



הטיפול בתקבולים המתקבלים בקופת מינהל הנדסה

כללי

1. תקבולים הנוגעים למינהל הנדסה ולמינהל בת"ש מתקבלים הן באמצעות הקופה הממוקמת במינהל הנדסה, והן באמצעות המסלקה. קופת מינהל הנדסה מנוהלת ע"י מחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה, משרתת את מינהל הנדסה ומינהל בת"ש, וכוללת את הקופה הפיזית, קופת המזומנים הפתוחה בכל יום עבודה. כמו כן מטפלת הקופה בהסדרי תשלום, בקבלת שקים דחויים ובערבויות כספיות - שאינם נרשמים בקופה הפיזית.
2. במהלך שנת 2001 נגבו באמצעות קופת המזומנים במינהל הנדסה כ-154 מיליון ש"ח (סך כל התקבולים שהתקבלו במינהל הנדסה בשנת 2001 היה כ-180 מיליון ש"ח).
3. מספר התנועות בקופה (מס' הקבלות) היה כ-26,700 תנועות, שהן כ-100 תנועות במוצע ליום.
4. עיקר התקבולים בקופת המזומנים נבעו מהיטל השבחה (כ-52 מיליון ש"ח), מהשתתפות בהנחת צינורות (כ-23 מיליון ש"ח), מהיטל סלילת כבישים (כ-14 מיליון ש"ח), מאגרות בנייה והיטל ביוב (כ-11 מיליון ש"ח בכל סעיף).
5. עיקר התנועות בקופת המזומנים (מס' הקבלות) נבעו מתשלום אגרת בנייה (4,250 קבלות), מתיקי הגשה (3,050 קבלות), מהיטל השבחה (1,470 קבלות), מהשתתפות בהנחת צינורות, מאגרת תיעול, מאגרת רישוי עסקים (כ-1,000 קבלות לכל נושא).
6. מטרת הביקורת היתה לבדוק את אופן הטיפול בכל התקבולים המתקבלים בקופת המזומנים של מינהל הנדסה, ובכלל זה שקים דחויים וערבויות כספיות.
7. במסגרת הביקורת נבדקו הנושאים הבאים:
 - א. אופן יצירת שוברי תשלום ביחידות הארגוניות השונות במינהל הנדסה ובמינהל בת"ש.
 - ב. הטיפול בשוברים באותן יחידות לאחר ביצוע התשלום בקופה.
 - ג. אופן תפעול הקופה, ובכלל זה:
 - הבקורות הקיימות בעת תפעול הקופה במהלך יום העבודה
 - בקורות ואיזונים בעת סגירת הקופה
 - הטיפול בסוגי התקבולים המתקבלים בקופה (מזומן, שקים, כרטיסי אשראי)
 - אופן ביצוע ההפקדות היומיות



- אופן זיכוי החשבונות והרישום בספרים של כל אחת מהיחידות המנפיקות שוברי תשלום.

ד. הטיפול בשקים דחויים, הסדרי תשלום, וערבויות כספיות.

8. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם: חשב ומנהל מח' חשבונות וכספים, מינהלי הנדסה ובת"ש; מנהלת חשבונות בכירה א', מינהל הנדסה; מהנדסת רישוי בכירה, אגף רישוי ופיקוח בנייה, מינהל הנדסה; מנהל מח' בקרה ותיעוד, אגף רישוי ופיקוח בנייה, מינהל הנדסה; מנהל מדור היטל השבחה, אגף תכנון ובניין עיר, מינהל הנדסה; פקידת רישוי בכירה, אגף רישוי עסקים, מינהל הנדסה; טכנאי גביית אגרות, מינהל הנדסה; עוזר לעסקאות והכנסות, מח' חשבונות וכספים, מינהל בת"ש; מנהל מדור רישוי, אגף המים הביוב והתיעול, מינהל בת"ש; סגן גזבר העירייה; מנהל מחלקת הנה"ח מרכזית; ממונה בנקים – אגף החשבות, מח' הנה"ח מרכזית; מפקח ראשי (שקים חוזרים), האגף לגביית אגרות ודמי שירותים; רכזת ערבויות במחלקת מכרזים, התקשרויות וביטוחים; בוחן תעריפים ובדיקות כלכליות, אגף התקציבים; ראש תחום מאגרי נתונים, אגף המיחשוב; ראש צוות, אגף המיחשוב; מתכנתת, אגף המיחשוב, מרכז יאיר. בנוסף, קיבלה הביקורת חוות דעת השרות המשפטי בנושאים הקשורים לדוח.
9. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נעשה במהלך החודשים ינואר – מאי 2002.

ממצאים

יצירת שוברי תשלום

תחילתו של כל תקבול הוא ביצירת שובר תשלום הנמסר לאזרח ביחידה הארגונית ממנה הוא מבקש לקבל את השירות.

הביקורת בדקה אופן יצירת השוברים במספר יחידות, להלן הפירוט:

מדור להיטל השבחה

10. לרשות המדור להיטל השבחה עומדת מערכת ממוחשבת הכוללת פרטים מינהליים וכספיים על הנישום, פרטים המתקבלים ממערכות אחרות כמו רישוי בנייה, וגם פרטים שהוזנו במדור.
11. המערכת הממוחשבת מפיקה שוברי תשלום. כל שובר נושא מספר שמעניקה לו המערכת. מאחר ומדובר בסכומים גבוהים בדרך כלל (עשרות אלפי ש"ח), נחתמים השוברים בחותמת לפיה יש לשלם במזומן בקופה או בשק בנקאי. קיימת אפשרות לשלם חלק מהסכום בתשלומים תוך המצאת ערבות בנקאית כספית.
12. תשלום המתבצע בקופה במזומן או בשק בנקאי מעודכן בסוף יום העבודה בכרטיס הנישום, ומזכה חשבון "היטל השבחה". בדר"כ הנישום ממציא למדור עותק משובר התשלום, חתום ע"י הקופה, והשובר מתויק בתיקו.

**רישוי עסקים**

13. האגף לרישוי עסקים מנפיק שוברים לתשלום בקופה, ובכלל זה: אגרת בקשה לרישיון עסק, אגרת חידוש רישיון עסק, אגרת היתר לפתיחת עסק לאחר השעות המותרות עפ"י חוק עזר לתל-אביב יפו, אגרה להיתר להצבת שולחנות וכסאות ברחוב, אגרת פרגודים.
14. לרשות האגף מערכת מידע ממוחשבת הכוללת פרטים מינהליים על העסקים, ומסייעת בחישוב האגרה עפ"י נתוני העסק. אין במערכת מודול המנהל את החשבונות ברמה של לקוח/עסק. עקב כך השוברים הנמסרים לאזרח הם שוברים ידניים שבהם רשומים מראש רק חלק מסוגי האגרות. האגף מסמן על השובר את שם האגרה ורושם את הסכום לתשלום. יש לציין כי חשב המינהל הינחה את עובדי הקופה לבקר את סעיפי התקציב ולבדוק האם הסכומים הרשומים בשובר הם נכונים ובהתאם לתעריפים הנכונים. מאחר ובשובר הידני אין כל פירוט/הסבר לאופן חישוב סכום החיוב, אין אפשרות ביקורת של עובדי הקופה על גובה סכום החיוב.
- מנהל האגף מסר לביקורת כי במשך למעלה משש שנים הוא פועל ליצירת קשר בין מערכת רישוי עסקים למערך התשלומים - אך ללא הצלחה.
15. לאחר תשלום האגרה בקופת מינהל הנדסה, מציג המשלם את הקבלה, מוחתמת בחותמת הקופה, באגף לרישוי עסקים, ומקבל את ההיתר המבוקש. העתק השובר מתויק בתיק העסק. במקרים שתשלום האגרה נעשה בשק, והשק חוזר (לאחר שהרשיון כבר נמסר לבעל העסק), עומדות לרשות האגף סנקציות שהוא יכול להטיל על בעל העסק.

אגף המים הביוב והתיעול

16. אגף המים הביוב והתיעול מנפיק שני סוגי שוברים: ממוחשבים וידניים.
17. השוברים הממוחשבים הינם חלק מתהליך חיוב האגרות הנוגע להוצאת היתרי בנייה. השובר אינו נמסר לאזרח לתשלום, אלא החיוב בגין האגרות מצטרף לחשבון הכללי שהאזרח נדרש לשלם לפני קבלת היתר הבנייה.
18. השוברים הידניים שמנפיק האגף הם אלה שאינם נוגעים לתהליך הוצאת היתר בנייה, ובכלל זה אגרת מים לבנייה, הפרדת צנרת בבתים קיימים, אגרת התקנת מד מים, וביקורת על הפרדת צנרת.
19. התעריפים הנוגעים להיתר בנייה קבועים במחשב ונרשמים אוטומטית. התעריפים הנוגעים לחיוב האזרח בפריטים שאינם נוגעים להיתר בנייה מופיעים בלוח תעריפים הנשלח אחת לחודש, מאגף התקציבים המנהל את נושא התעריפים.
20. על מנת לקבל את השירות – אזרח נדרש לשלם בקופה, ולהציג את הקבלה לפני מנהל מדור רישוי באגף. רק אז נפתחת פקודה לביצוע העבודה, שבה נרשמים פרטי העבודה הנדרשת, וכן תאריך התשלום, סכום התשלום, ומספר הקבלה בקופה.



21. בשובר הידני הנמסר לאזרח רשומים מראש 15 סעיפי תקציב (מספרם ושמן). מספרי הסעיפים אינם מדוייקים, וחלק מהסעיפים אינם רשומים מראש בטופס, ויש לרשום ידנית.

האגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה

22. האגרות וההיטלים המתלווים להליך הוצאת היתרי בנייה, המנוהל ע"י האגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה, מהווים (יחד עם היטל השבחה) חלק הארי מההכנסות הנגבות בקופת מינהל הנדסה.

23. באגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה יש שתי מחלקות המנפיקות שוברי תשלום: מחלקת תיעוד ובקרה, ומחלקת רישוי בנייה.

24. מחלקת תיעוד ובקרה:

המחלקה כוללת שני מדורים: מדור בקרה ומידע והגנוך הטכני.

א. מדור בקרה ומידע

(1) המדור מטפל בתיקי מידע מרגע קבלתם ועד מסירתם לאזרח. לרשות המדור מערכת מידע ממוחשבת לניהול תיקי המידע. בקשתו של מבקש המידע נקלטת במחשב, ואז מופק, באופן אוטומטי, שובר תשלום עפ"י התעריפים הקבועים במחשב.

(2) מבקש המידע משלם בקופת מינהל הנדסה וחוזר למדור עם שובר התשלום החתום בחותמת הקופה. מרגע זה מתחיל הטיפול בבקשה (ניתוב התיק ליחידות הנוגעות). עדכון סעיף ההכנסות נעשה באופן אוטומטי בסוף יום עבודה.

(3) המדור עושה שימוש מועט, ובסכומים קטנים, גם בשוברי תשלום ידניים למקרים כמו מכירת דיסקט הדרכה לפתיחת "גרמושקה", ואישור התאמה למקור של מסמך. בכל מקרה, על מנת לקבל את המבוקש נדרש המבקש להציג אישור על התשלום. במקרים אלה הקופאי מזכה את חשבון ההכנסות, כפי שמופיע בשובר הידני. עדכון סעיפי ההכנסות במערכת הנה"ח נעשה בסוף יום העבודה.

ב. גנוך טכני

אזרח המבקש להזמין תיק בניין לעיון, בקשתו מוקלדת למחשב. בסיום הפעולה מופק אוטומטית שובר תשלום - אגרת עיון בתיק בניין.

במועד הביקורת נקבע בתקנות כי עלות אגרת העיון היא 103 ש"ח. בפועל גבו רק 100 ש"ח. סכום זה (100 ש"ח), הופיע גם בלוח התעריפים שפרסם אגף התקציבים. במועד סיום עבודת הביקורת, במחצית השנייה של שנת 2002, האגרה בוטלה.

25. המחלקה לרישוי בנייה

א. אזרח המגיש בקשה להיתר בנייה נדרש להפקיד 20% מאומדן אגרות הבנייה שיהיה עליו לשלם בסוף התהליך. סכום המינימום היה 94 ש"ח, נכון למועד הביקורת.



- ב. לרשות המחלקה מערכת ממוחשבת שהתעריפים קבועים בה ומעודכנים אחת לחודש עפ"י תעריפים שמעביר אגף התקציבים, ולמפיק השובר אין אפשרות לשנותם. רישום האגרות בשובר התשלום נעשה ע"י בחירה מתוך טבלה שבמחשב. כל שובר תשלום המופק מהמחשב מקבל מספר, ונחתם ע"י מהנדס.
- ג. לאחר שהמבקש משלם בקופה את הסכומים הנדרשים, ומציג קבלה חתומה בחותמת הקופה, האגף מתחיל בטיפול בבקשה. העתק השובר החתום נשאר בתיק.
- ד. מהנדסת רישוי בכירה העלתה בפני הביקורת טענות על תקלות במדפסת המפיקה את השוברים.
- מנהל אגף מיחשוב ומ"מ השיב, בתגובה לממצאים, כי השוברים מופקים על נייר פחם המכיל שלושה עותקים ורק במדפסת סיכות ניתן להדפיס על נייר כזה. לדבריו, הצעת אגף המיחשוב להחלפת המדפסות נענתה בשלילה (מדובר בכל המדפסות במינהל הנדסה היוצרות שוברי תשלום לקופה).
- ה. חשב המינהל מסר לביקורת כי לאחר שבדק את הנושא, הוא סבור כי בנתונים הקיימים, שימוש במדפסת סיכות להדפסת עותקים על נייר כימי עדיפה, זולה יותר ומקצרת את זמן ההמתנה בקופה (החלופה היא הדפסה של אותו עותק חשבון, מספר פעמים, במדפסות אחרות).

מדור חישובי אגרות

26. המדור מפיק את שוברי התשלום הסופיים שאזרח נדרש לשלם לפני קבלת היתר הבנייה.
27. למדור מגיעים כל תיקי הבניין בסוף תהליך הוצאת היתר בנייה. תפקיד המדור לבקר את כל הנתונים בתיק הבניין, כולל החיובים הכספיים, תקינותם וסבירותם.
28. אם נמצא בבדיקה שהכל תקין, מפיק טכנאי גביית אגרות שובר חשבון סופי הכולל את כל החיובים/האגרות ש"הוצמדו" לתיק ביחידות השונות (מלבד היטל השבחה המשולם בנפרד). כאמור, תשלום הסכום הוא תנאי לקבלת היתר בנייה.
29. אם נמצא ליקוי או פרט/ים לא תקינים או לא סבירים, החומר מוחזר ליחידה הנוגעת.
30. טכנאי גביית אגרות לא יכול לשנות נתונים או תעריפים שנקבעו ע"י יחידות אחרות.
31. לאחר שטכנאי גביית אגרות מפיק שובר תשלום סופי, החשבון בכל היחידות "נסגר" ואין אפשרות לעדכן נתונים.
32. בחשבון הסופי המודפס, מופחת אוטומטית סכום הפיקדון שהופקד בתחילת התהליך; סכום הפיקדון המופחת אינו חלק מהחשבון, אלא מופיע בהערת בתחתית שובר התשלום. (הסכום כן מופיע בפירוט החשבון על צג המחשב).

תפעול קופת המזומנים**הטיפול בשוברי תשלום**

33. קופת המזומנים של מינהל הנדסה מנוהלת באמצעות תכנת מחשב המקושרת למערכי המחשב של חלק מהיחידות במינהל הנדסה.
34. כל תקבול מזומן נרשם במחשב.
35. כאשר אזרח מבקש לשלם הוא מגיע לקופה עם שובר תשלום שהופק לו ביחידה הנוגעת. כל שובר ממוחשב נושא מספר הניתן לו ע"י המערכת.
36. עם הקלדת מספר השובר בקופה, מוצגים על צג המחשב פרטי התשלום, ובכלל זה הפירוט, לפי סעיפי תקציב, של הסכום הכולל המופיע בשובר. אין התאמה מלאה בין שמות הסעיפים התקציביים המופיעים במערכת הנה"ח לבין אלה של הקופה, ובין הקופה לבין מערכות מג"ק האחרות (למשל: שירותים שונים - שונות; שינוי היתר - הכנסות שונות מפע"מ; ועוד).
37. אם השובר אינו ממוחשב, יש לבחור, מתוך טבלה המופיעה במחשב, את סעיפי ההכנסה הרלוונטיים לתשלום, ולציין ליד כל סעיף את הסכום המשולם.

אמצעי התשלום בקופת המזומנים

38. קופת מינהל הנדסה מקבלת מזומנים, שקים וכרטיסי אשראי.

מזומנים:

39. בקופת מינהל הנדסה יש סכום קבוע של 300 ש"ח. הסכום מיועד להחזר עודף. תוכנת הקופה מחשבת את סכום העודף במקרים שלא משולם הסכום המדויק. הסכום נרשם בסעיף "דמי מחזור" יחד עם קופות קטנות של שאר היחידות במינהל הנדסה.

שקים:

40. הקופה מקבלת שקים אך ורק ליום התשלום. כאמור, עם הקלדת מספר שובר, מציגה מערכת הקופה הממוחשבת את פרטי השובר כפי שהוזנו ביחידה שהנפיקה את השובר. הפרטים כוללים את סעיפי ההכנסה ואת סכום החיוב הכולל.
- עם קבלת השק, מוחתם שובר התשלום בחותמת הקופה, והשק מועבר דרך "קורא שקים" הרושם את הנתונים המגנטיים המוטבעים בתחתית השק, וגם בודק אם החשבון ממנו משולם השק, אינו מופיע ברשימת החשבונות המוגבלים.
- השק מוחתם בחותמת הקופה, המהווה גם הסבה של השק לטובת עיריית תל אביב-יפו.
- הקובץ המכיל נתונים על חשבונות מוגבלים, עודכן במערכת הקופה אחת לשלושה חדשים.
- בעקבות הביקורת, פעל אגף המיחשוב לעדכון יומי של קובץ החשבונות המוגבלים.



41. לעתים, בשוברי תשלום ידניים, נרשמו שמות סעיפי התקציב ללא מספרם. ההחלטה על מספר החשבון לזיכוי נעשתה ע"י הקופאית.
42. במהלך שנת 2001, בחלק מהשוברים הממוחשבים הופיעו סכומים ללא סעיף תקציבי. גם במקרים אלו (לא רבים) ההחלטה על החשבון לזיכוי היתה של הקופאית, בעצה אחת עם מנהלת החשבונות. נמסר לביקורת כי מסוף שנת 2001, שוברים כנ"ל מוחזרים ליחידה המנפיקה את השובר לצורך עדכון.

כרטיסי אשראי:

43. הקופה מקבלת כרטיסי אשראי מכל הסוגים. התשלום יכול להיעשות במזומן או בקרדיט.
44. כל תשלום באמצעות כרטיס אשראי מחייב בדיקה של הכרטיס. לצורך כך עומד לרשות הקופאית מכשיר הקורא את נתוני הכרטיס, מתקשר לחברות האשראי, ומקבל אישור. התשלום מתבצע רק עם קבלת האישור מחברות האשראי.
45. סכומי התקבולים שהתקבלו באמצעות כרטיסי האשראי משודרים לחברת ש.ב.א.. חברות האשראי "מושכות" את הצרורות השייכות להן מחברת ש.ב.א. ומעבירות את הכסף לבנק. התקבולים שמקורם בשוברי כרטיסי האשראי "ויזה" ו"דיינרס" נרשמים בספרי העירייה בחשבון משותף אחד (בספר 05), ואלה שמקורם בכרטיסי האשראי "ישראכרט" ו"אמריקן אקספרס" נרשמים בחשבון משותף אחר.
46. תנועות הזכות בחשבונות אלה נרשמות על סמך הדוחות של חברות כרטיסי האשראי ודפי החשבון מהבנק.
47. במחלקת חשבונות וכספים נעשות התאמות לנושא כרטיסי האשראי. ההתאמות נעשות באופן ידני, וכוללות השוואה בין 4 מקורות:
- התאמה בין שוברי כרטיסי האשראי הבדידים הנשמרים במחלקה, לעומת הרישום בדוח הקופה.
 - התאמה בין השוברים הבודדים לסכומים המפורטים בדף עזר. מאחר ובדוח הקופה מופיעים סה"כ התשלומים בכרטיס אשראי כסכום אחד, נבנה במחלקה טופס עזר בו נרשמים ידנית כל הסכומים ופרטי כרטיסי האשראי המרכיבים את הסכום הכולל.
 - התאמה של הסכומים בדוח הקופה לסכומים המופיעים בדוחות של חברות האשראי. בדוחות אלה התקבולים באמצעות כרטיס אשראי ליום מסויים נרשמים כסכום אחד.
 - התאמה בין הסכומים המוזכרים בסעיף קטן ג' לעיל לכרטיסי החשבון בספר 05, המוזכרים בסעיף 45 לעיל.
- פעולות ההתאמה כרוכות בעבודה ידנית רבה.

48. נמסר לביקורת כי בתחילת שנת 2002 בחן צוות שכלל את מנהל מחלקת הנה"חש מרכזית, רכז מיחשוב במינהל הכספים, ומנהלת חשבונות בכירה ממינהל הנדסה, תוכנות המתמחות בביצוע התאמות לכרטיסי אשראי. מסמך יזום בנושא הועבר למנהל אגף מיחשוב ומ"מ, ע"י רכז מיחשוב אגפי במינהל הכספים במהלך חודש פברואר 2002.
- בתגובה לטיטת הממצאים, מסר מנהל אגף מיחשוב ומ"מ כי נושא התוכנה ייבחן יחד עם מודול קופה במערכת חיובים וגבייה בשנת 2003.
49. חשבונות חברות האשראי, המופיעים בספר 05, הם חשבונות שאופי יתרם הוא חובה: לכל תשלום בקופה באמצעות כרטיס אשראי נרשמת תנועת חובה בחשבון, ורק עם קבלת הכסף מחברות האשראי, המתקבל מאוחר יותר, נרשמת תנועת הזכות.
- בבדיקתנו נמצא כי בחשבון חברת ויזה נרשמה יתרת זכות במעבר משנת 2000 לשנת 2001, בניגוד לאופי החשבון.
50. עפ"י הוראות מינהל הכספים, אין לקבל תשלומים בכרטיס אשראי בסכומים שמעל 10,000 ש"ח. הסיבה – גובה העמלה הנגבית ע"י חברות האשראי (ויזה: 0.7% + מע"מ; ישראלכרט: 0.75% + מע"מ).
51. במהלך הביקורת התברר כי יש אזרחים המבקשים לשלם בכרטיסי אשראי סכומים למעלה מהתקרה שנקבעה. על מנת לאפשר זאת נבנה במחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה "טופס בקשה לתשלום בכרטיס אשראי מעבר לסכום של 10,000 ש"ח". בחתימתו על הטופס מסכים האזרח לשלם לעירייה גם את העמלה שגובות חברות האשראי מהעירייה.
- חשב המינהל הציג לביקורת חוות דעת של המשנה ליועמ"ש מתאריך 12/10/99 שבה נאמר: **"משפטיה, נראה לי שניתן לבקש את העמלה כתנאי לתשלום כרטיס אשראי, אולם נראה לי שיש לנושא אספקט ציבורי, וכדאי לידע את המנכ"ל..."**
52. במהלך חודש ינואר 2002 ביקשה הביקורת חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה באשר לחוקיות גביית העמלה. בתגובה השיבה הסגן ליועמ"ש כי:
- לא נמצאה פסיקה הנוגעת לחיוב בעמלה בגין תשלום בכרטיסי אשראי.
 - לא ניתן לקבוע באופן חד משמעי אם התשלום הינו חוקי או לא, שהרי בית המשפט הוא המוסמך לקבוע זאת.
 - אין הוראת חוק המסמיכה את העירייה לגבות את העמלה, ולכן גבייתה מבוססת על הסכם עם המשלם.
 - ההסכם חשוף לתקיפה בטענה של אילוץ וכן בטענה של היעדר סמכות של העירייה לעשותו.



הסגן ליועזמ"ש הוסיפה כי, לנוכח הסיכון שבהעלאת טענות נגד ההסכם, יש מקום לשקול כדאיות עריכתו ואת כדאיות הגבייה.

החזרת כספים מהקופה

53. לעתים מתברר כי אזרח שילם תשלומי יתר, ואז הוא מקבל שובר זיכוי. עפ"י הוראות חשב המינהל, אם מדובר בסכום של עד 50 ש"ח, ההחזר נעשה במזומן ע"י הקופה, ונרשם במערכת הקופה. אם מדובר בסכום מעל 50 ש"ח, מזמינים שק על הסכום להחזר, ותוך מספר ימים מזמינים את האזרח לקבלו.

סגירת הקופה

54. סגירת הקופה כוללת את הפעילויות הבאות:
- א. שליפת דוח פירוט תקבולים.
 - ב. הפרדה בין אמצעי התשלום:
 - 1) שקים: סיכום הסכומים במכונת חישוב, הדפסתם, והתאמתם לרשום במחשב. הדפסת דוח שקים, והכנסת החומר למעטפה.
 - 2) מזומן: פירוט וסיכום המזומנים שהתקבלו בקופה (לפי שטרות ומעות) השוואת הסכום ליתרה המופיעה במחשב. הדפסת דוח פרוט מזומן והכנסת החומר למעטפה נפרדת.
 - 3) כרטיסי אשראי: סיכום השוברים במכונת חישוב, והתאמתם לסכום המופיע במחשב. הדפסת דוח מפורט לתקבולים בכרטיס אשראי, והכנסתם למעטפה נפרדת. עם סגירת הקופה מתבצע שידור של כל נתוני התשלומים בכרטיסי האשראי לאותו יום לחברת ש.ב.א..
 - ג. סכומי המזומנים, השקים וכרטיסי האשראי שנתקבלו בקופה, נרשמים במחשב, וכך "סוגרים" או "מאפסים" את הקופה. רק לאחר סגירת הקופה, מופק דוח תקבולים לפי סעיפי תקציב, והאופן שבו שולם כל תקבול.
 - ד. המעטפות המכילות את המזומן והשקים נלקחות, מדי יום, ע"י בלדרים של רשות הדואר לשם הפקדתם בבנק. הבלדרים חותמים בספר ייעודי על לקיחת המעטפות.
 - ה. השוברים של כרטיסי האשראי והתדפיס של הנתונים ששודרו לחברת ש.ב.א. נשארים במחלקה ומתוייקים. עם הגעת הקבלות מחברת כרטיסי האשראי, מבצעת המחלקה התאמות ופקודות יומן.
 - ו. העברת תנועות הקופה למערכת הנה"ח המרכזית נעשית בסיום יום עבודה ע"י שידור קובץ (FILE TRANSFER) ממערך הקופה המנוהל ברשת מחשבים אישיים למערך הנה"ח



מרכזית המנוהלת במחשב המרכזי. כך נחסכת הקלדה של פקודות יומן למערכת הנה"ח, והרישום בספרים נעשה סמוך מאד למועד ביצוע הפעולות. כתוצאה מרישום התנועות במערכת הנה"ח מופקות במדפסת בקופת מינהל הגדסה פקודות היומן. זוהי למעשה האסמכתא ששידור התנועות הצליח, ושכל התנועות עברו.

ז. סגירת הקופה כוללת גם העברת נתונים למערכת רישוי בנייה לצורך עדכון השוכרים ששולמו, ניהול "כרטיס לקוח", ופתיחה אוטומטית של האפשרות להפקת רשיונות בנייה, אפשרות שהיתה מעוכבת עד התשלום.

שקים דחויים/מעותדים

55. לעתים אזרח מבקש לשלם את סכום החוב או חלקו בשקים דחויים. בדר"כ הדרישה היא שחלק מהסכום לתשלום יבוצע במזומן, והיתרה בהסדר תשלומים.
56. חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם - 1980 סעיף 4 ב' קובע, בין השאר, כי: "רשות מקומית רשאית לקבוע לתשלומי חובה המפורטים בתוספת, הסדרי תשלום שלא יעלו על שנתיים ...". בנוסף נקבע בסעיף 4 ד' כי "לא יעשה הסדר תשלומים ... לגבי תשלום חובה שנדרש אדם לשלם בשל בנייה שקיבל היתר לה, ושטחה עולה על 40 מ"ר".
57. תשלומי החובה שפורטו בתוספת של סעיף 4 ב' לחוק כוללים את התשלומים הבאים: אגרת הנחת צינורות, היטל ביוב, אגרת כבישים, היטל כבישים, השתתפות בעלים לכבישים, השתתפות בעלים למדרכות, ואגרת תיעול וניקוז.
58. בפועל נעשים הסדרי תשלום על כל היתרי הבנייה, כולל בנייה ששטחה עולה על 40 מ"ר. החשב ומנהל מחלקת חשבונות וכספים במינהל הגדסה מסר לביקורת כי הסדר זה היה קיים עוד לפני כניסתו לתפקיד, בשנת 1992. במחלקה נמצאו סיכומי ישיבות של איגוד הקבלנים והבונים, עם גזבר העירייה דאז, מהתאריכים 10/7/89 ו-17/4/90, בהם אישר הגזבר הסדר תשלומים, וכן את שיעור הריבית שתיגבה בגין התשלומים. בעקבות כך הוחלט להחיל את הסיכום על כל האזרחים.
- הסיכום אושרר בעקבות פגישה, שהתקיימה בתאריך 5/2/02, בין נציגי ארגון הקבלנים ונציגי העירייה בלשכת גזבר העירייה, וכן בישיבת ועדת הכספים בישיבתה מיום 19/2/02.
59. בנוסף, נעשים הסדרי תשלום גם לאגרות שאינן מוזכרות בתוספת לסעיף 4 ב' לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) המוזכר לעיל, וגם עליהם נגבית ריבית בשיעור שנגבה בגין הסדרי תשלום על אגרות פיתוח (למשל בנושא רישוי עסקים). לשאלת הביקורת, השיבה סגן היועץ המשפטי לעירייה כי:

א. "... אין התייחסות בחוק הנ"ל לגבי קביעת הסדרי תשלום למרות שאין איסור מפורש על כך"

ב. "לאור העובדה שהוראות החוק הנ"ל אינן מתייחסות לאגרות אחרות- שאינן מוזכרות בו, נראה שניתן לפרש "לקונה" זו שבחוק לקולא, כפי שנועשה בפועל..."

ג. הסגן ליועמ"ש לעירייה המליצה לפנות לשר הפנים בהמלצה לתיקון התוספת לחוק, ולהרחבת רשימת תשלומי החובה שבו, גם ליתר האגרות שלגביהן נערכים ומעוניינים לערוך לעתים הסדרי תשלומים, וזאת על פי סמכותו בסעיף 4 (ו) לחוק – לפיו הוא רשאי בצו לשנות את התוספת, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

60. עפ"י חוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) תש"ם - 1980, כל תשלום לפי הסדר כזה ישולם בתוספת ריבית בשיעור 18% לשנה. בתאריך 28/11/2001 נקבע בצו הרשויות המקומיות כי "שיעור הריבית שיווסף לתשלום של תשלומי חובה לפי הסדר תשלומים יהיה... שיעור ריבית החשב הכללי, כפי שהוא מתפרסם מוזמן לזמן ברשומות". להלן שיעורי ריבית החשב הכללי ממועד פרסום הצו:

מתאריך	עד תאריך	שיעור הריבית (שנתי)
29/11/01	24/12/01	7.3%
25/12/01	2/03/02	5.3%
3/03/02		5.9%

61. בבדיקת הביקורת, בתאריך 20/03/02, נמצא כי שיעור הריבית שונה במינהל הנדסה פעמיים: פעם אחת מ-18% ל-5.3%, במהלך חודש פברואר 2002, ופעם שנייה מ-5.3% ל-5.9% בתחילת חודש מרץ 2002.

62. כמו כן נמצא כי במהלך החודשים דצמבר 2001 וינואר 2002 נעשו כ-40 הסדרי תשלום (כ-150 שקים), בסכום כולל של כ-944,000 ש"ח (מתוכם הסדר אחד ע"ס כ-600,000 ש"ח), שחישוב הריבית לגביהם נעשה לפי 18% לשנה במקום 5.3%. לפי חישוב שעשתה הביקורת מדובר בגביית יתר של כ-22,000 ש"ח.

הערת הביקורת: בסכומים הנ"ל נכללים גם הסדרי תשלום בנושא רישוי עסקים שאינם מוזכרים "בתוספת" לסעיף 4 ב' לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה).

63. הביקורת מצאה כי נתקבלה תלונה אחת הנוגעת לשיעור גביית הריבית שנגבתה בגין אגרות פיתוח והיטלים להיתר בנייה, אך היא נענתה בשלילה. ההנמקה התבססה על כך שהעירייה אינה חייבת לאפשר פריסת תשלומים אלא "רשאית" לבצע הסדרי תשלום. בנוסף, הוצע לחברה לשלם עבור ההיתר בתשלום אחד, ולקבל חזרה את השקים הדחויים.

- חשב מינהל הנדסה ומינהל בת"ש מסר לביקורת כי הוגשה תביעה משפטית נגד העירייה להשבת הכספים.
64. פריסת התשלומים וחישוב סכומי הקרן והריבית לکل תשלום נעשית ע"י המחשב, ומבוצעת במחלקת חשבונות וכספים. שיעור הריבית מוזן למחשב במעמד חישוב סכומי התשלום. המערכת הממוחשבת "יודעת" לחשב ולפצל את סכום התשלום לסעיפי התקציב (הכנסות), לפי החלק היחסי של ההכנסה, בסכום התשלום.
65. השקים נרשמים ידנית בטופס "אישור לקבלת שקים דחויים" שבו נרשמים שם המשלם, מספרי שקים, סכומי השקים, ותאריך פירעון של כל שק.
66. הטופס, בצירוף השקים, מועבר למחלקת הנה"ח שבאגף החשבות, שם מקלידים את השקים למערך שקים מעותדים.
67. מחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה מקבלת דוח קליטה לשקים המעותדים שהתקבלו במחלקת הנה"ח. מנהלת החשבונות עורכת פקודות יומן (חיוב סעיף המחאות מעותדות - חשבון מעבר, לא כולל הסדרי תשלום הנוגעים לרישוי עסקים, וזיכוי סעיפי ההכנסה). כשמגיע מועד הפירעון, מזכים את חשבון המעבר ומחייבים את הבנק. פעולה זו נעשית באופן אוטומטי ע"י המחשב על סמך נתוני השקים שהופיעו בטופס ההפקדה.
68. במקביל לפעולות הרישום בעת הפקדת השקים ובמועד פירעונם, נרשמות תנועות אוטומטיות בחשבונות מקבילים המייצגים את מלאי השקים המעותדים (ספרים 10, 11).
- א. עפ"י תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח - 1988, על הרשות המקומית לנהל חשבונות מקבילים של שטרות, שקים דחויים, וערבויות כספיות שנתקבלו, ברישומי עזר. עפ"י התקנות "החשבונות המקבילים... מיועדים לבקרה של רישומים בחשבונות מפורטים או המיועדים לקבלת מידע כספי על פעילות מסוימת".
- ב. נמצא כי סכום השקים המעותדים שהיו רשומים במערכת "שקים מעותדים" בתאריך 1/3/2002, ומקורם במינהל הנדסה, היה 1,240,362 ש"ח. במערכת הנה"ח מרכזית היתרה בחשבונות המקבילים היתה 1,191,412 ש"ח (יתרה משנת 2001 בסך 863,549 ש"ח + יתרה משנת 2002, עד לתאריך 1/3/2002, בסך 327,863 ש"ח). לא התקבל הסבר להפרש בסך 48,950 ש"ח. באגף החשבות לא ידוע על ביצוע התאמה בין החשבונות המקבילים לבין היתרות במערכת שקים דחויים.

ג. בתגובה לטיוטת הממצאים השיב גזבר העירייה כי מחלקת הנהח"ש מרכזית בודקת התאמה בין יתרות השקים הדחויים כפי שמופיעות בספרי הנהח"ש (ספרים 10-11) לבין יתרות השקים הדחויים כפי שמופיעות באישורי הבנקים בהם מופקדים השקים. התאמה כנ"ל הוכנה והוגשה לרו"ח מטעם משרד הפנים.

הגזבר נימק את אי ההתאמה בכך שהשקים המעותדים נקלטים במערכת שקים דחויים בצורה רציפה, בעוד שקליטתם במערכת הנהח"ש נעשית פעמיים בחודש.

ד. הביקורת מציינת כי בדיקת היתרות ע"י הביקורת נעשתה לאחר קליטת התנועות, בסוף החודש, במערכת הנהלת החשבונות המרכזית.

69. לדברי מנהלת החשבונות שבמחלקת חשבונות וכספים במינהל הגדסה, בשנת 1994 הועלתה דרישה לקשר בין המודול הממוחשב המטפל בפריסת התשלומים לבין השקים הדחויים הנמסרים בגין אותם תשלומים. רק בשנת 2002 קודם הנושא.

במהלך איסוף הממצאים, בחודש ינואר 2002, הוצג לביקורת מודול שפותח באגף המיחשוב, המאפשר שידור וקליטה של נתוני השקים הדחויים שיוקלדו במחלקת חשבונות וכספים למערך שקים דחויים. המודול טרם קיבל אישור סופי להפעלה. המערכת אמורה לקלוט שקים דחויים המתקבלים כתוצאה מהסדר תשלומים (במקום טופס "אישור וקבלת שקים" הידני), בהתאם לחישוב פריסת התשלומים שמבצע המחשב. התנועות אמורות להיקלט באופן אוטומטי במערכת הנה"ח. כאמור, במועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, המערכת טרם אושרה להפעלה. בתגובה לטיוטת הממצאים מתאריך 16/7/02, השיב מנהל אגף מיחשוב ומ"מ כי הקשר בין מערך הקופה של מינהל הגדסה ומערך הטיפול בשקים דחויים נמצא בבדיקות אחרונות לפני כניסה לעבודה.

ערבויות כספיות

70. אחד מאמצעי התשלום הנהוגים במינהל הגדסה הן הערבויות הכספיות. בערבויות אלה מתחייב הבנק להעביר לעירייה כל סכום, שיידרש על ידה, תוך שבעה ימים מתאריך הדרישה.

71. הערבויות מתקבלות להבטחת תשלום או התחייבות לתשלום, למשל, לנושא היטל השבחה, קרן מקלטים, אגרות והיטלים, תעודות גמר ועוד.

72. כתב הערבות שצריך אזרח להמציא לעירייה הוא כתב ערבות שניסוחו נקבע ע"י העירייה. האזרח מסדיר את נושא הערבות בבנק, ומעביר את כתב הערבות, כשהוא חתום ומבוייל למנהלת החשבונות שבמחלקת חשבונות וכספים.

73. מנהלת החשבונות מעבירה את כתבי הערבות ליחידת הערבויות שבמחלקת מכרזים התקשרויות וביטוחים, בצירוף טופס הכולל פרטים מינהליים על הערבות. יחידת הערבויות אמורה, מרגע זה, לטפל בערבות ובכלל זה:

- הקלדת פרטי הערבות למערך ערבויות במחשב.
 - הודעה למחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה על ערבויות שתוקפן יפוג בשבועיים הקרובים.
 - שחרור, חילוט, הקטנה או הארכה של כתב ערבות בהתאם להוראה של מחלקת חשבונות וכספים.
74. במקרים של חילוט ערבות, מעבירה רכזת ערבויות להנהלת החשבונות המרכזית העתק של טופס העברת התשלום, וכן מס' חשבון (סעיף תקציב) לזיכוי.
75. בהנהלת החשבונות המרכזית רושמים פקודת יומן (חיוב הבנק וזיכוי חשבון הכנסות), ומעבירים עותק לרכזת ערבויות. רכזת הערבויות מודיעה למחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה על תשלום הערבות, וביטולה.
76. מנהלת החשבונות שבמחלקת חשבונות וכספים, מנהלת גם היא תיק לכל ערבות, לפי סדר א"ב.
77. רכזת הערבויות שבמינהל הכספים ממלאת, למעשה, הוראות הניתנות לה ע"י מח' חשבונות וכספים במינהל הנדסה, בכל הנוגע לשינוי הסטטוס של הערבויות שמקורן במינהל הנדסה.
78. אם הערבות היא בתשלומים, הבנק הערב מעביר את הכסף לחשבון הבנק של העירייה. ממונה בנקים שבאגף החשבות, רואה את הזיכוי בדפי הבנק, שואלת מה לעשות עם הכסף, ורושמת תעודות יומן כנדרש. במערכת ערבויות אין מנגנון שמפחית את סכום התשלום, מהסכום הכולל של הערבות.
79. במינהל הנדסה מתקבלות גם ערבויות כספיות עצמיות של קבלנים, הנושאות את המלצתו של ארגון הקבלנים, ומלוותות בשקים דחויים של הקבלן. ערבויות אלה מבוטלות כנדרש ומטופלות כמו הערבויות הבנקאיות.
80. כאמור, עפ"י תקנות הרשויות המקומיות (הנה"ח) התשמ"ח - 1988, וקובץ ה"הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות" שפרסם משרד הפנים, יש לרשום את הערבויות הכספיות באופן שבו נרשמים השקים הדחויים. הביקורת מצאה כי אין רישום של ערבויות כספיות בחשבונות מקבילים.

שקים חוזרים

81. אחת מצורות התשלום לשוברים המונפקים ע"י מינהל הנדסה ומינהל בת"ש הם שקים. השקים יכולים להתקבל כמוזמן בקופת מינהל הנדסה, שקים דחויים כחלק מהסדר תשלומים, או שקים המשולמים בבנקים.
82. במקרה שבנק מחזיר שק של אזרח מסיבה כלשהי (למשל: חוסר כיסוי, חשבון מוגבל, ליקוי בחתימות וכו'), השק מגיע לטיפול האגף לגביית אגרות ודמי שירותים. האגף אמור לפעול לגביית



השק, ע"י יצירת קשר ומשלוח הודעות לכותב השק, או העברת הטיפול בשק לעורך-דין חיצוני. נתוני השקים שחזרו נרשמים במערכת מחשב ייעודית לנושא, "מערכת שקים חוזרים".

83. במהלך שנת 2001 התקבלו בקופת מינהל הנדסה 6,170 שקים בסכום כולל של 129- מיליון ש"ח, מתוכם חזרו 66 שקים (1%) בסכום כולל של 361,000- ש"ח (0.28%).

84. להלן התפלגות השקים שחזרו, לפי סיבת החזרה, כפי שהופיעו ב"מערכת שקים חוזרים":

קוד	סיבת החזרה	מס' שקים	סה"כ בש"ח	% מסה"כ ההחזרות
1	נל"מ (נא לפנות למושך)	1	145.00	0.0
2	אכ"מ (חוסר כיסוי)	25	235,631.66	65.3
3	מוגבל	11	15,113.00	4.2
6	חסר שם מוטב	1	5,492.76	1.5
8	חתימת מושך אינה זהה	2	4,496.00	1.2
9	חסרה חתימה וחזתמת	11	33,604.80	9.3
11	חשבון מעוקל	2	2,006.00	0.6
13	הוראת ביטול	8	40,669.30	11.3
14	עבר זמנו	1	2,545.00	0.7
99	לא ידוע, מההסבה (*)	4	21,358.40	5.9
	סה"כ	66	361,061.92	100.00

(*) מערכת שקים דחויים הוסבה בשנת 1996. מדובר בשקים מלפני ההסבה, שסיבת החזרה לא ידועה.

85. להלן התפלגות שקים שחזרו בשנת 2001, לפי סטטוס השק, כפי שהופיעו ב"מערכת שקים חוזרים":

קוד	סטטוס שק	מס' שקים	סה"כ בש"ח	הסכום ב-%
31	נשלחה הודעה ראשונה	6	12,875.00	3.6
40	הועבר לעו"ד (לפני פתיחת תיק בימ"ש)	4	4,245.00	1.2
50	פתיחת תיק בהוצל"פ	27	77,284.70	21.4
60	הוחזר מעו"ד	1	145.00	0.0
80	סגור ידני (*)	13	148,837.22	41.2
90	סגור אוטומטי (**)	15	117,675.00	32.6
	סה"כ	66	361,061.92	100.00

- (*)+(**): שקים ששולמו בסופו של דבר (קרן + אגרות בית משפט), ונותרה יתרה עד 99 ש"ח הנובעת מהצמדה, שעליה העירייה ויתרה וסגרה את החוב.
86. כחלק מהליך הטיפול בשקים החוזרים, מודיע האגף לגביית אגרות ודמי שירותים למנהלת החשבונות במחלקת חשבונות וכספים על שקים שחזרו. המטרה – סיוע בגביית הכסף, ושקילת סנקציה נגד מוסר השק או עצירת השירות בגינו ניתן השק. אלא שבדר"כ השק חוזר רק לאחר שהאזרח כבר קיבל את השירות, כך שקשה להטיל עליו סנקציה מיידית להוציא היתרי בנייה שאז אפשר לפנות לוועדה לבניין ערים ולשלול את ההיתר (ידוע רק על מקרה אחד בשנת 2001).
87. הודעת האגף לגביית אגרות ודמי שירותים למחלקת חשבונות וכספים על שק שחזר, אינה נעשית בזמן אמיתי, אלא פעם בחודש עם העברת דוח שקים שחזרו (למעט מקרים יוצאים מהכלל כשמדובר בסכומים גבוהים).
88. כל היחידות במינהל הנדסה ובמינהל בת"ש מסומלות בקוד מחלקה אחד (051). על מנהלת החשבונות במחלקת חשבונות וכספים לנסות לאתר דרך מסמכי הקופה והשקים המעותדים לאיזה יחידה ארגונית שייך השק, ואז להעביר את המידע לטיפול אותה יחידה.
89. במצב הקיים, לא ברור היכן התקבלו השקים: בקופת מינהל הנדסה, בקופה אחרת או בבנקים.
90. כאשר שק נפרע לאחר התערבות האגף לגביית אגרות ודמי שירותים, אין דיווח על כך למנהלת החשבונות במחלקת חשבונות וכספים ולא ליחידה הנדונה.
91. הביקורת בדקה, מדגמית, חמישה מקרים של שקים שחזרו, והיו שייכים לאגף רישוי עסקים, ושמהלת החשבונות במחלקת חשבונות וכספים הודיעה על כך, במזכר כתוב, לאגף. בחלק מהמקרים לא נמצאה תרשומת בתיקי העסק לגבי השקים שחזרו, ובכל המקרים לא ננקטו כל צעדים מידיים בעקבות ההודעה נגד בעלי העסקים. להלן הפירוט:

מס'	מס' תיק עסק	תאריך הפירעון	סכום השק	סיבת ההחזרה	סטטוס ליום 13/01/2002	הערות
1	23918	28/10/01	1,074	חסרה חתימה/חותמת	נשלחה הודעה ראשונה	
2	6244	18/11/01	8,237	אין כיסוי	נשלחה הודעה ראשונה	
3	22124	24/05/01	1,181	מוגבל	נפתח תיק בהוצל"פ	א
4	16102	09/01/01	8,049	חסרה חתימה/חותמת	נפתח תיק בהוצל"פ	ב
5	1554	07/01/01	862		נפתח תיק בהוצל"פ	ג

הערות הביקורת:

- א. החברה קיבלה היתרים להעמדת פרגוד, שולחנות וכסאות על שטח המדרכה, לתקופה אוקטובר-דצמבר 2000, וחובה, כמקובל, לפי ששה חודשים. החברה שילמה 10% מהחוב במזומן (1,069 ש"ח), והיתרה בתשעה שקים דחויים, נושאי רבית, לחודשים נובמבר 2000 עד יולי 2001.

- ארבעת השקים האחרונים, בסכום כולל של 4,758 ש"ח – חזרו.
- בתאריך 24/7/01 הצהירה החברה כי הפרגוד פורק לאחר כחודש, וביקשה לקבל חזרו על החלק היחסי.
- בתאריך 26/7/01 פנה האגף לרישוי עסקים למחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה וביקש להחזיר לחברה סך 5,545 ש"ח. בתאריך 17/10/01 נשלח לחברה שק על הסכום המבוקש.
- ב. בעל העסק שילם בהסדר תשלומים באמצעות עו"ד סך 7,990 ש"ח. סטטוס התיק לא שונה.
- ג. בעל העסק שילם מלא החוב באוגוסט 2001. סטטוס התיק לא שונה.

תעריפים

92. תעריפי השירותים הניתנים במינהלים הנדסה ובת"ש הם משלושה סוגים:
- א. תעריפים שנקבעו בחוקי המדינה ובתקנות, וגבייתם נעשית ע"י הרשות המקומית (למשל, אגרות בנייה וכיבוי אש).
- ב. תעריפים שמקורם בחוקי עזר עירוניים (למשל, היטלי פיתוח, אגרות אספקת מים).
- ג. תשלומי רשות שמקורם בתמחור שירותים שאינם נכללים בשני הסוגים הראשונים. הצעות לתעריפים אלה מוגשות לוועדה מקצועית, ועדת תעריפים, שממנה גזבר העירייה, ומאושרות ע"י ועדת הכספים ומועצת העירייה (למשל, מחירי מפות, אגרת מדידת שטח).
- המחירים אמורים להשתנות בראשון לכל חודש, בהתאם למדד ו/או לתקנות.
93. ריכוז נושא התעריפים והפצתם נעשה ע"י בוחן תעריפים ובדיקות כלכליות, שבאגף התקציבים (להלן: "בוחן התעריפים").
94. בוחן התעריפים מעביר, מדי חודש, קובץ מגנטי מעודכן של תעריפים למתכנתת במינהל הנדסה שמעדכנת את התעריפים במערכים הממוחשבים של מינהל הנדסה ומינהל בת"ש. לאחר העדכון מופק דוח קליטה של התעריפים ומועבר לבוחן התעריפים, לצורך בקרה. בדיקה נוספת נעשית ע"י עוזר לעסקאות והכנסות, שבמחלקת חשבונות וכספים.
95. הקובץ המגנטי נשלח סמוך למועד עדכנו, ולפני הראשון לחודש הקרוב שבו התעריפים אמורים להיכנס לתוקף. בנוסף, שולח בוחן התעריפים רשימת תעריפים מודפסת לחשב מינהל הנדסה, הן לצורכי בקרה, והן לעדכון תעריפים שאינם נוגעים למערכות הממוחשבות של המינהלים הנדסה ובת"ש. לא תמיד הרשימה מגיעה ליחידות לפני תחילת כל חודש.
96. חשב המינהל שלח מכתב דרישה, לכל המנהלים הנוגעים בדבר, לפרט את פרטי החיוב, והנחה את עובדי הקופה לבקר את התעריפים בשוברים והתאמתם לתעריפים שמפרסם בוחן התעריפים. מלאכה זו פשוטה כאשר התעריפים קבועים, ומסובכת יותר כאשר התעריפים מותנים.
97. כאשר מדובר בשוברים ממוחשבים, התעריפים קבועים במחשב המבצע את פעולות החישוב הנדרשות, והפירוט מופיע בשובר התשלום. כאשר מדובר בשוברים ידניים, אין הקפדה על רישום

החישוב של הסכום לתשלום, למרות דרישתו של חשב המינהל. המשמעות היא שבמקרים אלה אין בקרה של הקופאים על הסכום לתשלום.

מיחשוב

98. ככלל, מערך הקופה הממוחשב עובד בשילוב עם מערכי מחשב אחרים המצויים במינהל הנדסה, כך שממערך הקופה אפשר לראות מסכים ממערכים אחרים, ולעדכנם בתנועות הנעשות בקופה.

99. בפני הביקורת הועלו תלונות מצד עובדי הקופה ועובדים באגף לרישוי ולפיקוח על הבנייה על "נפילות" של מערכי המחשב ביחידות השונות הגורמות לעיכובים בעבודה. הביקורת היתה עדה (בתאריך 27/01/02) לתקלה בקשר שבין מערך הקופה למערכים האחרים. כפי שהוזכר בסעיף 36, כאשר הקופאית מקלידה את מספר שובר התשלום, מתקבלים על צג המחשב נתוני השובר הכוללים רשימת הסעיפים התקציביים שיש לזכות, וסכומם. במקרה שקיים נתק בין מערך הקופה למערכים האחרים, נדרשת הקופאית להקליד את נתוני השובר מחדש, ומאוחר יותר לעדכן את פרטי הזיכוי בכל אחת מהמערכות אליהן הסעיפים התקציביים שייכים. התוצאה המיידית של תקלות מסוג זה היא השתרכות תורים ארוכים לפני הקופה, ופגיעה בשירות ללקוחות. לביקורת נמסר ע"י עובדי הקופה כי תקלות מסוג זה אירעו גם בעבר, אם כי בתדירות לא גבוהה.

100. מנהל אגף מיחשוב ומ"מ השיב כי: "ישנם שרתים שאם המחשב לא מבצע כל פעולה במשך זמן ארוך, הוא מתנתק באופן אוטומטי, והמשחמשים יודעים מה לעשות כדי לחזור ולהתחבר לרשת".

לדעת הביקורת, זה לא המקרה, מכיוון שמערכת הקופה עבדה וכל שאר מערכות המג'יק לא עבדו בממשק עם מערכת הקופה.

מבנה ארגוני

101. תהליכי החיוב לגביית אגרות והיטלים הנוגעים למינהל הנדסה ומינהל בת"ש, מבוצעים ביחידות השונות של מינהל הנדסה, מינהל בת"ש, מינהל הכספים ואגף מיחשוב ומ"מ. לא תמיד קשרי הגומלין בין אותן יחידות מספקים, דבר הגורם לליקויים בבקרה. להערכת החשב ומנהל מחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה, כפי שהוצגה במסמך שהוזכר להלן: "החייעלות בנושא תביא לגבייה נוספת של מיליוני שקלים בשנה".

102. במהלך חודש יולי 2001 הגיש משרד רו"ח חיצוני למנכ"ל העירייה נייר עמדה בנושא "הטיפול בחיוב וגביית הכנסות מבנייה ופיתוח". הדוח הציג, בין השאר, את הממצאים/הבעיות במצב הקיים:

א. כפיפויות מינהליות ומקצועיות לגורמים שונים בתהליך החיוב והגבייה של האגרות וההיטלים.

- ב. מיקום פיזי – פיזור גיאוגרפי של היחידות המטפלות מחוץ לבניין מינהל הנדסה ובת"ש ובתוכו, הפוגע גם באיכות השירות לאזרח.
- ג. היעדר זיקה ישירה בין גורמי מטה מקצועיים המחויבים במתן שירותים ליחידה בתחום המשפטי, המיחשוב והמינהל.
- ד. היעדר עובד בעל רקע כלכלי לבחינה ובקרה של פעולות ותחשיבים, ופיקוח ובקרה על מימוש ההתחייבויות.
- ה. פגיעה באיכות השירות למהנדס העיר ולגורמים עירוניים.
- ו. חשש לפגיעה בהכנסות העירייה עקב תהליכים לא יעילים.
103. המסקנה שעלתה מממצאי הבדיקה היתה:
- "העדר תיחום הסמכות והאחריות, המקצועית והמנהלית, של הגורמים השונים המטפלים בחיוב וגבייה של אגרות והיטלי פיתוח, היטל השבחה ואגרות בנייה, גורם לפגיעה בשירות הניתן ללקוחות חיצוניים ולגורמים עירוניים ונגרמת פגיעה בהכנסות העירייה".
104. ההמלצות בדוח היו ביצוע שינויים ארגוניים ומבניים, ובכלל זה:
- א. איגום כוח האדם הקיים המטפל בהכנסות מבנייה ופיתוח, למסגרת אגפית אחת שתרכז את פעולות החיוב, ליווי וייעוץ כלכלי, ופיקוח ובקרה על הסכמים עם היזמים.
- ב. הגדרת תפקידי מטה, ובכלל זה משפטן, רכז לתיאום ובקרה, רכז מיחשוב.
- ג. הכפפת האגף החדש לגזבר העירייה.
- ד. מיקום פיזי של היחידה בבניין מינהל הנדסה-בת"ש.
- ה. בחינת תהליכי העבודה ומתן פתרונות מיחשוביים על מנת להשיג רמת שירות גבוהה, ומקצועיות.
105. עד מועד סיום איסוף הממצאים לדוח הביקורת, מאי 2002, לא התקבלה החלטה הנוגעת למימוש ההמלצות, אף שהצורך בביצוע השינוי הוכר:
- בסיכום דיון שהתקיים אצל מנכ"ל העירייה בתאריך 4/09/2001, בנושא מדור היטלי השבחה, נקבע, בין השאר כי: "יש להשלים את תהליך הקמת הישות המקצועית במינהל הכספים שתעסוק בכל נושא החיוב והגבייה של אגרות וההיטלים".
106. כפי שנמסר לביקורת ע"י החשב ומנהל מחלקת חשבונות וכספים במינהלי הנדסה ובת"ש, וכפי שעולה מסיכומים של שני דיונים אצל מנכ"ל העירייה, הבעיה העיקרית ביישום ההמלצות היא קביעת מיקומו הארגוני של המדור להיטל השבחה.

מסקנות

המבנה הארגוני

107. הגורמים המובילים ליצירת חיוב, גבייה, וניהול החשבונות הנוגעים למינהלי הנדסה ובת"ש, מבוזרים בין שלושה מינהלים.

הדבר מביא לפגיעה בבקרה בחלק מהתהליכים, ואפשרות לפגיעה בהכנסות העירייה ובתדמיתה.

108. הביקורת מצטרפת למסקנת משרד רו"ח החיצוני, לפיה מורגש החוסר בעבודת מטה לנושא הכספים במינהלים הנדסה ובת"ש, ובאנשי מקצוע שיסיעו לחשב: חשבונאי שיטפל בניהול ובבקרה של חשבונות הנוגעים לפעילות הרישומית השוטפת, להתאמות ולקשר עם יחידות אחרות במינהל הכספים, משפטן שיהיה זמין גם לנושאים הנוגעים לפעילות הכספית, איש מיחשוב שייעץ ויקדם את הנושאים הנוגעים למיכון התהליכים הכספיים.

הסדרי תשלום

109. הסדרי התשלום שנעשו לחיובים בגין היתרים על בנייה ששטחה עולה על 40 מ"ר ולגבי אגרות שאינן אגרות פיתוח, אינם תואמים את חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) התש"ם – 1980.

גביית ריבית על הסדרי תשלום

110. כתוצאה מעיכוב בהחלטה ובהוראה לשינוי (הקטנה) של שיעור הריבית על הסדרי תשלום, גבתה מחלקת חשבונות וכספים בחודשים דצמבר 2001 - ינואר 2002, גביית יתר בסך כ-22,000 ש"ח.

חשב מינהלי הנדסה ובת"ש מסר לביקורת, בהתייחסותו למסקנות, כי לדעתו הוראת החוק המכתיבה את שיעורי הריבית אינה מחייבת את העירייה במקרים שהעירייה מסכימה להסדר תשלומים שנעשה לפנים משורת הדין.

שקים חוזרים

111. עצירה או ביטול של שירות שקיבל אזרח ששק שלו חזר, בצורת העבודה הקיימת, כמעט בלתי אפשרית:

א. התקשורת בין האגף לגביית אגרות ודמי שירותים ובין מחלקת חשבונות וכספים והיחידות הארגוניות הנוגעות, בכל הנוגע לסטטוס הטיפול בשק שחזר – אינה טובה, ולמעשה היא חד-סטריית.

ב. היעדר עדכון הדדי בין היחידות הארגוניות ה"ל, עלול להביא לנזק כספי ותדמיתי לעירייה.

112. סימול כל היחידות הארגוניות במינהל הנדסה ומינהל בת"ש בקוד אחד במערכת הנח"ש ובמערכת שקים דחויים מקשה על איתור היחידה הארגונית אליה שייך השק שחזר.

הניהול והבקרה החשבונאית

113. הפיזור בטיפול בחשבונות הנוגעים למינהלים הנדסה ובת"ש, בין מחלקת חשבונות וכספים ובין יחידות ארגוניות אחרות במינהל הכספים, פוגע בבקרה על חלק מהחשבונות, גורם לכפילות בביצוע פעולות בחלק מהמקרים, ועיכוב ברישום תנועות בחשבונות.

114. שוברים ידניים:

השימוש בשוברים ידניים עלול להביא לרישום בחשבונות לא נכונים, לחיוב שגוי, ומוסיף הקלדות מיותרות שעל הקופאי לבצע.

115. חוסר התאמה בין שמות הסעיפים התקציביים המופיעים במערכת ההנח"ש, לאלה המופיעים במערך הקופה או במערכות החשבונות של היחידות הארגוניות במינהלים הנדסה ובת"ש, עלול להביא לניתוב סכומים לחשבונות לא נכונים או למידע מוטעה על מהות החשבונות.

מיחשוב

116. הרישום הידני של שקים דחויים וערבויות, והעברת הטפסים מיחידה ליחידה גורמים לסרבול בעבודה, עיכוב ברישום בספרים, ובזבוז משאבים הנגרם כתוצאה מניהול כרטסות כפולות ותיאומים טלפוניים.

117. היעדר מודול כספי ממוחשב במערכת רישוי עסקים, הכולל חשבונות לקוחות ותעריפים, חושף את המערכת לחישובים שגויים, חוסר בקרה על סכום החיוב, ופוגע באפשרות להטיל סנקציה על בעל העסק שקיבל שירות ושקים שלו חזרו.

118. התקלות במדפסות ו"נפילות המחשב" גורמות להמתנה ארוכה בתור לקבלת השירות, ופוגעות בשירות הניתן לאזרח.

119. היעדר קשר אינטגרטיבי בין רישום אסמכתא של תנועה הנרשמת במערכת הנהח"ש ובין הכרטיס הממוחשב של תיק הרישוי, חושף את המערכת לחוסר דיווח או להוספת הקלדות מיותרות.

המלצות

מבנה ארגוני

120. לדעת הביקורת יש לאמץ את ההמלצות שנכללו בנייר העמדה שהוגש למנכ"ל העירייה, בחודש יולי 2001, ולפעול ליישומן.

בהתייחסות להמלצות הביקורת, מסר חשב מינהלי הנדסה ובת"ש לביקורת, בתאריך 27/1/03, כי השינוי במבנה הארגוני נתון בתהליכי יישום בדרך של הקמת אגף לטיפול בהכנסות מבנייה ומפיתוח, וכי אין כוונה בשלב הנוכחי לכלול במסגרת האגף החדש משפטן ואיש מיחשוב.

**הסדרי תשלום**

121. על השירות המשפטי לבדוק אפשרות לשינוי/תיקון חקיקה במטרה:

- א. לאפשר ביצוע הסדרי תשלום לחיובים בגין היתרים על בנייה ששטחה עולה על 40 מ"ר.
- ב. להרחיב את רשימת תשלומי החובה המופיעים ב"תוספת" לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) תש"ם - 1980, גם על יתר האגרות שלגביהם עורכים או מעוניינים לערוך הסדרי תשלום.

גביית ריבית על הסדרי תשלום

122. באחריות מנהל אגף החשבות לעקוב אחר שינוי שיעור הריבית של החשב הכללי (המופיע גם באתר האינטרנט של החשב הכללי באוצר), ולעדכן, במקרים של שינוי, את מחלקת חשבונות וכספים העורכת את הסדרי התשלום. בהתייחסות להמלצות הביקורת, מסר סגן מנהל אגף החשבות לביקורת, בתאריך 26/1/03, כי נעשה מעקב באופן שוטף.

גביית עמלה על תשלום בכרטיסי אשראי מעל סכום של 10,000 ש"ח

123. בהסתמך על חוות הדעת המשפטית שקיבלה הביקורת מסגן היועמ"ש לעירייה (ראה סעיף 52 לעיל), יש לבחון לאלתר את גביית העמלות בכרטיסי אשראי על סכומים של למעלה מ-10,000 ש"ח.

שקים חוזרים

124. יש למסד תקשורת בין כל היחידות הארגוניות הנוגעות לטיפול באזרח ששק שלו חזר, וזאת על מנת לבדוק אפשרות עצירה או ביטול של השירות שקיבל בעל השק שחזר.

125. מומלץ לאפיין כל יחידה ארגונית, במינהלי הנדסה ובת"ש, בסימול שונה, שיוטבע גם על השק, כך שניתן יהיה לאתר, ביתר קלות, את היחידה הארגונית אליה שייך השק שחזר. בהתייחסות להמלצות הביקורת, הודיע סגן מנהל אגף החשבות, בתאריך 2/2/03, כי תיעשה פעילות לבניית קודים בכלל המערכות העירוניות, ובשלב ביניים יוקמו קודים ברמה יותר מפורטת במינהלים הנדסה ובת"ש.

הניהול והבקרה החשבונאית

126. התאמות:

- א. יש לבצע התאמות בין יתרות השקים המעותדים המופיעות בהנהלת החשבונות המרכזית לבין סכום השקים במערכת הממוחשבת של השקים המעותדים.
- בהתייחסות להמלצות הביקורת, הודיע סגן מנהל אגף החשבות, בתאריך 2/2/03, כי תתבצע פעילות מול אגף המיחשוב למציאת דרך ממוחשבת לעריכת התאמה, דבר שיאפשר עריכת התאמה מדי רבעון.



- ב. יש לבצע התאמות לחשבונות חברות האשראי, ולנתח את הסיבה ליתרות, בעיקר במעבר משנה לשנה.
- ג. יש לקדם את נושא רכישת התוכנה לביצוע התאמות לכרטיסי האשראי.
127. ערבויות:
- א. לדעת הביקורת יש לנהל את נושא הערבויות, שמקורן במינהלי הנדסה ובת"ש, במחלקת חשבונות וכספים, ובכך למנוע כפילות בנייהול תיקי הערבויות. בהתייחסות להמלצות הביקורת מסר חשב מינהלי הנדסה ובת"ש לביקורת, בתאריך 27/1/03, כי במסגרת הקמת האגף לטיפול בהכנסות מבנייה ומפיתוח יועבר הטיפול בערבויות הנוגעות למינהלי הנדסה ובת"ש לתחומי אחריותו של האגף החדש.
- ב. יש לרשום את הערבויות הכספיות בחשבונות מקבילים, כנדרש בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) 1988.
- ג. יש להקטין את סכום הערבויות בעת פירעון חלקי של ערבות כספית בתשלומים.
- ד. מומלץ לבצע הבחנה ב"מערכת ערבויות" בין ערבויות כספיות לערבויות אחרות.
128. שוברים ידניים: יש להימנע משימוש בשוברים ידניים. לצורך כך יש לעדכן את כל התעריפים בקובץ התעריפים המועבר אחת לחודש למערכות "מג'יק" במינהל הנדסה.
129. יש להקפיד על שמות זהים לסעיפי התקציב, בכל המערכות. בהתייחסות להמלצות הביקורת מסר חשב מינהלי הנדסה ובת"ש כי הנושא יטופל בהקדם, בתיאום עם אגף המיחשוב.
130. מומלץ לקדם בניית מודול כספי באגף לרישוי עסקים, ובינתיים להקפיד על פירוט החישובים שהביאו לסכום החיוב, כדרישת חשב המינהלים.

מיחשוב

131. יש לבחון את האפשרות לקשר בין המודול הממוחשב המטפל בפריסת התשלומים, לבין המודול שפותח באגף המיחשוב המאפשר קליטת נתוני השקים הנ"ל, למערך "שקים דחויים". כך תיחסנה הקלדות מיותרות, עיכוב ברישום התנועות הנובע מהעברת חומר בין יחידות ארגוניות, שאינן נמצאות אפילו באותו מבנה פיזי, ותקטין את החשיפה "לאיבוד" חומר במעבר מיחידה ליחידה.
- בהתייחסות להמלצות הביקורת, מסר חשב מינהלי הנדסה ובת"ש כי הקישור בוצע ואין עוד רישומים ידניים בנושא.



132. יש לבחון את האפשרות לניהול הערבויות, או חלק מתהליך הטיפול בערבויות (למשל הקלדת פרטי הערבויות), במחלקת חשבונות וכספים במינהל הנדסה, שכן, ממילא מנהלת המחלקה תיק לכל הערבויות המועברות לרכזת ערבויות.
133. יש לבדוק את הסיבות לתקלות במדפסות ול"נפילות המחשב", ולתת להן מענה.