עיריית רמת־גן

# מבקר העירייה

# דו"ח שנתי 2020

בצירוף הערות ראש העיר

רמת גן, ניסן תשפ"א

מרץ 2021

כרמל שאמה הכהן
ראש העיר רמת – גן

Carmel Shama HaCohen
Mayor of Ramat - Gan

עיריית רמת-גן

כ״ז תשרי תשפ״ב
3 אוקטובר 2021
סימוכין : 0101-19451

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

הנדון : דו״ח מבקר העירייה לשנת 2020 .

א.ג.נ.,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו״ח מבקר העירייה לשנת 2020, בצירוף הערותיי.

הנהלת העיר החדשה בראשותי, רואה בביקורת כלי ניהולי המשקף את מצב היחידות בהן נערכת הביקורת. הביקורת תורמת לייעול ושיפור עבודת העירייה, שמירה על מנהל תקין, מתן שירותים איכותיים יותר לתושבי העיר והגברת השקיפות.

דוחות מבקר העירייה מפורסמים באתר העירייה לשירות הציבור.

ברצוני להודות למבקר העירייה, מר דני רייף, על פועלו למען שיפור, חסכון וייעול עבודת העירייה ועל פעילותו, ופעילות הצוות המקצועי בראשותו, להכנת מגוון גדול ומקיף של ביקורות נושאיות במחלקות העירייה ובתאגידים העירוניים.

בברכה ,

כרמל שאמה הכהן
ראש עיריית רמת גן

ביאליק 35 רמת-גן 5246103 | טל. 03-6753511 | פקס. 03-6753222
Ramat - Gan Municipality 35 Bialik St, Ramat Gan Israel | Tel. 972-3-6753510/1 | Fax. 972-3-6753222
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת-גן www.ramat-gan.muni.il

**עיריית רמת־גן**
**לשכת מבקר העירייה**

ט' ניסן תשפ"א
22 מרץ 2021
סימוכין: 0111-20576

**לכבוד**
**עו"ד כרמל שאמה הכהן**
**ראש עיריית רמת-גן**

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2020, בהתאם להוראות סעיף 170(ג') לפקודת העיריות.

בדוח זה, כמו בדוחות הקודמים שערכתי, הגדרתי כיעד בניית תכנית עבודה במגוון נושאים באגפי העירייה השונים.

פריסה כזו מהווה מסר חשוב לעובדי העירייה ומנהליו מחד, ולציבור תושבי העיר מאידך. מסר של שקיפות ובחינת פעילויות העירייה על פי עקרונות היעילות והחיסכון.

כולי תקווה כי הביקורת תסייע לעירייה בראשה אתה עומד, בהשגת מטרותיה ובניהול מיטבי של משאביה למען הענקת שירות יעיל ואיכותי לתושבים.

אבקש להדגיש לחיוב כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת בעקבות הערותיה.

הצוות לתיקון הליקויים בראשות המנכ"ל מר מוטי כהן, יקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות לביצוע תיקון הליקויים.

על פי פקודת העיריות, מועבר דוח זה לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

אני מודה להנהלת העיר, למנכ"ל, למנהלי היחידות ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה.

כמו כן, תודתי נתונה לצוות המבקרים ולעובדי לשכתי על פועלם במיומנות, מקצועיות ומסירות.

ב ב ר כ ה ,

דני רייף
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתק:
חברי הוועדה לענייני ביקורת

# תוכן העניינים

**א. נושאי הביקורת (הערות ראש העיר בסיום כל נושא)**

**אגף הנדסה**

אגרות בנייה והיטלי פיתוח ..... 11

הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתר בנייה..... 65

**אגף התשתיות**

היבטים בניהול פרויקט בניית אולם ספורט רמת-אפעל..... 99

היבטים בניהול פרויקט הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים..... 167

**אגף נכסים**

ביקורת מעקב סוגיות בחיוב היטלי השבחה..... 219

**מינהל כספי**

מיקסום הכנסות ממשרדי ממשלה בגין תקציבים בלתי רגילים..... 257

**אגף רכש, התקשרויות, לוגיסטיקה וביטוח**

בדיקה בנושא מכרז לאספקה והתקנת מסכי תצוגה..... 279

**אגף מערכות מידע ומחשוב**

נאותות ניהול סיכוני סייבר והגנת הפרטיות במהלך משבר קורונה..... 313

**אגף דוברות ומדיה**

היבטים בהתנהלות בנושאי פרסום ומדיה..... 371

**אגף שפ"ע**

היבטים תפעוליים וכספיים בשירותי הניקיון - אגף שפע..... 421

**חברות עירוניות**

ביקורת מעקב פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח..... 439

**כללי**

בחינת תהליכי עבודה במועצה הדתית רמת גן..... 447

**ב. הוראות החוק לנושא הביקורת..... 535**

# אגרות בנייה
# והיטלי פיתוח

# אגרות בנייה והיטלי פיתוח

## 1. מבוא

**<u>רקע</u>**

**1.1.** חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**") ותקנותיו, מסדירים את תחום התכנון והבנייה מהרמה הארצית עד לרמה המקומית, את ועדות הערר, תוכניות המתאר, שימור אתרים, סלילת דרכים, סידורים לנגישות נכים, סדרי הרישוי וכיוצא בזה.

**1.2.** סעיף 145 א' לחוק קובע, בין היתר, כי כל פעולה הנדסית המנויה בחוק תבוצע רק לאחר קבלת היתר מרשות הרישוי, כדלקמן :

> **145. (א) לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו רשות הרישוי המקומית היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:**
>
> **(1) התווייתה של דרך, סלילתה וסגירתה;**
>
> **(2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה;**
>
> **בפסקה זו –**
>
> **"שינוי פנימי" – שינוי שאינו נוגע לצד החיצוני של הבנין, אינו פוגע בחזיתו או במראהו או בשלד של הבנין או ברכוש משותף או בצנרת או ציוד אחר המשרתים גם דירות אחרות, אינו פוגע בזולת ואינו משנה את שטחה של הדירה למעט תוספת של שטח מרפסת שנסגרה כדין או את מספרן של יחידות הדיור;**
>
> **"דירה" – חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, לעסק או לכל צורך אחר;**
>
> **(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית.**

**1.3.** החוק מציב תנאים נוספים לקבלת היתר בנייה, בין היתר, תשלום כל האגרות וההיטלים המתחייבים על פי חוק.

תיקון מס' 101 לחוק קובע, בין היתר, כדלקמן:

> **(ד)(1) החליטה רשות רישוי מקומית כי הבקשה להיתר עומדת בתנאים האמורים בסעיף קטן (ב1), וניתן אישור מאת מכון בקרה כאמור בסעיף קטן (ב3), אם הוא נדרש, תיתן רשות הרישוי את ההיתר בתוך 15 ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין, ובלבד שהתמלאו לגבי הבקשה להיתר כל הדרישות לפי חוק זה, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלמם על פי כל חיקוק בשל הנכס נושא ההיתר (בסעיף קטן זה – החיובים), או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום החיובים, בכפוף להוראות כל דין; רשות הרישוי המקומית תשלח למבקש ההיתר את פירוט החיובים לא יאוחר מעשרה ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין;**

**1.4. <u>מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח באגף ההנדסה</u>**

1.4.1. לפני הקמת מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח, האחריות על חישוב וגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח היתה מוטלת על מחלקת רישוי הבנייה באגף ההנדסה.

1.4.2. לאחר דוח מבקר העירייה "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח" משנת 2015, מונתה ביולי 2016, עובדת ייעודית האחראית לאגרות והיטלים במחלקת הרישוי.

1.4.3. מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח הוקמה ב- 27.1.20 והינה אחראית על חישובי האגרות וההיטלים וביצוע חיובי גבייה.

1.4.4. המחלקה אמונה על חישוב אגרות והיטלים להוצאת היתרי בנייה למבנים חדשים, תוספות בנייה, שימוש חורג ושינוי ייעוד.

1.4.5. המחלקה אחראית על בדיקת תשלומי האגרות וההיטלים כנדרש לפני הנפקת היתר בנייה.

## 1.5. <u>אגרות בנייה</u>

1.5.1. סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התש"ל-1970 קובע דרישה לתשלום אגרות בנייה ואופן החישוב, כדלקמן:

**19. בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית.**

**19א. (א) סכומי אגרות הבניה המפורטים בתוספת השלישית יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה (להלן – יום העדכון) לפי שיעור השינוי במדד החדש לעומת המדד היסודי.**

1.5.2. שטח הבנייה לחישוב האגרות מחושב כשטח מוצע שמופיע בבקשה, השטח מתחלק למספר מרכיבים: שטח עיקרי, שטחי שירות (אחסנה, חניה, מבואות וחדרי מדרגות) ושטחים לא מקוריים.

1.5.3. בהתאם לסעיף 1.00.7 ו- 1.00.8 לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התש"ל-1970 יש לבחון מהי האגרה המתאימה בהתאם לעבודה נשוא ההיתר כמפרט בטבלה בסימן ד', כאשר נקבע שיעור מינימלי לאגרה.

1.5.4. להלן הוראות סעיפים 1.00.7 ו- 1.00.8 לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התש"ל-1970, כדלקמן:

**1.00.7 (א) בעד כל עבודה או שימוש הטעונים היתר המפורטים בטורים א' ו-ב' בטבלה שבסימן ד', תשולם אגרה בשיעור הנקוב לצדם בטור ג'.**

**(ב) חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבניה המפורטות בסימן ב';**

**(ג) בהיתר לבנין חדש או לתוספת לבנין קיים, תשולם האגרה בהתאם לאחת החלופות המנויות בפרטים 1 ו-2 לטבלה שבסימן ד', ולא תיווסף אגרה בשל בניה לפי פרטים 3 עד 7 לטבלה האמורה, הנלווית לבנין או לתוספת כאמור, ובלבד שהיא כלולה בהיתר הבניה.**

**1.00.8 נקבע שיעור האגרה לפי יחידת חישוב של מידה או כמות, תחושב האגרה בהתאם להיקף העבודה, ובלבד שלא תפחת מ-299.97 שקלים חדשים, ובהיתר לעבודה מצומצמת כמשמעותה בתקנות עבודה מצומצמת – 59.99 שקלים חדשים.**

## 1.6. היטלי פיתוח

1.6.1. היטלי פיתוח הינם מס מוניציפלי מתוקף חוקי עזר ונועדו לממן הנחת תשתיות מוניציפליות.

1.6.2. היטלי כבישים ומדרכות נגבים מכוח חוק עזר לרמת גן (סלילת רחובות) התשס"ז-2007 :

2. (א) היטל סלילת רחובות נועד לכיסוי הוצאות העיריה בשל סלילת רחובות בתחומה,

1.6.3. היטל תיעול נגבה מכח חוק עזר רמת גן (תיעול) התשס"ח-2008 :

2. (א) היטל תיעול נועד לכיסוי הוצאות העיריה בעבור ביצוע עבודות תיעול בתחומה, שלא זיקה לעלות ביצוע עבודת תיעול המשמשת את נכס החייב או גובלת בו.

1.6.4. חיוב וגביית היטלי פיתוח בגין צנרת הולכת מים וצנרת הולכת ביוב הם באחריות תאגיד המים.

1.6.5. בחישוב היטלי פיתוח קיימת הבחנה בין נכסי מגורים ונכסים אחרים:

1.6.5.1. נכסי מגורים - חישוב ההיטלים הוא לפי שטח הבניין המוכפל בתעריף המפורסם. סעיף 3(א) לחוק עזר לסלילת רחובות קובע, בין היתר, בדלקמן:

3. (א) היטל סלילת רחובות לנכס למגורים, יחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבנין שבנכס וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבנין בנכס, בשיעור תעריפי ההיטל המעודכנים.

1.6.5.2. נכס אחר (עסקים, מסחר, תעשיה וכו') - חישוב ההיטלים הוא לפי נפח הבניין המוכפל בתעריף המפורסם.

סעיף 4(א) לחוק עזר סלילת רחובות קובע, בין היתר, כדלקמן:

4. (א) היטל סלילת רחובות לנכס אחר, יחושב לפי שטח הקרקע ונפח הבנין שבנכס, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ונפח הבנין בנכס, בשיעור תעריפי ההיטל המעודכנים.

## 1.7. מערכות מידע

1.7.1. מחלקת אגרות והיטלים פועלת עם תוכנת מערכת מידע "קומפלוט" – לניהול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

**1.8. <u>תהליך בקשות היתרי בנייה</u>**

1.8.1. יזם/מבקש הבקשה מגיש בקשה להיתר בנייה, הבקשה נבחנת בעמידה בתנאי הסף, נפתח תיק בקשה במערכת המחשוב והפקת שובר לתשלום פיקדון.

1.8.2. בודקי התוכניות בודקים את התוכניות והדרישות ומגישים אותם לוועדה לתכנון ובנייה.

1.8.3. אם ישנו אישור לתוכנית בוועדה, מהנדסי הרישוי מחשבים את השטחים והנפחים לצורך חיוב באגרות בנייה והיטלי פיתוח ומתבצע מילוי טופס "החתמת מחלקות".

1.8.4. מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח אחראית על חישוב האגרות והפקת השובר לתשלום.

1.8.5. מבקש היתר הבנייה משלם את השובר ומעבירו למחלקת רישוי לשם הפקת היתר בנייה.

**1.9. <u>דוח מבקר העירייה משנת 2015 בנושא "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח"</u>**

1.9.1. בשנת 2015 ערך מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח".

1.9.2. **הביקורת מציינת כי קיים שיפור מהותי ביחס לממצאים שעלו בדוח הביקורת משנת 2015.**

1.9.3. **בוצעו פעולות באגף ההנדסה לשיפור מערך גביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח. הביקורת מציינת לחיוב את מקצועיותן של בעלות התפקידים במחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח.** .

# 2. מטרת הביקורת

**2.1.** בחינה של פעילות העירייה בנושא אגרות בנייה והיטלי פיתוח ובכלל זה:

- קיומם של נהלי עבודה ותהליכי העבודה.
- תהליכי פיקוח ובקרה.
- עמידה בהוראות חוק רלוונטיות.
- נאותות המדיניות בנושא.
- בחינת החשיפות בתהליכים השונים וקיום כללי בקרה נאותים בתחום.

# 3. מתודולוגיה

**3.1.** במסגרת הביקורת נבדקו ונבחנו הנושאים הבאים:

- קיומם של נהלי עבודה.
- התאמת הפעילות להוראות החוק.
- בחינת מערכות המידע.
- תהליכי חישובי האגרות וההיטלים.
- בחינת הטיפול בתשלומי האגרות וההיטלים.
- ניהול ורישום ממוחשב של הבקשות המוגשות.
- התאמת המסמכים המתועדים בתיקי הבניה ביחס לדרישות.
- נאותות תיעוד המסמכים.
- קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה.

**3.2.** הביקורת כללה מפגשים ושיחות, בין היתר, עם נושאי המשרה הבאים:

- מהנדסת העיר
- סגנית מנהלת אגף ההנדסה למנהל וארגון
- מנהלת מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח
- עובדת מחלקת אגרות בנייה והיטלים

**3.3.** הביקורת ביצעה ניתוח ממוכן של רשומות והצלבת נתונים מבסיסי הנתונים השונים במערכות המידע הקיימות.

בכלל זה: הביקורת ביצעה ניתוח לקבציי הנתונים ממערכת הקומפלוט, ניתוח כל הבקשות להיתרים.

**3.4.** כמו כן, נסקרו נהלי עבודה קיימים, נסקרו פסקי דין ומסמכי מדיניות בנושא אגרות בנייה והיטלים לאורך השנים.

**3.5.** בגין רשומות חריגות ומדגמים שבוצעו על ידי הביקורת, הוצגו מסמכים ואסמכתאות לבדיקת נאותות התהליכים שנבדקו.

הביקורת נערכה בחודשים יולי 2020 – דצמבר 2020

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות מהנדסת העיר ותגובות מנהלת מחלקת אגרות והיטלים שולבו בסעיפי הדוח השונים.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. ממצאים עיקריים

**<u>פיקוח, בקרה ומנהל תקין</u>**

### 4.1. <u>בקשות ללא תשלום פיקדון</u> (סעיף 5)

4.1.1. מהביקורת עולה כי ב- 6 בקשות לתמ"א 38 שהוגשו במשרדי העירייה (מתוך מדגם של 17 תיקים המהווים 35%) – בגינם **לא נגבה הפיקדון על חשבון אגרת הבניה** (בהתאם לנהלי הטיפול בבקשה להיתר בניה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה). תשלום פקדון נדרש לגבות מכל יזם המגיש בקשה להיתר במסגרת תמ"א 38, כתנאי לקליטת הבקשה.

4.1.2. **יודגש, כי חוסר הגביה עלה לראשונה על ידי הביקורת. אין במחלקה תהליך פיקוח ובקרה וללא התראה ממוחשבת, זאת במטרה למנוע מקרים של אי גביית כספים מיזמים כנדרש בהוראות.**

4.1.3. ב- 19 בקשות (מתוך מדגם של 28 תיקים המהווים 67%) בהם שולם הפיקדון אך **לא נסרק מסמך תיעוד התשלום** ולא עודכן במערכת הממוחשבת קומפלוט, **בניגוד לנדרש.**

הוצג לביקורת על ידי מנהלת מחלקת אגרות בנייה והיטלים, כי **לאור הערות הביקורת תוקנו הליקויים.**

### 4.2. <u>חריגות בנייה</u> (סעיף 6)

4.2.1. בביקורת עלו חמישה מקרים מתוך שישה אשר **לא נמצא בהם חיוב עבור חריגות בשטחי בנייה** שאותרו.

4.2.2. לאור סקירת הביקורת, בוצעה בדיקה מעמיקה אשר העלתה כי **מחודש יולי 2018 ועד למועד הביקורת, מחלקת הפיקוח לא מצרפת לדוחות המשפטיים חיובים לאגרות והיטלים בגין חריגות הבנייה שנמצאו.**

4.2.3. **סך העלות של אגרת חריגות הבנייה שלא נגבתה עומדת על 102,070 ₪.**

4.2.4. **בנוסף לעלות האגרה שלא נגבתה יש סבירות גבוהה לכפל אגרה כקנס ולכן הסכום הצפוי להתקבל בעקבות הביקורת עומד על כ 204,000 ₪.**

### 4.3. <u>חידוש היתר בנייה ללא תשלומי אגרות בנייה</u> (סעיף 7)

4.3.1. מהביקורת עלו שני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%) **לא נמצאו דוחות פיקוח לתיעוד שאכן העבודות בשטח התחילו.**

4.3.2. לביקורת נמסר כי החל משנת 2019 לכל אתר יש אירוע "אישור תחילת עבודה" (מספר אירוע 2003 ו-2005), שמוזן לפי אסמכתאות.

**4.4. <u>תשלום אגרות לאחר ניפוק היתר בנייה</u>** (סעיף 8)

4.4.1. נמצאו 2 מקרים (מתוך 10 מקרים שנדגמו המהווים 20%) בהם **הונפקו היתרי בנייה לפני תשלום האגרות**, בניגוד לנדרש בהוראות העירייה ובשונה מיתר המקרים בהם כתנאי להפקת היתר בניה נדרש היזם לשלם את האגרות וההיטלים.

4.4.2. ניפוק היתר בניה לפני תשלום אגרות והיטלים מקטין את היכולת של העירייה לפקח ולבקר אחר קבלת האגרות וההיטלים.

**4.5. <u>הנפקת היתר בנייה ללא תשלום אגרה</u>** (סעיף 9)

4.5.1. מהביקורת עולה כי מקרה אחד (מתוך מדגם של 12 מקרים המהווים 8%) **הונפק היתר בנייה ללא תשלום אגרת בנייה.**

**4.6. <u>טבלת שטחים לא אחידה לצורך חישוב אגרות</u>** (סעיף 10)

4.6.1. מחלקת אגרות והיטלים מקבלת את טבלת השטחים מבודקי התוכניות להכנת חישוב אגרות והיטלים.

4.6.2. בודקי התוכניות ממלאים את טבלת השטחים **בטבלה לא אחידה** כך שנוצרים מצבים בהם הבודקים לא מסמנים את כל הפרמטרים הנדרשים (לדוגמא מספר יחידות דיור).

4.6.3. טבלת שטחים לא אחידה מקשה על הבדיקות המבוצעות במחלקה של השוואת טבלת השטחים הרשומה לטבלת השטחים שהוזנה בוועדה וכן לצורך חישוב האגרות וההיטלים.

**4.7. <u>חישוב אגרות והיטלים ללא הפרשי הצמדה</u>** (סעיף 11).

4.7.1. מהביקורת עלו שני מקרים (מתוך 6 מקרים שנדגמו המהווים 33%) בהם נמצאו **תשלומי אגרות היתרי בנייה ללא חישובי הפרשי הצמדה, בניגוד לנדרש ברגולציה.**

**4.8. <u>בדיקת קביעת שטח ונפח לחיוב היטלים</u>** (סעיף 12)

4.8.1. במערכת ה"קומפלוט" **קיים שדה המציין נפח להזנה** אך נתוני הנפח של נכסים לא מוזנים למערכת על ידי הבודקים, בשונה ובאופן לא אחיד מנכסים המחויבים לפי מ"ר.

4.8.2. נתוני הנפחים נרשמים **בצורה ידנית בלבד** בטבלת השטחים ומועברים למחלקת אגרות והיטלים בטבלת השטחים הידנית.

4.8.3. במדגם שביצעה הביקורת ב 7 מקרים, נמצא כי בכולם חישוב ההיטלים בוצע על פי נפחים **כנדרש**.

**4.9. <u>סיווג שגוי של בקשות במערכת ה"קומפלוט"</u>** (סעיף 13)

4.9.1. מהביקורת עלו שני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים שנדגמו המהווים 20%) בהם **נרשם סיווג שגוי לבקשה במערכת**.

4.9.2. סיווג לא נכון של הבקשה, מקשה על המעקב והבדיקה האם יש צורך בתשלום אגרות.

**4.10. <u>בדיקת שטחי בנייה לחיוב אגרות והיטלים</u>** (סעיף 14)

4.10.1. מהביקורת עלו שני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%) בהם **חישוב השטחים בטבלת השטחים במערכת ה"קומפלוט", לא תאם לחישוב השטחים בשובר התשלום לאגרה.**

4.10.2. **בנוסף לא נמצאה חתימה** של הבודק על טבלת השטחים לאישור הבדיקה באחד מהמקרים (לא היה בנוהל בתקופת הבקשה).

**4.11. <u>הזנת מספר יחידות דיור שגויות במערכת ה"קומפלוט"</u>** (סעיף 15)

4.11.1. מסקירת הביקורת עולה כי נמצאו **שלושה מקרים בהם הוזנו מספר יחידות דיור שגויות במערכת ה"קומפלוט".**

4.11.2. הונפק היתר הבנייה עם מספר היחידות השגוי ותוקן לאחר מכן עם גילוי הטעות.

**4.12. <u>סכומי אגרות והיטלים שליליים</u>** (סעיף 16)

4.12.1. נמצאו 2 מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים שנדגמו המהווים 20%) בהם הופקו **תשלומי אגרות בסכום שלילי.**

4.12.2. באחד מהמקרים, **מחלקה אחרת שאינה מחלקת אגרות והיטלים, הפיקה קיזוז ואגרה שלילית**, נמסר לביקורת כי ככל הנראה מדובר בקיזוזים בגין תשלומים עודפים של היזמים בנושאים אחרים(כגון היטלי השבחה).

**4.13. <u>חיוב כפול/שגוי באגרות בנייה</u>** (סעיף 17)

4.13.1. בתחשיב האגרות של העירייה נקבע, שאגרת הבנייה מורכבת משני רכיבים: האחד אגרת בנייה חדשה או תוספת בנייה לפי סעיף 1.00.100 בסך 948.80 ₪. השני "כל עבודה הטעונה היתר" לפי סעיף 1.00.800 בסך 299.64 ש"ח.

4.13.2. האגרה המינימלית שנקבעה בתקנות התכנון והבניה הינה אגרת מינימום אך אינה מתווספת לסכום הכולל כפי שקבעה העירייה ברכיב הגביה השני.

4.13.3. בדוח הביקורת הקודם לשנת 2015 "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח" צוין כי "בהתאם לתקנות, גובה אגרות הבנייה נקבע כמכפלת שטחי הבנייה המאושרים בתעריף אגרות הבנייה המעודכן **או אגרת המינימום הגבוה ביניהם**" .

4.13.4. דוח הביקורת הקודם קבע בין היתר כי **בוצע חיוב נוסף של אגרת המינימום על חיוב אגרת הבנייה באופן לא תקין.**

4.13.5. מסקירת הביקורת עולה, כי **למרות הערת הביקורת משנת 2015, העירייה המשיכה לחייב את היזמים באופן כפול, שגוי ובניגוד להמלצת מבקר העירייה.**

4.13.6. **מהביקורת עלה מקרה (בקשה מספר 2016036) בו בוצעה גבייה של אגרת מינימום וכן גבייה עבור אגרת בנייה על פי שטחי הבנייה המאושרים.**

4.13.7. הועבר לביקורת כי הוחלט על ידי מהנדסת העיר וסגן מנהל מהנדסת העיר על הפסקת הגבייה עבור שני הרכיבים ביחד בתאריך 12.7.2020.

4.13.8. מסקירת הביקורת עולה כי מאז התאריך 12.7.2020 בו הוחלט על הפסקת גבייה בעבור שני הרכיבים, לא נמצאו מקרים נוספים של גביה כפולה.

4.13.9. כאמור התביעה שהוגשה הינה תביעה ייצוגית היות ומדובר בסכום קטן יחסית לכל מי ששילם וניתן להניח כי רוב המשלמים כלל לא מודעים לנזק וזכויותיהם לקבלת החזר.

4.13.10. התביעה הגישה הערכה של מספר ההיתרים בגינם שולמה אגרה כפולה והעמידה את התביעה על הערכה של 1,500,000 ₪ לכלל מבקשי ההיתרים לתקופה של שנתיים לפחות.

4.13.11. בתאריך 25.11.2020 הוגשו סיכומים של הצדדים וטרם התקבל פסק דין.

**4.14. <u>חשבון פרופורמה</u>** (סעיף 18)

4.14.1. מהביקורת עולה כי מחלקת אגרות והיטלים **לא מוסרת ליזם חשבון פרופורמה** (טופס קיים במערכת) **הכולל את אופן תחשיב האגרות וההיטלים.**

4.14.2. הוצג לביקורת, כי בעבר נהגו למסור חשבון פורפורמה כאמור ליזם ובשנים האחרונות נוהל זה הופסק.

4.14.3. נמסר לביקורת כי כיום כאשר ישנה דרישה לחשבון פרופורמה על ידי מבקשי הבקשה, מוציאים שובר לתשלום הכולל הדפסת המילים עליו "לעיון בלבד".

**4.15. <u>הרשאות לביצוע פעולות במערכת "קומפלוט"</u>** (סעיף 19)

4.15.1. מהביקורת עולה כי נמצאו **הרשאות עודפות ל-378 עובדים לביצוע אירוע הפקת אגרות והיטלים** בעוד ההרשאה לאירוע זה מותרת **ל- 3 עובדים בלבד**.

4.15.2. מהביקורת עולה כי ישנם **הרשאות עודפות ל-38 עובדים** לביצוע אירוע **תשלום אגרות והיטלים** בעוד רק **3 עובדים בעלי סמכות לביצוע פעולה זו.**

**4.16. <u>מערכת מידע "קומפלוט"</u>** (סעיף 20)

4.16.1. **נדרשים פיתוחים להתאמת תוכנת הקומפלוט לנהלי העבודה והפיקוח הנדרשים במחלקת אגרות והיטלי פיתוח.**

4.16.2. הדוחות שניתן להפיק ממערכת הקומפלוט בנושא כספים וחיובים - הינו רק **בפורמט Pdf סגור** שלא ניתן להשתמש בו לצורך ביצוע פועלות פיקוח ובקרה וביצוע חישובים והצלבה לקבצים אחרים.

כיום מקובל, כי כל הקבצים שנדרש להפיק ממערכת הנדסית וכספית יהיו בפורמט אקסל פתוח.

4.16.3. **השיפורים הנדרשים במערכת ה"קומפלוט":**

- בעת הוספת התראה על פיקדון שלא שולם, נדרשת הוספת **פעולת חסימה** להמשך הפעולות בתיק ולא רק התראה. (תוך כדי הוספת אפשרות של נטרול בקשות מטעם עיריית רמת גן ,שלא נדרשת לשלם)
- הוספת שדה למילוי נפחים בדוחות אקסל מהמערכת, בעת חישוב היטלי פיתוח בנכסים שאינם למגורים.
- הפקת דוחות מהמערכת כיום מוגבלת בבחירת הנתונים, נדרשת הגדלת הנתונים הזמינים בעת הפקת דוחות מהמערכת.

**4.17. <u>טבלת שטחים לא סרוקה במערכת ה"קומפלוט"</u>** (סעיף 21)

4.17.1. מהביקורת עלו שני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים שנדגמו המהווים 20%), בהם נמצא כי **טבלת השטחים לא היתה סרוקה במערכת ה"קומפלוט" בניגוד לנדרש בנהלים**.

**4.18. <u>חתימה על "גרמושקות" לאחר תשלום</u>** (סעיף 23)

4.18.1. עד למועד הביקורת מחלקת אגרות והיטלים **לא חתמה על "גרמושקות"** לאחר ביצוע התשלום.

4.18.2. חתימה על ה"גרמושקות" מונעת אפשרות של שינוי הגרמושקה לאחר הוועדה.

4.18.3. הוצגו לביקורת דוגמאות לחתימות שטרם אושרו כפתרון להערת הביקורת וכן האפשרות למעבר לחתימה אלקטרונית.

**4.19. <u>נהלי עבודה</u>** (סעיף 24)

4.19.1. מחלקת אגרות והיטלים פועלת בהתאם לנוהל עבודה פנימי קיים**.**

4.19.2. במהלך הביקורת, מנהלת מחלקת אגרות והיטלים הבינה עם יועץ חיצוני נוהל חדש עם שיפורים נדרשים. למועד הביקורת הנוהל החדש **טרם אושר וטרם החלו לעבוד על פיו.**

# פירוט הממצאים

## פיקוח, בקרה ומנהל תקין

### 5. בקשות ללא תשלום פיקדון

**5.1** בהתאם לנהלי טיפול בבקשה להיתר ברשות הרישוי של מינהל התכנון לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, ישנו תשלום מוקדם (פיקדון) על חשבון אגרת הבנייה המהווה תנאי לקליטת בקשה להיתר בנייה. הפיקדון נקבע לפי סוג הבקשה:

- בקשות חדשות להריסה או חיזוק – עלות קבועה 32.75 ₪ למ"ר.
- בקשות לשינויים ללא תוספת שטח – עלות קבועה 61 ₪.
- בקשות לשינויים עם תוספת שטחים – עלות קבועה 304 ₪.

**5.2** להלן העתק ההוראה על פי הנחיות לרשות הרישוי- טיפול בבקשה להיתר ברשות הרישוי:

**פיקדון (מקדמה)** – תשלום מוקדם על חשבון אגרת הבניה המהווה תנאי לקליטת בקשה להיתר בניה.

**5.3** על פי נוהל פנימי של הכנת חשבון אגרות והיטלים ,לאחר קבלת תשלום הפיקדון, יש לסרוק את הקבלה ולבצע רישום במערכת המידע קומפלוט.

**5.4** להלן העתק ההוראה על פי הנוהל הפנימי:

**5. עדכון תשלום וקבלות אחראי אגרות והיטלים**

**5.1** היזם/המבקש/הבעלים ימסור לאחראי אגרות קבלות תשלום אגרות והיטלים מהגבייה ומהתאגיד.

**5.2** אחראי אגרות יעדכן במערכת הממוחשבת קבלת תשלום תחת "**פרטי קבלה**"

**5.3** אחראי אגרות והיטלים יעביר עותק מהתכניות, מהחשבון והקבלות למהנדס הרישוי האחראי באמצעות תאי הדואר המתאימים.

### הערת הביקורת

**5.5** מהביקורת עולה כי 6 בקשות לתמ"א 38 (מתוך מדגם של 17 תיקים המהווים 35%) , שהוגשו במשרדי העירייה – **לא נגבה הפיקדון על חשבון אגרת הבניה** (בהתאם לנהלי הטיפול בבקשה להיתר בניה לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבניה), הנדרש לגבות מכל יזם המגיש בקשה להיתר במסגרת תמ"א 38, כתנאי לקליטת הבקשה.

**5.6.** להלן פירוט המקרים בהם הוגשו בקשות ולא שולם פיקדון על חשבון אגרת הבניה כנדרש בנהלים:

| מספר בקשה | תיק בניין\ת.ז. | תיאור הבקשה | שנת הבקשה |
|---|---|---|---|
| 201700671 | 19571002 | שינויים | 2017 |
| 201900536 | 3532000 | בקשה להיתר | 2019 |
| 201900617 | 7134005 | מעלון | 2019 |
| 20200585 | 6142102 | בנין מגורים מגדל | 2020 |
| 202000601 | 7070001 | בקשה להיתר | 2020 |
| 202000610 | 14313003 | מעלית | 2020 |

**5.7. הביקורת מעירה כי חוסר הגבייה עלה לראשונה על ידי הביקורת. אין במחלקה תהליך פיקוח ובקרה וללא התראה ממוחשבת, זאת במטרה למנוע מקרים של אי גביית כספים מיזמים כנדרש בהוראות.**

**5.8. מהביקורת עולה כי 19 בקשות (מתוך מדגם של 28 תיקים המהווים 67%) בהם שולם הפיקדון אך לא נסרק מסמך תיעוד התשלום** ולא עודכן אירוע "תשלום" במערכת הממוחשבת קומפלוט, **בניגוד לנדרש.**

**הסריקה והעדכון בוצעו רק לאחר הערת הביקורת בתאריך 28.12.20.**

**5.9.** להלן פירוט המקרים בהם שולם הפיקדון אך לא נסרק התשלום ולא עודכן במערכת הקומפלוט:

| מספר בקשה | תיק בניין\ת"ז | תיאור הבקשה | שנת הגשה |
|---|---|---|---|
| 201700892 | 19604001 | חדר על הגג | 2017 |
| 201701146 | 145011562 | בקשה להיתר | 2017 |
| 201800001 | 767001 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201700890 | 6329000 | חדר על הגג | 2017 |
| 201700762 | 8605768 | בניין מגורים משותף ח | 2017 |
| 201700514 | 8674000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2017 |
| 201700499 | 2848000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2017 |
| 201700513 | 2819000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2017 |
| 201800607 | 353000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800611 | 13099000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800604 | 12540000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800853 | 6235060 | בנין מגורים צמוד קרק | 2018 |
| 201800005 | 13023115 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800063 | 2676000 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800342 | 61762012 | בקשה להיתר | 2018 |
| 201800415 | 9152132 | חדר על הגג | 2018 |
| 201800477 | 8647684 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201800478 | 8647685 | תמ"א 38 הריסה ובניה | 2018 |
| 201900133 | 8603779 | בניין מגורים משותף ח | 2019 |

**המלצות הביקורת**

**5.10.** יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום הכספים.

**5.11.** יש להקפיד על סריקת קבלת תשלום הפיקדון ורישומו במערכת.

**5.12.** יצירת התראה במערכת אשר לא מאפשרת המשך טיפול בתיק ללא תשלום הפיקדון בתקופת חודש מיום הגשת הבקשה.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"מקרה 201700671- בעקבות הביקורת הנושא נבדק ושולם פיקדון ב-31/12/20.*

*מקרה 201900536- בקשה ללא פעילות, הוספה התראה "לא לטפל ללא תשלום פיקדון".*

*מקרה 201900617- בקשה ללא פעילות, ישנה התראה מה-23/11 "לא לטפל ללא תשלום פיקדון".*

*מקרים 202000585 , 202000601- אין פעולות בבקשה, ישנה התראה מתאריך 17/9.*

*מקרה 202000610-הבקשה נסגרה, היתה הפקה לפיקדון ולא היתה פעילות".*

*"במקרים בהם שולם הפיקדון אך לא נסרק במערכת הקומפלוט, נמצאו בבדיקה בארכיב המסמכים וברישוי זמין כל הקבלות, סריקת הקבלות הינה באחריות הקולטות ולא מתבצעת במחלקת אגרות והיטלים."*

**תגובת מהנדסת העיר:**

- *"בקשה 201700671 - מדובר בבקשה משנת 2017 מתקופת מהנדסת העיר הקודמת שאכן לא שולם הפיקדון על פי נוהל תקין של בודק הבקשה ולכן גייסנו כוח אדם מקצועי . לאור ממצאי הביקורת, נוסיף ונאמר שבמסגרת נוהל עבודה אם כעבור שלושה חודשים מיום פתיחת הבקשה, לא משולם הפיקדון, נשלחת הודעה לעורך הבקשה על סגירת הבקשה. בבקשות הבודדות מהשנים 2019 – 2020, בהן לא נמצאה קבלה על פיקדון ניתן לראות כי הבקשה נפתחה, לא שולם פיקדון, הטיפול נעצר והבקשה נסגרה.*
- *מקבלת את המלצות הביקורת".*

## 6. חריגות בנייה

6.1. סעיף 6(א) לחוק עזר לסלילת רחובות קובע :

> 6. (א) בשל בניה חורגת שנבנתה בנכס בין טרם תחילתו של חוק עזר זה ובין לאחריו חייב בעל הנכס בתשלום היטל סלילת רחובות בשל אותה בניה.

6.2. מחלקת הפיקוח על הבנייה ממונה על איתור וטיפול בחריגות בנייה ברחבי העיר.

6.3. חריגות הבנייה שאותרו מתועדות ע"י פקחי המחלקה במערכת הקומפלוט עם פתיחת תיק עבירת בנייה ורישום פרטי החריגה. מחלקת הפיקוח על הבנייה מבצעת חקירה ועל פי ממצאיה מתקבלת החלטה לסגירת התיק או העברתו למחלקה המשפטית לצורך הגשת תביעה.

6.4. לאחר ההחלטה על הגשת תביעה, **יש צורך בחיוב באגרות והיטלי פיתוח בגין חריגות בשטחי בנייה שאותרו.**

### הערות הביקורת

6.5. במדגם שביצעה הביקורת עלו 5 בקשות מתוך 6 אשר **לא נמצא בהם חיוב עבור חריגות בשטחי בנייה שאותרו.**

6.6. להלן הבקשות שנבדקו:

| מספר בקשה | חיוב באגרות והיטלים נוספים | תאריך האירוע | סוג העבירה |
|---|---|---|---|
| 20150270 | לא קיים חיוב | 2.5.17 | שימוש חורג |
| 20150187 | קיים חיוב | 25.7.18 | בנייה בסטייה מהיתר |
| 20160298 | לא קיים חיוב | 13.3.18 | שימוש חורג |
| 20170301 | לא קיים חיוב | 4.4.19 | תלונות\בניה ללא היתר |
| 20190036 | לא קיים חיוב | 7.2.19 | שימוש חורג |
| 202000010 | לא קיים חיוב | 26.4.20 | שימוש חורג |

6.7. לאור סקירת הביקורת, בוצעה בדיקה מעמיקה אשר העלתה כי **מחודש יולי 2018 ועד למועד הביקורת, מחלקת הפיקוח לא מצרפת לדוחות המשפטיים חיובים לאגרות והיטלים בגין חריגות הבנייה שנמצאו.**

6.8. **סך העלות של אגרת חריגות הבנייה שלא נגבתה עומדת על 102,070 ₪.**

6.9. **חישוב סך העלות בוצע כסך המטרים החורגים כפול העלות למ"ר:**

**32.62 * 3,129.07 = 102,070**

6.10. **בנוסף לעלות האגרה שלא נגבתה יש סבירות גבוהה לכפל אגרה כקנס ולכן הסכום הצפוי להתקבל בעקבות הביקורת עומד על כ 204,000 ₪.**

### 6.11. להלן מצורף פירוט חריגות הבנייה כולל שטחים בגינם לא בוצעה גבייה:

| תיק פיקוח | תאריך הארוע | תאור העבירה | שטח עיקרי | שטח שירות |
|---|---|---|---|---|
| 20160334 | 15/05/2019 | תלונות | 62 | |
| 20170209 | 11/03/2020 | בניה ללא היתר | 106.38 | |
| 20170277 | 15/05/2019 | תלונות | 30.8 | |
| 20180098 | 06/12/2018 | בניה ללא היתר | 14.3 | 10.64 |
| 20180117 | 15/05/2019 | תלונות | 19.42 | |
| 20180118 | 31/12/2018 | בניה ללא היתר | 35.2 | |
| 20180122 | 14/01/2019 | בניה ללא היתר | 47.53 | |
| 20180130 | 07/06/2020 | תלונות | 37.44 | |
| 20180148 | 09/12/2018 | בניה ללא היתר | 33 | |
| 20180154 | 01/06/2020 | בניה ללא היתר | 23 | |
| 20180168 | 24/06/2020 | תלונות | 6.36 | |
| 20180191 | 29/07/2019 | תלונות | 15.49 | |
| 20180196 | 08/06/2020 | תלונות | 44 | |
| 20180200 | 23/06/2020 | תלונות | 54 | |
| 20180212 | 01/11/2018 | בניה ללא היתר | 30 | |
| 20180232 | 25/07/2019 | בניה ללא היתר | 14.4 | |
| 20190002 | 04/04/2019 | פניות - פנימי | 33.54 | |
| 20190018 | 15/05/2019 | בניה ללא היתר | 12.5 | |
| 20190019 | 19/05/2019 | בניה ללא היתר | 15 | |
| 20190051 | 06/02/2020 | תלונות/בניה בסטיה מהיתר | 50.47 | |
| 20190057 | 08/07/2020 | תלונות/בניה בסטיה מהיתר | 99.06 | |
| 20190063 | 26/05/2019 | תלונות/בניה ללא היתר | 35.99 | |
| 20190071 | 16/06/2019 | פניות - פנימי | 98.5 | |
| 20190075 | 03/05/2020 | תלונות | 34.89 | |
| 20190080 | 02/10/2019 | תלונות/בניה ללא היתר | 84.3 | |
| 20190085 | 30/07/2019 | תלונות | 7.5 | |
| 20190088 | 23/04/2020 | תלונות | 24.62 | |
| 20190097 | 17/12/2019 | בניה ללא היתר | 1.82 | |
| 20190116 | 19/12/2019 | תלונות | 16.4 | |
| 20190125 | 04/05/2020 | תלונות | 65 | |
| 20190152 | 23/04/2020 | תלונות/בניה ללא היתר | 12.7 | |
| 20190167 | 10/09/2020 | תלונות | 5 | |
| 20190200 | 23/04/2020 | תלונות | 102 | |
| 20190214 | 10/09/2020 | תלונות | 9.34 | |
| 20190249 | 23/04/2020 | תלונות | 3.54 | |
| 20190259 | 17/12/2019 | תלונות | 20.43 | |
| 20190261 | 30/12/2019 | תלונות/בניה ללא היתר | 17.07 | |
| 20190281 | 02/01/2020 | תלונות | 19.23 | |
| 20190303 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 18 | |

| תיק פיקוח | תאריך הארוע | תאור העבירה | שטח עיקרי | שטח שירות |
|---|---|---|---|---|
| 20190309 | 02/01/2020 | תלונות | 10.45 | |
| 20190316 | 10/06/2020 | תלונות | 21.13 | |
| 20190370 | 26/04/2020 | תלונות | 5 | |
| 20200037 | 12/07/2020 | בניה ללא היתר | 74.52 | |
| 20200039 | 08/11/2020 | תלונות/בניה בסטיה מהיתר | 66 | |
| 20200053 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 33 | |
| 20200071 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 14 | |
| 20200090 | 14/06/2020 | תלונות | 6.81 | |
| 20200091 | 09/07/2020 | תלונות | 6.98 | |
| 20200097 | 12/07/2020 | תלונות | 11 | |
| 20200148 | 16/06/2020 | בניה ללא היתר | 15.46 | |
| 20200151 | 24/06/2020 | בריכת שחיה | 65 | |
| 20200159 | 30/06/2020 | בניה ללא היתר | 3.72 | |
| 20200166 | 22/06/2020 | בניה ללא היתר | 34.27 | |
| 20200203 | 04/01/2021 | תלונות | 18.7 | |
| 20200207 | 10/09/2020 | בניה ללא היתר | 26.42 | |
| 20200257 | 16/09/2020 | בניה ללא היתר | 26 | |
| 20200261 | 27/10/2020 | תלונות | 64 | |
| 20200262 | 27/10/2020 | תלונות | 28 | |
| 20200263 | 21/10/2020 | בניה ללא היתר | 27 | |
| 20200265 | 21/10/2020 | תלונות | 19 | |
| 20200266 | 04/02/2021 | תלונות | 61.2 | |
| 20200269 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 17.39 | |
| 20200272 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 9.31 | |
| 20200274 | 16/09/2020 | תלונות | 6 | |
| 20200275 | 17/09/2020 | תלונות/בניה ללא היתר | 6 | |
| 20200276 | 17/09/2020 | תלונות/בניה ללא היתר | 6.4 | |
| 20200286 | 17/12/2020 | תלונות | 100 | |
| 20200301 | 27/10/2020 | בניה ללא היתר | 41.94 | |
| 20200305 | 08/11/2020 | תלונות | 35.7 | |
| 20200307 | 10/09/2020 | תלונות | 50.4 | |
| 20200308 | 08/11/2020 | תלונות | 31 | |
| 20200323 | 02/11/2020 | בניה ללא היתר | 27.44 | |
| 20200325 | 02/11/2020 | בניה ללא היתר | 23.26 | |
| 20200336 | 10/09/2020 | תלונות | 10.78 | |
| 20200342 | 02/11/2020 | בניה ללא היתר | 36.95 | |
| 20200344 | 10/09/2020 | בניה ללא היתר | 17.01 | |
| 20200352 | 10/09/2020 | תלונות | 17.7 | |
| 20200360 | 08/11/2020 | תלונות | 100 | |
| 20200363 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 15.52 | |
| 20200367 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 22.62 | |
| 20200368 | 21/10/2020 | בניה ללא היתר | 34.92 | |
| 20200371 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 18.04 | |

| תיק פיקוח | תאריך הארוע | תאור העבירה | שטח עיקרי | שטח שירות |
|---|---|---|---|---|
| 20200378 | 27/10/2020 | בניה ללא היתר | 11 | |
| 20200381 | 21/10/2020 | בניה ללא היתר | 34 | |
| 20200382 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 10.83 | |
| 20200394 | 09/11/2020 | בניה ללא היתר | 27.06 | |
| 20200401 | 26/11/2020 | בניה ללא היתר | 28.52 | |
| 20200403 | 04/01/2021 | בניה ללא היתר | 57 | |
| 20200407 | 27/10/2020 | בניה ללא היתר | 33 | |
| 20200450 | 06/01/2021 | בניה ללא היתר | 19.84 | |
| 20200511 | 17/12/2020 | בניה ללא היתר | 33.12 | |
| 20200514 | 04/02/2021 | בניה ללא היתר | 21.16 | 45.52 |
| 20200517 | 04/01/2021 | בניה ללא היתר | 10.26 | |
| 20200532 | 04/01/2021 | בניה ללא היתר | 43.47 | |
| 20200547 | 04/01/2021 | בניה ללא היתר | 14.36 | |
| 20200549 | 04/02/2021 | בניה ללא היתר | 14.39 | 13.93 |
| 20200553 | 04/02/2021 | בניה ללא היתר | 38.94 | |
| 20200556 | 04/02/2021 | בניה ללא היתר | 35.77 | |
| | | | 3058.98 | 70.09 |

**<u>המלצות הביקורת</u>**

6.12. בעת איתור חריגת בנייה בשטח, יתעד המפקח את שטח החריגה שמצא בדוחות הפיקוח ובתיק חריגת הבנייה במערכת הקומפלוט וידווח למחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח על ממצאיו.

6.13. המחלקה תפעל מול הגורם האחראי במחלקת הגבייה לביצוע חישוב של היטלי הפיתוח הנדרשים, חיוב במערכת הגבייה וכן הפקת שובר לתשלום היטלי פיתוח.

6.14. לאחר קבלת המקרים של חריגות בנייה מאגף ההנדסה, השירות המשפטי יפעל לגביית האגרות.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"תיקי חריגות הבנייה במדגם שבוצע הינם שינוי יעוד ולא כוללים שטחים חורגים בגינם היתה אמורה להיות מבוצעת גבייה, בעקבות הביקורת בשיתוף עם ס/מהנדסת העיר לענייני אכיפת חוק התכנון והבניה אנחנו מטפלים בממשק עבודה חדש לחיוב אגרות והיטלים בגין חריגות הבניה."*

**תגובת מהנדסת העיר:**

"עד 2019 מחלקת הפיקוח העבירה באופן שוטף כפל אגרות למחלקה המשפטית שלא עשתה שימוש נכון ולא גבתה את הכספים. ועכשיו לאור המלצת הביקורת ועל פי הנחייתי מתגבש נוהל כפל אגרה בתאום עמי ועם הפיקוח על הבנייה, המחלקה המשפטית ומחלקת אגרות והיטלים."

## 7. חידוש היתר בנייה ללא תשלומי אגרות בנייה

7.1. על פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) נקבע כי:

**חידוש ההיתר תק' תשס"ז-2006**

1.00.16 (א) בעד חידוש היתר ישלם בעל ההיתר 10% מסכום האגרה שנקבעה לגבי ההיתר המקורי, ובלבד שהתשלום לא יפחת מהאגרה המינימלית הקבועה בפרט 1.00.8.

(ב) בעד חידוש היתר בנסיבות האמורות בתקנה 20א(ה) ישלם בעל ההיתר 50% מסכום האגרה ששולמה בעד מתן ההיתר המקורי.

(ג) חוחל בעבודה שלגביה ניתן היתר אך היא לא הושלמה בתוך תקופת תוקפו, פטור בעל ההיתר מכל תשלום בעד חידוש ההיתר.

7.2. בעת בקשה לחידוש היתר בנייה, יש דרישה לתשלום אגרות בנייה בסך 10% מסכום האגרה, אלא אם כן החלו בעבודות ואז אין דרישה לתשלום אגרה.

7.3. להלן מצורפת חוות דעת היועצת המשפטית בנושא חידוש ההיתר :

1. אם **החל** בעל ההיתר בעבודות על פי ההיתר ולא סיים את עבודתו מכוחו של ההיתר והוא מבקש **להאריך** את תוקף ההיתר או לחדש את ההיתר –

לאור הוראת סעיף 1.00.16(ג) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, יש לפטור מתשלום אגרה.

2. אם **לא החל** בעל ההיתר את עבודתו על פי ההיתר או את השימוש על פי ההיתר, ומתבקשת הארכת תוקף ההיתר **בדיעבד** (כלומר, לאחר תום תקופת תוקף ההיתר) (אך בתקופה שמותר להאריך לו),

יש לגבות אגרה של 10% בעד חידוש ההיתר בהתאם לסעיף 1.00.16(א)

7.4. ישנה דרישה לביקורת שטח על ידי הפיקוח, לבדיקה האם אכן העבודות בשטח התחילו.

**הערות הביקורת**

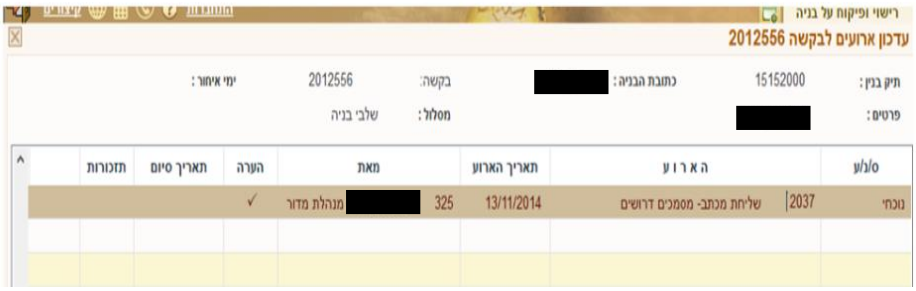
7.5. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%) **לא נמצאו דוחות פיקוח לתיעוד שאכן העבודות בשטח התחילו.**

7.6. בבקשה מספר 201700944 **לא נמצא דוח תחילת עבודה או אירוע, לא נמצאו דוחות פיקוח בשטח** שמוכיחות שאכן העבודות בשטח התחילו ואין צורך בתשלום אגרה.

7.7. בדראפט הישיבה נרשם כי מבקש החידוש הודיע מתי התחיל בבנייה אך לא נמצאו אסמכתאות לכך וההיתר נמסר ישירות למבקש הבקשה על ידי מפקח הבנייה.

7.8. להלן צילום של הבקשה המקורית :

בקשה לחידוש201700944




7.9. בקשה מספר 201700976 (מתקופת מהנדסת העיר הקודמת) **לא נמצאו אסמכתאות לדוחות פיקוח** כי אכן התחילה הבנייה ואין צורך בתשלום אגרת בנייה.

7.10. להלן צילום הבקשה במערכת:




7.11. נמצאה הערה בלבד של בודק התוכניות שההיתר שמחודש תואם לבנוי למעט קומת המרתף.

7.12. נמסר לביקורת כי החל משנת 2019 לכל אתר יש אירוע "אישור תחילת עבודה" (מספר אירוע 2003 ו-2004), שמוזן לפי אסמכתאות.

**<u>המלצות הביקורת</u>**

7.13. יש להקפיד על בדיקה שאכן רשום במערכת אירוע "אישור תחילת עבודה".

7.14. יש להקפיד על מעקב ביצוע פיקוח ותיעוד בשטח לתחילת עבודות.

7.15. הוספת קיום דוח מהפיקוח כתנאי להעלאה לוועדה לחידוש היתר.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"כיום נערכת בדיקה על ידי שאכן קיים דוח מהפיקוח לגבי תחילת העבודה לפני מסירת ההיתר, עם זאת האחריות לבדיקת דוח פיקוח הינה באחריות הבודקים כתנאי לשיבוץ בוועדה ולא באחריות מחלקת אגרות והיטלים."*

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

*" בשל מחסור בכוח אדם שהיה בעבר, הסתמכו על הצהרת המבקש באם החלו העבודות או לא, היום מצבת כוח אדם של אגף הפיקוח על הבנייה גדלה ובדרך לקבלת הסמכה כוועדה עצמאית. בכל בקשה יוצא מפקח ורק לאחר קבלת דוח המפקח, מעלים את הבקשה לוועדה."*

## 8. תשלום אגרות לאחר ניפוק היתר בנייה

8.1. מגיש הבקשה / היזם נדרש לשלם את הסכום הנקוב בשובר התשלום בקופת העירייה, לאחר מכן עליו למסור את הקבלה לאחראי אגרות והיטלים לעדכון במערכת לפני הפקת היתר בנייה.

8.2. באחריות מהנדס הרישוי לסרוק את קבלת התשלום במערכת ה"קומפלוט".

8.3. להלן ההוראות מנוהל פנימי-הכנת חשבון אגרות והיטלים:

**אחראי אגרות והיטלים**

**5.1** היזם/המבקש/הבעלים ימסור לאחראי אגרות קבלות תשלום אגרות והיטלים מהגבייה ומהתאגיד.

**5.2**אחראי אגרות יעדכן במערכת הממוחשבת קבלת תשלום תחת **"פרטי קבלה"**

**5.3** אחראי אגרות והיטלים יעביר עותק מהתכניות, מהחשבון והקבלות למהנדס הרישוי האחראי באמצעות תאי הדואר המתאימים.

**6. הפקת היתר בנייה**

**באחריות מהנדס הרישוי האזורי**

**6.1** סריקת הקבלות – תשלום אגרות והיטלים + חשבונית תאגיד מי רמת גן

**6.2** הפקת היתר בנייה

8.4. סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל 1970 קובע כי יש לשלם את אגרת הבנייה על מנת לקבל את ההיתר.

**אגרות**

19. בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית.

### הערות הביקורת

8.5. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך 10 מקרים שנבדקו המהווים 20%) **היתר הבנייה הופק לפני תשלום האגרות,** בניגוד לנדרש בהוראות העירייה ובשונה מיתר המקרים בהם כתנאי להפקת היתר בניה נדרש היזם לשלם את האגרות וההיטלים.

8.6. ניפוק היתר בניה לפני תשלום אגרות והיטלים מקטין את היכולת של העירייה לפקח ולבקר אחר קבלת האגרות וההיטלים.

8.7. **מקרה ראשון** - בקשה מספר 20190166, הופק שובר לתשלום אגרה בתאריך 7.8.19, היתר בנייה נמסר בתאריך 14.8.19, **תשלום האגרה בוצע כשבועיים לאחר ההיתר** בתאריך 28.8.19.

8.8. נמסר לביקורת לאחר בדיקת המקרה, כי התשלום בוצע בתאריך 8.8.19 על פי מסמכי הבנק אך הקבלה הופקה בטעות סופר רק בתאריך 28.8.10 כ-20 יום לאחר ביצוע התשלום.

8.9. להלן מצורף צילום התשלום מהבנק :

בס"ד

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| בנק לאומי | | | | | | |
| מס' חשבון: [redacted] | | | | | | |
| תאריך שמירה/הדפסה: 3/9/2019 | | | | | | |
| | | | | | | |
| תנועות בחשבון | | | | | | |
| תאריך | תאריך ערך | תיאור | אסמכתא | בחובה | בזכות | היתרה בש"ח |
| 08.08.19 | 08.08.19 | העברה/הפק80030 | 53021 | 0.00₪ | 8,008,551.00₪ | 568,923.3810 ₪, |
| העברה מאת: [redacted] | | | | | | |

8.10. **מקרה שני** – בקשה מספר 2016101-רשות כיבוי והצלה, שהוגדרה על ידי היועצת המשפטית כפטורה מאגרות ולכן הוצא לה שובר על היטלים בלבד. ההיתר נמסר בתאריך 4.12.16, הופק שובר לתשלום היטל תאגיד מים בתאריך 19.2.17 ו**שולם 4 חודשים לאחר מסירת ההיתר** ב-5.4.17.

8.11. ההיתר כלל תנאים נדחים של 60 יום לתשלום אך שולם 4 חודשים לאחר מסירת ההיתר ובניגוד לנהלים כי ההיתר ימסר רק לאחר ביצוע תשלום אגרות והיטלים.

**<u>המלצות הביקורת</u>**

8.12. יש להקפיד על מסירת היתר לבנייה רק לאחר הפקת שובר לתשלום וקבלת אסמכתא לאישור התשלום.

8.13. מומלץ להוסיף התראה במערכת הקומפלוט במצב בו נמסר היתר בנייה ללא אירוע תשלום.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"המקרה הראשון שנעשה בתקופתי, הינו טעות בהנפקת הקבלה כשבועיים לאחר תאריך התשלום. במקרה השני שנעשה לפני כניסתי לתפקיד, ככל הנראה הייתה דחיפות להוציא את ההיתר לאחר שריפה באזור. מאחר שהוצאת כספים במגזר הציבורי ובמדינה בפרט כרוכה בבירוקרטיה ממושכת ונוכח האינטרס הציבורי הברור, הוחלט להוציא את ההיתר ללא תשלום אגרות באופן מידי כי אם כתנאי נדחה. אציין כי אין מדובר בהחלטה של מחלקת אגרות והיטלים."*

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

*"סעיף 8.7 – תשלום האגרות בוצע טרם הנפקת ההיתר, חלה טעות בהנפקת הקבלה כשבועיים לאחר תאריך התשלום.*

*סעיף 8.10 – מדובר בהיתר לתחנת כיבוי אש בצפון העיר, דבר המחייב הוצאת היתר בדחיפות לאחר שריפה בבניין מגורים באזור. מאחר שהוצאת כספים במגזר הציבורי ובמדינה בפרט, כרוכה בבירוקרטיה ממושכת ונוכח האינטרס הציבורי הברור, הוחלט להוציא את ההיתר ללא תשלום אגרות באופן מיידי כי אם כתנאי נדחה. יצוין, כי אין מדובר בהחלטה ברמה של מחלקת אגרות והיטלים וכי מדובר בהיתר שיצא בתקופה קודמת."*

## 9. הנפקת היתר בנייה ללא תשלום אגרה

9.1. סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל 1970 קובע כי יש לשלם את אגרת הבנייה על מנת לקבל את ההיתר.

**אגרות**

19. בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית.

9.2. מגיש הבקשה/היזם נדרש לשלם את הסכום הנקוב בשובר התשלום בקופת העירייה, לאחר מכן עליו למסור את הקבלה לאחראי אגרות והיטלים לעדכון במערכת לפני הפקת היתר בנייה.

9.3. להלן ההוראות מנוהל פנימי-הכנת חשבון אגרות והיטלים:

**<u>אחראי אגרות והיטלים</u>**

**5.1** היזם/המבקש/הבעלים ימסור לאחראי אגרות קבלות תשלום אגרות והיטלים מהגבייה ומהתאגיד.

**5.2** אחראי אגרות יעדכן במערכת הממוחשבת קבלת תשלום תחת **"פרטי קבלה"**

**5.3** אחראי אגרות והיטלים יעביר עותק מהתכניות, מהחשבון והקבלות למהנדס הרישוי האחראי באמצעות תאי הדואר המתאימים.

**6. <u>הפקת היתר בנייה</u>**

**<u>באחריות מהנדס הרישוי האזורי</u>**

**6.1** סריקת הקבלות – תשלום אגרות והיטלים + חשבונית תאגיד מי רמת גן

**6.2** הפקת היתר בנייה

**<u>הערות הביקורת</u>**

9.4. מהביקורת עולה כי מקרה אחד בקשה 201700034 (מתוך מדגם של 12 מקרים המהווים 8%) בו **הונפק היתר בנייה ללא תשלום אגרת בנייה.**

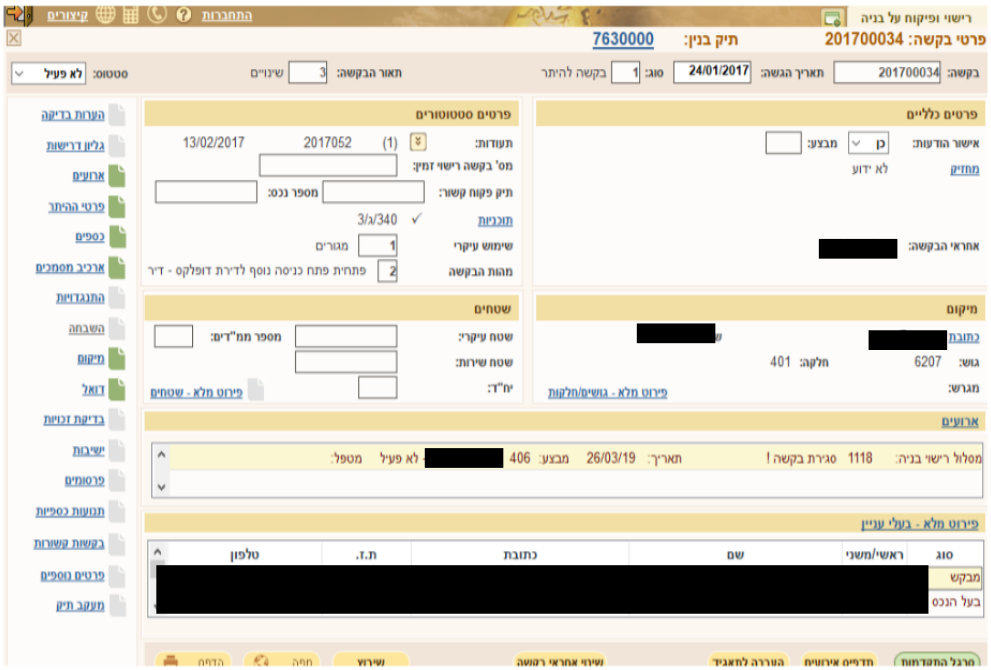
9.5. בקשה זו נפתחה בתאריך 24/1/17 וכללה תשלום פיקדון על סך 300 ₪.

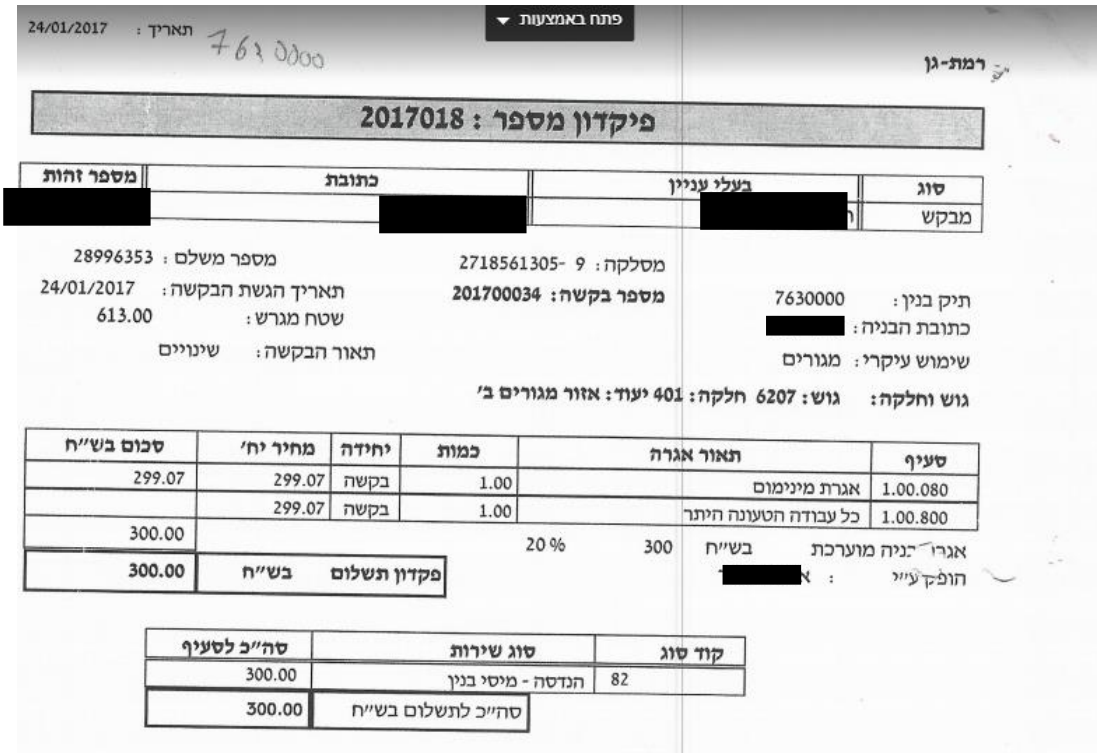
9.6. **נמצאה הנפקה של היתר בנייה** מספר 2017052 בתאריך 13/2/17 **ללא תשלום של אגרת בנייה.**

9.7. לא הייתה פעילות במשך שנתיים ולכן הבקשה נסגרה.

9.8. **הביקורת מציינת כי מקרה זה היה בתקופת מהנדסת העיר הקודמת.**

9.9. להלן צילומים מפרטי הבקשה:



**<u>המלצות הביקורת</u>**

9.10. מומלץ לייצר התראה במערכת אשר לא מאפשרת הוצאת היתר בנייה ללא רישום של תשלום אגרת בנייה וסריקת המסמכים לאישור.

9.11. יש להקפיד על מתן הוצאת היתר בנייה לאחר מילוי כל השלבים הנדרשים על פי הנהלים.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"בבקשה קיימת התראה של קולט הבקשה המציין "נשלח מייל עם התראה לפני סגירת הבקשה", ואכן הבקשה נסגרה.*

*בבדיקה בתיך בנין ובמערכת קומפלוט נמצא שקיים הפקת היתר אך אין אסמכתא לתשלום, אין היתר חתום ולכן לא הוצא היתר בניה".*

## 10.טבלת שטחים לא אחידה לצורך חישוב אגרות

10.1. לאחר הגשת בקשה לקבלת היתר בנייה, עורך הבקשה נדרש להגיש לבודק התוכניות במחלקת רישוי טבלת שטחים. בודק התוכניות נדרש לבדוק שהשטחים שעורך הבקשה בדק תואמים לטבלת השטחים ב"גרמושקה".

10.2. טבלת השטחים מועברת למנהלת מחלקת אגרות והיטלים לביצוע חישוב אגרות בנייה והיטלים.

10.3. חישוב השטחים נעשה כשטח מוצע שמופיע בבקשה כאשר יש פטורים לפרגולות וגגונים.

**<u>הערות הביקורת</u>**

10.4. מחלקת אגרות והיטלים מקבלת את טבלת השטחים מבודקי התוכניות להכנת חישוב אגרות והיטלים.

10.5. בודקי התוכניות ממלאים את טבלת השטחים **בטבלה לא אחידה** כך שנוצרים מצבים בהם הבודקים לא מסמנים את כל הפרמטרים הנדרשים (לדוגמא יחידות דיור)**.**

10.6. טבלת שטחים לא אחידה מקשה על הבדיקות המבוצעות במחלקה של השוואת טבלת השטחים הרשומה לטבלת השטחים שהוזנה בוועדה וכן לצורך חישוב האגרות וההיטלים.

**המלצות הביקורת**

10.7. נדרשת טבלת שטחים אחידה למילוי על ידי בודקי הבקשה, אשר תועבר באותה המתכונת למחלקת אגרות והיטלים.

10.8. הוספת נוהל למילוי טבלת השטחים על פי הדוגמא המוצעת.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"הוכנה דוגמא לטבלת שטחים אחידה לצורך חישוב אגרות והועלתה לאחרונה באתר של אגף הנדסה, מבקשת לציין כי מדובר בפרוצדורה ולא נמצאו חוסרים כספיים."*

## 11.חישוב אגרות והיטלים ללא הפרשי הצמדה

11.1. על פי חוק התכנון והבנייה , תשכ"ה – 1965 ,סכום ההיטל יתואם על פי מדד המחירים לצרכן או על פי מדד תשומות הבנייה – הנמוך מביניהם.

**הצמדה (תיקון מס' 18) תשמ"א-1981 (תיקון מס' 20) תשמ"ג-1983**

9. עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים.

11.2. על פי חוק עזר לרמת גן (סלילת רחובות) תשס"ז - 2007 ,היטל שלא שולם בזמן יתווספו לו תשלומי פיגורים מתאריך הוצאת השובר עד לתשלומו בפועל.

**שערוך חיובים וחובות**

10. (א) לא שולם במועדו היטל סלילת רחובות שנמסרה לגביו דרישת תשלום לפי סעיפים 2(ב)( 1), 2(ב)( 3), 6, 7 ו-(ד)7, 13 יתווספו לסכום הכנזיון בדרישת התשלום תשלומי פיגורים החל מהמועד שנקבע לתשלומו בחוק עזר זה ועד למועד התשלום בפועל.
(ב) לא שולם במועדו היטל סלילת רחובות שנמסרה לגביו דרישת תשלום לפי סעיפים 2(ב)( 2), 7(ג) ו-9(ב) סיפה תפקע דרישת התשלום; בדרישת תשלום חדשה שתמסר לחייב יצוינו תעריפי ההיטל המעודכנים, והיא תיפרע בתוך 7 ימים.
(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) ובסעיפים 2(ב)(2), 7(ג) ו-9(ב) סיפה אם ניתנו ההיתרים או האישורים נשוא הסעיפים האמורים בלא ששולם ההיטל, אזי יתווספו לסכום שלא שולם תשלומי פיגורים, החל מהמועד שנקבע לתשלומו בחוק עזר זה ועד למועד התשלום בפועל.

**הערות הביקורת**

11.3. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך 6 מקרים שנדגמו המהווים 33%) נמצאו **תשלומי אגרות ללא חישובי הפרשי הצמדה כנדרש ברגולציה.**

11.4. מקרה ראשון (בקשה מספר 2015375) הופק שובר תשלום ב – 28/12/16 ע"ס 6,987 ש"ח. **שנה אחרי** ב – 29/12/17 שולם השובר על אותו הסכום **ללא חישובי הפרשי הצמדה.**

11.5. מקרה שני (בקשה מספר 2013695) הופק ב – 3/12/17 שובר לתשלום בסך 907,039 ש"ח, התשלום בוצע **לאחר 35 ימים** בתאריך 7/1/18**, ללא חיוב הפרשי הצמדה.**

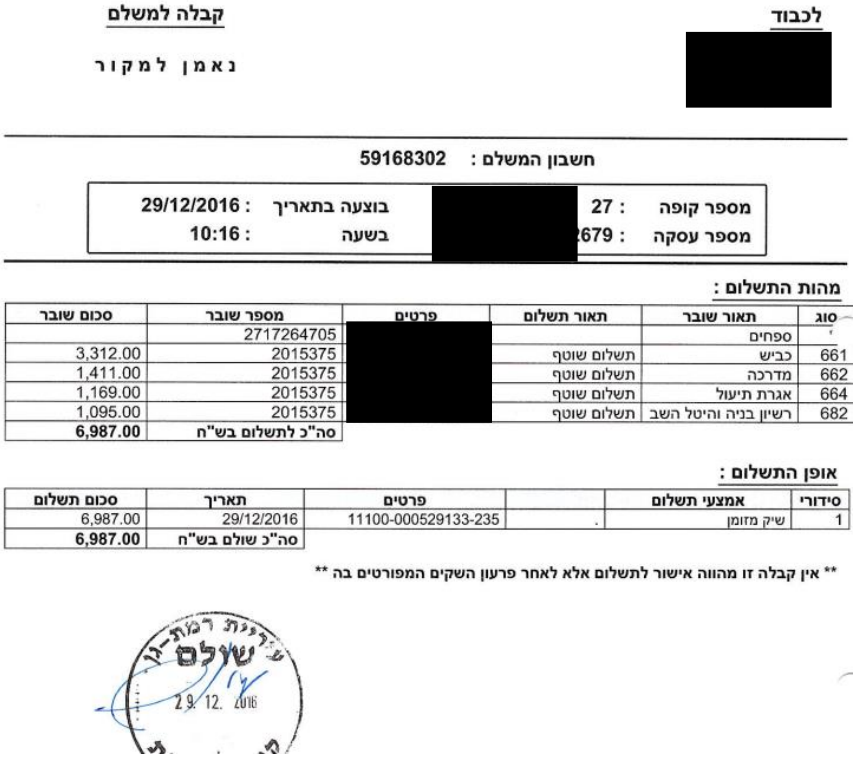
**המלצות הביקורת**

11.6. יש להקפיד על ביצוע הצמדה למדד המחירים לצרכן של סכומי ההיטלים.

11.7. יש להקפיד על חיוב ריביות פיגורים בגין תשלומי היטלים באיחור.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"בקשה 2015375 – נמצאו כל הקבלות ששולמו ב- 29/12/16 יום אחרי הפקת השובר, לכן נמצא טעות בהקלדה 29/12/17 ואין צורך לחייב בהצמדה . מבקשת לציין כי מקרים אלה הינם מתקופת מהנדסת העיר הקודמת."*



לכבוד [redacted]

קבלה למשלם

נאמן למקור

חשבון המשלם : 59168302

מספר קופה : 27 בוצעה בתאריך : 29/12/2016
מספר עסקה : 679 בשעה : 10:16

מהות התשלום :

| סוג | תאור שובר | תאור תשלום | פרטים | מספר שובר | סכום שובר |
|---|---|---|---|---|---|
| ' | ספחים | | [redacted] | 2717264705 | |
| 661 | כביש | תשלום שוטף | | 2015375 | 3,312.00 |
| 662 | מדרכה | תשלום שוטף | | 2015375 | 1,411.00 |
| 664 | אגרת תיעול | תשלום שוטף | | 2015375 | 1,169.00 |
| 682 | רשיון בניה והיטל השב | תשלום שוטף | | 2015375 | 1,095.00 |
| | | | סה"כ לתשלום בש"ח | | 6,987.00 |

אופן התשלום :

| סידורי | אמצעי תשלום | | פרטים | תאריך | סכום תשלום |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | שיק מזומן | . | 11100-000529133-235 | 29/12/2016 | 6,987.00 |
| | | | סה"כ שולם בש"ח | | 6,987.00 |

** אין קבלה זו מהווה אישור לתשלום אלא לאחר פרעון השקים המפורטים בה **

שולם 29/12/2016

*כיום כל תחילת חודש מבוצע באופן אוטומטי במערכת עדכון הפרשי הצמדה, בנוסף לפני העברה לחתימה על היתר מבוצעת בדיקה על ידי שאכן נוספו הצמדות. ".*

**תגובת מהנדסת העיר:**

*"מדובר על מקרים מתקופה מהנדסת העיר הקודמת. באחד מהם נמצאה טעות בתאריך התשלום בהקלדה ולמעשה לא נדרש לחייב בהצמדה. כיום, בכל תחילת חודש מבוצע עדכון הפרשי הצמדה במערכת באופן אוטומטי. בנוסף, לפני העברת היתר לחתימה, מבוצעת בדיקה על ידי מנהלת מחלקת אגרות והיטלים בעניין ההצמדות."*

## 12. בדיקת קביעת שטח ונפח לחיוב היטלים

12.1. בחישוב היטלי פיתוח קיימת הבחנה בין נכסי מגורים ונכסים אחרים.

12.2. בנכסים שאינם מגורים (עסקים, מסחר, תעשיה וכו') חישוב ההיטלים הוא לפי שטחי הבנייה וכן הנפח על פי חוק העזר לסלילה ולתיעול.

12.3. סעיף 4 (א) לחוק עזר לסלילה קובע כי:

**היטל סלילת רחובות לנכס למגורים**

4. (א) היטל סלילת רחובות לנכס אחד, יחושב לפי שטח הקרקע ונפח הבנין שבנכס, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ונפח הבנין בנכס, בשיעור תעריפי ההיטל המעודכנים.
(ב) הוראות סעיף 3 יחולו בשינויים המחויבים ולפי הענין גם על היטל סלילת רחובות לנכס אחר.

### הערות הביקורת

12.4. מהביקורת עולה כי במערכת ה"קומפלוט" נמצא שדה המציין נפח להזנה אך **הבודקים לא מזינים את נתוני הנפח במערכת.**

12.5. **נתוני הנפחים נרשמים ידנית בלבד** בטבלת השטחים ומועברים למחלקת אגרות והיטלים בטבלת השטחים.

12.6. **במדגם שביצעה הביקורת ב 7 מקרים, נמצא כי בכולם חישוב ההיטלים בוצע על פי נפחים בנדרש.**

12.7. להלן שדה הנפח הקיים במערכת:

שטחים לבקשה

שטח מגרש נטו: | שטח בניה מותר: | אחוזי בניה: | מספר קומות: קיים: | מבוקש: | קומות מרתף:
גובה מקסימלי ביחס ל 0.0:

| תת חלקה | מפלס / קומה | שימוש | תאור שימוש | שטח עיקרי קיים | שטח עיקרי מבוקש | שטח שירות קיים | שטח שירות מבוקש | יח"ד קיים | יח"ד מבוקש | שטח אחר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | -3.00 | 92 | חניה | | | | 654.43 | | | |
| 2 | -2.00 | 92 | חניה | | | | 647.97 | | | |
| 3 | -1.00 | 92 | חניה | | | | 647.97 | | | |
| 4 | 0.00 | | מגורים | | 122.48 | | 191.08 | 4 | 20 | |
| 5 | 1.00 | | מגורים | | 245.33 | | 135.97 | | | |
| 6 | 2.00 | | מגורים | | 287.78 | | 93.51 | | | |
| 7 | 3.00 | | מגורים | | 287.78 | | 93.51 | | | |
| 8 | 4.00 | | מגורים | | 251.19 | | 115.80 | | | 6.71 |
| 9 | 5.00 | | מגורים | | 251.19 | | 115.80 | | | 6.71 |
| 10 | 6.00 | | מגורים | | 251.19 | | 115.80 | | | 6.71 |
| 11 | 7.00 | | מגורים | | 251.19 | | 115.80 | | | 6.71 |
| 12 | 8.00 | | מגורים | | 191.27 | | 84.96 | | | 83.77 |
| 13 | 9.00 | 7 | שטח שרות | | | | 29.78 | | | |
| נפח: | | | | | 2139.40 | | 3042.38 | 4 | 20 | 110.61 |
| גובה מבוקש: | | | מספר חדרים: | סה"כ: | 2139.40 | | 3042.38 | % בניה: | | |
| גובה קיים: | | | | | | | | | | |

12.8. להלן פירוט המקרים שנבדקו:

| מספר בקשה | תיק בניין | תיאור הבקשה | שנת הבקשה |
|---|---|---|---|
| 2016305 | 1528004 | שימוש חורג | 2016 |
| 2016375 | 6109497 | מרתף | 2016 |
| 2016515 | 2167003 | תוספת קומות | 2016 |
| 201700816 | 6178125 | בנין מגורים צמוד | 2017 |
| 201800546 | 1019005 | בקשה להיתר | 2018 |
| 201800382 | 7521003 | בקשה להיתר | 2018 |
| 201800142 | 7704002 | בקשה להיתר | 2018 |

**המלצת הביקורת**

12.9. הזנת נתוני הנפח במערכת הקומפלוט ולא רק בצורה ידנית בטבלת השטחים.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"על הבודקים להזין את נתוני הנפח לפני שמעבירים למחלקת אגרות והיטלים, כחלק מעדכון נתוני השטחים במערכת הקומפלוט".*

## 13. סיווג שגוי של בקשות במערכת ה"קומפלוט"

13.1. כאשר סיווג הבקשה להיתר הינו "שינויים" וישנה תוספת של שטחים או שימוש חורג, ישנה דרישה לתשלום אגרות.

13.2. כאשר סיווג הבקשה להיתר הינו "חידוש", ישנה דרישה לתשלום של 10% מסכום האגרה, שנקבעה לגבי ההיתר המקורי, אלא אם הקבלן התחיל כבר את העבודות אך עדיין לא קיבל היתר בנייה.

**הערת הביקורת**

13.3. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים שנדגמו המהווים 20%) **נרשם במערכת סיווג שגוי לבקשה**.

13.4. סיווג לא נכון של הבקשה, מקשה על המעקב והבדיקה האם יש צורך בתשלום אגרות.

13.5. **מקרה ראשון** (בקשה מספרה 202000251) סיווג הבקשה הרשום במערכת הינו בקשה לתמ"א 38 - מקרה בו ישנה דרישה לתשלום אגרות, בפועל מדובר על חידוש – מקרה בו לא נדרש תשלום אגרה.

13.6. **מקרה שני** (בקשה מספר 201800849) סיווג הבקשה הרשום במערכת הינו שינויים - מקרה בו ישנה דרישה לתשלום אגרה, בפועל סיווג הבקשה הוא חידוש היתר – מקרה בו לא נדרש תשלום אגרה.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

13.7. הקפדה על סיווג נכון של הבקשות במערכת, על מנת שיהיה אפשרי לבצע מעקב על תשלום האגרות הנדרשות.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"במקרים אלה בוצעה טעות בקליטה על ידי הבודקות, מיד לאחר בדיקת המקרים, הטעות תוקנה לסיווג התקין".*

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

*"היום עם החלפת כוח האדם, פועלים בהתאם לנוהל קליטת בקשה."*

## 14.בדיקת שטחי בנייה לחיוב אגרות והיטלים

14.1. עורך הבקשה נדרש להגיש לבודק התוכניות במחלקת רישוי, טבלת שטחים.

14.2. בודק התוכניות נדרש לבדוק שהשטחים שעורך הבקשה רשם, תואמים לטבלת השטחים ב"גרמושקה".

14.3. להלן הנהלים מנוהל פנימי –הכנת חשבון אגרות והיטלים:

**2.4** עורך הבקשה ימסור למהנדס האזור צילום ברור של טבלת השטחים בעמוד הראשון מהתכנית המתוקנת הסופית להיתר ובנוסף קובץ PDF שישלח במייל. במקרים של בקשות להריסה ובנייה טבלת השטחים **תכלול שטח בניין קיים להריסה עפ"י היתר בנייה בלבד.** באחריות בודק התכניות התאמת טבלת השטחים הממוחשבת של הבקשה הכוללת שטחים להריסה.

14.4. טבלת השטחים מועברת לאחראית אגרות והיטלים לביצוע חישוב של אגרות בנייה והיטלים.

**הערות הביקורת**

14.5. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%) **חישוב השטחים בטבלת השטחים בקומפלוט, לא תאם לחישוב השטחים בשובר התשלום לאגרה.**

14.6. **במקרה הראשון** שנדגם (בקשה מספר 2016036), בטבלת השטחים ב"קומפלוט" מופיע שטח עיקרי 53.53 מ"ר ושטח שירות מבוקש 12.50 מ"ר- **סה"כ 66.03 מ"ר.**
בשובר האגרה לתשלום, סכום השטח המופיע הינו **156.11 מ"ר.**

14.7. להלן מצורף העתק משובר האגרה לתשלום:

**אגרה מספר : 20170773**

| סוג | בעלי עניין | כתובת | מספר זהות |
|---|---|---|---|
| מבקש | [redacted] | | |

מספר מסלקה : 4 -2835927105 מספר משלם : 25272758
תיק בנין : 12660001 **מספר בקשה : 2016036** תאריך הגשת הבקשה : 28/01/16
כתובת הבניה : [redacted]
גוש וחלקה : גוש : 6180 חלקה : 357 יעוד : מגורים א'1 שטח מגרש :
שימוש עיקרי : מגורים תאור הבקשה : תוספת בניה

אגרות בניה :

| סעיף | תיאור אגרה/היטל | כמות | י"מ | מחיר יח' | סכום בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.00.100 | בניה חדשה או תוספת בניה לרבות יציע, בניני עזר, מצ | 156.11 | מ"ר | 32.36 | 5,051.72 |
| 1.00.800 | כל עבודה הטעונה היתר | 1.00 | בקשר | 299.64 | 299.64 |
| | | סה"כ אגרות בניה: | | | 5,352.00 |
| | פקדון | שולם ב 01/02/16 ע"ס 796 פקדון מס' 2016032 קבלה מספר 13167 | | | -796.00 |
| | | סה"כ אגרות בניה | | | 4,556.00 |

אגרת תיעול :

| סעיף | תיאור אגרה/היטל | כמות | י"מ | מחיר יח' | סכום בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 13.1.15 | תיעול לכל מ"ר משטח הבנין בבנין למגורים | 156.11 | מ"ר | 35.28 | 5,508.00 |
| | | סה"כ אגרת תיעול | | | 5,508.00 |

היטל כביש :

| סעיף | תיאור אגרה/היטל | כמות | י"מ | מחיר יח' | סכום בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 14.3.3 | כביש בנין למגורים לכל מ"ר משטח הבניין | 156.11 | מ"ר | 99.97 | 15,606.00 |
| | | סה"כ היטל כביש | | | 15,606.00 |

היטל מדרכה :

| סעיף | תיאור אגרה/היטל | כמות | י"מ | מחיר יח' | סכום בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 15.4.3 | מדרכה בנין למגורים לכל מ"ר משטח הבניין | 156.11 | מ"ר | 42.59 | 6,649.00 |
| | | סה"כ היטל מדרכה | | | 6,649.00 |

סה"כ בש"ח 32,319.00

[redacted]

14.8. **במקרה השני** שנדגם (בקשה מספר 2016421), בטבלת השטחים ב"קומפלוט" מופיע שטח עיקרי 186.83 מ"ר ,שטח שירות 104.86 מ"ר ושטח אחר 15.67 מ"ר – **סה"כ 307.36 מ"ר**.

בשובר האגרה לתשלום, סכום השטח המופיע היינו **343.07 מ"ר**.

14.9. **בנוסף לעיל לא נמצאה חתימה של הבודק** על טבלת השטחים לאישור הבדיקה. (לא היה בנוהל בתקופת הבקשה).

**<u>המלצות הביקורת</u>**

14.10. יש להקפיד שבודק התוכניות בודק וחותם שהשטחים שעורך הבקשה רשם, תואמים לטבלת השטחים ב"גרמושקה".

14.11. יצירת נוהל חתימה של בודק התוכניות שטבלת השטחים בבקשה תואמת לשטחים ב"גרמושקה".

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"מסכימה עם הממצאים, כיום אם יש סטייה בנתונים אנחנו רואים כי הם נשלפים באופן אוטומטי".*

## 15.הזנת מספר יחידות דיור שגויות במערכת ה"קומפלוט"

15.1. באחריות בודק התכניות לבדוק את התכנית לפני העברתה למחלקת אגרות להכנת חישוב אגרות והיטלים.

15.2. בנוהל פנימי – הכנת אגרות והיטלים מפורטים הדגשים לבדיקת התכנית:

**2.5** דגשים לבדיקת התכנית סעיף 2.1
**2.5.1** יש לשים לב למהות הבקשה בתשריט
**2.5.2** מספר הבקשה תואם
**2.5.3** רישום טבלת שטחים מוצע וקיים
**2.5.4** מספר דירות מבוקשות בטבלת השטחים מעודכן

**<u>הערות הביקורת</u>**

15.3. מסקירת הביקורת עלו **שלושה מקרים בהם הוזנו מספר יחידות דיור שגויות במערכת ה"קומפלוט".** הביקורת מציינת כי לנתונים השגויים בשדה יחידות דיור, אין השפעה על חישוב אגרות והיטלים.

15.4. בבקשות מספר 2015475\2015476\2015477 אושרו בוועדה **23 יחידות דיור** חדשות, במערכת ה"קומפלוט" נרשמו **63 יחידות דיור** בשל טעות של בודק התכניות.

15.5. היתר הבנייה שיצא בשנת 2020 תוקן ל- 23 יחידות דיור עם גילוי הטעות.

15.6. נמסר לביקורת כי החל מחודש מרץ, נערכת בדיקת התאמה בין השלבים ברישוי זמין לבין מערכת הקומפלוט ובין יחידות הדיור הרשומות מול החלטת הוועדה.

**<u>המלצות הביקורת</u>**

15.7. מומלץ להקפיד על התאמת התכנית המתוקנת והתאמתה להחלטות הוועדה.

15.8. יצירת נוהל חתימה של בודק התוכניות שהתכנית המתוקנת בבקשה תואמת לתכנית ב"גרמושקה".

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"האחריות על בדיקת מספר יחידות הדיור הינה של הבודקות ולא של מחלקת אגרות והיטלים, כיום אני מבצעת פיקוח ובקרה לפני חתימה של מהנדסת העיר".*

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

*"טופל לפני חצי שנה רטרואקטיבית. ראוי לציין שהאחריות על בדיקת מספר יחידות הדיור הינה של הבודקים ולא של מחלקת אגרות והיטלים. יחד עם זאת, היום מחלקת אגרות והיטלים מבצעת פיקוח ובקרה לפני החתימה של מהנדסת העיר."*

## 16.סכומי אגרות והיטלים שליליים

16.1. סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל 1970 קובע כי יש לשלם את אגרת הבנייה על מנת לקבל את ההיתר.

**אגרות**

**19.בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית.**

**הערות הביקורת**

16.2. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%) הופקו **תשלומי אגרות בסכום שלילי.**

16.3. **במקרה הראשון** שנדגם (בקשה מס' 2014240) חושב פיקדון בשנת 2014 בסך 4,636 ₪. **סכום הפיקדון היה גבוה מהנדרש במקרה זה.** בתאריך 22/6/16 **הוצא תשלום אגרה שלילי בסך 4,300 ₪,** היות ונמצא כי סכום האגרה המחושב עומד על סכום המינימום בסך 300 ₪.

16.4. **במקרה השני** (בקשה 201700135), בגינה הוצא **תשלום אגרה שלילי בסך 3,700 ₪. מחלקה אחרת** שאינה מחלקת אגרות והיטלים, הפיקה קיזוז ואגרה שלילית נמסר לביקורת לאחר בירור כי ככל הנראה מדובר בקיזוזים בגין תשלומים עודפים של היזמים בנושאים אחרים (בגון היטל השבחה) שאינם קשורים לאגרות בנייה והיטלי פיתוח.

16.5. **הביקורת מציינת כי מקרים אלה אירעו לפני כניסתה לתפקיד של מהנדסת העיר הנוכחית.**

**המלצות הביקורת**

16.6. הקפדה ובקרה על חישוב גובה הפיקדון.

16.7. יש להימנע מביצוע קיזוזים בסעיפי אגרות בנייה בגין עודפים בסעיפים אחרים (בגון היטל השבחה), שאינם קשורים לאגרות בנייה והיטלי פיתוח.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"במקרה הראשון בוצעה טעות של הקולטת בחישוב סכום גבוה מהנדרש. במקרה השני בוצע הקיזוז ע"י מחלקת חשבות בתיאום עם אחראית אגרות. אציין שלא צריך לקזז זיכויים שאינם קשורים לאגרות והיטלים. במידת הצורך כיום מחלקת אגרות והיטלים מעדכנת ע"ג השובר אגרה והערות שונות. מקרים אלה אינם מתקופתי כמנהלת המחלקה. "*

## 17. חיוב שגוי/כפול באגרות בנייה

17.1. בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) נקבע כי האגרה תחושב לפי היקף העבודה ובלבד שלא תפחת מאגרת המינימום הקבועה בתקנות:

**שיעור מינימלי תק' תשס"ז-2006 הודעה תשע"ו-2016**

1.00.8 נקבע שיעור האגרה לפי יחידת חישוב של מידה או כמות, תחושב האגרה בהתאם להיקף העבודה, ובלבד שלא תפחת מ-299.97 שקלים חדשים, ובהיתר לעבודה מצומצמת כמשמעותה בתקנות עבודה מצומצמת – 59.99 שקלים חדשים.

17.2. הוצג לביקורת כי קיימת תביעה ייצוגית כנגד עיריית רמת גן בעניין גביית אגרות בנייה שלא כדין ובניגוד להוראות חוק מפורשות וחיוב שגוי ולא נכון של חיובי האגרות.

### הערות הביקורת

17.3. תקנה 1.00.2 לתקנות התכנון והבניה אגרות קובעת את חישוב שטחי הבניה לקביעת האגרות:

**"שטחו של בנין או תוספת לבנין הוא השטח הכולל שהותר לבניה, המחושב לפי תקנות אחוזי בניה, והכולל שטחים למטרות עיקריות ושטחי שירות; לענין זה, "השטח הכולל שהותר לבניה" - שטח הבניה הכולל המצוין במפרט שנערך לפי טופס 1 לתוספת הראשונה, אושר בידי הוועדה המקומית וצורף להיתר."**

17.4. תקנה 1.00.8 לתקנות התכנון והבניה אגרות קובעת את השיעור המינימלי של האגרות:

**"נקבע שיעור האגרה לפי יחידת חישוב של מידה או כמות, תחושב האגרה בהתאם להיקף העבודה, ובלבד שלא תפחת מ-299.97 שקלים חדשים, ובהיתר לעבודה מצומצמת כמשמעותה בתקנות עבודה מצומצמת - 59.99 שקלים חדשים."** [הדגשה שלנו]

17.5. בתחשיב האגרות של העירייה נקבע, שאגרת הבנייה מורכבת משני רכיבים:
האחד אגרת בנייה חדשה או תוספת בנייה לפי סעיף 1.00.100 בסך 948.80 ₪.
השני "כל עבודה הטעונה היתר" לפי סעיף 1.00.800 בסך 299.64 ש"ח.

17.6. האגרה המינימלית שנקבעה בתקנות התכנון והבניה הינה אגרת מינימום אך אינה מתווספת לסכום הכולל כפי שקבעה העירייה ברכיב הגביה השני.

17.7. בדוח מבקר העירייה משנת 2015 "חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח" צוין כי "בהתאם לתקנות, גובה אגרות הבנייה נקבע כמכפלת שטחי הבנייה המאושרים בתעריף אגרות הבנייה המעודכן **או אגרת המינימום כגבוה ביניהם**" .

17.8. **דוח מבקר העירייה משנת 2015 קבע בין היתר כי בוצע חיוב נוסף של אגרת המינימום על חיוב אגרת הבנייה באופן לא תקין.**

17.9. **מסקירת הביקורת עולה, כי למרות הערת הביקורת משנת 2015, העירייה המשיכה לחייב את היזמים באופן כפול, שגוי ובניגוד להמלצת מבקר העירייה.**

17.10. **מהביקורת עולה כי בבקשה מספר 2016036 בוצעה גבייה של אגרת מינימום וכן גבייה עבור אגרת בנייה על פי שטחי הבנייה המאושרים.**

17.11. להלן צילום החיוב הכפול שבוצע:

**אגרה מספר : 20170773**

| סוג | בעלי עניין | כתובת | מספר זהות |
|---|---|---|---|
| מבקש | [redacted] | | |

מספר מסלקה : 4 -2835927105 מספר משלם : 25272758

תיק בנין : 12660001 **מספר בקשה : 2016036** תאריך הגשת הבקשה : 28/01/16

כתובת : [redacted]

גוש וחלקה : גוש : 6180 חלקה : 357 יעוד : מגורים א'1 שטח מגרש :

שימוש עיקרי : מגורים תאור הבקשה : תוספת בניה

אגרות בניה :

| סעיף | תיאור אגרה/היטל | כמות | י"מ | מחיר יח' | סכום בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.00.100 | בניה חדשה או תוספת בניה לרבות יציע, בניני עזר, מצ | 156.11 | מ"ר | 32.36 | 5,051.72 |
| 1.00.800 | כל עבודה הטעונה היתר | 1.00 | בקשר | 299.64 | 299.64 |
| | | | סה"כ אגרות בניה | | 5,352.00 |
| | | | פקדון | | -796.00 |
| | | | סה"כ אגרות בניה | | 4,556.00 |

פקדון מס' 2016032 ע"ס 796 שולם ב 01/02/16
קבלה מספר 13167

17.12. לביקורת נמסר כי בתאריך 12.7.2020 הוחלט על ידי מהנדסת העיר וסגן מהנדסת העיר על הפסקת הגבייה עבור שני הרכיבים ביחד.

17.13. להלן מצורף נוהל העבודה שהופץ:

עיריית רמת-גן

**אגף ההנדסה**
**לשכת מהנדסת העיר**

12 ביולי, 2020

לכבוד
מחלקת אגרות והיטלים
מחלקת רישוי בנייה
מחלקת התחדשות עירונית

ג.א.נ. שלום רב,

**הנדון: נוהל חיוב באגרות היתר בהתאם לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970**

לנוכח בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהוגשה כנגד העירייה, הריני לחדד ולהבהיר כי יש לשנות לאלתר את אופן הגבייה בגין אגרת היתר, כדלקמן:

במסגרת חיוב באגרות היתר, בהתאם לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: "התוספת השלישית לתקנות"), יש לבחון מהי האגרה המתאימה בהתאם לעבודה נשוא ההיתר, כמפורט בסימן ד'.

אין לחייב באגרה בשיעור מינימאלי, כאשר מכפלת השטחים בתעריף בטור ג', עולה על סכום החיוב המינימאלי כמפורט בתקנה 1.00.8 לתוספת השלישית.

יודגש כי חיוב בגין האגרה המינימאלית כאמור, אינו יכול להתווסף לחיוב בגין שטח במכפלת התעריף על פי פרטים 1 ו-2 והוא מהווה חיוב חלופי בלבד, למקרה שמכפלת התעריף בשטח אינה מגעת לשיעור המינימאלי כאמור.

בנוסף, כאשר מחייבים בגין פרט 1 או 2 לסימן ד' לתוספת השלישית לתקנות, קרי על בסיס שטח, במכפלת התעריף לחיוב, אין להוסיף ולחייב באגרת היתר בגין פרט 8, והחיוב בגין פרט 1 או 2 יהיה החיוב היחיד באגרת היתר.

מובהר בזאת, כי החיוב בגין פרט 8 קרי בגין "עבודה הטעונה היתר שלא נקבעה לה אגרה בסימן זה" ובגין "עבודה שלא נקבעה לה אגרה בסימן זה ואשרה לגביה בקשה להיתר לפי תקנות עבודה מצומצמת" יחול רק כאשר אין במסגרת אותו ההיתר בקשות להוספת שטחים כאמור בפרטים 1 ו-2 לסימן ד לתוספת השלישית לתקנות.

האמור בנוהל זה הינו בעל תוקף מידי. אבקש אישורכם בחוזר כי האמור בנוהל זה ברור ונהיר לכם.

בברכה,

[redacted]

סגן מהנדסת העיר

17.14. מסקירת הביקורת עולה כי מאז התאריך 12.7.2020 בו הוחלט על הפסקת גבייה בעבור שני הרכיבים, לא נמצאו מקרים נוספים של גביה כפולה.

17.15. כאמור התביעה שהוגשה הינה תביעה ייצוגית היות ומדובר בסכום קטן יחסית לכל מי ששילם וניתן להניח כי רוב המשלמים כלל לא מודעים לנזק וזכויותיהם לקבלת החזר.

17.16. התביעה הגישה הערכה של מספר ההיתרים בגינם שולמה אגרה כפולה והעמידה את התביעה על הערכה של 1,500,000 ₪ לכלל מבקשי ההיתרים לתקופה של שנתיים לפחות.

129. ברמת גן כ-160 אלף תושבים ומדובר באחת מהערים הצפופות בישראל, והעיר שזכתה לכינוי "בירת התמ"א של ישראל", ניתן להניח כי לכל הפחות ישנם כ- 2,000 בקשות להיתר בשנה אשר בגינם שילמו אגרות בניגוד לדין בשיטה שתוארה לעיל. בגין שנתיים מדובר ב- 4,000 לפחות ובגין 7 שנים מדובר ב-14,000 שנפגעו.

130. **בהערכה של נזק ממוצע של אגרת מינימום עודפת בסך כ- 300 ש"ח, ואגרת תיק מידע ששולמו, ניתן להניח נזק של כ- 370 ש"ח לכל חבר קבוצה, ולסכום את הנזק ל- 740,000 ש"ח בשנה ובכ- 1.5 מיליון ש"ח לכלל הקבוצה ולכלל התקופה בתוספת ריבית והצמדה.**

בתאריך 25.11.2020 הוגשו סיכומים של הצדדים וטרם התקבל פסק דין.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

17.17. גביית אגרות על פי התקנות הקבועות בחוק באגרת הבנייה על פי שטחי הבנייה המאושרים או אגרת המינימום הגבוה מביניהם.

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

"בתאריך 12.7.20, הופסקה הגבייה עבור שני הרכיבים ביחד."

## 18. חשבון פרופורמה

18.1. חשבון פרופורמה הינו דוגמא לחשבון שיוגש לתשלום ואינו מהווה חשבון לתשלום.

18.2. חשבון הפרופורמה כולל את סכום התשלום המוערך בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח. חשבון הפרופורמה מציג מידע למגיש הבקשה אודות גובה אגרות והיטלים שהוא יידרש לשלם והפרמטרים שהיוו בסיס לחישוב התשלום.

18.3. בחשבון הפרופורמה מצוין כי זו הערכה בלבד בהסתמך על תכנית הבנייה שהוגשה ושהנתונים עשויים להשתנות.

**הערות הביקורת**

18.4. בעבר היה נהוג לתת למבקשי הבקשה חשבון פרופורמה **וקיים אירוע** להפקתו במערכת ה"קומפלוט".

18.5. מהביקורת עולה כי **נוהל זה לא מבוצע יותר כיום** למרות היותו חשוב לביצוע.

18.6. לביקורת נמסר כי כיום כאשר ישנה דרישה לחשבון פרופורמה על ידי מבקשי הבקשה, מוציאים שובר לתשלום הכולל הדפסת המילים עליו "לעיון בלבד".

**המלצות הביקורת**

18.7. מומלץ להקפיד על מתן חשבון פרופורמה למבקש ההיתר.

18.8. יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים להפקת חשבון פרופורמה.

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"כיום ישנה הוצאת שובר לתשלום ל"עיון בלבד". לדעתי יש להשאיר את הנפקתו לפי דרישה בלבד ולא באופן גורף."*

**התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:**

הביקורת סבורה שיש מקום להפקת חשבון פרופורמה כי תהליך זה מהווה תהליך נוסף של פיקוח ובקרה הן למפיק החשבון (העירייה) והן ליזם.

## 19. הרשאות לביצוע פעולות במערכת "קומפלוט"

19.1. עם אישור תכנית בנייה סופית ולאחר השלמת כל דרישות הוועדה המקומית, עורך הבקשה נדרש להגיש לבודק תכניות הרישוי את טבלת השטחים.
בודק התכניות נדרש לבדוק שהשטחים שהעורך בדק תואמים לטבלת השטחים ב"גרמושקה". לאחר בדיקה זו בודק הבקשה מבצע אירוע במערכת הקומפלוט – העברה לחישוב אגרות.

19.2. לאחר ביצוע הארוע במערכת, מחלקת אגרות והיטלים מבצעת אירוע הפקת אגרות והיטלים במערכת ה"קומפלוט" (אירוע 1512).

19.3. לאחר ביצוע תשלום האגרות וההיטלים מבוצע אירוע תשלום אגרות והיטלים במערכת ה"קומפלוט" (אירוע 1515).

### הערות הביקורת

19.4. הוצג לביקורת נוהל פנימי-הכנת חשבון אגרות והיטלים-אגף הנדסה.

19.5. להלן העתק מהנוהל:

**4. חישובי אגרות והיטלי פיתוח**
**באחריות אחראי אגרות והיטלים**

**4.1** אחראי אגרות והיטלים יעביר את טבלת השטחים מסעיף 2.4 במייל לחווה כספי/דנה מתאגיד המים במייל.

**4.2** בבקשות להיתר שאינם למגורים, כגון: משרדים, מסחר, תעשיה, מבנים ציבורים, מבנים יבילים, בריכות שחייה, על עורך הבקשה לחשב את שטחי הבנייה+ נפח עפ"י חוק העזר לסלילה ולתיעול.

**4.3** מילוי טופס האגרות וההיטלים

**4.4** שליחת טופס אגרות והיטלים למח' הגבייה יעל ויינברג במייל

**4.5** שליחת טופס אגרות והיטלים במייל לתאגיד המים במייל לחווה כספי/דנה

**4.6** החתמת היזם/המבקש/הבעלים על הסכם היטלי הפיתוח.

**4.7** אחראי אגרות והיטלים יקבל במייל חשבון אגרות והיטלים ממח' הגבייה.

**4.8** אחראי אגרות והיטלים ימסור את חשבון האגרות ליזם/מבקש/בעלים לתשלום בקופת העירייה.

**5. עדכון תשלום וקבלות**
**אחראי אגרות והיטלים**

**5.1** היזם/המבקש/הבעלים ימסור לאחראי אגרות קבלות תשלום אגרות והיטלים מהגבייה ומהתאגיד.

**5.2** אחראי אגרות יעדכן במערכת הממוחשבת קבלת תשלום תחת "**פרטי קבלה**"

**5.3** אחראי אגרות והיטלים יעביר עותק מהתכניות, מהחשבון והקבלות למהנדס הרישוי האחראי באמצעות תאי הדואר המתאימים.

19.6. **הנפקת אגרות ותשלום ללא סמכות**

הביקורת מעירה כי בבקשה מספר 2014220 בודק בקשות ממחלקת התחדשות עירונית, הפיק שובר לתשלום אגרה בסך 50,246 ₪ (אירוע 1512) בתאריך 29.5.18 כאשר התשלום נרשם 3 חודשים לפני בתאריך 23/2/18 (אירוע 1515).

ביצוע הפעולות הנ"ל לא היה בסמכותו של בודק הבקשה, באותה התקופה העובדת הייעודית הייתה היחידה המוסמכת להפיק אגרות ותשלומים.
הביקורת תציין כי אירוע זה היה לפני שהמהנדסת הנוכחית נכנסה לתפקידה.

לאור המקרה הנ"ל , ביצעה הביקורת בדיקת הרשאות כוללת שממצאיה מובאים להלן:

19.7. מהביקורת עולה כי ישנם **378 עובדים בעלי הרשאה לביצוע אירוע 1512 - הפקת אגרות והיטלים בעוד ישנם רק 3 עובדים בעלי סמכות לביצוע פעולה זו**.

19.8. מהביקורת עולה כי ישנם **38 עובדים בעלי הרשאה לביצוע אירוע 1515 - תשלום אגרות והיטלים בעוד ישנם רק 3 עובדים בעלי סמכות לביצוע פעולה זו**.

19.9. הביקורת מציינת כי לאור ממצאי הביקורת, תוקנו ההרשאות המתאימות לבעלי התפקידים הרשאים לבצעם.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

19.10. הקפדה על בדיקת הרשאות קיימות במערכת ה"קומפלוט" לכלל סוגי הפעולות.

## 20. <u>מערכת מידע "קומפלוט"</u>

20.1. העירייה פועלת עם מערכת מידע "קומפלוט" מקבוצת החברה לאוטומציה.

20.2. מערכת המידע קומפלוט הינה מערכת לניהול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

**<u>הערות הביקורת</u>**

20.3. מהביקורת עולה כי **נדרשים פיתוחים רבים להתאמתה של תוכנת הקומפלוט לפעולות המחלקה**

20.4. הדוחות שניתן להפיק ממערכת הקומפלוט בנושא כספים וחיובים - הינו רק **בפורמט Pdf סגור** שלא ניתן להשתמש בו לצורך ביצוע פועלות פיקוח ובקרה וביצוע חישובים והצלבה לקבצים אחרים. ביום מקובל, כי כל הקבצים שנדרש להפיק ממערכת הנדסית וכספית יהיו בפורמט אקסל פתוח.

20.5. **להלן השיפורים הנדרשים במערכת ה"קומפלוט" להתאמתה לפעולות המחלקה**:

20.5.1. בעת הוספת התראה על פיקדון שלא שולם, נדרשת הוספת פעולת חסימה להמשך הפעולות בתיק ולא רק התראה. (תוך כדי הוספת אפשרות של נטרול בקשות מטעם עיריית רמת גן ,שלא נדרשת לשלם).

20.5.2. הוספת שדה למילוי נפחים בדוחות אקסל מהמערכת, בעת חישוב היטלי פיתוח בנכסים שאינם למגורים.

20.5.3. הפקת דוחות מהמערכת כיום מוגבלת בבחירת הנתונים, נדרשת הגדלת הנתונים הזמינים בעת הפקת דוחות מהמערכת.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

20.6. שדרוג והתאמת המערכת הקיימת לפעולות הנדרשות או לחילופין ביצוע מכרז חדש לקבלת הצעות מתוכנות חליפיות.

**<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>**

"סעיף 20.5.1 - נבדקת יכולת ביצוע מול קומפלוט.

סעיף 20.5.2 - בטיפול מול קומפלוט.

סעיף 20.5.3 - בתהליכי עבודה מול קומפלוט".

## 21. טבלת שטחים לא סרוקה במערכת ה"קומפלוט"

21.1. בנוהל פנימי – הכנת חשבון אגרות והיטלים נקבע כי, באחריות בודק התכניות להתאים את טבלת השטחים הממוחשבת לצורך חישובי האגרות.

**2.4** עורך הבקשה ימסור למהנדס האזור צילום ברור של טבלת השטחים בעמוד הראשון מהתכנית המתוקנת הסופית להיתר ובנוסף קובץ PDF שישלח במייל. במקרים של בקשות להריסה ובנייה טבלת השטחים **תכלול שטח בניין קיים להריסה עפ"י היתר בנייה בלבד.** באחריות בודק התכניות התאמת טבלת השטחים הממוחשבת של הבקשה הכוללת שטחים להריסה.

**הערות הביקורת**

21.2. מהביקורת עולה כי בשני מקרים (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 20%), נמצא כי **טבלת השטחים לא היתה סרוקה במערכת ה"קומפלוט" בניגוד לנדרש בנהלים**.

21.3. בבקשה מספר 2016036 **לא נמצאה טבלת שטחים סרוקה** במערכת ה"קומפלוט".

21.4. בבקשה מספר 2016421 **לא נמצאה טבלת שטחים סרוקה** במערכת ה"קומפלוט".

**המלצת הביקורת**

21.5. הקפדה על סריקת טבלת השטחים למערכת ה"קומפלוט".

**תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:**

*"על פי הנוהל הקיים, האחריות של סריקת טבלת השטחים הינה של בודק הבקשה. בנוהל החדש המתוכנן לצאת, ישנה דרישה שבודק הבקשה ייקח אחריות, יחתום לאישור ההתאמה בין טבלת השטחים לגרמושקה ובאחריות המחלקה לסרוק אסמכתאות לבקשה."*

## 22. טופס "החתמת מחלקות להוצאת היתר בנייה"

22.1. בנוהל הפנימי – הכנת חשבון אגרות והיטלים, נרשם בסעיף 4.6 כי באחריות אחראי אגרות והיטלים להחתים את היזם/מבקש הבקשה על טופס החתמת הוצאת היתר בנייה.

**באחריות אחראי אגרות והיטלים**

**4.1** אחראי אגרות והיטלים יעביר את טבלת השטחים מסעיף 2.4 במייל לחווה כספי/דנה מתאגיד המים במייל.

**4.2** בבקשות להיתר שאינם למגורים, כגון: משרדים, מסחר, תעשיה, מבנים ציבורים, מבנים יבילים, בריכות שחייה, על עורך הבקשה לחשב את שטחי הבנייה+ נפח עפ"י חוק העזר לסלילה ולתיעול.

**4.3** מילוי טופס האגרות וההיטלים

**4.4** שליחת טופס אגרות והיטלים למח' הגבייה יעל ויינברג במייל

**4.5** שליחת טופס אגרות והיטלים במייל לתאגיד המים במייל לחווה כספי/דנה

**4.6** החתמת היזם/המבקש/הבעלים על הסכם היטלי הפיתוח.

**הערות הביקורת**

22.2. מהביקורת עולה כי במקרה אחד (מתוך מדגם של 10 מקרים המהווים 10%) **לא נמצאה חתימה של היזם/מגיש הבקשה** על טופס להחתמת מחלקות להוצאת היתר בנייה בניגוד לרשום בנהלים.

22.3. בבקשה מספר 2016036 **לא נמצאה חתימה** של היזם/מגיש הבקשה על טופס החתמת מחלקות.

22.4. **הביקורת מציינת כי**, לאחר שהסתיימה הביקורת, נוהל העבודה באגף ההנדסה שונה-**תקין**.

## 23. חתימה על "גרמושקה" לאחר תשלום

23.1. תכנית ההגשה (גרמושקה) הינה מכלול של תכניות וטפסים המוגשים עבור קבלת היתר בנייה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

**הערות הביקורת**

23.2. עד היום מחלקת אגרות והיטלים **לא חתמה על "גרמושקה"** לאחר ביצוע התשלום.

23.3. חתימה על ה"גרמושקות" מונעת אפשרות של שינוי הגרמושקה לאחר הוועדה.

23.4. הוצגו לביקורת דוגמאות לחתימות שטרם אושרו כפתרון להערת הביקורת:










**<u>המלצות הביקורת</u>**

23.5. הוספת נוהל חותמת אגרות והיטלים על שלושה העתקי "גרמושקות" לאחר התשלום, או מעבר לחתימה אלקטרונית במערכת "רישוי זמין".

23.6. החותמת תכלול כיתוב "אישור מחלקת אגרות והיטלים", תאריך ומספר קבלה (אם אין, לציין "פטור") וחתימה.

**<u>תגובת מנהלת מחלקת אגרות והיטלים:</u>**

*"הערת הביקורת מקובלת, הנושא ייבדק מול מהנדסת העיר וס/מהנדסת העיר."*

## 24. נהלי עבודה

24.1. בעת אישור תכנית מתוקנת סופית להיתר מתבצעות מספר בדיקות המבוצעות על פי הנהלים.

24.2. לאחר האישור מועבר החומר לחשב האגרות וההיטלים לביצוע חישוב האגרות על פי הנהלים הקיימים.

**הערות הביקורת**

24.3. הוצג לביקורת נוהל פנימי – הכנת חשבון אגרות והיטלים.

24.4. מנהלת מחלקת אגרות והיטלים הכינה עם יועץ חיצוני נוהל חדש עם שיפורים נדרשים, **למועד הביקורת הנוהל טרם אושר וטרם התחילו לעבוד על פיו**.

24.5. מסקירת הביקורת עולה כי ישנם **שיפורים מהותיים בנוהל החדש המוצע.**

24.6. להלן התוספות והשינויים שאמורים להתווסף בנוהל החדש:

- רשימת תיוג של הבדיקות שבוצעו על ידי הבודק, כולל חתימתו על הרשימה.
- דוגמא לטבלת שטחים אחידה למילוי צורך חישובי אגרות.
- חתימה של הבודק כי טבלת השטחים תואמת לגרמושטה.
- הנחיות לחיוב אגרת היתר בנייה.
- טופס "להחתמת מחלקות להוצאת היתר בנייה" הממולא על ידי אחראית אגרות והיטלים ושליחתו.
- הגבלת שובר תשלום האגרה עד לסוף החודש בו הופק, במידה ולא שולם במועד, יונפק מחדש השובר כולל עדכון הפרשי הצמדה.

**המלצת הביקורת**

24.7. אישור הנוהל המוצע ועבודה בהתאם לנוהל זה.

**תגובת מהנדסת העיר:**

*בתהליך עבודה מול יועץ חיצוני שיכלול את המלצות הביקורת בהתאם.*

## הערות ראש העיר

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

1. **סעיף 5.10:**
**המלצת הביקורת**: יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל הפעילויות בתחום הכספים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.11:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על סריקת קבלת תשלום הפיקדון ורישומו במערכת.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיף 5.12:**
**המלצת הביקורת:** יצירת התראה במערכת אשר לא מאפשרת המשך טיפול בתיק ללא תשלום הפיקדון בתקופת חודש מיום הגשת הבקשה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **סעיף 6.12:**
**המלצת הביקורת:** בעת איתור חריגת בנייה בשטח, יתעד המפקח את שטח החריגה שמצא בדוחות הפיקוח ובתיק חריגת הבנייה במערכת הקומפלוט וידווח למחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח על ממצאיו.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 6.13:**
**המלצת הביקורת:** המחלקה תפעל מול הגורם האחראי במחלקת הגבייה לביצוע חישוב של היטלי הפיתוח הנדרשים, חיוב במערכת הגביה וכן הפקת שובר לתשלום היטלי פיתוח.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 6.14:**
**המלצת הביקורת**: לאחר קבלת המקרים של חריגות בנייה מאגף ההנדסה, השירות המשפטי יפעל לגביית האגרות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 7.13:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על בדיקה שאכן רשום במערכת אירוע "אישור תחילת עבודה".

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

8. **סעיף 7.14:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על מעקב ביצוע פיקוח ותיעוד בשטח לתחילת עבודות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 7.15:**
**המלצת הביקורת**: הוספת קידום דוח מהפיקוח כתנאי להעלאה לוועדה לחידוש היתר.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 8.12:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על מסירת היתר לבנייה רק לאחר הפקת שובר לתשלום וקבלת אסמכתא לתשלום.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 8.13:**
**המלצת הביקורת**: מומלץ להוסיף התראה במערכת הקומפלוט במצב בו נמסר היתר בנייה ללא אירוע תשלום.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 9.10:**
**המלצת הביקורת**: מומלץ לייצר התראה במערכת אשר לא מאפשרת הוצאת היתר בנייה ללא רישום של תשלום אגרת בנייה וסריקת המסמכים לאישור.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף 9.11:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על מתן הוצאת היתר בניה לאחר מילוי כל השלבים הנדרשים על פי הנהלים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

14. **סעיף 10.7 :**
**המלצת הביקורת**: נדרשת טבלת שטחים אחידה למילוי על ידי בודקי הבקשה, אשר תועבר באותה המתכונת למחלקת אגרות והיטלים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

15. **סעיף 10.8 :**
**המלצת הביקורת**: הוספת נוהל למילוי טבלת השטחים על פי הדוגמה המוצעת.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

16. **סעיף 11.6:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד על ביצוע הצמדה למדד המחירים לצרכן של סכומי ההיטלים.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

17. **סעיף 11.7:**
**המלצת הביקורת:** יש להקפיד על חיוב ריביות פיגורים בגין תשלומי היטלים באיחור.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

18. **סעיף 12.9:**
**המלצת הביקורת**: הזנת נתוני הנפח במערכת הקומפלוט ולא רק בצורה ידנית בטבלת השטחים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

19. **סעיף 13.7:**
**המלצת הביקורת**: הקפדה על סיווג נכון של הבקשות במערכת, על מנת שיהיה אפשרי לבצע מעקב על תשלום האגרות הנדרשות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

20. **סעיף 14.10:**
**המלצת הביקורת**: יש להקפיד שבודק התכניות בודק וחותם שהשטחים שעורך הבקשה רשם, תואמים לטבלת השטחים ב"גרמושקה".

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

21. **סעיף 14.11:**
**המלצת הביקורת**: יצירת נוהל חתימה של בודק התכניות שטבלת השטחים בבקשה תואמת לשטחים בגרמושקה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

22. **סעיף 15.7 :**
**המלצת הביקורת**: מומלץ להקפיד על התאמת התכנית המתוקנת והתאמתה להחלטות הוועדה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

23. **סעיף 15.8 :**
**המלצת הביקורת**: יצירת נוהל חתימה של בודקת התכניות שהתכנית המתוקנת בבקשה תואמת לתכנית ב"גרמושקה".

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 16.6 :**
**המלצת הביקורת**: הקפדה ובקרה על חישוב גובה הפיקדון.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

25. **סעיף 16.7 :**
**המלצת הביקורת**: יש להימנע מביצוע קיזוזים בסעיפי אגרות בנייה בגין עודפים בסעיפים אחרים (בגון: היטל השבחה), שאינם קשורים לאגרות בנייה והיטלי פיתוח.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

26. **סעיף 17.17:**
**המלצת הביקורת:** גביית אגרות על פי התקנות הקבועות בחוק כאגרת הבנייה על פי שטחי הבנייה המאושרים או אגרת המינימום הגבוה מביניהם.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

27. **סעיף 18.7:**
**המלצת הביקורת**: מומלץ להקפיד על מתן חשבון פרופורמה למבקש ההיתר.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

28. **סעיף 18.8 :**
**המלצת הביקורת**: יש לעגן נהלי עבודה כתובים ומחייבים להפקת חשבון פרופורמה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

29. **סעיף 19.10 :**
**המלצת הביקורת:** הקפדה על בדיקת הרשאות קיימות במערכת הקומפלוט לכלל סוגי הפעולות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

30. **סעיף 20.6:**
**המלצת הביקורת:** שדרוג והתאמת המערכת הקיימת לפעולות הנדרשות או לחילופין ביצוע מכרז חדש לקבלת הצעות מתוכנות חליפויות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בתהליך ביצוע.

31. **סעיף 21.5:**
**המלצת הביקורת**: הקפדה על סריקת טבלת השטחים למערכת הקומפלוט.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

32. **סעיף 23.5:**
**המלצת הביקורת:** הוספת נוהל חותמת אגרות והיטלים על שלושה היעתקי "גרמושקות" לאחר התשלום, או מעבר לחתימה אלקטרונית במערכת רישוי זמין.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

33. **<u>סעיף 23.6:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>**: החותמת תכלול ביתוב "אישור מחלקת אגרות והיטלים", תאריך ומספר קבלה (אם אין, לציין פטור) וחתימה.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

34. **<u>סעיף 24.7:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>**: אישור הנוהל המוצע ועבודה בהתאם לנוהל זה.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתר בנייה

# הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתר בנייה

## 1. מבוא

בשנים האחרונות קיימת בעיר רמת גן תנופת בנייה, כאשר נכון לדצמבר 2020, בעיר כ-200 אתרי בנייה פעילים.

אתרי הבנייה נדרשים לשטח ייעודי לפריקה וטעינה עבור כלי הרכב, המשאיות והכלים ההנדסיים בהם נעשה שימוש במהלך עבודות הבנייה, וכן לקביעת הסדרי תנועה זמניים לתקופת העבודות באופן שיאפשר תנועה תקינה של הכלים אל האתר וממנו. השטחים הנדרשים לטובת עבודות הבנייה הינם שטחים ציבוריים אשר חלקם הגדול משמש בשגרה כחניות כחול לבן המניבות הכנסה לעירייה בגין דמי חניה.

על מנת שניתן יהיה להקצות שטחים אלה באופן אשר יאפשר את עבודת הקבלנים ובמקביל יצמצם את ההפרעה לתושבים, וכן על מנת למנוע הפסד לעירייה בגין העדר הכנסות, נדרשים הקבלנים לשלם עבור השימוש בהם.

העירייה מקצה לכל אתר בנייה שטח ייעודי לפריקה וטעינה בכפוף להגשת בקשה והסדרת תשלום, וזאת על מנת לעשות שימוש תקין במשאב ציבורי כדוגמת חניות.

באפריל 2020 פרסמו משרד התחבורה, מינהל תכנון ופיתוח תשתיות ומת"ל (מנהלת תכנון תחבורתי לישראל) מסמך שכותרתו "הנחיות לתכנון הסדרי תנועה זמניים באתרי עבודה עירוניים" (להלן: "**הנחיות התכנון**") אשר מסדיר את האופן בו נדרשת רשות מקומית לאשר הסדרי תנועה זמניים ולפקח אחר יישומם.

הכנסות העירייה מהשכרת חניות לאתרי בנייה, כפי שנרשמו בהנהלת החשבונות, הינם 4.17 מיליון ₪ בשנת 2019 ו – 5.14 מיליון ₪ בשנת 2020.

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתרי בניה, גביית התשלום בגינם, סימונם ותמרורם בפועל.

## 3. מתודולוגיה

- פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים:
  - מנהלת אגף תנועה
  - ס/ מהנדסת העיר לענייני אכיפת חוק התכנון והבניה (להלן: ס. מהנדסת העיר)

- מנהל מחלקת חשבות באגף ההנדסה
- מנהל אגף מערכות מידע
- מנהל אגף תשתיות
- מנהל יחידת תחזוקת תמרורים ובטיחות בדרכים

- עיון במסמכים , בדוחות ובמאגרי נתונים.
- קבלת אינפורמציה מגופים להם יש ממשק עם המחלקה.

- כמו כן, הסתמכה הביקורת על שורת מסמכים וקבצים שהועברו לעיונה.
- בנוסף, ערכה הביקורת סיור במדגם אתרי בנייה ברחבי העיר.

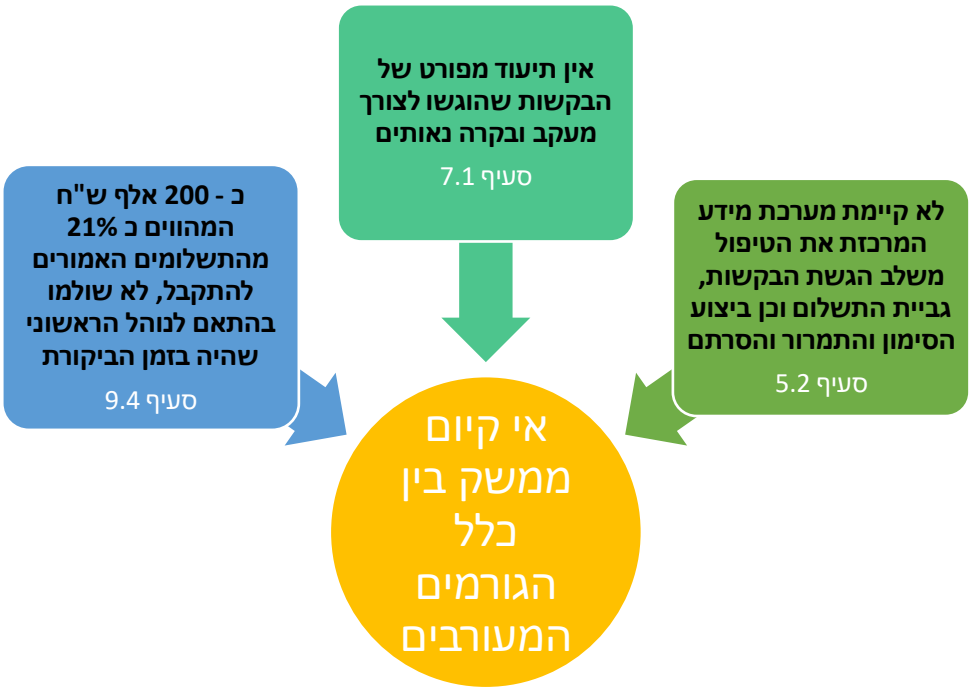
**הביקורת נערכה בחודשים יוני - דצמבר 2020.**

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות המנהלים שולבו בסעיפי הדוח השונים.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. ריכוז הממצאים



# פירוט הממצאים

## 5. מבנה ארגוני וממשקי עבודה

הביקורת קיבלה לידיה מאגף התנועה תרשים המתאר את "הליך בקשה להקצאת מקום לפריקה וטעינה לאתרי בנייה" בשני היבטים, הראשון בשלב התחלת הבנייה והשני בסיומה. תרשים התהליך מפרט שורת גורמים הלוקחים חלק בתהליך (להלן: "**תרשים תהליך**"). להלן פירוט המחלקות השונות בעירייה האמונות על אישור וגבייה של הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתרי הבנייה:

1. **אגף הנדסה - מחלקת הפיקוח על הבנייה** - אמונה על אכיפת חוק התכנון והבנייה בכל הקשור לפיקוח והוצאת צווי הריסה, ובכלל זאת, מעקב אחר בנייה חוקית, ביצוע ביקורות בגמר בנייה, הוצאת תעודת גמר, פיקוח על מתן אישורי תחילת עבודות בנייה לאחר קבלת היתר בנייה ובדומה.

2. **אגף הנדסה - חשבות אגף הנדסה** - אמונה על הכנת תקציב אגפי מעקב ובקרה, אחראית על בדיקה ואישור התשלומים באגף, ועל גבייתם. לצורך ביצוע סימוני החניות המוקצים לשטחי פריקה וטעינה, מקבל המבקש שובר לתשלום בגינם. תשלום השובר מתבצע במחלקת חשבות אגף הנדסה.

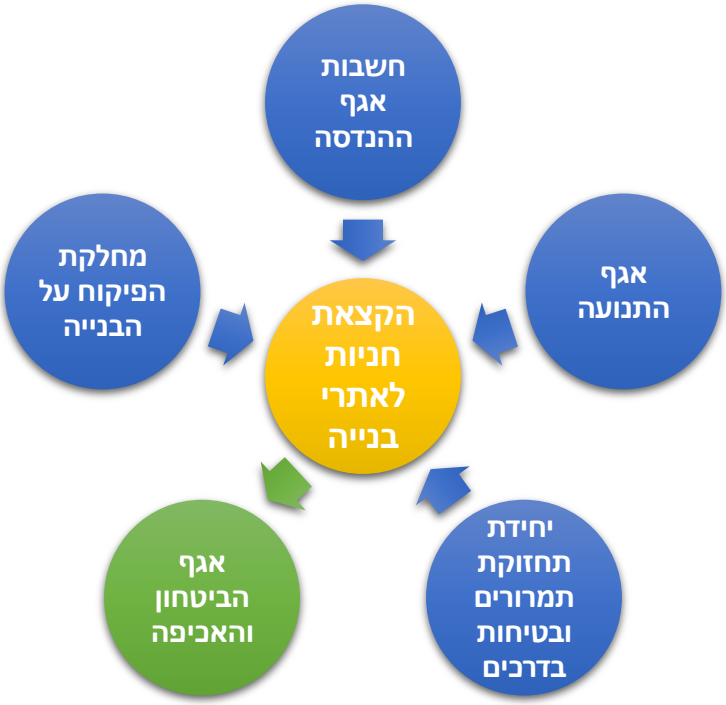
3. **אגף תשתיות - יחידת תחזוקת תמרורים ובטיחות בדרכים** - פועלת במסגרת אגף דרכים ותשתיות (להלן: "**יחידת סימונים**"), אמונה על תחזוקת תמרורים (רגילים ומוארים), חידוש סימון מעברי חצייה, ניתוב, קווי עצירה, מעטפות בכניסות לחניות, מקומות שמורים לנכים ושגרירויות וצביעת אבני שפה. במסגרת תחומי אחריותה, ביצוע החלטות ועדת תנועה בתחום סימוני צבע ותמרורים חדשים, הכנת מכרזים ו/או הצעות מחיר לאספקת תמרורים רגילים, לאספקת ותחזוקת תמרורים מוארים, וסימוני כבישים. במסגרת תחומי אחריותה, מבצעת את סימוני אבני השפה באתרי הבנייה.

4. **אגף התנועה** - אמון על תכנון וניהול מערך התחבורה, התנועה והחניה בעיר תוך מתן דגש על בטיחות וזרימת תנועה במסגרת תחומי אחריותו, אגף התנועה מעביר את הטופס לקבלן המבקש שטחי טעינה ופריקה.

5. **אגף הביטחון והאכיפה**

אמון על תכנון, ארגון והפעלת שירותי הביטחון של העיר ופיקוח עליהם בשגרה ובשעת חירום. במסגרת תחומי אחריותו, אחריות כוללת לאכיפת החוק בנושא חניית כלי רכב ולקיום חנייה מוסדרת בהתאם למגבלות ו/או איסורים החלים על פי פקודת התעבורה והחנייה של עיריית רמת-גן.

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני המפרט את הממשקים בין הגורמים השונים המעורבים בטיפול בשטחי פריקה וטעינה. יצוין כי אגף הביטחון מתחיל את האכיפה רק לאחר שהוצבו התמרורים בפועל ואינו שותף להליך ההקצאה והאישור:




**<u>הערות הביקורת:</u>**

5.1. מבדיקת הביקורת עולה כי אין העברת פרוטוקולים לאגף הביטחון בנושא שטחים שהוקצו לקבלנים לטובת פריקה וטעינה.

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

ניתן להעביר פרוטוקולים של ועדת התנועה לאגף הביטחון.

5.2. הביקורת מציינת כי הנתונים הרלוונטיים להקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתרי בנייה אינם מנוהלים באמצעות מערכת מידע המרכזת את הטיפול משלב הגשת הבקשות, גביית התשלום וכן ביצוע הסימון והתמרור והסרתם ואשר מאפשרת ממשקי עבודה שקופים ותקינים בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך ומעקב ובקרה נאותים אחר הגבייה.

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

"אגף ההנדסה ואגף התנועה מקדמים מעבר למערכת אחת "קומפלוט". למערכת יתרון רב היות וכל תהליכי הבקשה להיתר והפיקוח על הבניה מבוצעים במערכת זו. מערכת קומפלוט

תשלח דוא"ל אוטומטי לאגף תנועה, ברגע בו מפקח יזין אירוע של אישור תחילת בניה. יצויין כי אין המדובר בהליך אשר יתבצע באופן מיידי."

5.3. ממסמכים שהועברו לביקורת עולה כי בוצע איפיון ופיתוח מלא למערכת מידע המתכללת את נתוני כלל המערכות בהובלת מנהל אגף הביטחון והאכיפה בפיתוחה של חברת חיצונית , אולם התהליך לא הובשל לכדי סיום.

**הביקורת סבורה כי** ראוי שאגף מערכות מידע יבחן בשיתוף אגף הנדסה את התאמת הליך הקצאת שטחים לאתר בנייה במערכת ניהול זו ומערכת ניהול הוועדה.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.4. **הביקורת ממליצה** כי ייקבעו נהלי עבודה ברורים אשר יגדירו את תהליכי העבודה המפורטים בתרשים התהליך, תוך קביעת הגורם האחראי, אופן הביצוע של כל אחת מהמשימות השונות, הטפסים הרלוונטיים והבקרות הנדרשות בתהליך.

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר :</u>**

הוכן תרשים תהליכי עבודה המפרט את הטיפול בעניין פריקה וטעינה. לצורך בקרה מבוצעת שליחת דוא"ל אלקטרוני אוטומטי בכל פעם בו מפקח בניה מזין אירוע אישור תחילת עבודה ובכל פעם בו מזין המפקח אירוע אישור אכלוס. הדבר נותן מענה לעניין הבקרה להצבה ולהסרה.

5.5. **הביקורת ממליצה** כי העירייה תטמיע מערכת ממוחשבת ייעודית אשר תאפשר ניהול מעקב ובקרה מסודרים אחר כל תהליך הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתרי בנייה משלב הבקשה עובר לתשלום גביית האגרה, החלטת רשות התימרור, ביצוע הסימון והתימרור בפועל והפיקוח והבקרה השוטפים אחר הסדרי התנועה הזמניים בשטח.

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

"כל הליך הקצאת שטחי פריקה מתבצע באגף ההנדסה. אין מניעה לנהל ההליך במערכת הקומפלוט, סביר יותר לנהל ההליך במערכת בה עובד אגף ההנדסה מאשר להכניס לאגף מערכת נוספת. רוב הפעולות מבוצעות באגף ההנדסה... מערכת קומפלוט יכולה לשלוח דוא"ל אוטומטי כאשר מוזן אירוע במערכת לבעל תפקיד אחר. למשל ביקורת לטופס 4 אישור / אכלוס.

ישלח דוא"ל לחשב וכך ידע כי צריך להסדיר תשלום בתום הבניה, טרם נמסר טופס 4/ אישור אכלוס."

**<u>תגובת מנהל אגף מערכות המידע:</u>**

"בנובמבר 2019 בחר אגף הביטחון להתקדם באופן עצמאי לאיפיון, בחירת ספק, מציאת פתרון ויישומו. אגף הנדסה, הלקוח העיקרי למערכת, לא היה מעורב באפיון כך שהוא החטיא את דרישות מהנדסת העיר. בישיבה האחרונה בנושא, ציינה מהנדסת העיר שאין לה רצון במערכת זו. מציע להתקדם באופן מידי עם המערכת של חברת קומפלוט, בהתאם לדרישות מהנדסת העיר ואגף הביטחון, על מנת למטב את הגבייה בנושא שטחי פריקה וטעינה באתר הבנייה.

## 6. תהליך הקצאת שטחי פריקה וטעינה

בהתאם למפורט בתרשים התהליך של אגף התנועה, בעת התחלת בנייה (אתר חדש) נדרשת הגשת בקשת הצבה. כלומר, לאחר שקבלן/ יזם מקבל היתר בנייה בשטח העיר (להלן: "**המבקש**"), הוא נדרש להגיש תוכנית התארגנות לאתר בניה לשם קבלת "אישור תחילת עבודות". במסגרת הבקשה לאישור תחילת עבודות, נדרש המבקש להגיש גם תוכניות המפרטות את שטחי הפריקה והטעינה הדרושים לאתר, וכן את הסדרי התנועה הזמניים המבוקשים.

במסגרת מסמך שכותרתו "דרישות להגשת תוכנית התארגנות לאתר בניה" המפורסם באתר האינטרנט של העירייה, ישנה התייחסות ל"תפיסת שטח ציבורי והסדרי תנועה": במידה ויידרש לביצוע הפרויקט להשתמש בשטח ציבורי/ הפקעה, יש לסמן השטח בצבע אדום בשרטוט תוכנית התארגנות. יש להגיש תוכנית ובה סימון ברור של מיקום השטח המבוקש לשימוש לרבות גודל השטח ומשך הזמן המבוקש התוכנית תועבר לאישור מנהל המחלקה.

להלן תרשים המתאר את ההליך להקצאת שטחי פריקה וטעינה באתרי הבניה כפי שקיים בתכתובות פנימיות של האגף:

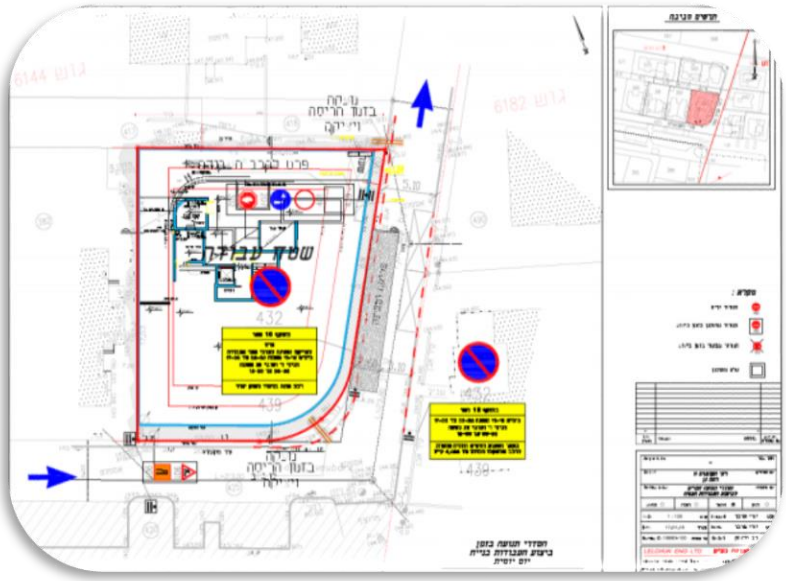



## 7. שלב 1 - הטיפול בבקשה

לצורך קבלת אישור התחלת עבודות, נדרש המבקש על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה להחתים את אגף התנועה על אישור תשלום פריקה וטעינה, וזאת במסגרת "טופס טיולים" ייעודי (ראה **נספח א'- טופס טיולים**):



המבקש שטח פריקה וטעינה על חשבון דרך ציבורית, צריך לדאוג להגשת תכנית המתארת את המבוקש. להלן דוגמא לתוכנית כאמור:



**<u>הערת הביקורת</u>**:

7.1. אין טופס בקשה ייעודי אשר נדרש הקבלן לצרף לתוכנית התנועה ואשר מפרט את אורך החניות במטרים ומספרן, ולפיכך אין תיעוד מפורט של הבקשות שהוגשו לצורך מעקב ובקרה נאותים.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

7.2. הביקורת ממליצה כי בשל העובדה שנדרש תשלום נפרד וייעודי עבור שטחי הפריקה והטעינה המוקצים לקבלנים וכן בשל העובדה כי התשלום מבוצע מראש לשנה (ונדרש מעקב אחר חידושו משך כל חיי פרויקט הבנייה) יוכן טופס בקשה ייעודי אשר ישמש לציון פרטי האתר, מספר החניות וסוגן, הסכום לתשלום ברמה חודשית/שנתית וכן החתמת הקבלן ומהנדס מטעמו, על התחייבות לשמירה על ניצול השטחים המאושרים לשימושם בלבד וכן על התחייבות לחידוש התשלום מדי שנה.

**<u>תגובת מנהלת אגף תנועה:</u>**

"קיימות תוכניות הסדרי תנועה של המקומות המיועדים לפריקה וטעינה".

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

הוכן וצורף טופס ייעודי מעודכן הקרוי "שימוש בשטח ציבורי-דרישת תשלום דמי שימוש" הטופס הוכן ע"י אגף תנועה ועודכן ע"י השירות המשפטי. הטופס מתבסס על תוכנית הסדרי התנועה בה מפורטים באופן מיטבי וברור כל הנתונים הדרושים.

מדיניות הגבייה של האגף היא תשלום שנה ראשונה מראש כתנאי להצבת התמרור, יתרת התשלום יגבו כתנאי לקבלת אישור אכלוס. נוהל האגף יעודכן בהתאם. יצוין כי הגבייה שבוצעה בפועל תואמת את הנוהל המוצע שייכתב לאחר סיום הליך הביקורת."

## 8. שלב 2 - דרישת התשלום

אגף התנועה מבצע חישוב של שטח החניות ומוסר לקבלן מכתב שכותרתו "שימוש בשטח ציבורי-דרישת תשלום דמי שימוש" (להלן: "**דרישת התשלום**") הכולל את אורך החניות במטרים ומספרן. מסמך זה מהווה דרישת תשלום אשר הקבלן נדרש לשלם (ראה **נספח ב'- דרישת התשלום**). מסמך דרישת התשלום מציין כי:

"בהתאם לדוח שמאי שהוכן עבור העירייה, העלות החודשית עבור השימוש בשטח הציבורי הנ"ל הינה לפי התיאור הבא:

א. לחניה במקביל: התעריף הינו 1 מטר= 200 ₪ לחודש.

ב. לחניה בניצב / זווית: התעריף הינו 1 מקום חניה= 1,200 ₪ לחודש."

לביקורת הועבר דוח השמאי שכותרתו "דמי שימוש ראויים להצבת מכולות עבור שיפוצים/ פינוי פסולת בשטח ציבורי (לרבות תפיסת מקומות חניה לצד המדרכות) (להלן: "**דוח שמאי**"), ראה **נספח ג'- דוח השמאי)**, ובו מפורטים עקרונות התחשיב ואופן החישוב. להלן התעריפים בהתאם לדוח השמאי:

**תעריף מומלץ ליום**: 60 ₪ לא כולל מע"מ, מוכפל במספר ימי השימוש.

**תעריף מומלץ לחודש:** בהנחה שמדובר ב-25 ימי עסקים בחודש, 1,500 ₪ לחודש לא כולל מע"מ.

בהתחשב במקדם אי תפוסה/הנחה לתושבי העיר 0.8 = 1,200 ₪ לחודש, לא כולל מע"מ.

בתאריך 9.1.2019, נתקבלה החלטה בדיון שנערך בהנהלת העיר, ואושר פה אחד כי "העלאת תעריף חניה לקבלנים מ-400 ש"ח ל- 1,200 ₪ למקום חניה לחודש...".

**הערת הביקורת:**

**8.1.** הביקורת מעירה כי מסמך דרישת התשלום אינו כולל שובר לתשלום המופק ממערכות החיובים העירוניות ואינו ממוספר במספר סידורי המאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר תשלומו.

**המלצת הביקורת:**

8.2. **הביקורת ממליצה** כי דרישת התשלום המופקת לקבלנים תודפס במקובל מתוך מערכת ייעודית על גבי שובר ייעודי לתשלום. לחילופין מומלץ כי יכללו דרישות התשלום מספר סידורי אשר יתועד על ידי אגף התנועה ואשר יאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר תשלום דמי החנייה.

**תגובת ס. מהנדסת העיר:**

מקבל את המלצת הביקורת. נוכח המלצת הביקורת תיבחן אפשרות לשילוב הפקת שוברים במערכת הייעודית (מערכת קומפלוט). מקבלים עמדת הביקורת להוספת מספר סידורי לדרישות תשלום. אנו נוסיף מספר סידורי הזהה למספר הבקשה להיתר שאישרה את תוכנית התארגנות האתר. כך כל דוא"ל אוטומטי שישלח מהבקשה להיתר לבקרה יכלול מספר בקשה להיתר התואם את מספר הבקשה לפריקה וטעינה.

## 9. שלב 3 - גביית תשלום

המבקש הקצאת שטחי פריקה וטעינה עבור אתר בנייה ברחבי העיר נדרש, כאמור, לבצע תשלום מראש לשנה. דרישת התשלום מופקת ע"י אגף התנועה ומשולמת בחשבות אגף ההנדסה.

מכתב דרישת התשלום כולל הפנייה לביצוע התשלום בנוסח הבא: "החל ממשלוח מכתב זה יש להעביר לחשב אגף ההנדסה תשלום מראש לשנה".

כאשר הקבלן מגיע לחשבות אגף הנדסה מכין החשב עבור הקבלנים שובר ידני שכותרתו "פקודה לקופה" אשר מנחה את קופת העירייה כמה כסף לגבות ועבור מה מבוצע התשלום (ראה **נספח ד'- השובר הידני**).

להלן טבלה המפרטת את הסכומים שנגבו על ידי העירייה בשנים 2019-2020 בגין השכרת חניות לאתרי בנייה (מס' סעיף 1443200226), על פי נתוני כרטיסי הנהלת החשבונות לשנים האמורות:

| | 2019 בש"ח | 2020 בש"ח |
|---|---|---|
| **הכנסות בגין השכרת חניות לאתרי בנייה** | 4,171,300 | 5,143,200 |

הביקורת קיבלה לידיה את הקבצים הבאים:

1. **<u>קובץ תשלום אגרות</u>**- קובץ אקסל שהתקבל מחשב אגף ההנדסה ובו פירוט התשלומים בגין אגרות חניה לשנים 2017-2020. הקובץ כולל 4 גיליונות בחלוקה לשנים 2017-2020, כאשר בכל שנה מפורט- שם המבקש, תאריך, כתובת האתר, מספר חניות, וסך הכל לתשלום (להלן: "**קובץ תשלום אגרות**").
2. **<u>רשימת אתרי בנייה</u>**- קובץ אקסל שהתקבל מסגן מהנדסת העיר ובו 216 אתרי הבנייה בעיר ופרטיהם הבאים: שם מבקש, תיאור סוג בקשה, מספר בקשה, תאריך פתיחת בקשה, תיאור הבקשה, שימוש עיקרי, מספר היתר, מס' יחידות דיור קיימות, מס' יחידות דיור מבוקשות, גוש, חלקה, מגרש, שם רחוב, מספר בית, אות בית, אירוע, תאריך האירוע, סוג בעל עניין, יזם – פיקוח, טלפון - יזם פיקוח, סוג קבלן, שם קבלן, קבלן- טלפון, סוג מנהל עבודה, שם מנהל עבודה וטלפון מנהל עבודה (להלן: "**רשימת אתרי בנייה**").
3. **<u>כרטסת הנהלת חשבונות</u>**- קובץ אקסל המפרט את נתוני כרטיס הנהלת החשבונות של הסעיף התקציבי השכרת חניות לאתרי בנייה מס' 1443100226 לתקופה שבין אוגוסט 2018 עד נובמבר 2020.

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימת התאמה בין **רשימת אתרי הבנייה** המנוהלת על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה לבין התשלומים כפי שנתקבלו אצל החשב המופיעים **בקובץ תשלום אגרות** וכן **בכרטסת הנהלת החשבונות,** במטרה לבחון האם כלל הקבלנים שביקשו שטחי פריקה וטעינה אכן הסדירו את התשלום בגינם.

***<u>תגובת אגף תנועה:</u>***

*"נערכה בדיקת התאמה והשוואה בין 2 טבלאות האקסל. בדיקה והשוואה זו הועברה לביקורת."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת אגף התנועה:**

פרק זה הדן בנושא גביית התשלום נבחן מול מנהל חשבות אגף הנדסה, ולא נבחן מול אגף התנועה שהחל בבדיקת הנושא.

**הערות הביקורת:**

9.1. אף שקובץ תשלום אגרות הינו הכלי אשר משמש את חשב אגף ההנדסה לביצוע מעקב ובקרה אחר תשלום הקבלנים בגין שטחי פריקה וטעינה, **הקובץ אינו כולל**:

- זיהוי חד ערכי של אתרי הבנייה באמצעות למשל מספר היתר, גוש וחלקה וכדומה.
- רישום ברור בדבר התשלום, ובכלל זאת, האם בוצע תשלום, מועד התשלום ואופן התשלום.
- בשלושה מהגיליונות (2017,2018,2019) מצוין כי התשלום בוצע עבור שנת 2019 בלבד, כך שלא ניתן לדעת האם בוצע התשלום עבור השנים 2017-2018.

**תגובת ס. מהנדסת העיר:**

מקבלים עמדת הביקורת – אנו נקבע את מספר הבקשה להיתר, כמספר סידורי לכל דרישה/תשלום/שובר.

9.2. בשל העובדה שאין זיהוי חד ערכי לאתר הבנייה בגינו שולם עבור שטחי פריקה וטעינה בקובץ תשלום האגרות, לא ניתן לבצע בדיקה המצליבה בין רשימת אתרי הבנייה הפעילים לבין האתרים בגינם בוצע תשלום.

**תגובת ס. מהנדסת העיר:**

מקבלים עמדת הביקורת - השובר והבקרה צריכים לכלול מספר הבקשה להיתר לצורך בקרה נאותה.

9.3. הביקורת ערכה מדגם של 13 כתובות אתרי בנייה ברחבי העיר לבדיקה בהתאם להחלטות רשות התימרור האם בוצע התשלום כנדרש, לפי נתוני הנהלת החשבונות וקובץ תשלום אגרות.

להלן טבלה המפרטת את כתובת האתר, השטח במטר לפריקה וטעינה שהוקצה לאתר הבניה בהתאם להחלטת רשות התמרור, תאריך החלטת הוועדה, סה"כ לתשלום עבור כל שנה כפי שחושב על ידי הביקורת (שטח כפול 200 ₪ למטר כפול 12 חודשים) במהלך השנים עבורן נדרש התשלום, התשלום בפועל והסכום שטרם שולם:

| מס"ד | כתובת | אורך במטרים | תאריך החלטת הועדה | תשלום נדרש בש"ח | | | | סה"כ נדרש לתשלום בש"ח | טרם שולם בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | |
| 1 | אביגיל 6 | 18 | 16/07/2019 | | | 43,200 | 43,200 | **86,400** | |
| 2 | אל על 6 | 12 | 12/04/2018 | | 7,600 | 28,800 | 27,600 | **64,000** | |
| 3 | נחמיה תמרי 1 | 24 | 29/08/2019 | | | 57,600 | 57,600 | **115,200** | **57,600** |
| 4 | בן יוסף 7 | 18 | 19/03/2019 | | | 43,200 | 43,200 | **86,400** | |
| 5 | ברקאי 19 | 12 | 04/09/2019 | | | 28,800 | 28,800 | **57,600** | **28,800** |
| 6 | מיכאל 19 | 12 | 02/04/2020 | | | | 28,800 | **28,800** | - |
| 7 | סאלק 8 | 12 | 28/03/2019 | | | 21,600 | 28,800 | **50,400** | |
| 8 | סנהדרין 14 | 21 | 11/07/2019 | | | 50,400 | 50,400 | **100,800** | **50,400** |
| 9 | קריניצי 99 | 18 | 20/06/2019 | | | 43,200 | 43,200 | **86,400** | **43,200** |
| 10 | רכסים 11 | 12 | 28/11/2019 | | | 28,800 | 28,800 | **57,600** | **28,800** |
| 11 | בועז 11 | 18 | 07/06/2018 | | 4,800 | 43,200 | 43,200 | **91,200** | |
| 12 | מיכאל 12 | 6 | 16/05/2019 | | | 14,400 | 14,400 | **28,800** | |
| 13 | תרע"ד 10 | 18 | 07/09/2017 | 14,400 | 19,200 | 43,200 | 43,200 | **120,000** | |
| **סה"כ** | | | | **14,400** | **31,600** | **446,400** | **481,200** | **973,600** | **208,800** |

9.4. כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, מתוך מדגם אקראי של 13 אתרי בנייה שבדקה הביקורת, עבור 5 (42%) מאתרי הבנייה **לא הוסדרו התשלומים במלואם**. מסך התשלום הנדרש על פי המדגם הנאמד ב – 973 אלפי ₪ **טרם שולמו 208 אלפי ₪ המהווים 21 אחוז**, אשר היו אמורים להיות משולמים שנה מראש, בהתאם למכתב דרישת התשלום (ראה נספח ב' **נוסח 3** סעיף 3).

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

מקובל כי התשלומים הנותרים ישולמו טרם מתן אישור אכלוס. לא סביר לנהל הליכי אכיפה ולבזבז משאבים כאשר קיימת בטוחה משמעותית כדוגמת אישור אכלוס. הדבר יעוגן במסמך פנימי של האגף.

9.5. בנוסף, נמצא כי בחלק מהמקרים שמות הקבלנים המצוינים בברטסת הנהלת החשבונות אינם זהים לשמות הקבלנים המצוינים בקובץ תשלום אגרות.

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר:</u>**

לעיתים התשלום ע"י היזם, ולעיתים ע"י קבלן ראשי או קבלן שלד. אין לנו שליטה על הסכמים אזרחיים קניינים במקום פרטי. עם זאת במערכת ניהול הוועדה המפתח המקשר יהיה מספר הבקשה.

9.6. כאשר הביקורת פנתה למנהל מחלקת חשבות אגף ההנדסה, מסר המנהל כי במקרים בהם אתר הבנייה עדיין פעיל והוסדר רק התשלום הראשון, במידה והתשלומים הבאים לא יוסדרו לא יתאפשר לקבלנים לקבל טופס 4 / אישור איכלוס (טופס המאפשר איכלוס המבנה) בטרם הסדרת התשלום במלואו עבור כל התקופה. **הביקורת מעירה** על פגיעה בתזרים השוטף בכך שהתשלום בגין הקצאת שטחי פריקה וטעינה לא מבוצע שנה מראש.

**לאחר בדיקה עם מנהל מחלקת חשבות אגף ההנדסה נמצא כי:**

**<u>סנהדרין 14</u>** –מבדיקת הביקורת את דרישת התשלום התברר, כי אף שמדיניות העירייה המוצהרת הינה כי התשלום יבוצע שנה מראש (כפי שאכן בוצע בסופו של דבר בפועל) מכתב דרישת התשלום שהועבר לקבלן מציין כי "החל ממשלוח מכתב זה יש להעביר תשלום חודשי בהתאם לעלות שהוערכה עד ליום... בכל חודש עד לסיום השימוש הזמני לצרכי בנייה" (ראה **נספח ה' – מכתב הדרישה סנהדרין 14**).

**<u>תגובת ס. מהנדסת העיר</u>** :

אין אפשרות חוקית לעצור את הבנייה במידה ולא שולם תשלום בחלוף שנה. בממוצע אתר בניה מסתיים בתוך 3 שנים. תשלום ראשון מבוצע תמיד מראש. תשלום גמר חשבון תמיד מבוצע בסוף כנאי לקבלת אישור אכלוס. הפגיעה הייתה למעשה בשנים הראשונות של התחלת התשלום. כעת גם אם לא שילמו תשלום באמצע הבניה, נקבל תשלום אחרון מוגדל עבור שנים עברו. כך שבפועל התזרים לא נפגע בזכות קבלנים שמשלמים בשנה זו תשלום מוגדל עבור שנים קודמות.

9.7. מתוך 13 המקרים שדגמה הביקורת, בשני מקרים הרישום החשבונאי אינו תקין ונזקף לכרטיסי הנהלת חשבונות שונים.

**<u>תגובת מנהל מחלקת חשבות אגף הנדסה</u>** :

סעיפי ההכנסות השתנו בין השנים 2017-2020 ומכאן השוני.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

9.8. הביקורת ממליצה כי המעקב המנוהל על ידי מנהל מחלקת חשבות באגף הנדסה יבוצע באופן שיאפשר קישור לנתוני הנהלת החשבונות / הקופה, וכן אפשרות לזהות את האתר באמצעות מספר היתר בנייה.

## 10. שלב 4 - סימון ותמרור

בעקבות פניית המבקש להקצאת שטחי פריקה וטעינה, מתקיימת ישיבה ברשות התמרור בה מאושרת תוכנית המבקש לסימון שטחי פריקה וטעינה ללא קיום פרוטוקול.

חובות וסמכויות רשות התמרור המקומית מפורטים בתקנה 18 לתקנות התעבורה התשכ"א- 1961. במסגרת זו, מחויבת רשות התמרור המקומית קביעת הסדרי תנועה ראויים בכל אתר ואתר, כולל תהליך האישור והתיעוד, תוך הקפדה על ההוראות והכללים שנקבעו בתקנה 18. חובות רשות התמרור אינן ניתנות להעברה לגורם אחר, כך שעליה לקיים גם פיקוח ובקרה.

תקנה 18 (ד) לתקנות התעבורה קובעת כי "**רשות תמרור מקומית תהיה אחראית להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה שבתחומה.**"

תקנה 18 (ה) לתקנות התעבורה קובעת כי "**זולת אם הורתה רשות התמרור המרכזית אחרת, רשאית רשות תמרור מקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה, או קצין משטרה צבאית פיקודי ( לגבי הדרכים שבשטח צבאי שבמרחב הפיקוד), להציב, לסמן או לסלק בכל דרך שבתחומה– חלק מתמרורי אזהרה, תמרורי הוריה, תמרורי מודיעין וכן סימנים על פני הדרך**".

החלטת רשות התמרור מועברת מאגף התנועה ליחידת סימונים במחלקת דרכים באגף תשתיות, לצורך ביצוע בפועל של הצבת התמרורים. המכתב המופק מאגף התנועה ליחידת סימונים כולל פירוט של כתובת האתר, מספרי התמרורים שיש להציב והסימונים שיש לבצע על גבי הכביש/ דרך (ראה **נספח ו'- פנייה ליחידת סימונים**).

יחידת סימונים מבצעת את החלטות התנועה, וזאת לאחר שליחת פרוטוקול מאושר על ידי רשות התמרור המקומית למנהל היחידה באמצעות הדואר האלקטרוני. עם קבלת ההנחיה מנהל היחידה, אשר נעזר ב – 4 העובדים לביצוע סימוני וצביעות באופן שוטף ברחבי העיר, מנחה את העובדים האחראים כיצד לבצע את המשימה, כולל הבהרה באילו תמרורים נדרש לבצע את המשימה. מנהל המחלקה מסר כי בסיום הסימונים בכניסה לאתר מדווחים העובדים למנהל המחלקה כי המשימה בוצעה.

ברוב המקרים, נדרשת הצבת תמרורים שמספרם 432 ו-439 ביחד, כאשר הוועדה קובעת את נוסח תמרור 439. להלן התמרורים כפי שמופיעים בלוח התמרורים של משרד התחבורה:



432

- אסורה חניית רכב בדרך בצד שבו הוצב התמרור.
- תוקפו עד לצומת הקרוב או עד תמרור המורה על ביטולו או עד לתמרור חניה לכלי רכב.




439

- תמרור למסר מחייב שלגביו אין תמרור בלוח התמרורים.
- הוצב התמרור מתחת ובצמוד לתמרור אחר- יחול האמור בו בתוספת לתמרור שמעליו ובצמוד לו.

נוסח תמרור 439 כפי שקבוע על ידי הוועדה לטובת אזורי פריקה וטעינה בכניסה לאתרי בנייה ברחבי העיר הוא "___ מ' בהתאם לסימון פרט לפריקה וטעינה לצרכי אתר העבודה בימים א'-ה' משעה 8:30 -17:00 ובימי ו' וערבי חג משעה 8:30 -11:30. בשאר השעות והימים החנייה מותרת לרכב שמשקלו הכולל עד 4,000 ק"ג."

בנוסף, ברוב המקרים נדרש על ידי ועדת התמרור לבטל סימון 817 (צביעת אבני שפה בכחול לבן), או סימון 818 (צביעת אבני שפה באדום לבן) ולבצע סימון 819 (סימון חניות) באורך שנקבע על ידי הוועדה.

להלן הסימונים כפי שמופיעים בלוח התמרורים של משרד התחבורה:



**819**

מקומות חניה לכלי רכב מסומנים בצבע לבן:

החניה במקום תהיה רק בתחומי השטח המסומן על פני הדרך.



**818**

אבי שפה צבועות אדום- לבן:

אסורה כל עצירה או חניה של רכב בכביש שליד אבני השפה, אלא אם הדבר דרוש למילוי הוראות כל דין.



**817**

אבני שפה צבועות לסירוגין בצבע כחול:

החניה מותרת בתשלום על הכביש שליד אבני השפה או על המדרכה על פי הוראות תמרור 439 בצמוד ומתחת לתמרורים 626 או 627.

10.1. הביקורת ערכה מדגם של 13 כתובות של אתרי בנייה ברחבי העיר לבחינת יישום החלטת רשות התמרור על ידי יחידת הסימונים. להלן תמונות התמרורים והסימונים בקרבת האתרים ברישומים שערכה הביקורת:

| מס' | כתובת | הצבת תמרורים 432+439 | ביטול 817/818<br>וסימון 819 |
|---|---|---|---|
| 1 | אביגיל 6 |  |  |
| 2 | אל על 6 |  |  |

| מס' | כתובת | הצבת תמרורים 432+439 | ביטול 817/818<br>וסימון 819 |
|---|---|---|---|
| 3 | אלוף נחמיה תמרי 1 |  |  |
| 4 | בן יוסף 7 |  |  |
| 5 | ברקאי 19 |  |  |

| מס' | כתובת | הצבת תמרורים 432+439 | ביטול 817/818<br>וסימון 819 |
|---|---|---|---|
| 6 | מיכאל 19 |  |  |
| 7 | סאלק 8 |  |  |
| 8 | סנהדרין 14 |  |  |

| מס' | כתובת | הצבת תמרורים 432+439 | ביטול 817/818<br>וסימון 819 |
|---|---|---|---|
| 9 | קריניצי 99 |  |  |
| 10 | רכסים 11 |  |  |
| 11 | בועז 11 |  |  |

| מס' | כתובת | הצבת תמרורים 432+439 | ביטול 817/818<br>וסימון 819 |
|---|---|---|---|
| **12** | מיכאל 12 |  |  |
| **13** | תרע"ד<br>10 |  |  |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

10.2. מבדיקת הביקורת עולה כי בכל האתרים הוצבו תמרורי 432 ו-439 בכניסה לאתר הבנייה. עם זאת, חלק מהתמרורים הוצבו באופן שאינו גלוי או בזווית שאינה מופנית כלפי נהגי הרכבים בכביש, כך למשל באתרי הבנייה ברח' אביגייל 6 השלט מוצב גבוה ולא בעמוד ברחוב, וכן, ברח' מיכאל 12 השלט פונה למדרכה ולא לכביש. יצוין כי מדובר באחריות אגף תשתיות.

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

"ככלל התקנת התמרורים מתבצעת בהתחשב בתשתיות הקיימות מול אתרי הבניה. כמופיע בתמונות שצורפו לדוח ניתן לראות בבירור כי המדרכות צרות ואף משמשות את אתרי הבניה, כך

שהצבת תמרור תצר את רוחב המדרכה הקטן ממילא ובנוסף יפגע התמרור ע"י קבלני הבניה. כפי שאירע ברח' מיכאל 12, שם נפגע התמרור והופנה לכוון המדרכה.

לאור האמור לעיל, מותקנים התמרורים ע"ג עמודים גבוהים בקרבת מקום, כך שמצד אחד לא ייפגעו ע"י הקבלנים ומאידך יראו לעין."

10.3. מהביקורת עולה כי ב-11 אתרים מתוך 13 האתרים שנדגמו על ידי הביקורת, לא קיים סימון ברור של תמרור 819 כפי שמנחה הוועדה. משיחה שערכה הביקורת עם מנהל צביעת תמרורים נמסר כי: "עקב כניסת כלי רכבי ציוד הנדסי, ושפיכת מלט בכניסה לאתר נמחק האזור המסומן". כלומר, לא מבוצע סימון מחודש של הסדרי התנועה על ידי יחידת הסימון לאורך כל תקופת פעילות האתר.

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>**

"הסימונים מחודשים ככל שנידרש עפ"י קריאה מהיזמים ו/או מגורמי האכיפה העירוניים באופן שוטף".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

**בהתאם לאתרים שדגמה הביקורת, ב- 11 אתרים מתוך 13 לא היה קיים סימון ברור. הביקורת סבורה כי יש מקום לבקרה יזומה של יחידת תחזוקת תמרורים.**

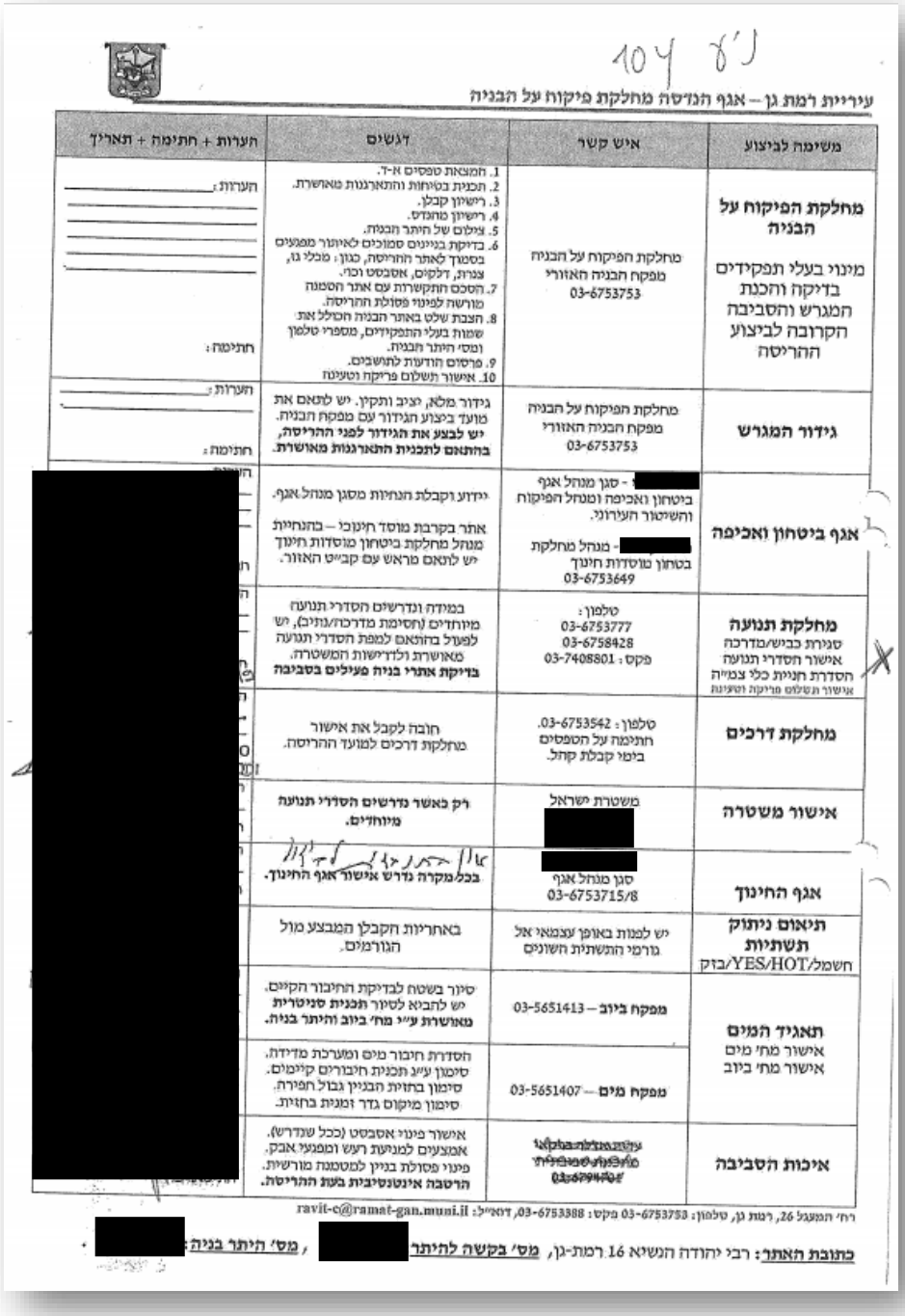
10.4. על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהלת אגף התנועה, בסוף שנת 2020 התקשרה המחלקה עם יועץ חיצוני אשר אמור במסגרת תפקידיו לבצע אף הוא פיקוח ובקרה אחר שטחי הפריקה והטעינה של קבלנים ברחבי העיר.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

10.5. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על קיום בקרה שוטפת אחר תקינות הסימונים והתמרורים המוצבים באתרי הבנייה הפעילים בעיר אחת לתקופה אשר תיקבע במסגרת נוהל עבודה עירוני .

# נספחים

## נספח א' – טופס טיולים



עיריית רמת גן – אגף הנדסה מחלקת פיקוח על הבניה

| משימה לביצוע | איש קשר | דגשים | הערות + חתימה + תאריך |
|---|---|---|---|
| **מחלקת הפיקוח על הבניה**<br>מינוי בעלי תפקידים בדיקה והכנת תמגרש והסביבה הקרובה לביצוע ההריסה | מחלקת הפיקוח על הבניה<br>מפקח הבניה האזורי<br>03-6753753 | 1. חמצאת טפסים א-ד.<br>2. תכנית בטיחות והתארגנות מאושרת.<br>3. רישיון קבלן.<br>4. רישיון מהנדס.<br>5. צילום של היתר הבניה.<br>6. בדיקת ביניים סמוכים לאיתור מפגעים בסמוך לאתר ההריסה, כגון: מבלי גז, צנרת, דלקים, אסבסט וכו'.<br>7. הסכם התקשרות עם אתר הטמנה מורשה לפינוי פסולת ההריסה.<br>8. הצבת שלט באתר הבניה הכולל את שמות בעלי התפקידים, מספרי טלפון ומס' היתר הבניה.<br>9. פרסום הודעות לתושבים.<br>10. אישור תשלום פריקה וטעינה | הערות: _____<br>_____<br>_____<br>_____<br>_____<br>_____<br>חתימה: |
| **גידור המגרש** | מחלקת הפיקוח על הבניה<br>מפקח הבניה האזורי<br>03-6753753 | גידור מלא, יציב ותקין. יש לתאם את מועד ביצוע הגידור עם מפקח הבניה.<br>**יש לבצע את הגידור לפני ההריסה, בהתאם לתכנית התארגנות מאושרת.** | הערות: _____<br>_____<br>חתימה: |
| **אגף ביטחון ואכיפה** | [redacted] - סגן מנהל אגף ביטחון ואכיפה ומנהל הפיקוח והשיטור העירוני.<br>[redacted] - מנהל מחלקת בטחון מוסדות חינוך<br>03-6753649 | יידוע וקבלת הנחיות מסגן מנהל אגף.<br>אתר בקרבת מוסד חינוכי – בהנחיית מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך יש לתאם פראש עם קב"ט האזור. | |
| **מחלקת תנועה**<br>סגירת כביש/מדרכה<br>אישור הסדרי תנועה<br>הסדרת חניית כלי צמ"ה<br>אישור תשלום פריקה וטעינה | טלפון:<br>03-6753777<br>03-6758428<br>פקס: 03-7408801 | במידה ונדרשים הסדרי תנועה מיוחדים (חסימת מדרכה/נתיב), יש לפעול בהתאם למפת הסדרי תנועה מאושרת ולדרישות המשטרה.<br>**בדיקת אתרי בניה פעילים בסביבה** | |
| **מחלקת דרכים** | טלפון: 03-6753542.<br>רחתימה על הטפסים בימי קבלת קהל. | חובה לקבל את אישור מחלקות דרכים למועד ההריסה. | |
| **אישור משטרה** | משטרת ישראל<br>[redacted] | **רק כאשר נדרשים הסדרי תנועה מיוחדים.** | |
| **אגף החינוך** | [redacted]<br>סגן מנהל אגף<br>03-6753715/8 | **בכל מקרה נדרש אישור אגף החינוך.** | |
| **תיאום ניתוק תשתיות**<br>חשמל/YES/HOT/בזק | יש למנות באופן עצמאי אל גורמי התשתית השונים | באחריות חקבלן המבצע מול הגורמים. | |
| **תאגיד המים**<br>אישור מח' מים<br>אישור מח' ביוב | **מפקח ביוב** – 03-5651413 | סימון בשטח לבדיקת התיחבור הקיים.<br>יש לחביא לסימון **תכנית סניטרית מאושרת ע"י מח' ביוב והיתר בניה.** | |
| | **מפקח מים** – 03-5651407 | הסדרת חיבור מים ומערכת מדידה.<br>סימון ע"ג תכנית חיבורים קיימים.<br>סימון בחזית הבניין גבול חפירה.<br>סימון מיקום גדר זמנית בחזית. | |
| **איכות הסביבה** | [redacted] | אישור פינוי אסבסט (ככל שנדרש).<br>אמצעים למניעת רעש ומפגעי אבק.<br>פינוי פסולת בניין למטמנה מורשית.<br>**הרטבה אינטנסיבית בעת ההריסה.** | |

רח' המעגל 26, רמת גן, טלפון: 03-6753753 פקס: 03-6753388, דוא"ל: ravit-c@ramat-gan.muni.il

כתובת האתר: רבי יהודה הנשיא 16 רמת-גן, מס' בקשה להיתר [redacted], מס' היתר בניה: [redacted]

## נספח ב' – דרישת תשלום

נוסח 1

עיריית רמת־גן

**אגף הנדסה**
**מחלקת התנועה**

סימוכין:

לכב'
_____
_____

~~א.ג.נ~~.

~~ה.נ.ב~~

שלום רב,

**הנושא: שימוש בשטח ציבורי – דרישת תשלום דמי שימוש**

**כתובת אתר הבנייה: __מס' ____גוש ____ חלקה _____**

**היתר בנייה מס _____ מיום _____**

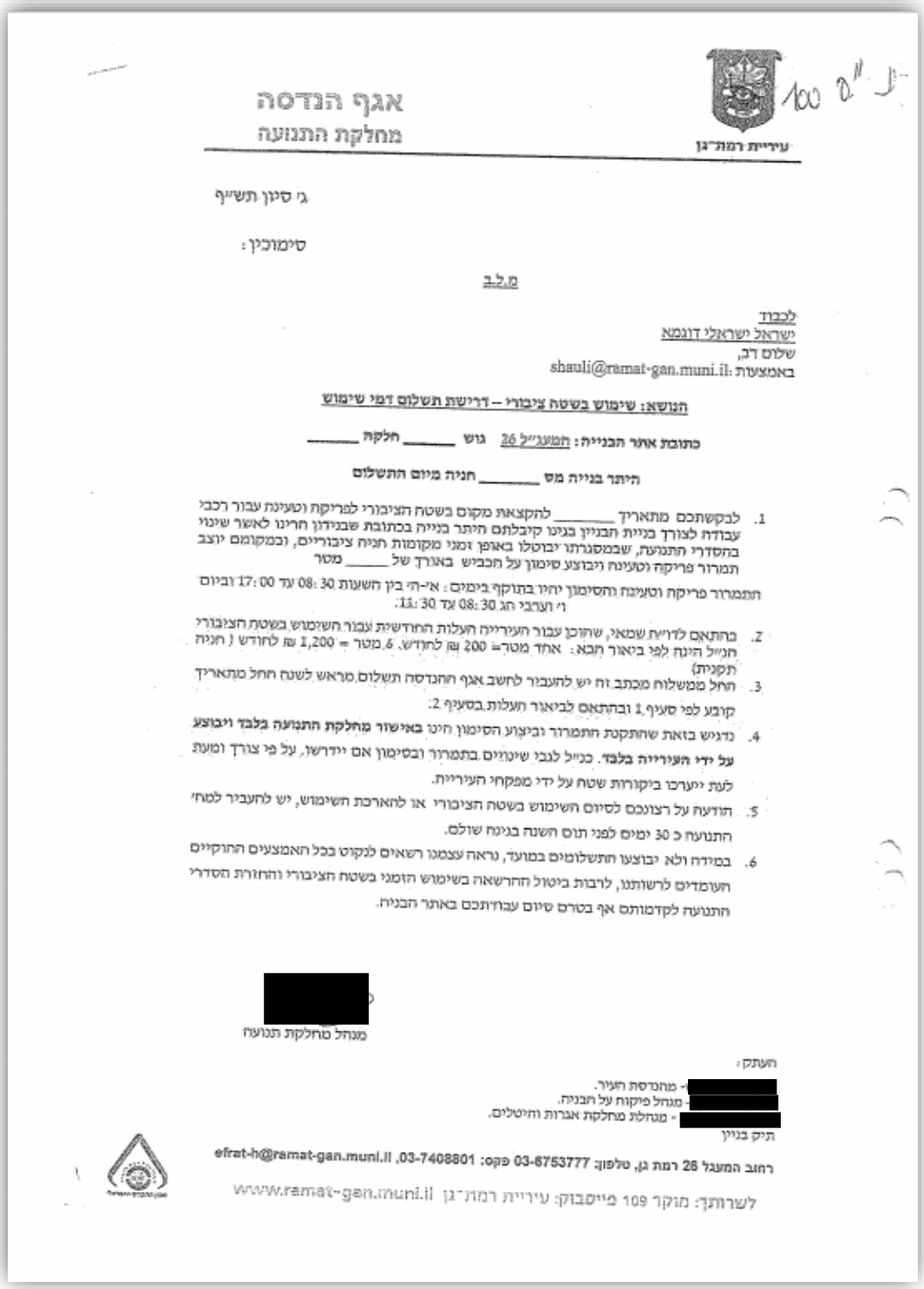
1. לנוכח בקשתכם להקצאת מקום בשטח הציבורי לפריקה וטעינה עבור רכבי עבודה לצורך בניית הבניין בגינו קיבלתם היתר בנייה בכתובת שבנידון, בוצע ביום _____ שינוי בהסדרי התנועה, שבמסגרתו בוטלו באופן זמני _____חניה ציבוריים, ובמקומם הוצב תמרור פריקה וטעינה הנועד לשימושכם: **בימים א'-ה' בין השעות 08:30 עד 17:00 וביום ו' וערבי חג 08:30 עד 11:30.**
2. בהתאם לדו"ח השמאי ~~המצ"ב~~, העלות החודשית עבור השימוש בשטח הציבורי הנ"ל הינה_____ש.
3. עם זאת, החל ממשלוח מכתב זה יש להעביר תשלום חודשי בהתאם לעלות שהוערכה עד ליום _____בכל חודש עד לסיום השימוש הזמני לצרכי בניה.
4. את התשלומים הנ"ל יש להעביר ל חשב אגף ההנדסה
5. הודעה על רצונכם לסיום השימוש בשטח הציבורי או להארכת השימוש, יש להעביר למנהל מח' התנועה ~~להשמה~~ הנכסים כשבועיים ימים טרם מועד סיומו בפועל.
6. במידה ולא תבוצענה התשלומים במועד, נראה עצמנו רשאים לנקוט בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותנו, לרבות ביטול ההרשאה בשימוש הזמני בשטח הציבורי ושינוי הסדרת התנועה אף בטרם מועד סיום עבודתכם באתר הבניה.

בברכה,
[redacted]
מנהל מחלקת התנועה

העתק:
מהנדסת העיר
רשמת הנכסים
[redacted]
תיק בניין

רחוב המעגל 26 רמת גן, טלפון: 03-6753777 פקס: 03-7408801, efrat-h@ramat-gan.muni.il
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת־גן www.ramat-gan.muni.il

נוסח 3



אגף הנדסה
מחלקת התנועה

עיריית רמת-גן

100 ב"ל

גי סינון תשייף

סימוכין:

מ.ל.ב

לכבוד
ישראל ישראלי דוגמא
שלום רב,
באמצעות: shauli@ramat-gan.muni.il

**הנושא: שימוש בשטח ציבורי – דרישת תשלום דמי שימוש**

**כתובת אתר הבנייה:** המעגל 26 **גוש** _____ **חלקה** _____

**היתר בנייה מס** _____ **חניה מיום התשלום**

1. לבקשתכם מתאריך _____ להקצאת מקום בשטח הציבורי לפריקת וטעינת עבור רכבי עבודה לצורך בניית חבניין בגינו קיבלתם היתר בנייה בכתובת שבנידון חרינו לאשר שינוי בהסדרי התנועה, שבמסגרתו יבוטלו באופן זמני מקומות חניה ציבוריים, ובמקומם יוצב תמרור פריקה וטעינה ויבוצע סימון על המכביש באורך של _____ מטר

תתמרור פריקה וטעינה והסימון יחיו בתוקף ביומים: א'-ה' בין השעות 08:30 עד 17:00 וביום ו' ועַרבי חג 08:30 עד 11:30.

2. בהתאם לתריית שמאי, שהוכן עבור העירייה העלות החודשית עבור השימוש בשטח הציבורי חניית הינה לפי ביאור חבא: אחד מטר= 200 ₪ לחודש. 6 מטר = 1,200 ₪ לחודש ( חניה תקנית)
3. תחל ממשלוח מכתב זה יש להעביר לחשב אגף התנדסה תשלום מראש לשנת חחל מתאריך קובע לפי סעיף 1 ובהתאם לביאור העלות בסעיף 2.
4. נדגיש בזאת שהתקנת התמרור וביצוע הסימון היכו **באישור מחלקת התנועה בלבד ויבוצע על ידי העירייה בלבד**. כמייל לגבי שינויים בתמרור ובסימון אם יידרשו, על פי צורך ומעת לעת ייערכו ביקורות שטח על ידי מפקחי העירייה.
5. הודעה על רצונכם לסיום השימוש בשטח הציבורי או להארכת השימוש, יש להעביר למחי התנועה כ 30 ימים לפני תום השנה בגינה שולם.
6. במידה ולא יבוצעו התשלומים במועד, נראה עצמנו רשאים לנקוט בכל האמצעים התוקיים העומדים לרשותנו, לרבות ביטול ההרשאה בשימוש הזמני בשטח הציבורי והחזרת הסדרי התנועה לקדמותם אף בטרם סיום עבודותיכם באתר הבניה.

[redacted]
מנהל מחלקת תנועה

העתק:
[redacted] - מחנדסת העיר.
[redacted] - מנהל פיקוח על הבניה.
[redacted] - מנהלת מחלקת אגרות וחיטלים.
תיק בניין

רחוב המעגל 26 רמת גן, טלפון: 03-6753777 פקס: 03-7408801, efrat-h@ramat-gan.muni.il

לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת-גן www.ramat-gan.muni.il

## נספח ג' – דוח שמאי

[redacted]

מספר רשומה: 2041/1/19
תאריך: 14/1/19

לכבוד
**מחלקת הנכסים,**
עיריית רמת גן

**דמי שימוש ראויים להצבת מכולות עבור שיפוצים/פינוי פסולת בשטח ציבורי (לרבות תפיסת מקומות חניה לצד המדרכות) ע י ר י י ת ר מ ת ג ן**

**עקרונות לתחשיב:**

1. **מיקום**: נלקח בחשבון שימוש בשטח ציבורי להצבת מכולות לצד דרכים ראשיות, בשכונות מגורים ובמתחמי תעסוקה, בהתחשב בתפיסת שטח חניה + שטח גישה צמוד למכולה, במגבלות מעבר לציבור על מדרכות ודרכי גישה בדרכים ראשיות.
2. **סוג שימוש**: נלקח בחשבון שווי שימוש לפי אומדן דמי שכירות למקום חניה.
3. **יחידת התייחסות**: שטח כ- 15 מ"ר.
4. **דמי שימוש יומיים**: לשימוש להצבת מכולה עבור שיפוצים / פינוי פסולת.
5. **נערך סקר מחירי חניה יומית** בחניונים בעיר, שעיקריו הרלוונטיים לשומה כדלקמן.

**דמי השכירות הראויים מבוססים על תעריפון למקום חניה בשטח כ- 15 מ"ר כדלקמן:**

לפי תעריף פנגו ברחבי רמת גן (כל האזורים):
6.1 ₪ לשעת חניה, שעות אכיפה בין 8.00-19.00 (11 שעות ביום), **כ- 67 ₪ ליום.**
דמי שכירות לפי מחירון חניונים שונים ברחבי העיר:
חניון איילון: 20 ₪ ליום.
חניון בזירנו 5: 50 ₪ ליום.
חניון היצירה 3: 90 ₪ ליום, 25 ₪ משעה 17.00.
חניון גיבור ספורט: 90 ₪ ליום, 25 ₪ מ- 18.00.
חניון גרין: 65 ₪ ליום.
חניון הירקון 6, ליד הקניון: 55 ₪ ליום.
דמי השכירות הראויים להצבת מכולה לשיפוצים/פינוי פסולת:

**תעריף מומלץ ליום: 60 ₪ לא כולל מע"מ כדין, מוכפל במספר ימי השימוש.**

**תעריף מומלץ לחודש:** בהנחה שמדובר ב- 25 ימי עסקים בחודש, **1,500 ₪, לא כולל מע"מ.**
בהתחשב במקדם אי תפוסה/הנחה לתושבי העיר 0.8 = 1,200 ₪ לחודש, לא כולל מע"מ.

[redacted]

**נספח ד' – שובר ידני**

**עיריית רמת - גן**

- מקור -

תאריך 4.11.2020

**פקודה לקופה מס' 38000**

[redacted]

נא לקבל מאר

כתובת

| הסכום | פרטים | סעיף תקציבי |
|---|---|---|
| 43,200 | תשלום בגין חנ"ל | |
| | אזור ג חנ"ל | |
| | 120x3x120 43,200 | |
| | שב | |

**סה"כ** 43,200

פרטי התשלום תשלום בגין חנ"ל

[redacted]

מספר מחלקה

## נספח ה' – דרישת תשלום סנהדרין 14

עיריית רמת־גן

**אגף הנדסה**
**מחלקת התנועה**

י״ז סיון תשע״ט
20 יוני 2019
סימוכין: 0655-6820

מ.ל.ב

שלום רב,

**הנושא: שימוש בשטח ציבורי – דרישת תשלום דמי שימוש**

**כתובת אתר הבנייה: סנהדרין מס' 14 גוש 6158 חלקה 1155**

**היתר בנייה מס 2018160. מיום 21/05/2018.**

1. לנוכח בקשתכם להקצאת מקום בשטח הציבורי לפריקה וטעינה עבור רכבי עבודה לצורך בניית הבניין בגינו קיבלתם היתר בנייה בכתובת שבנידון, בוצע ביום **11/08/2019** שינוי בהסדרי התנועה, שבמסגרתו בוטלו באופן זמני **3.5 מקומות** חניה ציבוריים, ובמקומם הוצב תמרור פריקה וטעינה הנועד לשימושכם: **בימים א'-ה' בין השעות 08:30 עד 17:00 וביום ו' וערבי חג 08:30 עד 11:30.**
2. בהתאם לדו"ח השמאי המצ"ב, העלות החודשית עבור השימוש בשטח הציבורי הנ"ל הינה **4200** ₪.
3. עם זאת, החל ממשלוח מכתב זה יש להעביר תשלום חודשי בהתאם לעלות שהוערכה עד ליום **11/08/2020** בכל חודש עד לסיום השימוש הזמני לצרכי בניה.
4. את התשלומים הנ"ל יש להעביר ל חשב אגף ההנדסה
5. הודעה על רצונכם לסיום השימוש בשטח הציבורי או להארכת השימוש, יש להעביר למנהל מח' התנועה ולרשמת הנכסים כשבועיים ימים טרם מועד סיומו בפועל.
6. במידה ולא תבוצענה התשלומים במועד, נראה עצמנו רשאים לנקוט בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותנו, לרבות ביטול ההרשאה בשימוש הזמני בשטח הציבורי ושינוי הסדרת התנועה אף בטרם מועד סיום עבודתכם באתר הבניה.

בברכה,

[redacted]
מהנדסת העיר

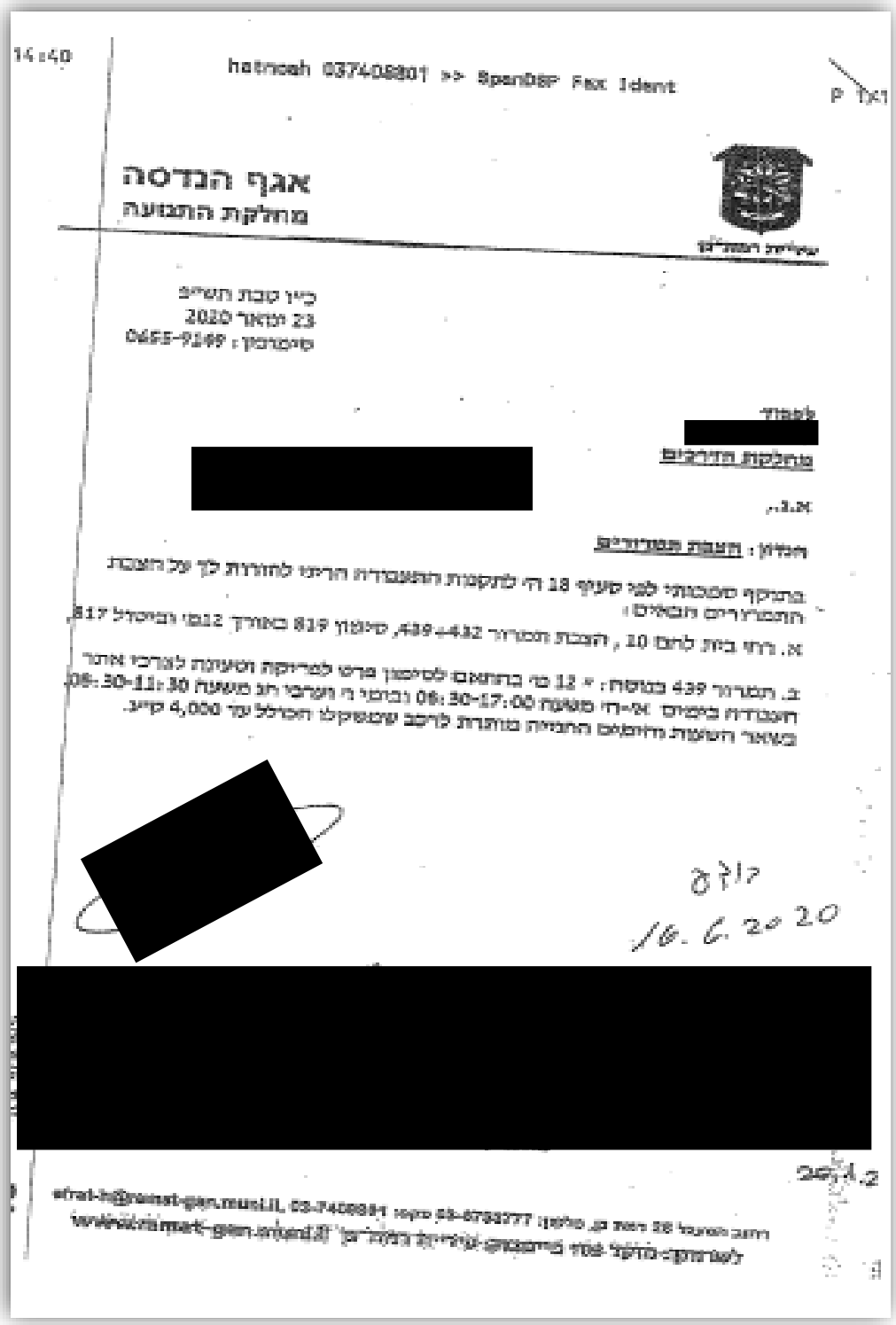
**העתק:**
[redacted] – רשמת הנכסים
[redacted] – מנהל מחלקת תנועה
תיק בניין

עירייה – אגף הנדסה ותשתית
מח' חשבונות וכספים
11 07 2019
נתקבל

[redacted]

רחוב המעגל 26 רמת גן, טלפון: 03-6753777 פקס: [redacted]7408801
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת־גן [redacted]mat-gan.muni.il

**נספח ו' – פנייה ליחידת סימונים**



14:40 hatnoah 0374089891 >> SpanDSP Fax Ident P 1/1

אגף הנדסה
מחלקת התנועה

כ"ו סיון תש"פ
23 יוני 2020
סימוכין: 0455-9169

לכבוד
[redacted]
מחלקת הדוברים

[redacted]

א.ג.נ.,

הנדון: הצעת הסדרי תנועה

בהמשך פסיכומי לגי מעיף 18 הי לתקנות התעבורה הריני להודיעך כי על הצעת ההסדרים הבאים:

א. רחי בית לחם 10 , הצבת תמרור 432-439, סימון 819 באורך 12מי וביטול 817,

ב. תמרור 439 במשה: ל 12 מי בהתאם לסימון פרט לפריקה וטעינה לפרטי אתר חוצבדות בימים א'-ה' משעה 06:30-17:00 ובמוצי ה' ושרבי חג משעה 06:30-11:30 בשאר השעות מיומם התביות מותרת לרכב שמשקלו המלא עד 4,050 קייג.

[redacted]

יולה
16.6.2020

[redacted]

24/1.2

efrat-h@ramat-gan.muni.il, 03-7408891 :טלפון 03-6793777 :רחוב הפעמל 38 רמת גן, טלפון
www.ramat-gan.muni.il :לשם מתקבל פתוח בימים א'-ה' בין השעות

## הערות ראש העיר

## הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתר בנייה

1. **סעיף 5.4:**
**המלצת הביקורת:** ייקבעו נהלי עבודה ברורים אשר יגדירו את תהליכי העבודה המפורטים בתרשים התהליך, תוך קביעת הגורם האחראי, אופן הביצוע של כל אחת מהמשימות השונות, הטפסים הרלוונטיים והבקרות הנדרשות בתהליך.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.5:**
**המלצת הביקורת:** העירייה תטמיע מערכת ממוחשבת ייעודית אשר תאפשר ניהול מעקב ובקרה מסודרים אחר כל תהליך הקצאת שטחי פריקה וטעינה לאתרי בנייה משלב הבקשה עובר לתשלום גביית האגרה, החלטת רשות התמרור, ביצוע הסימון והתמרור בפועל והפיקוח והבקרה השוטפים אחר הסדרי התנועה הזמניים בשטח.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 7.2:**
**המלצת הביקורת**: בשל העובדה שנדרש תשלום נפרד וייעודי עבור שטחי הפריקה והטעינה המוקצים לקבלנים וכן בשל העובדה כי התשלום מבוצע מראש לשנה יוכן טופס בקשה ייעודי אשר ישמש לציון פרטי האתר, מספר החניות וסוגן, הסכום לתשלום ברמה חודשית / שנתית וכן החתמת הקבלן ומהנדס מטעמו, על התחייבות לשמירה על ניצול השטחים המאושרים לשימושם בלבד וכן על התחייבות לחידוש התשלום מדי שנה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בוצע.

4. **סעיף 8.2:**
**המלצת הביקורת**: דרישת התשלום המופקת לקבלנים תודפס כמקובל מתוך מערכת ייעודית על גבי שובר ייעודי לתשלום. לחילופין מומלץ כי יכללו דרישות התשלום מספר סידורי אשר יתועד על ידי אגף התנועה ואשר יאפשר מעקב ובקרה נאותים אחר תשלום דמי החניה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בוצע.

5. **סעיף 9.8:**
**המלצת הביקורת**: המעקב המנוהל על ידי מנהל מחלקת חשבות באגף ההנדסה יבוצע באופן שיאפשר קישור לנתוני הנהלת החשבונות / הקופה, וכן אפשרות לזהות את האתר באמצעות מספר היתר בנייה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **<u>סעיף 10.5:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: העירייה תקפיד על קיום בקרה שוטפת אחת תקינות הסימונים והתמרורים המוצבים באתרי הבניה הפעילים בעיר אחת לתקופה אשר תיקבע במסגרת נוהל עבודה עירוני.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# היבטים בניהול פרויקט
# בניית אולם ספורט
# רמת-אפעל

# היבטים בניהול פרויקט בניית אולם ספורט רמת-אפעל

## 1. כללי

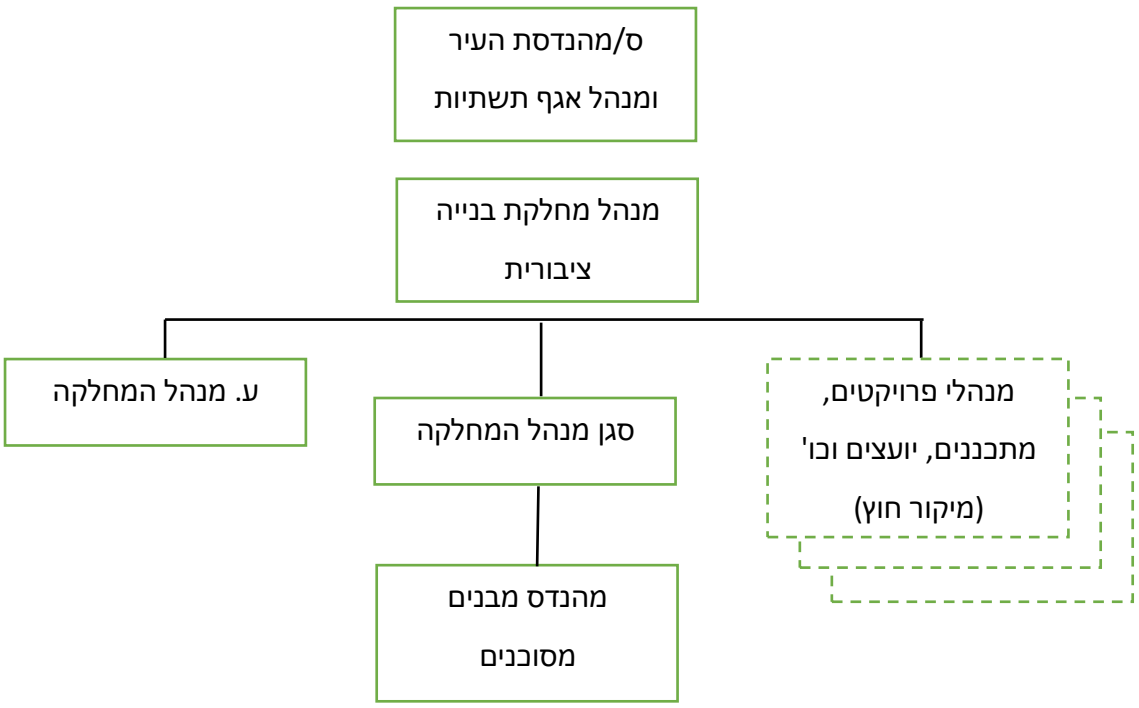
### 1.1. מחלקת בנייה ציבורית

מחלקת בנייה ציבורית באגף התשתיות של העירייה, אחראית על תכנון וביצוע פרויקטים ציבורים כגון בתי ספר, גני ילדים, מועדוני נוער, מרכזי תרבות, מעונות יום, ספריות, מרפאות, בתי כנסת, אולמות ומגרשי ספורט ומרכזי יום לקשיש.

**פעילות המחלקה כוללת**: ליווי הליך הבניה של בניני ציבור, התקשרויות עם משרדי הממשלה וגורמים נוספים כמו מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט, תכנון, הוצאת מכרזים, חתימת חוזים, פיקוח על עבודות ואישור חשבונות.

המחלקה גם אחראית על ליווי תכנון ובקרה תקציבית של פרויקטים המבוצעים דרך החברה הכלכלית של העירייה. בנוסף המחלקה אחראית על בדיקת מבנים ליציבות על פי פנייה ובתשלום אגרת בדיקה.

**<u>מבנה ארגוני</u>**



### 1.2. פרויקט הקמת אולם ספורט רמת אפעל

פרויקט אולם ספורט רמת אפעל תואם ונוהל על ידי המחלקה לבניה הציבורית, כאשר במנהלת הפרויקט מונתה החברה למשק וכלכלה וכקבלן המבצע נבחר הקבלן א.ב., לאחר שזכה במכרז מסגרת של החברה למשק וכלכלה ולאחר הליך סגור של הצעות מחיר. הפרויקט כולל הקמת אולם ספורט ומגרשי ספורט פתוחים סמוכים. הפרויקט בוצע בשיטת תכנון ביצוע חלקי בה הקבלן המבצע אחראי על התכנון והביצוע כולו מלבד התכנון האדריכלי של הפרויקט שבוצע על ידי אדריכלים מטעם העירייה.



אולם ספורט רמת אפעל

### 1.1.1 פירוט ההתקשרות של העירייה עם הקבלן וחשבונות שהוגשו לפרויקט

א. בינואר 2017, התקשרה העירייה עם הקבלן א.ב. בחוזה, באמצעות החברה למשק ובלכלה, לביצוע עבודות הקמת אולם ספורט ברמת אפעל, אופי חישוב סכום הסכם ההתקשרות התחלק לשני מרכיבים:

- סכום פאושלי[1] של 7.98 מיליון ₪ + מע"מ עבור הקמת מבנה האולם.
- סכום אומדן של 1.32 מיליון ₪ + מע"מ עבור עבודות פיתוח ותשתיות לתשלום על בסיס מדידה.

להלן מטה, מתוך החוזה – פירוט עלויות הקבלן (לפני תוספת 7% לחברה המנהלת, לפני תוספת מע"מ):

**פירוט העלויות:**

| מס' הפריט בנוד | תאור מקוצר | מחיר בש"ח |
|---|---|---|
| | תכנון (למעט אדריכלות), רישוי וביצוע של מבנה - פאושלי ע"פ חמפורט בפירוט העבודות. | 7,164,819 |
| | תוספת ביסוס בכפוף לדו"ח יועץ קרקע. | 293,966 |
| | עבודות פיתוח ותשתיות - למדידה | 1,235,000 |

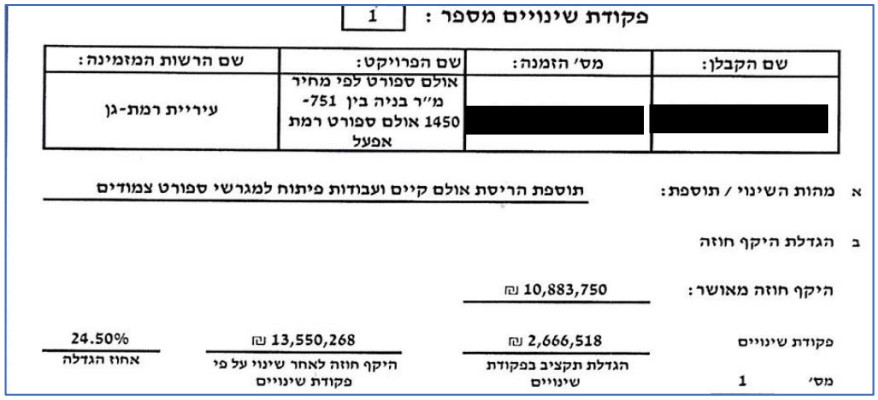
ב. בתאריך ה 19/02/19 אושר בחשבון חלקי 4 - תשלום מצטבר בסך כ- 7.02 מיליון ₪ + מע"מ.

סיכום חשבון 4:

| | | | |
|---|---|---|---|
| | סה"כ | | |
| | מבנה | 80.00% | 6,133,085 |
| | כלונסאות | 100% | 314,544 |
| | עב' נוספות למדידה | 43% | 570,619 |
| סה"כ | | | 7,018,248 |

[1] סכום פאושלי = סכום הקבוע מראש עבורו מבוצעת העבודה, כפי שהוגדרה בתנאי החוזה

ג. בתאריך ה 03/06/19 אישרה העירייה לחברה למשק וכלכלה להגדיל את תקציב החוזה ב 2.28 מיליון ₪ + מע"מ, לצורך עבודות פיתוח נוספות, **שלא תוכננו מראש**. ההגדלה הביאה את אומדן ההתקשרות לעבודות הפיתוח על בסיס מדידת כמויות בפרויקט מ- 1.32 מיליון ₪ ל- 3.6 מיליון ₪ לא כולל מע"מ.



| | | | |
|---|---|---|---|
| פקודת שינויים מספר: 1 | | | |
| שם הקבלן: | מס' הזמנה: | שם הפרויקט: | שם הרשות המזמינה: |
| [redacted] | [redacted] | אולם ספורט לפי מחיר מ"ר בניה בין 751-1450 אולם ספורט רמת אפעל | עיריית רמת-גן |
| א מהות השינוי / תוספת: | תוספת הריסת אולם קיים ועבודות פיתוח למגרשי ספורט צמודים | | |
| ב הגדלת היקף חוזה | | | |
| היקף חוזה מאושר: | ₪ 10,883,750 | | |
| פקודת שינויים מס' 1 | ₪ 2,666,518 הגדלת תקציב בפקודת שינויים | ₪ 13,550,268 היקף חוזה לאחר שינוי על פי פקודת שינויים | 24.50% אחוז הגדלה |

ד. בתאריך 30/10/19 אושר חשבון חלקי 5 לתשלום על ידי המחלקה לעבודות ציבוריות ע"ס 9.36 מיליון ₪ + מע"מ. בחשבון אושרו לתשלום עבודות פיתוח על בסיס מדידה בהיקף מצטבר של 2.15 מיליון ₪ + מע"מ, כאשר מהם אושרו עבודות נוספות בסך כ 930 אלף ₪ + מע"מ.

מקטע סיכום החשבון המצטבר:

| | | | |
|---|---|---|---|
| סה"כ | | | 2,345,329 |
| | מבנה | 90.00% | 6,899,721 |
| | כלונסאות | 100% | 314,544 |
| | עב' נוספות למדידה | 87% | 2,149,312 |
| סה"כ | | | 9,363,577 |

ה. בתאריך 13/10/20 אושר חשבון סופי 6 לתשלום על ידי מנהל הפרויקט מטעם החברה למשק וכלכלה ע"ס 11.58 מיליון ₪ + מע"מ.

בחשבון אושרו לתשלום עבודות פיתוח על בסיס מדידה בהיקף מצטבר של 3.6 מיליון ₪ + מע"מ, בסכום זה נכללו עלויות תקורת ניהול מתמשך לעבודות הפיתוח בסך 694,930 ₪.

מקטע סיכום החשבון המצטבר:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| סה"כ | | | סה"כ | | 452,155 |
| סה"כ | מבנה | 100% | 7,666,356 | - | 7,666,356 |
| | ביסוס | 100% | 314,544 | - | 314,544 |
| | פיתוח | 100% | 3,596,077 | - | 3,596,077 |
| סה"כ | סה"כ | | 11,576,977 | - | 11,576,977 |

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את תהליכי העבודה העיקריים בבקרה תקציבית בניהול פרויקט בניית אולם ספורט רמת אפעל במחלקה לבניה ציבורית , ובדגשים הבאים:

- קביעת תקציב לפרויקט, וקביעת הגדלה לתקציב.
- נהלי בקרה תקציבית לפרויקטים של בניה ותשתיות במחלקה ואופן יישומם.
- איכות הבקרה לחישובי כמויות ודרישות תשלום בחשבון הקבלן המבצע.
- תקינות אישור עבודות לא מתוכננות והגדלת תקציבים מהיבט המנהלי.
- תיעוד ושמירת חומרים והחלטות.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה על פי תקנים מקצועיים מקובלים, הכוללים בדיקות לנהלים ותהליכי עבודה, חישובים כספיים, וזאת על מנת לעמוד על אפקטיביות הנהלים ועל ביצועם למעשה, תוך מתן דגש לאיתור הפרצות העיקריות במערך הבקרה הפנימית של המחלקה לעבודות ציבוריות.

**א. הביקורת בוצעה באמצעות:**

- קיום פגישות ותכתובות עם ס/ מהנדסת העיר- מנהל אגף תשתיות (להלן: מנהל אגף תשתיות), מנהל מחלקת עבודות ציבוריות והמפקח החיצוני מטעם חברת הניהול.
- בדיקות הנדסיות מדגמיות של אסמכתאות חשבונות קבלן הפרויקט שאושרו לתשלום.
- סקירת מסמכים.
- עיון בנהלים רלוונטיים.
- ביקור באתר המבנה וביצוע בדיקות מדגמיות.

ב. **תקופת הביקורת:** אוגוסט 2019 – אוקטובר 2021

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות מנהל אגף תשתיות ומנהל מחלקת בניה ציבורית שולבו בסעיפי הדוח.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## מפת הדוח





**היבטים בניהול בניית פרויקט אולם ספורט רמת - אפעל**

**אין במחלקה נהלי בקרה ובדיקת חשבונות**
המחלקה מבצעת הערכה כללית על חשבונות הקבלנים איך אינה מבצעת בקרה של אסמכתאות חשבונות קבלני הפרויקטים

**סעיף 5.1**

**תכנון אומדן לעלויות עבודות - שלא על בסיס חישוב הנדסי - בסכום של 1.9 מיליון ש"ח**
הערכה כללית מניסיון מקצועי של המחלקה

**סעיף 5.2**

**בתאריך 3.6.19 אישרה העירייה להגדיל את תקציב החוזה ב2.28 מיליון ש"ח בתוספת מע"מ, על סמך אומדן לא תקין**

**סעיף 5.3**

**התמורה לעבודות פיתוח השטח מחושבת לפי מדידת כמויות**
במצב זה הקבלן מתוגמל על כל חומר שהחליט מהנדס מטעמו להכניס לתכנון לצורך יציבות מבנית, מעבר לנדרש מבחינה הנדסית אלא משיקולים כלכליים

**סעיף 5.4**

**נמצאו מס' רב של טעויות בחישוב כמויות**

**סעיף 5.5**

**העבודות הנוספות בסך כ- 930 אלף ₪ (החריגים) אושרו לתשלום ללא שהוגשו עבורן אסמכתאות הנדרשות (ניתוחי מחיר, חישובי כמויות, סקיצות/ סרטוטים וכו')**

**סעיף 5.6**

**בעקבות הביקורת הופחתו מהחשבון הסופי**

**מעל חצי מיליון ש"ח**

**בעקבות הערות הביקורת תוקנו הליקויים שנמצאו בזמן אמת ומנהל הפרויקט הפחית בחשבון הסופי**

**סעיף 5.8**

**הגדלה של התקציב על סמך אומדן לא תקין אפשרה אישור עלויות הריסת אולם הספורט באופן לא מקובל, ואישור תשלום תקורות ניהול לקבלן, המחזיק אתר במשך חודשים תוך שהוא ממתין לביצוע הוראות**

**סעיפים 4.3, 5.3, 5.10, 5.11**

## 4. ממצאים עיקריים

4.1. **<u>בקרת חשבונות פרוייקטים על ידי המחלקה לבניה ציבורית</u>**

4.1.1. החוזה עם הקבלן על מפרטיו (מפרטי בינוי ותוכניות הבינוי) על בסיסם נערכים התשלומים אינו נשמר במחלקה לבניה ציבורית [סעיף 5.1.1].

4.1.2. במחלקה לבניה ציבורית אין נהלים לביצוע בקרת חשבונות קבלנים ו/או בקרת עבודות נוספות בפרויקטים [סעיף 5.1.2].

4.1.3. אין במחלקה נהלי בקרה ובדיקת חשבונות. המחלקה מבצעת הערכה כללית על חשבונות הקבלנים, אך אינה מבצעת בקרה של אסמכתאות חשבונות קבלני הפרויקטים (בקרה על חישובי כמויות וניתוחי מחיר שאושרו על ידי המפקח) [סעיף 5.1.3]

4.2. **<u>הגדרת תקציב הפרויקט לפי אומדן עבודות למדידה של 1.9 מיליון ₪</u>**

אומדן הפרויקט המקורי לעבודות פיתוח בסכום של 1.9 מיליון ₪ (לפני הנחת הקבלן) נעשה **ללא עבודת כמאות מקצועית כמקובל בחוזה על בסיס מדידה, אלה על בסיס הערכה כללית** מנסיון מקצועי של המחלקה לבניה ציבורית [סעיף 5.2].

4.3. **<u>אישור הגדלה (פקודת שינויים) לתקציב הפרוייקט בסך 2.28 מיליון ₪</u>**

מחומר אסמכתאות ההגדלה לתקציב שהוגש לביקורת עולה כי **נפלו טעויות בחישוב** סכום ההגדלה המאושרת של 2.28 מיליון ₪ (לא כולל מע"מ) לפיתוח שטח בפרוייקט. בשל הטעויות חושבה ההגדלה ביתר של כ- 1.9 מיליון ₪. הטעות נובעת בעיקרה מכך שרוב תכולת ההגדלה **היתה כלולה בסכום החוזה המקורי**. [סעיף 5.3].

4.4. **<u>תמחור לפי מדידת כמויות בחוזה תכנון-ביצוע</u>**

מתכנן הנדסי מטעם הקבלן מגדיר את היקפי הכמויות של עבודות שונות בפרויקט בו יש תגמול לקבלן על בסיס מדידת הכמויות. [סעיף 5.4]

4.5. **<u>בקרת חשבונות פרויקט אולם ספורט רמת אפעל על ידי חברת הניהול והמחלקה לעבודות ציבוריות</u>**

4.5.1. **בדיקת חשבון חלקי 4 (שאושר ב 19/02/19) ע"ס כ- 7 מיליון ₪, מהם כמויות למדידה ע"ס כ- 570 אלף ש"ח מעלה:**

4.5.1.1. סכום של כ- 40 אלף ₪ **שולם ביתר** לסעיפים **בשל טעויות חישוב וטעויות מדידה** מהותיות, כולל חישוב גובה לא מתאים לקירות בטון, וחישוב לתשלום של קיר שלא נבנה בפועל על ידי הקבלן. [סעיף 5.5.3.1 ]

4.5.1.2. סכום של כ- 95 אלף ₪ **שולם ביתר** לסעיפים בחשבון עבורם הקבלן ביצע והגיש חישובים לכמויות קטנות מאלה שאושרו ושולמו לו. [סעיף 5.5.3.2]

4.5.1.3. סכום של כ- 150 אלף ₪ שולם לסעיפים שלא הוגשו עבורם חישובי כמויות על ידי הקבלן כלל. [סעיף 5.5.3.4].

4.5.1.4. כמויות למדידה בסך כ- 570 אלף ₪ בחשבון חלקי 4 אושרו לתשלום לקבלן **ללא בדיקת אסמכתאות** חישובי כמויות לחשבונות על ידי המפקח מבעוד מועד. המפקח בדק כמויות רק **לאחר אישור החשבון לתשלום** [סעיף 5.5.3.4].

4.5.2. **בדיקת חשבון חלקי 5 מה 30/10/19 ע"ס 9.36 מיליון ₪, הכולל כמויות למדידה ע"ס 2.15 מיליון ש"ח מעלה:**

4.5.2.1. עבודות נוספות בערך של כ- 930 אלף ₪ אושרו לתשלום **ללא שהוגשו עבורן אסמכתאות** (ניתוחי מחיר, חישובי כמויות, סקיצות/שרטוטים, יומנים, אישורי מזמין וכו'). [סעיף 5.6.2].

4.5.2.2. לא נעשתה התחשבנות עם הקבלן על שינויים בין שלב המכרז לשלב הביצוע על המרכיב הפאושלי של החוזה, המורידים מתכולת העבודה של הקבלן - לדוגמא לא נעשה קיזוז בחשבון עם הקבלן על הקטנת שטח חלונות ואי ביצוע מסתור דודים [סעיף 5.6.4].

4.5.2.3. בחישובי הכמויות שהתקבלו בביקורת בחשבון 5 עלו ליקויים בבדיקת הכמויות וחוסרים באסמכתאות חומר, בהתאם לכך הועבר דו"ח למנהל הפרוייקט **שתיקן את הליקויים בהיקף של כחצי מליון** ₪ לחשבון העוקב 6 [סעיפים 5.8 ו 5.9].

4.5.3. **עלות הריסת אולם הספורט הישן:**

4.5.3.1. **עלות הריסת האולם הישן בסך של כ 843 אלף ₪** (לא כולל תקורות אתר) **תומחרה ע"י הקבלן ומנהל הפרוייקט במדידה בנפרד של האלמנטים שפורקו** (קירות, ריצופים, דלתות, צנרות וכו')**, כאשר פירוק מבנה שלם ראוי שיתומחר באופן פאושלי** על בסיס השוואת הצעות מחיר, שכן לא מדובר בפירוקים מקומיים. [סעיף 5.10].

4.6. **<u>לוח זמנים לשלב ב' – פירוק האולם והקמת מגרשי הטניס</u>**

זמן העבודות הנדרש להריסת האולם והקמת מגרשי הטניס התארך **<u>בשל תכנון מחדש, תוך כדי ביצוע</u>** של מגרשי הטניס, ובשל עיכובים נוספים בביצוע. מנהל הפרוייקט אישר לקבלן תשלום סכום של כחצי מליון ש"ח עבור התמשכות הביצוע הלא מתוכננת בשל ההתארכות. [סעיף 5.11].

4.6.1. **לא סוכם בכתב עם הקבלן המבצע לוח זמנים לסיום ביצוע העבודות** – פירוק האולם והקמת מגרשי הספורט. [סעיף 5.11.1].

4.6.2. **תוכניות הביצוע למגרשי הספורט לא תואמו ע"י המחלקה לבניה ציבורית טרם הביצוע עם מנהל עמותת אגודת מרכז הספורט רמת אפעל.** בשל התנגדות העמותה לתוכניות לאחר תחילת הביצוע, עודכנו התוכניות במשך זמן ממושך של מספר חודשים, כל זאת בזמן שהקבלן מחזיק את האתר בשטח, וגורר עלויות אחזקת נוספות של כחצי מליון ₪ פלוס מע"מ על העירייה. [סעיף 5.11.2].

4.6.3. ניתוח המחיר שהוגש לתקורות עקב התמשכות הביצוע – כלל עלויות קרוואן, שמירה ושירותים כימיים בסכום מצטבר של מעל 80,000 ₪. לדברי מנהל אגודת מרכז הספורט אלה **לא היו קיימים בשטח בזמן** העבודות על פירוק אולם הספורט והקמת המגרשים. [סעיף 5.11.3].

4.6.4. ניתוח המחיר שהוגש לתקורות עקב התמשכות הביצוע – כלל תוספת 4% עלויות תכנון הנדסי, עלויות שאין להעמיסן על עלויות תקורות אתר. [סעיף 5.11.4].

4.7. ההגדלה של תקציב באופן לא תקין (כפי שמתואר בדו"ח בסעיף 4.3 ובפירוט נוסף בסעיף 5.3), איפשרה את אישור הריסת אולם הספורט באופן לא מקובל, ואישור תשלום תקורות לקבלן, המחזיק אתר במשך חודשים תוך שהוא ממתין לקבל מהעירייה הוראות ביצוע. [סעיף 5.12].

## 5. פירוט הממצאים

### 5.1. נהלי בקרה כספית לחשבונות במחלקת בנייה ציבורית

מהביקורת עולה כי:

5.1.1. עותק החוזה עם הקבלן על בסיסו נערכת ההתחשבנות לא מצוי במשרדי המחלקה. לדברי מנהל המחלקה, אין צורך שהחוזה יהיה במשרדו שכן מנהל הפרויקט הוא שבודק את החשבון לפי החוזה, והוא המאשר את החשבונות ללא צורך בבקרה מעליו, אלא במקרים חריגים.

5.1.2. למחלקה אין נהלים כתובים לגבי אופן **בקרת חשבונות** קבלנים ו/או בקרת עבודות נוספות בפרויקטים.

5.1.3. אין במחלקה נהלי בקרה ובדיקת חשבונות. המחלקה **מבצעת הערכה כללית** על חשבונות הקבלנים, **אך אינה מבצעת בקרה** של אסמכתאות חשבונות קבלני הפרויקטים (בקרה על חישובי כמויות וניתוחי מחיר שאושרו על ידי המפקח).

**תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:**

*"החשבון המוגש ע"י הקבלן מועבר לבדיקתו של המפקח הצמוד אשר אמור לבדוק את הכמויות המוגשות, לאחר מכן החשבון מוגש למשרד תאום הפרויקט פ.ש. לצורך בדיקת תנאי עמידתו של הקבלן וזכאותו לקבלת התשלום שאושר ע"י המפקח. לאחר מכן מועבר החשבון למשכ"ל אשר בודק את החשבון על כל סעיפיו ורק לאחר שמוצא אותו מתאים לתנאי החוזה מאשר העברתו לתשלום מול הרשות המקומית".*

**תגובת מנהל אגף תשתיות:**

*"למען הסר ספק אומנם אין נוהל כתוב ואנו מקבלים את המלצת הביקורת לכתיבת נוהל מסודר, יחד עם זאת כל חשבון נבדק באגף ע"י לא פחות משלושה גורמים שונים."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:**

הגורמים המצוינים בהתייחסויות **אינם עובדי עירייה**. התייחסויות מנהל מחלקת בניה ציבורית ומנהל אגף תשתיות לא משנות את הממצא [סעיף 5.1.2].

**הערת הביקורת:**

5.1.4. המחלקה לעבודות ציבוריות, כנציג המזמין הציבורי מול מנהל הפרוייקט והקבלן, נדרשת להחזיק את מסמכי ההתקשרות של העירייה עם הקבלן על תנאיהם ומפרטיהם בהישג יד באופן קבוע לצורך בקרת החוזה עם הקבלן.

**תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:**

*"חוזה המסגרת של משכ"ל אינו אמור להימצא במחלקה לבניה ציבורית אלא במשרד משכ"ל. החומר שאמור להימצא במחלקה זה החוזה הספציפי לעבודה המבוצעת ע"י המחלקה.*

*כלל החומר המצוין נמצא במחלקת בניה ציבורית כמו-כן החומר מתויק במדיה דיגיטלית במחשב ובענן. מחלקת בניה ציבורית שומרת את כל החומר ההנדסי והחוזי והכלכלי ללא יוצא מן הכלל החל משנת 1994. בנוסף לאמור כל ההתכתבויות מתועדות במדיה הדיגיטלית. נוהל זה מתבצע באופן שוטף במחלקה"*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:**

חוזה המסגרת של המשכ"ל, **המהווה את פרטי ההסכם ומכתיב את תנאי ההתקשרות עם קבלן** אולם הספורט רמת אפעל **אמור להימצא** במחלקה, בנוסף לתוכנית הבינוי של המכרז.

נציין עוד שבפגישה עם מנהל המחלקה עלה שלא רק שחוזה המסגרת של המשכ"ל לא מצוי במחלקה, אלא גם חוזים אחרים של המחלקה מול קבלנים מבצעים אחרים לא נמצאים במחלקה.

5.1.5. למנהל הפרויקט יעדים שונים משל העירייה, שכרו של מנהל הפרויקט נגזר כאחוז מההיקף הכספי של החשבון שמאושר על ידו, ויש לו עניין נמוך יותר משל העירייה, כמזמינת העבודה, לעמוד על המקח עם הקבלן בסוגיות עליהן מתפתח ויכוח כספי עם הקבלן.

**תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:**

*"כל חברת ניהול חיצונית מתוגמלת בהתאם לאחוז מסוים מהיקף העבודה המאושרת נשמח להכיר שיטה חדשה לתגמול מנהל פרויקט חיצוני."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:**

לאור כך שזו השיטה המקובלת בשוק לתגמול חברות ניהול, עולה צורך **מוגבר לבצע בקרה על ידי המזמין על חשבונות המאושרים על ידי החברות.**

5.1.6. גופים ציבוריים שאין להם כח אדם נדרש לבקרה כספית, שוכרים בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים על מנת לסייע להם בתהליך אישור חשבונות קבלנים. (לדוגמא: משרד הבטחון, משרד הבריאות, מכון וייצמן, אוניברסיטת תל-אביב, החברה הכלכלית ירושלים, מע"צ, רכבת ישראל). יצוין שלבקרה ההנדסית ערך רב, הן להיבטי אבטחת יעילות הניהול הכספי של הפרויקט (על ידי ביטול דרישות כספיות לא מוצדקות השכיחות בתחום הבינוי), והן בהיבטי חשיבות השקיפות והביקורת בפרויקט ציבורי.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"בקרה כספית והנדסית נעשית באופן מדגמי ע"י נציג מחלקת בניה ציבורית אך יחד עם זאת נברך על כל יוזמה להוספת גורם מבקר לחשבונות."*

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.1.7. לקבוע נוהל המחייב שמירה במחלקה לעבודות ציבוריות של כל חומרי החוזים הקבלניים של הפרויקטים בהם מטפלת המחלקה, על נספחיהם, בהישג יד (בין אם באופן דיגיטלי או בנייר).

5.1.8. להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי בקרה ובדיקת חשבונות פורמלים, כולל הגדרת אחריות על בעלי תפקידים פנימיים ו/או חיצוניים לעירייה בנושא זה, על מנת לוודא שמנהל הפרוייקט מבצע תפקידו בהתאם לסטנדרטים המקצועיים המקובלים, ובאופן המיטבי המשרת את האינטרסט הציבורי.

5.1.9. לבחון שכירת בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים לפרויקטים בהיקף תקציבי של כ- 2 מיליון ₪ ויותר.

(**ראה נספח ב'** - תהליך מומלץ לעומת תהליך קיים) .

5.2. **<u>בקרת אומדן חוזה של 1.9 מיליון ₪ לתקציב עבודות הפיתוח של פרויקט אולם ספורט רמת אפעל</u>**

בפרויקט נקבע תקציב אומדן של 1.9 מיליון ₪ לפני הנחת קבלן של 28% (1.32 מיליון ₪ אחרי ההנחה), לעלות עבודות פיתוח על בסיס מדידה לפיתוח שטח סביב הפרוייקט. התוכנית שהיתה צמודה להליך המכרז הראתה עבודות פיתוח סביב המבנה ושני מגרשי ספורט.

מתוך סט התוכניות בהליך המכרז:



בשיחות עם מנהל המחלקה לבנייה ציבורית ב- 12/09/19 ו ב- 06/11/19 מסר מנהל המחלקה שהתקציב והאומדן נגעו לעבודות **פיתוח מסביב לאולם הספורט,** ולא למגרשי הספורט (ומסיבה זו, בהמשך, נדרשה הגדלת תקציב לפרוייקט).

עוד מסר מנהל המחלקה כי ההערכה לאומדן של 1.9 מיליון ₪ נעשתה על ידו, כהערכה מקצועית כללית וללא עבודת כמאות מסודרת.

סכום האומדן לעבודות פיתוח מתוך החוזה (לפני תוספת 7% לחברה המנהלת ולפני תוספת מע"מ):

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **פיתוח ותשתיות:** | | **עבודות פיתוח ותשתיות -** | | **למדידה** |
| היקף משוער של שווי עלות עבודות פיתוח | | | | ₪ 1,900,000 |
| הנחה למחירון עבודות פיתוח על פי מכרז: | | 7% | | -₪ 133,000 |
| הנחה נוספת למחירון חפיתות (מעבר להנחת המכרז) | | 28% | | -₪ 532,000 |
| סה"כ עלות פיתוח לאחר הנחה: | | | | ₪ 1,235,000 |

**<u>הערות הביקורת</u>**

5.2.1. עולה כי אומדן הפרויקט המקורי לעבודות פיתוח בסכום של 1.9 מיליון ₪ (לפני הנחת הקבלן) נעשה **ללא עבודת כמאות מקצועית כמקובל בחוזה על בסיס מדידה, אלה על בסיס הערכה כללית** מנסיון מקצועי של המחלקה לבניה ציבורית.

5.2.2. הערכה כללית איננה כלי מקצועי להגדרת אומדנים למכרזים ציבוריים בהיקף של מאות אלפי ש"ח ומליוני ש"ח. מצב זה קידם תכנון תקציבי לקוי של העבודות וחשף את העירייה להקצאת תקציב שאינו מתאים לפרויקט. המחלקה לבנייה ציבורית פנתה בהמשך להגדלה של 2.3 מיליון ₪ לעבודות פיתוח. (ראה גם סעיף 5.3) .

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"כפי שנכתב בסעיפים הקודמים החוזה הינו רישוי , תכנון וביצוע . מכאן שבשלב א' לא היה תכנון לפרויקט ולא היה ניתן להכין אומדן מפורט. לאחר ההתקשרות עם הקבלן הזוכה מונה צוות מתכננים מלא כפי שנדרש בפרויקט בסדר גודל כזה ולאחר שנתקבל סט תוכניות מלא ניתן היה להכין אומדן מפורט."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"המלצת הביקורת לא ניתנת ליישום שכן השימוש במכרזי משכ"ל מחייב בשלב הנוהל אומדן תקציבי לצורך עבודות הפיתוח. לא ניתן להפעיל כמאי ללא תכנון .אומדני המחלקה מבוססים על ניסיון מקצועי של עשרות שנים עפ"י הערכת העבודות שנדרשות לכל פרויקט."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:</u>**

שיטת הביצוע של החוזה אינה משנה לעניין זה. הערכת אומדן לפרויקט ציבורי בהיקף של מליוני ש"ח דורש תחשיב כולל שמתאר באופן מפורט, הנדסי, חשבוני ושקוף כיצד מוסבר אומדן תקציב של 1.9 מיליון ₪.

גם במקרים בהם האומדן נעשה לפי מחיר למ"ר ולא על ידי הכנת כתב כמויות - יש לבצע חישוב האומדן באופן הנדסי מפורט וממוסמך, הנשען על שטח הפרויקט ומרכיבי תכולתו.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

5.2.3. לתכנון אומדן לעלויות עבודות על **בסיס מדידה**, מומלץ שהעירייה תבצע הערכת עלויות המבוססת על חישובים הנדסיים מפורטים וממוסמכים וזאת במקום ביצוע הערכות כלליות.

5.3. **<u>אישור הגדלה (פקודת שינויים) של 2.28 מיליון ש"ח לתקציב עבודות הפיתוח של הפרויקט</u>**

5.3.1. כפי שמתואר בסעיף 5.3, פרויקט אולם הספורט רמת אפעל יצא לביצוע עם אומדן עבודות פיתוח למדידה בסכום של 1.9 מיליון ₪ לפני הנחת קבלן של 28%, (1.32 מיליון ₪ אחרי ההנחה).

**בתאריך 19/02/19 אושר תשלום של כ- 570 אלף ש"ח** לעבודות למדידה סביב אולם הספורט, מתוך תקציב זה.

להלן טופס אישור התשלום:

| | | | |
|---|---|---|---|
| מחיר מבנה: | 7,666,356 | ש"ח | תאריך צ.ח.ע. 01/05/2018 |
| ביסוס: | 314,544 | ש"ח | תקופת ביצוע 14 |
| פיתוח: | 1,321,450 | ש"ח | תאריך סיום החוזה 01/07/2019 |
| סה"כ: | 9,302,350 | ש"ח | |

| חשבון מספר | תאור סעיף | אחוז לתשלום | סה"כ לתשלום |
|---|---|---|---|
| | מבנה | 12.50% | 958,295 |
| | כלונסאות | 100% | 314,544 |
| | פיתוח | | |
| | סה"כ | | 1,272,838 |
| 2 | מבנה | 12.50% | 958,295 |
| | כלונסאות | | |
| | עב' נוספות למדידה | | |
| | סה"כ | | 958,295 |
| 3 | מבנה | 25% | 1,916,589 |
| | כלונסאות | | |
| | עב' נוספות למדידה | | |
| | סה"כ | | 1,916,589 |
| 4 | מבנה | 30% | 2,299,907 |
| | כלונסאות | | |
| | עב' נוספות למדידה | 43.18% | 570,619 |
| | סה"כ | | 2,870,526 |
| 5 | מבנה | | |
| | כלונסאות | | |
| | עב' נוספות למדידה | | |
| | סה"כ | | |
| | מבנה | 80.00% | 6,133,085 |
| | כלונסאות | 100% | 314,544 |
| | עב' נוספות למדידה | 43% | 570,619 |
| | סה"כ | | 7,018,248 |

5.3.2. **בתאריך 03/06/19** אישרה העירייה להגדיל את תקציב החוזה ב 2.28 מיליון₪ בתוספת מע"מ, לצורך עבודות פיתוח נוספות, **שלא תובננו מראש**. ההגדלה הביאה את אומדן ההתקשרות לעבודות הפיתוח על בסיס מדידת כמויות בפרוייקט מ 1.32 מיליון ₪ ל- 3.6 מיליון ₪ לא כולל מע"מ (אחרי הנחת קבלן). להלן פקודת השינויים המאשרת את ההגדלה:

**פקודת שינויים מספר :** 1

| שם הקבלן: | מס' הזמנה: | שם הפרויקט: | שם הרשות המזמינה: |
|---|---|---|---|
| [redacted] | [redacted] | אולם ספורט לפי מחיר מ"ר בניה בין 751-1450 אולם ספורט רמת אפעל | עיריית רמת-גן |

א מהות השינוי / תוספת: תוספת הריסת אולם קיים ועבודות פיתוח למגרשי ספורט צמודים

ב הגדלת היקף חוזה

היקף חוזה מאושר: ₪ 10,883,750

| מס' | הגדלת תקציב בפקודת שינויים | היקף חוזה לאחר שינוי על פי פקודת שינויים | אחוז הגדלה |
|---|---|---|---|
| פקודת שינויים 1 | ₪ 2,666,518 | ₪ 13,550,268 | 24.50% |

**הערת הביקורת :**

5.3.2.1. הביקורת מעירה כי הגדלת האומדן לעבודות על בסיס מדידה הייתה בסכום הגדול פי כ- 2.7 מהאומדן המקורי שנקבע בחוזה. אחוז ההגדלה של תיקצוב הפרויקט עמד על 24.5%, שהם חצי אחוז פחות מרף ה 25% מעליו לא ניתן לאשר הגדלה/שינוי בהתאם לחוזה המסגרת של המשב"ל. חוזה המסגרת של המשב"ל להתקשרות עם קבלנים לתכנון ובניית אולמות ספורט מהווה את הבסיס להתקשרות העירייה עם הקבלן. להלן מתוך נוסח החוזה:

**פרק ו' - שינויים, תוספות והפחתות**

52. **שינויים**

52.1 הרשות המזמינה רשאית להורות, בכל עת, על הגדלה או הקטנה של היקף החוזה או שינוי של חלק מתכנון המבנה או של חלק מהעבודות במסגרתו או להזמין מהקבלן עבודות נוספות מעבר למפורט בו, בין היתר, בשל עובדות שהתגלו לאחר חתימת החוזה, ובלבד שבמקרה של הגדלת היקף החוזה או הזמנת עבודות נוספות וכמו כן במקרה של שינוי בתכנון המבנה, לא יעלה שיעור ההגדלה/השינוי כאמור על 25% משווי חוזה זה.

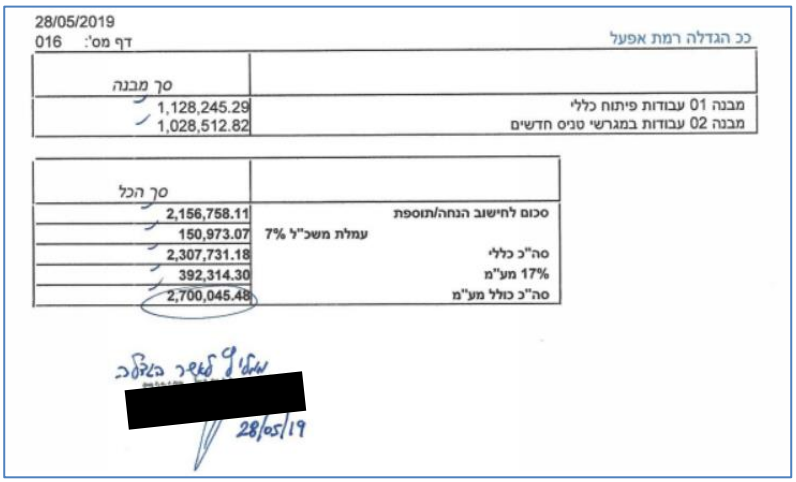
**תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:**

*"יודגש לעניין זה, חלק ניכר מההגדלה נובע מהחלטת הרשות שלא לשקם את המגרשים הקיימים אלא להקים מגרשים חדשים בעלות של כ-700 אש"ח למגרש. הנ"ל מהווה תכולת עבודה חדשה שלא הייתה כלולה/ידועה ביום פרסום המכרז."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:**

לפי תוכנית המכרז המצורפת בסעיף 5.2.1. שנחתמה ע"י הקבלן, **המגרשים היו ידועים ביום פרסום המכרז.** באם היו כלולים – לא ברור לאור כך שאומדן העלויות לעבודות פיתוח על בסיס מדידה נעשה בהערכה כללית **ולא באופן שקוף ומפורט.**

5.3.3. הביקורת בדקה את אסמכתאות חישוב ההגדלה לתקציב הפרויקט על סך 2.28 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ). מהבדיקה עלה כי ההגדלה אושרה על בסיס אומדן כמויות, המחולק למבנה 01 הכולל את עבודות הפיתוח סביב מבנה אולם הספורט, ומבנה 02 הכולל עבודות להקמת מגרשי ספורט חדשים. להלן מתוך סיכום כתב כמויות הגדלת לאולם ספורט רמת אפעל:



28/05/2019
דף מס': 016
כך הגדלה רמת אפעל

| סך מבנה | |
|---|---|
| 1,128,245.29 | מבנה 01 עבודות פיתוח כללי |
| 1,028,512.82 | מבנה 02 עבודות במגרשי טניס חדשים |

| סך הכל | |
|---|---|
| 2,156,758.11 | סכום לחישוב הנחה/תוספת |
| 150,973.07 | עמלת משכ"ל 7% |
| 2,307,731.18 | סה"כ כללי |
| 392,314.30 | 17% מע"מ |
| 2,700,045.48 | סה"כ כולל מע"מ |

28/05/19

5.3.4. מהביקורת עולה כי אסמכתאות לכתב כמויות הגדלה מבנה 01 "עבודות פיתוח כללי" היו **לאותן עבודות פיתוח שכבר שולמו בחשבון 4** מתוך תקציב אומדן החוזה. (ראה סעיף 5.3.1).

5.3.5. מאחר ובדיקת שאר האסמכתאות לכתב כמויות הגדלה מבנה 1 (גם אלה שלא הוגשו עוד לתשלום) מעלה כי הן נוגעות לעבודות פיתוח סביב המבנה, ומאחר ובשיחות עם מנהל המחלקה לעבודות ציבוריות ב 12/09/19 ו ב 06/11/19 מסר מנהל המחלקה שהתקציב והאומדן נגעו לעבודות פיתוח מסביב לאולם הספורט, **מהביקורת עולה כי סכום מבנה 01 להגדלה - של 1.128 מיליון ₪ "עבודות פיתוח כללי" היה חלק מאומדן החוזה, ולא היה נדרש עבורו הגדלה**.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"ביצוע עבודות הקצב למדידה הינה בשיטה מצטברת ולא נעשית בהפרדה לצורך ביצוע הגדלות בין הפרקים השונים המרכיבים את כלל עב' הפיתוח והתשתית במגרש הנדון .מכאן, שכל עודף או חוסר בפרק כזה או אחר באים לידי ביטוי בסך כל הביצוע העבודות למדידה. אי לכך הטענה בדבר עודפים או ניצול תקציבי כזה או אחר בפרק אחר שמרכיב את אותו כתב הכמויות אינה מובנת."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:</u>**

אכן, בשיטה מצטברת **חושבו פעמיים אותן עבודות** לצורך שריון תקציבי לעבודות הקבלן. הביקורת מחדדת שהחישוב הכפול נעשה לצורך שריון תקציב, ולא לצורך תשלום.

5.3.6. הסכום של 1.128 מיליון ש"ח במבנה 01 (בערך 1.128 מיליון ₪) אינו מנצל את כל היקף תקציב החוזה בסך 1.9 מיליון ₪, על כן ניתן להשתמש ביתרה לתקצוב סעיפים רבים מכתב

הכמויות להגדלה שחושבו במבנה 02 "עבודות במגרשי טניס חדשים" (בערך 1.028 מיליון ש"ח).

5.3.7. בהתאם למתואר, הדרישה להגדלה של 2.28 מיליון **הינה ביתר של 1.9 מיליון** ₪, שבן אלה היו **כלולים באומדן** החוזה המקורי, כאשר **הסכום הנותר להגדלה הוא כ 390 אלף ₪ בתוספת מע"מ**.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"הטענה בדבר עודף של 1.9 מלש"ח אינה מובנת לאור העובדה שטרם הוגש חשבון סופי ולכן עדיין לא נבדק על ידנו. בהתאם לנתונים שהצטברו עד למועד ביצוע ההגדלה שצוינה ע"י המבקר היקף ההגדלה הנדרשת תואם במדויק את הבקשה ולכן הנתונים אינם תומכים בטענת המבקר בהקשר זה. עם הגשת החשבון הסופי ע"י הקבלן ולאחר השלמת הבדיקה ע"י המפקח נוכל להתייחס לחשבון הסופי."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"התחשיב שמבצע המבקר לא ברור לנו ,עושה רושם שהוא לא מבין ובקיא באופן שמבוצע הקצב בנהלי משב"ל.*

*ההקצב הראשוני של 1.9 מיליון ₪ עליו נתקבלה הנחה של 28% ועוד 7% נוספים (הנחה מופלגת) נועד לשמש לצורך ביצוע עבודות הפיתוח סביב האולם.*

*משנוכחנו לראות את היתרות התקציביות שלרשותנו הוחלט להוסיף לפרויקט 2 מטלות נוספות שלא תוכננו כלל.*

*הריסת האולם הישן שהוערכה ב כ,500,000-₪, ביצוע מגרשי הטניס שהוערך ב כ 1,000,000 - ₪ ונדרשנו לשריין עוד 500,000 ₪ נוספים לצורך השלמת עבודות הפיתוח סביב האולם.*

*באופן שכזה בוצעה הערכה להגדלה הנדרשת שאין בה שום חפיפה עם ההקצב הראשוני שניתן בנוהל.*

*כמו כן נדרש להביא בחשבון כי כל העבודות הם למדידה ועל כן אין בביצוע ההגדלה שום חשיפה לרשות מלבד עניין של ניהול תקין בעבודה המגובה תקציבית."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה ומנהל אגף תשתיות:</u>**

התייחסויות מנהל המחלקה ומנהל האגף אינן משנות את ממצאי הביקורת.

ההגדלה אושרה על בסיס אסמכתאות חישוב ההגדלה לתקציב הפרויקט שהעבירה המשכ"ל לעירייה, הערת הביקורת ניתנה לאחר מעבר על התחשיב באסמכתאות זה. יודגש כי:

א. חישוב אומדן הגדלה אינו מתבצע בסוף פרוייקט, בשלב החשבון הסופי, אלא בעת העברת ההגדלה לאישור, אחרת מצטיירת תמונה של יצירת תחשיב הגדלה לקוי והתאמת הביצוע אליו בדיעבד.

ב. הערכת מחיר הריסת אולם הספורט לא היתה חלק מתחשיב ההגדלה שהוגש לאישור העירייה.

ג. אישור התקציב המוגדל יצר אפשרות לנצל את התקציב לצורך תשלום תקורות לקבלן עבור התארכות משך הבניה בכ-10 חודשים מעבר למצופה לשלב ב', ותמחור גבוהה לפירוק האולם, ועדיין להציג זאת כעמידה בתקציב.

5.3.8. מעבר לטעות בחישוב ההגדלה כפי שתואר בסעיף הקודם, עולה כי ישנם ליקויים נוספים בדרישה להגדלה:

5.3.8.1. האסמכתאות שהוצגו לצורך הוכחת ההגדלה **לא כללו סקיצות/שרטוטים מסומנים המאפשרים בדיקתם.**

5.3.8.2. מבדיקה מדגמית של חישובי הכמויות, שכן היה ניתן לבדוק, נמצא שחלקם **כוללים טעויות חישוב** הדומות למתואר בפרק 5.6.3.1. – כגון חישוב גבהים לקירות פיתוח שלא תואמים לביצוע, **וחישוב נפח יציקת קירות פיתוח שלא בוצעו כלל ע"י הקבלן.**

5.3.8.3. לפרק 08 –"עבודות חשמל" שהוגש על סך 232 אלש"ח לא הובאו כל חישובי כמויות כאסמכתא לדרישת התקציב.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"לא מובנת המסקנה של המבקר בנושא. סך עב' למדידה בפרויקט מסתכמות בלמעלה מ-4.6 מלש"ח בקיזוז הקצב למדידה החוזי המקורי בסך של כ-1.9 מלש"ח מקבלים כ-2.7 מלש"ח הגדלה נדרשת."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"ההגדלה הנדרשת בוצעה בהתאם לעבודות הנוספות שנדרשו לביצוע בפרויקט. הערת הביקורת לגבי אסמכתאות לא מובנת שכן לא ידוע לנו על כל אסמכתא שהועברה למבקר לצורך בדיקת הכמויות.*

*מענה המבקר בסעיף 5.3.8.2 על חישובי הכמויות אינו רלוונטי שכן מדובר בכמויות לחשבון החלקי נכון לאותו מועד ולא לכמויות הנדרשות לצורך הגדלה ,משכך לא מובן כיצד הגיע למסקנה כי ישנו כפל בחישוב ההגדלה או שמדובר בכמויות חופפות.*

*ללא קשר לאמור בכל שהיו כמויות חופפות הרי שבחשבון הסופי הם אמורות להיבדק ולהיות מתוקנות בהתאם."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

תגובות מנהל המחלקה ומנהל האגף אינן משנות את ממצאי הביקורת.

הערת מנהל אגף תשתיות איננה מובנת שכן יחד עם מסמך הגדלה הועבר לביקורת כתב כמויות להגדלה (ראה מקטע סיכום שלו בסעיף 5.2.3) וקלסר אסמכתאות לכתב כמויות ההגדלה. בקלסר ההגדלה אשר הוגש לביקורת ישנם המסמכים הבאים:

- כתב כמויות מפורט להגדלה המכיל את סעיפי מבנה 01 (פיתוח סביב אולם ספורט חדש).
- חישובי כמויות מפורטים לפיתוח אולם ספורט חדש והקמת מגרשי ספורט.
- תוכניות ביצוע מסומנות עם חישובי כמויות לעבודות פיתוח בהיקף אולם הספורט.

אומדן סך עבודות מדידה לאחר ההגדלה, כפי שתיארנו בסעיף 5.3.2 הוא ל 3.6 מיליון ₪ ולא 4.6 מיליון ש"ח. כפי שהביקורת תיארה לעיל בדיקת של אסמכתאות ההגדלה **מעלה חישוב בכפל של כ-1.9 מיליון ₪ בסכום הקצבת האומדן לפרויקט (**נציין שלא מדובר בכפל תשלום, אלה כפל תקצוב, שאפשר שימוש בתקציב למטרות לא מתוכננות**).**

5.4. החוזה עם הקבלן הינו חוזה תכנון ביצוע בו הקבלן אחראי הן על התכנון ההנדסי של הפרויקט והן על הביצוע שלו.

- התמורה לעבודות בינוי אולם הספורט לקבלן נקבעה בסכום מוסכם מראש (פאושלי).
- התמורה לעבודות פיתוח השטח מחושבת לפי **מדידת כמויות**.

אומדן התמורה לפי מדידת כמויות מגיע לאחר ההגדלה לסכום של כ 3.6 מיליון ₪ .

**<u>הערת הביקורת</u>**

חוזה תכנון ביצוע בו יש תגמול לקבלן על בסיס מדידת כמויות **הינו חריג**, שכן במצב זה מתוגמל הקבלן על כל חומר שהחליט מהנדס מטעמו להכניס לתכנון לצורך יציבות מבנית. כך יכול מהנדס מטעם הקבלן להגדיר כמויות מיותרות, מעבר לנדרש מבחינה הנדסית, בשל **החלטה כלכלית**

של הקבלן, ולהיות מתוגמל עליהם. כך לדוגמא יכול הקבלן לקבוע ביסוס עמוק מהנדרש הנדסית לקירות, או לקבוע תכנון עם קירות עבים מהנדרש – ובכל זאת להיות מתוגמל על התכנון והביצוע המיותרים מבחינה הנדסית.

הביקורת מעירה כי מהנסיבות שצויינו, **לא נהוג להתנהל בשיטת חוזה תכנון-ביצוע** כאשר תגמול הקבלן הוא על בסיס מדידת כמויות.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"חוזי תכנון-ביצוע כהגדרה מבוצעים במחיר מוסכם מראש (פאושלי). כאשר החוזה נסגר במחיר מוסכם מראש, אין עניין לקבלן להכניס חומרים לתכנון מעבר לנדרש מבחינה הנדסית. לדוגמא אין עניין לקבלן לתכנן וליצור קירות עבים מעבר לנדרש הנדסית בפרוייקט – שכן הוא אינו תוגמל עליהם."*

*"צוות התכנון אמון לתכנון הפרויקט בהתאם לחוקים , תקנות ותקנים רלוונטיים בימים בהם גורמי הממשלה מתקצבים בחסר אין יתרון לתכנון ב-OVER – אין יעילות כלכלית בכך."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"בנוסף יתרונו של חוזה משכ"ל בעבודות בינוי הוא בכך שניתן להפריד את מורכבות התשתית שאינה ניתנת לצפייה מוקדמת ממרכיב הבינוי עליו ניתנת הצעת מחיר בהתאם למפרט אחיד. היקף הפיתוח ביחס להיקף הפרויקט לרוב הוא בסדר גודל של 10% מהפרויקט בלבד.*
*תכנון הקבלן מקבל אישור ע"י כל הגורמים הרלוונטיים מטעם העירייה ומשכך גם אם לטענת המבקר יתכן ויהיה פה תכנון ביתר הרי שהיא בחשיפה שולית ביחס לתועלת השימוש במכרז משכ"ל ולראייה היקף ההנחה שניתן על עבודות הפיתוח המגלם את היתרון הכלכלי של החברה למשק וכלכלה כשחקן מרכזי בשוק."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>**

כשהקבלן הוא המתכנן, והתשלום לפי מדידה – ודאי שיעיל כלכלית מבחינתו לתכנון עודף בסעיפים בהם הרווח יותר גדול.

אם יתכן תכנון ביתר על חשבון הציבור על ידי הקבלן המבצע – יש למנוע זאת. הביקורת לא סבורה ששימוש במנגנון המשכ"ל מצדיק מתן אופציה לתכנון ביתר על חשבון הציבור, ובפרט בפרויקטים של מליוני ש"ח.

**המלצת הביקורת**

5.4.1. בפרוייקטים בהם יש היקף משמעותי של עבודות למדידה - ממולץ לפנות למתכננים חיצוניים לצורך ביצוע התכנון, ואין להסתמך על מהנדס הקבלן לצורך התכנון.

**התייחסות מנהל אגף תשתיות:**

*"המלצה זו אינה ישימה בשימוש למכרזי משכ"ל כפי שצוין לעיל בכל פרויקט המבוצע במערכת השיקולים מובאים כל היתרונות והחסרונות של כל אחד מהכלים שעומדים בידי הרשות לאיזון בין כל שיקולי הפרויקט הנ"ל נעשה לאחר בקרה של כל גורמי המקצוע הן בפן ההנדסי הן בפן הכלכלי והן בפן המשפטי."*

**התייחסות הביקורת:**

אין בהתייחסות מנהל האגף כדי לשנות מהמלצת הביקורת. ניתן להשתמש במתכננים חיצוניים במקום במתכנן הקבלן ועדיין להשתמש במכרז המשכ"ל.

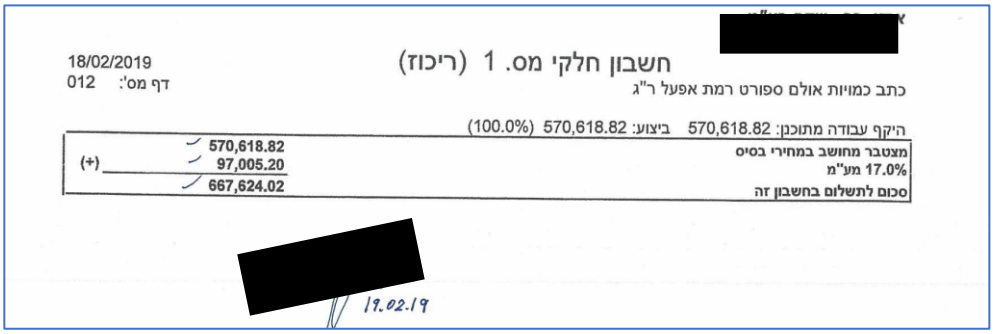
## 5.5. בקרת חשבון חלקי 4

לצורך ביצוע בדיקת ההתחשבנות עם הקבלן, הביקורת ביקשה לקבל את החשבון האחרון אותו הגישה החברה המנהלת (החברה למשק וכלכלה) לעירייה, על אסמכתאותיו נכון למועד ביצוע הביקורת.

מתוך חשבון 4 של הקבלן:

5.5.1. החשבון שולם אחרי אישור חברת הניהול ב 19.02.19 לסכום של כ 570 אלף ₪ עבודות על בסיס מדידה בפרוייקט.

סיכום חשבון כמויות למדידה:



18/02/2019
דף מס': 012

חשבון חלקי מס. 1 (ריכוז)

כתב כמויות אולם ספורט רמת אפעל ר"ג

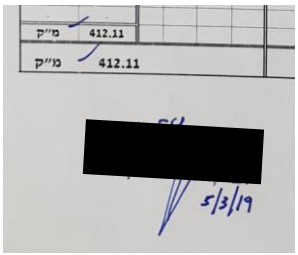
היקף עבודה מתוכנן: 570,618.82 ביצוע: 570,618.82 (100.0%)

| | | |
|---|---|---|
| מצטבר מחושב במחירי בסיס | 570,618.82 | |
| 17.0% מע"מ | 97,005.20 | (+) |
| סכום לתשלום בחשבון זה | 667,624.02 | |

[redacted]

19.02.19

5.5.2. הביקורת פנתה בבקשה לאסמכתאות למדידות חשבון 4. מהביקורת עולה כי **תאריך אישור** המפקח על האסמכתאות הוא **במרץ 19 כשתאריך החשבון שאושר הוא בפברואר 19**, כך שהחשבון אושר במקור **ללא בדיקה** של כמויות על ידי מנהל הפרוייקט, וזו נעשתה **לאחר אישור החשבון**. חתימה לדוגמא עם תאריך 5.3.19 לאישור כמויות לסעיפים:




בחשבון חלקי מקובל לאשר חלק קטן של 5-10% מהיקף האומדן. מצב בו מאושר חשבון חלקי שמהווה מעל 40% מהאומדן אינו עומד בסטנדרטים מקצועיים המוכרים לביקורת ומהווה סיכון תזרימי מבחינת המזמין.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"ההשוואה שהוצגה ע"י המבקר בדבר התאריך שבו אושר החשבון לבין התאריך שבו אושרו הכמויות עבור אותו חשבון אינה מובנת. החשבון הינו חשבון חלקי והכמויות אושרו על חשבון!"*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"כל החשבונות החלקיים שהוגשו והוגשו ע"י מפקח הפרויקט היו לאחר בדיקה עקרונית של העבודות שבוצעו נכון למועד הגשת החשבון והיו כהערכה בלבד.*

*בעת הגשת החשבון ע"י הקבלן נבחנו הכמויות והסעיפים שהוגשו בסדרי גודל שכן מדובר על חשבון אשר משולם על החשבון מתוך הקצב עבודות פיתוח תשתית למדידה ,לאחר בדיקת החומר כאמור הוחלט לאשר לקבלן סך של כ 570 אלף ₪ שהווה תשלום חלקי מתוך סכום של כ 750 אלף ₪.*

*נשמח לקבל הפנייה לאותם תקנים שמציין המבקר כסטנדרטים לביצוע בדיקת חשבונות שכן ככל הידוע לנו בכל רשות קיים נוהג אחר. יתרה מזו חשבונות חלקיים ברמת הרשות נבדקים אך ורק בסעיפים חורגים /חריגים. יחד עם זאת ,המפקח לא אמור לאשר סעיפים על חשבון אלא בהיקף מצומצם בלבד שכן הוא נדרש לבדיקת כמויות מהחשבון הראשון.*

*ככל שימצא שלא פעל כך ,חל סעיף שיאשר ביתר יהיה על אחריותו המקצועית."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה ומנהל אגף תשתיות:</u>**

התייחסויות מנהל המחלקה ומנהל האגף אינן משנות את ממצאי הביקורת.

הביקורת מציינת כי חישובי הכמויות אשר הוגשו להצדקת התשלום בחשבון 4, נבדקו ונחתמו ע"י המפקח, כל סעיף וכל שורה בחישובי הכמויות אושרה בסימון וי של המפקח ובן בחתימה בסוף הדף.

5.5.3. בבדיקת האסמכתאות לחשבון עולה כי מתוך 570 אלף ₪ ששולמו**, ניתן היה לאשר לתשלום 287 אלף ש"ח בלבד, וזאת בשל טעויות חישוב, חוסר התאמה בין החשבון לחישובי הכמויות וחוסר באסמכתאות. להלן פירוט:**

5.5.3.1. **<u>טעויות חישוב</u>**

מהביקורת עולה כי נמצאו **מספר רב של טעויות בחישובי כמויות** הבטון לקירות פיתוח השטח בפרוייקט. על אף שהחישובים שלהם אושרו על ידי המפקח בחתימתו - ברור שלא נבדקו. בפועל נמצאו **הפחתות נדרשות של כ- 38 אלף ש"ח** בסכומים מאושרים לכמויות קירות הפיתוח שנבדקו ואושרו לתשלום:

**5.5.3.1.1.** כך נמצאו קירות פיתוח שחושבו על ידי הקבלן בגובה גבוה יותר מזה שנבנו בפועל או באורך ארוך מזה שנבנה בפועל. בשורה המסומנת בדף החישוב **אושר לקבלן חישוב גובה קיר של 2.75 מ'**, כשבפועל הקיר בולט מהאדמה כחצי מטר, ולא סביר שעומקו הוא מעל 75 ס"מ בתוך האדמה, **כך שהחישוב המקסימלי הוא סה"כ של 1.25 מ' גובה קיר בלבד.**



| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | קירות עד 2.5 | | | | | | | | | | |
| | לפי תוכנית פיתוח | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | L=0.5+2.2+0.5 J-K | 3.20 | 0.20 | 2.55 | 1 | | | | | 1.63 | מ"ק |
| | תקרה J-K | 3.20 | 0.50 | 0.20 | 1 | | | | | .32 | מ"ק |
| | L=1.6 K-L | 1.60 | 0.20 | 2.60 | 1 | | | | | .83 | מ"ק |
| | L=0.5+4.1+0.5 L-M | 5.10 | 0.20 | 2.65 | 1 | | | | | 2.7 | מ"ק |
| | תקרה L-M | 5.10 | 0.50 | 0.20 | 1 | | | | | .51 | מ"ק |
| | M-N | 6.80 | 0.20 | 2.75 | 1 | | | | | 3.74 | מ"ק |
| | N-O | 4.00 | 0.20 | 1.55 | 1 | | | | | 1.24 | מ"ק |
| | S-T | 11.20 | 0.20 | 2.00 | 1 | | | | | 4.48 | מ"ק |
| | L=3+22+3 U-V-W | 28.00 | 0.20 | 2.50 | 1 | | | | | 14. | מ"ק |
| | צמוד למבנה | 20.00 | 0.20 | 2.00 | 1 | | | | | 8. | מ"ק |
| | | | | | | | | | | 37.46 | מ"ק |
| | | | | | | | | | | 37.46 | מ"ק |

[redacted]
4/3/19

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

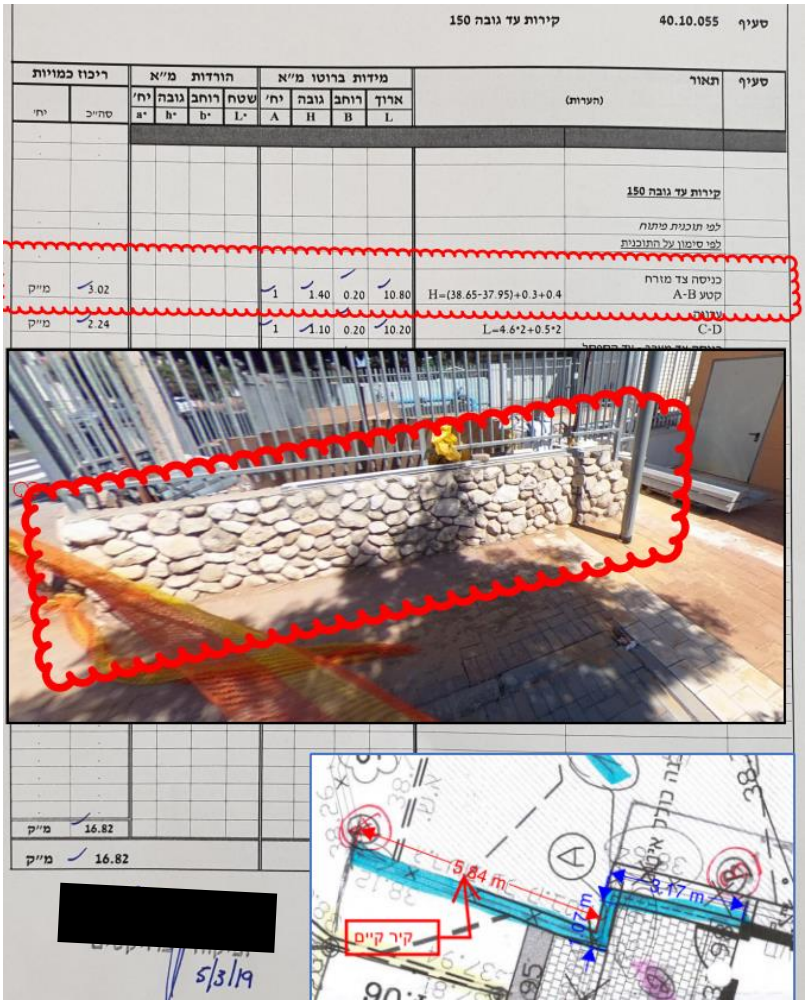
*"המבקר מציג קטע חישוב כמויות של נפח היציקה של קירות פיתוח קטע קיר M-N מדובר על אזור הפילרים של גמל המים הראשי ומע' מזינה את המתזים במבנה באזור זה גובה הקיר הינו כ-2.0 מ' מעל פני הקרקע ועוד 0.75 מ' מתחת לפני הקרקע בהתאם לפרטי הביצוע של מהנדס הקונס'- מצורף בנספח. "*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:</u>**

אזור הפילרים של גמל המים הראשי המתואר ע"י מנהל המחלקה מחושב בשורה **M-L** המקטע המדובר בו יש חישוב ביתר הוא במקטעים **L-K, N-M** ו- **O-N** (ראה כל המקטעים בדף חישוב הכמויות מעלה). לאור התייחסות מנהל המחלקה פירטנו עוד ההערה באופן שלא ישתמע לשתי פנים:

- אורך הכולל של מקטעים שחושבו בגובה קיר 2.5+ מ' שלא בהתאם לביצוע הוא 12.4=6.8+4+1.6 מ"א.

5.5.3.1.2. קיר הפיתוח שבתמונה מטה, **<u>שהיה קיים קודם לפרוייקט – חושב לתשלום בקיר חדש.</u>** (בדף מטה שורת החישוב בה חושב הקיר לתשלום והסקיצה מטה בה סומן לתשלום).




**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"מתכנן הפיתוח דרש בתחילת הפרויקט לבצע קיר חדש בקטע זה .במהלך הביצוע הוחלט ע"י הנהלת הפרויקט ובתאום מול מזמין העבודה כי קטע קיר זה לא יחודש .המבקר אכן צודק יש לקזז ביצוע קיר באורך 4 מ' גובה 1.4 מ' בעובי 0.2 מ', **<u>סך הכל 1.12 מ"ק!</u>**"*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"קיר הפיתוח שמופיע בתמונה היה מתוכנן במקור לביצוע מחדש לקבלת מראה אחיד בחזית הבניין. הנושא עלה בפגישות העבודה באתר ויש תיעודים לנושא) סופו של דבר הוחלט ע"י המפקח ומזמין העבודה לא להחליף את הקיר ולהשאירו על כנו. בחישוב שבוצע ע"י הקבלן הנושא התפספס. בכל אופן בחשבון הסופי חישוב הקיר הורד ולא נלקח בחשבון."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה ומנהל האגף:</u>**

הטעות אינה רק של 1.12 מ"ק בטון, **אלא 3.98 מ"ק** בהתחשב בנפח הקיר ובביסוס שחושב לו בנפרד. כמובן נדרש להוריד עלויות בטון רזה, חפירה ומצעים. סה"כ אושר לתשלום 7,337 ₪ עבור קיר שלא בוצע.

להלן טבלת פירוט לעלויות:

| פרט | יח | חושב | בוצע בפועל | הפרש | ₪/יח' | להפחתה ₪ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| קיר | מ"ק | 3.02 | 0.94 | 2.09 | 1475 | 3,075 |
| ביסוס לקיר | מ"ק | 3.11 | 1.22 | 1.89 | 1500 | 2,832 |
| חפירה | מ"ק | 23.60 | 4.40 | 19.20 | 38 | 730 |
| בטון רזה | מ"ר | 12.43 | 4.89 | 7.54 | 42 | 317 |
| מצעים | מ"ק | 4.97 | 1.96 | 3.02 | 127 | 383 |
| | | | סה"כ | | | 7,337 |

**הביקורת מאשרת שהליקויים תוקנו, לאור הערותיה בזמן אמת, בחשבון הסופי.**

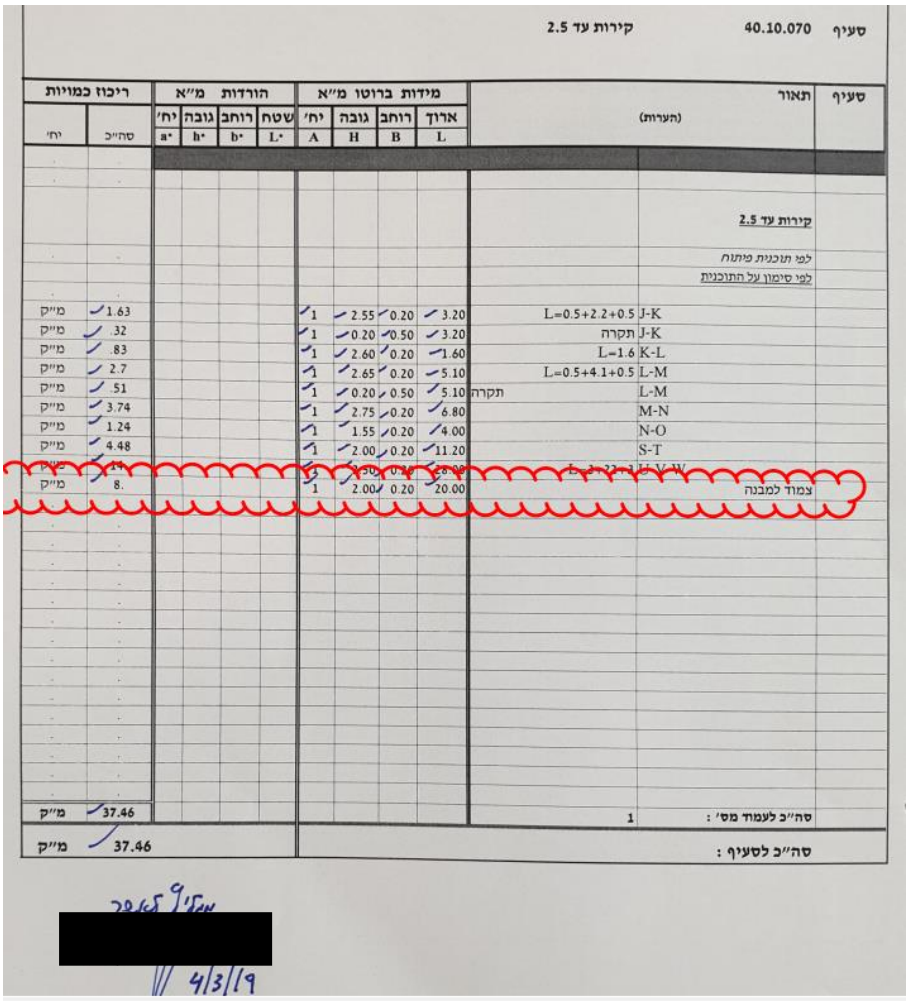
5.5.3.1.3. חושב קיר באורך 20 מ' בגובה 2 מ' "צמוד למבנה" – שאת מיקומו הבהיר לנו מפקח הפרוייקט. לגבי קיר זה מהחומרים עולה כי:

א. הקיר בוצע באורך 16.2 מ"א, ולא 20 מ"א כפי שחושב (ראה מדידה מטה בדף זה).

ב. חפירת היסוד שלו נמדדה פעמיים (ראה דף חישוב בנספח א').

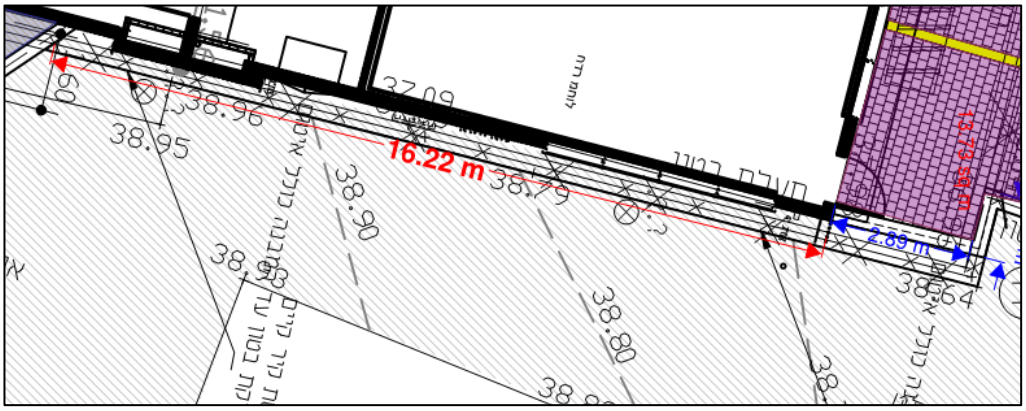
ג. **<u>אין בחומר שהועבר לביקורת תוכניות ביצוע המראות שקיר זה הוא בגובה 2 מ' כפי שנמדד. הקיר הממשיך אותו (מסומן ב A מטה, בדף זה) חושב בגובה של כ 1.1 מטר גובה בלבד.</u>**





| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א | | | | הורדות מ"א | | | | ריכוז כמויות | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | שטח L' | רוחב b' | גובה h' | יח' a' | סה"כ | יח' |
| 40.10.070 | קירות עד 2.5 | | | | | | | | | | |
| | קירות עד 2.5 | | | | | | | | | | |
| | לפי תוכנית פיתוח | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | J-K L=0.5+2.2+0.5 | 3.20 | 0.20 | 2.55 | 1 | | | | | 1.63 | מ"ק |
| | J-K תקרה | 3.20 | 0.50 | 0.20 | 1 | | | | | .32 | מ"ק |
| | K-L L=1.6 | 1.60 | 0.20 | 2.60 | 1 | | | | | .83 | מ"ק |
| | L-M L=0.5+4.1+0.5 | 5.10 | 0.20 | 2.65 | 1 | | | | | 2.7 | מ"ק |
| | L-M תקרה | 5.10 | 0.50 | 0.20 | 1 | | | | | .51 | מ"ק |
| | M-N | 6.80 | 0.20 | 2.75 | 1 | | | | | 3.74 | מ"ק |
| | N-O | 4.00 | 0.20 | 1.55 | 1 | | | | | 1.24 | מ"ק |
| | S-T | 11.20 | 0.20 | 2.00 | 1 | | | | | 4.48 | מ"ק |
| | [redacted] | [redacted] | | | | | | | | [redacted] | |
| | צמוד למבנה | 20.00 | 0.20 | 2.00 | 1 | | | | | 8. | מ"ק |
| סה"כ לעמוד מס' : | 1 | | | | | | | | | 37.46 | מ"ק |
| סה"כ לסעיף : | | | | | | | | | | 37.46 | מ"ק |

[redacted]
4/3/19




5.5.3.1.4. ראה נספח א' - תיקונים שערכה הביקורת לחישובי הקבלן המאושרים בדפי החישוב.

### 5.5.3.2. חוסר התאמה בין החשבון לחישובי הכמויות

בבדיקת האסמכתאות שערכה הביקורת עולה כי כמויות בחשבון שהוגשו, **בסכום של 94,720 ש"ח**, **אושרו בטעות** מאחר ונמצא שאין להם התאמה לכמות שחושבה לתשלום בחישוב הכמויות שהגיש הקבלן. (לדוגמא –לקבלן שולם בחשבון בסעיף 02.01.005 "בטון רזה" - 222.82 מ"ר כשבפועל חישובי הכמויות הוגשו על ידי הקבלן בכמות של 147.43 מ"ר בלבד):

| סעיף | תאור | יחידת מידה | כמות הוגשה על ידי הקבלן לתשלום בניר החשבון | כמות בהתאם לחישובי הכמויות בפועל שהגיש הקבלן לחשבון | כמות ששולמה ביתר ביחס לחישובי הכמויות שהוגשו | מחיר יחידה בש"ח | סכום ששולם ביתר ביחס לחישובי הכמויות שהוגשו |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 02.01.005 | בטון רזה מתחת ליסודות עוברים בעובי 5 0״מ | מ״ר | 222.82 | 147.43 | 75.39 | 42.00 | 3,166.38 |
| 05.03.030 | איטום קורות יסוד/מסדי□ ע"י מריחת טורסיל או סיקהטופ בשתי שכבות בכמות כוללת של 3.0 | מ״ר | 193.86 | 163.11 | 30.75 | 77.00 | 2,367.75 |
| 39.02.035 | כריתה ועקירת עצים בוגרים על שורשיהם, בגובה העולה על 6 מ ובקוטר גזע מעל 40 0״מ (כולל גיזום ענפים מקדים ופינוי הגזם) | יחי | 15.00 | 10.00 | 5.00 | 1,885.00 | 9,425.00 |
| 39.04.015 | פירוק גדר מתכת מסוג כלשהו | מטר | 61.00 | 55.00 | 6.00 | 175.00 | 1,050.00 |
| 39.04.195 | פירוק וסילוק קיר מבטון מזו"! בעובי כלשהו לרבות היסוד | מ"ר | 213.50 | 208.50 | 5.00 | 250.00 | 1,250.00 |
| 40.10.010 | תפירה ליסודות של קירות תומכים, בעומק מעל 1 מ׳ ועד 2 מ׳ | מ״ק | 602.72 | 412.11 | 190.61 | 38.00 | 7,243.18 |
| 40.10.035 | יסוד עובר מבטון ב־30 לקיר תומך, בעובי 30 0"מ ורוחב עד 1 מ׳. המחיר כולל זיון | מ״ק | 55.94 | 39.24 | 16.70 | 1,500.00 | 25,050.00 |
| 40.10.055 | קיר תומך / קיר גדר / קיר ספסל מבטון / מבטון מזו״ן (גלוי מצד אחד) ,פלדת זיון, תפרים, נקזים קיטום פינות והחלקת ראש הקיר, גמר בטון גלוי הכל מושלם | מ״ק | 24.68 | 16.82 | 7.86 | 1,475.00 | 11,593.50 |
| 40.10.070 | קיר תומך מבטון מזו״ן (גלוי מצד אחד) , פלדת זיון, תפרים, נקזים קיטום פינות והחלקת ראש הקיר, גמר | מ״ק | 56.86 | 37.46 | 19.40 | 1,650.00 | 32,010.00 |
| 57.01.035 | קו מים מגולבן סקדיול 40 בקוטר "2 ועטיפת פלסטיק מושחלת תלת שכבתית דוגמת APC-3 או טריו | מטר | 35.00 | 32.50 | 2.50 | 236.00 | 590.00 |
| 57.01.060 | קו מים מפלדה בקוטר "4 ע.ד. "5/32 עם ציפוי• פנים בטון ועטיפת פלסטיק משוחלת תלת שכבתית דוגמת | מטר | 26 | 18.5 | 7.5 | 282 | 2115 |
| 57.02.180 | מגוף טריז בקוטר "4 דוגמת "רפאל הסכב" או TRL/TRS ",.ש״ע | יח' | 4.00 | 2.00 | 2.00 | 2,020.00 | 4,040.00 |
| 57.02.385 | ברז לכיבוי אש חיצוני בקו1טר "3 מחובר בהברגה או ע"י אוגן לברזת מתקן שבירה זקף קוטר "3 נוש | קומפ' | 3.00 | 1.00 | 2.00 | 3,122.00 | 6,244.00 |
| 57.02.425 | אוגן בקוטר "4 כולל ברגים ואטמים. | יחי | 8.00 | 5.00 | 3.00 | 168.00 | 504.00 |
| 57.03.005 | צנור P.V.C עבה לביוב בקוטר 110 מ״מ מונח בקרקע בעומק עד 1.25 מטר. | מטר | 52.00 | 27.80 | 24.20 | 119.00 | 2,879.80 |
| 57.03.050 | צנור P.V.C עבה לביוב בקוטר 160 מ״מ מונח בקרקע בעומק עד 1.25 מטר. | מטר | 164.00 | 78.70 | 85.30 | 163.00 | 13,903.90 |
| 57.03.570 | עטיפת בטון מזוין לצמרות ביוב בקוטר "4-״6 ובכל עומק, כולל הזיון | מטר | 45.00 | 27.80 | 17.20 | 132.00 | 2,270.40 |
| 57.04.040 | שוחת בקרה מחוליות טרומיות בקוטר 100 0"מ עם תקרה ומכסה בקוטר 60 0"מ מסוג B125 בעומק מ | יחי | 3.00 | 1.00 | 2.00 | 2,622.00 | 5,244.00 |
| 57.04.100 | תוספת למחיר שוחה עבור אטמי "איטוביב" במקום אטמים רגילים, עבור צנרת בקוטריס "12-"10 | יחי | 19.00 | 18.00 | 1.00 | 416.00 | 416.00 |
| 57.04.410 | תוספת עבור חבור קו ביוב בקוטר "4-״6 לשוחה קיימת בכל עומק כולל חפירה, גילוי השוחה, שינוי | יחי | 2.00 | 1.00 | 1.00 | 841.00 | 841.00 |
| סה"כ | | | | | | | 132,204 |

****סכום ששולם ביתר ביחס לחישובי הכמויות שהוגשו 132,204 ₪** לעיל לאחר ניכוי הנחה של 28% בניכוי הנחה נוספת של 7% בתוספת 7% לחברת הניהול = 94,720 ₪.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"המבקר מציג טבלה בה מוצגות הכמויות שאושרו בחשבון חלקי 4 והכמויות הסופיות שאושרו ומציג הפחתות כביכול. כפי שכבר צוין חשבון 4 אושר על חשבון ולכן זה לא אמור להפתיע"*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה לבניה ציבורית:</u>**

מצב בו **חשבון חלקי, בהיקף של מעל 40% מהאומדן למדידה מאושר, אינו עומד בסטנדרטים מקצועיים** המוכרים לביקורת ומהווה סיכון תזרימי מבחינת העירייה.

הערת הביקורת לא מציינת כי על העירייה לאחסן את חישובי הכמויות החלקיים לפרויקטים, אלא כי יש צורך לבצע בדיקה, אף אם מדגמית, לאופן אישור הכמויות בחשבונות חלקיים ע"י הפיקוח.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

5.5.3.3. בחשבונות על בסיס מדידת כמויות, בהיקף שמעל 30% מהאומדן **לוודא כי מוגשים ונבדקים חישובי הכמויות עבורם נדרש התשלום**.

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"אין צורך למחלקה לתעד או לאסוף חישובי כמויות בחשבונות חלקיים שכן המחלקה מנהלת כמות פרויקטים גדולה וככל הנראה יידרשו מקומות אחסון רבים.*
*תפקיד המפקח הוא לאשר עבודות למדידה עפ"י חישובים וביצוע בשטח.*

*בחשבונות חלקיים בכל גוף ציבורי העוסק בעשרות פרויקטים מקובל לבדוק פרמטרים מסוימים אך לא לבצע בדיקת חישובי כמויות לחשבונות חלקיים הנ"ל כפי שצוין באחריות הפיקוח."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

הערת הביקורת לא נגעה לנושא אחסון חישובי הכמויות, אלה לכך שיש צורך לבצע בדיקה, אף אם מדגמית, לאופן אישור הכמויות בחשבונות חלקיים ע"י הפיקוח.

### 5.5.3.4. <u>אישור תשלום למדידה מבלי שהמדידה הוגשה ונבדקה</u>

בבדיקת האסמכתאות לחשבון חלקי 4 ע"ס 570 אלף ₪ עולה כי לסכום של 150,523 ש"ח שאושרו ושולמו **כלל אין אסמכתאות,** להלן רשימת הסעיפים להם **לא הוגשו אסמכתאות**:

| סעיף | *תאור* | יחידה | כמות מצטברת | מחיר יחידה | סה"כ מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|
| 08.01.020 | חפירת תעלה לכבלים בעומק 150 0״מ וברוחב 80 0״מ | מטר | 350 | 65 | 22,750 |
| 08.01.025 | תוספת מחיר להעמקת חפירה לכל 30 ס"מ נוספים שמעל 150 0״מ עומק ולרוחב תעלה עד 80 0״מ | מטר | 350 | 14 | 4,900 |
| 08.01.035 | תוספת לחפירת תעלה ברוחב עד 80 0"מ ובעומק עד 150 0״מ עבור חצית מדרכה ו/או כביש הבנויים מאספלט ו/או ריצוף מאבנים משתלבות או מסוג אחר לרבות תיקון האספלטו/או הריצוף ו/או האבן שפה עד החזרתם למצבם הקודם | מטר | 100 | 146 | 14,600 |
| 08.01.085 | תא בקרה לכבלי טלפון, תא "בזק" דגם 2A (במידות 0 115x167x213-3״מ) לרבות קבלת המכסה מ"בזק", הובלתן והתקנתו | קומפ' | 4 | 3998 | 15,992 |
| 08.01.100 | גומחת בטון ב־20 במ'דות פנים 0 230x225x40״מ לרבות מחיצות בטון בעובי 10 0"מ לחשמל, טלפון וטל״כ, סטנדרט חברת חשמל | קומפ' | 1 | 2687 | 2,687 |
| 08.02.140 | צינור פוליאתילן כפיף בקוטר 75 מ״מ, יק״ע 13.5, מאושר ע"י "בזק" | מטר | 80 | 27 | 2,160 |
| 08.02.170 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 50 מ״מ | מטר | 200 | 20 | 4,000 |
| 08.02.175 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 80 מ״מ | מטר | 500 | 28 | 14,000 |
| 08.02.185 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 160 מ״מ | מטר | 340 | 84 | 28,560 |
| 08.02.340 | תעלה מפח מגולבן בעובי 1.5 מ״מ במידות 120X60 מ״מ עם מכסה | מטר | 270 | 74 | 19,980 |
| 08.03.040 | מוליך נחושת מבודד PVC בחתך 35 ממ״ר | מטר | 40 | 32 | 1,280 |
| 08.03.070 | מוליך נחושת מבודד PVC בחתך 185 ממ״ר | מטר | 80 | 131 | 10,480 |
| 08.03.085 | כבל נחושת N2XY (XLPE) בחתך 5X1.5 ממ"ר או בחתך 4x1.5 ממ״ר | מטר | 50 | 11 | 550 |
| 08.03.165 | כבל נחושת N2XY (XLPE) בחתך 5X18 ממ״ר | מטר | 400 | 70 | 28,000 |
| 08.03.170 | כבל נח1שת N2XY (XLPE) בחתך 3x25+16 ממ״ר | מטר | 150 | 79 | 11,850 |
| 08.03.375 | כבל אלומיניום NA2XY (XLPE) בחתך 3X240+120 ממ״ר | מטר | 100 | 146 | 14,600 |
| 08.03.515 | כבל טלפון רב-גידי', 50 זוגות מאושר "בזק" | מטר | 80 | 27 | 2,160 |
| 57.01.025 | קו מים מגולבן סקדיול 40 בקוטר "1 ועטיפת פלסטיק מושחלת תלת שכבתית דוגמת APC-3 או טריו בעומק עד 1.00 מ', כולל ספחים. | מטר | 24 | 161 | 3,864 |
| 57.03.095 | צנור P.V.C עבה לביוב בקוטר 200 מ״מ מונח בקרקע בעומק עד 1.25 מטר. | מטר | 38 | 202 | 7,676 |
| **סה"כ** | | | | | **210,089** |

****סה"כ מצטבר 210,089 ₪** לעיל לאחר ניכוי הנחה של 28% בניכוי הנחה נוספת של 7% בתוספת 7% לחברת הניהול = 150,523 ₪

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"המבקר מציג טבלה בה מפורטות עבודות החשמל למדידה שבוצעו מחוץ למבנה. בנוסף , בוצעו עב' חשמל נוספות ע"י הקבלן עד למועד הגשת החשבון שלא הוגשו בחשבון."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"בכל תחום מערכות החשמל ,מים ,מתח נמוך ,מקובל כי הגשת תוכניות מדידה נעשות בסיום הפרויקט ואישור הכמויות בחשבונות הביניים מבוצע על חשבון בהתאם להערכת המפקח להתקדמות העבודה בשטח.*

*בכלל אישור כמות הנדסית בפרויקט יכול שייעשה באמצעות אומדנה בחשבון חלקי של עבודות שידוע שבוצעו לפיקוח אך בחשבון סופי מחויב הקבלן להציג אסמכתאות מפורטות מאושרות לכל כמות".*

*"בעמוד הקודם מוצגת טבלה שהוכנה ע"י מבקר הפנים בה מוצגים סעיפים המסתכמים בכ-210 אלף ש"ח.*

*לטענת המבקר סכום זה אושר ללא הגשת אסמכתאות. כפי שכבר צוין כל עב' הפיתוח למדידה שאושרו בחשבון חלקי 4 אושרו על חשבון על בסיס הערכה בלבד.*

*חשוב לציין, כי בחשבון הסופי היקף עב' החשמל המצטברות שאושרו מסתכמת בכ-326,202 ש"ח )144,097+182,105( אחרי הנחת קבלן וללא עמלת משכ"ל.*

*הסכום גבוה משמעותית מסכום הסעיפים המופיעים בחשבון חלקי מס' 4 ולכן לא מובנת טענת המבקר.*

*כמו-כן נכון למועד הגשת חשבון חלקי מס' 4 בוצעו עב' חשמל נוספות שלא הוגשו ע"י הקבלן לכן הטענה שהמפקח אישר תשלום עבור סעיפים שאין לגביהם אסמכתאות אינה מובנת ואינה מוצדקת.*

*סעיפים 57.01.025+57.03.095 - קוזזו מהחשבון הסופי."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה ומנהל האגף:</u>**

חישובי כמויות למערכות חשמל ומים מוגשות גם במהלך הפרויקט ולא רק בסופו, וכפי שמצוין בהמשך הדו"ח הכמויות בחשבון זה התגלו כהערכה ביתר של המפקח, והיוו תשלום מוגדל לקבלן ביחס להיקף העבודות שביצע לסעיפים אלה. בהתאם להערות הביקורת תוקנו הכמויות בחשבון הסופי.

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית לסעיף 5.5.3:</u>**

*"ההתייחסות כללית לסעיף 5.5.3 - "כל עבודות המדידה שאושרו בחשבון חלקי מס' 4 הינן על חשבון ולא על בסיס חישוב כמויות מפורט . יש לזכור כי מדובר על היקף של 560 אש"ח מתוך למעלה מ 4.6 מלש"ח עבודות למדידה בכל הפרויקט (קצת יותר מ -10%). לא מובנת הטענה של המבקר בנושא ההתעמקות החישובי כמויות להיקף כלכך מצומצם של עבודות שבוצעו נכון למועד החשבון המדובר."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות לסעיף 5.5.3:</u>**

*"למרות שכבר הועברה התייחסות מפורטת למבקר בנושא בתאריך 13/01/2020, מבקש להבהיר כי חשבון חלקי מס' 4' הוא החשבון הראשון בפרויקט בו הקבלן הגיש עב 'פיתוח למדידה לאישור המפקח!*

*היקף עב' הפיתוח שהגיש הקבלן בחשבון מס' 4'הינו כ 570-אלף ש"ח כפי שציין המבקר.*
*לא ניתן באופן פרקטי לבצע חיתוך מצב רגעי בפרויקט בהיקף של כ 12-מיליון ש"ח בחשבון חלקי ראשון לעב' פיתוח למדידה מה בוצע בדיוק עד למועד הגשת החשבון וגם אין לזה חשיבות כלשהיא כל עוד הסכום המאושר עונה להערכת היקף העבודות המבוצעות בשטח.*
***חשוב מאוד להסביר** :חשבון חלקי מס' 4' הוגש בחודש 02/2019 ונבדק ע"י המפקח והומלץ לאישור לפי מיטב שיקול דעתו והינו כהערכה בלבד.*
*כמו-כן הכמויות שהוגשו בחשבון חלקי '4 בעבודות הפיתוח למדידה התבססו על טיוטת אומדן שאושרה עקרונית ע"י המפקח ומזמין העבודה שהסתכמה בכ4 מלש"ח( עב 'פיתוח מסביב למבנה החדש+עב 'פיתוח מגרשי הספורט החיצוניים+עב 'הריסת ופינוי מבנה אולם ספורט הישן).*
*לא מובנת קביעת המבקר שבחשבון חלקי מס 4 'אושר סכום המהווה מעל 40% מהאומדן היקף עב' הפיתוח שהיו ידועות במועד אישור הסכום לעיל מסתכמות בכ 4.0-מיליון ש"ח(כולל הגדלה) ולכן היקף עב' הפיתוח שאושרו( על חשבון )בחשבון חלקי מס 4 'מהוות כ 14%-בלבד.*
*בנוסף בדיקת הכמויות בשיטת המכרז הנוכחית של עבודות הפיתוח( למדידה )מבוצעת על כמויות מצטברות ,ולכן החישוב הקובע הינו החישוב המצטבר בחשבון הטרום סופי הסופי .כל אי ההתאמות לכאורה שמצא מבקר הפנים בחשבון החלקי מס '4 תוקנו ממילא והוטמעו בחשבון הסופי."*

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות לסעיף 5.5.3.1:</u>**

"טעויות חישוב - כפי שצוין בסעיף הקודם , כל אי ההתאמות שמצא מבקר הפנים תוקנו והוטמעו בחשבון הסופי."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:</u>**

בעת הביקורת נמסר לנו על ידי מנהל המחלקה והמפקח שכל עבודות חשבון 4 הן על בסיס **חישוב כמויות בדוקות**. עם קבלת החישובים התברר שבדיקות אלה נעשו שבועיים לאחר אישור החשבון ולא במועדן.

אישור חשבון 4 בסך 570 אלף ש"ח נעשה ב 19 לפברואר 2019 , 4 חודשים לפני אישור הגדלת התקציב. במועד זה התקציב עמד על 1.32 מיליון בלבד, והחשבון היווה 43% מהתקציב. אותן טעויות לא תוקנו וחזרו בחשבון 5 שהוגש באוקטובר 2019 בו החשבון של 2.15 מליון ₪ היווה כ 60% מהתקציב למדידה (כולל את ההגדלה). **במצב זה ובפרט כאשר האומדן לא מבוסס על כתב כמויות מוגדר מראש - לא ראוי לאשר חשבון חלקי בהיקף זה "על חשבון" וללא חישוב כמויות בדוק.**

נציין עוד שאומדן סך עבודות מדידה לאחר ההגדלה שאושר 4 חודשים לאחר אישור חשבון 4, כפי שתיארנו בסעיף 5.3.2 הוא ל3.6 מיליון ש"ח ולא 4.0 מיליון ₪ או 4.6 מיליון ש"ח.

**הביקורת מאשרת שהליקויים תוקנו, לאור הערותיה בזמן אמת, בחשבון הסופי.**

## 5.6. <u>בקרת חשבון חלקי 5</u>

5.6.1. בתאריך 30/10/19 אושר לתשלום חשבון חלקי 5 ע"ס 9.36 מיליון ₪ מצטבר, על ידי המחלקה לעבודות ציבוריות. בחשבון אושרו לתשלום עבודות פיתוח על בסיס מדידה בהיקף מצטבר של 2.15 מיליון ₪, כאשר מהם אושרו עבודות רג'י (תשלום לעבודות יומיות של פועלים וציוד מכאני) ועבודות נוספות (חריגים) בסך כ 930 אלף ₪.

מקטע סיכום החשבון המצטבר:

| | | | |
|---|---|---|---|
| סה"כ | | | 2,345,329 |
| מבנה | 90.00% | | 6,899,721 |
| כלונסאות | 100% | | 314,544 |
| עב' נוספות למדידה | 87% | | 2,149,312 |
| סה"כ | | | 9,363,577 |

סכומי עבודות נוספות וביומיות בחשבון חלקי 5:

אומדן 2 רמת אפעל

| | סכום מצטבר תת פרק | סכום מצטבר פרק |
|---|---|---|
| פרק 90 עבודות נוספות | | |
| תת פרק 90.01 עבודות נוספות | 98,200.00 | |
| סה"כ 90 עבודות נוספות | | 98,200.00 |
| סה"כ 01 עבודות פיתוח כללי | | 8.82 |
| מבנה 02 עבודות במגרשי טניס חדשים | | |
| פרק 39 עבודות הכנה, פירוק הריסות והתאמות | | |
| תת פרק 39.03 פירוק, ניסור, וקירצוף | 109,110.00 | |
| תת פרק 39.04 עבודות הכנה, פירוק, הריסה, התאמה ושונות | 52,875.00 | |
| סה"כ 39 לאחר הנחה 7% מסך 161,985.00 | | 150,646.05 |
| פרק 40 פיתוח האתר | | |
| תת פרק 40.01 מילוי מובא מצעים והידוק מבוקר | 149,263.10 | |
| תת פרק 40.02 חפירה ו/או חציבה | 46,747.05 | |
| סה"כ 40 לאחר הנחה 7% מסך 196,010.15 | | 182,289.44 |
| פרק 44 עבודות גידור | | |
| תת פרק 44.01 גדרות | 142,785.00 | |
| סה"כ 44 לאחר הנחה 7% מסך 142,785.00 | | 132,790.05 |
| פרק 60 עבודות ביומית ופיגומים | | |
| תת פרק 60.03 מחירי ש"ע ציוד מכני הנדסי | 117,000.00 | |
| סה"כ 60 לאחר הנחה 7% מסך 117,000.00 | | 108,810.00 |
| פרק 90 עבודות נוספות | | |
| תת פרק 90.01 עבודות הריסה מבנה קיים | 717,348.00 | |
| תת פרק 90.02 עבודות נוספות | 5,000.00 | |
| סה"כ 90 עבודות נוספות | | 722,348.00 |
| סה"כ 02 עבודות במגרשי טניס חדשים | | 3.54 |

5.6.2.העבודות הנוספות בסך כ 930 אלף ש"ח (החריגים) אושרו לתשלום **ללא שהוגשו עבורן אסמכתאות** הנדרשות (ניתוחי מחיר, חישובי כמויות, סקיצות/שרטוטים, יומנים, אישורי מזמין וכו').

הביקורת מעירה כי באישור לתשלום ללא שהוגשו עבורם אסמכאות לעירייה, המפקח אינו יכול לאשר ניתוחי מחיר של חריגים בהקיף של מיליון ₪ **על דעת עצמו**. עליו להגיש לעירייה את **כל המידע שקשור לחריגה** – כולל ניתוחי מחיר, סקיצות, חישובי כמויות בדוקים, הסברים וכו'. **דבר זה לא בוצע**.

**<u>הערת הביקורת</u>**

5.6.2.1. מצב בו סעיפים חריגים, שלא תוכננו מראש ואינם חלק מהחוזה, **בסדר גודל של כמיליון ש"ח, מאושרים בחשבון חלקי ללא אסמכתאות,** ניתוחי מחיר והבהרות הינו יוצא דופן **ומהווה סיכון להוצאה לא מבוקרת** ולא מאושרת של בספי העירייה.

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"טענת המבקר בנושא אישור העבודות הנוספות בסך של כ 930 אלף ש"ח אינה מדויקת! להלן פירוט העב' הכלולות בסכום הנ"ל:*

*עב' מבנה 01 פרק 90 המסתכמות ב-98,200 ש"ח עב' נוספות שבוצעו ואושרו באמצעות אסמכתאות חתומות ומאושרות ע"י המפקח אשר נמצאות בתיק חישובי הכמויות של חשבון חלקי 5 שהועבר למבקר. (מצורף בזאת)*

*עב' מבנה 02 פרק 60 המסתכמות ב-108,810 ש"ח עב' נוספות ברג'י שאושרו ע"י המפקח הכוללים אסמכתאות חתומות הנמצאות בתיק חישובי הכמויות של חשבון חלקי 5. העב' כוללות בין היתר עב' פינוי פסולת שהקבלן גילה ופינה בשלב עב' החפירה למבנה (לא קשור לעב' הריסת המבנה הישן). יש לציין כי בחשבון הסופי הסכום שאושר בפרק 60 נמוך משמעותית עקב עדכון כמויות ועדכון סעיפים.*

*עב' מבנה 02 פרק 90 המסתכמות ב-722,348 ש"ח המתייחסות לעב' פירוק ופינוי מבנה אולם הספורט הישן הוגשו עפ"י סעיפי מחירון משכ"ל לפי דרישת מבקר הפנים"*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

חשבון חלקי 5 הוגש ואושר ללא שהוגשו האסמכתאות הנדרשות לצורך אישור התשלום, ורק לאחר כחצי שנה הושלמו האסמכתאות. כפי שמתואר בדו"ח זה, באסמכתאות פירוק האולם נמצאו ליקויים.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

5.6.2.2. להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי הגשת חריגים על פיהן על כל חריג מאושר להיות מוגש יחד עם **אסמכתאות מלאות הכוללות ניתוח מחיר,** חישובי כמויות, הסבר מילולי כתוב של המפקח לחריג, **ואישור נציג העירייה בחתימתו**.

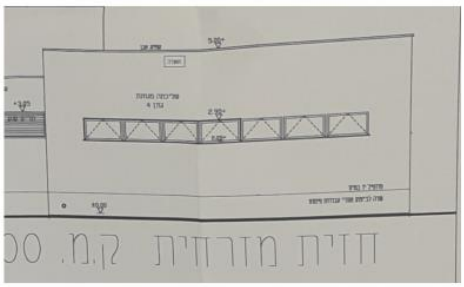
**<u>הערות הביקורת</u>**

5.6.3. הכמויות בחשבון הוגשו ללא סקיצות/שרטוטים מסומנים המאפשרים את בדיקת הכמויות ופרק החשמל הוגש **ללא חישובי כמויות כלל**.

5.6.4. החוזה למבנה אולם הספורט הינו פאושלי ובו מחוייב הקבלן לבצע את תוכניות האדריכל במכרז במחיר מוגדר מראש. במקרה זה, בשלב הביצוע - שינויים בין תוכניות המכרז שתומחרו לתוכניות הביצוע שיושמו בפועל, דורשים התמחרות נפרדת בין המזמין לקבלן. כך המצב בו הקבלן לא ביצע מסתור מזגנים, או שביצע חלונות קטנים מאלה שתוכננו בשלב המכרז אותו תמחר פאושלית – **דורש קיזוז מהחשבון של הקבלן**, ותוספות מעל תוכניות המכרז דורשות הוספה לחשבון הקבלן.

על אף שניכר שהקבלן דרש תוספות בפרק העבודות הנוספות בחשבון (ראה דרישות הקבלן), הביקורת **לא מצאה הפחתות מצד המזמין** או עדות להליך התחשבנות עם הקבלן על הורדת תכולה מהמפרט, להלן שתי דוגמאות לשינויים:

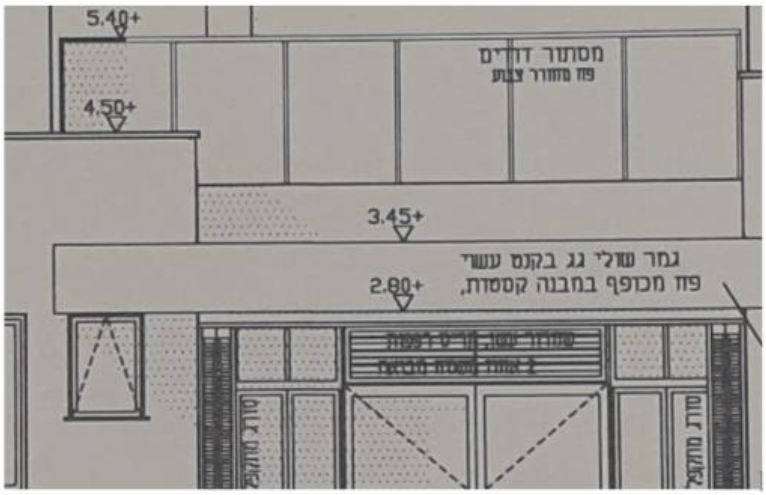
גודל חלון כפי שתמחר הקבלן בתוכנית המכרז (7 מודולים):



גודל חלון שבוצע בפועל (4 מודולים):



מסתור דודים מפח מחורר צבוע שהיה כלול בהצעה הפאושלית:




המסתור לא קיים בפועל



דרישות הקבלן לתוספות על שינויים:

אומדן 2 רמת אפעל
מבנה 01 עבודות פיתוח כללי

דף מס': 017

| סעיף | תאור | יחידה | כמות חוזה | כמות מצטברת | % תשלום | מחיר יחידה | סה"כ מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **פרק 90 עבודות נוספות** | | | | | | |
| | **תת פרק 90.01 עבודות נוספות** | | | | | | |
| 90.01.010 | תשלום עבור אגרת כיבוי אש. | קומפ' | 1.00 | 1.00 | | 6,041.00 | 6,041.00 |
| 90.01.020 | ביצוע מדרגות פלדה זמניות. | קומפ' | 1.00 | 1.00 | | 7,616.00 | 7,616.00 |
| 90.01.030 | ביצוע שינוי דלתות באולם ספורט קיים. | קומפ' | 1.00 | 1.00 | | 10,976.00 | 10,976.00 |
| 90.01.050 | תוספת מחיר עבור ביצוע כסאות מתכת במקום פלסטיק. | יח' | 374.00 | 374.00 | | 45.00 | 16,830.00 |
| 90.01.060 | מז"ח קוטר "4 לפי סעיף "דקל" | יח' | 1.00 | 1.00 | | 9,408.00 | 9,408.00 |
| 90.01.070 | קולטן ניקוז לפי סעיף "דקל" | יח' | 4.00 | 4.00 | | 4,122.00 | 16,488.00 |
| 90.01.090 | גופי תאורה הצפה בחזית מערבית | יח' | 8.00 | 8.00 | | 1,200.00 | 9,600.00 |
| 90.01.100 | הוספת גלעי עשן קרן | יח' | 4.00 | 4.00 | | 1,400.00 | 5,600.00 |
| 90.01.110 | סורג מתקפל לפי הצעת מחיר | קומפ' | 1.00 | 1.00 | | 15,641.00 | 15,641.00 |
| | **סה"כ 90.01 עבודות נוספות** | | | | | | **98,200.00** |
| | **סה"כ 90 עבודות נוספות** | | | | | | **98,200.00** |

**<u>תגובת מנהל מחלקת בניה ציבורית:</u>**

*"המבקר מציין כי לא בוצע מיסתור דוודים - לא מובן על בסיס מה הוסקה המסקנה - מצ"ב תמונה שהמיסתור בוצע בדיוק כפי שמופיע בתוכניות הביצוע!*
*בנושא החלונות הקטנים שבוצעו מאלה שתוכננו בשלב המכרז - לא מובנת טענת המבקר בעניין הקיזוז לאור העובדה שהקטנת החלונות באה על חשבון תוספת בטון , גמר פנימי וגמר חיצוני.*

*לקבלן עבודות שביצע ללא תוספת תשלום שלא הופיעו במסמכי המכרז.*

*בסעיף 5.6.4 בדו"ח הביקורת המבקר מציג טבלת עבודות נוספות - כל הסעיפים המופיעים בטבלה מהווים דרישות נוספות מצד הרשות כלפי הקבלן שלא נכללו בתוכניות למכרז. חלק ניכר מהסעיפים מתייחס לטיפול שהקבלן דרש אליו במבנה אולם הספורט הישן בהתאם לדרישות יועץ הבטיחות בשלב הביניים."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה:**

א. התמונה שהביקורת צרפה בסעיף 5.6.4 המראה את חוסר מסתור הדודים, צולמה ב 12.08.2019, **7 חודשים לאחר מועד סיום העבודות במבנה האולם כפי שנקבע בחוזה**. הביקורת מציינת כי על אף האיחור **הניכר**, השלים הקבלן את ביצוע המסתור החסר.

ב. עלות שטח חלון **גבוהה** מעלות שטח קיר בטון וטיח.

ג. הביקורת מקבלת שיש דרישות כספיות לשני הצדדים מעבר למחיר הפאושלי בשל שינויים, וגם סומכת על שיקול דעת מנהל המחלקה בהחלטה בעניינן, יחד עם זאת הביקורת מעירה כי יש לנהל רישום של עלויות שינויים אלה על מנת לוודא שימור האינטרס הציבורי.

5.7. לאור **הכשלים** שנמצאו בחשבון חלקי 4 הקודם, חוסרים באסמכתאות חשבון חלקי 5, ולאור **הכשלים** שנמצאו בהגדרת תקציב האומדן לעבודות פיתוח השטח בפרוייקט, פנתה הביקורת ב 21 לנובמבר 19 לגזברות העירייה, וב-25 לנובמבר למנהל המחלקה לעבודות ציבוריות, בבקשה לאשר את החשבון **באופן חלקי בלבד** עד שישלים מנהל הפרויקט את אסמכתאות הנדרשות המוכיחות את זכאותו של הקבלן לתשלום. בפועל הועברו אסמכתאות חשבון 5 לביקורת רק במרץ 2020.

**תגובת מנהל אגף תשתיות:**

*"מכיוון שלא נמצאו כשלים בבדיקת חשבון 4 ו 5 כפי שניתן ללמוד מהתשובות והחומרים שהועברו למבקר ומכיוון שהתנהלות הגדלת תקציב האומדן לעבודות הפיתוח הינה תקינה כמבוקר לעיל לא ברור קביעותיו הנחרצות והבוטות של המבקר הנשענות על אלו."*

*" לגבי הטענה של המבקר בנוגע לפניות לקבלת חומרים בחודש נובמבר 2019 והעברת האסמכתאות בפועל בחודש מרץ 2020 - אינני מסכים לטענה, כל הפניות הישירות למפקח נענו בלו"ז קצר. המפקח מבקש תיעוד לפניות אליו שלא נענו."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:**

תגובת מנהל האגף אינה משנה את ממצאי הביקורת.

5.8. בבדיקת אסמכתאות חשבון 5 היו טעויות בחישובי הכמויות, וכן חוסר באסמכתאות חישובי כמויות עבור סעיפים בחשבון אשר אושרו לתשלום ע"י הפיקוח. פירוט הממצאי הביקורת לחשבון 5 הועבר למנהל הפרוייקט ב מרץ 10/03/20 (נספח ד').

**בעקבות הערות הביקורת תוקנו הליקויים שנמצאו ומנהל הפרוייקט הפחית בחשבון הסופי כ 503 אלף ₪ מסכומי הסעיפים השונים עליהם העירה הביקורת.**

להלן פירוט חלק מהליקויים שעלו בחשבון, טבלה המרכזת את תיקון הליקויים בחשבון 5 כפי שמתבטא בחשבון 6 נתן למצוא בסעיף 5.9:

5.8.1.1. סעיף 39.04.020 - "פירוק גדרות רשת מכל סוג ובכל גובה לרבות עמודים, שליפת יסודות": יחידת המדידה לסעיף זה הנה במטר אורך, אך בחישובי הכמויות של הקבלן חושב שטח הגדר במטר רבוע, דבר שהוביל לכך שהוגשו ואושרו כמויות פי 5 מהנדרש. סך הכל נמצא שהסעיף נמדד בעודף של 24,924 ₪.

**לאור הערת הביקורת – הפחית מנהל הפרויקט 24,989 ₪ בחשבון הסופי.**

<u>סעיף מחירון משב"ל לפירוק גדר:</u>

| | | | |
|---|---|---|---|
| 39.04.020 | פירוק גדרות רשת מכל סוג ובכל גובה לרבות עמודים, שליפת היסודות ופינוים לאתר מורשה. | מטר | 25.00 |

5.8.1.2. סעיף 09.02.010 – "טיח חוץ חלק על שטחים מישוריים, הרבצה תחתונה, שכבה מיישרת וגמר שחור": בסעיף זה נמצא כי חושב שטח טיח על גבי קירות תמך אשר אינם חשופים (נמצאים תחת הקרקע) ובהם לא מבוצע טיח, וכן חושב טיח בפנים מסתור הגמל, למרות שבתמונות ניתן לראות כי לא בוצע טיח.

סעיף 09.02.070 – "תוספת מחיר לסעיפי הטיח השונים עבור שליבטה צבעונית...": השטח הוגש לפי השטח בסעיף 09.02.010.

**לאור הערות הביקורת לסעיפי הטיח הפחית מהם מנהל הפרויקט סה"כ 35,693 ₪ בחשבון הסופי.**

דוגמה למיקום בו חושב טיח למרות שלא בוצע (פנים המסתור גמל):



**תגובת מנהל אגף תשתיות:**

*"פרק 09 עבודות טיח – בטבלת ההשוואה שהמבקר מציג בעמוד 36 בדו"ח בפרק 09 עבודות טיח המבקר מציג שסך עב' הטיח שאושרו בחשבון 5 מסתכמות ב-56,765 ש"ח ואילו בחשבון מס' 6 אושרו 18,443 ש"ח, אך בפועל אושר סך של עוד 18,087 ש"ח עב' טיח במבנה 02."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:**

הערות הביקורת לעבודות הטיח בחשבון מס' 5 הן על חישובי כמויות מאושרים ובדוקים ע"י הפיקוח, אשר נמצאו בהם כשלים משמעותיים. חישובי הכמויות תוקנו בהתאם להערות הביקורת ע"י מנהל הפרויקט. סכומים נוספים שאושרו במבנה 02 בחשבון הסופי אינם נוגעים לסעיפים במבנה 01 שתוקנו עקב הערת הביקורת.

5.8.1.3. סעיף 40.02.325 – "תוספת לחפירה ו/או חציבה ליסודות בודדים בשטח עד 0.5 מ"ר, בצמוד לקיר מבנה קיים, לעומק עד 1 מ' ": הסעיף מתאר תוספת לחפירה ליסודות בודדים, אך בפועל חישב כבר הקבלן את החפירות לקירות תמך בסעיף 40.10.010.

**לאור הערות הביקורת – הפחית מנהל הפרויקט בסעיף 13,099 ₪ בחשבון הסופי.**

5.8.1.4.סעיף 39.04.195 – "פירוק וסילוק קיר מבטון מזויין בעובי כלשהו לרבות היסוד": חושב פירוק קיר בטון מתחת לגדר במספר מקומות בהם לא היה קיים קיר בטון. במקומות אלו גדר רשת התחילה מן הקרקע ופירוקה שולם בסעיף 39.04.020.

**לאור הערת הביקורת – הפחית מנהל הפרויקט 38,063 ₪ בחשבון הסופי.**

5.8.1.5.בהמשך להערות הבקרה לחשבון 4, לא תוקנו בחשבון 5 חישובי הכמויות לעבודות ההקמה של קירות התמך לשלב א'.

**לאור הערת הביקורת – הפחית מנהל הפרויקט 67,750 ₪ בחשבון הסופי.**

5.8.1.6.בחשבון 5 אושר לתשלום ע"י הפיקוח 249,641 ₪ בגין עבודות החשמל (פרק 08) בשלב א', הסכום אושר ללא הגשה של אסמכתאות לסעיפים (לא חישוב כמויות מפורט וללא סקיצות ותוכניות). הביקורת המליצה בחשבון 5 לאשר חלקית בלבד את הסכום עבור פרק החשמל עד הגשת אסמכתאות תואמות לחיוב. לאור הערות הביקורת – הגיש הקבלן את הפרק מחדש בחשבון סופי ע"ס 154,944 ₪.

**בפועל הופחתו כ 88 אלף ₪ בחשבון הסופי.**

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"עב' חשמל (פרק 08) – הוגשו במבנה 01 עב' חשמל בפיתוח שלב א' ובנוסף הוגש סכום של 196,304 ש"ח (לפני הנחה) במבנה 02 עב' במגרשי הספורט ולכן הסכום הכולל שאושר לקבלן בפרק זה בחשבון הסופי גבוה ממה שאושר בחשבון חלקי 5"*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

הביקורת העירה על עבודות החשמל למבנה 01 (עבדות בפיתוח בשלב א'). בחשבון 5 לא נכללו עבודות חשמל במבנה 02 - הקמת מגרשי הטניס שכן טרם בוצעו. סכומים נוספים שאושרו בחשבון הסופי למבנה 02 אינם נוגעים לסעיפים שתוקנו עקב הערת הביקורת במבנה 01.

5.9. לאחר שהקבלן ביצע חישובים מחדש על פי הערות הביקורת לחשבון מס 5. הגיש הקבלן חישובי כמויות מתוקנים בחשבון מס' 6. הקבלן עדכן פרקים וסעיפים בהם הביקורת מצאה ליקויים כך **שסה"כ הופחת עבור פרקים אלו כחצי מילון ₪**. להלן טבלה המרכזת את הפערים בין חשבון 5 לחשבון 6:

**טבלת השוואה בין חשבון מס' 5 לחשבון סופי - חיסכון בעקבות הביקורת בפרויקט אולם ספורט רמת אפעל**

| פרק / תת פרק / סעיף | תאור | הערות | חשבון 5 | חשבון 6 | הפחתה בפועל |
|---|---|---|---|---|---|
| **מבנה 01** | **אולם ספורט ופיתוח היקפי** | | | | |
| 02.01.005 | בטון רזה מתחת ליסודות | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 7,199 | 5,556 | 1,528 |
| 05.03.030 | איטום קירות מסד | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 11,482 | 8,255 | 3,001 |
| פרק 08 | עבודות חשמל | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים | 249,641 | 154,944 | 88,068 |
| פרק 09 | עבודות טיח | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 56,765 | 18,443 | 35,639 |
| 39.04.020 | פירוק גדרות רשת | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 22,750 | 4,550 | 16,926 |
| 39.04.195 | פירוק וסילוק קיר בטון | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 52,125 | 49,500 | 2,441 |
| 40.01.005 | מצע סוג א' | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 68,821 | 48,863 | 18,561 |
| 40.02.325 | תוספת חפירה צמוד למבנה | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 14,821 | 736 | 13,099 |
| תת פרק 40.03 | ריצופים | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 75,140 | 67,561 | 7,048 |
| תת פרק 40.10 | קירות תמך | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 158,602 | 111,075 | 44,200 |
| 40.11.085 | נדבכי ראש (קופינג | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 24,273 | 18,909 | 4,989 |
| 44.01.075 | גדר מוסדית - גדר סבכה | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 33,480 | 19,728 | 12,789 |
| פרק 57 | עבודות מים וביוב | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים | 145,319 | 129,270 | 14,926 |
| פרק 60 | עבודות רג'י | הופחתו ימים בהתאם להערותינו וכן בעקבות דרישותנו לקבלת יומני עבודה הוגשו חומרים מתוקנים | 30,476 | 28,343 | 1,984 |
| פרק 90 | עבודות נוספות | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים | 98,200 | 66,170 | 32,030 |
| **מבנה 02** | **הגדלה - מגרשי ספורט** | | | | - |
| 39.03.015 | פירוק וסילוק כבישים ומדרכות | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 109,110 | 93,868 | 14,175 |
| 39.04.020 | פירוק גדרות רשת | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 10,750 | 2,080 | 8,063 |
| 39.04.195 | פירוק וסילוק קיר בטון | תיקון מדידה בהתאם להערותינו | 42,125 | 3,822 | 35,622 |
| 40.01.005 | מצע סוג א' | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים | 149,263 | 135,425 | 12,869 |
| 60.03.020 | מחפרון | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים | 27,000 | - | 25,110 |
| 60.03.185 | סילוק פסולת קבורה | בוטל לחלוטין בעקבות הערותינו | 90,000 | - | 83,700 |
| 90.01.030 | חריג פירוק צ'ילרים | בעקבות דרישתנו לקבלת אסמכתאות הוגשו חומרים מתוקנים בהתאם לניתוח מחיר מתוקן. | 50,000 | 23,048 | 26,952 |
| **סה"כ** | | | | | **503,721** |

**בעקבות הביקורת הופחתו מהחשבון הסופי כחצי מיליון ש"ח**

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

*"קביעת המבקר בנוגע לטעויות בחישובי הכמויות וכן בחוסר באסמכתאות בחשבון חלקי 5 אינן תואמות את המציאות לטענת המבקר "בעקבות הערות הביקורת תוקנו הליקויים שנמצאו ומנהל הפרויקט הפחית בחשבון הסופי כ-503 אלף ש"ח" - הטענה אינה מדויקת. באופן כללי עב' הפיתוח למדידה המצטברות בחשבון הסופי גדלו בכ-1.0 מיליון ש"ח לעומת חשבון 5.*

*"לאור הממצאים שהוצגו אנו דוחים את טענת המבקר בדבר חיסכון לכאורה של כ-503 אלף ש"ח.*

*פועל יוצא מכך שחשבון 6 אושר לתשלום ע"י כל הגורמים כמעט במלואו פרט לסכום של כ-350 אלף ש"ח עיכוב עד להשלמת אסמכתאות חסרות.*

*בתאריך 4/10/2020 הועבר אישור במייל ע"י המבקר המאשר את החשבון הסופי בקיזוז של כ-350 אלף ש"ח עד להשלמת האסמכתאות המבוקשות על ידו. מצורף אישור המבקר".*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

הביקורת מצאה שנפלו טעויות מסוגים שונים בחלק מסעיפי חשבון 5 המאושר. הביקורת העבירה הערותיה למנהל הפרויקט לתקנם. מנהל הפרויקט תיקן החשבון בהתאם להערות הביקורת (כפי שניתן לראות בחשבון 6 שאישר) והפחית את הסכומים. **סכומים נוספים שאושרו בחשבון הסופי אינם נוגעים לסעיפים שתוקנו עקב הערת הביקורת, ויש טעם לפגם בהצגתם כהצדקה לכשלים שנפלו בבדיקת חשבון חלקי 5.**

**<u>תגובת מנהל אגף תשתיות בעניין סעיף החשבון לסילוק פסולת:</u>**

*"בטבלת ההשוואה סעיף 60.03.185 המבקר מציג שהיקף עב' סילוק פסולת קבורה שאושרה בחשבון חלקי 5 מסתכמת ב-90,000 ש"ח ואילו בחשבון 6 - 0 ש"ח. בפועל בחשבון מס' 6 אושר סכום של 73,519 ש"ח במבנה 01"*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף תשתיות:</u>**

עבודות סילוק הפסולת הקבורה הוגשו ואושרו בחשבון 5 היו עבור עבודות במבנה מס' 2 בשטח הריסת אולם הספורט הישן. הביקורת מצאה שאין לאשרם בנפרד מעבודות החפירה. בחשבון 6 ביטל מנהל הפרויקט סעיף זה במבנה מס' 2.
הסכום המוגש בחשבון 6, במבנה מס' 1 עבור פינוי פסולת בשטח אולם הספורט החדש לא שייך לסכום עליו הערנו.

5.10. **<u>הריסת מבנה אולם הספורט הישן</u>**

**הקבלן התבקש לבצע הריסה של מבנה אולם הספורט הישן** (צמוד מצד דרום למבנה האולם החדש). העבודה לא תוכננה ותוקצבה בשלב החוזה והועברה לקבלן לביצוע כעבודה נוספת, חריגה, מעבר לחוזה. עבודות ההריסה בוצעו על ידי הקבלן באמצעות ציוד מכאני הנדסי כבד (באגר, שופל, מנוף, משאית לפינוי ההריסות וכו').

**סה"כ תומחרה עלות הריסת האולם הישן ע"י הקבלן ומנהל הפרוייקט בסך של כ 843 אלף ₪** + מע"מ (לא כולל תקורות אתר, ראה פירוט בנספח ה'). **ניתוח המחיר הוגש בהתבסס על מחירון החברה למשק וכלכלה לעבודות פירוק והריסה. המחירון מתמחר עבודות פירוק והריסה של אלמנטים נפרדים ונקודתיים כגון: קיר, תקרה, חלון, דלת, אסלה, כיור וכו'.** העבודות המתומחרות במחירון **שונות באופן ביצוען מעבודת פירוק של מבנה שלם**, העבודות הללו מבוצעות בצורה נקודתית תוך עבודה זהירה שלא לפגוע באלמנטים סביב לפירוק.

בפגישה עם מנהל המחלקה לעבודות ציבוריות, מנהל הפרוייקט והקבלן העלתה הביקורת כי פירוק מבנה שלם כדוגמת אולם הספורט הישן ראוי שיתומחר **באופן פאושלי** על בסיס השוואת הצעות מחיר, שכן לא מדובר בפירוקים מקומיים. ודרשה הבהרה מדוע אושר תמחור ההריסה באופן זה ולא באופן פאושלי, ובהליך השוואת הצעות מחיר של קבלני פירוק והריסה.

הביקורת נענתה בפגישה שהצעות המחיר שהתקבלו להריסה היו גבוהות יותר מהעבודה לפי המחירון, יחד עם זאת לא נשמרו ההצעות המדוברות. כמוכן נמסר שהקבלן לא חישב לתשלום פירוק רצפת בטון ויסודות מסויימים כהנחה על מחירי הפירוק.

**<u>הערת הביקורת</u>**

5.10.1. **<u>הביקורת מעירה בחומרה</u> כי לא ניתן להגיש עבודת הריסה לפירוק מבנה שלם על בסיס תמחור עבודות פירוק והריסה של אלמנטים נפרדים ונקודתיים.**

**<u>תגובת מנהל מחלקת אגף תשתיות:</u>**

*"הריסת מבנה אולם ספורט ישן – כפי שכבר הוצג בפני המבקר בפגישות איתו עלות הריסת האולם הישן נקבעה במשא ומתן על בסיס 2 הצעות מחיר שהוצגו. בחשבון הקבלן פירט את העב' על בסיס מחירון המשכ"ל שמוצמד למכרז המסגרת.*
*חשוב לציין כי עב' הריסת המבנה כללו הסדרי תנועה זמניים לתקופת ההריסה ליווי מעבדה מוסמכת לפירוק האסבסט, ביצוע בשלבים (פירוק גג, קירות, וכו') שימוש במנופים כבדים ועוד.*

*העבודה בוצעה תוך תאום לוח זמנים מראש מול נציגי ועד השכונה למניעת חשיפה לאסבסט ומניעת רעש. עבודת הפירוק מורכבת ממספר ספקים (קבלני משנה) ולא ניתן להכליל את כל התכולות בהצעת מחיר אחת כפי שמציין המבקר."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>**

במקרה שהסעיפים במחירון המשב"ל אינם מתאימים לעבודה כפי שקרה במקרה זה, ניתן היה לפנות למחירון דקל אשר מכיל סעיפי פירוק למבנה שלם. לחלופין ניתן להציג השוואת הצעות מחיר מספקים שונים בהליך הצעות מחיר לעבודה, בקשת הביקורת לקבלת אסמכתאות הליך הצעות מחיר מספקים שונים נענתה שאסמכתאות מהליך כזה לא נשמרו.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

5.10.2. הריסת מבנה שלם, כדוגמת אולם הספורט הישן, ראוי שיתומחר באופן פאושלי על בסיס הליך מסודר של השוואת הצעות מחיר של קבלני פירוק והריסה, על הליך זה להתנהל באופן באופן רשמי, מתוכנן, מפורט ומתועד.

5.11. **<u>לוח זמנים לשלב ב' – פירוק האולם והקמת מגרשי הטניס</u>**

זמן העבודות הנדרש להריסת האולם והקמת מגרשי הטניס התארך בשל תכנון מחדש, **תוך כדי ביצוע** של מגרשי הטניס, ובשל עיכובים נוספים בביצוע. בהתאם להודעת מנהל הפרוייקט, ארכו עבודות הביצוע 10 חודשים, כאשר שלב זה היה אמור להמשך לא מעבר לחודשיים-שלושה.

| |
|---|
| מנהל הפרוייקט אישר לקבלן תשלום סכום של 649,930 ₪ עבור התמשכות הביצוע הלא מתוכננת בשל ההתארכות. |

כתוצאה מהעיכוב שנגרם ברובו **עקב חוסר תאום תוכניות מוקדם** ואי קביעת לו"ז בכתב טרם לתחילת הביצוע, נוספה עלות תקורות אתר של כ 7 החודשים בסך של כ 485 אלף ₪ + מע"מ

5.11.1. **<u>אי קביעת לו"ז לשלב הריסת האולם והקמת מגרשי הטניס בכתב</u>**

מנהל המחלקה לעבודות ציבוריות מסר כי לא סוכם בכתב ומראש עם הקבלן המבצע לוח זמנים לסיום ביצוע שלב ב' של הפרוייקט – פירוק האולם והקמת מגרשי הספורט.

**הערת הביקורת**

הביקורת מעירה בחומרה כי לא ראוי להתחיל שלב חדש בפרויקט בינוי ותשתיות ציבורי בהיקף של מיליוני שקלים ללא סיכום בכתב של לוח זמנים לסיום העבודות. מצב זה יוצר חוסר תיאום בין המזמין, חברת הניהול והקבלן למועד סיום העבודות. כמוכן מצב זה יוצר פתח לדרישות כספיות מצד הקבלן על ניהול מתמשך של האתר, ולהתמשכות הפרוייקט ללא מועד סיום ברור.

**המלצת הביקרות**

5.11.1.1 לכתוב נהלים ברורים באגף התשתיות, המחייבים סיכום בכתב עם הקבלנים המבצעים על לו"ז לסיום עבודתם, ובפרט כאשר ישנה הגדלה של היקף הפרוייקט מעבר לסיכום המקורי. יחד עם הלו"ז לסיום העבודה יש לקבוע קנסות לקבלנים שיאחרו בסיום ביצוע העבודה.

5.11.2. **אי תיאום תוכניות ביצוע עם עמותת מרכז הספורט רמת אפעל**

| |
|---|
| תוכניות הביצוע למגרשי הספורט לא תואמו ע"י המחלקה לבניה ציבורית טרם הביצוע עם מנהל אגודת מרכז הספורט רמת אפעל. |

לדברי מנהל האגודה רק לאחר פירוק אולם הספורט התברר לו כי לא ניתן לבנות בשטח הפרויקט 4 מגרשי טניס כמסוכם עם העירייה. בשל התנגדותו של מנהל העמותה לתוכניות לאחר תחילת הביצוע, נערך להם עדכון שערך כשבעה חודשים. כל זאת בזמן שהקבלן מחזיק את האתר ומעמיס את עלויות אחזקת אתר של כ 485 אלף ₪ בתוספת מע"מ על העירייה, עלויות שאושרו לתשלום על ידי מנהל מחלקת בנייה ציבורית.

מנהל מחלקת בנייה ציבורית מסר כי:

*"לאחר שהעמותה דרשה פעם אחר פעם שינוי תוכניות, נדרשו ישיבות רבות גם אצל סגן ראש העיר וגם אצל ראש העיר עד שהוסכם על תוכנית סופית. הביצוע לא החל במועד החוזי של הקבלן ונדרשו חודשים נוספים בהם הקבלן מחכה."*

לגבי נושא התיאום מראש של התוכניות עם מנהל העמותה מסר מנהל מחלקת בניה ציבורית:

*"היו תוכניות עקרוניות מאושרות ע"י העמותה הקודמת לפני פירוק האולם. התוכניות הוגשו גם לאישור מימון תקציב ע"י טוטו."*

**הערת הביקורת**

5.11.2.1. הביקורת מעירה בחומרה כי לא ראוי להתחיל שלב חדש בפרויקט ללא שנחתמו תוכניות ביצוע באופן שמסוכם עם כל הגורמים המעורבים בתכנון, בפרט כאשר העמותה מתחלפת והתוכניות אושרו באופן עקרוני בלבד על ידי ההנהלה הקודמת. בנוסף הביקורת מעלה תהיות לגבי הסיבות בגינן נדרשו 7 חודשים לעדכן תוכניות מגרשי ספורט, ובפרט כאשר קבלן מבצע ממתין בשטח, והעירייה נושאת בעלויות אחזקת האתר.

**תגובת מנהל אגף תשתיות:**

*" לוח זמנים לשלב ב' - הארכת תקופת הביצוע שאושרה מתבססת על העובדה שתאום התוכניות מול נציגי אגודת הספורט נמשכה חודשים רבים (ישנם תיעודים מישיבות רבות שהתקיימו ברשות ובשטח). עד השלבים המתקדמים נציגי האגודה העבירו דרישות לעדכון התוכניות ותוספות בביצוע. כמו-כן לאחר הריסת מבנה אולם הספורט הישן התגלה קיר תומך (בחלק המזרחי) בגבול עם בית הספר הסמוך שנטה לקרוס לתוך אתר העבודות של הקבלן (לא היה ניתן לצפות מראש), כתוצאה מכך היה צורך בפניה למתכנן הקונסטרוקציה להשלמת תוכניות תימוך. הקבלן השלים את עב' התימוך בהתאם לתוכניות - יש לזכור כי העבודות התבצעו במהלך עונת החורף בתקופה מאוד גשומה והעבודה התארכה מעבר למצופה עקב כך."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:**

הביקורת מעירה בחומרה כי לא ראוי להתחיל שלב חדש בפרויקט ללא שנחתמו תוכניות ביצוע וסוכם לוח זמנים באופן שמסוכם עם כל הגורמים המעורבים בתכנון.

5.11.3. חיוב בגין קרוואן, שמירה ושירותים כימיים

ניתוח המחיר שהוגש לתקורות עקב התמשכות הביצוע כלל עלויות קרוואן, שמירה, ושירותים כימיים בסכום מצטבר של מעל 80,000 ₪ בתוספת מע"מ. לדברי מנהל אגודת מרכז הספורט אלה לא היו קיימים בשטח בזמן העבודות על פירוק אולם הספורט והקמת המגרשים.

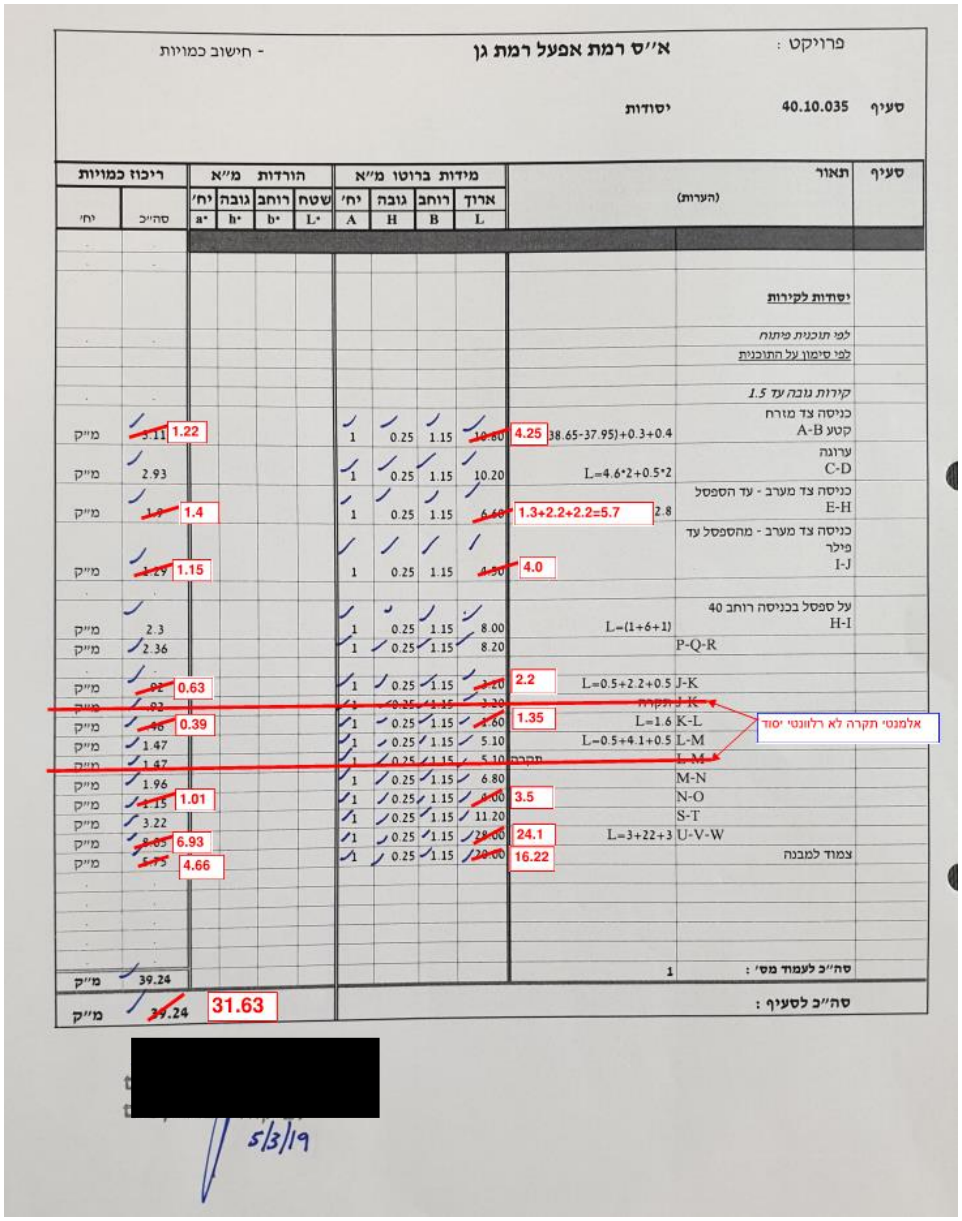
5.11.4. חיוב בגין עלויות תכנון לתקורות האתר

מנהל הפרוייקט אישר הוספת 4% לעלויות ניהול האתר, כתשלום על עלויות תכנון הנדסי, הביקורת העירה למנהל הפרוייקט שעלויות תכנון מושתות על ביצוע בפועל של בינוי ולא על

תקורות ניהול. בהתאם כך שונה החיוב מ **24,292 ₪** ל **12,880 ש"ח** – עבור עלויות עבודת יועצים בגין השינויים.

5.12. **הגדלה של התקציב על סמך אומדן לא תקין (כפי שמתואר בדו"ח בסעיף 4.3 ובפירוט נוסף בסעיף 5.3) אפשרה אישור עלויות הריסת אולם הספורט באופן לא מקובל (כמתואר בסעיף 5.10), ואישור תשלום תקורות ניהול לקבלן, המחזיק אתר במשך חודשים על חודשים תוך שהוא ממתין להוראות ביצוע (כמתואר בסעיף 5.11).**

## נספח א' – תיקוני הביקורת לדפי חישוב לסעיפי קירות פיתוח מחשבון 4 שאושרו לתשלום



פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

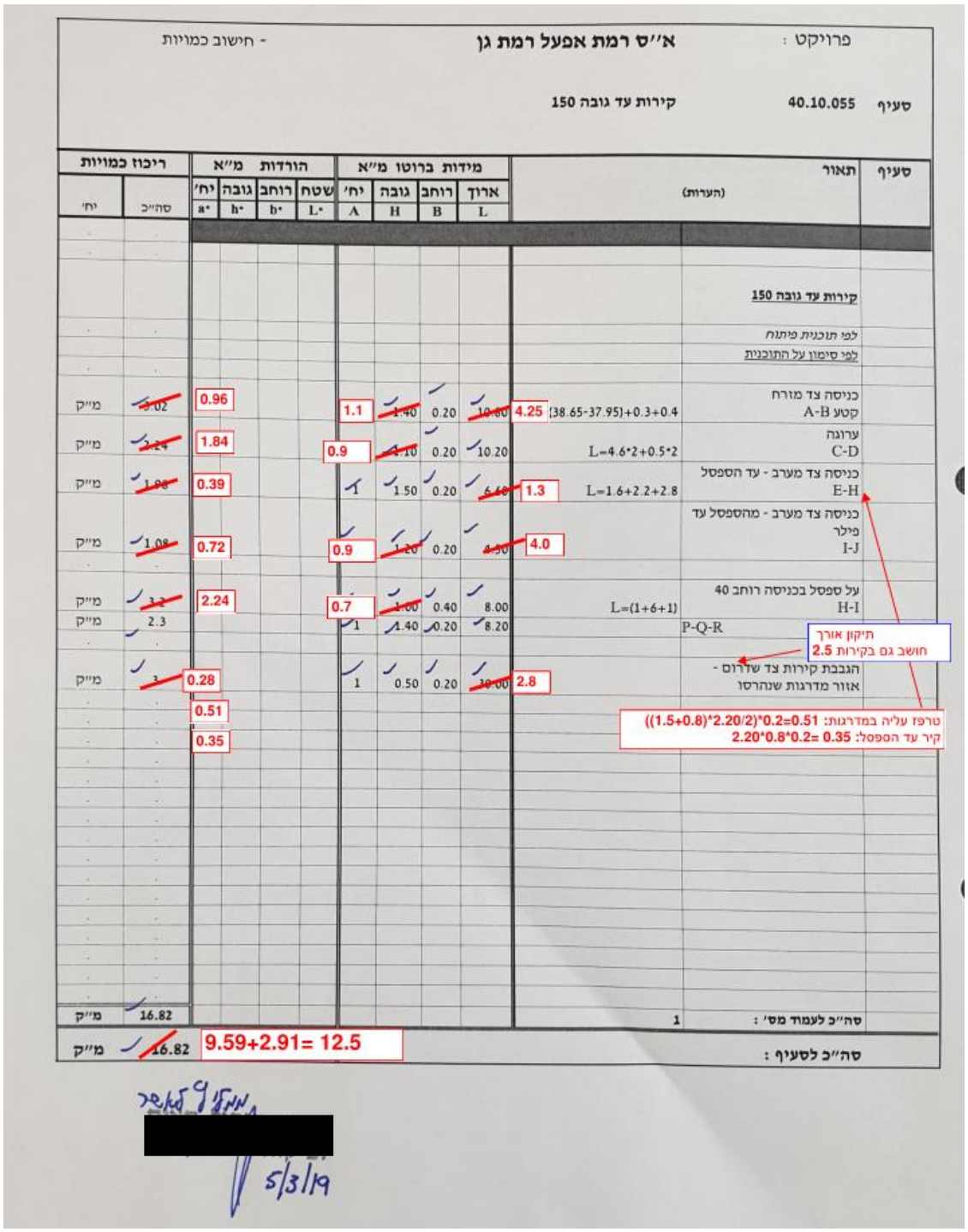
סעיף 40.10.035 יסודות

| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **יסודות לקירות** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | *קירות גובה עד 1.5* | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח קטע A-B | 10.80 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 5.11 1.22 | מ"ק |
| | ערוגה C-D | 10.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.93 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל E-H | 6.60 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.9 1.4 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר I-J | 4.30 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.29 1.15 | מ"ק |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40 H-I | 8.00 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.3 | מ"ק |
| | P-Q-R | 8.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.36 | מ"ק |
| | J-K | 3.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .92 0.63 | מ"ק |
| | תקרה J-K | 3.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .92 | מ"ק |
| | K-L | 1.60 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .46 0.39 | מ"ק |
| | L-M | 5.10 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.47 | מ"ק |
| | תקרה L-M | 5.10 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.47 | מ"ק |
| | M-N | 6.80 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.96 | מ"ק |
| | N-O | 4.00 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.15 1.01 | מ"ק |
| | S-T | 11.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 3.22 | מ"ק |
| | U-V-W | 28.00 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 8.05 6.93 | מ"ק |
| | צמוד למבנה | 20.00 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 5.75 4.66 | מ"ק |
| | סה"כ לעמוד מס' : 1 | | | | | | | | | 39.24 | מ"ק |
| | סה"כ לסעיף : | | | | | | | | | 39.24 31.63 | מ"ק |

אלמנטי תקרה לא רלוונטי יסוד

[redacted]

5/3/19



פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

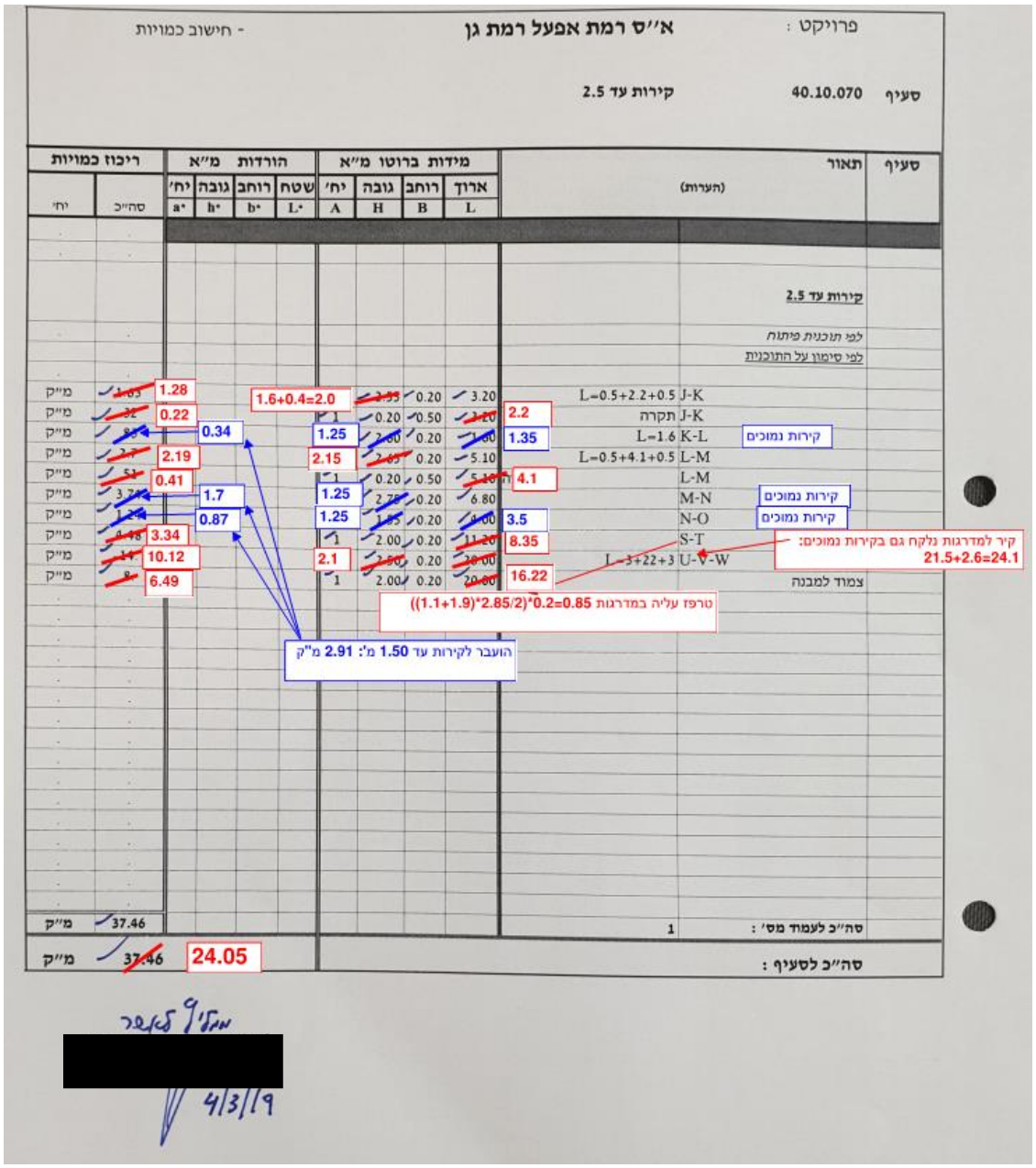
סעיף 40.10.055 קירות עד גובה 150

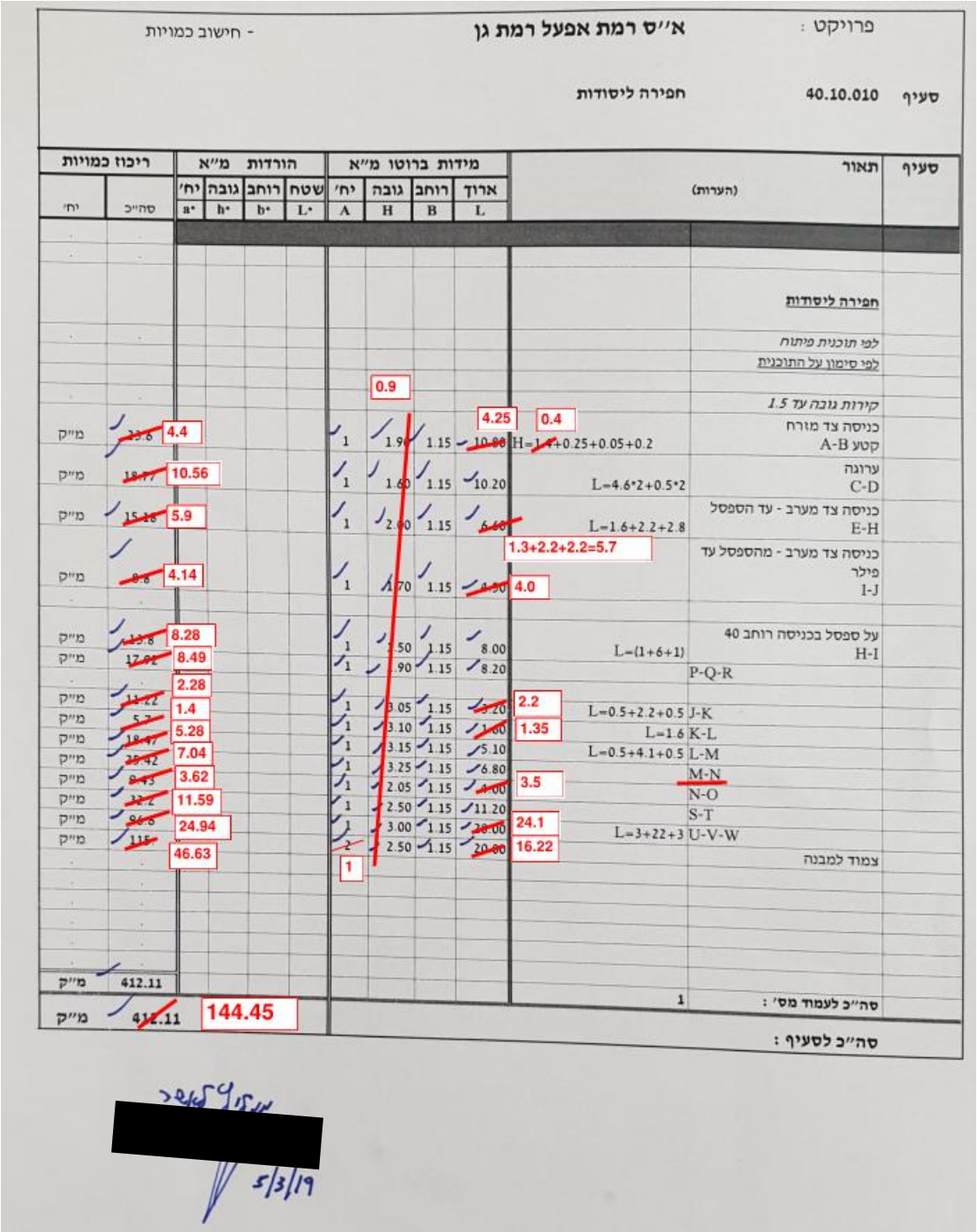
| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | גובה h* | רוחב b* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **קירות עד גובה 150** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח<br>קטע A-B | 4.25 (38.65-37.95)+0.3+0.4 | 0.20 | 1.40 | 1.1 | | | | 0.96 | 3.02 | מ"ק |
| | ערוגה<br>C-D | L=4.6*2+0.5*2 | 0.20 | 4.10 | 0.9 | | | | 1.84 | 3.24 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל<br>E-H | 1.3 L=1.6+2.2+2.8 | 0.20 | 1.50 | 1 | | | | 0.39 | 1.08 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר<br>I-J | 4.0 | 0.20 | 1.20 | 0.9 | | | | 0.72 | 1.08 | מ"ק |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40<br>H-I | L=(1+6+1) 8.00 | 0.40 | 1.00 | 0.7 | | | | 2.24 | 3.2 | מ"ק |
| | P-Q-R | 8.20 | 0.20 | 1.40 | 1 | | | | | 2.3 | מ"ק |
| | הגבת קירות צד שדרום - אזור מדרגות שנהרסו | 2.8 | 0.20 | 0.50 | 1 | | | | 0.28 | 3 | מ"ק |
| | | | | | | | | | 0.51 | | |
| | | | | | | | | | 0.35 | | |
| | סה"כ לעמוד מס' : 1 | | | | | | | | | 16.82 | מ"ק |
| | סה"כ לסעיף : | | | | | | | | 9.59+2.91= 12.5 | 16.82 | מ"ק |

תיקון אורך חושב גם בקירות 2.5

טרפז עליה במדרגות: ((1.5+0.8)*2.20/2)*0.2=0.51
קיר עד הספסל: 2.20*0.8*0.2= 0.35

[redacted]
5/3/19


פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות
סעיף 40.10.070 קירות עד 2.5
סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א: ארוך L, רוחב B, גובה H, יח' A | הורדות מ"א: שטח L*, רוחב b*, גובה h*, יח' a* | ריכוז כמויות: סה"כ, יח'
קירות עד 2.5
לפי תוכנית פיתוח
לפי סימון על התוכנית
L=0.5+2.2+0.5 J-K 2.2
תקרה J-K
L=1.6 K-L 1.35 קירות נמוכים
L=0.5+4.1+0.5 L-M 4.1
M-N קירות נמוכים
N-O קירות נמוכים 3.5
S-T 8.35
L=3+22+3 U-V-W 16.22
צמוד למבנה
1.28 0.22 0.34 2.19 0.41 1.7 0.87 3.34 10.12 6.49
1.6+0.4=2.0
1.25 2.15 1.25 1.25 2.1
קיר למדרגות נלקח גם בקירות נמוכים: 21.5+2.6=24.1
טרפז עליה במדרגות 0.85=0.2*(2.85/2)*((1.1+1.9))
הועבר לקירות עד 1.50 מ': 2.91 מ"ק
סה"כ לעמוד מס' : 1 37.46 מ"ק
סה"כ לסעיף : 37.46 24.05 מ"ק
4/3/19



פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

סעיף 40.10.010 חפירה ליסודות

| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **חפירה ליסודות** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | | | | 0.9 | | | | | | | |
| | *קירות גובה עד 1.5* | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח<br>קטע A-B | 4.25 | 1.15 | 1.90 | 1 | | | | | 4.4 | מ"ק |
| | | 0.4 | | | | | | | | | |
| | | | | | | H=1.7+0.25+0.05+0.2 | | | | | |
| | ערוגה<br>C-D | 10.20 | 1.15 | 1.60 | 1 | | | | | 10.56 | מ"ק |
| | | | | | | L=4.6*2+0.5*2 | | | | | |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל<br>E-H | 6.60 | 1.15 | 2.00 | 1 | | | | | 5.9 | מ"ק |
| | | | | | | L=1.6+2.2+2.8 | | | | | |
| | | 1.3+2.2+2.2=5.7 | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר<br>I-J | 4.0 | 1.15 | 1.70 | 1 | | | | | 4.14 | מ"ק |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40<br>H-I | 8.00 | 1.15 | 1.50 | 1 | | | | | 8.28 | מ"ק |
| | | | | | | L=(1+6+1) | | | | | |
| | P-Q-R | 8.20 | 1.15 | 1.90 | 1 | | | | | 8.49 | מ"ק |
| | | | | | | | | | | 2.28 | |
| | | 2.2 | | | | | | | | | |
| | J-K | | 1.15 | 3.05 | 1 | | | | | 1.4 | מ"ק |
| | | | | | | L=0.5+2.2+0.5 | | | | | |
| | K-L | 1.35 | 1.15 | 3.10 | 1 | | | | | 5.28 | מ"ק |
| | | | | | | L=1.6 | | | | | |
| | L-M | 5.10 | 1.15 | 3.15 | 1 | | | | | 7.04 | מ"ק |
| | | | | | | L=0.5+4.1+0.5 | | | | | |
| | M-N | 6.80 | 1.15 | 3.25 | 1 | | | | | 3.62 | מ"ק |
| | N-O | 3.5 | 1.15 | 2.05 | 1 | | | | | 11.59 | מ"ק |
| | S-T | 11.20 | 1.15 | 2.50 | 1 | | | | | 24.94 | מ"ק |
| | U-V-W | 24.1 | 1.15 | 3.00 | 1 | | | | | 46.63 | מ"ק |
| | | | | | | L=3+22+3 | | | | | |
| | צמוד למבנה | 16.22 | 1.15 | 2.50 | 2 | | | | | | |
| | | | | | 1 | | | | | | |
| | סה"כ לעמוד מס' : | | | | | | | | | 412.11 | מ"ק |
| | סה"כ לסעיף : | | | | | | | | | 412.11 | מ"ק |

144.45

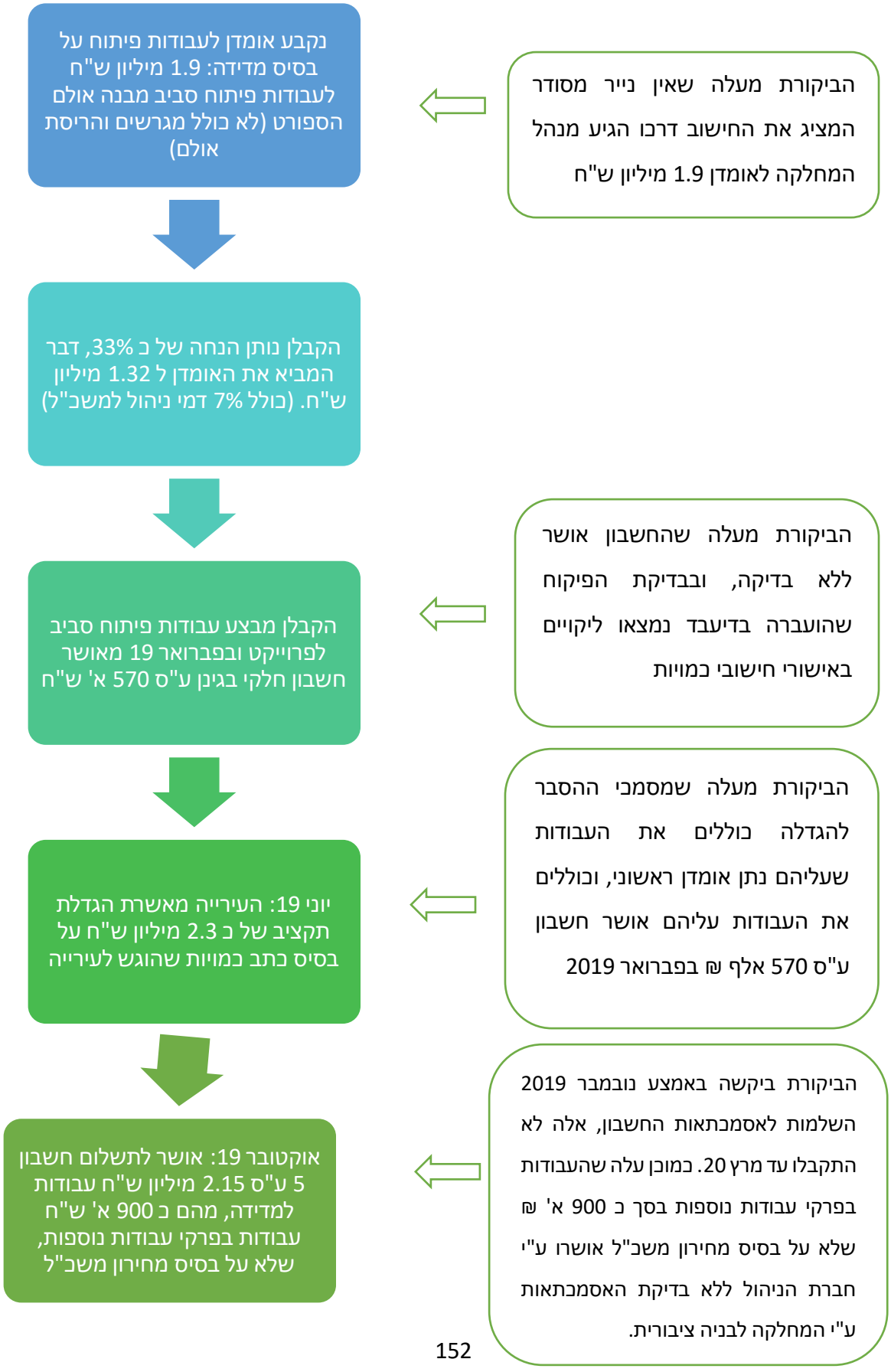
[redacted]

5/3/19

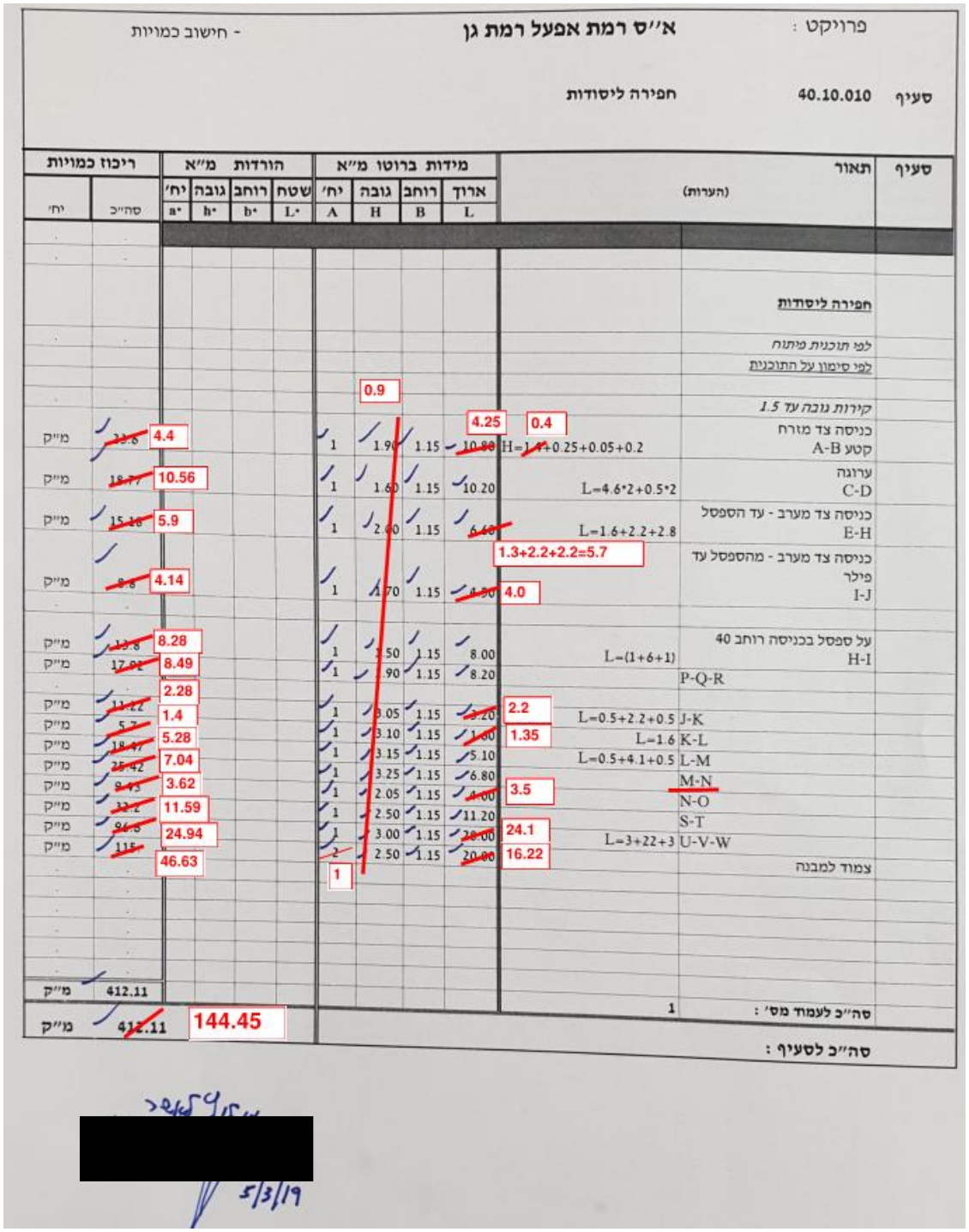
**נספח ב'** – תהליך **מומלץ** לאישור הגדלה וחשבונות עבודות פיתוח, בפרויקט תכנון-ביצוע על בסיס מדידה



פרויקט אולם ספורט רמת אפעל – **תהליך קיים** - אישור הגדלה וחשבונות עבודות פיתוח על בסיס מדידה



## נספח ג' – תיקוני הביקורת לדפי חישוב לסעיפי קירות פיתוח מחשבון 5 שאושרו לתשלום



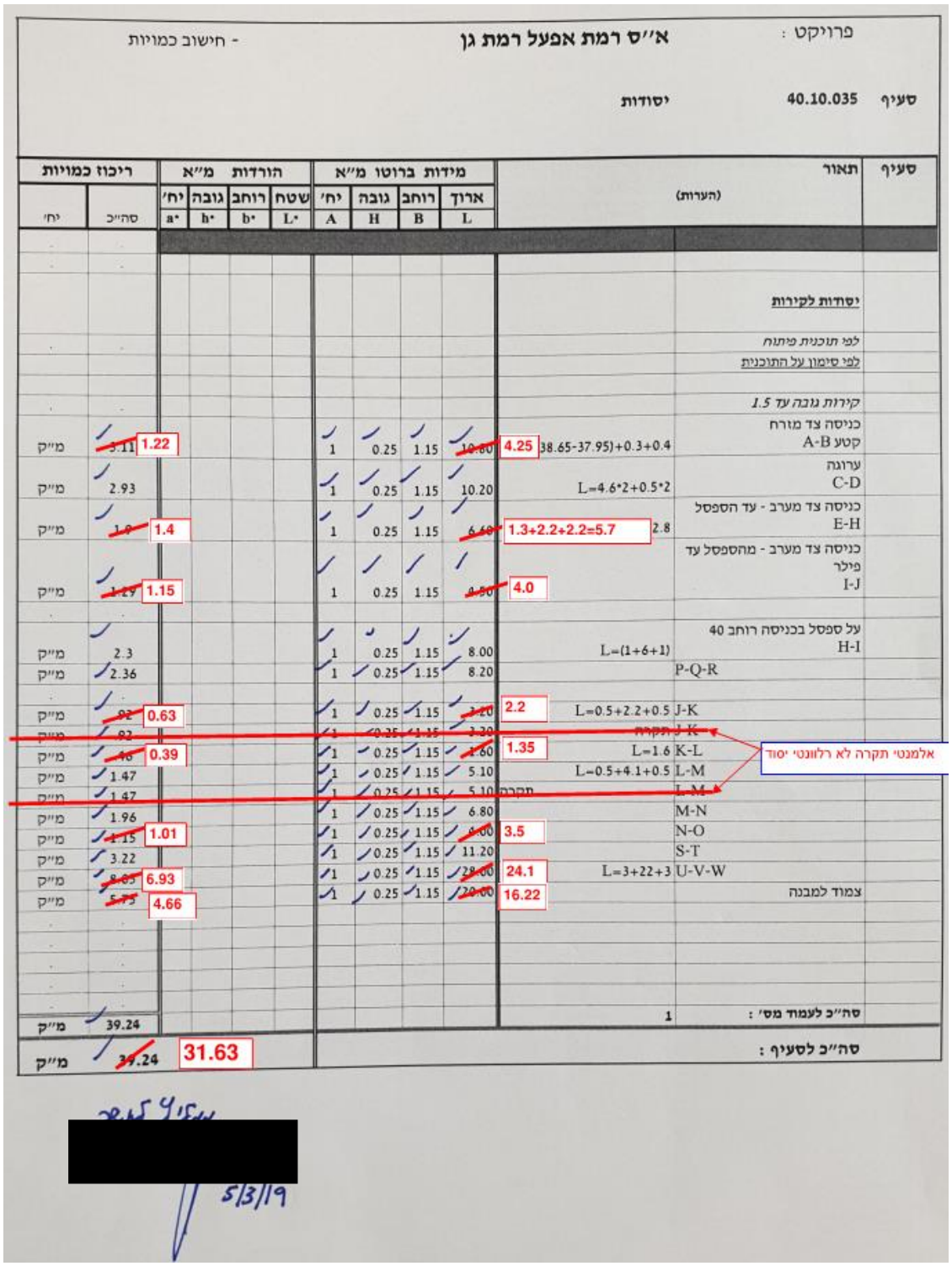
פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

סעיף 40.10.010 חפירה ליסודות

| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **חפירה ליסודות** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | | | | 0.9 | | | | | | | |
| | *קירות גובה עד 1.5* | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח קטע A-B | 4.25 | 1.15 | 1.90 | 1 | | | | 4.4 | 33.6 | מ"ק |
| | | 0.4 | | | | | | | | | |
| | | 10.80 | | | | | | | | | |
| | | H=1.4+0.25+0.05+0.2 | | | | | | | | | |
| | ערוגה C-D | 10.20 | 1.15 | 1.60 | 1 | | | | 10.56 | 16.77 | מ"ק |
| | | L=4.6*2+0.5*2 | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל E-H | 6.40 | 1.15 | 2.60 | 1 | | | | 5.9 | 15.18 | מ"ק |
| | | L=1.6+2.2+2.8 | | | | | | | | | |
| | | 1.3+2.2+2.2=5.7 | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר I-J | 4.90 | 1.15 | 1.70 | 1 | | | | 4.14 | 8.8 | מ"ק |
| | | 4.0 | | | | | | | | | |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40 H-I | 8.00 | 1.15 | 1.50 | 1 | | | | 8.28 | 13.8 | מ"ק |
| | | L=(1+6+1) | | | | | | | | | |
| | | 8.20 | 1.15 | 1.90 | 1 | | | | 8.49 | 17.92 | מ"ק |
| | P-Q-R | | | | | | | | 2.28 | | מ"ק |
| | | 2.2 | | | | | | | | 11.12 | |
| | J-K | 3.20 | 1.15 | 3.05 | 1 | | | | 1.4 | 5.7 | מ"ק |
| | | L=0.5+2.2+0.5 | | | | | | | | | |
| | K-L | 1.80 | 1.15 | 3.10 | 1 | | | | 5.28 | 18.47 | מ"ק |
| | | 1.35 | | | | | | | | | |
| | | L=1.6 | | | | | | | | | |
| | L-M | 5.10 | 1.15 | 3.15 | 1 | | | | 7.04 | 25.42 | מ"ק |
| | | L=0.5+4.1+0.5 | | | | | | | | | |
| | M-N | 6.80 | 1.15 | 3.25 | 1 | | | | 3.62 | 9.43 | מ"ק |
| | | 3.5 | | | | | | | | | |
| | N-O | 4.00 | 1.15 | 2.05 | 1 | | | | 11.59 | 33.2 | מ"ק |
| | S-T | 11.20 | 1.15 | 2.50 | 1 | | | | 24.94 | 96.8 | מ"ק |
| | | 24.1 | | | | | | | | | |
| | U-V-W | 28.00 | 1.15 | 3.00 | 1 | | | | 46.63 | 115 | מ"ק |
| | | L=3+22+3 | | | | | | | | | |
| | צמוד למבנה | 16.22 | 1.15 | 2.50 | 2 | | | | | | |
| | | | | | 1 | | | | | | |
| | | | | | | | | | | 412.11 | מ"ק |
| | סה"כ לעמוד מס' : 1 | | | | | | | | | 412.11 | מ"ק |
| | סה"כ לסעיף : | | | | | | | | 144.45 | | |

[redacted]

5/3/19



פרויקט : א''ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

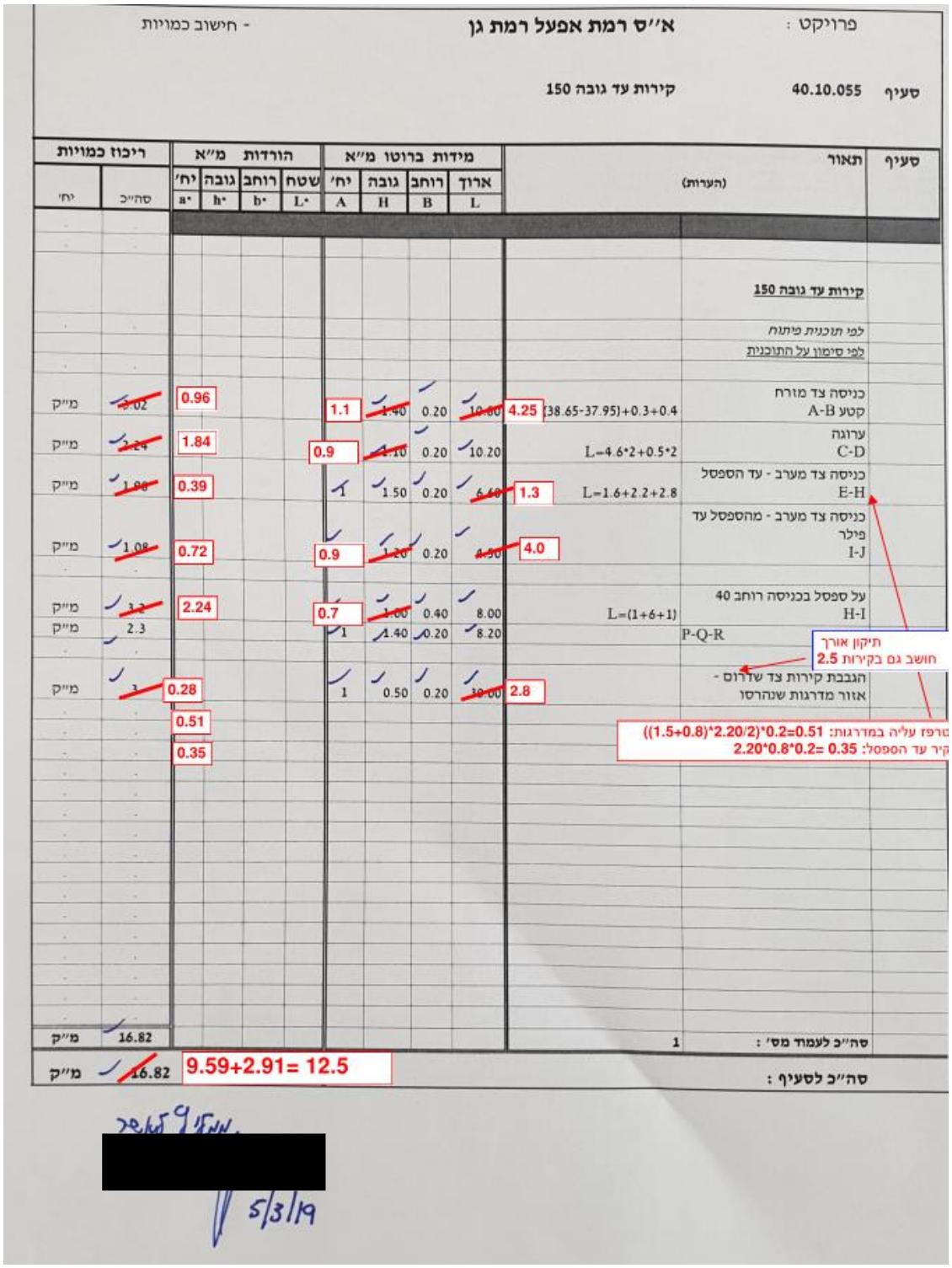
סעיף 40.10.035 יסודות

| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ישחדות לקירות** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | לפי סימון על התוכנית | | | | | | | | | | |
| | *קירות גובה עד 1.5* | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח קטע A-B | 10.80 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 3.11 | מ"ק |
| | | 4.25 | (38.65-37.95)+0.3+0.4 | | | | | | | 1.22 | |
| | ערוגה C-D | 10.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.93 | מ"ק |
| | | | L=4.6*2+0.5*2 | | | | | | | | |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל E-H | 6.60 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.9 | מ"ק |
| | | 1.3+2.2+2.2=5.7 | | | | 2.8 | | | | 1.4 | |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר I-J | | | | | | | | | | |
| | | 4.0 | | | 1 | | | | | 1.29 | מ"ק |
| | | | | | | | | | | 1.15 | |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40 H-I | 8.00 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.3 | מ"ק |
| | | | L=(1+6+1) | | | | | | | | |
| | P-Q-R | 8.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 2.36 | מ"ק |
| | J-K | 3.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .92 | מ"ק |
| | | 2.2 | L=0.5+2.2+0.5 | | | | | | | 0.63 | |
| | J-K תקרה | 3.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .92 | מ"ק |
| | K-L | 1.60 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | .46 | מ"ק |
| | | 1.35 | L=1.6 | | | | | | | 0.39 | |
| | L-M | 5.10 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.47 | מ"ק |
| | | | L=0.5+4.1+0.5 | | | | | | | | |
| | L-M תקרה | 5.10 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.47 | מ"ק |
| | M-N | 6.80 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 1.96 | מ"ק |
| | N-O | 3.5 | | | | | | | | 1.01 | |
| | S-T | 11.20 | 1.15 | 0.25 | 1 | | | | | 3.22 | מ"ק |
| | U-V-W | 24.1 | L=3+22+3 | | | | | | | 6.93 | |
| | צמוד למבנה | 16.22 | | | | | | | | 4.66 | |
| | **סה"כ לעמוד מס' :** | | | | | | | | | 39.24 | מ"ק |
| | **סה"כ לסעיף :** | | | | | | | | | 31.63 | |

אלמנטי תקרה לא רלוונטי יסוד

[redacted]

5/3/19



פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות

סעיף 40.10.055 קירות עד גובה 150

| סעיף | תאור (הערות) | מידות ברוטו מ"א ארוך L | רוחב B | גובה H | יח' A | הורדות מ"א שטח L* | רוחב b* | גובה h* | יח' a* | ריכוז כמויות סה"כ | יח' |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **קירות עד גובה 150** | | | | | | | | | | |
| | *לפי תוכנית פיתוח* | | | | | | | | | | |
| | *לפי סימון על התוכנית* | | | | | | | | | | |
| | כניסה צד מזרח<br>קטע A-B | 4.25 (38.65-37.95)+0.3+0.4 | 0.20 | 1.40 | 1.1 | | | 0.96 | | 0.82 | מ"ק |
| | ערוגה<br>C-D | L=4.6*2+0.5*2 | 0.20 | 1.10 | 0.9 | | | 1.84 | | 2.24 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - עד הספסל<br>E-H | 1.3 L=1.6+2.2+2.8 | 0.20 | 1.50 | 1 | | | 0.39 | | 1.06 | מ"ק |
| | כניסה צד מערב - מהספסל עד פילר<br>I-J | 4.0 | 0.20 | 1.20 | 0.9 | | | 0.72 | | 1.08 | מ"ק |
| | על ספסל בכניסה רוחב 40<br>H-I | L=(1+6+1) 8.00 | 0.40 | 1.00 | 0.7 | | | 2.24 | | 3.2 | מ"ק |
| | P-Q-R | 8.20 | 0.20 | 1.40 | 1 | | | | | 2.3 | מ"ק |
| | הגבבת קירות צד שדרום -<br>אזור מדרגות שנהרסו | 2.8 | 0.20 | 0.50 | 1 | | | 0.28 | | 1 | מ"ק |
| | | | | | | | | 0.51 | | | |
| | | | | | | | | 0.35 | | | |
| | סה"כ לעמוד מס' : 1 | | | | | | | | | 16.82 | מ"ק |
| | סה"כ לסעיף : | | | | | | | | | 16.82 | מ"ק |

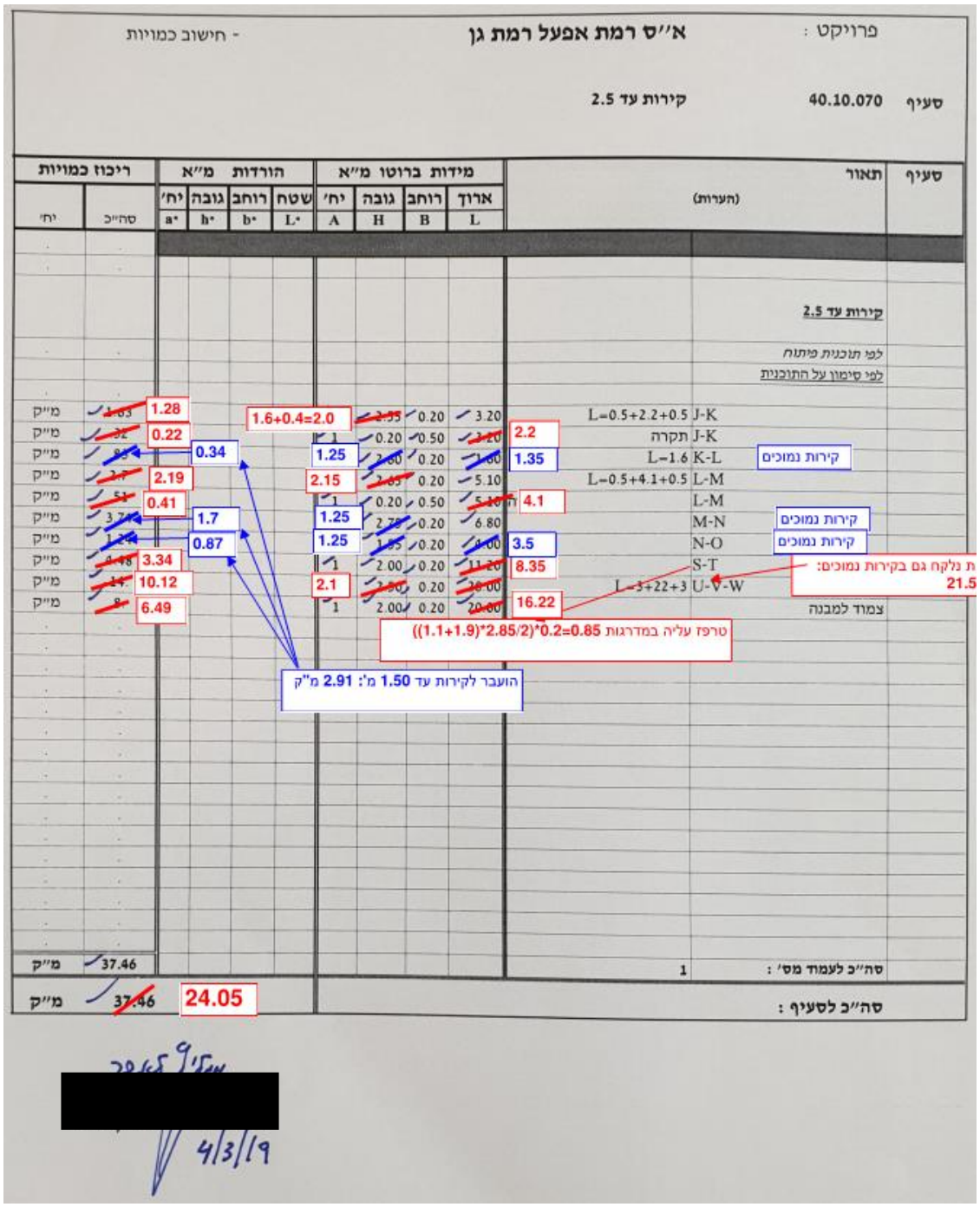
תיקון אורך חושב גם בקירות 2.5

טרפז עליה במדרגות: 0.51=0.2*2.20/2)*(1.5+0.8))
קיר עד הספסל: 0.35 =2.20*0.8*0.2

9.59+2.91= 12.5

[redacted]

5/3/19


פרויקט : א"ס רמת אפעל רמת גן - חישוב כמויות
סעיף 40.10.070 קירות עד 2.5
סעיף | תאור (העירות) | מידות ברוטו מ"א: ארוך L, רוחב B, גובה H, יח' A | הורדות מ"א: שטח L*, רוחב b*, גובה h*, יח' a* | ריכוז כמויות: סה"כ, יח'
קירות עד 2.5
לפי תוכנית פיתוח
לפי סימון על התוכנית
1.28
0.22
0.34
2.19
0.41
1.7
0.87
3.34
10.12
6.49
1.6+0.4=2.0
1.25
2.15
1.25
2.1
2.2
1.35
4.1
3.5
8.35
16.22
קירות נמוכים
קירות נמוכים
קירות נמוכים
טרפז עליה במדרגות 0.85=0.2*(2.85/2)*((1.1+1.9))
הועבר לקירות עד 1.50 מ': 2.91 מ"ק
21.5
37.46 מ"ק
סה"כ לעמוד מס' : 1
24.05 מ"ק
סה"כ לסעיף :
4/3/19

## נספח ד' – תיקוני הביקורת לדפי חישוב לסעיפי קירות פיתוח מחשבון 5 שאושרו לתשלום

**טבלת בקרה - [redacted]עבודות פיתוח אולם ספורט רמת אפעל - חשבון חלקי מס' 5**

| סעיף | מבנה | תאור | יחידה | מחיר | מחיר ח' לאחר הנחה 7% | כמות מצטברת | סה"כ | מחירים לאחר 7% הנחה | הערה | הפחתה כמות | הפחתה ₪ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 05.03.030 | 1 | איטום קורות יסוד/מסדים ע"י מריחת טורוסיל או סיקהטופ בשתי שכבות בכמות כוללת של 3.0 ק"ג/מ"ר | מ"ר | 77 | 71.61 | 149.12 | 11,482.24 | 10,678.48 | הפחתה של 20 מ"ר בהתאם לשגיאות מדידת אורכי קירות (ראה אורכי קירות מתוקנים בנספח א' המצורף) | 20.00 | 1,432 |
| 08.01.020 | 1 | חפירת תעלה לכבלים בעומק 150 ס"מ וברוחב 80 ס"מ | מטר | 65 | 60.45 | 350 | 22,750.00 | 21,157.50 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 175.00 | 10,579 |
| 08.01.025 | 1 | תוספת מחיר להעמקת חפירה לכל 30 ס"מ נוספים שמעל 150 ס"מ עומק ולרוחב תעלה עד 80 ס"מ | מטר | 14 | 13.02 | 350 | 4,900.00 | 4,557.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 175.00 | 2,279 |
| 08.01.035 | 1 | תוספת לחפירת תעלה ברוחב עד 80 ס"מ ובעומק עד 150 ס"מ עבור חצית מדרכה ו/או כביש הבנויים מאספלט ו/או ריצוף מאבנים משתלבות או מסוג אחר לרבות תיקון האספלט/או הריצוף ו/או האבן שפה עד החזרתם למצבם הקודם | מטר | 146 | 135.78 | 100 | 14,600.00 | 13,578.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 50.00 | 6,789 |
| 08.02.140 | 1 | צינור פוליאתילן כפיף בקוטר 75 מ"מ, יק"ע 13.5, מאושר ע"י "בזק" | מטר | 27 | 25.11 | 80 | 2,160.00 | 2,008.80 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 40.00 | 1,004 |
| 08.02.170 | 1 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 50 מ"מ | מטר | 20 | 18.6 | 200 | 4,000.00 | 3,720.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 100.00 | 1,860 |
| 08.02.175 | 1 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 80 מ"מ | מטר | 28 | 26.04 | 500 | 14,000.00 | 13,020.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 250.00 | 6,510 |
| 08.02.185 | 1 | צינור פלסטי שרשור' "קוברה" בקוטר 160 מ" מ | מטר | 84 | 78.12 | 340 | 28,560.00 | 26,560.80 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 170.00 | 13,280 |
| 08.02.340 | 1 | תעלה מפח מגולבן בעובי 1.5 מ"מ במידות 120X60 מ"מ עם מכסה | מטר | 74 | 68.82 | 270 | 19,980.00 | 18,581.40 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 135.00 | 9,291 |
| 08.03.040 | 1 | מוליך 3חשת מבודד PVC בחתך 35 ממ"ר | מטר | 32 | 29.76 | 40 | 1,280.00 | 1,190.40 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 20.00 | 595 |
| 08.03.070 | 1 | מוליך נחושת מבודד PVC בחתך 185 ממ"ר | מטר | 131 | 121.83 | 80 | 10,480.00 | 9,746.40 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 40.00 | 4,873 |
| 08.03.085 | 1 | כבל נחושת N2XY (XLPE) בחתך 5X1.5 ממ"ר או בחתך 4x1.5 ממ"ר | מטר | 11 | 10.23 | 50 | 550.00 | 511.50 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 25.00 | 256 |
| 08.03.165 | 1 | כבל נחושת N2XY (XLPE) בחתך 5X16 ממ"ר | מטר | 70 | 65.1 | 400 | 28,000.00 | 26,040.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 200.00 | 13,020 |
| 08.03.170 | 1 | כבל נחושת N2XY (XLPE) בחתך 3x25+16 ממ"ר | מטר | 79 | 73.47 | 150 | 11,850.00 | 11,020.50 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 75.00 | 5,510 |
| 08.03.375 | 1 | כבל אלומיניום NA2XY (XLPE) בחתך 3X240+120 ממ"ר | מטר | 146 | 135.78 | 100 | 14,600.00 | 13,578.00 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 50.00 | 6,789 |
| 08.03.515 | 1 | כבל טלפון רב-גיד', 50 זוגות מאושר "בזק" | מטר | 27 | 25.11 | 80 | 2,160.00 | 2,008.80 | לא הוגשו חומרים לסעיף. מאושר 50% עד קבלת חישובי כמויות וסקיצות תואמות | 40.00 | 1,004 |
| 09.02.010 | 1 | טיח חוץ חלק על שטחים מישוריים, הרבצה תחתונה, שכבה מיישרת וגמר שחור. | מ"ר | 69 | 64.17 | 485.17 | 33,476.73 | 31,133.36 | חושב שטח טיח באזורים שאינם חשופים (תחת הקרקע), בנוסף נלקחו שטחים בקיר קיים (קיר A-B) ושטחים בהם לא בוצע טיח (פנים מסתורי גמל וארונות חשמל) מאושר 30% עד הגשת חישובי כמויות מתוקנים | 339.62 | 21,793 |
| 09.02.070 | 1 | תוספת מחיר לסעיפי הטיח השונים עבור שליכטה צבעונית מינרלית כדוגמת "וגה" של "ניר לט" או ש"ע | מ"ר | 48 | 44.64 | 485.17 | 23,288.16 | 21,657.99 | ראה הערה סעיף 09.02.010. מאושר 30% עד הגשת חישובי כמויות מתוקנים | 339.62 | 15,161 |
| 39.04.015 | 1 | פירוק גדר מתכת מסוג כלשהו | מטר | 175 | 162.75 | 55 | 9,625.00 | 8,951.25 | נדרשת סקיצה עם סימון הגדר שפורקה והמיקום החדש שאליו היא הועברה.מאושר 80% עד קבלת הסקיצה | 11.00 | 1,790 |
| 39.04.020 | 1 | פירוק גדרות רשת מכל סוג ובכל גובה לרבות עמודים, שליפת היסודות | מטר | 25 | 23.25 | 910 | 22,750.00 | 21,157.50 | המדידה במחירון היא ליחידות של מטר אורך, חישוב הקבלן הוגש במ"ר ולא במ"א בהתאם לכך בוצעה הפחתה. חושב 5 מ' גובה גדר לכן יש לחלק ב-5 את הכמות. | 728.00 | 16,926 |
| 39.04.195 | 1 | פירוק וסילוק קיר מבטון מזויין בעובי כלשהו לרבות היסוד | מ"ר | 250 | 232.5 | 208.5 | 52,125.00 | 48,476.25 | בשני מקומות חישב הקבלן גדר ולא קיר, מדובר על סעיף קיר בטון, פרוק הגדר חושב בסעיף נפרד (בשני מקומים בחזית הדרומית לא קיים קיר תחת הגדר), בנוסף חושב קיר באורך 5 מ' בחזית מזרחית אשר אינו קיים בסקיצה. הפחתה של 23 מ"ר | 23.00 | 5,348 |

| סעיף | מבנה | תאור | יחידה | מחיר | מחיר יח' לאחר הנחה 7% | כמות מצטברת | סה"כ | מחירים לאחר 7% הנחה | הערה | הפחתה כמות | הפחתה ₪ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 40.01.005 | 1 | מצע סוג א' מהודק בהידוק מבוקר בשכבות של 20 0"מ לדרגת צפיפות של 98% | מ"ק | 127 | 118.11 | 541.9 | 68,821.30 | 64,003.81 | מתבסס על כמויות מסעיפים בהם ישנם תיקונים לחישובי הכמויות (משתלבות ויסודות). בהתאם לכך מאושר 90% עד קבלת חישובי כמויות מתוקנים | 54.19 | 6,400 |
| 40.02.325 | 1 | תוספת לחפירה ו/או חציבה ליסודות בודדים בשטח עד 0.5 מ"ר, בצמוד לקיר מבנה קיים, לעומק עד 1 מ. | מ"ק | 30 | 27.9 | 494.03 | 14,820.90 | 13,783.44 | הסעיף היים תוספת לחפירה ליסודות בודדים, נעשה ם שימוש לחפירה לקירות תמך.החפירה לקירות התמך שולמה בסעיף 40.10.010 . כמוכן הסעיף עוסק' בחפירה צמוד למבנה קיים, קירות התמך בפרויקט אינם צמודים למבנה קיים. | 494.03 | 13,783 |
| 40.03.085 | 1 | ריצוף באבנים משתלבות צבעוניות בגוון כלשהו בעובי 6 ס"מ | מ"ר | 115 | 106.95 | 388.94 | 44,728.10 | 41,597.13 | לפי מדידתנו על גבי תוכניות הביצוע שהוגשו חישוב השטח מסתכם ב- 344.1 מ"ר. לכן יש להפחית 44.94 מ"ר | 44.94 | 4,806 |
| 40.10.010 | 1 | חפירה ליסודות של קירות תומכים, בעומק מעל 1 מי ועד 2 מי | מ"ק | 38 | 35.34 | 446.45 | 16,965.10 | 15,777.54 | נלקח חפירה לגובה כל הקיר הבולט מעל הקרקע. לפי הפרט עומק חפירה 1.1=0.4+0.25+0.5+0.40 מאושר 176.23 מ"ק בהתאם לחישוב מתוקן (תיקונים בנספח א' מצורף) | 270.22 | 9,550 |
| 40.10.035 | 1 | יסוד עובר מבטון ב-30 לקיר תומך, בעובי 30 0"מ ורחב עד 1 מי. המחיר כולל זיון | מ"ק | 1500 | 1395 | 36.69 | 55,035.00 | 51,182.55 | בהתאם לחישוב מתוקן 31.63 מ"ק (ראה נספח א') | 5.06 | 7,059 |
| 40.10.055 | 1 | קיר תומך/קיר גדר/קיר ספסל מבטון/מבטון מזויין (גלוי מצד אחד) ,פלדת זיון, תפרים, נקדם קיטום פימת והחלקת ראש הקיר, גמר בטון גלוי הכל מושלם על פי תוכנית בגובה כללי של 100 0"מ. קירות קיטום פימת והחלקת ראש הקיר (כל הבטונים ב-30). | מ"ק | 1475 | 1371.75 | 16.82 | 24,809.50 | 23,072.84 | בהתאם לחישוב מתוקן מאושר 12.5 מ"ק (ראה נספח א') | 4.32 | 5,926 |
| 40.10.070 | 1 | קיר תומך מבטון מזויין (גלוי מצד אחד) ,פלדת זיון, תפרים, נקזים קיטום פינות והחלקת ראש הקיר, גמר בטון גלוי הכל מושלם על פי תוכנית בגובה כללי של 250 ס"מ. קירות קיטום פימת והחלקת ראש הקיר (כל הבטונים ב-30). | מ"ק | 1650 | 1534.5 | 37.45 | 61,792.50 | 57,467.03 | בהתאם לחישוב מתוקן מאושר 24.05 מ"ק (ראה נספח א') | 13.40 | 20,562 |
| 40.11.085 | 1 | נדבכי ראש ("קופינג") קירות , מאבן סיליקט מבוקע במידות 26Z20Z10 ס"מ או מאבן כורכרית | מטר | 215 | 199.95 | 112.9 | 24,273.50 | 22,574.36 | הפחתת מדידה עבור קופינג למסתור חשמל וגמל מים שחושב למרות שאין קופינג במקטעים אלה, והפחתת קופינג עבור קיר (A-B) קיים. סה"כ הפחתה של 14.8 מ"א | 14.80 | 2,959 |
| 44.01.075 | 1 | (גדר מוסדית) גדר סבכה מפרופיל מ כל 10"x25מרובע ומגולוון 0 25 מ ובגובה 2.0 מ שני פרופילים"0 60x40מ"מ (מרובעים עליון ותחת גדר הסבכה עוברת דרך הפרופילים ,הנ"ל מ10בב ב-45 מעלות או ישר עמודים מפרופיל מרובע מגולוון מ"מ כל 3.0מ'. (הגדר 60x60 מחוברת ע"י מחברים פנימיים ללא .ריתוכים וברגים | מטר | 400 | 372 | 83.7 | 33,480.00 | 31,136.40 | תיקון מדידה: מקטע קיר B-X בצע עד המבנה הטרמי: מדידה מתוקנת 13.5 מ"א במקום 24 מ"א שחושב- הפחתה של 10.5 מ"א | 10.50 | 3,906 |
| 60.01.005 | 1 | עובד מקצועי למקצועות בנאי, טפסן, רצף/חפאי, ברזלי, טייח וצבע. | ש"ע | 62 | 57.66 | 40 | 2,480.00 | 2,306.40 | לא הוגשו יומני עבודה . מאושר 50% עד קבלת יומנים | 20.00 | 1,153 |
| 60.01.015 | 1 | שרברב מקצועי, | ש"ע | 65 | 60.45 | 40 | 2,600.00 | 2,418.00 | לא הוגשו יומני עבודה . מאושר 50% עד קבלת יומנים | 20.00 | 1,209 |
| 60.02.140 | 1 | צוות אבטחה לעבודות בטיחות בכביש הכולל (2 אנשים וכל ציוד הבטיחות הנדרש) | "ע | 2000 | 1860 | 5 | 10,000.00 | 9,300.00 | הוצאות התקנת לוח"דים ופרופילי פלדה ברצפת ובגג האולם כלול במחיר הפאושלי של הקמת אולם הספורט אותו תמחר הקבלן קודם לפרוייקט | 5.00 | 9,300 |
| 60.03.020 | 1 | מחפרון מסוג J.C.B 3C, לרבות מפעיל. | ש"ע | 225 | 209.25 | 60 | 13,500.00 | 12,555.00 | לא הוגשו יומני עבודה. בנוסף ישנו חשד כי יש כפל עם סעיפי החפירה וההריסה בקיר המזרחי. מאושר 25% עד קבלת חומרים והסברים | 45.00 | 9,416 |
| 60.03.030 | 1 | עבת־מיני מחפרון אופני מסוג "בובקט" או מקביל | ש"ע | 225 | 209.25 | 60 | 13,500.00 | 12,555.00 | לא הוגשו יומני עבודה. בנוסף ישנו חשד כי יש כפל עם סעיפי החפירה וההריסה בקיר המזרחי. מאושר 25% עד קבלת חומרים והסברים | 45.00 | 9,416 |
| 90.01.090 | 1 | גופי תאורה הצפה בחזית מערבית | יחי | 1200 | 1200 | 8 | 9,600.00 | 9,600.00 | לא הוגש חומר לסעיף. מאושר 50% | 4.00 | 4,800 |
| 90.01.100 | 1 | הוספת גלעי עשן קרן | יחי | 1400 | 1400 | 4 | 5,600.00 | 5,600.00 | לא הוגש חומר לסעיף. מאושר 50% | 2.00 | 2,800 |
| 39.04.020 | | פירוק גדרות רשת מכל סוג ובכל גובה לרבות עמודים, שליפת היסודות | מטר | 25 | 23.25 | 430 | 10,750.00 | 9,997.50 | המדידה במחירון היא ליחידות של מטר אורך, חישוב הקבלן הוגש במ"ר ולא במ"א בהתאם לכך בוצעה הפחתה. חושב 5 מ' גובה גדר לכן יש לחלק ב-5 את הכמות. | 344.00 | 7,998 |
| 39.04.195 | | פירוק וסילוק קיר מבטון מזויין בעובי כלשהו לרבות היסוד | מ"ר | 250 | 232.5 | 168.5 | 42,125.00 | 39,176.25 | בחזית מערבית וצפונית חישב הקבלן גדר ולא קיר, מדובר על סעיף קיר בטון, פרוק הגדר חושב בסעיף נפרד (בשני המקומים לא קיים קיר תחת הגדר),בנוסף קיר צד מזרח לא נהרס הקיר החדש נבנה בצמוד לישן לפי תמונות. | 133.50 | 31,039 |

| סעיף | מבנה | תאור | יחידה | מחיר | מחיר יח' לאחר הנחה 7% | כמות מצטברת | סה"כ | מחירים לאחר 7% הנחה | הערה | הפחתה כמות | הפחתה ₪ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 40.01.005 | | מצע סוג אי מהודק בהידוק מבוקר בשכבות של 20 0"מ לדרגת צפיפות של 98% | מ ק | 127 | 118.11 | 1175.3 | 149,263.10 | 138,814.68 | מתבסס על חישוב כמויות לסעיפים שלא הוגש עבורם סקיצות וחישובי כמויות. מאושר 80% עד קבלת החומרים | 235.06 | 27,763 |
| 60.03.020 | | מחפרון מסוג J.C.B 3C, לרבות מפעיל. | ש" ע | 225 | 209.25 | 120 | 27,000.00 | 25,110.00 | לא הוגשו יומני עבודה עבודה. מאושר 50% עד קבלת יומנים | 60.00 | 12,555 |
| 60.03.185 | | סילוק פסולת קבורה מהאתר (של אחרים אשר לא נוצרה מעבודת הקבלן) | מ"ק | 180 | 167.4 | 500 | 90,000.00 | 83,700.00 | יש להציג אסמכתאות: חישובי כמויות כולל סקיצות מסודרות, תמונות של הפסולת שסולקה ואישור קבלה מאתר ההטמנה. מאושר 50% עד קבלת אסמכתאות | 250.00 | 41,850 |
| 90.01.010 | | הריסת אולם ספורט ק"ם לרבות פינוי הפסולת, אך למעט פירוק ופינוי אסבסט הנמדד בנפרד. | מ"ר | 504 | 504 | 1046 | 527,184.00 | 527,184.00 | לא הוגשו שרטוטים ותאור מפורט של תהליך העבדה על מנת להצדיק את ניתוח המחיר שהועבר. מאושר 80% עד קבלת ההשלמות. | 209.20 | 105,437 |
| 90.01.020 | | פירוק ופינוי לוחות אסבסט בגג ע"י קבלן מורשה | מ" ר | 134 | 134 | 1046 | 140,164.00 | 140,164.00 | לא הוגשו שרטוטים ותאור מפורט של תהליך העבדה על מנת להצדיק את ניתוח המחיר שהועבר. מאושר 80% עד קבלת ההשלמות. | 209.20 | 28,033 |
| 90.01.030 | | פירור ופינוי של הצילרים למקום מורשה | קו מפי | 50000 | 50000 | 1 | 50,000.00 | 50,000.00 | נדרש תאור המנוף עליו נדרש סכום של 35 אלף ₪, יומני עבודה חתומים, סקיצה המתארת 200 מ"ק פיני לאתר מורשה ואישור הטמנה . מאושר 80% עד קבלת ההשלמות. | 0.20 | 10,000 |
| סה"כ | | | | | | | | | | | 523,810 |

## נספח ה' – עלויות פירוק אולם הספורט הישן

להלן עלויות פירוק האולם בסך 842,719 ₪ + מע"מ:

- פרק הריסות ופירוקים – 669,097 ₪ לאחר הנחה.
- חריג פירוק גג אולם – 141,210 ₪.
- תוספת 4% תכנון לסכומים הנ"ל – 32,412 ₪ .
- מעבר לכך הוגשו עלויות תקורות אתר לתקופת הפירוק.

להלן פירוט מתוך החשבון המאושר על ידי המשכ"ל:

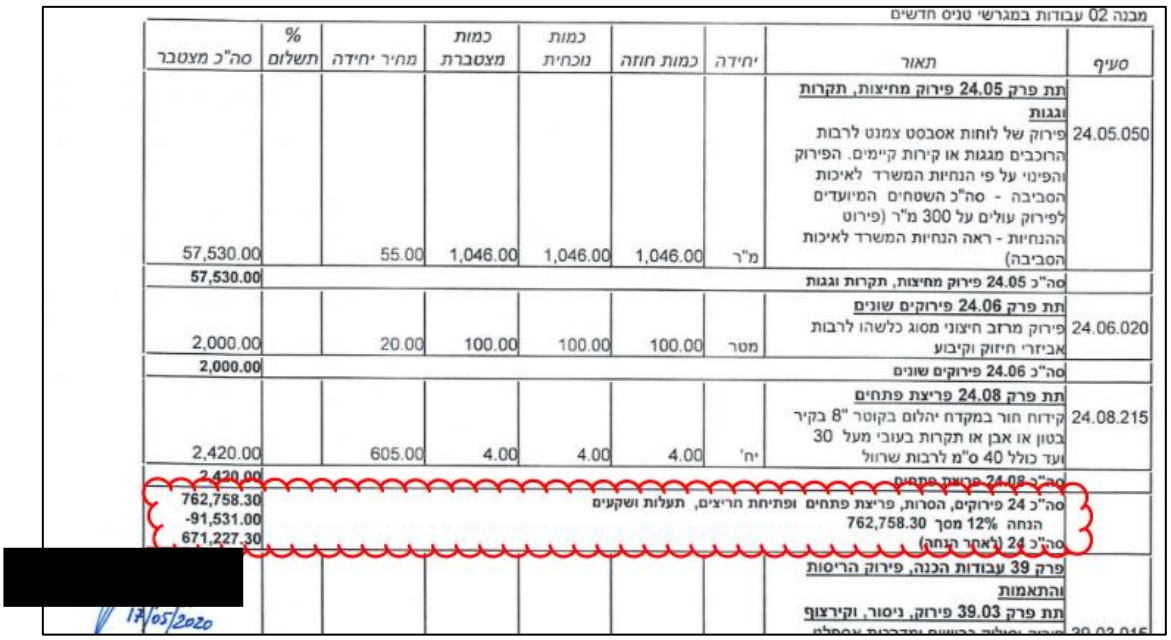
| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **פרק 24 פירוקים, הסרות, פריצת פתחים ופתיחת חריצים, תעלות ושקעים** | | | | | | | |
| | **תת פרק 24.01 הריסת מרצפים, משטחים, קירות, מחיצות, תקרות וחלקי בטון שונים** | | | | | | | |
| 24.01.030 | הריסת מרצפי בטון מזויין בעובי 20 ס"מ | מ"ר | 934.28 | 934.28 | 934.28 | 110.00 | | 102,770.80 |
| 24.01.075 | הריסת קירות בניים בעובי 20 ס"מ | מ"ר | 90.00 | 90.00 | 90.00 | 90.00 | | 8,100.00 |
| 24.01.110 | הריסת קירות בטון מזוין בעובי 30 ס"מ | מ"ר | 1,232.40 | 1,232.40 | 1,232.40 | 300.00 | | 369,720.00 |
| 24.01.170 | הריסת עמודי בטון מזוין בדלים ו/או בקירות/מחיצות בעוביים שונים | מ"ק | 68.12 | 68.12 | 68.12 | 750.00 | | 51,090.00 |
| 24.01.210 | הריסת מהלכי מדרגות בטון מזוין הכוללים משטחים משופעים וביניים (פודסטים) ומשולשי בטון בעוביים שונים | מ"ק | 86.70 | 86.70 | 86.70 | 975.00 | | 84,532.50 |
| | **סה"כ 24.01 הריסת מרצפים, משטחים, קירות, מחיצות, תקרות וחלקי בטון שונים** | | | | | | | **616,213.30** |
| | **תת פרק 24.02 פירוק מוצרי נגרות, מסגרות ואלומיניום** | | | | | | | |
| 24.02.025 | פירוק דלת פלדה דו כנפית | יח' | 5.00 | 5.00 | 5.00 | 145.00 | | 725.00 |
| | **להעברה בתת פרק 02.24.02** | | | | | | | **725.00** |

[redacted]

| סעיף | תאור | יחידה | כמות חוזה | כמות נוכחית | כמות מצטברת | מחיר יחידה | % תשלום | סה"כ מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | מהעברה | | | | | | | 725.00 |
| 24.02.055 | פירוק חלון אלומיניום מטיפוס כלשהו כאשר שטח המוצר עולה על 1.0 מ"ר ועד 2.0 מ"ר | יח' | 20.00 | 20.00 | 20.00 | 95.00 | | 1,900.00 |
| 24.02.095 | פירוק מעקה פלדה בגובה עד 1.20 מ' מעוגן בבטון | מטר | 40.00 | 40.00 | 40.00 | 45.00 | | 1,800.00 |
| | **סה"כ 24.02 פירוק מוצרי נגרות, מסגרות ואלומיניום** | | | | | | | **4,425.00** |
| | **תת פרק 24.03 פירוק מערכות תברואה, חשמל ומזוג אויר** | | | | | | | |
| 24.03.025 | פירוק צנור אוורור בקוטר "4 | מטר | 78.00 | 78.00 | 78.00 | 25.00 | | 1,950.00 |
| 24.03.155 | פירוק וסילוק צנרת מים גלויה בקוטר מעל "2 | מטר | 656.00 | 656.00 | 656.00 | 55.00 | | 36,080.00 |
| 24.03.240 | פירוק מכלול מערכות אינסטלציה במתחם שירותים לרבות צנרת מכל סוג, ברזים, שסתומים וכו'. הנ"ל עבור מתחם עם עד 10 קבועות.(לצורך המדידה, קבועות - כיור ואסלה) | קומפ' | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 975.00 | | 2,925.00 |
| 24.03.555 | פירוק כולל של כל מתקני החשמל או/ו מערכות זרם חלש במבנה או חדר בשטח מ-600.01 מ"ר עד 800 מ"ר | קומפ' | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 3,475.00 | | 3,475.00 |
| 24.03.575 | פרוק מזגן מפוצל, כולל פרוק מאייד + מעבה, כולל פרוק צנרת וכבל החשמל הכל קומפלט | יח' | 12.00 | 12.00 | 12.00 | 400.00 | | 4,800.00 |
| | **סה"כ 24.03 פירוק מערכות תברואה, חשמל ומזוג אויר** | | | | | | | **49,230.00** |
| | **תת פרק 24.04 פירוק ריצופים** | | | | | | | |
| 24.04.005 | פירוק ריצוף מאריחי טראצו או קרמיקה מגודל כלשהו לרבות סילוק מצע חול קיים | מ"ר | 884.00 | 884.00 | 884.00 | 35.00 | | 30,940.00 |
| | **סה"כ 24.04 פירוק ריצופים** | | | | | | | **30,940.00** |

[redacted]

הופק באמצעות 'בנארית פרו' (04.15.1) 04-9884344 קובץ: רמת אפעל ר"ג .../019



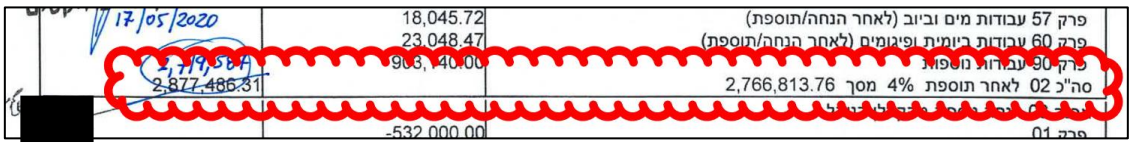
מבנה 02 עבודות במגרשי טניס חדשים

| סעיף | תאור | יחידה | כמות חוזה | כמות נוכחית | כמות מצטברת | מחיר יחידה | % תשלום | סה"כ מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **תת פרק 24.05 פירוק מחיצות, תקרות וגגות** | | | | | | | |
| 24.05.050 | פירוק של לוחות אסבסט צמנט לרבות הרוכבים מגגות או קירות קיימים. הפירוק והפינוי על פי הנחיות המשרד לאיכות הסביבה - סה"כ השטחים המיועדים לפירוק עולים על 300 מ"ר (פירוט ההנחיות - ראה הנחיות המשרד לאיכות הסביבה) | מ"ר | 1,046.00 | 1,046.00 | 1,046.00 | 55.00 | | 57,530.00 |
| | **סה"כ 24.05 פירוק מחיצות, תקרות וגגות** | | | | | | | **57,530.00** |
| | **תת פרק 24.06 פירוקים שונים** | | | | | | | |
| 24.06.020 | פירוק מרצב חיצוני מסוג כלשהו לרבות אביזרי חיזוק וקיבוע | מטר | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 20.00 | | 2,000.00 |
| | **סה"כ 24.06 פירוקים שונים** | | | | | | | **2,000.00** |
| | **תת פרק 24.08 פריצת פתחים** | | | | | | | |
| 24.08.215 | קידוח חור במקדח יהלום בקוטר "8 בקיר בטון או אבן או תקרות בעובי מעל 30 ועד כולל 40 ס"מ לרבות שרוול | יח' | 4.00 | 4.00 | 4.00 | 605.00 | | 2,420.00 |
| | **סה"כ 24.08 פריצת פתחים** | | | | | | | **2,420.00** |
| | **סה"כ 24 פירוקים, הסרות, פריצת פתחים ופתיחת חריצים, תעלות ושקעים** | | | | | | | **762,758.30** |
| | **הנחה 12% מסך 762,758.30** | | | | | | | **-91,531.00** |
| | **סה"כ 24 (לאחר הנחה)** | | | | | | | **671,227.30** |
| | **פרק 39 עבודות הכנה, פירוק הריסות והתאמות** | | | | | | | |
| | **תת פרק 39.03 פירוק, ניסור, וקירצוף** | | | | | | | |

17/05/2020



| סעיף | תאור | יחידה | כמות חוזה | כמות נוכחית | כמות מצטברת | מחיר יחידה | % תשלום | סה"כ מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **פרק 90 עבודות נוספות** | | | | | | | |
| | **תת פרק 90.02 עבודות נוספות** | | | | | | | |
| 90.02.020 | בדיקת חשמל | קומפ' | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 2,800.00 | | 2,800.00 |
| 90.02.080 | עליות נלוות בגין ניהול מתמשך עקב | | | | | | | |
| | [illegible] | | | | | | | |
| 90.02.090 | תוספת מחיר לסעיף משכ"ל 24.05.0050 עבור פירוק בידוד הגג ופירוק קונסטרוקצית פלדה לגג לפי סעיפי דקל 24.070.0031 + 24.072.0100 | מ"ר | 1,046.00 | 1,046.00 | 1,046.00 | 135.00 | | 141,210.00 |
| | **סה"כ 90 עבודות נוספות** | | | | | | | **903,140.00** |



| | | |
|---|---|---|
| פרק 57 עבודות מים וביוב (לאחר הנחה/תוספת) | 18,045.72 | |
| פרק 60 עבודות ביומית ופיגומים (לאחר הנחה/תוספת) | 23,048.47 | |
| פרק 90 עבודות נוספות | 903,140.00 | |
| סה"כ 02 לאחר תוספת 4% מסך 2,766,813.76 | 2,877,486.31 | |
| [illegible] | | |
| פרק 01 | -532,000.00 | |

17/05/2020

**<u>הערות ראש העיר</u>**

**<u>היבטים בניהול פרויקט בניית אולם ספורט רמת – אפעל</u>**

1. **<u>סעיף: 5.1.7:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** לקבוע נוהל המחייב נוהל המחייב שמירה במחלקה לעבודות ציבוריות של כל חומרי החוזים הקבלניים של הפרויקטים בהם מטפלת המחלקה, על נספחיהם, בהישג יד (בין אם באופן דיגיטלי או בנייר).

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

2. **<u>סעיף: 5.1.8:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי בקרה ובדיקת חשבונות פורמליים, כולל הגדרת אחריות על בעלי תפקידים פנימיים ו/או חיצוניים לעירייה בנושא זה, על מנת לוודא שמנהל הפרויקט מבצע תפקידו בהתאם לסטנדרטים המקצועיים המקובלים, ובאופן המיטבי המשרת את האינטרנט הציבורי.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן במסגרת נוהל שנכתב בנושא.

3. **<u>סעיף: 5.1.9:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** לבחון שכירת בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים לפרויקטים בהיקף תקציבי של כ- 2 מיליון ₪ ויותר.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **<u>סעיף: 5.2.3.:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>**: לתכנון אומדן לעלויות עבודות על **בסיס מדידה**, מומלץ שהעירייה תבצע הערכת עלויות המבוססת על חישובים הנדסיים מפורטים וממוסמכים וזאת במקום ביצוע הערכות כלליות.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

5. **<u>סעיף: 5.4.1:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** בפרויקטים בהם יש היקף משמעותי של עבודות למדידה – מומלץ לפנות למתכננים חיצוניים לצורך ביצוע התכנון, ואין להסתמך על מהנדס הקבלן לצורך התכנון.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** הנושא יבחן בכל פרויקט לגופו של עניין.

6. **<u>סעיף: 5.5.3.3:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** בחשבונות על בסיס מדידת כמויות, בהיקף שמעל 30% מהאומדן **לוודא כי מוגשים ונבדקים חישובי הכמויות עבורם נדרש התשלום.**

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** הנושא מטופל כפי שהוגדר בנוהל שנכתב.

7. **סעיף 5.6.2.2:**

**המלצת הביקורת:** להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי הגשת חריגים על פיהן על כל חריג מאושר להיות מוגש יחד עם **אסמכתאות מלאות הכוללות ניתוח מחיר,** חישובי כמויות, הסבר מילולי כתוב של המפקח לחריג, **ואישור נציג העירייה בחתימתו.**

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף: 5.10.2:**

**המלצת הביקורת:** הריסת מבנה שלם, כדוגמת אולם הספורט הישן, ראוי שיתומחר באופן פאושלי על בסיס הליך מסודר של השוואת הצעות מחיר של קבלני פירוק והריסה, על הליך זה להתנהל באופן רשמי, מתוכנן, מפורט ומתועד.

**תגובת ראש העיר:** הנושא יבחן לגופו של עניין.

9. **סעיף 5.11.1.1:**

**המלצת הביקורת:** לכתוב נהלים ברורים באגף התשתיות, המחייבים סיכום בכתב עם הקבלים המבצעים על לו"ז לסיום עבודתם, ובפרט כאשר ישנה הגדלה של היקף הפרויקט מעבר לסיכום המקורי. יחד עם הלו"ז לסיום העבודה יש לקבוע קנסות לקבלנים שיאחרו בסיום ביצוע העבודה.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# היבטים בניהול פרויקט
# הקמת מבנה משולב
# טיפת חלב וגני ילדים
# רחוב החי"ל 16

# היבטים בניהול פרויקט הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16

## 1. כללי

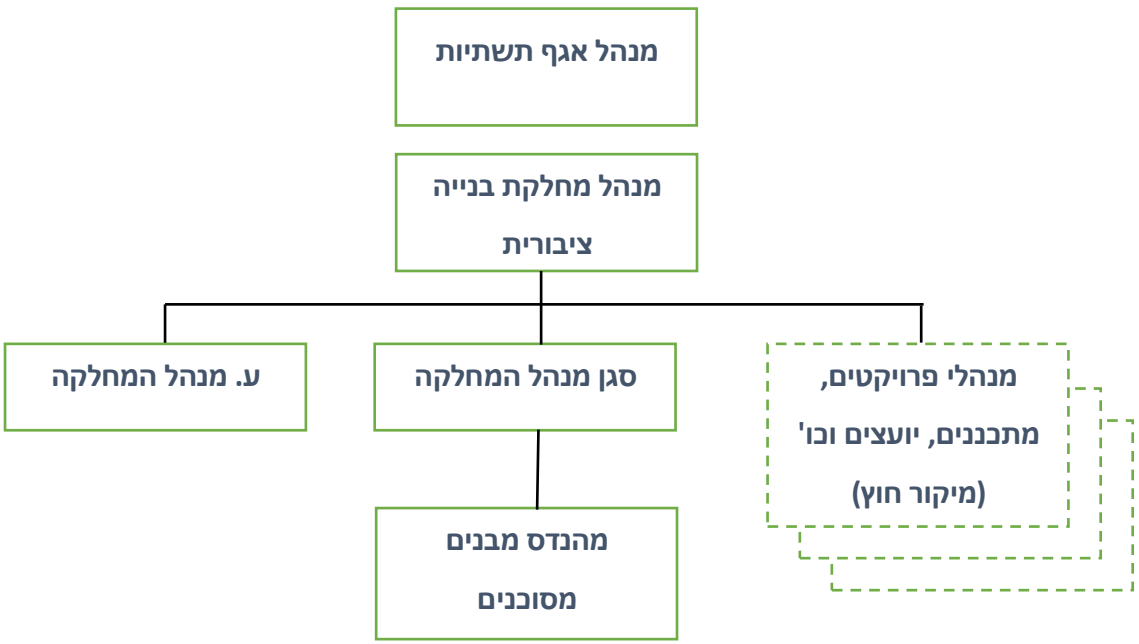
### 1.1 מחלקת בנייה ציבורית

מחלקת בנייה ציבורית באגף התשתיות של העירייה, אחראית על תכנון וביצוע פרויקטים ציבורים כגון בתי ספר, גני ילדים, מועדוני נוער, מרכזי תרבות, מעונות יום, ספריות, מרפאות, בתי כנסת, אולמות ומגרשי ספורט ומרכזי יום לקשיש.

פעילות המחלקה כוללת: ליווי הליך הבניה של בניני ציבור, התקשרויות עם משרדי הממשלה וגורמים נוספים כמו מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט, תכנון, הוצאת מכרזים, חתימת חוזים, פיקוח על עבודות ואישור חשבונות.

המחלקה גם אחראית על ליווי תכנון ובקרה תקציבית של פרויקטים המבוצעים דרך החברה הכלכלית של העירייה. בנוסף המחלקה אחראית על בדיקת מבנים ליציבות (מבנים מסוכנים).

**מבנה ארגוני**



### 1.2. <u>פרויקט הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים ברחוב החי"ל</u>

פרויקט הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים ברחוב החי"ל תואם ונוהל על ידי המחלקה לבניה הציבורית, כאשר כמנהלת הפרויקט מונתה החברה למשק וכלכלה וכקבלן המבצע נבחר קבלן א' לאחר שזכה במכרז מסגרת של החברה למשק וכלכלה ולאחר הליך סגור של הצעות מחיר בו התמודדו שלושה קבלנים.

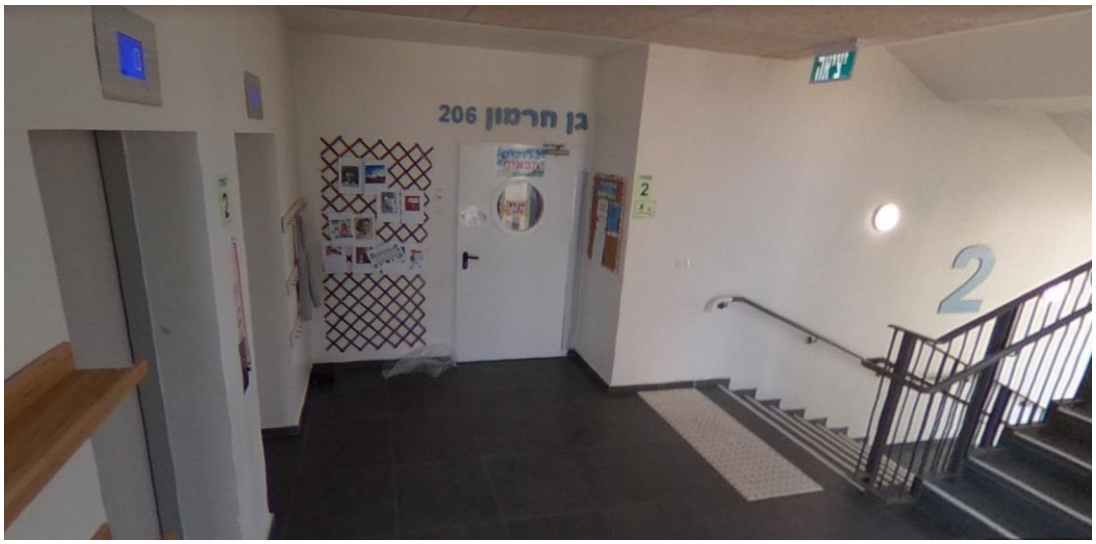
הפרויקט כולל מבנה טיפת חלב ואשכול גני ילדים במבנה אחד. במסגרת תכנון וביצוע הפרויקט, הקבלן המבצע היה אחראי על הביצוע בלבד כאשר התכנון והפיקוח בוצעו על ידי אדריכלים ויועצים מטעם העירייה.



מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16 רמת-גן – צילום מבנה



מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16 – רחבת משחקים




מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16 – כניסה לגן



מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16 – גן בקומת הגג

### 1.2.1. פירוט ההתקשרות של העירייה עם הקבלן וחשבונות שהוגשו לפרויקט

א. בינואר 2018, התקשרה העירייה עם קבלן א' בחוזה (להלן: הקבלן), באמצעות החברה למשק וכלכלה, לביצוע עבודות הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל, אופי חישוב סכום הסכם ההתקשרות התחלק לשני מרכיבים:

- סכום פאושלי[1] של 11.58 מיליון₪ כולל 4% תוספת לביסוס עבור הקמת המבנה.
- סכום אומדן כולל בסך 990 אלף₪ + מע"מ עבור עבודות פיתוח ותשתיות .

להלן פירוט עלויות הקבלן מתוך החוזה:

**פירוט העלויות:**

| מס' הפריט בטבלת המחירים | תאור מקוצר | מחיר בש"ח |
|---|---|---|
| | קומת מרתף וקומת קרקע טיפת חלב | 3,620,353 |
| | תוספת ביסוס בכפוף לדו"ח יועץ קרקע. | 117,014 |
| | עבודות פיתוח ותשתיות - למדידה | 690,000 |
| | סה"כ מבנה טיפת חלב וקומת מרתף | 4,427,367 |
| | | |
| | ארבע כיתות גן | 7,575,881 |
| | תוספת ביסוס בכפוף לדו"ח יועץ קרקע. | 272,218 |
| | עבודות פיתוח ותשתיות - למדידה | 300,000 |
| | סה"כ מבנה ארבע כיתות גן | 8,148,099 |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

| | | |
|---|---|---|
| 12,575,466 | סה"כ כללי | |
| 2,137,829 | מע"מ 17.0% | |
| 14,713,295 | סה"כ כולל מע"מ | |
| 15,375,394 | סה"כ כולל מע"מ וכולל שירותי ניהול תאום | |

[1] סכום פאושלי = סכום הקבוע מראש עבורו מבוצעת העבודה, כפי שהוגדרה בתנאי החוזה

ב. בדצמבר 2019 אושר חשבון סופי 5 על סך מצטבר של כ-14.54 מיליון ₪ + מע"מ עבור:

- "שלב המרתף וטיפת חלב" ע"ס 4.78 מיליון ₪ + מע"מ,
- "שלב הגנים" ע"ס 9.76 מיליון ₪ + מע"מ.
- עבודות פיתוח על בסיס מדידה בהיקף מצטבר של 2.95 מיליון ₪ + מע"מ. (יוזכר כאן כי במקור תוקצב חלק זה ב 0.99 מיליון ש"ח) להלן מקטע סיכום החשבון המצטבר:

חשבון סופי 5 – שלב הגנים

**פירוט חוזה:**

| | | |
|---|---|---|
| מבנה | 7,575,881 | ש"ח |
| ביסוס | 272,218 | ש"ח |
| הקצב למדידה | 1,913,043 | ש"ח |
| **סה"כ** | **9,761,141.59** | **ש"ח** |

חשבון סופי 5- שלב מרתף וטיפת חלב

**פירוט חוזה:**

| | | |
|---|---|---|
| מבנה | 3,620,353 | ש"ח |
| ביסוס | 117,014 | ש"ח |
| הקצב למדידה | 1,038,270 | ש"ח |
| הגדלה 2 | | ש"ח |
| **סה"כ** | **4,775,637.09** | **ש"ח** |

## 2. <u>מטרת הביקורת</u>

מטרת הביקורת הינה לבחון את תהליכי העבודה העיקריים לבקרה תקציבית בניהול פרויקט "מבנה משולב טיפת חלב גני ילדים" במחלקה לבניה ציבורית, ובדגשים הבאים:

- קביעת תקציב לפרויקט.
- נהלי בקרה תקציבית לפרויקטים של בניה ותשתיות במחלקה ואופן יישומם.
- איכות הבקרה לחישובי כמויות ודרישות תשלום בחשבון הקבלן המבצע.
- תקינות אישור עבודות לא מתוכננות והגדלת תקציבים מהיבט המנהלי.
- תיעוד ושמירת חומרים והחלטות.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה על פי תקנים מקצועיים מקובלים, הכוללים בדיקות לנהלים ותהליכי עבודה, חישובים כספיים, וזאת על מנת לעמוד על אפקטיביות הנהלים ועל ביצועם למעשה, תוך מתן דגש לאיתור הפרצות העיקריות במערך הבקרה הפנימית של המחלקה לעבודות ציבוריות.

**א. הביקורת בוצעה באמצעות:**

- קיום פגישות ותכתובות עם מנהל מחלקת עבודות ציבוריות והמפקח החיצוני מטעם חברת הניהול.
- בדיקות הנדסיות מדגמיות של אסמכתאות חשבונות קבלן הפרויקט שאושרו לתשלום.
- סקירת מסמכים.
- עיון בנהלים רלוונטיים.
- ביקור באתר המבנה וביצוע בדיקות מדגמיות.

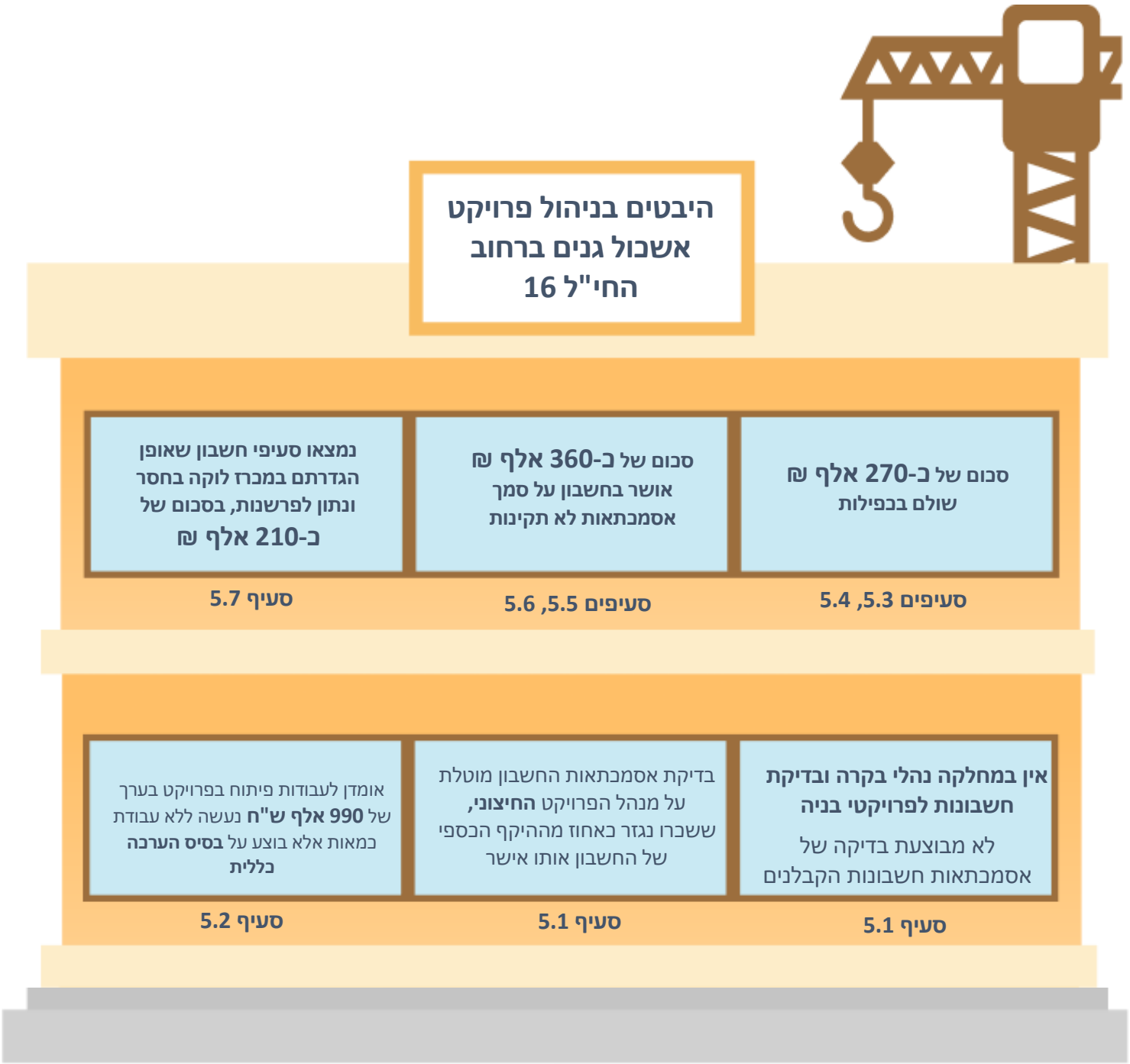
**ב. תקופת הביקורת: ספטמבר - דצמבר 2020**

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות ס/מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי ותגובות מנהל מחלקת בניה ציבורית שולבו בסעיפי הדוח.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## מפת הדוח


היבטים בניהול פרויקט
אשכול גנים ברחוב
החי"ל 16
סכום של כ-270 אלף ₪
שולם בכפילות
סעיפים 5.3, 5.4
סכום של כ-360 אלף ₪
אושר בחשבון על סמך
אסמכתאות לא תקינות
סעיפים 5.5, 5.6
נמצאו סעיפי חשבון שאופן
הגדרתם במכרז לוקה בחסר
ונתון לפרשנות, בסכום של
כ-210 אלף ₪
סעיף 5.7
אין במחלקה נהלי בקרה ובדיקת
חשבונות לפרויקטי בניה
לא מבוצעת בדיקה של
אסמכתאות חשבונות הקבלנים
סעיף 5.1
בדיקת אסמכתאות החשבון מוטלת
על מנהל הפרויקט החיצוני,
ששכרו נגזר כאחוז מההיקף הכספי
של החשבון אותו אישר
סעיף 5.1
אומדן לעבודות פיתוח בפרויקט בערך
של 990 אלף ש"ח נעשה ללא עבודת
כמאות אלא בוצע על בסיס הערכה
כללית
סעיף 5.2

## 4. ממצאים עיקריים

### 4.1. בקרת חשבונות פרוייקטים על ידי המחלקה לבניה ציבורית

4.1.1. במחלקה לבניה ציבורית אין נהלים לביצוע בקרת חשבונות לפרויקטי בניה [סעיף 5.1.1].

4.1.2. בפרויקטים במהלך ביצוע, ובפרויקטים שאינם חורגים מתקציב, **לא מבוצעת במחלקה לבניה ציבורית בקרה או בדיקה של אסמכתאות חשבונות קבלנים, וגם לא באופן מדגמי,** כאשר האמון לבדיקת אסמכתאות החשבון מוטל באופן מלא על מנהל הפרויקט החיצוני, **ששכרו נגזר כאחוז מההיקף הכספי של החשבון אותו אישר.** [סעיף 5.1.2].

### 4.2. הגדרת תקציב הפרויקט לפי אומדן עבודות למדידה של 990 אלף ₪

4.2.1. אומדן לעבודות פיתוח בפרויקט בערך של 990 אלף ש"ח נעשה ללא עבודת כמאות או הסבר חשבוני כמקובל בחוזים לתשלום על בסיס מדידה, אלא בוצע על **בסיס הערכה כללית** של המחלקה לבניה ציבורית. [סעיף 5.2].

### 4.3. בקרת חשבונות פרויקט טיפת חלב וגני ילדים ברחוב החי"ל על ידי חברת הניהול והמחלקה לעבודות ציבוריות

4.3.1. בדיקת החשבון הסופי (שאושר ב 28/01/20) ע"ס כ- 14.5 מיליון ₪, מהם כמויות למדידה ע"ס כ-2.95 מיליון ₪ העלתה כי סכום של כ-269 אלף ₪ שולם בכפילות, בצורת תשלום נוסף עבור עבודות שהיו **כלולות במחיר הפאושלי** של הפרוייקט:

4.3.1.1. סכום של כ-95 אלף ₪ שולם בכפילות עבור פרטים ומרכיבי מבנה הכלולים במחיר הפאושלי ואף על פי כן חויבו למדידה. המרכיבים והפרטים כוללים: יריעות הצללה בקומת הגג, דלתות מסגרות בח.עגלות ונישות חשמל [סעיף 5.3].

4.3.1.2. סכום של כ-174 אלף ₪ שולם בכפילות עבור קירות ועבודות גמר בחצר האנגלית הכלולה במחיר הפאושלי [סעיף 5.4].

4.3.2. סכום של כ-260 אלף ₪ אושר בחשבון על סמך אסמכתאות לא תקינות:

4.3.2.1. סכום של כ-144 אלף ₪ אושר בחשבון על הריסת המבנה הקיים כאשר הריסת המבנה הקיים כלולה במחיר הפאושלי [סעיף 5.5.1].

4.3.2.2. סכום של כ-115 אלף ₪ אושר בחשבון על פינוי פסולת מן האתר כאשר פינוי פסולת עבודות הריסת המבנה הקיים כלול במחיר הפאושלי ופינוי פסולת של העבודות למדידה כלול במחירי היחידה של עבודות אלו [סעיף 5.5.2].

4.3.3. סכום של כ- 107 אלף ₪ שולם ביתר **בשל טעויות מדידה** ותמחור בסעיפי החפירה וריצוף חוץ.

4.3.3.1. סכום של כ-60 אלף ₪ שולם ביתר בסעיפי החפירה כפער בין חישובי הכמויות של החפירה למבנים תת קרקעיים לבין הכמויות המחויבות בחשבון [סעיף 5.6.1].

4.3.3.2. סכום של כ- 47 אלף ₪ שולם ביתר בסעיפי ריצוף האבן באזור המדרכות והחניות סביב המבנה בשל חישוב שטחי ריצוף מעבר לשטחים הנמדדים בתוכניות הביצוע וכמו כן מחיר אבן ריצוף שאינו מתאים לסוג האבן שבוצע בשטח [סעיף 5.6.2].

4.3.4. נמצאו סעיפי חשבון שאופן **הגדרתם במכרז לוקה בחסר**, ובשל כך פתוחה לפרשנות, כיוצא מזה חייב הקבלן סכום של כ-211 אלף ₪:

4.3.4.1. סכום של כ-152 אלף ₪ אושר כעבודה למדידה עבור דשא סינטטי בחצרות הגנים בשל אי בהירות באם נכלל בהגדרת מתקני המשחק [סעיף 5.7.1].

4.3.4.2. סכום של כ-59 אלף ₪ אושר בעבודות למדידה עבור אספקה והתקנת מנועים לחלונות שחרור עשן בשל חוסר התאמה ותיאום בין תוכניות [סעיף 5.7.2].

4.3.5. לא נעשתה התחשבנות עם הקבלן על שינויים בין שלב המכרז לשלב הביצוע על המרכיב הפאושלי של החוזה, המורידים מתכולת העבודה של הקבלן: **לא נעשה קיזוז בחשבון עם הקבלן על אי ביצוע חיפוי אבן על גבי חזית קיר המעליות, ושינוי מפרט הכלים הסניטריים** [סעיף 5.8] .

## 5. פירוט הממצאים

### 5.1 נהלי בקרה כספית לחשבונות במחלקת בנייה ציבורית

5.1.1. למחלקה אין נהלים כתובים לגבי אופן **בקרת חשבונות** קבלנים ו/או בקרת עבודות נוספות בפרויקטים.

5.1.2. אין במחלקה נהלי בקרה ובדיקת חשבונות. המחלקה מבצעת הערכה כללית על חשבונות הקבלנים, **אך אינה מבצעת בקרה של אסמכתאות חשבונות קבלני הפרויקטים** (בקרה על חישובי כמויות וניתוחי מחיר שאושרו על ידי המפקח).

למנהל הפרויקט יעדים שונים משל העירייה, שכרו של מנהל הפרויקט נגזר כאחוז מההיקף הכספי של החשבון שמאושר על ידו, ויש לו עניין מצומצם מזה של העירייה, כמזמינת העבודה, לעמוד על המקח עם הקבלן בסוגיות עליהן מתפתח ויכוח כספי עם הקבלן. לאור כך שזו השיטה המקובלת לתגמול חברות ניהול, עולה צורך **מוגבר לבצע בקרה על ידי המזמין על חשבונות המאושרים על ידי חברות הניהול.**

גופים ציבוריים שאין להם כח אדם מיומן לכך ונדרשים לבקרה כספית, שוכרים בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים על מנת לסייע להם בתהליך אישור חשבונות קבלנים. (לדוגמא: משרד הבטחון, משרד הבריאות, מכון וייצמן, אוניברסיטת תל-אביב, החברה הכלכלית ירושלים, מע"צ, רכבת ישראל). יצוין שלבקרה ההנדסית ערך רב, הן להיבטי אבטחת יעילות הניהול הכספי של הפרויקט (על ידי ביטול דרישות כספיות לא מוצדקות השכיחות בתחום הבינוי), **והן בהיבטי חשיבות השקיפות והביקורת בפרויקט ציבורי.**

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.1.3. להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי בקרה ובדיקת חשבונות, כולל הגדרת אחריות על בעלי תפקידים פנימיים ו/או חיצוניים לעירייה בנושא זה, על מנת לוודא שמנהל הפרוייקט מבצע תפקידו בהתאם לסטנדרטים המקצועיים המקובלים, ובאופן המיטבי המשרת את האינטרסט הציבורי.

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*" בימים אלה המחלקה נמצאת בשלבי הכנת נהלי בקרה ובדיקת חשבונות."*

5.1.4. לבחון שכירת בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים לפרויקטים בהיקף תקציבי של כ- 2 מיליון ₪ ויותר.

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*" בנוהל שמכינים יוגדר נושא שכירת בקרים חיצוניים הנדסיים לפרויקטים."*

5.2. **<u>בקרת אומדן חוזה של 990 אלף ₪ לתקציב עבודות הפיתוח של פרויקט טיפת חלב וגני ילדים</u>**

בפרויקט נקבע תקציב אומדן של 990 אלף ₪ (690 א' + 300 א') לעלות עבודות פיתוח ותשתיות על בסיס מדידה **ללא כתב כמויות המאפשר להעריך את עלות העבודות הנדרשות באופן מסודר.**

**סכום האומדן לעבודות פיתוח מתוך החוזה (לפני תוספת 4.5% לחברה המנהלת ולפני תוספת מע"מ):**

**<u>פירוט העלויות:</u>**

| מס' הפריט בטבלת המחירים | תאור מקוצר | מחיר בש"ח |
|---|---|---|
| | קומת מרתף וקומת קרקע טיפת חלב | 3,620,353 |
| | תוספת ביסוס בכפוף לדו"ח יועץ קרקע. | 117,014 |
| | עבודות פיתוח ותשתיות - למדידה | 690,000 |
| | סה"כ מבנה טיפת חלב וקומת מרתף | 4,427,367 |
| | | |
| | ארבע כיתות גן | 7,575,881 |
| | תוספת ביסוס בכפוף לדו"ח יועץ קרקע. | 272,218 |
| | עבודות פיתוח ותשתיות - למדידה | 300,000 |
| | סה"כ מבנה ארבע כיתות גן | 8,148,099 |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | **סה"כ כללי** | 12,575,466 |
| | **מע"מ** 17.0% | 2,137,829 |
| | **סה"כ כולל מע"מ** | 14,713,295 |
| | **סה"כ כולל מע"מ וכולל שירותי ניהול תאום** | 15,375,394 |

5.2.1. מהביקורת עולה כי אומדן הפרויקט המקורי לעבודות פיתוח בסכום של 990 אלף ₪ (לפני הנחת הקבלן) נעשה **ללא עבודת כמאות מקצועית כמקובל בחוזה על בסיס מדידה, אלא על בסיס הערכה כללית** ונסיון מקצועי של המחלקה לבניה ציבורית וכך הוגדל הסכום לתשלום על בסיס מדידה בחשבון הסופי לעלות של כ-2.95 מיליון ₪, **פי שלושה מהתכנון.**

5.2.2. הביקורת מעירה כי הערכה כללית איננה כלי מקצועי להגדרת אומדנים למכרזים ציבוריים **בהיקף של מאות אלפי ש"ח ומליוני ש"ח**. מצב זה קידם תכנון תקציבי לקוי של העבודות וחשף את העירייה להקצאת תקציב שאינו מתאים לפרויקט. הערכת אומדן לפרויקט ציבורי

בהיקף של מליוני ש"ח דורש תחשיב כולל שמתאר באופן מפורט, הנדסי, חשבוני ושקוף כיצד מוסבר אומדן תקציב של 990 אלף ₪.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

5.2.3. לתכנן אומדן לעלויות עבודות על **בסיס מדידה**, מומלץ שהעירייה תבסס את התכנון על בסיס חישובים הנדסים מפורטים שניתן לבדקם, במקום ביצוע הערכות כלליות.

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"עקב עבודות מורכבות בפרויקט הנ"ל עבודות המדידה גדלו. כיום עפ"י הנוהל החדש (שבהכנה) תופעל בקרה נוספת כבר בשלב הכנת האומדנים."*

5.3. **<u>פרטי מבנה ששולמו בכפל – פעם במדידה ופעם במחיר הפאושלי</u>**

בחשבון הסופי של הפרויקט אושרו **לתשלום בכפל** עבודות בערך של 269 אלף ₪ בצורת תשלום בנפרד, על בסיס מדידה של עבודות **שהיו כלולות ברכיב הפאושלי של הפרויקט**. כך בוצע כפל תשלום על אותן עבודות, פעם אחת חויבו העבודות במסגרת מחירו הפאושלי של הפרויקט ופעם שניה בכמות הנמדדת במסגרת סעיפי המדידה בחשבון.

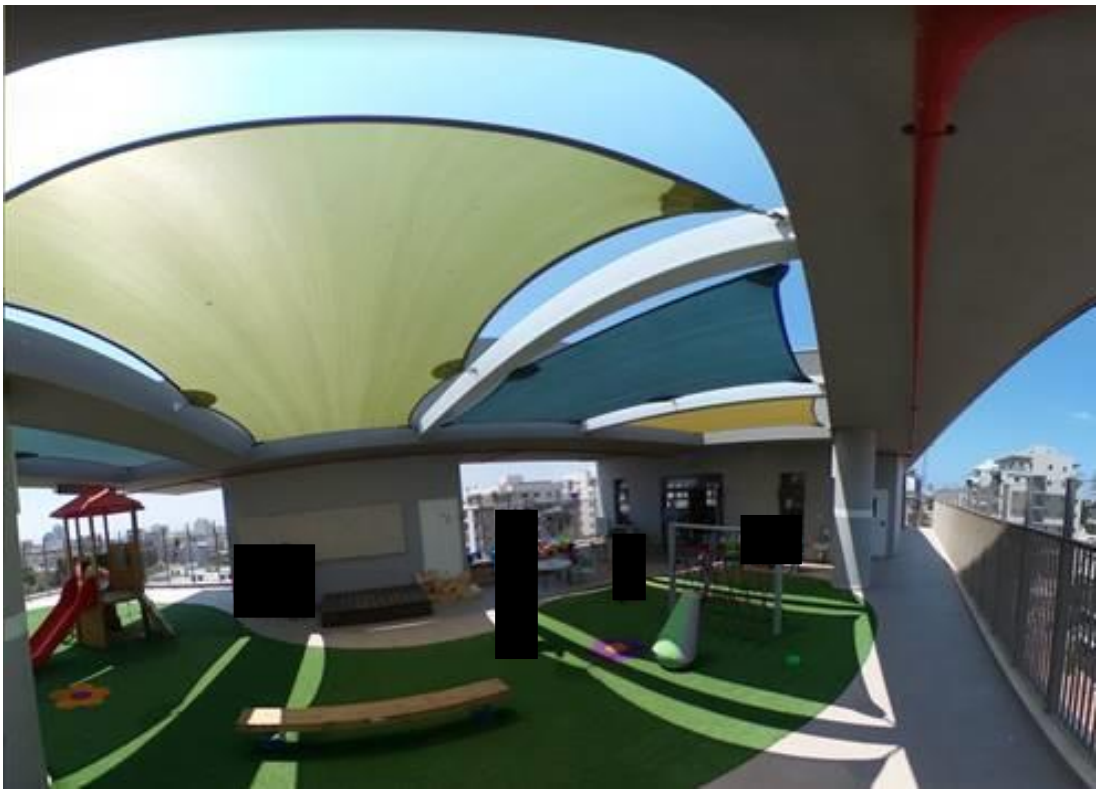
**<u>העבודות שנמדדו לתשלום בנפרד על אף שהיו כלולות במחיר הפאושלי של המבנה (ראה בהמשך פירוט לכל אחת מהעבודות בנפרד):</u>**

- יריעות ההצללה בקומת הגג.
- דלתות עבור נישות חשמל וחדר עגלות.
- חצרות אנגליות.

### 5.3.1. יריעות הצללה בקומת הגג – תשלום בכפל

בסעיפים מטה בחשבון נמדדות יריעות קירוי והצללה בגן העליון בסך כ-83 אלף ₪, יריעות ההצללה מופיעות בתוכניות המכרז ועל-כן כלולות במחיר הפאושלי. כמו כן, במסמך ההבהרות לנוהל אשר נמסר לקבלן כחלק מהליך השוואת הצעות המחיר מצוין כי "ההצללות יהיו **חלק מן המחיר הפאושלי בגן העליון".**

**<u>יריעות הצללה בקומת הגג – קירוי והצללה למתקני המשחק בגן העליון</u>**



**<u>מסמך הבהרות לנוהל - סעיף 9 :</u>** "ההצללות יהיו חלק מן המחיר הפאושלי בגן העליון".

**<u>הבהרות לנוהל – מבנה משולב טיפת חלב רחוב חיל , רמת-גן</u>**

9. כל המתקני המשחק לא כלולים בנוהל ואם יוחלט שהקבלן יבצעם יהיו כלולות בעבודות למדידה. **ההצללות יהיו חלק ממחיר הפאושלי בגן העליון.**
10. [illegible]

מנהל הפרויקט מסר כי להבנתו ההצללה מתייחסת לקורות הבטון ההיקפיות בקומת הגג אך ע"פ הגדרת ההצללות במפרט המיוחד ההצללות הן **יריעות בד מדגם ממברנה ומפרשית**. ראה מטה.

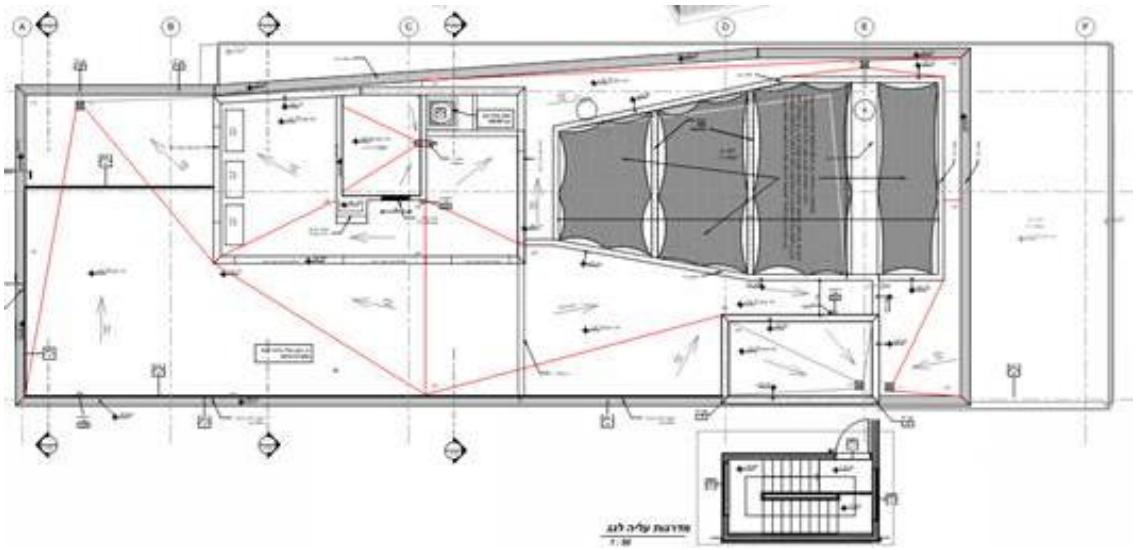
## מפרט הפרויקט ע"מ 45 – מפרט הצללות בקומת הגג

**הצללות**
בגג קומה ה משולבות הצללות .ההצללות מדגם ממברנה ומפרשית, תוצרת coverit או שו"ע.
מקובעות לבניין וגם מחוברות לקורות תמך ייעודיים. אופן חיבור ועיגון בתכנון קונס' ובאישור החברה המספקת. גוון יריעת הבד וגמר העמודים לבחירת האדריכל. הצללה קבועה ללא צורך לפירוק והרכבה בכל עונות השנה.

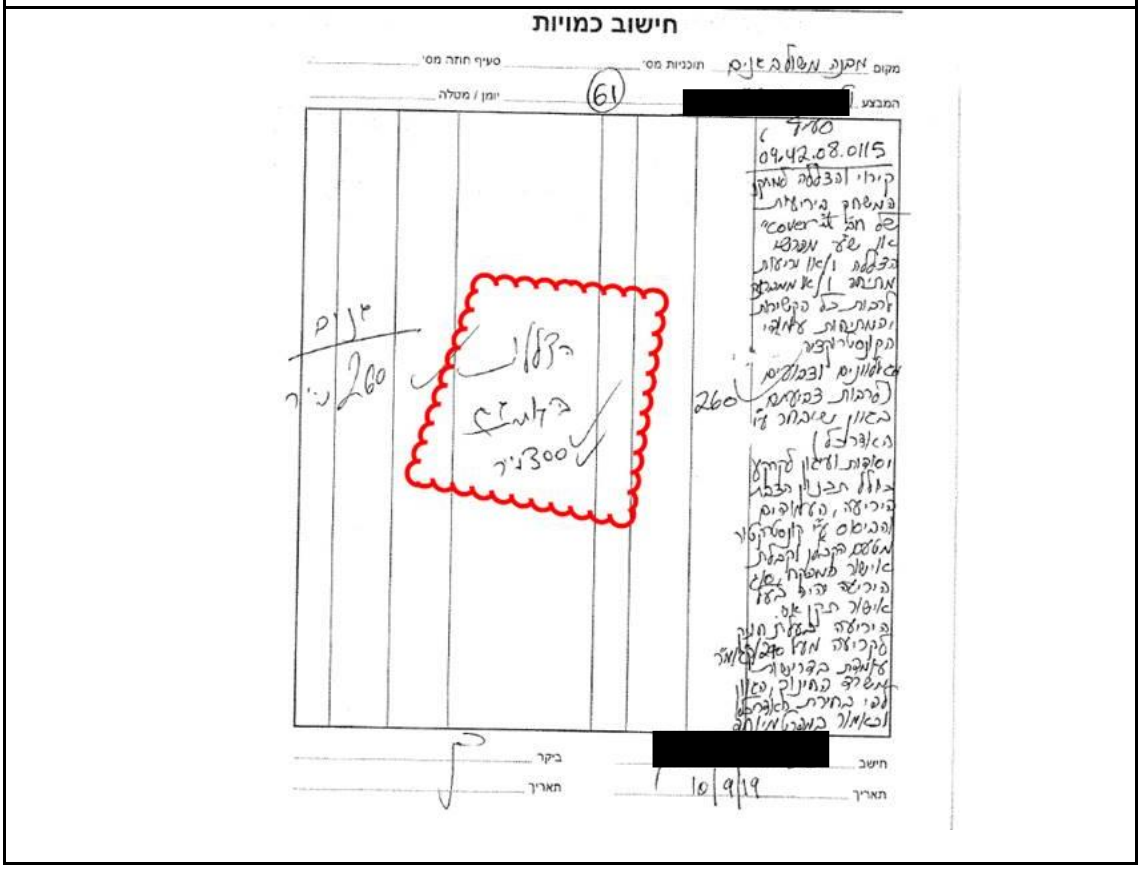
סעיפי ההצללה ששולמו בחשבון הסופי

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **פרגולות, הצללה** | | | | | | | | | | |
| 04.42.08.0115 | קירוי והצללה למתקני המשחק ביריעות של חב' " cover it " או ש"ע מפרשי הצללה ו/או יריעות מתיחה | מ"ר | 275 | 40 | 40 | 0 | 40<br>100% | 100 | 0 | 11,000.00 |
| **פרגולות, הצללה** | | | | | | | | | | |
| 04.42.08.0115 | קירוי והצללה למתקני המשחק ביריעות של חב' " cover it " או ש"ע מפרשי הצללה ו/או יריעות מתיחה ו/או ממברנה, לרבות כל הקשירות, המתיחות עמודי הקונסטרוקציה מ גלוונים וצבועים (לרבות צביעתם בגוון שיבחר ע"י האדריכל) יסודות ועיגון לקרקע, כולל תכנון הצבת היריעה, העמודים והביסוס ע"י קונסטרוקטור מטעם הקבלן וקבלת אישור המפקח, סוג היריעה יהיה בעל אישור תקן אש. היריעה בעלת חוזק לקריעה מעל 290 ק"ג/מ"ר, עומדת בדרישות משרד החינוך, הגוון לפי בחירת האדריכל וכאמור במפרטהמיוחד | מ"ר | 275 | 260 | 260 | 0 | 260<br>100% | 100 | 0 | 71,500.00 |
| **סה"כ פרגולות, הצללה** | | | | | | | | | | 71,500.00 |

## תוכנית קומת גג למכרז- A17 – יריעות הצללה כלולות



**בתוכניות המכר**

| |
|---|
| דף חישוב הכמויות של הקבלן– יריעות הצללה בקומת הגג |
|  |



***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"ההצללה שהקבלן התייחס במחיר הפאושלי הינה של קורות הבטון שלא כלולות בשטח המבנה."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

**הובהר לקבלן כי ההצללות יהיו חלק מהמחיר הפאושלי.** הביקורת מעירה כי הגדרת ההצללות כוללת את יריעות ההצללה וקונסטרוצית הפלדה עבורן, **ולא ניתן לשלם עליהם בנפרד.**

נציין, כי בהבהרות לנוהל ראוי היה להגדיר באופן חד משמעי באילו הצללות מדובר כדי למנוע אי בהירות ופתח לפרשנות כפי שנעשה.

**<u>הבהרות לנוהל – מבנה משולב טיפת חלב רחוב חיל , רמת-גן</u>**

**9. כל התקני המשחק לא כלולים בנוהל ואם יוחלט שהקבלן יבצעם יהיו כלולות בעבודות למדידה. ההצללות יהיו חלק ממחיר הפאושלי בגן העליון.**

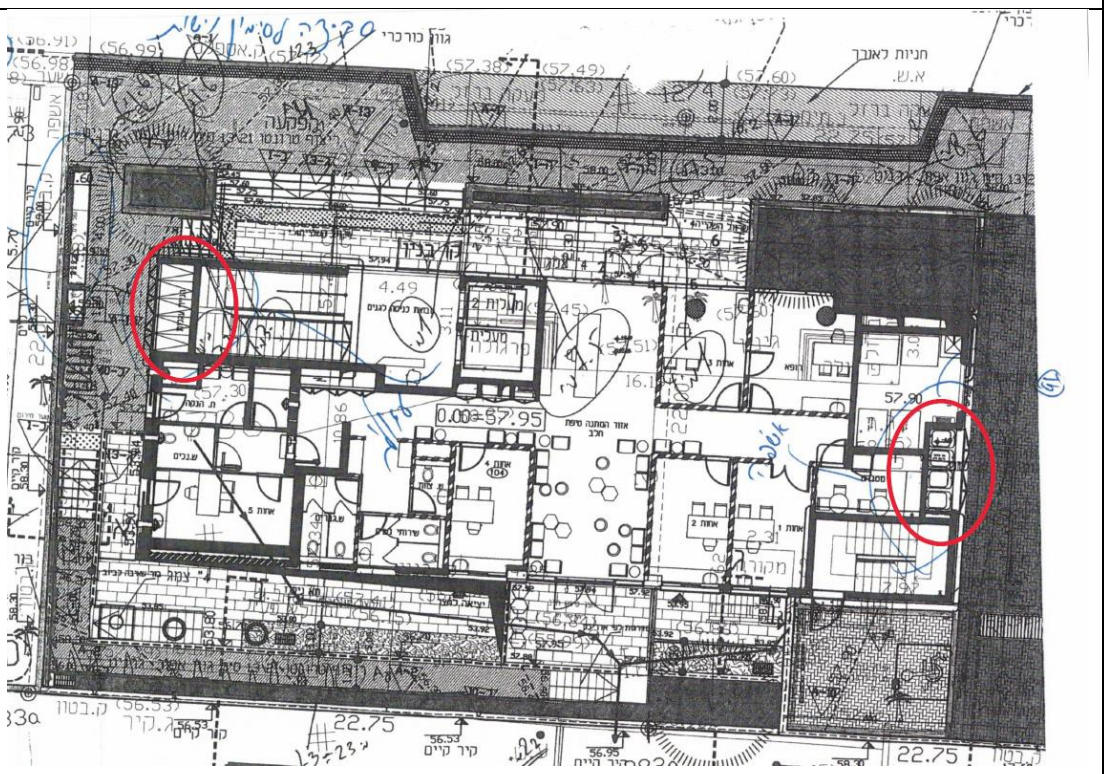
### 5.3.2. דלתות נישות חשמל וחדר עגלות – תשלום בכפל

במסגרת מדידת הקבלן למעקה בטיחות מחושבים 37.5 מ"א בסגירות לנישות וחדרים. מתוכם כ-25 מ"א (כ-12 אלף ₪) כדלתות לחדר עגלות וארונות לנישות חשמל בחדרי המבנה. הדלתות הן חלק מהמבנה ועל-כן כלולות במחיר הפאושלי. אף על פי כן שולמו הדלתות בנפרד פעם נוספת בסעיף מטה.

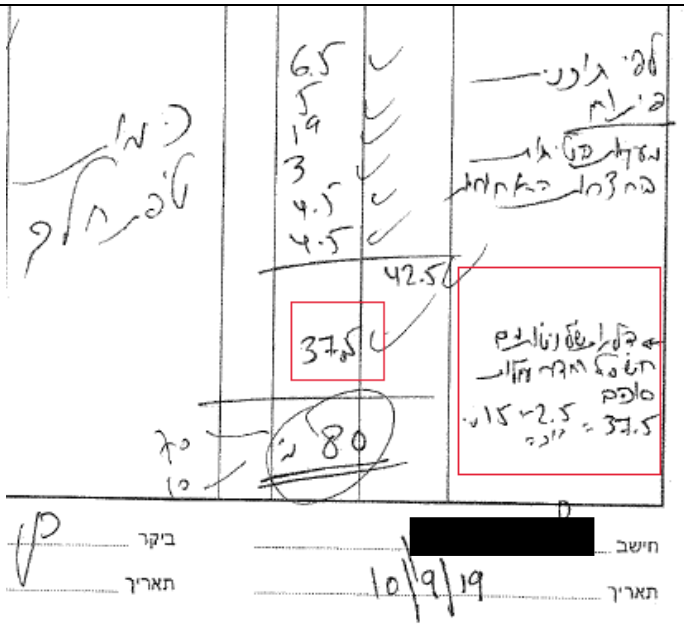
חשבון סופי גני ילדים – 70 מ"א, מתוכם 25 מ"א (כ-12,000 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.44.02.0010 | מעקה בטיחות ממתכת תוצרת "גדרות אורלי" דגם "קריית אונו א"ב " או ש"ע בגובה 1.10 מ', מגולוון באבץ חם וצבוע באבקה בתנור. | מ"א | 479 | 70 | 70 | 0 | 70<br>100% | 100 | 0 | 33,530.00 |

סקיצה של הקבלן- סימון מיקום הדלתות- דלת חדר עגלות, דלת חדר אשפה, דלתות



חישוב כמויות של הקבלן – 37.5 מ' דלתות של נישות חשמל וחדר עגלות

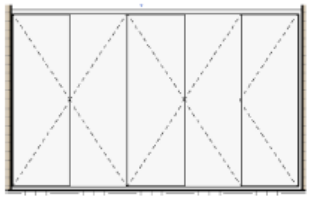



**הדלתות מתומחרות כחלק מהמכרז ומתוארות ברשימות המסגרות כפי שמוצג מטה:**

רשימות מסגרות למכרז - דלת חדר אשפה

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ST-17 |  | דלתות מסגרות | חדר אשפה+חדר גנרטור | ס"מ 180/210 פתח נטו מינימום 80 ס"מ | דלת פלדה דו כנפית עם תריסי איוורור |

רשימות מסגרות למכרז - דלת חדר עגלות

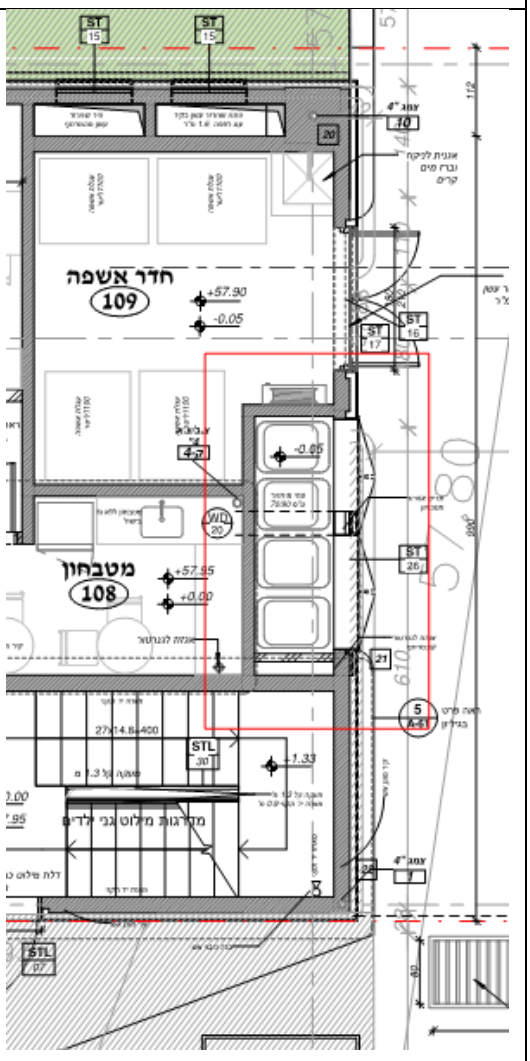
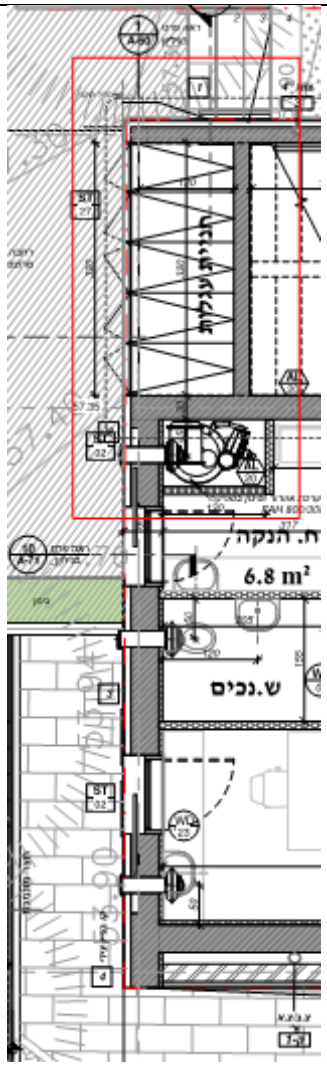
| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ST-27 |  | חניית עגלות | סגירת נישת עגלות בחצר קומת קרקע | 320/210 | מערכת דלתות פח הכוללת 5 כנפיים מפח מגולוון, צבוע בתנור של פלרז או ש"ע. משקוף פח בעובי 2 מ"מ |

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"סעיף זה בדו"ח המבקר המתייחס לדלתות חשמל וחדר עגלות, הדלתות בנישות החשמל נמצאות מעבר לקונטור המבנה וכנ"ל ארונות של פילר המים שאינם מתחת לקומה ולא נכללים בשטח הפאושלי. חדר העגלות נמצא מתחת למדרגות, שטח המדרגות חושב במחיר שטח הקומה ולכן שטח החדר מעבר לשטח הקומה."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

מדובר בדלתות חדר עגלות, חדר אשפה ופחי המחזור. חדרים אלו נמצאים בגבולות שטח המבנה (בתוך הקונטור) **ולכן נכללים במחיר הפאושלי**. ראה בתוכנית המכרז:

| תוכנית מכרז A12 – קומת קרקע – חדר אשפה בתוך קונטור המבנה | תוכנית מכרז A12 – קומת קרקע – חדר עגלות – בתוך קונטור המבנה |
|---|---|
|  |  |

### 5.4. <u>עבודות בחצר האנגלית - תשלום בכפל</u>

החצר האנגלית מוגדרת בהבהרות למכרז כחלק מן המחיר הפאושלי. אף על פי כן חושבו קירות דופן החצר, טיח חוץ על גבי קירות החצר וריצוף החצר כסעיפי המדידה בחשבונות גני הילדים וטיפת חלב בערך של כ-174 אלף ₪ . ניתן לראות מטה בהבהרות לנוהל הצעת המחיר כי "החצר האנגלית בקומת המרתף תהיה **כלולה במחיר הפאושלי".**

**<u>העבודות שנמדדו לתשלום בנפרד על אף שהיו כלולות במחיר הפאושלי של המבנה :</u>**

- קירות דופן החצר האנגלית
- טיח על גבי קירות דופן החצר האנגלית
- ריצוף החצר

הבהרות לנוהל – מבנה משולב טיפת חלב רחוב החיל, רמת-גן

**הבהרות לנוהל – מבנה משולב טיפת חלב רחוב חיל , רמת-גן**

1. **עבודות ההריסה ופינוי פסולת וכו' של המרתף יהיו כלולות במחיר הפאושלי.**
2. **החצר האנגלית בקומת המרתף תהיה כלולה המחיר הפאושלי.**
3. **כל עבודות הדיפון ועבודות החפירה של המרתף יהיו כלולות בעבודות למדידה .**

הנחיות נוהל הצעת מחיר

- מודגש כי כל החצרות החיצוניות חושבו לפי שטח מלא במקום שטח פתוח לצד אחד . לא תאושר כל תוספת מעבר לסטנדרט בגין כל חומרי הגמר בחצרות הללו.

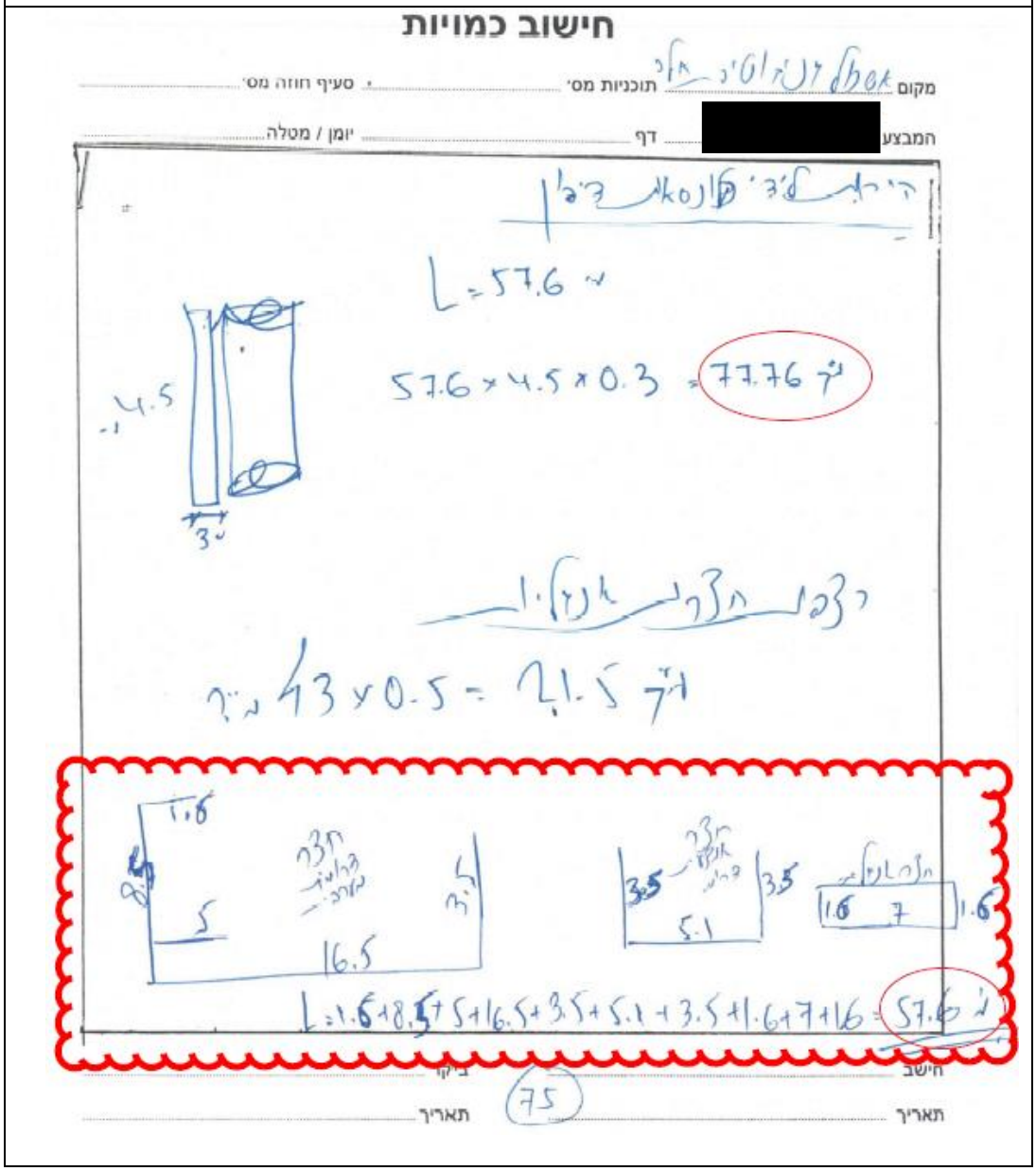
5.4.1. חישוב קירות דופן החצר האנגלית כקירות תומכים מבטון – תשלום בכפל

סעיף קיר תומך מבטון בחשבון הסופי

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת /% ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.40.10.0045 | קיר תומך מבטון (גלי מצד אחד) בגובה כללי של 200 ס"מ. | מ"ק | 1,625 | 130 | 130 | 0 | 130<br>100% | 100 | 0 | 211,250.00 |

במסגרת חישובי הקבלן לקירות תומכים מבטון בפיתוח חושבו כ-77 מ"ק קירות דופן החצר האנגלית בקירות דיפון על סך כ-113 אלף ₪ **(בכפל).** קירות דופן החצר האנגלית הם חלק מהמבנה ועל פי הגדרת החצרות במכרז **כלולים במחיר הפאושלי.**

סקיצה וחישוב כמויות של הקבלן – 77 מ"ק קירות דופן החצרות עבור 57.6 מ"א קיר בחצרות



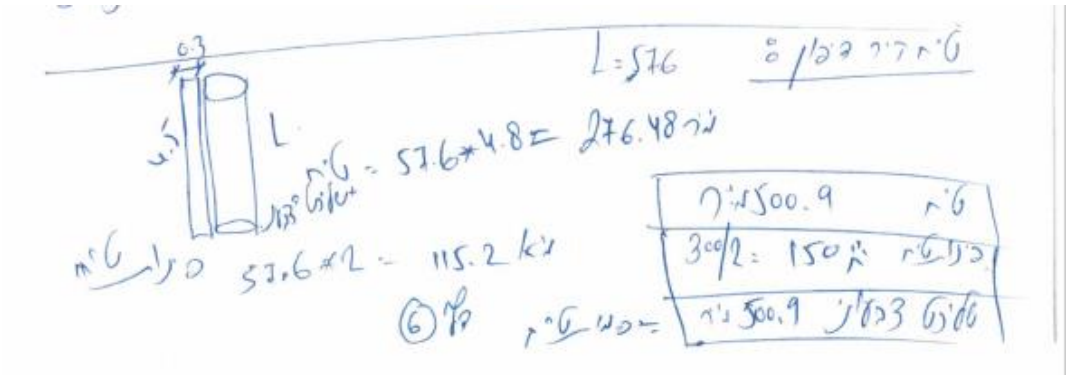
### 5.4.2. **טיח על גבי קירות החצר האנגלית – תשלום בכפל**

במסגרת חישובי הקבלן לסעיף הטיח חושבו כ-276.48 מ"ר טיח חוץ על גבי קירות דופן החצר האנגלית בטיח לקירות דיפון על סך כ-19 אלף ₪. קירות דופן החצר האנגלית הם חלק מהמבנה ועל פי הגדרת החצרות במכרז **כלולים במחיר הפאושלי.**

סעיף טיח חוץ בחשבון הסופי

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.09.06.0010 | **סיח חוץ חלק על שטחים מישוריים, הרבצה תחתונה, שכבה מיישרת וגמר שחור** | מ"ר | 69 | 400.9 | 400.9 | 0 | 400.9<br>100% | 100 | 0 | 27,662.10 |

סקיצה וחישוב במויות של הקבלן – 276.8 מ"ר טיח ( 57.6 מ"א) על גבי קיר החצרות האנגליות (ע"פ



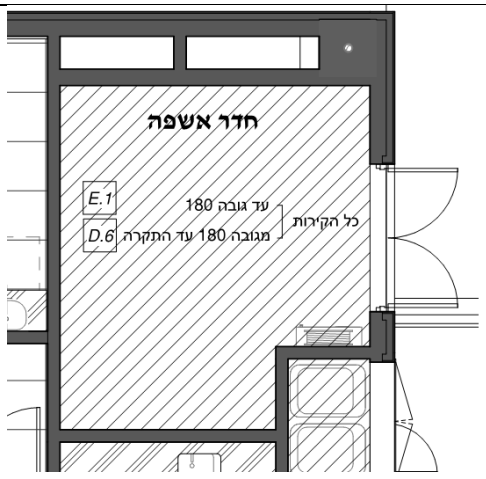
### 5.4.3. ריצוף וחיפוי באריחי גרניט פורצלן בחצר האנגלית ובחדר אשפה - תשלום בכפל

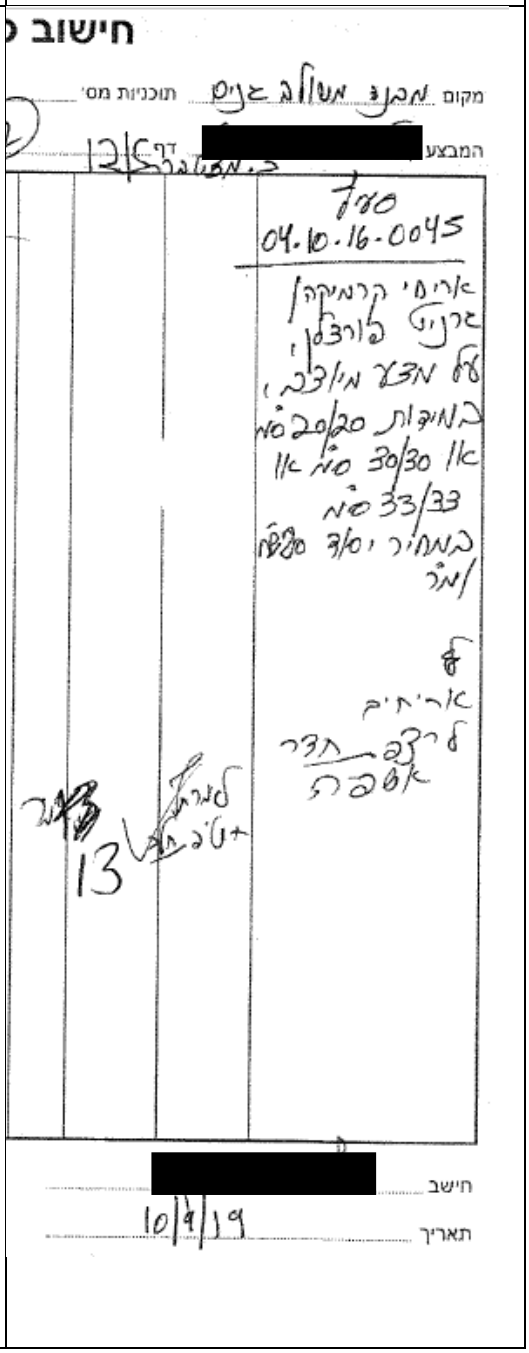
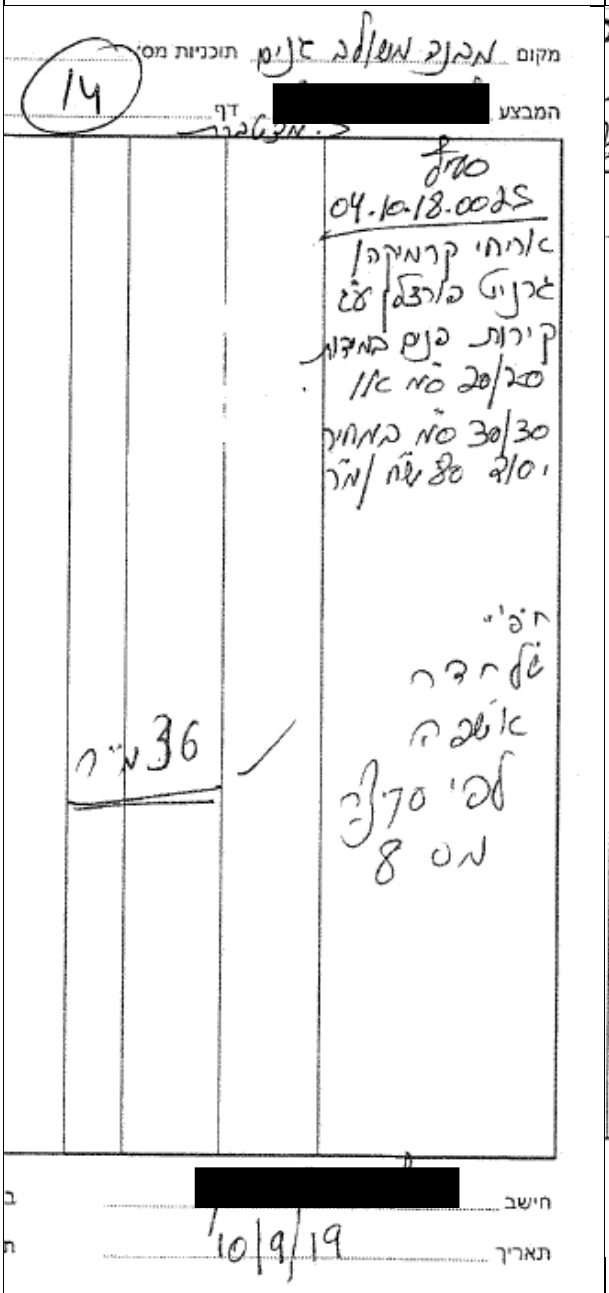
בסעיפי המדידה מחויבים כ- 10.5 אלף ₪ עבור ריצוף וחיפוי קירות באריחי גרניט פורצלן בחדר האשפה. חיפוי קירות וריצוף חדר אשפה באריחי גרניט פורצלן מופיעים בתוכניות המכרז ובשל כך כלולים במחיר הפאושלי.

**א. <u>ריצוף וחיפוי קירות חדר אשפה</u>**

חשבון סופי גני ילדים (10,592 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.10.16.0045 | אריחי קרמיקה / גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ או 33/33 ס"מ במחיר יסוד 80 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 177 | 13 | 13 | 0 | 13<br>100% | 100 | 0 | 2,301.00 |
| 04.10.18.0025 | אריחי קרמיקה/גרניט פורצלן ע"ג קירות פנים במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ במחיר יסוד 80 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 194 | 36 | 36 | 0 | 36<br>100% | 100 | 0 | 6,984.00 |
| 04.10.16.0045 | אריחי קרמיקה / גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ או 33/33 ס"מ במחיר יסוד 80 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 177 | 3 | 3 | 0 | 3<br>100% | 100 | 0 | 531.00 |
| 04.10.18.0025 | אריחי קרמיקה/גרניט פורצלן ע"ג קירות פנים במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ במחיר יסוד 80 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 194 | 4 | 4 | 0 | 4<br>100% | 100 | 0 | 776.00 |

| | |
|---|---|
| תוכנית מכרז A51 – ק.ק. ריצוף וגמרים – חיפוי קירות E.1 עד גובה 1.80 מ' . ריצוף באריחי גרניט פורצלן ע"פ דוגמא | תוכנית מכרז A51 – מקרא ריצופים וחיפויים- E.1 חיפוי קירות באריחי גרניט פורצלן + ריצוף באריחי גרניט פורצלן |
|  | ריצוף גרניט פורצלן לא מזוגג FULL BODY עמיד בשחיקה גבוהה ביותר אנטי סליפ ת"י 2279 לאזורים טכניים במרתף + חדרי אשפה, R10 60/60<br>כדוגמת אריח מסדרת SOLID תוצרת MARAZZI בגוון NATURALE<br>המסופק ע"[redacted]<br><br>E.1 אריחי גרניט פורצלן מזוגגים לחיפוי קירות בגוון בהיר בגודל 25/38<br>כדוגמת אריח מסדרת MINIMAL תוצרת MARAZZI<br>בגוונים לבחירת אדריכל המסופק ע"י [redacted] |

| דף חישוב כמויות של הקבלן לסעיף<br>04.10.16.0045 – ריצוף ח.אשפה | דף חישוב כמויות של הקבלן – חיפוי קירות<br>ח.אשפה |
|---|---|
|  |  |

## ב. ריצוף בחצרות האנגליות – תשלום בכפל

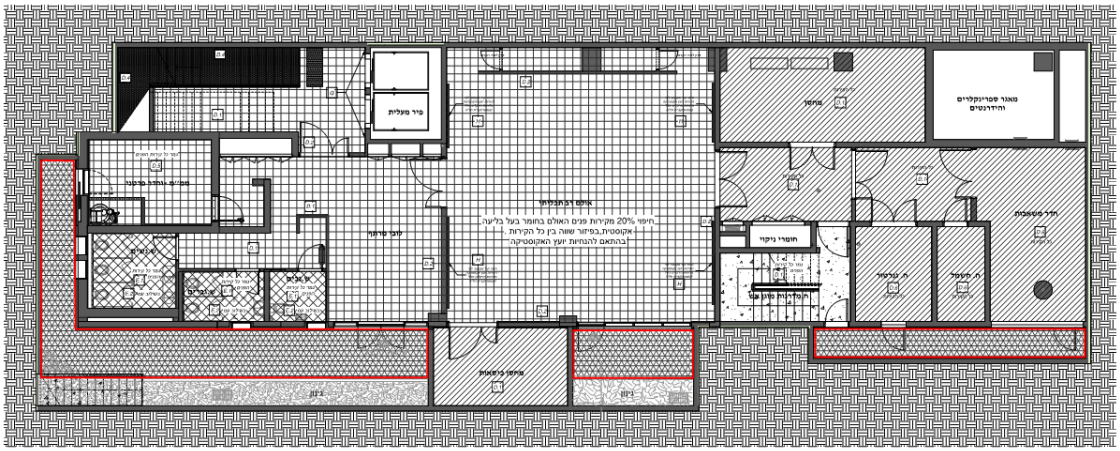
בסעיפי המדידה מחויבים כ- 31 אלף ₪ עבור ריצוף שטחי החצרות האנגליות באריחי גרניט פורצלן. ע"פ מסמך ההבהרות לנוהל הצעת מחיר, החצר האנגלית כלולה במחיר הפאושלי ולא בעבודות הפיתוח למדידה. בהתאם, ריצוף החצר (שהוגדר בתוכניות המכרז כגרניט פורצלן) **כלול במחיר הפאושלי.** כמו כן, בהנחיות לנוהל הצעת המחיר הובהר כי לא יאושרו תוספות בגין חומרי הגמר בכל החצרות החיצוניות.

סעיפי הריצוף בחשבון הסופי (30,900 ₪)

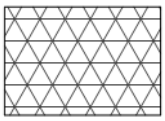
| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת /% ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.10.16.0050 | אריחי קרמיקה / גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ או 33/33 ס"מ במחיר יסוד 85 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 182 | 135 | 135 | 0 | 135<br>100% | 100 | 0 | 24,570.00 |
| 04.10.16.0310 | שיפולי קרמיקה/גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, או הדבקה המתאימות לאריח ובגובה עד 10 ס"מ תואם לסוג וגוון הריצוף, חלקו העליון של השיפול מעובד | מ"א | 36 | 90 | 90 | 0 | 90<br>100% | 100 | 0 | 3,240.00 |
| 04.10.16.0050 | אריחי קרמיקה / גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, במידות 20/20 ס"מ או 30/30 ס"מ או 33/33 ס"מ במחיר יסוד 85 ש"ח/מ"ר | מ"ר | 182 | 15 | 15 | 0 | 15<br>100% | 100 | 0 | 2,730.00 |
| 04.10.16.0310 | שיפולי קרמיקה/גרניט פורצלן, על מצע מיוצב, או הדבקה המתאימות לאריח ובגובה עד 10 ס"מ תואם לסוג וגוון הריצוף, חלקו העליון של השיפול מעובד | מ"א | 36 | 10 | 10 | 0 | 10<br>100% | 100 | 0 | 360.00 |

## תוכנית מכרז A50 – מרתף- תוכנית גמרים

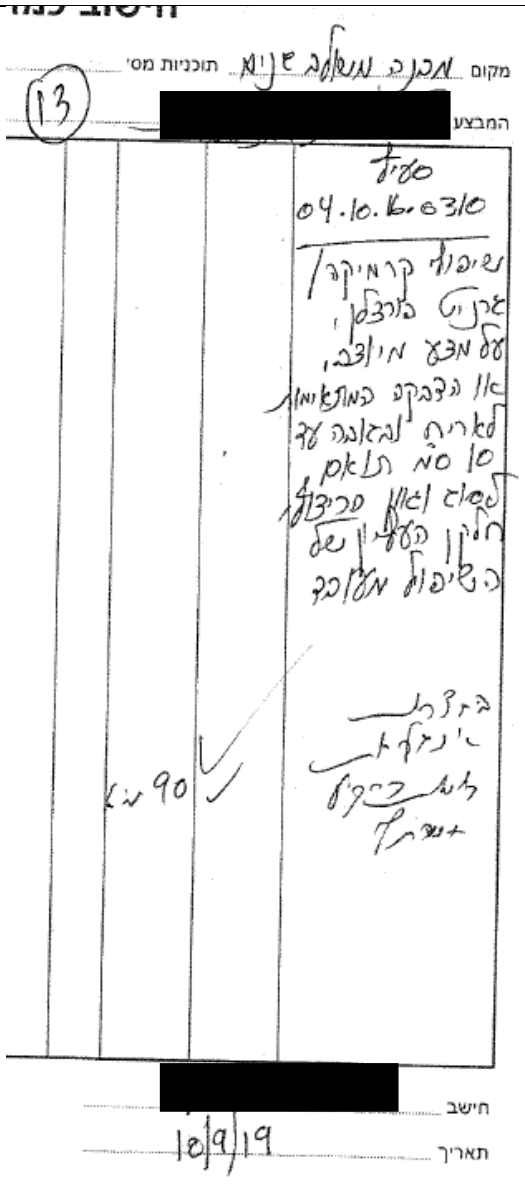
תוכניות המכרז כוללות ריצוף גרניט פורצלן בחצרות האנגליות וכחלק מהחצר האנגלית שהוגדרה במרכיב פאושלי כלולים החומרים ועבודות הגמר של חצר זו ולא ניתן לחשבם שוב כפרט למדידה.



## מקרא תוכנית A50 - ריצוף בחצרות האנגליות– גרניט פורצלן 60*60



ריצוף גרניט פורצלן לא מזוגג FULL BODY עמיד
בשחיקה גבוהה ביותר אנטי סליפ ת"י 2279 לאזורי חוץ :
חצרות אנגליות , מרפסת טיפת חלב
R11 בגודל 60/60
כדוגמת אריח מסדרת SOLID תוצרת MARAZZI בגוון NATURALE
המסופק ע"[redacted]

| דף חישוב כמויות של הקבלן– שיפולי קרמיקה בחצרות האנגליות | דף חישוב של הקבלן– אריחי גרניט פורצלן לחצרות האנגליות. |
|---|---|
|  |  |

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"בדו"ח המבקר המתייחס לחצר האנגלית הצמודה למבנה, החצר האנגלית לא נכללה בעבודות נוספות ויתר החצרות אותם מגדיר המבקר כחצרות אנגליות לא מוגדרות כך בנוהל אלא חצרות רגילות למדידה בתיקצוב עבודות לפיתוח כולל עבודות הריצוף. החצר האנגלית נמצאת בצד החניה הפנימית מצד דרום מזרח, מעל החצר רשת מתכת, החצרות האחרות אינן בהגדרה חצרות אנגליות ולפיכך חושבו במדידה."*

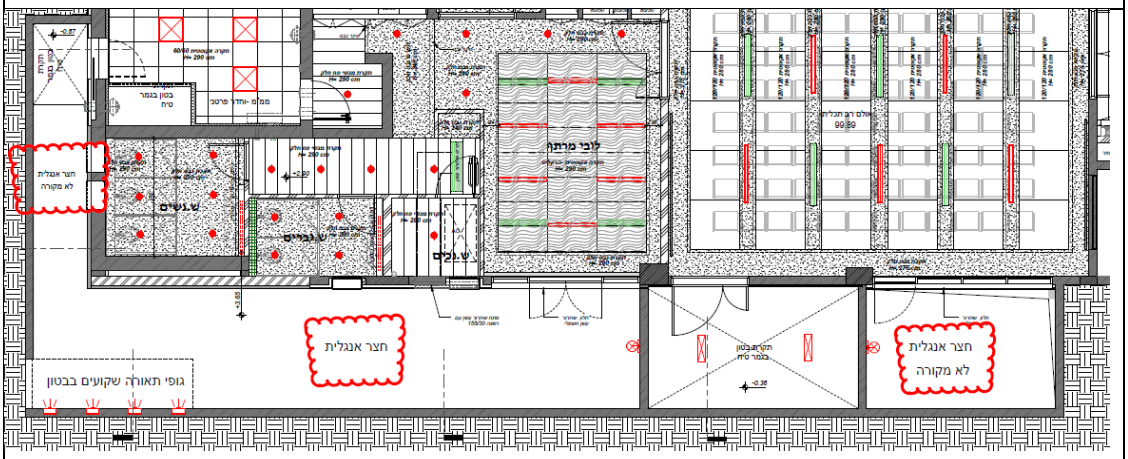
**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

הביקורת מעירה כי החצרות המדוברות הינן חצרות אנגליות.

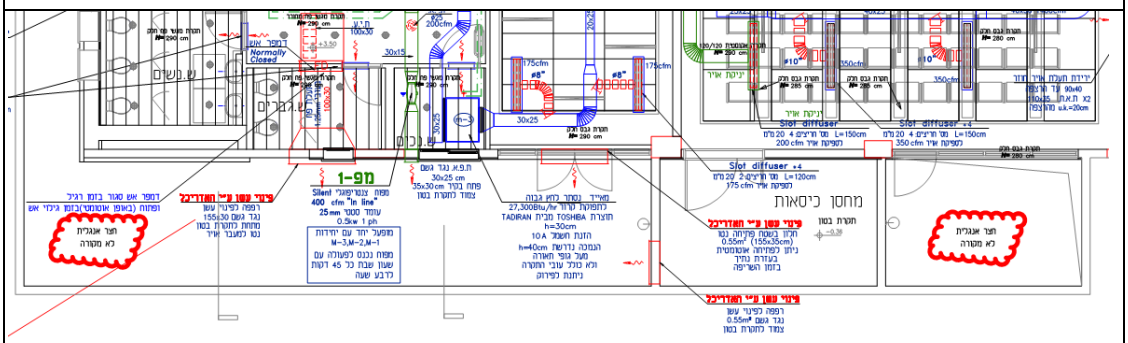
חצרות אלה מסומנות כחצרות אנגליות בתוכניות האדריכלות, החשמל, בתוכניות מיזוג האויר למכרז ואף בתוכנית הפיתוח לביצוע. גם הקבלן בדפי החישוב שלו מתאר את החצרות כחצרות אנגליות. מטה מובאות התוכניות בהן מסומנות החצרות כחצרות אנגליות.

הביקורת מעירה כי ראוי היה לציין בהבהרות לנוהל באופן מפורש, באילו חצרות מדובר כדי למנוע אפשרות לפרשנויות שונות.

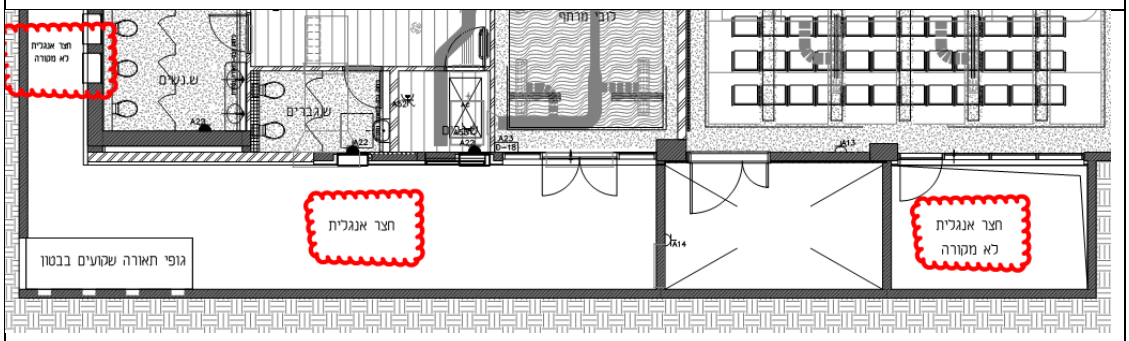
תוכנית אדריכלות-ק.מרתף תוכנית תקרות ותאורה- גיליון A40



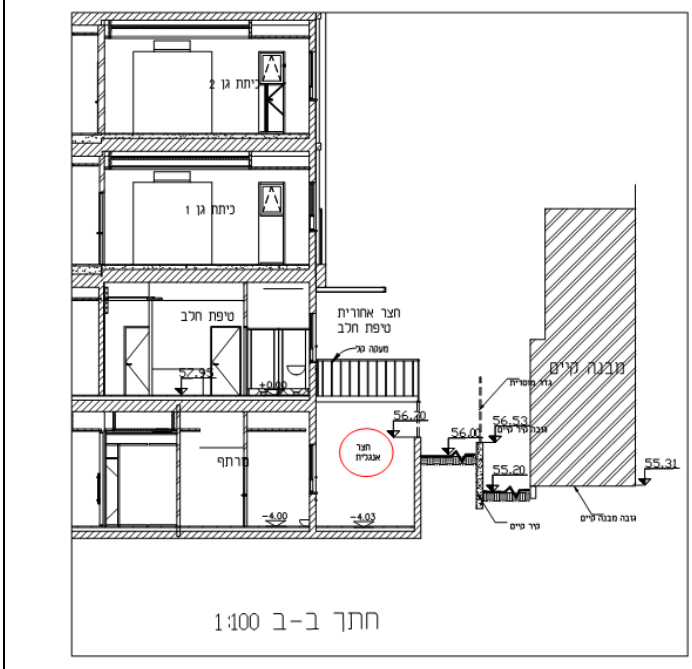
תוכנית מיזוג אוויר ואוורור, גליון 364-01

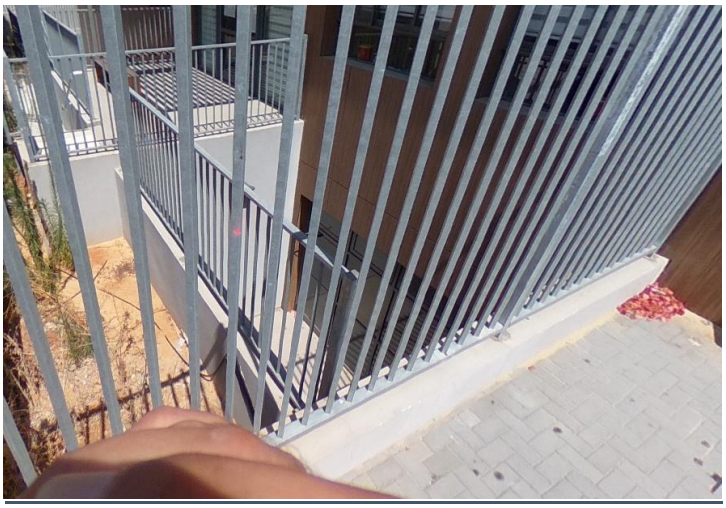



תוכנית כוח ותאורה קומת מרתף למכרז- 3934-A1




תוכנית פיתוח לביצוע – חתך ב'-ב'





### 5.5. <u>אישור סכומים על בסיס אסמכתאות לא תקינות</u>

סכום של כ-260 אלף ₪ אושר בחשבון על סמך **אסמכתאות לא תקינות:**

- סכום של כ-144 אלף ₪ אושר בחשבון על הריסת המבנה הקיים כאשר הריסת המבנה הקיים **כלולה במחיר הפאושלי.**
- סכום של כ-115 אלף ₪ אושר בחשבון על פינוי פסולת מן האתר כאשר פינוי פסולת עבודות הריסת המבנה הקיים **כלול במחיר הפאושלי** ופינוי פסולת של העבודות למדידה כלול במחירי היחידה של עבודות אלו.

#### 5.5.1. **הריסת מבנה קיים – אישור סכומים על בסיס אסמכתאות לא תקינות**

בחשבונות טיפת חלב וגני ילדים מחויבים בסעיפי המדידה כ-144 אלף ₪ עבור הריסת המבנה הקיים בחלוקה למספר סעיפים למדידה: סעיף הריסת מבנה בנוי, סעיף פירוק מבנה קל או סככה וסעיף פירוק קיר מבטון מזוין . בניגוד לכך, בהנחיות לנוהל הצעת מחיר במכרז הובהר כי "הקבלן הזוכה יכלול בהצעת המחיר הפאושלית את הריסת המבנה הקיים".

סעיפי הריסת המבנה הקיים בחשבון הסופי

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת / % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.39.04.0205 | פירוק מבנה קל ו/או סככה (מחושב לפי שטח המבנה בהיטל על) | מ"ר | 200 | 150 | | 150 | 150<br>100% | 100 | 0 | 30,000.00 |
| 04.39.04.0515 | הריסת מבנה בנוי (בלוקים ו/או בטון מזוין) כולל יסודות המבנה, בן 1-4 קומות באופן מושלם מעל 200 מ"ר ועד 300 מ"ר | מ"ר | 195 | 250 | | 250 | 250<br>100% | 100 | 0 | 48,750.00 |
| 04.39.04.0195 | פירוק קיר מבטון מזויין בעובי כלשהו, לרבות היסוד | מ"ר | 250 | 260 | | 260 | 260<br>100% | 100 | 0 | 65,000.00 |

| הנחיות נוהל הצעת מחיר מבנה משולב רחוב חיל רמת-גן |
|---|
| ▪ הקבלן הזוכה יכלול בהצעת המחיר הפאושלית את עבודות הריסת המבנה הקיים כולל כל פינוי הפסולת לאתר מורשה כולל כל הנדרש לביצוע העבודות הללו. |

| תמונת המבנה שנהרס |
|---|
|  |

סעיף הריסת מבנה בנוי - בסעיף מטה בחשבון נמדד המבנה הקיים להריסה ע"ס כ-49 אלף ₪

סעיף הריסת מבנה בנוי בחשבון הסופי (48,750 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.39.04.0515 | הריסת מבנה בנוי (בלוקים ו/או בטון מזוין) כולל יסודות המבנה, בן 1-4 קומות באופן מושלם מעל 200 מ"ר ועד 300 מ"ר | מ"ר | 195 | 250 | | 250 | 250<br>100% | 100 | 0 | 48,750.00 |

פירוק קיר מבטון מזוין- בסעיף מטה בחשבון נמדדו קירות המבנה הקיים

סעיף פירוק קיר מבטון מזוין בחשבון הסופי (65,000 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.39.04.0195 | פירוק קיר מבטון מזויין בעובי כלשהו, לרבות היסוד | מ"ר | 250 | 260 | | 260 | 260<br>100% | 100 | 0 | 65,000.00 |




פירוק מבנה קל או סככה - בסעיף זה בחשבון נמדדו סככות המבנה הקיים

סעיף פירוק מבנה קל או סככה בחשבון (30,000 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.39.04.0205 | פירוק מבנה קל ו/או סככה (מחושב לפי שטח המבנה בהיטל על) | מ"ר | 200 | 150 | | 150 | 150<br>100% | 100 | 0 | 30,000.00 |



***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"בדו"ח המבקר המתייחס להריסת מבנה קיים, עבודות ההריסה שנעשו והופיעו בחשבון הסופי היו כנגד עבודות חפירה בסה"כ155 x93% מ"ק X1944 מ"ק= 280,228 ₪. עפ"י סעיף במחירון משכ"ל 60.03.0194 עם הנחה של 7% וזאת לצורך הגשת תשתית היקפית.*

*הוגשו 800 מ"ק בחשבון, הכמות הכללית לפי החישוב 2744 מ"ק נותרו 1944 מ"ק שהומרו לסעיפים אחרים (קובץ תכנית מדידה וחישוב כמויות מצורף). "*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

א. לפי התייחסות מנהל אגף תשתיות ומנהל המחלקה הסכום שולם עבור אגרת הטמנה לפינוי פסולת.

**ב.** הביקורת מעירה שאגרות הטמנה נדרשות להיות מצוינות בחשבון **כסעיף אגרות הטמנה ולא בסעיף הריסת מבנה.**

ג. הביקורת מעירה בחומרה שלא הוגשו ע"י הקבלן קבלות וחשבונות מאתר ההטמנה להוכחת הסכומים שנדרשו על ידי הקבלן ושולמו לו כפי שנדרש במחירון החוזה **והתשלום לקבלן בוצע לפי חישוב תיאורטי.**

| מחירון מכרז מג/3/2017 לעבודות פיתוח ותשתית – פרק 00 מוקדמות, ס' 7 |
| --- |
| **7. המחירים כוללים פינוי פסולת לאתר שפך מאושר לכל מרחק שהוא, עקב עבודת הקבלן ו/או פסולת הקיימת בחפירה ו/או פסולת עקב עבודות פירוק והריסה למיניהם. עבור תשלום אגרות שפיכה באתר הפסולת ישולם בנפרד כנגד קבלות וחשבונות מאתר המטמנה.** |

### 5.5.2. סילוק ערימות פסולת מן האתר – אישור סכומים על בסיס אסמכתאות לא תקינות

בסעיפי המדידה בחשבון הסופי שולמו כ 115 אלף ₪ עבור סילוק ערימות פסולת מן האתר ללא תיעוד, סיווג וציון מקור הפסולת. במסמכי המכרז עלויות פינוי הפסולת הנובעות מהריסת המבנה הקיים כלולות במחיר הפאושלי ועלויות פינוי פסולת עבודות הפיתוח והתשתיות כלולות במחירי היחידה של העבודות למדידה (ע"פ המוקדמות למחירון עבודות הפיתוח).

סעיף פינוי פסולת בחשבון הסופי (115,000 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.60.03.0195 | סילוק ערימות פסולת מהאתר (של אחרים אשר לא נוצרה מעבודת הקבלן ) אל אתר שפיכה מורשה מחוץ לגבולות הרשות, | מ"ק | 155 | 800 | 800 | 0 | 800<br>100% | 100 | 0 | 124,000.00 |
| סה"כ לאחר הנחה | | | | | | | | | | 115,320.00 |

**פינוי פסולת עבודות הריסת המבנה הקיים כלולה במחיר הפאושלי.**

הנחיות נוהל הצעת מחיר מבנה משולב רחוב חיל רמת-גן

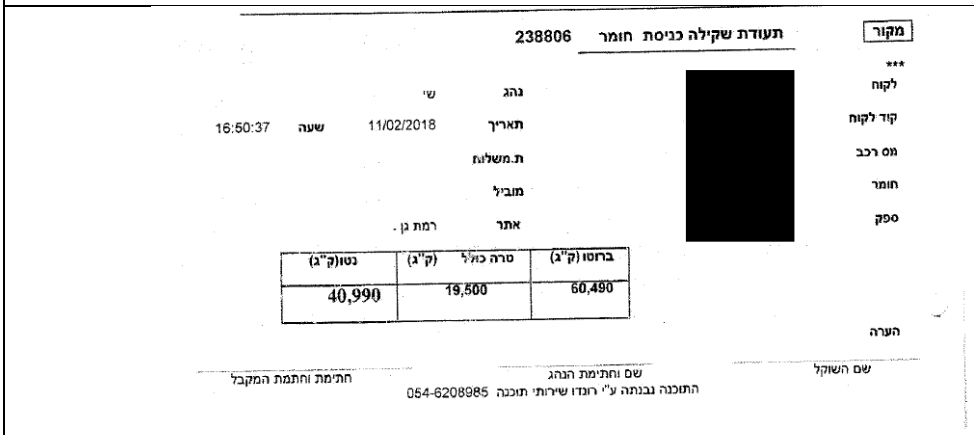
- הקבלן הזוכה יכלול בהצעת המחיר הפאושלית את עבודות הריסת המבנה הקיים כולל כל פינוי הפסולת לאתר מורשה כולל כל הנדרש לביצוע העבודות הללו.

עבודות הפיתוח והתשתית אשר בוצעו על ידי הקבלן ומחויבות בסעיפי המדידה בחשבון כוללות במחירן פינוי פסולת. בין עבודות אלו ע"פ הגדרת המחירון, עבודות החפירה והדיפון, עבודות ההריסה והפירוק ועבודות התשתית.

מחירון מכרז מג/3/2017 לעבודות פיתוח ותשתית – פרק 00 מוקדמות, ס' 7

**7. המחירים כוללים פינוי פסולת לאתר שפך מאושר לכל מרחק שהוא, עקב עבודת הקבלן ו/או פסולת הקיימת בחפירה ו/או פסולת עקב עבודות פירוק והריסה למיניהם. עבור תשלום אגרות שפיכה באתר הפסולת ישולם בנפרד כנגד קבלות וחשבונות מאתר המטמנה.**

תעודת שקילה – פסולת בניין



תעודת שקילה כניסת חומר 238806

מקור

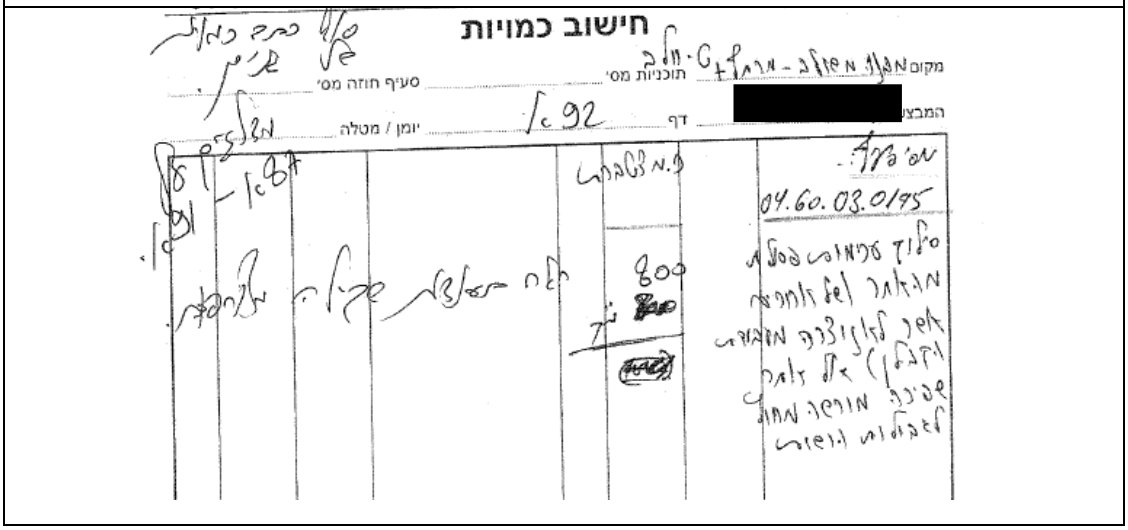
| | |
|---|---|
| נהג | שי |
| תאריך | 11/02/2018 |
| שעה | 16:50:37 |
| ת.משלוח | |
| מובילי | |
| אתר | רמת גן . |

| ברוטו (ק"ג) | טרה כולל (ק"ג) | נטו(ק"ג) |
|---|---|---|
| 60,490 | 19,500 | 40,990 |

שם השוקל | שם וחתימת הנהג | חתימת וחתמת המקבל

התזכנה נבנתה ע"י רונדו שירותי תוכנה 054-6208985

דף חישוב הכמויות של הקבלן



חישוב כמויות

מקום ... תוכניות מס' ...

סעיף חוזה מס' ... יומן / מטלה ... דף ...

04.60.03.0195

***תגובת מנהל מחלקת בנייה ציבורית:***

*"עבודות חפירה - הטמנה במקום שפך מאושר עפ"י מסמכי החוזה " עבור תשלום אגרות שפיכה באתר פסולת ישולם בנפרד כנגד קבלות וחשבונות מאתר המטמנה"*

*החפירה הכוללת לפי חישובי הקבלן :4,850 מ"ק.*

*עפ"י תעודות משלוח מצורפות ניתנו :*

*מ"ק 2955 = 425 + 525 + 340 + 525 + 450 + 270 + 210 + 210*

*משקל סגולי של חול – 1.6 טון למ"ק עלות הטמנה 55 ₪ לטון.*

*עלויות הטמנת חול : 260,040 ₪ = 55 X 2,955 X 1.6*

*המחירים לא כוללים מע"מ."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת בנייה ציבורית:</u>**

א. הביקורת מעירה שאגרות הטמנה נדרשות להיות מצוינות בחשבון כסעיף אגרות הטמנה ולא בסעיף סילוק ערמות פסולת מהאתר (הנוגע להובלה וכלול במחיר החפירה בפרויקט).

ב. **הביקורת מעירה בחומרה שלא הוגשו ע"י הקבלן קבלות וחשבונות מאתר ההטמנה להוכחת הסכומים ששולמו לקבלן כפי שנדרש במחירון החוזה.** והתשלום לקבלן בוצע לפי חישוב תיאורטי.

ג. מחירון מכרז מג/3/2017 לעבודות פיתוח ותשתית – פרק 00 מוקדמות, ס' 7

**7. המחירים כוללים פינוי פסולת לאתר שפך מאושר לכל מרחק שהוא, עקב עבודת הקבלן ו/או פסולת הקיימת בחפירה ו/או פסולת עקב עבודות פירוק והריסה למיניהם. עבור תשלום אגרות שפיכה באתר הפסולת ישולם בנפרד כנגד קבלות וחשבונות מאתר המטמנה.**

### 5.6. <u>טעויות מדידה ותמחור</u>

בבדיקת חישובים והמדידות של הקבלן סעיפים בהם עלו כי קיימים חישובים **שאינם מתאימים לקיים בתוכניות הביצוע**. כך לדוגמא במקרה של סעיפי הריצוף בפיתוח מחויבים **על ידי הקבלן כ-820 מ"ר אך בתוכניות הביצוע נמדדים סך הכל 675 מ"ר שטחי ריצוף של מדרכות וחניות**. כמו כן בעבודות החפירה נמצאו 1,898 מ"ק חפירה למבנים תת קרקעיים המחויבים ביתר ביחס לחישובי הכמויות של הקבלן.

#### 5.6.1. **חפירה למבנים תת-קרקעיים ומרתפים –תשלום ביתר**

בחשבון הסופי שולמו 6,748 מ"ק בשני סעיפי חפירה 4.40.2.35 מטה.

חשבון סופי גני ילדים – 4,850 מ"ק (155,200 ₪)

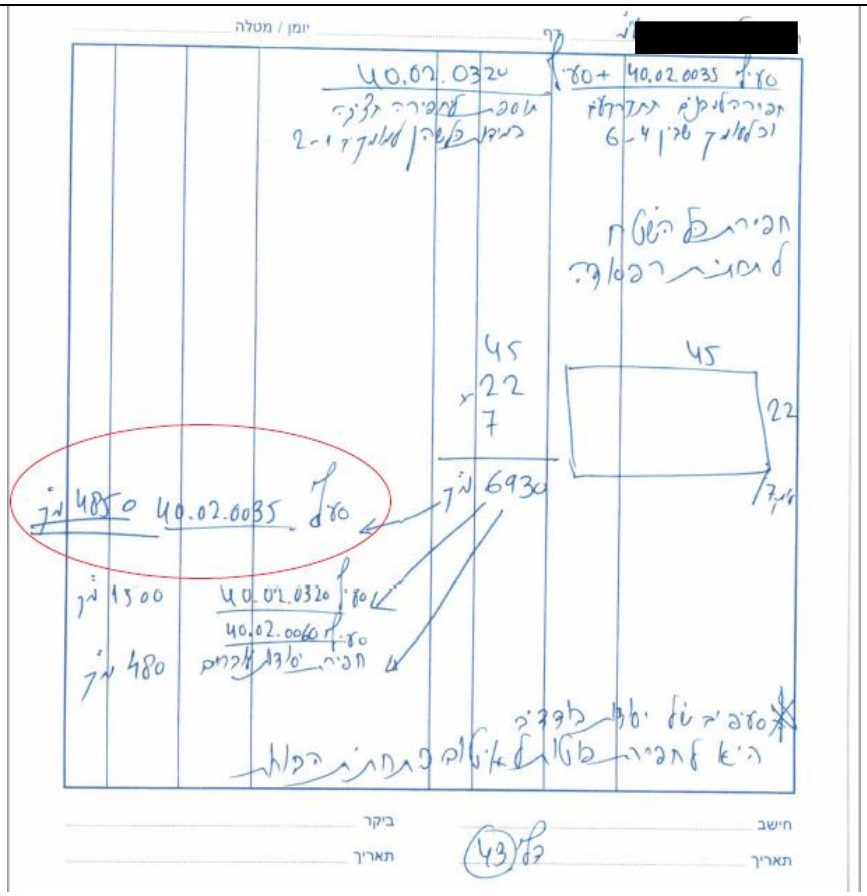
| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת /% ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.40.02.0035 | חפירה למבנים תת-קרקעיים מרתפים וכו' לעומק שבין 4 מ' ועד 6 מ'. | מ"ק | 32 | 4,850 | 846 | 4,004 | 4,850<br>100% | 100 | 0 | 155,200.00 |

חשבון סופי טיפת חלב – 1898 מ"ק (60,736 ₪)

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת /% ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.40.02.0035 | חפירה למבנים תת-קרקעיים מרתפים וכו' לעומק שבין 4 מ' ועד 6 מ'. | מ"ק | 32 | 1,898 | 1,898 | 0 | 1,898<br>100% | 100 | 0 | 60,736.00 |

אך מחישוב הכמויות שהוגש עולה כי הכמות היא 4,850 מ"ק בלבד. (ראה מטה החישוב שהוגש על ידי הקבלן). בהתאם לכך חויבו ביתר 1,898 מ"ק חפירה בחשבון בערך של 60,736 אלף ₪.

חישוב כמויות של הקבלן לסעיף 04.40.02.0035 -סה"כ 4,850 מ"ק חפירה כללית




### 5.6.2. **ריצוף באבן בפיתוח – תשלום ביתר**

בבדיקת חישובי הכמויות של הקבלן לריצוף שטחי המדרכות והחניות נמצאו תיקוני מדידה של כ-145 מ"ר המבטאים פער של כ-25 אלף ש"ח. כמו כן, הקבלן השתמש לחישוב שטחי המדרכות, **בתמחור סעיפי אבן יקרים יותר מסוג האבן שבוצע בפועל בפער של כ- 21.8 אלף ₪ כפי שמתואר בהמשך.**

סעיפי הריצוף העיקריים בחשבון הסופי

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.40.03.0250 | ריצוף באבן משתלבת דגם כורכרית/שנהב מטולטשת במידות 20/20, 30/30 ס"מ, עובי 6 ס"מ גמר כורכרית של אקרשטיין או שו"ע | מ"ר | 215 | 370 | | 370 | 370<br>100% | 100 | 0 | 79,550.00 |
| 04.40.03.0590 | ריצוף באבן משתלבת דגם ריבוע במידות 10/10 ס"מ, עובי 6 ס"מ גמר שכבה בצבע של אקרשטיין או שו"ע | מ"ר | 135 | 350 | | 350 | 350<br>100% | 100 | 0 | 47,250.00 |

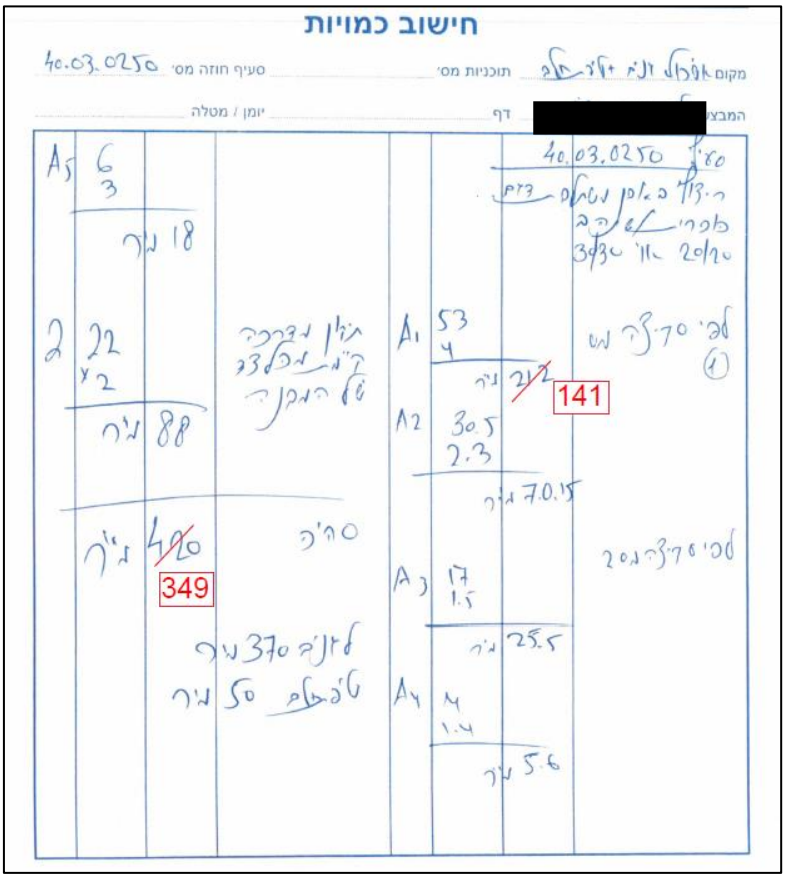
| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 04.40.03.0250 | ריצוף באבן משתלבת דגם כורכרית/שנהב מטולטשת במידות 20/20, 30/30 ס"מ, עובי 6 ס"מ גמר כורכרית של אקרשטיין או שו"ע | מ"ר | 215 | 50 | | 50 | 50<br>100% | 100 | 0 | 10,750.00 |
| 04.40.03.0590 | ריצוף באבן משתלבת דגם ריבוע במידות 10/10 ס"מ, עובי 6 ס"מ גמר שכבה בצבע של אקרשטיין או שו"ע | מ"ר | 135 | 50 | | 50 | 50<br>100% | 100 | 0 | 6,750.00 |

## א. <u>שטח ריצוף באבן משתלבת דגם כורכרית</u>

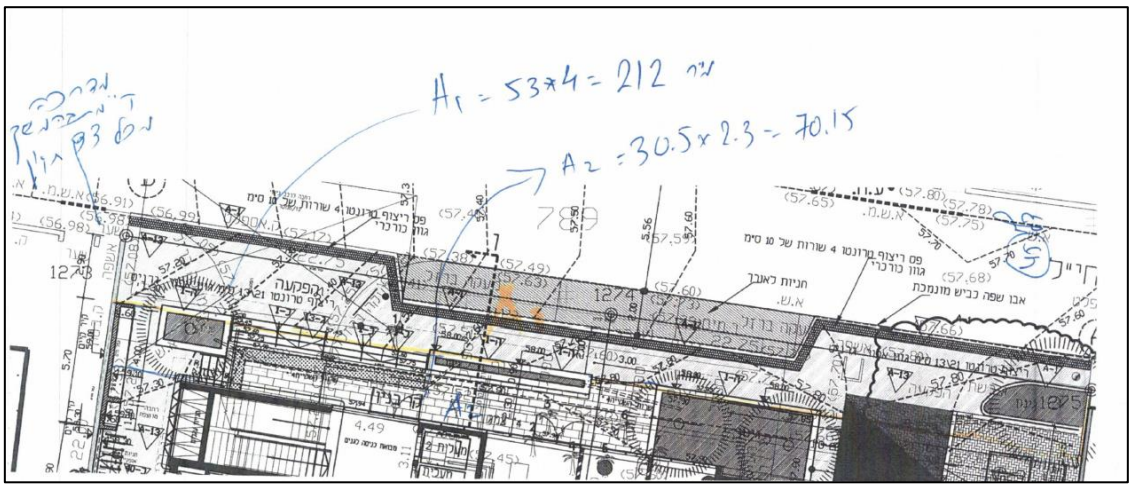
בחישובי הקבלן לשטחי הריצוף באבן משתלבת דגם כורכרית בסעיף 04.40.03.250 **נמצאו פערי מדידה של 71 מ"ר בערך של כ- 15 אלף ₪.**

מקטע A1 בחישובי הקבלן חושב באורך 53 מ' כאשר אורכו של המקטע בתוכניות הביצוע הוא 44 מ' בלבד, בנוסף חישב הקבלן רוחב מדרכה של 4 מ' לכל אורכה כאשר רוחבה משתנה באיזור מפרץ החניות ל-2.1 מ' בלבד. סה"כ נמדדו ע"י הביקורת כ- 141 מ"ר בשטח A1 במקום 212 מ"ר הנמדדים על ידי הקבלן.

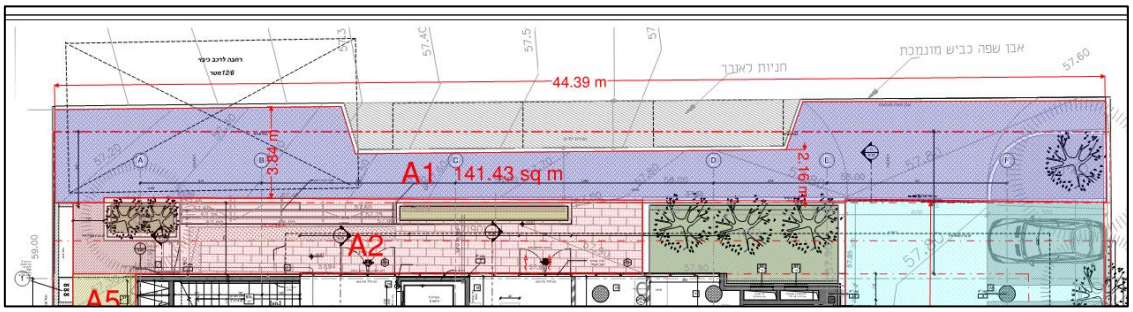
**דף חישוב הכמויות של הקבלן**



## סקיצה של הקבלן



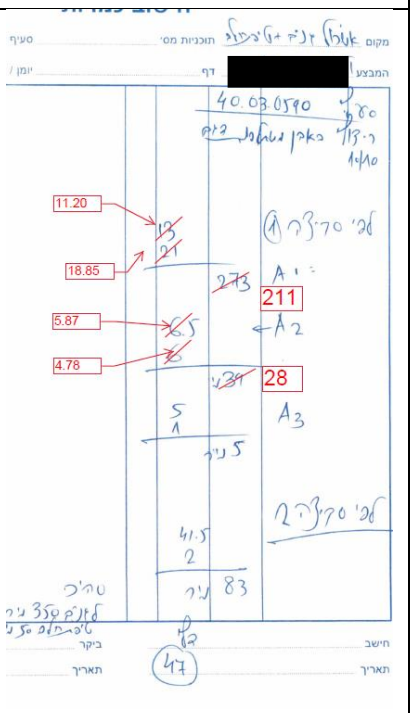
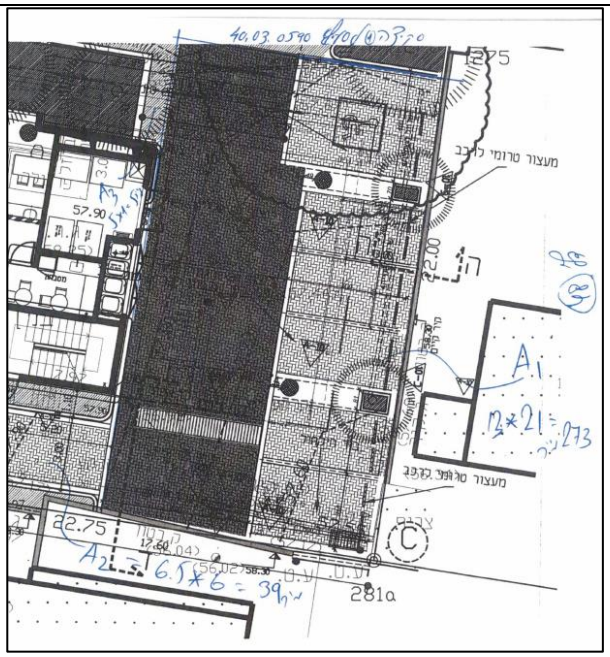

**מדידת שטח A1– 141 מ"ר** במקום 212 מ"ק במדידת הקבלן (פער של 71 מ"ר)




- פער מדידה = 71 מ"ר
- פער עלויות= 71מ"ר X 212 ₪ [מחיר יחידה] = 15,052 ₪

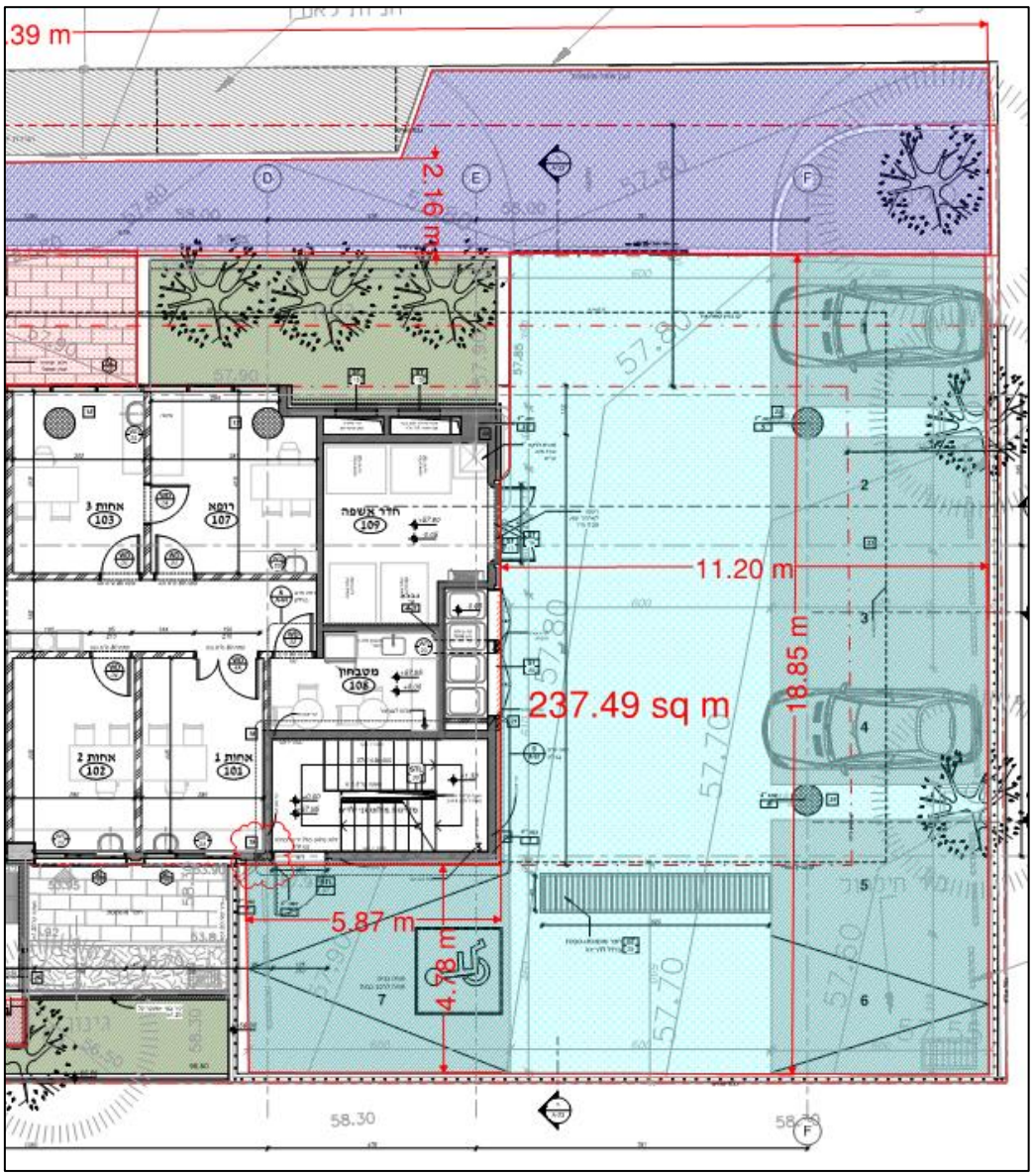
## ב. <u>שטח ריצוף החניה באבן דגם 10/10</u>

בחישובי הקבלן לסעיף 40.03.0590 נמדדים כ-400 מ"ר שטחי ריצוף בשטח החניה כאשר במדידת מקטעי חישוב A1 ו A2 נמצא פער של כ-73 מ"ר בערך של 9,855 ₪

| חישוב הכמויות של הקבלן | סקיצה של הקבלן – מקטע A1 בשטח 273 מ"ר ,<br>מקטע A2 בשטח 39 מ"ר |
|---|---|
|  |  |

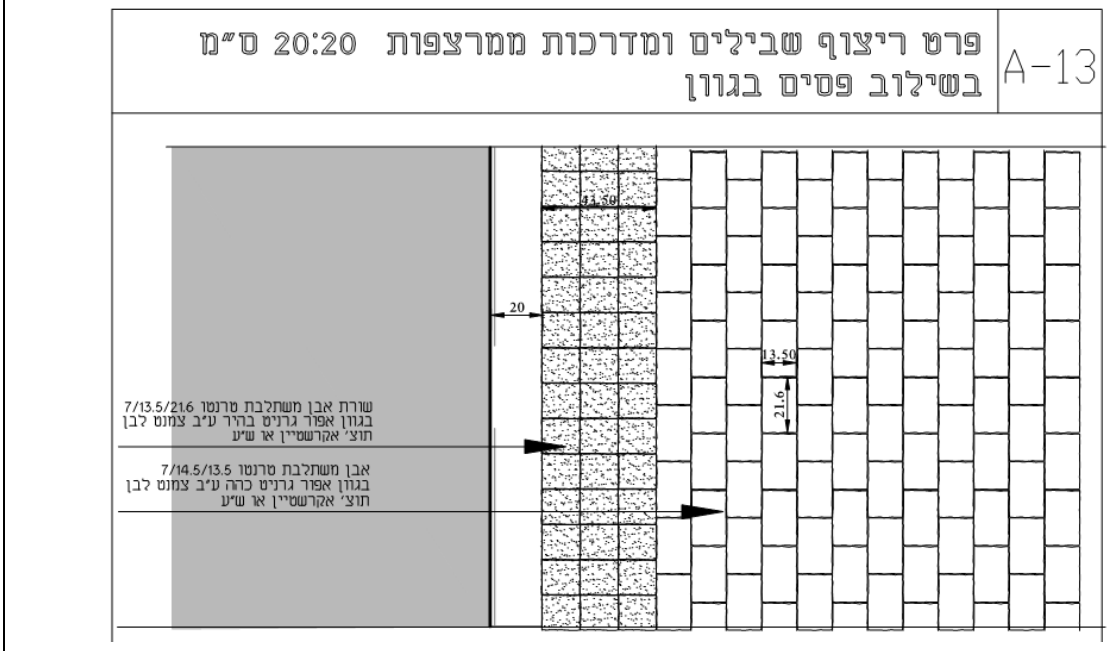
- מדידת שטח A1 [18.85*11.20] = 211.12 מ"ר במקום 273 מ"ר בחישוב הקבלן
- מדידת שטח A2 [4.78*5.87] = 28 מ"ר במקום 39 מ"ר בחישוב הקבלן
- סה"כ פער שטחים 73 מ"ר
- סה"כ פער עלויות 73 מ"ר *135 ₪ [מחיר יחידה]=9,855 ₪

**מדידת מקטעי חישוב A2 ו A1 [ A1 = 18.85*11.20]  [A2=4.78*5.87]**



א. **תמחור ריצוף מדרכות:**

הקבלן תמחר לסעיף זה אבן משתלבת "ריבועית" דגם כורכרית (20/20 או 30/30) המשמשת לריצוף המדרכות במחיר 215 ₪ למ"ר, **אך מסיור בשטח עולה כי משטחי המדרכות רוצפו באבן "מלבנית" דגם טרנטו שעלותה במחירון 163 ₪ למ"ר.**

| |
|---|
| A13 – פרט ריצוף שבילים ומדרכות לביצוע - אבן משתלבת לריצוף שבילים ומדרכות דגם טרנטו 21.6/13.50 |
|  |



**<u>ריצוף באזור הכניסה למבנה</u>**



| מחירון עבודות פיתוח- מחיר ריצוף באבן משתלבת דגם טרנטו | | | |
|---|---|---|---|
| 40.03.0245 | ריצוף באבן משתלבת דגם טרנטו מסותת במידות 13.5/14.5, 13.5/21.6 ס"מ, עובי 6 ס"מ גמר מסותת של אקרשטיין או שו"ע | מ"ר | 163.00 |

פער עלויות : מחיר יחידה בחשבון 215 ₪ - 163 ₪ = 52 ₪ X 420 מ"ר= 21,840 ₪

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"הפרשים במדידת כמויות משתלבות: כמות המשתלבת הוגדלה כדי לכסות השינוי שנדרש על ידי יועץ נגישות והוחלף מ"ר לכל אורך המדרכה על ידי ריצוף שונה שיהיה נגיש ללקוי ראייה. (תוך כדי ביצוע נדרש הקבלן להחליף רצועה הנושקת לאבן שפה שהוגדרה כרצועת נגישות וזמן ההספקה שלה היה ארוך מריצוף רגיל, בתחילה בוצע הריצוף בגוון אחיד, הוחלף לאחר מכן בשני שלבים) כמו כן כל התיקונים אשר בוצעו במדרכות סמוכות."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף בינוי:</u>**

השינויים המתוארים בתגובת מנהל אגף הבינוי **לא תועדו באסמכתאות או בצורת חישובי כמויות מסודרים. חישובי הכמויות שהובאו לביקורת משקפים מצב שונה מהמוצג.** הביקורת מעירה כי שינויים ותוספות בפרוייקט בינוי ציבורי **צריכים להיות מתועדים** בחישובי כמויות וסקיצות מסודרות **באופן ברור ושקוף,** כגיבוי לדרישות בספיות מאושרות.

5.7. **<u>אי בהירות במסמכי המכרז</u>**

**מהביקורת עולה כי סעיפי חשבון שאופן הגדרתם במכרז לוקה בחסר,** ובשל כך פתוח לפרשנות, ולכן חייב **הקבלן סכום של כ-211 אלף**:

- סכום של כ-152 אלף ₪ אושר כעבודה למדידה עבור דשא סינטטי בחצרות הגנים בשל אי בהירות באם נכלל בהגדרת מתקני המשחק [סעיף 5.7.1]
- סכום של כ-59 אלף ₪ אושר בעבודות למדידה עבור אספקה והתקנת מנועים לחלונות שחרור עשן בשל חוסר התאמה ותיאום בין תוכניות [סעיף 5.7.2]

5.7.1. דשא סינטטי לבתי ספר – אי בהירות במסמכי המכרז

בחשבונות טיפת חלב וגני ילדים מחויבים בסעיפי המדידה כ-152 אלף ₪ עבור דשא סינטטי בקומות הגן. בבדיקת תוכניות הגמרים למכרז נמצא כי גמר אזור המשחקים מוגדר כ" משטח בטיחות...**ומעליו שכבת דשא סינטטי**". תוכנית זו הינה חלק מסט תוכניות המכרז של המבנה ולכן הדשא כלול במחיר

הפאושלי ואינו רכיב למדידה. כמו כן, הובהר במסמכי סיור הקבלנים כי העבודות בחצרות הגן (פרט למתקני המשחק) כלולות במחיר הפאושלי ואינן למדידה. ראה מטה.

**<u>תוכנית גמרים A52 למכרז – "קומות גן-ריצוף וגמרים"</u>**



**<u>תוכנית גמרים A52 למכרז – "קומות גן-ריצוף וגמרים" - משטח בטיחות ומעליו דשא סינטטי</u>**



משטח בטיחות ,באזור מתקני משחקים בחצר.
SMART PLAY SOFT או ש"ע ומעליו שכבת דשא סינטטי
בגוון לבחירת אדריכל
החיפוי יהיה בעל שכבת מגן UV מקרני שמש, עמיד לאורך שנים ,
נעים למגע , אינו דוהה

**פרוטוקול סיור קבלנים:**

| | |
|---|---|
| פיתוח | ▪ עבודות תשתית ופיתוח הינן למדידה למעט כל החצרות מעל קומת הקרקע הללו יהיו כלולות במחיר הפאושלי ( למעט מתקני משחק בלבד) |

בפרוטוקול מודגש כי "...כל החצרות מעל קומת הקרקע הללו **יהיו כלולות במחיר הפאושלי** (למעט מתקני המשחק בלבד)".

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"בנוהל משכ"ל מתקני המשחקים למדידה כולל מה שמעל ומה שמתחת. הדשא הוגדר למדידה מתחת למתקני המשחקים ומוגדר כמשטח משחק כל יתר העבודות כגון שכבות איטום שכבת הגנה על האיטום ועבודות ריצוף כלולות במחיר הפאושלי."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

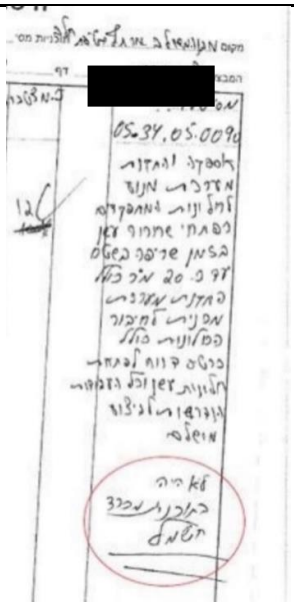
הדשא הוגדר בתוכניות המכרז של המבנה. **הדשא אינו מתקן משחק.** במידה ובכוונת מנהל הפרוייקט שיש להחריג את הדשא מהתשלום הפאושלי של החצרות – היה נכון להדגיש זאת במסמכי המכרז, כפי שהודגש שמתקני המשחק יוחרגו.

### 5.7.2. <u>אספקה והתקנת מערכת מנוע לחלונות שחרור עשן – חוסר התאמה ותיאום בין תוכניות</u>

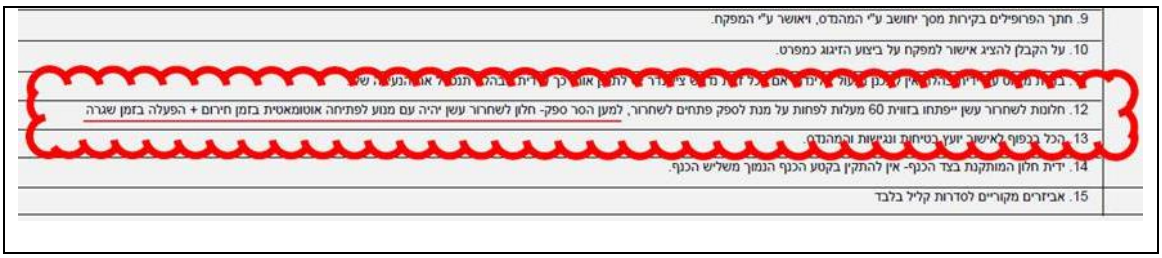
בחשבונות הגנים וטיפת חלב מחויבים בסעיפי המדידה כ-59 אלף ₪ בגין "מערכת מנוע לחלונות המתפקדים כפתחי שחרור עשן". בבדיקת רשימות האלומיניום שנמסרו לקבלן כחלק מסט תוכניות המכרז ניתן לראות כי קירות המסך כוללים בהגדרתם חלונות שחרור עשן חשמליים לתכנון ביצוע של הקבלן. כמו כן, בהערות לרשימת האלומיניום מצוין כי "למען הסר ספק- **חלון לשחרור עשן יהיה עם מנוע לפתיחה אוטומטית** בזמן חירום...". בהתאם לכך, ניתן להבין שמנועי חלונות שחרור העשן היו כלולים במחיר הפאושלי, **ונתן לראות בתשלומם בנפרד כתשלום ביתר.**

חשבון סופי - מרתף וטיפת חלב

| מספר | תיאור | יחידת מידה | מחיר יחידה | כמות חוזה | כמות קודמת | כמות נמדדת | כמות מצטברת % ביצוע | אחוז לתשלום | הנחה | סכום מצטבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| שחרור חום ועשן | | | | | | | | | | |
| 05.34.05.0090 | אספקה והתקנת מערכת מנוע לחלונות המתפקדים כפתחי שחרור עשן בזמן שריפה בשטח עד כ-20 מ"ר כולל התקנת מערכת מכנית לחיבור החלונות כולל כרטיס דוח לפתיחת חלון ות עשן וכל העבודות הנדרשות לביצוע מושלם | קומפלט | 4,908 | 12 | | 12 | 12<br>100% | 100 | 0 | 58,896.00 |

| דף כמויות של הקבלן | רשימת אלומיניום למכרז מתאריך ה-23.11.17 – בתיאור קירות המסך כלולים חלונות שחרור עשן חשמליים (תכנון ביצוע של הקבלן). |
|---|---|
|  | מערכת קיר מסך VTS 8300 עם סרגלי זיגוג ומכסים. קיר מסך יכלול: שדות קבועים, זוג דלתות דו כנפיות H=250 מפרופיל 4900 ,זוג חלונות שחרור עשן חשמליים 8300 קיפ סמוי -קיפ ציר סמוי עליון פתיחה החוצה מעל כל כנף דלת, זוג חלונות קיפ לפתיחה רגילה ציר תחתון פתיחה פנימה. כל האלמנטים בקיר יחושבו ע"י קונסטרוקטור מטעם הקבלן ויאושרו ע"י מהנדס הבניין. סוג וצורת קליפונים (מכסים) לבחירת האדריכל.<br>המערכת היא תכנון ביצוע של הקבלן.<br> |

**<u>חוברת רשימות למכרז – הערות כלליות לרשימת האלומיניום</u>** - "למען הסר ספק-חלון לשחרור עשן יהיה **עם מנוע לפתיחה אוטומטית** בזמן חירום..."


9. תתך הפרופילים בקירות מסך יחושב ע"י המהנדס, ויאושר ע"י המפקח.
10. על הקבלן להציג אישור למפקח על ביצוע הזיגוג כמפרט.
12. חלונות לשחרור עשן יפתחו בזווית 60 מעלות לפחות על מנת לספק פתחים לשחרור, למען הסר ספק- חלון לשחרור עשן יהיה עם מנוע לפתיחה אוטומאטית בזמן חירום + הפעלה בזמן שגרה
13. הכל בכפוף לאישור יועץ בטיחות וגגישות והמהנדס.
14. ידית חלון המותקנת בצד הכנף- אין להתקין בקטע הכנף הנמוך משליש הכנף.
15. אביזרים מקוריים לסדרות קליל בלבד

***<u>תגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>***

*"מערכת מנועים לחלונות שחרור עשן: חלונות שחרור העשן שהופיעו בתוכנית אדריכלית לא כללו כל הגדרה למנועים ולאפיון רכזת וכו'. הקבלן ביצע את עבודות האלומיניום ודרישתו הכספית מתייחסת למנועים ולעבודות החשמל שנדרשו ולא הופיעו בתוכנית המכרז. מכיוון שאין תיאום והתאמה בנוסח ובתכניות הפרק לא תומחר על ידי הקבלן."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת סגן מהנדסת העיר ומנהל אגף בינוי:</u>**

הביקורת מעירה על כך שיש חוסר התאמה ותיאום בין תוכניות המכרז בנושא המנועים החשמליים לפתיחת חלונות שחרור עשן, **נושא שיש לתת עליו דגש בעתיד למניעת דרישות תשלום מעבר למתוכנן, ולמניעת אי-הבנות.**

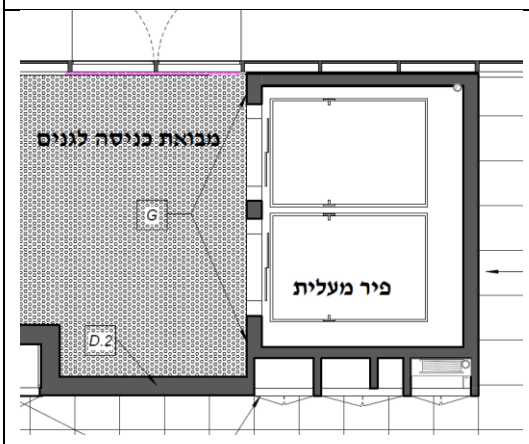
5.8. **<u>שינויים בין שלב המכרז לשלב הביצוע במרכיב הפאושלי של החוזה</u>**

החוזה למבנה גן ילדים הינו פאושלי ובו מחוייב הקבלן לבצע את תוכניות האדריכל במכרז במחיר מוגדר מראש. במקרה זה, בשלב הביצוע - שינויים בין תוכניות המכרז שתומחרו לתוכניות הביצוע שיושמו בפועל, דורשים התמחרות נפרדת בין המזמין לקבלן.

**כך המצב בו הקבלן לא ביצע חיפוי אבן כנדרש בתוכניות המכרז או התקין אסלות שונות מתוכניות המכרז – דורש קיזוז מהחשבון של הקבלן, ותוספות מעל תוכניות המכרז דורשות הוספה לחשבון הקבלן.**

על אף שניכר שהקבלן דרש תוספות בפרק העבודות הנוספות בחשבון (ראה בדף הבא הדרישה), **הביקורת לא מצאה הפחתות מצד המזמין או עדות להליך התחשבנות עם הקבלן על הורדת תכולה מהמפרט**, להלן שינויים שנמצאו שיש בגינם להפחית מהחשבון:

5.8.1. בתוכניות המכרז תומחר חיפוי אבן גרניט על גבי קיר המעלית בכל קומות הבניין. **מסיור בשטח עולה כי בוצע גמר צבע במקום חיפוי אבן גרניט (פרט G)**

| קומה 1, קיר מעליות – גמר צבע | פרט G בתוכנית הגמרים – "חיפוי לוחות אבן גרניט על הקיר" |
|---|---|
|  |  |

**<u>תוכנית גמרים A52 למכרז – מקרא גמר קירות פנים</u>**

| | |
|---|---|
| G | חיפוי לוחות אבן גרניט על הקיר |

**חישוב קיזוז נדרש לעלות ביצוע החיפוי - שלא בוצע.**

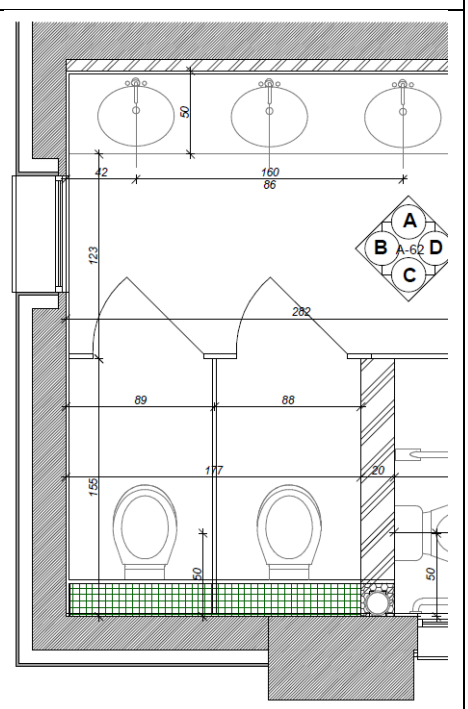
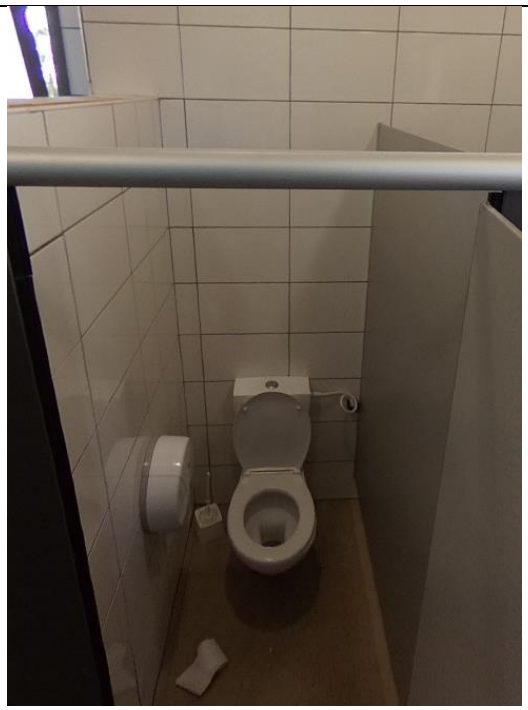
| קומה | אורך קיר (מ') | גובה (מ') | הפחתת פתחים (מ"ר) | שטח (מ"ר) |
|---|---|---|---|---|
| מרתף | 4 | 3.3 | 4.23 | 8.97 |
| קרקע | 4 | 3.3 | 4.23 | 8.97 |
| א | 4.15 | 3.3 | 4.23 | 9.465 |
| ב | 4.1 | 3.3 | 4.23 | 9.3 |
| ג | 4.1 | 3.3 | 4.23 | 9.3 |
| ד | 3.95 | 3.3 | 4.23 | 8.805 |
| סה"כ שטח חיפוי (מ"ר) | | | | 54.81 |
| עלות למ"ר (לפי סעיף דקל 14.090.0100) | | | | ₪580 |
| סה"כ עלות | | | | ₪31,790 |

5.8.2. **בחדרי השירותים במבנה בוצעו אסלות מונובלוק במקום אסלות נסתרות/תלויות**

בתוכניות המכרז תוכננו ותומחרו אסלות תלויות ומיכלי הדחה סמויים אשר בפועל ביצע הקבלן באסלות מונובלוק ומיכלי הדחה גלויים. **מחירי האביזרים שסופקו בפועל שונים ממחירי האביזרים שתומחרו במכרז.**

תוכנית A-62 פריסות שירותי גני ילדים – רשימת מתקנים ואביזרים לחדרי שירותים- אסלות תלויות של חרסה

| | | |
|---|---|---|
| 8 | אסלות מבוגרים | אסלה תלויה לוטם 48 של חרסה מק"ט 387<br>+ מיכל הדחה סמוי דיוה פלסון |
| | אסלות ילדים | אסלה תלויה רון קידס של חרסה (מקט 385)<br>+ מיכל הדחה סמוי דיוה פלסון |

| קומה 1 גני ילדים, תוכנית פריסות שירותים – אסלה תלויה | צילום תא שירותים בגן הילדים, קומה 1 – אסלת מונובלוק |
|---|---|
|  |  |



בבדיקה מול הקבלן נמסר כי הותקנו במבנה אסלות מונובלוק תלוי גלוי של חברת חרסה מדגם רון קידס ע"פ דרישת עיריית רמת-גן. כמו כן, מסר כי התקנת מיכלי הדחה סמויים כפי שמופיע בתוכניות המכרז אסורה והכל בוצע לפי גמרים מאושרים על ידי העירייה.

הביקורת מעירה כי תמחור הפרויקט בשלב המכרז מבוסס על המפרט המיוחד של הפרויקט בגינו **קיבל הקבלן תוספות מחיר מעבר למפרט המשכ"ל.** בכל מקרה בו בוצע פרט נחות יותר, על הקבלן לזכות את המזמינה, גם אם שינוי זה נבע מדרישה במהלך הפרויקט.

## ניתוח פער העלויות בין סט סמוי לגלוי (סה"כ 24,432 ₪ )

ניתוח המחירים מטה מבוסס על מחירון דקל ע"פ דגמי הפרטים המוזכרים במפרט הגמרים.

פער עלויות יחידה:

| אסלות ילדים- הערכת עלויות אביזרי קבלן | | | | אסלות ילדים- הערכת עלויות אביזרי מכרז | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| מיכל הדחה גלוי | סעיף דקל | מחיר | | מיכל הדחה סמוי | סעיף דקל | מחיר | פער עלויות |
| סט תלוי גלוי רון קידס | 07.041.0087 | ₪2,240 | | אסלת רון קידס 385 | 07.041.0085 | ₪1,300 | |
| | | | | מיכל הדחה סמוי | 07.041.0224 | ₪1,700 | |
| סה"כ | | ₪2,240 | | | | ₪3,000 | ₪760 |
| אסלות מבוגרים- הערכת עלויות אביזרי קבלן | | | | אסלות מבוגרים - הערכת עלויות אביזרי מכרז | | | |
| מיכל הדחה גלוי | סעיף דקל | מחיר | | מיכל הדחה סמוי | סעיף דקל | מחיר | פער עלויות |
| סט תלוי גלוי רון קידס | 07.041.0087 | ₪2,240 | | אסלה תלויה לוטם 48 | 07.041.0087 | ₪1,090 | |
| | | | | מיכל הדחה סמוי | 07.041.0224 | ₪1,700 | |
| סה"כ | | ₪2,240 | | | | ₪2,790 | ₪550 |

סה"כ פער לפרויקט:

| כמות אסלות (ללא נכים) | אסלות ילדים | אסלות מבוגרים |
|---|---|---|
| מרתף | | 5 |
| קרקע - טיפת חלב | | 5 |
| קומה א | 2 | |
| קומה ב | 2 | |
| קומה ג | 2 | |
| קומה ד' | 2 | |
| סה"כ | 8 | 10 |
| פער (מיכל הדחה סמוי) | ₪ 6,080 | ₪ 5,500 |
| עלות סגירת קיר בגבס ירוק ע"פ סעיף דקל 22.026.0090 (240 ₪ למ"ר) | ₪ 5,712 | ₪ 7,140 |
| סה"כ פער עבור מיכל הדח | ₪ 11,792 | ₪ 12,640 |
| סה"כ | | ₪ 24,432 |

ע"פ הסכם ההתקשרות (פרק ו' סעיף 52) רשאית המזמינה לקזז מן התשלום לקבלן את שכר החוזה בהתאם להפחתות בתכולת העבודה בפועל, כפי שהקבלן רשאי לדרוש תוספת במקרה של תוספת בעבודה בפועל:

**פרק ו' - שינויים, תוספות והפחתות**

52. **שינויים**

52.1 הרשות המזמינה רשאית להורות, בכל עת, על תגדלה או הקטנה של היקף החוזה או שינוי של חלק מתכנון המבנה או של חלק מהעבודות במסגרתו או על שינוי בתמהיל העבודות או להזמין מהקבלן עבודות נוספות מעבר למפורט בו, בין היתר, בשל עובדות שהתגלו לאחר חתימת החוזה, ובלבד שבמקרה של הגדלת היקף החוזה או הזמנת עבודות נוספות וכמו כן במקרה של שינוי בתכנון המבנה, לא יעלה שיעור ההגדלה/השינוי כאמור על 25% משווי חוזה זה.

***<u>תגובת מנהל מחלקת בנייה ציבורית:</u>***

*"הקבלן הגיש עבודות נוספות במחירים נכונים לזמן הביצוע ( לא מחירי חוזה ) ערך העבודות 191,288₪ לא כולל מע"מ. העלויות טרם נבדקו מפאת הזמן הקצר במתן התשובות."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת בנייה ציבורית:</u>**

א. מנהל המחלקה מסר כי בוצע קיזוז בין עבודות נוספות שביצע הקבלן ולא קיבל עליהם תגמול לבין עבודות שהיה עליו לבצע אך לא ביצע שכן שירדו מתכולת העבודה שלו.

**ב. על העבודות הנוספות להבדק בזמן אמת ולא סביר להתייחס לדרישות הקבלן כשנה לאחר סיום הפרויקט והעברת חשבון סופי.**

**ג.** הביקורת מקבלת שיש דרישות כספיות לשני הצדדים מעבר למחיר הפאושלי בשל שינויים, וגם סומכת על שיקול דעת מנהל המחלקה בהחלטה בעניינן, **יחד עם זאת הביקורת מעירה כי יש לנהל רישום של עלויות שינויים אלה על מנת לוודא שימור האינטרס הציבורי.**

## הערות ראש העיר

## היבטים בניהול פרויקט הקמת מבנה משולב טיפת חלב וגני ילדים רחוב החי"ל 16

1. **סעיף 5.1.3:**
**המלצת הביקורת:** להגדיר במחלקה לעבודות ציבוריות נהלי בקרה ובדיקת חשבונות, כולל הגדרת אחריות על בעלי תפקיד פנימיים ו/או חיצוניים לעירייה בנושא זה, על מנת לוודא שמנהל הפרויקט מבצע תפקידו בהתאם לסטנדרטים המקצועיים המקובלים, ובאופן המיטבי המשרת את האינטרס הציבורי.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנוהל הוכן.

2. **סעיף 5.1.4:**
**המלצת הביקורת**: לבחון שכירת בקרים הנדסיים פנימיים ו/או חיצוניים לפרויקט בהיקף תקציבי של כ-2 מיליון ₪ ויותר.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בוצע.

3. **סעיף 5.2.3:**
**המלצת הביקורת:** לתכנן אומדן לעלויות עבודות על בסיס מדידה, מומלץ שהעירייה תבסס את התכנון על בסיס חישובים הנדסיים מפורטים שניתן לבדקם, במקום ביצוע הערכות כלליות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# ביקורת מעקב –
# סוגיות בחיוב היטלי השבחה

# ביקורת מעקב : סוגיות בחיוב היטלי השבחה

## 1. רקע

בשנת 2015 ערך מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "סוגיות בחיוב היטלי השבחה" לבחינת נאותות תהליך בדיקת חבות בעלי המקרקעין בהיטל השבחה, קביעת גובה ההיטל והפקת החיובים (להלן: "**דוח המבקר**").

דוח המבקר העלה שורה של ליקויים והציע המלצות לתיקונם.

## 2. מטרת הביקורת

ביקורת מעקב זו נועדה לבחון האם המלצות דוח המבקר יושמו, ובמידת הצורך, ליתן המלצות חדשות.

## 3. מתודולוגיה

בביקורת מעקב זו תתואר תמצית ממצאי דוח המבקר, המלצות דוח המבקר, פעולות ביקורת המעקב, הערותיה והמלצותיה.

הביקורת נפגשה עם מנהלת אגף נכסים והשבחה, ופקיד גביה והיטלי השבחה באגף. בנוסף, הביקורת נסמכה על מסמכים שונים (לשנת 2019), ובהם:

- נהלי המחלקה
- קבצי אקסל אשר יוצאו מן המערכת הממוחשבת (דוח בקשות למימוש; דוח שומות; בקשות להיתר בניה שאושרו בוועדת תכנון ובניה, דוח פטור מהיטל השבחה)
- מדגם חוזים עם שמאים
- מדגם דוחות שומה
- מדגם תיקים הכוללים בקשות למימוש; מתן פטור מהיטל השבחה; אישורים לטאבו; החזרי שומות)

**הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר- דצמבר 2020**

**תגובות מנהלת אגף נכסים והשבחה שולבו בסעיפי הדוח השונים.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. ממצאים עיקריים

4.1. סקירת שני נהלי העבודה שהועברו לעיון הביקורת העלתה: מדובר בנהלי עבודה פנים מחלקתיים, ללא ציון מועד עריכתם, אישורם או עדכונם. הנהלים אינם קובעים את אופן הטיפול בבקשות למידע ואינם כוללים את נוסח הטפסים בהם נעשה שימוש במחלקה. (סעיף 5.2)

4.2. הביקורת נוכחה כי בדיקת היטל ההשבחה מהווה חלק מגיליון הדרישות והתנאים לקבלת היתר בניה. נמסר, כי קיימת היום הנחיה לפקידי הרישוי והתמ"א להעביר כל בקשה לבחינת חבות היטל השבחה ומתן התייחסות פרטנית. יחד עם זאת, השוואת נתוני קובץ הבקשות להיתר לקובץ בקשות למימוש העלתה, כי קיימות בקשות להיתר בניה אשר אין להן בקשות למימוש. (סעיפים 6.1.5, 6.1.6)

4.3. סקירת נוהל העבודה העלתה כי הנוהל קובע את סדר הפעולות בהן יש לנקוט. רשימת המשימות מצויה בידי העובדים, ובאשר משימה מסוימת מבוצעת, היא מועלית במערכת הממוחשבת. יחד עם זאת, לא קיימת רשימת תיוג כמקובל. קרי, רשימה בה על העובד לסמן ביצוע אבני דרך בתהליך. יצוין, כי סקירת קובץ בקשות המימוש אשר הופק מן המערכת העלתה כי כלל הבקשות (למעט אחת בלבד) הינן בסטטוס "פתוח". כלומר, לא מבוצע עדכון מלא של סטטוס הבקשות. (סעיף 7.1.2)

4.4. על פי קובץ בקשות המימוש שהועבר לעיון הביקורת, בשנת 2019 קיימות כ – 1,600 בקשות לאישורים לטאבו. מהמדגם עולה (10 תיקים), כי טופס האישור לטאבו אינו צריך להיות "מיוצא" מהמערכת תוך קבלת ספרור אוטומטי, אלא, הוא מודפס וממולא ידנית על ידי עובד המחלקה. כלומר, ניתן להדפיס ולמלא את הטופס אף ללא שיוכו לבקשה ספציפית. (סעיף 8.1.2)

4.5. לביקורת נמסר כי נערכת בדיקה מדגמית תקופתית מול העובד. הביקורת לא קיבלה תיעוד בקשר לבדיקות מדגמיות אלה. הביקורת ערכה מדגם של תיקי בקשות אישורים לטאבו (10 תיקים מתוך כ 1,600), ממנו עלה כי הטיפול בבקשות לקבלת אישור לטאבו מבוצע על ידי עובדי המחלקה. במסגרת המדגם: נמצא מקרה בו ניתן פטור מן הטעם שהנכס קטן מ 140 מ"ר, אולם, לא ניתן ללמוד את גודל הנכס מהנסח המצורף. (סעיפים 9.1.3, 9.1.4)

4.6. הביקורת ערכה מדגם תיקים (10 תיקים מתוך כ – 350) אשר סווגו כתיקים להעברה ללא תמורה. מהמדגם עלו הממצאים הבאים: נמצא תיק אשר על אף סיווגו במערכת כהעברה ללא תמורה, דווקא צורף אליו הסכם ממנו עולה כי קיימת תמורה (בקשה למימוש 46534824). עיבוד קובץ המקרים בהם ניתן פטור מהיטל השבחה העלה, כי הרוב

המכריע של הפטורים ניתנו על ידי עובדי המחלקה (95%), ולא בעקבות שומה. (סעיפים 11.1.4, 11.1.5)

4.7. במהלך שנת 2019 (כ – 4 שנים לאחר ביצוע הביקורת) התקיים מכרז. נמסר כי במכרז זה זכו 6 שמאים. (סעיף 12.1.2)

4.8. מסמכי המכרז שהוצגו בפנינו קובעים, בנספח ו, תעריפים אחידים של עלות עריכת השומות. יחד עם זאת, מסמכי המכרז מחריגים תחומים מסוימים, בהם נקבע כי שכה"ט יקבע בהליך תיחור בין הזוכים (לוח שומה, פיצויים לפי סעיף 197, ושומה לפרויקטים מיוחדים / מסחר / תעסוקה / פינוי בינוי). הביקורת סבורה כי קביעה עתידית זו של שכה"ט, ללא קביעה חד משמעית בהסכם כי שכה"ט לא ייגזר משווי השומה, אינה תואמת את חוזר מנכ"ל. (סעיף 13.1.2)

4.9. לא קיים מסמך מדיניות בחירת שמאים לביצוע העבודה. נמסר, כי העובדים בוחרים שמאי באופן אקראי בהתאם לקריטריונים הבאים: 1. עדיפות לשמאי שביצע שומה בנכס הנישום או בסביבתו; 2. מס' הבקשות לשומה הקיימות בעבודה אצל שמאי מסוים, לא יעלה על 5 באותה העת על מנת לקצר זמני קבלת השומה; 3. במקרים של שומות מיוחדות, בחירת השמאי בהתייעצות עם מנהלת האגף. (סעיף 15.1.2)

4.10. נמסר, כי דוחות השומה נקראים ונבדקים על ידי עובדי המחלקה (בהיבטים טכניים ובבחינת חלות תוכניות משביחות). יחד עם זאת, נמסר, כי קיום הבדיקה ותוצאותיה אינם מתועדים במערכת. על פי מדגם התיקים שנערך (6 תיקים מתוך כ 385), לא קיים תיעוד כי בוצעה בדיקה או התערבות בדוחות השומה. (סעיף 17.1.4)

4.11. נהלי המחלקה אינם קובעים כי חלה חובה לבצע אימות הקלדת השומה על ידי עובד אחר מזה שקלט את השומה למערכת הקומפלוט. מן המדגם עולה (6 שומות מתוך כ 385) כי לא קיים חיווי במערכת בדבר ביצוע בדיקת תקינות קליטת השומה. סקירת קובץ דו"ח הכנסות בפועל לתקופה (שנת 2019) העלתה, כי קיימים 125 נכסים בגינם ניתנו שומות בשל סוג מימוש "אישור מכירת נכס" ו – "אישור העברת טאבו". (סעיף 18.1.3)

4.12. נהלי המחלקה כוללים לוחות זמנים לביצוע פעולות שונות. בתיק אחד, לא תועד במודל "אירועים" מועד העברת השומה לנישום. סקירת דוגמאות הפניות לשמאי הוועדה העלתה, כי מחד פקידי המחלקה פועלים מול השמאים לצורך קבלת השומות במועדים הנדרשים, ומאידך, קיימים מקרים בהם חרגו מלוחות הזמנים. (סעיפים 21.1.3, 21.1.4)

# פירוט הממצאים

## 5. נהלי עבודה

דוח הביקורת בדק קיומם ותוכנם של נהלי העבודה במחלקה.

5.1 **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצאו שני נהלי עבודה בנושאי היטלי השבחה: נוהל פנימי במחלקת נכסים והשבחה ונוהל ע"פ תקן ISO. נמצא כי שני נהלי העבודה אינם מתארים באופן מלא ומפורט את תהליכי העבודה בנושא היטלי השבחה.*
*נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה לא היו מודעים לקיום נהלי העבודה".*

**<u>המלצת המבקר:</u>**

*5.1.1 "מומלץ להכין נוהל עבודה מקיף ומפורט לכל תהליכי העבודה בנושא היטלי השבחה, תוך התייחסות נפרדת לכל סוגי המימוש ע"פ מקור המידע: בקשות לאישור לטאבו, בקשות מידע, בקשות לקבלת היתרי בניה, הקלות או שימוש חורג.*

*5.1.2 מומלץ כי נוהל עבודה יכיל פירוט תהליכי עבודה בכל יחידות העירייה המעורבות בנושא היטלי השבחה, לרבות מחלקת הגביה המטפלת בבקשות לאישורים לטאבו וקליטת תשלומים בגין היטלי השבחה, מחלקות הרישוי של אגף הנדסה המטפלים בבקשות להיתרי בנייה ומחלקת נכסים והשבחה".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**
סקירת נהלי עבודה קיימים
סקירת תרשים מבנה ארגוני של המחלקה

**<u>הערות הביקורת:</u>**

5.2 סקירת שני נהלי העבודה שהועברו לעיון הביקורת העלתה:

5.2.1 מדובר בנהלי עבודה פנים מחלקתיים, ללא ציון מועד עריכתם, אישורם או עדכונם.

5.2.2 הנהלים אינם קובעים את אופן הטיפול בבקשות למידע ואינם כוללים (כנספח) את נוסח הטפסים בהם נעשה שימוש במחלקה.

5.2.3 הנהלים אינם כוללים בקרות פנימיות אותן יש לבצע במסגרת תהליך הטיפול בבקשות השונות.

5.2.4 הנהלים אינם כוללים פירוט אודות ממשקי העבודה בין המחלקה למחלקות אחרות (מלבד סריקה ושליחה למחלקה אחרת וכד').

**<u>המלצות הביקורת</u> :**

5.2.5. יש לפעול לעיגון נהלי העבודה הפנימיים הקיימים כיום, במסגרת ספרי הנהלים בעירייה.

5.2.6. יש לבחון עריכת עדכון בנוסח הנהלים, תוך מתן פירוט אודות אופן ביצוע הפעולות הרצויות; בקרות שוטפות וממשקים עם מחלקות נוספות.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

בדיון שהתקיים בהשתתפות מנכ"ל העירייה הקודם, המבקר ומנהלת מח' תכנון הוחלט ע"י מנכ"ל העירייה, כי העירייה תמנה גורם חיצוני שיפעל לכתיבת נוהלי העירייה כדין עבור כל אגפי העירייה ואגף הנכסים ויעגנם בספר הנהלים העירוניים. לצורך קידום הנושא, מנהלת אגף הנכסים ועובדי מח' הטלי השבחה כתבו נהלים פנימיים בבסיס ובהכנה לכתיבת הנהלים כפי שהנחה מנכ"ל העירייה. מועד כתיבתם – סמוך ולאחר פרסום הדו"ח וקבלת הממצאים. על סמך חידוד הנהלים וריענון סדר הפעולות, עובדי מח' הטלי השבחה תיקנו ליקויים ויישמו את המלצות הביקורת. **מקובל עלינו** שהעירייה תפעל לכתיבת נוהל מלא כולל ממשקי עבודה מול מחלקות נוספות.

## 6. קבלת בקשות להיתר בניה

בקשות להיתר בניה מוגשות למחלקות הרישוי באגף הנדסה, ולצורך קבלת ההיתר מועברת לבדיקת חבות בהיטל השבחה. דוח הביקורת בחן קיומן של בקשות למימוש במחלקת נכסים בקשר עם היתרי הבניה שהופקו.

6.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"במסגרת בדיקת היתרי בנייה שאושרו בתקופה 1.1.14-17.8.15 לא נמצא תיעוד לבדיקות חבות בהיטל השבחה בשני היתרי בנייה (תמ"א 38). בתיק אחד (היתר בנייה 2014177) ניתן פטור מהיטל השבחה ע"י מהנדס הרישוי, למרות שלהערכת הביקורת קיימת היתכנות לחבות בהיטל. בתיק נוסף (היתר בנייה 2013114) שולם היטל השבחה ב-20.11.14, למרות שלא נמצא טיפול בבקשה.*
*שני התיקים הועברו לבדיקה של מחלקת נכסים והשבחה.*

*היתר בנייה מאושר במחלקות הרישוי רק לאחר קבלת אישור הסדרת היטל השבחה ממחלקת נכסים והשבחה. בתיק אחד נמצא כי ניתן היתר בנייה ללא קבלת אישור כאמור ממחלקת נכסים והשבחה, בהסתמך על קבלה שהוצגה ע"י מבקש ההיתר".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

6.1.1. *"הביקורת ממליצה כי כל בקשה להיתר בנייה תועבר לבדיקת חבות בהיטל השבחה במחלקת נכסים והשבחה. באחריותם של מנהלי מחלקות הרישוי לבדוק קיום אישור הסדרת היטל השבחה לפני אישור היתר הבנייה.*

6.1.2. *הביקורת ממליצה כי בחותמת המוטבעת על היתר הבנייה על תשלום או פטור מהיטל השבחה ירשם מספר הבקשה למימוש שתועד במחלקת נכסים והשבחה.*

6.1.3. *הביקורת ממליצה כי תבוצע התאמה שנתית בין היתרי הבנייה שהופקו לבין בקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה.*

6.1.4. *יש לבדוק חבות בהיטל השבחה של בעלי היתרי בנייה מספר 2014177 ו-2013114 בגינם לא נמצא טיפול במחלקת נכסים והשבחה, ולפעול בהתאם".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

- הפקת קבצים ממוחשבים (היתרי בניה ובקשות למימוש)
- בחינה השוואתית מדגמית של הקבצים הממוחשבים
- בקשת תיעוד רלוונטי ממנהלת האגף וביצוע מדגם
- בחינת התייחסות מנהלת האגף לאופן יישום ההמלצות

**<u>הערות הביקורת</u>**

6.1.5. הביקורת נוכחה כי בדיקת היטל ההשבחה מהווה חלק מגיליון הדרישות והתנאים לקבלת היתר בניה. נמסר, כי קיימת היום הנחיה לפקידי הרישוי והתמ"א להעביר כל בקשה לבחינת חבות היטל השבחה ומתן התייחסות פרטנית.

6.1.6. יחד עם זאת, השוואת נתוני קובץ הבקשות להיתר לקובץ בקשות למימוש העלתה, כי קיימות בקשות להיתר בניה אשר אין להן בקשות למימוש.

6.1.7. ממדגם היתרי הבניה שהועבר לעיון הביקורת (10 מתוך 336), עולה כי מספר בקשת המימוש אינו מוטבע על גבי היתרי הבניה.

6.1.8. נמצא היתר בניה אחד אשר לא הוטבעה עליו חותמת המחלקה (מספר היתר 2019297).

6.1.9. לא מבוצעת התאמה שנתית בין היתרי הבניה שהופקו לבין בקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה.

6.1.10. בוצעה בדיקת חבות בהיטל השבחה בגין שני התיקים שהוזכרו בביקורת.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 6.1.5 - תוקן

סעיף 6.1.6 - עשויות להיות סיבות שונות לקיום הפער בין נתוני הקבצים, לדוג' היתרים למבני ציבור, גדרות, שערים ....

סעיף 6.1.7 - מח' היטל השבחה מעבירים למח' רישוי והתמ"א חוות דעת שמאית, קבלה, אישור על הסדרת התשלום פיזית ובמייל בנוסף מעדכנים את האירועים בקומפלוט ובארכיב מסמכים – **באחריות מח' רישוי** להטביע את החותמת והפרטים הרלוונטים ע"ג דף ההיתר.

סעיף 6.1.8 - באחריות מח' הרישוי להטביע את החותמת והפרטים הרלוונטים ע"ג דף ההיתר. מבדיקה שערכתי בנוגע להיתר מס' 2019297 – הבקשה נשלחה לשמאי, התקבלה שומה ושולמה, כל המסמכים הועברו למח' הרישוי ותועדו ב"ארכיב מסמכים" וב"אירועים" במודול היטלי השבחה והרישוי. פקידת הרישוי שכחה להטביע את החותמת ע"ג דף ההיתר.

סעיף 6.1.9 - ביצוע התאמה שנתית באחריות מח' ארגון ובקרה באגף ההנדסה הממונים על תפעול מערכת הקומפלוט של אגף הנדסה.

**<u>המלצות הביקורת</u> :**

6.1.11. יש להטביע על גבי היתר הבניה את מספר הבקשה למימוש אשר הועברה שתועד במחלקת נכסים והשבחה, וכן להקפיד על הטבעת חותמת המחלקה על גבי ההיתר.

6.1.12. יש לבצע התאמה שנתית בין היתרי הבנייה שהופקו לבין בקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 6.1.11 - מח' הטלי השבחה מעבירים למח' רישוי והתמ"א חוות דעת שמאית..... הטבעת החותמות מבוצע ע"י מח' הרישוי והתמ"א במועד הפקת ההיתר.

סעיף 6.1.12 - ביצוע התאמה שנתית באחריות מח' ארגון ובקרה באגף ההנדסה הממונים על תפעול מערכת הקומפלוט. בעקבות הערות קודמות אגף הנכסים פועל מול חב' קומפלוט לביצוע שינויים והתאמות במערכת.

## 7. קליטת בקשה למימוש של בקשות להיתר בנייה

דוח הביקורת בחן את הפעולות אותן על העובד האחראי לבצע לצורך קליטת בקשות מימוש של בקשות להיתר בנייה.

### 7.1. ממצא דוח המבקר

*"עם קליטת הבקשה עובד מחלקת נכסים והשבחה מבצע מספר פעולות (בדיקת קיום כל המסמכים וסריקתם, בדיקת סוג הנכס, התכניות ועוד).*
*בבדיקת מדגם תיקים נמצאו כל המסמכים הנדרשים.*
*לא נמצא כי מנוהלת רשימת התיוג באמצעותה ניתן לתעד כל הבדיקות שבוצעו בתיק".*

**המלצת דוח המבקר**

*7.1.1. "מומלץ להכין רשימת תיוג (Checklist) באמצעותה יתועדו כל הבדיקות בתיק".*

**בדיקת ביקורת המעקב:**

- בחינת נוהל העבודה הרלוונטי
- בקשת רשימת התיוג אשר הכנתה הומלצה על ידי הביקורת
- בחינת קובץ בקשות המימוש אשר הופק מן המערכת

**הערת הביקורת**

7.1.2. סקירת נוהל העבודה העלתה כי הנוהל קובע את סדר הפעולות בהן יש לנקוט. רשימת המשימות מצויה בידי העובדים, וכאשר משימה מסוימת מבוצעת, היא מועלית במערכת הממוחשבת. יחד עם זאת, לא קיימת רשימת תיוג כמקובל. קרי, רשימה בה על העובד לסמן ביצוע אבני דרך בתהליך. יצוין, כי סקירת קובץ בקשות המימוש אשר הופק מן המערכת העלתה כי כלל הבקשות (למעט אחת בלבד) הינן בסטטוס "פתוח". כלומר, לא מבוצע עדכון מלא של סטטוס הבקשות.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:**

סעיף 7.1.2 - בעקבות המלצת הדוח, נערכה רשימת תיוג פיזית על פיה פקידי מח' ההשבחה עובדים בכל בקשה למימוש. בהתאם לרשימת התיוג פקידי ההשבחה מעדכנים וממלאים את מודול האירועים וארכיב המסמכים במערכת כך שמודולים אלה מהווים רשימת תיוג במערכת הקומפלוט. בנוסף, אגף הנכסים פועל מול חב' קומפלוט לביצוע התאמות במערכת הכוללות רשימת תיוג מובנית במודול ההשבחה כפי שקיים למח' הרישוי והתמ"א. עדכון סטטוס "פתוח" – **דרישה חדשה** שעלתה בדוח זה, עובדי מח' ההשבחה הונחו לעדכן סטטוס והעדכון מתבצע מעתה ואילך.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

7.1.3. הביקורת חוזרת על המלצתה, לפיה, מומלץ להכין רשימת תיוג, באמצעותה יתועד ביצוע כלל הבדיקות הרלוונטיות בכל תיק. מוצע לערוך הדרכה באשר לחשיבות סגירת הבקשות במערכת, וזאת, על מנת שתהא אפשרות לשלוף דוחות חריגים ולערוך בקרות שוטפות אחר פעילות המחלקה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 7.1.3- בעקבות המלצות הדוח, נערכה רשימת תיוג פיזית .... **ביום 31.12.20 התקיימה ישיבת הדרכה מול חב' קומפלוט לעובדי מח' ההשבחה להצגת השיפורים במערכת ולהצגת צרכים נוספים מהמערכת – הנושא בטיפול.**

## 8. קבלת בקשות לאישורים לטאבו

דוח הביקורת בחן אופן תיעוד בקשות האישורים לטאבו והאישורים שניתנו.

8.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"עקב היעדר תיעוד של בקשות לאישורים לטאבו או אישורים שהופקו לא ניתן היה לבדוק האם קיימים אישורים לטאבו שלא טופלו במחלקת נכסים והשבחה.*
*להערכת הביקורת, היעדר התיעוד הממוחשב של אישורים לטאבו שניתנו חושף את העיריה לאבדן כספים רבים עקב פגיעה במערך אכיפת גבית חובות ארנונה, פיקוח על הבנייה וחיוב בהיטלי פיתוח בגין חריגות הבנייה והיעדר חיוב וגבית היטלי השבחה".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*8.1.1. "הביקורת ממליצה לנהל תיעוד ממוחשב של הבקשות לאישורים לטאבו ואישורים לטאבו שניתנו. ניתן לנהל את התיעוד באמצעות מודולים יעודיים של מערכת הגבייה (מערכת הגבייה העירונית של החברה לאוטומציה), מערכת קומפלוט או באמצעות קבצי אקסל".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**
קבלת קובץ בקשות המימוש לשנת 2019.

מדגם אישורים לטאבו.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

8.1.2. על פי קובץ בקשות המימוש שהועבר לעיון הביקורת, בשנת 2019 קיימות כ – 1,600 בקשות לאישורים לטאבו.

מהמדגם עולה (10 תיקים), כי טופס האישור לטאבו אינו צריך להיות "מיוצא" מהמערכת תוך קבלת ספרור אוטומטי, אלא, הוא מודפס וממולא ידנית על ידי עובד המחלקה. כלומר, ניתן להדפיס ולמלא את הטופס אף ללא שיוכו לבקשה ספציפית.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 8.1.1 - מח' השבחה מזינה נתונים למערכת הקומפלוט – אין ממשק עבודה בין מערכת הגבייה למערכת הקומפלוט (השבחה).

סעיף 8.1.2 - **דרישה חדשה** – מערכת הקומפלוט מאפשרת לפתוח בקשות למימוש ולקלוט נתונים / מסמכים אך, בשלב זה לא ניתן לייצא מסמכים מתוך המערכת למטרה זו ולכן הטופס ממולא ידנית ע"י עובד המחלקה.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

8.1.3. לצורך בחינת סבירות היקפי הבקשות המתועדות במערכת, מוצע לבחון אפשרות בה מחלקת נכסים תערוך בדיקה שנתית, בשיתוף מחלקת ארנונה (בכפוף להגנת הפרטיות), במסגרתה יושוו הנכסים בהם בוצע שינוי שם הבעלים לצורך תשלום הארנונה, לבין מספר הנכסים בהם התבקש אישור לטאבו.

8.1.4. מוצע לבחון אפשרות הנפקת אישור ממוחשב לטאבו, כך שכל טופס אישור "ייוצא" מן המערכת, ויקבל ספרור אוטומטי. מצב דברים זה ימנע אפשרות הנפקת טופס אישור באופן עצמאי שלא יתועד / לא יטופל כיאות.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 8.1.3 - ראשית יצוין כי לא כל אישור שניתן ע"י אגף הנכסים לצורך ביצוע העברת שם בטאבו מסתיים בעסקה ... כאמור, אין מערכת מתממשקת בין האישורים לטאבו ע"י הנכסים למערכת הגביה ומדובר בהצלבה כמעט בלתי אפשרית מהסיבה שלא ידוע אם קיים מסד נתונים או תיעוד ממוחשב בגבייה כפי שקיים באגף הנכסים. תוך כדי הביקורת, בתקופת הקורונה נוצרה אפשרות להגיש את הבקשה בדרך מקוונת דרך האתר העירוני, ממנו נשלפים המסמכים ע"י הגביה והנכסים אך, לא ידוע לנו באם המערכת המקוונת הזאת

מבצעת שמירת נתונים או מאפשרת לבצע הצלבות או מנפיקה דוחות כל שהם לצורך הבקרה הנדרשת. **ההמלצה מקובלת** ככל שהנושא תלוי במח' השבחה.

סעיף 8.1.4 - בשלב זה לא ניתן ל"ייצא" טופס אישור מן המערכת, נעלה את דרישה זו בפגישות הבאות בעניין פיתוח המערכת מול חב' קומפלוט, אך כל עוד לא יהיה קיים ממשק עבודה בין מערכות הגבייה והנכסים בנושא זה מעמד האישור הממוחשב יהיה זהה למעמד הטופס הידני שניהם אוטונומיים וייסרקו ידנית למערכת. בכל מקרה, נושא המחשוב צריך להיות מטופל ע"י אנשי מערכות המחשוב של העירייה.

## 9. קליטת בקשות לאישורים לטאבו

דוח הביקורת בחן אופן הקמת תיק הבקשה במערכת הקומפלוט.

9.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"מהביקורת עולה כי ב-5 תיקים מתוך מדגם של 30 לא תועד מסמך נסח טאבו, אשר אמור להוות מסמך הכרחי לטיפול בבקשה".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*9.1.1. "הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל עבודה רשימת מסמכים שיסרקו ויתועדו בתיקי הבקשה. מומלץ כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תאכוף את הנוהל באמצעות בדיקות תקופתיות ומדגמיות".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

- בחינת נוהל העבודה
- ביצוע מדגם תיקי בקשות אישורים לטאבו
- בקשת דוגמאות לתיעוד ביצוע בדיקות תקופתיות ומדגמיות

**<u>הערות הביקורת</u>**

9.1.2. נוהל העבודה קובע את רשימת המסמכים שיסרקו ויתועדו בתיקי הבקשה.

9.1.3. לביקורת נמסר כי נערכת בדיקה מדגמית תקופתית מול העובד. הביקורת לא קיבלה תיעוד בקשר לבדיקות מדגמיות אלה.

9.1.4. הביקורת ערכה מדגם של תיקי בקשות אישורים לטאבו (10 תיקים מתוך כ 1,600), ממנו עלה כי הטיפול בבקשות לקבלת אישור לטאבו מבוצע על ידי עובדי המחלקה. במסגרת המדגם: נמצא מקרה בו ניתן פטור מן הטעם שהנכס קטן מ 140 מ"ר, אולם, לא ניתן ללמוד את גודל הנכס מהנסח המצורף.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 9.1.3 - מנהלת האגף מבצעת בדיקות שוטפות ותקופתיות. ככל ויש הערות הן מתועדות בתיק הרלוונטי.

סעיף 9.1.4 - על שטח הדירה לומדים ממס' מקורות מידע: מהיתר הבניה, זכויות הבניה הבלתי מנוצלות, מהארנונה, מנסח הטאבו. כל מקורות המידע נבדקים במעמד האישור ע"י העובד.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

9.1.5. מומלץ כי מנהלת אגף נכסים והשבחה תתעד בדיקותיה התקופתיות והמדגמיות, בין אם נמצאו תקינות ובין אם לאו.

## 10.טיפול בבקשות למידע

דוח הביקורת בחן את היקפי בקשות המידע ופטור מהיטל השבחה שניתן במסגרת בקשות המידע ובקשות לאישורים לטאבו.

10.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"מהביקורת עולה כי טיפול בבקשות למידע בהן ניתן פטור מהיטל השבחה* ***לא מתועד; לא נפתחת בקשה למימוש במערכת קומפלוט וגם לא מתועד אישור על פטור שניתן למבקש.*** *".*
*אישור על פטור מהיטל השבחה שניתן במסגרת הגשת בקשה למידע מהווה אסמכתא להיעדר חוב ומתן אישור לטאבו באגף הגבייה. במקרים אלו* ***לא מתבצעת בדיקה מחודשת של חבות בהיטל השבחה.***
***הביקורת סבורה כי מתן פטורים ללא תיעוד מתאים מהווה ליקוי חמור בהליכי העבודה בעירייה אשר חושף את העירייה לפעולות העלולות לחרוג מהנורמה ולאובדן כספים".***

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*10.1.1. "מומלץ כי כל בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה והטיפול בהן, לרבות בקשות למידע, יתועדו במערכת קומפלוט.*
*מומלץ כי באישור פטור מהיטל השבחה שמופק למבקש המידע ירשם מספר בקשה למימוש שהוקמה במערכת הקומפלוט.*
*מומלץ לסרוק את האישור על פטור מהיטל השבחה שמונפק במסגרת טיפול בבקשות למידע.*
*מומלץ כי מנהלת המחלקה תבצע בקרה חודשית מדגמית של לפחות 10% מכלל הבקשות לאישורים לטאבו בהם ניתן פטור. בדיקה זו תחתם ותתועד במחלקה".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**
הפקת ועיבוד קובץ בקשות המימוש לשנת 2019
הפקת ועיבוד קובץ השומות בפועל לשנת 2019
ביצוע מדגם בקשות למידע
בקשת דוגמאות לתיעוד ביצוע בדיקות תקופתיות ומדגמיות

**<u>הערת הביקורת</u>**

10.1.2. במערכת הממוחשבת קיימת אינדיקציה באשר לסוג בקשת המימוש כבקשה לקבלת מידע (אינפורמציה).

הביקורת השוותה בין קובץ בקשות המימוש (אינפורמציה) לקובץ השומות בפועל ומצאה, בהתאם לתאריך ההצמדה אשר הוזן לקובץ השומות, כי כלל בקשות המימוש (אינפורמציה) נפתחו לפני ביצוע השומה, קרי, כי בקשות אינפורמציה לא הוזנו למערכת בדיעבד.

הביקורת ערכה מדגם בקשות למידע (בהתאם לחיווי הנ"ל).

מהמדגם עולה, כי טופס המידע לגבי היטל השבחה אינו צריך להיות "מיוצא" מהמערכת תוך קבלת ספרור אוטומטי, אלא, הוא מודפס וממולא ידנית על ידי עובד המחלקה. כלומר, ניתן להדפיס ולמלא את הטופס אף ללא שיוכו לבקשה מסוימת

כמו כן, מן המדגם שבוצע (10 תיקים מתוך כ 213) עולים הממצאים הבאים:

- טופס אישור הפטור אינו כולל את מספר הבקשה למימוש.
- דווח, כי כלל מסמכי המדגם הופקו מתוך המערכת הממוחשבת, קרי המסמכים נסרקו עם עריכתם.

נמסר כי נערכת בדיקה מדגמית מול העובד. לא הועבר לעיון הביקורת תיעוד בקשר עם בדיקות מדגמיות אלה.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

10.1.3. מומלץ לבחון אפשרות הנפקת טופס מידע ממוחשב לגבי היטל השבחה, כך שכל טופס מידע "ייוצא" מן המערכת, ויקבל ספרור אוטומטי. מצב דברים זה ימנע אפשרות הנפקת טופס מידע באופן עצמאי שלא יתועד / לא יטופל כיאות.

הביקורת חוזרת על המלצתה כי באישור פטור מהיטל השבחה שמופק למבקש המידע ירשם מספר בקשה למימוש שהוקדמה במערכת הקומפלוט.

הביקורת חוזרת על המלצתה, כי מנהלת המחלקה תבצע בקרה חודשית מדגמית של

לפחות 10% מכלל הבקשות לאישורים לטאבו בהם ניתן פטור. בדיקה זו תחתם ותתועד במחלקה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

בשלב זה לא ניתן לייצא טופס אישור מן המערכת, נעלה דרישה זו בפגישות הבאות בעניין פיתוח המערכת מול חב' קומפלוט, במקרה זה אין רלוונטיות למס' בקשה למימוש ביוון שבמועד הנפקת אישור למידע לא בהכרח יש מימוש. אישור למידע יפה ליום הנפקת האישור. במועד מאוחר יותר הבירור נעשה עפ"י גוש וחלקה ולא עפ"י בקשה למימוש שהמקרה זה עשוי דווקא להטעות. בדיקות שוטפות ותקופתיות מבוצעות ובמקרה שיש הערות הן נרשמות בגוף הבקשה הרלוונטית.

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

הביקורת מקבלת את הסבר מנהלת האגף באשר לחוסר רלוונטיות מספר בקשת המימוש על גבי האישור למבקש המידע. יש לתעד את תוצאות הבדיקות השוטפות, בין אם הן תקינות ובין אם לאו.

## 11.מתן פטור מחבות בהיטל השבחה

דוח הביקורת בחן מקרים בהם ניתן פטור מהיטל השבחה, תוך בחינת נאותות תהליך העבודה ותיעוד מסמכים רלוונטיים.

**<u>11.1 ממצא דוח המבקר</u>**

*"מהביקורת עולה כי בכ-80% מהבקשות לאישורים לטאבו ניתן פטור מחבות בהיטל השבחה ללא הזמנת שומת השבחה.*
*לא קיימים תבחינים ברורים בהם עובד של מחלקת נכסים והשבחה האחראי על אישורים לטאבו רשאי לפטור בעל הנכס מחבותו בהיטל השבחה, ללא הזמנת שומת השבחה.*
*נמצאו שני נכסים (מספרי בקשה למימוש 24928 ו-22865), בעלי אופי שמחויב הזמנת שומת השבחה, שקיבלו פטור מחבות ע"י עובד אישורים לטאבו של מחלקת נכסים והשבחה.*
*ניתן לתת פטור מחבות בהיטל השבחה על דירה ששטחה פחות מ-140 מ"ר ובעל הנכס התגורר בה מעל ארבע שנים. יש להחתים בעל הנכס על ההצהרה. ב-3 מתוך 4 נכסים שנדגמו בהם ניתן פטור כאמור, **לא נמצא מסמך ההצהרה**.*

*ניתן לתת פטור מחבות בהיטל השבחה בהעברת הנכס ללא תמורה בין הקרובים. נדרש לקבל מסמכים מבססים, כגון תעודת פטירה, תצהירים של שני הצדדים. ב-6 מתוך 15 מקרים שנדגמו בהם ניתן פטור זה לא נמצאו כל המסמכים הנדרשים".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

11.1.1. *"הביקורת ממליצה ליצור מסמך המאושר ע"י מנהלת מחלקת נכסים והשבחה עם קביעת תבחינים ברורים וחד משמעיים למתן פטורים מחבות בהיטל השבחה, ללא הזמנת שומת השבחה.*

11.1.2. *יש לבדוק חבות בהיטל השבחה בשני תיקים (מספר בקשה 24928 ו-22865) שלא הועברו לבדיקת שמאי הוועדה.*

11.1.3. *מומלץ להקפיד על תיעוד מסמכים רלוונטיים למתן פטור בשל העברה ללא תמורה".*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

סקירת נהלי העבודה הקיימים

בחינת בדיקת המחלקה את שני תיקים ספציפיים אשר הוזכרו בביקורת

ביצוע מדגם תיקים אשר סווגו כתיקים להעברה ללא תמורה

סקירת ועיבוד קובץ התיקים בהם ניתן פטור מהיטל השבחה

**<u>הערות הביקורת</u>**

נוהל העבודה כולל תבחינים למתן פטור עבור בקשות לאישור לטאבו.

שני התיקים הספציפיים אשר הוזכרו בדוח הביקורת נבדקו על ידי המחלקה.

הביקורת ערכה מדגם תיקים (10 תיקים מתוך כ – 350) אשר סווגו כתיקים להעברה ללא תמורה. מהמדגם עלו הממצאים הבאים:

11.1.4. נמצא תיק אשר על אף סיווגו במערכת כהעברה ללא תמורה, דווקא צורף אליו הסכם ממנו עולה כי קיימת תמורה (בקשה למימוש 46534824).

11.1.5. עיבוד קובץ המקרים בהם ניתן פטור מהיטל השבחה העלה, כי הרוב המכריע של הפטורים ניתנו על ידי עובדי המחלקה (95%), ולא בעקבות שומה. להלן פירוט:

| | כלל סוגי האירועים בהם ניתן פטור | אירועי מכר בהם ניתן פטור |
|---|---|---|
| **פטור ללא הזמנת שומה** | 1,370 | 1,294 |
| **פטור בעקבות שומה** | 68 | 22 |
| **סה"כ מקרי פטור מהיטל השבחה** | 1,438 | 1,316 |
| **אחוז הפטורים שניתנו ללא שומה** | 95% | 98% |

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 11.1.4 - בקשה למימוש 46534824 – קיים טופס אישור לטאבו חתום בו נרשם כי "אין חבות בהיטל השבחה, נקנה ב 2016 ונמצא כי אין תוספת זכויות".

סעיף 11.1.5 - אין צורך לבקש שומה עבור כל בקשה. חוות דעת עולות הון ובמקרים בהם הפטור מובהק אין צורך לבקש חוות דעת.

**<u>המלצות הביקורת</u> :**

11.1.6. מומלץ לערוך הדרכה באשר לחשיבות סיווג התיקים באופן נכון במערכת הממוחשבת.

11.1.7. מומלץ כי מידי תקופה שתיקבע יועבר לשמאי הוועדה מדגם של תיקים בהם ניתן פטור על ידי עובדי המחלקה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 11.1.6 - דרישה חדשה – בעקבות הביקורת חידדנו את החשיבות בסיווג התיק באופן הנכון במערכת הממוחשבת.

סעיף 11.1.7 - דרישה חדשה – מנהלת האגף, שמאית מקרקעין ומבצעת בדיקה ובקרה בבקשות לפטור בדרך קבע. במקרים מורכבים מקיימים התייעצות טלפונית מול שמאי הוועדה. <u>כל הבקשות לפטור שניתנות עקב מימוש בדרך של הוצאת היתר נבחנות ע"י שמאי הוועדה שערך את חוות הדעת</u>.

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה</u>:**

הביקורת רואה חשיבות בביצוע בקרת איכות חיצונית מדגמית.

## 12.הליך התקשרות עם שמאי ועדה

דוח הביקורת בחן את אופן בחירת שמאי הוועדה, ללא שבוצע מכרז.

12.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצא כי לא נערך מכרז לבחירת שמאי הוועדה. נמצא כי התקשרות עם מרבית השמאים עולה על 3 שנים והיקף ההתקשרות גדול מ-100 אלף ש"ח לשנה.*
*נמסר לביקורת כי התקשרות עם שמאיי מקרקעין פטורה ממכרז מכח תקנות פקודת העיריות.*
*בחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי התקשרות עם יועץ חיצוני לוועדה לא תעלה על 12 חודשים ויחודש עד 3 שנים בלבד ותקרת היקף ההתקשרות עד 100 אלף ש"ח לשנה.*
*היועץ המשפטי של העירייה מסר לביקורת "על פי נוהל העסקת יועצים שאושר במועצת העירייה, יש להביא התקשרויות עם שמאים לאישור הוועדה. יש להשאיר לוועדה להחליט אם להחליף שמאי ומתי. הוועדה דנה לאחרונה* ***בהתקשרות עם שמאים לשנת 2016 ולגבי אחד השמאים, שמועסק הרבה מאוד שנים, החליטה שיש להיערך להחליפו בתום השנה****".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*12.1.1. "מומלץ לבחון מחדש את אופן בחירת שמאי הוועדה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

סקירת מסמכי מכרז שמאות 10/2019.

סקירת כרטסות השמאים בעירייה.

**<u>הערת הביקורת</u>**

12.1.2. במהלך שנת 2019 (כ – 4 שנים לאחר ביצוע הביקורת) התקיים מכרז. נמסר כי במכרז זה זכו 6 שמאים.

## 13.קביעת גובה שכר טרחה לשמאים

דוח הביקורת בחן את אופן קביעת תעריפי שכר הטרחה של השמאים, וחשבונות שכר טרחה של השמאים.

13.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"הסכמי התקשרות עם שמאיי ועדה קובעים גובה שכר טרחה בנגזרת שווי מקרקעין של הנכס המוערך.*
*בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים ותקנות שמאי המקרקעין* ***אין לקבוע שכר טרחה בהתאם לתוצאות השומה****".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*13.1.1. "על העירייה לבחון קביעת תעריפים אחידים וידועים מראש לשכר טרחה של שמאים עפ"י חוזר מנכ"ל משרד הפנים, ללא קשר לשווי המקרקעין או גובה ההשבחה."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

סקירת הסכם ההתקשרות הקיים בעקבות המכרז (שנת 2019).

סקירת מדגם הסכמי ההתקשרות אשר היו בתוקף לפני קיום המכרז (שנת 2017)

**<u>הערות הביקורת:</u>**

13.1.2. מסמכי המכרז שהוצגו בפנינו קובעים, בנספח ו, תעריפים אחידים של עלות עריכת השומות. יחד עם זאת, מסמכי המכרז מחריגים תחומים מסוימים, בהם נקבע כי שכה"ט יקבע בהליך תיחור בין הזוכים (לוח שומה, פיצויים לפי סעיף 197, ושומה לפרויקטים מיוחדים / מסחר / תעסוקה / פינוי בינוי). הביקורת סבורה כי קביעה עתידית זו של שכה"ט, ללא קביעה חד משמעית בהסכם כי שכה"ט לא ייגזר משווי השומה, אינה תואמת את חוזר מנכ"ל.

סקירת מדגם חוזי התקשרות משנת 2017 (2 חוזים, אשר נחתמו לאחר ביצוע הביקורת הקודמת) העלתה, כי התעריפון אשר צורף להסכמים הינו תעריפון של לשכת שמאי המקרקעין מינואר 1993, הקובע כי שכה"ט ייקבע בהתאם לשווי המקרקעין.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

הממצא תוקן – תעריפי שכר הטרחה אחידים וידועים מראש, ללא קשר לשווי המקרקעין או גובה השומה. גם במקרה של תיחור בגין עבודות מיוחדות, בפועל שכר הטירחה איננו נגזרת משווי השומה או משווי הנכס. נושא קביעת תעריפי שכה"ט קיבל תשומת לב מיוחדת כאשר מנהלת אגף הנכסים יחד עם השירות המשפטי ערכו סקר תעריפים מול רשויות מקומיות וטבלה זו דומה מאוד לטבלת התעריפים של עיריית תל אביב. עלות שכ"ט שמאים פר שומה פחתה לעומת הסכמים קודמים שנחתמו לפני השינוי.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

13.1.3. ככל שייקבע כי שכר הטרחה ייקבע בהליך תיחור בין הזוכים, הרי שיש לקבוע מפורשות **בהסכם** כי לא ניתן יהיה לקבוע שכר טרחה כנגזרת משווי השומה-באחריות אגף נכסים והשירות המשפטי.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

ההמלצה מקובלת.

## 14.תשלום לשמאי ועדה

דוח הביקורת בחן את אופן אישור שכה"ט של השמאים.

14.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצא כי לא נערכת בדיקת חישוב שכ"ט שמוגשים ע"י שמאי ועדה. עובד מחלקת נכסים והשבחה האחראי על אישור החשבון מסר כי הבדיקה מאוד מורכבת ולא ניתן לבצעה".*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*14.1.1. "מומלץ כי כל חשבון שכר טרחה שיוגש ע"י שמאי ייבדק ע"י גורם שהוסמך לכך ויאושר בהתאם לשומות שהושלמו על ידו. יש לנהל מסד נתונים ממוחשב אשר יהווה בסיס לבדיקת החשבון ואישורו."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**
בדיקה מול הגורמים הרלוונטיים במחלקה

בדיקת מדגם חשבוניות שכ"ט

בקשת קובץ המעקב אחר דרישות שכה"ט של שמאי הוועדה ואישורן

**<u>הערת הביקורת</u>**

14.1.2. לביקורת נמסר, כי דרישות שכר הטרחה נבדקות ע"י פקיד הגביה, חשבת האגף, אישור מנהלת אגף נכסים, ובדיקה נוספת על ידי פקידי הגזברות. עוד נמסר, כי רביבי התשלום והתשלום סרוקים במערכת הקומפלוט ומתוייקים בתיק הפיזי, ובנוסף נסרקים למערכת האוטומציה של הגזברות.

בדיקת מדגם חשבוניות שכ"ט של השמאים (6 תיקים) העלתה כי חשבוניות אלה אושרו בכתב על ידי הפקיד הרלוונטי במחלקה. יחד עם זאת, באשר ל 2 מבין החשבוניות לא קיים תיעוד מפורט אודות אופן בדיקת סעיפי החשבוניות בעת אישורן. לא קיים קובץ מעקב מרכז אחר דרישות שכה"ט של שמאי הוועדה ואישורן. כאמור, כל חשבונית נבדקת ומתועדת בתיק השומה הפרטני הרלוונטי.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 14.1.2 - מבדיקת חשבוניות המדגם (6 תיקים), נמצא ששכר הטרחה מתאים ותקין ... לאחר העברת החשבוניות לתשלום הן נבדקו פעם נוספת ע"י הגזברות לעיתים נשאלו שאלות והתקבלו הסברים. כאמור, כל חשבונית נבדקת ומתועדת בתיק השומה הפרטני הרלוונטי. במערכת האוטומציה קיים דוח מרכז של פירוט תשלומים וסטטוס תשלום.

**<u>המלצת הביקורת</u>:**

14.1.3. מוצע כי ככל שחשבוניות השמאי אינן מפורטות באופן אשר מאפשר הבנת התחשיב, יישמר תיעוד של אופן ביצוע בדיקת חשבון שכר הטרחה של שמאי הוועדה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 14.1.3 - קיים תיעוד בתיק השומה הפרטני הרלוונטי – ההמלצה מקובלת.

## 15.מדיניות בחירת שמאי ועדה

דוח הביקורת בחן את אופן חלוקת התיקים בין השמאים עימם הוועדה עבדה.

15.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצא כי לא קיימת מדיניות לבחירת שמאי לביצוע שומות השבחה. החלוקה בפועל אינה אחידה בין השמאים.*
*מנהל המחלקה לשעבר מסר כי השתדל לחלק את העבודה באופן שווה בין השמאים.*
*מנהלת המחלקה מסרה כי מרבית שומות בנושא היתרי בנייה תמ"א 38 מועברות לשמאי אחד.*
*הביקורת סבורה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בעלת סמכות מקצועית לקביעת השמאי ממנו תוזמן השומה. עם זאת, אמורה להיקבע מדיניות ברורה עם הגדרת תבחינים לבחירת שמאי."*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*15.1.1. "מומלץ לקבוע מדיניות לבחירת שמאי לצורך הזמנת שומות השבחה."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

בדיקה עם הגורמים הרלוונטיים במחלקה

בקשת מסמך מדיניות בחירת שמאים לתיקים

ניתוח כרטסות השמאים בעירייה (2016-2019).

**<u>הערות הביקורת</u>**

15.1.2. לא קיים מסמך מדיניות בחירת שמאים לביצוע העבודה. נמסר, כי העובדים בוחרים שמאי באופן אקראי בהתאם לקריטריונים הבאים: 1. עדיפות לשמאי שביצע שומה בנכס הנישום או בסביבתו; 2. מס' הבקשות לשומה הקיימות בעבודה אצל שמאי מסוים, לא יעלה על 5 באותה העת על מנת לקצר זמני קבלת השומה; 3. במקרים של שומות מיוחדות, בחירת השמאי בהתייעצות עם מנהלת האגף.

15.1.3. להלן פירוט כלל התשלומים לשמאים במהלך השנים 2016-2019:

| | תשלום בש"ח בשנת 2016 | תשלום בש"ח בשנת 2017 | תשלום בש"ח בשנת 2018 | תשלום בש"ח בשנת 2019 | סה"כ תשלום בש"ח | אחוז מכלל התשלומים (מצטבר) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| שמאי א' | 981,138 | 1,871,627 | 1,539,175 | 605,883 | 4,997,823 | 53% |
| שמאי ב' | 443,864 | 241,680 | 402,848 | 518,347 | 1,606,739 | 17% |
| שמאי ג' | 423,363 | 366,953 | 445,643 | 390,363 | 1,626,322 | 17% |
| שמאי ד' | 245,404 | 200,844 | 323,796 | 497,537 | 1,267,581 | 13% |

מהטבלה שלעיל עולה, כי במהלך השנים הייתה קיימת חלוקת עבודה לא שוויונית בין השמאים (בהיבט שכר הטרחה). עוד יצוין, כי השמאי בעל היקף שכר הטרחה הגבוה ביותר אף היה בין הזוכים במכרז משנת 2019.

15.1.4. להלן פירוט כלל התשלומים לשמאים במהלך שנת 2020 (לאחר קיום המכרז):

| שם השמאי | תשלום בש"ח בשנת 2020 | אחוז מכלל התשלומים |
|---|---|---|
| שמאי א' | 276,120 | 27% |
| שמאי ה' | 212,331 | 21% |
| שמאי ו' | 187,084 | 19% |
| שמאי ז' | 172,153 | 17% |
| שמאי ח' | 161,038 | 16% |

מטבלה זו עולה כי למעט שמאי א', הפערים בין השמאים (בהיבט שכר הטרחה) אינם משמעותיים.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 15.1.2 - קיימת מדיניות לביצוע עבודה לפיה בוחרים העובדים את השמאים ומוכיחה את עצמה לעניין השוויוניות.

סעיף 15.1.3 - עם כניסתי לתפקיד בשנת 2015 שאפתי להגדיל את ההכנסות מהיטלי השבחה ולחייב בגין רכיבים שבעבר, שמאי הוועדה לא נהגו לחייב. לצורך שינוי המגמה שומות רבות עברו לטיפולו של שמאי א' שלא היה חלק מרשימת השמאים הוותיקה שתרם רבות בשינוי הגישה. מפה נובעת חוסר השוויוניות עד שנת 2018, בשנים אלה כל השמאים למעט שמאי א' קיבלו שכ"ט שוויוני. בשנת 2019 המצב התאזן מבחינת השגת היעדים ופערי שכר הטרחה הצטמצמו.

סעיף 15.1.4 - מהטבלה בסע' זה נראה כי קיימת שוויוניות מסוימת. לא ניתן לחלק באופן מדויק ביותר מהסיבה ששכה"ט תלוי בהיקפי רכיבי השומה (מס' תכניות, מס' הקלות וכד'), כאמור בטבלת התעריפים. אך ניתן לראות בחלוקה של 16%-21% מסך עלות שכה"ט כאחוז חלוקה שוויוני. שמאי א' עדיין מעורב בחוות דעת מורכבות משנים קודמות וזאת הסיבה שעדיין קיים פער קטן לטובתו, אך גם פער זה הצטמצם לעומת שנים קודמות.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

15.1.5. מומלץ לעגן מדיניות המחלקה לבחירת שמאים במסמך רשמי. מוצע כי מסמך המדיניות יתייחס אף לסוגיות שלהלן: חלוקה שוויונית בכל האפשר של עבודות

השמאות (מבחינת גובה שכ"ט צפוי); תיעוד סיבות בחירת השמאים לעבודות השמאות הספציפיות.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 15.1.5 - דרך בחירת השמאי וחלוקת העבודה הנהוגה נכונה ושוויונית, נעלה אותה על הכתב במסמך רשמי.

## 16.מבנה דו"ח שומה

דוח הביקורת בחן את תקן השמאות על פיו על השמאים לערוך את דוח השמאות, ויישומו על ידם.

16.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצא כי לא כל דו"חות השומות מכילים מידע חיוני כפי שנדרש ע"פ תקנות מועצת שמאי המקרקעין.*
*ב-8 מתוך 36 דו"חות שנדגמו לא נמצא מידע על ביקור שמאי בנכס.*
*ב-18 מתוך 36 דו"חות שנדגמו לא נמצאה הצהרת שמאי על מידת עניין אישי שלו בתוצאות השומה."*

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*16.1.1. "הביקורת ממליצה לעגן בהסכם התקשרות עם שמאי המקרקעין דרישת עריכת דו"חות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין.*
*16.1.2. מומלץ להחזיר דו"חות שומה שאינם עומדים בדרישות התקן לתיקון של השמאי."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

סקירת חוזה ההתקשרות
סקירת מדגם שומות אשר נערכו על ידי שמאים שונים מטעם העירייה.

**<u>הערת הביקורת</u>**

16.1.3. הסכם ההתקשרות הקבוע במסמכי המכרז, אינו כולל דרישה לפיה עריכת דוחות שומה תבוצע בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין.

מדגם שומות (4 שומות מתוך כ 385) אשר בוצע על ידי הביקורת העלה כי בשומה אחת לא נרשם מועד הביקור וזהות השמאי.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

16.1.4. הביקורת חוזרת על המלצותיה, לעגן בהסכם התקשרות עם שמאי המקרקעין דרישת עריכת דו"חות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין. מומלץ להחזיר דו"חות שומה שאינם עומדים בדרישות התקן לתיקון של השמאי.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

השירות המשפטי עורך הסכמים מול השמאי בהתאם לדין וכל הוראה. בשיחה שקיימתי עם עו"ד מהשירות המשפטי בעניין נמסר לי כי שמאי מעצם היותו שמאי מחויב לכל הוראות החוק, הדין והתקינה בעבודתו השמאית. לעניין שומות שאינן עומדות בדרישות התקינה, ההמלצה מקובלת, בעקבות הביקורת חודדו הנהלים כאמור.

## 17.בדיקות דו"חות שמאי

דוח הביקורת בחן אופן ביצוע בדיקת תקינות דוחות השמאות על ידי עובדי המחלקה, וביצוע תיקונים על ידם או מתן הנחיות לשמאים.

17.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה האחראים על ריכוז נושא השבחה בעירייה לא נוהגים לבדוק דו"חות שומת השבחה שמגיעים משמאי ועדה. נמסר לביקורת כי עובדים אלו אינם שמאים ולא יכולים לבצע את הבדיקה.*
*הבדיקה מתבצעת ע"י מנהלת מחלקת נכסים והשבחה. עם זאת, לא נערך תיעוד לביצוע הבדיקות.*
*מהביקורת עולה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה לעיתים נותנת הנחיות והוראות לשמאי ועדה לתקן את השומה. מתן הנחייה זו אינה תקינה ונוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה."*

**<u>המלצות דוח המבקר</u>**

*17.1.1. "מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקת תקינות דו"חות שומת השבחה בנושאים הקשורים בפרטים הפיזיים של הנכס נשוא השומה ותכניות משביחות שחלות עליו.*
*17.1.2. מומלץ כי מעורבות של מנהלת מחלקת נכסים והשבחה בדו"חות שומות השבחה תוגבל להוספת מידע חסר והבעת דעה מקצועית בלבד.*
*17.1.3. מומלץ כי בדיקה של דו"חות השומה ע"י המחלקה וממצאיה יתועדו במערכת הקומפלוט."*

**בדיקת ביקורת המעקב:**
שיחות עם גורמים במחלקה

סקירת מדגם תיקי שומות

**הערת הביקורת**

17.1.4. נמסר, כי דוחות השומה נקראים ונבדקים על ידי עובדי המחלקה (בהיבטים טכניים ובבחינת חלות תוכניות משביחות).

יחד עם זאת, נמסר, כי קיום הבדיקה ותוצאותיה אינם מתועדים במערכת.

על פי מדגם התיקים שנערך (6 תיקים מתוך כ 385), לא קיים תיעוד כי בוצעה בדיקה או התערבות בדוחות השומה.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה** :

חוות הדעת בהכרח נבדקת ע"י עובדי ההשבחה עם קבלתה ועם הנפקת השובר. לא ניתן להנפיק שובר תשלום ללא בדיקה והקלדה של כל רכיבי השומה. שובר התשלום כפי שהוא מונפק הוא למעשה תוצר השומה לאחר בדיקה. השובר מתועד בתיק.

## 18.קליטת שומה במערכת קומפלוט

דוח הביקורת בחן את אופן קליטת והזנת השומה למערכת הממוחשבת, והשלכות טעויות בקליטה.

18.1. **ממצא דוח המבקר**

*"שומה השבחה המאושרת ע"י שמאי ועדה נקלטת באופן ידני למערכת קומפלוט באמצעות עובד מחלקת נכסים והשבחה. במסגרת קליטת השומה מוזנת כל תכנית משביחה וסכום השבחה בגינה.*
*בבדיקת מדגם של 30 תיקים נמצא כי בתיק אחד לא הוקלדה תכנית אחת לשומה במערכת קומפלוט. כתוצאה הופחת החיוב ב-24,186 ש"ח."*

**המלצות דוח המבקר**

*18.1.1. "מומלץ כי לאחר קליטת שומה למערכת קומפלוט, יבוצע אימות ההקלדה ע"י עובד אחר של המחלקה.*
*18.1.2. מומלץ לבנות רשימת תיוג (צ'קליסט) באמצעותו בדיקת קליטת השומה תאושר ע"י העובד הבודק."*

**בדיקת ביקורת המעקב:**

סקירת נהלי המחלקה

סקירת מדגם תיקי שומות

סקירת ועיבוד קובץ "דו"ח הכנסות בפועל לתקופה", הכולל את גובה השומה שנקבעה לכל נכס, סיבת קביעת השומה, והתשלום בפועל.

**הערת הביקורת**

18.1.3. נהלי המחלקה אינם קובעים כי חלה חובה לבצע אימות הקלדת השומה על ידי עובד אחר מזה שקלט את השומה למערכת הקומפלוט.

מן המדגם עולה (6 שומות מתוך כ 385) כי לא קיים חיווי במערכת בדבר ביצוע בדיקת תקינות קליטת השומה.

סקירת קובץ דו"ח הכנסות בפועל לתקופה (שנת 2019) העלתה, כי קיימים 125 נכסים בגינם ניתנו שומות בשל סוג מימוש "אישור מכירת נכס" ו – "אישור העברת טאבו".

על פי הקובץ הנ"ל עולה, כי בפועל, בגין 27 נכסים, לגביהם נקבעו שומות על סך כ – 3.4 מליון ₪, טרם בוצע תשלום בגין השומה.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:**

מח' השבחה ואישורים לטאבו מונה כיום 2 עובדים (עובד אחד פחות מהתקן שהיה עד לפני שנה). סה"כ קיימים עובדים שאחראים לביצוע כל ההליכים באלפי בקשות למימוש בתחום היטל ההשבחה (היתרים, מכר, מידע). מאז פרסום הדוח בשנת 2015 נוספו משימות רבות לכל עובד לצורך תיקון ליקויים. נדרשת תשומת לב מירבית לכל בקשה למימוש והעובד משקיע שעות מצטברות רבות בטיפול בכל בקשה וזאת על מנת להקפיד לבצע את כל ההליכים והבדיקות. מדובר בגבייה של מאות מיליונים ונדרשת דייקנות שיא. כאמור המח' מונה 2 עובדים בלבד. בנסיבות אלה, של מחסור בכ"א אימות הקלדה ע"י עובד אחר בלתי אפשרי ולצורך קיום ההמלצה יש להחזיר את התקן שנלקח מהאגף בשנה האחרונה. ממצא זה יש להפנות לתשומת ליבה של גזברית העירייה. לעניין המדגם יש להציג את הפער – לעיתים מדובר בשומות לקבלת מידע מוקדם, כאשר אין מימוש בפועל ולא נוצרה חבות בתשלום היטל השבחה.

**<u>המלצות הביקורת</u> :**

18.1.4. הביקורת ממליצה כי תתבצע בדיקה מדגמית על תקינות נתוני השומה למערכת הקומפלוט, בשומות מעל 2 מיליון ₪.

18.1.5. מוצע לבחון האם במקרים בהם לא בוצע תשלום כלשהו בגין שומה שהוצאה בשל מימוש מסוג "אישור מכירת נכס" ו-"אישור העברת טאבו" (באמור, בשנת 2019 דובר ב 27 מקרים), בוצעה בכל זאת העברה בטאבו.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 18.1.4 - המלצת הביקורת מקובלת.

סעיף 18.1.5 - דרישה חדשה – קיימות לא מעט סיבות לממצא זה לדוג': לא כל אישור לטאבו שניתן ע"י אגף הנכסים מסתיים בעסקה. לעיתים האישור ניתן לצורך מידע מוקדם של הפונה וכד'. האישור שניתן ניתן לפונה ובמקביל נשלח במייל לגבייה. על מנת לקבל אישור לטאבו המוכר נדרש להציג את האישור של הנכסים ובלעדיו לא ניתן אישור לטאבו, כבל ולא יבוצע תשלום – לא ינתן אישור מח' ההשבחה לגבייה. בהתייחס לרשימה שהועברה לי במייל בהקשר של 27 תיקים נמצא כי בשל בעיה טכנית במצב שבו מבוצע החזר תשלום עקב פסיקה של שמאי מכריע או ועדת ערר נאלצים עובדי המחלקה להסיר את פרטי התשלום הקודם ולהפיק תחשיב נכון למועד הביצוע בניטרול תחשיבי ריבית שהמערכת מבצעת באופן אוטומטי. מפאת הדחיפות נבדקו 6 תיקים ראשונים מתוך הרשימה ... נמצא כי היטלי השבחה שולמו. בארכיב מסמכים קיים תיעוד התשלום. נסב את תשומת חב' קומפלוט לסוגיה זו.

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה</u>:**

לאור הסברי מנהלת האגף, יש לבחון ביצוע שיפור במערכת הממוחשבת, כך שתשקף נאמנה את ביצוע התשלום. כמו כן, על פי בדיקת האגף, 2 מתוך 27 השומות טרם שולמו, ובגין 5 שומות ניתן פטור. כך, על פי הסברים ואסמכתאות נוספות אשר הוצגו בפני הביקורת, עולה, כי במקרים אלה הוצאה שומה על ידי שמאי הוועדה, **ולאחר מכן**, ניתן על ידי השמאי פטור מן הטעם ששטח הדירה אינו עולה על 140 מ"ר, בצירוף תצהיר עובדתי רלוונטי מן הבעלים. סדר הדברים הנ"ל מנוגד לנוהל העבודה הפנימי, הקובע כי רק במידה והנישום אינו זכאי לפטור וקיימת חבות, בקשת אישור העירייה להעברה בטאבו תועבר לבחינת שמאי

הוועדה. הביקורת מציינת, כי קיימת משמעות כספית להעברת בקשה לבחינת שמאי הוועדה (שב"ט השמאי). **מוצע לבחון תהליך מתן הפטור על ידי שמאי הוועדה לאחר הוצאת שומה, וכן אופן יידוע המבקשים אודות אפשרות בקשתם לפטור מהיטל השבחה, ולעגן זאת בנוהל.**

## 19.חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים במועד הפחתת היטל השבחה

דוח הביקורת בחן אופן חישוב הפרשי הצמדה וריבית אותם יש להשיב למבקש, שעה שבוצעה הפחתה בהיטל ההשבחה, לאחר שהיטל ההשבחה המקורי כבר שולם על ידי המבקש.

19.1. **<u>ממצא דוח המבקר</u>**

*"במקרים של הפחתת היטל השבחה והחזר עודף סכום ששולם, על העירייה לחשב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים להחזר.*
*שיעור ריבית הפיגורים עומד על 6% שנתי. עם זאת, נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה מבצעים חישוב ע"פ 4.2% בלבד.*
*בהתאם לפסיקת בית המשפט, המועד הקובע לחישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים הינו מועד של השומה החדשה (המאוחר יותר) ולא מועד תשלום ההיטל.*
*בבדיקת מדגם ארבעה תיקים בהם הוחזר סכום ההיטל העודף נמצא כי בשלושה מהם טעות החישוב גרמה להחזר יתר בסך של 16,091 ש"ח.*
*נמצא כי חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים מבוצע במחלקת נכסים והשבחה באמצעות אתר אינטרנט של "כל נתון". יצוין כי מערכת הגבייה העירונית העומדת לרשות אגף הגבייה מבצעת את החישוב באופן אוטומטי."*

**<u>המלצות דוח המבקר</u>**

*19.1.1. "הביקורת ממליצה כי חישוב החזרי השבחה יבוצע ע"י גורם אשר הוכשר לכך ובהתאם לחוק ולפסיקות המקובלות.*
*19.1.2. הביקורת ממליצה לתעד את החזר ההשבחה במערכת הקומפלוט."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**
סקירת קבצי השומות

עריכת מדגם תיקים בהם בוצעה הפחתה בגובה השומה

**הערות הביקורת**

19.1.3. מן המדגם שבוצע על ידי הביקורת עולה (6 תיקים), כי בכלל תיקי המדגם קיים תיעוד אודות חישוב החזר השומה. תיעוד זה כלל את תדפיס "כל נתון" ובו חישוב הריבית, ואת מכתב העירייה לנישום, על גביו נכתב, בכתב יד, אופן החישוב. פקידת גביה באגף נכסים ערכה את תחשיב ביצוע ההחזר.

19.1.4. לא קיימת אפשרות להוציא קובץ מרוכז באשר לתחשיבי החזר השומות.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:**

סעיף 19.1.4 - אין אפשרות טכנית להוציא קובץ מרוכז באשר לתחשיבי החזר השומות, אך בגזברות ניתן להוציא קובץ של כל ההחזרים וסיכומם.

## 20.השגות ועררים

דוח הביקורת בחן אופן פניה לשמאי הוועדה לצורך תיקון שומה שנערכה על ידו.

20.1. **ממצא דוח המבקר**

*"תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה קבע דרכים להליך של השגות ועררים. החל משנת 2010 נאסר להגיע לשומות מוסכמות בין שמאי הוועדה לבין הנישום.*
*נמצאו שני תיקים בהם לאחר העברת השומה החתומה, פנה הנישום באופן ישיר לשמאי הוועדה וביקש לבצע תיקונים בשומה. השומות תוקנו ע"י השמאי ועודכנו ע"י מחלקת נכסים והשבחה.*
*נמצא תיק נוסף בו הנישום פנה למחלקת נכסים והשבחה עם הבקשה להגיע לשומה מוסכמת. השומה תוקנה ע"פ בקשתו של הנישום."*

**המלצת דוח המבקר**

*20.1.1. "מומלץ כי מחלקת נכסים והשבחה ושמאי הוועדה יקפידו על הוראות חוק התכנון ובנייה בנושא השגות ועררים."*

**בדיקת ביקורת המעקב:**
הביקורת סקרה את דוח השומות, ואיתרה מקרים בהם בוצעו תיקונים לשומות, וביקשה הסברים לביצוע מדגם תיקונים שכאלה.

**הערות הביקורת**

מדגם הביקורת (3 תיקים) בקשר עם תיקים בהם בוצע תיקון לשומה העלה את הממצאים הבאים:

20.1.2. בקשה 34536450 - עו"ד מטעם הנישום פנה לפקיד הרלוונטי באגף בבקשה בקשר עם השומה. תחילה ניתנה תשובה של פקיד הגביה, ולאחר מכן התקיימו דיונים פנימיים תוך מעורבות היועצת המשפטית.

20.1.3. נמסר, כי בפגישות העבודה המצומצמות (אחד על אחד) או בישיבות צוות משותפות, מרעננים את ההנחיות, הכללים והחוקים.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:**

סעיף 20.1.2 - קיים מכתב תשובה לעו"ד בהתאם להתייעצות עם היועמ"ש בעירייה.

**המלצת הביקורת :**

20.1.4. מומלץ שתשובות לעו"ד של הנישומים יינתנו על ידי עו"ד מטעם העירייה, ובכל שהדבר לא אפשרי, שתתווסף הסתייגות משפטית כי התשובה אינה ממצה את טענות העירייה בעניין וכד'.

**תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:**

מקובל- נעדכן את השירות המשפטי בעניין.

## 21.עמידה בלוחות זמנים

דוח הביקורת בחן את עמידת המחלקה בלוחות הזמנים הקבועים בנוהל המחלקה.

21.1. **ממצא דוח המבקר**

*"נמצא כי עובדי מחלקת נכסים והשבחה לא מקפידים לתעד את כל פעולות הטיפול בבקשות למימוש במערכת קומפלוט. היעדר הרישום מקשה על ניהול מעקב אחר עמידה בלוחות הזמנים."*

**המלצת דוח המבקר**

*21.1.1. "הביקורת ממליצה להקפיד על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת קומפלוט.*

*21.1.2. הביקורת ממליצה כי מנהלת מחלקת נכסים והשבחה תבצע בדיקות רבעוניות של עמידה בלוחות זמנים לצורך איתור "צוואר הבקבוק" בתהליך."*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב:</u>**

סקירת נהלי המחלקה.

סקירת מדגם דוחות אירועים בתיקים בהם בוצעה שמאות.

בקשת דוגמאות לתיעוד ביצוע בדיקות תקופתיות בקשר עם עמידה בלוחות הזמנים.

סקירת דוגמאות לפניות לשמאי וועדה לצורך עמידה בלוחות הזמנים

**<u>הערות הביקורת</u>**

נהלי המחלקה כוללים לוחות זמנים לביצוע פעולות שונות.

21.1.3. בתיק אחד, לא תועד במודל "אירועים" מועד העברת השומה לנישום.

21.1.4. סקירת דוגמאות הפניות לשמאי הוועדה העלתה, כי מחד פקידי המחלקה פועלים מול השמאים לצורך קבלת השומות במועדים הנדרשים, ומאידך, קיימים מקרים בהם חרגו מלוחות הזמנים.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

סעיף 21.1.4 - ייתכן כי בשל העומס הרב על המחלקה וחוסר בכח אדם קיימים עיכובים סבירים. עובדי המחלקה עושים כל שביכולתם לרבות זירוז השמאים.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

21.1.5. הביקורת חוזרת על המלצותיה, לפיהן, יש להקפיד על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת קומפלוט, וכי מנהלת אגף נכסים והשבחה תבצע בדיקות רבעוניות של עמידה בלוחות הזמנים, תוך תיעוד בדיקות אלה.

**<u>תגובת מנהלת אגף נכסים והשבחה:</u>**

מח' ההשבחה מטפלת באלפי בקשות בשנה בסטטוסים שונים, עובדי האגף מקפידים על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת הקומפלוט. חוסר בכח אדם ועומס מקשה על עמידה מדויקת בלוחות הזמנים. עם זאת אבקש מח' קומפלוט לפתח מערכת התראות אוטומטיות לכך.

## הערות ראש העיר

## ביקורת מעקב – סוגיות בחיוב היטלי השבחה

1. **סעיף 5.2.5 :**
**המלצת הביקורת**: יש לפעול לעיגון נהלי העבודה הפנימיים הקיימים ביום, במסגרת ספרי הנהלים בעירייה.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.2.6 :**
**המלצת הביקורת**: יש לבחון עריכת עדכון בנוסח הנהלים, תוך מתן פירוט אודות אופן ביצוע הפעולות הרצויות, בקרות שוטפות וממשקים עם מחלקות נוספות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 6.1.11:**
**המלצת הביקורת:** יש להטביע על גבי היתר הבניה את מספר הבקשה למימוש אשר הועברה שתועד במחלקת נכסים והשבחה, וכן להקפיד על הטבעת חותמת המחלקה על גבי ההיתר.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 6.1.12:**
**המלצת הביקורת**: יש לבצע התאמה שנתית בין היתרי הבניה שהופקו לבין בקשות למימוש שנפתחו במחלקת נכסים והשבחה.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 7.1.3:**
**המלצת הביקורת**: הביקורת חוזרת על המלצתה, לפיה, מומלץ להכין רשימת תיוג, באמצעותה יועד ביצוע כלל הבדיקות הרלבנטיות בכל תיק. מוצע לערוך הדרכה באשר לחשיבות סגירת הבקשות במערכת, וזאת, על מנת שתהא אפשרות לשלוף דוחות חריגים ולערוך בקרות שוטפות אחר פעילות המחלקה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בטיפול.

6. **סעיף 8.1.3:**
**המלצת הביקורת**: לצורך בחינת סבירות היקפי הבקשות המתועדות במערכת, מוצע לבחון אפשרות בה מחלקת נכסים תערוך בדיקה שנתית, בשיתוף מחלקת ארנונה, במסגרתה יושוו הנכסים בהם בוצע שינוי שם הבעלים לצורך תשלום הארנונה, לבין מספר הנכסים בהם התבקש אישור לטאבו.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

7. **סעיף 8.1.4:**

**המלצת הביקורת:** מוצע לבחון אפשרות הנפקת אישור ממוחשב לטאבו, כך שכל טופס אישור ייוצא מהמערכת, ויקבל ספרור אוטומטי. מצב דברים זה ימנע אפשרות הנפקת טופס אישור באופן עצמאי שלא יתועד / לא יטופל כיאות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

8. **סעיף 9.1.5:**

**המלצת הביקורת**: מומלץ כי מנהלת אגף נכסים והשבחה תתעד בדיקותיה התקופתיות והמדגמיות, בין אם נמצאו תקינות ובין אם לאו.

**תגובת ראש העיר**: ההמלצה תיבחן אל מול חב' קומפלוט.

9. **סעיף 10.1.3:**

**המלצת הביקורת**: מומלץ לבחון אפשרות הנפקת טופס מידע ממוחשב לגבי היטל השבחה, כך שכל טופס מידע ייוצא מן המערכת ויקבל ספרור אוטומטי. מצב דברים זה ימנע אפשרות הנפקת טופס מידע באופן עצמאי שלא יתועד / לא יטופל כיאות. הביקורת חוזרת על המלצתה כי באישור פטור מהיטל השבחה שמופק למבקש המידע ירשם מספר בקשה למימוש שהוקמה במערכת הקומפלוט. הביקורת חוזרת על המלצתה כי מנהלת המחלקה תבצע בקרה חודשית מדגמית של לפחות 10% מכלל הבקשות לאישורים לטאבו בהם ניתן פטור. בדיקה זו תחתם ותתועד במחלקה.

**תגובת ראש העיר**: ההמלצה תיבחן אל מול חב' קומפלוט.

10. **סעיף 11.1.6:**

**המלצת הביקורת**: מומלץ לערוך הדרכה באשר לחשיבות סיווג התיקים באופן נכון במערכת הממוחשבת.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 11.1.7:**

**המלצת הביקורת**: מומלץ כי מדי תקופה שתיקבע יועבר לשמאי הוועדה מדגם של תיקים בהם ניתן פטור על ידי עובדי המחלקה.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 13.1.3:**

**המלצת הביקורת:** ככל שייקבע כי שכר הטרחה ייקבע בהליך תיחור בין הזוכים, הרי שיש לקבוע מפורשות בהסכם כי לא ניתן יהיה לקבוע שכר טרחה כנגזרת משווי השומה, באחריות אגף הנכסים והשירות המשפטי.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

13. **סעיף 14.1.3:**

**המלצת הביקורת**: מוצע כי כבל שחשבוניות השמאי אינן מפורטות באופן אשר מאפשר הבנת התחשיב, יישמר תיעוד של אופן ביצוע בדיקת חשבון שכר הטרחה של שמאי הוועדה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

14. **סעיף 15.1.5:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ לעגן מדיניות המחלקה לבחירת שמאים במסמך רשמי. מוצע כי מסמך המדיניות יתייחס אף לסוגיות שלהלן: חלוקה שוויונית בכל האפשר של עבודות השמאות, תיעוד סיבות בחירת השמאים לעבודות השמאות הספציפיות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

15. **סעיף 16.1.4:**

**המלצת הביקורת**: הביקורת חוזרת על המלצותיה, לעגן בהסכם התקשרות עם שמאי המקרקעין דרישת עריכת דוחות שומה בהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין. מומלץ להחזיר דוחות שומה שאינם עומדים בדרישות התקן לתיקון של השמאי.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

16. **סעיף 18.1.4:**

**המלצת הביקורת**: הביקורת ממליצה כי תתבצע בדיקה מדגמית על תקינות נתוני השומה למערכת הקומפלוט בשומות מעל 2 מיליון ₪.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

17. **סעיף 18.1.5:**

**המלצת הביקורת**: מוצע לבחון האם במקרים בהם לא בוצע תשלום כלשהו בגין שומה שהוצאה בשל מימוש מסוג אישור מכירת נכס ואישור העברת טאבו, בוצעה בכל זאת העברה בטאבו.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

18. **סעיף 20.1.4:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ שתשובות לעו"ד של הנישומים יינתנו על ידי עו"ד מטעם העירייה, וככל שהדבר לא אפשרי שתתווסף הסתייגות משפטית כי התשובה אינה ממצה את טענות העירייה בעניין וכד'.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

19. **סעיף 21.1.5:**

**המלצת הביקורת:** הבירות חוזרת על המלצותיה, לפיהן, יש להקפיד על קליטת כל פעולות הטיפול בתיק המימוש במערכת קומפלוט, וכי מנהלת אגף נכסים והשבחה תבצע בדיקות רבעוניות של עמידה בלוחות הזמנים, תוך תיעוד בדיקות אלה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# מקסום הבנסות ממשרדי הממשלה בגין תקציבים בלתי רגילים

# מיקסום הכנסות ממשרדי ממשלה בגין תקציבים בלתי רגילים

## 1. מבוא

הרשות המקומית מספקת שני סוגים של שירותים: שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה; ושירותים מקומיים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. בנוסף לכך, פועלת הרשות לפיתוח תשתיות במובן הרחב (למשל על ידי קידום מערכת החינוך המקומית באמצעות פרויקטים).

ההוצאות לשירותים אלה מתוקצבות בתקציב הרשויות המקומיות אשר נחלק לתקציב רגיל המיועד למימון פעולות שוטפות, קרי השירותים הממלכתיים והשירותים המקומיים, על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל המשמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות בתחומה.

על פי סעיף 213א(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] תקציב בלתי רגיל (להלן:"**תב"ר**") הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".

סעיפים 15-16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971 מגדירים את אופן הכנת תקציב התב"ר. במסגרת הכנת תקציב התב"רים נדרשות הרשויות להציג את מקורות המימון של התב"ר.

תכנון תקציב לתב"ר יכלול את הפרטים הבאים:




התקציב הבלתי רגיל בעירייה משמש להוצאות בתחומים שונים, כגון: עבודות בנייה, פיתוח תשתיות, רכישת ציוד ראשוני למבנים ומוסדות ועוד.

מימון תב"רים מבוצע כאמור על ידי קרן הרשות או באמצעות מימון חיצוני מגורמים שונים כגון משרדי ממשלה, מפעל הפיס ובדומה. לצורך פתיחת תב"ר הכולל מימון מגורם חיצוני נדרשת התחייבות בכתב של הגורם להענקת המימון. על מנת לגבות את סכום המימון בהתאם להתחייבות נדרשת העירייה להגיש הוכחות ביצוע לגורם הממן.

בסה"כ מנהלת עיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") נכון לסוף שנת 2019, 390 תב"רים פעילים בהיקף כספי של כ- 1.85 מיליארד ₪.

## 2. מטרת הביקורת

בחינת מיקסום הכנסות העיריה מתב"רים תוך מתן דגש על ההכנסות ממשרדי החינוך והתחבורה.

## 3. מתודולוגיה

**3.1 הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הבאים:**

- גזברית העירייה.
- סגן הגזבר ומנהל תקציב הפיתוח (להלן :"**סגן הגזבר**").
- סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים.
- חשבת אגפים בינוי ציבורי ותשתיות.

**3.2 הביקורת ביצעה ניתוחי קבצים באמצעות חבילת תוכנה לביקורת.**

כמו כן, נסמכה הביקורת, בין היתר, על המסמכים הבאים:

- קבצים ממערכת האוטומציה;
- מסמכים שונים נוספים אשר התקבלו מסגן הגזבר;
- חוקים ותקנות בנושא ניהול תקציבי תב"רים ברשויות המקומיות;

**3.3 היקף הביקורת**

דוח הביקורת נערך בין החודשים יולי 2020- מרץ 2021, כאשר הנתונים מתייחסים לתב"רים הפעילים נכון ליום 31.12.2019, שנבחנו גם בשנת 2020.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות ס/הגזבר ומנהל תקציב הפיתוח ותגובת חשבת אגפים בינוי ציבורי ותשתיות שולבו בדוח.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. ממצאים עיקריים נכון לשנת 2019

הביקורת מבקשת לציין כי ס/הגזבר ומנהל תקציב הפיתוח מונה לתפקידו בספטמבר 2019, ומאז כניסתו לתפקיד חל שינוי חיובי, מתבצעות פעולות לקבלת הרשאות ומימוש ההרשאות שניתנו.



# פירוט הממצאים

## 5. נתוני התב"רים

### 5.1 סטטוס התב"ר

נכון ליום ה – 31 לדצמבר 2019 היו בעיריית רמת גן 317 תב"רים פעילים מתוך 390 תב"רים, באשר התקציב הרב שנתי שלהם עמד על כ- 1,850 מליון ש"ח, והביצוע בפועל עמד על כ- 1,666 מליון ש"ח. התב"רים הפעילים מסווגים במערכת האוטומציה העירונית באחד משני סטטוסים "פתוח" ו"זמני". להלן טבלה המפרטת את התפלגות התב"רים הפעילים לפי סיווגיהם:

| סטטוס תב"ר | מס' תב"רים | תקציב רב שנתי (במלש"ח) | ביצוע רב שנתי (במלש"ח) |
|---|---|---|---|
| פתוח | 294 | 1,397 | 1,222 |
| זמני | 95 | 453 | 444 |
| סגור | 1 | 0 | 0 |
| **סה"כ** | **390** | 1,850 | 1,666 |

לדברי סגן הגזבר נעשה שימוש בסטטוס זמני ב – 2 מקרים:

1. תב"רים המיועדים לעצירה במהלך השנה עקב אי קבלת הכנסות ממשרד ממשלה.
2. תב"רים שהסתיימו והעירייה מתכננת לסגור אותם בסוף שנה.

**5.2. הביקורת ערכה מדגם של 5 תב"רים בסטטוס "פתוח" ובחנה האם בוצעה פעילות בתב"ר במהלך שנת 2020, והאם הסיווג מתאים כדלהלן:**

| תאריך | מספר תב"ר | סטטוס | תקציב רב שנתי בש"ח | ביצוע רב שנתי – הוצאות בש"ח | הוצאות בש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| נכון ל 09.01.2020 | 4216 | פתוח | 8,086,240 | 3,510,561 | |
| נכון ל 25.01.2021 | | פתוח | 11,836,240 | 11,832,220 | 8,321,659 |
| נכון ל 09.01.2020 | 4373 | פתוח | 16,500,000 | 15,774,596 | |
| נכון ל 25.01.2021 | | פתוח | 16,500,000 | 15,834,114 | 59,518 |
| נכון ל 09.01.2020 | 4417 | פתוח | 11,000,000 | 1,959,636 | |
| נכון ל 25.01.2021 | | פתוח | 6,221,241 | 4,577,058 | 2,617,422 |
| נכון ל 09.01.2020 | 4444 | פתוח | 104,000 | 85,739 | |
| נכון ל 25.01.2021 | | פתוח | 104,000 | 85,739 | 0 |
| נכון ל 09.01.2020 | 4477 | פתוח | 250,000 | 243,564 | |
| נכון ל 25.01.2021 | | פתוח | 250,000 | 243,564 | 0 |

5.2.1. מן הנתונים עולה כי 2 מבין 5 התב"רים שנדגמו מצויים בסטטוס "פתוח" למרות שלא בוצעה בגינם כל פעולה כספית בשנת 2020, פרוייקטים אלה הסתיימו.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

5.2.2. מומלץ כי אחת לשנה תעשה בחינה כוללת אחר סטטוס התב"רים הפעילים מול המחלקות לשם בחינת הפעילות הפיננסית הצפויה בתב"ר במהלך השנה וסגירתם בהתאם.

**<u>תגובת סגן גזבר ומנהל תקציב הפיתוח:</u>**

*"מתבצע היום. ולפי הבנתי בוצע גם בעבר באופן שוטף. לעיתים קיימים פרוייקטים (במיוחד ממשרדי ממשלה) שמחכים עוד עם סגירתם".*

## 5.3 מימון התב"ר

מקורות ההכנסה של הרשות המקומית למימון התב"רים כוללים:

**קרנות פנימיות**

- השתתפות התקציב הרגיל,
- השתתפות בעלים,
- יתרות בתב"רים קודמים,
- השתתפות מקרנות הרשות,
- מכירת רכוש.

**השתתפות משרדי ממשלה:**

- מענקים ממשרד הפנים,
- מענקים ממשרד החינוך לבניית מבני חינוך,
- מענקים ממשרד התחבורה לפרויקטים תחבורתיים,
- מענקים מהמשרד לענייני דתות למבני דת,
- מענקים ממשרד השיכון למבני ציבור ופיתוח תשתית,
- מענקים ממשרדי ממשלה אחרים.

**השתתפות מוסדות ותרומות:**

- מענקים מיועדים ממפעל הפיס,
- מענקים מרשות הספורט ומועצת ההימורים,
- מענקים ממוסדות אחרים,
- תרומות.

**אשראי:**

- מלוות מהאוצר,
- מלוות מכוונות,
- מלוות מבנקים,
- מלוות מקו אשראי (משרד הפנים).

כאשר מדובר בפרויקטים ביוזמת הרשות, וללא מקור מימון חיצוני, נדרש איתור מימון מתאים מכספי קרנות הרשות. לצורך כך מדווח מינהל ההנדסה למחלקת תקציבים על צפי הכנסות מהשתתפויות בעלים, הכוללות היטלי השבחה, היטלי ביוב ועוד.

איתור מקור מימון חיצוני לעומת זאת, דורש פנייה למקורות מימון חיצוניים רלוונטיים. איתור מקור מימון חיצוני לתב"ר נעשה בדרך כלל עוד בטרם מוגשת הבקשה לתב"ר. היחידה היוזמת את התב"ר מבצעת פנייה לרשות הרלוונטית בבקשה למימון התב"ר. כאשר מוגשת הבקשה לתב"ר, היא מוגשת על פי רוב בזמן שמתקיים תהליך לקבלת הרשאה למימון חיצוני, ולעיתים אף לאחר קבלת הרשאה. ההרשאה היא מסמך התחייבות של גורם המימון החיצוני למימון התב"ר בסכום מסוים. ללא הרשאה, למעשה אין התחייבות של גורם המימון החיצוני להעברת כספי המימון.

רוב המימון הממשלתי לתב"רים מקורו ב"קולות קוראים" המתפרסמים מעת לעת ע"י משרדי הממשלה השונים ומזמינים את הרשויות לפנות לקבלת סיוע במימון פרוייקטים שהמשרד מעוניין לקדם. ברשויות מקומיות רבות ישנו גורם האמון על איתור הקולות הקוראים הרלוונטיים

לפרוייקטים העירוניים ובחלק מהרשויות אף נעשה שימוש במערכות ממוחשבות ייעודיות לאיתור הקולות הקוראים (דוגמת המערכת של חברת ארמה).

להלן התפלגות מקורות המימון לתב"רים הפעילים נכון לסוף שנת 2019 :

| סוג המימון | גורם מממן | תקציב בש"ח | ביצוע בש"ח | אחוז מכלל התקציב |
|---|---|---|---|---|
| מימון עירוני | היטל השבחה | 495,761,989 | 347,601,547 | 27% |
| | מילוות | 367,201,443 | 295,714,964 | 20% |
| | קרן דרכים | 317,858,400 | 262,416,652 | 17% |
| | מכירת רכוש | 184,035,200 | 184,035,200 | 10% |
| | קרן פיתוח ביוב | 85,872,000 | 67,646,398 | 5% |
| | בעלים | 32,856,102 | 17,491,908 | 2% |
| | החזרי ביטוח | 12,296,600 | 12,296,600 | 1% |
| | קרן פיתוח מים | 500,000 | 500,000 | 0% |
| **סה"כ מימון עירוני** | | **1,496,381,734** | **1,187,703,269** | **81%** |
| מימון חיצוני | מוס' ותרומות מפעל הפיס, מועצת ההימורים | 214,911,708 | 88,747,475 | 12% |
| | משרד החינוך | 95,453,444 | 23,265,372 | 5% |
| | נתע/ משרד התחבורה | 30,533,000 | 9,445,085 | 2% |
| | משרד התמ"ת | 3,975,000 | 3,677,005 | 0% |
| | משרד הפנים | 704,538 | 504,538 | 0% |
| | משרד הדתות | 700,000 | 0 | 0% |
| | המשרד לאיכות סביבה | 3,055,000 | 0 | 0% |
| | משרד ראש הממשלה | 1,500,000 | 0 | 0% |
| | מש' החקלאות | 197,500 | 0 | 0% |
| **סה"כ מימון חיצוני** | | **351,030,190** | **125,639,475** | **19%** |
| **סה"כ** | | **1,847,411,924** | **1,313,342,744** | **100%** |

**<u>הערות הביקורת</u>**

5.3.1. כפי שעולה מנתוני הטבלה מקורו של רוב המימון לתב"רים העירוניים (81%) הוא בקרנות הרשות ולא במקורות מימון חיצוניים.

5.3.2. התפלגות נתוני המימון על ידי משרדי הממשלה השונים מעלה כי עיקר המימון הממשלתי מקורו בשני משרדים: משרד החינוך (כ-70% מהמימון הממשלתי) ומשרד התחבורה (כ-22% מהמימון הממשלתי).

5.3.3. מהביקורת עולה כי רק במהלך שנת 2020 מונתה כלכלנית אגף הגזברות שבמסגרת תפקידה - איתור קולות קוראים של משרדי ממשלה, תוך כדי העזרות בשירותיה של חברה חיצונית אשר מספקת תוכנה לניהול קולות קוראים וכוח אדם שמסייע בהגשה. בנוסף לכך, ישנם נציגים בכל המחלקות בעירייה שמטפלים, בשיתוף אנשי החברה החיצונית, בכל קול קורא שמתפרסם. מדי שבוע מתקיימת פגישה עם נציגי החברה החיצונית ובה עוברים על כל קולות הקוראים שמתפרסמים. כמו כן מדי שבועיים מתקיימת פגישה עם אנשי אגף החינוך לצורך עדכון בסטאטוס הבקשות שלהם.

# 6. מיקסום הכנסות ממשרדי ממשלה

## 6.1 כללי

האחריות לתקציבים העירוניים היא של הגזבר, מתוקף הגדרת תפקידו בפקודת העיריות: "**הגזבר יהיה אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העיריה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העיריה, על ניהול מערכת החשבונות של העיריה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 141ג, בתקציב העירייה**".

בנוסף לכך, קיימת הפרדה בין הגורמים האחראים על מיצוי ההכנסות ממשרד החינוך (המהוות כאמור כ-70% מכלל ההכנסות ממשרדי ממשלה) לבין מיצוי ההכנסות ממשרדי הממשלה האחרים.

הביקורת ביקשה לבחון את נאותות מיצוי ההכנסות ממשרדי הממשלה. לצורך כך נבחנו הגורמים האמונים על מיצוי ההכנסות מכל משרד ממשלתי ואופן הטיפול שלהם וכן נערכה בחינה של מיצוי ההכנסות בהתאם להרשאות התקציביות שהתקבלו ממשרדי הממשלה השונים. הביקורת ביקשה להתמקד בתקצוב המתקבל מ – 2 משרדי ממשלה :

- משרד החינוך
- משרד התחבורה

## 6.2 מיקסום הכנסות ממשרד החינוך

6.2.1. תקציבי הפיתוח של משרד החינוך נועדו בעיקרם לממן הקמה, התאמה, או הרחבת מוסדות החינוך. התקצוב מתבסס על קריטריונים מוגדרים ופומביים על בסיס עלויות תחשיביות.

נכון ליום ה – 31 לדצמבר 2019 נמצא כי העירייה תקצבה את ההכנסות ממשרד החינוך ב – 29 תב"רים בסך מצטבר של 95,453 אלפי ₪ המהווים 70% מכלל הכנסות העירייה ממשרדי הממשלה, כאשר ניצול התקציב שהועמד על ידי משרד החינוך, בפועל על ידי העירייה הסתכם ב-23,265 אלפי ₪ בלבד.

6.2.2. לצורך מיצוי ההכנסות ממשרד החינוך עבור תב"רים נשכר יועץ חיצוני שתפקידו לקיים בקרה שוטפת אחר פעילות אגף החינוך בתחום התב"רים. תפקיד היועץ הינו לבחון האם אגף החינוך ממצה את ההכנסות להם הוא זכאי ממשרד החינוך, בעיקר בכל הקשור לבניית כיתות ושיפוצים. בנוסף ליועץ החיצוני הוקמה ועדה למיקסום הכנסות על ידי סגן הגזבר בתחילת שנת 2020. הועדה למיקסום הכנסות בהשתתפות מספר נציגים מהאגפים השונים עוקבת אחר התקדמות הפרוייקטים ומיצוי ההכנסות ממשרדי הממשלה.

**להלן הגורמים המקיימים בקרה שוטפת אחר מיצוי ההכנסות ממשרדי ממשלה, כמתואר בתרשים הבא:**




**<u>תגובת סגן גזבר ומנהל תקציב הפיתוח:</u>**

*"נכנסתי לתפקידי ביום 23.09.2019, עם כניסתי לתפקיד נעשה מיפוי ב - 2 היבטים – 1. אילו בקשות יש לבקש ממשרד החינוך. 2. מיפוי של כל ההרשאות שהתקבלו ולא דווחו, הוכן דוח שהוצג למנכ"לית העירייה והנהלת העירייה והתחילו בדיווח של כל השעות ובמקביל זוהה צורך ביועץ חיצוני בתחום. במקביל זיהנו צורך ביועץ מומחה בנושא, ביצענו הליך ובחרנו יועץ המתמחה בעבודה מול משרד החינוך הן לקבלת הרשאות והן לדיווח ההרשאות. מאז כניסיתי לתקפיד ועד היום לא נפתח מקור מימון ללא הרשאה וכל ההרשאות הישנות והחדשות בטיפול ומדווחות"*

## 6.3. ניצול הרשאות תקציביות ממשרד החינוך

הביקורת ביקשה לבחון האם ההרשאות שניתנו לעירייה על ידי משרד החינוך ניתנו על ידי העירייה במקביל להתקדמות העבודות בתב"רים.

הביקורת דגמה 8 תב"רים מבין 29 התב"רים במימון משרד החינוך אשר חלה התקדמות בהוצאות מעבר ל – 85 אחוז אך ממוצע ההכנסות בגינן נכון לחודש 1/2021 עמד על 4.32 אחוז כפי שמופיע בטבלה הבאה:

| תאריך | מספר תב"ר | סה"כ תקציב הוצאה ב- ₪ | אחוז ביצוע הוצאה | סה"כ תקציב הכנסה ב- ₪ | אחוז ביצוע הכנסה בשנים 2020 ו - 2021 | הפרש | תגובת סגן הגזבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| נכון ל 09.01.2020 | 4332 | 26,295,000 | 99.95 | -3,800,000 | 0 | 99.95 | כשנתפתח התב"ר בבי"ס ארנון הוא נפתח ללא הרשאה תקציבית של משרד החינוך רק בנובמבר האחרון קיבלנו את ההרשאה ממשרד החינוך (אחרי דיונים רבים ומאמצים קשים מאוד מול המשרד). אנחנו כבר דיווחנו את המענק במערכת של משרד החינוך ומחכים לכספים. |
| נכון ל01.02.2021 | | 26,283,695 | 99.95 | -3,800,000 | 0 | 99.95 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4373 | 16,500,000 | 95.6 | -3,900,000 | 0 | 95.6 | העירייה קיבלה הרשאה תקציבית רק בחודש ינואר האחרון (לאחר מאמץ רב מול המשרד). התב"ר נפתח כי חשבו שמשרד החינוך יעביר הרשאות . בפועל בשנתיים האחרונות המשרד בקושי מקיים ישיבות תקציב ובקושי מעביר הרשאות לבניה. העבודה עדיין לא הסתיימה. יש הזמנה והעבודה אמורה להסתיים רק בספטמבר 21. בינואר איך שהתקבלה ההרשאה החב"ל דיווח את השלבים הראשונים. אנחנו בקשר ישיר מול האחראי של משרד החינוך. |
| נכון ל01.02.2021 | | 16,500,000 | 95.92 | -3,900,000 | 0 | 95.92 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4412 | 12,660,000 | 88.78 | -3,000,000 | 31.22 | 57.56 | תב"ר שנפתח ב 2016 ובוצע ב 2017. לא קיבלנו הרשאה תקציבית לפרויקט והחליטו בנראה לצאת בלי ההרשאה. מנסים עוד להשיג משהו מהמשרד (סיכויים נמוכים) ככל הנראה שנה הבאה נבצע שינוי מקור תקציבי |
| נכון ל01.02.2021 | | 12,660,000 | 89.8 | -3,000,000 | 31.22 | 58.58 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4444 | 104,000 | 82.44 | -104,000 | 0 | 82.44 | ביצוע ישן מ 2016 שמשום מה לא דווח. אנחנו ב 2020 בעבודה מול משרד החינוך מנסים להשיג את הכסף (בעייתי הרשאה מאוד ישנה). לא ביצעו שם גם את מלוא תהליך ובקשת משרד החינוך (85 אש"ח) |
| נכון ל01.02.2021 | | 104,000 | 82.44 | -104,000 | 0 | 82.44 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4477 | 250,000 | 97.42 | -250,000 | 0 | 97.42 | תב"ר ישן שבעבר לא דווחו. אנחנו ב 2020 בתהליכי דיווח לפרויקט מול משרד החינוך. |
| נכון ל01.02.2021 | | 250,000 | 97.42 | -250,000 | 0 | 97.42 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4512 | 14,800,000 | 94.35 | -4,500,000 | 0 | 94.35 | יש הרשאה. העבודה עדיין לא התחילה. יש רק הזמנת עבודה אבל דבר עדיין לא בוצע (מלבד תכנון). ברגע שיתחילו ביצוע אנו נתחיל לדווח כמובן |
| נכון ל01.02.2021 | | 14,800,000 | 94.35 | -4,500,000 | 0 | 94.35 | |
| נכון ל 09.01.2020 | 4563 | 134,000,000 | 91.72 | -49,500,000 | 0 | 91.72 | מדובר בתקופה ישנה שאישרו תקציב משרד החינוך טרם הרשאה ועפ"י סיכומים עם משרד החינוך. בפרויקט יש סיפור גדול עם אופן הבנייה אל מול איך שמשרד החינוך משחררים את הכספים. אנחנו דיווחנו את שלב א' וקיבלנו על כך כסף. בשבוע האחרון הסתיים שלב גמר שלד וגג וגם את השלב הזה דיווחנו ואמורים לקבל את הכסף בתקופה הקרובה. |
| נכון ל01.02.2021 | | 134,000,000 | 91.72 | -49,500,000 | 6.68 | 85.04 | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| נכון ל 09.01.2020 | 4660 | 6,355,000 | 99.54 | -672,000 | 0 | 99.54 | משרד החינוך לא העביר השנה את כספי שיפוצי הקיץ לשנת 2019 עקב אי העברת התקציב. העירייה והמרכז לשלטון מקומי במגעים מול משרד החינוך והממשלה לקבלת הכספים לכל הרשויות. |
| נכון ל01.02.2021 | | 6,355,000 | 99.97 | -672,000 | 0 | 99.97 | |

**<u>הערות הביקורת</u>**

6.3.1. **פתיחת פתיחת תב"רים ללא הרשאה**- כפי שניתן לראות כי 4 מבין 8 תב"רים נפתחו ללא הרשאה של משרד החינוך (תב"רים 4332,4563,4373, 4412) לקבלת הרשאה ורק בשנת 2020 החלה העירייה לפנות למשרד החינוך לקבלת הרשאות כאשר ההכנסות בגינן יתקבלו בתקופות מאוחרות יותר. התנהלות בה נפתחים תב"רים ללא פניות וניסיון לקבלת הרשאות רק לאחר ביצוע גורמת לאובדן הכנסות.

6.3.2. **אי דיווח ביצוע למשרד החינוך** - מבדיקת הביקורת עולה כי ב – 2 מבין 8 התב"ר לא בוצע דיווח למשרד אלא רק בשנת 2020 נעשו ניסיונות לדיווח וקבלת התשלומים (תב"רים 4477 ו – 4444).

**<u>המלצות הביקורת</u>**

6.3.3. מומלץ כי תינתן הנחיה כי אין לפתוח תב"ר הכולל מימון של גורם ממשלתי ללא הרשאה של המשרד הממשלתי.

6.3.4. מומלץ כי תעשה בחינה ע"י ועדת ההיגוי לשלמות הדיווחים למשרדי הממשלה.

**<u>תגובת סגן גזבר ומנהל תקציב הפיתוח</u>**:

*"החל מחודש 10/2019 עם כניסתי לתפקיד הדבר מבוצע.*

### 6.4. ניצול הרשאות תקציביות ממשרד התחבורה

הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של תשתיות התחבורה בשטחה. משרד התחבורה מסייע לרשויות המקומיות במימון פרויקטי תשתית תחבורתיים מחמישה סוגים: **תשתיות בטיחות, תשתיות תחבורה ציבורית ותשתיות להעדפה של תחבורה ציבורית (נת"צים), פיתוח עורקי תנועה ושבילי אופניים**.

הטופס המקוון מרכז את בקשות הרשות המקומית להשתתפות משרד התחבורה במימון פרויקטים אלו. בתום תקופת קבלת הבקשות (כמפורט בקול הקורא הנשלח לרשויות המקומיות) כלל הבקשות נבחנות על ידי אגף רשויות מקומיות של מנהל התשתיות במשרד התחבורה, בהתאם לקריטריונים המפורטים בנוהל "שותפים לדרך", לסדר העדיפויות של המשרד ולמסגרת התקציב השנתית.

6.4.1. מהביקורת עולה כי משרד התחבורה תיקצב 36 פרויקטים בסך של 30,533 אלפי ₪ כאשר מימוש התקצוב עמד על 9,445 אלפי ₪, קרי אחוז ניצול התקציב הינו 30.1%. המשמעות הינה כי רק כשליש מהתקציבים שהועמדו לטובת העירייה על ידי משרד התחבורה למימון תב"רים נוצלו בפועל. מגזברות העירייה נמסר כי הסיבות הינן: א. פרויקטים ארוכי טווח שחלקם בביצוע וחלקם בתכנון בעלויות גבוהות שמימושם אורך מספר שנים. ב. פרויקטים שניתנו באופן חד צדדי ממשרד התחבורה ואינם רלוונטיים למדיניות העירייה. יצויין בנוסף כי יתר ההרשאות שיושמו ובוצעו ע"י העירייה , העירייה דיווחה עליהם למשרד התחבורה.

6.4.2. מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 36 התב"רים בהם ניתנה לעירייה הרשאה תקציבית על ידי משרד התחבורה נמצאו 5 תב"רים בהם אף שהעירייה ביצעה את רוב ההוצאות היא לא קיבלה את מלוא המימון המגיע לה בהתאם להתחייבות המשרד נכון ליום ה – 31/12/2019 אלא רק שנה מאוחר יותר. להלן טבלה המפרטת את ששת התב"רים לשנים 2020-2021:

| תאריך | מספר תב"ר | תקציב הוצאה רב שנתי | אחוז ביצוע הוצאה | תקציב הכנסה רב שנתי | אחוז ביצוע הכנסה | הפרש אחוז ביצוע | תגובת סגן הגזבר |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| נכון ל 09.01.2020 | **4228** | 1,550,000 | 97.13 | -210,000 | 26.84 | 70.29 | קיבלנו את ההכנסה בשנת 2020 |
| נכון ל 01.02.2021 | | 1,550,000 | 94.06 | -210,000 | 100.00 | 0 | |
| נכון ל 09.01.2020 | **4229** | 4,150,000 | 94.91 | -150,000 | 20.66 | 74.25 | הכנסה נתקבלה בשנת 2020. |
| נכון ל 01.02.2021 | | 4,150,000 | 86.99 | -150,000 | 100.00 | 0 | |
| נכון ל 09.01.2020 | **4320** | 650,000 | 99.85 | -455,000 | 38.89 | 60.96 | מדובר בהרבה עבודות קטנות אנחנו מדווחים כל הזמן בשנת 2020 קיבלנו עוד 74 אלש"ח לנושא. ואנחנו כל הזמן מדווחים את החשבונות |
| נכון ל 01.02.2021 | | 650,000 | 99.85 | -455,000 | 55.79 | 44.06 | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | **4645** | 950,000 | 64 | -807,000 | 0.00 | 64.00 | אושר חשבון 3 ב 31.12.20 טרם הוגש חשבון סופי (מסמכים ראשונים לדיווח הוכנו ומחכים לחשבון) |
| נכון ל 01.02.2021 | | 950,000 | 64 | -807,000 | 0.00 | 64.00 | |
| נכון ל 09.01.2020 | **4703** | 4,015,000 | 99.99 | -2,975,000 | 0.00 | 100.00 | מרבית העבודה התבצעה ב 2020 (ב 19 הביצוע הינו בגין הזמנה) דיווחנו את החשבונות של 2020 |
| נכון ל 01.02.2021 | | 4,015,000 | 98.42 | -2,975,000 | 50.42 | 48.00 | |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

6.4.3. **תב"ר 4228 ו – 4229** - הכנסות ממשרד התחבורה בגין תב"רים 4228 ו – 4229 התקבלו באיחור של שנה (רק בשנת 2020) מן ההוצאות שבוצעו בשנת 2019.

6.4.4. **תב"ר 4645** – בוצעו עד ליום ה 31/12/2019 הוצאות בסך 482 אלפי ₪ וכן שוריינה הזמנה בסך 126 אלפי ₪ שלא נוצלה במהלך השנים 2019-2020. רק בחודש יוני 2020 הוגש חשבון ראשון על סך של 254 אלפי ₪ .

## 6.5. מיצוי הכנסות ממשרדי ממשלה שונים

הביקורת ביקשה לבחון את מידת מיקסום ההכנסות ממשרדי ממשלה שונים אשר קיימות "הרשאות תקציביות בגינן". להלן טבלה המפרטת את התקצוב שהועמד על ידי משרדי הממשלה, הסכומים שהתקבלו בפועל (ביצוע) ושיעור ניצול התקציב:

| תאריך | משרד ממשלתי | תקציב בש"ח | ביצוע בש"ח | אחוז ניצול התקציב | תגובת סגן הגזבר | אחראי דיווח ברשות | ראה פירוט |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| נכון ל 09.01.2020 | משרד התמ"ת | 3,975,000 | 3,677,005 | 92.50% | קיבלנו 93% מהסכום. תב"ר ישן . שפתחו אותו פתחו יותר מההרשאה. אנחנו בבירורים סופיים שלא ניתן לקבל תוספות ובמידה ולא נשנה מקור מימון תקציבי | מח' בניה ציבורית | |
| נכון ל 01.02.2021 | | 3,975,000 | 3,677,005 | 92.50% | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | משרד הפנים | 704,538 | 504,538 | 71.61% | מדובר ב 6 מענקים נפרדים . על 4 מתוכם קיבלנו את מלוא הכסף. 2 ההרשאות שנותרו 1. הכשרת מובילים דיגיטליים שהתב"ר בוטל (סגור זמנית עד למועצה) עקב אי קבלת ההרשאה. 2. תב"ר שמקור המימון שלו בכלל דרכים ובטעות נרשם מ.הפנים. מחכים לחשבון סופי לדיווח | אגפים שונים בעירייה בהתאם למהות המענק | |
| נכון ל 01.02.2021 | | 1,361,709 | 695,798 | 51.10% | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | משרד הדתות | 700,000 | 0 | 0.00% | מדובר ב 2 תב"רים ישנים ממקור מימון של משרד הדתות. אך למעשה לא התקבל הרשאה וההוצאה גם לא יצאה. | מחלקת תרבות תורנית | (1) |
| נכון ל 01.02.2021 | | 700,000 | 0 | 0.00% | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | המשרד לאיכות הסביבה | 3,055,000 | 0 | 0.00% | דיווחנו מאז בניסתי לתפקיד את המענק וקיבלנו בשנת 2020 2 מיליון ₪ . אנחנו עובדים על הדיווח לקבלת יתרת המיליון. | מחלקת איכות הסביבה | (2) |
| נכון ל 01.02.2021 | | 3,055,000 | 300,734 | 9.84% | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | משרד ראש הממשלה | 1,500,000 | 0 | 0.00% | בוצע דיווח אך טרם נתקבלו התשלומים מן המשרד | מערכות מידע | (3) |
| נכון ל 01.02.2021 | | 1,500,000 | 0 | 0.00% | | | |
| נכון ל 09.01.2020 | משרד החקלאות | 197,500 | 0 | 0.00% | מח' איכות הסביבה דיווחה את המענקים ואנחנו אמורים לקבל את הכספים | מחלקת איכות הסביבה | (4) |
| נכון ל 01.02.2021 | | 197,500 | 71,500 | 36.20% | | | |

(1) **קיימים 2 תב"ר : תב"ר 4528** – סך התב"ר 870 אלפי ₪ כאשר 550 אלפי ₪ ממשרד הדתות והיתרה מהיטלי השבחה. בפועל הוצאו רק 320 אלפי ש"ח והתב"ר פסק ולכן לא נתקבל מימון. **תב"ר נוסף – 4530** – סך התב"ר 4 מיליון ₪ כאשר 150 אלפי ₪ בלבד מקורם במשרד הדתות – בפועל הוצאו 3,750 אלפי ₪ בלבד והתב"ר פסק ולכן לא נתקבל מימון.

(2) **תב"ר 4690** – הכנסות בסך 2 מיליון ₪ נתקבלו בשנת 2020 אך הועברו לתקציב שוטף, וזאת לאחר רישום שאינו מדוייק כתב"ר בשנים קודמות.

(3) **תב"ר 4699 –** נכון ל – 31/12/2020 נרשמו הוצאות על סך 900 אלפי ₪ ללא הכנסות למרות שבוצע דיווח למשרד.

(4) **תב"ר 4552** - ההוצאה נאמדה ב- 31/12/2019 על סך 173 אלפי ₪, בוצע דיווח ותקבול בסך 71 אלפי ₪ בשנת 2020, דיווח נוסף בוצע אך טרם נתקבל תקבול בגינו עד סוף שנת 2020.

**<u>הערת הביקורת</u>**

6.5.1. **<u>חלק מההכנסות שהיו אמורות להתקבל ממשרדי ממשלה (שאינם משרדי החינוך והתחבורה), לא נתקבלו עקב אי ביצוע ההוצאה או רישום שונה של ההכנסה</u>**

***<u>תגובת סגן גזבר ומנהל תקציב הפיתוח:</u>***

*"1. פרויקטים שמבוצעים מדווחים באופן מלא וקיבלנו על חלקם כסף במהלך השנה (ניתן לראות זאת בתשובות).*

*2. לפעמים נפתח תב"ר אך הפרויקט לא יוצא לפועל. כל פרויקט מהנסיבות שלו. ברגע שהפרויקט תלוי בתנאי משרדי ממשלה לא תמיד כדאי לעירייה להוציא את הפרויקט (מבחינה כלכלית וביצועית)."*

## 7. ביצוע תב"רים בתחום דרכים ללא מימון משרד התחבורה

לצורך בחינה האם העירייה פועלת למיקסום מקורות ההכנסה, מיפתה הביקורת את כל התב"רים אשר שייכים בשנת 2019 לתחום הדרכים, ובדקה האם הם ממומנים גם על ידי משרד התחבורה.

**<u>הערות הביקורת</u>**

- מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם תב"רים אשר מיועדים למימון פרוייקטים בתחום תשתיות ובינוי ציבורי אשר מקור המימון שלהם הוא רשותי בלבד ולא ניתן בגינם מימון ייעודי על ידי משרד התחבורה.
- מבדיקת הביקורת נמצאו 52 תב"רים השייכים לאגף תשתיות אשר מומנו מכספי הרשות בלבד בלא שהוקצה בגינם מימון על ידי משרד התחבורה שתקציבם הכולל הסתכם בכ-356 מיליון ₪.
- להלן מספר דוגמאות:

| מספר תב"ר | שם חשבון | תקציב רב שנתי בש"ח | ביצוע רב שנתי בש"ח |
|---|---|---|---|
| 3808 | (תכנון, שיקום/שדרוג כבר רמב"ם) | 500,000 | 499,740 |
| 3999 | סלילת כבישים לרוכבי אופניים | 900,000 | 865,012 |
| 4118 | עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול | 77,333,515 | 73,761,603 |
| 4193 | עב' תכנון ומדידות לתשתיות בעיר | 5,500,000 | 5,499,441 |
| 4227 | סלילת נתיבים אלוף שדה/בניסה לפ | 2,200,000 | 2,036,740 |
| 4272 | סלילת כבישים ומדרכות כפר אז"ר | 5,500,000 | 5,500,000 |
| 4276 | תכנון שיקום רח' באיזור הבורסה | 10,300,000 | 10,274,803 |
| 4316 | תיכנון מדידות ופיקוח פרויקטים | 2,750,000 | 2,749,888 |
| 4317 | שיקום/ריבוד כבישים ומדרכות | 14,914,000 | 14,904,700 |

לבקשת הביקורת לא הועברה התייחסות פרטנית לדוגמאות שהובאו בטבלה הכוללת פנייה של העירייה למשרד התחבורה.

**<u>תגובת חשבת אגפים בינוי ציבורי ותשתיות:</u>**

*"השתתפות משרד התחבורה הינה בגין פרויקטים תחבורתיים, עליהם העירייה מגישה בקשה להשתתפות במימון. זוהי החלטת משרד התחבורה בלבד האם להשתתף במימון חלקי בביצוע הפרויקטים, ולכן ישנם פרויקטים שלא ממומנים ע"י משרד התחבורה. בהתאם להרשאות שמתקבלות, העירייה מגישה למשרד התחבורה את החשבונות. משרד התחבורה משתתף בביצוע הקמת מעגלי תנועה, שבילי אופניים וכד' ככל שקיבל את דרישת העירייה. כמו כן המשרד משתתף במימון חלקי ביותר בנושא התקני בטיחות (סימוני צבע וכו')."*

## 8. בחינת התנהלות הוועדה למיקסום הכנסות

הוועדה למיקסום הכנסות אשר הוקמה לצורך מעקב ובקרה אחר פרוייקטים וכן בקרת מיצוי הכנסות ממשרדי הממשלה, מתכנסת ודנה בנתוני התב"רים כפי שמוצגים על ידי סגן הגזבר באמצעות גיליונות מעקב אלקטרוניים. הגיליונות מעודכנים על ידי סגן הגזבר בעקבות תנועות כספיות בתב"רים. חברי הוועדה כוללים בין היתר את המשתתפים הבאים:

- סגן הגזבר
- מנהל מחלקת בניה ציבורית
- סגנית מנהל תקציב הפיתוח ומנהלת מחלקת חוזים
- מנהל מחלקת לוגיסטיקה באגף החינוך
- שני נציגים מהחברה הכלכלית
- חברה לייעוץ

גליונות המעקב האלקטרונים המהווים את סיכום פעולת הוועדה מפרטים את תהליך ניהול ההרשאות התקציביות הקשורות למשרד התחבורה על-פי מספר קטגוריות ראשיות כדלהלן:

- ❖ מספר התב"ר;
- ❖ תאריך הוצאת התחייבות;
- ❖ שם הפרויקט;
- ❖ מספר ההתחייבות;
- ❖ סך ההתחייבות;
- ❖ אחוז ההשתתפות;
- ❖ אחוז ניצול מצטבר;
- ❖ גורם אחראי;
- ❖ סטטוס ניצול;

**<u>הערות הביקורת:</u>**

8.1. הביקורת מעירה כי ניהול ועדה חשובה הדנה בפרויקטים עירוניים ובמיצוי הכנסות רצוי שלא התבצע רק על גבי גיליון אלקטרוני בלבד , ללא רישום התכנסויות הועדה, נוכחות חברי הוועדה.

8.2. הביקורת מעירה כי ניהול המטלות באמצעות רישום כללי על גבי גיליון אלקטרוני אינו מאפשר מעקב ובקרה יעילים אחר קידום הפרויקטים ומיצוי ההכנסות לדוגמא: "יש לבטל את ההרשאה, יש להכין תוכניות, לבדוק האם הוגשו חשבונות סופיים ועוד.." הגיליון אינו כולל לוחות זמנים וגורם אחראי לביצוע המטלה.

8.3. הביקורת סבורה כי יש מקום לכתוב פרוטוקול בו יכלל הרכב המשתתפים, מספר התב"ר והפעולות הנדרשות.

***<u>תגובת סגן גזבר ומנהל תקציב הפיתוח</u>***:

*"גיליון אלקטרוני הינו הדרך הנוחה ביותר לניהול מעקב אחר הרשאות. כמובן שהדבר מלווה בפעילות אופרטיבית של שליחת מייל מסודר וכן ביצוע מעקב אחר היועץ. באשר לפרוטוקול, בגיליון האלקטרוני ניתן לראות לכל הרשאה מה הסטטוס שלה מבחינת ביצוע ודיווח, את הגורם האחראי ותאריכי ההתכנסות."*

## הערות ראש העיר

## מקסום הכנסות ממשרדי הממשלה בגין תקציבים בלתי רגילים

1. **סעיף 5.2.2:**
**המלצת הביקורת:**
מומלץ כי אחת לשנה תעשה בחינה כוללת אחר סטטוס התב"רים הפעילים מול המחלקות לשם בחינת הפעילות הפיננסית הצפויה בתב"ר במהלך השנה וסגירת בהתאם.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

2. **סעיף 6.3.3:**
**המלצת הביקורת:**
מומלץ כי תינתן הנחיה כי אין לפתוח תב"ר הכולל מימון של גורם ממשלתי ללא הרשאה של המשרד הממשלתי.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיף 6.3.4:**
**המלצת הביקורת**:
מומלץ כי תעשה בחינה ע"י ועדת ההיגוי לשלמות הדיווחים למשרדי הממשלה.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

# דוח בדיקה בנושא
# מכרז לאספקה והתקנת
# מסבי תצוגה

# דוח בדיקה בנושא מכרז לאספקה והתקנת מסכי תצוגה

## 1. מבוא

### 1.1. <u>כללי</u>

הרשויות המקומיות משמשות נאמן הציבור בכל פעולותיהן. פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**") מגדירה את תפקידיהן וסמכויותיהן, כאשר על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כלפי הציבור על מנת למנוע הקצאת משאבים לא שוויונית. לשם כך, קבע המחוקק, בין היתר, הסדרים לפעולת הרשות המקומית בעת חלוקת משאביה. תכלית החקיקה היא לאזן בין חובות המינהל התקין, לרבות שמירה על כללי תחרות הוגנת ועל מתן הזדמנות שווה.

סעיף 197 לפקודת העיריות קובע את חובת המכרזים:

> **"לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי."**

סעיף 198 לפקודת העיריות קובע כי:

> **"השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".**

בהתאם לכך, תוקנו תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח – 1987 (להלן: "**תקנות המכרזים**") המגדירות את האופן בו צריכים להתנהל מכרזים בעירייה ואת דרך ההתקשרות הנדרשת. בין היתר, התקנות קובעות את המקרים בהם יש לקיים הליכי מכרז.

תקנות המכרזים קובעות כי בבסיס חובת המכרז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן.

את הליכי הרכש וההתקשרויות בהליכי מכרז הקבוע בתקנות, מנהלות הרשויות המקומיות.

### 1.2. <u>מכרז לאספקת והתקנת מסכי תצוגה</u>

עיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") פרסמה בשנת 2015 מכרז מספר 60/2015 לאספקה והתקנת מסכי תצוגה בעיר (להלן: "**המכרז**") עבור רכישת חמישה מסכי לד והעברת מיקום של מסך אחד קיים. המכרז כלל גם שירותים נוספים של תחזוקה ואחריות על תקינות כל רכיבי המערכות, בנוסף לשירותי ניהול תוכן.

לטובת עריכת המכרז, הסתייעה העירייה בשני יועצים חיצוניים:

1. <u>יועץ תשתיות</u> (להלן: "**היועץ**").
2. <u>יועצת טכנית</u> (להלן: "**היועצת**").

למכרז הוגשו שתי הצעות כאשר אחת ההצעות נפסלה עוד בשלב בדיקת התנאים המוקדמים על ידי ועדת ההצעות והמכרזים של העירייה.

לאחר מכן, התכנסה ועדת המכרזים העירונית והמליצה על ההצעה היחידה בתור ההצעה הזוכה. עם ספק זה נחתם הסכם ההתקשרות נשוא המכרז.

תקופת ההתקשרות כפי שנקבעה במכרז ובהסכם המצורף לו הייתה 3 שנים מיום מתן תעודת גמר לכל מסך תצוגה. כמו כן, לעירייה ניתנה אופציה להארכת החוזה לתקופה של שנתיים נוספות, שנה בכל פעם.

בשנת 2020 התקיימה ועדת הארכת התקשרויות בעירייה בה הוחלט כי ההסכם עם הספק הזוכה יוארך מיום סיומו לתקופה המינימלית הנדרשת ועד ל-12 חודשים לצורך בחינה וניהול הליכי מכרז. עקב כך, פנה הקבלן שהצעתו נפסלה במכתב לראש העיר בבקשה לעריכת מכרז חדש.

1.3. **<u>לוחות הזמנים</u>**

להלן תרשים המתאר השתלשלות האירועים:

| | |
|---|---|
| **5.2.2015** | • פרסום המכרז |
| **12.2.2015** | • סיור קבלנים |
| **1.3.2015** | • מועד אחרון להגשת הצעות |
| **11.3.2015** | • פנייה לקבלת השלמות מסמכים מהמציעים עד ליום 15.3.2015. |
| **20.4.2015** | • ועדת הצעות מכרזים- פסילת הספק המפסיד |
| **4.5.2015** | • ועדת מכרזים- המלצה על הספק הזוכה |
| **11.5.2015** | • הודעה לספק המפסיד על פסילתו |
| **7.7.2015** | • צו התחלת עבודות |

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות ההליך המכרזי במכרז מספר 60/2015 לאספקה והתקנת מסכי תצוגה.

## 3. מתודולוגיה

3.1. **<u>הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2020 עד פברואר 2021.</u>**

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- <u>עריכת שיחות</u> - עם מנהלת אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות, מנהלת מכרזים התקשרויות וחוזים בשירות המשפטי ומנהל מחלקת תשתיות מיחשוב.
- <u>עיון בחומרים</u> - לבקשת הביקורת נשלפו מארכיון העירייה החומרים השמורים הנוגעים להליכי המכרז. **יודגש כי הביקורת נערכה ברובה בהתבסס על מסמכי הארכיון.**

3.2. **<u>מקורות נורמטיביים</u>**

- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992;
- פקודת העיריות [נוסח חדש];
- תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח – 1987;
- תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג- 1993;

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות מנהלת אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות ותגובת השירות המשפטי שולבו בסעיפי הדוח.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. ממצאים עיקריים והמלצות

מבדיקת הביקורת את נאותות ההליך המכרזי במכרז 60/2015, נמצאו ליקויים מהותיים וליקויים טכניים בניהול ההליך המכרזי. להלן עיקרי הליקויים הטכניים שנמצאו:

- **שמירת תיעוד** - לא נשמר תיעוד לקיום דיון לפסילת הצעה שהוגשה במסגרת המכרז.
- **הגהה** - מסמכי המכרז לא עברו הגהה מסודרת ופורסמו עם שגיאות וטעויות סופר רבות (אחת מהן בתנאי הסף המהותי של המכרז);
- **שלמות** - תנאי מהותי נוסף, מסמכי המכרז לא כללו את כל המפרטים הטכניים שעל המציעים היה לצרף להצעתם ובסיור הקבלנים הובאו בפניהם דרישות נוספות.

נוסף לכל הכשלים הללו, מבחינה מהותית של ההליך המכרזי נמצאו גם ליקויים רבים:

- **קביעת תנאי הסף של המכרז**- במכרז 60/2015 נקבע תנאי סף שחייב ניסיון בהתקנת 10 מסכי חוצות, **תנאי שלדעת הביקורת אינו סביר ואינו מידתי**, הן בשל העובדה כי המכרז עסק בהתקנה של 5 מסכי חוצות בלבד, והן בשל העובדה כי בפועל הסתבר **כי רק ספק אחד מסוגל לעמוד בו** למרות שקיימים ספקים רבים בשוק. הביקורת סבורה כי היה ראוי שתנאי הסף לניסיון יקבע באופן אשר מחד מבטיח היקף ניסיון רלוונטי למכרז ומאידך מאפשר **תחרות שוויונית ורחבה.**
- **קביעת האומדן:**
  - **העדר פירוט ונימוק** - במכרז נקבע אומדן שכלל נתון מספרי בלבד וללא פירוט אשר אמור לסייע בידי ועדת המכרזים בבחינת סבירות ההצעות שהוגשו בפניה.
  - **אי הכללת כל רכיבי המכרז** - האומדן לא כלל את כל השירותים האופציונאליים שנוספו למכרז אשר עלותם מסתכמת בסך שנע בין כ-500 אש"ח לכ-1,500 אש"ח, וזאת כאשר האומדן המחושב למכרז עומד על סך של 1,102 אש"ח.

  **הביקורת מעירה בחומרה כי הכללת שירותים נוספים בהיקף העולה על היקף ההתקשרות נשוא המכרז חותרת תחת כללי מינהל תקין ומאיינת את משמעותו של ההליך המכרזי והאומדן שנקבע במסגרתו. ככל ונדרשים שירותים נוספים, היה ראוי להוסיפם למכרז באופן בו ערכם יבוא לידי ביטוי במסגרת האומדן, או לחילופין, לערוך בגינם מכרז נפרד.**
- **ועדת המכרזים** – דיון ועדת המכרזים לבחירת ההצעה הזוכה לא כלל נימוק מסודר להחלטה, **כאשר לא הובא לידיעת הוועדה כי סך ההצעה שנפסלה עקב אי עמידה בתנאי הסף היה כמחצית מסך ההצעה היחידה שנותרה.** הביקורת תדגיש כי מאחר ומדובר בהצעה זוכה יחידה, ע"פ חוק חובת המכרזים, כאשר יש הצעה אחת, היה ראוי כי יתקיים דיון מעמיק יותר במסגרת ההחלטה על הספק הזוכה בוועדה, דיון שנימוקיו יתועדו כנדרש.

- **<u>בחינת עמידת המציעים בתנאי הסף:</u>**
  - **<u>העדר תיעוד לבחינת תנאי הסף של הקבלן הזוכה</u>**- מסמכי המכרז, כפי שנשמרו בארכיון העירייה, אינם כוללים תיעוד לבחינת תנאי הסף של הקבלן הזוכה, ושל תנאי הסף בניסיון התקנת 10 מסכים. עוד יוער כי מבדיקת הביקורת את מסמכי ההצעה של הקבלן הזוכה, כלל לא ברור מהאופן בו נוסחו האם הוא אכן עומד בדרישת הסף שבגינה נפסל הקבלן שהצעתו נפסלה.
  - **<u>העדר תיעוד להחלטה על פסילת המציע</u>**- פרוטוקול הישיבה מיום 20.4.2015 במסגרתה לכאורה נפסלה ההצעה של הקבלן שהצעתו נפסלה לא מתועדת במסגרת מסמכי המכרז, וכך גם הנימוקים בדבר ההחלטה על הפסילה.
  - **<u>העדר תיעוד מלא של מסמכים</u>**- למשל פנייה מתאריך 13.4.2015 של הקבלן המציע השני בניסיון למנוע את פסילתו , וזאת כאשר לפי המסמכים המתועדים, עוד לפני שקיבל הודעה על כך.
  - **<u>ליקויים בחוות דעת היועצת הטכנית</u>** - בדומה למסמכי המכרז, בחוות דעת היועצת נפלו טעויות סופר מהותיות כגון התאריך בו נערכה. בנוסף, הבדיקה הטכנית המפורטת בחוות הדעת בנוגע לבדיקת צירוף המסמכים והאישורים, כוללת חיווי בדבר חוסרים במסמכים שהוגשו על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה ואשר מפרטת גם את בדיקת תוכנם מבלי שיש פירוט בדבר בדיקת התוכן של מסמכי הקבלן הזוכה.

ההליך המכרזי שערכה העירייה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים אשר מבוססים על עיקרון השוויון. על העירייה כרשות ציבורית לאפשר שוויון הזדמנויות למציעים המעוניינים להשתתף במכרזים אותם היא מפרסמת לצורך תחרות הוגנת.

העירייה אמונה על שימוש נכון ויעיל בתקציב לטובת הציבור כולו, כך שבחירה בהצעה היקרה יותר בהליך מכרזי, בייחוד כאשר מדובר בהצעה שעלותה כפולה מהשנייה, מהווה פגיעה מהותית בשקיפות ובתחרותיות.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

4.1. **הביקורת ממליצה** כי על מנת שהעירייה תוכל להימנע מניהול הליכים מכרזיים באופן הפוגע בעקרונות המהותיים של דיני המכרזים, ראוי כי כל הגורמים העירוניים המעורבים בעריכת מכרז יתנו דעתם על כלל ההיבטים שהועלו על ידי הביקורת:

- **<u>אגף השירות המשפטי</u>**- ידרש לבחינה מלאה ומקיפה של כלל היבטי המכרז ובכללם גם נאותתם של תנאי הסף המהותיים במכרז תוך בחינת היותם ענייניים, מידתיים וסבירים ביחס לתוכנו.
- **<u>הגזברות</u>**- תדרש לבחינה מלאה של מסמכי המכרז והסעיפים הכספיים על מנת להבטיח שההתקשרות נשוא המכרז מתוקצבת כראוי וכי המכרז אינו כולל התמחרויות ועבודות נוספות אשר עלולות להשית בעתיד חיובים נוספים על העירייה בלא שנערכו בגינם הליכי התמחרות כנדרש בהתאם להוראות החוק והתקנות.
- **<u>האגף/ היחידה הדורשת</u>**- בחינת המפרטים הטכניים ותנאי הסף ובכלל זאת עריכת אומדן מפורט ומנומק לכל רכיבי המכרז, על בסיס ניתוח השוק ומחיריו.
- **<u>ועדת המכרזים</u>** – עליה לערוך בחינה מסוגרת של כלל ההצעות שהוגשו במסגרת הליך מכרזי, לדון בפסילת הצעות ככל ונדרש, לבחון את נאותות האומדן שהוגש במסגרת המכרז (רמת פירוט, נימוקים וכדומה) ולנמק באופן מלא את החלטותיה.

4.2. **הביקורת ממליצה** כי בחלוף כ-6 שנים מהמכרז, ראוי כי העירייה תבחן עריכת מכרז חדש, כאשר במסגרתו תינתן הזדמנות נאותה לתחרות הוגנת ושוויונית, ויתכן שאף תביא להוזלה בעלויות בהן נושאת העירייה בגין כל אחד מהנושאים שנכללו במכרז. ייתכן וראוי אף לפצל את ההליך למכרזים נפרדים עבור כל אחד מהתחומים: מכרז נפרד להצבה, התקנה ותחזוקה של מסכי תצוגת לד, ומכרז נפרד להפקת, עריכת וניהול תוכן אשר יוצג במסכים. יצוין כי כך נהוג ברשויות מקומיות אחרות, כמו למשל, בעיריית אשקלון פורסמו שני מכרזים שונים, האחד לתליית כרזות והשני להצבת מתקנים לתליית הכרזות.

**<u>תגובת מנהלת אגף הרכש הלוגיסטיקה והתקשרויות:</u>**

*"מדובר במכרז שנכתב ופורסם בראשית שנת 2015 לפני למעלה משש שנים, חודשים ספורים לאחר ההכרזה על הקמת האגף. מאז "זרמו הרבה מים בנהר" הוקמה מחלקת מכרזים הכפופה לאגף הרכש, גויסו עובדים, נבנו תהליכים, נכתבו נהלים, שופרו מנגנוני המכרז מבלי הכר, הופקו לקחים תוך שיפור מתמיד מאות המכרזים שנכתבו ונוהלו ע"י האגף. מפתיחת מחלקת מכרזים, מחלקה חדשה בעירייה - העובדת הראשונה נקלטה לאגף ביום ה-19.12.2014 כלכלנית ללא ניסיון וידע בתחום המכרזים .מנהלת מח' מכרזים נקלטה באגף ביום-15.04.15.*

*עו"ד הרפרנטית בתחום החוזים והמכרזים בשרות המשפטי יצאה באותה עת לחופשת לידה, את מקומה מלאה עו"ד אחרת מהשירות המשפטי וזאת בנוסף לתחומי עיסוקה השוטפים בתחומים אחרים. העומס הרב שהוטל על כתפיי כמנהלת האגף בכתיבה ובניהול הליכי מכרז היה בלתי אפשרי, בתקופה זו של כשישה חודשים טופלו כ-67 מכרזים."*

**<u>תגובת השירות המשפטי לדוח הבדיקה בנושא מכרז לאספקה והתקנה מסכי תצוגה:</u>**

*"כל אגף מקצועי נדרש בעת שהוא ממנה יועץ, לוודא כי התנאים המקצועיים הנכתבים במכרז משרתים את עקרונות הבסיס של דיני המכרזים, כך עליו לפעול בהגינות ולקיים את עקרונות התחרות לצורך קבלת התועלת הכלכלית ועמידה בעקרון השוויון. הפחתת התחרות ו/או הדרת מועמדים פוטנציאליים צריכה להיעשות מנימוקים מקצועיים ועניינים בלבד המשרתים את העירייה והינם צורך משמעותי לאותו אגף ."*

## <u>פירוט הממצאים</u>

## 5. הכנת ועריכת מסמכי המכרז

### 5.1. <u>כללי</u>

המכרז הינו כלי שבאמצעותו יכולה הרשות המקומית להזמין שירותים או עבודה הדרושים לה, והוא נועד לשרת את מטרותיה בנושא או בעניין שבהם היא חפצה.

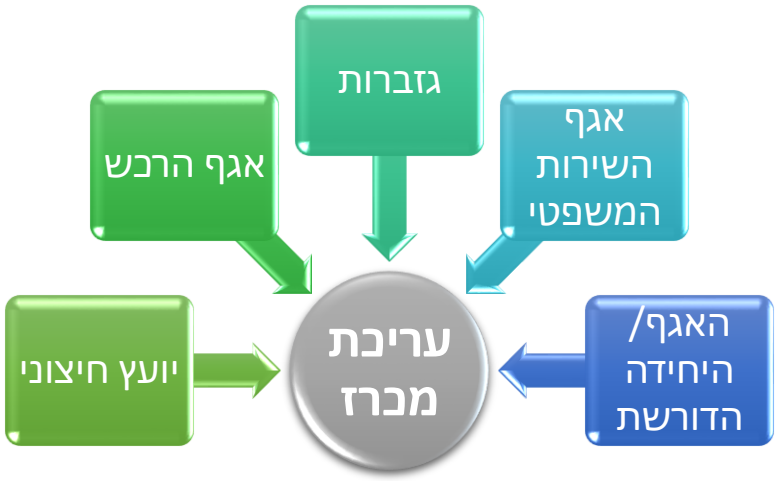
הכנתו של מכרז וקביעת התנאים להשתתפות, עליהם להיעשות באופן שקדני, בהתאמה והלימה בין הצורך בשירות הנדרש, לבין יכולותיו של נותן השירות המבוקש.

שלב הכנת מסמכי המכרז הינו רק שלב אחד בהליך, שיש בו כדי להשפיע לא מעט על החלטת ועדת המכרזים, ובכך גם על תוצאות המכרז. ב"חוברת הנחיות לנבחר" שפורסמה על ידי המפע"ם בשנת 2013 ואשר מדריכה את חברי ועדת המכרזים בנוגע להתנהלותה (להלן: "**המדריך לנבחר**"), צוין כי:

**"הגורם האמון על הכנת המכרז נדרש לעבודת הכנה שקדנית של מסמכי המכרז, וחייב הוא להקפיד הקפדה יתרה בניסוח הדרישות והתנאים במכרז".**

בהכנת מסמכי המכרז מעורבים גורמים שונים בעירייה על מנת ליצור בקרה על עריכת המכרז על כל שלביו. אנשי הביצוע ברשות המקומית הם המופקדים על ההכנה הטכנית המקצועית של המכרז על כל מסמכיו השונים. בדיקה מדוקדקת של כל מסמכי המכרז נעשית על ידי כל אנשי המקצוע הרלבנטיים לנושא המכרז, בנוסף לבקרה משפטית הנעשית על ידי היועץ המשפטי. כמו כן, על יושב ראש ועדת המכרזים לוודא שאכן כל ההכנות נעשו כראוי.

בעירייה ישנה שורה של גורמים המעורבים בהליך המכרזי בכלל, ובכתיבת מסמכי המכרז בפרט. להלן תרשים המציג את הגורמים המעורבים:




- **<u>האגף/ המחלקה הדורשת</u>** - היחידה אשר יוזמת את תחילת ההליך המכרזי בהעלאת הדרישה והצורך בקיומו. במסגרת ההליך המכרזי נשוא הביקורת הייתה מחלקת תשתיות ותקשורת, המחלקה האמונה על ייזום המכרז.
- **<u>אגף השירות המשפטי</u>-** אמון על הניהול השוטף של מערכת ההתקשרויות של גורמי העירייה השונים, לרבות הסדרת דרכי ההתקשרות, עריכת המכרזים ומעקב אחר ביצועם ותוקפם.
- **<u>גזברות</u>-** אמונה על הבקרה התקציבית וההבטחה כי קיים סעיף תקציבי ו/או תב"ר מתאים לטובת ההתקשרות במכרז.
- **<u>אגף הרכש</u>-** אמון על ניהול כל ההליכים המכרזים של העירייה, החל מפרסום המכרז, ליווי ההליך, מענה להבהרות והנחיות למשתתפים, בדיקת ההצעות והודעה לזוכים. בנוסף, המחלקה מרכזת את כלל חוזי הקבלנים והספקים, נותני השירות לעירייה, ומנהלת את ההתקשרויות החל מהזנת החוזים למערכות, הארכת התקשרות וסיומה.
- **<u>יועץ חיצוני</u>-** אמון על פריטת הצורך של היחידה הדורשת על ידי עריכת מפרטים טכניים. במסגרת ההליך נשוא הביקורת התקשרה העירייה עם שני יועצים- יועץ לתחום התשתיות ויועצת לתחום הטכני.

### 5.2. <u>הכנת טיוטת מכרז ואישורה לפרסום</u>

בהתאם למפורט במדריך לנבחר, בעת הכנת המכרז על העירייה להקפיד על שני כללים:

1. הבהרה מלאה ומדויקת של הדרישות.
2. הבטחת אופציות לעירייה.

**בדיקת הביקורת :**

הביקורת בדקה האם מסמכי המכרז עומדים בכללים ובדרישותיהם בהתאם לאופן שבו הם מפורטים במדריך לנבחר. להלן טבלה המציגה את הכלל, הדרישה הנגזרת ממנו, פירוט הדרישה ובדיקת הביקורת בדבר יישומו בהליך המכרזי נשוא הביקורת:

| הכלל | הדרישה | פירוט הדרישה | תקין/לא תקין |
|---|---|---|---|
| **הבהרה מלאה ומדויקת של הדרישות** | ניסוח | ניסוח מדויק של המכרז החוזה אשר יחתם עם הזוכה במכרז | מבדיקת הביקורת עולה כי **ניסוח המכרז לא היה מדויק וניכר כי המכרז לא עבר הגהה מסודרת טרם פרסומו**, כך למשל:<br>• על גבי המכרז שפורסם היו תיקונים וסימונים, למשל בסעיף 28.2.4 נכתב "...להשלמה";<br>• התייחסות לעירייה בתור "החברה", למשל בסעיפים 28.2.17 עד 28.2.24 |
| | לו"ז | קביעת לוחות זמנים מפורטים למסירת עבודות ולביצוע תשלומים | תקין |
| | מפרטים | כתיבת מפרטים מלאים ומדויקים | המפרטים שפורסמו במסגרת המכרז לא כללו שורת פרטים טכניים אשר בגינם בוצעו השלמות של הדרישות במסגרת מסמכים שהופצו בעקבות סיור הקבלנים ושאלות ההבהרה. |
| | כתב כמויות | פירוט מלא של כתב כמויות | תקין |
| | הצעות מחיר | ניסוח ברור ומפורט של הצעות המחיר | תקין |
| | ערבות | קביעת הערבות ותנאיה המפורשים | תקין |
| **הבטחת אופציות לעירייה** | הגדרת אופציות | הגדרת הדברים שהעירייה מעוניינת להקנות לעצמה | תקין |
| | שיקול דעת | התניית אפשרות לשיקול דעת מאוחר יותר של העירייה | תקין |
| | כללים | קביעת כללים ברורים וידועים מראש לגבי תוספות ושינויים שיתבקשו במהלך העבודה | תקין |

## 5.3. קביעת תנאי סף

קביעת תנאי הסף של המכרז הינה אחד השלבים הקריטיים ביותר בעריכתו מאחר ואלו התנאים הבסיסיים ביותר שעל המציע לעמוד בהם על מנת שהצעתו תיבחן לגופה ולא תיפסל על הסף.

קביעת תנאי הסף מחייבת לימוד מוקדם של המציעים הקיימים בשוק ושל צרכי המכרז, כאשר קביעת תנאי סף גבוהים מידי עלולים להביא להיצע מציעים נמוך. ספרו של פרופ' עומר דקל "מכרזים (כרך ראשון)", 2004, אשר מצוטט בהרחבה על ידי בית המשפט העליון בישראל בדיוניו בענייני הליכים מכרזיים, מגדיר שלושה קריטריונים לקביעת תנאי הסף למכרז. לפי הקריטריונים על תנאי הסף המהותיים להיות **ענייניים, מידתיים וסבירים** ביחס לתכניו של המכרז ואין לקבוע אותם בשרירותיות.

**להלן תרשים המפרט את הדרישות לתנאי הסף:**

**ענייניות**

- "תנאי ענייני הינו תנאי הנובע מנסיבות ההתקשרות שקיומו תורם להשגת יעדיה. מכאן, שתנאי לא ענייני - תנאי שרירותי - הינו תנאי שאין בקיומו לתרום להצלחת המכרז או להצלחת ההתקשרות, וייתכן שהוא אף מחבל בהצלחת המכרז או בהצלחת ההתקשרות."

- "מעבר לעובדה שתנאי לא ענייני פסול מכוח עקרונות המשפט המנהלי החלים על המכרז הציבורי, תנאי שאינו ענייני פסול גם משום שהוא עומד בסתירה למטרות המכרז ופוגע בפוטנציאל ההתממשות של מטרות המכרז."

**מידתיות**

- "... כל דרישה המגבילה את האפשרות להשתתף במכרז - כגון דרישה לניסיון קודם בהיקף מסוים, לחוסן כלכלי... מהווה מגבלה מסוימת על חופש העיסוק, שכן היא מונעת מספקים פוטנציאליים שאינם עומדים בדרישות אלה את האפשרות להתמודד במכרז, ולמעשה להתמודד על ביצוע החוזה. כדי שדרישה מעין זו תהיה חוקית היא חוייבת לעמוד במבחן המידתיות."

- "אם הדרישה אינה חיונית, על מעצב המכרז לצמצמה להיקפה הראוי; אם הדרישה חיונית להצלחת ההתקשרות, על מעצב המכרז לשאול עצמו אם עמידת הספק בדרישה זו במלואה הינה חיונית או שמא גם עמידה חלקית בדרישה זו עשויה לספק את מטרות ההתקשרות."

- "...הצבת דרישה העולה על הנדרש במכרז הינה גם מקרה פרטי של דרישה בלתי ענינית... כך לדוגמא, אם ניסיון קודם של שלוש שנים מצד הספק הינו מספיק כדי להגשים את מטרות ההתקשות, הצבת דרישה לניסיון של חמש שנים כתנאי להתמודד במכרז לוקה בחסר ענייניות, שכן בדרישה המחמירה יותר אין כדי לתרום להצלחת ההתקשרות."

**סבירות**

- "תנאי במכרז שאינו ענייני או שאינו מידתי הוא גם בלתי סביר."

- יתכנו מקרים בהם תנאי במכרז הוא ענייני ומידתי אך בלתי סביר: חוסר איזון בין שיקולים סותרים, תנאים מקלים יתר על המידה וחוסר איזון בין אמות המידה להכרעה במכרז.

**הערת הביקורת:**

5.3.1. הביקורת סבורה כי תנאי הסף אשר נקבעו במסגרת המכרז ואשר חייבו את המציעים **בניסיון של התקנת 10 מסכי חוצות אינו סביר ואינו מידתי,** הן בשל העובדה כי המכרז עסק בהתקנה של 5 מסכי חוצות בלבד, והן בשל העובדה כי בפועל הסתבר כי רק ספק אחד מסוגל לעמוד בו למרות שקיימים ספקים רבים בשוק. לדעת הביקורת ראוי היה שתנאי סף זה ייקבע באופן אשר מחד מבטיח היקף ניסיון רלוונטי למכרז, ומאידך מאפשר תחרות שוויונית ורחבה.

**תגובת מנהלת אגף הרכש הלוגיסטיקה והתקשרויות:**

*מסמכי המכרז עברו בדיקת הייעוץ המשפטי – עו"ד ד.כ. בנוסף, ממכרז זה ניתן לקבל מושג חלקי איך נראו מכרזים בתקופה הקודמת להקמת אגף הרכש .מחלק מההתכתבויות שצורפו לביקורת ניתן ללמוד על דרישות מקצועיות ושינויים שנכנסו במכרזים בהמשך. כדוגמא מייל שלי מיום ה13.11.14 לעו"ד מהשירות המשפטי בעניין חוסר שביעות רצוני מהיועץ שנבחר לכתיבת המכרז שאינו מתאים בכישוריו . ובעקבות כך מייל שנשלח ב-14.12.14 -התייעצות של עובד מערכות מידע עם היועץ הטכנולוגי של אגף מערכות מידע.*

## 5.4. אומדן המכרז

חובת קיומו של האומדן והפקדתו בתיבת המכרזים, נקבעה בתקנה 11(א) לתקנות חובת מכרזים תשנ"ג-1993 (להלן: "**תקנות חובת מכרזים**") לפיה:

> **"לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך, בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע."**

האומדן נועד לאפשר לוועדת המכרזים, בבואה לבחון את הצעות המחיר שהתקבלו - בהתאם לנקודת ההתייחסות ולמטרתו העיקרית של האומדן, להוות נקודת התייחסות שביחס אליה נבחנות ההצעות.

על פי המדריך לנבחר, האומדן משמש מעין אמת מידה אובייקטיבית לזיהוי של הצעת מחיר זולה באופן חריג, המעלה חשש שמגישה יבצע עבודה לקויה ולא יוכל לעמוד בסופו של דבר בתנאי המכרז, או שאף ההצעה הזולה ביותר מבין ההצעות שהוגשו, היא עדיין יקרה ממחירי השוק הסבירים.

הכנת האומדן דורשת הבנה ומיומנות בתחום המכרזים בכלל ובתחום אותו המכרז, וזה מחייב לעיתים לפנות לגורם מקצועי. בדרך-כלל יהיה זה היועץ למכרז.

באוקטובר 2018 פרסם משרד הפנים מסמך שכותרתו "ועדת מכרזים" העוסק בהכשרת נבחרים ברשויות המקומיות (להלן: "**הנחיות משרד הפנים**"). להלן התייחסות הנחיות משרד הפנים לאומדן:

> **"האומדן, אם כן הוא אמצעי ולא מטרה, כלי באמצעותו בוחנת ועדת המכרזים את ההצעות. על כן, חשוב שיעמוד בפני ועדת המכרזים הסבר מפורט על אופן הכנת האומדן ורכיביו...**
>
> **מכלל האמור לעיל, נראה כי גם עם מומחיות מיוחדת הנדרשת מן היועץ לקבינת האומדן, ככל שניתנה ליועץ הסמכות לעשות כן, אין הוועדה משוחררת מבירור כיצד גיבש היועץ את אופן קבינת האומדן וראוי שיציג זאת לוועדת המכרזים במסגרת האומדן, ככלי פיקוח על היועץ."**

בתאריך 28.1.2015 המליץ היועץ לעירייה על האומדן הרלוונטי למכרז. לאחר מכן, בתאריך 18.2.2015 הוצג האומדן למכרז אשר הוגש לוועדת המכרזים חתום על ידי מנהלת אגף הרכש, עמד על סך של 1,102,000 ₪ לא כולל מע"מ (להלן: "**האומדן**") (ראה **נספח א'- האומדן**), סכום אשר תאם להמלצת היועץ החיצוני.

**<u>הערות הביקורת:</u>**

5.4.1. **האומדן שהוצג בפני ועדת המכרזים כלל כאמור נתון מספרי בלבד ולא כלל פירוט בדבר אופן עריכתו והאופן שבו חושב ורכיביו.** זאת אף שהצעות המחיר אשר נדרשו המציעים להגיש במסגרת המכרז היו מפורטות וכללו התייחסות לכל אחד מהמסכים שנדרשה הצבתם והתקנתם, האומדן אשר הוגש לוועדת המכרזים לא כלל פירוט בדבר נתונים אלו.

להלן טבלה המפרטת את תחשיב הביקורת לשירותים הנוספים, על פי תמחור ההצעה של הספק הזוכה למשך 5 שנות ההתקשרות במסגרת המכרז (משך ההתקשרות המקסימאלי במימוש האופציות):

| רכיב | תמחור לפי ההצעה הזוכה בש"ח (A) | נוסחה | מס' מסכים (B) | חישוב הביקורת בש"ח (C) |
|---|---|---|---|---|
| תחזוקה שנתית | 13,500 למסך (A1) | $A1 \times B \times 5 = C$<br>מס' המסכים (B)<br>**5** שנים<br>סה"כ (C) | *5 | **337,500** |
| | | | ** 7 | **472,500** |
| | | | *** 19 | **1,282,500** |
| ניהול והפקת תוכן | 500 (A2) | $A2 \times 100 \times 5 = C$<br>**100** הפקות בשנה<br>**5** שנים<br>סה"כ (C) | | **250,000** |

*המסכים נשוא המכרז בלבד.

**המסכים נשוא המכרז + 2 מסכים נוספים שבידי העירייה להוסיף.

*** המסכים נשוא המכרז + 2 מסכים נוספים שבידי העירייה להוסיף+ 10 מסכי העירייה הקיימים שהותקנו טרם המכרז נשוא הביקורת.

כפי שעולה מתחשיבי הביקורת, השירותים אשר לא תומחרו ולא נכללו במסגרת האומדן מסתכמים בסך שנע בין כחצי מיליון ₪ לכמיליון וחצי ₪. זאת כאשר האומדן המחושב למכרז עומד על סך של 1,102,000 ₪. כלומר, מדובר בהתקשרויות בהיקף אשר מגדיל את סכומי ההליך המכרזי בכ-45% עד 136% ואשר אינן מקבלות ביטוי, לא בבחירת הספק הזוכה ולא באומדן התקציבי של המכרז.

**הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי תקצוב המכרז ואומדנו כפי שהוצגו בפני ועדת המכרזים, אינם משקפים את שוויו הכספי הכולל, כלומר, לא כוללים את השירותים הנוספים המהווים רכיב תקציבי מהותי.**

יוער כי על פי הנקבע זה מכבר בפסיקה, על עורכי המכרז לוודא טרם עריכת המכרז כי החוזה הצפוי להיכרת עם סיום המכרז אינו חורג ממסגרת התקציב המאושר לצורך אותה התקשרות. התחייבות חוזית של העירייה שאינה מתוקצבת ומאושרת כקבוע בחוק מהווה הפרה מהותית.

## 6. פרסום

פרסום הינו אחד הסממנים הבולטים ביותר של המכרז הפומבי והרשות המקומית חייבת לתת פומביות למכרז על ידי פרסומו של המכרז בעיתונים.

סעיף 9 לתקנות המכרזים קובע כדלקמן:

**"(א) רצתה עירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, ראש העיריה הודעה על כך ובה יפורטו–**

**(1) תיאור נושא החוזה המוצע;**

**(2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז;**

**(3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.**

**(ב) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית."**

כלומר, על רשות מקומית המעוניינת לצאת למכרז, לפנות למועמדים באמצעות פרסום מודעה שתכלול את נושא המכרז, המקום והמועד האחרון להגשת ההצעות והיכן ניתן לקבל פרטים נוספים ב-2 עיתונים יומיים לפחות.

לפי המדריך לנבחר, **"התקנה קובעת את המידע המינימלי הנדרש ממפרסם המודעה לכלול במודעה".** אולם בנוסף לחובת פרסום הפרטים לעיל, **"ראוי שהרשות המקומית תביא לידיעת המשתתפים הפוטנציאליים, את מירב המידע האפשרי, במסגרת הפרסום".**

העירייה פרסמה את מכרז 60/2015 בנוסח הבא:

**"אספקה והתקנת מסכי תצוגת LED בר"ג. מפגש קבלנים חובה 12/2/15 ב-11:00 באולם מועצת העיר, רח' ביאליק 35 רמת-גן. רכישת המכרז מאגף רכש והתקשרויות, איריס זיו."**

**הפרסום בוצע במסגרת הפרסומים הרשמיים של מכרזי הרשויות המקומיות - תקין.**

## 7. סיור קבלנים

רשויות מקומיות המפרסמות מכרזים נוהגות לכלול בהם סעיף המחייב את המציעים במכרז להשתתף בישיבה מקדמית הנקראת לעיתים בשם "סיור קבלנים" (או "מפגש מציעים"). סיור קבלנים הוא הליך אשר נועד לאפשר למעוניינים להגיש הצעות במסגרת המכרז להכיר באופן טוב יותר את דרישות ותנאי המכרז (להלן: "**סיור קבלנים**").

קיומו של סיור קבלנים טרם הגשת ההצעות במכרז איננו חובה שבדין. העירייה רשאית לבחור בכל מכרז אם לקיים סיור קבלנים או לא והאם להכריז עליו כמפגש חובה. ההשתתפות בסיור קבלנים מוגדרת לעיתים כתנאי סף ולעיתים כדרישה שאינה מהווה תנאי סף במכרז. במקרה בו סיור הקבלנים מוגדר כתנאי סף במכרז, ההשתתפות בו היא חובה, כאשר קבלן שלא עשה כן, לא יוכל להגיש מועמדותו למכרז.

חשיבותו של הסיור הינה הבהרת נקודות אשר לא היו ברורות לספקים שמבקשים לקחת חלק בהליך המכרזי, אך אינם בטוחים בכך בשל חוסר ודאות כלשהו בלשון המכרז.

על פי הנחיות משרד הפנים, "**מטרתו של סיור הקבלנים היא ברוח עיקרון השוויון, יישור קו בין כלל המשתתפים על מנת שלא ייווצרו פערי מידע, אשר עלולים להשפיע על תקינותו של המכרז.**"

במכרז 60/2015, נקבע סיור הקבלנים כתנאי סף שההשתתפות בו הינה חובה בסעיף 8.12:

> "**השתתפות בכנס קבלנים חובה ומהווה תנאי סף להגשת הצעה.**"

בנוסף, סעיף 13 למכרז קובע כי:

> "**מפגש מציעים יתקיים ביום 12.2.2015 בשעה 11:00... במסגרת המפגש יוצגו האתרים המבוקשים באופן דיגיטלי בהם יוצבו מסכי התצוגה. מובהר במפורש כל על כל מציע במכרז חלה חובת השתתפות במפגש...**"

בהתאם לפרסום, בתאריך 12.2.2015 נערך סיור קבלנים. בסיור השתתפו 7 קבלנים מחברות שונות. העירייה ערכה רשימה של הקבלנים שהשתתפו בסיור ושל פרטי ההתקשרות עימם- **תקין**.

לאחר מכן, בתאריך 16.2.2015 הופץ סיכום הסיור לכל הקבלנים שהשתתפו בו, כאשר הסיכום מעדכן סעיפים במכרז, כולל לוחות זמנים וכן כולל מפרט טכני עבור פריטים שלא נכללו במסגרת המכרז ובכללם: ציוד התקשורת הנלווה למסך ומפרט למחשב קטן ללא חלקים – **תקין**.

## 8. רכישת מסמכי המכרז

על קבלן המעוניין להגיש מועמדותו למכרז מסוים לפנות לעירייה על מנת לקבל את מסמכי המכרז. על פי המדריך לנבחר, מסמכי המכרז הינם:

> **"חבילת מסמכים הכוללים בין השאר: תנאי המכרז לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז, נוסח החוזה המוצע, נוסח "מסמך הצעות המשתתף במכרז", לוחות זמנים מדויקים ותנאי תשלום, תוכניות מושלמות ומפרטים מלאים, כתבי כמויות וטפסי הצעות מחירים, חומרים וציוד שהרשות תעמיד לצורך ביצוע העבודה, נוסחי הערבויות הבנקאיות ותנאים המדויקים, וכל מידע או מסמך אחר שימצא ראש הרשות לנכון למסור או לדרוש, לרבות בדבר כושרו, נסיונו ויכולתו של המציע."**

סעיף 10(ב) לתקנות המכרזים קובע כי מסמכי מכרז פומבי ימסרו למציעים תמורת תשלום לפי קריטריונים שנקבעו על ידה.

מרכז השלטון המקומי, פעל במהלך שנת 2018 להסדרת קריטריונים אחידים לעלויות מסמכי מכרז ברשויות המקומיות. במכתב למשרד הכלכלה והתעשייה מיום ה-2.8.2018, מוצגת עמדתו של המרכז לפיה:

> **"עלות מסמכי המכרז תהיה בשיעור של עד 0.1% מהיקף המכרז במגבלות הבאות: הסכום לא יפחת מסכום של 300 ₪ ולא יעלה על סכום של 5,000 ₪".**

מסמכי המכרז נמכרו בסך של 1,500 ₪. היקף המכרז על פי האומדן מסתכם בסך של 1,102,000 ₪, ולכן העלות שנקבעה לרכישה מסמכי המכרז היא בשיעור של פחות מ-0.1% מהיקף המכרז-**תקין**.

כפי שעולה ממסמכי העירייה, מסמכי מכרז 60/2015 נרכשו על ידי 3 קבלנים:

- קבלן ל.ב (להלן: "**הספק הזוכה**").
- קבלן ט.ב (להלן: "**הספק שהצעתו נפסלה**").
- קבלן מ.ב (להלן: "**הספק הנוסף**").

בפועל, הוגשו במסגרת המכרז שתי הצעות בלבד על ידי הספק הזוכה והספק שהצעתו נפסלה.

## 9. שאלות ותשובות ההבהרה

לעיתים, עיון במסמכי המכרז מעלה בידי המציעים שאלות וספקות לגבי נושאים או סעיפים מסוימים, כמו גם טעויות סופר או שגיאות טכניות ומהותיות במסמכים שעל העירייה לתת עליהן את הדעת.

לצורך כך, בלוח הזמנים של ההליך המכרזי ניתן פרק זמן להגשת שאלות הבהרה לעירייה, אשר זו משיבה את ההבהרות והתיקונים והדרושים לכל המציעים שהחלו את ההליך.

סעיף 14 למכרז קובע כי:

> **"במידה שהמציע ימצא סתירות, שגיאות, אי התאמות לחוקים ותקנות, או שהיה לו איזה ספק בקשר לתוכנו המדויק של איזה סעיף או פרט, או שהוא יהיה מעוניין בקבלת הבהרות בנוגע למכרז, ניתן לפנות בדוא"ל..., הפניות יינתנו בכתב ויופצו לכל רוכשי חוברת המכרז ומשתתפי מפגש מציעים..."**

לאחר סיור הקבלנים ורכישת מסמכי המכרז הוגשו שאלות הבהרה בחמישה מועדים שונים (15.2, 16.2, 23.2, 24.2, 25.2), כאשר כולן הוגשו על ידי הספק הזוכה.

**<u>הערת הביקורת :</u>**

9.1. מבחינת מסמכי שאלות ותשובות ההבהרה, עולה כי לא נערכה הגהה מסודרת אחר מסמכי המכרז, בעיקר בכל הנוגע להיבטים הטכניים, וזאת למרות העובדה שגורמים רבים היו מעורבים בעריכת מסמכי המכרז, ניסוחם וכתיבתם. להלן טבלה המפרטת את הטעויות שנערכו במכרז 60/2015:

| מס"ד | טעות הסופר | הסעיף במכרז |
|---|---|---|
| 1 | אי התאמה בגודל המסכים בסעיפים שונים | 18.1 למכרז, 13.1 להסכם |
| 2 | העדר ציון מספר המסכים | 8.4 למכרז |
| 3 | אי התאמה בתנאי התשלום בסעיפים שונים | 19 למכרז, 13.2 להסכם |
| 4 | אי התאמה בגודל מסך שיותקן ברח' אבא הלל בסעיפים שונים | 2.4, 18.1.5, נספח טכני |
| 5 | אי התאמה בפירוט האתרים בהם יותקנו המסכים בסעיפים שונים | 2, נספחים טכניים |
| 6 | שגיאה בנוסח המוטב בערבות הבנקאית (עיריית **<u>ל</u>**רמת גן) | מסמכים: א'-1, א'-2(1), א'-2(2), א'-3 |

## 10. בדיקת ההצעות

10.1. **<u>העברה לחוות דעת מומחה</u>**

סעיף 18(א) תקנות המכרזים קובע כי:

**"יושב ראש הוועדה ימסור, ללא דיחוי, העתק של כל מסמכי המכרז שהוצאו מתיבת המכרזים לידי המומחה שקבעה הוועדה דרך כלל לאותו סוג של חוזים שאליו משתייך החוזה המוצע במכרז לשם קבלת חוות דעתו (להלן - המומחה)."**

לטובת ההליך המכרזי, בחרה העירייה מומחה בתחום התשתיות, אשר שימש כיועץ לאורך כל שלבי המכרז ואשר ערך את האומדן למכרז.

מאוחר יותר נעשתה התקשרות גם עם יועצת טכנית, לבדיקת ההצעות שהוגשו במסגרת המכרז.

**<u>הערות הביקורת:</u>**

10.2. במסגרת התכתובות אשר נשמרו בארכיון העירייה עם מסמכי המכרז, עולה כי בתאריך 13.11.2014 נענתה פנייתה של מנהלת אגף הרכש לאגף השירות המשפטי של העירייה בעניין היועץ, כאשר התשובה למייל אשר לא נכלל במסמכים הייתה כי :

**"תחושת הבטן שלך במקום. העירייה צריכה לקחת לעצמה יועץ אובייקטיבי ואסור לה להסתמך על צד מעוניין שייעץ לה"**

לאחר מכן, על פי הנמסר לביקורת ועל פי העולה מתכתובות שנשמרו במסגרת מסמכי המכרז, התקשרה באמור העירייה עם היועצת הטכנית אשר סייעה בבדיקת מסמכי המכרז.

הביקורת תציין כי לא נבחנה במסגרת ביקורת זו נאותות ההתקשרות עם היועצים החיצוניים, היקפה ותחומי אחריותם כפי שהוגדרו במסגרת ההתקשרות עימם.

הביקורת מעירה עם זאת כי, מבחינת מסמך חוות הדעת שנערך על ידי היועצת בנוגע למכרז, עולה כי התאריכים בראש חוות הדעת וכן הכותרת המציינת את המכרז שהצעותיו נבחנו אינם תואמים למכרז נשוא הביקורת, אלא למכרז שנערך שנתיים קודם לכן ואשר ככל הנראה גם במסגרתו הסתייעה העירייה ביועצת הטכנית. ראה הרחבה בנוגע לחוות דעת היועצת בפרק 11.2 העוסק בפסילת ההצעה של הקבלן שהצעתו נפסלה.

10.3. **<u>בחינת עמידה בדרישות הסף</u>**

בחינת העמידה בתנאי הסף הינה בחינה מהותית במסגרתה יש לבדוק כי הוגשו כל המסמכים שנדרשו במסגרת המכרז וכי המציע עומד בתנאי הסף שנקבעו במכרז.

תנאי הסף נקבעו בסעיף 8 למכרז והוגדרו כתנאים מצטברים שעל כולם להתקיים על מנת שהמציע יעמוד בדרישת הסף, להלן עיקרם:

| | |
|---|---|
| השתתפות בבנס קבלנים | • ההשתתפות בסיור קבלנים מהווה תנאי סף להגשת הצעה. |
| רכישת מסמכי המכרז | • רכישת מסמכי המכרז מהוה תנאי מקדמי להגשת הצעות. |
| פרטי המציע | • המציע הוא אישיות משפטית רשומה, ללא הרשעה פלילית שאין כנגדה צו פירוק/ פשט"ר, אינה מעסיקה עובדים זרים ואשר מנהלת ספרי חשבונות כחוק. |
| יכולת כלכלית | • מחזור כספי מצטבר של 6 מיליון ש"ח ב-3 השנים האחרונות. |
| ניסיון בהתקנת מסכים | • ניסיון מוכח ומתועד בתכנון פרטני, ייצור, אספקה, הרכבה התקנה ותחזוקה של לפחות 10 מסכי חוצות בצבע מלא במדינת ישראל בשנים 2012, 2013 ו-2014. מסכים שגודל כל אחד מהם לא יפחת מ-6 מ"ר. |
| ניסיון בניהול תוכן והפקתו | • ניסיון בהטמעת מערכות ניהול תוכן, לרבות הפקת תכנים למסכים מקצועיים, ניהול והפקת תוכן ללפחות 6 מסכים מקצועיים לתקופה מינימאלית של 6 חודשים עוקבים בין השנים 2012-2014. |

למכרז 60/2015 הוגשו שתי הצעות, האחת על ידי הקבלן הזוכה והשנייה על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה.

תנאי הסף המרכזי במכרז היה קבוע בסעיף 8.4 לפיו נדרשו הקבלנים לצרף להצעתם רשימת מסכים שהתקינו בעבר על מנת **להציג ניסיון מוכח בהתקנה של מסכי חוצות. נוסחו של סעיף 8.4 שפורסם במסגרת המכרז היה לקוי ולא כלל את מספר המסכים שנדרש על ידי העירייה**. בעקבות שאלות ההבהרה שהוגשו במסגרת ההליך המכרזי, הסעיף תוקן ונוסחו נשלח למציעים בתשובות:

**"למציע ניסיון מוכח ומתועד בתכנון פרטני, ייצור, אספקה, הרכבה, התקנה ותחזוקה של לפחות 10 מסכי חוצות בצבע מלא במדינת ישראל בשנים 2012, 2013 ו- 2014. מסכים שגודל כ"א מהם לא יפחת מ-6 מ"ר. לצורך עמידה בתנאי סף זה על המציע**

**לצרף תצהיר בנוסח המצורף למכרז... המפרט את הפעילות של המציע בתחום, אנשי קשר וכן המלצות ככל האפשר."**

במסמכי המכרז שנמצאו בארכיון העירייה נכללה טבלה המפרטת בדיקה ראשונית טכנית של הגשת כלל המסמכים הנחוצים בהתאם לסעיפים במכרז, על ידי שני המציעים, ואשר מצוין על גביה כי נבדקה על ידי מנהלת אגף הרכש. **הטבלה אינה כוללת תאריך של הבדיקה.**

עוד עולה כי ביום 11.3.2015 נעשתה פנייה בכתב על ידי מנהלת אגף הרכש למציעי המכרז להשלמת מסמכים אשר כללה 6 סעיפים, וכן טבלה מעודכנת לגבי פירוט הניסיון הדרוש בהתאם לסעיף 8.4.

במסגרת חוות הדעת של היועצת הטכנית אשר בחנה את שתי ההצעות שהוגשו למכרז נקבע כי הקבלן שהצעתו נפסלה אינו עומד בתנאי הסף בדבר הניסיון בהתקנת מסכים הקבוע בסעיף 8.4 למכרז.

בנוסף, נמצאו מספר חוסרים בהצעתו של הקבלן שהצעתו נפסלה דוגמת העדר אישור רו"ח בנוגע ליכולת כלכלית, העדר תוכניות אדריכליות והנדסיות, העדר התייחסות לעבודות התשתית וכו'.

## 11. דיון בוועדת המכרזים

הליך בחינת ההצעות הינו תכלית עבודתה של ועדת המכרזים ויחד עם שיקול הדעת המוקנה לה במסגרת סמכויותיה, בחינת ההצעות מהווה את מהות עבודתה. ועדת המכרזים, מחויבת לקבל החלטה, ועליה לבחור ולהחליט בהתאם לשיקול דעתה ובהתאם לכל המסמכים אשר הוצגו בפניה.

### 11.1 <u>הבחירה בזוכה</u>

סעיף 21 לתקנות המכרזים קובע כי:

**"לאחר שהוועדה סיימה את בדיקת כל מסמכי המכרז שהוגשו ועיינה בחוות דעתו של מומחה ושל יועץ משפטי - אם ניתנו כאלה - ירשום יושב ראש הוועדה את כל הסכומים המופיעים במסמכי המכרז שנותרו לדיון (להלן - ההצעות) ויקבע מתוכם את ההצעה הזולה ביותר..."**

במקרה בו הובאה בפני ועדת המכרזים הצעה אחת בלבד, קובע סעיף 22(ו) לתקנות המכרזים כי:

**"לא תמליץ הוועדה, דרך כלל, על הצעה אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הוועדה; המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה."**

סעיף זה נדון בפסיקה שקבעה כי במקרה בו אין חשש לקנוניה או שהמחיר בהצעה עולה על מחיר השוק, יש לקבל הצעה למרות היותה יחידה. להלן דברי בית המשפט העליון בע"א 6283/94 "מנורה" איזי אהרון בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבינוי והשיכון:

**"את תקנה 22(ו) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1988, המצמצמת את שיקול-דעת ועדות המכרזים לקבל הצעה יחידה, יש לפרש לאור עקרונות השוויון וההגינות שביסוד דיני המכרזים. על-כן, באין חשש שהמחיר המוצע עולה על מחיר השוק, או כי ההצעה הוגשה כהצעה יחידה עקב קנוניה בין המציעים, יש לקבל הצעה למרות היותה יחידה."**

בתאריך 4.5.2015 התקיימה ועדת מכרזים בעירייה אשר דנה, בין היתר, במכרז 60/2015. בוועדה נכחו שני היועצים, ולהלן דבריהם כפי שנכתבו בפרוטוקול הוועדה:

דברי היועץ: **"מדובר על חמישה מסכים ובנוסף העתקת מסך אחד מכפר אזר למיקום אחר. לפי המלצתו של מנהל מחלקת תשתיות ומחשוב קבענו 40% למחיר ו-60% לאיכות. בוצע סיור קבלנים, 2 קבלנים הגישו הצעות. קבלן ט.ב לא עמד באחד מתנאי הסף- אין לו ניסיון של 10 מסכי חוצות ב-3 השנים האחרונות."**

שאלת סגן ראש העיר ויו"ר ועדת מכרזים: **"9 קבלנים הגיעו לסיור והתעניינו, מדוע רק שניים הגישו בסוף הצעות?"**

תשובת היועצת: **"אין הרבה טובים בשוק ואין הרבה עניין מכיוון שהמכרז אינו מסחרי."**

ועדת המכרזים המליצה על הצעתו של הקבלן הזוכה כהצעה הזוכה.

### 11.2. **פסילת ההצעה של הקבלן**

בתאריך 11.5.2015 נשלח מכתב מטעם העירייה לקבלן שהצעתו נפסלה, בו הודיעה העירייה שהצעתו לא התקבלה. על פי המפורט במכתב:

**"הריני להודיעכם כי הצעתכם שבנידון לא נתקבלה על דעת ועדת ההצעות והמכרזים של העירייה בישיבתה מיום 20.4.2015."**

ממסמכי המכרז כפי שנשמרו בארכיון העירייה עולה כי לאחר השלמת ההליכים המכרזיים נעשו פניות של הקבלן שהצעתו נפסלה לעירייה בטענות הנוגעות לאי סדרים בהליכי המכרז.

מהתכתובות הקיימות עולה כי הפנייה הראשונה של הקבלן שהצעתו נפסלה לעירייה בניסיון למנוע פסילתו נעשתה ביום 13.4.2015 (להלן: "**הפנייה הראשונה**").

בתאריך 31.5.2015 פנה הספק שהצעתו נפסלה למחלקה המשפטית של העירייה בבקשה לעיין במסמכי המכרז, לרבות ההצעות שהוגשו והפרוטוקולים של דיוני ועדת המכרזים העירונית, עקב חשש לאי סדרים בבחירת ההצעה אשר נבע מהפער המהותי במחיר בין שתי ההצעות (להלן: "**הפנייה השנייה**").

העירייה נעתרה לבקשת הספק שהצעתו נפסלה לעיון במסמכי המכרז במכתב מתאריך 3.6.2015, אך הודיעה כי לא תעצור את הליך החתימה על המכרז עם הספק הזוכה.

לאחר שמימש ביום 4.6.2015 את זכות העיון במסמכי המכרז, בתאריך 8.6.2015 פנה הקבלן שהצעתו נפסלה במכתב נוסף לעירייה ובו מוצגים שורה של טיעונים כנגד הגינות ההליך המכרזי והתנהלות העירייה לאחריו (להלן: "**הפנייה השלישית**"), ובכללם טענה בדבר אי הצגת מלוא המסמכים.

ביום 22.6.2015 ערך היועץ מסמך התייחסות לטענות שהועלו במכתבו של הקבלן שהצעתו נפסלה אשר הופנתה למנהלת אגף הרכש (להלן: "**התייחסות היועץ**"). ולהלן נימוקיו בדבר פסילת מועמדותו:

> **"קבלן ט.ב לא עמד בתנאי הסף בהתאם לסעיף 8.4... למציע ניסיון מוכח ומתועד... התקנה ותחזוקה של לפחות 10 מסכים... במסמך שהוגש על ידי החברה נבדקו כל הלקוחות והתברר כי קיימים רק 8 מסכים מחוץ למבנים בניגוד לתנאי הסף."**

התייחסות היועץ כללה 3 מסמכים מצורפים אשר על פי האמור בה הוכנו עבור ועדת המכרזים:

- מסמך מתאריך 12.4.2015- עמידה בתנאי הסף של הקבלן שהצעתו נפסלה (להלן: "**צרופה 1**").
- מסמך מתאריך 17.4.2015- מסמך מסכם לגבי שתי ההצעות שהוגשו (להלן: "**צרופה 2**").
- מסמך מתאריך 5.5.2015- מסמך המפרט את חוות דעת היועצת הטכנית (להלן: "**צרופה 3**").

**<u>הערות הביקורת:</u>**

11.2.1. הביקורת תציין כי לא נמצא במסגרת מסמכי המכרז תיעוד לישיבת ועדת ההצעות והמכרזים המוזכרת במכתב, מיום 20.4.2015 , במסגרתה נפסלה ההצעה של הקבלן שהצעתו נפסלה.

11.2.2. מבדיקת הביקורת עולה כי לא נשמר תיעוד במסגרת מסמכי המכרז של "הפנייה הראשונה" של הקבלן מיום 13.4.2015.

11.2.3. עוד עולה מבדיקת הביקורת כי כאמור בהתאם ללוחות הזמנים וכפי שמצוין במכתבה של העירייה לקבלן שהצעתו נפסלה מיום 11.5.2015, הצעתו נפסלה בדיון שהתקיים רק ביום 20.4.2015, כך שלא ברור על סמך מה נעשתה "הפנייה הראשונה" בניסיון למנוע את הפסילה עוד לפני שקיבל הודעה על כך.

11.2.4. הביקורת תעיר כי אף שבמסגרת מסמכי המכרז כפי שנשמרו בארכיון נשמר תיעוד מקיף ונרחב של ההתכתבויות בין הגורמים השונים, בעיקר בכל הנוגע לתכתובות עם היועצים החיצוניים, מסמך התייחסות היועץ כולל 3 צרופות אשר אין כל תיעוד לכך שהועברו למי מהגורמים בעירייה טרם הכנת התגובה.

11.2.5. עוד תעיר הביקורת כי צרופה 1 מפרטת בדיקה אשר נערכה על ידי היועץ ביום 12.4.2015 בדבר עמידת הקבלן שהצעתו נפסלה בתנאי הסף המרכזי שקבוע בסעיף 8.4, במסגרתה נערכו על ידי היועץ שיחות טלפון ובדיקות לבחינה האם המסכים המפורטים במסגרת ניסיון הקבלן שהצעתו נפסלה הם מסכים המוצבים בתוך מבנים או מחוצה להם.

**במסגרת הבדיקה לא הצליח היועץ ליצור קשר עם 2 מתוך 12 הלקוחות שפורטו במסגרת הצעת הקבלן שהצעתו נפסלה. להלן טבלה המפרטת את הלקוחות שפורטו על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה ומספר המסכים שהוצבו עבור כל אחד מהם ותוצאות בדיקת היועץ:**

| מס"ד | שם | מס' מסכים שדווח | מס' מסכים שאושרו ע"י היועץ | הערות |
|---|---|---|---|---|
| 1 | **** | 2 | 0 | |
| 2 | **** | 2 | 2 | |
| 3 | **** | 3 | 3 | |
| 4 | **** | 1 | 1 | |
| 5 | **** | 1 | 0 | היועץ פסל אף שלדבריו כרגע המסך בפנים אך בעת ההקמה הוצג בחוץ |
| 6 | **** | 1 | 0 | |
| 7 | **** | 1 | 0 | |
| 8 | **** | 2 | 0 | |
| 9 | **** | +1 | 0 | |
| 10 | **** | 2 | 2 | |

| מס"ד | שם | מס' מסכים שדווח | מס' מסכים שאושרו ע"י היועץ | הערות |
|---|---|---|---|---|
| 11 | **** | 1 | לא ניתן לבדוק | לא צוינו פרטי התקשרות עם הלקוח על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה |
| 12 | **** | 1 | לא ניתן לבדוק | לא צוינו פרטי התקשרות עם הלקוח על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה |
| **סה"כ** | | **18** | **8** | |

**הביקורת מעירה בחומרה כי לא קיים במסמכי המכרז העתק מבדיקה דומה שנערכה לגבי עמידת הקבלן הזוכה בתנאי הסף הקבוע בסעיף 8.4 למכרז. עוד יוער כי מבדיקת הביקורת את מסמכי ההצעה של הקבלן הזוכה, כלל לא ברור האם הוא אכן עומד בדרישת הסף ל"ניסיון מוכח ומתועד בתכנון פרטני, ייצור, אספקה, הרכבה, התקנה ותחזוקה של לפחות 10 מסכי חוצות בצבע מלא", וזאת כיוון שבחלק מהמקרים מצוין "תכנון, הוצאה לפועל, ניהול והפקת תוכן של X מסכים" ובחלק מצוין "תכנון, הקמה ותפעול" (ראה נספח ב'- ניסיון הקבלן הזוכה).**

11.2.6. הביקורת תעיר כי צרופה 2 אשר כוללת ניתוח שתי ההצעות שהוגשו במסגרת המכרז וחישוב הנקודות להן זכו כל אחת מההצעות מיום 17.4.2015, אף היא אינה מתיישבת עם העובדה שלכאורה כבר ביום 12.4.2015 פסל היועץ את עמידת הקבלן שהצעתו נפסלה בתנאי הסף ולפיכך לא נדרשה בדיקת הניקוד לו זכאי כל אחד מהמציעים. עוד יצוין כי הניקוד שנערך במסמך זה כלל לא הוצג בפני ועדת המכרזים או מנהלת אגף הרכש, והופנה לכאורה למנהל מחלקת התשתיות והתקשורת.

11.2.7. הביקורת תציין כי לגבי צרופה 3 – חוות הדעת של היועצת הטכנית, כבר צוין כי נפלו בה טעויות סופר:

- **מספר המכרז** – המצוין על גבי חוות הדעת הוא 18/2013.
- **תאריך המסמך** - התאריך המצוין על גבי חוות הדעת הוא 5.5.2013, כאשר כאמור בהתאם להתייחסות היועץ אמור להיות- 5.5.2015, הבדיקה מתייחסת לשנת 2015 ומועד ועדת המכרזים שדנה במכרז הנוכחי היה 4.5.2015.

עוד יוער לגבי חוות הדעת של היועצת כי בדיקת העמידה בתנאי הסף כוללת טבלה המפרטת את שלושת תנאי הסף העיקריים (8.1, 8.4 ו-8.5) כאשר מצוין לגבי כל קבלן האם עמד או לא עמד בתנאי הסף מבלי שיש פירוט של הבדיקה.

הבדיקה הטכנית המפורטת בחוות דעת היועצת בנוגע לבדיקת צירוף המסמכים והאישורים, כוללת חיווי בדבר חוסרים במסמכים שהוגשו על ידי הקבלן שהצעתו נפסלה ואשר מפרטת גם את בדיקת תוכנם מבלי שיש פירוט בדבר בדיקת התוכן של מסמכי הקבלן הזוכה.

**<u>תגובת מנהלת אגף הרכש הלוגיסטיקה והתקשרויות:</u>**

"לא הועברו לידי החומרים המקוריים שהועברו מאגף הרכש לוועדת המכרזים בנושא. בוועדה זו נוכח היועץ המשפטי של העירייה ומנהל השרות המשפטי לשעבר ועו"ד רפרנטית תחום מכרזים. סביר שנשאלו שאלות נוספות והוצגו נתונים. בתקופה זו הפרוטוקול נרשם בלקוניות ולא נהגו לתמלל או לסכם את כל הנאמר בישיבה , ורק לאחר מכן , בהתאם להנחייתי, נכתבו סיכומי הישיבות."

## 12. נספחים

### 12.1. נספח א' – האומדן

# עיריית רמת-גן
## אגף הרכש הלוגיסטיקה והתקשרויות

כ"ט שבט תשע"ה
18 פברואר 2015
סימוכין: 2015-0079-86

[redacted]

לכבוד
וועדת מכרזים

הנדון: **אומדן למכרז 60/2015 אספקה והתקנה של מסכי LED**

האומדן למכרז 60/2015 לאספקה והתקנה של מסכי LED הינו:

| תיאור | עלות (לא כולל מע"מ) |
|---|---|
| אספקה, התקנה ותחזוקה לחמישה מסכי תצוגה מבוססי טכנולוגיית LED ברחבי רמת - גן | ₪1,102,000 |

12.2. נספח ב'- ניסיון הקבלן הזוכה

# עיריית רמת-גן
## אגף הרכש הלוגיסטיקה והתקשרויות

ריכוז הפרטים באשר לניסיונו של המציע כולל שמות ממליצים:

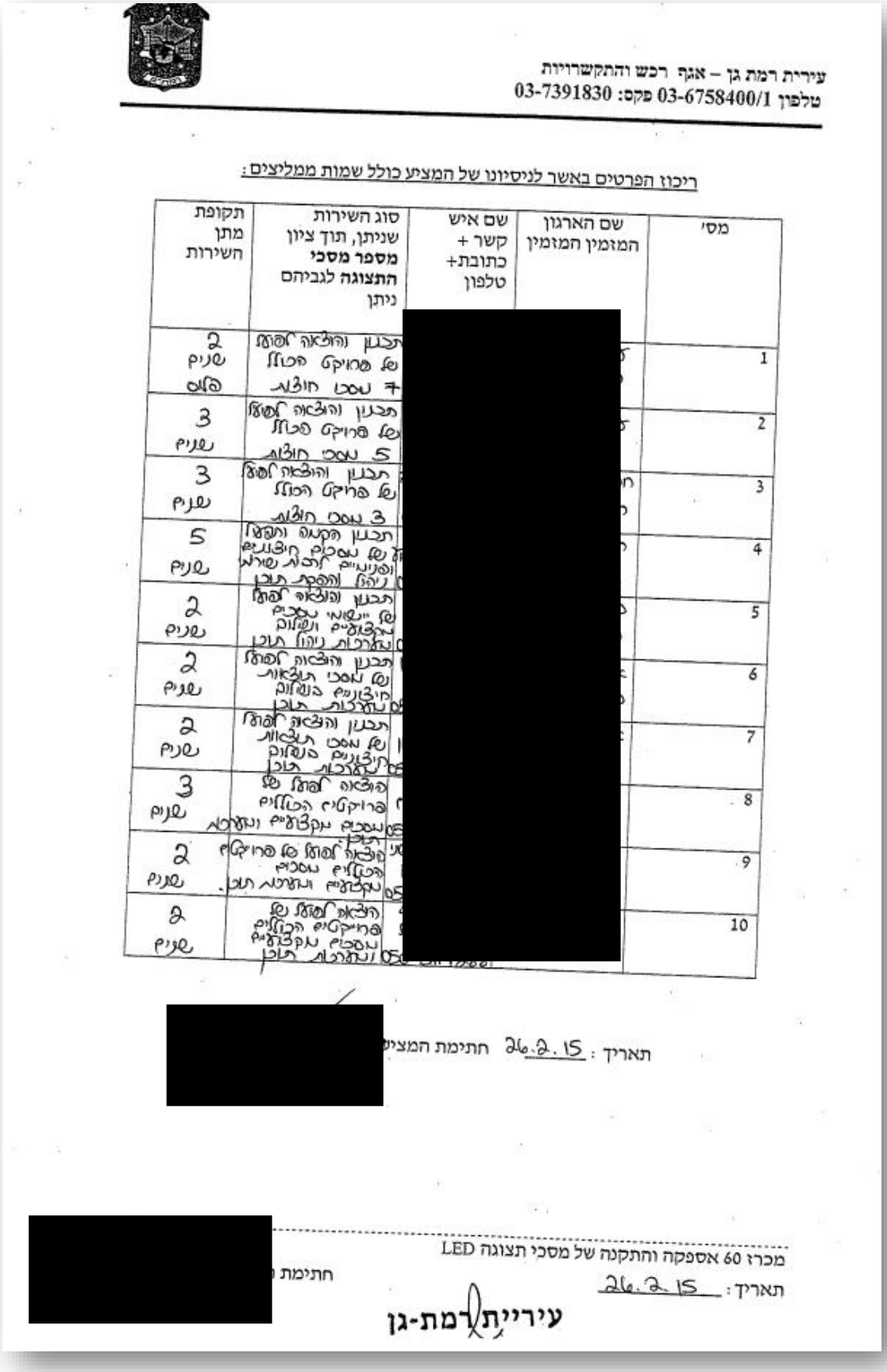
| מס' | שם הארגון המזמין | שם איש קשר + כתובת+ טלפון | סוג השירות שניתן, תוך ציון **מספר מסכי התצוגה** לגביהם ניתן | תקופת מתן השירות | השנים בהן ניתן השירות |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | | | | | |
| 2 | | | | | |
| 3 | | | | | |
| 4 | | | | | |
| 5 | | | | | |
| 6 | | | | | |
| 7 | | | | | |
| 8 | | | | | |
| 9 | | | | | |
| 10 | | | | | |

תאריך: 15.3.15 חתימת המציע:

מכרז 60 אספקה והתקנה של מסכי תצוגה LED עמוד

תאריך: 15.3.15 חתימת המציע:

טל' 03-6758400/1, פקס 03-7391830



עיריית רמת גן – אגף רכש והתקשרויות
טלפון 03-6758400/1 פקס: 03-7391830

ריכוז הפרטים באשר לניסיונו של המציע כולל שמות ממליצים:

| מס' | שם הארגון המזמין | שם איש קשר + כתובת+ טלפון | סוג השירות שניתן, תוך ציון **מספר מסכי התצוגה** לגביהם ניתן | תקופת מתן השירות |
|---|---|---|---|---|
| 1 | | [redacted] | | 2 שנים |
| 2 | | | | 3 שנים |
| 3 | | | | 3 שנים |
| 4 | | | | 5 שנים |
| 5 | | | | 2 שנים |
| 6 | | | | 2 שנים |
| 7 | | | | 2 שנים |
| 8 | | | | 3 שנים |
| 9 | | | | 2 שנים |
| 10 | | | | 2 שנים |

[redacted] חתימת המציע

תאריך: 26.2.15

[redacted] חתימת

מכרז 60 אספקה והתקנה של מסכי תצוגה LED

תאריך: 26.2.15

עיריית רמת-גן

**הערות ראש העיר**

**דוח בדיקה בנושא מכרז לאספקה והתקנת מסכי תצוגה**

1. **סעיף 4.1 :**

**המלצת הביקורת: הביקורת ממליצה** כי על מנת שהעירייה תוכל להימנע מניהול הליכים מכרזיים באופן הפוגע בעקרונות המהותיים של דיני המכרזים, ראוי כי כל הגורמים העירוניים המעורבים בעריכת מכרז יתנו דעתם על כלל ההיבטים שהועלו על ידי הביקורת:

- **אגף השירות המשפטי**- ידרש לבחינה מלאה ומקיפה של כלל היבטי המכרז ובכללם גם נאותתם של תנאי הסף המהותיים במכרז תוך בחינת היותם ענייניים, מידתיים וסבירים ביחס לתוכנו.
- **הגזברות**- תדרש לבחינה מלאה של מסמכי המכרז והסעיפים הכספיים על מנת להבטיח שההתקשרות נשוא המכרז מתוקצבת כראוי וכי המכרז אינו כולל התמחרויות ועבודות נוספות אשר עלולות להשית בעתיד חיובים נוספים על העירייה בלא שנערכו בגינם הליכי התמחרות כנדרש בהתאם להוראות החוק והתקנות.
- **האגף/ היחידה הדורשת**- בחינת המפרטים הטכניים ותנאי הסף ובכלל זאת עריכת אומדן מפורט ומנומק לכל רכיבי המכרז, על בסיס ניתוח השוק ומחיריו.
- **ועדת המכרזים** – עליה לערוך בחינה מסוגרת של כלל ההצעות שהוגשו במסגרת הליך מכרזי, לדון בפסילת הצעות ככל ונדרש, לבחון את נאותות האומדן שהוגש במסגרת המכרז (רמת פירוט, נימוקים וכדומה) ולנמק באופן מלא את החלטותיה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 4.2 :**

**המלצת הביקורת:** הביקורת ממליצה כי בחלוף כ-6 שנים מהמכרז, ראוי כי העירייה תבחן עריכת מכרז חדש, כאשר במסגרתו תינתן הזדמנת נאותה לתחרות הוגנת ושוויונית, ויתכן שאף תביא להוזלה בעלויות בהן נושאת העירייה בגין כל אחד מהנושאי שנכללו במכרז. ייתכן וראוי אף לפצל את ההליך למכרזים נפרדים עבור כל אחד מהתחומים: מכרז נפרד להצבה, התקנה ותחזוקה של מסכי לד, ומכרז נפרד להפקת, עריכת וניהול תוכן אשר יוצג במסכים. יצוין כי כך נהוג ברשויות מקומיות אחרות, כמו למשל, בעיריית אשקלון פורסמו שני מכרזים שונים, האחד לתליית כרזות והשני להצבת מתקנים לתליית הכרזות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# נאותות ניהול סיכוני סייבר והגנת הפרטיות במהלך משבר הקורונה

# נאותות ניהול סיכוני סייבר והגנת הפרטיות במהלך משבר קורונה

## 1. מבוא

בעקבות משבר הקורונה, עובדים רבים עברו לעבוד מהבית על מנת לצמצם למינימום את המפגשים במקום העבודה, כך הפכה סביבת העבודה לפגיעה יותר לסיכוני סייבר מאשר בשגרה.

רשות מקומית אמורה לוודא כי קיימים בנמצא אמצעי אבטחת מידע המאפשרים רמה נאותה של אבטחת מידע והגנה מפני סיכוני סייבר גם במהלך העבודה הרגיל וגם בעיתות חירום. על מנת להבטיח את המשך פעילותה התקינה של העירייה וכן לצורך שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעי אבטחת מידע, כלומר לנקוט פעולות ואמצעים במטרה להבטיח כי המידע ומערכי המידע היוצרים אותו והמטפלים בו יוגנו מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג, וזאת באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכי המידע.

ביקורת זו נועדה לבחון את רמת ההיערכות והמוכנות של העירייה בתחום אבטחת המידע ונאותות הפעולות שבוצעו בפועל ולאבטחת מתן שירותים רציפים ותקינים על ידי עובדי העירייה גם מרחוק.

### 1.1. סיכוני סייבר

נכסי סייבר הם מערכות תקשוב (לרבות חומרה ותוכנה) המשמשות בין היתר לאחסון, ניהול, עיבוד והעברה של מידע ו/או לתפעול, שליטה ובקרה. נכס סייבר חיוני הוא נכס שתפקודו התקין נדרש לשמירת רציפותו של תהליך ליבה (תהליך שמבצע הארגון על מנת לממש את יעדיו המרכזיים).

סיכוני סייבר הינם הסיכון כי תתבצע מתקפה על ארגון מסוים באמצעות המערכות הממוחשבות שלו ותיגרם פגיעה לנכסי הסייבר החיוניים. סיכונים אלו מהווים חלק בלתי נפרד מהסיכונים העומדים בפתחו של כל ארגון. מתקפות אלו מתוחכמות ביותר, ועל כן על הארגון להקים מערך הגנה בהתאם לטכנולוגיות אלו. מתקפה מקוונת הינה דרך חדשה לתקוף את הארגון ולהעמידו בסכנה של דליפת מידע והונאות.

סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה **מניצול של חולשות במערכות**, תהליכים וגורם אנושי עד כדי לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע מהעירייה אספקת שירותים לתושבים, לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות ועיצומים רגולטוריים וכד'.

תוקפים רבים בסייבר מצליחים להתגבר על אמצעי ההגנה באמצעות שימוש ב"הנדסה חברתית" (Social Engineering- מושג מתחום האבטחה ובפרט מתחום אבטחת מידע,

שמשמעותו ניצול של תכונות פסיכולוגיות של האדם, אשר עשויות להביא אותו לציית לבקשותיו של הפורץ), תוך ניצול הגורם האנושי.

מידת החשיפה לסיכונים הנובעים משימוש בהנדסה חברתית, למשל, גבוהים יותר בתקופת משבר הקורונה כיוון שמרבית העובדים מתחברים דרך רשתות אינטרנט אלחוטי (WIFI) אשר רמת האבטחה שלהן פחותה מזו שקיימת בעבודה במשרדי העירייה.

חשוב לציין כי בעולם בכלל ובישראל בפרט, ישנה מגמת עלייה בהיקפי סיכוני הסייבר ובעוצמתם. מגמה זו נובעת מכך שמרחב הסייבר התרחב מהמחשב הקלאסי ובעצם חושף כל "התקן חכם" (התקן המחובר לרשת האינטרנט) לסיכוני הסייבר, וזאת מאחר ורשת האינטרנט בעלת יתרונות רבים לתוקפים בעיקר בכך שמאפשרת אנונימיות גבוהה.

בשנים האחרונות ישנו גידול בהיקף התקיפות אשר נעשות מתוחכמות יותר באמצעות תוכנות המתפשטות דרך רשת האינטרנט על ידי גלישה, דואר אלקטרוני וחיבור פיזי של התקני זיכרון, למשל:

1. **<u>תוכנות נוזקות (Makware)</u>**- תוכנות הפוגעות בפעולתו התקינה של המחשב אשר מותקנות בו ללא ידיעת המשתמש.
2. **<u>תוכנות כופרות (Ransomware)</u>**- תוכנות המצפינות את תכולת הדיסק ותוכן המחשב, ולאחר מכן דורשות תשלום כופר מהמשתמש על מנת לקבל גישה לקבצים.

מאחר וסיכוני הסייבר הינם מגוונים ושונים, כל ארגון, ובייחוד רשות מקומית, חייב שיהיה ברשותו מערך מיגון מפניהם. העדר אמצעי מיגון עלולים להוביל לפגיעה משמעותית בפעילות העירונית ואף להפסקת פעילותה לתקופה מסוימת.

### 1.2. הנחיות התגוננות מפני סיכוני סייבר

במדינת ישראל קיימים מספר גופים אשר אמונים על קביעת הנחיות בהיבטים הנוגעים לאבטחת מידע ולהתגוננות מפני סיכוני סייבר.

#### 1.2.1. <u>חוק ותקנות הגנת הפרטיות</u>

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "**החוק**") אשר קובע בסעיף 7 את ההגדרות הבאות:

- **<u>אבטחת מידע</u>** - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."
- **<u>מאגר מידע</u>** - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב.."

- **מידע** - "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו."
- **מידע רגיש** - "(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש."

ברשות מקומית קיימים מאגרי מידע רבים בתחומים שונים כגון: גבייה, שכר, תשלומים לספקים, חינוך, שירות פסיכולוגי, גני ילדים, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה ועוד.

סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות מחייב את העירייה ברישום של מאגרי מידע בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים. הרישום יכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

סעיף 31א(א)(1) לחוק קובע בין היתר כי ניהול, החזקה או שימוש במאגר מידע החייב ברישום ולא נרשם מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר שנה. נוסף על כך, בגין עבירה זו רשאי רשם מאגרי מידע להטיל קנס מינהלי.

**נוהל מסגרת מספר 2 בנושא** "מיפוי וסיווג 'מידע רגיש' ומערכי מידע" ממליץ לסווג את מאגרי המידע באמצעות "ועדת סיווג" לפי סודיות וחיוניות. רמות הסיווג ינועו בין "בלתי מסווג" (בלמ"ס) לבין "חסוי ביותר".

בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: "**התקנות**") מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי. בין היתר, התקנות גם מתייחסות לאבטחת גישה מרחוק למאגרי מידע וניטור אוטומטי אחראי אירועי אבטחת מידע.

הרשות להגנת הפרטיות הינה הגוף במשרד המשפטים האמון על פיקוח, הסדרה ואכיפה של חוק הגנת הפרטיות בישראל (להלן: "**הרשות**"). הרשות אמונה על הגנת המידע האישי הקיים במאגרי מידע דיגיטליים מתוך מטרה להגן על זכות היסוד לפרטיות. לשם כך, מפעילה הרשות רגולציה ואכיפה מנהלית ופלילית, על כלל הגופים בישראל, בין אם פרטיים ובין אם ציבוריים, המחזיקים או המעבדים מידע אישי דיגיטלי.

ב- 23 במרץ 2020 פרסמה רשות הגנת הפרטיות מסמך בנושא "הגנת הפרטיות בעקבות התפשטות נגיף הקורונה: שאלות ותשובות להתנהלות הציבור, גופים ציבוריים והשוק

הפרטי". המסמך כולל התייחסות גם לנקיטת אמצעי אבטחה סבירים לעבודה מרוחקת של עובדים:

> **"באופן כללי, על מעסיקים לבחון כי הם עומדים בהוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע, התשע"ז- 2017). בעידן המידע, אבטחת מידע היא חלק אינטגרלי ומשמעותי בהגנה על פרטיות. הרשות להגנת הפרטיות מכירה בכך שמצבי חירום, כדוגמת המצב הנוכחי, מחייבים את הגופים השונים לפעול במהירות, וכי לחובה זו עשויה להיות גם השלכה על סוגיות של פרטיות. עם זאת הרשות מבקשת להבהיר כי בכל הנוגע להיבטים של אבטחת מידע, אין במצב חירום בכדי להצדיק אי עמידה של הגופים השונים בהוראות הדין הרלוונטיות לעניין זה".**

בתאריך 24.3.2020 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מסמך בשם "דגשים למנהלים ועובדים בהפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית" (להלן: "**מסמך מדיניות עבודה מרחוק**"). המסמך מפרט שורת הנחיות למעסיק אשר כוללות הן התייחסות לפעולות שיש לבצע ברמת ההנהלה, והן ברמה הטכנולוגית (שימוש במחשב זר בעת גישה לרשת המשרדית, העברת מידע בין מערכות, ניהול פגישות ושיחות מבוססות ענן, איתור מקדים של הונאות וניסיונות דיוג).

### 1.2.2. נהלי מסגרת

המחלקה הבכירה לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסמה בחודש ספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע", הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, העוסקים בנושאים כגון: קביעת מדיניות ומיפוי מידע; הגורם האנושי ואבטחת המידע; אבטחה לוגית; אבטחה פיזית; גיבוי, שחזור והתאוששות; אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט; אבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד ועוד. (להלן: "**נהלי המסגרת**").

בדו"ח ביקורת מבקר המדינה על השלטון המקומי משנת 2014 "בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות" נקבע כי: "הנהלים המובאים באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות".

### 1.2.3. הנחיות הסייבר הלאומיות

מערך הסייבר הלאומי הינו גוף ממלכתי, ביטחוני וטכנולוגי האמון על הגנת מרחב הסייבר הלאומי. המערך פועל לחיזוק תמידי של רמת ההגנה של הארגונים והאזרחים, לטיפול בתקיפות סייבר ולסילוקן ולהיערכות לחירום (להלן: "**מערך הסייבר הלאומי**").

מערך הסייבר הלאומי פרסם בנובמבר 2018 מסמך בשם "תפיסה לאומית בסייבר להיערכות ולניהול מצבי משבר" (להלן: "**הנחיות הסייבר הלאומיות**") ומסמכים נלווים נוספים.

מסמך התפיסה הלאומית מדגיש את החשיבות להיערכות כנגד סיכוני הסייבר הקיימים מראש כדבר שבשגרה וקובע כי על מנת שארגון יוכל לבצע את הפעולות הנדרשות בזמן ניהול משבר, עליו להיערך אליהן כבר בשלב השגרה.

ב-27 בפברואר 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי התרעה בנוגע ל"ניצול הבהלה הציבורית סביב נגיף הקורונה לביצוע מתקפות סייבר". בחודשים מרץ ואפריל 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי מסמכים נוספים בדבר ניצול מגפת הקורונה לביצוע מתקפות סייבר.

ב-11 במרץ 2020 פרסם מערך הסייבר הלאומי "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" (להלן: "**המלצות לעבודה מהבית**").

**מדובר בהמלצות אשר אינן מחייבות את הרשויות המקומיות.**

#### 1.2.4. <u>תקן ISO 27001</u>

תקן ISO הנו תקן לניהול איכות התנהלות הארגון בשורה של היבטים, דוגמת שביעות רצון הלקוחות מאופי העבודה. קיימים כיום תקנים רבים לניהול איכות העוסקים בבקרת איכות, התנהלות ארגונים וכדומה. יישום נכון של תקן לניהול איכות מביא לידי ביטוי את התייעלות הארגון ומשקף נתונים שעל פיהם יכולה ההנהלה לקבל החלטות מושכלות יותר שיביאו לשגשוגו.

תקן ISO 27001 הינו תקן המבטיח בקרות נאותות על אמצעי המחשוב והעברת מידע פנים וחוץ בארגונים. התקן מגדיר את נוהל אבטחת המידע בארגון ועקרונות שיטתיים ותכליתיים להקמת ניהול ותחזוקה של מערכת אבטחת מידע המתאימה לארגון.

### 1.3. אבטחת מידע בעירייה

אגף מערכות מידע ומחשוב בעירייה אמון על מתן שירותי מחשוב לכל אגפי העירייה, לכל מוסדות החינוך בעיר ולכל פריסת יישומי המחשב ברחבי העיר.

כחלק מאגף מערכות מידע ומחשוב בעירייה, פועלת מחלקת אבטחת מידע האמונה על ניהול אבטחת המידע בעירייה (להלן: "**המחלקה**"). המחלקה אחראית ליישום מדיניות

אבטחת מידע והגנת הפרטיות, ליווי רכש מערכות המידע בהתאם לדרישות אבטחת המידע הנדרשות על פי החוק וביצוע בדיקות חוסן ועמידת הרשת העירונית בחוק ובתקנות.

ניהול תשתיות המחשוב בעירייה מתבצע בפועל על ידי חברה חיצונית- חברת א' אשר מספקת שירותי ענן (שירותי ענן הם ריכוז של משאבי מחשב, למשל באמצעות חוות שרתים, לשם הקצאתם למשתמשים ללא מעורבותם הישירה) (להלן: "**ספק תשתית**"). כמו כן, בעירייה פועלים ממונה אבטחת מידע וועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע המקיימים פיקוח ובקרה שוטפים אחר היישום.

בשנת 2018 נערך דוח ביקורת בנושא "אבטחת מידע והגנת הפרטיות" על ידי מבקר העירייה שמטרתו הייתה בחינת נאותות ניהול היבטי אבטחת מידע בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, וכן בחינת אפקטיביות מנגנוני אבטחת המידע הקיימים בעירייה להתמודדות עם מתקפות סייבר (להלן: "**דוח המבקר 2018**").

**במסגרת הדוח הנוכחי, נעשתה גם בחינה של יישום ההמלצות הרלוונטיות מדוח המבקר 2018.**

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות היערכות העירייה לניהול סיכוני סייבר במצבי משבר ועבודה בחירום, ונאותות תהליכי העבודה ורמת אבטחת המידע שיושמו במהלך משבר הקורונה.

## 3. מתודולוגיה

הביקורות הממוחשבות נערכו **פעמיים, הבדיקה הראשונה נערכה במהלך חודש אפריל 2020**; לאחר מכן ועל מנת לבחון את נאותות יישום המלצות הביקורת ותיקון הליקויים שנמצאו נערכו בדיקות חוזרות וכן **שורת בדיקות נוספות במהלך החודשים דצמבר 2020 – ינואר 2021.**

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- **<u>עריכת שיחות</u>** - מנהל אגף מערכות מידע; מנהל מחלקת אבטחת מידע; ממונה אבטחת מידע.
- **<u>הפצת שאלון ביקורת</u>** – שאלון ייעודי למענה על ידי מחלקת אבטחת מידע.
- **<u>עיון בחומרים</u>**- תכתובות דוא"ל לריענון מודעות עובדים לסיכוני סייבר בעבודה מהבית בקורונה.
- **<u>עריכת בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:</u>**

- שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
- מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם העירייה לבחינת אפקטיביות הגנה על ניסיונות תקיפה מאינטרנט של גורם זדוני על ממשקים חיצוניים של העירייה (VPN, SMTP, ועוד) .
- בדיקת מחשב נייד לדוגמה לרבות מנגנון גישה מרחוק ב VPN.
- ניסיון החדרת קבצי דמוי נוזקה למחשב הנייד ובחינת תגובת צוות אבטחת מידע בעירייה.
- סימולציה של גישה לא מורשית לישיבת הנהלה מקוונת ב TEAMS.

הביקורות בוצעו בידי יועצי ביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISSP, CISA, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

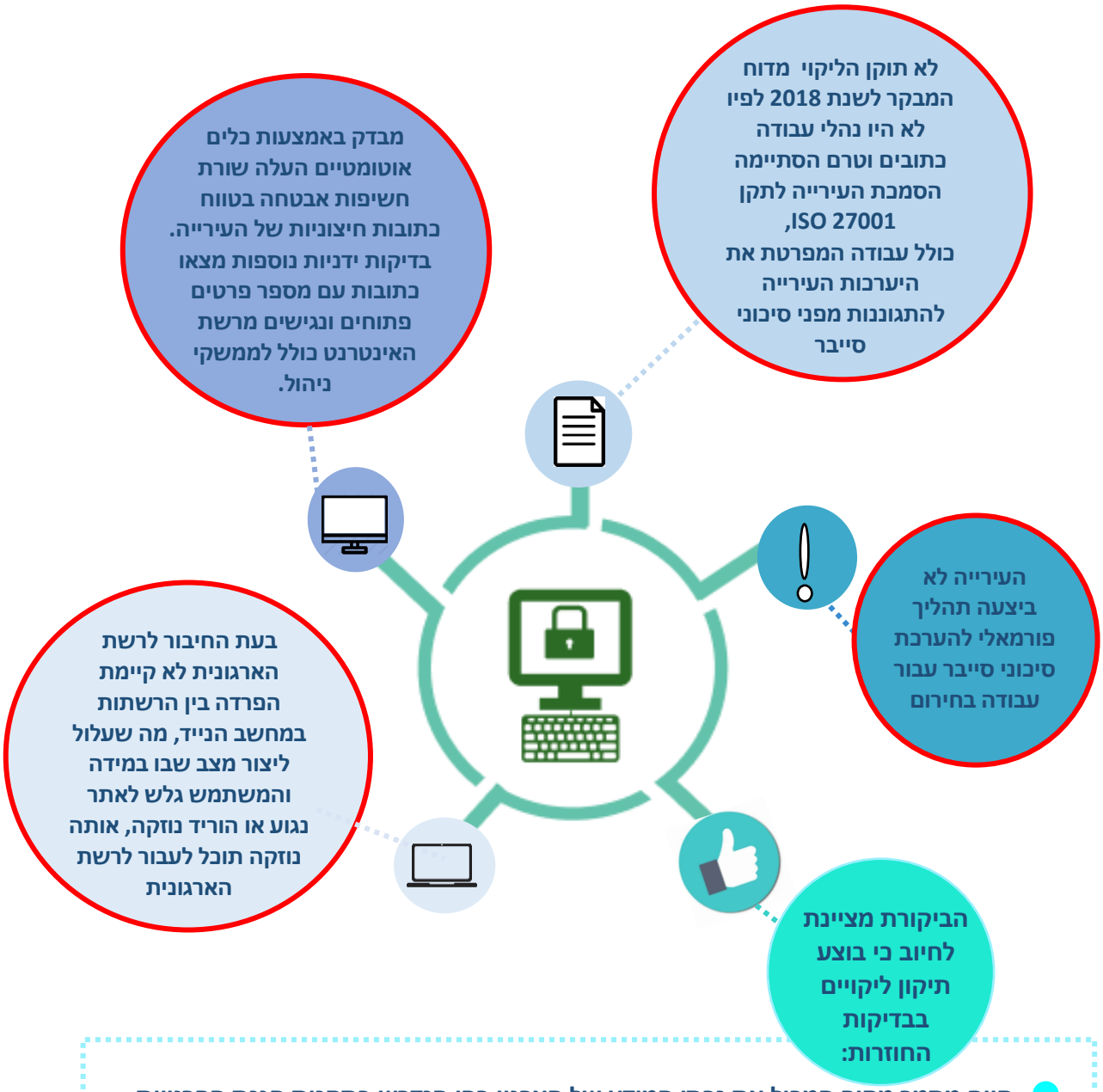
**תגובות מנהל מחלקת אבטחת מידע שולבו בסעיפי הדוח.**

**הביקורת מבקשת להודות לעובדי אגף מערכות מידע על שיתוף הפעולה.**

## 4. מפת הדוח

במסגרת הדוח הנוכחי, נעשתה גם בחינה של יישום ההמלצות הרלוונטיות מדוח 2018.

הבדיקות הממוחשבות נערכו פעמיים, הבדיקה הראשונה נערכה במהלך חודש אפריל 2020; לאחר מכן ועל מנת לבדוק את נאותות יישום המלצות הביקורת ותיקון הליקויים שנמצאו, נערכו בדיקות חוזרות וכן שורת בדיקות נוספות במהלך החודשים דצמבר 2020 – ינואר 2021.




- קיים מסמך מקיף המכיל את נכסי המידע של הארגון כפי הנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.
- מבוצעים עדכונים שוטפים של מערכת ההפעלה.
- לא ניתן לבצע העתקת קבצים מהמחשב האישי לרשת הארגונית ולהפך.
- בבדיקה נוספת שנערכה המתקפה לא צלחה ולכאורה הוגדרו סיסמאות גישה לתיבות דוא"ל יותר קשות לפיצוח.

# פירוט הממצאים

## 5. היערכות העירייה לעבודה בחירום

על כל ארגון מופקדת החובה להיערך לתפקוד בשעת חירום על מנת למנוע פגיעה ברציפות והמשכיות התהליכים הפנימיים המנוהלים בו.

כמו כל ארגון, על הרשות המקומית לנקוט פעולות אשר יסייעו להקטין את הסבירות להתפתחות משבר סייבר או לנהלו באופן שיפחית ככל הניתן את נזקיו והשלכותיו כאשר מתרחש. פעולות אלו, אשר מתבצעות בשגרת ההגנה בסייבר באופן מצומצם ולעיתים כלל לא, מבוצעות בעת משבר במשך זמן קצר. לפיכך, ככל שרמת הכוננות גבוהה יותר, יידרשו פעולות בהיקפים גדולים יותר.

כפועל יוצא מכך, בהתאם להנחיות מערך הסייבר הלאומי, על הרשות המקומית להכין עצמה למצבי משבר על ידי יצירת "ארגז כלים" המבוסס על חמישה היבטים כפי שמופיע בתרשים שלהלן:




- **ידע מקצועי**- הטמעת התפיסה הלאומית כפי שמופיעה בהנחיות הסייבר הלאומיות ובתורת ההגנה בסייבר לארגון שפותחה במערך הסייבר הלאומי על מנת למזער את סיכוני הסייבר של ארגונים במשק הישראלי. כמו כן, על הרשות להיעזר בנהלים ושיטות עבודה המומלצים על ידי מערך הסייבר הלאומי.
- **כוח אדם**- הגדרת בעלי תפקידים חיוניים ותחומי אחריות, בניית תוכנית לגיבוי ולתגבור כוח אדם חיוני בכל דרגי העבודה ובחינת דרכים ושיטות עבודה לתפקוד עם כוח אדם מצומצם. על הרשות לפעול להקמת צוות היערכות וניהול במצבי משבר וצוות תגובה טכנולוגי שייעודו מניעה, זיהוי וטיפול באירועי סייבר והתאוששות מנזקיו. בנוסף, על הרשות המקומית למפות את מצבת כוח האדם בארגון, לרבות יכולותיו וכישוריו על מנת לסייע לארגון ליצור הצבות כוח אדם בחירום.

- **<u>טכנולוגיות ואמצעים</u>**- על הרשות המקומית להצטייד בטכנולוגיות ובאמצעים שיסייעו לה להעלות את רמת ההגנה בסייבר, לחזק את יכולותיה לזהות תקיפה, לנהל את המשבר ובמקביל לשמר את רציפות תפקודה והמשביותה העסקית. טכנולוגיות אלו כוללות מערכות (טכנולוגיות הגנה, שיטוי הטעיה וזיהוי תוקפים, גיבוי מידע וכו'), אמצעים פיזיים (אתר חלופי נפרד והטמעת נהלים ובקרות כניסה למתקני הארגון) ואמצעים לוגיסטיים ומנהלתיים (עבודה מרחוק, כלכלת עובדים, בדיקה תקופתית של כשירות התשתיות הקיימות וכו').
- **<u>הסתייעות בגורמים חיצוניים</u>**- רשויות מקומיות יכולות להיעזר בכלים מקצועיים של מערך הסייבר הלאומי כגון ידע מקצועי, הכשרות, הדרכות, מענה לאירועי סייבר ובדומה.
- **<u>הכשרה ותרגול</u>**- לצורך שיפור חוסנו של הרשות, יש צורך בחיזוק הגורם האנושי באמצעות ביצוע הכשרות והדרכות מקצועיות אשר ישפרו את התנהלות העובדים, יעלו את המודעות ויצרו תרבות ארגונית להתמודדות עם איומי הסייבר. בנוסף לכך, על הרשות המקומית לבצע תרגילים וביקורות כחלק מתוכנית העבודה השנתית במטרה לתחזק את היערכות העובדים.

### 5.1. סקר סיכוני סייבר

סקר סיכוני סייבר כולל מיפוי נכסי החברה וסיווגם לפי רמת הערכיות של יעדי ההגנה. המיפוי כולל מערכות מידע, תשתיות טכנולוגיות, תהליכי עבודה ומאגרי מידע.

מטרת הסקר לעזור לתהליך קבלת ההחלטות בארגון סדרי העדיפות והקצאת המשאבים להגנה על נכסי המידע שלו. ממצאי הסקר חיוניים להשלמת ההגנה על מערכות המידע בארגון בהתאם לרמה החומרה והסבירות. כמובן כל זאת בהתאם לאיומי הייחוס הרלוונטיים לאותו הארגון.

לפי נוהל מספר 3 לנהלי המסגרת בנושא "סקרי סיכונים - ניהול והערכה", **""ניהול סיכונים" הוא "תהליך הזיהוי, הבקרה והמזעור או סילוק של סיכוני אבטחה העלולים להשפיע על מערכות מידע, הנעשה בעלות קבילה. במסגרת ניהול הסיכונים מתבצע סקר סיכונים, שמטרתו לאתר את הסיכונים לארגון ולעריך את חומרתם, זאת על מנת לאפשר קבלת החלטה מבוססת באיזה סיכונים לטפל, ובאיזה סדר עדיפות, עלות ולוח זמנים."**

בהתאם להנחיות נוהל מספר 3 לנהלי המסגרת, ישנה חשיבות בסקירת סיכוני האבטחה באופן סדיר וביישום אמצעי בקרה על מנת להבטיח את קיום הבחינות הבאות:

- בחינת קיום שינויים בדרישות העסק ובקדימויות שלו;
- בחינת הערכת איומים חדשים ופגיעויות חדשות;
- בחינה כי אמצעי הבקרה לא יאבדו את האפקטיביות ואת הנאותות שלהם.

עוד קובע הנוהל כי ניהול סיכונים הינו פעילות מתמדת, תהליך רציף שאינו מיועד להציג את הסיכונים לארגון רק בנקודת זמן אחת. על הארגון לבחון כל העת שינויים בנכסים, באיומים

ובפגיעויות, וכן בסביבה בה מתקיים הארגון. כשמזהים שינויים, יש להעריך מחדש את הסיכונים ולבחון את התאמת אמצעי ההגנה. במידת הצורך, יש להמליץ על יישום אמצעי הגנה חדשים ועל ביטול או שינוי אמצעי הגנה ישנים.

אחד הנספחים להנחיות הסייבר הלאומיות אשר פורסמו בנובמבר 2018, הינו שאלון "מידת היערכות למצבי משבר סייבר" אשר מפרט את כלל המדדים על פיהם ניתן לבחון את מידת ההערכות של ארגון למצבי משבר בתחום הסייבר. להלן תרשים המפרט את עשרת המדדים:




**<u>בדיקת הביקורת:</u>**

האם נערך על ידי העירייה תהליך הערכת סיכונים בתחום אבטחת המידע.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

5.2. נמצא כי לא בוצע על ידי העירייה, טרם משבר הקורונה, תהליך פורמאלי להערכת סיכוני סייבר בעקבות עבודה בחירום.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

5.3. מומלץ לבצע סקר סיכוני סייבר ייעודי לעבודה בחירום במשבר קורונה או דומה לו תוך הערכת השלכות לתרחישים שונים על תהליכים תפעוליים בעירייה בדגש על תהליכים חיוניים. תוצאות הסקר והמלצותיו נדרש להציג להנהלת העירייה לקיום דיון וקבלת החלטות. רצוי כי סקר סיכוני סייבר יבחן בין היתר, את הנושאים הבאים:

- מיפוי מערכות המידע, תשתיות טכנולוגיות, תהליכים בארגון ומאגרי מידע;
- ראיונות עם אנשי מפתח;
- מבדקי חדירה;
- סריקת מערכות לזיהוי חולשות ברשת;
- בקרת ספקים;
- בקרת יישום נהלי אבטחת המידע של הארגון ועוד.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*מחלקת אבטחת מידע תשתמש בממצאים שנמצאו במבדק זה, מחלקת אבטחת מידע תייצר מסמך השלכות לתרחישים השונים ויובא לאישור ועדת היגוי אבטחת מידע. אף שלא נערך ע"י מחלקת אבטחת מידע סקר סיכוני סייבר ייעודי טרם משבר הקורונה, נערכו שורת בדיקות ובכללן במהלך שנת 2018 נערכו בדיקות חדירה למערכות עירוניות בהתאם להנחיות חוק הגנת הפרטיות.*

### 5.4. תוכנית עבודה בחירום- DRP

תוכנית המשכיות עסקית (BCP - Business Continuity Plan) הינה תוכנית הכוללת פרוצדורות ומידע שפותח ומוכן לשימוש באירוע אסון מתוך מטרה לאפשר לארגון להמשיך ולספק מוצרים חיוניים ושירותים ברמה המוגדרת מראש.

אחת מהפרוצדורות הכלולות בתוכנית המשכיות עסקית הינה תוכנית התאוששות מאסון (DRP - Disaster Recovery Plan), תוכנית הקובעת מדיניות ונהלים ופורטת תהליכים המשמשים להתאוששות מאסון המשבית לזמן לא קצר את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילותו של ארגון. על התוכנית לכלול אוסף משאבים ופעילויות להפעלה מחדש של שירותי טכנולוגיית המידע, לרבות תשתיות, תקשורת, מערכות, יישומים ונתונים, תוך שימוש במערך חלופי למערכות המידע הקיימות.

נוהל מס' 29 לנהלי המסגרת, בנושא "תכניות התאוששות מאסון" דן בהגנה על תהליכים קריטיים מהשפעת כשלים רציניים או מקרי אסון. המטרה היא להקטין נזקים במקרה אסון, להקטין הוצאות ביטוח, ולהגביר מודעות להגנת המערכות.

לפי נוהל זה, תכנית התאוששות תתייחס בין היתר לכך ש"ממונה אבטחת מידע, בתאום עם מנהל יחידת מחשב, יערוך תוכניות כתובות ומפורטות לתפעול והתאוששות. העתקי תכנית ההתאוששות יימצאו אצל מנהל יחידת המחשב ואצל ממונה אבטחת המידע."

תכנית ההתאוששות תיקח בחשבון את היערכות יחידות המשרד כולן ואת הקשר בין המחשב המרכזי ליחידות השונות אחרי פגיעה חמורה. ההתייחסות לא תהיה רק ליחידת המחשב, אלא גם לאופן הפעילות הרלוונטית ביחידות המשרד מאז הפגיעה ועד לפתרון הקבע. עוד נקבע כי יוגדר אתר חלופי כתשובה לתרחיש של אסון מלא שלא יאפשר כלל להשתמש באתר הקבוע.

הנוהל ממליץ כי אחת לשנה ייערך תרגול מקיף של כלל היבטי ותחומי התוכנית. "מהלכו של התרגיל יתועד על ידי ממונה אבטחת מידע, אשר בסופו של התרגיל יפיק דו"ח סיכום תרגיל.

ממצאיו יועברו לדיון בישיבת ועדת ההיגוי בנושא אבטחת מידע, המסקנות יתועדו, יוטמעו ויתורגלו כנדרש".

**<u>בדיקת הביקורת:</u>**

הביקורת בדקה האם נערך מסמך / פק"ל / תוכנית עבודה בחירום- DRP על ידי העירייה.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

5.5. לא נכתב פק"ל / תכנית עבודה בחירום ייעודיים לפעילות טכנולוגית של העירייה בחירום ומצבי משבר ולא בוצעו תרגולים.

לביקורת הוצג מסמך בשם "מדריך חירום ארגוני" של ספק שירותי מחשוב ענן של העירייה. בעירייה לא נכתב טרם נכתב פק"ל / תכנית עבודה בחירום ייעודיים לפעילות טכנולוגית של העירייה בחירום ומצבי משבר. מהתרשמות הביקורת נראה כי, המסמך שהוצג לביקורת מתייחס לרמת על של פעילות הספק בכלל לקוחותיו ואינו ייעודי לעירייה בלבד ומטפל יותר בתקלות שבר ואירועים נקודתיים. יצוין כי, מדובר בספק שירותי ענן מחשוב מוביל שנבחר במכרז בעירייה ועומד בתקני אבטחת מידע והמשכיות עסקית מובילים ומתקן המחשוב עצמו נמצא בחוות שרתים שעומדת בתקנים בינלאומיים ומשמשת משרדי ממשלה וגופים ציבוריים רבים.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.6. מומלץ כי יוכן פק"ל / תכנית עבודה בחירום ייעודיים לפעילות טכנולוגית של העירייה בחירום ומצבי משבר, וכי יבוצעו תרגולים תקופתיים של יישום תוכנית ההתאוששות מאסון.

5.7. מומלץ לבצע תרגולים תקופתיים לבחינת נאותות תפקוד הספק מחשוב ענן וצוות מערכות מידע ומחלקת אבטחת מידע בעירייה בתרחישים קיצוניים.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*אף שלא נערך על ידי העירייה מסמך DRP מסודר, מחלקת אבטחת מידע ערכה שורת תרשימי זרימה המתארים תהליכי עבודה בהינתן אירועי אבטחה מידע וסייבר שונים. בנוסף, שורה של צעדים אשר תוכנית DRP כוללת מבוצעים באופן שוטף על ידי העירייה ובכללם: ביצוע תרגילים תקופתיים לשחזור סביבת העבודה, ביצוע תרגיל תקופתי לצוות מערכות מידע.*

*עוד יצוין כי ספק מחשוב הענן עומד בתקני אבטחת מידע (ISO 27001, 20017, 20018 ) המעידים על נאותות תפקוד הספק עפ"י תקנים בינלאומיים ונבדק ע"י גוף צד ג'.*

5.8. **כתיבת נהלים**

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 ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה, אחריות ונספחים.

בדוח 2018 נמצא על ידי הביקורת כי "**מרבית הנהלים נמצאים בסטאטוס כתיבה של טיוטה וטרם אושרו. מחלקת אבטחת מידע נמצאת בתהליך כתיבת נהלים במסגרת היערכות להסמכה לתקן ISO 27001**".

**<u>בדיקת הביקורת:</u>**

האם תוקן הליקוי שעלה בדוח 2018 לפיו לא היו נהלי עבודה כתובים בתחום אבטחת המידע.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

5.9. לא תוקן הליקוי מדוח 2018 וטרם הסתיימה העבודה על הסמכת העירייה לתקן ISO 27001.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.10. יש לפעול לכתיבת נהלים מקיפים להסדרת תחום אבטחת המידע שיכללו בין היתר, תוכנית עבודה המפרטת את היערכות העירייה להתגוננות מפני סיכוני סייבר, התנהלות העירייה במצבי משבר וכדומה.

5.11. מומלץ כי העירייה תאמץ הנחיות בנושא היערכות וניהול מצבי משבר של מערך הסייבר ותכין את כל המסמכים הנדרשים מותאמים לעירייה לעבודה במצבי משבר קיצוניים כמו משבר הקורונה.

**<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>**

*"ההמלצה מקובלת, וכחלק מהתעודה לתקן ISO27001 יוכנו נהלים למצבי משבר בהתאמה לעירייה. יצוין כי אגף הסייבר במשרד הפנים בחר בעיריית רמת גן לטובת פיילוט לבחינת התעדה לתקן כאשר עד כה נערכו עשרות נהלים אשר טרם אושררו לשימוש, התהליך הופסק במהלך 2020, ועל פי הנחיית אגף הסייבר נחזור לעבודה ביוני 2021."*

## 6. בחינת האפקטיביות של מנגנוני האבטחה (אפריל 2020)

### 6.1. אבטחת גישה מרחוק (VPN)

עקב משבר הקורונה העירייה כמו גופים רבים אחרים נאלצה להעביר את מרבית עובדיה לעבודה מרוחקת מהבית.

גם בשגרה העירייה אפשרה עבודה לחלק מעובדיה מרחוק. לשם כך העירייה כמו ארגונים רבים אחרים משתמשת בטכנולוגיה מוכרת שקיימת כבר שנים רבות של VPN – רשת פרטית וירטואלית. זוהי טכנולוגיה לחיבור מאובטח ומוצפן לגישה ממחשב מרוחק למשאבי הרשת הארגונית הפנימית דרך אינטרנט. העירייה משתמשת ברכיב VPN מובנה בחומת האש המרכזית.

תקנות הגנת הפרטיות אשר פורסמו בשנת 2017 מחייבות בגישה מרחוק למאגרים ברמת אבטחה בינונית וגבוהה צורת הזדהות חזקה.

מערך הסייבר פרסם ביום 11.03.2020 מסמך Best Practices שכותרתו "גישת משתמשים לסביבה הארגונית על ידי שימוש ברשת וירטואלית פרטית (VPN)" ואשר כולל המלצות לכלל הארגונים במשק לעבודה מאובטחת מהבית במסגרת משבר הקורונה (להלן: "**הנחיות VPN**").

#### 6.1.1. מיפוי משתמשים וצרכים

סעיף 5(א) לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

**"בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה:**

**(1) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע;**

**(2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו;**

**(3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן;**

**(4) תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה;**

**(5) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי."**

מסמך מדיניות עבודה מרחוק שפורסם על ידי הרשות להגנת הפרטיות קובע:

**" 1. יש לוודא כי המחשב הביתי בו נעשה שימוש כזה כולל מערכת הפעלה מעודכנת ותוכנת Antivirus פעילה, שכן מערכת ההפעלה הינה אחד מהיעדים המבוקשים ביותר על ידי תוקפים המחפשים פרצות, ותוכנת ה - Antivirus מיועדת לנטר ולחסום פעילות חשודה על המחשב אשר עשויה להיגרם בעקבות נוזקה.**

**2. גם הרשת הביתית בה נעשה שימוש נדרשת להיות מאובטחת על ידי תוכנת חומת אש (Firewall) מעודכנת, ונתב מאובטח בו מומלץ לשנות את שם המשתמש והסיסמא (שכן - סיסמת ברירת מחדל ידועה היטב לתוקף אפשרי) ואף את שם הזיהוי של הנתב (SSID). דאגו שעבודה על רשת ה - Wi-Fi תעשה תחת הצפנה (מומלץ לפחות WPA2) ואל תתנו את הסיסמה לרשת לכל אורח."**

בנוסף, על פי מסמך הנחיות VPN, אשר פורסם במהלך משבר הקורונה, על הארגונים לערוך מיפוי מסודר של המשתמשים הנדרשים להתחבר לסביבה הארגונית תוך שימוש ברשת וירטואלית פרטית VPN.

להנחיות VPN צורף נספח שכותרתו "טבלת מיפוי משתמשים וצרכים" שנועד לסייע בעריכת המיפוי:

| מס' | שם פרטי + שם משפחה | תפקיד | ימים שעות פעילות מותרים | האם מותר/אסור למשתמש להתחבר מכתובת IP שאינה של ISP ישראלי | נכס הסייבר ממנו (מקור) המשתמש יתחבר לסביבה הארגונית | נכס הסייבר אליו (יעד) המשתמש יתחבר בסביבה הארגונית | פרוטוקולים ושירותים מותרים |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| .1 | ישראל ישראלי | מנהל מכירות | א-ה, 08:00 עד 20:00 | הגישה מותרת מכתובות IP של ISP's ישראלים בלבד | לפטופ משרדי | שרת דוא"ל | SMTP – TCP Port 25<br>POP3 – TCP Port 110 |
| .2 | | | | | | | |
| .3 | | | | | | | |
| .4 | | | | | | | |
| .5 | | | | | | | |

**טבלה 2: עזר למיפוי משתמשים וצרכים**

על מיפוי המשתמשים לכלול פרטים אודות:

- **<u>פרטי המשתמש</u>** - שם המשתמש ותפקידו, ימים ושעות פעילות מותרים;
- **<u>הרשאות חיבור</u>** - האם מותר/ אסור למשתמש להתחבר מכתובת IP שאינה של ספק אינטרנט ישראלי ופרוטוקולים ושירותים מותרים;
- **<u>המקור</u>** - נכס הסייבר ממנו המשתמש יתחבר לסביבה הארגונית (מחשב נייד למשל);
- **<u>היעד</u>** - נכס הסייבר אליו המשתמש יתחבר בסביבה הארגונית (שרת דוא"ל למשל).

**הבדיקה הראשונה**

הביקורת בדקה האם קיים לעירייה מסמך מיפוי משתמשים וצרכים אשר כולל פירוט בדבר סוגי מחשבים דרכם מבוצע חיבור מרחוק לרשת הארגונית (לרבות מחשבים ניידים ישנים במדיניות הגנה ישנה, מחשבים ניידים חדשים שחולקו במהלך המשבר ומחשבים ביתיים של עובדים שחוברו מרחוק לעבודה) זאת כיוון שלכל סוג אוכלוסייה נדרש לספק מענה ייחודי לצמצום סיכוני סייבר.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

6.2. בתקופת הביקורת לא היה בידי ממונה אבטחת מידע מסמך מיפוי משתמשים וצרכים מדוייק וזמין.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

6.3. מומלץ לבצע ולהחזיק מיפוי מקיף של כל נכסי מידע בארגון כולל מחשבים ביתיים תוך מיפוי איזה מערכות אבטחה מותקנות בהם, מיפוי זה יהיה בידי מחלקת אבטחת מידע.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*"ההמלצה מקובלת התחלנו בעריכת מסמך מיפוי משתמשים בנוסף, בעקבות ההמלצה יישום מנגנון חיבור ממחשבים בייתים באמצעות SSLVPN שמייתר את מיפוי מערכות האבטחה הנמצאות במחשבים ביתיים."*

**הבדיקה הנוספת**

6.4 הביקורת בדקה האם מערכת ההפעלה מקבלת עדכונים באופן שוטף. – **יצויין כי בדיקה זו לא נערכה במסגרת הבדיקה הראשונה**

**הביקורת מציינת לחיוב כי מערכת ההפעלה מקבלת עדכונים באופן שוטף.**

### 6.4.1. אימות משתמשים

סעיף 8 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי "**(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד. (ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה.**"

כלומר, על העירייה לקבוע הרשאות למערכות המידע שלה בהתאם לבעלי התפקידים בה ולנהל רישום מעודכן שלהן. על מנת להשתמש בהרשאות אלו, יש ליצור מנגנון של אימות משתמשים בדי לאפשר גישה למערכות הממוחשבות.

הזדהות מרובת אלמנטים- MFA (Multi-Factor Authentication) היא שיטת אימות המבוססת על שני אלמנטים עיקריים:

- **ידע**- הזדהות המבוססת על ידיעה של נתונים מסוימים, דוגמת שם משתמש וסיסמה.
- **החזקה**- הזדהות המבוססת על החזקה בדבר מסוים כגון כרטיס חכם, שימוש במערכות ששולחות מסרונים (SMS) לטלפון הנייד של המשתמש, זיהוי קולי, טביעת אצבע וכדומה.

מסמך מדיניות עבודה מרחוק של הרשות להגנת הפרטיות קובע כי על הרשות לפעול במישור הטכנולוגי ל"**הגדרת אמצעי גישה מאובטחים למערכות המשרדיות- ובכלל זה הפעלת מנגנון הזדהות חזק בכניסה לרשת (MFA/2FA), חובת הגדרת סיסמת אבטחה מוקשחת**".

כמו כן, קובע המסמך כי "**יש לוודא כי המחשב והשירותים השונים אליהם הוא פתוח מצויידים בסיסמאות חזקות למחשב, כדי למנוע גישה לתוקף. סיסמא חזקה היא כזו אשר תקשה על ניחושה ותכלול תווים רבים ככל האפשר (8 תווים מינימום ועדיף יותר) בשילוב של אותיות קטנות, גדולות, מספרים ותווים מיוחדים. זכרו להשתמש בסיסמאות שונות לשירותים שונים על מנת להימנע ממצב בו חשיפה של סיסמא אחת תאפשר פגיעה ביתר השירותים.**"

על פי מסמך הנחיות VPN, מומלץ לוודא כי תשתית ה-VPN תחייב אימות המבוסס על הזדהות מרובת אלמנטים (MFA), וזאת על ידי יישום ארבעה עקרונות:

- הצפנת התעבורה בתווך בעת ביצוע תשאול;
- אימות מקדים של חשבון המשתמש;
- צמצום ההרשאות המוקנות לחשבון המשתמש;
- שימוש בסיסמה חזקה (32 תווים ומעלה) שתוחלף מעת לעת.

הנחיות VPN קובעות כי יש לפעול למען **"וידוא צמצום גישת המשתמשים מרחוק לנכסי הסייבר וזאת בהתאם לעקרונות מקובלים, דוגמת הצורך לדעת (Need to Know), מתן הרשאות נמוכות (Least Privilege), וצמצום משטח התקיפה (Attack Surface) למינימום".**

בביקורת שערך מבקר העירייה בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות בשנת 2018 צוין כי **"כיום אמצעי האבטחה המקובל בנושא גישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים (לפחות) בתהליך ההזדהות. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה, כאשר קיימות דרכים רבות להשגת הסיסמה על ידי גורמים זדוניים."** מבדיקת הביקורת עלה כי **דרישה זו לא יושמה בעירייה** נכון למועד הביקורת ובתגובת מנהל מחלקת אבטחת המידע לממצא דאז הייתה **"פתרון 2FA נמצא בבחינת מערכות, יבוצע על פי אישור תקציבי"**. יצוין כי כבר אז הדגישה הביקורת כי מדובר **בדרישה רגולטורית** אשר חובה להשיג לה תקציב.

במסגרת משבר הקורונה נקבעו כללי העסקה לעובדי עירייה ונותני שירותים חיצוניים לפיהם היו העיריות רשאיות להעסיק עובדים אשר הוגדרו כחיוניים בלבד ועד לשיעור העסקה של 30%. ביום 22.03.2020, הוציא הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, הנחייה ובה נקבעו כללי העסקה ותשלום שכר לעובדים חיוניים ברשות המקומית אשר ימשיכו בעבודתם, ובכלל זאת גם התייחסות לעובדים שיכולים לעבוד מהבית.

ההנחיה קובעת כי רק עובדים שעומדים בתנאים הבאים במצטבר ושקיבלו אישור בכתב ממנכ"ל הרשות או מנהל יחידת משאבי האנוש יוכלו לבצע עבודה מרחוק :

- ביצוע משימות מתפקידם מתאפשר בעבודה מהבית;
- בעלי נגישות לתשתית טכנולוגית המאפשרת ביצוע משימות תפקידם בעבודה מהבית;
- ביצוע תפקידם אינו מעלה רגישות מוגברת בסוגיות של אבטחת מידע בעבודה מהבית;
- עיקר תפקידם אינו כרוך במתן שירות פרונטאלי לציבור או לעובדי המשרד.

**<u>בדיקת הביקורת:</u>**

הביקורת בדקה את מערך הרשאות הגישה של המשתמשים בגישה מרחוק למערכות העירייה ועמידתו בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות השונים, וכן האם תוקן הליקוי שעלה בדוח 2018.

נערכה בדיקה באמצעות חיבור VPN ממדינות שונות, בכדי לבדוק האם קיימות חסימות גיאוגרפיות למדינות אחרות. במידה וגישה זו מאופשרת למדינות אחרות מלבד ישראל, מצב זה מרחיב בצורה משמעותית את משטח התקיפה הקיים לגורמים זדוניים.

הביקורת בדקה עבור כל ממשק גישה את האפשרות להתחבר משלוש מדינות: דרום קוריאה; מצרים; פקיסטן.

**הבדיקה הראשונה**

6.5. מהביקורת עולה כי שיטת ההזדהות בגישה מרחוק של העובדים בעירייה מבוססת על מנגנון סיסמאות קבועות.

6.6. מהביקורת עולה כי לא תוקן הליקוי שעלה בדוח 2018 לפיו מנגנון ההרשאות של עובדי העירייה מבוסס על סיסמאות קבועות.

6.7. היה ראוי שרשימת העובדים החיוניים ופרטיהם תועבר למחלקת אבטחת המידע לצורך יישום מנגנון הרשאות תקין וצמצום הרשאות עודפות, על ידי מחלקת אבטחת המידע בעירייה. לביקורת נמסר כי למרות פנייה למשאבי אנוש טרם הועברה רשימת עובדים חיוניים למערכות מידע על מנת שניתן יהיה לבצע עדכון בהרשאות גישה לרבות צמצום הרשאות גישה כנדרש. קיום הרשאות עודפות מגביר חשיפות אבטחה לארגון.

6.8. מהביקורת עולה כי לא מיושם מידור נאות של מחשב הקצה ממנו מבוצעת גישה מרחוק (אשר יכול להיות מחשב שסופק על ידי העירייה או מחשב של עובד בבית שלא בהכרח מוגן באמצעי אבטחה נאותים).

נמסר כי לא מיושמת חסימה גורפת של אפשרות העתקת קבצים בין כונן המקומי במחשב העובד המרוחק לבין כונני הרשת הארגונית. במצב זה "נוזקות" במחשב המקומי **עלולות להתפשט גם לרשת הארגונית**. לחלק מהעובדים מתאפשרת אף גישה ישירה ממחשב בבית למחשב העובד בעבודה. גישה זו מסוכנת יותר. גישה מאובטחת יותר הינה דרך שרת מתווך טרמינל אשר אינו מאפשר גישה ישירה למחשבי הארגון ומשאבי הארגון אלא גישה לאפליקציות ותיקיות ספציפיות בהתאם להרשאות שהוגדרו לעובד מראש.

יצוין כי הנחיות VPN קובעות כי "**מומלץ לאפשר לעובדים התחברות דרך ממשק מאובטח כגון Terminal Services**".

6.9. מהביקורת עולה כי קיימת חסימה חלקית למניעת גישה ממדינות מסוכנות כגון מדינות ערב. יחד עם זאת לאור משבר הקורונה לא נדרשת גישה מרחוק לעובדים מחוץ לישראל לממשק ה- VPN וניתן להגביל גישה מרחוק רק מתוך גבולות מדינת ישראל במנגנון GEO Protection בחומת אש.

6.10. לא בוצע מבדק חדירה פנימי כדי לוודא כי ממשק ה – VPN שמאפשר חיבור מרחוק לעובדים והולך להיות "עורק ראשי" לכל הארגון אינו חשוף לפרצות אבטחה ויעמוד במתקפות סייבר כולל מתקפות מניעת שירות. הממשק נבדק במסגרת מבדק חדירה כללי בספטמבר 2019 כחצי שנה לפני פרוץ המשבר קורונה. כך נכון גם לגבי ממשקים חיצוניים אחרים, כאשר באחד מהממשקים הביקורת מצאה פרצת אבטחה.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.11. מומלץ לחזק את מנגנון ההזדהות בו נעשה שימוש בעירייה.

6.12. להגדיר במצבי משבר מדיניות אחידה בעירייה בנושא ניהול הרשאות גישה של עובדים וספקים חיוניים ולא חיוניים תוך צמצום הסיכונים מגישה עודפת.

6.13. מומלץ ליישם מנגנוני מידור נאותים בין מחשבי הקצה מהם מבוצע חיבור מרחוק לבין המשאבים של הרשת הארגונית לרבות ביטוח אפשרות העתקת קבצים ושימוש בשרת טרמינל.

6.14. להגביל גישה מרחוק למשאבי העירייה (דוא"ל, VPN ועוד) רק מכתובות IP בתוך מדינת ישראל בזמני משבר קיצוניים או מתקפות סייבר גלובאליות לכל הפחות.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע :</u>***

- *"ההמלצה מקובלת, יוצג בוועדת היגוי לאבטחת מידע. יבוצע עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2021.*
- *במסגרת מוכנות לתקן ISO 27001 תוגדר מדיניות אחידה בנושא ניהול הרשאות גישה של עובדים וספקים.*
- *ההמלצה מקובלת והנ"ל כחלק מתוכנית עבודה.*

- *ההמלצה תובא לאישור ועדת היגוי אבטחת מידע".*

**הבדיקה החוזרת**

6.15. מהביקורת עלה כי לא נעשה שימוש ב – OTP (סיסמה חד- פעמית) בגישה מרחוק.

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.16. מבדיקת הביקורת נמצא כי אורך הסיסמאות היה קצר מהמומלץ.

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.17. **להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת הביקורת לגבי התחברות מחוץ לישראל לארבעה ממשקי גישה :**

- סימן ✗ - תוצאת הבדיקה אינה תקינה, הביקורת השיגה גישה למערכות העירייה באמצעות הממשק אף שניסתה להתחבר מחוץ לישראל.
- סימן ✓ - תוצאת הבדיקה תקינה, הביקורת לא השיגה גישה למערכות העירייה באמצעות הממשק כאשר ניסתה להתחבר מחוץ לישראל;

| בדיקת גישה ל: | דרום קוריאה | מצרים | פקיסטן | ראה צילומי מסך בנספח |
|---|---|---|---|---|
| VPN מסוג Forti | ✗ | ✗ | ✗ | נספח א' |
| VPN מסוג Checkpoint | ✓ | ✗ | ✓ | נספח ב' |
| גישה לממשק התחברות באתר Handasa.ramat-gan.muni.il | ✗ | ✗ | ✗ | נספח ג' |
| גישה לאתר העירייה | ✓ | ✓ | ✓ | נספח ד' |

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.18. מהביקורת עולה כי המשתמש אינו יכול לבצע העתקת קבצים מהרשת הארגונית למחשבו האישי ולא בביוון ההפוך מהמחשב האישי לרשת הארגונית, לא באמצעות העתק/הדבק של מסמכים ולא באמצעות גרירה של מסמכים.

**לא ניתן לבצע העתקת קבצים מהמחשב האישי לרשת הארגונית ולהפך.**

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.19. להטמיע מנגנון אימות OTP.

6.20. יש להקשיח את הסיסמא אף יותר ולהגדיר לכל הפחות מינימום של [redacted] תווים עם עדיפות ל-12.

6.21. יש להגביל את הגישה מרחוק לכלל משאבי הארגון החשופים לרשת האינטרנט למינימום האפשרי באמצעות חסימות גיאוגרפיות (Geo-Protection), בעדיפות גבוהה יש להשאיר גישה מרחוק אך ורק מכתובות IP במדינת ישראל במידה ולא קיימים חיבורים ממדינות אחרות, במידה וישנם עובדים אשר נדרשים לעבוד מחו"ל ניתן לבצע החרגה פרטנית לאותם עובדים.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע :</u>***

- *"ההמלצה מקובלת, יוצג בוועדת היגוי לאבטחת מידע. יבוצע עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2021.*
- *הליקוי תוקן. אורך הסיסמא עודכן ל[redacted] תווים במורכבות מלאה.*
- *הגישה שהשיגה הביקורת מכתובות מחוץ לישראל, אינה גישה ישירה למערכות העירייה אלא גישה לשלב ראשוני של דרישה להזנת שם משתמש וסיסמא".*

### 6.21.1. גישה לדוא"ל ארגוני

העירייה עושה שימוש בתיבות דואר חיצוניות בשירותי ענן של Microsoft office 365 הנגישות דרך דפדפן וחשופות יותר מדואר אלקטרוני ארגוני פנימית למתקפות שונות, כגון ניחוש סיסמה באופן ידני או כלים אוטומטיים וגניבת סיסמאות באמצעות טכניקות הנדסה חברתית כמו דיוג (פישינג).

מסמך מדיניות עבודה מרחוק של הרשות להגנת הפרטיות קובע כי **"קיימים דפוסים רבים של ניסיונות הונאה כאלה, ובין היתר יצירת קשר באמצעות שימוש בהודעות מייל או יצירת קשר טלפוני המתבססות על צורך בהול (אדם המתחזה להיות רופא הנוקב בשמו של קרוב משפחה אשר לכאורה מאושפז בבית חולים בעקבות הנגיף ומצביע על צורך בהול בהעברת תשלום או באיסוף מידע אישי) היצע מוגבל (הצעה לרכישת מסכות וציוד רפואי למול ביקוש עצום), מידע רפואי (התחזות לאתר רפואי המספק המלצות לדרכי התגוננות מהנגיף ומפנה לדוגמא למפת התפשטות עולמית, כדי לפתות הקורבן ללחוץ על קישור שישתיל נוזקה במכשיר לשם השתלטות וגניבת פרטים אישיים)."**

**בדיקת הביקורת:**

נבדק מדגם של תיבות דוא"ל של עובדי העירייה **בדרג ניהולי בכיר** שפרטיהם מפורסמים באתר העירוני תוך ביצוע סימולציה של מתקפה שמטרתה לקבל גישה לתיבות דוא"ל של אותם עובדים.

**הבדיקה הראשונה**

6.22. יועצי הביקורת הצליחו לאתר סיסמאות לגישה מרחוק (ממחשבי היועצים דרך דפדפן אינטרנט) לחשבונות הדואר האלקטרוני העירוני של חלק מהעובדים שנדגמו: ראש העיר, מנכ"לית העירייה, ראש לשכת ראש העיר, מנהלת אגף שירותים חברתיים, מנהלת שירות פסיכולוגי משלים. תיבות הדואר אליהן הושגה גישה כוללות כלל דואר אלקטרוני של העובדים, אנשי קשר, יומן, קבצים הנמצאים בכונן One Drive (שירות אחסון קבצים המאפשר למשתמשים להעלות ולסנכרן קבצים המאוחסנים בענן ולגשת אליהם דרך הדפדפן או התקן מקומי) שמוקצה לאותו משתמש, קובצי word, גיליונות אלקטרוניים המצורפים למיילים בתיבת הדוא"ל ועוד.

6.23. סיסמאות הגישה לדואר אלקטרוני אותרו כניחושים מושכלים לפי תבנית מסוימת (שימוש באותיות משם פרטי ומשפחה ורצף של מספרים), וללא צורך כלל בשימוש בכלים אוטומטיים לאיתור סיסמאות. כלומר, הסיסמאות שהוגדרו בחשבונות אלה היו חלשות מאוד .

6.24. לפי המלצות המערך לעבודה מהבית: "הגדרת מדיניות אכיפת הגדרת סיסמאות מורכבות וקשות לניחוש באמצעות מנגנון ניהול המשתמשים... ואילוץ המשתמש להחליף סיסמה באופן עיתי, במידת האפשר גם הגדרת OTP - one time password (הזדהות מאובטחת באמצעות שימוש בטוקן (חומרה, תוכנה או sms), המייצר סיסמאות חד-פעמיות המאפשרות גישה מאובטחת ומורשית לרשת ולמערכת הארגון) באמצעי זיהוי נוסף".

6.25. לאור הסיכון, הממצאים דווחו בסמיכות למציאתם למחלקת אבטחת מידע להמשך טיפולה בהקדם.

**המלצות הביקורת:**

6.26. מומלץ להשתמש בסיסמאות חזקות בעלות [redacted] תווים הכוללות אותיות קטנות וגדולות, מספרים, תווים מיוחדים, לחסום את האפשרות להשתמש בתווים עוקבים (כגון 1 2 3 4) ולהנחות את עובדים לא להשתמש באותיות משמותיהם הפרטיים ו/או שמות משפחתם.

6.27. מומלץ להנחות את העובדים למחוק מתיבת הדואר תכתובות המכילות מידע מסווג כמו פרטים אישיים וסיסמאות.

6.28. יש להדריך את העובדים בנוגע לשימוש בסיסמאות קשות ובתיבות דואר אלקטרוני, לרבות שמירת נתונים הכוללים מידע רגיש המוגן בחוק הגנת הפרטיות וסיסמאות גישה.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

- *"מדיניות הסיסמאות הקיימת הינה בהנחיית אגף הסייבר במשרד הפנים, המלצת הביקורת התקבלה בוועדת היגוי לאבטחת מידע יוני 2020 ובוצעה.*
- *מחלקת אבטחת מידע מנחה את העובדים שלא להעביר סיסמאות בערוץ המייל.*
- *מבוצע במסגרת פעילות שוטפת של מחלקת אבטחת מידע ובשיתוף מחלקת הדרכות באגף כח אדם."*

**הבדיקה החוזרת**

הביקורת מציינת לחיוב כי בניגוד לבדיקה הקודמת המתקפה הפעם לא צלחה ולכאורה **הוגדרו סיסמאות גישה לתיבות דוא"ל ארגוני יותר קשות לפיצוח.**

### 6.28.1. היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר

היגיינה טכנולוגית של נכס הסייבר הינה הגדרה של שורת בדיקות אבטחה שמטרתן להגביר את ודאות הארגון כי ניתן לתת אמון ביעד ההגנה (Trustworthy). דוגמאות לבדיקות אלו: גרסאות מעודכנות של מערכת ההפעלה ושל ה-VPN; אמצעי אבטחה כגון אנטי-וירוס פעילים ועדכניים; גרסת רכיבי התוכנה (דפדפן למשל) עדכנית; רשימת רכיבי התוכנה הינה בהתאם למדיניות הארגון וכדומה.

יש לציין כי על פי הנחיות VPN, ישנם מקרים בהם נדרש קיומו של רישיון מתאים לשם מתן אפשרות לוודא כי נכס הסייבר עומד ברמת היגיינה טכנולוגית מאושרת. מטרת הבדיקה הינה לוודא כי מחשב הקצה ממנו מבוצע החיבור מרחוק אינו מסכן את הרשת הארגונית יתר על המידה. בין היתר ניתן לבדוק אם במחשב הקצה מותקנת תוכנת אנטי וירוס

מעודכנת, מותקנים עדכוני אבטחה נדרשים ועוד בדיקות נוספות, כאשר רק במקרה ומחשב הקצה עומד ברף התאימות שנקבע בארגון יתאפשר החיבור מרחוק.

במהלך חודש מרץ 2020 מערך הסייבר פרסם הנחיה בנושא עבודה מרחוק וגם רשות הגנת הפרטיות לאחר מכן פרסמה הנחיה דומה נוספת שכוללת גם דגשים להגנה על מידע רגיש אישי. יצוין כי התקנות הגנת הפרטיות בנושא אבטחת מידע פורסמו עוד בשנת 2017. הביקורת בדקה את נאותות אבטחת מחשבי הקצה בהתייחס גם להנחיות שפורסמו.

לביקורת נמסר כי ההחלטות במהלך משבר הקורונה התקבלו אד הוק על ידי המנהלים בעירייה בהתאם להערכות מצב. למשל במסגרת ההחלטות ועל מנת לספק מענה ויתירות למוקד טלפוני של העירייה נרכש שירות של מרכזיה וירטואלית בענן לצורך פתיחת מוקד פיזי מרוחק נוסף למוקד הטלפוני הקיים. מרכזיה בענן מאפשרת למעשה פריסה של טלפוניה בכל מקום כולל בבתי העובדים והמשך עבודה רציפה.

עוד נמסר כי הגישה מרחוק בעירייה מתאפשרת ממספר סוגי מחשבי קצה:

- **חדש** - מחשבים חדשים שחולקו על ידי העירייה במחשבים אלה מותקנים אמצעי אבטחה הכי מתקדמים כולל אנטי וירוס מנוהל ורכיב הגנה EDR ו- MDM.
- **ישן** - מחשבים ניידים שחולקו בעבר שכוללים אנטי וירוס מנוהל.
- **פרטי** - מחשבים ביתיים של עובדים ללא שום אמצעי אבטחה של העירייה.

**בדיקת הביקורת:**

הביקורת בדקה מחשב נייד ישן שחולק בעבר לעובד בכיר בעירייה. יצוין כי מערכת ההפעלה המותקנת על המחשב מעודכנת לגרסה האחרונה עם כל עדכוני האבטחה הנדרשים.

1. בדיקת יעילות אנטי וירוס - על המחשב מותקנת גרסת אנטי וירוס מקצועית של ESET, מעודכנת בגרסה אחרונה, מוגנת בסיסמת ניהול כדי למנוע שינויים בו על ידי משתמש קצה או נוזקה. התוכנה מנוהלת באופן מרכזי על ידי מחלקת מחשוב בעירייה והתרעות על אירועים חריגים מועברים לשרת ניהול מרכזי של העירייה. צוות הבדיקה בדק אפקטיביות של האנטי וירוס על ידי הרצת קבצי טסט המדמים פעילות נוזקה אמיתית.
2. בדיקת קיום הרשאות מקומיות - הרשאת מנהל מקומי הינה הרשאה המאפשרת למשתמש קצה לבצע שינויים בהגדרות המחשב ולהתקין אפליקציות ללא אישור צוות המחשוב של העירייה ומחלקת אבטחת מידע. הרשאת מנהל מקומי גם מקלה מאוד על נוזקות זדוניות לפעול בסתר

במחשב ללא ידיעת המשתמש קצה. בנוסף מנגנון PowerShell המאפשר להריץ פקודות רגישות מחשב פעיל ואינו חסום למשתמש קצה.

3. <u>הצפנת דיסק קשיח</u> - מכיוון והעירייה מאפשרת כיום שמירת קבצי עבודה מהרשת הארגונית בכונן מקומי, עלול להיווצר מצב בו במחשב הנייד של העובדים יישמר מידע רגיש.

4. <u>חסימת חיבור מדיה נתיקה</u> – כאשר לא קיימת חסימה של שימוש במדיה נתיקה (כגון התקן נייד מסוג דיסק און קי או כונן חיצוני), רמת החשיפה להחדרת נוזקה שלא תזוהה באמצעות האנטי וירוס עולה ובנוסף, קיים סיכון לזליגת מידע רגיש בזמן העתקת נתונים. יצוין כי ממצא בדבר אי קיום חסימה כזו עלה כבר בדוח 2018.

**הבדיקה הראשונה**

6.29. מבדיקת הביקורת את המחשב הנייד הנ"ל, עולה כי:

- בדיקת האנטי וירוס באמצעות דימוי פעילות נוזקה אמיתית נמצאה תקינה, **האנטי וירוס גילה את הנוזקה, מחק אותה ושלח התרעה**. עם זאת, נמצא כי במחשב הנייד לא מותקן רכיב הגנה מתקדם נוסף EDR ו- MDM. רכיבים אלה מאפשרים הצפנה של מחשב הנייד, הקשחה שלו והגנה נוספת.
- בניגוד לנדרש עולה מבדיקת הביקורת כי שם המשתמש של העובד הבכיר הוא בעל הרשאות מנהל מקומי במחשב הנייד.
- מהביקורת עולה כי בניגוד לנדרש הדיסק הקשיח של המחשב הנייד אינו מוצפן.
- לא מיושמת חסימה לחיבור מדיה נתיקה במחשב הנייד של העירייה.

6.30. בנוגע למחשבים פרטיים של העובדים בבית מהם מתאפשרת גישה עולה כי, לא הוגדרה רמת אבטחה מינימאלית בה מחשבים אלה נדרשים לעמוד וגם לא מבוצעת בדיקת תאימות. יש לציין כי נשלח דוא"ל ריענון לעובדים בנושא סיכוני אבטחה לעבודה מהבית, יחד עם זאת לא ניתן לוודא שכל העובדים יפעלו לפי הנחיות אלה.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.31. ליישם מדיניות אבטחה והקשחה אחידה בכלל המחשבים הניידים מהם מבוצעת גישה מרחוק תוך התקנה בכולם את רכיבי האבטחה המתקדמים EDR ו- MDM והפעלת הצפנה של דיסק הקשיח המקומי, חסימת חיבור מדיה נתיקה למחשב הנייד, ביטול הרשאות מנהל

מקומי למשתמש קצה והקשחות אבטחה נוספות בהתאם להנחיות שפורסמו על ידי מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות.

6.32. הביקורת ממליצה כי במסגרת סקר סיכוני סייבר תבוצע הערכה של הסיכונים בחיבור מחשבים ביתיים של העובדים לרשת העירייה ומתן פתרונות מתאימים לחיבור מסוג זה או לחלופין לא לאפשר חיבור כזה כלל ולתכנן להרחיב שימוש במחשבים ניידים שיסופקו על ידי העירייה.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*"במסגרת מוכנות לתקן ISO 27001 תוגדר מדיניות הקשחה אחידה למחשבים ותועבר ליישום של מחלקת שירות ותמיכה.*

*המלצת הביקורת יושמה והוטמעה מערכת לחיבור מרחוק באמצעות SSLVPN, ולא מאופשר חיבור מחשבים פרטיים/ ביתיים באמצעות Client VPN."*

**הבדיקה הנוספת**

6.33. מהביקורת עולה כי המחשב הנייד של העובד הבכיר אינו מוצפן במערכת Bitlocker מה שעלול לחשוף את המידע הקיים בו לגורמים זדוניים במידה והמחשב נאבד או נגנב. ראה צילום מסך ב**נספח ז'**

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.34. האנטי-וירוס אינו ברישוי, אינו מעודכן לגרסתו העדכנית לזמן הבדיקה ואף החתימות הזדוניות אינן מעודכנות, מה שעלול לאפשר לקבצים זדוניים חדשים לעקוף את מנגנון אבטחה זה ולחדור למערכת. **ראה צילום מסך בנספח ח'.**

במהלך הבדיקה אשר ביצה הביקורת במחשב הנייד של העובד הבכיר, האנטי-וירוס היה לא מעודכן ולכן החיבור המרוחק למשאבי הארגון אינו צריך להתאפשר. בפועל לא מבוצעת בדיקת תקינות של המחשב הקצה בהיבטי אבטחת מידע.

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.35. הביקורת בדקה קיום דרישה להרשאת מנהל לצורך ביצוע שינויים באנטי וירוס.

**יש לציין כי בכדי לבצע שינויים באנטי-וירוס נדרשת סיסמת מנהל - תקין**

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.36. יש להגדיר את האנטי-וירוס כראוי, שיהיה מנוהל על-ידי מחלקת המחשוב בארגון ולוודא כי הוא מקבל עדכונים באופן שוטף גם לגרסת התוכנה שלו וגם לחתימות הזדוניות אשר מתעדכנות בתדירות גבוהה מאוד.

6.37. יש להטמיע מנגנון אשר בודק את המחשב אשר ממנו מתבצע החיבור (Host Checker) ומוודא מספר פרמטרים כמו אנטי-וירוס מעודכן, מערכת הפעלה תקינה ומעודכנת ועוד.

*<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>*

- *"הטיפול בעדכון גרסאות האנטי וירוס מבוצע באותו תהליך של השבת המחשבים לצורך הצפנתם ועדכונם.*
- *העירייה הטמיעה מערכת הצפנה של SSLVPN אשר מייתרת את הצורך בביצוע בדיקות כאמור."*

### 6.37.1. תשתיות VPN

הנחיות VPN קובעות כי על הארגון לקבוע איזה נכס סייבר ישמש כנקודת בקרת גישה מנוהלת (Gateway), כלומר, הגבלת גישה מכוונת בקישור בין מערכות שונות. על מנת לאפשר יכולת ניהול מרכזית טובה יותר, יש לצמצם את מספר נקודות בקרת הגישה תוך מיצוי המשאבים באופן אפקטיבי. מומלץ כי הארגון יוודא כי נקודת בקרת גישה מנוהלת מכילה כמינימום את יכולות האבטחה הבאות:

- גילוי, זיהוי וחסימה של נוזקות (Malwares).
- גילוי, זיהוי וחסימה של תעבורה חשודה/ זדונית.
- גילוי, זיהוי וחסימה של ניסיונות גישה מכתובות IP בעלות רמות אמון נמוכות.

כמו כן, מומלץ כי הארגון יקבע באיזו טכנולוגיית VPN הוא ישתמש, תוך בחינת התאמתו לסביבת העבודה וצרכי הארגון.

מומלץ כי הארגון יבצע הקשחה של בקרת גישה מנוהלת תו התייחסות לצמצום פונקציונאליות (Least Functionality) שאינה נדרשת בנקודת בקרת גישה מנוהלת; הקשחה ( System

Hardening), שימוש בגרסה עדכנית והחלת עדכוני אבטחה של רכיבי התוכנה, הטמעה של העדכונים תוך 48 שעות מרגע פרסומם; גרסאות פרוטוקולים/ אלגוריתמים הנדרשים למימוש.

הנחיות ה- VPN קובעות כי **"ישנה חשיבות יתרה להקפדה על תקינות רשימת בקרת הגישה (ACL- Access Control List) באמצעי ההגנה השונים, וזאת לנוכח העובדה כי טעות אנוש בהגדרה עשויה ליצור פער אבטחתי אשר זמין למספר רב של תוקפים פוטנציאלים באינטרנט. בהתאם מומלץ כי הארגון יוודא את אפקטיביות תהליך ניהול השינויים (Change Management)."**

## בדיקת הביקורת:

בוצע מבדק באמצעות כלים אוטומטיים מקצועיים (כלי Professional NESSUS) לאיתור חשיפות אבטחה בטווח כתובות חיצוניות של העירייה (ראה **נספח ג'- טווחי כתובות IP שהתקבלו לסריקה).**

הביקורת ערכה בדיקות ידניות במהלכן נמצאו כתובות עם מספר פורטים פתוחים ונגישים מרשת האינטרנט, בהם קיימים ממשקים שונים שחלקם ממשקי ניהול שאינם צריכים להיות נגישים לכל דורש מרשת האינטרנט.

הביקורת ערכה בדיקות ידניות במהלכן נמצאו מספר ממצאים אשר חושפים מידע אודות הטכנולוגיות הנמצאות בשימוש בארגון ואודות משתמשי האתר.

## הבדיקה הראשונה

6.38. במסגרת המבדק זוהה שירות SMTP בכתובת [redacted] פתוח לאינטרנט. מדובר בשירות המאפשר לשלוח דוא"ל ארגוני.

6.39. מבדיקות שבצע צוות הבדיקה עלה כי השירות פגיע למתקפת התחזות spoofing ושליחת דוא"ל בתוך הארגון בשם כל עובד העירייה לו קיים חשבון דוא"ל בעירייה - Open mail relay attack . הצוות הדגים את המתקפה תוך שליחת דוא"ל מתחזה מעובד בעירייה לתיבה של עובד בכיר בעירייה. הממצא דווח במהלך הביקורת למחלקת אבטחת מידע לטיפולה בהקדם.

6.40. מהביקורת עולה כי לא מבוצעת בדיקת תאימות (Security Compliance) אבטחה בזמן ההתחברות של עובד עירייה ממחשב מרוחק לרשת הארגונית.

**המלצות הביקורת:**

6.41. מומלץ לחסום פרצה זו בכתובת שנמצאה ולבחון מדוע שירות SMTP פתוח ובמידה ואינו נחוץ לסגור אותו.

6.42. לבצע סריקות תקופתיות על כתובות חיצוניות בעירייה לאיתור חולשות וטיפול בהן בהקדם.

6.43. ליישם בדיקת תאימות אבטחה של המחשב הקצה בחיבור לרשת הארגונית תוך הגדרת רף מינימאלי סביר למצב האבטחה של המחשב כגון: קיום אנטי וירוס בתוקף ומעודכן, קיום עדכוני אבטחה ועוד.

***תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:***

- *"בוצעה חסימה והקשחה למניעת spoofing (הזדהות מזויפת) לאחר עדכון בוצע בדיקה חוזרת ונמצא תקין.*
- *מחלקת אבטחת מידע מבצעת סריקות תקופתיות באמצעות כלים קיימים לאיתור חולשות וטיפול בהן.*
- *ההמלצה מקובלת, הוגדרו בדיקות תאימות אבטחה בגישה מרחוק באמצעות VPN."*

**הבדיקה החוזרת**

6.44. מהסריקה נמצאו 15 ליקויים באבטחה שיפורטו בטבלה, כאשר עבור כל ממצא תצויין הכתובת בה אותר הליקוי, הליקוי שנמצא ורמת הסיכון (בתום- גבוהה , צהוב – בינונית) וההמלצה לתיקון הליקוי:

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 1 | Apache HTTP Server Multiple Vulnerabilities – קיים שימוש בגרסת שרת Apache ישנה בעלת מספר חולשות אבטחה ברמה גבוהה ובינונית. | יש לעדכן את הגרסה לגרסה העדכנית ביותר בהקדם ולבדוק אם יש צורך בשרת Apache, במידה ולא, לבטלו. |
| 2 | HTTP TRACE / TRACK Methods Allowed - השרת המרוחק תומך פונקציות TRACE and/or Track. פונקציות אלה הן שיטה בHTTP שמשמת לביצוע. | יש לבטל פונקציות HTTP אלו. |

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 3 | OpenSSL Multiple Vulnerabilities– מותקנת גרסת OpenSSL ישנה בעלת מספר חולשות אבטחה ברמות שונות. | יש לשדרג לגרסת OpenSSL העדכנית ביותר. |
| 4 | Bootstrap – נמצא כי קיים שימוש ברכיב Bootstrap לא עדכני אשר קיימות בו מספר חולשות אבטחה. | יש לשדרג רכיב זה לגרסתו העדכנית ביותר |
| 5 | HSTS Missing from HTTPS Server - נמצא כי השרת לא אוכף HTTP Strict Transport Security, אשר אחראי על ווידאי תקשורת דרך HTTPS בלבד. ללא מנגנון זה, תוקפים זדוניים יכולו לבצע מתקפות שונות להורדת ההצפנה בתקשורת בין הקלינט לשרת. | יש ליישם מנגנון HSTS ויש לבדוק אם בכלל יש צורך בגישה אינטרנטית (80/443) לאותם כתובות. |
| 6 | SSL Medium Strength Cipher Suites Supported (SWEET32) - קיימת תמיכה בפרוטוקולי הצפנה ברמה בינונית.<br>**ממצא זה עלה גם**  **בביקורת הקודמת** | יש להחליפם בפרוטוקולים חזקים יותר בעלי מפתחות הצפנה ארוכים. |
| 7 | SSL Certificate Cannot Be Trusted - תעודת השרת X.509 לא trusted. מצב זה יכול לנבוע משלוש סיבות עיקריות:<br>1. תעודה אשר נוצרה בצורה עצמאית ולא מגורם מוסמך.<br>2. תעודה אשר פג תוקפה או שגיאת זמן באחד מהפרמטרים של התעודה.<br>3. תעודה אשר מכילה חתימה אשר לא מתאימה לתיאור התעודה ולא אומתה. | יש לייצא תעודה חדשה תיקנית או לרכוש תעודה תיקנית מגורם מוסמך. |
| 8 | SSL RC4 Cipher Suites Supported (Bar Mitzvah) - קיימת תמיכה ב RC4 Cipher אשר קיימות בו חולשות ביישום שלו. | יש להימנע משימוש בו ולהשתמש ב1.2 TLS. לפחות. |
| 9 | SSL Self-Signed Certificate - נמצא כי תעודת הSSL הקיימת אינה חתומה על ידי Certificate Authority מורשה. | יש לרכוש או ליצור תעודת SSL חדשה תקינה. |
| 10 | TLS Version 1.x Protocol Detection - נמצא כי קיימת תמיכה בפרוטוקולי TLS 1.1/1.0, קיימות חולשות נפוצות בפרוטוקולים אלו.<br>**ממצא זה עלה גם**  **בביקורת הקודמת** | יש לבטל את השימוש בפרוטוקול TLS 1.0 או TLS 1.1 ולעבור ל-TLS 1.2 ו-TLS 1.3 |
| 11 | נמצא כי קיימת גרסת JQuery לא עדכנית אשר קיימות בה מספר חולשות אבטחה. | יש לשדרג רכיב זה לגרסתו העדכנית ביותר. |

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 12 | – Network Time Protocol (NTP) Mode 6 Scanner השרת NTP עונה לשאילתות מסוג mode 6 אשר חשוף להתקפת NTP amplification.<br>**ממצא זה עלה גם**  **בביקורת הקודמת** | מומלץ לא לאפשר שאילתות מסוג זה. |
| 13 | CGI Generic SQL Injection (blind) - נמצא כי קיים פרמטר של CGI Script אשר עלול להיות חשוף למתקפת Blind SQL Injection. | יש לוודא כי ה-CGI Script מבצע בדיקה של הקלט המתקבל מהמשתמש ולהגביל גישה לשפת תכנות (להלן: **סקריפטים )** או ליצור קשר עם הספק לצורך קבלת עדכון. |
| 14 | Web Application Potentially Vulnerable to Clickjacking - השרת אינו מגדיר את פרמטר X-Frame-Options בכל הבקשות, מה שעלול לסכן את המשתמשים למתקפת Clickjacking שבה התוקף גורם למשתמש ללחוץ על כפתור באתר שנראה תמים. | יש להוסיף לכלל הבקשות לאתר את הפרמטר X-Frame-Options. |
| 15 | AngularJs 1.4.5 - נמצא כי קיים שימוש ברכיב 1.4.5 AngularJs לא עדכני אשר קיימות בו מספר חולשות אבטחה. | יש לשדרג רכיב זה לגרסתו העדכנית ביותר. |

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*המחלקה העבירה את המלצות הביקורת ליועץ חיצוני בתחום אבטחת המידע ואשר מבצע באופן שוטף בדיקות על ממשקי העירייה לאיתור ליקויים ולהלן התייחסותו לסעיפי הטבלה:*

| סעיף | תגובה |
|---|---|
| 1 + 3 | *לא קיימת תכולה על השרת הנבדק של עיריית רמת גן , הספק יעדכן גרסה.* |
| 2 | *חוץ מהאפשרות לעשות echo לשרת (שליחה וקבלת אותה בקשה שוב) חולשה זו אינה מסכנת את המערכת מקבלים את המלצת הביקורת לבטל.* |
| 4 | *מקבלים את המלצת הביקורת לשדרוג גרסה* |
| 5 | *חולשה זו אינה מסכנת את המערכת. נשלח מייל לספק לעדכון. קיים קלאודפלייר לשרתים הנ"ל.* |
| 6 + 7 +8 | *נשלח לספק מייל לייצר פרוטוקול עם הצפנה יותר קשיחה עדיין ההצפנה הנוכחית מספיק חזקה אבל אנחנו מקבלים את ההמלצות לשדרוג.* |
| 9 | *שרת פיתוח של פוסטמן api אין בו מידע רגיש משמש לבדיקות בלבד.* |

| | |
|---|---|
| *10* | *חולשה זו אינה מסכנת את המערכת. מקבלים את המלצת הביקורת לשדרג סרטיפיקציה.* |
| *11* | *אופן דאטה אינו מכיל מידע רגיש. חולשה זו אינה מסכנת את המשתמשים. נשלח מכתב לספק לעדכן גרסא.* |
| *13 + 12* | *מקבלים את המלצת הביקורת.* |
| *14* | *החולשה אינה מסכנת את הרשות. נשלח מייל לספק (קומפלוט).* |
| *15* | *החולשה אינה מסכנת את הרשות. ניתן לשדרג גירסא.* |

6.45. להלן טבלה המפרטת את הכתובות בהן אותרו החשיפות, מהות הליקוי ובכלל זאת ציון בדבר ממשק הניהול שנחשף והמלצות הביקורת:

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 1 | **<u>ממשק ניהול שעון נוכחות</u>** – מהבדיקות אשר ביצענו זיהינו ממשק התחברות לשעון נוכחות ביומטרי נגיש מרשת האינטרנט. | |
| 2 | **<u>ממשק התחברות למצלמות Hikvision</u>** – נמצא ממשק התחברות למצלמות האבטחה במספר כתובות. | |
| 3 | **<u>ממשק התחברות לCheckPoint SSL VPN</u>** - נמצא ממשק התחברות ל-VPN במספר כתובות. מדובר בממשק גישה מרחוק לרשת פנימית ארגונית של העירייה. | יש לשקול מנגנון WAF על הממשק. כמו כן, מומלץ לשנות את הפורט הסטנדרטי של ה-VPN לפורט לא סטנדרטי ולוודא כי קיים שימוש באימות דו-שלבי (OTP). |
| 4 | ממשק התחברות ל-Forti SSL VPN - נמצא ממשק התחברות מרחוק לרשת המצלמות ב-VPN. | |
| 5 | **<u>תעודת SSL של החיבור VPN</u>**<br><br>נמצא כי, התעודה הקיימת בשימוש ב-VPN הינה התעודה הדיפולטיבית של חומת האש Forti, כנ"ל גם בחומת אש Checkpoint. נמצאו בעבר מספר חולשות אבטחה הנוגעות לתעודות ברירת מחדל. במדריך למשתמש של חברת Fortinet מצוין כי, הם ממליצים לא להשתמש בתעודה הדיפולטיבית המחוללת בחומת האש ולרכוש תעודה חתומה ומאושרת על-ידי CA גורם מאשר חיצוני ורשמי וזאת בין היתר כדי למנוע מתקפות מסוג MTM.<br><br>הנושא גם פורסם כחשיפת אבטחה עם המלצות לטיפול על ידי מערך הסייבר הלאומי לכלל המשק באוקטובר 2020. | יש לרכוש תעודת SSL תקינה מ- CA רשמי ולהחליף בה את התעודה הקיימת בחומת האש מסוג Forti לכל הפחות וגם ניתן לשקול לרכוש ולהתקין תעודה רשמית בחומת האשCheckpoint . |

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 6 | **<u>ממשק התחברות בלתי מזוהה</u>** – נמצא ממשק התחברות אשר לא הצלחנו לזהות. | יש לבדוק מהו ממשק ההתחברות הזה ולוודא אם הוא צריך להיות נגיש לכל אחד מרשת האינטרנט, במידה ולא יש לחסום גישה אליו |

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*"המחלקה העבירה את המלצות הביקורת ליועץ חיצוני בתחום אבטחת המידע ואשר מבצע באופן שוטף בדיקות על ממשקי העירייה לאיתור ליקויים לקבלת התייחסותו לסעיפי הטבלה."*

6.46. להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת הביקורת:

| מס' | ליקוי | המלצות הביקורת |
|---|---|---|
| 1 | **דפי שגיאה**<br><br>נמצאו מספר דפי נחיתה המציגים שגיאות. השגיאה המתקבלת מציגה כי התוכן אינו נמצא, דבר אשר מעיד כי קיים שירות כלשהו בכתובות אלו אשר עלול להיות חשוף למתקפות כמו Directory Brute Force, מתקפה אשר בה גורמים זדוניים מנסים לגשת למספר רב של תיקיות/קבצים בצורה אוטומטית.<br><br>ראה צילום מסך ב**נספח ה'** | במידה ולא קיים שימוש בכתובות אלו יש לחסום גישה אליהן לגמרי, במידה וקיים שימוש יש ליישם Whitelist לכתובות IP מורשות בלבד ולהגדיר דף נחיתה/שגיאה גנרית. |
| | **קבצי Log**<br><br>נמצאו מספר קבצי לוגים אשר עלולים לחשוף מידע אודות האתר עצמו או אודות משתמשי האתר. **ראה צילום מסך בנספח ו'** | יש לחסום גישה לכל קבצי הלוגים מרשת האינטרנט. |

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

*"המחלקה העבירה את המלצות הביקורת ליועץ חיצוני בתחום אבטחת המידע ואשר מבצע באופן שוטף בדיקות על ממשקי העירייה לאיתור ליקויים לקבלת התייחסותו לסעיפי הטבלה."*

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.47. ההמלצה הגורפת לכלל ממשקי הניהול של הארגון היא לאפשר גישה אליהם אך ורק לכתובות IP מורשות על-ידי יישום Whitelist.

6.48. בנוסף, יש לוודא קיימות של לכל הפחות המודולים הבאים בחומת האש: IPS, Anti-Virus, Anti-Bot, Deep Inspection, Sandbox, Web Filtering ו-Geo Protection.

6.49. יש לאפשר גישה אך ורק למדינות אשר מהן מתבצעים חיבורים לרשת הארגונית, במידת האפשר יש להגביל גישה אך ורק לישראל.

6.50. יש לבצע הקשחות לאתרי האינטרנט למינימום חשיפה של מידע בבדי להקשות על גורמים זדוניים לנצל מידע זה ולבצע מתקפות ממוקדות על האתרים.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>***

- *ההמלצה מקובלת והמחלקה כבר פועלת ליישומה.*
- *ההמלצה מקובלת וכבר יושמה.*
- *ההמלצה מקובלת. הועברו דרישות לספקים הרלוונטיים לביצוע החסימה.*
- *ההמלצה מקובלת. הועברו דרישות לספקים הרלוונטיים לביצוע ההקשחות.*

### 6.50.1. תגובה לאירועים חריגים

סעיף 11 לתקנות הגנת הפרטיות קובע:

> **"(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.**
>
> **(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם."**

משבר הקורונה הביא עמו התגברות עצומה של מתקפות סייבר ופישינג שמנצלות את הבהלה תוך תקיפה מאסיבית של ארגונים ותוך התמקדות בתקיפת העובדים שעברו לעבוד מהבית. לא ניתן למנוע כל מתקפת סייבר ולכן קיימת חשיבות קריטית לקיום תהליכי ניטור וזיהוי אירועי

אבטחת מידע אפקטיביים בארגון ותגובה בזמן לאירועי אבטחה ואירועים חריגים כדי למנוע התפשטותם.

הנחיות VPN קובעות כי מומלץ שברשות הארגון יהיה מיפוי של אירועים חריגים דוגמת אבדן אמצעי אימות של משתמש; גניבת אמצעי אימות של משתמש ללא ידיעתו; ניסיונות גישה חוזרים ונשנים של אותו משתמש; ניסיונות לפתיחת מספר פעילויות במקביל על ידי אותו משתמש וכדומה.

**<u>בדיקת הביקורת:</u>**

במסגרת המבדק של מחשב הנייד של עובד בכיר בדקה הביקורת את תקינות העבודה של האנטי וירוס אשר מותקן במחשב הנייד ולשם כך השתמשה במספר קבצים דמויי וירוסים.

**הבדיקה הראשונה**

6.51. האנטי וירוס זיהה, את הקבצים דמויי הוירוסים, חסם את האיום והתריע בהודעה למשתמש הקצה. מבירור שקיימה הביקורת מול מחלקת אבטחת מידע עלה כי, גם במחלקה התקבלו התרעות על ניסיונות מתקפה אלו והוצג תיעוד לדוא"ל אוטומטי שנשלח. נמסר לביקורת כי, לפי הנוהל הקיים, לא מתבצע טיפול ובירור נוסף במקרה ואנטי וירוס מודיע על איום ועל כך שהוא טופל בהצלחה.

לדעת הביקורת היה רצוי שתבוצע בדיקה נוספת כגון פנייה לעובד הבכיר מדוע התרחשו במחשבו אירועים חריגים של גילוי וירוסים בסמיכות ואף חסימת הרשאות גישה מרחוק עד לבירור העניין כפי שנדרש בתקנות הגנת הפרטיות.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.52. לאור התגברות ניסיונות להתקפות סייבר בעולם, מומלץ להקשיח את המדיניות התגובה לאירועי אבטחה ולהתייחס גם לניסיונות תקיפה שלא צלחו ובפרט במחשבים מרוחקים מהם מבוצעת גישה מרחוק.

6.53. מומלץ לעבות את מנגנוני ניטור אחרי אירועי אבטחת מידע הקיימים בעירייה ולבצע תרגולים פנימיים לבדיקת אפקטיביות מנגנוני ניטור ותהליכי תגובה לאירועים.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע :</u>***

- *"בכדי ליישם את המלצת הביקור יובא בפני ועד היגוי אבטחת מידע המלצה לשירותי SOC .*
- *יובא לאישור תקציבי לשירות SOC\SIEM".*

**הבדיקה החוזרת**

6.54. עולה כי המשתמש יכול להריץ סקריפטים במחשב הנייד, סקריפטי Powershell ו-Bat, אומנם מוגדרת חסימה חלקית להרשת סקריפט Powershell אך חסימה זו ניתן לעקוף בפשטות ולהריץ אותם בכל זאת. באמצעות Powershell משתמשי הקצה/תוקפים יכולים לבצע שינויים במערכת ההפעלה בין אם בטעות או בזדון ולפגוע בתפקוד המחשב כולו. ראה צילום מסך והסבר ב**נספח י'**.

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.55. עולה כי בעת החיבור לרשת הארגונית לא קיימת הפרדה בין הרשתות במחשב הנייד, מה שעלול ליצור מצב שבו במידה והמשתמש גלש לאתר נגוע או הוריד נוזקה, אותה נוזקה תוכל לעבור לרשת הארגונית.

**יצוין כי ממצא זה עלה גם בביקורת הקודמת**

6.56. בוצע ניסיון התחברות על-ידי הרצת פקודות Powershell לשרת בשליטתנו ללא הצלחה. יש לציין כי, לא התקבל דיווח מצוות המחשוב על ניסיון יצירת ערוץ תקשורת זדונית ממחשבו של העובד הבכיר , כמו בביקורת הקודמת.

**הביקורת מציינת לחיוב הניסיון נחסם על-ידי האנטי-וירוס.**

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

6.57. יש למנוע ממשתמשי הקצה את האפשרות להריץ סקריפטים בצורה גורפת שלא תאפשר מעקף פשוט שלהם.

6.58. יש להגדיר מנגנון אשר יבצע הפרדה בין הרשתות וימנע מצבים של העברת נתונים בין הרשת הארגונית והרשת הפרטית של המשתמש.

6.59. מומלץ להרחיב את הפיקוח ובקרה מרכזיים גם לגבי ניסיונות פריצה שנחסמו על מחשבים מרוחקים גם.

***<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע :</u>***

- *"יש בקרה מפצה של EDR אשר מונעת את רוב הפרצות שקיימות במערכת ההפעלה. יצוין כי בהתרעה שכותרתה " דרכים להגבלת שימוש ב- PowerShell" שהוציא מערך הסייבר הלאומי ביום 6.7.2017 נקבע כי "ארגונים שברשותם כלי צד ג' בעלי יכולת למניעת ריצה של קבצים מסוימים, יכולים לבחון שימוש בכלים אלו למניעת ההפעלה של הכלי."*
- *ההמלצה מקובלת, היישום נמצא בבחינה למציאת פתרונות טכנולוגיים.*
- *פתרון ה-SSLVPN שיושם להתקשרות מרחוק מייתר את הצורך כיוון שמהווה בקרה מפצה. "*

6.60. **שימוש לא מאובטח בפלטפורמות פגישות וידאו**

פלטפורמות פגישות וידאו דיגיטליות משמשות ארגונים רבים לייעול פעילותם על ידי העברת פגישה בין מספר אנשים לפלטפורמה דיגיטלית: פגישות בין מספר משתתפים, פעילויות הדרכה ואף כנסים מרובי משתתפים. הפלטפורמות מאפשרות שיחות קול ווידאו בין המשתתפים, שיתוף מסכים, שליחת הודעות, וכן שמירה של תכני הפגישה.

מערך הסייבר הלאומי פרסם מסמך המציג את הסיכונים המרכזיים בעת עבודה עם פלטפורמות פגישות וידאו דיגיטליות, ובו הוא מציג את התהליכים הנכונים לשימוש בפלטפורמה, ובכללם:

- תהליך התקנת פלטפורמה;
- תהליך זימון פגישה;
- תהליך תחילת פגישה;
- תהליך סיום ישיבה.

בתקופת משבר הקורונה השתמשה העירייה בכלי TEAMS של מיקרוסופט המאפשר ביצוע פגישות ועידה בווידאו מקוונות לקיום ישיבות שונות לרבות ישיבות ההנהלה. בישיבות אלה יכולים גם לדון בנושאים רגישים כולל צנעת הפרט ומשותפים מסמכים רגישים.

**בדיקת הביקורת:**

הביקורת בחנה האם תוכל להיכנס לישיבת הנהלה שאליה לא הוזמנה ולא אמורה להשתתף בה. התקבל לינק הזמנה מעובד בכיר בעירייה לישיבת ההנהלה שהתקיימה בתאריך 22/04/2020 בשעה 18:00 .

**הבדיקה הראשונה**

**הערת הביקורת:**

6.61. עובד צוות הבדיקה הדגים גישה לדיון שהתקיים **ואף גורם לא מנע ממנו להשתתף בדיון ולא התריע על כך שגורם זר לא מזוהה הצטרף לדיון. הגישה לדיון לא הייתה מוגנת בסיסמה.** הבודק לא ניסה אף להתחזות לשום גורם בעירייה.

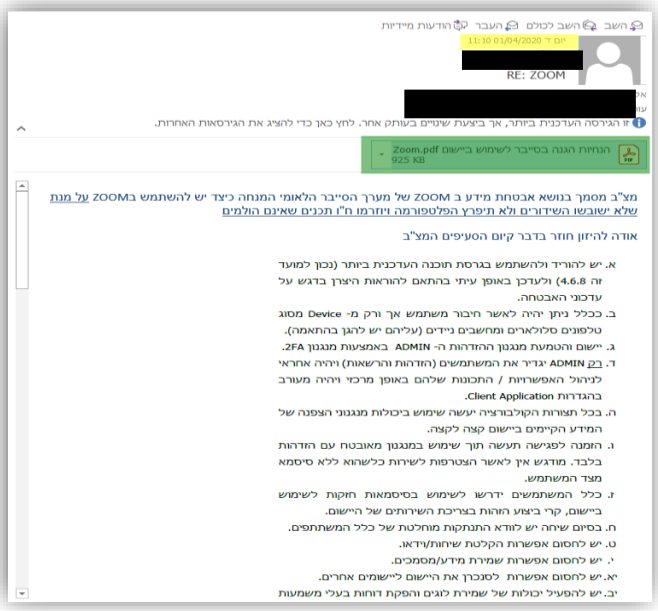
**המלצות הביקורת:**

6.62. מומלץ לאמץ הנחיות של מערך הסייבר בנושא פלטפורמות פגישות וידאו.

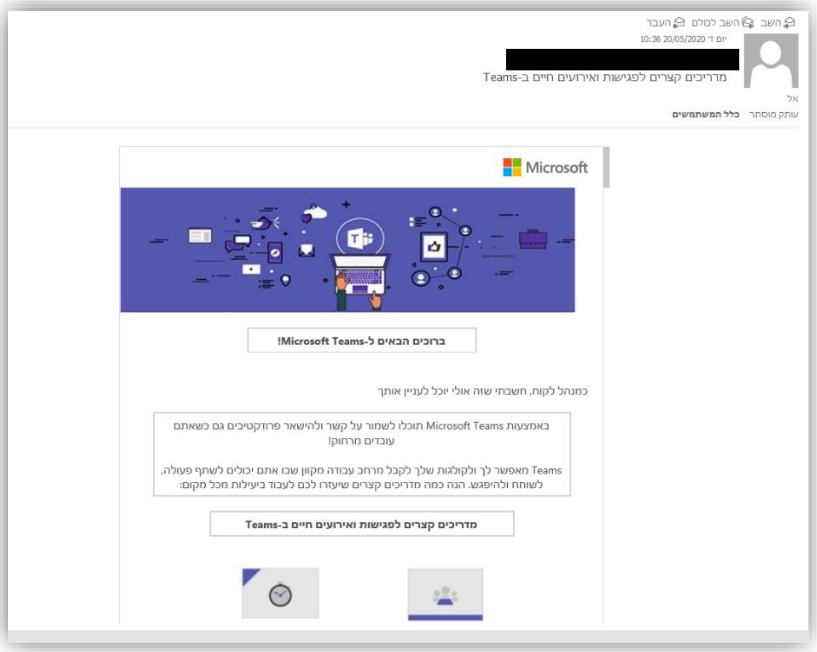
6.63. מומלץ לכתוב הנחיה מפורטת למשתמשי קצה ולהפיץ אותה לכלל העובדים.

***תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:***

- *המלצות התקבלו והועברה הנחייה לכלל המשתמשים לעבודה באמצעות Teams.*
- *כמו כן, בתאריך 01.04.2020 נשלחה הודעה בדבר הנחיות מערך הסייבר הלאומי ליישום.*



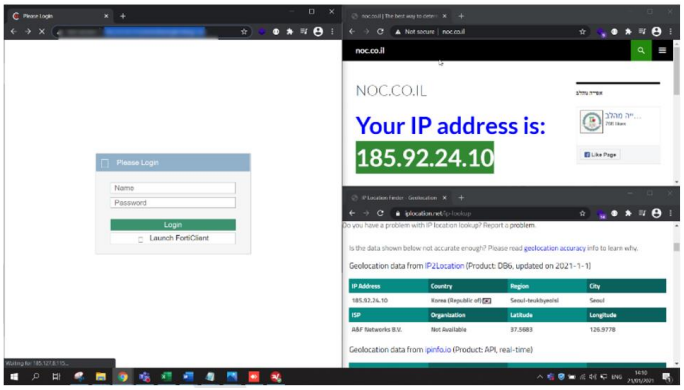
- *אגף מערכות מידע הפיץ הנחיות לעובדים:*



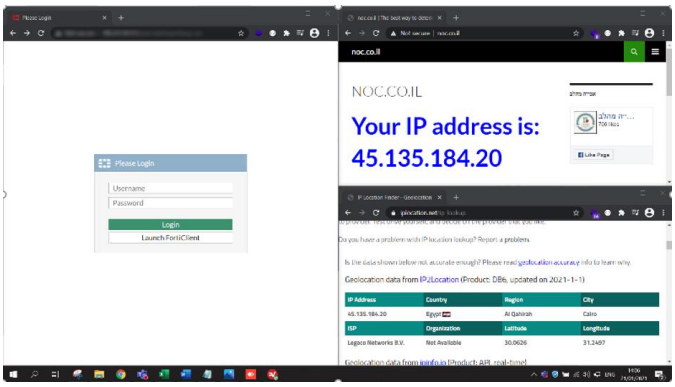
# 7. נספחים

## 7.1 נספח א'- צילומי מסך - גישה ל-VPN של Forti

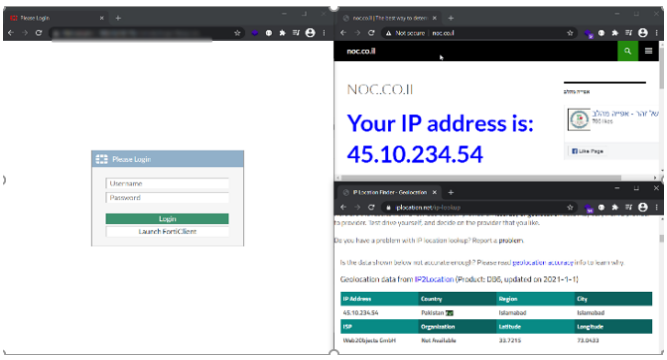
### 7.1.1 דרום קוריאה




### 7.1.2 מצרים

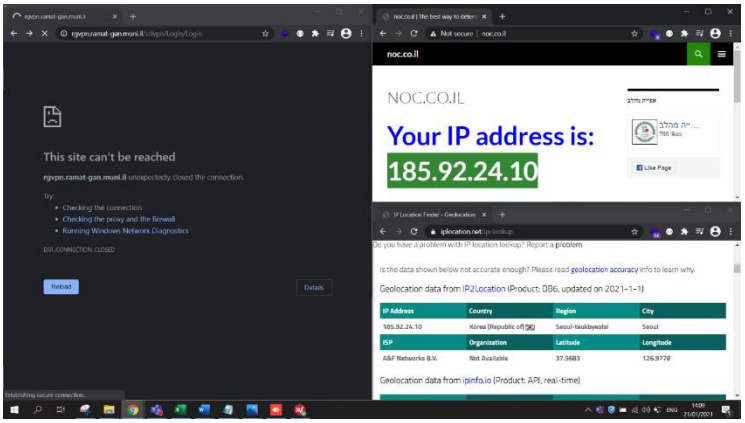



### 7.1.3 פקיסטן

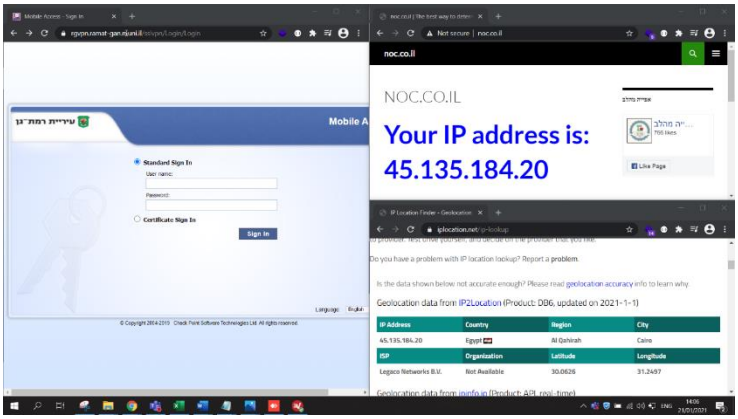


## 7.2. נספח ב'- צילומי מסך- גישה ל-VPN של Checkpoint

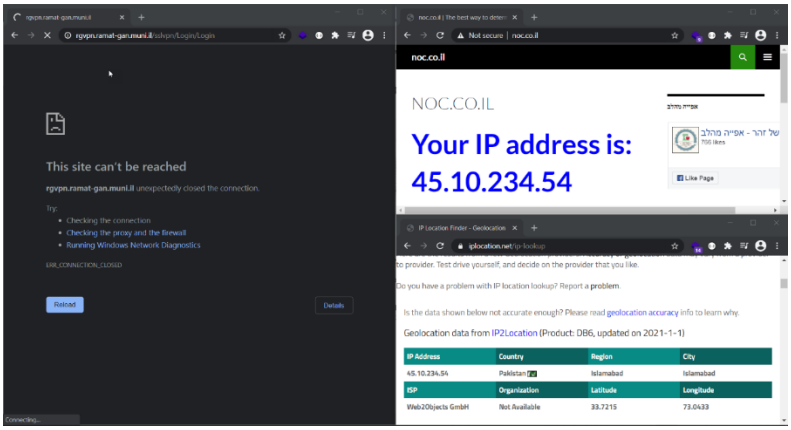
### 7.2.1. דרום קוריאה




### 7.2.2. מצרים

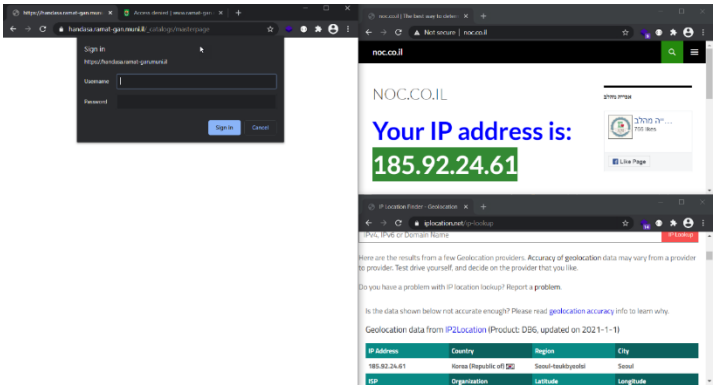



### 7.2.3. פקיסטן

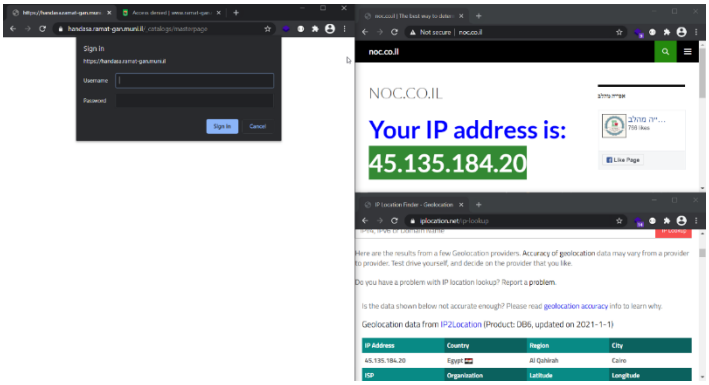


## 7.3. נספח ג'- צילומי מסך- גישה לממשק התחברות באתרHandasa.ramat-gan.muni.il

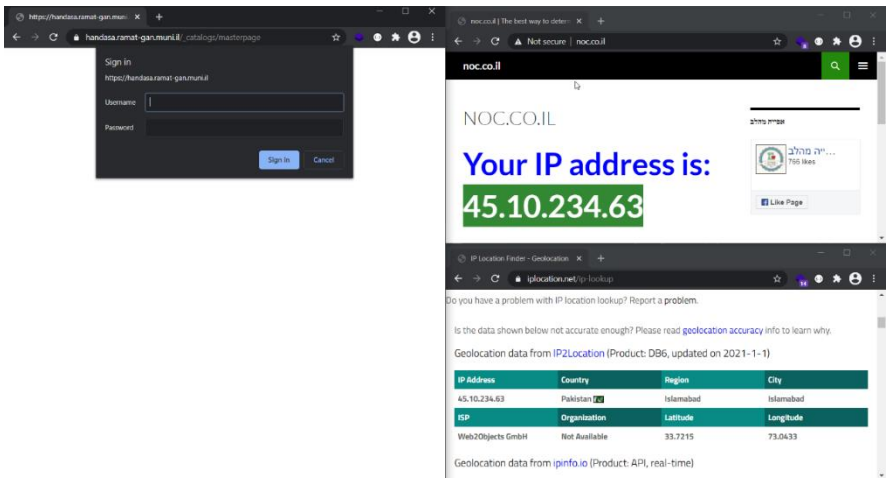
### 7.3.1. דרום קוריאה




### 7.3.2. מצרים

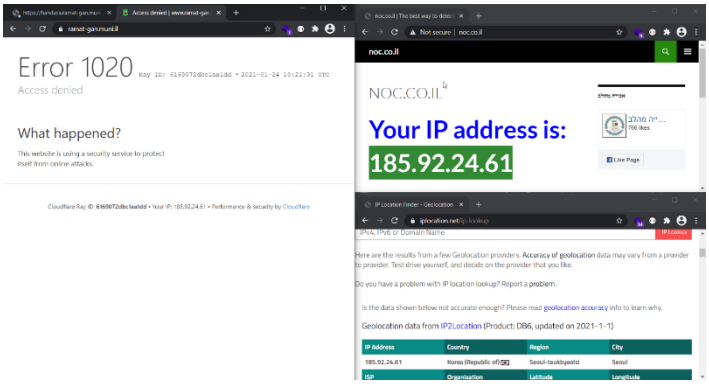



### 7.3.3. פקיסטן

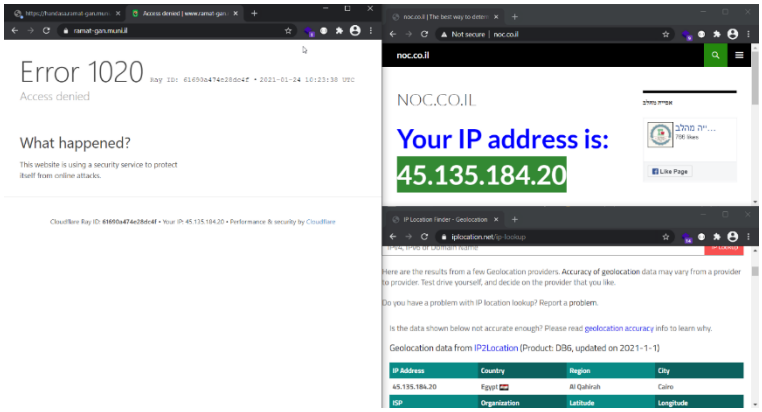


## 7.4. נספח ד'- צילומי מסך- גישה לאתר העירייה

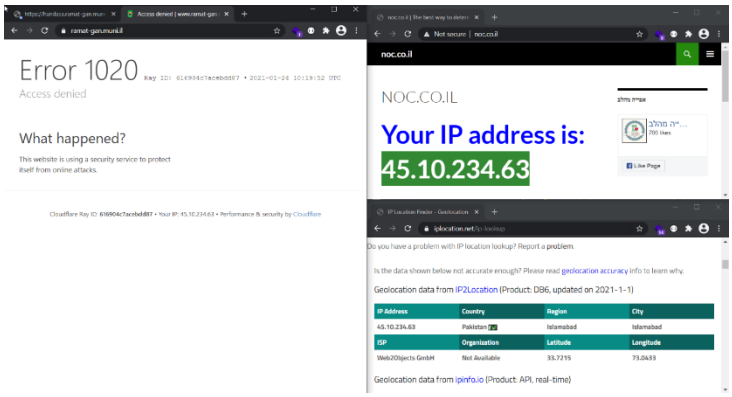
### 7.4.1. דרום קוריאה




### 7.4.2. מצרים



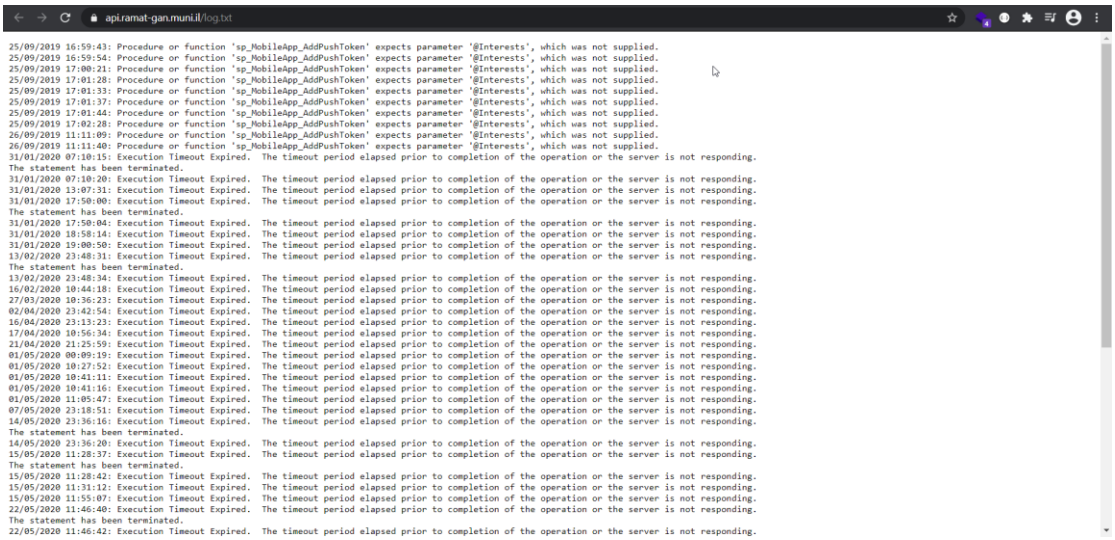

### 7.4.3. פקיסטן



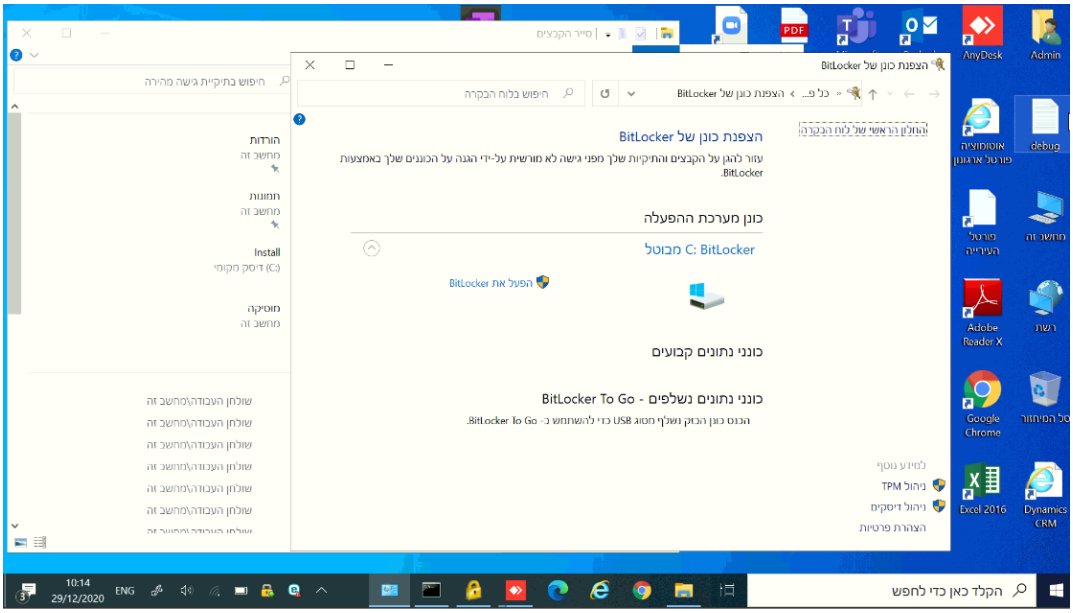
## 7.5. נספח ה' – דפי שגיאה



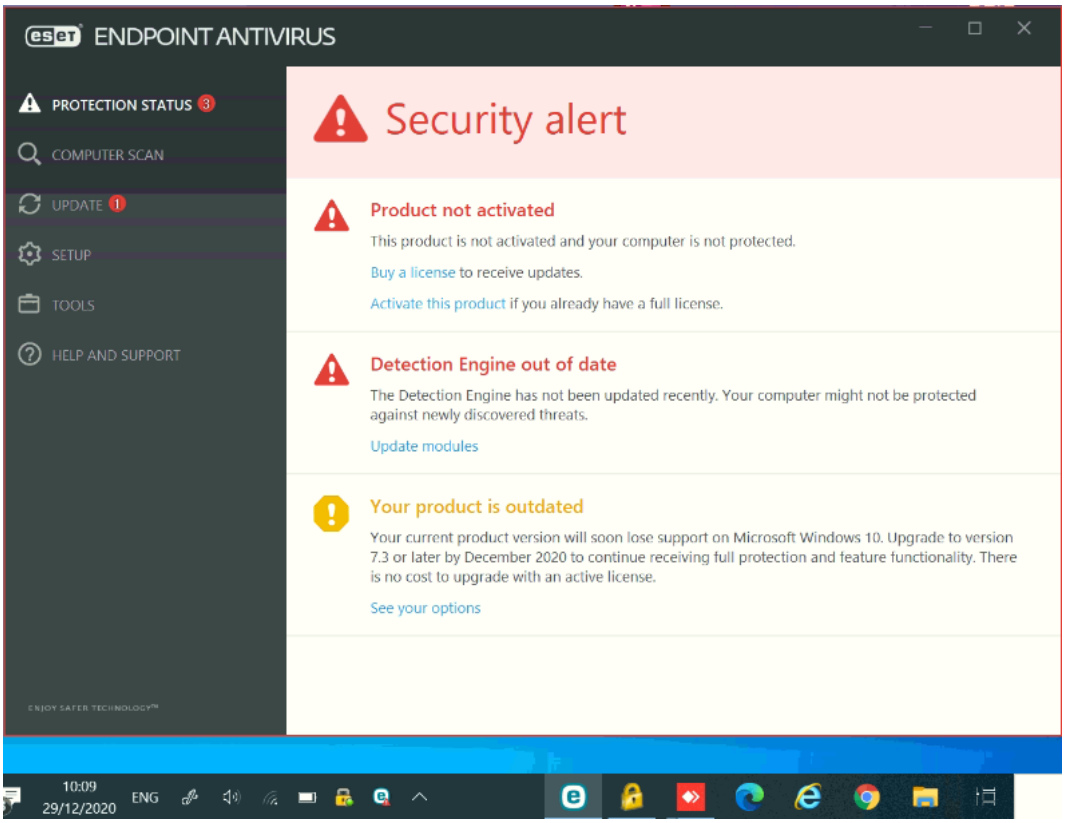

## 7.6. נספח ו'- קבצי Log



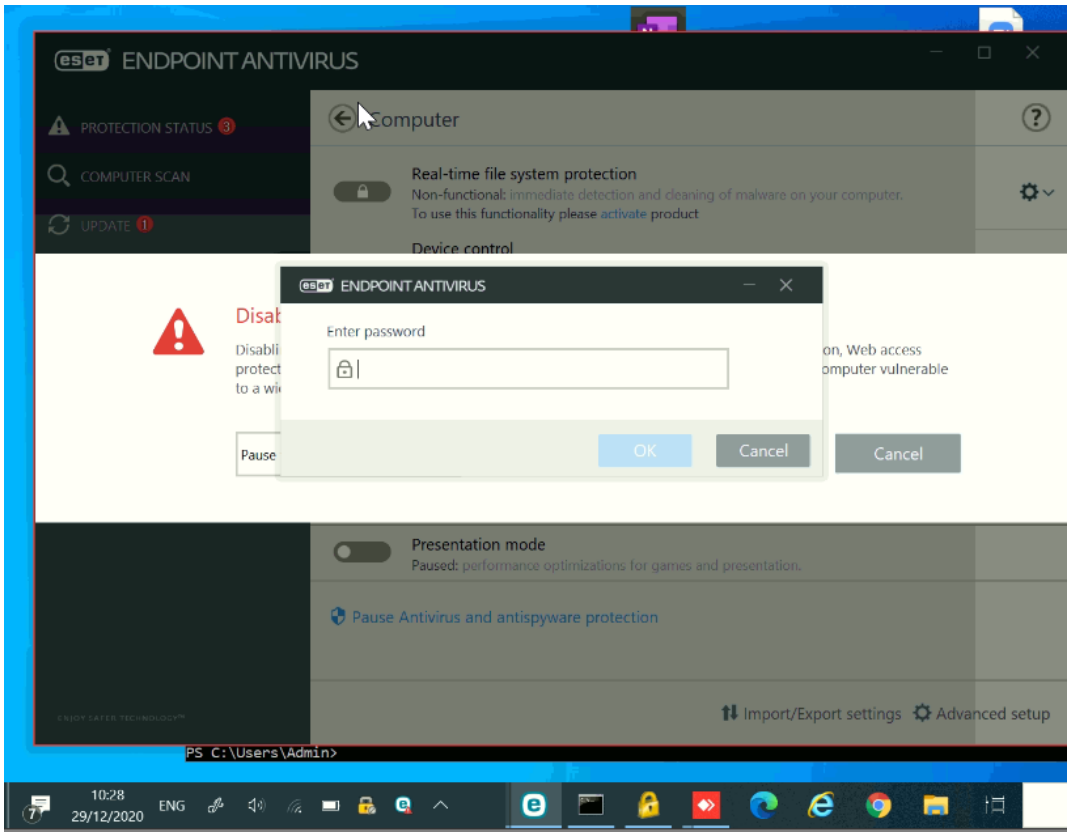
### 7.7. נספח ז' – צילום מסך הצפנת BitLocker




### 7.8. נספח ח' – צילום מסך אנטי וירוס

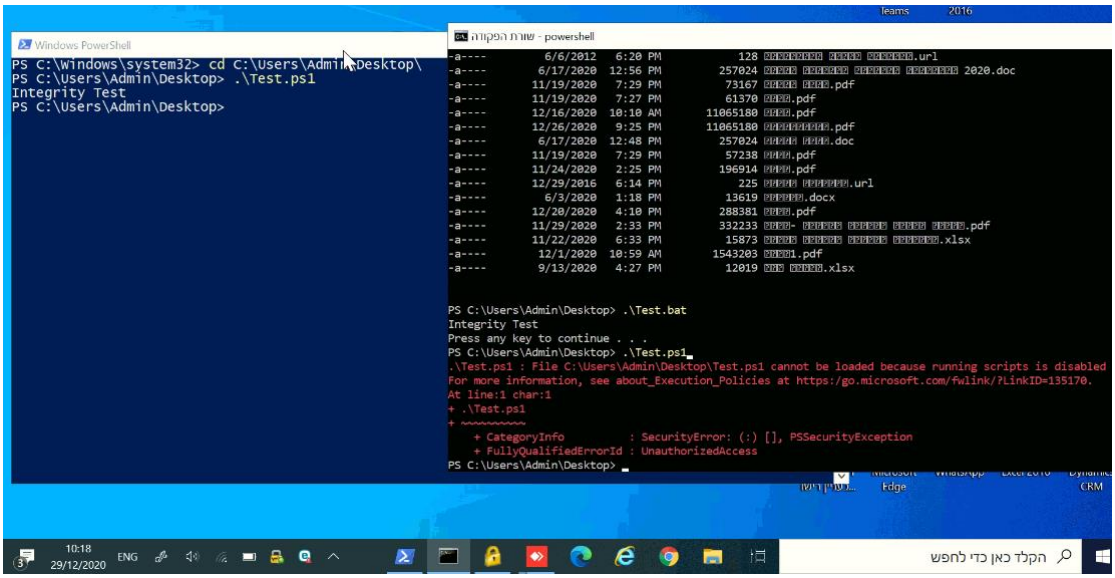


### 7.9. נספח ט' – דרישה לסיסמת מנהל באנטי וירוס

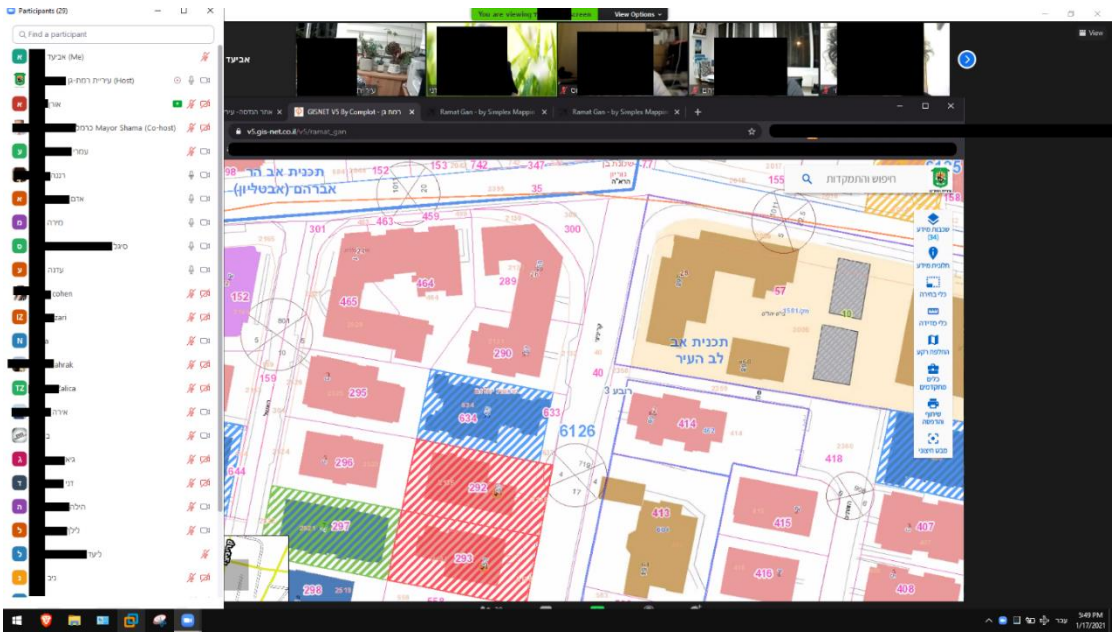


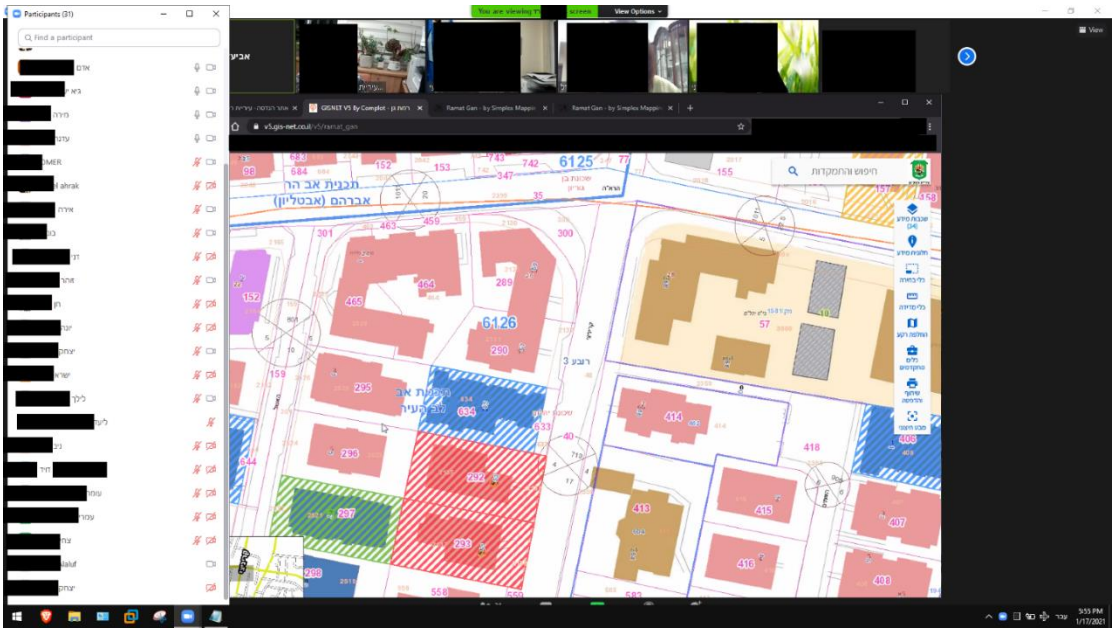

### 7.10. נספח י' – צילום מסך

בתמונה ניתן לראות מצד ימין כי ישנה אפשרות להריץ סקריפט BAT אך סקריפט Powershell אינו מאופשר, בצד שמאל ניתן לראות שאחרי ביצוע מעקף פשוט על ידי-הפעלת Powershell משורת החיפוש עם הפקודה: powershell -exec bypass הסקריפט רץ ללא בעיה.



## 7.11. נספח יא' – צילומי מסך מהפגישה





## הערות ראש העיר

## נאותות ניהול סיכוני סייבר והגנת הפרטיות במהלך משבר הקורונה

1. **סעיף 5.3:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ לבצע סקר סיכוני סייבר ייעודי לעבודה בחירום במשבר קורונה או דומה לו תוך הערכת השלכות לתרחישים שונים על תהליכים תפעוליים בעירייה בדגש על תהליכים חיוניים. תוצאות הסקר והמלצותיו נדרש להציג להנהלת העירייה לקיום דיון וקבלת החלטות. רצוי כי סקר סיכוני סייבר יבחן בין היתר, את הנושאים הבאים:

- מיפוי מערכות המידע, תשתיות טכנולוגיות, תהליכים בארגון ומאגרי מידע.
- ראיונות עם אנשי מפתח.
- מבדקי חדירה.
- סריקת מערכות לזיהוי חולשות ברשת.
- בקרת ספקים.
- בקרת יישום נהלי אבטחת המידע של הארגון ועוד.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.6:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ כי יוכן פק"ל/תכנית עבודה בחירום ייעודיים לפעילות טכנולוגית של העירייה בחירום ומצבי משבר, וכי יבוצעו תרגולים תקופתיים של יישום תוכנית התאוששות מאסון.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.7:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ לבצע תרגולים תקופתיים לבחינת נאותות תפקוד הספק מחשוב ענן וצוות מערכות מידע ומחלקת אבטחת מידע בעירייה בתרחישים קיצוניים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 5.10:**
**המלצת הביקורת:** יש לפעול לכתיבת נהלים מקיפים להסדרת תחום אבטחת המידע שיכללו בין היתר, תוכנית עבודה המפרטת את היערכות העירייה להתגוננות מפני סיכוני סייבר, התנהלות העירייה במצבי משבר וכדומה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 5.11:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ כי העירייה תאמץ הנחיות בנושא היערכות וניהול מצבי משבר של מערך הסייבר ותכין את כל המסמכים הנדרשים מותאמים לעירייה לעבודה במצבי משבר קיצוניים כמו משבר הקורונה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 6.3:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ לבצע ולהחזיק מיפוי מקיף של כל נכסי מידע בארגון כולל מחשבים ביתיים תוך מיפוי איזה מערכות אבטחה מותנות בהם, מיפוי זה יהיה בידי מחלקת אבטחת מידע.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 6.11:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ לחזק את מנגנון ההזדהות בו נעשה שימוש בעירייה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

8. **סעיף 6.12:**

**המלצת הביקורת:** להגדיר במצבי משבר מדיניות אחידה בעירייה בנושא ניהול הרשאות גישה של עובדים וספקים חיוניים ולא חיוניים תוך צמצום הסיכונים מגישה עודפת.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 6.13:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ ליישם מנגנוני מידור נאותים בין מחשבי הקצה מהם מבוצע חיבור מרחוק לבין המשאבים של הרשת הארגונית לרבות ביטוח אפשרות העתקת קבצים ושימוש בשרת טרמינל.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

10. **סעיף 6.14:**

**המלצת הביקורת:** להגביל גישה מרחוק למשאבי העירייה (דוא"ל, VPN ועוד) רק מכתובות IP בתוך מדינת ישראל בזמני משבר קיצוניים או מתקפות סייבר גלובאליות לכל הפחות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

11. **סעיף 6.19:**

**המלצת הביקורת:** להטמיע מנגנון אימות OTP.

**תגובת ראש העיר**: הנושא יבחן.

12. **סעיף 6.20:**

**המלצת הביקורת:** יש להקשיח את הסיסמא אף יותר ולהגדיר לכל הפחות מינימום של תווים עם עדיפות ל- 12.

**תגובת ראש העיר**: הנושא יבחן.

13. **סעיף 6.21 :**

**המלצת הביקורת:** יש להגביל את הגישה מרחוק לכלל משאבי הארגון החשופים לרשת האינטרנט למינימום האפשרי באמצעות חסימות גיאוגרפיות (Geo-Protection), בעדיפות גבוהה יש להשאיר גישה מרחוק אך ורק מכתובות IP במדינת ישראל במידה ולא קיימים חיבורים ממדינות אחרות, במידה וישנם עובדים אשר נדרשים לעבוד מחו"ל ניתן לבצע החרגה פרטנית לאותם עובדים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

14. **סעיף 6.26:**

**המלצת הביקורת:** יש להשתמש בסיסמאות חזקות בעלות תווים הכוללות אותיות קטנות וגדולות, מספרים, תווים מיוחדים, לחסום את האפשרות להשתמש בתווים עוקבים (1, 2, 3, 4) ולהנחות את העובדים לא להשתמש באותיות משמותיהם הפרטיים ו/או שמות משפחתם.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן

15. **סעיף 6.27:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ להנחות את העובדים למחוק מתיבת הדואר תכתובות המכילות מידע מסווג כמו פרטים אישיים וסיסמאות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

16. **סעיף 6.28:**

**המלצת הביקורת:** יש להדריך את העובדים בנוגע לשימוש בסיסמאות קשות ובתיבות דואר אלקטרוני, לרבות שמירת נתונים הכוללים מידע רגיש המוגן בחוק הגנת הפרטיות וסיסמאות גישה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

17. **סעיף 6.31 :**

**המלצת הביקורת:** ליישם מדיניות אבטחה והקשחה אחידה בכלל המחשבים הניידים מהם מבוצעת גישה מרחוק תוך התקנה בכולם את רכיבי האבטחה המתקדמים EDR ו- MDM והפעלת הצפנה של דיסק הקשיח המקומי, חסימת חיבור מדיה נתיקה למחשב הנייד, ביטול הרשאות מנהל מקומי למשתמש קצה והקשחות אבטחה נוספות בהתאם להנחיות שפורסמו על ידי מערך הסייבר ורשות הגנת הפרטיות.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבוצע בתהליך רב-שנתי.

18. **סעיף 6.32 :**

**המלצת הביקורת:** הביקורת ממליצה כי במסגרת סקר סיכוני סייבר תבוצע הערכה של הסיכונים בחיבור מחשבים ביתיים של העובדים לרשת העירייה ומתן פתרונות מתאימים לחיבור מסוג זה או לחלופין לא לאפשר חיבור כזה כלל ולתכנן להרחיב שימוש במחשבים ניידים שיסופקו על ידי העירייה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

19. **סעיף 6.36:**

**המלצת הביקורת:** יש להגדיר את האנטי-וירוס כראוי, שיהיה מנוהל על ידי מחלקת המחשוב בארגון ולוודא כי הוא מקבל עדכונים באופן שוטף גם לגרסת התוכנה שלו וגם לחתימות הזדוניות אשר מתעדכנות בתדירות גבוהה מאוד.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

20. **סעיף 6.37 :**

**המלצת הביקורת:** יש להטמיע מנגנון אשר בודק את המחשב אשר ממנו מתבצע החיבור (Host Checker) ומוודא מספר פרמטרים כמו אנטי- וירוס מעודכן, מערכת הפעלה תקינה ומעודכנת ועוד.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת וניתן מענה טכנולוגי לנושא.

21. **סעיף 6.41:**

**המלצת הביקורת:** מומלץ לחסום פרצה זו בכתובת שנמצאה ולבחון מדוע שירות SMTP פתוח ובמידה ואינו נחוץ לסגור אותו.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

22. **סעיף 6.42:**

**המלצת הביקורת:** לבצע סריקות תקופתיות על כתובות חיצוניות בעירייה לאיתור חולשות וטיפול בהן בהקדם.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

23. **סעיף 6.43 :**

**המלצת הביקורת:** ליישם בדיקת תאימות אבטחה של המחשב הקצה בחיבור לרשת הארגונית תוך הגדרת רף מינימאלי סביר למצב האבטחה של המחשב כגון: קיום אנטי וירוס בתוקף ומעודכן, קיום עדכוני אבטחה ועוד.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 6.47 :**

**המלצת הביקורת:** ההמלצה הגורפת לכלל ממשקי הניהול של הארגון היא לאפשר גישה אליהם אך ורק לכתובות IP מורשות על-ידי יישום Whitelist.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

25. **סעיף 6.48:**

**המלצת הביקורת:** בנוסף , יש לוודא קיימות של לכל הפחות המודולים הבאים בחומת האש: IPS, Anti-Virus, Web Filtering, Sandbox, Deep Inspection, Anti-Bot ו- Geo Protecion

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

26. **סעיף 6.49 :**

**המלצת הביקורת:** יש לאפשר גישה אך ורק למדינות אשר מהן מתבצעים חיבורים לרשת הארגונית, במידת האפשר יש להגביל גישה אך ורק לישראל.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

27. **סעיף 6.50:**

**המלצת הביקורת:** יש לבצע הקשחות לאתרי האינטרנט למינימום חשיפה של מידע בכדי להקשות על גורמים זדוניים לנצל מידע זה ולבצע מתקפות ממוקדות על האתרים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

28. **סעיף 6.52:**

**המלצת הביקורת:** לאור התגברות ניסיונות להתקפות סייבר בעולם, מומלץ להקשיח את המדיניות התגובה לאירועי אבטחה ולהתייחס גם לניסיונות תקיפה שלא צלחו ובפרט במחשבים מרוחקים מהם מבוצעת גישה מרחוק.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

29. **סעיף 6.53 :**

**המלצת הביקורת:** מומלץ לעבות את מנגנוני ניטור אחרי אירועי אבטחת מידע הקיימים בעירייה ולבצע תרגולים פנימיים לבדיקת אפקטיביות מנגנוני ניטור ותהליכי תגובה לאירועים.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

30. **סעיף 6.57:**

**המלצת הביקורת:** יש למנוע ממשתמשי הקצה את האפשרות להריץ סקריפטים בצורה גורפת שלא תאפשר מעקף פשוט שלהם.

**תגובת ראש העיר**: הנושא יבחן לגופו של עניין.

31. **<u>סעיף 6.58 :</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** יש להגדיר מנגנון אשר יבצע הפרדה בין הרשתות וימנע מצבים של העברת נתונים בין הרשת הארגונית והרשת הפרטית של המשתמש.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בביצוע.

32. **<u>סעיף 6.59 :</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** מומלץ להרחיב את הפיקוח ובקרה מרכזיים גם לגבי ניסיונות פריצה שנחסמו על מחשבים מרוחקים גם.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

33. **<u>סעיף 6.62:</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** מומלץ לאמץ הנחיות של מערך הסייבר בנושא פלטפורמות פגישות וידאו.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

34. **<u>סעיף 6.63:</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** מומלץ לכתוב הנחיה מפורטת למשתמשי קצה ולהפיץ אותה לכלל העובדים.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

# היבטים בהתנהלות בנושאי פרסום ומדיה

# היבטים בהתנהלות בנושאי פרסום ומדיה

## 1. מבוא

### 1.1 כללי

אגף קש"ת (קהילה, שירות, תקשורת) אחראי על תחומי המדיה והדוברות העירונית ועל יצירה, שימור וחיזוק הקשר שבין העירייה לבין התושבים: מתן מענה לצרכי התושבים, ועדכונם השוטף על הנעשה בעיר בשיתוף ובשקיפות.

לפיכך, האגף כולל את הגורמים האמונים על עולם התקשורת של העירייה: מחלקת הדוברות והמדיה, מחלקת קשרי קהילה (המוקד העירוני, מחלקת פניות הציבור, מחלקת איכות השירות, היחידה ליידוע התושב בקהילה), מחלקת רובעים ושכונות ומחלקת השירות הדיגיטלי.

### 1.2 נתונים כספיים

אגף קשת פועל בתחום הפרסום והמדיה. בשנת 2019 היה סכום ההזמנות מספקים עבור פרסום כ-2.3 מיליון ש"ח לפי הפילוח הבא:

| תיאור סעיף תקציבי | כמות הזמנות | סכום הזמנה בש"ח |
|---|---|---|
| פרסום תרבות, יד לבנים מעמד האישה | 108 | 940,251 |
| הוצאות פרסום | 92 | 701,346 |
| פרסום חינוך, ספורט | 65 | 229,652 |
| פרסום שפע, איכות הסביבה, וטרינריה | 11 | 136,505 |
| הודעות SMS | 2 | 70,200 |
| פרסום מחלקות שונות | 18 | 63,423 |
| פייסבוק לייב | 4 | 52,696 |
| פרסום בטחון, חניה, פיקוח, חרום | 10 | 47,363 |
| הנגשת אתר עירוני | 1 | 26,325 |
| הוצאות פרסום | 5 | 21,772 |
| פרסום הנדסה, תשתיות, גנים ונוף | 6 | 14,701 |
| פרסום קשרי קהילה | 3 | 11,259 |
| | | **2,315,492** |

## 2. מטרת הביקורת

לבחון היבטים בהתנהלות בנושאי פרסום ומדיה.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים יוני-יולי 2020. התקופה המבוקרת שנת 2019 והמחצית הראשונה של שנת 2020.

- נערכו ישיבות עבודה ושיחות עם מנהלת אגף קש"ת, גזברית העירייה, מנהל השירות המשפטי, מנהל אגף משאבי אנוש, החשבת המלווה של האגף, מזכירה אחראית הכספים באגף קשת, מנהלת מחלקת מדיה, רכזת הפרסום בשנת 2019 (שעברה בשנת 2020 לתפקיד אחר), מנהלת מדור פרסום ביום, אחראי הפייסבוק ואחראית האתר העירוני.
- נותחו דוחות הכוללים את הזמנות העבודה של אגף קשת.
- נבדקו הצעות מחיר וחשבוניות עבור כ-40 הזמנות בנושא פרסום (מתוך כ-560 הזמנות), סכומם מצטבר לכ- 430 אלש"ח, כ- 13% מסך ההיקף הכספי של ההזמנות בתקופה המבוקרת.
- כמו כן נבדקו כ-20 הזמנות נוספות לעניין מועד אישורן.
- נסקרו פרוטוקולים של החלטות בנושא התקשרויות האגף, וכן מסמכים בנושא קליטת עובדים באגף והגדרת תפקידם.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין בהכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות מנהלת האגף שולבו בסעיפי הדו"ח.**

## 4. מפת הדוח


כללי לעירייה
אין בעירייה נהלים המסדירים את הליך ההתקשרות עם יועצים, הפטורות ממכרז (עד 143 אלף ש"ח)
פרק 7


ליקויים כללים באגף
אחראית הכספים לא עברה הכשרה מתאימה
פרק 5
מונתה עובדת כ"חשבת מלווה" ללא הגדרת תפקיד ברורה
פרק 5
אין תהליך שיטתי לטיפול בבקשות הפרסום העירוניות
פרק 8
אין נהלי עבודה
פרק 6
נמצאו ליקויים בתהליך אישור ההזמנות והחשבונות לתשלום
פרק 17,18
נמצאו ליקויים מהותיים בתהליך הפנייה לספקים וקבלת הצעות מחיר
פרק 10 ,12

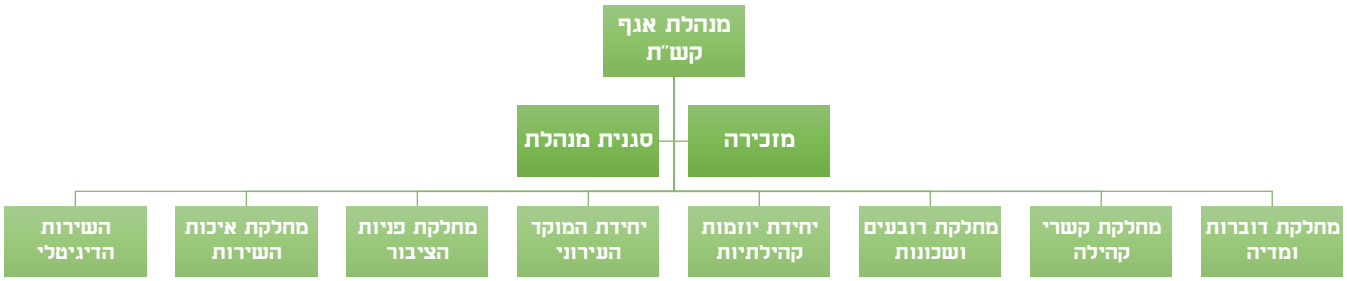

ניסוח הדרישות במכרזים לא תאם לצרכי האגף
עיכוב בתהליכי המכרזים למעלה משנה ללא הצדקה
מכרזים לבחירת ספקי גרפיקה וקריאייטיב
פרק 9

# פירוט הממצאים

## 5. מבנה ארגוני וכוח אדם

בראש אגף קש"ת (קשרי קהילה שירות ותקשורת) מונתה ממלאת מקום מנהלת באפריל 2019. במכרז, מספטמבר 2019, הוגדרו במסגרת תיאור התפקיד המטלות של "**פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת באגף**". מנהלת האגף מונתה לתפקידה באוקטובר 2019.

אגף קש"ת מונה מחלקות שונות, ביניהן מחלקת מדיה האחראית על הפרסום בעירייה. להלן תרשים ארגוני של האגף, כפי שנמסר ממנהלת האגף:




אגף קש"ת הוקם בשנת 2019. לדברי מנהלת האגף, מבנה האגף ותפקידה נבנה במסגרת איגום שלושה תפקידים. על נושא הפרסום אחראית מחלקת דוברות ומדיה. לפי הגדרת המכרז לתפקיד מנהלת המחלקה, עליה לעסוק בהפקה ובהפצה של חומרי הסברה אודות פעילות הארגון ויחידותיו, משלב הגיבוש ועד לסיום, **כולל תהליך הצעות מחיר**.

בעבר עסקה בנושא רכזת פרסום, שעזבה את המחלקה בראשית שנת 2020.

כמו כן בנושא התשלומים לספקי שירותי הפרסום עסקה ("כצורך השעה", לדברי מנהלת האגף) גם מזכירה במטה האגף. לעת הביקורת, לאגף קשת לא מונתה חשבת ואף לא מנהלת חשבונות. לפיכך, לצורך ניהול התשלומים לספקים גויסה כאמור מזכירה, שהועברה לאגף קש"ת באפריל 2019.

בישיבה מיום 21.1.20 התכנסה ישיבה בלשכת רמ"ט רה"ע , בהשתתפות מנהלת האגף, גזברית העירייה, ס/מנהל אגף משאבי אנוש, מנהלת תחום בכיר מכרזים והתקשרויות וחשבת אגף מערכות מידע ומחשוב, והוחלט כי חשבת אגף מערכות מידע ומחשוב "תלווה" את המזכירות עובדות אגף קש"ת.

לאחר דיונים בנושא הוחלט ב-22.6.20 על מינוי חשב בחצי משרה לאגף קש"ת "בתוך חודש ימים".

ראוי לציין, כי לעניין התקשרויות עם ספקי אגף קש"ת בתחום הפרסום והמדיה, סוכם בפרוטוקול ישיבה מיום 8.6.20 בלשכת ראש העיר כי:

**"הובהר על ידי היועמ"ש לעירייה כי האחריות להתקשרויות בפטור ממכרז (עד 143 אלף ₪) היא של האגף, הנושא הובהר שוב ושוב בישיבות מנהלי אגפים. על מנהל האגף (או גורם מקצועי הכפוף אליו) לאפיין את הפנייה ולפנות לשלושה מציעים לקבל שלוש הצעות מחיר אמיתיות.**

**לא מדובר בעניין טכני של ניירת שמטופלת על ידי חשב/גזברות, אלא במהות הפנייה לקבלת השירותים.**

**האגף צריך לקחת אחריות על הפניות למציעים ולדעת כי הוא פונה למציעים בעלי יכולות מתאימות לספק את השירותים, לצורך ביצוע התמחרות אמיתית".**

(ההדגשות אינן במקור)

**מנהלת האגף מסרה בתגובתה:**

*"היועמ"ש מסר את ההבהרות המצוטטות לעיל מתאריך 8.6.2020, לגבי סמכויות ודרכי עבודה, לא בתחילת עבודתה באגף, אלא רק בדיעבד."*

### 5.1. אי הכשרת אחראית הכספים באגף

בפברואר 2019 עזבה רכזת הפרסום דאז את האגף. באפריל 2019, האחריות על הכספים וההתקשרויות עם הספקים באגף **הוטלה על מזכירה באגף קש"ת,** בלא ידע קודם בהנהלת חשבונות והתקשרויות עם ספקים, ובלא שעברה חפיפה והכשרה.

חודשיים לאחר גיוס המזכירה, ולאחר הפקדתה על נושא הכספים וההתקשרויות של האגף, התברר כי נוצרה בעייתיות בניהול הנושא. לפיכך, במכתב מתאריך 6.6.19 כתבה מ"מ מנהלת האגף דאז (מנהלת אגף קש"ת כיום) כי האחראית הקודמת על ההתקשרויות עזבה ללא חפיפה, וכי "נוצר פער גדול של חשבוניות ספקים ומכרזים. שוחחתי עם רכזת הפרסום דאז היא יכולה לבוא כחודש...לסגור מול....חפיפה וטיפול בחשבוניות. הנושא בהול! ספקים מפסיקים לעבוד איתנו". ביוני 2019 חזרה רכזת הפרסום דאז לאגף, על מנת "לעשות סדר בחשבוניות וספקים", לדברי רכזת הפרסום דאז, בסדר גודל של כחצי מיליון ₪. זאת מאחר שבאגף "לא ידעו איך לטפל בחשבוניות וספקים." רכזת הפרסום חפפה את המזכירות בנושא והמשיכה בתפקידה עד ינואר 2020.

לאחר עזיבתה של רכזת הפרסום, שבה ועלתה בעיית אי הכשרת המזכירה לתפקיד אחראית כספים והתקשרויות, בעיה שמסתבר כי לא נפתרה גם למעלה מחצי שנה לאחר גיוסה. כך עלה מישיבה מה-22 בינואר 2020 בראשות גזברית העירייה, ובנוכחות מנהלת אגף קש"ת, ס/מנהל אגף משאבי אנוש, מנהלת תחום בכיר מכרזים והתקשרויות וחשבת אגף מערכות מידע ומיחשוב. בישיבה זו סוכם כי המזכירות של האגף "צריכות לעבור הדרכה – הדרכה תמומן על ידי משאבי אנוש".

**5.2. מינוי "חשבת מלווה" ללא הגדרת תפקיד ברורה**

במשך התקופה ינואר 2020 עד יוני 2020, הוחלט שחשבת אגף מערכות מידע ומחשוב, העובדת באגף מערכות מידע ומחשוב במשרה מלאה ובמיקום אחר, "תלווה" את מזכירות אגף קש"ת "בכל נושא הנה"ח, הקמת מונים, טיפול במערכת אוטומציה, מתן מענה לכל הסוגיות הכספיות וליווי כל נושא ההזמנות והמונים לתשלום". **אופן "הליווי" לא הוגדר, וגם נושא ההתקשרויות עם ספקים לא צוין במפורש**. משיחות שערכה הביקורת עולה כי **חלוקת הסמכויות והאחריות בין המזכירות לבין החשבת המלווה לא הובהרו.**

נכון למאי 2020 כתבה מנהלת אגף קש"ת, במכתבה למנהל אגף משאבי אנוש, כי המזכירה של האגף היא שהופקדה למעשה כאחראית "על נושא מערך הכספים של אגף קש"ת, תחום הכספים של האגף כולו וכל ניהול נושא מערך התשלומים של האגף באחריותה, והיא אשת הקשר בין האגף לבין הגזברות, הרכש והספקים והפקת דוחות תקציביים."

בתחילת יוני 2020 חזרה מנהלת האגף על בקשותיה לאיוש משרת חשבת במשרה מלאה לאגף קש"ת: "לא ייתכן שלאגף בסדר פעילות גדול עם נושאים שעוסקים בתחום ממשק תחת ראש העיר לא תהיה חשבת במשרה מלאה. (המזכירה) היא לא חשבת....הפיילוט שהסכמתי עם (החשבת המלווה) לא מועיל. (החשבת המלווה) יושבת בבית עוז ויכולה לתת תמיכה מזערית ולא באופן שוטף. אני לא יכולה לחתום על הזמנות עבודה בהיקף פעילות כזה ללא חשבת שמטפלת בהזמנות עבודה, הצעות מחיר, מכרזים ועוד".

החשבת המלווה טענה מצידה, כי היא מלווה ליווי צמוד את המזכירה ואת מנהלת מחלקת פרסום, בין היתר ב"ליווי נוהל הצעות מחיר...ליווי והסבר בנהלי רכש".

כאמור, בסופו של דבר הוחלט בדיון למנות לאגף חשב/ת בחצי משרה. נכון למועד הביקורת (יולי 2020), טרם החל/ה לעבוד חשב/ת באגף.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

**5.3.** נוצר קושי בהתנהלות **מחלקת מדיה מול הספקים, בין היתר בשל אי הכשרה מתאימה של עובדת שהופקדה על תשלומי המחלקה לספקים, ואי הגדרה ברורה של תחומי האחריות והסמכות של חשבת מאגף אחר, שמונתה כחשבת "מלווה" לאגף.**

**<u>מנהלת אגף קש"ת מסרה בהתייחסותה לפרק 5 – מבנה ארגוני וכוח אדם:</u>**

"בתחילת חודש ינואר 2019 העירייה פנתה והתקשרה עמי ביועצת חיצונית לנושאי דוברות, מדיה, דיגיטל... במסגרת ההתקשרות גזברות העירייה או כל גורם אחר לא ניהל עמי חפיפה על התפקיד ולא ביצע שום הליך עבודה מסודר של קליטה. באופן לא תקין, קיבלתי הר של חשבונות מחודשים

קודמים וביקשו ממני לחתום על מנת לשחרר חובות של ספקים. כאמור בכל פרק הזמן הזה, לא ניתנו הנחיות לא בכתב ולא בעל פה ולא נמסר נוהל עבודה מסודר, קל וחומר הדרכה מסודרת. בפרק הזמן שמינואר 2019 עד 9.9.19 ...."

"העיריה הקימה אגף חדש, האגף לא לווה בתוכנית עבודה מסודרת שכללה הליך הטמעה, כתיבת נהלי עבודה, הדרכה, בקרה על חשבונות וליווי חשב. בסיס ההקמה הוא הנדבך החשוב להבטחת התנהלות תקינה וכפי שניתן לראות בעצם ההקמה של האגף נפלו ליקויים מהותיים שהשליכו על ההתנהלות השוטפת...."

"הטלת האחריות לכספים נעשתה בחוסר ברירה ומכיוון שלא היה ניתן לתפקד. המזבירה רק פתחה חשבונות ולא עסקה במכרזים והצעות מחיר, ומי שהחליט על אופן ההתנהלות זה היה בוואקום בעירייה ללא גזבר ובתקופת חפיפה של המנכ"לית, תוך קבלת החלטה עירונית שפגעה בתפקוד הכספי של האגף. (מנהלת האגף) התנגדה לאמור והתריעה כי מדובר בהתנהלות לא מיטבית בלשון המעטה – פנתה בעל פה וגם באינספור מיילים.... "

"עד תחילת עבודתי הייתה חשבת למחלקת הדוברות והמדיה שהייתה אמונה על כל ניהול הכספים במחלקה. בינואר 2019 החשבת הפסיקה לעבוד עקב מחלה. חרף העובדה, כי הוקם אגף חדש ונעשו שינויים מבניים, לא הוצבה חשבת חליפית... התראות על העדר חשבת ניתנו בכתב ובעל פה מספר פעמים. ... ניתן לראות בתיעוד שהחשבת לא עסקה כלל בכספים וכתבה שהיא מתנגדת משום שזה עבודה כפולה רק בחודש חמישי ושישי התגייסה לעזרה ברמה של עשרה אחוז. החשבת מעולם לא ליוותה חשבות או הייתה באגף היא ישבה במערכות מידע. החלטה זו שכאמור לא יושמה הלכה למעשה התקבלה רק אחרי אין ספור 'קריאות הצילו' שאין אף אחד שעושה את החשבונות. רכזת הפרסום דאז הייתה קשורה לקדנציה הקודמת, עזבה וחזרה ארבע פעמים וכל פעם שעזבה השאירה חשבונות שונים פתוחים ללא חפיפה. אגף קשת התריאה על הבעיה הנ"ל".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

הביקורת מציינת כי בתיאור ודרישות התפקיד של מנהלת אגף קש"ת מצוין כי על מנהל האגף לערוך פיקוח ובקרה על העבודה השוטפת באגף. הביקורת סבורה כי יש צורך במתן הכשרה מתאימה לכל עובד רלוונטי, לרבות **מנהל אגף האמון על אישור התשלומים, וללוות את פעילות האגף שהיה אגף חדש בעירייה.**

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

5.4. הגדרת אחריות וסמכויות ברורה לכל עובד הקשור בהתנהלות הכספית של האגף.

5.5. הכשרה מתאימה לכל עובד באגף בהתאם להגדרת ותיאור תפקידו.

## 6. העדר נהלי עבודה כתובים בנושא פרסום

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, המתאר ומגדיר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים, ומאפשרים לייעל תהליכי העבודה ולהמשיך בפעילות רציפה גם במקרים של חילופים פרסונליים.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

לפי המכרז הפנימי לתפקיד מנהלת מחלקת מדיה, מראשית שנת 2020, אחראית מנהלת המחלקה בין היתר על "הצבת יעדים ומטרות ומימושם, קביעת סדרי עדיפויות, גיבוש תכנית עבודה **וכתיבת נהלים**".

6.1. בתגובה לבקשת הביקורת לקבל נהלים בנושא תהליך הפרסום, שלחה המנהלת "טופס הזמנת פרסום" שהוא טופס ייעודי אותו נדרשות היחידות המבקשות פרסום למלא ולהגיש למחלקת מדיה (טופס הנדון בסעיף 8.5.2 להלן). מלבד טופס זה לא הועברו לביקורת נהלים כתובים באגף. יצוין שלדברי מנהלת האגף, היא מקיימת ישיבות עבודה ובהן היא קובעת תיעדוף למשימות.

6.2. בכל הפגישות והשיחות שערכה הביקורת – עם מנהלת מחלקת פרסום, אחראי הפייסבוק העירוני, אחראית האתר העירוני, מזכירה אחראית הכספים באגף – לא היה ידוע לעובדים על קיומו של נוהל עבודה כתוב לעניין מדיה ופרסום, והוא לא תועד אצלם.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

6.3. אין נהלי עבודה כתובים באגף בנושא פרסום ומדיה, המסדירים במפורט הגדרת אחריות וסמכויות, ייעול תהליכי עבודה ושגרת עבודה אחידה ורציפה.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

6.4. עריכת נהלי עבודה מפורטים המסדירים את אחריות והסמכויות בעלי התפקידים בנושא פרסום ומדיה ואת תהליכי העבודה בנושא, לרבות קבלת בקשות של יחידות עירוניות לפרסומים, אופן אישור הבקשות הללו, החלטות על אופן הפרסום וכיו"ב.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

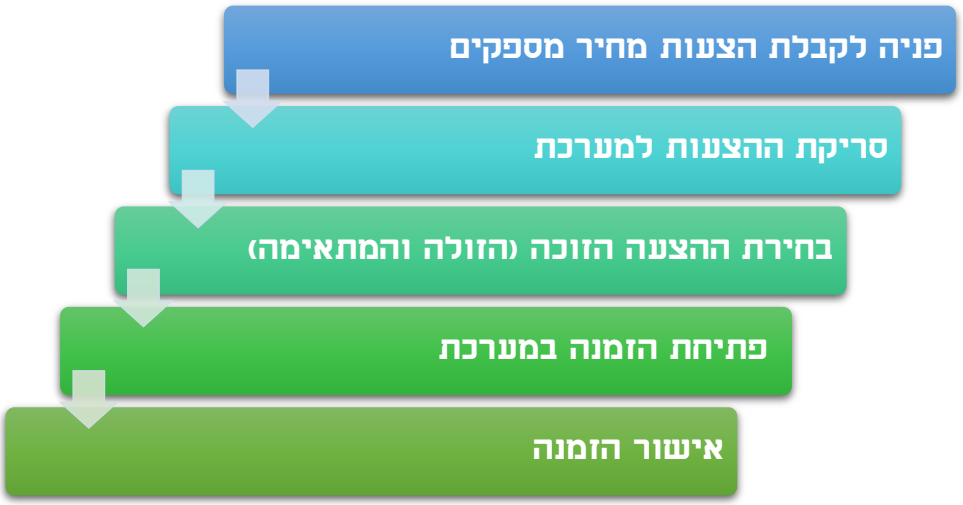
"קיים נוהל מסודר לנושא פרסום ותרשים זרימה ברור של תהליכי עבודה, חלוקת אחריות ותיעדוף עובדי האגף קיבלו את הנוהל באמצעות הדוא"ל."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

כאמור, לא הועברו לביקורת נהלים כתובים בנושא פרסום ומדיה, והם אף לא צורפו לתגובת מנהלת האגף לטיוטה.

## 7. אי הסדרה עירונית של תהליכי עבודה בתחום הצעות מחיר לרכש שירותים

להלן תיאור כללי של שלבי ההליך **<u>הרצוי</u>** להזמנת עבודה:




מהביקורת עולה כי , קיים נוהל עירוני להתקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מפברואר 2018. הנוהל עוסק בצורך במכרז לכל התקשרות **מעל 140.5 אלפי ₪**, ומציין כי התקשרות עד לסכום של 140.5 אלפי ₪, תבוצע עצמאית על ידי האגף/יחידה בהליך של הצעות מחיר, כאשר מינימום הפניות הנדרש יהיה:

- להתקשרות עד 50,000 ₪ - מינימום שתי הצעות מחיר
- להתקשרות מעל 50,000 ₪ ועד לסכום המכרז – מינימום שלוש הצעות מחיר.

**הנוהל אינו מסדיר ומפרט את התהליך של פניה להצעות מחיר לרכש שירותים**, כפי שיפורט להלן.

**<u>הערות הביקורת:</u>**

7.1. בנוהל העירוני הקיים בנושא עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות, **החל על כל העירייה, לא הוסדרו** תהליכי העבודה חשובים כגון אופן הפניה לקבלת הצעות מחיר, לרבות הגורם המוסמך לפנות לספקים, אופן איתור הספקים אליהם תישלח ההצעה, מתכונת הפנייה לספקים ופרטי הפנייה, אילו פרטים תכלול הצעת המחיר מהספקים, כיצד יש להשוות בין הצעות המחיר מספקים ומי רשאי לבחור את ההצעה הזוכה.

**7.2. מהביקורת עולה כי אין בעירייה מדיניות סדורה ומפורטת בנושא רכש שירותים באמצעות הליך הצעות המחיר.**

**7.3.** ראוי לציין, כי גם הנוהל הכללי הקיים, שחסרים בו נושאים רבים, לא היה מתועד אצל מנהלת מחלקת מדיה או אצל מזכירה אחראית הכספים באגף, והן לא הפנו את הביקורת אליו בשיחות עימן. במקום זאת, מנהלת מחלקת מדיה הפנתה את הביקורת למסמך פנימי שעל פיו עובדת מחלקתה, ושלדבריה "ירשנו מאחראית הפרסום הקודמת". מסמך פנימי זה, היחיד עליו ידעה מנהלת מחלקת מדיה, היה שונה מהותית מהנוהל העירוני בנושא התקשרויות ומהוראות החוק בנושא.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

7.4. להסדיר בנוהל, **שיחול ויוטמע בכל אגפי ויחידות העירייה**, את תהליך ההתקשרות עם נותני שירותים, באמצעות הצעות מחיר, לרבות: אופן הפניה לקבלת הצעות מחיר, הגורם המוסמך לפנות לספקים, אופן איתור הספקים אליהם תישלח ההצעה, מתכונת הפנייה לספקים ופרטי הפנייה, אילו פרטים תכלול הצעת המחיר מהספקים, כיצד יש להשוות בין הצעות המחיר מספקים ומי רשאי לבחור את ההצעה הזוכה.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"מדובר בהתנהלות רוחבית, אשר התקיימה עוד קודם לקדנציה הנוכחית, תוך שהעדר הנחיות, בקרה ופיקוח הביאו לכשלים בהתנהלות."

## 8. ממשקים בתחום פרסום ומדיה

המחלקה מעניקה שירותי פרסום ומיתוג ליחידות שונות בעירייה ולתאגידים עירוניים. לפיכך, יש למחלקה ממשקים עם גורמים רבים כמתואר להלן:




בתחילת ההליך אמורה להתקבל פניה מאחת היחידות העירוניות לפרסום מיזם או אירוע. מנהלת מחלקת מדיה אמורה לקבוע את אופן הפרסום ולטפל בפרסום. לדברי מנהלת המחלקה, ישנם נושאים קבועים לפרסום, שהיא אינה ממתינה לפניית היחידות המקצועיות, אלא מפרסמת אותם מיוזמתה כחלק משגרה קבועה. לדבריה, למנהלת אגף קש"ת מועברים לאישור רק דברים חריגים, כגון קמפיינים גדולים או אירועים חדשים.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"מנהלת אגף קשת לא רק בלבד שמנהלת את כל האגף והמחלקות, אלא שהמדובר באגף יחודי שבנוסף נותן כלל שירותים לראש העיר, תאגידים, כל האגפים ונותן אישורים על כל ההסברה והקשר עם הציבור. הכל בנוסף לקשר יומיומי ואון ליין לכל גופי התקשורת והמדיה (עורכים וכתבים)."

8.1. מהביקורת עולה כי, אין הקפדה על תיעוד הבקשות של היחידות המקצועיות לאגף קש"ת לצורך הפרסום. הביקורת ביקשה ממנהלת מחלקת מדיה את כל הבקשות לפרסומים/ קמפיינים ומיתוג שהתקבלו מהיחידות העירוניות, ואת האישורים לבקשה מטעם היחידות המבקשות ומטעם המחלקה, למדגם אקראי של הפרויקטים הבאים:

| הזמנה | שם ספק | סכום בש"ח | תאריך קליטה | הערות |
|---|---|---|---|---|
| 24748 | ספק א' | 5,850 | 13/05/2020 | לוגו ומיתוג יום העצמאות + ביצועים גרפים |
| 24944 | ספק א' | 1,170 | 18/05/2020 | אימג' סטנד אפ על הגג |
| 23397 | ספק א' | 2,340 | 24/3/2020 | קמפיין תו חניה |
| 24753 | ספק ב' | 1,755 | 13/05/2020 | הפקת פרסום לעירייה - למידה מרחוק |
| 24801 | ספק ב' | 5,850 | 14/05/2020 | הפקת פרסום משאיות אשפה -קופירייטינג וטראפיק |
| 24874 | ספק ב' | 9,360 | 17/05/2020 | הפקת פרסום - אירועי יום העצמאות השונים ברמת גן |
| 19675 | ספק א' | 11,700 | 14/01/2020 | מיתוג ועיצוב קמפיין אפליקציה רמת גני |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

8.2. הבקשות והאישורים אותם ביקשה הביקורת ממנהלת מחלקת מדיה לא הועברו לביקורת.

8.3. הביקורת מעירה, כי **בהעדר תיעוד לבקשות** לא ניתן לבצע בקרה על נאותות ביצוע הבקשות ותהליך הפרסום (האם הפרסום התבצע לפי הוראת גורם מורשה, האם הפרסום תואם לצרכים של היחידה המבקשת, האם הפרסום בוצע במועד וכו').

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

8.4. להקפיד על תיעוד הבקשות לפרסומים/קמפיינים ומיתוג שהתקבלו מהיחידות העירוניות, והאישורים לבקשות מטעם היחידות המבקשות ומטעם אגף קש"ת.

8.5. משיחות עם מנהלת מדור פרסום ואחראית האתר העירוני עלה, כי תהליך העברת בקשות לפרסום אינו סדור:

8.5.1. לעתים בקשות היחידות השונות מגיעות למנהלת מדור פרסום או לאחראית האתר העירוני מאת מנהלת המחלקה, אך לעתים העובדות מקבלות בקשות לפרסום ישירות מהיחידות.

8.5.2. פניות של היחידות העירוניות לצורך פרסום מיזם או אירוע אמורות להתבצע באמצעות טופס דרישה ייעודי. אולם לא תמיד מגיעות הבקשות על גבי הטופס הייעודי. לעתים הפנייה מגיעה בקובץ וורד רגיל.

8.5.3. הבקשות מאושרות פעמים רבות באמצעות הווטסאפ (לדברי מנהלת מדור פרסום), באופן שאינו מאפשר ניהול ומעקב אחר הבקשות.

8.5.4. לדברי מנהלת מחלקת מדיה, אין הקפדה על קבלת אישורי מנהלי המחלקות ו/או האגפים לבקשות הפרסום שהיחידות מגישות.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

8.5.5. אין תהליך סדור ושיטתי לטיפול בבקשות הפרסום מאת יחידות העירייה, דבר העלול לגרום לכך כי פרסום שאינו מאושר, על ידי הגורמים הממונים ביחידות המבקשות, יגיע אל ערוצי המדיה השונים.

**<u>המלצת הביקורת :</u>**

8.5.6. לקבוע תהליך סדור ושיטתי לטיפול בבקשות הפרסום של יחידות העירייה, ולהקפיד על יישומו.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה לפרק 8 – ממשקים בתחום הפרסום והמדיה :</u>**

"התבנית הינה, קבלת דרישה מהיחידה הרלבנטית, בדיקת צורך על ידי האגף והמשך טיפול על ידי האגף (תוך קידום הנושא ועדכון היחידה המזמינה, כאשר אין תנאי לביצוע פרסום בקבלת אישור מראש של היחידה המזמינה לנוסח הסופי של הפרסום).
כלל הליך הפרסום נעשה באמצעות גאנט חודשי מסודר. פעמים היחידות אינן מעבירות בזמן את הדרישה והדבר פוגע ביכולת לפרסם בזמן. קיים טופס מדיה מסודר ולו"ז ימי עבודה לביצוע- האגף עומד בלו"ז ככל והדבר תלוי בו.
ישנם מינימום 3 ימי עבודה מבקשת הפרסום...אנחנו עובדים עם משרדי פרסום חיצונים – עיריית רמת גן הינה לקוח מיני רבים במשרד הפרסום ולא לקוח יחידי ולכן תלויים בלוחות הזמנים שלהם."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

הבקשות לפרסום לא מטופלות על ידי עובדי המחלקה באופן אחיד, ולעתים אף לא באמצעות הטופס הייעודי שהועבר לביקורת.

**8.6.** להלן דוגמאות לבעייתיות העלולה להיווצר בהעדר תיעוד בכתב לסיכומים בין היחידה המקצועית לבין מחלקת מדיה:

8.6.1. אי התיעוד ואי ניהול סדור עלולים לגרום לעיכובים ואף לדחיית אירועים: כך למשל, תועדה בקשה שהופנתה מהעובדת ל. לרכזת הפרסום דאז ב-1.12.19 לפרסם אירוע שאמור היה להתקיים כחודש לאחר מכן, ב-2.1.20 . לאחר תזכורת ראשונה של ל., ב-10.12.19 היא נענתה כי הפרסום ייקח עוד כשבוע וחצי, ועל כך השיבה ל. כי: "את מאלצת אותי לבטל את האירוע, לא נראה לי שיכול להתקיים אירוע שהפרסום שלו שבוע וחצי לפני". שבוע לאחר מכן, עדיין לא היו כל הפרסומים מוכנים. ב-28.12.19 כתבה ל.: "האירוע נדחה ל-7.1. ביום שלישי, אשמח אם יהיה פרסום והודעה על דחית האירוע". תכתובת זו מעידה על הצורך בעריכת נהלים עם לוח זמנים, שיהיו ברורים הן למחלקת מדיה והן ליחידות מזמינות הפרסום.

8.6.2. באותה תכתובת, ביקשה ל. לתקן את הפרסומים המוצעים: "האירוע ביום שלישי לא בשני". **התיקון של המבקשת לגבי יום האירוע, ממחיש את הצורך באישור מנהלי היחידות המזמינות למידע המתפרסם.**

8.6.3. בתכתובת אחרת כתבה מנהלת מחלקת תרבות למנהלת אגף קש"ת ולרכזת הפרסום בתאריך 18.12.19: "מה עם פרסום מרוץ הלפיד? הוצאתם עם האומן? צריכה לאשר מול הסוכן". הרכזת השיבה: "לא יצא עם האומן". מנהלת מחלקת תרבות השיבה: "לא מבינה למה...שילוט חוצות באוויר. ציינתי בפניך שיש אומן והוא מביא צעירים...". גם התכתבות זו, בה **הוחמץ פרסומו של פרט חשוב, ממחישה את הצורך בהליך שיטתי סדור ומתועד של בקשות לפרסום ואישורן**.

8.6.4. בהעדר תיעוד והליך סדור של התיאום עם יחידת העירייה המבקשת, **קיים חשש כי לא יהיה ברור מאיזה תקציב אמור לצאת הפרסום**. כך לדוגמה, בדוא"ל שנשלח מהמזכירה אחראית הכספים באגף קש"ת לחשבת אגף מערכות מידע, נשלחה חשבונית עם דרישה שהיא תשולם מתקציב אגף מערכות מידע: "בהמשך לסיכום עם מנהל אגף מערכות מידע ומנהלת אגף קש"ת כי תקציב אפליקציה ישולם מתקציבכם. מצ"ב הצעת מחיר +חשבונית של הספק הזוכה ספק א' (ספק קיים במערכת אוטומציה)". בתגובה השיב מנהל אגף מערכות מידע כי "עיר חכמה **לא מכיר ולא מאשר.** כל היתר (ווי פיי, אפליקציה) מאשר...".

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה :</u>**

"בהתייחס לאירועים המתוארים בסעיף 8.6, הרי שמדובר על שני מקרים **שאין בהם להעיד על כלל אלפי הפרסומים** של הרשות ואין הם יכולים להוות אינדיקציה ל"בעיות הנובעות מהעדר תהליך שיטתי ומהעדר תיעוד". סעיף זה חוטא לאמת ... שכן היקפי הפרסום שגדלו דרמטית בקנדציה זאת וזו ללא משרדי יחצ חיצונים זוכים לטיפול במהירות וביעילות (למרות שהיקף העבודה במדיה גדל – מספר התקנים ירד). בהתייחס לסעיף 8.6.4 מדובר על פרויקטים שיש ממשק ולא פרסום קלאסי ולפעמים יש הנחיות שונות מהגזברות. ציון דוגמא אחת כמשקפת מגמה- הינה חוטאת לאמת".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

הביקורת בדקה מדגם, שבו עלו הדוגמאות לעיל, ושמטרתן להציג בעיות העלולות להיגרם כתוצאה מהיעדר הליך ברור ושיטתי המוסדר בכתב, ושאמנם נגרמו. הדוגמאות מציגות אי-בהירות ומחלוקות בין מחלקת מדיה לבין שלוש יחידות מקצועיות המעוניינות בפרסום. **הביקורת סבורה כי דוגמאות מעין אלה יכלו להימנע אילו היה מתנהל הליך שיטתי סדור ומתועד של בקשות הפרסום.**

## 9. הליכי מכרז לבחירת ספקים בתחום הגרפיקה והקריאייטיב

בתחילת שנת 2019 הוחל בהליך של יציאה למכרז לשירותי פרסום וגרפיקה, **שחלקו לא הסתיים עד יולי 2020**. להלן פירוט שלבי המכרז, לפי תיאור מנהלת תחום בכיר למכרזים והתקשרויות:

ב-20.3.19 פורסם מכרז בשם: "מכרז 18/2019 למתן שירותי קריאייטיב עבור עיריית רמת גן".

השירותים כללו סטודיו (גרפיקה) וקריאייטיב.

בתאריך 7.5.19 דרשה מנהלת האגף לפצל את המכרז לשני מכרזים נפרדים :

**האחד לשירותי גרפיקה והשני לשירותי קריאייטיב.**

להלן לוח הזמנים של **<u>מכרז הגרפיקה</u>**, כפי שנמסר ממנהלת תחום בכיר למכרזים והתקשרויות בשירות המשפטי:

| תאריך | פירוט |
|---|---|
| 12/05/2019 | פרסום בעיתונות עדכון שם המכרז "מכרז 18/2019 למתן שירותי סטודיו, גרפיקה, עיצוב והתאמות עבור עיריית רמת גן". |
| 03/06/2019 | הגשת המכרז + פתיחה. |

| תאריך | פירוט |
|---|---|
| 03/07/2019 | ועדת מכרזים – קביעת הרכב וועדת איכות ואישור מעבר מציעים לשלב האיכות. |
| 04/08/2019 | החלטת ועדת מכרזים – ספק ה' **אינו** בניגוד עניינים בהתאם לחו"ד עו"ד מהשירות המשפטי |
| **02/09/2019** | **התכנסות ועדת איכות לניקוד המציעים בנוכחות:**<br>**מנקדים: ס/ רה"ע ו יו"ר ועדת מכרזים, חבר מועצת העיר, מנהלת אגף קש"ת, חברת מועצת העיר**<br>**משקיפה: מנהלת אגף רכש והתקשרויות** |
| 31/10/2019 | ועדת מכרזים – אישור ניקוד איכות מציעים + הסתייגות של מנהלת אגף קש"ת בפני ועדת המכרזים לעניין הרכב וועדת איכות + בקשה של מנהלת אגף קש"ת למספר זוכים |
| 18/11/2019 | מועד פתיחת הצעות מחיר |
| 25/11/2019 | ועדת מכרזים – אישור דרוג מציעים זוכים + חו"ד שלילית של אגף קש"ת ביחס למציע המדורג ראשון לספק ג' |
| 06/01/2020 | פניה של המציע ספק ג' לוועדת מכרזים בהסתייגות לעניין חו"ד שלילית + בקשה להסרת סיכום הוועדה מאתר העירייה מאחר ומהווה פגיעה בשמו הטוב |
| 20/01/2020 | ועדת מכרזים – אישור זוכים וחזרה (מנהלת אגף קשת חזרה בה מחו"ד שלילית של המציע ספק ג') |
| 27/01/2020 | העברת סיכום ישיבה ממחלקת מכרזים ליו"ר הוועדה לחתימות |
| 04/02/2020 | ועדת מכרזים חתומה והעברת מכתבי זכיה / אי זכיה במכרז |
| 04/02/2020 | העברת החוזים ממחלקת מכרזים לשירות המשפטי לחתימת הזוכים |

נכון ליולי 2020 טרם נחתמו חוזים עם כלל המציעים.

להלן פירוט שלבי **<u>מכרז הקריאייטיב</u>**, שטרם הסתיים נכון ליולי 2020:

| תאריך | פירוט |
|---|---|
| 11/07/2019 | פרסום המכרז |
| **06/08/2019** | **לדברי מנהלת מכרזים והתקשרויות, ניתנה הוראה כי עד להסדרת מכרז יש לנהל לכל פרויקט הצעות מחיר** |
| 26/08/2019 | הגשת המכרז + פתיחה |
| 31/10/2019 | דיון ראשון בוועדת מכרזים ביחס לעמידת מציעים בתנאי הסף + קביעת הרכב וועדת איכות לבקשת מנהלת אגף קש"ת **"אני מתעקשת שזו תהיה ועדה מקצועית"**<br>**<u>הרכב ועדת האיכות שאושר:</u>**<br>1. מ"מ ראש העיר<br>2. חבר מועצה<br>3. חבר מועצה מטעם האופוזיציה<br>4. מנהלת אגף קשת |

| תאריך | פירוט |
|---|---|
| | 5. רכזת הפרסום<br>6. מ"מ עוזר הדוברת |
| 05/11/2019 | חתימה על פרוטוקול + הודעה למשתתפים על מעבר לשלב ניקוד איכות |
| **17/12/2019<br>31/12/2019<br>06/01/2020<br>15/01/2020<br>03/02/2020<br>18/02/2020<br>20/02/2020** | **תזכורות שנשלחו לקביעת ועדת איכות (מנהלת אגף קש"ת ומי מטעמה), שלא נענו.** |
| 11/03/2020 | פנייה בכתב ממנהלת אגף קש"ת לוועדת המכרזים לשינוי הרכב ועדת האיכות |
| 12/03/2020 | מייל ממנהלת מכרזים והתקשרויות ליו"ר ועדת מכרזים בהמשך לבקשתה של מנהלת אגף קש"ת לשינוי הרכב הוועדה |
| 25/03/2020 | דיון שני בוועדת מכרזים + שינוי הרכב ועדת איכות לאחר בקשתה של מנהלת אגף קש"ת.<br>**<u>הרכב ועדת האיכות שאושר:</u>**<br>1. יו"ר ועדת מכרזים<br>2. מנהלת אגף קש"ת<br>3. מנהלת מחלקת מדיה<br>4. מ"מ עוזר הדוברת<br>5. מנהל מדור ניו מדיה<br>6. משקיפים: חבר מועצה וכל חבר ועדה אחר המעוניין |
| 05/04/2020 | חתימה על פרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים |
| **05/04/2020<br>06/04/2020<br>19/04/2020<br>20/05/2020<br>24/05/2020** | **תזכורות שנשלחו למנהלת אגף קש"ת לבחינת ניגוד עניינים עם מי מהמציעים במכרז** |
| 08/06/2020 | כינוס ועדת מכרזים לצורך קידום המכרז + החלטת הוועדה לבירור ניגוד עניינים מול משתתפי המכרז |
| 29/06/2020 | המציעים הודיעו על היעדר ניגוד עניינים.<br>המציע ספק ד':<br>"למען הסדר הטוב אנו מניחים כי כוונתכם לכך שמשרדנו העניק עד יום הבחירות לרשויות מקומיות שירותי פרסום בהם רכש מדיה , קופירייטינג ועיצוב גרפי לסיעת רמת גן 1.<br>בעבור שירותים אלו קיבלנו תמורה מלאה ואין אנו רואים בכך ניגוד עניינים כלשהו. חרף הדברים, אין לנו ענין בהמשך עבודה עם עיריית רמת גן ולכן אנו מושכים את הצעתינו" |
| 7/2020 | טרם התכנסה ועדת איכות – באחריות יו"ר הוועדה לכנס וועדה |

יצוין, כי עקב התפרצות נגיף הקורונה, תקנות העיריות (מכרזים) (הוראת שעה) התש"פ-2020 מאפריל 2020 אפשרו לעיריות, **"התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או תנאים מיטיבים עם העירייה, במהלך תקופת ההתקשרות הראשונה או בסמוך לאחריה, לתקופה המינימלית הנדרשת ובשווי**

**שאינו עולה על שווי ההתקשרות הראשונה, ובלבד שהוועדה שוכנעה כי הדבר נדרש בשל מגבלות על יכולתה של העירייה לערוך מכרז...".**

בעקבות כך התכנסה ועדת הארכת התקשרויות (מכרזים) (הוראת שעה) ב-27.5.20 ואישרה בקשות של מנהלי אגפים להארכות התקשרויות. מנהלת אגף קש"ת העלתה לוועדה את הספקים הבאים:

| סוג השירות שנרשם בוועדה | שם הספקים שאושרו | החלטת הוועדה 27.5.20 |
|---|---|---|
| קריאייטיב- מיתוג | ספק ד'<br>ספק א' | "בהתאם לדיווח האגף המקצועי, הוועדה מאשרת כי ההתקשרות בהתאם להצעות מחיר תוארך לתקופה המינימלית הנדרשת ועד חודשיים לצורך סיום הליכי מכרז. נדרש סיום הליכי איכות וקביעת הזוכה" |
| קריאייטיב- מיתוג | ספק ה' | "בהתאם לביצוע הליכי הצעות מחיר באמצעות האגף המקצועי, הוועדה מאשרת כי ההתקשרות בהתאם להצעת המחיר תוארך לתקופה המינימלית הנדרשת עד חודשיים לצורך חתימת החוזה ותחילת ההתקשרות במסגרת מכרז. הארכה עד לכניסת הזוכים למתן השירותים במסגרת מכרז בו נקבעו זוכים" |
| שירותי שידור חי באינטרנט | ספק ו' | "בהתאם להצעות מחיר, תוארך לתקופה המינימלית הנדרשת ועד שלושה חודשים לצורך סיום הליכי המכרז. מכרז פורסם" |

**הוועדה אישרה במאי 2020**, עקב הקורונה, הארכת התקשרויות עם ספקים בכפוף להליך של קבלת הצעות מחיר **לחודשיים עד שלושה חודשים**. אולם יצוין שלאחר כשבועיים בוטלה הארכת ההתקשרויות עם הספקים הנ"ל, כפי שהוחלט בישיבה עם ראש העיר.

9.1 ניסוח הדרישות במכרזים:

9.1.1 בתחילה פורסם מכרז אחד לקבלת שירותים בנושא גרפיקה וקריאייטיב - ולאחר מכן המכרז פוצל לשני מכרזים, בהוראת מנהלת האגף.

9.1.2 עלויות המכרז לשירותי גרפיקה לא נאמדו לפי צרכי האגף. לדברי מנהלת מחלקת מדיה, במכרז נאמדו השירותים בכ-20,000 ₪ לחודש. **בפועל הסתבר שצרכי האגף גבוהים משמעותית מכך.**

**<u>הערת הביקורת:</u>**

9.1.3 **הביקורת מעירה** כי ההיערכות לפרסום המכרז היתה לקויה. רק לאחר פרסומו של המכרז, התברר כי הגדרת השירותים שנכללו בפרסום המכרז ואומדנם הכספי **לא תאמו את צרכי האגף.**

**<u>המלצת הביקורת</u>**

9.1.4 בעת עריכת מכרז על היחידה המקצועית להיערך ולהכין את **כלל החומר הנדרש** לרבות כתבי כמויות ומפרט טכני, גיבוש אמות מידה ותנאי סף, הכנת חוות דעת לגבי ספקים שעבדו עם העירייה בעבר, בירור ניגוד עניינים, אומדן עלויות ריאלי המבוסס על תכנית עבודה ועוד.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה:</u>**

"מעולם לא נערך בעיריית רמת גן מכרז כאמור, במשך כל השנים ביצעה העירייה את ההתקשרויות בתחום שלא במכרז ועל אף סכומי ההתקשרות... לא ניתנה כל הדרכה מקצועית ממחלקת מכרזים ביחס לאפשרויות הפעולה... על מנת להבטיח הערכות וניהול מכרז באופן יעיל יש להדריך מנהלי אגף חדשים או משתתפים במכרז חדשים ביחס להליך וכל האפשריות העומדות לרשותם וזאת כחלק מההערכות הכוללת ליציאה למכרז או הליך חלופי".

"לא נערך הליך סדור טרם יציאה למכרז. לא נערכה ישיבה בה הוצג מה האפשרויות... מה הגדרת הצרכים ועוד. משכך, פורסם מכרז שהוא לקוי וכלל שני תחומים שמבחינה מקצועית אין לכלול אותם יחד."

**<u>בהמשך תגובתה מסרה המנהלת כי:</u>**

"המכרז פוצל כיוון שאין דומה קראטיב לגרפיקה ובשל ביטול משרדי היח"צ לתאגידים בקדנציה הנוכחית כל העבודה הוכפלה והיה צורך בשני משרדים.

עצם ההתארגנות לפרסום המכרז שלא הייתה מיטבית הביאה לכך שהמכרז התארך, התברר כבזה שאינו בנוי נכון, ואף העלה שאלות האם הדרך הנכונה היא פרסום מכרז פומבי או פניה לסעיפים הפטור ממכרז שנועדו להתקשרויות מסוג זה."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

לא נערך הליך סדור טרם יציאה למכרז הנדון. הביקורת תעיר, כי טרם היציאה למכרז זה, ראוי היה שמנהלת האגף תזמן ישיבת התייעצות עם נציגי הלשכה המשפטית.

יתרה מזאת, גם לו הייתה ההתקשרות פטורה ממכרז, הרי "שעל הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה ...והדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי ...עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות, גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמלי". (דו"ח מבקר המדינה בנושא "רכש והתקשרויות במועצות מקומיות משנת 2018).

על כן, משהחליטה העירייה לקיים מכרז, ובכך ללכת בדרך המרכזית לצורך שמירה על עיקרון השוויון, היה צורך להיערך אליו כנדרש, ולאחר פרסומו היה צורך לנהלו תוך זמן סביר ובהליך סדור.

**9.2 עיכובים שונים בהליכי המכרז :**

הביקורת סבורה כי נגרמו עיכובים במכרזים בין היתר בשל הסיבות הבאות:

**<u>מכרז הגרפיקה</u>**

9.2.1. רק לאחר קביעת הרכב ועדת האיכות במכרז הגרפיקה, טענה מנהלת האגף לאי התאמת חברי ועדת איכות לתפקידם.

9.2.2. רק לאחר דירוג איכות המציעים, הגישה מנהלת האגף חוות דעת שבה פורט ניסיונה השלילי, לדבריה, עם אחד המציעים (ספק ג') במכרז שירותי הגרפיקה. זאת למרות שלא דרגה אותו בדירוג איכות נמוך קודם לכן; **לאחר כחודשיים חזרה בה מנהלת האגף מחוות דעת זו.**

**<u>מכרז הקריאייטיב</u>**

9.2.3. ועדת המכרזים ביקשה לברר את הטענה לניגוד עניינים. נשלחו תזכורות מהלשכה המשפטית למנהלת האגף, אך לדבריה היא דרשה הבהרה מהו ניגוד העניינים שעל העדרו היא נדרשת להצהיר, ולא קיבלה תשובה בנדון.

9.2.4. עיכוב בשל טענות של האגף באשר להרכבה של ועדת האיכות, שנשמעו לאחר שכבר הוחלט על מעבר לשלב ניקוד המציעים.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

9.2.5. **מכרז הגרפיקה** - מעת פרסום המכרז הראשון (מרץ 2019) ועד לסיום ההליך (פברואר 2020) חלפה כשנה (נכון ליולי 2020 טרם נחתמו כל החוזים, לפי דברי מנהלת מחלקת מדיה).

**המכרז לשירותי קריאייטיב** - נמשך למעלה **משנה וחצי** מאז פרסום המכרז הראשוני, והוא טרם הסתיים (יולי 2020). הביקורת סבורה כי **הליך היציאה למכרז היה לקוי וניתן היה למנוע את עיכובו**.

**<u>המלצת הביקורת:</u>.**

9.2.6. יש להגדיר סרגל זמנים וביצוע בקרה אחר עמידה בלוחות זמנים ע"י כל הגורמים המעורבים בתהליך, על מנת שהמכרז יסתיים תוך זמן סביר בהליך סדור.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה לעניין ועדת האיכות:</u>**

"רק תוך כדי המכרז מנהלת האגף נדהמה להבין שחברי אופוזיציה קובעים עם מי תעבוד העירייה בתחום שבמהותו דורש יחסי אמון וידע מיוחד והינו אמנותי..."

**הביקורת מבקשת לציין כי , לאחר עריכת הביקורת, באוגוסט 2020 , אושר מכרז קרייאטיב.**

## 10.פנייה לספקים לצורך בקשה להצעות מחיר

הכלל שקבע מבקר המדינה בהסתמך על הפסיקה הינו כי: **"גם כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות".** (דו"ח מבקר המדינה בנושא רכש והתקשרויות במועצות מקומיות, שנת 2018).

כמו כן, מבקר המדינה קבע בדו"ח העוסק ברכש של המשטרה, (דוח ביקורת מיוחד בנושא "מערך הרכש במשטרת ישראל", 27.3.19) כי על מנת שניתן יהיה להשוות בין הצעות המחיר של הספקים, יש לקבוע בסיס משותף להצעות, שאליו יתייחסו הספקים בעת הגשת הצעת מחיר. **על כן, לכל הספקים יש לקבוע פנייה בכתב בנוסח אחיד.**

**"פנייה אחידה בכתב לספקים וקבינת קריטריונים לבחירה בין ספקים שהגישו הצעות, נועדו לאפשר השוואה בין הצעותיהם, וכן לוודא כי יישמר עקרון השוויון ומתן הזדמנות שווה במסגרת התקשרות המדינה עם ספקים. קבלת הצעות שונות במהותן או שאינן ניתנות להשוואה... אינה מאפשרת הזדמנות שווה לספקים".**

עוד נקבע באותו דוח, כי יש לאפיין טרם ההתקשרות את כל הפרטים הנדרשים בכל הנוגע למחויבויות הספק, ומנגנוני הגנה ראויים להבטחת האינטרסים של מזמין העבודה - אחרת ההתקשרות חשופה יותר למחלוקות בנושאים שונים וכפועל יוצא מכך קיימת חשיפה לסיכונים משפטיים ואחרים.

לפי דו"ח מבקר המדינה בעניין רכש והתקשרויות במועצות מקומיות משנת 2018:

**"גם כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות . על פי עקרונות השוויון, היעילות והמינהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תיעשה בסמוך למועד קבלת ההצעות" .**

מכאן, שיש לאפיין כל פנייה של האגף לקבלת הצעות מחיר לפרסום ומדיה, כך שבפנייה יהיו מפורטים כל המרכיבים המבוקשים, והספקים יתייחסו למרכיבים אלו.

**יש לתעד את הפניות לספקים** על מנת לוודא שמירת עקרון השוויון ונאותות תהליך ההתמחרות.

כך לדוגמה, בנוהל התקשרות ללא מכרז של עירייה אחרת, נדרש כי היחידה המבקשת תשלח לפונה טופס הצעה המצוי במערכת, אליו תקליד היחידה את הפרטים הבאים:

- המפרט המלא של השירות;
- לוחות זמנים לביצוע: שלבים, תאריך סיום העבודה;
- תקופת אחריות במקרה הצורך;
- מועד אחרון להגשת ההצעה,
- תוקף הצעה;
- אופן החזרת הטופס עם פרטי ההצעה ;
- הגדרת פרק זמן לתחילת ביצוע מיום מסירת ההזמנה המאושרת;
- דרישות נוספות מהספק (סעיף כללי );
- איש קשר ופרטים לברורים.

על הספק למלא רק את הצעת המחיר שלו ופרטיו. וכך נשמרת האחידות והשוויון בין כל המציעים באמצעות משלוח הפנייה אליהם.

**10.1. החשבת המלווה הורתה (לדבריה, בשיחה עימה), כי לכל הצעות המחיר המתועדות במערכת האוטומציה יצורף הדוא"ל עם פניית המחלקה לספקים לצורך קבלת הצעת מחיר.**

בפועל, **הפניות לספקים לקבלת הצעות מחיר לא תועדו במערכת האוטומציה**. הביקורת ביקשה ממנהלת מחלקת מדיה את הפניות למדגם פרויקטים, בעיקר משנת 2020, אך **הן לא הועברו לביקורת.**

**אף אחת מהעובדות** עימן שוחחו נציגי הביקורת (לרבות החשבת המלווה, מזכירה אחראית הכספים ומנהלת מדור פרסום) לא ידעה להשיב היכן מתועדות הפניות לקבלת הצעות מחיר לספקים.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

10.1.1. העדר תיעוד לפניות של המחלקה לספקים לצורך קבלת הצעת המחיר, אינו מאפשר לוודא כי בוצע הליך תחרותי שקוף והוגן.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"יובהר כי לא קיים טופס כאמור ביחס לכלל גופי העירייה ולאורך כל השנים. על המחלקות לקבל טופס מובנה שיאושר על ידי המחלקה המשפטית".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

ר' המלצת הביקורת בסעיף 7.4 לעניין הסדרת הנוהל העירוני בנושא.

**10.2.** הביקורת ביקשה לדעת מי מבצע כיום את הפניות לקבלת הצעות מחיר מהספקים וקיבלה תשובות שונות בשיחות: מנהלת האגף טענה כי שולחת ההצעות הינה מזכירה אחראית הכספים, בעוד מנהלת מחלקת מדיה טענה שהאחראית היא מנהלת מדור פרסום.

משיחה עם רכזת הפרסום דאז, שהייתה אחראית על התשלומים וההתקשרויות ברוב שנת 2019 עלה כי היא לא פנתה אל ספקים שונים לקבלת הצעות מחיר. לשאלת הביקורת כיצד התקבלו הצעות המחיר, היא השיבה כי נתבקשה לפנות לספק מסוים, והוא שלח את הצעות המחיר.

רכזת הפרסום דאז עזבה את אגף קש"ת בראשית שנת 2020. לפיכך ביררה הביקורת גם מול מנהלת מחלקת מדיה ומול מנהלת מדור פרסום, כיצד מבקשת המחלקה הצעות מחיר מספקים של שירותי הגרפיקה והפרסום. **מנהלת מחלקת מדיה**, לא ידעה להשיב בבירור על אופן הפניות לספקים. **לדבריה**:

א. הספקים אושרו ברובם בתקופה שקדמה לה (בתקופתה של רכזת הפרסום דאז).
ב. לאחר מכן, לטענתה, היא הסתמכה על קיומו של מכרז. הביקורת מבקשת להדגיש כי בפועל מכרז בנושא קריאייטיב כלל לא הסתיים גם בעת השיחה עימה, ובמכרז הגרפיקה לא זכה אף אחד מהספקים שנדונו בשיחה עימה.
ג. כמו כן, טענה מנהלת המחלקה כי היא קיבלה את אישור הגורמים האחראים ברכש לעירייה לעבודה עם הספקים הנ"ל, אך בפועל הועברו לביקורת שני אישורים בלבד, לתקופה של חודש או פחות מזה:

- אישור לספק ה' בלבד, שניתן מהמחלקה המשפטית בחודש אפריל 2020 עבור **חודש אחד בלבד** .
- אישור של הוועדה להארכת התקשרויות עקב תקופת הקורונה מסוף מאי 2020, שניתן בכפוף לקבלת הצעות מחיר, **ובוטל כעבור שבועיים.**

**<u>הערת הביקורת:</u>**

10.2.1. **הביקורת מעירה בחומרה** כי הפניות מהמחלקה לספקים שונים לצורך קבלת הצעות מחיר, לא נערכו כנדרש.

**<u>מנהלת האגף מסרה בהתייחסותה:</u>**

"רכזת הפרסום לא הייתה אחראית להתקשרויות היא הייתה אחראית לקבלת הפרסום מכל האגפים ולהעביר למשרד הפרסום. עובדת זו עזבה את העבודה מספר פעמים וחזרה וכל פעם השאירה בור עמוק של דברים לא סגורים בתקופת החלל היו מספר סטודנטיות מתחלפות ששימשו ברכזות פרסום והם הגורם שפנה לקבלת הצעות מחיר – תחלופת העובדים בתקופה זו ואי הקצאת תקן לגורם שאחראי על הכספים יצרו בלבול עמוק."

## 11. הצעות מחיר שהתקבלו

תנאי יסודי לתקינות תהליך ההתמחרות, לשמירת כללי השוויון והמנהל התקין וליעילות הכלכלית הינו, שיתקבלו בו הצעות מחיר אמיתיות, מאת ספקים שברצונם ובכוונתם לבצע את השירות המתבקש.

וכך קבע מבקר המדינה בדו"ח הביקורת "רכש והתקשרויות ברשויות מקומיות" (דוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי 2018) וכן בדו"ח "רכש טובין וניהול מצאי – עיריית אור יהודה" (שנת 2017):

**"גם כאשר התקשרויות של רשות מקומית פטורות ממכרז, כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות. על פי עקרונות השוויון, היעילות והמינהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים <u>באותו מועד</u>, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תיעשה בסמוך למועד קבלת ההצעות ."**.

**הליך מנהלי סדור מחייב, אפוא, כי לצורך בחירת הספק יועברו הצעות מספקים לפני ההתקשרות, במועד שיגדיר המזמין בבקשה לקבלת הצעות.**

**כאשר הצעת מחיר מתקבלת בדיעבד, <u>לאחר שהשירות כבר סופק</u>, נראה כי מדובר בהצעת מחיר רטרואקטיבית** שבאה , לכאורה , לאפשר תשלום לספק שכבר ביצע את העבודה.

### 11.1. מקרים בהם תאריך הצעת המחיר מאוחר לתאריך החשבון:

בבדיקה שערכה הביקורת במדגם הזמנות, נמצאו מקרים בהם **תאריך החשבון/החשבונית** שהוציא ספק **קדם** לתאריך **הצעת המחיר** של מתחריו. דהיינו – קודם הספק הגיש חשבון בגין עבודה שבוצעה, ואחר כך "הושלמה" הצעת מחיר של ספק אחר. להלן המקרים שנמצאו **במשך כשנה מאפריל 2019 עד מרץ 2020**, בבדיקת מדגם הצעות:

| הזמנה מס' | | נותן ההצעה | תאריך הצעה | תאריך עריכת חשבון עסקה של הזוכה | תאריך חשבונית שהוציא הזוכה |
|---|---|---|---|---|---|
| 11962 | ניקיון וחוברת מידע לתושב לחודשים מאי-יוני | ספק ד'- הזוכה | 1/4/19 | **1/6/19** | 12/6/19 |
| | | ספק ז' | 3/4/19 | | |
| | | **ספק ה'** | **10/6/19** | | |
| 11963 | יום העצמאות | ספק ד'– הזוכה | 1/4/19 | **1/6/19** | 12/6/19 |
| | | ספק ז' | 3/4/19 | | |
| | | **ספק ה'** | **10/6/19** | | |
| 19675 | אפליקציה רמת גני | ספק א'– הזוכה | 27/10/19 | אין | **29/11/19** |
| | | **ספק ט'** | **1/12/19** | | |
| | | ספק י' | 3/11/19 | | |
| 19679 | החלקה על הקרח | ספק א' - הזוכה | 11/12/19 | אין | **31/12/19** |
| | | **ספק ט'** | **1/1/20** | | |
| | | ספק י' | 12/11/19 | | |
| אין תיעוד | העיר החכמה | ספק א' – הזוכה | **1/1/20** | | **30/1/20** |
| | | ספק י"א' | **ללא תאריך** | | |
| | | **ספק י'** | **26/3/20** | | |
| בנראה 23727 | פורים | ספק א'- הזוכה | 13/2/20 | | **27/2/20** |
| | | ספק י"א | **אין תאריך** | | |
| | | **ספק י'** | **26/3/20** | | |
| 23718 | ממשיכים בעסקים | **ספק א' - הזוכה** | **2/4/20 *** | | **31/3/20** |
| | | ספק ד' | **אין תאריך** | | |
| 23397 | חידוש תו חניה | ספק א'– הזוכה | **6/1/20** | | **30/1/20** |
| | | **ספק י'** | **26/3/20** | | |

* ספק א' שלח 2 הצעות מחיר לעבודה זו, הראשונה ב 25/3/20 ע"ס 11,700 ₪ וההצעה השניה מה 2/4/20 תואמת את החשבון שהוגש ע"ס 4,680 ₪.

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי באשר זכה ספק ד', הוגשו הצעות מחיר מאוחרות למתן השירות, מאת ספק ה'. באשר זכה ספק א', הוגשו הצעות מחיר מאוחרות למתן השירות מאת הספקים ספק ט' וספק י'.

### 11.2. מקרים בהם תאריך ההצעה מאוחר לתקופת העבודה הנדרשת

מבדיקת הביקורת עולה כי נשלחו הצעות מחיר עבור עיצוב וקמפיינים לחגים, **בהן התאריך הנקוב בהצעות המחיר לעבודה מאוחר למועד/פרסום ההודעה (כלומר הצעות המחיר הוגשו לאחר מועד העבודה).**

גם במקרים אלה **מדובר בהצעות מחיר שהוגשו בדיעבד.** כאמור, הליך מנהלי סדור מחייב כי לצורך בחירת הספק יועברו הצעות מספקים לפני ההתקשרות ועד למועד שיוגדר בבקשה לקבלת הצעות. כאשר הצעת מחיר מתקבלת בדיעבד, לאחר שהשירות כבר סופק, נראה כי מדובר בהצעת מחיר רטרואקטיבית שבאה, לכאורה, לאפשר תשלום לספק שכבר ביצע את העבודה.

| הקמפיין | הצעות הספקים | תאריך ההצעה | המועד בו חל יום השואה / פורסמה המודעה |
|---|---|---|---|
| עיצוב גרפי ליום השואה | ספק א' – הזוכה | 16/4/20 | **21/4/20** |
| | **ספק ט'** | **26/4/20** | |
| קופי-ארט מחאת חגיגות יום העצמאות | **ספק א'– הזוכה** | **25/11/19** | **23/11/19** |
| | **ספק ט'** | **25/11/19** | |

### 11.3. הצעת מחיר שהוגשה לאחר ביצוע העבודה

מהביקורת עולה כי עבור עבודה שבוצעה על ידי ספק ג' בחודשים אפריל-מאי 2019 - נערכו הצעות המחיר רק בחודש יולי 2019 (בחודשיים לאחר ביצוע העבודה):

| הזמנה | הערות בקובץ הזמנות | תאריך ההצעה |
|---|---|---|
| 13116 | ריטיינר שירותי פרסום אפריל 2019 | 1/7/19 |
| 13117 | ריטיינר שירותי פרסום מאי 2019 | 1/7/19 |

**הערות הביקורת:**

**11.4.** מהדוגמאות לעיל ניתן לראות, כי הוגשו הצעות מחיר בדיעבד, כלומר מדובר בהצעות מחיר מאוחרות שמטרתן לאפשר תשלום לספק שכבר ביצע את העבודה.

**11.5.** הביקורת ביקשה את תגובתה של מנהלת מחלקת מדיה לנושא הצעות המחיר בדיעבד, והיא אישרה כי לעתים, על מנת שהגזברות תאשר תשלומים לספקים, היא התבקשה להגיש הצעת מחיר לאחר ביצוע העבודה. לדבריה "על עבודה שבוצעה בזמנו (לפני כניסתה לתפקיד) ולא היתה ברירה... אנשים ביצעו משהו וצריך לשלם להם.... אז היינו צריכים לספק הצעות מחיר נגדיות, אז ביקשנו הצעת מחיר. זה משהו ישן שנפל עלינו....לפעמים היה צורך להשיג הצעה נגדית וכבר הפרויקט הסתיים, כי אחרת לא מאשרים...(אז) השגנו הצעות נוספות אם היה חוסר".

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"לא ברור הכיצד ניתן להסיק מסקנות כה גורפות ביחס למדגם שאינו יכול להיות מייצג. כל שמדובר הוא בהתנהלות לכל היותר בחריגה מנוהל – במילים אחרות, נלקחו שתי הזמנות ולאחר מכן היות והנוהל דורש הזמנה נוספת, נערכה פניה לקבלת הצעה שמטרתה לוודא כי אכן העבדה נעשתה במחיר שוק. ... (לצורך "אינדיקציה השוואתית")"

"עוד יצוין כי כלל ההתקשרויות שנדגמו הינן פטורות ממכרז לפי התקנות תחת פטור עבודה אומנותית ו/או פטור מחיר !

עצם הצגת הצעת מחיר המאוחרת, באופן שקוף וללא שינוי תאריך... מעידה על שקיפות והתנהלות נאותה שמטרתה הייתה בחינה של העבודה באמצעות הצגת הזמנת עבודה נוספת וכל ההליך בזמן אמת".

**בנוסף , טענה מנהלת האגף בתגובתה:**

"כל נושא הצעות המחיר אינו מגיע כלל למנהלת האגף שעוסקת בפן המקצועי אלא רק הוראות הביצוע . כל תהליך הצעות המחיר זה בדיוק התפקיד של החשבת. כאשר מגיעה הוראה לתשלום מנהלת האגף חותמת מול התמורה לדוגמא אם יש מודעה בעיתון אז המודעה בעיתון מוצמדת או הקמפין ותו לא. כל פעם שהוזמנה עבודה לא היה למנהלת האגף שום יד בהצעות המחיר. בנוסף כל הוראות התשלום מעוברות לגזברות ולא פעם הגזברות מחזירה תשלום ושואלת שאלות ומתריעה אם משהו לא תקין – לשם כך אמורה להיות בקרה מובנית של הגזברות. כל פקודות התשלום שמצוינות בדוח אושרו בגזברות לאחר שקיבלו את כל הטפסים ללא שאלות או ספקות מהגזברות".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

בביקורת נבדקו הצעות מחיר וחשבוניות עבור כ- 40 הזמנות, כלומר נלקח מדגם בשיעור של 7% מכלל ההזמנות עבור פרסום בתקופה המבוקרת.

מתוך המדגם שנבדק, נמצאו 12 הזמנות רטרואקטיבית (30%). ייתכן ששיעור ההזמנות הרטרואקטיביות אף גבוה יותר, אולם בחלק מהמקרים שנבדקו לא היו תאריכים ולא ניתן לבדקם לעניין הרטרואקטיביות (כמפורט להלן בפרק 12).

כאמור במפורט בסעיף 12, לא הכל היה גלוי ושקוף בהליך ההתמחרות– היו הצעות רבות שלא נכתבו בהן מלוא הפרטים.

אין מחלוקת כי מדובר בהתקשרויות הפטורות ממכרז. עם זאת, כאמור כללי מינהל תקין מחייבים כי לפני ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור, של בחינת כמה הצעות .

בהצעות שניתן היה לבדוק משום שנמצאו בהן מספיק פרטים, נמצא כי חלקן הוצעו רטרואקטיבית, לאחר אספקת השירות.

לו היה נערך הליך התמחרות סדור מראש לפי כללי מינהל תקין, היה מתייתר הצורך בהצעה רטרואקטיבית לצורך "אינדיקציה השוואתית" למחיר השוק. לא עולה על הדעת מה התועלת ב"אינדיקציה השוואתית" לאחר שהשירות כבר ניתן.

## 12. הגשת הצעות מחיר ללא תאריך וללא פרטי ספק

מבדיקת המדגם שערכה הביקורת עולה כי לא קיים חוזה התקשרות עם הספקים שנבדקו במדגם. כמו כן, כאמור, ההזמנות אינן מפורטות דיין מבחינת מאפייני השירות הנדרש, לוח זמנים וכו'. לפיכך יש צורך להגדיר את חובות הצדדים (העירייה והספק) בצורה ברורה בפנייה של המחלקה לקבלת הצעות מחיר ובהצעת המחיר שמעביר הספק.

הפנייה לקבלת הצעות המחיר והצעות המחיר הן, אפוא, **מסמכים שיש להם השלכות משפטיות**, ועל כן חשוב שיכללו את פרטי הספק נותן השירות ופרטי העסקה המוצעת. ואכן, בנוהל העירוני של רשות אחרת העוסק בהצעות מחיר נקבע כי הצעות המחיר חייבות לכלול את פרטי המציע, החתימה והחותמת. הנוהל העירוני של רשות מקומית אחרת כולל חובת חתימה של הקבלן/חברה, בציון תאריך וחותמת העסק/חברה וציון שם החותם.

כמו כן קיימת חשיבות לרישום תאריך ההצעה. זאת לצורך בקרה על מועד הגשתן שכן, כפי שקבע מבקר המדינה (למשל בדו"ח בנושא רכש בעיריית אור יהודה, משנת 2017), רכישה "**שלא בהתאם להצעות מחיר עדכניות, מנוגדת להנחיות העירייה ולסדרי מינהל תקין ואינה מתיישבת עם עקרון היעילות הכלכלית**". כמו כן קבע המבקר כי " **על פי עקרונות השוויון, היעילות והמינהל התקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי... ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר**" (ר' גם דו"ח מבקר המדינה בנושא רכש והתקשרויות במועצות מקומיות, שנת 2018).

מילוי נתונים אלה של חתימת ופרטי הספק ותאריך ההצעה מאפשרים גם בקרה על אותנטיות ההצעה ותקינותה.

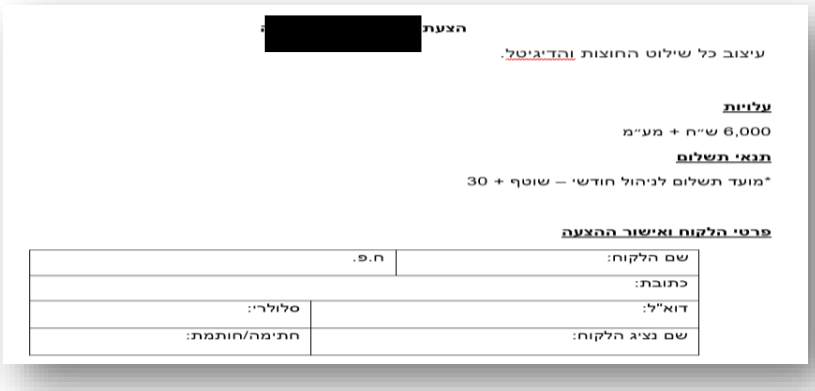
כך למשל הצעת מחיר ללא חתימה ו/או ללא פרטי קשר והעדר תאריך ההצעה אינו מאפשר לערוך בקרה.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

12.1. הביקורת בדקה כ-40 מקרים. ב-11 מהם עולה כי ישנן הצעות מחיר **שאינן כוללות את הפרטים המינימלים הנדרשים,** לדעת הביקורת , לצורך בקרה על תקינות ההצעה, דהיינו הן אינן חתומות כנדרש, ו/או ללא תאריך ו/או אינן כוללות את פרטי הספק לצורך יצירת קשר עימו. להלן דוגמאות:

| המציע | מהות השירות | חתימה | פרטי קשר | תאריך |
|---|---|---|---|---|
| ספק י"א | קמפיין פורים | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | קמפיין קורונה | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | מיתוג לקורונה טי.וי. | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | קמפיין פסח | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | קמפיין קורונה | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | שירה במרפסות | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ט' | ממשיכים בעסקים | ✗ | ✗ | ✗ |
| ספק ז' | פעילות פרסומית | ✗ | ✓ | ✗ |
| ספק ה' | חוברת מידע לתושב | ✗ | ✓ | ✓ |
| ספק י"ב | הפקת קמפיין לפתיחת שנת הלימודים | ✗ | ✗ | ✓ |
| ספק י"ב | קמפיין ראש השנה | ✗ | ✗ | ✓ |

להלן דוגמה להצעה ללא חתימה, פרטי קשר ותאריך:



הצעת [redacted]

עיצוב כל שילוט החוצות והדיגיטל.

**עלויות**

6,000 ש"ח + מע"מ

**תנאי תשלום**

*מועד תשלום לניהול חודשי – שוטף + 30

**פרטי הלקוח ואישור ההצעה**

| | |
|---|---|
| שם הלקוח: | ח.פ. |
| כתובת: | |
| דוא"ל: | סלולרי: |
| שם נציג הלקוח: | חתימה/חותמת: |

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"כלל הספקים שצוינו בטבלה, חמישה במספר, מוכרים לאגף והאגף קיבל מהם שירותים. כלל ההצעות שהוגשו היו קבילות משפטית היות וכללו את השירות, והמחיר הנדרש- הווה אומר, יחוס העבודה. הביקורת מציינת כי ההצעה לא כללה תאריך – המדובר בפגם טכני בלבד, היות וההצעות מוגשות בדוא"ל ומשכך כוללות מועד משלוח. היות וההצעות מועברות בדרך זו פעמים ההצעה

נעדרת חתימה ואולם היא על דף רשמי של המציע. אף במבחן התוצאה לא הועלתה מעולם כל טענה לפיה נותן ההצעה אינו עומד מאחוריה. עוד יצוין, כי תפקידה של החשבת הוא לבדוק חתימה פרטי קשר ותאריך. על הביקורת להמליץ ולהבהיר, כי על הגזברות חלה החובה להעמיד כח אדם שצריך להיות נתמך עי הארגון באספקת אנשים שמיועדים לכך לעסוק בחשבונות.
יתרה מכך, כל החשבונות עברו מספר חתימות, כל ההזמנות אושרו ע"י מנכ"לית וגזברית, מעולם בזמן אמת לא הוצג שיש בעיה."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

תגובת המנהלת אינה משנה את הממצא. כל הצעות המחיר בפרק זה – **11 במספרן,** לא נבחרו ומשכך **לא עברו אישורים נוספים** מעבר לאגף. אין תיעוד למועד משלוח ההצעות בדואל, ומשכך לא ניתן לבדוק את מועד הצעת המחיר.

## 13 שימוש חוזר בהצעות מחיר

בדו"ח מבקר המדינה בעניין רכש בעיריית אור יהודה בשנת 2017 נאמר כי רכישה **"המבוססת על מספר קטן מהנדרש של הצעות מחיר, ושלא בהתאם להצעות מחיר עדכניות, מנוגדת להנחיות העירייה ולסדרי מינהל תקין ואינה מתיישבת עם עקרון היעילות הכלכלית".**

לפי דו"ח מבקר המדינה (דוח ביקורת **מיוחד** בנושא "מערך הרכש במשטרת ישראל", 27.3.19**)**, ראוי שהזמנה תתבצע רק לאחר קבלת הצעות מחיר עדכניות, ספציפית לצורך ההתקשרות המסוימת. **אין להשתמש בהצעות שהגישו ספקים במסגרת הזמנות קודמות**.

פנייה מחודשת לספקים, נועדה לתת הזדמנות שווה לספקים במסגרת כל התקשרות.

כמו כן, פנייה מחודשת ועדכנית לספקים לצורך קבלת הצעת מחיר עדכנית נועדה לתת נתונים מעודכנים למועד הפניה ולהבטיח כי יוקנו למזמין מירב היתרונות, באמצעות שיפור תנאי העסקה.

13.1. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת של הצעות בהן זכה אחד הספקים של האגף בשנת 2019, ספק ג', עולה כי שתי ההצעות שלא זכו **הוצגו שוב** מדי חודש, על אף שלא **יועדו לחודשים הרלוונטיים לעבודה**:

| הזמנה | הערות בקובץ הזמנות | הספק נותן ההצעה | תאריך ההצעה | הצעה עבור עבודה בחודשים: |
|---|---|---|---|---|
| 13116 | ריטיינר שירותי פרסום **אפריל** 2019 | ספק ג' | 1/7/19 | אין פירוט |
| | | ספק י"ג' | 9/1/19 | עבור חודשים אפריל-יוני |
| | | ספק י"ד' | 13/1/19 | עבור חודשים ינואר-מרץ |
| 13117 | ריטיינר שירותי פרסום **מאי** 2019 | ספק ג' | 1/7/19 | אין פירוט |
| | | ספק י"ג' | 9/1/19 | עבור חודשים אפריל-יוני |
| | | ספק י"ד' | 13/1/19 | עבור חודשים ינואר-מרץ |
| 14793 | ריטיינר פרסום חודש **אוגוסט 2019** | ספק ג' | 1/7/19 | אין פירוט |
| | | ספק י"ג' | 9/1/19 | עבור חודשים אפריל-יוני |
| | | ספק י"ד' | 13/1/19 | עבור חודשים ינואר-מרץ |

יודגש, כי ההצעות הנגדיות להצעה הזוכה הופקו בינואר 2019 עבור החודשים ינואר-מרץ 2019 (ספק אחד) ועבור החודשים מרץ-יוני 2019 (הספק השני), **אולם הצעות אלה הוצגו שוב** בחודשים אפריל, מאי ואוגוסט 2019.

עוד תציין הביקורת, כי הצעת המחיר של הזוכה נדונה בנפרד – ר' סעיף 11.3.

**הערת הביקורת:**

13.2. ההזמנות העבודה הנדונות לא הופקו על בסיס הצעות מחיר נגדיות הרלוונטיות לחודשים בהם עוסקת ההתקשרות, אלא עבור עבודה בחודשים קודמים. הצעות אלה **הוצגו שוב מדי חודש בחודשו**. כאמור, מבקר המדינה סבור כי הסתמכות על הצעות עבר לא מעודכנות היא ליקוי, הפוגע הן בעקרון השוויון בין הספקים והן בתועלת הכלכלית למזמין העבודה.

**מנהלת האגף מסרה בתגובתה:**

"המדובר באירוע בודד שהוצג על ידי הביקורת ואינו יכול להוות מגמה ו/או ממצא שיש בו להעיד על מגמה בהתנהלות ומשכך, ייחוד פרק שלם לנושא זה ובהתבסס על שלושה חודשי התקשרות, יותר הצגה מגמתית שאינה יכולה להיות משקפת.

לכל היותר, הרי שמדובר בכשל טכני של חוסר בהצעה נוספת בהתאם לנוהל ולא מעבר לכך. מסיבה לא ברורה הביקורת מתעלמת מכך, שזה הוא הממצא בסטייה מהנוהל.

לא זו אף זו, הביקורת משום מה נמנעת מלציין, כי ההתקשרות עם ספק ג' היית הזולה ביותר ביחס להצעות שהוגשו לחודשים ינואר – יוני. בהתאם הביקורת מתבקשת לציין עובדה זו.....זאת ועוד, המדובר בנושא שהוא בתחום אחריות החשבת מטעם הגזברות משרה אשר לא אוישה וכאשר הוצב כח אדם, הרי שזה לא ביצעה תפקידה כנדרש.

הביקורת מתבקשת להבהיר בטיוטת הדוח, כי אין כל מניעה חוקית באמור. המדובר בתקופות קרובות, כאשר השירות המבוקש הינו אותו השירות. ההתקשרות הינה בכל מקרה פטורה ממכרז ומשכך, אין כאן התנהלות בניגוד לתקנות העיריות מכרזים.

עמדת הביקורת, כי נדרש היה לבקש הצעות עדכניות הינה בבחינת המלצה ואינה יכולה להראות כליקוי."

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

תגובת מנהלת האגף אינה משנה את הממצאים. בהתייחס להצעה של ספק ג' שהייתה הזולה ביותר, הביקורת תציין כי הצעת הזוכה הייתה מאוחרת בכ-6 חודשים מההצעות האחרות.

## 14. עריכת בדיקות לאיתור זיקה בין מציעים

מטרת תהליך קבלת הצעות מספקים שונים היא לוודא כי יישמר עקרון השוויון בין ספקים בהתקשרויות ולהבטיח שמירה על טוהר המידות. בנוסף לכך, פנייה לספקים שונים לצורך קבלת הצעת מחיר עדכנית נועדה לתת נתונים מעודכנים למועד הפניה ולהבטיח כי יוקנו למציע מרב היתרונות, באמצעות שיפור תנאי העסקה.

וכך כתב מבקר המדינה בדו"ח בנושא "היבטים בפעילות אגף הזהות היהודית במשרד לשירותי דת" משנת 2020:

**"כדי להשיג תחרות בהתקשרות שלא באמצעות מכרז אלא באמצעות פנייה לקבלת הצעות מחיר, חשוב שהפנייה תיעשה לספקים פוטנציאליים הרלוונטיים לנשוא ההתקשרות ...; שאת ההצעות יגישו ספקים שאינם קשורים זה לזה; וכן שלא יתאמו מחירים ביניהם. כך ניתן יהיה לאפשר תחרות הוגנת בין הספקים ולבחור את ההצעה המיטבית מבחינת איכותה ועלותה".**

מבקר המדינה בדק מדגם הצעות במסגרת הדו"ח האמור, והעיר לגוף המבוקר את ההערות הבאות:

- **הגוף המבוקר לא בדק אם יש זיקה בין המציעים;**
- **הגוף המבוקר לא פעל לוודא כי הוא פונה למציעים שאינם קשורים זה לזה;**
- **הגוף המבוקר לא פנה למציעים לקבלת הסבר על הדמיון בין הצעות מחיר.**

גם רשות ההגבלים העסקיים פרסמה מצגת בינואר 2014, בנושא "נורות אדומות במכרזים – תיאום מכרזים, זיהוי ודרכי התמודדות".

14.1 הביקורת בדקה את **כל ההזמנות** שנפתחו לספק א' בשנת 2019. להלן פירוט ההזמנות וההצעות שהוזנו במערכת (הסכומים כוללים מע"מ):

| מס' הזמנה | סכום הזמנה בש"ח | מהות ההזמנה | ספק | סכום ההצעה בש"ח | תאריך ההצעה |
|---|---|---|---|---|---|
| 18844 | 2,340 | עיצוב וקריאייטיב בחירות | ספק א' | **2,340** | 25/11/19 |
| | | | ספק ט' | **4,680** | 25/11/19 |
| 18847 | 2,340 | קריאיטייב ועיצוב קמפיין מחאת יום העצמאות | ספק א' | **2,340** | 25/11/19 |
| | | | ספק ט' | **4,680** | 25/11/19 |
| 18848 | 2,340 | קריאייטיב לפחי אשפה | ספק א' | **2,340** | 25/11/19 |
| | | | ספק ט' | **4,680** | 25/11/19 |
| 18845 | 5,850 | עיצוב וקריאייטיב- סבבוס חורף | ספק א' | 5,850 | 18/11/19 |
| | | | ספק ט' | 7,020 | 17/11/19 |
| 18846 | 8,775 | הפקת סרטון סבבוס | ספק א' | 8,775 | 20/11/19 |
| | | | ספק ט' | 9,945 | 20/11/19 |
| 18849 | 11,700 | עיצוב וקריאייטיב פסטיבל הבירה | ספק א' | **11,700** | 10/11/19 |
| | | | ספק ט' | **14,040** | 17/11/19 |
| | | | ספק י' | **14,625** | 3/11/19 |
| 18850 | 11,700 | קריאייטיב ועיצוב מיתוג קמפיין רובעים | ספק א' | **11,700** | 3/11/19 |
| | | | ספק י' | **14,625** | 3/11/19 |
| 19674 | 11,700 | מיתוג ועיצוב קמפיין ארנונצ'יק | ספק א' | **11,700** | 30/10/19 |
| | | | ספק ט' | **14,040** | 1/12/19 |
| | | | ספק י' | **14,625** | 3/11/19 |
| 19675 | 11,700 | מיתוג ועיצוב קמפיין אפליקציה רמת גני | ספק א' | **11,700** | 27/10/19 |
| | | | ספק ט' | **14,040** | 1/12/19 |
| | | | ספק י' | **14,625** | 3/11/19 |
| 19679 | 11,700 | עיצוב ומיתוג קמפיין החלקה על הקרח | ספק א' | **11,700** | 11/12/19 |
| | | | ספק ט' | **14,040** | 1/1/20 |
| | | | ספק י' | **14,625** | 12/11/19 |

**מהנתונים עולה כי:**

א. **כל הצעות המחיר התקבלו משניים או שלושה ספקים קבועים**:

שתי הצעות של ספק א' וספק ט'; או שלוש הצעות של ספק א', ספק ט' וספק י'.

ב. **תבנית הצעות המחיר היא דומה**:

כך לדוגמה, מהזמנה 18849 ואילך, כל מציע הציע **בדיוק את אותו הסכום.**

- ספק א' הציע 11,700 ₪;
- ספק ט' הציע 14,040 ₪;
- ספק י' הציע 14,625 ₪ .

ג. **שני מתחרים מתוך השלושה לא זכו באופן קבוע** - ספק ט' וספק י'.

ד. **כמו כן, יש לציין כי עבור שתי הזמנות משנת 2020 נסרקו ההצעות הבאות:**

| מהות ההצעה | המציע | סכום ההצעה בש"ח |
|---|---|---|
| עיצוב קמפיין פורים | ספק א' | 11,700 |
| | **ספק י"א'** | **14,625** |
| | ספק י' | 17,550 |
| עיר חכמה | ספק א' | 11,700 |
| | **ספק י"א'** | **14,625** |
| | ספק י' | 14,040 |

ה. בדיקת הביקורת של פרטי מסמכי ההצעות של ספק י"א העלתה, כי **המסמכים חוברו אמנם על ידי ספק י"א, <u>אולם נערכו מחדש "שונו לאחרונה" על ידי ספק ד'</u>.**

14.2 להלן פירוט ההזמנות לספק ספק ט' בשנת 2019 ופירוט ההצעות שנפתחו עבורן:

| מס' הזמנה | סכום הזמנה בש"ח | תאריך קליטה | השירות | ספקים | סכום ההצעה בש"ח כולל מע"מ | תאריך ההצעה |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 14966 | 20,475 | 21/08/2019 | קריאטייב ושירותי גרפיקה קמפיין קיץ רמת גני 2019 | ספק ט' | **20,475** | 15/6/19 |
| | | | | ספק י"ב' | **23,400** | 15/6/19 |
| | | | | ספק ז' | **23,400** | 15/6/19 |
| 14968 | 20,475 | 21/08/2019 | קריאייטיב ושירותי גרפיקה עבור אירוע טו באב | ספק ט' | **20,475** | 1/7/19 |
| | | | | ספק י"ב | **23,400** | 1/7/19 |
| | | | | ספק ז' | **23,400** | 1/7/19 |
| 18216 | 11,700 | 13/11/2019 | עיצוב וקריאייטיב כלל אירועי סוכות | ספק ט' | **11,700** | 1/9/19 |
| | | | | ספק י"ב | **14,040** | 1/9/19 |
| | | | | ספק ט"ו | **14,625** | 1/9/19 |
| 18217 | 11,700 | 13/11/2019 | עיצוב וקריאייטיב סבבוס אמונה | ספק ט' | **11,700** | 1/9/19 |
| | | | | ספק י"ב | **14,040** | 1/9/19 |
| | | | | ספק ט"ו | **14,625** | 1/9/19 |
| 18224 | 11,700 | 13/11/2019 | עיצוב וקריאטייב קמפיין שנה טובה | ספק ט' | **11,700** | 1/9/19 |
| | | | | ספק י"ב | **14,040** | 1/9/19 |
| | | | | ספק ט"ו | **14,625** | 1/9/19 |
| 18233 | 17,550 | 13/11/2019 | שירותי עיצוב וקריאייטיב קמפיין פתיחת שנת הלימודים | ספק ט' | 17,550 | 21/8/19 |
| | | | | ספק י"ב | 20,475 | 21/8/19 |
| | | | | ספק ט"ו | 19,890 | 21/8/19 |
| 18390 | 11,700 | 18/11/2019 | מיתוג וקריאייטיב מחודש לאגף חינוך | ספק ט' | **11,700** | 3/9/19 |
| | | | | ספק י"ב | **14,040** | 3/9/19 |
| | | | | ספק ט"ו | **14,625** | 3/9/19 |

מהנתונים עולה כי:

א. **כל הצעות המחיר התקבלו מאותם שלושה ספקים קבועים**: ספק ט', ספק י"ב וספק ט"ו.

**ב. תבנית הצעות המחיר היא דומה**: עבור 4 הזמנות, הגיש כל מציע **את אותו הסכום:**

- ההצעה הזוכה של ספק ט' בסך 11,700 ₪,
- הצעה של ספק י"ב בסך 14,040 ₪,
- הצעה של ספק ט"ו בסך 14,625 ₪.

**ההצעות הינן באותם סכומים שהוגשו על ידי המציעים ברוב ההתקשרויות בהן זכה ספק א'**, שנדון בסעיף הקודם.

גם בסעיף הקודם שעסק בספק א' ההצעה הזוכה הייתה בסך 11,700 ₪, ושתי ההצעות האחרות היו בסך 14,040 ₪ ו-14,625 ₪.

ג. **שני מתחרים מתוך השלושה** – ספק י"ב וספק ט"ו **לא זכו באופן קבוע** בביצוע עבודה והזמנת שירותים מהאגף בשנת 2019.

ד. **"הצעות זהות של מתחרים" -** בהזמנות 14966, 14968.

ה. **"הצעות שנראות כאילו נגזרו מאותה תבנית"** הצעות של ספקים שונים לגבי מיתוג אגף החינוך, קמפיין קיץ רמת גני, טו באב, קמפיינים רמת גן כמעט זהות בתוכנן ובניסוחן.

**הביקורת מעירה כי אין בממצאים בסעיף זה כדי להעיד על מעורבות עובדי המחלקה/אגף קשת.**

**14.3. הביקורת סבורה כי עיון בפרטי המקרים הנ"ל יכול היה להעלות חשש לאפשרות זיקה בין מציעים**: תבנית קבועה, מתחרים שלא זוכים באופן קבוע, ספק שהגיש הצעה של ספק אחר, הצעות זהות בניסוחן. זיקה כזו עלולה לפגוע בתחרות הוגנת בין נותני שירותים ולפגוע בעיקרון השוויון.

**<u>מנהלת האגף מסרה בתגובתה:</u>**

"בהתייחס לסעיפים 14.1 א'- ד'- בחינת ההתקשרויות מעלה כי המדובר בהזמנות המסתכמות בסך 2,340 ₪ עד 11,700 ₪ כולל מע"מ, הווה אומר, סכומים זניחים ובהתקשרות פטורה ממכרז!!!. משכך, לא ברור איזה צורך יש בעריכת תיאומים ו/או התנהלות פקטיבית כפי שמנסה הביקורת לצייר....הביקורת לא הציגה כל ממצא להתנהלות לא תקינה ביחס לקבלת ההצעות. עצם העובדה שספק בסכומים המצוינים לא משנה את הצעתו – אין בה להעיד דבר וחצי דבר. עצם העובדה שיש ספק שנותן הצעה תמידית זולה הינה שכיחה גם ברשויות אחרות וגם כאן, אין בכך להעיד דבר. <u>בהתייחס לסעיף 14.1 ה'</u>- בהתייחס לטענה, כי מסמכים נערכו מחדש" שונו לאחרונה" על ידי ספק ד' – הרי שלאגף קש"ת אין כל קשר לדבר. יצוין, כי ספק ד' כלל לא

הגיש הצעות לשני מקרים אלה... יתרה מכך, לא ברור מה ההאשמה כלפי אגף קשת בהקשר זה וכן לא צורפה התייחסות ספק ד' שנדרשת לצורך השלמת תגובת האגף."

**עוד הוסיפה מנהלת האגף ומסרה** כי "הביקורת מטרתה להראות נוהל וסטיה מנוהל, במקרה זה, הרי שכל שמתבססת הביקורת הוא על העובדה שהמציעים בחרו להציג הצעות ללא שינוי".

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u>**

**אחת ממטרות הביקורת הינה להצביע על שיפור התנהלות על מנת לוודא הליך תחרותי תקין. כאמור, הביקורת התבססה על הוראת מבקר המדינה לפיה כאשר יש הצעות זהות או חשש לקשר בין מציעים על הרשות לבדוק חשש לזיקה בין המציעים.**

**<u>להלן המלצת הביקורת לפרקים 14-10 בנושא הליך תחרותי של הצעות מחיר:</u>**

**14.4.** כאשר התקשרות אינה מחייבת מכרז, יש לפעול על פי נוהל סדור ושיטתי של הצעות מחיר במטרה ליצור תחרות ושקיפות ולמנוע חשש לתיאום הצעות מחיר.

**טרם ביצוע ההתקשרות,** יש לפנות למספר ספקים שונים שיעמדו בתנאים שיקבעו בטופס הפנייה, ולהגדיר תאריך אחרון למתן הצעת המחיר מהספקים. את הפניות יש לתעד במערכת הייעודית.

יש לבצע הזמנת עבודה רק **לאחר** קבלת כל הצעות מחיר הנדרשות, כשהן חתומות, מפורטות ועדכניות. אין להשתמש בהצעות שהגישו ספקים במסגרת הזמנות קודמות, או שחסרים בהן חתימות ותאריך.

## 15 פתיחת שני מספרי ספק לאותו נותן שירות

על פי נוהל התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות, "**החל מ-1.1.18 לא יאושרו התקשרויות עם יועצים ללא מכרז בהיקף כספי העולה על 140,500 ₪ להתקשרות**...".

הנוהל קובע כי ל"התקשרות" אחת תיחשב גם "**<u>התקשרות לקבלת שירותים מסוג/ תחום אחד, אשר סך שווי ההתקשרות לקבלת השירותים עולה על 140 א".</u>**

15.1 **ההזמנות לשנת** 2019 נרשמו הזמנות בסך 245,407 ₪ לספקים הבאים:

| מס' ספק | שם ספק | סכום הזמנה בש"ח | מהות הזמנה | תאריך אישור הזמנה | מספר הזמנה |
|---|---|---|---|---|---|
| 6237340000 | **ספק ד'** | 49,140 | קריאטייב ועיצוב קמפיין ניקיון וחוברת מידע לתושב מאי- יוני | 13/06/2019 | 11962 |
| | | 28,372 | קמפיין יום העצמאות | 13/06/2019 | 11963 |
| | | 62,595 | קריאייטיב קופי ועיצוב לקמפיין רמת גן מתחברת, שבועות, שבוע הגאווה וליגת האלופות | 24/07/2019 | 13658 |
| **סה"כ לספק** | | | **140,107 ₪** | | |
| 6239230000 | **ספק ט'** | 20,475 | קריאטייב ושירותי גרפיקה קמפיין קיץ רמת גני 2019 | 29/08/2019 | 14966 |
| | | 20,475 | קריאייטיב ושירותי גרפיקה עבור אירוע לאונרד כהן טו באב - קיץ 2019 | 29/08/2019 | 14968 |
| | | 11,700 | עיצוב וקריאייטיב כלל אירועי סוכות | 17/11/2019 | 18216 |
| | | 11,700 | עיצוב וקריאייטיב סבבוס אמונה | 17/11/2019 | 18217 |
| | | 11,700 | עיצוב וקריאטייב קמפיין שנה טובה | 17/11/2019 | 18224 |
| | | 17,550 | שירותי עיצוב וקריאייטיב קמפיין פתיחת שנת הלימודים והשקת מועצת החינוך | 17/11/2019 | 18233 |
| | | 11,700 | מיתוג וקריאייטיב מחודש לאגף חינוך | 27/11/2019 | 18390 |
| **סה"כ לספק** | | | **105,300 ₪** | | |

15.2 מדובר בשתי יישויות משפטיות שונות - עוסק מורשה וחברה בע"מ, שהציעו הצעות לעבודות באותו תחום/סוג שירות. מספר הספק הראשון נפתח על שם "ספק ד'". מהות עסקו, לפי דיווחיו הינו "פרסום". מספר הספק השני נפתח עבור החברה "ספק ט'", המדווח כ"משרד פרסום וקריאייטיב".

15.3 מהביקורת עולה כי:

- הצעת מחיר של **"ספק ט'"** לעירייה, נערכה על ידי **ספק ד'**.
- הודעה על שינוי חשבון הבנק של **ספק ט'**, נשלחה מאת **ספק ד'**.
- **ספק ד'** הצהיר, כי **ספק ט'** טרם קיבל תשלום מהעירייה לחשבון הבנק שלו.
- בנוסף לכך, בתיק של הספק הראשון המתועד ברשם החברות נמצא כי:
- **ספק ד'** הוא: המנהל, הממונה על הדיווחים **,** נושא המשרה המורשה לדווח לרשם החברות, אחד משני הדירקטורים**,** אחד משני בעלי המניות, אחד משני בעלי זכות החתימה בחשבון הבנק של **"ספק ט'".**

**הערות הביקורת:**

15.4 מהנתונים הנ"ל נראה כי, לכאורה, ספק אחד מספק את אותו סוג שירות לעירייה, באמצעות שתי ישויות משפטיות שונות.

15.5 מהביקורת עולה כי , לכאורה, במועד בו סכום ההזמנות למספר הספק הראשון הגיע לסכום של 140,107 ₪ החלו להיפתח הזמנות למספר ספק אחר, כאשר הממצאים מצביעים על כך שמדובר באותו נותן שירות. באופן זה, לכל אחד ממספרי הספק נפתחו הזמנות בסכום הנמוך מ-140,500 ₪ (הסכום שנקבע בנוהל לפטור ממכרז). זאת, באופן שיאפשר לנותן השירות להימנע מרכש באמצעות מכרז, שלא בהתאם להוראות הדין והנוהל העירוני.

אין בממצאים שהועלו בסעיף זה, כדי לקבוע שהייתה מעורבות של אגף קש"ת בהצעות המחיר.

**המלצות הביקורת :**

15.6 יש להקפיד כי לכל נותן שירות יהיה מספר ספק אחד.

15.7 ראוי לערוך בקרה תקופתית על מספרי הספק, באמצעות הפקת דוחות מהמערכת וזיהוי שמות דומים, מספרים זהים וכד'.

**מנהלת האגף מסרה בתגובתה:**

*" כפי שציינה הביקורת ספק ד' וספק ט' הינן שתי ישויות משפטיות נפרדות וזאת ברמה התאגידית. הביקורת לא הצביעה מה אי החוקיות בכך שהעירייה עבדה עם אישיות משפטית א' ואח"כ עבדה עם אישיות משפטית ב' – כל עוד הליך קבלת ההצעות היה תקין ולא הוגשו הצעות במקביל על ידי ספק ד' וספק ט'.*

*גם אם נצא מנקודת הנחה כי הופסקה העבודה עם אישיות משפטית א' והוחל לעבוד עם אישיות משפטית ב' כאשר מנהלה של אישיות משפטית א' חברה בע"מ הינו בנפרד גם ספק שירותים עצמאי, הרי שמבחינה תאגידית אין בכך כל עבירה על החוק ומבחינת נוהל העירייה, הרי שהדבר תואם את נוהל ההתקשרויות."*

## 16 אספקת שירות ואישור חשבוניות

16.1 לצורך אישור חשבונית לתשלום, על האחראי מטעם היחידה המזמינה לבדוק כי השירות סופק באופן תקין. הביקורת ביקשה לברר, אפוא, מי הגורם המוודא את אספקת השירות לצורך אישור החשבונית.

לדברי מנהלת מחלקת מדיה, הספקים שולחים חשבוניות לתשלום אליה או אל מנהלת מדור פרסום, והן מעבירות את החשבוניות למזכירה האחראית על הכספים באגף קש"ת, לטיפולה.

מנהלת מחלקת מדיה מסרה כי היא מכירה את השירותים המסופקים, אולם אינה מטפלת באישור החשבוניות. בכך, לדבריה, מטפלת בעיקר המזכירה שאחראית על הכספים באגף. לדברי מנהלת המחלקה, אין לה גישה למערכת האוטומציה בה מנוהלים ההזמנות והחשבונות, כי היא "רק כמה חודשים בתפקיד...אין לי נגיעה בדברים האלה".

הביקורת ביררה אפוא, ביצד אמורה המזכירה המאשרת את החשבוניות לדעת אם סופק שירות תמורת החשבונית. המנהלת השיבה, כי המזכירה פונה אליה רק אם מתעורר אצלה ספק בנוגע לאספקת השירות.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

16.2 ראוי כי עובדי מחלקת מדיה, שהיא יחידת העירייה שקיבלה את השירות (ולא המזכירה אחראית הכספים במטה האגף), יאשרו שסופקו באופן תקין למחלקה השירותים המלאים מבחינת כמות, טיב ומועד אספקה, וזאת טרם העברת החשבונית למזכירה אחראית הכספים במטה האגף להמשך טיפול.

16.3 **העדר תיעוד לדוחות ביצוע ולמתן שירות**

הביקורת ביקשה (ב-9.7.20) ממנהלת מחלקת מדיה, לקבל את המסמכים הבאים עבור מדגם פרויקטים:

א. דוחות ביצוע/ פירוט ביצוע של הספקים;

ב. דוגמה או קישור לפרסום שבוצע במסגרת הפרויקט בגינו הוגשה החשבונית.

**לא התקבל כל מסמך מהמסמכים הנ"ל שביקשה הביקורת עבור מדגם הפרויקטים הבאים:**

| תאריך קליטת הזמנה | מס' הזמנה | מהות ההזמנה | גורם מזמין |
|---|---|---|---|
| 1/6/19 | 11962 | ניקיון וחוברת מידע לתושב לחודשים מאי-יוני | מזכירה אחראית הכספים |
| 12/6/19 | 11963 | יום העצמאות | מזכירה אחראית הכספים |
| 14/8/19 | 14793 | לוגו - ריטיינר פרסום חודש אוגוסט 2019 | רכזת הפרסום דאז |
| 21/8/19 | 14966 | קמפיין קיץ רמת גני | רכזת הפרסום דאז |
| 21/8/19 | 14968 | טו באב | רכזת הפרסום דאז |
| 13/11/19 | 18216 | קריאייטיב סוכות | רכזת הפרסום דאז |
| 18/11/19 | 18390 | מיתוג אגף החינוך | רכזת הפרסום דאז |
| 2/12/19 | 18844 | פעם שלישית בחירות | רכזת הפרסום דאז |
| 2/12/19 | 18847 | מחאת יום העצמאות | רכזת הפרסום דאז |
| 2/12/19 | 18848 | קריאייטיב לפחי אשפה | רכזת הפרסום דאז |
| 5/12/19 | 18849 | עיצוב וקריאייטיב פסטיבל הבירה | רכזת הפרסום דאז |
| 2/12/19 | 18850 | קמפיין רובעים | רכזת הפרסום דאז |
| 2/1/20 | 19675 | אפליקציה רמת גני | רכזת הפרסום דאז |
| 14/1/20 | 19679 | החלקה על הקרח | רכזת הפרסום דאז |
| 24/3/20 | 23397 | חידוש תו חניה | מזכירה אחראית הכספים |
| 30/3/20 | 23533 | קריאייטיב לקמפיין רמת גן | מנהלת אגף קש"ת |
| 2/4/20 | 23718 | ממשיכים בעסקים | מנהלת אגף קש"ת |
| 2/4/20 | 23720 | שירה במרפסות | מנהלת אגף קש"ת |
| 23/4/20 | 23721 | קמפיין פסח | מנהלת אגף קש"ת |
| 13/5/20 | 24722 | עיצוב גרפי ליום השואה | מנהלת מדור פרסום |
| ? | אין תעוד | העיר החכמה | ? |
| 2/4/20 | כנראה 23727 | פורים | מנהלת אגף קש"ת |
| 14/5/20 | 24801 | יום העצמאות | מנהלת מדור פרסום |
| 13/5/20 | 24752 | ייעוץ לניהול רשתות חברתיות | מנהלת מדור פרסום |
| 24/5/20 | 24874 | אירועי יום העצמאות השונים ברמת גן | מנהלת מדור פרסום |
| 27/5/20 | 25417 | שידור לייב בנושא חזרה לבית ספר | מזכירה אחראית הכספים |

**<u>הערת הביקורת:</u>**

16.4. עקב העדר תיעוד לדוחות ביצוע ולשירות שסופק, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה להליך אישור החשבוניות.

**<u>המלצת הביקורת</u>**

16.5. מומלץ כי יישאר תיעוד לשירות שסופק.

# 17. אישור הזמנות בדיעבד

**סעיף 203 לפקודת העיריות קובע כך:**

**"חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העיריה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר;..."**

**בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה – ע"א (חי') 4666-10-18 ת.מ. יוסף 2001 בע"מ נ' ג.א. מהנדסי הצפון בע"מ" נקבע כך:**

**"הוראות שנקבעו ביחס לחתימת מסמכים הכוללים התחייבויות כספיות של רשויות מקומיות, נועדו להגן על הקופה הציבורית, ולשמור על פעילותן התקינה של הרשויות המקומיות במסגרת תקציבן השנתי. ... על המערערת היה אפוא לעמוד על כך, שכל הזמנת עבודה שהרשות מזמינה ממנה תחתם כדין, ולא היה מקום שתתחיל בביצוע העבודה רק משום שמהנדס העיר ביקש זאת ממנה ...למערערת היה חייב להיות ברור שכל אגורה שתשקיע, קודם שתמצא בידה התחייבות חתומה כדין, היא אגורה המונחת על קרנו של הצבי...**

**הכלל הוא, שלקבלנים המתקשרים עם רשויות מקומיות (והדבר אינו חדש למערערת) חייב להיות ברור, שעליהם להקפיד על קבלת התחייבות חתומה כדין. רק אם בתי המשפט יקפידו על כך, שרק התחייבויות שנחתמו כדין תחייבנה את הרשויות המקומיות, יסייע הדבר לפעילותן התקינה והחוקית של הרשויות, ויימנע מצב בו ספקים ונותני שירותים ינהגו מנהג "שלח לחמך", ולאחר שיספקו את הסחורה או יבצעו את העבודה, יידפקו על דלתות בית המשפט ויבקשו את עזרתו. נכון, כי יש מידה של חוסר צדק בגישה הנוקשה, אך בוודאי זכורים לנו משברים לא מעטים ברשויות מקומיות שהתנהלו בצורה לא תקינה, דבר אשר פגע בתושביהן וחייב את קופת האוצר להזרים להן כספים מחוץ לתקציבים שתוכננו מראש"**

**מהדברים עולה, כי חייבת להיות הזמנת עבודה או מסמך התקשרות חתומים ומאושרים כדין טרם ביצוע העבודה**. אין להתחיל בפעילות בעלת השלכה כספית או להנחות גורם חוץ להתחיל בה כל עוד לא אושר מסמך התקשרות/הזמנה על ידי המוסמכים לכך.

**שימוש בהזמנות עבודה בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה מנוגד אפוא לסדרי מנהל תקין.**

יצוין, כי בסיכום פגישה בנושא נהלי העירייה **מתאריך 5.4.20** בהשתתפות גזברית העירייה, מנהלת אגף קש"ת, החשבת המלווה וסגנית הגזבר הורתה הגזברית: "**חובה להקפיד על הקמת הזמנות טרם ביצוע כל עבודה. במסגרת הוצאת ההזמנה יש לפעול על פי נהלי העירייה הכוללים הצעות מחיר או הזמנות ממכרז בהתאם למהות וסכום העבודה. לא יאושרו הזמנות בדיעבד".**

**17.1. להלן דוגמאות שעלו במדגם של 40 מקרים, מדובר בהזמנות שאושרו לאחר תאריך החשבון בסוף שנת 2019 ובתחילת שנת 2020:**

| מס' הזמנה | שם הספק | תאריך חשבון/ תאריך מועד ביצוע העבודה | תאריך הזמנה |
|---|---|---|---|
| 23533 | ספק ח' | 22/3/20 (חשבון) | 30/3/20 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 23397 | ספק א' | 30/1/20<br>(חשבונית) | 24/3/20 |
| 23396 | ספק א' | 27/2/20<br>(חשבון) | 24/3/20 |
| 18233 | ספק ט' | 1/9/19<br>(קמפיין לפתיחת שנת הלימודים, שנפתחת בתאריך הנ"ל) | 13/11/19 |
| 18216 | ספק ט' | 13/10/19<br>(קמפיין לאירועי סוכות, שהחל בתאריך הנ"ל) | 13/11/19 |

**17.2. מעיון בקובץ הזמנות עולה כי גם לאחר הדרכת הגזברית בנושא נהלי העירייה מה 5/4/20 נמשכו אישורי הזמנות בדיעבד:**

| תאריך קליטה | תאריך אישור | הערות בקובץ הזמנות | הערת הביקורת |
|---|---|---|---|
| 27/01/2020 | 07/05/2020 | עבודות סטודיו לחודש ינואר עבור עיתונים אתר פייסבוק וסלולאר | **אישור הזמנה במאי 2020 לעבודות מינואר** |
| 24/02/2020 | 07/05/2020 | עבודות סטודיו התאמות גודל עיצוב לעיתונים לאתר פייסבוק וסלולאר - חודש פברואר | **אישור הזמנה במאי 2020 לעבודה מפברואר** |
| 11/03/2020 | 07/05/2020 | עבודות סטודיו והתאמות לעיתונות ולאתר לפייסבוק ולשליחה במדיומים השונים לחודש מרץ | **אישור הזמנה במאי 2020 לעבודה ממרץ** |
| 19/03/2020 | 02/04/2020 | פייסבוק לייב בנושא חירום קורונה 18.03.20 | **אישור הזמנה באפריל 2020 לעבודה ממרץ** |
| 29/03/2020 | 01/04/2020 | שירות ניהול תוכן לחודש 18.03-17.05.20 | **אישור הזמנה באפריל 2020 לעבודה שהחלה במרץ** |
| 30/03/2020 | 01/04/2020 | עלוני פורים לתושבים | **אישור הזמנה באפריל 2020 לעבודה עבור פורים שחל בראשית מרץ** |
| 22/04/2020 | 23/04/2020 | צילומים ליום השואה וטקס יום השואה | **אישור הזמנה ליום השואה - לאחר יום השואה** |
| 22/04/2020 | 23/04/2020 | צילום שף מתנדב - פרויקט קורונה חירום 22.04.20 | **אישור הזמנה יום לאחר הביצוע** |
| 22/04/2020 | 23/04/2020 | צילום שתילת עץ בהר הבנים 22.04.20 | **אישור הזמנה יום לאחר הביצוע** |
| 04/05/2020 | 06/05/2020 | ריטיינר חודשי עבור החלק היחסי של חודש אפריל , בחוזה נחתם החודש | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה בחודש אפריל** |
| 06/05/2020 | 07/05/2020 | עבודות סטודיו לחודש אפריל | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה בחודש אפריל** |
| 13/05/2020 | 24/05/2020 | הפקת פרסום לעירייה קמפיין פסח - קופי רייטינג וטראפיק | **אישור הזמנה לפסח - לאחר פסח** |

| תאריך קליטה | תאריך אישור | הערות בקובץ הזמנות | הערת הביקורת |
|---|---|---|---|
| 18/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות במקומון 5.2.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה מפברואר** |
| 18/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות במקומון 12.2.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה מפברואר** |
| 18/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות במקומון 29.1.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה מינואר** |
| 18/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות במקומון 19.2.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה מפברואר** |
| 18/05/2020 | 21/05/2020 | מודעות במקומון 25.2.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה מפברואר** |
| 18/05/2020 | 26/05/2020 | מודעות במקומון 4.3.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה ממרץ** |
| 18/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות במקומון 11.3.20 | **אישור בחודש מאי 2020 לעבודה ממרץ** |
| 19/05/2020 | 24/05/2020 | מודעות חודש אפריל, פרסומים של הרכש מצב אישור שנבדק חויב עפי המכרז מצ"ב | **אישור מחודש מאי 2020 לעבודה מאפריל** |
| 31/05/2020 | 01/06/2020 | גלויה- ברכה ליום העצמאות | **אישור בחודש יוני 2020 לעבודה מיום העצמאות שחל באפריל** |
| 31/05/2020 | 07/06/2020 | שירותי ניהול תוכן -18.05.2020 17.07.20 | **אישור בחודש יוני 2020 על עבודה שהחלה במאי** |

**<u>הערת הביקורת:</u>**

17.3. הביקורת מעירה בחומרה כי אישורי הזמנות בדיעבד מנוגדות להוראות פקודת העיריות (לפי פרשנות בית המשפט) ולכללי מינהל תקין.

**<u>המלצות הביקורת :</u>**

17.4. יש להקפיד כי כל הזמנת עבודה תאושר ותחתם כדין, טרם תחילת ביצוע העבודה.

17.5. על הגזברות להנחות בנוהל, את כל יחידות העירייה, כי חובה להקפיד על הקמת הזמנות טרם ביצוע עבודה, וכי לא יאושרו הזמנות בדיעבד.

## הערות ראש העיר

## היבטים בהתנהלות בנושאי פרסום ומדיה

1. **סעיף 5.4:**
**המלצת הביקורת:** הגדרת אחריות וסמכויות ברורה לכל עובד הקשור בהתנהלות הכספית של האגף.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.5:**
**המלצת הביקורת**: הכשרה מתאימה לכל עובד באגף בהתאם להגדרת ותיאור תפקידו.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 6.4:**
**המלצת הביקורת**: עריכת נהלי עבודה מפורטים המסדירים את אחריות וסמכויות בעלי התפקידים בנושא פרסום ומדיה ואת תהליכי העבודה בנושא, לרבות קבלת בקשות של יחידות עירוניות לפרסומים, אופן אישור הבקשות הללו, החלטות על אופן פרסומם וכיו"ב.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 7.4:**
**המלצת הביקורת**: להסדיר בנוהל, שיחול ויוטמע בכל אגפי ויחידות העירייה, את תהליך ההתקשרות עם נותני שירותים, באמצעות הצעות מחיר, לרבות: אופן הפניה לקבלת הצעות מחיר, הגורם המוסמך לפנות לספקים, אופן איתור הספקים אליהם תישלח ההצעה, מתכונת הפנייה לספקים ופרטי הפנייה, אילו פרטים תכלול הצעת המחיר מהספקים, כיצד יש להשוות בין הצעות המחיר מספקים ומי רשאי לבחור את ההצעה הזוכה.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והכנת הנוהל בביצוע.

5. **סעיף 8.4:**
**המלצת הביקורת**: להקפיד על תיעוד הבקשות לפרסומים/קמפיינים ומיתוג שהתקבלו מהיחידות העירוניות, והאישורים לבקשות מטעם היחידות המבקשות ומטעם אגף קש"ת.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 8.5.6:**
**המלצת הביקורת:** לקבוע תהליך סדור ושיטתי לטיפול בבקשות הפרסום של יחידות העירייה, ולהקפיד על יישומו.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

7. **<u>סעיף 9.1.4:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: בעת עריכת מכרז על היחידה המקצועית להיערך ולהכין את כלל החומר הנדרש לרבות כתבי כמויות ומפרט טכני, גיבוש אמות מידה ותנאי סף, הכנת חוות דעת לגבי ספקים שעבדו עם העירייה בעבר, בירור ניגוד עניינים, אומדן עלויות ריאלי המבוסס על תכנית עבודה ועוד.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בטיפול של השירות המשפטי ויחידות העירייה.

8. **<u>סעיף 9.2.6:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: יש להגדיר סרגל זמנים וביצוע בקרה אחר עמידה בלוחות זמנים ע"י כל הגורמים המעורבים בתהליך, על מנת שהמכרז יסתיים תוך זמן סביר בהליך סדור.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

9. **<u>סעיף 14.4:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: כאשר התקשרות אינה מחייבת מכרז, יש לפעול עפ"י נוהל סדור ושיטתי של הצעות מחיר במטרה ליצור תחרות ושקיפות ולמנוע חשש לתיאום הצעות מחיר.
טרם ביצוע ההתקשרות, יש לפנות למספר ספקים שונים שיעמדו בתנאים שיקבעו בטופס הפניה, ולהגדיר תאריך אחרון למתן הצעת המחיר מהספקים. את הפניות יש לתעד במערכת הייעודית.
יש לבצע הזמנת עבודה רק לאחר קבלת כל הצעות המחיר הנדרשות כשהן חתומות, מפורטות ועדכניות. אין להשתמש בהצעות שהגישו ספקים במסגרת הזמנות קודמות, או שחסרים בהן חתימות ותאריך.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

10. **<u>סעיף 15.6:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: יש להקפיד כי לכל נותן שירות יהיה מספר ספק אחד.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא מבוצע.

11. **<u>סעיף 15.7:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: ראוי לערוך בקרה תקופתית על מספרי הספק, באמצעות הפקת דוחות מהמערכת וזיהוי שמות דומים, מספרים זהים וכד'.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא מבוצע.

12. **<u>סעיף 16.5:</u>**

**<u>המלצת הביקורת</u>**: מומלץ כי יישמר תיעוד לשירות שסופק.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

13. **<u>סעיף 17.4:</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** יש להקפיד כי כל הזמנת עבודה תאושר ותחתם כדין, טרם תחילת ביצוע העבודה.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

14. **<u>סעיף 17.5:</u>**

**<u>המלצת הביקורת:</u>** על הגזברות להנחות בנוהל, את כל יחידות העירייה, כי חובה להקפיד על הקמת הזמנות טרם ביצוע העבודה, וכי לא יאושרו הזמנות בדיעבד.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא בוצע.

# ביקורת מעקב –
# היבטים תפעוליים
# ובספיים בשירותי הניקיון
# - אגף שפע

# ביקורת מעקב : היבטים תפעוליים וכספיים בשירותי הניקיון – אגף שפ"ע

## 1. רקע

אגף שירותי פני העיר (להלן: **אגף שפ"ע**) מעניק בין היתר שירותי פינוי אשפה ביתית, טיאוט רחובות באמצעות עובדי טיאוט, טיאוט רחובות באמצעות מכונות, פינוי פחים כתומים המכילים פסולת אריזות ועוד.

מבקר העירייה ערך בשנת 2018 דוח ביקורת בו נסקרו היבטים תפעוליים וכספיים מהותיים במערך שירותי הניקיון הניתנים על ידי האגף בשנים 2016-2018 (להלן :"**דוח המבקר לשנת 2018**").

במסגרת דוח הביקורת נמצא ניהול לא יעיל בתחומים רבים וכן אי בקרת האגף על פעילות הקבלנים. להלן מספר סוגיות עיקריות שעלו במסגרת הדוח:

- ✓ השכרת מטאטים מכאניים באופן לא יעיל, וכן אי מעקב אחר מספר שעות פעילות רכבי טיאוט הקבלן
- ✓ אי בקרה אחר פינוי הגזם באמצעות עובד נוסף, כפי שנדרש בחוזה
- ✓ אי יישום תכניות צמצום קווי אשפה והתייעלות
- ✓ אי בקרה אחר שעות קבלני הטיאוט

כאמור, הדוח העלה שורה של ליקויים והציע המלצות לתיקונם. ביקורת מעקב זו נועדה לבחון האם תוקנו הליקויים עליהם הצביע דוח המבקר והאם המלצותיו הושמו.

כמו כן, מבקר העירייה ערך בשנת 2014 דו"ח בנושא זה.

הביקורת מבקשת לציין כי כבר בשנת 2019 יצא האגף למכרז בנושא טיאוט רחובות המבוססים על **שיטת ניקיון לפי רכישת תשומות** (עובדים, כלי עבודה) וזאת בניגוד להתקשרויות קודמות של האגף אשר היה מבוסס על רכישת שירותי ניקיון.

## 2. מטרת הביקורת

בדיקת היבטים תפעוליים וכספיים מרכזיים בפעילות אגף שפע ומחלקותיו בשנת 2020, בכל הקשור לניקיון העיר, פינוי האשפה והגזם אשר נמצאו בהם ליקויים במסגרת דוח ביקורת 2018, וכן במסגרת דוח הביקורת שערך מבקר העירייה בשנת 2014 בנושא זה.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות / שיחות עם הגורמים המקצועיים הבאים: מנהל אגף שפע, ס/מנהל אגף שפ"ע ומנהל מחלקת תכנון, ייעול וארגון (להלן: ס/מנהל אגף שפ"ע) ועובדי האגף.
בנוסף קראה הביקורת הסכמים של הקבלנים המספקים כיום שירותים לעיריית רמת גן וכן קבלת מסמכים וקבצים מן האגף, ביניהם:

- ✓ דוחות בקרה מן התחנות האזוריות
- ✓ חשבוניות הקבלנים
- ✓ צילומי מסך ממערכת איתוראן

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**
**תגובות ס/מנהל אגף שפ"ע שולבו בביקורת המעקב.**
**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

# 4. רכישת מטאטים מכאניים

## 4.1 רקע כללי

המטאטאים המכאניים הינם **האמצעי העיקרי** לניקיון הרחובות. העירייה התקשרה בחוזה עם חברה א', לאספקת שירותי טיאוט ברחבי העיר, חוזה דומה נחתם עם חברה ה'. על פי נספח ה2 להסכם, חברה א' תעניק שירותי ניקיון באמצעות מכונות טיאוט, וכן תקצה 27 פועלי טיאוט רחובות עבור משמרת בוקר בהתאם לתכנית העבודה של העירייה. במסגרת דוח מבקר העירייה לשנת 2018 נבחנו בין היתר ההיבטים הבאים: בקרה יומית אחר חיוב כמות המטאטים המסופקים על ידי הקבלן, כמות שעות העסקת רכבי הטיאוט לעומת החוזה, גילאי רכבי הטיאוט לעומת החוזה, קיום בקרת שכר עובדי הקבלן, שימוש בעובדי הקבלן לצורך עבודות אחרות של האגף, עובדים ללא לבוש תקין.

### 4.1.1 <u>ממצאי דוח המבקר לשנת 2014:</u>

**על פי דוח שנת 2014 עולה כי:** "העלות היומית לשכירת מטאטא מכני קטן ללא דלק ונהג בחודש ספטמבר 2014 עמדה על סך של 1,662 ₪. בהנחה של 24 ימי עבודה בחודש הסכום החודשי המשוער הוא 39,000 ₪ בחודש. מברור שעשתה הביקורת בשתי רשויות בעלות מטאטא מכני עולה כי העלות המשוערת לרכישת מטאטא מכני עומד על סך של 600-550 אלפי ש"ח. דהיינו בהנחות הנ"ל ובהנחה שעלות הטיפולים השנתיים של המטאטא תעמוד על סך של 50 אלף ₪ בשנה יהיה כלכלי לרכוש את המטאטאים במקום לשכור אותם.

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

לרכוש מטאטאים מכניים ולהפסיק את שכירתם בכדי להוזיל את העלויות השנתיות. עדיף לרכוש בעסקת מימון.

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

הביקורת בחנה את חוזה ההתקשרות של העירייה עם חברה א' כפי שנחתם ביום ה – 25/11/2019. על פי נספח ה'2 להסכם זה לא מבוצעת השכרת מטאטים מכאניים מן הקבלן אלא "העמדת מכונות טיאוט עם נהג ליום עבודה". זאת לעומת הסכמים קודמים בהם היה האגף שוכר את המטאטים המכאניים ומתפעלם באמצעות נהגי המוסך.

**<u>הערת הביקורת</u>**

במהלך השנים, האגף ערך בחינה כלכלית של רכישת מכונות טיאוט מכאניים כפי שביצעו רשויות אחרות. **<u>משיחה שערכה הביקורת עם מ"מ מנהל הכספים של האגף (להלן: "מנהל הכספים") הסיבה לאי רכישה היא עלויות האחזקה הגבוהות הנדרשות מן העירייה.</u>**




## 5. פינוי גזם באמצעות עובד נוסף

### 5.1 רקע כללי

5.2 ב- 12/7/20 התקשרה העירייה בהסכם עם הקבלן מ.נ, במסגרת ההסכם הוסכם כי קבלן הגזם יבצע עבודות איסוף ופינוי פסולת, גזם ופסולת גושית על ידי משאיות מנוף באמצעות נהג ופועל בכל שטח שיפוט העירייה, ובהתאם לתוכנית העבודה שתימסר לקבלן על ידי העירייה ו/או המנהל.

5.3 במסגרת דוח מבקר העירייה לשנת 2018 נבדקו בין היתר הנושאים הבאים בתחום הגזם: העסקת קבלני משנה, אי הוספת פועל לרכב הגזם בניגוד להסכם, הגדלת מספר המשאיות לעומת החוזה, בדיקת שעות העבודה של משאיות הקבלן, ממשקי האגף מול מחלקת גנים ונוף ועוד.

### 5.3.1 <u>ממצא דוחות המבקר הקודמים:</u>

**דוח מבקר העירייה לשנת 2014:** "על פי סעיף 2 לנספח ד' מפרט דרישות לביצוע, הזוכה נדרש להעמיד צוות המונה נהג ופועל אחד לפחות. מבירור שערכה הביקורת עם מנהל תחנה 2 עולה כי פינוי הגזם מבוצע על ידי נהג בלבד וללא פועל נוסף."

**דוח מבקר העירייה לשנת 2018:** "מתצפיות שערכה הביקורת בשיתוף מנהלי התחנות ואף שוחחה עם נהגי הקבלן המועסק בתחנות 1 ו - 5 עולה כי פינוי הגזם מבוצע על ידי נהג בלבד וללא פועל נוסף. על פי בדיקה כלכלית שבוצעה על ידי חברה המתמחה בנושא ואשר חישבה לבקשת העירייה את אומדן עלות השירות, עלות העסקת פועל היא כ- 7,500 ₪ לחודש. בהתבסס על החשבונות המוגשים על ידי הקבלן, עולה כי הוא מפעיל 5 משאיות לפחות מידי חודש. מכך שהסכום

השנתי שהחברה מקבלת מהעירייה בניגוד להסכם, מוערך על ידי הביקורת בסך של כ- 450,000 ש"ח לשנה ( 7,500 * 5* 12.) "

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

"על האגף לבצע קיזוז התשלומים העודפים מן הקבלן עקב הפרת ההסכם, בכל הקשור להקצאת פועל נוסף לנהג הקבלן."

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

1. נמצא כי אחת לחודש מקבל חשב האגף גיליון מעקב מכל אחת מן התחנות, דוח זה משמש את האגף לבדיקת ההתחשבנות מול קבלן הגזם.
2. נמצא כי בניגוד לחוזה ההתקשרות בו לא הייתה התייחסות ספציפית להפרה בגין העסקת עובד פינוי נוסף במסגרת החוזה הנוכחי, סעיף 16 לחוזה פינוי הגזם הנוכחי קובע כי: "סכום הקיזוז המוסכם במקרה של אי העסקת עובד בצוות הפינוי (לכל יום או חלק ממנו) הינו 700 ₪" .
3. נמצא כי חלק מן התחנות מקדימות ומדווחות ישירות למזבירת חשב האגף עוד לפני סוף החודש, כי הקבלן לא הקצה עובד נוסף למשאית פינוי הגזם ואף מבוצעים קיזוזים כפי שבוצע בחודש 9/2020 בהיקף של 4,184 ₪ לפני מע"מ.



## 6. צמצום קווי אשפה והתייעלות

### 6.1. רקע כללי

6.2. עיריית רמת גן הזמינה ב 2/2006 עבודת אופטימיזציה של מסלולי פינוי האשפה ברחבי העיר. העבודה בוצעה על ידי חברת ב' במשותף עם חברה ג'. החלופות שנבחנו:

- ✓ השארת המצב הקיים, דהיינו - 21 קווי פינוי (אזורי עבודה) בעלות שנתית של כ - 24 מיליון ₪.
- ✓ חלופה של 18 אזורי עבודה - עלות שנתית של כ -26 מיליון ₪

6.3. ב – 11/2013 הוזמנה עבודה מחברה ד' בסיוע רו"ח ע' לייעול מערכת האשפה והגרוטאות מחד, והצעה להקמת שיטת תגמול לעובדי מערך פינוי האשפה מאידך. להלן החלופות בעבודה זו:

- ✓ חלופה 1 - חלוקת העיר ל-18 אזורי עבודה שווים, על פי המודל שנעשה בשנת 2006, כאשר עובדי פינוי האשפה יפנו גם גרוטאות מאזורי פינוי הקו בהתאמה לימי פינוי האשפה. החיסכון הכספי נאמד ב–3.85 מיליון ₪ בשנה. בהצעה זו קיים פירוט לתשלומי פרמיה נוספת על פי עובדי דור א', דור ב' ודור ג' כשבסיס הפרמיה היא מספר הפחים לפינוי.
- ✓ חלופה 2 - חלוקת העיר ל–18 אזורי עבודה שווים על פי מודל שנת 2006, כאשר הנורמה לאזור תיקבע לפי משקל ולא לפי מספר הפחים שפונו.
- ✓ אפשרות נוספת הינה שילוב של החלופות 1 ו – 2.

#### 6.3.1. <u>ממצאי דוח המבקר לשנת 2018:</u>

**דוח מבקר העירייה לשנת 2018 מעיר כי:** "הביקורת מעירה כי לא הועברו אליה התכתבויות/ סיכומים על דיונים בהנהלת העירייה בנושא עבודת האופטימיזציה של מסלולי פינוי האשפה בעיר".

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

אימוץ העבודות שנעשו בתחום האופטימיזציה עבור האגף - תהליך זה צריך להתבצע בתיאום הנהלת העיר וועד העובדים.

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

1. הביקורת קיימה ישיבות עם הנהלת האגף בנוגע למספר קווי הפינוי לשם בחינה האם בוצעה הפחתה במספר הקווים כפי שהומלץ בתוכניות האופטימיזציה, לא בוצע שינוי במספר הקווים.
2. הביקורת פנתה למנהל אגף משאבי אנוש לשם בחינה האם מתקיים מו"מ בנושא הנידון עם ועד העובדים. מנהל אגף משאבי אנוש מסר בתגובה בחודש 8/2020 כי: *"במהלך השנה האחרונה מתקיים מו"מ שמנוהל על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר ובמסגרתו נבחנים שני נושאים במקביל:*

*א. צמצום היקף הפרמיה לעובדי דור א'.*

*ב. מתן פרמיה לעובדי דור ב' על בסיס תוכנית שהוצגה לאוצר. המו"מ נמצא כיום בנקודה שבא האוצר הציע לרדת ל 78 אחוזי פרמיה ממוצעת לעובדי דור א' -ירידה של כ-25 אחוזים בשיעור הפרמיה כיום. ההסתדרות התנגדה למהלך והכינה הצעה שנבחנת בימים אלה."*

מתגובת מנהל אגף משאבי אנוש וכן מתגובת הנהלת אגף שפ"ע עולה כי העירייה לא דנה עם וועד העובדים בנושא יישום תוכניות האופטימיזציה בכל הקשור לצמצום קווי הפינוי.

3. מהביקורת עולה כי הנהלת העירייה לא קידמה במהלך השנים 2018 -2020 את תוכניות ההתייעלות לצמצום קווי האשפה כפי שהוצגו לעיונה בשנים 2006 ו–2013 ושהיו מביאות להתייעלות מהותית בהוצאות האגף בהיקף של 3.85 מיליון ₪ בשנה, על פי עבודת היועץ משנת 2013.

**<u>המלצת הביקורת</u> :**

**6.3.2** מומלץ כי הנהלת העירייה בשיתוף משרד האוצר וועד העובדים ידונו בכלל הסוגיות לצמצום קווי האשפה.




***<u>תגובת ס/מנהל אגף שפע:</u>***

*"הנושא נמצא אצל אגף משאבי אנוש לצורך בחינה וטיפול."*

## 7. שעות עבודת רכבי הטיאוט

### 7.1. רקע כללי

7.2. נספח א' לחוזה ההתקשרות של העירייה עם חברה א' מיום ה–25/11/2019 קובע כי שעות העבודה של רכבי הטיאוט יהיו בין השעות 06:00 ל–14:00. בנוסף סעיף 14.5 קובע כי אי התקנת איתוראן לרכבי הקבלן יביאו לקנס של 1,000 ₪ ליום עבודה.

#### 7.2.1. <u>ממצא דוח המבקר לשנת 2018</u>

1. נמצא כי ממוצע שעות העבודה של רכבי הקבלן לשנת 2017 עמד על 6.4 שעות במקום 8 שעות לפחות.
2. נמצא כי מנהלי התחנות **אינם מדווחים** למטה האגף ואינם מאשרים בכתב את שעות העבודה של המטאטים המכאניים, הביקורת סבורה כי זהו חלק מתפקידם. בנוסף, למרות שלמנהלי התחנות קיימת אפשרות להיעזר במערכת איתוראן הקיימת במטאטים המכאניים ומועברת לתחנות המנהלים, **חלק ממנהלי התחנות בוחרים שלא להשתמש באפשרות זו.**

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

1. נדרש כי תעשה בקרה יומית אחר שעות העבודה של הקבלן בכל הנוגע לשעות פעילות של המטאטים המכאניים, כולל הצלבה מול שעות הכניסה לחירייה, וכן קיצוץ מן החשבונית במקרה של אי השלמת שעות פעילות המשמרת.
2. לאפשר למנהלי האזורים לקבל עדכון באמצעות מערכת האיתוראן על מקום הימצאם של רכבי המנוף והטיאוט.

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

1. הביקורת הפיקה דוח ממערכת האיתוראן עבור רכב טיאוט שמספרו 65161701. נכון ליום ה–30/9/2020 נמצא כי הרכב החל את עבודתו בשעה 06:00 וסיים בשעה 14:00 כפי שנדרש בחוזה ההתקשרות עם חברה א' בסעיף 2 לנספח למפרט השירותים.
2. מהביקורת עולה כי דוח הבקרה החודשי המוגש על ידי 6 התחנות האזוריות ברחבי העיר מכיל דיווח יומי בגין שעות העבודה של המטאטים מכאניים.

3. מהביקורת עולה כי קיים מעקב באמצעות מערכת איתוראן אחר כלל רכבי הטיאוט של קבלן חברה א' לעומת רשימת הרכבים הקיימת באגף.
4. הביקורת קיבלה את קבצי הכניסות לחירייה עבור החודשים 7-9/2020, לשם בחינת שעות הכניסה של המטאטים. הביקורת בחנה את מועד הכניסה של מספרי רישוי המטאטים הבאים: 19338502, 19347508, 19347902. נמצא כי כלל המטאטים שנבחנו נכנסו לחירייה מעבר לשעה 13:30 כלומר המטאטים משלימים 6 שעות עבודה כנדרש בחוזה.




## 8. חיוב בגין כמות פחים כתומים

### 8.1 רקע כללי

8.2 חוק האריזות מיושם על ידי האגף באמצעות הצבת 3,504 פחים המיועדים לאיסוף פסולת אריזות (להלן: "פחים כתומים") ברחבי העיר, פינויים אל אתרי מיחזור של תאגיד המיחזור וקבלת החזרים מן התאגיד על פי אחוז פסולת האריזות התקינה הקיימת במשאית לאחר דגימה. כפי שמתואר בתרשים הבא:




8.3 פינויים מבוצעים באמצעות רכבי ונהגי העירייה החל מחודש 8/2020 וזאת לדברי מנהל הכספים, כאשר עובדי הפינוי הינם עובדי קבלן של חברה א' בהתאם לחוזה ההתקשרות, המאפשר השכרת עובדים משימתיים בעלות יומית של 480 ₪ לצרכי ניקיון העיר.

8.4 טרם יישום החוזה בוצעה עבודת פינוי הפחים הכתומים באמצעות חברה ו' כאשר ההתחשבנות עימה הייתה בהתאם לכמות הפחים הכתומים המפונים על ידה.

**8.4.1. ממצא דוח המבקר לשנת 2018**

1. "הביקורת ערכה מדגם של 42 פחים כתומים ברחובות בן גוריון וכנפי הנשרים ב-26 לאוגוסט לאחר פינוי שבוצע ביום ד', קרי לאחר 4 ימים. הביקורת חזרה על מדגם זה ב-5 לאוקטובר בשיתוף נציג האגף האחראי על בקרת קבלן פינוי הפחים הכתומים, אשר מדווח ישירות למנהלת מדור הפרדת אשפה."
2. הביקורת מעירה על אי טיפול מנהלי התחנות בכלל הפסולת באזור התחנה וזאת בניגוד להגדרת תחנת הניקיון הקובעת כי: "התחנה מבצעת באמצעות עובדיה ונותני שירותים נוספים את פעילות הניקיון באזור הגיאוגרפי עליו היא מופקדת".

**המלצת דוח המבקר**

1. יש לבחון את כלל ההתחשבנות עם הקבלן, זאת לאחר קיום סקר מקיף של מספר הפחים בפועל המצויים ברחבי העיר.
2. יש לוודא שכלל פעילויות הניקיון יהיו באחריות התחנות האזוריות.

**בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:**

1. הביקורת ערכה ישיבות עם הנהלת האגף על אופן פינוי הפחים הכתומים בשנת 2020.
2. מהביקורת עולה כי האגף לא ערך סקר לבחינת כמות הפחים הכתומים, טרם העברת האחריות למנהלי התחנות האזוריות.
3. הביקורת בחנה את חוזה ההתקשרות עם חברה א' לעניין השכרת עובדי ניקיון, בין היתר פינוי הפחים הכתומים.

**המלצת הביקורת :**

**8.4.2** מומלץ כי יבוצע סקר פחים כתומים ברחבי העיר וזאת על מנת לוודא פריסה מיטבית של פיזור הפחים בשכונות.



## 9. אחוז החזר מתאגיד המיחזור

### 9.1. רקע כללי

9.2. סעיף 17 לחוק האריזות קובע כי "גוף מוכר אחראי למימון כל העלויות הדרושות לטיפול בפסולת האריזות שהופרדה ונאספה בתחומו של כל אחראי לפינוי פסולת שעמו התקשר, למעט פסולת אריזות שנאספה מבית עסק לפי סעיף 26, ובכלל זה מימון של: (1) הפרדת פסולת אריזות; (2) איסוף ופינוי פסולת אריזות; (3) מיון פסולת אריזות; (4) מיחזור, השבה או סילוק של פסולת אריזות, לפי הוראות כל דין". תאגיד אמור אפוא לשלם לרשות המקומית עבור ההסדר להפרדת הפסולת, וכן עבור איסוף ופינוי פסולת האריזות המופרדת. סעיף 26 מאפשר גם לבתי עסק להתקשר עם "הגוף המוכר".

9.3. במסגרת יישום חוק האריזות הביקורת ביקשה לבחון את ההכנסות המתקבלות מתאגיד המיחזור, הכנסות אלו תלויות באחוז פסולת האריזות הקיימת בפחים הכתומים. כלומר בהיעדר הדרכה ראויה לתושבים, תושלך פסולת ביתית לפחים הכתומים דווקא שיפגע בפסולת האריזות ויגרום לקבלת החזר נמוך יותר מהתאגיד. כאשר במצב האופטימאלי יוחזרו לעירייה כלל ההוצאות בגין פינוי הפחים הכתומים.

### 9.3.1. <u>ממצא דוח המבקר לשנת 2018</u>

"תאגיד המיחזור מקטין בכל רבעון 1 עד 3 של שנת 2017 תשלומים לעירייה בסך 60 -90 אלפי ₪".

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

"יש לבחון כיצד ניתן ליעל את ההיערכות העירונית בתחום זה על מנת להגיע לאיזון תקציבי בין הכנסות להוצאות, תוך היעזרות במנהלי התחנות האזוריות".

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

1. נתקבלו דגימות של תאגיד המיחזור לחודש יולי 2020 ונמצא כי אחוז האריזה בפחים הכתומים התקין הינו 50% בלבד, בדומה לנתוני שנת 2017 דבר הגורם להפסדים כספיים מהותיים לעירייה בהיקף של כ- 400 אלפי ₪ בשנה.
2. נערכו שיחות עם מנהל האגף על הפעולות שבוצעו להגדלת אחוז פסולת האריזות והגדלת התמורה מבהתאם לעומת שנים קודמות.
3. מהביקורת עולה כי האגף לא ביצע פעולות הסברה מהותיות שיובילו להגדלת אחוז פסולת האריזות התקינה ומקסום ההחזרים מתאגיד המיחזור בהתאם.




**<u>המלצת הביקורת</u>:**

**9.3.2** מומלץ כי יערך ניתוח הדגימות המתקבלות מתאגיד המיחזור וכן תערך בקרה על פעולות ההסברה במסגרת תכנית העבודה השנתית.

***<u>תגובת ס/מנהל אגף שפע:</u>***

*"עיריית רמת גן קיבלה את הציון הגבוה בעיר הכי ממחזרת בישראל. האגף פועל בכל האמצעים הקיימים כדי להגדיל את אחוז המיחזור. האגף אינו מקבל את הערת המבקר שלא מבוצעות פעולות הסברה."*

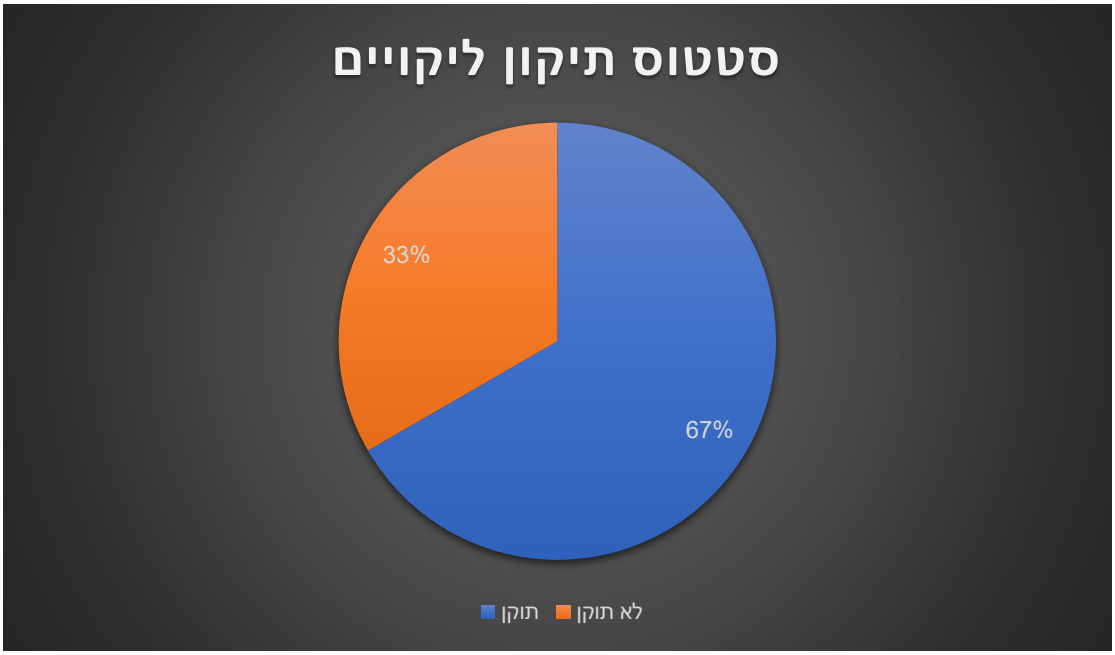
**<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>**

הביקורת מציינת כי לא חל שיפור באחוז המיחזור שהוצג בדוח הביקורת הקודם משנת 2018. שיפור זה עשוי לנבוע אך ורק לאחר הסברה מקיפה יותר כפי שהומלץ על ידי הביקורת.

## 10.סיכום

מבדיקת ביקורת המעקב עולה כי כ- 67% ממצאי הביקורת תוקנו באופן מלא על ידי האגף.

בסה"כ מתוך 6 ליקויים שנבדקו עולה כי: 4 ליקויים תוקנו באופן מלא ו-2 ליקויים לא תוקנו.



**הערות ראש העיר**

**ביקורת מעקב - היבטים תפעוליים וכספיים בשירותי הניקיון -אגף שפ"ע**

1. **סעיף 6.3.2:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ כי הנהלת העירייה בשיתוף משרד האוצר וועד העובדים ידונו בכלל הסוגיות לצמצום קווי האשפה.

**תגובת ראש העיר**: הנושא יבחן.

2. **סעיף 8.4.2:**
**המלצת הביקורת:** מומלץ כי יבוצע סקר פחים כתומים ברחבי העיר וזאת על מנת לוודא פריסה מיטבית של פיזור הפחים בשכונות.

**תגובת ראש העיר**: הליקוי תוקן.

3. **סעיף 9.3.2 :**
**המלצת הביקורת:** מומלץ כי יערך ניתוח הדגימות המתקבלות מתאגיד המיחזור וכן תערך בקרה על פעולות ההסברה במסגרת תכנית העבודה השנתית.

**תגובת ראש העיר**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יטופל במסגרת תכנית העבודה לשנת 2022.

# ביקורת מעקב – פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח

# ביקורת מעקב :
# פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח

## 1. רקע

החברה הכלכלית לפיתוח רמת-גן בע"מ מס' ח.פ. 520037003 (להלן: "**החברה**") הינה תאגיד עירוני. היא נוסדה בשנת 1991 ורשומה כחברה בערבון מוגבל בשליטת עיריית רמת-גן. לאחר מספר שנים ללא פעילות, הוחלט בשנת 2014 להפעיל מחדש את החברה כגוף הפועל למימוש הפוטנציאל הכלכלי הנרחב הטמון בעיר שיעסוק בניהול פרויקטים וניהול נכסים והשקעות.

החברה מהווה זרוע ביצועית לקידום פרויקטים עירוניים מסוגים שונים, מתוך ראייה עסקית ועל בסיס כלכלי. על פי הגדרותיה, החברה תפעל מטעם העירייה ובהתאם להחלטות והנחיות הנהלת העיר ודירקטוריון החברה.

בשנת 2017 ערך מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח" לבחינת 3 פרויקטים אשר בוצעו על ידי החברה הכלכלית (להלן: "**דוח המבקר**").

במסגרת דוח המבקר העירה הביקורת בחומרה כי אי תיאום העבודות בין תאגיד "מי רמת – גן" (להלן: "**התאגיד**") לבין החברה גרם בפרויקט מתחם הבורסה **להוצאה כספית עודפת מצד החברה בסך של 936 אלפי ₪**, וכן עבודות נוספות ב**סך 1.5 מיליון ש"ח** שלא תוכננו במסגרת פרויקט שיכון הצנחנים מסיבה זהה.

## 2. מטרת הביקורת

בחינה האם הושמו ההמלצות העיקריות בדוח המבקר, ובדגש על נושא שיתוף פעולה בין החברה לבין התאגיד לשם מניעת הוצאות נוספות ותשלומים בגין עיכובי עבודה לקבלנים.

## 3. מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות / שיחות עם חשב החברה וכן עיינה במסמכים הבאים:

- ✓ הסכם עם תאגיד המים ברמת גן 1489
- ✓ הסכם עם תאגיד המים רמת גן 1541
- ✓ חוזה עם תאגיד המים לביצוע עבודות ניקוז ברחוב הרקון
- ✓ החברה הכלכלית לפיתוח רמת גן בע"מ - דוחות כספיים חתומים לשנת 2019

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**התייחסות מנכ"ל החברה הכלכלית שולבה בביקורת המעקב.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 4. פרויקט מתחם הבורסה ופרויקט פיתוח שיכון הצנחנים

### 4.1. רקע

החברה הכלכלית ניהלה בשנים 2016-2017 מספר פרויקטים גדולים ביניהם פרויקט פיתוח מתחם הבורסה וכן פרויקט תשתית בשיכון הצנחנים. הפרויקטים כוללים עבודות תשתית מעל ומתחת לפני השטח.

**<u>פרויקט מתחם הבורסה</u>**- בהתאם להחלטה של הנהלת העיר מתאריך 31 ביולי 2014 הוחלט להעביר לאחריות החברה את פרויקט תכנון וביצוע שיקום מתחם הבורסה. הפרויקט כולל תכנון וביצוע שיקום הרחובות במתחם הבורסה - הסדרת תנועה, חניות, גינון, מרחב ציבורי ונראות כללית. סך תקציב הפרויקט 41,956,848 ש"ח, ממנו יבוצע בשנת 2016 השלב הראשון ברחוב תובל.

4.2. **<u>פרויקט פיתוח שיכון הצנחנים</u>**- בהתאם להחלטה של הנהלת העירייה (מס 34א') מתאריך 29 בינואר 2015 נקבע כי העירייה תעביר לאחריות החברה את פרויקט פיתוח שיכון הצנחנים. סך תקציב הפרויקט 16,939,000 ש"ח.

במסגרת דוח המבקר נבחנו היבטים כספיים ב-2 הפרויקטים, ביניהם: ערבויות הקבלנים, הסיבות להרחבת ההתקשרות והגדלת התשלומים לקבלנים והפיקוח אחר יישום הפרויקט על ידי החברה וממשקי החברה עם התאגיד בכל הקשור לפרויקטים אלו.

#### 4.2.1. <u>ממצא דוח המבקר משנת 2017</u>

1. **פרויקט מתחם הבורסה** – נמצא כי לחברה נזקפו הוצאות נוספות שגררו 2 תשלומים לקבלן בגין השירותים הבאים:
   - ✓ תשלום לקבלן בגין עבודות נוספות בסך 615 אלפי ₪.
   - ✓ תשלום לקבלן במסגרת פשרה לחשבון סופי של הקבלן בגין כתב תביעה של הקבלן בסך 321 אלפי ₪.

*לדברי מנהל הפרויקט תשלומים אלו היו נמנעים אם היה שיתוף פעולה בין החברה ותאגיד המים.*

2. **פרויקט פיתוח שיכון הצנחנים** –בוצעו פעולות שלא היו מתוכננות במסגרת כתב הכמויות המקורי של החוזה בהיקף של 1,510,625 ₪, אשר על פי הפרוטוקולים של החברה בחלקם נבעו עבור פיצוי הקבלן בשל עיכוב בעבודות שבוצעו באתר על ידי תאגיד המים העירוני.

**<u>המלצת דוח המבקר</u>**

*נדרש לערוך תיאום מראש בין ביצוע עבודות תאגיד מי רמת גן לבין ביצוע פרויקטים של החברה הכלכלית.*

**<u>בדיקת ביקורת המעקב – שנת 2020:</u>**

הביקורת בחנה את הפרויקטים המבוצעים על ידי החברה הכלכלית בהם קיימות עבודות תשתיות אשר סמוכות לתשתיות תאגיד המים ועלולות לפגוע בתשתיות אלו, או להיות מבוצעות במקביל לעבודות תחזוקה של התאגיד.

1. **בחינת יישום חוזה תל השומר מערב**- נמצא כי נחתם הסכם בין החברה לבין התאגיד. "הואיל וקיימת חפיפה בין עבודות הפיתוח לעבודות המים והביוב בתוואי השטח הרלוונטי ועל מנת לייעל את ביצוע העבודות ולחסוך בעלויות נדרשים הצדדים לפעולת בתיאום ובשיתוף פעולה".
   a. **בנוסף נמצא כי קיימת חלוקת עבודה בין 2 התאגידים על פי סעיפים 3.1 ו – 3.2 לחוזה כדלקמן:**
   b. החברה הכלכלית והתאגיד יבצעו את עבודות הפיתוח ועבודות המים והביוב של הפרויקט באמצעות מכרז פומבי משותף ו/או הליך בחירה משותף במסגרתו יבחר קבלן ראשי אחד לביצוע עבודות הפיתוח ועבודות המים והביוב. מוסכם כי חלקה של החברה הכלכלית יהא מלוא עבודות הפיתוח כהגדרתם בחוזה זה, וחלק התאגיד יהא עבודות המים והביוב והכל כמפורט בסעיפים 3.13 ו – 3.14.
2. **בחינת יישום חוזה קרית החוזה תל השומר**, תב"ע 1541. סעיפים 4א ו – 4ב קובעים כי: החברה הכלכלית והתאגיד יבצעו את עבודות הפיתוח ועבודות המים והביוב של הפרויקט באמצעות מכרז פומבי משותף ו/או הליך בחירה משותף במסגרתו יבחר קבלן ראשי אחד לביצוע עבודות הפיתוח ועבודות המים והביוב. מוסכם כי חלקה של החברה הכלכלית יהא ביצוע מלוא עבודות הפיתוח כהגדרתם בחוזה זה, וחלק התאגיד יהא עבודות המים והביוב בלבד, והכל כמפורט בסעיפים 9 ו – 10.
3. משיחות שניהלה הביקורת עם חשב החברה עולה כי 2 התאגידים יחסכו מעלויות מיותרות באמצעות עבודה משותפת עם קבלן תשתיות אחד, אשר יבצע עבודות עבור תאגיד המים ועבור החברה הכלכלית.

הביקורת מציינת לחיוב כי החברה הכלכלית יישמה את המלצת הביקורת משנת 2017, ובמקרים בהם קיימת עבודה משותפת עם תאגיד המים, החברה והתאגיד מתקשרים עם קבלן תשתיות שמבצע את העבודות הן עבור תאגיד המים **והן עבור החברה הכלכלית.**



**<u>התייחסות מנכ"ל החברה הכלכלית:</u>**

*"החברה קבלה את טיוטת ביקורת מעקב פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח רמת גן בע"מ בגין דוח ביקורת משנת 2017.*

*החברה הכלכלית מברכת על הדגש שניתן בדוח המעקב לשיתוף הפעולה שבין החברה לתאגיד המים, באשר הוא בעל חשיבות רבה ביותר בהתנהלותה של החברה בשנים הבאות.*

*על פי טיוטת הביקורת, החברה השכילה ליישם את המלצת הביקורת משנת 2017 בכך שחתמה על הסכמים עם תאגיד המים לביצוע מכרזים משותפים בשכונות רג1489 ו-רג1451 – בשכונות החדשות שבמזרח העיר.*

*החברה הכלכלית מברכת על כך שהביקורת מציינת לחיוב כי החברה יישמה את המלצת הביקורת ובמקרים בהם קיימת עבודה משותפת עם תאגיד המים, החברה והתאגיד מתקשרים עם קבלן תשתיות שמבצע את העבודות הן עבור תאגיד המים והן עבור החברה הכלכלית.*

*אנו מקבלים את טיוטת הביקורת ומאשרים אותה ללא הסתייגות."*

**<u>הערות ראש העיר</u>**

**<u>ביקורת מעקב – פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח</u>**

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** כל הליקויים שהיו בדו"ח שבוצע בשנת 2017 תוקנו.

# בחינת תהליכי עבודה
# במועצה הדתית
# רמת גן

# בחינת תהליכי עבודה במועצה הדתית רמת גן

## 1. מבוא

המועצה הדתית ברמת גן (להלן: "**המועצה הדתית**" ו / או "**המועצה**") פועלת כישות משפטית ציבורית שמספרה 5030975, ומתוקף חוק שירותי הדת היהודיים התשל"א-1971 והתקנות הנובעות ממנו.

המועצה הדתית פועלת במסגרת משותפת של "שלושת הרשויות":

א. הרשות המקומית אשר מממנת כ-75% מפעילות המועצה.

ב. הרבנות הראשית לישראל המשמשת כסמכות הלכתית-דתית.

ג. המשרד לשירותי דת המשמש כמאסדר וממן כ-25% מהפעילות.

המועצה הדתית אחראית לספק לתושבי העיר רמת גן (להלן: "**העיר**") שירותי דת, לרבות:

א. הפעלת מערך הכשרות בבתי עסק

ב. הפעלת מערך רישום נישואין

ג. הפעלת מערך המקוואות

ד. התקנה ותחזוקה של עמודי עירוב

בפקודת העיריות, סעיף 170א.(ב) נקבע שמועצה דתית הפועלת בתחום במוניציפאלי תבוקר על ידי מבקר העירייה.

<u>נתונים כללים</u>

- התקציב השנתי של המועצה הדתית בשנת 2019 הסתכם בכ-14.5 מיליון ₪.
- המועצה הדתית מעסיקה כ-50 עובדים בתחומים השונים.
- ברחבי העיר פועלים כ- 360 עסקים בעלי תעודות כשרות ו - 12 מקוואות. כמו כן בכל שנה מספקת המועצה שרותי רישום נישואין לכ-800 זוגות.

<u>מסגרת נורמטיבית</u>

פעילות המועצה הדתית מוסדרת, בין היתר, ב:

א. חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם – 1980

ב. פקודת הנישואין והגירושין (רישום)

ג. חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א – 1971

ד. חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג – 1983

ה. תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) תשנ"ט 1999

ו. תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013

ז. תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970

ח. חוזרי המנכ"ל מטעם המשרד לשירותי דת.

## 2. מטרת הביקורת

בחינת תהליכי העבודה העיקרים במועצה הדתית, לרבות:

א. בחינת היבטים של ארגון וניהול – כוח אדם, תכנית עבודה, ניהול תקציב, מערכות מידע וכד'

ב. תהליכי העבודה בתחום הכשרות

ג. תהליכי העבודה בתחום רישום הנישואין

ד. תהליכי העבודה בתחום טהרת המשפחה (הפעלת מקוואות)

ה. בחינת תהליכי רכש והתקשרות

## 3. מתודולוגיה

הביקורת נערכה בחודשים יולי - נובמבר 2020, ובמסגרתה:

א. נערכו פגישות עם ממונה המועצה הדתית ומזכיר המועצה הדתית.

ב. נערכו פגישות עם מנהלי התחומים השונים במועצה הדתית.

ג. בוצע סיור במקוואות ברחבי העיר.

ד. ניתוח נתונים, הסכמים וחוזים.

ה. איסוף וניתוח חומר עזר נוסף.

ו. סקירת חוקי המשרד לשירותי דת, תקנים ונהלים.

**ממצאי דוח הביקורת מבוססים על בדיקות מדגמיות, ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**תגובות ממונה המועצה הדתית, מנהל מחלקת כשרות ומנהל מחלקת טהרת המשפחה שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.**

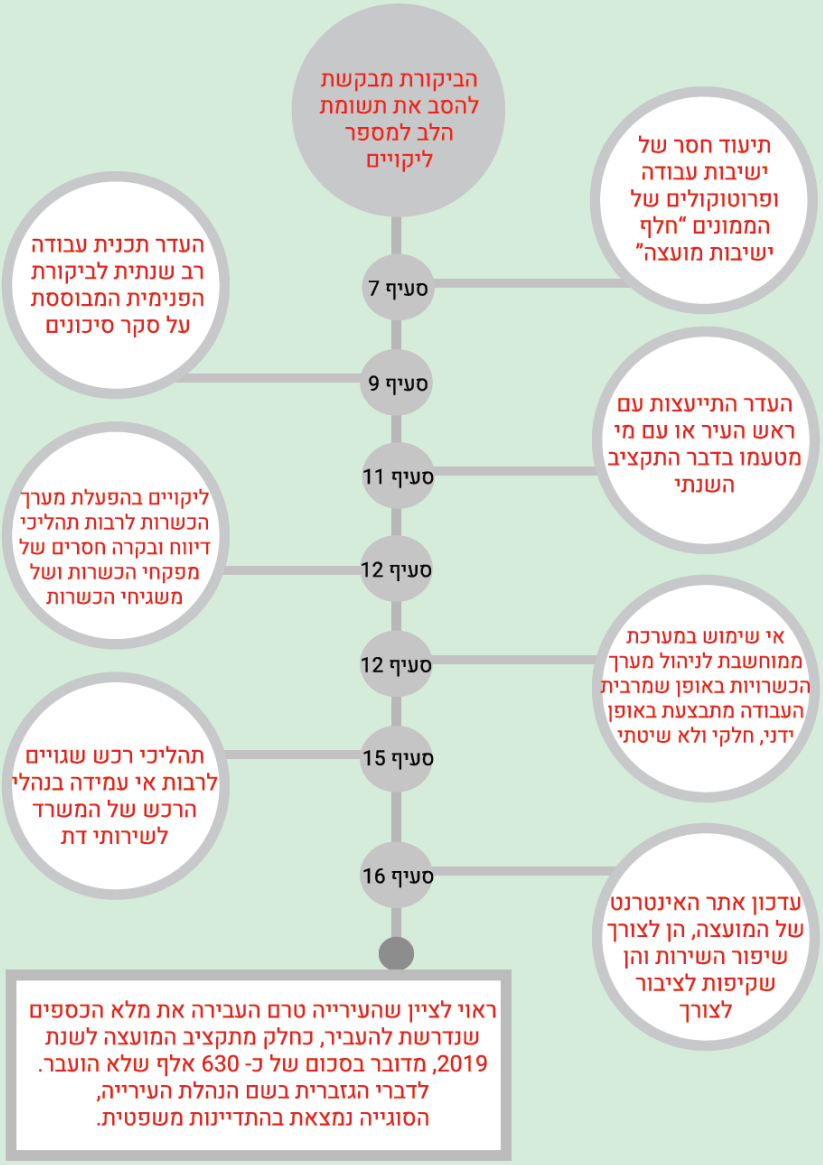
**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה המלא לו זכתה במהלך עבודתה.**

## 4. ממצאים עיקריים

### בחינת תהליכי עבודה במועצה הדתית רמת גן

משנת 2014 פועלת המועצה הדתית ללא הרכב מלא ומנוהלת באמצעות שני "ממונים" אשר נבחרו על ידי השר לשרותי דת. ניהול הפעילות השוטפת באמצעות "ממונים" לפרק זמן ארוך, עשוי לייצר קשיים ניהוליים ומחייב ביצוע התאמות בעיקר בנושא של הפרדת תפקידים, תיעוד ישיבות על אף מיעוט המשתתפים ומעקב יישום החלטות על אף שהגורם האחראי ליישום הוא לעיתים הוא הגורם המחליט.

הביקורת מציינת לחיוב כי המועצה פועלת תוך שמירה על מסגרות כספיות ואיזון תקציבי, ללא גירעונות שוטפים ובהתאם לתוכניות עבודה והכללים הרגולטוריים.

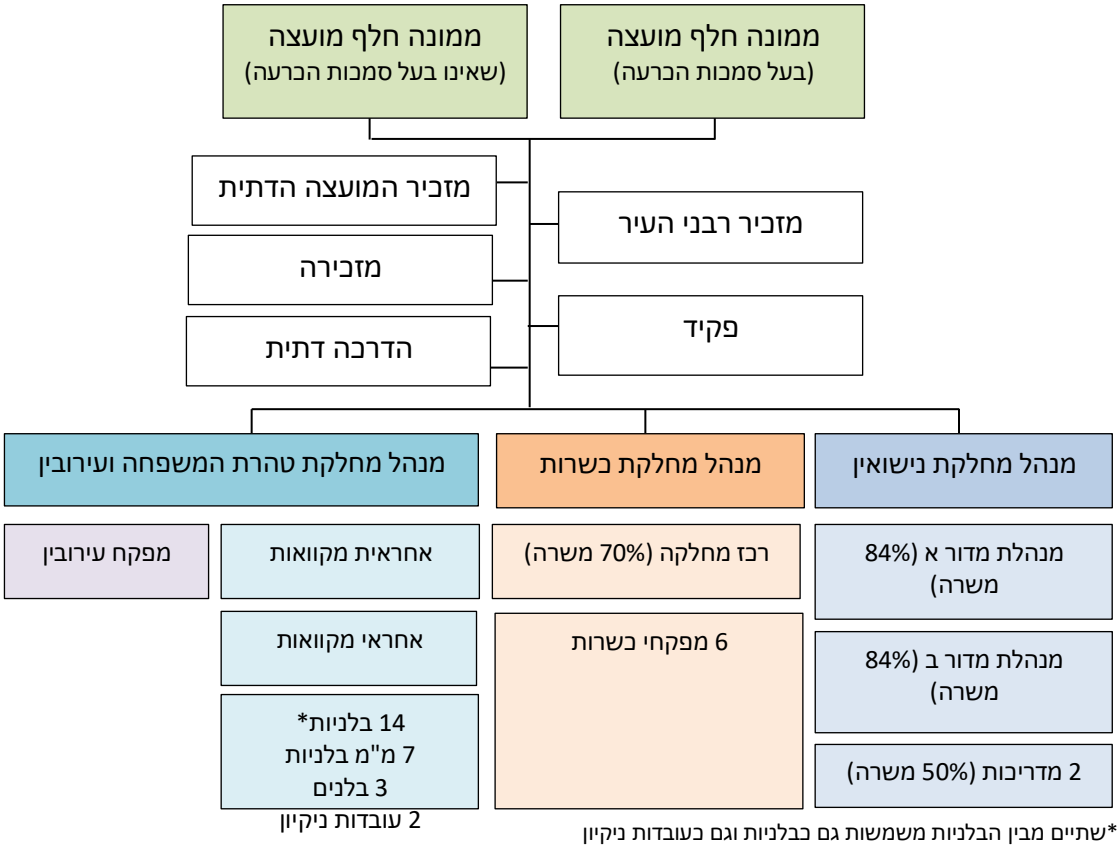


## פירוט הממצאים

### 5. ניהול כוח אדם

**מבנה ארגוני**

נכון למועד הביקורת מועסקים במועצה הדתית 49 עובדים. חלק מהעובדים מועסקים בתקן משרה מלאה ורובם בחלקיות משרה. התרשים שלהלן מפרט את המבנה הארגוני כפי שהופק על-ידי הביקורת:




*שתיים מבין הבלניות משמשות גם כבלניות וגם כעובדות ניקיון

תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 02/02/2021

*"מזכיר רבני העיר משמש במשרת אמון, החל משנת 2018 – 2020 אין רבני עיר ועל כן משימותיו שונו בינתיים לפי צרכי המועצה."*

**העסקה במסגרת תקנים**

המועצה הדתית נדרשת להעסיק עובדים רק במסגרת התקנים כפי שאושרו על-ידי המשרד לשירותי דת. לצורך כך, על המועצה להעביר מידי שנה את רשימת התקנים למשרד לשירותי דת ולאשרר את העובדים.

**חובת דיווח נוכחות עובדים**

בהתאם לחוזר מנכל מחודש מרץ 2018 נדרש לשלם שכר לכל עובד במועצה הדתית בהתאם לשעות העבודה בפועל, לצורך כך על כל עובד להחתים כרטיס בעת הכניסה והיציאה מהעבודה. בהתאם לחוזר הנ"ל "אי-החתמת שעון נוכחות היא פגיעה במינהל תקין וגוררת עימה דיווחים שאינם מדויקים, המשפיעים על ההטבות המשולמות לעובד."

**העסקת קרובי משפחה**

בחוזר מנכ"ל מחודש פברואר 1/2013 נקבעו "סייגים להעסקת עובד מטעמי קרבה משפחתית":

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית אם הינו קרוב משפחה של רב העיר, ראש המועצה, חברי המועצה, הממונים על המועצה, מזכיר המועצה, מורשי החתימה במועצה, האחראי על משאבי אנוש במועצה ונציג ועד העובדים".
- " לא יועסק אדם במועצה הדתית באותה יחידה בה מועסק קרוב משפחתו".
- " לא יועסק אדם במועצה הדתית, במשרה אשר תקנה לו יחסי כפיפות או קשרי עבודה (מנהליים ו/או הלכתיים) על קרוב המשפחה שלו".
- "לא יועסק אדם במועצה דתית אם קרוב משפחתו הינו הגורם הממונה עליו (מנהלית ו/או הלכתית)".
- "במקרה של קליטת והעסקת עובד שהינו קרוב משפחה אשר לא סותרת את סעיפים הנ"ל תדווח המועצה הדתית לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד על בחירת העובד וכן תפרט מהי קרבתו המשפחתית, סמוך לאחר בחירתו לתפקיד".

הטבלה שלהלן מציגה איוש למול תקני כוח אדם במועצה הדתית נכון לשנת 2020:

| | שם העובד | תפקיד | היקף משרה בתקן | היקף משרה בפועל | הערות |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | י.ס. | יושב ראש | 1.00 | 1.00 | |
| 2 | פ.מ. | מזכיר א | 1.00 | 1.00 | |
| 3 | פ.ח. | משכירה | 1.00 | 1.00 | |
| 4 | א.ב. | מזכיר רבנים | 1.00 | 1.00 | |
| 5 | ג.ש. | פקיד | 1.00 | 1.00 | |
| 6 | א.א. | מנהל מדור א (נישואין) | 0.84 | 1.00 | |
| 7 | ד.ח. | מדריכה | 0.50 | 0.50 | |
| 8 | ה.י. | מנהל מדור ב (נישואין) | 0.84 | 1.00 | |
| 9 | ה.ה. | מדכירה | 0.50 | 0.50 | |
| 10 | מ.מ. | מנהל מחלקת כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 11 | ג.א. | רכז מחלקת כשרות | 0.70 | 0.70 | |
| 12 | ה.ד.י. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 13 | ו.י. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 14 | ל.י. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 15 | מ.י. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 16 | ק.י. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 17 | ש.ש. | מפקח כשרות | 1.00 | 1.00 | |
| 18 | ה.מ. | מפקח עירובין | 0.50 | 0.50 | |
| 19 | ע.י. | הדרכה דתית | 1.00 | 1.00 | |
| 20 | ט.א.ח. | מנהל מחלקת טהרת המשפחה | 1.00 | 1.00 | |
| 21 | ד.ל. | אחראית מקוואות | 1.00 | 1.00 | |
| 22 | ט.מ. | אחראי מקוואות | 1.00 | 1.00 | |
| 23 | ז.ר. | בלנית | 1.00 | 1.00 | |
| 24 | מ.ת. | בלנית | 0.50 | 0.50 | |
| 25 | א.א. | בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 26 | ק.ד. | עובדת ניקיון (מקוואות) | 1.00 | 1.00 | |
| 27 | פ.ח. | בלנית | 1.00 | 1.00 | |
| 28 | ב.א. | בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 29 | פ.י. | בלן | 1.00 | 1.00 | |
| 30 | ש.ל. | בלנית | 1.00 | 1.00 | |
| 31 | ז.ח. | בלנית | 1.00 | 1.00 | |
| 32 | ש.ט.א. | בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 33 | כ.מ. | בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 34 | מ.ת. | עובדת ניקיון (מקוואות) | 1.00 | 1.00 | |
| 35 | ב.ו. | בלנית + מנקה | 0.75 | 0.75 | |
| 36 | ט.ר. | בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 37 | ד.ד. | בלן | 0.50 | 0.60 | |
| 38 | ב.נ. | בלנית | 0.50 | 0.75 | בלנית ו-25% מנקה 50% |
| 39 | ק.מ. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 40 | ע.ז. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | |
| 41 | ש.י. | בלן | 1.00 | 1.00 | |
| 42 | כ.ח. | בלנית + מנקה | 0.45 | 0.60 | |
| 43 | פ.ש. | בלנית | 0.30 | 0.30 | |
| 44 | ק.ב. | קליטת עובדי מרוסיה | 0.00 | 0.80 | |
| 45 | מ.ע. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | לפי דרישה |
| 46 | מ.י.ח. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | לפי דרישה |
| 47 | ת.מ. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | לפי דרישה |
| 48 | א.א. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | לפי דרישה |
| 49 | כ.מ. | מ"מ בלנית | 0.15 | 0.15 | לפי דרישה |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

**5.1. <u>חריגות מהתקן שאושר על ידי המשרד לשירותי דת</u>**

מביקורת עלו מספר חריגות מהתקן שאושר לבין המשרה בפועל, כדלהלן:

1. שתי מנהלות מדור נישואין מועסקות במשרה מלאה בעוד שהתקן המאושר הינו 84% משרה.
2. בלן המועסק ב60% משרה בעוד שהתקן המאושר הינו חצי (50%) משרה.
3. שתי בלניות מועסקות הן כבלניות והן כמנקות, האחת בהיקף משרה של 75% כאשר התקן המאושר הינו 50%, כמו כן בלנית אחרת עובדת בהיקף משרה של 60% בעוד שהתקן המאושר הינו 45%.
4. עובד האמון על קליטת עובדים מרוסיה עובד במשרה מלאה ללא תקן.

<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>

- *"לעניין מנהלות מדור נישואין – היקף המשרה גדל וזאת עקב הרחבת השירות לקבלת קהל אחה"צ בימי שני ורביעי. המועצה פועלת להסדרת ההגדלה בשיעור המשרה או לחילופין לבחינת הצרכים מחדש. יצוין כי למחלקה מאושר באופן עקרוני 360% משרות בעוד שבפועל אויש תקן של 300%, כך שכלל צרכי המועצה לא מספיקים והגדלת היקף משרתם* ***אינו חורג מסך כל התקינה המאושרת***.
- *תקן הבלן 50% תשלום שכר בהתאם להסכם קיבוצי לעניין תשלום השכר* ***<u>בלבד</u>*** *הינו 60%.*
- *הבלניות מועסקות בשני תפקידים: בלנית + ניקיון המקווה. לשני העיסוקים יש אישור תקן. לאחת תקן משרת בלנית ו-50% מנקה. השנייה תקן מאושר של 45% בגין משרתה כבלנית ו-15% כמנקה.*
- *העסקת עובד האמון על קליטת עובדים מרוסיה - יצוין כי המועצה הדתית קיבלה הוראה לפטר את הרב במסגרת ביקורת של הממונה על השכר באוצר, אולם הרב הגיש תביעה בנושא לבית הדין לעבודה – ובשל כך המשך העסקתו הועברה ללשכה המשפטית, ומתקיים דיון בנושא בבית הדין לעבודה."*

**5.2. <u>נוכחות עובדים מדווחת כנדרש</u>**

- מהביקורת עולה כי קיימת הנחייה המחייבת את כלל העובדים במועצה הדתית לבצע החתמת כרטיס נוכחות במועד ההגעה לעבודה ובעת היציאה ממנה – **תקין**.
- בתאריך 16.11.2020 קיימה הביקורת ביקור במקוואות - בבדיקה נמצא כי קיימים במקוואות שעוני נוכחות – **תקין**.

- המבקר הפנימי של המועצה ערך ביקורת בנושא אופן ביצוע דוחות נוכחות במהלך שנת 2019. לדברי מזכיר המועצה הליקויים שהתגלו בדוח ביקורת זה תוקנו במלואם.

**5.3. <u>מקרים בהם הועסקו קרובי משפחה בניגוד להנחיות המשרד לשירותי דת</u>**

**בבדיקת הביקורת נמצאו 2 מקרים שבהם קיימת העסקת קרובי משפחה בניגוד להנחיות המשרד לשירותי דת, כדלהלן:**

1. אחראית מקוואות ובן זוגה בלן במקווה גברים.
2. מפקח כשרות ואחיו המועסק כמשגיח כשרות.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"סעיף 5.3.1 – קרובי המשפחה נקלטו לפני שנים רבות אין כפיפות בניהם ואינם עובדים באותו המקום. ל.ד. בתפקיד אחראית בלניות, ד.ד. בתפקיד בלן במקווה אחר. ד.ד. כפוף למנהל מחלקת מקוואות / יושב ראש אין חפיפה בתפקידים ואין ניגוד עניינים.*

*סעיף 5.3.2 – העובדים מועסקים מזה עשרות שנים, המשגיח עובד חיצוני המפקח עובד המועצה, אין כל זיקה, כפיפות, ניגוד עניינים בניהם, המפקח אינו מפקח על עסקים בהם נמצא אחיו המשגיח".*

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

**5.4.** יש להעסיק את עובדי המועצה הדתית בהתאם לתקנים שאושרו על-ידי המשרד לשירותי דת.

**5.5.** אין להעסיק קרובי משפחה במועצה הדתית בניגוד להנחיות המשרד לשירותי דת. ובמידה ומועסקים קרובי משפחה – יש להקפיד ולדווח לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות.

## 6. הרכב המועצה הדתית

בהתאם לחוק נקבע כי בחירת חברי המועצה הדתית תתבצע בהסכמה של "שלושת הרשויות" כאשר:

א. השר (משרד לשירותי דת) רשאי להמליץ למנות 45% (4) מכלל החברים.

ב. הרשות המקומית רשאית להמליץ למנות 45% (4) מכלל החברים.

ג. הרבנות המקומית רשאית להמליץ על 10% (1) הנותרים.

כמו כן, נקבע בחוק כי במידה ש"**לא חודש הרכב המועצה ... ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא לפי חוק זה; לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה; הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה לפי סעיף קטן (א) או עד ביטולה.**"

**בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת נקבע כי "שני הממונים גם יחד באים בנעלי הרכב המועצה הדתית והם אחראים כאחד על ניהול ענייני המועצה."**

החוק קובע כי חבר מועצה נדרש לחתום על מסמך הצהרת אמונים בעת כניסתו לתפקיד. נוסח ההצהרה הוכתב על ידי המשרד לשירותי דת, כדלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר המועצה הדתית לפי חוק זה, ולקיים את החלטות המועצה הדתית".

## הערות הביקורת

### 6.1. המועצה הדתית פועלת לאורך זמן באמצעות ממונים

בפועל, המועצה הדתית פועלת החל מחודש אוקטובר 2014 (מעל 6 שנים) **ללא הרכב מלא** ובאמצעות שני ממונים אשר נבחרו על ידי השר לשירותי דת.

- ממונה בעל סמכות הכרעה.
- ממונה ללא סמכות הכרעה.

### 6.2. חתימה על הצהרות אמונים- חסר תאריך הצהרה

מבדיקת הביקורת עולה כי שני הממונים חתמו על הצהרת אמונים בנוסח הנדרש.

- הצהרתו החתומה של הממונה בעל סמכות הכרעה **ללא תאריך**.
- הצהרתו החתומה של הממונה ללא סמכות הכרעה נחתמה בתאריך 12/11/2020 (**במהלך הביקורת**).

### 6.3. מורשי חתימה לביצוע פעולות בבנק בהתאם למאושר

פעילות הכספית של המועצה מתנהלת בשני חשבונות בנק:

- חשבון בנק פועלים שמספרו 39XXXX
- חשבון בנק מזרחי טפחות שמספרו 54XXXX

בתאריך 13/07/2020 התקבלו אישורים מהבנקים המאשרים ששני הממונים הם מורשי החתימה בחשבונות הנ"ל לכל דבר ועניין – **תקין**.

## 7. התנהלות ישיבות המועצה

על פי התקנות, על המועצה הדתית להתכנס אחת לחודש (מלבד בחודשים ניסן ותשרי של כל שנה), כאשר הרכב חוקי של ישיבות המועצה יהיה רוב חברי המועצה הכולל את יושב הראש. בכל ישיבת מועצה יירשם פרוטוקול אשר יכלול לפחות את: שמות חברי המועצה הנוכחים בישיבה, סדר היום, שמות המתדיינים, ההצעות שהועלו, תוצאות ההצבעות שבוצעו והחלטות שהתקבלו. ראש המועצה נדרש לאשר בחתימתו כל אחד ואחד מהפרוטוקולים ולהעביר העתק ממנו לשאר חברי המועצה, בתוך שבועיים מיום כינוס הישיבה.

במסגרת ישיבות המועצה, נדרש לדון, בין היתר, בתקציב, מעקב אחר ביצוע תקציבי, דוחות ביקורת, רכש והתקשרויות של המועצה וסוגיות הקשורות לקביעת מדיניות להנהלה.

במסגרת הבדיקה, הביקורת ביקשה לקבל העתק של פרוטוקולי ישיבות המועצה לשנת 2019.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

**7.1. <u>אי תיעוד ישיבות העבודה</u>**

מהביקורת עולה כי שני הממונים **אינם נוהגים לתעד** את ישיבות העבודה "חלף ישיבות מועצה". ביום 6.8.2020 מזכיר המועצה כתב לביקורת ש"פרוטוקולים של ישיבות מועצה אין – כיוון שאין מליאת מועצה".

לדעת הביקורת, וכפי שהוסבר בהרחבה בסעיף מס' 6, שני הממונים נכנסים ב"נעלי" הרכב המועצה ויש להם את **כל הסמכויות ואת כל החובות של המועצה**, לרבות **החובה** לקיים ישיבות, לערוך פרוטוקולים בנושאים הקשורים למדיניות כגון אישור תקציב שנתי, דיון בדוחות כספיים, דיון בדוחות ביקורת וכדומה.

בישיבות הנ"ל צריכים להיות נוכחים שני החברים הממונים, מזכיר המועצה, רו"ח ומבקר הפנים בהתאם לסדר היום, ובעלי התפקידים הרלוונטיים בהתאם לנושאי הדיון (מנהלי התחומים).

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

**7.2.** להקפיד על עריכת ישיבות סדורות בהתאם לתקנות והפקה של פרוטוקולים המתעדים את ההחלטות שהתקבלו בישיבות הנ"ל.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"כיוון שאין פורום למועצה נערכות ישיבות כהגדרתן בחוזר מנכ"ל, ובפרט בכל נושא מהותי המועלה בין שני הממונים לדיון. המועצה תקפיד לתעד דיונים אלו.*

*בנוסף, כאשר הנושא משמעותי מובא הדבר לדיון בפני פורום המורכב מהממונה בעל סמכות ההכרעה, מזכיר המועצה ומנהל המחלקת טהרת המשפחה ונרשם פרוטוקול לביצוע."*

## 8. תוכנית העבודה השנתית

תוכנית עבודה שנתית היא מסמך מפורט המגדיר הן במונחי כסף (תקציב) והן במונחי זמן (לוח זמנים) את הפעילויות/משימות שעל כל מחלקות המועצה הדתית לבצע על מנת לעמוד ביעדים והמטרות שהוגדרו לאותה השנה. בניית תוכנית העבודה הינו תהליך חוצה ארגון שנדרש לבצע אחת לשנה, ברבעון האחרון ולקראת השנה החדשה.

בחודש נובמבר 2012 פרסם המשרד לשירותי דת בשיתוף עם "מפעם ירושלים" חוברת בשם "עקרונות ניהול מועצה דתית" בהתאם לחוברת זו, תוכנית העבודה השנתית צריכה לכלול חמישה שלבים:

- שלב 1 – לימוד המצב הקיים
- שלב 2 – קביעת מטרות
- שלב 3 – קביעת יעדים
- שלב 4 – קביעת משימות לביצוע
- שלב 5 – מעקב יישום ובקרה

### 8.1. קיימת תוכנית עבודה שנתית כנדרש

הביקורת מציינת לחיוב כי המועצה הדתית הכינה תוכנית עבודה לשנת 2019 המקושרת לתקציב והכוללת מיפוי של כל המטרות, יעדים ומשימות לביצוע תוך חלוקה למכלול התחומים הנמצאים באחריותה.

**הערות הביקורת:**

### 8.2. העדר תיעוד למעקב אחר מימוש תוכנית העבודה

מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2019 לא תועדו ישיבות המועצה, ראה הרחבה בסעיף 7, על כן לא נמצא תיעוד למעקב אחר ביצוע ויישום התוכנית בפועל.

### 8.3. העדר סיכום שנה

מהביקורת עולה כי אין תיעוד לסיכום שנת העבודה ובחינה של היקף עמידה בתוכנית השנתית שנקבעה.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

**8.4** לבצע ישיבות מעקב אחר יישום תכנית עבודה השנתית בתדירות קבועה ועל סיכום שנה, ישיבות אלו יתועדו בפרוטוקולים לרבות המצגות שהוצגו וההחלטות שהתקבלו.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"במועצה כן קיים תיעוד למעקב אחר תוכנית העבודה וסיכום שנתי. המאזן מודפס מידי חודש לצורך ביצוע מעקב תקציב ותוכניות עבודה."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת הממונה על המועצה הדתית:</u>**

בהעדר פרוטוקולים לישיבות, התייחסות המבוקר אינה משנה את הממצא וההמלצה בסוגיה זו.

## 9. רואה חשבון ומבקר פנים

על פי החוק, המועצה תמנה רו"ח לצורך עריכת דוחות כספיים. רואי החשבון מאושרים על ידי המשרד לשירותי דת ומתחלפים בהתאם לסבב של המשרד.

בהתאם לחוק הביקורת הפנימית חלה חובה למנות מבקר פנימי במועצה דתית. להלן פירוט עיקרי התפקידים של המבקר הפנימי: בדיקת עמידה בהוראות החוק, כללי המנהל התקין, החיסכון, היעילות וטוהר המידות; בדיקת תהליכי העבודה והאם מועילות להשגת היעדים, בדיקת אופן ניהול הנכסים וההתחייבויות; בדיקת מערכת הנהלת החשבונות, תהליכי תיקון ליקויים וכו'.

### 9.1. <u>מונה רואה חשבון כנדרש</u>

מהביקורת עולה כי המועצה הדתית מינתה את רו"ח ע.ב כרו"ח של המועצה הדתית – **תקין.**

### 9.2. <u>מונה מבקר הפנים כנדרש</u>

בשנת 2018 מינתה המועצה הדתית את רו"ח מ.צ כמבקר הפנימי – **תקין.**

**הערות הביקורת:**

**9.3. היעדר תכנית עבודה רב שנתית לביקורת הפנימית**

הביקורת מעירה כי לא נמצאה תוכנית עבודה רב שנתית לביקורת הפנימית. ראוי שתוכנית זו תהיה מבוססת על סקר סיכונים/סקר בקרה, תוך מתן תיעדוף הנושאים ברי ביקורת לפי רמת חשיבותם. הביקורת קיימה פגישת עבודה עם המבקר הפנימי במהלכה פורטו עיקרי הנושאים שנבדקו בשנים האחרונות, כדלהלן:

- "סקירת מחלקות המועצה" – יוני 2018
- "דוח ביקורת בנושא אופן ביצוע דוחות נוכחות" – אפריל 2019
- "מעקב יישום המלצות דוח סקירה שבוצע ביוני 2018 – יולי 2019"

**9.4. היעדר תיעוד לדיונים על דוחות הביקורת של מבקר הפנים ועל תיקון ליקויים**

מהביקורת עולה כי אין תיעוד לדיון שנערך במועצה הדתית בקשר לדוחות הביקורת שנערכו על ידי מבקר הפנים של המועצה הדתית. כמו כן, לא נמצא תיעוד לתהליך תיקון ליקויים שעלו מדוחות הביקורת.

**המלצות הביקורת:**

**9.5.** לבחון ביצוע סקר סיכונים/מיפוי סיכונים שעל בסיסו תיקבע תוכנית עבודה רב שנתית למבקר הפנימי.

**9.6.** לקיים דיון בדוחות הביקורת הפנימיים לרבות עריכה ושמירת פרוטוקול של הדיון.

**9.7.** לבנות מנגנון מעקב ותיקון ליקויים שהועלו בדוחות הביקורת.

**תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021**

*"לעניין סקר הסיכונים, הרי שזה ייבחן במסגרת תוכנית העבודה לשנה זו. מתקיימים דיונים בכל אחד מדוחות הביקורת הן עם הממונים והן עם הרפרנטים המקצועיים. יוקפד על תיעודן של הישיבות מהיום והלאה."*

## 10.מערכת מידע ממוחשבת

מערכת ממוחשבת "שירת הים" הינה מערכת טכנולוגית (תוכנה) אשר פותחה על ידי המשרד לשירותי דת וזאת במטרה לשפר וייעל את תהליכי העבודה של כלל המועצות הדתיות בארץ.

**להלן יעדי המערכת העיקריים:**

- חיזוק וקידום איכות השירות הניתן על ידי נותני השירות, הן במשרד לשירותי דת והן במועצות הדתיות, על ידי הגדרת סל שירותים אחיד, קביעת מדדי שירות, פיתוח ובניית מערך כלי עבודה והטמעת הנושא עם נציגי השירות ברחבי הארץ.
- שיפור יכולות הניהול והבקרה העצמית של דרגי הניהול במועצות הדתיות.
- הטמעת סביבת עבודה טכנולוגית מתקדמת ואינטגרטיבית.
- שיפור יכולות ניהול התקציב של המועצה.
- שיפור יכולת ניתוח והצגת מידע תפעולי וניהולי ברמת המועצה וברמת המאסדר.
- שיפור יכולת ניהול ובקרת הרכש בהתאמה לחוק חובת המכרזים.
- שיפור יכולת ניהול המלאי והמצאי של המועצות ויישום הוראות התכ"ם בנושא.
- שיפור תשתיות ניהול המידע ואבטחת המידע באמצעות מערכת המבוססת פלטפורמות טכנולוגיות עדכניות.
- פישוט ממשקים – ממשקי משתמש, ממשקים מול האזרח וממשקים מול המשרד לשירותי דת.
- שדרוג מהותי של תשתיות המחשוב המיושנות הקיימות בחלק הארי של המועצות הדתית.
- הגדלת היקף השימוש במסמכים סרוקים התומכים בתהליכי העבודה.

בהתאם להוראות המשרד לשירותי דת נדרש, החל מדצמבר 2018, לבצע את כל תהליך הרישום והפקת תעודת הנישואין, באמצעות מערכת "שירת הים".

**<u>הערת הביקורת:</u>**

**10.1. <u>קיים שימוש חלקי במערכת "שירת הים"</u>**

מהביקורת עולה כי מערכת "שירת הים" מותקנת במחשבי המועצה הדתית,

כאשר מחלקת **רישום נישואין עושה בה שימוש מלא**, באופן תקין – ראה הרחבה סעיף 13.

**ואילו שאר המחלקות לרבות מחלקת כשרויות לא משתמשות בתוכנה** –הרחבה סעיף 12.

**המלצת הביקורת:**

**10.2.** לאור ריבוי המשימות, המעקב והבקרה, הטפסים והמסמכים הרלוונטיים הנדרשים במחלקת הכשרויות ולאור המורכבות בניהול התהליכים במחלקה זו מומלץ לבחון הטמעת השימוש בתוכנת שירת הים במחלקת כשרויות.

**תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021**

*"הטמעת מערכת שירת הים במחלקת הכשרות תבחן לאחר הפעלת פיילוט על קליטת מספר עסקים חדשים וריכוז דוחות מפקח. בהתאם לתוצאות הפיילוט וביצוע התאמות כל שתידרשנה תוטמע המערכת."*

## 11.תכנון תקציב המועצה הדתית והזנתו למערכת המידע

הטבלה להלן מפרטת הכנסות והוצאות המועצה הדתית לשנים 2016 – 2018:

| | שנת 2016 | | שנת 2017 | | שנת 2018 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ב-₪ | ב-% | ב-₪ | ב-% | ב-₪ | ב-% |
| **הכנסות** | | | | | | |
| סה"כ הכנסות ממשרד לשירותי דת | 2,345,921 | 17.25% | 3,014,476 | 21.47% | 2,878,358 | 21.60% |
| סה"כ הכנסות מהרשות המקומית | 9,300,000 | 68.37% | 9,280,000 | 66.10% | 8,690,000 | 65.20% |
| סה"כ הכנסות מפעילות | 1,591,973 | 11.70% | 1,744,032 | 12.42% | 1,638,053 | 12.29% |
| סה"כ סכומים ששוחררו מהגבלה | 365,100 | 2.68% | - | - | 122,332 | 0.92% |
| **סה"כ הכנסות השנה** | **13,602,994** | **100.00%** | **14,038,508** | **100.00%** | **13,328,743** | **100.00%** |
| | | | | | | |
| **הוצאות פעילות** | | | | | | |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לנישואין | 49,629 | 0.36% | 98,452 | 0.70% | 73,370 | 0.55% |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לכשרות | 83,003 | 0.61% | 103,407 | 0.74% | 129,478 | 0.97% |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לטהרת המשפחה | 877,005 | 6.45% | 1,005,713 | 7.16% | 1,194,342 | 8.96% |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לשבת ועירובין | 14,036 | 0.10% | 2,371 | 0.02% | 45,165 | 0.34% |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לתרבות תורנית | 841,373 | 6.19% | 1,140,810 | 8.13% | 900,464 | 6.76% |
| סה"כ הוצאות מיוחסות לפיתוח | 433,014 | 3.18% | 35,999 | 0.26% | 53,405 | 0.40% |
| סה"כ הוצאות משכורות ונלוות | 6,260,279 | 46.02% | 6,492,977 | 46.25% | 6,033,743 | 45.27% |
| סה"כ הוצאות גמלאים | 4,151,754 | 30.52% | 3,987,696 | 28.41% | 3,868,391 | 29.02% |
| סה"כ הוצאות כלליות | 524,557 | 3.86% | 452,199 | 3.22% | 593,458 | 4.45% |
| סה"כ הוצאות הנחות ופטורים | 124,260 | 0.91% | 135,513 | 0.97% | 127,350 | 0.96% |
| **סה"כ הוצאות פעילות השנה** | **13,358,910** | **98.21%** | **13,455,137** | 95.84% | **13,019,166** | 97.68% |
| | | | | | | |
| **עודף השנה** | **244,084** | **1.79%** | **583,371** | **4.16%** | **309,577** | **2.32%** |

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, נדרשת המועצה הדתית לדווח את תקציב המועצה באמצעות "שירות הטפסים הלאומי" (GOV Forms) ישירות למשרד לשירותי דת. התקציב המדווח כולל את כל מרכיבי ההכנסות וכל מרכיבי ההוצאות, לרבות פירוט הוצאות שכר והוצאות בגין פעילות.

**בהתאם לחוק על המועצה הדתית להעביר למשרד לשירותי דת את הצעת התקציב** תוך 30 יום מיום פרסום שיעורי ההשתתפות **של הממשלה והרשות המקומית בתקציב המועצה.**

**אמות המידה לשנת 2019 פורסמו בתאריך ה-28.4.2019, ועל פי הוראות החוק נדרש היה להגיש את התקציב עד לתאריך 28.5.2019.**

## <u>שיעור השתתפות של העירייה ושל המשרד לשירותי דת</u>

מדיי שנה מתקינה הכנסת מתוקף חוק שרותי הדת, ולאחר אישור ועדת הכספים תקנה מיוחדת המגדירה הן את שיעור ההשתתפות של העירייה ושל המשרד לשירותי דת בתקציב המועצה הדתית והן את סכום המינימאלי הנדרש להעברה. בתאריך 28.4.2019 פורסמה תקנה מס' 8211, כדלהלן:

| המועצה הדתית | אחוז השתתפות המשרד לשירותי דת | אחוז השתתפות הרשות המקומית |
|---|---|---|
| קריית מוצקין | 50 | 50 |
| קריית מלאכי | 50 | 50 |
| קריית עקרון | 60 | 40 |
| קריית שמונה | 60 | 40 |
| קרני שומרון | 60 | 40 |
| ראש העין | 25 | 75 |
| ראש פינה | 50 | 50 |
| ראשון לציון | 25 | 75 |
| רחובות | 25 | 75 |
| רכסים | 75 | 25 |
| רמלה | 40 | 60 |
| רמת גן | 25 | 75 |

| המועצה הדתית | סכום ההשתתפות המירוחד של הממשלה (בשקלים חדשים) | סכום ההשתתפות המירוחד של הרשות המקומית (בשקלים חדשים) |
|---|---|---|
| עכו | 2,095,505 | 2,095,505 |
| עמנואל | 1,611,011 | 537,004 |
| עפולה | 1,732,999 | 2,599,499 |
| ערד | 1,834,206 | 1,834,206 |
| חוף הכרמל (עתלית) | 850,271 | 1,275,407 |
| פרדס חנה | 1,705,789 | 1,705,789 |
| פרדסיה | 712,384 | 712,384 |
| פתח תקווה | 4,213,346 | 12,640,039 |
| צפת | 2,798,857 | 1,865,905 |
| קדומים | 1,049,545 | 699,697 |
| קדימה–צורן | 1,163,010 | 1,163,010 |
| קצרין | 908,365 | 605,577 |
| קריית אונו | 720,251 | 2,160,754 |
| קריית ארבע | 1,593,454 | 1,062,303 |
| קריית אתא | 1,995,677 | 2,993,515 |
| קריית ביאליק | 1,674,519 | 1,674,519 |
| קריית גת | 2,181,871 | 3,272,806 |
| קריית טבעון | 1,228,833 | 1,228,833 |
| קריית ים | 1,630,972 | 1,630,972 |
| קריית יערים | 1,399,527 | 466,509 |
| קריית מוצקין | 1,760,643 | 1,760,643 |
| קריית מלאכי | 1,835,133 | 1,835,133 |
| קריית עקרון | 1,131,296 | 754,198 |
| קריית שמונה | 2,067,946 | 1,378,631 |
| קרני שומרון | 1,058,607 | 705,738 |
| ראש העין | 1,323,414 | 3,970,242 |
| ראש פינה | 637,343 | 637,343 |
| ראשון לציון | 3,235,915 | 9,707,745 |
| רחובות | 3,261,026 | 9,783,078 |
| רכסים | 1,917,355 | 639,118 |
| רמלה | 1,870,049 | 2,805,073 |
| רמת גן | 2,671,277 | 8,013,830 |

<u>להלן הסכומים שנקבעו בתקנה :</u>

| שנה | תאריך פרסום | מס' ילקוט הפרסומים | סכום ההשתתפות של המשרד לשירותי דת | סכום ההשתתפות של הרשות המקומי |
|---|---|---|---|---|
| 2019 | 28/04/2019 | 8211 | ₪ 2,671,277 | ₪ 8,013,830 |

### 11.1. נשמר איזון תקציבי

בהיבט התקציבי המועצה הדתית מתנהלת תוך שמירה על איזון כספי, ללא גירעונות וללא התחייבויות עודפות. בכל השנים האחרונות נותר עודף כספי בשיעור של כ-2%.

**הערות הביקורת:**

### 11.2. דיווח תקציב 2019 במערכת הממוחשבת באיחור

מהביקורת עולה כי המועצה דיווחה את תקציב 2019 במערכת הממוחשבת כנדרש.

יחד עם זאת, נמצא כי המועצה הגישה את התקציב למשרד לשירותי דת באיחור של כ-20 יום שכן בתאריך 18.6.2019 חתמו על התקציב רו"ח של המועצה והממונים.

להלן פירוט תקציב הפעילות לשנת 2019 כפי שהועבר למשרד לשירותי דת:

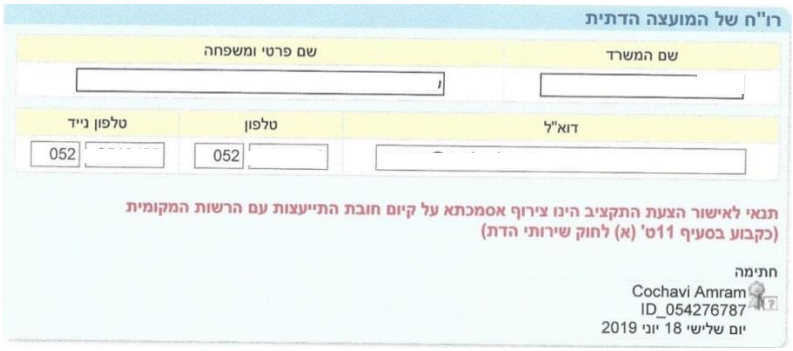
| | תקציב 2019 | | | תקציב 2019 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ב-₪ | ב-% | | ב-₪ | ב-% |
| **הכנסות** | | | **הוצאות** | | |
| **הכנסות עצמיות** | | | **הוצאות שכר** | | |
| נישואין | 500,000 | 3.46% | שכר רבני העיר | 400,000 | 2.77% |
| קבורה (לא כולל קרן פיתוח) | 0 | 0.00% | שכר רבני שכונות | 550,000 | 3.81% |
| מקוואות | 650,000 | 4.50% | שכר יושב ראש | 350,000 | 2.42% |
| שחיטה | 0 | 0.00% | שכר מחלקת נישואין | 500,000 | 3.46% |
| כשרות | 500,000 | 3.46% | שכר מחלקת קבורה | 0 | 0.00% |
| עצמאיות אחרות | 50,000 | 0.35% | שכר מחלקת מקוואות | 2,300,000 | 15.92% |
| הכנסות משרתים בקודש | 172,847 | 1.20% | שכר מחלקת כשרות | 1,350,000 | 9.34% |
| **הכנסות מוסדיות** | | | שכר מינהל | 850,000 | 5.88% |
| המשרד לשירותי דת | 2,304,746 | 15.95% | שכר משרתים בקודש | 0 | 0.00% |
| הרשות המקומית | 8,700,000 | 60.21% | שכר אחר | 290,000 | 2.01% |
| **הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות** | 1,572,000 | 10.88% | פנסיה | 3,900,000 | 26.99% |
| **סה"כ הכנסות השנה** | **14,449,593** | **100.00%** | **הוצאות לפעולות** | | |
| | | | נישאוין | 150,000 | 1.04% |
| | | | קבורה (ללא הוצאות פיתוח) | 0 | 0.00% |
| | | | מקוואות | 1,250,000 | 8.65% |
| | | | עירובין | 20,000 | 0.14% |
| | | | תרבות תורנית | 1,100,000 | 7.61% |
| | | | כשרות | 150,000 | 1.04% |
| | | | מינהלי | 550,000 | 3.81% |
| | | | פעולות אחרות | 739,593 | 5.12% |
| | | | **הוצאות מימון** | 0 | 0.00% |
| | | | **סה"כ הוצאות השנה** | **14,449,593** | **100.00%** |

### 11.3. <u>העדר תיעוד לאישור תקציב הפעילות לשנת 2019 בישיבות המועצה</u>

מהביקורת עולה כי אין תיעוד לפרוטוקול ישיבה בה אושר תקציב שנת 2019. בהתאם לתקנות הצעת התקציב השנתית (לשנת 2019) צריכה להיות מאושרת בישיבת המועצה, כאשר אישור התקציב יבוא לידי ביטוי בפרוטוקול ישיבה זו.

### 11.4. <u>העדר תיעוד להתייעצות עם הרשות המקומית לתקציב המועצה הדתית</u>

בהתאם לחוק, נדרשת המועצה הדתית לקיים התייעצות עם הרשות המקומית שבתחום שיפוטה היא נמצאת בנוגע להצעת התקציב אותה תעביר לשר. ראוי לציין כי על גבי הטופס הגשת התקציב נכתב בצורה ברורה ובולטת כי תנאי לאישור התקציב הוא צירוף אסמכתא על קיום התייעצות, כדלהלן:




בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לקיומה של התייעצות עם הרשות המקומית לאישור תקציב 2019 כנדרש בחוק, במשרדי המועצה.

**<u>תגובת גזברות העירייה מיום 25/02/2021</u>**

*"מבדיקה שביצענו, המועצה דתית לא התייעצה מול הגזברית ו/או מול ס. גזבר ומנהלת תקציב רגיל בנושא כלל סעיפי התקציב של המועצה הדתית לשנים 2018 – 2021."*

### 11.5. <u>העדר תיעוד למעקב תקציב – תכנון מול ביצוע</u>

מהביקורת עולה כי בשנת 2019 לא בוצע, כאמור בסעיף 7, תיעוד לאף אחת מישיבות המועצה לרבות תיעוד למעקב אחר ביצוע התקציב במידה שנערך מעקב כאמור.

התקציב הינו נגזרת של הפעילות אותה המועצה ביקשה לבצע. על כן, לאחר אישור ושליחת התקציב, נדרשת המועצה הדתית לבצע אחת לתקופה מעקב אחר ביצוע התקציב.

**11.6. השתתפות המשרד לשירותי דת והעירייה בתקציב המועצה הדתית – לא התקבל מלוא הסכום מהעירייה.**

(1) מהביקורת עולה כי בשנת 2019 העביר המשרד לשירותי דת את הסכום הנדרש בהתאם לתקנות.

(2) מהביקורת עולה כי בספרי הנהלת החשבונות של המועצה נרשמה הכנסה שמקורה מהעירייה בסכום של 7,382,000 ₪ הנמוך בכ- 631 אלף ₪ מהסכום ההכנסה הנדרש בהתאם לתקנות. משיחה שקיימה הביקורת עם הנהלת המועצה הוסבר שמדובר בחוב של העירייה שטרם שולם.

**הביקורת מבקשת להסב את תשומת הלב** לכך שהיקף ההכנסה מהרשות המקומית נקבע בחוק ולא ניתן לבאורה לקזז ממנו באופן חד צדדי.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

**11.7.** יש לאשר את התקציב המועצה הדתית במסגרת ישיבות המועצה הדתית ולהפיק פרוטוקול מסודר.

**11.8.** לקבוע ישיבות מועצה לצורך ביצוע מעקב אחר התקציב לצורך בחינת עמידה ביעדים ובמידת הצורך לבקש עדכון תקציבי.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"תכנון התקציב מתבצע כמפורט:*

1. *דיון מוקדם עם הרשות המקומית שמתקיים בחודש אוגוסט של השנה השוטפת לקראת השנה הבאה. הדיון מתקיים בלשכת גזבר העירייה ונקבע סכום השתתפות הרשות בתקציב המועצה הדתית. סכום הרשות לא פחות מסיכום שאושר לשנה השוטפת ע"י משרד שירותי הדת כחוק. לאחר שמועצת העיר אישרה את התקציבה שכלול בו תקציב המועצה התקבל אישור מגזבר העיר על ההקצבה המאושרת למועצה הדתית.*
2. *קבלת אישור מנכ"ל משרד שירותי הדת על גובה סכומי ההשתתפות של המשרד שירותי הדת והרשות המקומית.*

*לאחר שני השלבים המוקדמים מתבצעת טיוטת הכנת תקציב מפורט לפי הנדרש ממערכת מרכבה. הצעת התקציב מועברת לאישור אגף תכנון ותקציב במשרד לשירותי דת.*

*לאחר קבלת האישור, מוזנת במערכת המרכב"ה הצעת התקציב לשנה הבאה.*

*התקציב האמור בדוח הביקורת הוגש בזמן הנדרש, 16/05/2019, ככל שנעשים שינויים אפילו קלים בתקציב, הרי ששוב יש לבצע חתימות דיגיטליות על הקובץ מחדש, מצב המראה לכאורה חריגה שאינה כך.*

*לעניין כינוס ישיבות מועצה לגבי התקציב הדבר יבוצע."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת הממונה על המועצה הדתית:</u>**

הביקורת חוזרת על הערה שתקציב המועצה הדתית, כולו, נדרש להגיע לדיון בפני ראש העיר או מי מטעמו לצורך התייעצות. בבדיקה שנערכה לא נמצא תיעוד באמור ולדברי גזברות העירייה, לא התקיימה התייעצות כאמור בשנים האחרונות.

נדגיש, ראש הרשות המקומית רשאי להביא לידיעת השר את עמדת הרשות המקומית בעניין הצעת התקציב השנתי של המועצה.

## 12.מחלקת הכשרות

<u>מבוא</u>

בחודש יולי 2010 גיבש המשרד לשירותי דת (כחלק מחוזרי מנכ"ל) "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות דתיות" (להלן: **"נוהל הפעלת מערך הכשרות"**). נוהל זה מגדיר את ההתנהלות הנדרשת מהמועצה הדתית בתהליכי העבודה העיקריים, לרבות:

- קליטה והעסקת משגיחי כשרות
- קליטה והעסקת מפקחי כשרות
- ניהול תיקי משגיחים
- ניהול תיקי עסקים מושגחים
- תהליך הנפקת תעודות כשרות
- תהליך הסרת תעודת כשרות מעסק
- התייחסות לסוגיית ניגוד עניינים
- ניהול דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי הכשרות

בנוסף, תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, אשר נחקקו מכח חוק שירותי הדת היהודיים, קובעים את גובה האגרות שיש לגבות עבור מתן תעודת כשרות וכן את גובה שכרו של משגיח הכשרות.

## פילוח עסקים

באתר האינטרנט של המועצה הדתית מתפרסמת דרך קבע רשימת כל העסקים שקיבלו תעודות כשרות בהתאם לנתונים האלו, ברחבי העיר קיימים 363 בתי עסק בעלי תעודת כשרות מטעם המועצה הדתית.

להלן פילוח העסקים המושגחים, נכון לתאריך 4.8.2020 לפי סוג התעודה

| סוג כשרות | סוג העסק | סה"כ |
|---|---|---|
| בד"ץ מהדרין | חלבי | 1 |
| מהדרין | בשרי | 35 |
| | חלבי | 31 |
| | חלבי / בשרי | 2 |
| | פרווה | 14 |
| | פרווה / חלבי | 16 |
| רגיל | בשרי | 97 |
| | חלבי | 66 |
| | חלבי / בשרי | 17 |
| | חלבי / בשרי / פרווה | 5 |
| | פרווה | 20 |
| | פרווה / בשרי | 5 |
| | פרווה / חלבי | 24 |
| | ריק | 28 |
| ריק | ריק | 2 |
| **סה"כ עסקים מושגחים בעיר** | | **363** |

## הכנסות והוצאות לתחום הכשרות

הטבלה שלהלן מציגה פירוט הנתונים הכספיים לתחום הכשרות כפי שעולים מהדוחות הכספיים:

| | 2019 | | 2018 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ₪ | % | ₪ | % | ₪ | % |
| **הכנסות מאגרות** | 390,751 | 100% | 439,655 | 100% | 537,855 | 100% |
| **הוצאות פעילות** | 109,283 | 28% | 129,478 | 29% | 103,407 | 19% |
| **הוצאות שכר** | 1,205,426 | 308% | 1,175,017 | 267% | 1,165,213 | 217% |
| **עודף / גרעון השנה** | **-923,958** | **-236%** | **-864,840** | **-197%** | **-730,765** | **-136%** |

*נתוני שנת 2019 מתוך המאזן

בהתאם לנתוני הטבלה:

(1) בכל אחת משלושת השנים **קיים גרעון תקציבי במחלקה** – גרעון זה הולך וגדל במהלך השנים שנבחנו.

(2) רכיב ההכנסות מאגרות כשרות <u>הולך ופוחת</u> לאורך השנים.

(3) **רכיב הוצאות השכר הולך וגדל**, הן ביחס לסכום ההכנסות והן כמספר מוחלט.

(4) ראוי להדגיש כי רכיב הוצאות השכר **<u>אינו</u>** כולל את שכר משגיחי הכשרות אשר מועסקים באופן ישיר על-ידי בתי העסק – ראה הרחבה בסעיף 12.3.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

- *"בהכנסות מאגרות בשנת 2017 נכללו תשלומי אגרות של שנת 2016.*
- *הוצאות השכר לא חרגו מעליית השכר במשק כתוצאה מזחילת שכר כגון שנות ותק, קידום בדרגה, תוספות שכר מהסכמים.*
- *אין שליטה על עסקים שנפתחים / נסגרים הגורמים לשינוי בגובה ההכנסות.*
- *ההכנסות מאגרות לעולם אינן מכסות את ההוצאה התפעולית והוצאות השכר."*

### 12.1. תהליך הפקת תעודות כשרות לעסק חדש

הטבלה שלהלן מפרטת את תהליך הנפקת תעודת כשרות לבית העסק בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות:

| מספר | שלב | פירוט | גורם אחראי |
|---|---|---|---|
| **שלב 1** | בקשת בית העסק | בית העסק נדרש להגיש בקשה בכתב ע"ג טופס מוסדר לקבלת תעודת כשרות. הבקשה צריכה לכלל בין השאר את שם מגיש הבקשה וכל פרטיו, תאריך הגשה, שם העסק ופרטיו, תיאור העסק, שם מנהל המקום, סיווג העסק (חלבי/בשרי/פרווה/מעורב), תיאור המאכלים ודרך הכנתם/ייצורם, פרטי הטבחים, שעות עבודת המטבח ושעות עבודת העסק, מקורות אספקת המזון, חומרי גלם ומצרכים, רשימת ספקים צפויה וההכשר שניתן להם וחתימת המבקש והתחייבותו על עמידה בכל נהלי הכשרות וההוראות ההלכתיות. | בית העסק |
| **שלב 2** | ביקור בבית העסק | מנהל מחלקת הכשרות במועצה נדרש לקיים ביקור בבית העסק ולהגיש המלצה בנוגע לבקשה, את סוג ההשגחה והיקפה הנדרש לבית העסק לרבות זהות מפקח הכשרות. | האחראי על תחום הכשרות |
| **שלב 3** | אישור רב העיר | רב העיר נדרש לתת החלטה בדבר הנפקה או אי הנפקה של תעודת כשרות לבית העסק תוך פרק זמן סביר (תוך 30 ימי עבודה). במידה שהתקבלה החלטה שלא לתת תעודת כשרות, בעל העסק רשאי להגיש ערר. | רב העיר |
| **שלב 4** | מסירת נהלי כשרות ספציפיים | בשלב זה יועבר לבית העסק פרטי משגיח ומפקח הכשרות, שעות ההשגחה שנקבעו וכל הנהלים הספציפיים לבית העסק חתומים ע"י רב העיר. מורשה חתימה מטעם העסק יחתום כי קרא את הנהלים והוא יעמוד בכל ההנחיות. | מורשה חתימה מטעם העסק |
| **שלב 5** | תשלום אגרות כשרות | בשלב זה תגבה אגרת כשרות שנתית מבית העסק. תהליך הגביה יבוצע אך ורק בגזברות או באמצעות שוברי תשלום. חל איסור לערוך כל גבייה במחלקת הכשרות. | מערך הגבייה |
| **שלב 6** | הנפקת תעודת כשרות | המועצה תנפיק תעודת כשרות שנתית לבעל העסק ותיחתם באופן אישי על-ידי הרב המקומי (חותמת רשמית וחתימה ידנית). | המועצה הדתית ורב העיר |

ניהול תיק כשרות

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על מנהל מחלקת כשרות לנהל תיק אישי לכל מפקח כשרות אשר יכלול את כל הנתונים הבאים:

- טופס הגשת מועמדות לתפקיד מפקח כשרות
- פירוט הסמכות והכשרות
- פירוט ניסיון מקצועי קודם
- המלצות
- תמונת פספורט
- אישור רפואי
- רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם אחראי לפקח
- שמות משגיחי הכשרות אשר שובצו בעסקים עליהם מפקח

הביקורת בחרה באופן אקראי מדגם של 13 בתי עסק מושגחים שבגינם נבדק ביצוע תהליך העבודה בשלמותו לרבות תיעוד לכל אחד מהשלבים המפורטים בנוהל, כדלהלן:

| | שם בית העסק | כתובת | סוג תעודה | | טופס בקשה + התחייבות | ביצוע ביקור בבית העסק | אישור רב העיר | חתימה על נהלים ספציפיים | מס' תעודה |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | | | חלבי | רגיל | חסר | 30/10/19 | חסר | ✓ | 1103 |
| 2 | | | בשרי | רגיל | חסר | 08/12/2014<br>08/01/2015 | חסר | 08/12/14 | 878 |
| 3 | | | חלבי / בשרי | רגיל | חסר | חסר | חסר | 08/09/15 | 143 |
| 4 | | | בשרי | מהדרין | חסר | חסר | חסר | 23/09/11 | 125 |
| 5 | | | חלבי | מהדרין | חסר | 25/05/18 | חסר | ✓ | 1042 |
| 6.א. | | | בשרי | מהדרין | חסר | 29/07/18 | חסר | ✓ | 1049 |
| 6.ב. | | | בשרי | מהדרין | חסר | 02/01/18 | חסר | לא חתום | 1019 |
| 7 | | | בשרי | מהדרין | חסר | 20/07/09 | חסר | חסר | 524 |
| 8 | | | בשרי | מהדרין | חסר | 20/07/09 | חסר | 15/07/09 | 523 |
| 9 | | | חלבי / בשרי | רגיל | חסר | 15/01/11 | 15/01/11 | 15/01/11 | 668 |
| 10 | | | חלבי / בשרי | רגיל | חסר | 01/09/13 | חסר | 25/08/13 | 796 |
| 11 | | | פרווה / חלבי | רגיל | חסר | 03/11/19 | חסר | ✓ | 1104 |
| 12 | | | חלבי | רגיל | חסר | חסר | חסר | 03/03/05 | 265 |
| 13 | | | חלבי | מהדרין | חסר | 17/02/10 | 18/02/10 | 17/02/10 | 565 |

**הערות הביקורת**

12.1.1. **העדר טופסי בקשה לקבלת תעודות כשרות (שלב מס' 1)**

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, בעל עסק הרוצה בתעודת כשרות מטעם המועצה הדתית נדרש להגיש בקשה בכתב תוך פירוט: פרטי העסק, פרטי הבעלים, תיאור כללי של העסק, פרטי עובדי המטבח, רשימת המוצרים והספקים הצפויים וכדומה.

מהביקורת עולה כי המועצה הדתית ומחלקת כשרות לא קבעו טופסי בקשה לקבלת תעודות כשרות **כנדרש בנהלי המשרד לשירותי דת**.

לא נמצא תיעוד לטופס בקשה בכל העסקים שנבחרו במדגם. בהעדר טופס בקשה לקבלת תעודת כשרות אין חתימת בעלי העסק, אין התחייבות לעמוד בדרישות הכשרות וחסר כל המידע הרלוונטי כפי שפורט בהרחבה בטבלה לעיל.

מנהל מחלקת הכשרות כתב לביקורת כי: "כתחליף לטופסי בקשה לקבלת תעודת כשרות, נדרשים בעלי העסקים לתאם מועד לפגישה פיזית במשרדי המחלקה. זאת ועוד, בקשה זו מפורסמת לציבור באתר האינטרנט של המועצה".

מצ"ב בנספח א' – דוגמה לטופס בקשת לקבלת תעודת כשרות העומד בהנחיות המשרד.

תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 02/02/2021

"אין פתיחת תיק כשרות ללא בקשה לקבלה לכל עסק יש טופס בקשה החתום ע"י בעל העסק כמתחייב בחוזר מנכ"ל."

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:**

התייחסות מנהל מחלקת כשרויות אינה משנה את ממצאי הביקורת שכן :

- לא התקבלו טפסי בקשה לקבלת תעודת כשרות מאף אחד מבתי העסק שנדגמו.
- שאלון שמשמש את המחלקה, אינו מהווה תחליף לטופס בקשה רשמי, אלה משמש כניר עבודה של מנהל המחלקה / מפקח וכאסמכתא לפגישה בין המועצה לבעל העסק.

טופס השאלון איננו כולל את מלוא הפרטים הנדרשים בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת לרבות: שם העסק, שם מגיש הבקשה (ישנם מקרים שבעל העסק אינו מגיש הבקשה בפועל), תיאור כללי של העסק (שטח, כמות אנשים, אופי פעילות) פרטי אנשי הצוות המועסקים במטבח, תיאור המאכלים ודרך הכנתם, ושעות עבודת המטבח. סוג התעודה המבוקשת (כשר, מהדרין, חלבי, בשרי, מעורב וכו').

12.1.2. **פערי תיעוד לביקורים בבתי עסק (שלב מס' 2)**

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות נדרש מנהל המחלקה לבצע ביקור פיזי בבית העסק בטרם הענקת תעודת כשרות. מטרת הביקור לבחון את אופן פעילות העסק, התאמה לבקשה הנדרשת וקביעת ההנחיות ההלכתיות לביצוע.

מהביקורת עולה כי המועצה הדתית ומחלקת כשרות קבעו טופס ייעודי בשם "דוח אישור עסק לקבלת תעודת כשרות" (מצ"ב דוגמה בנספח ב').

כמו כן, מהביקורת עולה כי בשלושה בתי עסק מתוך ה-13 (23%) שנבדקו במדגם **אין תיעוד לביקור בבתי העסק** כאמור (פירוט שמות העסקים בטבלה לעיל).

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 02/02/2021</u>**

*"כל עסק לפני פתיחתו מבוקר על-ידי המפקח, שמאשר את הנפקת תעודת הכשרות. לגבי שלושת העסקים:*

1. *ר.א. (מס' 3 בטבלה) נפתח לפני עשרות שנים. ככל הנראה התיק נמצא בארכיב, וגם לא רלוונטי לביקורת שכן מדובר בפתיחה מלפני עשרות שנים בזמן שחוזר המנכ"ל הקובע ביקור מפקח יצא רק בשנת 2014.*
2. *לגבי העסק ר. (מס' 4 בטבלה) – מדובר בעסק משנת 2011. לכן אין תיעוד לביקור ואישור ראשוני אלא רק חתימת התחייבות טכנית חדשה של הבעלים החדש לשמירת נהלי הכשרות הקיימים.*
3. *ק.ג. – מ.ס. (מס' 12 בטבלה) – כנ"ל ומדובר בעסק משנת 2005."*

12.1.3. **<u>ליקויים בתיעוד אישור רב העיר לצורך הוצאת תעודת כשרות (שלב מס' 3)</u>**

רב העיר, מתוקף תפקידו, הוא הגורם המוסמך לקבוע למי תינתן תעודת כשרות ומהם התנאים ההלכתיים. ישנם מצבים בהם רב העיר מסמיך או מקנה סמכויות למנהל מחלקת הכשרות לפעול בשמו בטרם תיחתם תעודת הכשרות.

מהביקורת עולה כי המועצה הדתית ומחלקת הכשרות לא קבעו טופס ייעודי מסודר שעליו יחתום הרב בצורה נאותה. נמצאו "מכתבים" אשר נכתבו בכתב יד והועברו לרב, ללא קביעה של מידע חובה, ללא פירוט מלוא הפרטים על בית העסק .

כמו כן, בבדיקה מדגמית נמצא של- 12 מתוך 13 התיקים (92%) שנבחרו במדגם אין תיעוד לאישור הרב, זאת **בניגוד להנחיות**.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

*"ההסמכה ניתנה בע"פ ע"י רב העיר וכפי שמקובל בערים אחרות שרב העיר סומך על מנהל מחלקתו הכפוף אליו. עצם חתימת הרב הראשי על תעודת הכשרות, מהווה אישור והסכמה למתן התעודה לבית העסק והסתמכות מלאה על מנהל מחלקתו. המכתבים שצוינו בדוח הביקורת נרשמו על ידי המפקח לרב מנהל המחלקה דאז, כפי שהיה מקובל פעם וגם היום שהמפקח מדווח לרב מנהל המחלקה שמאשר תקינות ומבצע אישרור של רב העיר בעצם חתימתו של רב העיר על תעודת הכשרות. כל החומר עם התיק מוגש לרב הראשי במלואו ככל שישנו צורך, ובו מצויים עיקרי הפרטים הרלוונטיים ולא מוגש רק המכתב שצוין. להערת הביקורת המועצה תכין דף ייעודי להגשה לחתימה לרב הראשי."*

12.1.4. **<u>העדר חתימות על נהלי הכשרות על ידי בית העסק (שלב מס' 4)</u>**

אחד הרכיבים החשובים למתן תעודת כשרות הינו הסבר מפורט מבעל העסק על המחויבות שלו לאופן ההתנהלות, לאופן ביצוע רכישה של חומרי גלם ולאופן העסקה של משגיח הכשרות.

בהתאם לנהלים, נדרשת המחלקה להסביר לכל בעל עסק מהם נהלי הכשרות הספציפיים שעליהם הוא נדרש להקפיד.

בבדיקת הביקורת, וכפי שעולה מהטבלה לעיל, עולה כי במועצה הדתית במחלקת כשרות נקבע טופס ייעודי שבמסגרתו מפורטים כל נהלי הכשרות הספציפיים – **תקין.**

יחד עם זאת, מהביקורת עולה כי ל- 2 מתוך ה-13 (15%) העסקים שנבדקו במדגם אין תיעוד לנהלים ספציפיים חתומים.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 02/02/2021</u>**

*"בכל תיק קיים תיעוד לנהלים – למרות שבפגישה הראשונה מפורטים הדברים בעל פה ומובהרים הדגשים המתאימים לכל עסק (מסעדה, בית קפה וכד') ונחתמים ע"י מגיש הבקשה. מצ"ב שני התיקים שצוינו כחסרים."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:</u>**

- עסק מס' 6.ב. - התקבל טופס ריק ואינו חתום
- עסק מס' 7 – התקבל טופס חתום של סניף בכתובת אחרת.

לאור זאת , התייחסות המנהל אינה משנה את הממצאים.

12.1.5. **<u>העדר תיעוד למספר שעות השגחה הנדרשות לבית העסק (שלב מס' 4)</u>**

חלק מהותי מתהליך בחינת בית העסק ואישור מתן תעודת כשרות הינו בהגדרת מספר שעות ההשגחה הנדרש על מנת לפקח על תקינות תהליכי העבודה בבית העסק בנושא כשרות. ראוי להדגיש שהיקף העסקת משגיח כשרות הינו פועל יוצא של גודל העסק, שעות פעילות העסק, סוג העסק והמורכבות. לצורך כך, נדרשת המחלקה לקבוע את מספר שעות השגחה (בכל יום) שבהן המשגיח צריך להיות בבית העסק. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מפרט במפורש את החובה לכלול את שעות ההשגחה שנקבעו לבית העסק, לרבות הצהרה של בעל העסק לאפשר את קיומם של שעות עבודה אלו.

הביקורת מעירה בחומרה כי בבדיקה שנערכה עולה כי **לאף אחד,** מתוך 14 בתי העסק שנבחרו במדגם, **אין תיעוד להיקף שעות ההשגחה הנדרשות**. בהעדר פירוט שעות עבודה, לא קיימת למעשה התחייבות של בעל העסק לאפשר את עבודתו של המשגיח בהתאם לדרישות. כמו כן,

בהעדר פירוט שעות ההשגחה נפגמת היכולת לבצע ביקורת על כמות שעות העבודה בפועל אל מול הצורך שנקבע.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

*"אין הנחיות מפורשות לא ע"י הרבנות הראשית ולא ע"י משרד הדתות לשעות העבודה הנדרשות והדבר נקבע לפי אופי המקום ומוערך ע"י המפקח. המחלקה תקפיד לציין את ההיקף השעתי הרצוי לבית העסק בתום הליך הערכת המפקח, וכן תציין זאת בתוך מערכת שירת הים."*

12.1.6. **<u>העדר תיעוד לביצוע תשלום אגרה בחלק בתי עסק שנבדקו (שלב מס' 5)</u>**

בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות ושירותים) נקבעו סכומי אגרות הכשרות שבעלי העסקים נדרשים לשם. מדובר בסכומים אחידים בכל הארץ הנקבעים בהתאם לסוג העסק, גודלו ופעילותו.

הביקורת בחרה באופן אקראי מדגם של 11 בתי עסק מושגחים שבגינם נבדק האם שולמה אגרת כשרות כנדרש בתקנות, כדלהלן:

מהביקורת עולה כי 10 מתוך 11 בתי העסק שנכללו במדגם שילמו את האגרה כנדרש, בהתאם לתקנות וטרם חידוש תעודת הכשרות, וכן מקרה אחד בודד בו לא נמצא תיעוד לביצוע התשלום (חסרה קבלה).

להלן ריכוז בתי העסק שנכללו בבדיקה:

| | שם בית העסק | כתובת | סוג תעודה | | סוג בית העסק | תאריך תשלום | קבלה מס' | סכום ששולם | האם תקין? |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 289 | | | חלבי | רגיל | בית קפה | 19/09/19 | 46164 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 319 | | | פרווה / חלבי | רגיל | מזנון | 18/09/19 | 46129 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 79 | | | בשרי | רגיל | מסעדה | 06/10/19 | 46421 | 761 | במידה והמקום עד 50 איש |
| 164 | | | פרווה | מהדרין | מסעדה | 10/10/19 | 46501 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 288 | | | פרווה | מהדרין | מזנון | 03/10/19 | 46416 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 298 | | | פרווה | רגיל | מסעדה | 19/09/19 | 46151 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 103 | | | בשרי | מהדרין | מסעדה | חסר | | | |
| 176 | | | בשרי | מהדרין | | 26/09/19 | 46312 | 1,388 | במידה והמקום מעל 50 איש |
| 128 | | | בשרי | רגיל | מסעדה | 10/10/19 | 46496 | 529 | במידה והמקום עד 20 איש |
| 228 | | | חלבי / בשרי | רגיל | רשת שיווק | 18/11/19 | 46735 | 1,851 | במידה והמקום עד 250 מ"ר |
| 257 | | | בשרי | מהדרין | מסעדה | 08/10/19 | 46165 | 761 | במידה והמקום עד 50 איש |

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

*"קיים העתק קבלת התשלום."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:</u>**

העתק הקבלה הוא בגין שנת 2017.

12.1.7. **<u>אי קביעת תבחינים להיקף העסקת המשגיחים בכל אחד מבתי העסק</u>**

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, המועצה הדתית נדרשת לקבוע את סוג ההשגחה ואת היקף ההשגחה הנדרש (כמות שעות ההשגחה) לכל אחד ואחד מבתי העסק, בהתבסס על הנחיות ונהלי הרבנות הראשית לישראל.

מהביקורת עולה כי נכון לנובמבר 2020 לא קבעה המועצה קריטריונים/תבחנים ברורים להיקף שעות השגחה נדרשות לכל אחד מסוגי העסקים/סוגי תעודת הכשרות.

סוגיית פרסום התבחינים הינה משמעותית בעיקר לצורך שקיפות כלפי בעלי העסקים, ויצירת סטנדרט השגחה אחיד.

בשיחה שהתקיימה עם מנהל המחלקה נאמר כי למרות שאין קריטריונים ברורים, לכל עסק נקבעות לפחות 20 דקות השגחה ביום, אשר לדעתו, נדרשות בכדי לבצע את ההשגחה.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

12.1.8. לעגן בנהלי העבודה במחלקה הנחיה שכל בעל עסק יידרש למלא טופס בקשה לקבלת תעודת כשרות חתום על ידו ובהתאם לנהלים.

12.1.9. לבצע ביקורים בכל בתי העסק המבקשים לקבל תעודת כשרות ולשמור תיעוד כנדרש בתיק העסק.

12.1.10. להכין טופס ייעודי, מכובד וסטנדרטי אשר ישמש להנפקת תעודות הכשר על ידי הרב. יש להקפיד ולמלא טופס זה בגין כל בקשה חדשה לקבלת לתעודת הכשר ולשמור תיעוד בתיק העסק.

12.1.11. להחתים את כל בעלי העסקים המבקשים תעודת כשרות על נהלים הרלוונטיים לעסק שלהם.

12.1.12. לנסח תבחינים אחידים הקובעים את היקף שעות ההשגחה הנדרשות לכל אחד סוגי העסקים/סוגי התעודות המונפקות. התבחינים צריכים לכלול התייחסות לסוג העסק (בשרי/חלבי) גודל העסק, אופי העסק (מכירה/בישול) סוג התעודה (רגיל/מהדרין) וכו' .

12.1.13. לפרסם את התבחינים הקובעים את היקף שעות ההשגחה הנדרשות, באתר האינטרנט של המועצה הדתית כחלק מהשרות לציבור ולצורך הגברת השקיפות כלפי קהל המשתמשים (לקוחות).

12.1.14. להכין טופס ייעודי או להוסיף לאחד הטפסים הקיימים התייחסות להיקף שעות העבודה שבעל העסק מתחייב להעסיק את משגיח הכשרות.

12.1.15. להחתים את בעל העסק על התחייבות להעסקת משגיח בהיקף שנקבע.

### 12.2. העסקה של מפקחי כשרות

מפקחי הכשרות הינם עובדים של המועצה הדתית אשר תפקידים לפקח על פעולות משגיחי הכשרות הפועלים בתחומי העיר. במועצה הדתית מועסקים, נכון לשנת 2020, שישה מפקחי כשרות.

**<u>עמידה בתנאי הסף</u>**

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות על המועצה הדתית להעסיק מפקחי כשרות אשר עומדים בתנאי הסף הבאים (באופן מצטבר):

א. עבר הכשרה, נבחן והוסמך לשמש כשמגיח כשרות ומחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.

ב. העדר הרשאות פלילים בעבירה שיש עמה קלון.

ג. מעל לגיל 21.

ד. אישור רפואי המעיד כי למשגיח אין מניעה רפואית לעסוק עם מזון.

ה. אינו קרוב משפחה של יו"ר המועצה, מזכיר המועצה, מנהל מחלקת כשרות, מזכיר מחלקת כשרות, רב העיר, רב ממונה על הכשרות או מפקח כשרות.

ו. בעל ניסיון של שנתיים בתחום הכשרות.

ז. תינתן העדפה לבעלי ניסיון אחר בתחומי הניהול, הדרכה, משאבי אנוש וכדומה.

בתאריך ה-6.8.2020 העבירה הביקורת בקשה לאחראי מחלקת הכשרות לקבלת המידע אודות עמידת המפקחים בתנאי הסף המפורטים לעיל. לאחר בקשות חוזרות ונשנות התקבל בתאריך 8.11.2020 המידע (כעבור 3 חודשים), כדלהלן:

| שם המשגיח | מועד תחילת העבודה | קיום תעודת הסמכה כמשגיח כשרות | אישור רפואי בתוקף | קיום ניסיון של שנתיים | הערות |
|---|---|---|---|---|---|
| | 01/05/14 | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | 05/11/20 | לא התקבל תיעוד | |
| | 01/07/95 | ט"ז טבת תשע"ב 11/01/2012 | 02/03/13 | לא התקבל תיעוד | |
| | 01/11/16 | תשע"ד 2014 | 04/11/20 | לא התקבל תיעוד | תעודה לא מטעם הרבנות הראשית |
| | 01/05/13 | ט"ו אלול תשע"ב 02/09/2012 | 25/05/20 | לא התקבל תיעוד | |
| | 01/01/13 | ח תמוז תשס"ז 24/06/2007 | 27/05/13 | לא התקבל תיעוד | תוקף תעודת משגיח כשרות לשנתיים |
| | 01/10/87 | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | 26/05/13 | לא התקבל תיעוד | |

מהביקורת עולה כי (ובהתאם לנתוני הטבלה לעיל):

12.2.1. **<u>פערי תיעוד למסמכי מפקחי הכשרות המוכיחים עמידה בתנאי סף</u>**

1. **<u>תעודת הסמכה כמשגיח בשרות</u>** – לכל המפקחים **קיימת תעודת הסמכה** כמשגיח בשרות. אחת התעודות איננה מטעם הרבנות הראשית ותעודה נוספת הינה תעודה משנת 2007 שעליה נרשם תוקף לשנתיים.
2. **<u>פירוט ניסיון קודם</u>** – בהתאם לדרישות המשרד לשירותי דת, בבדי להיות מפקח כשרות נדרש ניסיון של לפחות שנתיים בתחום הכשרות. הביקורת מעירה כי **לא נמצא תיעוד לפירוט הניסיון הקודם** של כל אחד מהמפקחים.
3. **<u>אישור רפואי בתוקף</u>** – הביקורת מעירה כי חלק מהמפקחים אין אישור רפואי בתוקף, שלושה אישורים הינם משנת 2013 (לפני 7 שנים), שני אישורים התקבלו במהלך הביקורת, בעקבות בקשת הביקורת ולשלושה מפקחים קיים אישור תקין משנת 2020.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

12.2.2. יש לפתוח תיק אישי לכל מפקח ולתייק בו את מלוא הנתונים והמסמכים הנדרשים.

12.2.3. יש לכתוב נוהל עבודה במסגרתו ידרשו מפקחי הכשרות להנפיק אישור רפואי עדכני בתחילת כל שנה.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

- *"לכל מפקח יש תיק אישי*
- *בתיקים שמורים קורות החיים*
- *המפקחים ידרשו להעביר אישור רפואי מעודכן לשנת 2021."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:</u>**

הביקורת לא קיבלה תיעוד לקו"ח / פירוט הניסיון של המפקחים. כמו כן, בהתאם לעדכון חל איסור לבקש ממועמד תעודת יושר / גיליון הרשעות פליליות, אולם המועמד יכול להצהיר על העדר הרשעות.

### 12.3. העסקה של משגיחי כשרות

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות רשאית המועצה הדתית להפעיל את משגיחי הכשרות באחת מבין החלופות הבאות:

- **חלופה א'** – העסקה על-ידי המועצה הדתית במשרה מלאה או חלקית;
- **חלופה ב'** – העסקה על-ידי בתי העסק המושגחים;
- **חלופה ג'** – העסקה באמצעות חברת כ"א ייעודית.

במועצה הדתית עובדים, נכון לשנת 2020, 81 משגיחי כשרות האחראים על ביצוע בקרה ופיקוח בבתי העסק בהתאם להנחיות הרבנים (מדובר על ממוצע של כ-4.44 בתי עסק לכל משגיח).
כל משגיחי הכשרות הנ"ל **מועסקים על-ידי בתי העסק** (**חלופה ב'**). משכורתם משולמת בהתאם לנהלי המועצה הדתית חלקם בתלושי שכר כעובדים שכירים של בתי העסק וחלקם באמצעות חשבוניות כנותני שרותים (פרילנסרים).

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, מחלקת כשרות במועצה הדתית נדרשת לנהל תיק אישי לכל משגיח כשרות אשר יכלול: טופס הגשת מועמדות לתפקיד משגיח כשרות, פירוט הסמכות והכשרות, פירוט ניסיון מקצועי, המלצות, תמונת פספורט, אישור רפואי, רשימה מפורטת של בתי העסק עליהם הוא מפוקד, שעות ההשגחה שנקבעו לכל עסק, פרטים אודות המפקח (או מפקחי) הכשרות שממונה עליו, העתקים של חוזי העבודה עליהם הוא חתום מול בתי העסק.

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות על המועצה הדתית להפעיל משגיחי כשרות אשר עומדים בתנאי הסף הבאים (באופן מצטבר): מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית, העדר הרשאות פלילים בעבירה שיש עמה קלון, מעל לגיל 21, בעל אישור רפואי המעיד שאין מניעה רפואית לעסוק עם מזון, אינו קרוב משפחה של יו"ר המועצה, מזכיר המועצה, מנהל מחלקת כשרות, מזכיר מחלקת כשרות, רב העיר, רב ממונה על הכשרות או מפקח כשרות.

הביקורת בחרה באופן אקראי מדגם של 13 משגיחי כשרות, כמפורט בטבלה שלהלן :

| | שם המשגיח | כמות עסקים שנמצאים תחת השגחתו בשנת 2020 | מועד תחילת העבודה | קיום תעודת הסמכה כמשגיח כשרות | קיום הצהרה על העדר הרשאות פליליות | אישור רפואי בתוקף | הערות |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | ת.א. | 16 | לא התקבל | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | חסר | 22/05/2013 | |
| 2 | פ. י. ד. | 15 | לא התקבל | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | חסר | 30/06/2013 | |
| 3 | א. י. ד. | 12 | לא התקבל | ב' ניסן תשע"ד 02/04/2014 | חסר | 06/03/2014 | |
| 4 | א. ד. | 11 | לא התקבל | ט"ז טבת תשע"ב 11/01/2012 | חסר | 02/06/2013 | |
| 5 | ש. ש. א. | 11 | לא התקבל | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | חסר | 26/05/2013 | |
| 6 | א. .את | 10 | לא התקבל | חסר | חסר | 26/12/2013 | |
| 7 | ו. י. | 9 | לא התקבל | ט"ז טבת תשע"ב 11/01/2012 | חסר | 02/03/2013 | |
| 8 | ה. י. | 9 | לא התקבל | כ"ח טבת תשע"ד 31/12/2013 | חסר | 09/06/2013 | |
| 9 | א. אב. | 8 | לא התקבל | ז אייר התשע"ג 17/04/2013 | חסר | 16/06/2013 | |
| 10 | ב. ת. | 8 | לא התקבל | ז אייר התשע"ג 17/04/2013 | חסר | 29/06/2015 | |
| 11 | ג. א. | 3 | לא התקבל | כ"ו אדר ב' תשע"ו 05/4/2016 | חסר | 15/12/2019 | |
| 12 | ל. ש. | 4 | לא התקבל | תעודת מטעם הלל | חסר | 19/06/2013 | קיים אישור רב העיר משנת תשע"ז |
| 13 | ש. ע. | 6 | לא התקבל | ח תמוז תשס"ז 24/06/2007 | חסר | 14/06/2013 | תוקף תעודה לשנתיים |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

12.3.1. **<u>פערי תיעוד המוכיח אי עמידה בתנאי הסף להעסקת משגיחים</u>**

מהביקורת עולה כי, בהתאם לנתוני הטבלה, במועצה הדתית **חסר תיעוד** על עמידת משגיחי הכשרות בתנאי הסף:

(1) **<u>תעודת הסמכה כמשגיח כשרות</u>** – **למשגיח אחד במדגם לא קיים תיעוד להסמכה כמשגיח כשרות** - מדובר על **ליקוי מאחר ובהתאם להוראות המשרד לשירותי דת חל איסור להעסיק משגיח כשרות ללא תעודה מטעם הרבנות הראשית.** ל-12 המשגיחים במדגם קיימת תעודת הסמכה כמשגיח כשרות. תעודה נוספת הינה תעודה משנת 2007 שעליה נרשם תוקף לשנתיים.

(2) **<u>אישור רפואי בתוקף</u>** – הביקורת ביקשה לקבל את האישורים הרפואיים המעודכנים לשנת 2019, בפועל התקבלו 12 **אישורים רפואיים ישנים** (לשנים 2013, 2014 ו-2015) ואישור אחד לסוף שנת 2019.

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

*"למשגיח אחד, המשמש למעלה מ-10 שנים, לא קים תיעוד להסמכה ואולם קיבל אישור מרב העיר לעסוק בכשרות והדבר עפ"י נהלי מנכ"ל".*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות</u>**

הביקורת מקבלת את תגובת המנהל.

12.3.2. **<u>העדר בקרה על תלושי השכר של משגיחי הכשרות</u>**

נוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי על המועצה הדתית לקבוע בתיאום עם בעל בית העסק את שכרו ותנאי העסקתו של המשגיח ואין להשאיר זאת למו"מ ביניהם. תנאי השכר הינם תוצאה להיקף שעות הפיקוח הנדרשים בכל אחד מבתי העסק.

מהביקורת עולה כי במחלקת הכשרות אין תיעוד להיקף העסקה ותשלום השכר של משגיחי הכשרות, לא מתבצעת בקרה ופיקוח על העסקה מוסדרת באמצעות תלוש שכר ו/או חשבונית ולא מתבצעת בקרה על היקף שעות העבודה בפועל ובהתאמה למספר שעות השגחה שנקבעו.
**הביקורת מעירה בחומרה כי לא ניתן היה לקבל את תשלומי השכר. הביקורת ביקשה לבחון את התשלומים שבוצעו למשגיחי כשרות אולם לדברי מזכיר המועצה, לא ניתן לקבל העתק של תלושי שכר של משגיחי הכשרות מטעמי צנעת הפרט.**

**הביקורת סבורה כי מדובר בליקוי מהותי ביכולת של המועצה לאכוף את הסדר התשלומים למשגיחי כשרות מחד והגבלה של הביקורת שלא מאפשרת לבצע את עבודתה בסוגיה זו.**

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 02/02/2021</u>**

- *"בכל תיק אישי יש אישור הסכם שכר לכל משגיח.*
- *לעניין הצגת תלושי שכר המשגיחים – הרי שהמועצה יחד עם בית העסק מסכמים את תנאי שכרו וכי בשנה האחרונה תלויה הצגת תלוש שכר לניפוק ת.כשרות.*
- *לבקשת הביקורת לקבלת תלושי שכר ממשגיחים שאינם עובדים של המועצה הומלץ (בלבד!) לקבל את אישור היועץ המשפטי לבקשה זו, היות וישנן סוגיות משפטיות הנוגעות לתחום צנעת הפרט ויחסי עובד מעביד בעניין הקשר שהמועצה מנהלת ברמה הכספית והחוזית מול משגיח שמעסיקו בפועל הוא בית העסק."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:</u>**

הביקורת מעירה כי לא קיבלה העתק של תלושי השכר, כאמור.

12.3.3. **<u>העסקת מפקחי כשרות כמשגיחים תוך יצירת ניגוד עניינים</u>**

הנחיות המשרד לשירותי דת קובעות הפרדה מוחלטת בין תפקידו של מפקח הכשרות לבין תפקידו של המשגיח. לכל אחד מהתפקידים הנ"ל הגדרת תפקיד שונה, אופן העסקה שונה, אופן חישוב השכר שונה, וקביעת תחומי אחריות שונה.

**<u>סעיף 10.ב. בנוהל קובע:</u>**

**"אדם המשמש כמפקח כשרות מטעם מועצה דתית לא ישמש גם כמשגיח כשרות מטעמה. ... למען הסר ספק הוראה זו לא תחול כאשר מדובר בהשגחה במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באיזור גיאוגרפי או בתחום השגחה שונה) ובכפוף לכך שההשגחה אינה מבוצעת בשעות שבהן עליו לפקח."**

מהביקורת עולה כי כל המפקחים המועסקים במועצה (6 מפקחי כשרות) עובדים בנוסף לעבודתם זו גם כמשגיחי כשרות בבתי העסק השונים בעיר, **בניגוד להנחיות ותוך חשש להפרה של הוראות ניגודי עניינים**. הביקורת מעירה כי כל המפקחים הנ"ל מועסקים ב- 100% משרה במועצה הדתית ובנוסף מועסקים על ידי בתי עסק ברחבי העיר.

להלן פירוט שמות המפקחים המועסקים בנוסף גם כמשגיחי כשרות לרבות מספר בתי העסק שבאחריות כל אחד מהם :

| | שם המשגיח | מספר העסקים שנמצאים בהשגחתו בשנת 2020 |
|---|---|---|
| 1 | | 2 |
| 2 | | 9 |
| 3 | | 3 |
| 4 | | 5 |
| 5 | | 8 |
| 6 | | 11 |
| | סה"כ | 38 |

**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

*"אופי העסקת המפקחים כמשגיחים הינו במקומות שאינם מפקחים עליהם ובהתאם להוראות חוזר מנכ"ל. כמו כן עבודה ההשגחה הינה במקומות קלים להשגחה ואינה דורשת התעסקות פיזית ממשית, דבר היכול להתבצע מעבר לשעות עבודתם וחתומים על היתר עבודה פרטית כחוק."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת כשרות:</u>**

- המפקחים הנ"ל מועסקים בנוסף כמשגיחי כשרות בתחום השיפוט של העיר (באותו איזור גאוגרפי ) ולכן באופן שלא הולם את הנוהל.
- היתר לביצוע עבודה פרטית לא התקבל גם במסגרת התגובה לדוח הביקורת.
- התייחסות המועצה אינה משנה את הממצאים.

### 12.4. ביצוע פעילות השגחה

**<u>ביקור משגיחי כשרות בבתי עסק</u>**

בהתאם לסעיף 12.א. בנוהל הפעלת מערך הכשרות, נדרש משגיח הכשרות לבקר בכל אחד מבתי העסק המושגחים על-ידו בתדירות ובהיקף השעות שנקבעו על ידי רב העיר.

לצורך בקרה על עבודתו, נדרש המשגיח להעביר אחת לחודש "דוח על מצב הכשרות בעסק". חשוב להדגיש, דיווחי החודשיים של משגיח הכשרות הינם רכיב מהותי ביכולת של המחלקה לפקח באופן יעיל על עמידת בתי העסק בהנחיות ההלכתיות. לפיכך, קיימת חשיבות לקבל בצורה סדירה, קבועה, ותקינה את הדיווחים החודשיים.

**<u>קביעת תנאי שכרו של המשגיח</u>**

נוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי על המועצה הדתית לקבוע בתיאום עם בעל בית העסק את שכרו ותנאי העסקתו של המשגיח ואין להשאיר זאת למו"מ ביניהם. **תנאי השכר הינם תוצאה להיקף שעות ההשגחה הנדרשים בכל אחד מבתי העסק.**

**<u>ניהול מאגר מידע ממוחשב של בתי עסק מושגחים</u>**

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על מחלקת כשרויות במועצה הדתית לנהל תיק פיזי לכל בית עסק שמקבל שירותי כשרות. תיק זה צריך לכלול לפחות את כל הפרטים הבאים:

1. שם העסק, כתובתו, שמות אנשי הקשר ודרכי התקשרות עימם
2. המעמד המשפטי של העסק (חברה בע"מ/שותפות/עמותה וכדומה) ומספרו
3. פרטים אודות בעלי השליטה על העסק ומורשי החתימה בו
4. תאריך הקמתו
5. סיווג העסק ( מסעדה/אולם אירועים/מפעל/אטליז וכו')
6. טופס הבקשה לקבלת תעודת הכשר לרבות אישור על תשלום האגרה
7. פרטים אודות צוות העובדים, בדגש על צוות המטבח
8. שם המשגיח ודרכי התקשרות איתו
9. שם המפקח ודרכי ההתקשרות איתו
10. סוג ההשגחה שנקבעה למקום (צמודה/נכנס ויוצא) רמתה (רגילה/מהדרין) והיקפה, לרבות השעות שבהן חייב המשגיח להימצא בבית העסק.
11. תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתה
12. העתק מתעודת הכשרות האחרונה שניתנה לעסק
13. העתק נהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק חתומים
14. דוחות שונים שהונפקו בעניין העסק, לרבות ממצאי פיקוח וביקורת

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, על מחלקת הכשרות לנהל מאגר מידע ממוחשב אשר יכלול את כל הפרטים הקיימים בתיק הפיזי של בתי העסק. מאגר מידע זה יאפשר לקבל את תמונת המצב העדכנית ביותר בנוגע לכל אחד מבתי העסק, לנהל את משאבי האנושי הקיים במחלקה באופן מיטבי ולערוך פיקוח ובקרה נאותים על בתי העסק והמשגיחים.

כפי שהוסבר בהרחבה בסעיף 10 לעיל, במהלך השנים האחרונות פיתח המשרד לשירותי דת מערכת ממוחשבת בשם "שירת הים" אשר בין היעודים שלה הינו שיפור יכולות הניהול והבקרה והפיקוח וכן הטמעת סביבת עבודה טכנולוגית מתקדמת ואינטגרטיבית במועצה הדתית, כאשר אחד המודולים

שפותחו הינו מודול של ניהול מערך הכשרות במועצה דתית אשר מאפשר ניהול של תעודות ההכשר שניתנו לכל עסק תוך סריקה ושמירת תיעוד של כלל המסמכים הנדרשים לתהליך, וכן ניהול של כח האדם הקיים ביחידה.

אולם, כאמור, **המשרד לשירותי דת לא חייב את המועצה הדתית להשתמש במערכת שירת הים בתחום הכשרות.**

הביקורת בחרה באופן אקראי מדגם של 29 בתי עסק שונים, בגינם נדרש היה לקבל העתק של הדיווחים החודשיים של משגיחי הכשרות לחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2019 תקופת המדגם), כדלהלן:

| | | | | | | בדיקה מדגמית | | | הערות הביקורת | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| מס | שם בית העסק | כתובת | מס' תעודה | שם המשגיח כשרות | דיווח משגיח כשרות לחודש אוקטובר 2019 | דיווח משגיח כשרות לחודש נובמבר 2019 | דיווח משגיח כשרות לחודש דצמבר 2019 | דוח שהתקבל בפועל | הערות לדוחות שהתקבלו |
| 1 | [redacted] | [redacted] | 58 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 2 | [redacted] | [redacted] | 1074 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יונ-19 | |
| 3 | [redacted] | [redacted] | 57 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 4 | [redacted] | [redacted] | 1082 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 5 | [redacted] | [redacted] | 978 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 6 | [redacted] | [redacted] | 1027 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 7 | [redacted] | [redacted] | 208 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 8 | [redacted] | [redacted] | 929 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 9 | [redacted] | [redacted] | 41 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | מרץ-20 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 10 | [redacted] | [redacted] | 1046 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | הכתב לא ברור בכלל... |
| 11 | [redacted] | [redacted] | 141 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 12 | [redacted] | [redacted] | 770 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 13 | [redacted] | [redacted] | 1024 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 14 | [redacted] | [redacted] | 810 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 15 | [redacted] | [redacted] | 354 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 16 | [redacted] | [redacted] | 1021 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יול-19 | |
| 17 | [redacted] | [redacted] | 733 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | |
| 18 | [redacted] | [redacted] | 163 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 19 | [redacted] | [redacted] | 764 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 20 | [redacted] | [redacted] | 738 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יול-19 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 21 | [redacted] | [redacted] | 887 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יול-19 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 22 | [redacted] | [redacted] | 1058 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יול-19 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 23 | [redacted] | [redacted] | 984 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 24 | [redacted] | [redacted] | 188 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | | |
| 25 | [redacted] | [redacted] | 536 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יונ-20 | |
| 26 | [redacted] | [redacted] | 980 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יול-19 | לא רשום שעות |
| 27 | [redacted] | [redacted] | 328 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | מאי-20 | לא רשום מה עשה בכל הימים |
| 28 | [redacted] | [redacted] | 187 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | יונ-20 | |
| 29 | [redacted] | [redacted] | 969 | [redacted] | חסר תיעוד | חסר תיעוד | חסר תיעוד | אוג-20 | אין חתימת משגיח בכל הימים |

## ביקורת מפקחי הכשרות בעסק

בהתאם לנוהל הפעלת מערך הכשרות, נדרש כל מפקח כשרות לבקר בכל אחד מבתי העסק שנמצא באחריותו ולבחון את מצב הכשרות בעסק. בהתאם לנוהל על המפקח להעביר תוכנית עבודה חודשית לאישור מנהל המחלקה ולהעביר דיווח שבועי בגין המקומות בהם ביקר, מועדי הביקור ותוצאות הבדיקה שערך.

הביקורת בחרה, באופן אקראי, מדגם של 13 בתי עסק שונים, בגינם נדרש היה לקבל העתק של הדיווחים של מפקחי הכשרות לחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2019 (תקופת המדגם), כדלהלן:

## טבלת דוחות מפקחים

| | שם המפקח | שם בית העסק | בדיקה מדגמית | | | הערות הביקורת | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | דוח מפקח לחודש אוקטובר 2019 | דוח מפקח לחודש נובמבר 2019 | דוח מפקח לחודש דצמבר 2019 | דוחות שהתקבלו בפועל | | | הערות |
| | | | | | | 1 | 2 | 3 | |
| 1 | | | חסר | חסר | חסר | אפר-20 | מאי-20 | יונ-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 2 | | | חסר | חסר | חסר | אפר-20 | מאי-20 | יונ-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 3 | | | חסר | חסר | חסר | אפר-20 | מאי-20 | יונ-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 4 | | | חסר | חסר | חסר | אפר-20 | מאי-20 | יונ-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 5 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | אין פעילות |
| 6 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | תקין |
| 7 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | תקין |
| 8 | | | חסר | חסר | חסר | 7-8/2020 | | | לא ברור איזה ביקור תקין ואיזה לא |
| 9 | | | חסר | חסר | חסר | 7-8/2020 | | | לא ברור איזה ביקור תקין ואיזה לא |
| 10 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | בחודש יוני נרשם אין כשרות ואילו בשאר החודשים נרשם סגור |
| 11 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 12 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | לא נרשם האם תקין או לא |
| 13 | | | חסר | חסר | חסר | מאי-20 | יונ-20 | יול-20 | לא נרשם האם תקין או לא |

## הערות הביקורת:

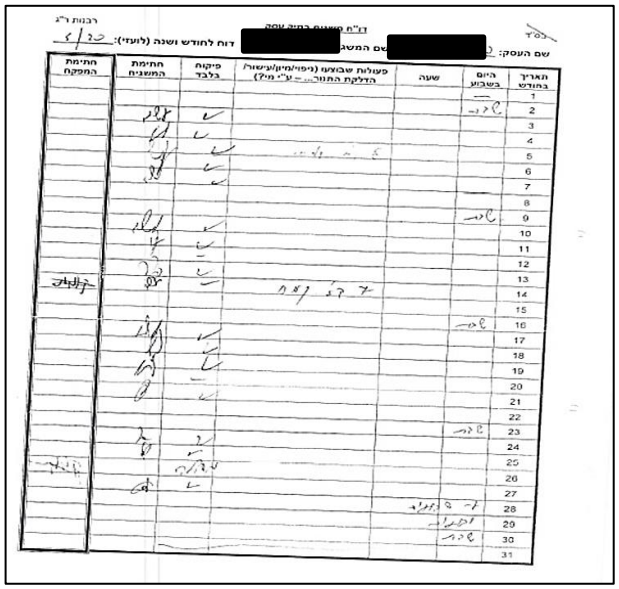
12.4.1. **<u>פערים משמעותיים בדיווח לפעילות ההשגחה בבתי העסק</u>**

הביקורת מעירה בחומרה כי **אין במחלקת כשרות תיעוד** של דיווחים החודשיים **לאף אחד** מבתי העסק לאף אחד מחודשי המדגם. **בהעדר דוחות לא ניתן לחוות דעת על אופן ביצוע עבודת המשגיחים** (במידה שמבוצע) וכן **לא ניתן לבחון את עמידת בתי העסק בהנחיות הדרושות ובהיקף שעות העבודה שנקבעו.**

הביקורת מציינת כי המחלקה העבירה לביקורת דיווחים בגין חודשים אחרים, חלקם בגין שנת 2019 וחלקם בגין שנת 2020.

בנוסף הביקורת מעירה כי נמצאו מקרים בהם **הדיווח החודשי אינו כולל את כל המידע <u>המהותי</u> הדרוש, מרבית הדיווחים שהתקבלו בביקורת חסר מידע רב אודות שעות הביקור, משך הביקור, פעולות שבוצעו, ליקויים שנתגלו, הערות חיובים וכדומה.**

להלן דוגמה לדיווח חודשי של משגיח בבית עסק מסוג "פיצה". בדיווח זה חסר המידע הבא: פירוט הימים בהם ביקר בבית העסק , פירוט שעות הביקור , פירוט הפעולות שביצע בכל יום, **פירוט הליקויים שנמצאו**. בהעדר המידע הנ"ל, הדיווח איננו תואם את דרישות נוהל הפעלת מערך כשרות.



**<u>תגובת מנהל מחלקת כשרות מיום 16/02/2021</u>**

- *"בעבר המשגיחים היו ממלאים באופן שוטף דוחות ידניים והיו מביאים את הדוחות למשרדי המועצה. שיטה מיושנת זו יצרה עומס עבודה גדול במחלקה, עקב מספר עסקים ומשגיחים רב. לפתרון בעיה זו חיפשה המועצה מערכת ממוחשבת שתוכנס כפיילוט על דיווחי מפקחים ותוטמע בהמשך לכלל המשגיחים.*
- *לצורך כך יצאה המועצה במכרז וחברה א' זכתה במכרז. עקב הדינמיקה הגבוהה במחלקה זו, סוכם עם החברה כי יועלה קובץ עדכון לעסקים ומשגיחים חדשים באופן שוטף, על מנת שהמערכת תהיה מעודכנת. אך לאחר שהתחלנו לעבוד איתם זה לא קרה בפועל ונוצר מצב שלאט לאט הוחלפו עסקים ומשגיחים והמערכת הפכה ללא רלוונטית ולכן לא עובדים איתה כעת.*
- *בשלב זה, עד למימוש מערכת ממוחשבת, כדי לא לפגוע בהליך הפיקוח, מתקיימת החתמה ידנית במקום ההשגחה, והטפסים נשמרים עד 3 חודשים."*

12.4.2. **<u>תעודת ההכשר – העדר תאריך הנפקת התעודה</u>**

נוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי על תעודת ההכשר להכיל את כל הפרטים הבאים:

1. שם הרבנות המקומית והמועצה הדתית בצירוף הלוגו שלה ופרטי ההתקשרות עימה.
2. מספר תעודה : מספר חד-חד ערכי הנקבע בהתאם לשיטת המספור שנקבע במועצה הדתית.
3. תאריך הנפקת התעודה והתאריכים בהם התעודה תקפה לפי לוח השנה העברי והלועזי.
4. שם בית העסק, שם הבעלים, כתובת בית העסק – כל פרט בשורה נפרדת.
5. שם משגיח הכשרות ו/או מפקח הכשרות ומספר הטלפון הנייד שלו.
6. סיווג הכשרות (בשרי, חלבי או פרווה).
7. תעודת הכשר ברמת מהדרין תציין זאת במפורש ותהיה שונה מתעודה "רגילה".
8. התעודה תהיה חתומה באופן אישי על-ידי הרב המקומי בצירוף חתימה וחותמת.
9. התעודה תהיה צבעונית ותודפס בלפחות 2 גוונים שונים.
10. על התעודה יש לציין כי אין תוקף לתעודה שאינה מקורית או תעודה שפג תוקפה.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 10 תעודות הכשר, כדלהלן:

| | שם העסק | שם הבעלים | כתובת בית העסק | שם ולוגו הרבנות המקומית והמועצה הדתית | פרטי התקשרות עם המועצה הדתית | מספר תעודה | תאריך הנפקת התעודה | תוקף התעודה | שם משגיח הכשרות + טלפון | שם מפקח הכשרות + טלפון | סיווג הכשרות | כשרות רגילה / מהדרין | חתימה וחותמת הרב |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | [redacted] | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 328 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 2 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 810 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 3 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 354 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 4 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 41 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 57 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 978 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 7 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 665 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 8 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 158 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 9 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 141 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 10 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 980 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

מתוצאות הבדיקה עולה כי כלל תעודות הכשרות מופקות בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת – **תקין**.

12.4.3. **<u>אי שימוש במערכת מידע ממוחשבת "שירת הים"</u>**

מהביקורת עולה כי מחלקת הכשרות אינה מסתייעת בתוכנת "שירת הים" שפותחה על ידי המשרד לשירותי דת או בכל תוכנה אחרת. **כל עבודת המחלקה מתבצעת באופן ידני**. לדעת הביקורת, שימוש בתוכנה ייעודית לניהול מערך הכשרות יאפשר ניהול יעיל יותר, בקרב, שמירת תיעוד של המסמכים החברים, ניהול תיקי משגיחים, תיקי מפקחים ותיקי בתי עסק בצורה יעילה ואפקטיבית.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

12.4.4. להקפיד על דיווחים נאותים על פעילות המשגיחים בבתי העסק **כאמור בחוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת.**

12.4.5. מומלץ לגבש נוהל עבודה סדור המאפשר בקרה ופיקוח על התשלומים למשגיחי הכשרות, בהתאם לנהלי משרד לשירותי דת ובמטרה לוודא שהיקף שעות העסקת משגיחים ותעריף התשלום יהיה בהתאם לחוק ובהתאם להנחיות המקצועיות.

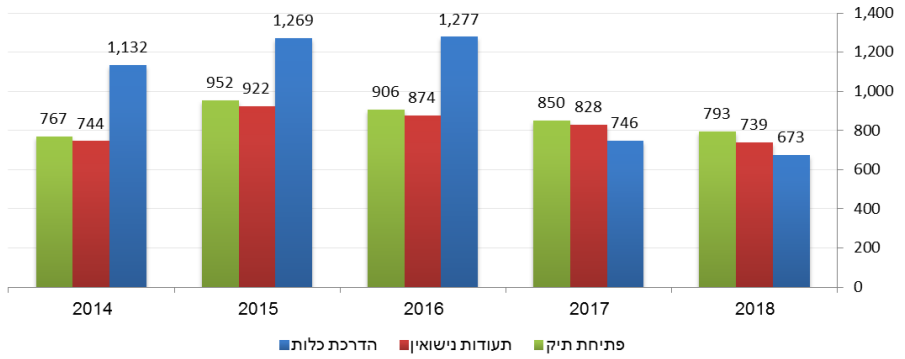
12.4.6. לשקול הטמעת מערכת ממוחשבת "שירת הים" במחלקת הכשרות והזנה של כל המסמכים הדרושים למאגר המידע, לצורך שיפור השרות ושיפור יכולת המעקב, הבקרה והניהול של התחום.

12.4.7. לעדכן את נוסח תעודת ההכשר כך שיופיע על התעודה התאריך שבה הונפקה.

## 13.מחלקת הנישואין

בהתאם לפקודת הנישואין, בני זוג המבקשים להינשא נדרשים להירשם לנישואין אצל כל רב שמונה כרושם נישואין. אחד מתפקידי המועצה הדתית הוא מתן שירות אדמיניסטרטיבי לרב העיר בכל הקשור לרישום זוגות לנישואין, קיום חופה וקידושין והנפקת תעודות נישואין.

להלן פירוט נתוני הנישואין בין השנים 2014 - 2018 כפי שמופיעים בתוכנית העבודה לשנת 2019:




**<u>להלן תהליך העבודה הנדרש בהתאם להנחיות:</u>**

| מספר | שלב | פירוט | גורם אחראי |
|---|---|---|---|
| **שלב 1** | בקשה לרישום לנישואין | בני הזוג המעוניינים להתחתן נדרשים להגיע למשרדי המועצה הדתית בצירוף המסמכים הנדרשים הכוללים בין היתר: ת.ז כולל ספח, תעודת נישואין של ההורים, 3 תמונות פספורט של כל אחד מבני הזוג, במידה שאחד מבני הזוג לא גר במקום רישום הנישואין עליו להביא תעודת רווקות. על הרב לבדוק שמדובר במסמכים מקוריים. כל המסמכים שמביאים בני הזוג מתויקים בתיק פיזי. | בני הזוג הנרשמים לנישואין והרב |
| **שלב 2** | פגישה עם הרב | רב העיר נפגש עם בני הזוג, יושב איתם ומתדרך אותם. בני הזוג נדרשים **לחתום** בפני הרב על **הצהרה** בכתב בנוגע למצבם האישי והמשפחתי בטופס המיועד לכך. | רב העיר |
| **שלב 3** | פרסום בעיתון והדבקת העתק בלוח המודעות | בזמן פתיחת תיק הנישואין הרב המורשה נדרש לפרסם את דבר רישום הזוג לנישואין לפחות בעיתון אחד בשפה העברית (עד שבוע לפני עריכת | הרב המורשה |

| מספר | שלב | פירוט | גורם אחראי |
|---|---|---|---|
| | | החופה). העתק מפרסום העיתון יודבק בלוח המודעות של לשכת הרב המורשה, הרבנות והמועצה הדתית. | |
| **שלב 4** | הדרכה הלכתית ואישור על תאריך הנישואין. | בני הזוג מופנים (בנפרד) להדרכה הלכתית בנוגע לטהרת המשפחה אצל הרבנית האחראית וקביעת תאריך הנישואין. | הרב מפנה ובני הזוג נרשמים להדרכה |
| **שלב 5** | קבלת כתובה והעתק כתובה | לאחר גמר הליך הרישום ולאחר שרב העיר אישר את עריכת החופה והקידושין, בני הזוג יקבלו כתובה והעתק כתובה לפני מועד הנישואין. | רב העיר |
| **שלב 6** | תשלום אגרה | אגרת הנישואין תגבה במשרדי המועצה הדתית ע"י מזכירת המועצה. האגרה כוללת גם את התשלום עבור פתיחת תיק נישואין. | מזכירת המועצה |
| **שלב 7** | תעודת נישואין נחתמת ע"י הרב המקדש | החופה מתקיימת. לאחר עריכת טקס הנישואין וקבלת העתק הכתובה מכינים תעודת נישואין החתומה על ידי הרב המקדש. | הרב המקדש |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

**13.1. <u>הביקורת מציינת לחיוב כי תהליך רישום הנישואין – מבוצע בהתאם להנחיות המשרד</u>**

הביקורת בחנה את תהליך רישום הנישואין במחלקה ומהביקורת עולה כי:

1. תהליך רישום זוגות לנישואין מתבצע בהתאם לנוהל של משרד לשירותי דת – **תקין**.
2. התהליך רישום זוגות לנישואין מנוהל באופן מלא במערכת הממוחשבת מודול "נישואין" במערכת "שירת הים", כל הטפסים, המסמכים ומידע מוזן באופן קבוע ומידי לתוכנה– **תקין**.
3. כמו כן, הביקורת מציינת לחיוב כי השירות של המחלקה אדיב, נעים ואיכותי לתושבי העיר, התרשמות זו מבוססת בעיקרה על תצפית על עבודת המחלקה ואופן מתן השרות.

**13.2. <u>מסמכים נדרשים לפתיחת התיק – סכום אגרה באתר המועצה הדתית אינו מעודכן</u>**

הביקורת בחנה את רשימת המסמכים שנדרשים לצורך פתיחת תיק הנישואין ומצאה כי היא תואמת את דרישת החוק. הביקורת מעירה כי סכום האגרה באתר המועצה **אינו מעודכן**.

אתר המועצה הדתית מפרט את התהליך והמסמכים הנדרשים לצורך פתיחת תיק נישואין:



נישואין

מבוא

תהליך רישום לנישואין

פתיחת תיק נישואין

הדרכת כלות

תאריכי נישואין

בקשה להעתק תעודת נישואין

קבלת קהל ויצירת קשר

## תהליך רישום לנישואין

זוג יקר, מזל טוב!

שמחים ומברכים אתכם על צעד משמעותי זה בחייכם! נשמח להיות כאן לרשותכם ולעזור לכם לעבור את תהליך הרישום בדרך הנעימה והמהירה ביותר. לפניכם מדריך שילווה אתכם בתהליך פתיחת תיק הנישואין. באפשרותכם לחסוך את השלב הראשון ע"י פתיחת תיק דרך קישור באינטרנט.

לרישום נישואין בקישור הקליקו כאן

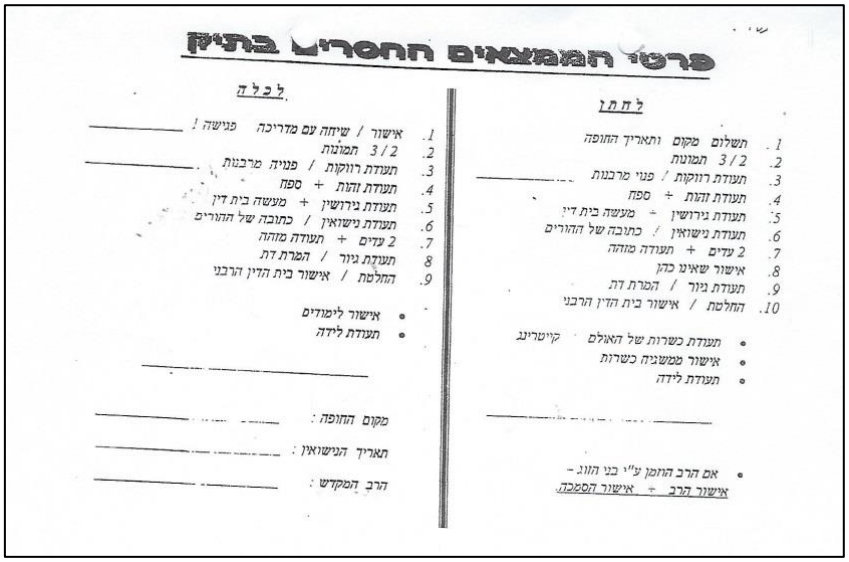
אם בכל זאת ברצונכם להגיע למשרד המועצה לפתיחת התיק, הרי לפניכם הפרטים.

לפתיחת תיק נישואין עליכם להביא:

1. תעודת זהות עם ספח עדכני (מצב אישי, כתובת מגורים).
2. תעודת נישואין של ההורים. (נוכל לסייע לכם לאתר אותה)
3. אגרה על סך ₪708 (בכפוף לתקנת אגרות של המשרד לשירותי הדת).
חיילים בסדיר / סטודנטים עד גיל 30 / עולים חדשים בשנתיים הראשונות / משרתי שירות לאומי / תלמידי ישיבה / נתמכי סעד – זכאים ל40% הנחה בהצגת תעודה המעידה על מעמד זה.
אין צורך להביא תמונת פספורט – בהגיעכם למשרדי המועצה תוכלו להצטלם לצורך תיק הנישואין.
4. שני עדים/עדות – יכולים להגיע בנפרד מבני הזוג לאחר פתיחת התיק.
   - עדים/עדות שמכירים את הנרשמים היכרות אישית מספר שנים.
   - מעל גיל 18.
   - שאינם קרובי משפחה ביניהם ואל בני הזוג

על העדים/עדות להצטייד בתעודה מזהה – רשיון נהיגה או ת.ז

ראוי לציין כי במידה וחסרים מסמכים בעת הפגישה לבקשה לפתיחת תיק נישואין, מנהלת המחלקה נותנת לבני הזוג, מסמך הכולל את מלוא המסמכים החסרים הנדרשים להשלמה, כדלהלן:



**פרטי המסמכים החסרים בתיק**

לחתן

1. תשלום מקום ותאריך החופה
2. 3/2 תמונות
3. תעודת רווקות / פנוי מרבנות
4. תעודת זהות + ספח
5. תעודת גירושין + מעשה בית דין
6. תעודת נישואין / כתובה של ההורים
7. 2 עדים + תעודה מזהה
8. אישור שאינו כהן
9. תעודת גיור / המרת דת
10. החלטת / אישור בית הדין הרבני

- תעודת כשרות של האולם קייטרינג
- אישור ממשגיח כשרות
- תעודת לידה

אם הרב הוזמן ע"י בני הזוג – אישור הרב + אישור הסמכה.

לכלה

1. אישור / שיחה עם מדריכה פגישה!
2. 3/2 תמונות
3. תעודת רווקות / פנויה מרבנות
4. תעודת זהות + ספח
5. תעודת גירושין + מעשה בית דין
6. תעודת נישואין / כתובה של ההורים
7. 2 עדים + תעודה מזהה
8. תעודת גיור / המרת דת
9. החלטת / אישור בית הדין הרבני

- אישור לימודים
- תעודת לידה

מקום החופה:

תאריך הנישואין:

הרב המקדש:

**13.3. <u>תשלום אגרת פתיחת תיק נישואין בהתאם לנדרש תואם את סכום התקנות המעודכן</u>**

הביקורת בדקה מדגם של 10 תיקי נישואין. מהביקורת עולה כי האגרה הנגבית תואמת לסכום התקנות המעודכן – **תקין**.

בהתאם לתקנות, בני זוג המבקשים להירשם לנישואין נדרשים לשלם אגרה בגין השירותים הבאים:

1. פתיחת תיק נישואין

2. פרסום בעיתונות בדבר רישום הנישואין
3. הפקת כתובה והעתקה
4. הפקת תעודת נישואין לכל אחד מבני הזוג
5. רב מסדר חופה וקידושין

התקנות קובעות כי במקרים מסוימים ניתן לתת הנחה של 40% בתשלום האגרה, כדלהלן:

- חייל בשירות סדיר, שאינו שירות קבע (דהיינו שירות חובה);
- משרת בשירות לאומי;
- נזקק;
- תלמיד ישיבה או סטודנט (עד לגיל 30)
- עולה חדש;
- נכה;
- עיוור או לקוי ראיה.

**להלן ממצאי הבדיקה:**

| | מס' תיק | מועד פתיחת התיק | מס' תעודת נישואין | סכום האגרה ששולם | תקינות תשלום אגרה |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | [redacted] | 01/01/2020 | [redacted] | 430 | ✓ |
| 2 | | 06/01/2020 | | 717 | ✓ |
| 3 | | 07/01/2020 | | 717 | ✓ |
| 4 | | 16/01/2020 | | 430 | ✓ |
| 5 | | 26/01/2020 | | 430 | ✓ |
| 6 | | 28/01/2020 | | 432 | ✓ |
| 7 | | 22/01/2020 | | 717 | ✓ |
| 8 | | 11/02/2020 | | 430 | ✓ |
| 9 | | 15/03/2020 | | 720 | ✓ |
| 10 | | 03/06/2020 | | 720 | ✓ |

### 13.4. <u>מתן תעודת פטור מאגרת טבילה לכלה</u>

בהתאם לתקנות, סעיף 5(א) לתוספת, כלות זכאויות לפטור מתשלום אגרה בעד שימוש במקווה בשנה הראשונה לנישואיהן.

בבדיקת הביקורת נמצא כי מופקת לכלות תעודה הכוללת את פרטיהן והתאריכים בהם היא זכאית לקבלת פטור מאגרת הטבילה –**תקין**.

להלן העתק של התעודה:




**13.5. <u>מבוצע שימוש מלא בתוכנת "שירת הים" כנדרש</u>**

בהתאם להוראות המשרד לשירותי דת נדרש לבצע את כל תהליך הרישום והפקת תעודת הנישואין, באמצעות מערכת שירת הים.

התוכנה מאפשרת לפתוח תיק לכל זוג המבקש להירשם לנישואין ומעניקה לו מספר תיק. בתיק שנפתח מזינה מנהלת המחלקה את פרטי בני הזוג, מועד הנישואין, הרב המחתן, סך האגרה ששולם, מספר תעודת הנישואין שניתנה וכל פרט רלוונטי נוסף. כמו כן, מנהלת המחלקת הנישואין יכולה לסרוק מגוון רחב של מסמכים הכולל בין היתר תעודות זיהוי של בני הזוג ואישור תשלום האגרה כנדרש.

בנוסף, לאחר רישום הנתונים התוכנה מאפשרת הפקת דוחות לשם ביצוע בקרה ומעקב אחר פעילות המחלקה.

הביקורת מציינת לחיוב כי מנהלת המחלקה מבצעת **שימוש מלא בתוכנה** לרבות ניהול תיקי הזוגות וסריקת כל המסמכים הנדרשים לתוך התוכנה – **תקין**.

**<u>המלצת הביקורת:</u>**

**13.6.** לעדכן את סכום האגרה לפתיחת תיק נישואין באתר האינטרנט של המועצה כך שיהיה תואם לתקנות.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"המועצה מברכת ומציינת לשבח את פעילותה התקינה של המחלקה. המועצה תפעל לעדכון סכום האגרה באתר."*

# 14.טהרת המשפחה (מקוואות)

## 14.1. תהליכי עבודה בטהרת המשפחה

בחודש פברואר 2013 הפיק המשרד לשירותי דת, כחלק מחוזר מנכ"ל, נהלי עבודה לתחום טהרת המשפחה (מקוואות), הכוללים:

- נוהל ניהול אגרות מקוואות
- נוהל תחזוקת מקוואות
- הוראת עבודה – השירות הניתן במקווה.

בנוסף, על אופן הפעלת המקוואות חלות תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) התשנ"ט-1999 אשר כולל התייחסות להיבטים שונים בהם הפעלה ותחזוקה שוטפת של המקווה. ראוי לציין כי התקנות אלו הינן תקנות מחייבות לצורך קבלת רישיון העסק, ואי עמידה בהן מהווה עילה להסרת הרישיון/אי הנפקת רישיון.

המועצה הדתית אחראית לתחזוקה ולתפעול של המקוואות הקיימות ברחבי העיר, להעסקת בלניות ומתן שירות לקהילה.

**<u>פירוט המקוואות ברחבי העיר</u>**

ברחבי העיר פועלים 12 מקוואות, בהם טובלים בממוצע כ-30 אלף נשים ו-12 אלף גברים בכל שנה. להלן פירוט המקוואות בעיר:

| | שם המקווה | כתובת המקווה | סוג המקווה | הערות |
|---|---|---|---|---|
| 1 | **רמת השקמה** | עוזיאל 24 | נשים | מקווה נגישה |
| 2 | **רמת השקמה** | עוזיאל 24 | גברים | מקווה נגישה |
| 3 | **רמת יצחק** | עוזיאל 5 | נשים | |
| 4 | **רמת יצחק** | עוזיאל 5 | גברים | |
| 5 | **רמת עמידר** | מבצע עין 7 | נשים | |
| 6 | **רמת עמידר** | מבצע עין 7 | גברים | |
| 7 | **קרית קריניצי** | גילדסגיים 12 | נשים | |
| 8 | **קרית קריניצי** | גילדסגיים 12 | גברים | |
| 9 | **רמת אפעל** | החוגה 2 | נשים | |
| 10 | **שכון ותיקים (העם הצרפתי)** | העם הצרפתי 34 | נשים | |
| 11 | **שדרות גיבורים** | שדרות גיבורים 7 | נשים | |
| 12 | **שדרות גיבורים** | שדרות גיבורים 7 | גברים | |

הביקורת מציינת כי כל מקוואות הגברים פועלים בכתובות שבהם פועלים גם מקוואות הנשים.

## רישיון עסק למקוואות

בהתאם לצו רישוי העסקים (1995) ובהתאם לתקנות, מקוואות חייבים ברישוי עסק, לרבות עמידה בתנאי תברואה נאותים.

בנוסף, קיימת התייחסות לחשיבותו של רישיון העסק במקוואות באתר משרד הבריאות בו הוא מדגיש כי מקווה ללא רישיון עסק איננו נמצא תחת פיקוחו ועל כן לא ניתן לדעת האם התנאים התברואתיים והאחרים המתקיימים בו תקינים.

**להלן פירוט המקוואות ורישיונות העסק שניתנו להם:**

| | שם המקווה | | מס' רישיון | מתאריך | תוקף רישיון | תקופת הרישיון | סכום האגרה |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | רמת השקמה | נשים | 105437000 | 25/02/2018 | 31/12/2021 | 3 שנים וכ-10 חודשים | 0 |
| 2 | רמת השקמה | גברים | | | | | |
| 3 | רמת יצחק | נשים | 105346000 | 31/07/2018 | 31/12/2023 | 5 שנים ו-5 חודשים | 0 |
| 4 | רמת יצחק | גברים | **חסר רישיון עסק** | | | | |
| 5 | רמת עמידר | נשים | 103742001 | 18/07/2018 | 31/12/2021 | 3 שנים וכ-5 חודשים | 0 |
| 6 | רמת עמידר | גברים | | | | | |
| 7 | קריית קריניצי | נשים | 105652000 | 07/07/2020 | 31/12/2025 | 5 שנים וכ-5 חודשים | 0 |
| 8 | קריית קריניצי | גברים | **חסר רישיון עסק** | | | | |
| 9 | רמת אפעל | נשים | 105651000 | 27/02/2020 | 31/12/2024 | 4 שנים וכ-10 חודשים | 0 |
| 10 | שכון ותיקים | נשים | 105255000 | 12/02/2020 | 31/12/2025 | 5 שנים וכ-10 חודשים | 326 |
| 11 | שדרות הגיבורים | נשים | 105390001 | 16/07/2018 | 31/12/2023 | 5 שנים וכ-5 חודשים | 0 |
| 12 | שדרות הגיבורים | גברים | | | | | |

**<u>הערות הביקורת:</u>**

14.1.1. **<u>העדר רישיון עסק לחלק מהמקוואות</u>**

מהביקורת עולה כי:

1. ל-2 מקוואות גברים אין רישיון עסק – בניגוד לחוק.
2. ב-3 מקרים (6 מקוואות) ניתן רישיון עסק לכתובת על אף שבכתובת הזו פועלים שני מקוואות שונים, שכל אחד מהם מהווה עסק נפרד הדורש רישיון עסק נפרד.
3. ל-4 מקוואות קיים רישיון עסק כנדרש.

14.1.2. הביקורת מעירה כי בהעדר רישיון עסק קיימת חשיפה, הן למועצה הדתית והן לעירייה, כספית / משפטית במידה שחלילה יתרחש אירוע בטיחותי/בריאותי.

<u>תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021</u>

- *"המועצה הדתית פועלת מזה כשנה להסדרת רישיון העסק של מקוואות הגברים. בתוכנית העבודה לשנת 2021 קיימת תוכנית להסדרה של שני מקוואות גברים. היות ומדובר בתהליך מורכב עם עלויות גבוהות של התאמת המבנים וללא תמיכה של המשרד לשירותי דת והרשות המקומית, הוחלט לפעול באופן מדורג בהתאם ליכולת התקציבית.*
- *כמו כן, יש להדגיש, כי לאור שיחה עם האחראית על מחוז מרכז במשרד הבריאות, המועצה הדתית ברמת גן היא היחידה במחוז שפועלת להסדרת רישיון עסק למקוואות הגברים."*

14.1.3. **<u>קיים פתרון נגישות המקוואות</u>**

בהתאם לתקנות נדרשת המועצה הדתית לבצע התאמת נגישות לשירות כך שאדם עם מוגבלות יוכל לקבל שירות בעצמאות, בבטיחות ובאופן שיוויוני תוך שמירה על כבודו ופרטיותו.

בנוסף, התקנות קובעות כי יש להנגיש לפחות מקווה טהרה אחד בישובים שבהם יש לפחות 50 אלף תושבים יהודיים.

**הביקורת מציינת לחיוב כי מקווה רמת השקמה (נשים) הינו מקווה נגיש באופן מלא לרבות קיום מעלון לשימוש הטובלות.**

14.1.4. **<u>דיגום ובדיקות המים במקוואות גברים אינם מבוצעים כנדרש</u>**

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) קובעים נהלים והנחיות שעל כל המקוואות לעמוד בהם. בהתאם לתקנות המועצה הדתית נדרשת לבצע פעם בחודש בדיקה של התאמת המים לדרישות באמצעות מעבדה מוכרת.

כאשר את הבדיקה נדרש לבצע בשעות הפעילות על-ידי אדם בעל הכשרה אשר ירשום בעת הדיגום את ריכוז חומר החיטוי הפעיל הנותר, ערך ההגבה (Ph) ועכירות המים, ויעביר את הדגימה למעבדה מוכרת.

על המועצה הדתית להעביר את תוצאות הבדיקה למשרד הבריאות בתוך שבוע מיום ביצוע הבדיקה, ואם מתקיימות חריגות, עליה להעביר את התוצאות בתוך 24 שעות.

**ראוי לציין כי לאיכות המים במקוואות יש השפעה ישירה על בריאות הציבור.**

המועצה הדתית עובדת עם ספק ח' אשר מבצע בדיקות מדגמיות פעם בחודש בכל המקוואות.

כפי שנכתב על תעודות הבדיקה, ובהתאם לדברי אחראית המקוואות, **הבדיקות מבוצעות ללא תיאום מראש, במועדים שאינם קבועים.**

להלן פירוט ממצאי הביקורת:

1. **הביקורת מעירה כי במקוואות הגברים לא נדגמו המים בניגוד לתקנות רישוי עסקים.**
2. בבדיקה מדגמית של חודש דצמבר 2019 נמצא כי לכל מקוואות הנשים הפועלים בעיר יש תיעוד לבדיקה ודיגום מים - **תקין**.
3. כל הבדיקות של חודש דצמבר, בגין מקוואות נשים, **יצאו תקינות.**

**<u>תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021</u>**

*"שירותי המעבדה איתם עובדת המועצה הדתית דוגמים גם את מקוואות הגברים, והדברים מופיעים בדוח של המעבדה. דיגום מקוואות הגברים נעשה לפי שיקול דעתם של אנשי המעבדה."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה:</u>**

לאור התייחסות המועצה ראוי להבהיר כי בהתאם לחוק נדרש לבצע דיגום של המים לפחות פעם בחודש **גם במקוואות גברים**. המועצה הדתית, כמזמין השרות נדרשת **<u>לוודא</u>** ביצוע פעולה זו על ידי המעבדה המקצועית בתדירות ובאיכות הנדרשת.

14.1.5. **<u>ביצוע בקרה במקוואות</u>**

בהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ראש המועצה הדתית נדרש לפקח על מצב תחזוקת המקווה **באופן שוטף**. לצורך כך עליו לבצע בדיקה חודשית אשר תתועד על גבי "טופס בקרת מקווה" אשר ישמר במשרדי המועצה לפרק זמן של 3 שנים.

הטופס הייעודי מצורף בנספח ג'

הביקורת בחרה באופן מדגמי חודש ב 2019. מהביקורת עולה כי בכל אחד מהמקוואות בוצעה בקרה ומולא "טופס בקרת מקווה" **כנדרש**, במקוואות הנשים בוצעה בקרה על-ידי אחראית מקוואות ובמקוואות הגברים בוצע בקרה על-ידי אחראי תחזוקה – **תקין**.

14.1.6. **<u>יומן רישום במקוואות</u>**

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) קובעים נהלים והנחיות שעל כל המקוואות לעמוד בהם. בהתאם לתקנות המועצה הדתית נדרשת לדאוג כי ינוהל יומן שבו יירשמו: מספר הטובלים בכל יום, שעת הכנסת חומר החיטוי למי בור הטבילה וריכוז חומר החיטוי וביצוע כל בדיקה שהורה עליה מנכ"ל משרד הבריאות. הביקורת בחנה באופן מדגמי ארבעה מקוואות. הביקורת מציינת בחיוב כי הבלנים מנהלים רישום מפורט הכולל את מספר הטובלים בכל יום בכל אחד מהמקוואות - **תקין** .

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

14.1.7. לפעול לקבלת רישיון עסק לכל אחד מהמקוואות הפועלים בעיר.

14.1.8. יש לבצע בדיקות דיגום מים, מידי חודש, בכל אחד מהמקוואות הפועלים בעיר, לרבות מקוואות הגברים כנדרש בתקנות.

## 14.2. ניהול כספי במקוואות

להלן פירוט הנתונים הכספיים, כפי שערכה הביקורת, לשנת 2019 בחלוקה לפי מקווה:

| שם המקווה | הכנסות מאגרות | | | הוצאות | | | | | | | | | | עודף / גרעון |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | נשים | גברים | סה"כ | תפעול | אחזקת מבנה | ניקיון | מים | טלפון | חיטוי | סולר | חשמל | שיפוץ | שונות | סה"כ | לשנת 2019 |
| רמת השקמה | 121,073 | 57,817 | **178,890** | 144,143 | 92,044 | 16,172 | 93,878 | 1,361 | 5,634 | 21,660 | 66,620 | 0 | 5,550 | **447,062** | **-268,172** |
| רמת יצחק | 110,915 | 47,104 | **158,019** | 99,213 | 58,132 | 12,378 | 55,846 | 1,067 | 4,379 | 52,951 | 49,110 | 15,795 | 5,814 | **354,685** | **-196,666** |
| רמת עמידר | 89,999 | 51,378 | **141,377** | 10,127 | 58,043 | 13,273 | 57,698 | 1,404 | 4,379 | 10,123 | 47,773 | 48,555 | 2,327 | **253,701** | **-112,324** |
| קרית קריניצי | 16,775 | 16,142 | **32,917** | 12,810 | 52,113 | 3,203 | 12,877 | 1,569 | 2,708 | 10,826 | 10,391 | 0 | 2,843 | **109,341** | **-76,424** |
| רמת אפעל | 3,645 | לא קיים | **3,645** | 2,600 | 32,954 | 456 | 8,315 | 1,289 | 2,323 | 0 | 9,600 | 0 | 1,936 | **59,473** | **-55,828** |
| שכון ותיקים (העם הצרפתי) | 39,757 | לא קיים | **39,757** | 0 | 26,090 | 8,803 | 15,638 | 272 | 2,708 | 0 | 26,737 | 0 | 6,000 | **86,247** | **-46,490** |
| שדרות גיבורים | 16,565 | 16,073 | **32,638** | 5,680 | 16,452 | 4,272 | 12,063 | 881 | 3,554 | 0 | 24,014 | 0 | 8,081 | **74,997** | **-42,359** |
| **סה"כ** | **398,729** | **188,514** | **587,243** | **274,573** | **335,827** | **58,557** | **256,315** | **7,842** | **25,685** | **95,560** | **234,246** | **64,350** | **32,551** | **1,385,505** | **-798,263** |

**מי שמבקש לטבול במקווה נדרש לשלם אגרת טבילה בהתאם לקבוע בחוק.**

להלן פירוט אגרה הטבילה שנדרש לגבות (מעודכן לשנת 2019):

| נשים | אגרה ב-₪ |
|---|---|
| טבילה במקווה כללית לנשים כולל מקלחת | 15 |
| טבילה במקווה כללית לנשים כולל אמבטיה | 31 |
| טבילת נשים בתא מיוחד (מקווה כלות) | 51 |
| טבילה שלא בשעות הפעילות הרגילות של מקווה הנשים | 51 |
| כלות בשנה הראשונה לנישואיהן | פטור |

| גברים | |
|---|---|
| טבילת שחרית בימי חול | 10 |
| טבילה בערבי שבתות וחגים כולל מקלחת | 20 |
| מנוי חודשי לטבילה במקווה גברים | 123 |
| כרטיס הכולל מספר אישורי כניסה למקווה בתשלום מראש (כרטיס פעימות) | 10% |

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת קובע את הליך הטיפול באגרות אשר נגבו מטובלות במקווה. כאשר יש עד 40 טובלות בממוצע בשבוע זהו התהליך הבסיסי הנדרש:

| שלב | פירוט |
|---|---|
| **שלב 1** | הבלנית תנהל רישום של מספר הטובלות המגיעות בכל ערב ואת סכום האגרה שהתקבלה. |
| **שלב 2** | הבלנית תגבה אגרה מכל טובלת, בהתאם לתעריפים הקבועים, ותפיק קבלה. |
| **שלב 3** | בסוף כל ערב, בסיום הטבילה, תרכז למעטפה סגורה את מלוא הכספים שהתקבלו והעתקי הקבלות. על גבי המעטפה יש לציין את התאריך וסך הכספים שהתקבלו ולאשר בחתימה. |
| **שלב 4** | הבלנית תפקיד את הפדיון (המעטפה) בכספת. |
| **שלב 5** | העברה הפדיון לגזבר המועצה הדתית – על הבלנית להעביר את הכספים שהצטברו כאשר הם מגיעים לסכום של 1,000 ₪ (במצטבר) או לפי תדירות שיקבע ראש המועצה (המוקדם מבניהם). |

בהתאם לנוהל, במידה שיש עד 100 טובלות בשבוע, נדרש להתקין במקווה קופה רושמת וכספת ייעודית בעלת פתח ייעודי להכנסת מעטפת הפדיון. בהליך זה נדרש עובד המועצה הדתית לאסוף אחת לשבוע את המעטפות מהכספת, להעביר אותן לגזבר המועצה הדתית ולחתום על "טופס העברת פדיון".

14.2.1. **<u>קיים ניהול כרטיסיות - הכנסות והוצאות ישירות בחלוקה למקוואות כנדרש</u>**

מהביקורת עולה כי לכל מקווה נפתח כרטיסי הכנסה והוצאה ייעודיים כך שההכנסות בגין כל מקווה נרשמו באופן נפרד וההוצאות של כל מקווה סווגו בנפרד – **תקין**.

14.2.2. **<u>מבוצעת גביה באמצעות קופה רושמת כנדרש</u>**

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, בכל מקווה שבו יש בממוצע יותר מ-100 טובלות בשבוע נדרש להתקין קופה רושמת לצורך רישום ההכנסות מגביית האגרה.

מהביקורת עולה כי בכל אחד מהמקוואות מותקנת קופה רושמת – **תקין**.

14.2.3. **<u>גביית אגרה נמוכה מהנדרש בתקנות במקווה הגברים</u>**

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) קובעים את גובה האגרה אשר נדרש לגבות בגין הטבילה במקווה, ראה פירוט לעיל.

1. במקוואות הנשים נגבית האגרה כפי שנקבעה בתקנות – **תקין**.
2. במקוואות הגברים נגבית אגרה שונה, נמוכה יותר, מהאגרה אשר נקבעה בתקנות.

| גברים | סכום שנדרש היה לגבות בהתאם לתקנות בש"ח | סכם שנגבה בפועל בש"ח |
|---|---|---|
| טבילת שחרית בימי חול | 10 | 7 |
| טבילה בערבי שבתות וחגים כולל מקלחת | 20 | 14 |
| מנוי חודשי לטבילה במקווה גברים | 123 | 100 |

**<u>תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021</u>**

*"במהלך חודש מרץ 2020 פורסם במקוואות הגברים עדכון אגרות המתאים במדויק להנחיות המשרד לשירותי דת."*

14.2.4. **<u>ליקויים בסגירת הקופה בסוף משמרת</u>**

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת בסוף המשמרת נדרשת הבלנית להפיק סיכום יומי (דוח Z) ולהפקיד אותו עם הפדיון היומי במעטפה, בכספת ייעודית במקווה.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 4 מקוואות, מקווה רמת שקמה (גברים ונשים) ומקווה שדרות הגיבורים (גברים ונשים). מהביקורת עולה כי:

1. **<u>מקווה רמת שקמה – גברים</u>** - במקווה רמת שקמה גברים **לא מפיקים דוחות Z בסוף היום.**

2. **<u>מקווה רמת שקמה – נשים</u>** –בסוף כל יום מפיקה הבלנית דוח Z כנדרש בהנחיות משרד לשירותי דת – **תקין**.

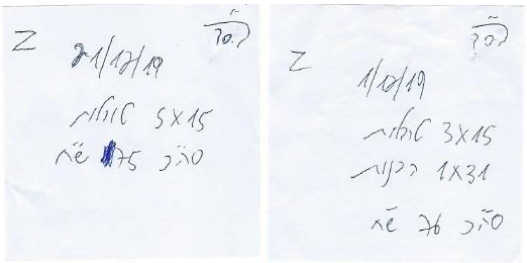
3. **<u>מקווה שדרות הגיבורים – גברים</u>** –בסוף כל יום פעילות (המקווה פועל רק בימי שישי) מפיק הבלן דוח Z כנדרש בהנחיות משרד לשירותי דת – **תקין**.

4. **<u>מקווה שדרות הגיבורים – נשים</u>**:

- **<u>הפקת דוחות Z כל מספר ימים בניגוד להנחיות</u>** - במקווה שדרות הגיבורים נשים, נמצאו 4 מקרים בהם הבלנית לא הפיקה בסוף היום דוח Z. המשמעות היא **שהכספים נשארים בקופה מספר ימים.**

- **<u>העדר תיעוד לכלל דוחות ה-Z אשר נשמרו</u>** - במקווה שדרות הגיבורים נשים נמצא כי הבלנית איננה שומרת תיעוד לכל דוחות ה-Z שהפיקה, וקיים חוסר של 6 דוחות (מספרים 338,339,341,343,354,358):

  - ב-2 מקרים רשמה הבלנית את הסיכום על דף מזכר ללא חתימה וללא מלוא הפרטים, כדלהלן:



  - במקרה אחד הפיקה דוח "מזומן בקופה" כדלהלן:



  - ב-3 מקרים לא היה פדיון ולא נשמר כל תיעוד לפעולות שבוצעו באותו היום.

**תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021**

*"במקווה רמת שקמה גברים ובמקווה שדרות הגיבורים נשים שודרגו הקופות לקופות חדשות וחודדו הנהלים להפקת דוח Z יומי. יצוין גם כי בימים שבהם אין פעילות או טובלים במקווה לא הופק דוח Z ולכן חסרים מספר דוחות."*

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה:**

הביקורת לא מקבלת את טענת המנהל.

דוח Z הינו דוח ממוספר חד-חד ערכי, הנושא מספור רציף. העובדה שמקווה לא פועל ביום מסוים לא אמורה לייצר פער ברציפות. חוסרים נוצרים כאשר מופק דוח Z אך הוא אינו מגיע בפועל למשרדי המועצה.

14.2.5. **הפקדת הפדיון מהמקווה למועצה הדתית**

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, על עובד המועצה לאסוף אחד לשבוע את המעטפות השבועיות ולהעביר אותן לגזבר המועצה בצירוף "טופס העברת הפידיון" – ראה נספח ד.

הביקורת בדקה באופן מדגמי ארבעה מקוואות, מקווה רמת שקמה (גברים ונשים) ומקווה שדרות הגיבורים (גברים ונשים), בחודש דצמבר 2019 אשר כולל 4 שבועות מלאים, כלומר נדרש היה לבצע בכל אחד מהמקוואות לפחות ארבע הפקדות.

הביקורת מציינת לחיוב כי ישנה התאמה בין כספי הפדיונות כפי שבאו לידי ביטוי בדוחות קופה רושמת לבין סכומי הכסף שהתקבלו במשרדי המועצה והופקה בגינם קבלה – **תקין**.

14.2.6. **העברת דיווח שנתי למשרד לשירותי דת**

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת נדרש ראש המועצה הדתית להעביר בסוף כל שנה קלנדרית את פירוט הכנסות המקווה ומספר הטובלות על גבי הטופס "פירוט הכנסות מהמקווה" אשר ייחתם על-ידי ראש המועצה וגזבר המועצה (הטופס מצורף בנספח ה').

מהביקורת עולה כי הופקו דוחות סיכום לשנים 2018-2019 אשר כוללים את הפירוט הנדרש אולם לא נמצא תיעוד כי הסיכום אכן נשלח למשרד לשירותי דת. כמו כן, לא ברור מי הגורם החתום על הטפסים ובאיזה תאריך נחתמו.

**תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021**

*"דיווח מועבר מידי שנה לרו"ח ונחתם ע"י יו"ר המועצה. הדיווח מועבר יחד עם שאר הדוחות מהרו"ח ישירות למשרד לשירותי דת."*

**המלצות הביקורת:**

14.2.7. יש לגבות את האגרות בהתאם לתקנות.

14.2.8. יש לבצע סגירת קופה ולהפיק דוח Z כנדרש.

14.2.9. יש לשמור תיעוד של הדיווח השנתי שהועבר למשרד לשירותי דת בגין פדיון המקוואות.

### 14.3. העסקת בלניות

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת נדרש להעסיק בלנית שהיא בוגרת קורס בלניות ובוגרת קורס עזרה ראשונה, ובנוסף היא מנהלת אורח חיים דתי, לא רווקה, בעלת מיומנות תקשורת בינאישית לטיפול אפקטיבי בלקוחה, בעלת תודעת שירות גבוהה, אדיבה וסובלנית.

המשרד לשירותי דת קבע את התכנים המקצועיים שצריכים להיכלל בהכשרה של הבלניות, כדלהלן:

1. רגישות נושא המקווה לנשים סביב מעגל החיים (דיכאון אחרי לידה, אמצעי מניעה, גיל המעבר).
2. קבלת כלה במקווה
3. תקשורת בינאישית
4. OCD[1] התמודדות במקווה – מידע כללי והנחיות מעשיות
5. פחד ממים – התמודדות עם הידרופוביה במקווה
6. נורות אדומות לזיהוי אלימות במשפחה ומקום הבלנית בהפניה
7. זוגיות ושלום בית
8. סוגיות בבריאות האישה
9. פגיעות מיניות והתמודדות במקווה
10. רגישות נושא המקווה לנשים בטיפולי פוריות
11. עזרה ראשונה
12. רגישות נושא המקווה לנשים חולות

[1] OCD- Obsessive Compulsive Disorder הינה הפרעה טורדנית כפייתית שלחולה בה יש מחשבות טורדניות חודרניות והוא מאמין שבאמצעות ביצוע פעולות חוזרות (טקסים קבועים) הוא יכול לשלוט ולהרגיע אותן (לדוגמא: לדפוק על הדלת 3 פעמים לפני הפתיחה שלה)

להלן פרוט הבלניות המועסקות במועצה לרבות פרוט ההסמכה ושם המקווה המועסקת:

| | שם הבלנית | שם המקווה | תעודת בוגר קורס החייאה (תוקף עד) | תעודת הסמכה לבלנית | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | מועד הסמכה | סוג הסמכה |
| 1 | [redacted] | רמת שקמה | חסר | חסר | |
| 2 | | רמת שקמה | יש אישור ללא תעודה | תשע"ו | הקניית מיומנויות שירות לבלניות |
| 3 | | רמת שקמה | חסר | חסר | |
| 4 | | רמת עמידר | 25/07/2018 | תשע"ו | הקניית מיומנויות שירות לבלניות |
| 5 | | רמת עמידר | 12/08/2021 | תשע"ז | אישור הכשרת בלנית [redacted] |
| 6 | | רמת יצחק | יש אישור ללא תעודה | תשע"ו | הקניית מיומנויות שירות לבלניות |
| 7 | | רמת יצחק | יש אישור ללא תעודה | תשע"ו | הקניית מיומנויות שירות לבלניות |
| 8 | | רמת יצחק | 25/07/2018 | תשע"ז | אישור הכשרת בלנית [redacted] |
| 9 | | רמת יצחק | חסר | חסר | |
| 10 | | קרית קרניצי | יש אישור ללא תעודה | תשע"ו | הקניית מיומנויות שירות לבלניות |
| 11 | | קרית קרניצי | חסר | תשע"ז | אישור הכשרת בלנית מטעם הרב טאוב |
| 12 | | שד' הגיבורים | 25/07/2018 | תשע"א-תשע"ב | תעודה מטעם המוסד שלמותא לעסוק כבלנית |
| 13 | | שד' הגיבורים | 14/01/2022 | תשע"ז-תשע"ח | תעודה מטעם המוסד שלמותא לעסוק כבלנית |
| 14 | | שכון ותיקים | חסר | תשע"ז | אישור הכשרת בלנית [redacted] |
| 15 | | רמת אפעל | חסר | חסר | |
| 16 | | רמת אפעל | חסר | חסר | |
| 17 | | מ"מ בלנית | 19/07/2019 | חסר | |
| 18 | | מ"מ בלנית | חסר | חסר | |
| 19 | | מ"מ בלנית | חסר | תשע"ד | תעודה מטעם המוסד שלמותא לעסוק כבלנית |
| 20 | | מ"מ בלנית | חסר | תשע"ו-תשע"ז | תעודה מטעם המוסד שלמותא - לא סומנו איזה קטגוריות |
| 21 | | מ"מ בלנית | חסר | חסר | |

**הערות הביקורת:**

14.3.1. **היעדר תיעוד אודות הסמכת הבלניות**

מהביקורת עולה כי, ובהתאם לטבלה לעיל, במועצה הדתית חסר תיעוד אודות הסמכת הבלניות לתפקידן:

1. **העדר תיעוד לתעודת בוגר קורס עזרה ראשונה** – ל-11 בלניות (52%) אין תיעוד להשתתפות בקורס עזרה ראשונה.
2. **תעודת מגיש עזרה ראשונה שאינה בתוקף** – ל-20 בלניות (95%) אין תיעוד לתעודת מגיש עזרה ראשונה בתוקף.
3. **העדר תיעוד להסמכה** – ל-8 בלניות (38%) לא נמצא תיעוד להסמכה כבלנית.

אחראית המקוואות מסרה לביקורת כי במהלך שנת 2020 תוכנן קורס ריענון בעזרה ראשונה לבלניות אך נדחה לשנת 2021 בגלל מצב הקורונה.

**המלצת הביקורת:**

14.3.2. להקפיד על העסקת בלניות שלגביהם קיים תיעוד לעמידה בתנאי הסף.

**<u>תגובת מנהל מחלקת טהרת המשפחה מיום 02/02/2021</u>**

- *"המועצה הדתית מעוניינת להעסיק בלניות שעברו הכשרה מתאימה לפי הנחיות המשרד לשירותי דת. לאור זאת, ייערך קורס ריענון עזרה ראשונה עבור הבלניות במהלך שנת 2021. כמו כן, הבלניות עוברות השתלמויות פעמיים בשנה בהובלת המחלקה, בהתאם לתכני המשרד לשירותי דת.*
- *בשנת 2018 נערך קורס מטעם המשרד לשירותי דת עבור הבלניות במשרדי המועצה הדתית. הקורס כלל ריענון קורס בלניות, השתלמות בנושאים השונים אותם דורש המשרד וכן ריענון הקורס החייאה. הקורס נערך בשיתוף מכון 'מגיד' והבלניות האמורות ברשימה קיבלו את אישור המכון על השתתפותן.*
- *בנוסף, יש להעיר כי מספר בלניות המפורטות הטבלה – סיימו את עבודתן במועצה הדתית רמת גן."*

## 15. רכש והתקשרויות

בשנת 2018 פרסם המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל המסדיר את הנושא של הזמנות רכש ושירותים במועצות הדתיות עם הספקים שההתקשרות איתם במהלך שנה תקציבית אחת היו מתחת לרף הדורש התקשרות במכרז, כלומר, התקשרות בסכום פטור ממכרז פומבי (עד 50 אלף ₪).

להלן פירוט מסלולי הרכש השונים בהתאם למדרג סכומי ההתקשרות כפי שפורטו בהרחבה בחוזר מנכ"ל:

| היקף ההתקשרות | תהליך הרכש הנדרש |
|---|---|
| עד לסכום של 3,000 ₪ | פניה לספק אחד, ניתן בעל-פה<br>הספק יעביר הצעת מחיר בכתב |
| מסכום של 3,001 ₪ ועד 10,000 ₪ | פניה ל-2 ספקים בכתב ע"ג "מכתב פניה לקבלת הצעת מחיר" |
| מסכום של 10,001 ₪ ועד 50,000 ₪ | פניה ל-3 ספקים בכתב ע"ג "מכתב פניה לקבלת הצעת מחיר" |
| מעל לסכום של 50,000 ₪ | ביצוע מכרז בהתאם לחוק חובת המכרזים |

ראוי להדגיש כי בהתאם לחוק חובת המכרזים ובהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת אין לפצל התקשרות שעולה על 50,000 ₪ למספר התקשרויות בסכומים נמוכים בכדי להימנע מעריכת מכרז.

לצורך הבדיקה ערכה הביקורת סקירה של כרטסת הנהלת חשבונות לתחום ספקים אשר מפרטת כל ההתקשרויות והתשלומים שבוצעו לכל הספקים במהלך שנת 2019. בשנת 2019 ביצעה המועצה הדתית התקשרויות עם 167 ספקים שונים בהיקף כספי כולל של 2,255,840 ₪.

### 15.1. <u>מדגם תהליכי התקשרות עם ספקים:</u>

הביקורת בחנה באופן מדגמי, את תהליכי התקשרות עם 7 ספקים בהיקפי רכישה שונים בשנת 2019, כדלהלן:

#### 15.1.1. <u>התקשרות לקבלת שירותי ניקיון ותפעול מקווה רמת שקמה (גברים)</u>

בחודש מרץ 2016 התקשרה המועצה עם ספק א' לקבלת שירותי תפעול של מקווה גברים ברמת שקמה. במסגרת זו, אחראי הספק על: פתיחת המקווה, ניקיון כללי, ניקיון בורות, גביית דמי כניסה, תחזוקה שוטפת וכו'.
הספק נבחר בהליך של מכרז פומבי, היקף ההתקשרות בחודשי 10,230 ₪ (כ- 125 אלף ₪ בשנה).

**<u>הערות הביקורת:</u>**

מבדיקת ההתקשרות של המועצה הדתית עם ספק שירותי ניקיון ותפעול מקווה ברמת שקמה (גברים) עלו הליקויים הבאים:

##### 15.1.1.1.<u>הסכם ההתקשרות לא בתוקף</u>

בחודש מרץ 2016 נחתם הסכם התקשרות עם הספק, הסכם זה הינו לשנה ועד לחודש מרץ 2017. בחודש מרץ 2017 בוצעה הארכה של ההסכם, (פרוטוקול "הארכת הסכם קבלנות" של המועצה מיום 2.4.2017), בשנה נוספת ועד לחודש מרץ 2018. בבדיקת הביקורת נמצא שהסכם זה לא הוארך לאחר מרץ 2018 ומאז **במשך שנתיים וחצי האחרונות אין הסכם בתוקף** עם הספק.
ראוי לציין כי קיימת אפשרות לבצע הארכת הסכם, בהתאם לתנאי המכרז, עד לחודש מרץ 2021 אולם אופציה זו לא בוצעה בפועל.

##### 15.1.1.2.<u>בוצע תשלום בגין שירותים נוספים שלא נכללו במכרז בהיקפים משמעותיים</u>

הביקורת סקרה את כרטסת הנהלת החשבונות של ספק א' כפי שהתנהלה בשנת 2019. מבדיקת הכרטסת עולה כי סכום התשלומים שהועברו לספק **חורגים באופן מהותי** מסך התקשרות שעל פי המכרז. במהלך שנת 2019 שולמו לספק כ- 300 אלף ₪ המהווים חריגה של 200% מהיקף המכרז הפומבי.

להלן ריכוז נתוני התשלומים כפי שנרשמו בברטיס הנה"ח:

| | תפעול מקווה רמת שקמה | תפעול מקווה רמת יצחק | תפעול מקווה רמת עמידה | ניקיון המשרד | תוספות מיוחדות | זיכוי | סה"כ | הערות |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ינואר | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,701.00 | | | 25,148.00 | [redacted] |
| פברואר | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,701.00 | | -873.99 | 24,274.01 | |
| מרץ | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 5,827.00 | | | 24,274.00 | |
| אפריל | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 4,370.00 | | | 22,817.00 | |
| מאי | 10,530.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,118.00 | 2,622.00 | | 27,479.00 | |
| יוני | 10,530.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,118.00 | | | 24,857.00 | |
| יולי | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,701.00 | | | 25,148.00 | |
| אוגוסט | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,118.00 | 1,748.00 | | 26,313.00 | |
| ספטמבר | 10,530.00 | 7,722.00 | 779.00 | 5,535.00 | | | 24,566.00 | |
| אוקטובר | 10,530.00 | 7,722.00 | 779.00 | 3,496.00 | 3,496.00 | | 26,023.00 | |
| נובמבר | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 5,827.00 | | | 24,274.00 | |
| דצמבר | 10,238.00 | 7,430.00 | 779.00 | 6,701.00 | | | 25,148.00 | |
| סה"כ | 124,024.00 | 89,744.00 | 9,348.00 | 70,213.00 | 7,866.00 | -873.99 | 300,321.01 | |

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

- *"ההסכם נחתם ב-10.03.2016, כך גם צוין בסעיף 15.1.1 לדוח הביקורת, ויחד עם האופציה להארכה כל שנה עד 5 שנים, ההסכם יפוג ב-10.03.2021, ולא כפי שציין המבקר.*
- *בשנת 2019 נוצרו בעיות תפעוליות למקווה רמת יצחק ומקווה עמידר ביום שבת, וכן היה צורך בהחלפת ספק ניקיון משרד המועצה. המועצה יצאה במכרז לקבלת שירותי ניקיון במקום הספק הישן. ב-15.07.2020 נחתם הסכם עם הקבלן א' לאחר שזכה במכרז. בתקופת הקורונה מקוואות גברים לא פועלים. ברבעון הראשון של שנת 2021 יפורסם מכרז חדש לתחזוקת המקוואות."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת ממונה המועצה הדתית:</u>**

הביקורת חוזרת על הליקויים בהתקשרות עם ספק א', כדלהלן :

- הסכם ההתקשרות (מכרז פומבי 3/2016) אינו בתוקף ולא הוארך ממרץ 2018.
- הסכם ההתקשרות הינו בגין שרותי למקווה גברים ברמת שקמה בהיקף כספי שנתי של כ-125 אלף ₪. בפועל הוגדלו השרותים במסופקים על ידי הקבלן למבנים נוספים לרבות למקווה רמת יצחק, רמת עמידר, ומשרדי המועצה – בהיקף כספי של כ- 300 אלף ₪ ובאופן לא תקין.

15.1.2. **<u>התקשרות בגין הרחבת תחום העירוב ותיקון קיר במקווה רמת שקמה</u>**

בחודש נובמבר 2018 התקשרה המועצה הדתית עם ספק ב' לצורך עבודות הקמת עמודי עירוב נוספים בעיר. הספק נבחר בהליך של הצעות מחיר שהתבצע באופן תקין לרבות בחינת הצעות שהתקבלו ובינוס "ועדת רכש". המחיר המוצע הינו 14,985 ₪ (17,532 ₪ כולל מע"מ)

בחודש מרס 2019 התקשרה המועצה עם אותו הספק לצורך בניית קיר שנשבר בכניסה למקווה רמת שקמה. גם במקרה זה, ספק ב' נבחר בהליך של הצעות מחיר שהתבצע באופן תקין, לרבות בחינת הצעות שהתקבלו וכינוס "ועדת רכש". המחיר המוצע הינו 8,300 ₪ (9,711 ₪ כולל מע"מ).

המשמעות היא שסך שווי ההתקשרויות בשנת 2019 עם ספק ב' (בגין שתי העבודות הנ"ל) הסתכם ל- 27,243 ₪ (כולל מע"מ).

הביקורת סקרה את כרטסת הנהלת החשבונות של ספק ב' כפי שהתנהלה בשנת 2019.

**<u>הערות הביקורת :</u>**

15.1.2.1. **<u>בוצע תשלום בגין שירותים נוספים שלא נכללו במכרז</u>**

בהתאם לכרטסת של הספק נמצא שסכום התשלומים שהועברו לספק ב' **חורגים באופן מהותי מסך התקשרות** שאושרה - במהלך שנת 2019 שולמו לספק כ- 130 אלף ₪ המהווים חריגה של למעלה מ- 300% מהיקף ההצעות שהתקבלו (כ-27 אלף ₪).

להלן ריכוז נתוני התשלומים כפי שנרשמו בכרטיס הנה"ח:

| | עבודות עירוב | | | עבודות במקוואות | סה"כ | הערות |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | הקמה | תחזוקה | סה"כ | | | |
| **ינואר** | 22,230.00 | 2,223.00 | **24,453.00** | - | **24,453.00** | |
| **פברואר** | 6,961.50 | 1,638.00 | **8,599.50** | 5,850.00 | **14,449.50** | מקוואות רמת עמידר,רמת שקמה ורמת יצחק |
| **מרץ** | | | **-** | 18,778.50 | **18,778.50** | לא פורט באילו מקוואות בוצעה העבודה |
| **אפריל** | 6,844.50 | | **6,844.50** | 3,861.00 | **10,705.50** | לא פורט באילו מקוואות בוצעה העבודה |
| **מאי** | 21,586.00 | | **21,586.00** | - | **21,586.00** | |
| **יוני** | | | **-** | - | **0.00** | |
| **יולי** | 9,945.00 | 2,340.00 | **12,285.00** | - | **12,285.00** | |
| **אוגוסט** | 7,956.00 | | **7,956.00** | - | **7,956.00** | |
| **ספטמבר** | | | **-** | - | **0.00** | |
| **אוקטובר** | | 4,972.50 | **4,972.50** | 2,281.50 | **7,254.00** | מקווה רמת שקמה |
| **נובמבר** | 2,340.00 | | **2,340.00** | 3,685.50 | **6,025.50** | מקווה שד' גיבורים |
| **דצמבר** | 1,989.00 | | **1,989.00** | 5,148.00 | **7,137.00** | לא פורט באילו מקוואות בוצעה העבודה |
| **סה"כ** | **79,852.00** | **11,173.50** | **91,025.50** | **39,604.50** | **130,630.00** | |

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>**

*"בוצעו במהלך שנת 2019 סוגי עבודות שונים במועדים שונים. העבודות אינן צפויות ויש הכרח לתקן מיידית, כגון עבודות עירובין. לכל סוג עבודה הוגשו הצעות מחיר. אין לרכז לאורך שנה את סוגי העבודות השונים שביצע הקבלן במהלך השנה."*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת ממונה המועצה הדתית:</u>**

התייחסות המועצה הדתית לא שינתה את הממצאים :

- הצעות המחיר לעבודות ערוב הסתכמו בכ- 27 אלף ₪, בפועל בוצעה הגדלה מהותית של ההתקשרות עד לסכום של 91 אלף ₪ - סכום המחייב מכרז פומבי.
- ביצוע עבודות במקוואות בהיקף של כ- 39 אלף ₪ בוצע ללא השוואת הצעות מחיר.

15.1.3. **<u>התקשרות בגין רכש סולר</u>**

**<u>הערות הביקורת – ביצוע רכש ללא עריכת מכרז או קבלת הצעות מחיר כנדרש.</u>**

כאמור, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת, כל התקשרות בשווי הכספי העולה על 50 אלף ₪ בשנה מחייבת בהליך של מכרז פומבי.

הביקורת מעירה בחומרה כי המועצה רכשה במהלך שנת 2019 סולר מספק ג', בסכום של 95,560 ₪ **ללא מכרז, ללא בחינת הצעות מחיר ובניגוד להנחיות המשרד לשירותי דת.**

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 02/02/2021</u>**

*"המועצה פרסמה מכרז לסולר ביולי 2020 להיקף צריכה שנתית של 100,000 ₪ ולספקו ל-4 מקוואות. לא הייתה הענות של ספקי סולר ולכן בוטל המכרז והמועצה החליטה לצמצם את צריכה הסולר למינימום, ולעבור למערכות חימום בחשמל. בשנת 2020 הסתכמה העלות ב-41,000 ₪."*

15.1.4. **<u>התקשרות לצורך חידוש אוצרות זריעה והשקה במקוואות רמת עמידר ורמת יצחק</u>**

בחודש מרץ 2019 התקשרה המועצה עם ספק ד' לביצוע עבודות לחידוש אוצרות זריעה והשקה במקוואות רמת עמידר ורמת יצחק הכולל: ריקון הבור, ניקיון יסודי, תיקוני רולקה, מריחת סיקה ב-2 שכבות בצבעים שונים וייבוש ומילוי הבור.

הספק נבחר בהליך של הצעות מחיר שהתבצע באופן תקין לרבות בחינת הצעות שהתקבלו ובינוס "ועדת רכש". המחיר המוצע הינו 4,000 ₪ (4,680 ₪ כולל מע"מ).

מתוך מסמכים פנימיים של המועצה מדובר על 11 בורות, 5 מתוכם במקווה רמת עמידר ו 6 הנותרים במקווה רמת יצחק.

היקף ההתקשרות הכספים הינה 4000 ₪ * 11 בורות = 44,000 ₪ (51,480 כולל מע"מ).

**<u>הערות הביקורת :</u>**

מהביקורת עלו הליקויים הבאים בהתקשרות עם ספק ד':

15.1.4.1.**<u>מספר מציגים קטן מהנדרש – 2 במקום 3</u>**

בהתאם לחוזר מנכ"ל, וכפי שפורט בהרחבה בטבלה בסעיף 15, התקשרות מסכום של מעל 10,000 ₪ **מחויבת ב- 3 הצעות מחיר.** מהביקורת עולה כי בהתקשרות זו נבחנו 2 מציעים בלבד (ספק ב' וספק ד').

15.1.4.2.**<u>בוצע תשלום בגין שירותים נוספים שלא כלולים בהליך ההתקשרות</u>**

מבדיקת הביקורת עולה כי במהלך שנת 2019 שולם לקבלן סכום של 84,240 ₪. מדובר על היקף התקשרות גדול באופן משמעותי ב-61% (כ- 32 אלף ₪ יותר) מהיקף ההתקשרות המקורי. התשלום הנוסף הינו בגין 7 בורות במקווה רמת השקמה שלא נכללו בהליך הצעות המחיר.

15.1.4.3.**<u>חריגה מסכום שנדרש בגינו הליך של מכרז</u>**

הביקורת מציינת שהיקף ההתקשרות המקורי הינו 44 אלף ₪ שאינו מחייב לבאורה הליך של מכרז פומבי, אולם לאחר ביצע תוספות היקף ההתקשרות הכספית הגיעה לסכום של כ- 71 אלף ₪ (ללא מע"מ) אשר מחייבת ביצוע מכרז פומבי. **פיצול ההתקשרות לשני חלקים מהווה עקיפת תקנות המכרזים והנחיות הוראות מנכ"ל.**

להלן ריכוז נתוני התשלומים כפי שנרשמו בכרטיס הנה"ח:

| שם המקווה | סכום ששולם | כמות הבורות שטופלו |
|---|---|---|
| **רמת יצחק** | 28,080.00 | 6 |
| **רמת עמידר** | 23,400.00 | 5 |
| **רמת שקמה** | 32,760.00 | 7 |
| **סה"כ** | **84,240.00** | **18** |

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 02/02/2021</u>**

*"תהליך חימוש אוצרות זריעה והשקה במקוואות מתבצע בימות הגשמים ובכל תהליך ניתן לבצע שני בורות לכן נלקחו הצעות של שני מציעים לפי נתוני העבר. לא ניתן לבצע את כל הבורות בעת אחת, בכדי לא להגיע להשארת בורות ללא מי גשמים."*

15.1.5. **<u>התקשרות לשירותי דפוס</u>**

המועצה הדתית נדרשת לחומרי דפוס שונים במהלך עבודתה השוטפת. לצורך כך מזמינה במפעם לפעם מוצרים כגון פולדרים, מעטפות, פליירים וכדומה, מספק ה'.

**<u>הערת הביקורת</u>**

15.1.5.1.**<u>חריגה מסכום שנדרש בגינו הליך של מכרז</u>**

מהביקורת עולה כי היקף הרכישות של מוצרי דפוס מספק ה' הסתכמו בשנת 2019 ב- 79,081 ₪ (67,590 ללא מע"מ). הביקורת מעירה כי לא בוצע הליך של מכרז פומבי, לא נבחנו הצעות מחיר נוספות ולא בוצעה השוואה אל מול מתחרים פוטנציאליים, בניגוד להנחיות המקצועיות.

***<u>תגובת המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>***

*"הסכום המצטבר השנתי נובע מעסקאות לא צפויות שתחילת השנה. כאשר יש עסקה המחייבת קבלת הצעת מחיר התקשרות הרי שהיא מתבצעת לאחר קבלת הצעה כחוק."*

15.1.6. **<u>התקשרות לצורך הפעלת מוקדים להגעלת כלים לפסח תשע"ט</u>**

בחודש אפריל 2019 התקבלה הצעת מחיר של ספק ו' לצורך הפעלת עשרה מוקדים ברחבי העיר להגעלת כלים לפסח תשע"ט. היקף ההתקשרות הינו 45,140 ₪ (כולל מע"מ).
בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת, נדרשת המועצה הדתית לבקש הצעות מחיר מ-3 ספקים לצורך הפעלת מוקדי הגעלת כלים.

**<u>הערת הביקורת</u>**

**15.1.6.1. <u>ביצוע רכש ללא קבלת הצעות מחיר כנדרש</u>**

מהביקורת עולה כי לא נמצא תיעוד לצורך התקשרות להפעלת מוקדים להגעלת כלים לפסח תשע"ט ולא נשלחו בקשות לקבלת הצעות מחיר מספקים נוספים כנדרש, למרות היקף התקשרות בסך 45,140 ₪ **המחייב 3 הצעות מחיר.**

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 02/02/2021</u>**

המוגבלות בהפעלת המוקדים המתבטאת בהעסקת עובדים לזמן קצר, סיכון ובטיחות ומגבלת תקציב. לאור זאת, לא ניתן היה לקבל מספר הצעות ובהסתמך גם על ניסיון פנייה למציעים שנעשה בעבר.

15.1.7. **<u>התקשרות לטיפול וחיטוי מי המקוואות</u>**

החל משנת 2014 התקשרה המועצה עם ספק ח' לצורך ביצוע טיפול וחיטוי מי המקוואות.

**<u>הערת הביקורת:</u>**

**15.1.7.1. <u>אי ביצוע הליך מחודש לקבלת הצעות מחיר במשך 6 שנים</u>**

מהביקורת עולה כי למרות שעברו שש שנים מאז שהמועצה התקשרה עם ספק ח', בסכום שנתי של 25,000 ₪, לא בוצע הליך מחודש של הצעות מחיר.

לדעת הביקורת, יש לבצע בחינה מחודשת של הצעות מחיר. ראוי לבצע בדיקה מחודשת לרבות בדיקה האם ישנם ספקים חדשים/נוספים היכולים לספק את השרות המבוקש.

**<u>תגובת ממונה המועצה הדתית מיום 02/02/2021</u>**

*"הערת הביקורת מקובלת ויבוצע הליך חדש של הצעות מחיר מידי בשנת 2021."*

**<u>המלצות הביקורת</u>**

15.1.8. להקפיד לבצע התקשרויות רק בהתאם לחוק חובת המכרזים ובהתאם לנהלי הרכש של המשרד לשירותי דת.

15.1.9. להקפיד שלא לחרוג מההיקף הכספי שנקבע במסגרת הליכים תחרותיים באופן שמנוגד לכללי ניהול תקין.

15.1.10. לבצע הליך תחרותי מחודש עם ספקים איתם המועצה עובדת מספר שנים (מעל 5 שנים).

## 16.נגישות השירות לציבור

### 16.1. אתר אינטרנט

היכולת לספק שירות איכותי לתושבים באמצעות אתר אינטרנט הינה יכולת חשובה. סוגיה זו עלתה בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת בו נקבע כי כל המועצות הדתיות צריכות להקים אתר אינטרנט (במידה שלא תפעלו אחד לפני החוזר) עד לספטמבר 2018.

ראוי לציין, כי במסגרת תפקידו, נדרש ראש המועצה הדתית לדאוג לנגישות ושקיפות המידע, לרבות פרסום הטפסים, עלויות הטיפול, זמני הטיפול, שעות הפעילות וכדומה.

אתר האינטרנט יכול לאפשר בין השאר:

- לפרט את שעות הפתיחה של המועצה הדתית
- דרכי יצירת קשר (טלפון, דוא"ל וכו')
- טפסים יעודים
- נהלי המועצה, חוקים ותקנות רלוונטיות
- סכומי אגרות ואפשרויות תשלום
- אמנת שירות

16.1.1. **<u>קיום אתר אינטרנט למועצה הדתית בנדרש</u>**

בבדיקת הביקורת עולה כי למועצה הדתית יש אתר אינטרנט מוסדר בכתובת: https://mdrg.org.il/ - **תקין.**

אתר האינטרנט של המועצה כולל מגוון רחב של מידע לתושבים בנושאים שלהם נדרשת המועצה לתת שירות:

- **<u>תחום הכשרות</u>** – מידע כללי לתחום הכשרות, מידע אודות הליך קבלת תעודת כשרות, איתור המקומות המושגחים בעיר, רשימת מפקחי הכשרות לרבות פרטי ההתקשרות עימם, מידע אודות ודרכים ליצירת קשר עם המחלקה.
- **<u>נישואין</u>** – מידע כללי אודות נישואין, מידע אודות הליך רישום נישואין לרבות אפשרות מקוונת לפתיחת תיק נישואין, מידע בנוגע להדרכת כלות ותאריכי נישואין וכן דרכים ליצירת קשר עם המחלקת הנישואין.
- **<u>טהרת משפחה</u>** – מידע כללי אודות טהרת המשפחה, רשימת המקוואות בעיר, מפת המקוואות, מחירון בגין אגרת טבילה ופרטי ההתקשרות עם מחלקת טהרת המשפחה.
- **<u>תרבות תורנית</u>** – פעילויות המתבצעות במועצה, דף יומי, זמני תפילות בבתי כנסת וארכיון אירועים.
- **<u>מידע כללי</u>** – אודות המועצה, הצהרת נגישות, זמני היום, רשימת מוהלים, מפת בית כנסת, מפת עירוב ורשימת מתקני גניזה.

## 16.2. אמנת שירות

אמנת השירות מוגדרת כבתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו. אמנת השירות מגדירה, בין היתר, את תכולת השירות המוסכמת, התנאים המוגדרים לאספקת השירות, סדרי העדיפויות, ותחומי האחריות שבהם מתחייבת המועצה לעמוד.

במסגרת שיתוף פעולה בין המשרד לשירותי דת ו"מפעם ירושלים"[2] נוסחה אמנת שירות (ראה נספח ו' לדוח) לכלל המועצות הדתיות, הכוללת התחייבויות ספציפיות לכל אחד מהנושאים שעליהם אחראית המועצה הדתית וכן התחייבות כללית של העובדים, הכוללת (בין היתר):

- לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שרותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"
- לפעול בהתאם לכללי ההלכה היהודית והוראות הרבנות הראשית
- לספק שירותי דת מקצועיים, זמינים ויעילים, לפי הסטנדרטים והזמנים מוגדרים בחוק ועל ידי המשרד לשירותי דת
- לפעול על פי כללי מנהל תקין ומתוך תחושת שליחות
- לתת שירות אמין, יעיל, אדיב ושוויוני לכלל האוכלוסייה
- לפעול למען הרחבת מגוון השירותים כמענה למגוון צורכי האוכלוסייה
- לפעול ביעילות וביצירתיות לשיפור השירות תוך התייחסות מיוחדת לפניות הציבור

תפקיד יו"ר המועצה הדתית הוא להטמיע את אמנת השירות ולוודא כי המועצה עומדת בהתחייבויות שלה המוצגות באמנה.

1. **פרסום אמנת השירות** – אמנת השירות צריכה להיות מפורסמת בקרב העובדים והלקוחות של המועצה הדתית.
2. **הדרכות עובדים** – על יו"ר המועצה הדתית לתאם הדרכות עובדים לצורך היכרות מעמיקה עם כל סעיפי האמנה.
3. **מעקב ובקרה** – על יו"ר המועצה הדתית ליצור מנגנוני מעקב ובקרה ולוודא כי המועצה עומדת בהתחייבות שלה.

[2] אוגדן כניסה לתפקיד של ראש המועצה הדתית ומזכיר המועצה הדתית (נובמבר 2012), פרק ד', סעיף 2

16.2.1. **<u>אי פרסום אמנת שירות באתר המועצה הדתית</u>**

מהביקורת עולה כי אמנת השירות איננה מפורסמת, לא באתר האינטרנט של המועצה ולא במשרדי המועצה; כמו כן, לא נמצא תיעוד להדרכות עובדים שנעשו בנושא.

**<u>המלצות הביקורת:</u>**

16.2.2. לפרסם את אמנת השירות בקרב עובדי המועצה, לתדרך את העובדים על סעיפי האמנה ולהקים מנגנוני מעקב לבחינת עמידה בהתחייבויות האמנה.

16.2.3. לפרסם את אמנת השירות באתר האינטרנט.

### 16.3. חוק חופש המידע והגברת השקיפות

חוק חופש המידע נחקק בשנת 1998 במטרה לעגן את זכות האזרח לקבלת מידע מהרשויות הציבוריות. בשנת 2000 הוחל חוק חופש המידע גם על המועצות הדתיות.

חופש המידע מהווה ערך עליון לציבור מאחר והוא מאפשר לכלל הציבור לפנות למועצה הדתית בבקשה לקבלת מידע מסוים. פניות הציבור הן נכס ארגוני אשר בעזרתן ניתן ללמוד על הקולות בשטח ועל תפקודה של המועצה הדתית בעיני לקוחותיה.

לאור חשיבות הנושא ותחולת החוק, הפיק המשרד לשירותי דת הנחיות[3] בנוגע לכלל המידע שעל המועצה הדתית לפרסם משגרת חופש המידע והגברת השקיפות, כדלהלן:

1. **<u>פרסום נתוני הבקשות לחופש מידע</u>** – אחת לרבעון ידווח באתר המועצה הדתית את נתוני המידע שהועבר בבקשות חופש המידע.
2. **<u>פרסום תקציב המועצה הדתית</u>** – יש לפרסם את תקציב המועצה הדתית בהתאם לפורמט שאושר ע"י המשרד לשירותי דת, אחת לשנה, 30 יום מיום אישור התקציב.
3. **<u>פרסום התקשרויות ומכרזי רכש</u>** – יש לפרסם אחת לרבעון דוח התקשרויות, מכרזים פומביים, התקשרויות בפטור ממכרז ודוח התקשרויות מצטברות עם ספקים.
4. **<u>פרסום רשימת הגופים מקבלי תמיכה</u>** – אחת לשנה נדרש לפרסם באתר המועצה הדתית את רשימת כל הגופים אשר מקבלים תמיכה מהמועצה לרבות סכום התמיכה.
5. **<u>פרסום פרוטוקולים של ישיבות המועצה</u>** – יש לפרסם את פרוטוקולי המועצה הדתית באופן שוטף, תוך 7 ימים ממועד אישור הפרוטוקול.

[3] חוזר מנכ"ל ע"ח, מרץ 2018, נושא 867 "הנחיות בדבר פעולות להגברת השקיפות המידע במועצות הדתיות".

6. **<u>פרסום תוכניות העבודה</u>** – אחת לשנה נדרש לפרסם את תוכנית העבודה השנתית של המועצה הדתית.

בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל, נדרש ראש המועצה הדתית למנות עובד שיהיה אחראי לנושא חופש המידע והגברת השקיפות; עובד זה יהיה אחראי כי כלל המידע שנדרש לפרסם מפורסם בזמן, וכן יהיה אחראי לפניות הציבור בנוגע לחוק חופש המידע.

**<u>הערות הביקורת</u>**

16.3.1. **<u>העדר פרסום החומרים בדבר הגברת השקיפות</u>**

מהביקורת עולה כי אף אחד מן הנתונים הנדרשים איננו מפורסם באתר האינטרנט של המועצה או במשרדי המועצה במיקום נגיש לציבור.

16.3.2. **<u>העדר מינוי ממונה על חופש המידע והגברת השקיפות</u>**

מהביקורת עולה כי אף אחד מבין עובדי המועצה הדתית לא מונה כממונה על חופש המידע והגברת השקיפות כנדרש בהנחיות המשרד לשירותי דת.

**<u>המלצות הביקורת :</u>**

16.3.3. יש לפרסם את הנתונים הנדרשים באתר האינטרנט של המועצה כך שיהיה נגיש לציבור.

16.3.4. יש למנות אחראי על חופש המידע והגברת השקיפות כך שיהיה אחראי לפרסם את מלוא הנתונים שחובה לפרסם, ויענה לפניות הציבור בנושא חופש המידע.

***<u>תגובת הממונה על המועצה הדתית מיום 16/02/2021</u>***

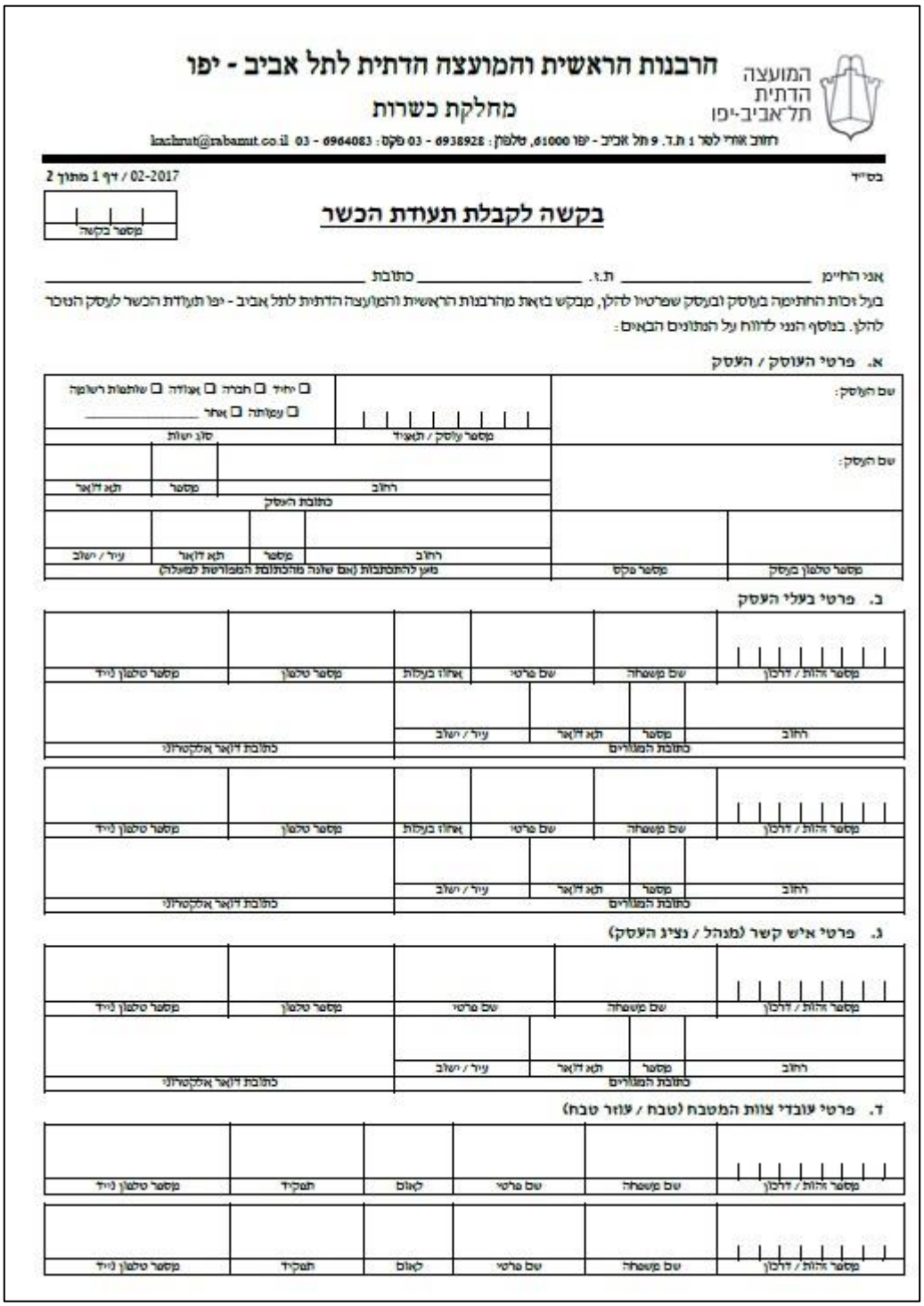
*"תקציב המועצה הדתית מפורסם באתר המשרד לשירותי דת, שאר הסעיפים – הנושא ייבדק מול הגורמים המשפטיים. כמו כן, ישנו ממונה על חופש המידע (מזכיר המועצה)"*

**<u>התייחסות הביקורת לתגובת הממונה על המועצה הדתית:</u>**

הביקורת מבקשת לציין כי כתב המינוי של הממונה על חופש המידע לא התקבל עד למועד סיום הביקורת, וכן כי מידע זה אינו מפורסם באתר האינטרנט של המועצה.

# נספחים

## נספח א' – דוגמה לטופס בקשה לקבלת תעודת הכשר



**הרבנות הראשית והמועצה הדתית לתל אביב - יפו**

**מחלקת כשרות**

המועצה הדתית תל-אביב-יפו

רחוב אחי לסר 1 ת.ד. 9 תל אביב - יפו 61000, טלפון: 03 - 6938928 פקס: 03 - 6964083 kashrut@rabanut.co.il

בס"ד

2017-02 / דף 1 מתוך 2

מספר בקשה

## בקשה לקבלת תעודת הכשר

אני הח"מ _____ ת.ז. _____ כתובת _____

בעל זכות החתימה בעסק (בעסק שפרטיו להלן), מבקש בזאת מהרבנות הראשית והמועצה הדתית לתל אביב - יפו תעודת הכשר לעסק הנזכר להלן. בנוסף הנני להודיע על הנתונים הבאים:

### א. פרטי העסק / העסק

| | | |
|---|---|---|
| שם העסק: | | ☐ יחיד ☐ חברה ☐ אגודה ☐ שותפות רשומה ☐ עמותה ☐ אחר _____ |
| שם העסק: | מספר עוסק / תאגיד | סוג ישות |
| | רחוב / מספר / תא דואר | |
| כתובת העסק | | |
| מספר טלפון בעסק / מספר טלפ | רחוב / מספר / תא דואר / עיר / ישוב | |
| מען להתכתבות (אם שונה מהכתובת המפורטת למעלה) | | |

### ב. פרטי בעלי העסק

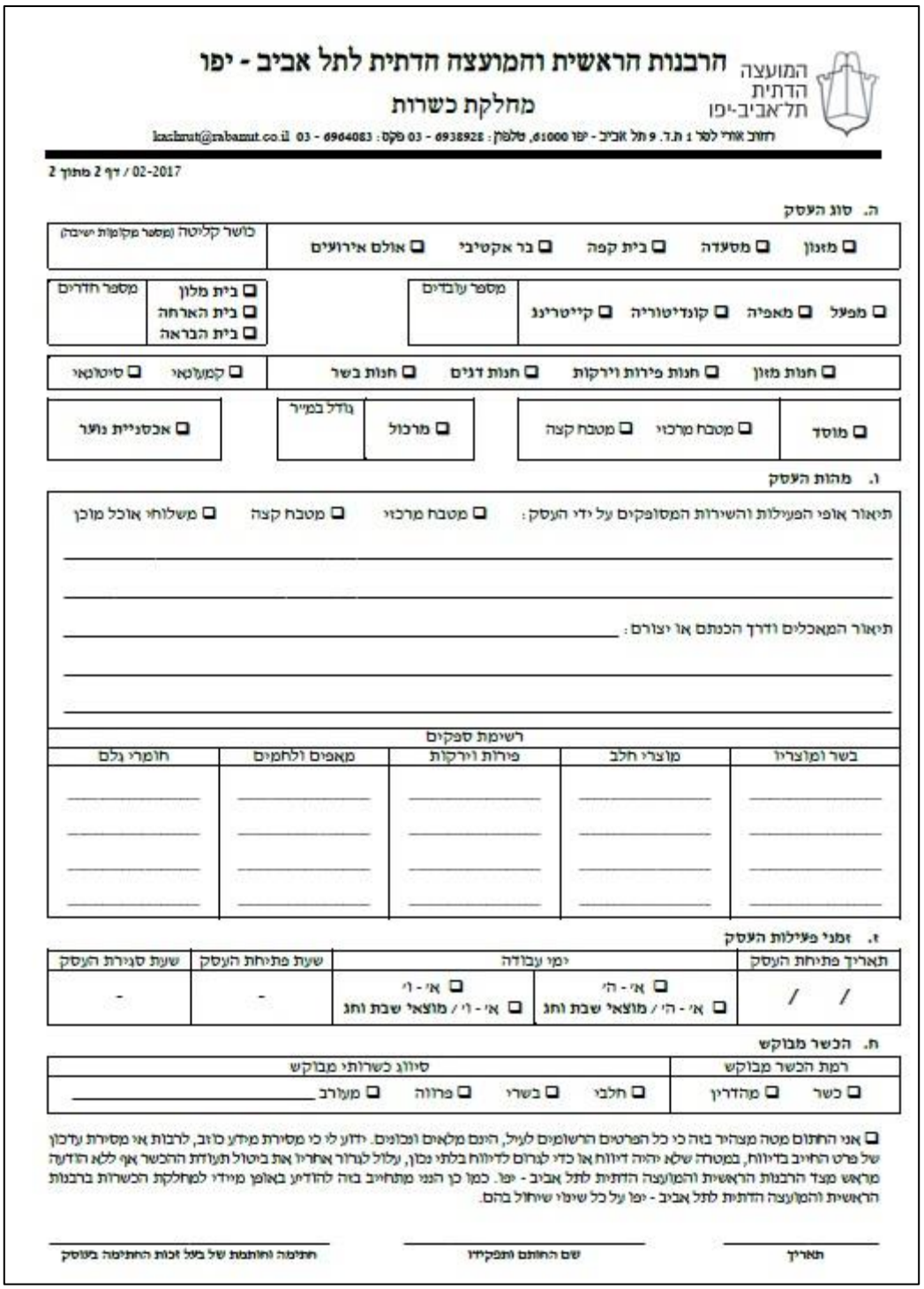
| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| מספר זהות / דרכון | שם משפחה | שם פרטי | אחוז בעלות | מספר טלפון | מספר טלפון נייד |
| רחוב / מספר / תא דואר / עיר / ישוב | | | | | |
| כתובת המגורים | | | | | |
| כתובת דואר אלקטרוני | | | | | |
| מספר זהות / דרכון | שם משפחה | שם פרטי | אחוז בעלות | מספר טלפון | מספר טלפון נייד |
| רחוב / מספר / תא דואר / עיר / ישוב | | | | | |
| כתובת המגורים | | | | | |
| כתובת דואר אלקטרוני | | | | | |

### ג. פרטי איש קשר (מנהל / נציג העסק)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| מספר זהות / דרכון | שם משפחה | שם פרטי | מספר טלפון | מספר טלפון נייד |
| רחוב / מספר / תא דואר / עיר / ישוב | | | | |
| כתובת המגורים | | | | |
| כתובת דואר אלקטרוני | | | | |

### ד. פרטי עובדי צוות המטבח (טבח / עוזר טבח)

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| מספר זהות / דרכון | שם משפחה | שם פרטי | לאום | תפקיד | מספר טלפון נייד |
| מספר זהות / דרכון | שם משפחה | שם פרטי | לאום | תפקיד | מספר טלפון נייד |



**הרבנות הראשית והמועצה הדתית לתל אביב - יפו**

המועצה הדתית תל-אביב-יפו

**מחלקת כשרות**

רחוב אחי לסר 1 ת.ד. 9 תל אביב - יפו 61000, טלפון: 03 - 6938928 פקס: 03 - 6964083 kashrut@rabanut.co.il

2017-02 / דף 2 מתוך 2

ה. סוג העסק

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ מזנון | ☐ מסעדה | ☐ בית קפה | ☐ בר אקטיבי | ☐ אולם אירועים | כושר קליטה (מספר מקומות ישיבה) |
| ☐ מפעל | ☐ מאפיה | ☐ קונדיטוריה | ☐ קייטרינג | מספר עובדים | ☐ בית מלון ☐ בית האחזה ☐ בית הבראה — מספר חדרים |
| ☐ חנות מזון | ☐ חנות פירות וירקות | ☐ חנות דגים | ☐ חנות בשר | ☐ קמעונאי | ☐ סיטונאי |
| ☐ מוסד | ☐ מטבח מרכזי | ☐ מטבח קצה | ☐ מרכול | גודל במ"ר | ☐ אכסניית נוער |

ו. מהות העסק

תיאור אופי הפעילות והשירות המסופקים על ידי העסק: ☐ מטבח מרכזי ☐ מטבח קצה ☐ משלוחי אוכל מוכן

_____

_____

תיאור המאכלים ודרך הכנתם או יצורם: _____

_____

_____

רשימת ספקים

| בשר ומוצריו | מוצרי חלב | פירות וירקות | מאפים ולחמים | תוצרי גלם |
|---|---|---|---|---|
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |

ז. זמני פעילות העסק

| תאריך פתיחת העסק | ימי עבודה | | שעת פתיחת העסק | שעת סגירת העסק |
|---|---|---|---|---|
| / / | ☐ א' - ה' / מוצאי שבת וחג | ☐ א' - ו' / מוצאי שבת וחג | - | - |

ח. הכשר מבוקש

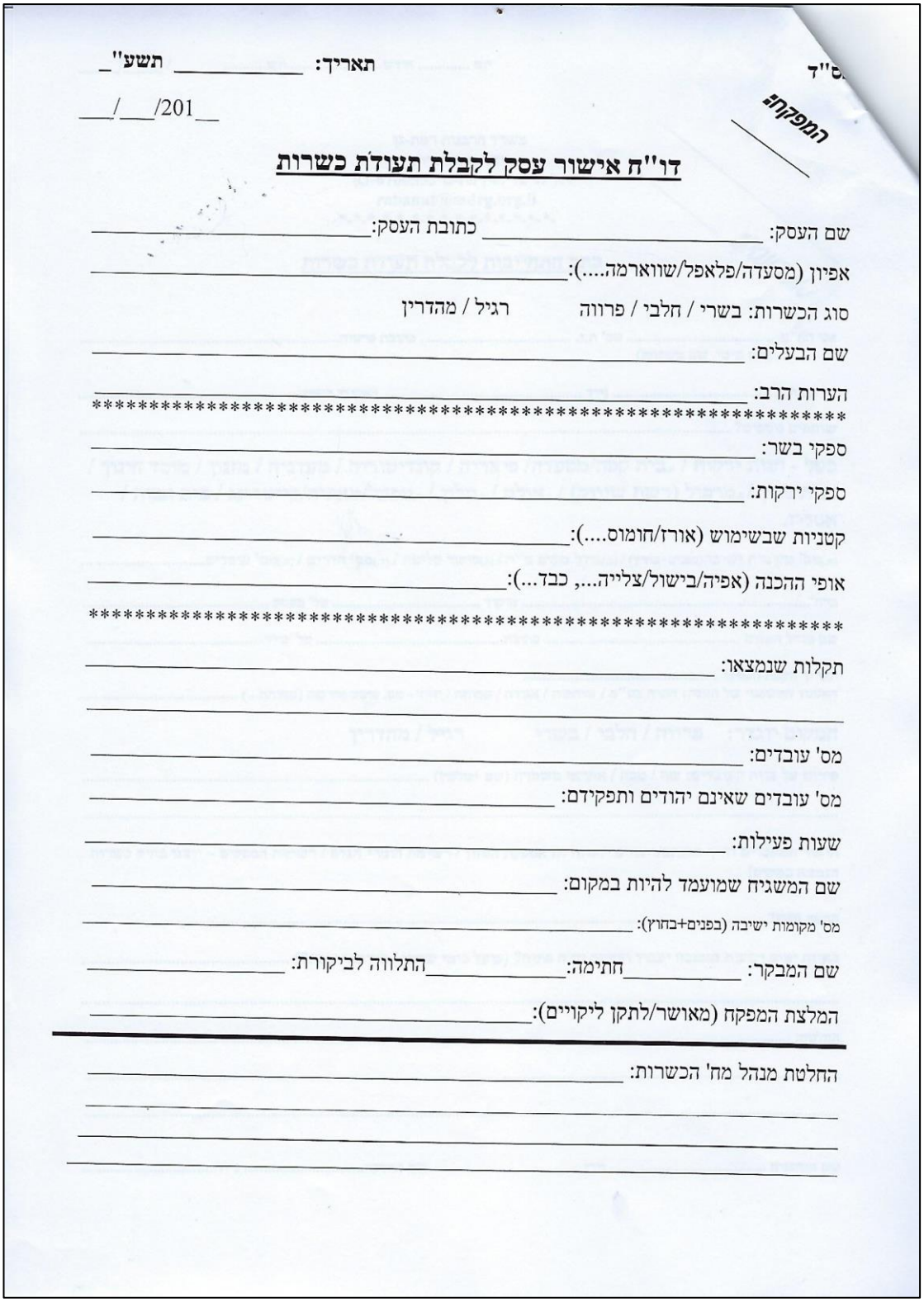
| רמת הכשר מבוקש | | סיווג כשרותי מבוקש | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ כשר | ☐ מהדרין | ☐ חלבי | ☐ בשרי | ☐ פרווה | ☐ מעורב _____ |

☐ אני החתום מטה מצהיר בזה כי כל הפרטים הרשומים לעיל, הינם מלאים ומבוים. ידוע לי כי מסירת מידע כוזב, לרבות אי מסירת עדכון של פרט החייב בדיווח, במטרה שלא יהיה דיווח או כדי לגרום לדיווח בלתי נכון, עלול לגרור אחריו את ביטול תעודת ההכשר אף ללא הודעה מראש מצד הרבנות הראשית והמועצה הדתית לתל אביב - יפו. כמו כן הנני מתחייב בזה להודיע באופן מיידי למחלקת הכשרות ברבנות הראשית והמועצה הדתית לתל אביב - יפו על כל שינוי שיחול בהם.

_____ _____ _____

תאריך | שם החותם והפקידו | חתימה וחותמת של בעל זכות החתימה בעסק

## נספח ב' – דוח אישור עסק לקבלת תעודות כשרות



ס"ד

תאריך: _____ תשע"_

___/___/201__

המפקח:

### דו"ח אישור עסק לקבלת תעודת כשרות

שם העסק: _____ כתובת העסק: _____

אפיון (מסעדה/פלאפל/שווארמה....): _____

סוג הכשרות: בשרי / חלבי / פרווה רגיל / מהדרין

שם הבעלים: _____

הערות הרב: _____

**********

ספקי בשר: _____

ספקי ירקות: _____

קטניות שבשימוש (אורז/חומוס....): _____

אופי ההכנה (אפיה/בישול/צלייה..., כבד...): _____

**********

תקלות שנמצאו: _____

_____

מס' עובדים: _____

מס' עובדים שאינם יהודים ותפקידם: _____

שעות פעילות: _____

שם המשגיח שמועמד להיות במקום: _____

מס' מקומות ישיבה (בפנים+בחוץ): _____

שם המבקר: _____ חתימה: _____ התלווה לביקורת: _____

המלצת המפקח (מאושר/לתקן ליקויים): _____

---

החלטת מנהל מח' הכשרות: _____

_____

_____

_____

**אגרת תעודות הכשר שנתיות (לשנת תקציב) מתוך תקנות שירותי הדת (אגרות ושירותים), תשע"ד – 2013:**

| | | |
|---|---|---|
| (א) | **בתי אוכל** | |
| | מזנון, מסעדה, בית קפה, בר אקטיבי וכל מקום אוכל שכושר הקליטה בו – | |
| | עד 20 איש | 529 |
| | 21 עד 50 איש | 761 |
| | 51 איש ומעלה | 1,388 |
| (ב) | **בתי מלון, בתי הארחה, בתי הבראה וצימרים** | |
| | עד 70 חדרים | 3,339 |
| | 71 עד 130 חדרים | 6,301 |
| | 131 עד 250 חדרים | 8,899 |
| | 251 חדרים ומעלה | 12,588 |
| (ג) | **אכסניות נוער ובתי ספר שדה** | 2,321 |
| (ד) | **אולמות אירועים** | |
| | כושר קליטה – | |
| | עד 450 איש | 2,809 |
| | 451 עד 1,000 איש | 4,218 |
| | 1,001 איש ומעלה | 4,919 |
| (ה) | **מפעלים ובתי חרושת למזון ומשקאות (כולל מאפיות, מגדניות ומפעלים להכנת אוכל מוכן (קייטרינג))** | |
| | מעסיקים – | |
| | עד 10 עובדים | 1,402 |
| | 11 עד 20 עובדים | 2,809 |
| | 21 עד 30 עובדים | 4,985 |
| | 31 עובדים ומעלה | 8,899 |
| (ו) | **מוסד הכולל מטבח שנוכח בו משגיח קבוע (ואשר אינו נכלל בקטגוריה אחרת בתוספת זו)** | 2,321 |
| (ז) | **מוסד הכולל מטבח שלא נוכח בו משגיח קבוע (מטבח קצה) (ואשר אינו הכלל בקטגוריה אחרת בתוספת זו)** | 1,388 |
| (ח) | **מפעלים לייצור טליתות ושופרות** | |
| | מעסיקים – | |
| | עד 10 עובדים | 1,402 |
| | 11 עד 20 עובדים | 2,809 |
| | 21 עד 30 עובדים | 4,985 |
| | 31 עובדים ומעלה | 8,899 |
| (ט) | **חנויות לתשמישי קדושה (ספרי תורה, מגילות, תפילין ומזוזות)** | |
| | מעסיקים – | |
| | עד 2 עובדים | 512 |
| | 3 עובדים ומעלה | 1,075 |
| (י) | **יקבים** | |
| | מעסיקים – | |
| | עד 5 עובדים | 1,402 |
| | 6 עד 10 עובדים | 4,985 |

| | | |
|---|---|---|
| | 11 עובדים ומעלה | 9,269 |
| (יא) | **חנויות מזון, פירות, ירקות, בשר ודגים** | |
| | חנות או מחסן שאינם סיטונאיים | 1,402 |
| | חנות סיטונית או מחסן סיטוני | 4,985 |
| (יב) | **משחטות** | |
| | משחטות ששטחן – | |
| | עד 500 מ"ר | 3,504 |
| | 501 עד 1,000 מ"ר | 6,611 |
| | 1,001 מ"ר ומעלה | 9,633 |
| (יג) | **מרכולים** | |
| | מרכולים ששטחם – | |
| | עד 250 מ"ר | 1,851 |
| | 251 עד 500 מ"ר | 3,504 |
| | 501 עד 1,000 מ"ר | 6,611 |
| | 1,001 מ"ר ומעלה | 9,610 |
| (יד) | **מטעים וכרמים (ערלה, כלאיים, נטע רבעי)** | |
| | שטח – | |
| | עד 20 דונמים | 277 |
| | למעלה מ-20 דונמים עד 50 דונמים | 833 |
| | למעלה מ-50 דונמים עד 100 דונמים | 1,229 |
| | למעלה מ-100 דונמים | 1,638 |
| (טו) | **בתי אריזה לפירות** | |
| | מעסיקים – | |
| | עד 10 עובדים | 1,481 |
| | 11 עד 30 עובדים | 2,777 |
| | 31 עובדים ומעלה | 4,628 |
| (טז) | **אגרה בעד פתיחת תיק לקבלת תעודת הכשר שנתית (אם לא הונפקה תעודת הכשר)** | 178 |
| 4. | **תעודות הכשר לפסח** | |
| (א) | תעודת הכשר לתקופת הפסח בעד כל אחד מבתי העסק הנזכרים בפרט 3 (למעט פרטי משנה (ח), (ט), (יד) ו-(טו) שבו) | 235 |
| (ב) | **רפתות ודירים** | |
| | משק שיתופי | 1,759 |
| | משק משפחתי | 178 |
| (ג) | **מרכזי מזון ומכוני תערובת** | |
| | עד 3,000 טונות לחודש | 1,759 |
| | 3,001 עד 8,000 טונות לחודש | 4,601 |
| | 8,001 טונות ומעלה לחודש | 9,170 |

## נספח ג' – טופס בקרת מקווה



נספח 1

### טופס בקרת מקווה

שם המקווה: _____

שם אחראי המקוואות: _____

שם הבלנית: _____

תאריך הביקור במקווה: _____

עיר / יישוב: _____

| | דירוג (1-5)* | הערות |
|---|---|---|
| 1. ניקיון כללי - המקווה וסביבתו | | |
| 2. מצב האריחים והקירות | | |
| 3. מצב מערכת החימום | | |
| 4. מצב בורות הטבילה | | |
| 5. מצב מערכת הניקוז והצנרת | | |
| 6. אוורור המקווה | | |
| 7. תאורה ותאורת חירום | | |
| 8. טיפול בתקלות מדווחות ורישומן | | |
| 9. מצב הכלים הסניטריים | | |
| 10. אביזרי עזר נגישים לטובלות | | |
| 11. התרשמות כללית | | |

*מפתח הדירוגים: 1 - הציון הנמוך ביותר 5 - הציון הגבוה ביותר

שם הבודק/ת: _____

תפקיד: _____

חתימה: _____

## נספח ד' – טופס העברת פדיון המקוואות



נספח 2

### טופס העברת פדיון

שם המועצה הדתית: _____

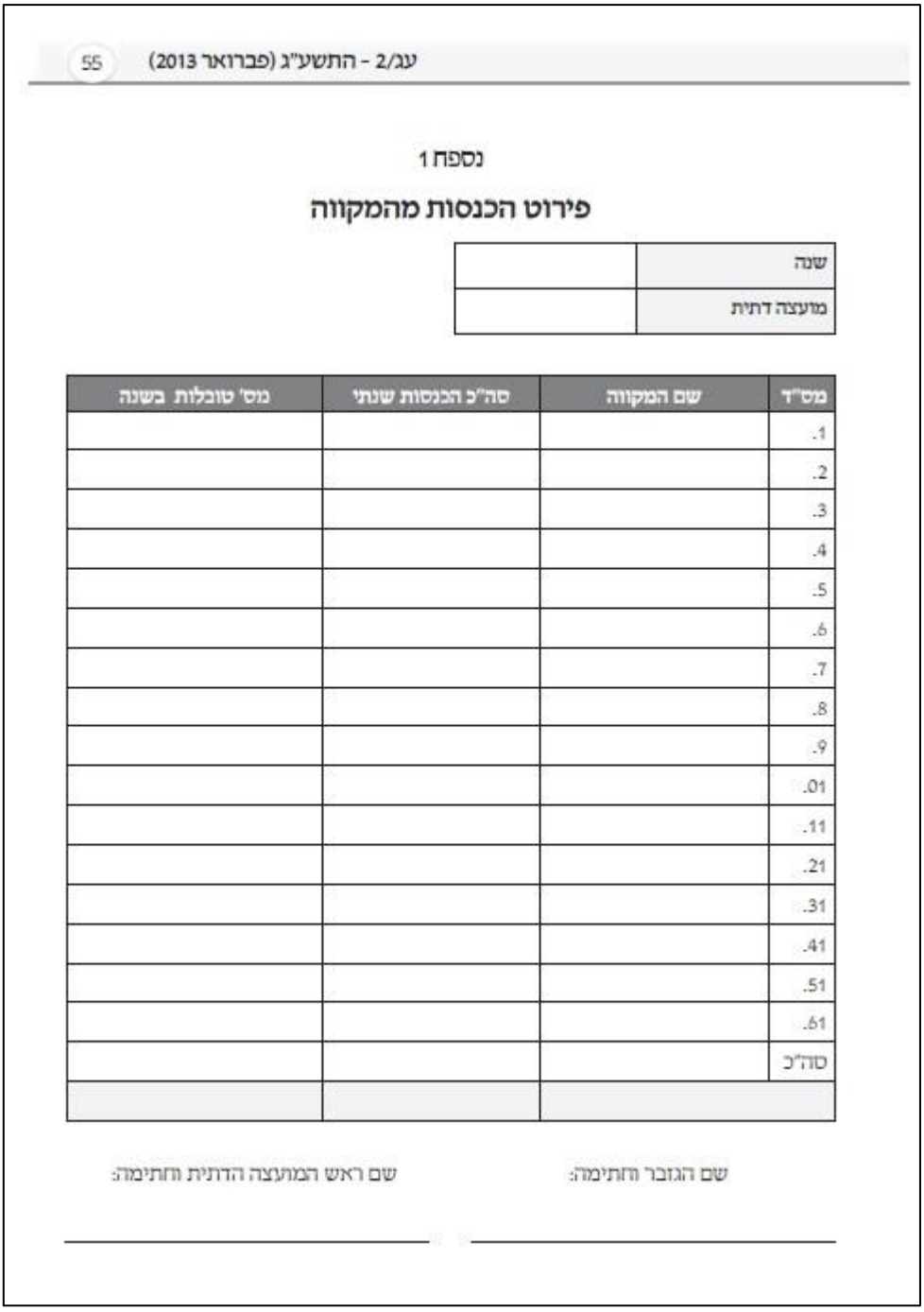
שם המקווה: _____

שם היישוב: _____

| תאריך | שם וכתובת המקווה ממנו נאסף הפדיון | שם הגורם האוסף את הפדיון, תפקידו ותתימתו | שם הגורם הקולט את הפדיון (במשרדי המועצה), תפקידו ותתימתו | סכום הפדיון שנאסף |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

(*) הטופס ימולא רק עבור מקוואות בהם איסוף הכסף מהמקוואות מבוצע ע"י עובד המועצה הדתית.

## נספח ה' – טופס העברת פדיון המקוואות



ע"ג/2 - התשע"ג (פברואר 2013) 55

נספח 1

### פירוט הכנסות מהמקווה

| | |
|---|---|
| שנה | |
| מועצה דתית | |

| מס"ד | שם המקווה | סה"כ הכנסות שנתי | מס' טובלות בשנה |
|---|---|---|---|
| .1 | | | |
| .2 | | | |
| .3 | | | |
| .4 | | | |
| .5 | | | |
| .6 | | | |
| .7 | | | |
| .8 | | | |
| .9 | | | |
| .01 | | | |
| .11 | | | |
| .21 | | | |
| .31 | | | |
| .41 | | | |
| .51 | | | |
| .61 | | | |
| סה"כ | | | |
| | | | |

שם הגזבר וחתימה:

שם ראש המועצה הדתית וחתימה:

## נספח ו' – אמנת שירות



# המועצות הדתיות

המועצות הדתיות הינן גופים שהוקמו בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] התשל"א-1971 ותפקידן לספק שירותי דת יהודיים לתושבי העיר/הרשות המקומית באזורן.

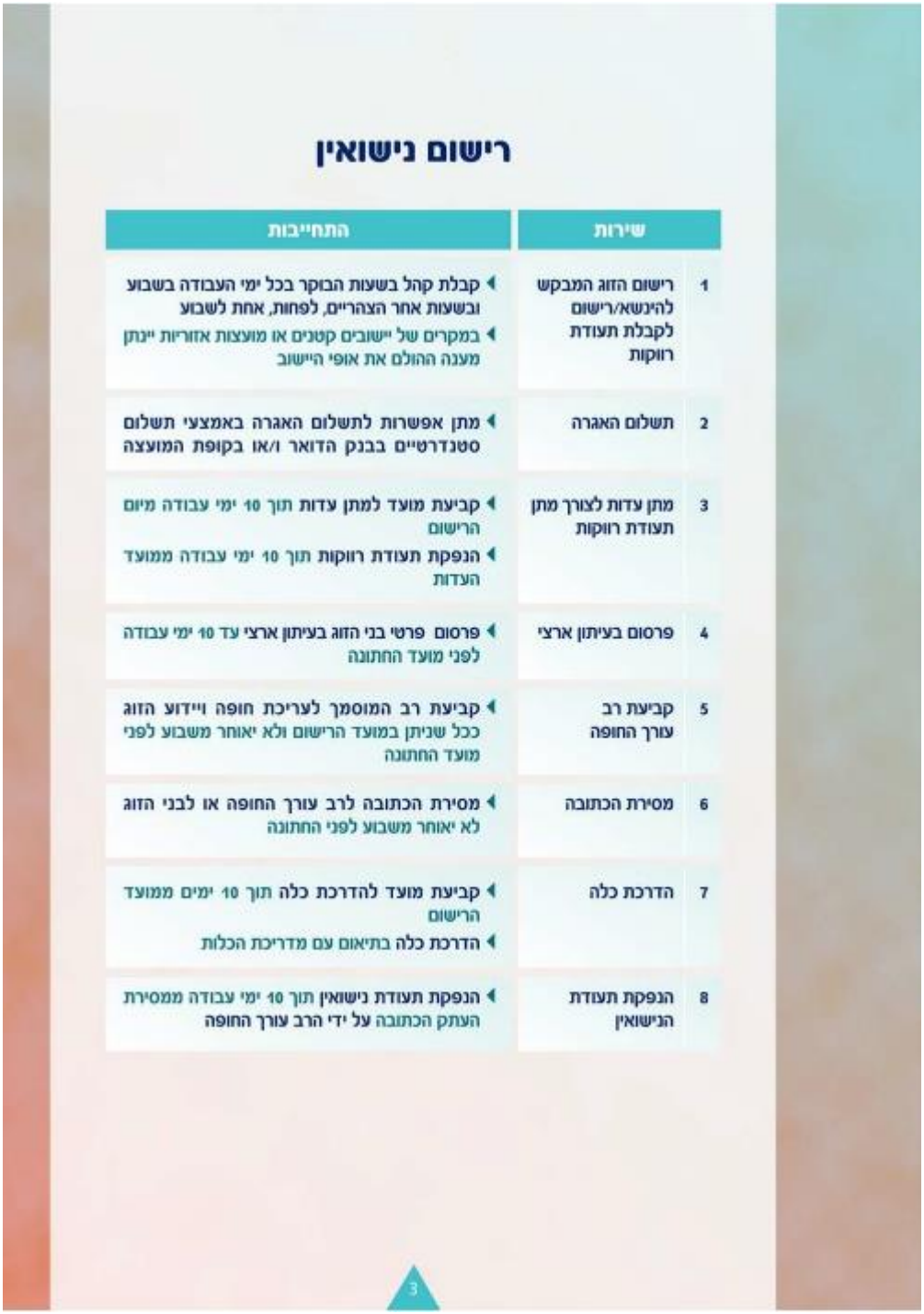
פעילות המועצות הדתיות משתרעת על פני תחומים רבים ומלווה את האזרח היהודי במהלך חייו, החל מרגע הלידה, סביב מעגל החיים היהודי, שמחת הנישואין ועד ליווי בשעת הפטירה. המועצות הדתיות מעניקות לאזרחים היהודיים סל שירותים נרחב (רישום נישואין, כשרות ושחיטה, שירותי קבורה, טהרת המשפחה, עירובין) ומשתדלות להתאים את השירותים לגודלה ולצרכיה של האוכלוסייה המקומית. סל שירותים זה, מוענק בתשלום סמלי אשר קבוע בחוק ומתעדכן בהתאם לצורך.

המועצות הדתיות פועלות על פי נהלי עבודה של המשרד לשירותי דת ובכפוף להוראות ההלכתיות של הרבנות הראשית.

כיום, פועלות בישראל 132 מועצות דתיות ברחבי הארץ אשר פועלות על פי הנחיות המשרד לשירותי דת ובשיתוף פעולה מלא עם הרבנות הראשית לישראל והרבנות המקומית בכל הנוגע לסוגיות הלכתיות.

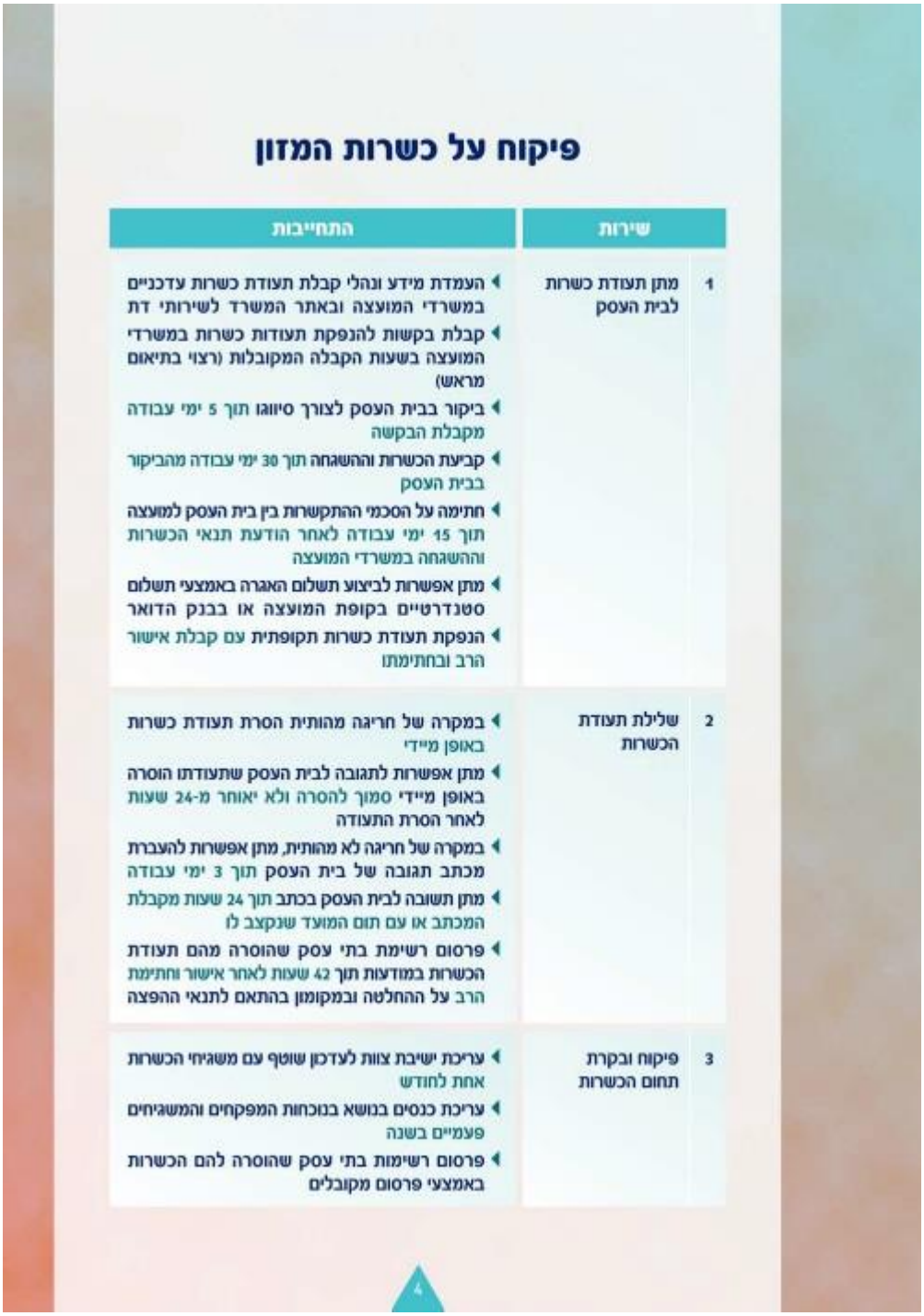
**המועצות הדתיות פועלות לספק שירותים מקצועיים, יעילים, איכותיים וזמינים ולהנגיש את השירות והמידע לכלל מקבלי השירות. כחלק מתפיסת עולם זו נכתבה אמנת שירות.**


אנו, מנהלי ועובדי המועצות הדתיות מתחייבים:
לספק שירות מקצועי ואיכותי במכלול שירותי הדת הניתנים במסגרת תחומי האחריות של המועצה הדתית בבחינת "דרך ארץ קדמה לתורה"
לפעול בהתאם לכללי ההלכה היהודית והוראות הרבנות הראשית
לספק שירותי דת מקצועיים, זמינים ויעילים, ע"פ הסטנדרטים והזמנים המוגדרים בחוק ועל ידי המשרד לשירותי דת
לפעול על פי כללי המינהל הציבורי התקין ומתוך תחושת שליחות
לתת שירות אמין, יעיל, אדיב ושוויוני לכלל האוכלוסייה
לפעול למען הרחבת מגוון השירותים כמענה למגוון צרכי הציבור
לפעול ביעילות וביצירתיות לשיפור השרות תוך התייחסות מיוחדת לפניות הציבור
לפרסם את מועדי קבלת הקהל ופעילות המועצה הדתית בפרסומים מקומיים ובמשרדי המועצה



# רישום נישואין

| | שירות | התחייבות |
|---|---|---|
| 1 | רישום הזוג המבקש להינשא/רישום לקבלת תעודת רווקות | ◂ קבלת קהל בשעות הבוקר בכל ימי העבודה בשבוע ובשעות אחר הצהריים, לפחות, אחת לשבוע<br>◂ במקרים של יישובים קטנים או מועצות אזוריות ייתן מענה ההולם את אופי היישוב |
| 2 | תשלום האגרה | ◂ מתן אפשרות לתשלום האגרה באמצעי תשלום סטנדרטיים בבנק הדואר ו/או בקופת המועצה |
| 3 | מתן עדות לצורך מתן תעודת רווקות | ◂ קביעת מועד למתן עדות תוך 10 ימי עבודה מיום הרישום<br>◂ הנפקת תעודת רווקות תוך 10 ימי עבודה ממועד העדות |
| 4 | פרסום בעיתון ארצי | ◂ פרסום פרטי בני הזוג בעיתון ארצי עד 10 ימי עבודה לפני מועד החתונה |
| 5 | קביעת רב עורך החופה | ◂ קביעת רב המוסמך לעריכת חופה ויידוע הזוג ככל שניתן במועד הרישום ולא יאוחר משבוע לפני מועד החתונה |
| 6 | מסירת הכתובה | ◂ מסירת הכתובה לרב עורך החופה או לבני הזוג לא יאוחר משבוע לפני החתונה |
| 7 | הדרכת כלה | ◂ קביעת מועד להדרכת כלה תוך 10 ימים ממועד הרישום<br>◂ הדרכת כלה בתיאום עם מדריכת הכלות |
| 8 | הנפקת תעודת הנישואין | ◂ הנפקת תעודת נישואין תוך 10 ימי עבודה ממסירת העתק הכתובה על ידי הרב עורך החופה |



## פיקוח על כשרות המזון

| | שירות | התחייבות |
|---|---|---|
| 1 | מתן תעודת כשרות לבית העסק | ◂ העמדת מידע ונהלי קבלת תעודת כשרות עדכניים במשרדי המועצה ובאתר המשרד לשירותי דת<br>◂ קבלת בקשות להנפקת תעודות כשרות במשרדי המועצה בשעות הקבלה המקובלות (רצוי בתיאום מראש)<br>◂ ביקור בבית העסק לצורך סיווגו תוך 5 ימי עבודה מקבלת הבקשה<br>◂ קביעת הכשרות וההשגחה תוך 30 ימי עבודה מהביקור בבית העסק<br>◂ חתימה על הסכמי ההתקשרות בין בית העסק למועצה תוך 15 ימי עבודה לאחר הודעת תנאי הכשרות וההשגחה במשרדי המועצה<br>◂ מתן אפשרות לביצוע תשלום האגרה באמצעי תשלום סטנדרטיים בקופת המועצה או בבנק הדואר<br>◂ הנפקת תעודת כשרות תקופתית עם קבלת אישור הרב ובחתימתו |
| 2 | שלילת תעודת הכשרות | ◂ במקרה של חריגה מהותית הסרת תעודת כשרות באופן מיידי<br>◂ מתן אפשרות לתגובה לבית העסק שתעודתו הוסרה באופן מיידי סמוך להסרה ולא יאוחר מ-24 שעות לאחר הסרת התעודה<br>◂ במקרה של חריגה לא מהותית, מתן אפשרות להעברת מכתב תגובה של בית העסק תוך 3 ימי עבודה<br>◂ מתן תשובה לבית העסק בכתב תוך 24 שעות מקבלת המכתב או עם תום המועד שנקצב לו<br>◂ פרסום רשימת בתי עסק שהוסרה מהם תעודת הכשרות במודעות תוך 42 שעות לאחר אישור וחתימת הרב על ההחלטה ובמקומון בהתאם לתנאי ההפצה |
| 3 | פיקוח ובקרת תחום הכשרות | ◂ עריכת ישיבת צוות לעדכון שוטף עם משגיחי הכשרות אחת לחודש<br>◂ עריכת כנסים בנושא בנוכחות המפקחים והמשגיחים פעמיים בשנה<br>◂ פרסום רשימות בתי עסק שהוסרה להם הכשרות באמצעי פרסום מקובלים |



## עירוב ואחזקת מבני דת

| | שירות | התחייבות |
|---|---|---|
| | **עירובין** | |
| 1 | תחזוקת קו העירוב | ◂ בחינת קו העירוב אחת לשבוע, לפני כניסת שבת<br>◂ תיקון ליקויים בקו העירוב עד לכניסת השבת באותו שבוע |
| | **מקוואות** | |
| 1 | נוכחות בלניות ובלנים | ◂ נוכחות בלנית בכל מקווה בשעות פתיחת המקווה<br>◂ הבטחת מקצועיות וידע הלכתי של צוות הבלנים והבלניות<br>◂ פיתוח תודעת שירות של צוות הבלנים והבלניות |
| 2 | גביית אגרת טבילה | ◂ גביית אגרת טבילה על פי הקבוע בחוק<br>◂ מתן אפשרות לתשלום אגרת הטבילה במבנה המקווה |
| 3 | נוחות השימוש | ◂ הבטחת ניקיון וחימום המקוואות לטובת ציבור המשתמשים<br>◂ מתן אפשרות לרכישת אמצעים משלימים במקוואות נשים כמו מגבות, מוצרי היגיינה וכיוצ"ב בתשלום נוסף ואחיד<br>◂ הבטחת תנאי סניטציה ומבנים תקינים באופן שוטף ויומיומי |

**<u>הערות ראש העיר</u>**

**<u>בחינת תהליכי עבודה במועצה הדתית רמת – גן</u>**

1. **<u>סעיף 5.4:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** יש להעסיק את עובדי המועצה הדתית בהתאם לתקנים שאושרו על-ידי המשרד לשירותי דת.

**<u>תגובת ראש העיר</u>**: ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת

2. **<u>סעיף 5.5:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** אין להעסיק קרובי משפחה במועצה הדתית בניגוד להנחיות המשרד לשירותי דת, ובמידה ומועסקים קרובי משפחה – יש להקפיד ולדווח לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **<u>סעיף 7.2:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>**: להקפיד על עריכת ישיבות סדורות בהתאם לתקנות והפקה של פרוטוקולים המתעדים את ההחלטות שהתקבלו בישיבות הנ"ל.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

4. **<u>סעיף 8.4:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** לבצע ישיבות מעקב אחר יישום תכנית עבודה השנתית בתדירות קבועה ועל סיכום שנה, ישיבות אלו יתועדו בפרוטוקולים לרבות המצגות שהוצגו וההחלטות שהתקבלו.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

5. **<u>סעיף 9.5:</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** לבחון ביצוע סקר סיכונים/מיפוי סיכונים שעל בסיסו תיקבע תוכנית עבודה רב שנתית למבקר הפנימי.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **<u>סעיף 9.6 :</u>**
**<u>המלצת הביקורת:</u>** לקיים דיון בדוחות הביקורת הפנימיים לרבות עריכה ושמירת פרוטוקול של הדיון

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 9.7:**
**המלצת הביקורת:** לבנות מנגנון מעקב ותיקון ליקויים שהועלו בדוחות הביקורת.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 10.2:**
**המלצת הביקורת:** לאור ריבוי המשימות, המעקב והבקרה, הטפסים והמסמכים הרלוונטיים הנדרשים במחלקת הכשרויות ולאור המורכבות בניהול התהליכים במחלקה זו מומלץ לבחון הטמעת השימוש בתוכנת "שירת הים" במחלקת כשרויות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 11.7:**
**המלצת הביקורת:** יש לאשר את התקציב המועצה הדתית במסגרת ישיבות המועצה הדתית ולהפיק פרוטוקול מסודר.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 11.8:**
**המלצת הביקורת:** לקבוע ישיבות מועצה לצורך ביצוע מעקב אחר התקציב לצורך בחינת עמידה ביעדים ובמידת הצורך לבקש עדכון תקציבי.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 12.1.8:**
**המלצת הביקורת:** לעגן בנהלי העבודה במחלקה הנחיה שכל בעל עסק יידרש למלא טופס בקשה לקבלת תעודת כשרות חתום על ידו ובהתאם לנהלים.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 12.1.9:**
**המלצת הביקורת:** לבצע ביקורים בכל בתי העסק המבקשים לקבל תעודת כשרות ולשמור תיעוד כנדרש בתיק העסק.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיף 12.1.10:**

**המלצת הביקורת:** להכין טופס ייעודי, מכובד וסטנדרטי אשר ישמש להנפקת תעודות הכשר על ידי הרב. יש להקפיד ולמלא טופס זה בגין כל בקשה חדשה לקבלת לתעודת הכשר ולשמור תיעוד בתיק העסק.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

14. **סעיף 12.1.11:**

**המלצת הביקורת:** להחתים את כל בעלי העסקים המבקשים תעודת כשרות על נהלים הרלוונטיים לעסק שלהם.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

15. **סעיף 12.1.12:**

**המלצת הביקורת:** לנסח תבחינים אחידים הקובעים את היקף שעות ההשגחה הנדרשות לכל אחד סוגי העסקים/סוגי התעודות המונפקות. התבחינים צריכים לכלול התייחסות לסוג העסק (בשרי/חלבי) גודל העסק, אופי העסק (מכירה/בישול) סוג התעודה (רגיל/מהדרין) וכו'.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

16. **סעיף 12.1.13:**

**המלצת הביקורת:** לפרסם את התבחינים הקובעים את היקף שעות ההשגחה הנדרשות, באתר האינטרנט של המועצה הדתית כחלק מהשרות לציבור ולצורך הגברת השקיפות כלפי קהל המשתמשים (לקוחות).

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

17. **סעיף 12.1.14:**

**המלצת הביקורת:** להכין טופס ייעודי או להוסיף לאחד הטפסים הקיימים התייחסות להיקף שעות העבודה שבעל העסק מתחייב להעסיק את משגיח הכשרות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

18. **סעיף 12.1.15:**

**המלצת הביקורת:** להחתים את בעל העסק על התחייבות להעסקת משגיח בהיקף שנקבע.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

19. **סעיף 12.2.2:**

**המלצת הביקורת:** יש לפתוח תיק אישי לכל מפקח ולתייק בו את מלוא הנתונים והמסמכים הנדרשים.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

20. **<u>סעיף 12.2.3:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** יש לכתוב נוהל עבודה במסגרתו ידרשו מפקחי הכשרות להנפיק אישור רפואי עדכני בתחילת כל שנה.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

21. **<u>סעיף 12.4.4:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** להקפיד על דיווחים נאותים על פעילות המשגיחים בבתי העסק **באמור בחוזר מנכ"ל משרד לשירותי דת.**

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

22. **<u>סעיף 12.4.5:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** מומלץ לגבש נוהל עבודה סדור המאפשר בקרה ופיקוח על התשלומים למשגיחי הכשרות, בהתאם לנהלי משרד לשירותי דת ובמטרה לוודא שהיקף שעות העסקת משגיחים ותעריף התשלום יהיה בהתאם לחוק ובהתאם להנחיות המקצועיות.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

23. **<u>סעיף 12.4.6:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לשקול הטמעת מערכת ממוחשבת "שירת הים" במחלקת הכשרות והזנה של כל המסמכים הדרושים למאגר המידע, לצורך שיפור השרות ושיפור יכולת המעקב, הבקרה והניהול של התחום.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

24. **<u>סעיף 12.4.7:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לעדכן את נוסח תעודת ההכשר כך שיופיע על התעודה התאריך שבה הונפקה.

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

25. **<u>סעיף 13.6:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לעדכן את סכום האגרה לפתיחת תיק נישואין באתר האינטרנט של המועצה כך שיהיה תואם לתקנות

**<u>תגובת ראש העיר:</u>** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

26. **סעיף 14.1.7:**
**המלצת הביקורת:** לפעול לקבלת רישיון עסק לכל אחד מהמקוואות הפועלים בעיר.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

27. **סעיף 14.1.8:**
**המלצת הביקורת:** יש לבצע בדיקות דיגום מים, מידי חודש, בכל אחד מהמקוואות הפועלים בעיר, לרבות מקוואות הגברים כנדרש בתקנות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

28. **סעיף 14.2.7:**
**המלצת הביקורת:** יש לגבות את האגרות בהתאם לתקנות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

29. **סעיף 14.2.8 :**
**המלצת הביקורת:** יש לבצע סגירת קופה ולהפיק דוח Z כנדרש.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

30. **סעיף 14.2.9:**
**המלצת הביקורת:** יש לשמור תיעוד של הדיווח השנתי שהועבר למשרד לשירותי דת בגין פדיון המקוואות.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

31. **סעיף 14.3.2:**
**המלצת הביקורת:** להקפיד על העסקת בלניות שלגביהם קיים תיעוד לעמידה בתנאי הסף.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

32. **סעיף 15.1.8:**
**המלצת הביקורת:** להקפיד לבצע התקשרויות רק בהתאם לחוק חובת המכרזים ובהתאם לנהלי הרכש של המשרד לשירותי דת.

**תגובת ראש העיר:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

33. **<u>סעיף 15.1.9:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** להקפיד שלא לחרוג מההיקף הכספי שנקבע במסגרת הליכים תחרותיים באופן שמנוגד לכללי ניהול תקין.

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

34. **<u>סעיף 15.1.10:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לבצע הליך תחרותי מחודש עם ספקים איתם המועצה עובדת מספר שנים (מעל 5 שנים).

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

35. **<u>סעיף 16.2.2:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לפרסם את האמנת השירות בקרב עובדי המועצה, לתדרך את העובדים על סעיפי האמנה ולהקים מנגנוני מעקב לבחינת עמידה בהתחייבויות האמנה.

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

36. **<u>סעיף 16.2.3:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** לפרסם את אמנת השירות באתר האינטרנט.

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

37. **<u>סעיף 16.3.3:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** יש לפרסם את הנתונים הנדרשים באתר האינטרנט של המועצה כך שיהיה נגיש לציבור.

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

38. **<u>סעיף 16.3.4:</u>**
**<u>המלצת הביקורת</u>:** יש למנות אחראי על חופש המידע והגברת השקיפות כך שיהיה אחראי לפרסם את מלוא הנתונים שחובה לפרסם, ויענה לפניות הציבור בנושא חופש המידע.

**<u>תגובת ראש העיר</u>:** ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

# הוראות החוק
# לנושא הביקורת

# הוראות חוק לנושא הביקורת

# והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

**170 א. תפקידי המבקר** (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר;

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;

(3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

**170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע** (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש, בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי המידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

**170 ג. דו"ח המבקר** (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ 1- באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח; בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958- (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדו"ח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדו"ח

המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה)

(1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדו"ח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדו"ח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חדשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

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

(ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ו - 1977 יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

**170 ג1. חומר שאינו ראיה** (תיקון: תשס"ב)

דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

**170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים** (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1951 (נוסח משולב) בסעיף זה - חוק מבקר המדינה.

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)1 או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה.

**334 א. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת** (תיקון: תש"ן)

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 117 ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.