

בדיקת פעולות שבוצעו בידי עובדת יחידת אישורים לטאבו למגורים

רקע

1. פעילות יחידת אישורים לטאבו למגורים מבוצעת בהתאם לסעיף 10 לתיקון מספר 18 לחוק התכנון והבנייה (להלן - חוק), ולסעיף 324 לפקודת העיריות: העברת זכויות בנכס מקרקעין אצל רשם המקרקעין מותנית בין השאר בהצגת תעודה מהרשות המקומית לפיה שולמו במלואם כל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס (המעביר/המוכר) ביחס לנכס. תעודה זו משמשת אישור על סילוק חובות של בעל הנכס ביחס לנכס עד מועד תוקף התעודה (ארנונה, היטל השבחה, אגרות והיטלי פיתוח ועוד).

2. בהתאם לנוהל פנימי (מספר 33.11.400) בנושא "הליך קבלת אישור לרשם המקרקעין (טאבו)" (להלן - נוהל אישורים לטאבו) מדצמבר 2010, יחידת אישורים לטאבו למגורים אחראית על ביצוע הבדיקות הבאות:

- בדיקת מילוי נכון ותקין של טופס "הכנת תעודה לרשם מקרקעין" בידי פקידות קבלת קהל.

- בדיקת קיומם של חובות, כגון: חובות בגין ארנונה, היטלי פיתוח, היטלי השבחה, חינוך, המחאות חוזרות והמחאות מעותדות.

עובדות יחידת אישורים לטאבו למגורים נדרשות אפוא לבצע בדיקות מקיפות האם קיימים למבקש האישור חובות כספיים כלפי העירייה. במקביל, הבקשה עם החומר הרלוונטי תצולם ותירשם במחברת לצורך מעקב. בטרם מתן האישור לטאבו, פקידות יחידת אישורים לטאבו אמורות לבדוק מחדש את מצב החשבון של מבקש האישור.

3. ר"א החלה עבודתה בעירייה בספטמבר 1992 והיא עובדת ביחידת אישורים לטאבו למגורים במינהל כספים החל מאוקטובר 1993. במסגרת תפקידה, הייתה ר"א אחראית על הפקת תעודות לטאבו לאחר בדיקה כי למבקש אין חובות כלפי העירייה. תפקיד זה אינו דורש הזנת נתונים כספיים למערכת הממוחשבת.

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"...וכן בהעברת נכסים מחברות בפירוק לבעלי נכסים. העברה זו וכל הבדיקות בוצעו ע"י ר"א בלבד."

תגובת מנהל אגף משימות משותפות (הממונה דאז על יחידת אישורים לטאבו):

"לא רק ר"א טיפלה בהעברת נכסים מחברות בפירוק לבעלי נכסים, אלא גם יתר עובדות יחידת הטאבו."

4. במהלך בדיקה איתרה הממונה על הבקרה במחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים המחאות מעותדות שהפקידה ר"א לפירעון חובותיה בגין נכס שבבעלותה, שמועד פירעון חל בשנים 2014-2015. נוסף על כך, נמצא כי המחאות אלו היו בגובה החוב הנומינלי ואינן נושאות ריבית, כנדרש. לאחר ביצוע בדיקות מעמיקות יותר באמצעות חברה חיצונית הוחלט להמשיך את הבדיקה בידי מבקרת העירייה.

דוח הביקורת הנוכחי מתייחס לפעולות שביצעה ר"א עצמה במסגרת עבודתה לגבי נכסים אחרים שאינם בבעלותה או עבור תושבים אחרים.¹

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק מדגם של פעולות שביצעה ר"א במערכת הממוחשבת בתחומי היטלי פיתוח והיטלי השבחה. זאת, תוך בחינת אסמכתאות לביצוע הפעולות ו/או קבלת הנחיות ו/או אישור לביצוע הפעולות מגורם מוסמך רלוונטי. כמו כן, נבחנו ההשלכות שנוצרו או עלולות היו להיווצר כתוצאה מביצוע פעולות אלה בידי גורם שאינו מוסמך לכאורה להזין נתונים ולבצע את הפעולות במערכת הממוחשבת.

2. הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. פגישות צוות הביקורת עם גזבר העירייה, הממונה על הכנסות העירייה, מנהל אגף גבייה ואכיפה וסגניתו, מנהל אגף שומה, ר"א, הממונה על הבקרה במחלקת מחשוב ובקרה, מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים, מנהל אגף משימות משותפות, מנהלת אגף השתתפות בעלי נכסים (להלן - **אגף הב"ן**), הממונה על היטל השבחה ותביעות פיצויים במינהל הנדסה (להלן - **מנהל מחלקת היטלי השבחה**) ועם שני שמאי מחלקת היטל השבחה.

לבקשתה של ר"א, שאלות הביקורת נשלחו אל בא-כוחה והיא השיבה עליהן בכתב באמצעותו.

תגובת סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה:

"דברי המובאים בדוח הנס מתוך בדיקה ומידע על התנהלות אגף הכנסות ממ"ש (מגורים), מאחר שבתקופה לגביה מתייחס הדוח - נושא המגורים לא היה בתחום טיפולי ואחריות".

ב. ניתוח קבצים ממוחשבים:

- קובץ ממוחשב הכולל את כל פקודות היומן שביצעו עובדי העירייה בתחומים ארנונה, היטלי פיתוח והיטל השבחה בשנים 2000-2012 (להלן - **קובץ פעולות**).²
- קובץ ממוחשב הכולל את כל ההמחאות המעותדות שגבתה ר"א בשנים 2000-2012.
- ניתוח טבלת ההרשאות הקיימות במערכת הגבייה מ.ג.ע שבמינהל כספים, נכון ל-15.7.13 (תחילת הבדיקה).

ג. עיון ובדיקת מדגם אקראי של תיקי נכס המשמשים את עובדי האגפים השונים בגזברות ותיקי היטלי השבחה בהם ביצעה ר"א פעולות (לפירוט אופן הדגימה ראו סעיף 1.2).

ד. ביקור פיזי במספר נכסים שנכללו במדגם.

¹ ממצאי הביקורת בנוגע לפעולות שביצעה ר"א במערכת הכספים לגבי נכס שבבעלותה מובאים בדוח ביקורת בנושא "בדיקת פעולות שביצעו לגבי נכס שבבעלות עובדת יחידת אישורים לטאבו למגורים".

² הנתונים לגבי ר"א נשלפו מהקובץ לפי מספר "שם משתמש" (קוד) השייך ל-ר"א.

3. התקופה שנבדקה הייתה ינואר 2000-דצמבר 2012.
4. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים יולי-ספטמבר 2013.
5. טיוטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

1.1 פעולות שביצעה ר"א

במסגרת בחינת קובץ פעולות שביצעה ר"א נמצא כי היא ביצעה פעולות רבות הקשורות לפעולות חיוב/זיכוי שמבצעות יחידות אחרות בעירייה. להלן נתונים על אודות הפעולות שביצעה במערכת והיקף כספי לפי תחום הפעילות ושנת הביצוע:

שנה	ארנונה			היטל השבחה			היטלי פיתוח		
	מספר פעולות	חיובים, באלפי ש"ח	זיכויים, באלפי ש"ח	מספר פעולות	חיובים, באלפי ש"ח	זיכויים, באלפי ש"ח	מספר פעולות	חיובים, באלפי ש"ח	זיכויים, באלפי ש"ח
2000	89	13	(12)	104	1,692	(264)	2	0.5	
2001	290	51	(52)	36	782	(205)	1		(0.05)
2002	318	59	(67)	44	657	(782)			
2003	224	39	(48)	41	703	(312)	3	17	(25)
2004	414	81	(82)	117	3,152	(1,751)	2	0.2	
2005	162	49	(45)	120	3,088	(2,434)	5	0.1	(0.3)
2006	86	21	(19)	129	4,578	(11,837)	3	36	(36)
2007	87	36	(27)	232	6,365	(1,466)	12	0.2	(13)
2008	50	10	(8)	168	11,352	(2,278)	5	1	(1)
2009	40	9	(8)	97	11,540	(2,797)	12	216	(56)
2010	44	12	(10)	75	2,996	(2,341)	23	102	(131)
2011	34	15	(11)	99	8,143	(1,984)	36	190	(3)
2012	43	42	(36)	92	8,779	(955)	14	6	(56)
סה"כ	1,881	437	(425)	1,354	63,827	(29,406)	118	569	(321)

נוסף על כך, נמצא כי בשנים 2000-2012 טיפלה ר"א בגביית חובות של 248 נישומים, לרבות חובות לתאגיד המים העירוני, בעיקר באמצעות קליטת המחאות מעותדות, כמפורט להלן:

שנה	מספר נישומים		סה"כ נישומים	סכום, באלפי ש"ח
	עירייה	תאגיד המים העירוני		
2000	19	1	20	65
2001	29	1	30	91
2002	41		41	148
2003	29	3	32	53
2004	40	13	53	311
2005	16		16	73
2006	11		11	195

שנה	מספר נישומים		סה"כ נישומים	סכום, באלפי ש"ח
2007	4		4	149
2008	13		13	691
2009	13		13	88
2010	7		7	59
2011	4		4	412
2012	4		4	198
סה"כ	230	18	248	2,542

1.2 מדגם הביקורת (התיקים בכל סוג פעולה נבחרו באופן אקראי)

▪ **פעולות בארנונה**

להלן ריכוז פקודות היומן בתחום ארנונה שביצעה ר"א לפי קובץ פעולות:

הערה	זיכויים, ש"ח	חיובים, ש"ח	מספר פעולות	סוג פעולה
(1)	(15,652)	21,631	57	חיוב/עדכון חיוב
(2)	(324,183)	367,433	1,108	העברת חיוב
(3)	(83,681)	38,172	408	הנחה
(4)	(2,132)	9,776	308	עדכון ריבית והצמדה
	(425,648)	437,012	1,881	סה"כ

הערות ללוח:

- (1) הפעולות מסוג "חיוב/עדכון חיוב" בארנונה הן: חיוב תקופתי, חיוב שנתי, ביטול חיוב, זכות/חובה טעות וחיוב בעלי יתרות זכות. החל משנת 2009, הפסיקה ר"א לבצע פעולות מסוג זה.
- (2) הפעולות מסוג "העברת חיוב" בארנונה הן: העברה מחשבון לחשבון והעברה משירות לשירות.
- העברות בין מספרי חשבון פיזי של נכסים או בין משלמים שונים מהוות כ-59% מכלל הפעולות שביצעה ר"א לאורך כל השנים שנבדקו.
- (3) פעולות מסוג "הנחה" בארנונה בוצעו בידי ר"א בעיקר בשנים 2000-2007, בעוד שבשנים 2008-2012 נרשמו פעולות בודדות מסוג זה. לדברי סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה, בשנים אלו סייעה ר"א לעובדי אגף הכנסות דאז, כך שמתן הנחות בחיובי ארנונה נעשה מתוקף תפקידה.
- (4) פעולות מסוג "עדכון ריבית והצמדה" בוצעו בידי ר"א בעיקר בשנים 2000-2006. בשנים מאוחרות יותר ביצעה ר"א פעולות בודדות ובהיקפים כספיים נמוכים.

ר"א מסרה לביקורת: "בתחום הארנונה, היחידה שלנו עסקה בבדיקה במסגרת ביקורת מסמכים. במעמד הכנת טופס לטאבו הפקתי שוברי תשלום וביצעת פעולות לצורך הגבייה והרישום."

תגובת מנהל אגף משימות משותפות:

"עובדי יחידת אישורים לטאבו למגורים התבקשו לסייע בקבלת קהל ולאכיפה בביצוע כל הפעולות הנדרשות, בעיתות עומס."

ר"א ביצעה אמנם פעולות רבות בנושא ארנונה, אולם, מאחר שעובדות יחידת אישורים לטאבו התבקשו לסייע בתחום זה, הביקורת לא הרחיבה את בדיקותיה בנוגע לפעולות אלה.

■ פעולות בהיטלי השבחה

יצירת חוב וגביית היטל השבחה נעשות בהתאם לתוספת השלישית לחוק המגדירה את ההשבחה כעליית שווי של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.

שיעור ההיטל יעמוד על 50% מגובה ההשבחה והמועד לתשלום ההיטל הוא בעת מימוש הזכויות במקרקעין (קבלת היתר בנייה/התחלת שימוש בפועל לראשונה/העברת זכויות במקרקעין).

לפי חוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"מ-1980, חוב היטל השבחה יוצמד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, לפי הנמוך ביניהם, מיום תחילת החוב ועד יום מימוש הזכויות. מיום המימוש ואילך יוצמד החוב לריבית פיגורים.

להלן ריכוז פקודות היומן בתחום היטל השבחה שביצעה ר"א לפי קובץ פעולות:

סוג פעולה	מספר פעולות	חיובים, ש"ח	זיכויים, ש"ח	הערה
חיוב/עדכון חיוב	1,011	57,044,289	(22,285,507)	(1)
העברת חיוב	224	6,748,443	(7,080,418)	(2)
עדכוני ריבית והצמדה	119	34,560	(40,382)	(3)
סה"כ	1,354	63,827,292	(29,406,307)	

הערות ללוח:

(1) הפעולות מסוג "חיוב/עדכון חיוב" בהיטל השבחה שביצעה ר"א הן בעיקר תוספת או הפחתת היטל בגין תב"ע מפורטת (97%). יתר הפעולות מתייחסות לתוספת או להפחתה של ההיטל בגין הקלות בנייה, בגין שימוש חריג ותוספת או בגין כופר חנייה שבוצעו בשנת 2000 בלבד.

המדגם כלל 19 פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.

(2) פעולות מסוג "העברת חיוב" בהיטל השבחה כוללות: העברה מחשבון לחשבון והעברה משירות לשירות (העברת חיוב בין סוגי שירות שונים, כגון: היטלי פיתוח והיטל השבחה).

המדגם כלל 36 פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.

(3) פעולות מסוג "עדכוני ריבית והצמדה": ביטול הצמדה וריבית, זיכוי/חיוב הצמדה וריבית בגין שנים קודמות וחיוב ריבית חשב.³

המדגם כלל שש פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.

■ פעולות בהיטלי פיתוח

כל עבודה בקרקע או בבניין וכל שימוש שקבעו כעבודה או כשימוש הטעונים היתר, חייבים לקבל אישור על כך מרשות מקומית (היתר בנייה). בעל נכס נדרש

³ תוספת ריבית בגין הסדר תשלומים על-פי סעיף 4(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"מ-1980.

לשלם היטלי פיתוח⁴ לפני שמופק היתר בנייה או עם גילוי חריגת בנייה. עובדות אגף הב"ן מפיקות גם חיובים יזומים לבעלי נכסים וכן חיובים במקרים של נכס שלא חויב, טרם מתן אישור לטאבו.

עובד באגף רישוי ופיקוח על הבנייה במינהל הנדסה אחראי על חישוב השטחים ונפחם לצורך חיוב באגרת בנייה והיטלי פיתוח. עובדות אגף הב"ן אחראיות על הפקת החיובים לנישומים על סמך השטחים והנפחים שחושבו במינהל הנדסה כאמור.

להלן ריכוז פקודות היומן בתחום היטלי פיתוח שביצעה ר"א לפי קובץ פעולות:

סוג פעולה	מספר פעולות	חיובים, ש"ח	זיכויים, ש"ח	הערה
חיוב/עדכון חיוב	30	357,149	(21,453)	(1)
העברת חיוב	31	209,261	(236,790)	(2)
עדכוני ריבית והצמדה	57	2,696	(62,313)	(3)
סה"כ	118	569,106	(320,556)	

הערות ללוח:

- (1) המדגם כלל שבע פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.
- (2) פעולות מסוג "העברת חיוב" בהיטלי פיתוח: העברה מחשבון לחשבון והעברה משירות לשירות. המדגם כלל ארבע פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.
- (3) פעולות מסוג "עדכוני ריבית והצמדה" בוצעו בידי ר"א לאורך כל השנים באמצעות רישום פעולות משני סוגים: זיכוי/חיוב הצמדה וריבית שנים קודמות וחיוב ריבית שנתית. המדגם כלל ארבע פעולות מסוג זה שביצעה ר"א.

■ המחאות מעותדות

בשנים 2000-2012 רשמה ר"א במערכת מ.ג.ע גביית המחאות מעותדות בסכום כולל של 2.5 מיליון ש"ח. לדברי סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה, ההנחיה הייתה שאין לפרוס את תשלום החוב מעבר ל-12 חודשים, אלא לאחר קבלת אישורו של סגן ראש מינהל כספים דאז או סגנו.

המדגם כלל שלושה תיקי נישומים בהם פריסת התשלומים עלתה על 12 תשלומים. לא נמצא תיעוד לקבלת אישור לפריסה של יותר מ-12 תשלומים במועד התשלום.

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה לא עבדה מולנו ו/או אתנו. המנהל שלנו היה... [סגן ראש מינהל הכספים דאז]. בממ"ש בחוב ארנונה בניגוד לעסקים ניתן היה לרשום 24 המחאות בגין חוב כשמגיעים להסדר במחלקת אכיפה."

⁴ לפי חוקי עזר לראשון לציון בנושאי תיעול, ביוב, אספקת מים וסלילת רחובות.

תגובת מנהל אגף משימות משותפות:

"הפריסה ל-24 תשלומים הנה באישור ס. ר' המינהל או ממלא מקומו, לעתים קרובות ניתן האישור טלפונית או בע"פ."

2. הרשאות משתמש

2.1 לצורך ביצוע פעולה במערכת מ.ג.ע (כגון הצגת כרטיס משלם, הפקת חיוב, רישום פקודת יומן וקליטת המחאות), המשתמש בוחר את המסך הרלוונטי. ההרשאה לגישה לכל אחד מהמסכים (צפייה ו/או קליטת נתונים) אמורה להתבסס על הגדרת תפקידו של העובד ותחומי אחריותו. זאת, על מנת למנוע צפייה ו/או ביצוע שינויים בידי גורמים שאינם מורשים לכך.

2.2 כאמור, עובדות יחידת אישורים לטאבו אחראיות על ביצוע בדיקות מקיפות על אודות חובות של מבקשי האישור ותקינות הרישומים בחשבונות הרלוונטיים. עם זאת, ההרשאה המתאימה לעבודתן אמורה להיות לצפייה בלבד, מאחר שלצורך ביצוע פעולת רישום במערכת מ.ג.ע, הן נדרשות להעביר בקשה להזנת נתונים לעובדי היחידה הרלוונטית (היטלי פיתוח, היטל השבחה, תאגיד המים העירוני, חינוך ועוד).

הביקורת איתרה הרשאה שניתנה ל-ר"א לבצע שינויים בנתונים באמצעות כניסה למסכים רבים במערכת הממוחשבת, לרבות מסכי חיוב שונים, גמר חשבון וקליטת פקודות יומן.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"מלכתחילה עובדי הגזברות ויחידת אישורים לטאבו בפרט, היו אמונים על קליטת החיוב וגבייתו בעבר, לפי חשבון אגרות והיטלים מרישוי בנייה וכן מזכרים ממנהל מח' המדידות שהיה אחראי דאז על היטל השבחה, ואח"כ משנת 1992 הכול רוכז מאת אגף היטל השבחה. לימים החליט גזבר העירייה שגם עובדי היטל השבחה יקלטו את החיובים במ.ג.ע וההרשאות של עובדי הגזברות נותרו בעינן בשל היקף העבודה העצום וכן מטבע הדברים שידיעתם והרשאותיהם במ.ג.ע אף יותר מאשר עובדי השבחה כגון מסך 112 וכו'... מאז כניסתי לתפקיד כמנהל במאי 2005 הנחייתי באגף הייתה שרק מי שעורך וחתום על החיוב, בד"כ שמאי, מזין זאת למ.ג.ע." [ההדגשות במקור]

הביקורת מעירה כי תגובתו של מנהל מחלקת היטל השבחה מחזקת את ממצאי הביקורת, לפיהם הסמכות להזין נתוני חיוב למ.ג.ע בנוגע להיטל השבחה הייתה נתונה לעובדי האגף בלבד. עם זאת, מתגובתה של ר"א לממצאי הדוח עולה כי פעלה לכאורה על-פי הנחיות שקיבלה מעובדי אגף זה.

2.3 הממונה על הבקרה מסרה לביקורת כי לא קיים פרופיל מוגדר להרשאות משתמש בהתאם לתפקידו או על-פי היחידה אליה הוא משתייך. לדבריה, עד לשנת 2011 לכל מנהל אגף ניתנה הרשות לבקש הרשאה לעובדיו - הבקשה נמסרה בעל פה וללא תיעוד. החל משנת 2011 רק הממונה על הכנסות העירייה מאשר הקצאת הרשאות נוספות.

נמצא כי בקליטת עובד מחליף מועתקות ההרשאות מעובד קיים של אותה יחידה ולא מתבצעת בדיקה מחודשת של נחיצות ההרשאות של העובד אותו החליף בתפקיד.

לדברי מנהל אגף גבייה ואכיפה, נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת מבוצעת בדיקה מקיפה של ההרשאות לכל עובד.

2.4 ב-15.7.13 ערכה הביקורת בדיקת הרשאות לעובדות יחידת אישורים לטאבו במערכת מ.ג.ע ומצאה כי עובדות יחידה זו מחזיקות בהיקף ההרשאות הרחב ביותר מבין עובדי מינהל כספים. לעובדות אלה ניתנו כל ההרשאות שהוקצו לעובדי מחלקת היטל השבחה ולעובדות אגף הב"ן, נוסף על הרשאה לביצוע שינויים במסכים שונים בארנונה ("ארנונה השלמה"), "חיוב ארנונה", "עריכת ספח למשלם", "עדכון פקודות יומן", "קליטת פקודת יומן" ועוד).

3. בדיקת המדגם

3.1 מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים מסרה לביקורת כי עובדות היחידה אינן רשאיות לבצע פקודות יומן ולרשום חיובים או עדכונים כלשהם במערכת מ.ג.ע. לדבריה, במידת הצורך, הבקשה (בדיקה/חיוב) מועברת ליחידה הרלוונטית. מנהל מחלקת היטל השבחה ומנהלת אגף הב"ן מסרו לביקורת כי עובדות יחידת אישורים לטאבו אינן רשאיות לבצע רישומים בהתייחס לתחום האגפים עליהם אלו הראשונים אמונים.

עובדי מחלקת היטל השבחה מסרו לביקורת כי עד אמצע שנת 2006 נרשמו כל פקודות היומן במערכת הממוחשבת בידי עובדות יחידת אישורים לטאבו ואגף הגבייה דאז. לדברי מנהל מחלקת היטל השבחה, כל פעולות החיוב והעדכונים השונים מבוצעים בידי שני שמאי מחלקת היטל השבחה בלבד - הן במערכת ההנדסית קומפלוט והן במערכת מ.ג.ע.

ר"א מסרה לביקורת: "...כל עזרה ניתנה עפ"י בקשת הגורמים השונים. במערכת מ.ג.ע יש גישה לנתונים לכל המחלקות והיחידות. סייעתי ליחידות ארנונה, הב"ן, היטל השבחה עפ"י בקשת העובדים. מתי שנתבקשתי וכאשר הייתי פנויה לסייע.

העזרה התבטאה בבדיקת מסמכים, סיוע הדדי היה דבר מקובל וגם קיים כיום." מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים מסרה לביקורת כי נהוג בעירייה שעובדי יחידה אחת יסייעו לעובדי יחידה אחרת בפעולות שוטפות, לרבות ברישומים במערכת הממוחשבת. כך לדוגמה, עובדות יחידת אישורים לטאבו נתנו גיבוי, במידת הצורך, לעובדי אגף גבייה ואכיפה, ולהיפך.

3.2 הביקורת בדקה עבור כל אחד מהמקרים שנכללו במדגם האם הוזנו למערכת הממוחשבת הסברים מילוליים וכן האם קיימות בתיקים הפיזיים אסמכתאות ו/או הנחיות בכתב מהגורמים המוסמכים אשר היוו את הבסיס לביצוע הפעולות בידי ר"א. להלן יובאו הממצאים.

■ פעולות בהיטלי השבחה

לדברי מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים, השמאים במחלקת היטל השבחה הם שנדרשים לבצע רישומים רלוונטיים להיטלי השבחה. עם זאת, לדבריה, ר"א, ככל הנראה, ביצעה פעולות שמטרתן הייתה לקצר את הליך ההמתנה להזנת המידע למערכת בידי השמאים (ר"א הזינה את המידע למערכת הממוחשבת על סמך המידע שקיבלה מהשמאים).

בבדיקת התיקים שנכללו במדגם לא נמצאה הנחיה בכתב עבור ר"א לבצע את הפעולות.

במרבית המקרים נמצאו מסמכים המבססים לכאורה את נכונות הרישום (הודעות שומה חתומות בידי מנהל או שמאי של מחלקת היטל השבחה).

נוסף על כך, אף על פי שבמסך "ראה פרטים" במערכת הממוחשבת קיימת אפשרות להזנת מלל חופשי להסבר הפעולה, ברבים מהמקרים שנבדקו לא נמצא הסבר מילולי או שההסבר שהוזן למערכת היה חלקי בלבד ולעתים בלתי-מובן. כמו כן, ההסברים המילוליים הקיימים אינם מקושרים לפקודות מסוימות, אינם ממוספרים או מתוארכים. במקרים בהם לא נמצא מלל, לא ניתן היה להסביר את הפעולות שבוצעו ללא תהליך איתור מורכב של מסמכים ושיחות עם גורמים מקצועיים במחלקה אשר היו מעורבים בניהול התיקים.

כך לדוגמה, ב-14 מתוך 36 תיקי היטלי השבחה שנכללו במדגם, בהם בוצעו פעולות העברת חיוב בין נכסים או בין משלמים, לא נרשם לאיזה תיק הועבר החיוב. לצורך איתור הנכס או המשלם שאליו הועבר החיוב נדרשה הביקורת לחפש אסמכתאות לשינוי בתיקים הפיזיים של הנכסים ולערוך בירורים ארוכים עם עובדי מחלקת היטל השבחה.

גם בתיקי היטלי ההשבחה הנוספים שנכללו במדגם, בהם בוצעו חיובי היטלי השבחה או עדכוני ריבית והפרשי הצמדה, לא רשמה ר"א פרטים רבים העשויים להעניק הסבר מספק לכאורה לסיבת הרישום (זאת, אף על פי שעובדי מחלקת היטל השבחה הם שנדרשו להזין את המידע למערכת). בחלק מהתיקים אף לא ניתן היה לאתר מסמך המבסס את הפעולה שביצעה במערכת הממוחשבת ללא בירור מעמיק עם השמאי שהיה מעורב בתיק ספציפי.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"...בדיקת רו"ח [יועץ הביקורת] - נערכו שתי פגישות יחד עמי ועם שמאי האגף תוך הוצאת תיקים מהארכיון במעמד הבדיקה ומאמץ למתן תשובות מידיות, אך אלה אינן יכולות להינתן בשליפה ללא קריאת החומר וריענון הזיכרון בתיק. כמו כן, נערכו עוד שתי בדיקות עצמאיות ע"י הבודק לגבי תיקים שהוציאו לו במקום. לעניין המלל במסך ראה פרטים - בגרסה הקודמת של המ.ג.ע היה מוגבל למס' מילים ולכן היה צריך להתנסח בקצרה ובשפה מקצועית." [ההדגשה במקור]

הביקורת מציינת כי בחלק גדול מהמקרים שנדגמו לא נמצאו כלל פרטים במסך "ראה פרטים" ומכאן הקושי להסביר את מהות ו/או סיבת הפעולה שביצעה ר"א ללא עיון בתיקים הפיזיים.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"נושא העברות בדבר זיכויים בין חשבון לחשבון אינו בהרשאות של עובדי היטל השבחה ואנו נזקקים לשירותי אנשי גזברות העירייה המורשים לכך."

מהמקרים שיובאו להלן עולה כי העברת חיובים בין חשבונות משלמים במערכת מ.ג.ע נבעה לרוב מקליטת נתוני היטל השבחה לנכס לא נכון בידי שמאי מחלקת היטל השבחה. הביקורת סבורה, כי על עובדי מחלקת היטל השבחה לבצע תיקון במערכת מ.ג.ע ולא להטיל זאת על עובדות יחידת אישורים לטאבו. להלן דוגמאות:

- דוגמה 1 -

מחיקת יתרת היטל השבחה על סך 107,702 ש"ח לנישום בעל נכס והזנת חיוב על סך 96,105 ש"ח (יולי 2009).

נמצא כי למסך "ראה פרטים" הוזן הסבר לא מספק. מנהל מחלקת היטל השבחה מסר לביקורת כי על-פי הסכם שנחתם בין העירייה לבין בעל הקרקע, חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית רצ/1/1/126, המתייחס ליחידה אחת בת 300 מ"ר הוא 23,000 דולר ארה"ב לפי שער חליפין של 4.2 ש"ח לדולר (96,600 ש"ח). כמו כן, לדבריו, בהתאם להוראה של גזבר העירייה, אין לחייב את הבעלים של הקרקע בגין ריבית והפרשי הצמדה עבור היטל השבחה זה. הביקורת לא איתרה הנחייה שניתנה ל-ר"א לבצע את הפעולות במערכת מ.ג.ע. לדברי מנהל מחלקת היטל השבחה, ככל הנראה, ר"א ביצעה מחיקת ריבית והפרשי הצמדה על-פי ההסכם, אך הוא אינו זוכר שהתבקש לאשר את הפעולה.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"נחתם הסכם פיתוח השבחה... בו נקבע חלף להיטל השבחה לסך \$23,000 למגרש של 300 מ"ר לפי שע"ח 4.2 נומינלית ללא ריבית לתכניות בניין עיר ומשהוכנס למ.ג.ע צבר ריבית אותה היה צריך לבטל כקבוע בהסכם בעת התשלום. באופן כללי בהיעדר מס' פיזי למגרשים חדשים בחלקה הוקלד החוב בתחילה למס' פיזי ראשי שהיה בנמצא לגבי אותו גוש וחלקה על מנת שהחוב לא יישמט ואח"כ הועבר ויוחד למגרש ספציפי כדוגמת נחלת יהודה."

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"אושר ע"י השמאי טלפונית."

- דוגמה 2 -

העברת היטל השבחה בגין רצ/1/1/26 על סך 31,434 ש"ח מנכס אחד לנכס שני על שם אותם בעלים (יוני 2011). התשלום נרשם בנכס השני שאליו הועבר החיוב.

מנהל מחלקת היטל השבחה מסר לביקורת כי חלק מהחלקות בשכונת נחלת יהודה חולקו לשמונה מגרשים והושג הסכם עם מינהל מקרקעי ישראל לפיו העירייה תחייב את הבעלים של הקרקע בגין היטל השבחה עבור חמש יחידות בלבד.

נמצא כי למסך "ראה פרטים" הוזן הסבר לא מספק. צוות הביקורת ערך ביקור במקום. בדיקת הביקורת העלתה כי החיוב הראשון שהזין שמאי למערכת מ.ג.ע. בוצע בגין מגרש עליו חל פטור מתשלום היטל השבחה. ר"א העבירה את החיוב לכנס אחר החייב בתשלום היטל השבחה. עם זאת, לא נמצאה הוראה בכתב ל-ר"א לבצע את הפעולות. גם מנהל מחלקת היטל השבחה מסר כי לא ניתנה הוראה כאמור ל-ר"א.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"גוש 3628 חלקה 224, ישנה 125 (נחלה הכוללת חלקה א' וב'), החלקה החדשה 169 (חלקה א') מגרש 4/136. עקב בקשה לאישור לטאבו למכר הוצא חיוב ע"ש ק"ש, ו"מ ו-א' בסך 31,433 ש"ח לרצ/1/26/1 והוקלד במס' חן פיזי ראשי 20020000. כמו כן, על הטופס בקשה לאישור לטאבו הופיע גם מס' פיזי נוסף 40029000 המצוין בטופס המצ"ב ויכול ומלכתחילה החוב היה מוקלד למס' הנוסף 40029000 ולא הייתה עולה הבעיה. יש לציין כי כל ההתייחסות שלנו וגם של הגזברות הנה למגרש 4/136 ולא תיתכן כלל השמטת חוב."

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"ההוראות בדרך כלל עפ"י שיחות טלפוניות עם השמאי המטפל."

- דוגמה 3 -

מחיקת היטל השבחה על סך 21,695 ש"ח (פברואר 2012) שהזין שמאי ממחלקת היטל השבחה למערכת מ.ג.ע. בדצמבר 2011. בסקירת התיק נמצא טופס ביטול שומה חתום בידי שמאי ממחלקת היטל השבחה כנגד התחייבות של בעל הקרקע. עובדי מחלקת היטל השבחה מסרו לביקורת כי כל הפעולות אמורות להירשם במערכת מ.ג.ע. בידי שמאי מהמחלקה ועל כן לא ברור מדוע ר"א ביצעה את המחיקה בעצמה.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"גוש 3628 חלקה 75 - יש הסבר במסך ראה פרטים המצ"ב 'ה.ה תעודה תיקון התחייבות 1/1/26/1 וזו מחליפה את הדרישה הכספית 'ה.ה תעודה דרישה בגין 1/1/26/1 בסך 21,393 ש"ח'."

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"עפ"י בקשת השמאי."

- דוגמה 4 -

מחיקת היטל השבחה על סך 128,126 ש"ח שהזין למערכת שמאי ממחלקת היטל השבחה והזנת היטל השבחה על סך 18,792 ש"ח בלבד (אפריל 2008). מסקירת התיק ומבירורים שערך צוות הביקורת עם עובדי מחלקת היטל השבחה עולה כי בינואר 2008 הופקה שומה כללית לבעל הקרקע בגין היטל השבחה על סך 126,796 ש"ח. במאי 2008 הופקה שומת תביע מפורטת על סך 74,866 ש"ח אשר ביטלה את השומה הקודמת. עם זאת, ר"א ביטלה את ההיטל בחודש אפריל 2008, חודש לפני השומה החדשה. לא נמצא הסבר

לביצוע הפעולה של ר"א. גם עובדי מחלקת היטל השבחה לא הצליחו לספק לביקורת תשובות לסיבת רישום פקודות היומן בידי ר"א.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"גוש 4242 חלקה 99 - רצ"ב פלט ראה פרטים (מסך 340) מהמ.ג.ע המסביר את השתלשלות העניינים בתיק זה. בתחילה הוצאה דרישה לכל התכניות התקפות עובר למכר. הבעלים הגיש השגה בטענה שלא ניתן לנצל מרתף ועליית גג ולפיכך תוקן החיוב ל-18,972 ש"ח בגין תכניות רצ/1/1 ו-רצ/1/30 ובכפוף להתחייבות הרוכשים לתכניות עליית הגג והמרתף כתנאים למתן אישור לטאבו. הרוכשים סירבו לחתום על התחייבות ולכן ביום 5/5/2008 חתמו הבעלים על דרישה חדשה כשומה מוסכמת לכל התכניות בתוקף עובר למכר בסך 74,866 ש"ח המצ"ב ואילו השומה המוסכמת הישנה אשר סורבה על ידי הרוכשים ע"ס 18,072 ש"ח לא נשמרה. מבדיקתנו אצל עו"ד המטפל נמצאה הדרישה ע"ס 18,792 ש"ח ומצ"ב" [ההדגשות במקור]

- דוגמה 5 -

מחיקת היטל השבחה על סך 6.8 מיליון ש"ח שהופק לקבלן (מארס 2006) והזנה למערכת היטל השבחה חדש על סך 711 אלף ש"ח בלבד (יוני 2006). מסקירת התיק, הסבר מילולי שהזינה ר"א למסך "ראה פרטים" ושיחות עם עובדי מחלקת היטל השבחה עולה כי החיוב הועבר לחשבון של קבלן אחר, ולקבלן הראשון הופק היטל השבחה חדש. המסמכים המבססים נמצאו אף הם בתיק. עם זאת, בדומה ליתר התיקים שתוארו לעיל, לא נמצאה הנחיה בכתב ל-ר"א לבצע את הפעולות הנ"ל.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"...חלקה 37 בגוש 5747 מדובר בחוב למכר של 59 מגרשים שונים בשכונת נווה ים בין 3 חברות לבין חב'... אשר הוקלד בחלקה זו - מצ"ב דרישתנו + הסבר לחיוב. לימים נחתמו שומות מוסכמות עם חב'... וחב'... לגבי חלקה מקורית 1 בגוש 3946 - הסכם העקרונות - הכוללות גם את מגרשים אלו מצ"ב ושולם. כמו כן, נערכה שומה מוסכמת לחלקי חב'... המצ"ב."

ר"א מסרה לביקורת: "שוברי תשלום להיטל השבחה מונפקים על ידינו תיקוני חיובים ואו ריבית. קיבלנו הנחיה מהיטל השבחה. לפעמים בכתב ובדרך כלל בע"פ. ההנחיה נרשמה במ.ג.ע ע"י יחידת היטל השבחה." עוד ציינה כי לא הייתה לה סמכות אוטונומית לבצע פעולות בתחום היטל השבחה וכי "חלוקת תשלום היטל השבחה בוצעה בתיאום עם מחלקת היטל השבחה בגין השומה".

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"ר"א אכן סייעה רבות לעורכי החיובים בהיטל השבחה לדורותיהם בנושא המ.ג.ע תוך תיאום עמם."

■ פעולות בהיטלי פיתוח

מנהלת אגף הבי"ן מסרה לביקורת כי רק עובדות האגף רשאיות לבצע חיוב בגין היטלי פיתוח. לדבריה, שינוי בחיוב מבוצע בידי עובדות האגף בלבד רק לאחר קבלת הנחיה בכתב מגורמים מוסמכים, כגון גזבר העירייה או הממונה על הכנסות העירייה.

עוד הוסיפה, כי לא הייתה מודעת לשינויים שביצעה ר"א בחיובים, למעט מקרה אחד שאיתרה בשנת 2013 ובגינה הנחתה את ר"א לא לבצע יותר פעולות בתחום. הביקורת לא איתרה מסמכים מבססים לביצוע פעולות בכל התיקים שנדגמו, למעט אחד.

להלן דוגמאות:

- דוגמה 1 -

העברת היטלי פיתוח על סך 85,922 ש"ח מחשבון משלם אחד לחשבון משלם אחר (מאי 2010).

לפי הסבר שהזינה ר"א למסך "ראה פרטים" ומעיון בתיק עולה כי ההעברה בוצעה בהתאם להסכם שיתוף וחלוקה לשלושה מגרשים. עם זאת, לא נמצא הסבר לרישום פעולות אלו בידי ר"א ולא בידי עובדות אגף הבי"ן.

תגובת מנהלת אגף הבי"ן:

"יצא חיוב אחד במספר פיזי ומשלם על פי הנתונים שנמצאים במערכת המ.ג.ע, לא ברור מדוע ר"א חילקה את החיוב, לרבות במקרה של הסכם שיתוף, על אחת כמה וכמה כשנעשה ללא ידיעת מנהלת האגף או מי מעובדותיה."

- דוגמה 2 -

העברת חיוב היטלי פיתוח על סך 10,834 ש"ח בין חשבונות משלמים שונים (אפריל 2010).

נמצא כי לפי הסבר שהזינה ר"א למסך "ראה פרטים", הפעולה בוצעה לצורך שיוך נכון של היטלי הפיתוח בין בעלי הקרקע. לדברי מנהלת אגף הבי"ן, אף על פי שהפעולה הייתה מוצדקת, ר"א לא הייתה מורשית לבצע, אלא עובדות אגף הבי"ן בלבד.

ר"א מסרה לביקורת: "בדיקת היטלי פיתוח בוצעה באופן שוטף, בכל אישור שנשלח ל-הבי"ן טיפלו. העברת חיובים בוצעה באם החיוב לא היה בכרטיס הנכון."

תגובת מנהלת אגף הבי"ן:

"הנתונים בטופס הכנה לתעודה לטאבו מועברים על ידי יחידת אישורים לטאבו (ר"א) בו מפורטים כל הנתונים (גוש, חלקה, מספר פיזי, משלם, שטח הנכס), כך שאין מצב שחיובים לא היו בכרטיס נכון. נהפוך הוא, במקרה של בעיה של חוסר פרטים מופנית הבקשה בחזרה לאישורים לטאבו."

מנהל אגף שומה אף הוסיף דוגמה, לפיה ביצעה ר"א חיוב שהיה אמור להתבצע בידי עובדות אגף הב"ן: "במסגרת העבודה השוטפת נתקלנו בחיוב שהוכנס למערכת ב-2009 ע"י ר"א. נתוני הבסיס שהוכנסו ב-2009 התבססו על תחשיב משנת 2008 כך שקיים פער של כמעט שנה וכל החיובים שיצאו מאז ועד היום יצאו בחסר. [הממונה על הכנסות העירייה] מבקש להבהיר כי חיוב כזה לא היה אמור להתבצע ע"י יחידת האישורים לטאבו אלא ע"י יחידת הב"ן."

■ המחאות מעותדות

לדברי סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה: "קבלת אישור מנהל אגף גבייה ואכיפה או סגניתו לפריסה מעבר ל-12 תשלומים הנו נוהל שהיה קיים באגף הכנסות עמ"ת, וכיום לאחר הרה-ארגון (איחוד עסקים ומגורים) הנוהל מחייב קבלת אישור החל מעבר ל-8 תשלומים. " כל תשלום יישא ריבית פריסה (תשלומים). ר"א מסרה לביקורת: "סיפקנו לתושב שוברי תשלום והנ"ל שילם בקופה, וכמו כן היו העברות בנקאיות לחשבון העירייה ישירות. המחאות מעותדות ככלל לא עברו דרכי. באופן עקרוני ניתן להחליף המחאות מעותדות אבל לא דרכי. בדרך כלל עבודה של קבלת קהל."

נמצא כי ל-ר"א הייתה הרשאה להשתמש במסך "גמר חשבון" המאפשר לשנות או למחוק ריבית מסכום הריבית המחושבת באופן אוטומטי במערכת הממוחשבת בעת ביצוע פריסת תשלומים. באמצעות הרשאה זו היא ביצעה הסדר חוב בגין הנכס שלה ובגין הנכס של קרובי משפחתה⁵, ללא תשלום ריבית פריסה (תשלומים).

4. פעולות שבוצעו בידי עובדים נוספים

הביקורת איתרה פעולות שבוצעו עובדי עירייה נוספים בתחומי היטלי השבחה והיטלי פיתוח, אף על פי שחלקם לא היו אמורים לבצען, אלא רק עובדי האגפים הנ"ל. להלן דוגמאות לביצוע פעולות בידי עובדי עירייה בתחום היטל השבחה בשנים 2012-2000:

מספר פעולות	מבצע *
2,779	עובד מחלקת היטל השבחה
2,244	עובד מחלקת היטל השבחה
1,978	עובד מחלקת היטל השבחה
1,354	ר"א
669	מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים
248	עובדת יחידת אישורים לטאבו למגורים
77	עובדת אגף גבייה
70	עובדת יחידת שיקים חוזרים

* לשם השוואה, מציגה הביקורת בלוח גם את מספר הפעולות שבוצעו עובדי מחלקת היטל השבחה.

⁵ עובדי אגף גבייה ואכיפה במינהל כספים מצאו כי ר"א טיפלה בחוב של קרובי משפחתה, תוך שימוש במסך "גמר חשבון" לצורך מחיקת ריבית פריסה (תשלומים) במקרה של הפקדת המחאות מעותדות. לדברי סגנית מנהל אגף גבייה ואכיפה, המקרה טופל ושולם הפרש כספי (ריבית).

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"מומלץ ליצור טופס טיולים לעובד אף לעובר מחלקה בעירייה ולא רק לפורשים, כולל בדיקת הרשאותיו בכל מערכות העירייה."

להלן דוגמאות לביצוע פעולות בידי עובדי עירייה בתחום היטלי פיתוח בשנים 2000-2012:

היטלי פיתוח	מבצע *
2,704	עובדת אגף הב"ן
781	עובדת אגף הב"ן
118	ר"א
55	עובדת אגף שומה
37	מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים
31	עובדת יחידת אישורים לטאבו למגורים

* לשם השוואה, מציגה הביקורת בלוח גם את מספר הפעולות שביצעו עובדות אגף הב"ן.

5. מקום גבייה

5.1 כניסת עובד למערכת מ.ג.ע מתבצעת באמצעות מספר משתמש. נוסף על כך, במערכת מוגדר לכל עובד מספר "מקום גבייה" משלו ומספר משתמש משלו.

5.2 הביקורת מצאה כי ב-648 פעולות בתחומים שונים, המהוות כ-7% מכלל הפעולות שביצעה ר"א בשנים 2000-2012 (מספר "שם משתמש" 83), לא נרשם "מקום גבייה" הקבוע של ר"א (מספר 561) אלא של עובדים אחרים, כמפורט להלן:

מספר פעולות בתחום				מקום גבייה בו בוצעה הפעולה (העובד)
אחר (שמירה, תאגיד המים העירוני)	היטלי פיתוח	היטל השבחה	ארנונה	
91	9		85	עובדת יחידת אישורים לטאבו למגורים
		87		עובד מחלקת היטל השבחה
		74		עובד מחלקת היטל השבחה
		62		עובד מחלקת היטל השבחה
		56		עובדת מחלקת היטל השבחה
		38		עובדת מחלקת היטל השבחה
		36		עובד מחלקת היטל השבחה
16			14	עובד תאגיד המים העירוני
		16		עובד מחלקת היטל השבחה
12		2	1	מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים
			14	עובדת יחידת אכיפה
	1	6		עובדת מחלקת היטל השבחה
		6		עובדת יחידת הנחות ארנונה
	2			עובדת אגף הב"ן
7		4	9	אחרים
126	12	387	123	סה"כ

ר"א מסרה לביקורת: "בפקודת יומן ניתן לרשום מקום גבייה של כל אחד. אני רשמתי רק את שלי". [ההדגשה במקור]

5.3 נמצא כי כל משתמש יכול לשנות מכל עמדת מחשב את "מקום גבייה" הקבוע במערכת ולהזין "מקום גבייה" אחר. כלומר, מערכת מ.ג.ע מאפשרת שינוי "מקום גבייה" באמצעות הזנת מספר "מקום גבייה" אחר ומציגה את פקודת היומן כאילו בוצעה בידי העובד השייך ל"מקום הגבייה" שהוזן. הביקורת מעירה כי קיים נתיב ביקורת לאיתור מבצע הפעולה - "שם משתמש" (בהנחה שהעובד השתמש ב"שם משתמש" שלו), אך בעת הצגת הפעולה על המסך מוצג רק "מקום גבייה" ללא שם משתמש. כך גם בעת הפקת דוח פקודות יומן בידי עובדי מינהל כספים. למעשה, רק לעובדי מחלקת מחשוב ובקרה קיימת אפשרות להפיק דוחות לפי "שם משתמש". כך לדוגמה, נמצא כי בבדיקות שביצעה הממונה על הבקרה ניתנה התייחסות רק ל"מקום הגבייה" ולא למשתמש שביצע את הפעולה. זאת, אף אם ביצע את הפעולה מ"מקום גבייה" של משתמש אחר.

5.4 קיים שימוש חוזר במספרי "מקום גבייה" במקרה של עובד שסיים את תפקידו. נמצא כי בשימוש החוזר המערכת אינה שומרת היסטוריה של שמות העובדים שביצעו את הפעולות לפני החלפת השם ולמעשה כל הפעולות משויכות לעובד הנוכחי.

תגובת הממונה על הבקרה:

"מאחר שמערכת הגבייה אינה שומרת היסטוריה של שמות העובדים וקישורים למקומות גבייה, הנוהל הוא לא לבטל מקומות גבייה, כלומר להשאיר את מספר מקום הגבייה עם השם המקורי למרות שאינו פעיל יותר".

5.5 הביקורת איתרה פעולות שביצעו עובדים נוספים מ"מקום גבייה" שאינו שלהם: בשנים 2010-2012 נקלטו במערכת מ.ג.ע 6,822 פקודות יומן בהן "שם משתמש" שונה מ"מקום הגבייה" (ללא התייחסות לפעולות בקופה העשויה להיות מוגדרת ממקום גבייה).

6. נוהל אישורים לטאבו

6.1 מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים הציגה לביקורת את נוהל אישורים לטאבו (מספר 33.11.400) שהוכן בדצמבר 2010. לדבריה, הפיצה את הנוהל הפנימי לגורמים שונים, כגון חברת מ.ג.ע.ר האחראית על תחום הגבייה בעירייה.

ר"א מסרה לביקורת: "לפי מיטב ידיעתי לא קיימים נוהלי עבודה כתובים. אני מילאתי את עבודתי עפ"י הנדרש ועפ"י נהלים שהשתרשו תוך כדי עבודה".

6.2 מעיון בנוהל עולה כי הוא לא אושר ולא נחתם בידי ראש העירייה ומנכ"ל העירייה.

6.3 בבדיקה מול הממונה על הנהלים בעירייה עולה כי הנוהל אינו נכלל בספריית הנהלים של העירייה וכי מדובר בנוהל פנימי הנושא מספר שניתן במינהל כספים, ללא קשר למערכת הנהלים העירונית.

לא נמצא נוהל אחר בנושא הליך קבלת אישור לטאבו.

[ממצאים נוספים בנוגע לנוהל זה מובאים בדוח ביקורת בנושא "הליך מתן אישורים לטאבו בגזברות" המובא בדוח מבקרת העירייה הנוכחי (לשנת 2013)].

תגובת מנהל אגף משימות משותפות:

"נוהל אישורים לטאבו למגורים הוכן והועבר לגב'... הממונה על הבקרה במינהל הכספים, וכן לגב'... הממונה על הרשומות והנהלים בעירייה [דאז]. בהמלצתן ואישורן, הנוהל נשאר פנימי הואיל ולא ניתן היה לאחד את תהליכי העבודה עם עמ"ת כנוהל אחיד ועירוני."

7. בקרה

- 7.1 שיטת העבודה של שימוש ב"מקום גבייה" שונה מ"שם משתמש", ו"עזרה הדדית" בביצוע פעולות במערכת הממוחשבת בין עובדי יחידות שונות במינהל כספים ובמינהל הנדסה מחייבת תהליכי בקרה סדורים ועקביים, בין היתר, כאמצעי מניעה לביצוע פעולות שלא בידי מורשים.
- 7.2 במסגרת הביקורת ובדיקת הפעולות שביצעה ר"א נמצא כי אין תהליכי בקרה סדורים בכל אחד מהתחומים.

▪ **בקרות בתחום ארנונה**

תחום ארנונה מחולק בין שני אגפים: אגף שומה האחראי על חיובי ארנונה, מתן הנחות וטיפול בהשגות, ואגף גבייה ואכיפה האחראי על גביית השומות. משיחות שנערכו עם מנהלי האגפים ומנהלי מחלקות עולה כי לא קיימים תהליכי בקרה ופיקוח בנוגע להזנת נתונים למערכת הממוחשבת. יתרה מכך, אחד ממנהלי המחלקות אף העלה ספק בחשיבותם של תהליכים אלו ותרומתה האפשרית של הבקרה במידה שתיערך בידי המנהלים. נמצא כי האחראיות על ביצוע הבקרות מוטלת בפועל על הממונה על הבקרה האמורה לבקר באופן ממוחשב תקינות של אלפי פעולות (ללא בדיקת מסמכים תומכים). זו מסרה לביקורת כי אינה יכולה להוות גורם אחראי על כלל הפעולות המבוצעות.

תגובת מנהל אגף שומה:

"...אין זו עמדתני ואני מייחס חשיבות רבה לתהליכים האלו ולתרומה של בקרה טובה."

תגובת מנהל מחלקת שומה עסקים:

"אין ספק שצריך בקרה. הפתרון (לדעתי האישית) הוא הקמת יח' בקרה שתהא אחראית על כלל עובדי אגפי גבייה, אכיפה ושומה ותבדוק את ביצוע פקודות היומן, הנחות ושינויים בארנונה... ביקורת מנהל יחידה על פעולות עובדיו תגזול זמן רב ותפגע בעבודה השוטפת."

תגובת הממונה על הבקרה:

"הבקרה שבוצעה עד למועד יציאתי לחופשת לידה [ספטמבר 2013] היא בדיקת פקודות יומן שבוצעו ע"י עובדי אגף הכנסות בתחום המגורים. בדיקה זו כללה בדיקות תקינות בנושאים הבאים (תקינות משמעותה שהפעולה בוצעה באופן

תקין - סימננו, קוד זכות/חובה, תאריכים, סכומים - ללא בדיקה האם הפעולה בוצעה בהתאם למסמכים וזכאויות):

1. החלפות מחזיקים.
2. מתן הנחות.
3. העברות כספים מחשבון לחשבון.
4. ביטולי חיוב (הפחתת ריבית/הצמדה, הסכמי פשרה, חיובים כפולים).
5. תיקוני שומה (תיקוני סיווג וגודל)."

תגובת מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים:

"אין ספק כפועל יוצא, שהמערכת כולה נדרשת להחלטות, הנחיות, נוהלי עבודה ברורים ובקרה. לאורך השנים הייתה לכולם אפשרות נגיעה בכל התחומים כחלק שגרתי ולצורך מתן שירות לתושב, עזרה הדדית, פתרון בעיות ומתן מענה בכל מגוון הנושאים הקשורים לתהליך."

■ **בקרות בתחום היטל השבחה**

עובדי מחלקת היטל השבחה עובדים עם שתי מערכות ממוחשבות: מערכת ההנדסה קומפלוט ומערכת הגבייה מ.ג.ע.

מערכת קומפלוט מאפשרת, בין היתר, לנהל את כל תכניות בניין עיר, לחשב היטל השבחה בהתייחס לתב"ע רלוונטית ולחשב הפרשי הצמדה וריבית.

להבדיל ממערכת מ.ג.ע העובדת על בסיס מספר "נכס פיזי" הניתן לכל נכס בר-הגדרה וסיווג, מערכת קומפלוט עובדת לפי מספרי גוש וחלקה, תיק בניין וכתובת אשר אינם תואמים, אחד לאחד, למספרי הנכס הפיזיים. השמאי מחשב היטל השבחה במערכת קומפלוט ומזין את הנתון ל"מספר הפיזי" המקביל במערכת מ.ג.ע. במידה שלא התרחש אירוע המחייב בתשלום, עליו לרשום הערה בלבד במערכת קומפלוט. עם זאת, ניהול חיוב וגביית היטל השבחה ועדכון הסכומים מבוצע במערכת מ.ג.ע.

תגובת מנהל מחלקת היטל השבחה:

"המלצתי מאז ומתמיד הייתה להקים את המימשק בין הקומפלוט (חיובים) למ.ג.ע (תשלומים). קרי הזנה של התשלומים מה-מ.ג.ע לקומפלוט השבחה לצורך בקרה ומידע על גובה ההכנסות. יוער כי במערכת הקומפלוט כן נקלט מס' פיזי ומס' ת.ז. או ח.פ. אותם ניתן להצליב עם ה-מ.ג.ע לקליטת התשלום בהתאם לחיוב..."

לעניין הממשק הממוחשב בין מערכת מ.ג.ע לתוכנה ההנדסית קומפלוט, הביקורת מפנה לדוח מבקר העירייה לשנת 2011 (מס' 32) בנושא "חישוב אגרת בנייה והיטלי פיתוח" בו נרשם כי לא הוטמע ממשק ממוחשב דו-צדדי, המאפשר העברת נתונים כספיים בין המערכות ללא צורך בהקלדה ידנית. ההמלצה הייתה להשתמש בממשק ממוחשב זה.

נמצא כי מנהל מחלקת היטל השבחה אינו מכיר את מערכת מ.ג.ע, ואינו בודק את הפעולות הרלוונטיות שנרשמות במערכת זו, לרבות כאלו שביצעו השמאים. הבקרה היא ידנית לאחר הצגת קבלה המופקת ממערכת מ.ג.ע במינהל כספים.

תגובות מנהל מחלקת היטל השבחה:

"הבקרה לפעולות היטל השבחה הוסברה לרו"ח [יועץ הביקורת] בכך שהיטל השבחה הנו צומת אליו מתנקזים בקשות להיתרי בנייה, בקשות לתעודות לטאבו (מכר נוכחי, מכר בעתיד), תעודות גמר, ובכל תחנה נבדק שוב תשלום היטל ההשבחה כך שלא נכון לקבוע בכלל על היעדר בקרה. ההערה לגבי הח"מ [מנהל מחלקת היטל השבחה] בסוף הדוח מיותרת ואינה רלוונטית כלל, הח"מ לא עובד עם ה-מ.ג.ע אך בוודאי מכיר ודואג לקבל דוחות מהגזברות לבקרה ומעקב חיובים, פרט שהודגש בפני המבקרים."

"קיימת בקרה של החיוב בהיטל השבחה לעומת התשלום ולדוגמא תשלום היטל השבחה להיתר בנייה המוקלד למ.ג.ע על ידי הגזברות, נבדק על ידנו בעת העברת הקבלות, נבדק על ידי הרישוי לפני חתימת ראש העיר ומהנדס העיר על ההיתר וכן על ידנו שוב בעת קבלת תעודות גמר וכן בעת מכר." [ההדגשות במקור]

בהיעדר בקרות מתאימות, ביצעה ר"א פעולות רבות בתחום היטל השבחה של רישום עקב מיון חדש של החיוב בין נישומים שונים: שיוך של ההיטל בידי השמאי למגרשים בחלקה בעוד שיש מספרים פיזיים שונים לאותה חלקה; פיצול היטל הרשום על מספר מרכז של חלקה עם חלוקתה למגרשים; תיקון רישום ההשבחה על שם בעל הנכס ולא על שם המשלם; העברת חיובים מחשבון נכס ספציפי של קבלן לחשבון נכס מרכז של אותו קבלן או פיצול ההיטל בין מספר שותפים בנכס. כמו כן, ר"א ביטלה או שינתה סכומים של היטלי השבחה, לרבות ריבית והפרשי הצמדה בגינם: ביטול סכומים שנצברו עקב הנחיית גזבר העירייה בנוגע לנכסים בשכונת נחלת יהודה; העברת חיוב להתחייבות היות שלא מומשה הזכות; ביטול ריבית שנצברה על היטל השבחה שהוטל בעקבות הנפקת היתר בנייה שנוצר באופן אוטומטי במערכת מ.ג.ע, אך יש לבטלו עד למועד התשלום.

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"והכול בתיאום עם השמאים."

עוד נמצא כי השימוש בהגדרת פעולה (קוד/סימננו) אינו אחיד. כך לדוגמה, ביצוע של "מיון חיוב" נקלט כפעולה של "חיוב והוספת תב"ע מפורטת" ("סימננו 320"), ולא כפעולת "העברה מחשבון לחשבון" ("סימננו 170"), ולהיפך.

■ **בקרות בתחום היטלי פיתוח**

בבדיקת התיקים נמצא כי ר"א ביצעה פעולות בתחום היטלי הפיתוח: העברת חיוב בין משלמים או בין נכסים בעקבות חלוקת שטחים או ריכוז תשלומים בחשבון אחד; עדכון או מחיקת ריבית והפרשי הצמדה.

תגובת מנהלת אגף הב"ן:

"החויב נעשה במספר פיזי ומשלם על פי נתונים שנתקבלו מיחידת אישורים לטאבו ומשם היה אמור להיכנס החיוב. כל פעולה או תיקון של חיוב מועברים אך ורק לאגף הב"ן לתיקון, וזאת, על פי נתונים שנמצאים במערכת ה-מ.ג.ע."

העובדה כי עובדות אגף הב"ן לא איתרו אף הן הסברים לפעולות שביצעה ר"א מעידה לכאורה על חוסר בבקרה על פעולות בתחום ויכולת לבצע שינוי בחיובים ללא ידיעתן של עובדות האגף וכי אין בקרה על כך ששכום החיוב אכן נגבה בפועל.

תגובת ר"א באמצעות בא-כוחה:

"לגבי אישורים לטאבו זה שונה. התחשיבים לפי נתונים המסופקים על ידינו. לרוב אנחנו גובות כבישים ומניב [תאגיד המים העירוני] מה שקשור למים (צנרת ביוב ותיעול). מה גם שהבנות לא מבצעות פקודות יומן. ההוראה לחייב אוטומטית כדי שלא תיווצרנה יתרות חוב בדוחות העירייה הן של הממונה על ההכנסות. עו"ד ו/או מי מטעמו מציג קבלה לבנק המשלם מכספי נאמנות או מהחייב בתשלום. תחשיב של האגרות אינו מספק. אנחנו יוצרות את החיוב בקבלה והן מזכות בלבד. תחשיבים השייכים למניב מופקים ומשולמים שם."

תגובת הממונה על ההכנסות:

1. התגובה [של ר"א] אינה נכונה בחלקה ואינה ברורה בחלקה השני.
2. עובדי יחידת הב"ן הם המוסמכים הבלעדיים לבצע תיקון חיובי היטלי פיתוח והעברת חיוב בין משלמים או בין נכסים בעקבות חלוקת שטחים. ל-ר"א לא הייתה סמכות זו.
3. לגבי ריכוז תשלומים בחשבון אחד או עדכון או מחיקת ריבית והפרשי הצמדה, פעולות אלה טעונות אישור הממונה המוסמך לכך, דהיינו ל-ר"א לא הייתה סמכות לבצע פעולות אלה ללא אישור הממונה.
4. לגבי הקטע ציטוט - 'ההוראה לא לחייב אוטומטית כדי שלא תיווצרנה יתרות חוב בדוחות העירייה הן של הממונה על ההכנסות', אני מניח שמדובר בחיוב יזום של היטלי פיתוח בעקבות בקשה לקבלת תעודה לטאבו. מדובר בחיוב יזום המותנה במימוש הזכויות ותשלום החיוב, דהיינו הבעלים רשאי לחזור בו מהבקשה לקבלת תעודה לטאבו, ולא לשלם את החיוב, ולכן הנוהל לא לקלוט חיובים שאינם ברי גבייה.
5. לגבי הקטע ציטוט [תגובתה של ר"א] - 'עו"ד ו/או מי מטעמו מציג קבלה לבנק המשלם מכספי נאמנות או מהחייב בתשלום. תחשיב של האגרות אינו מספק. אנחנו יוצרות את החיוב בקבלה והן מזכות בלבד', לא ברור לי בהקשר למה נאמרו הדברים. [ההדגשות במקור]

תגובת מנהלת אגף הב"ן:

"במועד הפקת קבלה לתשלום היה על עובדות יחידת אישורים לטאבו לפנות לעובדות אגף הב"ן על מנת שאלו יבצעו חיוב במערכת."

מסקנות

1. היקף ההרשאות הרחב שניתן לעובדות יחידת אישורים לטאבו למגורים מעיד על היעדר ניהול הרשאות. לדעת הביקורת, מתן הרשאות מעבר לנדרש מאפשר לבצע פעולות שאינן בסמכות עובדים, מקשה על ביצוע בקרות פנימיות, ולעתים אף פוגע בהכנסות העירייה ובשמה הטוב.
- נוסף על כך, מתן הרשאות נרחבות והיעדר בקרות מתאימות אפשרו לבצע לעובדות יחידת אישורים לטאבו, ואף לעובדים נוספים, פעולות רבות בתחום היטלי השבחה והיטלי פיתוח, אף שהם אינם נמנים על עובדי היחידות העוסקות בתחומים אלה. זאת, מבלי שמנהלי היחידות יאתרו את הפעולות שבוצעו מיד עם ביצוען.
2. המלל המוזן למסך "ראה פרטים" הוא לעתים הדרך המהירה ביותר לשחזר את הסיבה לפעולה שבוצעה ומקל על איתור מידע, מתן תשובה לתושבים, וכן, מהווה נתיב ביקורת. עם זאת, לא קיימת חובה להזין מידע לשדה זה. כמו כן, השדה מוגבל במקום כך שלא תמיד מערכת מ.ג.ע שמרה את התיעוד והתבצעה מחיקת מלל מחוסר מקום.
3. לדעת הביקורת, העובדה כי עובדים מיחידות שונות ביצעו פעולות שאינן בסמכותם חמורה ביותר. זאת ועוד, ככל הנראה, חלק מהפעולות בוצעו בהנחיית גורמים האמורים לבצע את הפעולה בעצמם, לעתים כהנחיה בעל-פה בלבד.

תגובת מנהלת יחידת אישורים לטאבו למגורים:

"...כל המסקנות וההמלצות מובילות לצורך בעריכת נוהלי עבודה ברורים, כאשר הדגש צריך להיות - שכל יחידה תהיה אחראית לנושא מההתחלה ועד סופו, למשל - יחידת הבי"ן תהיה אמונה על בדיקת חובות בהיטלים ואגרות פיתוח וחיוב עפ"י הצורך במערכת, כאשר הגבייה תתבצע עפ"י הנהלים וכך הלאה."

המלצות

1. יש למפות את התפקידים בגזברות העירייה, תוך קביעת משימות שכל בעל תפקיד נדרש לבצע, סמכויות וערוצי דיווח, ולאחר מכן לקבוע מהן ההרשאות הנדרשות (שינויים וצפייה) ולעדכן בהתאם.
 - ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "אכיפה - בוצע; שומה - עדיין בתהליך."
2. מומלץ להגדיר תהליך של מתן, שינוי ומחיקת הרשאות לעובדים. כמו כן, יש להכניס לעבודה השוטפת בקרות שונות, לרבות ממוחשבות, שיפקחו על כך שרק עובדי היחידות הרלוונטיות מבצעים פעולות שבתחום סמכותם. לדעת הביקורת, יש למנות גורם ממחלקת מחשוב ובקרה שיהא אחראי על ניהול הרשאות עובדים וביצוע בדיקות קבועות כחלק מהבקרות על העבודה השוטפת.
 - ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

3. מומלץ להגדיר את המלל ההכרחי שיוזן לשדה "ראה פרטים". על המידע שיוזן לכלול תאריך, שם ותפקיד, פרטי מסמכים קשורים או חשבונות רלוונטיים לפעולה. מומלץ לפנות לחברה לאוטומציה לצורך בדיקת הפיכת המלל לשדה שלא ניתן לשנותו/למחקו לאחר מכן.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "מבוצע. נערכה פנייה לאוטומציה, נמצא בפיתוח. בנוסף בוטלו ההרשאות."

4. על היחידות השונות להימנע ממתן הנחיות לעובדי הגזברות לבצע פעולות שאינן בסמכותם של אלו האחרונים. על עובדי כל יחידה להזין את המידע הנדרש בכוחות עצמם בלבד.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר: "היטל השבחה - מבוצע."

ראו גם המלצה בנוגע לנוהל עבודה ליחידת אישורים לטאבו (המלצה מס' 1) בדוח ביקורת בנושא "הליך מתן אישורים לטאבו בגזברות" המובא בדוח מבקרת העירייה הנוכחי (לשנת 2013).