

עיריית רמת-גן

מבקר העירייה

דו"ח שנתי

2017

בצירוף הערות ראש העיר

רמת- גן, ניסן תשע"ח

מרץ, 2018

ישראל זינגר
ראש העיר רמת־גן

Israel Singer
Mayor of Ramat-Gan

עיריית רמת־גן

כ״ז תמוז תשע״ח
10 יולי 2018
סימוכין: 2018-0001-190

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

נכבדיי,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דוח מבקר העירייה לשנת 2017, בצירוף הערותיי.

אני רואה בביקורת כלי ניהולי המשקף את מצב היחידות בהן נערכת הביקורת. בשנים שבהן אני מכהן כראש העיר, הגדלתי משמעותית את תקציב הביקורת מתוך הבנה כי הינה 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.

תודתי למנכ״ל העירייה, מר משה בודאגה, הפועל לריכוז עבודת המטה לטיפול ותיקון הליקויים וליישום המלצות הביקורת.

בברכה,

ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

ביאליק 35 רמת־גן 5246103 | **טל.** 03-6753511 | **פקס.** 03-6753222
Ramat-Gan Municipality 35 Bialik St. Ramat-Gan Israel | P: 972-3-6753510/1 | F: 972-3-6753222
www.ramat-gan.muni.il

עיריית רמת־גן
לשכת מבקר העירייה

ו' ניסן, תשע"ח
22 מרץ 2018
סימוכין: 0111-489

לכבוד
מר ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2017, בהתאם להוראות סעיף 170 (ג') לפקודת העיריות.

דו"ח הביקורת השנתי עוסק במגוון נושאים ומקיף רבים מתחומי עבודת העירייה.
ההדגשים של הביקורת הם בחינת איכות ועמידה ביעדים בפעילות יחידות העירייה בהתייחס להוראות החוק, לחסכון וליעילות.

הצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל, מקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות ליישום המלצותיה ולביצוע תהליכי עבודה נדרשים.

אבקש להדגיש לחיוב כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת בעקבות הערותיה, וכי בביקורת המעקב שערכתי השנה, ניכר שיפור בפעילות היחידות שבוקרו.

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

על פי פקודת העיריות, מועבר דו"ח זה לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

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

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

ב ב ר כ ה ,
דני דייף
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתק:
חברי הוועדה לענייני ביקורת

תוכן העניינים

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

אגף הכספים

ביקורת היבטים בניהול תקציבי פיתוח **9**

אגף הנדסה

היבטים במחלקת הפיקוח על הבניה **45**

אגף תשתיות

ביצוע פרויקטים קרצוף וריבוד רחובות **67**

אגף השירות המשפטי

אכיפה בנושא עבירות בניה - מחלקת התביעה העירונית **87**

אגף נכסים

ניהול נכסי מקרקעין של העירייה **113**

אגף החינוך ואגף ביטחון ואכיפה

ניהול הבטיחות במוסדות החינוך **163**

אגף מערכות מידע ומיחשוב

בחינת ניהול פרויקט המעבר לשירותי ענן
ומעקב אחר יישום המלצות המבקר בתחום אבטחת מידע **211**

תאגידים עירוניים

ביקורת פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח **245**

היבטים בפעילות חברת בתי אבות ברמת גן בע"מ **281**

ביקורת היבטים בעמותת או"ר (אזרחים ותיקי רמת גן) **303**

ביקורת סוגיות במרכז החדש למוסיקה **337**

בין אגפי

בטיחות מתקני משחק ומתקני כושר בשטחים ציבוריים **361**

ב. הוראות החוק לנושא הביקורת **417**

ביקורת היבטים בניהול תקציבי פיתוח

ביקורת היבטים בניהול תקציבי פיתוח

1. כללי

תקציב הרשויות המקומיות נחלק לתקציב רגיל המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל (להלן: **תב"ר**). התב"ר הינו תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את **העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד.**

התב"ר משמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות בתחומה, והוא תקציב חד-פעמי לפרויקטים שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד, והנושאים אופי של **עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה.**

סעיף 213 (א) לפקודת העיריות 'תקציב בלתי רגיל': "**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**".

רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה ולעיתים גם ממקורות חיצוניים. התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.

הסמכות לאישור תב"ר הוקנתה לרשויות המקומיות בסעיף 213א. לפקודת העיריות כדלהלן:

"(א) בסעיף זה, "תקציב בלתי רגיל" – 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.

(ב) כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל".

סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א – 1971 מחייב את אישור התב"ר על ידי מועצת העיר וככלל את אישור משרד הפנים (למעט רשויות איתנות).

"ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".

על פי ספר התקציב הבלתי רגיל לשנת 2016 היקף תקציב התב"רים של העירייה היה כ- 275,660,900 ₪. על פי קובץ הנתונים שהועבר ממנהל תקציב הפיתוח, נכון לשנת 2016, העירייה ניהלה 297 תב"רים.

1.1. ייזום תב"רים בעירייה וניהולם

התב"ר משמש ככלי בידי הנהלת העירייה לביצוע פרויקטים לפיתוח שאינם מוגבלים לשנת תקציב אחת.

מדי שנה, כל אחד מהמנהלים באגפי העירייה מכין ומרכז הצעות לביצוע ותקצוב פרויקטים, כחלק מתכניות העבודה הרב שנתיות של האגף. האגף היוזם נדרש להסביר את הצורך בביצוע הפרויקט ולהכין אומדן עלויות ראשוני, בעבור כל פרויקט.

הצעת התב"רים בעירייה מאושרת באופן ראשוני על ידי סגן מנהל אגף הכספים ומנהל תקציב הפיתוח ועל ידי סמנכ"ל לתיפעול ולאחריו להנהלת העירייה. לאחר מכן מתקיים דיון בוועדת הכספים בעירייה, הממליצה למועצת העיר על התב"רים שיבוצעו.

מועצת העיר מאשרת באופן סופי את התב"רים שיבוצעו באמצעות תכנית פיתוח רב-שנתית ושנתית וכן תקציב פיתוח שנתי לפרויקטים עתידיים.

הביקורת מציינת לחיוב, כי הגשת תכנית פיתוח רב-שנתית למועצת העיר, יש בה לסייע להנהלת העיר ולמועצה בתכנון, ביצוע ומעקב אחר ביצוע הפרויקטים באופן יעיל ומתוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים.

ניהול התב"רים והמעקב אחר הביצוע בפועל, נעשה על ידי מנהל תקציב הפיתוח וכן ע"י סמנכ"ל לתיפעול ומנהלי אגפי ומחלקות העירייה הרלוונטיים (אגף התשתיות, מינהל החינוך, ועוד).

מנהל תקציב הפיתוח אחראי על בחינת קיומם של כל האישורים הנדרשים טרם פתיחת התב"ר ועל הזנת התקציב המאושר במערכת הלוגיסטית. בסיום כל תב"ר על אגף תקציבים לסגור את התב"ר במערכת.

אגפי העירייה אחראים על המעקב והפיקוח אחר כל שלבי הפרויקט לרבות תכנון הפרויקט, מעקב ובקרה אחר לוחות הזמנים לסיום הפרויקט, תקציבי הפרויקט מול הביצוע בפועל, אישור חשבונות לתשלום ועוד.

1.2. סקירת נורמות מחייבות בנושא תב"רים

בהנחיות לדיווח הכספי נקבע כי אם ישנו גירעון או עודף סופי בתב"ר שפסק ביצועו, יש לנהוג על פי "נוהל לסגירת עודפים/גירעונות בתקציב הבלתי רגיל".

בנוהל זה נקבע כי על הרשות המקומית למצוא מקור מימון לכיסוי הגירעון, ואם לא נמצאו מקורות מימון לאיזונו יש להעבירו, לאחר אישורה של מועצת הרשות המקומית, לסעיף "גירעונות סופיים בתב"רים" במאזן. הרשות יכולה לצרף את הגירעון הסופי בתב"ר לגירעון או לעודף בתקציב הכללי לאחר אישורו של משרד הפנים.

בסעיף 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הרשויות המקומיות), בפרק "התקציב הבלתי רגיל", נקבע כי **"התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך". סעיף 18 לתקנות אלה קובע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".**

יתרה מכך, בדיני הרשויות המקומיות נקבע כי **"כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל".**

עוד נקבע בדיני הרשויות המקומיות כי **"ראש העיריה רשאי... להתקשר בחוזה בשם העיריה, והוא רשאי לעשות כן... אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר".** נוסף לכך, בהנחיות לדיווח הכספי נקבע כי **"רשות מקומית לא תחתום על חוזה בהיקף כספי העולה על הסכום המאושר בתב"ר"**.

על פי חוק יסודות התקציב, התש"ע-2010, מי שהשתמש בהקצבות לפיתוח בניגוד לאמור בחוק זה או הורה לאחר לעשות שימוש כאמור, דינו - קנס כאמור בחוק העונשין, התשל"ז-1977.

העירייה קבעה נוהל עירוני מס' 5.1.05.02 בנושא הכנת תקציב בלתי רגיל. הנוהל עודכן לאחרונה בתאריך 24.5.17 ומרכז את ההנחיות העיקריות בנושא הכנת התקציב הבלתי רגיל ואישורו.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות ניהול תקציבי הפיתוח בעירייה, לרבות מיצוי הכנסות ממקורות מימון חיצוניים וניצול כספי התב"רים בהתאם לאישור מועצת העיר.

3. מתודולוגיה

3.1 היקף הבדיקה

הביקורת כללה מדגם של תב"רים. התב"רים שנבחרו הם בתחומים שונים ומגוונים בשלבי ביצוע שונים כגון: הקמת תשתיות, בנייה, שיפוצים והצטיידות רב שנתית של ציוד.

המיזמים שנבחרו למדגם מעודכנים לשנת 2017.

3.2 שיטת הבדיקה

הביקורת סקרה חוקים ותקנות, נהלים עירוניים, הנחיות עבודה, פרוטוקולים של ועדת כספים, פרוטוקול של מועצת העיר, אישורי מועצת העיר לתב"רים ודוחות ממערכות המידע בעירייה (מערכת הלוגיסטית, מערכת התב"רים ומערכת אחזקה) וכן בחנה הרשאות מגורמי מימון ועוד.

הביקורת ביצעה תחקור ובחינת נתונים ממערכות המידע התומכות בתהליכי הטיפול בתב"רים.

הביקורת ערכה שיחות עם בעלי התפקידים:

- סגן מנהל הכספים ומנהל תקציב הפיתוח (להלן: **מנהל תקציב הפיתוח**).
- מנהל המחלקה בניה ציבורית, ומבנים מסוכנים - אגף התשתיות.
- סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה, בטיחות והיסעים.
- סגנית מנהל התקציב הבלתי רגיל.
- סגנית מנהל מחלקת גבייה.
- מנהל פרויקטים משכ"ל.

3.3 תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים יוני 2017 - דצמבר 2017.

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

תגובת מנהל תקציב הפיתוח שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. רשימת התב"רים לאישור מוצגת לחברי המועצה באופן מרוכז, לא צורפו דברי הסבר מפורטים לכל תב"ר, אי-לכך, חברי המועצה אינם יכולים ללמוד ולנתח את הפרויקטים העולים לסדר היום, והחלטותיהם מתקבלות במהלך הישיבה ללא הכנה מעמיקה ומתוך חוסר יכולת לברור בין אפשרויות ופרויקטים שונים (סעיף 6.2).

4.2. העירייה אינה מנהלת בחשבונות בנק נפרדים את כספי התקציב הרגיל , קרנות הפיתוח וכספי התב"רים, בניגוד להוראות סעיף 213א' לפקודת העיריות. (סעיף 9.5).

4.3. מהביקורת עולה כי לא קיימת הקפדה על הבאת שינויים בפרויקט במסגרת התב"ר לאישור מועצת העיר, חלקם מאושרים בישיבת הנהלה ומועברים לביצוע (סעיף 12.1).

4.4. בביקורת שנערכה בעירייה מטעם משרד הפנים נמצאו 63 תב"רים ללא תנועה בשנת 2016 ושלא נסגרו. ב- 7 מקרים נמסר על יד מנהל תקציב הפיתוח כי התב"ר ייסגר. ביתר המקרים מסר מנהל תקציב הפיתוח כי מדובר בתב"רים בהמתנה שביצועם צפוי להתחדש לכן לא נסגרו (סעיף 14).

4.5. מהביקורת עולה כי העירייה החלה בבניית פרויקטים טרם קבלת הרשאה ממשרד החינוך. כתוצאה מכך יתרות התב"ר (ההכנסות בניכוי ההוצאות) גרמו לגרעון מימוני (סעיף 15).

4.6. לעירייה אושר סכום ההשתתפות המקסימלי ואולם בפועל העירייה לא קיבלה את ההשתתפות, בהיקף של כ- 1.5 מיליון ₪, זאת מאחר והעבירה צו התחלת עבודה לקבלן לביצוע הפרויקט בתאריך 19.5.15 טרם קבלת אישור הרשאה כספית בכתב לביצוע פרויקט במימון המשרד שהתקבל בתאריך 28.1.16 , עקב כך נוצר גירעון מימוני ע"ס 1.5 מיליון ₪ בתב"ר. מנהל תקציב הפיתוח מסר כי משרד החינוך אמור להעביר 95% מהכספים בגין תב"ר 4213. (סעיף 15.6).

4.7. מסקירת הפרויקטים שממונו ע"י קרן היטל השבחה עולה כי העירייה ניצלה את תקציבי היטלי ההשבחה שלא לשם הוצאות פיתוח והשקעה בחינוך ובניגוד לשימושים העולים מסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (סעיף 18.2).

4.8. הביקורת מעירה כי בתכניות העירייה לשיפוץ תשתיות המאותרות כבעיות בתשתיות שאינן מטופלות ע"י התושבים, העירייה קובעת את ההכנסות הצפויות מגבייה מתושבים למימון העבודות, אולם אינה מבצעת גבייה של הכספים בפועל. התנהלות זו מביאה לגירעון מימוני בתב"ר ומכך לתשלום על כיסוי הגרעון על ידה. (סעיף 21).

פירוט הממצאים

5. נהלי עבודה

הבקרה הפנימית כוללת מערכת נהלים ותהליכי עבודה, שמטרתה ייעול ומניעת טעויות. לפיכך נהלי עבודה מקיפים המפרטים את אמצעי הבקרה ואת אופן יישומם והטמעתם הינם הכרחיים.

נהלים מקבלים משנה חשיבות בתחום התשלומים הן לתפקוד השוטף והן להנהלת העירייה בבואה לבחון יישום הנהלים ומדיניות העירייה. הבסיס לדיווח כספי אמין מושתת על בקרה פנימית נאותה.

5.1. נוהל "הכנת תקציב בלתי רגיל" עודכן לאחרונה בתאריך 24/5/17.

5.2. הנוהל כולל הנחיות כלליות בנושא הכנת התקציב ועדכונו, אולם אינו כולל הנחיות מפורטות בדבר הניהול השוטף של התקציב הבלתי רגיל, העברה בין סעיפי התקציב, תהליכי הדיווח לגופים המממנים, תהליכי הבקרה על קבלת מלוא הכספים וכד'.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.3. לעדכן את הנוהל כך שיכלול הנחיות לגבי כלל התהליכים הכרוכים בניהול התקציב הבלתי רגיל כמפורט לעיל.

<u>תגובת מנהל תקציב הפיתוח:</u>

"הנוהל הוגדר מראש להכנת תב"ר בלבד, נוהל ניצול תב"ר מעוגן בתהליכי הרכש, ההזמנות והחוזים של העירייה, שתואמים גם את התקציב הרגיל ולכן לא בטוח שצריך להגדיר נהלים ספציפיים לתב"ר".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

ניהול תב"ר שונה מניהול התקציב השוטף בשני מרכיבים עיקריים: 1. התקציב הינו רב שנתי. 2. נדרשת הקבלה בין הכנסות והוצאות התב"ר. הנ"ל מחייב פירוט הבקרה לגבי שני הנושאים הללו בנוהל העבודה.

6. זימון לישיבות מועצת העיר

בפרק רביעי לתוספת השנייה בפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע, בין היתר, כי: *"בהזמנה לישיבה יצוין –*

.....

(3) סדר היום על סעיפיו, לפי סדר הדיון שבהם או את ההצעה לסדר היום – לפי העניין;

(4) בישיבה שידונו בה בתקציב, בתשלומי חובה או בחוקי עזר – טיוטה של ההצעות עם דברי הסבר;".

6.1. מהביקורת עולה כי לפני כל ישיבת מועצת העיר, לרבות הישיבות בהן דנים על תקציב הפיתוח, מועברים לחברי המועצה הנושאים שיידונו בישיבה בצירוף נספחים רלוונטיים.

6.2. עם זאת, מעיון בספר התקציב הבלתי רגיל המוגש למועצה מידי שנה עולה כי רשימת התב"רים לאישור מוצגת לחברי המועצה באופן מרוכז. מהביקורת עולה כי לא צורפו דברי הסבר מפורטים לכל תב"ר, אי-לכך, חברי המועצה אינם יכולים ללמוד ולנתח את הפרויקטים העולים לסדר היום, והחלטותיהם מתקבלות במהלך הישיבה ללא הכנה מעמיקה ומתוך חוסר יכולת אמתית לברור בין אפשרויות ופרויקטים שונים.

ראה נספח א' - דוגמה להסבר על כל תב"ר ברשות באחרת.

<u>תגובת מנהל תקציב הפיתוח:</u>

"מועצת העיר מקבלת את ספר התקציב הבלתי רגיל כאשר יש בו הסברים כללים. כיוון שכל התקציב מאושר, הרי שאין צורך בתעדוף הפרויקטים".

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3. בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת העיר, חשוב שיוצגו לחברי המועצה דברי הסבר לתב"ר, כגון: שנת תחילת התב"ר, ייעוד הפרויקט, הקשר לתב"רים נוספים, יתרונות התב"ר וכד'.

7. פיקוח ובקרה על התב"רים באמצעות מערכות המידע

מערכת ממוחשבת לניהול מיזמים היא כלי עזר תכנוני המאפשר לכל הגורמים הרלוונטיים באגפי העירייה לנהל את התהליך, הן בהיבט הכספי הן בהיבט ההנדסי, באופן יעיל יותר ותוך יכולת יצירת תשתית אחידה.

ממשקים ממוחשבים מסייעים במניעת כשלים ומניעת כפילויות ומאפשרים לבצע מעקב עדכני ומקיף אחר השלמת תהליך העבודה. כמו כן, ממשקים ממוחשבים משמשים כלי חיוני המסייע להם במתן שירות איכותי, מהיר ומדויק.

טכנולוגיית המידע של הארגון נדרשת לתמוך ביעדי פעילותו. תהליכי הפעילות אמורים להיות ממוכנים ומשולבים במערכות יישומיות ממוחשבות, וכתוצאה מכך רוב הבקרות ברמה זו ממוכנות אף הן.

פיקוח העירייה אחר התב"רים המנוהלים במערכות המידע, מתבצע באמצעות המערכות הבאות:

מערכת האוטומציה - מנהלת את כלל ההיבטים הכספיים של התב"ר, הן הניהול התקציבי והן הביצוע בד ההכנסות והוצאות (להלן: "האוטומציה").

מערכת רמדור - מערכת לניהול פרויקטים הנדסיים הכוללת נתונים הנדסיים וכספיים על הפרוייקטים המנוהלים על ידי אגף ההנדסה.

מערכת מרכב"ה - מערכת המאפשרת לרשות להזין בקשות למשרדי הממשלה, כגון: משרד החינוך, משרד התחבורה , וצפייה בהתייחסויות של המשרדים (להלן: "הרשאות").

הקישור בין מערכת האוטומציה למערכת רמדור מתאפשר באמצעות מספר תב"ר המוזן בשתי המערכות.

7.1. מהביקורת עולה כי מנהל תקציב הפיתוח אינו עושה שימוש בדוחות בקרה הניתנים להפקה ממערכת האוטומציה ביניהם: תב"רים ללא תנועה בהכנסות, תב"רים ללא תנועה בהוצאות, תב"רים בעודף/גרעון, דוח תכנון לאישור תב"רים, דוח ניהול הכנסות לפי מקורות מימון, וכד'.

מנהל תקציב הפיתוח מסר *כי הוא אינו משתמש בדוחות המובנים של המערכת לצורכי ניהול התב"ר פרט לרישום הנתונים במערכת (רישום ההסכם במערכת, הפקת הזמנות רכש וכד') ולצורכי בקרה ומעקב אחר התב"ר הוא מפיק דוחות מתוכנת האוטומציה לגיליונות אקסל ומבצע את החיתוכים הנדרשים לו לצורכי ניהול התב"ר.*

<u>המלצת הביקורת</u>

7.2. מומלץ לנצל את הדוחות המובנים במערכת המידע של העירייה למעקב ובקרה אחר התקציב הבלתי רגיל.

8. אישור פתיחת תב"רים

בהתאם לתקנה 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א 1971- "**ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".**

עיריית רמת גן מוגדרת על ידי משרד הפנים כ'עירייה איתנה" ועל כן לא נדרש ממנה אישור משרד הפנים לתב"רים.

להלן הליך אישור התב"רים בעירייה:



הביקורת בחנה מדגם של 10 תב"רים מתוך 297 תב"רים פעילים במערכת האוטומציה, נכון לחודש מאי 2017, את קיומם של אישורי מועצת העיר. ב- 2 תב"רים מתוך המדגם, נבדק גם מועד תחילת ביצוע הפרויקט בפועל (צו תחילת העבודה/מועד הקמת התב"ר ותחילת התשלומים בו, המועד המוקדם מבין השניים) ביחס למועד אישור התב"ר על ידי מועצת העיר.

בכל התב"רים שנדגמו כאמור לעיל, נמצאו אישורי מועצת העיר אשר התקבלו טרם תחילת ביצוע הפרויקט - **תקין**.

9. ניהול חשבונות בנק נפרדים לתקציב הרגיל והתב"רים

קיימות שלוש הנחיות הנוגעות לניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים:

1. סעיף 213א. לפקודת העיריות (נוסח חדש) מחייב את העירייה לפתוח חשבון בנק שינוהל בנאמנות ע"י ראש העיר לכל תקציב של העירייה המיועד לפעולה חד פעמית או לתחום פעילות מסוים. הפרשנות של משרד הפנים לסעיף זה הינה כי יש לפתוח חשבון בנק נפרד לכל תב"ר.
2. בסעיף 31ד בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 (שעיינו יעוד כספי הקצבות לפיתוח ברשות מקומית) נקבעו כללים המחייבים את הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד המיועד אך ורק לשם שימוש בהקצבות שהתקבלו מהמדינה או ממפעל הפיס המיועדות לעבודות פיתוח.
3. בסעיף 5א לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 נקבע כי על העיריות לפתוח חשבונות בנק נפרדים לכל אחד מחמשת הנושאים הבאים: מים וביוב, כבישים ומדרכות, היטלי השבחה, עשייה במקרקעין וקרן כללית.

בדוחות הביקורת המפורטים, העיר משרד הפנים לרשויות המקומיות על אי-הפקדת כספים המיועדים למימון פרויקטים בחשבון בנק נפרד לכל תב"ר. המסד הנורמטיבי שרואי החשבון מטעם משרד הפנים הסתמכו עליו בהערותיהם בדוחות המפורטים בדבר אי-פתיחת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר הוא פקודת העיריות או חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008[1]. דוח מבקר המדינה לשנת 2015[2] עסק בסוגיה זו וציין כי בפקודת העיריות ובחוזר המנכ"ל האמורים לא מצא אזכור להנחיות כאלה.

---

[1] סעיף 2 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 בנושא "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים" מתייחס לנושא חשבונות הבנק הנפרד (עמוד 10 סעיף 5א.). מצ"ב קישור לחוזר המנכ"ל:
http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200804_00.pdf

[2] דוח מבקר המדינה לשנת 2015 בנושא תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות – עמוד 223 בפרק "ניהול חשבונות בנק לתב"רים". מצ"ב קישור לדוח מבקר המדינה:
http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_425/023ed79f-933e-4c8c-9ef8-cb11f6963698/105-pituach.pdf

בתגובה לדוח מבקר המדינה משנת 2015 הודיע משרד הפנים כי יבחן את הסדרת הסוגיה אולם עד כה לא ידוע על התייחסות משרד הפנים לסוגיה שהעלה משרד מבקר המדינה.

9.1. מהביקורת עולה כי העירייה אינה מנהלת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר.

9.2. **הביקורת מציינת** כי העירייה מנהלת כרטסת הנהלת חשבונות נפרדת לכל תב"ר במסגרת ספרי החשבונות של העירייה כך שקיימת הפרדה בניהול הכספי של התב"רים לכל תב"ר בנפרד מבחינת הרישומים הפנימיים.

9.3. הביקורת סבורה כי יש חשיבות לקיום הפרדה בין כספים שהוקצו באופן ייעודי לפרויקטים ספציפיים לבין יתר הכספים המשמשים להתנהלות השוטפת של העירייה.

9.4. מהביקורת עולה כי העירייה אינה מקיימת הפרדה בחשבונות הבנק בין סוגי פרויקטים שונים.

9.5. **הביקורת מעירה** כי העירייה אינה מנהלת בחשבונות בנק נפרדים את כספי התקציב הרגיל, קרנות הפיתוח וכספי התב"רים, בניגוד להוראה סעיף 213א' לפקודת העיריות (נוסח חדש).

<u>תגובת מנהל תקציב הפיתוח:</u>

"הביקורת של משרד הפנים אינה מבקשת חשבון בנק לכל תב"ר. זה לא יעיל ובלתי אפשרי לביצוע."

<u>המלצת הביקורת:</u>

9.6. מומלץ בשלב ראשון לפתוח חשבונות בנק נפרדים לתקציב הרגיל ולכספי התבר"ים.

10. מקורות המימון של התב"רים בעירייה בשנים 2016-2017

לפי סעיף 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תב"ר הוא תקציב הכולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות שימומנו ממקורות שונים ובהם הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלים (כמו, אגרות והיטלים), השתתפויות הממשלה, השתתפויות של מוסדות ותרומות (כמו מפעל הפיס), מלווים מאוצר המדינה, מבנקים וממוסדות אחרים, הכנסות בעבור עבודות לטובת המשלמים, הכנסות מקרנות הרשות כגון קרנות פיתוח, אשראי מקבלנים וספקים והכנסות ממכירת רכוש.

כלי חשוב בניהול פרויקט הוא הכנת אומדן עלויות, כלומר הערכת העלויות של המשאבים הדרושים לביצוע שלביו השונים, ובכלל זה אומדן של סטיות צפויות מהתכנון המקורי העלולות לייקר את העלויות.

10.1. מהביקורת עולה כי העירייה מגדירה מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה ו/או ממקורות חיצוניים לכל תב"ר.

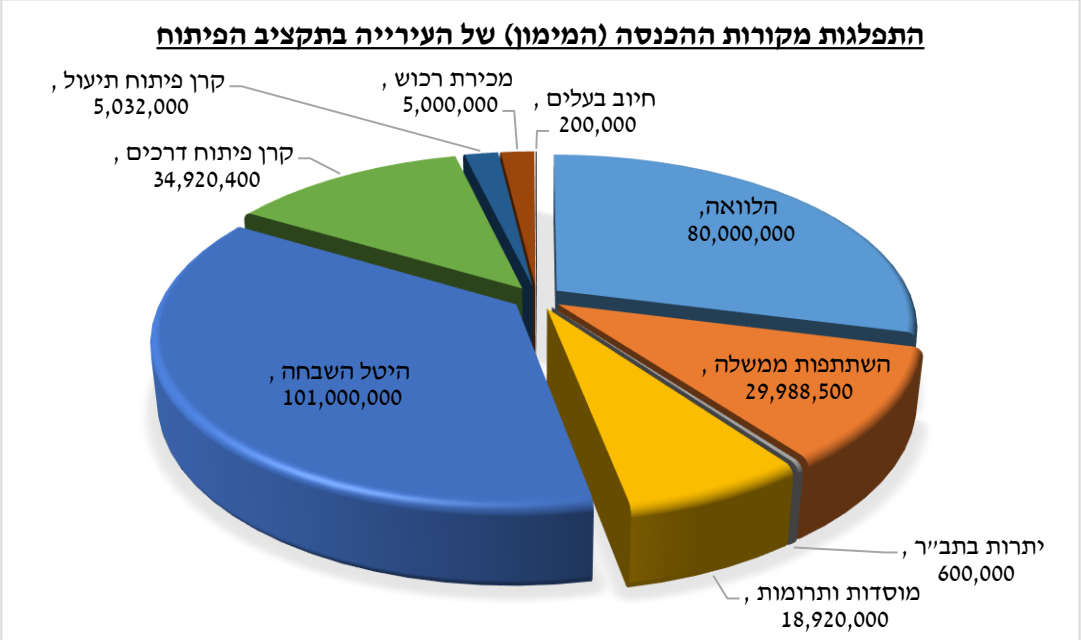
10.2. ככלל, מקורות התקציב נקבעים בתחילה ממקורותיה העצמיים של העירייה, אגרות, היטלים וכד', וכן מגורמי מימון חיצוניים, כגון: משרד החינוך, משרד התחבורה וכד'.

10.3. חלק מסכומי ההלוואה משויכים למימון של חלק מהתב"רים בעירייה זאת לאחר שהוקצו מקורות המימון הנוספים. בהמשך, מתבצעת השלמה של יתרת התקציב מתב"ר הלוואות ובכפוף לאישור מוקדם של מועצת העיר.

10.4. הביקורת ניתחה את המגמות העיקריות בשנים 2016-2017 בתקציב הפיתוח של העירייה. להלן פירוט מקורות המימון לתב"רים לשנת 2016:

מקור מימון	סכום ב- ₪	אחוז מסך התקציב
מלוות	80,000,000	29.02%
השתתפות ממשלה	29,988,500	10.88%
יתרות בתב"ר	600,000	0.22%
מוסדות ותרומות	18,920,000	6.86%
היטל השבחה	101,000,000	36.64%
קרן פיתוח דרכים	34,920,400	12.67%
קרן פיתוח תיעול	5,032,000	1.83%
מכירת רכוש	5,000,000	1.81%
חיוב בעלים	200,000	0.07%
סה"כ	**₪ 275,660,900**	**100%**

10.5. להלן תרשים התפלגות חלוקת התב"רים לפי מקורות ההכנסה (מימון) לשנת 2016:



10.6. מקורות המימון:

א. מלוות - הלוואות מבנקים שהעירייה לוקחת לצורכי פיתוח. כספי ההלוואה מיועדים לכל סוגי התב"רים.

ב. השתתפות ממשלה:

1. **משרד החינוך** - מרבית הפרויקטים בחינוך מנוהלים ע"י משכ"ל והחברה המפקחת של משכ"ל היא זו שאחראית על הדיווחים למשרד החינוך. לאחר הדיווחים מתקבלת הרשאה מהמשרד ובהתאם לכך נפתח פרויקט. משרד החינוך מעביר את הכספים באמצעות בנק דקסיה.
2. **משרד התחבורה** והבטיחות בדרכים.

ג. מוסדות ותרומות - תקציבים המתקבלים ממפעל הפיס, ביטוח לאומי, חברת חשמל, הוט ועוד או תרומות שמתקבלות בעירייה.

ד. היטל השבחה - הכנסות מהיטל השבחה. מיועדים לכל סוגי התב"רים.

ה. קרן פיתוח דרכים - הכנסות הטלת היטלים בגין תוספות בניה. הכספים מיועדים לפיתוח דרכים בלבד.

ו. קרן פיתוח תיעול - הכנסות הטלת היטלים בגין תוספות בניה. הכספים מיועדים לתיעול (פיתוח ביוב).

ז. מכירת רכוש - הכנסות ממכירת רכוש או קרקע של העירייה. הכסף שהתקבל מיועד לקנייה או הקמת מבנים חדשים בלבד.

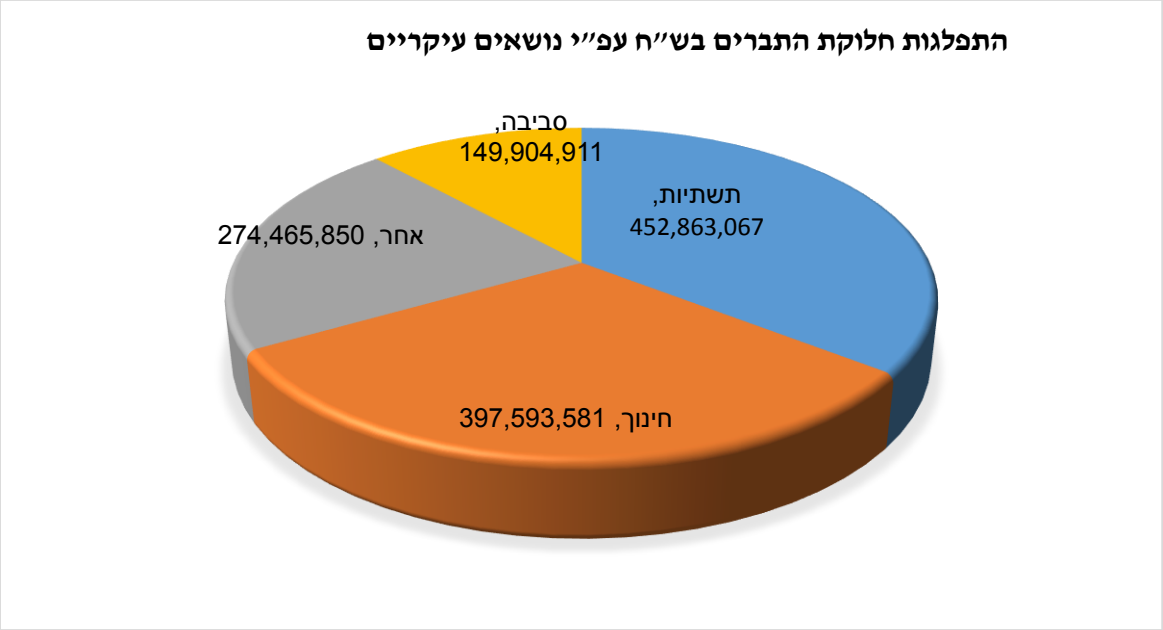
ח. חיוב בעלים - הכנסות מגבייה מבעלי הדירות בעקבות שיפוץ מבנים אשר העירייה מממנת וגובה את הכסף מהבעלים.

ט. יתרות בתב"ר - יתרות שנשארו מתב"רים אחרים.

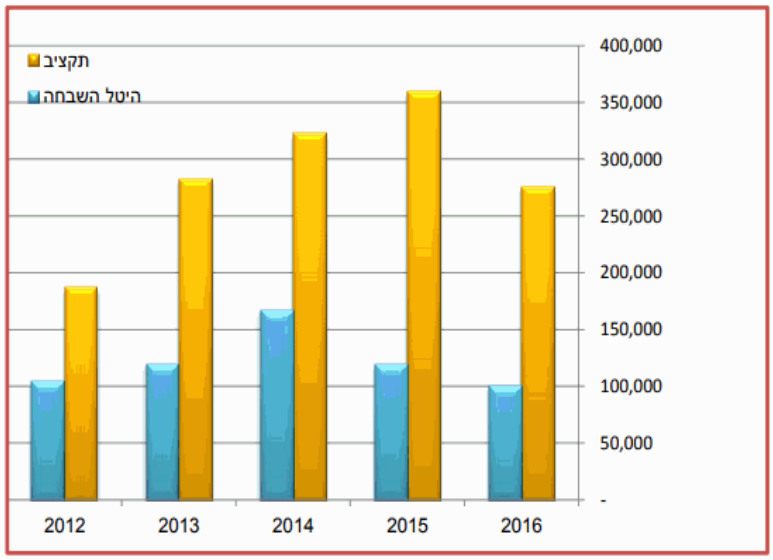
10.7. להלן טבלת התפלגות חלוקת התב"רים לפי נושאים עיקריים לשנים 2016-2017, נכון לחודש מאי 2017, כפי שמופיעים במערכת הממוחשבת של העירייה (ראה נספח ב):

תב"ר לפי נושא	סכום ב- ₪	שיעור מסך הפרויקטים
תשתיות	452,863,067	36%
חינוך	397,593,581	31%
אחר	274,465,850	22%
סביבה	149,904,911	12%
סה"כ	**1,274,827,409**	100%

10.8. להלן תרשים התפלגות חלוקת התב"רים לפי נושאים עיקריים לשנים 2016-2017:



10.9. להלן התפתחות התקציב הבלתי רגיל לשנים 2012-2016 באלפי ₪ (*).



שנה	תקציב	היטל השבחה	באחוזים
2016	275,661	101,000	36.6%
2015	359,777	118,925	33.1%
2014	322,420	166,897	51.8%
2013	282,498	119,845	42.4%
2012	186,659	104,922	56.2%

תקציב 2013 בניטרול הלוואה בסך 80 מ' ₪ לכיסוי חוב לשיכון ובינוי.
תקציב 2014 בניטרול הלוואה בסך 19.639 מיליון ₪ לטובת המדינה
תקציב 2015 בניטרול מכירת התמונה בסך 47,896 אלש"ח

(*) מתוך ספר תקציב בלתי רגיל לשנת 2016.

11. תחילת ביצוע התב"ר

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98 (להלן - חוזר מנכ"ל), קובע כי "**הקצאת מקורות מימון לתב"ר היא פעולה מנהלית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית, שהיא הגוף המוסמך לאשר [את התב"ר] בכפוף לאישור שר הפנים או הממונה על המחוז במשרד הפנים**". על פי החוזר, מועצת הרשות קובעת את סדרי העדיפויות לביצוע פרויקטים הנעשים ברשות המקומית.

עוד נקבע בחוזר מנכ"ל כי שיקול הדעת של מועצת הרשות כפוף לעקרונות המשפט המנהלי. בדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 קבע משרד מבקר המדינה כי שיקול הדעת הנתון בידי הרשות לעניין הקצאת המשאבים מעצים את החשיבות של ההליך המנהלי (הפרוצדורלי) שיבטיח כי יציאה להקמת פרויקט, בייחוד כשמדובר בפרויקט עתיר ממון, תיעשה לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים ולאחר שהוצגה תמונה מלאה ושלמה בפני מקבלי ההחלטות בטרם אישורו ובטרם יוקצו המשאבים להקמתו.

על פי ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004 (להלן - ההנחיות לדיווח הכספי), כל תב"ר חייב להיות מאוזן ויש לקבל אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו ולכל שינוי בהן. לאחר אישורה של מועצת הרשות, העירייה רשאית לפרסם מכרז ולהתחיל בביצוע הפרויקט.[3]

עוד נקבע בהנחיות לדיווח הכספי, כי רישום ההכנסות וההוצאות של התב"רים ינוהל בספרי החשבונות של הרשות המקומית; לכל תב"ר יוקצה "מספר חשבון ספציפי" דהיינו כרטסת הנהלת חשבונות נפרדת לכל תב"ר שתכלול רישום של כל התקבולים והתשלומים.

11.1. לא נמצאו תב"רים בהם נרשמו הוצאות טרם אישור התב"ר על ידי מועצת העיר - **תקין.**

12. שינויים בתב"רים

לכל תב"ר נקבע תקציב ייעודי על בסיס תכנון מוקדם של הפרויקט שנבחר לביצוע. לעיתים נדרשים שינויים בביצוע הפרויקטים מסיבות שונות, כגון: נתונים שלא נצפו בתחילת הדרך, שינוי החלטות הנהלה וכד', וכתוצאה נדרש לבצע שינוי בתב"ר ביחס לתכנית שאושרה בתחילת הדרך על ידי מועצת העיר. הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004 (להלן - ההנחיות לדיווח הכספי) קובעות: כי כל תב"ר חייב להיות מאוזן, ויש לקבל אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו ולכל שינוי בהן.

[3] עיריית רמת-גן רשות איתנה ואינה נדרשת לאישור משרד הפנים.

12.1. מהביקורת עולה כי לא קיימת הקפדה על הבאת שינויים בפרויקט במסגרת התב"ר לאישור מועצת העיר, חלקם מאושרים בישיבת הנהלה ומועברים לביצוע.
כך לדוגמה: תב"ר 4282 "בניית 4 כיתות בבי"ס אביגור" , אושר בישיבת מועצה מיום 30.12.14. התב"ר תוקצב בחלקו על ידי משרד החינוך.
הביקורת מעירה כי בישיבת הנהלת עיר מורחבת מיום 13.3.17 הוחלט לאשר תוספת קומה במתנ"ס "גאולים" ולממן את עלויות ההקמה בסך 400,000 ₪ מכספי תב"ר 4282. החלטה זו, לא הובאה לאישור מועצת העיר.

12.2. יצוין כי הגדלות בהיקף התב"רים מובאות לאישור המועצה טרם ביצוע העבודות (ראה סעיף 13) - תקין.

<u>המלצת הביקורת</u>

12.3. יש לוודא קבלת אישור תקציבי של מועצת העיר לכל שינוי של ייעוד כספי בתב"ר, כנדרש בהנחיות משרד הפנים.

13. הגדלת תב"רים

התב"רים בעירייה נקבעים ומאושרים בהתאם לכתבי כמויות מפורטים המוכנים עבור כל פרויקט והערכות אגפי העירייה להיקף הוצאות נוספות (פיקוח, אבטחה, מהנדסים ועוד), המתבססות על ניסיון העבר בביצוע פרויקטים דומים, ככל שישנם.

שיטת התקצוב בעירייה נועדה, בין היתר, לצמצם את החריגות התקציביות בפרויקטים והצורך בהגדלת התב"רים.

ישנם מקרים בהם נדרשות הגדלות של תב"רים בעקבות סטייה מאומדן העלויות שנוצרת כתוצאה מהערכות שגויות של כתבי הכמויות, דרישות אגפי העירייה לתוספות עבודה שלא תוקצבו מראש, התייקרויות של מחירי החומרים הצמודים למדדים ועוד.

סעיף ב' 5 להנחיות משרד הפנים בנושא "הנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות מקומיות" קובע, כדלהלן:

"תוספת תקציבית דרושה במקרים של הגדלת היקף הפעולות מעל המתוכנן בתקציב או התייקרות בלתי צפויה...".

כל תקציב של רשות מקומית, (כולל רשות איתנה) חייב לקבל את אישור מועצת העיר ולכן כל תב"ר ו/או הגדלת תב"ר, חייב לקבל את אישור מועצת העיר.

13.1. להלן מספר דוגמאות לתב"רים בהם בוצעה הגדלת תקציב בשיעור של 175% או יותר ביחס לתקציב של הפרויקט נכון ליום 1.1.15 ועד ל- 31.12.17 (באלפי ₪):

מספר פרוייקט	שם פרוייקט	תאריך אישור מועצה	פרוטוקול אישור מועצה	סה"כ תקציב הוצאות לפני שינוי	סה"כ תקציב הוצאות לאחר שינוי	שיעור השינוי
4352	שיפוץ מרכז מסחרי מרום נווה	29/10/2015	30	600,000	3,500,000	483%
4265	תכנון בי"ס שלום	30/12/2014	19	7,100,000	12,950,000	82%
4265	תכנון בי"ס שלום	29/12/2015	33א	12,950,000	17,850,000	38%
4265	תכנון בי"ס שלום	14/09/2017	65	900,000	3,162,109	251%
סה"כ הגדלת התב"ר 4265						372%
4258	שיפוץ גן הבנים	30/12/2014	19	2,000,000	8,000,000	300%
4258	שיפוץ גן הבנים	29/12/2015	33א	8,000,000	9,500,000	19%
סה"כ הגדלת התב"ר 4258						319%

13.2. מנהל תקציב הפיתוח מסר כי בשיפוץ מרכז מסחרי מרום נווה, התכנון הראשוני היה לבצע שיפוץ מינימאלי במרכז המסחרי. עם התקדמות התכנון הראשוני התקבלה החלטה בהנהלת העירייה לשנות את השיפוץ באופן משמעותי. לגבי תבר"ים 4265 בי"ס שלום ו - 4258 שיפוץ גן בנים, מסר מנהל תקציב הפיתוח כי תקציב הפרויקט אושר בכל שנה בהתאם לצפי הביצוע לאותה שנה בכדי להימנע משריון תקציבי של כספים שמיועדים לשמש בפרויקטים אחרים.

13.3. מהביקורת עולה כי לכל ההגדלות התקציביות ניתנו אישורי מועצת העיר במערכת המידע, טרם תחילת העבודות להגדלת התב"ר - **תקין.**

14. תב"רים ללא תנועה במהלך השנה

בהתאם להנחיות המחייבות, תב"ר שלא הוצאו בגינו התחייבויות כספיות, או לא נתקבל מימון שאושר לו, או לא הוחל בביצועו, או הופסק ביצועו ללא קביעת מועד לחידושו לתקופה העולה בו על 12 חודשים, יש להוציאו מקובץ תב"רים במערכת הנהח"ש.

להלן תיאור הליך סגירת תב"ר בעירייה:



14.1. אחת לתקופה מגיש מנהל תקציב הפיתוח את רשימת התב"רים שנסתיימו לצורך קבלת אישור ועדת כספים ומועצת העיר לסגירתם.

14.2. בביקורת שנערכה בעירייה מטעם משרד הפנים נמצאו 63 תב"רים ללא תנועה בשנת 2016 ושלא נסגרו. ב- 7 מקרים נמסר על יד מנהל תקציב הפיתוח כי התב"ר ייסגר. ביתר המקרים מסר מנהל תקציב הפיתוח כי מדובר בתב"רים בהמתנה שביצועם צפוי להתחדש לכן לא נסגרו.

14.3. מסקירת כרטסות התב"רים במערכת הנהלת החשבונות של העירייה נמצאו 3 תב"רים בהם לא נמצאו תנועות במשך 3 שנים, משנת 2015 ועד לשנת 2017, ותב"רים אלה עדיין לא נסגרו.

להלן פירוט המקרים:

מספר תב"ר	שם התב"ר	ת.רישום	תאור הרישום	יתרת תקציב (₪)
4065	סלילת נתיב נוסף בדרך שיב"א	31/12/2015	תכנון ופיקוח הוספת נתיב	862,358.00
4196	שיקום רח' רוקח קטע א. הלל מזרח	31/07/2015	הכוונת שוטרים 1-6/15 15/7/15	496,078.00
4278	עב' ניקוז ברוקח	02/08/2015	עב' תיעול ברוקח חלקי 4	4,761,466.00

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.4. יש לבצע בדיקה תקופתית של תב"רים ללא תנועה ולסגור את התב"רים במידת הנדרש, בהתאם להנחיות משרד הפנים (ראה פרק 7 - דוחות בקרה במערכת הממוחשבת).

<u>מנהל תקציב הפיתוח מסר בתגובה:</u>

"בתברים אלו אכן אין פעילות כיום אולם הפעילות נדחתה עד להבשלת התנאים להמשכה.
תב"ר - 4065: החלק שבוצע דווח. ההשלמה של הפרויקט תלויה בביצוע כביש נוסף שטרם בוצע לכן הפרויקט נמצא בהשהיה.
תב"רים 4196 ו - 4278: קטעים אלו בהמתנה לביצוע עם התקדמות העבודות ברכבת הקלה.
תב"ר - 4278: קטע זה בהמתנה לסיום עבודות הרכבת הקלה.
לכן התברים לא נסגרים בשלב זה. יש להדגיש כי מדי שנה אני מתבקש להגיש הסברים למשרד הפנים על תב"רים לא פעילים, והיכן שיש מקום התב"ר נסגר".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תב"רים שאינם פעילים נכללים במסגרת התקציבית שלא לצורך ומונעים אישור פרויקטים נוספים שניתן לבצע. הביקורת ממליצה לבחון סגירת תב"רים שאינם צפויים להתבצע בפרק זמן שיוגדר על ידי גזברות העירייה ולפתוח אותם מחדש לכשיתחדש הביצוע.

15. התחלת יישום התב"ר טרם קבלת הרשאה מהגורם המממן

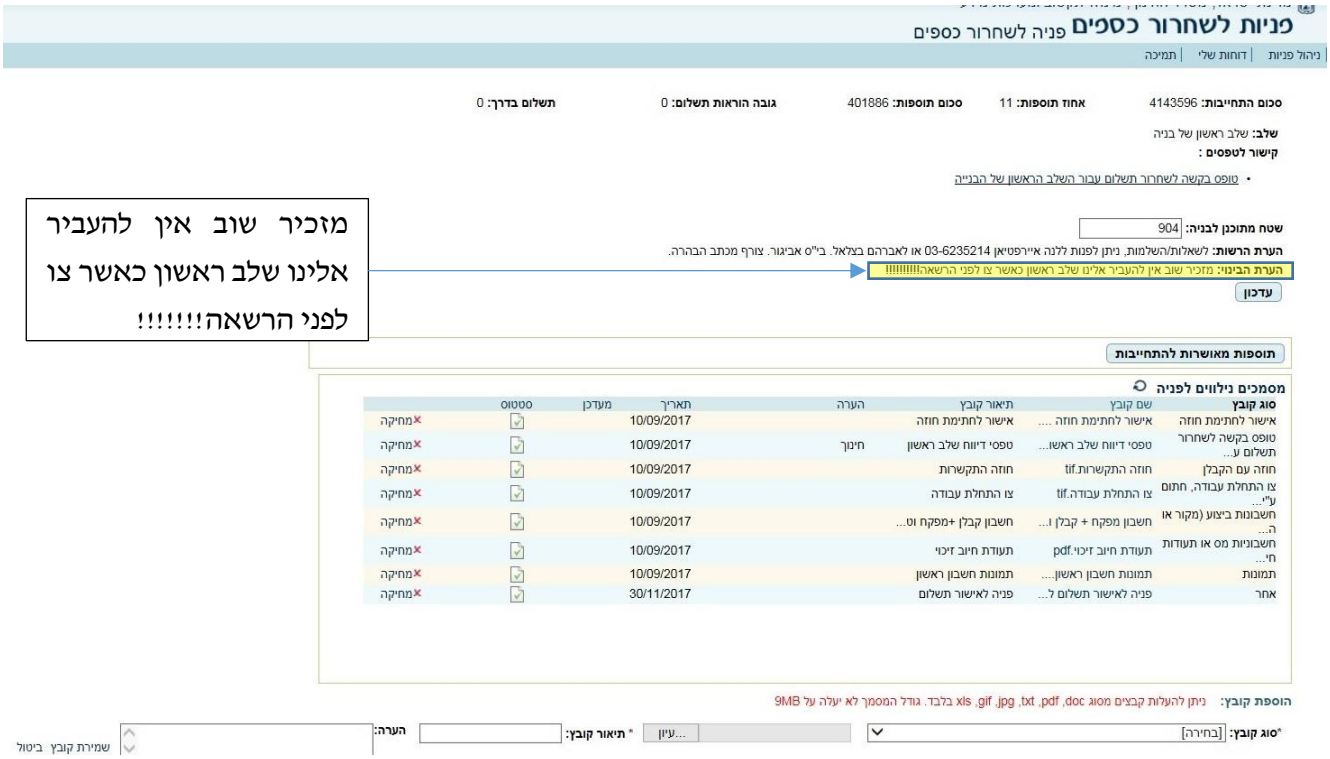
ככלל לכל תב"ר נקבעים מקורות המימון שמכסים באופן מלא את ההוצאות הצפויות בתקציב, בהתאם לצפי ההוצאות לביצוע הפרויקט וצפי ההכנסות מהמקורות השונים של העירייה.

כאמור, חלק ממקורות המימון של העירייה הינם מקורות חיצוניים ולכן עשויים להיות שינויים במימון הפרויקטים ביחס לביצוע, הנ"ל יכול שיגרור גרעון בתב"ר בשל חוסר במקורות מימון ביחס להוצאה הנדרשת (הוצאות בניכוי הכנסות).

15.1. מהביקורת עולה כי העירייה החלה בבניית פרויקטים טרם קבלת הרשאה ממשרד החינוך. כתוצאה מכך, יתרות התב"ר (ההכנסות בניכוי ההוצאות) גרמו לגרעון מימוני. להלן דוגמה לתב"ר 4282:

מס' תב"ר	שם התב"ר	מקורות המימון	תקציב מתוכנן בש"ח	הכנסה בפועל בש"ח	בדיקת המקרה והמשמעות	התייחסות מנהל תקציב הפיתוח
4282	תכנון בניית 4 כיתות בי"ס אביגור	מ. החינוך	3,700,000	---	העירייה החלה בביצוע הפרויקט טרם קבלת אישור סופי ממשרד החינוך למימון ההוצאות. **המשמעות:** התחלת פרויקט לפני קבלת הרשאה מהגורם המממן בכתב, יצרה לכאורה, הפסד כספי לעירייה בסך 3.7 מיליון ₪.	בשל צורך דחוף לסיים את הבנייה במועד, לפני תחילת שנת הלימודים, העירייה החלה בביצוע עבודות הכנה לפרויקט לפני קבלת הרשאה בכתב למימון משרד החינוך. הובטח להעביר את מלוא הסכום לפנים משורת הדין.
		מכירת רכוש	2,000,000	---	הפרויקט תוקצב בשנת 2015 ממכירת נכס ברחוב מנשה, צפי המכירה הוערך בכ- 26,800,000 ₪. מתוך המכירה תוקצב סכום של 2,000,000 ₪ למימון הפרויקט הזה. בפועל הרכוש לא נמכר.	לאור עיכובים בלתי צפויים בתהליך המכירה טרם הושלמה עסקה המכירה. הפרויקט ימומן ממכירת רכוש של העירייה כאשר תתבצע המכירה.
		ק. פיתוח והיטל השבחה	1,000,000	1,000,000	אין הערות	
		מלוות	3,100,000	3,100,000	אין הערות	

15.2. להלן דחיית הבקשה להשבת הכספים ממערכת מרכב"ה לבי"ס אביגור:



מנהל תקציב הפיתוח ציין בהתייחסותו, כי לאחר מו"מ עם משרד החינוך יועבר 95% מהתקציב כפי שנרשם בהרשאה שניתנה למימון הפרויקט. **הביקורת מציינת כי נכון למועד 18.2.18 טרם התקבל אישור בכתב ממשרד החינוך לסיכום הנ"ל ובפועל התקציב המיועד טרם הועבר.**

15.3. להלן מקרה נוסף שנמצא במסגרת הביקורת נכון לחודש 2/2018

מספר תב"ר	שם הפרויקט	סה"כ גרעון ב- ₪	התייחסות מנהל תקציב הפיתוח
4257	בניית כיתות בבי"ס זומר	6,224,540	משרד החינוך ומפעל הפיס טרם העבירו את הכספים.

15.4. לרשימה המלאה של הפרויקטים בגירעון מימוני (מעל 100,000 ₪) שנמצאו על ידי הביקורת ראה נספח ג'.

<u>תב"ר 4213 - גני ילדים</u>

15.5. סכום השתתפות משרד החינוך שאושר בתב"ר 4213 הוא ע"ס 4,498,877 ₪, שהינו כ-75% מסך תקציב התב"ר.

15.6. מהביקורת עולה כי לעירייה אושר סכום ההשתתפות המקסימלי ואולם בפועל העירייה לא קיבלה את ההשתתפות, בהיקף של כ- 1.5 מיליון ₪, מאחר והעבירה צו התחלת עבודה לקבלן לביצוע הפרויקט בתאריך 19.5.15 טרם קבלת אישור הרשאה כספית בכתב לביצוע פרויקט במימון המשרד (שהתקבל בתאריך 28.1.16), עקב כך נוצר גירעון מימוני ע"ס 1.5 מיליון ₪ בתב"ר. מנהל תקציב הפיתוח מסר כי משרד החינוך אמור להעביר 95% מהכספים בגין תב"ר 4213.

15.7. להלן מקרה נוסף בו העירייה החלה בביצוע בניית פרויקט לפני קבלת ההרשאה ממשרד החינוך ובעקבות כך לא התקבלו תקציבים:

מספר תב"ר	שם הפרויקט	תאריך צו התחלת עבודה	תאריך ההרשאה	סכום שמתעכב במשרד החינוך
4281	גני אלוף שדה	13.4.14	14.12.15	1,582,055 ש"ח

15.8. כמו כן, מהביקורת עולה כי המסמכים התומכים במקורות המימון של התב"רים אינם סרוקים למערכת המאפשרת סריקת מסמכים אלא מתויקים בתיקים פיזיים של התב"רים כך שלא ניתן לאתרם בנקל. **הביקורת מציינת לחיוב כי בעקבות ההערה שלה, כבר במהלך הביקורת, החלו בתהליך הסריקה של המסמכים.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

15.9. יש לבצע פרויקט רק לאחר השלמת תהליכי האישור הנדרשים מהגורמים המממנים של הפרויקטים.

15.10. להשלים את סריקת המסמכים הקשורים לתב"רים למערכת הממוחשבת.

<u>מנהל תקציב הפיתוח מסר בתגובה:</u>

"תב"ר 4257 –העירייה התחילה לעבוד בזמן והכספים אמורים להתקבל .
זהו גרעון מימוני זמני שאמור להסגר בהמשך. לדוגמא תב"ר 4160 – התקבל המימון החיצוני, כנ"ל תברים 4366, 4357, חלק מהתב"רים ברשימה בגרעון זמני כיוון שבאותה נקודת זמן לא העברתי מימון לתב"ר. (לדוגמא תברים: 4397,4357,4425,4422,4393,4413) גם להם הועבר המימון."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת מנהל תקציב הפיתוח לא משנה את ההמלצה.

16. מימון תב"רים באמצעות הלוואות

לעיתים פונה העירייה לקבלת הלוואות מהבנקים המסחריים לצורך מימון הפרויקטים במסגרת תקציבי הפיתוח. לאחר שתקציב הפיתוח מקצה את מקורות המימון העומדים לרשותו ממקורותיה העצמיים של העירייה ומגורמי המימון השונים המשתתפים בביצוע הפרויקטים, מתכנן מנהל תקציב הפיתוח את השלמת יתרת התקציב החסר להשלמת הפרויקטים באמצעות הלוואות מהבנקים.

לפי הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית תגיש לאישור (במסגרת התקבולים) את היקף מסגרת האשראי הנחוצה לה לצורכי פיתוח באותה שנה תקציבית. לאחר אישורן של ההלוואות, יש לממשן במהלך השנה התקציבית שבה אושרו או עד המועד הנקוב בהיתר, לפי המאוחר.

בסעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971 נקבע בין היתר כי:

"(א) ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו.

(ב) לעניין עירייה איתנה ומועצה מקומית שהוחל עליה דין עירייה כאמור – לא ייקראו המילים "ולשר הפנים ולממונה על המחוז לאשרו" שבתקנת משנה (א)".

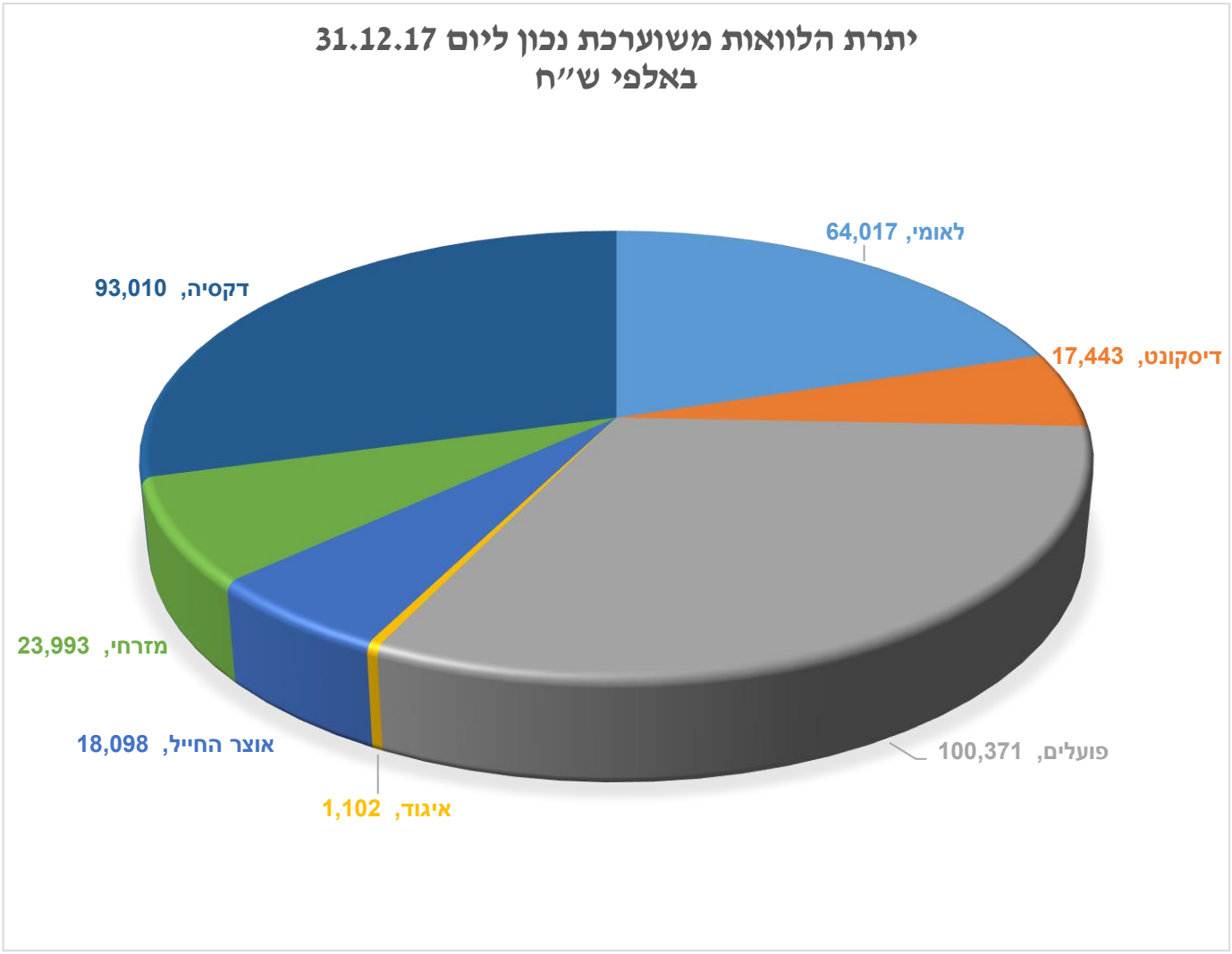
כלומר, עירייה איתנה אינה נדרשת להגיש את התקציב לאישור שר הפנים, בין היתר את ההלוואות הנמנות בין מקורות המימון במסגרת התקציב הבלתי רגיל.

16.1. העירייה הינה רשות איתנה ואינה נדרשת לאישור ההלוואות ממשרד הפנים[4].

16.2. בהתאם לספר התקציב הבלתי רגיל לשנת 2016, סך מסגרת המימון מהלוואות שאושרה במועצת העיר , מיום 29/12/15, הסתכם בכ-80 מיליון ₪. בהתאם לספר התקציב הבלתי רגיל לשנת 2017, סך מסגרת המימון מהלוואות שאושרה במועצת העיר בישיבה שלא מן המניין, מיום 15/12/16, הסתכם בכ-85 מיליון ₪. ההלוואות משמשות את העירייה למגוון פרויקטים ובהם עבודות פיתוח.

[4] על פי הכרזת שר הפנים מיום 13.3.14

16.3. להלן תרשים המתאר את פיזור ההלוואות לפי הבנקים השונים נכון ליום 31/5/17:



16.4. הערה:

פירוט ההלוואה המוצג לעיל כולל הלוואות בהיקף של 318,061 אלפי ₪ (נכון ליום 31.12.07) שנלקחו לצורך מימון פרויקטים לתקציב הפיתוח.
הנתונים אינם כוללים הלוואה נוספת מבנק לאומי המשמשת למימון התקציב הרגיל שיתרתה המשוערכת נכון ליום 31/12/17 עומדת על סך של 13,569 אלפי ₪.

16.5. במסגרת עריכת תכנית פיתוח רב שנתית (תב"רים), הוקצו מקורות מימון לכל פרויקט. סכום ההלוואות שהוקצו לפרויקטים השלימו את מקורות המימון לעבודות המתוכננות.

16.6. חשבת העירייה מבצעת "סקר שוק" כאשר נדרשת הלוואה לטובת פרויקטים. הסקר נערך מול מספר בנקים מסחריים (ראו בתרשים לעיל) ובהתאם לכדאיות הכלכלית והריבית המיטבית מתקבלת החלטה ע"י גזבר העירייה.

16.7. מהביקורת עולה כי הערבויות שהועמדו לטובת הלוואות שלקחה העירייה הן כנגד אישור מועצת העיר להלוואה ושעבוד הכנסות עצמיות של העירייה.

16.8. מועצת העיר אישרה מסגרת הלוואות לשנת 2017 ע"ס 85,000 אלפי ₪. מהביקורת עולה כי מחלקת תקציב הפיתוח אינה מנצלת את ההלוואות הכספיות במלואן בתחילת השנה אלא בעת הצורך במהלך השנה, בהתאם להתקדמות הפרויקטים ולצרכים מוגדרים שבגינם המועצה נושאת בהוצאות מימון.

17. הכנסות ממוסדות ותרומות

17.1. בהתאם לנתוני התקציב הבלתי רגיל לשנת 2017 היקף התקציב ממוסדות ותרומות לביצוע פרויקטים הסתכמו ב- 18,920,000 ₪. הביקורת דגמה 2 פרויקטים, כדלקמן:

שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב_יחסי	שיעור מסך	ביצוע_יחסי	שריון_יחסי	ביצוע_שריון_יחסי	יתרת_תקציב_יחסי	אחוז_ביצוע_יחסי
רכישת מחשבים למוסי"ח	4212	מוסי ותרומות-מ.הפיס	-3,500,000	64%	-3,449,083	0	-3,449,083	-50,917.00	99
רכישת מחשבים למוסי"ח	4212	מלוות	-2,000,000	36%	-2,000,000	0	-2,000,000	0.00	100
רכישת מחשבים למוסי"ח	4212	רכישת ציוד יסודי	5,500,000	100%	5,448,083	0	5,448,083	51,917.00	99

שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב_יחסי		ביצוע_יחסי	שריון_יחסי	ביצוע_שריון_יחסי	יתרת_תקציב_יחסי	אחוז_ביצוע_יחסי
הקמת מועדון פיס לגיל הזהב ק.קר	4221	מוסי ותרומות-מ.הפיס	-2,655,200	31%	-2,946,766	0	-2,946,766	291,566.00	111
הקמת מועדון פיס לגיל הזהב ק.קר	4221	ק.פתוח ה.השבחה	-1,745,000	21%	-1,745,000	0	-1,745,000	0.00	100
הקמת מועדון פיס לגיל הזהב ק.קר	4221	מילוות	-1,500,000	18%	-1,000,000	0	-1,000,000	-500,000.00	67
הקמת מועדון פיס לגיל הזהב ק.קר	4221	מכירת רכוש	-2,600,000	31%	-2,600,000	0	-2,600,000	0.00	100
הקמת מועדון פיס לגיל הזהב ק.קר	4221	עב' קבלניות	8,500,200	100%	8,087,156	6,844	8,094,000	406,199.67	95

<u>תב"ר 4212 (רכישת מחשבים למוסדות חינוך)</u>

17.2. מהביקורת עולה כי עם קבלת אישור מפעל הפיס נפתח חשבון ייעודי בבנק דקסיה. במסגרת התב"ר העירייה פנתה למס' ספקים זכיינים של מפעל הפיס ושלחה הזמנות עבודה לקבלת אישור מפעל הפיס, לאחר אישור ההזמנה ואישור התשלום ע"י העירייה במערכת מנו"ף[5], מעביר מפעל הפיס את התשלום באופן ישיר לספקים.

17.3. סכום השתתפות מפעל הפיס בתב"ר 4212 עומד ע"ס 3,500,000 ₪, שהינו כ-64% מסך מקורות המימון לתב"ר.

[5] מערכת 'מנוף' – תוכנה לניהול הקצאות ומענקי פיתוח של מפעל הפיס; מערכת תקציב של העירייה המשמשת לניהול התקציב הבלתי רגיל העירוני.

<u>תב"ר 4221 (הקמת מועדות פיס לגיל הזהב)</u>

17.4. סכום השתתפות מפעל הפיס בתב"ר 4221 עומד ע"ס 2,655,200 ₪, שהינו כ-31% מסך מקורות המימון לתב"ר. מהטבלה עולה כי אחוז ביצוע יחסי עומד בשיעור 111%, כלומר התקציב שהועבר בפועל גבוה, לכאורה מהסכום שהוקצב לעירייה.

17.5. לביקורת נמסר כי לעיתים תקציבים של גורמי מימון שונים כגון: מפעל הפיס, מועברים בחלק מהמקרים מתב"ר לתב"ר באמצעות קרן יתרות תב"ר.

לביקורת אין הערות בנושא זה.

18. תקצוב פרויקטים מקרן היטל השבחה בניגוד לחוק התכנון והבניה

התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, קובעת הוראות לעניין היטל השבחה.

בסעיף 13 לתוספת האמורה נקבע כי "***סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות ערעור לפי תוספת זו לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית או רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכנית במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, כפי שהוגדר בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות שימוש אחר והפקעתו לפי התוספת הרביעית***."

ביום 10.7.2012 התקבל בכנסת תיקון מס' 98 לחוק התכנון והבניה (חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 98) (קרן ייעודית לחינוך מכספי היטל השבחה), התשע"ב – 2012), המאפשר לרשויות מקומיות לנצל, בסייגים מסוימים, שיעור מסוים מהכספים שנגבו כהיטל השבחה לשם השקעה בחינוך.

18.1. בהתאם לנתוני המערכת הממוחשבת ישנם כ- 190 פרויקטים הממומנים בין היתר מקרן פיתוח היטלי השבחה.

18.2. מסקירת הפרויקטים שממונו ע"י הקרן עולה כי העירייה ניצלה את תקציבי היטלי ההשבחה שלא לשם הוצאות פיתוח והשקעה בחינוך ובניגוד לשימושים העולים מסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

18.3. להלן מס' דוגמאות:

שם הפרויקט	סה"כ בש"ח
רכישת ציוד תברואי	3,760,000
שילוט ולוחות מודעות	620,000
שתילת פרחים ונטיעות בגנים	3,000,000
תשתיות ענן	1,800,000

18.4. **הביקורת מעירה** כי היטל ההשבחה נועד לכיסוי ההוצאות כולן או מקצתן הכרוכות בהכנתה, עריכתה, או ביצועה של תכנית בנין עיר ו/או השקעה בחינוך.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.5. יש לבחון את השימושים בכספי קרן היטל השבחה.

<u>תגובת מנהל תקציב הפיתוח</u>:

"כספי ההשבחה יכולים לממן הוצאות פיתוח. כל הסעיפים המופיעים בטבלה הינם בגדר פיתוח כפי שרואה זאת העירייה".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

התגובה אינה משנה את ההמלצה.

19. קרן פיתוח דרכים וקרן תיעול

19.1. בהתאם לנתוני המערכת הממוחשבת סך ההכנסה מקרן פיתוח דרכים הסתכמה ב- 34,920,400 ₪ וסך ההכנסה מקרן פיתוח תיעול הסתכמה ב- 5,032,000₪.

הביקורת דגמה 4 פרויקטים, כדלקמן:

שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב יחסי	שיעור מסך הפרויקט	ביצוע שריון יחסי	יתרת תקציב יחסי	אחוז ביצוע יחסי
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	מוס' ותרומות-ח.חשמל	- 4,137,000	5%	- 616,810	-3,520,190.00	15%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח ה.השבחה	-29,455,000	37%	- 13,305,000	-16,150,000.00	45%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח ביוב תעול	-18,220,000	23%	- 18,220,000	0.00	100%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח דרכים מדרכות	-20,290,000	26%	- 20,290,000	0.00	100%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח מים	- 6,472,000	8%	- 500,000	-5,972,000.00	8%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	עבודות קבלניות	78,574,000	100%	53,212,652	25,361,348.42	68%

שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב יחסי	שיעור מסך הפרויקט	ביצוע שריון יחסי	יתרת תקציב יחסי	אחוז ביצוע יחסי
שיקום/ריבוד כבישים ברחבי העיר	4226	ק.פתוח דרכים מדרכות	-18,875,000	100%	- 18,875,000	0.00	100%
שיקום/ריבוד כבישים ברחבי העיר	4226	עב' קבלניות	18,875,000	100%	18,741,624	133,376.00	99%

שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב_יחסי	ביצוע_יחסי	ביצוע_שריון_יחסי	שיעור מסך הפרויקט	יתרת_תקציב_יחסי	אחוז_ביצוע_יחסי
מובל סגור ואדי כופר	4015	ק.פיתוח מוס' ותרומות	- 8,500,000	- 5,072,731	- 5,072,731	48%	-3,427,269.00	60%
מובל סגור ואדי כופר	4015	ק.פיתוח ביוב/תעול	- 9,145,000	- 8,145,000	- 8,145,000	52%	-1,000,000.00	89%
מובל סגור ואדי כופר	4015	עבודות קבלניות	17,145,000	12,250,882	15,569,555	97%	1,575,445.28	91%
מובל סגור ואדי כופר	4015	תכנון ופיקוח	500,000	50,874	233,874	3%	266,126.20	47%
שם הפרויקט	מספר תב"ר	שם החשבון	תקציב_יחסי	ביצוע_יחסי	ביצוע_שריון_יחסי	שיעור מסך הפרויקט	יתרת_תקציב_יחסי	אחוז_ביצוע_יחסי
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	מוס' ותרומות-ח.חשמל	- 4,137,000	- 616,810	- 616,810	5%	-3,520,190.00	15%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח ה.השבחה	- 29,455,000	-13,305,000	- 13,305,000	37%	-16,150,000.00	45%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח ביוב תעול	- 18,220,000	-18,220,000	- 18,220,000	23%	0.00	100%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח דרכים מדרכות	- 20,290,000	-20,290,000	- 20,290,000	26%	0.00	100%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	ק.פתוח מים	- 6,472,000	- 500,000	- 500,000	8%	-5,972,000.00	8%
עב' פיתוח ותשתיות במשולש הגדול	4118	עבודות קבלניות	78,574,000	52,487,388	53,212,652	100%	25,361,348.42	68%

19.2. מסקירת הפרויקטים שתוקצבו בין היתר מקרן פיתוח דרכים ומקרן פיתוח תיעול עולה כי מדובר בפרויקטים בנושא תיעול - **תקין**.

20. התחלת שיפוץ חזיתות בתים טרם גיוס 80% מימון

20.1. ברמת גן קיים חוק עזר עירוני ("חוק עזר לרמת גן שיפוץ חזיתות בתים – תשל"ג 1973") המאפשר לעירייה לדרוש מבעלי בתים לשפץ חזיתות בתיהם. במידה והתושבים אינם פועלים על פי הוראות העירייה, רשאית העירייה לבצע שיפוץ על חשבונה ולחייב את הדיירים על עלויות השיפוץ.

20.2. מנתוני המערכת הממוחשבת עולה כי סך ההכנסה מחיוב בעלים הסתכמה ב- 178,982 ₪. פרויקטים אלה מתייחסים למקרים בהם העירייה אמורה לחייב את התושבים בגין העבודות ומקורות המימון לביצוע הפרויקטים מגיעים מגביית הכספים מהתושבים. ישנה חשיבות רבה לגביית הכספים מכל תושב. במידה ולא תבוצע גבייה מהתושבים, העירייה תאלץ לממן את הפרויקטים ממקורותיה העצמיים.

20.3. שני הפרויקטים העיקריים בהם מקורות המימון הם מחיוב בעלים הינם פרויקטים של שיפוץ בניינים משותפים ושיפוץ תשתיות.

20.4. מהביקורת עולה כי בנושא שיפוץ בניינים משותפים העירייה מפקחת על ההתקשרות עם הקבלן וכן על הליך הגבייה מהתושבים, בשיתוף האגודה לתרבות הדיור, שהינה יחידה באגף ההנדסה של העירייה .

20.5. ניהול השיפוץ על ידי העירייה מנטרל את רוב הקשיים הכרוכים בניהול השיפוץ על ידי ועד הבית, החל מהשגת הסכמת הדיירים, ניהול ההתקשרות מול הקבלן על כל המשתמע מכך, שמירה על איכות העבודה וסטנדרטים גבוהים, ביטוחים, גיוס הכספים והלוואות, ערבויות בנקאיות וכמובן מתן בטחונות למימוש הפרויקט.

20.6. מהביקורת עולה, כי התהליך כאמור מתבצע בסיוע האגודה לתרבות הדיור בשיתוף העירייה. כאשר הנוהג בעירייה הינו כי הפרויקט מבוצע לאחר גבייה של 80% מהכספים של דיירי הבניין.

20.7. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ל- 3 פרויקטים מתוך 5 פרויקטים שבתהליך ביצוע, נכון לשנת 2016, עולה כי בפרויקט אחד (ברח' ברוריה 5) חתמה מחלקת הגבייה של העירייה על אישור לביצוע הפרויקט לאחר גבייה מ- 62% מהדיירים בלבד, במקום 80% כפי שנדרש על פי מנהל הפיתוח.

<u>תגובת מנהל תקציב הפיתוח</u>:

"הפרויקט ברחוב ברוריה 5 הינו מבנה מסוכן בו נדרש שיפוץ באופן מידי ולכן אושרה תחילת עבודה אחרי 62% ולא 80%."

21. שיפוץ תשתיות ללא גבייה מבעלים בפועל

21.1. העירייה יוזמת עבודות של שיפוץ תשתיות במקומות בהם מאותרות בעיות בתשתיות שאינן מטופלות על ידי התושבים, על אף שהנושא הינו באחריות התושבים, וזאת בעיקר בכדי למנוע מפגעים תברואתיים.

21.2. בשל העובדה שהעבודות הינן באחריות התושבים, העירייה אמורה לחייב את התושבים בתשלום בגין העבודות.

21.3. **מהביקורת עולה כי בתב"ר 4297, נפתח בשנת 2015 ובוצעו עבודות בהיקף של 228,000 ₪, לא נגבו תשלומים מהבעלים כנדרש.**

<u>הערת הביקורת:</u>

העירייה קובעת את מימון העבודות בתשתיות מההכנסות הצפויות מגבייה מתושבים, אולם אינה מבצעת גבייה של הכספים בפועל. התנהלות זו מביאה לגירעון מימוני בתב"ר ומכך לתשלום על כיסוי הגרעון על ידה.

<u>המלצות הביקורת</u>

21.4. יש לחשב את ההכנסות הצפויות מתשלום התושבים לפרויקטים מסוג זה.

21.5. ככל שיוחלט על ביצוע פרויקטים נוספים בעתיד יש להציג לאישור חברי מועצה העירייה את מקורות המימון החלופיים של הפרויקטים במידה ולא תהיה גביה מתושבים.

22. סעיפי התב"ר

מרבית הפרויקטים בנושא בינוי ותשתיות, המהווים את עיקרי הפרויקטים בתב"ר, מצריכים תכנון מוקדם טרם ביצוע העבודות בפועל. לצורך ניהול יעיל של הוצאות הפרויקט נהוג לקבוע תקציב ייעודי לשלב התכנון ותקציב נפרד להוצאות ביצוע העבודות. כדי ליצור הפרדה ברורה בין הוצאות התכנון להוצאות הביצוע ולשמור על הפרדה בניהול התקציב יש לפתוח סעיף הוצאה נפרד לכל אחד משלבי הפרויקט.

22.1. מהביקורת עולה כי מנהל תקציב הפיתוח רושם סעיף 'תקציב הוצאות' בסעיף 'עבודות קבלניות' ובסעיף 'תכנון'.

22.2. להלן מספר דוגמאות לפרויקטים שסעיף "הוצ' תכנון" נמצא בסעיף "עבודות קבלניות".

שם הפרויקט	מספר תב"ר	תקציב ב- ₪
בניית 6 גנ"י אשכול חרוזים	4373	16,000,000
בניית אשכול 4 גנים במשולש	4412	11,500,000
בניית ספריה בשיכון ותיקים	4342	2,500,000
סלילת כבישים לרוכבי אופניים	3999	900,000

22.3. מנהל תקציב הפיתוח ציין בהתייחסותו כי בשל נוחות העבודה הוגדר סעיף הוצאה אחד "עבודות קבלניות" לכל פרויקט.

הביקורת מעירה כי הגדרת התקציב בסעיף הוצאה אחד ולא בחלוקה בין סעיף תכנון לסעיף ביצוע מקשה על הבקרה והמעקב אחר ההוצאות במסגרת הפרויקט.

נספח א' - דוגמה לספר תב"ר מרשות אחרת הכולל הסבר לכל תב"ר

סעיף	תקציב	הצעת תקציב בש"ח	דברי הסבר
	סה"כ	1,050,000,000	
009	מערכות מידע	42,100,000	
	מערכת חיוב וגבייה	8,940,000	התקציב מהווה תוספת לתב"ר בסך 175 מלש"ח שאושר לפרויקט החל משנת 2006. תוספת התקציב מיועדת להשלמת מערכת גבייה וחיוב - חינוך, רווחה, רגולציה בארנונה, שיפורים ושינויים סטטוטוריים.
	רישיונות מיקרוסופט	7,100,000	התקציב מיועד לרכישה, שדרוג וחידוש רישיונות לתוכנות של חברת מיקרוסופט לתחנות העבודה העירוניות בהמשך להסכם E.A שנחתם בשנת 2013.
	שדרוג שרתים	4,700,000	התקציב מיועד לרכש ושדרוג שרתים, ציוד קצה לתפעול שרתים, מערכי אחסון, מתגי תקשורת, תוכנה וחומרה נלווים, וכן להעסקת נותני שירותים להתקנה והטמעה, ולהתקנה של מתגי ליבה.
	דיגיתל	3,130,000	התקציב מהווה תוספת לתב"ר בסך 32.5 מלש"ח שאושר לפרויקט. התוספת מיועדת לפיתוח: מערכת שירותים לבעלי כלבים "דיגידוג", לשיפור אפקטיביות הקמפיינים ללקוח, וללמידה על הרגלי הלקוח ועל צרכיו. בנוסף יבוצעו שינויים ושיפורים.
	רשת סיבים אופטים	3,000,000	התקציב מהווה תוספת לתב"ר בסך 18.1 מלש"ח שאושר לפרויקט. תוספת התקציב מיועדת לחיבור אתרים עירוניים ובתי ספר לרשת הסיבים האופטיים, בכדי לשפר את תשתית התקשורת ולחסון בתשלומים שוטפים לספקי השירות. חיבור האתרים כולל תיאום הנדסי, פיקוח, חפירות, רכישה והנחת קנים, קניית ציוד תקשורת (אקטיבי ופסיבי) ויעוץ.
	תשתית תקשורת מחשוב	2,000,000	התקציב מיועד להנחת קנים לפריסת כבלים וסיבים אופטיים במסגרת עב' מצוותות. בשנת 2017 יבוצעו בין היתר הרחובות הבאים: הש"ך, הנוטר, רש"י, העמל, רייך. רשת הסיבים מהווה את תשתית התקשורת בין מבני העירייה השונים, מצלמות האבטחה למשל"ט הבטחון, האינטרנט האלחוטי ואל רשת המטרו. במסגרת ביצוע הפרויקט ישולבו הרשות לפיתוח כלכלי, חברת נתיבי איילון, אחוזות החוף וחלמיש.
	מערכת קול סנטר	1,490,000	התקציב מהווה תוספת לתב"ר בסך 18.8 מלש"ח שאושר לפרויקט. התוספת מיועדת לפיתוח מערכת להעלאת השירות בערוץ הטלפוני, כגון: מניעת המתנה למוקדים טלפונים, מנגנון חיוג חוזר ללקוחות, שירות טלפוני לתחנות לבריאות המשפחה וכו', ולהעסקת נותני שירותים.

נספח ב' - <u>התפלגות תקציבי התב"רים בש"ח לפי נושאים</u>

נושא		סכום
תשתיות	דרכים ומדרכות	253,274,900
הנדסה	מהנדס העיר	75,218,167
תשתיות	ספורט	69,140,000
תשתיות	מאור רחובות	55,230,000
חינוך	חינוך-יסודיים	236,777,581
חינוך	חינוך-גני ילדים	108,370,000
חינוך	חינוך-תיכוניים	44,221,000
חינוך	חינוך-מעונות יום	8,225,000
אחר	נכסים	68,367,000
אחר	מוזיאונים	62,706,312
אחר	מינהל	19,373,000
אחר	טיפול בקשיש	17,713,200
אחר	דת	16,300,000
אחר	תברואה	16,250,000
אחר	בריאות	14,402,584
אחר	מועדוני נוער	12,975,000
אחר	מקלטים	11,282,000
אחר	מניעת אלימות	11,242,568
אחר	תחבורה	9,906,000
אחר	פארק לאומי וספארי	5,800,000
אחר	ספריות	4,990,000
אחר	איכות הסביבה	3,158,186
תשתיות	תיעול וניקוז	59,127,000
תשתיות	גנים ונוף	55,000,000
סביבה	בטיחות בדרכים	35,777,911
סה"כ		**1,274,827,409**

נספח ג' - <u>תב"רים בגרעון מימוני מעל 100,000 ₪</u>

מספר תב"ר	שם הפרויקט	סה"כ גרעון בש"ח
4160	בניית מעון יום ברמת אפעל	2,174,995
4257	בניית כיתות בבי"ס זומר	1,266,573
4213	בניה+ התאמת גנ"י חדשים	1,195,393
4397	שיקום כבישים	998,957
4281	בניית 15 גנ"י	875,102
4282	תכנון בניית 4 כיתות בי"ס אביגור	760,465
4418	שיפוץ בתי"ס יסודיים	746,922
4233	חדר משאבים ותוספת כיתות בי"ס	623,787
4366	ביצוע ברנשטיין פרץ -שד' בן צבי	594,999
4357	שיפוץ בניין בז'בוטינסקי 22	403,816
4425	הקמת בי"ס תום בספארי	338,746
4422	תיקוני מבנה בתי"ס בניהול עצמי	198,029
4140	בניית תוספת כתות בבי"ס נטעים	194,610
4379	שיפוץ מרכז פסג"ה	159,900
4311	מתקנים לקרטונים ואריזות	141,297
4393	הוצאות שמאות לגביית היטל השבחה	107,624
4413	שיפוץ ושדרוג גני ילדים	100,325
סכום כולל		**10,881,548.03**

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – היבטים בניהול תקציבי פיתוח

1. **סעיף 5.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכנת נוהל בנושא הוצאות בתב"ר.

2. **סעיף 6.3**

ראש העיר יבחן את ההיבטים המעשיים של המלצת הביקורת.

3. **סעיף 7.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להשתמש בדוחות המובנים לצורך מעקב ובקרה אחר התקציב.

4. **סעיף 9.6**

ראש העיר אינו מקבל את המלצת הביקורת בנושא פתיחת חשבונות נפרדים לתקציב הרגיל והבלתי רגיל.

5. **סעיף 12.3**

ראש העיר יבחן את ההיבטים המעשיים של המלצת הביקורת.

6. **סעיף 14.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בוצעה סגירה של תב"רים שאינם פעילים בהתאם להנחיות משרד הפנים.

7. **סעיף 15.9**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 15.10**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. כיום, מבוצעת סריקה של המסמכים הקשורים לתב"רים.

9. **סעיף 18.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והעירייה תבחן את השימוש בכספי קרן היטלי השבחה.

10. <u>סעיף 21.4, 21.5</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. במקומות בהם לא ניתן לגבות מהתושבים בגין תיקוני ביוב, נפתח תב"ר חדש שממומן 50% על ידי התאגיד ו-50% עירייה ללא חיוב תושבים.

היבטים במחלקת הפיקוח על הבניה

היבטים במחלקת הפיקוח על הבניה

1. מבוא

1.1. מחלקת הפיקוח על הבניה ממונה על אכיפת חוק התכנון והבניה ומשמשת כגורם המופקד על אכיפת חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965, תקנותיו של חוק זה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומדיניות העירייה.

1.2. העיר מחולקת ל- 3 אזורי פיקוח: צפון, מרכז ודרום, כאשר בכל אזור 2 מפקחים: מפקח רישוי ומפקח אכיפה.

1.3. להלן פירוט תחומי אחריות של המחלקה:

- מעקב אחרי בניה חוקית לפי היתרים לבניה לפי חוק התכנון והבניה.
- ביצוע ביקורות לקראת אישור לטופס 4 (חיבור חשמל, מים וטלפון), והוצאת תעודת גמר.
- איתור וטיפול בחריגות בניה, ובשימושים חורגים בקרקע ברחבי העיר על פי חוק התכנון והבניה.
- אכיפת חוק התכנון והבניה בכל הקשור לפיקוח וביצוע צווי מנהליים ושיפוטיים שונים כגון: צו הפסקת עבודות, צו הריסה וכד'.
- קבלת קהל וטיפול בפניות ציבור.

1.4. מבקר העירייה ביצע ביקורת במחלקת הפיקוח על הבנייה בנושאים כפי שמפורטים בסעיף 2.1. (דוח מבקר העירייה לשנת 2014).

2. מטרת הביקורת

2.1. מטרת הביקורת לבדוק פעילות המחלקה בהתייחס לדו"ח המבקר לשנת 2014 בנושאים הבאים:

א. בחינת הנהלים ושיטות העבודה במחלקת הפיקוח בכל תחומי אחריותה - רישוי ואכיפה.

ב. בחינת תהליך הפיקוח על הוצאת טופס 4 ויישומם בשטח.

ג. בחינת הסדר קבלת ערבות כתנאי לקבלת טופס 4.

ד. בחינת הקשר עם המחלקה לתביעה עירונית.

3. מתודולוגיה

3.1. לצורך ביצוע הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- נלמדה הביקורת כפי שהופיעה בדו"ח המבקר לשנת 2014.
- התקיימו פגישות עם מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה.
- התקיימו פגישות עם מספר מפקחים במחלקה.
- התקיימו פגישות עם מנהלת המדור של המחלקה.
- התקיימה פגישה עם מנהל מחלקת כספים וחשבות, אגף ההנדסה.
- התקיימה פגישה עם מנהלת מחלקת התביעה העירונית בשירות המשפטי.
- בדיקת נתונים וניתוח נתונים מהמערכת הממוחשבת הקומפלוט.
- סקירת תיקי פיקוח.

- איסוף וניתוח חומר עזר נוסף :חוק התכנון והבנייה, תקנות פיקוח על הבניה, מידע מרשויות נוספות.

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

תגובת מנהל מח' הפיקוח על הבניה שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מציינת את שיתוף הפעולה של בעלי התפקידים בעירייה בכלל ושל עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה בפרט.

הביקורת מבקשת לציין כי מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה נכנס לתפקידו במאי 2016. עם כניסתו לתפקיד נקט בפעולות ניהוליות משמעותיות להסדרה ושיפור פעילות מחלקת הפיקוח על הבניה, על היבטיה השונים.

4. ממצאים עיקריים

4.1. לא קיים תיעוד ממוחשב מרוכז לתיקי המשימות הפתוחות ואין מערכת מעקב ובקרה ממוחשבת שייעודה הוא מעקב אחר משימות פתוחות. עם זאת הליך העבודה כפי שמתבצע מהווה שיפור משמעותי. [סעיף 6.2.1]

4.2. לביקורת לא הוצג נוהל אשר מתכלל את כל שלבי הביקורת בשלב הבקשה להיתר [סעיף 7.1.3]

4.3. לא הוצג לביקורת נוהל המגדיר הליך עבודה בין מחלקת הפיקוח על הבניה ובין מחלקת התביעה העירונית בשירות המשפטי [סעיפים 8.3.1, 8.7]

4.4. נוהל מס' 5.5.02.01 "תהליך פיקוח ואכיפה בגין עבירות בניה ו/או שימוש" ונוהל מס' 5.5.02.02 "תפקיד מחלקת הפיקוח על הבניה בתהליך הרישוי" אינם נהלים חוצי ארגון ולוקים בחסר. [סעיפים 9.1, 9.2]

4.5. לא מתבצעות כל הבקרות המרחביות בהתאם לנדרש. [סעיף 9.2.4]

4.6. אין ביצוע מעקב ובקרה לקבלת בקשה לתעודת גמר תוך שנה ממתן ט' 4 , או לבקשת דחיה להגשת תעודת גמר. [סעיף 11.4]

4.7. למעט טפסי טרום בניה, כל שאר הטפסים הנדרשים להימסר בשלבי הבניה מתקבלים בדיעבד בשלב של סיום הבניה והגשת בקשה לטופס 4/ תעודת גמר. הביקורת מעירה כי הדבר בניגוד לחוק התכנון והבניה ובניגוד לנפח הניתן עם ההיתר. [סעיף 11.6]

4.8. בנוהל אין התייחסות לנדרש לביצוע משלב קבלת טופס 4 ועד שלב חילוט הערבות. יש למנות צוות מאגף ההנדסה, המינהל הכספי והשירות המשפטי לגיבוש המלצות כיצד לפעול במידה ולא ניתנת תעודת גמר, תוך שנה מקבלת טופס 4.[סעיף 12]

4.9. בתיקי בנין שנדגמו ע"י הביקורת נמצאו מספר ליקויים. [סעיף 14]

פירוט הממצאים:

5. מבנה ארגוני

5.1. מבנה המחלקה

5.1.1. המחלקה מונה 10 עובדים: מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, מנהלת מדור, 8 מפקחים, מרכזת טיפול בפניות ציבור (במשרת סטודנט). בנוסף, מסייעת למחלקה מפקחת לסיוע באכיפה מטעם הפיקוח העירוני, וכן מתנדב נוסף (בגמלאות) המסייע למפקחי האכיפה.

5.1.2. בעקבות תיקון 116 לחוק התכנון והבניה (הגברת אכיפה והגדלת סמכויות העירייה), שונתה חלוקת העיר מ-7 אזורים ל-3 אזורים. בכל אזור מפקח רישוי ומפקח אכיפה.

5.1.3. מתפקידיו של מפקח רישוי: לפקח על הליכי הבניה ממסירת ההיתר לבעל ההיתר עד מתן טופס 4/ תעודת גמר, לבצע בדיקה בשלב ההיתר לפי דרישת מח' רישוי/ התחדשות עירונית, וטיפול בפניות ציבור המגיעות מהמוקד העירוני.

5.1.4. מפקח אכיפה אמור לבדוק את כל התלונות על חריגות בבניה ושימוש בקרקע שנמצאו ראויות לטפל בהן במישור האכיפה המנהלית או המשפטית, כולל חקירה והכנת נתונים למנהל מח' הפיקוח על הבניה לצורכי אכיפה מנהלית (לוועדה / מהנדסת העיר) או למחלקת תביעה עירונית. מפקחים אלה מונחים ישירות ע"י המנהל.

5.1.5. קיים מפקח רישוי נוסף שתפקידו ביחד עם המפקחת מטעם מח' הפיקוח העירוני לבצע בקרה בכל העיר על תלונות בזמן בניה פעילה.

5.1.6. טיפול בריכוז פניות הציבור המגיעות מהמוקד העירוני מבוצע ע"י עובדת במשרת סטודנט.

5.2. תכנית עבודה שנתית ורב שנתית

5.2.1. לא קיימת הנחיה למחלקת הפיקוח על הבניה לתכנית עבודה שנתית ורב שנתית.

5.2.2. לביקורת הוצגה תכנית עבודה שנתית של מח' הפיקוח על הבניה המרוכזת בעמוד אחד. כותרת תכנית העבודה הינה: "יעדי הוועדה שנקבעו על ידינו". מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה ציין בפני הביקורת כי תכנית עבודה זו נקבעה בתאום עם הפיקוח המחוזי במנהל התכנון (משרד האוצר). בתוכנית העבודה שהוצגה מופיעים יעדים ותפוקות כפי שנקבע שאושרו על ידי מנהל מח' הפיקוח על הבניה.

5.2.3. תכנית העבודה שהוצגה לביקורת הינה חלקית, ואינה מביאה לידי ביטוי את מכלול הפעילות של מחלקת הפיקוח על הבנייה:

א. קביעת אבני דרך לבקרה של תכנון מול ביצוע במהלך שנת העבודה.

ב. התייחסות לסיכום שנה קודמת (תכנון מול ביצוע), המהווה את התשתית להמשכיות התכנון השנתי והרב שנתי.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"יושמו כל הערות הביקורת בנושא תכנית העבודה השנתית."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

"הביקורת מציינת לחיוב כי הערותיה יושמו כבר במהלך הביקורת".

6. ניהול (תפעול) כח אדם

6.1. מהביקורת עולה כי במחלקת הפיקוח על הבניה שמונה מפקחים. בדוח מבקר העירייה לשנת 2014 צוין כי במחלקה 5 מפקחים.

<u>מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר בתגובתו:</u>

"בהודעה שהתקבלה ביום 13 אפריל 2016 מאת סגן מנהל אגף משאבי אנוש, נכתב כי תקן המחלקה מונה 9 עובדים כולל מנהל ומזכירה. בהתייחס לכך שתקן המחלקה הנוכחי עומד על 10 עובדים: 8 מפקחים, מזכירה ומנהל ובהתייחס לכך שתקן סגן מנהל המחלקה נלקח מהמחלקה עם סיום עבודתו של מר א.ח. , עולה כי תקן המחלקה נותר על כנו ועומד על 10 תקנים בלבד. בשנת 2016 אישרה מועצת העיר תוספת תקציב ושני תקני מפקחים למחלקה, בישיבת מועצת העיר בחודש דצמבר 2017, אושרו למחלקה שני מפקחי בניה נוספים ומזכירה - ***תקני כוח אדם אלה לא ניתנו למחלקה עד למועד זה.***"

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

הביקורת סבורה כי יש לשקול איוש תקנים אלה.

6.2. מערכת בקרה ומעקב על מטלות - פעילות המפקחים:

6.2.1. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה מקיים בקרה על פעילות המפקחים באמצעות ניהול תיקי משימות פתוחות (תיק פיסי) לכל מפקח. אחת לשבועיים מתקיימות פגישות עבודה של מנהל מחלקת הפיקוח עם כל אחד מהמפקחים. במסגרת פגישה זו המפקח מעדכן את המנהל בהתקדמות/אי התקדמות של המשימות הפתוחות ומקבל הנחיות להמשך. בתיק מצויים מסמכים שמתייקת מנהלת המדור לפי משימות מהקומפלוט ומכתבים. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה בודק עם המפקח את הנ"ל ורושם הנחיה ע"ג המסמך. לא קיים תיעוד ממוחשב מרוכז לתיקי המשימות הפתוחות ואין מערכת מעקב ובקרה ממוחשבת שייעודה הוא מעקב אחר משימות פתוחות. עם זאת הליך העבודה כפי שמתבצע מהווה שיפור משמעותי.

6.2.2. למפקחים דף משימות שבועי אשר אותו הם ממלאים בכתב יד, לפי המטלות שנקבעו להם ע"י מנהל המחלקה.

6.2.3. מתקבלות תזכורות אוטומטיות באמצעות הדוא"ל לכל מפקח בהתאם לשלבי הביצוע שהוגדרו מראש בקומפלוט לפי הפירוט הבא:

א. 21 יום מזמן שתלונה התקבלה ואין מענה מבחינת המפקח.

ב. הוזמן לחקירה ולא הועבר דו"ח למחלקה המשפטית - 45 יום.

ג. אוטומטי לגבייה לצורך חישובי תוספות בנייה ללא היתר.

ד. גזר דין עתידי (פנים מחלקתי).

6.2.4. מהביקורת עולה כי נערכת בדיקת יומן עבודה ע"י מנהל המחלקה, לפי המטלות שהיה על המפקח לבצע.

6.2.5. המערכת הממוחשבת הקומפלוט - מבוצע עדכון ע"י כלל עובדי המחלקה בהתאם להרשאות שונות. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה ציין כי עם היכנסו לתפקיד ביצע עדכון הרשאות.

6.2.6. במסלול הרישוי מבוצעת סריקת מסמכים ע"י מפקחי הרישוי בלבד. הסריקה בין מפקחי הרישוי אינה אחידה, אולם הביקורת מציינת שבבדיקת התיקים נמצאו המסמכים המבוקשים ע"י הביקורת כאשר הם סרוקים, דבר המהווה שיפור משמעותי.

6.2.7. במסלול הפיקוח נסרקים כל המסמכים ע"י עובדים שונים במחלקה בהתאם להנחיות בע"פ ו/או סיכומי דיון.

6.2.8. מנהל מח' הפיקוח על הבניה מקיים ישיבות צוות סדורות אחת לחודש. דבר המשמש כלי ניהולי בהעברת דגשים בנושאים שבטיפול המחלקה, קביעת סדר עדיפויות ופתרון בעיות המועלות וכד'.

6.3. **הכשרות (ספטמבר 2017 – ינואר 2018)**

סוג ההכשרה	מס' מפקחים
קורס הכשרה למפקח לתכנון ובניה (רישוי)	2 מפקחים
קורס השלמה למנהלי פיקוח	מנהל מחלקת פיקוח על הבניה
קורס השלמה למפקח בכיר - חוקר	1 מפקח בכיר
קורס השלמה למפקח בכיר (חוקר) לתכנון ובניה השלמה קורס חקירות	2 מפקחים
קורס השלמה למפקח בניה (רישוי)	2 מפקחים

6.3.1. ההכשרות מתוכננות בהתאם לתכנית המתפרסמת ע"י "מפעם" המתמחה בתחום התכנון והבנייה.

6.4. מהביקורת עולה כי החל מחודש מאי 2016 מועד כניסת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה החדש, החלה להתקיים פעילות אשר מסדירה את התנהלות המחלקה.

6.5. מהביקורת עולה כי מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה פעל ופועל להסדיר את פעילות כ"א במחלקה באופן שבו הינו מטפל בהגדרת סדרי העדיפות, קביעת מטלות, בדיקה ומעקב תוצרי העבודה של העובדים במחלקה.

7. קשר עם מח' הרישוי העירונית/התחדשות עירונית

7.1. **ביקורת בשלב הבקשה להיתר**

7.1.1. מפקחי הרישוי מבצעים ביקורות בשלב הבקשה להיתר לפי דרישת מהנדסים ממחלקת הרישוי העירונית/התחדשות עירונית. מהביקורת עולה כי החל מתאריך 1/7/17, מפקחי הרישוי מדווחים במערכת הקומפלוט דווח בשם : "קליטת אירועים לאחר בקור בשטח". יזום וביצוע מחשוב הליך הביקורת בשלב הבקשה להיתר הוא הליך יעיל המאפשר שימוש במערכת הממוחשבת הקיימת מחד, ומשלים את ביצוע הנחית מהנדסת העיר לפי דוח ביקורת 2014 מאידך.

7.1.2. לביקורת הוצג מייל הנחיה שהופץ על ידי מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה מתאריך 18/6/17 ובו הנחיות טכניות לביצוע הדו"ח.

7.1.3. לביקורת לא הוצג נוהל אשר מתכלל את כל שלבי הביקורת הכוללים את השלבים המצוינים :

א. עברת הבקשה בדואר הפנימי (כולל מפה מצבית ובקשות בכתב יד).
ב. בדיקה באתר.
ג. עדכון ההיגדים במערכת הקומפלוט.

7.2. **ישיבות צוות של מנהלי מחלקות הרישוי והפיקוח**

7.2.1. הביקורת מבקשת לציין שלמרות שתדירות הפגישות אינם לפי שהוגדר ע"י מהנדסת העיר, הרי שהחל ממאי 2016 מועד כניסת מנהל הפיקוח על הבניה לתפקידו, הותנע הטיפול בנושא הנ"ל.

7.2.2. דוח המבקר 2014 העיר כי אין נוהל המגדיר באילו נקודות פעילות במסלול אכיפה יש צורך להשהות פעילות במסלול הרישוי. לפי מנהל מח' הפיקוח על הבניה, החוק מאפשר לבעל ההיתר לפעול לקבלת רישוי - היתר במקביל לפעילות האכיפה. האפשרות להקפיא את תהליך הרישוי הינו רק בצו בית משפט.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.2.3. לשקול הכנת נוהל ביקורת של מפקח על הבניה בשלב הבקשה להיתר.
7.2.4. לבחון מחדש את התכנים בנוהל חוצה ארגון בין המחלקות.
7.2.5. לבחון את התדירות הנדרשת לפגישות בין המחלקות.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"מקבל את המלצות הביקורת".

8. קשר עם מחלקת התביעה העירונית בשירות המשפטי

בדו"ח מבקר 2014 נכתב כי: "הקשר לוקה בחסר".

8.1. **הביקורת מציינת כי מאז כניסתו של מנהל מח' הפיקוח על הבניה לתפקיד מתקיימות פגישות שוטפות בנוגע למשימות פתוחות/התייעצות הנמצאות בטיפול מחלקת התביעה העירונית בשירות המשפטי ומח' הפיקוח על הבנייה.**

8.2. הגשת דו"חות חקירה והוצאת כתבי אישום - כל מפקח אשר הגיש דו"ח חקירה מגיש את תיק החקירה בפגישה אישית עם התובעת הרלוונטית במחלקת התביעה העירונית ושם מתקבלת ההחלטה באם מגישים כתב אישום ובאם התיק מתקבל או נדרשות השלמות.

8.3. בתאריך 8.6.2017 בוצעה הדרכה למפקחי הפיקוח על הבנייה על הגשת תיק חקירה. ההדרכה הועברה ע"י מנהלת מחלקת התביעה העירונית (התובעת העירונית). בדו"ח מבקר 2014 נכתב כי: "אין גורם מתאם בין מחלקת הפיקוח למחלקה המשפטית אשר דואג לראות את תהליך האכיפה כשלם מתחילתו ועד סופו".

8.3.1. גם כיום אין גורם מתאם לנושא. בפועל מתקיים הליך עבודה שהוסכם בע"פ בין מחלקת התביעה העירונית לבין מח' הפיקוח על הבניה. לא הוצג לביקורת נוהל המגדיר הליך עבודה זה.

8.4. בדו"ח מבקר 2014 נכתב כי: "אין מעקב של המחלקה המשפטית אחר יישום החלטות בית המשפט בשטח. במקרים בהם המחלקה המשפטית מחזירה תיק למחלקת הפיקוח לשם השלמת

חומרים, המחלקה המשפטית דואגת להוציא 3 תזכורות (30,60,90 יום). לאחר מכן לא יוצאות עוד תזכורות, ואין המשך מעקב ובקרה אחר הטיפול בתיק הפיקוח".

8.4.1. מהביקורת עולה כי שליחת התזכורות אינה מתבצעת בשנתיים האחרונות. עם זאת, מחלקת התביעה העירונית דיווחה כי בוצעה השלמת פערים של תיקים אשר היו מצויים במחלקת הפיקוח על הבנייה עד שנת 2013.

8.5. בדו"ח המבקר 2014 נכתב: "תגובת המחלקה המשפטית: אין צורך להכניס גורם אמצע. המחלקה המשפטית מדווחת על תיקים שהסתיימו: סריקה, העברת פרוטוקולים וגזרי דין בתיקים. סוכם עם מנהל מח' הפיקוח שיעודכן לגבי הגשת כתבי אישום והעברת כתבי אישום לידיהם ע"מ שיהיו מעודכנים בסטטוס הדו"ח. הוחל בהעברת כתבי אישום מינואר 2015".

<u>מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה מסר בתגובתו כי:</u> *"העברת כתבי אישום לא מתבצעת באופן מלא."*

8.5.1. להלן סיכום טבלת מעקב אחר תיקים שהועברו למחלקת התביעה העירונית. הטבלה מנוהלת ע"י מחלקת הפיקוח על הבניה בטבלת אקסל:

סה"כ תיקים במעקב	**139**
סה"כ תיקים פתוחים (הנמצאים במחלקה המשפטית)	68
סה"כ תיקים פתוחים (הנמצאים במחלקה המשפטית) משנים 2015-2016	30
סה"כ תיקים פתוחים (הנמצאים במחלקה המשפטית) משנת 2017	35
סה"כ תיקים שהוחלט לא להגיש בהם כתב אישום	27

8.5.2. לדברי מנהלת המדור במח' הפיקוח על הבניה ומנהלת המדור במחלקת התביעה העירונית, כתבי אישום הועברו גם לפני ינואר 2015. עם זאת, עדיין ישנם כתבי אישום/ גזרי דין משנים קודמות אשר הועברו למחלקת הפיקוח על הבניה אבל טרם עודכנו במערכת הממוחשבת ה-Complot לביצוע אכיפה. לדוגמא: תיק פיקוח מס' 20130223. תאריך העברת הדו"ח למחלקת התביעה העירונית: 26.04.2015. פסק דין מתאריך 21.11.2016 קבע צווים וקנסות. פסק הדין אינו מעודכן בטבלת המעקב ולכן לא ניתן לבצע אכיפה. באופן זה לא מתבצע מעקב גזרי דין בהתאם לנוהל הפיקוח והאכיפה בסעיף 3.13 .

<u>הערת הביקורת:</u>

פערים אלו נוצרו מן העבר וטרם נסגרו. מצב זה מעיד כי המעקב ובקרה אחר ביצוע החלטות בית המשפט (אכיפה) **לוקה בחסר**.

הביקורת מבקשת לציין כי מנהל מחלקת פיקוח מסר **בתגובתו** כי *"הושלמו פערי עדכון פסקי דין וגזרי דין."*

8.6. בדו"ח המבקר 2014 נכתב כי: "למחלקה המשפטית יש תוכנה לניהול הוועדה המקומית בדומה למח' הפיקוח. אין כל מניעה שהמח' המשפטית תזין את הנתונים בעצמה ע"מ לייעל עבודה".

8.6.1. הביקורת מציינת כי מחלקת התביעה העירונית נמצאת בימים אלו בתהליך הטמעה של מערכת ממחושבת "המערכת המשפטית של האוטומציה" (במסגרת החברה לאוטומציה). מערכת ממוחשבת זו אמורה לתת מענה לנושא זה.

8.7. נוהל תהליך הפיקוח והאכיפה אינו מגדיר את ממשקי העבודה ההמשכיים של קשרי הגומלין בין מחלקת התביעה העירונית למחלקת הפיקוח על הבניה לאחר שהוגש דו"ח למחלקת התביעה העירונית.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.8. כתיבת נוהל חוצה ארגון מחלקת הפיקוח על הבניה - מחלקת התביעה העירונית. בין היתר בנוהל זה יוגדר לו"ז להחזרת תיק חקירה לאחר שהוחזר להשלמות וכד'.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה</u>:

"א. במחלקת הפיקוח על הבניה מתקבלים מהשירות המשפטי גזרי דין והחלטות בית המשפט, ללא פירוט רכיבי גזר הדין. מכאן שעל מזכירת מח' הפיקוח ו/או מפקח הבניה לפרש את החלטות בית המשפט בתיקים אשר נוהלו ע"י התביעה המשפטית, דבר שאינו תקין.

ב. מקבל את המלצת הביקורת לכתיבת נוהל חוצה ארגון בנושא מחלקת הפיקוח על הבניה – מחלקת התביעה העירונית. מומלץ כי ימונה גורם עירוני אשר ירכז ויתאם את גיבוש הנוהל.

ג. עקב הממשק הלקוי עם השירות המשפטי, חשוב ביותר כי הביקורת תמליץ על מינוי תובע אינטגרלי בתוך מחלקת הפיקוח על הבניה. התובע יהיה כפוף ליועץ המשפטי לעירייה ולשירות המשפטי, אולם יעבוד ישירות ובאופן רצוף וקבוע עם מחלקת הפיקוח ויישב במשרדי מחלקת הפיקוח על הבניה ולא במנותק ממנה כפי המצב הקיים כיום".

9. נהלים

9.1. נוהל מס' 5.5.02.01 "**תהליך פיקוח ואכיפה בגין עבירות בניה ו/או שימוש**" עודכן בתאריך 1/5/17, כאשר תאריך עדכון הוראה קודמת 9/1/13.

9.1.1. נוהל זה אינו נוהל חוצה ארגון ולוקה בחסר מאחר ואין בו התייחסות לנושאים כגון:

א. שיטת העבודה עם מחלקת התביעה העירונית לפי תחומים (צו שיפוטי, צו הריסה שיפוטי, הגשת תביעה).

ב. שיטת ביצוע הבקרה והמעקב.

ג. שיטת סגירת הנושא/האירוע - התהליך ומי אחראי "לסגירת" האירוע.

ד. אחריות ביצוע וכד'.

ה. הנוהל אינו מפרט או מפנה ל"תהליך שלם" של צו הפסקת עבודה מנהלי, או צו הריסה שיפוטי מראשיתו עד סופו:

- אופן הגשת הבקשה.
- אישור הבקשה.
- אופן הגשת הצו.
- הגדרת לו"ז.
- הגדרת בקרה ומעקב וכד'.

9.1.2. הנוהל אינו מתייחס למשמעות השינוי הארגוני שבוצע בעקבות תקנה 116, כולל שינוי חלוקת העיר משבעה אזורים לשלושה אזורים ומינוי מפקחי אכיפה.

9.1.3. הנוהל לא מנחה את פעילות האכיפה כפי שמתבצעת בפועל , ואין בו את הפרוט בהתאמה למתבצע בפועל בנושאים כגון: פניות הציבור, וחלוקת הפעילות בין כל העובדים במחלקה בתחום האכיפה, ועוד .

9.1.4. לביקורת הוצג מסמך "מדיניות אכיפת עבירות בניה - ועדה מקומית רמת גן".

9.1.4.1. מסמך המדיניות לא שולב בנוהל. לדוגמא: סעיף 3 במסמך הנ"ל מקנה למנהל מחלקת הפיקוח על הבניה שיקול לעכב את הליכי החקירה עד 3 חודשים לפי תנאים המפורטים בסעיף זה. ביצוע סמכות זו אינו מופיע בנוהל המפרט את השיטה לבקשה וההחלטה לעיכוב ההליכים, שיטת המעקב והבקרה עד להחלטה הכתובה.

9.2. נוהל מס' 5.5.02.02 "תפקיד מחלקת הפיקוח על הבניה בתהליך הרישוי" עודכן בתאריך 1/5/17. תאריך העדכון הקודם היה בתאריך 26/2/2006.

9.2.1. בנוהל כתוב בסעיף 3.1.2: "....תמסור מזכירת המחלקה את היתר הבניה למפקח הבניה האזור הרלוונטי לשם מסירתו למבקש ההיתר".

9.2.2. בנוהל לא קיימות הנחיות לגבי דגשים שעל המפקח להעביר לבעל ההיתר לפי הכתוב בהיתר, "בגרמושקה", והנספח הניתן עם ההיתר. בנוסף, לא מצוינת מחויבות המפקח להחתים את בעל ההיתר על ההיתר הניתן.

9.2.3. מפקח הבניה מוסר לבעל ההיתר עם ההיתר גם "נספח להיתר בניה". נספח זה מפרט תנאים נדרשים בבניה, אשר אי עמידה בהם מהווה סטייה מהיתר הבניה והפרת הוראות החוק. אין בנוהל אזכור לנספח זה ומה נדרש המפקח להדגיש בפני בעל ההיתר לפי הנספח.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה</u>:

"בעבר, בהתאם להנחיות העבודה באגף ההנדסה, היתרי הבניה נמסרו ע"י מח' רישוי בניה. לבקשתי, החלה מח' פיקוח על הבניה במסירת ההיתרים למבקש. עם היתר הבניה נמסרת למבקש ההיתר חוברת "מדריך לבונה" הכוללת את כל הדגשים וההנחיות למבקש ההיתר. נהלים יעודכנו בהתאם."

9.2.4. בנוהל אין הנחיה ברורה למועדים בהם המפקחים מתבקשים לבקר באתר הבניה. לפי שנמסר לביקורת המפקחים מונחים לבקר באתר הבניה לפי הפירוט הבא:

ביקור מס' 1: לצורך אישור התחלת עבודה או הריסה.

ביקור מס' 2: ביקורת באתר הבניה לפני מתן טופס 4 ותעודת גמר.

ההנחיות הנ"ל אינם בהתאם לנדרש בחוק התכנון והבנייה המנחה את בקרת הביצוע המרחבית לפחות בשלבים הבאים: סימון העמדת בניין (חדש) - אישור תחילת בניה, גמר הקמת שלד, וגמר בניה.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"מחלקת הפיקוח על הבניה מונה בשלב זה שלושה מפקחי בניה אזוריים המוגדרים מפקחי רישוי. ברחבי העיר כ- 300 אתרי בניה. ידוע למהנדסת העיר כי לא מתקיימות ביקורות מפקחים בכל 4 השלבים המוזכרים ע"י הביקורת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

יש לפעול בהתאם לנדרש בחוק.

9.2.5. חוק התכנון והבניה 1965 גם מנחה, לפי צורך, ביקור באתר כאשר מתקיימים בין היתר האירועים הבאים: קבלת הודעה בדבר הריסת מבנה, התפטרות אחראי לביקורת על הביצוע או מבצע פיקוח עליון והודעה ממכון הבקרה.

9.3. בנוהל לא מופיעה הדרישה לקבלת מסמכי שלבי ביצוע הבניה מידי בעל ההיתר או מי מטעמו [מסמכים ה (1) עד ט (2)], כנדרש בנספח הניתן עם מתן ההיתר לפי חוק התכנון והבניה הקובע: "כל עוד לא הוגש דוח במועד או בשלב שנקבעו בסימן זה, רואים את עבודת הבניה שבוצעה לאחר מכן כעבודה לא לפי תנאי ההיתר, אפילו אם אינה חורגת מתנאיו".

9.4. לא צורף לנוהל שקיבלה הביקורת טופס ריכוז האישורים למתן חיבור חשמל (טופס 4) ותעודת גמר. טופס זה ניתן לביקורת בנפרד בשלב מאוחר יותר (לא כחלק מהנוהל) ומצוינים בו מסמכים שלא נמצאים בנוהל. מפקחי המחלקה עובדים על פי הטופס הנ"ל בשילוב עם מסמכים המופיעים ב"מדריך לבונה". לדוגמא: מסמך ז (1)-"תצהיר אחראי לשלד הבנייין" שלא מופיע בנוהל .

9.5. לקראת סיום הביקורת הוצג טופס ריכוז האישורים לטופס 4 ותעודת גמר חדש שיחליף את הקיים. הטופס מצוי ב"מדריך לבונה" ולא עודכן בנוהל . טופס זה שונה מהטופס הקיים במבנה ובנדרש. השוני הוא שאין מחתימים ע"ג טופס ריכוז האישורים לטופס 4/ תעודת גמר את היחידות המאשרות בעירייה אלא בעל ההיתר נדרש להביא למפקח מכתבים מאשרים מיחידות העירייה ומסמכים נדרשים כמפורט בטופס (כפי שהיה עד כה).

9.6. בעקבות השינוי המתוכנן בנוהל נשלחה בתאריך 5/9/17 בקשה ממנהל המחלקה ליחידות העירייה שיתנו בידי בעל ההיתר מכתב המאשר את טופס 4 ו/ או תעודת גמר בנושא שבתחום אחריותם (בעבר היו חותמים ע"ג הטופס במקום המיועד לטופס 4, ובמקום המיועד לתעודת גמר). לפי מכתב זה כל יחידה יכולה לנסח את המכתב המאשר טופס 4/ תעודת גמר לפי שיקולה. לא הוצג לביקורת פורמט המכתב המסוכם מכל יחידה.

9.7. בטופס ריכוז אשורים החדש אין מקום להחתים את בעל ההיתר על מחויבותו להגיש תעודת גמר תור שנה מהנפקת טופס 4.

9.8. לעיתים במהלך הזמן עד להגשת תעודת גמר מגיש בעל ההיתר בקשה לשינויים מההיתר. אישור השינויים כיום אינו משנה את גובה הערבות.

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.9. עדכון נוהל 5.5.0202 בהתייחס לממצאי הביקורת ולהמלצות בפרק זה:

9.9.1. הכללת המסמכים הבאים כחלק מנוהל 5.5.02.02: טופס 2, מסמך ה (2) ומסמך ו'.

9.9.2. ביטול מסמך ז' (1) מנוהל 5.5.02.02.

9.9.3. ביצוע ביקור באתר לאחר סיום שלב השלד (מסמך ח) כנדרש בחוק התכנון והבניה תשכ"ה).

9.10. הוספה של הליך הבקשה לתעודת גמר לאחר ביצוע התיקונים / שינויים להם התחייב בעל ההיתר (לאחר הפקדת הערבות וקבלת ט' 4) לנוהל.

9.11. כתיבת נוהל בדיקת מפקח בשלב הבקשה להיתר מומלץ בנוהל חוצה ארגון אשר יכלול את מחלקת הרישוי והתחדשות עירונית.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"מקבל את המלצות הביקורת."

10. חוברת "מדריך לבונה"

10.1. חוברת "מדריך לבונה" הינה חוברת שנכתבה ונערכה ע"י אגף ההנדסה ומכילה את ההנחיות העירוניות והוראות חוק התכנון והבניה בנוגע להליך הבניה. התכנים גובשו ע"י מנהלת מחלקת תאום ובקרה ומנהל מחלקת הפיקוח על הבניה. חוברת זו ניתנת לציבור בעלי היתרי הבניה, ומרכזת בתוכה גם טפסים ואישורים הדרושים לביצוע וסיום תהליך הבנייה וקבלת טופס 4 ותעודת גמר. (הוצאת מהדורה ראשונה 1.8.2017).

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בחוברת הושקעה עבודה רבה על ידו ועל ידי אחרים, ומטרתה שיפור השירות לציבור התושבים ומבקשי ההיתרים ולצורך מתן מידע מקדים כבר בשלב קבלת היתר הבניה, ביחס למהלך תקופת הבניה וביחס לתהליך סיום הבניה עד למתן טופס 4 ותעודת גמר.

<u>הערת הביקורת</u>:

הביקורת מבקשת לציין לחיוב הפקת חוברת זו.

11. פיקוח רישוי על הבניה - נושאים משלב ההיתר ועד מתן טופס 4/תעודת גמר

11.1. לצורך הגשת בקשה לטופס 4 מתבקשים בעלי ההיתר להגיש כיום לפי הכתוב ב"מדריך לבונה" גם את המסמכים הבאים:

- מסמך 1: בקשה לאישור אספקת חשמל, מים וטלפון (תקנה מ- 1981 –בקשה לטופס 4).
- מסמך 2: בקשה מבנה ראוי לשימוש אשר בו בקשה להתחבר לחשמל, מים וטלפון תוך הצגת הנושאים שבהם המבנה לא עומד בתנאי ההיתר (תקנה מ-1991).
- מסמך 3: בקשה לתעודת גמר.

11.2. לדברי מנהל המחלקה, רוב הבניינים שאינם צמודי קרקע, אינם מקבלים תעודת גמר עם הבקשה הראשונית אלא טופס 4 לאחר מתן ערבות, כאשר ברוב המקרים ניתנת תעודת גמר במועד מאוחר יותר.

11.3. הגשת בקשה לתעודת גמר צריכה להיות לפי הנדרש בחוק התכנון והבניה תשכ"ה -1965 ותקנותיו הכולל:

11.3.1. הבקשה של בעל ההיתר עם ההצהרות החתימות שלו, של אחראי לביקורת, לבנית השלד, מגיש הבקשה והמתכנן של השלד.

11.3.2. טופס 9 - תצהיר מתכנן שלד הבניין.

11.3.3. טופס 10 - תצהיר של אחראי לביצוע שלד הבניין.

11.3.4. הצהרת מתכנן השלד על שמירת התכניות.

<u>בתגובתו לסעיף 11.3 מסר מנהל המחלקה</u> כי *"הגשת בקשה לתעודת גמר מתבצעת בהתאם להוראות החוק ונבדקת באופן מוקפד."*

11.4. אין ביצוע מעקב ובקרה לקבלת בקשה לתעודת גמר תוך שנה ממתן ט' 4, או לבקשת דחיה להגשת תעודת גמר. כל זאת כנדרש בחוק התכנון והבניה (ניתן עד שנה אחת נוספת).

11.5. בדיקה מדגמית של הביקורת מצאה כי הבדיקות והמסמכים לטופס 4 נסרקים ומתויקים.

11.6. מהביקורת עולה כי למעט טפסי טרום בניה כל שאר הטפסים הנדרשים להימסר בשלבי הבניה מתקבלים בדיעבד בשלב של סיום הבניה והגשת בקשה לט' 4 / תעודת גמר. הביקורת מעירה כי הדבר הוא בניגוד לחוק התכנון והבניה ובניגוד לנספח הניתן עם ההיתר.

11.7. בבדיקת שני תיקי התחלות בניה חדשות מ- 2017 עולה כי: באחד מהם מנהל העבודה, לפי חיפוש באתר משרד הכלכלה, התאים למסמך ו, ובשני - מנהל העבודה, לפי הרשום והמוצהר בנספח ו, לא רשום באתר משרד הכלכלה .

<u>בתגובתו לסעיף 11.7 מסר מנהל מחלקת פיקוח על הבניה כי</u> *"נושא זה אינו באחריות המחלקה, אלא באחריות מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה".*

<u>המלצות הביקורת:</u>

11.8. בשלב הבניה יש להקפיד לקבל את המסמכים ה (1) עד ט (2) לפי ביצוע השלבים כמופיע בנספחי הנוהל וב"מדריך לבונה ".

11.9. ככל שהמסמכים הנדרשים לצורך ט' 4 /תעודת גמר ימצאו משוחזרים ולא אמינים (ימצאו אי התאמות כנדרש במסמכי שלבי הבניה, תוך הצלבת תאריכים עם שלבים זהים ואחרים), יש לדרוש מבעל ההיתר לקבל את המסמכים לפי הנדרש, כולל הצהרת בעל ההיתר ובעל התפקיד מטעמו בהתאם לקביעת המחלקה המשפטית.

11.10. במקרים שהמסמכים שנמסרו לא ניתנים לאישור, הנושא יעלה לבחינה בין מנהל המחלקה למחלקה המשפטית.

11.11. הביקורת ממליצה לקיים פורום פנימי אשר יקבע מה נדרש מהעירייה לעשות במידה ותעודת גמר לא הוגשה תוך שנה ו/או לא הוגשה בקשה לדחייה (כולל אפשרויות של הגדלת ערבות, חילוט ערבות, קנס (לפי חוק עזר עירוני אם ניתן) וכד'.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"מקבל את המלצות הביקורת".

12. ערבות

12.1. נושא הערבות מצוין בנוהל מס' 5.5.02.02 "תפקיד מחלקת הפיקוח על הבניה בתהליך הרישוי" מיום 1/5/17, סעיף 3.1.9.2.2.

12.2. מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה קובע את גובה הערבות לפי שיקול דעתו - אין הנחיות כתובות בנושא.

12.3. בנוהל אין התייחסות לנדרש לביצוע משלב קבלת טופס 4 ועד שלב חילוט הערבות.

12.4. מהביקורת עולה כי לעיתים לבעל ההיתר ערבויות קודמות/ אחרות באשר לנכס - יש לשקול האם נדרשת לכך התייחסות בנוהל חוצה ארגון.

12.5. מנהל מח' כספים וחשבות באגף ההנדסה מקבל את גובה הערבות ממנהל מח' הפיקוח על הבניה, מנחה את בעל ההיתר, מקבל את כתב הערבות ושולח מקור לגזברות, עותק למחלקת הפיקוח על הבניה ועותק לתיוק פנימי. הגזברות, לדבריו, היא האחראית למעקב בכל הנוגע לשטר הערבות.

12.6. לפי דברי מנהל מח' כספים וחשבות, הוא המרכז את הליך חילוט הערבות, לאחר קבלת המסמכים הנדרשים לרבות מסמך פנייה לגזברות מהמהנדסת העיר המאשרת את שחרור הערבות.

12.7. נכון לחודש ספטמבר 2017 סה"כ סכום הערבויות היה 16,252,661 ₪. רוב הערבויות הן ממרץ 2012 ועד היום.

12.8. בבדיקה אקראית של ערבות שפג תוקפה נמצא כי הגזברות וידאה הארכת הערבות ועדכנה את מנהל מח' כספים חשבות באגף ההנדסה.

12.9. אין מאחריות מח' הפיקוח על הבניה לעקוב בנושא הערבות. אולם, מכיוון שהמחלקה אמורה לעקוב אחרי קבלת בקשה לתעודת גמר שנה ממתן טופס 4, הרי שעדכון מהגזברות לגבי בקשה לחידוש ערבות יכול לסייע בידה.

<u>המלצות הביקורת</u>

12.10. יש להתייחס לכך שבעל ההיתר המתחייב בערבות לתעודת גמר תוך 12 חודשים יעמוד בכך, ו/או יבקש הארכה בזמן וכנדרש. ככל שלא יעמוד בלוח הזמנים ו/או תאושר הארכה למתן תעודת גמר, יש לשקול חילוט הערבות.

12.11. למנות צוות מאגף ההנדסה, המינהל הכספי והשירות המשפטי לגיבוש המלצות כיצד לפעול במידה ולא ניתנת תעודת גמר, תוך שנה מקבלת טופס 4.

12.12. בחינת אפשרות חילוט ערבויות, קנס, תביעה ואחר במידה ותעודת גמר לא נמסרה עד לאחר שנה.

<u>תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה:</u>

"מקבל את המלצות הביקורת".

13. אכיפה

13.1. להלן נתוני האכיפה בשנת 2017:

פעילות האכיפה	2017
מס' צווי הריסה מנהליים שניתנו	16
מס' מבנים שנהרסו ע"י הוועדה	8
מס' מבנים שנהרסו ע"י הבונה	24
סה"כ מבנים שנהרסו	32

14. תיקי בנין שנדגמו ע"י הביקורת

14.1. <u>תיק 15623000 הירדן 67</u>

14.1.1. היתר בניה נמסר ע"י המפקח בתאריך 6/4/17 .

14.1.2. מסמך א (1):

- אין תאריך מינוי הקבלן ע"י בעל ההיתר .
- אין חתימה נדרשת ע"ג דיווח על מינוי מנהל עבודה למשרד העבודה והרווחה.
- מצורף רישיון בתוקף של הקבלן עד 12/18 כנדרש .

14.1.3. מסמך ב: מינוי אחראי על השלד נמצא כנדרש.

14.1.4. מסמך ג: מינוי אחראי לביקורת מהנדס. המהנדס משנה בכתב יד ע"ג הטופס "שלד בלבד". הביקורת מעירה על שינוי טופס סטטוטורי . המפקח פנה לטפל בנושא לאחר שהביקורת הפנתה תשומת ליבו.

14.1.5. מסמך ג: מינוי אחראי לביקורת אדריכל . האדריכל משנה בכתב יד ע"ג הטופס "פיקוח עליון בלבד ". הביקורת מעירה על שינוי טופס סטטוטורי. המפקח פנה לטפל בנושא לאחר שהביקורת הפנתה תשומת ליבו.

14.1.6. מבקשים לתחילת בניה (ט' ד) נושאת חותמת המפקח ללא תאריך.

14.1.7. טופס ו': הודעה על פעולות בניה+ מינוי מנהל עבודה מוסמך והצהרתו נמצא כנדרש.

14.1.8. תיק הריסה:

14.1.8.1. הביקורת מציינת שתיק זה מאורגן וכולל: הנחיות בטיחות, הנחיות תאגיד המים, הסדרי תנועה בשיתוף משטרת ישראל ועוד .

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.1.9. עדכון נוהל "תפקיד מחלקת הפיקוח על הבניה בתהליך הרישוי" ולפעול בהתאם לעדכון.

14.2. <u>תיק 16037 אלוף דוד 30</u>

14.2.1. ההיתר מיום 6/11/16 (נמסר באותו יום).

14.2.2. מסמך א: מתמנה קבלן ע"י בעל ההיתר בתאריך 7/3/17 כנדרש, כולל רישיון בתוקף עד תאריך 31/12/18.

14.2.3. מסמך ב: מינוי אחראי לביצוע השלד. בתאריך 26/3/17 ממנה בעל ההיתר את המהנדס החותם בחותמת א.נ . רישיון המהנדס מספר: 17727216 בתוקף עד תאריך 31/3/17. תוקף רישיון המהנדס פג 5 ימים אחרי המינוי. לא נמצא מעקב אחר קבלת רישיון מהנדס מעודכן.

14.2.4. מסמך ג: ממנה בעל ההיתר את אותו מהנדס א.נ כמהנדס אחראי לביקורת. חותמת המהנדס אינה זהה לחותמת ע"ג מסמך ב. יתרה מכך, מספר הרישיון שמדווח ע"ג מסמך ג', שונה מהמדווח במסמך ב' והמצוי ע"ג התעודה שצורפה למסמך ב'. במסמך ג' לא מצורפת תעודה.

14.2.5. מסמך ד': הודעה על תחילת עבודה לגמר גדר בטחון. אין ע"ג הטופס תאריך לבקשת תחילת העבודה, ואין תאריך פקח לאישור נבדק.

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.2.6. הביקורת ממליצה לתקן את הליקויים המפורטים בתיק זה באמצעות נוהל עדכני.

14.3. <u>תיק בניין 1062000 אלוף נחמיה תמרי 14</u>

14.3.1. היתר ראשון ניתן בתאריך 19/3/14, ותיקון להיתר אושר ב- 16/11/16 . מכאן שמערכת הפיקוח החלה בתהליך הפיקוח לפני ביקורת המבקר ב2014 והגיעה לכדי מתן טופס 4 ב- 21/9/16, כשנתיים וחצי לאחר מתן ההיתר. מתאריך מתן ההיתר חלפה שנה ולא הוגשה תעודת גמר.

14.3.2. הביקורת מעירה כי בתיק בניין זה כמו בתיקים אחרים שנבדקו, מסמכי הביצוע לפי שלבים בעת הבניה לא מוגשים בתום כל שלב ביצוע לפי הנדרש, אלא בשלב הבקשה לטופס 4. הדבר מסרבל את העבודה, גוזל זמן.

14.3.3. מסמך א : מינוי קבלן אחראי לביצוע הבניין מתבצע לפי הנמצא בתיק בתאריך 22/6/15 . דיווח על גמר יסודות מקלט מצוין בתאריך 12/12/14. מכאן, שלכאורה נבנה הבניין עד 22/6/15 תאריך ללא קבלן.

14.3.4. טופס ד : אישור התחלת בניה נמצא ללא תאריך. לפי המפקח טופס זה ניתן על ידו בדיעבד ולא היה באותה עת בתפקיד. הביקורת מעירה שעל המפקח היה לכתוב לפחות שזהו טופס משוחזר/ בדיעבד עקב מסירת מסמכים שלא לפי שלבי ביצוע כנדרש.

14.3.5. המהנדסת ל.ש הייתה אחראית לביצוע השלד בין התאריכים 30/6/16 ועד ה-15/7/17. מהנדסת זו הוחלפה ע"י המהנדס א.פ בתאריך 31/7/17. חוק התכנון והבניה קובע שצריכה להיערך בקרה מרחבית במקרה זה. בנוסף, ישנה ההתייחסות לנושא בתקנות חוק תכנון והבניה תשע"ו - חלק י"א – "החלפה והתפטרות בעלי תפקידים" הקובע בין השאר שמעת שסיים תפקידו אחראי ביקורת ולא התמנה חדש רואים עבודה שהתבצעה שלא לפי ההיתר.

14.3.6. מסמך ה (2) מציין המודד כי ביקר באתר בתאריך 12/10/14, בעוד שחתימתו היא מתאריך 22/6/15. הביקורת מעירה כי הדבר אינו תקין.

14.3.7. טופס ז(1) נחתם בתאריך 16/6/16. בהתאם למסמכי ח+ט סיום השלד והבניין מצוין בתאריך 22/11/15.

14.3.8. קיים תיק מסודר עם חוצצים לכל הטפסים והמסמכים הנדרשים לטופס 4 שהכין בעל ההיתר לפי הנחיית המפקח.

14.3.9. בטופס ריכוז האישורים לטופס 4 (נקרא גם טופס טיולים) אין תאריך סיכום הדוח וחתימה. אין חתימה של בעל ההיתר להוציא תעודת גמר תוך שנה מיום קבלת טופס 4 . בנוסף, לא נמצא מעקב אחר הוצאת תעודת גמר ו/או הערבות.

14.3.10. קיים דוח מפקח ביקור באתר לצורך הוצאת טופס 4 מתאריך 11/9/16. קיימת ערבות מתאריך 14/9/17. הביקורת מציינת כי הביקור הנ"ל וגם הערבות מתבצעים לפני שאושרה הבקשה לשינוי מההיתר. הבקשה אושרה בתאריך 16/11/16 ונמסרה בתאריך 24/11/16.

14.3.11. הביקורת מעירה שהליך של אי מסירת טפסי שלבי בניה לפי הנדרש אחרי כל שלב פוגם בהליך הבדיקה ככל שעובר הזמן. דברים שהיו אמורים להוות נורות אזהרה עד כדי אי אישור בשלב נתון, אין בהם כמעט ערך כאשר כל הטפסים נמסרים לאחר שנתיים ויותר.

14.3.12. מצוי מכתב מ- 12/9/16 ממשרד עורכי דין א.נ.ו למחלקת הפיקוח על הבניה ממנו מתברר שמהנדס א.פ האחראי לביצוע השלד אינו "מהנדס רישוי" כנדרש בתקנות המהנדסים והאדריכלים (רישוי ויחוד פעולות), תשכ"ז 1967. לא נמצאו תכתובות נוספות.

<u>המלצות הביקורת:</u>

14.3.13. במסגרת נוהל פיקוח על הבניה להתייחס לנושא החלפת והתפטרות בעלי תפקידים.

14.3.14. הביקורת ממליצה לבצע ניתוח אירוע למספר תיקים אחת לתקופה רבעוני/ חצי שנתי, לצורך הפקת לקחים.

14.3.15. יש להקפיד על קבלת מסמכים לפי שלבי בניה.

14.4. <u>תיק בניין 19587000 סנהדרין 16</u>

14.4.1. היתר לא נמצא בתיק אלא במערכת ניהול ועדה מיום 13/3/14 .ישנה בקשה לשינוי מההיתר מתאריך 8/3/17 אשר בעת עריכת הביקורת טרם אושרה (10/17).

14.4.2. טופסי דיווח נמסרים שלא לפי שלבי ביצוע .

14.4.3. נמצאו 2 מסמכי ג (מינוי מהנדס אחראי על בנית השלד). האחד משוחזר ועליו חותם המהנדס בתאריך 29/11/16 (בשלבי סיום הבניה). השני חותם המהנדס בתאריך 15/12/14 (כנראה התאריך שבו אכן חתם). מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה מסר כי היה חסר טופס ג' והמפקח דרש אותו.

14.4.4. גמר ביצוע השלד מדווח על ידי האחראי לביקורת אדריכל בתאריך 30/10/15. לא נמצא דווח של המהנדס האחראי.

14.4.5. מסמך ז תקנה 20 א (כשירות ממ"ד) נמסרה ע"י האחראי לביצוע השלד בלווי הצהרת נוטריון כנדרש בתאריך 29/11/16. זאת כאשר ביצוע קומה אחרונה ט - מדווחת על ידו בתאריך 21/4/15, גמר השלד מדווח ע"י האדריכל בתאריך 30/10/15. הגשה זו מאוחרת מהנדרש לפי הנקבע בסדר המסמכים הנדרשים להגשה בשלבי הבניה.

14.4.6. ריכוז אישורים לטופס 4 נמצאים בתיק עם כל הטפסים שהתייחסה הביקורת לעיל.

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.4.7. יש להקפיד על קבלת מסמכי ביצוע הבניה מ-ה (1) עד ו (2) לפי שלבי הבניה בפועל, ולא לאשר המשך בניה לפני שאושר השלב המוגש.

14.5. <u>תיק בניין 134151000 פנקס 7</u>

14.5.1. הבקשה להיתר לבניין זה הוגשה בתאריך 10/12/12. ההיתר חתום בתאריך 8/3/14. לפי בדיקה בקומפלוט הוגשה בקשה לשינוי מההיתר בתאריך 23/10/16 שאושרה כשינוי מההיתר בתאריך 9/2/17. בתאריך 29/6/17 הוגשה בקשה נוספת לשינוי מההיתר שטרם אושרה בזמן ביצוע הביקורת.

14.5.2. הביקורת בדקה עם מנהל המחלקה האם הביקורת לטופס 4/ תעודת גמר בוצעה לפי ההיתר הראשון לרבות התייחסות לשינויים / בקשות שאושרו בהיתר מתאריך 9/2/17. התשובה הייתה שהביקורת בוצעה בהתאם להיתר הראשון+ התייחסות להיתרי השינויים.

14.5.3. לפי המדיניות הקיימת לא ניתנו טפסים להתקדמות שלבי הבניה בעת הבניה כנדרש בחוק התכנון והבניה .

14.5.4. מהביקורת עולה כי טופס ו (1) המיועד לדווח על גמר יסודות והקמת מקלט על סמך מפת מדידה נטמע במסמכי ו הרבים כמספר המפלסים -תקין.

14.5.5. מסמך ז (2) תצהיר אחראי לביצוע השלד (תקינות ממ"ד) היה צריך להינתן לפי סדר המסמכים -שלבים לפני גמר ביצוע השלד, אלא שהוא ניתן זן מרב אחרי גמר השלד בתאריך 8/4/16.

<u>המלצות הביקורת:</u>

14.5.6. בתיקי בניה שחסר בהם תיעוד ו/או דווח ו/או קיימת אי הלימה של תאריכים לפי השלבים, אשר מצריכים עדכון מסמכים, יוחזר תיק זה לעדכון בעל ההיתר. עד שלא יתוקן ויאושרו המסמכים לא ימשיך הטיפול בבקשה לטופס 4 / תעודת גמר. מומלץ לקבל יעוץ משפטי בנושא.

14.5.7. הביקורת ממליצה לרענן קביעת מהנדסת העיר מ- 2014 שניתן לתת טופס 4 רק באם יהיה לפי "...*תקנות התכנון והבניה תשנ"ב- 1991, לגבי 9 סעיפים בהם מותר לקחת ערבות וכולם נוגעים אך ורק לנושאי פיתוח*".

14.6. <u>תיק בניין 2774000 תלפיות 13</u>

14.6.1. ההיתר אושר בתאריך 27/5/14 ונמסר בתאריך 29/5/14. טופס 4 נמסר בתאריך 29/6/17, שלוש שנים לאחר ההיתר. טרם נמסרה תעודת גמר .

14.6.2. במסמך ה (1) כותב המהנדס האחראי לביצוע השלד: "סימון קו בניין לא שייך לקונסטרוקציה, הסימון באחריות המודד והקבלן/ מהנדס מטעם הקבלן בלבד". הדבר הינו בניגוד לנדרש מאחראי לביקורת (מהנדס), לא ניתן לכתוב ולשנות טופס סטטוטורי. למעשה שלב נדרש זה לא בוצע ואסור היה לאפשר המשך בניה.

14.6.3. הביקורת מוצאת לנכון להציג את עמדת המפקחים, שלדבריהם הם מנחים את בעלי ההיתר או נציגיהם בכל הנדרש לאישור לקבלת טופס 4/ תעודת גמר. **הביקורת מבקשת לציין** שחל שיפור בהגשת המסמכים הנדרשים, ארגונם בקלסרים, חלוקה לחוצצים לפי הנדרש בטופס ריכוז מסמכים לצורך אישור טי 4/ תעודת גמר. בנוסף, המפקח דורש מבעל ההיתר קלסר קשיח עם חוצצים, בהם יתויקו על ידו הטפסים והדיווחים הנדרשים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.6.4. לא לאפשר המשך בניה עד שלא יימסר המסמך לשלב שבוצע , רק עם אישור המסמך לשלב שבוצע ניתן יהיה להתקדם לשלב הבא.

<u>תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבניה לסעיף 14:</u>

"מקבל את המלצות הביקורת ומבקש לציין כי קבלת מסמכי שלבי הבניה בזמן אמת לא מתבצעת מאחר והמשאבים העומדים לרשות המחלקה, בשלב זה, אינם מאפשרים זאת."

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – היבטים במחלקת הפיקוח על הבניה

1. **סעיף 7.2.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכין נוהל ביקורת של מפקח על הבניה בשלב הבקשה להיתר.

2. **סעיף 7.2.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבחון מחדש את התכנים בנוהל חוצה ארגון בין מחלקות – רישוי בניה, התחדשות עירונית ופיקוח בניה.

3. **סעיף 7.2.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבחון מחדש את התדירות הנדרשת לפגישות בין מח' רישוי בניה ומח' פיקוח בניה.

4. **סעיף 8.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לכתוב נוהל חוצה ארגון בין מחלקת הפיקוח על הבניה והתביעה העירונית.

5. **סעיף 9.9, 9.10**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לעדכון נוהל ה- ISO 5.5.02.02 בהתאם לממצאי הביקורת.

6. **סעיף 9.11**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לכתוב נוהל בדיקת מפקח בשלב הבקשה להיתר.

7. **סעיפים 11.8, 11.9, 11.10, 11.11**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת תוך שהנחה להקפיד על קבלת המסמכים הנדרשים לפי השלבים כפי שמופיע בנוהל.

8. **סעיפים 12.10, 12.11, 12.12**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת תוך שהנחה למנות צוות ולגבש המלצות כיצד יש לפעול במידה ולא ניתנת תעודת גמר תוך שנה מקבלת טופס 4 .

9. **<u>סעיף 14.1.9</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן בהתאם.

10. **<u>סעיף 14.2.6</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לעדכון הנוהל.

11. **<u>סעיפים 14.3.13, 14.3.14, 14.3.15</u>**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת.

12. **<u>סעיף 14.4.7</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. הישום יבחן באמצעות מערכת המחשוב החדשה שתיבחר במכרז בתחום ההנדסי.

13. **<u>סעיף 14.5.6, 14.5.7</u>**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת והנושא יבחן מול השירות המשפטי.

14. **<u>סעיף 14.6.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. הקצאת כ"א לנושא תיבחן במהלך שנת 2019 יחד עם פתרון טכנולוגי לנושא.

ביצוע פרויקטים
"קרצוף וריבוד רחובות"

ביצוע פרויקטים "קרצוף וריבוד רחובות"

1. מבוא

1.1 מחלקת דרכים ותיאום הנדסי

מחלקת דרכים ותיאום הנדסי של העירייה אחראית על ביצוע פרויקטים שונים וביניהם פרויקטים לשיקום תשתיות, מדרכות וכבישים. המחלקה מתקשרת עם ספקיה באמצעות מכרזים פומביים ומכרזי מסגרת.

1.2 תיאור הפרויקטים

הביקורת בדקה מדגם של שישה פרויקטים של קרצוף וריבוד רחובות :

1.2.1 ריבוד וקרצוף רחובות הירדן והבילויים.
1.2.2 ריבוד וקרצוף רחובות צאלים, האלון, השקד, השיטה והערבה.
1.2.3 ריבוד וקרצוף רחובות האלה ואוכמניות ברמת אפעל.
1.2.4 קרצוף וריבוד רחוב יוסף צבי.
1.2.5 קרצוף וריבוד רחוב המאה ואחד.
1.2.6 קרצוף וריבוד רחוב אלוף דוד .

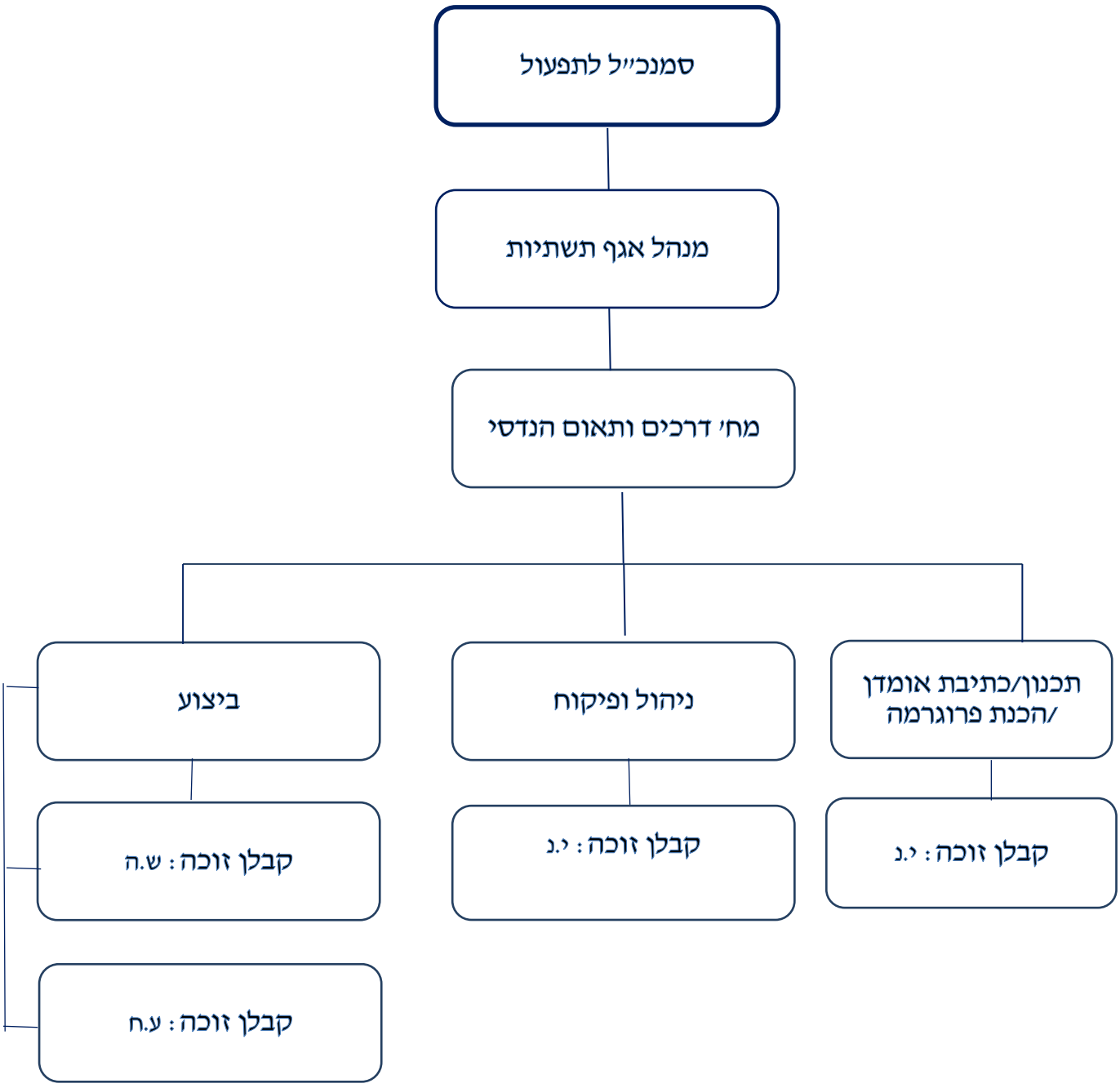
כל הפרויקטים בוצעו על בסיס מכרז מסגרת מס' 66/2015 לעבודות סלילה באספלטים.
הביצוע מומן באמצעות תב"רים מס' 4397 ו- 4317.

1.3 תיאור כללי של התהליך

תהליך הביצוע של פרויקט תשתיות הינו תהליך מורכב, הכולל בין היתר את השלבים הבאים :

א. החלטה על הצורך בפרויקט.
ב. העמדת והכנת אומדן התקציב לפרויקט.
ג. הכנת פרוגרמה לפרויקט, תכנון הפרויקט ובחירת קבלן ביצוע.
ד. מסירה למזמין.
ה. ביצוע הפרויקט.
ו. ליווי הפרויקט.
ז. חשבונות סופיים.

1.4 <u>המבנה הארגוני של הפרויקטים שבנדון:</u>



2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק תקינות התהליכים לאורך הפרויקטים על כל שלביהם והתאמתם לנהלים עירוניים. בנוסף, בדקה הביקורת האם תהליכי הביצוע וניהול הפרויקטים תואמים למסמכי מכרז פומבי מס' 66/2015 הכוללים: חוזה קבלן, מפרט טכני מיוחד, מחירון וכד'.

3. מתודולוגיה

לשם עריכת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

א. קבלת חומר הפרויקט מגורמים אחראים שונים ובין היתר ממנהל הפרויקט וממנהל מחלקת דרכים ותיאום הנדסי.

ב. סיכומי פגישות שנערכו עם מנהלי הפרויקט, ס/מנהל אגף תשתיות ומנהל מחלקת דרכים ותאום הנדסי (להלן: מנהל מחלקת דרכים), מהנדסים ממחלקת דרכים ועוד.

ג. איסוף ולימוד חוזה מסגרת, מפרט וכתבי הכמויות של מכרז 66/2015 עבודות סלילה באספלטים.

ד. סיורים בשטח.

ה. איסוף ולימוד חומר התכניות, כתבי כמויות, יומני עבודה, בדיקות מעבדה וחשבונות.

ו. שאלות הבהרה לגורמים השונים.

ז. הממצאים מסתמכים על אסמכתאות בכתב, תמונות מבדיקה בשטח, תקנים שונים ושיחות בע"פ.

הביקורת נערכה בין החודשים ספטמבר - דצמבר 2017.

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

תגובת מנהל מחלקת דרכים שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

הביקורת מבקשת לציין את התרשמותה מרמתה הגבוהה של מחלקת דרכים בביצוע פרויקטים של קרצוף וריבוד המלווה בתהליכי עבודה סדורים.

4. ממצאים עיקריים

4.1 הגדלת אומדני הפרויקטים יחסית לחשבון סופי בפועל. הביקורת מעירה כי האומדנים המתוכננים גבוהים בעשרות אחוזים מהחשבונות בפרויקטים. מהביקורת עולה כי בכל אחד משש הפרויקטים, האומדן המתוכנן גבוה בעשרות אלפי שקלים מחשבון הביצוע הסופי

בפרויקט. אי דיוקים בתכנון האומדן גורמים לאי ניצול תקציבים ולהקפאה משמעותית בביצוע כלל פרויקטים של תשתיות, שכן ניתן היה לנצל את התקציב לפרויקטים נוספים במסגרת אותו תקציב [סעיף 5.1].

4.2 **אי התאמה בין עובי שכבות אספלט המתוכננות לעובי שכבות אספלט בפועל.** מנתוני מעבדה עולה כי עובי שכבות האספלט עולה על העובי המתוכנן, דבר הגורם **להגדלת כמות האספלט ועלויות גבוהות יותר לעירייה**. יש לציין כי אחוז עלות האספלט מתוך עלות הפרויקט הינו משמעותי (בין 75%- 92%) ובמידה והתמחור היה על בסיס שטח האספלט ולא על בסיס כמותו, הכמויות העודפות היו במסגרת התחייבות הקבלן לביצוע. הביקורת סבורה כי ניתן היה למנוע עלויות גבוהות יותר לעירייה, אם המחלקה הייתה משנה את אופן המדידה והתשלום משיטת תמחור לפי משקל לשיטת תמחור לפי שטח [סעיף 5.4, סעיף 5.5].

4.3 **אי קיזוז שווי חומר מקורצף מחשבון הקבלן.** הביקורת מעירה כי במכרז הנוכחי לעירייה לא קיימת האפשרות לקבל החזר עבור שווי החומר המקורצף בפרויקטים שבנדון. [סעיף 5.6].

4.4 **הגשת תעודות בדיקות בקרה של איכות האספלט.** מהביקורת עולה כי בתיקי הפרויקטים במחלקה, בחלק מתעודות המשלוח, לא נמצאו תעודות בדיקת בקרה של תערובת אספלט מהמפעל על כל כמות האספלט. [סעיף 5.8]

4.5 **חיוב עבור עגלות חץ, עבודות אבטחה והסדרי תנועה עפ"י הסכם ההתקשרות.** הביקורת מעירה כי נדרש להסדיר נושא חיוב עבור עגלות חץ, עבודות אבטחה והסדרי תנועה, שיהיה ברור מי נושא בהוצאות אלה ולשנות את ההסכם בהתאם. [סעיף 5.10].

4.6 **תשלום עבור שימוש מים לצרכי ביצוע העבודה.** יש לעדכן את חוזה ההתקשרות בסעיף זה ולציין שהמים לצרכי ביצוע העבודה יסופקו ע"י הקבלן.[סעיף 5.12].

5. פירוט הממצאים

5.1 <u>הגדלת אומדני הפרויקטים יחסית לחשבון סופי בפועל</u>

הביקורת מעירה כי האומדנים המתוכננים גבוהים בעשרות אחוזים מהחשבונות הביצוע הסופיים של הפרויקטים.

	שם הפרויקט	קבלן	אומדן (ללא מע"מ)	חשבון סופי (ללא מע"מ)	יחס בין החשבון לאומדן ב-%	הפרש בין האומדן לחשבון
1	רח' הירדן, הבילויים	ש.ה	940,771 ₪	687,482 ₪	73	253,289 ₪
2	רח' צאלים, האלון, השקד, השיטה	ש.ה	245,324 ₪	146,690 ₪	60	98,634 ₪
3	רח' האלה והאוכמניות	ע.ח	304,574 ₪	164,066 ₪	54	140,508 ₪
4	יוסף צבי	ע.ח	403,385 ₪	315,360 ₪	78	88,025 ₪
5	המאה ואחד	ש.ה	256,032 ₪	186,667 ₪	73	69,365 ₪
6	אלוף דוד	ע.ח	593,526 ₪	419,972 ₪	71	173,554 ₪
	סה"כ ההפרש בין האומדן לחשבון הסופי					823,375 ₪

מהנתונים שבטבלה מס' 1, עולה כי בכל אחד משש הפרויקטים, האומדן המתוכנן גבוה בעשרות אלפי שקלים מחשבון הביצוע הסופי בפרויקט. יש לציין שחישובי האומדנים נעשו ע"י **מנהל פרויקט חב' י.נ., האומדנים אושרו ע"י מח' דרכים**.

אי דיוקים בתכנון האומדן גורמים לאי ניצול תקציבים ולהקפאה משמעותית בביצוע כלל פרויקטים של תשתיות, שכן ניתן היה לנצל את התקציב לפרויקטים נוספים במסגרת אותו תקציב.

<u>המלצת הביקורת</u> :

5.1.1 על מחלקת דרכים לבצע בקרת אומדנים לפני אישור תקציב.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

א. השטחים המופיעים באומדנים נגזרים ממפות תצ"א ולא תמיד על סמך מדידת מצב קיים ע"י מודד, לפיכך השטחים המופיעים באומדן אינם מדויקים.

ב. בכל סעיף מופיע סעיף בלתי צפוי מראש בסך 15% שלא תמיד מומש.

ג. כל אומדן כולל תקציב עבור "תוספת לילה" למקרה שבו התנאים יחייבו זאת כמובן שסעיף זה אינו ממומש אלא ע"פ הצורך.

ד. לכל חשבון שמאושר מצורף מכתב הסבר להפרש בין הסכום שבאומדן לחשבון שאושר לדוגמא הגדלה/הקטנה שטחי ביצוע (גבולות עבודה) ע"פ שיקולי דעת המזמין והפיקוח בשטח. <u>בחינת השטח בזמן העבודה לאחר קרצוף אי שימוש בבצ"מ אי שימוש בסעיף "תוספת לעבודות לילה".</u>

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

בנתונים סטטיסטים מופיעה תמונת מצב הפרשים בין אומדנים ותקציבים פרויקטים בפועל. יש לשפר דיוק בהכנת אומדנים של פרויקטים קרצוף וריבוד, לשקול הורדה באחוז סעיף בלתי צפוי מראש והערכת הוצאות נוספות לעבודות לילה.

5.2 <u>תכנון וניהול פרויקט עבודות סלילה</u>

הביקורת מעירה כי חב' י.נ. ביצעה **הן את תפקיד המתכנן והן את תפקיד מנהל הפרויקט של עבודות הסלילה**.

בדוח מבקר העירייה משנת 2014 בנושא "בדיקת פרויקטים במח' דרכים" : ניהול פרויקט שיקום כבישים ברחובות האר"י, נווה יעקב והשר משה, העיר המבקר "יש לציין שחב' י.נ. מבצעת תפקידים של תכנון, ניהול ופיקוח צמוד וכן יעוץ לגבי עבודות סלילה בעיר. ביצוע תכנון וניהול פרויקט ע"י גוף אחד יכול להביא לחוסר בקרה בשלב הביצוע ומסירה של הפרויקט."

<u>הערת הביקורת</u>:

הביקורת חוזרת על הערתה וסבורה כי הפרדה בין מתכנן הפרויקט ובין מנהל הפרויקט תסייע לבקרה מיטבית.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"אנו רואים יתרונות רבים לכך שמתכנן הינו גם מי שמפקח על העבודות ומנהל אותה שכן מנה"פ מכיר את הפרויקט לפני ולפנים כולל הנחות יסוד לקביעת הפתרון, גמישות ופתרון בעיות הצצות תוך כדי ביצוע העבודה ויש כתובת אחת למענה. ***אולם, בהמשך לדו"ח הביקורת משנת 2014 בוצעה התקשרות עם חברה נוספת למתן שירותים דומים כמו כן מתבצע פיקוח בשטח ע"י מפקחים נוספים*** *ולא ע"י חברת י.נ. המבצעת תכנון."*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

לדעת הביקורת, הוספת חברות ניהול מאפשרת הגברת תחרות בניהול ופיקוח על פרויקטים של קרצוף וריבוד.

5.3 <u>תקינות תהליך תיאום הנדסי וקבלת היתרי חפירה</u>

5.3.1 מהביקורת עולה כי תהליך קבלת האישורים והתיאום ההנדסי של קבלני הביצוע מול המחלקות השונות בעירייה - **תקין**.

5.3.2 לא נמצאו פניות לחברת חשמל ובזק לצורך קבלת היתר חפירה, וזאת בניגוד לדרישה במפרט הטכני של מכרז 66/2015 , פרק תנאים מיוחדים, סעיף 3 (נתונים עבור תיאום הנדסי מובאים בטבלה מס' 2).

5.3.3 להלן הנוסח הקיים של המפרט הטכני בעניין זה:

"3. על הקבלן ובאחריותו הבלעדית, מיד עם סיום שלב התיאום ההנדסי, לתאם ולעמוד (טרם ביצוע העבודות) מול חברת החשמל לישראל, חברת "בזק", חברות הכבלים ומחלקות התשתית (מים, ביוב ותישול, מאור, גנים ונוף)."

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.3.4 יש לוודא קיום פניות הקבלן מול הגורמים השונים, כנדרש במפרט הטכני.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"בהתייחס לסעיף 5.3.2 "לא נמצאו פניות לחברת חשמל ובזק..." הרי שבעבודות קרצוף וריבוד אין צורך בתיאום תשתיות מול גורמי תשתיות חיצוניים המדובר בעבודה בעומק של ***<u>עד 15 ס"מ בלבד."</u>***

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

א. יש להוסיף במפרט הערה שאין צורך בקבלת היתרי חפירה בפרויקטים קרצוף וריבוד.

ב. מומלץ לקחת בחשבון מקרים שנדרש תיקוני מבנה כביש ובעומק עד 60 ס"מ, ועל הקבלן להיות מעודכן בקיום תשתיות בתוואי עבודות.

5.4 <u>תמחור עבודות ריבוד לפי משקל אספלט</u>

על פי מחירון מכרז מסגרת 66/2015 תמחור עבודות הריבוד נעשה לפי משקל אספלט שסופק בפרויקט. בשיטה זו ההתחשבנות מול הקבלן מתבצעת על בסיס כמות אספלט שסופק ע"י הקבלן. **הביקורת מעירה** כי ב"נתיבי ישראל", חברה המובילה בעבודות ריבוד, משתמשים בשיטה מדויקת יותר שהינה על בסיס שטח ציפוי אספלט.

בטבלה המפורטת להלן , בהתאם לנתונים עבור כמויות אספלט שסופקו בפרויקטים שבנדון, ניתן לראות את **אחוז עלות האספלט מתוך עלות הפרויקט שהינו משמעותי** (בין 75% - 92%).

החלק היחסי של עלות האספלט מתוך עלות הפרויקט

	שם הפרויקט	קבלן	חשבון סופי ₪	סוג אספלט	כמות אספלט טון	מחיר לטון ב- ₪	תשלום עבור אספלט ב-₪	אחוז עלות האספלט מהחשבון
1	רח' הירדן והבילויים	ש.ה.	687,482	תא"מ 25	1,201	280	284,095	
				SAM0/5	607	445	228,285	
				סה"כ	1,808		512,380	75%
2	רח' צאלים, האלון, השקד, השיטה והערבה	ש.ה.	146,690	תא"צ 12.5	489	325	134,253	92%
3	רח' האלה ואוכמניות	ע.ח.	164,066	תא"צ 12.5	555	325	152,318	93%
4	יוסף צבי	ע.ח.	315,360	תא"צ 12.5	1,026	315	273,042	87%
5	המאה ואחד	ש.ה.	186,667	תא"צ 12.5	571	325	156,789	84%
6	אלוף דוד	ע.ח.	419,972	תא"מ 25	719	315	191,268	
				SAM0/5	608	300	154,024	82%
				סה"כ	1,326		345,292	

<u>הערת הביקורת</u>:

יש מקום לבחון את שיטת תמחור ריבוד הכבישים.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים</u>:

"א. העבודות המתבצעות ברחבי העיר מתאפיינות ביישום אספלט בעובי משתנה ולפיכך מדיניות העירייה לבצע את עבודות הסלילה בחישוב ע"פ טון ולא מ"ר.

ב. מדידה לפי מ"ר אינה "מדויקת יותר". היא נוחה יותר לחברה מנהלת העוסקת בעיקר בעבודות פיתוח."

5.5 אי התאמה בין עובי שכבות אספלט המתוכננות לעובי שכבות אספלט בפועל

	שם הפרויקט	קבלן	עובי השכבות המתוכנן		עובי שכבות בפועל		יחס בין עובי אספלט בפועל ועובי אספלט מתוכנן	
			שכבה תחתונה, מ"מ	שכבה עליונה, מ"מ	שכבה תחתונה, מ"מ	שכבה עליונה מ"מ	שכבה תחתונה %	שכבה עליונה %
1	רח' הירדן, הבילויים	ש.ה	70.0	30.0	80.0	41.9	114	140
2	רח' צאלים, האלון, השקד, השיטה והערבה ברמת אפעל	ש.ה	30.0	30	55.8	48.6	186	162
3	רח' האלה והאוכמניות רמת אפעל	ע.ח	30.0	30.0	46.8	36.4	156	121
4	יוסף צבי	ע.ח	30.0	30.0	42.8	43.5	143	145
5	המאה ואחד	ש.ה	30.0	30.0	52.7	45.0	176	150
6	אלוף דוד	ע.ח	50.0	30.0	56.6	34.5	113	115

בטבלה לעיל, מרוכזים הנתונים עבור עובי שכבות אספלט המתוכנן ועובי השכבות בפועל ע"פ בדיקות שנעשו ע"י מעבדות. הגדלת עובי השכבות ביחס לעובי המתוכנן גורם להגדלת כמות האספלט ומכך לעלויות גבוהות יותר לעירייה. **הביקורת מעירה כי קיימים אמצעים טכנולוגיים שמאפשרים לבצע קרצוף וריבוד בעובי מתוכנן ומדויק**. במידה והתמחור היה על בסיס שטח האספלט ולא על בסיס כמותו, הכמויות העודפות היו במסגרת התחייבות הקבלן לביצוע.
במסגרת המכרז הנוכחי, **העירייה משלמת על הגדלת עובי האספלט**.
הביקורת סבורה כי ניתן היה למנוע עלויות גבוהות יותר לעירייה, אם המחלקה הייתה משנה את אופן המדידה והתשלום משיטת תמחור לפי משקל לשיטת תמחור לפי שטח.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.5.1 מומלץ לשקול שינוי שיטת התמחור של עבודות אספלט מתשלום עבור משקל אספלט לתשלום עבור שטח ציפוי אספלט.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"א. הדבר נכון עובדתית ומדגיש את הצורך בתשלום בעבודות מסוג זה לפי טון ולא לפי מ"ר (מה שמתאים לשכבות בעובי אחיד בעבודות פיתוח).
ב. עבודות לשיקום כבישים בר"ג מתבצעות ברחובות ישנים והטרוגניים עם שכבות דקות, חציות מרובות ותשתית מחול חרסתי (חמרה) לרבות עבודות סלילה לאחר הנחת תשתיות

ביוב, ניקוז ומים הגורמות לשכבות בעובי לא אחיד. אי לכך, הצגת הממוצע כאילו מדובר בעובי אחיד גדול מהמתוכנן עלול להטעות את הקורא.

ג. העובי הגדול יותר אינו בגדר בזבוז היות והוא מחזק את מבנה הכביש ובכך מאריך את אורך החיים שלו.

ד. שימוש בכמות גדולה מהממוצע המתוכנן נגזר מהשימוש בציוד "מתקדם" שקובע לא את <u>הכמות</u> אלא את <u>המפלס</u> הנדרש להשגת נסיעה נוחה (גליות) כמות ומפלס זהים רק במקרה של עובי אחיד."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

הביקורת חוזרת על המלצתה בסעיף זה.

5.6 <u>אי קיזוז שווי חומר מקורצף מחשבון הקבלן</u>

החומר המקורצף הינו תוצר לוואי של קרצוף הכביש, אשר טומן בחובו ערך כלכלי. **הביקורת מעירה כי** נהוג לקזז מחשבון הקבלן את שווי החומר המקורצף, לדוגמה בפרויקטים של נתיבי ישראל מקזזים מחשבון הקבלן 10 ₪ עבור כל מ"ק של חומר מקורצף (סעיף מס' 51.04.1580 ממחירון נת"י). סעיף זה נועד למנוע קרצוף עמוק יותר מהמתוכנן ולהביא לציפוי שכבות אספלט בהתאם לתכנון. **במסגרת המכרז הנוכחי אין אפשרות לעירייה לקזז מהקבלן שווי החומר המקורצף.**

	שם הפרויקט	קבלן	שטח קרצוף מ"ר	עובי קרצוף ס"מ	נפח חומר מקורצף	מחיר חומר מקורצף על פי מחירון נת"י ₪ / מ"ק	זיכוי עבור חומר מקורצף ₪
1	רח' הירדן והבילויים	ש.ה.	7,410	10	741	10	7,410
2	רח' צאלים, האלון, השקד, השיטה והערבה	ש.ה.	3,500.6	6	210	10	2,100
3	רח' האלה ואוכמניות	ע.ח.	3,542.7	6	212.6	10	2,126
4	יוסף צבי	ע.ח.	5,253.1	6	315.2	10	3,152
5	המאה ואחד	ש.ה.	3,374	6	202.4	10	2,024
6	אלוף דוד	ע.ח.	5,883.5	10	588.4	10	5,884
	סה"כ						**22,696**

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.6.1 על מנהל הפרויקט / המפקח להקפיד על התאמת עומק קרצוף לעומק המתוכנן במטרה למנוע עובי יתר של שכבות אספלט.

5.6.2 יש לשקול להוסיף למחירון המכרז סעיף קיזוז עבור החומר המקורצף .

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"א. החומר המקורצף מועבר לאתרים בעיר כמו הפארק לאומי, לפיזור בשבילים, מגרשי חניה שונים וכדומה.

ב. סעיף זה יכול להיות מופעל רק במקרים בהם החומר מועבר לרשות הקבלן. היות והעירייה עושה בו שימוש כאמור לעיל, אין מקום לקזז חומר זה מחשבון הקבלן.

ג. קיזוז חומר מקורצף מתאים לעבודות של נתיבי ישראל בהן עובדי שכבות אספלט בכבישים של נתיבי ישראל הינו גדול והחומר המקורצף הינו "נקי" ואחיד, לעומת חומר מקורצף עירוני שמכיל כמות גדולה של עפר מצע וכו'. כאמור, לא כל מה שמתאים לתנאי "נתיבי ישראל" מתאים גם לעיריית רמת גן."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

אין תיעוד להעברת החומר המקורצף.

5.7 <u>אי תקינות ניהול יומני עבודה</u>

בהתאם לחוזה, הקבלן מתחייב לנהל יומן עבודה על גבי טופס של עיריית רמת גן. המפקח אמור לרשום ביומן את הערותיו ולחתום בצידן בכל ביקור בשטח. **הביקורת מעירה שבחלק מהפרויקטים חסרה חותמת** המפקח ביומני עבודה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.7.1 יש לוודא חתימת המפקח ביומני העבודה.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"ההנחיות למפקחים היא לחתום בחתימה וחותמת על יומני העבודה, בכל היומנים מופיעה חתימה. יכול להיות שבכמה יומנים היתה חסרה חותמת – ההנחיות למפקחים חודדו."

5.8 <u>הגשת תעודות בדיקות בקרה של איכות האספלט מהמפעל</u>

מהביקורת עולה כי בתיקי הפרויקטים במחלקה, בחלק מתעודות המשלוח, לא נמצאו תעודות בדיקות בקרה של תערובת האספלט מהמפעל על כל כמות האספלט.

<u>הערת הביקורת:</u>

טרם אישור החשבונות, על המחלקה לוודא קיום תוצאות בדיקת האיכות של המפעל לכל כמויות האספלט שסופק לפרויקט.

להלן פירוט תעודות הבקרה החסרות בתיקי הפרויקטים במחלקה:

	שם הפרויקט	קבלן	סוג אספלט	תאריך אספקה	כמות האספלט שסופק (בטון)	כמות האספלט שנמצאו תעודות בקרת איכות (בטון)
1	רח' הירדן והבילויים	ש.ה.	תא"מ 25	02/03/2016	351.56	352.0
			תא"מ 25	03/03/2016	294.22	294.0
			תא"מ 25	06/03/2016	375.42	375.0
			תא"מ 25	07/03/2016	179.54	180.0
			SAM 0/5	08/03/2016	302.8	**חסר**
			SAM 0/5	09/03/2016	251.1	**חסר**
			SAM 0/5	10/03/2016	53.2	**חסר**
			סה"כ		**1807.84**	
2	רח' צאלים, האלון, השקד, השיטה והערבה	ש.ה.	תא"צ 12.5	16/02/2016	488.46	488.0
3	רח' האלה ואוכמניות	ע.ח.	תא"צ 12.5	01/03/2016	315.72	**חסר**
			תא"צ 12.5	02/03/2016	238.82	239.0
			סה"כ		**554.54**	
4	יוסף צבי	ע.ח.	תא"צ 12.5	17/02/2016	224.62	232.0
			תא"צ 12.5	18/02/2016	151.0	151.0
			תא"צ 12.5	24/02/2016	279.04	279.0
			תא"צ 12.5	25/02/2016	91.98	**חסר**
			תא"צ 12.5	28/02/2016	279.16	**חסר**
			סה"כ		**1025.80**	
5	המאה ואחד	ש.ה.	תא"צ 12.5	29/02/2016	570.92	572.0
6	אלוף דוד	ע.ח.	תא"צ 12.5	14/04/2016	208.54	**חסר**
			תא"צ 19	19/04/2016	422.4	422.0
			תא"צ 12.5	20/04/2016	324.67	324.0
			תא"צ 19	20/04/2016	185.37	**חסר**
			תא"צ 19	21/04/2016	185.37	
			סה"כ		**1326.35**	

הביקורת מציינת כי במועד מאוחר, הביקורת קיבלה לידיה את כל תעודות הבקרה של איכות האספלט מהמפעל שנמצאו בתיקי מנהל הפרויקט ולא היו בתיקי הפרויקטים במחלקה.

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.8.1 יש לקבל ולתעד בתיקי הפרויקטים במחלקה את כל תוצאות בדיקת איכות האספלט, טרם אישור החשבונות.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"מקבל את המלצת הביקורת".

5.9 <u>תכניות לאחר ביצוע</u>

בכל הפרויקטים בוצע תיעוד בפורמת AS MADE (תכנית לאחר ביצוע). מהביקורת עולה כי לא נמצאו ליקויים בתהליך, תיעוד הפרויקטים לאחר ביצוע - **תקין**.

5.10 <u>חיוב עבור עגלות חץ, עבודות אבטחה והסדרי תנועה עפ"י הסכם ההתקשרות</u>

5.10.1 מהביקורת עולה כי במסגרת התחשבנות מול קבלני ביצוע, בפרויקטים שנבדקו, שולמו כ- 150 אלף ₪ עבור סעיף אספקת עגלות חץ.

5.10.2 בהתאם לסעיף 2 בפרק תנאים מיוחדים וסעיף 15 פרק ג' של חוזה המכרז, עגלות חץ הן חלק מהתקורה של הקבלן והוא מחויב לספקן על חשבונו.

"2. על הקבלן לקחת בחשבון שמחיר העלות (על חשבון הקבלן) כוללת: אביזרי בטיחות, צוותי אבטחה, גידור, שילוט, תמרור, פרסום בעיתון, הפצת מנשרים לתושבים.

15. <u>שמירה, גידור ושאר אמצעי זהירות</u>

(1) הקבלן מתחייב לספק, על חשבונו הוא, שמירה, גידור, תמרורי אזהרה ושאר אמצעי זהירות לביטחונו ונוחיותו של הציבור, בכל מקום שיהיה צורך בכך ו/או שיידרש ע"י המפקח ו/או שיהיה דרוש על פי דין או על פי הוראה מצד רשות מוסמכת כלשהי או עפ"י הנוהג המקובל."

5.10.3 על פי האמור בסעיף "הסדרי תנועה, בטיחות וכיו"ב", בפרק ב' בתנאים כלליים של המפרט , בהתאם לסעיף קטן 2, על העירייה לשאת בהוצאות עגלות חץ - **"העירייה תישא בהוצאות עגלות חץ, מעקות בטיחות תקניים..."**

הביקורת מעירה כי קיימת סתירה בין הסעיפים הנ"ל בחוזה המכרז.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.10.4 נדרש להסדיר נושא חיוב עבור עגלות חץ, עבודות אבטחה והסדרי תנועה, שיהיה ברור מי נושא בהוצאות אלה ולשנות את ההסכם בהתאם.

5.10.5 יש להגדיר בכל חוזה מכרז, בצורה ברורה וחד משמעית, מה במסגרת אחריות העירייה ומה במסגרת אחריות הספק.

5.11 <u>תיעוד תהליכי ביצוע באמצעות תמונות</u>

מהביקורת עולה כי בכל הפרויקטים נעשה תיעוד תהליכי ביצוע באמצעות תמונות ע"י מצלמה דיגיטלית. יחד עם זאת, **הביקורת מעירה** שבתמונות חסר תאריך צילום, דבר הפוגם בתיעוד.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"כל הפרויקטים תועדו בתמונות בזמן הביצוע. מקבל את המלצת הביקורת להוספת תאריך לתמונות."

5.12 <u>תשלום עבור שימוש מים לצרכי ביצוע העבודה</u>

לא נמצאו קיזוזים בגין שימוש במים ע"י קבלני הביצוע, בניגוד לסעיף 29 בהסכם:

"29. <u>מים וחשמל</u>

(1) המים לצרכי ביצוע העבודה יסופקו ע"י העירייה, ע"ח הקבלן. לשם כך תיתן העירייה נקודת מים בתוך המגרש, לפי הזמנת הקבלן. את ההסתעפויות הזמניות הדרושות לקבלן לצורכי ביצוע העבודה, יעשה הקבלן על חשבונו ויפרק אותם בתום העבודה."

גובה הקיזוז יחושב לפי הנוסחה הבאה:

"<u>קיזוז שימוש במים</u>

בנוסף לאמור בסעיף 30 (מים וחשמל) של חלק "תנאים כלליים" למסמכי המכרז והחוזה, ישולם בגין שימוש במים לפי הנוסחה הבאה:

א. שכבת SAM- שטח הריבוד × 0.05 × מחיר לקוב מים.

ב. לתערובות אחרות- שטח הריבוד × 0.01× מחיר לקוב מים."

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.12.1 יש לפעול בהתאם להסכם.

<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים:</u>

"קבלני הביצוע מגיעים עם ציוד מלא במים או לחילופין עם מכלית מים ולכן לא מתבצע הליך של התחברות להידרנט של העיריה ואין מקום לחיוב הקבלן."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל</u>:

יש לעדכן את חוזה ההתקשרות בסעיף זה ולציין שהמים לצרכי ביצוע העבודה יסופקו ע"י הקבלן.

5.13 אי ביצוע שיקום פסי האטה בפרויקטים קרצוף וריבוד

בפרויקט שיקום רחוב יוסף צבי ומאה ואחד לא נעשה חידוש פסי האטה. יש לציין שפסי האטה הקיימים **נמצאים במצב ירוד, על סף פירוק ונדרש לטפל בהם.**



<u>תגובת מנהל מחלקת דרכים</u>:

במועד הביצוע לא נדרש היה לשקם את פס ההאטה.

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

פס ההאטה נמצא על סף התפרקות ולכן חשוב היה לתקנו במסגרת הפרויקט הנ"ל.

5.14 הביקורת מעירה שמבחינה ויזואלית ניתן לראות שבפרויקט שיקום הכבישים: צאלים, האלון, שקד וכד', מקטעי שכבת האספלט אינה תואמת לתא"צ 12.5 שמופיע באומדן.



הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת - ביצוע פרויקטים קרצוף וריבוד רחובות

1. **סעיף 5.1.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת על ביצוע בקרת אומדנים לפני אישור התקציב.

2. **סעיף 5.3.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.5.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לשקול שינוי שיטת התמחור.

4. **סעיף 5.6.1, 5.6.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והעירייה תבחן את הנושא.

5. **סעיף 5.7.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. מנהל המחלקה הנחה את המפקחים להוסיף חותמת על יד החתימה.

6. **סעיף 5.8.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ועדכן כי עד גמר עבודת הביקורת הוצגו כל המסמכים הנדרשים.

7. **סעיף 5.10.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להסדיר את נושא חיוב עגלות החץ, עבודות האבטחה והסדרי התנועה.

8. **סעיף 5.10.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להגדיר בחוזה באופן ברור מה במסגרת אחריות העירייה ומה במסגרת אחריות הספק.

9. **סעיף 5.12.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ובהסכם יצוין שהמים לצרכי ביצוע העבודה יסופקו על ידי הקבלן.

אכיפה בנושא עבירות בניה - מחלקת התביעה העירונית

אכיפה בנושא עבירות בניה - מחלקת התביעה העירונית

1. מבוא

1.1. תפקידה של יחידת האכיפה באגף השירות המשפטי הוא ייצוג העירייה בתחום הפלילי-מקומי, בנושאי עבירות על חוק התכנון והבניה, חוק רישוי עסקים, ערעורים על דוחות חניה וחוקי עזר נוספים המסדירים את איכות החיים בעיר. בכל הנוגע לתביעה העירונית פועלים עורכי הדין כתובעים עירוניים, על פי ייפויי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה כשהם משמשים כנציגיו וכפופים לו.

1.2. קיימת חשיבות לטיפול מהיר בכל בניה בלתי חוקית כדי להביא לצמצום ולמניעה של תופעת קיום מבנים ו / או חלקי מבנים ללא היתר לאורך זמן וכדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד. ככל שהזמן ממועד הבנייה הבלתי חוקית עד לגילויה ונקיטת הפעולות המנהליות או המשפטיות הנדרשות גדול יותר, כך מצטמצמת יעילות פעולות הפיקוח על הבנייה.

2. מטרת הביקורת

2.1. מטרת הביקורת: לבחון את תהליכי קבלת ההחלטות בבחירת התיקים בנושא האכיפה על עבירות הבניה **<u>בלבד</u>** (ולא בנושאים אחרים אשר בהם עוסקת התביעה העירונית) אשר יש להגיש כנגדם תביעה , וכן משך זמן הטיפול בתיקים.

2.2. הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

2.2.1. בחינת הקריטריונים להגשת כתב אישום בתיק.

2.2.2. שיטת הטיפול בקבלת התיק למחלקה, משך זמן בחינת התיק טרם הגשת כתב אישום.

2.2.3. משך זמן הטיפול לשם הגשת כתב אישום בפועל.

2.2.4. הגשת כתבי אישום, היקף, מעקב אחר תוצאות כתבי האישום.

2.2.5. יישום ואכיפת פסקי דין.

3. מתודולוגיה

3.1. לצורך ביצוע הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

3.1.1. התקיימו פגישות עם מנהלת התביעה העירונית בשירות המשפטי (להלן: "מנהלת התביעה העירונית").

3.1.2. התקיימו פגישות עם מנהלת המדור של המחלקה.

3.1.3. התקיימה פגישה עם מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה.

3.1.4. בדיקת נתונים וניתוח נתונים מהמערכות הממוחשבות הקיימות ביחידה.

3.1.5. סקירה מדגמית של תיקי תביעה.

3.1.6. איסוף וניתוח חומר עזר נוסף: חוק התכנון והבנייה, תקנות פיקוח על הבניה, מידע מרשויות נוספות.

הביקורת לא התייחסה לנושא אכיפת תשלום קנסות (לקבלנים, לחריגות בניה ולבניה לא חוקית) מאחר ונושא זה באחריות בית המשפט לעניינים מקומיים ברמת גן.

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

תגובת מנהלת התביעה העירונית שולבה בסעיפי הדוח.

4. ממצאים עיקריים

4.1. עוה"ד העוסקים בתחומי הפיקוח על הבנייה עוסקים גם בתחומים רבים נוספים. **עפ"י הנתונים שקיבלה הביקורת עולה כי היקף הפעילות בתחום האכיפה בנושא עבירות בניה מצומצם ונמשך זמן רב.** הביקורת סבורה כי יש לקבוע תכנית עבודה סדורה בהתאם להיקף העבודה השנתי הכולל. [סעיף 5]

4.2. אין נהלים חוצי ארגון בתחומי האכיפה המשפטית [סעיף 6].

4.3. תיקי החקירה מוגשים למחלקת תביעה עירונית כשהם אינם שלמים, חסרים בהם נתונים הכרחיים להמשך הפעילות והמפקחים נדרשים שוב ושוב להשלים אותם נתונים החסרים בתיק [סעיף 7].

4.4. לא מתבצע מעקב ובקרה אחר תיקי חקירה [סעיף 8].

4.5. לא בוצע סקר תיקים פתוחים המצויים במחלקת הפיקוח על הבנייה משנת 2014 ואילך [סעיף 8.9].

4.6. ממוצע משך זמן הטיפול בתיק הינו מעל שנה. משך זמן הטיפול בתיק לשם הגשת כתב אישום בפועל הינו ארוך ולא מאפשר נקיטת אמצעים במועד קרוב לתאריך העבירה [סעיף 9.5].

4.7. כמות כתבי האישום שמוגשים הינה קטנה יחסית לצורך בנקיטת אמצעי אכיפה [סעיף 10].

4.8. משך זמן הטיפול בתיק מעת ביצוע העבירה מתמשך לעיתים 5-6 שנים. כמו כן אין במחלקת התביעה העירונית דו"ח מעקב המתריע על התארכות משך זמן הטיפול מעת זמן העבירה [סעיף 10.8].

4.9. מנתוני גזרי הדין לשנת 2016 עולה כי סוג העבירה השכיח ביותר הוא בנייה ללא היתר. **משך זמן הטיפול במחלקות המטפלות בנושא זה הינו ארוך מדי** [סעיף 11.4].

פירוט הממצאים:

5. מבנה ארגוני

5.1. המחלקה מונה שמונה עובדים: ארבעה עו"ד המשמשים כתובעים עירוניים, מתמחה בחצי משרה, מנהלת מדור ושתי מזכירות במשרות חלקיות במחלקה.

5.2. מנהלת התביעה העירונית עוסקת בניהול המחלקה וכתובעת עירונית בנושאי עבירות בניה, רישוי עסקים ועבירות על חוקי העזר.

5.3. שתי תובעות עירוניות עוסקות בנושאי עבירות בניה, רישוי עסקים ועבירות על חוקי העזר.

5.4. תובע עירוני העוסק בנושא דוחות חנייה ובערעורים על עבירות חוקי העזר וחנייה, אינו עוסק כלל בנושא עבירות בנייה ובנושא רישוי עסקים.

5.5. מתמחה העובדת במשרה מלאה אך עובדת במחלקה בימים א', ב' ו- ד' . בימים ג', ה' עובדת כמתמחה במחלקה אחרת בשירות המשפטי.

5.6. מנהלת המדור הפלילי עוסקת בניהול האדמיניסטרטיבי של התביעה העירונית.

5.7. מזכירות: מזכירה אחת מועסקת בחצי משרה ועוסקת רק בתחום הפלילי כולל חנייה. מזכירה נוספת מועסקת במשרה מלאה כאשר פעמיים בשבוע מסייעת למזכירת מדור חניה. בנוסף, מזכירה זו משמשת גם כעוזרת של עו"ד נוספת במחלקה אחרת בשירות המשפטי.

<u>הערת הביקורת:</u>

5.8. כאמור לעיל, עוה"ד העוסקים בתחומי עבירות על הבנייה עוסקים גם בתחומים רבים נוספים. **עפ"י הנתונים שקיבלה הביקורת עולה כי היקף הפעילות בתחום האכיפה בנושא עבירות בניה מצומצם ונמשך זמן רב.** הביקורת סבורה כי יש לקבוע תכנית עבודה סדורה בהתאם להיקף העבודה השנתי הכולל.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

*"במהלך התקופה אשר נבדקה בדו"ח הועסקו בתביעה עירונית בתחום התכנון והבניה **<u>שתי תובעות בלבד</u>**. כאשר בחלק מהתקופה (בשנת 2014 ובשנת 2017) הועסקה בתביעה העירונית **<u>תובעת אחת בלבד</u>**. הדו"ח בודק את כמות כתבי האישום ומשך זמן הטיפול לצורך הגשת כתב אישום. מדובר בהצגה חלקית בלבד של עבודת התביעה העירונית. הדו"ח אינו משקף את מלוא היקף העבודה של שתי התובעות האמורות בתחום התכנון והבניה".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

הביקורת הביאה במטרותיה (סעיף 2 לעיל) את כוונתה לבחון את תהליכי קבלת ההחלטות בבחירת התיקים בנושא האכיפה על עבירות הבניה בלבד, משך זמן הטיפול לשם הגשת כתב אישום בפועל, היקף הגשת כתבי אישום ויישום ואכיפה פסקי דין. היקף כוח האדם המוצג הינו היקף כח האדם בעת ביצוע הביקורת.

6. נהלים

6.1. מסמך מדיניות האכיפה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (2017), כולל את סדרי העדיפויות באכיפה וסגירת תיקים. מסמך זה הינו מסמך שפורסם בשנת 2017. טרם ניתן לקבוע כי פעילות המחלקה נעשית בהתאם להנחיות אלה וע"פ סדרי הקדימויות.

6.2. לא הוצגו לביקורת נהלים חוצי ארגון בנושאי האכיפה על הבנייה. הביקורת מעירה כי חוסר בנהלים אלה מביא לכך שלא קיים בסיס להסדרת פעילות המחלקה, תוך קביעת לוחות זמנים לפעילויות השונות, המהוות תשתית ראשונית לקביעת תכנית עבודה.

המלצת הביקורת:

6.3. יש לקבוע נהלים חוצי ארגון בתחומי האכיפה המשפטית לסוגיו, כאשר הנחיות וועדת המקומית לתכנון ובניה המופיעות במסמך מדיניות האכיפה יהוו בסיס לנהלים אלה ולקביעת סדרי הקדימויות של פעילות המחלקה.

7. קריטריונים להגשת כתב תביעה בתיק חקירה באכיפה על הבניה

7.1. הוראת עבודה מס' 5.5.02.01 : "תהליך הפיקוח והאכיפה בגין עבירות בניה ו/או שימוש" סעיף 3.12 עוסקת בנושא הגשת דו"ח למחלקה המשפטית . בסעיף 3.12.1 מצוינים סוגי העבירות אשר בגינן יוגשו תיקי חקירה ללשכה. בסעיף 3.12.2 מפורט המידע שיש לצרף לתיק ע"מ להגישו למחלקה המשפטית.

7.2. הביקורת דגמה מכתבי החזרה שנשלחו למחלקת הפיקוח על הבנייה עבור תיקי חקירה שהוגשו למחלקה המשפטית בשנת 2016 .

7.3. להלן טבלה מדגמית של סיבות ההחזרה :

מס' דו"ח	מהות העבירה	תאריך מכתב החזרה	סיבות להחזרה
14827	לא ידוע	30/10/2016	השלמת חקירה באמצעות ביצוע ביקורת עדכנית בנכס
14859	שימוש חורג	15/9/2016	השלמת חקירה : 1. הבהרה על מיקום המבנים 2. כתובת הגן 3. ציון זהות המשכירה 4. צירוף תע"צ לשימושים המותרים
14572	בנייה בסטייה מהיתר ובניגוד לת.ב.ע נקודתית	08/08/2016	השלמת חקירה : 1. תמונות חסרות בדו"ח 2. הבהרה לעניין תיקון עבירות במידה ואין נדרש ביקור בנכס **הערה: למרות שהיה דו"ח ביקורת שנמסר למח' קיבל המקום טופס 4 באוגוסט 2012**
14830	פיצול דירה ל- 3 יח"ד ללא היתר ושימוש בדירה כמפוצלת ל – 3 יח"ד	25/02/2016	השלמת חקירה : 1. ביקורת עדכנית בנכס 2. תשריט מדויק וברור של אופן חלוקת הדירה לאחר השינויים כפי שהוצגו בביקורת מתאריך 18/11/15 3. זימון כל הנוגעים בדבר לחקירה באזהרה
14471	בנייה ללא היתר ושימוש חורג	22/02/2016	**טיפול בדו"ח החקירה החל בשנת 2011** בתאריך 23/12/15 הונחה מפקח על הבניה לזמן לחקירה את 3 החשודים

מס' דו"ח	מהות העבירה	תאריך מכתב החזרה	סיבות להחזרה
			הדו"ח כולו הוחזר לצורך בדיקה יסודית של הרישוי/תכנון/פיקוח לקביעת מה מותר בשימוש בחלקה.
14759	הפרת צו בית משפט משנת 2011	24/01/2016	ביצוע ביקורת חוזרת ועדכנית בנכס
14533	בנייה ללא היתר	19/01/2016	השלמת חקירה: 1. נסח טאבו מעודכן (לבירור זיקה) 2. זימון לחקירה תחת אזהרה 3. בקשה להכנת תרשים כולל 4. חסר דו"ח מפקח מהיום בו צולמו התמונות הנמצאות בתיק 5. יש לצרף תצא"ות 6. לסדר את החומר בסדר כרונולוגי

7.4. מהביקורת עולה כי בשנת 2016 ל - 19 תיקי חקירה נכתבו מכתבי החזרה. הביקורת לא קיבלה מידע מתוך כמה תיקי חקירה (ראה סעיפים 8.4, 8.5, 8.12).

7.5. תיקי החקירה מוגשים למחלקת תביעה עירונית לאחר שמנהל מחלקת הפיקוח על הבניה סוקר אותם ומאשר הגשתם ללשכה המשפטית. למרות זאת, מוחזרים חלק מהתיקים להמשך השלמת נתונים.

7.6. מהביקורת עולה כי עיקר ההחזרות נובעות כתוצאה מחוסר עדכניות בנתוני תיק החקירה ובמצב העדכני של הנכס. המפקחים נשלחים פעם אחר פעם להשלמות חקירה באותם נושאים. השלמות אלה גורמות לעיכובים בטיפול בתיק.

7.7. הביקורת מבקשת לציין כי תהליך העבודה הקיים בפועל אינו בהכרח משתקף בכמות התיקים שנכתבו להם מכתבי החזרה. **תהליך העבודה הינו כזה שמתקיימות פגישות בין המפקחים לתובעות להשלמת המסמכים ורובן ככולן לא מתועדות.**

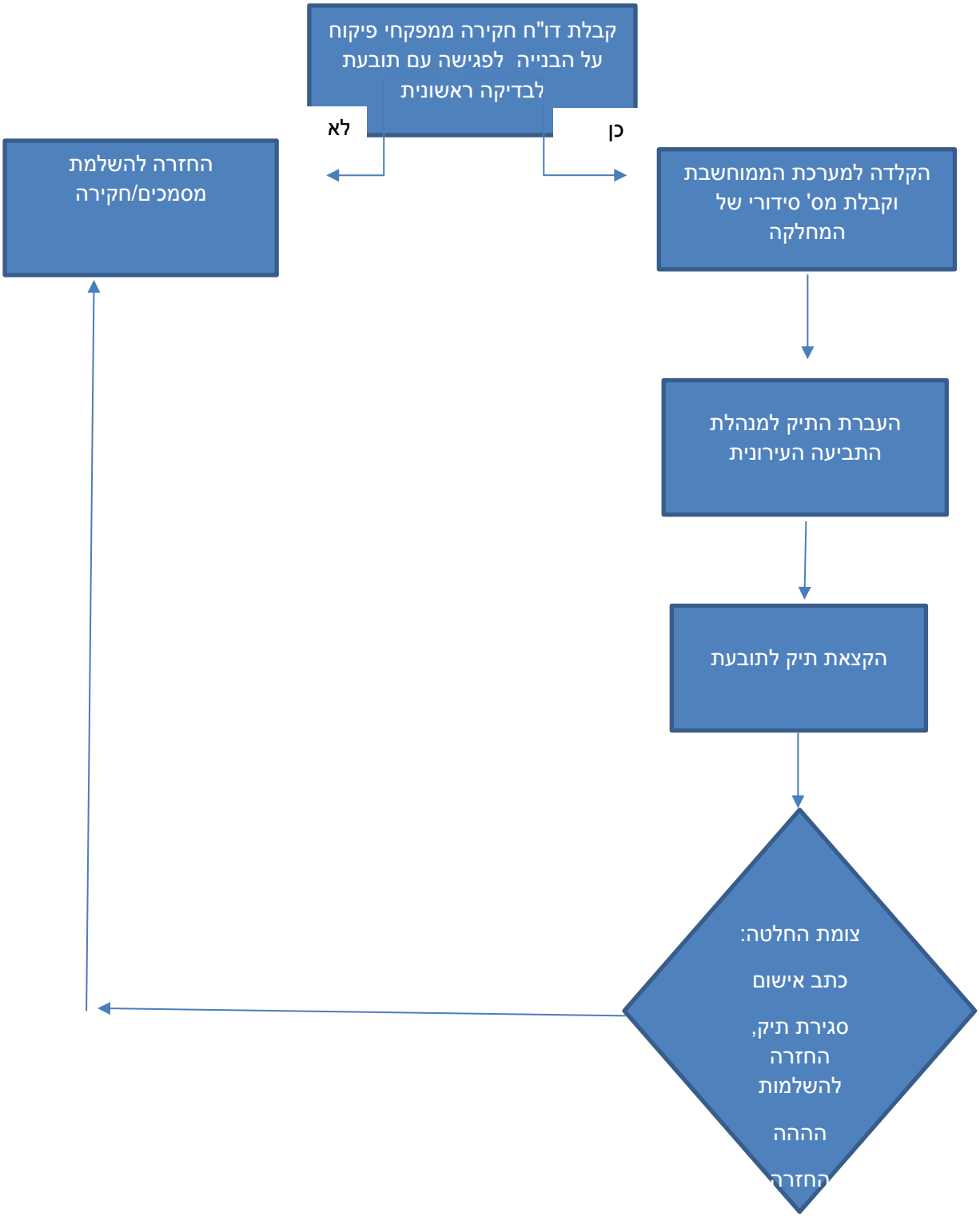
<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית :</u>

"בעקבות ממצאי הביקורת תוקן האמור וכיום נערכת תרשומת מדויקת של התיקים אשר בהם התקיימה התייעצות עם התובעת."

7.8. בתאריך 8.6.2017 בוצעה הדרכה למפקחי הפיקוח על הבנייה בנושא הגשת תיק חקירה. ההדרכה הועברה ע"י מנהלת התביעה העירונית.

8. תהליך הטיפול בקבלת התיק למחלקה ומשך זמן בחינת התיק טרם הגשת כתב אישום

8.1. להלן תיאור תהליך הטיפול בקבלת תיק חקירה למחלקה המשפטית:



8.2. מתוך תיאור התהליך ניתן לראות **שהתהליך אינו סגור ונשאר פתח לאי החזרה של התיק מבלי שיש מעקב אחר הגשתו מחדש ע"י מחלקת הפיקוח על הבניה.**

8.3. הגשת דו"חות חקירה - כל מפקח מגיש את תיק החקירה לבדיקה ראשונית בפגישה אישית עם התובעת הרלוונטית במחלקת התביעה העירונית, במסגרתה מתנהל דיון, בתום הדיון ניתנות הנחיות להשלמות הנדרשות לצורך המשך הטיפול בתיק.

8.4. לא מתבצע רישום במערכת של הלשכה המשפטית של **כל תיק חקירה** אשר מועלה לדיון אצל התובעות. בתיקים בהם יש סבירות להגשת כתב אישום או יש סבירות לסגירת התיק או יש צורך בהשלמות לצורך הכנת כתב האישום, תיקים אלה מועברים למנהלת המדור הפלילי לצורך רישום במערכת ולקבלת מס' סידורי פנימי של הלשכה המשפטית.

8.5. **הביקורת מעירה** כי ישנם תיקים המוגשים לעיונן של התובעות אשר אינם נרשמים במערכת למרות ההיוועצות המשפטית הנערכת בגינם והנחיות הניתנות בע"פ למפקחים באשר להשלמות שיש לבצע לצורך השלמת מוכנות התיקים להמשך טיפול ולקבלת החלטה באשר להגשת כתב אישום.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

"בעקבות ממצאי הביקורת תוקן האמור וכיום נערכת תרשומת מדויקת של התיקים אשר בהם התקיימה התייעצות עם התובעת."

8.6. עם החלטת התובעת להיכנס לתהליך, מוקלד התיק למערכת הממוחשבת ומתחיל תהליך הטיפול המשפטי . **המערכת אינה מספקת מעקב אחר משך הטיפול בתיק ולא מתריעה על התארכות הטיפול בו**.

8.7. הביקורת מבקשת לציין כי בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2014 בנושא מחלקת הפיקוח על הבנייה בסעיף הקשר בין המחלקה המשפטית (התביעה העירונית) ומחלקת הפיקוח על הבניה נכתב : "... במקרים בהם המחלקה המשפטית מחזירה תיק למחלקת הפיקוח לשם השלמת חומרים, המחלקה המשפטית דואגת להוציא 3 תזכורות (30,60,90 יום). לאחר מכן לא יוצאות עוד תזכורות, ואין המשך מעקב ובקרה אחר הטיפול בתיק הפיקוח".

8.8. מהביקורת עולה כי שליחת התזכורות **אינה מתבצעת כלל** בשנתיים האחרונות. עם זאת, מחלקה התביעה העירונית דיווחה כי בוצעה השלמת פערים של תיקים אשר היו מצויים במחלקת הפיקוח על הבנייה אשר לא טופלו ולא הוחזרו ללשכה המשפטית להמשך טיפול. השלמת הפערים נעשתה על התיקים שלא טופלו **עד שנת 2013**.

8.9. **הביקורת מעירה** כי במחלקה התביעה המשפטית לא בוצע סקר תיקים פתוחים המצויים במחלקת הפיקוח על הבנייה משנת 2014 ואילך.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

"סקר תיקים פתוחים במחלקת הפיקוח על הבניה צריך להיעשות על ידי מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה ולא על ידי התביעה העירונית."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

סקר תיקים פתוחים צריך להתבצע גם ע"י התביעה העירונית מאחר וזה חלק מתהליך הטיפול בתיק. סקר זה יאפשר מעקב ובקרה אשר יקצרו את משך זמן הטיפול בתיק.

8.10. בפועל מתקיים הליך עבודה שהוסכם בע"פ בין מחלקת התביעה העירונית לבין מח' הפיקוח על הבניה, שהחל עם כניסתו לתפקיד של המנהל החדש של מחלקת הפיקוח על הבניה, מאז מאי 2016. **לא הוצג לביקורת נוהל המגדיר הליך עבודה זה.**

8.11. הוראת עבודה מס' 5.5.02.01 "תהליך פיקוח ואכיפה בגין עבירות בניה ו/או שימוש" – מגדירה את העבירות בגינן יש להגיש דו"ח למחלקה התביעה העירונית ופירוט המסמכים שיש לצרף לדו"ח עם הגשתו למחלקה. הוראת העבודה 5.9.01.03 היא הוראת העבודה המתייחסת לאופן הטיפול בתיק החקירה לאחר שהוגש לתביעה העירונית. 2 ההוראות **אינן מגדירות** את ממשקי העבודה ההמשכיים ואת קשרי הגומלין בין המחלקה לתביעה עירונית ובין מחלקת הפיקוח על הבניה, וכן **אינן קובעות** משכי זמן לטיפול בתיק בכל מחלקה.

8.12. בחלק מהתיקים אין תיעוד על הכנסתם לטיפול המערכת המשפטית. לא ניתן לקבוע מהו משך זמן הטיפול של המחלקה המשפטית בבחינה ובקבלת התיק למחלקה, וכן לא ניתן להעריך מהו משך זמן של המחלקה המשפטית בבחינת התיק וההשקעה בו טרם הגשת כתב אישום. כמו כן, לא ניתן לדעת מהי כמות תיקי החקירה אשר נבחנו ונבדקו על ידי המחלקה המשפטית בין אם הוחלט להגיש כתב אישום ובין אם לאו. **לכן, לא ניתן לדעת את תכולת העבודה והיקפיה בפועל.**

8.13. הביקורת סבורה כי ממצא זה מצביא על קושי לנהל את פעילות המחלקה, וזאת מאחר ואין בידי מנהלת התביעה העירונית נתונים מדויקים על היקף הפעילות הנדרשת להשלמת הטיפול בתיקים.

<u>תגובת מנהלת מחלקת תביעה עירונית:</u>

"כאשר הוחלט על ידי התובעת בפגישת עבודה עם מפקח בניה כי יש את מלוא פעולות החקירה הנדרשות, תיק החקירה מועבר לתביעה העירונית וקבלתו מתועדת במערכת המחשוב של התביעה העירונית."

8.14. במהלך הביקורת החל במחלקה תהליך הטמעת השימוש במערכת ממוחשבת "המערכת המשפטית של האוטומציה".

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.15. יש לכתוב נוהל חוצה ארגון המגדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת התביעה העירונית למחלקת הפיקוח על הבניה. במסגרת הנוהל יש להטמיע את "מסמך הוראות להגשת תיק חקירה למחלקת התביעה העירונית" כולל הגדרת משך זמן טיפול בכל שלב.

8.16. יש לבצע רישום של כל תיק חקירה המגיע למחלקה.

8.17. יש לבצע מעקב ובקרה אחר כל תיקי החקירה המגיעים למחלקה באמצעות המערכת הממוחשבת "המערכת המשפטית של האוטומציה".

9. משך זמן טיפול לשם הגשת כתב תביעה בפועל

9.1. לצורך בדיקת משך זמן הטיפול בתיקים לשם הגשת כתב אישום, הוצגו לביקורת טבלאות בתוכנת WORD אשר כללו בין השאר את הפרטים שהגדירו את מהות העבירה ומשך הזמן שנדרש עד להגשת כתב אישום בעבורה. הטבלאות סוקרות את השנים 2015-2017.

9.2. להלן טבלת משך זמן טיפול לשנים **2014-2015**:

מס' תיק	מהות העבירה	התקבל בשירות המשפטי	תאריך הגשת כתב אישום	הפרש זמנים (חודשים)
63426/03/15	שימוש חורג ללא היתר	03/03/2014	30/03/2015	12
19318/04/14	שימוש חורג ללא היתר	27/02/2013	09/04/2014	14
44633/04/14	אי קיום צו בית משפט	30/01/2014	28/04/2014	3
50734/04/15	אי קיום צו בית משפט	11/06/2014	28/04/2015	10
50796/04/15	אי קיום צו בית משפט	25/11/2014	28/04/2015	5
21346/04/15	שימוש חורג ללא היתר	14/12/2010	13/04/2015	52
59680/07/14	בנייה ללא היתר בניה	01/05/2012	30/07/2014	26
36174/08/14	שימוש חורג מתעשייה למגורים	16/02/2014	21/08/2014	6
41935/08/13	שימוש חורג מתעשייה למגורים	27/02/2013	27/08/2013	6
44520/08/14	בנייה ללא היתר בניה	18/06/2012	28/08/2014	26
42106/08/14	פיצול של נכס , שימוש חורג	16/02/2014	28/08/2014	6
44191/08/14	שימוש ללא היתר בניה	15/02/2011	28/08/2014	42
34189/08/14	שימוש חורג ללא היתר, בנייה ללא היתר	28/03/2012	17/11/2014	32
20826/08/15	שימוש בבנייה שלא כדין	07/09/2014	10/08/2015	11
44373/08/14	אי קיום צו בית משפט	03/03/2014	28/08/2014	6
34261/08/14	בנייה ללא היתר בניה	10/10/2013	21/08/2014	10
34074/08/14	שימוש חורג ללא היתר	10/07/2013	21/08/2014	13
571/09/14	שימוש חורג מתעשייה למגורים	04/12/2013	01/09/2014	9
37394/09/15	בנייה ללא היתר בניה	31/07/2014	20/07/2015	12

מס' תיק	מהות העבירה	התקבל בשירות המשפטי	תאריך הגשת כתב אישום	הפרש זמנים (חודשים)
48955/10/14	בנייה ללא היתר בניה	05/01/2014	28/10/2014	9
31085/10/14	אי קיום צו בית משפט	24/11/2011	20/10/2014	35
22535/11/13	שימוש ל 2 יחידות ללא היתר	10/01/2013	11/11/2013	10
22310/11/14	שימוש חורג מתעשייה למגורים	09/07/2013	10/11/2014	16
14/12/2111	שימוש חורג מתעשייה למגורים	15/05/2014	01/12/2014	6
הזמן הממוצע מקבלת התיק בשירות המשפטי ועד להגשת כתב אישום				**15 חודשים**

9.3. להלן טבלת משך זמן טיפול **לשנת 2016** :

מס' תיק	מהות העבירה	התקבל בשירות המשפטי	תאריך הגשת כתב אישום	הפרש זמנים (חודשים)
37489/02/16	בנייה ללא היתר	28/01/2014	15/02/2016	25
53307/05/16	בנייה בסטייה מהיתר, בנייה ללא היתר	20/01/2013	23/05/2016	28
42905/06/16	בנייה ללא היתר	25/11/2014	20/06/2016	19
30519/04/16	בנייה ללא היתר, שימוש ללא היתר	11/06/2014	19/04/2016	22
39741/01/16	בנייה ללא היתר	15/10/2015	18/01/2016	2
56564/02/16	בנייה ללא היתר	15/10/2015	22/02/2016	4
30423/04/16	בנייה ללא היתר	22/11/2015	19/04/2016	5
22211/06/16	בנייה ללא היתר	20/01/2016	06/06/2016	5
35775/09/16	בנייה בסטייה מהיתר, אכלוס בסטייה מהיתר, אי קיום צו שיפוטי	18/09/2014	12/09/2016	24
44931/10/16	שימוש ללא היתר בבנייה שלא כדין	08/05/2012	27/09/2016	52
60942/12/16	שימוש חורג ללא היתר	06/09/2016	26/12/2016	3
25267/06/16	שימוש בקרקע בניגוד לייעוד	14/02/2012	13/06/2016	52
14418/09/16	שימוש חורג	14/09/2014	06/09/2016	24
24895/07/16	בנייה ללא היתר	13/05/2015	11/07/2016	14
71497/11/16	אי קיום צו הריסה	12/07/2015	07/11/2016	16
45131/09/16	בנייה ללא היתר, שימוש בבנייה ללא היתר	31/07/2016	19/09/2016	2
37489/02/16	בנייה ללא היתר, שימוש ללא היתר	28/01/2014	15/02/2016	25
19 חודשים	**הזמן הממוצע מקבלת התיק בשירות המשפטי ועד להגשת כתב אישום**			

9.4. להלן טבלת משך זמן טיפול **לשנת 2017** :

מס' תיק	מהות העבירה	התקבל בשירות המשפטי	תאריך הגשת כתב אישום	הפרש זמנים (חודשים)
71924/01/17	אי קיום צו	27/12/2016	30/01/2017	1
71934/04/17	בנייה ללא היתר	27/11/2016	30/01/2017	2
71933/01/17	אי קיום צו	07/09/2014	30/01/2017	28
71923/01/17	אי קיום צו	27/11/2016	30/01/2017	2
71925/01/17	שימוש בבנייה ללא היתר, פיצול נכס ללא היתר	10/02/2015	30/01/2017	23
71926/01/17	אי קיום צו	11/01/2017	30/01/2017	1
49915/02/17	בנייה בסטייה מהיתר	25/05/2015	20/02/2017	21
49854/02/17	אי קיום צו	11/01/2017	20/02/2017	1
26529/04/17	בנייה ללא היתר	02/12/2013	03/04/2017	40
50737/04/17	בנייה ללא היתר, אי קיום צו הפסקה	27/11/2016	24/04/2017	5
50693/04/17	בנייה ללא היתר	28/02/2017	24/04/2017	2
69488/06/17	שימוש בסטייה מהיתר	28/01/2014	26/06/2017	41
26556/07/17	שימוש ללא היתר, פיצול ללא היתר	18/09/2014	10/07/2017	34
17/08/7979	בנייה ללא היתר, אי קיום צו הפסקה	08/02/2016	03/08/2017	19
28401/07/17	שימוש ללא היתר	02/09/2015	11/09/2017	24
28474/09/17	שימוש ללא היתר	07/12/2016	11/09/2017	9
28599/09/17	שימוש ללא היתר	08/06/2017	11/09/2017	3
15 חודשים	**הזמן הממוצע מקבלת התיק בשירות המשפטי ועד להגשת כתב אישום**			

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

" ביחס לטבלאות נושא סעיף 9.2, 9.3 ו- 9.4 – יצוין כי ממועד קבלת הדו"ח לתביעה העירונית ועד מועד הגשת כתב האישום חלק מהתיקים המופיעים בטבלה הוחזרו להשלמת חקירה למחלקת הפיקוח על הבניה. מכאן כי הזמן שחלף בין מועדים אלו כולל גם את הזמן בו היה התיק בהשלמת חקירה במחלקת הפיקוח על הבניה ולא בתביעה העירונית."

9.5. מניתוח הנתונים המוצגים בטבלאות נראה כי **ממוצע הטיפול בתיק הינו מעל שנה.** משך זמן הטיפול בתיק לשם הגשת כתב אישום בפועל הינו ארוך ולא מאפשר נקיטת אמצעים בסמוך לתאריך העבירה.

9.6. **הביקורת מעירה כי** מצב זה אינו מאפשר אכיפה יעילה המהווה הרתעה לביצוע עבירות בניה.

9.7. משך זמן הטיפול בתיק והשלבים השונים בו כפי שיוצגו בטבלת פירוט בהמשך וכן בדוגמאות המופרטות:

9.7.1. דוגמאות פירוט משך זמן טיפול בתיק בשלבים השונים לשנים 2015-2017:

מס' תיק	התקבל בשירות המשפטי	הוחזר לפיקוח על הבניה להשלמות	הפרש זמן בחודשים	הוחזר למחלקה המשפטית	הפרש זמן בחודשים	תאריך הגשת כתב אישום	הפרש זמנים בחודשים
42905/06/16	25/11/2014	28/05/2015	6	31/05/2016	12	20/06/2016	1
25267/06/16	14/02/2012	25/06/2015	40	23/11/2015	5	13/06/2016	7
71933/01/17	21/9/2014	7/5/2015	7	8/12/2016	19	30/1/2017	1
26529/04/17	4/12/2013	29/7/2015	19	25/9/2016	14	3/4/2017	6
7979/08/17	08/02/2016	23/02/2017	12	19/7/2017	5	3/9/2017	2
ממוצע משך זמן טיפול בכל שלב			**16 חודשים**		**11 חודשים**		**3.5 חודשים**

9.7.2. **דוגמא למשך זמן טיפול בתיק מס' 37489/02/16**

- התקבל במחלקה המשפטית בתאריך 28/1/2014
- הוחזר למחלקת פיקוח על הבניה להשלמות בתאריך 27/5/2015. זמן טיפול בתיק: 16 חודשים.
- הוחזר למחלקה המשפטית לאחר השלמות בתאריך 23/7/2015. זמן טיפול בתיק: 2 חודשים.
- הוחזר לפיקוח על הבניה להשלמות בתאריך 26/10/2015. זמן טיפול בתיק: 3 חודשים.
- הוחזר למחלקה המשפטית בתאריך 21/12/2015 . זמן טיפול בתיק: 2 חודשים.
- הוגש כתב אישום בתאריך 15/2/2016. זמן טיפול בתיק: 2 חודשים.

9.7.3. **דוגמא למשך זמן טיפול בתיק מס' 44931/10/16**

- התקבל במחלקה המשפטית בתאריך 24/5/2012.
- הוחזר למחלקת הפיקוח על הבניה בתאריך 23/7/2012. זמן טיפול בתיק: 2 חודשים.
- הוחזר למחלקה המשפטית בתאריך 27/2/2013. זמן טיפול בתיק: 7 חודשים.
- הוחזר למחלקת הפיקוח על הבניה להשלמות בתאריך 27/10/2015 . זמן טיפול בתיק: 20 חודשים.
- הוחזר למחלקה המשפטית לאחר השלמות בתאריך 1/8/2016. זמן טיפול בתיק 8 חודשים.
- הוגש כתב אישום בתאריך 10/10/2016. זמן טיפול בתיק: 2 חודשים.

9.7.4. מהביקורת עולה כי הזמן הממוצע לטיפול בתיק במחלקת הפיקוח על הבניה הוא 11 חודשים ובמחלקה המשפטית הוא 10 חודשים. **זהו זמן ארוך, כאמור, שאינו מאפשר אכיפה אפקטיבית והרתעה מביצוע עבירות כאלו**.

<u>המלצת הביקורת:</u>

9.8. יש לקצר את משך זמן הטיפול הן במחלקה האכיפה העירונית והן במחלקת הפיקוח על הבניה. יש להשתמש במערכת מעקב ממוחשבת הן לצורכי תזכורות (30,60,90 יום) והן לתזכורת על תיקים שלא הושלמו נתונים בהם. **המעקב בתוך המחלקה המשפטית לגבי התקדמות הטיפול בתיקים חייב להתקיים בדרך שתאפשר ניהול אפקטיבי יותר של המחלקה**.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית:</u>

"ממצאי הדו"ח בנוגע למשך הטיפול בתיקי חקירה בתביעה העירונית תוקנו זה מכבר, וכיום משך זמן הטיפול בתיק בתביעה העירונית התקצר משמעותית."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית</u>:

תגובת המנהלת אינה סותרת את ממצאי הביקורת.

10. הגשת כתבי אישום, היקף, מעקב אחר תוצאות כתבי האישום

10.1. תיקי חקירה שנפתחו בשנת 2015 והוגשו כתבי אישום באותה שנה:

חודש	מס' כתבי אישום
ינואר	0
פברואר	0
מארס	2
אפריל	6
מאי	2
יוני	2
יולי	0
אוגוסט	2
ספטמבר	5
אוקטובר	6
נובמבר	5
דצמבר	3
סה"כ	**32**

10.2. מהטבלה הנ"ל עולה כי כמות כתבי האישום שהוגשו בשנת 2015 הינה קטנה ועומדת סה"כ רק על 32 כתבי אישום. כאשר ישנם חודשים שלא מוגשים כלל כתבי אישום וגם בחודשים אחרים ההיקף הינו נמוך.

10.3. תיקי חקירה שהוחלט להגיש בהם כתב אישום בשנת 2016 והוגשו כתבי אישום בשנת 2017:

חודש	מס' כתבי אישום
ינואר	1
פברואר	1
מארס	0
אפריל	0
מאי	0
יוני	1
יולי	0
אוגוסט	2
ספטמבר	1
אוקטובר	0
נובמבר	3
דצמבר	3
סה"כ	**12**

10.4. להלן מספר כתבי אישום שהוגשו בעבירות על חוק התכנון והבנייה בין השנים 2015-2017:

שנה	מס' תיקים שנפתחו במערכת במח' התביעה העירונית	סה"כ כתבי אישום שהוגשו (גם משנים קודמות)
2015	* 28	42
2016	19	22
2017	28	36
סה"כ	**75**	**100**

*נתון שהביקורת הסיקה מהתיקים שנבדקו.

10.5. במסגרת מחלקת התביעה העירונית נפתחו כ - 75 תיקים, כמו כן במלאי תיקי העבירות בנושא תכנון ובניה שהצטברו במחלקת התביעה העירונית ואשר הוחלט להגיש עליהם כתבי אישום הוגשו סה"כ 100 תיקים במהלך שלושת השנים האחרונות. אין נתונים לגבי מספר התיקים שנפתחו בשנים קודמות ל- 2015.

<u>הערת הביקורת</u>

כתב האישום הינו אחד מאמצעי האכיפה האפקטיביים ביותר. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת, מספר כתבי האישום המוגשים נמוך מאוד ביחס למספר עבירות הבניה.

<u>תגובת מנהלת מחלקת אכיפה עירונית:</u>

"הערת הביקורת כי אמצעי האכיפה האפקטיבי ביותר הינו כתב אישום איננה נכונה. הכלי האפקטיבי ביותר לאכיפת בניה בלתי חוקי הינם הכלים המנהליים, קרי צו הפסקת עבודה מנהלי, צו הריסה מנהלי ויוצב', כיון שהם מידיים יותר (מרגע הגשת כתב האישום ועד לגזר הדין וצו הריסה יכולה לעבור תקופה של כשנה ואף לעיתים שנים) ומביאים להריסת הבניה או הפסקת השימוש הלא חוקיים בזמן קצר יותר. רק כאשר מדובר בבניה/שימוש ללא היתר אשר לא ניתן משפטית לאכוף כנגדם במסגרת צווים מנהליים ראוי לנקוט בעניינם בהגשת כתב אישום."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית</u>:

התגובה אינה סותרת את הממצאים ביחס למספר הנמוך של כתבי האישום, שהוא הנושא שנבחן בהתאם למטרת הביקורת.

10.6. מתוך דו"ח תיקים שנפתחו בשנת 2016 כפי שנמסרו על ידי מחלקת התביעה העירונית נמצא כי:

שנת העבירה	מס' תיקים שנפתחו במחלקה המשפטית ב- 2016
2010	1
2011	1
2012	1
2013	0
2014	5
2015	4
2016	1
אין ציון משך עבירה בדו"ח	6
סה"כ	19

10.7. מתוך דו"ח תיקים שנפתחו עולה כי מתוך סך הכול 19 תיקים שנפתחו בשנת 2016 במחלקת התביעה העירונית הוגשו רק 9 כתבי אישום משנה זו. הגשת כתבי האישום בוצעה רק בשנת 2017 .

10.8. משך זמן הטיפול בתיק מעת ביצוע העבירה מתמשך לעיתים 5-6 שנים. כמו כן אין במחלקת התביעה העירונית דו"ח מעקב המתריע על התארכות משך זמן הטיפול מעת זמן העבירה.

10.9. מתוך דו"ח זה לא ניתן לדעת מה היקף העבודה והעומס המוטל על מחלקת התביעה העירונית בטיפולה בתיקי התכנון והבנייה.

10.10. לפי דו"ח זה נראה כי לא מתבצע תעדוף בפתיחת התיקים בהתאם למשך זמן הטיפול מעת ביצוע העבירה, וכן לא תעדוף על פי חומרת העבירה.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית</u>:

"אין בטבלאות נתונים על מס' התיקים שנסגרו על ידי התביעה העירונית מחמת חוסר ענין לציבור/חוסר ראיות/התיישנות, ותיקים שהוחזרו להשלמת חקירה, ועל כן היא אינה משקפת את מלוא היקף העבודה של התביעה על תיקי חקירה בתחום הבניה".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית</u>:

הביקורת עסקה בהגשת כתבי אישום. עם תיעוד מוסדר ושימוש במערכת מעקב ובקרה ניתן יהיה לדעת את היקפי העבודה בפועל של התביעה העירונית.

<u>המלצת הביקורת:</u>

10.11. יש להפעיל מערכת מעקב ובקרה אשר משקפת את היקף התיקים שיש לטפל בהם במחלקת התביעה העירונית וכן להפיק תזכורות להתראה על משך זמן הטיפול המתארך בתיק.

10.12. מס' תיקי חקירה **שבגינן לא הוגשו כתבי אישום** בחלוקה לסוגי עבירה והסיבות לכך.

10.12.1. בשנת 2016 נסגרו 8 תיקי חקירה בעבירות הבאות:

- בניה ללא היתר.
- שימוש ללא היתר.
- בנייה ללא היתר ופיצול דירה ושימוש בה ללא היתר.
- בקשה לצו לכניסה למקרקעין.
- הסיבות לסגירה: 4 מחוסר ראיות , 4 מחוסר עניין לציבור.

10.12.2. בשנת 2017 נסגרו 24 תיקי חקירה מהסיבות הבאות:

- 16 מחוסר עניין לציבור.
- 5 מחוסר בראיות.
- 1 הפסקת עבירה.
- 1 אין סיכוי להרשעה.
- 1 התיישנות העבירה.

הערת הביקורת:

הביקורת מעירה כי היקף סגירת תיקי חקירה כפי שהוצג לעיל מעיד על כך שיש לחדד את הקריטריונים להבאת ראיות מתאימות לצורך הגשת כתב אישום.

תגובת מנהלת התביעה העירונית:

"הערת הביקורת אינה מדויקת כיון שרוב התיקים שנסגרו על פי הדו"ח הינם מעילות שאינן קשורות לטיב הראיות כגון: חוסר ענין לציבור, התיישנות והפסקת העבירה."

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת התביעה העירונית:

בשנת 2016, 50% מתוך סך התיקים שנסגרו, נסגרו מחוסר ראיות. בשנת 2017, 5 תיקים מתוך 24 נסגרו עקב חוסר בראיות. לדעת הביקורת הממוצע מעיד על הצורך בחידוד הקריטריונים.

11. יישום ואכיפת פסקי דין

11.1. עם קבלת פסק הדין, מנהלת המדור הפלילי מעבירה למחלקת הפיקוח על הבניה העתק מפסק הדין לביצוע אכיפה.

11.2. מהביקורת עולה כי לא מתבצע מעקב ובקרה על פעולות האכיפה הנדרשות בעקבות פסקי דין. לדברי מנהלת התביעה העירונית מרגע שהתקבל פסק הדין תפקידה של התביעה הסתיים.

11.3. מס' גזרי דין אשר התקבלו בשנת 2016 בחלוקה לסוגי עבירה/סוגי עונשים/מחלקות רלוונטיות לביצוע גזרי הדין.

סוג העבירה	סה"כ גזרי דין
שימוש למס' יחידות נפרדות	5
אי קיום צו הריסה	5
בנייה ללא היתר	24
שימוש חורג	6
שימוש בבנייה ללא היתר	3
בנייה בסטייה מהיתר	2
סה"כ	**45 * (יש תיק שיש בו 2 עבירות)**

11.4. מנתוני גזרי הדין לשנת 2016 עולה כי סוג העבירה השכיח ביותר הוא בנייה ללא היתר. **משך זמן הטיפול במחלקות המטפלות בנושא זה הינו ארוך מדי**. כאשר האכיפה אינה יעילה ההרתעה לעברייני בניה הינה קטנה.

12. ניהול מסמכים בתיקי תביעה

12.1. הביקורת דגמה מספר תיקי תביעה. מהביקורת עולה כי התיקים שנדגמו הינם תיקי קרטון כאשר על חזית התיק כתובים נתונים באשר לנתבעים, למהות העבירה, מועדי בית משפט. כל הכיתוב על חזית התיק כתוב בכתב יד ונשחק עם השנים כך שלעיתים קשה להבחין בתאריכים/בשמות.

12.2. בתוך התיק נערכים רישומים ידניים המתארים יומן פעילויות בתיק וציון נושאים שיש לטפל בהם שכתובים ידנית על גבי פתקיות ואינם מוקלדים למערכת מעקב ובקרה כלשהיא.

12.3. המסמכים בתיק אינם מסודרים לא לפי סדר כרונולוגי ולא לפי נושאים או סוגי מסמכים. (ראה נספח א)

12.4. ניהול תיקים באופן הזה אינו מאפשר לדעת מה המצב בתיק ומה תכנית הפעילות לגביו בהמשך וכתוצאה מכך בריבוי תיקים לא ניתן לתכנן תכנית עבודה לפעילות המחלקה המשפטית לפחות בנושאים אלה.

<u>תגובת מנהלת התביעה העירונית</u>:

"בדצמבר 2017 הוטמעה בתביעה העירונית מערכת מחשוב חדשה לניהול תביעה עירונית של חב' אוטומציה אשר מאפשרת סריקה וארכוב של כל המסמכים לתוך המערכת."

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.5. יש לסרוק את כל התיקים לתוך המערכת הממוחשבת ולנהל מעקב שוטף אחר דרישות למילוי בתיק. **מערכת זו תאפשר גם לשקף את היקף העבודה הקיים במחלקת התביעה העירונית ואת היקפי כוח האדם הדרושים למילוי מטלות המחלקה**.

נספח א

1. דוגמא לניהול תיק מס' 55393/03/017

1.1. על גבי התיק הפיסי מצוינים הפרטים הבאים:

1.2. מס' תיק

1.3. מס' סידורי

1.4. שמות הנאשמים

1.5. בית המשפט: בנייה ללא היתר

1.6. שמות העדים

1.7. הקראה 29/5/17 08:30

1.8. המשך דיון 26/06/17 10:00

1.9. טיעונים לעונש 30/10/17 12:30

1.10. תיק מחלקתי 145011112

1.11. **רשימת המסמכים המצויים בתיק:**

תאריך המסמך	שם המסמך	תוכן המסמך	הערות
29/06/2008	תאריך מתן היתר		
18/01/2016	דו"ח מפקח לאחר גביית עדות של המתלוננים על בנייה ללא רישיון		
18/01/2016	הזמנה למסירת גרסה – חקירה באזהרה	נקבעה חקירה לתאריך 17/02/16	
24/01/2017	דו"ח מפקח לאחר ביקור בשטח לבקשת השירות המשפטי		
16/01/2017	החזרת דו"ח 14858 לפיקוח ע"י הלשכה המשפטית	1. לא צורפו דוחות ביקור של מפקח בניה 2. תמונות מדויקות ומתועדות 3. חוסר בחומר חקירה בעניין הגדרות	התקבל במח' הפיקוח בתאריך 22/01/2017
31/01/2017	השלמת חקירה למח' המשפטית מכתב מיום 16/01/2017		התקבל במח' המשפטית בתאריך 05/02/2017
20/12/2015 12:39	תלונה במוקד פניות ציבור על בנייה לא חוקית		
20/12/2015 14:01	תלונה נוספת		
20/12/2015 10:43	תלונה משטרה		
20/12/2015 10:36	תלונה		
23/12/2014	תאריך מתן טופס 4		
20/06/2016	רשימת מסמכים תיק חקירה		

20/12/2015	צו הפסקה מנהלי "להפסיק את כל עבודות הבנייה"		
21/12/2015	דוח מפקח לאחר ביקור בשטח – נמסר צו הפסקה מנהלי		
17/02/2016	גיליון חקירה		
20/06/2016	דו"ח למחלקה המשפטית על בניה ללא היתר + הפרת צו הפסקה מנהלי מיום 20.12.15		התקבל במח' המשפטית 29/06/2016
לא מצוין תאריך	דיווח לוועדה המקומית על הגשת תיק עבירת בניה לבית המשפט		
29/07/2017	פרוטוקול הקראה		למרות ההודאה לא ניתן להכריע מאחר ויש לתקן את כתב האישום (תיקון פרט טכני) המשך דיון נקבע ל 26.6.17
14/06/2017	בקשה לתשריט בניין משותף		
19/06/2017	מייל מהפיקוח לאכיפה המשפטית עם דברי הסבר + תשריט		
26/06/2017	פרוטוקול הכרעת הדין הרשעה		טיעונים לעונש 30/10/17
30/10/2017	פרוטוקול טיעונים לעונש + גזר דין	צו הריסה (עיכוב ביצוע 5 חודשים) צו התאמה להיתר (עיכוב ביצוע 5 חודשים) תשלום קנס 12,000 ₪ חתימה על כתב התחייבות	
31/10/2017	מייל פרוטוקול + גזר דין הועבר לפיקוח		
31/10/2017	טופס דיווח גזר דין – ערכאה ראשונה למשטרת ישראל		נכתב ע"י המחלקה המשפטית

1.12. מסמכים נוספים המצויים בתיק:

- רישום פלילי
- העתק רישום מרוכז מפנקס בתים משותפים
- צו רישום בפנקס בתים משותפים
- מידע להיתר לפי סעיף 145 (א1) לחוק התכנון והבניה
- כתב התחייבות להימנע מעבירה
- כתב אישום התקבל בבית המשפט לעניינים מקומיים בתאריך 20/03/2017 . הוראות החיקוק שלפיהן מואשמים הנאשמים: ביצוע עבודות הטעונות היתר ללא היתר בניה – עבירה על סעיף 204 (א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 . אי קיום צו הפסקה מנהלי – עבירה על הוראות סעיף 237 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – אכיפה בנושא עבירות בניה

1. **סעיף 6.3, 8.15**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ותתבצע הרחבה של הנוהל הקיים למח' הפיקוח על הבניה בכל הקשור לאכיפה המשפטית במקרה של עבירות בניה.

2. **סעיף 8.16**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. כיום מבוצע רישום של כל תיק חקירה המגיע למחלקה במערכת המחשב החדשה.

3. **סעיף 8.17**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. כיום מבוצע מעקב ובקרה אחר כל תיקי החקירה באמצעות המערכת הממוחשבת.

4. **סעיף 9.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. המערכת הממוחשבת החדשה נותנת יום תזכורות לאחר 30, 60 ו-90 יום.

5. **סעיף 10.11**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן במסגרת המערכת הממוחשבת החדשה.

6. **סעיף 12.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. החל מהכנסת מערכת המחשב החדשה כל התיקים החדשים נסרקים למערכת.

ניהול נכסי מקרקעין של העירייה

ניהול נכסי מקרקעין של העירייה

1. מבוא

1.1. כללי

בתחומי עיריית רמת גן למעלה מ – 5,500 נכסי מקרקעין בבעלות העירייה או שלעירייה זכויות בהם. נכסי מקרקעין אלו כוללים בין היתר, דרכים, קרקעות, דירות, פארקים וגנים ציבוריים, חניונים, מבני ציבור, מוסדות חינוך, מרכזים קהילתיים, תיאטרונים, מוזיאונים, מקלטים, מחסנים ומחסני חרום, מרפאות ועוד.

נושא ניהול מקרקעין בבעלות העירייה הינו נרחב וכולל בתוכו היבטים מנהליים וכספיים. מאחר ובדוחות הכספיים המבוקרים אין כל ביטוי כספי למצאי המקרקעין והיות ומדובר בערכים כספיים ניכרים, קיימת חשיבות לפיקוח ומעקב אחר רישום המקרקעין שבבעלות העירייה הן בספרי העירייה והן קיום רישום על שם העירייה בספרי רשם המקרקעין (טאבו).

ניהול נכסי המקרקעין הינו באחריות אגף נכסים והשבחה (עד לחודש יולי 2017 מחלקת הנכסים). אגף הנכסים והשבחה (להלן "האגף") אחראי על תחום היטלי השבחה, שכירת נכסים לשימוש עירוני, השכרת נכסים בבעלות העירייה, רכישה ומכירת נכסים, הפקעות לצרכי ציבור, הקצאת שטחים לעמותות ללא תמורה ורישום הנכסים בפנקס המקרקעין של הרשות ובטאבו.

1.2. ההנחיות והוראות החוק

פקודת העיריות

סעיף 187 – "כל מקרקעין שהם קנינה של עירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העירייה".

סעיף 188 – " (א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.

(ב) עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א).

(ב1) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), עשייה במקרקעין כאמור בסעיפים קטנים אלה בעירייה איתנה אינה טעונה אישור השר; הודעה על אישור מועצת העירייה לעשייה במקרקעין בעירייה איתנה תפורסם באתר האינטרנט של העירייה בתוך 15 ימים ממועד האישור.

(ג) התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העירייה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה".

סעיף 197 – " לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין, התשכ"ז-1967 (להלן "תקנות ניהול מקרקעין")

סעיף 2 – " כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס המקרקעין של הרשות המקומית)".

סעיף 3 – "פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים אלה:

(1) כרטיסי נכסי דלא-ניידי לפי טופס א' שבתוספת הראשונה ;

(2) ספר נכסי דלא-ניידי לפי טופס ב' שבתוספת הראשונה".

סעיף 4 – " מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה".

סעיף 5 – " (א) רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.

(ב) לא ייעשה שום רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית אלא על ידי רשם הנכסים או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידיו באישור המועצה".

סעיף 6 – " (א) רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית ייעשה על סמך הודעות –

(1) לפי טופס א' שבתוספת השניה, לגבי זכות בנכס ;

(2) לפי טופס ב' שבתוספת השניה, לגבי מצב הנכס ;

(3) לפי טופס ג' שבתוספת השניה, לגבי פעולות רישום בפנקסי לשכת רישום המקרקעין ;

(4) לפי טופס ד' שבתוספת השניה, לגבי שינויים.

(ב) ההודעות האמורות ימולאו בדייקנות על כל פריטיהן על ידי עובד הרשות המקומית שהוסמך לכך על ידי ראש הרשות המקומית."

ראה דוגמת טופס א' שבתוספת הראשונה בנספח 1.

ראה דוגמת טופס ב' שבתוספת הראשונה בנספח 2.

<u>חוק התכנון והבניה –התשכ"ה 1965</u>

סעיף 188 - "(א) מותר לועדה המקומית להפקיע על פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור.

(ב) "צרכי ציבור " בסעיף זה כל אחד מאלה :דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות-טבע, עתיקות ,שטחי חניה ,שדות תעופה ,נמלים ,מזחים ,תחנות רכבת ,תחנות אוטובוסים ,שווקים ,בתי מטבחיים ,בתי קברות ,מבנים לצרכי חינוך ,דת ותרבות,מוסדות קהילתיים ,בתי חולים ,מרפאות ,מקלטים ומחסים ציבורים ,תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש ,מיתקני ביוב ,מזבלות ,מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לענין סעיף זה."

סעיף 190 (א) "במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה ,תבוצע ההפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, כאילו הורשתה הועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה."

<u>פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943</u>

סעיף 5 "(1) מקום שמתכוון שר האוצר לרכוש כל קרקע לצורך ציבורי כל-שהוא, יגרום כי תתפרסם ברשומות הודעה על כוונתו זאת, והודעה זאת תהיה בטופס א' או בטופס ב' הרשומים בתוספת, הכל לפי הטופס הנאות.

(3) לאחר שתתפרסם הודעה לפי סעיף קטן (1) יגרום מנהל אגף רישום והסדר הקרקעות - כל אימת שהדבר מעשי - כי תירשם אזהרה בספרי האחוזה בדבר פרסומה של אותה הודעה ; אותה אזהרה תבוטל לאחר שתתפרסם הודעה - לפי סעיף קטן (1) לסעיף 14 - על חזרה מרכישה בגין כל קרקע שבה נוגעת האזהרה, או לאחר שתירשם הממשלה - לפי סעיף קטן (2) לסעיף 19 - כבעליה של כל קרקע, שבה נוגעת האזהרה".

סעיף 7 "(1) שר האוצר רשאי להורות - בהודעה שתפורסם ברשומות לאחר פרסום ההודעה לפי סעיף 5, או אם הקרקע דרושה באופן דחוף למימוש מטרת הרכישה, מטעמים שיירשמו, או שהיא קרקע שסעיף 5א אינו חל לגביה – אף יחד עם ההודעה לפי סעיף 5 - לכל אדם שיש לו החזקה בקרקע שעומדים לרכשה, למסור את ההחזקה בקרקע עם תום מועד התקופה הנקובה לכך בהודעה או לפניו, ואותה תקופה לא תפחת מכדי חדשיים מתאריך פרסום אותה הודעה ברשומות".

(1א) לא תפורסם הודעה לפי סעיף קטן (1) אם חלפו למעלה משנתיים ממועד פרסום ההודעה לפי סעיף 5, ואולם רשאי שר האוצר, במהלך התקופה האמורה, להאריכה בתקופה נוספת, בהחלטה מנומקת בכתב, ובלבד שהתקופה הכוללת לא תעלה על ארבע שנים ; הודעה על הארכת התקופה לפי סעיף קטן זה תפורסם ברשומות".

סעיף 19 – "(1) בכל זמן לאחר שתפורסם ברשומות הודעה לפי סעיף 5 יהיה שר האוצר רשאי להכריז, בהודעה שתתפרסם ברשומות לפי טופס ו' שבתוספת, שאותה קרקע תהיה מוקנית לו החל מאותו תאריך, שיהיה תאריך פרסומה של אותה הודעה ברשומות, או תאריך שלפני אותו תאריך או לאחריו, ככל אשר יפורט באותה הודעה.

(2) לאחר שתתפרסם ברשומות הודעה לפי סעיף קטן (1) תוקנה הקרקע לשר האוצר בהתאם לכך, חפשית מכל נטל, ומנהל אגף רישום והסדר הקרקעות יגרום שתיערכנה הרשומות הנאותות בספרי האחוזה".

סעיף 22 "(1) כל אדם רשאי לפנות אל שר האוצר בבקשה שירכוש קרקע כל שהיא בשם אותו אדם ולשם שימושו, וכן

(א) אם המבקש מחזיק בזכיון, שלפיו זכאי הוא לדרוש משר האוצר שירכוש אותה קרקע מטעמו - חייב שר האוצר,

(ב) ובכל מקרה אחר אם סבור שר האוצר שרכישת הקרקע מטעמו של אותו אדם ולשם שימושו עשויה להיות מועילה לציבור - רשאי שר האוצר,

לגשת לרכישת אותה קרקע לפי הוראותיה של פקודה זו, כאילו היתה זו קרקע שיש לרכוש אותה לצורך ציבורי.

(2) שר האוצר רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובכפוף להוראות סעיפים קטנים (2א) ו-(2ב), להרשות לאדם שפנה אליו לפי סעיף קטן (1) בהודעה שתתפרסם ברשומות להשתמש בכל הסמכויות והזכויות, שהוענקו לשר האוצר או ליועץ המשפטי לממשלה לפי הוראותיה של פקודה זו, ולמלא את כל החובות שהוטלו עליהם כן, ולאחר מכן יפורש כל איזכור שבפקודה זו, מלבד בסעיף זה ובסעיף 25, על שר האוצר, על היועץ המשפטי לממשלה או על ממשלת ישראל, במידה שהוא עשוי לחול כך, ביחס לרכישתה של אותה קרקע על-ידי אותו אדם - כאיזכור אותו אדם, והרצאת דברים שבאותה הודעה, האומרת כי רכישת הקרקע, המתוארת בה, עשויה להיות, לדעת שר האוצר, מועילה לציבור, תהיה ראיה מכרעת לאותה עובדה."

<u>חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5-2001</u>

סעיף 9 - "הרשות המקומית תקיים פיקוח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בה, בין השאר, יכלול הפיקוח ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. על הביקור ייערך דוח על טופס שייקבע לעניין זה".

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את פעילות אגף הנכסים בתחומים הבאים:

א. קיומם של נהלי עבודה כתובים לפעילות אגף הנכסים ובחינת העמידה בנהלים אלו.

ב. הליכי הרישום בפנקס המקרקעין והתאמתם לדרישת התקנות.

ג. בדיקת ביצוע סקר נכסים.

ד. בדיקת הפקעות, רישום נכסים ציבוריים, רכישה, שכירת נכסים ומכירת מקרקעין.

ה. הפיקוח על השימוש במקרקעין שבבעלות העירייה, לרבות הטיפול למניעת פולשים לשטחי ציבור.

ו. בחינת קיום ויעילות ממשקים של אגף הנכסים עם אגפים/מחלקות אחרים בעירייה.

3. מתודולוגיה

בביצוע הביקורת יושמה המתודולוגיה הבאה:

א. ישיבות עבודה עם מנהלת אגף נכסים ומנהלת אגף ההנדסה.

ב. פגישות עם בעלי התפקידים הבאים: עוזרת מהנדסת העיר אחראית למערכת "קומפלוט" באגף ההנדסה, רשמת הנכסים, מפקח הנכסים ומזכירת האגף המטפלת בתיקי הנכסים.

ג. ביקור בשני נכסים בבעלות העירייה.

ד. עיון וניתוח המסמכים בתיקי הנכסים אשר נדגמו על ידי הביקורת.

ה. סקירה וניתוח קובץ אקסל אשר הופק ממערכת ה "קומפלוט".

ו. בדיקת הוראות הדין וההנחיות והשוואתם למצב הקיים.

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

תגובת מנהלת האגף שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. הפעלת מערכת המחשב לרישום וניהול נכסי העירייה מבוצע על ידי עובד במיקור חוץ ומתבצע בהיקף של יום בשבוע בלבד. העדר עובד של האגף הבקי בהפעלת המחשב, יוצר תלות במיקור החוץ ואינו מאפשר פעילות בתחום ניהול נכסי העירייה בשאר ימות השבוע (סעיף 5).

4.2. מערכת הנהלים הקיימת של הינה מצומצמת, מתייחסת בעיקר לפעילותה של רשמת הנכסים וחסרה התייחסות לפעילותם של שאר עובדי האגף (סעיף 6.1).

4.3. עיקר הנהלים מרוכזים בנוהל של קבלה והקצאה של שטחי ציבור, הכולל בתוכו נושאים אחרים שאינם קשורים לנושא של הנוהל (סעיף 6.1).

4.4. הוראות מקלות של "עירייה איתנה" עדיין לא קיבלו ביטוי בנהלים הקיימים (סעיף 6.1).

4.5. מערכת הנהלים הקיימת חסרה את הנהלים הבאים: ניהול ורישום נכסים בפנקס המקרקעין, תיקי נכסים, פיקוח על נכסי המקרקעין ושכירת נכסים (סעיף 6.2).

4.6. ספר נכסי המקרקעין, הינו תוצר לוואי של מערכת הקומפלוט המשמשת את אגף ההנדסה ואינו תואם למבנה של ספר הנכסים הנדרש על פי תקנות ניהול מקרקעין וכן לא מאפשר אבטחת מידע של אגף הנכסים (סעיף 7.1).

4.7. עדכון הרישומים אינו מבוצע על ידי רשמת הנכסים, אלא מתבצע על ידי עובדת במיקור חוץ. לא הוצג לביקורת אישור מועצה המסמיך את העובדת לביצוע הרישומים, כנדרש בסעיף 5(ב) לתקנות ניהול מקרקעין (סעיף 7.3).

4.8. "סטטוס הנכס" אינו כולל נכסים מושכרים, אף שהעירייה משכירה נכסים ואינדקס הסטטוסים כולל נכסים מושכרים. העדר עדכון כאמור, אינו מאפשר קבלת מידע לגבי הנכסים המושכרים (סעיף 7.2).

4.9. בבדיקה מדגמית נמצא נכס בשכירות בלתי מוגנת אשר סווג כנכס לא פעיל (סעיף 7.2).

4.10. לנכסים חכורים ושכורים רבים אין רישום של תאריך תחילת חזקה ותאריך סיומה (סעיף 7.2).

4.11. תוספות וגריעות של נכסים מספר המקרקעין אינן מבוצעות באמצעות טופס הנדרש על פי תקנות ניהול מקרקעין המחייב גם מספור של ההוראות וחתימה, כתוצאה מכך לא מתאפשרת בקרה על שלמות הרישומים במערכת ובקרה על הגורם המאשר את הרישום. (סעיף 7.3).

4.12. מבדיקה מדגמית נמצאו שני מקרים מתוך שלשה שתאריך רישומם בספר הנכסים נעשה באיחור של למעלה מחודש, בניגוד לנדרש בתקנה 5(א) לתקנות ניהול מקרקעין (סעיף 7.3).

4.13. תיקי הנכסים אינם כוללים הפקה חזותית של כרטיס הנכס, בהתאם לטופס א' שבתוספת הראשונה לתקנות ניהול מקרקעין והמסמכים אינם מתויקים לפי נושאים אלא לפי תאריכים כרונולוגיים (סעיף 7.4).

4.14. לא הוצג לביקורת סקר נכסים שבוצע בעבר (סעיף 7.5).

4.15. לא קיים נוהל כתוב להגדרת פעילותו ועבודתו של מפקח הנכסים (סעיף 8.2).

4.16. דוחות הפיקוח אינם מועברים לגורם ממונה ולא הוצג לביקורת דיון שנערך בקשר לממצאי הפיקוח (סעיף 8.2).

4.17. לא הוכנה תכנית פיקוח שנתית לנכסים בבעלות העירייה, לרבות עבור הנכסים המוקצים וביצוע הפיקוח הינו על פי בחירתו של המפקח, בכפוף לזמן העומד לרשותו (סעיף 8.3).

4.18. לא הוכן טופס מובנה של דוח הפיקוח, כנדרש על פי סעיף 9 לחוזר מנכ"ל 5/2001 (סעיף 8)

4.19. דוחות הפיקוח המוזנים למערכת ה "קומפלוט" מתייחסים למצבו הפיזי של הנכס אשר הוקצה על פי חוזר מנכ"ל 5/2009 ואינם כוללים בחינה באם הנכס משמש את המטרה לשמה הוא הוקצה (סעיף 8.2).

4.20. לא הוכנו הנחיות בכתב לצורת הטיפול בפולשים לנכסים בבעלות העירייה (סעיף 8.3).

4.21. הוצגו לביקורת שתי רשימות של נכסים שכורים ומושכרים שאינן תואמות האחת לשניה. אחת הרשימות אינה כוללת נכסים מושכרים מהותיים, כגון מכללת רמת גן והמכללה האקדמית למשפטים (סעיף 8.3).

4.22. נוהל ביצוע ההפקעה לוקה בחסר (סעיף 9.2).

4.23. תאריכי ביצוע סיורים ומועד הפרסום בילקוט הפרסומים אינם מוזנים במערכת ה"קומפלוט", אף שהוקצה לכך שדה מתאים (סעיף 9.3).

4.24. בבדיקה מדגמית של תיקי ההפקעות נמצא כי הם חסרים תיעוד רב, כגון: רישום בטאבו של ההפקעה, פרוטוקול והחלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה בצורך לביצוע ההפקעה, עלות חזויה של ההפקעה או ציון העדר עלות, תיעוד הצבת שלט בסמוך לשטח המופקע, הסבר לגבי הצורך בהפקעה, קיום או העדר התנגדות וכדומה (סעיף 9.4).

4.25. בבדיקה המדגמית של תיקי ההפקעה לא נמצאה חתימת יו"ר הועדה לתכנון ובניה על הפרוטוקול, וכן נמצא מקרה בו נמסרה הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום הודעה באיחור של שנתיים (סעיף 9.8).

4.26. בחלק מהמקרים לא נמצא תיעוד המעיד על משלוח הודעות לבעלים אודות ההפקעה (סעיף 9.4).

4.27. בשלושה תיקים לא נמצא תיעוד לגבי רישום הערת אזהרה בלשכת רשם המקרקעין (סעיף 9.4).

4.28. אין התייחסות לגבי הגשת או אי הגשת התנגדות לביצוע ההפקעה (סעיף 9.4).

4.29. לא נמצא בתיק הנכס [821011] אישור הנהלה או מועצת העירייה לבניית ספרייה. על פי הנסח המתויק בתיק הנכס, נרשמה ביום 12/1/2009 הערה ע"פ סעיף 27 לחוק המקרקעין, אך לא נמצא כי הנכס רשום על שם העירייה, **אף שחלפו למעלה מעשר שנים מהמועד של קבלת הנכס** (סעיף 10.2)**.**

4.30. <u>נכס 818023</u>

א. בניגוד למקובל, לא נחתם עם היזמים הסכם להעמדת שטח ציבורי לבעלות העירייה אלא מכתב התחייבות של היזם (סעיף 10.2).

ב. העירייה יעדה את השטח הציבורי בנכס למעון יום לקשישים. על פי הרשום במערכת ה"קומפלוט" השימוש בשטח הציבורי הוא כמשרדי העירייה. משרדי העירייה אינו שימוש ציבורי, כהגדרתו בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה (סעיף 10.2).

ג. העירייה קיבלה פיצוי מהיזם בגין קבלת השטח הציבורי ברמת מעטפת. לא נמצא בתיק הנכס הערכה שמאית לסכום שהתקבל (סעיף 10.2).

ד. על פי המידע הכלול בתיק הנכס, השטח ל"צרכי ציבור" טרם נרשם על שם העירייה בפנקסי רשם המקרקעין (סעיף 10.2).

4.31. <u>נכס 012120</u>

א. לא נמצא בתיק הנכס אישור מועצת העירייה לקבלת זכויות בשטח המיועד לבניית גן ילדים ברח' עמל (סעיף 10.2).

4.32. <u>רח' ז'בוטינסקי 107-105:</u>

א. מועצת העירייה קיבלה החלטה הקובעת כי יעוד הנכס הציבורי בין רח' ז'בוטינסקי והמעפיל יקבע בעתיד, אף שמספר ימים לפני ההחלטה נחתם עם העירייה הסכם ולפיו הנכס הציבורי ישמש בית כנסת (סעיף 10.3).

ב. בית הכנסת כלול במערכת ה- "קומפלוט" בשש חלקות נפרדות, אף שמדובר במבנה יחידי (סעיף 10.3).

ג. חלקות 366 ו - 367 מסווגות במערכת ה - "קומפלוט" בסווג כפול. פעם כבית כנסת ופעם כשצ"פ (סעיף 10.3).

ד. לא נגבו דמי שימוש עבור היתר להשתמש בחלקה המיועדת לשצ"פ כמשרד מכירות של היזם במבנה יביל (סעיף 10.3).

4.33. לא קיימים ממשקים ממוחשבים ולא הוכנו נהלים מתאימים לנושא הדיווח בין האגף ובין אגפים ומחלקות אחרות בעירייה (סעיף 11).

4.34. קיימים שני נהלים כתובים לנושא נכסים שכורים, הכוללים הנחיות סותרות לגבי הגורם האמור לאשר את ההתקשרות (סעיף 12.2).

4.35. הנהלים הכתובים אינם מחייבים התקשרות לאחר הליך מכרזי, או קבלת הצעות מחיר. מבדיקה מדגמית עולה, כי האגף משמש כנותן שרות לחתימה על הסכם השכירות ורישום הנכס השכור במערך המחשוב, אך הוא אינו מעורב באיתור הנכס ולא הוצג לביקורת דרישה לקיום מכרז (סעיף 12.2).

4.36. על פי סעיף 188 (ג) לפקודת העיריות, התמורה ממימוש מקרקעין אמורה לשמש אך ורק כמקור לרכישת מקרקעין. אין התייחסות בישיבות מועצת העירייה לשימוש המיועד של התמורה מהמכירה. **התמורה מהחכרת שטח מתחת לשצ"פ נזקפה לתקציב הרגיל** (סעיף 13.3).

4.37. הנהלים המתייחסים למכירות נדל"ן הינם מצומצמים וכוללים שני סעיפים זהים. הנהלים אינם כוללים הנחיות בנושאים חשובים, כגון: מדיניות העירייה במימוש דירות חכורות, החכרת שטחים מתחת לשצ"פ ועוד. העדר מדיניות ברורה בנושאים אלו, עלול להביא לתוצאה שונה במקרים זהים (סעיף 13.2).

4.38. בבדיקה מדגמית לא נמצא רישום במערכת ה- "קומפלוט" של חכירה שטח מתחת לשצ"פ (סעיף 13.3).

4.39. בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים של נכסים שנמכרו אשר עדיין כלולים במערכת ה – "קומפלוט" כנכסים בבעלות העירייה (סעיף 13.3).

5. המבנה הארגוני של אגף הנכסים והשבחה

האגף מונה 11 עובדים, לרבות מנהלת האגף. להלן פרוט תפקידי העובדים וכפיפותם:

תפקיד	תחום אחריות	היקף משרה	כפיפות
מנהלת אגף נכסים	אחראית על תחום היטלי השבחה ונכסי העירייה הכוללים השכרת נכסים לעירייה והשכרת נכסים בבעלות העירייה, רכישה/מכירת נכסים, הפקעות, הקצאות, אישור העברה לטאבו, טיפול בהסכמים מול רשות מקרקעי ישראל, ניהול ספר נכסי העירייה.	100%	מנכ"ל העירייה
רשמת הנכסים	ניהול, רישום ועדכון ספר הנכסים, טיפול בקבלת שטחי ציבור ורישומם ע"ש העירייה, לרבות הפקעות, הליכי פרצלציה, הסכמי חכירה מול רמ"י/גורמים פרטיים. הסכמי רכישה/מכירה. הקצאת שטחים ציבוריים לעמותות עפ"י החלטת ועדת הקצאות, טיפול שוטף מול גורמי חוץ (לשכת רישום המקרקעין, רמ"י, משרד הפנים, שלטונות מס שבח, מע"מ וכיו"ב).	100%	מנהלת אגף נכסים
מנהלת יחידת חוזים	אחראית לריכוז וטיפול שוטף בהסכמי השכירות של נכסי העירייה. ניהול ורישום ההסכמים, גביית/ תשלום דמי השכירות מהשוכרים/משכירים, לפי העניין, התנהלות מול שוכרים/משכירים, סיוע למנהלת המחלקה בכל הקשור להסכמי השכירות, טיפול שוטף בנושאי כ"א במחלקה, עבודת מזכירות שוטפת.	100%	מנהלת אגף נכסים
מנהלת יחידת השבחה	היטל השבחה - אזור צפון העיר.	100%	מנהלת אגף נכסים
מזכירת אגף	הדפסות, קליטת דואר, תיוק, קבלת קהל, ניהול יומן ועוד.	100%	מנהלת אגף נכסים
מדור השבחה	אחראי היטל השבחה - אזור דרום העיר.	100%	מנהלת אגף נכסים
מנהלת מדור נכסים	אחראית חוזים ומכרזים (עבודה שמתבצעת בשיתוף עם השירות המשפטי), חוזי שכירות, ריכוז נושאים לישיבות הנהלה ומועצת עיר.	100%	מנהלת אגף נכסים
חשבת אגף נכסים	- ניהול תקציב המחלקה. - התנהלות מול ועדי בתים של נכסי העירייה ותשלום דמי ועד בית והוצאות שוטפות. - טיפול בתשלומים שונים כגון: תיקונים בנכסי העירייה, דמי ניהול ואחזקה, שכ"ט יועצים, שכ"ט שמאי ועדה בגין היטלי השבחה והחזרים לתושבים.	100%	מנהלת אגף נכסים
כלכלן	-מתן אישורים לטאבו, בדיקת היתרי בניה ותוכניות בניין עיר.	100%	מנהלת אגף נכסים
מפקח הנכסים	- ביקור בנכסי העירייה, טיפול בתלונות הקשורות לנכסים, אחראי למשלוח דואר נכנס/יוצא.	100%	מנהלת אגף הנכסים
סטודנטית	ע/רשמת הנכסים	100%	רשמת הנכסים

מנהלת האגף מונתה ביום 7 באוגוסט 2017 לאחר שמינויה אושר בתאריך 6 באוגוסט 2017 . עד למינוי האמור, שימשה מנהלת האגף כמנהלת מחלקת נכסים והשבחה.

רשמת הנכסים, עו"ד בהשכלתה מונתה על ידי מועצת העירייה ביום 12 בדצמבר 2011 ובתאריך 31 במרס 2015 מונתה כסגנית מנהלת מחלקת נכסים.

בנוסף, מועסקים נותני השירותים הבאים:

שם היועץ	מהות הייעוץ	תחילת התקשרות נוכחית
	<u>בתחום רישום נכסים</u>	
א. ב	בקשות לקבלת היתר לשימוש חורג	27.4.17
ב. ט	עדכון ספר נכסים - אחת לשבוע	1.1.2017
	<u>בתחום היטלי השבחה</u>	
ש. ל	עריכת שומות היטלי השבחה ועריכת אומדני שווי למקרקעין בבעלות העירייה	1.1.2017
ר. ש	עריכת שומות היטלי השבחה ועריכת אומדני שווי למקרקעין בבעלות העירייה	1.1.2017
ג. ג	עריכת שומות היטלי השבחה ועריכת אומדני שווי למקרקעין בבעלות העירייה	1.1.2017
י. ד	ביצוע מדידות	1.5.2017
ה. ת	יעוץ משפטי במיסוי מקרקעין	1.8.2017
ל. ל. ר	יעוץ וייצוג משפטי	1.11.2016
ר. ז.	יעוץ משפטי בעיקר מול רמ"י (רשות מקרקעין ישראל)	1.12.2016

נכון למועד הביקורת, אין באגף הנכסים עובד ייעודי הבקיא בהפעלת מערכת המחשוב לרישום ועדכון הנכסים. לצורך עדכון הרישום, מעסיק האגף עובד של נותן שירותים חיצוני.
לצורך קבלת קובץ הנכסים הממוחשב, הופנתה הביקורת לעוזרת מהנדסת העיר.
הביקורת סבורה שיש להכשיר עובד באגף אשר יהיה בקיא במערכת הרישום.

<u>הערת הביקורת:</u>

5.1. הפעלת מערכת המחשב לרישום וניהול נכסי העירייה מבוצע על ידי עובד במיקור חוץ ומתבצע בהיקף של יום בשבוע בלבד. העדר עובד של האגף הבקי בהפעלת המחשב, יוצר תלות במיקור החוץ ואינו מאפשר פעילות בתחום ניהול נכסי העירייה בשאר ימות השבוע.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.2. להכשיר עובד של האגף אשר ידע לתפעל את מערכת המחשוב לרישום הנכסים.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"מקבלת את הערת הביקורת אך לעיתים מיקור חוץ זול יותר מקליטת עובד עירייה."

6. נהלים

6.1. <u>נהלים קיימים</u>

באגף קיימים שלושה נהלי עבודה אשר אושרו במסגרת תו תקן ISO המפוקח על ידי מכון התקנים, הכוללים:

א. **נוהל היטל השבחה** (לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית).

ב. **נוהל קבלה והקצאה של שטחי ציבור** – מספר 5.8.01.01 – תאריך עדכון 1.6.2015.

בקטגוריית שטחים לצרכי ציבור נכללים שלושה סוגי שטחים:

1. מגרשים לצרכי ציבור - "מגרשים חומים" המיועדים לבנייה של בתי ספר, מרפאות, בתי כנסת, מרכזים קהילתיים וכדומה.
2. שטחים ציבוריים פתוחים - "מגרשים ירוקים" המיועדים לפארקים, גינות וכדומה.
3. דרכים - כבישים, מדרכות וחניות.

רישום הנכסים על שם העירייה נעשה באחת מהדרכים הבאות:

- **הפקעות:** לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) ולפי חוק התכנון והבניה.
- **תכנית איחוד וחלוקה:** לפי חוק התכנון והבניה.
- **רכישה:** על פי הסכמי מכירה/חכירה מבעלים פרטיים.
- הסכמי חכירה לדורות עם רשות מקרקעי ישראל.
- **רכישה או שכירת מבנים לצרכי ציבור:** על פי הוראות תכניות בניין עיר.

להלן נושאים נוספים הנכללים בנוהל:

- הקצאת שטחים לבנייני ציבור לצד ג'.
- הקמת מבנה ציבורי בשטח בנוי בייעוד ציבורי.
- מכירת נכס

ג. **השכרה ושכירת נכסים** – מספר 5.8.01.02 – תאריך עדכון 20.6.02

הנוהל כולל התייחסות לשני נושאים:

1. **השכרה** (לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית).
2. **שכירות** - הנוהל אינו מפרט הליכים פרטניים, אלא קובע בסעיף 3.2.2 (סעיף אחד מתוך שני סעיפים של הנוהל), כי הליך הטיפול יהיה זהה לזה של השכרת נכסים, למעט העובדה שהשכירות טעונה הסכמת הנהלת העירייה, במקום ועדת שיכון ומקרקעין.

<u>להלן התייחסות הביקורת לנהלים הקיימים:</u>

א. מערכת הנהלים הקיימת הינה מתומצתת ולמעט הטלת אחריות ביצוע, במקרים מסוימים, על רשמת הנכסים, היא אינה מגדירה את אחריות הביצוע של שאר עובדי האגף הרשומים במבנה הארגוני לעיל. ממערכת הנהלים הקיימת לא ברור כיצד משתלבים העובדים בפעילות האגף.

ב. נוהל קבלה והקצאת שטחי ציבור משלב בתוכו נושאים מגוונים, חלקם אינם קשורים לנושא הנוהל, כגון רכישה/שכירות של מבנים לצרכי ציבור (סעיף 3.6), מכירת נכס - העירייה כגוף פרטי (סעיף 3.9) ועוד.

ג. שכירת נכסים, כגון: גני ילדים, משרדים וכדומה אינה זהה במלואה להשכרת נכסים בבעלות העירייה, בעיקר בשל העובדה שהיא מחייבת קשר לאגפים אחרים בעירייה.

ד. אין בפקודת העיריות סעיף אשר לפיו ניתן למכור מקרקעין בפטור ממכרז. הפטור ממכרז נקבע בהתאם לסעיף 3 בתקנות העירייה (מכרזים), לכן נדרש לתקן את סעיף 3.9.5 של נוהל קבלה והקצאה של שטחי ציבור.

ה. העירייה היא "עירייה איתנה" כמשמעותה בפקודת העיריות, לכן היא אינה נדרשת לאישור שר הפנים לפעילות במקרקעין. יש לתקן סעיפים המתייחסים לקבלת אישור כאמור, לדוגמא סעיף 3.1.6 בנוהל השכרה ושכירות נכס.

6.2. <u>נהלים חסרים</u>

מערכת הנהלים הקיימת חסרה נהלים חשובים בתחומים הבאים:

א. **ניהול ורישום הנכסים בפנקס המקרקעין**. התפקיד המרכזי של אגף הנכסים הינו שמירה על רישום זכויות הקניין של המקרקעין על שם העירייה. תקנות הנכסים אמורות להתוות את מדיניות הרישום, אך יש לעגנן בנהלים כתובים אשר יכללו אמצעי בקרה כדי למנוע מצב של אי רישום נכס השייך לרשות. התייחסות נרחבת בנושא, ראה להלן סעיף 7.

ב. **שכירת נכסים**. הנוהל מצומצם ולמעשה מכיל כללים זהים על שכירת נכסים והשכרת נכסים ולכן הינו חסר. שכירת נכסים **אינה זהה** להשכרת נכסים והיא אמורה להכיל בין היתר התייחסות לקבלת ההוראה לשכירת הנכסים מאגפים הזקוקים לנכסים, בחינת האפשרויות הקיימות עד לגיבוש ההחלטה לשכירת הנכס, הגדרת אחריות לטיפול בנכס השכור, ביטוח הנכס השכור ועוד. התייחסות נרחבת בנושא, ראה להלן סעיף 12.

ג. **תיקי נכסים**. תקנות ניהול מקרקעין מחייבות ניהול פנקס המקרקעין אשר מורכב משני חלקים: כרטיסי נכסי מקרקעין וספר נכסי מקרקעין. העירייה מנהלת את ספר הנכסים באמצעות תוכנת "קומפלוט", הכוללת קישור למסמכים סרוקים, למפות וכדומה, כך שתיקי הנכסים אמורים להוות תחליף לכרטיסי נכסי מקרקעין. מומלץ להכין נוהל שיפרט את שיטת שמירת המסמכים החזותיים ותכולת תיק הנכסים. רצוי להתוות מדיניות של תכולת תיק הנכסים ולכלול הנחיות כך שהתיק יכיל פרוט מלא של הנתונים האמורים המפורטים בטופס א' של התוספת השניה לתקנות ניהול מקרקעין. התייחסות נרחבת בנושא, ראה להלן סעיף 7.

ד. **פיקוח על נכסי המקרקעין**. בבעלות העירייה נכסי מקרקעין שבשימושם של גורמים חיצוניים, הכוללים נכסים מושכרים ומוקצים לצרכים ציבוריים לעמותות וכדומה. כפי שיוסבר בהמשך, הביקור בנכסים אלו בדרך כלל אינו יזום על ידי העירייה, אלא מתבצע על סמך בקשת שרות של המשתמש בנכס. מוצע להכין נוהל פיקוח שיתייחס הן לקריאות השרות והן לפיקוח היזום.

<u>הערות הביקורת:</u>

6.2.1 מערכת הנהלים הקיימת של נכסי דלא ניידי הינה מצומצמת, מתייחסת בעיקר לפעילותה של רשמת הנכסים וחסרה התייחסות לפעילותם של שאר עובדי האגף.

6.2.2 עיקר הנהלים מרוכזים בנוהל של קבלה והקצאה של שטחי ציבור, הכולל בתוכו נושאים אחרים שאינם קשורים לנושא של הנוהל.

6.2.3 הוראות מקלות של "עירייה איתנה" עדיין לא קיבלו ביטוי בנהלים הקיימים.

בהתייחסותה מסרה מנהלת האגף כי העירייה פועלת עפ"י הוראות "עירייה איתנה".

6.2.4 מערכת הנהלים הקיימת חסרה את הנהלים הבאים: ניהול ורישום נכסים בפנקס המקרקעין, תיקי נכסים, פיקוח על נכסי המקרקעין ושכירת נכסים.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.2.5 לעדכן את הנהלים הקיימים ולכלול בהם התייחסות לכלל עובדי האגף ועדכונים עקב המעבר ל"עירייה איתנה".

6.2.6 לפצל את נוהל קבלה והקצאה של שטחי ציבור לנהלים חדשים של הנושאים שאינם קשורים לנושא הנוהל שנכללו בו.

6.2.7 להוסיף נהלים חסרים (סעיף 6.2).

<u>תגובת מנהלת האגף :</u>

"מקבלת את עמדת הביקורת."

7. רישום הנכסים בפנקס המקרקעין

7.1. <u>המערכת הממוחשבת</u>

רישום נכסי המקרקעין של העירייה מתבצע באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול נכסים: "מערכת קומפלוט לניהול ועדות לתכנון בניה" (להלן "המערכת הממוחשבת"). מערכת זו הנמצאת בשימוש אגף ההנדסה מורכבת ממספר מודולים, ביניהם: נכסים, רישוי ופיקוח על הבניה, מעקב תב"ע, היטלי השבחה, ייעודי קרקע ועוד.

מודול נכסים הינו כלי ניהול שליטה ובקרה של מאגר נכסי הארגון ומטפל בכלל ההיבטים התכנוניים, הכלכליים, המשפטיים והתפעוליים של הנכסים. הערך המוסף של מודול הנכסים הוא היכולת להתממשק לכל מודול הנדסי ולמערכות מידע גיאוגרפית (GIS), ממשק המאפשר הזנה ושילוב מידע דו כיווני בין המערכות. במרכז המערכת עומד הנכס ואליו נקשרים פרטי מידע שונים להם נגיעה בזיהוי הנכס: תכניות, ייעודי קרקע, תצ"א, הפקעות, התראות, תיאור הנכס, מספר הנכס, שימוש, מחוז, כתובת, פירוט החלקות, סטאטוס הנכס, אנשי קשר לנכס, מספרי זיהוי, נכסים קשורים ועוד (ראה בנספחים 4-3 דוגמאות של מסכי כניסה למערכת).

כאמור, **המערכת הממוחשבת אינה ייעודית לאגף הנכסים** אלא מוצר לוואי של המערכת ונכסי המקרקעין בבעלות העירייה נגזרים מתוך המערכת המשמשת את אגף ההנדסה. **המערכת הקיימת אינה תואמת במלואה לדרישות הכלולות בתקנות ניהול מקרקעין ואינה ערוכה להפיק כרטיסי נכסי דלא ניידי במתכונת הנדרשת, כגון: פרטים ומועדי השינויים, תאריכי ביקורת מצב הנכס, המספר בספרים, לרבות תאריך הרישום ועוד.**

כפי שהובהר לביקורת, עובדי אגף הנכסים אינם בקיאים די הצורך בתפעול המערכת הממוחשבת, לכן כדי לקבל הפקה של נכסי המקרקעין בבעלות העירייה, נעזרה הביקורת בעוזרת מהנדסת העיר. יצוין, כי **רישום השינויים בנכסי המקרקעין מתבצע על ידי עובדת במיקור חוץ.**

במצב המתואר, בו המערכת הממוחשבת המשמשת כספר נכסים אינה שייכת בלעדית לאגף הנכסים אלא משמשת גורמים נוספים, **לא ניתן לבחון את טיב אבטחת המידע של הרישומים בספר הנכסים**.

7.2. <u>ניהול ספר הנכסים</u>

הרישום במערכת הממוחשבת הינו באחריותה של רשמת הנכסים ומתבצע על ידי עובדת במיקור חוץ. ניתוח ספר הנכסים מבוסס על קובץ שהופק לבקשת הביקורת על ידי עוזרת מהנדסת העיר ביום 18 ביוני 2017, ולהלן פרטים על השדות הנכללים בפלט של המערכת הממוחשבת:

שדוח המתייחסים לנכסים העירוניים

מספר נכס	תאור נכס	מספר תיק	שימוש	כתובת	שכונה	אזור גאוגרפי
א	ב	אינו בשימוש	ג	ד	ו	ז
סטטוס נכס	**שטח החלקה**	**שטח תת חלקה**	**גוש**	**חלקה**	**תת חלקה**	**מגרש**
ח	ט	ט	י	י	י	יא
יעוד	**תוכנית**	**תאריך תוקף**	**סוג בעלים**	**בעל זכות**	**מקור הזכות**	**מהות הזכות**
יב	יג	יד	טו	טו	טז	יז
תאריך תחילת הזכות	**תאריך תחילת החזקה**	**תאריך סיום חזקה**	**מספר נכס קשור**	**שימוש אב**	**חלקה לקישור**	
יח	יט	כ		אינו בשימוש		

הבהרות:

א. **מספור הנכס** - מספור הנכס אינו ערוך במספור רץ, כנדרש בתקנות ניהול מקרקעין, אלא במספור ייחודי. לדברי רשמת הנכסים, ההחלטה בנוגע למספור הנכסים הינה החלטה היסטורית, כמוסבר להלן:
דרכים, נכס בן 6 ספרות הכולל את מספר הגוש ללא הספרה הראשונה ומספור עוקב. לדוגמא: גוש 6203, מספר הנכס הראשון יהיה 203001, השני 203002 וכן הלאה.
שאר הנכסים מוספרו בהתאם לשימושים, לדוגמא: גני ילדים 12001, 12002. מרכז קהילתי/מועדון 15001, 15002. בית כנסת 41001, 41002.

ב. **תיאור הנכס** - זהה לשדה נוסף של **השימוש בנכס**. כגון: תחנה לבריאות המשפחה, מרכז ספורט וכדומה.

ג. **שימוש** - סוגי השימוש בנכס, כגון: חניון, חניה, מחסן, קיוסק ו/או חנות, גשר, שב"צ (שטח לבנייני ציבור), שצ"פ (שטח ציבורי פתוח) וכדומה.

ד. **כתובת הנכס**.

ה. **שכונה** - אינו מוזן במערכת הממוחשבת למרבית הנכסים. רשמת הנכסים הבהירה, כי טבלת הרחובות מקושרת לטבלת השכונות. כאשר נקלט רחוב מסוים בשדה הכתובת, אין אפשרות לקלוט את השכונה באופן ידני. טבלת הרחובות נלקחת ממערכת ייעודי הקרקע.

ו. **אזור גאוגרפי** - אינו מוזן במערכת הממוחשבת.

ז. **סטטוס** - סטטוס נכס נקבע בהתאם למידע הקיים ברגע נתון באגף הנכסים בנוגע לנכס, לדוגמא: נכס פעיל, לא פעיל, לא פעיל - נמכר, פעיל - שכור, פעיל - מוחכר ועוד. לכל נכס צריך להיות סטטוס. **טבלת הסטטוסים שהוצגה לביקורת כוללת גם "פעיל מושכר (שכירות מוגנת)" ו - "פעיל מושכר (שכירות רגילה)", אך הביקורת לא מצאה במערכת הקומפלוט נכסים הכוללים סטטוסים אלה, אף שבבעלות העירייה נכסים מושכרים.** בסקירת הקובץ נמצא נכס מספר 728012 חניה לצורך הציבור ברח' רש"י 12 המסווג **כנכס לא פעיל** אף שבקובץ הוא סווג כנכס **בשכירות בלתי מוגנת**. **אם הנכס אינו פעיל, לשם מה לשכור אותו ואם הוא פעיל, מדוע סווג כלא פעיל.**

ח. **שטח החלקה** - שטח החלקה כולה. כולל גם שטח של הנכס אשר לעיתים קטן משטח החלקה ושטח תת חלקה.

ט. **גוש וחלקה** - נתונים אלו מולאו במלואם לכל הנכסים.

י. **מגרש** - נתונים גיאוגרפים. מולא למספר מועט של נכסים.

יא. **יעוד** - כגון: שצ"פ (שטח ציבורי פתוח), שב"צ (שטח לבנייני ציבור), מגורים, דרך קיימת/מאושרת ועוד. **חלק מהנכסים אינם כוללים יעוד**. לדוגמא: נכס 36034 מועדון גמלאים בבית בסר, נכס 36030 ביתן 24 ברח' תל השומר ועוד.

יב. **תוכנית** - פרטי התב"ע.

יג. **תאריך תוקף** - תאריך מתן תוקף לתב"ע (תכנית בנין עיר). במקרים בהם החלקה אינה בבעלות העירייה, וזכות העירייה בחלקה הינה בהתאם לתב"ע, תאריך תחילת הזכות הוא תאריך מתן התוקף לתב"ע.
במקרים בהם החלקה בבעלות העירייה, תאריך תחילת הזכות הוא תאריך רישום החלקה ע"ש העירייה בפנקסי רשם המקרקעין (טאבו).

יד. **סוג הבעלים ובעל הזכות** - בכל נכס נקלט בעל הזכות בהתאם למידע מנסח רישום המקרקעין, לדוגמא: הרשות, רשות מקרקעי ישראל, פרטי (נכסים שכורים), חברה (נכסים האמורים לעבור לעירייה), עמותה ועוד. **לא מולא לחלק מהנכסים**, כגון: 36030 ביתן 24 ברח' תל השומר, 36020 מועדונית רמת השקמה ועוד.

טו. **מקור הזכות** - כגון: חוזה/הסכם, ירושה, הפקעה לפי סעיפים 5, 7 ו-19 ועוד. במקרים בהם העירייה אינה בעלת זכויות עפ"י הנסח, תיקלט במערכת זכות העירייה בנכס, עפ"י חוזה ו/או בהתאם להוראות תב"ע. **נמצאו נכסים המצויים עדיין בתהליך ההפקעה (סעיפים 5, 7) שתהליך ההפקעה לא הושלם אף שחלפו מספר שנים, לדוגמא: נכס 36018 מועדון גמלאים ויד לבנים ברח' תל חי מתאריך 22/3/2007, נכס 41062 בית כנסת ברח' תל חי מתאריך 22/3/2007, נכס 145017 דרך חד נס מתאריך 7/3/1985 ועוד.**

טז. **מהות הזכות** - כגון: בעלות, חכירה, חזקה, שכירות בלתי מוגנת וכדומה.

יז. **תאריך תחילת הזכות** - תאריך תחילת הזכות, כגון בעלות, חכירה, שימוש לתקופה מוגבלת ועוד. כאמור, במקרה של נכס בבעלות העירייה, תאריך תחילת הזכות משקף את תאריך הרישום בטאבו. **הקובץ מכיל נכסים בבעלות העירייה ללא תאריך זכות, דהיינו, על פי המידע במערכת הממוחשבת הם אינם רשומים בטאבו, לדוגמא נכס 815046 מגרש השלמה לרמת מרפא ברחוב התקווה, נכס 815050 מגרש להשלמה ברח' יואב, 31, נכס מספר 729005 מחסן בשדרות העם הצרפתי, נכס מספר 729004 מחסן ברח' ז'בוטינסקי (תאריך הזכות מיום 10/12/1987 מסווג עדיין כזכות לבעלות בלבד) ועוד**.

יח. **תאריך תחילת החזקה** - מיועד לרישום תחילת החזקה בנכסים חכורים או שכורים לתקופה מוגבלת. **לא מולא לכל הנכסים כאמור.**

יט. **תאריך סיום החזקה** - מיועד לרישום סיום החזקה בנכסים חכורים ושכורים בשכירות בלתי מוגנת. **לא מולא לכל הנכסים. בנוסף, לחלק מהנכסים נותרו תאריכים שחלפו, אף שצוין שהנכס פעיל, לדוגמא נכס 11407 כיתה לקידום נוער ברחוב קריניצי, נכס 12035 גן ילדים "ניצן" ברח' תרצה, נכס 12106 גן ילדים בפינת רח' עוזיאל ועוד.**

7.3. <u>רישום השינויים בספר הנכסים</u>

כאמור, הרישום במערכת הממוחשבת אינו מתבצע על ידי רשמת הנכסים, אלא על ידי עובדת במיקור חוץ. **לא הומצא לביקורת אישור מועצת העירייה המסמיכה את העובדת לבצע רישומים במערכת הממוחשבת, כנדרש על פי סעיף 25' לתקנות ניהול מקרקעין**.

בהעדר נהלים כתובים, התוספות והגריעות של הנכסים מתבצע בהתאם לכללים פנימיים בניגוד לנוהל הפנימי. על פי הנהוג באגף הנכסים, הוספת נכס חדש מועברת לעובדת במיקור חוץ על ידי רשמת הנכסים לרישום במערכת הממוחשבת ומתבצעת רק לאחר השלמת הפעולה, לדוגמא – אישור על חתימה על הבקשה לטופס 4, על ידי העברת בקשה בכתב יד של רשמת הנכסים על גבי העתקי מסמכים הקשורים לנכס **ולא על גבי טופס מתאים כנדרש על פי סעיף 6(א)(1) לתקנות ניהול מקרקעין**. העדר מספור של ההודעות המועברות לרישום במערכת הממוחשבת והחוסר ב"חתימת המוסמך", **אינם מאפשרים בקרה על שלמות הרישומים במערכת הממוחשבת ואינם מאפשרים בקרה על הגורם המאשר את הרישום**.

הביקורת דגמה שלושה מקרים של עדכון המערכת הממוחשבת אשר נרשמו ביום 2/11/2017 במערכת הממוחשבת על סמך אישור פרצלציה, כדלהלן:

מספר הנכס	גוש וחלקה	תאריך אישור פרצלציה	חדשי איחור בעדכון
127201	6127/962	6/7/2017	3
126139	6126636	2/10/2017	תקין
125017	6125/783	29/6/2017	3

מהמוצג לעיל עולה, כי עדכון המערכת הממוחשבת בשני מקרים מתוך שלושה שנדגמו היה באיחור של שלושה חדשים.
יצוין, כי ביצוע הרישום במערכת הממוחשבת רק בגמר התהליך אינו בהתאם לאמור בתקנה 5(א) לתקנות ניהול מקרקעין הקובעת כי יש לבצע את הרישום תוך חודש ימים מיום שנוצרה הזכות. **העדר רישום במועד והעדר נהלים לביצוע השינויים בספר הנכסים, עלולים לגרום לאי רישום מלא של כל הנכסים השייכים לעירייה**.

7.4. <u>תיקי הנכסים</u>

למרבית הנכסים קיים תיק נכס בארכיב המכיל מסמכים הקשורים לנכס, בהתאם למספרו במערכת הממוחשבת, למעט תיקי הפקעות המרוכזים בתיקים משותפים למספר הפקעות.
מסקירת תיקי הנכסים שנבדקו על ידי הביקורת עולה, כי המסמכים מתויקים על פי תאריכים כרונולוגיים ולא על פי נושאים, לכן קיים קושי לאתר מסמכים.
בחלק מהתיקים שנסקרו לא נמצאו נסחים עדכניים מלשכת רישום המקרקעין.
הביקורת סבורה שיש לכלול בראש תיק הנכס הפקה חזותית של פרטי הנכס, בהתאם לטופס א' שבתוספת הראשונה של תקנות ניהול מקרקעין ולתייק את המסמכים לפי נושאים עיקריים באמצעות חוצצים מתאימים. יצוין, כי תיקי הנכסים כוללים חוצצים מתאימים, אך לא נעשה בהם שימוש.

7.5. <u>סקר נכסים</u>

ברשויות המקומיות מקובל לבצע מידי תקופה סקר נכסי הנדל"ן שבבעלות הרשות. מבצעי הסקר בוחנים את מפות הגושים והחלקות שבתחומי הרשות ומסמנים בהם את החלקות השייכות לרשות. לאור נתוני הסקר מתבצעת השוואה לפנקס המקרקעין של אותה הרשות ופנקס המקרקעין מעודכן בהתאם.
מנהלת האגף ורשמת הנכסים טוענות כי למיטב ידיעתן, סקר כאמור נערך לפני כעשרים שנה.
הביקורת ביקשה לקבל את העתקי הסקר האמור, אך לא נמצא באגף הנכסים העתק של הסקר.
לביקורת הוצג אוגדן מפות לא עדכני, נושא תאריך 17/4/1994 אשר אינו כולל סימונים של מקרקעין שבבעלות העירייה ולכן ספק אם קובץ זה קשור לסקר הנכסים.
בשל הרישומים החסרים בפנקס המקרקעין והשינויים שחלו במפות הגושים בשל הבניה המואצת, עריכת סקר נכסים ועדכון פנקס המקרקעין בהתאם הינו כורח המציאות.

<u>הערות הביקורת:</u>

7.6. ספר נכסים, הינו תוצר לוואי של מערכת הקומפלוט המשמשת את אגף ההנדסה ואינו תואם למבנה של ספר הנכסים הנדרש על פי תקנות ניהול מקרקעין וכן לא מאפשר אבטחת מידע של אגף הנכסים.

7.7. עדכון הרישומים אינו מבוצע על ידי רשמת הנכסים, אלא מתבצע על ידי עובדת במיקור חוץ. לא הוצג לביקורת אישור מועצה המסמיך את העובדת לביצוע הרישומים, כנדרש בסעיף 5(ב) לתקנות ניהול מקרקעין.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>:

"יטופל במסגרת מערכת מיחשוב חדשה שתתקבל במסגרת מכרז המפורסם ע"י אגף ההנדסה".

7.8. "סטטוס הנכס" אינו כולל נכסים מושכרים, אף שהעירייה משכירה נכסים ואינדקס הסטטוסים כולל נכסים מושכרים. העדר עדכון כאמור, אינו מאפשר קבלת מידע לגבי הנכסים המושכרים.

7.9. בבדיקה מדגמית נמצא נכס בשכירות בלתי מוגנת אשר סווג כנכס לא פעיל.

7.10. לנכסים חכורים ושכורים רבים אין רישום של תאריך תחילת חזקה ותאריך סיומה.

7.11. הוראות לרישום בספר המקרקעין אינן מבוצעות באמצעות טופס הנדרש על פי סעיף 6(א)(1) לתקנות ניהול מקרקעין המחייב מספור של ההוראות וחתימה של הסמכות המאשרת ועקב כך קיים ליקוי בבקרה הפנימית.

7.12. ממדגם שבוצע, נמצאו שני מקרים מתוך השלשה שנבדקו שתאריך רישומם בספר הנכסים היה באיחור של למעלה מחודש, בניגוד לנדרש בתקנה 5(א) לתקנות ניהול מקרקעין.

7.13. תיקי הנכסים אינם כוללים הפקה חזותית של כרטיס נכסי דלא ניידי, לפי טופס א' שבתוספת הראשונה לתקנות ניהול מקרקעין והמסמכים אינם מתויקים לפי נושאים אלא לפי תאריכים כרונולוגיים.

7.14. לא הוצג לביקורת סקר נכסים שבוצע בעבר.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.15. לעבור לניהול פנקס מקרקעין ייעודי של אגף הנכסים כנדרש בתקנות ולא להתבסס על המערכת הקיימת המשמשת בעיקר את אגף ההנדסה.

7.16. על מועצת העיר להסמיך את עובדת מיקור חוץ לבצע את הרישומים בפנקס המקרקעין.

7.17. לסקור את כל תיק הנכסים ולהשלים את כל הנתונים החסרים במערכת ולרשום בטאבו את כל נכסי המקרקעין של העירייה.

7.18. יש לרשום את עדכוני הנכסים תוך חודש מיום שנוצרה הזכות, על גבי הטפסים שנקבעו בתקנות ניהול המקרקעין.

7.19. לכלול בראש תיקי הנכסים שבארכיון האגף הפקה חזותית של פרטי הנכס אשר יכלול את הנתונים הכלולים בטופס א' שבתוספת הראשונה של תקנות ניהול מקרקעין ונסח רישום בלשכת המקרקעין.

7.20. יש לערוך סקר נכסים בהקדם.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"מקבלת את המלצות הביקורת."

8. פיקוח על נכסי המקרקעין שבבעלות העירייה

8.1. **<u>ביצוע הפיקוח</u>**

הפיקוח על נכסי המקרקעין שבבעלות העירייה מבוצע מזה כשנתיים על ידי מפקח נכסים המטפל במקביל גם בדואר נכנס ויוצא. כפי שהובהר לביקורת, בעבר ביצוע הפיקוח היה מבוצע

באמצעות מיקור חוץ על ידי חברה שהעניקה שירותים על סמך קריאה של המחזיק בנכס והיה באחריות מנהל המחלקה.

תפקידי המפקח הם כדלהלן:

1. טיפול ופיקוח על נכסים במקרים הבאים:
   - קריאת מוקד 109 - המידע מועבר טלפונית למפקח.
   - קבלת דוא"ל מעובדת העירייה אשר מקבלת את הפניות מאגף הנדסה ומאגף הנכסים.
   - יוזמה עצמית של המפקח.
   - פניית יזומה של מנהלת האגף או רשמת הנכסים.
2. קריאת מוני מים וחשמל בנכסי העירייה.
3. איתור נכסים חדשים עבור העירייה (למשל מיקומים חדשים לגני ילדים).
4. הצגת נכסי העירייה בפני שוכרים פוטנציאליים של נדל"ן בבעלות העירייה.
5. טיפול בקבלה ומשלוח של דברי דואר של האגף.

להלן סוגי הנכסים בפיקוח:

1. שטחים מסוימים בגני ילדים\בתי ספר שאינם באחריות אגף החינוך, כגון: קיוסקים, קפיטריה, חניון, מחסן וכדומה.
2. נכסים שהוקצו לגופים חיצוניים, בעיקר הקצאה לעמותות.
3. נכסים בבעלות העירייה שהושכרו וכן נכסים שהעירייה שוכרת מגורמים חיצוניים, כגון: דירות, משרדים, מחסנים, חניונים וכדומה.

נכסים אחרים, לרבות דרכים, מדרכות, מקלטים וכדומה אינם נתונים לפיקוחו של המפקח.

8.2. **<u>נהלי הפיקוח</u>**

כאמור, **לא קיימים באגף נהלי פיקוח.** לדברי המפקח, הוא פועל על סמך הנחיות בעל פה מהממונים עליו.

להלן תהליך עבודת המפקח על פי תיאורו:

סדר יומו מבוסס בעיקר על מטלות שוטפות המתקבלות בדוא"ל או בטלפון מהמוקד העירוני, מאגפים אחרים בעירייה או מעובדת העירייה האחראית לדווח לו על תקלות בנכסי המקרקעין שבתחום טיפולו. סווג קדימות הטיפול מתבסס על דחיפות האירוע.

בטרם יציאתו לשטח, מוזנות על ידו במערכת ה "קומפלוט" פרטי האירועים.

בדיקות יזומות משולבות על ידו בהתאם לזמן הפנוי ודחיפות הטיפול באירועים שהועברו לטיפולו.

לאחר השלמת הטיפול באירועים או בבדיקות היזומות, מתועדות תוצאות הטיפולים והבדיקות ב "קומפלוט".

8.3. **<u>דוחות הפיקוח</u>**

תיעוד הפיקוח מתבצע בעיקר במסכים ספציפיים לנושא הפיקוח במערכת ה "קומפלוט".

ניתן להפיק חתך ביקורת בכל הנכסים בין תאריכים (דוח אירועים כללי) וכן דוח אירועים ותהליכים לנכס ספציפי. (ראה דוגמא בנספח 6).

מערכת "הקומפלוט" מאפשרת תיעוד דוא"ל כרונולוגי לגבי הפניות עקב תקלות בנכסי הנדל"ן של העירייה.

כאמור, סעיף 9 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 מחייב ביקור בנכסים המוקצים ללא תמורה לפחות אחת לשנה.
כפי שהובהר לביקורת, **לא הוכנה תוכנית שנתית לביקורת יזומה של הנכסים המוקצים**. עיון במדגם דוחות הביקורת היזומה לגבי הנכסים המוקצים מעלה, כי **המפקח מתייחס לתנאי הנכס עצמו ואינו מתייחס להתאמת השימוש בנכס למטרה שלשמה הוקצה הנכס**.

הביקורות היזומות השגרתיות המבוצעות מתבססות על רשימת הנכסים המושכרים והנכסים השכורים. כאמור, תיעוד הביקורת שבוצעה מוזנת למערכת ה "קומפלוט".
המפקח הציג לביקורת רשימת אקסל של הנכסים המושכרים נכון ליום 2/11/2017, הכוללת **59 נכסים מושכרים** ונכון ליום 9/11/2017 הכוללת **59 נכסים שכורים.** יצוין, כי לביקורת הוצגה על ידי רשמת הנכסים רשימת נכסים מושכרים, נכון ליום 15/11/2017, **הכוללת 32 נכסים מושכרים** ו- **47 נכסים שכורים**. **רשימה זאת אינה כוללת מספר נכסים מהותיים**, לדוגמא נכס מספר 011513 מכללת רמת גן, נכס 011518 המכללה האקדמית למשפטים ועוד. **לא ברור לביקורת איזו רשימה מעודכנת**.

דוחות הפיקוח נחלקים לשלושה סוגים:

א. דוחות פיקוח תקינים שאין בגינם פעילות נוספת.

ב. דוחות פיקוח המצביעים על ליקויים, אולם אינם גוררים עלות כספית לתיקון.

ג. דוחות פיקוח שיש ליקויים בהם המחייבים עלות כספית.

בדוחות פיקוח מסוגים א' ו- ב' מבוצע על ידי המפקח במערכת ה "קומפלוט" עדכון של מועד הביקור, מצב הנכס, רמת התחזוקה ובחינה, האם השימוש בנכס תואם לשימוש המאושר.

לפי הסבר של רשמת הנכסים, במקרים חריגים, בהם מתגלה על ידי המפקח פלישה לנכס מקרקעין בבעלות העירייה, באחריותו לעדכן את מח' הפיקוח/השיטור העירוני ולנהוג **בהתאם להנחיות האגף**. **לא הוצגו לביקורת הנחיות בכתב של האגף לטיפול בפולשים**.
עוד הובהר על ידי רשמת הנכסים, כי נכסים הנמצאים באחריות ישירה של מחלקה/אגף אחר בעירייה, כגון: אגף החינוך, אגף שירותי חירום, אגף הרווחה וכיו"ב, באחריותם לבצע ביקורות בנכסים שברשותם. ראה התייחסות בנושא המשוב בין האגף לאגפים אחרים בעירייה בפרק 11, להלן.
בדוחות מסוג ג', כאמור, המפקח מעדכן את עובדי העירייה האמורים לטפל בהרשאות הכספיות לביצוע התיקונים הנדרשים ולאחר קבלת האישור מתבצעת פנייה לספקים מתוך המאגר הרשותי בהתאם למהות התקלה לשם קבלת 3-2 הצעות מחיר ולאחר בחירת הזוכה על ידי הגורמים המוסמכים ברשות, ניתן האישור ליצירת ההתקשרות עם הזוכה ונמסרת לו הזמנת העבודה.
למפקח אין קשר ליצירת הזמנת העבודה והיא מתבצעת על ידי גורמים אחרים בעירייה. לפי הצורך הוא נוכח במקום בעת ביצוע העבודה ומאשר בכתב את נאותות התיקון, מעדכן את הגורם הממונה ומתעד את ההליך ב "קומפלוט" עד להשלמת האירוע.

הביקורת דגמה חמישה מקרים של טיפול בתקלות בנכסים בבעלות או בשימוש העירייה ללא הערות, כדלהלן:

תאריך	כתובת הנכס	מהות הזכות	השימוש	מהות הטיפול
25/7/2016	הרא"ה 24	מחסן שכור	תרבות תורנית	נזילה מהמזגן
5/6/2016	דנגור 3	בעלות	דירה ריקה	תיקון נזילה בצינור ראשי
6/11/2016	הרצל 75	גג	ללא שימוש	תיקון מרזב
8/11/2016	בן יוסף 6	בעלות	ביקורת	תיקון פיצוץ בצינור ראשי
5/12/2016	המרגנית 10	בעלות	טיפת חלב	טיפול בסתימת ביוב

<u>הערות הביקורת:</u>

8.4. לא קיים נוהל כתוב המהווה מדריך פעולה למפקח.

8.5. דוחות הפיקוח אינם מועברים לגורם ממונה ולא הוצג לביקורת דיון שנערך בקשר לממצאי הפיקוח.

8.6. לא הוכנה תכנית פיקוח שנתית לנכסים בבעלות העירייה, לרבות עבור הנכסים המוקצים וביצוע הפיקוח הינו על פי בחירתו של המפקח, בכפוף לזמן העומד לרשותו.

8.7. לא הוכן טופס מובנה של דוח הפיקוח, כנדרש על פי סעיף 9 לחוזר מנכ"ל 5/2001.

8.8. דוחות הפיקוח המוזנים למערכת ה"קומפלוט" מתייחסים למצבו הפיזי של הנכס אשר הוקצה, על פי חוזר מנכ"ל 5/2009, ואינם כוללים בחינה באם הנכס משמש את המטרה לשמה הוא הוקצה.

8.9. לא הוכנו הנחיות בכתב לצורת הטיפול בפולשים לנכסים בבעלות העירייה.

8.10. **הוצגו לביקורת שתי רשימות של נכסים שכורים ומושכרים שאינן תואמות האחת לשנייה. אחת הרשימות אינה כוללת נכסים מושכרים מהותיים, כגון מכללת רמת גן והמכללה האקדמית למשפטים**.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.11. לכתוב נוהל אשר יכלול הנחיות לגבי כל הממצאים הנ"ל.

8.12. להכין תכנית עבודה שנתית לפיקוח על הנכסים שהוקצו לגורמים שונים ללא תמורה.

8.13. לתכנן טופס מובנה של דוח פיקוח בצורה של רשימת תיוג ולהביא לידיעת הממונים מידע על כל חריגה שתתגלה.

8.14. להכין פירוט עדכני של כל הנכסים הנתונים לפיקוחו של המפקח.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"מקבלת את המלצות הביקורת."

9. הפקעת מקרקעין

9.1 **<u>הבסיס החוקי</u>**

הפקעת מקרקעין היא רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין על ידי המדינה או מטעמה (במקרה שלנו הרשות המקומית), ללא תמורה ובחלק מהמקרים כנגד תשלום פיצויים לבעלי הקרקע.

הפקעה מתרחשת כאשר מתקיימת עליונות של האינטרס הצבורי בהעברת זכות במקרקעין על מנת לקיים צורך צבורי חיוני על זכותו של הפרט לשמר את בעלותו על רכושו הפרטי.

הליך הפקעה מוסדר באמצעות מספר חוקים אשר העיקריים שבהם צוטטו בסעיף 1.2, לעיל.

קיימים חוקים נוספים המקנים זכות להפקיע מקרקעין ובהם החוקים הבאים:

1. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) ,1943.
2. חוק בינוי ופינוי אזורי שיקום , התשכ"ה - 1965.
3. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד – 1964.
4. חוק רשויות מקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז – 1987.
5. חוק רשות הדואר , התשמ"ו -1968.
6. חוק בזק , התשמ"ב – 1982.
7. חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים),התשי"ג – 1953.
8. חוק הרשויות מקומיות (ביוב) התשכ"ב ,- 1962.
9. חוק המים , התשי"ט – 1959.
10. חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות , התשי"ח – 1957.
11. חוק רשויות נחלים ומעיינות , התשכ"ה – 1965.
12. חוק העתיקות , התשל"ח – 1978.

9.2 **<u>שלבי ההפקעה</u>**

בעיקרון, הליך ההפקעה המקובל נחלק לארבעה שלבים:

א. **ההכרזה** - בשלב זה מאותר הצורך בהפקעה, על פי רוב בהתאם לתב"ע ולאחר ביצוע בדיקות תכנוניות וכספיות ואישור ועדת התכנון, מפורסמת ההחלטה ברשומות לפי סעיפים 5 ו – 7 לפקודת הקרקעות. לבעל הקרקע עומדים 60 יום להתנגד להפקעה.

ב. **תפיסת החזקה** - לאחר שחלפו 60 יום ולא הוגשה התנגדות, יש להציב שלט על ההפקעה ויוצאת הודעה לבעל הקרקע שעליו למסור את הקרקע. בשלב זה יש לרשום הערת אזהרה בטאבו.

ג. **הקניה ורישום המקרקעין-** הרשות מחויבת בפרסום הודעה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות, ההפקעה הופכת להיות חלוטה ויש לרשום את הבעלות על השטח המופקע בטאבו. כל עוד לא בוצע פרסום לפי סעיף 19, הליך ההפקעה ניתן לביטול.

ד. **מימוש מטרת ההפקעה -** יש לבצע את המטרה לשמה בוצעה ההפקעה בפרק זמן סביר. כל שיהוי שאינו מוצדק מהווה עילה משפטית לביטול ההפקעה.

במסגרת הביקורת באגף הנכסים, נבדקו שלושת השלבים הראשונים על ידי בדיקת קיום הנהלים הקיימים, הרישום בספר הנכסים, בדיקת ההליך ונדגמו 4 הפקעות.

להלן הליך ההפקעה המיושם בעירייה:

1. מבוצע איתור הנכס, בהתאם לדרישת המחלקות או נחיצות ההפקעה בהתאם להחלטת אגף הנכסים.
2. בדיקת תכניות הכוללת: בדיקת ייעוד על פי תכנית אחרונה בתוקף, בדיקת תקנון התכנית אשר לפיה מפקיעים והאם הקרקע תוחכר או תופקע.
3. צילום ילקוט פרסומים של אישור מתן תוקף לפיה מפקיעים.
4. בדיקת פרטי בעלי הזכות בלשכת רשם המקרקעין.
5. סיור בשטח, לבדוק אם אכן נתפסה החזקה.
6. הכנת הודעה לפרסום לפי סעיף 5-7 ולאחר מכן הודעה על ההפקעה - סעיף 19.
7. העברת מסמכים לאישור מנהלת אגף הנכסים, מהנדסת העיר ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה.
8. שליחת הודעות למשרד המשפטים.
9. מעקב פרסום ההודעה בילקוט הפרסומים.
10. בדיקת רישום ההפקעה בלשכת המקרקעין.
11. שליחת הודעות לבעלים.

הביקורת מציינת, כי חלק מהשלבים הנ"ל אינו מצוי בנוהל ההפקעות המעודכן מיום 1/6/2015.

9.3 **<u>בדיקת רישום הפקעות בשנים 2012-2016</u>**

לבקשת הביקורת, הופקו רשימות הפקעות אשר בוצעו על פי סעיפים 5 ו -7 וסעיף 19 לפקודת הקרקעות. יצוין, כי חלק מהשדות ברשימות אינם כלולים בקובץ שהופק על ידי עוזרת מהנדסת העיר מתוך מערכת ה "קומפלוט".

להלן הרכב ההפקעות בשנים 2012-2016:

שלב ההפקעה	מספר הנכסים
הפקעות בתהליך - סעיף 5-7	90
הפקעות שהושלמו - סעיף 19	102
סה"כ נכסים בחמש שנים	**192**

להלן השדות שנכללו ברשימות:

מספר נכס	בשימוש
תאור נכס	בשימוש
כתובת נכס	בשימוש
גוש	בשימוש
חלקה	בשימוש
מגרש	בשימוש
סוג	בשימוש
שיוך	בשימוש
תאריך	בשימוש
תאריך סיור	**לא בשימוש**
מבצע	בשימוש
ילקוט פרסומים	**לא בשימוש**

הביקורת מעירה כי שני שדות המכילים מידע חשוב אינם בשימוש.

9.4 **<u>בדיקה מדגמית של הליך ההפקעה</u>**

תיעוד תיקי ההפקעות נשמרים בקלסרי הפקעות, כל הפקעה בחוצץ נפרד ואינם מתויקים בתיקי הנכסים.

נדגמו 4 הפקעות כדלהלן:

מס' נכס	גוש	חלקה	מגרש
12011	6158	57	2735
23004	6179	392	
177032	6177	183	2222
178013	6178	41	2076

להלן פרוט המסמכים בקשר להליכי ההפקעות המתויקים בתיקי ההפקעות:

1. <u>נכס 12011</u>

תאריך	פרטים
20/5/2012	הודעה למשרד החינוך לגבי פרטים מסוימים הקשורים בשטח המיועד להפקעה
31/5/2012	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
7/6/2012	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
18/6/2012	הודעה למשרד החינוך בדבר הכוונה להפקעה
20/6/2012	הודעה למשרד החינוך בדבר הכוונה לפרסום לפי סעיפים 5,7 ו- 19 לפקודה
	מפה טופוגרפית של שטח ההפקעה

	נסח טאבו לגבי בעלויות על החלקות הקשורות בהפקעה
4/7/2012	פרסום ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
3/9/2012	העתק חתימת יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיף 19 לפקודה
11/9/2012	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיף 19 לפקודה
11/11/2012	פרסום ברשומות לפי סעיף 19 לפקודה
11/12/2013	מכתב ללשכת הרישום למקרקעין בדבר אי רישום, נכון לתאריך המכתב, של הערת ההפקעה

2. <u>נכס 23004</u>

תאריך	פרטים
6/10/2014	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
22/10/2014	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
2/11/2014	טיוטה של חוות דעת משפטית כללית לגבי קיום עדכני של אינטרס ציבורי לגבי הפקעה במסגרת החלטה מנומקת לפני מימוש הליכי הפקעה
6/11/2014	פרסום ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
12/11/2014	הודעה לממ"י בדבר פרסום ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
27/4/2015	פרוטוקול דיון רמ"י בדבר הכוונה למימוש הפקעה
13/5/2015	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיף 19 לפקודה
27/5/2015	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיף 19 לפקודה
28/6/2015	פרסום ברשומות לפי סעיף 19 לפקודה

3. נכס 178013

תאריך	פרטים
19/4/2010	פרסום ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
7/11/2013	מכתב ללשכת הרישום למקרקעין בדבר אי רישום, נכון לתאריך המכתב, של הערת ההפקעה
10/11/2013	הודעת הרשות המקומית לבעלי הקרקע המיועדת להפקעה על פרסום הודעה ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
20/11/2013	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיף 19 לפקודה
27/11/2013	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיפים 5 , 7 ו- 19 לפקודה
2/12/2013	אישור לשכת הרשום למקרקעין בדבר רשום פעולת הערה על הפקעה לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
31/12/2013	פרסום ברשומות לפי סעיף 19 לפקודה

4. נכס 177032

תאריך	פרטים
22/6/2016	נסח טאבו גוש 6178 חלקה 126
	מפה מתוכנת "קומפלוט" גוש 6178 חלקה 126
	מפה מתוכנת "GOVMAP" גוש 6178 על חלקותיו
21/9/2016	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
28/9/2016	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
16/11/2016	פרסום ברשומות לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודה
11/1/2017	העתק חתימת יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה על פרוטוקול הודעה לפי סעיף 19 לפקודה
25/1/2017	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום לפי סעיף 19 לפקודה
19/2/2017	פרסום ברשומות לפי סעיף 19 לפקודה

הליך הפקעה הינו הליך עתיר שלבים משפטיים וטומן בחובו סיכונים כספיים פוטנציאליים ומכאן חשיבותו של קיום נוהל הפקעות כתוב ומפורט, המתעד את כל השלבים.

מבדיקת נוהל ההפקעות שהוצג בפני הביקורת עולה שהוא חסר ואינו מקיף את כלל הנושאים אשר לדעת הביקורת חייבים להכלל בו.

יודגש כי כישלון במילוי שלבים בהליך ההפקעה, גם לא שלבים מרכזיים בו, עלול להביא את המפקיעה לחבות פיצוי. למשל, אם ההודעה על הפקעה לא נמסרה לבעל המקרקעין ו/או לא הוצב שלט על המקרקעין, או שקיים שיהוי במימוש מטרת ההפקעה וסיבתו אינה מתועדת כראוי.

להלן השוואה בין ההליכים, אשר לדעת הביקורת, יש לבצעם והמסמכים בגינם אמורים להיכלל בתיקי ההפקעות לעומת המסמכים שאותרו בהפקעות שנדגמו:

מס	הנושא	קיום תעוד קיים/לא קיים/ חלקי	קיום נוהל כן/לא
	<u>שלב ההכרזה</u>		
	<u>הכנה ראשונית</u>		
.1	תיעוד המתווה צורך ראשוני בהליך ההפקעה	לא קיים	לא
.2	נימוק והגדרת הצורך הציבורי בהפקעה	לא קיים	לא
.3	תיעוד בקשר לשטח המופקע על בסיס התב"ע	חלקי	לא
.4	פרוטוקול והחלטה של הוועדה בצורך ההפקעה	לא קיים	לא
.5	עלויות כספיות חזויות ו/או ציון שההפקעה בפטור	לא קיים	לא
	<u>איתור בעלים</u>		
.6	נסח טאבו לאיתור בעלי הקרקע	חלקי	לא
.7	איתור כתובת בעלים - רשם חברות וכדומה	לא קיים	כן
	<u>מימוש ההפקעה - סעיפים 5-7</u>		
8	חתימת יו"ר הוועדה על פרוטוקול	חלקי	כן
.9	הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום	חלקי	לא
.10	פרסום ברשומות	קיים	כן
.11	הצבת שלט ופרסום בעיתונות	לא קיים	לא
	<u>שלב תפיסת החזקה</u>		
	<u>הודעה לבעלים ורישום הערת אזהרה</u>		
.12	משלוח הודעות לבעלי הקרקע בהתאם לחוק	חלקי	כן
.13	רישום הערת אזהרה לטובת העירייה בטאבו	חלקי	כן
	<u>הגשת התנגדויות</u>		
.14	ציון העדר התנגדות או תעוד הדיון בהתנגדויות	לא קיים	לא
	<u>חבות בתשלום שיפוי</u>		
.15	ציון שלא שולם שיפוי או פרטי השיפוי	לא קיים	לא

	שלב קניית הזכות ורשום המקרקעין		
	ממוש ההפקעה – סעיף 19		
.16	חתימת יו"ר הועדה על פרוטוקול – לפי סעיף 19	קיים	כן
.17	הודעה למשרד המשפטים	קיים	לא
.18	פרסום ברשומות	קיים	כן
	הפקעת חלקה בשלמות		
.19	רישום בטאבו על שם העירייה	לא קיים	לא
	הפקעה של חלק מחלקה		
.20	קיום "חלוקה מחדש" או ציון שלא רלוונטי	לא קיים	לא
.21	מעקב ביצוע "חלוקה מחדש" ורישומו בטאבו	לא קיים	לא
	שלב ביצוע מטרת ההפקעה או ביטולה		
.22	ציון מועד ביצוע מטרת ההפקעה	לא קיים	לא
.23	ציון סיבות לעיכוב ומנגנון לבחינת ביטול ההפקעה	לא קיים	לא

הערות הביקורת:

9.5 נוהל ביצוע ההפקעה אינו כולל שלבים רבים אשר ההפקעה אמורה לכלול.

9.6 תאריך ביצוע הסיור ומועד הפרסום בילקוט הפרסומים אינם מוזנים במערכת ה"קומפלוט", אף שהוקצה לכך שדה מתאים.

9.7 בבדיקה מדגמית של תיקי ההפקעות נמצא כי הם חסרים תיעוד רב, כגון: רישום בטאבו של ההפקעה, פרוטוקול והחלטה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה בצורך לביצוע ההפקעה, עלות חזויה של ההפקעה או ציון העדר עלות, תעוד הצבת שלט בסמוך לשטח המופקע, הסבר לגבי הצורך בהפקעה, קיום או העדר התנגדות וכדומה.

9.8 בבדיקה המדגמית של תיקי ההפקעה נמצאו הליקויים הנוספים הבאים:

9.8.1 באחד התיקים לא נמצא חתימת יו"ר הוועדה לתכנון ובניה על הפרוטוקול לפי סעיפים 5-7.

9.8.2 נמצא מקרה בו נמסרה הודעה למשרד המשפטים בדבר פרסום הודעה לפי סעיפים 5-7 באיחור של שנתיים.

9.8.3 בחלק מהמקרים לא נמצא תעוד המעיד על משלוח הודעות לבעלים אודות ההפקעה.

9.8.4 בשלושה תיקים לא נמצא תיעוד לגבי רישום הערת אזהרה בלשכת רשם המקרקעין.

9.8.5 אין התייחסות לגבי הגשת או אי הגשת התנגדות לביצוע ההפקעה.

המלצות הביקורת:

9.9 לעדכן את נוהלי ההפקעות ולכלול בהם את כל הסעיפים החסרים אשר פורטו בדוח.

9.10 למלא במערכת ה "קומפלוט" את כל הנתונים הנדרשים לגבי ההפקעות.

9.11 לדאוג לקיום כל הפרטים שנדרשו בחוק, לרבות דווח במועד למשרד המשפטים, חתימת יו"ר הועדה לתכנון ובניה על הפרוטוקול לפי סעיפים 5 ו – 7 לפקודת המקרקעין ועוד.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>
"מקבלת את המלצות הביקורת."

10. <u>קבלת שטחים ציבוריים במסגרת תב"ע</u>

10.1. **<u>קבלת הזכויות ורישומם</u>**

מרבית השטחים הציבוריים במסגרת התב"ע מתייחסים לרצועות קרקע המיועדות לדרכים והם מתבצעים בעיקר באמצעות הסכם איחוד וחלוקה בין העירייה ובעלי הקרקע. רשמת הנכסים מבהירה, כי בעבר היתה מדיניות של חכירה לדורות של השטחים (999 שנה), אך בשל סיבוכים שונים בתהליך זה שעלו בעיקר בנושא התווי של הרכבת הקלה, מעדיפה העירייה לקבל בעלות מלאה על שטחים אלו.

בשנים האחרונות במסגרת התב"ע מקבלת העירייה גם שטחים המשמשים מבנים ציבוריים, כגון: ספריה, בית כנסת, גן ילדים וכדומה. ההליך לקבלת זכויות אלו זהה להליך לקבלת זכויות לדרכים, למעט העובדה שהעירייה מקבלת את הנכס הבנוי.

לעיתים ובכפוף להוראות תכנון בנין עיר, נדרשת העירייה לקבלת שטחים בבעלות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ואז מתבצע הסכם חכירה לדורות במחיר סמלי עם רמ"י.

להלן תמצית הנוהל הקיים המהווה תנאי לקבלת היתר בניה ותעודת גמר בניה:

- מגיש הבקשה מקבל הנחיות מודפסות של המטלות שעליו למלא ולהגישן ליחידת המיפוי באגף התכנון, לרבות תשלום אגרת טיפול שעליו לשלם.
- לאחר השלמת המטלות האמורות, מועברת לאגף הנכסים על ידי יחידת מדידות ומיפוי בקשה לעריכת הסכם עם בעלי החלקות, הכולל את השימוש בחלקה המועברת לעירייה. במידה ונדרש הליך של הפקעה, בעלי החלקות חותמים על הסכמה לביצוע ההפקעה.
- רישום הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין הינו באחריות בעלי החלקות, ומהווה תנאי להעברת מכתב מאגף הנכסים להעדר התנגדות למתן היתר הבניה.
- ביטול הערת האזהרה לטובת העירייה (באמצעות מכתב המופנה מהעירייה לרשם המקרקעין) יתבצע על ידי בעלי החלקות במקביל לרישום החלקה על שם העירייה והוא מהווה תנאי לקבלת תעודת גמר בניה.

10.2. <u>בדיקה מדגמית של קבלת שטחים ציבוריים</u>

נדגמו תיקי הנכסים של שלושת הנכסים הבאים:

מס' נכס	גוש	חלקה	כתובת	היעוד
821011	6125	768	מגדל התמרים	ספריה
818023	6203	27-28	מגדל בסר 1	מרכז יום לקשיש
012120	6204	115	העמל	גן ילדים ו- 2 חניות

<u>נכס 821011</u>

ההסכם המקורי בין העירייה ליזם ראשון נחתם ביום 16/12/2003 ולפיו התחייב היזם למלא את הוראות תכנית המתאר רג/1228 ולבנות ספריה בשטח של 1,000 מ"ר.

בחודש פברואר 2005 נחתם בין העירייה ובין יזם שני, אשר רכש את זכויותיו של היזם הראשון, הסכם לבניית הספרייה.

לא נמצא בתיק הנכס העתקי החלטות ועדות הנהלה או מועצת העיר המאשרות את ההסכמים שנחתמו לבניית הספרייה.

על פי מידע מפנקס הזכויות במקרקעין המתויק בתיק הנכס, הספרייה הציבורית אינה נכללת בבעלויות אלא בהערה על פי תקנה 27 לתקנות המקרקעין המתייחסת לקביעה שנכללה בתב"ע ולפיה קיים יעוד לספרייה.

<u>נכס 818023</u>

ביום 29/9/92 נרשמה הערה בלשכת רישום המקרקעין על הפקעה לפי סעיף 5 ו 7 לחוק המקרקעין של שטח של 430 מ"ר "**לצרכי ציבור**".

באי כח הבעלים מסרו ביום 12/7/2002 מכתב התחייבות לרישום שטח ציבורי בפרויקט, זאת במקום חתימה על הסכם כמקובל. **בתיק הנכס לא נמצא הסכם בין הבעלים לבין העירייה להעמדת השטח הבנוי האמור לעירייה.**

בתאריך 18/11/2007, נשלח מנציגות הבית המשותף לעירייה מכתב המביע הסתייגות מהכוונה ליעד את השטח הציבורי למועדון לקשישים. בפגישת הבהרה בין נציגות הבנין המשותף ובין העירייה בראשותו של מנכ"ל העירייה דאז, הובהר כי מדובר במועדון גמלאים שאינם סיעודיים. **במערכת ה- "קומפלוט" מסווג הנכס "משרדים" ולא "מרכז יום לקשיש"**. בנוסף, במערכת ה – "קומפלוט" רשום במגדל בסר 1 נכס מספר 725050 המוגדר "מחלקת חניה". מביקור בנכס עולה, כי מחלקת חניה אכן ממוקמת במגדל בסר 1.

הביקורת מבהירה, כי משרדי העירייה אינם כלולים בהגדרת "צרכי ציבור" בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה.

כפי שעולה ממכתבו של מנכ"ל העירייה ביום 11 בינואר, 2007 לראש העירי וחברי הנהלת העיר, כי בישיבת ההנהלה אושר לקבל זיכוי כספי תמורת קבלת רמת גימור של "מעטפת". **הביקורת לא ראתה בתיק הנכסים הערכה שמאית לשווי הכלכלי של הויתור על רמת גימור מושלמת.**

בתיק הנכס מתוייק מידע מפנקס בתים משותפים המתנהל בלשכת רישום המקרקעין ולפיו השטח הציבורי האמור נכלל עדיין כהערה על פי תקנה 27 ולא כבעלות.

<u>נכס 012120</u>

בתאריך 13/9/2016 ניתן על ידי שמאי מקרקעין הערכת עלות לבניית גן ילדים וחניה במתקן חניה כפול במרתף חניה ראשון ברח' העמל ולפיה, העלות הכוללת מוערכת לסך של 1,034,000 ש"ח. גן הילדים האמור מהווה חלק מתוכנית לבניית שני מבני מגורים בני 8 קומות אותם מתעתד היזם לבנות, על שטח המיועד לצרכי ציבור שיוקצו על ידו לעירייה. עלות בניית הגן תהיה על חשבון העירייה.

בתאריך 15/9/2016 נחתם על ידי היזם הסכם בינו ובין העירייה לבניית הגן והחניות על חלק מהמגרש המיועד לצרכי ציבור בתמורה לסך של 1,034,000 ש"ח. ההסכם אושר על ידי מועצת העירייה ביום 26/1/2017.

בתאריך 8/5/2017 נחתם בין העירייה ובין בעלי הקרקע, החתומים בהסכם קומבינציה עם היזם להקצאת חלק מהמגרש לצרכי ציבור המיועד לגן ילדים. **תיק הנכס אינו מכיל אישור מועצת העיר לקבלת הזכות.**

10.3. <u>בית כנסת ברחי ז'בוטינסקי 105-107</u>

על המגרשים בגוש 6205 חלקות 37, 366 ו - 367 (מכונים "בנין אבנעל לשעבר") היו קיימים בעבר תכניות בניין עיר רג/193 מתאריך 1/7/1965 ו - רג/425 מתאריך 10/8/1973, ולפיהם חלקות 366 ו - 377 היו מיועדות להפקעה בשלמותן לשצ"פ (שטח ציבורי פתוח) למטרת חניה ציבורית וחלק מחלקה 37 היה מיועד לדרכים ולכן היתה מיועדת להפקעה. בפועל, התוכניות לא מומשו וההפקעות לא בוצעו, אך מהעתק רישום מפנקס הזכויות מיום 5/5/2015 עולה שבתאריך 14/12/1975 נרשמו לחלקות הנ"ל זיקות הנאה למעבר לכלי רכב, הולכי רגל ולמגרש חניה.

כפי שעולה מלוח מהמסמכים בתיק הנכס, חלה על החלקות הנ"ל תוכנית בנין עיר חדשה רג/1112. על פי תכנית זאת, יעוד חלקות 366 ו – 367 שונה ל"בנייני ציבור".
ביום 1 בדצמבר, 2015 נחתם בין העירייה ובין יזם, המתעתד לבנות על חלקות 367, 366, 37 ו - 710 בניני מגורים ומסחר, הסכם לבניה על חשבונו, כחלק מהפרויקט, מבנה בן קומה אחת בשטח של 520 מ"ר ובכניסה נפרדת. בסעיף 4.3.1 להסכם נכתב "השימוש במבנה הציבורי יהיה **למטרת בית כנסת** לתושבי בשכונה". כחלק מההסכם, הסכימה העירייה לאשר בנית חניון מתחת לדרכים והשצ"פ בדרך של חכירה, כאשר 24 מקומות חניה במפלס התת קרקעי הראשון מיועדות לחניה ציבורית ובנוסף יוצמדו 8 מקומות חניה נוספים למבנה הציבורי. עוד נקבע בהסכם, כי רישום תכנית האיחוד והחלוקה וכן רישום זכויות העירייה בחלקות, ירשמו על ידו ועל חשבונו.
בישיבת מועצת העיר מיום 8/12/2015 הוחלט כי המבנה שיבנה בחלקות הנ"ל יוגדר **כ-"מבנה ציבורי" אשר הגדרת יעודו תוכרע בהמשך. ההחלטה אינה מציינת על איזו חלקה יבנה "המבנה הציבורי" וכמו כן לא ברור מדוע היעוד טרם הוכרע, כאשר שבוע לפני קבלת ההחלטה חתמה העירייה על הסכם בו נכתב שהיעוד הוא בית כנסת.**
במערכת ה- "קומפלוט" הנכס רשום כבית כנסת מתוכנן בחלק מבנין מגורים, בשש שורות הכוללות חלקות: 366, 367, 37, 710, 711, 712 (שתי החלקות האחרונות הינן חלקות השייכות לעירייה ומיועדות לדרכים ושצ"פ). בנוסף, במערכת ה"קומפלוט" **רשומות חלקות 366 ו - 367 כנכסים נפרדים תחת הגדרת שצ"פ**, תוך ציון שנרשמה לגביהן הערת אזהרה לפי סעיף 126.

בחודש ינואר, 2014 הוקם על ידי היזם בחלקות 366 ו – 367 מבנה יביל המשמש משרד מכירות. מחלקת הנכסים הודיעה ביום 7/8/2011 כי אין מניעה לתת היתר בניה למבנה היבילי וכפי שעולה מדוא"ל של מהנדס החברה של היזם, החברה מחוייבת בתשלום ארנונה ממועד עלייתה על הקרקע. המהנדס אינו מתייחס לדמי שכירות המשולמים על ידי היזם. מביקור בשטח על ידי הביקורת בחודש דצמבר, 2017 עולה, כי משרד המכירות עדיין פעיל.
הביקורת סבורה, כי משנקבע שחלקה מסויימת הינה שצ"פ, חל איסור להתיר שימוש כלשהו בשצ"פ ובמידה ונעשה בו שימוש, יש לגבות דמי שימוש ראויים.

<u>הערות הביקורת:</u>

10.4 לא נמצא בתיק הנכס אישור הנהלה או מועצת העיר לבניית ספרייה במגדל התמרים. על פי הנסח המתויק בתיק הנכס, נרשמה ביום 12/1/2009 הערה ע"פ סעיף 27 לחוק המקרקעין, אך לא נמצא כי הנכס רשום על שם העירייה, **אף שחלפו למעלה מעשר שנים מהמועד של קבלת הנכס.**

10.5 <u>מגדל בסר 1</u>

10.5.1 בניגוד למקובל, לא נחתם עם היזמים במגדל בסר 1 הסכם להעמדת שטח ציבורי לבעלות העירייה אלא מכתב התחייבות של היזם.

10.5.2 העירייה יעדה את השטח הציבורי במגדל למעון יום לקשישים. על פי הרשום במערכת ה"קומפלוט" השימוש בשטח הציבורי הוא כמשרדי העירייה. משרדי העירייה אינו שימוש ציבורי, כהגדרתו בסעיף 188 לחוק התכנון והבניה.

10.5.3 העירייה קיבלה פיצוי מהיזם בגין קבלת השטח הציבורי ברמת מעטפת. לא נמצא בתיק הנכס הערכה שמאית לסכום שהתקבל.

10.5.4 על פי המידע הכלול בתיק הנכס, השטח ל"צרכי ציבור" טרם נרשם על שם העירייה בפנקסי רשם המקרקעין.

10.6 לא נמצא בתיק הנכס אישור מועצת העירייה לקבלת זכויות בשטח המיועד לבניית גן ילדים ברח' עמל.

10.7 <u>רח' ז'בוטינסקי 105-107</u>

10.7.1 מועצת העיר קיבלה החלטה הקובעת כי יעוד הנכס הציבורי בין רח' ז'בוטינסקי והמעפיל יקבע בעתיד, אף שמספר ימים לפני ההחלטה נחתם עם העירייה הסכם ולפיו הנכס הציבורי ישמש בית כנסת.

10.7.2 בית הכנסת כלול במערכת ה- "קומפלוט" בשש חלקות נפרדות, אף שמדובר במבנה יחידי.

10.7.3 חלקות 366 ו - 367 מסווגות במערכת ה - "קומפלוט" בסווג כפול. פעם כבית כנסת ופעם כשצ"פ.

10.7.4 לא נגבו דמי שימוש עבור היתר להשתמש בחלקה המיועדת לשצ"פ כמשרד מכירות של היזם במבנה יביל.

<u>המלצות הביקורת:</u>

10.8 להשלים רישום ברשם המקרקעין את כל הנכסים השייכים לעירייה ולתייקם בתיק הנכס.

10.9 לחתום עם בעלי המקרקעין על הסכם לקבלת שטחים ציבוריים בהתאם לתב"ע ולא להסתפק במכתב הסכמה של הבעלים.

10.10 כדי למנוע תופעות של טענות של נציגות דיירים לאחר סיום הבניה ואיכלוס הנכס, יש לקבוע מראש את יעוד השטחים ל"צרכי ציבור" ולדאוג שהיעוד יובא לידיעת הרוכשים מראש.

10.11 ליעד את השטח שבבעלות העירייה במגדל בסר 1 לשימוש ציבורי במקום שימושו הנוכחי כמשרדי העירייה.

10.12 לקבל שמאות לכל זכות או פיצוי שמקבלת העירייה.

10.13 כל נכס ירשם בשורה אחת בלבד. אין לרשום ב - "קומפלוט" מספר שימושים לנכס אחד.

10.14 החכרת נכסים טעונה רישום במערכת הנכסים.

10.15 **אין להתיר שימוש, אף לא זמני, בשטח המיועד לשצ"פ.**

<u>תגובת מנהלת אגף הנכסים</u>

"מקבלת את המלצות הביקורת."

11. <u>ממשקים עם אגפים ומחלקות אחרות בעירייה</u>

כפי שעולה מהמידע שהתקבל ממנהלת האגף, **לא קיימים ממשקים ממוחשבים** בין האגף ובין אגפים ומחלקות אחרות בעירייה. מההסבר עולה, כי האגף מדווח לאגף הרכש והביטוח על כל נכס חדש המתווסף, כאשר מתווסף, אף שפוליסת הביטוח מכסה את כל נכסי העירייה, ללא צורך ברישום פרטני של כל נכס.

לעניין חיובי החשמל, מזכירת האגף מעבירה למחלקות הרלוונטיות ולהנהלת החשבונות מידע על כל נכס חדש שנרכש.

כאמור, **לא הוכנו נהלים מתאימים לנושא הדיווח לאגפים ומחלקות אחרות בעירייה**.

הביקורת מבהירה, כי הצורך בממשקים אלו אינו רק חד סטרי, דהיינו מהאגף לאגפים אחרים בעירייה, אלא קשר דו כווני, אשר באמצעותו מועברות דרישות ומטלות של אגפים אחרים בעירייה מהאגף, לדוגמא דרישה של אגף החינוך לשכירת נכסים שישמשו כגני ילדים, בעיקר עקב הביקוש שנבע מהמלצות ועדת טרכטנברג ותוספות הבניה בעיר.

פרט לצורך האמור לעיל, יש ליצור מערכת ממשקים ממוחשבת עם האגפים והמחלקות השונות ולהכין נוהל כתוב להעברת מידע הדדי בין האגף לגורמים אחרים בעירייה, כדי לתת מענה גם לצרכים הבאים:

אגף/מחלקה	מטרת הממשק
חינוך	לוודא מיפוי מלא של מוסדות חינוך ותאום הפיקוח על החזקת מוסדות אלו
רכש וביטוח	לוודא קיום מלא לביטוח נכסי העירייה
הנדסה	לוודא מיפוי מלא של הדרכים שבבעלות העירייה
ביטחון	לוודא מיפוי מלא של המקלטים שבבעלות העירייה ותאום הפיקוח על תחזוקתם
גנים ונוף	לוודא מיפוי מלא של גינות ציבוריות ותאום הפיקוח על תחזוקתם
רישוי עסקים	לוודא קיום רישוי לנכסים מניבים שבבעלות העירייה המושכרים
גזברות	פיקוח על הוצאות צריכת החשמל ומניעת תשלומי יתר בשל נכסים מושכרים

<u>המלצת הביקורת</u>:

11.1 להקים מערכת ממשקים ממוחשבת בין האגף והאגפים האחרים ולעגן זאת בנהלים.

12. שכירת נדל"ן לשימוש עירוני

12.1. בחינת הצורך בנכסים שכורים

העירייה שוכרת נדל"ן לצרכיה השונים ולתקופות זמן שונות. מרשימת הנכסים השכורים הכלולים במערכת ה - "קומפלוט" נכון ליום 15/11/2017 אשר הומצאה לביקורת על ידי רשמת הנכסים, עולה כי העירייה שוכרת 47 נכסים הכוללים בין היתר: מבנה חלופי לבית ספר, גני ילדים, פעוטונים, מועדוניות, בית משפט עירוני, משרדי אגפים שונים ועוד.

כפי שיובהר בהמשך, אגף הנכסים משמש בעיקר כמתווך לנושא זה ולכן הוא אינו מבצע בחינות כלכליות לכדאיות לשכירת הנכס לפני ביצוע שכירת הנכסים.

ישנה חשיבות כי בטרם התקשרות לשכירת נכסים תתבצע בחינה כלכלית של החלופות השונות.

12.2. הנהלים הקיימים

בנושא שכירת נדלן לשימוש עירוני **קיימים שני נהלים כתובים הכוללים בחלקם דרישות שונות**. הנוהל הראשון כלול בסעיף 3.6 של הנוהל "קבלה והקצאה של שטחי ציבור" והנוהל השני בסעיף 3.2 של הנוהל "השכרה ושכירות נכס". השוני הבולט בין שני הנהלים הוא בגורם המאשר את ההתקשרות. בעוד שבסעיף 3.6.3 בנוהל "קבלה והקצאה של שטחי ציבור" נדרש אישור של ועדת שיכון ומקרקעין, אזי בסעיף 3.2.2 בנוהל השכרה ושכירות נכס נקבע כי ההחלטה על שכירת נכס תתקבל על ידי הנהלת העיר. מהמדגם שנעשה על ידי הביקורת עולה ששני הנהלים לא מתקיימים והאישור המתקבל הוא של מועצת העיר.

תהליך השכירות המתבצע כולל הנחיות שאינן כלולות בנהלים ועל פי הסברי מנהלת האגף הוא מתבצע בדרך הבאה:
לאחר שמתקבלת בקשה מאחד מהאגפים לשכור נכס, מועבר אליהם טופס בקשה לשכירת נכס החתום על ידי בעלי תפקידים שונים בעירייה (ראה דוגמא בנספח 5), המאשר שהנכס מתאים לצרכים לשמם הוא נשכר. לטענת מנהלת האגף, השימוש בטופס האמור החל לאחר שנשכר על ידי האגף נכס שלא התאים לצרכי המזמין והיה צורך לבטל את השכירות ונגרם לעירייה נזק כספי. ביוזמת אגף הנכסים מועברת טיוטת ההסכם לאישור השרות המשפטי של העירייה. לאחר אישור ההסכם משפטית ולאחר חתימת המשכיר, מועבר ההסכם לאישור ועדת שיכון והנהלה ולחתימת מורשי החתימה הכוללת את הגזבר. לאחר שהתהליך החוזי הושלם, מתבצעת פניה לאגף המזמין ומודיעים לאגף הנדסה.

הביקורת מציינת כי **לא מתבצע הליך מכרזי לשכירת הנכס** והאגף משמש כנותן שירותים לצורך הטיפול בהתקשרות עם המשכיר ורישום ההשכרה במערכת ה - "קומפלוט" ובהתאם למדגם של השכירויות שבוצע, עולה כי גם מועצת העיר מאשרת הסכמי שכירות.

מנהלת האגף מנמקת את העדר המכרז בקושי לאתר נכסים להשכרה לגופים ציבוריים, בעיקר דירות מגורים הזכאיות לפטור ממס במידה והן מושכרות למגורים.

הביקורת סבורה כי סעיפי הפטור ממכרז אינן כוללות סעיף המתייחס לנימוק הנ"ל. כמו כן, חלק מהנכסים השכורים אינם דירות מגורים ולכן יש לבצע מכרז.

12.3. <u>בדיקה מדגמית</u>

הביקורת בדקה תקינות שתי התקשרויות, כדלהלן:

<u>נכס מספר 036039 מרכז למשפחה רח' עוזיאל 17</u>

הנכס השכור הוא שתי חנויות בקומת קרקע וגלריה בקומה א'.

ההסכם נבדק ואושר על ידי השירות המשפטי ביום 10/1/2017.

ההסכם אושר על ידי מועצת העיר ביום 26/1/2017. אישור מההנהלה המורחבת התקבל אף הוא ביום 26/1/2017.

הביקורת לא ראתה הצעות נוספות, או הליך מכרזי.

<u>נכס מספר 725060 משרדים לאגף שפ"ע (סיירת ירוקה)</u>

הנכס השכור הוא חנות בקומת קרקע.

ההסכם נבדק ואושר על ידי השרות המשפטי ביום 18/12/2016.

ההסכם אושר על ידי מועצת העיר ביום 24/11/2016 ובו ביום אושר גם על ידי ועדת הנהלה המורחבת.

טופס הבקשה לשכירת נכס אושר ביום 12/9/2016 והוא נחתם על ידי כל הנדרשים לחתימה על הטופס.

הביקורת לא ראתה הצעות נוספות, או הליך מכרזי.

<u>הערות הביקורת:</u>

12.4. קיימים שני נהלים כתובים לנושא נכסים שכורים, הכוללים הנחיות סותרות לגבי הגורם האמור לאשר את ההתקשרות.

12.5. הנהלים הכתובים אינם מחייבים התקשרות לאחר הליך מכרזי, או קבלת הצעות מחיר. מבדיקה מדגמית עולה, כי האגף משמש כנותן שרות לחתימה על הסכם השכירות ורישום הנכס השכור במערך המיחשוב, אך הוא אינו מעורב באיתור הנכס ולא הוצג לביקורת דרישה לקיום מכרז.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.6. להכין נוהל חדש אשר יתייחס, בין היתר, גם למדיניות לשכירת נכסים במקום שימוש בנכסים שבבעלות העירייה, הכללים לאיתור הנכס, קיום מכרז ויכלול גם את הגורם האמור לאשר את ההתקשרות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"מקבלת את המלצת הביקורת."

13. <u>מימוש נדל"ן בבעלות העירייה</u>

13.1. <u>השימוש בתמורה ממימוש מקרקעין</u>

מימוש נכסי הנדל"ן היא פעולה חריגה של הרשויות המקומיות והיא מתבצעת בעיקר לצרכי מימון רכישת מקרקעין אחרת. כדי לשמר את נכסי המקרקעין של הרשות המקומית, נקבע בסעיף 188(ג) לפקודת העיריות כי התמורה ממימוש המקרקעין תשמש אך ורק לרכישת מקרקעין, זולת אם התיר שר הפנים שימוש שונה לתמורה. יובהר, כי גם השינוי שחל בסעיף 188 אשר התיר לרשות "איתנה" למכור נדל"ן, ללא הזדקקות לאישור שר הפנים, מתייחס רק לפעולת המכירה ולא לשימוש בתמורה מהמכירה. דהיינו, **שימוש בתמורה שלא לשם רכישת נכס מקרקעין, מצריך אישור שר הפנים.**

על פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 2013, קיבלה העירייה ממשרד הפנים ביום 9/9/2002 היתר להשתמש בתמורה ממימוש מקרקעין לשם כיסוי גרעון מצטבר בתקציב הרגיל עד לסך של 270,714 אלפי ש"ח. מהדוח הכספי המבוקר לשנת 2011 עולה, כי העירייה עברה בשנה זאת לעודף מצטבר בתקציב הרגיל, דהיינו האישור מיום 9/9/2002 פקע בשנת 2011 ומכאן ואילך השימוש בתמורה ממימוש נדל"ן הוא אך ורק לרכישת מקרקעין, או לשימוש חורג באישור שר הפנים.

לדעת הביקורת, יש לבחון במועד מימוש המקרקעין את מטרת התמורה ובמידה ואין כוונה להשתמש בתמורה לשם השקעה במקרקעין, אין לבצע את המימוש. מבדיקה מדגמית של החלטות המועצה שהתקבלו למימוש מקרקעין (ראה להלן) עולה, כי **האישורים מועצת העיר מתייחסים למכירה בלבד ואין התייחסות לשימוש בתמורה**.

13.2. **<u>הנהלים הקיימים</u>**

הנוהל המתייחס למכירת נדל"ן כלול בנוהל "קבלה והקצאה של שטחי ציבור" ולא הוקצה לנושא זה נוהל ספציפי. הנוהל מצומצם בהיקפו ומכיל 7 סעיפים בלבד, **כאשר סעיפים 3.9.4 ו – 3.9.6 המחייבים אישור מועצה על ההסכם זהים לחלוטין**.

קיימת בנוהל הבחנה בין מכירה הפטורה ממכרז המחייבת "קבלת אישור ועדת שיכון ומקרקעין לגבי זהות הרוכש" (הנוהל אינו כולל הסבר למטרת ההנחיה) ובין מכירה החייבת במכרז המחייבת החלטת ועדת המכרזים.

הסעיף האחרון בנוהל מתייחס לאחריות רשמת הנכסים בעדכון ספר הנכסים.

הנהלים אינם כוללים הנחיות ברורות של מספר נושאים. לדוגמא – המדיניות במימוש דירות מוחכרות, החכרת שטחים מתחת לשצ"פ לשימוש חניה ועוד.

13.3. **<u>בדיקה מדגמית</u>**

בוצעה בדיקה מדגמית של שלוש עסקאות כדלהלן:

<u>החכרת חניון מתחת לשצ"פ ברח' ז'בוטינסקי 107-105</u>

בתאריך 22/5/2016 נחתם הסכם חכירה בין העירייה ובין היזם להחכרת חניון ל 49 שנים עם אופציה ל – 49 שנים נוספות, אשר יבנה מתחת לחלקות 711 ו – 712 בגוש 6205 שבבעלות העירייה, בהתאם לתמורה שנקבעה על ידי שמאי מוסכם בין הצדדים. **על פי פקודת קופה 30909 מיום 11/7/2017, התמורה יועדה להכנסות בתקציב הרגיל**.

ההתקשרות אושרה על ידי השרות המשפטי של העירייה ביום 24/1/2016 בפטור ממכרז, בנימוק שהחוכרים הינם בעלי חלקות סמוכות לחניון שהוחכר ומאחר והם היחידים שיכולים לבצע את בניית החניון התת קרקעי מתחת לשצ"פ, אין צורך בפרסום מכרז.

הנהלת העיר המורחבת ומועצת העיר אישרו את ההחכרה ביום 28/1/2016. **אין התייחסות בהחלטות לעניין השימוש בתמורה.**

במערכת ה - "קומפלוט" רשומים 3 נכסים (בחלקות – 37, 366 ו- 367) תחת מספר 728008 ומוגדרים "מגרש חניה (צו לשימוש ארעי) בין רחוב ז'בוטינסקי לרחוב המעפיל" מהשנים 1979 ו – 1980. **הביקורת לא מצאה במערכת ה - "קומפלוט" רישום של ההחכרה משנת 2016**.

<u>מכירת דירה מוחכרת ברח' אבא הילל 149</u>

הדירה הוחכרה לתקופת חכירה של 99 שנים אשר היתה אמורה להסתיים בשנת 2049, עם אופציה לתקופת חכירה נוספת של 99 שנים.

ביום 17/11/2012 ניתנה חוות דעת שמאית לגבי שווי הדירה ובתאריך 26/2/2013 נחתם הסכם למכירת הדירה בתמורה לשווי שנקבע בחוות הדעת השמאית.

השרות המשפטי אישר את ההתקשרות ללא צורך במכרז על פי סעיף 3(2)(ט) לתקנות המכרזים המעניק פטור ממכרז מחוכר המחזיק בנכס למעלה מעשר שנים.

המכירה אושרה על ידי מועצת העיר ביום 25/2/2013. בדיון הובהר כי הפניה היתה ביוזמת אפוטרופוס של בעלת הדירה. **אין התייחסות בדיון למטרת המכירה או לשימוש בתמורה שתתקבל.**

אישור העברת הזכויות ניתן על ידי מנכ"ל משרד הפנים ביום 19/1/2014.

הנכס עדיין רשום במערכת ה - "קומפלוט" כנכס מספר 711083 בבעלות העירייה.

<u>מכירת דירה מוחכרת ברחוב רננים 20</u>

הדירה הוחכרה לתקופת חכירה של 99 שנים אשר היתה אמורה להסתיים בשנת 2049, עם אופציה לתקופת חכירה נוספת של 99 שנים.

ביום 11/4/2012 ניתנה חוות דעת שמאית לגבי שווי הדירה.

מועצת העיר אישרה את ההסכם ביום 30/6/2013 בתמורה שנקבעה בחוות הדעת השמאית.

הנכס עדיין רשום במערכת ה - "קומפלוט" כנכס מספר 711071 בבעלות העירייה.

<u>הערות הביקורת:</u>

13.4. על פי סעיף 188 (ג) לפקודת העיריות, התמורה ממימוש מקרקעין אמורה לשמש אך ורק **כמקור לרכישת מקרקעין**. אין התייחסות בישיבות מועצת העיר לשימוש המיועד של התמורה מהמכירה. התמורה מהחכרת שטח מתחת לשצ"פ נזקפה לתקציב הרגיל.

13.5. בבדיקה מדגמית לא נמצא רישום במערכת ה- "קומפלוט" של חכירה שטח מתחת לשצ"פ.

13.6. הנהלים המתייחסים למכירות נדל"ן הינם מצומצמים וכוללים שני סעיפים זהים. הנהלים אינם כוללים הנחיות בנושאים חשובים, כגון: מדיניות העירייה במימוש דירות חכורות, החכרת שטחים מתחת לשצ"פ ועוד. העדר מדיניות ברורה בנושאים אלו, עלול להביא לתוצאה שונה במקרים זהים.

13.7. בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים של נכסים שנמכרו אשר עדיין כלולים במערכת ה - "קומפלוט" כנכסים בבעלות העירייה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

13.8. לקבוע מדיניות של מכירת נדל"ן רק במקרים מיוחדים וליעד את השימוש בתמורה לרכישת נדל"ן.

13.9. יש להכין נהלים מפורטים בנושא מימוש נדל"ן עירוני, אשר יכללו, בין היתר, את מדיניות מימוש נדל"ן, רישום מכירה והחכרת שטחים ועוד.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>
"מקבלת את המלצת הביקורת."

14. סיכום

אגף הנכסים מופקד, בין היתר, על שמירת נכסי המקרקעין של העירייה, בעיקר באמצעות רישום הבעלות של נכסי המקרקעין העירוניים בלשכת רישום המקרקעין הארצית, הסגת גבול והפרת זכויות הבעלות על הנכסים העירוניים.

במקביל לרישום במערכת הארצית, נדרש מהאגף לנהל רישום גם במערכת הפנים עירונית באמצעות פנקס מקרקעין, אשר פרט לקיום הוראות התקנות שהותקנו לנושא זה וסדרי מנהל תקינים, נועד גם לשרת את גורמי הניהול בעירייה האמורים לקבל החלטות הקשורות לנכסים העירוניים.

כפי שעולה מדוח זה, קיימים פגמים ברישום הנדל"ן הן במרשם הארצי והן במאגר הנתונים העירוני, אין חלוקת אחריות בתחום הפיקוח והבקרה על נכסי הנדל"ן העירוניים בין אגף הנכסים ובין אגפים אחרים בעירייה ולא קיימת תכנית שנתית לביצוע הפיקוח על השימוש הנאות במקרקעין ואיתור נכסים ללא שימוש וכן פולשים לנכסים העירוניים.

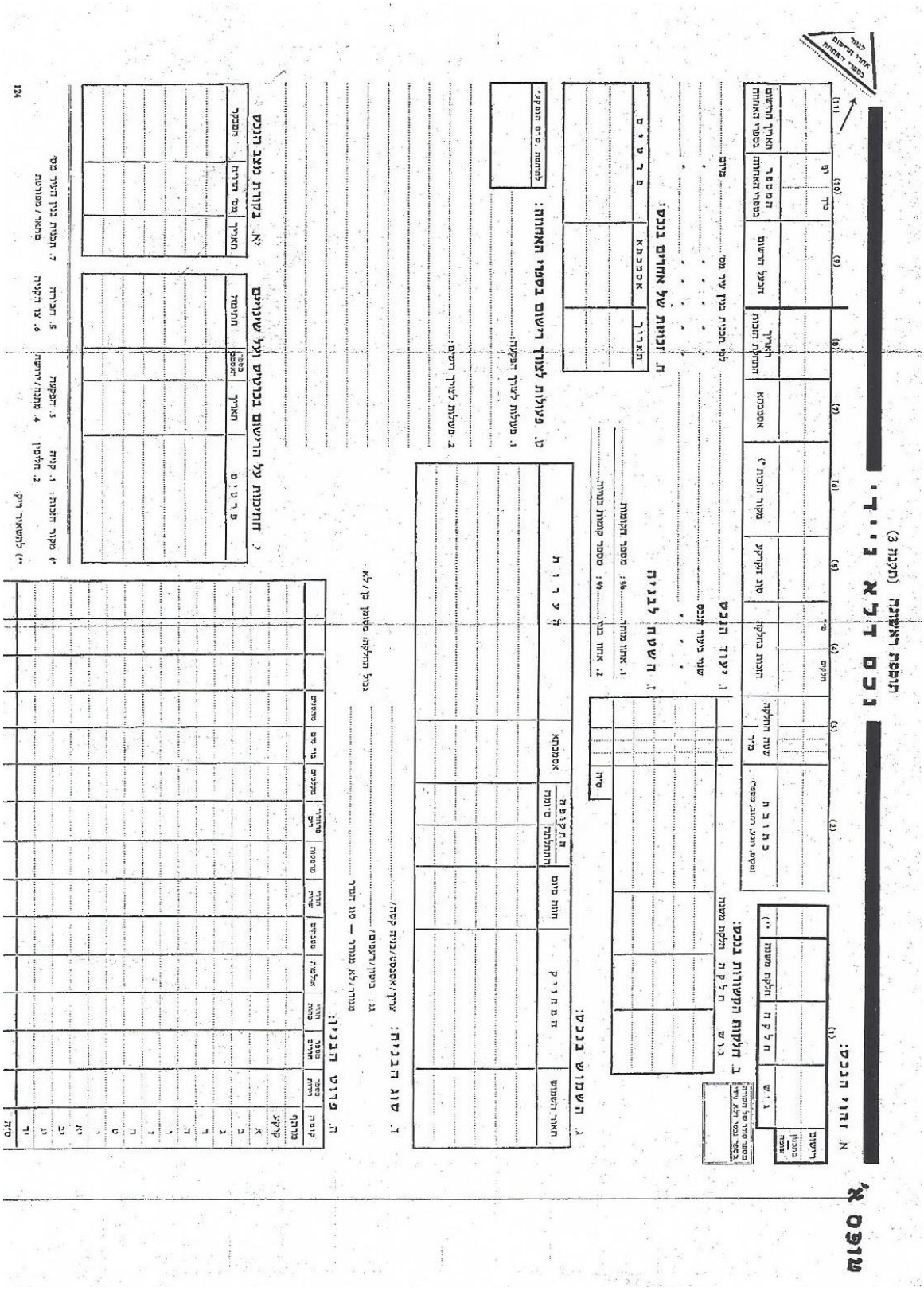
הביקורת ממליצה לבצע סקר נכסים מקיף בהקדם ולעדכן את רישומי הנכסים על שמה של העירייה בלשכת רישום המקרקעין ואת מאגר הנתונים העירוני ולהכין תכנית פיקוח שנתית.

מערכת הנהלים של האגף הינה בחסר ואינה מקיפה את כל התחומים שבטיפול האגף, לכן מומלץ להכין מערכת נהלים נרחבת חדשה אשר תכלול גם נושאים שלא נכללו במערכת הקיימת, כאשר לכל נושא יוכן נוהל נפרד.

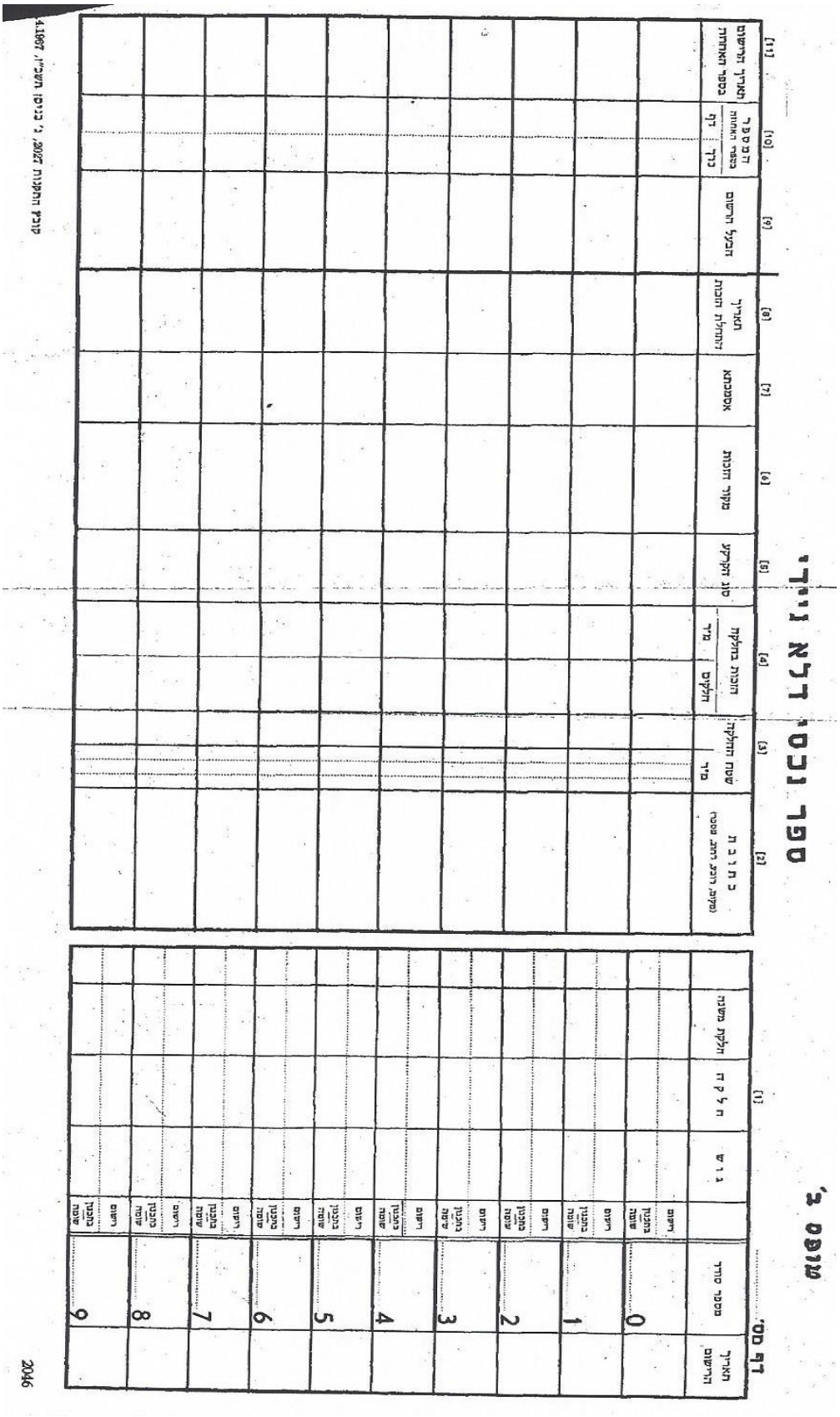
מערכת ה - "קומפלוט" במתכונתה הנוכחית משרתת בעיקר את אגף ההנדסה ואינה תואמת לדרישות הכלולות בתקנות ניהול מקרקעין ולכן מומלץ להתקין מערכת ממוחשבת שתכלול את כל הנתונים הנדרשים בתקנות.

15. נספחים

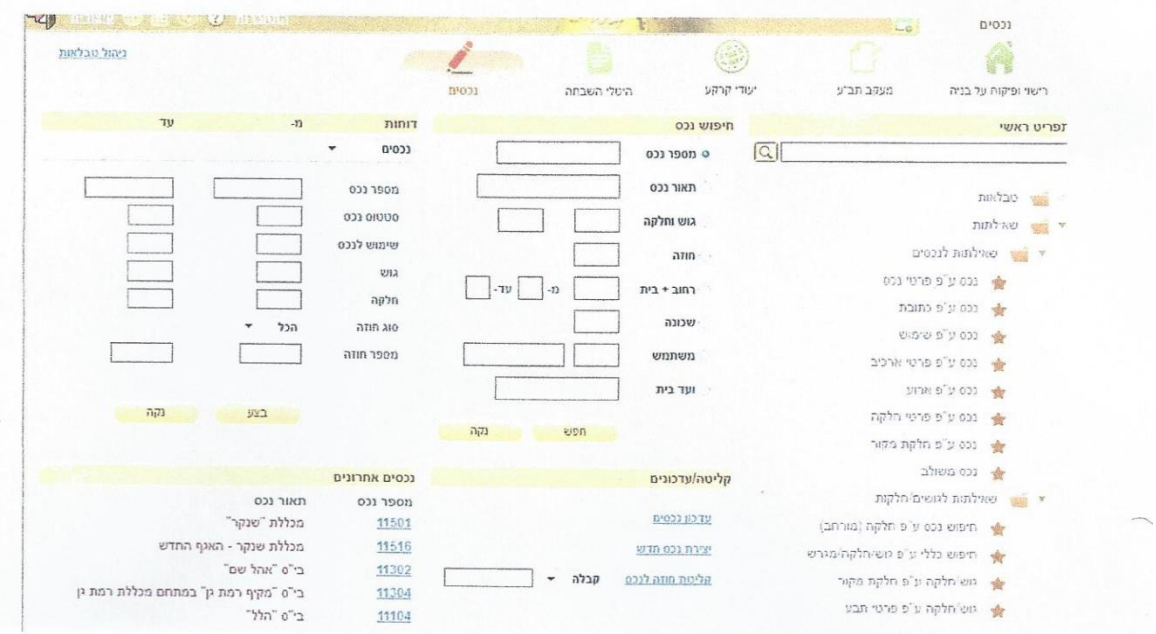
15.1. נספח 1 - טופס א' שבתוספת הראשונה

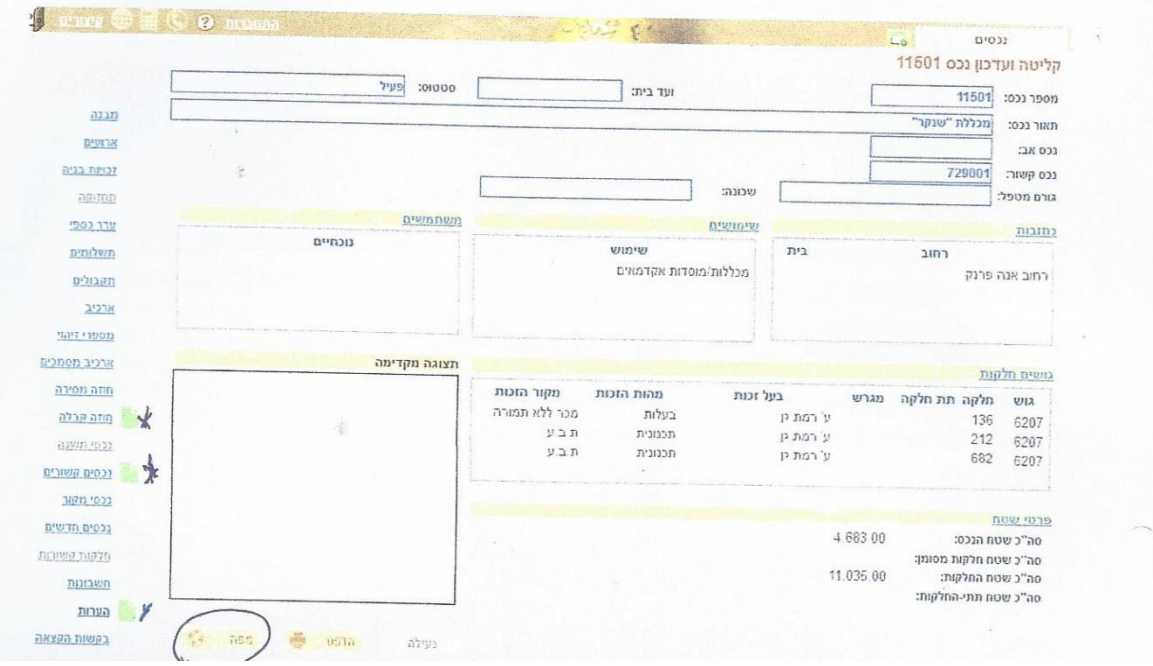


15.2. נספח 2 טופס ב' שבתוספת הראשונה

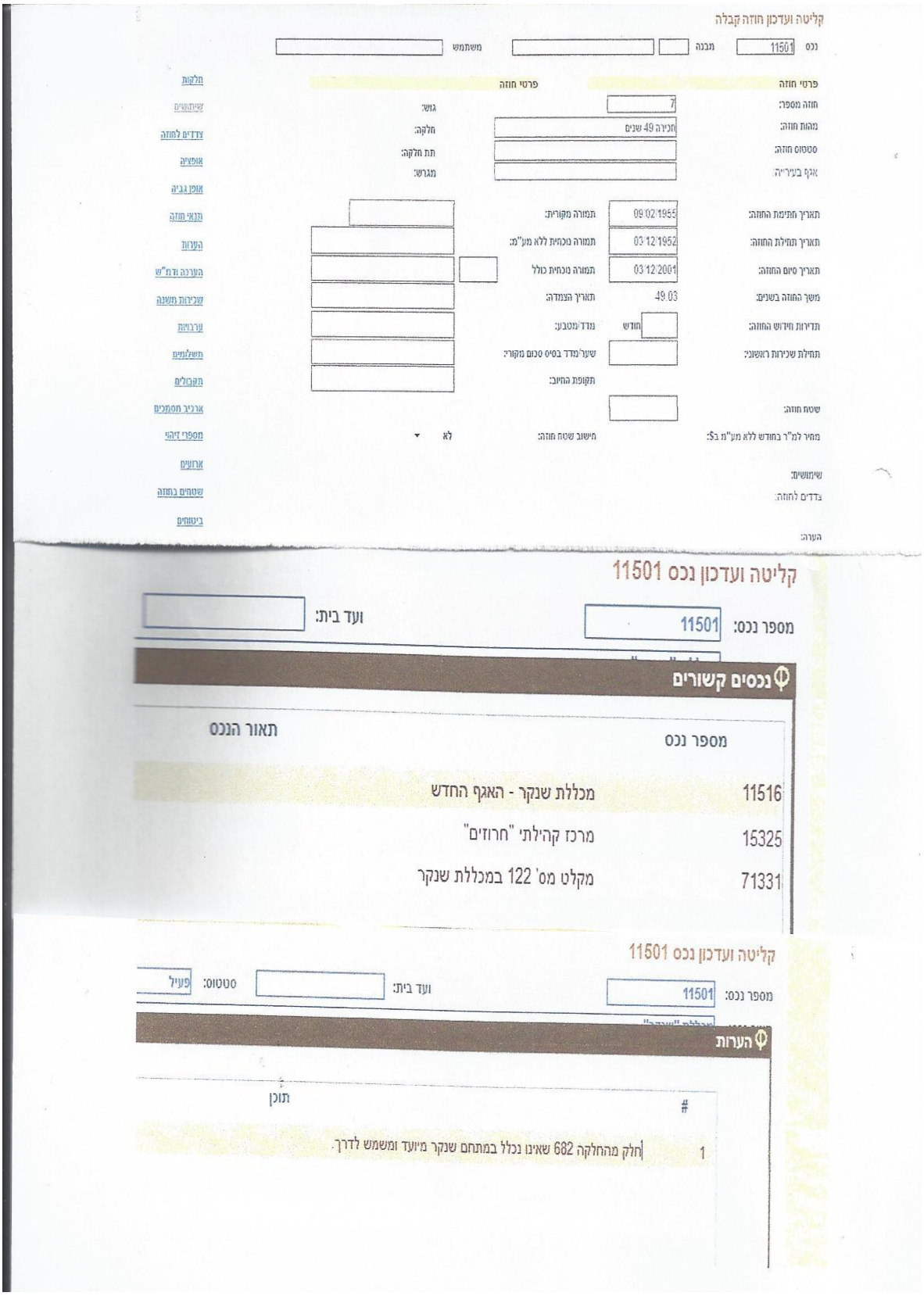


15.3. <u>נספח 3 – מסך כניסה למערכת "קומפלוט"</u>

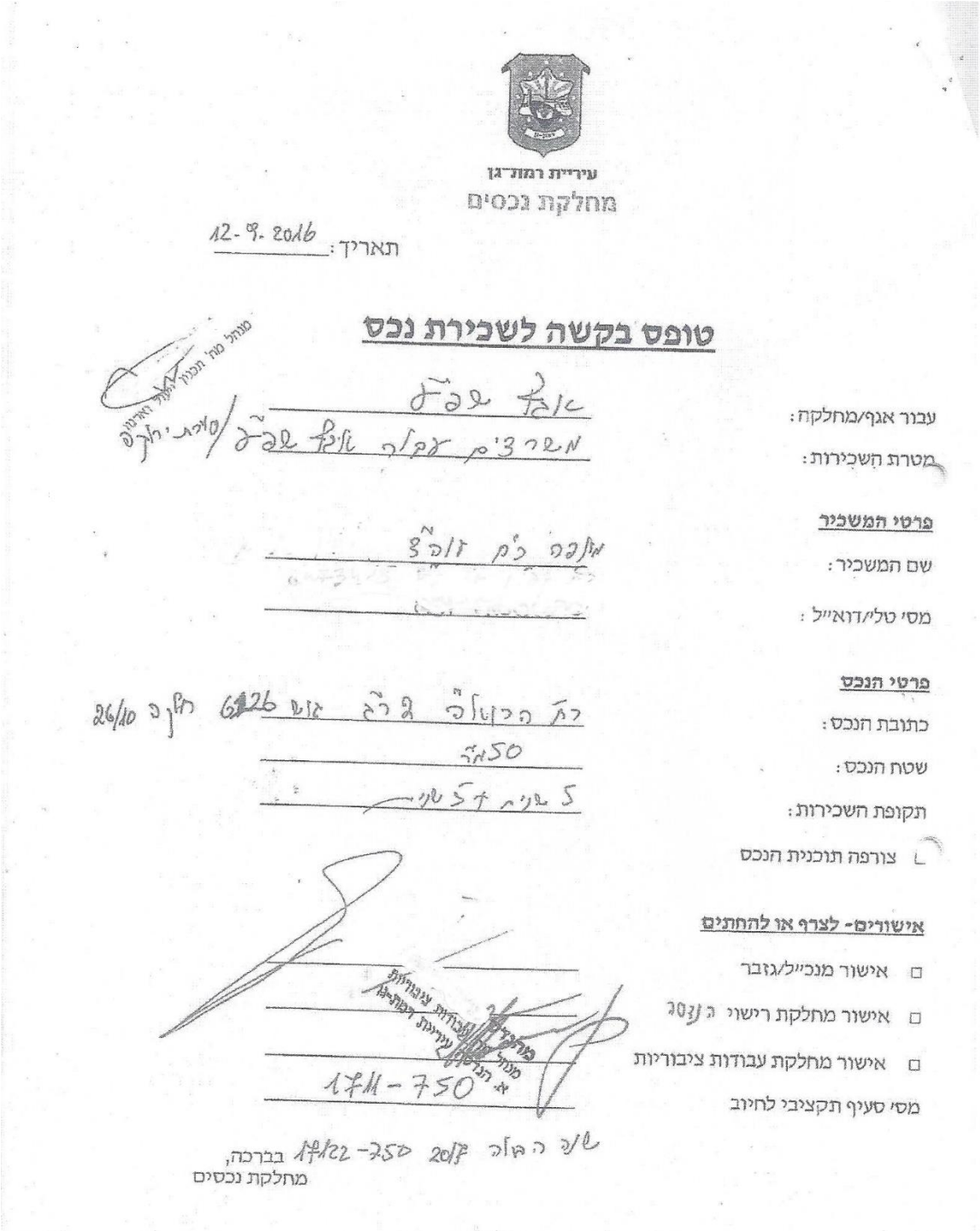




15.4. נספח 4 – מסכי קליטה ועדכון נכס במערכת ה- "קומפלוט"



15.5. נספח 5 – דוגמת טופס בקשה לשכירת נכס



עיריית רמת-גן
מחלקת נכסים

תאריך: 12-9-2016

טופס בקשה לשכירת נכס

עבור אגף/מחלקה: גוף שבח

מטרת השכירות: מגרשים עפלה גוף שבח / מגרש ילדים

פרטי המשכיר

שם המשכיר: עלמה בית זוהר

מס' טל'/דוא"ל:

פרטי הנכס

כתובת הנכס: רח' הרקפת 8 רמ"ג גוש 6126 חלקה 26/10

שטח הנכס: 50מ"ר

תקופת השכירות: 5 שנים עד לשנת

☐ צורפה תוכנית הנכס

אישורים- לצרף או להחתים

☐ אישור מנכ"ל/גזבר

☐ אישור מחלקת רישוי עסקים

☐ אישור מחלקת עבודות ציבוריות

מס' סעיף תקציבי לחיוב 1741-750

שלח הפלה 1741/22-750 2017 בברכה,
מחלקת נכסים

15.6. נספח 6 – דוגמת דוח פיקוח במערכת ה – "קומפלוט"

תאריך: 15/11/2017 - 1 -

דו"ח ארועים כללי

ארוע: 8150 ביקור מפקח נכסים

מספר נכס	תאור נכ	כתובת הנכ	גוש	חלקה	מגרש	סוג	שיוך	תאריך	ת.סיו	מבצע
11302	בי"ס "אהל שם"	סמדר 2	6203	144	2093	נוכחי	נכס	2/10/2017		
12115	גן ילדים ברחובות הנהו	רחובות הנהר 18	6207	34	2063	נוכחי	נכס	9/05/2017		
15304	מועדון גמלאים "יחדיו"	שד' הילד 8	6127	81		נוכחי	נכס	0/06/2017		
15309	מרכז קהילתי ויצ"ו + מ	מאיר בעל הנס 12	6186	564		נוכחי	נכס	4/05/2017		
	היום בבוקר קיבלתי פניה משרי לגבי סתימה בשירותים. מכיון שזה דחוף ,נשלח למקום אינסטלטור תומר ברזילי . הסתימה נפתחה ,אך יש לבדוק האם הסתימה נגרמה עקב גדילת השורשים של העץ.									
15340	ארגון נכי צה"ל בחלק נ	קריניצי 13	6126	178		נוכחי	נכס	4/10/2017		
	היום 24.10.17 בוצע ביקורת בנכס. ישנה דלת שבורה בכניסה, לספריה. האולפן, במצב טוב, כמו כן שאר החדרים די ניקיים ובמצב טוב.									
36008	מועדון גמלאי רמת גן ב	ביאליק 37	6127	63		נוכחי	נכס	9/11/2017		
	היום 9.11.17 בוצע ביקור בקארט, בנכס יושבים גמלאי העירייה בשעות הבוקר, אחר הצהריים המקום משרת את: א) פרקינסון ב) אנוש ג)פרסים המקום די נקי ומסודר									
36015	מבנה האגודה למען הע	שד' נרקיסים 41	6203	142		נוכחי	נכס	0/06/2017		
36027	משרדי אקי"ם - חנות בו	ארלוזורוב 24	6127	259		נוכחי	משתמש	6/04/2017		
	היום 6.4.17 ביקרתי במשרד באקים ארלוזורוב 24 . המקום קטן מאוד ,וצפוף. יושבות על קרטונים.									
41063	בית כנסת מתוכנן בחלק	ז'בוטינסקי 105	6205	37		נוכחי	נכס	9/10/2017		
127079	דרך בית חורון	בית חורון 5	6127	767		נוכחי	נכס	9/05/2017		
	היום ה29.5.17 בבוקר בוצע ניקיון יסודי של החניון כולל המדרגות העולות לגינה והמדרג בצד השני. החניון נקה ע"י המכונית וידני. הניקיון בוצע ע"י תחנה 1									
127163	דרך בית חורון	בית חורון	6127	408		נוכחי	נכס	0/07/2017		
183039	דרך ההגנה	ההגנה	6185	308		נוכחי	נכס	6/07/2017		
711074	דירה ברח' המרגנית 10	המרגנית 10	6203	136		נוכחי	נכס	6/11/2017		
713525	רח' המעפיל 7-דירה 1.	המעפיל 7	6205	390		נוכחי	נכס	7/06/2017		
713555	רח' גאולים 6-דירה 7.	גאולים 6	6205	390		נוכחי	נכס	7/03/2017		
	הגעתי בעקבות פניה של גיא מגאולים 6 בקומה ראשונה, מבקש שנסים מחסום בין הגינה , לבי"הס מכיון שהעוזים נושרים מהעץ, ומלכלכים את הגינה. הבהרתי לגיא שלא ניתן לחסום בין הגינה לביה"ס ,בכל מקרה העץ גבוהה, ולא ניתן לכרות את העץ. כמו כן זה רק בעונה ואפשר לסבול זאת.									

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – ניהול נכסי מקרקעין של העירייה

1. **סעיף 5.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ולאחר שיסתיים המכרז למערכת ההנדסית ותיבחר מערכת שתשמש את אגף הנכסים יוכשר עובד של האגף לעבודה על המערכת.

2. **סעיפים 6.2.5, 6.2.6, 6.2.7**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לכתיבת נהלים חדשים ומעודכנים לאגף הנכסים.

3. **סעיף 7.15**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לנהל פנקס מקרקעין ייעודי של אגף הנכסים כנדרש בתקנות.

4. **סעיף 7.16**

עובדת מח' נכסים אושרה במועצת העיר לבצע את הרישומים בפנקס המקרקעין.

5. **סעיף 7.17**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לסקור את כל תיק הנכסים ולהשלים את הנתונים החסרים במערכת.

6. **סעיף 7.18**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת תוך שהנחה לעדכן את הנכסים תוך חודש מיום שנוצרה הזכות.

7. **סעיף 7.19**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 7.20**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. כיום, מתבצע עדכון שוטף של ספר הנכסים. בשנת 2019 תבחן העירייה תקצוב ביצוע סקר נכסים מלא.

9. **<u>סעיף 8.11, 8.13</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לכתוב נוהל בנושא פעולת המפקח על הנכסים כולל בניית טופס מובנה של דו"ח פיקוח.

10. **<u>סעיף 8.12</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכנת תכנית עבודה שנתית לפיקוח על הנכסים.

11. **<u>סעיף 8.14</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכין פירוט עדכני של כל הנכסים הנתונים לפיקוחו של המפקח.

12. **<u>סעיף 9.9</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לעדכן את נהלי ההפקעות.

13. **<u>סעיף 9.10</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לעדכן את מערכת הקומפלוט בכל הנתונים הנדרשים לגבי ההפקעות.

14. **<u>סעיף 9.11</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לדאוג לקיום כל הפרטים שנדרשו בחוק.

15. **<u>סעיף 10.8</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. השלמת רישום כל הנכסים ברשם המקרקעין תבוצע במסגרת ביצוע סקר הנכסים המלא.

16. **<u>סעיף 10.9</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

17. **<u>סעיף 10.10</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

18. **<u>סעיף 10.11</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

19. <u>סעיף 10.12</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

20. <u>סעיף 10.13, 10.14, 10.15</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקויים תוקנו.

21. <u>סעיף 11.1</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בחודשים הקרובים יפורסם מכרז למערכת הנדסית הכוללת בתוכה גם מענה לאגף הנכסים.

22. <u>סעיף 12.6</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ויוכן נוהל בנושא מדיניות שכירת נכסים.

23. <u>סעיפים 13.8, 13.9</u>

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת להכין נהלים בנושא מימוש נדל"ן עירוני וכן קביעת מדיניות בנושא.

ניהול הבטיחות
במוסדות החינוך

ניהול הבטיחות במוסדות החינוך

1. מבוא

1.1 ההכרה בחשיבות נושא הבטיחות ניצבה כבר לנגד עיניהם של קדמונינו: לדוגמא, בספר דברים פרק כ"ב (ח') נכתב: "כי תבנה בית חדש, ועשית מעקה לגגך; ולא – תשים דמים בביתך, כי יפל הנופל ממנו". והרמב"ם בחיבורו "משנה תורה" קובע (ספר נזקים, הלכות רוצח ושמירת הנפש, פרק יא'): "כל מכשול שיש בו סכנת נפשות - מצות עשה להסירו ולהישמר ממנו ולהיזהר בדבר יפה יפה".

נושא הבטיחות משמעותי במיוחד בהתייחס לתלמידים במוסדות החינוך, הנשלחים ע"י משפחתם למסגרות אלה החל מגיל 3 - מתוך הנחה כי נעשה הכל על מנת לשמור על שלומם בזמן שהותם במוסד החינוכי.

1.2 בהתאם להחלטת ממשלת ישראל מיולי 2001 (מס' 481), "<u>נטל האחריות הישירה לבטיחות התלמידים והמורים חל על בעלי מוסדות החינוך, כאשר האחריות הכוללת חלה על משרד החינוך</u>". כן נקבע בהחלטה זו כי המנהל הכללי של משרד החינוך יקבע מתכונת להדרכה, פיקוח, מעקב ובקרה בכל הנוגע לתיקון ליקויי בטיחות ולהסרת מפגעים בטיחותיים במוסדות החינוך.

ואכן ההנחיות והדרישות המקצועיות והחינוכיות בתחום זה מפורסמות בהרחבה (לרבות מפרטי בטיחות) ע"י משרד החינוך, בעיקר באמצעות חוזרי מנכ"ל וכן בהנחיות מטעם הממונים על הנושא במשרד החינוך - ברמה הארצית (אגף ביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית) וברמה המחוזית.

1.3 <u>הגורם המרכז את הנושא בעיריית רמת-גן</u>: עד לאוקטובר 2014, מחלקת ביטחון מוסדות חינוך באגף החינוך, באמצעות קציני הביטחון במחלקה - שאחד מהם (סגן הקב"ט) שימש כמנהל הבטיחות במוסדות החינוך.
עם הקמת אגף ביטחון ואכיפה עברה מחלקת ביטחון מוסדות חינוך (באוקטובר 2014) לפעול במסגרת אגף זה, כאשר תחום <u>הבטיחות</u> במוסדות החינוך נשאר במסגרת אגף החינוך, בכפיפות למנהל מחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות באגף. מנהל הבטיחות במוסדות החינוך (שפעל במסגרת מחלקת הביטחון, כמפורט לעיל) המשיך למלא תפקיד זה, באגף החינוך.

יש לציין כי הפרדה מנהלתית זו אינה מוחלטת מהבחינה המקצועית (כפי שיפורט בסעיפי דו"ח ביקורת זה), מהסיבות הבאות:

- הקב"טים במחלקת הביטחון ממשיכים לבדוק גם נושאי בטיחות (איתור מפגעים בטיחותיים) במסגרת הביקורים השוטפים שלהם במוסדות החינוך.

- סיירי ניידות הסיור בגני הילדים, שמפעילה מחלקת הביטחון, בודקים בביקורים השוטפים בגן גם נושאים בטיחותיים.
- הדו"ח החודשי מבתי הספר לקב"טים כולל בתוכו גם פירוט מפגעי בטיחות.

1.4 המקורות העיקריים לסמכויות ולתפקידים

- חוזר מנכ"ל מרץ 2014 (תשע"ד/7(ג), "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר"): כולל הגדרות והנחיות לרשות המקומית ולבתי הספר בתחום ניהול הבטיחות בבתי הספר.
- חוזר מנכ"ל נובמבר 2016 (תשע"ז/3(א), "בטיחות ביטחון ושע"ת בגני הילדים"): כולל הגדרות והנחיות לרשות המקומית ולגני הילדים בתחום ניהול הבטיחות בגני הילדים.
- חוזר מנכ"ל פברואר 2013 (תשע"ג/6(א), "סידורי בטיחות במבני מוסדות חינוך"): כולל, בעיקר, הנחיות ומפרטים לאלמנטים הפיזיים בבתיה"ס ובגנים – הסביבה החיצונית, החצר, המבנה, ציוד ומערכות, מקומות ייעודיים.
- היבטים מסוימים הקשורים לבטיחות מוזכרים גם במסגרת שני החוזרים: אוקטובר 2014 (תשע"ה/2(ב), "נוהלי שעת חירום במערכת החינוך"); ואוקטובר 2012 (תשע"ג/2(א), "נוהלי ביטחון בבתי הספר").

1.5 אחריות הגופים וממלאי התפקידים (עפ"י חוזרי המנכ"ל)

1.5.1 הרשות המקומית

- נושאת באחריות היום-יומית השוטפת להבטחת הבטיחות של מוסד החינוך ולבטיחות המוסד.
- עליה להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה, כגון שירותי אחזקה ובדק בית, שירותי תברואה ושירותי הנדסה – כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך.
- עליה לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו.

1.5.2 בית הספר

- על מנהל ביה"ס ועל המורים להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה המוסד ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים גלויים לעין במתחם בית הספר ובגדר סיכונים ברורים. עליהם לנקוט אמצעים מידיים וסבירים כדי למנעם ולהתריע בפני הרשות המקומית על כל מפגע בטיחותי הבולט לעין והעלול לפגוע בבטיחות התלמידים. על מנהל ביה"ס לדווח לרשות על מפגעים שאין ביכולתו להסירם ולבקש את טיפולה.
- על מנהל ביה"ס לוודא שקיים מערך הדרכה והטמעה בקרב המורים והתלמידים בכל הקשור להתנהגות בטיחותית במוסד.

1.5.3 <u>גן הילדים</u>

- על מנהלת הגן ועל עובדיו להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה הגן ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים נראים לעין ובגדר סיכונים ברורים. על מנהלת המזהה ליקויים לפנות לרשות המקומית ולהתריע על כל מפגע.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את הפעולות הנעשות ע"י העירייה (האגפים הרלוונטיים, בתי הספר וגני הילדים) על מנת להבטיח את שלומם ובטיחותם של הילדים/תלמידים בעת שהותם ופעילותם במוסדות החינוך - לרבות אופן הפיקוח, המעקב והבקרה – ובהתאם להנחיות משרד החינוך שהוא הגוף הממשלתי בעל האחריות הכוללת לתחום זה במדינה.

במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- מנהל בטיחות מוס"ח (מוסדות חינוך) בעיריית רמת-גן – הגדרות תפקידים, נוהלי עבודה.
- קדימויות/דרגות דחיפות לטיפול בליקויים.
- ניהול ובקרה באמצעות המערכת הממוחשבת.
- דו"חות חודשיים מבתי הספר על מפגעי בטיחות.
- ביקורי בדיקה של הקב"טים ותיעודם.
- תהליכי הטיפול במוקד מחלקת לוגיסטיקה.
- בקרת הטיפול בליקויי בטיחות שנעשה ישירות ע"י בתיה"ס.
- איתור מפגעים ע"י הגננות.
- מבדקי בטיחות שנתיים: תיעוד, תדירות ביצוע, מעקב, תיקוני ליקויים.
- בדיקה של הביקורת בבתי"ס ובגנים בנושאי בטיחות.
- ועדת בטיחות בית ספרית.
- תיק לניהול הבטיחות בבית הספר.
- בטיחות אש בגני הילדים.
- תיקי עזרה ראשונה בגנים.

הביקורת התמקדה בבדיקתה באופן ניהול הבטיחות הפיזית במוסדות החינוך <u>בתקופה שבין נובמבר 2014</u> (לאחר מעבר מחלקת ביטחון מוס"ח לאגף ביטחון ואכיפה, והכפפת בטיחות מוס"ח למחלקת הלוגיסטיקה באגף החינוך) <u>ובין חודש מאי 2017</u> (מועד תחילת הבדיקה).

3. מתודולוגיה

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- <u>פגישות עם</u>: מנהלת אגף החינוך; מנהל אגף ביטחון ואכיפה; סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה היסעים ובטיחות; מנהל בטיחות מוס"ח באגף החינוך; מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך באגף הביטחון; מנהלות המחלקות לחינוך על יסודי, לחינוך יסודי ולגני ילדים באגף החינוך; מנהל המוקד הלוגיסטי של אגף החינוך; מנהלת מוקד מחלקת ביטחון מוס"ח; מנהלי 7 בתי ספר; גננות/סייעות ב-20 גני ילדים; מנהל חברה הנותנת לעיריית רמת-גן שירותי מיחשוב עבור "תוכנת קב"ט".
- <u>סיורי בדיקה</u>: ב-20 גני ילדים וב-7 בתי ספר, וכן בדיקה חוזרת ב-11 מסגרות.
הביקורת נערכה באביב-קיץ 2017.

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

תגובות המנהלים שולבו במסגרת הנושאים הרלוונטיים בפרק 5 בדו"ח (פירוט הממצאים).

הביקורת מבקשת לציין את שיתוף הפעולה המלא - הן באגף החינוך והן באגף ביטחון ואכיפה.

4. ממצאים עיקריים

4.1 מנהל הבטיחות במוס"ח פועל מזה שנים רבות ללא הגדרה ברורה מטעם העירייה של תפקידים ומשימות. כמו כן לא קיים נוהל עבודה עירוני בתחום הבטיחות במוס"ח (סעיף 5.1.2).

4.2 במחלקת לוגיסטיקה ובטיחות באגף החינוך אין כל הנחייה/נוהל בכתב בנוגע לסדרי העדיפויות והדחיפות של הטיפול בנושאים בטיחותיים – בהתייחס לחומרת הליקויים ובהתאם לקדימויות לפי הגדרות משרד החינוך. בקבלת ההחלטות השוטפות בתחום זה עוסקים עובדי האגף מתחום הלוגיסטיקה, ללא מעורבות של בעלי הכשרה מקצועית בתחום בטיחות מוס"ח (סעיף 5.3.2).

4.3 במחלקת ביטחון מוס"ח מותקנת מזה מספר שנים מערכת לניהול ממוחשב של תהליכי העבודה בתחום הביטחון והבטיחות במוס"ח ("תוכנת קב"ט") - אולם נעשה בה שימוש חלקי בלבד ככלי לניהול ולבקרה הן בתחום הביטחון והן בתחום הבטיחות. במטה אגף החינוך (לרבות מנהל בטיחות מוס"ח) לא משתמשים בתוכנה זו (סעיף 5.4.1).

4.4 מרבית בתיה"ס אינם נוהגים לשלוח באופן שוטף לקב"טים דו"ח חודשי שכולל, בין השאר, סקר מפגעי בטיחות – כנדרש ע"י חוזר מנכ"ל משרד החינוך (סעיף 5.4.3).

4.5 התיעוד במערכת הממוחשבת במחלקת ביטחון מוס"ח לביקורי הבדיקה השוטפים של הקב"טים במוסדות החינוך (בנושאי ביטחון ובטיחות) הוא חלקי ביותר, ולפיכך גם אין מידע שלם על היקף הביקורים ועל הממצאים. לא קיימת תוכנית עבודה תקופתית לביצוע הביקורות (סעיף 5.4.6).

4.6 כאשר במסגרת ביקורו במוסד חינוך לא נמצא ליקוי הדורש טיפול - מנהל בטיחות מוס"ח אינו נוהג לתעד את מועד ביקור הבדיקה (סעיף 5.4.7).

4.7 השיטה הנהוגה כיום במוקד מח' לוגיסטיקה לתיעוד הטיפול השוטף במפגעים בטיחותיים מקשה על מעקב ובקרה יעילים אחר משך הטיפול (סעיף 5.4.9).

4.8 בתיה"ס מטפלים בחלק ניכר ממפגעי הבטיחות בכוחות עצמם, ללא מעורבות של מח' לוגיסטיקה וללא תיעוד במחלקה של הטיפול – כך שאין אפשרות מעקב ובקרה אחר משך טיפולם בהתאם לקדימויות/סכנות (סעיף 5.4.11).

4.9 על הגננות מוטל לערוך בדיקת איתור יומית בחלק מנושאי הבטיחות, אולם בבדיקת הביקורת בגנים נמצאו ליקויים רבים (לרבות בנושאים המחייבים טיפול מיידי) שלא דווח עליהם כלל למוקד הלוגיסטי (סעיף 5.4.13).

4.10 ממצאי מבדקי הבטיחות השנתיים אינם כלולים במערכת ממוחשבת וכמו כן לא מועברים באופן שוטף לידיעת צוותי מוסדות החינוך, אצלם נערך המבדק (סעיף 5.4.15).

4.11 המעקב אחר הטיפול בליקויים/מפגעים שצוינו במבדק השנתי נעשה ע"י מנהל בטיחות מוס"ח בדרך של רישום ידני על גבי טופס המבדק, ולא ע"י ניהול מובנה של מעקב באמצעות מערכת ממוחשבת. בבדיקת הביקורת במוסדות החינוך נמצאו מקרים של ליקויים שצוינו במבדקים ולא טופלו (סעיף 5.4.17).

4.12 לא נערכים במוסדות חינוך עירוניים רבים מבדקי בטיחות בתדירות של אחת לשנה, כנדרש בהנחיות משרד החינוך (סעיף 5.4.19).

4.13 בבדיקת בטיחות חזותית כללית שערכה הביקורת ב-7 בתי"ס וב-20 גנים נמצא באופן כללי כי: בכל מסגרות החינוך שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות מסוג קדימות 1 (מחייבים טיפול מיידי); במקרים רבים ליקויים שנמצאו בבדיקות קודמות לא טופלו; במרבית מסגרות החינוך שנבדקו נמצאו כשלים בנושא הדלתות (בעיקר היעדר רכיב להאטת הדלת); כמעט בכל גני

הילדים קיימים מתלים לתיקים ולבגדים בגובה נמוך מהנדרש, ללא מגן מתאים מפני פגיעה בפנים של הילדים (סעיף 5.5).

4.14 במרבית בתיה"ס אין תיעוד ו/או סיכום לפגישות של ועדת הבטיחות הבית ספרית - האמורה להתכנס, בהתאם להנחיות משרד החינוך, מספר פעמים בשנה (סעיף 5.6).

4.15 לא קיימים כיום בבתיה"ס תיקים נפרדים בנושא ניהול הבטיחות, בהתאם לפורמט שהציע משרד החינוך (סעיף 5.7).

4.16 בגני ילדים רבים קיים מטף אחד בלבד, במקום 2 מטפים של 6 ק"ג כל אחד, כנדרש בהוראות נציבות כבאות והצלה. כמו כן אין עדות לקיום תדריכים של סגל הגנים בכיבוי אש, לרבות בהפעלת מטפים (סעיף 5.8).

4.17 לגני הילדים נופקו תיקי עזרה ראשונה חדשים בשנים האחרונות, כאשר על הגננת לדאוג להשלמת ציוד שוטפת. לא נערכת בדיקה יזומה מעת לעת של אגף החינוך/ אגף הביטחון לגבי תכולת התיקים לרבות תוקף הפריטים (סעיף 5.9).

4.18 בבתי הספר ברמת-גן לא נהוג להקדיש שיעור שנתי בכתה להטמעת היבטים שונים בנושאי הבטיחות (סעיף 5.10).

5. פירוט הממצאים

5.1 <u>תחום בטיחות מוס"ח ברשויות המקומיות</u>

5.1.1 <u>כללי</u>

נטל האחריות הישירה לבטיחות התלמידים והמורים חל, כאמור, על בעלי מוסדות החינוך (בדרך כלל הרשות המקומית) והרשות נושאת באחריות היום-יומית השוטפת להבטחת הבטיחות במוסד החינוך.

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך (ובעיקר חוזר מרץ 2014) כוללים הנחיות ספציפיות לביצוע פעולות ע"י הרשות המקומית בתחום ניהול הבטיחות – אולם יחד עם זאת אינם מציינים בעל תפקיד מסוים (או יחידה מסוימת) האמורים לרכז נושא זה (הכוונה באגפי העירייה שכן לגבי מוסדות החינוך העניין מפורט).

הגורם הארצי המטפל בניהול הבטיחות במוס"ח הוא – כאמור במבוא לדו"ח זה – משרד החינוך באמצעות האגף לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית (כשממלא התפקיד של הממונה הארצי על בטיחות במוס"ח הוא חלק מאגף זה) וכן באמצעות העוסקים בתחום ברמה המחוזית של האגף.

בעקבות מבנה אירגוני זה של משרד החינוך, הנהוג מזה שנים רבות, תחום הביטחון והבטיחות במוס"ח מטופל ברבות מהרשויות מקומיות ביחידה אחת (קב"ט מוסדות חינוך).
באותן הרשויות המקומיות בהן נעשתה הפרדה אירגונית בין הביטחון והבטיחות במוס"ח, הממונה על הבטיחות במוס"ח פועל בדרך כלל במסגרת אגף החינוך גם אם תחום הביטחון מטופל באגף עירוני אחר (כגון אגף ביטחון).

גם אם נעשתה הפרדה אירגונית ברשות המקומית בין הביטחון ובין הבטיחות – הזיקה בין פעילות הקב"טים של מוסדות החינוך ובין תחום הבטיחות ממשיכה להיות הדוקה.
בין השאר, מאחר:

- חוזר מנכ"ל אוקטובר 2012 (נוהלי ביטחון בבתי"ס) מציין בפרק 5.3 כי הקב"ט צריך לקבל באופן שוטף דו"ח חודשי מהמוסד החינוכי שיכלול, בין השאר, סקר <u>מפגעי בטיחות</u>. זאת, כנראה, מתוך תפיסה כי בבדיקה השוטפת הנעשית בשטח המוסד ע"י הצוות החינוכי וע"י הקב"טים - נושאי הביטחון ונושאי הבטיחות משולבים.
  יתר על כן, ביוזמת ובעידוד משרד החינוך על הקב"טים של מוסדות החינוך ברשויות המקומיות לעבור קורס מקצועי "מנהלי בטיחות במוס"ח ברשויות המקומיות", או לפחות קורס "עורכי מבדקי בטיחות במוסדות חינוך".
- **בהגדרת משרד הפנים (האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות) לתפקיד "קב"ט מוסדות חינוך" (מפברואר 2014) נקבע, בין השאר, לגבי תפקיד זה:**
  <u>ייעוד</u>: "שמירה על המוכנות הביטחונית <u>ועל הבטיחות</u> במצבי שגרה וחירום של מוסדות החינוך".
  <u>פירוט הביצועים והמשימות העיקריות הנגזרים מתחומי האחריות</u>: "לוודא קיום סדרי הביטחון <u>והבטיחות</u> במוסדות החינוך".

5.1.2 <u>תחום בטיחות מוס"ח בעיריית ר"ג (כללי)</u>

מנכ"ל העירייה אישר באוגוסט 2009 מתן מינוי לאחד מהקב"טים של מוסדות חינוך בעירייה (מר ר.ק.) – כעוזר הקב"ט וממונה בטיחות במוסדות החינוך העירוניים.
בינואר 2010 נערך מכרז פנימי לתפקיד "סגן קב"ט מוס"ח ומנהל בטיחות במוסדות חינוך" (באגף החינוך). ועדת המכרזים בחרה ביום 15.2.2010 במר ר.ק. לתפקיד זה, הממלא אותו גם במועד ביקורת זו.

מנהל הבטיחות במוס"ח ממלא את תפקידו באגף החינוך בכפיפות למנהל מחלקת לוגיסטיקה (שהוא גם סגן מנהלת האגף). עם מנהל הבטיחות עובדת מזכירה.
נושאי הטיפול העיקריים:

- מבדקי בטיחות, מפגעי בטיחות, מעקב תיקון ליקויים.
- בדיקות אנשי מקצוע: חשמל, מתקני ספורט, איכות סביבה, וכד'.
- תדרוכים ומעקב בטיחות בעבודות בנייה/שיפוצים במוס"ח.

- רישוי מוסדות החינוך (מול משרד החינוך).
- ריכוז נתוני תאונות תלמידים ותגובה ראשונה לתביעות.
- בטיחות בפעילות חוץ בית ספרית – לרבות קייטנות, אירועים עירוניים, משלחות תלמידים לחו"ל ועוד.
- תדרוכים בחינוך הבלתי פורמאלי (מועדוניות, צהרונים).

הביקורת בדקה האם קיים מסמך עירוני כלשהוא המפרט את משימותיו הספציפיות ואת דרך מילוי תפקידו, לרבות יחסי הגומלין עם הקב"טים ועם המחלקות הנוגעות בדבר באגף החינוך – מעבר להגדרות תפקיד כלליות ביותר.
נמצא כי לא קיים כל נוהל עבודה עירוני כזה.

הביקורת רואה ליקוי בעובדה כי מנהל הבטיחות במוס"ח פועל מזה שנים רבות ללא הגדרה ברורה מטעם העירייה של תפקידים ומשימות, וללא נוהל עבודה בתחום זה.
בביקורת הקודמת של מבקר העירייה שנערכה בשנת 2010 (ביחד עם תחום ביטחון מוס"ח) הומלץ (סעיף 63) כי "יש להכין נוהלי עבודה בתחום הביטחון והבטיחות, ובכלל זאת לדרישות בנושאי הפיקוח, הדיווח, התיעוד והמעקב אחר הביצוע".
ראש העיר, בתגובה לדו"ח, קיבל המלצה זו של הביקורת והנחה להכין נוהלי עבודה בהתאם.
כאמור לעיל, המלצה זו והנחיה זו לא בוצעו עד היום (בתחום הבטיחות).

<u>המלצת הביקורת</u>

5.1.3 יש להכין בהקדם נוהל עבודה שיתייחס לכל היבטי העבודה בתחום הבטיחות במוסדות החינוך - לרבות יחסי הגומלין ונושאי הטיפול והאחריות של המחלקות השונות הנוגעות בדבר באגף החינוך ובאגף ביטחון ואכיפה; ולרבות דרכי הפיקוח, המעקב והבקרה אחר איתור ליקויי בטיחות ותיקונם ואחר מילוי משימות נוספות (כגון תדרוכים, בטיחות בבניית מוס"ח, פעילות חוץ בית-ספרית, אירועים וכד').

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את ההמלצה וכי יוכן נוהל בהקדם.

5.1.4 בנוסף לנושאי הטיפול שצוינו לעיל - הוטל על מנהל הבטיחות במוס"ח לרכז גם את המטה העירוני לזהירות בדרכים ולשמש נציג אגף החינוך בוועדה העירונית לזהירות בדרכים, בוועדה העירונית לתנועה ובוועדה העירונית לבטיחות.

5.2 הנחיות מרכזיות לשמירת הבטיחות הפיזית

5.2.1 כללי

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מפברואר 2013, מפרט את הוראות המשרד המחייבות בנוגע לתנאים הפיזיים של מוסדות החינוך.

מעבר לכוונה לשמור על שלומם של התלמידים – משרד החינוך סבור (כפי שנכתב במבוא לחוזר הנ"ל) כי התנאים הפיזיים במוסדות מקרינים על התנהגות התלמידים והסגל ויוצרים סביבה חינוכית נאותה.

בהתבסס על הנחיות חוזרי המנכ"ל ועל מקורות חוקיים נוספים, משרד החינוך פרסם באוקטובר 2016 רשימה מנחה לעריכת מבדק במוסדות החינוך – הכולל רשימות בקרה לבדיקת מצב הבטיחות הפיזית.

להלן חלק מההנחיות המרכזיות הרלוונטיות לשמירה הבטיחותית השוטפת (בסוגריים: מספר הסעיף בחוזר המנכ"ל או ברשימה המנחה לעריכת מבדק):

הסביבה החיצונית

- דרכי הגישה למוסד יהיו סלולות, מרוצפות או כבושות (4.3.2).
- אם האזור שמחוץ לשער קרוב לכביש, יש להתקין במקום מעקה בטיחות (5.3.11).

חצר המוסד

- בכל החלקים של גדר המוסד לא יהיו אלמנטים חדים שהילדים המצויים בסביבתה או המטפסים עליה עלולים להיפצע מהם (5.2.11).
- מתקנים והתקנים בחצר העלולים לסכן את הילדים יגודרו באופן שימנע גישה אליהם או טיפוס עליהם (5.5.4).
- אם מצויים בחצר תאי ביקורת, בריכות הסתעפות, צנרת – הם יהיו בגובה פני הקרקע (5.5.7). שוחות ביקורת ביוב יותקנו באופן שלא יבלטו מעל פני השטח בחצר (5.11.2).
- שטח החצר, לרבות השבילים והמגרשים, יהיה ללא בליטות ושקעים (5.7.5).
- אם ניצבת בחצר בימה שגובהה עולה על 50 ס"מ, יש להתקין סביבה מעקה (5.5.9).
- מוני מים, ברזים וצינורות יותקנו במרחק של 30 ס"מ לכל היותר מקירות הבניין או מהגדר, או שיוגנו באופן שלא יהוו מכשול (5.11.4). ראש מערכת ההשקיה יוגן באמצעות ארגז הגנה, וימוקם באופן שלא יהווה מפגע בחצר (5.8.5).

המבנה

- בשלחי המדרגות יש להתקין פסים מונעי החלקה (6.2.3).
- כל הדלתות יספקו הגנה מפני פגיעה באצבעות, שתכלול את שלושת המרכיבים: מגן אצבעות גמיש בשני צדי הצירים; רכיב להאטת הדלת; מעצור המצמיד את הדלת לקיר בסוף תנועת הפתיחה (6.6.13).
- בדלתות קלות של תאי השירותים אין חובה להתקין מאט אך נדרשת הגנה מפני פגיעה באצבעות.

- יש להתקין מעקה בכל מקום שבו הפרשי הגובה בין מפלסים סמוכים עולים על 50 ס"מ ובכל מקום שבו מספר המדרגות הוא 3 ומעלה. גובהם המזערי של המעקים יהיה 1.1 מ'. במקומות שבהם הפרש הגובה בין מפלסים סמוכים גדול מ-2.5 מטר, גובה המעקה לא יפחת מ-1.2 מ' (6.7.3).
- מישור הרצפה יהיה ישר ואחיד ללא שקעים, בליטות והפרשי גובה העלולים לגרום לנפילת תלמידים בעת תנועתם (6.4.1).

להלן הנחיות נוספות/משלימות, בהתאם למסמך משרד החינוך מאוקטובר 2016 – "רשימה מנחה לעריכת מבדק במוסדות החינוך":

- צמחיה במוסד: לא תימצא צמחייה דוקרנית, רעילה; לא ימצאו בחצר עצים וענפים עם אפשרות לקריסה; לא ימצאו קצוות חדים לאחר גיזום/כריתת צמחיה (3.18).
- מתלי מעילים לא יהיו נמוכים מ-1.80 מטר בבתי"ס ומ-1.50 מטר בגן ילדים. במידה והגובה יהיה פחות מהמידות הנ"ל יש להתקין מגן (5.4, 5.3).
- ארונות, ספריות וכוננויות יהיו מקובעים למניעת התהפכות (5.5).
- מצנני מים יעוגנו לקירות למניעת התהפכות (5.7).
- כבלי חשמל יושמו בתוך תעלות מתאימות ולא יהיו בהישג ידם של הילדים/ תלמידים (9.9).

אין להציב ציוד הניתן לטיפוס עליו בצמוד למקומות עם הפרשי גובה, כגון חלונות ומעקים (5.12).

- המעקים ומסעדי היד ייבנו באופן שלא יהיה אפשר להחליק או לטפס עליהם – (5.33).
- מסעדי יד יותקנו משני צדי מהלך המדרגות (5.36).

<u>הנחיות ייחודיות לגני ילדים</u>

בנוסף לכל האמור לעיל – קיימות הנחיות בטיחות ייחודיות עבור גני הילדים.

לפי חוזר מנכ"ל נובמבר 2016:

- מתקני הבישול/חימום והכבלים החשמליים המזינים אותם יימצאו במקום גבוה, מעבר להישג ידו של הילד (9.2.3).
- כל חומרי הניקוי והחיטוי יוחזקו בארון נפרד ונעול מעבר להישג ידם של הילדים, ומפתח הארון יימצא בידי אנשי צוות הגן בלבד. אם אין בגן ארון מיוחד לחומרים אלה הם יימצאו מעבר להישג יד של הילדים ובנפרד ממזון, ויהיו מאוחסנים באופן שאין חשש לנפילתם או לשפיכתם (9.4.3 , 9.4.2).
- המרחב הפתוח בחצר הגן לא יכיל מפגעי בטיחות כמו בורות, הפרשי גובה חדים או עמודים שהילדים עלולים להיפגע בהם במהלך הריצה בשטח החצר (10.5.3).
- שולי ארגז החול יהיו בגובה של 20 ס"מ מפני הקרקע לכל היותר, בעלי פינות מעוגלות, ורצוי מחומר גמיש ורך. הרשות המקומית תדאג שארגז החול ימולא כדי שני שלישים מבית קיבולו בחול נקי (10.7.1).

5.3 קדימויות/דרגות דחיפות לטיפול בליקויים

5.3.1 כללי

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מרץ 2014 (סעיף 1.2) נקבע כי "על הרשות המקומית להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה כגון שירותי אחזקה ובדק בית, שירותי תברואה ושירותי הנדסה – כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות חינוך.
בהמשך לחוזר זה (סעיף 1.3.1) מוזכרות מספר דוגמאות לסיכונים גלויים העלולים לפגוע בבטיחות הילדים, המחייבים פעולה מידית להסרת הסכנה: בורות פעורים בחצר ביה"ס; גדר הנוטה לנפול; מעקה מתנדנד; מנורה שאחיזתה בתקרה התרופפה; חלון שזגוגיתו נשברה; תקרה בעלת לוחות אקוסטיים רופפים, וכיוצ"ב.

מעבר לאמור לעיל, בחוזרי מנכ"ל לא קיימת רשימה מפורטת של ליקויים/מפגעים לפי מידת הדחיפות לטיפול הנדרש. החוברת של משרד החינוך "רשימה מנחה לעריכת מבדק" מציינת ומגדירה כללית את סדר הקדימויות, כאשר "קדימות" מוגדרת כ"קביעה של עורך המבדק המתייחסת לצורך בהסרה של מפגע או תיקון ליקוי בשטח המוסד, המתבססת על הערכת עורך המבדק את רמת מסוכנות המפגע ועל תרחיש אירוע בטיחות פוטנציאלי שעלול להתרחש בעטיו, וקובעת את העדיפות לטיפול בו".

סדר הקדימויות:

- **קדימות אפס (0): מפגע חמור במיוחד (סכנת חיים), המחייב להערכת עורך המבדק סגירה מידית של המקום/האתר במוסד החינוך, וטיפול מידי.**
- **קדימות אחת (1): מפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המיידית.**
- **קדימות שתיים (2): ליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית בתוכנית עבודה סדורה.**

מסקירת מבדקי בטיחות שנערכו במוסדות חינוך ברמת-גן בשנתיים האחרונות, הביקורת מצאה כי אלה הליקויים/מפגעים השכיחים שעורכי המבדקים ציינו בתור קדימות 1 (מחייב הסרה מידית):

- דלתות ללא אמצעי הגנה (מגן אצבעות, רכיב האטה, מעצור).
- ארונות, ספריות, כוננויות לא מקובעים לקיר למניעת התהפכות.
- מצנני מים לא מעוגנים לקיר.
- כבלי חשמל לא בתוך תעלות מתאימות ומחוץ להישג יד של ילדים.
- היעדר מעקה במקומות בעלי הפרשי גובה במפלסים סמוכים, לרבות בבמות בחצר.
- היעדר פסים מונעי החלקה במדרגות.
- בליטות, הפרשי גובה, חפצים, תאי ביקורת/צנרת הבולטים מעל פני הקרקע בחצר.
- צמחייה דוקרנית בחצר, עצים/ענפים בעלי קצוות חדים.
- מתלי מעילים בגובה נמוך מהנדרש, ללא מגן.
- חומרי הניקוי והחיטוי אינם מוחזקים בהתאם להנחיות (בגני ילדים).

- פינות ארגז החול אינן כנדרש, וחסר בארגז חול.

5.3.2 <u>הגדרת קדימויות בטיחות בעיריית ר"ג</u>

המוקד הלוגיסטי במחלקת לוגיסטיקה ובטיחות באגף החינוך מטפל בפניות בתחומי תשתיות פיזיות, תמיכה לוגיסטית, תחזוקה שוטפת, אמצעים שונים, ובטיחות.
בתחומי התחזוקה השוטפת (כולל היבטי בטיחות) הפניות נוגעות בעיקר לגני הילדים, אם כי מגיעות פניות גם מבתי ספר – באותם המקרים שהיקף הנושא אינו מאפשר טיפול במסגרת תקציב הניהול העצמי של ביה"ס, או כשהנושא בעל היבטים מקצועיים מורכבים.

המידע מגיע בדרך כלל מהמקורות הבאים:

- מצוות ביה"ס או מגן הילדים.
- ממחלקות באגף החינוך.
- מהדו"חות החודשיים שרכזי הביטחון/בטיחות בבתי"ס אמורים לשלוח למשרד קב"ט מוס"ח.
- מדו"חות הקב"טים לאחר ביקורים בשטח.
- מבעלי תפקידים בעירייה באגפים השונים.

בנוסף למקורות הנ"ל מתקבל מידע ממבדקי הבטיחות השנתיים הנערכים ע"י מומחים חיצוניים בהזמנת מנהל בטיחות מוס"ח.

הפניות למוקד הלוגיסטיקה מרוכזות, ממוינות ומתועדות באחריות מנהל המוקד (שהוא גם מנהל מדור אחזקה) ומועברות על ידיו, בידיעת מזכירות מחלקת לוגיסטיקה, לגורם המטפל: צוותי העבודה של מח' לוגיסטיקה (עובדי האגף) ו/או קבלן חיצוני (פירוט תהליך הטיפול ראה בסעיף 5.4.5 להלן).

במחלקת לוגיסטיקה ובטיחות נקבע "זמן תקן" (הגדרה במערכת המחשוב) לטיפול בפניות השונות (בכל נושאי הלוגיסטיקה, לא רק בבטיחות). <u>הזמן נקבע לפי קטגוריות טיפול (נגרות, מסגרות, חשמל, אינסטלציה וכו') ולא בהתאם לסוגי מפגעים ספציפיים</u>.
להלן חלק מזמני התקן:

אינסטלציה – 14 ימים
גינון - 14 ימים
חשמל - 14 ימים
נגרות - 14 ימים
חלונות - 7 ימים
מסגרות - 7 ימים
שונות - 7 ימים

לפי זמן תקן זה, גם באותם המקרים המוגדרים ע"י משרד החינוך כנמצאים בקדימות 1 (מפגע המחייב הסרה מיידית), ניתן לכאורה לטפל עד 7 ימים ואף עד 14 ימים.
מנהל מחלקת לוגיסטיקה ומנהל המוקד מסרו לביקורת כי זמני התקן הנ"ל אינם מתייחסים לליקויים בטיחותיים דחופים, וכי במקרים אלה מנהל המוקד מקפיד על הנחייה לתיקון מיידי של המפגע, ללא קשר לזמן התקן.

אין במחלקה הנחייה/נוהל בכתב בנוגע לסדרי העדיפויות והדחיפות של הטיפול בנושאים השונים - בהתייחס לחומרת הליקויים ובהתאם לקדימויות לפי הגדרות משרד החינוך. בקבלת ההחלטות השוטפות בתחום זה עוסקים עובדי האגף מתחום הלוגיסטיקה, ללא מעורבות של בעלי הכשרה מקצועית וידע בתחום בטיחות מוסדות חינוך.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.3.3 יש לקבוע הנחייה/נוהל בכתב – עם הגדרה של זמן התקן למתן מענה למפגעים בטיחותיים דחופים במוסדות החינוך **<u>לפי סוג המפגע הספציפי</u>**.
יש להחיל נוהל זה גם על מפגעים בבתי ספר, המטופלים ע"י בתיה"ס בכוחות עצמם ללא מעורבות מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי תוכן הנחייה לזמני טיפול מהירים עבור מפגעי בטיחות המחייבים התייחסות מידית.
בהמשך דווח לביקורת כי ההמלצה בוצעה.

5.4 <u>פיקוח ובקרה על הבטיחות במוס"ח</u>

5.4.1 <u>ניהול באמצעות המערכת הממוחשבת</u>

בעיריית רמת-גן מותקנת מערכת לניהול ממוחשב של תהליכי העבודה (לרבות לשליטה ולבקרה) בתחום הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך. המערכת, הנקראת "תוכנת קב"ט", פותחה ע"י חברה פרטית והוצעה לשימוש עיריית רמת-גן. היא הותקנה לראשונה לפני מספר שנים במחשבי מחלקת ביטחון מוס"ח, ושודרגה בשנת 2015. החל מ-2016 החברה מקבלת מהעירייה תשלום שנתי קבוע עבור הטמעה, תמיכה, שידרוגים, וכו'.

מאפייניה העיקריים של התוכנה (כללית):

- יכולת למשתמש להיות מעודכן תמיד בכל הנעשה בתחום, לרבות זמינות תמידית למידע.
- אפשרות בקרה יעילה על הנעשה בתחום.
- אפשרות מעקב ביצוע משימות.
- אפשרות אספקת דו"חות רלוונטיים.
- אפשרות מעקב עמידה בדרישות חוק ונהלים.

להלן השימושים העיקריים (בתחום הבטיחות) שניתן לעשות באמצעות התוכנה:

- ריכוז נתונים בסיסיים על המוסד החינוכי + תיק בטיחות, ולרבות על מתקני משחקים, אולמות ספורט, ציוד כיבוי אש וכד'.
- מידע שוטף על ליקויי/סיכוני בטיחות (לרבות תמונות), המגיע ממקורות שונים: מביה"ס/גן הילדים וסביבתו; מהדו"חות החודשיים שעל רכזי הביטחון/בטיחות לשלוח; מדו"חות הקב"טים לאחר ביקורים בשטח; מסקרי הבטיחות השנתיים; מדו"חות של היועצים המקצועיים החיצוניים המאשרים תקינות (הנדסה, חשמל, קרינה וכד'); וממקורות נוספים.
- מיון המידע וקביעת סדרי עדיפויות לסיכונים לרבות זמני טיפול.
- מעקב הטיפול עד לתיקון הליקוי, לרבות הפקת לקחים כתוצאה מאי-עמידה ביעדים.
- תיעוד ליקויי הבטיחות והטיפול בהם בבתי הספר – במקרים בהם המוסד מטפל בהם בכוחות עצמו (במסגרת תקציב הניהול העצמי, ללא מעורבות מטה אגף החינוך).
- תכנון עבודה שנתי, חודשי וכד' – לרבות ביקורי בדיקה בשטח – ומעקב עמידה ביעדים.
- הכנסה ישירה למערכת (און-ליין) של ממצאי סקר הבטיחות השנתי, לפי סעיפי הרשימה של משרד החינוך המסונכרנת בתוכנה. כמו כן הכנסה של דו"חות ואישורים של היועצים המקצועיים החיצוניים.

בעת הביקורת, התוכנה בשימוש שוטף של מחלקת ביטחון מוס"ח, מנהלי בתי"ס, רכזי ביטחון/בטיחות בבתי"ס, ורכזי טיולים בבתי"ס. היא אינה בשימוש מטה אגף החינוך. ניתן לפתוח אותה לשימוש של גורמים נוספים בעירייה להם זיקה לנושאים אלה.

השימוש בתוכנה זו ע"י מחלקת ביטחון מוס"ח כלל הכנסת תיקי השטח למערכת הממוחשבת וניהולם; אישורים שונים הנוגעים לכיבוי אש וחומרים מסוכנים; ניהול מערכות התראה לרעידות אדמה; נושאים הקשורים למאבטחים במוס"ח; ניהול כלי הנשק שבשימוש עובדי עירייה. כמו כן תועדו פעילויות ואירועים בית-ספריים וחוץ בית-ספריים, המחייבים דיווח ואישור.

תיעוד ביקורי הבדיקה של הקב"טים במוסדות חינוך במערכת הממוחשבת (המתייחסים גם לנושאי בטיחות) הוא חלקי ביותר, וכמו כן לא מתועדים במערכת אירועים שוטפים הנוגעים למוס"ח (יומן מבצעים).

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.2 יש להתחיל להשתמש באופן שוטף בתוכנת הקב"ט לפי האפשרויות המגוונות של השימוש בה, המפורטים לעיל, ככלי מרכזי לניהול הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך העירוניים, לרבות לצורך מעקב ובקרה.
בכך תהיה תרומה משמעותית לשמירה על שלומם וביטחונם של הילדים/תלמידים - בנוסף להיבטים הניהוליים.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח כי הוא מקבל המלצה זו של הביקורת. זוהי אכן הכוונה, וכי לאחר כניסתו לתפקיד (באוגוסט 2017) הנחה את הקב"טים להגביר את היקף מעורבותם בביקורת בביה"ס תוך הקפדה על התיעוד במערכת הממוחשבת (סעיף 5.4.5 להלן).

5.4.3 יש להתחיל בשילוב אגף החינוך במערכת הממוחשבת בכל הנוגע לתחומי **הבטיחות** – כצורך ניהולי ממדרגה ראשונה.

מנהלת אגף החינוך מסרה בתגובה כי כבר החלו הצעדים המעשיים הראשונים בשימוש ובהטמעת תוכנת קב"ט באגף החינוך בתחום הבטיחות– בשיתוף פעולה עם מחלקת ביטחון מוס"ח ועם החברה התומכת והמתחזקת אותה בהזמנת עיריית רמת-גן. הכוונה כי בנוסף למחלקת לוגיסטיקה ובטיחות לרבות מנהל הבטיחות ומנהל המוקד הלוגיסטי) ישתמשו בה בעתיד גם מנהלות המחלקות הרלוונטיות באגף (על יסודי, יסודי, גני ילדים), צוותי גני הילדים, אחראי אבות בית ועוד. ליווי צמוד של כל הנושא יעשה ע"י מנהלת מחלקת תקשוב באגף החינוך.

5.4.3 <u>דו"חות חודשיים מבתיה"ס</u>

בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (אוקטובר 2012, מרץ 2014) על ביה"ס לשלוח מדי חודש דו"ח לקב"ט הרשות הכולל, בין השאר, סקר מפגעי בטיחות (איתור ליקויי/מפגעי בטיחות גלויים לעין). הדו"ח אמור להישלח ע"י רכז הביטחון והבטיחות באמצעות "תוכנת קב"ט" אליה הוא מחובר ישירות.

נמצא כי מרבית בתיה"ס אינם נוהגים לשלוח דו"ח חודשי זה.
גם אותם דו"חות מעטים שנשלחים אינם מגיעים באופן שוטף לידיעת מנהל בטיחות מוס"ח, האמור לעקוב אחר הטיפול בממצאים.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.4 על אגף החינוך ועל מחלקת ביטחון מוס"ח לפעול בהקדם על מנת להביא לכך כי בתיה"ס יקיימו את הוראות חוזרי המנכ"ל ויקפידו לשלוח מדי חודש את דו"ח הביטחון/בטיחות.
על דו"חות אלה להגיע באופן שוטף גם לידי מנהל בטיחות מוס"ח.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי מנהלי בתיה"ס יונחו, באמצעות מנהלות המחלקות על יסודי/יסודי, להקפיד לשלוח את הדו"חות.

בהמשך דווח מהאגף כי בסוף דצמבר 2017 יצאה הנחייה מחייבת בנדון מטעם מנהלת האגף.

מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח מסר לביקורת כי הקב"טים הונחו להעיר לרכזי הביטחון/ בטיחות בבתיה"ס לגבי אי העברת הדו"חות החודשיים, ולדרוש זאת מהם באופן שוטף.

5.4.5 <u>ביקורי בדיקה של הקב"טים ותיעודם</u>

ביקורי הבדיקה של הקב"טים במסגרות החינוך הם כלי משמעותי לאיתור מפגעי בטיחות שלא דווח עליהם ע"י המסגרות עצמן, והקב"טים הוכשרו לנושא זה בקורס המקצועי הרשמי ל"מנהלי בטיחות מוס"ח".

לפי נוהל אגף הביטחון והאכיפה בעיריית רמת-גן ("המחלקה לביטחון מוסדות חינוך – תוכניות עבודה"), המעודכן ל-14.6.2015, בין השאר:

- יש לבצע במהלך שנת הלימודים ביקורות שוטפות בנושאי ביטחון <u>ובטיחות</u> בבתיה"ס ובגני הילדים לתכלית איתור מפגעים בטיחותיים ו/או תיקונם.
- באחריות כל הקב"טים לבצע באופן ממוצע <u>כ-20 ביקורות בבתי"ס וכ-40 ביקורות בגני הילדים לשבוע</u> (וזאת במידה ואין פעילות אחרת בעלת סדר עדיפות גבוה יותר – לפי אישור).
- בתום כל ביקורת, במידה ונמצאו חריגים וליקויים המצריכים טיפול, יופק דו"ח לנוגעים בדבר.
- לקראת כל חודש יפיק מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח תוכנית חודשית לפעולה, בה עליו לפרט את מכלול השימוש שיש לבצע באותו חודש, לו"ז ואחריות ביצוע.

בבדיקת הביקורת במערכת הממוחשבת במזכירות מחלקת ביטחון מוס"ח נמצא כי (לגבי התקופה הנבדקת – נובמבר 2014 עד אפריל 2017):

- **לא נהוגה תכנית עבודה מסודרת לביקורי בדיקה שוטפים במוסדות החינוך.**
- **תיעוד הביקורים הוא חלקי ביותר, ולפיכך גם אין מידע שלם על היקף הביקורים ותדירותם ועל הממצאים.**

בתגובת ראש העיר לדו"ח הביקורת הקודם בתחום זה (מ-2010), נכתב: *"ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שהנחה לבצע ביקורות סדירות לפי תכנית סדורה ולתעד כל ביקור, את ממצאיו ואת המעקב אחר תיקון הליקויים – במערכת אחת מרכזית".* (הערה: בתקופת הביקורת הנ"ל תחום הביטחון והבטיחות היו עדיין במסגרת אירגונית של מחלקה אחת).

ההמלצה הנ"ל (מ-2010) לא בוצעה עד מועד ביקורת זו.

מנהל מחלקת ביטחון מוסי"ח מסר כי באוקטובר 2017 הונחו הקב"טים לבצע ביקור/ביקורת בביי"ס אחד וב-4-3 גנים בכל יום, ובהתאם לתכנית פעילות שבועית. נרכש טאבלט עבור כל אחד מהקב"טים, המחובר אינטרנטית לתכנת הקב"ט ומאפשר גם קבלת מייל מוסדי, כשהכוונה היא שנתוני הבדיקה יוכנסו למערכת ישירות מהשטח או בסמוך לכך.

כמו כן מסר כי הסיירים הממונעים של גני הילדים הונחו באוגוסט 2017 לערוך בדיקה בכל אחד מהגנים (באזור שלהם) לפחות פעם בחודש ולדווח על כך על גבי טופס מובנה (כולל גם נושאי בטיחות).

5.4.6 <u>המלצות הביקורת</u>

5.4.6.1 יש להקפיד על קיום ההנחיות בנוגע לקיום ביקורים בהיקף כפי שנדרש.

5.4.6.2 יש להקפיד על תיעוד במערכת הממוחשבת של מועד ביצוע כל ביקור וכן את ממצאיו.

5.4.6.3 יש להעביר הממצאים באופן שוטף למחלקת לוגיסטיקה באגף החינוך, לצוותי מוסדות החינוך ולמנהל בטיחות מוסי"ח.

5.4.6.4 יש לעדכן את נוהל העבודה של המחלקה לביטחון מוסי"ח (מיום 14.6.2015) ולהתאימו לשינויים שחלו באופן פעילות המחלקה.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת ביטחון מוסי"ח כי הוא מקבל את המלצות הביקורת, וכי הן יבוצעו, לרבות עדכון נוהל העבודה המחלקתי.

5.4.7 <u>ביקורי בדיקה של מנהל בטיחות מוסי"ח</u>

הביקורת ביקשה ממנהל בטיחות מוסי"ח מידע לגבי היקף ביקורי הבדיקה השוטפים שהוא עורך במסגרות החינוך.

לדבריו הוא מבקר בכ-20 מסגרות בחודש, אולם הוא אינו נוהג לתעד הביקורים אם לא נמצא בהם ליקוי הדורש טיפול. כמו כן, לדבריו, הוא נדרש להקדיש חלק ניכר מזמנו לביקורים דחופים לא מתוכננים בשטח בעקבות קריאה, למציאת פתרונות בטיחות, וכן להתלוות לביקורים בשטח של מנהלים באגף - עובדה המקשה על קיום תכנית ביקורים סדירה.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.8 על מנהל הבטיחות במוסי"ח לערוך תכנון ביקורי בדיקה בשטח בהתאם לתוכנית עבודה תקופתית ולהקפיד לתעד מועד כל ביקור.

בתגובה לביקורת מסר מנהל בטיחות מוסי"ח כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי היא תבוצע.

5.4.9 <u>בקרת הטיפול ע"י מוקד לוגיסטיקה</u>

הטיפול בשטח מטעם המוקד נעשה באמצעות צוותים של עובדי עירייה (אגף החינוך) וכן ע"י קבלני חוץ. צוותי השטח עובדי העירייה כוללים כ-20 איש סה"כ, בנושאים: אינסטלציה, חשמל, מסגרות, נגרות, צביעה, מיזוג אוויר. הצוותים כפופים למנהל מח' לוגיסטיקה ובטיחות ומופעלים גם ע"י מנהל המוקד (שהוא גם מנהל מדור אחזקה).

עבודות מורכבות יותר שאין ביכולתם של צוותים אלה לבצע, או עבודות דחופות שאין זמינות ביצוע של הצוותים – נעשות ע"י קבלני חוץ שהם זכיינים שזכו במכרז עירוני, בהתאם לתעריפי מחירון מוגדרים ועל בסיס הצעת מחיר לכל מקרה (בהתאם להנחיות אגף הרכש העירוני). בתי"ס המטפלים בכוחות עצמם ומתקציבם בנדרש – פונים ישירות בעיקר לזכיינים המופיעים ברשימה שסופקה להם ע"י מחלקת לוגיסטיקה.

עיקרי הטיפול ע"י המוקד הלוגיסטי (בנושאי תחזוקה שוטפת/בטיחות) הם כדלהלן:

- כשמגיעה קריאה לידיעת המוקד היא נרשמת, בדרך כלל ידנית, ולאחר מכן – בהתאם לעומס – מתועדת במערכת הממוחשבת.
- כשהטיפול אמור לעבור לידי עובדי שטח של המחלקה, מודפסת הפנייה מהמחשב והדף מושם בתיבה של צוות העבודה במשרד המחלקה, כשהם אמורים לקחת אותה במהלך השבוע, בעת ביקורם במשרדי המחלקה.
- אם הטיפול עובר לידי קבלן חיצוני, הוא אמור למסור קודם הצעת מחיר העוברת לאישור מנהל המחלקה.

בתשובה לשאלת הביקורת מסר מנהל המוקד כי אם יש סכנה בטיחותית או מצב משברי (כגון הצפת מים/ביוב וכו') הגורם המטפל נקרא לתת טיפול מידי בשטח, ולא מחכים לסיום ההליכים הפורמליים של ההזמנה.

המעקב אחר משך הטיפול עד לסיומו (בנושאים בטיחותיים) לוקה בחסר מהסיבות הבאות:

- **אין מידע במערכת הממוחשבת מתי המידע על המפגע הגיע בפועל לידי הגורם האמור לטפל ומתי הוא התחיל לטפל בביצוע העבודה בשטח.**
- **קיים פער, בחלק מהמקרים, בין מועד סיום העבודה בפועל ובין הגעת המידע על כך למוקד הלוגיסטי ותיעוד הסיום במחשב. הסיום מתועד רק לאחר קבלת טופס "אישור ביצוע עבודה" מהגורם המבצע, חתום ע"י הגננת או אנשי ביה"ס (מנהל, מזכירה, אב-הבית) – והטופס אינו תמיד מגיע למוקד מידית עם סיום העבודה.**
- **הקטגוריות המתועדות במחשב לסוג הקריאה/מפגע הן עפ"י הגורם המטפל (נגרות, מסגרות, חשמל וכו') ולא עפ"י סוג המפגע ובהתאם לדחיפותו. כך, לדוגמה, זמן התקן לעבודת נגרות (שהוא 14 ימים) מתייחס גם לעבודת נגרות שהיא פחות דחופה וגם להתקנת מגני אצבעות (שהיא בקדימות לטיפול מידי).**

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.10 יש לעדכן הנוהל הקיים לטיפול המוקד הלוגיסטי בפניות, על מנת לאפשר מעקב ובקרה יעילים יותר אחר משך תהליך תיקון נושאים בטיחותיים.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את ההמלצה וכי יתועדו המועדים בפועל בזמן אמת – הן של תחילת הטיפול והן של סיום הטיפול. כמו כן תוגדר במחשב רשימת מעקב טיפול עבור נושאים בטיחותיים, לפי סוג המפגע.

5.4.11 <u>בקרת הטיפול הישיר הנעשה ע"י בתיה"ס</u>

בתי הספר, כאמור לעיל, מטפלים בחלק ניכר ממפגעי הבטיחות בכוחות עצמם במסגרת תקציב הניהול העצמי שלהם. תהליכי הטיפול במקרים אלה נעשים ללא מעורבות של מחלקת לוגיסטיקה וללא תיעוד הטיפול במחלקה – כך שאין כל יכולת מעקב ובקרה שוטפים אחר משך טיפולם בהתאם לקדימויות/סכנות.

כך, למשל, אם ביה"ס לא מטפל במשך תקופה ארוכה מהנדרש במפגע מסוכן שיש להסירו מידית (לדוגמה – תיקון שבר זכוכית), אין לאגף החינוך (לוגיסטיקה ובטיחות, מחלקות יסודי/על יסודי) כל מידע על כך.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.12 יש להנחות את בתיה"ס לתעד באמצעות המערכת הממוחשבת כל ליקוי בטיחות שהם אמורים לטפל בו בכוחות עצמם – לרבות זמן גילוי המפגע וזמן סיום הטיפול.
מידע זה יאפשר למנהלות המחלקות יסודי/על יסודי ולאנשי הבטיחות והלוגיסטיקה לבחון את אופן התייחסות של צוות ביה"ס לנושאי בטיחות פיזית.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי עומדת לצאת הנחייה למנהלי בתי הספר כי:

- *כל ליקוי בטיחות שיתגלה באחד ממבדקי הבטיחות יטופל באחריות מנהל בטיחות מוס"ח וע"י אגף החינוך– למעט נושאים ספציפיים אשר מנהל הבטיחות ינחה את המוסדות הרלוונטיים לטיפולם העצמאי.*
- *בטיפול הליקויים הנעשה ע"י בית הספר בכוחות עצמו, על ביה"ס לתעד מועד איתור כל ליקוי ומועד סיום הטיפול בו בפועל.*

5.4.13 <u>איתור מפגעים ע"י הגננות</u>

בהתאם לחוזר מנכ"ל נובמבר 2016, על הגננת לערוך בדיקת בטיחות **יומית**, בין השאר בנושאים:

- מתקני החצר.
- דלתות (מגני אצבעות, תפס, רכיב האטה).
- חשמל.

בבדיקת הביקורת בגנים (סעיף 5.5 להלן) נמצא כי ברבים מהם ישנם ליקויי בטיחות – אולם לא נמצאו פניות לגביהם למוקד הלוגיסטי.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.14 על מחלקת גני ילדים, בשיתוף אנשי הבטיחות, להרחיב את הפעולות הנעשות כיום להטמעת המודעות לבטיחות בקרב הגננות, וכן לדרוש מהן הגברת הערנות ודיווח מידי למוקד בכל מקרה של גילוי ליקוי/מפגע.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי יורחבו פעולות ההטמעה באמצעות מחלקת גני ילדים, בשיתוף מנהל בטיחות מוס"ח. (ראה גם תגובת מנהלת האגף בסעיף 5.10.1).

5.4.15 <u>מבדקי בטיחות שנתיים</u>

בהתאם להוראות משרד החינוך על הרשות המקומית לקיים **מדי שנה** מבדק בטיחות בכל אחד ממוסדות החינוך. את המבדקים רשאי לבצע מי שסיים הכשרה ייעודית לנושא זה מטעם משרד החינוך ומכון התקנים. חלק מהבדיקות נעשות ע"י בודקים מטעם משרד החינוך עצמו.

המשרד פרסם מסמך מנחה לעריכת המבדק, הכולל רשימה מובנית של כל הליך המבדק, לרבות פירוט נושאי הבדיקה. בסיום על עורך המבדק להוציא דו"ח מסכם, כולל הגדרות קדימות לטיפול במפגעים השונים שאותרו.

משרד החינוך רואה במבדקים אלה "כלי ניהולי מקיף לשמירה על רמת בטיחות נאותה וצמצום סיכוני בטיחות במוסדות חינוך".

ברמת-גן מבוצעים מרבית המבדקים ע"י יועצים חיצוניים.

בבדיקת הביקורת את אופן תיעוד ממצאי המבדקים שנערכו בשנים האחרונות במוסדות החינוך העירוניים – נמצא כי אלו מתויקים בתיקיות במשרד מנהל הבטיחות במוס"ח, ואינם נכללים במערכת ממוחשבת.

כמו כן דו"חות המבדקים לא הועברו בשנים האחרונות באופן שוטף לידיעת צוותי מוסדות החינוך, אצלם נערך המבדק.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.16 יש להכניס כל דו"ח מבדק בטיחות שמגיע לתוך המערכת הממוחשבת, וכמו כן להביאו לידיעת המוסד החינוכי, מחלקת ביטחון מוס"ח, מחלקות בתי הספר וגני הילדים באגף החינוך, וגורמים רלוונטיים נוספים בעירייה.

בתגובה לביקורת מסר מנהל בטיחות מוס"ח כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי היא תבוצע.

5.4.17 המעקב אחר הטיפול בליקויים/מפגעים שצוינו במבדק השנתי, נעשה ע"י מנהל הבטיחות בדרך של רישום ידני על גבי טופס המבדק: מה צריך לעשות, מי הגורם שצריך לטפל, וכד'.

לא קיימת שיטת מעקב מובנית (ובוודאי לא באמצעות המערכת הממוחשבת) אחר ביצוע הסעיפים השונים, מועד הביצוע וכד'.
בבדיקת הביקורת בשטח מסגרות החינוך (סעיף 5.5 להלן), שנעשתה תוך השוואה לממצאי מבדקים קודמים – נמצאו מקרים של ליקויים שצוינו במבדקים ולא טופלו.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.18 יש להתחיל מידית בניהול שיטת מעקב ובקרה מתקדמת ויעילה אחר הטיפול בליקויים/מפגעים שנתגלו במבדקי הבטיחות, בכל שלבי התהליך עד לסיום, ובהתייחס ללוח זמנים הנדרש לפי חומרת המפגע.

בתגובה לביקורת מסר מנהל בטיחות מוסי"ח כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי היא תבוצע (בין השאר באמצעות מיחשוב הבטיחות, סעיף 5.4.2 לעיל).
בהמשך דווח מהאגף כי עורכי מבדקי הבטיחות כבר קיבלו הנחיות והדרכה לצורך הזנת נתוני הבדיקה ישירות למערכת הממוחשבת.

5.4.19 הביקורת בחנה את תדירות מבדקי הבטיחות שנערכו מאז שנת 2014, על מנת לבחון את העמידה בהנחיות משרד החינוך לערוך אחת לשנה מבדק בטיחות בכל אחד ממוסדות החינוך.
מהבדיקה עולה לא נערכים במוסדות חינוך עירוניים רבים מבדקי בטיחות בתכיפות של אחת לשנה.
להלן פירוט הממצאים בנושא התכיפות (בעת הביקורת):
<u>מבדקים בבתי ספר</u>
מתוך 46 בתי"ס בהם יש לערוך מבדקי בטיחות מדי שנה:
ב-7 בתי"ס בוצעה בדיקה ב-5/2016, אולם אין כל תיעוד לבדיקות קודמות לפני מועד זה.
ב-12 בתי"ס נוספים לא נערכו בדיקות מעל שנתיים.

<u>מבדקים בגני ילדים</u>
מתוך 201 גנים בהם יש לערוך מבדקי בטיחות מדי שנה:
ב-51 גנים נערכה בדיקה ב-2017 (מביניהם ב-42 גנים הבדיקה נערכה ב-6/2017), אולם אין כל תיעוד לבדיקות קודמות לפני מועד זה.
ב-32 גנים נערכה בדיקה ב-2016, אולם אין כל תיעוד לבדיקות קודמות.
ב-17 גנים נוספים לא נערכו בדיקות כשנתיים ויותר.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.20 יש לקיים את הוראות משרד החינוך בנדון ולוודא קיום מבדק בטיחות בכל מוסד חינוך **אחת לשנה**. מבדק זה, הנערך ע"י אנשי מקצוע, הוא כלי משמעותי לשמירת רמת הבטיחות הנדרשת למניעת סיכוני בטיחות לילדים/תלמידים.

בתגובה לביקורת מסר מנהל הבטיחות במוס"ח כי הוא מקבל את המלצת הביקורת. לדבריו, החל משנת 2016 ואילך מבוצע מבדק בטיחות בכל מוסדות החינוך בעיר אחת לשנה, תהליך האמור להסתיים בסוף 2017, וכי משנת 2018 כל מסגרת תעבור באופן שוטף את הבדיקה בתכיפות הנדרשת.

5.5. <u>בדיקת הביקורת במסגרות החינוך</u>

הביקורת ערכה ביקורי בדיקה ב-27 מסגרות חינוך: ב-7 בתי ספר וב-20 גני ילדים.

הבדיקה, שנערכה בחצר ובתוך מבנה המסגרת החינוכית, היתה חזותית ונועדה לבחון האם קיימים ליקויי/מפגעי בטיחות פיסיים בולטים הגלויים לעין.

ממצאי הבדיקה הושוו למבדקי בטיחות קודמים (באותן מסגרות לגביהן קיימים מבדקים מתועדים בשנתיים האחרונות) וכן לפניות לגבי מפגע ספציפי שהופנו למוקד לוגיסטיקה.

בבדיקה בבתי הספר נפגשה הביקורת עם המנהל/ת ועם אב-הבית שהתלווה לבדיקה בתחום המוסד. בחלק מבתי הספר נכח בפגישה גם רכז הביטחון/בטיחות בביה"ס. בבדיקה בגנים נפגשה הביקורת עם הגננת (או ממלאת מקומה) ועם הסייעות.

<u>להלן טבלת ממצאי הבדיקה:</u>

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
1.	**<u>בי"ס יסודי "ערמונים" (14.5.17)</u>**	
	ארון לא מקובע לקיר (במרחב כיתות ג'-ד'). סכנת התהפכות. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מ-13.11.2016, אך לא בוצע.**
	גדרות מתכת בחצר עם אלמנטים חדים בולטים. סכנת פציעה. קדימות 1.	
	מכסי בריכות ביוב בחצר בולטים מעל פני הקרקע. קדימות 1.	
	שביל בחלק החצר הצפוני עם בליטות, שקעים, הפרשי גובה.	
	חלק מפח בולט וחד בקופסה שמכסה מתקן השקיה בחצר. סכנת פציעה.	
	ענף עץ בחצר בעל קצוות חדים לאחר גיזום. סכנת פציעה.	
	שיבר ברז בחצר ללא חלק עליון. סכנת פציעה.	

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
2.	**<u>בי"ס יסודי "הבילויים" (18.5.17)</u>**	
	בכיתות רבות לא קיים/לא פועל רכיב להאטת הדלת ומעצור. קדימות 1.	
	בחצר קיים מדחס בגובה נמוך המהווה מפגע ראש.	**נכתב בסיכום מבדק מ-27.5.16 בקדימות 1, אך לא בוצע.**
	גרם מדרגות לאולם ספורט ללא מאחזי יד.	**נכתב בסיכום מבדק מ-27.5.16, אך לא בוצע.**
3.	**<u>בי"ס תיכון "אלון" (18.5.17)</u>**	
	כבל חשמל של מתקן לשתיית מים (קולר) גלוי, לא בתוך תעלה. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מ-14.7.16 בקדימות 1, אך לא בוצע.**
	בחצר במה גדולה בגובה 104 ס"מ ללא מעקה. קדימות 1.	
	מעקה ללא כפתורים למניעת החלקה. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מ-14.7.16 בקדימות 1, אך לא בוצע.**
	בכיתת אומנות אין מגבילי חלון.	**נכתב בסיכום מבדק מ-14.7.16, אך לא בוצע.**
	בבניין הספרייה כל החלונות ללא סורגים, גובה 154 ס"מ מהרצפה, אולם אם מטפסים על כסא/ שולחן – סכנת נפילה.	
4.	**<u>בי"ס יסודי "מכלל" (16.5.17)</u>** **<u>(בנין מרכזי)</u>**	
	דלתות אולם ספורט ללא מגני אצבעות וללא רכיב האטה. קדימות 1.	
	בקומה ג' במעבר בין פרוזדורים, מדרגות ללא מאחז יד.	**נכתב בדו"ח מנהל בטיחות מוס"ח מיום 11.11.15, אך לא בוצע.**
	תאורה פלורוסנטית ללא מיגון.	
5.	**<u>בי"ס יסודי "אוש"א יחד" (23.5.17)</u>**	
	אין מעקה בטיחות על שפת המדרכה מול שער היציאה הסמוך לכביש.	**נכתב בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך ביום 31.8.15, אך לא בוצע.**
	בכיתות רבות לא פועל רכיב להאטת הדלת. קדימות 1.	
	בחצר במה בגובה 87 ס"מ, ללא מעקה. קדימות 1.	**נכתב בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך ביום 31.8.15, אך לא בוצע.**

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	המדרגות לבמה ללא מסעד יד. קדימות 1.	
	מכסי בריכות ביוב בחצר בולטים מעל פני הקרקע. קדימות 1.	
	דלת כתה ה' נפתחת פנימה ולא לכיוון המילוט.	
	מגביל פתיחה שבור בכיתה ד', קומה 3 ללא סורגים. קדימות 1.	
	מתקן שתייה (קולר) באולם הספורט לא מקובע, עם כבל חשמל גלוי לא בתוך תעלה. קדימות 1.	
	אין כפתורים למניעת החלקה במאחזי יד בכניסה.	
	בכיתה ג' ארון שאינו מקובע. קדימות 1.	
	ענפים חדים של עץ בחצר. סכנת פציעה.	
	שתי יציאות ממקלט בגובה 120 ס"מ יוצרות כל אחת מעין במה בחצר שניתן לטפס עליה.	
.6	**<u>בי"ס יסודי "קורצאק" (24.5.17)</u>**	
	במרבית הדלתות אין רכיבים להאטת הדלת ומעצור, קדימות 1.	
	מתקן שתייה (קולר) עם כבל חשמל גלוי לא בתוך תעלה. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מיום 1.6.2016, בקדימות 1, אך לא בוצע.**
	לא קיימים כפתורים למניעת החלקה במאחזי יד. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מיום 1.6.2016, בקדימות 1, אך לא בוצע.**
	בחצר ארון ישן ריק ומבנה מחסן ריק שניתן להסתתר בהם.	
	בקומה 3 של אגף חדש מעקה/סורג בגובה 125 ס"מ מעל הקומה שלמטה, אך בעזרת כסא/שולחן אפשר לטפס, סכנת נפילה.	
.7	**<u>בי"ס יסודי "ניצנים" (24.5.17)</u>** במרבית הדלתות אין רכיב להאטת הדלת ומעצור. קדימות 1.	
	בכניסה למבנה מהלך של 4 מדרגות ללא מעקה. קדימות 1.	
	אין פסים למניעת החלקה במדרגות חירום אולם הספורט. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק 30.5.2016, בקדימות 1, אך לא בוצע.**

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	יציאת חירום מקלט בחצר מהווה מעין במה בגובה 97 ס"מ, ללא מעקה.	
	בחצר שרידי מיצג בולט מעל פני הקרקע. סכנת מעידה. קדימות 1.	
8.	**<u>גן 5 א' (15.6.17)</u>** שער מהגן לחצר לא תקני.	**נכתב בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך מיום 24.1.16, אך לא בוצע.**
	עץ בחצר עם ענפים בעלי קצוות חדים, כמו כן כל העץ נראה יבש ובסכנת קריסה. קדימות 1.	
	אבן סלע בולטת בחצר ליד הגדר.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
9.	**<u>גן 5 ב' (15.6.17)</u>**	
	שער מהגן לחצר לא תקני.	**נכתב בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך מיום 24.1.16, אך לא בוצע.**
	בחצר משטח מרוצף הגבוה ב-17 ס"מ מפני הקרקע. הפרשי גובה.	
	בארגז החול חסר חול באופן משמעותי.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
10.	**<u>גן 6 (19.6.17)</u>**	
	ארון בגובה 110 ס"מ לא מקובע. קדימות 1.	**נכתב בסיכום מבדק מיום 22.11.16, אך לא בוצע באופן מלא.**
	רכיבים עיליים להאטת דלתות לא תקינים. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
11.	**<u>גן 11 א' (15.6.17)</u>**	
	בחצר מדרגות ללא פסים למניעת החלקה. קדימות 1.	**נכתב בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך מיום 24.1.16, אך לא בוצע. נרשמה פנייה בנושא זה במוקד לוגיסטיקה ביום 25.1.16 שנרשמה כפנייה <u>סגורה</u> ביום 17.2.16.**
	ארון בגובה 2 מטר לא מקובע. קדימות 1.	
12.	**<u>גן 11 ב' (15.6.17)</u>**	
	בחצר ארון פח בגובה 196 ס"מ לא מקובע. קדימות 1.	

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	מנוע מזגן (פעיל) עבור עמדת המאבטח מונח בחצר על הקרקע, כולל פעולת הניקוז.	
	בגדר המתכת החיצונית קצוות חדים. סכנת פציעה. קדימות 1.	
	קיר אבן בגובה 62 ס"מ ממפלס תחתון – ללא מעקה.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
13.	**<u>גן 20 (11.6.17)</u>**	
	בדלתות ראשיות קדמית ואחורית חסר מאט דלת. קדימות 1.	
	סדק רחב בקיר בטון חיצוני. סכנת היתפסות אצבעות.	
	בגדר המתכת החיצונית קצוות חדים. סכנת פציעה. קדימות 1.	
	קיר אבן בגובה 66 ס"מ ממפלס תחתון – ללא מעקה.	
	דלתות שירותים נטרקות בחוזקה.	
14.	**<u>גן 37 (11.6.17)</u>**	
	בדלת אחורית חסר מאט דלת. קדימות 1.	
	2 ארונות בגובה 141 ס"מ לא מקובעים. קדימות 1.	
	מרצפות שקועות בכניסה לגן. קדימות 1.	
	בפינה בקיר בכניסה לשירותים זווית מתכת עם קצוות חדים. קדימות 1.	**נכתב בדו"ח קב"ט מוסדות חינוך מיום 24.8.15, אך בוצע חלקית.**
	תנור במטבח בגובה (חלק תחתון של התנור) 65 ס"מ מהרצפה. בהישג יד של ילדים. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
15.	**<u>גן 38 (11.6.17)</u>**	
	בדלתות קדמית ואחורית חסר מאט דלת. קדימות 1.	
	חלק מהחצר עם בליטות והפרשי גובה ועם מכשולים (שרידי צנרת ישנה, ברז כיבוי). קדימות 1.	
	ענף עץ בחצר בעל קצוות בולטים. סכנת פציעה.	

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
16.	**<u>גן 57 (11.6.17)</u>**	
	דלת כניסה ללא מאט דלת. קדימות 1.	
	כל דרך הכניסה לגן עם בליטות ושקעים. סכנת מעידה. קדימות 1.	**פנייה בנדון למוקד ביום 9.5.17, נרשמה כסגורה ב-14.5.17. בבדיקת הביקורת נמצא כי לא בוצע.**
	נמצא מטף ניקוי אחד בלבד.	
17.	**<u>גן 58 (11.6.17)</u>**	
	דלת כניסה ללא מאט דלת. קדימות 1.	
	ארון בגובה 140 ס"מ לא מקובע. קדימות 1.	
18	**<u>גן 144 (15.6.17)</u>**	
	דלת מתכת מסיבית של יציאת חירום ללא מאט דלת. קדימות 1.	
	צמחיה בחצר עם קוצים חדים. סכנת פציעה. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
19.	**<u>גן 145 (15.6.17)</u>**	
	דלת מתכת מסיבית של יציאת חירום ללא מאט דלת. קדימות 1.	
	מכסי בריכות ביוב בחצר בולטים מעל פני הקרקע. קדימות 1.	
	עץ בחצר משיר עלים וענפים יבשים הגורמים לשריטות לילדים.	**בסיכום בדיקה של קב"ט מוסדות חינוך מיום 24.1.16, נקבע כי יש לבצע גיזום.**
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
20.	**<u>גן 154 (19.6.17)</u>**	
	מאיטי דלת קדמית ואחורית אינם תקינים. הדלתות נטרקות בחוזקה. קדימות 1.	
	שני ארונות לא מקובעים. קדימות 1.	**נכתב במבדק מיום 22.11.16, אולם לא בוצע.**
21.	**<u>גן 155 (11.6.17)</u>**	
	חסר מאט דלת בכניסה הקדמית. קדימות 1.	
	אריחים ליד הכניסה שקועים. קדימות 1.	

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	בפינת החצר מצבור חפצים, שאריות חומרים, שקיות פלסטיק.	
	צמוד לכניסה לגן (בשטח עירוני שמחוץ לגן) לכלוך רב ועשבים. אפשרות להתרכזות במקום של זוחלים שונים העלולים להגיע לגן.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
22.	**<u>גן 157 (19.6.17)</u>**	
	בדלת האחורית חסר מאט דלת. קדימות 1.	
23.	**<u>גן 158 (19.6.17)</u>**	
	אין מאט דלת בשתי הדלתות. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
24.	**<u>גן 159 (19.6.17)</u>**	
	בדלת אחורית מאט דלת לא תקין. קדימות 1.	
	ארון בגובה 110 ס"מ לא מקובע. קדימות 1.	
	חסר משמעותי של חול בארגז החול.	
25.	**<u>גן 160 (19.6.17)</u>**	
	מתקן מים (קולר) לא מעוגן. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
26.	**<u>גן 166 (19.6.17)</u>**	
	מכסה בריכת ביוב בחצר בולט מעל פני הקרקע. קדימות 1.	
	בחצר קיר אבן בגובה 105 ס"מ ממפלס תחתון – ללא מעקה. קדימות 1.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	
27.	**<u>גן 176 (19.6.17)</u>**	
	בדלת האחורית אין מאט דלת. קדימות 1.	

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	בדיקות קודמות/הערות
	ארגז חול כמעט ריק לגמרי מחול.	
	נמצא מטף כיבוי אחד בלבד.	

מהטבלה לעיל עולה, בין השאר, כי:

- **בכל מסגרות החינוך שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות מסוג "קדימות 1" (מחייבים טיפול מידי).**
- **במקרים רבים ליקויים שנמצאו בבדיקות קודמות לא טופלו.**
- **במרבית מסגרות החינוך שנבדקו נמצאו כשלים בנושא הדלתות – בעיקר היעדר רכיב להאטת הדלת.**

בנוסף למפורט בטבלה לעיל:

לפי חוזר מנכ"ל מפברואר 2013: "מתלי מעילים בגן הילדים לא יהיו נמוכים מ-1.50 מטר. אם הגובה שלהם יהיה נמוך מכך יש להתקין מגן". בחוזר מנכ"ל נובמבר 2016: "וי המתלים לתליית תיקים ובגדים המותקנים בגובה נמוך כדי לאפשר לילדים את השימוש בהם, יהיו מוגנים מפני פגיעה בפניהם של הילדים".

בבדיקת הביקורת נמצא כי כמעט בכל גני הילדים קיימים מתלים בגובה נמוך (כל המתלים בגן או חלק מהם) – ללא מגן מתאים.

באופן כללי הרושם שקיבלה הביקורת מהבדיקה הוא כי בחלק מהמסגרות צוותים הנוגעים בדבר (מנהלים, רכזי ביטחון בטיחות, גננות/סייעות) לא היו מודעים לקיומם של ליקויי בטיחות שנמצאו ע"י הביקורת, למרות שאלה היו גלויים לעין ולא נדרשת מומחיות מיוחדת לאתר אותם.

הבדיקה שערכה הביקורת בשטח מסגרות החינוך בנושאי הבטיחות (כמפורט בטבלאות לעיל) התקיימה בחלקה הראשון של עבודת הכנת דו"ח ביקורת זה ולפני סיומו. למרות זאת בחרה הביקורת להעביר מידית את תמצית ממצאי הבדיקה העיקריים לידיעת אגף החינוך – על מנת שניתן יהיה להתייחס אליהם ולטפל בהם, במידת הצורך, עוד לפני תחילת שנת הלימודים (מכתב מבקר העירייה למנהל מחלקת לוגיסטיקה מיום 13.7.17).

להלן תגובת אגף החינוך (מנהל בטיחות מוס"ח בשם מנהל מח' לוגיסטיקה ובטיחות) מיום 27.11.17 לממצאים במכתב הנ"ל:

1. <u>לגבי הערות כלליות</u>

א. *<u>היעדר רכיבים להאטת דלתות והגנה על אצבעות</u>*

אנו מבצעים מבדקי בטיחות ופועלים על פיהם. בגני הילדים הדברים מבוצעים כל העת, על ידנו ובאופן שוטף. לאור הערת המבקר, החלטנו לבצע ישירות ע"י אגף החינוך גם בכל בתי הספר (ולא באמצעות הניהול העצמי כפי שהיה עד כה) ולטפל בכל מה שצריך על פי כל מבדקי הבטיחות.

בכל גני הילדים ובתי הספר המפורטים במכתבכם, בוצעה השלמה מלאה.

ב. *<u>מתלים לתיקים בגני הילדים</u>*

הערת הביקורת בנושא מתלי תיקים הינה נכונה ואנו פועלים לתיקון המצב ע"י התקנת מגנים על ווי התלייה היכן שניתן, ובמקום שלא ניתן מסירים את מתלי התיקים ולגן הילדים מסופק מתקן תלייה נייד אשר מכיל הגנה מפני פגיעה.

ג. *<u>חומרי הניקוי בגני הילדים יוחזקו בארון נפרד ונעול הרחק מהישג ידם של הילדים</u>*

אנו פועלים כל העת לפיקוח, הגברה ושיפור הנושא בכל האמצעים כדוגמת:

- *הדרכת צוותי גני הילדים.*
- *ביקורים של הקב"טים ומנהל הבטיחות בגני הילדים.*

ד. *<u>ארגזי החול יהיו מלאים כדי שני שלישים מבית הקיבול</u>*

החלפת החול, ניקוי ומילוי מתבצעת מידי שנה בכל ארגזי החול במהלך חודשי הקיץ והחגים. ייתכן כי הביקורת מתייחסת לבדיקה שנערכה בסיום שנת הלימודים, טרם החלפת החול.

בכל מקרה, בכל גני הילדים המפורטים בדו"ח הנושא טופל.

2. <u>ממצאי הביקורת בבתי הספר ובגני הילדים אשר קיבלו מענה עד כה</u>

א. *<u>ביה"ס יסודי ערמונים</u>:*

1) *<u>גדרות עם אלמנטים חדים</u>: טופל.*
2) *<u>ארון לא מקובע לקיר כיתות ג-ד</u>: ביה"ס הונחה לקבע.*
3) *<u>פח בולט וחד בקופסת כיסוי למתקן השקיה בחצר</u>: טופל.*

ב. *<u>ביה"ס יסודי הבילויים</u>:*

1) *<u>גדרות עם אלמנטים חדים</u>: טופל.*
2) *<u>חסר מאחז יד נוסף בכל גרמי המדרגות</u>: בביצוע - יושלם עד סוף ינואר 2018.*
3) *<u>מדחס בגובה נמוך בחצר הצפונית</u>: בביצוע – יושלם עד סוף ינואר 2018.*

ג. *<u>תיכון אלון</u>:*

1) *<u>מעקה בבמה בחצר</u>: בביצוע – יושלם עד סוף ינואר 2018.*
2) *<u>כבל חשמל של קולר מים</u>: בוצע.*

ד. *<u>ביה"ס אושא יחד</u>:*

1) *<u>מעקה בטיחות על שפת המדרכה מול שער היציאה</u>: הועבר לטיפול מח' דרכים.*

יושלם עד מחצית דצמבר 2017.

2) <u>רכיבי האטת דלתות</u> – בוצע.

3) <u>מדרגות לבמה בחצר ללא מאחז יד</u>: בביצוע, יושלם עד סוף ינואר 2018.

ה. <u>ביה"ס ניצנים</u>:

1) <u>רכיב האטת דלתות</u>: בוצע.

2) <u>בכניסה למבנה 4 מדרגות ללא מעקות</u>: בביצוע, יושלם עד סוף ינואר 2018.

3) <u>במדרגות חירום אולם ספורט אין פסי מניעת החלקה</u>: ביה"ס הונחה לטפל ולדווח, ביצוע עד סוף דצמבר 2017.

ו. <u>ביה"ס קורצ'אק</u>:

1) <u>רכיבים להאטת דלתות בכיתות</u>: בוצע.

2) <u>מתקן שתייה עם כבל חשמל ללא תעלה</u>: בוצע.

3) <u>גומחה בחצר בסמוך לפתחי מקלט</u>: בוצע.

ז. <u>ביה"ס מכלל</u>:

1) <u>דלתות אולם הספורט ללא מגיני אצבעות ורכיב האטה</u>: בוצע.

2) <u>גרם מדרגות ללא מסעד יד בקומה 3 במעבר בין פרוזדורים</u>: בביצוע, יושלם עד סוף ינואר 2018.

ח. <u>גני הילדים המפורטים בדו"ח</u>:

* *כל נושא רכיבים עיליים להגנה על אצבעות והאטת דלתות – בוצע בכל הגנים המפורטים בדו"ח.*
* *ארונות לא מקובעים – בוצע בכל הגנים המפורטים בדו"ח.*
* *דלתות שירותים נטרקות בחוזקה – בוצע בכל הגנים המפורטים בדו"ח.*
* *יציאות חירום דרך דלתות מתכת מסיביות ללא רכיב האטה – בוצע בכל הגנים המפורטים בדו"ח.*
* *מתקן מים קולר לא מקובע – בוצעו בכל הגנים המפורטים בדו"ח.*

3. כל יתר הנושאים המפורטים בדו"ח המבקר ואינם נכללים בדיווח מסמך זה (הן בבתי הספר והן בגני הילדים) מתוכננים לטיפול במסגרת תוכנית הבטיחות ויבוצעו במהלך שנת 2018 בהתאם.

על מנת לבדוק האם נערכו פעולות לתיקון ליקויים בעקבות מכתב המבקר למחלקת לוגיסטיקה (מיולי 2017) ובהתייחס לתגובת המחלקה (מנובמבר 2017) – **הביקורת ערכה ביום 7.12.17 בדיקה חוזרת בחלק ממסגרות החינוך (3 בתי"ס, 8 גנים).** הבדיקה, שנעשתה בליווי מנהל בטיחות מוס"ח, התייחסה בעיקר לנושאים הבולטים/דחופים. להלן הממצאים:

<u>כללית</u>

- במוסדות שנבדקו (בתי"ס וגני ילדים) טופלו הליקויים בכל הנוגע לסגירת הדלתות.
- במרבית הגנים שנבדקו טופל נושא המגן במתלי התיקים.
- בגנים שנבדקו ארגזי החול היו מלאים בחול, כנדרש.

<u>בי"ס ערמונים</u>

- טופל נושא גדר המתכת עם אלמנטים חדים בולטים.
- טופל נושא הפח החד והבולט במתקן ההשקיה.
- טופל נושא ארון לא מקובע לקיר.
- נמצא מתקן שתייה (קולר) עם כבל חשמל גלוי (לא בתעלה).

<u>בי"ס הבילויים</u>

- ליקויים דחופים טופלו.

<u>בי"ס קורצ'אק</u>

- ליקויים דחופים טופלו.

<u>גן 157</u>

- ליקויים טופלו.

<u>גן 158</u>

- ליקויים טופלו.
- נמצא מתקן שתייה (קולר) עם כבל חשמל גלוי (לא בתעלה).

<u>גן 159</u>

- ליקויים טופלו.
- נמצא מתקן שתייה (קולר) עם כבל חשמל גלוי (לא בתעלה).

<u>גן 160</u>

- **לא טופל - מתקן שתייה (קולר) לא מקובע עם כבל חשמל גלוי (לא בתעלה).**

<u>גן 166</u>

- לא נמצאו ליקויים דחופים.

<u>גן 176</u>

- ליקויים טופלו.

<u>גן 6</u>

- **לא טופל קיבוע ארון.**

<u>גן 154</u>

- **לא טופל – מאט דלת קדמית אינו תקין.**

5.6 <u>ועדת בטיחות בית ספרית</u>

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך (מרץ 2014), בכל בי"ס יש להקים ועדת בטיחות בית ספרית.

- <u>תפקידיה</u>: הכרה וריכוז של אירועי הבטיחות בבי"ס ומתן המלצות להמשך הטיפול; המלצה למנהל ביה"ס על פעולות לשיפור הבטיחות בבי"ס; ייזום הסברה והדרכה להתנהגות בטוחה של תלמידים; הפעלת תכנית העבודה לביטחון, בטיחות ושע"ח.
- <u>חברי הועדה</u>: מנהל ביה"ס (יו"ר); רכז ביטחון ובטיחות (מרכז הועדה); רכז הטיולים הבית ספרי; מורים אחרים, עפ"י שיקול דעתו של מנהל המוסד החינוכי.
- <u>מועדי ההתכנסות</u>: סמוך לתחילתה של שנת לימודים חדשה; סמוך ולפני חופשת חנוכה; סמוך ולפני אירועי סוף השנה ולקראת חופשת הקיץ; לפי קביעתו של יו"ר הועדה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי במרבית בתיה"ס נערכות (לדברי המנהל) פגישות בנושאי בטיחות בין המנהל, רכז הביטחון ובטיחות, ואב הבית – אולם בדרך כלל ללא תיעוד ורישום סיכום.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.6.1 על אגף החינוך לוודא כי יערכו ישיבות של ועדת בטיחות בית ספרית כנדרש בחוזר המנכ"ל, וכי סיכום הישיבות יתועד ויצורף לתיק ניהול הבטיחות בבית הספר.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מח' לוגיסטיקה ובטיחות כי הוא מקבל את ההמלצה וכי מנהלי בתיה"ס יונחו – באמצעות מנהלות המחלקות לחינוך על יסודי/יסודי לקיים את ההוראה הנ"ל שבחוזר מנכ"ל.

בהמשך דווח מהאגף כי בסוף דצמבר 2017 יצאה הנחייה מחייבת בנדון מטעם מנהלת האגף.

5.7 <u>הכנת תיק לניהול הבטיחות בבי"ס</u>

חוזר מאת יחידת ביטחון ובטיחות במחוז ת"א של משרד החינוך, מינואר 2016 – מרכז בתוכו נושאים ופעולות בתחום הבטיחות שעל מנהל ביה"ס לטפל בהם, ובין השאר לוודא הכנתו של <u>"תיק עזר לניהול הבטיחות בבית הספר"</u> – לפי פורמט שתכולתו היא:

- מדיניות הבטיחות ויעדי הבטיחות.
- בעלי תפקידים.
- תכנית הבטיחות השנתית של ביה"ס.
- אישור בטיחות שנתי לבי"ס.
- הכשרות בתחום הבטיחות.
- פרוטוקולי ועדות בטיחות.
- פורמט דו"חות תאונה/אירוע בטיחות.
- מבדקי וסקרי בטיחות, כולל תיקון ליקויים.
- הנחיות, תכתובות, עדכוני מידע.

בבדיקת הביקורת לא נמצא תיק <u>נפרד</u> כזה בבתי הספר, אם כי חלק מהתכנים (רשימת בעלי תפקידים, דו"חות תאונה וכו') נכללו במסגרת תיק הביטחון.

בעקבות הערת הביקורת מנהל הבטיחות במוסי"ח העביר ביום 24.5.17 את הפורמט הנ"ל לידיעת כל מנהלי בתיה"ס, וביקש לוודא הכנת התיקים לפיו.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.7.1 יש לוודא הכנת תיקי ניהול הבטיחות בבי"ס בפורמט הנדרש, ויש לשלב בדיקת הימצאותם במסגרת מבדקי הביטחון והבטיחות הנערכים בבתיה"ס.

בתגובה לביקורת מסר מנהל בטיחות מוס"ח כי יש לצפות להשלמת ההכנה ע"י צוותי בתי הספר עד למחצית 2018.

5.8 <u>בטיחות אש במוסדות חינוך</u>

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך (פברואר 2013), ההנחיות לבטיחות האש ומניעת דליקות עבור מוסדות חינוך מפורטות במסגרת הוראת נציבות כבאות והצלה מס' 523. בהתאם להוראה המעודכנת מאוגוסט 2014, בין השאר:

- סידורי בטיחות האש <u>בבתי"ס</u> יהיו בהתאם לתקנות שרותי הכבאות (ציוד כיבוי אש בבתי"ס) התשל"ב – 1972 + המפורט בהוראה 523.

- <u>בגני ילדים</u>:

בכל גן ילדים יותקנו 2 מטפי אבקה 6 ק"ג כל אחד; באזור הכניסה למבנה תותקן עמדת אש הכוללת: ברז כיבוי, 2 זרנוקי כיבוי, גלגלון באורך 25 מטר עם מזנק.

את הטיפול בנושא זה בעיריית רמת-גן – מרכזת מחלקת ביטחון מוס"ח.
בבדיקת הביקורת בגני הילדים וכן בהתאם לנתונים שנמסרו ממשרד הקב"ט – בגנים רבים ברמת-גן קיים מטף אחד בלבד (של 3 ק"ג).
כן נמצא כי אחת לשנה נערכת בדיקת הציוד בכל מוסדות החינוך על ידי חברה חיצונית, כנדרש.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.8.1 יש לקיים הוראות כיבוי אש במלואן ולהתקין בכל גן 2 מטפים 6 ק"ג.

בתגובה לביקורת מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח כי הוא מקבל את המלצת הביקורת וכי סיירת הגנים הממונעת תונחה לבדוק במסגרת ביקוריה בגנים גם את הימצאותם של שני מטפים בכל גן. כמו כן החברה המטפלת בציוד זה תונחה לערוך סקר מטפים וציוד כיבוי אש בגנים. לגבי גודל המטף, הנ"ל מסר כי מטף 6 ק"ג הוא כבד יחסית ומקשה מאוד על הגננות את השימוש בו בעת הצורך – ונושא זה ייבדק עם כיבוי אש.
בהמשך דיווח הנ"ל כי: *לפי כב"א אין שינוי בתקן המטפים; נרכשו 420 מטפי כיבוי 6 ק"ג וחולקו לכלל גני הילדים כמו כן בוצעה ביקורת לכלל ציוד כיבוי האש בגני הילדים ובבתי הספר על ידי חברה חיצונית.*

5.8.2 בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך (נובמבר 2016), "סגל הגן יתודרך בכיבוי אש, לרבות הפעלת מטפים, ע"י יועץ בטיחות מוסדות חינוך מטעם הרשות או ע"י קב"ט מוסדות החינוך הרשותי".

לביקורת לא הוצגה עדות לקיום תדריכים כנ"ל באופן סדיר.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.8.3 יש להקפיד על תדרוך סדיר של סגל הגן בכל הקשור לכיבוי אש.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח כי הוא מקבל המלצת הביקורת וכי נושא התדרוך של סגל הגן יטופל.

5.9 <u>עזרה ראשונה בגני הילדים</u>

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך (נובמבר 2016):

- בכל גן ילדים ימצא תיק מגיש עזרה ראשונה.
- רכישת הציוד וריענונו הם באחריות הרשות המקומית.
- תכולת התיק (פריט, כמות) מפורטת בנוהל.
- על מנהלת הגן/סייעת לבדוק מדי חודש את תכולת התיק ואת תוקפה.
- משרד החינוך מעודד ומאפשר למנהלת הגן לעבור הכשרה של מגישת עזרה ראשונה, בקורס שמשכו 30 שעות + ריענון שנתי של 6 שעות.
- גננות/סייעות שאין באפשרותן לבצע את הקורס במלואו יכולות לבצע השתלמות החייאה בהיקף של 4 שעות.

לגני הילדים ברמת-גן נופק בשנים האחרונות – ע"י מחלקת ביטחון מוס"ח - תיק עזרה ראשונה חדש על תכולתו, כשעל הגננת לדאוג להשלמת הפריטים במהלך השנים. לא נעשית בדיקה יזומה מעת לעת ע"י אגף החינוך/אגף ביטחון ואכיפה לגבי תכולת התיקים ותוקף הפריטים.
בבדיקת הביקורת בגני הילדים נמצא כי מרבית הצוותים (גננות ו/או סייעות) עברו הכשרה/ריענון בעזרה ראשונה.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.9.1 יש להקפיד לשלב בדיקת תכולת תיקי עזרה ראשונה ותוקף הפריטים במסגרת ביקורות הביטחון/בטיחות שנערכות בגנים, ולתעד ממצאי הבדיקה.

בתגובה לביקורת מסר מנהל מחלקת ביטחון מוס"ח כי הוא מקבל המלצות הביקורת וכי נושא זה נכלל ברשימת הנושאים שעל הקב"טים לבדוק בעת ביקוריהם בשטח, וכמו כן זהו אחד מנושאי הבדיקה המוטלים על הסיור הממונע מטעם המחלקה. **בהמשך דיווח כי נרכשו 230 ערכות עזרה הראשונה המחולקות לגנים.**

מנהל בטיחות מוס"ח מסר כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, וכי בדיקת הנושא הוא חלק אינטגרלי מכל בדיקת בטיחות.

5.10 <u>מעורבות מנהלות מחלקת על יסודי/יסודי/גני ילדים בנושאי בטיחות</u>

הביקורת נפגשה עם מנהלות מחלקות חינוך על יסודי, יסודי וגני ילדים באגף החינוך – על מנת לשמוע את עמדתן לגבי מעורבותן בנושאי הבטיחות במסגרות.

לדבריהן, נושא זה נמצא בסדר עדיפות גבוה במכלול עבודתן השוטפת – בין השאר במסגרת פגישות עבודה עם הצוותים וכן במסגרת ביקורים שלהן במוסדות בשטח.

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי הטמעת ההיבטים השונים של נושאי הבטיחות – כמוצע בחוזר מנכ"ל מרץ 2014 – מסרו מנהלות החינוך העל יסודי והיסודי כי אין הנחייה אגפית/מחלקתית להקדיש לנושא זה שיעור/ים בכיתה.

הביקורת דיווחה למנהלות המחלקות כי במסגרת ביקורי הבדיקה שהיא ערכה בבתי"ס ובגני ילדים (סעיף 5.5 לעיל) נתקבל הרושם כי בחלק מהמסגרות צוותים הנוגעים בדבר (מנהלים, רכזי ביטחון ובטיחות, גננות/סייעות) לא היו מודעים לקיומם של ליקויי בטיחות שנמצאו ע"י הביקורת, למרות שאלה היו גלויים לעין ולא נדרשת מומחיות מיוחדת לאתר אותם.
בהמשך לכך, דווח למנהלת מח' גני ילדים כי ליקויים שנמצאו ע"י הביקורת בגני ילדים לא דווחו ע"י הגננות, כנדרש, למחלקת לוגיסטיקה (סעיף 5.4.13 לעיל).

<u>המלצת הביקורת</u>

5.10.1 הביקורת ממליצה להגביר את מעורבות מנהלות המחלקות לחינוך על יסודי, יסודי וגנים בכל הנוגע להטמעת תחום הבטיחות, כחלק חשוב במשנה החינוכית – ולא לתפוש את הנושא בעיקר כטיפול טכני הצריך להיעשות ע"י הגורמים המקצועיים.
כמו כן מוצע כי במהלך החלק הראשון של כל שנת לימודים, תחום הבטיחות על כל מרכיביו יוטמע לתלמידים בבתיה"ס באמצעות שיעור אחד (לפחות) לכל כיתה שיוקדש לכך.

בתגובה מסרה מנהלת אגף החינוך כי החל משנה"ל תשע"ח ההתנהלות בתחום זה היא כדלהלן:

- *בביקורים השוטפים של מנהלת האגף במסגרות החינוך, ניתן לתחום הביטחון והבטיחות דגש מרכזי (בישיבה עם הצוות ובסיור בשטח המוסד), בנוסף לנושאים אחרים.*
- *לכל ביקור כזה, אליו נלווים בכירי האגף לרבות מנהלת המחלקה הרלוונטית (על יסודי, יסודי, גנים) נלווים גם מנהל בטיחות מוס"ח ומנהל מחלקת ביטחון מוס"ח (מאגף ביטחון ואכיפה).*
- *בסיום כל ביקור נכתב פרוטוקול ובו משימות לביצוע הגורמים הרלוונטיים, כשלשכת מנהלת האגף עוקבת אחר הביצוע.*
- *מנהלות המחלקות הרלוונטיות (על יסודי, יסודי, גנים) קיבלו ממנהלת האגף הנחייה להיות מעורבות בנושאי הבטיחות ולפעול להגברת הטמעת הנושא, בהתאם להמלצת הביקורת לעיל.*

6. סיכום

6.1 באגף החינוך קיימת מודעות לחשיבות נושא הבטיחות הפיסית במוסדות החינוך, והעירייה מעמידה את המשאבים הכספיים הנדרשים לצורך כך.
יחד עם זאת, נמצא כי בתקופה שנבדקה בדו"ח זה (נובמבר 2014 – מאי 2017) הניהול של הפיקוח, הבקרה והמעקב אחר איתור ותיקון מפגעי בטיחות (בחצר, במבנה, בכיתות, בדרכי הגישה וכד') לוקה בחסר.

6.2 האחריות הפורמלית להבטחת הבטיחות במוס"ח מוטלת אמנם על אגף החינוך, אולם חלק מהליקויים בנושאי הפיקוח והבקרה נוגעים גם לפעילות הנדרשת בתחום זה ע"י אגף ביטחון ואכיפה (מחלקת ביטחון מוס"ח), כמפורט בדו"ח זה.
בסמוך לסיום הביקורת נערכו שינויים פרסונליים במחלקת ביטחון מוס"ח (מינוי מנהל חדש) וכן ניתנו הנחיות חדשות – האמורים להביא לשיפור סדרי עבודתה, לרבות בנושאי הבטיחות.

6.3 אחת הסיבות המרכזיות לליקויי הפיקוח והבקרה בתחום בטיחות מוס"ח היא אי-שימוש במערכת ממוחשבת ככלי מרכזי לניהול התחום – תוך שיתוף פעולה שוטף של אגפי החינוך, הביטחון, בתי הספר, ויחידות עירוניות נוספות.
בנושא זה מתוכנן שיפור משמעותי וננקטו צעדים מעשיים ראשונים (סעיף 5.4.2).

6.4 הביקורת סבורה כי נושא הבטיחות במוס"ח אינו נחלתם הבלעדית של גורמי המקצוע (בטיחות, ביטחון, לוגיסטיקה), אלא הוא חייב להיות (בהיבטי ההטמעה והמעקב) חלק בלתי נפרד – באופן מעשי ולא רק הצהרתי – מסדר היום של מנהלות המחלקות לבתי"ס תיכוניים, בתי"ס יסודיים, וגנים.
בנושא זה מתוכנן שינוי, ברוח המלצת הביקורת, וננקטו צעדים מעשיים ראשוניים (סעיף 5.10.1).

נספחים: תמונות מבדיקת הביקורת במסגרות החינוך




במה ללא מעקה: בי"ס אלון
ארון לא מקובע: גן 11 ב'
מכסי בריכות בולטים: בי"ס אושא
צמחייה דוקרנית בחצר: גן 144



בליטות ושקעים בדרך הכניסה; גן 57



העדר מעקה בטיחות מול שער היציאה לכביש; בי"ס אוש"א



מכשולים בחצר; גן 38



ענפים חדים ובולטים מגזע עץ; גן 38



מבנה מחסן ריק בחצר : בייס קונצ'אס



פינה בחצר : גן 155



מדרגות ללא מעקה : בייס ניצנים

הערות ראש העיר

ניהול הבטיחות במוסדות חינוך

- **מנכ"ל העירייה ציין כי נושא הבטיחות נמצא בראש סדר העדיפויות שלנו וכי יש לתעדף את הטיפול בנושאי הבטיחות ע"ח נושאים אחרים.**

1. **סעיף 5.1.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכנת נהלי עבודה לכל היבטי העבודה בתחום הבטיחות במוסדות החינוך.

2. **סעיף 5.3.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, והליקוי תוקן – נקבעו זמני תקן למתן מענה למפגעים בטיחותיים דחופים במוסדות החינוך לפי סוג המפגע.

3. **סעיף 5.4.2, 5.4.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. אנו נמצאים בתהליך הטמעה מתקדם של תוכנת הקב"ט.

4. **סעיף 5.4.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. מעדכן כי, בדצמבר 2017 יצאה הנחיה מחייבת בנדון מטעם מנהלת אגף החינוך. כמו כן, בתי הספר יקיימו את הוראות חוזרי המנכ"ל ויקפידו לשלוח מדי חודש את דו"ח הביטחון / בטיחות.

5. **סעיף 5.4.6.1, 5.4.6.2, 5.4.6.3, 5.4.6.4**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן. מעדכן כי קיימת הקפדה על קיום ההנחיות בנוגע לקיום ביקורים במוסדות החינוך כפי שנדרש ותיעודם. כמו כן, עדכן כי נוהל העבודה של המחלקה עודכן.

6. **סעיף 5.4.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן, תוך שציין כי תהיה הקפדה על ביצוע ביקורי בדיקה בשטח של מנהל הבטיחות במוסדות החינוך בהתאם לתכנית עבודה שנתית.

7. **סעיף 5.4.10**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. נוהל הטיפול של המוקד הלוגיסטי בפניות עודכן וזאת על מנת לאפשר מעקב ובקרה יעילים יותר אחר משך תהליך הטיפול בנושאים בטיחותיים.

8. **סעיף 5.4.12**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. יצאה הנחיה של אגף החינוך למנהלי בתי הספר כי ליקויי בטיחות בבתי הספר יטופלו על ידי מנהל בטיחות מוס"ח ואגף החינוך למעט נושאים ספציפיים שיטופלו על ידי בתי הספר.

9. **סעיף 5.4.14**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי פעולות ההטמעה במח' גני ילדים של נושא הבטיחות יורחבו.

10. **סעיף 5.4.16**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת כי כל דו"ח מבדק בטיחות יעודכן במערכת הממוחשבת ויובא לידיעת כל הגורמים הרלבנטיים ובכלל זה מנהל המוסד החינוכי.

11. **סעיף 5.4.18**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והדוחות הוזנו למערכת הממוחשבת.

12. **סעיף 5.4.20**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והחל משנת 2018 כל מסגרת עוברת באופן שוטף את הבדיקה בתכיפות הנדרשת.

13. **סעיף 5.6.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן ובדצמבר 2017 יצאה הנחיה מטעם מנהלת אגף החינוך לקיים את ישיבות ועדת הבטיחות הבית ספרית כנדרש בחוזר המנכ"ל ולתעד את סיכום הישיבות בתיק ניהול הבטיחות בבית הספר.

14. **סעיף 5.7.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכין תיקי ניהול הבטיחות בבתי הספר ומעדכן כי עד מחצית 2018 תושלם הכנתם על ידי צוותי בתי הספר.

15. <u>סעיף 5.8.1</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן ונרכשו מטפים וחולקו לכלל גני הילדים וכן בוצעה ביקורת לכלל ציוד כיבוי האש בגני הילדים ובבתי הספר.

16. <u>סעיף 5.8.3</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת תוך שהנחה להקפיד על תדרוך סגל הגן בכל הקשור לכיבוי האש. כמו כן, בכנס הערכות לפתיחת שנת הלימודים תבוצע הדרכה לכלל סגלי הגנים בעיר, ויוכן דף הנחיות למוס"ח של כללי "עשה ואל תעשה" בזמן שריפה.

17. <u>סעיף 5.9.1</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי נושא בדיקת תכולת תיקי העזרה הראשונה הוא חלק אינטגרלי מכל בדיקת בטיחות.

18. <u>סעיף 5.10.1</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליקוי תוקן והחל משנת הלימודים תשע"ח הוגברה מעורבות מנהלות המחלקות לחינוך על-יסודי, יסודי וגני ילדים בכל הנוגע להטמעת תחום הבטיחות במוסדות החינוך בעיר.

בחינת ניהול פרויקט
המעבר לשירותי ענן

ומעקב אחר יישום המלצות
המבקר בתחום אבטחת מידע

בחינת ניהול פרויקט המעבר לשירותי ענן
ומעקב אחר יישום המלצות המבקר
בתחום אבטחת מידע

1. מבוא

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של העירייה. מערכות המידע הופכות מתוחכמות, התלות בהן גדלה והן משתלבות במגוון רחב של פעילויות ותחומים שבעבר לא היו ממוחשבים.

בעירייה מערכות מידע ומחשוב עירוניות, אשר משמשות את יחידות העירייה השונות וחיוניות לפעילותה השוטפת. מערך המחשוב העירוני תומך במגוון רחב של תחומים, כגון: גבייה, חינוך, טיפול בפניות תושבים, הנדסה ועוד.

השמירה והאחסון של המידע בוצע עד כה ברוב הארגונים הגדולים על גבי שרתים פיזיים המחייבים רכש חומרה ותוכנה ותחזוקה שוטפת. בשנים האחרונות תודות למעבר לחיבורים לרוחב הפס הרחב[1] נעשה מעבר לשימוש בטכנולוגיה של אחסון מידע "במחשוב ענן".

טכנולוגיית מחשוב הענן (Cloud Computing), היא טכנולוגיה המאפשרת לשמור את המידע על גבי שרתים מרוחקים דרך רשת האינטרנט או באמצעות קו תקשורת ייעודי במקום על המחשב הפיזי. ניתן לגשת אל המידע בכל נקודת זמן מכל מקום בעולם. קיימים שני סוגים של שירותי ענן:

א. ענן ציבורי (מכונה: "Public Cloud"), הוא ענן ציבורי המשרת מספר ארגונים באמצעות מרכז מחשבים של ספק שירותי ענן.

ב. ענן פרטי (מכונה: "Private Cloud"), הוא ענן המשרת ארגון אחד. הענן עשוי להיות ממוקם בתוך הארגון או אצל ספק חיצוני.

2. מטרות הביקורת

- בחינת ניהול פרויקט המעבר לשירותי ענן על ידי האגף.
- מעקב אחר יישום ההמלצות שהובאו במסגרת דוח המבקר משנת 2014 בנושא אבטחת מערכות מידע.

3. <u>מתודולוגיה</u>

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם:

- מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב
- ס/רה"ע ויו"ר ועדת מכרזים
- ס/מנהל אגף מערכות מידע ומחשוב ומנהל מחלקת תשתיות
- חשבת האגף

[1] רוחב פס מוגדר כמות הנתונים שניתן להעביר בקו תקשורת.

בשנת 2014 ערך מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "אבטחת מערכות מידע ממוחשבות". בדוח פורטו הממצאים וההמלצות.

הביקורת מציינת לחיוב את יישום מרבית ההמלצות דו"ח מבקר העירייה לשנת 2014 בתחום אבטחת המידע. ניכר כי האגף ביצע שדרוג משמעותי בתחום זה, כאשר החשוב הינו הקמת מסמך מדיניות העירייה בתחום אבטחת המידע ובקרות המבטיחות יישומו של מסמך זה.

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

תגובת מנהל האגף שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מהביקורת עולה כי קיים סיכון לתשתיות התקשורת המצויות כיום בחדר המחשבים הישן, וזאת נוכח אי התאמת הבקרות הקיימות לתקני הבטיחות הישראליים בכל הקשור לסכנות הקיימות לחדר המחשבים מפני הצפות [סעיף 5.1]

4.2. מהביקורת עולה כי קיים סיכון לתשתיות התקשורת המצויות כיום בחדר המחשבים הישן, וזאת נוכח אי התאמת הבקרות הקיימות לנהלי המסגרת ולתקנים הישראלי בכל הקשור לסכנות הקיימות לחדר המחשבים מפני אי הספקת חשמל [סעיף 5.2].

4.3. לא נמצא תיעוד לדיון אשר נערך על ידי הנהלת האגף בשיתוף הנהלת העירייה בנושא תכנית האב שערך היועץ. דיון אשר אמור היה להנחות את האגף והנהלת העיר כיצד לפעול בכל הקשור ל – 3 מרכיבים עיקריים העולים בתכנית האב: <u>מבנה ארגוני ותהליכי עבודה, יישומים ואפליקציות וכן תשתיות , טכנולוגיות ואבטחת מידע</u> [סעיף 6.2].

4.4. מהביקורת עולה כי לא הובאו בפני הנהלת העיר ארבע החלופות אלא הוצגה מצגת של אפשרות ב' ואפשרות ד' בלבד. מכאן שלא קוימו דיונים מעמיקים, למרות עלויות הפרויקט הגבוהות, כפי שפורטו, כולל בחינה של רמות השדרוג הנדרשות בחדר המחשבים הישן (אפשרות א' הזולה ב- 37% מאפשרות ד') [סעיף 7.2.2].

להלן פירוט 4 החלופות:

	תיאור החלופות	עלות מצטברת לשנים 2016-2021 ב - $
א	תחזוקת מצב קיים	3,124,989
ב	תחזוקת מצב קיים + שדרוג	8,777,743
ג	אתר ראשי בענן	4,010,529
ד	אתר ראשי + משני בענן	5,081,055

4.5. מהביקורת עולה כי לעירייה קיימת התקשרות עם חברת א' מ- 9/2015 (לפני הזכייה בפרויקט ענן) למתן שירותי אחסון למערכת CRM. לדעת הביקורת **מידע זה, שלא הוצג מפני ועדת המכרזים, חיוני ונכון היה להביאו בפניהם** [סעיף 8.1].

4.6. מהביקורת עולה כי לא קיים באגף לוח זמנים וכן תקציב מאושר נכון לחודש דצמבר 2017, הכולל הערכות האגף לקראת שלבי הפרויקט הבאים המוגדרים במסגרת חוזה ההתקשרות בסעיפים 1.5 ו – 1.6 לחוזה. **יצוין כי אי ההתקדמות בפרויקט מותירה את התלות בחדר המחשבים החלופי בכל הקשור לאספקת תקשורת, חשמל, וזאת בניגוד לייעוד המרכזי של פרויקט הענן** [סעיף 9.2.1].

4.7. האגף אינו מקבל דוח חודשי המתייחס לארבעה אתרי משתמשים על מנת לבחון את חווית המשתמש, וזאת לשם קבלת משוב מהמשתמשים על ביצועי הספקים, בניגוד לסעיף 8.1 לחוזה [סעיף 10.5.1].

פירוט הממצאים:

5. היציאה לפרויקט ענן

העירייה פנתה ליועץ חיצוני (להלן "היועץ") להכנת תכנית אב לאגף מערכות מידע. בחודש ינואר 2015 הוגשה על ידי היועץ תכנית אב, כאשר מטרת התכנית הינה: "**בניית תכנית עבודה רב שנתית לאגף מידע וטכנולוגיות בעיריית רמת גן המהווה תשתית לניהול ומימוש יעדים "עסקיים" ותפעוליים של העירייה לטווח הקצר והארוך ותמצב את העירייה כמובילה בתחום המידע והטכנולוגיות ברשויות המקומיות.**"

המעבר לענן החל מיד עם חתימת ההסכם עם חברת א' (להלן: "הספק") ב- 24 ליולי 2016 (להלן: "ההסכם"). כאשר העלות המצטברת על פי הערכת היועץ הסתכמה לסך של 5,081,055$. **(ראה נספח א)**.

מערכות המידע המרכזיות של העירייה אשר הועברו במסגרת פרויקט הענן כללו בין היתר את מערכת ניהול המסמכים, מערכת משאבי אנוש, שרתי אחסון המסמכים, מערכת ניהול ועדת תכנון ובנייה ועוד. יצוין, כי מערכת האוטומציה שהנה המערכת המרכזית של העירייה מנוהלת, מתוחזקת וממוקמת בחברה לאוטומציה, ואין צורך בהעברתה במסגרת פרויקט ענן.

בשנת 2016 שולם לספק סך של כ- 1.2 מיליון ₪, בחודשים ינואר – אוקטובר 2017 שולם לספק סך של כ-1.5 מיליון ₪.

שלבי הפרויקט



סעיף 1.5 למכרז קובע כי:

"העירייה מבקשת להגביר באופן משמעותי את <u>שרידות מערכות המידע, את הביצועים, חוויית המשתמש והשירות ללקוח</u> באמצעות העברת האחריות לתשתיות מערכות המידע לספק חיצוני שייבחר בהליך זה.

הספק יקצה לעירייה תשתיות מחשוב (שרתים ונפח אחסון) לטובת הרצת מערכות המידע שלה." הספק יעביר את מערכות המידע מהמתקן הראשי של העירייה ומספקים חיצוניים נוספים בהם מתארחות כיום מערכות העירייה (הכול בהתאם להחלטתה הבלעדית של העירייה) אל הענן אשר יופעל ממתקן של הספק, להלן "הענן הראשי".

נכון לחודש דצמבר 2017, כלל יחידות העירייה מחוברות לענן הראשי באמצעות קו תקשורת המועבר ישירות מחדר המחשבים המרכזי המצוי בבניין העירייה. לפיכך ביקשה הביקורת לבחון את הסיבות הפיסיות בגינן בחרה העירייה לעבור מחדר המחשבים הישן, ואת הבקרות המצויות כיום **נוכח התלות של כלל יחידות העירייה בחדר המחשבים הראשי בכל הקשור לתקשורת אל הספק בלבד, היות ושרתי העירייה הועברו מחדר המחשבים הישן.**

5.1. <u>סכנת חדירת מים לחדר המחשב</u>

חדר המחשבים הישן ממוקם באגף מערכות מידע בבניין העירייה (להלן "חדר המחשבים הישן"). הביקורת בחנה את חדר המחשבים הישן, וקיבלה מסמכים על מצב חדר המחשבים טרם המעבר לענן. יצוין כי נוהל מס' 27 לנהלי המסגרת, בנושא "סיכוני אש, חשמל ומים בחדר המחשב", קובע כי: "בחדר המחשב המרכזי יוצבו לפחות 5 מטפי גז בלון, בנקודות שיקבעו ע"י האחראי על הבטיחות..." כמו כן נקבע בנוהל הנ"ל כי: "מחשבים הניצבים על הרצפה יוצבו על משטח מוגבה יציב בגובה של 10 ס"מ לפחות. זאת כדי למנוע פגיעת רטיבות ונוזלים". תקן ישראלי 1243 של מכון התקנים הישראלי המכונה "בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי" קובע בין היתר כי רצפת חדר המחשב תנוקז גם כשהציוד מוצב במישרין על הרצפה, כי בכניסה לחדר המחשבים תוצב דלת אש תקנית בעלת עמידות אש של 30 דקות לפחות, וכי בחדר לא יאוחסנו חומרים דליקים כגון קרטון.

כיום חדר המחשבים הישן מכיל תשתית תקשורת בלבד המחברת בין המשתמשים לבין קווי תקשורת ייעודיים לחברת א'.

5.1.1. מהביקורת עולה כי המחשבים בחדר המחשבים הישן ממוקמים בגובה של 10 ס"מ לפחות מהרצפה, אך הגישה לחדר המחשבים הינה ללא כל תשתית הולמת כך שבמקרה של רטיבות, ובמידה והיו השרתים מצויים בחדר המחשבים הישן, קיים סיכון ממשי לשרידותם עקב הרטיבות.

5.1.2. משיטפון שארע עקב פיצוץ צינור ביום ה – 13 ליוני 2017 דווח כי הייתה חדירה של מים רבים לחדר המחשבים הישן.

5.1.3. יצוין כי בחדר המחשבים המשמש כגיבוי לעירייה (הממוקם כיום בביאליק 77) לא קיימת רצפה "צפה"[2] אשר אמורה להגן על השרתים המצויים בחדר זה . ממצא זה עלה אף בדוח מבקר העירייה לשנת 2014.

5.1.4. גם בתכנית האב שערך יועץ המחשוב אשר ליווה את המכרז צוין כי חדר מחשב הישן אינו עומד בתקנים המקובלים ומהווה נקודת חולשה ביציבות המערכות וברציפות התפקוד של שירותים חיוניים.

<u>הערת הביקורת</u>:

מהביקורת עולה כי קיים סיכון לתשתיות התקשורת המצויות כיום בחדר המחשבים הישן, וזאת נוכח אי התאמת הבקרות הקיימות לתקני הבטיחות הישראליים בכל הקשור לסכנות הקיימות לחדר המחשבים מפני הצפות.

[2] רצפה צפה הינה רצפה העמידה בפני אש המאפשרת להעביר מתחתן חוטי חשמל – רצפה זו שכיחה בחדרי מחשב.

5.2. **אי אספקת חשמל לשרתי העירייה**

הביקורת בחנה את תשתית החשמל המצויה בחדר המחשבים הישן לעומת נהלי אבטחת המידע אשר פורסמו על ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה שפורסם בספטמבר 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע", הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, העוסקים בנושאים תקני איכות המחייבים את הרשויות המקומיות.

5.2.1. מהביקורת עולה כי פעילות חדר המחשבים הישן אינה מחוברת לגנרטור או אל – פסק מעבר ל – 20 דקות בלבד, לשם הבטחת אספקת מתח רציפה במקרה של הפסקת חשמל.

5.2.2. מערכות האל פסק מאפשר מתן מתח ל כ – 20 דקות בלבד, דבר שאינו מאפשר הורדה של השרתים במקרה של הפסקת חשמל.

5.2.3. נתקבל תיעוד לנפילות מתח רבות, אשר בהיעדר אספקת מתח לחדר המחשבים יגרמו לאי מתן שירותים למשתמש, בין היתר למוקד העירוני הפועל 24 שעות ברציפות.

<u>הערת הביקורת</u>:

מהביקורת עולה כי קיים סיכון לתשתיות התקשורת המצויות כיום בחדר המחשבים הישן, וזאת נוכח אי התאמת הבקרות הקיימות לנהלי המסגרת ולתקנים הישראלי בכל הקשור לסכנות הקיימות לחדר המחשבים מפני אי הספקת חשמל.

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.2.4. להציג תכנית הכוללת הצעות מחיר מספקים, לפתרון של סיכוני הצפות מים ואי הספקת חשמל הן בחדר המחשבים הישן והן בחדר המחשבים המשמש כגיבוי.

<u>תגובת מנהל האגף</u>:

"כפי שציינה הביקורת (סעיפים 5.1 ו5.2) והיועץ החיצוני, חדר המחשב הישן בתצורה ובמבנה הקיים בעת יציאה למכרז הענן היה לא תיקני ובעל ליקויים רבים המהווים סיכון בתפעול השוטף של שרתי העירייה. לאחר מעבר כלל השרתים לענן וכחלק מארכיטקטורת התשתיות בעירייה יידרש חלק מהחדר לשמש כחדר תקשורת ובימים אלו מבוצע התאמה של החדר לצרכים החדשים. במסגרת זו חדר התקשורת ובו הציוד הבסיסי תוחם בקיר זכוכית ובהפרדה מליאה הכוללת אמצעי בטיחות, התרעה וגילוי עשן, מערכת כיבוי באמצעות גז בחדר תקשורת, גלאי הצפה, תנועה, ומצלמה. הותקן מזגן גיבוי למקרה של נפילת מזגן ראשי, ובקר המזהה נפילה. אל-פסק למקרה של נפילת חשמל. דמפר אש (קיר אש) למניעת סירקולציה של עשן בעת שריפה.

בהתייחס לחדר מחשבים המשמש כגיבוי אזי כחלק מתוכנית יישום פרויקט הענן וכפי שהוצג לביקורת סביבת ה DR של העירייה תהיה באתר המארח הממוקם בפתח תקוה. בנוסף נקבע דיון בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים בעירייה על מנת לבחון האם יש צורך בהכשרה של חדר מחשבים לשעת חירום בנוסף לאתר ה DR"

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

הביקורת מציינת לחיוב שנעשות פעולות תחזוקה לחדר המחשב הישן **וחוזרת על המלצתה** להציג תכנית של כלל הפעולות בשני חדרי המחשבים של העירייה ומדגישה כי לא קיים עדיין אתר גיבוי (DR) ולכן ישנה חשיבות לשדרוג חדר הגיבוי.

6. תכנית אב של אגף המחשוב

כאמור, בחודש ינואר 2015 הוגשה תכנית אב ע"י היועץ.

היועץ מציין בפרק תשתיות ואבטחת מידע 13 נקודות כשל שהעיקריות ביניהן:

- חדר מחשב (ראשי ומשני) אינו עומד בתקנים המקובלים ומהווה נקודת תורפה ביציבות המערכות וברציפות התפקוד של שירותים חיוניים.
- חוסר בשרידות ויתירות במערכות ורכיבים חשובים, הגורם לזמינות נמוכה של מערכות בעת תקלות ברכיבים אלה.
- דואר אלקטרוני - טרם הושלם המעבר לשירותי ענן הדבר גורם לכפילות מערכות ואיבוד מידע.

המלצות העיקריות של תכנית האב הן:

א. אפיון והקמה של חדר מחשבים משני - אתר גיבוי עבור התאוששות מאסון בתחום מערכות המידע (קרוי: "אתר DR"). שייתן מענה להמשכיות של תהליכים עסקיים חיוניים ומערכות חיוניות בעת כשל / חרום.

ב. בחינה של הוצאת מערכות נוספות לענן / אירוח, בנוסף למערכת ניהול הלקוחות (קרויה מערכת CRM).

ג. ביצוע בחינה מעמיקה של בעיות הביצועים, זמני תגובה של מערכות, זמינות של מערכות וכו' והכנת תכנית לטיפול ושיפור הן בתחומי התקשורת (גיבוי, רוחבי פס, שדרוג ציוד) והן בשדרוגי חומרה ותוכנה במידה הצורך.

6.1. מהביקורת עולה כי תכנית האב אינה קובעת דרך פעולה מומלצת להתנהלות האגף בשנים הבאות, היועץ מציין כי יש להמשיך את ההשקעה בחדר המחשב ובחדר גיבוי **וכן מוסיף כי יש לבצע** "בחינה של הוצאת מערכות נוספות לענן", **וזאת ללא קביעת העדפה ברורה**.

<u>תגובת מנהל האגף:</u>

"ראשית, תכנית האב בכללותה נדונה בישיבות רבות הן בהשתתפות סמנכ"ל והן בהשתתפות המנכ"ל ואף הוצגו מסמכים תומכים לביקורת בנושא. תכנית האב כפי שצוין במסמכים הינה תכנית הממליצה על תפיסה ומדיניות ולא נועדה לקבוע לעירייה את תכנית העבודה. לדוגמא ניתן לראות כי תכנית האב מצביעה על ביצוע שדרוגי תוכנות ומערכות ואינה כוללת בתוכה את הסיכונים והאינטגרציה הנדרשת לאור ציר הזמן ביישום כל אחת מהמערכות. כמו כן יישום תכנית האב הינה פונקציה ישירה של הקצאה תקציבית וקביעת סדרי עדיפות.

בהתייחס להערת הביקורת כי האגף יצא למכרז ללא קביעה חד משמעית של היועץ , התקיימו דיונים מעמיקים טרם היציאה למכרז הן- דיונים פנימיים בהם השתתף היועץ והן דיוניים בהשתתפות המנכ"ל והסמנכ"ל ובהם דנו בכלל האפשרויות הקיימות.

כמו כן, במצגת בנושא: –"פרויקט התאוששות מכשל ואסון והעברת מערכות המידע לענן" מיום 12 לאוקטובר 2015 שהוצג להנהלת העיר. בשקופית מספר 5, כותב היועץ את המלצתו בדיוק כפי שציינה הביקורת. במצב זה היועץ מתווה את תפיסתו לנושאים הרלוונטיים, דוגמת תשתית, טכנולוגית וכלכלית אליו העירייה צריכה להגיע. בהתאם למידע שאסף היועץ הוצגה תמונה השוואתית של החלופות השונות הכוללות מצב קיים ומצב רצוי תוך בחינה של ההיבטים הכלכלי, בטיחותי, ביטחוני, שרידות, יתירות, נגישות. המלצות היועץ אושרו על ידי מנכ"ל העירייה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

כפי שציינה הביקורת, על היועץ המקצועי הוטלה המשימה לבנות תכנית עבודה לאגף מידע וטכנולוגיות בעיריית רמת גן ולשם כך הושכרו שירותיו על ידי העירייה. לדעת הביקורת ראוי היה שהיועץ בשיתוף הנהלת האגף **היו מגבשים** דרך פעולה מומלצת להתנהלות האגף בשנים הבאות, תוך התייחסות להעדפות בטיפול בנקודות הכשל שנמצאו בבדיקה שערך וזאת מעבר לפירוט של נקודות הכשל שמצא.

6.2. לא נמצא תיעוד לדיון אשר נערך על ידי הנהלת האגף בשיתוף הנהלת העירייה בנושא תכנית האב שערך היועץ. דיון אשר אמור היה להנחות את האגף והנהלת העיר כיצד לפעול בכל הקשור ל – 3 מרכיבים עיקריים העולים בתכנית האב: <u>מבנה ארגוני ותהליכי עבודה, יישומים ואפליקציות וכן תשתיות , טכנולוגיות ואבטחת מידע</u>.

<u>הערת הביקורת</u>:

האגף יצא למכרז על אף שתכנית האב שערך היועץ לא קבעה כי הדבר נדרש באופן חד משמעי. כמו כן, לא נמצא כי תכנית האב נדונה על ידי הנהלת העירייה.

<u>תגובת מנהל האגף :</u>

"בניגוד לדברי הביקורת, אכן התקיימו דיונים בנושא לאורך כל שלבי טרום יציאה למכרז ויציאה למכרז, במסגרתם התקבלו החלטות, לרבות דיון בהנהלת העיר, בה הוצגה המצגת ואישור החלטת הנהלת העיר להמשך התהליך.

בנוסף, התקיימו פגישות בנושאי תכנית העבודה ויישומה בהשתתפות הנהלת העירייה.

האגף רואה את תפקידו של היועץ החיצוני לייעץ למקבלי החלטות בעירייה בסוגיות שונות והוא אינו גוף מחליט. אגף מערכות מידע הינו אגף מקצועי ופועלים בו אנשי מקצוע המכירים היטב את הטכנולוגיה מחד ואת צרכי הארגון מאידך ואינם זקוקים ליועץ על מנת לקבל החלטות מקצועיות. כפי שצוין, בנושא תכנית האב, התקיימו פגישות בנושא בהשתתפות המנכ"ל וסמנכ"ל העירייה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

הביקורת התייחסה לשלב הדיונים **בשלושת המרכיבים של תכנית האב** ולא ליציאה למכרז בתחום פרויקט ענן. מהמסמכים שהועברו לביקורת **לא נמצא תיעוד** על דיונים בשלושת המרכיבים העיקריים העולים מתכנית האב: מבנה ארגוני ותהליכי עבודה, יישומים ואפליקציות, וכן תשתיות, טכנולוגיות ואבטחת מידע. יש לציין כי היועץ נשכר להכנת תכנית אב כללית.

<u>המלצת הביקורת</u>:

6.3. תכניות אב אשר קובעות את מדיניות אגף למספר שנים, יידונו על ידי הנהלת העירייה בצירוף כל הנוגעים בדבר (יועצים, מנהלי האגף ועוד).

<u>תגובת מנהל אגף:</u>

"ראה התייחסותו להמלצות הביקורת בסעיפים 6.1 ו-6.2 לעיל."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

תגובת המנהל אינה סותרת את ממצאי הביקורת.

7. היערכות האגף טרם יציאה למכרז

7.1. הימצאות מסמכי בסיס

7.1.1. דוח מבקר המדינה לשנת 2017 עסק בין היתר בניהול פרויקטים ברשות התקשוב הממשלתית, הדוח מציין את חשיבותם של שלשה מסמכים מרכזיים לניהול פרויקט בסיסי:

- מדדי ההצלחה
- תכניות עבודה רב-שנתיות עבור הפרויקט
- ניהול סיכונים לפרויקט

בהיעדרם של כל אלה קובע המבקר אין יכולת לבחון בכל שנה את מידת העמידה בביצוע של כל פרויקט לעומת התכנון, לזהות פערים בעוד מועד ולפעול לצמצומם.

7.1.2. מהביקורת עולה כי פרויקט הענן שעלותו המצטברת הצפויה לשנים 2016-2021 מסתכמת ל – 5,081,055 $ בוצעה **לאחר בחינת מדדי הצלחה** כגון: השוואת עלויות חשמל שוטפות, קיצור משך זמן טיפול בתקלות, השוואת עלויות כספיות שוטפות מול שנים קודמות.

7.2. היערכות כלכלית לעלויות הפרויקט

במסגרת היערכות למכרז ערך היועץ תחשיב כלכלי מפורט בפני האגף, הכולל השוואה לשנים 2016-2021 ("להלן תקופת ההשוואה") באשר לעלויות התחזוקה של חדר המחשב הנוכחי לעומת עלויות המעבר לאתר ראשי + משני בענן.

היועץ השווה בין 4 אפשרויות:

אפשרות א' - תחזוקת מצב קיים, קרי תיקונים בסיסיים לחדר המחשבים הנוכחי ללא כל מתן מענה לשדרוגים ולדרישות העירייה לגידול במערכות ולהטמעה של מערכות חדשות (דוגמת אלה שצוינו בדוח הביקורת לנושא אבטחת מידע) וזאת ללא כל מעבר לענן בעלות של 3,124 אלפי $.

אפשרות ב' - בנוסף לתחזוקת המצב הקיים המוצע באפשרות א', תבוצע עבודת שדרוג השרתים בחדר המחשבים המרכזי ובחדר הגיבוי בעלות כוללת של 8,777 אלפי $, ללא כל מעבר לענן.

אפשרות ג' - מעבר לענן באתר אחד ללא גיבוי (קרי: "אתר משני")בעלות של 4,010 אלפי $

אפשרות ד' - מעבר לענן באתר ראשי + אתר משני – בעלות של 5,081 אלפי $.

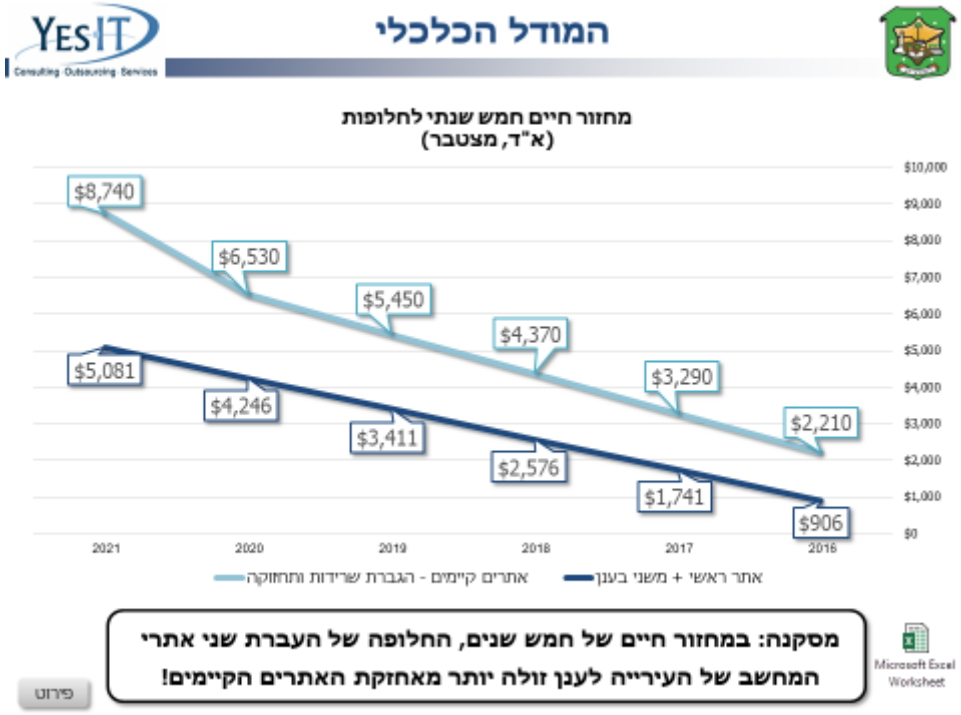
להלן ריכוז 4 החלופות המוצעות:

	תיאור החלופות	עלות מצטברת לשנים 2016-2021 ב - $
א'	תחזוקת מצב קיים	3,124,989
ב'	תחזוקת מצב קיים + שדרוג	8,777,743
ג'	אתר ראשי בענן	4,010,529
ד'	אתר ראשי + משני בענן	5,081,055

7.2.1. מנתוני היועץ עולה כי קיים פער בין המעבר לענן לבין תחזוקת חדר המחשבים בסך של 3,696 אלפי $ (ההפרש בין העלות באפשרות ב' לעומת העלות באפשרות ד') לתקופת ההשוואה. לעומת זאת עולה מן הנתונים כי **עלות חדר המחשבים ללא ביצוע "הגברת שרידות אתרים קיימים" נמוכה ב – 886 אלפי $ מן המעבר לענן (אפשרות א' לעומת אפשרות ג').**

7.2.2. **מהביקורת עולה כי לא הובאו בפני הנהלת העיר ארבע החלופות אלא הוצגה מצגת של אפשרות ב' ואפשרות ד' בלבד.** מכאן שלא קוימו דיונים מעמיקים, למרות עלויות הפרויקט הגבוהות, בנושא 4 האפשרויות השונות ליישום הפרויקט, כפי שפורטו לעיל, כולל בחינה של רמות השדרוג הנדרשות בחדר המחשבים הישן (אפשרות א' הזולה ב-37% מאפשרות ד').

להלן המודל הכלכלי כפי שהוצג להנהלת העירייה:



<u>תגובת מנהל האגף :</u>

"בהמשך להתייחסות מנהל האגף המובאת בסעיפים 6.1 ו 6.2 לעיל, הדיונים כללו בחינה כלכלית בעת איסוף המידע, טרם הצגתו בפני מנהל האגף, סמנכ"ל ומנכ"ל העירייה. האמור הוצג במצגת ובסיכום דיון הנהלת העיר."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

תגובת מנהל האגף לא משנה את הממצא האמור בביקורת, **לא נמצא כלל תיעוד לדיון בנוגע לחלופה א' שהינה החלופה הזולה ביותר.**

7.2.3. הביקורת ביקשה לבחון את סבירות הסכומים אשר הוצגו על ידי היועץ במסגרת הצגת ארבעת האפשרויות המוצעות של הפרויקט. מבדיקה מדגמית עולה כי העלויות אשר נלקחו בתחשיב **הינן סבירות** ומשקפות עלויות בתחום שדרוג חדר המחשבים. יצוין כי עלויות אלו אף בוקרו על ידי מנהל מחלקת תשתיות באגף.

8. דיוני ועדת המכרזים

ועדת המכרזים התכנסה לאחר קבלת נתוני המכרז בתאריכים ה -15 למאי 2016 וה - 30 למאי 2016. הביקורת בחנה את הסוגיות המרכזיות שעלו במהלך הדיונים והחומר שהוצג בפני חברי הוועדה:

8.1. **<u>אי הצגת ההתקשרות הקיימת עם חברת "א'" בסך 243 אלפי ₪, לוועדת המכרזים</u>**

מהביקורת עולה כי לעירייה יש התקשרות עם חברת "א'" מ- 9/2015 (לפני הזכייה בפרויקט ענן) למתן שירותי אחסון למערכת CRM. לדעת הביקורת **מידע זה, שלא הוצג מפני ועדת המכרזים, חיוני ונכון היה להביאו בפניהם.**

עקרון העל של דיני המכרזים הוא עקרון השוויון , שהוא צורך ציבורי חשוב . ראה דבר בית המשפט העליון בע"א 1444/95 עיריית אילת נ 'מינהל מקרקעי ישראל ,פ"ד מט (3) שם נאמר:

"הרעיון המרכזי שביסוד עריכתו של המכרז - כל מכרז - הוא קיום השוויון בין המתחרים . בכך מוגשם אינטרס ציבורי חשוב". עקרון השוויון הוא סם החיים של המכרז , שעל-פיו תישפט ההתנהלות סביב הליכי המכרז . אשר על כן ,הליכי המכרז , כמו המכרז עצמו , חייבים להיערך תוך שמירה והקפדה על עקרון-על זה , וכל סטייה או פגיעה בעקרון השוויון עלולה להביא לביטולה של ההחלטה ואף לביטול המכרז.

עקרון השוויון נבחן בשורה ארוכה של פסקי דין והלכות , בהם נאמר שהוא נשמת אפו של המכרז והוא החשוב מבין העקרונות החלים על המכרז ,ה.פ (.ח'30223/97) ד.ש.א .איכות הסביבה בע"מ נ ' המועצה המקומית פרדס חנה - כרכור: "החשוב מבין עקרונות אלה , הוא עקרון השוויון המעוגן בבסיס דין המכרזים ומהווה את נשמת אפו . תחולתו אינה מצומצמת רק לשוויון בין המתחרים בפועל . היא משתרעת גם כלפי משתתפים פרוספקטיביים , ותופסת מקום בכל שלבי המכר (ראה בג"צ 83/179 רפאל את לוי חב 'קבלנית לבנין בע"מ נגד עירית לוד ואח ,'פ"ד ל"ז,(4).

הביקורת סבורה כי אי הצגת מידע בדבר קיומה של התקשרות בין העירייה לספק גורמת לאי גילוי נאות בפני חברי ועדת המכרזים.

<u>תגובת מנהל האגף</u> :

"כפי שהוזכר ע"י הביקורת הנושא הוצג בפני ועדת המכרזים. לצערנו, היות והוועדה לא תומללה אין באפשרותנו להציג אסמכתא כתובה לאזכור שם הספק. יחד עם זאת, במסמכי המכרז ובשאלות ההבהרה צוין, כי מערכת ה CRM אינה יושבת כיום בחדר השרתים. ראה שאלה מספר 111 בשאלות הספקים. כמו בשרטוט שצורף למסמכי המכרז מפורט באופן ברור מבנה הרשת ומיקום המערכות."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

נערך בירור עם הגורמים שנכחו בדיוני הוועדה, לדבריהם מידע חיוני זה לא הובא לעיונם. בנוסף אמנם צוין במכרז כי מערכת ה – CRM אינה "יושבת" בעירייה אך לא צוין כי היא "יושבת" במחשבי המציע שזכה במכרז.

8.2. **<u>אי הצגת התחשיב הכלכלי שערך היועץ בפני חברי הוועדה</u>**

8.2.1. חבר הוועדה שאל את מנהל האגף בישיבה מה-15 למאי 2016 *"מה השיקולים לא לשפץ את חדר המחשוב ולצאת למכרז שירותי ענן?"*

מנהל האגף ענה כי *"עלות ההשקעה בענן טובה יותר. מעבר לכך אנו משפרים את השרידות שלנו ואת מענה העירייה. כך אנו שומרים על תקציב ועומדים בגידול סביר."*

8.2.2. **הביקורת מעירה** כי נדרש היה להציג לוועדת המכרזים את התחשיב שערך היועץ לארבע החלופות, טרם קיום הישיבה, וזאת לעומת הצעות מחיר אחרות שנתקבלו על מנת שחברי הוועדה ישקלו האם יש מקום לארבעת האפשרויות הבאות:

- בחירה בתחזוקת מינימלית לאתר המחשב הישן בלבד.
- תחזוקה מינימלית לאתר המחשב הישן + הגברת השרידות ושדרוג חדר המחשבים הישן.
- מעבר לענן באתר אחד בלבד.
- מעבר לענן בתוספת אתר נוסף של ענן.

8.2.3. בנוסף שאל *חבר הוועדה "כמה עולים שירותי ענן?"*

מנהל האגף ענה *"סדר גודל של 1.8 מיליון ₪ לשנה. אנו הולכים לשלם בשיטת אקורדיון. הגדרנו את המכרז כך שמשלמים לפי שימוש. לדוגמא: בסוף השבוע לא משתמשים אז לא משלמים."*

<u>הערת הביקורת</u>:

הביקורת מעירה כי העלות השנתית שהציג היועץ עבור שירותי ענן בלבד עמדה על כ- 2.4 מיליון ₪ ולא 1.8 מיליון ₪ כפי שציין מנהל האגף. בנוסף, היה על מנהל האגף להציג בפני חברי הוועדה את כלל החישוב המפורט שערך היועץ הכולל את ארבע החלופות, וכן התייחסות להבחנה בין שני סוגי הענן (פרטי וציבורי). יצוין כי לדברי מנהל האגף הדברים נאמרו אך לא צוינו בפרוטוקול הוועדה.

<u>תגובת מנהל האגף:</u>

"בוועדת המכרזים הוצג לוועדה תכולת המכרז וסוגי הענן השונים ואף התקיים דיון בנושא. כפי שניתן לראות מהמסמכים שהוגשו לוועדת המכרזים בדיון השני שהתקיים הוצגו בפני הועדה כלל ההשוואות והעלויות בהתאמה ובפירוט הרלוונטי שנדרש."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

תגובת המנהל אינה מתייחסת לממצא זה של הביקורת ואינה סותרת את העובדה שלא נמצא כי הוצג בפני הוועדה פירוט החישוב הכלכלי של היועץ לארבע החלופות.

<u>המלצות הביקורת</u>:

8.2.4. מומלץ כי במכרז פומבי (מעל 740,000 ₪) **ייכתב פרוטוקול מלא ו/או מוקלט**.

8.2.5. מומלץ כי במקרים בהם מבוצעות מספר ישיבות של ועדת מכרזים בגין אותו מכרז, יאושר הפרוטוקול של הישיבה הקודמת מיד בפתיחת הישיבה הבאה.

8.3. **<u>סוגיות מרכזיות במכרז הענן בו זכתה חברת א'</u>**

הביקורת קיבלה את ריכוז תוצאות הניגשים למכרז וכן אומדן היועץ, לקראת ישיבתה ביום ה - 30 במאי. להלן ריכוז הצעות המחיר כפי שהועלו במכרז:

שם החברה	סכום ההצעה ב- ₪	אומדן המכרז ב- ₪	גובה ההצעה לעומת האומדן באחוזים
א'	2,660,593	1,450,000	83%
ט.ס.מ	2,770,884	1,450,000	91%
מ.ס.י	2,297,504	1,450,000	58%

במכרז זכתה חברת א' אשר הצעתה הייתה זולה יותר מהצעת חברת ט.ס.מ וזאת לאחר פסילתה של חברת מ.ס.י בע"מ.

8.3.1. **סטייה מהותית בין האומדן להצעות המחיר**

מהביקורת עולה כי ההצעות גבוהות ב- 58% עד 91% לעומת גובה ההצעות לאומדן שניתנו על ידי היועץ.

על פי דוח מבקר המדינה בנושא התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת:

- ***"האומדן משקף את עלות העבודות נושא המכרז והוא נועד לשמש בידי ועדת המכרזים קנה מידה לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו למכרז ובכך חשיבותו העיקרית.***
- ***תכלית נוספת של האומדן היא לגדר את שיקול דעתה של ועדת המכרזים – כל שיהיה לה קשה לנמק בחירה בהצעה החורגת באופן משמעותי מהאומדן שהרשות עצמה קבעה או לפסול מחמת אי – כדאיותה, כאשר ההצעה היא במסגרת האומדן.***
- ***אומדן מפורט נועד גם למנוע מצב שבו המחיר שנקבע במכרז אינו סביר ולכן כל ההצעות שיוגשו יהיו גבוהות ממנו , <u>מה שמאפשר לוועדת המכרזים לבטל את המכרז ולהחליט על ניהול משא ומתן ללא מכרז</u>. על האומדן לכלול פירוט של כל מרכיבי העלות המשוערים , ומולם תעמיד ועדת המכרזים את מרכיבי העלות המוצעים. "***

הביקורת פנתה אל מנהל האגף לשם קבלת הסבר על הפערים המהותיים בין האומדן לבין כלל הצעות המחיר.

תגובת מנהל האגף נשענת על תגובת היועץ: *"אומדן העלויות לבין הצעות הספקים היו צפויים מראש בשל ריבוי סעיפי המכרז (14) , והגמישות הרבה שניתנה לספקים בחלוקת המחירים בין הסעיפים השונים. לדוגמא: הצעת העלות המשוקללת של שירותי הענן הפרטי של מ.ס.י מתומחרים ב – 464 אלפי ₪ למחזור חיים אל מול כ - 1 מיליון ₪ של חברת ט.ס.מ, לעומת זאת סעיף התפעול בהצעה , מתומחר ב – 540 אלפי ₪ משקולל למחזור חיים לעומת 3 אלפי ₪ באותו סעיף בהצעה של ט.ס.מ."*

הביקורת מפנה להנחיות משרד הפנים לגזברים כי: ***"הוועדה תמליץ בדרך כלל על ההצעה הזולה ביותר (או במקרה של מכירת מקרקעין או טובין- על ההצעה הגבוהה ביותר) ובלבד שהמחירים הוגנים וסבירים בהשוואה לאומדן שהוכן מבעוד מועד.***

הביקורת מעירה כי על חברי ועדת המכרזים היה לבחון ולקבל תשובות לפערים מול האומדן עבור כלל סעיפי המכרז.

<u>תגובת מנהל האגף</u> :

"נושא הפערים בין ההצעות והמגישים אל מול האומדן ובין המגישים הינו בתחום ההחלטה של ועדת המכרזים. הנתונים וההשוואות הוגשו בצורה מסודרת לוועדה והוצגו בדיון הראשון והשני שהתקיים בנושא. כמו כן לבקשת ועדת המכרזים התקיים דיון חוזר ובו הוצגו לוועדה כלל הנתונים המתבקשים שעל בסיסם השתכנעה הוועדה ואישרה את תוצאות המכרז."

9. שלבי יישום הפרויקט

<u>הפרויקט כולל 4 שלבים מרכזיים</u>

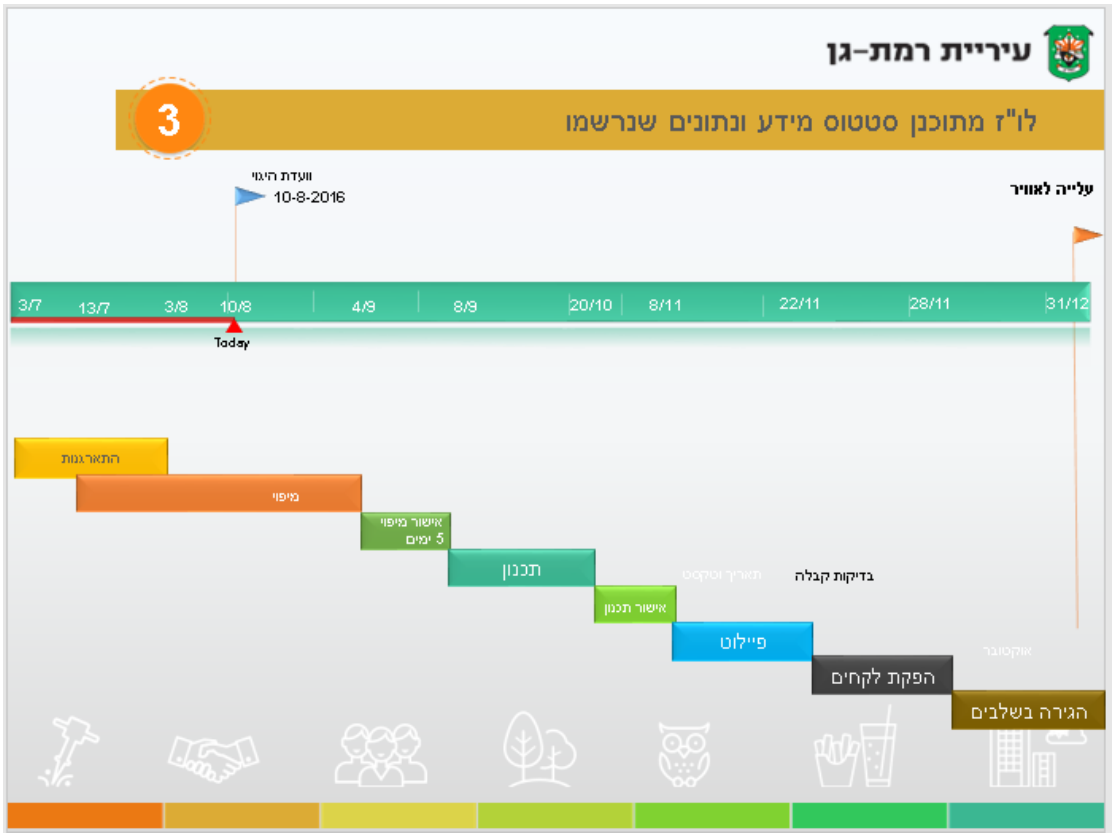
- מיפוי תשתיות העירייה ובדיקות קבלה, להלן: "**שלב הפיילוט**"
- מעבר מערכות המידע מחדר המחשב הישן לסביבת המחשוב של הספק, להלן: "**הגירה**".
- חיבור יחידות העירייה הפרושות ברחבי העיר ישירות לענן ולא באמצעות חיבור לחדר המחשבים הישן.
- הקמת אתר ענן גיבוי אשר יאפשר רישום בו זמנית בשני האתרים של הספק.

9.1. **<u>שלב הפיילוט והגירת השרתים</u>**

סעיף 10.3.1 למכרז קובע "**לאחר אישור תכנון המפורט, יחל הספק בפיילוט. במהלך פיילוט זה יעבור אחד מהשירותים על פי החלטת העירייה ובתיאום עם הספק, לרשת הספק. מטרת הפיילוט הינה בדיקה של השירותים בפועל. במהלך תקופת הפיילוט ייבחנו התשתיות ואיכותן על ידי העירייה, העירייה תגדיר את שביעות רצונה מהשירותים אותם תקבל ותחליט אם ברצונה בהמשך ההתקשרות את אורך הפיילוט תקבע העירייה בשיתוף הספק.**"

שלב התכנון והפיילוט בוצעו בחודשים יולי עד נובמבר 2017, כאשר בסופם החל האגף בהגירה של שרתי העירייה לעבודה באמצעות שרתי ומערכות המידע של הספק.

כמפורט בתרשים הבא:



9.1.1. מהביקורת עולה כי האגף קיים מעקב רציף אחר פעילות העברת הנתונים לספק באמצעות מערכת ייעודית הכוללת הזנת מועד הבדיקה, הגורם המבצע, תיאור הבדיקה ותוצאותיה - **תקין**.

9.1.2. הביקורת ביקשה לבחון האם הוצגו בפני מנהלי האגף מיפוי מלא של תשתיות העירייה טרם ביצוע העברת שרתי העירייה לספק.

מהביקורת עולה כי הוצג בפני מנהלי האגף פירוט הכולל את תשתיות מחשוב של העירייה וכולל בין היתר את הנתונים הבאים:

- מיפוי שרתי העירייה
- מיפוי הספקים המעניקים תמיכה למערכות העירייה
- מיפוי התוכנות בשימוש האגפים
- מיפוי קווי התקשורת הפרושים בין יחידות העירייה לחדר המחשבים הישן ובין יחידות העירייה לספקים.
- מיפוי רשימת המשתמשים ברשת
- סקר ראשוני לשם מיפוי אמצעי אבטחת המידע הקיימים נכון למועד עריכת הפיילוט.

נתונים אלו אשר נמסרו למנהלי האגף יש בהם כדי לענות על שלב הפיילוט דרך ביצוע העברת שרתי העירייה לאחריות הספק - **תקין**.

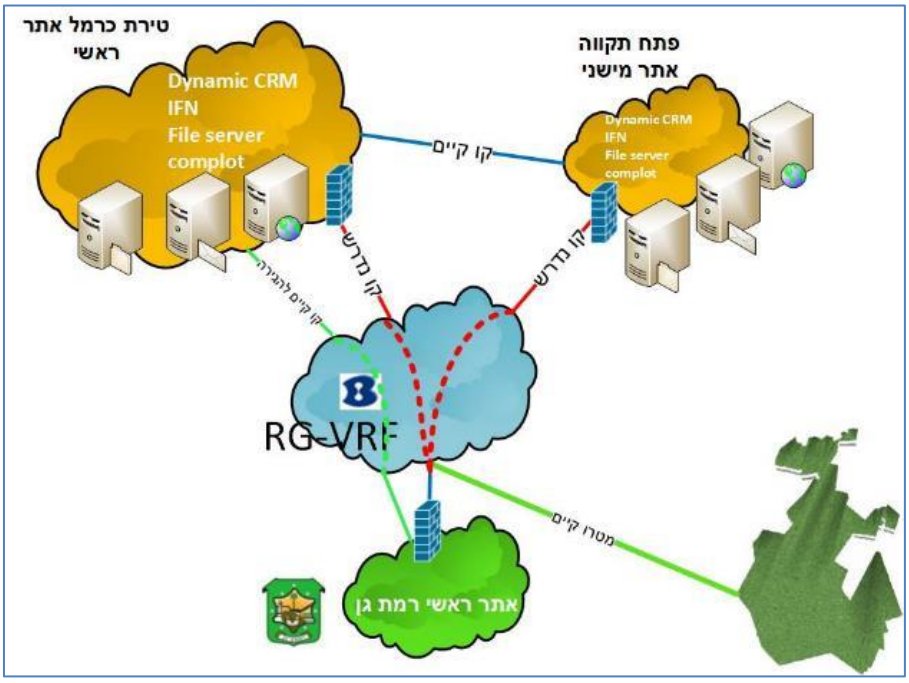
9.1.3. הביקורת ביקשה לבחון האם קיימת התאמה בין מסמך מיפוי תשתיות העירייה לבין מסמך חיובי העירייה בגין השרתים והתוכנות, המשמש לצרכי התחשבנות חודשית עם הספק. נמצאה התאמה בין המיפוי אשר בוצע לשרתי העירייה בשלב הפיילוט לבין חיובי העירייה **- תקין**.

9.2. **חיבור יחידות העירייה הפרושות ברחבי העיר לענן והקמת אתר חירום**

סעיפים 1.5 ו – 1.6 להסכם כוללים היערכות האגף לאחר שלב הפיילוט שבסופו הועברה פעילות חדר המחשבים הישן לתפעול השוטף של הספק, להלן פירוט הנושאים הנדונים בסעיפים אלו:

- חיבור כלל יחידות העירייה ישירות לספק ולא באמצעות חדר המחשבים הישן.
- הקמת אתר גיבוי על ידי הספק אשר יאפשר כתיבה בו זמנית של נתוני העירייה ב – 2 אתרי אחסון מרכזיים של הספק.

להלן תרשים המציג חיבור התקשורת כפי שקיים, נכון לחודש דצמבר 2017 , וכן החיבור הנדרש על פי חוזה ההתקשרות עם הספק.



9.2.1. מהביקורת עולה כי לא קיים באגף לוח זמנים וכן תקציב מאושר, נכון לחודש דצמבר 2017, הכולל הערכות האגף לקראת שלבי הפרויקט הבאים המוגדרים במסגרת חוזה ההתקשרות בסעיפים 1.5 ו – 1.6 לחוזה. **יצוין כי אי ההתקדמות בפרויקט מותירה את התלות בחדר המחשבים החלופי בכל הקשור לאספקת תקשורת, חשמל, וזאת בניגוד לייעוד המרכזי של פרויקט הענן**.

<u>הערת הביקורת</u>:

הביקורת מעירה כי נכון לחודש 1/2018 למרות החיבור לענן, **עדיין קיימת תלות בחדר המחשבים הישן גם אם לצורך חיבור כלל יחידות העירייה לענן בלבד**. אי הצגת לוח זמן ותקציב להמשך הפרויקט, גורמת

להמשך תלות זו בחדר המחשב הכולל סיכוני חשמל ומים קשים כפי שמופיעים בפרק 5, **וגורמים לפגיעה במהות פרויקט הענן שעיקרו אי תלות בחדר המחשבים הישן של העירייה.**

<u>המלצת הביקורת</u>:

9.2.2. הצגת לוח זמנים ותקציב להמשך פרויקט הענן, תוך חיבור כלל יחידות העירייה לענן באופן ישיר.

<u>תגובת מנהל האגף :</u>

"קיים תקציב תב"ר מאושר לפרויקט הענן ומספרו 4442. כפי שצוין בפגישות ובמסמכים שהוגשו לביקורת הוגדר לו"ז לכל שלבי הפרויקט.

לוחות הזמנים אכן השתנו כתלות בספקים צד ג' דוגמת בזק שלגביהם נדרשים תהליכים מקדמיים פרוצדורליים וטכניים טרם היישום. לוחות זמנים מעודכנים ומתואמים לצרכי העירייה נבנו עם הספק. לגבי המצוין בסיפא של הסעיף אזי כפי שהוזכר בסעיפים קודמים חדר המחשב עובר בימים אלו הסבה לחדר תקשורת בהתאם לתכנון הכולל של הפרויקט וימשיך לשרת את העירייה בהתאמה.

כפי שצוין בהתייחסויות קודמות אזי אין בכוונת האגף לבטל את החדר המשמש בתצורה החדשה כחדר תקשורת וזאת בהתאם לטופולוגית הרשת והתקשורת החדשים שנקבעו."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

תגובת המנהל לא סותרת את הממצא שנכון למועד הביקורת **לא קיים** באגף לוח זמנים ותקציב להמשך התקדמות, דבר שכאמור גורם לפגיעה במהות פרויקט הענן.

10. טיפול בתקלות על ידי הספק

סעיף 6 להסכם ההתקשרות עם הספק קובע כי :

"**הספק יספק תמיכה טלפונית (להלן :מוקד השירות) לצורך נתינת שירות לעובדי מחלקות העירייה השונות, בנושאים המטופלים על ידי הספק ובכללם תקלות , אי מילוי התחייבויות, ברורים , עדכונים , מידע ותלונות.**

מוקד השירות יפעל במשך כל ימות השנה 24 שעות ביממה."

הספק התחייב להגדיר אחראי מוקד טלפוני ולספק לעירייה מספר טלפון ישיר לטיפול בתקלות או הבהרות דחופות מחוץ לשעות הפעילות.

השירות כולל מענה לנושאים הבאים :

- ✓ ניהול ורישום פניות והפעלת טכנאים
- ✓ הקמה וניהול הרשאות משתמשים
- ✓ ניהול מערך ההדפסות מענה לניהול השירות וטיפול בציוד לקוח קצה
- ✓ ניהול ותחזוקה מערך שרתי הקבצים
- ✓ ניהול ותחזוקת אופיס 365 למשתמשי הארגון

בכל מקרה של אי פתרון התקלה על ידי הספק מועברת התקלה לפתרון צוות הטכנאים בעירייה.

10.1. **זמני המתנה טלפונית של משתמשים**

חוזה ההתקשרות עם הספק קובע כי: "**זמן ההמתנה עבור הפונים בטלפון עד למתן מענה לא יעלה על** 90 **שניות . למען הסר ספק , נציגי השירות הטלפוני מחויבים לספק מענה אנושי בתוך** 90 **שניות ומטה.**"

10.1.1. הביקורת קיבלה לידיה את קובץ פניות השירות שבוצעו לחברה בחודשים ינואר – ספטמבר 2017. נמצא כי זמן המענה הטלפוני עבור הפונים לא עלה על 90 שניות כמפורט בטבלה הבאה - **תקין.**

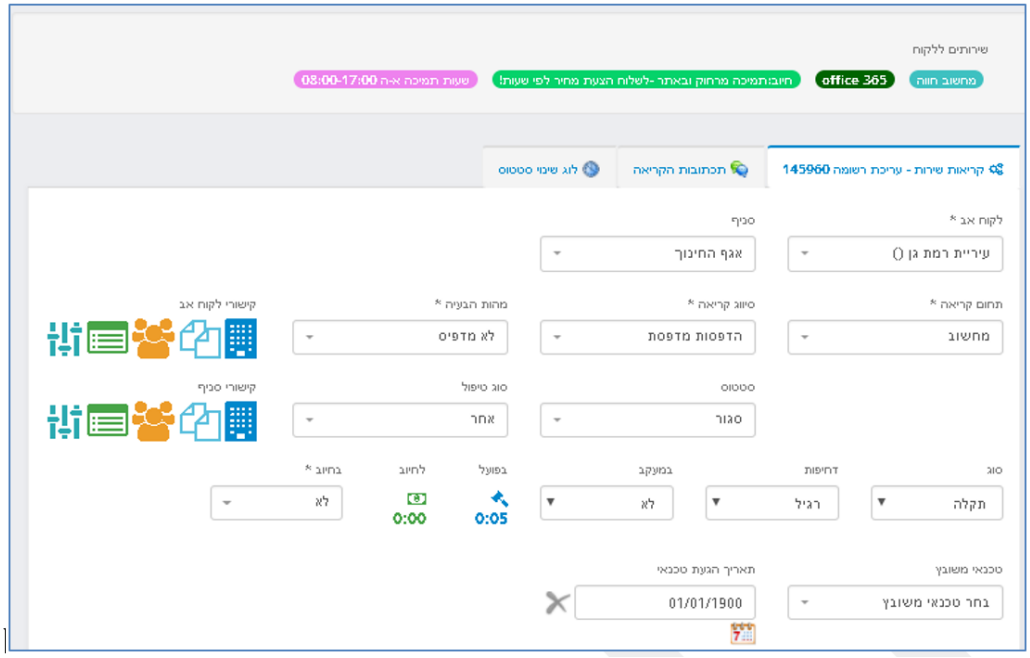
חודש	מספר שיחות לחודש	זמן המתנה בשניות
ינואר	235	15.35
פברואר	1015	10.97
מרץ	1031	14.78
אפריל	782	15.55
מאי	910	15.91
יוני	915	17.05
יולי	1248	20.25
אוגוסט	1083	16.61
ספטמבר	1020	22.51
ממוצע		16.80

10.2. **מתן הרשאה למערכת קריאת שירות**

סעיף 6.6 להסכם קובע "**הספק אחראי לתעד כל קריאת שירות במערכת ממוחשבת לניהול פניות לקוחות המיועדת לכך הנמצאת במוקד התמיכה שלו. הדיווח ירשם במערכת הפנימית של הספק והרשות תקבל מס .זיהוי לכל קריאת השרות שנפתחה.**"

10.2.1. מהביקורת עולה כי ניתנה לאגף הרשאה למערכת המאפשרת צפייה בכלל קריאות השירות הנפתחות על ידי הספק בעקבות פניות של עובדי העירייה - **תקין**.

להלן דוגמא לצפייה בפרטי קריאה שמספרה 145960 שעניינה תקלת הדפסה:



10.3. בדיקת מדגם טיפולים בתקלות משתמשים

הביקורת קיבלה קובץ המציג את כלל הפניות שנרשמו אצל הספק בשנת 2017. הביקורת בחנה מדגם קריאות שירות ואת הטיפול שניתן על ידי עובדי הספק. להלן מספר דוגמאות:

מספר קריאה	האם טופל כן /לא	האם קיימת במערכת המצויה באגף כן /לא	הפעולה שבוצעה על ידי הספק
146698	כן	כן	הגדרת המשתמש למדפסת אחרת.
145960	כן	כן	כיבוי והדלקת המדפסת.
145734	כן	כן	הועבר לאחריות צוות העירייה היות שלא ניתן היה להשיג את המשתמש.
133664	כן	כן	הועבר לצוות העירייה כי לא הצליחו לפתור מרחוק
125734	כן	כן	הועבר לצוות העירייה עקב תקלה טכנית.

הביקורת מציינת כי בכל התקלות ניתן פירוט מדויק של מועדי פתיחת הקריאה, שם המשתמש, תיאור כלל הפעולות שבוצעו לפתרון התקלה.

10.4. **משך זמן הטיפול בתקלות**

סעיף 7.1 להסכם קובע כי: "**בכל הנוגע לתקלה המשביתה את פעולת המערכות מתחייב הספק להתחיל ולטפל בתקלה בתוך 30 דקות אחת מקבלת ההודעה על התקלה ולהמשיך בטיפול באופן שוטף וברציפות עד לתיקונה .במידה ולאחר שעתיים של טיפול בתקלה היא לא נפתרה ,יתקיים דיון עם העירייה האם לעבור לפתרון חלופי , ובהחלטת העירייה האם לעבור.**"

סעיף 7.2 להסכם קובע כי: "**בכל הנוגע לתקלה שאינה משביתה את פעולת המערכות מתחייב הספק להתחיל ולטפל בתוך 4 שעות מקבלת ההודעה על התקלה ולהמשיך בטיפול באופן שוטף וברציפות עד לתיקונה.**"

הביקורת ביקשה לבחון האם זמן הטיפול בתקלה נמוך מ - 30 דקות כפי שנדרש על ידי סעיף 7 לחוזה במקרה של תקלה משביתה ו- 4 שעות במקרה של תקלה שאינה משביתה.

10.4.1. מהביקורת עולה כי לא קיים סיווג במערכת התקלות המבחין בין תקלות משביתות לבין תקלות שאינן משביתות את פעולת המשתמשים, כך שלמנהלי האגף לא קיימת יכולת לבקר את משך זמן הטיפול בתקלות אשר משביתות את פעולת המשתמשים לבין תקלות שאינן משביתות.

10.4.2. הביקורת חישבה את משך זמן הטיפול הממוצע בתקלות לחודשים אוקטובר – דצמבר 2017 אשר עמד על 18.03 דקות בלבד - **תקין**.

<u>המלצת הביקורת</u>

10.4.3. יש לפנות לספק לשם ביצוע סיווג במערכת קריאות השירות המבחין בין תקלות אשר משביתות את פעולת המשתמשים אשר צריכות להיפתר עד 30 דקות לבין תקלות אשר אינן משביתות את פעולת המשתמשים אשר זמן הטיפול בהם יערך עד 4 שעות בלבד.

<u>תגובת מנהל האגף</u> :

"במערכת הקריאות קיימים סיווגים לפי כלל הנושאים וחומרת הקריאה בהתאם למכרז ולדרישות האגף. כמו כן קיימת גישה ישירה של צוותי העירייה למערכת הקריאות ובה מוצגות כלל הקריאות כולל ה SLA בזמן אמת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

לצורך יישום תנאי החוזה נדרש סיווג של הקריאות על פי תקלות משביתות / תקלות שאינן משביתות וזאת על מנת לאפשר בקרה יעילה אחר פעילות הספק. **קיום מחולל דוחות אינו מהווה תחליף להגדרה ברורה של אופן התקלה כפי שנדרש על פי תנאי החוזה.**

10.5. **<u>בקרה אחר ביצועי מערכות הספק</u>**

סעיף 8.1 להסכם קובע כי: "**באחריות הספק להעביר דוח ביצועים חודשי מקיף, הכוללים בין את היתר את הנתונים הבאים...** ".

10.5.1. <u>שימוש במערכות ניטור</u>

מהביקורת עולה כי מנהלי האגף אינם מקבלים דוחות ביצוע חודשיים מהספק. עם זאת, לטובת בחינת ביצועי מערכת הספק, הועמדו לרשות האגף שתי מערכות ייעודיות המאפשרות ניטור מקוון אחרי שרתי ומערכות העירייה המצויים אצל הספק.

להלן טבלה המפרטת את הדוחות הנדרשים והנתונים המסופקים באמצעות מערכות הניטור:

תיאור הדוח הנדרש על פי ההסכם	האם קיימת צפייה באמצעות מערכות הניטור?
ניצול משאבים (זיכרון, מעבד, אחסון ורשת) עבור כל השרתים (פיזיים ווירטואליים).	קיים
ניצול משאבי אחסון.	קיים
צריכת חשמל של ציוד פיזי המתארח במתקני הספק.	לא רלוונטי - אין אירוח מעבר לשרתי העירייה הנדרשים לצורך הפעלה.
נצילות קווי תקשורת לאינטרנט משני מתקני הספק (הראשי והמשני)	לא רלוונטי - קווי התקשורת לאינטרנט מנוהלים באמצעות החברה לאוטומציה ולא על ידי הספק.
נצילות קווי תקשורת של כלל אתרי המשתמשים.	לא רלוונטי -קווי התקשורת מנוהלים באמצעות החברה לאוטומציה.
נצילות קווי תקשורת בין שני מתקני הספק הראשי והמשני	לא רלוונטי - טרם הוקם אתר משני (DR).
דו"חות על פוגענים, עדכוני אבטחת מידע נדרשים, ניסיונות חדירה וכלל הדו"חות המתוארים בנספח הטכני בסעיף אבטחת מידע.	קיים.
ניצול משאבים (זיכרון, מעבד, אחסון ורשת) עבור חוות משתמשי הקצה.	כרגע אין שימוש
דו"ח מדגמי של חווית משתמש בארבעה אתרי משתמשים בכל חודש יבחרו ארבעה אתרים שונים, כך שאחת לחצי שנה, תיבדק חווית המשתמש בכל אתרי המשתמשים.	לא מיושם

<u>הערת הביקורת:</u>

האגף אינו מקבל דוח חודשי המתייחס לארבעה אתרי משתמשים על מנת לבחון את חווית המשתמש, וזאת לשם קבלת משוב מהמשתמשים על ביצועי הספקים, בניגוד לסעיף 8.1 לחוזה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

10.5.2. האגף יפנה לספק להשלמת כלל הדוחות, על פי הנדרש בהסכם, לשם קיום בקרה אפקטיבית על פעילותו השוטפת של הספק.

<u>תגובת מנהל האגף :</u>

"הספק מעביר מידי חודש דוחות שירות בהתאם לפעילות המבוצעת באופן שוטף ופרוייקטלי. בנוסף נשלחים דוחות רבעוניים הכוללים השוואה והתייחסות מסכמת בהתאמה. הנתונים והדוחות מקובלים על הגורמים המקצועיים באגף וככל שנדרשים נתונים נוספים הספק דואג לעדכן בהתאמה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף:</u>

תגובת המנהל אינה סותרת את הממצא. הדו"ח שהוצג בפני הביקורת עוסק באופן הטיפול בתקלות מצד הספק בלבד (מספר התקלות, מהירות הטיפול וכדו'). **יש להשלים את הדו"חות בהתאם לנדרש בהסכם ההתקשרות.**

11. הקצאת כח האדם על ידי הספק

סעיף 9.1 להסכם קובע כי: **"לצורך מתן השירותים נשוא הסכם זה מתחייב הספק להעמיד למשך כל תקופת החוזה על חשבונו הוא ,כוח אדם מיומן , מהימן ואיכותי אשר ימוקם במשרדי הספק ויענה לפניותיו של המנהל ו/או משתמש הקצה , כמו כן מתחייב הספק לספק את כל האמצעים הנדרשים למתן השירותים , את ההשגחה עליהם , ולהיענות להנחיות העירייה כפי שינתנו מעת לעת."**

"הספק יעמיד מנהל פרויקטים , צוות פרויקט הגירה , מנהל תמיכה ומנהל אבטחת מידע כמפורט בנספח הטכני ומומחה יישום מטעמו אשר יהיו אחראים על מכלול פעילויות ההגירה, אבטחת המידע והתמיכה , אשר זהותם תהא מקובלת על העירייה."

11.1. הביקורת ביצעה השוואה בין דרישות ההסכם לתפקידים מן הספק לבין בחינת העובדים שאושרו על ידי מנהלי האגף.

11.2. מהביקורת עולה כי עם כניסת הספק לעבודה נתקבלו קורות החיים של 5 עובדים של הספק, נערכו ישיבות פתיחה במהלך חודש יוני וזאת על פי רישומי היומן של הפרויקט. בנוסף, נמסר ממנהל התשתיות ומנהל האגף כי נערכו ישיבות עבודה פרטניות לשם היכרות מעמיקה עם כלל עובדי צוות הפרויקט - **תקין.**

12. 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.

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 ומתארים את שגרת העבודה.

סעיף 11.7 להסכם קובע כי בשלב תכנון העל יכין הספק רשימת נהלים אשר יציג לאישור העירייה. רשימת נהלים אלו תכלול לפחות את הנושאים הבאים:

- ✓ נהלי התקנה ושדרוג תשתיות בחוות השרתים
- ✓ נהלי התקנה ושדרוג תוכנה (מערכות מידע) בחוות השרתים.
- ✓ נהלי בקרת גישה.
- ✓ נהלי גיבוי ושחזור.
- ✓ נהלי ניטור והתראה.
- ✓ נהלי אבטחת מידע.
- ✓ נהלי החזרת מידע ללקוחות.
- ✓ נהלי התאוששות מתקלות ונפילות מקומיות.
- ✓ נהלי בקרת שינויים בשרתי העירייה .
- ✓ ניהול משתמשים.
- ✓ נהלי תחזוקה מונעת.

12.1. מהביקורת עולה כי למעט נוהל גיבויים לא הועברו לידי העירייה נהלים על ידי הספק אשר עשויים לתאר את הפעולות המבוצעות על ידי הספק, הבקרות המיושמות בכל שלב בתהליך וכן מערכות המידע המלוות את התהליכים.

12.2. **הביקורת רואה חשיבות רבה בנהלי העבודה, בעיקר נוכח העובדה כי המדובר בתשומות מהותיות המושקעות על ידי העירייה לטווח ארוך וקיים צורך להסדיר את תהליכי העבודה של האגף מול הספק.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

12.3. מומלץ כי יבוצע "עיגון" של כלל פעילויות האגף בכל הקשור לתהליכי העבודה עם החברה, בשיתוף כלל הגורמים העירוניים האחראים על נהלי ה – ISO בעירייה.

12.4. הכנת נהלי עבודה כנדרש בחוזה.

<u>תגובת מנהל האגף :</u>

"כפי שהוצג לביקורת קיימים נהלים לתהליכים מרכזיים באגף. ככל משינוי והטמעת התהליכים כתוצאה ממעבר לשירותי הענן יעודכנו וייבנו בהתאמה נהלים חדשים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל האגף</u>:

הביקורת מדגישה כי למעט נוהל גיבויים לא הועברו לעירייה נהלים ע"י הספק **ויש לפעול בהתאם לנדרש בחוזה.**

13. התחשבנות שוטפת מול הספק

להלן תיאור הליך אישור התשלום: מנהל מערכות המידע קובע מהו הפריט אשר ברצונו להעביר לספק, לדוגמא: שרת בסיס נתונים שתיאורו RG-SQL-P, בגין פריט זה מופקת הזמנה אשר פרטיה נרשמים בגיליון האלקטרוני של חשבת האגף, לאחר מכן נבחן מהו התשלום הנדרש לספק על פי הדרישות הטכניות של השרת וכן מול מחירון הספק כפי שהוגש במסגרת מסמכי המכרז.

לאחר הזנת כלל הפרטים בגיליון ההזמנות, מבצע מנהל האגף דרישה במערכת ממוכנת של הספק לשם ביצוע העברת הרכיב מהעירייה לחוות השרתים בענן.

בנוסף מופקת הזמנה לספק לשם יצירת התחייבות כספית במערכת הנהלת החשבונות של העירייה.

חשבת האגף אחראית על ניהול ההתחשבנות עם הספק וזאת באמצעות המסמכים הבאים:

- מחירון הספק כפי שהוגש במסגרת מסמכי המכרז
- גיליון אלקטרוני הכולל בין היתר את הנתונים הבאים (להלן: "גיליון הזמנות"):

חודש התשלום		
פריט	סך התשלום לפריט	הזמנה
RG-DC	₪730	74213
RG-BE-P1	₪980	74213
RG-BE-P2	₪980	74213
RG-BE-T	₪980	74213
RG-BE-T2	₪980	74213
RG-BI	₪1,980	74213
RG-FE-P1	₪1,180	74213
RG-FE-P2	₪1,180	74213

13.1. בחינת התאמת של רכיבי המידע שהוזמנו לאחסון אצל הספק על פי מסמך המיפוי שאושר בשלב הפיילוט

הביקורת ביקשה לבחון האם הפריטים אשר הועברו במסגרת שירותי הענן אכן נכללו במסגרת מיפוי מערכות המידע כפי שערך הספק בשיתוף האגף, וכי לא נכללו פריטים שאינם כלולים במסגרת מערכות המידע של העירייה. הביקורת ביצעה מדגם הכולל עשרות שרתים הקיימים בקובץ הזמנות חשבת האגף לעומת מסמך המיפוי כפי שערך הספק.

פרטי השרת / מערכת המידע כפי שקיים בקובץ הזמנות חשבת האגף	האם קיים במסמך מיפוי הספק כן /לא?
RG-DC	√
RG-BE-P1	√
RG-BE-P2	√
RG-FE-P1	√
RG-FE-P2	√
RG-SQL-P	√

13.2. מהביקורת עולה כי השרתים ומערכות המידע שנדגמו נכללו במסגרת מיפוי הספק אשר אושר על ידי האגף טרם המשך הפרויקט - **תקין.**

13.3. **בחינת התאמה בין החיובים כפי שקיימים בקובץ ההזמנות לבין מחירון הספק**

הביקורת ביקשה לבחון האם סכומי החיוב כפי שמופיעים בקובץ הזמנות אכן תואמים את מחירון הספק כפי שהוגש במסגרת מסמכי הספק.

תיאור הרכיב	סך ההזמנה	האם תואם את מחירון הספק עפ"י פרטי הרכיב כן /לא?
RG-DC	₪730	√
RG-BE-P1	₪980	√
RG-BE-P2	₪980	√
RG-BE-T	₪646	√
RG-BE-T2	₪646	√
RG-BI	₪1,330	√
RG-FE-P1	₪1,180	√
RG-FE-P2	₪1,180	√
RG-FE-T	₪773	√
RG-FE-T2	₪773	√
RG-SQL-P	₪6,075	√

13.4. מהמדגם שערכה הביקורת עולה כי מחיר הזמנת השירות בגין השרתים ומערכות המידע תואמים את מחירון הספק - **תקין.**

13.5. **<u>ערבות הספק</u>**

סעיף 16.1 להסכם קובע כי :

"להבטחת מילוי כל התחייבויות הספק על פי הסכם זה , ומבלי לגרוע מכל זכות המוקנית לעירייה על פי כל דין ו/או הסכם , ימציא הספק לעירייה , עם החתימה על הסכם זה , ערבות בנקאית אוטונומית ובלתי מותנית לפקודת העירייה , בנוסח המופיע כנספח ב' המצורף להסכם זה כחלק בלתי נפרד הימנו , בסך של 200,000 ₪ ."

13.5.1. מהביקורת עולה כי קיימת ערבות אוטונומית של הספק בגזברות העירייה לשנים 2016-2017 עד לחודש 15/10/2018. **- תקין.**

14. בחינת יישום המלצות דו"ח מבקר העירייה לשנת 2014

<u>פרק ב - אבטחת מידע</u>

המלצה	מה נדרש לבצע	תוקן / לא תוקן	הערות	מסמכים
קיום דיון בהנהלת העיר בנושא אבטחת מידע ומינוי רשמי של בעלי התפקידים השונים בנושא אבטחת מידע, לרבות "ממונה על אבטחת מידע" העונה לדרישות החוק	הגדרה ומינוי לתפקידי אבטחת מידע	תוקן	נקלטו 2 עובדי אבטחה במיקור חוץ, מנהל אבטחה עובד מאוקטובר 2016 ויועץ אבטחה מנחה ומייעץ ממאי 2017. אושר תקן עירוני לאיוש מנהל מחלקת אבטחת מידע . התקן אושר בחודש יולי 2017 ואויש ב-1/2/2018	מסמך הגדרת מינוי מנהל אבטחת מידע לרשויות המקומיות .
ניסוח מסמך מדיניות אבטחת מידע	מסמך מדיניות אבטחת מידע	תוקן	נכתב מסמך מדיניות אבטחת מידע . המסמך אושר בוועדת היגוי אבטחת מידע על ידי המנכ"ל.	מסמך מדיניות מאושר על ידי מנכ"ל העירייה
עריכת תכנית עבודה שנתית למערך המחשוב	תכנית עבודה שנתית של האגף	תוקן	קיימת תכנית עבודה שנתית לאבטחת מידע .	נשלחה תכנית עבודה לשנת 2017.
מינוי עובד אשר יערוך הדרכות למשתמשים חדשים בתחום אבטחת המידע, לשם הקניית כללי התנהגות בסיסיים בתחום אבטחת המידע	הדרכות עובדים	תוקן	מנהל האבטחה הוא בעל התפקיד שיבצע. יבוצע על ידי פעולות במעגלים מצומצמים עם נאמני אבטחה מתוך 12 האגפים ולאחר מכן באמצעותם ובאמצעות מערכת דיוור ייעודית לכלל העובדים בהתאם לתוכנית העבודה	נשלחה מצגת שאושרה על ידי המנכ"ל

המלצה	מה נדרש לבצע	תוקן / לא תוקן	הערות	מסמכים
יישום נוהל עירוני המציין מהו אופן התחברות ספקים מחוץ לעירייה ומהם אמצעי הבקרה הנדרשים לכך	נוהל עירוני בנושא התחברות ספקים	תוקן	נכתב נוהל מתאים לנושא הנוהל מבוקר ומנוהל ע"י מנהל אבטחת המידע	נוהל התחברות ספק + מסמך מדיניות
יש ליישם כלי ניטור המציגים בפני מנהל האגף מיהם הגורמים אשר התחברו, מהם הפעולות שביצעו, שעת כניסה, שעת יציאה ועוד.	דוח כלי ניטור	לא תוקן	אמנם קיימת אפשרות להפיק דוח באמצעות ה – f.w המציג את המשתמשים / חברות שביצעו כניסה למערכת. מומלץ כי אחת לרבעון יוצג דוח משתמשים / ספקים אשר התחברו מרחוק.	
יש לקיים ממשק בין האגף לבין אגף משאבי אנוש בכל הקשור לעברת מידע באשר לעובדים חדשים ועובדים שעזבו. מימשק זה יעוגן בנוהל עבודה וטפסים ייחודיים לשם ציון הרשאות העובדים החדשים והעובדים שעזבו	ממשק בין משאבי אנוש לבין האגף	תוקן	מחלקת תשתיות באגף יצרו טופס מקוון להזנת פרטים לקליטת עובדים ודיווח על עובדים שעזבו.	
אמצעי בקרה בסיסיים בנושא סיסמאות העובדים ברשת התקשורת כפי שמקובל במרבית הרשויות ברשת התקשורת של המשתמשים	צילום מסך של מדיניות סיסמאות	תוקן	מבוצע באופן שוטף	מסמך מדיניות סיסמאות כפי שהופעל בעירייה
יש ליישם הליך בקרה אחר אירועי אבטחה מידע מרכזיים באמצעי כלים אשר יאפשרו ניטור פעולות כגון : כניסה ספקים, כניסת משתמשים בשעות חריגות, ניסיונות התחקות אחר סיסמאות, ניטור פעולות של משתמשים בעלי הרשאות גבוהות, מחיקת מידע / קבצים מרכזיים ועוד. כמוכן מומלץ כי נושא זה יעוגן בנוהל	במידה ועדיין אין לוגים, יש לקבל הזמנות/ דרישות לרכישה	תוקן	קיימים לוגים המבוקרים ע"י מנהל אבטחת מידע. כמו כן, בהתאם לתכנית עבודה ובהתאם למעבר התשתיות לענן הפרטי, יבחנו וירכשו כלים	

המלצה	מה נדרש לבצע	תוקן / לא תוקן	הערות	מסמכים
יישום בקרות פיזיות באתר 2 בדומה לבקרות הקיימות באתר 1 , יש להתקין גלאי עשן, רצפה צפה, קודן בכניסה, התקנת רצפה צפה או הגבהה השרתים באמצעות מתקן לשם מניעת הרטבה במקרה של הצפה	האם חדר המחשבים עדיין רלוונטי או שבגלל פרוייקט הענן אין בזה צורך	תקין	לא רלוונטי עקב המעבר לענן	
לעגן את מדיניות העירייה בנושא התאוששות מאסון בתוכנית אשר תייחס לבעלי תפקידים, לוחות זמנים, ותהיה חלק מתוכנית המשכיות עסקיות של העירייה	לקבל את תכנית התאוששות מאסון שהיא חלק מתוכנית ה BCP - .	לא תוקן	מבוצע במסגרת פתרון "ענן" בניית תכנית DR תלוי מוכנות ומעבר מלא לענן. בתוך כל זאת הבחירה בעירייה תהיה לDR חלקי ולא מלא. בחירת המערכת לזמינות באתר DR תהיה על מתן הגדרת עדיפות למערכות על פני מערכות האחרות.	יבוצע במסגרת ההתקדמות בפרויקט ענן.
עיגון מדיניות העירייה בשימוש ברשת האינטרנט בנוהל עבודה המפרט מיהם הגורמים הרשאים להשתמש ברשת האינטרנט ולאיזה צורך	לוודא חסימת אתרים	תוקן	במסגרת תהליך הקמה ועדכון המשתמשים ניתנות הרשאות בהתאמה להגדרות התפקיד ממשאבי אנוש	
מנהל מחלקת תשתיות יאכוף אחר המשתמשים את מדיניות האגף בנושא שימוש ברשת האינטרנט לבעלי תפקידים ייחודים כגון : דובר העירייה, גורם המתחזק את אתר העירייה ועוד	לוודא חסימת אתרים	תוקן	כיום התהליך מבוקר ומנוהל. אופן הניהול מבוצע באמצעות מערכת פרוקסי פורטיגייט כלל ההרשאות מנוהלות באמצעות AD. פתיחת גישה לרשתות חברתיות נעשית אל מול הנחיית לשכת מנכ"ל ומתן אישור	ההרשאות ניתנות / מנוהלות ע"פ קבוצות הרשאה

נספח א – הערכת כלכלית כפי שערך היועץ

חלופה	חד פעמי	שנתי	2016	2017	2018	2019	2020	2021
תחזוקת מצב קיים	$0	$520,832	$520,832	$1,041,663	$1,562,495	$2,083,326	$2,604,158	$3,124,989
הגברת שרידות אתרים קיימים	$1,130,000	$559,169	$1,689,168	$2,248,337	$2,807,506	$3,366,674	$3,925,843	$5,615,011
אתרים קיימים - הגברת שרידות ותחזוקה	$1,130,000	$1,080,000	$2,210,000	$3,290,000	$4,370,000	$5,450,001	$6,530,001	$8,740,001
אתר ראשי בענן	$71,053	$656,579	$727,632	$1,384,211	$2,040,791	$2,697,370	$3,353,949	$4,010,529
אתר משני בענן	$0	$178,421	$178,421	$356,842	$535,263	$713,684	$892,105	$1,070,526
אתר ראשי + משני בענן	$71,053	$835,000	$906,053	$1,741,053	$2,576,054	$3,411,054	$4,246,055	$5,081,055
חלופה	**חד פעמי**	**שנתי**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
תחזוקת מצב קיים	$0	$520,832	$520,832	$520,832	$520,832	$520,832	$520,832	$520,832
הגברת שרידות אתרים קיימים	$1,130,000	$559,169	$1,689,168	$559,169	$559,169	$559,169	$559,169	$1,689,168
אתרים קיימים - הגברת שרידות ותחזוקה	$1,130,000	$1,080,000	$2,210,000	$1,080,000	$1,080,000	$1,080,000	$1,080,000	$2,210,000
אתר ראשי בענן	$71,053	$656,579	$727,632	$656,579	$656,579	$656,579	$656,579	$656,579
אתר משני בענן	$0	$178,421	$178,421	$178,421	$178,421	$178,421	$178,421	$178,421
אתר ראשי + משני בענן	$71,053	$835,000	$906,053	$835,000	$835,000	$835,000	$835,000	$835,000

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – בחינת ניהול פרויקט המעבר לשירותי ענן

1. **סעיף 5.2.4**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להציג תכנית לפתרון של סיכוני הצפות מים ואי הספקת חשמל הן בחדר המחשבים הישן והן בחדר המחשבים המשמש כגיבוי.

2. **סעיף 6.3**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת כי תכניות אב ידונו על ידי הנהלת העירייה בצירוף כל הגורמים הנוגעים בדבר.

3. **סעיף 8.2.4, 8.2.5**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. במכרזים עתירי תקציב ובעלי השפעה לטווח רחוק, ובמקרים בהם מתקיימים מספר דיונים, יו"ר ועדת המכרזים יבחן את הצורך ליישום ההמלצות.

4. **סעיף 9.2.2**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להציג לוחות זמנים ותקציב להמשך פרויקט הענן תוך חיבור כלל יחידות העירייה לענן באופן ישיר.

5. **סעיף 10.4.3**

   אגף מערכות מידע מחובר באופן ישיר למערכת התקלות ומוציא דוחות באופן עצמאי לפי הצורך.

6. **סעיף 10.5.2**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, אולם הוא מציין כי הדוחות המועברים כיום הינם בהתאם לדרישות ולצרכים המשתנים של האגף, וככל שנדרשים נתונים נוספים הספק דואג לעדכן בהתאמה.

7. **סעיף 12.3, 12.4**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכנת נהלים הקשורים לתהליכי העבודה עם החברה.

8. **סעיף 14 – בחינת יישום המלצות דו"ח מבקר העירייה לשנת 2014**

   ראש העיר מבקש לציין כי יושמו רוב המלצות דו"ח המבקר בנושא, ומעדכן כי העירייה החליטה להתחיל בתהליך לאישור תו תקן בינלאומי ISO 27001 בנושא אבטחת מידע בעירייה.

ביקורת פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח

ביקורת פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח

1. מבוא

1.1. פרטים כלליים על החברה

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.

<u>הון ומניות:</u>

סוגי מניות	ע.נ למניה	כמות מניות (הון רשום)	הון מניות בש"ח		
			רשום	מונפק	נפרע
מניה רגילה	1	50,000	50,000	1,000	1,000

<u>עפ"י תקנון החברה חלוקת ההון לבעלי המניות הינה כדלקמן:</u>

שם המחזיק	בש"ח	ב-%
עיריית רמת-גן	999	99.9%
מר ישראל זינגר, ראש העיר	1	0.1%
סה"כ	**1,000**	**100%**

1.2. מטרות החברה

1.2.1. על פי תקנון החברה מטרותיה הן:

א. ליזום, לפתח, לתכנן, להקים ולנהל פרויקטים כלכליים.
ב. לנהל עסקים כחברה להשקעות ואחזקת נכסים וזכויות.
ג. לנהל עסקים בתחום הנדל"ן לרבות לחכור, לקנות, להשכיר ולמכור.
ד. לבנות בניינים מכל סוג שהוא.
ה. לנהל עסקים של קבלנים לבנייה ולעבודות פיתוח.
ו. לנהל עסקים בתחומי התעשייה, המסחר, התיירות, השירותים, או בכל תחום שירות הקשור במישרין או בעקיפין למטרות החברה.
ז. ליזום, לפתח, לתכן, לבצע, להשלים תכניות בניין עיר וכן פרויקטים עירוניים לרבות עבודות הנדסה, פיתוח פרויקטים ופיתוח תשתיות.

2. מטרת הביקורת

לבחון שלושה פרויקטים שבוצעו עבור העירייה על ידי החברה הכלכלית לפיתוח.

3. מתודולוגיה

3.1. הביקורת בחנה שלשה פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח:

- פרויקט עבודות פיתוח ברחוב תובל שבמתחם הבורסה.
- פרויקט שיכון הצנחנים.
- פרויקט מערך השכרת האופניים ברחבי העיר.

3.2. **הביקורת קיבלה הבהרות ונתונים מבעלי התפקידים הבאים:**

מנכ"ל החברה.
חשב החברה.
מנהל פרויקט מתחם הבורסה מטעם חברת א.נ.פ.
מנהל פרויקט תל-אופן רמת-גן מטעם חברת א.א.נ.

3.3. **בסיס הנתונים**

במהלך הביקורת נבחנו האסמכתאות והנתונים הבאים:

- תקנון ותזכיר החברה.
- פרוטוקולים מישיבות הדירקטוריון וועדותיו.
- מסמכי המכרז לביצוע העבודות ופרסום המכרז בתקשורת.
- מסמכי הזמנות העבודה מהעירייה לחברה וצווי תחילת עבודה.
- חוזי ההתקשרות עם קבלני הביצוע ד.ע ו-ו.ד.
- חוזה ההתקשרות של עיריית תל אביב-יפו/ הרשות לפיתוח תל אביב-יפו עם מפעיל מערך השכרת האופנים.
- חוזה ההתקשרות של העירייה עם עיריית תל אביב-יפו.
- תוספות ונספחים לחוזים.
- כרטסת הוצאות הפרויקטים.
- כרטיס הקבלנים בהנהלת החשבונות.
- מאזן בוחן לשנים 2016-2017.
- דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2016.
- ערבויות ביצוע.
- חשבוניות ודרישות תשלום חודשיות.

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

תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

תגובת מנכ"ל תאגיד מי רמת-גן הובאה בשלמותה וצורפה כנספח א' בסוף הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. החברה לא מינתה מבקר פנים. [סעיף 5.4.1]

4.2. העירייה העבירה לחברה הכנסות מראש בסך 3,694,527 ₪ אשר בגינם נרשמו הכנסות תקורה בסך 5% שהסתכמו ב - 184,726 ₪ אשר יש בהם כדי להקטין את הפסדי החברה. העברת תקבולים מראש טרם ביצוע כל פעילות על ידי החברה אינה תקינה וגורמת להקטנת הפסדי החברה. על העירייה היה לפעול בדרך של מתן הלוואה לחברה. [סעיף 5.7]

<u>פרויקט מתחם הבורסה</u>

4.3. הביקורת מעירה כי למרות הגדלת חוזה ההתקשרות עם הקבלן לא התקבלה הגדלה של ערבות הביצוע מהקבלן בסך 202 אלפי ₪ , כפי שלחברה הייתה זכות המוקנית לה על פי סעיף 51ד לחוזה. [סעיף 6.3]

4.4. הרחבות בהתקשרות של החברה עם הקבלן המבצע של פרויקט מתחם הבורסה אושרו בדיעבד על ידי ועדת החריגים של החברה, לאחר הביצוע בפועל של העבודות הנוספות. **ועדת המכרזים דנה ואישרה** בדיעבד **את הרחבת ההתקשרות עם הקבלן, שהגדילה את היקף החוזה בשיעור של 42%,** כחודשיים לאחר תאריך חשבון הקבלן **על ביצוע העבודות.** [סעיף 6.4]

4.5. **הביקורת מעירה בחומרה כי אי תיאום העבודות בין תאגיד "מי רמת -גן" לבין החברה גרם להוצאה כספית מצד החברה בסך של 936 אלפי ₪. הוצאה זו לדברי מנהל הפרויקט הייתה עשויה להימנע באמצעות שיתוף פעולה בין שני התאגידים**. [סעיף 6.5.2]

4.6. למרות ההתכתבויות בין החברה לתאגיד המים, לא הוסדר נושא ההתקשרות ביניהם בין החודשים יולי 2015 (מועד אישור טיוטת ההסכם על ידי מנכ"ל תאגיד המים) לנובמבר 2015 (מועד מתן תחילת צווי תחילת העבודה על ידי החברה). [סעיף 6.5.3]

<u>פרויקט פיתוח שיכון הצנחנים</u>

4.7. החברה לא קיבלה ערבות ביצוע מהקבלן המבצע של פרויקט שיכון הצנחנים לתקופה שמיום 8 בנובמבר ועד למועד סיום הביצוע של שלב א', בניגוד לחוזה ההתקשרות. [סעיף 7.3.1]

4.8. במסגרת הפרויקט (ובדומה להתנהלות בפרויקט מתחם הבורסה), בוצעו פעולות שלא היו מתוכננות במסגרת כתב הכמויות המקורי של החוזה בהיקף של 1,510,625 ש"ח. במסגרת עבודות אלו לא נתקבל פירוט מחשב החברה / המפקח מהו סך היקף העבודות הנוספות אשר בוצעו בעקבות אי שיתוף הפעולה מול תאגיד המים, למעט סעיף אחד. [סעיף 7.4.3]

4.9. מהביקורת עולה כי השינויים והתוספות לפרויקט אושרו רק לאחר ביצוע התוספות בפועל. [סעיף 7.4.4]

<u>פרויקט מערך שירותי השכרת אופניים</u>

4.10. העירייה שילמה על מערך שירותי השכרת אופניים, לשנים 2016-2017, סה"כ כ- 3.3 מיליון ₪. מחישובים שערכה הביקורת עולה כי ב- 10 תחנות הפרושות ברחבי העיר, ממוצע של 66.4 השכרות/החזרה בחודש, כלומר 2.2. השכרות/החזרה ליום לכל תחנה. [סעיפים 8.1, 8.2]

4.11. מתיעוד כלל ההתכתבויות שנערכו בין הרשות לחברה לא נמצא תיעוד לכך שהנהלת העירייה והחברה היו מודעים לכך כי קיימת אפשרות להפסקת ההתקשרות בין הרשות לבין המפעיל. [סעיף 8.5.1]

4.12. נכון לחודש פברואר 2018 לא הוצגו בפני הנהלת העירייה נתונים מדויקים על השימוש של תושבי ר"ג במערך, וזאת למרות הסיכום בפגישה אצל מנכ"ל העירייה, הערות גזבר העירייה והערות סמנכ"ל התפעול בעירייה. [סעיף 8.4.5]

4.13. מהביקורת עולה כי חשב החברה ומפקח החברה לא היו מודעים כי נערכת ביקורת על ידי המפקח הראשי ברשות, כך שמידע חיוני לא התקבל בחברה הכלכלית בשנים 2016-2017, והיה עשוי לשפר את עבודת הפיקוח והבקרה המבוצעת על ידי מפקח החברה. [סעיף 8.6.1]

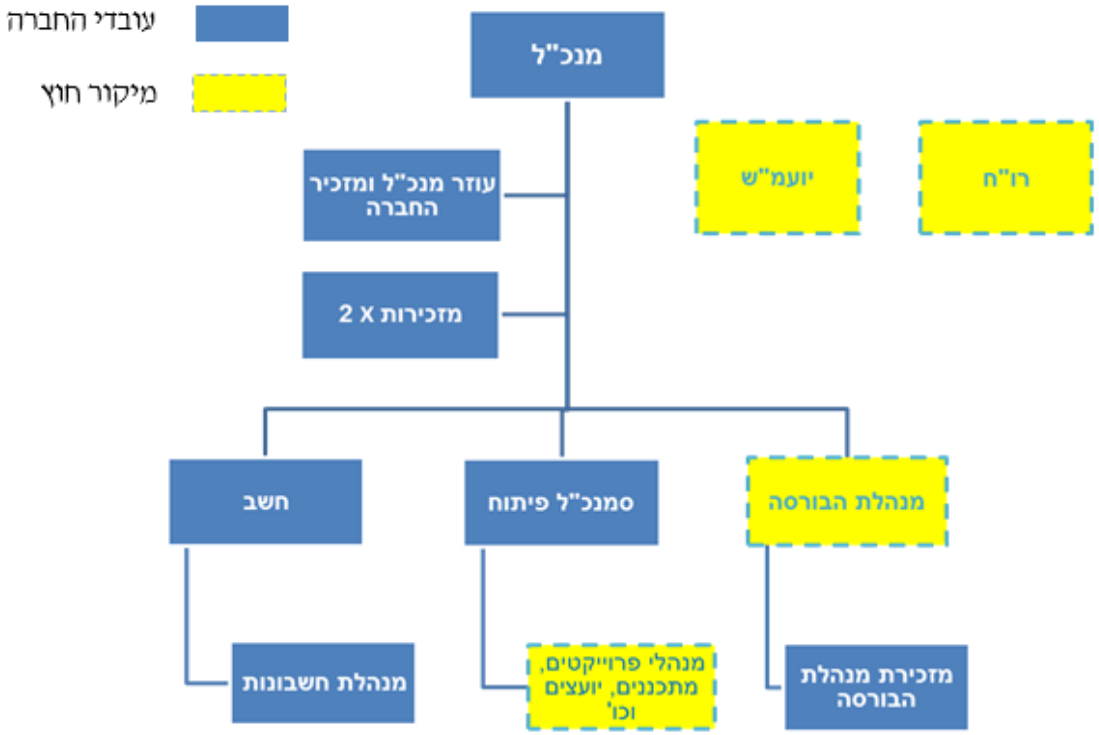
4.14. הביקורת מעירה על תפעול לקוי של החברה המתפעלת את הפרויקט בכל הקשור לשינוע האופניים ברחבי העיר. יצוין כי מנוי המגיע לתחנה בה לא ניתן לשכור אופניים נאלץ לעבור בין התחנות ברחבי העיר, דבר הפוגע בבסיס מערך השכרת האופניים. [סעיף 8.8.4]

4.15. החברה הכלכלית נעזרת בחברת הפיקוח א.צ.י.כ ייעוץ תכנון וניהול לצורך פיקוח מטעמה מול הרשות. מסקירת חוזה ההתקשרות בין החברה הכלכלית למפקח נמצא כי החוזה אינו מפרט מהם השירותים אשר אמורים להינתן על ידי החברה המפקחת, ומהם מטלות המפקח. [סעיף 8.9]

פירוט הממצאים:

5. התנהלות מוסדות החובה

5.1. מבנה ארגוני



5.2. **מוסדות החברה** – הרכב הדירקטוריון:

תפקיד	מעמד	אישור ועדת מינויים
ראש העירייה / **יו"ר**	חבר מועצת העיר	אושר
סגן ראש העיר	חבר מועצת העיר	אושר
חברת מועצת העיר	חבר מועצת העיר	אושר
מנכ"ל העירייה	עובד העירייה	אושר
מהנדסת העיר	עובד העירייה	אושר
גזבר העירייה	עובד העירייה	אושר
	נציג ציבור	אושר
	נציג ציבור	אושר
	נציג ציבור	אושר

בשנת 2016 התקיימו שתי ישיבות דירקטוריון, בתאריכים 13 באפריל 2016 ו- 27 בספטמבר 2016. שמות חברי הדירקטוריון אשר השתתפו בישיבות תואם את רשימת חברי הדירקטוריון אשר הועברה לידי הביקורת.

5.3. **אסדרה (רגולציה) של התקנון**

החברה קיבלה אישור ממשרד הפנים לנוסח התקנון בתאריך 25 בנובמבר 1991. במכתב מתאריך 3 בספטמבר 2017 ציין מנכ"ל החברה, כי החברה נמצאת בהליך אישור תקנון חדש התואם את נוהל האסדרה: "נוסח התקנון החדש טרם קיבל את אישורו העקרוני של משרד הפנים וטרם אושר על ידי דירקטוריון החברה".

5.4. **ביקורת פנים**

5.4.1. מהביקורת עולה כי החברה לא מינתה מבקר פנים.

5.4.2. בהתייחס לשאלת הביקורת, ציין מנכ"ל החברה במכתבו מתאריך 3 בספטמבר 2017 כי:
"החברה החלה לעבוד בפועל לפני כשלוש שנים וחצי ונפח הפעילות שלה עד לאחרונה היה מצומצם יחסית. בנוסף טרם מונו כל הדירקטורים על ידי מועצת העיר כנדרש על ידי משרד הפנים וכפועל יוצא התעכב גם מינוי ועדת ביקורת מקרב חברי הדירקטוריון של החברה".

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.4.3. למנות מבקר פנים, כנדרש.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u> *"בישיבת דירקטוריון החברה עלה נושא מינוי מבקר פנימי. החברה מקבלת את הביקורת ותפעל למינוי מבקר פנימי בהקדם."*

5.5. **מינוי מנכ"ל החברה**

מנכ"ל החברה מונה לתפקיד בתאריך 9 באוגוסט 2017 לאחר קבלת המלצת ועדת האיתור.

5.6. **כוח אדם ושכר**

בחברה מועסקים תשעה עובדים. על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה לשנת 2016, עלות השכר של העובדים לשנת 2016 הסתכמה ב- 1,464,957 ש"ח.

5.7. הכנסות החברה

5.7.1. על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה לשנת 2016 הכנסות החברה הסתכמו ב -17,094 אלפי ₪, כמפורט בטבלה:

הכנסות בשנת 2016	**בש"ח**
ביצוע פרויקטים עבור העירייה	15,600,486
פרויקטים אחרים	110,332
תקורה מביצוע פרויקטים	963,136
דמי שכירות	420,639
סה"כ	**17,094,593**

5.7.2. נמצא כי העירייה העבירה לחברה הכנסות מראש בסך 3,694,527 ₪ אשר בגינם נרשמו הכנסות תקורה בסך 5% שהסתכמו ב - 184,726 ₪ אשר יש בהם כדי להקטין את הפסדי החברה.

הערות הביקורת:

5.7.3. העברת תקבולים מראש טרם ביצוע כל פעילות על ידי החברה אינה תקינה וגורמת להקטנת הפסדי החברה. על העירייה היה לפעול בדרך של מתן הלוואה לחברה.

5.7.4. הוצאות התקורה הסתכמו בשנת 2016 בסך של 963,136 ₪ מהווים 6.17% מההכנסות ולא 5% עבור התקורה אותם זכאית החברה לקבל מהעירייה.

תגובת מנכ"ל החברה הכללית לפיתוח:

"רישום הכנסות תקורה (בשיעור 5%) בספרי החברה נעשה במועד בו התקבלו התקבולים, היינו בשנת 2016. אין ברישום זה כדי להשפיע באופן מהותי על תוצאות הפעילות על פי ספרי החברה. ההכנסות בגינן נרשמה התקורה, צפויות להירשם כהכנסות בספרי החברה, חלקן כבר בשנת 2018, ויתרתן בשנת 2019. החברה תפעל לתיקון הרישום בספריה, בתיאום עם רואה החשבון המבקר, כבר בשנת 2018."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית אינה משנה את ממצאי הביקורת.

6. פרויקט מתחם הבורסה

6.1. כללי

6.1.1. בהתאם להחלטה של הנהלת העיר (1112 – 0013 – 2014) מתאריך 31 בחודש יולי 2014, הוחלט להעביר לאחריות החברה את פרויקט תכנון וביצוע שיקום מתחם הבורסה. הפרויקט כולל תכנון וביצוע שיקום פיזי ושיקום הרחובות במתחם הבורסה, הסדרת תנועה, חניות, גינון, מרחב ציבורי ונראות כללית.

6.1.2. סך תקציב הפרויקט 41,956,848 ש"ח, ממנו יבוצע בשנת 2016 השלב הראשון ברחוב תובל.

6.1.3. בחוזה שבין העירייה לבין החברה נקבע כי החברה תקבל תקורה בשיעור 5% מסך עלות הפרויקט. לשם ביצוע הפרויקט, החברה התקשרה עם הקבלן ד.ע.

6.2. המכרז והחוזה

6.2.1. החברה פרסמה בחודש יולי 2015 מכרז לביצוע עבודות תשתית ופיתוח ברחוב תובל במתחם הבורסה. החברה צרפה למכרז כתב כמויות אשר נקבע על ידה והמציעות נדרשו לתת הנחה בשיעור אחיד על כל מרכיבי כתב הכמויות ולמחירים הכלולים בכתב הכמויות.

6.2.2. על פי פרוטוקול ועדת מכרזים של החברה מיום 14 באוקטובר 2015 , למכרז הוגשו הצעות מחיר על ידי חמש חברות: חברת ד.ע (21.8% הנחה מהאומדן), חברת א.ג.מ (20.7% הנחה מהאומדן), חברת נ.מ (0% הנחה מהאומדן), חברת י.א (17.7% הנחה מהאומדן) וחברת ש.י (15.55% הנחה מהאומדן).

6.2.3. ההצעות נבדקו על ידי היועץ המשפטי של החברה, בהתייעצות עם מנהל הפרויקט ונמצאו תקינות בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז.

6.2.4. הזוכה במכרז היתה **חברת ד.ע** (להלן: **"הקבלן"**) שהצעתה כללה הנחה בשיעור 21.8% שהיה השיעור הגבוה ביותר מהמפורט בכתב הכמויות שצורף למכרז כאומדן לעלות הפרויקט.

6.2.5. הצעה זו אושרה על ידי ועדת המכרזים של החברה בתאריך 14 באוקטובר 2015.

6.2.6. בתאריך 22 בנובמבר 2015 ניתן על ידי סמנכ"ל הפיתוח בחברה, שכיום הינו מנכ"ל החברה, צו להתחלת עבודה בו צוין תאריך התחלת הביצוע 22 בנובמבר 2015. על פי תנאי החוזה משך העבודות יהיה 12 חודשים ממתן צו תחילת העבודות (תקופת התארגנות חודש אחד ותקופת ביצוע אחד עשר חודשים).

6.3. ערבות הקבלן

6.3.1. על פי סעיף 51 ב' לחוזה "**סכום ערבות הביצוע יהא בשיעור של 7.5% מסכום שכר ההסכם (כולל מע"מ) בהתאם לגובה שכר ההסכם הנגזר מכתב הכמויות**". בנוסף נקבע בסעיף 51 ד': "**מתחייב הקבלן להגדיל את סכום ערבות הביצוע מיד עם קבלת דרישת המנהל וזאת בכל מקרה בו היקף העבודות יגדל מעבר לסכום אשר מהווה את הבסיס לחישוב סכום ערבות הביצוע, כך שבכל עת ערבות הביצוע תהיה בשיעור שיהיה שווה לאחוז קבוע משכר ההסכם העדכני**".

6.3.2. בתאריך 25 בנובמבר 2015 החברה קיבלה ערבות על סך 500,000 ₪ לתקופה של שנה אשר הוארכה בשנה נוספת עד לתאריך 29 באוקטובר 2017.

6.3.3. כמפורט בהמשך, ההתקשרות של החברה עם הקבלן הורחבה ב- 2,354,946 ש"ח בתוספת מע"מ לסך 8,001,250 ש"ח לפני מע"מ (9,361,463 ש"ח כולל מע"מ). חישוב הערבות שהתקבלה בהשוואה לערבות הנדרשת:

ערבות לאחר תוספות ושינויים	**702,110 ש"ח**	**=9,361,463*7.5%**
ערבות שהתקבלה	500,000 ש"ח	
ערבות חסרה	**202,110 ש"ח**	

6.3.4. הביקורת מעירה כי מהמפורט לעיל עולה שלמרות הגדלת חוזה ההתקשרות עם הקבלן לא התקבלה הגדלה של ערבות הביצוע מהקבלן, כפי שלחברה הייתה זכות המוקנית לה על פי סעיף 51ד לחוזה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.3.5. על החברה להקפיד על עדכון סכום הערבות בהתאם להגדלת חוזה ההתקשרות.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכללית לפיתוח:</u>

"הגדלת ערבות ביצוע עם קבלן כאשר קיימות תוספות לחוזה המקורי, אמנם מוקנית לחברה על פי החוזה, אולם החברה פועלת למימוש זכות זו, על פי שיקולי החשיפה לסיכון הקיימים בכל מקרה ומקרה לגופו. בהתקשרות זו, לא נמצא כי יש צורך בהגדלת ערבות הביצוע בשל הגדלה בהיקף החוזה, כיוון והחברה ממילא החזיקה בידיה בטחונות מספיקים כדלקמן: (א) עבודות שכבר בוצעו על ידי הקבלן ועדיין לא קיבל תמורתן (ב) עכבון בשיעור 5% מכלל התשלומים המצטברים ששולמו לקבלן עד לאותו מועד, (ג) ערבות הביצוע שהמציא הקבלן אשר חושבה על סכום החוזה המקורי."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. ערבות מהווה את אחת הבטוחות החשובות ביותר העומדות בפני החברה, קיום עיכבון / תשלומים להם זכאי הקבלן אינם תחליף לבטוחות להם זכאית החברה.

6.4. **הרחבת ההתקשרות**

6.4.1. במהלך הבנייה החברה הרחיבה את ההתקשרות עם הקבלן בחמישה חוזים נוספים, שאושרו בוועדת חריגים של החברה בתאריכים הבאים:

	תאריך	סכום בש"ח (לפני מע"מ)
1	4.7.2016	539,756
2	23.11.2016	120,214
3	16.2.2017	6,265
4	26.6.2017	523,665
5	12.9.2017	<u>1,165,046</u>
	סה"כ	**2,354,946**

כאמור, כל חמשת ההרחבות אושרו בוועדת חריגים של החברה והתוספת הכוללת אושרה בוועדת מכרזים של החברה כמפורט בהמשך.

חברי ועדת חריגים על פי בפרוטוקול ועדת חריגים מיום 12 בספטמבר 2017:

- מנכ"ל החברה.
- חשב החברה.
- מנהל הפרויקט מטעם חברת א.נ.

כמו כן נכחו בוועדה :

- סגן מהנדסת העיר.
- בקר החברה.
- מפקח הפרויקט מטעם חברת א.נ.

6.4.2. החוזה המעודכן לאחר הגדלת ההתקשרות הסתכם ב- 8,001,251 ש"ח לפני מע"מ. התוספת בסך 2,354,946 ש"ח מהווה 42% מהחוזה המקורי בסך 5,646,305 ש"ח לפני מע"מ.

6.4.3. **בתאריך 2 לנובמבר 2017** הקבלן הגיש חשבון מס' 14, אשר כפי שנמסר לביקורת, הוא החשבון האחרון המסכם את הביצוע, על סך 7,886,599 ₪, (הגבוה ב- 39.7% מסכום החוזה המקורי).

לדברי חשב החברה **"לא צפויות עבודות נוספות או הרחבת התקשרות עם הקבלן"**.

6.4.4. לשאלת הביקורת על הסיבה לכך שהחברה לא פרסמה מכרז חדש לביצוע העבודות הנוספות צוין על ידי חשב החברה: *"החברה הכלכלית פועלת על פי ייעוץ משפטי כדלקמן: הגדלה של היקף הכולל של החוזה עד 25% ניתן לאשר בוועדת החריגים. הגדלה של היקף הכולל של החוזה מעל 25% ועד 50% יש צורך להביאה חזרה לאישור וועדת המכרזים. לא ניתן לאשר הגדלה של היקף חוזה מעל 50%."*

6.4.5. ועדת מכרזים של החברה התכנסה **בתאריך 6 בדצמבר 2017** ואישרה את הרחבת ההתקשרות בהתאם להחלטת ועדת חריגים מיום 12 בספטמבר 2017. בדיון ציין מנכ"ל החברה: *" הנוהל בחברה הכלכלית קובע כי ככל והחריגים עוברים את ה 25% ומגיע עד 50% אנו נדרשים להביא את החריגים בוועדת המכרזים".*

6.4.6. על פי סעיף 3(7)(ב) בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח, - 1987, העירייה רשאית להתקשר ללא מכרז אם החוזה הוא: ***"חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת מכרז לא תביא לתועלת".***

בפגישה שנערכה בנוכחות חשב החברה והמפקח ציין המפקח כי כלל הגדלות בוצעו אך ורק לאחר אישורו.

<u>הערות הביקורת</u>:

6.4.7. מסקירת הנתונים במכתבי הרחבת ההתקשרויות ומהפרוטוקולים בנושא עולה כי, כל השינויים והתוספות אושרו **בדיעבד בוועדת החריגים**, לאחר ביצוע בפועל של העבודות הנוספות.

מנכ"ל החברה והחשב ציינו כי הדבר מקובל בתחום כל עוד שהדברים מאושרים על ידי המפקח וועדת המכרזים.

6.4.8. ועדת המכרזים דנה ואישרה **בדיעבד** את הרחבת ההתקשרות עם הקבלן, שהגדילה את היקף החוזה בשיעור של 42%, **כחודשיים לאחר תאריך חשבון הקבלן** על ביצוע העבודות. בנסיבות אלו ברור שוועדת המכרזים הועמדה למעשה בפני עובדה, קל וחומר שלא יכלה לשקול האם עריכת מכרז נוסף תביא תועלת אם לאו (כנדרש בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח, - 1987 לגבי הגדלת התקשרות בשיעור שבין 25% ל- 50%).

6.4.9. בהתאם לפרוטוקולים של ועדת חריגים והבהרה שהביקורת קיבלה מחשב החברה הרחבת ההתקשרות נבעה מהסיבות הבאות:

א. תוספות בשל עבודות הפיתוח של תאגיד המים העירוני אשר בוצעו במקביל. **ראה הרחבה בסעיף 6.5 לדוח זה.**

ב. שינוי בתכנון האדריכלי.

ג. עבודות תשתית עקב שינויים שנדרשו בשל החלטות שנתקבלו תוך כדי עבודה, דוגמת בניית קיר לחניון החילזון, צביעת מעברי חציה מחוץ לגבולות הביצוע וכדומה.

ד. דרישת מנהלת הבורסה לתוספת בניה ועבודות גינון נוספות.

השינויים האמורים פורטו בפרוטוקול של ועדת חריגים.

<u>המלצות הביקורת</u>:

6.4.10. שינויים ותוספות להתקשרויות יש לאשר בוועדת חריגים <u>לפני ביצוע העבודות</u>.

6.4.11. יש להביא לדיון ולאישור ועדת המכרזים, מקרים של הגדלת התקשרות בשיעור שבין 25% ל-50%, <u>לפני ביצוע העבודות הנוספות</u>.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח</u>:

"וועדת החריגים היא גוף מקצועי, בו חברים אנשי מקצוע בלבד, כולל נציגי העירייה שהיא מזמין העבודה. הוועדה מקיימת דיון מקצועי שבו נבחנות נחיצותן ועלותן של התוספות המבוקשות. וועדת חריגים מתכנסת במהלך תקופת הפרויקט מספר פעמים ותוך כדי התקדמות העבודות, לפי הצורך, כדי לאשר תוספות המבוקשות באותו מועד.

ככלל, החברה מאשרת תוספות מראש ולא בדיעבד. אלה הם נהלי העבודה. יחד עם זאת, למנהל הפרויקט סמכות לאשר חריגים גם לפני אישורן בוועדת החריגים, ובלבד שתוספות אלה לא יעלו על 5% מהיקף החוזה, ובלבד שמצא כי דחייתם עד לכינוס וועדת החריגים, יש בה כדי לעכב את ביצוע הפרויקט ו/או לגרום לחברה נזקים כספיים. אישור וועדת מכרזים נדרש רק במקרים בהם עלו סך התוספות המצטברות על 25% מהיקף החוזה. בדרך כלל, אישור וועדת המכרזים נדרש בשלבים הסופיים של התוספות, לרוב עם דרישת החשבון האחרון, בו נכללים דרישות הקבלן לתוספות בשל נזקים ו/או עיכובים שנגרמו לו, כתנאי לחתימה על מסמכים, לרבות כתב ויתור תביעות."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת.

6.5. **הגדלת התשלומים לקבלן בגין עבודות תאגיד המים**

לחברה נזקפו הפסדים 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 תביעות **בסך 321 אלפי** ₪.

6.5.1. פירוט התשלומים הנוספים עקב עבודות תאגיד המים

מספר סעיף	תיאור הסעיף	כמות	מחיר בש"ח	מחיר התוספת ב – ₪
1.99.30010	ביטול תאי ביוב במדרכה ומילוי ב – CLSM	1	18	35,190
1.99.3.0020	עלות הסדרי תנועה זמניים בזמן עבודות קבלן תאגיד המים	1		92,518
1.99.3.0030	פיצוי על עבודות קבלן של התאגיד בשטח, ללא אפשרות לעבוד במקביל	50	6211	310,550
1.99.3.0040	ניקיון לאחר עבודות תאגיד המים	1	2,392	2,392
1.99.9.0070	תיקוני שטח / שיקום לאחר עבודות תאגיד המים	16	2,392	38,272
1.99.3.0110	הפסקת עבודה עקב הסטת קו מים מול מסעדת שמש	8	5,841	46,728
	סה"כ			**525,650**
	סה"כ לאחר מע"מ			**615,010**

מפקח הפרויקט ציין בישיבת ועדת החריגים מיום 12 לספטמבר 2017:

" לצערנו התיאומים של העבודות בשטח עם תאגיד המים לא היו בהתאם למה שסוכם לפני התחלת העבודות עוד בשלב של המכרז נקבע שקבלן של התאגיד יהיה כפוף לקבלן של החכ"ל, עם זאת נקבע שהקבלן של החכ"ל הוא זה שאמור, על פי ההסכם, לבצע את כל הסדרי התנועה והתיאומים הנדרשים ולהיות אחראי על הבטיחות, הניקיון והחזרת המצב לקדמותו. בשל עבודות התאגיד נגרמה השבתה על עבודות הקבלן למשך תקופה של כחודשיים ימים בהם נגרמו לקבלן נזקים בגין השבתה כמו גם טיפול בנזקים שנגרמו בשל עבודות התאגיד למניעת סכנות בטיחות ועבודה שוטפת של העסקים ברחוב."

6.5.2. תשלום פשרה לקבלן בגין עבודות תאגיד המים

שינוי מס' 5 שנערך לחוזה ההתקשרות עם הקבלן כולל תשלום פשרה בסך 321 אלפי ₪ לקבלן. כמפורט להלן:

מספר סעיף	תאור הסעיף	כמות	מחיר ב- ₪	מחיר התוספת ב – ₪	מחיר התוספת ב- ₪ אחרי מע"מ
1.99.1.0720	פשרה לחשבון סופי של הקבלן בגין ויתור תביעות	1	275,000	275,000	321,750

ביום 17/10/2017 כתב מנהל הפרויקט למנכ"ל החברה מסמך המפרט את כלל העבודות הנוספות אשר נדרשו מן הקבלן. בהתייחסותו לפשרה שהושגה עם הקבלן ציין מנהל

הפרויקט: *"תוספת שביעות רצון מעבודת הקבלן ופיצוי בשל הוצאות שנגרמו לקבלן הפיתוח ואינם כלולים בהסברים לעיל, וזאת בכפוף למסירת האתר לעירייה באופן מסודר וכן חתימה על מסמך ויתור תביעות. נקבע בהסכמה עם קבלן סך 275 אלפי ₪. הקבלן מוותר על הגשת תביעה ומבטל דרישה בכתב לפיצוי כולל בסך 4,800 אלפי ₪. רצ"ב מכתב הדרישה שהציג הקבלן."*

בנוסף כתב מנהל הפרויקט ביום 25/9/2017 בנושא עיכובי עבודות הקבלן בגין תאגיד רמת גן כדלקמן:

"בפרויקט בוצעו עבודות ביוב ומים על ידי קבלן תאגיד בזמן ביצוע הפרויקט. לאורך כל הפרויקט, היו בעיות תכנון של קבלן התאגיד. במקטע 1 – קבלן התאגיד התעכב מכיוון שלא הצליח לעבור מתחת לרצועת חשמל, מה שגרם להפסקת עבודה עד לקבלת פתרון. במקטע 2- קבלן התאגיד נכנס לעבודה ונתקבל בבעיה תכנונית. אנו וקבלן התאגיד המתנו לפתרון זה במשך 4 שבועות. <u>אם היינו עובדים לפי תכנון הסדרי התנועה המקוריים – יכולנו לעבוד יחד עם התאגיד – במקטעים סגורים ולא בטור- וכל העיכובים היו נמנעים</u>"

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה בחומרה כי אי תיאום העבודות בין תאגיד "מי רמת - גן" לבין החברה **גרם להוצאה כספית מהותית** מצד החברה בסך של 936 אלפי ₪. הוצאה זו, לדברי מנהל הפרויקט, הייתה נמנעת אם היה שיתוף פעולה בין 2 התאגידים "***<u>יכולנו לעבוד יחד עם התאגיד – במקטעים סגורים ולא בטור- וכל העיכובים היו נמנעים</u>***".

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח</u>:

"בנושא זה מברכת החברה על הביקורת, ומקווה שיהיה בכך בכדי לתרום לשיתוף פעולה בפרויקטים עתידיים. החברה העלתה את נושא שיתוף הפעולה עם תאגיד המים, מספר חודשים לפני התחלת הפרויקט. התקיימו דיונים עם גורמים בתאגיד המים ובעירייה, פרוטוקולים הוצגו בפני הביקורת, הושגו הבנות, אולם אלה לא כובדו על ידי תאגיד המים.

החברה אחראית לכלל העבודות בפרויקט עד וכולל מסירה לעירייה לעומת תאגיד המים שהוא אחראי לביצוע תשתיות טמונות בקרקע. החברה נדרשה לבצע עבודות שנגרמו בשל התנהלות תאגיד המים. החברה מנהלת משא ומתן עם תאגיד המים, בשיתוף גורמים בעירייה, כדי שיישא בעלויות שגרם לחברה. מסתמן פתרון מוסכם אך טרם התקבלו החלטות בעניין."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל</u>:

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. בנוסף הביקורת מעירה על פרק הזמן הארוך אשר עבר בין הפיצויים אשר נזקפו לקבלן כתוצאה מאי התיאום בין תאגיד המים לחברה לבין יישוב המחלוקת הכספית והסדרת נוהל עבודה אשר ימנע הישנות מקרים אלו.

<u>הערת הביקורת</u>: תגובת מנכ"ל תאגיד מי רמת גן צורפה בשלמותה כנספח א' בסוף הדוח.

6.5.3. ניסיונות לתיאום תכנון שיתוף פעולה בין תאגיד המים לחברה

הביקורת ביקשה לבחון האם טרם ביצוע הפרויקט נעשו ניסיונות לתיאום בין החברה לבין תאגיד המים. להלן פירוט התכתובות בנושא זה כפי שנמסרו ממנכ"ל החברה:

תאריך הפנייה	תוכן הפנייה	הגורם אליו הופנה המכתב
30/11/2014	סיכום פגישה בנושא תיאום תכנון וביצוע עם תאגיד המים. סיכום הפגישה למנכ"ל התאגיד ומנכ"ל החברה הכלכלית	
8/12/2014	הערות מנכ"ל החברה לסיכום הפגישה.	מנכ"ל החברה ליועץ שריכז את התיאום בין בחברה לתאגיד המים
8/3/2015	עקרונות שיתוף פעולה בין החכ"ל ותאגיד המים	מהנדס התאגיד
20/7/2015 (**)	אישור מנכ"ל תאגיד המים טיוטת הסכם המתווה	מנכ"ל תאגיד המים למנכ"ל החברה הכלכלית
22/11/2015	צו תחילת עבודה לקבלן החברה	
26/11/2015 (*)	התראה של מנכ"ל החברה בפני מנכ"ל תאגיד המים על תחילת עבודות פרויקטים שיכון הצנחנים ורחוב תובל.	מנכ"ל התאגיד

(*) מנכל החברה כיום, אשר שימש כסמנכ"ל פיתוח , כותב במכתבו מיום 26/11/2015 **:**

"בהתאם למתווה שסוכם לתיאום עבודות קבלני התאגיד עם קבלני הביצוע שלנו, ולאחר שקיימנו ישיבות עבודה וסיורים בשטח, סיכמנו לו"ז לתחילת ביצוע בשני הפרויקטים שבנדון. אדגיש שוב כי קבלני הביצוע שלנו קיבלו צווי התחלת עבודה, כפי שגם תיאמנו מראש ולכן נדרש לקבל בדחיפות את פרטי הקבלנים ממעם התאגיד אחרת עשוי להיגרם נזק בלו"ז הפרויקטים. אודה על טיפולך הדחוף."

(**) ביום 20/7/2015 אישר מנכ"ל תאגיד המים בפני מנכ"ל החברה את נוסח הסכם משולש הכולל שיתוף פעולה בפרויקטים עתידים הכוללים את החברה, קבלן הפועל בשירות החברה וקבלן הפועל בשירות תאגיד המים.

להלן עיקרי ההסכם:

סעיף 2 להסכם קובע כי:" **ידוע לצדדים כי עבודות הקבלן ועבודות קבלן תאגיד המים תבוצענה, ככל הניתן במקביל, והצדדים מצהירים כי יפעלו לבצעם תוך שיתוף פעולה מיטבי, ומבלי לגרום להפרעה או לנזק קבלן לפעולת משנהו, לא לפגוע בציוד, בחומרים ובדרכי הגישה שלהם ולפצות אחד את השני על כל פגיעה כאמור."**

סעיף 4 להסכם קובע כי: **"עם חתימת חוזה זה, מתחייב הקבלן לספק לקבלן תאגיד המים שירותים נלווים לביצוע עבודותיו, שהינם: אחריות לפעולות קבלן תאגיד המים בכל הקשור בשלביות ביצוע עבודות המים והביוב ביחס לעבודות הקבלן, תיאומן, ביצוען בהתאם ללוחות הזמנים, וכן תיאום הנחת קווי הביוב והמים**

על ידי קבלן תאגיד המים בהתאם לתכנית הסימון (נספח ג' להסכם) ולתיאום המערכות נעשה בין המזמין ותאגיד המים. כן יהיה אחראי הקבלן, אף עבור קבלן תאגיד המים, על הסדרי התנועה, תיאום עם גורמי חוץ ובטיחות באתר."

סעיף 11 להסכם קובע כי: **"הצדדים מצהירים כי ידוע להם כי הפיקוח על עבודות המים והביוב מוטל באופן מלא על תאגיד המים בלבד וכי הפיקוח על עבודות הקבלן בפרויקט מוטל על המזמין בלבד. "**

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה בחומרה כי למרות ההתכתבויות בין החברה לתאגיד המים, לא הוסדר נושא ההתקשרות ביניהם בין החודשים יולי 2015 (מועד אישור טיוטת ההסכם על ידי מנכ"ל תאגיד המים) לנובמבר 2015 (מועד מתן תחילת צווי תחילת העבודה על ידי החברה). הסדרה ותיאום , אשר לדברי מנהל הפרויקט, היו עשויים **לחסוך את ההוצאות העודפות ששולמו בפרויקט זה בסך 936 אלפי** ₪ **.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.5.4. **נדרש לערוך תיאום מראש בין ביצוע עבודות תאגיד מי רמת גן לבין ביצוע פרויקטים של החברה הכלכלית.**

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית</u>:

"לאור הניסיון הקודם בקשר לשיתוף הפעולה עם תאגיד המים, הופקו לקחים על ידי שני הצדדים. סוכם, שבכל פרויקט עתידי ייבחן שיתוף הפעולה באופן מיטבי לשני הצדדים. לקח זה נלמד ומיושם כבר, הלכה למעשה, בפרויקט גדול של עבודות הפיתוח בקריית החינוך. סוכם שהחברה הכלכלית שהיא המבצעת של עבודות הפיתוח, תבצע גם את עבודות המים והביוב. על פי הסיכום, התאגיד יאשר את התכנון, ויפקח על העבודות של פרק המים והביוב. בנוסף, יהיה התאגיד חבר בוועדת מכרזים משותפת שתאשר את קבלן המשנה שיבחר לבצע את פרק עבודות המים והביוב."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת.

6.6. **פיקוח**

6.6.1. החשבון התקופתי נבדק ומאושר על ידי חברת א.נ (מנהל הפרויקט מטעם החברה), המוודא כי העבודה בוצעה בפועל, לאחר אימות כמויות ותעריפים על פי תנאי החוזה.

6.6.2. לאחר אישור מנהל הפרויקט, חשב החברה מאשר את החשבון ומעביר לעירייה חשבון מצטבר תקופתי לתשלום, תוך הצגת הסכום לתשלום בניכוי עיכבון של 5% והיתרה התקציבית לניצול. העכבון האמור משתקף בחשבונות שאושרו על ידי החברה.

6.6.3. במידה ונוספו עבודות אשר אינן היו כלולות בחוזה המקורי, התעריפים נבדקים על ידי יועץ החוזים וההתקשרויות מטעם החברה המלווה את הפרויקט, ומאושרים על ידי בקר הפרויקטים בחברה. כאשר בחשבון התקופתי נכללו עבודות אשר לא נכללו בחוזה המקורי, מצורף לחשבון פירוט של החריגים ופרוטוקול של ועדת חריגים המאשרת את התוספות (כמויות ומחירים). שינויים או תוספות במהלך העבודה טופלו לפי הנוהל כמפורט בסעיף 32 א'

לחוזה בין הצדדים. כאשר החריגות מתומחרות על פי מחיר בכתב הכמויות המקורי שצורף להסכם ובמידה שהתוספת אינה קיימת בכתב הכמויות, המחיר נקבע על פי מחירון דקל בהנחה של 12%. **מבדיקת החשבון האחרון למועד הביקורת, ההנחה האמורה ניתנה כנדרש.**

7. פרויקט פיתוח שיכון הצנחנים

7.1. כללי

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. בחוזה שבין העירייה לבין החברה נקבע כי החברה תקבל 5% תקורה מסך עלות הפרויקט. לשם ביצוע הפרויקט החברה התקשרה עם חברת **ו.ד. (להלן: "הקבלן")**.

7.2. המכרז והחוזה

7.2.1. בחודש יולי 2015 החברה החליטה על פרסום מכרז לביצוע עבודות פיתוח ותשתית לכ-70 יחידות דיור בשיכון הצנחנים. למכרז הוגשו הצעות מחיר על ידי שש חברות: חברת י.ס., חברת ע.י.ד., חברת ו.ד., חברת פ.ב., חברת ג.א.מ וחברת י. ש.

7.2.2. ההצעות נבדקו על ידי היועץ המשפטי של החברה בהתייעצות עם מנהל הפרויקט. במכרז זכתה חברת ו.ד (להלן: "הקבלן"), שהצעתה כללה הנחה בשיעור 21.21% שהיה השיעור הגבוה ביותר מהמפורט בכתב הכמויות שצורף למכרז כאומדן לעלות הפרויקט, ממנו נדרשו המתחרים לתת הנחה. הצעה זו אושרה על ידי ועדת המכרזים של החברה בתאריך 14 באוקטובר 2015.

7.2.3. בתאריך 30 בנובמבר 2015 החברה חתמה על חוזה התקשרות עם הקבלן, לביצוע שלב א', על סך 8,891,739 ש"ח בתוספת מע"מ (כולל מע"מ - 10,403,334 ש"ח).
סכום החוזה משקף את ההנחה בשיעור 21.21% מהאומדן שנקבע בכתב הכמויות מתאריך 3 בספטמבר 2015 (11,285,365 ש"ח ללא מע"מ ו- 13,203,877 כולל מע"מ).

7.2.4. בתאריך 22 בנובמבר 2015 ניתן על ידי סמנכ"ל הפיתוח דאז ושהיום משמש בתפקיד מנכ"ל החברה, צו להתחלת עבודה, בו צוין תאריך התחלת הביצוע 22 בנובמבר 2015. תקופת ביצוע העבודות חולקה לשלושה שלבים:

שלב א' - הקמת תשתיות ופיתוח ראשוני. שלב זה יארך עד 11 חודשים קלנדריים.
שלב ב' - שלב ביניים הכולל עבודות תחזוקה באתר. לשלב זה יינתן צו תחילת עבודות בנפרד.
שלב ג' - השלמות גמר לעבודות תשתית ועבודות פיתוח. לשלב זה יינתן צו תחילת עבודות בנפרד ויארך עד 7 חודשים קלנדריים.

7.3. **ערבויות הפרויקט**

להלן פירוט הערבויות שנתנו על ידי הקבלן בגין פרויקט שיכון הצנחנים:

תאריך תחילת הערבות	תאריך סיום הערבות	סכום הערבות ב – ₪
8/11/2015	31/10/2016	505,082
6/10/2017	31/07/2018	334,000

7.3.1. מהטבלה עולה כי החברה לא קיבלה ערבות לתקופה שבין התאריכים 31 לאוקטובר 2016 ל - 6 לאוקטובר 2017, בניגוד לחוזה ההתקשרות.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.3.2. על החברה להקפיד על קבלת ערבויות , **כנדרש בחוזה**.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u>

"תוקף הערבות הבנקאית פג ולחברה לא נמסרה הארכת תוקף הערבות. החברה מקבלת את הערת הביקורת והיא פועלת להגברת הנהלים למניעת מקרים דומים בעתיד. עם מסירת הפרויקט ניתנה על ידי הקבלן ערבות בדק בהתאם לתנאי החוזה וכתנאי לתשלום הסופי. החברה לא עמדה בפני חשיפה לסיכון, היות והיא החזיקה בידה תמורה בשל עבודות שכבר ביצע, וכן עכבון בשיעור 5% מכלל התשלומים המצטברים ששולמו לו. (ראה הרחבה בנושא ערבות בנקאית בסעיף 6.3 לעיל)."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. ערבות מהווה את אחת הבטוחות החשובות ביותר העומדות בפני החברה, קיום עיכבון / תשלומים להם זכאי הקבלן אינם תחליף לבטוחות להם זכאית החברה.

7.4. **הרחבת ההתקשרות**

7.4.1. במהלך הבניה החברה הרחיבה את ההתקשרות עם הקבלן בשלושה חוזים נוספים:

תאריך	סכום בש"ח	פירוט
21.9.2016	323,767	עבודות נוספות אשר לא נכללו בכתב הכמויות בחוזה המקורי
29.3.2017	49,199	
20.6.2017	<u>501,673</u>	
סה"כ	**874,639**	

7.4.2. החוזה המעודכן לאחר הגדלת ההתקשרות הסתכם ב- 9,766,288 ש"ח, הכולל תוספת בשיעור של כ- 10% לחוזה המקורי בסך 8,891,739 ש"ח לפני מע"מ. בפרוטוקול מישיבת ועדת חריגים מיום 20 ביוני 2017 צוין "**חריגים שהגיש הקבלן בסיום שלב א של פרויקט שיכון הצנחנים מוגשים**

לדיון ואישור הוועדה. התקיים דיון לעניין דרישות הקבלן בעניין גדר, מילוי והידוק תשתית, ביצוע מעקף זמני למי הביוב, ופיצוי בשל עיכובים בשל עבודות תאגיד המים שעבד בשטח במקביל".

<u>הערת הביקורת</u>:

7.4.3. **<u>הביקורת מעירה כי גם בפרויקט זה, כמו בפרויקט מתחם הבורסה, בוצעו פעולות שלא היו מתוכננות במסגרת כתב הכמויות המקורי של החוזה בהיקף של 1,510,625 ₪</u>**. במסגרת עבודות אלו לא נתקבל פירוט מחשב החברה / המפקח מהו סך היקף העבודות הנוספות אשר בוצעו בעקבות אי שיתוף הפעולה מול תאגיד המים אשר ביצע עבודות בסביבת פרויקט שיכון הצנחנים, למעט סעיף 99.1.10070 אשר מציין כי בגין ימי עיכוב של תאגיד המים רמת - גן נאלצה החברה לשלם 354,606 ₪ לקבלן.

7.4.4. מסקירת הנתונים במכתבי הרחבת ההתקשרויות ומהפרוטוקולים בנושא עולה כי השינויים והתוספות אושרו **לאחר ביצוע התוספות בפועל**.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית:</u>

"כל התוספות בפרויקט זה אושרו בוועדת החריגים. תוספות אלה כללו גם חריגים שנגרמו בשל אי שיתוף פעולה של התאגיד. התוספת שאושרה בוועדת החריגים, היא החריג שהוצג בפני הביקורת. לעניין שיתוף הפעולה עם התאגיד ראה גם סעיף 6.5.3 לעיל."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת.

7.4.5. בהתאם לפרוטוקולים של ועדת חריגים ולהבהרה שהביקורת קיבלה מחשב החברה, הרחבת ההתקשרות נבעה מהסיבות הבאות:

א. שינויים שנדרשו במהלך העבודה בכמויות בהשוואה לכמויות בכתב הכמויות המקורי.

ב. עבודות חשמל וקרקע אשר לא היו מתוכננות בכתב הכמויות המקורי.

ג. **פיצוי הקבלן בשל עיכוב בעבודות שבוצעו באתר על ידי תאגיד המים העירוני**.

השינויים האמורים פורטו בפרוטוקול של ועדת חריגים.

<u>המלצות הביקורת</u>:

7.4.6. מאחר ומדובר בפרויקטים עתידיים בהיקפים גדולים, נדרש למנות אחראים הן מהחברה הכלכלית והן בתאגיד המים שתפקידם לוודא **תיאום מראש ובקרה שוטפת** בביצוע עבודות תאגיד המים וביצוע פרויקטים בחברה הכלכלית.

7.4.7. יש להקפיד לאשר בוועדת חריגים שינויים ותוספות להתקשרויות **לפני ביצוע העבודות**.

7.4.8. הביקורת חוזרת על המלצתה מסעיף 6.4.10 כי שינויים ותוספות להתקשרויות יש לאשר בוועדת חריגים לפני ביצוע העבודות ועל המלצתה בסעיף 6.5.4 כי נדרש לערוך תיאום מראש בין ביצוע עבודות תאגיד מי רמת גן לבין ביצוע פרויקטים של החברה הכלכלית.

<u>הערת הביקורת:</u> תגובת מנכ"ל תאגיד מי רמת גן צורפה בשלמותה כנספח א' בסוף הדוח.

7.5. **פיקוח**

7.5.1. החשבון התקופתי נבדק ומאושר על ידי חברת א.נ. (מנהלת הפרויקט מטעם החברה) המוודאת כי העבודה בוצעה בפועל, לאחר אימות כמויות ותעריפים על פי תנאי החוזה.

7.5.2. לאחר אישור מנהל הפרויקט, מאשר חשב החברה את החשבון ומעביר לעירייה חשבון מצטבר תקופתי לתשלום, תוך הצגת הסכום לתשלום בניכוי 5% עיכבון והיתרה התקציבית לניצול. העיכבון האמור משתקף בחשבונות שאושרו על ידי בחברה.

7.5.3. במידה ונוספו עבודות אשר לא היו כלולות בחוזה המקורי, התעריפים נבדקים על ידי יועץ החוזים וההתקשרויות מטעם החברה המלווה את הפרויקט, ומאושרים על בקר הפרויקטים בחברה. כאשר בחשבון התקופתי נכללו עבודות אשר לא נכללו בחוזה המקורי, מצורף לחשבון פירוט של החריגים ופרוטוקול ועדת חריגים המאשרת את התוספות (כמויות ומחירים).

7.5.4. שינויים או תוספות במהלך העבודה טופלו לפי הנוהל כמפורט בסעיף 32 א' לחוזה בין הצדדים. כאשר החריגות מתומחרות על פי מחיר בכתב הכמויות המקורי שצורף להסכם ובמידה שהתוספת אינה קיימת בכתב הכמויות המחיר נקבע על פי מחירון 5/2015 לעבודות סלילה וגישור של חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, בהפחתת מחיר לפי שיעור ההנחה שהציע הקבלן בהצעתו למכרז. במידה שלא נמצא מחיר מתאים, התמחור יעשה על פי מחירון דקל בהנחה של 15%. מבדיקת החשבון האחרון למועד הביקורת, **ההנחה האמורה ניתנה כנדרש.**

8. מערך שירותי השכרת אופניים

8.1. **כללי**

מערך שירותי השכרת אופניים ברחבי העיר (להלן: "תל אופן") הינו חלק ממערך כולל שהוקם בשנת 2011 בעיר תל אביב-יפו.

הרשות לפיתוח כלכלי תל אביב-יפו (להלן: "הרשות") התקשרה במכרז עם חברת א.ש.ק. (להלן: "המפעיל") בהסכם לתקופה של עשר שנים להפעלת מערך השכרת האופניים.

בתחילת שנת 2016 הורחב מערך התל אופן לתחומי הערים רמת-גן ובת-ים (להלן: "פרוייקט תל אופן"). עיריית רמת-גן התקשרה באמצעות החברה הכלכלית עם הרשות. בשנת 2015 נבנו 10 תחנות עגינה לאופניים, ומנויים החלו לשכור את האופניים בתחנות החל מחודש ינואר 2016. במסגרת ההתקשרות העירייה מימנה את עלויות ההקמה של מערך השכרת האופניים, וכן שילמה תשלום חודשי קבוע עבור תפעול המערך ועלויות נוספות עבור שדרוגים שונים, הוצאות ניהול ושיווק.

בעיר רמת-גן מופעלות 10 תחנות להשכרת אופניים ונהנים משירותים אלו, נכון לחודש ינואר 2018 , 421 מנויים הרשאים ליהנות מהשכרות האופניים בכלל פרויקט התל אופן.

8.1.1. להלן פירוט התחנות וכמות השכרות[1] וההחזרות שבוצעה על ידי **תושבי רמת גן בלבד** בגין כל תחנה לתקופה שבין ינואר 2016 לדצמבר 2017, קרי 24 חודשים.

מס' תחנה	מיקום התחנה ברמת-גן	כמות השכרות מקרב תושבי העיר ר"ג בתחנות לקיחת אופניים	כמות החזרות מקרב תושבי העיר ר"ג בתחנות החזרת אופניים
651	אצטדיון רמת-גן מול שער 16	270	233
652	דרך בן גוריון 2 פינת אבא הלל	420	528
653	רוקח מול 116	544	680
654	אבא הלל מול 117	1,203	1,677
655	ביאליק 107	1,256	1,557
656	ביאליק 145	241	316
657	זיסמן 3	307	388
658	ז'בוטינסקי 8	912	978
659	ז'בוטינסקי 62 פינת ביאליק	1,465	1,130
660	כיכר רמב"ם	1,019	813
		7,637	**8,300**

סה"כ ביצעו תושבי רמת גן 7,637 פעולות השכרה ו - 8,300 פעולות החזרה ב- 10 תחנות הפרושות ברחבי העיר, ממוצע של 66.4 השכרות / החזרה לתחנה בחודש. **כלומר 2.2 השכרות / החזרה ליום לכל תחנה.**

8.2. **נתונים כספיים**

העירייה שילמה על מערך שירותי השכרת אופניים סה"כ כ- 3.3 מיליון ₪.

8.2.1. להלן פירוט התשלומים אשר בוצעו על ידי **העירייה והחברה הכלכלית** בגין פרויקט תל - אופן לשנים 2016-2017:

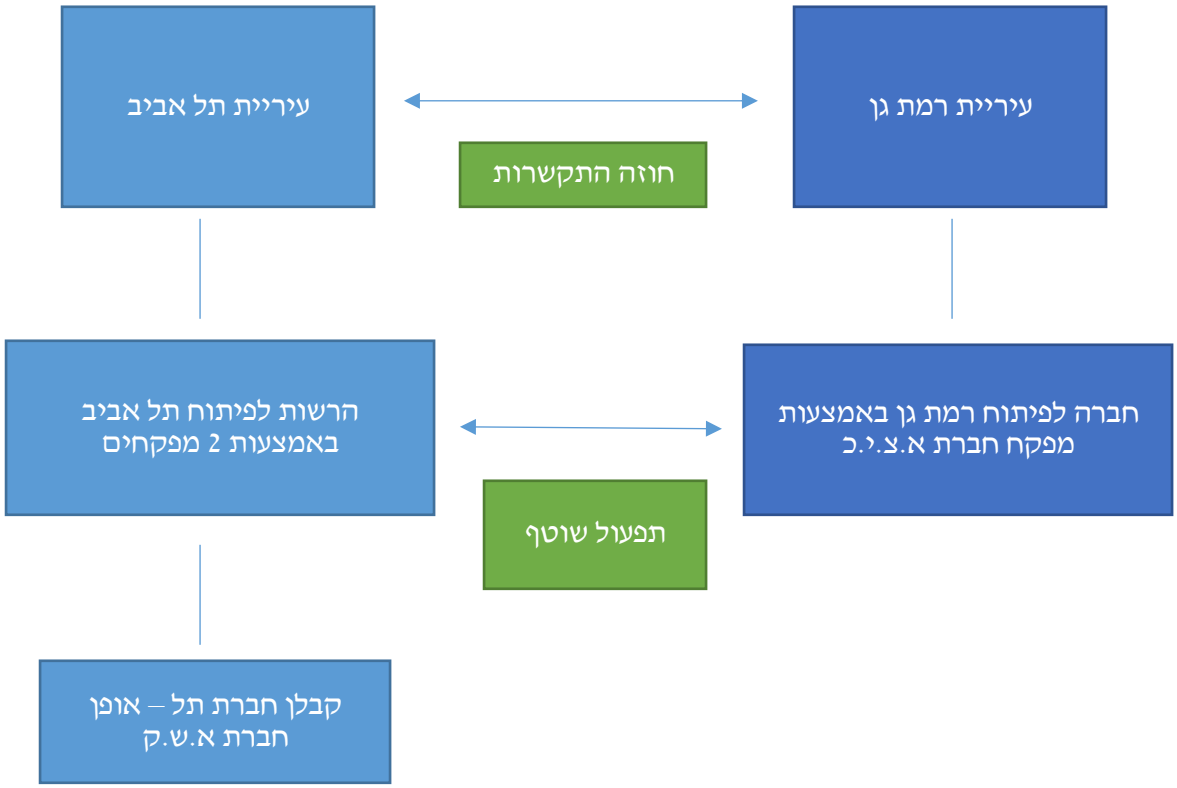
נושא	תאריך	סכום בש"ח
הקמת 9 תחנות ע"י העירייה	29/11/2015	1,387,389
הקמת תחנה נוספת ע"י העירייה	27/09/2016	90,766
תשלומים שוטפים בשנת 2016		745,405
תשלומים שוטפים בשנת 2017		729,405
הקמת תחנות חלק העירייה		212,208
פרסום		41,640
שירותי פיקוח מטעם החברה הכלכלית לשנים 2016-2017. הערכה כל פי נתוני החוזה		102,000
		308,8133,

[1] השכרה הינה לקיחת אופניים מתחנה. החזרה הינה החזרת אופניים לתחנה

<u>תגובת מנכ"ל החברה:</u>

"נבקש להדגיש כי תשלום זה הנו, הן עבור ההקמה של מערך האופניים, והן עבור תפעול ניהול ופיקוח של הרשות לפיתוח תל אביב בשנים 2016 ו 2017. "

8.3. **מבנה ארגוני**



להלן הגורמים האחראים על תפעול והתחשבנות בפרויקט התל - אופן בשטח העיר רמת גן וקשרי הגומלין ביניהם:

א. **עיריית רמת-גן - הגורם המממן את הפרויקט** ומבצע תשלומים לעיריית תל אביב לאחר קבלת האישור מהחברה הכלכלית.

ב. **החברה הכלכלית רמת-גן - מאשרת את התשלומים** ומבצעת פיקוח באמצעות חברת הפיקוח א.צ.י.כ

ג. **חברת א.צ.י.כ - חברת פיקוח וניהול** המבצעת בקרה עבור החברה הכלכלית ומנהלת פגישות והתייעצויות עם המפקח הראשי ברשות.

ד. עיריית תל-אביב - מנהלת את כלל פרויקט התל - אופן באמצעות הרשות.

ה. הרשות לפיתוח כלכלי תל אביב-יפו בע"מ (להלן: "הרשות") - מנהלת את הפרויקט עבור העירייה.

ו. מפקח ראשי בפרויקט תל אופן מטעם "הרשות" - מפקח עבור הרשות על פעילות החברה המתפעלת ומעדכן את חברת הפיקוח של החברה הכלכלית.

ז. מפקחת בפרויקט תל אופן מטעם "הרשות" - מבצעת שירותי פיקוח עבור המפקח הראשי ברשות.

ח. החברה המפעילה את הפרויקט - חברת א.ש.ק (להלן: "המפעיל") - מעניקה שירותי תפעול מערך האופניים עבור הרשות. פועלת בעיקר מול המפקח הראשי ברשות.

8.4. אי הצגה מלאה של נתוני ההשכרות להנהלת העירייה

8.4.1. מנכ"ל החברה דיווח על הפרויקט להנהלת העירייה בישיבות שנערכו בנוכחות מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה וסמנכ"ל התפעול ביום 7 לדצמבר 2016 ו - 6 ליוני 2017. במהלך ישיבות אלו הוצגו נתוני ההשכרות של תושבי רמת גן בפרויקט התל - אופן נכון למועדי הישיבות. במהלך ישיבות אלו העריך המפקח החברה כי " ***המשתמשים במערך התל אופן ברמת גן שהינם תושבי העיר עומד על כ -1,000 ".***

8.4.2. **הביקורת מציינת כי על פי נתוני הקבצים לשנים 2016-2017 עמדו נתוני ההשכרה לחודש של משתמשים שהינם תושבי רמת גן על 660 בלבד. (ראה סעיף 8.1.1)**

8.4.3. גזבר העירייה ציין במהלך הישיבה שנערכה ב- 6 ליוני 2017 ***: "נכון לחודשים הראשונים של 2017 הנתונים לא משקפים שינוי משמעותי בכמות השימושים. לדעתי אין בשירות תועלת רבה לתושבי העיר וההשקעה לא מצדיקה את כמות המשתמשים בפועל שהינם תושבי ר"ג".***

8.4.4. סיכום מנכ"ל העירייה היה כדלקמן: ***"יש לנסות להשיג נתונים יותר מדויקים על השימוש של תושבי ר"ג במערך, ככל שהדבר אפשרי. יש לבחון ולקדם את פרסום המערך באזור העיר."***

8.4.5. הערכת מפקח החברה על כמות המשתמשים במערך תל אופן ברמת גן שהינם תושבי העיר לא התבססה על נתונים כמותיים מהרשות ולפיכך הייתה גבוהה בכ- 40% מנתוני ההשכרות בפועל, כפי שעלו בבדיקת הביקורת. **על פי המפקח - 1,000 השכרות ואילו על פי ממצאי הביקורת 660 השכרות של תושבי העיר במערך תל אופן ברמת גן (2.2 השכרות ליום בממוצע)** נתון המצביע על השימוש בפועל של תושבי ר"ג במערך תל האופן ברחבי העיר בלבד.

8.4.6. נכון לחודש פברואר 2018, **לא הוצגו בפני הנהלת העירייה נתונים עדכניים על השימוש** של תושבי רמת גן במערך התל אופן, וזאת למרות הסיכום בפגישה אצל מנכ"ל העירייה, הערות גזבר העירייה והערות סמנכ"ל התפעול בעירייה.

8.4.7. **מהביקורת עולה כי בניגוד להחלטת מנכ"ל העירייה, לא נמצאו הוצאות פרסום נוספות שערכה החברה על מנת לעודד את השימוש במערך התל אופן בקרב תושבי העיר.**

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u>

"החברה אינה מוצאת כי נתון זה מהותי עד כדי הצגתו כממצא עיקרי, וזאת לאור הזמן הקצר שחלף ממועד הפגישה הקודמת, ולאור העובדה שהביקורת בודקת נושא זה מזה מספר חודשים. כמו כן, לא מצאה החברה כי הצגת נתונים מדויקים יותר עשויה להביא לשינוי בדעת הנהלת העיר, שקבלה מהחברה נתונים חוזרים ונשנים באשר לשיעור השימוש הנמוך במערך האופניים.

החלטת הנהלת העיר להמשיך בהתקשרות לא נבעה משיקולים כלכליים. ההסכם שנחתם הטיל על העירייה את נטל ההשתתפות בעלויות אך לא הקנה לה זכות להשתתף בהכנסות מהשכרת האופניים. שירות לתושב, רווחת התושבים ושיקולי איכות הסביבה הם שעמדו בבסיס ההחלטה של העירייה להשתתף בפרויקט. עם זאת, לאור תוצאות הפעילות והעלויות, בוחנת העירייה אפשרויות חדשות המוצגות בפניה, ושוקלת לפנות למסלולים אחרים טובים יותר, שיספקו את אותו השירות לתושבי העיר."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. **לדעת הביקורת נתוני ההשכרות הינם נתונים מהותיים להנהלת העירייה, בעיקר עקב בקשת חברת הנהלת העירייה לקבלת נתונים אלו.**

8.5. **אופציה לסיום הפרויקט על ידי הרשות**

סעיף 4.1 לחוזה ההתקשרות בין הרשות לבין המפעיל מגדיר את תקופת ההתקשרות. תקופה זו כוללת התקשרות של 10 שנים החל משנת 2010, עם אופציה להתקשרות ל - 5 שנים נוספות.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי: *"חוזה ההתקשרות עם עיריית תל אביב הוצע לעיריית רמת – גן כמקשה אחת מבלי יכולת לשנותו כלל, בנוסף הנהלת העירייה שחתמה על החוזה הייתה מודעות לסעיף המאפשר סיום הפרויקט על ידי עיריית תל – אביב."*

8.5.1. מתיעוד כלל התכתובות שנערכו בין הרשות לבין החברה לא נמצא תיעוד לכך שהנהלת העירייה והחברה אכן היו מודעים לכך כי קיימת אפשרות להפסקת ההתקשרות בין הרשות לבין המפעיל בשנת 2020, דבר שעלול היה לשנות את ההחלטה על מערך הפרויקט הנאמד, על ידי הביקורת נכון לחודש 12/2017, בכ - 3.3 מיליון ₪. **נתון זה ראוי היה שיובא לידיעת הנהלת העירייה, הן על ידי המפקח המועסק על ידי החברה והן על ידי מנכ"ל החברה.**

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u>

"החוזה הוא התיעוד עצמו. העירייה חתמה על החוזה ולכן ברור שהייתה מודעת לתקופת החוזה וכן לעובדה שלכל צד אפשרות להביא התקשרות זו לסיום. כמו כן העירייה הייתה מודעת לכך שלרשות לפיתוח תל אביב קיימת אפשרות להביא את החוזה עם החברה המתפעלת לידי סיום עם תום תקופת החוזה וכן לכך שהיא אינה חייבת לממש את האופציה המוקנית לה על פי החוזה.
עצם סיום ההתקשרות עם המפעיל הנוכחי, בין בשנת 2020 ובין בתום תקופת האופציה בשנת 2025, אין בוא כדי לשנות את ההחלטה על מערך הפרויקט (סעיף 8.5.1) נוסיף גם שבמקרה של סיום ההתקשרות עם החברה המתפעלת, כל התחנות, האופניים והציוד עוברים לבעלות הרשות וכן עומדת לה האפשרות לפרסם מכרז ולהתקשר עם מפעיל אחר להפעלת המערך."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

הביקורת מקבלת את עמדת החברה כי העירייה היא זו אשר חתמה על החוזה. עם זאת, היות והחברה הינה הגורם המתפעל את הפרויקט, ומנהלת יחסי עבודה שוטפים מול עיריית תל אביב, הביקורת סבורה כי

החברה אמורה היתה להסב את תשומת לב העירייה לשינויים המתרחשים בתחום השכרת האופניים, וכן על הסיכון בכך שעיריית תל אביב תפסיק את ההתקשרות עם המפעיל, דבר שעלול להוריד חלק גדול מן ההשקעה לטמיון.

8.6. **אי קבלת דוחות פיקוח**

מהביקורת עולה כי הרשות מבצעת ביקורת בתחנות אחת לחודש באמצעות מפקחת ייעודית. דוחות הביקורת של המפקחת מועברים למפקח הראשי האחראי על תחום התל אופן ברשות. להלן מספר דוגמאות לבדיקות המבוצעות על ידי מפקח הרשות;

- השוואת כמות האופניים בתחנה לכמות האופניים המוצגים במסך;
- בדיקת אויר הצמיגים;
- בחינה כי אין מכשולים בסביבת התחנה;
- מנעולים שבורים
- כסאות שבורים

8.6.1. **מהביקורת עולה כי חשב החברה ומפקח החברה לא היו מודעים כי נערכת ביקורת על ידי המפקח הראשי ברשות**, כך שמידע חיוני לא התקבל בחברה הכלכלית בשנים 2016-2017, והיה עשוי לשפר את עבודת הפיקוח והבקרה המבוצעת על ידי מפקח החברה.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח</u>:

"חשב החברה והמפקח עדכנו את המבקר, מספר פעמים, כי היקף הפיקוח של החברה נקבע בהתבסס על העובדה שלרשות מערך פיקוח ראשי המהווה חלק מהשירות הניתן לעיריית רמת גן במסגרת החוזה עם עיריית תל אביב. החברה שוללת את האפשרות ש "מידע חיוני" שהיה מתקבל מהמפקח של הרשות היה עשוי לשפר את עבודת הפיקוח של החברה. ממצאי הפיקוח שנתגלו על ידי מפקח החברה הועברו ישירות למנהל הרשות ולאחר מכן נעשה על ידי המפקח בדיקה שאכן תוקנו הליקויים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. **דוחות הפיקוח לא היו בנמצא בידי החברה הכלכלית**.

8.7. **אי קיום בקרה שוטפת מול הרשות**

סעיף 2.11 להסכם ההתקשרות בין עיריית רמת גן לעיריית תל אביב קובע כי: **"הצדדים ישתפו פעולה לצורך ביצוע האמור בהסכם זה, לרבות עריכת ישיבות תיאום מעת לעת."**

מפגישה שערכה הביקורת עם המפקח הראשי ברשות, שהינו הגורם המתפעל את הפרויקט הלכה למעשה, וכן מקבל את דוחות הפיקוח של המפקחת עולה כי: *"נערכו כ- 3 פגישות במהלך שנת 2017. כלל ההתכתבויות מעבר לפגישות, עיקרן היה הערכות תקציביות של הרשות".*

8.7.1. הביקורת בחנה את כלל ההתכתבויות אשר נערכו בין המפקח ברשות לבין מפקח החברה הכלכלית.

8.7.2. **הביקורת מעירה** כי אי קיום בקרה שוטפת של החברה מול הרשות תואם את ממצאי דוח הביקורת מהם עולה כי החברה הכלכלית לא היתה מודעת לסוגיות מרכזיות כגון:

- נתוני ההשכרות הנמוכים - סעיף 8.1 בדוח.
- ריבוי המקרים בהם לא ניתן לשכור אופניים - סעיף 8.8 לדוח.

8.8. **אי אפשרות השכרת אופניים**

8.8.1. אחד מדוחות הבקרה העיקריים המופקים על ידי המפקח הראשי ברשות הינו דוח המציג מצבים קיצוניים בתחנה אשר יש בהם כדי להצביע על תפעול לקוי של חברת א.ש.ק. האחראית על פיזור האופניים בתחנות.

8.8.2. יצוין כי הדוח מציג את כלל המקרים בהם **<u>במהלך היום</u>** על פי קריאות נתוני התחנות נמצא אחד מבין 2 המצבים החריגים הבאים:

- קיימים פחות מ 2 זוגות אופניים בתחנה ; כך שקיים סיכון כי לא יהיו אופניים בתחנה להשכרה (להלן: "**חריגה ממינימום**")
- יותר מ- 90% מהעמדות בתחנה תפוסות; כך שלא ניתן להחזיר אופניים (להלן: "**חריגה ממקסימום**")

שם התחנה ברמת גן	חריגה ממינימום	חריגה ממקסימום
אבא הלל מול 117	208	4
אצטדיון רמת-גן מול שער 16	322	0
ביאליק 107	172	0
ביאליק 145	238	0
דרך בן גוריון 2 פינת אבא הלל	221	0
ז'בוטינסקי 8	233	0
ז'בוטינסקי 62 פינת ביאליק	206	0
זיסמן 3	270	2
כיכר רמב"ם	272	0
רוקח מול 116	<u>307</u>	<u>0</u>
	2449	**6**

חשב החברה מסר בתגובה לביקורת כי:

"ידוע לחברה כי בשל תקלות שאירעו בשנת 2017 בכלל המערך ולצורך ביצוע תיקונים נדרשים, נקבע על ידי הרשות והחברה המפעילה שבכל תחנה יהיו רק 50% מן האופניים הנדרשים, כך שהסיכון בחריגה ממינימום היה הרבה יותר גבוה כפי שמוצג בדוח הבקרה".

מנתוני הטבלה עולה כי:

8.8.3. בשנת 2017 נמצאו 2,449 מתוך 3,650 אפשרויות (מכפלת 10 תחנות ב – 365 ימים) מקרים בהם שוכרים הגיעו במהלך היום הגיעו לתחנה והיו בתחנה מספר הנמוך מ – 2 אופניים **"חריגה ממינימום"**.

8.8.4. **הביקורת מעירה** על תפעול לקוי של החברה המתפעלת את הפרויקט בכל הקשור לשינוע האופניים ברחבי העיר. יצוין כי מנוי המגיע לתחנה בה לא ניתן לשכור אופניים נאלץ לעבור בין התחנות ברחבי העיר, דבר הפוגע בבסיס מערך השכרת האופניים.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u>

"מפקח החברה עדכן את הביקורת, שבתקופה מסוימת, עקב תקלה במנגנוני הנעילה החדשים נוצרה השבתה של מחצית העמדות בכל תחנה. מספר זוגות האופניים האופטימלי בתחנה עמד על 5 זוגות בלבד (לעומת 10 זוגות במצב רגיל). בתקופה זו, עלתה ההסתברות שיהיו פחות מ 2 זוגות אופניים, לפרקי זמן מסוימים. גם על פי הביקורת, לא ידוע כמה זמן נמשך פרק זמן זה שבו יש פחות מ 2 זוגות אופניים בתחנה. נציין כי לא התקבלה טענה או תלונה של תושב, כי הוא נאלץ לעבור בין תחנות ברחבי העיר בשל כך שלא היה בהן אופניים להשכרה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. הביקורת מבקשת לציין כי נתוני התפעול מתייחסים **לשנת 2017 בכללה**, ולא למספר חודשים בודדים. אין בעובדה שלא נתקבלו טענות או תלונות על מנת להעיד על אי שביעות רצון כי לא קיימים אופניים בתחנה עם הגעת השוכר.

8.9. **אי הגדרת השירותים הנדרשים מהגורם המפקח**

8.9.1. החברה הכלכלית נעזרת בחברת הפיקוח חברת א.צ.י.כ לצורך פיקוח מטעמה מול הרשות. מסקירת חוזה ההתקשרות בין החברה הכלכלית למפקח נמצא כי החוזה המפנה לנספח ב' **אינו מפרט מהם השירותים אשר אמורים להינתן על ידי החברה המפקחת**, כגון:

- פגישות עם המפקח הראשי ברשות
- הצגת דוחות פיקוח
- עיון בדוחות בקרה של החברה המתפעלת
- ישיבות עדכון עם חשב החברה ועוד.

חשב החברה ציין בתגובה לביקורת כי *:"קיים פירוט של מטלות המפקח במסגרת הפנייה המבוצעת לקבלת הצעות מחיר מספקים, פנייה המצורפת לחוזה ההתקשרות עם המפקח".*

8.9.2. הביקורת מציינת כי נכון לחודש פברואר 2018 לא נמצא תיעוד למסמך המציג את מטלות המפקח, כך שלא ניתן לבחון האם מפקח החברה אכן ביצע את כלל מטלותיו.

<u>תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח:</u>

"על פי חוזה שנחתם עם המפקח, תכולת העבודה המפורטת בהצעת המחיר מהווה חלק בלתי נפרד מהחוזה. תכולת העבודה כללה ניהול כולל של פרויקט השכרת האופניים, פיקוח על איכות הביצוע של הפרויקט, ניהול הממשק מול עיריית תל אביב יפו ומול הזכיין, בקרה תקציבית, והכנת דוחות."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנכ"ל:</u>

תגובת המנכ"ל אינה משנה את ממצאי הביקורת. חוזה ההתקשרות אמור לכלול את כלל הזכויות והחובות של הצדדים המעורבים. נדרש היה לכלול בחוזה את **כלל הפעולות הנדרשות מן המפקח** ו/או בהסכם להפנות לסעיף הרלוונטי במכרז, על מנת שהדבר יהיה ברור הן לחברה והן למפקח וניתן יהיה לבצע בקרה אחר פעולת המפקח, בעת ההתחשבנות עם המפקח.

נספח א - תגובת מנכ"ל תאגיד מי רמת-גן

לשכת מנכ"ל

דרך אבא הלל 14. בית עוז. רמת גן מיקוד 5250607

טלפון: 03-5651402 פקס: 03-5651422

21.03.2018

לכבוד:
מר דני רייף
מבקר העירייה
עיריית רמת גן

שלום רב,

הנדון: <u>תגובת מי רמת גן בע"מ (להלן: "התאגיד") לטיוטת דוח מבקר עיריית רמתן גן (להלן: "העירייה") לשנת 2017 בנושא פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית לפיתוח רמת גן בע"מ (להלן: "החברה") (להלן: "הדו"ח")</u>

הריני לפנות אליך בעניין שבנדון כדלקמן:-

1. התנאים להתקשרות של תאגיד מים וביוב עם רשות מקומית קבועים בחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 (להלן: "**החוק**"), בכללים ובחוזרי רשות המים.

2. סעיף 26(ב)(2) לחוק קובע כי תאגיד לא יתקשר לצורך <u>עבודות פיתוח עם רשות מקומית</u> שבתחומה הוא פועל אלא מטעמים של יעילות כלכלית לתאגיד ושיפור השירות לצרכנים, וסעיף 26(ה) לחוק קובע כי **"עסקה שנעשתה בניגוד להוראות סעיף זה – <u>בטלה</u>, ולבית המשפט לא תהיה סמכות לפי סעיף 31 לחוק החוזים"**.

3. נכון להיום, רשות המים טרם התקינה כללים בנוגע להתקשרות לצורך עבודות פיתוח[1], אך קבעה בהנחיות כי לשם התקשרות עם רשות מקומית לצורך עבודות פיתוח, נדרש התאגיד לקבל את אישור הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן: "**הממונה**").

4. התנאים לאישור הבקשה ע"י הממונה הינם, כדלקמן:-

(א) ההתקשרות מבוקשת מטעמים של יעילות כלכלית לתאגיד ושיפור השירות לצרכנים (בהתאם לסעיף 26 לחוק).

(ב) הצגת טיוטת הסכם.

(ג) הצגת תחשיב לביצוע עבודות.

(ד) חוות דעת משפטית מפי יועמ"ש התאגיד.

[1] בשונה מהתקשרות לשכירת נכס ורכישת טובין, שבעניינה הותקנו כללי תאגידי מים וביוב (כללים לעניין התקשרות חברה עם בעלת מהנות לשכירת נכס ורכישת טובין), תשע"ד-2014.

(ה) אישור ועדת הביקורת של התאגיד (בהתאם לסעיף 63(א)(6) לחוק).

(ו) אישור דירקטוריון התאגיד, ברוב של הדירקטורים החיצוניים הנוכחים והמשתתפים בהצבעה, ובלבד שבישיבה נכח לפחות דירקטור חיצוני אחד (סעיף 63(א)(6) לחוק).

5. מכאן שמדובר **בפרוצדורה מורכבת, האורכת זמן**. לראיה, התאגיד והחברה פועלים במשך **כשנה** לקידום התקשרות לביצוע עבודות פיתוח בקריית החינוך, ורק לאחרונה הגיעו הצדדים לידי נוסח טיוטת הסכם מוסכמת.

6. בפרויקטים הנדונים בטיוטת הדו"ח - פרויקט מתחם הבורסה ופרויקט שיכון הצנחנים (להלן ביחד: "**הפרויקטים**") - החברה פנתה לתאגיד **רק מספר חודשים** לפני המועד המתוכנן לתחילת עבודותיה, בבקשה כי הקבלן, שאיתו היא עתידה להתקשר לביצוע העבודות, יבצע בפרויקטים גם עבודות מים וביוב. התאגיד הסביר לחברה כי התקשרות שכזו אסורה עפ"י דין, היות והאחריות למשק המים ובביוב נתונה לתאגיד בלבד ולא לעירייה או לחברות הבת שלה, וכי הפרוצדורה היחידה המותרת בדין הינה התקשרות במכרז משותף, בהתאם לסעיף 26(ב)(2) לחוק, אולם, פרק הזמן הקצר אינו מאפשר קבלת אישור הממונה להתקשרות, בהתאם לחוק והנחיות רשות המים הנ"ל.

7. ככל הנראה, משום שהחברה הייתה חסרת ניסיון מעשי (למיטב ידיעת התאגיד, הפרויקטים היו העבודות הראשונות שבוצעו על-ידה) הלה ביקשה להסדיר בהסכם את סדרי העבודה והתיאום ההנדסי של ביצוע העבודות.

8. יובהר, כי ביצוע עבודות ע"י גופי תשתית שונים באותו מקום (כגון: העירייה, חברת החשמל, התאגיד וכו') הינו עניין שבשגרה, המתנהל לפי היגיון ושכל ישר של תיאום הנדסי מקדים ותיאום לוחות זמנים בין גופי התשתית (היות ותשתיות הביוב נמצאות בעומק הרב ביותר, התאגיד מבצע את העבודות ראשון ולאחריו מתבצעות עבודות הניקוז, הדרכים וכיו"ב). מטבע הדברים, התאגיד והעירייה פועלים באופן זה בכלל העבודות המבוצעות בעיר, ללא כל צורך בחתימה על הסכם כלשהו. למרות זאת, היות והחברה ביקשה, כאמור, להסדיר את תיאום העבודות בהסכם, ניאות התאגיד לכך שייחתם הסכם משולש בין החברה, הקבלן של החברה והקבלן של התאגיד (**ולא עם התאגיד**, כך שלא יידרש אישור של הממונה) (להלן: "**ההסכם המשולש**").

9. עם זאת, התאגיד הבהיר לחברה, כי משום שהמועד שבו התקשר התאגיד עם הקבלן שלו, קדם למועד שבו התאגיד והחברה הסכימו על הסדרת העבודות בהסכם המשולש, כך שהתחייבויות הקבלן לתאגיד לא כללו חתימה על ההסכם המשולש, הרי שהתאגיד לא יוכל לחייב את הקבלן על חתימה על ההסכם. ואכן בפועל, הקבלן מטעם התאגיד לא הסכים לחתום על ההסכם

המשולש, אך מכיוון שההסכם המשולש נכלל במסמכי המכרז של החברה, הקבלן מטעמה כן הסכים לחתום על ההסכם המשולש.

10. דא-עקא, על אף שההסכם לא נחתם בפועל, הרי שממילא תכליתו להסדיר את תיאום העבודות הושגה בפועל, באופן בו תיאום זה נעשה מאז ומתמיד בעבודות של גופי תשתיות שונים באותו מקום, כמוסבר לעיל.

11. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, להלן התייחסותנו לסעיפים ספציפיים בטיוטת הדו"ח:-

<u>בפרויקט הבורסה</u>

(א) <u>התייחסות לסעיף 6.5.1 לטיוטת הדו"ח - טבלת "פירוט העבודות הנוספות עקב עבודות תאגיד המים"</u>:-

(1) <u>סעיף 1.99.30010</u>: כל עבודות ביטול תאי הביוב (18 תאים) בוצעו על ידי התאגיד, ולא ידוע לתאגיד לו על מקרה אחד שבו קבלן החברה ביטל תא ביוב. בנוסף, עלות העבודה שמצוינת בטבלה (**35,190** ₪) אינה תואמת את הכמות ואת המחיר בפועל.

(2) <u>סעיף 1.99.3.0020</u>: התאגיד פעל בהתאם לתכניות הסדרי התנועה שהוכנו ע"י החברה ונמסרו לו מתחילת הפרויקט. לאורך כל תקופת הפרויקט התאגיד פעל בהתאם לאותם הסדרי תנועה ושילם את כל העלויות הכרוכות בכך (שיטור, עגלות חץ כיו"ב).

(3) <u>סעיף 1.99.3.0030</u>: בניגוד לנטען, לא תוכננו מראש להתבצע עבודות במקביל ובאותם קטעים. בזמן שהתאגיד עבד בקטע מסוים, החברה עבדה במקביל בקטע אחר, גם בקטעים בהם נאלצו לעבוד שני הקבלנים על אותו תוואי, התאגיד ביצע את עבודותיו בשעות הלילה והחברה בשעות היום.

(4) <u>סעיפים 1.99.3.0040 ו- 1.99.9.0070</u> – התאגיד פעל לנקות ולשקם את אתר העבודה שלו באופן יומי, ולא ידוע לתאגיד לו על מקרה אחד שבו החברה ביצעה עבודות ניקוי או שיקום אחרי עבודות התאגיד.

(5) <u>סעיף 1.99.3.0110</u> – במהלך ביצוע עבודות החברה, התאגיד גילה שבוצעה יציקת בטון מעל קטע צינור מים קיים "מול מסעדת שמש" ע"י החברה, וכתוצאה מכך נגרם נזק לצינור המים, דבר שאילץ את התאגיד להפסיק את עבודות החברה עד לבדיקת המקרה ולקבלת החלטות. מהבדיקה עלה שהחברה פעלה לפי **תכנית שונה מהתכנית המקורית** שתואמה ואושרה ע"י התאגיד!

לשכת מנכ"ל
דרך אבא הלל 14. בית עוז. רמת גן מיקוד 5250607
טלפון: 03-5651402 פקס: 03-5651422
תו הזהב
מי רמת גן

בהתאם לכך, התאגיד ביצע עבודות הסטת קו המים באמצעות הקבלן שלו ובעלות כוללת של **28,656** ₪. בנוגע לעבודות תיקון אלה, הועבר ע"י מנהל הפרויקט של החברה לתאגיד מכתב התחייבות **ביום 28.3.17** לתשלום כל הוצאות התיקון.

נספח א': **העתק מכתב מנהל הפרויקט של החברה מיום 28.3.17 מצורף ומסומן כנספח א'.**

(ב) התייחסות לסעיף 6.5.2 לטיוטת הדו"ח – "תשלום פשרה לקבלן בגין עבודות תאגיד המים":-

(1) התאגיד נאלץ לעצור את עבודותיו בקטע בו התגלו תשתיות חשמל ותקשורת, שלא אפשרו לו את המשך הביצוע בהתאם לתכנון המקורי. בעקבות כך, החליט התאגיד לשנות את שיטת הביצוע מחפירה פתוחה לניפוץ, וכתוצאה מכך, **גדלה עלות הפרויקט אך לוחות הזמנים התקצרו משמעותית לעומת השיטה שתוכננה במקור ולכן לא נגרם כל עיכוב לחברה.**

(ג) מבלי לגרוע מן האמור, יצוין כי:

(1) לאחרונה התרחשו מספר סתימות בקו ביוב ברחוב תובל, והתאגיד התקשה לטפל בהם מאחר ובעבודות שביצע הקבלן של החברה **הוסתרו מספר מכסים של תאי ביוב מתחת לריצוף שבצעה החברה במסגרת הפרויקט!**

בסתימה האחרונה שהתרחשה בקו הביוב ברחוב תובל, במשך **כיממה** עבד התאגיד לפתיחתה בגלל הקושי לטפל בקו ללא זיהוי השוחות. התאגיד ביצע שטיפה וצילום לקו, וזיהה 4 שוחות ופרק ריצוף מעל.

(2) בנוסף, בתוך הצינור ברחוב תובל התגלו אבנים ופסולת, שנראה כי הושלכה ע"י קבלן החברה, שכן במקום לא נעשו עבודות באזור למעט העבודות שביצע החברה במסגרת הפרויקט.

(3) אם לא היה די בכך, הרי ששני תאים למגופי מים מוסתרים **הוסתרו מתחת לריצוף שבצעה החברה במסגרת הפרויקט!**

(4) התאגיד פנה לחברה מספר פעמים בנושא זה **אך לא התקבל כל מענה מהחברה.**

(ד) בנוסף להתייחסותנו לטענות אותן העלתה החברה נבקש להדגיש כי חוסר התיאום של החברה הכלכלית מול התאגיד ועיכובים בהשגת אישורים לצורך כניסה לעבודה מגופי תשתיות ומהמשטרה נגרמו עיכובים לקבלן התאגיד בתחילת העבודה למרות שכבר היה

לשכת מנכ"ל
דרך אבא הלל 14. בית עוז. רמת גן מיקוד 5250607
טלפון: 03-5651402 פקס: 03-5651422
מי רמת גן

ערוך באתר עם עובדים וציוד בהתאם לצו התחלת העבודה, זאת מכיוון שלא התקבל כל עדכון אחר מהחברה. בהקשר זה נדגיש כי האחריות להשגת כל האישורים לכניסה לעבודה הייתה אך ורק על החברה בהתאם לסיכום תהליך העבודה בין החברה והתאגיד. כתוצאה מכך שילם התאגיד פיצוי כספי לקבלן בסך של 485,752 ₪.

<u>פרויקט שיכון הצנחנים</u>

(ה) האמור והנטען בטיוטת הדו"ח לא ברור, לרבות הטענה בדבר עיכובים והסכומים המצוינים שם. יתרה מכך, מצויים בידינו התכתבויות ופניות חוזרות ונשנות של התאגיד לחכ"ל המציגות עיכובים משמעותיים שנגרמו לתאגיד המים מצד החברה הכלכלית, ביו היתר עיכוב של מסי חודשים בכניסת קבלן התאגיד להמשך ביצוע עבודות הנחת קווי מים וביוב לאחר סיום עבודות הקמת מובל הניקוז ע"י קבלן החכ"ל, וזאת לאחר שסוכם בישיבה שהתקיימה בתאריך 31.8.16 על הפסקת עבודות קבלן התאגיד עד להשלמת עבודות קבלן החכ"ל שאז הוערך משך ביצועם ע"י החכ"ל בחודשיים, בפועל עבודות התאגיד התחדשו בחודש מרץ 2017 כאשר כל אותה תקופה לא קיבל התאגיד כל התייחסות או מענה מצד החברה הכלכלית למועד סיום העבודות הצפוי על ידה, זאת למרות פניות חוזרות ונשנות לרבות פנייה רשמית של מנכ"ל תאגיד המים. זאת ועוד, התאגיד נשא בעלויות פינוי פסולת שנוצרה כתוצאה מעבודות קבלן החכ"ל שלא פינה את השטח בצורה נקייה ומסודרת בסיום עבודתו.

12. לאור האמור לעיל, ניתן להיווכח כי האמור בדו"ח אינו נכון כלל ועיקר. על כן, אבקש לתקן ולערוך את הדו"ח בהתאם ולהעביר לעיוני טיוטה מתוקנת, בטרם פרסומה.

13. אשמח לעמוד לשירותך לכל שאלה ו/או הבהרה.

בברכה,
רונן אפשטיין, רו"ח
מנכ"ל, תאגיד מי רמת גן

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – פרויקטים בביצוע החברה הכלכלית

1. **סעיף 5.4.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת למינוי מבקר פנים לחברה כנדרש.

2. **סעיף 6.3.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 6.4.10, 6.4.11, 7.4.7, 7.4.8**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת ומעדכן כי, בוצע תהליך של הפקת לקחים בכל הקשור לנושאי הבקרה התקציבית והבקרה ההנדסית בביצוע פרויקטים בעיר.

4. **סעיף 6.5.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. סוכם בין החברה הכלכלית לתאגיד מי רמת-גן, כי בכל פרויקט עתידי יבחן שיתוף הפעולה באופן מיטבי לשני הצדדים וכיום, זה מיושם הלכה למעשה בפרויקט עבודות הפיתוח בקריית החינוך.

5. **סעיף 7.3.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת תוך שהנחה להקפיד על קבלת ערבויות כנדרש בחוזה.

6. **סעיף 7.4.6**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת למנות אחראים הן מהחברה הכלכלית והן מתאגיד המים שתפקידם לוודא תיאום ובקרה בביצוע עבודות התאגיד בפרויקטים של החברה הכלכלית.

7. **פרויקט מערך שירותי השכרת אופניים**

לאור ממצאי הביקורת וחוסר הכדאיות הכלכלית בפרויקט ה"תל - אופן", העירייה מפסיקה את ההתקשרות עם חב' תל-אופן. בנוסף, העירייה תבחן אפשרות שימוש בפרויקט אופניים שיתופיים אחר.

היבטים בפעילות חברת בתי האבות ברמת-גן בע"מ

היבטים בפעילות חברת בתי האבות ברמת-גן בע"מ

1. מבוא

בשנת 2016 אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל מנתה כ-978 אלף איש, כאשר כ-4% מהם מתגוררים במוסדות[1], לרוב בתי אבות או דיור מוגן[2].

בית האבות העירוני ברחוב שד' הילד, 10 ברמת גן (להלן – **בית האבות**) הוקם בשנת 1960. פעילות בית האבות מתנהלת באמצעות "חברת בתי האבות ברמת גן בע"מ" (להלן- **חברת בתי האבות**) אשר נמצאת בבעלות מלאה של עיריית רמת גן.

בשנת 2004 הוקמה המחלקה הסיעודית (להלן – **מחלקה סיעודית**) המאפשרת להפעיל בית חולים סיעודי בשטח בית האבות. פעילות המחלקה מנוהלת באמצעות עמותת האגף הסיעודי שליד בתי האבות ברמת גן בשדרות הילד 10 (להלן- **עמותת האגף הסיעוד**).

נכון ליום 31 בדצמבר 2017 בבית האבות משתכנים 97 קשישים, מתוכם 27 קשישים מטופלים במחלקה הסיעודית. על פי הדוחות הכספיים של חברת בתי האבות ועמותת האגף הסיעודי, סך מחזור פעילות המוסדות מסתכם בכ-14 מיליון ש"ח. להלן תמצית הנתונים הכספיים **במליוני ש"ח** לשנים 2013-2016 :

שנה	חברת בתי האבות		עמותת האגף הסיעודי		סה"כ		עודף הכנסות
	הכנסות	הוצאות	הכנסות	הוצאות	הכנסות	הוצאות	
2016	9.4	9.5	4.6	4.7	14	14.2	(0.2)
2015	9.5	9.5	4.7	4.6	14.2	14.1	0.1
2014	9.5	9.2	4.8	4.6	14.3	13.8	0.5
2013	9.1	8.9	4.7	4.3	13.8	13.2	0.6

פיקוח על בתי אבות ציבוריים, פרטיים ומשפחתונים מתבצע על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – **משרד הרווחה**) בהתאם לחוק הפיקוח על המעונות[3], תשכ"ה-1965 (להלן – **חוק הפיקוח על מעונות**), תקנות הפיקוח על מעונות (בקשה לרישון), תשכ"ה-1965 (להלן – **תקנות הפיקוח על המעונות(בקשה לרישיון)**), ותקנות הפיקוח על מעונות (תנאי מגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), תשס"א-2001 (להלן – **תקנות הפיקוח על מעונות**).

---

[1] על פי פרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 27 באוקטובר 2017.

[2] דיור מוגן הוא מרכז מגורים המיועד לבני גיל השלישי ומספק להם מגוון שירותי רווחה, בריאות ופנאי. בשונה מבית אבות, דיור מוגן מורכב לרוב ממבוגרים עצמאיים באופן מלא או חלקי, שאינם נזקקים לשירותים סיעודיים.

[3] סעיף 7(א) לחוק הפיקוח על מעונות : "**השר ימנה מפקחים לענין חוק זה, אשר יהיו רשאים להיכנס לכל מעון שחובת רשיון חלה על ניהולו**".

תקנות הפיקוח על מעונות מספקות תקינה למעון[4], נותנות מפרט מלא של שטחי המעון (שטחים ציבוריים, מנהליים, טיפול ושטחים פרטיים לדייר), קובעות תקנים לכח אדם מקצועי, גודל המבנה, ציוד נדרש, נושא בטיחות במעונות ועוד.

פיקוח על המחלקה הסיעודית מתבצע על ידי משרד הבריאות בהתאם לפקודת בריאות העם מס' 40 לש' 1940 (להלן – **פקודת בריאות העם**) ונהלי משרד הבריאות ל"בית חולים גריאטרי[5]" (להלן – **נוהלי משרד הבריאות**).

נהלי משרד הבריאות חלים על מוסדות אשפוז שהיקפם החל מבתי החולים הסיעודיים של 12 מיטות. קובץ הנהלים מקושר לחוזרים רלוונטיים שפורסמו ע"י מנכ"ל משרד הבריאות, מינהל הרפואה, מינהל הסיעוד, שירותי בריאות הציבור ומסמכים מחייבים נוספים. הקובץ כולל נוהלי הרוחב, המבטא התייחסות לכלל המקצועות ומחייב את צוות המוסד, ועשרה פרקים נוספים המציגים את נהלי כל אחד מהתחומים המקצועיים[6].

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה סקירה כללית של פעילות בתי האבות והמחלקה הסיעודית (להלן - **המוסד**), עמידתו בדרישות רגולטוריות מסוימות ובחינת נאותות תהליכי עבודה.

3. מתודולוגיה

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. פגישות עם הגורמים הרלוונטים:
- מנכ"לית בית האבות;
- חשב בית האבות והאגף הסיעודי;
- מנהל הגביה;
- מנהל מחסן;

ב. עיון במסמכים רלוונטים, כלהלן:
- דוחות כספיים לשנים 2014-2016 של חברת בתי האבות ושל עמותת האגף הסיעודי;
- מדגם של 22 הסכמים בין חברת בתי האבות והאגף הסיעודי לבין הדיירים;
- הסכם חכירה בין עיריית רמת גן לבין חברת "גני המלך דוד"[7];

---

[4] סעיף 1 לחוק הפיקוח על מעונות: "**מעון - מקום המשמש, או נועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם...**". סעיף 1 לתקנות הפיקוח על מעונות: "**מעון - כהגדרותו בחוק, המשמש או נועד לשמש למגורי שבעה זקנים לפחות**".

[5] על פי הגדרת נהלי משרד הבריאות: "**בית חום גריאטרי סיעודי - בית חולים לאשפוז ממושך הכולל מחלקה אחת או יותר, של מטופלים סיעודיים או תשושי נפש, העומד בתנאי הרישוי הנדרשים ופועל במסגרת רישיון הניתן לו על ידי משרד הבריאות**".

[6] עשרה פרקים מקצועיים של נוהלי משרד הבריאות: רפואה, סיעוד, מינהל, עבודה סוציאלית, תזונה, פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, רוקחות, קלינאות תקשורת ובריאות הסביבה.

[7] "גני המלך דוד- בית האבות החדש ברמת גן בע"מ" חברת בת אשר מוחזקת ב 99.9% ע"י חברת בית האבות.

- דו"ח תקציב מול ביצוע לשנת 2017 ;
- מאזן בוחן לשנת 2017 לחברת בית האבות, האגף הסיעודי וחברת גני המלך ;
- מדגם של 22 תיקי דיירים בין השנים 2012-2017 (להלן- **המדגם**) ;
- כרטסות שונות אשר הופקו ממערכת הפרדיגמה ;

נושאים שנבדקים במסגרת ביקורת משרד הבריאות ו/או משרד הרווחה לא הושמו במרכז הביקורת.

במאי 2017 נבחרה מנכ"לית חדשה לחברת בתי אבות ברמת גן בע"מ, נתונים המובאים בדוח על שנת 2016, היו בעת כהונת המנכ"ל הקודם.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת מנכ"לית בית האבות שולבה בסעיפי הדוח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מהביקורת עולה כי הנהלת בתי האבות לא דיווחה לדירקטוריון המוסד על התנאים שהוטלו במסגרת חידוש רישיונות ההפעלה על ידי משרד הבריאות ועל ידי משרד הרווחה. (סעיף 5.2.3).

4.2. נמצאו אי התאמות בנוסח ההסכם עם הדיירים להסכם שנקבע בחוק. (סעיף 5.4.2).

4.3. בהתאם לחישוב האקטוארי שמשמש את המוסד, תוחלת החיים של משתכן במוסד אינה עולה על שנתיים. בפועל על פי חישוב שנערך ע"י הביקורת המשתכנים נמצאים במוסד כ-3.5 שנים בממוצע. (סעיף 5.5.4).

4.4. בהגדרת "תקופת ניסיון" בסעיף דמי הכניסה, נמצא כי תקופת הניסיון הינה 60 ימים שלא בהתאם לדרישת תקנות הפיקוח על מעונות. (סעיף 5.6).

4.5. הביקורת מציינת שיש לבחון האם עובדי הקבלן, בשל סוג עבודתם במעון והחברה המעסיקה אותם, נכללים במסגרת התקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה. במידה וכן - יש לבצע פיקוח ובקרה על תקינות שכר עובדים אלה. (סעיף 7.5.1).

4.6. הביקורת מעירה כי לא נערכו הסכמים עם ספקי הצריכה, מבלבד ספק אחד. (סעיף 5.8).

4.7. הביקורת סבורה כי היקפי עבודה מול הקבלנים/הספקים שהוצגו, דורשים קיום הליך נאות לבחירת הספקים, על פי דרישות החוק. (סעיף 5.9.1).

5. פירוט הממצאים

5.1 הסכם חכירה

בשנת 1996 נחתם הסכם חכירה[8] בין עיריית רמת גן לבין חברת "גני המלך דוד- בית האבות החדש ברמת גן בע"מ" למטרת הקמה וניהול בתי אבות לתושבי העיר רמת גן.

סעיף 6ג להסכם קובע כי העירייה אחראית על עבודות הבניה בקרקע וחברת "גני המלך דוד" תשא בעלויות פינוי והבניה: ***"העירייה מתחייבת לדאוג לפינוי המשרדים המצויים במגרש. כל הוצאות הפינוי של המשרדים ובנית המשרדים החדשים במקום אחר לרבות חשלומי מע"מ באם ישנם כאלה, יחולו וישולמו על ידי החוכר ובלבד שהסכום אשר ישולם על ידי החוכר לא יעלה על 1,000,000 ₪. סכום זה ישולם לעיריה תוך 15 ימים מיום חתימת הסכם זה."***

בשנת 1998 אושר ההסכם על ידי שר הפנים ונחתם מחדש, כאשר בסעיף 6ג צויין כי סכום בסך 1,000,000 ₪ שולם לעירייה בסמוך לחתימת ההסכם.

סמכ"ל הכספים של חברת בתי האבות מסר לביקורת כי עלויות הבניה בסך אכן שולמו לעירייה.

מעיון במאזן הבוחן של חברת גני המלך דוד ליום 31.12.2017 נמצאו החשבונות מאזניים ביתרות חובה:

1) חשבון מס' 430005 "דמי חכירה לעיריה" בסכום של 500,000 ש"ח.
2) חשבון מס' 430007 "הוצאות פינוי קרקע" בסכום של 500,000 ש"ח.

5.2 רשיון הפעלה

בהתאם לדרישות חוק הפיקוח על מעונות[9], ניהול בית אבות כפוף בקבלת רשיון תקף ממשרד הרווחה. כמו כן, פקודת בריאות העם[10] מעלה דרישת קבלת רישיון תקף ממשרד הבריאות לניהול האגף הסיעודי.

5.2.1 רשיון משרד הבריאות

ביום 7 בינואר 2018 המחלקה הסיעודית קיבלה ממשרד הבריאות את תעודת רישום בית החולים לניהול 28 מיטות לתקופה של חודשיים מתאריך רישום.

על פי סעיף 28 לנהלי רוחב של נהלי משרד הבריאות "**משך הרישוי נקבע על ידי משרד הבריאות ומצוין ברשיון המוסד. אורך משך הרישוי משקף גם את איכות הטיפול במוסד כפי שנקבעה בפעולות בקרה ופיקוח על בסיס קריטריונים אחידים , המתיחסים לתקינה, לאיכות טיפול, תשתיות ותחזוקה**". התקופה המירבית לתוקף הרישוי הינה שנתיים.

---

[8] הסכם חכירה לקרקע הידועה כחלקות 482, 484, 485 ו- 661 בגוש 6127 אשר העירייה העמידה בתחילת שנות ה 60 לרשות חברת בתי האבות.

[9] סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על המעונות: **"לא יהיה אדם בעלים של מעון ולא ינהל אדם (להלן- המנהל) מעון שיש בו יותר משני חוסים אלא אם קיבל רשיון על כך מהשר ולא יפתח אדם מעון כל עוד לא ניתן הרשיון".**

[10] סעיף 24א לפקודת בריאות העם: **"לא יקים אדם בית חולים אלא אם כן קיבל אישור לכך, מראש, מאת המנהל (להלן – אישור הקמה); לענין זה, "הקמה" – לרבות בניה, הרחבה, הוספת יחידה מקצועית או מיטות, שינוי ייעוד של יחידה מקצועית או של מיטות, פתיחת חדר ניתוח, וכם הסבה או התאמה של מבנה קיים לבית חולים".**

מנכ"לית בית האבות מסרה לביקורת כי הגבלת משך הרשיון קשורה להחלפת המנהל הרפואי של המוסד החל מיום 01 בינואר 2018. נמצא כי הרשיון המקורי אכן ניתן לשנתיים החל מיום 01 במרץ 2016 וכי תעודת הרישום לחודשיים הינה עניין טכני בלבד ומטרתה היא שינוי שם המנהל הרפואי.

ביום 06 בספטמבר 2017 התקיימה בקרת פתע במחלקה הסיעודית ע"י משרד הבריאות. לא הועלו ליקויים מהותיים בדו"ח.

חידוש רשיון משרד הבריאות מתבצע באופן אוטומטי וזאת לאחר ביקורת הנערכת במחלקה הסיעודית. כל זאת בתנאי שהמחלקה עומדת בתנאים ובקריטריונים המפורטים בנהלי משרד הבריאות. לצוות הביקורת נמסר כי ביום 03 בדצמבר 2017 בוצעה ביקורת ע"י משרד הבריאות.

הביקורת מעירה כי נכון למועד עריכת דוח הביקורת, טרם התקבל חידוש הרישיון.

5.2.2 **רישיון משרד הרווחה**

ביום 27 בספטמבר 2017 האריך משרד הרווחה לבית האבות רישיון לניהול מעון לתקופה של שישה חודשים עד יום 28 בפברואר 2018. הארכת הרישיון כפופה לחידוש אישור הכבאות.

חידוש הרשיון ניתן לאחר ביקורת של משרד הרווחה במעון. מנכ"לית בית האבות מסרה לצוות הביקורת כי ביום 03 בדצמבר 2017 בוצעה ביקורת בבית האבות ע"י משרד הרווחה.

הביקורת מעירה כי נכון למועד עריכת דוח הביקורת, טרם התקבל חידוש הרישיון.

5.2.3 **דיווח לדירקטוריון בתי האבות**

הגבלת משך הרישוי עשוי להצביע על ליקויים בהתנהלות המוסד ואי עמידתו בדרישות החוק. היעדר תיקון הליקויים עלול לגרום לשלילת הרישיוןלבית האבות.

מהביקורת עולה כי הנהלת בתי האבות לא דיווחה לדירקטוריון המוסד על התנאים שהוטלו במסגרת חידוש רישיונות ההפעלה על ידי משרד הבריאות ועל ידי משרד הרווחה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.2.4 חובה על הנהלת בתי האבות להעביר דיווחים שוטפים לדירקטוריון המוסד על אירועים חריגים, כגון ממצאי ביקורת שהתגלו במסגרת בדיקות של משרד הבריאות, משרדי הרווחה או מוסד ממשלתי אחר, הגבלות במועדי חידוש רישינות הפעלה, תביעות מצד עובדי המוסד או הדיירים ועוד.

5.2.5 על הנהלת בתי האבות לדווח לדירקטוריון המוסד על תיקון הליקויים שהתגלו במועד חידוש רישיון המעון ועל הארכת תוקף רישיון על ידי משרד הבריאות ועל ידי משרד הרווחה.

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"עדכונים שוטפים על בית האבות כולל אירועים חריגים וממצאי ביקורות של משרדים ממשלתיים, הגבלות חידוש רישיון ותביעות מצד עובדים ודיירים, נמסרו עד כה, בסקירת המנכ"ל. לאור ממצאי הביקורת יהיה סעיף מיוחד אירועים מהותיים. בתאריך 16.04.18 תתקיים ישיבת דריקטוריון, בה ידווח על אישורי הרישיונות. ***מאמצים את ההמלצה****".*

5.3 ועדת קבלה

תקנות הפיקוח על מעונות דורשות כי קליטת דייר חדש למעון תתבצע בכפוף להחלטת ועדת הקבלה אשר תקבע את התאמתו של הדייר למעון בהתאם למצבו הנפשי והבריאותי.[11]
יצוין כי קליטת מטופלים במחלקה הסיעודית מתבצעת, בדרך כלל, בהתאם לקוד משרד הבריאות שניתן למטופל.[12]

5.3.1 הרכב ועדת קבלה

סעיף 27(א) לתקנות הפיקוח על מעונות קובע את הרכב ועדת הקבלה: **"במעון תוקם וועדת קבלה אשר חבריה יהיו: מנהל המעון, רופא המעון, העובד הסוציאלי של המעון, ואחות המעון".**
נמצא כי ועדת הקבלה של בתי האבות מונה ארבעה נציגים: רופאה, אחות ראשית, עובדת סוציאלית ומנכ"ל, אשר תואם את דרישת התקנות.

5.3.2 מסמכים עליהם התבססה החלטת ועדת קבלה

סעיף 27 לתקנות הפיקוח על מעונות קובע רשימת חוות הדעת המסמכים שיוגשו לוועדת הקבלה לצורך החלטתה: **"(ג) הועדה תחליט בפניה רק אם היו לפניה:**

(1) הערכה רפואית ותפקודית מהרופא המטפל בזקן לפני הפניה;

(2) הערכה רפואית, בכתב, של רופא המעון על מצב בריאותו וכושרו התפקודי של הזקן; ההערכה תיערך לפי הטופס שבתוספת החמישית;

(3) הערכה בכתב של העובד הסוציאלי של המעון, ערוכה לפי הטופס שבתוספת השישית;

(4) הערכת אחות המעון, בכתב, על מצבו הסיעודי, כושרו ותפקודו של הזקן;

(5) כל ההערכות המצוינות בפסקאות (1) עד (4) יתייחסו גם לשאלת יכולתו של הזקן לטפל בעניניו הגופניים והרכושיים; כן יתייחסו כל ההערכות האמורות לצורך במינוי אפוטרופוס על גופו או רכושו של הזקן, ולשאלת יכולתו של הזקן להביע את דעתו לענין מינוי אפוטרופוס עליו.

(ד) הועדה רשאית לבקש מהפונה דוחות רפואיים נוספים וחוות דעת פסיכיאטרית".

במסגרת בדיקת מדגם של 22 תיקי דיירים שנקלטו במוסד במהלך 2014-2017 לא נמצאו בתיקים חוות הדעת. הוסבר לביקורת כי הדיירים מעבירים את החומר הרפואי לפני התכנסות הוועדה. החומר הרפואי תוייק בתיק הרפואי של הדייר.

5.3.3 פרוטוקול ועדת קבלה

סעיף 27(ה) לתקנות הפיקוח על מעונות קובע: **"החלטת הועדה בדבר קבלתו או אי קבלתו של הזקן למעון תינתן בכתב, לפי הנוסח שבתוספת השבעית, והיא תימסר לזקן או לאפוטרופסו, לפי הענין; עותק יימסר למפקח, ואם התקבל הזקן - יתויק בתיקו האישי".**

---

[11] סעיף 27(ב) לתקנות הפיקוח על מעונות: **"פניה לקבלת זקן למעון תוגש לוועדה; לא יתקבל זקן למעון אלא אם כן הוועדה אישרה את קבלתו".**

[12] סעיף 46 לנהלי רוחב של נוהלי משרד הבריאות: **"קוד - מימון משרד הבריאות של אשפוז מטופל סיעודי/תשוש נפש במוסד, בהתאם לכללים הנהוגים במשרד הבריאות ולהסכמים עם מוסדות".**

מעיון ב-22 תיקי המדגם נמצא כי החלטת ועדת הקבלה תועדה בפרוטוקול בהתאם לדרישות התקנות ועל פי ניסוח של התוספת השביעית של התקנות. נמצא כי כל הפרורטוקולים תועדו בתיקו האישי של הדייר - **תקין.**

5.4 הסכם עם הדיירים/מטופלים

סעיף 31(א) לתקנות הפיקוח על מעונות קובע דרישת חתימה על ההסכם בין המוסד לבין הדייר/מטופל או מייצגו: **"לא יתקבל זקן למעון לפני שנחתם בינו או בין אפוטרופסו, לפי העניין, ומי שמתחייב לשאת בתשלום אחזקתו במעון, לבין מנהל המעון הסכם בדבר תנאי קבלתו למעון".**

סעיף 31(ב) לתקנות: "**אם המדינה היא מי שהתחייב לשאת בתשלום אחזקת הזקן במעון, ייחתם הסכם נוסף בין המדינה לבין המעון**".

5.4.1 בדיקת קיום ההסכם

הביקורת דגמה 14 תיקי דיירים של בתי האבות ו-8 תיקי מטופלים במחלקה סיעודית.

נמצא כי כל תיקי המדגם מכילים הסכם חתום בין המוסד לבין המטופל/אפוטרופוס/מדינה - **תקין**.

מנכ"לית בית האבות מסרה לביקורת כי נוסח ההסכם ושיטת התשלום שונו במהלך שנת 2017, עם כניסתה לתפקיד. השינוי התמקד בעיקר בשיטת חיוב הדייר/מטופל.

5.4.2 תכולת ההסכם

סעיף 31 (ד) לתקנות הפיקוח על מעונות מפרט הסעיפים והנושאים שיכללו בהסכם.[13]

מעיון במדגם של 22 הסכמים נמצא כי הם ערוכים בהתאם לדרישות החוק, למעט מספר הערות:

---

[13] סעיף 31(ד) לתקנות הפיקוח על מעונות: "**בהסכם יפורטו ענינים אלה:**

(1) סוגי השירותים שיינתנו לזקן במעון, ובמיוחד: שירותי תזונה ודיאטות מיוחדות, שירותי בריאות, טיפול אישי לתפקוד יום-יומי תקין, שירותי דת, שירותים סוציאליים, שירותי ניקיון ואחזקה, שירותי כביסה, שירותי תעסוקה ובילוי, שירותי חימום ואוורור בחדרי הזקנים ובמבני המעון; לצד כל שירות יפורט אם הוא כלול בתשלום שמשולם למעון, ואם השירות אינו כלול בתשלום האמור - יפורט גובה התשלום שייגבה בעד אותו שירות;

(2) האפשרות לעשות בחדר המגורים שימוש במקרר, בפלטה חשמלית, בקומקום חשמלי, בתנור חימום, ובמיחם;

(3) הרהיטים, הציוד ודברי הערך אשר הזקן רשאי להביא עמו אל המעון, ויצוין שם הגוף או האדם שהזקן יחפוץ שאליו יועברו החפצים האמורים לאחר פטירתו;

(4) יוגדר חדר המגורים שיקבל הזקן וזכויותיו למקרה של החלפת חדר או העברה ממחלקה למחלקה, לרבות העברה מחדר עקב עזיבת בן הזוג של הזקן;

(5) התשלומים שאותם מתחייב הזקן לשלם בעד שהותו במעון ותנאיהם, ובין השאר –

(א) אם התשלום הוא חד-פעמי או חודשי או אחר;

(ב) גובה התשלום;

(ג) תאריך התשלום;

(ד) האדם או הגוף, זולת הזקן, המשתתפים בתשלום;

(ה) שיטת עדכון התשלומים;

(ו) תנאי החזרת כספים לזקן או למשפחתו במקרה שהזקן יעזוב את המעון בתוך תקופת הניסיון כמשמעותה בתקנה 32 או לאחריה;

(6) סדר היום במעון וההגבלות, אם קיימות, בכל הנוגע לשימוש הזקן בחדרו או בשטחי המעון האחרים;

(7) היקף אחריות המעון במקרה של נזק לזקן או לרכושו;

(8) נסיבות עזיבה, העברה למעון אחר או הוצאה של זקן מהמעון כתוצאה מרצון אחד הצדדים להסכם, או בניגוד לו, או כתוצאה מסגירת המעון, או עקב הידרדרות במצב בריאותו של הזקן, והחזר התשלומים שיקבל הזקן כתוצאה מכך; במקרה של עזיבה זמנית של הזקן את המעון - משך תקופת שמירת מקומו במעון וגובה התשלום החודשי לתקופה האמורה;

(9) להסכם יצורף כתב ויתור על סודיות כלפי רופא המעון בנוסח המצוין בתוספת השמינית".

- לא נמצאה התייחסות לסעיף 2: "**האפשרות לעשות בחדר המגורים שימוש במקרר, בפלטה חשמלית, בקומקום חשמלי, בתנור חימום, ובמיחם**".
- לא נמצא בהסכם התייחסות לסעיף 7: "**היקף אחריות המעון במקרה של נזק לזקן או לרכושו**"
- לא נמצא כתב הסכם ויתור כפי שנדרש על פי סעיף 9: "**להסכם יצורף כתב ויתור על סודיות כלפי רופא המעון בנוסח המצוין בתוספת השמינית**".

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.4.3 מומלץ לבחון אי התאמות נוסח ההסכם לקבוע בחוק ולתקנם.

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"הסכמי דיירים תוקנו ועודכנו, חלק מהסעיפים תוקנו עם כניסתי לתפקיד, וחלקם עודכנו בהמלצת הבקרה. ***מאמצים את ההמלצה*** *".*

5.5 תקבולים

להלן פירוט ההכנסות על פי מאזני הבוחן לשנת 2017[14]. **הנתונים מוצגים ב** ₪:

שם החשבון	האגף הסיעודי	בית האבות
הכנסות משתכנים	4,640,080	9,103,250
הכנסות עבור מכנסונים	91,532	83,414
הכנסות ליווי	3,588	
הכנסות מתוספות מזון וויטמינים	9,694	9,346
הכנסות שונות	23,650	93,862
הכנסות מהחזרי טלפון	1,980	33,797
הכנסות ממספרה	10,105	36,358
הכנסות מריבית פיקדון	100	
הכנסות מריבית הלוואות	806	
הכנסה מתרומות	12,000	
הכנסות מארוחות		12,746
הכנסות ממטפלות		27,732
שווי אוכל		91,986
השתתפות בהוצ' בית האבות גני המלך דוד / האגף הסיעודי		399,462
דמי כניסה		101,709
סה"כ	4,793,535	9,993,663

[14] הנתונים הכספיים לשנת 2017 מתבססים על מאזני הבוחן שהעביר המוסד אשר אינם מהווים דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואי החשבון.

5.5.1 **הכנסות משתכנים**

הסכם של המוסד עם הדייר / מטופל קובע את סוגי התשלום, גובה ואופן החיוב.
הנהלת המוסד קבעה ואישרה טבלת תעריפים לשהייתו של הדייר בבתי האבות. התשלום יכול להתבצע באמצעות תשלום חודשי של דמי טיפול או שילוב של דמי טיפול חודשיים בסכום נמוך יותר ודמי כניסה המופחתים אחת לתקופה.
שהייתם של המטופלים או הדיירים בעלי קוד במשרד הבריאות או משרד הרווחה ממונים על ידי המדינה בהתאם לתעריפים שנקבעו.
סעיף 7 (ה) להסכם החדש עם הדיירים כולל נספח המפרט את סל השירותים הבסיסי אשר נכלל בדמי הטיפול החודשיים. השירותים הנוספים (כגון תרופות מיוחדות, מספרה, הוצאות טלפון, טלויזיה, כביסה מיוחדת עלויות נסיעה באמבולנס ועוד) מחויבים בנפרד ורשימתם כלולה בנספח ב' להסכם החדש.

5.5.2 **חיוב דמי טיפול חודשיים**

מהביקורת עולה כי כל דייר / מטופל חותם על הוראת קבע בלתי חוזרת עם כניסתו למוסד.
בתחילת כל חודש מנהל הגביה של המוסד מבצע חיוב חודשי בגין שהייתו של הקשיש עבור החודש שהסתיים על פי תנאי ההסכם. החיוב מוזן למערכת הבנקאית במקרה שבו הדייר הוא דייר פרטי. במקרה של דיירים שהופנו ממשרד הבריאות או משרד הרווחה מתבצע הדיווח באתרי האינטרנט של המשרדים. לאחר ביצוע החיובים שולח מנהל הגביה, חשבונית לכל דייר או אפוטרטפוס או מעביר רשימה וסכום כולל למשרד הרווחה. ברגע שהכסף נכנס מופקת קבלה.
מבדיקת חיוב ללקוחות פרטיים של תשעה תיקי המדגם נמצא כי גובה סכום החיוב תואם את תנאי ההסכם שנחתם עם הדייר - **תקין.**

5.5.3 **דמי כניסה**

אחד ממסלולי התשלום הנו מסלול דמי פיקדון/דמי כניסה. דמי הפיקדון הנו סכום חד פעמי אשר מפקיד הדייר בנקודת הכניסה שלו למעון ואשר מופחת בשיעור קבוע מדי חודש. הפיקדון הוא אחד מהמשתנים המרכיבים את התשלום עבור השהות בבית אבות (דמי אחזקה), ככל שסכום הפיקדון גבוה יותר כך קטן סכום התשלום החודשי. עם זאת, לא כל מסלול תשלום אכן כולל פיקדון.
בהסכם עם הדייר מופיע סעיף דמי כניסה. בסעיף מצויין כי שיעור השחיקה 4% לחודש שמשמעו מחיקת דמי הכניסה בתקופה של שנתיים ועוד חודש בלבד.
מבדיקת 5 תיקי המדגם נמצא כי גובה דמי כניסה ששולמו תואם את ההסכם שנחתם - **תקין.**

5.5.4 **קרן דמי כניסה**

בהתאם לביאור 11 של הדוחות הכספיים של חברת בתי האבות: **"קרן דמי כניסה מורכבת מהעברות חודשיות של 4% מדמי הכניסה. הקרן מהווה עתודה בידי החברה לאחזקת המשתכנים.**

מקרן זו מועבר מדי שנה לחשבון ההכנסה, סכום מחושב לפי חשבון אקטוארי, המהווה את אותו חלק של הקרן, לשם כיסוי האחזקה השוטפת של המשתכנים. כמו כן הועבר השנה מהקרן לחשבון ההכנסות סכומים בגין משתכנים שעזבו או נפטרו".

סמנכ"ל הכספים מסר כי החישוב האקטוארי בוצע לפני כ-20 שנה ומהווה גם היום בסיס לשיעור הפחתת דמי הכניסה. בהתאם לחישוב האקטוארי שמשמש את המוסד תוחלת החיים של משתכן במוסד אינה עולה על שנתיים. בפועל על פי חישוב שנערך ע"י הביקורת המשתכנים נמצאים במוסד כ-3.5 שנים בממוצע.

הפחתת דמי כניסה בשיעור שאינו הולם את תוחלת החיים של המשתכן במוסד עלולה להביא את המוסד למצב בו רמת הכנסות בעתיד לא תספיק לכיסוי הוצאותיו השוטפות.

נמצא כי הפחתת דמי כניסה נערכת באופן אוטומטי ע"י המערכת הממוחשבת פרדיגמה (להלן – **מערכת פרדיגמה**) על פי שיעור הפחתה של 4% שהוזן. בבדיקת 5 תיקי מדגם נמצא כי החישוב תואם את השיעור.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.5.4.1 יש לבחון את עדכון החישוב האקטוארי של שיעור הפחתת דמי כניסה.

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"חישוב אקטוארי של דמי הכניסה יידון בישיבת הדירקטוריון הבאה".

5.5.5 **הצמדה למדד**

בהתאם להסכם התשלום השוטף צמוד למדד מחירים לצרכן ומתדעכן אחת לחודש.

נמצא כי מדי חודש קולט מנהל הגביה את מדד מחירים לצרכן שמתפרסם. מערכת פרדיגמה מעדכנת את סכום התשלום השוטף באופן אוטומטי.

בבדיקת חישוב הפרשי הצמדה ב-5 תיקי המדגם נמצא כי החישוב נערך נכון - **תקין.**

5.5.6 **שירותים נוספים**

בהתאם לדוחות כספיים בשנת 2016 התקבלו כ-442 אלף ש"ח בגין שירותים נוספים שסופקו למשתכנים (כ-305 אלף ש"ח בחברת בתי האבות וכ-137 אלף ש"ח בעמותת האגף הסיעודי).

להלן רשימת השירותים שמוגדרים כשירותים בתשלום:

- קו טלפון;
- ליווי ומוניות מחוץ לבית האבות;
- עזרה של מטפלת;
- אמבולנס;
- תרופות/ויטמינים/תוספי מזון;
- מוצרי ספיגה שונים;
- מספרה/פדיקור/מניקור;
- מגשים לחדר;

- ניקוי יבש/גיהוץ ;
- טלויזיה בכבלים ;
- מינוי בשח"ל.

מהביקורת עולה כי חיוב בגין השירותים הנוספים מתבצע ע"י מנהל הגביה בהתאם לדיווחים ידנים שעוברים אליו מהמספרה, האחות הראשית, מכבסה או על פי הוראות קבע בגין מנויים שנחתמו ע"י המשתכנים.

בבדיקת 10 תיקי המדגם נמצאה התאמה בין הדיווחים שהועברו למנהל הגביה לבין החיוב בפועל - **תקין.**

5.6 תקופת נסיון

תקנות הפיקוח על מעונות מגדירות את תקופת הניסיון[15] של שלושה חודשים ומאפשרות[16] לדייר לקבל את כספי דמי הכניסה בחזרה.

מעיון במדגם של 22 הסכמים נמצא כי תקופת הניסיון כוללת 60 יום בלבד,[17] ולא שלושה חודשים כפי שנדרש על פי התקנות.

משיחה עם מנכ"לית בית האבות עולה כי על פי נוהל פנימי של משרד הבריאות תקופת הניסיון מוגדרת כ-60 יום בלבד.[18] כמו כן, מסרה כי סעיף זה תוקן בהסכם החדש ותקופת הניסיון נקבעה ל-90 יום, בהתאם לדרישת תקנות הפיקוח על מעונות. הביקורת בחנה הסכם לדוגמא מחודש ינואר 2018 ונראה כי תקופת הנסיון מוגדרת כ 90 ימים. עם זאת, בהגדרת "תקופת נסיון" בסעיף דמי הכניסה, נמצא כי תקופת הנסיון הינה 60 ימים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.6.1 יש לתקן את ההסכם כך ש"תקופת נסיון" בכל סעיפי ההסכם תוגדר כ 90 ימים בהתאם לדרישת תקנות הפיקוח על מעונות.

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"הסכמי דיירים תוקנו ועודכנו, חלק מהסעיפים תוקנו עם כניסתי לתפקיד, וחלקם עודכנו בהמלצת הבקרה. ***מאמצים את ההמלצה".***

---

[15] סעיף 32(א) לתקנות הפיקוח על מעונות: **"התקבל זקן למעון, יהיו שלושת החודשים הראשונים לשהייתו בו, תקופת ניסיון; תקופת הניסיון ניתנת להארכה בידי הועדה בשלושה חודשים נוספים; הודעה על החלטה בדבר הישארות הזקן במעון או עזיבתו אותו לאחר תקופת הניסיון, תינתן בידי צד למשנהו שבועיים לפחות לפני תום תקופת הניסיון הכוללת".**

[16] סעיף 32(ב) לתקנות הפיקוח על מעונות: **"אם בתום תקופת הניסיון כאמור, החליטו הזקן או הועדה כי אין ברצונם להמשיך את שהות הזקן במעון, יחזיר מנהל המעון לזקן או למי ששילם בעדו, את כל הכספים שקיבל בעד החזקת הזקן במעון, למעט דמי אחזקה חודשיים בעד תקופה שבה שהה הזקן במעון."**

[17] מתוך הסכם של חברת בתי האבות עם הדייר: ***"(1) "הייתה העזיבה תוך 60 הימים הראשונים להיכנסות לבית האבות יוחזרו דמי הכניסה, אך ללא ריבית והפרשי הצמדה וחשבונו יחוייב לפי סעיף 'ללא דמי כניסה' במחירון. (2) "לאחר 60 הימים הראשונים יהיו דמי הכניסה צמודים למדד המחירים לצרכן... ובמקרה של עזיבה לאחר ה 60 ימים האמורים תחזיר החברה למשתכן את דמי הכניסה בתוספת הפרשי הצמדה וביכוי של 4% בגין כל 30 יום".***

[18] במקרה שהאזרח הוותיק עוזב את בית האבות לפני שחלפו 60 יום מהכניסה אליו, יוחזר החלק היחסי של דמי הכניסה, בהתאם למספר ימי השהייה שנותרו עד תום 60 יום.

5.7 עלות הפעילות

עלויות הפעלת המוסד בשנת 2016 הסתכמו בסך של כ-13.1 מיליון ש"ח, לא כולל הוצאות פחת[19].
להלן הסעיפים העקריים של ההוצאות:

1) שכר עבודה, לרבות העסקת כח אדם – 7.4 מיליון ש"ח (כ-56% מסך העליות);
2) עלויות אחזקה, לרבות הוצאות שוטפות, תיקונים ועוד – 3.4 מיליון ש"ח (כ-26% מסך העליות);
3) קניות מזון – 1.7 מיליון ש"ח (כ-13% מסך העלויות).

פירוט הוצאות ההפעלה מצורף בנספח א'[20] לדו"ח.

5.7.1 שכר עובדים

במועד הביקורת (ינואר 2018) הועסקו במוסד 66 עובדים: 37 ע"י חברת בתי האבות ו-29 ע"י עמותת אגף הסיעודי.[21]

להלן התפלגות עלות שכר עבודה בשנים 2013-2016:

שנה	עלות שכר עבודה (מליוני ש"ח)		
	חברת בתי האבות	עמותת העגף הסיעודי	סה"כ
2016	4.1	3.3	7.4
2015	4	3.3	7.3
2014	4.1	3.3	7.4
2013	4	3	7

לצורך בדיקת נאותות ניהול כח אדם וחישוב השכר נדגמו באופן אקראי 7 עובדים בתפקידים שונים שהועסקו במהלך שנת 2017.

<u>הסכם עבודה</u>

נמצא כי לכל עובד נערך הסכם העסקה בהתאם לדרישות חוק הודעה לעובד אשר נחתם על ידי העובד ועל ידי המעסיק (חברת בתי האבות או עמותת העגף הסיעודי). נמצא כי המוסד מנהל תיק לכל עובד.

---

[20] נספח א1- עלות הפעילות בבית האבות, נספח א2- עלות הפעילות במחלקה הסיעודית.

[21] מתוך 66 העובדים 14 מועסקים בתפקיד מטפל, 11 – אחים ואחיות, לרבות אחות ראשית, 5 מלצרים, 4 עובדי תעסוקה, 3 פיזיותרפיסטים, ועוד (כגון קלינאי תקשורת, תזונאי, רוקחת, רופא, אנשי תחזוקה וחדרניות).

ניהול פנקס שעות עבודה

בבדיקת דיווחי שעות עבודה והיעדרויות ל-7 עובדי המדגם נמצא כי בכל 12 החודשים של שנת 2017 נוהלו פנקסי שעות ממוחשבות. כמו כן, נמצא כי במערכת השעון נקבעו תקנים לכל תפקיד או לכל פרופיל, מה שמאפשר למערכת לבצע חישוב ממוחשב של שעות עבודה רגילות או שעות עבודה בתוספת תשלום.

חישוב ותשלום שכר עבודה

הביקורת ערכה בדיקת נאותות חישוב שכר עבודה והתאמתה לדיווח שעות עבודה ולהסכם העסקה, לרבות חישוב שעות עבודה נוספות, ניהול היעדרויות (חופשה ומחלה), הפרשות פנסיוניות בהתאם להסכם העסקה או על פי חוק ביטוח חובה, תשלום תשלום חד פעמיים (דמי הבראה).

בבדיקה מדגמית של 24 תלושי שכר לא נמצאו ליקויים.

עובדי קבלן

האגף הסיעודי מעסיק כ 15 – 20 עובדי קבלן בתפקידי כוח-עזר, חדרנים ועובדי מטבח. בשנת 2017 הסתכמו עלויות שרותי כח אדם לסכום של כ 57 אלפי ₪ . ע"פ "תקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה התשע"ב 2012" חלה האחריות על מעסיק אשר מקבל שירותי נקיון, הסעדה או שמירה מקבלן כוח אדם כמוגדר בחוק, לבצע פיקוח ובקרה על תקינות שכר עובדים אלו. החוק מאפשר הטלת עיצום כספי והגשת כתב אישום במקרה של הפרת הוראות דיני עבודה. מנהל הגביה ומנכ"לית המעון מסרו כי לא מתבצעת בקרה על עובדי הקבלן כיוון שאינם מוגדרים כעובדי נקיון ועל כן החוק אינו חל עליהם. **הביקורת מציינת שיש לבחון האם עובדים אלו, בשל סוג עבודתם במעון והחברה המעסיקה אותם, נכללים במסגרת התקנות להגברת האכיפה של דיני העבודה. במידה וכן - יש לבצע פיקוח ובקרה על תקינות שכר עובדים אלה.**

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"עובדי קבלן – יש עדיפות לעובדים המועסקים ישירות במוסד, אך מקבלים עובדי קבלן בשל חוסר כוח אדם ואנו מנהלים פיקוח על תלוש שכר העובדים נבדק. ***מאמצים את ההמלצה".***

5.8 מזון ועלויות מטבח

רכישת מזון מהווה כ 13% מהוצאות המעון והסתכמה בסך של 1,650 אלפי ₪ בשנת 2016, להלן התפלגות לפי שנים:

שנה	עלות באלפי ₪
2016	1,650
2015	1,780
2014	1,745
2013	1,803

הזמנת מזון מתבצעת ע"י אחראי המחסן ע"פ דרישות המטבח וצרכים הידועים מראש כדלהלן:

- צריכה של מוצרים המתכלים מדי יום כגון, מוצרי חלב, פירות וירקות וכו', מבצע מנהל המחסן הזמנה יומית ע"פ רשימה קבועה ומבצע התאמות של ההזמנה ע"פ יתרות המלאי.
- הזמנה של חומרי גלם למטבח מתבצעת לשבוע מראש ע"פ רשימה שמכין הטבח הראשי המבוססת על 4 תפריטים שונים לכל השבוע.
- הזמנה של כיבודים שונים המוגשים בחדר האוכל במהלך היום (תה, קפה, עוגיות וכו') מתבצעת ע"פ בקשה של מלצרי חדר האוכל בהתאם לרשימת חוסרים.

הביקורת מעירה כי לא נערכו הסכמים עם ספקי מוצרי הצריכה, מלבד הסכם רכש עם חברת תנובה מיום 5.2.2012 .
אחראי המחסן מסר לביקורת כי נכנס לתפקידו בשנה האחרונה וכי הוא מבצע השוואות מחירים של ספקים שונים ומשתמש במערכת א.ב.א. (איגוד בתי אבות ודיור מוגן בישראל) המרכזת הצעות מחיר שונות של ספקי שירותים לבתי אבות.

הביקורת ביקשה לבדוק קיום נוהג ספירת מלאי לסוף שנה ועלה כי בוצעה ספירת מלאי ידנית בכל מחלקה ומחלקה אשר הוזנה למערכת הפרדיגמה.

הביקורת בדקה התאמה בין חשבוניות המס של מוצרי חלב שהוזמנו בחודש פברואר 2017 לתנועות מלאי מחסן מוצרי חלב ועולה כי כל הזמנת מוצרי החלב נקלטה למערכת המלאי וקיימת התאמה לחשבוניות המס שהתקבלו.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.8.1 יש לפעול על-פי חוק חובת המכרזים, פרסום מכרז פומבי/ מכרז זוטא ובהתאם יש לבצע התקשרות במכרז לנושא רכישת מזון.

5.9 שיפוצים

במהלך השנים 2014-2017 הושקעו 5.7 מליוני ש"ח בשיפוצים, כלהלן:

2014 -2,300 אלפי ש"ח ₪

2015- 1,700 אלפי ₪

2016- 1,100 אלפי ₪

2017- 600 אלפי ₪

לאחר פינוי חדר עקב עזיבת קשיש, מתבצע שיפוץ כללי הכולל צבע, תיקון/החלפת ריהוט וכו'. בנוסף, קיימים שיפוצים ממוקדים שאותם מזמין מנהל האחזקה באישור מנכ"לית בית האבות.
הביקורת ניתחה את כרטסת 'שיפוצים בבית האבות' לתקופה 2014-2017 ומצאה כי 4.8 מליון ₪ (כ-84%) מתוך סך ההשקעה שולמו ל - 6 ספקים כמפורט:

ספק	תחום עבודה	סכום ההוצאה בשנים 2014-2017 בש"ח
נ.ה.	קבלן שיפוצים	1,501,374
ל.י.ש.	עבודות מתכת	1,355,008
ט.ו.	חומרי בניין/טמבוריה	793,738
א.א.	אינסטלציה	488,300
ש.נ.	מעליות	360,674

<u>תהליך ההתקשרות</u>

מהביקורת עולה כי לא בוצעו בקשות לקבלת הצעות מחיר /מכרז לביצוע העבודות/לבחירת הספקים. מנכ"לית בית האבות מסרה כי מדובר בשני ספקים עיקריים איתם עובד בית האבות לאורך השנים ולכן לא נבחנו הצעות מחיר מול ספקים אחרים.

סעיף 3 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג – 1993 (להלן - התקנות) קובע מתי קיים פטור מחובת מכרז :

" .. התקשרות ששוויה אינו עולה על 50,000 ₪; ואולם בכל תקופה רצופה של שנים עשר חודשים לא יתקשר המשרד עם מתקשר מסויים, בלא מכרז, לפי פסקה זו בהתקשרויות בסכום כולל העולה על 100,000 ₪ .. "

סעיף 38(א)[22] מחיל את הוראות התקנות החלות על משרדים ממשלתיים, גם על תאגידים ("תאגיד"- תאגיד שהוקם בחוק).

כמו כן, בדו"ח מבקר המדינה בנושא "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות" שפורסם בשנת 2015 ,המליץ המבקר כי על הרשות המקומית להקפיד להתקשר עם יועצים בצורה מוסדרת שתבטיח כי בחירת היועצים תיעשה בהליך הוגן, שוויוני ושקוף. על הרשות המקומית לקיים פיקוח ובקרה על ההתקשרויות, להקפיד על עריכת מכרזים, בין מכרז פומבי ובין מכרז זוטא, בהתאם לסכומי ההתקשרות.

הביקורת סבורה כי היקפי עבודה מול הקבלנים/הספקים שהוצגו, דורשים קיום הליך נאות לבחירת הספקים, על פי דרישות החוק.

<u>הסכמי ההתקשרות</u>

הביקורת לא מצאה הסכמי התקשרות עם קבלני השיפוצים והספקים השונים.

קיום הסכמי התקשרות בהם תוגדר באופן ברור סוג העבודה, התמורה, תנאי תשלום וכו' תאפשר לגוף המזמין לשלוט בקבלת השירות, באיכות הנדרשת ובתנאי התשלום שנקבעו.

22"בכפוף להוראות פרק זה יחולו תקנות 3 עד 7, 8א, 9, 10, 14א ו-15 עד 23 על תאגיד, בשינויים המחוייבים, ולענין זה כל מקום בפרק ב' שנאמר "משרד" או "משרד האוצר", קרי "התאגיד", כל מקום שנאמר "החשב הכללי" קרי "המנהל הכללי של התאגיד אף אם תוארו שונה", וכל מקום שנאמר "החשב" קרי "החשב או מנהל יחידת הכספים", ובתקנה 3(1), במקום "המשרד" קרי "יחידה של התאגיד אשר לה תקציב הוצאות סגור", ויקראו את תקנה 16(א), כאילו המילים "ובלבד שלא מתנהלת רשימה מרכזית באותו עניין על ידי החשב הכללי" – נמחקו."

בנוסף לכך, בעבודות בניה/שיפוצים או כל עבודה שמתבצעת לאורך זמן, קיימת תקופת האחריות שחלה על הקבלן. את התקופה יש להגדיר באמצעות ההסכם. כמו כן, הקבלן נדרש להציג בפני מזמין העבודה פוליסת ביטוח אשר מכסה את המזמין מאחריותו בפגיעה אפשרית בעובדים/אורחים /כל תאונה אחרת.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.9.1 על בית האבות לפעול על-פי חוק חובת המכרזים בדרך של פרסום מכרז פומבי/ מכרז זוטא וחתימת הסכמים בהתאם.

<u>תגובת מנכ"לית בית האבות:</u>

"בניין בית האבות נבנה בשנת ה- 50 שבמשך השנים נעשו בו התאמות לבית אבות ועל פי דרישות של משרד הבריאות, משרד הרווחה וכיבוי אש. ובמשך כל השנה ישנה תחזוקה מתמדת של הבניין.
קבלן שיפוצים – מספק עובדים על בסיס יומי.
חומרי בניין – לאור הזמינות והקירבה משמש פיתרון להחזיק מלאי במקום. מעת לעת נעשו השוואות מחירים.
אינסטלציה – היות ומדובר במערכות ישנות מאוד ומורכבות, ואין תיק תכנונים, האינסטלטור מכיר את הבניין ולכן ההתקשרות איתו יעילה וחסכונית יותר.
כיום אנחנו עובדים לפי נוהל חדש כולל הצעות מחיר בכתב מספקים. חתימה על הסכמים עם ספקים מוצרי צריכה, התקשרויות במכרז/ הצעות מחיר לנושא רכישות מזון וספקים אחרים.
הוחלט – לכל תחום יבחרו שני ספקים מאושרים, לאחר השוואת מחירים עם מספר ספקים. ***מאמצים את ההמלצה"***.

נספח א1- עלות הפעילות של חברת בתי האבות לשנת 2016[23]

	נתונים בש"ח
עלות השירותים וההפעלה	
שכר עבודה ונלוות	2,879,543
מזון, כולל שינויים במלאי	1,367,902
הוצאות הפעלה אחרות	3,055,156
פחת	818,934
הוצאות הנהלה וכלליות	
משכורות ונלוות	1,250,836
משרדיות, אחזקה ותקשורת	67,506
אחזקת רכב	64,413
שכר מקצועי וניהול	217,222
פרסום והשתלמויות	15,646
הוצאות מסים בגין עודפות וניכוי במקור	27,888
הוצאות הנהלה אחרות	56,233
בניכוי השתתפות בהוצאות ע"י חברה בת	(317,232)
סה"כ	**9,504,047**

[23] עלות הפעילות כפי שהוצגה בדוחות הכספיים של חברת בתי האבות לשנת 2016

נספח א2- עלות הפעילות של האגף הסיעודי שליד בתי האבות לשנת 2016[24]

	נתונים בש"ח
עבודה	
שכר עבודה ונלוות	3,162,590
שרותי כח אדם	56,833
הוצאות הפעלה	
מזון	352,517
מיסים ומים	60,789
אחזקה, תיקונים ונקיון	244,237
כביסה ובגדי עבודה	144,936
חשמל, דלק וגז	133,632
בידור ותרבות	15,761
רפואיות, טיטולים ואמבולנס	244,382
ביטוחים	23,976
מע"מ על הוצאות	31,840
פחת	97,890
סה"כ	**4,569,383**

[24] עלות הפעילות כפי שהוצגה בדוחות הכספיים של האגף הסיעודי שליד בית האבות לשנת 2016

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – היבטים בפעילות חברת בתי אבות ברמת-גן בע"מ

- ראש העיר מבקש לעדכן כי מנהלת בית האבות נכנסה לתפקידה בחודש מאי 2017.

1. **סעיף 5.2.4, 5.2.5**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

2. **סעיף 5.4.3**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיף 5.5.4.1**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ונושא החישוב האקטוארי ידון בישיבת ועדת הכספים שתתקיים ברבעון השלישי.

4. **סעיף 5.6.1**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

5. **סעיף 5.8.1**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. יש להקפיד לפעול על פי הנהלים בנושא רכש. הוקמה ועדת מכרזים ונושא הרכש יוסדר באמצעות הוועדה.

6. **סעיף 5.9.1**

   ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

ביקורת היבטים בעמותת או"ר

אזרחים ותיקי רמת גן

ביקורת היבטים בעמותת או"ר - אזרחים ותיקי רמת גן

1. מבוא

אוכלוסיית הגיל השלישי ברמת גן מונה (על פי הנתונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי ליום 01.12.2015) 31,681 אזרחים ותיקים, המהווים 20.8% מכלל אוכלוסיית העיר (152,600 תושבים). שיעור אוכלוסיית גיל השלישי ברמת גן גבוה מהממוצע הארצי שהינו - 13.4%.

האגף לשירותים חברתיים בעירייה מספק שירותי רווחה לאזרחים ותיקים בעיר באמצעות שתי מחלקות:

המחלקה לרווחת הגמלאי - המחלקה מעסיקה עובדות סוציאליות שתפקידן לתת טיפול לגמלאי ולכל המערכת המשפחתית שסביבו. השירות הוא במתן יעוץ, הכוונה, הדרכה ותמיכה בבעיות הקשורות בזיקנה, במערכת היחסים הבין-דורית, משברים, אובדנים, התמודדות עם השינויים ביכולת התפקוד ובמצב בריאותי. כמו כן, מתבצע תיווך וקשר עם גורמים טיפוליים נוספים בקהילה כמו קופות חולים, נותני שירות טיפול בית, המוסד לביטוח לאומי ועוד. המחלקה אחראית גם על מתן סיוע חומרי למועטי יכולת.

המחלקה לתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים - חזון הנהלת העיר אותו מובילה המחלקה הוא לדאוג לאזרחים הוותיקים בעיר ולהעשיר את זמנם בתכנים ובפעילויות במגוון רחב של נושאים ותחומים. המחלקה מפעילה מועדונים חברתיים המשמשים מסגרת חברתית תומכת לבילוי בשעות הפנאי של הגמלאי. הם נועדו להפחית את שהייתם של האזרחים הוותיקים בדירתם, להגביר את מעורבותם החברתית ואת פעילותם במסגרות קהילתיות והתנדבותיות, לקדם את היחסים הבין דוריים ולשפר את הנגישות לשירותים חיוניים. ברמת גן פועלים 48 מועדונים לאזרחים ותיקים, הפזורים ב- 31 מבנים ברחבי העיר ומספקים שירותים לכ-10,000 משתתפים.

תקציב העירייה עבור פעילויות חוץ[1] של שתי המחלקות בשנת 2016 עמד על סך כ-8 מיליון ש"ח אשר מועבר במלואו לעמותת או"ר - אזרחים ותיקי רמת גן (ע"ר) (להלן - **העמותה** או **עמותת או"ר**).

עמותת או"ר נוסדה בשנת 1976 בשם האגודה לזקן במטרה לשפר את רווחתם של קשישי העיר רמת גן. בשנת 1984 אושר רישומה כעמותה בשם "העמותה לזקן ר"ג". בספטמבר 2015 אישר רשם העמותות שינוי השם לשם הנוכחי.

התקציב הכספי של העמותה לשנת 2016 עמד על 27.5 מיליון ש"ח באמצעותו ממומנות שלושת הפעילויות העיקריות:

1) טיפול בית במסגרת חוק סיעוד - הספקת שירותי סיעוד בבית זכאי גמלת הסיעוד על פי הזמנות הוועדות המקצועיות בתחומי מגורים של זכאים בהתאם לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 וחוק ביטוח סיעוד , 1988 (להלן – **חוק סיעוד**). החברה מספקת שירותי סיעוד לכ-120 זכאים, בעיקר ברמת גן, אך גם בבני ברק ובגבעתיים.

[1] התקציב מתבסס על הצעת התקציב לשנת 2016 ואינו כולל תקציב כח אדם של שתי המחלקות. פירוט התקציב ראה בנספח א'.

2) ניהול והפעלת שלושה מרכזי יום לקשיש ברמת גן: המרכז ע"ש מאיר מנדלבוים ברח' רימלט 7, המרכז בשד' הנרקיסים 41, ומרכז היום ע"ש וינגר ברח' שלום עליכם 36.

3) הפעלת 48 מועדונים לאזרחים ותיקים.

להלן ריכוז תקציב העמותה **באלפי ש"ח** לפי סוגי הפעילות לשנים 2008-2016 כפי שדווחה על ידה לרשם העמותות:

שנה	טיפול בית חוק סיעוד	מרכזי היום	מועדוני הקשישים	אחר	סה"כ
2008	3,799	7,482	4,249	1,883	17,413
2009	3,479	7,948	4,519	1,540	17,486
2010	3,247	12,636	5,076	1,568	22,527
2011	3,019	9,421	7,923	1,552	21,915
2012	3,676	10,092	5,359	1,558	20,685
2013	4,247	11,308	5,364	1,597	22,516
2014	4,564	12,494	5,905	1,922	24,885
2015	5,248	14,804	6,444	-	26,496
2016	5,339	15,146	7,023	-	27,508

העמותה מאוגדת כעמותה פרטית. מנהלות המחלקות של האגף לשירותים חברתיים נוכחות לעיתים בישיבות העמותה, אך כמשקיפות בלבד. למעט זאת, אין לעירייה כל נציג באסיפה כללית או בוועד המנהל של העמותה.

משרדי הנהלת העמותה ממוקמים במשרדי האגף לשירותים חברתיים. משרדי העמותה הנוספים משמשים להפעלת חוק סיעוד, פעילות פרטית של העמותה **וממוקמים אף הם בנכסי עירייה. כל פעילויות המועדונים מתקיימות בנכסים בבעלות העירייה.**

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות ההתקשרות של העירייה עם עמותת או"ר, שימוש נאות בתקציב העירייה, בחינת תהליכי בקרה שוטפים ותהליכי דיווח.

3. מתודולוגיה

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. ביקורי שטח וקיום פגישות עם הגורמים הרלונטיים, כדלהלן:

- ביקורים במשרדי הנהלת העמותה ברח' ההלכה 9 ופגישות עם מנהלת העמותה, שתי מנהלות החשבונות וחשבת השכר וכן, יועץ העמותה בתחום חוק סיעוד.
- ביקורים במשרדי העמותה ברח' ביאליק 57 מהם מנוהלת פעילות טיפול בית של חוק סיעוד וקיום פגישות עם צוות המשרד: עובדת סוציאלית ומזכירה.

- ביקור במרכז היום בשד' הנרקיסים וקיום פגישה משותפת עם שלושת המנהלות מרכזי היום של העמותה.
- ביקורים במשרדי המחלקה לתרבות הפנאי אזרחים ותיקים ופגישות עם מנהלת המחלקה ומזכירתה.
- ביקורים במשרדי אגף הנכסים ופגישות עם מנהלת האגף ורשמת הנכסים.
- ביקורים במדגם של חמישה מועדונים (אילנות - ספיר 5 קרית קריניצי, בית דורון - הראשונים 1 פינת עיר הגנים, לאן 5, מרכז אור - בן אליעזר 56, נחלת גנים - בן גוריון 2) ופגישות עם מנהלי המועדונים.

ב. עיון בנהלי עבודה

ג. עיון וניתוח מסמכים רלוונטיים, הסכמים, נתונים ממחושבים ועוד, כדלהלן:

- דוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2015-2016 ודוח הסקירה חצי שנתי ליום 30.06.2017 של עמותת או"ר.
- קובץ אקסל של נתוני השכר של עובדי העמותה לשנת 2016 אשר הופק ע"י העמותה ממערכת לעיבוד שכר "עוצמה" (להלן – **מערכת השכר**).
- קבצי נתוני שעות סיעוד במסגרת טיפולי בית ומרכזי היום שהוקלדו ע"י העמותה במערכת תפעולית "תלם" (להלן - **מערכת תלם**) המשמשמת את העמותה לעבודה בתחום טיפולי בית חוק סיעוד ובסגרת ניהול מרכזי היום. הנתונים הופקו ע"י צוות הביקורת.
- ממצאי דוח הביקורת שערך המוסד לביטוח לאומי לעמותה בגין שנת 2015 במסגרת הסכם התקשרות נותני שירותים על פי חוק הסיעוד.
- דוחות נוכחות עובדי המועדונים לתקופה מאי - יולי 2017.
- תלושי שכר עובדי המועדונים לתקופה מאי - יולי 2017.
- טפסי ניהול קופות קטנות של מועדונים לחודש אוקטובר 2017.
- דוחות תקציב מול ביצוע של מועדונים לשנת 2017.
- תכניות פעילויות של המועדונים והמסמכים הנוספים הרלוונטיים לבדיקת פעילויות של המועדונים.
- מסמכים משפטיים (כגון הסכמי הקצאה, הסכמי שכירות ועוד) לבחינת אופי שימוש של נכסי העירייה ע"י העמותה.

בנוסף לכל האמור לעיל, נערכו פגישות עם גורמים רלוונטיים נוספים (גזבר העירייה, מנהל לשכת התאגידים העירוניים, רואי החשבון של העמותה ועוד), ניתוח נתונים ממוחשבים (נבדקו יומני עבודה במשרדי חוק סיעוד, מסמכי הוצאות הרשומות בקופה קטנה של המועדונים ועוד).
הביקורת התייחסה בעיקרה לנושאים הקשורים לפעולות העירייה (ניהול מועדונים). עם זאת, במסגרת הביקורת נבדקו גם פעילויות נוספות של העמותה.

הביקורת נערכה בעמותת או"ר שהינה עמותה פרטית, שכ- 30% מתקציבה ממומן מתקציב העירייה, וכאשר מקיימת את פעילותיה מנכסי העירייה.

הביקורת התקיימה במהלך חודשים מאי - דצמבר 2017.

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

תגובת היועץ המשפטי לעמותה שולבה בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מהביקורת עולה כי לא נערך מכרז להתקשרות עם העמותה (סעיף 5.1).

4.2. לא נמצא הסכם התקשרות בין העמותה לבין העירייה להפעלת מועדונים (סעיף 5.1).

4.3. מדי שנה הועבר לעמותת או"ר סכום של כ-8 מיליון ש"ח שתוקצב כאילו היה מדובר בעמותה עירונית, למרות שעמותת או"ר הינה עמותה פרטית, ללא נציגות עירונית בה (סעיף 5).

4.4. העמותה קיבלה על עצמה סמכות בהעברה או עיכוב כספי התקציב לרווחת אזרחים וותיקים בעיר (סעיף 5.3).

4.5. נמצא כי מדי חודש העמיסה העמותה על העירייה הוצאות הנהלה וכלליות בסך של 62.5 אלף ש"ח, ללא כל הסכם הקובע גובה שכר טרחה של העמותה (סעיף 5.4).

4.6. מהביקורת עולה כי העמותה, כספקית שירותי רווחה בעיר, לא העבירה את הדיווחים התקופתיים השוטפים למנהלות מחלקות הרווחה (סעיף 5.5).

4.7. נמצא כי העמותה אינה מקפידה על קיום כל נהלי העבודה וההנחיות של המוסד לביטוח לאומי במסגרת מתן שירותי טיפול בית על פי חוק הסיעוד (סעיף 6).

4.8. מהביקורת עולה כי אין בקרה וניהול תקציב בשלושת מרכזי היום המופעלים על ידי העמותה (סעיף 7.1).

4.9. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי לא נחתמו הסכמי שכר עם עובדי העמותה (סעיף 8.2.1).

4.10. נמצאו אי התאמות בין שעות עבודה המדווחות ע"י עובדי מועדוני הקשישים לבין שעות עבודה המשולמות בפועל (סעיף 8.2.5).

4.11. התשלום בפועל שבוצע לנותני השירותים בתחום מועדוני הקשישים לא תאם את דיווח נוכחות שלהם או את אישור מנהלי המועדונים (סעיף 8.3.2).

4.12. הציוד המשרדי שנמצא בשימוש במשרדי העמותה הינו רכוש העירייה (סעיף 8.5.1).

4.13. מהביקורת עולה כי העמותה לא כללה בספרי הנהלת החשבונות שלה תקבולים מדמי חבר בסך כ-700 אלף ש"ח מדי שנה שנגבו ע"י מועדוני הקשישים והופקדו בחשבונות הבנק של המועדונים (סעיף 8.5.2).

4.14. מהביקורת עולה כי מנהלי המועדונים מעבירים לעמותה כמיליון ש"ח בשנה מתשלומי הקשישים לצורך הפקדה. ההעברה מתבצעת ע"י מנהל המועדון כאשר הכסף מוחזק בתיקו האישי. בפועל, מסלול הכספים שנגבים ארוך מדי ויש בו סיכון, החל מגבית הכספים ושמירתם בכספת של מועדון / ארנק של מנהל המועדון, העברתם למשרדי העמותה, שמירתם בכספת של העמותה והעברתם לבנק של העמותה. כמו כן, לא נמצא כי העמותה רכשה פוליסת ביטוח "כסף בהעברה" לצורך כיסוי החשיפה (סעיף 8.5.3).

4.15. נמצא כי משרדי מטה עמותה או"ר ממוקמים בנכסי העירייה ברח' ההלכה 9, וזאת ללא הסכם הקצאה או הסכם שכירות, ולא מבוצע תשלום לעירייה בגין השימוש בנכס (סעיף 9.2).

4.16. העמותה מנהלת את חוק הסיעוד ממשרדים ברח' ביאליק 57. נמצא כי הנכס נתרם לעירייה בשנת 1973 לצורך הפעלת מועדון לקשישים ו/או לספריה עירונית (סעיף 9.3).

פירוט הממצאים

5. התקשרות העמותה מול העירייה

הביקורת מציינת כי עמותת או"ר לא מהווה תאגיד עירוני ואין לעירייה נציג בוועד המנהל או באסיפה הכללית. העמותה פועלת כעמותה פרטית, אשר בנוסף לפעילותה בתחום הסיעוד (טיפול בית ומרכזי היום) מספקת, בפועל, שירותי לשכת שירות (שכר, הנהלת חשבונות וניהול קופה) לעירייה בתחום המועדונים.

5.1. <u>אי קיום מכרז</u>

מהביקורת עולה כי לא נערך מכרז להתקשרות עם העמותה. סכום התקשרות העירייה עם העמותה הוא בסך של כ- 8 מיליון ₪ לשנה. התקשרות בסכום זה מחויבת במכרז על פי תקנות העירייה (מכרזים), תשמ"ח-1987.

כמו כן, לא נמצא הסכם התקשרות בין העמותה לבין העירייה על הפעלת מועדונים.

5.2. <u>העברת הכספים</u>

על פי סעיף 4ב. לנוהל אסדרת עמותה עירונית "תאגידים עירוניים – ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים" : "**רשות מקומית אינה רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, אלא רשאית לתמוך בו על פי הנחיות נוהל תמיכות, כפי שנתפרסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים**".

מסקירת החלטות ועדת התמיכות של העירייה לשנים 2016-2017 נמצא כי אושרה לעמותה תמיכה להפעלת מרכזי היום בסכום של 83 אלף ש"ח בשנת 2016 ו-12 אלף ₪ בשנת 2017.

יתר הכספים שהועברו לעמותה תוקצבו כפי שמתקצבים עמותה עירונית.

5.3. <u>סמכות העמותה בהעברת כספי התקציב לפעילויות הרווחה בעיר</u>

מהביקורת עולה כי העמותה קיבלה על עצמה סמכות בהעברה או עיכוב כספי התקציב לרווחת אזרחים ותיקים בעיר.

כך לדוגמה, בדיון על הדוח הכספי לשנת 2016 ושאלה על היתרות התקציביות שנותרו משנים הקודמות, השיב יו"ר העמותה: "אין העברות תקציביות משנה לשנה. תקציב הוא לשנה. כל התקציבים שלא מומשו נמחקים. ככה זה גם בעירייה".

5.4. <u>תשלום שכר טרחה לעמותת או"ר</u>

כאמור, לא נמצא הסכם התקשרות בין העירייה לבין העמותה אשר קובע את גובה שכר הטרחה שעמותה רשאית לגבות מהעירייה בגין שירותי לשכת השירות.

מסקירת דיווחים חשבונאים של העמותה עולה כי עמותת או"ר מעמיסה הוצאות הנהלה וכלליות בגין הפעלת מועדונים בסך של כ-750 אלף ש"ח בשנה (62,500 ש"ח לחודש).

להערכת הביקורת, סכום זה הינו גבוה מדי לשירותים הניתנים בפועל ע"י העמותה (ניהול הנהלת החשבונות והכנת שכר לכ-70 עובדים).

5.5. <u>העברת דיווחים תקופתיים</u>

עמותת או"ר משמשת בפועל כלשכת שירות של האגף לשירותים חברתיים בתחום פעילויות רווחה לאזרחים ותיקים בעיר. מנהלות מחלקות האגף הפועלות בתחום נדרשות לקבל דיווחים כספיים תקופתיים על תוצאות הפעילות, לרבות שאלות ספציפיות אשר מופנות בדרך כלל ללשכות שירות. משיחות עם מנהלת תחום המועדנים עולה כי קיים קושי רב בקבלת דיווחים כספיים תקופתיים, למרות בקשותיה החוזרות.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.6. הביקורת ממליצה להפסיק את הקצבת כספי העירייה לעמותת או"ר, שאינה מהווה תאגיד עירוני.

5.7. הביקורת ממליצה לבחון מחדש את שיטת ניהול כספי פעילות המועדונים הקיימת וממליצה לבחור בין שתי חלופות אפשריות, כדלקמן:

1) בחירת מפעיל לניהול שכר העובדים ומתן שירותי הנהלת החשבונות בהתאם לדרישות תקנות העיריה (מכרזים).
2) העברת פעילות הרווחה בתחום אזרחים ותיקים לתאגיד עירוני חדש או קיים, בהתאם למסגרת סטטוטורית הקיימת בנושא תאגידים עירוניים.

5.8. הביקורת ממליצה בתקופת המעבר להגדיר יחד עם עמותת או"ר נהלי עבודה, תוך הגדרת תפקידה של העמותה בתהליך, אחריותה, חובותיה וזכויותיה. יש לקבוע את גובה שכר טרחה שהעמותה רשאית לגבות מהעירייה בגין שירותי לשכת השירות.

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר</u>

<u>"הפעלת מועדוני קשישים</u>

הועד המנהל ומנהלי העמותה קראו ובחנו לעומק את הדוח וכן התכנסו לישיבת ועד מיוחדת, אשר התקיימה ביום 22.02.2018, שבה דנו, בין היתר, כיצד יישומו המלצות הדוח. יצוין, כי בישיבה כאמור הוחלט, בין ביתר, כי העמותה תחדל מלנהל את פעילות המועדונים החברתיים לאזרחים ותיקים ופעילות זו תועבר לעמותה אחרת הפועלת לרווחת תושבי העיר.
לפיכך, הערות והמלצות המבקר בכל הקשור למועדנים אלה מתקבלות. אילו היתה העמותה ממשיכה בפעילות זו, הרי שניתן היה להתייחס לחלק מההערות ולצעדים שנקטה העמותה בהתחשב בדו"ח המבקר הפנימי בעמותה.

<u>תקציב העמותה ואי קיום מכרז</u>

פעילות העמותה מתרכזת בטיפולי בית במסגרת חוק הסיעוד וניהול והפעלת מרכזי יום. תקציב הפעילות כאמור מגיע ברובו מהמוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, לכיסוי ההוצאות עבור שירותי הסיעוד השונים שמעניקה העמותה ויתרת התקציב למרכזי היום מגיע מהעיריה.
מקום בו קיימת הקצאת קרקע למטרות פעילות העמותה יש להמשיך בהתאם להסכם זה למצער עד לסיום תקופת ההקצאה. בענין זה נאמרו דברים מפורשים בהלכת האגודה למען הקשיש – ערד [ע"ר] נ עיריית ערד ואח' [ה"פ 13-12-17414].
לפיכך כל עוד קיים הסכם בתוקף בין העירייה לבין העמותה לפיו השירותים ניתנים ע"י העמותה, יש לכבד הסכם זה. על כל פנים, העמותה הינה הגוף היחידי שפועל ברמת גן בתחום מתן השירותים לאזרחים הוותיקים במשך שנים רבות והוא אף מרכז היום הראשון שהוקם בארץ ומהווה מודל לחיקוי [היום קיימים למעלה מ- 150 מרכזי יום בכל רחבי הארץ]. אנשי העמותה צברו מיומנות, ניסיון וידע ייחודיים באשר לאופן הטיפול באזרחיה הוותיקים של העיר, ועל כן – הן תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, שעניינה פטור ממרכז בחוזה ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, והן תקנה 3(29) לתקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993, שעניינה התקשרות עם ספק יחיד יסדירו את התקשורת בדרך של מכרז, על אף שאיננו חושבים שיש צורך בו לאור הנחיות משרד הרווחה לעניין השתתפות הרשויות המקומיות בפעילות מרכזי היום.

<u>העברת כספי תקציב לפעילויות הרווחה בעיר</u>
הוועד המנהל של העמותה פועל באחריות רבה בכל תחומי פעילות העמותה וביתר שאת כאשר מדובר בשימוש בכספי העיריה. יודגש כי המדובר בכספים המתוקצבים ע"י העירייה. על כן, בחרה העמותה לאמץ בעניינים תקציביים את אמות המידה המקובלות בעירייה . מלבד הרצון לשמור על מנהל תקין, קבלת ההחלטות מתקבלת אך ורק תוך כדי מחשבה ודאגה לעתיד פעילות העמותה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת היועץ המשפטי:</u>

אין בדברי התגובה לבטל את חובת המכרז על פי תקנת העיריות (מכרזים).

6. טיפולי בית חוק סיעוד

העמותה מספקת שירותי סיעוד לקשישים במסגרת חוק ביטוח סיעוד. מרבית שעות טיפול ניתנות ע"פ זכאות לחוק הסיעוד שנקבעת ע"י המוסד לביטוח לאומי בהתאם למצב תפקודו ומצבו הכלכלי של הקשיש. חלק מהקשישים הזכאים לחוק הסיעוד מקבלים תוספת שעות סיעוד מטעם הקרן לניצולי השואה. בנוסף לכך, העמותה מספקת שירותי סמך מקצועי לילדים, נכים וקשישים המוזמנים ע"י אגף לשירותים חברתיים של העירייה, באישור ומימון של משרד הרווחה.

בהתאם להנחיות העבודה של המוסד לביטוח לאומי שעות עבודה מדווחות באמצעות יומני עבודה מובנים. כל חודש העמותה אמורה להפיק יומן עבודה לכל שיבוץ של מטפל אצל מטופל עם רישום תכנית שעות עבודה שהוזמנה ואושרה ע"י אגף לשירותים חברתיים. בתום החודש כל מטפל אמור להחזיר לעמותה את יומן העבודה עם רישום שעות העבודה שביצע. המטפל מחויב לחתום על כל יום עבודה והמטופל או קרוב משפחתו אמורים לחתום אחת לשבוע בגין שעות סיעוד שקיבל הזכאי.

המוסד לביטוח לאומי מחייב את נותני השירותים לערוך ביקורי בית אצל המטופלים אחת ל-62 יום. ביקורי בית נערכים ע"י עובדים מקצועים של נותן השירות: עובד/ת סוציאלי/ת, בקר/ית, אח/ות. כל ביקור בית מלווה במילוי טופס ידני ודיווח ממוחשב באמצעות מערכת תלם.

מערכת תלם מאפשרת קליטת שעות עבודה מכל לקוחות של נותן השירותים, תוך יצירת קובץ שכר וקבצי דיווח ללקוחות. קובץ השכר יכול להסתנכרן באופן ממוחשב עם מערכת השכר של נותן השירותים וכך למנוע הזנה ידנית של השכר.

6.1. בהתאם לקבצי הנתונים שהופקו ממערכת תלם נכון לחודש מרץ 2017 סיפקה העמותה 10,332 שעות טיפולי בית ל-177 מטופלים, לפי פירוט הבא:

לקוח / ועדה	מספר מטופלים	מספר שעות סיעוד
רמת גן	138	7,602
גבעתיים	14	604
בני ברק	1	39
סמך מקצועי	13	171
קרן לניצולי השואה	45	1,760
אחר	11	157
סה"כ	**177**	**10,332**

המוסד לביטוח לאומי, כאחראי על תפעול חוק הסיעוד וכמזמין העבודה, נוהג לבצע בדיקות תקופתיות אצל נותני השירות ולבחון את עמידתם בתנאי ההסכם שנחתמו בין המוסד לביטוח לאומי ונותן השירות. בדיקותיו מתייחסות, בעיקר, לעמידה בתנאי שכר למטפלים אשר נקבעו בהסכם ובקיום פיקוח על המטופלים. בסיום הביקורת נותן שירותים מקבל ציון עמידתו בין 1 עד 100. נמצא כי בחודש מרץ 2016 נערכה ביקורת של המוסד לביטוח לאומי עבור שכר ששולם בשנת 2015. הציון הסופי שקיבלה העמותה היה 82.66.

הביקורת סקרה תהליכי עבודה, הנתונים הממוחשבים והמסמכים שתועדו, כגון אופן איסוף ודיווח שעות עבודה, התאמת שעות סיעוד שדווחו ללקוח במערכת תלם לשעות ששולמו לעובדים במערכת השכר, אופן מילוי יומני עבודה ודיווח שעות הסיעוד במערכת תלם ועוד.

במסגרת בדיקת מדגם של 20 יומני עבודה, מתוך כ-150 יומנים שהוגשו ע"י המטפלים ואושרו לתשלום השכר ולדיווח למוסד לביטוח לאומי, נמצאו 3 יומני עבודה בהם היתה סתירה בין שעות הרשומות ביומן לבין השעות שהוקדלו במערכת תלם. נמצא כי בכל אחד מ-3 יומני העבודה דיווח המטפל פחות שעות מאשר שולם לו בשכר ודווח למוסד לביטוח לאומי. מזכירת הסניף מסרה לביקורת כי הסניף נוהג להשלים שעות עבודה עד התקרה המאושרת על פי תכנית העבודה, גם אם השעות לא בוצעו בפועל. בעקבות הממצא החליטה הביקורת להרחיב את הבדיקה במועד מאוחר יותר ונבדקו 60 יומני עבודה נוספים שבוצעו בשנת 2016. לא נמצאו אי התאמות נוספות.

על אף שמדובר בפעילות פרטית של העמותה, הביקורת רואה לנכון לציין ממצא זה בדוח וזאת לאור חלקה המהותי של העירייה בתקציב העמותה (כ-30%).

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2. מומלץ לרענן את נהלי המוסד לביטוח לאומי בתחום חוק הסיעוד בנושא מילוי תקין של יומני העבודה וקליטת הדיווחים במערכת התפעולית לצורך תשלום השכר וחיוב הלקוחות.

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר</u>

"העמותה פועלת על פי הנהלים שקבע המוסד לביטוח הלאומי ותומכת בהמלצות הביקורת לרענן את נהלי המוסד לביטוח לאומי בנושא מילוי תקין של יומני העבודה וקליטת הדיווחים."

7. מרכזי היום

מרכז יום לקשיש משרת קשישים תשושים, סיעודיים ותשושי נפש המתגוררים בבתיהם. המרכז מספק תחת קורת גג אחת שירותים ופעילות חברתיות תרבותיות, לצד טיפולים מקצועיים. שילוב זה מאפשר נגישות בקבלת השירותים תוך מתן הזדמנות לקשיש המוגבל להיות מעורב חברתית וקהילתית ומתן תמיכה והקלה למשפחה בטיפול בו. בישראל ישנם כ-170 מרכזי יום המשרתים כ- 13,000 קשישים.

הוראה 13 לפרק 4 בתע"ס מגדירה את שעות וימי ההפעלה, שירותים נוספים והשתתפות הזקן. ההוראה מסדירה את מתן הטיפול במרכז היום לזקנים מוגבלים המתגוררים בקהילה, וכחלק מכך מגדירה את אוכלוסיית היעד:

"העדיפות לקליטת זקן במרכז היום תהיה כדלקמן:

- **זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד;**
- **זקנים תשושים או תשושי נפש שאינם זכאי חוק ביטוח סיעוד;**
- **זקנים המעוניינים לבקר במרכז היום (כגון זקנים זכאי חוק ביטוח סיעוד המשתמשים בגמלה להעסקת עובד צמוד) ע"פ החלטת ועדת הקבלה של מרכז היום".**

העמותה מפעילה שלושה מרכזי יום לקשישים בעיר:

1) המרכז ע"ש מאיר מנדלבוים ברח' רימלט 7 (להלן - **מרכז יום מונדלבוים**);

2) המרכז ע"ש מרים מרכוס בשד' הנרקיסים 41 (להלן - **מרכז יום מרים מרכוס**[2]);

3) המרכז היום ע"ש וינגר ברח' שלום עליכם 36 (להלן - **מרכז יום רמת שקמה**).

בשלושת מרכזי היום מבקרים בממוצע כ-360 קשישים בחודש, בעיקר תושבי העיר.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העמותה לשנת 2016 עלות העמותה בהפעלת מרכזי היום הסתכמה בסך של 15 מיליון ש"ח, לפי פירוט הבא:

מרכז היום	תקבולים (באלפי ₪)	אחוז ע"ח חוק הסיעוד	הוצאות* (באלפי ₪)	עודף / (גרעון) (באלפי ₪)
מונדלבוים	4,745	74%	4,764	(19)
מרים מרכוס	5,624	72%	6,304	(680)
רמת שקמה	4,633	82%	4,078	555
סה"כ	15,002	76%	15,146	(144)

* הוצאות הפעלת מרכזי היום כוללות העמסת עלויות הנהלת העמותה לפי כ-6.3% מעלות המרכז.

7.1. מהבדיקה באתר משרד הרווחה נמצא כי לעמותת או"ר שלושה רשיונות להפעלת מרכזי יום, לפי סוגי האוכלוסיה המבקרים בכל המרכז.
בשנת 2016 העירייה העבירה לעמותת או"ר סך של 775 אלף ₪ לפי פירוט הבא:

- 420 אלף ₪ בגין שיפוץ אחד המרכזים;
- כ-273 אלף ₪ עבור שני פרויקטים שקיימה העמותה במרכזי היום;
- 83 אלף ₪ במסגרת תמיכות במוסדות הציבור שמעבירה העירייה.

הפעלת מרכזי היום הינה במסגרת פעילות פרטית של העמותה. נמסר כי מבקר הפנים של העמותה עורך ביקורות בנושא תהליכי עבודה במרכזי היום.

יש לציין כי במהלך הפגישה שקיימה הביקורת עם מנהלת העמותה ומנהלות מרכזי היום עולה כי לא מנוהל תקציב של כל מרכז יום. הזמנות רכש מתבצעות ע"י כל מנהלת בנפרד על פי הצורך שעולה וללא קשר לתקציב (אשר לא קיים).

[2] מרכז יום מרים מרכוס כולל שני אגפים: אגף תשושים ואגף תשושי נפש.

בנוסף לכך, מהשיחות שקוימו, עולה כי מנהלות מרכזי היום לא מכירות את המערכת התפעולית תלם באמצעותה מנהלים את הפעילות. משמעות אי ההכרות עם המערכת התפעולית היא כי אף מנהלת אינה מסוגלת להפיק דוחות ניהוליים ולא יכולה לדעת את תוצאות הפעילות עד הפקת דו"ח כספי מבוקר.

הביקורת סבורה כי אחת הסיבות לגרעון מפעילות מרכזי היום נובע מהיעדר ניהול כספי ומערכתי של מרכזי היום.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.2. להכין ולאשר תקציב לכל מרכז יום. יש לקשור את דרישות הרכש לתקציב. מומלץ לנהל דוח ביצוע על פי התקציב באופן שוטף.

7.3. לערוך הדרכה לצוות הניהולי של מרכזי היום של מערכת תלם (או כל מערכת תפעולית שתהיה לעמותה). יש להגדיר דוחות ניהוליים שיעזרו למנהלות המרכזים ולהנהלת העמותה לנהל את הפעילות.

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר</u>

"ההמלצה להכין תקציב נפרד לכל מרכז יום מתקבלת."

8. מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים

מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים מיועדים לתת מענה חברתי והעשרה לשעות הפנאי לאזרחים ותיקים עצמאיים בתפקודם המסוגלים להשתלב בפעילויות במועדון ללא צורך בליווי או סיוע. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל את המועדונים בשיתוף עם הרשויות המקומיות ועמותות מקומיות למען הקשיש. ההבדל בין מועדון לקשיש למרכז יום לקשיש הוא בדגש הטיפולי הניתן במרכזי היום לעומת הדגש על הפעילות החברתית והתעסוקתית במועדונים לקשישים.

הפעילות החברתית והתרבותית במועדונים כוללת: הרצאות, משחקי חברה, הפעלה גופנית, מסיבות ואירועים, טיולים. במועדונים מופעלים תכניות העשרה, השתלמויות וקורסים בנושאים, כגון: העצמה ומיצוי זכויות, התגוננות מפני אלימות, קידום בריאות ותזונה נכונה, שימור והעשרת תרבויות ומסורות ולימוד מחשבים.

בין סוגי המועדונים לאזרחים ותיקים ניתן למנות מועדונים חברתיים, מועדוני עולים, מועדוני ניצולי שואה, מועדונים לימודיים ומועדונים תעסוקתיים. המוסד לביטוח לאומי מפעיל מועדונים לקשישים מוגבלים.

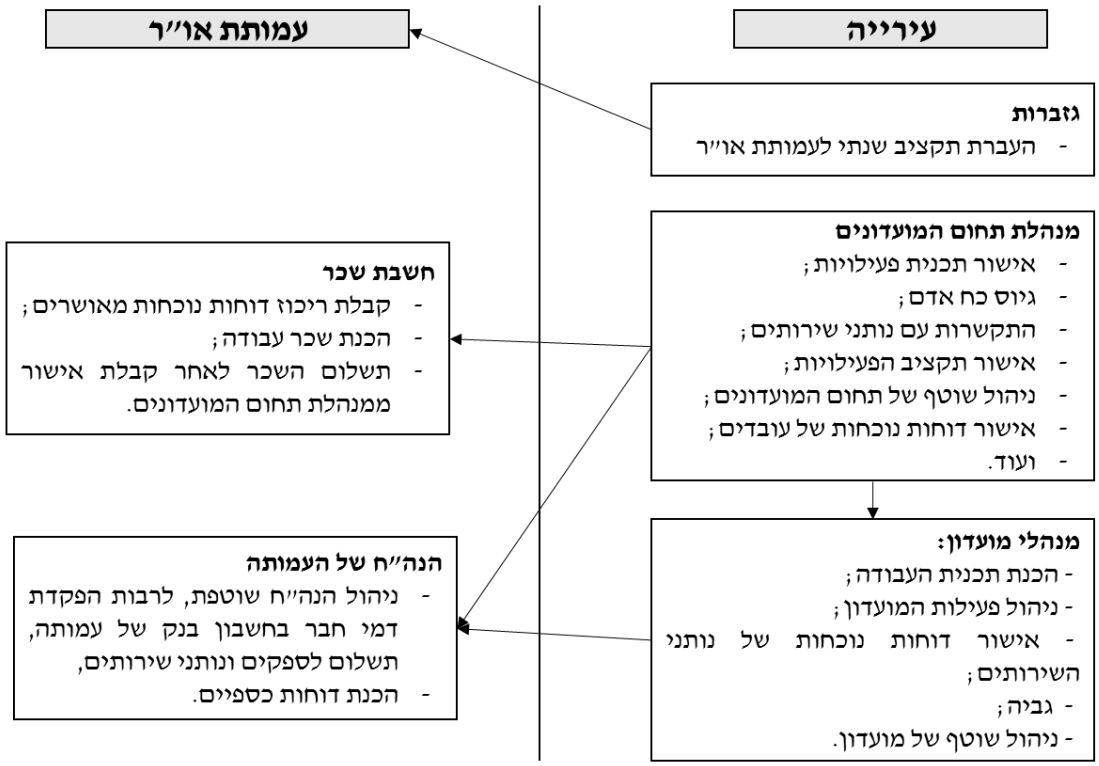
ברמת גן פועלים 48 מועדונים[3] מסוגים שונים: מועדונים שכונתיים, קפה אירופה לניצולי שואה, מועדון לדוברי ספרדית, מועדון לגמלאי המשטרה, מועדוני עולים ועוד. לעתים, כמה מועדונים פועלים באותו מבנה, בימים/שעות שונים. קשישים יכולים לבקר בכמה מועדונים.

[3] נספח ב' – רשימת מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים ברמת גן

תחום המועדונים מנוהל ע"י מנהלת המחלקה לתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים של אגף לשירותים חברתיים (להלן – **מנהלת תחום מועדונים**). מנהלת תחום המועדונים ומזכירתה הינן עובדות עירייה, משרדיהן נמצא ברחוב ביאליק 32. כל מועדון מופעל בידי מנהלת מועדון שאחראית על הכנת תכנית פעילות חודשית, אשר מאושרת ע"י מנהלת תחום המועדונים. נושא גיוס עובדים (מנהלי מועדונים ועובדי תחזוקה) והתקשרות עם נותני שירותים (מרצים, מדריכים ועוד) נמצא באחריותה של מנהלת תחום המועדונים. מנהלי מועדונים אחראיים על גבית דמי חבר בגובה של 30 ₪ לחודש עבור פעילות המועדון ותשלום נוסף בגובה של 40 ₪ לחודש על השתתפות בחוגים (רק עבור מי שמעוניין בהשתתפות).

עמותת או"ר אחראית על ניהול תקציב הפעילויות של כל המועדונים בעיר, הכנה ותשלום שכר עבודה לעובדי המועדונים, ניהול הנהלת החשבונות השוטפת והכנת דוחות כספיים וניהוליים.

להלן תרשים זרימה המתאר את אופן ניהול המועדונים:



הביקורת במועדונים התבססה על דוחות, קבצים, דיווחים ומסמכים אחרים שהתקבלו ממנהלת תחום המועדונים, מעמותת או"ר ומגורמים נוספים בעירייה. כמו כן, נערכו ביקורים ופגישות במדגם של חמישה מועדונים, כלהלן:

1) מועדון אילנות - ספיר 5 קרית קריניצי;
2) מועדון בית דורון - הראשונים 1 פינת עיר הגנים;
3) מועדון לאן - לאן 5;

4) מועדון מרכז אור - בן אליעזר 56 ;

5) מועדון נחלת גנים - בן גוריון 2.

8.1. המסגרת המשפטית להפעלת מועדונים

במאי 2015[4] פרסם משרד הרווחה הוראה 4.12 לפרק 4 בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן – **הוראת תע"ס**) אשר מסדירה את תחום מועדוני יום לקשיש וקובעת באופן מפורט נהלי עבודה בפעילות המועדונים, אופן הגביה והדיווח.

8.1.1. סעיף 3.3 - אמות מידה להפעלת מועדון

הוראת תע"ס מגדירה רשימה ארוכה של אמות מידה להפעלת מועדון. להלן אמות מידה בהן נבדק עמידת המועדון בדרישות על בסיס מדגם חמישה המועדונים וממצאי הבדיקה :

- מספר מבקרים במועדון לא יפחת מ-20 קשישים ביום פעילות ;
- המועדון יכלול מספר חדרי פעילות, לפי אופי האוכלוסייה ומנהגיה ;
- המועדון יכלול מטבח, 2 חדרי שירותים, מקרר, מתקן למים, טלפון קווי ;
- במהלך שעות פעילות המועדון יוגשו לחברים שתיה וכיבוד קל ;
- המבנה יכלול ציוד וריהוט, המותאמים לצרכים של המבקרים ובמצב תקין לחלוטין וכל ציוד אחר לרווחת הזקן, לשימושו ולבילויו בשעות הפנאי ;
- באחריות הגוף המפעיל לדאוג לתקינות המבנה וציודו.

מהביקורת עולה כי כל חמישת המועדונית פועלים על פי אמות המידה.

8.1.2. סעיף 3.4 - הפעלה

הוראת תע"ס קובעת כי **"המועדון יפעל לא פחות משלושה ימים בשבוע, ולא פחות מ-4 שעות ביום".**

מהביקורת עולה כי אחד מתוך חמישה מועדוני המדגם (מועדון אור) פועל יומיים בלבד.

נמצא כי בשני מועדונים מתוך המדגם (מועדון לאן, מועדון אור) מספר השעות אינו עולה על 4 : מועדון לאן - 3.5 שעות ומועדון אור - 3 שעות.

מעיון בימים ושעות הפעילות של 48 המועדונים כפי שפורסם באתר העירייה ונבדק עם מנהלת תחום המועדונים (ראה נספח ב') עולה כי 3 מועדונים נוספים אינם עומדים בדרישות ההוראה ומופעלים פחות מ- 3 ימים בשבוע או פחות מ - 4 שעות ביום. להלן פירוט המועדונים :

- מועדון "אמונה" - פועל יומיים בשבוע, שעתיים בכל יום. עמותת "אמונה" מפעילה את המועדון בתמיכת העירייה. בשאר הימים והשעות מתקיימות פעילויות שונות של העמותה.
- מועדון "וטרנים" - פועל פעם אחת בשבוע למשך שעתיים. ביתר הזמן משמש כאולפן עולים בשיתוף אגף החינוך.

[4] הוראה 4.12 שפורסמה במאי 2015 ביטלה את ההוראה הקודמת ממאי 2012.

- מועדון "כפר אז"ר - פועל פעם אחת בשבוע למשך שעתיים.

<u>תגובת מנהלת תחום המועדונים</u>

- *מועדון אור - לבקשת החברים המועדון יפעל יום נוסף, סה"כ יפעל 3 ימים בשבוע. לגבי שעות הפעילות: בפועל המועדון פתוח החל מהשעה 8:00, הפעילות החוגית מתחילה בשעה 8:30.*
- *מועדון לאן - המועדון פועל 5 ימים בשבוע, בפועל נפתח בשעה 14:30, הפעילות החוגית מתחילה בשעה 15:30.*
- *מועדון "אמונה" - מדובר בשת"פ עם עמותת "אמונה" המגבשת פעילויות תורניות. הפעילות האמורה מיועדת לנשים דתיות שאינן מעוניינות בהרחבת הפעילות.*
- *מועדון וטרנים - בעבר המועדון פעל 4 פעמים בשבוע, המועדון הצטמצם בשל גילם המופלג של החברים. כדי לאפשר לאלה שעדיין בין החיים ליהנות מפעילות חברתית, צומצמה הפעילות לפעם בשבוע במקום לבטלה.*
- *מועדון "כפר אז"ר" - אין דרישה מעבר לכך. הרציונל בפיזור המרחבי של המועדונים בעיר הוא לאפשר לאזרחים הוותיקים להגיע למועדון הקרוב לביתם. במקרה זה האלטרנטיבה תהייה לסגור המועדון ולבטל הפעילות לטובת התושבים הוותיקים במקום.*

8.1.3. **סעיף 3.5 - סל שירותים**

הוראת תע"ס קובעת סל שירותים שיספקו במועדון חברתי: **"המועדונים יספקו מענים, חברתיים-תרבותיים, לכלל אוכלוסיית הזקנים, בהתייחס לתרבות, שפה, דת וניצולי שואה, על פי רצונותיהם, אפשרויות קיימות, וצרכים שונים שיאותרו.**

א. השירותים שינתנו במועדון: חוגים (לפחות 2 חוגים שונים בשבוע), הרצאות, משחקי חברה, הפעלה גופנית, תוכניות בריאות ומניעה, מסיבות ואירועים, טיולים, תוכניות קיץ, ייעוץ מידע והכוונה לשירותים נוספים בקהילה..."

מסקירת תכניות העבודה[5] במדגם של חמישת המועדונים עולה כי כל המועדונים מפרסמים מידי חודש תוכנית פעילות, אשר כוללת פעילויות שבועיות קבועות, כגון שיעור התעמלות, הרצאות, ערבי שירה בציבור וחוגים נוספים. עולה כי מועדוני המדגם עומדים בדרישות ההוראה - **תקין.**

8.1.4. **סעיף 6 –- השתתפות הזקן**

הוראת התע"ס קובעת: **"התשתפות הזקן תהיה כדלקמן:**

[5] נספח ג' – דוגמאת תכנית פעילות לחודש מאי 2017 של מועדון חברתי

6.1 במועדון חברתי יגבה סכום שלא יפחת מ 1/8 נקודת זיכוי[6] לחודש.

6.2 במועדון המפעיל תכנית העשרה[7] יגבה סכום לא פחות מ 1/6 נקודת זיכוי לחודש".

מנהלת תחום המועדונים מסרה לביקורת כי כל משתתף במועדון משלם 30 ש"ח לחודש דמי חבר, אשר עולה על 1/8 מנקודת הזיכוי (כ-27 ש"ח) ועומד בדרישות ההוראה. כמו כן, במדגם של חמישה המועדנים נמצא כי כל קשיש משלם דמי חבר בסכום שנקבע.

עם זאת, מסרה מנהלת תחום המועדונים כי דמי החבר נגבים ב- 27 מועדונים בלבד. המשתתפים בשאר המועדנים אינם משלמים/ משלמים חלקית את דמי החבר עקב הסכמים שונים עם המועדונים או עם מפעיליהם.[8]

8.2.הפעלת מועדונים

בהתאם לדוח הכספי המבוקר של עמותת או"ר עלות הפעלת מועדונים בשנת 2016 מסתכמת בסך של כ-7 מיליון ש"ח, לפי פירוט הבא:

סוג הוצאה	סכום באלפי ש"ח	שיעור מסה"כ עלות הפעלת מועדונים
שכר עבודה *	3,105	44%
הפעלת מועדונים (כולל חוגים)	2,613	37%
פרויקטים[9]	902	13%
העמסת הנהלת חשבונות	403	6%
סה"כ	**7,023**	**100%**

*אינו כולל שכר מנהלת המועדונים ומזכירתה שהינן עובדות עירייה.

[6] ע"פ תקנת תע"ס 1.22 יחידת המדידה הינה **"נקודת הזיכוי – הפחתה מסכום המס שערכה נקבע מעת לעת ע"י משרד האוצר..."**. בשנת 2017 נקודת הזיכוי שווה ערך ל-215 ש"ח, בשנת 2016 – 216 ש"ח.

[7] סעיף 3.5 ה' לתקנות התע"ס קובע תוכן של תכנית העשרה במועדונים: **"תכנית העשרה במועדון החברתי ניתנת כפעילות ייחודית נוספת המתגברת את הפעילות השוטפת ותכלול סדנאות, השתלמויות, קורסים וכד'"**.

[8] נספח ד' – רשימת מועדונים ללא גביית דמי חבר או גביה חלקית

[9] להלן רשימת הפרויקטים שעלותם הועמסה על הפעלת מועדונים חברתיים:

- אירוע "לגיל הזהב באהבה" - 586 אלפי ש"ח;
- מועדוני עולים - 23 אלפי ש"ח;
- פרויקט "גימלאים ונהנים" - 155 אלפי ש"ח;
- אירועים ומופעים - 36 אלפי ש"ח;
- קורס מחשבים - 25 אלפי ש"ח;
- סיפורי חיים - 11 אלפי ש"ח;
- קפה אירופה - 35 אלפי ש"ח;
- קתדרה - 14 אלפי ש"ח;
- מועדון הסרט הטוב - 5 אלפי ש"ח;
- קורסים והשתלמויות - 12 אלפי ש"ח.

8.2.1. ניהול משאבי אנוש ושכר עבודה

בהתאם לנתונים שהופקו ממערכת השכר של עמותת או"ר, בשנת 2016 העסיקה העמותה 360 עובדים בעלות כוללת של כ-16 מיליון ₪, כאשר במחלקת המועדונים הועסקו 68 עובדים בעלות כוללת של 3,105 אלף ש"ח.

נושא משאבי האנוש נמצא באחריותה של מנהלת תחום המועדונים בעירייה. היא גם אחראית על קבלת דיווחי נוכחות של העובדים, אישורם והעברת הדיווח להכנת השכר. חשבת השכר של עמותת או"ר מקבלת את הדיווחים ממנהלת תחום המועדונים, מקלידה את הנתונים למערכת השכר ומבצעת את העיבוד בהתאם לנתוני השכר שנקבעו ע"י מנהלת תחום המועדונים.

להלן תרשים הזרימה של הליך שכר עובדי המועדונים:



לצורך בדיקת נאותות תהליך העסקת עובדי המועדונים בדקה הביקורת מדגם של 10 עובדי המועדונים (מתוך כ- 70 עובדים) שקיבלו שכר במהלך חודשים מאי-יולי 2017.

<u>הסכמי העסקה:</u>

חובת מעביד[10] הינה לחתום הסכם העסקה עם העובד או לכל הפחות להעביר אליו הודעה עם פירוט השכר שהוא מקבל.

[10] סעיף 1 לחוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002 (להלן – **חוק הודעה לעובד**) קובע: "**מעסיק ימסור לעובד, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו...הודעה בכתב שבה יפרט את תנאי העבודה של העובד...**"

לא נמצאו הסכמי שכר לאף אחד מעובדי המדגם. מנהלת תחום המועדונים מסרה כי כל העובדים הינם עובדים ותיקים ולכן לא נערך ההסכם.

יש לציין כי חוק הודעה לעובד, המחייב מתן הודעה כתובה לעובד או חוזה אישי, אושר בשנת 2002 ו-7 עובדים מתוך המדגם החלו את עבודתם לאחר מועד תוקף החוק.

הביקורת מעירה כי עמותת או"ר הינה המעסיק בפועל של העובדים ועליה היה לחתום על הסכמי השכר או לדרוש קבלת הסכמי השכר של העובדים.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.2.2. להפיק טופס הודעה לעובד או הסכם העסקה לכל העובדים להם אין הסכם או טופס כאמור.

8.2.3. לכתוב נוהל העסקת עובדים למועדונים אשר יכלול את חובת הפקת המסמכים הנדרשים בחוק.

8.2.4. **<u>דיווח נוכחות</u>**

על המעביד חלה חובת ניהול פנקסי שעות עבודה והיעדרות של העובדים.[11]

מבדיקת מדגם העובדים עולה כי מנוהל דוח נוכחות המועבר פעם בחודש למנהלת תחום מועדונים.

8.2.5. **<u>חישוב שכר עבודה</u>**

מדי חודש אוספת מנהלת תחום המועדונים את דיווחי הנוכחות וההיעדרות של עובדי המועדונים. מנהלת התחום מרכזת את נתוני ההיעדרות של העובדים לכל חודש בקובץ טקסט מדפיסה, מצרפת אישורים נלווים ושולחת לחשבת השכר בעמותה להפקת תלושי שכר לעובדים. שכר לעובדים מחושב לפי משרת תקן בניכוי ימי ההיעדרות בפועל כפי שנמסר לחשבת השכר ע"י מנהלת תחום המועדוניות.

הביקורת ערכה מדגם תלושי שכר של 10 עובדים לחודשים מאי - יולי 2017 ובדקה התאמה עם דיווחי נוכחות שתועדו אצל מנהלת תחום המועדונים.

מהביקורת עולה כי שכר שמשולם לעובדים אינו תואם את שעות עבודתם בפועל. תקן השכר הקבוע במערכת השכר משקף את מחיר שעתו. בפועל, על אף ששעות העבודה לא היו קבועות, שכר העבודה לא השתנה. כן עולה כי כל העובדים עבדו משמעותית פחות שעות מהקבוע בתקן, זאת אומרת ששכר העבודה ששולם היה גבוה יותר מהקבוע בתקן.

מנהלת תחום המועדונים מסרה לביקורת כי רכזי המועדונים עובדים גם כאשר הם לא נמצאים במועדון ולכן קיים פער בין השעות שדווחו בפועל לבין הדיווח בתלושי השכר. עם זאת, לא נמצא תיעוד לכך בדוחות הנוכחות.

הביקורת מעירה כי קיימת חובת ניהול פנקס שעות עבודה וכי **חובה זו הנה של המעביד**. אי מילוי פנקס שעות עבודה כנדרש עלול לחשוף את המעביד לתביעות עתידיות בגין אי תשלום שעות.

[11] סעיף 25 (א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-195 קובע: "**מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה שבועית, ובו יירשמו פרטים שייקבעו בתקנות**".

<u>המלצות הביקורת</u>

8.2.5.1.למלא דוח שעות עבודה כנדרש בחוק, כולל שעות שבוצעו שלא במקום העבודה.

8.2.5.2.לדווח בתלוש השכר את שעות העבודה, בפועל, בהתאם לדוח השעות.

8.2.5.3.לכתוב נהלי בקרה חודשיים לבדיקת שכר העובדים.

<u>תגובת מנהלת תחום המועדונים</u>

- *"בעקבות הערת המבקר הונחו העובדים לציין בפרוט את שעות העבודה שלהם בפועל ולא את שעות פעילות המועדון כפי שנהגו בעבר."*

8.3. עלות הפעלת מועדונים

תכניות פעילות המועדונים כוללות הדרכות, הרצאות ופעילויות העשרה אחרות. לצורך קיום פעילות מתקשרת מנהלת תחום המועדונים עם נותני השירותים (כגון מדריכי ספורט, מרצים עוד). עלות שכר טרחה שמשולם לנותני השירותים מהווה חלק ניכר מעלות הפעלת המועדונים.

8.3.1.**<u>תשלום לנותני השירותים</u>**

נותן השירותים נדרש להגיש לעמותת או"ר דוח נוכחות שאושר ע"י מנהל המועדון בו נערכה הפעילות בצירוף דרישת תשלום. מנהלת החשבונות של עמותת או"ר מבצעת תשלום בהתאם לדוח הנוכחות שהוגש ותנאי ההסכם שנחתם עם מנהלת התחום.

לצורך בחינת נאותות התהליך נבדקו תשלומים שבוצעו במהלך חודשים מאי-יולי 2017 למדגם של 24 נותני השירותים.

8.3.2.מהביקורת עולה כי לכל 24 נותני השירותים קיים הסכם התקשרות המתועד במשרדים של מנהלת תחום המועדונים. העתק נוסף במשרדי העמותה.

כל התשלומים התבססו על דיווח הנוכחות החתום ע"י מנהלי המועדונים אשר הוגש למנהלת החשבונות של העמותה. עם זאת, בבדיקת התשלומים בפועל עולה כי בשני מקרים תעריף שעת עבודה ששולם בפועל היה שונה מהתעריף שנקבע בחוזה ההתקשרות. כמו כן, נמצא כי ב-7 מקרים נוספים אין התאמה בין דוח הנוכחות שדווח ע"י נותן השירות לבין התשלום בפועל, הן מבחינת כמות השעות שדווחו והן מבחינת המועדים. להלן דוגמא:

- בחודש מאי 2017 דווח ע"י נותן שירות (מורה להתעמלות) על 7 שיעורים שביצע. בפועל העברת התשלום הייתה בעבור 8 שיעורים.

מנהלת תחום המועדונים מסרה לביקורת כי דיווח נוכחות ע"י נותני השירותים והתשלום להם אינם באחריותה ואינם מאושרים על ידה.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.3.3.להכין טבלה מרוכזת של הסכמי ההתקשרות עם נותני השירותים, לרבות מועדונים בהם הם נותנים את השירות והתעריפים.

8.3.4. לפני התשלום תכין מנהלת החשבונות (או כל גורם אחר) ריכוז חודשי של דיווחי נותני השירותים ביחס לתקציב של המועדון. הריכוז יועבר לבדיקה ואישור מנהלת התחום.

8.4. <u>הוצאות שוטפות אחרות</u>

בסעיף הוצאות שוטפות של הפעלת מועדונים נכללות הוצאות קבועות המשולמות באמצעות הוראות קבע (כגון חשבונות בזק), והוצאות משתנות המנוהלות באמצעות קופה קטנה של כל המועדון.

כך, לדוגמא, בחודשים אוגוסט-אוקטובר 2017 סה"כ קופה קטנה של כל המועדונים הסתכמה בסךשל 74,167 ש"ח. [12]

מהביקורת עולה כי הוצאות "קופה קטנה" נרשמות על דפי ריכוז ומוגשות ע"י מנהלי המועדונים להנה"ח של העמותה, בצירוף חשבוניות. תפקידה של מנהלת החשבונות לבצע בדיקת התאמה.

בבדיקת 10 דוחות רכוז לא נמצאו אי התאמות.

8.5. תקבולים

בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של עמותת או"ר לשנת 2016 סך התקבולים בגין הפעלת מועדונים מסתכם בסך של כ-7 מיליון ש"ח, לפי פירוט הבא:

סעיף ההכנסה	סכום (באלפי ש"ח)	שיעור מסך ההכנסות בגין הפעלת המועדונים
עיריית רמת גן	4,954	69%
עיריית רמת גן - פרויקטים (גמלאים ונהנים, מועדון פרקינסון, קתדרה)	431	6%
משרד הרווחה - העברה של העירייה	750	10%
אשל	57	1%
תשלומי משתתפים בפרויקטים (טיולים ונופש, קורס מחשבים, מועדון רמת חן, ארוע לגיל הזהב באהבה)	165	2%
תשלומי משתתפים בפרויקטים אחרים (משרד הרווחה עבור עולים, קפה אירופה, ויצו, מועדון אמונה, מועדון הסרט הטוב, ימי עיון ואירועים אחרים)	156	2%
תשלומי משתתפים בחוגים	643	9%
סה"כ	**7,156**	**100%**

8.5.1. <u>הקצבות לפעילות המועדונים</u>

נמצא כי מדי שנה מעבירה העירייה סך של כ-6 מיליון ש"ח לעמותת או"ר לצורך הפעלת מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים. בנוסף להעברת הכספים, משלמת העירייה את משכורתה של מנהלת תחום המועדונים ומזכירתה וכן שכר דירה חודשי המהווים, בפועל, **הקצבה נוספת**. מהביקורת עולה גם כי הציוד במשרדי העמותה (כגון מחשבים) רשום כי הוא שייך לעיריית רמת גן.

[12] נספח ה' – הוצאות קופה קטנה לחודשים אוגוסט-אוקטובר 2017

8.5.2.**<u>גבית השתתפות (דמי חבר והשתתפות בחוגים)</u>**

המשתתפים משלמים דמי חבר בגובה של 30 ש"ח ו-40 ש"ח נוספים למעוניינים בהשתתפות בחוגים.

מהביקורת עולה כי מנהלי המועדונים מנהלים פנקסי קבלות (ידניים) לצורך ניהול התקבולים. עם זאת, לא נמצא כי נערך דוח למעקב אחר הגביה. בבדיקה מדגמית של 20 תקבולים נמצא כי הופקו קבלות בגין קבלת הכסף.

עד אמצע שנת 2017 כל מועדון ניהל חשבון בנק נפרד, אליו מנהלי המועדונים הפקידו דמי חבר. לעומת זאת, כספי דמי השתתפות הועברו באופן מלא להנהלת חשבונות של עמותת או"ר לצורך הפקדה בחשבון הבנק של העמותה. מבקר העמותה בדוח שהופץ במאי 2017 כתב:

"5.2.7 הפעילות של המועדונים בחשבונות הבנק שפתחו לעצמם, אינם נרשמים במערכת הנהלת החשבונות של העמותה, אינם מקבלים ביטוי בדוחות הכספיים של העמותה ולא מדווחים על פי חוק לרשויות המס.

למועד הביקורת בתאריך 19.4.17, מנכ"לית העמותה, מטה הכספים ומערך הנהלת החשבונות כלל לא יודע ולא מכיר בגין איזה מועדונים יש חשבון בנק, היכן מנוהל, מה היתרות הכספיות בחשבונות הבנק, מי מורשי החתימה וכד'".

לא נמצא בהנהלת החשבונות של העמותה סעיף נפרד לתקבול מדמי חבר. **להערכת הביקורת** מדובר בכ-700 אלף ש"ח בשנה, שלא נרשמו בספרי העמותה.

מבקר העמותה בדוח ממאי 2017 המליץ כי **"כל כספי העמותה ובכלל זה מחלקות והמועדוניות השונות, חייבים לקבל ביטוי במערכת הנהלת החשבונות של העמותה, להיות מדווחים לרשויות המס, להיות מופקדים בחשבונות הבנק הידועים והמבקרים של העמותה ולקבל ביטוי בדוחות הכספיים השנתיים של העמותה".** בעקבות ההמלצה, חשבונות הבנק של המועדונים נסגרו וכספי דמי החבר וכספי השתתפות בתוכניות העשרה מועברים למשרדי עמותת או"ר לצורך ההפקדה בחשבון הבנק של העמותה.

מהביקורת עולה כי נערכת בדיקה כי סך סכום הכסף שמגיע להנה"ח של העמותה תואם לחשבוניות המצורפות.

8.5.3. **<u>העברת הכספים למשרדי העמותה</u>**

מנהלי המועדונים מעבירים לעמותה לצורך ההפקדה כמיליון ש"ח בשנה להפקדה. ההעברה מתבצעת ע"י מנהל המועדון כאשר הכסף מוחזק בתיקו האישי. בפועל, מסלול הכספים שנגבים ארוך מדי ויש בו סיכון, החל מגבית הכספים ושמירתם בכספת של מועדון / ארנק של מנהל המועדון, העברתם למשרדי העמותה, שמירתם בכספת של העמותה והעברתם לבנק של העמותה.

לדעת הביקורת, עסקים בעלי תנועת מזומנים בסכומים אלו, אמורים לרכוש פוליסת כיסוי ביטוחי "כסף בהעברה" לצורך כיסוי החשיפה .

<u>המלצת הביקורת</u>

8.5.4.לרכוש פוליסת כיסוי ביטוחי "כסף בהעברה".

<u>תגובת מנהלת תחום המועדונים</u>

"בעקבות הערת המבקר נבדק הנושא על ידי עם יועץ הביטוח של העירייה שהנחה כי על העמותה לרכוש פוליסת כיסוי ביטוח "כסף בהעברה". הנחיית היועץ הועברה להנהלת העמותה ביום 24.1.18."

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר לסעיף 8 "מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים"</u>

"הועד המנהל ומנהלי העמותה קראו ובחנו לעומק את הדוח וכן התכנסו לישיבת ועד מיוחדת, אשר התקיימה ביום 22.02.2018, שבה דנו, בין היתר, כיצד יישומו המלצות הדוח. יצוין, כי בישיבה כאמור הוחלט, בין ביתר, כי העמותה תחדל מלנהל את פעילות המועדונים החברתיים לאזרחים ותיקים ופעילות זו תועבר לעמותה אחרת הפועלת לרווחת תושבי העיר.

לפיכך, הערות והמלצות המבקר בכל הקשור למועדנים אלה מתקבלות. אילו היתה העמותה ממשיכה בפעילות זו, הרי שניתן היה להתייחס לחלק מההערות ולצעדים שנקטה העמותה בהתחשב בדו"ח המבקר הפנימי בעמותה."

9. שימוש בנכסי העירייה

כאמור, כל פעילות עמותת או"ר מבוצעת בנכסי העירייה. הביקורת בחנה את אופן שימוש בנכסי העירייה ע"י עמותת או"ר.

9.1. מרכזי היום

סעיף 9 לנוהל מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2001 **"נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" קובע כי " לאחר שנבחר הגוף לו תוקצה הקרקע, ולאחר שהודעה על כך הועברה לו ופורסמה על כך הודעה לציבור כאמור לעיל, יגובש חוזה בין הגוף לבין הרשות המקומית".**

- מרכז יום מונדלבוים – קיים הסכם הפעלה ל-24 שנים בין עמותת או"ר לבין עיריית רמת גן מיום 23 דצמבר 2015.
- מרכז יום מרים מרכוס – קיים הסכם פיתוח בין העירייה לבין עמותת או"ר מיום 8 בדצמבר 2008 והסכם הפעלה ל-25 שנה מ-2 באוגוסט 2009.
- מרכז יום רמת שקמה – קיים הסכם הפעלה ל-18 שנים בין עמותת או"ר לבין עיריית רמת גן מיום 2 באוגוסט 2008.

9.2. משרדי מטה עמותת או"ר

משרדי עמותת או"ר נמצאים במתחם של אגף לשירותים חברתיים של העירייה ברח' ההלכה 9. מהביקורת עולה כי אין הסכם שכירות משני בין העירייה לבין עמותת או"ר.

הביקורת מצאה הסכם שכירות באותה הכתובת בין העירייה לבין האגודה למען בית הכנסת המרכזי נוסח אשכנז ברמת יצחק להשכרת קומת קרקע, מעודכן מיום 2 בנובמבר 2017 ,אשר קובע דמי שכירות בגובה של 32,112 ש"ח לחודש, עבור 720 מ"ר (44.6 ש"ח למ"ר). ע"פ הסכם זה על העירייה לגבות עבור משרדי מטה העמותה, בשטח של כ-60 מ"ר, כ-2,676 ש"ח לחודש דמי שכירות.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.2.1. לערוך הסכם שכירות עם עמותת אור עבור הנכס ברחוב ההלכה 9.

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר</u>

"העמותה נמצאת בימים אלה במו"מ מתקדם לגבי העתקת פעילותה למשרדים ברחוב בן גוריון. לפיכך ההמלצה בענין זה מתקבלת."

9.3. משרדי העמותה להפעלת טיפולי בית חוק סיעוד

העמותה מנהלת את חוק הסיעוד ממשרדים ברח' ביאליק 57. נמצא כי הנכס נתרם לעירייה ע"י בשנת 1973 לצורך הפעלת מועדון לקשישים ו/או לספריה עירונית.
הקדשת נכסיו של אדם לטובת מטרה ציבורית בתחומים כגון תרבות, מדע, דת וצדקה, נקראת "הקדש ציבורי", מוגן ע"י רשם ההקדשות במשרד המשפטים. שינוי מטרת ההקדש יכולה להתבצע ע"י יוצר הקדש בחיים או ע"י בית משפט מחוזי.
מתן שירותי טיפולי בית במסגרת חוק סיעוד מהווה פעילות פרטית של העמותה (בדומה לפעילות חברות ציבוריות, כגון דנאל (אדיר יהושע) בע"מ או תגבור – מאגרי כח אדם מקצועי זמני בע"מ), **ואינה עומדת בתנאי ההקדש**.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.3.1 לקיים את דרישות ההסכם, לבקש מעמותת או"ר לפנות את המקום ולהפעיל בו מועדון חברתי או ספריה.

<u>תגובת היועץ המשפטי לעמותת או"ר</u>

"עמדתנו הינה כי פעילות העמותה עומדת בתנאי ההקדש שהרי מדובר במועדון בו הקשישים יוצרים אינטראקציה אחד עם השני ועם אחרים, וכן מקבלים טיפולים שונים לשיפור מצבם הבריאותי, הנפש והחברתי.
קיים הבדל משמעותי בין פעילות העמותה, אשר פועלות ללא כוונת רווח, למען רווחת תושבי העיר, לבין פעילות החברות הפרטיות אשר פועלות רק לשם עשיית רווחים.
עמדת בית המשפט העליון בנושא זה ברורה כאמור בהלכת אקי"ם בדברי כב' השופטת דפנה ברק-ארז [עע"מ 14/4363 משרד הרווחה נ אקים ואח' [להלן-הלכת אקי"ם]:
"כידוע, שתי תכליות מרכזיות עומדות ביסוד המרכז הציבורי. האחת עניינה שמירה על הגינות ועל טוהר המידות על ידי מתן הזדמנות "מכל מקום, משהחליטה המדינה כי תרכוש שירות זה מגורמים חיצוניים, איני סבורה כי יש להעניק עדיפות כלכלית דווקא לגורמים הפועלים למטרות רווח, ואולי

דווקא ההפך הוא הנכון – לכאורה קיים יתרון משמעותי לכך ששירות הנוגע לאחת האוכלוסיות הרגישות ביותר בחברה יסופק בידי גוף שקידום עניינם של הנמנים עמה, ולא השאת הרווחים, היא תכליתו.

המערער טען כי קיים מחסור בעמותות בפעילות בתחום הדיור בקהילה. מעבר לכך, שלא הובהר הבסיס לטענה זו, ניתן להוסיף כי הענקת "שולי רווח" לעמותה עשויה לעודד גם אותן, ולא רק חברות, לא להרתיע מלקחת על עצמן פעולות בתחום זה- מבלי לחשוש שתפגע בפעילותן האחרת, אלא אולי אף תאפשר להן להרחיבה. ייתכן כי דרך פעולה זו תעודד אף הרחבת פעילותן של עמותות בתחום. מכל מקום, אם המדינה מוכנה להקצות סכום מסוים לצורך רכישת שירות, איני רואה מקום לכך כי דווקא חברות יזכו לקבל סכום זה במלאו ואילו עמותות, אשר מטרתן היא המטרה הציבורית שבה מעוניינת המדינה, יקבל תמורה פחותה".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת היועץ המשפטי לעמותה:</u>

כאמור, הנכס הוקדש לצרכי מועדון קשישים או ספריה. ניהול עמותת סיעוד, גם אם זו לא פועלת למטרות רווח, אינה מהווה מועדון קשישים ולא מקיימת בו "אינטרקציה בין קשישים". מטרת חוק הסיעוד הוא מתן שירותי טיפול בבית הקשיש. השימוש בפסיקה שהובאה אינה רלוונטית לעניין זה שכן עמותת אק"ים מנהלת דיור לאוכלוסיה בה היא מטפלת, בעוד שעמותת אור שולחת מטפלים לבית הקשיש.

10. נספחים

10.1.נספח א' - תקציב בש"ח של פעילו יות מחלקת לרווחת גמלאי ומחלקה לתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים של האגף לשירותים חברתיים בשנת 2016

מס' סעיף תקציבי	שם הסעיף	המחלקה לתרבות הפנאי לאזרחים ותיקים	המחלקה לרווחת הגמלאי
1844500784	תרבות הפנאי- גמלאים ונהנים	180,500	
1844400781	שירותים לזקן-קהילתי		163,379
1842200781	מרפאת שיניים קשישים		92,700
1844500783	שכונה תומכת לקשישים		216,300
1844500786	מועדון או"ר לניצולי שואה	95,000	
1844500781	מרכזי יום לקשיש 3		757,050
1844500781	מרכז יום לקשיש ע"ש מנדלבוים		420,000
1844500781	חוסן זהב		25,000
1844500781	פרויקטים קהילתיים		94,000
1844500781	תוכנית למניעת אלימות אצל קשישים		166,000
1844500781	תוכניות לזקן (בוקר טוב, ייעוץ, חי"ל, בריאות)		659,200
1844500781	אירועי גיל הזהב	530,000	
1844500781	מועדוני קשישים	3,728,600	
1844500781	מועדון לחולי פרקינסון	50,000	
1844500781	מועדון קתדרה	200,000	
1844500781	הפעלת מועדון חדש-האילנות קריניצי	600,000	
סה"כ		**5,384,100**	**2,593,629**

10.2.נספח ב'- רשימת מועדונים חברתיים לאזרחים ותיקים ברמת גן[13]

#	מועדון	כתובת	ימים ושעות הפעילות
1	לאן	לאן 25	א'-ה' 30 :15-00 :19
2	אמונה	הבעל שם טוב 13	א',ג' 00 :9-00 :11
3	-נווה יהושע -נווה יהושע עולים	האם 2	ג', ה' 00 :9-00 :12 א',ב',ד' 00 :15-30 :17 ג' 00 :17-00 :19
4	-בית דורון (פעילות בוקר) -בית דורון (פעילות ערב)	הראשונים 1 פינת עיר גנים	א'-ה' 00 :8-00 :12 30 :15-00 :19
5	נרקיס	שד' נרקיסים 42	א', ב', ד' 00 :8-00 :12 ה' 00 :17-00 :19 ב' 00 :16-00 :19
6	נחלת גנים	בן-גוריון בית בסר	א'-ה' 00 :9-00 :12 א',ד' 00 :16-00 :19
7	קרית בורוכוב	רמז 5	א'-ד' 00 :8-00 :12 א'-ה' 00 :16-30 :18
8	חרוזים	ידע עם 2	א'-ה' 00 :8-45 :12
9	-רמת השקמה (בוקר) -רמת השקמה (ערב)	עזריאל 15	א'-ה' 00 :8-30 :12 א'-ד' 00 :15-00 :19
10	-שלום -שלום עולים	פומבידיתא 9	א',ב',ג',ה' 00 :8-00 :12 ב', ד' 00 :15-00 :18 ד' 00 :8-00 :12
11	השוטרת	השוטרת 11	א'-ה' 00 :8-00 :12
12	-בית רוזן (בוקר) -בית רוזן (ערב)	ביאליק 89	א'-ה' 00 :8-00 :12 30 :15-00 :19
13	עוזיאל	עוזיאל 49	א',ב',ד',ה' 00 :8-00 :12
14	יחדיו	שד' הילד 8	א'-ה' 00 :8-30 :12, 30 :15-00 :19 ו' 00 :8-00 :12
15	בת-שוע	בת-שוע 7	א', ג', ה' 30 :8-00 :12 ב' 30 :15-00 :19
16	-ויצ"ו תמר -ויצ"ו בבלי -ויצ"ו עולים	נתן 16	ב', ד' 45 :7-30 :12 א', ג' 00 :8-00 :12 ה' 00 :15-00 :19
17	-שקד בוקר -שקד אחה"צ	הרא"ה 121	א'-ד' 30 :8-30 :12 א',ג' 00 :16-00 :19
18	"אור"	בן אליעזר 56א	א', ג' 30 :9-30 :12
19	ותיקי רמת-חן	אלוף דוד 142	א'-ה' 30 :7-00 :13 00 :16-00 :20
20	רימלט	רימלט 7	א', ג', ה' 15 :15-15 :19
21	-עלומים ויצ"ו -ויצ"ו	מאיר בעל הנס 12	ג' 00 :9-00 :12 א', ד' 00 :8-00 :11
22	-ויצ"ו מיאמי ביץ -גמלאי משטרה ושב"ס	איינשטיין 16	ב', ד' 30 :8-00 :12 ג' 00 :16-00 :20

[13] הרשימה כוללת 48 מועדונים הממוקמים ב 31 מבני עירייה

#	מועדון	כתובת	ימים ושעות הפעילות
23	מועדון ותיקים	שד' האורנים 1 רמת אפעל	א'-ה' 9:30-13:00 א',ב',ג',ה' 16:30-18:30
24	אילנות קרית קריניצי	ספיר 5	א',ג' 7:30-12:00 ג',ה' 17:00-19:00 ד',ה' 7:30-9:30
25	כפר אז"ר	בית יד לבנים	ג' 17:00-19:00
26	גמלאים ונהנים	הרא"ה 2	א'-ה' 8:30-12:30
27	עמ"ד	הרואה 2	א'-ה' 8:00-12:00
28	-"קפה אירופה" לניצולי שואה -בית האזרח (בוקר) -בית האזרח (ערב)	ביאליק 42	ג' 16:00-20:00 א'-ה' 9:00-13:00 ב',ד' 16:00-20:00
29	-גימלאי עירייה -קהילה תומכת -דוברי פרסית -תעשיה אווירית -חולי פרקינסון -י"ש- ילדי שואה	ביאליק 37 בית קרט	א',ג',ה' 8:00-11:00 א' 16:00-18:00 ד' 15:00-19:00 ב' 16:00-19:00 ג' 16:30-19:00 ד' 9:00-13:00 (פעם בחודש)
30	וטרנים	קריניצי 13	א', ה' 11:00-13:00
31	מרש"ל	בן יוסף 11	א',ה' 8:30-13:30 א',ב',ד',ה' 16:00-18:00

10.3. נספח ג' – דוגמא תכנית פעילות של מועדון חברתי לחודש מאי 2017



<u>תכנית פעילות - מועדון אילנות</u>

10.4.נספח ד' – רשימת מועדונים ללא גבית דמי חבר או גביה חלקית

#	שם המועדון	סיבת היעדר גביה
1	אמונה	שיתוף פעולה – גביה עבור חוגים בלבד
2	ויצ"ו תמר	אחת לחודש מעבירים לעמותת או"ר 5,000 ₪ עבור חוגי התעמלות בלבד
3	ויצ"ו בבלי	
4	ויצ"ו עולים	
5	עלומים ויצ"ו	
6	ויצ"ו	
7	רמת אפעל	עמותה פרטית- מתבצעת גביה רק עבור חוגים
8	כפר אז"ר	
9	בית האזרח (בוקר)	
10	בית האזרח (ערב)	
11	עמ"ך	עמותה פרטית-לא מתבצעת גביה. מימון הרצאות באופן פרטי
12	גמלאים ונהנים	לא מתנהל כמו מועדון. אין גביה של דמי חבר. יש החזרי גביה מנופשונים- מועבר לעמותה.
13	גימלאי עירייה	
14	קהילה תומכת	
15	תעשיה אווירית	
16	וטרנים	
17	גמלאי משטרה ושב"ס	
18	חולי פרקינסון	
19	י"ש- ילדי שואה	
22	מרש"ל	
23	שלום עולים	

10.5.נספח ה' – הוצאות קופה קטנה (בש"ח) של המועדונים החברתיים לתקופה אוגוסט-אוקטובר 2017 [14]

שם המועדון	סכום ההוצאה בפועל (בשקלים חדשים)			
	אוגוסט 2017	ספטמבר 2017	אוקטובר 2017	סה"כ אוגוסט-אוקטובר 2017
לאן	-	-	909	909
בית דורון – בוקר	-	1,787	785	2,572
בית דורון - ערב	-	1,166	1,059	2,225
בית רוזן - בוקר	-	2,575	3,628	6,203
בית רוזן - ערב	-	2,175	1,286	3,461
חרוזים	-	2,315	543	2,858
השוטרת	-	134	334	468
רמת שקמה - בוקר	676	1,140	821	2,637
רמת שקמה - ערב	683	1,046	309	2,038
שקד	-	-	1,710	1,710
קרית קרינצי - אילנות	3,783	1,534	1,445	6,762
קפה אירופה	-	1,890	651	2,541
נווה יהושוע	-	1,718	334	2,052
ויצו מיאמי ביץ	-	1,437	655	2,092
נרקיס	-	1,593	898	2,491
עוזיאל	-	2,113	1,080	3,193
אור	703	785	353	1,841
רימלט	-	1,701	1,607	3,308
בת שוע	-	1,513	375	1,888
שלום	1,077	1,512	1,964	4,553
נווה יהושוע עולים	-	367	255	622
יחדיו	-	-	5,638	5,638
נחלת גנים	3,589	1,809	954	6,352
דוברי פרסית	-	1,011	187	1,198
ק. בורוכוב	-	2,602	253	2,855
רמת חן	-	-	1,700	1,700
סה"כ	**10,511**	**33,923**	**29,733**	**74,167**

[14] הנספח מתייחס למועדונים אשר מקבלים תקציב להפעלתם השוטפת.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת היבטים בעמותת או"ר

1. **סעיף 5.6, 5.7**

עמותת או"ר אינה עמותה עירונית אלא עמותה פרטית. במסגרת עמותת או"ר מתקיימות 3 פעילויות מרכזיות: הפעלת מרכזי היום (לגביהם יש הסכם בין העמותה לעירייה), מתן שירותי סיעוד (הפועלים באופן עצמאי) והפעלת מועדוני הגימלאים בעיר עבור העירייה, זאת במשך שנים רבות. לאחר בחינה יזומה שערכת לשכת התאגידים העירוניים לעניין יחסי הגומלין וההתקשרות עם העירייה, הומלץ לבחון אפשרות לשנות את מעמד עמותת או"ר לתאגיד עירוני או לחלופין לשלב חלק מפעילות העמותה בתאגיד עירוני קיים. משרד הפנים לא מצא צורך להפוך את העמותה לעמותה עירונית ולאור זאת הוחלט כי תחל פעילות הכנה להעברת פעילות מועדוני הגימלאים לתאגיד עירוני קיים בשנת 2019.

2. **סעיף 5.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והטיפול בנושא יסתיים ב-1/1/19.

3. **סעיף 6.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והעמותה תרענן את נהלי המוסד לביטוח לאומי בנושא מילוי תקין של יומני העבודה וקליטת הדיווחים. העמותה נכנסה לרפורמה הארצית של ביטוח לאומי.

4. **סעיף 7.2, 7.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הוכן תקציב נפרד לכל מרכז יום וכן התקיימה הדרכה לצוות הניהולי על המערכת התפעולית.

5. **סעיף 8.2.2, 8.2.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הופק טופס הודעה לעובד או הסכם העסקה לכל העובדים להם אין הסכם או טופס כאמור.

6. **סעיף 8.2.5.1, 8.2.5.2, 8.2.5.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והעובדים הונחו לציין בפירוט את שעות העבודה שלהם בפועל.

7. **סעיף 8.3.3, 8.3.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. תוכן טבלת ריכוז התקשרויות עם נותני השירותים במועדונים. כמו כן, מדי חודש יועבר הריכוז לאישור מנהלת התחום.

8. **<u>סעיף 8.5.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ותירכש פוליסת כיסוי ביטוח "כסף בהעברה".

9. **<u>סעיף 9.2.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. העמותה נמצאת בימים אלה במו"מ מתקדם לגבי העתקת פעילותה למשרדים ברחוב בן גוריון.

10. **<u>סעיף 9.3.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בחודש יולי המבנה יוחזר לעירייה.

ביקורת סוגיות במרכז החדש למוסיקה

ביקורת סוגיות במרכז החדש למוסיקה

1. מבוא

המרכז החדש למוסיקה (להלן: "המרכז") הינו עמותה עירונית הפועלת בעיר רמת-גן החל משנת 1997. המרכז מציע לתושבי רמת-גן שורה רחבה של פעילויות מוסיקליות ומפעיל את התזמורות העירוניות.

מטרות המרכז העיקריות הינן: הקמה, ניהול והפעלה של בית-ספר למוסיקה לשם הקניית חינוך מוסיקלי לקבוצות ויחידים; ארגון ועריכת מופעי אומנות ותרבות, לרבות קונצרטים ומופעים מוסיקליים שונים; ארגון והפעלה של תזמורות ולהקות קוליות; ארגון הרצאות בתחומי המוסיקה והאמנות. בשנת 2008 הצטרף קונסרבטוריון אפעל למרכז, שבמסגרתו קלט המרכז 22 עובדים, מורים ועובדי מנהלה. בנוסף, בשנת 2008 החל פרויקט פיילוט בבתי-הספר שתוקצב על ידי העירייה.

הכנסות המרכז מקורם בתשלומי תלמידים לחוגים הנלמדים הן במרכז והן בבתי הספר. בנוסף, קיימות הכנסות ממוסדות אחרים **כאשר ההקצבה העיקרית היא של עיריית רמת- גן** בסך 2,788 אלפי ₪, בנוסף על תקצוב ממשרד החינוך בסך 274 אלפי ₪ הניתן בגין מלגות לתלמידים, סה"כ ההכנסות לשנת 2016 שאינם מתשלומי תלמידים הסתכמו ל – 3,075 אלפי ₪.
עיקרי הוצאות הפעלת המרכז הינם לתשלומים למורי הנגינה, תיקון כלי הנגינה, ותשלומים לעובדי מנהלה.
להלן עיקרי הנתונים הכספיים בהתאם לדוח הכספי לשנת 2016:

תיאור	נתוני דוח כספי לשנת 2015 ב- ₪	נתוני דוח כספי לשנת 2016 ב- ₪
הכנסות מתשלומי תלמידים	2,765,265	2,894,962
הכנסות ממוסדות ואחרים	3,265,839	3,075,231
עלות הפעילות	(5,292,233)	(5,530,965)
הוצאות הנהלה וכלליות	(1,206,409)	(1,006,672)
הוצאות מימון	(35,417)	(34,969)
גרעון	(502,955)	(602,413)

מהדוחות הכספיים עולה כי למרכז היה גירעון כספי אשר גדל בין השנים 2015-2016, והיווה כ – 10% מכלל הכנסות המרכז. מבדיקה שערכה הביקורת מקורו של הגירעון היה בפעילות התזמורת הסימפונית. מבקר העירייה הביא ממצאיו בנושא זה בדוח המבקר לשנת 2016.

יצוין כי הנחיות משרד הפנים בנושא גירעון עמותות קובעות כי: " כאשר הגרעון המצטבר של העמותה מהפעילות השוטפת מסכן את המשך תפקודה (לדוגמא כאשר הגרעון עולה על 50%

מהמחזור הכספי בנסיבות מסוימות) תידרש העמותה, לאחר בחינת הסיבות לגרעון, להתחייב לעמידה בתכנית כלכלית ממשית להקטנת הגרעון ולהגשת מאזני בוחן ומסמכים נוספים לצורך בחינת עמידתה בהתחייבות."

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את התנהלות המרכז בנושאים הבאים:

- בחינת הלוואות שנלקחו על ידי המרכז
- פעילות מוסדות העמותה
- גבייה ותשלום על פעילות חוגים
- הנחות ומתן מלגות לתלמידים
- ניהול רכש
- ניהול מלאי כלי הנגינה
- בדיקת התשלומים למורי הנגינה
- דיווח נוכחות מורים

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם:

- ס/רה"ע – יו"ר העמותה
- מנהל המרכז
- מנהלת החשבונות של המרכז
- המזכירה הראשית של המרכז

כמו כן, הביקורת:

- סקרה נהלים המתייחסים לנושאים המבוקרים.
- סקרה חוקים תקנות ונהלי העירייה.
- בחנה את הדוחות הכספיים, מאזני הבוחן והכרטסות של המרכז.
- בחנה את התקשרויות המרכז עם המורים.
- בחנה דיווחי נוכחות של המורים.
- ערכה סיור במבנה המרכז.

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

תגובת מנהל המרכז שולבה בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מהביקורת עולה כי הרכישות במרכז אינן מתקיימות בהתאם לנוהל המרכז או לנוהל העירייה. עבור כלל הרכישות לא נמצאה התאמה בין מספר ההצעות הרצוי על פי נהלי העירייה לבין מספר הצעות המחיר בפועל, לרבות ברכישה שבוצעה לספק על סך 82,800 ₪. בנוסף, עבור כלל הרכישות לא בוצע שריון תקציבי טרם ביצוע הרכישה. ב- 10 מתוך 17 מהרכישות לא נשלחה הזמנה בכתב לספק. (סעיף 5.8).

4.2. מהביקורת עולה כי תשלום המפרעה של מנכ"ל העמותה שולם בניגוד להנחיות מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה. (סעיף 5.5).

4.3. מהביקורת עולה כי העמותה שוכרת שירותי ייעוץ משפטי בעלויות חודשיות גבוהות. (סעיף 5.4).

4.4. הביקורת מעירה כי פעילות היועץ שנשכרים שירותיו לצורך התייעלות המרכז והמלווה את המרכז, צריכה להיות מוגדרת ותחומה בהתקשרות המתוקצבת על ידי המרכז. על היועץ לתרום למילוי משימות בעלי התפקידים: מנהל העמותה, מנהלת הכספים, מזכירות העמותה ומנהל המחסן, אך לפרק זמן מוגדר. בנוסף, מעירה הביקורת כי לא נמצא במרכז חוזה המעגן את פעילות היועץ, כך שהיועץ מועסק החל מחודש ספטמבר 2016 ללא כל התקשרות מאושרת. (סעיף 5.3).

4.5. מבדיקת הנוכחים לישיבות האסיפה הכללית עולה, כי לאחת מבין שתי הישיבות שנדגמו לא נכחו כלל עובדי העירייה. (סעיף 5.2).

4.6. על יו"ר ועד העמותה לוודא כי ועדת הביקורת מבצעת ביקורת באופן שוטף בהתאם לסעיף 30 לחוק העמותות. (סעיף 5.2.4).

4.7. מעיון בתיקי התלמידים לא נמצאו בתיק אסמכתאות שעל בסיסן ניתנה ההנחה. (סעיף 5.7).

5. פירוט הממצאים

5.1. <u>כיסוי גרעון המרכז ע"י לקיחת הלוואה על סך 500,000 ₪.</u>

בפרוטוקול האסיפה הכללית מיום 20/9/2016 הוחלט כי על מנת לכסות את גירעון התזמורת הסימפונית ייקח המרכז הלוואה בסך 500,000 ₪ בערבות עיריית רמת – גן וזאת כדי לכסות מיידית את החובות של התזמורת הסימפונית לנגנים וספקים עבור קונצרטים שנערכו מינואר ועד יוני 2016, וכן עבור קונצרט שאמור להיערך בנובמבר 2016.

ביום 24.11.2016 הוחלט במועצת העיר לאשר מתן ערבות להלוואה לזמן קצר בסך של 500,000 ₪ למרכז החדש למוסיקה.
ביום 13.12.2016 קיבלה העירייה את אישור משרד הפנים למתן ערבות להלוואה למרכז על סך 500,000 ₪ לחמש שנים.

ביום 13.2.2017 לווה המרכז 500,000 ₪ מבנק לאומי לתקופה של חמש שנים בערבות עיריית רמת-גן.

5.1.1. הביקורת בחנה את כרטיס הנהלת החשבונות של נגני התזמורת הסימפונית על מנת לוודא כי לאחר קבלת כספי ההלוואה אכן שולמו כלל החובות לנגנים. נמצא כי החובות לנגנים שולמו במלואם.

5.2. <u>פעילות מוסדות העמותה</u>

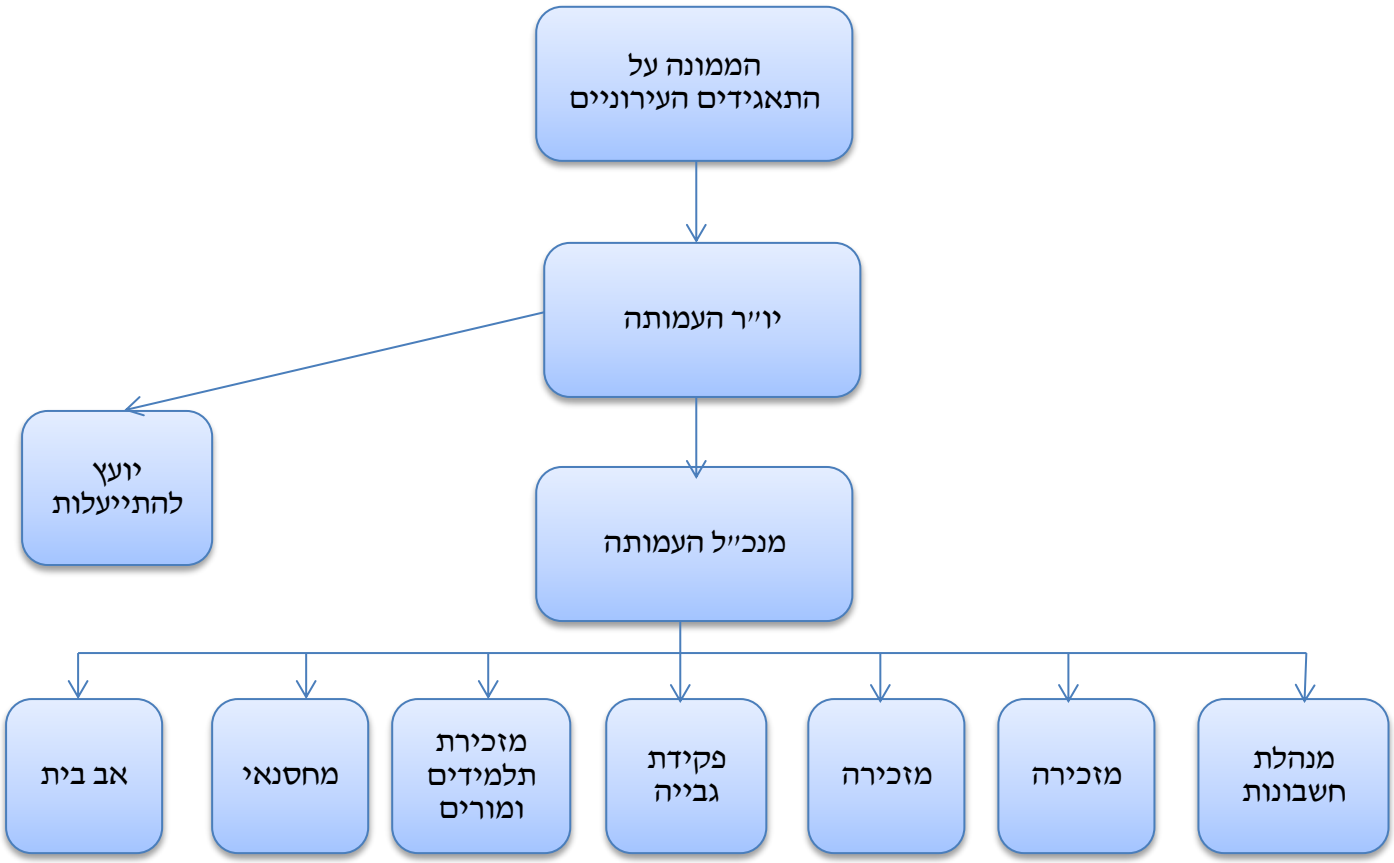
חוק העמותות קובע בין היתר כי בעמותה תתקיים פעילות של מספר מוסדות וביניהם:

- האסיפה הכללית - האסיפה הכללית כוללת את חבריה הרשמיים של העמותה שהם מייסדי העמותה וחברים שהתקבלו לעמותה בהתאם לתקנון. סמכויות האסיפה הכללית כוללת בין היתר: בחירת ועד מנהל, בחירת ועדת ביקורת, אישור הדוחות הכספיים ועוד.
- ועד מנהל - סעיף 25 לחוק העמותות קובע כי הוועד ינהל את ענייני העמותה ובידיו תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון למוסד אחר ממוסדות העמותה.
- ועדת ביקורת - האסיפה הכללית חייבת לבחור ועדת ביקורת או גוף מבקר. גוף מבקר יכול להיות רואה חשבון או גוף אחר שאושר לעניין זה על-ידי רשם העמותות. בהתאם לסעיף 30 לחוק העמותות, לוועדת הביקורת או לגוף המבקר תפקיד מהותי בבדיקת התנהלות העמותה ומוסדותיה. בתיקון 14 לחוק העמותות חוזק מעמדה של ועדת הביקורת או הגוף המבקר והורחבו תפקידיהם וסמכויותיהם. בין היתר על ועדת הביקורת או הגוף המבקר:

  - לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה. בכלל זה, נדרשת ועדת הביקורת לבדוק את תקינות פעילותם של נושאי המשרה בעמותה ולבדוק ניהול תקין של עמותה, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות;
  - לבדוק את השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון;
  - לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והוועד;

בנוסף סעיף 9 לחוק העמותות קובע כי: "כל עמותה יהיה תקנון כפורט בפרק זה; דין התקנון כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם."

המבנה הארגוני של העמותה:



5.2.1. אסיפה כללית

לפי תקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006, "הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העיריה, שליש יהיו מקרב עובדי העיריה ושליש יהיו מקרב הציבור."

הביקורת קיבלה את פרוטוקולי ישיבות האסיפה לשנים 2015-2017.

מהביקורת עולה כי הנוכחים בישיבות משנת 2017 :

בישיבה מיום 9/1/2017 השתתפו שני חברי מועצה ושני נציגי ציבור

ובישיבה מיום 19/2/2017 השתתפו שני חברי מועצה, שני נציגי ציבור ושתי עובדות עירייה.

	תקנות העיריות	ישיבה מיום 9/1/17	ישיבה מיום 19/2/17
מספר חברי מועצה	3	2 חברי מועצה	2 חברי מועצה
מספר נציגי ציבור מטעם העירייה	3	2 נציגי ציבור	2 נציגי ציבור
מספר עובדי עירייה	3	-	2 עובדות עירייה

5.2.2. מבדיקת הנוכחים לישיבות האסיפה הכללית עולה, כי לאחת מבין שתי הישיבות שנדגמו לא נכחו כלל עובדי העירייה.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *"בטרם מתכנסת אסיפה כללית, נשלח זימון בכתב לכל חברי האסיפה, חברי ועד מנהל וחברי ועדת ביקורת. בנוסף, קודם למועד הישיבה אנו פועלים לוודא הגעת הנציגים. דא עקא בפועל, יכול נציג אשר אישר את הגעתו לא להגיע.*
חשוב להדגיש ולציין, כי אין כל מניעה חוקית או הגבלה בתקנון העמותה על קיום אסיפה ללא נוכחות של נציג מקרב עובדי העירייה דווקא."

5.2.3. **פעילות ועדת הביקורת**

מהביקורת עולה כי בשנים 2016-2017 לא נמצא תיעוד לכל פעולת ביקורת של חברי ועדת הביקורת וזאת בניגוד לסעיף 30 לחוק העמותות, המעגן את תפקיד ועדת הביקורת כתפקיד מהותי בבדיקת התנהלות העמותה ומוסדותיה.

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.2.4. על יו"ר ועד העמותה לוודא כי ועדת הביקורת מבצעת ביקורת באופן שוטף בהתאם לסעיף 30 לחוק העמותות.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *"ועדת הביקורת קיימה מספר ישיבות ודנה בפעילות העמותה ובתקציבה ופועלת בהתאם לתכנית הביקורת שאושרה על ידי האסיפה הכללית (מצ"ב פרוטוקול ישיבות ועדת ביקורת)"*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל: תגובת מנהל המרכז לא סותרת את ממצאי הביקורת. סעיף 30 לחוק העמותות, קובע כי על ועדת הביקורת לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה ולבדוק ניהול תקין של עמותה, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות וכן בדיקת השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון, יעדים אלו מושגים באמצעות ביקורות המבוצעות על פי תקני הביקורת הפנימית בדומה לביקורות שמבוצעות על ידי מבקרי העיריות ולא באמצעות ישיבה חד פעמית המאשרת את הדוחות הכספיים בלבד.

5.2.5. **תקנון העמותה**

נמצא כי לעמותה קיים תקנון המציג בין היתר את מטרות העמותה, זכויות וחובות חברי העמותה, פעילות האסיפה הכללית, נציגי הרשות בוועד העמותה ועוד - **תקין.**

5.3. <u>מינוי יועץ להתייעלות המרכז החדש למוסיקה</u>

בפרוטוקול האסיפה הכללית מיום 20/9/2016 ציין יו"ר המרכז כי על מנת לייעל את התנהלות המרכז, מונה יועץ ומלווה להתייעלות המרכז החדש (להלן: "היועץ"). באותה אסיפה הציג היועץ את הבעיות שהבחין בהן וכן הציג תכנית הבראה כדי לשקם את המרכז.

תפקיד היועץ לבצע בקרה על כלל הוצאות המרכז ולאשר כל הוצאה באופן פרטני וכן הסדרת תשלומי החוגים, בקרת התשלומים לעובדים ועוד.

מעיון בכרטסת המרכז לשנת 2016 עולה כי עלות היועץ לחודשים 7/16-12/16 כ- 84 אלפי ₪.

מעיון בכרטסת המרכז לשנת 2017 עולה כי עלות היועץ לחודשים 1/17-5/17 כ- 54 אלפי ₪.

הביקורת סקרה את פעילות היועץ המלווה את המרכז בהיבט הכספי בשנים 2016-2017, ומהביקורת עולה כי היועץ מלווה באופן שוטף את פעילות המרכז ובוחן את הוצאות והכנסות המרכז.

<u>הערות הביקורת</u>:

5.3.1. הביקורת מעירה כי פעילות היועץ צריכה להיות מוגדרת ותחומה בהתקשרות המתוקצבת על ידי המרכז וזאת במטרה לתרום לתיפקוד בעלי התפקידים: מנהל העמותה, מנהלת הכספים, מזכירות העמותה ומנהל המחסן, אך לפרק זמן מוגדר.

5.3.2. **הביקורת מעירה כי לא נמצא במרכז חוזה המעגן את פעילות היועץ, כך שהיועץ מועסק החל מחודש ספטמבר 2016 ללא כל התקשרות מאושרת.**

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.3.3. על יו"ר המרכז לבחון את המשך פעילות היועץ, נוכח המטרות שהושגו עד כה ויתר המטרות אשר נדרש להשיגם.

5.3.4. יש לעגן את פעילות היועץ בחוזה התקשרות של המרכז הקובע את מטרות העסקה, תחומי הפעילות והרשאות היועץ.

מנהל המרכז מסר בתגובה *"נעשתה ע"י הנהלת העמותה פניה לצורך קבלת הצעות מחיר לצורך מתן שירותי חשבות וניהול כספים במיקור חוץ של העמותה. הפנייה כללה מפרט שירותים ודרישות מהתפקיד. התקבלו מס' הצעות מחיר לצורך מתן שירות זה . בתאריך 22/5/17 התקיימה ישיבה (מצ"ב סיכום פרוטוקול) של ועד מנהל העמותה וועדת ביקורת אשר דנו בנושא ההצעות שהוגשו. בישיבה הוחלט שהיועץ יבחר לאחר שהציע את ההצעה הנמוכה ביותר ובעל הניסיון המתאים לצורך כך. נקבעה תקרת שעות חודשית של 40 שעות."*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל: הביקורת מציינת כי אכן בוצע הליך של קבלת הצעות מחיר מיועצים. עם זאת, לא נמצא חוזה התקשרות עם היועץ וכן בחינה של יו"ר המרכז על היעדים שהושגו עד כה לעומת היעדים שנותרים להשלמה.

5.4. <u>השכרת שירותי ייעוץ משפטי בסכומים גבוהים מהנדרש</u>

העמותה שוכרת שירותי ייעוץ משפטי על בסיס חודשי. עלות היועץ המשפטי לשנת 2016 עמדה על-48,650 ₪.

הביקורת בחנה מהם הפעולות אשר בוצעו על ידי היועץ בחודשים ינואר עד ספטמבר 2017:

- גביית חוב לתלמיד בודד בהיקף של מאות שקלים בודדים.
- תיקון רישום במסמכי רשם העמותות באשר לחבר ועדת ביקורת.
- שינוי מורשי חתימה בבנק.

<u>הערת הביקורת</u>

לאור היקף פעילותו המצומצם של היועץ, הביקורת סבורה כי לא קיים צורך ממשי בהעסקת יועץ משפטי על בסיס חודשי, או לחילופין, לצמצם את שעות העסקה החודשיות.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.1. יש לבחון את אופן ההתקשרות ושכר הטרחה של היועץ המשפטי מול הפעולות הנדרשות על ידי היועץ, וכן מול שכר הטרחה המשולם על ידי עמותות עירוניות אחרות.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *"העמותה דוחה את הערת הביקורת בנושא זה. על פי בדיקה שבוצעה מול לשכת התאגידים העירוניים, סכום הריטיינר עם היועמ"ש הינו נמוך ביחס לגובה שכה"ט המשולם בתאגידים בעלי היקף פעילות דומה ולגבוה שכ"ט הנהוג כיום בכלל. זאת ועוד, רק לאחרונה הוגשה כנגד מרכז המוסיקה תביעה כספית אשר טופלה על ידי היועמ"ש במסגרת הריטיינר, בעוד שבאם היה נדרש לשכור שירותי עו"ד רק לטיפול בתביעה, הרי שעלות ההתקשרות הייתה עולה על הסכום המשתלם ליועמ"ש כיום."*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל: הביקורת ממליצה לבחון את היקף העסקת היועץ המשפטי לאורך השנים, ובמקביל את מספר הפניות בהם נדרש השירות הנ"ל, וכן מהם מגוון הפעולות המבוצעות על ידי היועצים המשפטיים בתאגידים אחרים לעומת שכר הטרחה המשולם להם.

5.5. <u>מפרעות לעובדים</u>

לעיתים עובדים מבקשים לקבל מקדמות על חשבון השכר (להלן: "מפרעה") מסיבות שונות, כגון: טרם אושר תקן העובד ולא ניתן להפיק תלוש שכר, בקשה מיוחדת להקדמת השכר עקב מצב כלכלי וכו'. ככלל, מפרעה ניתנת במהלך החודש ויש לקזז משכר העובד או **המפרעה בתלוש השכר הקרוב**.

5.5.1. הביקורת בחנה את כרטיס הנהלת החשבונות של המרכז לשנים 2016-2017 ומעיון בו עולה כי נכון לחודש יוני 2017 , כרטיס הנה"ח החשבונות של מנהל המרכז נמצא בחוב של 28,000 ₪. כלומר, המרכז נתן למנהל המרכז מפרעות אשר לא קוזזו בתלוש השכר העוקב.

5.5.2. בדוח הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2015, בנושא ביקורת תשלומי שכר לעובדים, ציין סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מחלקת כוח אדם דאז, כי ככלל, מפרעה ניתנת לעובדים **במקרים חריגים ובהחזר בתלוש המשכורת הקרוב**. במקרים חריגים מאשר מנהל אגף משאבי אנוש החזר מפרעה במספר חודשים.

5.5.3. הביקורת תציין כי בהתאם לסעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה, אדם שקיבל הלוואה בלא ריבית או בריבית בשיעור נמוך משיעור הריבית שקבע לעניין זה שר האוצר, יש לראות את הפרש הריבית כהכנסה בהתאם למערכת היחסים שבגינה ניתנה ההלוואה, בין היתר הלוואה שניתנה בקשר ליחסי עובד מעביד – כהכנסת עבודה לפי סעיף 2(2) לפקודה. כלומר, מפרעה לעובד בפריסת החזרים לתקופה של יותר מחודש, מהווה למעשה, הלוואה ללא ריבית, אשר מחויבת, בתשלום מס הכנסה על פי סעיף 3(ט) לפקודה. מבדיקת הביקורת עולה, כי שווי הטבה אינה נזקפת לתלוש השכר של מנכ"ל העמותה.

<u>הערת הביקורת</u>:

מהביקורת עולה כי תשלום המפרעה של מנהל המרכז שולם בניגוד להנחיות מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה .

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.5.4. על יו"ר העמותה לוודא כי מפרעת מנהל המרכז **תשולם באופן מידי** ובמידת הצורך תיבחן הלוואה אשר תוחזר לאחר עיגון הנושא בחוזה מוסכם בין הצדדים.

מנהל המרכז מסר בתגובה: " העמותה תפסיק את מתן המפרעות לעובדים ותפעל באופן מיידי בהתאם להערת הביקורת. מנהל המרכז נדרש להשיב לעמותה את המפרעה באופן מיידי."

5.6.<u>גבייה ותשלום על פעילות החוגים במרכז</u>

במרכז מתקיימים חוגים בתחום המוסיקה לאורך כל השנה על ידי מורים המועסקים כשכירים של המרכז. מרבית הפעילות מתקיימת ברחוב רש"י 5 ברמת - גן, אך גם בבתי הספר ברחבי העיר.

הליך הגבייה במרכז מתבצע באמצעות פתיחת כרטיס לקוח במערכת הנהלת חשבונות לכל תלמיד אשר נרשם במרכז. תלמיד אשר משלם בעסקת תשלומים מחויב בכרטיס האשראי בכל הסכום ומדי חודש משלם את החלק היחסי. כרטיס הלקוח בהנהלת החשבונות מחויב בכל הסכום ומדי חודש מצטמצם החוב בהתאם לתשלום ששילם.

תלמיד אשר אינו מעוניין בעסקת תשלומים, נפתח כרטיס הלקוח שלו על מלוא הסכום ומדי חודש מעבירה פקידת הגבייה את כרטיס האשראי שלו על החלק היחסי, מנפיקה לו קבלה ומזכה את כרטיס הלקוח בסכום ששילם.

5.6.1. מהביקורת עולה כי הורה התלמיד מציין את פרטי כרטיס האשראי על גבי טופס ייעודי ולא באמצעות מערכת ייעודית אשר תבטיח חסיון פרטי הכרטיס.

5.6.2. מהביקורת עולה כי לא קיים ממשק בין מערכת כרטיסי האשראי (שבא) ובין מערכת הנהלת חשבונות, כתוצאה מכך פקידת הגבייה מנפיקה באופן ידני כל חודש קבלה למשלמים ממערכת הנהלת חשבונות, כך שלא קיימת וודאות כי לכל תשלום הופקה קבלה, וכן כי יתרת החייבים המוצגת בהנהלת החשבונות אכן מציגה את יתרת חוב התלמיד.

5.6.3. הביקורת קבלה לידיה את מאזן הבוחן המציג את יתרות החייבים נכון ליום 1/9/17. מסקירת מאזן הבוחן עולה כי יתרת החייבים הסתכמה בסך 21,531 ₪ . יצוין כי כ-50% נובע מחובות משנת 2016, כך שבמהלך שנת 2017 **לא נגבו אף כספים השייכים לשנת 2016**.

<u>הערות הביקורת</u>:

1. נוכח העובדה כי פרטי כרטיסי האשראי של הורי התלמידים מצויים בקלסרים במזכירות המרכז ולא במקום מאובטח, קיים סיכון כי הם יהיו חשופים.

2. **גביית התשלום מן התלמידים מבוצעת באיחור רב ובאופן חלקי**, ללא פנייה משפטית להורי תלמידים שאינם משלמים.

3. לא נמסר לביקורת תיעוד באשר למספר התלמידים הרשומים במרכז ואשר שילמו בגין שיעורי החוגים, כמו כן לא ניתן להפיק דוח המציג את כלל התלמידים אשר לא שילמו את חובם בגין החוגים.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.6.4. חובה לאחסן בכספת את טפסי ההרשמה הכוללים גם פרטי כרטיס אשראי .

5.6.5. על מנהלת הכספים בשיתוף מנהל המרכז לערוך בקרה שוטפת על גביית התשלומים במהלך השנה השוטפת ולבחון אפשרות לפנייה משפטית לחייבים.

5.6.6. מומלץ כי בידי מנהל המרכז תהיה רשימה מעודכנת של תלמידי המרכז, רשימה זו תכיל תלמידים אשר שילמו / לא שילמו בגין שיעורי החוגים בלבד, לשם בחינת החובות, ובחינת מספר התלמידים במרכז לאורך השנים.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *" העמותה מקבלת את הערות הביקורת ותפעל בהתאם:*

1. *כל טופסי הרישום עם פרטי האשראי רוכזו והועברו לארון נעול אליו מתאפשרת גישה רק לעובדים המוסמכים לכך.*
2. *לקראת תחילת שנת הפעילות הנוכחית (אוגוסט 2017) נרכשה מערכת ייעודית לחיובי כרטיסי אשראי המתואמת עם מערכת הנה"ח.*
3. *יתרת חוב התלמידים בסה"כ 21,531 ש"ח המופעים במאזן הבוחן אינם חובות. החיוב המופיע נובע מכך שתלמידים לא קיבלו את מלוא השעורים במהלך שנת הלימודים היות והפסיקו את הלימודים או שלא קיבלו את מלוא השעורים בפועל, (ישנם ביטולי שעורים של מורים המופיעים בארץ ובחו"ל , וכן תלמדים אשר מבטלים) . בכל שנה חובות אלו נסגרים בתום שנת הכספים ע"י הוצאת זיכויים לכל תלמיד. יש לציין שחלק מהתלמידים משלמים מאוחר עד סוף שנת*

2017. עד לסוף שנת הכספים נותר תלמיד אחד ביתרת חוב שהועבר לטיפול עו"ד. בהמלצת יועץ העמותה הוחלט מספטמבר 2017 לבדוק מידי שלושה חודשים את כרטיסי התלמידים ולבצע גביה מיידית או גריעת התלמיד מהמערכת. בהנחיית היועץ יצרנו כיום דו"ח שבו יש תיעוד של מספר התלמידים. הדו"ח נותן אינפורמציה מדויקת יותר ונבדק מדי חודש מול מערכת גביית הכספים".

5.7. <u>הנחות ומתן מלגות לתלמידים</u>

עד לשנת תשע"ח העניק המרכז שני סוגים של הנחות לתלמידים:

א. הנחות המובנות במחירון החוגים וכוללות את ההנחות הבאות:

1. בן משפחה שני הלומד במרכז - 10%
2. בן משפחה שלישי הלומד במרכז - 20%
3. תלמיד הלומד כלי שני - 10%
4. עובד מוסד או בן משפחה מדרגה ראשונה - 25%
5. עובד עירייה או בן משפחה מדרגה ראשונה - 10%
6. הנחת מנהל - 15% (באישור הנהלה)
7. תלמיד כלי ייחודי (בסון, אבוב, טובה) - 30%

ב. הנחות הניתנות לתלמידים על ידי ועדת מלגות - הנחות אלו ניתנות על ידי ועדה המונה שלושה חברים: חבר ועד בעמותה, מנהל המרכז ונציג הוועד הפדגוגית. ההנחות ניתנות לתלמידים אשר עומדים באחד או יותר מהקריטריונים הבאים: מצב כלכלי, השתתפות בהרכבים ובהופעות, רמת יכולת הנגן ומצוינות.

באסיפה הכללית מיום 19/2/2017 הוחלט כי בשנה"ל תשע"ח לא יינתנו הנחות אלא מלגות. כל התלמידים יחויבו בתעריף המלא של המרכז ורק לאחר אישור ועדת מלגות תינתן ההנחה שאושרה בגין תלמידים מצטיינים, משפחות קשות יום ועוד.

5.7.1. מהביקורת עולה כי מלבד פירוט הנחות במחירון החוגים, אין לעמותה נוהל הנחות המפרט אילו טפסים יש להגיש על מנת לקבל את ההנחה, כגון: תלוש שכר של עובד עירייה, בן משפחה של עובד מוסד וכו'.

5.7.2. מעיון בכרטסת התלמידים לשנה"ל תשע"ז נמצא כי לא מוזן אחוז ההנחה שניתן לתלמיד ועל כן לא ניתן לדעת מדוע התלמיד משלם סכום נמוך יותר ובאיזה סוג הנחה מדובר אם בכלל. אי רישום אחוז ההנחה אינו מאפשר בקרה על נאותות מתן ההנחה. **במהלך הביקורת הנושא תוקן ואחוז ההנחה מוזן לכרטיס התלמיד**.

5.7.3. מעיון בתיקי התלמידים לא נמצאו בתיק אסמכתאות המאששות את ההנחה אשר קיבל התלמיד, כגון: צילום כרטיס עובד עירייה למקבל הנחת עירייה / תלושי שכר ועוד. אי קיום

מסמכי הנחה מבססים עלול לגרום למתן הנחה לתלמיד אשר אינו זכאי לכך, וזאת בניגוד להחלטת האסיפה הכללית מיום 19 לפברואר 2017.

5.7.4. מהביקורת עולה כי הנחות אשר נתנו לתלמידי המרכז אינן נרשמות בהנה"ח כהוצאה אלא מחייבים את התלמידים לפי המחיר לאחר ההנחה (חישוב נטו) במקום לציין מהו המחיר המלא ללא ההנחה. כתוצאה מכן לא מוצג בדוחות הכספיים סך ההוצאות בגין הנחות שניתנו, נתון אשר היה עשוי לשמש את הנהלת העמותה טרם אישור המחירון בתחילת השנה. **יצוין כי במהלך הביקורת החל המרכז ברישום ההנחות במערכת הנהלת החשבונות, קרי רישום החיוב המלא ורישום ההנחה שניתנה לתלמיד - תקין.**

5.7.5. הביקורת קבלה לידיה את פרוטוקול ועדת מלגות מיום 28/9/2016 המפרט 47 תלמידים אשר קיבלו מלגות בסכומים שונים. סך היקף המלגות לשנה"ל תשע"ז - 74,868 ₪.

הביקורת מעירה כי פרוטוקול הוועדה אינו מציג מהי הסיבה למתן המלגה. בנוסף, לא הוצגו לביקורת המסמכים הנתמכים אשר על פיהם נתקבלה החלטת הוועדה.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.7.6. לעגן בנהלים את החלטת האסיפה כך שהמלגות וההנחות יתנו רק במסגרת ועדת המלגות.

5.7.7. יש לתעד את המסמכים על בסיסם ניתנה המלגה לתלמיד ולהציגם בפני ועדת המלגות.

5.7.8. על ועדת המלגות לציין את הסיבה למתן המלגה עבור כל תלמיד, בין היתר לשם הצגת המלגות למשרד החינוך אשר מעניק החזרים בגין מתן מלגות אלו.

<u>מנהל המרכז מסר בתגובה</u>: *"בשנת הפעילות הנוכחית הכניסה העמותה לשימוש טופס בקשת מלגה בו מפורטות הדרישות לצורך קבלת מלגה. רק לאחר מילוי טופס בקשה והמצאת כל המסמכים הנלווים הנדרשים, מובאת הבקשה לדיון בפני ועדת הנחות. הועדה מנהלת פרוטוקול בו מצוינת מהות ההנחה והמלגה והחלטת הוועדה."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל</u>: הביקורת מציינת לחיוב את הכנסת הטופס הייעודי לבקשת המלגה. עם זאת, חוזרת על הערתה כי על ועדת המלגות לציין מהי הסיבה למתן המלגה עבור כל תלמיד, בנוסף על שילוב נוהל העבודה החדש במסגרת נוהל עבודה של המרכז.

5.8. <u>רכש</u>

לביקורת הועבר מסמך מיום 30/11/09 שנכתב על ידי המנהל האדמיניסטרטיבי של המרכז דאז, אשר כותרתו "נוהלי רכישת כלי מוסיקה ורכישות אחרות" (להלן: "נוהל המרכז"). המסמך מפרט את תהליך הרכש בעמותה:

א. יש לשריין תקציב.
ב. יש לקבל הצעות מחיר.
ג. יש לשלוח הזמנה בכתב.
ד. יש לקבל תעודת משלוח לוודא שכל ההזמנה סופקה.
ה. יש לקבל חשבונית שוטף + 90.

ב- 27.11.2016 עודכן תהליך רכש טובין לנוהל אשר פורסם ב- 11/05/2015 "נוהל רכש טובין, הערכת ספקים ובקרת אספקות בעיריית רמת גן" (להלן "נוהל העירייה"). נוהל זה החליף נוהל קודם מ- 11/06/2008. להלן התייחסות למספר סעיפים בנוהל:

5.8.1. **מדרג הצעות מחיר**:

"סעיף 3.5.3 הקניין פונה אל כל הספקים הרלוונטיים המסוגלים לתת מענה לאופי הדרישה, כאשר מינימום הפניות הנדרש הוא על פי הטבלה הבאה:

עלות הדרישה (ללא מע"מ)	מספר הצעות מחיר (מינימלי)
הזמנה עד 1,000 ₪	1
1,000 ₪ עד 10,000 ₪	2
10,000 ₪ עד 50,000 ₪	3
50,000 ₪ עד סכום מכרז זוטא	4

"סעיף 3.5.4 - במקרים דחופים בהם לא ניתן להמתין עד לקבלת הצעות מחיר לפי הטבלה שבסעיף 3.5.3, יינתן אישור מיוחד בכתב (מייל), על ידי מנהלת האגף ויתועד נימוק לחריגה."

"סעיף 3.5.15 - מנהלת האגף תבדוק את הבקשה ובמידה והפריטים נמצאים במלאי ו/או על פי גודל ההזמנה, תשלח הוראה למחסן לנפק את הפריטים לדורש הבקשה (סטטוס 45) ו/או לסטטוס 70 ליצירת הזמנה."

הביקורת בחנה רכישות של כלי הנגינה מהשנים 2016-2017 (סה"כ 17 רכישות):

מספר שיק	תיאור	סכום בש"ח	מספר הצעות מחיר נדרשות על פי נוהל העירייה	מספר הצעות מחיר בפועל	האם קיימת הזמנה
1041	4 נבלים	13,518	3	1	כן
1024	נבל טבעי	9,400.00	2	1	כן
12316	קונטרבס	4,680.00	2	1	כן
12477	פסנתר	16,930.00	3	1	לא
12465	קרן יער ו 3 אבובים	10,500.00	3	1	כן
12474	פסנתר חשמלי	3,300.00	2	1	לא
10969	2 פסנתרים	23,718.00	3	1	לא
11582	צ'לו	1,960.00	2	0	כן
11574	צ'לו	3,860.00	2	0	כן
11571	אורגניות	6,798.00	2	1	לא
11571	גיטרות	2,850.00	2	1	לא
11834	2 אבובים	11,000.00	3	0	לא
12776	קרן יער	6,000.00	2	0	לא
12759	צ'לו	1,750.00	2	0	כן
70102	2 בסון	82,800.00	מכרז זוטא	0	לא
12109	קונטרבס	4,680.00	2	1	לא
12131	בריטון	7,500.00	2	0	לא

מהביקורת עולה כי הרכישות במרכז אינן מתקיימות בהתאם לנוהל המרכז או לנוהל העירייה. עבור כלל הרכישות לא נמצאה התאמה בין מספר ההצעות הרצוי על פי נהלי העירייה לבין מספר הצעות המחיר בפועל, **לרבות ברכישה שבוצעה לספק על סך 82,800** ₪. בנוסף, עבור כלל הרכישות לא בוצע שריון תקציבי טרם ביצוע הרכישה. ב- 10 מתוך 17 מהרכישות לא נשלחה הזמנה בכתב לספק.

<u>הערת הביקורת</u>:

הביקורת מעירה בחומרה כי רכישות מבוצעות על ידי המרכז בניגוד לנהלי המרכז ולנהלי העירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.8.2. לוודא קבלת הצעות מחיר ו/או יציאה למכרז זוטא, טרם ביצוע הזמנות, בהתאם לנהלי המרכז ונהלי העירייה.

5.8.3. יש לבצע שריון תקציבי באמצעות הפקת הזמנה ממוחשבת אשר תישלח לספק, וכן יש לבצע בקרה שוטפת אחרי קיום הצעות המחיר טרם הפקת הזמנה לספק, ובכל מקרה בו לא יתקיים נוהל הרכש, לא יופקו הזמנות לספקים.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *" הערת והמלצת הביקורת לגבי הזמנות רכש שבוצעו ללא קבלת הצעות מחיר בניגוד לנוהל, מקובלות על העמותה ונערך ריענון לבעלי התפקידים בנושא."*

5.9. <u>ניהול מלאי כלי הנגינה</u>

מעיון בדוח כספי 2016 נמצא כי עלות כלי הנגינה נכון ל - 31/12/2016 הנה 1,196 אלפי ₪, כאשר הפחת הוא 991 אלפי ₪. כלומר, העלות המופחתת הינה 204 אלפי ₪. בשנת 2016 נקנו פריטים בעלות של 154 אלפי ₪. נכון לחודש מאי 2017 נקנו פריטים בעלות של 58 אלפי ₪. הבסיס החוקי לטיפול בטובין מעוגן בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) התשנ"ח 1998 (להלן: "תקנות העיריות").

5.9.1. ניהול מלאי כלי הנגינה מתבצע על ידי עובד המועסק בחצי משרה. העובד משמש כאב בית ומחסנאי, ואחראי על מלאי ועל תיקון כלי הנגינה.

5.9.2. תיעוד הכלי הנגינה במחסן המרכז מתבצע באמצעות גיליון אלקטרוני, המציג חוצץ נפרד עבור כל כלי נגינה (להלן: "קובץ המחסנאי"). טרם העסקת המחסנאי הנוכחי, סומנו כלי הנגינה באמצעות מדבקה (להלן: "מספר אינוונטר") על כלי אשר הכילה את מספרו ובמקביל צוין מספר האינוונטר בקובץ המחסנאי. המחסנאי הנוכחי החל בשנת 2017 בהטבעת מספר האינוונטר על גבי הכלי באמצעות עט חריטה במקום השימוש במדבקות.

5.9.3. תקנה 20 לתקנות העיריות הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין, התשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות העיריות") קובעת כי:

"(א) תעודת כניסה תכלול פרטים בדבר ספק הטובין, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.

(ב) כל פריטי הטובין המתקבלים במחסן מספק אחד באותו משלוח, יירשמו בידי מנהל המחסן בתעודת כניסה נפרדת, שתישא מספר סידורי עוקב.

(ג) מנהל המחסן ימלא את תעודת הכניסה במספר העותקים הדרוש בטופס שיועד לכך".

תקנה 21 קובעת כי:

"(א) מנהל המחסן ינהל רישום פנימי של פריטי טובין ובו יפרט את תנועות הפריטים בתוך המחסן, לפי סוגם וסיווגם בקטלוג האחיד.

(ב) רישום הטובין כאמור בסעיף קטן (א) יעודכן באופן שוטף לפי תעודת הכניסה, תעודת הניפוק ותעודת ההחזר".

5.9.4. על פי תקנה 31 לתקנות העיריות: "השאלת פריטי מצאי או העברתם לעובדי העירייה לצורך ביצוע תפקידיהם או מיחידת רישום אחת ליחידת רישום אחרת יתועדו בידי רשם המצאי בטופס המיועד לכך ויפורטו בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו".

העברת כלי הנגינה מהמחסן המרכזי מתבצעת בשני אופנים:

- העברת כלי נגינה לשלוחה [1]- כאשר מועבר כלי נגינה לשלוחה אחרת של המרכז, נרשם בקובץ המחסנאי כי הכלי נמצא במקום אליו הועבר.
- השאלת כלי נגינה לתלמיד - מתבצעת באמצעות טופס התחייבות עליו חותם ההורה של התלמיד ובו מצויינים פרטי ההורה - ת.ז., שם, כתובת, שם הילד, כלי הנגינה, מספר טבוע, מס אינוונטר (להלן: "טופס ההתחייבות"). טופס זה נשמר בתיק התלמיד יחד עם שיק הביטחון בסכום שווי כלי הנגינה, כאשר מוחזר כלי הנגינה , ולאחר בדיקה כי אכן מדובר בכלי הנגינה שהושאל וכי הינו תקין, מוחזר השיק להורה.

5.9.5. הביקורת ערכה סיורים במחסן המרכז בימים 30/3/17 ו- 24/4/17 ועולה כי כלי הנגינה נשמרים ונעולים כל זמן שהמחסנאי אינו נמצא במחסן - **תקין**.

5.9.6. בשנת תשע"ז נעזר מנהל המחסן בגיליון האלקטרוני המכיל את כלי הנגינה ושמות התלמידים אשר השאילו את כלי הנגינה. גיליון זה הוחלף על ידי מערכת ממוחשבת המאפשרת למנהל המחסנאי לוודא התאמה בין כלי הנגינה, מס' הברקוד אשר הוטבע בכלי ופרטי התלמיד אשר השאיל את הכלי. הביקורת מציינת לחיוב את השינוי בניהול מצאי כלי הנגינה, אשר בין היתר מאפשר הפקת תעודת כניסה ויציאה מהמחסן וזאת בהתאם לתקנות העיריות בנושא ניהול מלאי - **תקין.**

5.9.7. הביקורת דגמה 9 כלי נגינה מתוך 17 שנרכשו בשנים 2016-2017 על מנת לבדוק האם אכן מצויים במחסן המרכז:

[1] שלוחה הינה מבנה נוסף על המבנה הראשי בו המרכז ברחוב רש"י ובו מתקיימת פעילות מוסיקלית של המרכז, בחלק מן המקרים המבנה הינו בית ספר בו מתקיימים חוגי מוסיקה.

תאריך הרכישה	תיאור הכלי	היכן נמצא הפריט- מחסן ר"ג/מחסן שלוחה/בית התלמיד	האם יש לפריט ברקוד מוטבע	האם הפריט נמצא בקובץ הפריטים
17/01/17	3 נבלים	מחסן ר"ג	כן	כן
01/02/17	נבל	מחסן ר"ג	כן	כן
20/02/17	קונטרבס	מחסן ר"ג	כן	כן
20/02/17	פסנתר	בי"ס ויצמן	כן	כן
06/04/17	קרן יער ו- 3 אבובים	מחסן ר"ג	כן	כן
24/04/17	פסנתר חשמלי	מחסן ר"ג	כן	כן
14/01/16	צ'לו	מחסן ר"ג	כן	כן
19/01/16	צ'לו	מחסן ר"ג	כן	כן

- מן הנתונים עולה כי כלי הנגינה אשר נרכשו במדגם, הוטבעו על ידי המחסנאי, הוזנו לקובץ הפריטים ושויכו לתלמיד - **תקין**.

5.9.8. הביקורת עולה כי נושאים כגון: מועדי ספירת המלאי, אופן ניהול המלאי, אופן השאלת כלים ועוד, **אינם מעוגנים בנהלי עבודה של העמותה**. הביקורת סבורה כי על המרכז לעגן נושאים מהותיים בניהול מלאי באמצעות נהלים, טפסי ספירות מלאי והנחיות עבודה אשר ינחו את מנהל המחסן בעבודתו. כך לדוגמה, יש לציין במפורש בנוהל עבודה שהספירה תיערך בסוף שנת הכספים כפי שקובעת תקנה 26.

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.9.9. לעגן את עבודת מנהל המחסן בנוהל עבודה אשר יישומו יבוקר על ידי מנהל החשבונות של המרכז.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *"העמותה מקבלת את הערת הביקורת ותפעל, בתוך שלושה חודשים, לכתיבת נהלים לביצוע ספירת מלאי ולניהול המחסן."*

5.10. בדיקת התשלומים למורי הנגינה

5.10.1. להלן התפלגות העובדים על פי מחלקות, בהתאם לדו"ח שכר לחודש 5/2017 שהופק באמצעות מערכת השכר עבור הביקורת (להלן: "דו"ח שכר"):

מספר מחלקה	שם מחלקה	מספר עובדים
1	מרכז - קונסרבטוריון	44
3	מנהלה	6
100	סניף אפעל	17
101	פיילוט ביה"ס בוקר	31
102	ביה"ס זומר אחה"צ	7
103	נגני הסימפונית	54
104	תיקון כלים	1
106	ביה"ס ויצמן אחה"צ	5
סה"כ		165

בעמותה מקבלי שכר כדלהלן:

- עובדי מנהלה המקבלים תשלום חודשי גלובלי מן המרכז.
- מורים אשר מקבלים שכר קבוע וכן שכר לפי שעות הוראה.
- מורים אשר מקבלים תשלום באמצעות הגשת חשבונית.
- נגני התזמורת הסימפונית אשר מקבלים שכר בהתאם למספר החזרות והקונצרטים אשר מבצעים.
- נגני התזמורת הסימפונית אשר מקבלים תשלום באמצעות הגשת חשבונית.

5.10.2. הביקורת דגמה 11 חוזים של מורי נגינה על מנת לבדוק האם קיימת התאמה בין השכר בחוזה העדכני המצוי בתיק האישי ובין השכר המשולם בפועל בהתאם לתלוש השכר.

להלן ממצאי המדגם:

	מורה לכלי נגינה:	תאריך תחילה	עלות שעתית לפי חוזה ב- ₪	עלות שעתית לפי תלוש מאי 2017 ב – ₪	הפרש ב – ₪
1	כינור	15/10/09	65	65	0
2	סקסופון	24/1/17	75	75	0
3	טרומבון	15/9/16	80	80	0
4	קלרינט	8/1/17	65	65	0
5	קלרינט/סקסופון	10/11/16	65	65	0

	מורה לכלי נגינה:	תאריך תחילה	עלות שעתית לפי חוזה ב- ₪	עלות שעתית לפי תלוש מאי 2017 ב – ₪	הפרש ב – ₪
6	חליל צד	1/9/16	75	75	0
7	חליליות	1/12/11	60	60	0
8	כינור	1/2/16	60	60	0
9	כינור	1/9/15	60	60	0
10	כינור	22/9/11	70	70	0

5.10.3. מן הבדיקה עולה כי לא קיים הפרש בין השכר המצוין בחוזה העבודה ובין זה המשולם בפועל - **תקין.**

5.10.4. מהביקורת עולה כי אין בעמותה קריטריונים לקביעת שכר המורים. לדברי מנהלת החשבונות, שכר מרבית המורים נע בין 65-75 ₪ לשעה, מלבד מורים מסוימים אשר מנהל המרכז מחליט כי הנם חשובים למערכת ולכן שכרם גבוה יותר.

<u>המלצת הביקורת</u>:

5.10.5. לעגן שכר המורים בנוהל עבודה ברור אשר יאושר על ידי העירייה בשיתוף האסיפה הכללית של המרכז, זאת בדומה לקונסרבטוריונים אחרים כמו לדוגמה אלה שבנתניה וראש העין.

מנהל המרכז מסר בתגובה: *"הנושא ייבדק על ידי ועדה מקצועית שתבחן את הנושא".*

5.11. <u>דיווח נוכחות</u>

בתיקון לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, שנכנס לתוקפו בפברואר 2009, נקבעה חובת המעסיק לפרט בתלוש המשכורת של עובדיו פרטים חדשים, אותם לא היה מחויב לפרט טרם כניסת התיקון לתוקפו. במסגרת פרטים אלו נכללת חובת המעביד לבצע באופן יומי רישום של שעות העבודה של כל עובד.
ס' 24 (ב) (4) לחוק קובע כי:

4. תקופת התשלום -
(1) התקופה הקלנדרית שבעדה שולם השכר;
(2) מספר ימי העבודה ושעות העבודה במקום העבודה בתקופה שבעדה שולם השכר;
(3) מספר ימי העבודה שבהם עבד העובד בפועל בתקופה שבעדה שולם השכר;

מכך משתמע כי על המעסיק חלה החובה לרשום ולתעד את ימי העבודה כולל שעות עבודה של העובדים. יתרה מכך, כאשר הרישום אינו מתבצע באמצעות שעון נוכחות, או אמצעי אלקטרוני או מכאני אחר, חלה עליו החובה לוודא כי העובד חתם על לוח שעות ידני בכל יום. מטרתה של הוראה זו היא להבטיח רישום מלא ומדויק של שעות העבודה של המועסקים באמצעות שעון נוכחות.

במרכז המוסיקה העובדים מדווחים על הנוכחות במספר דרכים:

- **עובדי המנהלה במרכז -** עובדים אלו כוללים את מנהל המרכז, מנהלת החשבונות ומזכירת המרכז. עובדים אלה מחתימים כרטיס נוכחות באופן שוטף. בכל חודש מועבר דו"ח הנוכחות אל מנהל המרכז, אשר בודק את הדו"ח וחותם עליו. לאחר מכן מועבר הדו"ח להנהלת החשבונות.
- **מורי הפיילוט -** החל משנת 2008 פועל פרויקט לימוד נגינה בכלי מוסיקה שונים במסגרת בתי הספר. הפרויקט מתוקצב על ידי העירייה ומשמש בעיקר לתשלום שכר מורי המוסיקה. מורי הפיילוט ממלאים טופס ידני. בסוף כל חודש שולחים את הטופס לרכזת המורים (להלן: "הרכזת") אשר בודקת, מאשרת ומזינה את סיכום השעות לטופס ייעודי. לאחר אישורה עובר הטופס להנהלת החשבונות ונבדק בשנית.
- **מורים פרטניים -** מורים המלמדים באופן פרטני תלמידים במבנה הראשי של המרכז ברחוב רש"י 5. מורים אלו מדווחים באמצעות טופס ידני אשר מועבר לרכזת לבדיקה. לאחר מכן מועבר הטופס להנהלת חשבונות לשם הזנה למערכת השכר. הטופס אינו נבדק שוב.
- **מורים ברמת אפעל -** החל משנת 2008 הצטרף למרכז קונסרבטוריון אפעל. במסגרת ההצטרפות קלט המרכז 22 עובדים, מורים ועובדי מנהלה. כלל העובדים מדווחים באמצעות טופס ידני אשר מועבר לרכזת לבדיקה. הרכזת מזינה את השעות בטופס ייעודי ומעבירה את הטופס להנהלת חשבונות לשם הזנה למערכת השכר. הטופס אינו נבדק שוב.

5.11.1. הביקורת קיבלה לידיה את דיווחי הנוכחות לחודשים מרץ 2016 ונובמבר 2016 של שלוחת רמת אפעל ושל מורי הפיילוט. ריכוז השעות של שלוחת רמת אפעל מתבצע באמצעות טבלה אלקטרונית ייעודית אליה מזינה הרכזת את סך השעות המדווחות של כל מורה. ריכוז השעות של מורי הפיילוט מתבצע באמצעות הזנת סך השעות לכל מורה על ידי הרכזת בכתב ידה. הטבלאות, הן של שלוחת רמת-אפעל והן של מורי הפיילוט, אמנם מסומנות שנבדקו אך אינן חתומות על ידי רכזת או על ידי הנהלת החשבונות ולכן אין אסמכתא ע"י מי נבדקו ומי אישר אותן.

5.11.2. המרכז נעזר בטפסים ידניים אשר השימוש בהם גורם למספר סיכונים ביניהם:

- יש בכך לפגוע בתיעוד דיווחי הנוכחות שכן כאשר מדובר בטפסים הסבירות של אובדן או התכלות גבוהה יותר מתיעוד באמצעי אלקטרוני.
- שימוש בטפסים ידניים מקשה על ההתאמה בין נתוני הטופס לנתוני מערכת הנוכחות.
- שימוש בטפסים ידניים אינו מאפשר ממשק כלשהו בין דיווח הנוכחות ובין מערכת השכר.

5.11.3. הביקורת ערכה מדגם השוואה בין דיווחי הנוכחות של מורי הפיילוט בחודש מרץ 2016 ובין תלושי המשכורת לחודש מרץ 2016:

שעות עבודה מרץ 2016			נסיעות מרץ 2016		
דיווח נוכחות	בתלוש שכר	הפרש	דיווח נוכחות	בתלוש שכר	הפרש
24	24	0	8	8	0
12	12	0	4	4	0
9	9	0	4	4	0
9.25	9.25	0	7	7	0
24	24	0	7	7	0
40	40	0	7	7	0
16	16	0	6	6	0
32	32	0	8	8	0

מנתוני הטבלה עולה כי כל דיווחי הנוכחות אשר נדגמו תואמים לתלוש המשכורת – **תקין**.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.11.4. על מנהלת החשבונות לאשר בחתימתה את תקינות דיווחי נוכחות המורים לאחר וידוא מול מזכירות המרכז.

5.11.5. יש לבחון בשיתוף העירייה שימוש בטלפונים אשר יאפשרו קליטת דיווחי נוכחות של המורים על פני השימוש בטפסים ידניים אשר אמינותם נמוכה יותר.

תגובת מנהל המרכז: *"בפועל ובאופן שוטף, נעשה דו"ח בקרה השוואתי ע"י היועץ שמשווה בין השכר המדווח לשעות השיעורים בפועל שניתנים ע"י המורים.*
בנוסף, העמותה תיישם את הערה המבקר והחל באופן מיידי תתבצע בדיקה וחתימה של מנהלת החשבונות על דוחות המרכזים של שעות המורים . לדעת העמותה, הערה 5.11.5 אינה ישימה מאחר ויתכן שהמורה נוכח במקום אך אינו מלמד".

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – סוגיות במרכז החדש למוסיקה

1. **סעיף 5.2.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

2. **סעיף 5.3.3, 5.3.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.4.1**

ראש העיר אינו מקבל את המלצת הביקורת. לשכת התאגידים העירוניים בחנה נושא זה ברמה העירונית.

4. **סעיף 5.5.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

5. **סעיף 5.6.4, 5.6.5, 5.6.6**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

6. **סעיף 5.7.6, 5.7.7, 5.7.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

7. **סעיף 5.8.2, 5.8.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. נערך רענון לבעלי התפקידים בנושא ביצוע הזמנות רכש.

8. **סעיף 5.9.9**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, בתוך שלושה חודשים יכתבו נהלים לביצוע ספירת מלאי וניהול המחסן.

9. **סעיף 5.10.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, והנושא יבדק על ידי ועדה מקצועית שתבחן את הנושא.

10. **סעיף 5.11.4, 5.11.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

בטיחות מתקני משחק ומתקני כושר בשטחים ציבוריים

בטיחות מתקני משחק ומתקני כושר בשטחים ציבוריים

1. מבוא

<u>מתקני משחק</u>

מחלקת גנים ונוף בעיריית רמת גן אחראית על מרבית מתקני המשחק בשטחים הציבוריים שבשטח השיפוט של העיר[1], זאת במסגרת אחריותה על הקמת ותחזוקה של גינות נוי ומשחק בשטחי העיר.

במסגרת זו, מיישמת את הוראות התקן הישראלי 1498 (תקן מחייב) העוסק בהקמה, תחזוקה ובקרת הבטיחות במתקני המשחק.

היחידה האחראית על התחום מחזיקה בהסמכת מכון התקנים לפעול כ"גוף מתחזק" לצורך תחזוקת המתקנים שבאחריותה. **מתכונת זו של ביצוע בדיקות חודשיות וביצוע תיקונים באופן עצמאי על ידי שני עובדי עירייה (האחראי על תחום גני משחק ועוזרו) מבוצעת באופן יעיל**. את הבדיקות השנתיות והתלת שנתיות מבצע מכון התקנים.

<u>מתקני כושר</u>

בחלק מהגינות בהן מותקנים מתקני משחק, מותקנים גם מתקני כושר. התקנה ותחזוקת מתקנים אלו היא באחריות מחלקת הספורט שבאגף החינוך - מדור ספורט עממי.

על מתקנים אלו חל תקן 1497 "מתקנים לפעילות גופנית באתרים נטולי השגחה: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה". תקן שהינו בתוקף החל מינואר 2017.

2. מטרת הביקורת

בחינת בטיחות מתקני משחק ומתקני כושר בשטחים הציבוריים ויישום בדיקת החוקים והנהלים החלים בנושא.

3. מתודולוגיה

בביצוע הביקורת יושמה המתודולוגיה הבאה:

- מעקב ובקרה אחר הפעילות בתחום בטיחות מתקנים.
- בדיקת מדגמים של דוחות בדיקה.
- ביצוע סיורים במתקנים בעיר.
- סקירת דוחות ותכתובות פנימיות.

הביקורת כללה מפגשים עם נושאי המשרה הבאים:

- מנהלת אגף החינוך
- מנהל מחלקת גנים ונוף
- מנהל מחלקת ספורט באגף החינוך

[1] חלק מהגנים הציבוריים נמצאים באחריות הנהלת הפארק הלאומי (ראה בהמשך הדוח)

- האחראי על תחום גני משחק במחלקת גנים ונוף
- מנהל מדור ספורט עממי האחראי על תחום מתקני כושר בגינות ציבוריות
- מנהל הפארק הלאומי וצוותו

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

תגובת מנהלת האגף שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. <u>ביצוע בדיקות חודשיות – הוראות יצרן</u>

אין ברשות האחראים על תחום גני משחק ומתקני כושר הוראות יצרן העוסקות בתדירות הבחינה והתחזוקה. הבדיקות מבוצעות מבלי להסתמך על הנחיית יצרן בנושא (סעיפים: 5.2, 6.14).

4.2. <u>בדיקות שנתיות ותלת שנתיות</u>

האחראי על תחום גני משחק מסר כי העירייה בחרה לבצע התקשרות עם מכון התקנים הן לביצוע הבדיקות השנתיות והן לביצוע הבדיקות התלת שנתיות, מבלי שנערך תהליך תחרותי עם מעבדות נוספות כמתחייב מכללי הרכש (סעיף 5.4).

4.3. <u>תחזוקה מונעת</u>

בבדיקת הביקורת נמצאו ליקויים במתקני משחק (סעיף 5.6) .

4.4. <u>טיפול בתקלות - תחזוקת שבר</u>

נמצא התקנת לוח פרספקס באופן המסכן את המשתמשים במתקן (סעיף 5.7).

4.5. <u>סימון מתקנים ללא שימוש</u>

מניעת גישה למתקנים בשל ליקוי בטיחות, באמצעות סימונם, אינה מתועדת כנדרש (סעיף 5.8).

4.6. <u>הצללה</u>

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות מקומיות כי גם בהיעדרו של התקן להצללה במגרשי משחקים, על הרשויות לפעול להקמת מתקני הצללה במגרשי משחקים.
נמצא כי אין מדיניות להתקנת הצללות בגני משחקים והחלטות בנושא מתקבלות בהתאם לשיקול דעתם של העוסקים בנושא (סעיפים: 5.9, 6.3).

4.7. <u>שילוט גני משחק</u>

הגנים בעיר אינם ממוספרים וקיימים גנים עם שם זהה (גן הבנים) , זאת בניגוד להוראת התקן לנהל את הגנים באמצעות מספר חד-ערכי לכל גן. מצב אשר עלול להביא לידי אי בהירות (סעיף 5.14).

4.8. <u>סימון מתקני משחק</u>

העדר סימון מתקנים במידע אודות היצרן, שנת הייצור, טווח הגילאים לשימוש במתקן ועוד, כפי שנדרש בתקן (סעיף 5.15).

4.9. <u>דרישה להשגחת בוגרים על ילדים</u>

השילוט בחלק מהגנים כולל דרישה להשגחת בוגרים על ילדים עד גיל 4 אף על פי שחוק העונשין מחייב השגחה על ילדים עד גיל 6 (סעיף 5.16).

4.10. <u>חלוקת תחומי אחריות</u>

לא התקיים דיון במסגרת הנהלת העירייה לגבי אופן יישום התקן בתחום מתקני הכושר והמשאבים המוקצים לכך. בנושא הצללת גינות הכושר - קיימת מחלוקת לגבי תחום האחריות (סעיפים 6.2, 6.3).

4.11. <u>נהלי עבודה</u>

העדר נהלי עבודה במחלקת הספורט המסדירים את תהליכי העבודה הקשורים בבטיחות מתקני הכושר, זאת בניגוד לאמור בתקן (סעיף 6.4).

4.12. <u>מתקני כושר - בדיקות</u> (סעיפים: 6.5-6.8).

- בחלק מגינות הכושר מבוצעות בדיקות שנתיות על ידי מעבדה מאושרת בכפל תשלומים מיותר הן על ידי מדור הספורט והן על ידי מחלקת גנים ונוף.
- בבדיקת הביקורת נמצאו **חוסרים** בביצוע בדיקות שנתיות במתקני כושר.
- בגינות חדשות בהן מתקבלת אחריות יצרן לשנתיים מוותרים על ביצוע הבדיקה השנתית, **בניגוד להוראת התקן**.
- **לא מבוצעות בדיקות שבועיות כנדרש**.
- נמצאו פערים בין ממצאי בדיקות של מעבדות שונות (בדיקת מכון התקנים כנגד בדיקת חברת ש.מ.ה) באופן בלתי סביר.

4.13. <u>תחזוקה מונעת במתקני הכושר</u> (סעיפים: 6.9-6.10)

- לא מבוצעת תחזוקה מונעת אלא תחזוקת שבר בלבד. ככל שמתקבלות הודעות מתושבים או שעולים ליקויים בבדיקות השנתיות – מבוצעת התקשרות לטיפול בליקויים. מבדיקת הביקורת עלו ליקויים במתקני הכושר בין היתר, בשל העדר תחזוקה מונעת.

- **אין תיעוד לביצוע התיקונים העולים מדוחות בדיקה ואין תיעוד לביצוע בדיקות שלאחר ביצוע התיקונים.**

4.14. <u>התקשרות לרכישת מתקני כושר ותחזוקתם</u>

העדר תיעוד מלא לפעולות רכש, התקנה ובדיקות של מתקני הכושר על ידי הגורם הממונה על מתקני הכושר והאחראי על הנושא. (סעיף 6.11).

4.15. <u>תחזוקת שבר - מתקני כושר</u>

הטיפול במתקני הכושר מבוצע על ידי ספקי המתקנים תוך שההתקשרות עימם לקבלת **שירותי תחזוקה מבוצעת ללא תהליך תחרותי לקבלת הצעות מחיר** (סעיף 6.12).

4.16. <u>התאמה לתקן - מתקני כושר</u>

בבדיקה מכון התקנים בגינת ראול ולנברג, בחודש ינואר 2016, נמצאו ליקויים מבניים בתכנון מתקני הכושר. **מתקני הכושר הוסרו והוחלפו אך לא נעשתה בדיקה לאיתור חריגים דומים בכלל המתקנים שברשות העירייה** (סעיף 6.13).

4.17. <u>הפארק הלאומי</u>

- הנהלת הפארק אחראית על מספר גינות משחק וכושר. בהסכם התקשורת שערכה עם ספק שירותי אחזקה נעדרת התייחסות למתקני הכושר (סעיף 7.2).
- **לא נערכות בדיקות שבועיות במתקני הכושר כנדרש בתקן** (סעיף 7.3.1).
- נמצאו חסרים בביצוע בדיקות חודשיות ואין הקפדה על בדיקות שנתיות בתדירות שאינה עולה על 12 חודשים כנדרש בתקנים (סעיפים 7.3.2, 7.3.3).
- **לא מבוצעות בדיקות תלת שנתיות על ידי מכון התקנים** (סעיף 7.3.5).
- מסיור שערכה הביקורת בגנים נמצאו מספר ליקויי בטיחות (סעיף 7.4).
- נמצא ליקוי בהתאמת שילוט הגן (סעיף 7.5).

פירוט הממצאים

5. מתקני משחק

5.1 <u>מבוא</u>

מחלקת גנים ונוף בעיריית רמת-גן האחראית על הגנים בעיר לרבות גינון וריהוט, אחראית גם על גינות המשחק בשטחים הפתוחים בגנים, למעט הגינות שבאחריות "פארק לאומי".
לנושא מונה במחלקה גורם האחראי על תחום גני משחק, המטפל בהתקנה, תחזוקה ובטיחות הגנים.
תחום זה מוסדר באמצעות תקן 1498 של מכון התקנים "מתקני משחק: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה".

הביקורת התרשמה כי ככלל, האחראי על תחום גני המשחק במחלקה, מבצע את הדרישות הנכללות בתקן וכי מתקני המשחק בגנים מתוחזקים באופן נאות העונה לדרישות המחמירות בתקן.

הביקורת מציינת לחיוב כי <u>בכל</u> בדיקות המעבדה השנתיות המבוצעות על ידי מכון התקנים בגני העיר, אשר נסקרו על ידי הביקורת, <u>לא התקבלו הערות בהתייחס למתקני המשחק</u>.

זאת ועוד - בהתאם להחלטה של מנהל המחלקה, הטיפול בתחזוקת מתקני המשחק מבוצע על ידי עובדי העירייה. מאחר ובהתאם לתקן, נדרש כי הגוף המתחזק יהיה גוף מוסמך על ידי מכון התקנים, המחלקה פעלה לקבלת ההסמכה המתאימה. לשם כך, שני עובדי היחידה עברו קורסים מתאימים, ברשותם ציוד בדיקה ונבחנים מעת לעת על ידי מכון התקנים לצורך המשך ההסמכה.

ברחבי העיר מותקנים ב- 91 גנים מתקני משחק.

5.2 <u>ביצוע בדיקות חודשיות – הוראות יצרן</u>

בהתאם לתקן 1498 - חלק 7 סעיף 6.1:

"בחינה ותחזוקה של המתקן ורכיביו יעשו לפי הוראת היצרן בתדירות שאינה פחותה מהתדירות שקבע היצרן"

בהתאם לתקן - חלק 1 סעיף 6:

"היצרן או הספק יספקו הוראות תחזוקה ... שיכללו משפט האומר שתדירות הבחינות תשתנה לפי סוג המתקן או החומרים ופי גורמים אחרים כגון שימוש מרובה, רמת ונדליות.. גיל המתקן"

בהתאם לתקן - חלק 7 סעיף 6.2:

"ב. בחינת תפקוד היא בחינה מופרטת יותר ... בחינת תפקוד תישרך כל חודש, או לפי הוראות היצרן."

5.2.1. כאמור בפרק 5.13 "דרישה לקבלת טפסי **<u>מידע מהיצרן</u>**" אין ברשות האחראי על תחום גני משחק הוראות יצרן העוסקות בתדירות הבחינה והתחזוקה, ובפועל מבצע את הבדיקות בתדירות חודשית. (הוצג כי לעיתים עורך ביקורים בגנים פעמיים בחודש).

5.2.2. בנוסף, האחראי על תחום גני משחק מסר כי קבלן הגינון נדרש (במסגרת חוזה ההתקשרות עמו) להנחות את עובדיו לדווח על תקלות המתגלות על ידם בגנים.

5.2.3. הביקורת מציינת כי בתקן קיימת דרישה שעובדים המבצעים משימות כחלק מניהול הבטיחות יהיו בעלי כישורים (8.2.2 בחלק 7) וכי בדיקה חודשית כוללת, בהתאם לתקן, מרווחים בין המתקן לקרקע, גימור פני השטח של הקרקע, יסודות חשופים, חלקים חסרים, בלאי יתר של חלקים נעים ושלימות מבנית. לדעת הביקורת, ביצוע הבדיקה דורש ידע טכני מספק, אשר אין וודאות כי הוקנה לעובדי קבלן הגינון.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.2.4. לאור העדר מידע מטעם היצרנים, יש לבחון ביצוע בדיקות ותחזוקה בגנים בתדירות בהתאם לאמור בתקן (לפי סוג המתקן או החומרים ולפי גורמים אחרים כגון שימוש מרובה, רמת הרס/נזקים וגיל המתקן).

5.2.5. מומלץ כי תבוצע בחינה ודירוג של גנים בהתאם למדדים שהוצגו בתקן ולשקול הגברת הבדיקות בגנים לגביהם יוחלט על כך.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"בהתייחס לעובדי הגינון: עובדי הגינון נדרשים ע"י העירייה לבצע בדיקה חזותית יומית – שאינה מחויבת ע"י התקן. הנושאים המקצועיים כגון: מרווחים, גימור פני השטח, יסודות חשופים וכו'...- נבדקים אך ורק ע"י שני עובדי היחידה שהוכשרו והוסמכו לכך ע"י מכון התקנים.

בהתייחס להמלצה: הנושא נבדק ע"י מנהל המחלקה והוחלט שתדירות הבדיקות תהיה פעם בחודש בכל הגנים."

5.3. <u>ביצוע הבדיקות החודשיות</u>

בהתאם לאמור בתקן, נדרש כי גורם בעל הסמכה נאותה יבצע בדיקות חודשיות במתקני המשחק.

5.3.1. הוסבר לביקורת כי הוחלט שאחראי על תחום גני משחק יוכשר ויוסמך על ידי מכון התקנים לביצוע הבדיקות החודשיות.

5.3.2. הוצגו לביקורת מסמכי ההסמכה בתוקף מטעם מכון התקנים.

5.3.3. הביקורת ערכה מדגם ב 10 גנים וסקרה קיום דוחות בדיקה בשנים 2016 עד 2017 (**24 בדיקות לכל גן**).

5.3.4. הגנים שנבדקו:

מס'	שם הגן
1	גן ילין
2	גן עגנון
3	גן שקמה (הבנים)
4	גן לוחמים
5	גן יהודה
6	גן חצור
7	גן מרים
8	גן הלוחמים
9	גן הכבאים
10	גן אהרונסון

5.3.5. הוצגו לביקורת מסמכי הבדיקה (ממוחשבים). הוסבר כי במידה ונמצאים ליקויים במסגרת ביצוע הבדיקות החודשיות הם מטופלים באופן מידי. המידע אודות הליקוי והתיקון מצוינים בטופס הבדיקה החודשי - **תקין.**

5.4. <u>בדיקות שנתיות ותלת שנתיות</u>

בהתאם לתקן, יש לבצע בדיקות שנתיות על ידי מעבדה מוסמכת, ובדיקות על ידי מכון התקנים אחת לשלוש שנים (בדיקה המחליפה את הבדיקה השנתית).

5.4.1. האחראי על תחום גני משחק מסר כי העירייה בחרה לבצע התקשרות עם מכון התקנים הן לביצוע הבדיקות השנתיות והן לביצוע הבדיקות התלת שנתיות.

5.4.2. **הביקורת מעירה** כי נדרש לפנות למעבדות בדיקה נוספות המוסמכות לבצע את הבדיקות השנתיות, לקבלת הצעות מחיר ובחירת ההצעה המתאימה ביותר.

5.4.3. הוסבר כי בקבלת החלטה זו ניתן משקל לביצוע בדיקה על ידי מכון התקנים עצמו.

5.4.4. **תקציב בדיקות המעבדה השנתי הוא 70,000 ש"ח**. ההתקשרות מבוצעת בדרך של קבלת הצעת מחיר ממכון התקנים בכל בדיקה.

5.4.5. הביקורת סקרה דוחות בדיקה שנתיים של 10 גנים – לכל גן 4 שנים אחרונות. (רשימת הגנים שנבדקו - ראה לעיל בסעיף 5.3.4 ביצוע הבדיקות החודשיות)
יצוין לחיוב, כי בכל הדוחות לא עלו ליקויים הנוגעים לגני המשחק - תקין.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.6. לפעול בדרך של קבלת הצעות מחיר מגופים נוספים הרשאים לבצע את הבדיקות השנתיות והתלת שנתיות.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"תקציב בדיקות המעבדה השנתית הוא 70,000 ₪. ההתקשרות מבוצעת בדרך של קבלת הצעת מחיר ממכון התקנים כל שנה.
פנינו ל-3 מעבדות נוספות לפני מס' שנים וגם לאחרונה וקיבלנו הצעות מחיר שלהן. החלטנו לעבוד עם מכון התקנים בגלל שהוא גוף ציבורי, ממלכתי, סטטוטורי, שמוביל את נושא התקינה בארץ (- בניגוד למעבדה פרטית כלשהיא) והציבור מודע לכך! בנושא זה השיקול של "נראות ציבורית" ותחושת הביטחון של התושבים חשוב יותר מהשיקול הכלכלי.
דוגמא נוספת לאותו רציונל (של נראות ציבורית ותחושת ביטחון): עיריית רמת גן מזמינה לכל האירועים העירוניים אמבולנסים של מד"א ולא אמבולנסים פרטיים שהם זולים יותר."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל</u>:

התגובה אינה משנה את הממצא, יש לפעול בהתאם לנדרש.

5.5. <u>תוכנית עבודה לביצוע בדיקות</u>

בסעיף 7 לתקן 1498 חלק 7 דורש כי:

"כדי למנוע תאונות, יבטיחו הבעלים .. קביעה וקיום של לוח זמנים נאות לעריכת בחינות לכל מגדש משחקים. ..."

5.5.1. האחראי על תחום גני משחק הציג לביקורת כי הוא עורך מעקב אחר ביצוע הבדיקות החודשיות והשנתיות, מבצע את הבדיקות החודשיות בהתאם, ומזמין את מכון התקנים כנדרש.

5.5.2. **הביקורת מציינת כי במדגם שכלל 10 גינות כאמור לעיל, לא נמצאו חריגים בזימון בדיקות בהתאם לשיטה הנהוגה - תקין.**

5.6. <u>תחזוקה מונעת</u>

בחלק 7 בתקן, בסעיף 8.2.6 – תחזוקה שוטפת נדרש כי:

"כדי להפחית את מספר התאונות, יבטחו הבעלים או המפעיל את קביעתו של לוח זמנים נאות לפעולות תחזוקה סדירות וכן את יישומו וקיומו. הדבר ייעשה מתוך התחשבות בתנאים מקומיים ובהוראות היצרן, היכולים להשפיע על תדירות הבדיקות ההכרחיות. בלוח הזמנים תצוין רשימת הרכיבים שיש לתחזק ..."

בתקן מופיע רשימה של פעולות שיש לבצע באופן תקופתי ובכלל זה: הידוק אביזרי חיבור, חידוש צבע, תחזוקה של משטחים, סיכת מסבים, ניקוי וסילוק מזהמים וזכוכית שבורה.

מתכונת ביצוע התחזוקה בפועל היא ביצוע סיורים בין הגנים בתדירות שלא פוחתת מביקור חודשי (במסגרת הבדיקה החודשית). ככל שבמסגרת הסיור מתגלות תקלות הדורשות תיקון הן מתוקנות בהקדם.

דוח הבדיקה החודשי כולל רשימה של בדיקות ומטלות אותן נדרש לבצע עורך הבדיקה. בין היתר נכללות בדוח המטלות המצוינות בתקן.

5.6.1. בסיור שערכה הביקורת, נמצאו ליקויים בתחום זה:

גינת משחקים – גן בית הכנסת בקריית קרניצי		ציר נדנדה חלוד וחורק. ניכר כי לא שומן זמן רב.
גינת אליהו		נדנדת קפיץ – חלודה. ניכר כי לא נצבעה זמן רב.
גינת אליהו		שלבי ספסל שבורים – חשש לפציעה.
גן השר משה		פרט ממתקן נדנוד הליקופטר) - צבע שחוק – דורש צביעה. ניכר כי לא נצבע זמן רב.

גן השר משה		חבק חסר במתקן משולב
גן השר משה		שבר במגלשה

5.6.2. לגבי הליקויים המפורטים נערך בירור עם האחראי על תחום גני משחק אשר מסר כי ליקויים אלו אינם ידועים לו (למעט האחרון – שבר במגלשה) ויפעל לתקנם לאור הערת הביקורת.

5.6.3. הביקורת מעירה כי יש לוודא שבמסגרת הבדיקות החודשיות מבוצעות משימות התחזוקה כאמור בתקן לרבות צביעה, שימון צירים, חיזוק ברגים, וכיו"ב.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.6.4. יש ליישם את הוראות התקן ואת הוראות נוהל העבודה הפנימי, ולבצע את פעולות התחזוקה כנדרש.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף</u>

"מחלקת גנים ונוף בהחלט מיישמת במלואן את הוראות התקן והוראות נוהל העבודה הפנימי וב"מבדקים" שמכון התקנים מבצע במחלקה כל 3 חודשים (במסגרת ההסמכה של מח' גנים ונוף כ –"גוף מתחזק של מתקני משחק") - לא נמצא אף ליקוי באופן ביצוע פעולות התחזוקה ע"י המחלקה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

תגובת המנהל לא משנה את הממצאים שהעלתה הביקורת. לאור ממצאים אלה, ראוי לשפר את נושא התחזוקה.

5.7. <u>טיפול בתקלות - תחזוקת שבר</u>

במידה ומתגלות תקלות בסיורי הגנים שנערכים על ידי עובדי מחלקת גנים ונוף או במסגרת פניות תושבים, האחראי על תחום גני משחק ועובד נוסף מבצעים תיקונים במתקנים. ביצוע התיקונים מתועד בדוח חודשי המועבר למנהל מחלקת גנים ונוף.

5.7.1. במסגרת הסיורים שערכה הביקורת נמצא הליקוי הבא:

מתקן משחק **בגן מיטל** אשר כלל חלון בצורת חצי בועה שנשבר, תוקן באמצעות החלפת החלון בלוח פרספקס.
הביקורת מעירה כי הלוח הותקן באופן המאפשר החדרת אצבע וכתוצאה – חשש להילכדות האצבע.

5.7.2. יצוין כי בתקן 1498 נקבע בסעיף 4.2.7.3:

"מבנה המתקן יהיה כזה שלא יווצרו מצבים מסוכנים שבהם עלולים בגדים להלכד"

בסעיף 4.2.7.6 **הילכדות אצבעות** כולל הנחיות בדבר הימנעות מהילכדות אצבעות. בהתאם לסעיף החריגה המובאת בדוגמא שלעיל אינה סותרת את התקן אולם ראוי להימנע מהסיכון.



<u>המלצות הביקורת</u>

5.7.3. לתקן את התקנת לוח הפרספקס כדי למנוע סכנת הילכדות. יש לבחון את הסיכון בכל הגנים בהם הותקן לוח כאמור.

5.7.4. יש לגבש הנחיות לגבי אופן התקנת לוח פרספקס.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"הלוח הנ"ל שבגן מיטל תוקן וכל שאר לוחות הפרספקס שהותקנו בגנים נבדקו.

התקנת לוח הפרספקס מתבצעת בהתאם לתקן 1948 שידוע ומוכר לעובדי היחידה (מבחינת מרווחים, חדויות וכד').״

5.8. <u>סימון מתקנים ללא שימוש</u>

בהתאם לנדרש בתקן, מתקן משחק בו קיים ליקוי מהותי, יש להסיר או למנוע את הגישה אליו.

5.8.1. לביקורת נמסר כי ההוראות מבוצעות, אולם מבדיקת הביקורת עולה כי אין תיעוד נאות לכך.

5.8.2. דוגמאות להמחשה:

- בתאריך 24/3/2017 דווח במערכת CRM כי בגינת גני מרום בסמטת אבני החושן נשבר קפיץ של מתקן נדנוד. במערכת מתועד כי המתקן תוקן בתאריך 2/4/2017 (9 ימים מיום פתיחת התקלה). **אין בנמצא תיעוד לסימון המתקן באופן המתריע משימוש בו.**
- בתאריך 11/6/2017 דווח במערכת CRM כי בגן נ"ד ברחוב פנקס "באזור של המגלשות היה גג מפלסטיק שקוף, הורידו את הגג וילד נפל שם" הוסבר לביקורת כי החלק שהוסר נשבר והוסר עד התקנת חלק חלופי. במקרה זה, המתקן לא הושבת שכן ישנם מתקנים דומים עם פתח דומה ללא כיסוי. **הביקורת מעירה כי במקום בו ילדים מורגלים ללכת ללא חשש, יש להתריע בפני הסרת רכיב שעלול לגרום לנפילה.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.8.3. להקפיד על סימון מתקנים בהם נתגלתה תקלה וקיים חשש לפגיעה במשתמשים בהם באופן שימנע גישה אליהם - עד לתיקונם.

5.8.4. יש לתעד ביצוע הפעולות.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"לגבי גינת גני מרום – הותקן סרט סימון אדום לבן, אך מכיוון שמדובר בפעולה שהיא מובנת מאליה , זה לא נרשם ב"יומן עבודה". להבא נקפיד לרשום זאת.
לגבי גן ה-נ"ד – יש מס' מתקנים זהים בעיר שבהם פירקנו את גג הפלסטיק ובביקורות של מכון התקנים לא קיבלנו כל הערה על כך."

5.9. <u>הצללה</u>

אין תקן מחייב להצללה במגרשי משחקים בגנים ציבוריים. מבקר המדינה בדק נושא זה בפברואר ובספטמבר 2013 ומציין כי בהמלצות שבמשרד הפנים שפורסמו בשנת 1999 **הוצע** להקים סככות מעל מתקני משחקים.
כן מוסבר כי תקן הישראלי 1498 אימץ למעשה את התקינה האירופאית אשר **אינה כוללת** דרישה להצללה. יחד עם זאת, מבקר המדינה מציין בדוח עוקב משנת 2014 כי בתקן הישראלי יש הערה ברורה במבוא המציינת כי "**בעת תכנון אתר המשחקים, יש להביא בחשבון אפשרות של חשיפה ממושכת לקרינת שמש ולתכנן אמצעים יעילים ככל האפשר להצללת האתר ולמניעת התלהטות רכיבי המתקנים (במיוחד בין השעות 10:00 - 16:00)**" (חלק 8 בפרק המבוא).

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות מקומיות כי גם בהיעדרו של התקן להצללה במגרשי משחקים, על הרשויות לפעול להקמת מתקני הצללה במגרשי משחקים.

5.9.1. האחראי על תחום גני משחק מסר לביקורת כי בפועל ב - 5 השנים האחרונות מותקנות בכל שנה הצללות בכ- 10 גנים בשנה. יחד עם זאת, בגנים רבים אין צורך להקים הצללה שכן בגנים קיים צל טבעי המגיע מעצים או בניינים סמוכים, המצמצם את מספר השעות בהם המתקנים חשופים לשמש ישירה.

5.9.2. להלן צילום של רחבת משחקים בגן הפיקוסים אשר בה לא קיימת הצללה:



5.9.3. האחראי על תחום גני משחק מסר לביקורת כי בשל גובה המתקנים קיימת מגבלה בהתקנת ההצללות.

5.9.4. מעיון בתלונות תושבים במערכת התלונות של העירייה, הנוגעות לתחום גני המשחק, עלו מספר פניות בנושא הצללה. להלן דוגמאות:

מועד הפנייה	גן	התלונה	התייחסות האחראי על תחום גני משחק
28/5/17	סמטת אבני החושן	העדר הצללה בגן המשחק	הגינה מוצלת באופן טבעי על ידי עץ במקום, אלא שהשנה גזמו אותו. העץ צפוי לתת מענה לנושא בעונה הבאה.
27/7/2017	גינת האם	מחצית מהגינה אינה מוצלת רוב שעות היום	הנושא נבחן ונמצא שאין צורך בהצללה במקום.
15/8/2017	לב הזהב	העדר הצללה	לאור הפנייה ובדיקה שנערכה, הוספה הצללה.

<u>הערת הביקורת:</u>

אין מדיניות להתקנת הצללות בגני משחקים והחלטות בנושא מתקבלות בהתאם לשיקול דעתם של העוסקים בנושא.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.9.5. לגבש מדיניות בנושא הצללה ולהגדיר קריטריונים להחלטה על הצורך בבניית הצללה.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"בעת גיבוש תכנית העבודה השנתית לקראת כל שנה, אנו מקבלים החלטה להתקין הצללה באותם גנים שבהם בעיית ההצללה היא החמורה ביותר (נכון לאותו זמן) ולפי סדר עדיפויות. הביצוע בפועל הוא בהתאם לסדר העדיפויות ובהתאם למגבלות התקציב באותה שנה. מקבלי ההחלטות בנדון מכירים היטב את כל הגנים ואת מצב ההצללה בהם וקשובים לבקשות התושבים בנושא."

5.10. <u>הנגשת מתקני משחק</u>

במרץ 2008 התקבל תיקון לתקן, במסגרתו נוסף חלק 8 המורה על הנגשת מתקני משחק. התקן חל כל גני משחק שהוקמו לאחר מועד התיקון.
דרישות התקן היא כי בגני משחק שהוקמו לאחר שנת 2011 ושטחם רחב מ – 150 מ"ר יכללו מתקנים נגישים באופן המפורט בתקן.
מאחר והתקן הינו מחייב, נדרש בהתאם לתקן לשלב מתקנים מונגשים. הנושא נבדק על ידי מכון התקנים במסגרת הבדיקות השנתיות המבוצעות על ידו.

5.10.1. בבדיקות המבוצעות על ידי מכון התקנים לא עלו הערות בנושא ליקויים או התאמות נדרשות.

5.10.2. **הביקורת מציינת לחיוב**, במקרים בהם מבוצעים שיפוצים בגינות קיימות, **אע"פ שאין הדבר נדרש על ידי התקן, משולבים אלמנטים נגישים**:

מותקנת נדנדה מוסג "קן לציפור" המאפשרת לילדים מוגבלים לעשות בה שימוש. כן מותקנת מגלשה הכוללת גרם מדרגות המאפשר מעבר מכיסא גלגלים ("יחידת העברה"). ראה דוגמא מהתקנה משנת 2017 בגן הפיקוסים.



אלמנטים נוספים הנדרשים הם – סימון אזור מסוכן (כגון – בקרבת תחום הפעולה של נדנדה) באופן בולט (סעיף 1.3.13 בתקן).



נדנדה מסוג - "קן לציפור"

5.11. התקשרות לרכישת מתקנים ותחזוקתם

5.11.1. באפריל 2017 נערכה התקשרות עם חברת ג.פ לרכישה והתקנה של מתקני משחק. "חוזה התקשרות לאספקה, התקנה שיפוץ ואחזקה של מתקני משחק, מתקני ספורט ריהוט רחוב וסככות במסגרת מכרז מש/11/2016"

5.11.2. ההתקשרות בוצעה במסגרת מכרזים של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: משכ"ל).

5.11.3. ההתקשרות היא חוזה מסגרת לאספקה והתקנה של מתקני משחק. היקף ההתקשרות השנתי עומד על 2 מיליון ש"ח.

5.11.4. חוזה המסגרת כולל מחירון מוסכם לרכיבי מתקני משחק אותם רשאית העירייה להזמין.

5.11.5. בתקופה שחלה בטרם ההתקשרות, בוצעו התקשרויות שונות עם ספקי מתקנים. חלק מהמתקנים שבתחום העירייה נמצאים באחריות חברות אלו.

5.11.6. הביקורת ערכה מדגם לבחינת תהליכי רכישת מתקנים במועדים הקודמים לקיום המכרז. נבדקו ההתקנות הבאות:

- גינת הלוחמים , לויטה 18 משנת 2011
- גן הכבאים, הכבאים 5.

5.11.7. מהביקורת עולה כי במקרים שנבדקו - התקבלו 4 הצעות מחיר ונבחרה הזולה בהן - **תקין.**

5.12. ביצוע בדיקה שלאחר התקנה

לאחר התקנה של גן, נדרש לקבל אישור בדיקה כי הגן הותקן בהתאם לתקן (זאת בנוסף לאישור מכון התקנים כי המתקנים עצמם עומדים בתקן).
ספקים המתקינים את מתקני המשחק יכולים לקבל אישור מטעם מכון התקנים לבצע את הבדיקות בעצמם.

5.12.1. במשרדו של האחראי על תחום גני משחק שמורים אישורים מטעם מכון התקנים כי הספק מוסמך לבצע את הבדיקות.

5.12.2. במסגרת הבדיקה המדגמית שערכה הביקורת נמצא מקרה בודד בו נרכשה נדנדת נענוע עבור גן יהודה בחודש ינואר 2015. התקבל אישור על התקנה מטעם חברת מ.פ מיום 26/2/2015. לא נמצאה הסמכת מכון התקנים המאשרת את הספק כמורשה לבצע את הבדיקה בגין שנת 2015. – תעודה כאמור הושלמה במסגרת תהליך קבלת התגובות לדוח.

הערת הביקורת:

במסגרת תהליך לרכישה והתקנה של מתקן משחקים יש להקפיד על קבלת תיעוד לקיום הסמכה לביצוע בדיקה לאחר התקנה מהגורם הבודק.

<u>המלצות הביקורת</u>:

5.12.3. לשלב הנחייה בנושא בנוהל.

5.12.4. לבחון פנייה למשכ"ל בדרישה שיש לשלב במסגרת החוזה לקבלת שירותים בתחום, דרישה לקבלת התיעוד.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"התקבל ההיתר מטעם מכון התקנים לחב' מ.פ לייצר ולהתקין את מתקן הנענוע דמוי מכונית שהותקן בגן יהודה בשנת 2015.
בעקבות הערת הביקורת הועברה דרישה בנדון למשכ"ל."

5.13. <u>דרישה לקבלת טפסי מידע מהיצרן</u>

בעת התקשרות לרכישת והתקנת מתקני משחק יש לקבל מספק המוצרים את המידע הבא:
מידע כללי על המוצר (סעיף 6.1 לתקן - חלק 1) הכולל פרטי התקנה, תפעול פיקוח ותחזוקה של המתקן.
כן נדרש לקבל מידע לגבי בטיחות ההתקנה לרבות מרחב מזערי הנדרש להתקנה, דרישות פני השטח, מידע אודות מידות החלקים ומשקלם, טווח הגילים המיועד לשימוש, זמינות חלפים ותעודת התאמה לתקן (סעיף 6.2).
בהתאם לסעיף 6.3 נדרש מידע לגבי אופן התקנת המתקן, גובה נפילה מקסימלי (לשם התקנת משטח מתאים) וכן שרטוטים ותרשימים מלווים.
בהתאם לסעיף 6.4 נדרש לקבל מהיצרן מידע אודות בחינה והוראות תחזוקה של המתקן.

5.13.1. נמסר לביקורת כי בפועל מתקבלת תעודת התאמה לתקן, אך לא מתקבל כל המידע הדרוש.

5.13.2. העדר המידע האמור הנדרש על פי התקן מהווה ליקוי בבקרה על הציוד המתקבל, על מתכונת התקנתו ועל אופן תחזוקתו ומנוגד לדרישה המפורשת בתקן.

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.13.3. בעת רכישה והתקנת ציוד גני משחק, ומתקני כושר שתקן 1497 חל עליהם, יוקפד על קבלת המידע הנלווה הנדרש בהתאם לתקן 1498 בסעיפים 6.1 עד 6.4.

5.13.4. יש לפנות למשכ"ל ולדרוש כי בחוזים עתידיים בנושא מתקני משחק/ מתקני כושר תשולב דרישה מפורשת לאספקת טפסי המידע, בהתאם לנדרש בתקן.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"בעקבות הערת הביקורת הועברה דרישה בנדון למשכ"ל."

5.14. <u>שילוט גני משחק</u>

בסעיף 8.2.4 לחלק 7 לתקן 1498 נקבע בין היתר כדלקמן:

"במגרש המשחקים יהיה שלט (סמל, איור) המציין את מקומו של אמצעי התקשרות הקרוב ביותר להזעקת שירותי חירום כגון טלפון ומספר שיש להתקשר אליו כדי לדווח על נזק..."

בהתאם לאמור במסמך שהפיץ מכון התקנים "נת"מ לתקן 1498 חלק 7" מיום 23/8/2017 בפרק 5:

סימון האתר יתבצע על גבי שלט שיוצב בכניסה אליו. גודל השלט יהיה בגודל 70*80 ס"מ לפחות, גודל כל אות 5 ס"מ לפחות. בשלט יכללו פרטים אלו:

- ***שם בעל המתקן,***
- ***מספר מזהה את אתר המשחקים,***
- ***שם המתחזק ומספר ההיתר שלו ממכון התקנים,***
- ***מס טלפון להודעה על ליקויים.***
- ***תאריך בדיקה אחרונה ותאריך בדיקה הבאה.***

על גבי השלט צריכה להיות תווית תו תקן עדכנית (כולל סמל החוגה של מכון התקנים) הכוללת גם את שנת התוקף.

5.14.1. מהביקורת עולה כי בגנים מותקן שלט כדלקמן:



5.14.2. מהביקורת עולה כי בפועל לא קיים רישום מספר האתר.

5.14.3. האחראי על תחום גני משחק מסר כי בעירייה לא מוספרו גני המשחק והם מזוהים לפי שם **(גם שם הגן אינו מופיע בשלט)** וכי ניתן להבין את זהות הגן בפניות למוקד העירוני לפי כתובת הגן.

5.14.4. הביקורת מציינת כי קיימת אי בהירות בשמות גני המשחק. כך לדוגמא קיימים מספר גנים ששמם גן הבנים:

- גן הבנים - רחוב אורנים , רמת אפעל, רמת גן.
- גן הבנים - בשכונת השקמה (גן השקמה) -רחוב עזריאל.
- גן הבנים - בפינת רחוב אלוף דוד ורחוב המאה ואחד.

5.14.5. דוגמא נוספת:

גן הפודים - ברחוב הפודים 19 וגן ברחוב הפודים 35 ("חיה ציפמן").

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.14.6. להקצות מספר ייחודי לכל גן, ולנהל את המידע על הגן במשרדו של האחראי על תחום גני משחק באמצעות מספר מזהה זה.

5.14.7. לסמן בשלט את מספר הגן המוקצה.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"לאור ניסיוננו בעשרות השנים האחרונות איננו מוצאים לנכון לתת מספר סידורי לכל גן וזאת בגלל הסיבות הבאות:

א. כאשר מתקבלת פנייה מתושב לגבי גן מסוים הפנייה כוללת תמיד גם את הכתובת של הגן ולכן מעולם לא הייתה אי הבנה בנושא.

ב. לא קיבלנו אף הערה ממכון התקנים על כך שאין ספרור לגנים. נוסח השלט מיועד לכלל הרשויות בארץ ואין חובה למלא את מס' האתר באותם רשויות שבהן הגנים לא מסופרים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

יש לפעול בהתאם לנדרש בתקן ולציין מספר מזהה של אתר המשחקים.

5.15. <u>סימון מתקני משחק</u>

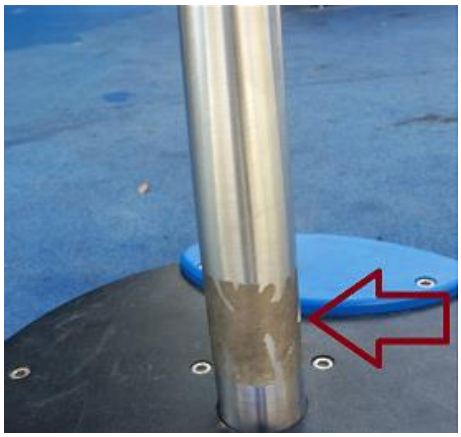
בתקן 1498 חלק 1 סעיף 7 "סימון" נדרש כי:

"כל מתקן יסומן ... באותיות שגודלן 8 מ"מ לפחות ... על גבי שלט שיוצמד למתקן.. ויכלול את הפרטים האלה: שם היצרן ומענו.. שנת הייצור, טווח הגילאים של המשתמשים שהמתקן מיועד להם, שם היבואן ומענו או שם נציגו הרשמי בישראל ומענו"

5.15.1. מסיור בגני משחק נמצאו מתקנים בהם הסימון חסר. להלן דוגמאות להמחשה:



גן בית הכנסת - מתקן בו לא קיים סימון כנדרש



דוגמא של מדבקה חסרה (גן הפיקוסים, התקנה במהלך שנת 2017, מתקן קרוסלה בעמידה)



קרוסלה בישיבה (גן הפיקוסים)



פרט נדנדה - גן הבנים ברחוב בניהו - מדבקת יצרן שחוקה ובלתי קריאה

5.15.2. האחראי על תחום גני משחק מסר לביקורת כי אינו נוהג להשלים את הסימון הנדרש במתקנים ישנים בהם הוא אין סימון.

5.15.3. כן ציין האחראי כי אינו מקבל הערות על העדר הסימון במסגרת בדיקות שעורך מכון התקנים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.15.4. יש לעמוד בדרישות התקן ולסמן את המתקנים כנדרש בשלטים הכוללים את כל המידע הדרוש.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"לפי התקן צריכה להיות על כל מתקן מדבקה עם הפרטים הבאים: שם היצרן, מענו וסימן המסחר הרשום שלו, שנת יצור, טווח הגילאים של משתמשים שהמתקן מיועד להם, שם היבואן ומענו (אם המוצר מיובא). בבדיקות של מכון התקנים אנו מקבלים הערות רק במידה וחסרה מדבקה לגבי "טווח הגילאים של המשתמשים" ואותה אנחנו מתקינים מידית (מדבקה של עיריית רמת גן) ומעולם לא קיבלנו הערה על חוסר במדבקה עם פרטי היצרן/יבואן."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת מנהל המחלקה אינה משנה את הממצאים. הביקורת חוזרת על עמדתה כי יש לפעול בהתאם לנדרש בתקן.

5.16. <u>דרישה להשגחת בוגרים על ילדים</u>

בהתאם לתקן 1498 פרק 8 סעיף סעיף 2.3 נדרשת הצבת שלט בדבר החובה של השגחת מבוגר. התקן כולל הגדרה של גודל השלט, וגודל האותיות וכן שרטוט של השלט הנדרש כדלקמן:



5.16.1. האחראי על תחום גני משחק מסר לביקורת, כי הדרישה האמורה, להשגחת בוגר לילד עד גיל 6, הופיע בתקן בגרסה משנת 2010. ובדומה לשינויים אחרים המופיעים בגרסאות התקן, היא חלה על מתקנים שהוצבו לאחר

מועד הפרסום. על כן, בגינות אשר הוקמו בטרם ביצוע השינוי, מוצבים שלטים בהם מצוין כי ההשגחה נדרשת לילד עד גיל 4 בלבד.



5.16.2. הביקורת מציינת כי בסעיף 361 לחוק העונשין, בדבר השארת ילד בלא השגחה (תיקון מס' 59 תשס"א-2001) נקבע כי

"המשאיר ילד שטרם מלאו לו שש שנים בלא השגחה ראויה, ובכך מסכן את חיי הילד או פוגע או עלול לפגוע פגיעה ממשית בשלומו או בבריאותו, דינו - מאסר שלוש שנים; עשה כן ברשלנות, דינו - מאסר שנה; עשה כן במטרה לנטוש את הילד, דינו - מאסר חמש שנים."

5.16.3. הביקורת מעירה כי השילוט, בחלק מהגנים, המורה על השגחת בוגר על ילדים עד גיל 3 מטעה ואינו ראוי לאור האמור בחוק העונשין ואף עלול להטיל אחריות על העירייה במקרים בהם פעוטות נפגעו שהם אינם תחת השגחת בוגר אחראי.

5.16.4. נמסר לביקורת כי המחלקה פנתה לקבלת חוו"ד היועמ"ש של העירייה ובתשובתו קבע כי יש לתקן את השילוט בהתאם להוראת החוק.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.16.5. להציב בכל הגנים שלט המורה על השגחה בוגר על ילד עד גיל 6 , כנדרש בהוראות החוק.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"לגבי מתקנים שהותקנו לפני שנת 2010 , - המחלקה פעלה בהתאם לתקן שהיה בתוקף עד שנת 2010, בכל מקרה, לאור הערת הביקורת ולאחר קבלת חו"ד משפטית ועל מנת למנוע בלבול מצד משתמשי הגן, - החלטנו לשנות את כל השלטים שבגנים ל: "ילדים עד גיל 6 חייבים בהשגחת מבוגר במתקני המשחקים", שילוט שחל על כל המתקנים שבגנים, גם אלו שהותקנו אחרי שנת 2010 וגם אלו שהותקנו לפני שנת 2010."

6. מתקני כושר

6.1. <u>מבוא</u>

מתקני כושר בגנים ציבוריים מהווים שירות לציבור המאפשר ביצוע פעילות גופנית ללא השגחה של מדריך.
מכון התקנים פרסם את תקן 1497 "מתקנים לפעילות גופנית באתרים נטולי השגחה: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה" (חלק 1) והוראות לבחינה לתחזוקה ולתפעול (חלק 2).

מחלקת הספורט באגף החינוך אחראית על 23 מתקני כושר הממוקמים בגנים ציבוריים המטופלים על ידי מחלקת גנים ונוף.

התקן נכנס לתוקף החל מיום 1/1/17 אך אינו תקן מחייב (בניגוד למצב החל במתקני משחק לילדים - עליהם חל תקן 1498 שהינו תקן מחייב).
יחד עם זאת, לאור הסיכון הכרוך בשימוש במתקנים אלו, ולאור מבחן הסבירות, לדעת הביקורת על העירייה לאמץ את התקן ולמלא אחר הוראותיו.

הערות הביקורת המובאות להלן מבוצעות לאור ההנחיות הנכללות בתקן.

<u>מנהל מחלקת הספורט מסר בתגובתו לטיוטת הדו"ח:</u>

"מחלקת הספורט באגף החינוך מבקשת להודות על הביקורת המעמיקה אשר תסייע לטייב, לייעל ולשפר את בטיחות מתקני הכושר בעיר. המחלקה עשתה ככל יכולתה לשתף פעולה עם הביקורת וסייעה למבקר לכל אורך הביקורת במידע ומסמכים כפי שהתבקשה.
יחד עם זאת, תקן 1497 הינו תקן חדש שאינו מחייב.
תחום מתקני הכושר בגינות ובפארקים הציבוריים החל ברמת-גן בשנת 2008 – עם הקמת גינת הכושר הראשונה במעורבות של מחלקת הספורט באגף החינוך.
לאור מעורבות זו, "נשאבה" המחלקה לתחזוקת מתקנים אלה והדבר המשיך וגדל באופן משמעותי עם הקמתן של גינות כושר נוספות.
נכון להיום קיימים בעיר 23 מתחמי כושר, 2 נוספים בשלבי סיום (פארק המשולש ופארק נחל כופר) ו-3 נוספים בתכנון מתקדם.
תחזוקת המתקנים מאז ועד היום נעשתה על בסיס "אחזקת שבר". תקן 1497 נכנס לתוקף החל מיום 1.1.17 אך אינו תקן מחייב. עם זאת, קיימת חשיבות רבה לאמץ את התקן במטרה לדאוג לבטיחות המשתמשים והתושבים. לאור העובדה שתקן 1497 הינו חדש יחסית ואף תקן שאינו מחייב - מתכונת "אחזקת שבר" טרם הספיקה להשתנות.
כמו כן, במטרה ללמוד את התקינה החדשה ולצורך להתנסות במשך השנתיים הראשונות, טרם נכתבו נהלי עבודה מפורטים."

6.2. <u>חלוקת תחומי האחריות</u>

מנהל מחלקת הספורט מסר לביקורת כי החלת תקן 1497 בוצעה החל מיום 1/1/2017, וכי לא התקיים דיון במסגרת הנהלת העירייה לגבי אופן יישום התקן והמשאבים המוקצים לכך. בפועל מנהל מדור ספורט עממי אחראי על התחום, לדבריו, מבלי שהוא בעל רקע מקצועי מספק לכך.

כפי שעולה ממצאי דוח הביקורת המפורטים להלן, קיים פער באיכות הטיפול בתקני הבטיחות בין הטיפול במתקני המשחק המנוהל ע"י מחלקת גנים ונוף לבין הטיפול במתקני הכושר המנוהל ע"י אגף החינוך. במענה לנושא זה מסר מנהל מחלקת הספורט כי אין ברשותו משאבים לבצע את כלל המטלות הנדרשות.

לבקשת מנהלת אגף החינוך, יש לשקול להעביר את האחריות למחלקת גנים ונוף. ליישום החוק נדרשים משאבי כח אדם שאינם קיימים ברשותה ועל כן נדרשת הרחבת תקנים או התקשרות עם ספקים לקבלת שירותים כנדרש. מצב זה הינו מיותר ויביא לכפילות, שכן המשאבים המתאימים כבר קיימים במחלקת גנים ונוף, המבצעת סיורים. בדיקות על ידי שני גופים עירונים שונים באותם מתחמים הן תהליך בלתי יעיל.

<u>המלצת הביקורת</u>:

6.2.1. לבחון את המענה לדרישות העולות מתקני הבטיחות בתחום מתקני כושר, מבחינת סמכות ומשאבים.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"מקבלים את המלצת הביקורת.

כאמור, לא התקבלה החלטה פורמאלית בנושא התחזוקה ומחלקת הספורט באגף החינוך החלה לתחזק את המתקנים כהמשך ישיר למעורבותה בהקמת הגינות הראשונות. האחריות לתחזוקת המתקנים במחלקה הוטלה על מנהל מדור ספורט עממי. יצוין שהעובד שלאורך כ-10 שנים עשה מלאכתו בנאמנות ובמקצועיות רבה, היה אז בתחילת תפקידו ומן הסתם היקף עשייתו כיום בתחום ארגון אירועי ספורט אינם מאפשרים המשך טיפול במתקני הכושר. דרישות התקן מחייבות הקצאת משאבים שאינם עומדים לרשות מחלקת הספורט באגף החינוך, על פי מודל תחום מתקני המשחק במחלקת גנים ונוף. קבלת החלטה על המשך האחריות לטיפול במתקני הכושר בידי מחלקת ספורט מחייבת הקצאת תקן לעובד מקצועי שיתן מענה לדרישות התקינה החדשות שיבצע את כל המשימות, הבדיקות והמעקב הנדרשים. העובד המקצועי יוכל להשתמש באותו הספק שנותן כיום שרות לתחזוקת מתקני המשחק ועימו קיימת התקשרות עירונית – לפי המשימה והצורך."

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"מנהל מח' גנים ונוף אינו מקבל את המלצת מנהלת אגף החינוך וזאת מהסיבה שגם למח' גנים ונוף אין את המשאבים וכח האדם הדרוש לטפל גם במתקנים של אגף החינוך (בנוסף למתקנים שבאחריות מח' גנים ונוף)."

<u>התייחסות הביקורת לתגובות המנהלים:</u>

תגובות המנהלים, הן של מנהל מחלקת הספורט והן של מנהל מחלקת גנים ונוף, מחזקות את המלצת הביקורת בסעיף 6.2.1. **הביקורת מדגישה** כי מדובר בבטיחות המשתמשים במתקני הכושר ויש לפעול באופן מיידי לקביעת גורם אחד אחראי לשני התחומים או להשאיר את המצב הקיים.

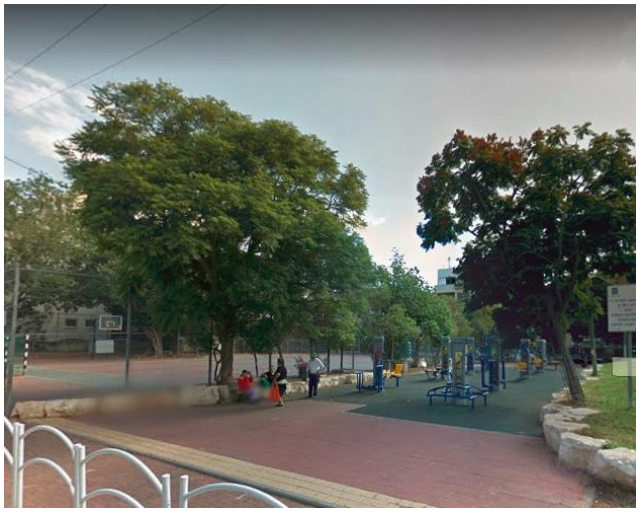
6.3. <u>טיפול בהצללות</u>

6.3.1. נמסר על ידי מנהל מדור ספורט עממי כי, מתקני הכושר מותקנים בגנים ציבוריים שהינם באחריות מחלקת גנים ונוף אשר אחראים על כלל התשתיות הציבוריות בגן ובכלל זה – על הגינון, ריהוט וכד'. במסגרת זו אחראית מחלקת גנים ונוף גם על המרכיבים שבסביבת מתקן הכושר לרבות חיפוי הקרקע וההצללה.

6.3.2. האחראי על תחום גני משחק במחלקת גנים ונוף מסר לביקורת כי האחריות להצללות מעל מתקני כושר אינם באחריות מחלקת גנים ונוף והאחריות על המצעים נחלקת בין היחידות.

6.3.3. דוגמא להמחשה:

א. מתקני כושר בגינת ראשונים (הראשונים 14), לגביה התקבלה תלונה בחודש דצמבר 2016 אשר כללה בקשה להתקנת הצללה.
ניתן להתרשם מצילום הגינה כי אמנם הגינה אינה מוצלת על ידי עצים.
במערכת מעקב התלונות בעירייה (CRM) מתועד כי לתלונה ניתן מענה: מנהל מדור ספורט עממי מסר כי העביר את הטיפול בהצללה לאחראי על תחום גני משחק.
למרות האמור, בשיחה עם האחראי על תחום גני משחק במחלקת גנים ונוף, נמסר לביקורת כי לא קיבל לטיפולו את הנושא והדבר אינו באחריותו.



<u>המלצות הביקורת:</u>

6.3.4. להסדיר את חלוקת תחומי האחריות בתחומים הנוגעים לרכישה תחזוקה והתקנה של מתקני כושר ושל האמצעים והמתקנים הנלווים (מצע, הצללות, שילוט גדרות וכדי).

6.3.5. לעגן את ההחלטות שיתקבלו בנוהל.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"מקבלים את המלצות הביקורת.

התייחסות הביקורת תואמת למצב בפועל. מחלקת הספורט אינה אחראית לטיפול בהצללות.

המידע שנמסר לביקורת ע"י האחראי על תחום גני משחק אינו תואם למצב בפועל.

כאמור, מחלקת הספורט אינה אחראית להצללות.

הדוגמא (גינת ראשונים) המוצגת מחזקת את עמדת מחלקת הספורט שאינה אחראית לטיפול בהצללות."

6.4. <u>נהלי עבודה</u>

6.4.1. מהביקורת עולה כי במחלקה אין נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה הקשורים בבטיחות מתקני הכושר.

6.4.2. יצוין כי בנוהל 1497 חלק 2 סעיף 8, קיימת דרישה מפורשת כדלקמן:

"ייכתבו נוהלי תפעול שיפרטו את האמצעים שיש לנקוט במקרים של תאונות שריפה וכדומה."

6.4.3. העדר נהלי עבודה, כאמור, לביצוע הפעולות הנדרשות מהווה סיכון למשתמש.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.4.4. לגבש נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה בתחום ניהול בטיחות מתקני הכושר, **בהתאם לדרישות התקן בנושא זה**.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"הערת הביקורת נכונה באופן חלקי. לאור התקן החדש והצורך להתנסות טרם נכתבו נהלים. קיימים נהלים ברורים המסדירים את תהליכי העבודה הקשורים בבטיחות המתקנים והדבר ניכר לאורך שנים רבות של תחזוקת מתקני הכושר באופן מקצועי וללא כל אירוע בטיחותי חריג. הנוהל המצוין בביקורת עוסק במקרים של תאונה, שריפה וכדומה. הטיפול בתחום זה אינו רלוונטי למחלקת הספורט. הערת הביקורת, כאמור, אינה רלוונטית למחלקה.
מקבלים המלצת הביקורת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת מנהל המחלקה לא סותרת את הממצאים. על הנהלת העירייה להסדיר באופן מיידי את מתכונת הטיפול של תאונות, שריפה וכדומה, הן במתקני הכושר והן במתקני המשחק בשטחים הציבוריים.

6.5. <u>בדיקה שנתית</u>

בהתאם לתקן 1497 חלק 2 סעיף 6.2 ג' יש לערוך בדיקה שנתית "במרווחי זמן של 12 חודש לכל היותר". הבדיקה כוללת בחינה של רמת הבטיחות של המתקנים, היסודות והמשטחים, התאמתם לדרישות התקן.

נדרש כי הבדיקה תבוצע על ידי מהנדס שהוכשר על ידי מכון התקנים לבצע את הבדיקות השנתיות.

בתקן 1497 סעיף 1 - "חלות התקן" נקבע בין היתר כי:

"באתרים שיש בהם גם אזור של מתקני משחקים וגם אזור של מתקנים לפעילות גופנית כאשר המרחק בין האזורים קטן מ- 25 מ' ואין ביניהם הפרדה חלים על המתקנים ועל האתר כל החלקים הרלוונטיים של סדרת התקנים הישראלים 1498"

6.5.1. האחראי על תחום גני משחק במחלקת גנים ונוף הסביר לביקורת, כי בהתאם לאמור בסעיף זה, בבדיקות השנתיות שמבצע מכון התקנים בגני משחק אשר בקרבתם מתקני כושר (במרחק שאינו עולה על 25 מ') הבדיקה כוללת גם את בדיקת מתקני הכושר.

6.5.2. לכן, במתקני כושר אלו מבוצעת **בדיקה שנתית כפולה** - הן על ידי מכון התקנים המוזמן על יד מח' גנים ונוף ועורך בקרה על גן מתקני הכושר במסגרת בדיקת גן המשחקים והן – על ידי הגורם המבצע בדיקות מטעם מחלקת הספורט.

6.5.3. הביקורת מעירה על ביצוע בדיקות כפולות.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.5.4. לרכז את המידע אודות הגנים בהם מבוצעת בדיקה כפולה ולוודא שלא תהיה כפילות בבדיקות.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"המלצת הביקורת איננה מחויבת הואיל ובדיקת מתקני הכושר המתבצעת מתוקף קירבה למתקני המשחק אינה כרוכה בעלות כספית נוספת ואף תורמת לבטיחותם של המשתמשים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

בהתאם לגיליון תיקון מס' 2 של תקן 1497 מיום 15/8/2016 שהפיץ מכון התקנים המתייחס לבדיקות המשולבות של תקן 1498 ו 1497: "בדיקה של אותו אתר במקביל גם להתאמה של דרישות הבטיחות של תקן 1497 תתבצע בעלות נוספת". מכאן שההתקשרות עם מכון התקנים אינה כוללת הפרדה של העלות הכרוכה בבדיקה הכפולה, אולם חזקה שהם מחייבים בגין עבודה זו.

6.6. <u>שלמות הבדיקות</u>

6.6.1. הביקורת דגמה מספר מתקני כושר בגנים הציבוריים ובחנה את שלמות הבדיקות השנתיות המבוצעות במחלקת הספורט:

גינת הספורט	ממצאי הביקורת
גן ראול וולנברג	בבדיקה השנתית באפריל 2016, נמצאו ליקויים. לאור ממצאי הבדיקה הוחלט על פירוק והתקנת מתקנים חדשים. ההתקנה בוצעה בינואר 2017.
גן בראשית	בוצעו בדיקות כנדרש.
גן עמירם	הוצגה בדיקה משנת 2016. בשנת 2017 לא בוצעה בדיקה שנתית.
גן הבנים (רחוב הארזים)	לא נמצאו מסמכים במשרדו של מנהל מדור ספורט עממי.
גן תהילה	חסרה בדיקה של שנת 2017.
גן הפודים	לא בוצעה בדיקה בשנת 2017 (ראה גם בפרק "מתקנים באחריות")
גן אברהם	ראה הערה (1)
גן הפיקוסים	הוצגה בדיקה משת 2017 לאחר התקנת הגינה (גינה חדשה).

6.6.2. הערה (1) מנהל מדור ספורט עממי מסר כי האחריות לגינת הכושר עברה מהפארק הלאומי אל מחלקת הספורט לאחרונה ולכן החומר נמצא אצלם.

6.6.3. בפנייה להנהלת הפארק הוצגו בדיקות חודשיות לשנים 2016, 2017 ובדיקה שנתית של שנת 2017 המתייחסות **למתקני המשחק בלבד**.

6.6.4. **הביקורת מעירה כי מהמדגם שבוצע ניתן להיווכח כי אין הקפדה על ביצוע בדיקות שנתיות כנדרש בתקן. מצב המעמיד את הנהלת העירייה בסיכון לפגיעת תושבים בגין מתקן כושר מסוכן שאינו עומד בדרישות.**

6.6.5. כמו כן, בבדיקות עולים **ליקויים הדורשים טיפול**.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.6.6. יש להקפיד על ביצוע בדיקות שנתיות, בהתאם לאמור בתקן 1497.

6.6.7. לתעד את תעודות הבדיקה ולשומרן ל- 7 שנים.

6.6.8. הביקורת מעירה כי בהעברת אחריות לטיפול במתקן, הגורם המקבל אמור לוודא קבלת תיק מתקן שלם הכולל את כל המסמכים הנדרשים בהתאם לתקן, ובכלל זה - **בדיקות תקופתיות** שנערכו במהלך 7 השנים האחרונות.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"ממצאי הביקורת נוגעים בחלקם בתקופה שלפני כניסת התקן החדש (2016). בשנת 2017 הייתה אי בהירות לגבי מתקנים שנמצאים פחות מ-25 מטר ממתקני שעשועים.

6.6.2 מתקני הכושר בגן אברהם באחריות הנהלת הפארק – כמו במקרים של מתקני הכושר בפארק הלאומי ובפארק מרום נווה.

6.6.3 ממצאי הביקורת מחזקים את עמדת המחלקה.

6.6.4 המתקנים נבדקים ומטופלים באופן שוטף.

6.6.5 כל הליקויים העולים בבדיקות ולאורך השנה מטופלים כנדרש ובדחיפות המרבית.
6.6.6 מקבלים המלצת הביקורת.
6.6.7 מקבלים המלצת הביקורת.
6.6.8 מקבלים המלצת הביקורת אם כי קיומם של המסמכים תלוי בקבלתם מהיחידה המעבירה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל</u>: התגובה אינה משנה את הממצאים ואת המלצות הביקורת.

6.7. <u>מתקנים באחריות</u>

6.7.1. מנהל מדור ספורט עממי מסר כי במתקני כושר חדשים הנמצאים בתקופת האחריות אין נוהגים לבצע בדיקות שנתיות. **הביקורת מעירה כי התייחסות זו היא בניגוד לדרישה המפורשת בתקן לביצוע בדיקות שנתיות אחת ל- 12 חודש.**

6.7.2. מהביקורת עולה כי בגן הפודים הותקנו מתקני כושר במרץ 2016 והתקבלה אחריות ל 24 חודש. על כן, **לא בוצעה בדיקה שנתית במהלך שנת 2017.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.7.3. לבצע בדיקות **שנתיות כנדרש בתקן**, גם במתקני כושר הנמצאים בתקופת האחריות.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"מקבלים המלצת הביקורת.
כוונת מנהל המדור היא שמתקנים חדשים נבדקים ע"י מכון התקנים. תוקף הבדיקה הינו לשנה ואי לכך לא מתבצעת בדיקה נוספת בשנה השוטפת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת המנהל לא משנה את הממצאים, בדוגמא המובאת - גן הפודים לא בוצעה בדיקה ממועד ההתקנה - מרץ 2016 ועד מועד הביקורת - דצמבר 2017. דהיינו , אי ביצוע ההוראה לעריכת בדיקות בתדירות שאינה עולה על שנה.

6.8. <u>בדיקה שבועית</u>

בהתאם לאמור בתקן 1497 חלק 2 -6.2 יש לבצע **<u>מידי שבוע</u>** בחינה חזותית שגרתית. נדרש כי הבחינה תאפשר זיהוי של גורמי סיכון גלויים היכולים להיווצר בעקבות שימוש רגיל או השחתה.

6.8.1. מנהל מדור ספורט עממי מסר כי בפועל לא מבוצעת בחינה שבועית. הבדיקה אף אינה מבוצעת בקרב מתקנים אשר נמצאים במרחק הנמוך מ 25 מ' בהם קיימת חובה לבחון את המתקנים בהתאם לתקן 1497 .

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.8.2. לבצע תהליך **בדיקה שבועי** של מתקני כושר **בהתאם לאמור בתקן**.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"ממצא הביקורת תואם למצב בפועל. המחלקה מבצעת אחזקת שבר. מקבלים המלצת הביקורת."

6.9. <u>תחזוקה מונעת</u>

בהתאם לתקן 1497 חלק 2 סעיף 8 :

כדי להקטין את מספר התאונות, יוודא הבעלים או המפעיל כי נקבע לוח זמנים מתאים לתחזוקה שגרתית. וכי לוח זמנים זה ממומש... בלוח הזמנים יפורטו הרכיבים שיש לתחזק, וכן יובאו בו נהלי טיפול בתלונות ובתקלות. .. כדי לשמור על רמת הבטיחות של המתקנים והמשטחים, על ביצועיהם ועל התאמתם לדרישות התקן. אמצעים אלו יכללו:

הידוק של מחברים, חידוש צבע וחידוש טיפולי גימור של המשטחים, תחזוקה של כל משטחי ניחות ההולם, סיכה של מיסבים,... , ניקוי , סילוק של שברי זכוכית וחומרי פסולת ..., תחזוקה של אזורי המרחב החופשי.

6.9.1. מנהל מדור ספורט עממי מסר כי לא מבוצעת תחזוקה מונעת אלא תחזוקת שבר בלבד. ככל שמתקבלות הודעות מתושבים או שעולים ליקויים בבדיקות השנתיות – מבוצעת התקשרות לטיפול בליקויים.

6.9.2. להלן דוגמאות המצביעות על ליקויים בתחזוקת המתקנים:

א. <u>חריגים שעלו מסיור שערכה הביקורת במתקני כושר:</u>

(1) רכיב ממתקן ספורט בגן פיליפ שאינו צבוע



(2) ציר מפורק, חשש להתפרקות המתקן, ולהלכדות אצבעות



(3) ציר בו נערכו ריתוכים בלתי תקניים, חשש להתפרקות המתקן וכן חשש לפגיעה במגע בציר.



(4) מתקן ספורט גן לב הזהב, חוסר בכיסויי לראש בורג



ב. <u>ליקויים בתחזוקה העולים מדוחות בדיקה</u>:

(1) <u>גן ראול ולנברג</u>

דוח בדיקה שנתית של חברת ש.ב.ה מיום 13/4/2016 אשר נערך בגינת ראול ולנברג בו מצוין כי במתקן "ריתוך ותיקון פרוביזורי".
הביקורת מציינת כי תיקון מתקן באמצעות ביצוע שינויים בחלקיו, כפי שבוצע במקרה זה, הינו תהליך אפשרי ובלבד שיתקבל אישור מהנדס מוסמך לכך. **במקרה זה לא התקבל אישור מהנדס.**
במסגרת בדיקה שנתית של מכון התקנים שנערכה באותו גן בתאריך 18/8/2016 נמצאו ליקויי בטיחות נוספים.
בהתאם לדוח הבדיקה נקבע כי המתקנים מסוכנים לשימוש.
הליקויים כוללים: העדר מעצורים להגבלת תנועה של חלקים נעים כנדרש, העדר משככי זעזועים, מרווחי בטיחות שאינם עונים לתקן, פתחים במתקנים שאינם בהתאם לדרישות וכתוצאה חשש להילכדות במתקן ומדרכי רגליים בלתי תקינים.



נמסר לביקורת כי לאור הליקויים הרבים הוחלט על החלפת כל מתקני הכושר בגינה. פעולה שהושלמה בינואר 2017.

הביקורת מעירה בחומרה על הפערים המשמעותיים בממצאי הבדיקה שנערכה על ידי חברת ש.ב.ה מיום 13/4/2016 לבין הבדיקה שערך מכון התקנים בתאריך 18/8/2016 – 4 חודשים לאחר הבדיקה של חברת ש.ב.ה בו מוזכרים ליקויים אחרים.

<u>פערים אלו מצביעים על כשלים בבחינת בטיחות מתקני הכושר וסיכון לבטיחות הציבור העושים שימוש במתקנים אלו.</u>

(2) <u>גן הבנים, רחוב אורנים, רמת אפעל</u>

בדיקת מכון התקנים שנערכה בתאריך 6/10/2016 בגינת המשחקים כללה בדיקה של מתקני הכושר הצמודים. בממצאי הבדיקה מצוינים ליקויים במתקני הכושר (גב מושב שבור, העדר כיסוי פלסטיק לפרופילי מתכת, חוסר בכיסויי שטח, חוסר במעצורי תנועה במתקן, גובה מוט מתח נמוך).

(3) <u>גן בראשית</u>

בדוח בדיקה של חברת ש.ב.ה מיום 13/4/2016 בגן בראשית מצוין בסעיף הערות כלליות:

"חוסר בברגים, אין פקקים, ריתוכים מאולתרים, שברים רבים, פינות חדשות, חוסר בחלקים, חלוקה רבה, שברים בפלסטיק"

6.9.3. מהליקויים שעלו מתלונות תושבים למוקד, במסגרת בדיקת הביקורת וכן במסגרת דוחות בדיקה שנתיים הנערכים על ידי מכון התקנים בגינות כושר אשר מרחקן נמוך מ 25 מ' מגינות משחק, **עולה תמונה של תחזוקה לקויה של המתקנים.**

<u>הערת הביקורת:</u>

כלל הממצאים המתוארים לעיל מצביעים על ליקויים במתקני הכושר וניכר כי הינם נובעים מהעדר תחזוקה שוטפת של המתקנים וביצוע בדיקות כנדרש בתקן. מצב המעמיד בסיכון את קהל המשתמשים במתקנים אלו.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.9.4. לוודא כי מבוצעת בחינות תקופתיות (לכל היותר חודשיות) וביצוע תיקונים בכל הדרוש תיקון. לסגור מתקנים שאינם ראויים לשימוש.

6.9.5. לקבועמדד איכות לפעילות המחלקה בתחום הבטיחות אשר מתבסס על העדר ליקויים בדוחות הבדיקה השנתיים.

6.9.6. לבחון מול ספקי השירות את הפערים בתוצאות הבדיקה בגן ראול ולנברג בין הבדיקה שנערכה על ידי מכון התקנים לבין הבדיקה שבוצעה על ידי חברת ש.ב.ה, ולהפיק מסקנות לגבי בדיקות המכשירים על ידי חברת ש.ב.ה.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"התייחסות להערות:

6.9.1 ממצא הביקורת תואם למצב בפועל. כאמור, המחלקה מבצעת אחזקת שבר.

6.9.2 דוגמאות:

א. חריגים שעלו מסיור הביקורת במתקני ספורט:

הליקויים המפורטים אינם חריגים ומטופלים באופן שוטף מרגע שהם מגיעים לידיעת המחלקה.

ב. ליקויים בתחזוקה העולים מדוחות הבדיקה:

ש.ב.ה ומכון התקנים הינם מכוני בדיקה מוסמכים. הפערים בממצאי הבדיקה אינם באחריות המחלקה.

כפי שציינה הביקורת, לאור הליקויים הוחלט על החלפת כל המתקנים בגינה. ליקויים המפורטים בביקורת הינם כתוצאה מהשימוש במתקנים. הליקויים טופלו בהמשך לממצאי דו"ח הבדיקה.

6.9.3 הממצאים המתוארים ע"י הביקורת מתייחסים לתקופה שבין 13/4/2016 עד 6/10/2016 בטווח של כחצי שנה סביר שיהיו ליקויים כתוצאה מבלאי השימוש המאסיבי ומהואנדליזם שקיים.

התייחסות להמלצות

6.9.4 מקבלים המלצת הביקורת.

6.9.5 מטרת הבדיקה השנתית הינה לאתר ליקויים וחשוב שכל ליקוי יעלה במסגרת הבדיקה.

6.9.6 מקבלים המלצת הביקורת."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

לדעת הביקורת, קיום הליקויים שנמצאו אינו סביר. לו בוצעו הוראות התקן, הליקויים היו מתגלים ומטופלים וסיכון המשתמשים היה מצטמצם.

6.10. <u>תיקון ליקויים שעלו בדוחות ביקורת</u>

כאמור בסעיף 5.6 "**תחזוקה מונעת**", בדוחות הביקורת שנערכים במחלקת הספורט עולים מעת לעת לקויים במתקני הכושר.

בהתאם לאמור בתקן חלק 2 1497 סעיף 4.3: **הבעלים ישמרו למשך 7 שנים לפחות תיעוד של כל פעולות הבחינה והתחזוקה בספר תחזוקה, בגליונות בדיקה ושירות או ברשומות ממוחשבות.**

6.10.1. מהביקורת עולה כי אין תיעוד לביצוע התיקונים וביצוע בדיקות שלאחר ביצוע התיקונים.

6.10.2. בהתייחס ללקויים בגן אברהם, הוצגה לביקורת הצעת מחיר לתיקון הליקויים מה- 9/5/2016 בעלות של 5,850 ש"ח. הביקורת בקשה לעיין במסמכים המעידים על ביצוע התיקונים ובחינה שלאחר ביצוע הבדיקה. **נמסר כי לא בוצע תיקון הליקויים**.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.10.3. לבצע **תחרות** לקבלת שירותים מספקים שונים באמצעות קבלת הצעות מחיר.

6.10.4. לבחון ביצוע מכרז לקבלת שירותי אחזקה.

6.10.5. במידה ויש ליקויים בדוחות הבקרה, הדורשים תיקון, **יש לשמור תיעוד על ביצוע התיקון**. כן, יש לבצע בדיקות חוזרות כדי לוודא את תקינות המתקנים בהתאם לתקן (בהתאם להנחיה 4.2.1 בנת"מ לתקן 1498).

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"6.10.1 הערת הביקורת אינה תואמת למצב בפועל. התיעוד לביצוע התיקונים קיים מתוקף הצעות מחיר, הזמנות עבודה וחשבוניות של ספקי השירות אשר הוצגו במהלך הביקורת. בעניין ביצוע התיקונים, מנהל מדור ספורט עממי מסר למבקר כי החברה מוסמכת ע"י מכון התקנים להעניק שירות ואחזקה למתקניה ואין צורך בביצוע בדיקה נוספת לאחר ביצוע התיקונים.

6.10.2 ממצא הביקורת תקף למועד בו גן אברהם באחריות הפארק הלאומי.

<u>להמלצות</u>

6.10.3 המלצת הביקורת אינה ישימה. כל חברה מחזיקה במלאי חלפים ספציפי מתמחת בתיקון המתקנים שסופקו על ידה.

6.10.4 מקבלים המלצת הביקורת.

6.10.5 ראה ההתייחסות בסע' 6.10.1 לעיל."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה המנהל</u>

לעניין תיעוד פעולות התחזוקה: אין ברישומי הרכש והנה"ח מענה מספק לצורך ב"ספר תחזוקה" אותו נדרש לנהל.

לעניין בדיקה נוספת : ככל שבבדיקה נקבע כי מתקן פסול לשימוש בשל ליקויי בטיחות, לדעת הביקורת נדרשת בדיקה נוספת של מעבדה מאושרת לצורך אישור השימוש במתקן ואין להסתפק בהסתמכות של הגורם המתחזק שאינו מוסמך לאשר את השימוש במתקן.
לעניין ההמלצות - קיימת סתירה בין התגובה לסעיף 6.10.3 לפיו לא ניתן לבצע תחרות בין ספקי אחזקה שונים בשל התמחות ספק הציוד המקורי, לבין התגובה בסעיף העוקב לפיה מקבלים את הצעת הביקורת לבצע מכרז לקבלת שירותי אחזקה בו (יזכה ספק אחד שיתחזק את כלל המתקנים). תגובת מנהל מחלקת הספורט לא משנה את המלצות הביקורת.

6.11. <u>התקשרות לרכישת מתקנים ותחזוקתם</u>

כלל ההתקשרויות המבוצעות על ידי מחלקת הספורט מבוססות על קבלת הצעות מחיר.

6.11.1. הביקורת בחנה מדגם של התקשרויות. במסגרת הבחינה נבחן :

1) נשלחו בקשות לקבלת הצעות מחיר וכי נבחרה ההצעה הזולה מקרב ההצעות שנשלחו.
2) קיים אישור התקנה בהתאם לדרישה בתקן

6.11.2. הגנים שנבדקו :

גינת הספורט	מועד התקנה	הליך הרכש	קיים אישור התקנה
גן ראול וולנברג	ינואר 2017	התקבלו 3 הצעות מחיר, התקבלה ההצעה הזולה.	כן
גן בראשית	הותקן ב 2008		
גן עמירם	יוני 2015	(1)	
גן הבנים (רחוב הארזים)	(2)		
גן תהילה	אוגוסט 2015	התקבלו 3 הצעות מחיר, התקבלה ההצעה הזולה.	כן
גן הפודים	מרץ 2016	התקבלו 3 הצעות מחיר, התקבלה ההצעה הזולה.	כן
גן אברהם	(3)		
גן הפיקוסים	אוגוסט 2017	(4)	כן

6.11.3. (1) העירייה פנתה לקבל הצעת מחיר להעתקת מתקני כושר קיימים מגינת האר"י לגינת עמירם. הוצגה הצעתה של חברת ע.ס לבצע את העתקה בעלות 27,140 ש"ח מיום 3/9/2014. כן הוצג סיכום פנימי לפיו חברת ע.ס הסכימה,

במסגרת ההתקשרות, להתקין מתקנים חדשים ללא עלות נוספת במקום להתקין את הישנים.

6.11.4. (2) לא נמצאו מסמכים במשרדו של מנהל מדור ספורט עממי אודות גן הבנים (רחוב הארזים).

6.11.5. (3) מנהל מדור ספורט עממי מסר כי האחריות לגינת הספורט עברה מהפארק הלאומי אל מחלקת הספורט לאחרונה ולכן החומר נמצא אצלם. בפנייה להנהלת הפארק, הוצגו תעודות התקנה של מתקנים בגן מתאריך 14 מינואר 2018 אשר נשלחו להנהלת החברה (בהתאם להטבעת מערכת הפקס בראש הדף) בתאריך 15/1/2018. דהיינו, המסמכים נשלחו לאחר שהביקורת בקשה לקבל את התעודות.

6.11.6. (4) מנהל מדור ספורט עממי מסר לביקורת כי ההתקנה בוצעה על ידי מחלקת גנים ונוף ועל כן מסמכי ההתקשרות מצויים אצלם. בפנייה שערכה הביקורת החומר נמסר לעיוננו.

<u>הערת הביקורת:</u>

העדר תיעוד מלא לפעולות רכש, התקנה ובדיקות של מתקני הכושר אצל הגורם הממונה על מתקני הכושר בעירייה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.11.7. על הגורם הממונה על בטיחות מתקני הכושר לוודא כי נמצאים בידיו תיקי מתקני הכושר, ובכלל זה מסמכי הרכישה ותעודות הבדיקה שלאחר התקנה. במקרים בהם הפעולות מבוצעות על ידי גורם אחר, מנהל המחלקה אמור לקבל העתקים.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

" פעולות שבוצעו ע"י יחידות ארגוניות אחרות אינן באחריות המחלקה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת המנהל אינה משנה את הממצא. על הגורם האחראי על בטיחות מתקני הכושר להחזיק תיקי מתקני כושר מלאים הכוללים בין היתר את מסמכי הרכש וההתקנה.

6.12. <u>תחזוקת שבר</u>

הטיפול בגינות הכושר מבוצע על ידי ספקי המתקנים אשר ברשותם חלקי חילוף מתאימים למתקנים שסיפקו.

מאחר ובמהלך השנים נרכשו מתקנים מספקים שונים, הפנייה מועברת לספק המתאים ממנו נרכש המתקן.

6.12.1. מנהל מחלקת ספורט עממי הבהיר כי אין בנמצא הסדרה של שירותי התחזוקה באמצעות הסכם בכתב עם הספקים וכי קיים נוהג מתמשך לפיו התיקון מבוצע לפי עלות מחירון הספק לחלקי החילוף בהנחה קבועה של 15% -20%. **אולם אין ערובה כי הספק לא יעלה את המחיר.**

6.12.2. הביקורת מציינת כי בהתאם לאמור בתקן 1497 סעיף 4.2.9 :

"שינויים בחלקים של המתקן או המבנה ... יעשו רק לאחר התיעצות עם היצרן או עם אדם בעל כשירות".

מהסעיף הנ"ל עולה כי אין הכרח כי התיקונים יבוצעו על ידי ספק המתקן וניתן ליישם חלופות, ובלבד שיאושרו על ידי מהנדס מורשה.

6.12.3. מנהל מחלקת הספורט הבהיר כי קיימת חשיבות ליכולתו של הספק לתחזק את המתקנים שסופקו על ידו, לרבות יכולת לספק חלקי חילוף במקרה וחלקי המתקנים דורשים החלפה.

6.12.4. כן ציין כי מעת לעת פונים למחלקה ספקים בבקשה לספק מתקני כושר, אולם מניסיון העבר, במקרים רבים, אף על פי שהספק קיבל תו תקן למוצר, אין הוא ערוך לתחזוקה שוטפת.

6.12.5. מנהל המחלקה פונה לספקים על סמך ניסיון העבר וכן על בסיס בדיקות שנערכות מול בעלי תפקידים מקבילים ברשויות אחרות. פניות ספקים אשר לא הניחו את דעתו של מנהל המחלקה כי ביכולתם לתחזק את מתקני הכושר נדחות.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי מתכונת התחזוקה הקיימת אינה מיטבית ויתכן כי ניתן להשיג שירותי תחזוקה במחירים זולים יותר ובאיכות גבוהה, זאת במידה וייערך תהליך לתמחור השירותים אל מול ספקים חדשים בעלי תו תקן.

<u>המלצת הביקורת</u>:

6.12.6. לבצע תהליך לקבלת הצעות מחיר/מכרז לביצוע תיקונים במתקנים בהם נמצאו ליקויים .

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

" קיימת הקפדה מתמדת לקבל מהספקים את המחירים המיטביים כולל דרישה להנחות .
6.12.2 לדעת המבוקר התקן המוזכר נועד במטרה להבטיח שלא לבצע שינויים בחלקו או במבנה המתקן המסופק ע"י היצרן מחשש לחריגה מהתקנים לפיהם המתקן נבנה.
בהתאם לכך פונה המחלקה לספקי המתקנים לתיקונים ותחזוקה בהתאם לחברה.

6.12.3 מתאים.

6.12.4 מתאים.

6.12.5 מתאים

הערת הביקורת מתבססת על השערה – נבקש לשנות את הערת הביקורת.

6.12.6 לדעת המבוקר במקרה זה המלצת הביקורת במקרה זה אינה ישימה ואינה יעילה, בפרט לאור הדחיפות של תיקון הליקויים. עם זאת ההמלצה ישימה ככל שיתבצע מכרז או אימוץ ההתקשרות הקיימת עם ספק התחזוקה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

הערת הביקורת מתייחסת להעדר תהליך תחרותי בקבלת שירותי התחזוקה. **הגישה המקובלת היא כי רק תהליך תחרותי מביא להורדת מחירים**. פניה לספק ובקשה לקבל הנחה אינו תהליך חלופי לכך.

6.13. <u>התאמה לתקן</u>

6.13.1. בבדיקה שערך מכון התקנים בגינת ראול ולנברג, בחודש ינואר 2016, במסגרת בדיקות למתקני משחק וגינות כושר הממוקמות עד 25 מ' מגינת הכושר, נכללו הערות לגבי מתקני הכושר הממוקמים בגינה כתוצאה מהערות אלו מתקני הכושר במתחם הוסרו.

6.13.2. ההערות שעלו, כללו התייחסות להעדר מעצורים להגבלת תנועה של חלקים נעים כנדרש, העדר משככי זעזועים, מרווחי בטיחות שאינם עונים לתקן, פתחים במתקנים שאינם בהתאם לדרישות וכתוצאה חשש להילכדות במתקן ומדרכי רגליים בלתי תקינים.

6.13.3. הביקורת מעירה כי בדיקות מכון התקנים מבוצעות במתקני כושר הנמצאים במרחק הנמוך מ 25 מ' כאמור, ויתכן כי בגינות אחרות שבהן מתקני כושר ואינן נבדקות קיימים ליקויים דומים.

<u>המלצת הביקורת</u>:

6.13.4. חובה לערוך בדיקה לקיום ליקויי בטיחות, בדומה להערות מכון התקנים בגינת ראול ולנברג, **בכלל מתקני הכושר שבגינות**.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"מקבלים את ההמלצה".

6.14. <u>דרישה לקבלת מידע מהיצרן</u>

בעת התקשרות לרכישת והתקנת מתקני כושר יש לקבל מספק המוצרים את המידע הבא:

- מידע כללי על המתקן (תקן 1497 חלק 1 סעיף 6.1) הכולל פרטי התקנה, תפעול פיקוח ותחזוקה של המתקן. כן נדרש לקבל מידע לגבי בטיחות ההתקנה לרבות

מרחב מזערי הנדרש להתקנה, דרישות פני השטח, מידע אודות מידות החלקים ומשקלם, טווח הגילים המיועד לשימוש, זמינות חלפים ותעודת התאמה לתקן (סעיף 6.2).

- בהתאם לסעיף 6.3 נדרש מידע לגבי אופן התקנת המתקן בליווי סרטוטים ותרשימים.
- בהתאם לסעיף 6.4 נדרש לקבל מהיצרן מידע אודות בחינה והוראות תחזוקה של המתקן.

6.14.1. נמסר לביקורת כי בפועל מתקבלת תעודת התאמה לתקן. אך לא מתקבל כל המידע הדרוש.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי העדר המידע האמור הנדרש על פי התקן מהווה **ליקוי בבקרה** על הציוד המתקבל על מתכונת התקנתו ועל אופן תחזוקתו **ומנוגד לדרישה המפורשת בתקן**.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.14.2. בעת רכישה והתקנת ומתקני כושר שתקן 1497 חל עליהם, **יוקפד** על קבלת המידע הנלווה הנדרש בהתאם לתקן 1497 בסעיפים 6.1 עד 6.4.

<u>תגובת מנהל המחלקה לספורט:</u>

"מקבלים המלצת הביקורת.
יצויין שבחלק מהמתקנים ההתקשרות לרכישת התקנת מתקני הכושר נעשתה באמצעות יחידות ארגוניות אחרות."

7. מתקני משחק ומתקני כושר באחריות מנהלת הפארק הלאומי

7.1. כללי

באחריות מנהלת הפארק הלאומי מספר גנים:

- גן משחקים בפארק (ליד תחנת מד"א)
- גן משחקים ליד מגדל הפיקוח (שני מתחמים)
- מתקן ספורט בפארק ליד חניון ברחוב סן מרטין
- גן משחקים מרום נווה (שני מתחמים מזרחי ומערבי)

כאמור לעיל (בפרק 5 "מתקני משחק" ובפרק 6 "מתקני כושר") על המחזיקים בגינות משחקים ובגינות כושר בגנים ציבוריים המיועדות לשימוש ללא השגחה חל תקן 1498 - "מתקני משחק: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה" ותקן 1497 - "מתקנים לפעילות גופנית באתרים נטולי השגחה: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה".
בהתאם לתקנים אלו נדרש להקים ולנהל מערכת בטיחות. בין היתר נדרש ביצוע בדיקות שבועיות (בגני כושר) חודשיות, שנתיות ובדיקות תלת שנתיות על ידי מכון התקנים (בגינות הכושר ובגני המשחק).

7.2. הסכם לקבלת שירותים

7.2.1. הנהלת הפארק הלאומי התקשרה עם חברת א.ה. (להלן "הספק") בהסכם לביצוע עבודות אחזקה של מתקני משחק (הסכם מיום 1/7/2016). במסגרת ההסכם התחייב הספק, בין היתר, כדלקמן:

- אחזקה שוטפת הכוללת **"ביצוע תיקונים קלים כגון: חיזוק ברגים, שמן, גירוז, שאקלים .. תיקוני צבע אחת לשנה והשלמת מדבקות גיל המשתמש של מתקני המשחק".**
- ביצוע בדיקות חודשיות של מתקני המשחק על ידי בודק מוסמך על פי הקבוע בתקן
- בדיקה שנתית על ידיד בודק מוסמך
- אחת לשלוש שנים בדיקה על ידי מכון התקנים או מעבדה מאושרת

7.2.2. כן מצוין בהסכם כי **"מידי שנה שליש מהגנים ייבדק ע"י מכון התקנים"**

7.2.3. הביקורת מעירה כי ההסכם מתייחס למתקני משחק. **אין בהסכם התייחסות לבדיקות ותחזוקה של מתקני כושר ולתקן 1497**. (בפועל בוצעו בדיקות גם במתקני כושר).

7.2.4. הוצג אישור למימוש אופציה החלה בהסכם מיום 18/5/2017. האישור נחתם על גבי הצעת מחיר מטעם הספק הכוללת התייחסות למתקני משחק בלבד.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.2.5. על הנהלת הפארק להסדיר קבלת שירותים בתחום **היבטי בטיחות ותחזוקה** של מתקני הכושר שבאחריותה בהתאם לתקן 1497.

<u>תגובת מנהל הפארק הלאומי:</u>

"הוסדר, הנהלת הפארק הרחיבה את שירותי התחזוקה של הקבלן, נוספה התייחסות על גבי ההסכם עם חותמת וחתימה של הספק לגבי בדיקה ותחזוקה של מתקני הכושר ולתקן 1497."

7.3. <u>בדיקות תקופתיות ואחזקה</u>

7.3.1. <u>בדיקות שבועיות</u>

מהביקורת עולה כי לא מבוצעות בדיקות שבועיות במתקני כושר כנדרש בתקן 1497.

7.3.2. <u>בדיקות חודשיות</u>

הוצגו לביקורת טפסים חודשיים מטעם חברת א.ה - "דיווח חודשי לתחזוקת מתקני משחק". המתייחסים לשנים 2015, 2016 ו- 2017. ביחס לשנת 2015 – הוצגו בדיקות בשני גנים בלבד מתוך גן מתקני משחק ליד תחנת מד"א.

7.3.3. <u>בדיקות שנתיות</u>

מסמכי הבדיקות השנתיות הועברו לביקורת במסגרת התגובות לדוח.

להלן ממצאי הבדיקות:

גינה	היקף	2015		2016		2017/2018	
		ממצאים	תאריך	ממצאים	תאריך	ממצאים	
גן מרכזי	22 מתקני כושר					לא מתאים תקין	28/11/17 1/3/18
"כושר על יד הפיקוח"	15 מתקני כושר	11/3/15	תקין	המתקנים לא מתאימים	14/7/16	תקין	18/1/18
"סן מרטין כושר"	15 מתקני כושר	11/3/15	תקין	המתקנים לא מתאימים	14/7/16	לא מתאימים תקין	28/11/17 22/2/18
"פעוטות" רחוב הירדן	13 מתקנים	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	28/11/17
"נדנדנות" ברחוב הירדן	1 מתקן	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	28/11/17
"בוגרים"	6 מתקני משחקים	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	28/11/17
"אברהם כושר" ברחוב אלימלך	6 מתקני כושר	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	18/1/18
"אברהם תחתון"	1 מתקן משחקים	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	28/11/2017
"אברהם" רח' יוסף הגלילי	3 מתקני משחק	11/3/15	תקין	תקין	14/7/16	תקין	18/1/18

ניתן להיווכח כי בגן המרכזי הוצגו בדיקות לשנת 2017 ו בדיקה חוזרת שנערכה בשנת 2018 בלבד.

כמו כן, אין הקפדה על ביצוע בדיקות שנתיות בתדירות שאינה עולה על 12 חודש כנדרש בתקנים.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.3.4. הקפדה על ביצוע הבדיקות **בהתאם לתדירות הנדרשת**.

7.3.5. <u>בדיקות תלת שנתיות – על ידי מכון התקנים</u>

לא הוצגו לביקורת בדיקות תלת שנתיות על ידי מכון התקנים. יצוין כי באתר האינטרנט של מכון התקנים קיימת רשימה של גינות משחקים מאושרות[2] בו ניתן לחפש גינות לפי שם. **מבדיקת הביקורת עולה כי לא נמצאו גינות המשחק שבאחריות הנהלת הפארק הלאומי.**

כלומר, מכון התקנים אינו מבצע בקרות תלת שנתיות במתקני המשחק שבאחריות הפארק.

אי ביצוע בדיקות כנדרש בתקן <u>מעמיד את קהל המשתמשים בגן בסיכון בטיחותי</u> ומנוגד להוראות החוק.

<u>המלצת הביקורת</u>:

7.3.6. לאמץ את ההנחיות בתקנים 1498 ו-1497 ולבצע בדיקות שבועיות, שנתיות ותלת שנתיות בנוסף לבדיקות החודשיות.

<u>תגובת מנהל הפארק הלאומי:</u>

"ההמלצות מקובלות:

בדיקות שבועיות: נעשות החל מתאריך 22/4/18 כפי שנדרש בתקן 1497.

בדיקות חודשיות: חסרות בדיקות של שנת 2015- הנהלת הפארק החלה בסריקת מסמכים ותיעודם במחשבים החל משנת 2016. טרם נמצאו המסמכים המבוקשים מחברת האחזקה ומחברת הפארק הלאומי.

בדיקות תלת שנתיות: הוגשה בקשה למכון התקנים לקבלת היתר בתאריך 26/9/2016 נמצא בטיפול. על חברת האחזקה לבצע בדיקת הולם לכלל הגנים ולאחריה יתקבל האישור הנדרש."

[2] כתובת האתר: https://portal.sii.org.il/heb/qualityauth/playgroundssearch/

7.4. <u>ליקויים בגנים</u>

מסיור שערכה הביקורת בגנים נמצאו הליקויים הבאים:

7.4.1. בגן משחקים בפארק (ליד תחנת מד"א) נמצא קרע במשטח בולם הנפילה – תחת מתקן הקרוסלה כדלקמן:



7.4.2. <u>גינת הספורט בפארק (ליד תחנת מד"א)</u>

בתקן 1497 סעיף 6.3 נקבע כי

"רכיבים מבניים העשויים חומרי פלסטיק מחוזקים בסיבי זכוכית יוחלפו או יחוקנו כאשר סיבי הזכוכית מעשים נראים לעין עקב בלאי או נזק"

נמצא קרע בספת ישיבה במתקן כושר:



7.4.3. <u>הלחמה שבורה בספת יישור רגליים:</u>



<u>המלצת הביקורת:</u>

7.4.4. יש לשפר את תהליכי הטיפול בליקויים בגנים שבאחריות הפארק הלאומי לרבות טיפול בקרעים בספות ישיבה, קרעים במשטחים. יש להקפיד על ביצוע ריתוכים בהתאם לתקנים.

<u>תגובת מנהל הפארק הלאומי:</u>

"הליקויים שהוצגו תוקנו (צורפו תמונות המעידות על הטיפול).

בהתייחס לגן משחקים בפארק (ליד תחנת מד"א) : הגן שופץ ושודרג, הוחלפו ושודרגו כלל המתקנים במתחם ובנוסף תוקנו מפגעי הגומי. כן, ממתינים לאישור תקציב חריג להחלפת משטח הגומי כולל נגישות."

7.5. שילוט גני משחק

7.5.1. בסיור שערכה הביקורת נמצא בכניסה לגן המשחקים ליד תחנת מד"א השילוט הבא:



7.5.2. **מהביקורת עולה כי לא נמצא שילוט כנדרש בתקן.** נעדרים מהשילוט כלל המרכיבים הנדרשים:

- שם בעל המתקן,
- מספר מזהה את אתר המשחקים,
- שם המתחזק ומספר ההיתר שלו ממכון התקנים.
- מס טלפון להודעה על ליקויים
- תאריך בדיקה אחרונה ותאריך בדיקה הבאה.
- סימון תו התקן של הגן

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.5.3. יש להשלים את השילוט כנדרש בתקנים.

<u>תגובת מנהל הפארק הלאומי:</u>

"שילוט קיים בחלקו הפנימי של הגן."



<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל הפארק הלאומי</u>:

1. השלט אינו עונה על הדרישה מבחינת גודל אות ובדרישה כי יכלול את האישור של מכון התקנים (כולל סמל החוגה של מכון התקנים).
2. השילוט המוצג נמצא בחלק פנימי של הגן ולא בכניסה לגן כנדרש. הביקורת בסיורה במתחם המרכזי לא נתקלה בשלט כאמור.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת מתקני משחק ומתקני כושר בגנים ציבוריים

- **מנכ"ל העירייה ציין כי נושא הבטיחות נמצא בראש סדר העדיפויות שלנו וכי יש לתעדף את הטיפול בנושאי הבטיחות ע"ח נושאים אחרים.**

מתקני משחק בגנים הציבוריים

1. **סעיף 5.2.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבחון ביצוע בדיקות ותחזוקה בגנים בהתאם לאמור בתקן.

2. **סעיף 5.2.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.4.6**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, נלקחו הצעות מחיר מגופים שונים אולם במשקל האיכות ניתנה העדפה למכון התקנים – כגוף המוביל בנושא התקינה בארץ.

4. **סעיף 5.6.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לביצוע פעולות תחזוקה מונעת כנדרש.

5. **סעיף 5.7.3, 5.7.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. לוח הפרספקס תוקן וגובשו הנחיות לגבי אופן התקנת לוחות פרספקס.

6. **סעיף 5.8.3, 5.8.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת, והליקוי תוקן. ניתנה הנחיה לסימון מתקנים שאינם תקינים ותיעודם בדו"ח.

7. **סעיף 5.9.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. קיימת תכנית עבודה שנתית בנושא.

8. **סעיף 5.12.3, 5.12.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ואף בוצעה פניה למשכ"ל בנושא.

9. **סעיף 5.13.3, 5.13.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ואף בוצעה פניה למשכ"ל בנושא.

10. **סעיף 5.14.6, 5.14.7**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת למספור הגנים הציבוריים כנדרש עפ"י התקן.

11. **סעיף 5.15.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 5.16.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. השלטים בגנים הציבורים תוקנו על פי הנדרש.

מתקני כושר בגנים הציבוריים

13. **סעיף 6.2.1, 6.3.4, 6.3.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להסדיר את חלוקת תחומי האחריות בנושא מתקני הכושר. תתקיים ישיבה בנושא אצל מנכ"ל העירייה וזאת על מנת להגדיר את תחומי האחריות ותקציב החל מ-1/1/19.

14. **סעיף 6.4.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת להכנת נוהל בנושא ניהול בטיחות מתקני הכושר, עפ"י חלוקת תחומי האחריות שיקבעו לנושא.

15. **סעיף 6.5.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יטופל לאחר קביעת תחומי האחריות לטיפול במתקני הכושר.

16. **סעיף 6.6.6, 6.6.7, 6.6.8**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת תוך שהנחה להקפיד על ביצוע בדיקות שנתיות ותיעודן.

17. <u>סעיף 6.7.3</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבצע בדיקות שנתיות כנדרש בתקן.

18. <u>סעיף 6.8.2</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבצע תהליך בדיקה שבועי של מתקני הכושר בהתאם לאמור בתקן.

19. <u>סעיף 6.9.4, 6.9.5, 6.9.6</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לביצוע בחינות תקופתיות וביצוע תיקונים ככל שנדרש.

20. <u>סעיף 6.10.3, 6.10.4, 6.10.5</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

21. <u>סעיף 6.11.7</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

22. <u>סעיף 6.12.6</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן על ידי הגורם האחראי לתחום.

23. <u>סעיף 6.13.4</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבצע בדיקת לקיום ליקויי בטיחות בכלל מתקני הכושר בגינות.

24. <u>סעיף 6.14.2</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת תוך שהנחה כי בעת רכישה והתקנת מתקני כושר שתקן 1497 חל עליהם יוקפד על קבלת המידע הנלווה הנדרש בהתאם לתקן.

<u>מתקני משחק ומתקני כושר באחריות מנהלת הפארק</u>

- מנכ"ל העירייה מבקש לעדכן כי כל מתקני הכושר שנמצאים בפארקים יועברו לאחריות חב' הפארק הלאומי החל מ-1/1/19.

25. <u>סעיף 7.2.5</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הנהלת הפארק הרחיבה את שירותי התחזוקה של הקבלן לגבי בדיקה ותחזוקה של מתקני הכושר לפי תקן 1497.

26. <u>סעיף 7.3.4</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לבצע בדיקות בטיחות בתדירות הנדרשת.

27. <u>סעיף 7.3.6</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת לביצוע בדיקות עפ"י התקן, ומעדכן כי בדיקות שבועיות החלו בביצוע, בדיקות חודשיות ושנתיות בתהליך ביצוע.

28. <u>סעיף 7.4.4</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקויים שהוצגו תוקנו.

29. <u>סעיף 7.5.3</u>

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. השילוט הושלם כנדרש בתקנים.

הוראות החוק
לנושא הביקורת

הוראות חוק לנושא הביקורת

והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

149 ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ח, תשס"ב, תש"ע)

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין;
הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה וסגניו לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג)

(1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה 2 מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור ב"גוף עירוני מבוקר";

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים (תיקון תשל"א, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ג, תשס"ד, תשס"ה, תשס"ו)

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראת סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.

167 א. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 161 , תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה, ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ד, תשס"ה)

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה, ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). התקנים על פי סעיפים קטנים אלו ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן (התקיימו בו הוראות סעיפים 167 (ג1) עד (4).

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלאו בו התנאים האמורים בסעיף 167 (ג)(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

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.