



דו"ח הביקורת השנתי למועצה המקומית כאוכב לשנת 2023

מבקר המועצה: עו"ד טארק סאלח

מסמך זה כולל ממצאי ביקורת שערך מבקר המועצה. לפי צו המועצות המקומיות (סעיף 145 ו) אסור לפרסם את המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע, להגשתו למועצה



المجلس المحلي كوكب | المועצה המקומית כאוב

المراقب الداخلي ومندوب شكاوى الجمهور | מבקר המועצה וממונה תלונות הציבור

15/01/2023

לכבוד
מר זאהר סאלח
ראש המועצה

מכובדי,
שלום וברכה,

הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2023

הנני מתכבד להגיש לך את דו"ח מבקר המועצה לשנת 2023 כמתחייב מהוראות סעיף 145 לצו המועצות המקומיות (א), התש"א - 1950. תהליך עריכת הביקורת ממקד את תשומת לב הנהלת הארגון בתקופת הבדיקה בנושא הנבדק; תהליך זה מאפשר למועצה לשפר את השגת יעדיה בכלל, ובנושא הנבדק בפרט, באמצעות שיפור תהליכי עבודה וביקרה. דו"ח זה מקיף 2 נושאים אשר נבדקו בהרחבה ולעומק:

1. המחלקה לשירותים חברתיים - מיצוי תקציבים, כוח אדם, השמות ונהלי עבודה.
2. חוקי עזר וסקר נכסים-יישום נושאי חובה לפי החלטת ממשלה 922.

בדו"ח זה, הביקורת הצביעה על מספר ממצאים/ליקויים שנתגלו בתפקוד הרשות בתחום נושאי הביקורת שנבדקו, וכן נקבה הביקורת בהצעות והמלצות לתיקון ליקויים אלה. כל ארגון וכל חברה, ולו התקינים ביותר, אינם נקיים מתקלות ומשגיאות; כאמור, הביקורת העלתה מספר ליקויים, חלקם כבדי משקל, בנייהולה ובתפקודה של המועצה בנושאים שנבדקו; ומחובתם של המחלקות המבוקרות לפעול בנחישות לתיקון הליקויים האלה ולדאוג שלא יישנו בעתיד, מכיוון שהמועצה הינה הארגון האמון על מתן שירותים לציבור תושביה, ולכן טובתם של אלה וטובת הארגון עצמו, חייבות להיות לנגד עיניהם. כמובן תיקון הליקויים המעוגנים בדו"ח זה מחייב אותך כראש הפירמידה לתת הוראות מפורטות לגורמים ומנהלי המחלקות הרלוונטיים, וכן לתת להם את הגיבוי הראוי לצורך כך.

בהזדמנות זו אבקש גם כן להסב את שימת לבך שוב פעם, וביתר הדגשה, לממצא חשוב ממצאי הביקורת שנערכה בשנה שעברה (2021) במסגרת המעקב אחר תיקון ליקויים, כאשר נמצא שעל אף שעברו מספר שנים מאז בדיקת נושא המזנונים, נושא גביית החובות ממפעילי המזנונים, בעבר ובהווה ועד להיום, טרם בוצע, וחובות אלה כבר לקראת התיישנות, ולכן יש לפעול מייד בעניין.



المجلس المحلي كوكب | המועצה המקומית כאוב
 المراقب الداخلي ومندوب شكاوى الجمهور | מבקר המועצה וממונה תלונות הציבור

צוות תיקון ליקויים – מהותה של הביקורת הינה בתיקון הליקויים והמעקב אחרי אופן הטיפול ביישום ההמלצות למניעת הישנותם בעתיד. עם מסירת דוח מבקר המועצה לעיון והתייחסות ראש המועצה עם העתק לחברי ועדת הביקורת, על ראש המועצה למנות צוות לתיקון ליקויים. חובת מינוי צוות לתיקון ליקויים חלה על המועצה מכוח הוראות סעיף 21א (ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], לשם ביצוע תיקון הליקויים ודיווח עפ"י לוחות הזמנים הנדרשים, לא רק הליקויים שבדו"ח הביקורת של המבקר הפנימי אלא גם אלה שבדוחות מבקר המדינה, משרד הפנים ומשרדים אחרים. יש לציין כי אימוץ המלצות הביקורת והמעקב אחר יישומן עשויים להיות לעזר רב לעבודת המועצה, ייעול המערכת ואיכות השירות הניתן לתושבים.

מכאן זו הזדמנות להזכיר שוב ושוב כי במועצה מקומית כאוב עוד לא מונה צוות לתיקון ליקויים, ויש למנות צוות כאמור לאלתר. יוער גם כן בהקשר זה, כי מליאת המועצה לא קיימה דיון בדוח מבקר המועצה לשנים 2021 ו-2022 כמתחייב מהוראות סעיף 145(ה) לצו המועצות, וגם כי דוחות הביקורת לשנים 2020 + 2021 טרם נידונו בוועדת הביקורת כמצוות סעיף 145(ו) לצו המועצות המקומיות.

לאור הנ"ל אבקש את תגובתך בכתב לממצאי הביקורת בכל נושא תוך 3 חודשים. העתק הדו"ח מוגש, על פי הוראות החוק, לוועדה לענייני ביקורת, אשר תפקידה לדון בדו"ח ובהערותיך עליו ולהגיש למליאת המועצה את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מקבלתה את הערותיך לדו"ח הביקורת. יודגש כי לפי סעיף 145(ה) לצו המועצות, יש חובה להמציא את דו"ח המבקר, יחד עם הערותיך וסיכומי ועדת הביקורת והצעותיה, למליאת המועצה לדיוניה.

לסיום, זוהי הזדמנות להודות לעובדי היחידות המבוקרות על שיתוף הפעולה עם הביקורת.

בכבוד רב ובברכה,

 טארק סאלח, עו"ד
 מבקר המועצה

העתק:
 מר לואי אבו אלהיג'א, יו"ר ועדת הביקורת
 מר רבאח חג'וג', חבר ועדת הביקורת
 מר ואיל חאג', חבר ועדת הביקורת
לוט:
 דו"ח הביקורת השנתי על נספחיו לשנת 2023

תוכן עניינים

מס'	הנושא המבוקר	עמוד
.1	המחלקת לשירותים חברתיים - מיצוי תקציבים, כוח אדם, השמות ונהלי עבודה	5-42
.2	יישום נושאי חובה לפי החלטת הממשלה 922 – חוקי עזר וסקר נכסים	43-80
.4	הרקע החוקי של הביקורת	81-85

דו"ח ביקורת

מס' 01/2023 בנושא:

המחלקת לשירותים חברתיים
מיצוי תקציבים, כוח אדם, השמות
ונהלי עבודה

05 מאי 2023

לכבוד	לכבוד
רו"ח מחמוד קאסם	מר זאהר סאלח
<u>מזכיר-גזבר המועצה</u>	<u>ראש המועצה</u>

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת פנימית מקיף בנושא המחלקה לשירותים חברתיים

1. הנני מתכבד להגיש לכם את דוח הביקורת בנושא המחלקה לשירותים חברתיים שהוכן כחלק מתוכנית הביקורת של מבקר המועצה לשנת 2023.
2. דו"ח זה הוכן לבקשתכם תוך הסתייעות בשירותי יועצת/מבקר חיצונית המומחית בנושא; רו"ח אלדר כהן.
3. דוח הביקורת מכיל בתוכו מספר פרקים במגוון נושאים בתחום הנ"ל. הממצאים והערות הביקורת רשומים בגוף הדוח.
4. דוח הביקורת אינו דן בכל הפעולות בתחום השכר, אלא באלה שבוקרו בלבד.
5. שתי טיוטות נשלחו למבוקרים לתגובה בכתב על הממצאים שהועלו בדוח. טיוטה שניה וסופית להשלמת תגובת המבוקרים על הערות הביקורת הועברה בתאריך 7.04.23 למבוקרים למתן תגובה **עד ליום 30.04.2023**, אך לא הוגשה השלמת תגובה כאמור.
6. צוות הביקורת מודה למחלקות הרווחה, הגזברות והשכר על שיתוף הפעולה והעברת המידע הנדרש לעבודת הביקורת.

בכבוד רב,

 טארק סאלח, עו"ד
 מבקר המועצה

העתק:

עו"ס רדיה מחמוד, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים
 רו"ח נאדר סאלח, מנהל אגף שכר וחשבונות

תוכן עניינים

9	מבוא	א. 9
9	כללי	1. 9
9	רגולציה	2. 9
10	מתודולוגיית הביקורת ומטרתה	3. 10
11	להלן תרשים המחלקה :	4. 11
12	קביעת מדיניות ונהלי עבודה	א. 12
12	קיום נהלי עבודה	5. 12
13	תוכנית עבודה שנתית	ב. 13
14	כללי	6. 14
14	קיומה של תוכנית עבודה מאושרת	7. 14
15	תקציב משרד הרווחה	ג. 15
15	שיטת התקצוב	8. 15
16	בדיקת ניצול התקצוב	9. 16
18	מיצוי הכנסות בגין כוח אדם	10. 18
19	מימון עירוני עודף-נתונים כלליים	10.1 19
20	עלויות שכר – נתונים כלליים	10.2 20
21	איוש תקנים ייעודיים	10.3 21
22	בחינת ממשקי העבודה בין המחלקות השונות	10.4 22
24	בדיקת רכיבי שכר עובדי הרווחה	10.5 24
27	השמות מטופלים במסגרות השונות	ד. 27
27	כללי	11 27
28	חריגה מתקציב ההשמות של המשרד	12 28
30	בחינת תקציבי השמות שלא נוצלו במלואם	13 30
31	נהלי עבודה בתהליך ההשמה	14 31
31	שימוש במערכות מידע לצורך מילוי טפסי השמה, בקרה ומעקב	15 31

16	השתייכות מטופלים - תשלום בגין תושבים חדשים ותושבים שעזבו את העיר
32	
16.1	בדיקת מקום מגורי המושם בעת השמה 32
16.2	בחינת מושמים שעזבו את העיר 32
16.3	בחינת מושמים שנכנסו לעיר 33
ה.	גיוס עובדי מחלקת רווחה 33
17	בחינת גיוס העובדים בהתאם להליך ניהול תקין 33
ו.	דיווחי נוכחות של עובדי המחלקה 37
18	כללי 37
19	החתמות ידניות 37
20	בדיקת סבירות הדיווחים 38
20.1	בחינת שעות עבודה של עובדי המחלקה 38
20.2	אישור דיווחי שעות של הגורם הממונה 39
ז.	תרומות 40
21	כללי 40
22	קבלת תרומות 41
ח.	עמותות שונות המספקות שירותים למנהל השירותים החברתיים 41
23	הסכם ההתקשרות 41
24	בחינת חובות הרשות על פי החוזה עם העמותה 42
24.1	ארנונה וביטוח 42
24.2	בחינת דוחות תקופתיים 42

א. מבוא

1. כללי

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1591 (להלן: "חוק הסעד") מהווה את הבסיס הממלכתי להגשת שירותי הרווחה האישיים בישראל. שירותים אלה מהווים את מכלול תוכניות הרווחה שמטרתן לקדם ולשמר את רווחתם של אנשים המתקשים בתפקוד אישי בשל נכות, מחלה, מגבלה, גיל או מחסור כלכלי. החוק מספק מסגרת ארגונית לאספקת שירותי הרווחה האישיים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה") הוא המופקד על ביצוע הוראות החוק. בפועל, מפקיד המשרד בידי הרשויות המקומיות את סמכויות הביצוע של שירותי הרווחה הממלכתיים בתחומן. הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס") של משרד הרווחה. לרשויות המקומיות מועבר מהמשרד תקציב המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שהמשרד אישר את השירותים. במדריך מ-11.9.11 שהוציא המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה" נאמר: **"בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ-75% על ידי משרד הרווחה"**.

היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. חלק ניכר מהתקציב שמעביר המשרד למנהל מיועד לתחומים הבאים:

- העסקת עובדי הרווחה במועצה – משרד הרווחה אמור להשתתף בשיעור 75% משכר העובדים (כולל עובדים מנהליים שהמשרד מאשר).
- השמת מטופלים במסגרות - השמה היא החלטה על מסגרת חברתית/טיפולית עבור מטופל לפרק זמן מוגדר מראש. במסגרת ההשמה קושר המנהל בין המטופל לבין מערך מגוון של מסגרות(פנימיות, משפחות אומנה, בתי אבות, מועדוניות, קייטנות ועוד), ומשבץ את המטופל על-פי צרכיו. משרד הרווחה משתתף בעלויות שההיה של המטופל במסגרות אלה, לרוב, בשיעור של 75%.

2. רגולציה

הביקורת התבססה על הוראות החוק והצווים שלהלן:

- פקודת העיריות נוסח חדש.
- חוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות.
- תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תשי"ס-1979.
- תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.
- נוהל רשויות מקומיות לשנת 2020
- חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

3. מתודולוגיית הביקורת ומטרתה

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות מיצוי הכנסות המועצה ממשרד הרווחה בנוגע לשכר עובדי הרווחה והשמות של מטופלי רווחה במוסדות, בחינת תהליכי עבודה רלוונטיים ואופן פעילותה של המחלקה, לרבות:

- קיום נהלי עבודה
- קיום תוכנית עבודה שנתית
- אופן פעילותה ודיווחה של המחלקה אל מול משרד הרווחה
- מיצוי הכנסות בגין כוח אדם
- בדיקת רכיבי השכר
- בחינת שיטת התקצוב
- בחינת דיווחי הנוכחות של עובדי המחלקה
- בחינת אופן גיוס העובדים למחלקה

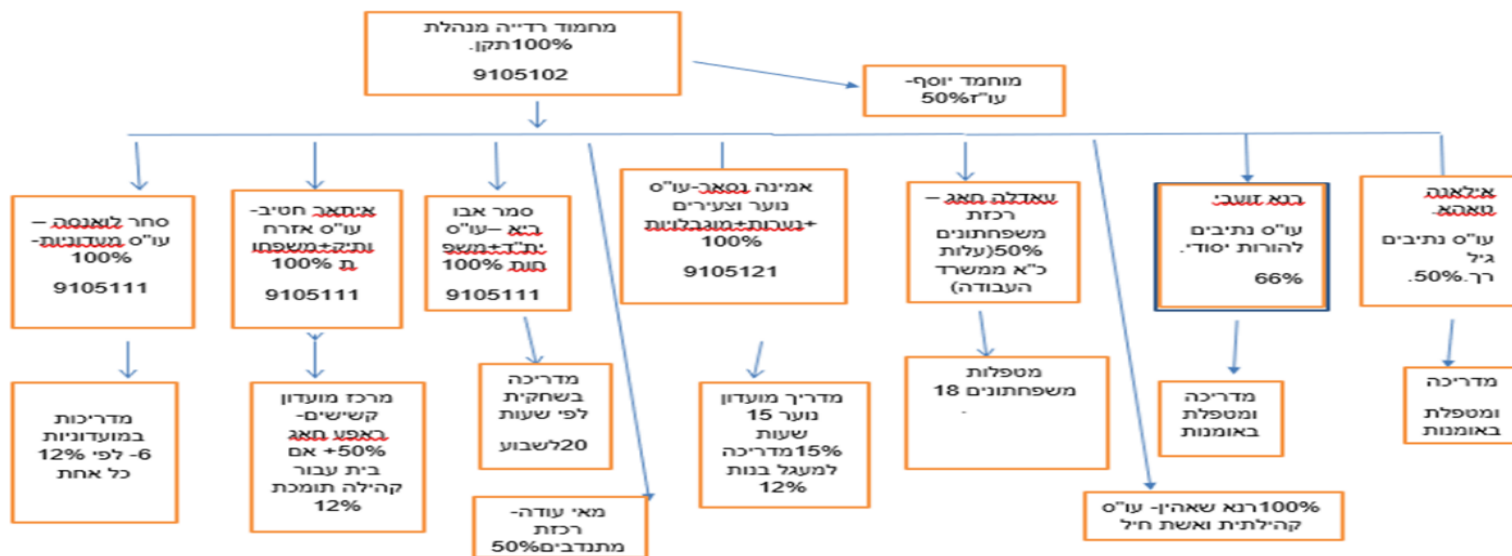
הביקורת נערכה במהלך החודשים אוקטובר 2022 עד ינואר 2023, והתבססה על נתונים משנים 2020-2021.

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם מנהלת המחלקה וסגן גזבר המועצה, וסקרה מסמכים שונים, לרבות: דוחות שכר של משרד הרווחה, דוחות מצבת עובדים של משרד הרווחה, דוחות התחשבות ותקצוב של משרד הרווחה, קבצי נתוני שכר, דוחות אחזקת חניכים של משרד הרווחה ודיווחי נוכחות של עובדי מחלקת רווחה. הביקורת התבצעה באמצעות:

- שיחות עם הגורמים האחראים המעורבים בתהליכים השונים במחלקה
- בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
- סקירה ועיון במסמכים השונים שהתקבלו.
- בדיקות מדגמיות לצורך בדיקת השכר והתקנים.

4. להלן תרשים המחלקה:

*עדכוניים בתרשים המחלקתי



* העו"ס אלאנה טאהא- מועסקת דרך מועצה מקומית אעבלין(תוכנית לאומית לפי איגום).
 *עאדלה מאג- רכזת משפחתונים- מימון מלא דרך משרד הכלכלה.
 *מדריכת השחקית- מופעלת ע"י חברה חיצונית דרך השמות.
 *אם בית של קהילה תומכת לקשיש מופעלת ע"י מרכז יום לקשיש סכנין.

א. קביעת מדיניות ונהלי עבודה

5. קיום נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול שיטה או מבנה ארגוני, מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה. כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרים **חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע**. לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- **מטרה** - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל
- **מסמכים ישימים** - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים
- **הגדרות** - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל ופירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל
- **שיטה** - זהו גוף הנוהל, קרי פירוט השיטה או הגדרת התהליך. רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח
- **נספחים** - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

ממצאי הביקורת

הביקורת בדקה באם קיימים נהלי עבודה, המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה במחלקה ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם.

מבדיקת הביקורת עולה, כי על אף מורכבותם של תהליכי ההשמה במסגרות ותהליכי קבלת החוזרים מהמשרד בגין כוח אדם, **לא נמצאו** במחלקה נהלי עבודה כתובים באופן שיגדירו את תהליכי העבודה הפנימיים במחלקת רווחה, ובכלל זה הליכי הדיווח למשרד, בדיקת חריגים, קביעת לוח זמנים וחלוקת אחריות וכן קיום בקורות נאותות אחר הדיווחים, גביית ההשתתפות העצמית החוזרים, חלוקת מלגות, ומעקב אחר אופן טיפול החניכים במועדוניות טיפוליות.

הביקורת רואה חשיבות רבה לקיום נהלי עבודה פנימיים המאפשרים על ידי הנהלת המועצה אשר ינחו את עובדיה בביצוע תפקידים ויסייעו בהבנת תהליכי העבודה והבקרה קל וחומר במחלקה המבוקרת אשר משפיעה על איכות חייה של תושבים רבים הן בפן הסוציאלי והן בפן הרגשי. היעדר נהלים כתובים עשוי לגרום טעויות אנוש והפסדים כספיים למועצה ומונע שימור ידע בעת החלפת תפקידים.

המלצות הביקורת

יש להתוות ולהטמיע נהלי עבודה כתובים ומאושרים על ידי הנהלת המועצה המסדירים את תהליכי העבודה ותתי התהליכים במחלקה מתחילתו ועד סופו, בכדי לוודא כי העובדים בכלל ובעלי התפקידים הלוקחים חלק בפעילות המחלקה מכירים את הכללים והנחיות לביצוע.

תגובת המבוקר

לפי עדכון קודם הסברתי שהמחלקה מתנהלת לפי נוהלי משרד הרווחה המוזכרים באוגדן התע"ס. התע"ס מחולק לתחומי התערבות, וכל תחום כולל נוהלים והוראות איד, מה ומתי לעשות כל פעולה או התערבות. כמחלקת רווחה אסור לנו לבצע פעילויות או תהליכים מנוגדים למה שיש בתע"ס, וכל עניין חריג מחייב אישור בכתב מטעם המפקח הרלוונטי. העו"סיות במחלקה עובדות לפי הגדרת תפקיד ברורה (משפחה, מוגבלויות, ילד ונוער, נוער וצעירים, קשישים...) ולפי הגדרת התפקיד העו"סית נעזרת בהוראות התע"ס איד להתנהל ולעבוד מול הפונים והמשרד) הכל בהתייעצויות ותאום איתי כמנהלת). בכל ישיבת צוות דנים בכל הסוגיות העולות בשטח, נותנת הסבר מלא, ובנוסף מפנה העובדות להוראות התע"ס הרלוונטיות לצורך הבנה והעמקה. (חוץ מההתייעצויות השוטפות ביום יום). בעניין התמיכות הכספיים- מוסבר לעו"סיות בהתחלת כל שנה גודל התקציב הרלוונטי, והתמיכות בהתאם לנזקקות של הפונה המסתמכת על ביקור בית, התרשמות, אישורים רלוונטים מצורפים, והזכאות בהתאם להכנסות המשפחה, עם זאת המחלקה תומכת בהתאם לגודל התקציב חלקי 12 חודשים בשנה.

תגובת הביקורת

הביקורת מודעת להוראות תע"ס אך גם לחשיבות ניהול ושמירת ידע. לדעת הביקורת קיימת חשיבות רבה לנהלים פנימיים המסדירים את אופן התנהלות. נוהל חלוקת תפקידים בין העובדים (לאור ממצאים הביקורת), נוהל טיפול בחובות, נוהל טיפול באירועי חירום לסדרי דין, נוהל שכירת מבנים לצורכי אוכלוסיה מיוחדת, נוהל הסברה ופרסום בתחומי הרווחה נוהל טיפול בנשים מוכות בעת כונויות אלא רק דוגמאות בודדות מתוך הרצוי והמומלץ.

ב. תוכנית עבודה שנתית

6. כללי

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מראש את מטלותיה של היחידה הארגונית, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

7. קיומה של תוכנית עבודה מאושרת

הביקורת ביקשה לקבל תוכנית עבודה שנתית מאושרת המתארת את המחלקה ואת פעילותה, לרבות התייחסות להיבטים התפעוליים, כספיים והמנהלתיים השוטפים של המחלקה. נמצא כי קיימת חוברת ובה פירוט אודות חזון המחלקה, תיאור פעילותה ורשימה מפורטת של תוכניות ופרויקטים המופעלים על ידה, אולם אינה כוללת כל התייחסות להיבטים התפעוליים והמנהלתיים השוטפים של המחלקה ואינה כוללת היבטים כספיים. הביקורת סבורה כי באמצעות תכנית עבודה מפורטת ניתן לבחון עמידה ביעדים באמצעות מדדים כמותיים ואיכותיים.

להלן פורמט לתוכנית עבודה אופטימלית:

תחום	שם המשימה	גורם אחראי	מועד לסיום משימה	תקציב	מדד ביצוע	תוצאה מצופה

יש לציין, כי היעדים שיקבעו בתוכנית אמורים להיות ניתנים לכימות ו/או מדידה ולא מוגדרים באופן כללי כגון: שיפור תפקוד, העלאת מודעות וכו'.

הביקורת בדעה לפיה אי הכללת נתונים כגון לויז, תקציבים ויעדים מדידים בתוכנית עבודה אינו מאפשר מימוש אופטימלי של פעילות המחלקה וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותה.

המלצות הביקורת

יש לכתוב תוכנית עבודה מסודרת הכוללת לוחות זמנים, תקציבים ויעדים מדידים אשר תאפשר מימוש אופטימלי של פעילות המחלקה וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותה.

תגובת המבוקר

שנת 2020 היתה שנת קורונה. (לא בוצעו תוכניות)

שנת 2021 כל עובדת הגישת תוכנית בהתאם לתחום ההתערבות שלה, ובהתאם לתקציב השנתי המאושר. העו"סיות כן מגישות תוכניות לפי תוכן, זמן ביצוע, מטרות ולמי מיועדת עם עלויות, כי בלי זה אין אישור מפקח.

לאחר קבלת אישור הפיקוח, העו"ס מזמינה שירות ממחלקת הרכש, ולאחר הביצוע המחלקה מבצעת דווח דרך רשות או ניצול פנים מועצה בהתאם לסעיף תקציבי.

תוכניות העבודה המוגשות גמישות וניתנות לשינוי או ביטול מתוך כל מיני סיבות.
כן נאמץ ההערה להכין התוכניות לפי טבלה שהזכרת בדף 8.

ג. תקציב משרד הרווחה

8. שיטת התקצוב

שירותי הרווחה ניתנים בידי עובדים סוציאליים (להלן: "עו"ס") הרשות מקומית (בסיוע של עובדי מנהל וזכאות) וכן באמצעות עמותות ציבוריות וארגונים פרטיים המספקים שירותים חברתיים תמורת תשלום מהמשרד ומהרשויות המקומיות.
לרשויות המקומיות מועבר מהמשרד תקציב המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שהמשרד אישר את השירותים.
במדריך מתאריך 16.05.14 שהוציא המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה" נקבע, כי "בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ-75% על ידי משרד הרווחה". היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. חלק ניכר מתקציב שמעביר המשרד למנהל מיועד למימון התחומים הבאים:
הוצאות בגין עלות העסקת עובדי הרווחה במועצה- המשרד אמור להשתתף בשיעור 75% משכר העובדים (כולל עובדים מנהליים שהמשרד מאשר).
הוצאות בגין השמת לקוחות במסגרות – השמה היא החלטה על מסגרת חברתית/טיפולית עבור לקוח לפרק זמן מוגדר מראש. במסגרת השמה קושר המנהל בין הלקוח לבין מערך מגוון של מסגרות (פנימיות, משפחות אומנה, בתי אבות, מועדוניות, קייטנות ועוד), ומשבץ את הלקוח על פי צרכיו. המשרד משתתף בעלויות השעייה של הלקוחות במסגרות אלה, לרוב, בשיעור של 75%, כלומר **Matching** – התאמה והקבלת הכסף עם תזרים הרשויות.
תקצוב המחלקה לשירותים חברתיים במועצה, נועד לאפשר מתן שירותי רווחה לתושבי העיר.
להשתתפות מלאה חובת תחולה של התנאים הבאים:

- קיים תקציב מאושר על ידי המשרד לרשות המקומית.
 - ההוצאה אושרה על ידי המפקח הרלוונטי
 - ההוצאה שולמה מראש על ידי הרשות
 - הדיווח למשרד נעשה במועד הנכון
- תקצוב לשנה שוטפת תלוי ניצול של התקציב בשנה שקדמה לה. בדיקה של ניצול תקציב מתבצעת על ידי המשרד באמצעות דוחות ביצוע המועברים מהמחלקה.
המשרד, בהתאם למגבלות התקציב שלו, מתקצב רשויות מקומיות על פי מפתחות, הנקבעים על ידו וביניהם גודל הישוב, מספר התושבים, הדירוג הסוציאקונומי של הישוב וכו'.
התקציב הנקבע על ידי המשרד לכל רשות מהווה את הסכום הכולל מתוכו יממן המשרד 75%, כאשר במספר מקרים מצומצם קיים מימון מלא של המשרד בשיעור 100%.

מאחר ותקצוב המשרד (לשירותים חברתיים) אינו מספק מענה לכלל הצרכים, הרשות בדרך כלל נאלצת להוסיף מתקציבה, על מנת לתת מענה הולם לצרכי הרווחה בעיר. ניצול התקציב באופן שוטף על פני השנה מתבצע בהתאם לדיווחים המועברים על ידי המחלקה. על המועצה לדווח על כל פעולותיה, לנצל במלואו את התקציב שאושר ולעשות כל מאמץ להגדילו.

9. בדיקת ניצול התקצוב

משרד הרווחה מתקצב את המחלקת הרווחה בתקציב, הנקבע בהתאם לקריטריונים קבועים וכן הנראה מתאים לצרכיה כפי שדווחו במהלך השנים. על מחלקת רווחה להקפיד ולדווח, באופן מדויק ובמועד על כל ההוצאות אשר ביצעה המועצה.

משרד הרווחה מרכז מידי חודש את כל ההוצאות המועברות אליו לתשלום ב"דוח תקצוב והתחשבנות". הדוח מפרט את ההוצאה החודשית ביחס לתקציב המאושר של משרד הרווחה והיתרה העומדת לזכות או לחובת המועצה לאחר העברת התשלומים למועצה על ידי משרד הרווחה.

משרד הרווחה מתקצב את מחלקת הרווחה בתקציב, הנקבע בהתאם לקריטריונים קבועים וכן הנראה מתאים לצרכיה כפי שדווחו במהלך השנים. על מחלקת הרווחה להקפיד ולדווח, באופן מדויק ובמועד על כל ההוצאות אשר ביצעה המועצה. משרד הרווחה מרכז מדי חודש את כל ההוצאות המועברות אליו לתשלום בדוח מרכז המכונה "דוח תקצוב והתחשבנות". הדוח מפרט את ההוצאה החודשית ביחס לתקציב המאושר של משרד הרווחה והיתרה העומדת לזכות או לחובת המועצה לאחר העברת התשלומים למועצה על ידי משרד הרווחה. להלן התפלגות תקציב המועצה השנתי לפי שנים (בהתאם לקובץ אקסל שנמסר מיחידת הגזברות במועצה):

שנה	תקצוב	שינוי באחוזים
2020	2,882,000	-----
2021	2,603,800	-9.65%

1.

	2020		2021		
	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
הכנסות	2,630,825	2,882,000	2,887,805	2,603,800	
הוצאות	3,436,188	3,920,000	3,828,490	3,299,500	
אחוז הכנסות מהמשרד ביחס להוצאות המועצה	76%	73%	75%	79%	

1

מהטבלה עולה שאחוז השתתפות המשרד בתקציבים לשנים 2020-2021 הינו תקין, קרי כ- 75% (בהתאם לזכאות המועצה). עם זאת, יש לציין, כי בשנת 2021 ניצול התקציב היווה 79% ביחס להכנסות באופן שאפרט להלן:

- 23 סעיפי הוצאות אשר לא תוקצבו כלל והביצוע בפועל עמד על כ-867,000 ₪.
- 26 סעיפי הוצאות אשר לא נוצלו במלואם (הפער של כ-568,000 ₪)
- 24 סעיפי הוצאות שחרגו מהתקציב (פער של כ-229,000 ₪).
- 11 סעיפי הכנסות אשר לא נוצלו במלואם (הפרש של כ-524,000 ₪).
- קיימים במועצה תקנים עירוניים הממומנים על ידי המועצה בלבד, יובהר, כי תקנים עירוניים הינם במימון מלא של המועצה והיא לא מקבלת בגינם החזר ממשרד הרווחה בעוד שתקנים ייעודיים הינם בתקצוב של עד 75% על ידי משרד הרווחה והמועצה נושאת ביתרה (ראה הרחבה בסעיף 10.3).
- קיימים פרויקטים/הוצאות בהם הביצוע בפועל היה גבוה יותר מהתקציב. להלן פירוט מספר סעיפים בהם קיימת חריגה מעבר לתקציב הרשות:

מס"ד	מס. חשבון	שם חשבון	ביצוע	הפרש ניצול מלוא התקציב	אחוז חריגה
1	1345300930	הסעות למ.יום משה	98,952.00	11,247.00	11.37%
	1845300780	הסעות למ.יום משה	110,199.00		
2	1345101930	טיפול בהורים ובילדיה	23,118.00	7,366.00	31.86%
	1845101780	טיפול בהורים ובילדיה	30,484.00		
3	1344401930	טיפול בקהילה א.ותיק	25,593.00	8,528.00	33.32%
	1844401780	טיפול בקהילה א.ותיק	34,121.00		
4	1347100930	טפול בנערות במצוקה	12,546.00	3,852.50	30.71%
	1847100780	טפול בנערות במצוקה	16,398.50		
5	1347104930	יתד סל גמיש	9,185.00	17,461.00	190.10%
	1847100783	יתד סל גמיש	26,646.00		
6	1345200930	מ.יום אימוני משה	4,920.00	1,638.00	33.29%
	1845200780	מ.יום אימוני משה	6,558.00		
7	1345201930	מ.יום טיפולי משה	186,709.00	85,193.00	45.63%
	1845201780	מ.יום טיפולי משה	271,902.00		

מס"ד	מס. חשבון	שם חשבון	ביצוע	הפרש ניצול מלוא התקציב	אחוז חריגה
8	1345202930	מעשי"ם	49,816.00	21,269.00	42.70%
	1845202780	מעשי"ם	71,085.00		
9	1342401930	מרכז טיפול באלימות	24,763.00	8,253.00	33.33%
	1842401780	מרכז טיפול באלימות	33,016.00		
10	1342201930	משפחות במצוקה בקהילה	37,545.00	9,401.00	25.04%
	1842201780	משפחות במצוקה בקהילה	46,946.00		
11	1345100930	סידור במעונות	106,415.00	56,461.00	53.06%
	1845100780	סידור במעונות	162,876.00		
12	1344400930	שכונה תומכת	48,861.00	16,288.00	33.34%
	1844400780	שכונה תומכת	65,149.00		
13	1343501930	ת.לאומית ילד ונוער	73,101.00	22,290.00	30.49%
	1843501780	ת.לאומית ילד ונוער	95,391.00		
14	1843800780	תכנית עם הפנים לקהילה	1,053.00	90,382.00	8583.29%
	1343800930	תכנית עם הפנים לקהל	91,435.00		
15	1346800930	תעסוקה מוגנת	28,033.00	35,649.00	127.17%
	1846800780	תעסוקה מוגנת	63,682.00		

המלצות הביקורת

יש להקפיד על ביצוע מעקב ובקרה שוטפים אחר הניצול התקציבי בכל אחד מהסעיפים לכל אורך השנה ולהקפיד לפנות למשרד הרווחה בבקשות לעדכון התקציב בטרם בוצעה ההוצאה המהווה חריגה.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10. מיצוי הכנסות בגין כוח אדם

סעיף 1.2 להוראה מספר 2.7 לתע"ס קובע, כי "מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הנה הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר השתתפותו לרשות המקומית 75% מתשלומי השכר, תנאים נלווים ותנאים סוציאליים, כפוף למבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד מספר המשרות שהוקצו על ידי המשרד הסכמי שכר כפי שנחתמו על ידי הממשלה עם ארגוני העובדים, הוראות תע"ס בהתאמה ומופיעים בדוח החודשי של המשרד".

מההנחיות עולה, כי המשרד משתתף בשיעור של 75% משכר עובדי הרווחה במועצה (כולל עובדים מנהליים) התחשבות עם המשרש מתנהלת על בסיס התקינה שאישר המשרד למועצה, על פי מספר העובדים המועסקים בפועל בתקינה האמורה ובהתאמה להסכמי השכר שנקבעו לכל תפקיד.

ישנם שני סוגי תקנים:

- תקנים ייעודיים - תקנים באישור משרד הרווחה המשתתף במימון עלות שכרם.
- תקנים עירוניים - תקני עובדים עירוניים שמשרד הרווחה אינו משתתף בעלות שכרם.

10.1 מימון עירוני עודף-נתונים כלליים

שנה	חודש	מספר תקנים מאוישים במנהל, ייעודיים ועירוניים לפי קובץ נתוני כוח אדם במועצה	מספר תקנים ייעודיים (השתתפות משרד הרווחה)	מספר תקנים ייעודיים מאוישים לפי דוח משרד הרווחה	מספר תקנים מתקציבי פעולה	חישוב מספר תקנים עירוניים מאוישים (ללא תקנים ייעודיים ותקציבי פעולה)
2020	דצמבר	8.08	3.73	3.23	4.1	0.75
2021	דצמבר	7.66	5.13	4.75	2.16	0.75
2022	אוקטובר	7.16	5.13	4.63	1.78	0.75

מהטבלה לעיל ניתן לראות, כי:

- נכון לחודש דצמבר 2020, משרד הרווחה משתתף בעלותן של כ- 90% בלבד מכלל המשרות המאוישות במחלקה (7.33/8.08).
- המועצה איישה באמצעות משאביה העצמיים 0.75 תקנים עירוניים, כאשר המועצה אינה מאיישת את מלוא התקנים המאושרים (פער של 0.5%) על ידי משרד הרווחה המועצה שילמה את עלות שכרם של עובדים בתקנים עירוניים, ללא השתתפות של המשרד במקום לאיים תקנים ייעודיים עליהם ניתן לקבל החזר של 75% ממשרד הרווחה.

10.2 עלויות שכר – נתונים כלליים

להלן נתוני מלוא עלויות השכר של עובדי מנהל השירותים החברתיים (לרבות עובדים מנהליים) בשנת 2021, שמימנה המועצה לפי קובץ נתונים שנמסר ממחלקת גזברות; נתוני תשלומי ההשתתפות בפועל של משרד הרווחה; סכום ההשתתפות העירונית בפועל (ההפרש בין מלוא עלויות השכר העירונית לבין סכום תשלומי ההשתתפות של משרד הרווחה); וסך המימון העודף העירוני בש"ח לשנת 2021 (ההפרש בין הסכום המחושב להשתתפות המשרד לבין סך השתתפות המשרד בפועל):

השתתפות משרד הרווחה בפועל	סה"כ הוצאות שכר	הסכום המחושב להשתתפות המשרד לפי תקן של 75% מסך כל העלויות	סך המימון של המועצה	אחוז השתתפות המשרד בשכר מחלקת רווחה
801,111	1,280,908	960,681	159,570	62%

* הבדיקה בוצעה על עובדי מחלקת רווחה בלבד (לא כולל נוער וצעירים, עתיד בטוח, מעון יום שיקומי, בית הקשיש וטיפול ילד בקהילה) ללא שכר מתקציבי פעולה

ממצאי הביקורת

מנתוני הטבלאות לעיל ונכון לחודש **דצמבר 2021** ניתן לראות, כי בשנת 2021 מימנה המועצה בעודף תשלומי שכר של עובדי הרווחה בסך של 159,570 ₪. משרד הרווחה משתתף בעלותן של כ-86% בלבד מכלל המשרות המאוישות במנהל (3.23/3.73). תשלום העודף נובע מתקנים עירוניים אשר המשרד אינו מכיר בהם ואינו משתתף במימנם.

המלצות הביקורת

לדעת הביקורת ראוי לבצע בחינה מחדש של חלוקת התפקידים במחלקה בצורה יעילה יותר על מנת שהתקנים העירוניים יוחלפו בתקנים ייעודיים ויוכרו על ידי משרד הרווחה (ראה הרחבה סעיף הבא).

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10.3 איוש תקנים ייעודיים

כאמור משרד הרווחה מקצה למועצה תקנים ייעודיים כל שנה. הקצאת התקן משמעותה שבאם המועצה תאייש את התקן היא תהיה זכאית להשתתפות המשרד בשכר העובד בשיעור של 75%. השתתפות המשרד בעלויות השכר בגין התקנים הייעודיים מותנית בדיווח חודשי של המחלקה למשרד בנוגע לעובדים המאיישים את התקנים ובנוגע לשינויים בכל אחד מרכיבי השכר שלהם. הביקורת בדקה את כמות התקנים שהוקצו למועצה לעומת כמות התקנים שאוישו על ידה בשנים 2018-2020. להלן מספר התקנים הייעודיים אשר הוקצו למועצה, מספר התקנים שאוישו בפועל והפער ביניהם:

שנה	חודש	תקנים ייעודיים	תקנים ייעודיים מאוישים	פער
2018	נובמבר	3.23	3.23	0
2020	דצמבר	3.73	3.23	0.5
2021	דצמבר	5.13	4.75	0.38
2022	דצמבר	5.13	4.63	0.5

להלן פירוט התקנים שאינם מאוישים בחודש דצמבר 2021:

מסד	תיאור המשרה	מספר משרה	אחוז משרה מאושר לפי תקן המשרד	אחוז משרה מאויש בפועל	פער
1	עו"ס משפחה	15301	90%	52%	38%

להלן פירוט התקנים שאינם מאוישים בחודש דצמבר 2022:

מסד	תיאור המשרה	מספר משרה	אחוז משרה מאושר לפי תקן המשרד	אחוז משרה מאויש בפועל	פער
1	עו"ס משפחה	15301	85%	35%	50%

ממצאי הביקורת

- במהלך השנים 2019-2022 חלה עלייה בכמות התקנים המאושרים על ידי משרד הרווחה.
 - לא קיימות משרות ייעודיות על ידי המשרד אשר לא מאוישות כלל, קרי 0% איוש משרה.
 - בשנת 2020-2021 המועצה לא איישה את מלוא התקנים המוקצים לה על ידי המשרד, עם זאת קיימים תקנים עירוניים שמאוישים.
- נכון לחודש דצמבר 2022 (בו קיים הפער הכי גדול) מתוך 10 המשרות הקיימות בדוח מצבת עובדים אשר ממומנות על ידי המשרד לא איישה המועצה משרה אחת בלבד (15301).

4. מנתוני דצמבר ניתן לראות את חלוקת התפקידים והמשרות כפי שאפרט להלן:

- משרה אחת מחולקת ל-4 עובדים, כדלקמן:

ת.ז.	תפקיד	מספר משרה	אחוז תקנים
אמינה	עו"ס משפחה	15301	22%
איתאר	עו"ס משפחה	15301	15%
לואנסה	עו"ס משפחה	15301	15%
רנא	עו"ס משפחה	15301	38%

- עובד אחד מבצע 4 משרות, כדלקמן:

ת.ז.	תפקיד	מספר משרה	אחוז תקנים
אמינה	עו"ס משפחה	15100	22%
אמינה	עו"ס משפחה	15200	15%
אמינה	עו"ס משפחה	15301	15%
אמינה	מרכז ועדות החלטה	15400	38%

5. נמסר, לביקורת כ סמר אבא ריא מאיישת משרה של עו"ס (50%), עם זאת במצבת כוח אדם לחודש דצמבר 2021 העובדת אינה נקלטה כאחת המשרות אשר ממומנות על ידי המשרד.

6. ממסכים שנמסרו לביקורת עולה, כי במהלך שנת 2021 ו-2022 העובדת ר.ש. עבדה במועצה ב-50%, עם זאת בהתאם לדוח מצבת עובדים של משרד הרווחה עולה כי תקן משרתה שונה מ-50% ל-38%. נמסר לביקורת על ידי מנהלת מחלקת רווחה, כי ר.ש. הינה עובדת אשר מקבלת שכר ממשרד הרווחה אולם המועצה החליטה על סיום עבודתה.

לפי דוח מצבת עובדים של משרד הרווחה לחודש דצמבר 2022 משרתה מאויישת כאשר בפועל המשרה אינה מאויישת.

משמע, קיימים תקנים ייעודי נוסף שאינו מאוייש, קרי סה"כ 0.88 תקנים.

לדעת הביקורת קיימים שינויים רבים באחוזי המשרה של עובדי המחלקה ושינויים בחלוקת התפקידים. חלוקת התפקידים אינה יעילה. דבר אשר מוביל עלול להוביל לעומס רב, היעדר עבודה שוטפת בכל תפקיד וכפועל יוצא ירידה ברמת השירות לתושב.

המלצות הביקורת

יש להקפיד על קיום בקרה ניהולית שוטפת, ברמה חודשית, אחר הדיווחים המועברים למשרד הרווחה. מומלץ לפעול לשינוי ארגוני (שינוי בחלוקת התפקידים) לצורך איוש משרות בצורה יעילה וחסכונית אשר אינה גורעת מאיכות השירות לתושב.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10.4 בחינת ממשקי העבודה בין המחלקות השונות

הביקורת סקרה את תהליך הדיווחים למשרד הרווחה ואת ממשקי העבודה בין מחלקת משאבי אנוש, מחלקת שכר ומחלקת רווחה.

מסקירת הביקורת עולה, כי קיים ממשק עבודה שוטף בין מחלקת רווחה למחלקת משאבי אנוש אולם לא קיים מנגנון בקרה יסודי עקבי ושיטתי המבטיח כי המחלקה תעודכן לגבי שינויים בהשכלה, בדרגה של העובדים, ביציאות לחופשת לידה, בסיום העסקה וכדומה באופן מסודר אשר יבטיח מהימנות ונאותות הדיווחים המועברים על ידי המחלקה למשרד הרווחה.

כך לדוגמא, הביקורת דגמה 3 עובדים (להלן: "מדגם שכר") בדיווחים שונים ובדקה פערים בין גובה השכר המשולם על ידי המועצה בפועל לבין גובה השכר המוכר על ידי המשרד. להלן פירוט המדגם:

ת.ז.	חודש	אחוז משרה	שכר ברוטו שמשולם בפועל על ידי המועצה*	שכר ברוטו מוכר על ידי המשרד**	השתתפות המשרד בפועל	השתתפות המשרד שהיה אמור להתקבל בגין 75% משכר העובד	הפרש בין השתתפות המשרד בפועל לבין הסכום שהיה אמור להתקבל
312338411	12/2019	35%	3,128	5,162	3,873	2,346	-1,527
312338411	12/2020	35%	2,343.84	5,895	4,423	1,757	-2,666
312338411	11/2021	50%	4,151	7,374	5,538	3,113	-2,425
39950787	11/2021	100%	9,008	15,097	11,330	6,756	-4,574
32707887	11/2021	100%	10,902	15,410	11,552	8,176	-3,375
59996405	11/2021	100%	17,985	16,892	12,672	13,489	817
				סה"כ			-13,750

* מתוך דוח 66 לחודש דצמבר 2019
** מתוך דוח שכר עובדים של הרווחה לחודש רלוונטי 2019

מבדיקת הביקורת עולה, כי קיימים פערים בין גובה השכר המשולם על ידי המועצה בפועל לבין גובה השכר המוכר על ידי המשרד (פער לטובת המועצה).

המלצות הביקורת

יש להקפיד על קיום בקרה נאותה אחר רכיבי השכר המדווחים למשרד הרווחה.

יש להגדיר דוח בקרה חודשי אשר באמצעותו תבוצע השוואה בין תקבולי משרד הרווחה בפועל לבין אומדן התקבולים הצפויים.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10.5 בדיקת רכיבי שכר עובדי הרווחה

השתתפות משרד הרווחה בעלויות השכר של התקנים הייעודיים מותנית בדיווח חודשי של המחלקה למשרד הרווחה על קליטה ושינויים בהעסקה לגבי כל אחד מהעובדים המאיישים תקנים ייעודיים (בהם משתתף המשרד), ולגבי כל רכיב מרכיבי השכר המשולם לעובדים אלה. נתונים אלה אודות מצבת העובדים בתקנים ייעודיים מדווחים למשרד באופן חודשי באמצעות מילוי טפסים ידניים, על ידי מנהלת מדור כוח אדם. הביקורת בחנה למדגם שכר את סמלי השכר הכוללים החוזרים ממשרד הרווחה באשר לחודש דצמבר 2021 (אשר מהם המשרד מנכה את חלק המועצה בשיעור 25%), ובדקה את תקינות אחוז ההשתתפות של המשרד בעלות אותם עובדים, כפי שאפרט להלן:

10.5.1 תואר אקדמי

המשרד משתתף בעלות המועצה בשכר לכל אחד מהעובדים הזכאים לגמול תואר אקדמי, בהסתמך על תעודות רלוונטיות. המשרד מתנה את התוספת באישור תכנית הלימודים במסגרת הוראת תע"ס, כך שתהיה זיקה בינה לבין התפקיד שמבצע העובד. הביקורת איתרה עובדי מנהל המדווחים כבעלי תואר שני, ובדקה הלימה לדוח שכר של משרד הרווחה. להלן פירוט המקרים שנמצאו:

מספר ת.ז.	מוכר במערכת כוח אדם עירונית	מוכר במשרד הרווחה
32707887	ללא תואר	תואר שני
56921505	ללא תואר	תואר שני

נמצא תקין.

10.5.2 דרגה

משרד הרווחה מעדכן את דירוגי שכר העובדים בהתאם לדיווחים המועברים אליו על ידי המועצה בעת קליטת העובד. בדיווחים יש לציין את מועד התחלת העבודה של העובד, את התפקיד ואת הדרגה המשולמת לו על ידי המועצה. כל דרגה מתעדכנת על ידי המשרד אחת לפרק זמן קבוע מראש בהתאם למתח הדרגות הקבוע למשרה אליה משובץ העובד. הכרה של המשרד בדרגה הרשומה במועצה עשויה לצמצם את הפערים בתשלומי השכר המובנים.

הביקורת לא קיבלה לידה רשימה מפורטת ומעודכנת של דרגות עובדי המחלקה, על כן לא התבצעה בחינת התאמה בין דרגות העובדים כפי שמעודכנות (לצורך השכר) במועצה לבין הדרגות המדווחות למשרד הרווחה וכן האם העובדים משובצים במשרה שמתח הדרגות בה תואם את דרגתם.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10.5.3 אחזקת רכב

לפי הוראה מספר 2.1 לתע"ס, המשרד ישלם מדי חודש תוספת אחזקת רכב רק "לעובדים המאיישים משרות עו"ס ועו"ז (עובדי זכאות).

מבדיקת הביקורת עולה, כי בגין כל העובדים המדווחים במשרות עו"ס ועו"ז מקבלת המועצה החזר עבור אחזקת רכב.

נמצא תקין.

10.5.4 נסיעות

המשרד משתתף עבור כל אחד מהעובדים הייעודיים בקצובה קבועה של נסיעות "באופן גלובלי בסכום אחיד לכולם דהיינו: עלות "חופשי חודשי" (לפי מכתב מראש ענף כוח אדם בלשכות המשרד).

מבדיקת הביקורת עולה, כי בגין כל העובדים המדווחים מקבלת המועצה החזר עבור נסיעות, עם זאת לא קיימת הלימה בין קצובת הנסיעה המתקבלת מהמועצה לבין החזר שמתקבל מהמשרד. להלן פירוט המדגם:

מספר עובד	שם עובד	קצובת נסיעות לפי מועצה	קצובת נסיעות לפי משרד	אחוז משרה לפי המועצה	אחוז משרה לפי המשרד
303054498	חלאילה סמר	60	107	50%	100%
56921505	חאג עדאלה	120	53	25%	100%
39950787	חטיב איתאר	360	214	100%	100%
312338411	לואנסה סחר	160	107	50%	100%
59996405	מחמוד רדייה	300	213	100%	100%
32707887	נסאר אמינה	312	213	100%	100%

המלצות הביקורת

יש לבצע בקרה חודשית אחר החזר הנסיעות.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

10.5.5 מעונות

תוספת מעונות היא תוספת חודשית המשולמת לעובדת שהיא אם או לעובד שהוא אב לילדים עד גיל חמש. גובה התוספת העדכני הינו 324 ₪ לילד הראשון ובנוסף 219 ₪ עבור הילד השני. גובה התוספת מתעדכן מעת לעת על ידי משרד האוצר ומפורסם באתר משרד האוצר. התוספת ניתנת רק לאחד מבני הזוג, משולמת עבור מקסימום שני ילדים באופן אוטומטי ללא המצאת קבלות למעסיק.

מבדיקת הביקורת עולה, כי בדצמבר 2021 שילמה המועצה תוספת מעונות ל-3 עובדים ייעודיים (עובדים שמשרד הרווחה משתף במימונם). בבדיקת תשלומים אלה נמצא כי בגין 2 עובדים (בעלי אחוז משרה זהה במשרד ובמועצה) לא הייתה התאמה בתשלומים בין משרד הרווחה לבין המועצה. להלן פירוט הממצאים:

מספר עובד	שם עובד	תשלום מהמועצה	אחוז משרה במועצה	תשלום מהמש"ר	אחוז משרה במשרד
39950787	חטיב איתאר	44.94	100%	37	100%
32707887	נסאר אמינה	45	100%	36	100%

המלצות הביקורת

יש להקפיד על דיווח נכון ומלא של רכיב המעונות בהתאם למשולם בפועל על ידי המועצה, כדי שניתן יהיה לקבל החזר מלא בגין רכיב שכר זה ממשרד הרווחה ראוי לציין כי אף שמדובר בסכומים קטנים מדי חודש הרי שהם מצטברים לכדי מאות שקלים לשנה בגין כל עובדת.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

ד. השמות מטופלים במסגרות השונות

11 כללי

בין פעולותיו מבצע המחלקה לשירותים חברתיים השמה של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפוליים שונים, כגון החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, השמת קשישים בבתי אבות, החזקת מפגרים במוסדות, סידור לילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום, משפחתונים ועוד. מדי שנה מודיע משרד הרווחה למחלקה על מכסת חודשי ההשמה במסגרות הטיפוליות אשר הוקצו למועצה, בחלוקה לתחומי הטיפול השונים (ילדים ונוער, קשישים, שיקום וכדומה).

בנוסף, במהלך השנה מעדכן המשרד, במידת הצורך, את כמות המכסות בהתאם לבקשות המחלקה, בכפוף לתקציב המשרד.

נכון לחודש נובמבר 2022 המחלקה מטפלת ב- 200 מושמים במסגרות השונות, כדלקמן:

מספר מושמים	יחידה אחראית
94	ילד ונוער
13	משי"ה
75	אזרחים ותיקים
12	נשים ונערות
3	שיקום ונכים
2	רווחת הפרט ומש'
1	נפגעי התמכרויות
200	סה"כ

חלקה של המועצה בהוצאות ההשמה של הלקוחות במוסדות הינו 25% וחלקו של משרד הרווחה - 75% (למעט אוטיסטים ששיעור השתתפות המשרד לגביהם הוא 100%).

בגין כל השמה במסגרת מועברים תשלומי ההשתתפות של המשרד באחת משתי הדרכים הבאות:

א. במקרים רבים, מממן המשרד בשלב ראשון את מלוא ההוצאה בגין ההשמה במסגרת, על -ידי תשלום ישיר למסגרות עצמן, ורק בשלב שני מחייב את הרשות בחלקה ובחלק של ההשתתפות העצמית שגבתה הרשות מהמטופלים (וזאת באמצעות קיזוז חלקה של הרשות בעלות ההשמה מהתשלומים שהמשרד מעביר לה).

ב. לעתים משלם המשרד לרשות המקומית את חלקו בלבד בעלות ההשמה למסגרת, והרשות המקומית מעבירה למסגרת את התשלום שהתקבל אצלה ממשרד הרווחה, בתוספת חלקה של הרשות בעלות ההשמה.

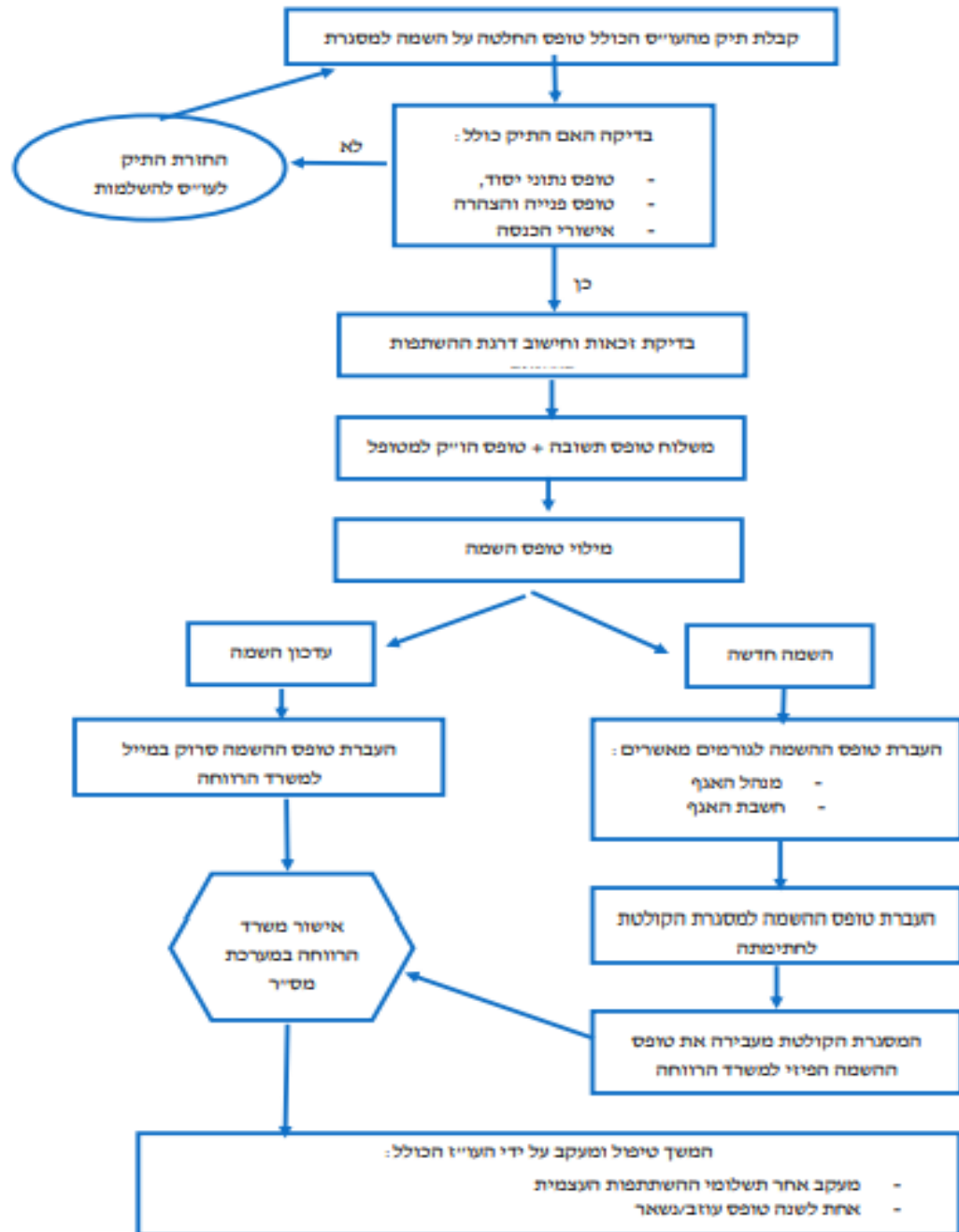
בנוסף לכך, המחלקה אמורה לגבות דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים שנקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס, כגון: נסיעות ומועדוניות, עם זאת קיימת בעייתיות בגביית דמי הכספים בשל מצב סוציו – אקונומי נמוך על כן המועצה "סופגת" את עלויות דמי ההשתתפות..

במועצה מועסק עובד זכאות אחד במשרה חלקית אשר אמון על חישוב הזכאות וקליטת טופסי ההשמה.

כל השמה מחייבת אישור מנהל (דיגיטלי) אשר מועבר לבדיקת התחשיבן.

ההשמה משודרת למשרד ומייד מועברת למסגרת.

להלן תרשים המפרט את תהליך ההשמה:



12 חריגה מתקציב ההשמות של המשרד

מידי שנה קובע משרד הרווחה את התקציב שיוקצה לרשות המקומית, בחלוקה לתחומי הטיפול השונים. בקרה על ניצול התקציב/מכסות יכולה להתבצע באמצעות "דו"ח תקצוב והתחשבות" שהמשרד מעביר לרשות המקומית

מדי חודש. לפני קבלת החלטה בעניין השמה, יש לבדוק האם קיימים בחשבון מכסה/תקציב פנויים בהתאם לסעיף הרלוונטי. אם אין תקציב מספיק להשמה, יש לפנות למשרד הרווחה בבקשה להגדלת המכסה/התקציב. אם נוצלה כל ההקצבה של המשרד לסעיף מסוים ולא הייתה חריגה ממנה, הסעיף הרלוונטי בדו"ח תקצוב והתחשבות של חודש דצמבר (בסוף שנה) אמור לעמוד על 0 ש"ח.

מסקירת דוח תקצוב והתחשבות של חודש נובמבר 2020 נמצאו חריגות מהקצבה ב-3 סעיפים, בהיקף מצטבר של כ-100,000 ₪. משמעות הדבר, כי קיימות הוצאות שהמועצה לא קיבלה בגינן החזר ממשרד הרווחה (אף לא החזר של 75%).

להלן פירוט ארבעת הסעיפים העיקריים בהם נותרו חריגות:

- א. סעיף תוכנית לאומית ילד ונוער (מספר סעיף 1038400) - נמצאה חריגה של 13,155 ₪.
- ב. סעיף טיפול בילד בקהילה (מספר סעיף 1039441) - נמצאה חריגה של 57,484 ₪.
- ג. סעיף תוכניות קהילתיות עדי (מספר סעיף 1175323) - נמצאה חריגה של 11,210 ₪.
- ד. סעיף הסעות למעון יום שיקומי (מספר סעיף 0722215) - נמצאה חריגה של 17,463 ₪.

להלן פירוט החריגות בסעיפים השונים בסוף שנת 2020-2021:

שנה	חריגה
2020	118,963
2021	120,778

המלצות הביקורת

מומלץ לבצע פניות למשרד בבקשה להגדלת התקציב.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

13 בחינת תקציבי השמות שלא נוצלו במלואם

תקציב המשרד המוקצה למועצה מנוהל בהתאם לצרכי המועצה, על סמך הנתונים שהמועצה מדווחת למשרד מדי חודש. במהלך השנה, המשרד מגדיל או מקטין את התקצוב הניתן למועצה, בהסתמך על הדיווחים החודשיים הללו. הביקורת בדקה את כל סעיפי תקצוב בשנת 2020 ו-2021 ובחנה באם קיימים מקרים בהם הסעיף לא נוצל במלואו. מבדיקת הביקורת קיים סעיף תקציבי אחד בשנת 2022 עם יתרת הקצבה כספית גבוהה ביחס לשנה קודמת. אי ניצול תקציבי השמות עלול לגרום להפחתות של המשרד בשנה העוקבת. להלן פירוט הסעיף בשנים 2020-2021:

חודש	סעיף תקציבי	שם הסעיף	הקצבה שנתית 100%	הוצאות להתחשבות מצטברת	יתרת הקצבה כספית
דצמבר 2020	91039770	משפחות במצוקה בקהילה	30,826	29,680	1,146
דצמבר 2021	91039770	משפחות במצוקה בקהילה	50,059	35,758	14,301

המלצות הביקורת

מומלץ לבצע מעקב ובקרה חודש אחר ניצול הסעיפים התקציביים לצורך מניעת הפחתות בשנה העוקבת.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

14 נהלי עבודה בתהליך ההשמה

הביקורת בדקה באם קיימים נהלי עבודה, המפרטים באופן ברור את תהליכי ההשמה במחלקה ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם. מבדיקת הביקורת עולה, כי על אף מורכבותם של תהליכי ההשמה במסגרות ותהליך קבלת החוזרים, לא נמצאו במחלקה נהלי עבודה כתובים באופן שיגדירו את תהליכי העבודה במועצה, ובכלל זה הליכי הדיווח למשרד, בדיקת חריגים, וכן בקורות נאותות אחר הדיווחים, ההחזרים ותיעוד היעדר גביית ההשתתפות העצמית. לדעת הביקורת יש לעגן נוהל כתוב בתחום ההשמות לצורך פירוט תהליכי העבודה לעובדים ושימור הידע במחלקה.

המלצות הביקורת

ראה המלצה מספר 1.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

15 שימוש במערכות מידע לצורך מילוי טפסי השמה, בקרה ומעקב

מילוי טופס ההשמה מתבצע באופן ממוחשב דרך מערכת אורות-אוטומציה דבר המאפשר בקורות המונעות, בין היתר, אי מילוי שדות חובה בטופס ההשמה ושגיאות בנתוני היסוד, אולם נמסר לביקורת, כי כיום לא מופקות דוחות חריגים לצרכי בקרה יעילה, שוטפת ואיכותית, כך לדוגמה: מחולל דוחות המאפשר חיתוכים שונים של נתוני השמה כגון: הצלבה של נתוני המושמים לנתוני מרשם התושבים, או לנתוני תיקי מטופלים שנסגרו (ראה הרחבה סעיף 16.2).

המלצת הביקורת

מומלץ להפיק דוחות בקרה לנתוני ההשמה לצורך מציאת חריגים.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

16 השתייכות מטופלים - תשלום בגין תושבים חדשים ותושבים שעזבו את הכפר

תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), תשמ"ו-1986 כוללות מבחנים לקביעת השתייכות המטופל, דהיינו לקביעת הרשות החייבת לשאת בהוצאות הסעד והטיפול. לרוב נושאת בעלויות ההשמה הרשות שבתחום שיפוטה מתגורר המושם ו/או משפחתו.

תקנה 3 קובעת את הכללים לקביעת הרשות החייבת בהוצאות הטיפול הסוציאלי בילד. על פי תקנה 3(ה), "לא נתקיים בילד או במפגר האמור בתקנות משנה (א) עד (1ד) ישא משרד הרווחה בהוצאות הסעד או הטיפול הסוציאלי בילד."

על פי תקנה 5, רשות שהגישה לאדם סעד, שבהוצאותיו חייבת לשאת רשות אחרת, תפנה לרשות החייבת בדרישה להחזר ההוצאות. על הרשות החייבת להחזיר, תוך שלושה חודשים מקבלת הפניה, את הוצאות הטיפול הסוציאלי.

16.1 בדיקת מקום מגורי המושם בעת השמה

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת רווחה, כי המערכת מאפשרת לפתוח תיק אם אותו מושם אינו שינה את כתובת מגוריו. עוד נמסר, כי המחלקה מבצעת בדיקה על מנת לוודא כי המושם הינו תושב המועצה באמצעות בקשת חוזה שכירות או ביקורי בית. **נמצא תקין.**

16.2 בחינת מושמים שעזבו את הכפר

כאמור, תקנה 3 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים) תשמ"ו - 1986 עוסקת בקביעת השתייכות הוצאות הטיפול לגורם המשלם במקרים של השמת ילדים.

הביקורת ביקשה לברר אם קיימים מקרים בהם המועצה נושאת למעשה בעלויות השמתם של מטופלים בתחום ילדים ונוער שעזבו את העיר. לשם כך, הביקורת ביקשה לקבל קובץ ממערכת מרשם התושבים, הכולל נתוני תושבים שעזבו את העיר בשנים 2017-2020, לצורך הצלבת הנתונים ממערכת מס"ר ושהכיל תנועות השמה בתחומי ילדים ונוער לשנת 2020.

נמסר לביקורת, כי לא קיים ממשק עם מערכת משרד הפנים דבר אשר מונע מהמחלקה לבצע בדיקות בכל הקשור למושמים, השתייכותם למועצה ועלויות השמתם.

היעדר ממשק עם מערכת משרד הפנים והיעדר יכולת של המחלקה להפיק את הקובץ הרלוונטי לא אפשר לביקורת לבצע את הבדיקה, כאמור.

המלצת הביקורת

מומלץ לפעול ליצירת ממשק בין מערכת משרד הפנים למערכת מס"ר על מנת לוודא את כתובת המגורים העדכנית של המושמים ולמנוע מהרשות לשאת בעלויות השמה של ילדים ונוער שאינם תושבי הרשות. מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר קליטת כל המושמים בתחום ילדים ונוער על מנת לוודא כי עלויות השמתם נכונות או לחילופין כי קיימות עלויות השמה בתחום ילדים ונוער אשר אינם תושבי הרשות.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

16.3 בחינת מושמים שנכנסו לכפר

בתקנה 4 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים) נקבע, כי " (א) בהוצאות החזקה במעון של זקן, או בגיר שהוא בעל מום גופני או לוקה בשכלו, או מטופל במוסד לטיפול במשתמשים בסמים (להלן: "חוסה"), תישא רשות סעד אשר בחמש השנים שלפני כניסתו למעון התגורר החוסה בתחומה במשך למעלה מ-30 חודשים ברציפות. (ב) לא התגורר החוסה בתחומה של רשות סעד לפני כניסתו למעון במשך תקופה כאמור בתקנות משנה (א), תישא בהוצאות החזקתו במעון רשות הסעד שבתחומה התגורר לפני כניסתו למעון".

הביקורת ביקשה לברר אם המועצה נשאה בעלויות השמתם של מטופלים בתחום שיקום נכויות, שהם תושבים חדשים שלא צברו את התקופה הנדרשת. כאמור, למועצה לא קיים ממשק עם מערכת משרד הפנים על כן לביקורת לא יכלה לבצע בדיקת עלויות השמה בהתאם למקום מגורי המושמים.

המלצת הביקורת

מומלץ לפעול ליצירת ממשק בין מערכת משרד הפנים למערכת מס"ר על מנת לוודא את כתובת המגורים העדכנית של המושמים ולמנוע מהרשות לשאת בעלויות השמה בתחום שיקום נכויות של מושמים שאינם תושבי הרשות.

מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר קליטת כל המושמים בתחום שיקום ונכויות, בהתאם לתקנות שירותי סעד, קרי צבירת התקופה הנדרשת בתחומי העיר לצורך קליטתם במסגרות ועל מנת שהרשות תישא בעלויות השמתם.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

ה. גיוס עובדי מחלקת רווחה**17 בחינת גיוס העובדים בהתאם להליך ניהול תקין**

הביקורת קיבלה לידי מסמכים ממחלקת משאבי אנוש ובדקה הליך ניהול תקין במועצה. להלן ממצאי הביקורת:

ממצא 1

במחלקת רווחה נקלטה ל.ס (ת.ז. 312338411) כממלאת מקום עו"ס משפחה (להלן: "עובדת מחליפה") במקום עו"ס אשר יצאה לחופשת לידה. נכון למועד גיוסה הגדרת תפקידה הינו:

- עו"ס משפחה 35% תקן משרד
- יתד – 50% תקציב פעולה

סוכם עם ראש המועצה כי העובדת המחליפה תמלא תפקיד נוסף כמדריכה בתוכנית "עתיד בטוח" עד סוף שנת 2019, קרי העובדת המחליפה תמלא 3 תפקידים ב-100% משרה עד לחזרתה של העו"ס מחופשת לידה, כדלקמן:

- עו"ס משפחה
- יתד
- תוכנית עתיד בטוח

עוד סוכם כי לאחר חזרתה של העו"ס מחופשת לידה העובדת המחליפה תמשיך עד סוף שנה ב- 50% משרה בלבד כמדריכה בתוכנית "עתיד בטוח", קרי עד סוף שנת 2019.

נמצא, כי התקבל אישור תוספת תקן ממשרד הרווחה ב-13 ביולי 2021, עבור השלמת תקן לעובדת המחליפה, משמע העובדת המחליפה אשר נקלטה במועצה בדצמבר 2018 לתקופה זמנית (עד דצמבר 2019 בהתאם לסיכום עם ראש המועצה) טרם סיימה את תפקידה עד מועד ביצוע הביקורת.

יש לציין, כי החל מחודש ספטמבר 2021 ועד לתקופת הביקורת היקף המשרה של העובדת הינו 100%. נשאלת השאלה - מדוע הועסקה העובדת המחליפה על ידי המועצה בשנים 2020 ועד ספטמבר 2021 בהיקף משרה של כ-92% קל וחומר כאשר תמה "תוכנית עתיד בטוח" בסוף שנת 2019?

נכון למועד הביקורת העובדת המחליפה מועסקת ב-100% (50% מועדוניות ו-50% משפחה), משמע היא החליפה עובדת כעו"ס משפחה ב-35% משרה ובעת חזרתה של העובדת מחופשת לידה אחוז המשרה באותו תפקיד עלה בעוד 15%, קרי הוספה של חצי תקן נוסף.

כמו כן, הביקורת תוהה במידה והתקבלה במועצה החלטה לאייש תפקיד מסוים במסגרת הוספת תקנים על ידי משרד הרווחה **האם לא צריך לפרסם מכרז כמקובל ולאפשר לעובדת המחליפה להגיש את**

מועמדותה בהתאם.

מדובר בעובדת ממלאת מקום אשר טרם סיימה את תפקידה ותופסת תקן ללא הליך מכרזי. הביקורת מבקשת לקבל סטטוס לגבי מעמדה.

ממצא 2

מסקירת הביקורת אחר גיוסה של ש.ר (ת.ז. 318307535) במחלקת רווחה בתפקיד עו"ס מתנדבים עולים הממצאים הבאים:

בחודש מרץ 2021 הוקצה תקן זמני (רכז מתנדבים) על ידי משרד הרווחה החל מיום 1 במרץ ועד 30 ביוני.

ב- 30 במרץ 2021 נקלטה ש.ר לתפקיד עו"ס מתנדבים (להלן: "העובדת"). בחוזה החתום בין העובדת למועצה צוין כי מדובר בתקופה זמנית, כפי שצוין לעיל.

ב-11 בנובמבר 2021 נשלח מכתב על ידי מנהלת מחלקת רווחה לגזבר המועצה בו צוין, כי ביום 6 ביוני 2021 אושרה הארכה לתקן על ידי משרד הרווחה עד לסוף השנה, קרי 31 בדצמבר 2021. עוד ציינה המנהלת כי התקן אמור להפוך לתקן קבוע במחלקה.

ב-8 בדצמבר 2021 נשלח מכתב הפסקת עבודה לעובדת עו"ס מתנדבים בו צוין כי הועסקה ל-2 תקופות זמניות וכי עבודתה תסתיים בסוף חודש דצמבר 2021. עוד צוין במכתב, כי במידה ותוקף האישור יוארך והמועצה תחליט לאייש את התפקיד לתקופה נוספת, המועצה תפרסם מכרז כדין והעובדת תוכל להגיש את מועמדותה בהתאם.

הביקורת קיבלה לידיה את מצבת העובדים העדכנית של מחלקת רווחה בה ניתן לראות, כי נכון לתקופת הביקורת העובדת עדיין הועסקה במועצה במשרה חלקית (בהתאם לתקן הזמני שהוקצה) עד ליום 7 בדצמבר 2022 (המועד בו המועצה החליטה על סיום העסקתה).

הביקורת מעירה, כי בשל העובדה כי מדובר במשרה זמנית עד לחודש דצמבר 2021 משרד הרווחה יכול שלא לתקצב את התקן, קרי תקצוב המשרה יהיה במלואו על ידי הרשות.

הביקורת לא קיבלה לידיה מסמכים המעידים על מכרז שבוצע כדין הן בעת גיוסה בחודש מרץ 2021 והן לאחר תקופת סיום עבודתה בחודש דצמבר 2021, קרי העובדת נקלטה במועצה ללא מכרז. לדעת הביקורת יש לפרסם מכרז כדין לצורך מערך ניהול תקין.

החובה המוטלת על רשויות מקומיות ועל תאגידיהן לקיים מכרזים לקליטת כוח אדם בהתאם לחוקים ולתקנות נועדה להבטיח בין השאר, את קיומם של עקרונות השוויון והשקיפות ואת בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

הביקורת בדעה, שעל מחלקת רווחה ומחלקת משאבי אנוש בפרט אשר אמונה על גיוס כוח האדם במועצה, מוטלת חובה בסיסית לפקח ולוודא, כי עובדים מגויסים בהתאם לחוק ונהלים לצורך שמירה על ניהול תקין ובמטרה להבטיח איוש משרות פנויות על-פי שיקולים ענייניים וכישוריהם המקצועיים של המועמדים והתאמתם לתפקיד, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד.

הליך מכרז נדרש להיות שוויוני ולהיראות שוויוני, וקיימת חובה להקפיד על עקרון זה לאורך כל ההליך המכרזי.

הממצאים מעוררים שאלות ותהיות שיש לתת עליהן את הדעת:

- מדוע המועצה לא קיימה מכרזים לאיוש משרות של עובדים סוציאליים שקלטה?
- מדוע עובדת מחליפה (אשר סוכם כי תפקידה הינו בתוכנית "עתיד בטוח" עד לסוף שנה) עדיין במצבת העובדים במחלקה ובהיקף משרה של 100%?
- מדוע חלים שינויים בתקנים בתפקידים בלי נהלים פנימיים שיסדירו מעקב ובקרה אחר אותם שינויים תוך מתן דגש לבדיקת תקציב מצד הרשות (גם אם מדובר ב-25% מהתקציב).

המלצת הביקורת

יש לבצע גיוס עובדים למחלקה באמצעות הליך מכרזי בהתאם לחוק.

תגובת המבוקר

בהמשך לתגובה מתאריך 14/12/22, בעניין הכ"א במחלקה. (תגובה המסבירה בבירור עניין הכ"א משנת 2018 עד היום).

לזכור שהגדרות התפקידים של כל עו"ס לא ניתן לשנות מאחר וזה נעשה מול המשרד בדרך הכי מתאימה והכי נכונה, לפי אחוזי התקנים שנתקבלו במהלך השנים, ולפי הגדרתם.

הכ"א במחלקה צמח בהתאם לתוספות תקנים מטעם המשרד, תוספת תקנים שקבלנו בהדרגתיות ולפי אחוזים קטנים מאוד.

תקנים צבועים לא ניתן לעשות שום שינוי, גם אחוזי התקנים של תוכנויות פעולה לא ניתן לערוך שינויים בהם.

ההפרש של 50% לא מאויש - זה החצי תקן עבור העו"ס סמר שיצאה לשמירת היריון וחופשת לידה פעמיים - וכיום כל התקנים מאוישים חוץ מ- 75% שהזכרתי בתגובתי מתאריך 14/12/22.

ו. דיווחי נוכחות של עובדי המחלקה

18 כללי

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.

(א1) לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות ייערץ הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל".

בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 552 מובהר כי: **"חובת מעסיק ציבורי לפעול שדיווחי הנוכחות יהיו אמת על מנת שלא ישולמו מכספי הציבור כספים עבור עבודה שלא בוצעה בפועל"**

19 החתמות ידניות

הביקורת בדקה את דיווחי הנוכחות של 8 עובדי המחלקה לחודשים ינואר עד נובמבר 2022, וביצעה בחינה של סבירות שעות העבודה וכמות החתמות הידניות² שבוצעו או לחילופין דיווחי נוכחות חלקיים (חסרים).

ממצאי הביקורת

מבדיקת הביקורת עולה, כי דיווחי הנוכחות של חלק מעובדי המחלקה מבוצעים באופן ידני, קרי 10 החתמות ידניות בממוצע בכל חודש. להלן ממצאי הבדיקה:

חודש	ינו'	פבר'	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יול'	אוג'	ספט -	אוק'	נוב'
א.ח.	3	0	2	7	1	2	2	0	5	2	-
א.נ.	2	0	2	3	4	2	2	1	4	4	2
ס.ל.	4	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1
ס.א.ר.	14	11	4	0	-	3	0	1	2	0	-
ר.מ.	2	0	1	1	2	3	1	6	0	1	1
ר.ש.	-	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0

העדר בקרה נאותה על דיווחי הנוכחות של העובדים והעדר הפקת דוחות חריגים עלולים לחשוף את המועצה לתשלומי יתר.

2 לא כולל חמישי-שישי, ימי מחלה, כוננויות, חופשה שנתית, הסדר 70% והשתלמויות

המלצת הביקורת

לצורכי פיקוח ובקרה, מומלץ כי אחת לתקופה יופק דוח ממוחשב של תיקונים ידניים אשר בוצעו ע"י עובדי המחלקה. דוח זה יועבר לבדיקתו ולאישורו של מנהלת המחלקה וייחתם על ידה.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

20 בדיקת סבירות הדיווחים

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

- קיימת אפשרות במערכת להגדיר לכל עובד תוכנית עבודה בהתאם לאופי התפקיד, המפרטת שעות פעילות החורגות מהרגיל.
- שעות עבודה המחושבות לשכר הינן לפי הגדרת תוכנית עבודה המוגדרת לכל עובד, לרבות השעות הנוספות, באם הוגדר כי העובד זכאי להן, קרי אם עובד יבצע שעות נוספת מעבר למה שנקבע בתוכנית הן לא יחושבו לצורך שכר אלא רק באישור של המנהל הרלוונטי.
- עובדי המחלקה מחתימים כרטיס בשעות סבירות ובימים סבירים למעט 3 מקרים שנמצאו, כדלקמן :

מס"ד	ת.ז.	יום בשבוע	תאריך	שעת כניסה	שעת יציאה	סה"כ נוכחות
1	303054498	שישי ³	-	8:30	15:15	6:45
2	5999640	חמישי	23.6.2022	10:00	14:00	4:00
3	5999640	חמישי	11.8.2022	10:00	14:00	4:00

המלצות הביקורת

מומלץ לרענן את הנהלים לעובדי המועצה באמצעות כתיבת נוהל פנימי בנושא.
מומלץ להגדיר דוחות בקרה במחלקת משאבי אנוש לבדיקת עובדים בעלי דיווחי נוכחות חריגים.

20.1 בחינת שעות עבודה של עובדי המחלקה

במסגרת הביקורת בוצעה בדיקת דיווחי הנוכחות של 8 עובדי מחלקת רווחה לחודשים ינואר עד נובמבר 2022. מתוך דוחות הנוכחות, עלו סוגיות שונות, כפי שיפורטו להלן :

- היעדרויות רבות עלולות לפגוע בתפקוד המחלקה קל וחומר כאשר מדובר במחלקה שאמונה על מתן שירות לתושב במצבים סבוכים ורגישים, כגון : אלימות במשפחה, גירושין ועוד.
לרוב עובדי המחלקה חוסרים רבים של שעות עבודה. מדובר בחוסר כמעט שנתי של כ-580 שעות, משמע כ-53 שעות חודשיות בממוצע לכלל עובדי המחלקה (כ-28% משרה).

3 ימי שישי בחודשים ינואר עד מרץ בהם הדיווח נעשה בשישי קבוע בשעות 8:30 עד 15:15.

הביקורת בדעה, כי היעדרויות רבות פוגעות באיכות העבודה ובמתן השירות לתושב.

- קיים עובד אשר במשך 8 חודשים החסיר 212 שעות, קרי 14.4% משרה במוצע במשך כל חודש.
 - קיים עובד אשר במשך 8 חודשים החסיר 134 שעות, קרי 9% משרה במוצע במשך כל חודש.
 - **לא קיים** שעון נוכחות בבית הקשיש, על כן עובדות המקום מדווחות שעות באופן ידני בלבד.
 - עלייה בכמות התקנים הייעודיים והמאוישים בשנים האחרונות לא עולה בקנה אחד עם חוסר השעות של רוב עובדי המחלקה.
- הביקורת תוהה מדוע חלה עלייה בכמות התקנים במועצה כאשר קיימים חוסרים רבים של שעות עבודה במחלקה כאשר במקביל קיימת הגדלה של התקנים במועצה.

- קיימות 4 עובדות אשר משמשות כעובדות סוציאליות באחוז משרה נמוך עבור אותה משרה (15301) ואילו קיימת עובדת אחת ב-100% משרה שמאיישת 4 משרות במקביל.
- חלוקת התפקידים מתבצעת באופן לא יעיל דבר שמוביל להגדלת תקנים ובזבוז כספי המוצה. חוסר רב של שעות עבודה במקביל לפיזור אחוזי משרה עבור אותו תפקיד עלול להוביל לאבטלה סמויה. לדעת הביקורת יש לבחון את כמות התקנים המאוישים על מנת למנוע מצב של מחלקה "מנופחת" ובזבוז כספי ציבור. חלוקה נכונה של התפקידים יכולה להגביר את היעילות ולהוביל לחסכון משמעותי בכספי הרשות.

המלצות הביקורת

הביקורת ממליצה לערוך תוכנית התייעלות למחלקה על ידי יועץ ארגוני, אשר אמורה להוות חומה בצורה מול כל בזבוז או תקציב מנופח על ידי בחינת תקנים קיימים אל מול השעות בפועל שמתבצעות על ידי עובדי המחלקה על מנת למנוע מצב של אבטלה סמויה ובזבוז כספי ציבור ובמקביל לשמור על מתן שירות יעיל ואיכותי לתושב.

מומלץ כי שעות עבודתם של עובדים שאינם עובדים בבניין המועצה ידווחו באמצעות חיוג מטלפון נייד על מנת להבטיח את מהימנות דיווחי השעות.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

20.2 אישור דיווחי שעות של הגורם הממונה

מבדיקת הביקורת אחר דיווחי השעות של עובדי מחלקת רווחה בשנת 2022 (למעט חודש דצמבר) עולה, כי בכל המקרים שנבדקו לשנת 2022 דיווחי הנוכחות לא אושרו על ידי הגורם הממונה. יש לציין, כי לא קיימת חתימת ממונה גם עבור מנהלת המחלקה. להלן פירוט הבדיקה:

חודש	39950787	32707887	312338411	303054498	5999640	318307535
ינואר	X	X	X	X	X	X

318307535	5999640	303054498	312338411	32707887	39950787	חודש
X	X	X	X	X	X	פברואר
X	X	X	X	X	X	מרץ
X	X	X	X	X	X	אפריל
X	X	X	X	X	X	מאי
X	X	X	X	X	X	יוני
X	X	X	X	X	X	יולי
X	X	X	X	X	X	אוגוסט
X	X	X	X	X	X	ספטמבר
X	X	X	X	X	X	אוקטובר
X	X	X	X	X	X	נובמבר

המלצה הביקורת

מומלץ למנות אחראי נוכחות אשר יוודא דיווחי נוכחות שלמים ומאושרים על ידי מנהלת המחלקה. מומלץ לרענן את הנהלים לעובדי המועצה באמצעות כתיבת נוהל פנימי בנושא. מומלץ כי דיווחי הנוכחות של מנהלת מחלקת הרווחה יאושרו על ידי מנכ"ל המועצה. מומלץ לבצע הדרכה על מנת לוודא כי מנהלת המחלקה יודעת כיצד לאשר את דיווחי הנוכחות של עובדיה ואת חשיבות ההקפדה על התהליך.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

ז. תרומות

21 כללי

משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל 2016/4 נוהל אישור גיוס וקבלת תרומות על ידי הרשויות המקומיות (להלן - הנוהל או חוזר מנכ"ל), במטרה להסדיר את ההליך ולעגן עקרונות ראויים אשר יבטיחו מנהל תקין ושמירה על טוהר המידות. תרומה כהגדרתה על פי הנוהל, הינה הענקת נכס, מענק, שירות או סיוע אחר, בכסף או בשווה כסף לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט על ידי רשות מקומית, ללא תמורה, בין אם נתקבל ביוזמת התורם או עקב פנייה יזומה של הרשות המקומית או תאגיד הנשלט על ידה. על פי חוזר מנכ"ל, רשות מקומית ותאגיד הנשלט על ידיה רשאים לקבל תרומות ולפעול לגיוס תרומות בהתאם להוראות הנוהל. זאת מלבד אם הפנייה לתורם הפוטנציאלי או קבלת התרומה עלולות לעורר חשש של ממש להשפעה בלתי הוגנת, לניגוד עניינים, לפגיעה בטוהר המידות, לפגיעה באמון הציבור ברשות המקומית או בתדמיתה של הרשות, או לפגיעה אחרת באינטרס הציבורי. הנוהל כולל הוראות בדבר הליך אישור קבלת תרומה, שיקולים בקבלת תרומה, הגבלות על קבלת תרומה, חריגים, סדרי עבודה, הסכם בכתב, דיווח למועצת הרשות, רישום חשבונאי, פרסום ושקיפות.

בסעיף 3 לחוזר נקבע, בין היתר, כי:

(א) רשות מקומית ותאגיד הנשלט על-ידיה רשאים לקבל תרומות ולפעול לגיוס תרומות, זולת אם הפנייה לתורם הפוטנציאלי ו/או קבלת התרומה עלולות לעורר חשש של ממש להשפעה בלתי הוגנת, לניגוד עניינים, לפגיעה בטוהר המידות, לפגיעה באמון הציבור ברשות המקומית או בתדמיתה של הרשות, או לפגיעה אחרת באינטרס הציבורי.

(ב) רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה לא יגייסו ולא יקבלו תרומות אלא בהתאם להוראות נוהל זה.

22 קבלת תרומות

מסקירת הביקורת אחר תהליך התרומות למחלקת רווחה, עולה, כי מתקיימות תרומות לתושבי המועצה (המוכרים לרווחה), עם זאת התרומות נעשות באופן ישיר על ידי עמותה פרטית כאשר מחלקת רווחה משמשת מתווכת בין העמותה לאנשים שזקוקים לתרומות (מצב סוציו אקונומי נמוך). המחלקה פועלת מול המשפחות באמצעות יצירת קשר עימן ובדיקה כי לא קיימת להן התנגדות לקבלת תרומות אך אינה לוקחת חלק פעיל בקבלת התרומות ובחלוקתן. **נמצא תקין.**

ח. עמותות שונות המספקות שירותים למנהל השירותים החברתיים

23 הסכם ההתקשרות

מבדיקת הביקורת עולה, כי במסגרת מתן השירותים החברתיים לתושבי העיר המועצה התקשרה עם עמותת השלום לטיפול בקשיש-סחנין. הביקורת בדקה קיומם של חוזה התקשרות חתום ובתוקף. נמצא כי החוזה מול הרשות נחתם ביום 22 בינואר 2019 לתקופה של 3 שנים ממועד חתימת ההסכם. לביקורת הועבר הסכם לחידוש תקופת ההתקשרות חתום על ידי העמותה בלבד. נמסר לביקורת על ידי מנהלת המחלקה, כי המועצה אמורה לחתום על ההסכם בהתאם לייפוי כח האחרון. לפי עדכון מנהל המרכז, בגלל תקופת הקורונה, המשרד ביקש חידוש ייפוי כח בלבד. ההסכם אמור להיות מתאריך 1.1.22 עד 31.12.2024. נכון למועד סיום הביקורת, נחתם הסכם בשנת 2023, כאמור שנה ללא הסכם בתוקף. יש לציין, כי מועד החתימה על ההסכם הינו שגוי.

המלצה הביקורת

מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר תוקף החוזים עם גופים/עמותות שונות ולפעול לחידושם בעת הצורך.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

24 בחינת חובות הרשות על פי החוזה עם העמותה

24.1 ארנונה וביטוח

מסקירת חוזה ההתקשרות עולה, כי המועצה הקצתה לעמותות נכסים עירוניים ובנוסף היא תישא בכל הוצאות המיסים והארנונה, לרבות ביטוח נגד נזקי טבע וצד ג. לא נמסר לביקורת תיעוד בעניין ביטוח הכנסים העירוניים, על כן לא ניתן היה לבדוק כי כל מחדל או מעשה של המבקרים מכוסה על ידי חברת הביטוח (למעט השתתפות עצמית).

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

24.2 בחינת דוחות תקופתיים

בסעיף 20 להסכם נקבע, כי לצורך הכוונה ופיקוח יעיל על ביצוע התוכנית, לשלבים הראשונים תוקם ועדת היגוי בה ישתתף נציג מטעם הרשות, נציג מטעם העמותה ונציג הרווחה. עוד עולה, כי בסעיף 23 להסכם נקבע, כי המפעיל יגיש למנהל דוחות שוטפים למחלקת רווחה בכל הקשור למצב האזרחים הוותיקים. נמסר על ידי מנהלת המחלקה, כי בכל תחילת שנה המחלקה מבקשת את רשימת האזרחים הממשיכים והעוזבים למטרת הארכה או עזיבה. וכי לא מתקבלים דוחות נספים בשל העובדה כי לא מדובר במערכת טיפולית. הביקורת אם הקשיש ממשיך או לא נעשית ישירות עם העו"ס של קשישים במחלקה מול עו"ס התוכנית.

לדעת הביקורת מדובר בהקמת מערך לסיוע לאזרחים וותיקים וקשישים בתחום הדיור ושירותי רפואה דחופה, תוך מתן שירותי תמיכה, יצירת הזדמנויות למעורבות קהילתית לאזרחים וותיקים ולקשישים המעוניינים לתרום, להיות פעילים ולהתנדב בקהילה, וכן לספק פעילות פנאי ופעילות חברתית לחברי הקהילה התומכת להפגת בדידות וגיבוש הקהילה.

על כן מדובר במערכת טיפולית אשר יש לקבל עליה דיווחים שוטפים ובלצע מעקב ובקרה אחר מקרים חריגים וקשיים המצריכים שילוב של יחידות נוספות במועצה.

המלצה הביקורת

יש לפעול לפי ההסכם, קרי קבלת דיווחים שוטפים בכל הקשור למצב האזרחים הוותיקים או לחילופין לעדכן את ההסכם בהתאם לשגרת העבודה.
מומלץ לבצע מעקב ובקרה אחר מצבם של הקשישים והאזרחים הוותיקים בכל עניין חריג המצריך התערבות נוספת.

תגובת המבוקר

לא נמסרה עד למועד הקובע לסגירת דו"ח הביקורת.

דו"ח ביקורת

מס' 02/2023 בנושא:

יישום נושאי חובה לפי החלטת
הממשלה 922 – חוקי עזר וסקר נכסים

19 יוני 2023

לכבוד
רו"ח מחמוד קאסם
מזכיר-גזבר המועצה
כאן

שלום רב,

הנדון: טיוטת דו"ח ביקורת
בנושא "יישום נושאי חובה-החלטת ממשלה 922"

אני מתכבד להביא בפניך את טיוטת הדו"ח הרצ"ב;

בדו"ח זה ערכה הביקורת בדיקה בנושא יישום נושאי חובה במסגרת החלטת ממשלה 922 – הביקורת התמקדה בנושא אישור ועדכון חוקי עזר ובנושא ביצוע סקר הנכסים. הביקורת לא עסקה בנושא החובה השלישי והוא סימון ושילוט כבישים.

הדו"ח מעלה ממצאים וליקויים שלדעת הביקורת הם חמורים ומחייבים התייחסות מיידית לתיקונם ומניעת הישנותם בעתיד.

הדו"ח הרצ"ב מובא בזאת להתייחסותך ותגובתך העיקרית בהיותך הפונקציה הארגונית אשר ניהלה את יישום שני הנושאים הנ"ל, אך במקביל לזה הדו"ח מובא גם להתייחסות/הערות והארות של פונקציות אחרות נוספות שהיו מעורבות בנושא, כל אחד מזווית תפקידו במועצה, והם: מחלקת ההנדסה, יועמ"ש המועצה, מחלקת הגביה, הנהלת החשבונות.

נזכיר ונדגיש שוב ושוב כי המטרה העילאית של הביקורת הפנימית האפקטיבית בכל ארגון היא לא רק בחשיפת הליקויים, אלא גם בלהביא לתיקונם בהקדם האפשרי ביותר, חמורים או קלים ככל שיהיו, ובכך להביא ערך חשוב ומועיל לארגון בחיזוק הבקורות הקיימות ובהוספת בקורות נוספות למען תהליכי עבודה תקינים ומועילים.

על כן טיוטת דו"ח זה מובאת להתייחסותך שלא יאוחר מיום 30.06.2023.



בברכה ובכבוד רב,

טארק סאלח, עו"ד

מבקר וממונה על תלונות הציבור

תודה מראש על שיתוף הפעולה.

לוט:

טיוטת דו"ח ביקורת

העתקים:

אינג' עלי אבו סאלח וסיים אבו אלהיג'א – מחלקת ההנדסה.

עו"ד אימן עיאשי – יועמ"ש המועצה.

מר מאמון חג'וג' – מנהל מחלקת הגביה.

רו"ח נאדר סאלח – מנהל אגף החשבונות והשכר.

תוכן עניינים

חלק א' – חוקי עזר

44	1. מבוא	44
44	2. כללי	44
46	3. מטרת הביקורת, היקף, גבולות ושיטה	46
47	4. המסגרת הנורמטיבית	47
47	5. המכרז לבחירת יועץ לליווי תהליך חקיקת חוקי עזר	47
47	5.1. רקע	47
48	5.2. ועדת ההתקשרויות	48
48	5.3. ממצאים ומסקנות	48
53	6. הליך הטיפול בחוקי עזר	53
53	6.1. שלבי הטיפול ברשות המקומית	53
53	6.2. ממצאים ומסקנות	53
54	7. הליך ההתחשבות עם היועץ ומול משרד הפנים	54
54	7.1. אבני הדרך למימון הפרוייקט לפי התחייבות משרד הפנים	54
55	7.2. ממצאים ומסקנות	55

חלק ב' – סקר נכסים

56	8. מבוא ורקע נורמטיבי	56
56	9. רקע כללי	56
59	10. ממצאים ומסקנות	59
59	10.1. הליך בחירת הקבלן	59

10.2. ביצוע המטלות ע"י הקבלן.....60

10.3. הפיקוח על עבודות הקבלן.....62

10.4. הטמעת תוצאות הסקר ומערכת ה GIS.....66

11. סיכום ומסקנות-המלצות הביקורת.....68

12. תגובת המבוקר.....69

נספחים

70.....נספח א'

71.....נספח ב'

72.....נספח ג'

73.....נספח ד'

74.....נספח ה'

75.....נספח ו'

76.....נספח ז'

77.....נספח ח'

חלק א' - חוקי עזר

1. מבוא

חוקי עזר הינם אמצעי עיקרי העומד לרשות הרשויות המקומיות שבאמצעותו ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיה. חוקי עזר מהווים חקיקת משנה של התחיקה הראשית, שהיא חוקי הכנסת ובכללן פקודות הרשויות המקומיות לסוגיהן. חוקי העזר שבסמכות המועצה להתקין, מקיפים ומכסים תחומים רבים בחייה של הרשות המקומית. באמצעות חוקי העזר הרשות המקומית פועלת למימוש סמכויותיה כלפי התושב במטרה להסדיר את דרכי הפעילות של מחלקותיה במתן השירותים לתושבים. באמצעות חוקי העזר רשאית הרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים או מחזיקי הנכסים לבצע בנכסים פעולות מסוימות או להימנע מפעולות אחרות, ועל ידי כך הרשות המקומית קובעת את המדיניות בנושאים השונים במטרה לאפשר ביטוי להחלטות המקומיות במגוון רחב של נושאים. חוזר מנכ"ל 2/2008 והחלטת ממשלה מס' 2899 התייחסו באופן חד משמעי לנושא חוקי העזר ברשויות המקומיות וחשיבותם לחיזוק והבטחת ההכנסה העצמית לרשות, וקבעו במפורש כי במסגרת בחינת המענק המותנה ייבחנו חוקי העזר שאושרו/עודכנו ברשות, כי רשות שלא תקיים את האמור לעיל תוך פרק זמן שנקצב לה יהא משרד הפנים רשאי לעכב את העברת המענק המותנה אף אם עמדה הרשות ביעד הגביה שלה. זאת ועוד, המון מהקולות הקוראים שמוציאים משרדי ממשלה בנושאים שונים מתנים את מתן התקציבים בהם בהימצאותם של חוקי עזר מסוימים ברשות.

2. כללי

האגף הבכיר לתקצוב ופיתוח הרשויות המקומיות במשרד הפנים שלח ביום 24.5.2020 למועצה המקומית באוכב מכתב התחייבות למימון נושאי החובה בהחלטת ממשלה 922 (להלן: **"מכתב ההתחייבות ו/או המכתב"**), ויש לזכור כאן כי היעד המרכזי של החלטה זו היה פיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים ושילובה הכלכלי בחברה הכללית.

המכתב הנ"ל מהווה הבסיס להחלטת הביקורת לבדוק את יישום נושאי החובה, מאחר ומכתב זה טומן בפתיח שלו תקווה גדולה לרשות אם תיישם את הנדרש ממנה בתקציב המוקצה לה במכתב ההתחייבות, ובאותו זמן מכתב זה מגולל סיכון גדול לרשות אם לא תעשה כן, באשר למענק האיזון שהיא תקבל מהמדינה - להלן נביא ציטוט מלא של שלושת הסעיפים במכתב הנ"ל:

"..... הנדון: התחייבות למימון נושאי החובה בהחלטת ממשלה מספר 922

(1) במסגרת הפרויקטים אשר נבחרו במסגרת תקציבי הפיתוח של החלטת ממשלה מס' 922, הוקצה לרשות תקציב עבור **קידוש** נושאי חובה אשר **הרשות נדרשת לקדם** לשיפור הביצועים הכספיים של הרשות.

(2) יישום יעדים אלה הינו תנאי להמשך תקצוב הרשות במסגרת התוכנית, יתר על כן, אציין כי **אי השלמת כלל יעדי החובה והטמעתם עד ה-31.12.2020 תלווה בעיכוב מענק האיזון של הרשות המקומית.**

(3) בהתאם למתווה, להלן התחייבותנו למימון התחומים הבאים:

סכום התחייבות	יעד
200,000 ₪	מיפי ומספור ושילוט
250,000 ₪	סקר נכסים
113,000 ₪	חוק עזר

(4) מספר ההתחייבות: 1001132576 סכום ההתחייבות: 563,000 ₪ תוקף ההתחייבות: 31.12.2020 . "....." [סוף ציטוט מהמכתב – ההדגשות אינן במקור, ט.ס.].

מנוסח המשפטים המודגשים במכתב הנ"ל ניתן להיווכח ברחל בתך הקטנה כי מדובר בדרישה בלתי מסויגת של משרד הפנים מהרשות להשתמש בתקציב המיועד במכתב ההתחייבות כדי לשפר את הכנסתה העצמית וביצועיה הכספיים בכלל, וכי תעמוד בצד זה סנקציה על אי ביצוע האמור והיא עיכוב מענקי האיזון של הרשות!

לאור כך, מצאה הביקורת לכלול נושא זה בתוכנית העבודה השנתית ולבחון את מידת עמידת המועצה ביישום התקציב שקיבלה ו/או הנה אמורה לקבל לפי מכתב ההתחייבות דנא.

3. מטרות הביקורת, היקפה, גבולות ושיטה

- 3.1. במהלך החודשים מרץ 2023 - יוני 2023 התקיימה ביקורת מקיפה של מידת עמידת המועצה ביישום התקציב שקיבלה ע"פ מכתב ההתחייבות דנא.
- 3.2. הביקורת נועדה בעיקרה לבחון אם המועצה עומדת ביישום נושאי החובה כנדרש במכתב ההתחייבות של משרד הפנים.
- 3.3. ולוודא אם המועצה מיישמת את הנדרש במכתב ההתחייבות בהתאם לחוקים ולנהלים הרלוונטיים.
- 3.4. ולבחון את תקינות ההליך המכרזי בו נבחרו המומחים/היועצים לביצוע העבודות נשוא מכתב ההתחייבות.
- 3.5. הביקורת התמקדה בדו"ח זה בשני נושאי החובה: חוקי עזר וסקר נכסים – ביקורת זו לא כוללת בחינת יישום התקציב של שלטים וסימון רחובות.
- 3.6. הביקורת ערכה שיחות עם מזכיר-גזבר המועצה ועם גורמים אחרים במועצה; מהנדס המועצה ועובד מחלקת ההנדסה שמונה כמפקח/מלווה את עבודות ביצוע סקר הנכסים (להלן: "המפקח או הפיקוח"), מנהל החשבונות ומנהל הגביה.
- 3.7. הביקורת העבירה שאלון מפורט למזכיר-גזבר המועצה אך שאלון זה לא נענה, ולכן רוב המידע נאסף מעיון במסמכים המקובצים בקלסר אחד שנמסר ע"י הגזבר, ואשר מכיל מסמכים אודות שלושת נושאי החובה נשוא מכתב ההתחייבות, בנוסף למסמכים שנשלחו ע"י היועץ לחוקי עזר.
- 3.8. התקיימו שיחות רצופות עם המהנדס ממחלקת ההנדסה אשר הוטלה עליו כאמור משימת הפיקוח על עבודות ביצוע הסקר; הועבר אליו שאלון נפרד ומקיף שזכה לתשובות חלקיות בנושאים שבידיעתו ובנוסף הועברו מהמפקח מסמכים ונתונים נוספים על הסקר.
- 3.9. הביקורת התמקדה בתהליכי העבודה שננקטו מטעם המועצה לצורך יישום נושאי החובה נשוא המכתב; הביקורת לא בחנה תקינות עבודת היועצים והמומחים שערכו את חוקי העזר והתחשיבים הכלכליים ואת סקר הנכסים; עניין זה נתון בכל אופן לבקרת החברה המייעצת והגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים וכן למחלקת ההנדסה.

4. המסגרת הנורמטיבית

- 4.1. נוהל אישור ופרסום חוקי עזר של משרד הפנים מיולי 2021 ושל 2/1998.
- 4.2. פקודת המועצות המקומיות, פרק ב', סימן ג'.
- 4.3. צו המועצות המקומיות א', תשי"א-1950 (סעיף 146 – צוו הכינון).
- 4.4. חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים 2/2008 ו-4/2009.
- 4.5. נוהל ההתקשרות עם מומחים לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אימון מיוחדים בפטור ממכרז (חוזר מנכ"ל 8/2016).
- 4.6. נוהל לבדיקת ומניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות (פורסם בחוזר מנכ"ל 2/2011).
- 4.7. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993.
- 4.8. תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – "תקנות הארנונה").

5. המכרז לבחירת יועץ לליווי תהליך חקיקת חוקי העזר**5.1. רקע**

בעקבות מכתב ההתחייבות הנ"ל שלחה הרשות בתאריך 20.12.2020 הזמנות לקבלת הצעות מחיר לעדכון ואישור חוקי עזר למועצה. מכתב ההזמנה שהכיל פרטי העבודה ותנאי ההתקשרות נשלח לארבעה יועצים (עורכי דין ורואי חשבון). מכתב ההזמנה להציע הצעות מפרט את העבודה המוזמנת של שירותי עדכון ואישור 10 חוקי עזר, כדלהלן:

- א. חוק עזר סלילת רחובות.
- ב. חוק עזר תיעול.
- ג. חוק עזר פינוי אשפה עודפת.
- ד. חוק עזר מודעות ושלטים.
- ה. חוק עזר שצ"פ.
- ו. חוק עזר שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים.

- ז. חוק עזר העמדת רכב וחנייתו.
- ח. חוק עזר אגרת תעודת אישור.
- ט. חוק עזר סימון רחובות.
- י. חוק עזר הריסת מבנים מסוכנים.

לביקורת נמסר מסמך בן עמוד אחד שנושא את הכותרת "פרוטוקול ועדת השלושה/ועדת הרכש" (להלן: "הפרוטוקול") אשר נערך בתאריך **6.02.2022**, ולכאורה ועפ"י האמור בו, התכנסה ועדת השלושה ביום 6.02.22 (בהרכב של מזכיר-גזבר המועצה, יועמ"ש המועצה ונוסף להם קניין המועצה) כדי לדון בהצעות המחיר שנתקבלו בעקבות ההזמנה להציע הצעות דלעיל, וכי על שולחן הועדה עמדו 4 בצעות; 2 עורכי דין ו- 2 רואי חשבון, והצעותיהם היו כדלהלן:

- הצעה מס' 1 של עו"ד ואיל גילאל, ע"ס 128,700 ₪ כולל מע"מ.
- הצעה מס' 2 של חברת אופטימל סיטי, רו"ח עלא אגבריה, ע"ס 93,600 ₪ כולל מע"מ.
- הצעה מס' 3 של עו"ד תאיר מסאלחה, ע"ס 117,000 ₪ כולל מע"מ.
- הצעה מס' 4 של עו"ד עימאד קאסם, ע"ס 117,000 ₪ כולל מע"מ.

ולפי הפרוטוקול הנ"ל החלטת הוועדה הייתה כדלקמן:

"לאחר דיון בהצעות מצאה הוועדה להמליץ על בעל ההצעה הנמוכה אופטימל סיטי שערך הצעתו ע"ס 93,600 ₪ כולל מע"מ. על הקניין להוציא הזמנת עבודה מפורטת כדי להתחיל את העבודה עם אופטימל סיטי" [המקור בערבית- ט.ס.]

ובסופו של יום נבחרה ההצעה שלכאורה הינה הזולה ביותר והיא של אופטימל סיטי בע"מ, רו"ח עלא אגבריה (להלן – "היועץ ו/או המומחה") ע"ס 93 אלף ₪ כולל מע"מ. בתאריך **21.02.2021** הופקה הזמנת עבודה ליועץ הנ"ל.

5.2. ועדת ההתקשרויות

במהלך הבדיקות הראשוניות ביררה הביקורת מול מזכיר-גזבר המועצה: משום מה נקט בהליך של ועדת התקשרויות ולא בהליך מכרזי רגיל או במכרז זוטא בהתחשב בכך שסכום התב"ר המוקצה ע"י משרד הפנים לעניין זה הוא 113 אש"ח? (קרי מעל לתקרה הקבועה בחוק) - מזכיר-גזבר המועצה השיב לשאלת הביקורת כהאי לי שנא:

- " הכנת חוקי עזר הינה עבודה מקצועית ומספיק ועדת שלושה לפי נוהל התקשרות.
- נושא סכום ההתקשרות אינו רלוונטי לעניין נוהל התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע וממוחיות מיוחדת.

הליך ההתקשרות עם יועץ/מומחה באמצעות ועדת ההתקשרויות מוסדר בנוהל ההתקשרות עם מומחים לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע וממוחיות מיוחדים או יחסי אימון מיוחדים בפטור ממכרז בחוזר מנכ"ל 8/2016 (להלן: "נוהל ההתקשרויות").

יודגש כי חוזר זה קובע כי דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא במכרז פומבי, ומזכיר כי בית המשפט העליון הדגיש כי תקנות אלה הן החריג, וכי יש לפרשן אותן בצמצום וכי התקשרות בדרך של מכרז פומבי עדיפה על דרך אחרת.

סעיף 8)3 לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות קובע כי רשות מקומית רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע וממוחיות מיוחדים, או יחסי אימון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה וכו'. החוזר מדגיש כי בפסיקה נקבע כי מדובר בפטור כללי מהתקשרות ללא מכרז עם בעלי מקצועות אלה וכי יש לפעול על פי סעיף זה רק במקרה מתאים שבו נדרשים ידע וממוחיות מיוחדים וגם זאת על פי כלל הפרשנות הנותן עדיפות למכרז הפומבי (ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן), ורק כאשר לא ניתן להשיג את אותם ידע וממוחיות מיוחדים או יחסי אימון מיוחדים בדרך של מכרז פומבי.

5.3. ממצאים ומסקנות

☒ **אי קיום התנאים המקדימים טרם החלטה בדבר ביצוע התקשרות לפי סעיף 8)3 – סעיף 6**
 לנוהל ההתקשרות קובע הוראות מפורטות לגבי פעולות מקדימות שעל הרשות לנקוט בהם טרם קבלת החלטה להתקשר עם יועץ/מומחה לפי סעיף 8)3 לתוספת הרביעית ע"י ועדת התקשרויות, ו כדלהלן:

- סעיף 6.1 + 6.2 לנוהל - החלטה מפורשת של ועדת ההתקשרויות להתקשר לפי תקנה 8)3 בהתאם לעקרון של מתן עדיפות למכרז פומבי.

- סעיף 6.3 לנוהל – בחינה וחיווי דעה של היועמ"ש קודם לדיון או בפתח דיון הוועדה, האם תקנה 8)3 חלה על ההתקשרות המבוקשת בהתאם לעקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט בעניין זה, ובפרט האם העבודה המקצועית המבוקשת היא כזו הדורשת ידע וממוחיות מיוחדים או יחסי אימון מיוחדים ואינה עבודה מקצועית שגרתית.

- סעיף 6.4 - בחינה והחלטה מנומקת של ועדת ההתקשרויות לאחר קבלת חוות דעת היועמ"ש, האם למרות שתקנה 3(8) חלה על ההתקשרות המבוקשת אין להעדיף ביצוע ההתקשרות בדרך של מכרז פומבי, והאם מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3(8).
- סעיף 6.5 – על הוועדה לקבוע מראש לגבי כל התקשרות תנאי סף מקדימים למציעים הרלוונטיים להתקשרות הנדונה, בשים לב להיקפה של ההתקשרות ומאפייניה.
- סעיף 6.6 – על הוועדה לקבוע מראש לגבי כל התקשרות אמות מידה שלפיהן תיקבע ההצעה הזוכה ותקבע ככל הניתן מהו המשקל שיינתן לכל אמת מידה.

נמצא כי לא קוימה אף פעולה מהפעולות המפורטות לעיל: לא התקבלה שום החלטה מוקדמת של ועדת ההתקשרויות לפעול לפי תקנה 3(8), לא ניתנה ואף לא נתבקשה חוות דעת משפטית בעניין תחולת תקנה 3(8), ולא ניתנה החלטה מנומקת של הוועדה למה זה מוצדק וסביר לבצע את ההתקשרות לפי תקנה 3(8).

נמצא גם כי הוועדה לא דנה ולא החליטה בדבר תנאי הסף הראויים והדרושים למציעים הרלוונטיים, וגם ההזמנה להציע הצעות ששוגרה לארבעת המציעים דורשת רק שהמציע יהיה עו"ד או רו"ח בעל ותק של 5 שנים ומנהל ספרים – הא ותו לא!! לפי כך כל עו"ד ורו"ח שמלאו להם 5 שנים ותק יכול לעמוד בתנאי הסף הנ"ל! - מכאן ועם תנאים מינימליסטיים כאלה, לא ברור לביקורת איך מדובר בעבודה שדורשת ידע ומומחיות ומיומנות מיוחדים שמצדיקה התקשרות לפי הנוהל ותקנה 3(8)!!!

נמצא גם כי הוועדה לא קבעה אמות מידה להכרעה בין הזוכים, וכי אמת המידה היחידה שהייתה כביכול היא המחיר, בלי שום זכר לניסיון, ההכשרה, המלצות ועבודות קודמות, וכו'.

☒ **רשימת מציעים** - נמצא כי ההליך המכרזי שהתקיים לבחירת היועץ היה שגוי ולקוי מיסודו ומעיקרו; כאמור לעיל, מזכיר-גזבר המועצה לכאורה פעל לפי נוהל ההתקשרות, ולפי כך הוא פנה לארבע מציעים פוטנציאליים (מומחים) לקבלת הצעות מחיר. אך בפועל נמצא כי אין למועצה רשימת מציעים כנדרש בסעיף 7 לנוהל ההתקשרויות. סעיף 7.1.2. קובע הוראות מפורטות בעניין ניהול רשימת מציעים; בענייננו לא נוצרה כל רשימה של מציעים, וכנראה הפניות למציעים הנ"ל היו באופן אקראי מבלי שיהיה במאגר המועצה מידע בעניין בסיסי אודות מקצועיותם ומומחיותם! שאלה חשובה ושלא קיבלה מענה ממזכיר-גזבר המועצה נשאלת שוב כאן: לפי איזה אמת מידה הוא החליט לפנות למציעים אלה ולא למציעים אחרים?!

☒ **ביצוע העבודה טרם המכרז** - נמצא כי היועץ/מומחה שמטפל בהכנת חוקי העזר בפועל התחיל את עבודתו למען המועצה הרבה זמן לפני "התכנסות" ועדת ההתקשרויות!! ע"פ המסמכים שנמסרו לביקורת סדר העניינים הכרונולוגי היה הפוך להפליא:

- תאריך הצעת המחיר של היועץ: **20.12.2020**

- תאריך הזמנת העבודה מאותו יועץ: **21.02.2021**

- תאריך המכרז (ועדת ההתקשרויות): **6.02.2022**

לפי ציר הזמן המתואר לעיל, המכרז לבחירת היועץ התקיים בדיעבד לאחר השלמת העבודה ע"י היועץ תוך התעלמות מהוראות החוק, הנהלים והמנהל התקין!! בפועל היועץ התחיל בביצוע העבודה המוזמנת מעלה לשנה לפני המכרז! הן תאריך הזמנת העבודה והן חלופת מיילים ומכתבים בינו לבין הגזבר בעניין ביצוע העבודה היו בתאריכים שלפני תאריך ועדת ההתקשרויות!! יוצא אפוא כי המועצה פעלה בניגוד להוראות סעיף 192 לצו המועצות המקומיות המציין כהאי לישנא:

מכרזים

192. לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית.

☒ **העדר הסכם בכתב** - נמצא כי ההתקשרות נשוא העבודות המוזמנות עם אותו יועץ אינה מעוגנת בהסכם בכתב, אלא בהזמנת עבודה בלבד, וזאת בניגוד להוראות סעיף 203 לפקודת העיריות החל על המועצות המקומיות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות. העדר הסכם בכתב שמסדיר את ההתקשרות עם היועץ (אשר בלאו הכי עבודתו אינה חוקית בהעדר מכרז תקין כאמור לעיל) חושף את המועצה בפני סיכונים משפטיים ורגולטורים, ומשאיר היבטים חשובים ושונים של ההתקשרות ללא הסדרה, כגון תנאי התשלום, לוח הזמנים לביצוע העבודה, אחריות היועץ, חובות וזכויות של המועצה ושל היועץ, וכו'.

☒ **חשש לניגוד עניינים** – סעיף 9 לנוהל ההתקשרויות קובע הוראות לעניין מניעת חשש לניגוד עניינים בהתקשרויות מהסוג דנא, וכדלקמן:

סעיף 9.1 - על מי שהרשות המקומית מתקשרת עמו לביצוע עבודה מקצועית להתחייב כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא יפעל מתוך ניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין עיסוקיו האחרים.

סעיף 9.2 - לפני חתימת החוזה יידרש היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

נמצא כי בניגוד להוראות הנוהל הנ"ל, המועצה לא בחנה את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל העסקת יועצים חיצוניים דלעיל טרם ההתקשרות עם היועץ. ולא זו בלבד, אלא שבדיקת הביקורת העלתה כי היועץ שנבחר, שבלאו הכי ההתקשרות אתו הייתה לקויה ולא כדין כמבואר לעיל, הינו נגוע בחשש ממשי לניגוד עניינים מכיוון שבכובע אחר הוא ממלא תפקיד בתאגיד המים והביוב סובב שפרעם אשר המועצה הינה אחת ממייסדיו ומבעלי המניות העיקריים בו, והיועץ עצמו היה תמיד במגע ישיר עם מחלקת הכספים במועצה בהתחשבנויותיה וענייניה הכספיים מול התאגיד!!

[בסוגיה זו נשלח מכתב בקשת התייחסות ליועץ במקביל לשליחת טיוטת דוח הביקורת דנא לתגובת הגורמים המבוקרים].

☒ **ישיבה לא חוקית ופרוטוקול לקוי** – סעיף 5.2 לנוהל קובע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שיחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

נמצא כי פרוטוקול ועדת ההתקשרויות הינו לקוי ואינו משקף מהלך הדברים שהיו; הפרוטוקול חתום ע"י מזכיר-גזבר המועצה בלבד על אף שבפתיח שלו כתוב שהשתתפו בישיבה גם יועמ"ש המועצה ומנהל הרכש. מבדיקת הביקורת מול יועמ"ש המועצה ומנהל הרכש נמסר כי מעולם לא השתתפו בישיבה נשוא הפרוטוקול ומעולם לא ידעו עליה - יוצא אפוא כי ישיבת ועדת ההתקשרויות נשוא הפרוטוקול התקיימה במניין חסר ולא חוקי בנוכחות מזכיר-גזבר המועצה החתום לבד על הפרוטוקול!

☒ **פרסום החלטת ועדת ההתקשרויות** – נמצא כי ועדת ההתקשרויות לא פרסמה החלטתה המנומקת באתר האינטרנט של הרשות, לא בהתקשרות דנא וגם לא באף התקשרות אחרת מהתקשרויותיה הקודמות תוך 10 ימים ממועד קבלת ההחלטה, כמצוות סעיף 10.1. לנוהל ההתקשרויות.

6. הליך הטיפול בחוקי העזר

6.1. שלבי הטיפול ברשות המקומית

הליך הטיפול באישור ועדכון חוקי עזר מפורט בהרחבה יתרה בשני נהלים: בחוזר מס' 2/98, ובנוהל אישור ופרסום חוקי עזר של משרד הפנים מיולי 2021 (להלן: "נוהל חוקי העזר"). נוהל זה קובע שלושה שלבים עיקריים לגיבוש במסגרת הרשות, שעל הרשות לנקוט יחד עם היועץ לפני הבאת החוקים לאישור ומתן תוקף מחייב בפני המחלקות והיחידות הממשלתיות הרלוונטיות ואגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים. ולהלן עיקר השלבים:

א. גיבוש תחשיבים כלכליים במידה וחוקי העזר כוללים תשלומי חובה ו/או היטלי פיתוח. תחשיבים אלה יועברו על ידי המומחה לבדיקה של גופים חיצוניים שיעבירו המלצה לעניין תקינות התחשיב לנוכח הנתונים שהובאו בפניהם.

ב. המלצה לאישור תחשיב (מטעם חברה מייעצת), בהסתמך על חוברת תחשיבים בקובץ BDF וקובץ אקסל של התחשיב, אישור גזבר ומהנדס הרשות לנכונות נתוני התחשיב ואישור יועמ"ש הרשות.

ג. אישור מועצת הרשות המקומית - יש להעביר לחברי המליאה את נוסח החוק ואת התעריפים שנקבעו ולכתוב בפרוטוקול את התעריפים שאושרו במסגרת חוקי העזר. זאת ועוד, מפרוטוקול המועצה צריך להיות ברור על איזה חוק מדובר וצריכה להיות מצוינת החלטת המועצה לאישורו.

6.2. ממצאים ומסקנות

☒ כפי שצוין לעיל, ועל פי תכתובות המייל שנמסרו לביקורת נמצא כי היועץ החל את עבודתו כשנה וחצי טרם "בחירתו בהליך ועדת התקשרויות" בתחילת שנת 2021, ועל אף זאת ועד לתאריך ביצוע ביקורת זו בחודש 4/2023 הוא טרם סיים את עבודתו;

☒ לפי המסמכים שנמסרו לביקורת, בתאריך 21.02.2021 הוצאה הזמנת עבודה ליועץ שנבחר: חברת אופטימל סיטי בע"מ;

☒ בתאריך 20.04.21 נשלחו אישורי בדיקת נכונות נתונים חתומים ע"י הגזבר והמהנדס 4 לידי מר אמיר שרעבי מחברת הבקרה המייעצת טאו פיננסים בע"מ;

4 כחלק מהליך אישור חוקי העזר ובמידה וחוקים אלה כוללים תשלומי חובה ו/או היטלי פיתוח יש לגבש קודם תחשיבים כלכליים לגיבוש התעריפים שיוטמנו בחוקי העזר האלה, ולשם כך על היועץ להעביר אישורים חתומים כאמור לבדיקת גופים חיצוניים אשר יעבירו המלצה לעניין תקינות התחשיבים לנוכח הנתונים שהובאו בפניהם (נתוני בניה וקרקע והערכת מענקים לתשתיות, כבישים וניקוז); לדוגמה חוקי עזר שכוללים היטל תיעול, היטל סלילת כבישים ומדרכות, היטל שצ"פ.

☒ בתאריך 03.07.2021 העביר היועץ במייל למזכיר המועצה 14 קבצים שכוללים חוקי עזר והמלצות חברת טאו לאישורי תחשיבים להיטלים ותעריפים.

☒ דא עקא, מתאריך 3.7.21 ועד היום עברו כמעט שנתיים אך החוקים והתחשיבים טרם הובאו לעיון ואישור מליאת המועצה.

☒ ויתרה מזאת, חוקי העזר הנ"ל אף טרם הובאו לביקורת יועמ"ש המועצה לבחינת תקינות חוקים אלה עפ"י רשימת הביקורת המפורטת בנספח (י) לנוהל חוקי עזר (בחינת הסמכות, ההיבט הצורני והיבט תוכן חוקי העזר) ומתן אישור בכתב על שבדק את חוקי העזר ומצא אותם ראויים לפרסום וכי הם עומדים בדרישות חוזר 2/98.

☒ נמצא כי בעקבות הביקורת נשלח בתאריך 20.03.23 מכתב מטעם יועמ"ש המועצה בכובע כתובע עירוני המופנה אל ראש ומזכיר המועצה ודורש קידום חקיקת חוקי העזר למועצה.

7. הליך ההתחשבות עם היועץ ומול משרד הפנים

7.1 אבני הדרך למימון הפרוייקט לפי התחייבות משרד הפנים

א. בתאריך 23.10.2023 דיווחה המועצה במערכת המרכבה לקבלת חשבון ביניים בגין ביצוע פרוייקט חוקי העזר על ביצוע סך של 46,800 ₪ (כ 40% מסכום ההתחייבות).

ב. אבני הדרך לתשלום על יישום נושאי חובה לגבי חוקי עזר הם: 30% כנגד אישור תחשיב של חברת הבקרה ואישורם במליאה, 70% כנגד פרסום חוקי העזר ברשומות.

ג. נמצא בחומר שנמסר לביקורת שני חשבונות חלקיים שנושאים הכותרת חשבונית עסקה מס' 541 : אחד מתאריך 10.01.22 ע"ס 70,200 והשניה מתאריך 14.10.22 ע"ס 46,800 ₪ .

ד. בתאריך 21.11.22 התקבל מייל תשובה ממנהלת תחום תקציבי פיתוח במשרד הפנים בו היא מציינת שאי אפשר להעביר כספים בלי חומר.

ה. ע"פ כרטסת הנהלת החשבונות של היועץ במועצה נמצא כי נכון להיום היועץ קיבל סך של 25,000 ₪ על חשבון חשבונית עסקה 541 ע"ס 46,800 ₪ ע"ח הכנת חוקי עזר שנקלטה במערכת הנהלת החשבונות בתאריך 10.10.22 .

7.2. ממצאים ומסקנות

- נמצא כי מאז תחילת ביצוע העבודה ע"י היועץ ועד היום עברו כשנתיים, וכי היועץ סיים את שלב הכנת חוקי העזר אך הוא קיבל פחות מהקבוע באבני הדרך כאמור בסעיף 7.1. (ב) לעיל (30% לאחר אישור התחשיבים ע"י חברת הבקרה ואישורם במליאה).
- לפי כך יוצא כי לא ניתן אף לשחרר למועצה את ה 30% מסכום ההתחייבות מכיוון שהמועצה לא אישרה את התחשיבים במליאה; ובכך ומן הסתם גם לא ניתן לשחרר את חלק ה 70% טרם פרסום חוקי העזר ברשומות.
- יוצא אפוא כי המועצה ועל אף סיום או התקרבות היועץ לסיום מלאכתו אי אפשר לשלם לו את התמורה אליה התחייבה המועצה .
- לא ברור לביקורת בנסיבות המתוארות לעיל איך תשחרר המועצה את כספיה ממשרד הפנים בגין פרויקט זה אם חוקי העזר לא יאושרו ולא יפורסמו מכל סיבה שהיא, ואיך היא תשלם את התמורה ליועץ!
- לפי כך, נוצר מצב בו המועצה חושפת את עצמה לסיכון של הגשת תביעה משפטית נגדה ע"י היועץ, במיוחד שהמועצה לא דאגה לעיגון ההתקשרות איתו בהסכם בכתב אשר יכלול תנאים והבהרות לגבי סיטואציה זו.

חלק ב' - סקר נכסים

8. מבוא ורקע נורמטיבי

אחד המקורות העיקריים למימון התקציב לצורך ביצוע מטלותיה ולמיצוי סמכויותיה של רשות מקומית הוא הכנסות עצמיות. הכנסות אלו מבוססות בעיקר על תקבולי מס הארנונה שהרשות המקומית מטילה על המחזיקים בנכסים בתחומה, לפי ייעודם, שטחם ומיקומם. מקור הסמכות להטלת ארנונה על הנכסים בתחום שיפוט הרשות הוא חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993 (להלן – "חוק ההסדרים").

לפי חוק ההסדרים ולפי תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – "תקנות הארנונה"), שהותקנו מכוח חוק זה, בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמות, וחובת התשלום תוטל על המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שתעדכן המועצה הנבחרת של הרשות המקומית מדי שנה בשנה, וכי הפקת שומות הארנונה וגבייתה מוטלות על הרשות המקומית.

בתקנות הארנונה נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל (במ"ר) שחושב לצורך הטלת מס הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם כן התגלתה טעות בחישוב השטח שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה.

ביצוע סקר נכסים לקביעת הארנונה בתחום הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להתאים בין מספר הנכסים ושטחם והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. החקיקה הקיימת מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים, אך אינה מחייבת זאת. משרד הפנים דורש מרשויות מקומיות לבצע סקר נכסים כתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיזון (אם הוא לא נעשה בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

9. רקע כללי

9.1. בהתבסס על מכתב ההתחייבות הנ"ל (ראה סעיף 2 לחלק א' לדו"ח) פרסמה המועצה מכרז מספר 2/2019 לבחירת מודד ו/או תאגיד מדידה לביצוע סקר ומדידת נכסים בשטח שיפוטה לצורך עדכון נתוני שומה לשם חיוב בארנונה. המכרז פורסם בשני עיתונים: מעריב בתאריך 11.3.19 וכול אלערב בתאריך 15.3.19. עפ"י נספח א' לפירוט שימושים לתקציב נושאי חובה (החלטת ממשלה 922) לגבי סקר נכסים ההרשאה התקציבית מורכבת מ-:

א. פירוט אודות הסקר (לרבות השטח בו יבוצע הסקר, לאור שנת קיום הסקר האחרון שהיא 2011, פערים הדורשים השלמה במצב הקיים).

הסקר האחרון בוצע בשנת 2011 ע"י אותו קבלן; השטחים שדווחו כי נמדדו על ידו 186,176 מ"ר והחשבון שהוגש ואושר ע"ס 140,634 ₪, מחיר ל-1 מ"ר מדידה 0.65 ש"ח (לשם השוואה – לאחר חלוף 8 שנים בזמן הסקר נשוא דוח זה השטח שדווח כי נמדד הוא 221,000 ₪ והחשבון הסופי שהוגש בגין עבודה זו ע"ס 214,613 ₪, מחיר ל-1 מ"ר מדידה 0.87 ₪).

ב. עלות נדרשת לביצוע הסקר 180,000 ₪.

ג. מערכת GIS 45,000 ₪ בנוסף לעלות אחזקת המערכת לשנה אחת 7000 ₪ ועלות התאמת/הטמעת המידע בשכבות GIS 18000 ₪.

סה"כ העלות הנדרשת לנושא "סקר הנכסים": 250000 ₪

9.2. במועד פרסום מכרז זה, המועצה העריכה, נכון ל-1.02.2019, כי השטחים ברוטו לחיוב בארנונה, של הנכסים שהיא מתכוונת להעביר לטיפול המודד ו/או תאגיד המדידה (להלן: "הקבלן"), יהיו כדלהלן:

סוג הנכס	מספר נכסים מוערך	שטח מוערך במ"ר
מגורים	870	110,000
עסקים קטנים	30	3,000
סה"כ	900	113,000

9.3. הקבלן שזכה במכרז הנ"ל הוא המודד ו/או תאגיד המודדים מ.ח. מהנדסים שירותי מדידה, אשר בחתימתו על חוברת המכרז ובהסכם ההתקשרות שנחתם איתו בתאריך 10.7.19 עם צו התחלת עבודה באותו יום התחייב להתחיל בעבודות המדידה עד לא יאוחר מיום 31.7.19. עם חתימת ההסכם הנ"ל הקבלן קיבל על עצמו את המטלות והעקרונות הכלליים לביצוע סקר מדידת הנכסים הנדרש מהקבלן, **על חשבוננו והוצאותינו** כחלק מהצעתו (סעיף 2(ו)+ (ט) למכרז) , כדלקמן:

- א. הקבלן ימדוד ויחשב בנפרד את כל שטחי הנכס, גם אלו שאינם מחויבים בארנונה ואשר בגינם לא יהיה זכאי לתשלום (לרבות מרפסות לא מקורות, מרפסות מקורות ופתוחות שאינן סגורות בכל צדדיהן, מחסנים, פרגולות וחניות מקורות).
- ב. לבצע תשריט מדידה על מלוא שטח הנכס שנמדד, לרבות השטחים שאינם מחויבים בארנונה ויחשב את שטח הנכס רק עפ"י הוראות צו הארנונה ועפ"י הנוהג הקיים במועצה.
- ג. מתן אפשרות למחזיק/בעל נכס, להתקשר למספרי טלפונים מיוחדים שיעמיד הקבלן לצורך קבלת הודעות ובקשות לתאום מדידה או פגישה עם נציגי הקבלן והכל כמפורט במפרט 1, וביצוע תאום טלפוני ביוזמת הקבלן עם מחזיקי/בעלי הנכסים שיש לבצע מדידת נכסם, לפני ביצוע פעולת המדידה.
- ד. ביצוע מעקב ותכנון הבדיקה והמדידה על גבי שכבה של מערכת ה-GIS שתחולתה עד שנה מיום תחילת הסקר עפ"י הוראות המנהל.
- ה. בדיקה ומדידה של כל השטחים בנכסים שיימסרו לטיפולו לצורך אימות שטחי הנכסים לצורך חיוב בארנונה עפ"י החוק.
- ו. בדיקה ומדידה של נכסי המועצה, ביצוע שרות זה יהיה עפ"י החלטת המועצה ורק לאחר קבלת דרישה בכתב.
- ז. בדיקה ומדידה של כל הנכסים החדשים שהסתיימה בנייתם בתקופת הסקר ואשר לא חויבו כלל בארנונה עד למועד תחילת הסקר.
- ח. בדיקה, מדידה והכנת תשריטי מדידה וחישובי תוספות שטחים באופן דחוף ובעדיפות ראשונה תוך 1 ימי עבודה, של כל נכס שנמסר לטיפול הקבלן ומתבקש עבורו אישור לרשם המקרקעין.
- ט. ביצוע תשריט מדידה לכל הנכסים שנמסרו לטיפולו, גם לנכסים בהם לא יימצאו הפרשי שטחים לצורך חיוב בארנונה וגם בדירות הטיפוסיות בבנייה רוויה.
- י. ביצוע תשריטי מדידה של כל יחידת רישום נפרדת לפי ההגדרה של "שטח", כפי שנקבע בחוק וכפי שתקבע המועצה, מפעם לפעם, לעניין קביעת חיובי ארנונה.
- יא. ביצוע סקר שימושים ובו פרוט סוג השימוש שהמחזיק בנכס עושה בפועל בשטח ובעיקר – עסקים בנכסי מגורים, לצורך חיוב בארנונה, לרבות בשטחים הידועים כבר למועצה לעומת השטחים והשימושים הרשומים בספרי המועצה.
- יב. שיגור, על חשבון המועצה, מכתב עם תוצאות הסקר (שטחים וסיווגים) בצרוף תשריטי המדידה לבעלי/מחזיקי הנכסים בהם נמצאו שטחים שלא היו ידועים למועצה לצורך חיוב

בארנונה, כולל לכל מחזיקי הנכסים בבניה רוויה שנכסם עודכן לאחר בדיקת הדירות הטיפוסיות, ולהודיע על אפשרות לברר תוצאות אלה אצל נציגיו בימים ושעות קבלת קהל שיקבעו ע"י המועצה, בנוסח שיהיה מקובל על המועצה.

יג. הכנת נתוני חיוב ממוחשבים לשם חיוב תוספת ארנונה שנתית מעודכנת עפ"י תוצאות הסקר.

יד. להכין למנהל הארנונה תשובות להשגות ועררים שיוגשו בקשר עם תוצאות וממצאי הסקר בנכסים שנמסרו לטיפול הקבלן.

טו. התקנת תוצרי הסקר לרבות גוש, חלקה ותת חלקה במחשבי המועצה, לרבות בכרטיס הנכס בספרי המועצה כולל לכל מחזיקי הנכסים בבניה רוויה שנכסם עודכן לאחר בדיקת הדירות הטיפוסיות (מערכת המג"ע של החב' לאוטומציה) ובכל בקובץ ממוחשב אחר כפי שיקבע ע"י המועצה.

10. ממצאים ומסקנות

10.1. הליך בחירת הקבלן

לביקורת נמסר פרוטוקול ועדת המכרזים מס' 3/2019 מיום 20.04.2019 אשר מתעד את ישיבת הוועדה להכרעה בין הצעות המחיר שהוגשו ע"י מדידה ו/או תאגידי מדידה. בוועדה השתתפו שלושה ונעדר חבר אחד, ובנוסף השתתפו יועמ"ש ומזכיר-גזבר המועצה, ועל סדר יום הוועדה עמד הנושא של פתיחת מכרז מס' 2/2019 בלבד (מכרז סקר הנכסים דנא).

עפ"י הפרוטוקול הני"ל הוגשו 3 הצעות מחיר מטעם 3 מודדים בשיטת מתן הנחה על המחיר הנקוב במכרז ע"י המועצה שהוא 1 ש"ח לכל מטר מרובע מדידה. שלושת המציעים, לפי סדר הפתיחה הם: (1) גיאופורמציה בע"מ (הנחה 15%) (2) א.ש.ד. ניהול נכסים בע"מ (הנחה 5%) (3) חוסין עבדאלחלים שירותי מדידה (הנחה 17%). לפי כך החלטת הוועדה הייתה להמליץ על ההצעה של המודד חוסין עב-אלחילים.

✓ **מסמכים ואישורים (תקין)** - נמצא כי בשלושת ההצעות שהוגשו צורפו האישורים והמסמכים שנדרשו במסמכי המכרז: ערבות בנקאית ע"ס 10,000 ש"ח, אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס במקור, המלצות, תעודות רישום למהנדסים המועסקים, תעודות התאגדות, אישור בתוקף בדבר מורשי חתימה, תצהיר על ביצוע עבודות מדידה.

☒ נמצא כי שורר חוסר סדר בחוברת המכרז, כנראה בגלל אי דיוק בהתאמות הנדרשות בעת העתקתו/עריכתו ממכרז של רשות אחרת. נקודה זו חוזרת על עצמה במכרזים אחרים ולכן

יש לדייק עם כך בעתיד, כי לעניין זה חשיבות רבה במידה ומתגלעים התדיינויות עם הקבלן הזוכה בהמשך ו/או עם המציעים האחרים לאחר פרסום תוצאות המכרז.

10.2. ביצוע המטלות ע"י הקבלן

כאמור בסעיף 9.3 לעיל, הקבלן התחייב לבצע את סקר מדידת הנכסים בהתאם לעקרונות והמטלות המפורטות בסעיף 2(ו)+(ח)+(ט) למכרז על חשבונו והוצאותיו:

☒ נמצא כי הקבלן לא בצע תשריטי מדידה לכל שטח נכס שנמדד, לרבות השטחים שאינם מחויבים בארנונה כפי שזה מתבקש בסעיף 9.3 (ב) לעיל. מהשיחות עם המפקח על הקבלן ממחלקת ההנדסה במועצה התחוויר לביקורת כי הקבלן לקח את הסקר שערך במועצה בשנת 2011 והוטמע רק בשנת 2014 וערך בו מספר דגימות מבלי להוציא צוותים לשטח באופן שיטתי ומאורגן (מלבד מספר ביקורים בודדים) ומבלי לערוך בדיקה לכלל הנכסים כמבוקש לעיל, וזאת גם בניגוד לנדרש מן הקבלן עפ"י סעיף 9.3(ה) לעיל לפיו עליו לבצע בדיקה ומדידה של כל השטחים בנכסים שיימסרו לטיפולו לצורך אימות שטחי הנכסים לצורך חיוב בארנונה עפ"י החוק.

☒ **נמצא כי תשריטי המדידה שכביכול הוכנו כנדרש בסעיף 9.3(ט) לעיל בשנת 2020 בפועל הוכנו בשנת 2012 מימי הסקר הקודם שבוצע אז ע"י אותו קבלן !!!** התשריטים ו/או הסקיצות שערך הקבלן בנכסים ונמסרו למחלקת הגביה והמאגודות בחוברות סקיצות של A4 שעל כריכתם כתוב **"סקר נכסים 2020"** [ראה נספח א] בפועל בתוך החוברת תאריך המדידה הנקוב על סקיצות אלה הוא **4.1.2012 !!!** [ראה נספח ב]. ולא זו בלבד, אלא ועפ"י מנהל הארנונה, סקיצות אלה היו מלאות באי-דיוקים ופערי מדידה גדולים כגון: נכסים מאוכלסים הרשומים כשלד או בשלבי בניה, נכסים שהסתיימה בנייתם בשנת הסקר אך לא מופיעים בסקר, ועוד טעויות אחרות. סקיצות אלה, בהיותם מיושנות הן אינן משקפות את המצב בפועל מבחינת ההפרדה בין השטח הכולל של הנכס לבין שטחי החיוב עפ"י החוק וצו הארנונה.

לדברי המפקח על עבודות הקבלן ממחלקת ההנדסה, הסקיצות הנ"ל התבססו על צילומי אוויר ישנים של התכסית וללא חתכים בכל קומה והמודד היה מכפיל את שטח התכסית במספר הקומות, ולכן במקרים רבים צילומים אלה לא שיקפו המצב בפועל בהתאם לצו הארנונה, וכפועל יוצא, נמסר שטח כולל גבוה של הנכס בלי הפרדה מדוייקת בין השטח הכולל לשטח החיוב עפ"י החוק וצו הארנונה ולכן ברוב המקרים השטח לחיוב שננקב בחוברת לא היה מדוייק.

לדברי מנהל הגביה, לאור חוסר הדיוק והמהימנות של הנתונים שנמסרו לו ע"י הקבלן, הוא היה צריך לעשות עבודה מאומצת מאוד ולעבור על כל נכס בחוברות שנמסרו לו ולתקן

את שטחי החיוב מתוך ידיעה אישית למצב הדברים בפועל ו/או בסיוע המפקח שטיפל בהשגות, ולבצע יחד עבודות רבות של ביקור בנכסים ובדיקת מפות וסקיצות... מטלות שהן עיקר תפקיד הקבלן ע"פ תנאי המכרז!

☒ כפועל יוצא מהאמור לעיל, לא בוצעו תשריטי מדידה של כל יחידת רישום נפרדת לפי ההגדרה של "שטח", כפי שנקבע בחוק לעניין קביעת חיובי ארנונה כנדרש בסעיף 9.3(י) לעיל.

☒ נמצא כי הקבלן לא נתן אפשרות למחזיקי/בעלי נכס, להתקשר למספרי טלפונים מיוחדים שהקבלן היה חייב להעמיד, כאמור בסעיף 9.3 (ג) לעיל, לצורך קבלת הודעות ובקשות לתאום מדידה או פגישה עם נציגי הקבלן כמפורט במפרט 1. רוב הטרוניות וההשגות שהוגשו למועצה על תוצאות המדידה היו מתייתרות אם הקבלן היה מבצע את התיאומים הנדרשים עם התושבים.

☒ נמצא כי הקבלן לא ביצע מעקב ותכנון של הבדיקה והמדידה על גבי שכבה של מערכת ה-GIS כנדרש בסעיף 9.3(ד) לעיל, ונמצא כי הוא לא נדרש לעשות כן ע"י המנהל/מזכיר-גזבר המועצה (פירוט נוסף בהמשך).

☒ נמצא כי הבדיקה והמדידה של הנכסים החדשים שהסתיימה בנייתם בתקופת הסקר ואשר לא חויבו כלל בארנונה עד למועד תחילת הסקר כנדרש בסעיף 9.3(ז) לוקה בחסרים ואינה מדויקת בנכסים רבים. כך למשל, לביקורת נמסר ע"י מנהל הגביה ארבע דוגמאות של נכסים חדשים ומאוכלסים שנמדדו בשכונות המגרשים החדשות (דרומית ומזרחית) שנמסרו למחלקת הגביה ללא שמות ולכן היה על מנהל הגביה לאתר את המחזיקים בעצמו כדי ליצור חיוב במערכת [לדוגמא ראה נספח ג]. זאת ועוד הוצגו לביקורת מספר מקרים של נכסים אשר הוצגו בסקיצה במצב של "שלד", קרי נכס שאינו שטח לחיוב, בעוד שהנכס כבר מאוכלס והמדידה אינה מעודכנת כיוון שהיא נסמכת על סקיצה מיושנת משנת 2012 כמבואר לעיל [לדוגמא ראה נספח ד].

☒ לא בוצע, כנדרש בסעיף 9.3(י"א) לעיל, סקר שימושים ובו פרוט סוג השימוש שהמחזיק בנכס עושה בפועל בשטח (בעיקר עסקים בנכסי מגורים) לצורך חיוב בארנונה, לרבות בשטחים הידועים כבר למועצה לעומת השטחים והשימושים הרשומים בספרי המועצה.

☒ נמצא כי הקבלן לא שיגר, כנדרש ממנו עפ"י סעיף 9.3(יב) לעיל, על חשבון המועצה, מכתבים עם תוצאות הסקר (שטחים וסיווגים) בצרוף תשריטי המדידה לבעלי/מחזיקי הנכסים בהם נמצאו שטחים שלא היו ידועים למועצה לצורך חיוב בארנונה, כולל לכל מחזיקי הנכסים בבניה רוויה שנכסם עודכן לאחר בדיקת הדירות הטיפוסיות, ולהודיע על

אפשרות לברר תוצאות אלה אצל נציגיו בימים ושעות קבלת קהל שיקבעו ע"י המועצה, בנוסח שיהיה מקובל על המועצה. בפועל מכתבים אלה הוכנו ושוגרו למחזיקים ע"י מנהל הגביה ללא סקיצה מצורפת וללא פירוט נתונים על השטחים שנמדדו [ראה לדוגמא נספח ה].

☒ נמצא כי הקבלן הכין נתוני חיוב ממוחשבים לשם חיוב תוספת ארנונה שנתית מעודכנת עפ"י תוצאות הסקר כנדרש ממנו בסעיף 9.3(ג) לעיל, אבל נמסר ע"י מנהל הגביה כי מה שהוא קיבל מהקבלן זה קובץ אקסל שלוקה בהמון חסרים, ולכן הוא נאלץ להשקיע המון עבודה ומאמץ בניתוח הנתונים בקובץ האקסל, ולבדוק כל נכס מכיוון שהמון נתונים היו חסרים בקובץ כגון מס' ת.ז. המחזיק ובעל הנכס, שם בעל הנכס, מספר הנכס ועוד... בנוסף להמון אי דיוקים והפרשים גדולים לא מוסברים בין השטח הנמדד לשטח הקיים במערכת שנתגלו על ידו וע"י המפקח.

☒ נמצא כי הקבלן לא הכין למנהל הארנונה תשובות להשגות ועררים שהוגשו בקשר עם תוצאות וממצאי הסקר בנכסים שנמסרו לטיפול הקבלן כנדרש בסעיף 9.3(יד) לעיל. נמסר ממנהל הגביה כי הוא עשה מלאכה זו בעצמו בסיוע המפקח ומהנדס המועצה, וכי רוב ההשגות שהוגשו נתקבלו כי הפערים והטעויות במדידה היו גדולים ולא מוסברים בתשריטי המדידה.

☒ הקבלן לא התקין, כנדרש ממנו בסעיף 9.3(טו) לעיל, את תוצרי הסקר לרבות גוש, חלקה ותת חלקה במחשבי המועצה, לרבות בכרטיס הנכס בספרי המועצה. מה שבוצע בפועל ובאופן חלקי זה עדכון שטחים שאין בהם טעויות או שטעויות אלו תוקנו מייד מתוך ידיעה ע"י מנהל הגביה.

10.3. הפיקוח על עבודת הקבלן

לפי הוראות סעיף 2 בחוברת המכרז המועצה תמנה מפקח אשר יפקח על ביצוע הקבלן למטלות שהוטלו עליו במסגרת המכרז וההסכם. בעניין זה להלן הערות הביקורת:

☒ לא נמסר לביקורת כתב מינוי פורמאלי למפקח שילווה את עבודת הקבלן מטעם המועצה, אך התחוויר לביקורת כי בתחילת הסקר הוטלה משימה זו על אדריכל שעבד במחלקת ההנדסה בעת ביצוע הסקר ופרש לאחר מכן, ואחריו עבודת הפיקוח נמשכה ע"י האדריכל שנכנס במקומו בזמן מסירת תוצאות הסקר.

☒ נמצא כי, בניגוד לאמור בסעיף 7.2 להוראות המכרז, המועצה לא קבעה תוכנית העבודה שיהיה על הקבלן לבצע, לרבות אזורים, נכסים ולוחות זמנים, וזה פגע ביכולת המועצה לפקח על ביצוע הקבלן לעבודה המוזמנת בהתאם באופן דווקני בהתאם להוראות המכרז.

☒ נמצא כי המפקח מטעם המועצה בדק את המדידות של הקבלן במספר נכסים בסקר שנמסר למחלקת ההנדסה ומצא טעויות, הפרשים ופערים גדולים בין המדידות לבין המצב בפועל, ללא הסבר של הפערים האלה.

להלן מדגם מתוך סקר הנכסים של בעלים שהגישו השגות שנמסר לביקורת ע"י הפיקוח עם

הערות על הסקר:

מס'	שם בעל הנכס	השטח לפי הסקר	השטח לחיוב	ההפרש
1.	מ.ע.ס.	317	122	195
2.	מ.ת.א.	253	201	52
3.	י.ס.	192	115	77
4.	י.ע.ע.	151	96	55
5.	ד.ג.מ.	318	136	182
6.	ע.א.	132	97	35
7.	ע.מ.ס.	235	107	128
8.	ק.ח.	190	145	45
9.	י.מ.ע.	330	77	256
10.	מ.א.ח.	150	125	+25
11.	א.מ.ע.	244	137	107
12.	ה.ע.	274	156	118
13.	ר.א.	173	132	41
14.	ס.מ.מ.	244	109	135
15.	ע.ע.	338	120	218
16.	א.י.ח.א.	181	123	58
17.	ס.א.	173	82	91
18.	ס.מ.ח.מ.	441	135	306
19.	ח.מ.ח.ח.	164	132	32
20.	מ.מ.ח.מ.	146	186	-40
21.	פ.מ.י.	252	155	97
22.	ג.ה.	493	84	409
23.	נ.מ.ס.	292	242	50
24.	א.ג.מ.	176	117	59
25.	א.ה.	152	95	57
26.	א.מ.א.	164	100	64
27.	ג.ח.	178	140	38

38	120	158	יא. ע. נ. א.	28.
263	125	388	א. מ. ח. ח.	29.

☒ מבירור מול הפיקוח התחוויר לביקורת כי לאחר שהמפקח בדק לעומק מספר נכסים בעקבות השגות של בעלי נכסים נמצא כי הקבלן לא ההתייחס בדו"ח הפרטני לגבי כל נכס (הסקיצה עם טבלת השטחים) לאבחנות הרצויות והחשובות לגבי כל נכס שיש להם השלכה על ההפרדה בין שטחים לחיוב לשטחים שלא לחיוב; למשל, הסקר לא התייחס במספר רב של נכסים שנבדקו לעומק ע"י הפיקוח למצבי הנכס האלה:

- דירות בשיפוצים.
- דירות לא מאוכלסות.
- קומות עמודים.
- חלק מקומות לא מאוכלסות ולא בשימוש.
- שיתוף בנכס ליותר במעלים אחד.
- קיום עסק פרטי בנכס.
- אי עדכון בנייה חדשה במגרשים ששוקו.
- בניין משותף עם קומות ומספר דירות בכל קומה עם חלוקת בתים דומה אך למרות זאת וללא כל הסבר שטחי הדירות אינם שווים.
- בניין מאוכלס חלקית והחלק השני שלד.
- חיוב מגורים על מרתף וכל הבית עדיין שלד.

☒ הביקורת תעיר כי ההבחנות הנ"ל בתיאור כל נכס מהנכסים שנמדדו הינן דרושות לקביעת השטחים שיש להוריד מהשטחים לחיוב ע"פ החוק ולפי צו הארנונה כגון: ממ"ד, מרפסות לא מקורות, מבואה, מדרגות חוץ, מדרגות פנים, קומת עמודים, חניון, מרתף וכו'.

☒ לאור כך, העדר הפירוט וההבחנות האמורות במדידת הנכסים משליך באופן חמור ביותר על בהירות ומהימנות תוצאות הסקר ומקשה מאוד על בדיקת חוקיות הורדת שטחים אלה מהשטחים לחיוב בארנונה.

☒ יש לציין כי המפקח שלח בתאריך 29.5.21 מייל לקבלן עם העתקים למזכיר-גזבר ומהנדס המועצה; במייל זה המפקח מתריע ומעיר על הטעויות והחסרים שנתגלו בסקר ומפנה למסמך מפורט בחסרים אלה [ראה נספח ו]: המסמך נושא הכותרת: סיכום בדיקת סקר הנכסים ומציין חסרים רבים, ולהלן נביא אותם כפי שהוזכרו בנספח ו' דלעיל:

❖ חסרים מבנים.

❖ שמות בעלי נכסים לא נכונים.

❖ מבנים ללא מספור.

❖ טעויות במספור.

- ❖ חוסר תיאום בין האקסל והאוטוקד.
- ❖ טעויות במספור גושים וחלקות.
- ❖ שטחי שירות גדולים.
- ❖ פירוט שטח החיוב.
- ❖ פירוט שטחי השירות.
- ❖ השימושים לכל מבנה וקומה.

☒ למרות הערות המפקח כאמור לעיל, המדווחים הן לקבלן והן לגזבר ומהנדס המועצה, לא תוקנו הטעויות והחסרים האמורים לעיל.

☒ בתאריך 14.9.21 שלח מזכיר-גזבר המועצה מכתב בכתב יד אל המפקח [ראה נספח ז] עם העתקים למהנדס וראש המועצה ובו הוא מתרעם על העיכוב בתיקון והתאמת סקר הנכסים והטעמתו במערכת ה GIS שתרכוש המחלקה; במכתב זה מציין הגזבר בפני המפקח כי חייבים להתאים שטחי המבנים החייבים בארנונה לקראת סוף השנה וכי הסיכום היה שהוא יקבל לידי את הסקר מותאם עד ליום 30.9.21, ובסיפא של המכתב הוא מבקש מהמפקח עדכון סטטוס באשר למצב התאמת השטחים במערך הגביה לצורכי חיובי ארנונה.

☒ המפקח עונה למכתב הנ"ל במייל מתאריך 20.9.21 עם העתקים למהנדס וראש המועצה [ראה נספח ח] ובו הוא מציין כי העיכובים נובעים מאי אישור הצעת המחיר ל GIS ומאי התייחסות להערות ולחסרים עליהם הצביע במכתבו מיום 29/5/21 וכי ב 29.6.21 המודד החזיר קובץ מעודכן אך עם הסתייגויות על בקשת התיקון וכי בתאריך 3.7.21 התקיימה פגישה של מחלקת ההנדסה עם המזכיר ומנהל מחלקת הגביה עקב ההסתייגויות וכי הוחלט לשלוח כל מכתבי חיובי השטח לתושבים כדי לאפשר לתושבים להשיג על כך וכי מחלקת הגביה סיימה מלאכה זו רק באמצע ספטמבר 2021, ובסוף המכתב הוא מציע לקיים פגישה כדי לסכם את כל הדברים.

☒ נמצא כי על אף ההתכתבות כאמור לעיל, עד היום לא חלה שום התקדמות בתיקון מקצועי של הטעויות והליקויים בסקר הנכסים שביצע הקבלן.

☒ ולמרות זאת - נמצא כי המועצה שלמה לקבלן את מלוא התמורה מבלי להתייחס לחסרים והטעויות שהצביע עליהם המפקח!

☒ כאמור לעיל - בסעיף 7(ד) לתנאי המכרז (התמורה) נקבע כי המועצה תשלם לקבלן את התמורה המגיעה לו בכפוף לאישור המנהל כי השירות ניתן במלואו ולשביעות רצונו ולאחר שנתוני השומא עודכנו במערכת ולאחר שנתוני חיוב הארנונה כפי שבוצעו ע"י הקבלן הם סופיים וחלוטים ועבר המועד להגשת השגה וערר בגינם. דא עקא ולמרבה הצער, התמורה

שולמה לקבלן במלואה ללא שום התייחסות לעקרונות המדידה וההתחשבות שהמועצה קבעה בעצמה בחוברת המכרז, בטרם הטעמה מלאה של נתוני המדידה ועל אף הטעויות והליקויים הרבים שהצביע עליהם המפקח ואשר נודעו למנהל גם מהתלונות וההשגות הרבות על שהוגשו ע"י בעלי הנכסים ושמצביעות על טעויות וחריגות מופלגות בנתוני המדידה.

- ☒ בהקשר זה הביקורת מפנה גם להתחייבויות הקבלן עפ"י סעיף 7 להסכם לפיו על הקבלן לבצע את העבודות נשוא המכרז לשביעות רצון המזמין, בדייקנות... ולשביעות רצונו של המנהל והמפקח, וכי הקבלן מתחייב לבצע את העבודות מחדש מייד כשיידרש לעשות כן לפי הוראות המנהל, במקרה שהעבודה אינה לשביעות רצונו של המנהל או המפקח – וכאן הביקורת תוהה למה המועצה לא פעלה לאכיפת הוראות סעיף זה על הקבלן לאור הליקויים שהצביע עליהם המפקח באיכות העבודה של הקבלן!?
- ☒ בהקשר זה יש מקום לציין גם כן כי הקבלן לא המציא ערבות ביצוע ע"ס 10,000 ₪ שתעמוד בתוקף למשך 15 חודשים כפי שמתחייב ממנו עפ"י סעיף 5 לתנאי המכרז.

10.4. הטמעת תוצאות הסקר ומערכת ה GIS

מערכת GIS : היא מערכת מידע שמספקת מידע על נכסים בכל הקשור להכנסות ממיסים מוניציפאליים, כמו ארנונה, אגרות בנייה והיטלי פיתוח, היטלי השבחה, אגרות שילוט בעסקים, נכסי ציבור, שימור רחובות, ושאר חוקים ארציים וואו עירוניים רלוונטיים לפי העניין.

יתרונות המערכת :

- קישור נתוני הנדסה וגבייה ברשות המקומית
- דיוק ואמינות בחישוב הארנונה האגרות וההיטלים על פי חוק
- יצירת שיוויון ומדיניות אחידה בחיוב המסים המוניציפאליים
- מניעת שחיתות
- שיפור השרות לתושב
- יכולת עדכון נקודתית
- ביטול הצורך בסקרים מקיפים חוזרים
- שרות ניהול השגות ממוחשב באתר אינטרנט

המערכת יכולה להכיל בין השאר אפשרות לקישור ארכיב מסמכים על בסיס "תיק נכס" כולל פרטי מחזיקים ובעלים, כתובות, גושים וחלקות, זכויות בנייה וכו' כולל קישורים למימד הגיאוגרפי למערכות גבייה ולמערכות ההנדסה. המידע הנ"ל משמש לצרכים רבים נוספים כמו למשל ניהול

ותחזוקת הנכסים, תכנון, מידע ארכיבאי וגיבוי, ניהול מכירה והשכרת נכסים, חיפוש מיקום גאוגרפי על בסיס כתובת וואו קואורדינאטה ועוד.

כאמור בסעיף 9.3(ד) דלעיל, חלק בלתי נפרד מתנאי המכרז וההסכם הוא הטמעת תוצאות הסקר על שכבה של תוכנת GIS: "ביצוע מעקב ותכנון הבדיקה והמדידה על גבי שכבה של מערכת ה-GIS שתחולתה עד שנה מיום תחילת הסקר עפ"י הוראות המנהל", וגם כותרת ההרשאה התקציבית במכתב ההתחייבות של משרד הפנים היא "סקר נכסים מבוסס GIS".

להלן ממצאי הביקורת בעניין זה:

☒ נמצא כי עד היום לא הוקמה מערכת GIS במועצה ולא הוטמעו בה תוצאות הסקר. מסתבר כי המועצה קיבלה שתי הצעות מחיר להקמת מערכת GIS והטמעת תוצאות הסקר בה: הצעה אחת התקבלה בתאריך 17.3.21 מהקבלן ע"ס 58000 ₪ והצעה שנייה התקבלה בתאריך 30.09.21 מחברת גיאופורמציה בע"מ ע"ס 36500 ₪ (להלן: "גיאופורמציה").

☒ נמצא כי בתאריך 10.11.21 הוצאה הזמנת עבודה לחברת גיאופורמציה הנ"ל לביצוע עבודות התמרת מידע סקר נכסים ובניית מערכת GIS בסך 36500 ₪ עבור המועצה: לביצוע התמרת שרטוטי אוטוקד ל-GIS ובניית השכבות ע"פ מפרט GIS קומות, שימושי מבנים, מס' נכסים, מס' עיגון מרחבי בדיוק תצ"א והטמעת סקר הנכסים – אך למרות הוצאת ההזמנה הנ"ל בתאריך 10.11.21 העבודה המתוארת לעיל הנ"ל לא בוצעה עד היום!

☒ נמצא מייל מגיאופורמציה מתאריך 9.6.22 (9 חודשים לאחר הצעת המחיר) ובו המומחית ל-GIS מבקשת ומפצירה במועצה להשלים חומרים ונתונים (שמות, ת.ז. וכו') ומציינת כי אי מסירת החומרים הנ"ל מעכב את סיום והשלמת הפרוייקט, ועם זאת ועד לכתובת שורות אלה המועצה טרם רכשה את מערכת ה-GIS ומן הסתם טרם הטמיעה את תוצאות הסקר בשכבות ה-GIS כנדרש במכרז.

☒ הביקורת לא הצליחה להבין את הסיבות לעיכובים אלה ולהימנעות המועצה מהשלמת תהליך רכישת המערכת הנ"ל והטמעת הסקר עליה כנדרש במכתב ההתחייבות ובהתאם לתנאי המכרז ולמרות הדיווח במערכת המרכבה על החשבונית של גיאופורמציה ע"ס 35,500 ₪ לביצוע שחרור יתרת התקציב לסקר בתאריך 26.6.2022.

☒ הטמעת הסקר הייתה לקויה מאוד, חלקית, אינה סדורה ולא מבוססת מערכת GIS ולכן ספק רב שסקר זה משקף את שטחי החיוב הנכונים וזאת בגלל ביצוע הסקר ע"י הקבלן שלא בהתאם לנדרש בהוראות המכרז וההסכם, כמבואר בפרוטרוט בסעיפים 10.2 ו-10.3 לעיל; נתוני המדידה שנמסרו למועצה לקו בטעויות רבות והפרשים ופערי מדידה גדולים ולא

מוסברים בין המדידה לבין הרישום בספרי המועצה; ועד להגשת דו"ח זה ביוני 2023, כשלוש שנים מתחילת עבודות המדידה, ההטמעה של תוצרי הסקר, שבלאו הכי אינן מדויקות ואינן מהימנות, הינה חלקית. ונזכיר שוב ושוב, כי אי השלמת הטמעת תוצאות הסקר, באופן תקין ומלא, עלול לגרום לפגוע בהכנסות המועצה כתוצאה מעיכוב תשלום מענק האיזון הבא של הרשות כפי שצוין במפורש במכתב ההתחייבות.

11. סיכום ומסקנות – המלצות הביקורת

בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה לא עמדה ביישום נושאי החובה של אישור ועדכון חוקי העזר והכנה והטמעה של סקר הנכסים כנדרש במכתב ההתחייבות של משרד הפנים, ובכך היא מעמידה עצמה בפני סכנות רגולטוריות מול משרד הפנים בדמות הפסד/עיכוב הכנסות מהמענק הכללי.

המועצה אינה מיישמת את הנדרש במכתב ההתחייבות בהתאם לנהלים הרלוונטיים, ובפרט ההליך המכרזי בו נבחרו המומחים/היועצים לביצוע נושא חוקי העזר אינו תקין ומהווה הפרה בוטה לעקרונות החוקיות השקיפות והשוויון של ההליך המנהלי בכלל וההליך המכרזי בפרט, כפי שזה מפורט בגוף הדו"ח, ובסופו של יום פעילות כזו בחריגה כה בוטה מכללי המנהל התקין תפגע קשות באימון הציבור ברשות.

על כן, הביקורת ממליצה כדלקמן:

- ראשית ולפני כל דבר אחר, ועל אף ההליך המכרזי הלקוי לבחירת היועץ לחוקי עזר, הנגוע בהעדר מנהל תקין משווע, בלשון המעטה, על הנהלת המועצה להשלים באופן מיידי וללא כל דיחוי את הליך עדכון ואישור חוקי העזר.
- בשלב זה, יש להביא וללא כל דיחוי את התחשיבים הכלכליים ואת חוקי העזר לביקורת יועמ"ש המועצה ומייד אחרי זה להביא לעיון המליאה ואישורה.
- בשלב הבא ובהקדם האפשרי ביותר יש להביא את חוקי העזר בפני הגופים הרלוונטיים עפ"י המתווה הקבוע בנהלים למתן תוקף ופרסום ברשומות.
- על הנהלת המועצה להפנים את הלקחים לעתיד מבחינת ההקפדה על יישום הוראות החוק והנהלים הרלוונטיים בביצוע מכרזים והתקשרויות תוך שמירה אדוקה על כללי המנהל התקין, טוהר המידות, ערכי השקיפות והשוויון, ותוך הגנה על אימון הציבור במועצה כרשות שלטונית מקומית ציבורית על כל המשתמש מכך.

5. על הנהלת המועצה להקים ללא דיחוי מאגרי מומחים ויועצים באופן מסודר וכנדרש בנוהל ההתקשרויות – ככל שהנהלת המועצה מרבה בשימוש בפטור האמור בתקנה 3(8) יהא עליה להקפיד ביתר שאת על יישום הוראות נוהל ההתקשרויות דלעיל.
6. טרם ההתקשרות עם יועצים ובעלי מומחיות בכל תחום שהוא, על הנהלת המועצה לבחון בהקפדה יתרה באמצעות היועמ"ש את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם לנוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.
7. על הנהלת המועצה להקפיד לעגן בהסכם בכתב את כל ההתקשרויות שלה עם יועצים ובעלי מומחיות כמו עם כל ספק שירות אחר, וזאת בהתאם להוראות סעיף 203 לפקודת העיריות החל על המועצות המקומיות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.
8. על אף ביצוע התמורה במלואה מצד המועצה לקבלן בעניין סקר הנכסים, יש לדרוש ממנו ביצוע הסקר מחדש בהתאם לתנאים ולעקרונות המפורטים בתנאי המכרז ובהסכם; לבצע בדיקות חוזרות של נתוני המדידה, ולתקן את הטעויות עליהם הצביע הפיקוח במהלך ביצוע הסקר והטמעתו.
9. יש לדרוש מהקבלן הגשת סקיצות מעודכנות בכל נכס שיבטאו את מצב הנכסים להיום, ויהיו ברורות ומאורגנות יותר באשר לפילוח הקומות והשטחים השונים לחיוב ו/או לא לחיוב בארנונה בהתאם לדרישות החוק וצו הארנונה.
10. יש להשלים את הליך רכישת והקמת מערכת ה-GIS והטמעת תוצאות הסקר הסופי והמתוקן על שכבות המידע שבה כיאה לרשות ציבורית בעידן המודרני.
11. הביקורת ממליצה ביתר שאת על הקמת מערכת GIS שכוללת בין השאר אפשרות לקישור ארכיב מסמכים על בסיס "תיק נכס" כולל פרטי מחזיקים ובעלים, כתובות, גושים וחלקות, זכויות בנייה וכו' כולל קישורים למימד הגיאוגרפי למערכות גבייה ולמערכות ההנדסה, לנוכח היתרונות הרבים מבחינת שימור ועדכון מידע זמין ומהימן על מצב הנכסים ביישוב.
12. יש להביא את הליקויים החמורים שעלו בדו"ח זה לדיון מורחב בהנהלת המועצה לא רק לצורך תיקון הליקויים אלא גם לצורך קבלת ההחלטות הנדרשות לחיזוק הבקורות הקיימות ולקביעת בקורות נוספות בנושא ההתקשרויות עם יועצים ומומחים לפי נוהל ההתקשרויות, ובנושא ההתנהלות הראויה והדרושה מול הקבלן הנבחר והפיקוח על עבודתו.

12. תגובת המבוקר:

הדו"ח נמסר בתאריך 19.6.23 לתגובת מזכיר-גזבר המועצה וגורמים רלוונטיים אחרים במועצה, כאמור במכתב הנלווה בעמוד 42 לדוח זה, אך לא זכה לשום התייחסות!

נספח א

מעצה מקומית כוכב אבו אל היגא- כוכב ابو الهجا

סקר נכנסים 2020

61-118



עריכת : מ.ח.מהנדסים

נספח ב

Technical drawing 1: Dimensions 13.00, 3.90, 3.20, 6.00, 0.70, 4.00, 12.30, 3.90, 3.70, 6.30. Labels: לא במגורים, מ.פ., לא במגורים. Title: תכנית ק.ר.

Technical drawing 2: Dimensions 10.90, 6.00, 4.00, 4.00, 3.20, 3.70, 3.20, 6.30, 12.30, 3.90. Labels: מגורים, מ.מ., לא במגורים. Title: תכנית ק.א.

Technical drawing 3: Dimensions 13.00, 3.90, 3.20, 6.00, 0.70, 4.00, 12.30, 3.90, 3.70, 6.30. Labels: לא במגורים, מ.מ., לא במגורים. Title: תכנית ק.ב.

מועצה מקומית כאוכב
 ת.ד. 316 כוכב 20185
 פקס: 9998406 | טלפון: 40-9998624

שם רחוב:	כוכב
מס' בית:	
בעלים:	
מספר משגל:	5037286
מספר תכנית:	1320100
קומה:	2
דירה:	1
גוש:	17694
חלקה:	21
תחלקה:	0
מס' סידורי:	61
תאריך מדידה:	4-1-2012
תאריך קליטה:	
תאריך הפקה:	
תאריך עדכון:	
מס' זיהוי:	
שם קובץ:	seker-nkhsem
מספר עיריבור:	1250
גנה-מדידה:	
קואורדינטות:	

שטח	סוג	תאור
127	101	מגורים
93	29	מרפסת טגורה
12	102	לא במגורים
24	24	מרפסת פתוחה
202		סך כל השטחים
שטח לחיוב: 127		

מ.ס.	מ.פ.	לא במגורים	מגורים	קומה
0	39	139	0	1
39	24	12	127	2
39	0	139	0	3
סה"כ				558

תאריך:	מדידת מדידת
יועץ:	מדידת מדידת
מס': 049508278	מס': 04-9864654

מדידת מדידת - מס' רישון 934, כפר מנדא 17907, 70, 04-9864654

נספח ג



מجلس كوكب ابو الهيجاء المحلي
מועצה מקומית כאוכב אבו אלהיגא
טל. 04-9998624 פקס 04-9998406
כאוכב אבו אלהיגא 2018500

رقم 2165
02/06/2021

لحضرة:
السيد/ه
المحترم/ه
هوية رقم
ص.ب
كوكب أبو الهيجاء

الموضوع: مسح وقياسات مساحات البيوت لضريبة الارنونا

تحية وبعد -

لقد قام المجلس المحلي في السنة الأخيرة بمسح وقياسات المباني السكنية والمصالح التجارية من جديد، وذلك حسب طلب وزارة الداخلية.

نعلم حضرتكم ان مساحة المبنى الذي تسكنون به الخاضعة لضريبة الارنونا 153 م².


إذا كان هناك خطأ في القياس ولديكم اعتراض على المساحة يمكنكم تقديم اعتراض رسمي وطلب التعديل مع ارفاق رسم لخارطة البيت مع حساب المساحة. او خريطة أخرى معتمدة تدعم الاعتراض تشمل المساحة حسب المعطيات. وذلك قبل التسجيل في دفاتر ضريبة الارنونا.

يمكن تقديم الاعتراض الى قسم الهندسة حتى تاريخ 15/07/2021.

مع الاحترام

قسم الهندسة والجباية
في المجلس المحلي كوكب

נספח ה


 מועצה מקומית כאוכב אבו אלהיגא
 טל. 04-9998624 פקס 04-9998406
 כאוכב אבו אלהיגא 2018500

رقم 2165
 21/4/2021

لحضرة:
 السيد/ه
 هوية رقم
 ص.ب 1
 كوكب أبو الهيجاء

الموضوع: مسح وقياسات مساحات البيوت لضريبة الارنونا

تحية وبعد -
 لقد قام المجلس المحلي في السنة الأخيرة بمسح وقياسات المباني السكنية والمصالح التجارية من جديد , وذلك حسب طلب وزارة الداخلية.
 نعلم حضرتكم ان مساحة المبنى الذي تسكنون به الخاضعة لضريبة الأرنونا 136 م².
حسب التفصيل :-

إذا كان هناك خطأ في القياس ولديكم اعتراض على المساحة يمكنكم تقديم اعتراض رسمي وطلب التعديل مع ارفاق رسم لخارطة البيت مع حساب المساحة . او خريطة أخرى معتمدة تدعم الاعتراض تشمل المساحة حسب المعطيات . وذلك قبل التسجيل في دفاتر ضريبة الارنونا.
 يمكن تقديم الاعتراض الى قسم الهندسة حتى تاريخ **30/6/2021**.

مع الاحترام
 قسم الهندسة والحياجة
 في المجلس المحلي كوكب

2021/06/30
 2021/06/30
 2021/06/30
 2021/06/30

נספח ו



مجلس كوكب ابو الهيجاء المحلي مועצה מקומית כאוכב אבו אלהיגא

טל. 04-9998624 פקס 04-9998406

ת.ד. 316 ס.ב. כאוכב אבו אלהיגא 20185

29/05/2021


סיכום בדיקה סקר נכסים

- ❖ חסרים מבנים .
- ❖ שמות בעלי נכסים לא נכונים.
- ❖ מבנים ללא מספור.
- ❖ טעויות במספור .
- ❖ חוסר תיאום בין האקסל והאוטוקאד.
- ❖ טעויות במספר גושים וחלקות .
- ❖ שטחי שירות גדולים.
- ❖ פירוט שטח החיובי.
- ❖ פירוט שטחי השירות.
- ❖ השימושים לכל מבנה וקומה .

בכבוד רב ,

אבו אל היג'א וסים

נספח ז


 מועצה מקומית כאוכב אבו אלהיג'א
 مجلس كوكب ابو الهيجاء المحلي

כאוכב, מיקוד 2018500 ת.ד. 316
 كوكب ميكوند ٢٠١٨٥٠٠ ص.ب. ٣١٦

www.kawkab.net 04-9998406 04-9998624

التاريخ: 14/9/2021 لحضرة: מר אסיס אנט אלהיג'א
 תאריך: לכבוד: מחלקת התכנון

الموضوع: סקר תכנון והטמנת במערכת GIS
 הנדון:

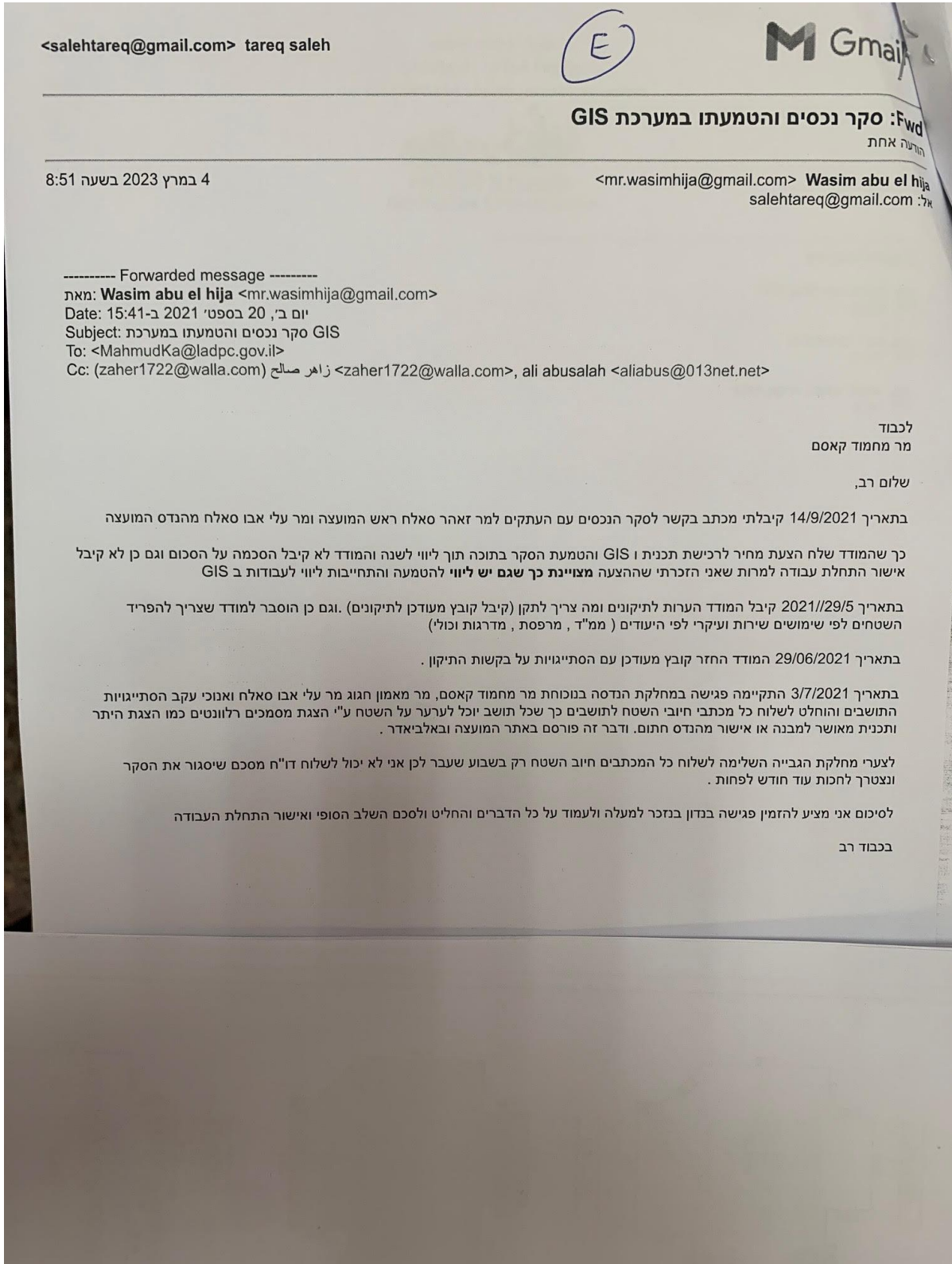
רב כבוד,
 מתפיש מאי 2021 בקלטי מנדלוק אהולת
 בקלו עמ המופד מוסין עפמחלים אבקן אלהים
 סקר תכנון והטמנת אהולת מתן מוסנת GIS
 שמרכ אהולת.
 הסבות זק אהולת חייגים אהולת שטחי כהולת
 החייגים באהולת אקראת מול השנת פולחית,
 יסימול אהולת לו את הסקר אהולת זכ 2021/9/13
 אבקש אהולת אהולת עמ אהולת זכ פכ, הן
 בההולת המהולת, אהולת אהולת אהולת אהולת
 אהולת השטחים במערק ההולת אהולת חיה אהולת?
 אהולת אהולת אהולת אהולת אהולת

בכבוד רב
 מחלקת תכנון
 משרד התכנון והטמנת

הועד ז- מר זאהר סאה י"ר המועד
 - מר זאו אהולת אהולת המועד

11 / (F)

נספח ח



הבסיס החוקי לעבודת הביקורת המועצה

צו המועצות המקומיות (א), התש"א-1950

145א. מינוי מבקר וסמכויותיו

- (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן – המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי מבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה 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, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
 - (3) לבדוק אם הוראות הנהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת;
 - (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינורי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי
- (1) שיקול דעתו;
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

1145. דו"ח על ממצאי ביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

1145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת בקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

204. עבירות

(א) ואלה דינם מאסר חודש ימים או קנס כקבוע בסעיף 61(א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 או שני הענשים כאחד:

- (1) המחזיק ספר, מסמך או נייר של המועצה וסירב להרשות למי שזכאי לכך, את העיון בהם או לא נתן העתק או תקציר מהם או רשות להכין העתק או תקציר מהם;
- (2) מי שמיאן למסור ידיעה או להראות מסמך, או נמנע מעשות זאת במשך שבוע ימים מיום שנדרש לכך לפי צו זה;
- (3) מי שמסר ביודעין ידיעה או הצהרה לא נכונה בכל בקשה, ערר או ערעור, או בכל מסמך או טופס אחר שהגיש או שמילא לפי צו זה;
- (4) מי שעיכב או מנע ועדה מועדות המועצה או עובד מעובדיה או שליח משליחיה המורשים לכך להיכנס לבנין או לקרקע להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם או לערוך שם חקירות, בדיקות ומדידות לפי צו זה;
- (5) מי שמסר ידיעה שהגיעה לידיו בתוקף תפקידו בענין מכרז העומד להתפרסם או בענין מהלך הדיונים בועדת המכרזים וההצעות של המועצה והחלטתה לאדם שלא הוסמך כדין לקבל אותה ידיעה.

13ה. תחולת הוראות – ביקורת פנימית

(א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השלמת משרה של מבקר יכול שתהיה באחד מאלה:

- (1) במועצה המקומית שבה הוא מכהן כמבקר – בתפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, אם המועצה, לפי המלצת הוועדה לעניני ביקורת, אישרה זאת, לאחר שמצאה כי אין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר;
- (2) בעיסוק או בעבודה נוספים מחוץ למועצה המקומית – אם אישרו זאת המועצה והשר, לאחר שמצאו כי התקיימו כל אלה:
 - (א) אין בעיסוק או בעבודה כדי לפגוע במילוי תפקידו או במעמדו כמבקר;
 - (ב) אין ולא עלול להיווצר ניגוד ענינים בין העיסוק או העבודה לבין תפקידו כמבקר;
 - (ג) אין בעיסוק או בעבודה משום התחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה המקומית;
 - (ד) המבקר הצהיר על התמורה שיקבל בעבור העיסוק או העבודה.
- (ג) השר, באישור הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הכינון הוראות בדבר –
 - (1) דרכי מינוי, בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לשמש מבקר;
 - (2) התנאים והדרכים לפיטוריו או להשעייתו של מבקר;
 - (3) דרכי מינוים, בדיקת כשירותם, מעמדם ותנאים להפסקת שירותם של עובדים בלשכת המבקר;
 - (4) דרכי הכנתו ואישורו של תקציב לשכת המבקר.