

דוח מבקר העירייה לשנת 2023



מבואות מפקודת העיריות בדבר פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסום מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצת העיר ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העיר, באישור הוועדה לענייני ביקורת אסור.

על פי סעיף 170 (ג) (ו') לפקודת העיריות.

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

על פי סעיף 333 א' לפקודת העיריות:

"המפרסם דו"ח, או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את הסעיף 170 (ג) (ו') או תנאי בהיתר שניתן לו על פי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה."

תוכן עניינים

עמודים

	דבר ראש העיר
	דבר מבקר העירייה
2 - 7	מבוא כללי.....
	דוחות ביקורת
8 – 55	היבטים בניהול הכספי בבתי ספר.....
56 – 107	שיפוצים במוסדות חינוך.....
108 -183	שכר ומשאבי אנוש.....
184–234	מחזור.....
I- II	הערות ראש העיר

נספחים

235 - 255	נושאים שנבדקו על ידי הביקורת בשנים הקודמות.....
256 - 261	הוראות חוק לגבי ביקורת בעיריות.....



ד' אב, תשפ"ד
8 אוגוסט, 2024
סימוכין: 699530

**לכבוד
חברי מועצת העיר**

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר העירייה מס' 47 לשנת 2023

הריני מתכבד להעביר אליכם את הערותיי לדוח מבקר העירייה מס' 47 לשנת 2023, כמתחייב בסעיף 170 ג (ג) לפקודת העיריות, על גבי הֶחָסֵן נֶדָד (DOK).

תהליך הביקורת מושרש בתרבות הארגונית. הנהלת העירייה רואה בביקורת מנוף לשיפור וייעול תהליכי עבודה, המאירים את עיננו בסוגיות הטעונות תיקון. בעירייה מתנהלים תהליכי ביקורת יסודיים ומקיפים במגוון נושאים, אשר באמצעותם ניתן להיחשף לצדדים והיבטים שונים בעבודת העירייה תוך למידה ויישום תיקון ליקויים המופיעים בדוח הביקורת.

להזכירכם, נתונים המופיעים בדוח הביקורת הינם חסויים על פי חוק ואסורים לפרסום עד למועד הבאתם לדיון במועצת העיר יחד עם סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת.

לנוחותכם, בהֶחָסֵן הנֶדָד מצורף גם דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2023, כפי שנדון במועצת העיר בתאריך 5.6.2024. לאחר הדיון במועצת העיר הדוח פורסם באתר האינטרנט העירוני והוא פתוח לעיון הציבור.

ברצוני להביע את הערכתי למבקר העירייה וצוותו המסור, הפועלים באחריות ובשיתוף פעולה מלא עם מנכ"ל העירייה ועובדי העירייה למען שיפור עבודת העירייה על רבדיה השונים.

בברכה,
רפי סער
ראש העיר

העתק:
מר יובל בודניצקי, מנכ"ל העירייה
מר דוד ציון תורג'מן, מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

28 במרץ 2024
י"ח באדר ב' תשפ"ד
אסמכתא: 655870

לכבוד
מר רפי סער
ראש העיר
כ א ן

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2023

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר העירייה לשנת 2023 כמתחייב מהוראות סעיף 170 ג' בפקודת העיריות.

הדוח מוגש על רקע דחיית הבחירות לרשויות המוניציפאליות לחודש פברואר 2024 ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בשבעה באוקטובר 2023 בעקבות מתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס כנגד אזרחי וכוחות הביטחון של מדינת ישראל, אירועים שהצריכו שינויים והתאמות מהותיים בפעילויות העירייה על מנת לתחזק את השירותים לתושבי העיר כפר סבא. כך גם הביקורת, שהינה נדבך חשוב בארגון, נאלצה להתאים את עצמה למצב החירום ולסייע ככל הניתן לתושבים ולעירייה לחזור לחיי שגרה בימי מלחמה מחד ולאפשר למבוקרים להתייחס לממצאי הביקורת מאידך.

כמתחייב מהנחיות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, דוח מבקר העירייה יפורסם באופן מוגש באתר העירייה, בכפוף למגבלות אבטחת מידע וצנעת הפרט.

הקו המנחה את הביקורת הוא המודעות לכך שעובדי העירייה ונבחריה הם משרתי הציבור וכך אני כמבקר העירייה רואה את תפקידי כשליח של הציבור.

כמו בכל שנה, עמדו לנגד עיני הביקורת המטרות של איכות, יעילות, מקצועיות מירבית במערכות העירייה והתנהלות במסגרת החוקים, התקנות והנהלים הקיימים, תוך יצירת תרבות ארגונית המבוססת על עקרונות מינהל תקין וטוהר מידות.

תפקידיו של מבקר העירייה הוגדרו בפקודת העיריות (סעיף 170 א'), כדלקמן: לבדוק אם פעולות העירייה נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבדוק את פעולות עובדי העירייה; לבדוק אם סדרי הבחון והוראות הנוהלים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבקר את הנהלת חשבונות העירייה, ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה, השמירה וההחזקה של רכוש - מניחות את הדעת.



תהליך עריכת ביקורת ממקד את תשומת הלב הארגונית בתקופת הבדיקה בנושא הנבדק, ומאפשר לעירייה לשפר את השגת יעדיה בכלל, ובנושא הנבדק בפרט, באמצעות שיפור תהליכי עבודה ובקרה. עם זאת, היקף הביקורת והמשאבים המוגבלים העומדים לרשות הביקורת, דורשים התמקדות במספר מצומצם של נושאים. בשל כך, יש חשיבות לקביעת סדרי עדיפות בעבודת הביקורת, במטרה להתמקד בנושאים שהטיפול בהם יביא לתועלת מירבית לארגון.

צוות תיקון ליקויים: מהותה של הביקורת הינה בתיקון הליקויים והמעקב אחרי אופן הטיפול ביישום ההמלצות לשיפורם ולמניעת הישנותם בעתיד. עם מסירת דוח מבקר העירייה על שנת העבודה 2023 לעיון והתייחסות ראש העיר ולחברי הוועדה לענייני ביקורת, על ראש העיר למנות את מנכ"ל העירייה על פי סעיף 170 ג.1.א בפקודת העיריות, לראש הצוות לתיקון ליקויים לכל נושא בדוח וכן, להנחות על מטלות והגדרת מסגרות אחריות, לשם ביצוע תיקון הליקויים ודיווח על פי לוחות הזמנים הנדרשים.

אציין כי בתחילת שנת 2023 ראש העיר מינה את מנכ"ל העירייה לעמוד בראש צוות לתיקון הליקויים. מנכ"ל העירייה ממנה רפרנטים באגפי העירייה, לצורך תיקון, טיפול ומעקב אחר הליקויים של דוחות מבקר העירייה.

בשנת 2018 קבע שר הפנים בתקנות¹ את הגדלת תקן עובדי הביקורת ל-3 (בנוסף למבקר העירייה) ואת תקציב לשכת המבקר כך שלא ייפחת מ-0.16% מתקציב העירייה. אציין כי בעקבות כך נקלטה מבקרת בכירה שהחלה את עבודתה במהלך חודש מרץ 2022

יש לציין כי במסגרת המשאבים הקיימים בלשכת מבקר העירייה, מבוצעת גם פעילות של הממונה על תלונות הציבור מתוך כוח האדם ותקציב לשכת מבקר העירייה ללא כל תוספת ולמרות הגידול הדמוגרפי והפעילות בעיר. ראוי כי עניין זה יובא לבחינה בהקדם וכי המשאבים הנדרשים יופנו לכך, בהתאם.

בדוח מבקר העירייה לשנת 2023 נכללים דוחות הביקורת בנושאים הבאים:

1. היבטים בניהול הכספי בבתי ספר;
2. שיפוצים במוסדות חינוך;
3. שכר ומשאבי אנוש;
4. מחזור – נושא מטעם ראש העיר;

מוצע כי הצוות לתיקון ליקויים יפעל לטיפול בממצאי הדוח, בהתאם למפורט בפקודת העיריות, תוך השלמה/שכתוב נהלים ודיווח כנדרש על פי חוק.

¹ תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר עירייה) התשע"ח - 2018



תודות

לסיום, אני מבקש להודות לך ראש העיר מר רפי סער ולמנכ"ל העירייה מר יובל בודניצקי, על שיתוף הפעולה המלא ועל תמיכתכם הבלתי מסוייגת בביקורת והתייחסותם היסודית והעניינית לממצאיה והמלצותיה וכן, על התגייסותכם בתקצוב ובטיפול בליקויים בסמוך ככול הניתן למועד גילויים זאת חרף המלחמה ודחיית מועד הבחירות ברשויות המוניציפאליות. כמו כן, תודתי נתונה למנהלי האגפים והמחלקות ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה המלא.

כמו כן, אבקש להודות לחבר המועצה היוצא עו"ד יוסי סדבון יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המסים את תפקידו, לחברי הוועדה לענייני ביקורת ולחברי המועצה היוצאים והנשאים, על טיפול ותמיכה בלתי מסוייגת ושיתוף פעולה מלא בעבודת הביקורת ובמעקב אחר תיקון ליקויים וכן בנושאים נוספים המחויבים על פי חוק.

אבקש להודות למר אייל מגיני-סגן מבקר העירייה, לגברת עפרי ארדיטי-מבקרית בכירה וכן, לגברת אריאלה ברנשטיין מנהלת הלשכה על עבודתם המקצועית והמסורה בשנה זו.

בכבוד רב,

דוד ציון תורג'מן

מבקר העירייה

והממונה על תלונות הציבור

העתקים:

יו"ר הוועדה לענייני ביקורת-עו"ד יוסי סדבון
חברי הוועדה לענייני ביקורת
יובל בודניצקי –מנכ"ל העירייה



מבוא כללי

1. המסגרת החוקית לעבודת הביקורת

1.1 תפקידו של מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב כל עירייה בישראל למנות מבקר עירייה.

פקודת העיריות מגדירה את תפקידו, סמכויותיו ודרכי עבודתו של מבקר העירייה, באופן המקנה לו מעמד עצמאי כדי להבטיח ביקורת יעילה ואפקטיבית (עיקרי החוק מובאים בנספח לדוח).

תפקידו של מבקר העירייה הוגדרו בסעיף 170 א לפקודת העיריות כדלקמן: לבדוק אם פעולות העירייה נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבדוק את פעולות עובדי העירייה; לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין; לבקר את הנהלת חשבונות העירייה, ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה, ושמירה והחזקה של רכושה - מניחות את הדעת.

נוסף על התפקידים שנקבעו בפקודת העיריות, מבקר העירייה ממלא את תפקיד המורשה לטיפול בתלונות הציבור (Ombudsman), מתוקף הוראות חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008.

1.2 הוועדה לענייני ביקורת

על פי סעיף 149 ג לפקודת העיריות, חובה על מועצת העירייה למנות מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת. הרכב הוועדה, תפקידיה וסמכויותיה מפורטים בסעיף זה.

במהלך שנת עבודה 2022 הוועדה לענייני ביקורת התכנסה שלוש פעמים.

על פי תיקון משנת 2005 לפקודת העיריות, הוסף לפקודה סעיף 170 ג 1 א, ולפיו, יוקם בעירייה צוות לתיקון ליקויים על פי המתכונת הקבועה בהוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958. לפי תיקון זה, הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון במועצה, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.



2. כללים לעבודת הביקורת

2.1 אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדיוקנות את היקף העבודה, שכן, לעתים מתברר במהלך עריכת הביקורת כי יש להוסיף ולהעמיק את הבדיקה, כדי להשיב על השאלות הבאות:

מהו היקף הליקוי על כל שורשיו ושלוחותיו?; מה הסיבה להיווצרות הפגם ומי נושא באחריות לכך?; האם יש בעירייה פונקציות דומות או זהות שבהן עלול להימצא הליקוי שאותו?; מהן האפשרויות של העירייה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו לה עקב פגיעה בזכויותיה?

2.2 גם השנה, כבעבר, פעלה הביקורת על פי התקנים המקצועיים המחייבים, ובכלל זה:

- בחינת הממצאים למול "התקן לביקורת" - לפני כל ממצא מפורטים הכללים המחייבים שלאורם נבחנו הממצאים, ובכלל זה: חוק, תקן, נוהל, הנחייה מקצועית, שיטת עבודה שנלמדה מדרכי הפעולה המקובלות של המקצוע.

- הקפדה על דיוק העובדות והממצאים - באמצעות איסוף ראיות ביקורת, וליבון העובדות עם היחידות המבוקרות ובדיקות חוזרות ונשנות של כל פרט ופרט.

- ניתוח המסקנות וההשלכות הנובעות מהממצאים בפרק נפרד.

- גיבוש המלצות אפקטיביות ומעשיות, ככל שניתן, כולל הצבעה על הגורם הארגוני האחראי ליישומן וגיבוש לוחות זמנים ליישומן. גיבוש ההמלצות נערך, ככל הניתן, בתהליך של דיון משותף בין הביקורת ובין היחידה המבוקרת.

2.3 דוחות הביקורת מחייבים מעצם טבעם, לפרט את הליקויים ואת ההמלצות לתיקונם. עם זאת, על מנת שדוחות הביקורת ייתנו תמונה מלאה ויוכלו לתרום לשיפור תהליכי העבודה והבקרה, הביקורת מפרטת בפרק המבוא של כל דוח ביקורת, סקירה מקיפה של המערכת המבוקרת ולא רק בהיבט של הליקוי המסוים.

2.4 נוסף על הנושאים הכלולים בתכנית העבודה השנתית, הביקורת מטפלת בסוגיות הקשורות לתפקידו הנוסף של מבקר העירייה כממונה על תלונות הציבור.

קיימים מקרים שבעקבות תלונות תושבים התעורר צורך בעריכת ביקורת מקיפה על ההליך שהוביל לתקלה הנקודתית, שבגינה הוגשה התלונה והדוח המוכן בגין כך משולב בדוח מבקר העירייה.

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור, בדומה למשרד מבקר המדינה, פועלים ככלים שלובים, שהדדיות ביניהם מסייעת לאזרח בהסדרת ענייניו ותורמת לתיקון ליקויים מערכתיים ולחשיפתם באמצעות דוחות הביקורת.



3. מועד קיום הביקורת

3.1 ב-"עולם הביקורת" הדעות חלוקות לגבי השאלה אם דינה של הביקורת להיעשות בדיעבד או בד בבד, עם הפעילות הנבדקת.

מבקר העירייה אינו תמים דעים עם אלה הסבורים כי תפקידה של הביקורת מתמצה בחשיפת ליקויים רק לאחר מעשה.

אדרבא, משנה חשיבות יש לאותה ביקורת אשר אינה מתירה לליקויים להתממש ומשכילה למנוע אותם מראש. יש לזכור כי הביקורת, היא גורם המזדהה עם התפקידים והסמכויות של העירייה. ביקורת מבקשת להביא את תשומותיה להפעלת תהליכי עשייה בהתאם לכללים ולנהלים, מתוך שמירה על האיזון העדין שבין התערבות לשם מניעת הליקוי ובין התערבות לא רצויה, במערכת הניהול.

3.2 יש להדגיש כי לעיתים מושמעת הטענה כי נוכחות המבקר בדיון, בנושא מסוים, כמוה, כראייה שהנושא תקין. הביקורת דוחה טענה זו ומדגישה כי אין לראות בנוכחותה משום מתן "הכשר" להחלטות שמתקבלות.

4. הנושאים שבדקה הביקורת

4.1 בדוח שנתי זה נבדקו הנושאים הבאים:

דוח על מכרז 7/2020 - חברה כלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ – קירוי גגות כהכנה למערכת PV (דוח ביקורת על טיפולה של חכ"ל כפר סבא בנוגע לגגות סולאריים); דוח על תאורת רחוב; דוח על מבנים מסוכנים; דוח על מערך גביית היטלי בנייה; דוח על רישום נישואין.

4.2 הביקורת רואה חשיבות בהפצת הדוח השנתי, הן, כדי להביא לידיעת הציבור את מכלול הנושאים שנבדקו, והן, כדי להביא את הדבר לידיעת עובדי העירייה ונבחריה, כדי שיוכלו להיעזר בדוחות הביקורת לביצוע תפקידם ביעילות ולמנוע ליקויים שהביקורת כבר התריעה עליהם בעבר.

4.3 לא כל עבודת הביקורת מקבלת ביטוי בדוחות הביקורת.

מתוקף החובה הקיימת בסעיף 170 ב (ה) לפקודת העיריות, מוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח לצורך ביצוע תפקידו "לכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר". בהתאם לכך, ועל פי שיקול דעת מבקר העירייה, נוכחים מבקר העירייה ו/או סגנו בוועדות השונות.

בנוסף, בשל איחוד תפקידים של מבקר העירייה עם הממונה על תלונות הציבור, נדרשים לעיתים מבקר העירייה ועוזריו לטפל גם בתלונות. במסגרת כל אלה, נעשית עבודת ביקורת שוטפת, בזמן אמת ומתנהלת התכתבות ענפה עם הגורמים הרלוונטיים שבחלקה אינה מוצאת את ביטויה בדוחות הביקורת, אלא, מוצאת את ביטויה בדוח על פעולתו של הממונה על תלונות הציבור המוגש מדי שנה לראש העיר ולמועצת העירייה.



5. תכנית עבודת הביקורת

5.1 בקשות לבדיקה

תכנית עבודת הביקורת של מבקר העירייה אינה מצריכה אישור מאיש, אך על המבקר לערוך ביקורת, בכל נושא, על פי דרישת ראש העיר. המחוקק העניק סמכות לוועדה לענייני ביקורת לדרוש מהמבקר לבדוק עד שני נושאים בשנה, על פי המלצתה. בשנת 2022 התבקש מבקר העירייה מהוועדה לענייני ביקורת לבדוק שני נושאים: תאורת רחוב ומבנים מסוכנים. נושאים אלה שולבו בתוכנית העבודה ובוצעו במהלך שנת 2022. הבדיקה על המערכות הסולאריות של החברה הכלכלית שהחלה בשנת 2021 הסתיימה בשנת 2022 ולכן היא נכללת בדוח זה.

כדי שלא ייווצר מצב שמפאת העומס לא תצא תכנית העבודה אל הפועל כלל, הביקורת נאלצת "לתעדף" נושאים המגיעים אל שולחנה, בהפעילה שיקול דעת, תוך יצירת האיזון הראוי בין נושאים הנקבעים בתחילת שנת העבודה לבין נושאים המתעוררים במהלך שנת העבודה השוטפת, כמו הבקשה של הוועדה לענייני ביקורת, לבדיקת הנושאים, שהוצגו לעיל.

5.2 עקרונות לגיבוש תכנית העבודה

כוח העבודה והאמצעים הכספיים העומדים לרשות מבקר העירייה מדודים. לפיכך, הוא חייב להפעיל שיקול דעת קפדני בהכנת תוכניות העבודה השנתיות שלו ולקבוע סדר עדיפות המתייחס לסוג הפעולות הנבדקות והרגישות בהפעלתן.

הכנת תכנית העבודה של מבקר העירייה ועוזריו מונחית על ידי שני עקרונות יסוד:

א. העירייה כמערכת ציבורית חייבת להתנהל ביעילות ובניקיון כפיים, באפשרה לציבור תושבי העיר לקבל מידע על פעולותיה ולעקוב אחריהן מקרוב.

ב. הביקורת חייבת להיות עצמאית, בלתי תלויה ואפקטיבית.

התבונה ושיקול הדעת של מבקר העירייה נדרשים לא רק לגבי קביעת הנושאים שייכללו בתכנית עבודתו השנתית, אלא גם לגבי הדרכים לביצוע ביקורתו. בעניין זה סמכותו ואחריותו של המבקר היא בלעדית, ושום גורם בעירייה אינו רשאי להתערב ולהשפיע על הדרך שבה בחר המבקר לבצע את הביקורת.

6. המצאת מידע ומסמכים לביקורת

הביקורת מבקשת לחזור ולציין את החובה המוטלת על כל מי שכפוף לביקורתו של מבקר העירייה למסור לביקורת כל מסמך, מידע או הסבר שיתבקש. חובה זו חלה על ראש העירייה, סגניו, על חברי מועצה ועל גופים מבוקרים אחרים. נוסף על חובה זו, נקבע כי המבקר מוסמך גם לקצוב את הזמן והאופן למתן התגובה (סעיף 170 ב (א) לפקודת העיריות).



7. תגובת המבוקרים

7.1 תגובת המבוקרים במהלך הכנת דוח ביקורת וגם לאחריו הן חלק בלתי נפרד מעבודת הביקורת.

מלאכת הביקורת אינה משימה קלה מעצם הגדרתה. לעיתים תוצאת הביקורת אינה קלה וגם למבוקרים. ראוי על כן, שהכללים המנחים את עבודת הביקורת בקביעת העובדות והמסקנות יהיו גלויים לעין כל וידועים למבוקרים.

סדר הדברים של מהלך הכנת דוח ביקורת נחלק לשלבים אחדים:

השלב הראשון הוא בירור עובדתי, במהלכו נתונה למבוקר האפשרות להמציא לביקורת את הסבריו בלוויית התכתביות ומסמכים התומכים בהם.

בשלב השני מקבל המבוקר טיוטת דוח ראשונה לצורך אימות הממצאים ומתן התייחסות להמלצת הביקורת, ועליה הוא מתבקש להגיב בכתב. לעיתים הביקורת מזמנת את המבוקר להבהרת נקודות עובדתיות ולבירור פרטים שנראה לביקורת כי טרם הובררו סופית.

לאחר מכן, מגיע **השלב השלישי**, שלב הכנת הדוח הסופי ומסירתו להנהלה הבכירה ולמבוקרים. במידת הצורך, על פי העניין, הביקורת מאפשרת למבוקר להעיר את הערותיו גם לאחר שקיבל את הדוח הסופי. בכל מקרה, ניתנת למבוקר הזכות לעיין במסמכים עליהם ביססה הביקורת את ממצאיה.

עם השלמתו של הדוח הסופי, העובדות, מנקודת ראותה של הביקורת, הן מוחלטות.

שקיפות הליך הביקורת והידיעה כי עבודת הביקורת נעשית ללא משוא פנים, מחייבת גם את המבוקרים בתגובותיהם.

7.2 מחובתה של הביקורת לנהוג כבוד באדם, וראוי שהמבוקרים ישיבו לביקורת ולעובדיה באותו אופן. אלה, אינם אלא, ממלאים את חובתם, ועושים כן באמונה, בחריצות, בניקיון דעת ובניקיון כפיים.

הביקורת מצפה מהמבוקרים כי תשובותיהם תהיינה לגופו של עניין.

7.3 על הגופים המבוקרים להעמיק את המודעות שלהם בקרבם, לכך, שהביקורת אינה פעולה עוינת, אלא מקור חשוב למידע על תפוקות הארגון ועל דרכי פעולתו וניתן להפיק ממנה לקחים ולהיעזר בה לשיפור התפקוד.

8. שמירה על סודיות

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע איסור פרסום של כל דוח או חלק ממנו, או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה. בנוסף, על פי סעיף 334א לפקודה: "המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה".

איסור זה חל במידה שווה על המבוקרים ועל המבוקרים. דא עקא, הליך הביקורת מחייב העברת טיוטה של כל דוח לגורמים הנוגעים בדבר, פקידים ונבחרים כאחד, כדי לקבל את



התייחסותם לעובדות. לא אחת קרה, כי פרטים על אודות הנכתב בטיוטת דוח נמסרו לידיעת מי שלא היה אמור לקבל את המידע בשלב המדובר. לעיתים אף פורסמו פרטי טיוטת דוח. כך נפגם, במקרים לא מעטים, מעטה הסודיות וכן שמות המבוקרים, עובדות וממצאים הנחשפים לעיתים, בטרם עת.

תופעה זו פסולה משלושה היבטים: האחד - היא עלולה לפגוע במבוקרים שעניינם נחשף בטרם ניתנה להם הזדמנות נאותה להגיב על טיוטת הדוח ולהעמיד עובדות על דיוקן; השני - בפגיעה האפשרית בעיקרון של אי תלותו של המבקר. פרסום מוקדם עלול להזמין השפעות חיצוניות על המבקר, דבר הפסול מעיקרו; השלישי - פרסום בטרם עת, עלול גם לסכל את עבודת הביקורת בבירור העובדות ולהביא לשיבוש הליך הביקורת.

הביקורת קבעה לעצמה להחמיר בנושא שמירת הסודיות ולמצות את הדין עם אלה שיפרו חובה סטטוטורית זו.

9. מעקב אחר תיקון הליקויים

9.1 המעקב אחר תיקון הליקויים נעשה על ידי עובדי הביקורת כדרך של שגרה במהלך כמעט כל שנת עבודה, ומקבל אף ביטוי בדוחות שבהם חוזרת הביקורת ובדקת נושאים שעליהם כתבה בעבר, כדי לבדוק אם יושמו הלקחים.

9.2 מבקר העירייה מציין כי חלה חובה על ראש העיר למנות צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה ובהשתתפות הנהלת העירייה הבכירה הרלוונטית לשם מעקב אחר תיקון הליקויים.

9.3 בחוות דעת משפטית שניתנה בתאריך 29 ינואר 2007 התייחס היועץ המשפטי לממשלה לשאלה:

מה המצב המשפטי כאשר הוועדה לענייני ביקורת או מועצת העירייה אינן מאשרות את דוח הביקורת ו/או את המלצותיו, כולן או חלקן? לעניין זה מסר היועץ המשפטי לממשלה, כי כללי המשפט המנהלי קובעים כי כאשר מדובר בהמלצה או בדוח של גורם מקצועי, הרי דחייתם חייבת להישקל בכובד ראש ולהתבסס על נימוקים כבדי משקל, שיפורטו בכתב.

אשר להמלצה להעמדה לדין משמעתי, בחן היועץ המשפטי לממשלה את הוראות החוק של הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח - 1978, ובהסתמך עליהן קבע כי למועצת העירייה אין סמכות לדחות את המלצת הביקורת להעמיד עובד לדין משמעתי. הסמכות היא בידי התובע בלבד, והוא אשר ישקול את ההמלצה לאחר הגשת קובלנה על ידי הקובל, כפי שהוגדר בחוק זה, היינו, ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, ראש אגף משאבי אנוש. הקובל מצדו חייב להגיש את הקובלנה כל אימת שבדוח הביקורת יש המלצה על העמדה לדין משמעתי.



דוח ביקורת בנושא:

היבטים בניהול הכספי בבתי ספר



תוכן עניינים

10	.....	מבוא
12	.....	מטרת הביקורת ומתודולוגיה
14	.....	תקציר מנהלים
17	.....	עיקרי ממצאים
23	.....	ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים
23	.....	1. התקשרות עם ספקים ונותני שירותים
33	.....	2. ניהול קופות
41	.....	3. ניהול חשבונות בנק
45	.....	4. שימוש במתקני בתי הספר על ידי גורמי חוץ
50	.....	5. טיפול בחובות
53	.....	נספחים



מבוא

הנחיות משרד החינוך וספר הנהלים העירוני החלים על בתי הספר מגדירים מפרט של נהלי עבודה ודפוסי עבודה בתחום הכספי, שנועדו לתת מענה לממשק המנהלי והכספי בין בית הספר לרשות המקומית.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 41 מיום 1/10/2017 בנושא "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום", נקבע כי הרשות המקומית תגבש ספר נהלים שיעגן את מערכת היחסים ואת נהלי העבודה בין בתי הספר לבין הרשות המקומית בתחום הכספי והתפעולי. בהמשך לכך, בשנת תשע"ט (2018), העירייה פרסמה ספר נהלים אשר מעגן נהלים ודפוסי עבודה בתחום הכספי בבתי ספר בניהול עצמי. ההנחיות הקבועות בספר הנהלים העירוני מסתמכות במידה רבה על מפרט של נהלי עבודה כספיים הקבועים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

החל משנת תשפ"ג (2022-2023), הוטמעה בבתי הספר, על ידי משרד החינוך, מערכת גפ"ן¹: מערכת דיגיטלית לניהול משאבים, במטרה לאפשר גמישות פדגוגית ניהולית לרשויות המקומיות ולבתי הספר. המערכת כוללת מאגר של תוכניות חינוכיות, אשר מאפשרת לבתי הספר לנהל באמצעותה את תכנון התקציב שלהן. נכון למועד עריכת דוח זה, תהליך השימוש במערכת גפ"ן עדיין מצוי בשלבי היכרות והטמעה. למיטב ידיעת הביקורת, עקב הטמעת מערכת זו החל משנת תשפ"ג, עודכנה בחלקה ההתנהלות של בתי הספר בתחום הכספי. בעתיד, לאחר השלמת תהליך ההטמעה וההיכרות עם המערכת, תתכן בדיקה/ביקורת שתבחן באופן רוחבי את השפעתה של הטמעת מערכת גפ"ן על התהליכים ודפוסי העבודה הכספיים בבתי ספר.

יובהר כי ביקורת זו, בדקה היבטים כספיים בין השנים תשפ"א ותשפ"ב (2020-2021) בלבד. לפיכך, הביקורת אינה מתייחסת לבדיקת מערכת גפ"ן, שהטמעתה החלה, כאמור, בשנת תשפ"ג.

¹ גפ"ן – גמישות פדגוגית ניהולית



הגורמים האחראים בבתי ספר על הניהול הכספי: על פי הנחיות משרד החינוך והעירייה, מנהלי בית הספר אחראים אישית לניהול התקין של מערכת הנהלת החשבונות והפעולות הכספיות של בית הספר. מערך מזכירות בית הספר אחראי לניהול התקין והיעיל של ענייני הכספים של בית הספר, בהתאם להנחיות העירייה ומנהלי בתי הספר.

על פי ספר הנהלים העירוני: "קופת בית הספר, על כל פעולותיה ומסמכיה, נחונה לביקורת הרשות, משרד החינוך, וכן כל רשות ביקורת אחרת המוסמכת לבקר את הרשות המקומית."

בתיאום עם העירייה הביקורת בדקה מדגם אקראי של 3 בתי ספר בעיר.

להלן, דוח הכנסות מול הוצאות לשנת תשפ"א של בתי הספר שנבדקו:

שם בית הספר	שם חשבון	יתרת פתיחה ב-ש	סך הכנסות ב-ש	סך הוצאות ב-ש	יתרה ב-ש
יסודי גורדון	רשות	99,962	387,029	468,916	18,075
יסודי גורדון	הורים	165,829	210,888	291,666	85,051
תיכון אולפנית הראל	רשות	7,160	115,003	114,755	7,4078
תיכון אולפנית הראל	הורים	135,903	200,014	144,138	191,778
חט"ב רמון	רשות	74,208	225,554	207,372	92,390
חט"ב רמון	הורים	470,712	317,649	475,867	312,494



מטרת הביקורת ומתודולוגיה

מטרות הביקורת

בחינת תהליכי ניהול ודפוסי עבודה כספיים בבתי ספר, והבקורות השלובות בתהליכים אלו, ובכלל זאת, נבחנו הנושאים הבאים:

- ❖ רכש והתקשרויות עם ספקים, מוסר תשלומים, שמירת כספים, ניהול חשבונות בנק, ניהול קופות קטנות, שימוש במתקני בתי הספר על ידי גורמי חוץ, טיפול בחובות.

המסגרת הנורמטיבית

- ❖ חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1/10/2017 "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" (הוראת קבע מס' 41) – נספח ג' לחוזר "מפרט נוהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי" (להלן, בדוח זה: "נספח כספי לחוזר מנכ"ל").
- ❖ "ספר נהלים לבתי הספר היסודיים בניהול עצמי". הביקורת התמקדה בעיקר בפרק העוסק בנהלים ודפוסי עבודה בתחום הכספי (להלן, בדוח זה: "ספר הנהלים העירוני החל על בתי ספר בתחום הכספי").

הערה: במסגרת ביקורת זו, הנהלים ודפוסי העבודה בתחום הכספי שנקבעו במסגרת הנורמטיבית שנבחנה כאמור לעיל, אשר מתייחסים לבקורות כספיות כלליות ועמידה בכללי מנהל תקין בתחום הניהול הכספי, ולא להיבטים ייחודיים לבתי ספר בשיטת 'ניהול עצמי', הוחלו על שלושת בתי הספר שנבדקו, ולא רק על בית הספר היסודי שנבדק, בשינויים המחויבים.

במסגרת הביקורת גובשה מתודולוגיה, כדלקמן:

- ❖ ערכת שיחות ותכתובות עם גורמים שונים בעירייה ובשלושת בתי הספר שנבדקו, ובכלל זאת מנהלת אגף חינוך, מנהלת מחלקת כספים באגף חינוך בעירייה, מנהלי בתי הספר, מנהלניות בתי הספר, מחלקת נכסים, אגף תרבות.
- ❖ ביקורים בבתי הספר שנבדקו ותצפית בעין על הכספות המוחזקות במשרדי בתי הספר.
- ❖ קבלת דוחות כספיים ונתונים מהמערכת הכספית של בתי הספר, וכן אסמכתאות נלוות, כגון: חשבוניות, דפי בנק, דוחות קופה קטנה, חוזים, הצעות מחיר וכיו"ב.



בתי הספר שנבדקו

הביקורת כללה בדיקה מדגמית של 3 בית ספר:

- ❖ בית הספר היסודי "בית חינוך על שם א.ד. גורדון" (להלן: "בית הספר גורדון");
- ❖ תיכון לבנות "אולפנית הראל" (להלן: "אולפנית הראל");
- ❖ חטיבת הביניים על שם אילן רמון (להלן: "בית הספר אילן רמון").

התקופה המבוקרת

- ❖ התקופה המבוקרת היא השנים תשפ"א, תשפ"ב (2020-2021). יובהר כי הביקורת לא כללה את בדיקת שנת תשפ"ג, שהינה השנה שבה החל תהליך הטמעת מערכת גפ"ן בבתי ספר.
- ❖ הביקורת נערכה בין החודשים מאי עד דצמבר 2022.



תקציר מנהלים

הביקורת בחנה את דפוסי העבודה בתחום הכספי ב-3 בתי ספר בעיר. להלן, עיקרי הממצאים שנמצאו (לפירוט ממצאים לפי בי"ס ראה בגוף הדוח):

1. ריענון נהלים בתחום הכספי – הביקורת התרשמה כי לגבי חלק מהנושאים שנבחנו, קיימת היכרות חלקית של בתי הספר עם נהלים ודפוסי עבודה בתחום הכספי. לדוגמא: נהלי קופה קטנה, נוהל הצעות מחיר עם ספקים וכיו"ב.
2. רכש והתקשרות עם ספקים – נמצאו ליקויים בתהליך התקשרות של בתי ספר עם ספקים:
 - בשלושת בתי הספר, לא נמצא תיעוד המצביע על כך שנעשה הליך תיחור עם ספקים.
 - בשני בתי ספר, לא נמצאה הזמנה/חוזה המסדירים את תנאי ההתקשרות עם הספק.
 - בשני בתי ספר, לא הוקפד על תיעוד של אישורים נדרשים בגין ביצוע תשלומים לספקים.
3. באחד מבתי הספר, מנהלת ביה"ס ביצעה קניות/רכישות עבור בית הספר באמצעי תשלום פרטי (והכספים הושבו לה בהמשך) – מדובר במנגנון עוקף רכש, שלא בהתאם לנדרש.
4. נמצא כי מועדי תשלומי בתי הספר לספקיו מתבצע בהתאם לנדרש. **ממצא תקין.**
5. שמירת כספים בקופות – הביקורת מצאה כי אופן שמירת הכספים בקופות ואבטחת הכספים על ידי בתי הספר, התבצע בהתאם לנהלים. **ממצא תקין.**
6. ניהול קופות קטנות – בשני בתי ספר, היקף קופה קטנה בודדת, והיקף ההוצאות השנתית בקופה קטנה, חרגו מהתקרות המותרות לפי נהלי קופה קטנה של העירייה לבתי ספר.
7. ניהול חשבונות בנק –
 - עולה כי אין אחידות בגובה עמלות חשבון הבנק המשולמים על ידי בתי הספר. תעריפי העמלות של בתי הספר עם הבנקים, לא עברו הסדר כלשהו בין העירייה לבנק, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
 - באחד מבתי הספר, עמלות בגין המחאות חוזרות הושתו על ביה"ס, ולא על הגורם המשלם.
 - לא הוקפד על אישור התאמות בנק בחתימת מנהל בית הספר בשני בתי ספר.
8. שימוש במתקני בתי הספר –
 - בשני בתי ספר, אין שימוש על ידי גורמי חוץ במתקני בית הספר מעבר לשעות הלימוד הפורמליות, ולא ברור האם נבחנה האפשרות לקדם שימוש כאמור.
 - באחד מבתי הספר נמצא כי:
 - התקשרות חד פעמית לשימוש בחדרי בית הספר לא עברה את אישורה של העירייה.
 - כפועל יוצא, לא שולם מע"מ והתעריף שנגבה מהשוכר היה נמוך מהתעריף העירוני.



- שולם תשלום מופחת על ידי מפעיל מזנון, בניגוד לחוזה, וללא אישור העירייה.
 - נעשה שימוש בחדרי בית ספר לקיום בחינות ללא חוזה ואישור ביטוחי בתוקף.
9. טיפול בחובות – בשני בתי ספר, לא הוקפד על מעקב נאות אחר חובות של הורים לבית ספר ועל תיעוד של פניות והוצאת תזכורת לבעלי החוב להסדרת חובם. העירייה ערכה לפני מספר שנים נוסח אחיד של מכתב פנייה אל הורים לגביית חוב, אולם לא נעשה בו שימוש.

הביקורת ממליצה כי:

1. ראש העיר מתבקש למנות את מנכ"ל העירייה ליו"ר הצוות לתיקון ליקויים לשם קיום דיון בממצאי הביקורת תוך דיווח סטטוס טיפול בממצאים ובהמלצות (לפירוט לפי ב"ס ראה בגוף הדוח), כדלהלן:
2. יש לבצע ריענון והדרכה רחבה לבתי ספר בנושא נהלים ודפוסי עבודה בתחום הכספי כמו: נהלי קופה קטנה, נוהל הצעות מחיר וכיו"ב עפ"י המתחייב מחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
3. על בתי הספר להקפיד על הליך רכש והתקשרות עם ספקים בהתאם לנהלים שיוגדרו על ידי העירייה, ובכלל זאת עריכת תיחור עם ספקים וקיום הזמנה המסדירה את תנאי ההתקשרות.
4. משנת תשפ"ג, החל תהליך של הטמעת מערכת גפ"ן בבתי הספר. יש לבחון את ההשלכות של כניסת מערכת זו בכל הקשור לנהלי ההתקשרות של בתי ספר עם ספקים ולוודא כי ההתנהלות תקינה עפ"י המתחייב מהנחיות משרד החינוך.
5. על בתי הספר להקפיד על תיעוד האישורים הנדרשים במסגרת ביצוע תשלומים לספקים.
6. יש לרענן/להנחות על רכישות וקניות עבור בית ספר על פי הנחיות מחייבות ולא באמצעי תשלום פרטיים של מי מעובדי בית הספר.
7. יש לבצע ריענון עפ"י חוזר מנכ"ל משרד החינוך בדבר ניהול קופה קטנה, הן באופן חד פעמי והן בהיקף שנתי. במידת הצורך לעדכן את ההיקפים הכספיים המותרים של הוצאות קופה קטנה בהתאם.
8. מוצע לשלב פעילות של גורם בקרה פיננסית מטעם העירייה (אגף החינוך) לביצוע מעקב ופיקוח תקופתיים על הפעילות הכספית של בתי הספר, לאור ההנחיות וכללי מינהל תקין.
9. מוצע לעירייה לפעול ביחד עם בתי הספר על הסדרת עמלות מוזלות לחשבונות הבנקים בשאיפה למקסם את היתרון לגודל.
10. על מנהלי בתי הספר לאשר בחתימתם את התאמות הבנק באופן שוטף.
11. יש לבחון את הגדלת השימוש במתקני בתי הספר בהם אין שימוש לאחר שעות הלימוד הפורמליות כאמור, דבר שעשוי לייצר ערך שירותי וכלכלי לתושבי העיר ו/או לבתי הספר.
12. אין לבצע התקשרות לשימוש במתקני בית הספר, אלא באישור מחלקת נכסים בעירייה.
13. אין לגבות תשלומים שלא בהתאם לחוזה או למחירון השמאות העירוני.



14. על בתי הספר להקפיד על תיעוד של פניות לחייבים והוצאת תזכורות לבעלי החוב.
15. יש להבטיח כי ממצאי הביקורת ימסרו לכלל בתי הספר.
16. מומלץ כי העירייה תפיץ הנחייה רוחבית ברורה אל בתי הספר כיצד עליהם לפעול בעניין גביית חוב מול הורים, ובכלל זאת להחליט האם לבצע שימוש בנוסח אחיד של פנייה אל הורים לגביית חוב (בנוסח המכתב הקיים או בנוסח מעודכן). הנחייה כאמור צריכה להינתן בכפוף להנחיות משרד החינוך (תשלום חובה להורים הינו לביטוח בלבד כל התשלומים האחרים הינם תשלומי רשות בלבד על כל המשתמע מכך).



עיקרי ממצאים

עיקרי ממצאים הינו מסמך המסכם את הדוח בצורה תמציתית בלבד. יצוין כי, על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים, יש לקרוא את הדוח כולו.

להלן, תפריט רמות סיכון ממצאים:

ממצא גבוה	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא תקין

טבלת עיקרי ממצאים, כלהלן:

תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
		1.
<p>תגובת גזבר העירייה: "ההמלצה מקובלת חלקית. כיום מערך הספקים מנוהל בעיקרו דרך מערכת הגפן ובאמצעות מאגר הספקים המאושרים ע"י משרד החינוך. כמו כן יבוצע ריענון התקשרות עם ספקים שלא באמצעות מערכת הגפן." תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "ראשית, יובהר כי הדוח נוגע בתקופת עריכת הביקורת (2022) למנהל קודם ולגבי התקופה המבוקרת (2020-2021) למנהל שניהנה לפניו. בהחלט יכול להיות שבתקופת הבקרה, למרות שגם אז היו נהוגות הצעות מחיר, הן לא היו מספיקות. יכולה להעיד על עצמי כמנהלת חדשה בבית"ס שכיום הנושא מוקפד יותר. אחדד את ההמלצות מול הגורמים הרלוונטיים." תגובת מנהל בית ספר רמון: "מתוארים ספקים "אגד" ו-"פולישוק" ככאלה שלא התקיים מרכז לגביהם. בפועל כמובן שקיימנו (בידי הצעות מחיר מאותה העת המעידות על כך), כולן יקרות יותר ולכן הנ"ל נבחרו. לא העברנו אותן להנהלת החשבונות מתום לב, נוהל זה תוקן לאלתר. לגבי טוטל גרפיקס אין לי הצעות מחיר נגדיות למעט העובדה כי זאת העת המחיר המוזלת באופן מובהק מול כל ספק ספרי מחזור אחר, אך לקחנו לתשומת ליבנו וטופל לאלתר."</p>	<p>1. בשני בתי ספר, לא נמצאו הזמנות עבודה/חוזה עם ספקים מאושרים בחתימת מורשה (מנהל בית הספר) אשר מסדירים את תנאי ההתקשרות והתשלום לספק. 2. בשלושת בתי הספר, לא נמצא תיעוד המצביע על כך שבתי הספר קיימו הליך של תיחור עם ספקים - קבלת הצעות מחיר או הליך תחרותי אחר. המלצת הביקורת: 3. לבצע ריענון לכלל בתי הספר לצורך ביצוע התקשרויות עם ספקים בהתאם להנחיות משרד החינוך והעירייה ולהוראות החוק בלבד, כולל פיקוח ובקרה הנובעים מהטמעת מערכת גפ"ן. 4. קיום טופס הזמנה/חוזה/הצעות מחיר של הספקים מולם נעשית התקשרות. כמו כן, יש להקפיד על חתימה של מנהל בית הספר המאשר את תנאי ההתקשרות עם ספקים, כולל תנאי אספקה, מחיר, תנאי תשלום וכיו"ב.</p>	



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
<p>תגובת גזבר העירייה: "המלצת הביקורת מקובלת. יבוצע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה."</p> <p>תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "כמנהלת חדשה, אני לוקחת לתשומת ליבי את הדברים שעלו בביקורת ובאלה הדורשים חידוד נהלים, כמו למשל ההקפדה על אישורי פרטי ספק וחתימת על קבלת טובין לכססופקו והגישו לבית הספר."</p> <p>תגובה על ממצא מס' 7: "עפ"י הידוע לי, בתקופת הדוח, מנהלת בית הספר נאלצה לרכוש דברים בכרטיס אשראי אישי מהטעם שספקים לא קיבלו שיקים. הפתרון שאני אימצתי כמנהל חדשה בנושא הוא להעדיף שלא לעבוד עם ספקים שאינם מתאימים את עצמם לתנאי התשלום בהמחאות ו/או בהעברה ישירות לחשבון הספק, שהם מבחינתנו קלים יותר למעקב."</p> <p>תגובת תיכון אולפנית הראל: "פנינו לשלושת הספקים שצוינו לעיל ובקשנו אישור ניכוי מס במקור שקיים ברשותם (נציין שלכל שאר הספקים יש ברשותנו את האישורים הנדרשים)."</p>	<p>5. בשני בתי ספר שנבדקו, לא נמצא תיעוד בבית הספר לאישורי ספקים על ניכוי מס במקור וניהול ספרים (לפירוט ממצאים לפי בי"ס ראה בגוף הדוח).</p> <p>6. בשלושת בתי הספר, לא נמצאה על גבי החשבוניות חתימה של גורם מורשה בבית הספר לאישור התאמה בין השירות שהתקבל לזה שהוזמן.</p> <p>7. באחד מבתי הספר שנבדקו, נמצא כי מנהלת בית הספר ביצעה קניות/רכישות עבור בית הספר באמצעי תשלום פרטי, והכספים הושבו לה בכפוף להמצאת קבלה. הביקורת תציין כי מדובר במנגנון עוקף רכש בניגוד לנהלים.</p> <p>המלצת הביקורת:</p> <p>8. על בתי הספר להקפיד על תיעוד של אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור בגין תקופת ההתקשרות עם הספק.</p> <p>9. על בתי הספר להקפיד על אישור חשבוניות המוגשות על ידי ספקים, בחתימת גורם מוסמך (מנהל ביה"ס, מקבל השירות/טובין).</p> <p>10. יש להקפיד על ביצוע רכש בדרך המקובלת ואין לבצע רכש עבור בית הספר באמצעי תשלום פרטי של עובדיו, ובכלל זאת מנהל בית הספר.</p> <p>11. הביקורת מצאה כי מועדי התשלומים לספקים (תנאי התשלום), עומדים בהוראות החוק ו/או הנהלים הנהוגים בעניין זה. ממצא תקין.</p> <p>2. ניהול קופות (שמירת כספים וקופה קטנה)</p> <p>12. הביקורת מצאה כי אופן שמירת הכספים בקופות ואבטחת הכספים, מתבצע בהתאם לנהלים. ממצא תקין.</p> <p>13. הביקורת מצאה כי מועדי הפקדת המחאות בבנק, מתבצע לכל היותר תוך מספר ימים ממועד פירעון ההמחאה, כנדרש בנהלים. לא נמצאה הלנה בעניין זה. ממצא תקין.</p> <p>14. הביקורת ערכה ספירות קופה קטנה בשני בתי ספר לבדיקת התאמה בין הכספים בקופה והקבלות בהשוואה לרישומים במערכת. נמצאה התאמה מלאה. ממצא תקין.</p>
-	11. הביקורת מצאה כי מועדי התשלומים לספקים (תנאי התשלום), עומדים בהוראות החוק ו/או הנהלים הנהוגים בעניין זה. ממצא תקין.
	2. ניהול קופות (שמירת כספים וקופה קטנה)
-	12. הביקורת מצאה כי אופן שמירת הכספים בקופות ואבטחת הכספים, מתבצע בהתאם לנהלים. ממצא תקין.
-	13. הביקורת מצאה כי מועדי הפקדת המחאות בבנק, מתבצע לכל היותר תוך מספר ימים ממועד פירעון ההמחאה, כנדרש בנהלים. לא נמצאה הלנה בעניין זה. ממצא תקין.
-	14. הביקורת ערכה ספירות קופה קטנה בשני בתי ספר לבדיקת התאמה בין הכספים בקופה והקבלות בהשוואה לרישומים במערכת. נמצאה התאמה מלאה. ממצא תקין.



<p>תגובת גזבר העירייה: "יבוצע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה."</p> <p>תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "באותה תקופה היה נהוג בבית ספרנו שלא לקיים קופה קטנה. אבדוק לגבי התחלת שימוש בקופה קטנה עם סכום מוגבל, אם כי אני רוצה לסייג ולומר, שאני עדיין חושבת שזה עלול להיות מקור לבלבולים וטעויות, ומה גם מטרד למנהלנית להוצאת כספים מזומנים. לכן, מעדיפה פחות את הפתרון הזה. עם זאת, ברורה לי הביקורת על עניין החזר למורים אל מול קבלות שהביאו על הוצאה. חשוב לציין כי ישנם לעיתים מקרים באמת חריגים, שבהם אין פתרון אחר."</p> <p>תגובת מנהלת תיכון אולפנית הראל: "קיימנו ריענון נהלים בנושא."</p> <p>תגובת מנהל בית הספר רמון: "לגבי חריגה של קופה קטנה ב- 500 ש"ח לדברי מנהלת החשבונות היה פער עד שהרשות הוציאה את הנוהל של הקטנת קופה קטנה וזה יצא רק חודשיים אחרי תחילת שנה. לגבי אי ביצוע ספירה חודשית של קופה קטנה כנדרש - יתכן וזה תוצאה של קוצר הזמן שכן מנהלת החשבונות מועסקת בחלקיות משרה."</p>	<p>15. בשני בתי ספר, היקף ההוצאות השנתיות המצטבר בקופה קטנה, והיקף הקופה הקטנה, חרגו מהסכומים המירביים המותרים לפי ספר הנהלים העירוני.</p> <p>16. באחד מבתי הספר, נמצא כי אין שימוש פורמלי בקופה קטנה, על אף ש-"דה פקטו", קיים נוהג של רכש הדומה במהותו לשימוש בקופה קטנה. כפועל יוצא, לא מבוצע יישום ומעקב של נהלי קופה קטנה.</p> <p>המלצת הביקורת:</p> <p>17. על בתי הספר להקפיד על תקרות ההוצאה ודמי מחזור בקופה קטנה.</p> <p>18. במידת הצורך, על העירייה לעדכן את סכומי ההוצאה המותרים בקופה קטנה.</p> <p>19. על בתי הספר להקפיד על ביצוע נהל חודשי, במסגרתו תבוצע בדיקת נהל התאמת המחאות דחיות וספירות קופה.</p> <p>20. על בית ספר גורדון לבצע שימוש פורמלי בקופה קטנה, ובכלל זאת עמידה בנהלים הכרוכים בניהול קופה קטנה, כאמור.</p> <p>21. יש לבצע בדיקה בכל בתי הספר על מנת לוודא שכל שימוש בקופה קטנה נעשה על פי הנהל המחייב.</p>
--	---



	ניהול חשבונות בנק	3.
<p>תגובת גזבר העירייה: המלצה מס' 25: "נעשתה פנייה למספר בנקים לעניין עמלות מופחתות." המלצות מס' 26, 27: "בוצע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה." תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "מקבלת את ההמלצות בנוגע להתאמות בנקים, על אף שעפ"י נתוני הדוח עולה שדווקא נתוני העמלות של ביה"ס גורדון בתקופה המבוקרת, היו מיטביים יותר."</p>	<p>22. אין אחידות בגובה החיוב בגין עמלות הבנק בין בתי הספר. לא נעשה הסדר לתעריפי עמלות מופחת לבתי ספר בין העירייה לבנק, כנדרש בחוזר מנכ"ל. 23. בשני בתי ספר שנבדקו, נמצאו התאמות בנק שוטפות שלא היו חתומות על ידי מנהל בית ספר, כנדרש בספר הנהלים לבתי ספר. 24. באחד מבתי הספר שנבדקו, עמלות בנק בגין המחאה חוזרת חלו על בית הספר, ולא על הגורם המשלם. זאת, שלא בהתאם לנספח הכספי לחוזר מנכ"ל. המלצת הביקורת: 25. על העירייה לבחון מול הבנקים הסדר עמלות בנק מופחת רחבי ואחיד לגבי כל בתי הספר בעיר. 26. על מנהלי בתי הספר לאשר בחתימתם את התאמות הבנק באופן שוטף. 27. יש לחייב את הגורם המשלם בגין עמלות על המחאות חוזרות.</p>	
-	<p>28. נמצא כי התבצעו התאמות בנק בתדירות דו-חודשית או שבועית, כנדרש בנהלים. ממצא תקין.</p>	



	שימוש במתקני בתי הספר	4.
<p>תגובת גזבר העירייה: "הובהר לכלל בתי הספר שחל איסור להשכיר את מתקני בית הספר לרבות מעבר לשעות הלימוד הפורמליות. לדעת הביקורת, ייזום הגדלת השימוש במתקני ביה"ס, יכול לייצר ערך שירותי וכלכלי, לתושבי העיר ולביה"ס. 30. באחד מבתי הספר שנבדקו, נמצא כי: א. לא שולם מע"מ בגין עסקת אקראי (שימוש שוכר פרטי בחדר), בניגוד לתקנות מע"מ. ב. התעריף שנגבה מהשוכר נמוך מתעריף השמאות במחירון שכירות של העירייה. ג. שולמו על ידי מפעיל מזנון דמי שכירות נמוכים מהקבוע בחוזה, ללא אישור העירייה. ד. שיעור התקורה שנגבה בגין השכרת חדרים/אולמות, עמד על תעריף הגבוה פי 6 בהשוואה לקבוע בספר הנהלים העירוני. ה. נכון לשנת 2022, האוניברסיטה הפתוחה ביצעה שימוש בחדרי כיתות בית הספר, ללא חוזה בתוקף וללא אישור ביטוחי בתוקף.</p> <p>תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "בבתי ספרנו, גם אז וגם כיום לא מבצעים התקשרויות פרטניות בנוגע לשימוש במתקני ביה"ס".</p> <p>תגובת מנהלת בית ספר רמון: "לגבי השכרת חדרים לאוני', מנהלת החשבונות מעידה על כך שהיה חוזה שהומצא גם למח' מבנים בעירייה (היא בחופשת מחלה, אך לדבריה החוזה נמצא והועבר). לגבי המזנון - זה היה בעיצומו של גל הקורונה והבידודים הנ"ל ביקש "ללכת לקראתו" - שיקול דעת מוטעה שלנו, עקב הבנה לוגית שהמזנון לא פעיל ולכן חשבנו שנכון לנהוג כך".</p>	<p>29. בשני בתי ספר שנבדקו, אין שימוש על ידי גורמי חוץ במתקני ביה"ס (להוציא מתקני ספורט) מעבר לשעות הלימוד הפורמליות. לדעת הביקורת, ייזום הגדלת השימוש במתקני ביה"ס, יכול לייצר ערך שירותי וכלכלי, לתושבי העיר ולביה"ס. 30. באחד מבתי הספר שנבדקו, נמצא כי: א. לא שולם מע"מ בגין עסקת אקראי (שימוש שוכר פרטי בחדר), בניגוד לתקנות מע"מ. ב. התעריף שנגבה מהשוכר נמוך מתעריף השמאות במחירון שכירות של העירייה. ג. שולמו על ידי מפעיל מזנון דמי שכירות נמוכים מהקבוע בחוזה, ללא אישור העירייה. ד. שיעור התקורה שנגבה בגין השכרת חדרים/אולמות, עמד על תעריף הגבוה פי 6 בהשוואה לקבוע בספר הנהלים העירוני. ה. נכון לשנת 2022, האוניברסיטה הפתוחה ביצעה שימוש בחדרי כיתות בית הספר, ללא חוזה בתוקף וללא אישור ביטוחי בתוקף.</p> <p>המלצת הביקורת: 31. על העירייה לבחון ייזום פעולה להגדלת שימוש במתקני בתי הספר על ידי גורמי חוץ מעבר לשעות הלימוד הפורמליות. 32. אין לבצע התקשרות לשימוש במתקני בית הספר על ידי גורם חוץ, מבלי ליידע על כך את מחלקת נכסים בעירייה. 33. אין לגבות ממפעיל המזנון תשלומים שאינם תואמים את הקבוע בחוזה. 34. בעת מתן שימוש במתקני בית הספר לגורמי חוץ דרך מחלקת נכסים יש להקפיד על קבלת אישור ביטוחי.</p>	
	טיפול בחובות	5.
<p>תגובת גזבר העירייה: "בוצע ריענון לכלל בתי הספר לעניין גביית חובות הורים." תגובת מנהלת בית ספר גורדון: "במקרה זה, המנהלנית והמזכירה פנו בטלפונים חוזרים להורים בעלי החוב, אך לצערי, לא כל השיחות תועדו. אחדד את הדגשים בעניין זה, למרות שראוי לציין שהמנהלנית אצלנו עשתה ועושה כל</p>	<p>35. בשני בתי ספר מתוך השלושה שנבדקו, לא נמצא תיעוד לכך שבתי הספר פנו להורים חייבים לצורך תזכורת בדבר הסדרת תשלום חובם. 36. לפני מספר שנים, היועמ"ש לעירייה גיבש נוסח של מכתב התראה בדבר "חוב תשלומי הורים". הביקורת תציין כי ככלל, נכון למועד עריכת הביקורת, לא נעשה שימוש בנוסח מכתב זה, ובתי הספר שנבדקו לא היו ערים לקיומו של מכתב זה.</p>	



<p>שביכולתה לגבייה מרבית וגם עפ"י דוח זה, התוצאות מדברות בעד עצמן." תגובת מנהלת תיכון אולפנית הראל: "הורים שלא הסדירו חוב נתעד את הנושא במסמך. חשוב לציין שלא ניתן לעכב תעודת בגרות גם במקרה של חוב."</p>	<p>המלצת הביקורת:</p> <p>37. על בתי הספר להקפיד על תיעוד של פניות והוצאת תזכורות לבעלי החוב.</p> <p>38. על העירייה להפיץ הנחייה רוחבית אל בתי הספר כיצד עליהם לפעול בעניין גביית חוב מול הורים, ובכלל זאת להחליט האם להטמיע שימוש בנוסח אחיד של מכתב פנייה אל ההורים לגבייה חוב (שערך בזמנו היועץ המשפטי לעירייה).</p>	
--	---	--



ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים

1. התקשרות עם ספקים ונותני שירותים

רקע כללי

1. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל והנהלים העירוניים (ספר הנהלים העירוני החל על בתי ספר ונוהל העירייה בנושא רכש והזמנות), מתווים הנחיות לאופן בחירת ספקים, קבלת הצעות מחיר, הכנת מפרט אחיד להשוואת הצעות בין ספקים ותיעודן.

2. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי קובעים כי:

"ניהול הרכש וההתקשרויות של בית הספר ייעשה בהתאם לספר הנהלים הרשומים ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות, ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים על ידי רשויות מקומיות והוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים."

"בית הספר יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות עצמאית עד תקרת הפטור ממכרז, בהתאם למטלת הרשאות רכש והתקשרות שתיקבע על ידי הרשות המקומית בהלימה לתקנות חובת המכרזים בשלטון המקומית ותנוסח בספר הנהלים הרשומים. בסכומים העולים על הפטור ממכרז יוכל בית הספר לבצע רכישות או לקבל שירות מוכינים שנבחרו במכרז באמצעות הרשות המקומית."

"בתי הספר יציגו לרשות המקומית ו/או לוועדה המלווה הבית-ספרית את הרכישות המרכזיות שבכוונתן לעשות טרם פתיחת שנת הלימודים. אם הרשות מזהה כי כמה בתי ספר מבקשים לרכוש את אותו מוצר בסכום העולה על הסכום המינימאלי למכרז פומבי/זוטא, תבצע הרשות מכרז פומבי/זוטא עבור בתי הספר."

3. נוהל "רכש והזמנות" של העירייה וספר הנהלים העירוני החל על בתי ספר בתחום הכספי, קובעים את אופן קבלת הצעות להזמנות טובין או עבודות בסכומים הפטורים מחובת מכרז. כאשר בתי הספר מתקשרים עם ספק מסויים, עליהם לפנות למספר מציעים לקבל הצעות מחיר, בכפוף לשווי ההתקשרות. ככלל, העירייה החילה על בתי הספר (יסודי ו/או על יסודי) את הדרישה לביצוע הליך תיחור עם ספקים – כלומר, פנייה לקבלת הצעות מחיר.



4. בהתאם לספר הנהלים החל על בתי ספר בתחום הכספי, "לפני כל רכישה של ציוד ושירותים, יש לבצע בדיקה אם קיים מכרז עירוני לאותו מוצר". בספר הנהלים נרשם כי רכש והצטיידות יהיו בהתאם לזכייני עיריית כפר סבא, בין היתר, בתחום ציוד משרדי וציוד לחינוך גופני.

5. ספר הנהלים החל על בתי ספר בתחום הכספי, מתייחס גם לרכישות/עבודות בסכומים מצטברים בשנת הלימודים. דהיינו, לדוגמא, אם בית הספר צופה כי היקף העבודה עם הספק במהלך שנת הלימודים יעלה על 5,000 ₪, אזי יש לקבל 3 הצעות מחיר. לפיכך, הביקורת בוצעה בחתך תקופתי של שנת לימודים בה נבחן היקף ההתקשרות של בית הספר עם ספק ספציפי.

6. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל קובע כי:

"בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש מפורטת (ידינית או ממוחשבת) הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה. לצורך תיעוד ההזמנה יש לשמור: העתק הזמנה וכן התכתבויות שקדמו להתקשרות, כגון הצעות מחיר, פרוטוקולים של ועדת רכש/מכרזים, הסכמים עם הספק וכדומה."

7. ספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי מגדיר את ביצוע הפעולות במסגרת התקשרות עם ספקים. להלן פירוט:

"יש להוציא לספק הנבחר טופס הזמנה/רכישה (רק על ידי הגורם המוסמך בבית הספר). בית הספר ידאג לתיעוד הזמנות שוטף של הרכישות."

"בית הספר יכין מפרט אחיד לתנאי תשלום אחידים כדי להשוות את ההצעות בצורה קצרה ויעילה."

8. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי מחייבים את בית הספר לעמוד בדרישות חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, ולהבטיח קיום של אישור ניהול ספרים בתוקף וניכוי מס בידי הספקים עמם הוא מתקשר באופן הבא:

"בית הספר ישמור כל תיעוד של הנהלת החשבונות של בית הספר, לרבות שוברי הוצאות, חשבוניות, ספחי המחאות ואישורי ספקים בדבר ניהול ספרים וניכוי מס במקור למשך הזמן הקבוע בחוק (בדרך כלל 7 שנים)."



9. ההנחיות מגדירות נהלי בקרה על ביצוע תשלומים לספקים:

הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל – "בעת קבלת הטובין/השירות יאשר מקבל הטובין/השירות את קבלתם לשיעור רצונו בחתימת ידו על גבי תעודת המשלוח/החשבונית שתתקבל מהספק... המאשר יוודא התאמה מלאה בין מפרט ההזמנה לבין השירות/הטובין שהתקבלו בפועל."

"עם קבלת החשבונית או הקבלה מהספק תוודא מזכירת בית הספר שיש התאמה מלאה בין ההזמנה המאושרת לבין החשבונית או הקבלה ותתעד כל אי-התאמה."

ספר הנהלים החל על בתי הספר בתחום הכספי - "כל חשבונית תאושר על ידי מקבל השירות ומנהל בית הספר..." "בעת קבלת הטובין, יש לדאוג לקבלת תעודת משלוח/חשבונית ומקבל הטובין יחתום בשמו המלא ותאריך... לאחר קבלת חשבונית מהספק יש להעביר את החשבונית לאישור הגורם שקיבל את המוצר/שירות ומנהל בית הספר"

"אין לבצע תשלום לספק ללא שובר תשלום וללא חשבונית מקור חתום ע"י מנהל ביה"ס... יש להעביר למנהל את החשבונית בצירוף ספח ההמחאה לצורך חתימה ואישור שליחת ההמחאה לספק"

10. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל מגדיר כי על התקשרות עם ספק לכלול את תנאי התשלום אשר יתועדו בכתב ומראש. חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017, קובע הנחיות להסדרת מועדי ביצוע תשלומים לספקים בעד ביצוע עבודתם. ככלל, החוק חל על כל המגזרים במשק, וקובע כי מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון.

ממצאים

1. הביקורת בחנה האם תהליכי ההתקשרות של בתי הספר עם ספקים ונותני שירות מתבצעים בהתאם לנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי.

הערה: תקופת הביקורת מתייחסת לשנת תשפ"א - תשפ"ב (2020-2021). מבירור עם מנהלת מחלקת כספים באגף חינוך, עולה כי החל משנת תשפ"ג, עם כניסת מערכת גפ"ן, עודכן בחלקו הליך הרכש וההתקשרות של בתי ספר עם ספקים. במסגרת כך, כפי שנמסר לביקורת, התקשרות עם ספקים לביצוע תוכניות חינוכיות מתבססת, בין היתר, על מאגר ספקים של משרד החינוך הרשום במערכת, המועבר לאישור העירייה. יובהר כי במסגרת ביקורת זו, לא נבחנה מערכת גפ"ן, והתקופה המבוקרת אינה כוללת את שנת תשפ"ג.



2. לגבי כל בית ספר שנבדק, הביקורת בדקה מדגמית האם בחירת הספק על ידי בתי הספר נעשתה בהתאם לכללי ההתקשרות הקבועים בספר הנהלים והאם נעשה בירור מחירים, במסגרתו התקבלו ממספר מציעים מספר הצעות המחיר הנדרש.

הביקורת מצאה כי ככלל, במסגרת בחירת ספק, לא נמצא תיעוד המצביע על כך שבתי הספר קיימו הליך של קבלת הצעות מחיר ממציעים פוטנציאליים (קבלת מספר הצעות המחיר הדרוש, ביחס לשווי ההתקשרות), בהתאם לקבוע בספח הכספי לחוזר מנכ"ל או לספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי. משיחות שערכה הביקורת עם בתי הספר, עולה כי בחלק מהמקרים, בית הספר כבר עובד עם חלק מהספקים on-going, ובמקרים אלו, לא נוהגים לבצע כל שנה מחדש נוהל פנייה לקבלת הצעות מחיר. להלן, הספקים שנבדקו וממצאי הבדיקה:

שם בית הספר	שם הספק ומהות השירות	סך הוצאה לשנת תשפ"א לפי מאזן בוחן (מס' חשבוניות)	מספר הצעות מחיר שנדרש לפי שווי ההתקשרות ²	מספר הצעות מחיר שהומצאו
גורדון	עיסא אמין שיפוצים (עבודות פרגולה ותיקונים)	52,925 ₪ (5) (שווי התקשרות חשבונית) הגבוה ביותר 29,250 ₪)	לפחות 3-4 הצעות בכתב	הומצאו שתי הצעות מחיר
גורדון	פלוס לגננת בע"מ (משרדיות וצידוד העשרה ויצירה)	24,115 ₪ (27) (שווי התקשרות חשבונית) הגבוה ביותר 4,472 ₪)	לפחות 2-4 הצעות בכתב	לא הומצאו הצעות מחיר
גורדון	ארגמן מתכת בע"מ (ריהוט משרדי)	21,852 ₪ (3) (שווי התקשרות חשבונית) הגבוה ביותר 19,980 ₪)	לפחות 2-4 הצעות בכתב	הומצאה הצעת מחיר אחת (הספק הזוכה)
גורדון	מימד קופי פתרונות דפוס דיגיטלי בע"מ (צילום ושכפול)	15,679 ₪ (9) (שווי התקשרות חשבונית) הגבוה ביותר 3,205 ₪)	לפחות 2-4 הצעות בכתב	לא הומצאו הצעות מספקים נוספים (הומצא רק חוזה עם הספק).

² מספר הצעות המחיר הרשום מבוסס על פרק בנושא רכש מספקים המופיע בספר הנהלים החל על בתי הספר בתחום הכספי או על נוהל העירייה בנושא "רכש והזמנות".



מספר הצעות מחיר שהומצאו	מספר הצעות מחיר שנדרש לפי שווי ההתקשרות ²	סך הוצאה לשנת תשפ"א לפי מאזן בוחן (מס' חשבוניות)	שם הספק ומהות השירות	שם בית הספר
לא הומצאו הצעות מחיר	לפחות 2-4 הצעות בכתב	21,142 ₪ (17 חשבוניות)	גרזון איתן (צילום ושכפול)	אולפנית הראל
לא הומצאו הצעות מחיר	לפחות 2-4 הצעות בכתב	10,345 ₪ (22 חשבוניות)	א.מ. שיוק (שירותי ניקיון)	אולפנית הראל
הומצאה הצעת מחיר אחת	תיחור סגור, פרוטוקול פתיחת הצעות או מכרז	135,227 ₪	אגד תיור ונופש (שירותי טיולים)	חטיבת רמון
הומצאו שלוש הצעות מחיר – נמצא תקין	לפחות 2-4 הצעות בכתב	חוזה בסך 45,045 ₪	ליפיצקי פולישון הפקות (אירועים)	חטיבת רמון
הצעה אחת – של הספק הזוכה	לפחות 2-4 הצעות בכתב	13,350 ₪	טוטל גרפיקס, (הפקת ספר מחזור)	חטיבת רמון

3. בהתאם למסמכים שהועברו לידי הביקורת, עולה כי במסגרת הליך התקשרויות עם הספקים שנבדקו (כמפורט בטבלה לעיל), לא נעשה שימוש במפרט אחיד להשוואת הצעות בין מציעים שונים. דרישה זו צוינה בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל ובהנחיות ספר הנהלים העירוני החל על בתי הספר בתחום הכספי. הביקורת תציין כי שימוש בטופס סטנדרטי לשם השוואת הצעות מחיר עם מציעים ובחירת ספק זוכה, עשוי לייעל ולהסדיר את הליך בחירת הספק.

4. בבירור שנערך עם בתי הספר שנבדקו, ומבדיקה מדגמית של התקשרויות, עולה כי ככלל, במסגרת התקשרות של בתי ספר עם ספקים ונותני שירות, לא נעשתה על ידי בתי הספר בחינת היתכנות לשימוש במכרזי העירייה לשם בחינת התקשרות עם זכייני עירייה לטובת רכש עבור בתי הספר והאם התקשרות כאמור יכולה לתת יתרון.

5. ל-3 התקשרויות, לא נמצאה הזמנת עבודה/חוזה מאושר בחתימת מורשה מטעם בית הספר, המסדיר פורמלית את תנאי ההתקשרות עם הספק (מחיר, תנאי אספקה, תנאי תשלום וכיו"ב). זאת, שלא בהתאם להנחיות הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי הספר.



6. הביקורת בחנה מדגמית את האסמכתאות המבססות לביצוע התשלום והאם החשבון אושר בהתאם להנחיות הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר.

6.1 חשבוניות: לא הופיעו על גבי החשבוניות עצמן, או בתיעוד נלווה, חתימות של בעל התפקיד שקיבל את הטובין/שירות לצורך אישור כי קיימת התאמה בין הטובין/שירות שהתקבל בפועל לבין זה שהוזמן. דרישה לחתימה כאמור, נקבעה בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל ובספר הנהלים בתחום הכספי החל על בתי ספר.

6.2 העתקי המחאות: ההמחאות לתשלום לספק נחתמו בחתימת מורשי החתימה, בהתאם למסמך זכויות החתימה של בתי הספר (מנהל בית הספר והמנהלנית). **נמצא תקין**.

להלן, פירוט החשבוניות שלא נמצא על גביהן חתימת נציג בית הספר (מקבל הטובין/העבודה) לצורך אישור החשבונית ובדיקת התאמה לדרישת הרכש שהוזמנה.

שם בית הספר	שם ספק	מס' חשבונית	סכום ב-₪
חטיבת רמון	טוטל גרפיקס	8495	4,789
חטיבת רמון	אגד היסעים בע"מ	8509369	19,800
חטיבת רמון	אגד היסעים בע"מ	8509541	53,283
אולפנית הראל	איתן גרזון בע"מ	8011 (*)	986
אולפנית הראל	א.מ. שיווק	16452 (*)	1,152
אולפנית הראל	שיקום חינוך רגשי	40470 (*)	1,160
גורדון	עיסא אמין שיפוצים	0144	4,680
גורדון	פלוס לגננת בע"מ	1235469	4,472
גורדון	ארגמן מתכת בע"מ	112017 (*)	19,980

(*) הומצא לביקורת העתק המחאה, ונמצאה חתימת מורשי חתימה על גבי ההמחאה.

7. הביקורת בחנה האם לספקים עמם התקשר בית הספר, קיים אישור ניהול ספרים ואישור ניכוי מס לצורך בחינת עמידה בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976. במסגרת כך, הביקורת פנתה לקבל מבתי הספר את האישורים האלה. ב-4 מקרים, אישורי ניכוי מס במקור וניהול ספרים של הספק בגין תקופת ההתקשרות עמו לא היו מתועדים



בבתי הספר, זאת, שלא בהתאם לנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, ולספר הנהלים העירוני החל על בתי ספר בתחום הכספי, לפיהם יש לתעד אישורים אלו. להלן הפירוט:

שם בית הספר	שם ספק	בדיקת אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור
גורדון	עיסא אמין שיפוצים	✓
גורדון	פלוס לגנת בע"מ	✓
גורדון	ארגמן מתכת בע"מ	✓
גורדון	מימד קופי פתרונות דפוס דיגיטלי בע"מ	✓ (האישור לא תועד בביה"ס, והועבר לביקורת באמצעות הספק עצמו, באופן ישיר)
אולפנית הראל	איתן גרזון בע"מ	(הערת הביקורת)
אולפנית הראל	א.מ. שיווק	(הערת הביקורת)
אולפנית הראל	שיקום חינוך רגשי	(הערת הביקורת)
חטיבת רמון	טוטל גרפיקס	✓
חטיבת רמון	אגד היסעים בע"מ	✓
חטיבת רמון	ליסצקי פולישוק הפקות	✓

הערת הביקורת: בבדיקת הביקורת באתר של רשות המיסים, נמצא כי לספקים אלו קיים אישור ניכוי מס במקור וניהול ספרים לשנת 2022. עם זאת, בפניית הביקורת אל בית הספר לקבלת אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים, במקרים הנ"ל, לא נמצא תיעוד של האישורים הנ"ל לתקופת מתן השירות במקור (תשפ"א). בהיעדר המצאת אישורים אלו, הביקורת לא יכלה לבדוק שבית הספר אולפנית הראל מוודא את קיומם בזמן תקופת השירות לצורך ביצוע תשלום לספק.

8. הביקורת בחנה את מוסר התשלומים של בית הספר לספקיו. נבחן מספר ימי התשלום שבוצע לספקים, החל ממועד הנפקת/המצאת החשבונית וכלה בתשלום החשבון. מהבדיקה עולה מוסר תשלומים תקין ויעיל: ב-10 מתוך 12 החשבונות שנבדקו, נמצא כי התשלום לספק בוצע תוך כ-30 יום לכל היותר מיום הנפקת החשבון. בשני מקרים נוספים, נמצא פיגור של כ-4 חודשים במועד תשלום החשבון לספק.



להלן, פירוט מועדי התשלומים לספקים, בהתאם לבדיקת הביקורת:

שם בית הספר	שם הספק	מספר חשבונית	תאריך הנפקת/ המצאת חשבון ספק	תאריך תשלום	מספר ימי אשראי בפועל	ציון תנאי תשלום לספק	פיגור בתשלום ³
גורדון	להנהיג מבפנים	50019	27/02/22	12/06/22	105	לא צוין	60 ימים (ראו הערת הביקורת)
גורדון	עיסא אמין שיפוצים	144	03/03/21	04/03/21	1	לא צוין	אין פיגור
גורדון	פלוס לגנת בע"מ	1235469	31/01/21	04/03/21	32	לא צוין	אין פיגור
גורדון	ארגמן מתכת בע"מ	112017	07/06/21	14/06/21	7	לא צוין	אין פיגור
גורדון	מימד קופי פתרונות דפוס דיגיטלי בע"מ	46087	12/04/21	09/05/21	27	תוך 30 ימים	אין פיגור
אולפנית הראל	איתן גרזון בע"מ	8011 8012	31/7/2021	17/8/2021	17	לא צוין	אין פיגור
אולפנית הראל	א.מ. שיווק	16452	29/6/2021	1/7/2021	2	לא צוין	אין פיגור
אולפנית הראל	שיקום חינוך רגשי	40470	6/6/2021	20/6/2021	14	לא צוין	אין פיגור
חטיבת רמון	עמותת רקפת	90775	12/12/2021	26/4/2022	126	לא צוין	81 ימים (ראו הערת הביקורת)
חטיבת רמון	טוטל גרפיקס	8495	24/12/2020	27/12/2020	3	עם המוצר	אין פיגור
חטיבת רמון	טוטל גרפיקס	8497	6/6/2021	7/6/2021	1	עם המוצר	אין פיגור
חטיבת רמון	אגד תיור ונופש	8509369 8509440	17/6/2021 20/6/2021	29/6/2022	9-12	תוך 7 ימים מיום החשבון	אין פיגור

הערת הביקורת - לביקורת נמסר מבתי הספר כי שני מקרים אלה, מתייחסים לפרויקטים חינוכיים המתקצבים על ידי משרד החינוך, וכי הכספים בגין פרויקטים אלו הועברו לבתי

³ לנוכח העובדה שלא צוינו תנאי תשלום, בדיקת הביקורת את תנאי התשלום נעשתה לפי ההנחה בחוק מוסר תשלומים (תוך 45 יום מיום המצאת החשבון).



- ספר בפיגור ניכר ביחס למועד ביצוע הפרויקט על ידי הספקים. פער בתזרים מזומנים כאמור לעיל, אין בו בכדי להצדיק פגיעה במוסר תשלומים לספקים.
9. כמפורט בטבלה לעיל, ב-8 מקרים, לא נמצא תיעוד לתנאי התשלום לספקים. זאת, בניגוד לקבוע בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, הקובע כי התקשרות עם ספק תכלול את תנאי התשלום אשר יתועדו בכתב ומראש.
10. בית הספר גורדון - בשנת תשפ"א מנהלת בית הספר⁴ ביצעה 11 הוצאות בסך של 8,818 ₪ מכספה הפרטי עבור בית הספר, והכספים הושבו לה בכפוף להמצאת קבלה. לדוגמא: רכישה של מוצרי חשמל לבית הספר בסך 2,891 ₪ וציוד לסדנת יוגה בסך 1,423 ₪. הביקורת מציינת כי רכש באופן פרטי, גם אם מבוצע על ידי מנהלת בית הספר, מהווה מנגנון עוקף רכש בדרך המקובלת, בניגוד לנהלים, המצריך הליך של בחירת ספק וקבלת הצעות מחיר, קבלת הזמנה עם תנאי האספקה, בדיקת אישורי הספק, חתימה של מורשה חתימה נוסף על תשלום וכיו"ב.

המלצות

- יש להקפיד על ביצוע התקשרויות עם ספקים בהתאם להנחיות משרד החינוך והעירייה.
- על בתי הספר להקפיד על קיום טופס הזמנה או חוזה עם הספק מולו נעשית התקשרות, תתומה על ידי מנהל בית הספר. במסגרת כך, יוסדרו בכתב תנאי ההתקשרות עם ספק, ובכלל זאת תנאי אספקה, מחיר, תנאי תשלום וכיו"ב.
- על בתי הספר להקפיד על תיעוד במקור של אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור של הספק.
- על בתי הספר להקפיד על אישור חשבוניות המוגשות על ידי ספקים, בחתימת גורם מוסמך (מנהל ביה"ס, מקבל השירות/טובין).
- בכפוף לעדכון תהליכים הנובע מהטמעת מערכת גפן, ולהנחיות העירייה, במסגרת התקשרות עם ספקים, על בתי הספר להקפיד על קבלת הצעת מחיר ממספר מציעים.
- בית ספר גורדון ובכלל-אין לבצע רכש עבור ביה"ס באמצעי תשלום פרטי של עובדי בית הספר, ובכלל זאת מנהל בית הספר. יש להקפיד על ביצוע רכש בדרך המקובלת.

⁴ בתקופה המבוקרת



תגובת המבוקרים:

תגובת גזבר העירייה:

תגובה לממצא בדבר היעדר קיום הצעות מחיר מספקים (סעיף 2): "המלצה מקובלת חלקית. כיום מערך הספקים מנוהל בעיקרו דרך מערכת הגפן ובאמצעות מאגר הספקים המאושרים ע"י משרד החינוך. כמו כן יבוצע ריענון התקשרות עם ספקים שלא באמצעות מערכת הגפן."

תגובה לממצא בדבר היעדר תיעוד לאישורי ספקים ואי קיום חתימת גורם מורשה לאישור על קבלת השירות (סעיפים 6 ו-7): "המלצת הביקורת מקובלת. יבוצע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה."

תגובת מנהלת בית הספר גורדון:

תגובה לממצא בדבר היעדר קיום הצעות מחיר מספקים (סעיף 2 לעיל): "ראשית, יובהר כי הדוח נוגע בתקופת עריכת הביקורת (2022) למנהל קודם ולגבי התקופה המבוקרת (2020-2021) למנהלת שכיהנה לפניו. בהחלט יכול להיות שבתקופת הבקרה, למרות שגם אז היו נהוגות הצעות מחיר, הן לא היו מספיקות. יכולה להעיד על עצמי כמנהלת חדשה בביה"ס שכיום הנושא מוקפד יותר. לגבי ההמלצות אחדד אותן מול הגורמים הרלוונטיים."

תגובה לממצא בדבר היעדר תיעוד לאישורי ספקים ואי קיום חתימת גורם מורשה לאישור על קבלת השירות (סעיפים 6 ו-7): "כמנהלת חדשה, אני לוקחת לתשומת ליבי את הדברים שעלו בביקורת ובאלה הדורשים חידוד נהלים, כמו למשל ההקפדה על אישורי פרטי ספק וחתימת על קבלת טובין לכססופקו והגישו לבית הספר."

תגובה לממצא בדבר ביצוע רכש באמצעי תשלום פרטי (סעיף 10): "עפ"י הידוע לי, בתקופת הדוח, מנהלת בית הספר נאלצה לרכוש דברים בכרטיס אשראי אישי מהטעם שספקים לא קיבלו שיקים. הפתרון שאני אימצתי כמנהלת חדשה בנושא הוא להעדיף שלא לעבוד עם ספקים שאינם מתאימים את עצמם לתנאי התשלום בהמחאות ו / או בהעברה ישירות לחשבון הספק, שהם מבחינתנו קלים יותר למעקב."

תגובת מנהל בית הספר רמון:

תגובה לממצא בדבר היעדר קיום הצעות מחיר מספקים (סעיף 2 לעיל):



א. "הצעות מחיר בדו"ח, מתוארים ספקים "אגד" ו-"פולישוק" ככאלה שלא התקיים מכרז לגביהם. בפועל כמובן שקיימנו (בידי הצעות מחיר מאותה העת המעידות על כך), כולן יקרות יותר ולכן הנ"ל נבחרו. לא העברנו אותן להנהלת החשבונות מתם לב, נוהל זה תוקן לאלתר."

התייחסות הביקורת לתגובה לגבי ההתקשרות עם הספק "אגד תיור ונופש" לקבלת שירותי הסעות טיולים: הועברה לידי הביקורת הצעת מחיר אחת בלבד.

ב. "לגבי טוטל גרפיקס אין לי הצעות מחיר נגדיות למעט העובדה כי זאת הצעת המחיר המוזלת באופן מובהק מול כל ספק ספרי מחזור אחר, אך לקחנו לתשומת ליבנו וטופל לאלתר."

תגובת תיכון אולפנית הראל:

תגובה לממצא בדבר היעדר תיעוד אישורי ניכוי מס (סעיף 7): "פנינו לשלושת הספקים שצוינו לעיל ובקשנו אישור ניכוי מס במקור שקיים ברשותם (נציין שלכל שאר הספקים יש ברשותנו את האישורים הנדרשים)."

2. ניהול קופות

רקע כללי

1. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים בתחום הכספי החל על בתי ספר קובעים הנחיות בדבר טיפול בגביית כספים על ידי בית הספר, ובכלל זאת שמירה בכספת, התאמות קופה והפקדה בבנק.

2. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל קובע כי:

"קופת בית הספר תישמר בכספת המעוגנת לקיר ובתוך ארון נעול... המחאות יופקדו תוך 3 ימים מיום קבלתן... אין לצבור מזומנים בקופת ביה"ס. תשלום במזומן יופקד באותו היום בבנק (ככל שאפשרי)."

3. ספר הנהלים בתחום הכספי החל על בתי ספר קובע בעניין שמירת כספים בקופה ומועדי הפקדת הכספים בבנק:

"שמירת הכספים ממועד הגבייה ועד מועד ההפקדה, הכספים חייבים להיות שמורים בכספת נעולה."

"אין להלין כספים בבית הספר... "כל התקבולים יועברו ללא השהייה בבית הספר לחשבון הבנק, בהתאם למועד הפירעון... "כספים הנגבים עבור בית הספר, יועברו לידי הבנק עד 3 ימי עבודה."



"פנקס המחאות של בית הספר ימצא דרך קבע בכספת."

"לגבי תקבולים בקופה (מזומנים והמחאות שמועד פירעונן הגיע): "סכום העולה על 2,000 ₪ יופקד בבנק בתוך יום אחד. סכום הנמוך מ-2,000 ₪ יופקד בתוך שלושה ימים."

4. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל קובע בעניין התאמת המחאות בקופה כי:

"יש לערוך פעם בחודש התאמה של ההמחאות הדחיות, ההתאמה תבצע על ידי הפקת דוח המחאות דחיות ותשווה למצאי ההמחאות בכספת."

ניהול קופות קטנות

5. ספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר קובע:

"מחזור הקופה הקטנה לא יעלה על סך של 500 ₪, 6 פעמים בשנה, סה"כ 3,000 ₪ בשנה." ... "כספי הקופה הקטנה ישמשו להוצאות בסכומים של עד 200 ₪, כגון: נסיעות, בדק בית, שליחויות וכיו"ב." ... "יש להכין דוחות התאמת קופה בעת סיום הפקדת הכספים או חידוש המחזור בקופה (כולל חתימת המנהל על גבי הדוח)."

6. בכל סוף חודש, תיערך ספירת קופה ראשית וקופה קטנה על ידי מנהל בית הספר והמזכירה על גבי טופס ספירת קופה. הטופס יחתם על ידי הסופרים. קופת בית הספר נתונה לביקורת.

ממצאים

1. הביקורת בחנה את נהלי שמירת ואחזקת מסמכים כספיים בבתי הספר, את מועדי הפקדת ההמחאות בבנק, וכן את ניהול הקופה הקטנה.
2. הביקורת מצאה כי אופן השמירה הפיזית של הכספים מתבצע בהתאם להנחיות הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל וספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר.



להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

נושא הבדיקה	ממצאי הביקורת - גורדון	ממצאי הביקורת - אולפנית הראל	ממצאי הביקורת - רמון
אופן שמירת כספים ומסמכים כספיים בכספת	כספת מקובעת לרצפה במשרדה של מנהלנית בית הספר.	כספת מקובעת לרצפה במשרדה של מנהלנית בית הספר.	כספת מקובעת לרצפה במשרדה של מנהלנית בית הספר.
מסמכים כספיים הנשמרים בכספת בהתאם לתצפית בעין	המחאות ופנקסי המחאות.	המחאות, פנקסי המחאות וקופת מזומנים (ק"ק).	המחאות, פנקסי המחאות וקופת מזומנים (ק"ק).
קוד הפתיחה והמפתח לכספת	הגישה לכספת מוגנת באמצעות קוד. מהמנהלנית נמסר לביקורת כי קוד הכניסה לכספת ידוע לה ולמנהל בית הספר בלבד.	פתיחת הכספת מתבצעת באמצעות מפתח. מהמנהלנית נמסר כי המפתח לכספת מצוי ברשותה בלבד.	פתיחת הכספת מתבצעת באמצעות קוד. מהמנהלנית נמסר כי הקוד לכספת מצוי ברשותה בלבד.
נוהל חודשי של התאמת המחאות דחויית בין המערכת לבין הקופה	לא מבוצע.	לא מבוצע.	לא מבוצע.

3. הביקורת בדקה האם הכספים (המחאות/מזומנים) מופקדים במועד הדרוש, ללא הלנה. לשם כך, הביקורת בחנה את מועדי הפקדת ההמחאות בבנק, ביחס למועד הפירעון. בנוסף, בתאריכים 8/5/2022 ; 31/5/2022, הביקורת בדקה המחאות קיימות פיזית בכספות בתי הספר, כדי לבדוק שלא חלף פרק זמן משמעותי ממועד הפירעון. בבדיקת 11 המחאות שאוחסנו בכספות (נכון למועד בדיקת הביקורת) או שהופקדו בבנק, נמצא כי לא היה עיכוב או הלנה במועד הפקדת ההמחאות, ביחס למועד הפירעון הנקוב על ההמחאה, קרי, פרק הזמן שחלף ממועד ההמחאה עד למועד הפקדתה בבנק היה לכל היותר עד 10 ימים. לפירוט ההמחאות שנבדקו, ראו נספח א'.



4. הביקורת בחנה את הפעילות הכספית בקופה הקטנה והאם בתי הספר עומדים בהנחיות ספר הנהלים בתחום הכספי החל על בתי ספר המתייחס לנושא ניהול קופה קטנה. להלן, בתי הספר שמבצעים או שאינם מבצעים שימוש בקופה קטנה:

שימוש בקופה קטנה	בית הספר
√	חטיבת ביניים רמון
√	אולפנית הראל
X	יסודי גורדון

אולפנית הראל וחטיבת רמון:

5. הביקורת ערכה בבתי הספר רמון ואולפנית הראל, ספירת קופה קטנה לבחינת התאמה בין דמי מחזור הרשומים במערכת לבין קבלות ומזומנים קיימים בקופה. הביקורת מצאה התאמה מלאה. להלן הפירוט:

הערה	רישום במערכת	פיסית	ספירה	תאריך	בית הספר
נמצא כי סך הקבלות ויתרת המזומנים שנספרו, תואמים לרישומי דמי מחזור והוצאות קופה קטנה הרשומות במערכת הכספית.	546.1 ₪	275.4 ₪	270.7 ₪	22/6/2022	חטיבת רמון
	834.3 ₪	687.3 ₪	147 ₪	31/5/2022	אולפנית הראל

הערת הביקורת: לפי ספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר, יש לבצע נוהל ספירת קופה קטנה אחת לחודש. מבירור עם מנהלניות בתי הספר רמון והראל עולה כי נוהל תקופתי זה לא מתבצע.



6. הביקורת מצאה כי ההיקף הכספי השנתי (במצטבר) של הקופות הקטנות ותקרת דמי מחזור של קופה קטנה בודדת, היו גבוהות מהתקרה המירבית הקבועה בספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר.

להלן, פירוט (הנתונים מתייחסים לשנת תשפ"א):

אולפנית הראל

נושא	ספר הנהלים העירוני	ממצאי הביקורת	הערת ביקורת
היקף כספי שנתי של הקופות הקטנות	3,000 ₪	3,900 ₪	בשנת תשפ"א, היו חמש קופות קטנות בהיקף מצטבר של 3,900 ₪ - חריגה של 900 ₪ בהיקף הכספי השנתי המצטבר של הקופות הקטנות המותר.
תקרת דמי מחזור של קופה קטנה	500 ₪	800 ₪	תקרת דמי מחזור קופה קטנה בודדת הייתה 800 ₪ - חריגה של 300 ₪ לעומת התקרה הקבועה המותרת.
תקרת הוצאה בודדת בקופה קטנה	200 ₪	200 ₪	תקין – תקרת הוצאה בודדת בפועל לא עברה את הסכום המירבי המותר להוצאה בודדת (200 ₪).
מהות ההוצאות בקופות	"נסיעות, דואר, בדק בית, שליחויות וכד"	כיבוד, שליחויות ונסיעות.	תקין – מהות ההוצאות בפועל בקופות הקטנות הייתה תואמת לסוגי ההוצאות המותרות בקופה קטנה שנקבעו בספר הנהלים העירוני. הביקורת תציין כי אמנם בספר הנהלים הוצאות 'כיבוד' לא הופיעו ברשימת הוצאות שניתן לבצע בקופה קטנה, אולם בפרקטיקה הנהוגה, מקובל להכיר בהוצאות אלו במסגרת קופה קטנה.





חטיבת רמון

נושא	ספר הנהלים	ממצאי הביקורת	הערת ביקורת
היקף כספי שנתי של הקופות הקטנות	3,000 ₪	3,500 ₪	בשנת תשפ"א, היו חמש קופות קטנות בהיקף מצטבר של 3,500 ₪ - חריגה של 500 ₪ בהיקף הכספי השנתי המצטבר של הקופות הקטנות המותר.
תקרת דמי מחזור של קופה קטנה	500 ₪	992 ₪	תקרת דמי מחזור קופה קטנה בודדת הייתה 992 ₪ - חריגה של 442 ₪ לעומת התקרה הקבועה המותרת.
תקרת הוצאה בודדת בקופה קטנה	200 ₪	188 ₪	תקין - תקרת הוצאה בודדת בפועל לא עברה את הסכום המירבי להוצאה בודדת המותר (200 ₪).
מהות ההוצאות בקופות	"נסיעות, דואר, בדק בית, שליחויות וכד"	כיבודים, ושליחויות	תקין - מהות ההוצאות בפועל בקופות הקטנות הייתה תואמת לסוגי ההוצאות המותרות בקופה קטנה שנקבעו בספר הנהלים העירוני. הביקורת תציין כי אמנם בספר הנהלים הוצאות 'כיבוד' לא הופיעו ברשימת הוצאות שניתן לבצע בקופה קטנה, אולם בפרקטיקה הנהוגה, מקובל להכיר בהוצאות אלו במסגרת קופה קטנה.

7. בית ספר גורדון: כאמור לעיל, אין שימוש על ידי בית הספר בקופה קטנה. קיים בבית הספר נוהג שבו גורמים בבית הספר מבצעים רכישות עבור בית הספר מכספם הפרטי ובית הספר משיב להם את הכספים, בכפוף להמצאת חשבונית מס/קבלה. ממנהלנית בית הספר נמסר כי קיימים בתי עסק שאינם מקבלים המחאות, ובית הספר נאלץ לבצע הוצאות בשיטה זו.



להלן, מס' דוגמאות:

מהות הרכש	סכום (תאריך)	תפקיד הרוכש לפי קבלה
כיבוד	328 ₪ (15/9/2020)	מנהלת בית הספר
כיבוד	338 ₪ (22/3/2021)	מנהלת בית הספר
ספרים (מתנה למורה שעזב)	49 ₪ (29/6/2021)	לא ידוע
כיבוד	21.9 ₪ (22/4/2021)	מנהלנית
כיבוד	32 ₪ (9/4/2021)	מורה

הערת הביקורת: נוהג הרכש המתואר לעיל, דומה במהותו להליך של ביצוע הוצאה באמצעות קופה קטנה – ביצוע הוצאה על ידי עובד בית הספר, והשבת הכספים אליו, בכפוף להמצאת קבלה. לנוכח העובדה שאין בבית הספר שימוש פורמלי בקופה קטנה, לא מבוצע יישום ומעקב של נהלי קופה קטנה, ובכלל זאת הכנת דיווחי קופה קטנה, בחינת היקף מחזור קופה קטנה חד פעמי ושנתי (מצטבר) והגבלה על תקרת הוצאה בודדת בקופה קטנה בהתאם להנחיות העירייה לגבי שימוש בקופה קטנה.

המלצות

1. על בתי הספר להקפיד על ביצוע נוהל חודשי, במסגרתו תבוצע בדיקת התאמה בין תכולת הכספת פיזית (לרבות המחאות דחויות) לבין הרישומים במערכת הכספית.
2. על בתי הספר להקפיד על תקרת דמי מחזור לקופה קטנה ועל תקרת הוצאה מירבית באמצעות קופה קטנה, בכפוף להנחיות העירייה.
3. על בתי הספר לבצע מעת לעת ספירות של הקופה הקטנה והתאמתם לרישומים.
4. על בית ספר גורדון להתחיל לבצע שימוש בקופה קטנה, תוך עמידה בנהלים הנובעים מכך.

תגובת המבוקרים:

תגובת גזבר העירייה:

"ביצוע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה."

תגובת מנהלת בית הספר גורדון:

"באותה תקופה היה נהוג בבית ספרנו שלא לקיים קופה קטנה. אבדוק לגבי התחלת שימוש בקופה קטנה עם סכום מוגבל, אם כי אני רוצה לסייג ולומר, שאני עדיין חושבת



שזה עלול להיות מקור לבלבולים וטעויות, ומה גם מטרד למנהלנית להוצאת כספים מזמנים. לכן, מעדיפה פחות את הפתרון הזה. עם זאת, ברורה לי הביקורת על עניין החזר למורים אל מול קבלות שהביאו על הוצאה. חשוב לציין כי ישנם לעיתים מקרים באמת חריגים, שבהם אין פתרון אחר."

תגובת מנהלת תיכון אולפנית הראל:

"קיימנו ריענון נהלים בנושא".

תגובת מנהל בית הספר רמון:

"לגבי חריגה של קופה קטנה ב- 500 ש"ח לדברי מנהלת החשבונות היה פער עד שהרשות הוציאה את הנוהל של הקטנת קופה קטנה וזה יצא רק חודשיים אחרי תחילת שנה. לגבי אי ביצוע ספירה חודשית של קופה קטנה כנדרש - יתכן וזה תוצאה של קוצר הזמן שכן מנהלת החשבונות מועסקת בחלקיות משרה."

3. ניהול חשבונות בנק

רקע כללי

1. התאמות בנק:

בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל משרד החינוך עוגנו הנחיות על ביצוע התאמות בנק, כלהלן:

"בכל סוף חודש יופק דוח התאמת בנק, אליו יצורף דף בנק רלוונטי. ... פעם בחודש תחבצע התאמת הבנק, ורשימת הסעיפים הפתוחים תועבר למנהל בית הספר לעיון."

בספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר קבוע, בין היתר: "התאמת בנק תיערך אחת לשבועיים. יש להקפיד להקליד את דפי הבנק באופן שוטף. יש לוודא שיתרת חשבון הבנק במערכת הכספים זהה ליתרה הרשומה בדף הבנק. יש להחתים את מנהל בית הספר על גבי דוח התאמת הבנק ולהטביע את חותמת בית הספר."

עמלות

2. הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל קובע כי:

"בית הספר יקבל מהבנק תעריפי עמלות מוסכמים שיהיו מותאמים לסיכום הרשות עם הבנק."



"עמלות בנק ועמלות אשראי: הוצאות בגין תשלומים לבנק על עמלות ובגין תשלומים לחברות סליקת אשראי, הן עבור חשבון הניהול העצמי של בית הספר והן עבור חשבון ההורים של בית הספר. יש להסדיר מראש ובכתב את התשלומים לבנק על עמלות."

"עמלות בנק בגין החזרת המחאה או הוראת קבע יחולו על הגורם המשלם."

"עמלות הבנק, האשראי והוראות הקבע של חשבון ההורים, כמו גם עמלות הבנק והאשראי של חשבון הניהול העצמי, הם באחריות ובמימון של הרשות המקומית ויתוקצבו במסגרת סל התלמיד. אין לגבות עבור עמלות בנק ואשראי מההורים."

3. בית הספר רשאי לגבות באמצעות כרטיסי אשראי, בכפיפות להסדרת ההסכם עם חברות האשראי על ידי העירייה. אין באפשרות בית הספר לבצע הסדר פרטני עם חברות אשראי שלא אושר מראש על ידי העירייה.

ממצאים

1. הביקורת קיבלה את הדוחות הכספיים ואת דפי הבנק של בתי הספר, אשר צורפו לדוחות הכספיים לשנת תשפ"א. להלן, פירוט היתרות הכספיות בחשבונות "עובר ושב" של בתי הספר שנבדקו לסוף שנת תשפ"א:

בית הספר	היתרה הכספית (תאריך) "חשבון רשות"	היתרה הכספית (תאריך) "חשבון הורים"
חטיבת ביניים רמון – דפי בנק	111,703 ₪ (25/7/2021)	463,457 ₪ (25/7/2021)
חטיבת ביניים רמון - דוח כספי "יתרה כוללת"	92,390 ₪ (25/7/2021)	312,494 ₪ (25/7/2021)
יסודי גורדון – דפי בנק	8,863 ₪ (31/7/2021)	152,398 ₪ (31/7/2021)
יסודי גורדון – דוח כספי "יתרה כוללת"	18,075 ₪ (19/8/2021)	85,051 ₪ (19/8/2021)
אולפנית הראל – דפי בנק	6,247 ₪ (29/4/2021)	193,159 ₪ (19/4/2021)
אולפנית הראל - דוח כספי "יתרה כוללת"	6,058 ₪ (19/4/2021)	191,778 ₪ (26/4/2021)

הערת ביקורת: ככלל, מבירור עם מנהלת מחלקת כספים באגף החינוך בעירייה, עם יועצת חיצונית אשר מלווה חשבונאית את העירייה בפעילות הכספית מול בתי הספר, וכן עם בתי הספר, עולה כי יתרות כספיות בחשבון בנק של הורים לסוף שנה משקפות השאלת/רכש ספרים (ובמקרים מסוימים, זיכוי תשלומים להורים בגין פעילויות שלא בוצעו), וכי ניתן



להעביר משנה לשנה רק יתרות בגין השאלת ספרים. מגורמים אלו נמסר כי כנגד היתרות כאמור, צריך להופיע זיכוי בכרטיסי התלמידים (היתרות אמורות להיות מוחזרות להורים). ראה המלצת הביקורת בעניין זה.

2. הביקורת בחנה את נוהג התאמות הבנק בבתי הספר. מבירור עם מנהלניות בתי הספר, ובהתאם להתאמות בנק שנמסרו לביקורת לחודשים מאי ו/או יוני 2021, עולה כי התאמות בנק נערכות באופן שוטף - דו-חודשי או שבועי, וכי תדירות התאמות הבנק תואמת לתדירות התאמות הבנק הדרושה לפי ספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר. כמו כן, לא נמצאו הפרשים בין היתרות בבנק לבין היתרות בספרי בתי הספר. עוד עולה כי במסגרת הדוחות הכספיים המוגשים לעירייה על ידי בתי הספר, מצרפים את התאמות הבנק, כשהן מאושרות בחתימת מנהל בית הספר. עם זאת, לא מוקפד על תיעוד חתימות מנהלי בתי הספר על התאמות הבנק המתבצעות במהלך העבודה השוטף.

להלן, פירוט המקרים (מתייחס לחשבון הורים):

בית הספר	תאריך / תקופת התאמה	חתימת מנהל בית הספר לאישור ההתאמה
יסודי גורדון	9/5/2021	X
יסודי גורדון	26/5/2021	X
יסודי גורדון	30/7/2021	√
אולפנית הראל (רשות)	31/5/2021	√
אולפנית הראל (הורים)	13/6/2021	√
חטיבת ביניים רמון	מאי 2021	X
חטיבת ביניים רמון	25/7/2021	√

3. עמלות בנק: כאמור לעיל, לפי הנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, העירייה אמורה לסכם עם הבנק את תעריפי העמלות החלות על בתי הספר. להלן, פירוט עמלות הבנק ב-ש ששולמו על ידי בתי הספר בשנת תשפ"א, בהתאם לדוחות הכספיים לשנת תשפ"א:

שם חשבון	גורדון	אולפנית הראל	רמון
הורים	1,137 ₪	1,451 ₪	2,133 ₪
רשות	713 ₪	1,103 ₪	977 ₪
בנק	המזרחי, סניף מס' 647	המזרחי, סניף מס' 647	המזרחי, סניף מס' 647



חשבונות הבנק של שלושת בתי הספר מנוהלים בבנק המזרחי באותו סניף.

הביקורת בחנה את גובה העמלות המשולמות על ידי בתי הספר על סמך דפי בנק. מהביקורת עולה כי גובה העמלות משתנה בין בתי הספר. לדוגמא, נמצא כי בבתי הספר רמון ואולפנית הראל, עמלת הפקדת שיקים היא בסך 10.3 ₪, בעוד שעמלה זו בבית הספר גורדון היא בסך 2.57 ₪. לדעת הביקורת יש להגיע לסיכום רוחבי ואחיד לגבי הנחה בגובה העמלות, כך שסכומי העמלות יהיו מיטביים וזהים בכל בתי הספר בעיר. הביקורת תציין כי תעריפי העמלות של בתי הספר עם הבנקים, לא עברו הסדר כלשהו בין העירייה לבנק, כנדרש בחוזר מנכ"ל.

4. בית ספר רמון, עמלות המחאה חוזרת לא הושטו על הגורם המשלם – בניגוד לקבוע בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, בו נקבע כי עמלות בנק בגין המחאה חוזרת יחולו על הגורם המשלם. לפי דפי בנק של בית הספר רמון, נמצאו בשנת תשפ"א 10 המחאות חוזרות בחשבון בנק הורים וגובה העמלה בגין המחאה חוזרת הינו 19 ₪. מבדיקת הביקורת, נמצא כי עמלות אלו לא הושטו על הגורם המשלם.

5. עמלות סליקת כרטיסי אשראי: ככלל, מטעמי חיסכון בעמלות, מנהלי בתי הספר מחליטים האם לאפשר או שלא לאפשר גבייה מההורים באמצעות כרטיסי אשראי. להלן, פירוט גבייה בכרטיסי אשראי מהורים, לגבי בתי הספר שנבדקו:

בית הספר	גבייה מההורים באמצעות כרטיסי אשראי (לשנת תשפ"ב)
חטיבת ביניים רמון	√
יסודי גורדון	X
אולפנית הראל	X

בבירור עם מנהלת מחלקת כספים באגף החינוך בעירייה, נמסר כי העירייה הסדירה הרשאה מול חברות האשראי, חתומה על ידי מורשים בעירייה, לחיוב עמלות בשיעור זהה בגין סליקת כרטיסי אשראי של בתי הספר בעיר. זאת, בהתאם לנדרש בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, לפיו שיעור עמלות האשראי יסוכם בין העירייה לבתי הספר.



המלצות

1. על העירייה לבחון מול הבנקים הסדר עמלות בנק רוחבי ואחיד לגבי כל בתי הספר בעיר.
2. על מנהלי בתי הספר לאשר בחתימתם את התאמות הבנק באופן שוטף.
3. יש לחייב את הגורם המשלם, על עמלות בגין המחאות חוזרות.

תגובת המבוקרים:

תגובת גזבר העירייה:

תגובה על המלצה מס' 1: "נעשתה פנייה למספר בנקים לעניין עמלות מופחתות".
תגובה על המלצות מס' 2 ו-3: "יבוצע ריענון לכלל בתי הספר בנושא זה."

תגובת מנהלת בית ספר גורדון:

"מקבלת את ההמלצות בנוגע להתאמות בנקים, על אף שעפ"י נתוני הדוח עולה שדווקא נתוני העמלות של ביה"ס גורדון בתקופה המבוקרת, היו מיטביים יותר."

4. שימוש במתקני בתי הספר על ידי גורמי חוץ

רקע כללי

1. בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, מוזכר כי בית ספר בניהול עצמי יכול לתת לגופים שאינם מוסדות ציבוריים, רשות לשימוש במבנה בית הספר ובמתקניו, בכפוף להנחיות משרד החינוך, כלהלן:

"בית הספר יוכל לתת רשות לשימוש במבנה בית הספר ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בהתאם להוראות בחוזר מב/7, סעיף 231, בנושא "פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחה"צ והערב", בתנאי שנחתם הסכם שיהיו חתומים עליו הרשות המקומית והמשתמש ובאישור מנהל בית הספר, ועל הרשות לוודא כי ההתקשרות תיעשה על פי הוראות כל דין."

"... יוכל בית הספר ליוזם התקשרות להשכרת המתקנים באופן עצמאי (על פי נוהל הצעות מחיר או פטור, לפי הסכום), בתנאי שלאחר מכן ייחתם הסכם שיהיו חתומים עליו הרשות המקומית והמשתמש, בהתאם להוראות כל דין."



2. עוד נקבע בנספח זה בדבר "שימוש נוסף במתקני בית הספר" כי:

"בכל הסכם לשימוש במתקני בית הספר לאחר שעות הלימודים יועברו לכל הפחות 70% מהתמורה במסגרת ההסכם לחשבון הניהול העצמי של בית הספר. יתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמש לבתי ספר אחרים ו/או לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך המוניציפלי."

3. ספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר מעגן נוהל עבודה בין החברה העירונית לתרבות ופנאי לבין בתי הספר היסודיים. על פי ספר הנהלים, תפיסת ההפעלה של העירייה במבני בתי הספר בעיר משקפת תפיסה מקיימת למבני הציבור, שימוש רב תכליתי, באופן שיתקיימו בו מירב השימושים לטובת הציבור.

בנוהל השכרת חדרים ואולמות על ידי בתי הספר באמצעות החברה לתרבות ופנאי נקבע בין היתר: "שימוש במתקני בית הספר בשעות בהם בית הספר אינו פועל, על ידי גורמים חיצוניים או החברה לתרבות ופנאי יתבצע בתיאום בין החברה לבית הספר... ההתקשרות תתבצע באמצעות חוזה שכירות בין העירייה לבין הגורם המשתמש במתקן... עלות השימוש תתבצע על בסיס מבלת מעריפים עירוניים, הנהלת בית הספר תסכם את התמורה בסכום שלא יפחת מתעריפי השימוש. בית הספר יהיה אחראי להחמת המשתמש על החוזה...".

4. ספר הנהלים העירוני, בתחום הכספי, החל על בתי ספר, קובע בעניין גביית תקורה כי:

"החברה לתרבות ופנאי תגבה תקורה על 5% עבור ניהול ההתקשרות עם השוכר, ותעביר את יתרת תשלום המשתמש, לפקודת בית הספר...".

ממצאים

1. כאמור לעיל, הנחיות משרד החינוך מתירות שימוש נוסף במתקני בית הספר לאחר שעות הלימודים. הביקורת בחנה האם נעשה שימוש על ידי גורמי חוץ במתקני בתי ספר מחוץ לשעות בהן פועלת מערכת החינוך הפורמלית והחינוך המשלים.

2. בבתי הספר גורדון ואולפנית הראל, לא נעשה שימוש/השכרת מתקן או חדרים בבית הספר על ידי גורמי חוץ לצורך קיום פעילויות מעבר לשעות מערכת החינוך הפורמלית והחינוך המשלים (מלבד מתקני ספורט שבאחריות רשות הספורט). בחטיבת הביניים רמון, נעשה מעת לעת שימוש בחדרי בית הספר (פירוט בסעיף הבא).

מבירור עם בתי הספר ועם אגף חינוך בעירייה, לדעת הביקורת, מומלץ לבחון את הגדלת השימוש של גורמי חוץ במתקני בתי הספר בעיר מחוץ לשעות הלימוד הפורמליות (בעיקר



בבתי ספר על יסודיים), ובכלל זאת, הגדרת פעולות פוטנציאליות להגדלת השימוש כאמור, בשיתוף מלא של מחלקת נכסים.

3. להלן, מקורות הכנסה משימוש במתקני בית הספר חטיבת הביניים רמון, אשר נבדקו במסגרת ביקורת זו:

שם השוכר	סוג	תעריף	הערות
גליה הראל	שימוש פרטי בחדר יועצת בית הספר לצורך טיפול פרטני	200 ₪ לחודש	ראו הערות: א', ב', ג'
אפרים רג'ואן	דמי שכירות בגין הפעלת מזנון בבית הספר	3,800 ₪ לחודש	ראו הערה: ד'
האוניברסיטה הפתוחה	שימוש בחדרי בית הספר לבחינות גמר	160 ₪ לשימוש חד פעמי	ראו הערה: ה', ו', ז'

הערות הביקורת:

א. חיוב בתשלום מע"מ בגין עסקת אקראי⁵: לא שולם מע"מ בגין תשלומים של השוכרת "גליה הראל" על השימוש בחדרי בית הספר, בניגוד לתקנות מע"מ. התשלום של השוכר בוצע ישירות לבית הספר – לבית הספר אין מנגנון לביצוע דיווח ותשלום למשרדי מע"מ.

ב. התעריף שנגבה מהשוכרת נמוך מהתעריף לפי מחירון שכירות של העירייה - בהתאם ל-"טופס התחייבות לשימוש חד פעמי במבנה עירייה" שנחתם על ידי השוכרת "גליה הראל", התשלום של השוכרת עבור שימוש בחדר הינו 200 ₪ ל-4 שעות שימוש. כלומר, 50 ₪ לשעה. לעומת זאת, לפי מחירון שכירות של העירייה שהועבר ממחלקת נכסים, התעריף לשעה בגין שימוש בכיתה/חדר של בית הספר הינו 75 ₪ לשעה.

ג. הביקורת תציין כי שני הליקויים שצוינו בהערות א' ו-ב' לעיל נובעים מכך שהחתמת השוכר על התחייבות לשימוש בחדרים נעשתה מול בית הספר, מבלי שהובא לידיעת העירייה.

ד. תשלומי דמי שכירות נמוכים מהקבוע בחוזה - העירייה חתמה על חוזה עם הספק המפעיל "אפרים רג'ואן" להפעלת מזנון במתחם בית הספר רמון (מתוקף מרכז עירוני מס' 26/2021). בסעיף 9 לחוזה בדבר "דמי שכירות" נקבע:

"בגין שימוש במזנון לפי הסכם זה, ישלם המפעיל דמי שכירות ביחס לכל מזנון בו זכה בסך של: מזנון חטיבת הביניים רמון – סך של 3,800 ₪ לחודש." ... "למען הסר ספק, יודגש כי דמי השימוש

⁵ תקנות מס ערך מוסף, קובעות לגבי עסקאות אקראי (מכר מקרקעין בידי גוף שאינו עוסק במכירת מקרקעין) כי במכירת מקרקעין, לרבות השכרתו, למעט השכרה למגורים, שהיא עסקת אקראי בידי מי שאינו עוסק, מלכ"ר או מוסד כספי, יהיה הקונה חייב בתשלום מס.



והתשלום ישולמו במלואם במשך כל תקופת ההסכם, לרבות תקופות בהם מתקיימים טיולים, בחינות, חגים ושבתות עד 3 ימים."

הביקורת מצאה כי בגין החודשים אוקטובר 2021 וינואר 2022, המפעיל שילם דמי שכירות מופחתים, בניגוד לקבוע בחוזה, וללא קבלת אישור לכך מגורם מוסמך בעירייה. לפי תכתובת מייל ממנהלנית בית הספר לסגנית מנהל מחלקת נכסים בעירייה מיום 12/1/2022, הסיבה להפחתת התשלום בגין חודש אוקטובר 2021 היא שמדובר בתקופת החגים, שלא בהתאם לחוזה בו נרשם כי דמי השימוש ישולמו במלואם גם בתקופת החגים. הסיבה להפחתת התשלום לגבי חודש ינואר 2022 היא שתלמידי בית הספר היו בבידוד בחודש זה.

חודש	הסכום שצריך לשלם	הסכום ששולם בפועל
אוקטובר 2021	₪ 3,800	₪ 2,500
ינואר 2022	₪ 3,800	₪ 1,900

ה. שיעור תקורה שאינו מעודכן בספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר – לפי "נוהל השכרת חדרים ואולמות על ידי בתי הספר באמצעות החברה לתרבות ופנאי" האמור בספר הנהלים העירוני בתחום הכספי החל על בתי ספר, התקורה שתיגבה על ידי העירייה עבור ניהול התקשרות עם השוכר הינה 5%. בפועל, וכפי שגם נקבע בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל, על שימוש של האוניברסיטה הפתוחה בכיתות בית הספר "רמון" לבחינות גמר מחוץ לשעות הלימודים, גובה העירייה תקורה בשיעור של 30%.

ו. השימוש של האוניברסיטה הפתוחה בחדרי בית הספר "רמון", נעשה ברבעון הראשון של שנת 2022 - בזמן שלא היה חוזה בתוקף. למועד זה, נמצא חוזה בתוקף עם האוניברסיטה הפתוחה לגבי בתי הספר "רבין" ו-"כצנלסון" בלבד. מבירור שנערך בתאריך 3/1/2023 עם סגנית מנהלת מחלקת נכסים נמסר כי החוזה של העירייה עם האוניברסיטה הפתוחה לקיום ימי בחינות בבית ספר "רמון" נמצא בסבב חתימות.

ז. נכון למועד הביקורת, לא נמצא אישור ביטוחי בתוקף של האוניברסיטה הפתוחה – "נספח אישור עריכת ביטוחים לשוכר מהרשות". האישור הביטוחי שמצאה הביקורת פג תוקף בשנת 2018.



המלצות

1. על העירייה לבחון האם היא מעוניינת לקדם/להגדיר מדיניות ופעולות שיינקטו בעניין הגדלת שימוש במתקני בתי הספר על ידי גורמי חוץ מעבר לשעות הלימוד הפורמליות והחינוך המשלים.
2. אין לבצע התקשרות לשימוש במתקן בית הספר על ידי גורם חוץ, מבלי ליידע על כך את מחלקת נכסים ומחלקת הביטוח בעירייה. לעירייה יש את המנגנון לדיווח ותשלום למע"מ ובחינת נכונות התעריף המשולם לשימוש במתקן.
3. אין לגבות ממפעיל המזנון תשלומים, שלא תואמים את הקבוע בחוזה, אלא באישור מחלקת נכסים בעירייה.
4. להקפיד על קבלת אישור ביטוחי מהאוניברסיטה הפתוחה ו/או כל משתמש אחר בהתאם לחוזה עם העירייה לשימוש בכיתות לימוד.

תגובת המבוקרים:

תגובת גזבר העירייה:

"הובהר לכלל בתי הספר שחל איסור להשכיר את מתקני בית הספר לרבות מעבר לשעות הלימוד הפורמליות ללא אישור כתוב של מורשי החתימה בעירייה. לעניין גבייה ממזנונים – כיום חל שינוי ובעיקר המזנונים (למעט 2 בתי ספר שבגינם נשלח ריענון ודרישה לגבות בהתאם להסכם) התשלום משולם דרך העירייה."

תגובת מנהלת בית ספר גורדון:

"בבית ספרנו, גם אז וגם כיום לא מבצעים התקשרויות פרטניות בנוגע לשימוש במתקני ביה"ס."

תגובת מנהל בית ספר רמון:

א. "לגבי השכרת חדרים לאוני', מנהלת החשבונות מעידה על כך שהיה חוזה שהומצא גם למח' מבנים בעירייה (היא בחופשת מחלה, אך לדבריה החוזה נמצא והועבר)".



ב. "לגבי המזנון - זה היה בעיצומו של גל הקורונה והבידודים הנ"ל ביקש "ללכת לקראתו" - שיקול דעת מוטעה שלנו, עקב הבנה לוגית שהמזנון לא פעיל ולכן חשבנו שנכון לנהוג כך."

5. טיפול בחובות

רקע כללי

1. בנספח הכספי לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, נקבע בדבר "נהלי גבייה" כי:

"הרשות המקומית תגבש נוהל גבייה מסודר ותפרסם אותו לבית הספר במסגרת ספר הנהלים הרשות. הרשות המקומית, שהיא התשתית המשפטית שבית הספר פועל מכוחה, היא האחראית לגבייה מההורים."

"הרשות אחראית לאכיפה ולמתן גיבוי וסיוע משפטי לבית הספר לגבייה מההורים ומגורמים נוספים שהם מקור הכנס נוסף לבית ספר (כגון: שוכרים)."

"הגבייה כאמור באמצעות בתי הספר תבצע רק עבור תשלומי הורים שאושרו על ידי הגורמים המוסמכים, בהתאם להנחיות בחוזרי המנכ"ל 'תשלומי הורים'."

"כל הודעות החיוב יירשמו בכרטיסי החייבים בהנהלת החשבונות... חוב לא יבוטל ללא תיעוד מתאים."

2. חוזר מנכ"ל – הוראת שעה מס' 302 בדבר "תשלומי הורים" מיום 11/7/2022

חוזר זה מתווה את מדיניות משרד החינוך בעניין תשלומי הורים, תוך אבחנה בין תשלומי חובה לתשלומי רשות. סעיף 11 לחוזר זה בדבר "אכיפה" מתווה אמצעים שאפשר לנקוט במסגרת אכיפה ואמצעים שאין לנקוט, כלהלן:

"מדיניות משרד החינוך מכוונת להקל על נטל ההוצאות הנלוות במערכת החינוך. לפיכך יש לעשות מאמץ לצמצם דרישות לתשלום מההורים, גם אם הן הותרו בחוזר זה."

"במקרה של הורים שלא שילמו את המגיע מהם במסגרת תשלומי החובה, יש לפנות לרשות המקומית... ביה"ס ישתף את ועד ההורים המוסדי בהסדרת אחריות ההורים לסילוק חובם ובאכיפת התשלומים."



ממצאים

1. להלן, נתוני החוב לבתי הספר שנבדקו לשנת תשפ"א (חשבונות הורים, הנתונים באלפי ₪). **הערה:** הביקורת תדגיש כי השנה המבוקרת, שנת תשפ"א, הינה שנת קורונה.

דוח אחוזי גבייה	אולפנית הראל	חטיבת רמון	גורדון
צפי גבייה	345 ₪	437 ₪	241 ₪
תקבולים	228 ₪	336 ₪	229 ₪
שיעור גבייה	66%	77%	95%

2. הביקורת בדקה מדגמית 8 חובות לבתי הספר, לגביהם נבדק אופן הטיפול בחוב מול החייבים. ב-6 מקרים, המתייחסים לבתי הספר גורדון ואולפנית הראל, לא נמצא תיעוד לכך שנעשו פניות לחייבים להסדרת תשלום חובם. מבירור עם המנהלניות, נמסר כי הן ביצעו תזכורות טלפוניות לחייבים להסדרת חובם, או שהוצא להורים מתוך המערכת הכספית 'מצב חובות' לצורך הסדרת התשלום. אולם, לא הומצא לביקורת תיעוד לפניות שבוצעו במקור, ובכלל זאת תיעוד תאריך הפנייה, הסיבה לאי תשלום החוב וכיו"ב.

כאמור לעיל, בהנחיות משרד החינוך נקבע כי הרשות המקומית מהווה את התשתית המשפטית שבית הספר פועל מכוחה. לבקשת אגף חינוך, היועץ המשפטי לעירייה גיבש לפני מספר שנים (לא ידוע מהו המועד במדויק) נוסח של מכתב התראה בדבר "חוב תשלומי הורים"⁶. המכתב נועד לסיוע של העירייה בהליך הגבייה מול ההורים, באמצעותו מבוצעת פנייה בשם היועץ המשפטי לעירייה אל הורים שלא שילמו את חובם לבית הספר, על אף התחייבותם לכך. **הערה:** לגבי מכתב זה, יובהר כי אין מדובר בנקיטת הליך של גבייה מנהלית, אלא באמצעי שגובש באמצעות היועץ המשפטי לעירייה להנעת החייבים לתשלום חובם. מבדיקת הביקורת, עולה כי ככלל, נכון למועד עריכת הביקורת, לא נעשה שימוש בנוסח מכתב זה, ובתי הספר שנבדקו לא היו ערים לקיומו של מכתב זה.

⁶ ראו נספח ב' - נוסח מכתב היועמ"ש



המלצות

1. על בתי הספר להקפיד על תיעוד של פניות והוצאת תזכורות לבעלי החוב.
2. על העירייה להפיץ הנחייה רוחבית אל בתי הספר כיצד עליהם לפעול בעניין גביית חוב מול הורים, ובכלל זאת להחליט האם להטמיע שימוש בנוסח אחיד של מכתב גבייה אל הורים לגביית חוב (בנוסח הנוכחי שהוכן ע"י יועמ"ש העירייה).

תגובת המבוקרים:

תגובת גזבר העירייה:

"יבוצע ריענון לכלל בתי הספר לעניין גביית חובות הורים."

תגובת מנהלת בית ספר גורדון:

"במקרה זה, המנהלנית והמזכירה פנו בטלפונים חוזרים להורים בעלי החוב, אך לצערי, לא כל השיחות תועדו. אחדד את הדגשים בעניין זה, למרות שראוי לציין שהמנהלנית אצלנו עשתה ועושה כל שביכולתה לגבייה מרבית וגם עפ"י דוח זה, התוצאות מדברות בעד עצמן."

תגובת תיכון אולפנית הראל:

"הורים שלא הסדירו חוב נתעד את הנושא במסמך. חשוב לציין שלא ניתן לעכב תעודת בגרות גם במקרה של חוב."



נספחים

נספח א' – בדיקת מועדי הפקדת המחאות

סך המחאה	מספר ימים בין מועד ההמחאה למועד ההפקדה	תאריך המחאה	מועד בדיקת המבקר	פרטי המחאה בכספת (מס' המחאה ע"ג השיק)	שם המפקיד ⁷	שם בית הספר
המחאות						
			הביקורת	שנבדקו על ידי	פיזית בקופה	
190 ₪	7	24/5/2022	31/5/2022	26	אש ⁷	אולפנית הראל
536 ₪	6	25/5/2022	31/5/2022	10604	גע ⁷	אולפנית הראל
240 ₪	6	25/5/2022	31/5/2022	11549	סת ⁷	אולפנית הראל
280 ₪	6	25/5/2022	31/5/2022	2741591	כגנ ⁷	אולפנית הראל
378 ₪	טרם הגיע מועד פירעון	1/6/2022	31/5/2022	54067	גער ⁷	אולפנית הראל
280 ₪	טרם הגיע מועד פירעון	10/6/2022	31/5/2022	1005	חעש ⁷	אולפנית הראל
280 ₪	טרם הגיע מועד פירעון	10/6/2022	31/5/2022	130911	-	אולפנית הראל
3,800 ₪	טרם הגיע מועד פירעון	20/5/2022	8/5/2022	399	אר ⁷	רמון
3,800 ₪	טרם הגיע מועד פירעון	20/6/2022	8/5/2022	400	אר ⁷	רמון
המחאות שהופקדו (בדיקה רטרואקטיבית)						
סך המחאה	מספר ימים בהם ההפקדה לא הופקדה	תאריך המחאה	תאריך הפקדה לפי דף בנק	פרטי המחאה בכספת (מס' המחאה ע"ג השיק)	שם המפקיד ⁷	שם בית הספר
560 ₪	10 ימים	15/5/2021	25/5/2021	1780150	קי ⁷	גורדון
280 ₪	10 ימים	15/5/2021	25/5/2021	33549847	של ⁷	גורדון

⁷ השמות המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



נספח ב' – נוסח מכתב יועמ"ש לעירייה "תשלומי הורים – חוב"

תאריך:

לכבוד

מבלי לפגוע בזכויות

שלום רב,

הנדון: תשלומי הורים - חוב

בשם עיריית כפר- סבא, הריני מתכבד לפנות אליכם כדלקמן:

1. עפ"י רישומי בית הספר _____ טרם שילמתם בעבור תשלומי הורים (להלן: "הפעילות"), וזאת הגם שהתחייבתם בכתב לשלם בגין הפעילות. [מצ"ב העתק התחייבותכם].
2. מחדלכם זה עומד בניגוד להוראות לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/3(א)-9-3.11 שעניינו "ארגון ומינהל תשלומי הורים".
3. אי ביצוע התשלום במועד, גורם לנזקים כספיים ולשיבושים בתשלום בגין הפעילות.
4. אי לכך, הנכם נדרשים בזאת לשלם בעבור הפעילות, עד ולא יאוחר מ- 14 ימים ממועד מכתבי זה, שאם לא כן תישקל נקיטת אמצעים חוקיים לשם גביית התשלום הנ"ל.
5. לבירורים נוספים ולביצוע התשלום הנכם מוזמנים לפנות ישירות אל בית הספר בטלפון מספר _____.
6. התראה נוספת לא תשלח.

בכבוד רב,

אלון בן זקן, עו"ד

היועץ המשפטי לעירייה

העתקים:

1. הנהלת אגף החינוך בעיריית כפר- סבא ;
2. הנהלת בית הספר.



נספח ג' – בדיקה מדגמית של טיפול בחובות

פירוט בדיקת חובות מדגמית לשנת תשפ"א. נבחן מול ביה"ס תיעוד הפניות שנעשו לחייבים להסדרת תשלום חובם. הנתונים נבחנו מול ביה"ס בתאריכים 11/5/2022 ו-21/6/2022.

שם בית הספר	שם בית אב ⁸	סכום החוב	הערת הביקורת לגבי הליך הטיפול בחוב
גורדון	אל...	1,971 ₪	מהמנהלנית נמסר לביקורת כי נעשו תזכורות טלפוניות ומכתבים לחייב ובוצע ניסיון להגיע לסיכום, שלא צלח. המנהלנית מסרה כי מידי מספר שבועות, היא מדפיסה מהמערכת מכתב 'מצב חוב תלמידים במשפחה' ופונה להורים. אולם, לא הומצא לביקורת תיעוד במקור בעניין.
גורדון	ו...	1,718 ₪	הערה זהה להערה שלעיל
גורדון	בר...	578 ₪	לביקורת הומצאה תכתובת דוא"ל מיום 29/7/2020, ובה פנייה לחייב להסדיר את חובו.
אולפנית הראל	שא...	10,439 ₪	לביקורת נמסר מהמנהלנית כי מדובר בחובות משנים קודמות שלא נגבו, וכי אין דרך לגבות את החוב. לא נמסר לביקורת תיעוד לפניות לחייב.
אולפנית הראל	לי...	6,309 ₪	לביקורת נמסר מהמנהלנית כי מדובר בחוב משנים קודמות שלא נגבה, ואין דרך לגבות את החוב. לא נמסר לביקורת תיעוד לפניות לחייב.
אולפנית הראל	אב...	2,377 ₪	לביקורת נמסר מהמנהלנית כי על אף תזכורות טלפוניות, החוב שנוצר בשנים קודמות לא נגבה. לא נמסר לביקורת תיעוד לפניות לחייב.
אולפנית הראל	טד...	2,999 ₪	לביקורת נמסר מהמנהלנית כי התלמידה עזבה את בית הספר בשנת תשפ"א. ולכן, לא ניתן לגבות את החוב.
רמון	אט...	-	חייב זה קיבל הנחה של 297 ₪ (החוב המקורי הוא 1,486 ₪). הביקורת מצאה סימוכין לכך שההנחה אושרה בוועדת הנחות מיום 11/2/2022. נמצא תקין.

⁸ השמות המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



דוח ביקורת בנושא:

שיפוצים במוסדות חינוך



תוכן עניינים

58	.....	מבוא
59	.....	מטרת הביקורת ומתודולוגיה
60	.....	תקציר מנהלים
63	.....	עיקרי ממצאים
69	.....	ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים
69	.....	1. תכלול הניהול והמעקב אחר שיפוצים במוסדות חינוך
76	.....	2. תכנון בינוי ביחס לדמוגרפיה במערכת החינוך
80	.....	3. ניהול עבודות שיפוצים במוסדות חינוך
87	.....	4. סוירים ותצפיות שנערכו באתרי העבודה במוסדות חינוך
98	.....	5. אישורי העסקה לעובדים
100	.....	6. מבדקי בטיחות במוסדות חינוך
105	.....	נספחים



מבוא

מוסדות חינוך נדרשים מעת לעת לבצע עבודות של שיפוצים, תיקונים, שינויים ותוספות בנייה במהלך שנת הלימודים, כגון: טיפול במפגעי בטיחות, תחזוקת המבנה, חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, התאמת המבנה לנגישות וכיו"ב. פעילות זו במהלך שנת הלימודים עלולה להוות סיכון בטיחותי וביטחוני לתלמידים הלומדים במוסדות החינוך והשוהים בתחומיהם. לפיכך, נדרש לנקוט בצעדים ופעולות לצמצום הסיכונים.

תהליך ניהול וביצוע עבודות השיפוץ במוסדות חינוך בעיר הינו תהליך חוצה ארגון, אשר כולל מעורבות של גורמים עירוניים ושאינם עירוניים.

נוהל משרד החינוך מחודש נובמבר 2020 בנושא "עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים במוסד חינוך" קובע עקרונות לאופן ביצוע עבודות השיפוץ. מטרת הנוהל הינה, בין היתר, לשמש כלי עזר להבהרה והטמעה של נושאי הבטיחות במסגרת עבודות השיפוץ במוסד החינוך ולייצר מנגנון לצמצום הסיכונים. על פי הנוהל, האחראיות לביצוע העבודות חלה על הרשות המקומית. הנוהל קובע עקרון של העדפת ביצוע עבודות שיפוץ קצרות במהלך חופשות בשנת הלימודים והעדפת עבודות ממושכות בפגרת הקיץ ובחופשות ארוכות.

להלן פירוט מסגרת התקציב בתב"רים אשר עוסקים בשיפוצים במוס"ח, במישרין או בעקיפין, בהתאם לתקציב העירייה לשנת 2022 (כפי שפורסם באתר העירוני):

מסגרת תקציב 2022 (אלפי ₪)	שם הפרויקט	מס' תב"ר	נושא התב"ר
15,120	<u>שיפוצי מוס"ח לפי החלוקה הבאה</u> -נושאים שונים לכלל המוסדות, ביניהם טיפול בתשתיות, עבודות איטום, צביעה, חשמל, תקשורת, תיקונים, העסקת יועצים וכיו"ב. -שיפוצי בתי ספר וגני ילדים: שיפוצי אולמות ספורט, שירותים, מקלטים וכיו"ב, פיתוח חצרות. -רכש: הצטיידות ומחשוב.	53014 53023	שיפוצי מוס"ח
13,800	פרויקטי שיפוץ 'גדולים', לדוג': שיפוץ כיתות, הרחבת מתחמי לימוד, תוספת כיתות על יסודי. לדוג': הרחבת גולדה, ביה"ס תורה ומדע	56022 56025 56033	תוספת בניו מוס"ח
3,000	הנגשת מוס"ח – עפ"י בקשות פרטניות וכלליות, כגון: התקנת מעלית, כיתות שמע.	53015	הנגשת מוס"ח



מטרת הביקורת ומתודולוגיה

מטרות הביקורת

- ❖ בחינת היבטי תכלול, ניהול ואסטרטגיה באשר לתכנון וביצוע שיפוצים במוסדות חינוך.
- ❖ בחינת ניהול עבודות השיפוצים במוסדות חינוך, והבקורות השלובות בתהליכים אלו.

המסגרת הנורמטיבית

- ❖ נוהל משרד החינוך מחודש נובמבר 2020 "נוהל עבודות בנייה ושיפוצים במהלך לימודים במוסדות חינוך" (להלן: "נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים").
- ❖ חוזר מנכ"ל תשע"ג/2 (א) מיום 1/2/2013 "סידורי בטיחות במבני מוסדות חינוך", פרק 9 בדבר "שיפוצים במוסד חינוכי".
- ❖ חוזר מנכ"ל תשע"ג/2 (א) מיום 10/10/2012 בנושא "נוהלי ביטחון בבתי הספר – נוהל העסקת עובדים שאינם עובדי המוסד ועובדי הקבלן במוסדות חינוך".
- ❖ חוזר מנכ"ל תשע"ג/2 (א) מיום 10/10/2012 "נהלי ביטחון בבתי הספר – נוהל אי העסקת עברייני מין".
- ❖ נוהל עירוני של אגף מבני ציבור "הנחיות בטיחות לקבלן להתארגנות באתר".

במסגרת הביקורת גובשה מתודולוגיה, כדלקמן:

- ❖ עריכת שיחות ותכתובות עם גורמים שונים בעירייה.
- ❖ סקירת פרוטוקולים של דיונים אשר עוסקים בשיפוצים במוסדות חינוך.
- ❖ סיור בתאריך 5/6/2023 בליווי מהנדס בשני מוסדות חינוך בהם נערכו שיפוצים.
- ❖ עיון ברשימות / סטטוס עבודות שיפוץ לשנים 2022 ו-2023.
- ❖ עיון בתחזית הדמוגרפית במערכת החינוך לשנים 2021-2025.
- ❖ עיון במסמכים שונים הקשורים לפרויקטי שיפוץ, ביניהם חוזי קבלנים, הזמנות עבודה, יומני עבודה, אישורי פועלים, אישורי מסירה, מינוי מנהלי עבודה וכיו"ב.
- ❖ עיון באישורי בטיחות ובמבדקי בטיחות במוסדות חינוך.

התקופה המבוקרת

- ❖ התקופה המבוקרת היא בעיקר השנים 2022 ו-2023 (תשפ"ב ותשפ"ג).



תקציר מנהלים

הביקורת בחנה את תהליכי ניהול השיפוצים במוסדות חינוך, והבקורות המוטמעות בתהליכים אלו. להלן עיקרי הממצאים שנמצאו:

1. אין מנגנון ממוחשב יעיל לשיתוף מידע בין כל בעלי העניין, אשר כולל את כל מאגרי המידע הרלוונטיים לתחום ניהול, פיקוח ובקרה, תכלול ומעקב אחר שיפוצים במוסדות חינוך. עשוי להיווצר קושי בשיקוף ושיתוף מידע לרגע נתון אודות סטטוס משימות ופרויקטים.
2. אין נוהל עירוני בכתב אשר מגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר תחום השיפוצים במוסדות חינוך.
3. אין מערכת מידע אחודה לניהול, מדידה, ניתוח וטיוב דאטה רלוונטי אשר נועד לשמש ככלי להכנת תחזית דמוגרפית במערכת החינוך. הדבר יוצר חשיפה לפגיעה בעדכניות ושלמות המידע.
4. התחזית הדמוגרפית במערכת החינוך שנערכה ע"י העירייה, לא כללה את הזרם הממלכתי-דתי בעיר, ומהביקורת עולה כי בסיס הנתונים אודות זרם זה, אינו שלם ומטויב. לא נערך מודל סטטיסטי לניתוח נתוני החינוך הדתי, על אף שהוצגה דרישה לכך בישיבה עירונית מיום 30/12/2020 אשר עסקה בהכנת תחזית דמוגרפית במערכת החינוך.
5. אין בעירייה מערכת מידע ייעודית לניהול פרויקטים בתחום הבנייה / השיפוצים, אשר תומכת בתהליך ניהול פרויקט בפן ההנדסי והמנהלי, ובכלל זאת תחזוקת הפרויקט ותפעולו, תהליכי קבלה ומסירה, תיעוד ושימור ידע וכיו"ב.
6. בשני פרויקטים שנבדקו (1. הרחבת ביה"ס ברנר. 2. הרחבת חדר מורים ביה"ס תורה ומדע), נמצא כי עבודות השיפוץ, הכרוכות בהפרעות ורעש כבד, בוצעו בתאריכים בהם התקיימו לימודים, ולא נמצא תיעוד לכך שהעבודות הנ"ל, אכן בוצעו מחוץ לשעות הלימודים, כפי שנטען ע"י העירייה.
7. לגבי שני פרויקטים (1. הרחבת חדר מורים ביה"ס תורה ומדע. 2. הנגשה כללית ביה"ס עטרת חיים), לא נשלחה מהקבלן המבצע אל מפקח העבודה האזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית הודעה בדבר מינוי מנהל עבודה מטעמו. זאת, בשונה מתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988.
8. בביקור שערכה הביקורת באתר פרויקט הרחבת ביה"ס ברנר, עלה סיכון למפגע בטיחותי: נמצאה קירבה פיזית בין שטח פיגום באתר עבודה בגובה לבין נתיב הכניסה של תלמידים אל מוסד החינוך- **טופל**.



9. לגבי שני פרויקטים 1. הרחבת ביה"ס ברנר. 2. הקמת אולפן מוזיקה בתיכון גלילי), לא נמצא תיעוד בידי העירייה ו / או הקבלן לאישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור העסקה לעובדי שטחים שהועסקו באתר.
10. במערכת HITO הופיעו 182 ליקויים מהשנים 2020-2023 בסדר קדימות 1, שלא נמצא תיעוד במערכת כי הם טופלו. לביקורת נמסר כי הליקויים טופלו. עולה תיעוד לקוי במערכת.
11. הביקורת התרשמה כי ככלל, העירייה ו/או הקבלן שומרים על עקרונות הבטיחות בעבודה בזמן לימודים בהתאם להנחיות משרד החינוך בנושא, מלבד מקרה נקודתי.

הביקורת ממליצה:

- ראש העיר מתבקש למנות את מנכ"ל העירייה ליו"ר הצוות לתיקון ליקויים לשם קיום דיון בממצאי הביקורת תוך דיווח סטטוס טיפול בממצאים ובהמלצות כדלהלן:
- להטמיע מנגנון ממוחשב, שיכלול את כל מאגרי המידע הרלוונטיים לתחום ניהול שיפוצים במוסדות חינוך, ויאפשר גישה ושיתוף מידע יעיל בפני כל בעלי העניין לצרכי מעקב ובקרה.
- לערוך נהל עירוני אשר יגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר תחום השיפוצ במוסדות חינוך, בכפוף לצרכים העירוניים.
- לבחון בראייה ארוכת טווח אפיון והטמעה של מערכת מידע אשר תיתן מענה לתכלול אסטרטגי-דמוגרפי במערכת החינוך בעיר, ותכיל דאטה מהימן ושלם, לצורך ביצוע תהליכי מדידה וניתוח.
- לפעול לטיוב דאטה מהימן ומעודכן אודות הזרם הממלכתי-דתי במערכת החינוך בעיר, ולבחון האם לכלול בתחזית הדמוגרפית, התייחסות גם לגבי זרם זה.
- לבחון הטמעת מערכת מידע לניהול פרויקטים בתחום הבינוי והשיפוצ, שתאפשר קיום בקורות הנדסיות וכספיות בתהליכי העבודה ותתמוך בתהליך לתחזוקת הפרויקט, מסירתו וקבלתו.
- במידה ועבודות הכרוכות ברעש כבד מתבצעות בתאריכים בהם מתקיימים לימודים, יש להקפיד על תיעוד כי העבודות הנ"ל נעשו מחוץ לשעות הלימודים.
- על קבלני בנייה ושיפוצים שעובדים עם העירייה להקפיד להודיע למפקח העבודה האזורי על מינוי מנהל עבודה מטעמם, והכל בכפוף לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988, ולהוראות מנחות של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה.
- במסגרת עבודות באתר מוסד חינוך, יש לשים לב למרחק הפיזי בין אתר עבודה בגובה לבין מקומות מעבר / שהות של תלמידים, בכפוף לתקנים מקובלים, לשם מניעת מפגעי בטיחות.
- להקפיד על שמירת תיעוד מלא של אישורי משטרה על היעדר עבירות מין ואישור עובדי שטחים של פועלים מטעם קבלן אשר מועסקים באתר עבודה שבמוסד חינוך.



11. להקפיד על תיעוד מלא ונאות במערכת HITO אודות הסרת ליקויים הרשומים במערכת. יש

להוציא הנחייה על כך לכל בעלי העניין בעירייה, אשר מטפלים בליקויים.

הביקורת מציינת לטובה את שיתוף הפעולה מצד המבוקרים וביצוע תהליך תיקון הליקויים והסרת מפגעים שנמצאו במהלך הביקורת.



עיקרי ממצאים

עיקרי ממצאים הינו מסמך המסכם את הדוח בצורה תמציתית בלבד. יצוין כי, על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים, יש לקרוא את הדוח עצמו.

להלן תפריט רמות סיכון ממצאים:

ממצא תקין	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא ברמת סיכון גבוהה

טבלת עיקרי ממצאים, כלהלן:

ממצאים והמלצות	תגובות המבוקרים
<p>1. תכלול הניהול אחר שיפוצים במוס"ח</p> <p>1. אין מנגנון ממוחשב יעיל לשיתוף מידע בין כל בעלי העניין, אשר כולל את כל מאגר המידע הרלוונטי לתחום ניהול, תכלול ומעקב אחר שיפוצים במוסדות חינוך, ואשר באמצעותו מבוצע follow-up עדכני אחר סטטוס ביצוע המשימות של הפרויקטים השונים, כולל מעקב אחר משימות הרשומות בפרוטוקולים של דיונים העוסקים בתחום שיפוצים במוס"ח. נוצרת חשיפה לקושי בשיקוף ושיתוף מצב עדכני לרגע נתון אודות סטטוס משימות ופרויקטים.</p>	<p><u>אגף מבני ציבור:</u> קיים שיתוף מידע בין כל בעלי העניין, אך לא בצורה מרוכזת וממוחשבת על ידי תוכנה ייעודית.</p> <p><u>אגף חינוך:</u> ישנם ממשקים ושיתופי פעולה טובים בין בעלי עניין. קיים מנגנון בו מתקיימות סדרות של מפגשים מקצועיים. העירייה החלה תהליך מתודולוגי של סנכרון עירוני שבועי בהובלת מח' תכנון אסטרטגי. מומלץ כי המח' הנ"ל תקדם הטמעת מעקב אחרי משימות עפ"י אגפים ומחלקות.</p> <p><u>יחידת תכנון אסטרטגי:</u> מתבצעת בקרה ומעקב אחר החלטות מדינית מנכ"ל באמצעות הקצאת משימות לבעלי עניין במערכת האאוטלוק. על מנת לבצע בקרה ומדידה משמעותית – יש צורך בקידום פלטפורמה עירונית לניהול משימות ופרויקטים. הנושא נמצא בבחינה ותלוי אישור תקציבי.</p>
<p>2. אין נוהל עירוני בכתב אשר מגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר עבודות השיפוץ במוסדות</p>	<p><u>אגף מבני ציבור:</u> בהחלט הנוהל יכול לסייע בקידום תהליכים בנושא.</p>



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
<p><u>אגף חינוך:</u> נשמח לגיבוש נוהל מוסדר. <u>יחידת תכנון אסטרטגי:</u> ייזום נוהל כזה באחריות החינוך. נשמח לסייע בגיבוש תהליך עבודה סדור וכתיבת נוהל עבודה המשקף אותו.</p>	<p>חינוך. בהיעדר נוהל כאמור, לא מוגדרים קווים מנחים בנושאים, כגון: תהליכי עדכון וזרימת מידע בין המחלקות השונות לבין המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך, תדירות התכנסות פורום שיפוצים, הגדרת אחריות לפי בעלי תפקידים להשתתפות בישיבות תכנון ותיאום של כלל פעולות השיפוצים וכיו"ב.</p>
<p><u>אגף חינוך:</u> בכל מה שקשור לאגף החינוך קיימת בקרה מוקפדת בשיתוף מינהלת ההנדסה. לעיתים יש צורך בהתערבות מיידית וזה לשיקול מינהלת ההנדסה.</p>	<p>3. לגבי שלושה פרויקטים / הנחיות ספציפיים שראש העיר ביקש לקדם, לא נמצא בפרוטוקולים ובטבלאות הנתונים המנוהלים באגף חינוך תיעוד ומעקב ברור ועדכני בדבר סטטוס יישום ההנחיה / הפרויקט. עניין זה מדגיש את החשיבות של ניהול מנגנון ממוחשב ונגיש לכלל בעלי העניין.</p>
<p><u>אגף חינוך:</u> מיותר.</p> <p><u>יחידת תכנון אסטרטגי:</u> ייזום נוהל כזה באחריות החינוך. נשמח לסייע בגיבוש תהליך עבודה סדור וכתיבת נוהל עבודה המשקף אותו.</p>	<p>המלצות הביקורת:</p> <p>1. לבחון / להטמיע מנגנון ממוחשב, שיקלול את כל מאגר המידע הרלוונטי לתחום ניהול עבודות בינוי ו / או שיפוצים במוסדות חינוך, ויאפשר ניהול מידע עדכני, גישה ושיתוף מידע בפני כל בעלי העניין, כולל ניהול מעקב ממוחשב אודות סטטוס עבודות / משימות וגורם אחראי. מנגנון זה יאפשר ניהול שימור ידע באופן מלא ויעיל.</p> <p>2. לערוך נוהל עירוני אשר יגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר עבודות השיפוץ במוסדות חינוך, בכפוף לצרכים העירוניים (ראה נושאים רלוונטיים לנוהל זה בגוף הממצא לעיל).</p> <p>3. יש להקפיד על תיעוד ומעקב אחר סטטוס משימות שניתנות בישיבות בנושא שיפוצים במוסדות חינוך.</p>



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
	<p>2. תכנון בינוי ביחס לדמוגרפיה במערכת החינוך</p>
<p><u>אגף חינוך:</u> תפקיד אגף אסטרטגיה לניהול דמוגרפי. יש לבדוק מולם.</p>	<p>1. אין מערכת מידע אחודה לניהול, מדידה, ניתוח וטיוב דאטה רלוונטי אשר משמש ככלי להכנת תחזית דמוגרפית במערכת החינוך, וכיום הדאטה הרלוונטי, מנוהל בתוכנת אקסל. חלק מהמידע מוזן ידנית אל בסיס הנתונים, והנתונים נשאבים ממספר מקורות מידע שאינם בהכרח מסונכרנים האחד עם השני. הדבר יוצר חשיפה לפגיעה בעדכניות, מהימנות ודיוק המידע.</p> <p>2. על רקע תוספת בינוי וצמצום החשיפה למחסור בכיתות בגיל יסודי, עולה פער בין המצב הנוכחי (דצמבר 2023) בעניין הבינוי והדמוגרפיה לבין הנתונים המשתקפים מהתחזית הדמוגרפית לשנים 2021-2025.</p> <p>3. בפרוטוקול מיום 30/12/20 אשר עסק בתחזית דמוגרפית במערכת החינוך בעיר, הוצגה משימה לתכנן מודל סטטיסטי לניתוח נתוני החינוך הדתי. הביקורת מצאה כי לא הוכן מודל כאמור, ולא נערכה תחזית דמוגרפית המתייחסת לזרם הממלכתי-דתי. נמסר לביקורת כי נתוני הדמוגרפיה לגבי האוכלוסייה הדתית בעיר אינם שלמים ולא נעשה טיוב מלא בגינם.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <p>1. מומלץ בראייה ארוכת טווח לבחון אפיון והטמעה של מערכת מידע אשר תיתן מענה לתכלול אסטרטגי-דמוגרפי במערכת החינוך בעיר, אשר תכיל מידע מהימן, מעודכן ומלא, הרלוונטי לצורך ביצוע תהליכי מדידה וניתוח.</p>
<p><u>יחידת תכנון אסטרטגי:</u> 1. מכירה בחשיבות לתכלול אסטרטגי של פרוגרמה עירונית דינמית "נושמת" בראייה ארוכת טווח... לשם כך הוקם מסד נתונים אחוד המבוסס על מספר מקורות מידע... אחד הקשיים בתהליך - חיזוי צרכים עתידיים לאור התחדשות עירונית. בימים אלה מקיימים חשיבה לתהליך סדור מול מנהלת התחדשות עירונית בכדי לייצר מסד נתונים</p>	



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
<p>שיאפשר חיזוי צרכים עתידי...ישנו צורך באישור תקציבי, לקידום תחום "פרוגרמה אסטרטגית" והקמת מערכת מידע שתאפשר תהליך קבלת החלטות מסודר בנושא (לתגובה המלאה ראי/ה נספח ג').</p> <p>2. כחלק ממערכת מידע עתידית, תהיה גם התייחסות לתיקוף נתוני ביצוע בפועל (תכנון מול/ביצוע בינוי). אחת לשנה, לאחר סיום רישום ושיבוץ לגני הילדים וכיתות א', נעשה תיקוף של התחזית הדמוגרפית.</p> <p>3. על מנת לקדם ביצוע תחזית דמוגרפית לגבי הזרם הממלכתי-דתי נדרש לטייב מסד נתונים מהימן ומעודכן (לתגובה המלאה ראי/ה נספח ג').</p>	<p>2. לעדכן מעת לעת את התחזית הדמוגרפית, בעניין תכנון בינוי ביחס למגמה הדמוגרפית לאותו הזמן, על סמך נתוני ביצוע בפועל (תכנון/ביצוע בינוי).</p> <p>3. לטייב מידע מהימן ומעודכן אודות הזרם הממלכתי-דתי במערכת החינוך בעיר, ולבחון האם לכלול בתחזית הדמוגרפית, התייחסות גם לגבי זרם זה.</p>
	<p>3. ניהול עבודות השיפוצים במוסדות חינוך</p>
	<p>1. אין בעירייה מערכת מידע ייעודית לניהול פרויקטים בתחום הבנייה / השיפוצים, אשר תומכת בתהליך ניהול פרויקט בפן ההנדסי והמנהלי, ובכלל זאת תחזוקת הפרויקט ותפעולו, תהליכי קבלה ומסירה, תיעוד ושימור ידע וכיו"ב.</p> <p>2. עבודות הכרוכות בהפרעות ורעש כבד התבצעו בתאריכים בהם התקיימו לימודים במוסד החינוך. לביקורת נמסר כי העבודות הנ"ל בוצעו מחוץ לשעות הלימודים, אולם ביומני עבודה שנבדקו אין רישום של שעות עבודה במהלך תאריך נתון, ולא נמצא תיעוד לכך שהעבודות בוצעו מחוץ לשעות הלימודים.</p> <p>3. לגבי שני פרויקטים, לא הוצגה בפני הביקורת הודעה שנשלחה מהקבלן המבצע אל מפקח עבודה אזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, בדבר מינוי מנהל עבודה מטעמו.</p>



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
<p><u>אגף חינוך:</u> מערכת ניהול פרויקטים בתחום הבינוי נדרשת להיות מיושמת ומוטמעת באגף ההנדסה תוך ממשקים עם אגף החינוך. <u>אגף מבני ציבור:</u> כן, חשוב להטמיע מערכת כזו לניהול פרויקטים בתחום הבניה והשיפוצים.</p> <hr/> <p><u>אגף מבני ציבור:</u> מקובל</p> <hr/> <p><u>אגף מבני ציבור:</u> מקובל</p>	<p>המלצות הביקורת:</p> <p>1. לבחון הטמעת מערכת מידע לניהול פרויקטים בתחום הבינוי והשיפוצ, שתאפשר קיום בקורות הנדסיות וכספיות בתהליכי העבודה, ובכלל זאת תתמוך בתהליך לתחזוקת הפרויקט, מסירתו וקבלתו.</p> <p>2. במידה ועבודות הכרוכות ברעש כבד מתבצעות בתאריכים בהם מתקיימים לימודים, מומלץ להנחות את הקבלנים לתעד ביומני עבודה הערה ספציפית בתאריכים הרלוונטיים על כך שהעבודות הנ"ל נעשו מחוץ לשעות הלימודים.</p> <p>3. על קבלני בנייה ושיפוצים שעובדים עם העירייה להקפיד להודיע למפקח העבודה האזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית על מינוי מנהל עבודה מטעמם, והכל בכפוף להוראות הדין.</p>
<p><u>מחלקת בטיחות מוסדות חינוך:</u> טופל במקום.</p> <hr/> <p><u>אגף מבני ציבור:</u> נכון וחיובי</p>	<p>4. סוירים ותצפיות שנערכו באתרי העבודה</p> <p>הביקורת התרשמה כי ככלל, העירייה ו / או הקבלן שומרים על עקרונות הבטיחות בעבודה בזמן לימודים, בהתאם להנחיות נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים. עם זאת, בזמן הביקור שערכנו באתר ביום 5/6/2023, עלה סיכון למפגע בטיחותי בבית ספר ברנר - הביקורת מצאה קירבה פיזית בין שטח פיגום באתר עבודה בגובה לבין נתיב הכניסה של תלמידים אל מוסד החינוך. ממנהל אגף מבני ציבור נמסר כי הפיגום הנ"ל, פורק והותקן בצורה אחרת עם שמירת מרחק הבטיחות מהמעבר.</p> <p>המלצת הביקורת: במסגרת עבודות בגובה בתוך ו / או בקרבת מוסד חינוך, יש לשים לב למרחק הפיזי בין מיקום הפיגום לבין מקומות מעבר / שהות של</p>



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות
<p><u>אגף חינוך:</u> באחריות מינהלת ההנדסה / אגף הביטחון.</p>	<p>תלמידים, בכפוף לתקנים מקובלים, לשם מניעת מפגעי בטיחות.</p>
5. אישורי העסקה לעובדים	
<p><u>אגף מבני ציבור:</u> נכון וכבר הוטמע בפרויקטים אחרים</p> <p><u>אגף חינוך:</u> מינהלת ההנדסה.</p>	<p>בבדיקה לגבי שני פרויקטים, לא נמצא תיעוד בידי העירייה ו / או הקבלן לאישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור העסקה לעובדי שטחים שהועסקו באתר, בגין תקופת ביצוע הפרויקט.</p> <p>המלצת הביקורת: על העירייה וקבלנים להקפיד על שמירת תיעוד מלא של האישורים הנדרשים מאת עובדי קבלן בינוי אשר מועסקים באתר עבודה שבמוסד חינוך, אשר תקפים לתקופת ביצוע הפרויקט.</p>
6. מבדקי בטיחות במוסדות חינוך	
<p><u>אגף מבני ציבור:</u> מקובל</p> <p><u>אגף חינוך:</u> מקובל.</p>	<p>לפי נתוני מערכת HITO, נכון ליום 20/8/2023, רשומים במערכת 344 ליקויים מהשנים 2020 עד 2023, ש-182 מהם בסדר קדימות 1, שאין תיעוד במערכת HITO כי הוסרו. מבירורים שנערכו עם מנהל מחלקת בטיחות במוסדות חינוך, ועם מנהל תחזוקת מוסדות ציבור, נמסר כי ככלל, הליקויים בסדר קדימות 1 - טופלו.</p> <p>המלצת הביקורת:</p> <ol style="list-style-type: none"> יש להקפיד על תיעוד מלא ונאות במערכת HITO של הסרת ליקויים. יש להוציא הנחייה על כך לכל בעלי העניין בעירייה, אשר מטפלים בליקויים. מומלץ כי מנהל מחלקת בטיחות יבצע follow-up מול כל הגורמים האחראים בדבר סטטוס הסרת הליקויים ותיעוד ההסרה במערכת HITO. מומלץ לגבש תכנית עבודה בכתב לטיפול ותיקון הליקויים במערכת HITO, אשר מציגה לוחות זמנים ברורים להשלמת הסרת כלל הליקויים.



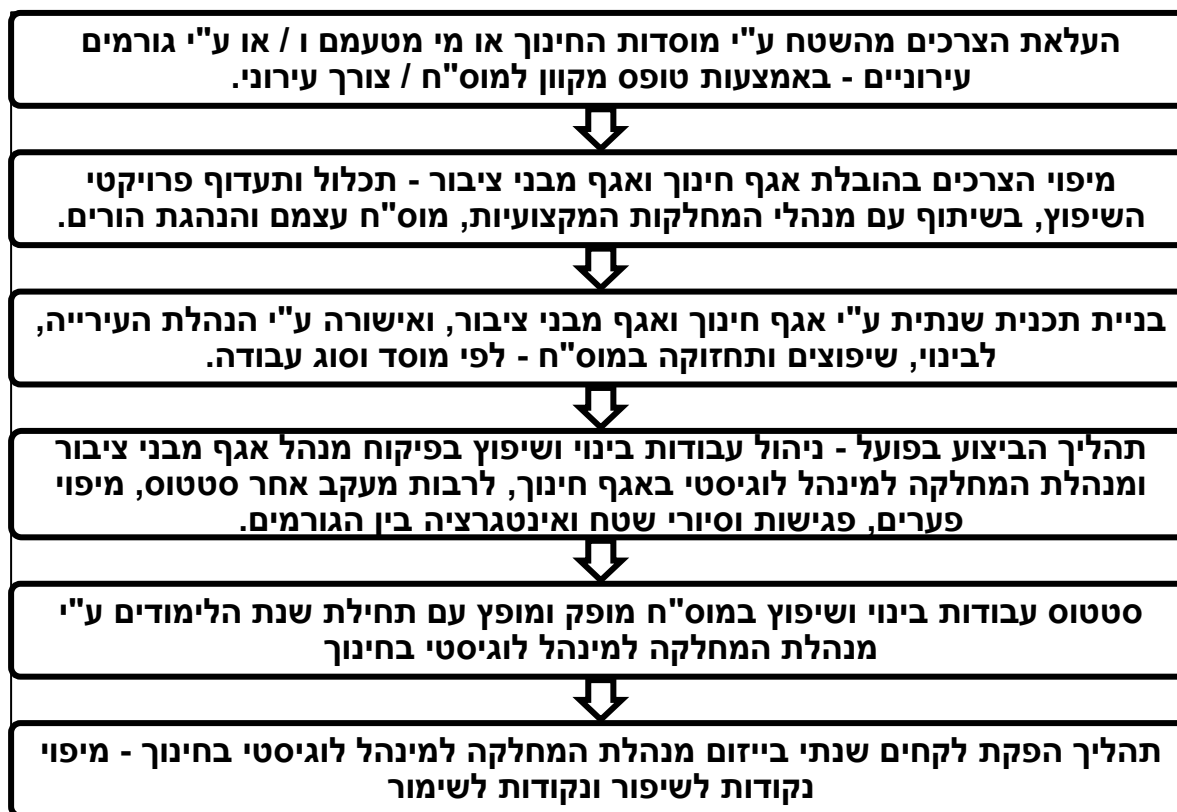
ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים

1. תכלול הניהול והמעקב אחר שיפוצים במוסדות חינוך

רקע כללי

1. תהליך ניהול וביצוע עבודות השיפוץ במוסדות חינוך בעיר הינו תהליך חוצה ארגון, ומערבים בו אגפים / מחלקות נוספים בעירייה, ביניהם אגף ביטחון, בטיחות וחירום, מחלקת תפעול ותחזוקה, החברה הכלכלית וכיו"ב. עבודות השיפוץ במוסדות חינוך המבוצעות ע"י העירייה, כוללות מגוון רחב של עבודות, ביניהן עבודות שיפוץ, בינוי / תוספת בינוי במוסד הלימוד, פיתוח חצרות, עבודות תחזוקה שונות, נגישות, בטיחות, הצטיידות וכיו"ב (להלן בדוח זה "עבודות השיפוץ", ייכללו את כל סוגי העבודות הנ"ל).
2. תהליך ייזום עבודות שיפוץ והוצאתן אל הפועל כולל ראשית את העלאת הבקשות / הצרכים, מיפוי הצרכים ותיעדופם ותהליך אפיון. להלן תיאור תהליך העבודה:





ממצאים

3. המחלקה למינהל לוגיסטי בחינוך באגף החינוך מתכללת את המעקב השוטף אחר ביצוע עבודות השיפוץ, ומשמשת כאינטגרטור בין בעלי העניין השונים, בעירייה ומחוצה לה, כולל מעורבות של לשכת מנכ"ל (הנהלת העירייה, אגף חינוך, המחלקות העירוניות, מוסדות החינוך וכיו"ב) במטרה לייצר התנעה, תיאום ושקיפות בקשר עם ביצוע הפרויקט.

המעקב אחר ביצוע עבודות השיפוץ כאמור, מתבצע, בין היתר, באמצעות טבלה ייעודית, אשר מרכזת את כלל העבודות בשנה נתונה, וכוללת את שם מוסד הלימוד, תיאור הפרויקט, הגורם המבצע, הגורם העירוני האחראי, סטטוס ביצוע ולו"ז צפוי (להלן: "טבלת ניהול ומעקב אחר סטטוס שיפוצים במוס"ח").



להלן תדפיס המציג את המידע המנוהל בטבלה הנ"ל:

מס'	שם האגף	שם מחלקה	סוג מוסד	שם המוסד ביה"ס/גן	סוג העבודה	תיאור העבודה	שם הקבלן	אחריות	תאריך התחלה	צפי לסיום	סטטוס
-----	---------	----------	----------	----------------------	------------	--------------	----------	--------	-------------	-----------	-------

בנוסף, ישיבות עבודה בנושא סטטוס עבודות שיפוץ מתבצעות on-going בהשתתפות בעלי העניין הרלוונטיים ועוסקות בנושאים, כגון: מיפוי צרכים, היערכות לשיפוצים, תיעודף העבודות, סטטוס עדכני, ניהול תקציבים, הרחבות בבתי ספר, סיורים במוסדות החינוך בהם מתבצעים עבודות, סטטוס בינוי/שיפוץ ביחס למצב דמוגרפי בעיר.

מעיון בפרוטוקולים אשר עוסקים בשיפוצים במוסדות חינוך, נמצא כי בישיבות העבודה כאמור, מתבצעת חלוקת משימות קונקרטית, לפי בעל התפקיד האחראי על היישום.

הערות ביקורת:

כיום, אין מנגנון ממוחשב יעיל, אשר כולל מאגר מידע שקוף לצורך שיתוף המידע הרלוונטי בין כל בעלי העניין בעירייה, ואשר באמצעותו מבוצע follow-up עדכני לרגע נתון אחר סטטוס ביצוע המשימות של הפרויקטים השונים. מנהלת המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך מנהלת את הדאטה הרלוונטי ומשתפת אותו עם בעלי העניין בעירייה. שיתוף המידע כיום מתבצע באמצעות דוא"ל מאגף החינוך לבעלי העניין בעירייה, ואין שיקוף מצב עדכני למועד נתון אודות סטטוס ומצבת משימות עדכניים. נוצרת חשיפה להיעדר סנכרון בין הגורמים הרלוונטיים באשר לסטטוס ביצוע פרויקט / או אי-דיוקים באשר לנתוני ניהול ומעקב אחר עבודות שיפוצים במוס"ח.

בנוסף, בפרוטוקולים של ישיבות אשר עוסקות בנושא, רשומות משימות רבות לביצוע, ומשימות אלו כלולות באופן חלקי בלבד בטבלת ניהול ומעקב אחר סטטוס שיפוצים במוס"ח. עניין זה מקשה בהמשך, על יכולת המעקב השוטפת על כלל המשימות והגורם האחראי, וקבלת שיקוף עדכני אודות סטטוס כל משימה / עבודה. כפי שעולה ממצאי הביקורת בהמשך, לגבי חלק מהעבודות, נמצא תיעוד חסר אודות סטטוס הפרויקט, כפי שרשום בטבלת ניהול ומעקב אחר סטטוס שיפוצים במוס"ח.

הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות עליונה לניהול מנגנון ממוחשב, אליו תהיה גישה ושקיפות ע"י כל בעלי העניין, תוך קיום בקורות נאותות על בסיס הנתונים הרלוונטיים, אשר



ירכז באופן מלא את המעקב אחר בסיס הנתונים, ויאפשר שימור ידע ושיקוף תמונת מצב לרגע נתון אודות הסטטוס והמשימות של כל פרויקט.

4. נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים מתווה עקרונות לניהול הבטיחות ופעולות לצמצום סיכונים במהלך עבודות השיפוץ. מטרת הנוהל הינה, בין היתר, לשמש כלי עזר להבהרה והטמעה של נושא הבטיחות. על פי הנוהל, האחריות לביצוע העבודות חלה על הרשות המקומית והיא הגורם אשר אמון על אישור העבודות (היתר בנייה), ועל תכלול נושא הבטיחות והביטחון בסביבת העבודה. על הרשות המקומית להסדיר את תהליך התכנון והתיאום של כלל פעולות הבנייה ולהגדיר את אופן הקווים המנחים והעקרונות הבטיחותיים לעבודה.

מסקירת פרוטוקולים של שיפוצים במוסדות חינוך ומסמכים לניהול שלושה פרויקטי שיפוץ במוס"ח (1. פרויקט התאמת שני גני ילדים לשלוחת ביה"ס יסודי זמני. 2. פרויקט הנגשה כללית ביה"ס עטרת חיים. 3. פרויקט הרחבת חדר מורים תורה ומדע), וכן על סמך סיור שערכה הביקורת בשני אתרי עבודה בהם נערכו עבודות שיפוץ, ושיחות שערכה הביקורת עם הגורמים השונים המעורבים בתהליך ניהול השיפוצים, הביקורת התרשמה כי ככלל, העבודות המבוצעות במוסדות חינוך בעת הלימודים מתבצעות על פי עקרונות הנוהל. לפני תחילת העבודות ובמהלכן, נעשים סיורים במוסדות לתיאום ותכנון מראש לגבי אופן ביצוע הפרויקט, וכן בחינת סידורי הבטיחות/מניעת הפרעות בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ביניהם נציג מינהל הנדסה, מנהל מוסד החינוך, נציג אגף החינוך, מנהל הפרויקט, נציג הקבלן, מנהל עבודה וכיו"ב. העירייה מבצעת בקרה כי הקבלן מיישם את נוהל משרד החינוך הנ"ל. בפרויקטים מסוימים מכינים תוכנית התארגנות/בטיחות של האתר בתוך המוסד.

5. הביקורת תציין כי אין נוהל עירוני בכתב אשר מגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר עבודות השיפוץ במוסדות חינוך. בהיעדר נוהל כאמור, לא מוגדרים קווים מנחים בנושאים, כגון: תהליכי עדכון וזרימת מידע בין המחלקות השונות לבין המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך, תדירות התכנסות פורום שיפוצים, הגדרת אחריות לפי בעלי תפקידים להשתתפות בישיבות תכנון ותיאום של כלל פעולות השיפוצים וכיו"ב (על פי נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים, נאמר לגבי ישיבת תכנון ותיאום כלל פעולות הבנייה והשיפוצים כי "מומלץ כי ישיבה זו תהיה אצל מנכ"ל הרשות או גורם מקביל").



6. נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים קובע עקרון מנחה של העדפת ביצוע עבודות שיפוץ במהלך החופשות. ככלל, עבודות המחייבות פעילות ממושכת במוסד החינוך תחלנה ותסתיימנה בפגרת הקיץ. עבודות המחייבות פעילות מקצועית קצרה במבנה תבוצענה במהלך החופשות בשנת הלימודים. אם בלית ברירה נדרש כי העבודות יגלשו לתוך שנת הלימודים, יש לוודא כי העבודות המרעישות ו / או יוצרות מפגעי אבק ולכלוך, יתבצעו בחודשים יולי- אוגוסט.

הביקורת סקרה את מועדי ביצוע עבודות השיפוץ (תאריך התחלה ותאריך סיום), על סמך טבלת ניהול ומעקב אחר סטטוס שיפוצים במוס"ח לשנת 2023 (מעודכן ליום 31/8/2023, ומתייחס לשנת תשפ"ג). הביקורת מצאה כי ככלל, העירייה מקפידה לשמור על העקרון המנחה של ביצוע עבודות במהלך פגרת לימודים. הביקורת מצאה כי מתוך 101 עבודות שיפוץ שונות הרשומות בטבלת המעקב בסטטוס "הסתיים", כ-77 עבודות התבצעו במהלך חופשת הקיץ בחודשים יולי-אוגוסט 2023 או בחופשת הפסח (כ-76% מהעבודות). כ-19 עבודות נוספות, שהן עבודות "מתמשכות" (מתפרסות על פני מספר חודשים), כך שפרק הזמן לעבודה מצריך "גלישה" לתקופת לימודים.

לא נמצאו ליקויים בבדיקה. העירייה אוכפת את העקרון המנחה שנקבע על ידי משרד החינוך, בכפוף למגבלות מובנות (עבודות מתמשכות).

7. בפרוטוקולים של סטטוס שיפוצים במוסדות חינוך, שנסקרו על ידי הביקורת, הופיעו מעת לעת הנחיות ספציפיות של ראש העיר. הביקורת מצאה במקרה אחד, כי הנחיית ראש העיר אשר הופיעה בפרוטוקול מיום 16/8/2021, בדבר הפסקת עבודה עם אחד מספקי העירייה, לכאורה לא יושמה.

להלן מספר דוגמאות מדגמיות להנחיות שניתנו ע"י ראש העיר, כפי שמשתקף בפרוטוקולים של שיפוצים במוס"ח, ואופן הטיפול בהנחיות אלו:



תאריך פרו' סטטוס שיפוצים	החלטות ראש העיר / מנכ"ל	סטטוס ביצוע (דצמבר 2023)	הערת ביקורת
16/8/2021	הנחיית ראש העיר "עיריית כפר סבא תחליף את ספק מתקני החצר הנוכחי" - באחריות אגף מבני ציבור ומחלקת תפעול	לא יושם	הביקורת מצאה כי בחודשים ינואר עד אוגוסט לשנת 2023, שולמו לספק "עידן אל גני בע"מ" תשלומים בסך כ-67 אלפי ש"ח בגין ביצוע מספר עבודות במוס"ח (מתקני חצר לילדים) - דבר המעיד על פעילות עם הספק לאחר החלטת ראש העיר. מנהל מח' תחזוקת מוסדות ואגף מבני ציבור מסר לביקורת את התייחסותו בעניין זה. ראה נספח א'. הביקורת מעירה כי לאחר שהתקבלה הנחיית ראש העיר כאמור, לא נמצא תיעוד כי נעשה מעקב אחר סטטוס יישום או אי יישום ההחלטה.
16/8/2021	"יש לבקש ממהנדסת העיר להצטרף לסיורים" - באחריות עוזרת ראש העיר	יושם - בכפוף להערת הביקורת	מנהל אגף מבני ציבור מסר כי "מהנדסת העיר נן הצטרפה לסיורי ראש העיר - בפדויקטים רציניים גדולים בלבד". הביקורת תציין כי מומלץ להגדיר במפורש לאיזה סיורים על מהנדסת העיר להצטרף ולאלו היא אינה נדרשת לכך.
16/8/2021	"יש להכין ת. רב שנתיית להצבת קולרים בכל גני הילדים (נכון להיום במחצית הגנים יש קולרים" - באחריות מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות, אגף מבני ציבור	יושם	הושלם בכל גני הילדים.
5/10/2021	"יש לדאוג כי יוסדר נוהל כניסה לעבודות ונוהל מסירת פדויקט" - באחריות מנהל אגף מבני ציבור	יושם	הומצא נוהל "הנחיות בטיחות לקבלן להתארגנות באתר" שנערך ע"י מנהל אגף מבני ציבור המתייחס לנושאים אלו

להלן מספר פדויקטים שראש העיר ביקש לקדם בהתאם לאמור בפרוטוקול שיפוצים מיום 31/8/2022. לגבי שני פדויקטים, הביקורת לא מצאה אזכור בפרוטוקולים אשר עוסקים בשיפוצים במוסדות חינוך, או בטבלת סטטוס מעקב פדויקטים, כי נעשה follow-up אודות סטטוס יישום הפדויקט. עניין זה מדגיש את החשיבות של ניהול מנגנון ממוחשב נגיש לכלל בעלי העניין, כפי שתואר בממצא לעיל.



החלטות / פרויקטים שראש העיר / מנכ"ל ביקשו לקדם לפי הפרוטוקול	סטטוס ביצוע (דצמבר 2023)	תיעוד למעקב אחר סטטוס
פיתוח חצר גן אלה בחגי תשרי	הסתיים (1/6/23)	נמצא
שיפוץ עומק בגן תאנה ובגן פקאן	הועבר לתוכנית עבודה 2023 (החל בימים אלו)	נמצא
המשך שיפוץ בי"ס רמז שלב ד' בקיץ - 2023	הסתיים (15/8/23)	נמצא
שיפוץ חזיתות אולם ספורט אוסישקין	הסתיים (דצמבר 2022)	נמצא
תכנון במה באצטדיון האתלטיקה בחט"ב אלון	בשלבי תכנון נמסר ממנהל אגף מבני ציבור כי: "הוחלט שתכנון הבמה יתבצע במסגרת תכנון כללי של המוסד"	לא נמצא. הועבר לידי הביקורת פרוטוקול מיום 22/8/22, ובו סיכום פגישה על תכנון פרויקט זה. לאחר תאריך זה / או לאחר הנחיית ראש העיר (31/8/22), לא נמצא תיעוד בפרוטוקולים / או בטבלאות פרויקטים תיעוד למעקב אחר סטטוס ביצוע.
ביצוע הגבהה של הגדר המפרידה בין הבתים הפרטיים לבין מגרש הספורט בבי"ס חב"ד	הסתיים – נמסר ממנהלת המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך כי: "העבודה בוצעה עקב בעיית בטיחות, בוצע ע"י אגף מבני ציבור. מדובר בקיר מסוכן לכן לא הופיע בתוכנית עבודה שנתיית."	נמצא. ראה הערה "סטטוס ביצוע".
שיפוץ שירותים אולם בן גוריון בסוכות	העבודה בוצעה והסתיימה בחודש דצמבר 2022 (חשבון סופי של הקבלן מיום 5/1/23).	לא נמצא. לא נמצא בפרוטוקולים אשר עוסקים בשיפוצים במוס"ח או בטבלת סטטוס פרויקטים, אזכור למעקב אחר פרויקט זה.
החלפת שטיחים בקירות אולם ספורט ברנר	העבודה בוצעה והסתיימה בחודש ספטמבר 2023.	נמצא. הועברו באמצעות מנהלת המחלקה למינהל לוגיסטי, ורשות הספורט, אסמכתאות אודות סטטוס תכנון וביצוע הפרויקט.



המלצות

1. מומלץ להטמיע מנגנון ממוחשב, שיכלול את כל מאגר המידע הרלוונטי לתחום ניהול עבודות בינוי ו / או שיפוצים במוסדות חינוך, ויאפשר ניהול מידע עדכני וגישה ושיקוף מידע בפני כל בעלי העניין, כולל ניהול מעקב ממוחשב אודות סטטוס עבודות וגורם אחראי, וניהול שימור ידע באופן מלא ויעיל.
2. לערוך ניהול עירוני אשר יגדיר את העקרונות של תהליכי התכלול, הניהול והמעקב אחר עבודות השיפוץ במוסדות חינוך, בכפוף לצרכים העירוניים (ראה נושאים רלוונטיים לניהול זה בגוף הממצא לעיל).
3. יש להקפיד על תיעוד ומעקב אחר סטטוס משימות שניתנות בישיבות בנושא שיפוצים במוסדות חינוך.

תגובות המבוקרים

2. תכנון בינוי ביחס לדמוגרפיה במערכת החינוך

רקע כללי

8. אחד היעדים האסטרטגיים העירוניים המרכזיים בתחום החינוך הינו תכנון מיטבי של בינוי והרחבות של מבני חינוך, אשר מותאם להשתנות הדמוגרפית במערכת החינוך בעיר. העירייה, באמצעות מחלקת תכנון אסטרטגי ואגף חינוך, ערכה תחזית דמוגרפית אשר בוחנת את המגמות הדמוגרפיות בעיר לשנים 2021-2025 לגבי זרם החינוך הממלכתי. התחזית הביאה בחשבון את המגמות הדמוגרפיות בילודה וברישום למערכת החינוך בעיר, בהתאם לשכבות הגיל השונות ולאזורי רישום, תוך בחינת מצאי כיתות קיים במוסדות חינוך בעיר.

ממצאים

9. הביקורת בחנה את תהליכי ניהול המידע ומסדי הנתונים אשר משמשים כלי לניטור מגמות דמוגרפיות במערכת החינוך בעיר ולבניית תחזית דמוגרפית המסייעת בפיתוח פרוגרמה עירונית. העירייה באמצעות אגף תכנון אסטרטגי ושיתופיות בנתה מסד נתונים פפורמט



של תוכנת אקסל, אשר כולל את נתוני הרישום והשיבוץ למוסדות החינוך, נתוני תקן תלמידים בכיתה של משרד החינוך בהשוואה לממוצע העירוני, נתוני אכלוס בפועל ומצאי פיזי של כיתות קיים במוסדות חינוך ברחבי העיר.

מידע זה משמש, בין היתר, לבניית מודל התחזית הדמוגרפית שנערכה. לביקורת נמסר כי מסד נתונים זה נגיש לבעלי העניין הרלוונטיים, ומתעדכן על ידיהם כאחת לשנה. נתוני הרישום והשיבוץ לכיתות נשאבים מתוך מערכת מידע פנים ארגונית ייעודית שאופיינה ע"י ספק חיצוני (מערכת סנסורי). נתוני מצאי פיזי קיים של כיתות במוסדות החינוך ונתוני אכלוס / תקן לכיתה, מתעדכנים ידנית במסד הנתונים ע"י אגף חינוך.

הערות ביקורת:

א. הנתונים והמידע הרלוונטיים המנוהלים כיום מבוססים על תוכנת אקסל. הביקורת סבורה כי ניהול בסיס הנתונים הייעודי בפורמט של אקסל, ובכלל זאת הזנת נתונים ידנית ע"י גורמים שונים, יוצר חשיפה לפגיעה בעדכניות, מהימנות ודיוק המידע. בסיס הנתונים המנוהל כיום נשאב ממספר מקורות מידע, שאינם בהכרח מסונכרנים האחד עם השני, ואין מערכת מידע אחודה בה מתבצע באופן מרוכז תהליך שיטתי לניהול, מדידה וטיוב של הנתונים.

ב. כאמור לעיל, לביקורת נמסר ממנהלת מחלקת אנליטיקה ומחקר אסטרטגי כי הוטמעה ע"י ספק חיצוני מערכת מידע (סנסורי), אשר מנוהלים בה נתוני רישום ושיבוץ במוסדות חינוך בעיר. לעומת זאת, לא מנוהלים במערכת מידעים נוספים אשר רלוונטיים לתהליכי מדידה וניתוח תהליכים דמוגרפיים או אחרים, כגון: מצאי פיזי של כיתות, ממשקים מול מאגרי מידע רלוונטיים (מרשם אוכלוסין ומשרד החינוך) וכיו"ב. לביקורת נמסר כי פיתוחה של מערכת זאת, לא הושלם.

ג. הביקורת סבורה כי לצורך תכלול אסטרטגי של פרוגרמה עירונית בראייה ארוכת טווח קיימת חשיבות לאפיון ופיתוח מערכת מידע, שתיתן מענה על כלל הצרכים.

10. התחזית הדמוגרפית בחנה מגמות של השתנות באוכלוסייה בחתך גילאי. בהתאם לתחזית הדמוגרפית, נמצא גידול במספר התלמידים בבתי הספר היסודיים בין השנים 2019-2021. על פי התחזית, נכון לאותה עת, החל משנת תשפ"ב ואילך, צפוי מחסור של כיתות בגילאי בתי ספר יסודי במערב ובמרכז העיר, וצפויה התרוקנות בבתי ספר יסודי באופן יחסי במזרח העיר, דבר שצפוי להביא לעודף כיתות.



הביקורת בחנה האם התכנון והביצוע בפועל של הבינוי וההרחבות במוסדות חינוך לשנים 2022 ו-2023 (תשפ"ב-תשפ"ג), על סמך נתוני המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך, 'מתכתבים' עם המגמות העולות מהתחזית הדמוגרפית. הבחינה כאמור, נעשתה לגבי גילאי יסודי בלבד.

להלן פירוט הבדיקה שנערכה (גיל יסודי בלבד. נתוני התחזית הדמוגרפית מתייחסים לשנת תשפ"א בקירוב):

הערת הביקורת	נתוני תכנון וביצוע בפועל לשנים תשפ"ב- תשפ"ג	נתוני התחזית הדמוגרפית לשנים תשפ"ב-תשפ"ד	אזור בעיר שנבחן
לא נמצאו פערים - בניית בי"ס חדש, נותנת מענה למחסור הצפוי.	נבנה בית ספר חדש – צומח 80	צפוי מחסור של כ-7 עד 10 כיתות (ביחס למצאי קיים)	שכונה 80 (צפון מערב)
מהנתונים המוצגים עולה פער <u>לכאורה</u> בין המחסור הצפוי בכיתות, כפי שעולה מהתחזית הדמוגרפית, לבין העובדה שלא תוכנן בינוי / הרחבה בבתי ספר בשכונה. לשאלת הביקורת על כך שתכנון וביצוע של בינוי/הרחבה של מבני החינוך בפועל בשכונה 60, אינו נותן מענה לתוספת כיתות באופן המותאם לצורך העולה מהתחזית הדמוגרפית, נמסר ממנהלת אגף חינוך כי נכון להיום (דצמבר 2023), לא קיים פער או מחסור בכיתות לתלמידי גיל יסודי בשכונה 60. לדבריה, 'הפיק' הדמוגרפי של ביקושים שהיה בעבר, הצטמצם. עוד נמסר כי שיטת 'הבחירה המבוקרת', לפיה הורים יכולים לבחור את מוסדות החינוך, מאפשרת גמישות בבחירת מוסדות הלימוד ויצרה הגברת ביקוש לבתי ספר במרכז העיר.	לא נמצא תכנון בינוי מותאם לצרכים העולים מהתוכנית הדמוגרפית	צפוי מחסור של כ-6 עד 10 כיתות (ביחס למצאי קיים)	שכונה 60 (מרכז מערב)
לא נמצאו פערים - תכנון וביצוע מותאם לקצב גידול ולביקוש- עולה מגמה של תוספת כיתות בביה"ס יסודי במרכז העיר.	• בביה"ס אוסישקין (דרום - מרכז), בוצעה תוספת של 2 כיתות. • בביה"ס גורדון (מרכז העיר) -	לפני התחדשות עירונית, בבתי ספר במרכז העיר צפוי מחסור של כ-2-3 כיתות	מרכז העיר



הערת הביקורת	נתוני תכנון וביצוע בפועל לשנים תשפ"ב- תשפ"ג	נתוני התחזית הדמוגרפית לשנים תשפ"ב-תשפ"ד	אזור בעיר שנבחן
	<ul style="list-style-type: none"> בביה"ס גולדה (מרכז העיר) – הרחבת מבנה לתוספת כיתות בביה"ס בן גוריון (מרכז העיר) - הוגשה בקשה להכרה בצורך למשרד החינוך, תוספת 6 כיתות. 		

הערת ביקורת: לאור הנתונים המוצגים בטבלה, בדבר תוספת בינוי וצמצום החשיפה למחסור בכיתות בגיל יסודי, עולה פער בין המצב הנוכחי (דצמבר 2023) בעניין הבינוי והדמוגרפיה לבין הנתונים המשתקפים מהתחזית הדמוגרפית לשנים 2021-2025 (לידיעת הביקורת התחזית הוכנה בסוף 2021 / תחילת 2022).

11. בפרוטוקול ישיבה מיום 30/12/2020, אשר עסקה בתחזית הדמוגרפית לשנים 2021-2026, מחלקת אסטרטגיה התבקשה "לחנן מודל סטטיסטי לניתוח נתוני החינוך הדתי". בבירור שנערך עם מנהלת מחלקת אנליטיקה ומחקר אסטרטגי נמסר כי טרם הוכן מודל סטטיסטי אשר מבצע תחזית דמוגרפית לזרם הממלכתי-דתי בעיר. התחזית הדמוגרפית שנערכה כאמור לעיל, מתייחסת לזרם הממלכתי בלבד. הנ"ל מסרה כי בשל העובדה שהנתונים הדמוגרפיים הקיימים לגבי האוכלוסייה הדתית בעיר אינם שלמים ולא נעשה טיוב באופן מלא, עולה קושי בשלב זה לבצע תחזית דמוגרפית, בדומה לזו שנערכה לגבי הזרם הממלכתי.



המלצות

1. מומלץ בראייה ארוכת טווח לבחון אפיון והטמעה של מערכת מידע אשר תיתן מענה לתכלול אסטרטגי-דמוגרפי-תכנוני במערכת החינוך בעיר, אשר תכיל מסד נתונים מהימן, מעודכן ומלא, אשר רלוונטי לצורך ביצוע תהליכי מדידה וניתוח. במסגרת כך, קיימת חשיבות לבצע תהליך קבלת החלטות מסודר, במסגרתו יוחלט מה היעדים והצרכים ממערכת זו.
2. לעדכן מעת לעת את התחזית הדמוגרפית, בעניין תכנון בינוי ביחס למגמה הדמוגרפית לאותו הזמן, על סמך נתוני ביצוע בפועל (תכנון/ביצוע בינוי).
3. יש לטייב מסד נתונים מהימן ומעודכן אודות הזרם הממלכתי-דתי במערכת החינוך בעיר. על מקבלי ההחלטות לבחון האם לקדם ביצוע תחזית דמוגרפית לגבי הזרם הממלכתי-דתי, הכוללת גם בחינת מצאי פיזי של כיתות, בדומה לתחזית שנערכה לגבי הזרם הממלכתי.

תגובות המבוקרים

3. ניהול עבודות שיפוצים במוסדות חינוך

רקע כללי

12. נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים מתייחס להיבטים של אופן ניהול עבודות השיפוץ ושמירה על בטיחות וביטחון התלמידים במהלך עבודות השיפוץ בזמן לימודים.
13. נוהל עירוני של אגף מבני ציבור "הנחיות בטיחות לקבלן להתארגנות באתר" מגדיר הנחיות שונות, ובפרט הנחיות בטיחות בסביבת העבודה, לקבלן המועסק במסגרת פרויקט בינוי או שיפוץ של העירייה.
14. הביקורת בחנה מדגמית 4 פרויקטים שהתבצעו במוסדות חינוך. במסגרת כך, נבחנו היבטים שונים בניהול עבודות השיפוץ.



ממצאים

15. ביצוע עבודות בינוי ושיפוצים במוסדות חינוך, כמו גם באתרי עבודה אחרים, מצריך תהליך שיטתי של ניהול פרויקט בפן המנהלי והנדסי, החל משלב ייזום ותכנון הפרויקט, אישור יציאה לפרויקט וביצועו הלכה למעשה, וכלה באישור מסירה והשלמת הפרויקט.

מערכת מחשוב אחידה לניהול הליך קבלת פרויקטים הנדסיים היא כלי חיוני לייעול תהליך קידום הפרויקט, מסירתו, קבלתו, וליישום תהליכי הפקת לקחים.

הביקורת מצאה כי אין בעירייה מערכת מידע ייעודית לניהול פרויקטים בתחום הבנייה / השיפוצים, אשר תומכת בתהליכים הנדסיים וכספיים הכרוכים בניהול פרויקט. למעשה, ניהול בסיס הנתונים והמידע מתבצע באמצעות תיקיות עבודה "רגילות" ברשת העירונית.

בהיעדר מערכת מידע כאמור, אין מנגנון בקרה ממוחשב אשר תומך בתהליכי ניהול ובקרה אחר הפרויקט, כגון:

- תחזוקת הפרויקט ותפעולו התקין לאורך חיי הפרויקט, בהיבט הנדסי-מנהלי.
- בקרות ממוחשבות (לוגיות) על ניהול הקבלן המבצע, כגון: דוחות חריגים.
- תיעוד ושימור ידע של מסמכים הנוגעים לפרויקט (הזמנות / צו / יומן עבודה וכיו"ב).
- ניהול תזכורות לבעלי תפקידים רלוונטיים לכל פעולה נדרשת.
- מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בסיורי המסירה בהתאם ללוחות זמנים שנקבעו.
- בקרות לניהול הליך המסירה או הקבלה של הפרויקט.

בתגובה לפניית הביקורת אל מנהל אגף מבני ציבור בדבר הצורך בהטמעת מערכת מידע לניהול פרויקטים הנדסיים, נמסר כי:

"הדברים ברורים. מאד חיוני שתהיה לנו מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים, בניה ושיפוצים. בהקשר לזה חשוב גם לציין שנדרש (חיוני מאד) שיהיה באגף מבני ציבור בעל תפקיד מתאים ומקצועי (מנהל פרויקטים) שידע להפעיל את המערכת עם כל המשתמע מכך."

16. סדר פעולות תקין של ניהול פרויקט מחייב הוצאת צו התחלת עבודה והזמנת עבודה, טרם תחילת ביצוע הפרויקט. הביקורת בחנה מדגמית האם תחילת הפרויקטים בפועל, לפי יומני עבודה, מתבצעת רק לאחר שהתקבלו האישורים הנדרשים. ככלל, הביקורת מצאה כי אישור הזמנת עבודה קבלנית מהמערכת הפיננסית והפקת צו התחלת עבודה ניתנו לפני תחילת ביצוע העבודות, לפי יומני העבודה. **נמצא תקין**. להלן פירוט הפרויקטים שנבחנו:



שם פרויקט	תאריך אישור סופי של הזמנת עבודה	התחלת עבודה לפי צו התחלת עבודה	תחילת עבודה לפי יומן עבודה	הערת ביקורת
הנגשה כללית כולל שני פירים של מעלית - בית ספר עטרת חיים	30/12/21 (הזמנה מס' 77848)	12/1/22	10/1/22	אישור ההזמנה ומתן צו התחלת עבודה - לפני תחילת עבודה בפועל. תקין. <u>הערה:</u> אמנם תאריך צו התחלת עבודה הינו מיום 30/12/21, אולם רשום בצו כי תאריך התחלת העבודה הינו 12/1/22, כאשר העבודה החלה בפועל יומיים לפני כן.
ברנר - הרחבה והתאמה של בית הספר	5/1/23 (הזמנה מס' 23055)	1/1/23	19/1/23	אישור ההזמנה ומתן צו התחלת עבודה - לפני תחילת עבודה בפועל. תקין.
התאמות לשלוש כיתות במבנה גני ילדים (סול ומצולתיים) בית ספר יסודי צומח	7/7/21 (הזמנה מס' 73825)	11/7/21	11/7/21	אישור ההזמנה ומתן צו התחלת עבודה - לפני תחילת עבודה בפועל. תקין.
בית ספר תורה ומדע הרחבה ושיפוץ חדר מורים	14/2/23 (הזמנה מס' 32408)	1/3/23	1/3/23	אישור ההזמנה ומתן צו התחלת עבודה - לפני תחילת עבודה בפועל. תקין.

17. העירייה דורשת מהקבלנים המבצעים את הפרויקטים במוסדות חינוך לחתום על "הצהרת קבלן המבצע עבודות במוסדות חינוך", במסגרתו מתחייב הקבלן לעמוד בכללים הקשורים לביטחון, אישורי העסקה של עובדים, עמידה בהנחיות משרד החינוך בנושא שיפוצים בזמן לימודים ודרישות בטיחות באתר. בנוסף, הקבלן מצהיר כי הוא מתחייב לעמוד בנהל שערך אגף מבני ציבור בנושא "הנחיות בטיחות לקבלן להתארגנות באחר", אשר עוסק בהיבטים שונים של בטיחות באתר העבודה, ובכלל זאת להיבטים של יישום תקנות הבטיחות בעבודה.

במסגרת ההתקשרויות עם הקבלנים המבצעים, הביקורת מצאה כי הקבלן המבצע בכל אחד מארבעת הפרויקטים שנבדקו ע"י הביקורת, חתם על ההצהרה הנדרשת ע"י העירייה, כאמור לעיל. **נמצא תקין.**



שם הקבלן	מועד חתימת הקבלן על הנהל	הפרויקטים שביצע הקבלן
שלום בוקטוס בנייה ויזמות בע"מ (חוזה מס' 73/21 ו-460/22)	18/8/21	<ul style="list-style-type: none"> • התאמות לשלוש כיתות במבנה גני ילדים (סול ומצלתיים) בית ספר יסודי צומח • ברנר - הרחבה והתאמה של בית הספר
א.ע. אשנב חברה לבניין ושיפוצים בע"מ (חוזה מס' 450/22 ו-75/21)	6/1/21	<ul style="list-style-type: none"> • הנגשה כללית כולל שני פירים של מעלית - בית ספר עטרת חיים • בית ספר תורה ומדע הרחבה ושיפוץ חדר מורים

18. נוהל משרד החינוך בדבר "עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים בתוך מוסד חינוך ובצמוד וסמוך אליו" קובע כי העבודות יתבצעו תוך צמצום מרבי של הפרעות למהלך הלימודים.

להלן הנחיות הנהל בדבר "מניעת הפרעות ורעש":

"מחלקות החינוך וההנדסה של הרשות המקומית יתכננו את ביצוען של עבודות הבנייה או השיפוצים לפי לוח זמנים ובשיטות עבודה וארגון עבודה כך שיימנעו הפרעות, מטרדי בטיחות ורעש ככל שניתן";

"בכל מקרה, אין לבצע עבודות הכרוכות במטרדי רעש גדולים במיוחד – גם אם הם חד פעמיים, כגון: פיצוצים או פעילות ממושכת... בעת שילדים נמצאים במקום."

"בהיתר הבנייה יש לשאוף שהעבודות יהיו שלא בשעות לימודים."

הנחיות העירייה לקבלנים:

מנהל אגף מבני ציבור מסר לביקורת כי הקבלנים שביצעו את העבודות שנבדקו ע"י הביקורת, "קיבלו הנחיות בע"פ בכל הנוגע לביצוע העבודות הכרוכות במטרדי רעש". כמו כן, "נוהל עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים במוסדות חינוך" שבו מופיעה ההנחיה בדבר מניעה / צמצום עבודות ברעש בזמן לימודים, נמסר לקבלנים המבצעים.

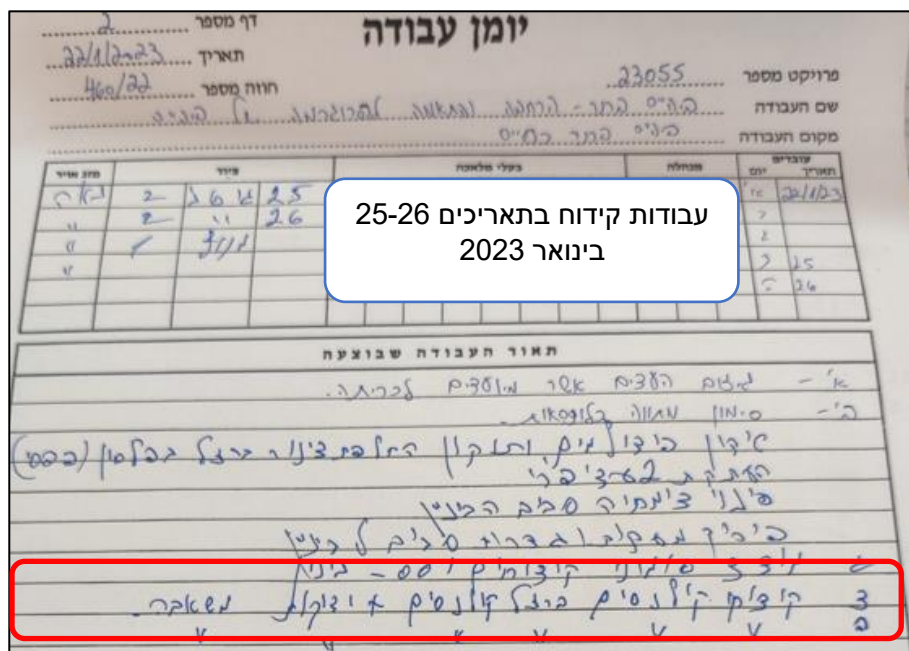
עיון ביומני עבודה: הביקורת עיינה ביומני עבודה של הקבלנים אשר ביצעו את העבודות, ומצאה כי עבודות הכרוכות ברעש בעוצמה גבוהה (קידוחים, כלונסאות, יציקות בטון, הריסות וכדומה) התבצעו לכאורה בתאריכים בהם התקיימו לימודים. הביקורת הציגה בפני מנהל אגף מבני ציבור את התאריכים ביומני עבודה בהם בוצעו עבודות הכרוכות ברעש כאמור לעיל, והנ"ל מסר כי: "כל העבודות מהסוג לעיל, בוצעו מחוץ לשעות הלימודים". הביקורת תציין כי



להלן פירוט:

שם הקבלן	שם הפרויקט	תאריכי דיווח ביומן עבודה	ימים בשבוע	דיווח ביומן עבודה
שלום בוקטוס בע"מ	פרויקט הרחבה ברנר	25-26/1/23	ד', ה'	"קידוחי קלונסים ברזל קלונסים + יציקות משאבה"
שלום בוקטוס בע"מ	פרויקט הרחבה ברנר	29/1/23	א'	"המשך קלונסאות" קידוחי
שלום בוקטוס בע"מ	פרויקט הרחבה ברנר	5/2/23	א'	"המשך קלונסים" קידוחי
שלום בוקטוס בע"מ	פרויקט הרחבה ברנר	12/2/23	א'	"המשך חפירות + המשך חציבת כלונסאות קיימות"
א.ע. אשנב בע"מ	תורה ומדע (הרחבת חדר מורים)	12/3/23	א'	"יציקת 14 מ"ק"
א.ע. אשנב בע"מ	תורה ומדע (הרחבת חדר מורים)	19/3/23	א'	"יציקות בטון"
א.ע. אשנב בע"מ	עטרת חיים (הנגשה כללית כולל שני פירים למעלית)	13/2/22	א'	"קידוח ... מבנה קיים"

להלן תדפיס יומן עבודה לחודש ינואר 2023 של הקבלן שלום בוקטוס בע"מ (ביה"ס ברנר):



19. סעיף 2 לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), תשמ"ח-1988, קובע חובת מינוי מנהל עבודה לגבי עבודת בנייה. נוהל אגף מבני ציבור במינהל הנדסה בדבר "הנחיות בטיחות לקבלן להתארגנות באתר" קובע בסעיף 2.2 חובת מינוי מנהל עבודה:

"מבצע הבנייה אחראי לכך כי כל עבודת בנייה תתבצע בהנהלתו הישירה של מנהל עבודה מוסמך שהוא מונה לשמש כמנהל עבודה. עם התחלת פעולת הבנייה, מבצע הבנייה יודיע למפקח העבודה האזורי על שמו, גילו, מענו, השכלתו המקצועית וניסיונו בעבודת בנייה, וכן יירשם בפנקס הכללי את שמו ומענו של מנהל העבודה."

הביקורת בחנה לגבי 4 פרויקטים האם ניתן כתב מינוי מנהל עבודה באתר הבנייה / השיפוץ, והאם נמסרה ע"י הקבלן הודעה למפקח העבודה האזורי במשרד העבודה על מינוי מנהל עבודה מטעמו. הביקורת מצאה כי בכל 4 הפרויקטים ניתן כתב מינוי למנהל עבודה בחתימת הקבלן, כנדרש. אולם, לגבי 2 פרויקטים מתוך ה-4, לא הוצגה בפני הביקורת הודעה שנשלחה מהקבלן המבצע אל מפקח עבודה אזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בדבר מינוי מנהל עבודה מטעמו.

להלן פירוט:

שם הפרויקט	שם הקבלן	כתב מינוי מנהל עבודה
התאמות לשלוש כיתות במבנה גני ילדים (סול ומצולתיים) בית ספר יסודי צומח	שלום בוקטוס בנייה ויזמות בע"מ	מינוי מיום 18/8/21 עמית בוקטוס
ברנר - הרחבה והתאמה של בית הספר	שלום בוקטוס בנייה ויזמות בע"מ	מינוי מיום 18/1/23 עמית בוקטוס
בית ספר תורה ומדע הרחבה ושיפוץ חדר מורים (*)	א.ע. אשנב חברה לבניין ושיפוצים בע"מ	מינוי מיום 22/2/23 ארז עודי
הנגשה כללית כולל שני פירים של מעלית - בית ספר עטרת חיים (*)	א.ע. אשנב חברה לבניין ושיפוצים בע"מ	מינוי מיום 30/12/21 ארז עודי

(*) לא נמצאה הודעה למפקח העבודה האזורי בדבר מינוי מנהל עבודה מטעם הקבלן.

20. נוהל עבודות בנייה ושיפוצים במהלך לימודים בתוך מוס"ח ובצמוד וסמוך אליו, קובע בעניין ביקורת הרשות לפני מסירה:

"עם סיום הפרויקט, יבצע הקבלן סיור מדוקדק עם ממונה הבטיחות שמטעמו כדי לוודא שניתן לבצע מסירה של הפרויקט. ליקויים שעלו במהלך הסיור – יתוקנו לקראת הביקורת של מחלקת הנדסה של הרשות המקומית. בתיאום עם הקבלן, ולאחר קבלת האישור בכתב מהקבלן כי המבנה מוכן לביקורת הבטיחות, תבוצע בו ביקורת יסודית ע"י מחלקת הנדסה של הרשות המקומית, בשיתוף עם מנהל מוסד החינוך והקבלן, כדי לוודא שהמקום, כולל החצר נקיים ופנויים מכל חפץ, פסולת בנייה או מטרה בטיחות כלשהו."



”יש להזמין לביקורת (לפני מסירה) את מנהל בטיחות במוסד ברשות או יועץ בטיחות אחר ממעמדה של הרשות.”

הביקורת בחנה לגבי שני פרויקטים שנסתיימו, נכון למועד הביקורת, האם הרשות נותנת אישורי מסירה למבנה, כנדרש בנוהל עבודות בנייה ושיפוצים, והאם נוכחים בסיור המסירה בעלי התפקידים הנדרשים לפי הנוהל. לא נמצאו פערים בבדיקה.

להלן פירוט:

שם פרויקט	תאריך פרוטוקול מסירה / תעודת השלמה לפרויקט שהומצאו לביקורת	בעלי תפקידים חתומים על אישורי המסירה
הנגשה כללית כולל שני פירים של מעלית - בית ספר עטרת חיים	25/8/22 (פרוטוקול מסירה)	סגן מהנדסת העיר, סגן מנהל אגף מבני ציבור, מנהל מחלקת בטיחות, הקבלן המבצע, מתכנן, מהנדס מבנים, מתכנן.
	8/9/22 (אישור מורשה נגישות)	אישור עמידה בדרישות הנגישות ע"י מורשה נגישות (נדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע מס' 0261 בדבר "הנגשה פרטנית לתלמיד הלומד במוסד חינוך").
התאמות לשלוש כיתות במבנה גני ילדים (סול ומצלתיים) בית ספר יסודי צומח	29-30/8/21 (תעודת השלמה ואישורי מסירה)	מנהלת אגף חינוך, מנהל אגף מבני ציבור, מנהלת המחלקה למינהל לוגיסטי באגף חינוך, מנהל חשמל/ מיזוג אוויר/ביוב, מנהל אגף ביטחון במוסד"ח, מנהל אגף בטיחות, מנהל מחלקת תקשורת, מנהל מחלקת עבודות ציבוריות, מנהל מחלקת תפעול ואחזקה.
	29/8/2021	אישורי מסירה ותעודות בדיקה מאת מנהל הפרויקט, מהנדס מבנים בודק חשמל.



המלצות

1. על מקבלי ההחלטות לבחון הטמעת מערכת מידע לניהול פרויקטים בתחום הבינוי והשיפוץ וקיום בקרות בתהליכי העבודה, ובכלל זאת קידום הפרויקט, מסירתו, קבלתו, ואפשרות לקידום תהליך הפקת לקחים וניתוח נתונים באמצעות מערכת מידע.
2. במידה ועבודות הכרוכות ברעש כבד מתבצעות בתאריכים בהם מתקיימים לימודים, מומלץ להנחות את הקבלנים לתעד הערה ספציפית ביומני העבודה על כך שהעבודות הנ"ל נעשו מחוץ לשעות הלימודים.
3. על קבלנים שעובדים עם העירייה להקפיד להודיע למפקח העבודה האזורי במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית על מינוי מנהל עבודה מטעמם, והכל בכפוף להוראות הדין.

תגובות המבוקרים

תגובת מנהל אגף מבני ציבור:

"מקובל".

4. סיורים ותצפיות שנערכו באתרי העבודה במוסדות חינוך

רקע כללי

21. הטיפול בבטיחות ובמניעת הפרעות לתלמידים מהווה מרכיב קריטי בתהליך ביצוע עבודות במוסדות חינוך בזמן לימודים. מוסדות חינוך הנדרשים לבצע עבודות שונות של שיפוצים ותוספות בנייה עלולים להוות סיכון בבטיחותי לתלמידים הלומדים בהם ושוהים בתחומיהם.
22. בתאריך 5 ביוני 2023, הביקורת ערכה סיור בשני מוסדות חינוך בהם נערכו עבודות שיפוץ. הביקורת תצוין כי ביום זה נערכו לימודים, כסדרם. להלן הפרויקטים לגביהם נעשה סיור ע"י הביקורת:

שם מוסד החינוך	שם הפרויקט	שם הקבלן
ביה"ס ברנר	הרחבת בית הספר	חוזה 460/22 – קבלן שלום בוקטוס בע"מ
ביה"ס תורה ומדע	הרחבת חדר מורים	חוזה 450/22 – קבלן א.ע. אשנב בע"מ

ממצאים

23. במסגרת הסיור כאמור, הביקורת בחנה את העמידה בנוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים, בפרט בעניין הפרדה בין תלמידים לבין פעילות השיפוץ.



עיקרי ההנחיות בנוהל זה בעניין הפרדה בין אזורי בנייה ולימוד:

- "יש לוודא הפרדה מוחלטת בין אזורי בנייה, כניסה ויציאה של פועלים, חציצה מתאימה של גדרות הפרדה והגנה מוחלטת מפני נפילת חפצים על ידי בניית גוונים מתאימים";
- "יש להתקין סידורי גישה נפרדים לעובדים להכנסה והוצאה של חומרים כלים, וציוד";
- "בין שטח המוסד לאתר הבנייה תיבנה הפרדה קשיחה, אטומה ויציבה";
- "גדר ההפרדה תהיה מסוג "איסכורית" בגובה של 2 מטר לפחות, והיא תבטיח הפרדה מוחלטת בין אתר בנייה לשטחי המשחק או פעילות";
- "במידת הצורך הנובע משיקולי בטיחות, לדעת מפקח הפרויקט או לדעת הקבלן מבצע הבנייה, יותקן גגון אלכסוני...הפונה לכיוון אזור הפעילות של התלמידים";
- "על גדר האיסכורית ייתלה, בגובה של 2 מטר ומעלה, שילוט אזהרה תקני מתאים, כגון: "סכנה! אין כניסה! אתר בנייה".

עיקרי ההנחיות נוהל משרד החינוך בעניין גידור וסימון שטח סכנה:

- "אם במהלך הבנייה קיימת סכנה של נפילת חפצים, אביזרי בנייה וכלים לתוך שטח המצוי בחצר המוסד החינוכי, יוגדר שטח זה כשטח סכנה, ותימנע כניסת תלמידים לתוכו ע"י: ...ניתן לגדר את שטח הסכנה...ותליית שטחי אזהרה מתאימים. או: ניתן להתקין גגון מעל שטח הסכנה... רצועה שתמנע נפילת חפצים באלכסון".
- "במידה ויוחלט על גגון כאמור, הוא יתוכנן ויבוצע ע"י קונסטרוקטור... לאחר בניית הגגון הוא ייבדק ע"י קונסטרוקטור שתכנן אותו אשר יאשר אותו בכתב".

שמירה על הניקיון ופינוי פסולת

- "בסוף כל יום עבודה של הקבלן במבנה, עליו לאסוף ולאחסן באופן בטוח את כלי העבודה הציוד והפסולת שנמצאים או נפלו מסביב לאתר הבנייה".

ממצאי הביקורת

במסגרת הסיור שנערך באתר העבודה בשני מוסדות החינוך שנבחנו, הביקורת התרשמה כי ככלל, העירייה ו / או הקבלן שומרים על עקרונות הבטיחות בעבודה בזמן



לימודים, בהתאם להנחיות נוהל משרד החינוך בנושא עבודות שיפוצים במהלך לימודים. עם זאת, נמצא מקרה נקודתי, בו נמצא סיכון למפגע בטיחותי בבית ספר ברנר.

להלן פירוט ממצאי הסיור באתר, בצירוף תמונות שצולמו ביום הסיור:

פרויקט הרחבה בית ספר ברנר

א. קיום סידורי גישה נפרדים מדרכי גישה של תלמידים לצורך כניסה ויציאה לאתר העבודה

התמונה מצביעה על כניסה נפרדת לאתר – **תקין**



דרכי הגישה נפרדות מביה"ס, תיחום לכיוון ביה"ס במשטח קשיח בגובה 2.4 מ' וכלפי הרחוב בגדר מבד יוטה ירוק- **תקין**



ב. קיום שילוט אזהרה בולט בכניסה לאתר



שלטים על אזור סכנה כלפי הרחוב וכלפי ביה"ס – תקין



ג. קיימת הפרדה בין אתר העבודה לבין מבני המוס"ח הסמוכים בהם שוהים תלמידים.



הפרדה בין אתר העבודה לביה"ס באמצעות גדר תוחמת – תקין



קרבה פיזית בעלת סיכון בין פיגום באתר לבין הכניסה למבנה, אינו עונה על הדרישה למרחק ממעבר תלמידים. נדרש גגון או פירוק הפיגום – לא תקין (ראה תגובת המבוקר)



המחשת הקרבה בין הכניסה למוסד לבין הפיגומים – לא תקין



בתגובת מנהל אגף מבני ציבור מיום 31/1/2024, נמסר כי: "הפיגום המדובר שהותקן בפנינת המבנה בקרבת מעבר התלמידים לפי דרישתנו פורק למחרת בבוקר והותקן בצורה אחרת עם שמירת מרחק הבטיחות מהמעבר."

ג. גגון הגנה מפני נפילת חפצים. לפי נוהל משרד החינוך, נדרש אישור קונסטרוקטור לבניית גגון כאמור. הוצג לביקורת אישור מיום 2/1/2023 מאת מנהל אגף מבני ציבור שהינו מהנדס בהכשרתו, בדבר בניית הגגון, ובכלל זאת כי הוא נועד להגנה על מעבר תלמידים למבנה מוסד החינוך, וניתן אישור לחוזקו ויציבותו של הגגון.

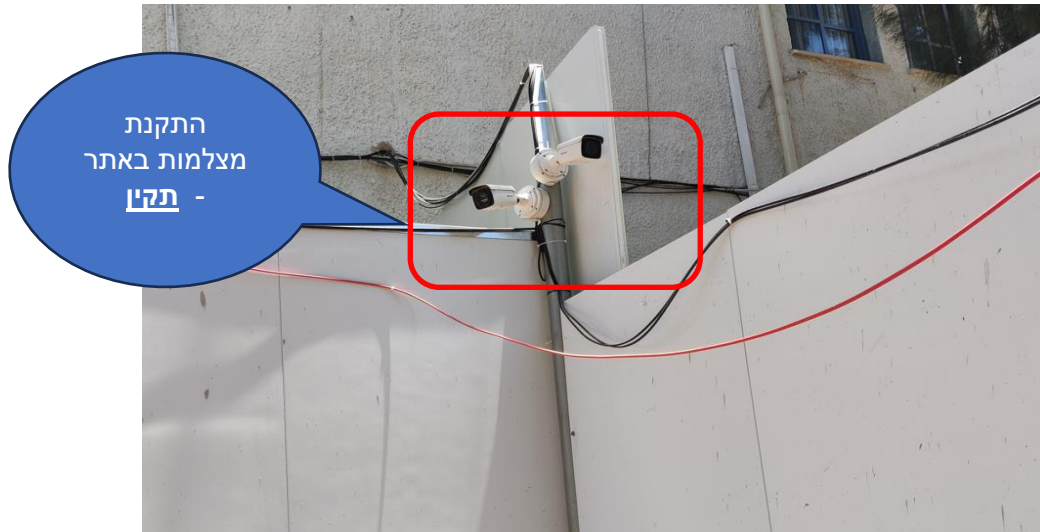
גגון הגנה בין האתר למבנה סמוך. –
תקין



גגון מעל מעבר בין האתר למבנה סמוך בו התקיימו לימודים – תקין



ז. התקנת מצלמות במתחם אתר העבודה לשמירה על ביטחון. נמסר לנו כי ניתנה הנחייה עירונית להתקנת מצלמות באתרי עבודות קבלן במוסדות חינוך.



ח. איסוף כלי עבודה, ציוד פסולת מסביב לאתר הבניה ואזור עם תלמידים



ממצאי הביקורת – פרויקט הרחבת חדר מורים בית ספר תורה ומדע

א. הפרדה בין שטח ההרחבה לבין מוסד הלימוד בו מתקיימת פעילות, מחלקו הפנימי.

שטח השיפוצ
(חדר המורים)
בחלקו הפנימי.
האתר מופרד
מביה"ס ע"י קיר
גבס ודלת, לא
רלוונטי להתקין
גדר בתוך בית
הספר - לא
נמצאו ליקויים



ב. הפרדה בין חצר בית הספר לבין אתר העבודה

הפרדה
באמצעות
גדר הפרדה
של לפחות
2 מטר -
לא נמצאו
ליקויים



תיחום אתר
העבודה
מחצרות המוסד
הסמוכות
באמצעות בד
יוטה ירוק. אין
שילוט "סכנה" -
לא נמצאו
ממצאים
חריגים



ג. סידורי גישה נפרדים לצורך הכנסה והוצאה של חומרים, כלים וציוד, בנפרד מדרכי הגישה של תלמידים אל המוסד

קיימת
גישה דרך
מגרש
סמוך, שלא
דרך מוסד
החינוך,
להכנסת
והוצאת
חומרים-
תקין



המלצות

1. במסגרת עבודות בגובה בתוך ו / או בקרבת מוסד חינוך, יש לשים לב למרחק הפיזי בין מיקום הפיגום לבין מקומות מעבר / שהות של תלמידים, בכפוף לתקנים מקובלים, לשם מניעת מפגעי בטיחות.

תגובות המבוקרים

תגובת מנהל אגף מבני ציבור:
"מקובל".

5. אישורי העסקה לעובדים

רקע כללי

24. נהלי הביטחון של משרד החינוך קובעים הנחיות לגבי מקרים בהם נדרשים עובדים שאינם עובדי מוסד החינוך, לרבות עובדי קבלן, לבצע עבודות בתוך המוסד החינוכי.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/2 (א) מיום 10 באוקטובר 2012, קובע את "נהלי ביטחון בבתי ספר - נוהל העסקת עובדי המוסד ועובדי הקבלן במוסדות חינוך".

החוזר קובע בסעיף 2 כי:

"עובדי הקבלן הרשאים לעבוד בתוך המוסד החינוכי:

- כל אזרח ישראלי נושא תעודת זהות כחולה;
- עובדי שמחים שבידם אישור שהייה ועבודה כחוק;
- עובדים זרים שבידם אישור שהייה ועבודה כחוק".

החוזר קובע בסעיף 3 כי:

"עובד שאינו עובד מוסד החינוך יידרש להציג אישור ממשרתת ישראל על היעדר עברות מין לפי חוק מניעת העסקה של עברני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים התשס"א-2001. לא תותר עבודה או העסקה של אדם במוסד החינוך לפני שיתקבל, אישור ממשרתת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי החוק האמור."

ממצאים

25. הביקורת בדקה לגבי שלושה פרויקטים בתחום השיפוצים במוסדות חינוך, האם לקבלן יש את האישורים המתאימים לגבי העובדים המועסקים על ידו במתחם מוסד החינוך.

ב-"הצהרת קבלן המבצע עבודות במוס"ח", עליה חותם קבלן של העירייה אשר מבצע עבודות במוסד חינוך, מתחייב הקבלן כי: "כל העובדים יהיו בעלי אישור היעדר עבירות מין ממשרתת ישראל"... "העובדים יישאו עליהם תעודות זהות ו / או אישור העסקה ויציגו אותם לכל דורש מטעם העירייה".

להלן טבלה המפרטת את ממצאי בדיקת הביקורת:



שם קבלן	שם פרויקט	תקופת ביצוע	האישורים שהומצאו לביקורת
שלום בוקטוס	הרחבה - ביה"ס ברנר	ינואר - יולי 2023	<ul style="list-style-type: none"> לגבי 16 מעובדי קבלן שנאסף מידע לגביהם ביום הסיוור של הביקורת באתר העבודה ביום 5/6/23, לא נמצא תיעוד בעירייה או אצל הקבלן לאישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור העסקה לעובדי שטחים. <u>לא תקין</u>
א.ע. אשנב בע"מ	פרויקט הנגשה פירי מעליות - בית ספר עטרת חיים	ינואר- אפריל 2022, אוגוסט 2022	<ul style="list-style-type: none"> אישור משטרה על היעדר עבירות מין של 13 עובדי הקבלן מיום 20/12/21 ו-18/10/21. רישיון עבודה בישראל לעובדים מהשטחים לגבי 8 עובדי קבלן לתקופת ביצוע הפרויקט. <u>תקין</u>
סמסום אחזקות בע"מ	הקמת אולפן מוזיקה - תיכון גלילי	יוני 2021 - דצמבר 2021	<ul style="list-style-type: none"> לא נמצא תיעוד בעירייה או אצל הקבלן לאישור משטרה על היעדר עבירות מין לתקופת ביצוע הפרויקט (הומצא אישור כאמור מיום 5/1/23 - לאחר ביצוע הפרויקט). תגובת מנהל אגף מבני ציבור וסגן מהנדסת העיר. <u>לא תקין</u>

לגבי שני פרויקטים, לא נמצא תיעוד בידי העירייה ו / או הקבלן לאישור משטרה על היעדר עבירות מין ואישור העסקה לעובדי שטחים. תגובת מנהל אגף מבני ציבור לעניין היעדר תיעוד לאישור היעדר עבירות מין לעובדי הקבלן "סמסום אחזקות בע"מ" בגין תקופת ביצוע הפרויקט "תיכון גלילי - הקמת אולפן מוזיקה" אשר התבצע בשנת 2021:

1. "לאחר כשנתיים מביצוע העבודה הנ"ל לא מצאנו במשרדנו (מסיבה לא ברורה) את האישור להיעדר עבירות מין לאותם עובדי הקבלן שעבדו בפרויקט זה.
2. ניסינו לאתר את האישור אצל הקבלן אך מסר שאינו שומר מסמכים שכאלה היות והוא נדרש לחדש כל שנה את תוקף אותו אישור כמו כן ניסיון לשחזור במשטרה ללא הצלחה - רצ"ב אישור לשנה זו לאותם העובדים.
3. עלי לציין שאישור להיעדר עבירות מין לאותם העובדים בפרויקט הנ"ל היה בוודאות ברשותנו וזה מהסיבות שלהלן:
 - במעמד קבלת חוזה וחתימה על צו התחלת עבודה הקבלן מחויב להציג לנו את רשימת העובדים הקבועים שלו, כולל אישורי היעדר עבירות מין מהמשטרה.
 - יש הוראה/דרישה חד משמעית והקפדה יתרה בנושא מאגף הביטחון של העירייה כאשר כל אתר בפועל נבדק ע"י הביטחון כך שאנו בטוחים שהאישור הזה היה.
4. כל עובדי הקבלן הם אזרחי ישראל בעלי תעודת זהות כחולה."



בהתייחסות נוספת לממצאי הביקורת של מנהל אגף מבני ציבור מיום 31/1/2024, נמסר כי: 'נושא אישור משמרה להיעדר עבירות מין לעובדי הקבלן – כן, נטמיע את הנושא כחלק ממסמכי הפרוייקט/ כנספח ליומני עבודה שיהיה באחריות מנהל עבודה וביקרת מנהל הפרוייקט / מפקח.'"

המלצות

1. על העירייה וקבלנים להקפיד על שמירת תיעוד מלא של האישורים הנדרשים מאת עובדי קבלן בינוי אשר מועסקים באתר עבודה שבמוסד חינוך, ובכלל זאת אישור העסקה לעובדים מהשטחים ואישור היעדר עבירות מין, אשר תקפים לתקופת ביצוע הפרוייקט.

תגובות המבוקרים

תגובת מנהל אגף מבני ציבור:
"מסכים / מקובל".

6. מבדקי בטיחות במוסדות חינוך

רקע כללי

26. היבטי הבטיחות הינם מרכיב קריטי במערך עבודות ושיפוצים במוסדות חינוך. באתר משרד החינוך "קטלוג, מנהל ומטה", מופיע מידע אודות ניהול שיפוצים במוסדות חינוך, ונאמר כי העדיפות העליונה לשימוש בתקציב 'שיפוצי קיץ' הינו לתיקון ליקויי בטיחות. להלן תיאור הנאמר: "העדיפות העליונה לשימוש בתקציב "שיפוצי קיץ" המועבר ממשרד החינוך היא תיקון ליקויי בטיחות. יש להקצות תקציב עבור פעולות הרעות לתיקון ליקויי בטיחות ומיפול במפגעים לקראת היערכות לפתיחת שנת הלימודים."

הקצאת משאב כספי לטיפול בליקויי בטיחות: "הקצאת משאב כספי לטיפול במפגעים וליקויים בתוך המוסד החינוכי במסגרת שיפוצים, והכנת המבנה, החצרות והתשתיות לקראת פתיחת שנת הלימודים."

27. לפי הנחיות משרד החינוך, לאחר ביצוע מבדק וסקר בטיחות, וקבלת תמונת מצב בטיחותית של המוסד החינוכי, יש לבנות תכנית עבודה לטיפול ותיקון ליקויים ומפגעים,



שעלו בעקבות מבדק הבטיחות, כולל קביעת סדרי עדיפות והקצאת משאבים לטיפול ולתיקון הליקויים ולביצוע שיפוצים ואחזקה, כמתואר בתרשים להלן:



ממצאים

28. הביקורת קיבלה ממנהלת המחלקה למינהל לוגיסטי באגף החינוך את הסיכום / סטטוס השיפוצים במוסדות חינוך לשנים 2022, אשר כולל את עבודות תוספות הבינוי, שיפוצים, שדרוגים ותחזוקת מוסדות חינוך. הביקורת מצאה התייחסות בסיכום שהועבר לשנת 2022, ובפרו' סיכום שיפוצים מיום 31/8/22, לטיפול בליקויי בטיחות במוסדות חינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים. וכך נרשם: "מיפול ב-800 קריאות הימו ברמה 1. נדרש כי חיים אבן יסייר בכל המוקדים בהם בוצעו שיפוצים הן בבתי הספר והן בגני הילדים על מנת לוודא כי המוסדות ערוכים לפתיחת שנה ואין ליקויי בטיחות."

29. אחת לשנה, עד למועד פתיחת שנת הלימודים, העירייה באמצעות מחלקת הבטיחות, מבצעת מבדקי בטיחות במוסדות חינוך שבתחומה. לגבי כל מוסד חינוך בו נעשה מבדק בטיחות, מופק אישור פרטני בדבר הליקויים שנמצאו / או שהוסרו ו / או שיוסרו, בחתימת מנהל מחלקת בטיחות. הליקויים שנמצאו מסווגים לפי חומרה, בהתאם לסדר קדימות 0, 1, 2.

30. התיעוד והמעקב אחר ליקויים שעלו במבדקי בטיחות שנעשו במוסדות חינוך, מתבצע באמצעות מערכת HITO (בסיס הנתונים במערכת כוללת את שם המוסד, תאריך מבדק, מהות הליקוי ומיקומו, מעקב אחר הטיפול בליקויים, וגורם אחראי על תיקון הליקוי). בבירור שנערך עם מנהל מחלקת בטיחות, ועם מנהל אגף חזות העיר ומנהל מחלקת תחזוקת מוסדות ואגף מבני ציבור, עולה כי כל בעל תפקיד אמון על תיקון הליקוי המופיע במערכת HITO, אשר קשור לתחום פעילותו.

31. לידי הביקורת הועבר ביום 20/8/2023 דוח מעקב טיפול בליקויים ממערכת HITO. לפי נתוני המערכת, נכון ליום 20/8/2023, רשומים במערכת 344 ליקויים מהשנים 2020 עד 2023, שאין תיעוד במערכת כי הם הוסרו. להלן פירוט נתוני מערכת HITO:

ליקויים שנרשמו בשנת 2023	ליקויים שנרשמו בשנת 2022	ליקויים שנרשמו בשנת 2021	ליקויים שנרשמו בשנת 2020	מס' ליקויים	דרגת קדימות ליקוי
-	3	-	-	3	0
18	105	58	1	182	1
17	74	62	6	159	2
35	182	120	7	344	סכום כולל

הערות לטבלה:

(1) ליקויים בדרגת קדימות 0

הגדרה: מפגע חמור במיוחד המחייב סגירה מידית של המקום/האתר במוסד החינוך ואיסור השימוש בו עד קבלת הודעה על המשך שימוש ממנהל הבטיחות ברשות או ממנהל המוסד ומיועץ בטיחות מטעם הבעלות.

נכון למועד קבלת הנתונים (20/8/23), נמצאו במערכת HITO שלושה ליקויים בדרגת קדימות 0, שאין תיעוד במערכת כי הם הוסרו.

להלן תגובת מנהל הבטיחות מיום 27/12/23 בעניין ליקויים שהופיעו ב-HITO ברמת קדימות 0:

הביקורת פנתה למנהל מחלקת בטיחות לקבלת הבהרה בעניין אי תיקון ליקויים לכאורה של הליקויים בדרגת קדימות 0, ונמסר ביום 27/12/23 כי: "ליקויים ברמה 0 הוסרו מיידית, משום מה לא מעודכן דוח המחשוב".

(2) ליקויים בדרגת קדימות 1

הגדרה: הסרה של מפגע – פגם או ליקוי, שלפי דעת עורך המבדק מהווה סכנה ברורה ומיידית לפגיעה באדם במגע מקרי או לא מכוון. קיומו של המפגע מחייב את הסרתו המיידית.

לפי נתוני מערכת HITO כמפורט בטבלה המוצגת לעיל, נמצאו 182 ליקויים בדרגת קדימות 1 מהשנים 2020-2023, 163 ליקויים מתוכם נרשמו בין השנים 2020-2022, ואין תיעוד במערכת כי הם הוסרו.



להלן תגובת מנהל הבטיחות מיום 27/12/23 בעניין ליקויים שהופיעו ב-HITO ברמת

קדימות 1:

1. ליקויים ברמה 1 "ליקויים עם סכנה ברורה ומיידית" אך אינם מוגדרים "סכנת חיים" (דוגמא : ריצוף בולט, סכנת התקלות נפילה - אך אינו מסכן חיים. חוסר מאחז יד –אפשרות מעידה /נפילה אך אינו מסכן חיים).
2. אי לכך באישור הבטיחות הניתן לפתיחת שנת הלימודים נרשם " ליקויים המסכנים חיי אדם בסדר קדימות 0-1 לא נתגלו ו/או הוסרו " .
3. הסבר לגבי ליקויים בקדימות 1 אשר לא עודכנו בדוח ההיטו אם תוקנו או לא, או שלא תוקנו כלל היות ואני מבצע כול שנת לימודים דוח בטיחות חדש והיות ואני מסתמך גם על הדוחות הישנים בדו"ח החדש מופיעים כול הליקויים אשר לא תוקנו משנה קודמת ו"א הדוח החדש כולל את השנה הקודמת, ולעיתים אני "מעלה" את רמת התיקון מ 2 לו על מנת להפעיל "לחץ" לתיקון הליקוי.
5. לאור הנ"ל אין להתייחס לליקויים בקדימות 1 כביכול שלא תוקנו אשר רשומים בשנים 2020 ו 2021 כול מה שלא תוקן נרשם בדו"ח שנת הלימודים תשפ"ג 2022/2023, בימים אלו אני מבצע ביקורות בטיחות לשנת הלימודים תשפ"ד 2023/2024 והדוחות יכללו גם את הליקויים שלא תוקנו משנה קודמת. כך שהמחלקות המתקנות עובדות רק על הדוח החדש בלבד .. והתמונה משנים קודמות אינה משקפת את המצב כיום.

הערת הביקורת לתגובת מנהל מחלקת בטיחות: הביקורת בדקה מדגמית מספר מבדקי בטיחות בבתי ספר, והביקורת לא מצאה אזכור במבדקים אלו לטיפול / תיקון ליקויים ישנים יותר (שהופיע שלא הוסרו במערכת HITO).

(3) ליקויים בדרגת קדימות 2

הסרה של מפגע – פגם או ליקוי, שלדעת עורך המבדק אינו מחייב טיפול מיידי ויכול להשתלב במסגרת תוכנית העבודה השוטפת של תיקונים במוסד.

מבירור עם מנהל מחלקת בטיחות, ועם מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות ואגף מבני ציבור, נמסר כי ככלל אין הגבלת זמן להסרת ליקויים בדרגת קדימות 2, וליקויים בסדר קדימות זאת, מתוקפים בסדר עדיפות משני.

הביקורת שלחה אל מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות ואל מנהל אגף חזות העיר את רשימת הליקויים שהופיעו כפתוחים במערכת היטו, תחת בתחום אחריותם. מנהל מחלקת תחזוקת מוסדות ציין האם הליקוי טופל או לא טופל, אולם כאמור, אין תיעוד במערכת היטו בדבר סטאטוס הטיפול. מנהל אגף חזות העיר לא נתן תגובה.



32. בהמשך לאמור לעיל, ולנתונים המוצגים בפני הביקורת, עולה כי ניתנים אישורי בטיחות שנתיים למוסדות חינוך, לקראת פתיחת שנת הלימודים, בהם רשום שהוסרו כל הליקויים מסכני חיים, בו בזמן שרשומים במערכת HITO ליקויים שטרם הוסרו בסדר קדימות 1 (ראה נספח). מנהל מחלקת בטיחות מסר לביקורת כי בכל מקרה, במועד מתן אישור הבטיחות למוסד החינוך, הוסרו כל הליקויים מסכני החיים, וכי הליקויים הרשומים במערכת HITO בסדר קדימות 1 אינם מסכני חיים. לדבריו, ככל הנראה, ליקויים בסדר קדימות 1 הוסרו, אך עולה פער בעניין טיוב ותיעוד הטיפול בליקוי במערכת.

המלצות

- יש להקפיד על תיעוד מלא ונאות במערכת HITO של הסרת ליקויים. יש להוציא הנחייה על כך לכל בעלי העניין בעירייה, אשר מטפלים בליקויים במערכת.
- מומלץ כי מנהל מחלקת בטיחות יבצע follow-up מול כל הגורמים האחראים בדבר סטטוס הסרת הליקויים ותיעוד ההסרה במערכת HITO.
- מומלץ לגבש תכנית עבודה בכתב לטיפול ותיקון הליקויים במערכת HITO, אשר מציגה לוחות זמנים ברורים להשלמת הסרת כלל הליקויים.

תגובות המבוקרים

תגובת מנהל אגף מבני ציבור:

"מקובל".



נספחים

נספח א' – התייחסות מנהל מח' תחזוקת מוסדות ואגף מבני ציבור לעבודות שבוצעו ע"י הספק "עידן אל גני" לאחר החלטת ראש העיר שלא להמשיך את העבודה עם הספק.

תאריך	תיאור הפרויקט שנערך ע"י הספק "עידן אל גני"	תגובת מנהל מח' תחזוקת מוסדות ואגף מבני ציבור
30/01/23	עידן אל גני -הצומח לגן ניצנים	"הענתקת משחק מגן אחר לפי דרישה ממכון התקנים הקבלן שהתקין את המתקנים הוא הקבלן שחייב לעשות את העברה בכדי לקבל אישור ממכון התקנים"
15/03/23	עידן אל גני -הצומח לגן ניצנים	"הענתקת משחק מגן אחר לפי דרישה ממכון התקנים הקבלן שהתקין את המתקנים הוא הקבלן שחייב לעשות את העברה בכדי לקבל אישור ממכון התקנים"
09/07/23	עידן אל גני -גן קינמון בית בוב	"מכיוון שכל בתי הבובות הם אותו הדבר לקחנו את ההצעה הזולה"
24/07/23	עידן אל גני הצומח לגן אביב מתק	"הענתקת משחק מגן אחר לפי דרישה ממכון התקנים הקבלן שהתקין את המתקנים הוא הקבלן שחייב לעשות את העברה בכדי לקבל אישור ממכון התקנים"
24/07/23	עידן אל גני - פלמינגו לגן הניה	"הענתקת משחק מגן אחר לפי דרישה ממכון התקנים הקבלן שהתקין את המתקנים הוא הקבלן שחייב לעשות את העברה בכדי לקבל אישור ממכון התקנים"
09/08/23	עידן אל גני - גן שקד שיווי משק	"מכיוון שמתקן השיווי משקל תואם אצל כל הספקים לקחנו את הזול ביותר"

נספח ב' – בדיקה מדגמית של אישורי כטיחות של מוסדות חינוך מול נתוני מערכת HITO

שם מוס"ח	תאריך אישור	תאריך ביקורת/ מילוי דוח	ליקויים בסדר קדימות 1 לפי נתוני מערכת HITO נכון ליום קבלת הדוח (20/8/23)
אוסיסקין	27.7.22	4.1.2022	7 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור
שרת	27.7.22	12.12.2021	1 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור
שילה	27.7.22	22.11.2021	1 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור
ממד חב"ד	27.7.22	1.9.2021	2 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור
חוה חקלאית	27.7.22	7.12.2021	5 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור
המר תורה ומדע	27.7.22	25.11.2021	1 ליקויים שהצטברו לפני מועד מתן האישור

נספח ג' - תגובת מבוקרים:

תגובת מנהלת מחלקת אנליטיקה ותכנון אסטרטגי להמלצה מספר 2.1:

1. מכירה בחשיבות לתכלול אסטרטגי של פרוגרמה עירונית דינמית "נושמת" בראייה

ארוכת טווח (לתגובה המלאה ראה נספחים).

ב +3 השנים בהן אחראית על חיזוי דמוגרפי, ישנה למידה רציפה והעמקה בתהליך

האסטרטגי-דמוגרפי.

בשנים אלה נעשו מספר ניסיונות לאתר מערכת מידע ייעודית: מפגשים ולמידת עמיתים

מול רשויות אחרות, מפגש עמיתים מחברות המתמחות בנושא להצגת שירותים לנושא,



סדנא רשותית של בעלי עניין ועוד – כל אלה העלו כי לא קיימת היום מערכת מידע ייעודית הנותנת מענה מלא לצרכים העירוניים.

לאור כך, פותחה ביחידה האסטרטגית מתודולוגית עבודה המאפשרת בעזרת הצלבת מידע בין מקורות מידע שונים לבסס תחזית דמוגרפית (לזרם הממלכתי) בעיר.

הוקם מסד נתונים המבוסס על מספר מקורות מידע לכדי מאגר מידע אחוד - מבוסס פלטפורמה אקסלית מתקדמת (סטטית).

ישנו אפיון HighLevel למערכת הייעודית ונדרש אפיון מפורט.

בתהליך להסדרת אוטומציה של מקורות המידע המשתתפים בתהליך, נעשים צעדים משמעותיים מדי שנה. בשנתיים האחרונות אופיינה ופותחה בשיתוף ספק חיצוני מערכת מידע (סנסורי), אשר מנוהלים בה נתוני רישום ושיבוץ במוסדות חינוך בעיר, נתונים אלה נשאבים סמי-אוטומטית למסד הנתונים האחד.

כל העת ישנם תהליכי אוטומציה של מסד הנתונים מתוך הכרה בחשיבות עדכניות המידע והפחתת עדכון "ידני" הפוגם במהימנות ודיוק המידע.

מידעים נוספים הרלוונטיים לתהליכים דמוגרפיים, כגון: מצאי פיזי של כיתות, מרשם אוכלוסין וכיו"ב, מתווספים למערכת בפרוצדורות סמי-אוטומטיות או ידניות. על מנת לייצר חיזוי ילודה והגירה - נבנה מודל סטטיסטי החוזה מגמות אלה (מבוסס מגמות עבר).

אחד הקשיים בתהליך - חיזוי צרכים עתידיים לאור התחדשות עירונית.

בכפר סבא תהליכים משמעותיים של התחדשות עירונית – בימים אלה מקיימים חשיבה לתהליך סדור מול מנהלת התחדשות עירונית בכדי לייצר מסד נתונים סדור ועדכני שיאפשר חיזוי צרכים עתידי.

במהלך שנת 2024 הוגדר בתכנית העבודה יעד להמשיך לקדם אפיון מערכת מידע אחודה שמטרתה תכלול אסטרטגי-דמוגרפי-תכנוני במערכת החינוך בעיר, אשר תכיל מסד נתונים מהימן, מעודכן ומלא, בתהליך שיטתי לניהול, מדידה וטיוב של הנתונים (הרלוונטי לצורך ביצוע תהליכי מדידה וניתוח).

לשם השגת היעד ישנו צורך באישור תקציבי, לקידום תחום "פרוגרמה אסטרטגית" והקמת מערכת מידע שתאפשר תהליך קבלת החלטות מסודר בנושא תחזית דמוגרפית לצרכי חינוך בעיר.

2. התגובה הובאה במלואה בפרק עיקרי הממצאים לעיל.

3. על מנת לקדם ביצוע תחזית דמוגרפית לגבי הזרם הממלכתי-דתי נדרש לטייב מסד נתונים מהימן ומעודכן אודות הזרם הממלכתי-דתי במערכת החינוך בעיר (מצאי פיזי של כיתות, תלמידים מגמות דמוגרפיות ועוד). אגף החינוך מתקשה לתת נתונים על מצאי



כיתות ללא ביצוע סקר. לאור פערי מידע דמוגרפי אנו ממתינים לנתוני מפקד האוכלוסין שנערך בעיר ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2022/3, שיאפשרו הבנה של המאפיינים הדמוגרפיים העירוניים. בנוסף, קיים פער ביכולת לחזות צרכים של זרם אוכלוסייה דתית לאור התחדשות עירונית הצפויה בעיר בשנים הקרובות ויש צורך בשיתוף פעולה מול מנהלת התחדשות עירונית בעריכת סקרים של מאפיינים דמוגרפיים של רוכשי דירות בפרויקטים השונים בעיר, על מנת לאפשר חיזוי עתידי לצרכים. התחלנו בתהליך סדור מול מנהלת להתחדשות עירונית לשיתוף פעולה בנושא לבניית מערך נתונים משותף.



דוח ביקורת בנושא:

שכר ומשאבי אנוש



תוכן עניינים

110.....	מבוא
113.....	מטרת הביקורת ומתודולוגיה
115.....	עיקרי ממצאים
121.....	תקציר מנהלים
	<u>ממצאים והמלצות:</u>
123.....	1. תהליך קליטה/גריעת עובדים ותשלום השכר
138.....	2. נתוני אב עובדים
145.....	3. נוכחות
157.....	4. חופשה ומחלה
161.....	5. זכאויות שכר
167.....	6. קצובת נסיעה, רכב צמוד ואחזקת רכב
177.....	7. מפרעות לעובדי עירייה
180.....	8. הרשאות



מבוא

תהליך ניהול משאבי האנוש והפקת השכר מבוצע על ידי אגף משאבי אנוש והדרכה ומחלקת השכר.

אגף משאבי אנוש אחראי על הטיפול בעובדים בכל שלבי קליטתם ועבודתם בעירייה, וכן, על הנושאים הבאים:

- טיפול במכרזי כוח אדם, מיון וגיוס עובדים;
- טיפול, טיוב וטיפול המשאב האנושי, קרי מתן מענה וליווי עובדים ומנהלים בנושאים הקשורים ביחסי העבודה, תנאים סוציאליים, הפקת אישורים וכדומה;
- נוכחות עובדים;
- העצמת המשאב האנושי, הכשרה ופיתוח אישי;
- הדרכות והשתלמויות לעובדים;
- טיפול ביציאה לפרישה של עובדי הרשות;
- רווחת הפרט;
- כתיבת נהלי עבודה לשם עיגון הידע, שיפור והתייעלות תהליכי עבודה.

להלן, תחומי פעילותה של מחלקת השכר:

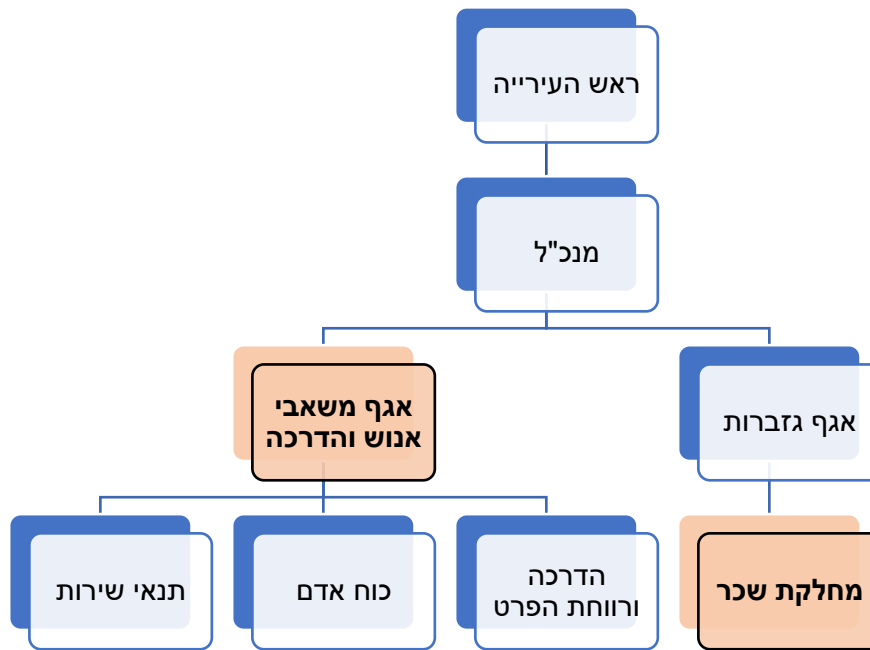
- הכנת משכורות לעובדי העירייה על סמך הנתונים המתקבלים מאגף משאבי אנוש, ובדיקתם;
- טיפול בהחזרי הוצאות;
- הכנת דוחות מידע ליחידות העירייה לשם בקרת התקציב;
- הכנת תחשיבי שכר ותחשיבי פנסיה לעובדי העירייה;
- הכנת דוחות לשלטונות המס ולקרנות הפנסיה, גמל והשתלמות;
- הכנת דוחות לגורמים חיצוניים (משרד האוצר, משרד הפנים);
- מתן שירות לעובדי ולפנסיונרים של העירייה בכל שאלה ובירור בנושא שכרם;
- ביצוע גמר חשבון לעובדים שסיימו את העסקתם בעירייה.



כפועל יוצא, קיים ממשק עבודה שוטף ורציף בין אגף משאבי אנוש למחלקת השכר בתהליך קליטת עובד וסיום העסקתו בעירייה.

הביקורת בוצעה על כלל עובדי ומקבלי השכר בעירייה: בשנת 2021 מספר מקבלי השכר עמד על 4,457 איש, בסכום כולל של 405,639,071 ₪.

להלן, המבנה הארגוני הרלוונטי¹:



נתוני שכר כלליים² (כולל עובדים יומיים ועובדים לתקופות קצרות)

2021		2020		נושא
פנסיונרים	עובדי עירייה	פנסיונרים	עובדי עירייה	
611	3,846	599	3,670	מספר מקבלי שכר
39,519,076	366,119,995	38,812,650	352,208,842	עלות שכר ב-₪

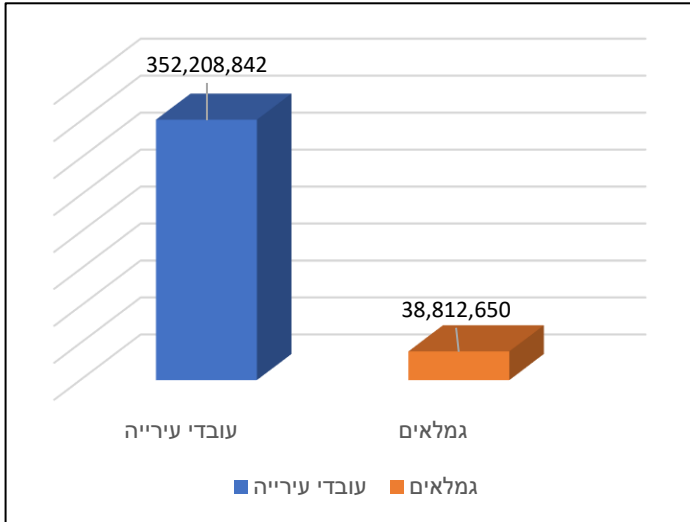
שינוי ב-%	2021	2020	נושא
4.40%	4,457	4,269	סה"כ מקבלי שכר
3.73%	405,639,071	391,021,492	עלות שכר ב-₪

¹ יודגש כי המבנה הארגוני שלהלן, מתאר את תקופת התייחסות הביקורת; לאחר תקופה זו, התרחש שינוי במבנה הארגוני
² התפלגות העובדים ועלות השכר לפי מחלקות/יחידות בשנים 2020 ו-2021 שמורה בניירות העבודה של הביקורת.



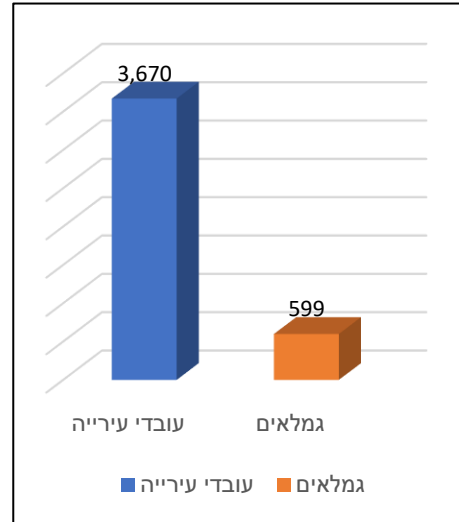
עלות שכר לשנת 2020 ב-₪:

38,812,650 ₪ לגמלאים ו-352,208,842 ₪ לעובדי עירייה



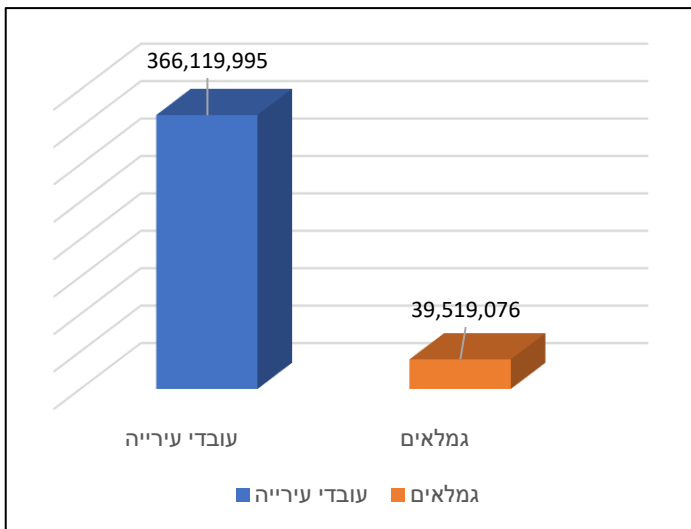
מספר מקבלי שכר לשנת 2020:

599 גמלאים ו-3,670 עובדי עירייה



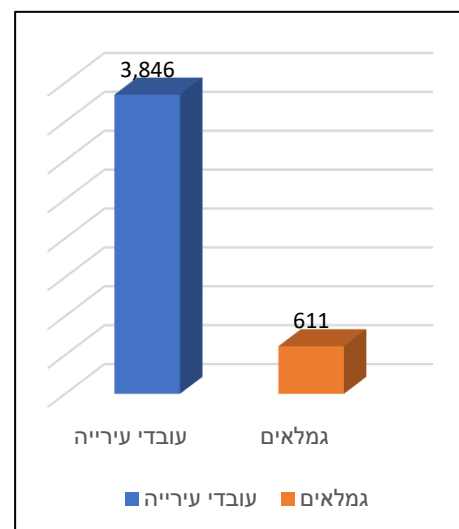
עלות שכר לשנת 2021:

39,519,076 ₪ לגמלאים ו-366,119,995 ₪ לעובדי עירייה



מספר מקבלי שכר לשנת 2021:

611 גמלאים ו-3,846 עובדי עירייה



- בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם;
- עריכת בדיקות לשם בחינת תקינות ושלמות תהליך ניהול משאבי האנוש והפקת השכר, ועמידה בתנאי הרגולציה;
- בדיקת הבקורות והפרדת התפקידים בין הגורמים השונים המבצעים את תהליכי המשנה בתחום השכר;
- בחינת הממשק בין מערכת הנוכחות (משאבי אנוש) לבין מערכת השכר וקליטת הנתונים;
- בחינת הרשאות השימוש במערכות המידע השונות המשתתפות בתהליך ניהול משאבי האנוש והפקת השכר.

תמצית תיאור הסיכונים הפוטנציאליים בנושא הנבדק:

- סיכוני ציות: תשלום רכיבי שכר שלא בהתאם להוראות החוק והרגולציה המחייבות.
- סיכונים כספיים: תשלום שכר בעודף או בחסר שלא בהתאם למאפייני העובד (המשרה, הנוכחות, הוותק, הזכאויות לשכר), ויתר הפרמטרים הרלוונטיים לחישוב השכר; תשלום שכר לעובדים שנפטרו; לעובדים שאינם פעילים; אי קבלת כספים מגורמים משתתפים, וכדומה.
- סיכוני מעילה והונאה: ביצוע הזנות שכר לא נאותות לעובדים; הוצאה לא נאותה של כספים; תשלום שכר לעובדים שאינם קיימים ו/או לחשבונות בנק לא לגיטימיים.



עיקרי ממצאים

עיקרי הממצאים מציגים את הדוח בצורת תמציתית בלבד. יצוין כי על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים וההמלצות יש לקרוא את הדוח עצמו.

להלן, מקרא רמות סיכון ממצאים:

ממצא תקין	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא ברמת סיכון גבוהה

טבלת עיקרי ממצאים, כדלקמן:

תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
ותשלום השכר	פרק ראשון: תהליך קליטה/גרירת עובדים	1.
<p><u>אגף משאבי אנוש</u> בתוכנית העבודה לשנת 2023, נוסף יעד של כתיבת נהלים עירוניים/אגפיים נוספים, שיכללו את ההנחיות והכללים לביצוע תהליכי משא-שכר ולתשלום שכר לעובדי משא/שכר בפרט ולכלל עובדי העירייה.</p> <p><u>מחלקת שכר</u> בנושא נוהל סיום העסקת עובד-קיים נוהל פנימי באגף משא. בעניין מפרעות - נמסר למבקרת, כי העירייה אינה נותנת הלוואות לעובדים, ומפרעות ניתנות רק במקרים של תשלום שכר בחסר, ובמקרים חריגים מאד בשל נסיבות אישיות, באישור גזבר/מנהלת משא.</p>	<p>לא נמצאו נהלי עבודה בנושאים הבאים: נוהל דיווח שעות עבודה, נוהל סיום העסקת עובד, נוהל מפרעות.</p> <p>המלצות הביקורת: מוצע לעגן ולעדכן נהלי עבודה לכלל התהליכים בנושאי ניהול משאבי האנוש והשכר.</p>	1.1
<p><u>אגף משאבי אנוש</u> עובדות אגף משאבי אנוש אינן מזינות נתוני שכר.</p> <p><u>מחלקת שכר</u> עובדות אגף השכר אינן מזינות נתוני משאבי אנוש.</p>	<p>לרפרנטית באגף משאבי אנוש קיימת הרשאה לבצע שינוי נתונים גם לאחר הזנתם על ידי עובדי מחלקת שכר, קרי נתונים אינם ננעלים בתום כל שלב של קליטה בתהליך הפקת השכר.</p> <p>המלצות הביקורת: מומלץ כי נתוני המערכת "ינעלו" בכל שלב של תהליך הזנת הנתונים והפקת השכר. פירוט אופן הפעולה המומלץ מצוין בגוף הדוח.</p>	1.2



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
<p>בימים אלו אנו בעיצומו של פרויקט סריקת מסמכים ותיקים אישיים של כלל העובדים לתיקי עובדים דיגיטליים במערכת המלם (באמצעות שני עובדים שהוקצו במיוחד לפרוייקט).</p> <p>מסמכים חדשים נסרקים באופן שוטף ומייד ע"י כל רפרנטית/ בעלת תפקיד, ישירות לתוך התיק האישי הדיגיטלי של העובדים במערכת המלם.</p> <p>המלצת הביקורת מקובלת. בהתאם לממצאי הביקורת תחודד הנחיית עבודה על הקפדה של תיוק המסמכים התומכים בשלבי מחזור חיי העובד בתיקו האישי של העובד וכן תבוצע בקרה אחת לחצי שנה ע"י גורם באגף שימונה בהתאם להחלטת מנהלת אגף משאבי אנוש.</p>	<p>מבדיקה מדגמית של המסמכים הנלווים לקליטת עובד, נמצא כי במספר מקרים חסרו מסמכים חיוניים לרבות: הודעת פירוט תנאי העסקה, טופס 101 וכיוצ"ב.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <ol style="list-style-type: none"> יש לבצע בקרה על תיוק המסמכים התומכים בשלבי מחזור חיי העובד על מנת לוודא שלמותם, מתהליך הגיוס ועד הקליטה בעירייה. מומלץ לשמור את המסמכים גם בתצורה דיגיטלית. 	1.3
<p>נוסף על בדיקה פרטנית לכל תלוש, אנו מפיקים דוחות בקרה רבים. הנותנים מענה לסוגיות שונות. ביקורת מס הכנסה וביטוח לאומי, המתבצע פעם בכמה שנים, לא מתגלים אי דיוקים וחוסרים אנו מבצעים בקרות תקופתיות בעניין תנאים סוציאליים ומוסיפים בקרות נוספות ככל שניתן.</p>	<p>הבקרה על תלושי השכר מתבצעת באופן ידני, ולכן לא ניתן לערוך באופן הרמטי ושיטתי את כל הבדיקות ו/או לאתר את כלל החריגים שעשויים ליפול כטעויות אנוש.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <p>יש לפעול לחילול דוחות אוטומטיים ולצמצם במידת האפשר את הבקרה הידנית.</p>	1.4
	פרק שני: נתוני אב של עובדים	.2
<p><u>אגף משאבי אנוש</u> המלצת הביקורת מקובלת. <u>מחלקת שכר</u> נקבעה התנהלות ע"י גזבר העירייה בשיתוף עם השכר ומשאבי אנוש ומתבצע מעקב חודשי ביחידת השכר בעניין נטו שלילי.</p>	<p>נכון לחודש דצמבר 2021, קיים חוב על סך של 152,990 ₪ של מקבץ עובדים כלפי העירייה בגין תשלומים עודפים או מוטעים שניתנו, המכונה נטו שלילי. לא נמצאה הסיבה ליתרת נטו שלילי של העובדים. יש לציין, כי קיימים חובות של עובדים משנת 2012.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <ol style="list-style-type: none"> הביקורת ממליצה על קביעת קריטריונים לצורך הגדרת החובות כחובות אבודים. הביקורת ממליצה לערוך ישיבות שנתיות בהשתתפות גורמים ממחלקת השכר, הלשכה המשפטית והגזברות לצורך קבלת החלטות בנוגע לחובות העובדים, טיפול בהם והגדרתם כחובות אבודים במידת 	2.1



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
	הצורך. בנוסף לשם מניעה וצמצום הישנות מקרים דומים.	
	פרק שלישי: נוכחות	3.
מדי תקופה נשלחות הנחיות עבודה לכלל העובדים לעניין דיווחי שעות, זמני חגים וכו'. כל מנהל/ת חדש/ה מקבל/ת הדרכה מקיפה ע"י עובדות מדור נוכחות על תפעול המערכת הנוכחות האינטרנטית, כולל מידע מקיף לגבי הכפופים לו/לה לצורך אישורי נוכחות, מכסת שעות נוספות/כוננות מאושרות ודרכי הדיווח.	קיימים דיווחי נוכחות רבים ללא אישור עובד העירייה והגורם הממונה. המלצות הביקורת: 1. מומלץ לרענן את הנהלים הרלוונטיים. 2. מומלץ לבצע הדרכה ולוודא כי כל הממונים יודעים כיצד לאשר את דיווחי הנוכחות של עובדיהם.	3.1
העובדת לא הזינה במערכת הנוכחות קוד השתלמות, אלא הזינה שעות עבודה (ובהערות ציינה "השתלמות") ולכן, בבדיקת הנוכחות החודשית של מדור נוכחות, לא ניתן היה לזהות כי מדובר בהשתלמות ולחסום את תשלום הש"נ בימי ההשתלמות. לפיכך, מקובלת המלצת הביקורת, להפקת לקח, כי יש להוציא בכל חודש דוח עובדים שהיו בהשתלמות (אירוע שקיים במערכת המלם) ומולו לבדוק את נוכחות העובדים החודשית לפני העברת נתוני הנוכחות לתשלום בשכר- הדבר יושם באופן מיידי, החל מבדיקת השכר הקרובה.	הביקורת דגמה דיווחי נוכחות של 15 עובדים אשר השתתפו ב-9 ימי השתלמות וסמינרים, ומצאה כי במקרה אחד שולם רכיב שעות נוספות בגין ימים אלו. המלצות הביקורת: מומלץ לבחון את נסיבות המקרה לצורך הפקת לקחים ומניעת הישנותם.	3.2
עובדים רבים מתוך הרשימה הינם עובדים באגף הבטחון: קב"טים, שיטור עירוני, פקחים. נזכיר ונציין, כי מדובר בתקופת גלי הקורונה, בהם נדרשו שעות עבודה רבות ובלתי שגרתיות עקב מצב החירום: הפעלת מתקני בדיקות, פיקוח וסיורים לאכיפת הנחיות משרדי הממשלה השונים. בכל מקרה, מקובלת המלצת הביקורת לרענן והפצת הנהלים הקיימים בנושא עבודה בשעות נוספות ביום/בחודש וכן, ירועננו הוראות החוק בנושא למנהלים ואף לעובדים. כמו כן, במהלך החודש יפקו דוחות נוכחות לבקרה ומעקב אחר העמידה בחוק שעות עבודה	עוד עולה מבדיקת דיווחי הנוכחות של העובדים שנדגמו, כי 9 עובדים מבצעים שעות עבודה מרובות, מעל 12 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק. המלצות הביקורת: על אגף משאבי אנוש לפעול לצמצום שעות העבודה הנוספות, מעבר למכסה המאושרת בחוק, בין היתר באמצעות: העברת הנחייה גורפת בנושא ורענן תקופתי שלה, הפקת דוחות מצב תקופתיים, התראות למנהלים הממונים ולעובדים ספציפיים, וכד'.	3.3



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
ומנוחה, והודעות ישלחו למנהלים ולממונים כאשר תתגלה חריגה ביחידותיהם.		
	פרק רביעי: חופשה ומחלה	4.
ישנם עובדים מסוימים, אשר מפאת בעיות אישיות מורכבות/ התנגדותם להסדרה – יתרתם השלילית לא טופלה במסגרת הטיפול הכללי- עובדים אלו יודעו, כי לא יוכלו לנצל חופשה שנתית עד לאיפוס היתרה השלילית וכי כל חוסר/חופשה יקוזז משכרם - וכך הונחה מדור נוכחות לפעול. יצוין, כי החל מסיום תהליך ההסדרה, טופל הנושא, על מנת שלא יישנו מקרים נוספים.	<p>הביקורת בחנה את קובץ דוח זיכוי ימי חופשה ומחלה (לעובדים במשרה מלאה), בהתאם לקבוע בהסכם הקיבוצי. נמצאו מספר ממצאים חריגים הנוגעים למנגנון הצבירה של ימי החופשה השנתית וימי המחלה, לדוגמה: נמצאו 26 עובדים אשר צברו יתרת חופשה שלילית מעל 5 ימים.</p> <p>המלצות הביקורת: הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות למקרים אלו, ולפעול לתיקון החריגה למניעת הישנותם בעתיד.</p>	4.1
מתקבלת המלצת הביקורת. הזנת ימי מחלה בימים שישי- שבת, בעת הזנת קוד מחלה בימים חמישי + ראשון ייבדק מול חברת מלם.	<p>המערכת אינה יודעת להתחשב בימי סוף השבוע ולקזז ימי מחלה שחלו במועדים אלו. מתבצעת בקרה ידנית אחר דילוג ימי מחלה בסופי שבוע והזנתם בימי חמישי וראשון בלבד, קרי קיזוז ימי מחלה וקבלת שכר בהתאם תלויים בביצוע מעקב ובקרה אנושי שאינו אוטומטי.</p> <p>המלצות הביקורת: הביקורת ממליצה לבחון אפשרות לאוטומציה של הזנה וקיזוז ימי מחלה החלים בסופי השבוע.</p>	4.2
	פרק חמישי: זכאויות שכר	5.
<p>- תוספת מאמץ כפיים ניתנת בהתאם לתפקיד, בעת בחינת תנאי ההעסקה בקליטת העובד לעבודה/ניוד לתפקיד אחר. היעדר תיאור התפקיד במערכת אינה מעידה על כך שהעובדים אינם זכאים. יצוין, ללא קשר, כי תוספת זו מתקזזת מתוספות הסכמיות אחרות, כך שאין לה משמעות שכרית.</p> <p>- תוספת נהיגה עצמית מקבלים עובדי השיטור העירוני, נהגים ועובדי עבודות ציבוריות (דרכים ומדרכות/החזקת בתי ספר).</p> <p>התוספות הינן תוספות מכח ההסכם הקיבוצי.</p> <p>- התקבלה המלצת הביקורת, ותעשה בדיקה מול חשבי האגפים, לגבי כל מקבלי תוספת המנקו, וסכומי הגבייה במזומן ו/או בצ'קים- ובהתאם תעודכן הזכאות, ככל שיהיה צורך.</p>	<p>הביקורת בדקה רכיבי תוספות שכר שניתנו לעובדים בתקופה הנבחנת, ומצאה כי בשל היעדר תיאור תפקיד במערכת, לא ניתן להסיק כי העבודה כרוכה בקבלת התוספות (מאמץ כפיים, נהיגה עצמית, מנקו).</p> <p>המלצות הביקורת: הביקורת ממליצה לבצע בדיקת רלוונטיות לתוספות הניתנות לכל העובדים שאותרו.</p>	5.1



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
ואחזקת רכב	פרק שישי: קצובת נסיעה, רכב צמוד	6.
המלצת הביקורת מקובלת, הנושא טופל ונבצע בדיקות שגרתיות על מנת למנוע תשלום ביתר.	<p>נמצאו 5 עובדים, בעלי רכב ליסינג, אשר מקבלים בנוסף רכיב שכר עבור קצובת נסיעה.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <p>הביקורת ממליצה לבצע בקרה חודשית למניעת מקרים בהם עובדים בעלי רכב צמוד מקבלים תוספת שכר בגין קצובת נסיעה.</p>	6.2
פיתוח נושא מיכון דיווח על נסיעה ברכב פרטי במסגרת העבודה (לצורך קבלת תשלום אחזקת רכב) הושלם בימים אלו מול חברת מלם. בחודש נוכחות אוקטובר יתחיל פיילוט עבודה על המערכת של עובדי מחלקת שכר ואגף משאבי אנוש, ולכשייבדק התהליך והדיווח יעבור תקין – יוחל תהליך הדיווח המקוון על כל עובדי העירייה הזכאים בתשלום שכר שלאחר מכן.	<p>נמצא כי ביצוע הבקרה אחר שלושת רכיבי השכר אחזקת רכב (בהתאם לרמת נידות), נערכת אחת לכמה חודשים ובאופן ידני.</p> <p>המלצות הביקורת:</p> <p>הביקורת ממליצה כי הבקרה אחר תשלום רכיבי השכר אחזקת רכב, תתבצע באופן ממוכן.</p>	6.3
	פרק שביעי: מפרעות לעובדי עירייה	7.
מקובלת המלצת הביקורת- יוכן נוהל מתן מפרעות ע"י אגף משאבי אנוש בשיתוף מחלקת שכר. אנו בעיצומו של בניית נוהל מתן מפרעות.	<ul style="list-style-type: none"> לא נמצא נוהל בקשת מפרעה על חשבון השכר, המסדיר את התהליך כולו ובפרט: בדיקה האם קיימות מפרעות קודמות שטרם שולמו או לחילופין חובות המבקש כלפי העירייה, יכולת הסדרת התשלום בהתאם להכנסות העובד וכיוצ"ב. חלק מהמפרעות נפרסות למספר תשלומים ולא עד 3 תשלומים, קרי מבחינה חשבונאית המפרעה אמורה להירשם כהלוואה. נמצאו עובדים אשר מקבלים מספר מפרעות בשנה. לא קיים טופס בקשה פורמלי של העירייה בו העובד ממלא את בקשתו למפרעה. מפרעות ניתנות על בסיס הודעות דואר אלקטרוני או לחילופין בקשה כתובה, בחתימת העובד. <p>המלצות הביקורת:</p> <p>הביקורת ממליצה לעגן נוהל פנימי המסדיר מהם תנאי הסף לקבלת מפרעה, כגון: החזר מלא של מפרעה קודמת, בחינת מדדים שונים של שיעור החזר המפרעה מתוך שכר הנטו של מבקש המפרעה וכדומה.</p>	7.1



תגובות המבוקרים	ממצאים והמלצות	
	פרק שמיני: הרשאות שימוש במערכות	8.
<p>ההרשאות במערכת הנוכחות ניתנו לכל העוסקים בעדכוני נוכחות באופן שוטף ו/או בעת הצורך, ולהם בלבד. מקובלת המלצת הביקורת- מידי חצי שנה תוציא מתאמת מחשוב ובקרה באגף משאבי אנוש את ההרשאות הקיימות למערכות השונות ותבדוק את תקפותן.</p>	<p>10 מתוך 14 המשתמשים במערכת הנוכחות, הינם בעלי הרשאות לעדכון ושינוי נתונים.</p> <ul style="list-style-type: none"> הרשאות העדכון ושינוי הנתונים זהות בין המשתמשים ללא הבדלי גישה והיררכיה התואמת את תפקידם. <p>המלצות הביקורת:</p> <ol style="list-style-type: none"> יש לבצע הגבלות גישה ושימוש למערכת הנוכחות, וליצור הפרדה מובנית בין הגורם המקיים את נתוני העובד לגורם האחראי על גיוס. מומלץ לבצע פיקוח ובקרה תקופתיים על תקפות ההרשאות במערכת הנוכחות. 	8.1
	לא קיימות הרשאות למשתמשים אשר סיימו את העסקתם בעירייה- נמצא תקין .	8.2
<p><u>מחלקת שכר</u> - אנו נבדוק את ההרשאות לשכר ונטפל בהם בהתאם לנדרש. אנו מבצעים בקרת הרשאות תקופתיות בשכר ומבטלים הרשאות לעובדים שסיימו לעבוד או עברו לתפקיד אחר.</p>	<p>40 משתמשים במערכת השכר. רובם בעלי הרשאות לעדכון ושינוי נתונים.</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 עובדות מחזיקות ב-2 שמות משתמשים. למחלקת שכר ישנן הרשאות בתחום אבטחת המידע. <p>המלצות הביקורת:</p> <ol style="list-style-type: none"> יש לבצע הגבלות גישה למערכת השכר לצורך ביצוע הפרדה מובנית בין הגורם המקיים את נתוני העובד לגורם האחראי על עיבוד השכר וביצוע התשלום. מומלץ לבצע פיקוח ובקרה תקופתיים על תקפות ההרשאות במערכת השכר. 	8.3



תקציר מנהלים

- דוח הביקורת בחן את תהליך ניהול משאבי האנוש והשכר. להלן, ממצאי הביקורת העיקריים:
1. מרבית המשתמשים במערכת השכר ובמערכת הנוכחות מחזיקים בהרשאות לעדכון ושינוי נתונים, קרי הנתונים אינם ננעלים.
 2. הבקרה על תלושי השכר מתבצעת באופן ידני, תוך הסתמכות על זיכרון והיכרות מקדימה עימם. מטבע הדברים, לאור כמות והיקף תלושי השכר בעירייה, לא ניתן לערוך באופן הרמטי ושיטתי את כל הבדיקות ו/או לאתר חריגים שעשויים ליפול כטעויות אנוש.
 3. לא נמצאו נהלי עבודה בנושא שכר ומשאבי אנוש, לרבות: נהל דיווח שעות עבודה, נהל סיום העסקת עובד, נהל מפרעות.
 4. נכון לחודש דצמבר 2021, קיים חוב על סך 152,990 ₪ של מקבץ עובדים כלפי העירייה בגין תשלומים עודפים או מוטעים, המכונה נטו שלילי. לא נמצאה הסיבה ליתרת נטו שלילי של העובדים.
 5. קיימים דיווחי נוכחות רבים ללא אישור העובד והגורם הממונה.
 6. המערכת אינה יודעת להתחשב בימי סוף השבוע ולקזז ימי מחלה שחלו במועדים אלו. מתבצעת בקרה ידנית אחר דילוג ימי מחלה בסופי שבוע והזנתם בימי חמישי וראשון בלבד, קרי קיזוז ימי מחלה וקבלת שכר בהתאם תלויים בביצוע מעקב ובקרה שאינו אוטומטי.
 7. בדיקת הביקורת העלתה מספר חריגות בתשלומי רכיבי שכר לעובדים, לדוגמה: נמצאו 5 עובדים, בעלי רכב ליסינג, אשר מקבלים בנוסף רכיב שכר קצובת נסיעה.
 8. לא נמצא נהל בקשת מפרעה על חשבון השכר, ובחינת זכאות העובד לפי קריטריונים, לדוגמה: בדיקה האם קיימות מפרעות קודמות שטרם שולמו או לחילופין חובות המבקש כלפי העירייה, יכולת הסדרת התשלום בהתאם להכנסות העובד וכדומה.



סיכום והמלצות הביקורת:

ראש העיר מתבקש למנות את מנכ"ל העירייה ליו"ר הצוות לתיקון ליקויים לשם קיום דיון בממצאי הביקורת תוך דיווח סטטוס טיפול בממצאים ובהמלצות, כדלהלן:

1. יש לבחון את הגבלות הגישה והשימוש במערכת הנוכחות ובמערכת השכר, לשם הפרדה מובנית בין הגורמים בתהליכי ניהול משאבי האנוש והשכר.
2. מוצע להגדיר מבנה של דוחות חריגים חודשיים לבקרה על תלושי השכר, על פי קריטריונים קבועים מראש, כגון: דוח תשלומים לעובדים שסיימו עבודתם, דוח עובדים ללא תשלום רכיב נסיעות, דוח עובדים ללא הפרשה לקופת גמל וכדומה.
3. מוצע לכתוב ולעדכן נהלי עבודה לכלל התהליכים הרלוונטיים בנושא ניהול משאבי האנוש והשכר.
4. מוצע לערוך ישיבות שנתיות בהשתתפות גורמים ממחלקת השכר, הלשכה המשפטית והגזברות, לצורך קבלת החלטות וטיפול בחובות עובדים; מומלץ לקבוע קריטריונים לשם הגדרת חובות כאבודים.
5. מוצע לבצע הדרכה ולוודא כי עובדים וממונים יודעים כיצד לאשר דיווחי נוכחות.
6. מוצע לבחון אוטומציה של הזנה וקיצוז ימי מחלה החלים בסופי השבוע, על ידי מערכת הנוכחות.
7. מוצע לבצע בקרה חודשית למניעת מקרים בהם עובדים מקבלים רכיבי שכר שגויים; מוצע כי הבקרה תתבצע באופן ממוכן.
8. מוצע לעגן בנוהל עבודה פנימי את תנאי הסף לקבלת מפרעה.

הביקורת מציינת לטובה את שיתוף הפעולה, המקצועיות והמענה המהיר מצד המבוקרים, וביצוע תהליך תיקון הליקויים שנמצאו במהלך הביקורת.



ממצאים, המלצות ותגובות המבוקרים

1. תהליך קליטה/גריעת עובדים ותשלום השכר

תהליך הקליטה/גריעה של עובדים ותשלום השכר בהתאם, מנוהל ומתופעל באמצעות מערכת מידע לשכר, גמל ופנסיה של קבוצת מלמ-תים המסווגת למספר מודולים, כדלקמן:

1. **מודול נוכחות** (להלן: "מערכת נוכחות") - מאפשר לכל עובד דיווח עצמאי, פשוט וקל של שעות העבודה, השלמה של נתוני נוכחות חסרים בטרם דיווח למחלקה ולמערכת השכר וצפייה בנתונים.

המערכת מספקת תמונה מלאה ועדכנית עבור מנהלי הארגון ברמות השונות, המציגה את הנתונים הנוגעים לכלל העובדים. הארגון יכול להפיק דוחות בחיתוכי מידע שונים ולשפר את יכולת התכנון וקבלת ההחלטות.

2. **Malam PayRoll** (להלן: "מערכת השכר") - מאפשרת לשלוט בהוצאות השכר של העובדים עוד לפני עיבודו, ולבצע בקרה, ניתוח ותחקור מקיפים לאחר הפקתו. המערכת מבצעת חישוב ותשלום שכר בהתאם להסכמים קיבוציים או חוזים אישיים בכלל, ועל פי הסכמי השכר הפרטניים של העובד בפרט. לרבות תשלומים שנתיים, ניכויים למס הכנסה, לביטוח הלאומי, הפרשות סוציאליות, הלוואות וכדומה.

ככלל, דיווח הנוכחות מתבצע באמצעות חיוג לטלפון קווי עם כניסת העובד אל משרדי העירייה בפועל ובעת העזיבה. כמו כן, ישנם עובדים להם אפשרות לבצע דיווח נוכחות באופן ידני (לדוגמה- מלווים בהסעות).

בסוף כל חודש מבוצע תהליך גמר דיווח חודשי במערכת הנוכחות, עובדי הרשות מעדכנים שינויים נדרשים ישירות במערכת, השינויים מאושרים על ידי הממונים ולאחר מכן המערכת נחסמת לשינויים ועדכונים נוספים למעט עבור עובדות מחלקת הנוכחות באגף משאבי אנוש אשר להן קיימות הרשאות ביצוע שינויים והזנת אישורים שונים. לאחר בדיקת דיווחי שעות העבודה עובדות מחלקת הנוכחות מעבירות הודעה לעובדי מלמ-תים ומכתבות את מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת) על מנת שהמחלקה תחל בתהליך עיבוד השכר (ראה הרחבה בהמשך).



במקביל, במהלך החודש מחלקת השכר מקבלת הודעות עדכוני שכר (עם הוראות לביצוע) מעובדות אגף משאבי אנוש, כגון: עובדים חדשים, עובדים שהחליפו קרן השתלמות, עובדים לסיום העסקה, עדכוני דרגה ואחוזי משרה וכיוצ"ב. לאחר הפקת התלושים, מחלקת השכר על עובדיה נחלקת ל-3 צוותים (כל צוות מונה 2 עובדות) ועורכת בדיקה ידנית לכל תלוש לצורך איתור מקרים חריגים ובדיקת טעויות שכר ותיקון. לאחר סיום בדיקת התלושים מתבצעות בקרות שכר רוחביות על ידי מנהל המחלקה (בתקופת עריכת הביקורת), כגון: דוח הפרשי שכר, דוח נטו ועוד. לאחר אישורו של הגזבר וראש העיר, קבצי השכר מועברים למערכת מס"ב לביצוע העברת התשלום בפועל לחשבונות הבנק של העובדים.

להלן, תרשים זרימה מלא של תהליך קליטה/גריעה של עובדים ותשלום השכר:



1.1 נהלי עבודה לתהליכי השכר וניהול משאבי אנוש

תהליכי עבודה המעוגנים בנהלים מגדירים פעולות למען הגשמת יעדי הרשות המקומית. נהלי עבודה מתארים תהליך, שיטה או מבנה ארגוני ומאפשרים לרשות המקומית לפעול.



ממצאים

נמצא כי ישנה חוברת נהלים וחוקים לעובד החדש המשמשת בעת תהליך קליטת עובדים; מועד עדכונה האחרון הינו חודש אפריל 2021.

- בתחום משאבי אנוש עוגנו מספר נהלי עבודה פנימיים (אשר עברו תיקוף משפטי ואישור מנכ"ל), כגון: שעות נוספות במערכת החינוך, דיווח מחלות ופטירות, פרישת עובדים לפנסיה ועוד.
- נמצא כי מתנהל מאגר נהלים עירוני נגיש לעובדים, עם זאת מדובר בנהלי עבודה שעודכנו לאחרונה בשנים 2011 ועד 2017.
- לא נמצאו נהלי עבודה בנושאים הבאים:

נושא	הערת הביקורת
נוהל דיווחי שעות	לא נקבע נוהל המסדיר מהו המועד החודשי בו על העובדים לבדוק ולאשר את דיווחי השעות, תוך פירוט ההשלכות לדיווח חסר.
נוהל סיום העסקת עובד	לא נקבע נוהל המגדיר ומתאר את התהליכים הנוגעים לסיום העסקת עובדים.
נוהל מפרעות לעובדים	לא עוגן נוהל כתוב המפרט את הנקודות הבאות: <ul style="list-style-type: none"> • מספר הפעמים בהן ניתן לקבל מפרעה בשנה; • הליכי בדיקה פנימיים, כגון יכולת ההחזר של העובד; • קביעת רף (באחוזים) לקבלת מפרעה ביחס לשכר הברוטו של העובד. נציין, כי לא נערך תהליך בקרה מובנה וממוכן של העמדת הלוואות לעובדים.

תהליכי העבודה מתבצעים על בסיס ניסיונם המקצועי של העובדים ונמסרים בשיטת "תורה שבעל-פה".

הביקורת מעירה, כי ללא נהלי עבודה קיים קושי בשימור, ניהול הידע ובביצוע בקרה נאותה על תהליכי העבודה השונים.



המלצות

הביקורת ממליצה לעגן ולעדכן נהלי עבודה לכלל תהליכי העבודה בתחום השכר ומשאבי האנוש, ולוודא כי העובדים בכלל ובעלי התפקידים הלוקחים חלק בתהליך תשלום השכר וכוח האדם בפרט, מכירים את הכללים וההנחיות לביצוע.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש –

כפי שנמסר למבקר, באגף משאבי אנוש קיימים נהלי עבודה פנימיים רבים, אשר נכתבו לצורך פירוט ההתנהלות הפנימית באגף/ מול גורמים בעירייה במקרים מסוימים: פטירות ואבל, מחלות ממושכות, קליטת עובדים בחינוך ועוד.

בהמשך להמלצת הביקורת, בתוכנית העבודה לשנת 2023, נוסף יעד של כתיבת נהלים עירוניים/אגפיים נוספים, שיכללו את ההנחיות והכללים לביצוע תהליכי משא-שכר ולתשלום שכר לעובדים, לעובדי משא/שכר בפרט ולכלל עובדי העירייה.

תגובת מחלקת שכר –

בנושא נוהל סיום העסקת עובד- קיים נוהל פנימי באגף משא.

בעניין מפרעות - נמסר למבקר, כי העירייה אינה נותנת הלוואות לעובדים, ומפרעות ניתנות רק במקרים של תשלום שכר בחסר, ובמקרים חריגים מאד בשל נסיבות אישיות, באישור גזבר/מנהלת משא.

התייחסות הביקורת - נוהל מפרעות יוכן בשיתוף אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר (ראה תגובת המבוקרים בהמשך הדוח)

1.2 הפרדת תפקידים בין משאבי האנוש ושכר

הפרדת תפקידים וסמכויות בין בעלי התפקידים המבצעים תהליך אחד מתמשך הינו כלי בקרה ניהולי. זהו צעד מניעתי המקשה על עובד בודד את האפשרות לבצע תהליך מתחילתו ועד סופו באין מפריע.

הפרדת תפקידים במערך תשלומי השכר תסייע במניעת מעילות והונאות וכן באיתור טעויות אנוש.

תחילתו של תהליך תשלום השכר עם קליטת העובד לארגון והקמתו במערכת הממוחשבת, וסיומו עם העברת השכר לחשבון הבנק של העובד מידי חודש.

אם כן, נהוג לבצע הפרדה, בין היתר, בין הגורם המקים את העובדים במערכת לבין הגורם שעורך את תלוש השכר בפועל.



ממצאים

קיימת הפרדה **מובנית ומערכתית** בין אגף משאבי אנוש למחלקת שכר בתהליך העבודה, כמפורט להלן:

פעולות בתהליך העבודה המבוצעות על ידי מחלקת השכר:	פעולות בתהליך העבודה המבוצעות על ידי אגף משאבי אנוש:
קליטת נתוני השכר של העובדים	קליטת נתונים אינפורמטיביים כגון: שם, ת.ז., תפקיד, יחידה ועוד
עיבוד השכר והפקת תלושי שכר	בדיקת דיווחי השעות של עובדי העירייה
בדיקה ידנית ורוחבית של תלושי השכר המופקים	

עם זאת, נמסר לביקורת על ידי סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש, כי לרפרנטית באגף קיימת הרשאה לבצע **שינוי** נתונים גם לאחר הזנתם על ידי עובדי מחלקת שכר, קרי נתונים אלו לא ננעלים לאחר שלב פתיחת עובד על ידי אגף משאבי אנוש והעברת הנתונים למחלקת השכר.



המלצות

- מומלץ כי תתקיים הפרדה מבנית בין אגף משאבי אנוש למחלקת שכר, כלהלן:
- עובדות אגף משאבי אנוש יוגדרו במערכת בהתאם לתפקידם, קרי אפשרות להזנת נתונים אינפורמטיביים בלבד בעוד והאפשרות להזנת נתוני שכר תחסם.
 - עובדי מחלקת שכר יוגדרו במערכת בהתאם לתפקידם, קרי אפשרות להזנת נתוני שכר בלבד, והאפשרות להזנת נתונים אינפורמטיביים תחסם.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש –

עובדות אגף משאבי אנוש אינן מזינות נתוני שכר (נתונים המשפיעים על שכר העובד), למעט נתוני ותק – על כן, הערת הביקורת אינה רלוונטית במקרה זה.

תגובת מחלקת שכר –

עובדות השכר אינן מזינות נתוני משאבי אנוש (כגון פרטים אישיים של העובד), הערת הביקורת אינה רלוונטית במקרה זה.

שינוי הנתונים במשאבי אנוש (לאחר קליטת השכר) שצוינו הינם שינויים אינפורמטיביים בלבד (כתובת, יחידה ארגונית, תפקיד וכו'), אשר אינם משפיעים על שכר העובד- על כן, אין בכך בעייתיות לנושא שינויים שמתבצעים לאחר קליטת העובד במשא וההעברה לשכר. ככלל, עובדות אגף משאבי אנוש אינן מזינות למערכת השכר נתוני שכר, אלא נתונים אינפורמטיביים בלבד (למעט עדכון ותק של העובד, שכן העובדים מביאים אישורים רק זמן מה לאחר קליטתם)- על כן, אין בכך בעיה.

נציין, כי עובדות משאבי אנוש מזינות/מוסיפות/ משנות נתונים אינפורמטיביים בנתוני העובד בכל מהלך עבודתו של העובד בעירייה, בהתאם לאישורים המחייבים. בקשה לעדכון נתונים/ תוספות הקשורות בשכר העובדים נשלחות ע"י עובדות אגף משאבי אנוש כהוראות לשכר ומבוצעות במערכת ע"י עובדי מחלקת השכר.

התייחסות הביקורת - יודגש כי נכון למועד עריכת הביקורת התקיימה האפשרות לביצוע שינויים במערכת גם אם בפועל האפשרות לא ממומשת וכל יחידה מבצעת את עבודתה ותפקידה בלבד. היעדר הפרדה מבנית חושפת את העירייה למעילות והונאות בשכר.



1.3 קליטת עובדים והקמתם במערכת

1.3.1 בחינת תהליך קליטת עובד במערכת

בתהליך הקמת העובד במערכת והזנת הנתונים הבסיסיים אודותיו נקבעים, הלכה למעשה, תנאי העסקתו והשכר שישולם לו בפועל. לאור רגישות התהליך וההשלכות ארוכות הטווח הנובעות ממנו, מן הראוי לקיים עליו בקרה נאותה.

ממצאים

תחילת הקליטה של העובדים נעשית על ידי אגף משאבי אנוש, במערכת השכר. עובדות אגף משאבי אנוש מזינות את נתוני העובד במערכת, לרבות: אחוז משרה, תפקיד, שיוך למבנה ארגוני, השכלה, דרגה ועוד, **למעט נתוני השכר השונים**. לאחר הזנת נתונים אלה עובדות מחלקת השכר ממשיכות בקליטת נתוני העובד (בתחום השכר בלבד) עד לסיום התהליך.

לאחר קליטת הנתונים האינפורמטיביים על ידי אגף משאבי אנוש קיימת אפשרות במערכת להזנת תג עובד (אירוע חובה בקליטת עובד). באמצעות קליטת תג העובד נשלחת הודעה למחלקות הרלוונטיות, לרבות מחלקת נוכחות, אודות גיוס העובד ותהליך קליטתו, כולל הזנת נתוני העובד במערכת הנוכחות והתאמת מכסת השעות הנוספות והכוננות בהתאם להסכם שנקבע לו.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- לא מתקיימת בקרה מובנית של גורם אחד על משנהו, כלומר לא מתבצעת בקרה על הקמת עובד חדש על ידי גורם בלתי תלוי. עם זאת יש לציין, כי מידי מספר חודשים מתאמת מחשוב ובקרה מפיקה דוחות בקרה לרפרנטיות באגף משאבי אנוש לצורך בדיקת הנתונים וטיובם.
- לאחר קליטת עובד חדש במערכת לא מופק תלוש הדמיה לצורך אימות הנתונים.

הביקורת מציינת כי בדרך זו לא ניתן לאתר טעויות בהקמת העובד, בין היתר: פרטי עובד שגויים (מספר ת.ז, תאריך לידה, מספר ילדים וכד') או שגיאות בקביעת תנאי העסקה, אם בשוגג ואם במזיד.

בהיעדר בקרה על תהליך ההקמה עלולים לחול טעויות בנתוני האב של העובדים, אשר עלולים להשפיע על שכרם באופן ישיר. מצב זה חושף את העירייה לתשלומי יתר או תשלומי חסר ואף עשוי להביא לתביעות משפטיות ותשלומי שכר רטרואקטיביים.



המלצות

1. הביקורת ממליצה למנות גורם בלתי תלוי אשר יערוך בקרה על הקמת עובדים חדשים במערכת השכר.
2. הביקורת ממליצה כי בעת קליטת עובד יופק תלוש הדמיית שכר לצורך בדיקת נכונות הנתונים שהוזנו.
3. הביקורת ממליצה להעביר את כל תלושי הדמיות השכר שהופקו לאישורו של גזבר העירייה או גורם מטעמו.

תגובות המבוקרים**תגובת אגף משאבי אנוש –**

המלצה 1- מינוי גורם בלתי תלוי לבדיקת קליטת עובדים- האחראים על קליטת עובדים הינם אגף משאבי אנוש ומחלקת שכר. לא קיים בעירייה גורם/תפקיד בלתי תלוי אחר, אשר יודע לבדוק או לבקר את קליטת העובדים.

המלצה 2+3 - העברת ההדמיות לאישור גזבר העירייה – הדבר אינו ישים מבחינת לוחות זמנים. כמו כן, רכיבי שכר רבים באים לידי ביטוי רק כחודש לאחר הקליטה ותלויים בביצוע בפועל של העובד (אחזקת רכב, ש"ג, כוננות). לגבי הערת המבקר לבדיקת הדמיות השכר ע"י הגזבר, לדעתנו הערה אינה ברת ביצוע היות שנדרש למנות גורם בעל ידע רב בהסכמים קיבוציים וכל ההשלכות של כך.

תגובת מחלקת שכר –

מתבצעת בדיקה ובקרה ביחידת השכר לכלל העובדים, קיימים וחדשים, טרם תשלום משכורת.

1.3.2 בדיקת שלמות מסמכים בעת קליטת העובדים

בעת קליטת העובד לעירייה, העובד מוזמן לאגף משאבי אנוש, ובמעמד זה נמסרים

פרטים ו/או נחתמים המסמכים הבאים:

- טופס 101;
- הודעה בדבר פירוט תנאי העסקה חתום על ידי רכזת מדור תנאי שירות;
- שאלון אישי לעובד;
- הצהרת בריאות;
- פרטי חשבון בנק.



ממצאים

- הביקורת דגמה 11 עובדים (להלן: "מדגם עובדים") ובדקה אחר הימצאות מסמכים אלה כפי שהם מתויקים בתיקי העובדים שנשמרו בארכיון.
- מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:
- ב-4 מקרים לא נמצא טופס פרטי חשבון הבנק של העובדים.
 - ב-2 מקרים לא נמצאה הודעה בדבר פירוט תנאי העסקתו של העובד, חתומה על ידי גורם מאגף משאבי אנוש.
 - במקרה אחד לא נמצא טופס 101 סרוק.
 - ברוב המקרים לא נמצאו הצהרות בריאות של העובדים.
- יש לציין, כי העירייה אינה מבקשת אסמכתא לניהול חשבון בנק של העובד, אלא מילוי של הצהרה בנוגע לפרטי חשבון הבנק.
- (כלל ממצאי המדגם שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

1.3.3 שלמות מסמכי תיק עובד

בתיק האישי של כל עובד צריך להיות כל המידע העדכני וההיסטורי אודותיו, לתמיכה בשלבי מחזור חיי העובד ברשות, לרבות: פרטים אישיים, היסטוריה תעסוקתית, קורסים, הדרכות והכשרות, סיכום שיחות אישיות והערכות ביצועים, ומסמכי סיום העסקה.

בהתאם לתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986, קיימת חובה לאסוף ולתייק מסמכים אלו וכן לשמור על מידע הקשור לעובד שהוא או שאריו מקבלים גימלה מהמוסד (פנסיה תקציבית) 100 שנים לאחר לידתו של העובד, ולעובד שאינו מקבל גימלה מהמוסד (פנסיה צוברת) - 10 שנים לאחר הפסקת שירותו או 70 שנים לאחר לידתו, לפי המאוחר מבניהם.

ממצאים

- קיים תיוק באגף משאבי אנוש הכולל את פרטי גיוס העובדים, קליטה ותיעוד הנתונים האינפורמטיביים, לרבות שינויי העסקה וסיום העסקה; במחלקת השכר קיים תיוק בכל הקשור לנתוני השכר, קופות והפרשות שונות.
- בתחום משאבי אנוש- תיקי עובדים שסיימו את עבודתם נשלחים לתיוק בארכיון חיצוני. במסגרת המדגם נבדקו גם תיקים אלה.
- בתחום השכר- קיימים תיקי עובדים סרוקים 10 שנים אחורה.



- חלק מהמסמכים, כגון: הצהרת בריאות, טופס 101, פרטי חשבון בנק, שאמורים היו להיות מתויקים בתיק האישי של כל עובד, לא נמצאו בתיקי אגף משאבי אנוש, עם זאת חלקם נמצאו בתיוק במחלקת השכר.

הביקורת בדקה בקרב מדגם עובדים את שלמות מסמכי הגיוס הקיימים בתיקים האישיים. להלן המסמכים שנבדקו:

- פרוטוקול ועדת בחינה;
- קובץ פתיחת מכרז/משרה;
- תעודות השכלה.

להלן ממצאי בדיקת המדגם:

- ב-5 מקרים לא הועברו לביקורת תעודות השכלה של העובדים. לביקורת נמסר כי מדובר במקרים בהם התפקיד לא מחייב/דורש את הצגת השכלת העובד (סייעות משלבות, מדריך).
- ב-10 מקרים לא הועברו לידי הביקורת פרטי המכרז ופרוטוקול ועדת הבחינה. לביקורת נמסר כי בכל המקרים מדובר בתפקידים/מקרים הפטורים ממכרז, ועל כן, אין מסמכי מכרז ו/או פרוטוקול בחינה.

נמצא תקין.

(כלל ממצאי המדגם שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

המלצות

1. יש לבצע בקרה בנוגע לתיוק המסמכים התומכים בשלבי מחזור חיי העובד,
2. ברמת משאבי האנוש - מומלץ לשמור את המסמכים בתצורה דיגיטלית.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש

בימים אלו אנו בעיצומו של פרויקט סריקת מסמכים ותיקים אישיים של כלל העובדים לתיקי עובדים דיגיטליים במערכת המלם (באמצעות שני עובדים שהוקצו במיוחד לפרוייקט). מסמכים חדשים נסרקים באופן שוטף ומייד ע"י כל רפרנטית/בעלת תפקיד, ישירות לתוך התיק האישי הדיגיטלי של העובדים במערכת המלם.



1.4 בחינת בקרות בעת הפקת תלוש שכר

לאור רגישות תשלומי השכר ומורכבות תהליך הכנתו, נהוג לקיים מספר בקרות בתהליך ולוודא כי לא חלו בו טעויות או ליקויים, וכי מחד העובדים מקבלים את מלוא השכר לו הם זכאים ומאידך לא משולם שכר ביתר לעובדים.

נתוני הנוכחות של העובדים מוזנים למערכת השכר, פעולה זו חותמת את סגירת מערכת הנוכחות, כך שלא ניתן לבצע שינויים נוספים בנתונים אלו. אז ניתן להתחיל בעיבוד השכר. ככלל, במהלך החודש ובאופן שוטף מחלקת שכר מעדכנת את הזכאויות לעובדים ואת רכיבי השכר, לפני העניין, במערכת פנימית "הוראות שכר". באמצעות שימוש בטפסים מקוונים הכוללים הוראות, הנחיות ועדכונים, נשלחים דיווחים רלוונטיים מאגף משאבי אנוש אל מחלקת השכר.

ממצאים

מסקירת תהליך הפקת השכר עולה כי מתבצעות 3 בקרות כפי שיפורט להלן:

1. בקרת משאבי אנוש- בקרה אחר הזנת שינויים ועדכונים (אינפורמטיביים).
2. בקרת תלושי שכר- ביצוע בדיקה ידנית של כ-3,500 תלושי השכר (לרבות תלושי השכר של מורים ופנסיונרים (בפנסיה תקציבית)). הבקרה מתבצעת על ידי 6 עובדים (ב-3 צוותים) כאשר כל צוות בודק כ-1,200 תלושים (בממוצע). לדעת הביקורת, עובדות מחלקת השכר משקיעות זמן רב ומשאבים בתהליך בקרה זה. הביקורת מציינת, כי ביצוע הבקרה הידנית של כל תלוש שכר מעניק אומנם מענה לאיתור טעויות/חריגים העשויים להתפתח בתהליך הפקת תלושי השכר, אך עם זאת לא ניתן לאתר ולבצע את הבדיקות על סמך זיכרון והיכרות עם התלושים גרידא, גם כאשר הבדיקה מתבצעת לאור הוראות עדכוני השכר החודשיות. כמות תלושי השכר לבדיקה עלולה להוביל לטעויות אנוש, כגון: הפרשה שגויה אם בכלל עבור הביטוח הלאומי, תשלום קצובת נסיעה גבוהה/נמוכה מהנדרש, ניכוי מפרעות בחסר וכד'.
3. בקרות רחביות לאיתור חריגים, כדלקמן:
 - בקרת חריגים שמתבצעת על ידי מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת) באמצעות דוח השוואה בין-חודשי של נתוני השכר וגובה השכר נטו של העובדים, ובדיקה פרטנית של הפרשים העומדים על מעל 15%.
 - דוחות בקרה נוספים לפני ביצוע מס"ב, כדלקמן:



- דוח הפרשים- השוואה ביחס לחודש קודם (הפרש חיובי של מעל 1,000 ₪ או הפרש שלילי של 500 ₪);
- דוח שעות נוספות לבחינת חריגה בשעות ואישור תשלום;
- דוח ביטוחים;
- דוח עובדים חדשים;
- תלושי שכר במינוס;
- תלושי השכר;
- עדכוני דרגות;
- שינויי פרטי בנק.

המלצות

הביקורת ממליצה להגדיר דוחות חריגים נוספים מידי חודש, על פי הגדרת פרמטרים קבועים מראש, כגון: דוח תשלומים לעובדים שסיימו עבודתם, דוח עובדים ללא תשלומי קצובת נסיעות, דוח שינויים בהיקף משרה, דוח עובדים ללא הפרשה לגמל, דוח עובדים ללא הפרשה לביטוח לאומי, דוח נטו שלילי, דוח מפרעות לעובדים ביחס לחודש קודם וכדומה, על מנת לאתר מקרים חריגים שייתכן כי לא יצופו בבדיקה ידנית של עובדות המחלקה.

תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר -

נוסף על בדיקה פרטנית לכל תלוש, אנו מפיקים דוחות בקרה רבים. הנותנים מענה לסוגיות שונות.

ביקורת מס הכנסה וביטוח לאומי, המתבצע פעם בכמה שנים, לא מתגלים אי דיוקים וחוסרים.

אנו מבצעים בקרות תקופתיות בעניין תנאים סוציאליים ומוסיפים בקרות נוספות ככל שניתן.

1.5 סיום העסקה

סיום העסקת עובד בעירייה הינו נושא רגיש בעל השלכות כלכליות ומשפטיות בתחום דיני העבודה, הן כלפי העובד והן כלפי המעביד.

עובד המסיים עבודתו בעירייה מסיבה כלשהי, לרבות התפטרות, פיטורין, פרישה לגמלאות וכיו"ב, מוכרח להסדיר את ענייניו המנהליים בטרם יעזוב את תפקידו.



החוקים העיקריים העוסקים בנושא הם :

- חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל – 1970;
- חוק גיל פרישה, תשס"ג – 2004;
- חוק פיצויי פיטורין, תשכ"ג – 1963;
- חוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות, תשס"א – 2001.

בשנים 2018-2021 סיימו את העסקתם בעירייה 2,024 עובדים.

להלן, התפלגות סיבות העזיבה, כפי שנמסרו לביקורת:

מס"ד	סיבת סיום העסקה	שנה			
		2021	2020	2019	2018
1	הפסקה מוחלטת עם רטרו	0	0	3	2
2	התפטרות	265	164	153	180
3	התפטרות בהסכמה	0	0	1	3
4	התפטרות לאחר לידה	13	15	16	16
5	התפטרות מסיבה בריאותית	10	20	11	4
6	התפטרות ללא פיצויים	1	0	1	0
7	התפטרות מסיבה משפחתית	0	2	0	1
8	התפטרות עם פיצויים	6	4	2	3
9	התפטרות עקב העתקת מגורים	3	1	5	4
10	התפטרות עקב גיוס למשטרה	1	2	3	0
11	התפטרות עקב העתקת מקום מגורים	4	3	3	0
12	התפטרות עקב לימודים	0	4	0	0
13	סיבה לא ידועה	1	0	0	2
14	סיום עבודה-עובד זמני	65	101	137	110
15	עזיבה/נטישה	16	30	6	10
16	פטירה עם גימלה	0	2	0	0
17	פטירה ללא פיצויים	1	0	1	0
18	פטירה עם פיצויים	8	2	2	2
19	פיטורין עם פיצויים	10	13	3	8
20	פיטורין- אי התאמה	0	6	2	3
21	פיטורין בהסכמה	3	6	7	5
22	פיטורין בתקופת ניסיון	0	3	12	16
23	פיטורין מסיבות משמעת	0	1	2	0
24	פרישה לגמלאות	42	32	40	51
25	תום חוזה במועד	2	0	1	4
26	לא צוינה סיבה/ריק. לא צוין קוד בכלל	131	45	95	56
	סה"כ	582	456	506	480



ממצאים

מסקירת הביקורת עולה, כי בעת סיום העסקת עובד מוזן במערכת קוד סיום (בהתאם לטבלה לעיל).
ב-327 מקרים לא צוינה סיבת עזיבת העובד.

המלצות

הביקורת ממליצה כי סיבת סיום העסקה תוזן במערכת על ידי עובדת מאגף משאבי אנוש, ועל בסיס זה יערכו מעקב ובקרה, לשם איסוף מידע וניתוח נתונים.

תגובת המבוקרים**תגובת אגף משאבי אנוש -**

הסיבות לסיום העסקת העובדים מוזנות ע"י עובדת האגף, האחראית על סגירת עובדים וכן ע"י רפרנטיות אגף החינוך. ההנחיה היא כי יש להזין סיבת הפסקת עבודה בכל סגירת עובד במערכת.

המלצת הביקורת מקובלת- מעקב וביקורת יתבצע באופן שוטף ע"י מתאמת מחשוב ובקרה האגפית, בהנחיית ס. מנהלת האגף.

1.5.1 בחינת שלמות מסמכים בעת סיום העסקה

הביקורת ערכה בדיקה על מדגם עובדים, ובחנה כי הליך סיום העסקה בוצע על פי הוראות החוק ועל פי נהלי העירייה, כדלקמן: בהתאם לאוגדן, פיטורי עובדים (מלבד עובדים בתקופת ניסיונם) "ייעשה רק מסיבה מספקת ותוך הסכמה הדדית בין הרשות ובין ועד העובדים ובאין הסכמה עוברת ההכרעה לבוררות מוסכמת בהתאם לסעיף 84 בחוקת העבודה לעובדים לרשויות המקומיות". לפי האוגדן (המפרט את חוק העיריות, סעיף 171.א) ניתן לפטר עובד (שלא מחמת עבירת משמעת) על ידי ועדת פיטורים שחבריה הם: מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועמ"ש של העירייה.

להלן, סעיפי הבדיקות של הביקורת:

- במקרה של פיטורין - בדיקה כי הפיטורים בוצעו לאחר הודעה מוקדמת של חודש מראש;
- במקרה של התפטרות-בדיקה כי התקבלה הודעה מהעובד;
- בדיקת קבלת מכתב סיום העסקה;
- בדיקת קבלת טופס 161 ושחרור כספים;



- בדיקת שלמות טופס טיולים והחזר ציוד.

ממצאים

- הביקורת ערכה בדיקה בקרב מדגם של עובדים ובחנה את קיומם של מסמכים רלוונטיים בתיק האישי של העובד.
- מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:
- לכל עובד נמצא בתיקו האישי טופס 161 סרוק;
 - ב-3 מקרים לא נמצאו מכתב התפטרות/זימון לשימוע;
 - בחלק מהמקרים נמצאו מכתבי סיום העסקה;
 - לא קיים כלל טופס טיולים לחתימתו של העובד. לביקורת נמסר על ידי סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש, כי בעת תהליך סיום העסקת עובד נשלחת הודעה לגורמים רלוונטיים ביחידות השונות על מנת להסדיר כראוי את כל תהליכי סיום העבודה של העובד בעירייה.
- (כלל ממצאי המדגם שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

המלצות

הביקורת ממליצה לבצע בקרה לאחר תיוק המסמכים התומכים בשלבי מחזור חיי העובד.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש -

המלצת הביקורת מקובלת. יצוין, כי קיימת הקפדה על סיום העסקה תקין וחוקי, כולל קבלת מכתבי התפטרות/קיום שימוע ומכתב סיום העסקה. יצוין, כי ישנם מקרים, בהם העובדים "נוטשים" את עבודתם ללא הגשת מכתב התפטרות. בהתאם לממצאי הביקורת תחודד הנחיית עבודה על הקפדה של תיוק המסמכים התומכים בשלבי מחזור חיי העובד בתיקו האישי של העובד וכן תבוצע בקרה אחת לחצי שנה ע"י גורם באגף שימונה בהתאם להחלטת מנהלת אגף משאבי אנוש.

1.6 הזנת זכאויות אישיות של עובדות מחלקת שכר

הפרדת תפקידים בין האחראים על תהליך תשלומי שכר, הינה הכרחית. בארגונים נוהגים לקבוע עיקרון המחייב את העובד להימנע מביצוע פעולה כשהוא נתון במצב של ניגוד עניינים בין התפקיד הרשמי שהוא ממלא ובין האינטרס האישי שלו. מתוך עיקרון זה מתחייב כי עובדות מחלקת שכר לא יזינו למערכת השכר זכאויות אישיות להן ולקרובי משפחתן העובדים בארגון, קל וחומר בנוגע לביצוע בקרה על תלושי שכר



מידי חודש. בכדי להבטיח שמירה על יישום ההגבלות שנקבעו במסגרת הפרדת התפקידים נהוג לגבות את הפרדת התפקידים במגבלות מובנות במערכות הממוחשבות. הביקורת בחנה את נושא הזנת זכאויות השכר על ידי עובדות מחלקת שכר, להן או לקרובי משפחה בעירייה, באמצעות דוח הרשאות במערכת השכר.

ממצאים

- לא הוגדרו בקרות אפליקטיביות (בקרות המוטמעות במערכות המחשוב באופן אוטומטי) אשר ימנעו, באופן מחשובי, מעובדות מחלקת שכר להזין למערכת השכר נתוני שכר אישיים לעצמן, עם זאת בעת בדיקת תלושי השכר מחלקת השכר נחלקת ל-3 צוותים כאשר כל צוות אינו בודק את התלוישים שלו עצמו, קרי קיימת הפרדה מובנית לצורך בדיקת רכיבי השכר ונכונותם.
 - הזנת הזכאויות נעשית על ידי עובדת קליטת עובדים. לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת), כי הזנת זכאויות שכר ובדיקת התלוישים מתבצעת באופן שמונע ניגוד עניינים, קרי עובדת שכר אינה מזינה נתוני שכר עבורה ועבור קרובי משפחתה ואינה מבצעת בקרה חודשית לתלוש השכר שלה או של קרובי משפחתה.
- הביקורת מציינת כי העובדה שקיימת אפשרות לעובד אשר לוקח חלק בתהליך קליטת עובדים וחישובי שכר לעדכן שכר לעצמו יכולה להוות חשיפה מובנית לביצוע מעילות והונאות במערך תשלומי השכר, על כן קיימת הפרדה מובנית בעת בדיקת התלוישים כך שעובד לא בודק לעצמו את התלוש.
- נמצא תקין.**

2. נתוני אב עובדים

2.1 בקרה אחר נתוני אב (אימות נתוני אב)

במעמד גיוס עובד חדש, עובדות אגף משאבי אנוש מזינות את נתוני האב של העובד במערכת. הביקורת בדקה באם קיימת בקרה לבדיקת נכונות פרטי האב של העובד, בין היתר, שם מלא של העובד, ת.ז, מגדר ותאריך לידה בהשוואה לנתונים המופיעים במוסד לביטוח לאומי/משרד הפנים.



ממצאים

במערכת השכר קיימת אפשרות מובנית לבדיקת נכונות של חלק מפרטי אב מסויימים של העובד, כגון: הזנת פרטי חשבון בנק, קרי אם קיימת ספרה חסרה אז מספר החשבון לא ייקלט במערכת שכר.

כמו כן, לפני קליטת עובד, עם הזנת מספר תעודת זהות, המספר נקלט במערכת גם אם מספר הספרות חורג מהתבנית המובנית, או לחילופין באם קיימת טעות בהזנת הספרות עצמן. יש לציין, כי בבקרה המתבצעת על ידי מחלקת שכר טעות זו "תצוף" ותתוקן. נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת שכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת) כי מידי שנה מילוי טפסי 101 מתבצע באופן דיגיטלי כאשר בעת ביצוע שינוי בנתונים האישיים העובדים נדרשים לצרף אסמכתאות לאימות השינוי המוצהר.

נמצא תקין.

2.2 הזנת חשבונות בנק של עובדים

סעיף 6(א) לחוק הגנת השכר, התשי"ח – 1958 קובע, בין היתר, כדלקמן:
"שכר עבודה ישולם לידי העובד במישרין, או מותר שישולם לו, על פי הוראתו בכתב, באמצעות בן-זוגו, הורו, ילדו, חבר בעבודה, הקיבוץ שהעובד חבר בו, מוסד בנקאי..."
 בהתאם לאמור, על העירייה להעביר את השכר של העובד לחשבון האישי, למעט המקרים המפורטים לעיל, ובכפוף לקבלת הוראה בכתב מהעובד.
 שכר העובדים בעירייה משולם באמצעות העברה בנקאית ישירות לחשבונות הבנק של העובדים, בהתאם לפרטים שנמסרו על ידי העובדים.
 לדעת הביקורת, בכדי לאמת את חשבון הבנק של העובדים ולוודא כי השכר יעבור לחשבון הבנק של העובד, בהתאם להוראות החוק, יש לקבל אסמכתא המעידה כי חשבון הבנק אכן של העובד.

ממצאים

כל עובד במסגרת קליטתו לעירייה נדרש לציין את פרטי חשבון הבנק אליו הוא מעוניין שהעירייה תעביר את משכורתו מידי חודש.

משיחות שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת) נמסר, כי העירייה אינה דורשת מהעובדים להציג אסמכתא לאימות פרטי חשבון הבנק.

הביקורת מציינת כי בהיעדר הצגת אסמכתא לאימות פרטי חשבון הבנק של העובדים, נחלשת הבקרה אחר העברת השכר לחשבון הבנק של העובד והעירייה נחשפת לאפשרות



של העברת שכר לחשבון בנק שאינו של העובד או לידי גורם שאינו מאושר בהתאם לחוק הגנת השכר.

המלצות

הביקורת ממליצה להקפיד לדרוש ולקבל אסמכתא לאימות פרטי חשבון הבנק מכל עובד חדש או עובד שמחליף חשבון בנק, ולוודא כי מדובר בחשבון המאושר על פי חוק הגנת השכר.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש - המלצת הביקורת מקובלת ומיושמת בשוטף

תגובת מחלקת שכר - מתחילת שנת 2022, שונתה הנחיית העבודה בקליטת עובדים באגף משאבי אנוש בה העובד נדרש טרם קליטתו למסור לאגף משאבי אנוש אסמכתא לניהול חשבון בנק או צ'ק מבוטל.

2.3 חשבונות בנק זהים לעובדים שונים

הביקורת בדקה זהות פרטי חשבון בנק להפקדת שכר, בין עובדים שונים. במידה ונמצאו עובדים בעלי חשבון בנק זהה **שאינם** מתגוררים באותה הכתובת ו/או בעלי שם משפחה שונה עולה חשש כי חלה טעות בהזנת פרטי החשבון אשר עלולה להוביל לאי תשלום שכר לעובד או העברת תשלום שכר של עובד אחד, לעובד אחר.

ממצאים

מבדיקת הביקורת אותרו 11 חשבונות המעוררים חשש לכאורה, כמתואר לעיל. להלן, פירוט הממצאים:

מס"ד	מס. זהות ³	כתובת מגורים	עיר	בנק	סניף	מס. חשבון ⁴
1		לא צוינה כתובת מגורים	כפר סבא	12	627	
		הנביאים	כפר סבא	12	627	
2		האלון	קרני שומרון	4	118	
		האלון	קרני שומרון	4	118	
		הגפן	קרני שומרון	4	118	
3		הר חריף	כפר סבא	20	571	
		גורדון	כפר סבא	20	571	
4		כרמל	כפר סבא	20	526	

³ מספרי הזהות נמצאים בניירות העבודה של הביקורת
⁴ מספרי חשבונות הבנק נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



מס"ד	מס. זהות ³	כתובת מגורים	עיר	בנק	סניף	מס. חשבון ⁴
		כרמל	כפר סבא	20	526	
5		אז"ר	כפר סבא	46	502	
		ריינס	כפר סבא	46	502	
6		לוי אשכול	כפר סבא	14	380	
		לוי אשכול	כפר סבא	14	380	
7		לא צוינה כתובת מגורים	לא צוינה כתובת מגורים	12	559	
		האילנות 18 ב'	כפר סבא	12	559	
8		לא צוינה כתובת מגורים	לא צוינה כתובת מגורים	10	946	
		רח פינקס	כפר סבא	10	946	
9		ירושלים	כפר סבא	31	21	
		רבקה גובר	כפר סבא	31	21	
10		רח' גריזים	כוכב יאיר	11	54	
		עמק איילון ב	כפר סבא	11	54	
11		נחל איילון א	צור יצחק	11	396	
		פפר יוסף	פתח תקווה	11	396	

המלצות

הביקורת ממליצה לבצע בדיקות תקופתיות ולבחון זהות חשבונות בנק, בין עובדים שונים.

תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר –

המערכת מתריעה על חשבונות כפולים והם נבדקים ע"י יחידת השכר, ללא קשר לכתובת /או / ושם משפחה של מקבל השכר. ניישם את המלצה ובבצע בדיקה נוספת.

2.4 עובדים צעירים

חוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953, מעגן את התנאים והמגבלות הנוגעים להעסקת בני נוער. בסעיף 2 לחוק עבודת הנוער נקבע, בין היתר, כי:
 (א) "לא יועסק ילד שעדיין לא מלאו לו 15 שנה;
 (ב)



(ג) שר העבודה רשאי להתיר העסקת ילד שמלאו 14 שנה וניתן לגביו פטור לפי סעיף 5 לחוק לימודי חובה תש"ט-1949; היתר על פי סעיף קטן זה יכול להיות כללי או מיוחד.
 2א(א) ילד שמלאו לו 14 שנה מותר להעסיקו בתקופת חופשת לימודים רשמית, על אף האמור בסעיף 2 בעבודות קלות שאין בהן כדי להזיק לבריאותו ולהתפתחותו".

ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה של גיל העובדים, במועד קבלתם לעבודה. מבדיקת הביקורת לא נמצאו עובדים בעלי תלוש שכר ושטרם מלאו להם 17 שנים, אשר כיהן בעת עריכת הביקורת.

נמצא תקין.

2.5 עובדים לא פעילים במערכת השכר

שכר העבודה משולם לעובדים פעילים בלבד, קרי עובד או פנסיונר הזכאי לפנסיה תקציבית. על תלושי השכר להימסר לכל עובד או פנסיונר, במעטפה סגורה. עובדים שאינם פעילים אינם זכאים לקבל שכר. לעיתים משלמת העירייה שכר לעובדים שסיימו לעבוד בפועל, בגין הפרשים שונים הנוגעים לתקופת עבודתם ושלא שולמו במועד או במסגרת גמר חשבון. תשלום כגון זה עשוי להצביע לכאורה על טעויות שהתרחשו בתשלום השכר או על ליקויים בתהליכי העבודה העירוניים המביאים לידי כך שמחלקת השכר אינה משלמת את שכר העובדים במועד.

ממצאים

הביקורת ביצעה בדיקת השוואה ואיתור חריגים בין קובץ פרטי עובדים שאינם פעילים וסיימו את עבודתם בעירייה, לבין דוח תשלומי שכר לחודש פברואר 2022. בהתאם לבדיקת הביקורת נמצאו 28 עובדים לא פעילים אשר סיימו את עבודתם בעירייה וקיבלו שכר בחודש פברואר 2022.

לביקורת נמסר, כי מדובר בעובדים שאמנם סיימו את עבודתם בעירייה, אך לעיתים, לאחר שהעסקת עובדים מסתיימת (בעיקר עובדים שמסיימים בסוף חודש קלנדר), נערך גמר חשבון בחודש העוקב, בשל מועד עדכון יתרות חופשה ו/או מחלה. כמו כן, ישנם מקרים בהם משולמים הפרשים לעובדים שעזבו (הגשת אישורי מס, הפרשי ביגוד/ הבראה, הפרשי אחזקת רכב / שעות נוספות / כונויות וכדומה) אשר מדווחים בחודש העוקב.

נמצא תקין.



2.6 התאמת שיעור המשרה לביצוע בפועל

העירייה מנהלת מצבת תקן עובדים ומשרות: כל עובד משויך למשרה מעוגנת באמצעות תקן הקובע את היקף המשרה, מתח הדרגות, תיאור התפקיד וכד'. ככלל, משרה מלאה מורכבת, נכון למועד הביקורת, מ-42 שעות שבועיות (182 שעות חודשיות).

ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה לאיתור עובדים אשר היקף משרתם גבוה מ-100 אחוז משרה. **נמצא תקין.**

2.7 עובדים שגויסו לעירייה לאחר גיל פרישה

העסקתם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל הפרישה לא תוארך אלא בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2014. סעיף 4 לחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, קובע כי גיל פרישת חובה הינו 67 הן לגברים והן לנשים. תיקון מספר 3 – התשע"ב-2011, קובע כי גיל הפרישה לגבר הינו 67, ואילו לנשים האפשרות לפרוש עומדת על גיל 62 עד גיל 65 בהתאם לתאריך הלידה של העובדת.

ממצאים

הביקורת ערכה בדיקה לאיתור עובדים אשר גילם, בעת הצטרפותם למצבת עובדי העירייה, היה מעל גיל 70. הביקורת איתרה 3 עובדים. **נמצא תקין.**

2.8 יתרת נטו שלילי

תלוש שכר עם נטו שלילי מבטא יתרת חוב של עובד לעירייה, העשויה לנבוע מתשלום עודף מוטעה שקיבל העובד, לדוגמה. נכון לחודש דצמבר 2021, יתרת חוב זה של העובדים כלפי העירייה עומד על סך של 152,990 ₪.



ממצאים

מסקירת דוח נטו שלילי עולה, כי:

- לא מתוארת הסיבה בגינה קיים נטו שלילי עבור כל עובד על כן הביקורת לא יכלה לבדוק את הסיבות השונות ליתרת חובות העובדים כלפי העירייה.
 - קיים חוב משנת 2020 ע"ס של כ-27,000 ₪ עבור עובד אחד בלבד.
- לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת), כי כאשר קיימת יתרת חוב של עובד לעירייה נשלח מכתב דרישה להשבת הכספים, תוך מעורבות הלשכה המשפטית, עם זאת, לא קיימת מעורבות של הלשכה המשפטית בגין חובות ישנים (אבודים).

יש לציין, כי קיימים חובות של עובדים משנת 2012.

המלצות

1. הביקורת ממליצה על קביעת קריטריונים לצורך הגדרת החובות כחובות אבודים.
2. הביקורת ממליצה לערוך ישיבות שנתיות בהשתתפות גורמים ממחלקת השכר, הלשכה המשפטית וגזבר העירייה לצורך קבלת החלטות בנוגע לחובות העובדים והגדרתם כחובות אבודים.

תגובות המבוקרים

– תגובת אגף משאבי אנוש –

המלצת הביקורת מקובלת.

– תגובת מחלקת שכר –

נקבעה התנהלות ע"י גזבר העירייה בשיתוף עם השכר ומשאבי אנוש ומתבצע מעקב חודשי ביחידת השכר בעניין נטו שלילי.



3. נוכחות

3.1 מחשק בין מערכת הנוכחות ומערכת השכר

ככלל, עובדי העירייה נדרשים לדווח נוכחות באמצעות זיהוי על ידי חיוג לטלפון קווי עם הגעתם למשרד (גם באתרים שונים) בתחילת יום עבודה ובסיומו. עובדי העירייה מדווחים נוכחות במהלך החודש באופן שוטף. בתחילת כל חודש העובדים מבצעים השלמות לדיווח הנוכחות ישירות במערכת הממוחשבת כגון, בין היתר: דיווחים חסרים או לחילופין עריכת תיקונים נדרשים והמצאת אסמכתאות להיעדרויות, כגון: אישורי מחלה, אישורי מילואים וכד'. השינויים מאושרים על ידי המנהלים הממונים. בסוף כל חודש מבוצע תהליך של סגירת חודש במערכת הנוכחות ובסופו המערכת נחסמת לשינויים ועדכונים נוספים, למעט שינויים היכולים להתבצע על ידי עובדות מחלקת נוכחות אשר להן קיימות הרשאות ביצוע שינויים ואישורים שונים. המערכת שולחת התראה לעובדים שטרם אישרו את דיווחי הנוכחות. למנהלים הממונים קיימת אפשרות לאשר את שעות העבודה של עובדיהם עד 6 ימים ממועד אישור העובד את דוח הנוכחות החודשי. היעדר אישור עובד או מנהל אינו מעכב את הפקת השכר והפקדתו. לאחר סגירת תהליך דיווחי השעות עובדות מחלקת נוכחות שולחות דואר אלקטרוני לעובדי מלם-תים ולידיעת מנהל מחלקת השכר (אשר כיהן בעת עריכת הביקורת) על מנת שמחלקתו תחל בתהליך עיבוד השכר.

ממצאים

לא מתבצעת בקרה פנימית ממוחשבת של הרצת הנתונים ממערכת הנוכחות למערכת השכר, קרי בדיקה אוטומטית של נתונים שלא עברו בהרצה בין מודול הנוכחות לשכר. עם זאת יש לציין, כי נתוני הנוכחות למערכת השכר הינו תהליך טכני, המבוצע על ידי חברת מלם. בקרת שלמות העברת הנתונים נעשית על ידי מלם. במידה וישנה תקלה בקליטת הנתונים, המערכת מתריעה על שגויים בקליטת הנתונים, מתקבלת הודעה על כך מחברת מלם ונעשית העברה נוספת מחדש. כמו כן, כל שגיאה משמעותית תאוטר בבקורות שמתבצעות במחלקת השכר. נמצא תקין.



3.2 אישורי נוכחות

3.2.1 בחינת תהליך אישור נוכחות

כאמור, בתחילת כל חודש העובדים מבצעים השלמות לדיווחים חסרים או לחילופין עורכים תיקונים נדרשים והמצאת אסמכתאות להיעדרויות.

ממצאים

- מסקירת אישור דיווחי השעות עולה כי לרשות המנהלים הממונים עומדים 6 ימים לשם אישור דיווחי הנוכחות, הכוללים את תיקוני העובדים, בין אם אישור ובין אם לא, המערכת נחסמת לשינויים למעט עבור עובדות מחלקת הנוכחות אשר יכולות לבצע שינויים גם לאחר חסימת המערכת, קרי במידה ולא קיים אישור של הממונה הישיר ובכדי שהדיווחים יועברו הלאה.
 - מנכ"ל העירייה מאשר את דיווחי השעות של מנהלי האגפים.
- כאמור, ביצוע בקרה אחר דיווחי הנוכחות של עובדי העירייה ומנהלי המחלקות על ידי עובדות מחלקת נוכחות מונע ריכוזיות יתר ותלות בגורם אנושי אחד.
- נמצא תקין.**

3.2.2 אישור דיווחי השעות של הגורם הממונה

הביקורת בדקה את כל המקרים בהם עובדי העירייה והגורם הממונה לא אישרו את דיווחי הנוכחות בשנת 2021.

ממצאים

קיימים דיווחי נוכחות רבים ללא אישור עובד העירייה והגורם הממונה. להלן, פרטי הבדיקה:

חודש	אישור עובד וללא אישור ממונה	ללא אישור עובד וממונה
ינואר	279	412
פברואר	313	427
מרץ	268	427
אפריל	229	438
מאי	263	450
יוני	272	455
יולי	215	528
אוגוסט	240	510
ספטמבר	228	489
נובמבר	235	479
דצמבר	230	490
סה"כ	2,772	5,105



המלצות

1. מומלץ לרענן את הנהלים בקרב עובדי העירייה.
2. מומלץ לבצע הדרכה על מנת לוודא כי כל המנהלים הממונים יודעים כיצד לאשר את דיווחי הנוכחות של עובדיהם.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש -

1. מדי תקופה נשלחות הנחיות עבודה לכלל העובדים לעניין דיווחי שעות, זמני חגים וכו'.
2. כל מנהל/ת חדש/ה מקבל/ת הדרכה מקיפה ע"י עובדות מדור נוכחות על תפעול המערכת הנוכחות האינטרנטית, כולל מידע מקיף לגבי הכפופים לו/לה לצורך אישורי נוכחות, מכסת שעות נוספות/בוננות מאושרות ודרכי הדיווח.

3.3 דיווחי נוכחות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות."

בסעיף 25(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 נקבע, בין היתר, כי מעסיק נדרש לנהל את שעות העבודה בפועל של העובדים, כדלקמן:

"(א) מעביד חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות.

(1א) לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות ייערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל."

3.3.1 החתמות ידניות

הביקורת דגמה דיווחי נוכחות של 30 עובדי עירייה בחודשים נובמבר ודצמבר 2020/2021 (להלן: "מדגם נוכחות"), וביצעה בחינה של סבירות שעות העבודה וכמות ההחתמות הידניות⁵ שבוצעו או לחילופין דיווחי נוכחות חלקיים (פרטי העובדים שנדגמו שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

⁵ לא כולל שישי-שבת, ימי מחלה, כונוניות, חופשה שנתית, הסדר 70% והשתלמויות



ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי חלק מהעובדים מדווחים באופן ידני (כ-24%), קרי מעל 7 החתמות ידניות בחודש. להלן, ממצאי הבדיקה:

חודש	מספר עובדים שחתמו ידנית
נובמבר - 20	7
נובמבר - 21	8
דצמבר - 20	6
דצמבר - 21	6

3.3.2 בדיקת סבירות הדיווחים

מבדיקת הביקורת אחר סבירות דיווחי הנוכחות של עובדי העירייה עולים הממצאים הבאים:

- קיימת אפשרות במערכת להגדיר לכל עובד תוכנית עבודה בהתאם לאופי התפקיד, לרבות מפרט שעות הפעילות החורגות מהרגיל. לביקורת נמסר כי לכל עובד/ת ניתן להגדיר את תקן השעות היומי המאושר לו בהתאם לתפקידו ולצרכי העירייה. כניסה/יציאה בשעות חורגות צריכה להיות מאושרת על ידי המנהל הממונה, במסגרת אישור דוח הנוכחות של העובד. במידה וישנה כניסה/יציאה חריגה אשר לא מאושרת על ידי הממונה, יידחה אישור הנוכחות במערכת.
- שעות עבודה המחושבות לשכר הינן בהתאם להגדרת תוכנית העבודה עבור כל עובד, לרבות השעות הנוספות, באם הוגדר כי העובד זכאי להן, קרי אם עובד יבצע שעות נוספות מעבר לקבוע בתוכנית הן לא יחושבו לצורך שכר. הביקורת בדקה במדגם נוכחות מקרים בהם עובדים דיווחו נוכחות בשעות עבודה וימים שאינם סבירים ואינם תואמים את אופי עבודתם, ובדקה כיצד דווחו ועובדו השעות לשכר.

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי עובדי העירייה מחתימים כרטיס בשעות סבירות למעט עובדי השיטור העירוני.

נמצא תקין.

3.4 בחינת דיווחי נוכחות במהלך קורסים/השתלמויות

עובד אינו יכול לדווח כוננות בימים בהם הוא נמצא בחופשה או בימים בהם הוא נמצא בהשתלמות הכוללת לינה. כמו כן, לא ניתן לדווח כוננות בימים בהם קיים דיווח של כל סוג מחלה; כשם שהעובד לא יכול להגיע לעבודה היות והוא חולה/בן משפחתו חולה, כך הוא גם לא יכול להיות זמין להיות כונן.

ממצאים

מהנתונים שהועברו לביקורת עולה, כי בשנים 2020-2021 נערכו 20 השתלמויות/סמינרים בני 2 ימי עבודה ומעלה.

הביקורת דגמה 9 השתלמויות/סמינרים ובדקה באם שולמו רכיבי כוננות ושעות נוספות באותם מועדים, עבור 15 עובדים שנדגמו.

נמצאו 2 מקרים. מתוכם במקרה אחד שולמו שעות נוספות בגין ימים אלו. להלן, פירוט הממצאים:

מספר ת.ז. ⁶	שם יחידה	נושא השתלמות	תאריך התחלת השתלמות	תאריך סיום השתלמות	בוצעו ש"נ /או כוננות
1	המחלקה לנוער ואירועים	הועדה השנתית של איגוד מנהלי ועובדי מחלקת הנוער	21/01/2020	23/01/2020	√
2	הנדסה	סמינר גיבוש לועדי עובדים	22/01/2020	23/01/2020	√
3	פקוח בניה	סמינר גיבוש לועדי עובדים	22/01/2020	23/01/2020	X
4	פארק	הכנס השנתי לגיבון ונוף	18/02/2020	20/02/2020	X
5	הגא	סמינר אילת ועד עובדים	25/07/2021	29/07/2021	X
6	גני ילדים- טרום חובה.	סמינר ייעודי לעובדי סקטור החינוך	26/07/2021	27/07/2021	X
7	בי"ס שי עגנון מ. משק	סמינר ייעודי לעובדי סקטור החינוך	26/07/2021	27/07/2021	X
8	גני ילדים- חובה	סמינר ייעודי לעובדי סקטור החינוך	26/07/2021	27/07/2021	X
9	גני ילדים- טרום חובה.	סמינר ייעודי לעובדי סקטור החינוך	26/07/2021	27/07/2021	X
10	גני ילדים- חובה	סמינר חינוך המלך שלמה אילת	29/11/2021	02/12/2021	X

⁶ מספרי תעודות הזהות נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



מס"ד	מספר ת.ז. ⁶	שם יחידה	נושא השתלמות	תאריך התחלת השתלמות	תאריך סיום השתלמות	בוצעו ש"נ /או כוננות
11		חט"ב שזר מזכירות	סמינר חינוך במלך שלמה אילת	29/11/2021	02/12/2021	X
12		גני ילדים- טרום חובה.	סמינר חינוך דן ירושלים	30/11/2021	02/12/2021	X
13		הסעות תלמידים	סמינר חינוך דן ירושלים	30/11/2021	02/12/2021	X
14		החזקת בית ספיר	פורום ועדים באילת	05/12/2021	05/12/2021	X
15		יול"א אימהות בית	סמינר חינוך דן ירושלים	30/11/2021	02/12/2021	X

המלצות

מומלץ לבחון את נסיבות המקרים לצורך הפקת לקחים ומניעת הישנותם.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש -

החתמות ידניות –

מבדיקת הנתונים לגבי העובדים המופיעים בטבלה והסיבות להקלדת השעות הידנית, ישנן כמה סיבות להחתמה הידנית:

בתקופה זו (תקופת הקורונה) הותרה על פי ההנחיות העבודה מהבית. היות שלא ניתן להחתים נוכחות שלא משלוחות העירייה, שעות עבודה מהבית מוזנות באופן ידני.

לדוג': עובדת⁷ ,..., ..., .

עובדי שטח/מנהלים אשר מתחילים/מסיימים את עבודתם מחוץ למשרד ועל כן מזינים כניסה/יציאה באופן ידני במערכת הנוכחות (עובדי בטחון ושיטור עירוני, עו"סים).

לדוג': עובדים⁷ ,..., ..., ,..., .

בכל מקרה, ולמרות האמור לעיל אנו מוציאים דוחות תקופתיים ומקבלים נתונים ממדור נוכחות על עובדים שבאופן שיטתי אינם מחתימים נוכחות במערכת הטלפונית.

כמו כן, נושא דיווח אמין נכלל בכתיבת הקוד האתי, שנוסח לאחרונה ויופץ לכלל העובדים.

אנו מקבלים את המלצת הביקורת, ונושא חובת החתמת הנוכחות ירוענן ע"י נוהל פנימי לכלל העובדים ואף יוגדרו בו דוחות בקרה תקופתיים לבדיקת דיווחי נוכחות חריגים.

קורסים והשתלמויות - מבדיקת דוחות הנוכחות שהביקורת ציינה, להלן התייחסות ל 2 המקרים שצוינו בביקורת:

⁷ מספרי תעודות הזהות של העובדות והעובדים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת.



8... - מבדיקה עם ועד העובדים העובדת לא יצאה להשתלמות הנ"ל (העובדת נרשמה, אך לא יצאה לבסוף) – לעובדת החתמת נוכחות בימים אלה משעון הנוכחות, ומבדיקתנו הייתה בעבודה בימים אלו.

8... - מבדיקת דוח הנוכחות של העובדת, העובדת לא הזינה במערכת הנוכחות קוד השתלמות, אלא הזינה שעות עבודה (ובהערות ציינה "השתלמות") ולכן, בבדיקת הנוכחות החודשית של מדור נוכחות, לא ניתן היה לזהות כי מדובר בהשתלמות ולחסום את תשלום השעות הנוספות בימי ההשתלמות.

לפיכך, מקובלת המלצת הביקורת, להפקת לקח, כי יש להוציא בכל חודש דוח עובדים שהיו בהשתלמות (אירוע שקיים במערכת המלם) ומולו לבדוק את נוכחות העובדים החודשית לפני העברת נתוני הנוכחות לתשלום בשכר- הדבר יושם באופן מיידי, החל מבדיקת השכר הקרובה.

3.5 שעות נוספות וכוננות

3.5.1 רקע

כוננות היא מצב תפקודי המחייב את העובד להיות זמין ונכון לתת מענה מיידי למטלות המתעוררות בתחומי אחריותו, בנוסף לשעות העבודה. על פי סדרי המנהל התקין, קביעת הצורך בכוננות, חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך מנהלי ראוי – שקוף, אחיד ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח.

להלן, סך התשלומים ב-ש עבור שעות כוננות בשנים 2019-2020:

שם הסעיף בשכר	סה"כ תשלומים ב-ש בשנת 2020	סה"כ תשלומים ב-ש בשנת 2021
שעות כוננות	2,564,229	2,846,176

מדובר בתשלום של עד 44 שעות כוננות בחודש שישולם לפי 100% מתעריף השעה של העובד.

העירייה רשאית להגדיר מי הם בעלי התפקידים הזכאים לשעות כוננות.

כדי לוודא עמידה בכללים המחייבים לעניין תשלום שעות כוננות על העובדים לדווח על שעות הכוננות באופן מפורט, בין היתר: תאריך, שעת תחילת הכוננות ושעת הסיום וכד'.

מכסת שעות הכוננות תוגדר בהתאם לתפקיד ותאשר בוועדת שכר. משמע, מכסת שעות כוננות תלויה בתפקיד ובלתי תלויה בעובד עצמו ועל כן, במעבר בין תפקידים או בעת שינוי בהגדרת תפקיד תתכן הגדרה מחודשת של שעות הכוננות (תוספת או הפחתה).

⁸ מספרי תעודות הזהות של העובדות נמצאים בניירות העבודה של הביקורת.



3.5.2 בחינת שעות הכוננות

הביקורת סקרה קובץ המפרט את כל העובדים הזכאים לשעות כוננות, ובדקה את התפלגות מתן שעות הכוננות לפי יחידה ארגונית.

ממצאים

- מבדיקת ביקורת אחר מדגם נוכחות ניתן לראות כי קיים דיווח מפורט של שעות הכוננות (מועד, שעת התחלה וסיום).
- כאמור, בסעיף 3.2.2 לעיל, נמצא כי רוב דיווחי השעות אינם מאושרים על ידי גורם ממונה. עם זאת, החל מחודש 7/2020 - שעות הכוננות מדווחות על ידי העובדים במערכת הנוכחות האינטרנטית. שעות כוננות אלה מאושרות על ידי המנהל הממונה.

נציין, כי מכסת שעות הכוננות נקבעת על ידי ועדת השכר (שהרכבה הינו מנכ"ל העירייה, גזבר ומנהלת אגף משאבי אנוש), ומוגדרת לכל עובד במערכת כך שלא יעובדו לשכר שעות כוננות מעבר למכסה מאושרת זו. במהלך השנים 2020 עד 2021 הוזנו במערכת 12,623.75 קריאות פתע (6,311 קריאות בממוצע בשנה).

להלן, התפלגות קריאות הפתע לפי שנה:

שנה	מספר עובדים	סה"כ קריאות
2020	93	5,143.5
2021	105	7,480.25
סה"כ	198	12,623.75

להלן, התפלגות שעות כוננות מאושרות לעובדים, לפי יחידה ארגונית, נכון לחודש יוני 2022:

שם אגף	מכסת שעות כוננות מאושרת
אחזקה ותפעול	608
בטחון	174
הנדסה	429
הנהלה	492
חזות העיר	341
חינוך	315
כספים	20
משאבי אנוש והדרכה	110
ספורט	50
תרבות	110
סך הכל	2,649



להלן, התפלגות קריאות פתע לפי יחידה ארגונית:

שם אגף	הכמות בפועל
תחבורה/בתי ספר	4,187
פנסיה - 09	28
הנהלה - 61	734
כספים - 62	0
איכות הסביבה - 71	727
ביטחון - 72	433.25
הנדסה - 73	68
תחזוקה - 74	2,784
חינוך - 81	946.5
רווחה - 84	648
חניה - 94	16
ביוב - 97	2052
סך הכל	12,623.75

נמצא תקין.

3.5.3 בחינת אישור שעות נוספות

בסעיף 27.6 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבע כי: "תשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך. העובד ירשום את השעות הנוספות שעבד וידווח עליהן; כשעות נוספות נחשבות רק השעות שהעובד עבד בפועל מעל תחום יום העבודה החל על מקצועו."

להלן, סך תשלומי העירייה ב-שנתיים בגין עבודה בשעות נוספות בשנים 2020-2021:

שם הסעיף בשכר	סה"כ תשלומים בשנת 2020	סה"כ תשלומים בשנת 2021
שעות נוספות - 157	1,638,856	2,888,504.64
שעות נוספות ימי שישי - 181	227,164.48	261,449.07
תוספת שעות משמרת - 201	270,672.88	245,023.78
שעות נוספות מוצהרות - 313	374,208	311,597.56
170 כלל ש. נוספות - 34151	5,979.95	13,812.02
170 כלל ש. נוספות - 34152	6,407.11	14,798.54
170 כלל ש. נוספות - 34153	5,125.69	11,838.84
שעות נוספות גלובליות - 353	742,908.05	731,468.32
סכום כולל	5,292,782.64	4,478,492.77

ממצאים

מסקירת הביקורת אחר תהליך אישור השעות הנוספות בעירייה עולה כי:

- קיים תקצוב שעות לפי משרה אשר מאפשר לעירייה לשלוט באופן קפדני על כל סעיפי ההוצאות ולזהות בזמן חריגות מהתכנון.



ממצאים

הביקורת בדקה במדגם נוכחות את עמידתם של עובדי העירייה בהוראות החוק לעניין שעות עבודה מרביות.

מבדיקת דיווחי הנוכחות של העובדים שנדגמו, נמצאו 9 עובדים אשר מבצעים שעות עבודה מרובות, מעל 12 שעות ביום, בניגוד להוראות החוק. יש לצין, כי החריגה בשעות אינה נובעת מהפעלת "שעות כוננות", כמפורט להלן:

קריטריון לבדיקה	חודש נוכחות	עד 13 שעות	עד 14 שעות	עד 15 שעות	מעל 15 שעות
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	נובמבר-20	3	1	0	0
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	דצמבר-20	4	1	0	0
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	נובמבר-21	5	2	2	5
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	דצמבר-21	4	2	1	2
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	דצמבר-21	4	1	0	0
מספר הימים בחודש שחרגו כמות העובדים	דצמבר-21	3	1	0	0

יש לציון, כי שולמו שעות נוספות לכל העובדים שנדגמו.
(פרטי העובדים שנדגמו שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

יודגש, כי חוק שעות עבודה ומנוחה קובע, כי אין להעסיק עובדים בשעות עבודה מרובות מעבר לקבוע בחוק. החוק אינו מתיר, בשום מקרה, אי תשלום שכר בגין העסקה בפועל. יצוין, כי על פי הפסיקה אין לשלם לעובד בעד שעות עבודה שלא נדרש להן על ידי מעסיקו והעובד החליט להישאר בעבודה על דעת עצמו, אולם אין למנוע שכר ממי שמעבידו דרש ממנו ביצוע שעות עבודה.



המלצות

על אגף משאבי אנוש לפעול לצמצום שעות העבודה של העובדים, מעבר למכסת השעות המאושרת בחוק, בין היתר באמצעות: פרסום הנחייה גורפת בנושא שעות העבודה המרביות וריענון תקופתי של ההנחיה, הפקת דוחות חודשיים של שעות העבודה בפועל, התראות למנהלי הממונים הרלוונטיים ולעובדים ספציפיים, וכד'.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש -

עובדים רבים מתוך הרשימה הינם עובדים באגף הבטחון: קב"טים, שיטור עירוני, פקחים. נזכיר ונציין, כי מדובר בתקופת גלי הקורונה, בהם נדרשו שעות עבודה רבות ובלתי שגרתיות עקב מצב החירום: הפעלת מתקני בדיקות, פיקוח וסיוורים לאכיפת הנחיות משרדי הממשלה השונים.

בכל מקרה, מקובלת המלצת הביקורת לריענון והפצת הנהלים הקיימים בנושא עבודה בשעות נוספות ביום/בחודש וכן, ירועננו הוראות החוק בנושא למנהלים ואף לעובדים.

כמו כן, במהלך החודש יופקו דוחות נוכחות לבקרה ומעקב אחר העמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה, והודעות ישלחו למנהלים ולממונים אשר תתגלה חריגה ביחידותיהם.

3.5.5 שעות עבודה מרובות בחודש

בהתאם למגבלת שעות העבודה שנקבעה בחוק שעות עבודה ומנוחה ניתן לעבוד עד 12 שעות ביום או עד 60 שעות עבודה בשבוע. לאור האמור, מגבלת השעות החודשית של העובד תלויה במניין הימים של החודש ובמגבלת השעות הקבועה בחוק.

בסעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע, בין היתר, כי:

"(א) הועבד עובד בשעות המנוחה השבועית או בחלק מהן:

(1) ישלם לו המעביד בעד שעות אלה שכר עבודה לא פחות מ- 1½ משכרו הרגיל...;

(2) ייתן לו המעביד, במקום שעות המנוחה השבועית שבהן עבד, שעות מנוחה במספר

ובזמן שנקבעו בהיתר שלפיו הועבד.

(ב) היה שכרו של העובד על בסיס של חודש או של תקופה ארוכה יותר, יהא המעביד זכאי

ליתן לעובד, במקום הגמול לפי פסקה (1) של סעיף קטן (א), מנוחה של שעה וחצי לפחות

תמורת כל שעה משעות המנוחה השבועית שבה עבד".



כלומר, עובד בימי החופשה השבועית זכאי לימי חופשה חלופיים במקום יום החופשה השבועי.

ממצאים

הביקורת בדקה במדגם נוכחות באם קיימת עמידה בהוראות החוק לעניין שעות עבודה חודשיות מרובות (לכל היותר 60 שעות עבודה נוספות בחודש).
נמצא תקין.

4. חופשה ומחלה

4.1 רישום ימי חופשה בהתאם לחוק

זכאות עובד לחופשה שנתית נתונה לו מכוח חוק חופשה שנתית התשי"א-1951. לכל עובד קיימת זכאות לימי חופשה שנתית בתשלום שכר מלא, בהתאם למספר ימי העבודה בשבוע, וותק ולהיקף המשרה שלו. בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, נקבעו מכסות של ימי חופשה כמפורט בטבלה שלהלן:

מספר ימי עבודה בשבוע	מכסת ימי החופשה השנתית
5	22
6	26

ממצאים

הביקורת ערכה ניתוח של דוח זיכוי חופשה לעובדים במשרה מלאה ובדקה את קבלת זיכוי החופשה בהתאם לחוק ולהסכם הקיבוצי.
נמצא תקין.

4.2 צבירת ימי חופשה החורגת מהמכסה המרבית

עובדי העירייה נדרשים לנצל ימי חופשה במסגרת מכסת ימי החופשה שצברו לרשותם. את התשלום עבור ימי החופשה, העובד אמור לקבל במועד תשלום השכר בתום חודש העבודה, בדומה למצב בו יום העבודה התקיים כרגיל.

בהתאם לסעיף 34 בפרק ט' לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, עובד המועסק 5 ימי עבודה בשבוע יכול לצבור עד 55 ימי חופשה שלא נוצלו בשנה, בתוספת ימי החופשה שהוא זכאי להם באופן שוטף במשך השנה. עובד המועסק 6 ימים בשבוע יכול לצבור עד 65 ימי חופשה שלא נוצלו בשנה.

ניכוי ימי החופשה שלא נוצלו ונצברו מעל המכסה המותרת, מבוצע בסוף כל שנה קלנדרית.



ממצאים

הביקורת ערכה ניתוח על דוח חופשות, נכון לחודש פברואר 2022, ובדקה באם קיימים עובדים אשר צברו ימי חופשה בחריגה מהמכסה המרבית. מבדיקת הביקורת נמצא מקרה אחד, נכון לתום חודש פברואר 2022, עובדת אחת צברה (במהלך שנות העבודה בעירייה) שעות חופשה בחריגה מהמכסה המרבית (מעל 660 שעות), ולמרות זאת, ימי החופשה העודפים לא נוכו ממכסות חופשה. להלן, פירוט המקרה:

זהות	משרה	חודש שכר	יתרת סגירה
9...	1	02/01/2022	912.8

יש לציין, כי לפני חופשת הקיץ ואחרי חופשת החגים נשלחת הודעה לעובדים בעניין צבירת ימי חופשה, ונמסר לעובדים כי ימי חופשה שלא נוצלו- ינוכו (עד לתקרת הצבירה).

המלצות

הביקורת ממליצה לפעול לניכוי ימי החופשה בהתאם לחוק.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש

העובדת שנמצאה עם חריגה מעל 55 ימים:

מדובר בסייעת בגני ילדים, אשר מנצלת את חופשתה השנתית בחודש אוגוסט בכל שנה, כך שבכל תחילת שנת לימודים (1/9) מאופסת יתרת חופשתן. לעובדת זו, הייתה אמורה להתאפס החופשה בכל שנה, כנראה שלא עלתה בדוח היות ושהתה בחל"ד + חל"ת בתקופת מחיקת הימים. הנושא מטופל החודש 9/22, במסגרת איפוס ימי החופשה של כלל הסייעות.

יצוין, כי על מנת למנוע מקרים של צבירת חופשה מעל המותר להעברה משנה לשנה, הופץ נוהל חופשה, הכולל:

- איסור על צבירת ימי חופשה מעל 55/65, לפי העניין.
- אחריות המנהלים לבדוק את יתרת חופשתם של עובדיהם, ולאפשר להם לתכנן את חופשתם של העובדים, על מנת למנוע מצב של צבירה מעל המותר ומחיקת הימים העודפים.

⁹ מספר הזהות שמור בניירות העבודה של הביקורת



4.3 יתרת חופשה שלילית

בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר מיום 03 בפברואר 2008, נכתב כי לא ניתן לצבור יתרה שלילית של ימי חופשה, וימי חופשה שניצל העובד מעבר למכסת ימי חופשת המנוחה העומדת לרשותו בשנה מסויימת, ייחשבו כימי חופשה ללא תשלום. לפיכך, אם אין ברשות העובד יתרה של ימי חופשה – יש לנכות את ימי ההיעדרות משכרו.

ממצאים

הביקורת ערכה ניתוח של צבירת יתרות שליליות של ימי חופשה נכון לחודש פברואר 2022. מבדיקת הביקורת נמצאו 26 עובדים אשר צברו יתרת חופשה שלילית - מעל 5 ימים. (כלל פרטי הממצאים שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

המלצות

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לצבירת יתרות שליליות של ימי חופשה, ולפעול

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש

נושא החופשה השלילית טופל באופן רוחבי וגורף בחודש אוקטובר 2021, בו נערכה הסדרה לכלל עובדי העירייה בעלי יתרות החופשה השליליות, בשיתוף ועד העובדים.

ישנם עובדים מסוימים, אשר מפאת בעיות אישיות מורכבות/התנגדותם להסדרה – יתרתם השלילית לא טופלה במסגרת הטיפול הכללי- עובדים אלו יודעו, כי לא יוכלו לנצל חופשה שנתית עד לאיפוס היתרה השלילית וכי כל חוסר/חופשה יקוזז משכרם – וכך הונחה מדור נוכחות לפעול.

יצוין, כי החל מסיום תהליך ההסדרה, טופל הנושא, על מנת שלא ישנו מקרים נוספים :

1. מדור נוכחות קיבל הנחייה מפורשת, כי אין לאפשר לעובדים להיכנס ליתרת חופשה שלילית וכי כל עובד ששוהה בחופשה ולא עומדת לזכותו יתרת חופשה צבורה, שעות החוסר ינוכו משכרו.

2. הופץ נוהל חופשה, הכולל:

- איסור לכניסה לחופשה שלילית.

- אחריות המנהלים לבדוק את יתרת חופשתם של העובדים בטרם אישור החופשה.

- הפצת דוחות למנהלים לגבי יתרות חופשה של עובדיהם, 3 פעמים בשנה.



4.4 צבירת ימי מחלה בהתאם לחוק

על פי הוראות התקשי"ר, כלל העובדים זכאים לצבירה של 30 ימי מחלה בשנה. ימי המחלה שלא נוצלו בשנה מסויימת נצברים משנה קלנדרית אחת לשנה העוקבת.

עובד המועסק מעל לשנה ברשות המקומית אשר ניצל את כל ימי המחלה העומדים לזכותו, ועדיין שווה במחלה, זכאי לחופשת מחלה נוספת של שבועיים לכל שנת עבודה שצבר. התשלום עבור ימי מחלה אלו יהיה בגובה של מחצית מהשכר, אולם בשום מקרה לא תעלה חופשת מחלה נוספת זו על תקופה של שישה חודשים.

ממצאים

מבדיקת דוח סיכום צבירת ימי מחלה לעובדים, לא נמצאו עובדים לזכותם נצברה יתרה שלא בהתאם להוראות החוק.

נמצא תקין.

4.5 יתרה שלילית של ימי מחלה

עקב תחלואת הקורונה ניתן לצבור יתרה שלילית של ימי מחלה בגובה של עד 12 ימים.

ממצאים

מניתוח דוח יתרת ימי מחלה לחודש פברואר 2022, לא נמצאו עובדים עם יתרה שלילית של מעל 12 ימי מחלה.

נמצא תקין.

4.6 ניצול ימי מחלה רצופים

מכסת ימי חופשת המחלה של העובדים מחושבת על בסיס ימי לוח השנה ולא על בסיס ימי עבודה¹⁰. כלומר - ימי מנוחה, ימי מועד, ימי שישי וכיוצא בזה, החלים בתוך תקופת המחלה, נחשבים כימי חופשת מחלה ועל כן, מנוצלים בפועל, אף על פי שנוכחות העובדים במקום העבודה בימים אלו אינה נדרשת.

ממצאים

¹⁰ פרק 33.207 בתקשי"ר עובדי המדינה



מסקירת הביקורת עולה, כי המערכת אינה יודעת להתחשב בסופי שבוע ולקזז ימי מחלה שחלו במועדים אלו. עובדות מחלקת נוכחות מבצעות בקרה ו-"דילוג" של ימי מחלה בסופי שבוע והזנה של ימי מחלה בימי חמישי וראשון בלבד, קרי קיזוז ימי מחלה מסוף השבוע וכך עיבוד של השכר בהתאם. מנגנון זה תלוי באמינות העובד ודיווחיו, וכמובן בביצוע מעקב ובקרה של עובדות מחלקת הנוכחות. לדעת הביקורת, זיהוי מקרים אלו צריך להתבצע על ידי הממונה הישיר של העובדים.

המלצות

1. הביקורת ממליצה לרענן את הנהלים לעובדי העירייה באמצעות כתיבת נוהל פנימי בנושא.
2. הביקורת ממליצה לבחון אוטומציה של "קפיצת" ימי מחלה במועדי סוף השבוע, על ידי מערכת הנוכחות.

תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש

מתקבלות המלצות הביקורת:

- יערך ריענון לעובדי העירייה בנושא דיווחי נוכחות, ובכלל זה, בהזנת ימי מחלה רצופים.
- נושא הזנת ימי מחלה בימים שישי-שבת, בעת הזנת קוד מחלה בימים חמישי + ראשון ייבדק מול חברת מלם.

5. זכאויות שכר

5.1 תוספת מאמץ כפיים

תוספת מאמץ כפיים ניתנת לעובד בהתאם לתפקיד אותו ממלא העובד והיא נקבעת בעת קבלת העובד לעבודה, בהתאם לסוג העבודה אליה התקבל העובד.

ממצאים

הביקורת סקרה קובץ המפרט את רכיבי השכר בשנת 2020, ואיתרה 118 עובדים אשר קיבלו במהלך התקופה הנסקרת רכיב תוספת מאמץ כפיים. בשל היעדר תיאור תפקידם במערכת (וציון שם היחידה הארגונית בלבד), לא ניתן להסיק כי עבודתם כרוכה בקבלת תוספת זו. (רשימת העובדים שמורה בניירות העבודה של הביקורת).



5.2 תוספת נהיגה עצמית

תוספת נהיגה עצמית ניתנת בעד נהיגת סוגי הרכב והציוד הבאים: מכונית משא או רכב מנועי אחר, בעל משקל כולל מותר גדול מ-8 טון; אוטובוס המיועד להסעת מינימום 13 נוסעים, למעט הנהג.

ממצאים

הביקורת סקרה קובץ המפרט את רכיבי השכר בשנת 2021 ואיתרה 35 עובדים אשר קיבלו במהלך התקופה הנסקרת תוספת נהיגה עצמית/תוספת לנהגים. בשל היעדר תיאור תפקידים במערכת וציון המחלקה בלבד, לא ניתן להסיק כי עבודתם כרוכה בקבלת תוספת זו.

להלן, פירוט העובדים:

מס"ד	מספר עובד ¹¹	שם מחלקה	שם רכיב	סה"כ סכום ב-ש
1	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	856.8
2	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	4,435.2
3	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	4,687.2
4	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	428.4
5	...	תחבורה.....	תוספת לנהגים - 224	705.96
6	...	דרכים ומדרכות-הנדסה	תוספת לנהגים - 224	4,788
7	...	החזקת בתי ספר.....	תוספת לנהגים - 224	2,570.4
8	...	גנים ונוף מנהל	תוספת לנהגים - 224	856.8
9	...	החזקת בתי ספר.....	תוספת לנהגים - 224	3,981.6
10	...	גנים ונוף	תוספת לנהגים - 224	2,242.8
11	...	שמירה ביטחונית-מנהל.	תוספת לנהגים - 224	75.6
12	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	4,586.4
13	...	פנסיונרים.....	תוספות שונות לנהגים - 335	563.4
14	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	4,536
15	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	226.8
16	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	730.8
17	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	1,512
18	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	1,940.4
19	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	5,140.8
20	...	דרכים ומדרכות-הנדסה	תוספת לנהגים - 224	1,058.4
21	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	1,940.4
22	...	דרכים ומדרכות-הנדסה	תוספת לנהגים - 224	5,140.8
23	...	פנסיונרים.....	תוספות שונות לנהגים - 335	1,671
24	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	5,140.8
25	...	פנסיונרים.....	תוספות שונות לנהגים - 335	405
26	...	שיטור עירוני	תוספת לנהגים - 224	4,964.4
27	...	תחבורה.....	תוספת לנהגים - 224	705.96

¹¹ מספרי תעודות הזהות שמורים בניירות העבודה של הביקורת



סה"כ סכום ב-ש	שם רכיב	שם מחלקה	מספר עובד ¹¹	מס"ד
387	תוספות שונות לנהגים - 335	פנסיונרים.....	...	28
705.96	תוספת לנהגים - 224	תחבורה.....	...	29
705.96	תוספת לנהגים - 224	תחבורה.....	...	30
5,040	תוספת לנהגים - 224	שיטור עירוני	...	31
81	תוספות שונות לנהגים - 335	פנסיונרים.....	...	32
58.83	תוספת לנהגים - 224	פנסיונרים.....	...	33
1,483.2	תוספות שונות לנהגים - 335	פנסיונרים.....	...	34
22,370	תוספת נהיגה עצמית - 327	מ. ניקיון	...	35

5.3 תוספת "מנקו"

בהתאם לסעיף 26.88 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, עובדים שבמסגרת תפקידים מועסקים בפועל בתפקידי גביית המחאות או מזומנים, זכאים לתשלום שנקרא תוספת "מנקו". תוספת "מנקו" הינה תוספת שכר המיועדת לעובדי גבייה. באוגדן תנאי שירות נקבע, כי תוספת ה-"מנקו" תעודכן אחת לשנה בחודש פברואר. ה-"מנקו" יחושב בגין גביית מזומנים ושיקים בלבד.

להלן, שיעורי תוספת "מנקו" מעודכנים לביקורת נכון לשנת 2021:

סכום הגבייה השנתי ב-ש	גובה תוספת "מנקו" לחודש ב-ש
מ-21,834 עד 40,977	52
מ-40,978 עד 82,004	72
מ-82,005 עד 163,759	116
מ-163,760 ומעלה	186

ממצאים

הביקורת ביצעה בדיקה של כל התשלומים בגין תוספת "מנקו", ואיתרה 95 עובדים המקבלים תוספת "מנקו". בשל היעדר תיאור תפקידם במערכת וציון המחלקה בלבד, לא ניתן להסיק כי עבודתם כרוכה בניהול מזומנים בקופה ושיקים בלבד. (רשימת העובדים שמורה בניירות העבודה של הביקורת).

המלצות

הביקורת ממליצה לבצע בדיקת רלוונטיות לתוספות הניתנות לכל העובדים שאותרו בסעיפים (5.1-5.3).



תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש

5.1 **תוספת מאמץ כפיים** - תוספת מאמץ כפיים ניתנת בהתאם לתפקיד, בעת בחינת תנאי ההעסקה בקליטת העובד לעבודה/ניוד לתפקיד אחר. היעדר תיאור התפקיד במערכת אינה מעידה על כך שהעובדים אינם זכאים. יצוין, ללא קשר, כי תוספת זו מתקזזת מתוספות הסכמיות אחרות, כך שאין לה משמעות שכרית.

5.2 תוספת נהיגה עצמית/תוספת נהגים –

* **תוספת נהיגה עצמית/תוספת נהיגה (224)** מקבלים עובדי השיטור העירוני, נהגים ועובדי עבודות ציבוריות (דרכים ומדרכות/החזקת בתי ספר).

התוספות הינן תוספות מכח ההסכם הקיבוצי:

תוספת נהגים- לעובדים בתפקיד נהג.

תוספת נהיגה עצמית- היות שהינם עומדים בקריטריונים של נהיגה והסעת עובדים במהלך המשמרת (הם נוהגים בניידת עירונית ומסיעים שוטר בתפקיד במהלך כל המשמרת). השלטון המקומי אישר מתן התוספת בנסיבות אלה.

* **תוספות שונות לנהגים (335)** – תוספת הסכמית לעובדים (לרוב עובדים ותיקים דור א') ותוספת מכח ההסכם קיבוצי לעובדים שהיו בתפקיד נהג (מחלקת תחבורה).

כפי שמופיע בטבלה שציינה הביקורת, מקבלי תוספת זו הינם פנסיונרים (פנסיה תקציבית). היות שתוספת זו הינה פנסיונית וניתנת לעובדים גם בתלוש הפנסיה שלהם. יש לשים לב, כי במקרים המצוינים בטבלה תוספת זו מתייחסת רק לפנסיונרים.

* **תוספת נהיגה עצמית ב'**- תוספת הסכמית שניתנת כפיצוי על זקיפת שווי בגין רכב מסחרי **צמוד**. העובדת הנ"ל הינה העובדת היחידה בעירייה עם מקרה כנ"ל, והיא זכאית לה בגין זקיפת שווי בשכרה בגין רכב מסחרי צמוד.

5.3 תוספת מנקו-

תוספת מנקו ניתנת לעובדים בתפקידי גבייה, בהתאם לסכום הגביה ע"י העובד, ולא בהכרח על פי התפקיד המצוין במלם (שהינו בדר"כ תפקיד כללי יותר, לצורך קביעת תנאי ההעסקה על פי דירוג דרגה). התקבלה המלצת הביקורת, ותעשה בדיקה מול חשבי האגפים, לגבי כל מקבלי תוספת המנקו, וסכומי הגבייה במזומן ו/או בצ'קים- ובהתאם תעודכן הזכאות, ככל שיהיה צורך.



5.4 דמי הבראה

עובדי רשויות מקומיות (תחת מרכז השלטון המקומי), זכאים לקבלת דמי הבראה וימי הבראה בהתאם למפורט באוגדן תנאי השירות.

להלן, דרגות הוותק:

מספר שנות שירות	מספר ימי הבראה
10 השנים הראשונות	9
מהשנה ה-11 עד ה-15	10
מהשנה ה-16 עד ה-19	11
מהשנה ה-20 עד ה-24	12
מהשנה ה-25	13

יודגש, כי דרגות ותק אלו חלות לפי שנות העבודה בפועל של עובד ברשות מקומית, לרבות מקומות עבודה קודמים לעבודתו בעיריית כפר סבא. **כלומר, לא לפי הוותק בעיריית כפר סבא, אלא ותק הכולל עבודה במקומות קודמים.**

5.4.1 תקינות חישוב דמי הבראה

דמי הבראה בעירייה משולמים מדי שנה במשכורת חודש יוני.

כאמור, דמי הבראה מחושבים לפי מספר ימי הבראה (שנקבע בהתאם לוותק הכללי של העובד), תעריף שנתי ואחוז משרה של העובד.

ממצאים

הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב לקובץ שכר של שנת 2021, דגמה את כל העובדים בעלי ותק של מעל 25 שנה, ובדקה באם סכום דמי הבראה שקיבלו העובדים בפועל, תואם לחישוב דמי הבראה.

הביקורת ביצעה חישוב דמי הבראה בהתאם לאחוז משרה, שנות הוותק ושיעור דמי הבראה לשנת 2021 (432 ש"ל ליום).

מניתוח הקובץ עולה, כי נמצא עובד אחד אשר קיבל דמי הבראה שלא תואמים את הנדרש. להלן, פירוט העובד:

ת.ז. ¹²	חלקיות משרה	דמי הבראה ב-ש"ל כפי שהתקבלו	דמי הבראה ב-ש"ל שצריך להיות	פער
...	0.6058	2,664.14	3,402.17	-738.03

המלצות

הביקורת ממליצה להקפיד על תשלום דמי הבראה בהתאם להוראות חוקת העבודה.

¹² מספר תעודת הזהות של העובד נמצא בניירות העבודה של הביקורת



תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר-

סעיף 5.4.1 – משרה ממוצעת 04/2020-03/2021, מתעדכנת מידי חודש. בבדיקה מול מלמ.

5.4.2 עובדים שלא קיבלו דמי הבראה

בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבעה מכסת ימי הבראה לפי ותק העובד, בין 9 ל-13 ימי הבראה בשנה.

הזכאות לדמי הבראה חלה על כל העובדים, ואין היא מותנית בהצגת קבלות המעידות על שהות בפועל בהבראה.

עובדים חדשים ו/או עובדים אשר סיימו את עבודתם במהלך השנה, זכאים לדמי הבראה יחסית לתקופת העסקתם במהלך אותה השנה. עובד שהתקבל לעירייה לאחר חודש יוני ולפני תום השנה, יקבל דמי הבראה במשכורת חודש דצמבר בגין החלק היחסי שעבד באותה השנה. שיעור תשלום דמי הבראה נקבע בהתאם לוותק הכולל של כל עובד (ותק בעירייה, ותק קודם וותק בגין שירות בצה"ל). עובד בחלקיות משרה זכאי לדמי הבראה יחסית לחלקיות משרתו.

ממצאים

הביקורת ביצעה ניתוח של דוח שכר לשנת 2021, ובדקה באם שולמו דמי הבראה לכלל העובדים.

נמצאו 224 עובדים אשר החלו את עבודתם לפני שנת 2021 שלא שולמו להם דמי הבראה (בשנת 2021).

נמצא תקין (מהממצאים עולה כי מדובר בעובדים זמניים ו/או נאמני קורונה וכדומה, אשר אינם זכאים).



6. קצובת נסיעה, רכב צמוד ואחזקת רכב

6.1 קצובת נסיעה

על פי הוראות תכ"מ¹³ מספר 13.4.2 - "תשלום קצובת נסיעה": "עובד, הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו (נסיעה של יותר מתחנה אחת בתחבורה ציבורית) או שמקום מגוריו מרוחק 500 מטר או יותר ממקום עבודתו, בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית ובין אם הוא משתמש ברכב פרטי או אחר, זכאי לקבל קצובת נסיעה".

בצו הרחבה בדבר השתתפות המעביד בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 כפי שעודכן מיום 16/01/2014 (להלן: "צו ההרחבה בנושא נסיעות") נקבע, בין היתר, כי:

1. "כל עובד הזקוק לתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו, זכאי לקבל ממעבידו השתתפות עד המקסימום האמור בסעיף 2 בהוצאות נסיעה לעבודה וממנה בעד כל יום עבודה בפועל שבו השתמש בתחבורה כדי להגיע למקום עבודתו.
2. הוצאות הנסיעה ייקבעו לפי מחיר נסיעה מוזל באוטובוס ציבורי או כרטיס מינוי חודשי מוזל ממקום מגורי העובד למקום עבודתו, על יסוד כרטיס הנחה של מספר נסיעות, אם קיים כרטיס הנחה כזה.
3. עובד הנזקק לנסיעה ביותר מאוטובוס אחד כדי להגיע למקום עבודתו, זכאי להשתתפות מעבידו בהוצאות הנסיעה בגבולות הסכום הנקוב בסעיף 2 גם בעד הנסיעה הנוספת, אם הוא חייב לנסוע באוטובוס השני שלוש תחנות עירוניות נוספות לפחות כדי להגיע למקום עבודתו. האמור בסעיף זה כפוף לאמור בסעיף 2 לעיל.....
4.עובד הנעדר מעבודתו מסיבה כלשהיא אינו זכאי להחזר הוצאות נסיעה בעד תקופת היעדרותו."

שיעור הקצובה המרבית החודשית הוא בשיעור של נסיעה הלוך וחזור באוטובוס ציבורי. עובדים הנוסעים בקווים בהם יש כרטיסי חופשי חודשי זכאים לקצובת נסיעה בסכום שלא יעלה על מחיר כרטיס חופשי חודשי. התשלום מתבצע לפי הצהרתו של העובד על מסלול הנסיעה. בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נקבע, בין היתר, כי הסכום המרבי לתשלום קצובת נסיעה נכון לתקופת הביקורת הינו 1,330 ₪ לחודש, למעט עובדים המתגוררים בישובים בעלי עדיפות לאומית הזכאים להחזר הוצאות בסכום של 1,660 ₪ לחודש. עובדים אלה נדרשים להגיש כל שנה בקשה מיוחדת לעניין זה. עובדים בעלי רכב צמוד אינם זכאים לקצובת נסיעה.

¹³ תכ"מ – אגף החשב הכללי במשרד האוצר הינו הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.



ביום 1 בינואר 2016 נכנסה לתוקף רפורמה בתחבורה הציבורית אשר עיקרה יצירת מטרופולינים המאפשרים נסיעה חופשית בתחומם, במגוון אמצעי תחבורה, באמצעות כרטיס נסיעה אחד (להלן: "הרפורמה").

החל מיום 01.01.2016, מפת התחבורה הציבורית בישראל, מחולקת לארבעה מטרופולינים:

- ת"א
- חיפה
- ירושלים
- באר-שבע

בתוך כל מטרופולין ישנן שלוש "טבעות" המסמנות את אזור מרכז המטרופולין והאזורים שמחוצה לו. בתחומי המטרופולינים תתאפשר נסיעה ללא הגבלה תוך שילוב בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים.

ביום 20 בינואר 2016 תוקן חוק תעריפי התחבורה הציבורית, התשע"ו-2016, באופן שהביא להפחתת תעריפי התחבורה הציבורית בשיעור של 14.5% בממוצע. בעקבות תיקון זה הוסכם מול ההסתדרות ששיעור זהה יופחת מקצובת הנסיעה בתחבורה הציבורית המשולמת לעובדים במשק, בצו הרחבה שחל מיום 1 בפברואר 2016.

המעבר לרפורמה בתחבורה הציבורית הוביל, במקרים רבים, להפחתת קצובת הנסיעה ששולמה לעובדים ערב הרפורמה, בשיעור של יותר מ-14.5%. לאור פניית הסתדרות עובדי המדינה החל תהליך שמטרתו לקבוע מתווה שעיקרו שימור רכיב קצובת הנסיעה המשולמת לעובדים שנקלטו לשירות המדינה עד ליום 31 בדצמבר 2015 (להלן: "עובדים ותיקים") שנפגעו מהרפורמה כיוון שכעת הסכום שמשולם להם אינו משקף את עלות הנסיעה שלהם. למען הסר ספק, מובהר כי עובדים שנקלטו לשירות המדינה מיום 1 בינואר 2016 ואילך (להלן: "עובדים חדשים") זכאים לקצובת נסיעה על בסיס חופשי חודשי בלבד בהתאם לכללי הרפורמה.

להלן, עיקרי המתווה שסוכם בין משרד האוצר להסתדרות העובדים בנוגע לעובדים ותיקים בלבד:

- עובד שכתובת מגוריו וכתובת מקום עבודתו נמצאים באותו אזור במטרופולין הרלוונטי בהתאם למפות התעריפים של הרפורמה, יהיה זכאי להחזר הוצאה על בסיס חופשי חודשי.
- עובד שכתובת מגוריו וכתובת מקום עבודתו נמצאים באזורים שונים במטרופולין הרלוונטי בהתאם למפות התעריפים של הרפורמה, יהיה זכאי להחזר הוצאה על בסיס חופשי יומי.



- עובד שכתובת מגוריו וכתובת מקום עבודתו נמצאים במטרופולינים שונים בהתאם למפות התעריפים של הרפורמה, יהיה זכאי להחזר הוצאה על בסיס חופשי חודשי הן באזור מגוריו במטרופולין א' והן באזור עבודתו במטרופולין ב' ובנוסף להחזר הוצאה על בסיס פרטני בתעריפי נסיעה בודדת, הלוך ושוב, של קו המחבר בין שני האזורים הנ"ל.
- עובדים חדשים שנקלטו לשירות המדינה מיום 1 בינואר 2016 ואילך זכאים לקצובת נסיעה על בסיס חופשי חודשי בלבד בהתאם לכללי הרפורמה.

6.1.1 קצובת נסיעה לא אחידה

הביקורת ניתחה את דוח קצובת נסיעה לשנת 2021, ובדקה קצובת נסיעה לכל העובדים שנקלטו בעירייה החל מינואר 2016.

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים עובדים המתגוררים באותו יישוב ומקבלים קצובת נסיעה לא אחידה, קרי תעריף שונה.
(פירוט התעריפים השונים שמורים בניירות העבודה של הביקורת).

המלצות

1. הביקורת ממליצה לבחון את תקינות התשלום לכלל העובדים בהתאם לתעריף תחבורה ציבורית.
2. הביקורת ממליצה לבחון הטמעת תוכנה לקיום מנגנון מוסדר לתשלומי קצובת נסיעה המבטיח כי כל העובדים יקבלו את הסכומים המגיעים להם. כמו כן, על המנגנון להבטיח בקרה יעילה על התשלומים ועל חישוב הסכום בהתאם לתעריף תחבורה ציבורית.

תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר-

אנו בודקים את קצובת נסיעות בהתאם לכתובת מגורים, תחבורה ציבורית ותאריך תחילת עבודה. נבחן את האופציה להטמעת תוכנה כהמלצת הביקורת.



6.1.2 עובדים ללא קצובת נסיעה

לפי פסיקת בית הדין לעבודה, גם עובד שהולך לעבודה ברגל או נוסע באופניים, ולא משתמש בתחבורה ציבורית זכאי לקבל החזרי נסיעות. הדין קובע, כי בוחנים את זכאותו של עובד להחזר הוצאות נסיעה לשם הגעה לעבודה, כל עוד המרחק ממקום מגוריו למקום העבודה עולה על 500 מטרים. הווה אומר שאם העובד נזקק לתחבורה ציבורית עקב המרחק של מקום העבודה מביתו והגם שלא עשה שימוש בפועל בתחבורה הציבורית, עדיין על המעסיק לשלם לאותו עובד קצובת נסיעה לפי הקבוע בחוק.

עובדים שאינם זכאים לקצובת נסיעה: מתגוררים במרחק שאינו עולה על 500 מטר, אלא אם מדובר בעובד בעל מוגבלות, עובדי הוראה בחודשי הקיץ, עובדים בעלי רכב צמוד, עובד הנמצא בחופשת מחלה.

תשלום קצובת הנסיעה מתבצע לפי הצהרתו של העובד על מסלול נסיעתו. עדכון קצובת הנסיעה מבוצע בהתאם לדיווח העובד על מסלול נסיעתו בתחבורה הציבורית מביתו למקום העבודה.

היקף תשלומי קצובת נסיעה בעירייה בשנת 2021 הסתכם בכ-2,142,311 ₪.

ממצאים

הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב של רכיב קצובת נסיעה בשנת 2021, ובדקה אם קיימים חודשים ללא מתן קצובת נסיעה – נמצא תקין.



6.2 רכב צמוד

6.2.1 חתימה על נוהל שימוש ברכב צמוד

להלן, תיאור כללי של שימוש ברכב צמוד לעובד:



ממצאים

הביקורת דגמה 15 עובדים הזכאים לרכב ליסינג ובדקה את האישורים החתומים של העובד ושל הגורמים הרלוונטיים בעירייה.

מבדיקת הביקורת עולה, כי נמצאו 5 טפסים בלבד כאשר אחד מהם אינו חתום על ידי העובד.

סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש מסרה לביקורת כי תוך כדי חיפוש הטפסים החתומים בתיקים האישיים, התברר, כי חלק מהטפסים "נתקעו" בחתימות אחד מבעלי התפקידים ולא הושלם.

עוד נמסר, כי כל ניפוק רכב ליסינג עובדים אושר ונחתם על ידי גזבר העירייה בטופס ייעודי נפרד במחלקת רכש.

כהפקת לקחים, במועד עריכת דוח זה אגף משאבי אנוש בוחן מעבר לתהליך מקוון לנושא אישור והנפקת רכב ליסינג לעובדים, אשר יסייע במעקב ובבקרה אחר התהליך בכל שלב ושלב.



להלן, פירוט ממצאי המדגם:

מס"ד	תעודת זהות ¹⁴	קיים טופס טיולים להזמנת רכב ליסינג	הערות
1	...	X	
2	...	√	
3	...	X	
4	...	√	לא חתום על ידי העובד
5	...	X	
6	...	√	
7	...	X	
8	...	X	
9	...	X	
10	...	X	
11	...	√	
12	...	√	
13	...	X	
14	...	X	
15	...	X	

המלצות

1. הביקורת ממליצה להנהיג תהליך מוסדר לבקרה אחר תהליך חתימת כל הגורמים הרלוונטיים תוך הקפדה על תיוק מלא.
2. הביקורת ממליצה לבצע בקרה נוספת לבדיקת אישור העובד בחתימתו לעניין שימוש ברכב צמוד, ולתייק את הטופס בתיק האישי של כל עובד.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש –

כפי שציינה הביקורת, אגף משאבי אנוש, בשיתוף עם מחלקת שכר ומחלקת רכש בוחן מעבר לתהליך מקוון לנושא אישור והנפקת רכב ליסינג לעובדים, אשר יסייע במעקב ובבקרה אחר התהליך בכל שלב ושלב (הוכן כבר טופס מקוון מתאים).

¹⁴ מספרי תעודות הזהות של העובדים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



חשוב לציין, כי כל עובד המקבל רכב צמוד חותם (במעמד קבלת הרכב, ע"י מנהל מחלקת רכב) על הצהרה/טופס שימוש ברכב עירייה, בגין שימוש ברכב עירייה ובכלל זה, הכללים החלים עליו במקרים של תאונות חו"ח, קנסות, דו"חות חנייה וכיו"ב.

תגובת מחלקת שכר –

בעת הנפקת רכב ליסינג לעובד, נשלח למחלקת שכר רישיון הרכב שהוצמד לעובד על מנת לחייב את העובד בשווי.

מידי מספר חודשים, פעמיים, שלוש, מתבצע הצלבת נתונים בין השכר לבין מחלקת רכב לבקרה ובדיקת זקיפת שווי רכב בשכר העובדים.

6.2.2 רכב צמוד לעובדים בחופשה ללא תשלום ובחופשת לידה

הביקורת קיבלה לידה 2 קבצים שהופקו ממערכת שכר המפרטים את כל עובדי העירייה שיצאו לחופשת לידה ולחופשה ללא תשלום על מנת לבחון באם בעת יציאתם לחופשת לידה או לחופשה ללא תשלום לא הופסק החיוב בשווי שימוש ברכב צמוד.

ממצאים

לא נמצאו עובדים בחופשה ללא תשלום ובחופשת לידה בעלי רכב צמוד.

נמצא תקין.

6.2.3 קבלת רכב צמוד וקצובת נסיעות

עובדים שברשותם רכב צמוד אינם זכאים לקבל קצובת נסיעה. הביקורת הצליחה בין קובץ חיוב בשווי שימוש לבין קובץ עובדים המקבלים קצובת נסיעות בשנת 2021.

ממצאים

מבדיקת הביקורת נמצאו 5 עובדים בעלי רכב צמוד אשר מקבלים קצובת נסיעות. להלן, פירוט העובדים:

מס"ד	ת.ז. ¹⁵	שם מחלקה	שם רכיב	סה"כ נסיעות לשנת 2021 קצובת ב-ש	סה"כ רכב צמוד למס ב-ש
1	...	מ. ניקיין	חופשי - 321 חודשי	745	34,050

¹⁵ מספרי תעודות הזהות של העובדים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



מס"ד	ת.ז. ¹⁵	שם מחלקה	שם רכיב	סה"כ נסיעות לשנת 2021 קצובת ב-ש	סה"כ רכב צמוד למס ב-ש
2	...	החזקת בתי ספר	חופשי - 321 חודשי	1,788	34,800
3	...	הנדסה	נסיעות - 309 מרחבי	2,916	49,390
4	...	מ. ניקיון	חופשי - 321 חודשי	1,788	34,800
5	...	שירותים חברתיים	נסיעות - 309 מרחבי	8,460	22,381.29

המלצות

הביקורת ממליצה לבצע בקרה חודשית למניעת מקרים של עובדים בעלי רכב צמוד שמקבלים תוספת קצובת נסיעות.

תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר –

המלצת הביקורת מקובלת, הנושא טופל ונבצע בדיקות שגרתיות על מנת למנוע תשלום ביתר.

6.3 אחזקת רכב

בשירות המדינה מקובל לשלם החזר הוצאות רכב לעובדים בהתאם לרמת הניידות שמאושרת להם.

על פי חוזר החשב הכללי בנושא 'החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי' מיום 1.8.2008 (הנחיה 13.4.1): "עובד בעל רכב שירות או רכב אישי זכאי להחזר הוצאות משתנות בעד כל קילומטר שנסע בתפקיד, בהתאם לדיווח על החודש שחלף."

עובד המועסק ומקבל שכר רק בחלק משנת התקציב, יקבל החזר הוצאות קבועות יחסית לתקופת העסקתו במשך השנה.

החזר הוצאות אחזקת רכב נועד כדי לפצות על נסיעות שהעובד נצרך לנסוע תוך כדי עבודה ולא נסיעות מהבית אל העבודה ובחזרה.

קבלת תוספת שכר זו מותנית בבעלות על רכב.

אחזקת הרכב כוללת: אחזקת רכב קבועה, ביטוח חובה, ביטוח מקיף וביטוח צד ג', רישיון רכב והקצבת ק"מ (בהתאם לרמת הניידות המאושרת לעובד).

תשלום רכיבי אחזקת רכב מבוצע בחלקו מדי חודש (אחזקת רכב, הקצבת ק"מ) ובחלקו חד-פעמי מדי שנה, בתחילת התקופה לשנה הקרובה (ביטוחים ואגרת רישיון רכב), כפוף להצגת אסמכתאות בתוקף, על ידי העובד.



תשלום אחזקת רכב מורכב משלושה רכיבים: החזר הוצאות קבועות, החזר הוצאות קבועות נטו (המשולם בנטו ומגולם לעובד). החזר הוצאות משתנות נטו (המשולם בנטו ומגולם לעובד).

סכומי החזר עבור ההוצאות הקבועות הם בהתאם לרמת הניידות שאושרה לעובד (בהתאם לתפקיד ולמרחקים שהוא צריך לנסוע לצרכי עבודתו). החזר הוצאות משתנות נעשה לפי מספר הק"מ המאושרים לעובד כפול 0.68 ₪ (נכון למועד עריכת הביקורת) לכל ק"מ.

לעובדים בחלקיות משרה יש לשלם את המכסה בהתאם לשיעור משרתם.

ממצאים

במערכת שכר מזינים נתונים של אחזקת רכב ורמת ניידות, באופן הבא:

- עד 500 ק"מ מוזן כאירוע כללי.
 - מ-500 ק"מ מוזן במודול שכר מיוחד שיש במערכת.
- דיווחי העובדים מתבצעים בטופס ידני ומועברים למחלקת שכר. עובד שהחל את עבודתו בעירייה לפני 2004, אשר לא דיווח כמות ק"מ בחודש, מקבל תוספות אחזקת רכב בהתאם לתקרה שנקבעה לו ואילו עובד שהחל את עבודתו לאחר 2004 ולא דיווח כמות ק"מ אינו מקבל כלל תוספות.
- מסקירת הביקורת אחר תהליך הבקרה בעת ביצוע רכיב אחזקת הרכב בהתאם לרמת הניידות עולה כי מידי מספר חודשים מתבצעת בקרה ידנית אחר תשלום שלושת רכיבי השכר בהתאם לרמת הניידות אשר מדווחת על ידי העובדים. כמו כן, רישום מכסת הק"מ במערכת מתבצע בהתאם לדיווח האחרון של העובד, כלומר היה ועובד שנקבעה עבורו רמת ניידות בגובה 500 ק"מ, דיווח בפועל על שימוש בגובה 400 ק"מ, יקבל תוספות בהתאם לדיווחו (400 ק"מ) וזאת עד הבדיקה הבאה שתבצע בנושא על ידי מחלקת שכר. לדעת הביקורת ביצוע בקרה ידנית עבור כ-600 עובדים עלול להוביל לטעויות אנוש בבקרה ובהתאמת החזרים בהתאם לניידות העובד.
- כמו כן, מדובר בהשקעה של זמן רב ומשאבים מצד מחלקת שכר עבור בקרה שיכולה להתבצע באופן ממוכן ומדויק.
- נמסר לביקורת, כי בעת עריכת הביקורת מפתחים מודול אשר יבצע את הבקרה באופן ממוכן. הפיתוח יאפשר רמת דיוק של 100% ויחסוך זמן רב ומשאבים.
- הביקורת לא בחנה את הנושא בשל העובדה כי הפיתוח לא הושלם וטרם החל ה-Pilot.

המלצות

הביקורת ממליצה כי הבקרה החודשית אחר תשלום אחזקת רכב תבצע באופן ממוכן.



תגובת המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש - פיתוח נושא מיכון דיווח על נסיעה ברכב פרטי במסגרת העבודה (לצורך קבלת תשלום אחזקת רכב) הושלם בימים אלו מול חברת מלם.

בחודש נוכחות אוקטובר יתחיל פיילוט עבודה על המערכת של עובדי מחלקת שכר ואגף משאבי אנוש, ולכשייבדק התהליך והדיווח יעבור תקין – יוחל תהליך הדיווח המקוון על כל עובדי העירייה הזכאים בתשלום שכר שלאחר מכן.

6.3.1 תשלום אחזקת רכב למחזיקי רכב צמוד

עובדים שברשותם רכב צמוד אינם זכאים לקבל תשלומי אחזקת רכב.

הביקורת ערכה בדיקה ממוחשבת לאיתור מקרים של עובדים שברשותם רכב צמוד ומשולמות להם, נוסף על כך, תוספות שכר הקשורות באחזקת רכב.

ממצאים

לא נמצאו עובדים שקיבלו במהלך שנת 2021 רכב צמוד והחזרים בגין אחזקת רכב.

נמצא תקין.

6.3.2 תשלום רכיב שכר החזר הוצאות משתנות

רכיב שכר החזר הוצאות משתנות נקבע בהתאם לרמת ניידות העובד ברכבו הפרטי, משולם באופן גורף לעובדים במלואו ולא באופן יחסי למספר ימי העבודה בכל חודש, גם אם העובד עבד או היה זכאי לתשלום ניידות רק בגין חלק מהחודש (התחיל לעבוד או הפסיק לעבוד או קיבל רכב צמוד, באמצע החודש).

ממצאים

הביקורת קיבלה לידיה רשימה של כל מקבלי אחזקת רכב, ואת רשימת תקרת ק"מ לכל עובד נכון לחודש פברואר 2022, חישבה את תקרת ההוצאות המשתנות לכל עובד ובדקה האם ניתנו הוצאות משתנות מעבר לתקרה המגיעה לכל עובד – **נמצא תקין.**

הביקורת קיבלה לידיה קובץ המפרט את רכיבי אחזקת רכב לכל עובד בשנת 2021, ובדקה האם ישנם עובדים שלא קיבלו תוספת הוצאות משתנות בכל חודש – **נמצא תקין.**



6.3.3 תשלום רכיב שכר החזר הוצאות קבועות

ממצאים

הביקורת קיבלה לידיה קובץ המפרט את רכיב ההוצאות הקבועות וההוצאות הקבועות נטו לכל עובד בשנת 2021, ובדקה האם יש עובדים שלא קיבלו תוספת הוצאות קבועות בכל חודש- נמצא תקין.

בשל העובדה כי דיווחי העובדים משתנים בהתאם לדיווח האחרון של כל עובד, ולא דווקא בהתאם לתקרה שנקבעה לכל עובד, הביקורת לא יכלה לבחון קבלת תוספת הוצאות קבועות והוצאות קבועות נטו בהתאם לרמת הניידות שנקבעה.

עם זאת הביקורת קיבלה לידיה רשימה של כל מקבלי אחזקת רכב ותקרת ק"מ לכל עובד, חישבה את תקרת ההוצאות הקבועות והקבועות נטו לכל עובד ובדקה באם ניתנו תוספות מעבר לתקרה המגיעה לכל עובד- נמצא תקין.

המלצות

הביקורת ממליצה לבצע בקרה נוספת של מתן התוספות השונות.

תגובת המבוקרים

תגובת מחלקת שכר –

המלצת הביקורת מקובלת, עם המעבר למערכת ממוכנת נוכל לבצע את הבקורות.

7. מפרעות לעובדי עירייה

סעיף 9 לחוק הגנת השכר התשל"ג-1973 (להלן: "חוק שכר") קובע, כי "ישולם לעובד שכר עם תום החודש בעדו הוא משתלם." מכאן, תשלום הקודם למתן התמורה פירושו – מקדמה ו/או מפרעה.

סעיף קטן 6 בחוק שכר - "חוב על התחייבות בכתב מהעובד למעביד בתנאי שלא ינוכה על חשבון חוב, כאמור יותר מרבע שכר העבודה."

סעיף קטן 7 בחוק שכר - "מקדמות על חשבון שכר עבודה אם אין המקדמות עולות על שכר עבודה בעד שלושה חודשים עולות המקדמות על שכר עבודה לשלושה חודשים" – חלות על היתרה הוראות סעיף קטן 6.

לפי האמור לעיל, חל איסור על ניכוי הלוואה בסכום הגבוה מ-25% משכר ברוטו של העובד, ובתנאי שיש אישור כתוב של העובד.



בקשה לקבלת מפרעה על חשבון השכר מהווה נוהג מקובל ביחסי עבודה. לרוב, המקדמה ניתנת כשיעור משכר מבקש המפרעה ולקיזוז משכרו הקרוב של העובד אלא אם אושרה לעובד פריסת החזר המפרעה למספר תשלומים, לפי שיקול דעתו של המעסיק ומהות מטרת בקשת המפרעה. מבדיקת כרטסת עובדים לשנים 2018 ועד סוף חודש אוקטובר 2021 עולה, כי העירייה אישרה לעובדים לקבל מפרעות על חשבון השכר בסך כולל של כ-707,040 ₪.

להלן, התפלגות מתן המפרעות בשנים:

שנה	סכום מפרעות ב-₪
2018	159,799.54
2019	200,340.28
2020	178,990.23
2021	167,910.82
סה"כ	707,040.87

7.1 מפרעות שלא הוחזרו

הביקורת סקרה את כל ההתאמות החל משנת 2018 ועד חודש דצמבר 2021.

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימות מפרעות פתוחות ע"ס של כ-2,846 ₪.

נמצא תקין.

7.2 הליך אישור מפרעות

עובד שרוצה להגיש בקשה לקבלת מפרעה, ממלא טופס בקשה בכתב ידו או שולח דואר אלקטרוני למחלקת שכר אשר בודקת את התחייבויותיו לעירייה. לאחר בדיקת המחלקה הבקשה מועברת לאישור סגן מנהל מחלקת שכר ולגזבר העירייה.

ממצאים

מסקירת הליך אישור המפרעות עולים הממצאים הבאים:

- לא קיים בעירייה נוהל בקשת מפרעה על חשבון השכר, קרי הסדרת תהליך לצורך שימור ידע במחלקת שכר והתחשיב שאמור להתבצע לצורך בדיקת זכאות העובד, כגון: בדיקה האם קיימות מפרעות קודמות שטרם שולמו? או לחילופין קיום חובות לעירייה ויכולת הסדרת תשלום בהתאם להכנסות העובד.
- חלק מהמפרעות נפרסות למספר תשלומים ולא עד 3 תשלומים, קרי מבחינה חשבונאית המפרעה אמורה להירשם כהלואה.
- קיימים עובדים אשר מקבלים מספר מפרעות בשנה.
- לא קיים טופס בקשה רשמי של העירייה בו העובד ממלא את בקשתו למפרעה.



- מפרעות ניתנות באמצעות דואר אלקטרוני של העובד או לחילופין דף חתום על ידו.

7.3 אישור העובד לניכוי מפרעה

כאמור, במסגרת בקשה למפרעה על העובד למלא טופס ולהגישו לאישור גורמים רלוונטיים במחלקת שכר ולגזבר העירייה.

ממצאים

הביקורת דגמה 9 עובדים שביקשו מפרעה בשנת 2021, ובדקה כי עבור כל עובד קיים טופס מפרעה שמילא ואשר בחתימתו, לרבות אישור גורמים רלוונטיים בעירייה. מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימת בקשה של העובד לקבלת מפרעה, עם זאת, כאמור, לא קיים טופס רשמי עם אישור כלל הגורמים המעורבים בתהליך אישור המפרעה.

להלן, פירוט הממצאים:

מס"ד	תעודת זהות ¹⁶	סכום שוטף ב-ש	ברוטו ב-ש	סיבת מקדמה	קיימת בקשה של העובד
1	...	-9,500	60,542	בקשה אישית-נוכה ב 3 תשלומים מ-8/21	ביקש שינוי ח-ן בנק ולא שונה אז נתן צ'ק לטובת עיריית כפר סבא כנגד ההעברה
2	...	-4,000	20,209	ע"ח ביטוחי רכב-נוכה ב-1/21	√
3	...	-4,000	22,778	ע"ח ביטוחי רכב-נוכה ב-9/21	√
4	...	-4,500	8,913	הפרשה לקה"ש רטרו-נוכה ב 10 תשלומים מ-1/22	√
5	...	-5,000	6,596	בקשה אישית ב-5 תשלומים מ-4/21	√
6	...	-5,460	2,653	ע"ח הפרשה לפנסיה ב-12 תשלומים מ-6/21	√
7	...	-7,600	11,553	הפרשה לקה"ש רטרו-נוכה ב-3 תשלומים מ-11/21	√

¹⁶ מספרי תעודות הזהות של העובדים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת



מס"ד	תעודת זהות ¹⁶	סכום שוטף ב-ש	ברוטו ב-ש	סיבת מקדמה	קיימת בקשה של העובד
8	...	-10,165	6,345	הפרשה לקה"ש רטרו-נוכה ב-10 תשלומים מ-2/21	√
9	...	-7,600	8,367	הפרשה לקה"ש רטרו-נוכה ב-8 תשלומים מ-2/21	√

חל איסור על ניכוי הלוואה בסכום הגבוה מ-25% מגובה שכר ברוטו של העובד, ובתנאי שיש אישור כתוב של העובד.

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא קיימים מקרים בהם הניכוי גבוה מ-25% מגובה שכר ברוטו של העובד.

נמצא תקין.

המלצות

הביקורת ממליצה לעגן נוהל פנימי המסדיר מהם תנאי סף לקבלת מפרעה, כגון: אי קבלת מפרעה נוספת ללא החזר המפרעה הקודמת, לרבות בדיקת מדדים שונים, כגון: שיעור החזר המפרעה מתוך השכר הנטו של מבקש המפרעה, הסיבות השונות בגינן ניתן לאשר מפרעות.

תגובות המבוקרים

תגובת אגף משאבי אנוש –

מקובלת המלצת הביקורת- יוכן נוהל מתן מפרעות ע"י אגף משאבי אנוש בשיתוף מחלקת שכר.

תגובת מחלקת שכר –

אנו בעיצומו בניית נוהל מתן מפרעות.

8. הרשאות

אחד העקרונות החשובים ביותר בארגון הינו יישום מערך הרשאות ועיקרון הפרדת התפקידים במערכות המידע. מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש שיעמוד בעיקרון "הצורך לדעת"- (Need to Know) הגבלת הגישה למידע לבעלי התפקידים הזקוקים לו בלבד ועמידה בעיקרון הפרדת תפקידים.

להלן, מספר דוגמאות לכשלים אפשריים במערך ההרשאות:



- ארגון אשר אינו מנהל את מערך ההרשאות בצורה נכונה מעניק לעובד הרשאות נוספות ללא הגבלת גישה.
- עובד אשר עוזב את החברה ללא סגירת חשבון המשתמש שלו ושליטת ההרשאות.

8.1 מערכת נוכחות

הביקורת סקרה דוח משתמשים במערכת נוכחות ובדקה את ניהול מערך המשתמשים בהתאם לתפקידם.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- קיימים 14 משתמשים במערכת נוכחות כאשר 10 מתוכם בעלי הרשאות לעדכון ושינוי נתונים;
- לא קיימות הרשאות למשתמשים אשר סיימו את עבודתם בעירייה;
- 2 עובדים מאגף חינוך בעלי הרשאות עדכון במערכת;
- קיימות הרשאות זהות לבצע עדכונים ושינויים ללא הגבלת גישה בהתאם לתפקיד, קרי למנהלת אמ"ש, רכזת נוכחות ומנהלת כ"א ומכרזים הרשאות זהות. להלן, פירוט ההרשאות:

מס"ד	תפקיד	הרשאה
1	מנהלת מחלקת כ"א, מכרזים ונוכחות	עדכון
2	מנהלת מדור הדרכה ורווחת הפרט - עזרה להקים את המערכת הנוכחות ונותנת תמיכה בסוגיות מורכבות	עדכון
3	מנהל מדור כ"א ושכר - אגף חינוך רואה רק את היחידות בהן הוא מטפל	עדכון
4	מנהלת אגף משאבי אנוש	עדכון
5	מנהלת מחלקת צוותים - מחלקת פרט רואה רק את היחידות בהן היא מטפלת	עדכון
6	מאגרי מידע אגף משאבי אנוש	עדכון
7	סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש	עדכון
8	מ"מ רכזת מדור נוכחות	עדכון
9	אחראית נושא נוכחות	עדכון
10	רכזת מדור נוכחות	עדכון

במצב הזה - סביבת עבודה, ללא הגבלות גישה אפליקטיביות מאפשרת לכל עובד באגף משאבי אנוש להקים עובד חדש במערכת נוכחות, להזין הגבלות לשעות נוספות ולשעות כוננות.



8.2 מערכת שכר

הביקורת סקרה דוח משתמשים במערכת שכר ובדקה את ניהול מערך המשתמשים בהתאם לתפקידם.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- אין הרשאות למשתמשים אשר סיימו את העסקתם בעירייה;
- קיימים 40 משתמשים במערכת שכר;
- רוב המשתמשים בעלי הרשאות לעדכון ושינוי נתונים, כדלקמן:
 - ❖ הרשאות לאישור קליטת עובדים על ידי גורמים מאגף החינוך;
 - ❖ הרשאות לרכיב שכר חדש על ידי עובדים מאגף משאבי אנוש ומאגף חינוך;
 - ❖ דוחות ודיווחי נוכחות/הזנת נוכחות רוחבית על ידי גורם מאגף חינוך;
 - ❖ הדפסת תלושי שכר על ידי חשבת אגף חינוך;
 - ❖ הרצת קבצי בקרה לנוכחות על ידי גורם מאגף חינוך;
 - ❖ טיפול בתנועות קבצי שכר על ידי גורמים שונים מאגף חינוך ומאגף משאבי אנוש;
 - ❖ טעינת קבצי תנועות על ידי גורמים מאגף משאבי אנוש;
 - ❖ עדכון פרטי עובד על ידי גורם מאגף חינוך;
 - ❖ פתיחת עובד בסימולציית שכר ועובד חדש על ידי גורמים מאגף חינוך ומאגף משאבי אנוש.
- 2 עובדות בעלות 2 שמות משתמשות;
- למחלקת שכר הרשאות בתחום אבטחת מידע.

המלצות

1. יש לבצע הגבלות גישה למערכת נוכחות לצורך ביצוע הפרדה מובנית בין הגורם המקיים את נתוני העובד לגורם האחראי על גיוסו.
2. יש לבצע הגבלות גישה למערכת שכר לצורך ביצוע הפרדה מובנית בין הגורם המקיים את נתוני העובד לגורם האחראי על עיבוד השכר וביצוע התשלום.
3. מומלץ לבצע פיקוח ובקרה תקופתיים על תקופות ההרשאות במערכות הנוכחות והשכר.

תגובת המבוקרים

תגובת משאבי אנוש –

ההרשאות במערכת הנוכחות ניתנו לכל העוסקים בעדכוני נוכחות באופן שוטף ו/או בעת הצורך, ולהם בלבד.



סגנית מנהלת אגף משאבי אנוש – בשל הידע והניסיון במערכת (הקימה ואפיינה את מערכת הנוכחות) נותנת מענה בעת הצורך ובפתרון בעיות נקודתיות.

מנהלת כ"א מכרזים ונוכחות - במסגרת תפקידה כמנהלת מחלקת נוכחות.

מנהלת מדור הדרכה ורווחת הפרט - בשל ניסיונה והידע שלה (לקחה חלק בהקמה ואפיון מערכת הנוכחות ואף הייתה מנהלת מדור נוכחות בתפקידה הקודם בעירייה), נותנת מענה בעת הצורך במערכת הנוכחות ובסוגיות מורכבות.

מתאמת מחשוב ובקרה באגף משאבי אנוש - עובדת באופן שוטף מול מלם בפיתוח, אפיון ושיפור מערכת הנוכחות ונותנת מענה וסיוע בעת הצורך בעבודה על המערכת.

שני העובדים מאגף החינוך, שהינם בעלי הרשאות עדכון במערכת הנוכחות, הינם האחראים על ניהול ועדכון נוכחות עובדי החינוך **והינם בעלי הרשאות לעובדים אשר בתחום טיפולם וללא גישה לשאר העובדים/לכלל העובדים.**

מקובלת המלצת הביקורת - מידי חצי שנה תוציא מתאמת מחשוב ובקרה באגף משאבי אנוש את ההרשאות הקיימות למערכות השונות ותבדוק את תקפותן.

תגובת מחלקת שכר -

אנו נבדוק את ההרשאות לשכר ונטפל בהם בהתאם לנדרש.

אנו מבצעים בקרת הרשאות תקופתיות בשכר ומבטלים הרשאות לעובדים שסיימו לעבוד או עברו לתפקיד אחר.



דוח ביקורת בנושא:

מחזור



תוכן עניינים

186.....	מבוא	
191.....	תקציר מנהלים	
193.....	עיקרי ממצאים	
198.....	ממצאים, המלצות ותגובות מבוקרים	
198.....	נהלי עבודה	1.
199.....	חוקי עזר	2.
201.....	מבנה ארגוני	3.
202.....	מדיניות ותוכנית עבודה	4.
205.....	מערכת מידע ממוחשבת	5.
207.....	מידע לציבור ועמידה בהוראות חוק חופש המידע	6.
212.....	עמידה ביעדי מחזור	7.
218.....	תקציב	8.
220.....	דיווח למשרד להגנת הסביבה	9.
221.....	מיצוי הכנסות ממחזור	10.
229.....	טיפול בפניות המוקד העירוני	11.
232.....	נספחים	12.



מבוא

בתחומן של הרשויות המקומיות מצטברת פסולת מסוגים שונים, ביניהם אשפה ביתית, גזם וגרוטאות, פסולת בניין ועוד. פקודת העיריות [נוסח חדש] מגדירה את חובותיה של רשות מקומית לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות במרחב הציבורי שבתחום שיפוטה.

בישראל קיימת בעיית מאגרי פסולת, שמחמירה עם גידול האוכלוסייה והעלייה ברמת החיים. הטמנת פסולת אינה חלופה סביבתית ראויה, ונזקיה רבים: עלויותיה גבוהות והיא גורמת לזיהום אוויר, מחלות וזיהום קרקע ומי תהום. בעיית מאגרי הפסולת, הובילה למדיניות ממלכתית לעידוד צמצום הטמנת הפסולת, ככל הניתן, באמצעות מחזור.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה לשנת 2012 "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור" ציין המבקר כי "המשרד להגנת הסביבה רואה בצמצום כמות הפסולת להטמנה ובמיחזור יעד לאומי ראשון במעלה שיש לפעול נמרצות להשגתו. במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת, המשרד מנחה את הרשויות המקומיות לבצע טיפול מתקדם בפסולת הכולל מערך המשלב פעילות מיון והפרדת פסולת בידי התושבים, ובכלל זה בעלי עסקים, לצורך מיחזור. כמו כן מסייע המשרד לרשויות המקומיות הפועלות לצמצום כמויות הפסולת המועברות להטמנה באמצעות סיוע תקציבי להקמת תשתיות למיחזור ולפעולות הסברה והינוך בנושא מיחזור."

"פסולת למחזור" מוגדרת בחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשל"ג-1993 (להלן: "חוק המחזור") כ-"חומרים ומוצרים מכל סוג שהוא הניתנים למחזור, שהושלכו או המיועדים להשלכה, לרבות נייר, קרטון, פלסטיק, זכוכית וטקסטיל."

תקנות איסוף ופינוי פסולת למחזור (חובת פינוי פסולת למחזור), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות המחזור") קובעות, כי "רשות מקומית תפעל להפחתה הדרגתית של כמות הפסולת שלה לסילוק, על ידי פינוי למחזור של חלק ממנה, באחוזים...".

אחת הדרכים לייעל את מחזור הפסולת היא הפרדתה לזרמים, באמצעות אחת מהחלופות הבאות:

א. מכלי איסוף (הפרדה במקור) - השלכת הפסולת על ידי התושבים למכלי איסוף שונים והובלת הפסולת המופרדת למתקני טיפול מתאימים (נייר/עיתון, פלסטיק, זכוכית, ציוד אלקטרוני, סוללות, קרטון, אורגני, מתכת, שקיות ניילון).

ב. הפרדה בתחנות מעבר - הפרדת פסולת שלא מוינה קודם, באמצעים מכניים ו/או ידניים.



בעיריית כפר סבא (להלן: "העירייה") הטיפול בתחום המחזור נמצא באחריות אגף חזות העיר - מחלקת ניקיון, אשפה ומחזור.

באתר האינטרנט של העירייה, נרשם כי: "האגף לחזות העיר בעיריית כפר-סבא פועל במספר מישורים להעלאת איכות החיים בעיר ובשאיפה לחיים בסביבה נקייה, ירוקה ובריאה יותר.

האגף עוסק במספר תחומים כמו: ניקיון, פינוי אשפה וגזם, גינון, פיקוח, רכב נמוש ומניעת מזיקים.

האגף פועל לגיבוש מדיניות סביבתית אשר תמליץ על עקרונות עבודה ופעולה אשר יבטיחו כי כפר-סבא, כעיר הירוקה בשרון, תמשיך להיות כזו, וכי איכות החיים בעיר תהיה כזו אשר תגרום לאנשים לבחור לגור בכפר-סבא ולהיות גאים בה. האגף פועל לעבודה בהרמוניה ותאום בין שאר האגפים והמחלקות בעירייה תוך מגמה להתייעלות וחסכון בעבודת העירייה. מוקד האגף ערוך לקליטת פניות תושבים ומתן מענה ופתרון לבעיות בשטח."

בעיר קיימת מדיניות 'אפס פסולת' והחל משנת 2011 פועל בה פרויקט של הפרדה במקור, כלומר: ניסיון לצמצום מקסימלי של הפסולת אותה מייצרים תושבי העיר, תוך שינוי אורחות החיים של התושבים ובכלל זה צמצום צריכה של מוצרים חד פעמיים, שינוי צרכנות ועוד.

העירייה דוגלת במדיניות אפס פסולת במגוון רחב של פעילויות ופרויקטים, המנוהלים בעיקר באמצעות:

אגף קיימות וחדשנות על מדוריו השונים

○ מרכז קיימות עירוני – קיימות פורצת דרך (להלן: "קיפו"ד");

○ תוכניות חינוכיות במסגרות החינוך הפורמלי והלא פורמלי.

לצורך פינוי הפסולת המיועדת למחזור, התקשרה העירייה עם הגורמים הבאים:

א. תאגיד ת.מ.י.ר - חברה לתועלת הציבור המאפשרת ליבואנים ויצרנים את יישום חוק האריזות (להלן: "תאגיד ת.מ.י.ר").

ב. ק.מ.מ. – מפעלי מחזור בע"מ (להלן: "ק.מ.מ.") - המספקת, מתחזקת ומפנה כלי אצירה לפינוי פסולת אריזות קרטון, פסולת נייר ופסולת אריזות פלסטיק .

ג. חברת מ.א.י. - תאגיד מחזור אלקטרוניקה לישראל בע"מ (להלן: "מאי") - חברה המספקת, מתחזקת ומפנה כלי אצירה לפסולת אלקטרונית.

ד. ארושה - קבלן תברואה וניקיון בע"מ (להלן: "ארושה") - קבלן פינוי פסולת גושית.

ה. מפעת 1965 (1987) בע"מ (להלן: "מפעת") - קבלן פינוי פסולת גושית, פסולת רטובה, אורגנית ופחים חומים.



מנתונים המפורסמים באתר העירייה נמצא כי בעיר קיימים 645 כלי אצירה למחזור לפי הפירוט הבא:

סוג	כמות
מתקני בקבוקי פלסטיק	222
מתקני זכוכית	52
קרטוניות	65
סוללות	56
אלקטרוניקה	23
נייר (תפוזיות)	178
טקסטיל	35
שקיות ניילון	3
מתכת	11
סה"כ	645

מטרת הביקורת ומתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים מאי - אוקטובר 2023 וכללה את השנים 2020-2022.

נושא הביקורת המבוקר בדוח זה נקבע על ידי ראש העיר.

מטרת הביקורת

בחינת נאותות טיפול העירייה בזרמי המחזור השונים, בדיקת תשלומים המבוצעים לקבלנים ובחינת החזרים המתקבלים על ידי המשרד להגנת הסביבה.



להלן, הנושאים המרכזיים שנבדקו במסגרת הביקורת:

- א. נהלים והוראות עבודה בנושא מחזור בעירייה;
- ב. מבנה ארגוני;
- ג. תכנון וניהול תחום המחזור והמדיניות העירונית בנושא;
- ד. ניהול תוכניות עבודה ותקציב;
- ה. התקשרויות עם קבלני מחזור;
- ו. אתר האינטרנט של העירייה;
- ז. טיפול בפניות למוקד העירוני בנושא הנבדק;
- ח. הטיפול במחזור נייר בשנים 2021 – 2023 נבדק בהרחבה.

להלן, עיקרי הדרכים בהם בוצעה הביקורת:

- א. פגישות וראיונות - פגישות ושיחות עם מנהל אגף חזות העיר ועובדי האגף, מנהלת אגף קיימות וחדשנות.
- ב. ביקור במוקד בו מרוכזות המצלמות והמעקב אחר משאיות הפינוי השונות.
- ג. סיור שטח - סיור ברחבי העיר לבחינת מרכזי ומתקני מחזור, תחזוקתם ומיקומם.
- ד. ניתוח דוח פניות מוקד עירוני בנושא מחזור ובדיקת טיפול בפועל בפניות.
- ה. עיון במסמכים רלוונטיים, לרבות:
 - 1) חוזי התקשרות של העירייה עם קבלני מחזור.
 - 2) ניתוח נתוני תקציב מול ביצוע וכרטסות הנהלת חשבונות לשנים 2021-2023 של הספקים נותני השירותים נשוא הביקורת.
 - 3) ניתוח דיווח שנתי על אשפה ומחזור שהוגש למשרד להגנת הסביבה לשנים 2020-2022.

להלן, הרקע הנורמטיבי הרלוונטי:

- א. חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשל"ג - 1993.
- ב. תקנות איסוף ופינוי פסולת למחזור (חובת פינוי פסולת למחזור), תשנ"ח - 1998.
- ג. החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א - 2011.



-
- ד. חוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), תשס"ח - 2008.
- ה. המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, אוקטובר 2018.
- ו. דוח מבקר המדינה - טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור, 2012.



תקציר מנהלים

הביקורת ערכה בחינה בנושא נאותות טיפול העירייה בזרמי המחזור השונים, תוך בדיקת מדיניות עירונית ותוכניות עבודה שנתיות ויישומן, נהלי עבודה, דיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה, תקציב תחום המחזור ומיצוי הכנסות בגין מחזור.

הממצאים העיקריים שעלו:

לא קיימים נהלי עבודה מאושרים בתחום המחזור. בין השאר, חסרה מדיניות המחזור העירונית, תהליכים לאופן הצבת מתקנים לאיסוף פסולת מחזור וכדומה. יודגש כי דוח הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2021 בנושא 'טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה' מצביע על ממצאים בתהליכי עבודה עירוניים, אשר לא תורגמו לנהלי עבודה כתובים וכי לא קיימת מדיניות בנוגע לבקרה של היכרות ויישום נהלים עירוניים.

קיימת תוכנית אסטרטגית של אגף חזות העיר ואגף קיימות וחדשנות אשר לא אושרה על ידי הנהלת העיר, כך שלא ניתן היה ליישמה בפועל, במלואה.

העירייה אינה עומדת ביעדי מחזור האריזות, כפי שהוגדרו ביעדי המחזור של החוק להסדרת הטיפול באריזות.

בהתאם למידע המפורסם באתר העירוני, אחוז מחזור הגזם בעיר נמצא במגמת ירידה בשנים: 2020-2022, כשבשנת 2020 מחזור הגזם עמד על 10.2% מכלל האשפה ובשנת 2022 הוא עמד על 2.1% מכלל האשפה.

הכנסות העירייה מאריזות ירדו באופן משמעותי. נתונים אלה קשורים לעובדה שהשתתפות תאגיד ת.מ.י.ר עבור פינוי נייר ירדה באופן משמעותי בעוד שמחיר הפינוי עלה.

נמצא כי הנספח להסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר מחודש יולי 2017 היה בתוקף עד לחודש יולי 2022. המשמעות היא שנכון למועד הביקורת הסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר לא בתוקף. ב-7/12/23 נחתם הסכם התקשרות עד ל-30/11/2026.

העירייה אינה עומדת ביעד של 25% מחזור מכלל כמות הפסולת השנתית הנאספת בעיר. יתרה מכך, עולה שאחוז המחזור, כפי שדווח למשרד להגנת הסביבה יורד באופן משמעותי בין השנים המבוקרות, כך שבעוד שבשנת 2020 דווח אחוז מחזור בשיעור של 33.4%, בשנת 2022 דווח כי אחוז המחזור עמד על 9.17%.

נמצאו 5 פניות במוקד העירוני אשר לא הוגדר עבורן תאריך יעד לסגירה, כלומר, לא נקבע להן זמן תקן - טופל.

סיכום והמלצות הביקורת:

ראש העיר מתבקש למנות את מנכ"ל העירייה ליו"ר הצוות לתיקון ליקויים לשם קיום דיון בממצאי הביקורת תוך דיווח סטטוס טיפול בממצאים ובהמלצות, כדלהלן:

1. ראש העיר מתבקש למנות את מנכ"ל העירייה ליו"ר הצוות לתיקון ליקויים לשם קיום דיון בממצאי הביקורת תוך דיווח סטטוס טיפול בממצאים ובהמלצות, כדלהלן:
2. מוצע לאשר את נהלי העבודה הפנימיים ולהטמיע אותם בספרים הנהלים של העירייה וכן את התוכנית האסטרטגית של אגף חזות העיר ואגף קיימות וחדשנות.
3. על אגף חזות העיר להכין תכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, כזו המבוססת על מטרות ויעדים ברי מדידה להעלאת המחזור בהתאם למודל המוצע של משרד הפנים.
4. מוצע לבחון את הסיבות לירידה במחזור הגזם ולעמוד ביעדים כפי שייקבעו.
5. מוצע לבחון את הסיבות לאי עמידה ביעדי מחזור האריזות ולהסדירם.
6. ראוי לפעול לאור כך לשינוי תפיסת המחזור בעניין שילוב פחי מחזור כתומים (לאריזות).
7. מוצע להקפיד על תקפות הסכמי התקשרות של העירייה עם ספקי שירות, לפעול להבהרת ההסכם ולהימנע מהוספת נספחים ארכאיים.
8. מוצע להקפיד שלכל פניית מוקד שנפתחת יהיה זמן תקן לסגירה.
9. מוצע לוודא קיום עדכונים באתר העירוני ובזירת השקיפות.
10. לאור הירידה בהיקף מחזור האריזות, ראוי כי תיבחן האפשרות לשלב שימוש בפחים כתומים, בדומה ליתר הרשויות המקומיות בישראל. יש לוודא ביטוי לכך בהסכם התקשרות חדש במידה וייחתם.

הביקורת מציינת לטובה את שיתוף הפעולה, המקצועיות והמענה המהיר מצד המבוקרים, וביצוע תהליך תיקון ליקויים שנמצאו במהלך הביקורת.



עיקרי ממצאים

עיקרי הממצאים מציגים את הדוח בצורת תמציתית בלבד. יצוין כי על מנת לקבל את כל המידע אודות הממצאים וההמלצות יש לקרוא את הדוח עצמו.

להלן, מקרא רמות סיכון ממצאים:

ממצא תקין	ממצא ברמת סיכון בינונית	ממצא ברמת סיכון גבוהה

טבלת עיקרי ממצאים, כדלקמן:

מס"ד	ממצאים והמלצות	תגובת מבוקרים
1	לא קיימים נהלי עבודה מאושרים במחלקת ניקיון העיר, פינוי אשפה ומחזור, המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים וההתנהלות בתחום המחזור. בין השאר, חסרה מדיניות המחזור העירונית, תהליכי הצבת מתקנים לאיסוף פסולת מחזור וכדומה. הביקורת מדגישה, כי דוח הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2021 בנושא 'טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה', מצביע על ליקויים בתהליכי עבודה עירוניים, אשר לא תורגמו לנהלי עבודה כתובים וכי לא קיימת מדיניות בנוגע לבקרה של היכרות ויישום נהלים עירוניים חוזרי מנכ"ל וכו'. <u>המלצת הביקורת:</u> לעגן את תהליכי העבודה בתחום המחזור, באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים.	<u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> קיימים נהלי עבודה פנימיים שטרם אושרו על ידי ההנהלה בספר הנהלים של העירייה.
2	הביקורת מציינת לחיוב, כי לעיריית כפר סבא יש חוק עזר עירוני בנושא הטיפול במחזור בעיר.	



מס"ד	ממצאים והמלצות	תגובת מבוקרים
3	נמצא כי הוכנה באגף חזות העיר תוכנית אסטרטגית לפעולה רב שנתית שלא אושרה על ידי הנהלת העיר, כך שלא ניתן היה ליישמה בפועל במלואה. יחד עם זאת, במסגרת העבודה השנתית של האגף, מתקיימות חלק מהפעולות שפורטו בתוכנית האב, דוגמת: פריסת מתקני מחזור, הקמת מרכז הקיימות 'קיפוד' וכדומה. <u>המלצת הביקורת:</u> לאשר את תכנית האב.	<u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> התוכנית האסטרטגית הרב שנתית לא אושרה על ידי הנהלת העיר משום מגבלות בכוח אדם ובמשאבים.
4	הביקורת מציינת לטובה את המערכת הממוחשבת ואת מרכז הפעלה של אגף חזות העיר, המאפשר מעקב בזמן אמת על כל היבטי פינוי האשפה. יודגש כי אגף חזות העיר פועל ליישום המלצות בתחום חוזי ההתקשרות של העירייה בניקיון ומחזור כתוצאה מדוח ביקורת משנת 2020 על ניקיון.	
5	מבדיקת הביקורת את אתר האינטרנט של העירייה, תחת 'שקיפות סביבתית', עולה, כי קיימים דיווחים בנוגע לאיכות הסביבה המעודכנים נכון לשנת 2021. <u>המלצת הביקורת:</u> לעדכן את פרסומי איכות הסביבה, כנדרש בחוק.	<u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> המידע יועבר לאתר העירייה.
6	הביקורת ערכה מדגם אקראי בקרב 41 מרכזי מחזור, וערכה השוואה בין מספר וסוג מתקני המחזור הצפויים להימצא על פי המידע המפורסם לציבור באתר האינטרנט העירוני, לבין המתקנים הנמצאים בפועל. נמצאה אי התאמה משמעותית בין מספר המתקנים הצפויים להימצא במרכזי המחזור לבין המתקנים שנמצאו ונספרו בפועל. <u>המלצת הביקורת:</u> לערוך מיפוי וגיבוש תמונת מצב עדכנית של מרכזי המחזור והמתקנים הפרוסים בהם ברחבי העיר, ולפרסם לציבור מידע מהימן ועדכני.	<u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> יטופל.



מס"ד	ממצאים והמלצות	תגובת מבוקרים
7	<p>העירייה אינה עומדת ביעדי מחזור האריזות, כפי שהוגדרו ביעדי המחזור של החוק להסדרת הטיפול באריזות.</p> <p><u>המלצות הביקורת:</u> לבחון את הסיבות לאי עמידה ביעדי המחזור ולהסדירם בהתאם לנדרש.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> 1. המשרד להגנת הסביבה פעל באופן חד צדדי ללא ידיעת עיריית כפר סבא והוציא צו סגירה לתחנת המעבר שלנו ובנוסף, ביטל לה את רישיון הטיפול בפסולת וחילוץ האריזות. 2. האגף פעל למציאת חלופות תוך הסדרת הליך חילוץ האריזות בתחנה אחרת תוך שמירה על מסגרת חוזית קיימת.</p>
8	<p>העירייה אינה עומדת ביעדי המחזור של פסולת אלקטרונית. בשנת 2020 העירייה אף לא דיווחה למשרד להגנת הסביבה, על כמויות המחזור של פסולת אלקטרונית.</p> <p><u>המלצות הביקורת:</u> לבחון את הסיבות לשיעור המחזור הנמוך, בתחום פינוי פסולת אלקטרונית בעיר ולערוך תוכנית עבודה רב שנתית, המגדילה את אחוזי המחזור עד לעמידה ביעדי המחזור הקבועים בחוק, לכל הפחות.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> תאגיד מחזור הפסולת האלקטרונית (מ.א.י.) עובד באופן עצמאי והנתונים הם ממצאי הפעולות שלו.</p>
9	<p>נמצא כי אחוז מחזור הגזם בעיר נמצא במגמת ירידה 2020-2022, כשבשנת 2020 מחזור הגזם על פי הנתונים, עמד על 10.2% מכלל האשפה ובשנת 2022 הוא עמד על 2.1% מכלל האשפה.</p> <p><u>המלצות הביקורת:</u> יש לוודא שאחוז הגזם הנקי מצויין בשיעורו הנכון. על העירייה לבחון דרכים להצגת הנתונים הנכונים אם באמצעות שינויי חוזי או בדרכים אחרות.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> אין ירידה בכמות הגזם המפונה מהעיר. הבעיה נובעת משלב הקליטה בתחנת המיון ומעיוות הליך הקליטה.</p>
10	<p>הכנסות העירייה מאריזות ירדו באופן משמעותי. לקראת סיום עריכת דוח הביקורת העירייה פרסמה מכרז פומבי 25/2023 לאיסוף ופינוי פסולת קרטון ופסולת נייר.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> הכנסות העירייה מאריזות ירדו בשל מדיניות המשרד להגנת הסביבה כאמור בתגובתי לסעיף 7, לעיל.</p>



מס"ד	ממצאים והמלצות	תגובת מבוקרים
11	<p>נמצא, כי בתקציב האגף, סכומים גדולים מרוכזים בסעיף אחד (סעיף סל) כגון: סעיף עבודות קבלנים, המרכז הוצאות קבלנים בתחומים שונים.</p> <p><u>המלצת הביקורת:</u> לשקול הפרדת סעיפי הסל הגדולים כגון: עבודות קבלנים ושכר לסעיפים ייעודיים על פי מטרת ההוצאה</p>	<p><u>תגובת מנהלת כספים:</u> "סעיף הסל" הוחלט על ידי הגזברות, עם זאת בכל שורה בסעיף מפורטת ההכנסה הרשומה לפי: ספק/חודש/מהות. כפי שניתנה דוגמא לסעיף 1712200750 עבודות קבלניות כל שורה בכרטסת רשומה בבירור ספק/חודש/מהות.</p> <p><u>התייחסות הביקורת:</u> נכון, אך התקציב עצמו אינו מוגדר לכל סוג הוצאה ומקשה על תקצוב ומעקב מדויק.</p>
12	<p>נמצא כי העירייה אינה עומדת ביעד של 25% מחזור מכלל כמות הפסולת השנתית הנאספת בעיר. יתרה מכך, עולה שאחוז המחזור, כפי שדווח למשרד להגנת הסביבה, יורד באופן משמעותי בין השנים המבוקרות, כך שבעוד שבשנת 2020 דווח אחוז מחזור בשיעור של 33.4%, בשנת 2022 דווח כי אחוז המחזור עמד על 9.17%.</p> <p><u>המלצות הביקורת:</u> לבחון את הסיבות לאחוזי המחזור הנמוכים בשנת 2022 ולבדוק האם קיים קשר ישיר להטמנה של פסולת נייר וקרטון.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> הירידה נובעת בשל פעולות המשרד להגנת הסביבה כמפורט בתגובתי לסעיף 7 לעיל, דבר שמנע מהעירייה לחלץ אריזות ובכך ירד אחוז המחזור. האגף איתר תחנת מעבר אחרת לחילוץ אריזות שפועלת משנת 2023.</p>
13	<p>נמצא כי הנספח להסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר. מחודש יולי 2017 היה בתוקף עד לחודש יולי 2022. המשמעות היא שנכון למועד הביקורת הסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר. לא בתוקף.</p>	
14	<p>עולה כי ההחלטה לא להציב פחים כתומים, אינה עומדת בקנה אחד עם חוזה ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר. בחוזה נקבע, כי התאגיד יפרוס פחים כתומים בעיר ויפנה אותם בלוחות זמנים שנקבעו בחוזה ההתקשרות ובנספח שנערך בשנת 2017.</p>	<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> תאגיד ת.מ.י.ר. הינה מונופול. הסכם ההתקשרות משנת 2012 כולל את הפחים הכתומים. בכפר סבא קיים מאז 2012 הסדר שונה בו העירייה מבצעת הפרדה במקור. מאחר ובכפר סבא יש הפרדה במקור ובעצה אחת עם נציגי השלטון המקומי הוחלט לא לחתום על הנספח החדש עקב התנגדותן של רשויות רבות לחלקים בהסכם. לאחר בדיקה ודין ודברים עם התאגיד נחתם על ידי שני הצדדים נספח חדש אשר מוציא את כל הסעיפים של הפח הכתום מחוץ לנספח</p>



תגובות מבוקרים	ממצאים והמלצות	מס"ד
<p><u>תגובת מנהל אגף חזות העיר:</u> לאור שינויים גלובליים כגון: ירידת ערך הנייר ועליית מחיר הדלק יוצא שעלויות התפעול של הקבלן עלו אל מול ירידה בהכנסות של מחזור הנייר שהביאו לעלייה בהוצאות העירייה.</p>	<p>עולה כי בשנים 2020-2021, ההחזר לו הייתה זכאית העירייה מתאגיד ת.מ.י.ר בגין פינוי נייר וקרטון, היה גבוה מההוצאה עבור פינוי נייר וקרטון ובשנת 2022 ההוצאה הייתה גבוהה מההכנסה. כאמור, הדבר נובע מגידול בעלויות הפינוי על ידי הקבלן, כתוצאה מירידת מחיר הנייר בעולם ומהחזר נמוך מתאגיד ת.מ.י.ר.</p>	15
<p><u>תגובת מנהלת יחידת השירותי:</u> לגבי קריאה אחת מדובר בתקלה טכנית נקודתית במערכת ה-CRM שלא הסתכרנה עם זמן התקן. לגבי 4 הקריאות האחרות מדובר בטעויות אנוש (של נציגי השירות) כאשר בעת פתיחת הקריאה לא סווג נושא המשנה. (זמן התקן הוא נגזרת של נושא המשנה). כעת הגדרנו את "נושא המשנה" כנושא חובה ומעתה נציגי השירות לא יוכל לפתוח קריאה ללא סיווג נושא משנה במערכת. הנתון המוצג הינו 30 קריאות חורגות מתוך 2,216 המהווים בקירוב 1% מהקריאות. קריאות חורגות – יחידת השירות מודדת על בסיס שבועי, חודשי ושנתי את החריגות בטיפול בקריאות, שנת 2023 הסתיימה עם 96.5% קריאות שנסגרות בזמן התקן (היעד העירוני הינו 95%). אנו שירותית מאמינים שנכון יותר לחרוג ב-5% מהקריאות מאשר לסגור אותן בצורה שאינה איכותית (לא מטופלת כראוי או שאינה מטופלת כלל), וזאת ע"מ להציג נתונים טובים ולא לחרוג, אנו מקיימים על בסיס יומימי דיאלוג עם המחלקות המטפלות בין איכות הטיפול למשך הטיפול. אנו נמשיך לעקוב ולבצע בקרות שירות שוטפות על המחלקות והמטפלים בקריאות ע"מ ללמוד ולהשתפר בזמן הטיפול בקריאות תוך כדי שימור איכות הטיפול בקריאות.</p>	<p>אותרו 30 פניות בהן זמן הטיפול חרג מהתקן ו-5 פניות אשר לא הוגדר עבורן תאריך יעד לסגירה, כלומר לא נקבע זמן תקן. <u>המלצת הביקורת:</u> להקפיד על סגירת פניות מוקד בנושא מחזור ובכלל, על פי התקן שנקבע באמנת השירות של העירייה.</p>	16



ממצאים, המלצות ותגובות מבוקרים

1. נהלי עבודה

מטרת כתיבת נהלים, הינה לתעד את שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעולות, על מנת ליצור נורמת עבודה אחידה והגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל בעלי התפקידים ומתארים את שגרת העבודה.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לשנת 2022, קבע המבקר, כי "לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות מנהליות, ובכלל זה נהלים, מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים במסגרת ההנחיות, ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון."

נמצא, כי במחלקת ניקיון העיר, פינוי אשפה ומחזור, קיימים נהלי עבודה פנימיים, המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים וההתנהלות בתחום המחזור. בין השאר, חסרה מדיניות המחזור העירונית, תהליכי הצבת מתקנים לאיסוף פסולת מחזור וכדומה.

הביקורת מדגישה כי דוח הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2021 בנושא 'טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה' מצביע על ליקויים בתהליכי עבודה עירוניים, אשר לא תורגמו לנהלי עבודה כתובים וכי לא קיימת מדיניות בנוגע לבקרה של היכרות ויישום נהלים עירוניים.

הביקורת ממליצה, לעגן את תהליכי העבודה בתחום המחזור, באמצעות נהלי עבודה מסודרים וכתובים, שיאושרו ויפורסמו בספר הנהלים של העירייה ואשר ייפרטו, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- בדיקת תשלומים לקבלני פינוי כלי אצירה למחזור והחזרים מתאגיד ת.מ.י.ר;
- פיקוח ובקרה על קבלני כלי אצירה למחזור;
- אופן קבלת החלטות להצבת כלי אצירה;
- דיווחים שוטפים ונתונים על ביצוע ברמה חודשית.



תגובת מנהל אגף חזות העיר:
קיימים נהלי עבודה פנימיים שמטרתם אושרו על ידי ההנהלה בספר הנהלים של העירייה.

2. חוקי עזר

רשויות מקומיות מסדירות תחומים רבים באמצעות חוקי עזר עירוניים. חוקי העזר מאפשרים לקבוע מדיניות בנושאים השונים ונותנים ביטוי להחלטות הרשות. ישנה חשיבות בחקיקת חוק עזר עירוני בתחום המחזור, אשר מסדיר את טיפול העירייה במחזור ומעורבות התושבים בהפרדת האשפה למחזור, דוגמת:

- א. הגדרת חובת העירייה לספק, להציב ולפנות מתקני מחזור במגורי התושבים ופינות מחזור באזורי מגורים ובאזורי תעשייה במקומות ייעודיים;
- ב. הגדרת זרמי המחזור;
- ג. חובת שימוש במתקני המחזור שהוצבו ברחבי העיר;
- ד. אופן השלכת הפסולת למחזור למתקני המחזור;
- ה. הטלת קנסות על מפרי הוראות החוק.

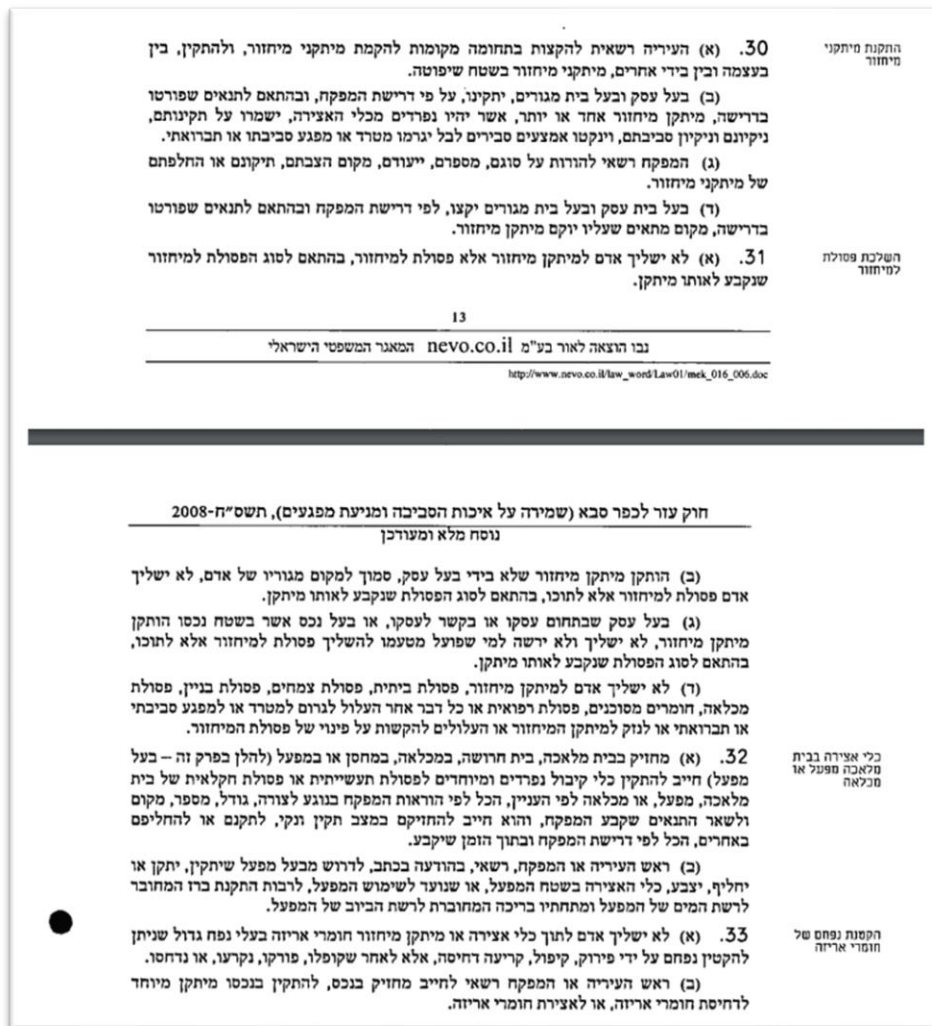
בדוח מבקר המדינה משנת 2011 "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור", נכתב בין היתר, כי "הכללת נושא מיחזור הפסולת בחוק עזר היא בראש ובראשונה הצהרה על מדיניות הרשויות המקומיות בדבר מחויבותן לנושא זה והדבר אף נועד להקנות לרשויות. כלים חוקיים לביצוע פעילות למיחזור פסולת. ראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לקביעת הסדרים לאיסוף ולפינוי של פסולת למיחזור ולעגנם בחוקי העזר שלהן."

סעיף 2 לחוק המחזור קובע: "רשות מקומית רשאית, ואם הורה השר לפי סעיף 12 - חייבת, בכפוף להוראות כל דין ובהתאם להוראות תכנית - להקצות בתחומה, מקומות להקמת מרכזי מחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מחזור ומכלים ייעודיים; לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ופינוי פסולת למחזור בתחומה, בין כאמור בפסקה (1) ובין בדרך של הסדר אחר."

חוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים) תשס"ח-2008, מגדיר, בין היתר, מהי פסולת גזם ופסולת למחזור, חובת השימוש במיכלי מחזור, התקנת מרכזי מחזור ועוד.

חוק עזר זה, מפרט, בין היתר, את אחריות העירייה לשמירה על הסביבה ואחריות התושבים:

- סעיף 30 לחוק 'התקנת מרכזי מחזור' קובע את אחריות העירייה להצבת כלי אצירה לטובת מחזור בעיר.
 - סעיף 31 'השלכת פסולת למחזור' קובע את אחריות תושבי העיר ובעלי העסקים להשלכת פסולת מחזור במתקנים המיועדים לכך.
 - סעיף 33 'הקטנת נפחם של חומרי אריזה' מחייב את תושבי העיר להקטין נפחם של חומרי אריזה.
- להלן, צילום מסך של חוק העזר, כפי שפורט לגביו לעיל:



- סעיף 107 לחוק העזר קובע כי: "שיעורי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים....יעודכנו בכל שנה ב-1 בינואר..".

הביקורת מציינת לחיוב כי לעיריית כפר סבא יש חוק עזר עירוני בנושא הטיפול במחזור בעיר.



3. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני הינו מערך מוגדר של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה הארגוני מגדיר את אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות. המבנה הארגוני נועד לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון.

להלן, המבנה הארגוני של אגף חזות העיר ושל אגף קיימות וחדשנות, הרלוונטי למחזור וגזם בעירייה, כפי שמוצגים באתר העירייה



(תרשים זה מציג את בעלי התפקידים באגף חזות העיר הרלוונטיים לביקורת וכוללים בין היתר, את מנהל האגף, סגנו, מחלקת ניקיון העיר ופינוי אשפה, מנהלת כספים, המשמשת בתפקידה גם כמנהלת כספים באגף קיימות וחדשנות, ושירותים אותם העירייה רוכשת במיקור חוץ. בנוסף מוצגים בעלי התפקידים באגף קיימות וחדשנות, הרלוונטיים לביקורת, וכוללים את מנהלת האגף, רכזת החינוך לקיימות בבתי ספר ובגני הילדים ומנהלת פרויקטים והסברה).

נמצא כי בתחום פינוי אשפה ומחזור הוגדר מבנה ארגוני, הכולל את כל הפונקציות שעוסקות בנושא – אין הערות.

4. מדיניות ותוכנית עבודה

4.1 כללי

מדיניות ניהול הפסולת בישראל עברה כברת דרך בעשורים האחרונים. תחילתה באישור חוק שמירת הניקיון בשנת 1984, אשר הטיל קנסות על השלכת פסולת וקבע הקמה של אתרי הטמנה מוסדרים והמשכה בחקיקת חוקים ותקנות, המחייבים את הרשויות המקומיות למחזור פסולת ובניית תוכניות אסטרטגיות.

המשרד להגנת הסביבה, אשר אמון על יישום המדיניות גם ברשויות המקומיות, קבע באמצעות החקיקה יעדים ברורים ומפורטים, שיש ליישם באמצעות מדיניות רשותית, תוכנית אב ותוכניות עבודה.

כחלק מיישום מדיניות המשרד להגנת הסביבה, נדרשת הפרדה במקור. בהפרדה במקור נדרשים התושבים להפריד את הפסולת לזרמים ייעודיים, כך שרק אשפה שאינה ניתנת למחזור, תיזרק לפח האשפה ומשם תועבר לתחנת המעבר ולהטמנה. הפרדת הפסולת במקור, מאפשרת למחזר חומרים שמהם ניתן לייצר חומרי גלם ומוצרים חדשים. כך ניתן להפחית את כמות הפסולת המוטמנת ועקב כך היא פוגעת בסביבה וגם לחסוך בייצור של חומרים חדשים.

הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע לפסולת של האריזות את אחד מהסדרי ההפרדה הבאים:

- א. הפרדה במקור לשני זרמים - במסגרת הסדר זה, יהיו שני כלי אצירה ייעודיים, אחד עבור פסולת אריזות מעורבת עם פסולת "יבשה" אחרת, והשני עבור פסולת רטובה. תהליך ההפרדה של פסולת האריזות יושלם במקרה זה בתחנת המעבר אליה יגיע הפח ה-"יבש".
- ב. הפרדה במקור לשלושה זרמים או פסולת אריזות - במסגרת הסדר זה, יוצב כלי אצירה ייעודי עבור פסולת אריזות (פח כתום), וזאת לצד כלי אצירה ייעודי לפסולת יבשה אחרת וכלי אצירה ייעודי לפסולת רטובה (בהסדר שלושה זרמים), או לצד כלי אצירה ייעודי לפסולת מעורבת (בהסדר פסולת אריזות).
- ג. הפרדה במרכזי מחזור - זרמים ייעודיים - במסגרת הסדר זה, יוצבו כלי אצירה ייעודיים לפסולת אריזות של מכלי זכוכית, קרטון ונייר, פלסטיק ומתכת.



4.2 תוכנית אב

תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי, הכולל תוכניות משנה, מגמות פיתוח וחזון. מטרת קביעת תוכנית אב לרשות מקומית, הינה גיבוש חשיבה כלל-מערכתית של גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה, לכדי תכנית פעולה רב שנתית.

בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת שכותרתו "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור" ובה הבהיר כי "תוכנית אב מקומית לתחום הפרדת פסולת למיחזור אמורה - כפועל יוצא מתכניות ארציות ומחוזיות - להתוות את המדיניות שנוקטת הרשות המקומית ואת המטרות שראשיה הציבו לעצמם בתחום זה. נוסף על כך עליה להתוות את הדרכים ליישום מדיניות זו ולשמש כלי בסיסי להקמת המערך להפרדת הפסולת שיוצרה בתחום הרשות המקומית. על בסיס זה ניתן להכין תכניות מפורטות להפרדת פסולת מסוגים שונים באזורים השונים של הרשות המקומית. מכאן שתוכנית האב היא אמצעי חיוני ליישום מדיניות מיחזור הפסולת ברשות המקומית."

בשנת 2020 ערכה העירייה תוכנית אסטרטגית (ראו נספח א') לטיפול בפסולת בעיר (להלן: "התוכנית"), שמטרתה "שיפור חזות העיר והשירות לתושבים באמצעות ניהול מודרני וחלוקה מחודשת של תחומי הפסולת והניקיון בעיר, ללא דרישות תקציב נוסף" (ההדגשה במקור).

התוכנית חולקה ל-3 שלבים:

- 1) שלב ראשון - הגדיר עריכת סקר פסולת, מיפוי צרכים ומעקב אחר ביצועים בשטח. שלב זה הוגדר לתחילת עבודה בשנת 2019. בסופו של דבר התוכנית האמורה אושרה ב-2020 ולכן לוח הזמנים ליישומו לא היה ריאלי.
- 2) שלב שני - הגדיר כי יש לערוך, בין היתר, פילוח לפי זרמי פסולת והיקף השפעה, בניית פתרונות כמענה לצרכי התושבים והתייעצויות עם אנשי מקצוע מובילים לשם בניית תוכנית. לשלב זה הוגדר יעד לביצוע בשנת 2020.
- 3) שלב שלישי - תכנון פומבי משותף על האסטרטגיה והפרויקטים בשיתוף הציבור ואישור תוכנית סופית מול הציבור. לשלב זה הוגדר יעד לביצוע בשנת 2021.



בכל אחד מהשלבים האלה הוגדרו פרויקטים לביצוע:

- בשנת 2021 הוגדרו 11 פרויקטים לביצוע בטווח קצר, דוגמת: פריסת מתקני מחזור, קומפוסטרים¹ ביתיים, קומפוסטרים קהילתיים, קיפוד - שיתופייה, נאמני סביבה, הנגשת מידע לציבור ועוד.
- בשנת 2022 הוגדרו 12 פרויקטים לביצוע בטווח בינוני, דוגמת: הצלת מזון מעסקים, פתרונות יד שנייה, מדיח עירוני, תו ירוק לעסקים ועוד.

בראיון שערכה הביקורת עם מנהל אגף חזות העיר, נמסר, כי התוכנית האסטרטגית לא אושרה על ידי הנהלת העיר, כך שלא ניתן היה ליישמה בפועל במלואה. יחד עם זאת, במסגרת העבודה השנתית של האגף, מתקיימות חלק מהפעולות שפורטו בתוכנית האב, דוגמת: פריסת מתקני מחזור, הקמת מרכז הקיימות 'קיפוד' וכדומה.

מומלץ לאשר את תוכנית האב בהנהלת העירייה, בפרט שהתוכנית האסטרטגית כוללת פעולות לקידום איכות הסביבה.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

התוכנית האסטרטגית הרב שנתית לא אושרה על ידי הנהלת העירייה משום מגבלות בכוח אדם ובמשאבים.

4.3 תוכנית עבודה שנתית

תוכנית עבודה שנתית, היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים, אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. תוכנית העבודה השנתית קובעת מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

"מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016, מגדיר תוכנית עבודה אפקטיבית, ככלי לניהול, אשר מאפשר יישום החזון של הרשות המקומית באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון, על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

¹ קומפוסטר - מתקן מחזור לפסולת אורגנית



בראיון שערכה הביקורת עם מנהל אגף חזות העיר נמסר, כי לאגף אין תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, המבוססת על מטרות ויעדים ברי מדידה, על פי המודל שפורסם על ידי משרד הפנים, שהוצג לעיל.

מומלץ, כי האגף יערוך תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, אשר תמפה את הפעולות הנדרשות ותגדיר את המועדים לביצוען בהתאם למודל המוצע של משרד הפנים.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

לאגף יש תוכנית עבודה מקושרת תקציב בהתאם למדיניות העירונית.

5. מערכת מידע ממוחשבת

מערכת מידע ממוחשבת מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן. כמו כן, היא מסייעת במניעת טעויות אנוש ומתן שירות מיטבי.

מבקר המדינה, בדוחות הביקורת על השלטון המקומי, ביקורת מערכתית – 'פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה, התשפ"ב-2022' (להלן: "דוח הביקורת") הדגיש כי "שימוש בכלים טכנולוגיים האוספים מידע ומנטרים אותו, מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים בזמן אמת ומסייע לייצל תהליכים בערים."

דוח הביקורת הזה מפרט מספר כלים טכנולוגיים, העומדים לרשותן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפינוי פסולת:

1) מערכת לניהול נתונים ומידע על הפסולת - מאפשרת איסוף וניתוח מידע אודות רכבי פינוי, משקל, מסלול פינוי, עלויות ועוד.

2) חיישנים בכלי האצירה - המשדרים מידע בכל הנוגע לכמויות איסוף פסולת, מועדי ריקון כלי אצירה ועוד. מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת, כי בבדיקה שערכה החברה למשק וכלכלה עלה כי "כל חיישן המותקן באחד הפחים המוטמנים בעיר חוסך כ- 3,000 ש"ח בשנה והתשלום עבור התקנת החיישנים והחלפתם כלול במכרז עם הקבלן."

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל האגף עלה, כי בכל המשאיות קיים GPS, המאפשר מעקב אחר התנועה שלהן ברחבי העיר.

תחילת עבודה של משאיות הפינוי היא בסביבות השעה 05:00 בבוקר בתחנת השקילה ברעננה. לאחר מכן, המשאיות מגיעות לעיר ומתחילות בפינוי.



בנוסף, על כל משאית יש מספר מצלמות, המצלמות אותה הן מקדימה, הן מהצדדים, הן מאחור והן מלמעלה (לתוך המשאית). במשרדי האגף יש מרכז הפעלה עם מסכים בו ניתן לראות את כל המצלמות של המשאיות.

לגבי כל משאית ניתן לראות בזמן אמת, איפה היא נמצאת, ואלו פעולות היא מבצעת בכל רגע נתון. כן ניתן לראות את מיקומה של המשאית על המפה בזמן אמת.

הביקורת ביקרה במרכז ההפעלה של אגף חזות העיר וצפתה בזמן אמת במצלמות המעקב של מספר משאיות וכן במיקומן ברחבי העיר.

הצילומים נשמרים חודש, כך שאם יש תלונה שלא פינו פח, שברו, גרמו נזק לרכב – ניתן לבדוק את הפינוי שבו מדובר. במידה ואומנם הקבלן גרם נזק, ניתן לקנוס אותו, במידה ולא – ניתן להציג את התמונות מהפינוי ולהראות שהמשאיות לא גרמו נזק. כך גם במקרה של תלונה על פח שלא פונה – אפשר לבדוק ולנהוג בהתאם.

לעירייה יש משקל למשאיות, המשותף לעיריות כפר סבא ולעיריית רעננה אשר ממוקם ברעננה. כל המשאיות נשקלות במשקל זה, לפני כניסתן לעיר ועם יציאתן לבדיקת המשקל.

בנוסף, העירייה ערכה התקשרות בחוזה שמספרו 634/21 עם חברת 'פורטל- יעוץ ותכנון אקולוגי בע"מ' בתוקף מיום 22.11.2021 ועד ליום 30.12.2026, כולל תקופות הארכה שהוגדרו בחוזה.

סעיף 2 להסכם מפרט את השירותים שתעניק פורטל לעירייה, ביניהם:

שירותי פיקוח בתחום הפסולת והניקיון

שירותי פיקוח בתחום הגינון

השירותים כוללים רפרנטים של פורטל בכל ימות השבוע, כולל ימי שישי, אשר יבצעו פיקוח ותיעוד באמצעות יישומון ייעודי.

הרפרנטים יפיקו דוחות יומיים/שבועיים/חודשיים בהתאם לדרישות העירייה.

לדעת הביקורת השירותים שפורטו לעיל, לגבי חוזה 634/21, יש בהם כדי להביא לשיפור הפיקוח על עבודת הקבלנים.

הביקורת מציינת לטובה את המערכת הממוחשבת ואת מרכז ההפעלה של אגף חזות העיר, המאפשר מעקב בזמן אמת על כל היבטי פינוי האשפה - כולל ביצוע הפינוי עצמו, ניקיון מסביב, התנהלות צוות המשאית והמשאית עצמה, שמירה על פחי האשפה ועוד. כמו כן, המערכת מאפשרת מעקב אחר כל משאית - הצגת מיקומה ואפשרות לצפות בהתנהלות הצוות. הביקורת גם מציינת לטובה את העובדה, כי הצילומים נשמרים 30 יום, דבר שמאפשר בדיקה ומענה לכל תלונה, גם אם הוגשה לאחר מספר ימים.

יודגש כי בשנת 2020 ערך מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא 'התקשרות והפעלת קבלן לניקיון וטיאוט העיר' וכחלק מתהליך יישום ההמלצות על ידי האגף הוחלט להפריד בין תחום



הניקיון ותחום המחזור בחוזי ההתקשרות של העירייה על מנת למקסם את התהליכים בשני התחומים.

6. מידע לציבור ועמידה בהוראות חוק חופש המידע

6.1 כללי

סעיף 6 לחוק חופש המידע קובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור."

שמירה על איכות חיי התושבים בעיר וניהול אורח חיים השומר על איכות הסביבה, תוך הגברת המחזור בעיר, מחייב את הרשות ליישם את הוראות חוק המחזור ואת תקנות המחזור באמצעות תושבי העיר. לשם כך, על הרשות להפעיל תוכניות ופעולות שיקדמו מטרותיה אלה.

בדוח של מבקר המדינה לשנת 2012 נכלל דוח ביקורת בנושא 'טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור' ובו ציין המבקר כי "המשרד להגנת הסביבה רואה בצמצום כמות הפסולת להטמנה ובמיחזור יעד לאומי ראשון במעלה שיש לפעול נמרצות להשגתו. במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת, המשרד מנחה את הרשויות המקומיות לבצע טיפול מתקדם בפסולת הכולל מערך המשלב פעילות מיון והפרדת פסולת בידי התושבים, ובכלל זה בעלי עסקים, לצורך מיחזור. כמו כן מסייע המשרד לרשויות המקומיות הפועלות לצמצום כמויות הפסולת המועברות להטמנה באמצעות סיוע תקציבי להקמת תשתיות למיחזור ולפעולות הסברה וחינוך בנושא מיחזור."



כלומר, על העירייה לקדם את הפעולות להלן:



(תרשים זה מתאר את הפעולות שעל העירייה לקדם בשלושה תחומים: חופש המידע- יישום הוראות החוק בנושא איכות הסביבה, פרסום- פריסת מרכזי מחזור, הסברה וחינוך- במוסדות חינוך ובאירועים קהילתיים).

6.2 איכות סביבה- הוראות חוק חופש המידע

חוק חופש המידע, תשנ"ח- 1998 קובע בסעיף 6א, מה המידע שעל רשות ציבורית לפרסם בתחום איכות הסביבה: "א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה; לענין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.

(ב) הוראות סעיפים 9 ו-13 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת המידע לעיון הציבור לפי סעיף זה.

(ג) השר לאיכות הסביבה, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר המשפטים ועם השר הנוגע בדבר, ולענין רשויות מקומיות גם בהסכמת שר הפנים, יקבע את סוגי המידע על איכות הסביבה שיועמד לעיון הציבור, את דרכי העמדתו כאמור ואת המועדים לכך; תקנות כאמור יובאו לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת."

מבדיקת הביקורת את אתר האינטרנט של העירייה, תחת 'שקיפות סביבתית', עולה, כי קיימים דיווחים בנוגע לאיכות הסביבה וניתן לקבל מידע בנוגע לחומרים שנפלטו, נשפכו,

סולקו או הושלכו, תוצאות מדידת רעש, מדידת קרינה, דוחות איסוף פסולת ומחזור, מחזור פסולת אלקטרונית, הפרדת אשפה וכו', כקבוע בהוראות החוק.

יודגש, כי המידע לתושב מעודכן לשנת 2021.

מומלץ לעדכן את פרסומי איכות הסביבה, כנדרש בחוק.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:
המידע יועבר לאתר העירייה.

6.3 פריסת פחי מחזור ומרכזי מחזור

לשם מחזור הפסולת הנאספת ברחבי העיר, יש להפריד את הפסולת, טרם איסופה. הגורם העיקרי המסייע בהפרדת הפסולת במקור הינו הציבור, המפריד את הפסולת מראש לכלי אצירה ייעודיים. הפסולת הממוחזרת מועברת ישירות למחזור, כך שהעירייה לא נדרשת לעלויות נוספות. לשם כך, יש לפרסם לציבור את מיקומי מתקני המחזור, לעודד את ההפרדה ואף להשקיע בפעולות הסברה ובפעולות חינוכיות.

1. נמצא, כי באתר של העירייה מפורסם מידע אודות פריסת כלי אצירה למחזור ומרכזי מחזור הפרוסים בעיר, הן באמצעות קישור לגיליון אלקטרוני, המפרט את מיקומם של מרכזי המחזור בעיר והן באמצעות מפה מקוונת (פלטפורמת מ"מ/ג/GIS), המציגה דרכי הגעה באמצעותה.
2. המידע מפורסם באמצעות טבלת מידע. טבלת המידע מציגה את מרכזי המחזור על פי מספר סידורי כך שתחילתה בספרה 1 וסיומה במספר 326, אך בדיקת הביקורת העלתה כי המספרים הסידוריים אינם עוקבים ולמעשה טבלת המידע בנויה מ-281 שורות מידע ו/או מרכזי מחזור ולא 326.

6.3.1 מדגם אקראי- בדיקה של מרכזי מיחזור

הביקורת ערכה בדיקת השוואה (להלן: "מדגם") בין נתוני הפריסה של מרכזי המחזור ברחבי העיר המפורסמים לציבור באתר האינטרנט העירוני, לבין המתקנים המצויים ברחבי העיר באופן ממשי. המדגם נערך בקרב 41 מרכזי מחזור. להלן ממצאי הביקורת:

1. להלן טבלת השוואה המציגה את מספר המתקנים הצפויים להימצא במרכזי המחזור על פי המדגם האקראי שנבחר, לבין מספר המתקנים שנמצאו במרכזי המחזור באופן ממשי, לפי זרם מחזור:



מס"ד	זרם מחזור/ סוג מתקן	מספר מתקנים במדגם על פי מידע מפורסם (צ"ל)	מספר מתקנים במדגם שנספרו בפועל	פער
1	פלסטיק	47	36	11
2	סוללות	22	16	6
3	אלקטרוניקה	18	16	2
4	נייר	38	32	6
5	זכוכית	33	28	5
6	קרטון	16	13	3
7	מתכת	6	0	6
8	טקסטיל	22	16	6
9	ניילון	2	0	2
	סה"כ	204	157	47

בהתאם לנתונים לעיל, נמצא פער משמעותי בין המידע המפורסם לציבור בנוגע למרכזי המחזור ומספר המתקנים בהם ברחבי העיר, לבין המתקנים שנמצאו בפועל במרכזי המחזור השונים, על פי מדגם אקראי שנבחר.

נמצא כי על אף הפרסום לציבור והימצאותם כביכול של מתקני מחזור ניילון ומתכת במרכזי מחזור ברחבי העיר, מתקנים אלו לא נמצאו כלל בבדיקת המדגם של הביקורת.

2. בבדיקת הביקורת במרכזי המחזור השונים, נמצאו בפועל 30 מתקני מחזור שהימצאותם איננה מפורסמת כלל באתר האינטרנט העירוני.

3. על גבי מתקני מחזור האלקטרוניקה מצוין כי ניתן להעביר אליהם גם סוללות למחזור, אך מידע זה איננו מצוין באתר האינטרנט העירוני.

מומלץ לערוך מיפוי בכל מרכזי המחזור בעיר ולגבש תמונת מצב עדכנית של פריסת המתקנים במרכזים השונים.

מומלץ לעדכן את מהימנות ועדכניות המידע הפרסומי באתר האינטרנט העירוני בכל הנוגע למרכזי המחזור.

מומלץ להיעזר בגורם עירוני ומרכזי אחד לביצוע עדכוני מידע תקופתיים ותדירים של המידע המפורסם לציבור באמצעות אתר האינטרנט העירוני.



תגובת מנהל אגף חזות העיר:
יטופל.

6.4 הסברה וחינוך

בכדי לרתום את הציבור להפרדת הפסולת, לשם הגדלת כמויות האשפה המועברות למחזור, על העירייה לקיים פעולות חינוך והסברה לתושבי העיר.

בעירייה קיים אגף קיימות וחדשנות, אשר חלק מתפקידו, הינו הסברה וחינוך בעיר ובמוסדות החינוך.

האגף כולל 8 עובדים כמפורט להלן:

- מנהלת אגף;
- רכזת חינוך לקיימות בבתי הספר;
- מנהלת היערכות עירונית לשינויי אקלים;
- רכז חינוך לקיימות בגני הילדים;
- מנהלת פרויקטים והסברה;
- רכז גינות קהילתיות;
- מנהלת מרכז קיימות עירוני – קיפוד;
- מנהלת חדשנות וניהול וגיוס משאבים.

האגף כפוף למנכ"ל העירייה ופועל משנת 2018. תפקידו לחולל שינוי בחינוך הסביבתי בעיר ובהטמעת ערכי הקיימות והסביבה בקרב תושבי העיר. האגף מקיים פעילויות חינוכיות במוסדות החינוך ואירועי שיא (דוגמת חידון נושא פרסים).

פעילויות האגף מפורסמות באתר האינטרנט של העירייה הכוללות פרויקטים דוגמת:

- **הפרדת אשפה במקור בגני הילדים** - פעילות לצמצום נפחי הפסולת והפרדת אשפה, על מנת לקיים סביבה נקייה, בריאה ומכבדת בגן הילדים, בבית ובסביבה. בכל גן ילדים בעיר, המופעל



על ידי העירייה מפרידים לפחות לשלושה זרמי אשפה – אורגני לפח החום, נייר לפח הכחול ופסולת יבשה (כל השאר) לפח הירוק.

- **פרויקט 'תמיד בסביבה'** - תלמידי העל יסודי מלמדים תכנים של סביבה וקיימות בגני הילדים כחלק מתוכניות ההתנדבות העירוניות.
- **גינות קהילתיות** - פעילות המעודדת אזרחות פעילה, מחזקת את קשרי הקהילה, משפרת את חזות השכונות ואת תדמיתן ומשמשת כמוקד לפעילות קהילתית, לחינוך סביבתי, גידול תוצרת מזון ועוד.

בנוסף, מפעיל האגף מרכז קיימות פורצת דרך – **קיפוד** - ובו תוכניות מגוונות, דוגמת:

- **הסדנא** - סדנאות יצירה בשימוש חוזר;
 - **השיתופייה** – מתחם השאלת ציוד לקהילה;
 - **הספרייה** - מתחם סיפור חוזר.
- הפעילויות מתקיימות ללא תשלום או בתשלום סמלי.
- הביקורת מציינת לחיוב, כי בעירייה מתקיימות פעולות יזומות לחינוך והסברה בתחום המחזור, הגנת הסביבה והקיימות.**

7. עמידה ביעדי מחזור

7.1 חוק מחזור אריזות

החוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א 2011, נועד לקבוע הסדרים "לעניין ייצור אריזות וטיפול בפסולת אריזות, שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ופסולת אריזות..."

החוק מגדיר אריזה כ- "חפץ וכל חומר שהוא, המשמש או שנועד לשמש עטיפה או כלי קיבול למוצר או המשמש או שנועד לשמש לנשיאת מוצר, להצגתו או להגנה עליו, ושמתקיימים לגביו תנאים אלה:

(1) הוא אינו מהווה חלק בלתי נפרד מהמוצר ואינו חיוני לצורך השימוש במוצר;

(2) הוא אחד מאלה:

(א) אריזת מכירה – אריזה שנועדה לצורכי מכירה למשתמש סופי או לצרכן, בנקודת מכירה;

(ב) אריזה קבוצתית – אריזה שנועדה לרכז בנקודת מכירה כמה מוצרים למכירה, שאפשר להפרידה

מהמוצרים בלי להשפיע על תכונותיו של כל מוצר או על אריזת המכירה שלו, בין שהמוצרים נמכרים



בנקודת המכירה למשתמש סופי או לצרכן יחד עם האריזה הקבוצתית ובין שהיא משמשת לחידוש מלאי המוצרים בנקודת המכירה;

(ג) אריזת הובלה – אריזה שנועדה לאפשר נשיאה או הובלה של כמה מוצרים למכירה או של אריזות קבוצתיות, כחלופה לטיפול ידני בהם ולשם מניעת גרימת נזק כתוצאה מהובלתם, והכל למעט מכולות המיועדות להובלה ביבשה, באוויר או בים

'אריזה חד-פעמית' - אריזה שאינה אריזה רב-פעמית;

'אריזה רב-פעמית' - אריזה שנועדה לשימוש חוזר בידי יצרן או יבואן;

'אריזת שירות' - אריזה המיועדת למכירה או לשיווק בישראל, שהשימוש בה לאריזת המוצר מתבצע שלא בעת הייצור;"

בשנת 2014 פרסם המשרד להגנת הסביבה סקר הרכב פסולת ארצי (דוח מסכם לשנים 2012-2013) ובו קבע, כי כ-20% ממשקל הפסולת הנאספת ברשויות מקומיות, הינו פסולת אריזות.

החוק קובע יעדי מחזור ליצרנים ויבואנים (שהצלחתם נמדדת בעמידת הרשויות בהיקפי המחזור), לפי סוגי חומרים, אשר עולים בהדרגה ומתייצבים עד שנת 2015, לפי הפירוט להלן:

מס"ד	שנה	זכוכית, נייר, קרטון	מתכת	פלסטיק	יעד מחזור אריזות כולל
1	2011	30%	15%	15%	30%
2	2012	40%	30%	22.5%	40%
3	2013	50%	40%	22.5%	50%
4	2014	55%	40%	22.5%	55%
5	2015 ואילך	60%	50%	22.5%	60%

הביקורת בדקה את היקפי המחזור של העירייה על פי הדיווחים למשרד הגנת הסביבה: (בטון)

מס"ד	שנה	סך פסולת שנאספה בעיר בטון	חישוב של 20% על פי הוראות החוק	יעד מחזור 60% מתוך ה-20%	כמות מחזור בפועל	אחוז מחזור בפועל
1	2020	69,745	13,949	8,369	5,614	8%
2	2021	65,002	13,004	7,802	4,434	6.8%
3	2022	66,052	13,210	7,926	2,611	3.95%



נמצא כי העירייה אינה עומדת ביעדי מחזור האריזות, כפי שהוגדרו ביעדי המחזור של החוק להסדרת הטיפול באריזות.

מומלץ לבחון את הסיבות לאי עמידה ביעדי מחזור האריזות, כפי שהוגדרו ביעדי המחזור של החוק להסדרת הטיפול באריזות ולהסדירם בהתאם לנדרש.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

1. המשרד להגנת הסביבה פעל באופן חד צדדי ללא ידיעת עיריית כפר סבא והוציא צו סגירה לתחנת המעבר שלנו ובנוסף, ביטל לה את רישיון הטיפול בפסולת וחילוץ האריזות.

2. האגף פעל למציאת חלופות תוך הסדרת הליך חילוץ האריזות בתחנה אחרת תוך שמירה על מסגרת חוזית קיימת.

7.2 חוק מחזור פסולת אלקטרונית

החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב- 2012 נועד "לקבוע הסדרים לעניין טיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות ובמצברים, כדי לעודד שימוש חוזר בצידוד חשמלי ואלקטרוני, לצמצם את כמות הפסולת הנוצרת מצידוד חשמלי ואלקטרוני ומסוללות ומצברים ולמנוע את הטמנתה, ולהקטין את ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות השליליות של צידוד חשמלי ואלקטרוני ושל סוללות ומצברים ושל פסולת צידוד וסוללות, בין השאר, באמצעות כל אלה:

- (1) הטלת אחריות מורחבת על יצרנים ויבואנים של צידוד חשמלי ואלקטרוני ושל סוללות ומצברים, לביצוע מיחזור מוכר של פסולת צידוד וסוללות, לרבות קביעת יעדים מחייבים למיחזור כאמור, והסדרת גופי יישום מוכרים שיפעלו בשמם של היצרנים והיבואנים האמורים;
- (2) הטלת אחריות על אחראים לפינוי פסולת לבצע הפרדה ואיסוף של פסולת צידוד וסוללות מהמגזר הביתי, וקביעת איסור על השלכה ופינוי של פסולת צידוד וסוללות, שלא בהתאם להסדרים הקבועים בחוק זה;
- (3) הטלת אחריות על משווקים של צידוד וסוללות לקבל מקונים פסולת צידוד וסוללות מהמגזר הביתי;
- (4) הפעלה של מרכזים לפסולת צידוד וסוללות, ושל מיתקנים לטיפול בפסולת צידוד וסוללות;
- (5) קביעת איסור הטמנה של פסולת צידוד וסוללות."

חוק מחזור פסולת אלקטרונית קבע יעדי מחזור, העולים בהדרגה עד להתייצבות בשנת 2021.



הטבלה שלהלן, מפרטת את יעדי המחזור הנדרשים:

מס"ד	שנה	יעד מחזור פסולת אלקטרונית	אחוז מחזור נדרש מכלל הפסולת ברשות
1	2014	15%	0.45%
2	2015	20%	0.60%
3	2016	25%	0.75%
4	2017	30%	0.90%
5	2018	35%	1.05%
6	2019	40%	1.20%
7	2020	45%	1.35%
8	2021	50%	1.5%

העירייה התקשרה עם חברת 'מ.א.י. תאגיד מחזור אלקטרוניקה לישראל בע"מ' החברה החלה לעבוד בחודש יוני 2023 והחליפה את חברת 'אולטרייד'.

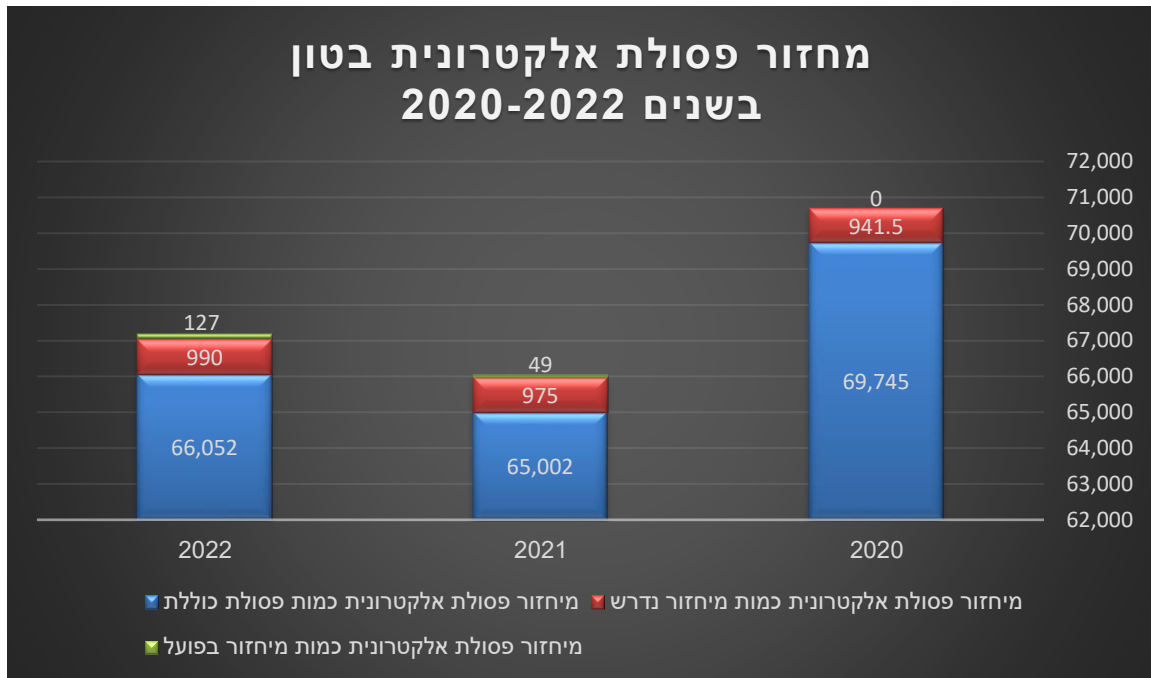
הסכם ההתקשרות כולל איסוף מתקני אלקטרוניקה, המוצאים לרחובות העיר על ידי התושבים.

הביקורת קיבלה את דיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה, הכוללים נתוני פסולת

אלקטרונית כמפורט בטבלה הבאה (הכמויות - בטונות):

מס"ד	שנה	סך פסולת שנאספה בעיר	אחוז מחזור נדרש מכלל הפסולת בעיר	מחזור בפועל באחוזים	יעד מחזור	מחזור בפועל
1	2020	69,745	1.35%	0%	941.5	0
2	2021	65,002	1.5%	0.075%	975	49
3	2022	66,052	1.5%	0.191%	990	126.75





מהנתונים ניתן לראות, כי העירייה אינה עומדת ביעדי המחזור של פסולת אלקטרונית. בשנת 2020 העירייה אף לא דיווחה למשרד להגנת הסביבה, על כמויות המחזור של פסולת אלקטרונית.

מומלץ לבחון את הסיבות לשיעור המחזור הנמוך, בתחום פינוי פסולת אלקטרונית בעיר ולערוך תוכנית עבודה רב שנתית, המגדילה את אחוזי המחזור עד לעמידה ביעדי המחזור הקבועים בחוק, לכל הפחות.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

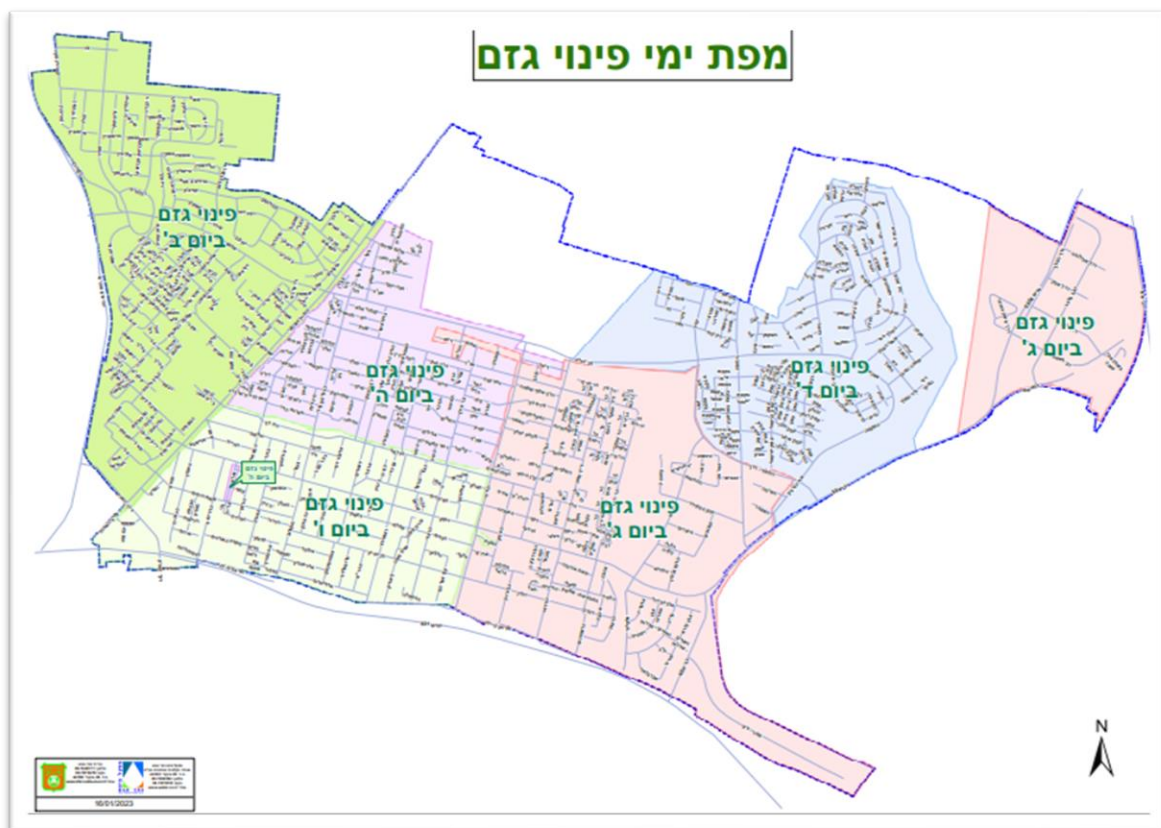
תאגיד מחזור הפסולת האלקטרונית (מ.א.י.) עובד באופן עצמאי והנתונים הם ממצאי הפעולות שלו.

7.3 פינוי גזם

פסולת גזם הינה ענפים, גזעים מגיזום צמחים, או שאריות של צמחים שיצאו ממעגל הגידול והייצור החקלאי. מקור הגזם הוא בחצרות פרטיות ובגיזום חורשות ועצי רחוב המגוננים על ידי העירייה. בישראל חל איסור על הטמנת גזם שאינו גרוס ואסורה השריפה של פסולת גזם.

העיר כפר סבא מחולקת לשישה אזורי פינוי גזם המפונים בחמישה ימים, המפורסמים גם באתר האינטרנט של העירייה.

להלן, מפת פינוי הגזם:



(מפת פינוי הגזם מפרטת את ימי הפינוי לפי שכונות ברחבי העיר. מנתוני המפה ניתן ללמוד כי פינוי הגזם מתבצע בעיר בימים שני-שישי).

הגזם מפונה על ידי 2 קבלני פינוי הפסולת הגושית בעיר: מפעת וארושה.

משאיות פינוי הגזם נשקלות בתחנת שקילה ברעננה ואחת לחודש מתקבל דוח שקילות מאתר השקילה, לאישור על ידי העירייה.

התשלום לקבלן כולל תשלומי היטל הטמנה למטמנה ואגרת הטמנה למשרד להגנת הסביבה.

7.3.1 כמויות מחזור גזם

הביקורת קיבלה לעיונה את דיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה, ובהן, בין היתר, דיווח על כמויות גזם שמוחזרו בשנים 2020-2022, כמפורט בטבלה להלן:

מס"ד	שנה	כמות (בטון) שנאספה	כמות גזם (בטון) למחזור	אחוז גזם מכלל אשפה
1	2020	69,745	7,144	10.2%
2	2021	65,002	3,400	5.2%
3	2022	66,052	1,450	2.1%

נמצא כי אחוז מחזור הגזם בעיר נמצא במגמת ירידה 2020-2022, כשבשנת 2020 מחזור הגזם עמד על 10.2% מכלל האשפה ובשנת 2022 הוא עמד על 2.1% מכלל האשפה.

מומלץ לוודא שאחוז הגזם הנקי מצויין בשיעורו הנכון. על העירייה לבחון דרכים להצגת הנתונים הנכונים אם באמצעות שינויי חוזי או בדרכים אחרות.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

אין ירידה בכמות הגזם המפונה מהעיר. הבעיה נובעת משלב הקליטה בתחנת המיון ומעיוות הליך הקליטה.

8. תקציב

תקציב הוא כלי ניהולי, שמטרתו תרגום תוכנית העבודה למונחים כספיים ותכנון מראש של הוצאות והכנסות הארגון בחלוקה לנושאים/תחומים. לרוב מתבצע תכנון תקציבי לתקופה של שנה, המקבילה לשנת מס (תקציב שנתי), אך לעיתים מתבצע תכנון תקציבי למשך חייו של פרויקט, או לתקופה ארוכה או קצרה יותר (תקציב רב שנתי, תקציב רבעוני, תקציב חודשי וכו').

במהלך עריכת טיוטת הדוח, הביקורת לא קיבלה את תקציב המחלקה לשנים המבוקרות (2020-2022). הביקורת שלפה את תקציב עיריית כפר סבא מאתר האינטרנט של העירייה ובחנה את סעיפי התקציב הרלוונטיים לאגף. עם זאת, נתונים אלו כוללים ביצוע בפועל עד לשנת 2021 בלבד.

יצוין כי תקציב האגף כולל "סעיפי סל" שבתוכם נכללים סוגי הוצאות שונים שלא באים לידי ביטוי ולא ניתן להפריד את הוצאות המחזור הנכללות בסעיפים אלו משאר הוצאות.



כך לדוגמא, סעיף 1712200750 עבודות קבלניות הוקצבו בשנת 2023 21.3 מיליון ₪. ככל הנראה תקציב זה כולל סוגים שונים של הוצאות וביניהם ייתכן שגם הוצאות הקשורות למחזור. אך כאמור, ללא פירוט לא ניתן לדעת למה קשורות ההוצאות.

מומלץ לשקול הפרדת סעיפי הסל הגדולים כגון עבודות קבלנים ושכר לסעיפים ייעודיים על פי מטרות ההוצאה.

תגובת מנהלת כספים:

"סעיף הסל" הוחלט ע"י הגזברות. עם זאת בכל שורה בסעיף מפורטת ההכנסה הרשומה לפי: ספק/חודש/מהות. כפי שניתנה דוגמא לסעיף 1712200750 עבודות קבלניות כל שורה בכרמסת רשומה בבירור ספק/חודש/מהות."

התייחסות הביקורת:

נכון, אך התקציב עצמו אינו מוגדר לכל סוג הוצאה ומקשה על תקצוב ומעקב מדוייק.

להלן, הסעיפים הקשורים ישירות למחזור כפי שהוצגו בתקציב העירייה (באלפי ₪) לשנת 2023:

סעיף תקציבי	תיאור הסעיף התקציבי	תקציב 2023	תקציב 2022	ביצוע 2021 (לא מבוקר)
הכנסות				
1212300690	הכנסות מחזור	-	-	31
1213000210	הכנסות אריזות	120	500	846
הוצאות				
1712200752	פינוי קרטונים	540	540	542

מבדיקת הביקורת עולה כי הכנסות העירייה מאריזות ירדו באופן משמעותי. כאמור, בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף חזות העיר עלה כי נתונים אלה קשורים לעובדה שהשתתפות תאגיד ת.מ.י.ר עבור פינוי נייר ירדה באופן משמעותי בעוד שמחיר הפינוי עלה.



לקראת סיום עריכת דוח הביקורת העירייה פרסמה מכרז פומבי 25/2023 לאיסוף ופינוי פסולת קרטון ופסולת נייר. פתיחת המכרז הייתה ב-15/01/2024 ו-2 חברות הגישו הצעות למכרז זה.

הביקורת רואה בחיוב את פרסום המכרז האמור המהווה תיקון ליקוי.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

הכנסות העירייה מאריזות ירדו בשל מדיניות המשרד להגנת הסביבה כאמור בתגובתי לסעיף 7.1 לעיל.

9. דיווח למשרד להגנת הסביבה

סעיף 2. (א), בחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשל"ג-1993 נקבע: "רשות מקומית רשאית, ואם הורה השר לפי סעיף 12 - חייבת, בכפוף להוראות כל דין ובהתאם להוראות תכנית -

(1) להקצות בתחומה, מקומות להקמת מרכזי מיחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מיחזור ומכלים יעודיים;

(2) לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ולפינוי פסולת למיחזור בתחומה, בין כאמור בפסקה (1) ובין בדרך של הסדר אחר."

סעיף 6 לתקנות המיחזור, קובע "ראש הרשות המקומית ידווח לשר, בחודש ינואר של כל שנה או במועד אחר שיקבע השר לאותה רשות מקומית, על כמות הפסולת שלה, לפי טופס 1 שבתוספת."

"כמות הפסולת" מוגדרת בתקנות מחזור "אשפה ופסולת למחזור שרשות מקומית אספה ופינתה במשך שנה מתחומה לאתר לסילוק פסולת למחזור, ושמסקלה נקבע בטונות בכניסה לאתר לסילוק פסולת."

סעיף 3 לתקנות המחזור, קובע את אחוז הפסולת שעל כל רשות מקומית לפנות למחזור. החל משנת 2008 יש למחזר לכל הפחות, 25% מכמות הפסולת העירונית. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 אחוז המחזור בעיריית כפר סבא עמד על 22.1%.



הטבלה שלהלן, מפרטת את דיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה על השנים 2020-2022:

כמות פסולת למחזור

מס'ד	שנה	סך הכל פסולת (טון)	פסולת שהועברה ישירות למחזור (טון)	פסולת שמוחזרה בתחנת מעבר (טון)	כמות פסולת להטמנה (טון)	אחוז מחזור	אחוז הטמנה
1	2020	69,745	5,661	17,679	46,399	33.4%	66.5%
2	2021	65,002	13,751	² -	51,249	21%	79%
3	2022	66,052	3,269	6,056	59,996	9.17%	90.7%

נמצא כי העירייה אינה עומדת ביעד של 25% מחזור מכלל כמות הפסולת השנתית הנאספת בעיר. יתרה מכך, עולה שאחוז המחזור, כפי שדווח למשרד להגנת הסביבה יורד באופן משמעותי בין השנים המבוקרות, כך שבעוד שבשנת 2020 דווח אחוז מחזור בשיעור של 33.4%, בשנת 2022 דווח כי אחוז המחזור עמד על 9.17%.

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לאחוזי המחזור הנמוכים בשנת 2022 ולבדוק האם קיים קשר ישיר להטמנה של פסולת נייר וקרטון.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

הירידה נובעת בעל פועלות המשרד להגנת הסביבה כמפורט בתגובתי לסעיף 7.1 לעיל, דבר שמנע מהעירייה לחלק אריוזות ובכך ירד אחוז המחזור. האגף איתר תחנת מעבר אחרת לחילוק אריוזות שפועלת משנת 2023.

10. מיצוי הכנסות ממחזור

10.1 מיצוי הכנסות מהמשרד להגנת הסביבה

בשנת 2008 החל המשרד להגנת הסביבה בתוכנית סיוע רחבת היקף לשלטון המקומי באמצעות קולות קוראים. כספי התמיכה נועדו לסייע לרשויות המקומיות במימון הפעולות הבאות:

- טיפול בפסולת והקמת תשתיות מחזור;
- רכישת פחים למיין פסולת לזרמים;
- רכישת כלי אצירה לאיסוף פסולת מופרדת במקור;
- פעילויות מקומיות לפרסום והסברה;

² בדיווחי העירייה בסעיף זה לא נרשמו נתונים.

○ ליווי תפעולי של המעבר להפרדת פסולת במקור.

בשנת 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה "קול קורא מס' 6630 לתמיכה ברשויות המקומיות בגין הגדלת כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת לשנים 2016–2020". במסגרת זו ביקש המשרד "לתמרץ רשויות מקומיות להגדיל את כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת בשנים 2016 עד 2020. זאת, על ידי מתן תמיכה כספית לכל גידול בטון שימוחזר או תבוצע בו השבה...קול קורא זה מבוסס על מודל תמרוץ (חמש-שנתי), שהכין המשרד להגנת הסביבה ומטרתו לתמרץ את העלאת שיעור המיחזור וההשבה..."

היקף תקציב הקול הקורא עמד על סכום של עד 380 מיליון ₪ לחמש השנים הנדונות. מדובר בקול קורא, המעניק תשלום עבור ההפרש בכמות הממוחזרת בכל שנה לעומת שנת 2015, בסכום של 316 ₪ לכל טון מההפרש.

התאריך האחרון להגשת הבקשה, לאישור זכאות במסגרת הקול הקורא היה – 30/9/16. לצורך קבלת התמיכה ביחס לשנת 2016, היה צורך להעביר את נתוני 2016 עד לתאריך: 30/6/17.

הביקורת בחנה את הקולות הקוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה בשנים 2016-2022 והאם הוגשו בקשות לתמיכה על ידי העירייה.

להלן, טבלה המציגה קולות קוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה בשנים 2016-2022, מספרם, תיאור הקול קורא, האם הוגשה בקשה לתמיכה על ידי העירייה ומה גובה התקציב שאושר לעירייה:

מס"ד	מספר קול קורא	תיאור קול קורא	שנה	הגשת בקשה על ידי העירייה	תקציב שאושר לעירייה
1	10307	פעילויות לקידום חינוך בנושא סביבה במערכת החינוך ובקהילה	-	+	נכון למועד הגשת טיוטת הדוח לא התקבל מענה
2	6630	לתמיכה ברשויות מקומיות בגין הגדלת כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת לשנים 2016-2021	עד 30/6 עבר שנה קודמת	+	נכון למועד הגשת טיוטת הדוח לא התקבל מענה



מס"ד	מספר קול קורא	תיאור קול קורא	שנה	הגשת בקשה על ידי העירייה	תקציב שאושר לעירייה
3	13311	הקמה ושדרוג מרכזי מחזור ברשויות המקומיות	30/09/2021	+	טרם התקבל מענה מהמשרד להגנת הסביבה.
4	16118/2023	עלויות לקידום חינוך בנושא משבר האקלים במערכת החינוך ובקהילה	9/2023 עד 8/2025	+	נכון למועד הגשת טיוטת הדוח לא התקבל מענה

מבדיקת הביקורת עולה, כי מתוך 4 קולות קוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה, בשנים 2016 - 2022, העירייה הגישה בקשה לתמיכה בכל אחת מהבקשות. מבדיקה שערכה הביקורת ברשויות מקומיות נוספות בחודש ספטמבר 2023 עלה, כי התקציב בגין קול קורא שמספרו 13311 טרם התקבל על ידי המשרד להגנת הסביבה ברשויות.

הביקורת ממליצה שהעירייה תמשיך ותפעל כדי לקבל תקציבים בפניות למימוש קולות קוראים ממשרדי ממשלה תוך וידוא קבלתם.

10.2 התקשרות עם תאגיד ת.מ.י.³

החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א - 2011 (להלן: "חוק האריזות") נועד לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות. אריזה מוגדרת בחוק כ-"חפץ וכל חומר שהוא המשמש או שנועד לשמש עטיפה או כלי קיבול למוצר או המשמש או שנועד לשמש לנשיאת מוצר, להצגתו או להגנה עליו...".

³ הגוף המוכר היחיד בארץ לעניין חוק האריזות הינו 'תאגיד ת.מ.י.' שהוא תאגיד מחזור יצרן/יבואן בישראל בע"מ-מיסודה של התאחדות התעשיינים בישראל. תאגיד זה הוקם על מנת לאפשר ליצרן/יבואן של מוצרים ארוזים ואריזות שירות לקיים את כל חובותיהם על פי חוק האריזות. תאגיד זה הינה חברה לתועלת הציבור (חל"צ) אשר פועלת ללא מטרת רווח.

היצרנים מחויבים ליעדי מחזור שונים לפי סוג החומר ממנו עשויות האריזות, דוגמת: זכוכית, נייר, קרטון, מתכת, פלסטיק ועץ. לשם כך, עליהם להתקשר עם גוף מוכר לעניין יישום החוק, לממן את העלויות.

רשויות מקומיות מוגדרות בחוק האריזות כ-"אחראי לפינוי פסולת", ועליהן לקבוע הסדר להפרדה, איסוף ופינוי פסולת אריזות שנוצרה בתחומיהן; לבצע הפרדה, איסוף ופינוי בהתאם להסדר, להתקשר עם הגוף המוכר לצורך כך, ולהעביר את פסולת האריזות שנאספה בתחומיהן לגוף המוכר עמו התקשרו.

בנוסף, התקשרה העירייה עם חברת ק.מ.מ. (ראו פרק 10.3) לאיסוף פסולת נייר וקרטון.

הוצאות העירייה והכנסותיה בגין כלל פסולת האריזות מתוארת בתרשים הבא:



הביקורת קיבלה לעיונה נספח שינויים להסכם לביצוע הוראות חוק האריזות עם תאגיד ת.מ.י.ר. שנחתם ביום 06.07.2017.

סעיף 3.1.3 להסכם מתייחס לתדירות הפינוי של פסולת האריזות המופרדות בהסדרי הפרדה במקור.

סעיפים 3.1.4 ו-3.1.5 להסכם מתייחסים לתדירות פינוי פחים כתומים, אשר לא תפחת מפינוי של 'אחת לשלושה שבועות'.

ההסכם קובע כי ת.מ.י.ר. יפרסו פחים כתומים בתיאום עם העירייה והינה רשאית, במהלך תקופה של 12 חודשים ממועד פריסת הפחים הכתומים, להקטין את תדירות הפינוי, בהתאם לנוסחה קבועה מראש ובהודעה של 60 ימים לפני כניסת החלטתם לתוקף.

- בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת אגף קיימות ומבירורים נוספים עם מנהל אגף חזות העיר, עולה, כי העירייה אינה עושה שימוש בפחים כתומים. מדיניות העיר היא להפריד לפח חום (אורגני) ופח ירוק. זאת בנוסף למחזור בגדים, נייר וקרטון וכו'.
- לביקורת הוסברו הסיבות העומדות מאחורי החלטה זו:
1. הפרדה לפח חום ופח ירוק, מאפשרת להפריד באתר הפרדה את האריזות ולמחזר אותן.
 2. בנוסף קיימים "כלובים" לזריקת בקבוקי פלסטיק למחזור.
 3. לכאורה, תאגיד ת.מ.י.ר מפנה את הפלסטיק בחינם, אך יש לעיתים קנסות/חיוב בעלויות – באם הפח מכיל אחוז גבוה מידי של אשפה ולא אריזות. בנוסף, הם מפנים לפי לוח הזמנים שלהם ואם העירייה צריכה עוד פינויים – גם פה יש לשלם. עלות זו היא חלק מהשיקול לא למחזר באמצעותם.
 4. העירייה מציבה פחים ייעודיים למוצרי פלסטיק בעיר. בנוסף מוצבות ברחבי העיר מיחזוריות של בקבוקי משקה גדולים, אשר מפונות על ידי תאגיד ת.מ.י.ר.
 5. ריבוי "זרמים" מקשה על התושבים למחזר.

נמצא כי הנספח להסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר מחודש יולי 2017 היה בתוקף עד לחודש יולי 2022. המשמעות היא שנכון למועד הביקורת הסכם ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר לא בתוקף.

עוד עולה כי ההחלטה לא להציב פחים כתומים אינה עומדת בקנה אחד עם חוזה ההתקשרות עם תאגיד ת.מ.י.ר, שכן נקבע בו, כי התאגיד יפרוס פחים כתומים בעיר ויפנה אותם בלוחות זמנים שנקבעו בחוזה ההתקשרות ובנספח שנערך בשנת 2017.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

תאגיד ת.מ.י.ר הינו מונופול.
 הסכם ההתקשרות משנת 2012 כולל את הפחים הכתומים.
 בכפר סבא קיים הסדר שונה מאז 2012 בו העירייה מבצעת הפרדה במקור.
 מאחר ובכפר סבא יש הפרדה במקור ובעצה אחת עם נציגי השלטון המקומי הוחלט לא לחתום על הנספח החדש עקב התנגדותן של רשויות רבות לחלקים בהסכם.
 לאחר בדיקה ודין ודברים עם התאגיד נחתם על ידי שני הצדדים נספח חדש בתוקף עד ל-30/11/2026 אשר מוציא את כל הסעיפים של הפח הכתום מחוץ לנספח.



10.3 מיצוי הכנסות עבור פסולת נייר וקרטון

10.3.1 כללי

ביום 07/08/2017 התקשרה העירייה בהסכם עם חברת 'ק.מ.מ. מפעלי מחזור בע"מ'. תוקף ההסכם היה עד ליום 31/07/2020 וכלל את הזכות להאריך את ההסכם לשנתיים נוספות, כלומר עד לחודש אוגוסט 2022.

במהלך שנת 2023 נחתם הסכם התקשרות נוסף ובו צויין "ותקופת ההארכה בהתאם לנספח 2 הסתיימה והעירייה פרסמה מכרז פומבי חדש... וטרם הסתיים הליך בחירת זוכה במכרז חדש, הסכימו הצדדים להאריך את תוקף החוזה המקורי עד ליום 31.07.2023, או עד למועד בחירת זוכה חדש במכרז, לפי המוקדם מביניהם."

בהסכם זה נקבע, כי העירייה תשלם ל-ק.מ.מ. סך של 185 ₪ + מע"מ לכל טון נייר שפונה למחזור.

תנאי התשלום נקבעו לפי שוטף + 45 לאחר אישור החשבונית בגזברות.

בנוסף, קרטוניות מפונות על ידי תאגיד ת.מ.י.ר. על פי מיפוי של ת.מ.י.ר., עלה כי בכפר סבא יבוצעו 750 פינויים לחודש של קרטוניות והתשלום לקבלן יועבר, רק אם הפינוי בוצע עבור לפחות, 75% מכמות כלי האצירה. בעיר קיימים 90 כלי אצירה לפינוי קרטונים.

ביום 23/11/2023 פורסם באתר האינטרנט של העירייה מכרז מס' 25/2023 בנושא 'איסוף ופינוי פסולת קרטון ופסולת נייר'. תאריך אחרון להגשה נקבע ליום 14 ינואר 2024.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל האגף, עלה, כי מחיר פינוי כלי אצירה בתחום הנייר נמצא בעלייה מתמדת. הדבר נובע מירידה במחירי הנייר, שגורמת לחוסר כדאיות למחזור. עקב כך, העירייה האריכה את המכרז הקודם ככל שיכלה. עם פרסום המכרז החדש, נקבע על ידי העירייה מחיר פינוי מקסימאלי של 60 ₪. מחיר זה ככל הנראה נמוך ממחיר השוק ולכן הקבלנים לא היו מוכנים לגשת למכרז. הקבלנים דורשים כי המחיר ייקבע על 80 ₪ לכל קרטונית. העירייה גם בחנה את האפשרות לעבוד לפי טון, אך הקבלנים דורשים עבור פינוי של טון סך של כ-1,000 ₪, בעוד שהיום משלמת העירייה 185 ₪ לטון.

גזבר העירייה הגדיר במכרז זה מחיר מקסימלי לטון סך של 245 ₪, לפני הנחת קבלן. עקב כך, למכרז לא ניגשו מציעים.

כאמור, חברת ק.מ.מ. היא שנתנה בעבר שירות לעירייה. כל עוד אין זוכה במכרז החדש, העירייה מאריכה את החוזה הקיים. עם זאת, בתחילת חודש יוני 2022 הודיע הבעלים והמנכ"ל של חברת ק.מ.מ. למנכ"ל העירייה, כי לאור עליית המחירים, הם נאלצים להפסיק לתת שירותים לעירייה.



מס"ד	שנה	תשלום העירייה לק.מ.מ. ב-ש פינני נייר וקרטון	החזר מתאגיד ת.מ.י.ר ב-ש	הפרש ב-ש
2	2021	730,626	794,971	64,345
3	2022	704,295	496,791	(204,504)
4	סה"כ	2,279,465	2,514,296	234,831

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי בשנים 2020-2021, ההחזר לו הייתה זכאית העירייה מתאגיד ת.מ.י.ר בגין פינני נייר וקרטון, היה גבוה מההוצאה עבור פינני נייר וקרטון ובשנת 2022 ההוצאה הייתה גבוהה מההכנסה. כאמור, הדבר נובע מגידול בעלויות הפינני על ידי הקבלן כאמור, כתוצאה מירידת מחיר הנייר בעולם ומהחזר נמוך מתאגיד ת.מ.י.ר.

תגובת מנהל אגף חזות העיר:

לאור שינויים גלובליים כגון: ירידת ערך הנייר ועליית מחיר הדלק יוצא שעלויות התפעול של הקבלן עלו אל מול ירידה בהכנסות של מחזור הנייר שהביאו לעלייה בהוצאות העירייה.

10.4 מיצוי הכנסות טקסטיל

סקר הפסולת שערך המשרד להגנת הסביבה בשנת 2012, מצא כי אחוז הבגדים הישנים שמושלכים לפסולת עומד על כ-3% (ההתייחסות בסקר הייתה לעיר קטנה והדוגמה שניתנה בסקר הייתה עיריית חדרה). בתהליך ייצור בגדים נעשה שימוש, בין היתר, בצריכת מים גדולה, כך שמחזור בגדים ידיותי לסביבה, אף יכול להוות גורם לחיסכון במים.

בחודש ינואר 2023 התקשרה העירייה עם חברת רוזניר ת"א בע"מ (להלן: "רוזניר") בהסכם הארכה ל-"הצבה, ריקון ותחזוקה של מתקנים לאיסוף טקסטיל".

הסכם זה בתוקף עד ליום 28.02.2024.

בגין פינני של כלי האצירה של טקסטיל ישלם הקבלן לעירייה סך של 4,220 ₪ לחודש.

הביקורת קיבלה לעיונה כרטיס הנהלת חשבונות שמספרו 510107000 על שם 'רוזניר תל אביב בע"מ' לשנים 2020-2023.

נמצא כי בשנים 2020-2022 שילמה חברת רוזניר לעירייה סך של 50,640 ₪ בגין כל שנה.

לביקורת אין הערות.



11. טיפול בפניות המוקד העירוני

המוקד העירוני מקבל ומעביר לטיפול פניות בתחומי השירות השונים הניתנים על ידי העירייה. בעירייה בה מתקבלות פניות רבות של תושבים למוקד, הדבר עשוי להצביע על אמון התושבים בכך שהעירייה תטפל בפניותיהם, ומצד שני עשוי להצביע על בעיות בשירות הניתן לתושב בתחום מסויים.

מקובל שהטיפול בפניות התושבים, אשר התקבלו במוקד העירוני, יתבצעו בהתאם ללוחות זמנים, אשר מוגדרים מראש בעבור כל סוג תלונה, כלומר, לפי זמן תקן.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה בנושא "התקשוריות של הרשויות המקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת" משנת 2015 המליץ המבקר, בין היתר "לפעול להסדרת הפעילות של המוקד העירוני ולקביעת נוהל פנימי בנושא ולפרסמו בציבור, נוהל זה יגדיר גם אמות מידה. על העירייה לעמוד באמות המידה...". בפרק זה ביקשה הביקורת לבחון את פניות הציבור למוקד העירוני בנושא מחזור ואת אופן טיפול העירייה בפניות אלו.

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ קריאות מוקד לחודשים מאי-יוני 2023 בנושא פינוי אשפה ומחזור. הקובץ מפרט, בין היתר, את הנושאים הבאים: מספר פנייה, נושא הפנייה, סטטוס הפנייה, שם הפונה, תאריך פתיחת פנייה ושעה, תאריך סגירת פנייה בפועל ותאריך יעד לסגירה. הקובץ כולל 4,387 פניות מוקד בנושא פינוי אשפה ומחזור לחודשים מאי-יוני 2023. הביקורת שלפה קריאות מוקד בנושא מחזור, המפורטות בטבלה שלהלן:

נושא הפנייה	מספר פניות בתקופה המבוקרת
בקשה להצבה/הזזה-מתקני מחזור	47
פינוי אשפה אורגנית/רטובה - פח חום	345
פינוי גזם/גרוטאות/רהיטים/מוצרי חשמל	970
פינוי ותחזוקת מתקני מחזור	244
פינוי עיתונים - פח כחול	520
סה"כ	2,126



ממצאים

1. מניתוח קובץ פניות המוקד עולה, כי קיימות 5 פניות אשר לא מוגדר עבורן תאריך יעד לסגירה, כלומר לא נקבע זמן תקן.

להלן, הפניות:

מספר פניה	סטטוס פניה	תיאור הפניה	תאריך פתיחה
1035009	סגורה וטופלה ע"י המחלקה	יש מתקן למחזור בגדים, ובטעות זרק שקית לא נכונה, בגדים שכן צריך	01/05/2023
1051564	הטיפול הסתיים	בגפן 12 נא לקחת את הפחים החומים שאף אחד לא יודע איך משתמשים בהם וכולם זורקים בהם סתם זבל	22/05/2023
1067178	סגורה וטופלה ע"י המחלקה	לא פינו את הפח הכחול	12/06/2023
1079008	סגורה וטופלה ע"י המחלקה	נקודת המחזור צמודה מאוד לשביל האופניים ובעצם מבטלת את שביל הולכי הרגל מה שמאלץ אותם לעלות של שביל האופניים ולהסתכן בפגיעה.	27/06/2023
ב-996776	תהליך הסתיים	התושבת פנתה שוב, טוענת כי הפניה *** נסגרה ללא התקשרות טלפונית מולה. לפתוח את הפניה מחדש כי רוצה מתקשת להיפגש עם האחראי על מתקני המחזור בעיר. מבקשת שמנהל יצור עימה קשר. ולבדוק לתיאום סיור במקום	10/05/2023

יודגש כי כלל הפניות מוגדרות במערכת כמטופלות וכסגורות.

2. הביקורת בדקה האם היו פניות מוקד בהן זמן הטיפול בפועל היה גבוה מזמן התקן שהוגדר. אותרו 30 תלונות בהן זמן הטיפול חרג מהתקן.

להלן, מספר דוגמאות:

מספר פניה	תאריך פתיחה	תאריך סגירה	שעת סגירה	תאריך יעד לסגירה	שעת סגירה	פער בימים
1034205	01/05/20	10/05/2023	13:36	08/05/2023	14:30	2
1034472	01/05/20	11/05/2023	12:00	08/05/2023	09:12	3
1034894	01/05/20	10/05/2023	16:43	09/05/2023	07:00	1.5
1034913	01/05/20	16/05/2023	13:17	09/05/2023	07:00	7
1035878	02/05/20	11/05/2023	10:13	09/05/2023	13:41	2
1035944	02/05/20	14/05/2023	11:54	09/05/2023	14:30	5
1036511	03/05/20	14/05/2023	10:39	10/05/2023	10:47	4
1037296	04/05/20	14/05/2023	10:37	11/05/2023	09:34	3

מספר פניה	תאריך פתיחה	תאריך סגירה	שעת סגירה	תאריך יעד לסגירה	שעת סגירה	פער בימים
1037528	04/05/20	14/05/2023	10:36	11/05/2023	11:54	3
1037619	04/05/20	14/05/2023	10:34	11/05/2023	13:05	3
1050439	21/05/20	05/06/2023	07:36	30/05/2023	12:27	6

הביקורת מציינת לחיוב, כי כל הפניות שנרשמו בחודשים מאי-יוני 2023 טופלו ונסגרו במערכת. יחד עם זאת, קיימות 30 פניות שזמן הטיפול בהן היה גבוה מתאריך היעד שהוגדר באמנת השירות.

מומלץ להקפיד על סגירת פניות מוקד בנושא מחזור ובכלל, על פי התקן שנקבע באמנת השירות של העירייה. במידה ויש נושאים, בהם זמן התקן לטיפול אינו ריאלי, יש לבחון הגדרת זמן תקן שונה לטיפול או הגדרה נוספת של טיפול מתמשך.

תגובת מנהלת יחידת השירות (מוקד עירוני):

- 5 הקריאות שלא הוגדר להן זמן תקן, 4 מתוכן (1035009, 1051564, 1067178, 10996776) מדובר בטעויות אנוש (של נציגי השירות) כאשר בעת פתיחת הקריאה לא סווג נושא המשנה. (זמן התקן הוא נגזרת של נושא המשנה). כעת הגדרנו את "נושא המשנה" כנושא חובה ומענה נציגי השירות לא יוכל לפתוח קריאה ללא סיווג נושא משנה במערכת. קריאה נוספת 1079008 מדובר בתקלה טכנית נקודתית במערכת ה-CRM שלא הסתנכרנה עם זמן התקן.
- קריאות חורגות – יחידת השירות מודדת על בסיס שבועי, חודשי ושנתי את החריגות בטיפול בקריאות, שנת 2023 הסתיימה עם 96.5% קריאות שנסגרות בזמן התקן (היעד העירוני הינו 95%).

אנו שירותית מאמינים שנכון יותר לחרוג ב-5% מהקריאות מאשר לסגור אותן בצורה שאינה איכותית (לא מטופלת כראוי או שאינה מטופלת כלל), וזאת ע"מ להציג נתונים טובים ולא לחרוג, אנו מקיימים על בסיס יומיומי דיאלוג עם המחלקות המטפלות בין איכות הטיפול למשך הטיפול.

הנתון המוצג הינו 30 קריאות חורגות מתוך 2,216 המהווים בקירוב 1% מהקריאות.

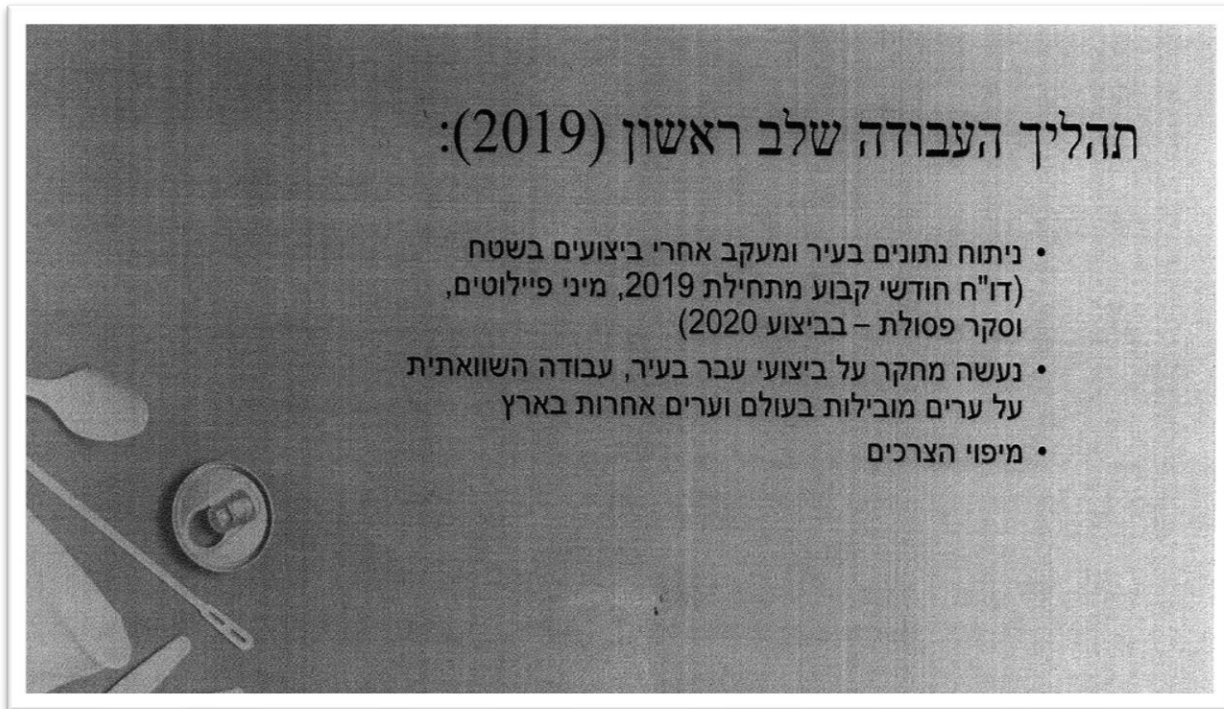
אנו נמשיך לעקוב ולבצע בקרות שירות שוטפות על המחלקות והמטפלים בקריאות ע"מ ללמוד ולהשתפר בזמן הטיפול בקריאות תוך כדי שימור איכות הטיפול בקריאות.



12. נספחים

הנספחים להלן, הינם קובץ של 3 תמונות המפרטות את תוכנית העבודה של האגף לשנים 2019 עד 2021.

נספח א' – השלב הראשון



נספח א'-השלב הראשון מתאר את השלב הראשון, שיבוצע בשנת 2019, ובו ינתחו את ניתוחי פסולת המחזור בעיר, יערכו השוואה בערים מובילות בעולם ובארץ וייערך מיפוי צרכים.



נספח א' – השלב השני

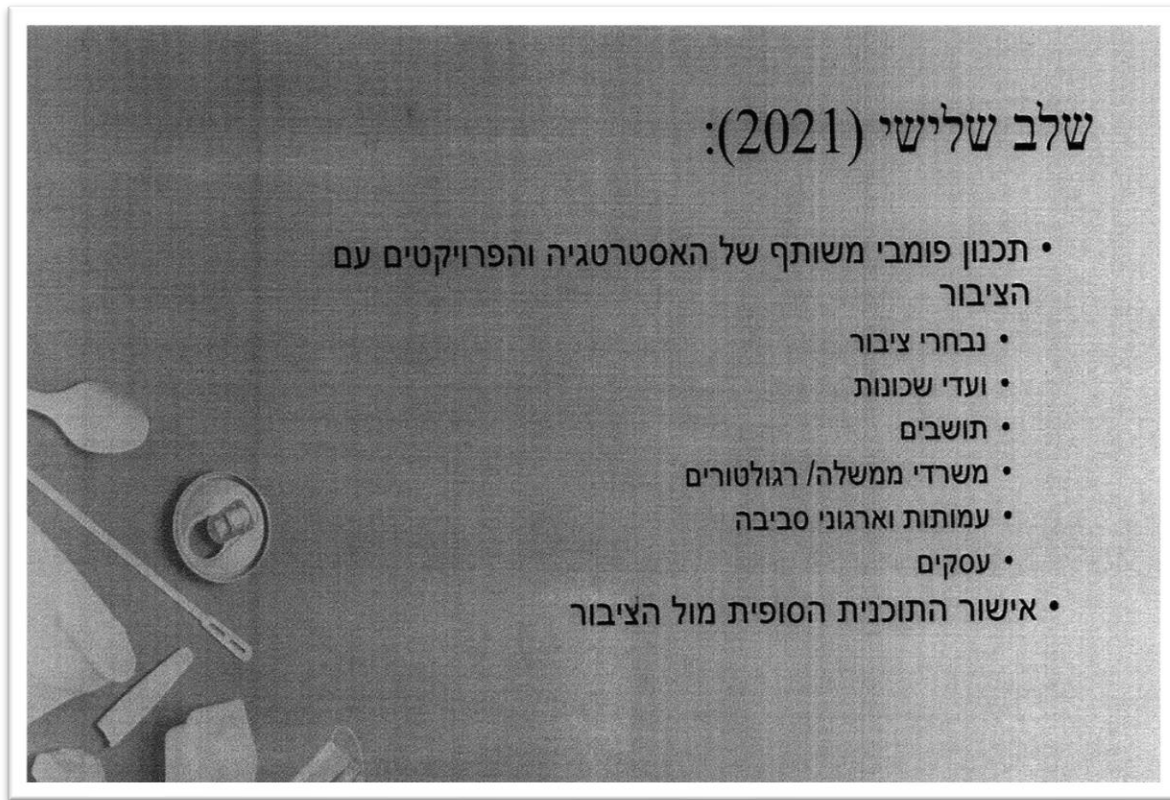
שלב שני (2020):

- פילוח לפי זרמי פסולת והיקף השפעה
- בניית פתרונות מותאמים- כמענה לצרכי התושבים, לשם שיפור השירות ולהזדמנויות שאותרו.
- תכנון מבוסס תפיסה מתקדמת של תחום הפסולת בעיר, מייצרת חיסכון שמושקע בשירות לתושבים.
- כל הפרויקטים נבנו על בסיס תקציב קיים ולא דורשים תוספת עלויות מצד העירייה – מתבסס על חיסכון בעלויות הפסולת
- התייעצויות עם אנשי מקצוע מובילים בארץ ובעולם ומשרדי ממשלה

נספח א'-השלב השני מתאר מה יבוצע בשנת 2020, ובו ייערך פילוח לפי זרמי פסולת והשפעתם העירונית וייערכו עם פתרונות המותאמים לשם שיפור השירות לתושב, תוך חיסכון לעירייה. שלב זה אינו דורש תקציבים תוספתיים ומתבסס על חיסכון בעלויות הפסולת.



נספח א' - השלב השלישי



נספח א'-השלב השלישי מתאר מה יבוצע בשנת 2021, ובו ייערך תכנון עם נבחרי ציבור, ועדי שכונות, עמותות הקשורות לנושאי אשפה ומחזור, משרדי ממשלה ובעלי עסקים. אישור תוכנית העבודה יאושר סופית בשיתוף הציבור.

כ"ז אייר, תשפ"ד
4 יוני, 2024

התייחסות לדוח מבקר העירייה לשנת 2023

דוח ביקורת בנושא היבטים בניהול הכספי בבתי ספר:

1. מקבלים את ממצאי הביקורת.
2. מיניתי את מנכ"ל העירייה לראש צוות תיקון הליקויים לטיפול, מעקב ודיווח כנדרש.
3. חלק מההמלצות אינן רלוונטיות מאז המעבר למערכת הגפן.
4. בוצע רענון לכל בתי הספר בתחום הכספי כולל: התקשרות עם ספקים וקבלת הצעות מחיר, התנהלות בנושא קופה קטנה וגביית חובות הורים.
5. נעשתה פנייה לבנקים לנושא הפחתת עמלות.
6. נעשים מאמצים לאפשר שימוש במתקני בית הספר על ידי גורמי חוץ על מנת להגדיל הכנסות.

דוח ביקורת בנושא שיפוצים במוסדות חינוך:

1. מקבלים את ממצאי הביקורת.
2. מיניתי את מנכ"ל העירייה לראש צוות תיקון הליקויים לטיפול, מעקב ודיווח כנדרש.
3. מנגנון ממוחשב לניהול בינוי ושיפוצים – בשלב זה, הוחלט לא לרכוש תוכנה ייעודית לניהול משימות ופרויקטים. ייבחן מאוחר יותר.
4. מערכת לתכלול אסטרטגי דמוגרפי – אנו בעיצומו של תהליך מול אגף החינוך ומנהל הנדסה לנושא תכנון אסטרטגי בנושא.
5. בטיחות במהלך עבודות השיפוצים היא ערך עליון. כל מקרה של אי עמידה בהנחיות הבטיחות מטופל מיידית ובחומרה.
6. מבדקי בטיחות – יושם דגש על עדכון במערכת HITO.

דוח ביקורת בנושא שכר ומשאבי אנוש:

1. מקבלים את ממצאי הביקורת.
2. מיניתי את מנכ"ל העירייה לראש צוות תיקון הליקויים לטיפול, מעקב ודיווח כנדרש.



II

3. במהלך התקופה מאז הביקורת החלו בהכנה ועדכון של נהלים. יימשך עד להכנת כל הנהלים הנדרשים.
4. בוצע פרויקט של הפיכת תיקי העובדים לתיקים דיגיטליים.
5. נוכחות – נשלחו הנחיות לנושא דיווח נוכחות לכל העובדים. כל עובד חדש / מנהל חדש מקבל הדרכה על תפעול מערכת הנוכחות.
6. נעשה פיתוח חדש עבור דיווח על נסיעה במסגרת העבודה. הדיווח נעשה באופן מקוון.
7. הוכן נוהל חדש בנושא מתן מפרעות.

דוח ביקורת בנושא מחזור:

1. מקבלים את ממצאי הביקורת.
2. מיניתי את מנכ"ל העירייה לראש צוות תיקון הליקויים לטיפול, מעקב ודיווח כנדרש.
3. נמצאים בתהליך עבודה לכתיבת נהלים.
4. מרכזי מחזור – מתבצע מיפוי מדויק של מתחמי המחזור ונעשית עבודת מטה למיסוד מתחמי מחזור שכונתיים עם כל הזרמים.
5. החל תהליך של הכנסת זרם כתום (מחזור אריזות).
6. קריאות מוקד – נעשים תהליכים לשיפור וייעול איכות השירות באמצעות הדרכות לצוותים המקצועיים.

בברכה,
רפי סער
ראש העיר



רשימת נושאים שנבדקו על ידי הביקורת

להלן, רשימה מפורטת של הנושאים שנבדקו על ידי הביקורת משנת 1994:

מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	סימון תמרור ד-16 (מעטפה)	אחזקה ותפעול
18	1994/5	מקלטים ציבוריים- צריכת חשמל	
19	1995/6	מסירת עבודות לקבלן חשמל	
22	1998/9	מצאי מזגני העירייה	
22	1998/9	אחזקת רמזורי העיר	
32	2008	מח' תחזוקת מבנים- התקשרות עם ספקים	
32	2008	טיפול בתמרורים	
37	2013	מחלקת חשמל	
38	2014	מחלקת עבודות ציבוריות	אחזקה ותפעול
46	2022	תאורת רחוב	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	נפילת עצים בעיר	איכות הסביבה וחזות העיר
18	1994/5	רישוי עסקים	
19	1995/6	רישוי עסקים	
19	1995/6	שבילים ופסים ירוקים	
20	1996/7	ניקיון העיר	
21	1997/8	רכבי העירייה	
21	1997/8	בחירת מנהל למחלקה לניקיון העיר	
22	1998/9	גביית כספים מתושבים שלא בדרך המקובלת	
22	1998/9	פינוי אשפה בעיר	
24	2000/01	מחלקת תרבות הדיור, פרסום ושילוט		איכות הסביבה וחזות העיר
24	2000/01	הניהול הכספי במחלקה הווטרינרית	
26	2002	רישוי עסקים	
27	2003	התקשרות קבלנית לניקיון העיר	
31	2007	שילוט בכפר סבא	
32	2008	טיפול העירייה בהשלכת פסולת בניין	
33	2009	פיקוח ובקרה על עבודת קבלני הניקיון	
33	2009	רישוי עסקים	
34	2010	המחלקה לגנים ונוף	
35	2011	מחלקת שילוט עירוני ומודעות	איכות הסביבה וחזות העיר



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
36	2012	פיקוח ובקרה על פינוי אשפה ושינועה לתחנת מעבר	איכות הסביבה וחזות העיר
40	2016	איכות הסביבה	
41	2017	רישוי עסקים	
42	2018	מחלקת רכב	
43	2019	תחזוקת גנים ונוף	
44	2020	התקשרות והפעלת קבלן לניקיון וטיאוט העיר	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	אגוד ערים "השרון" לשירותי כבאות והצלה	ביטחון בטיחות ושירותי חירום
20	1996/7	מחלקת הביטחון	
24	2000/1	מקלטים ציבוריים	
24	2000/1	בטיחות במוסדות חינוך	
27	2003	מערך המל"ח (משק לשעת חירום)	
30	2006	איגוד ערים השרון לשירותי כיבוי והצלה	
30	2006	אבטחה ומיגון של מוסדות חינוך	
36	2012	מדור מניעת דליקות	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
22	1998/9	גביית קנסות חנייה	הכנסות העירייה גבייה וארנונה
22	1998/9	מערך הגבייה	
23	1999/00	גביית אגרות חינוך	
25	2001	הנחות מארנונה למפעלי תעשייה	
26	2002	פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור	
29	2005	רישום תקבולים ומתן הנחות בארנונה	
30	2006	חיובים וזיכויים בהיטלי פיתוח והשבחה	
30	2006	גביית חובות באמצעות אכיפה משפטית	
30	2007	חיובים בגין שימושים חורגים	
33	2009	מחיקת חובות	
37	2013	גביית חובות בגין "עבירות קנס"	
43	2019	אישורים לטאבו	
46	2022	מערך גביית היטלי בנייה	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
21	1997/8	פרסום פרוייקטים של החברה הכלכלית	חברות עירוניות
23	1999/00	החברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ	
23	1999/00	חברת "ספיר"	
27	2003	פרויקט רופין/תל חי העברת כספים	
27	2003	פרוייקט מעונות הגיל-פיקדונות הדיירים	
34	2010	החברה הכלכלית לפיתוח כפר סבא	
38	2014	פרוייקט שיפוץ היכל התרבות	
43	2019	הזנת גני ילדים – החברה הכלכלית	
43	2019	הפעלת חוגים ומעונות – החברה לתרבות הפנאי	
46	2022	מכרז 7/2020 - חברה כלכלית לפיתוח כפר סבא בע"מ – קירו' גגות כהכנה למערכת PV	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	בית הספר היסודי "ארן"	חינוך
19	1995/6	חטיבת הביניים ע"ש יגאל אלון	
20	1996/7	מדור גני ילדים	
24	2000/01	דוחות כספיים של בתי ספר לשנת תש"ס	
26	2002	עלויות נלוות בתקציב החינוך	
27	2003	הסעות תלמידים למוסדות חינוך	
28	2004	שירותי עירייה למוסדות חינוך	
33	2009	הסעות תלמידים למוסדות חינוך	
35	2011	ביקור סדיר	
35	2011	חינוך מיוחד	
35	2011	שירות פסיכולוגי	
35	2011	הפעלת מזנונים בחט"ב ובתיכונים	
36	2012	בטיחות מוסדות חינוך	
38	2014	רישום למוסדות חינוך (גני ילדים וכיתות א')	
41	2017	ניקיון בתי ספר	
42	2018	בדיקת ההתנהלות הכספית של בתי ספר בעיר	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	תשורות לתלמידים בברכת ראש העיר לקראת תחילת שנת הלימודים	כללי
18	1994/5	יישום החלטות מועצה	
20	1996/7	חלוקת מינויים לכדורגל	
20	1996/7	ארכיונים בעירייה	
21	1997/8	שימוש במסמכי העירייה כמכשיר לפעולה נגדה	
21	1997/8	פרסום הספר "כפר סבא אבני דרך אל שנות אלפיים"	
21	1997/8	המוקד העירוני	
25	2001	דוברת העירייה	
27	2003	יישום חוקים: יועצת לענייני מעמד האישה וחוק למניעת הטרדה מינית	
31	2007	היערכות העירייה לרעידות אדמה	
31	2007	בית משפט לעניינים מקומיים	
32	2008	תרומות	
32	2008	יישום החלטות מועצה	
38	2014	פרסומי העירייה	
39	2015	טיפול העירייה/הרשויות בצוברי גז	
39	2015	גנרטורים	
43	2019	מעקב אחר תיקון ליקויים – גנרטורים	
39	2015	שרות לקוחות	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
40	2016	פיקוח על הבנייה והממשק עם התביעה העירונית	המשך כללי
45	2021	מערך צריכת מים	
45	2021	טיפול העירייה בחוזרי מנכ"ל, חוקי עזר ונהלי עבודה	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	שיחות טלפון לחו"ל מלשכת הרבנות	מועצה דתית
18	1994/5	נושאים קשורים למועצה הדתית	
19	1995/6	המועצה הדתית (ריכוז דוחות ביניים)	
19	1995/6	מינוי המועצה הדתית בכפר סבא	
19	1995/6	מינוי גזבר למועצה הדתית	
20	1996/7	השתתפות הציבור בדיונים לבחירת רבני שכונות	
20	1996/7	העסקת רב שכונה כמנהל מחלקה	
20	1996/7	מ"מ ליו"ר המועצה הדתית	
23	1999/00	המועצה הדתית	
24	2000/01	המועצה הדתית	
29	2005	המועצה הדתית	
36	2012	מועצה דתית	
44	2020	תפעול מקוואות בתקופת התפרצות נגיף הקורונה	
46	2022	רישום נישואין	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
20	1996/7	ועדות העירייה	מועצת הרשות וועדותיה
21	1997/8	תיקון פרוטוקול ישיבת מועצת עירייה	
22	1998/9	נושאים שהועלו בוועדת תנועה	
22	1998/9	דרכי תעמולת הבחירות	
23	1999/00	פניית ראש העיר עקב דרישה לתיקון פרוטוקול ישיבת מועצה	
23	1999/00	מועד קבלת השכר ע"י סגני ראש העירייה	
23	1999/00	הרכב ועדות הרשות של מועצת העירייה	
23	1999/00	נציג לסיעת כפר סבא שלנו בוועדת הנחות	
25	2001	תפקוד ועדות העירייה	
28	2004	נוכחות חברי מועצה	
29	2005	נוכחות חברי מועצה	
30	2006	נוכחות חברי מועצה	
31	2007	נוכחות חברי מועצה	
33	2009	נוכחות חברי מועצה	
35	2011	נוכחות חברי מועצה	
36	2012	נוכחות חברי מועצה	
37	2013	נוכחות חברי מועצה	
38	2014	נוכחות חברי מועצה	
39	2015	נוכחות חברי מועצה	
40	2016	נוכחות חברי מועצה	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
41	2017	נוכחות חברי מועצה	

מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
20	1996/7	מערך מחשוב העירייה	מחשוב ומערכות מידע
21	1997/8	היערכות מערכת המחשוב העירוני לשנת 2000 - באג המילניום	
24	2000/1	היערכות העירייה ליישום חוק חופש המידע	
29	2005	ממשקים מחשוביים	
35	2011	סקר אבטחת מידע	
39	2015	מחשוב ומערכות מידע	
44	2020	סייבר, אבטחת מידע והגנת הפרטיות-חסוי	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
19	1995/6	תמיכות העירייה בגופים ובעמותות	מנהל כספים
19	1995/6	תקציב העירייה לשנת 1996	
20	1996/7	התפתחות גירעון העירייה 93-95	
22	1998/9	ניהול קופות העירייה	
28	2004	קופות קטנות	
28	2004	כדאיות תשלומי אחזקת רכב מול ליסינג תפעולי	
30	2006	קבלת תשלומים בשיקים	
31	2007	ניהול תב"רים	
31	2007	תשלומים לספקים	
33	2009	קופה קטנה של ההנהלה	
34	2010	תמיכה בעמותות	
34	2010	מתן שימוש באולמות ובחדרים	
38	2014	ביטוחי העירייה	
40	2016	מלוות	
45	2021	ניהול כספים עודפים	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	רשות רישוי מקומית	מנהל הנדסה
18	1994/5	מחלקת רישוי הבנייה	
20	1996/7	ביצוע ורישום של ת.ב.ר כבישים	
20	1996/7	היטל סלילת כביש שיכון גאולים	
20	1996/7	היטל כביש רחוב שיזף	
21	1997/8	היטל השבחה	
21	1997/8	מחלקת תחזוקה ופיתוח	
22	1998/9	מחלקת נכסים	
22	1998/9	שטחים ציבוריים בקניון ערים	
22	1998/9	סיווג בתי אבות- דיור מוגן	
23	1999/00	מכרז גלגלונים אש	
23	1999/00	בטיחות מתקני משחקים בעיר	
27	2003	היטלי ביוב	
27	2003	מחלקת נכסים	
28	2004	מערכת קשרים בין העירייה לבית חולים מאיר	
29	2005	היטלי פיתוח והשבחה	
29	2005	צביעת ארונות סעף	
29	2005	צביעת עמודי תאורה	
29	2005	הנגשה לאנשים עם מוגבלות	
30	2006	חיוב בגין חריגות בנייה	
31	2007	הטיפול במבנים הבנויים בשיטת פל קל	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
32	2008	בטיחות במגרשים ובאולמות ספורט	המשך של מנהל הנדסה
33	2009	שיפוץ בית ספיר	
33	2009	דירות ללא היתר	
36	2012	בטיחות מוסדות חינוך	
40	2016	פיקוח על הבניה והממשק עם התביעה העירונית	
41	2017	נגישות	
41	2017	אחזקת ניקוזים	
42	2018	תהליכי רישוי בנייה לפי תמ"א 38	
42	2018	הקצאת חניות נכים פרטיות	
42	2018	השכרת נכסים	
46	2022	מבנים מסוכנים	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	עבודה בשעות חריגות	משאבי אנוש והדרכה
21	1997/8	איסור עבודות חוץ	
21	1997/8	קבלת מתנות ע"י עובדי העירייה	
23	1999/00	תנאי פרישה של שתי עובדות בכירות	
23	1999/00	קבלת החלטות בעניינה של מ"מ מנהלת מחלקת הגבייה	
24	2000/01	השתלמויות עובדים	
26	2002	דיווח נסיעות ע"י הסמנכ"ל	
32	2008	כוח אדם ושכר	
37	2013	פרישת עובדים	
40	2016	מסלקה פנסיונית	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
20	1996/7	קרן המוסיקה	עמותות נתמכות
21	1997/8	העמותה למען הקשיש	
21	1997/8	קרן המוסיקה - רכש ואינוונטר	
25	2001	העמותה "בנתיבי רבי עקיבא"	
26	2002	עמותת אוורסט	
26	2002	עמותת מלב"י - סניף כפ"ס	
30	2006	עמותת הכדורעף הפועל "יואב" כפר סבא	
31	2007	המרכז ללימודי סביבה בחוות כפר סבא	
35	2011	עמותת מלב"י	
37	2013	קרן המוסיקה	
37	2013	תיקון ליקויים עמותת מלב"י	
39	2015	עמותת מלב"י סניף כפר סבא	
41	2017	מעקב אחר תיקון ליקויים עמותת מלב"י סניף כפר סבא	
42	2018	מעקב תיקון ליקויים – עמותת קרן המוסיקה כפר סבא	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
22	1998/9	גביית קנסות חנייה	פיקוח ואכיפה
28	2004	חנייה בעיר	
29	2005	רשות החנייה - גביית דוחות חנייה	
34	2010	רשות החנייה	
41	2017	הפעלת מערך החנייה והטיפול בקנסות	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	ערבויות המתקבלות ע"י העירייה	רכש אספקה ומכרזים
18	1994/5	דיוני ועדת המכרזים	
18	1994/5	מכרזי העירייה	
20	1996/7	ניהול אינוונטר העירייה	
25	2001	ספירת מלאי שנתית	
30	2006	ערבויות לעירייה	
32	2008	התקשרויות על פי הצעות מחיר	
33	2009	מכרזי זוטא	
33	2009	ספירת מלאי שנתית במחסני העירייה	
34	2010	רישום וניהול המצאי בעירייה	
37	2013	תקינות הליכי מכרז פומבי	
39	2015	ניהול מצאי	
44	2020	רכש טובין בעסקאות הפטורות ממכרז	
45	2021	מכרזים ופטור ממכרז	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	צירוף מסמכים אישיים לחוות דעת סוציאלית	שירותים חברתיים קהילתיים
25	2001	האגף לשירותים חברתיים	
34	2010	האגף לשירותים חברתיים	
37	2013	הטיפול באוכלוסייה המבוגרת	
40	2016	תסקירים לעניין סדרי דין	
41	2017	הטיפול בנושא אלימות כלפי קשישים, עובדי עירייה ובמסגרת הסעות של חוסים	
42	2018	מקסום הכנסות בתחום הרווחה	



מס' דוח	שנת הבדיקה	נושא הבדיקה	הגוף המבוקר
18	1994/5	הקונסרבטוריון העירוני	תרבות נוער וספורט
18	1994/5	המטווח העירוני	
20	1996/7	מחלקת הנוער-תנועות נוער	
21	1997/8	ניהול כספי האירוע "ענבר ברשת"	
23	1999/00	מחלקת הספורט	
23	1999/00	ניהול מפעלי התרבות בעיר	
25	2001	פעולות תרבות תורנית	
25	2001	מדור אירועים	
28	2004	ניהול החוגים ביחידות תרבות, נוער וספורט	
28	2004	ספריה עירונית	
43	2019	פיקוח רשות הספורט על מפעלי חוגי ספורט	



הוראות חוק לגבי ביקורת בעריות

להלן הסעיפים בפקודת העריות המתייחסים לתפקידי המבקר ולעבודת הביקורת:

149ג. ועדה לעניני ביקורת

(תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ח, תשס"ב)

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

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

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

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

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

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

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

167. מינוי פקידים

(תיקון: תשל"א, תש"ן, תשנ"ה, תשס"א, תשס"ב, תשס"ד, תשס"ה, תשס"ו)



- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה;
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

(תיקון: תשנ"ה, תשס"ב)

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

168. משכורת (תיקון: תשל"ט)

אנשים שנתמנו כאמור בסעיף 167 יקבלו את המשכורת שתקבע המועצה.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת

(תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"א, תשס"ב, תשס"ג, תשס"ד, תשס"ה)

- (א) ראש העיריה רשאי למנות לעיריה עובדים שלא הוזכרו בסעיף 167 למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר.
- (ב) לא יתמנה אדם לעובד עיריה לרבות למשרות המנויות בתוספת החמישית, למעט המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על



פי כללים לפי סעיף קטן (ג).

- (ה) ראש העיריה בהסכמת מבקר העיריה ימנה עובדים ללשכת מבקר העיריה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העיריה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג)(1) עד (4).
- (ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העיריה, בהסכמת מבקר העיריה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג)(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
- (ו) עובדי לשכת מבקר העיריה דינם כשאר עובדי העיריה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העיריה בלבד.
- (ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העיריה, שלא בהסכמתו של מבקר העיריה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).
- (ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" – עובד המבצע פעולת ביקורת.

170א. תפקידי המבקר

(תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

- (א) ואלה תפקידי המבקר:
- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
 - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
 - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.



- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

תקן ותקציב לשכת מבקר העירייה

בשנת 2018 קבע שר הפנים בתקנות העיריות, את הגדלת תקן עובדי ביקורת ל-3 (בנוסף, למבקר העירייה), ותקציב לשכת מבקר העירייה ללא פחות מ-1,350,000 ₪ ולא פחות מ-0.16% מתקציב העירייה, החל מיוני 2019. תוספת זו גולמה בתקציב העירייה החל משנת 2019.¹

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

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170ג. דו"ח המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

¹ תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018

- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה. בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;
- (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג1. חומר שאינו ראיה

(תיקון: תשס"ב)

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

170ג1א. צוות לתיקון ליקויים

(תיקון: תשס"ה)

- (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.



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

171. פיטורי עובדים בכירים

(תיקון: תשל"ח, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב, תשס"ד, תשס"ה)

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העיריה שנתמנה לפי סעיף 167(א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיריה, הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה...

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

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים...

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב), (ג) ו-(ג1) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עיריה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334א. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

(תיקון: תש"ן)

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו – מאסר שנה.

347. תקנות

(תיקון: תש"ן)

השר רשאי להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועה של הפקודה. תקנות כאמור לענין פעולתו של מבקר העיריה או לענין הטיפול בדו"ח שהוא מגיש טעונות אישור הועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת.

