עיריית רמת־גן
לשכת מבקר העירייה

י״ז אדר ב תשע״ט
24 מרץ 2019
סימוכין: 0111-8110

לכבוד
עו״ד כרמל שאמה הכהן
ראש עיריית רמת-גן

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2018, בהתאם להוראות סעיף 170(ג') לפקודת העיריות.

בדוח זה, כמו בדוחות הקודמים שערכתי, הגדרתי כיעד בניית תכנית עבודה שעיקרון הנראות עומד בבסיסה, ומשמעותו פריסת הביקורת במגוון רחב של נושאים באגפי העירייה השונים.

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

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

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

הצוות לתיקון הליקויים בראשות המנכ״ל, מקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות לביצוע תהליכי עבודה נדרשים.

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

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

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

בברכה,
דני רייף
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתק:
חברי הוועדה לענייני ביקורת

Carmel Shama HaCohen
Mayor of Ramat - Gan

כרמל שאמה הכהן
ראש העיר רמת – גן

עיריית רמת-גן

י״ח תמוז תשע״ט
21 יולי 2019
סימוכין : 0101-10381

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

א.ג.נ.,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו״ח מבקר העירייה לשנת 2018, בצירוף הערותיי.

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

דוחות מבקר העירייה מפורסמים באתר העירייה לשירות הציבור.

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

תודתי למנכ״לית העירייה, הגב׳ רחלי מרום, הפועלת לריכוז עבודת המטה לטיפול ותיקון הליקויים וליישום המלצות הביקורת.

ב ב ר כ ה ,

כרמל שאמה הכהן
ראש עיריית רמת-גן

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

מכון התקנים הישראלי

היבטים תפעוליים וכספיים בשירותי הניקיון - אגף שפ״ע

1. מבוא

העיר רמת גן (להלן: ״העיר״) משתרעת על פני 13,700 דונם ומונה מעל 160 אלף תושבים. העיר גובלת בערים תל אביב, קריית אונו, גבעתיים, גבעת שמואל ובני ברק.

בשנים האחרונות במרכז העיר ובשכונותיה יש תנופת בנייה והתחדשות עירונית בהיקפים גדולים. בשנים 2015-2017 ניבנו 1,941 יחידות דיור (רישוי + תמ״א).

בשנת 2017 נאספה בעיר אשפה במשקל כולל של 86,831 [1]טון ובשנים 2015-2016 נאספה בעיר אשפה במשקל כולל של 85,981 טון ו – 84,914 טון. עלויות ניקיון העיר ופינוי האשפה בשנת 2017 הסתכמו בכ- 122.7 מיליון ₪.

2. מטרות הביקורת

בדיקת פעילות אגף שיפור פני העיר (שפ״ע) ומחלקותיו בהיבטים תפעוליים וכספיים בכל הקשור לניקיון העיר, פינוי האשפה והגזם באמצעות מחלקת שירותי הניקיון, המוסך, מדור הפרדת אשפה והתחנות האזוריות ברחבי העיר ובחינת האפשרות לחיסכון והתייעלות.

3. מתודולוגיה

התייחסות לממצאי דוחות מבקר העירייה מהשנים 2014-2015 בנושאים הקשורים לנושא הביקורת וכן התייחסות לדו״ח המבקר שנערך בנושא בשנת 2006.
בחינת ההסכמים של הקבלנים המספקים כיום שירותי ניקיון לעיריית רמת גן (להלן: ״העירייה״), ההשקעות התקציביות, המשאבים והתוצרים שסופקו.
עריכת סיורים על ידי צוות הביקורת החל מהשעות המוקדמות של הבוקר ובמהלך כל שעות היום בתחנות האזוריות וברחובות העיר.
ניתוח נתונים סטטיסטיים וכלכליים של פעילות מחלקות אגף שפ״ע והקבלנים על בסיס נתוני הכניסה והיציאה מתחנת המעבר חירייה (להלן: ״חירייה״), הכוללים בין היתר את שעת כניסת המשאית, שעת יציאת המשאית, משקל הברוטו, משקל הטרה, משקל הנטו, תאריך הכניסה ועוד.
קבלת עדכונים ממכשירי האיתורית המצויים בכלי הרכב של הספקים.
ניתוח פניות הציבור שהתקבלו במוקד העירוני.
איסוף וניתוח חומר עזר נוסף על בסיס פקודת העיריות, חוקי העזר העירוניים ומידע עדכני מרשויות מקומיות אחרות.
פגישות עם: מנכ״ל העירייה, סמנכ״ל התפעול, מנהל אגף שפ״ע, סמנכ״ל הבורסה, מנהל אגף משאבי אנוש, מנהל אגף הביטחון והאכיפה, מנהלי המחלקות באגף שפ״ע ומנהלי ועובדי 4 תחנות אזוריות. יצוין כי הביקורת התמקדה ב - 4 תחנות אזוריות מתוך 6 התחנות הקיימות בעיר.

---

[1] קובץ נתונים מאיגוד ערים דן

בישיבת מועצה מס' 77, מיום 22/3/2018, נערך דיון בנושא ניקיון העיר.
החלטת המועצה "**ראש העיר יבקש ממבקר העירייה לבדוק בדיקה מעמיקה את נושא שפ"ע במספר נושאים".**

ב- 11/4/2018 ראש העיר פנה למבקר העירייה לערוך ביקורת בנושא "**בחינת היבטים במחלקת שירותי ניקיון בדגש על - פינוי אשפה, טיאוט רחובות ידני ומכני ופינוי גזם וגרוטאות**".

צוות הביקורת כלל שני יועצים בכירים בעלי ניסיון רב בתחום נושא הניקיון. אחד מהם בעל ניסיון רב בניהול ותפעול רשויות מקומיות גדולות והאחר רו"ח בעל ניסיון רב בתחום ביקורת שירותי ניקיון ברשויות המקומיות הן מההיבט התפעולי והן מההיבט הכספי. מבקר העירייה ליווה את תהליכי הביקורת באופן שוטף.

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

תגובת מנהל אגף שפ"ע שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. אופן חישוב השתתפות העירייה בתקציב האיגוד בכ-24 מיליון ₪ בשנה – מנוגד לצו ההקמה של האיגוד וזאת בלא שתועדה הסכמה כתובה בין העירייה לבין האיגוד לעניין זה (סעיף 6.2).

4.2. בשנת 2016 נתקבלו 26,471 פניות למוקד בתחום הניקיון ובשנת 2017 נתקבלו 25,276 פניות בנושא. (סעיף 8).

4.3. תכניות האב אשר הוכנו לא תורגמו על ידי העירייה לתוכניות עבודה שנתיות אופרטיביות. בפועל כיום, אין תכנית עבודה שנתית מסודרת הכוללת את כל תחומי והיבטי הניקיון בעיר. (סעיף 9).

4.4. הביקורת מעירה בחומרה על שינוי מהותי של מספר הקילומטרים שהוקצו לקבלן הניקיון מ – 125 ק"מ ל – 200 ק"מ **ללא כל אישור העלאת מספר הקילומטרים.** ההתקשרות לחודש דצמבר 2017 הינה גבוהה ב- 227% לעומת ההתקשרות הראשונית, זאת בניגוד לתקנות העיריות. (סעיפים 10.1.2, 10.2).

4.5. היקף ההתקשרות בהסכם עם חברה א' לשנת 2017 היה 26 מיליון ₪. **בפועל התשלום** לחברה זו לשנת 2017 הסתכם בכ- 32.1 מיליון ₪. תשלום המהווה **חריגה של 23% מההסכם** (סעיף 10.1.1).

4.6. מביקורת השכר הנערכת על ידי העירייה אחר תשלומי חברה א' לעובדי הטיאוט עולה כי: "הקבלן מעסיק בעירייה **קבלן משנה** (חברה ב'). העובדים המועסקים הינם עובדי קבלן

המשנה המשלם את שכרם", כך שבפועל **לא קיימים עובדים של הקבלן הזוכה** (חברה א') כי אם עובדי קבלן משנה בלבד של חברה ב' (סעיף 10.3.2).

4.7. מסיורי הביקורת בעיר עולה כי **לא קיימת נראות של עובדי ניקיון**. לדעת הביקורת שיטת ניקיון באמצעות "עיר נקייה" **אינה מוכיחה את עצמה** בעיר. ערים אחרות, כגון: עיריית פתח תקווה, שינו לפני שנים את התפיסה של "עיר נקיה" והחליפו לשיטה של טיאוט מכאני וידני המבוסס על פי **מספר העובדים, שעות עבודה ומחיר לאמצעים** (מטאטים מכאניים) (סעיף 10.4).

4.8. ממוצע שעות העבודה של רכבי הטיאוט בשנת 2017 עמד **על 6.4 שעות במקום 8 שעות לפחות כנדרש בהסכם. להערכת הביקורת יש לקנוס את הקבלן** בסך 907,545 ₪ בגין אי ביצוע 8 שעות עבודה כנדרש בחוזה, על פי חשבונית דצמבר 2017 שהינה מייצגת את חשבוניות שנת 2017 (סעיף 11.6).

4.9. עובדי העירייה המפעילים מטאטים מכאניים עובדים משמרת אחת בין השעות 06:00 ל – 11:00 בלבד, לא ברור מדוע מכסת השעות אינה גבוהה יותר ומדוע מטאטים אלו **אינם מופעלים ב – 2 משמרות** מה שהיה מאפשר **לצמצם** את מספר המטאטים ושעות העבודה המופעלים על ידי הקבלן. (סעיף 11.9).

4.10. מניתוח מדגם החשבוניות עולה כי תגבור העובדים **הינו מהותי,** המסתכם בכ- 4 מיליון ₪ בשנה. **המכרז עוסק בטיאוט בלבד**, ועל בסיס זה הוגשו הצעות לעירייה. השכרת עובדים בהיקפים של מאות אלפי ₪ בחודש, הינה **בניגוד להסכם ופוגעת בעיקרון השיוויון של המכרז** (סעיף 11.13).

4.11. מנהלי התחנות האיזוריות אינם מכירים כלל את ההסכמים עם הקבלנים המספקים את שירותי הניקיון, אינם מקבלים עידכון ממערכת האיתוראן של רכבי המנוף והטיאוט, ואינם מחוברים למערכת הדיווח של המפקחים. (סעיף 12).

4.12. ישנם מפקחים בתחנות האיזוריות אשר כלל לא ביצעו דיווחים באמצעות המסופונים (דהיינו דיווח בדיקה אם הרחובות נקיים או לא). מהביקורת עולה כי אחוז הקנסות שהטילו המפקחים בתקופה המבוקרת על הקבלן בגין רחובות לא נקיים עמד על **כחצי אחוז בממוצע.** (סעיף 13).

4.13. ממוצע מספר הדוחות אשר ניתנו על ידי הפקחים הכחולים הינו **אחד לחודש**. מסיורים שערכה הביקורת ברחבי העיר, ניכרו עבירות רבות בתחום הניקיון השייכות לאחריות הפקחים הכחולים. (סעיף 14.4.)

4.14. מצבת כוח אדם ל- 27 לנובמבר 2017, על פי נתוני אגף משאבי אנוש, רשומים 54 משרות בנושא טיאוט, כאשר **בפועל רק 6 עובדים** מבצעים את עבודת הטיאוט. יצוין כי המצב המתואר עלה בביקורות שערך מבקר העירייה בשנת 2006 ובשנת 2014. (סעיף 15.1.)

4.15. הוזמנו שתי עבודות אופטימיזציה הקשורות לצמצום קווי האשפה והתייעלות מערכת פינוי האשפה בעיר.

עבודה א - בוצעה בשנת 2006 **ועבודה ב** - בוצעה בשנת 2013. בשתי העבודות קיימת **המלצה חד משמעית לצמצום מספר הקווים.** (סעיפים 17.1.1 , 17.1.2)

4.16. **העירייה משלמת בחודש כ - 200 אלפי ₪ עבור עובדים המועסקים 3.5 שעות ביום.** (סעיף 17.10.7.).

4.17. **הביקורת מעירה כי הסכם העירייה עם עובדי הניקיון הינו הסכם מלפני כ 30 שנים**. לא בוצע מאז ריענון ועדכון למרות כל השינויים הרבים שחלו מאז. עלות העסקת קו האשפתונים שהינו מיותר לחלוטין וניתן להכלילו במסגרת קווי האשפה בעיר, וזאת על פי דוחות הייעוץ שהוצגו בפני הנהלת האגף, הינו כ- 240 אלפי ₪ עלות מעביד לחודש ו – 2.8 מיליון ₪ בשנה. (סעיף 17.11.7)

4.18. מרבית המשאיות מופעלות **במשמרת אחת** (משמרת בוקר). **הביקורת סבורה** כי הפעלת משאית אשפה במשמרת אחת ביממה בהיקף מצומצם של שעות, **<u>מצביע על חוסר יעילות בשימוש משאבי העירייה</u>**. (סעיף 17.12)

4.19. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי הקבלן ג' מועסק **כקבלן משנה** של קבלן ד' כך **שלמעשה הקבלן ג' מועסק עבור כלל העירייה. העסקת קבלן ג' (איסוף ופינוי גזם) כקבלן משנה של הקבלן ד' הינה בניגוד לסעיף 4.1 להסכם ואף בניגוד לעיקרון חלוקת שטח העיר ל – 2 מכרזים שונים** (סעיף 18).

4.20. ממדגם שערכה הביקורת עולה כי יום העבודה של קבלן הגזם אשר אמור, על פי ההסכם, להיות **8 שעות** עבודה בין השעות 06:00 ל – 14:00 מסתיים **בניגוד להסכם** לאחר מספר שעות הפחותות משמעותית מ - 8 שעות. **למרות זאת, התשלום הינו בגין יום עבודה מלא**, וזאת על פי חשבונות הקבלנים ג' וד' לחודשים ינואר – דצמבר 2017. (סעיף 18.7).

4.21. הביקורת מעירה כי האגף המשיך את ההתקשרות עם הקבלן לאיסוף ופינוי הגזם **ללא הקצאת עובד גזם בניגוד לחוזה** אף לאחר שהדבר הוער על ידי מבקר העירייה בשנת 2014. **בהתבסס על החשבונות המוגשים ע"י קבלן ג', הסכום השנתי שהחברה מקבלת מהעירייה בניגוד להסכם, מוערך על ידי הביקורת בסך של כ- 450,00 ₪ לשנה**. (סעיף 18.5).

4.22. מהביקורת עולה כי לא קיים החזר מלא מחברת ת.מ. בגין פחים כתומים בסך כ – 236 אלפי ₪ עבור רבעונים 1 עד 3 בשנת 2017, הדבר נובע מתשלום עודף לקבלן הפינוי וכן אי הדרכה מספקת לתושבי העיר בתחום המחזור דבר הגורם לכך שמושלכת לפחים הכתומים פסולת שאינו אריזות בלבד (סעיף 19).

4.23. ממדגם ספירת פחים כתומים שערכה הביקורת עולה כי התשלומים לקבלן פינוי הפחים אינם מבוססים על הצבת הפחים הקיימת הלכה למעשה ברחבי העיר, (ממדגם של 42 פחים – לא נמצאו 9 פחים) כמוכן נמצאו פחים שלא בשימוש, אותם ניתן היה להסיר **ולא לשלם בגינם לקבלן** (סעיף 19.8).

4.24. מניתוח הדו"ח שערכה הביקורת עולה כי , קיימות מכולות רבות שמשקל האשפה במכולה **הינו נמוך** ויש מקום לבחון את תדירות הפינוי של המכולות. זאת נוכח העובדה כי **התשלום לקבלן הינו על פי מספר הפינויים המבוצע על ידו**.(סעיף 20.6).

5. פירוט הממצאים

5.1. להלן טבלה המפרטת את תקציבי הוצאות הניקיון בעירייה 2016-2018 תוך הבחנה בין הוצאות השכר והוצאות הפעולות:

	סעיף	ביצוע 2016 ב- ₪	תקציב 2017 ב- ₪	תקציב 2018 ב – ₪	אחוז יחסי
הוצאות שכר	עובדי ניקוי רחובות	18,938,614	19,745,000	21,968,223	
	עובדי איסוף אשפה	33,337,784	33,271,000	(*)23,925,376	
	סה"כ שכר	**52,276,398**	**53,016,000**	**45,893,599**	**41%**
פעולות (קבלנים, איגוד ערים וחומרים)	ניקוי רחובות – חומרים כלים וביגוד	337,123	390,000	390,000	
	ניקוי רחובות – קבלני טיאוט ומשאית מנוף	31,838,293	30,999,000	32,771,500	
	ניקוי רחובות – מטאטאים מכניים	4,356,660	4,370,000	4,500,000	
	איסוף אשפה - חומרים, כלים ושקיות	700,459	371,000	371,000	
	איסוף אשפה – קבלני מכולות ודחסנים	4,435,074	4,630,000	4,630,000	
	תשלום לאיגוד ערים דן	24,214,992	24,215,000	24,215,000	21%
	סה"כ פעולות	**66,877,500**	**64,975,000**	**65,882,601**	**59%**
	סה"כ פעולות ללא תשלום לאיגוד ערים	42,662,500	40,760,000	41,667,609	**38%**
	סה"כ שכר +פעולות	112,771,099	117,991,000	118,158,999	**100%**

(*) לדברי גזברות העירייה בוצע מיון מחדש בסעיף זה על מנת שיכיל אך ורק את הוצאות שכר העובדים.

מן הטבלה עולה כי 41% מהוצאות תקציב הניקיון מיועדות לתשלומי שכר, 38% מיועדות לתשלום לקבלנים ו – 21% מיועדות לאיגוד ערים דן (תחנת מעבר).

6. התחשבנות עם איגוד ערים דן בגין פסולת

צו איגוד ערים אזור דן (להלן: "חירייה") תשכ"ו – 1966 קובע כי: "**הטילה המועצה על רשויות מקומיות תשלומי כסף למימון תקציב האיגוד בהתאם לסעיף 12 לחוק, ייקבעו שיעורי המכסות בהתאם למספר התושבים ברשות המקומית שהיו רשומים ביום האחד באפריל של השנה שבה הוטל התשלום בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום אותה רשות מקומית, זולת אם יוסכם אחרת על ידי הרשויות המקומיות**".

6.1. הביקורת מעירה כי התשלום לאיגוד ערים אזור דן (להלן: "חירייה") עומד על כ- 20% מהוצאות העירייה בנושא תפעול שירותי הניקיון. למרות שמדובר בהיקף תקציבי משמעותי אין הסכם בכתב לגבי אופן ההתחשבות עם האיגוד. כמו כן, מבירור שערכה הביקורת עולה כי תעריף קליטת הפסולת גבוה יחסית למתקנים אחרים ברשויות אחרות.

6.2. בפועל על פי הצעת התקציב לשנת 2017 של האיגוד נמצא כי ההשתתפות בתקציב האיגוד אינה מתבצעת לפי מספר התושבים בכל רשות. לפיכך, ביקשה הביקורת תיעוד להסכם בין הרשויות המקומיות לאופן המימון השונה, כנדרש בצו.

הביקורת מעירה בחומרה על אי קיום הסכם כאמור.

סעיף	ביצוע 2016 ב- ₪	תקציב 2017 ב- ₪	תקציב 2018 ב – ₪
תשלום לאיגוד ערים דן	24,214,992	24,215,000	24,215,000

<u>הערת הביקורת:</u>

אופן חישוב השתתפות העירייה בתקציב האיגוד בכ-24 מליון ₪ בשנה – **מנוגד לצו ההקמה** של האיגוד וזאת בלא שתועדה הסכמה כתובה בין העירייה לבין האיגוד לעניין זה. העדר הסכמה **בכתב** לגבי אופן ההתחשבנות אינו מאפשר בין היתר, **שקיפות ובקרה** על תקינות חישוב התשלומים של העירייה המועברים לאיגוד. בנוסף לכך, כפי שיפורט להלן, אופן החישוב של דמי ההשתתפות בפועל, שאינו מעוגן בהסכם, סותר את דברי ההסבר בספר תקציב העירייה ולכאורה אינו דרך החישוב המיטבית עבור העירייה.

6.3. לדברי גזבר האיגוד דרך חישוב ההתחשבנות בפועל הינה:

<u>כלל הוצאות האיגוד בניכוי הכנסות שונות שאינן מרשויות וקבלנים</u> = מחיר לטון לרשות מספר כולל בטון של אשפה שנקלטה מרשויות וקבלנים*

*עד סוף אוקטובר בשנת הכספים, בתוספת צפי לסוף השנה

לדוגמא עבור עירית רמת גן: חלוקת 25,077 אלפי ₪ ב – 86,692 טון = 289 ₪ לטון. סכום זה הינו עבור כלל חברי האיגוד למעט עיריית תל אביב אשר שילמה מראש בגין פרוייקט RDF.

6.4. בתחילת הרבעון האחרון בכל שנה מחושב צפי מספר הפסולת שתיקלט באתר בשנה הקלנדרית מכל רשות, ולאחר מכן מחושב תקציב ההשתתפות של כל רשות לפי הנוסחה:

צפי מספר הפסולת שתיקלט בשנה הקלנדרית מהרשות * מחיר לטון = דמי ההשתתפות של כל רשות.

6.5. סעיף 22 להצעת תקציב איגוד ערים דן קובע כי האשפה הצפויה לשנת 2017 תעמוד על 86,692 טון והיא מהווה כ – 9.01% משיעור ההשתתפות הכולל של חברות האיגוד והרשויות שאינן חברות באיגוד. הביקורת ביקשה לבחון מה היה סך הטון שנשפך לחירייה בשנת 2017. מנתוני הקבצים שנתקבלו עולה כי בשנת 2017 סך הכניסות עמד על 86,831 טון, קרי שיעור הסטייה לעומת האומדן הינו 0.27% בלבד.

6.6. בהערת השוליים להצעה זו נכתב: "**מספר אשפה לשנת 2016 מבוססת על מספר אשפה עד 31.10.16. מספר אשפה לשנת 2017 מבוססת על מספר משוערת לשנת 2016**".

6.7. אולם באתר האינטרנט של חירייה מוצג "סיכום פעילות שנת 2016" עם נתוני קליטה מעודכנים. מהסיכום עולים הנתונים שלהלן:

מקור האשפה	קליטה בטונות בשנת 2016
ת"א	373,965
חולון	114,637
<u>רמת גן</u>	***<u>85,975</u>***
בני ברק	86,980
בת ים	65,625
גבעתיים	24,658
רשויות נוספות	101,816
רשויות אחרות	82,478
קבלנים	99,372
סה"כ	**1,035,506**

6.8. תעריף קליטת הפסולת בו מחויבת העירייה על ידי איגוד ערים דן (289 ₪ לטון) **נמצא גבוה** יחסית לתעריפים שדורשים מתקנים אחרים מרשויות אחרות. (**ראה נספח 5**). **הביקורת לא קיבלה כל תיעוד לכך שנערכות באיגוד בדיקות כלכליות תקופתיות לבחינת תהליכי העבודה במטרה להתייעל ולחסוך בעלויות.**

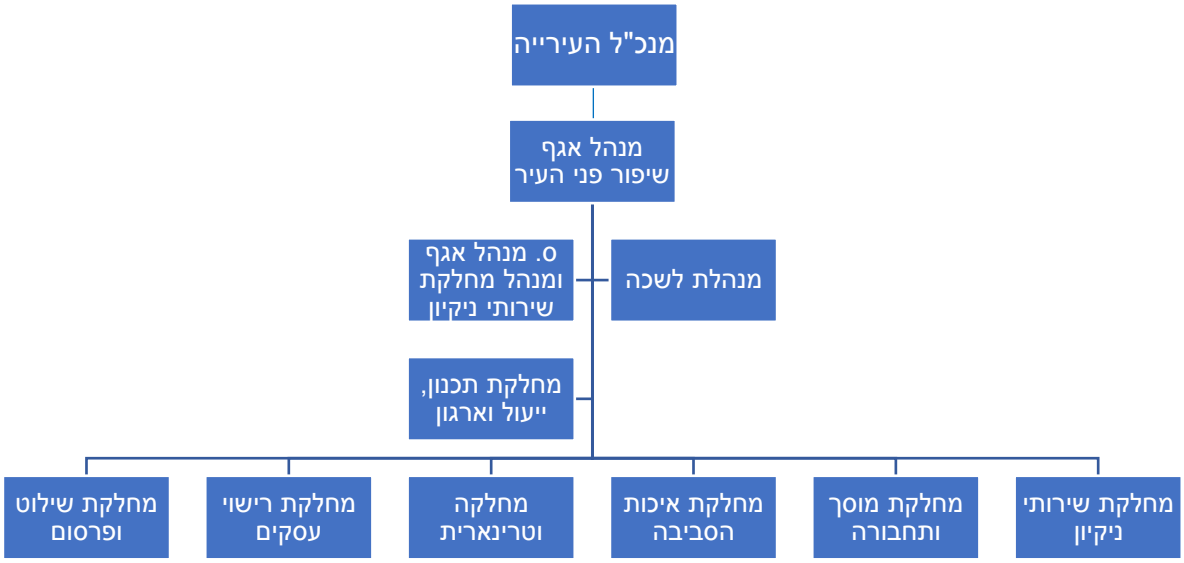
6.9. **<u>המלצת הביקורת:</u>**

מומלץ כי גזברות העירייה בשיתוף מינהלת האגף תערוך בחינה אחת לשנה אחר התעריפים המשולמים לאיגוד ערים דן, לעומת החלופות הקיימות.

7. מבנה ארגוני

אגף שפ"ע - ניקיון העיר ופינוי האשפה (להלן: "האגף").

7.1. להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של האגף:



7.2. במסגרת האגף אחראית מחלקת שירותי ניקיון על ניקיון העיר.

תחומי פעילות המחלקה כוללים:

- פינוי אשפה ביתית
- איסוף גזם וגרוטאות
- איסוף אשפה מבתי עסק
- טיאוט רחובות ידני ומכני מידי יום ביום
- הפעלת חמישה טנדרים לאיסוף פגרים ולמתן סיוע ראשוני לפינוי פסולת
- פינוי פסולת במכולות ודחסנים.

7.3. פעילות המחלקה מבוצעת ב- 6 אזורים גיאוגרפיים עיקריים, כאשר בכל אזור ממוקמת תחנה אזורית אשר אחראית להפעיל את כל תחומי שירותי הניקיון באזור (להלן: "**תחנות אזוריות**").

7.4. להלן רשימת התחנות האזוריות והשטחים שבאחריותן:

תחנה	תחום אחריות
תחנה 1	צפון העיר עד רחוב ז'בוטינסקי (כולל)
תחנה 2	רחוב ז'בוטינסקי עד רחוב חיבת ציון
תחנה 3	רחוב חיבת ציון עד רחוב הירדן, דרך בן גוריון (ממערב)
תחנה 4	דרום העיר מרחוב הירדן (ממזרח), אלוף שדה (מצפון), עד רחוב שלם
תחנה 5	רח' הירדן, שכונת נווה יהושע, רמת עמידר, שיכון מזרחי, רח' הבילויים, רח' אהרונסון
תחנה 6	שכונות מזרח העיר, אזור תל השומר, רמת אפעל, כפר אז"ר, קריית קריניצי, גבעת הברושים - לדברי מנהל האגף תחנה זו החלה לפעול בחודש יולי 2017.

7.5. התחנה האזורית הינה היחידה התפעולית האחראית על ביצוע משימות הניקיון, הן של עובדיה והן של נותני שירותי ניקיון, באזור הגיאוגרפי עליו היא מופקדת.

7.6. משימות הניקיון כוללות טיאוט הרחובות, איסוף אשפה ביתית, פינוי ערמות גזם, גרוטאות, פסולת עסקים וכיו"ב.

8. מוקד פניות הציבור

מוקד 109 של העירייה מקבל פניות מהציבור בנושאי ניקיון ואשפה ומעבירם לגורמים האחראים, ביניהם מחלקת שירותי ניקיון, התחנות האזוריות, וקבלני פינוי המיחזור.

בשנת 2016 נתקבלו 26,471 פניות למוקד בתחום הניקיון ובשנת 2017 נתקבלו 25,276 פניות בנושא.

הביקורת ביקשה לבחון את מספר הפניות בנושא ניקיון בשנים 2016-2017 על פי תחומי הניקיון השונים בעיר:

8.1. **עובדי טיאוט של הקבלן**

בשנת 2016 התקבלו במוקד פניות התושבים 3,113 קריאות בנושא אי ניקיון רחוב / מדרכה ובשנת 2017 – 3,648 קריאות.

8.2. מחלקת שירותי ניקיון ותחנות אזוריות

להלן מס' פילוחים שערכה הביקורת מנתוני המוקד לשנים 2016-2017, יצוין כי בחודש יולי 2017 תחנה מס' 6 החלה את פעילותה לאחר שחלק מפעילות תחנה מס' 4 הועברה אליה. פיצול זה לא בא לידי ביטוי בניתוחי המוקד בשנת 2017:

	ריכוז קריאות שנת 2016-2017			קריאות בנושא פינוי גזם		קריאות בנושא אי פינוי אשפה	
מספר תחנה	מספר קריאות בשנת 2016	מספר קריאות בשנת 2017	אחוז שינוי בין השנים	גזם 2016	גזם 2017	אי פינוי אשפה_2016	אי פינוי אשפה_2017
תחנה 1	4,386	4,618	+5%	160	172	700	649
תחנה 2	5,465	5,699	+4%	319	280	824	825
תחנה 3	5,766	5,715	-1%	442	465	745	784
תחנה 4	6,707	6,198	-8%	634	539	1,043	1,021
תחנה 5	654	788	+20%	75	50	112	126

מן הנתונים עולה כי **מספר הקריאות הגדול ביותר נרשם בתחנה 4**, הן בשנת 2016 והן בשנת 2017. בתחנה זו אף נרשם מספר הקריאות הגבוה ביותר בתחום אי פינוי האשפה והגזם. מספר הקריאות הנמוך ביותר התקבל בתחנה 5, כאשר מספר הקריאות לתחנה זו מהווה כ- 10% מסך הקריאות שנרשמו בתחנה 1.

8.3. פינוי אשפה

מוקד פניות הציבור מקבל קריאות מתושבים בין היתר בתחום פינוי האשפה. להלן מספר קריאות השירות בשנים 2016 -2017 בתחומי האשפה השונים:

נושא	מס' קריאות 2016	מס' קריאות 2017
אי פינוי אשפה	3,434	3,421
עגלות אשפה - מחסור	1,368	1,459
אי החזרת פחים/עגלות למקומם	1,394	1,400
מיקום עגלות אשפה	1,008	1,003
עגלות אשפה - פגומות	476	503

8.4. פינוי הגזם

להלן מספר קריאות השירות בשנים 2016 -2017 בנושא פינוי גזם:

נושא	מס' קריאות 2017	מס' קריאות 2016
פינוי גזם	1,515	1,631

8.5. מיחזור - פחים כתומים

בשנים 2016 -2017 נתקבלו קריאות במוקד השירות בנושאים הבאים בתחום המיחזור:

נושא	מס' קריאות 2017	מס' קריאות 2016
מיכלי מחזור אריזות כתומים – מיקום	1,166	1,763
מיכלי מחזור אריזות כתומים – ריקון	629	1,428

8.6. אי הכללת נושאים מרכזיים בתוכנית העבודה

בעת הכנת תכנית עבודה השנתית מומלץ להתייחס לשיפור רמת השירות לתושב אשר בא לידי ביטוי בין היתר בקריאות המוקד.

תכניות העבודה לשנים 2016-2017 **אינן מתייחסות כלל לנושאים אשר בגינם נתקבלו אלפי קריאות בשנים 2016-2017**, כפי שעולה מניתוח הטבלה הבאה:

נושא	מספר קריאות 2017	מספר קריאות 2016
אי ניקוי רחוב/מדרכה	3,648	3,113
אי פינוי אשפה	3,421	3,434
פינוי פגרים	2,923	2,683
חצרות	2,523	2,258
פינוי גרוטאות	2,157	2,090
פינוי גזם	1,515	1,631
עגלות אשפה - מחסור	1,459	1,368
אי החזרת פחים/עגלות למקומם	1,400	1,394
מכלי מחזור אריזות כתומים – מיקום	1,166	1,763
מיקום עגלות אשפה	1,003	1,008
מכלי מחזור אריזות כתומים – ריקון	629	1,428
עגלות אשפה - פגומות	503	476

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"תכנית העבודה לשנת 2019 מביאה לידי ביטוי את השיפור בשירות לאזרח – בכל התחומים."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובת המנהל אינה משנה את הממצא.

9. תכניות עבודה

תכניות האב אשר הוכנו בשנים קודמות לא תורגמו על ידי העירייה לתוכניות עבודה שנתיות אופרטיביות. בפועל כיום, אין תכנית עבודה שנתית מסודרת הכוללת את כל תחומי והיבטי הניקיון בעיר.

הביקורת סקרה את תכניות העבודה של האגף לשנים 2016-2017 לעומת תכניות העבודה של רשויות נוספות. להלן ממצאי הביקורת:

9.1. אי יישום תכניות עבודה בשנים 2016-2017

מהביקורת עולה כי תכניות העבודה לשנים 2016-2017 כוללות נושאים המועתקים משנה לשנה **מבלי שהם מבוצעים** על ידי האגף. לדוגמא: "**צמצום קווי אשפה מ – 21 ל – 18 בין היתר באמצעות שיחות ומו"מ עם ארגון העובדים". נושא זה לא בוצע בשנים 2016-2017 זאת למרות הכללתו בתכניות העבודה.**

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"תכנית האופטימיזציה הוצגה למנכ"ל ומנהל אגף משאבי אנוש".

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובה זו אינה משנה את הממצא.

9.2. אי הכללת נושאים מרכזיים בתוכנית העבודה

בעת הכנת תכנית עבודה שנתית יש להתייחס **לשיפור רמת השירות** אשר בא לידי ביטוי בין היתר בקריאות המוקד. תכניות העבודה לשנים 2016-2017 אינן מתייחסות כלל לנושאים אשר בגינם נתקבלו אלפי קריאות בשנים 2016-2017, כפי שעולה מניתוח **בסעיף 8.6 לעיל. תכניות העבודה אינן מתייחסות לקריאות המוקד בנושאים הבאים: אי ניקוי רחובות, אי פינוי אשפה, אי פינוי גזם ועוד.**

כמו כן תכניות העבודה אינן מתייחסות לליקויים שעלו בדוחות מבקר העירייה הקודמים.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"תכנית העבודה מתייחסת לשיפור רמת השירות בכל התחומים.

לכל תחנה תכנית עבודה בתחום הטיאוט, פינוי האשפה וניקיון חצרות."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

מומלץ כי תכנית העבודה של מחלקת ניקיון תתייחס לכלל הפעולות הנדרשות ליישום במהלך השנה באופן אשר יאפשר מדידה ועמידה ביעדים בשנה לאחר מכן.

9.3. אי קיום תכניות עבודה לתחנות האזוריות

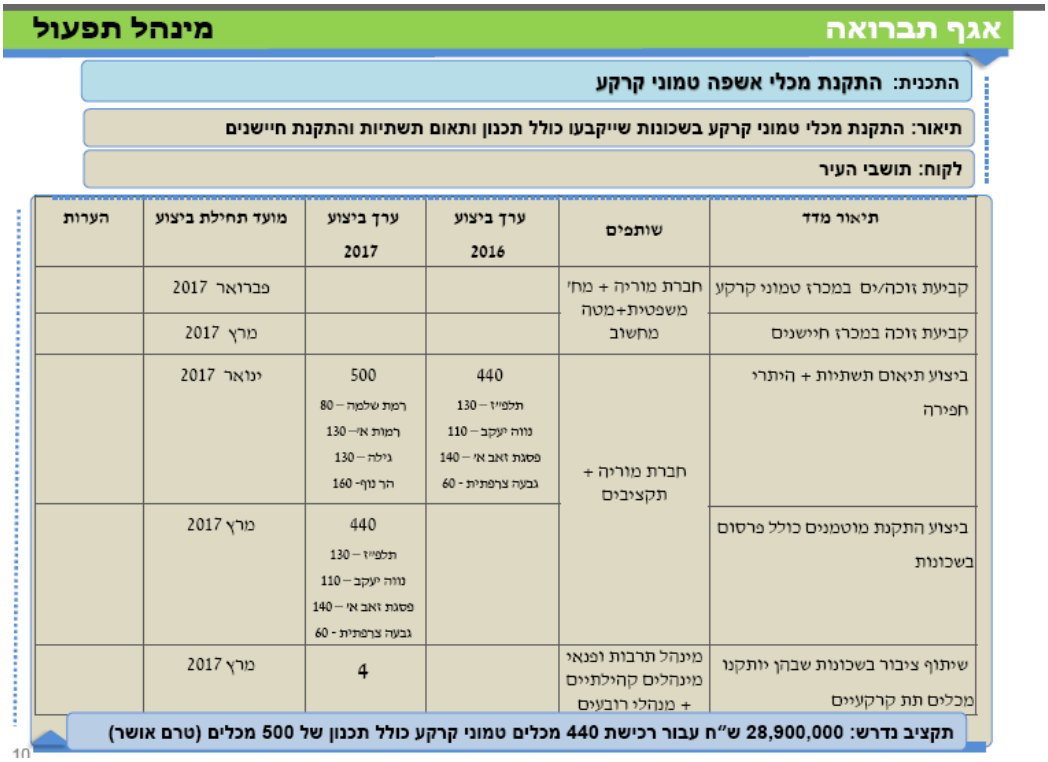
המחלקה פועלת באמצעות 6 תחנות עבודה אזוריות ברחבי העיר כאשר כל תחנה מנוהלת על ידי מנהל מחלקה. קיים שוני בין האזורים, בהיבט מספר התושבים, מספר העובדים בכל תחנה כפי שאף בא לידי ביטוי במספר קריאות המוקד בכל תחנה.

לא נמצאו תכניות עבודה ייחודיות לכל אחת מן התחנות מתוך כוונה לשפר את רמת השירות לתושבים, תוך התייחסות למיקוד הקריאות המיוחסות לתחנה בנושאים השונים.

9.4. אי הכללת מדדי ביצוע מספריים

הביקורת השוותה בין תכנית העבודה של האגף לבין תכניות העבודה באגף התברואה בעיריית ירושלים , בכל הקשור לנושא הכנסת שקועי קרקע.
בתכנית האגף צוין כי יש לקבל הצעת מחיר, יבוצע פיילוט ברחוב הרצל ולאחר תקופת ניסיון יופקו לקחים.

להלן תכנית העבודה כפי שהוצגה בעיריית ירושלים:



תיאור מדד	שותפים	ערך ביצוע 2016	ערך ביצוע 2017	מועד תחילת ביצוע	הערות
קביעת זוכה/ים במכרז טמוני קרקע	חברת מוריה + מח' משפטית+מטה מחשוב			פברואר 2017	
קביעת זוכה במכרז חיישנים				מרץ 2017	
ביצוע תיאום תשתיות + היתרי חפירה	חברת מוריה + תקציבים	440 תלפ"ז – 130 נווה יעקב – 110 פסגת זאב א' – 140 גבעה צרפתית - 60	500 רמת שלמה – 80 רמות א' – 130 גילה – 130 הר נוף- 160	ינואר 2017	
ביצוע התקנת מוטמנים כולל פרסום בשכונות			440 תלפ"ז – 130 נווה יעקב – 110 פסגת זאב א' – 140 גבעה צרפתית - 60	מרץ 2017	
שיתוף ציבור בשכונות שבהן יותקנו מכלים תת קרקעיים	מינהל תרבות ופנאי מינהלים קהילתיים + מנהלי רובעים		4	מרץ 2017	

תקציב נדרש: 28,900,000 ש"ח עבור רכישת 440 מכלים טמוני קרקע כולל תכנון של 500 מכלים (טרם אושר)

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"היות ולא תוכננו מכרזים חדשים בשנים 2017-2018 לא היה צורך בתכניות עבודה מפורטות. בנוסף אלו ההנחיות שנתקבלו מיועצת תכניות העבודה."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובת המנהל אינה משנה את הממצא. גם בהיעדר מכרזים לשנת העבודה יש לערוך תכנית עבודה אשר תתייחס לכלל פעילויות מחלקת הניקיון באופן שתאפשר מדידה של עמידה ביעדים בשנה לאחר מכן.

9.5. הערות הביקורת העיקריות לתכניות העבודה הקיימות

אי התייחסות לכ"א ומכרזים במסגרת תכנית העבודה; תכניות העבודה אינן מתייחסות, בניגוד לרשויות אחרות, לנושאי איוש משרות בתחנות לשם הפחתת עובדי הקבלן במקרה

של בעיות בכ"א וכן : שיפור הבקרה על פעילות הקבלן באמצעים שונים, כגון מעקב באמצעות **GPS**, בקרה אחר נתוני הכניסה לתחנת המעבר, ריענון נהלי עבודה ועוד.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"אגף שפ"ע בקשר רציף עם אגף משאבי אנוש בנושא איוש משרות בתחנות לשם הפחתת עובדי קבלן. כל הקבלנים בעיר מחוברים לאיתוראן מחלקת שרותי ניקיון כולל התחנות יכולות לעקוב אחריהם בכל רגע נתון. לגבי בקרה אחר נתוני הכניסה לתחנת מעבר – עובד אגף שפ"ע מפקח על הנושא, ריענון נהלי עבודה – מחלקת תכנון ייעול וארגון מפקחת על הנושא."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

מומלץ כי תיערך תכנית עבודה אשר תתייחס לכלל פעילויות מחלקת הניקיון באופן שתאפשר מדידה של עמידה ביעדים בשנה לאחר מכן.

9.6. **<u>להלן המלצות הביקורת לתכנית עבודה לשנת 2019:</u>**

9.6.1. יש לקבוע תכנית רב שנתית כוללת בתחום הניקיון אשר תכלול פירוט כל המשימות לביצוע, אומדני עלויות, מקורות מימון צפויים ולוחות זמנים לביצוע ולמעקב.

תגובת מנהל אגף שפ"ע: *"ייושם בשנת 2019."*

9.6.2. **שינוי שיטת הניקיון** - הכנת 2 מכרזים חדשים עבור עובדים ומטאטים מכאניים, **על בסיס תשומות של עובדים** על פי שעות עבודה 7-8 **ותפוקות יומיות** כמו- כן מטאטים מכאניים – מספר ותפוקות יומיות. ניתן להיעזר במכרז של החברה למשק וכלכלה או רשויות שיצאו למכרזים (נתניה).

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"ייושם במסגרת המכרז החדש במאי 2019."*

9.6.3. **מערכת ניהול ובקרה - יש להציג בתוכנית עבודה הפרטנית מהן התשומות הנדרשות** לכל רחוב, הן מבחינת טיאוט מכאני והן מבחינת טיאוט ידני.

9.6.4. **פינוי אשפה** - אימוץ העבודות שנעשו בתחום האופטימיזציה עבור האגף - תהליך זה צריך להתבצע בתיאום הנהלת העיר וועד העובדים. על פי הסדר הבא :

- ביטול קווי האשפתונים
- הסדרת הצירים החופפים
- בדיקת נחיצות משאיות הגרוטאות
- הכנסת פחי 1100 על פני פחי 360 – ברחובות שניתן להחליף
- **באותם מקומות שאפשרי -** הכנסת משאיות דחס גדולות של 32 קוב רב תכליתיות על פני מספר רב של משאיות קטנות יותר.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"הוצג למנכל ומנהל אגף משאבי אנוש."*

9.6.5. **פינוי מכולות ודחסנים**

- מנהלי התחנות יקבעו את תדירות פינוי המכולות והדחסנים בהסתמך על נתוני הכניסות לתחנת המעבר בשיתוף מנהל מחלקת ניקיון.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"לא מקבל את המלצת המבקר."*

9.6.6. **ניהול ופיקוח של מנהלי התחנות על משאיות הגזם**

- לוודא קיום איתוראן

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"קיימת מערכת איתוראן אך לא ניתן להכריח את המנהלים להשתמש בה. יוצא רענון בנושא."*

- אישורי עבודה וחתימה יומית של ביצוע

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"ההמלצה מקובלת".*

- קיום עוזר לנהג משאית הגזם.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>: *"ההמלצה מקובלת והדבר יעוגן בנוהל עבודה".*

10.עובדי טיאוט של הקבלן

10.1. הטיאוט הידני ומכאני בעיר מתבסס על הסכם שנחתם ביום ה- 19 ליוני 2013 עם חברה א'. במוקד פניות התושבים נתקבלו 3,113 קריאות בשנת 2016 ו – 3,648 קריאות בשנת 2017 **בנושא אי ניקיון רחוב / מדרכה.**

להלן תיאור העדכונים בחוזה על פי סדר כרונולוגי:

- 19/6/2013 - חתימה על חוזה.
- 16/7/2015 - הגדלת היקף החוזה בהשכרת 4 מטאטים מכאניים.
- הגדלת מספר הק"מ מ - 125 ל – 200 ק"מ.
- הרחבת החוזה עד ל- 5 למאי 2017.
- 28/3/2017 - הארכת החוזה עד ל- 5 למאי 2019.



10.1.1. היקף ההתקשרות בהסכם עם חברה א' לשנת 2017 היה 26 מיליון ₪. בפועל התשלום לחברה א' לשנת 2017 הסתכם בכ- 32.1 מיליון ₪. **תשלום המהווה חריגה של 23% מההסכם.**

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"בישיבת המועצה עם כניסתו של ראש העיר הקודם לתפקידו הוחלט על שדרוג ניקיון העיר והאגף פעל בהתאם."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

לביקורת נמסר פרוטוקול חלקי המציין כי הנהלת העיר מעוניינת בשדרוג ניקיון העיר. **הביקורת מעירה בחומרה** כי לא ניתן כל אישור על חריגה מהסכם ההתקשרות עם חברה א'.

10.1.2. המכרז לשנת 2013 מתבסס על הסכם של "עיר נקייה", כשהקבלן מתחייב לספק שירותי ניקיון לק"מ רץ באמצעות פועלים, 2 רכבי טיאוט מכאני ומנהל עבודה. מספר היחידות היומי לק"מ רץ הוסכם על 125 ק"מ **שבפועל** חויב על פי כ- 202 ק"מ.

סעיף 2 לנספח ד' מחייב אישור: "הגדלת היקף שירותי הניקיון תבוצע בהודעה בכתב מראש".

יצוין כי לא נמסרה לביקורת כל אסמכתה על הגורם אשר אישר העלאת מספר הק"מ מ – 125 ק"מ ל – 200 ק"מ.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>:

*"בישיבת המועצה עם כניסתו של ראש העיר הקודם לתפקידו הוחלט על הגדלת מספר הקילומטרים בעיר שנוקו-**טיאוט חד יומי**. "*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

לביקורת נמסר פרוטוקול חלקי המציין כי הנהלת העיר מעוניינת בשדרוג ניקיון העיר. לא ניתן כל אישור על חריגה מהסכם ההתקשרות עם חברה א'.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת **מעירה בחמרה** על שינוי מהותי של מספר הקילומטרים שהוקצו לקבלן הניקיון מ – 125 ק"מ ל – 200 ק"מ ללא כל אישור העלאה.

<u>המלצת הביקורת</u>

10.1.3. יש לפעול בהתאם לנדרש בהסכם.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u> *"יוצאים למכרז חדש במאי 2019."*

10.2. **<u>הגדלות ההתקשרות עם הקבלן מעבר למאושר על פי תקנות העיריות</u>**

מהביקורת עולה כי ההתקשרות לחודש דצמבר 2017 עמדה על סך של 2,596 אלפי ₪ שהינה גבוהה בכ- 227% לעומת ההתקשרות הראשונית שעמדה על 793 אלפי₪, זאת בניגוד לתקנה 3(7)(ב) לתקנות העיריות (מכרזים) הקובעת כי: **"עירייה רשאית להגדיל את הוצאותיה בחוזה קיים עד 25%. מועצת העירייה רשאית לאשר הגדלת החוזה עד ל- 50% וזאת רק בתנאים מסוימים. כל הגדלה מעבר לכך מחייבת בכל מקרה יציאה למכרז חדש."**

יצוין כי שכר המינימום עלה בתקופה זו ב – 23% בלבד.

10.2.1. **<u>המלצת הביקורת:</u>**

יש לפעול בהתאם לתקנות העיריות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u> *"יוצאים למכרז חדש במאי 2019."*

10.3. **<u>הסבת זכויות לקבלן משנה</u>**

10.3.1. סעיף 4.1 לחוזה ההתקשרות עם הקבלן "**הקבלן לא יהיה זכאי למסור, להסב או להעביר לאחר או לאחרים כל חלק מזכויותיו ו/או מהתחייבויותיו לפי חוזה זה אלא בתנאים ובמידה שיינתן לכך אישור ראש העירייה וגזבר העירייה מראש ובכתב בלבד.**"

10.3.2. מביקורת השכר הנערכת על ידי העירייה אחר תשלומי חברה א' לעובדי הטיאוט נמצא כי: " **הקבלן מעסיק בעיריית רמת – גן קבלן משנה חברה ב' העובדים המועסקים הינם עובדי קבלן המשנה המשלם את שכרם**", **כך <u>שבפועל לא קיימים עובדים של הקבלן הזוכה</u> כי אם עובדי קבלן משנה בלבד של חברה ב'.**

יצוין כי הביקורת העירה למנהל האגף כי עובדי הטיאוט הינם של קבלן המשנה, וכי הדבר מתקיים ללא אישור ראש העיר וגזבר העירייה על העסקת קבלנות המשנה של חברה ב'.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"עם חתימת מורשי החתימה על החוזה, יש בכך כדי לתת אישור על האפשרות של הסבה לקבלן משנה."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

סעיף 4.1 לחוזה קובע כי הקבלן לא יהיה רשאי להסב את העבודה אלא באישור בכתב מראש העירייה וגזבר העירייה, **אישור זה לא נמסר לביקורת**.

10.3.3. **<u>המלצת הביקורת:</u>**

יש לפעול בהתאם לנדרש בהסכם.

10.4. יודגש, כי מסיורי הביקורת בעיר עולה כי **לא קיימת נראות של עובדי ניקיון**. הביקורת סבורה כי שיטת ניקיון באמצעות "עיר נקייה" **אינה מוכיחה את עצמה בעיר. ערים אחרות, כגון: עיריית פתח תקווה, שינו לפני שנים את התפיסה של "עיר נקיה" והחליפו לשיטה של טיאוט מכאני וידני** המבוסס על פי **מספר העובדים, שעות עבודה ומחיר לאמצעים (מטאטים מכאניים).**

10.5. ניתן להשתמש במכרזים חדשים המבוססים על פי **מספר עובדים ואמצעים**, מכרזים שהוכנו על ידי משכ"ל. ערים אחרות השתמשו בשיטה זו באופן עצמאי (נתניה), ואף קיימים בחוזי הניקיון של מחלקת גנים ונוף בעירייה. מבדיקה שערכה הביקורת עם מחלקת גנים ונוף עולה כי המחלקה מעסיקה את קבלני הניקיון בגנים הציבוריים באמצעות רכישה של **מספר עובדים ולא בדרך של רכישת ניקיון** כפי שבצע אגף שפ"ע מול חברה א'.

10.6. מכרז שיבוסס על שעות עבודה, מספר עובדים וכמות אמצעים יאפשר **פיקוח** על תוצרי הניקיון, ימנע מחלוקות, יגביר את נראות העובדים בעיר ויביא לעלייה **ברמת הניקיון.**

10.7. **הביקורת מעירה בחומרה** כי מנהלי התחנות **אינם מדווחים** למטה האגף ואינם מאשרים בכתב את שעות העבודה של המטאטים המכאניים, הביקורת סבורה כי זהו חלק מתפקידם. בנוסף, למרות שלמנהלי התחנות קיימת אפשרות להיעזר במערכת איתוראן הקיימת במטאטים המכאניים ומועברת לתחנות המנהלים, **חלק ממנהלי התחנות בוחרים שלא להשתמש באפשרות זו**.

10.8. הביקורת מעירה בחומרה כי מנהל מדור מטאטים מכאניים המדווח על הקצאת המשאבים לתחנות **אינו מדווח על שעות עבודת המטאטים בפועל כנדרש בחוזה** (שעת תחילה ושעת סיום). לא ניתן לדעת כמה שעות עבודה מנוצלות בפועל על ידי המטאטים המכאניים והאם העירייה מקבלת את התמורה כמתחייב על פי ההסכם.

<u>המלצת הביקורת</u>

10.9. להיערך למכרז חדש המתבסס על **עובדים, שעות עבודה ואמצעים** כבר בשנת 2019, כחלק מתוכנית העבודה העירונית.

11.טיאוט באמצעות רכבי ניקיון מכאניים

11.1. המטאטאים המכאניים הם **האמצעי העיקרי** על פי המכרז לניקיון העיר. **בהתאם למכרז הקבלן מחויב ל-8 שעות עבודה עבור כל אחד מהמטאטאים.**

11.2. מנהל מדור מטאטים מכאניים אחראי על הקצאת המטאטים לתחנות האזוריות ואף שולח דואר אלקטרוני למנהל האגף לשם עדכון על הקצאת המטאטים המכאניים לתחנות.

11.3. על פי דיווחי מנהל מדור מטאטאים מכאניים באגף שפ"ע קיימים 14 מטאטים מכאניים כאשר 11 מופעלים על ידי הקבלן, 3 מופעלים על ידי מחלקת ניקיון. זאת לעומת החיוב בחשבונית אשר מתייחס למספר נמוך יותר של מטאטים.

11.4. להלן פרטי החיוב ב – 11 חשבוניות בשנת 2017 לעניין המטאטים המכאניים אשר בהם חויבה העירייה, יצוין כי 4 מטאטים כלולים במסגרת 200 הק"מ ללא תוספת תשלום.

חודש	מספר מטאטים בהתאם לק"מ שחויבו	מס' המטאטים הנוספים (תגבור) מופעלים על ידי הקבלן	מס' המטאטים המושכרים על ידי העירייה מהקבלן
1/2017	4	4	4.2
2/2017	4	4	4
3/2017	4	4	4
4/2017	4	4	3.6
5/2017	4	4	3.9
6/2017	4	5	4
7/2017	4	5	3.1
8/2017	4	5	3.2
10/2017	4	5	3
12/2017	4	5	3.6

הביקורת מעירה כי לא נתקבלו הדוחות היומיים לחודש דצמבר 2017 ממנהל מדור מטאטים, **למרות בקשתה**.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u> :

"הנושא ייבחן מול מנהל מדור מטאטים מכאניים."

11.5. **שעות העסקת רכבי הטיאוט משעה 06:00 עד שעה 14:00 ופעמיים בשבוע אחר הצהריים**

הביקורת קיבלה את רשימת רכבי הטיאוט המשמשים את חברה א' עבור תחנה 2. סעיף 10 בהסכם קובע כי הקבלן יבצע את עבודת הניקיון, על פי תכנית עבודה שבועית/ חודשית ממוחשבת שתוכן מראש על ידי המנהל ובהתאם להוראות המנהל. **העבודה תבוצע במשך 8 שעות עבודה לפחות בכל משמרת וזאת על פי נספח ד' להסכם ההתקשרות.**
יצוין כי 3 מנהלי התחנות 2,1 ו - 3 ציינו בפני הביקורת כי מועדי העבודה של רכבי הטיאוט הינו החל משעה 06:00 עד שעה 14:00.

הביקורת בחנה את שעות העבודה של 2 רכבי טיאוט מכאני שמספרם 7458334 , 9151912 על פי תחנת המעבר חירייה.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת בדקה אך ורק את הממוצע של משמרת הבוקר בתקופה שבין ה -1 לינואר 2017 ל – 24 במאי 2018 (להלן :"התקופה המבוקרת") , **ז"א עד שעה 14:00 לכל רכבי הטיאוט**.

11.6. מן הנתונים עולה כי <u>ממוצע שעות העבודה של רכבי הטיאוט בשנת 2017 עמד על 6.4 שעות במקום 8 שעות לפחות</u>.
יצוין כי קובץ הנתונים המקורי אשר התקבל מחירייה הועבר לעיון נוסף של מנהל אגף שפ"ע להלן מספר דוגמאות:

מס' רישוי	תאריך כניסה	סוג מטאטא	מס' שעות עבודה	שעת כניסה אחרונה ליום	מספר כניסות ביום
7458334	10/01/2017	חברה א'- נהג+ פועל	2	08:41:00	1
7458334	15/10/2017	חברה א'- נהג+ פועל	2	08:28:00	1
7458334	04/01/2017	חברה א'- נהג+ פועל	3	09:43:00	2
7458334	09/01/2017	חברה א'- נהג+ פועל	3	09:12:00	2
9151912	04/07/2017	עירייה – נהג בלבד	2.85	08:51:00	1
9151912	03/07/2017	עירייה – נהג בלבד	3.28	09:17:00	1
9151912	10/09/2017	עירייה – נהג בלבד	3.30	09:18:00	1
9151912	23/05/2018	עירייה – נהג בלבד	3.78	09:47:00	1

הביקורת מעירה בחומרה כי המטאטים המכאניים הפועלים בשירות העירייה על ידי קבלן הניקיון אינם **מגיעים** למכסת השעות על פי הנדרש בחוזה ההתקשרות **כלומר לפחות 8 שעות עבודה** בכל משמרת.

להערכת הביקורת יש לקנוס את הקבלן בסך 907,545 ₪ בגין אי ביצוע 8 שעות עבודה כנדרש בחוזה, על פי חשבונית דצמבר 2017 שהינה מייצגת את חשבוניות שנת 2017, שווה למכפלת סך התשלומים החודשי בגין רכבי הטיאוט בהפרש שבין ממוצע השעות. (ראה נספח 2).

מספר שעות נדרשות	מספר שעות ממוצע בתקופה המבוקרת	הפרש בשעות	עלות שעת מטאטא על פי חשבוניות דצמבר 2017 ב- ₪	סה"כ הפרש **שנתי** על פי 26 ימי עבודה בחודש ב- ₪
8	6.4	1.6	1,818	907,545

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה בחומרה כי שעות העבודה של הקבלן בפועל הינן **בניגוד להסכם** וזאת ללא קיזוז מהתשלום לקבלן.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"הפרש השעות מנוצל על ידי הקבלן לשם ביצוע פריקה של הפסולת בחירייה וכן שטיפת הרכב."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

סעיף 26-25 לנספח ד קובע כי :"**רכבי הטיאוט יסופקו בתחילת כל יום עבודה כשהם נקיים ושטופים, בנוסף, 1.6 שעות ליום הינו זמן נסיעה הגבוה מעבר לזמן נסיעת הרכבים שלא בשעות העומס לחירייה."**

<u>המלצות הביקורת</u>

11.7. לבצע בקרה יומית בסוף יום העבודה לשעות הפעילות של המטאטים המכאניים, כולל הצלבה מול שעות הכניסה לחירייה.

11.8. יש **לקזז מהתשלומים** לקבלן במקרה של אי השלמת שעות פעילות המשמרת.

11.9. **<u>עובדי עירייה המפעילים מטאטים מכאניים</u>**

מנתוני מנהל מדור מטאטים מכאניים עולה כי עובדי העירייה המפעילים מטאטים מכאניים עובדים משמרת אחת בין השעות 06:00 ל – 11:00 בלבד, לא ברור מדוע מכסת השעות אינה גבוהה יותר ומדוע מטאטים אלו **אינם מופעלים ב – 2 משמרות** מה שהיה מאפשר **לצמצם** את מספר המטאטים ושעות העבודה המופעלים על ידי הקבלן.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה בחומרה כי שעות העבודה של רכבי הקבלן המושכרים על ידי העירייה ומופעלים על ידי נהגי המוסך נמוכים מהאמור בהסכם, למרות שהשכירות בגין משמרת לרכבים אלו הינה של **8 שעות לפחות**.

<u>המלצת הביקורת:</u>

11.10. מומלץ כי תעשה בחינה בשיתוף אגף משאבי אנוש וועד העובדים, הן של שעות שכירות המטאטים המכאניים והן של **שעות העבודה של עובדי העירייה** המפעילים את המטאטים המכאניים.

11.11. **<u>גיל רכבי הטיאוט</u>**

סעיף 50 לחוזה קובע כי במהלך תקופת החוזה לא תותר הפעלת רכב שגילו מעל 5 שנים. הקבלן מתחייב כי בכל מועד בו גיל כלי הרכב יגיע ל – 5 שנים, הוא יוחלף בכלי רכב מתאים שגילו פחות מ - 5 שנים.

בשנת 2013 בנספח ה להסכם צוין גילאי הרכבים על ידי חברה א' . מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, של הרכבים בכניסות של חירייה עולה כי 2 רכבי טיאוט הינם פעילים בשירות העירייה ועבדו אף בשנת 2017 , למרות שעל פי גילאי הרכבים הינם משנת ייצור 2010 ו – 2011.

מס' רישוי	שנת ייצור	תאריך כניסה
6426766	2010	31/1/2018
6830774	2011	5/3/2017

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת תוהה כיצד הפרת הסכם זו אינה מצויה בחוזה במסגרת הקנסות שיש להטיל על הקבלן בגין הפרות ההסכם.

11.11.1 **<u>המלצת הביקורת:</u>**

על הנהלת האגף להוציא מסמך אל קבלן הניקיון כי עליו לעמוד בתנאי המכרז.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"יצאה הודעה לקבלן".

11.12. **<u>בקרת תשלום שכר עובדי הקבלן</u>**

חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011 (להלן: "החוק") מטיל אחריות לתשלומי שכר עובדי הקבלן גם על העירייה כפי שמצוין בסעיפים 25 ו – 33 לחוק זה:

סעיף 25 (א) קובע חובת מעסיק שהוא קבלן, כלפי עובדו, לפי הוראת חיקוק המנויה בתוספת השלישית ולפי הוראות צווי הרחבה המנויות בסעיף קטן (ב) תחול גם על <u>מזמין השירות בעד פרק הזמן שהעובד הועסק במתן השירות אצלו</u>, בהתקיים כל אלה:

(1) השירות ניתן אצל מזמין השירות באמצעות ארבעה עובדים לפחות; לעניין זה אחת היא אם השירות ניתן בידי עובדים המועסקים בידי אותו קבלן או קבלנים שונים;

(2) השירות ניתן במהלך תקופה של שישה חודשים לפחות, באופן קבוע ורציף;

סעיף 33(א) <u>מזמין שירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה כמפורט להלן בידי קבלן כלפי עובד של הקבלן המועסק אצלו;</u> המפר את חובתו האמורה, דינו, בכפוף להוראות סעיף קטן (ג) – הקנס הקבוע לצדה של העבירה בפסקאות שלהלן:

(1) עבירה לפי סעיף 25ב לחוק הגנת השכר – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין;

(2) עבירה לפי סעיף 33א(2) לחוק עבודת הנוער – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין;

(3) עבירה לפי סעיף 28(א) לחוק חופשה שנתית – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין;

(4) עבירה לפי סעיף 14 לחוק שכר מינימום – קנס כאמור בסעיף 14 לחוק שכר מינימום;

(5) עבירה לפי סעיף 26(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין.

ליישום סעיפים אלו בחוק פונה מח' השכר למשרדי רו"ח לבחינת תשלומי שכר המשולמים עלי ידי הקבלנים. הביקורת קיבלה לעיונה את דוח בקרת השכר לשנים 2016 ו – 2017.

11.12.1. מהביקורת מעירה כי העירייה קיבלה לידיה את דוחות בקרת השכר לשנים 2016 ו – 2017 רק בחודש יולי 2018 **כ – שנה וחצי לאחר תשלומי השכר** לשנת 2016 ובכך משרד רו"ח המבקר לא עמד בהוראות החוק.

11.12.2. מדו"ח בקרת השכר לשנת 2017 עולה כי:

"סעיף 16 לדוח לא התקבלו נתונים מהקבלן כגון מס"ב או הוכחת תשלום.

"סעיף 20 לדוח לא נתקבלו תצהיר מהקבלן ואישור רו"ח".

<u>הערת הביקורת:</u>

דוחות בקרת השכר על ידי משרד רו"ח בוצעו לאחר **פרק זמן רב ממועד תשלום** השכר בפועל על ידי הקבלן, ובנוסף **לא נערך דיון בממצאי דוחות אלו**.

<u>המלצות הביקורת:</u>

11.12.3. יש להקפיד על ביצוע בקרת שכר על ידי משרד רו"ח שיבצע עבודתו בלו"ז הנדרש.

11.12.4. יש לקיים דיון בממצאי הדוחות המוגשים על ידו.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"יצאה הודעה לקבלן לעמוד בלוח זמנים הנדרש."

11.13. **<u>גיוס עובדי קבלן ניקיון טיאוט מכאני וידני של חברה א' לצורך פינוי אשפה</u>**

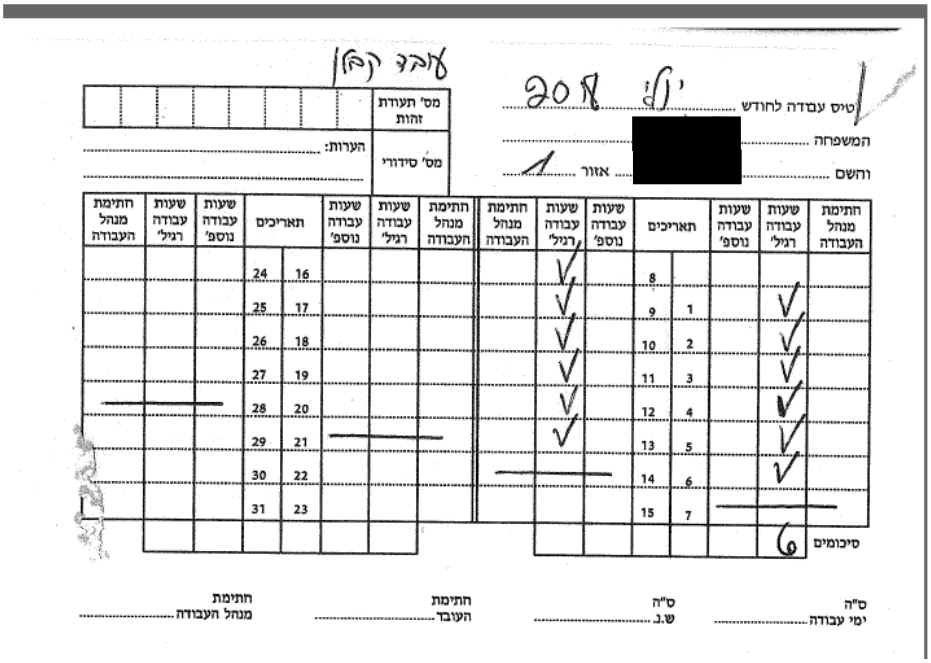
מחלקת שירותי ניקיון מגייסת עובדי קבלן כתגבור לצורך פינוי אשפה. לא נמצא נוהל באגף, הקובע מיהו הגורם המאשר תוספות אלו. מפגישות שערכה הביקורת עם מנהלי התחנות לא נמצא תיעוד לאישורים אלו. יצוין כי שכירת עובדים אלו הינה **בניגוד להסכם** הדן בנושא **טיאוט רחובות בלבד**. בנוסף, לא נמצא גורם אשר מרכז את מספר העובדים המותר לגיוס על ידי מנהלי התחנות.

הביקורת מעירה בחומרה כי היקף העסקת עובדים נוספים גורר עלות נוספת של כ- 4 מיליון ₪ בשנה. (פירוט בטבלה בסעיף 11.13.1).

הביקורת בדקה נושא זה מול מנהל תחנה 2 ומנהל מחלקת תכנון, ייעול וארגון באגף שפ"ע.

ממסמכים שקיבלה הביקורת עולה כי ישנם עובדי קבלן הנשכרים לצורך פינוי אשפה בתחנות מסוימות ובאזורים מסוימים. כמו כן, ישנם עובדי קבלן נוספים הנשכרים בעת הצורך **לפינוי אשפה.** עוד עולה ממצאי הביקורת כי מנהלי התחנות ממלאים מדי יום טופס חודשי של עובד קבלן אך מטפסים אלו לא ניתן לדעת האם עובד הקבלן עבד במשמרת נוספת לטיאוט או **גויס לעבוד בפינוי אשפה.** כמוכן דיווחי הפעולות של עובדי הקבלן מבוצעים **ללא ציון תעודת הזהות של העובד ושעות העבודה ואין בקרה אחר מספר השעות שעבד בפועל.**

להלן דוגמא לדיווח על פעילות עובד קבלן הניקיון:



מכרטיס עובד הקבלן ניתן לראות כי לא קיים דיווח מלא של מנהל התחנה על גיוס עובדי הקבלן, דיווח המאפשר בקרה יעילה על שעות העבודה, **מהות העבודה**, הצורך שבגינו גויס העובד, זהות העובד ועוד.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"ניתנה הנחיה להפיץ תעודת זהות ושעות עבודה בדיווח."

11.13.1. להלן **עלות תגבור עובדי הקבלן**, בשנת 2017 על פי מדגם חשבוניות הקבלן שבחנה הביקורת:

חודש	מספר משמרות עובדים ל – 8 שעות	מספר עובדים מוערכת בחודש – על פי 22 ימי עבודה	מחיר ליחידה ב- ₪	סה"כ עלות תגבור ב- ₪
ינו-17	959	44	368	352,912
פבר-17	835	38	369	308,115
מרץ-17	1,023	47	369	377,487
אפר-17	1,284	58	369	473,796
מאי-17	1,344	61	369	495,936
יונ-17	1,361	62	369	502,209
יול-17	1,297	59	369	478,593
אוג-17	1,386	63	369	511,434
דצמ-17	1,481	67	388	574,628
ינו-18	4,751	67	388	572,300

מניתוח מדגם החשבוניות עולה כי תגבור העובדים הינו **מהותי**, המסתכם בכ- 4 מיליון ₪ בשנה.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

*"**בהתאם לתנאי המכרז** המחלקה שוכרת עובדים באופן שעתי על פי תנאי החוזה עם הקבלן."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

המכרז עוסק בטיאוט בלבד, ועל בסיס זה הוגשו הצעות לעירייה. השכרת עובדים בהיקפים של כ- 4 מיליון ₪ בשנה, הינה בניגוד להסכם ופוגעת בעיקרון השוויון של המכרז.

<u>המלצות הביקורת</u>

11.13.2. יש לפעול בהתאם להסכם.

11.13.3. יש לבחון מחדש את כלל היקפי תגבור עובדי הקבלן לעומת מצבת העובדים הקיימת באגף, לשם צמצום היקפי התשלומים לקבלן, וניצול כ"א הקיים באגף.

11.14. **<u>עובדי קבלן ללא לבוש תקין</u>**

סעיף 51 לחוזה קובע כי: "**הקבלן מתחייב לספק לעובדיו אפודה זוהרת שתישא את הכיתוב בשירות עיריית רמת גן, ולדאוג שכל העובדים יהיו לבושים באפודה זוהרת זו בכל מועדי ביצוע העבודה.**"

מביקורת שנערכה בתאריכים 15 ליוני ו- 21 ליוני נצפו עובדי טיאוט ללא נעלים מתאימות, ללא חולצה מתחת לאפוד זוהר, וזאת בניגוד לסעיף 51 בחוזה ההתקשרות.

תופעה זו חוזרת על עצמה במספר רב של מקרים הן בטיאוט והן בפינוי אשפה. הערות בנושא ניתנו בזמן אמת על ידי הביקורת למנהל האגף ומנהלי התחנות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"ניתנות הנחיות שוטפות בנושא בטיחות בעבודה."

<u>המלצת הביקורת</u>:

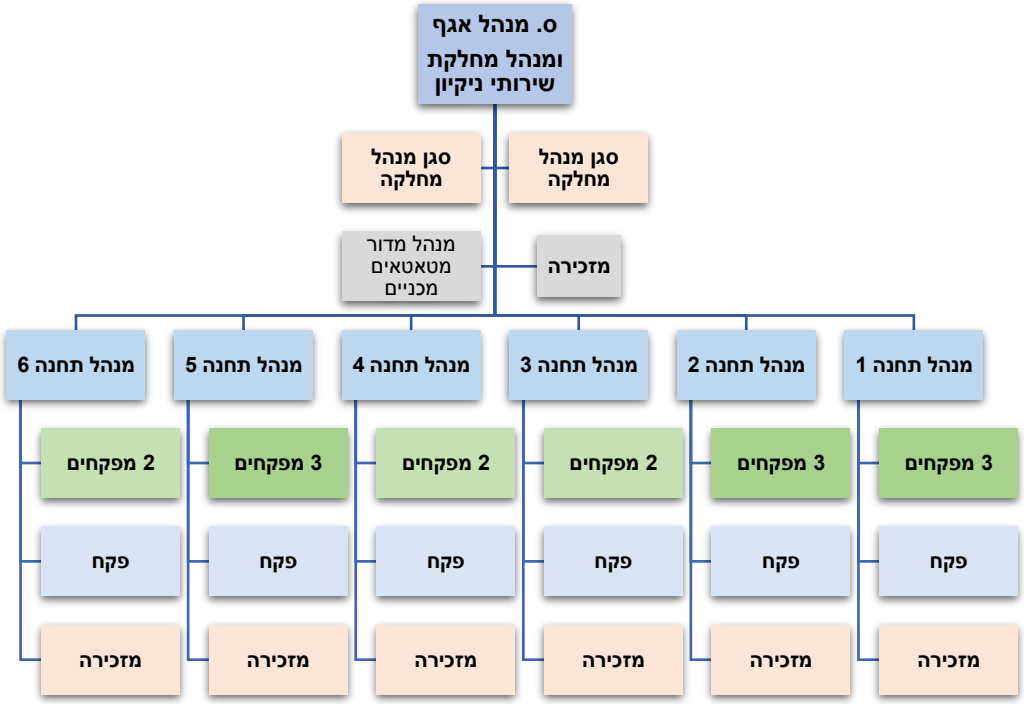
11.14.1. על האגף להקפיד כי פועלים אלו יהיו לבושים כנדרש בחוזה וכן לבוש אשר יגן עליהם במהלך העבודה.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>:

"מקובל. הדבר יחודד מול מנהלי התחנות."

12.מחלקת שירותי ניקיון ותחנות אזוריות

להלן תרשים ארגוני של מחלקת שירותי ניקיון באגף ושל כל אחת מהתחנות:



12.1. מחלקת שירותי הניקיון הינה המחלקה האחראית על נושא ניקיון העיר. מנהל המחלקה נושא מינוי של סגן מנהל האגף נמצא בתפקידו כשנה ופועל בכפיפות ישירה למנהל אגף

שפ"ע ובתיאום עם מחלקת המוסך והתחבורה, מחלקת איכות הסביבה ומערך האכיפה העירוני.

12.2. המחלקה פועלת באמצעות שש תחנות עבודה אזוריות ברחבי העיר כאשר כל תחנה מנוהלת על ידי מנהל מחלקה הנעזר ב – 2 עד 3 מפקחים שתפקידם לבצע בקרה שוטפת על הניקיון ברחבי העיר ופקח חצרות שתפקידו לבצע אכיפה אחר הוצאת פסולת על ידי תושבים / בעלי עסקים לרחוב, אי גיזום המפריע להולכי הרגל ועוד.

<u>הערת הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי מנהלי התחנות אינם מכירים את כלל ההסכמים והחוזים עם הקבלנים, והדיווחים המועברים על ידם למטה ניתנים ללא ידע לגבי כלל חובות הקבלנים על פי הנדרש בחוזה.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"מקובל. כלל ההסכמים והחוזים עם הקבלנים יועברו לכלל מנהלי התחנות האזוריות."

12.3. הביקורת מעירה כי מנהל התחנה לא מקבל עדכון בזמן אמת ובאמצעות המחשב על ממצאי הפקחים אודות רחובות לא נקיים. הביקורת סבורה כי על מנהל המחלקה לוודא ולאפשר למנהלי התחנות לקבל עדכון בזמן אמת באמצעות המחשב על ממצאי הבדיקה של הפקחים באמצעות תוכנת Gespacho המאפשרת עדכון על רחובות נקיים ורחובות שאינם נקיים.

<u>המלצת הביקורת</u>

12.4. על מנהל מחלקת שירותי ניקיון לוודא שמנהלי האזורים יכירו את ההסכמים והחוזים עם הקבלנים המספקים את השירותים, על מנת שיוכלו לפקח ולאשר את פעילות הספקים ועל סמך אישור זה ישולם לקבלן.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"מקובל. הנושא יבוצע במסגרת המערכת החדשה הנכנסת בימים אלו לצורך דיווחי מפקחי האגף. לכל מנהלי התחנות נפתחו גישות לשימוש במערכת ה-BI."

12.5. **הביקורת מעירה** כי מנהלי התחנות לא מקבלים עדכון ממערכת האיתוראן על מקום המצאות רכבי המנוף והטיאוט.

<u>המלצת הביקורת</u>:

12.6. על מנהלי האזורים לקבל עדכון באמצעות מערכת האיתוראן על מקום הימצאם של רכבי המנוף והטיאוט.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"מקובל. הנושא ירוענן מול כלל מנהלי התחנות האזוריות. לכל מנהלי התחנות ישנה גישה לכלל מערכות האיתוראן של הקבלנים."

12.7. **<u>מנהלי התחנות האזוריות:</u>**

12.7.1. מנהלי התחנות האזוריות כפופים באופן ישיר למנהל מחלקת שירותי הניקיון והם אחראיים במתחם הגאוגרפי שלהם על ניקיון האזור, לרבות איסוף האשפה הביתית, טיאוט, פינוי הגזם, פינוי הגרוטאות והאשפה מעסקים ועוד.

מנהלי התחנות קודמו בתפקיד לאחר מכרז פנימי **למנהלי מחלקות** החל מחודש דצמבר 2017.

12.7.2. צוות הביקורת ביצע ביקורות בארבע מתוך שש התחנות. הצוות ביקר בחלק מהתחנות החל משעות הבוקר המוקדמות, כמו גם במהלך היום. מהביקורות שבוצעו בתחנות עולה כי המנהלים **לא היו מחוברים למערכת הדיווח של המפקחים** באשר לטיאוט הרחובות – נקי / לא נקי. הדיווח הופנה ישירות ליחידת הבקרה באגף שפ"ע.

<u>המלצת הביקורת:</u>

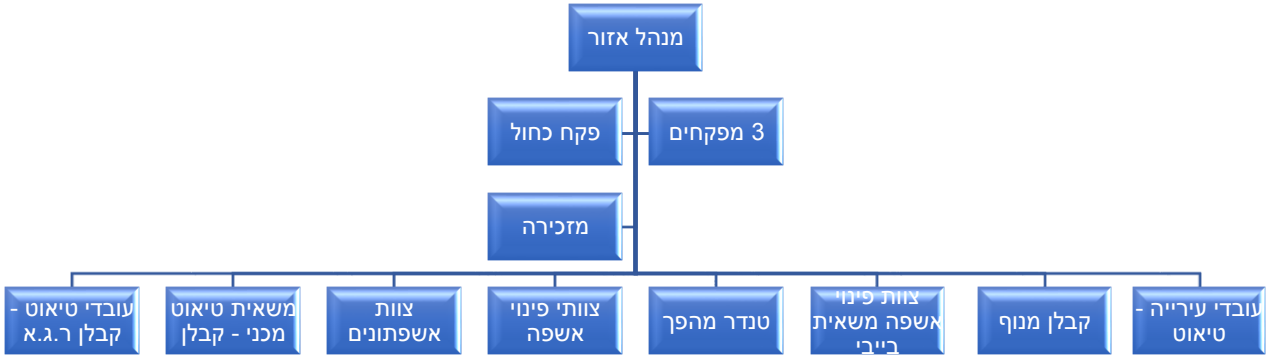
12.7.3. על מנהל האגף לוודא שמערכת הבקרה תהיה פתוחה למנהלי התחנות על מנת שיוכלו לקבל עדכון בזמן אמת ולוודא שהרחובות שאינם נקיים יטופלו וכן לערוך בקרה אחר פעילות קבלן הניקיון.

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"מנהלי התחנות קיבלו גישה לשימוש במערכת ה-BI."

12.7.4. **הביקורת מעירה על** אי טיפול מנהלי התחנות בכלל הפסולת באזור התחנה וזאת בניגוד להגדרת תחנת הניקיון הקובעת כי: **"התחנה מבצעת באמצעות עובדיה ונותני שירותים נוספים את פעילות הניקיון באזור הגיאוגרפי עליו היא מופקדת."** לא מבוצעות פעולות ניקיון על ידי התחנה בשני מרכיבים מרכזיים:

- מיחזור אריזות המבוצע באמצעות פחים כתומים
- מיחזור נייר המבוצע באמצעות פחים כחולים



הדבר עולה מפגישות שנערכו עם מנהלי תחנות 1,2,3,5 וכן מסקירת תכניות העבודה הקיימות בתחנה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.7.5. יש לוודא שכלל פעילויות הניקיון יהיו באחריות התחנות האזוריות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"מקובל. המדובר בפרוייקטים חדשים אשר יועברו לטיפול מנהלי התחנות בהמשך. באופן הדרגתי בשנת 2019 תפעול המחזור יהיה בשיתוף פעולה עם תחנות הניקיון."

<u>המלצת הביקורת</u>

12.7.6. יש לעדכן בנוהל עבודה שעל מנהלי האזורים לחתום ולאשר את עבודות **<u>כלל הקבלנים</u>** שעובדים בתחום הגאוגרפי של התחנה, מועד התחלה וסיום. כמו כן, כאשר יש משמרת שנייה, על מנהלי האיזורים לוודא שהמפקח של אחר הצהרים חותם על שעות העבודה וכלל האמצעים המופעלים אחר הצהריים, כולל מועד תחילה וסיום.

12.8. **<u>אי שימוש בנתוני המוקד</u>**

12.8.1. מהביקורת עולה כי מנהל מחלקת ניקיון ומנהלי התחנות **אינם עושים שימוש בניתוחים ופילוחים באשר למספר הקריאות המבוצעות בתחנה ונשלחות מהמוקד**

העירוני. להלן מספר דוגמאות לניתוחים אשר עשויים היו לשמש את מנהל המחלקה ומנהלי התחנות בבואם למזער את מספר הקריאות והגדלת איכות השירות:

- ריכוז מספר הקריאות בכל תחנה
- ריכוז מספר הקריאות בכל תחנה בתחום גזם
- ריכוז מספר הקריאות בכל תחנה בתחום פינוי האשפה
- ריכוז מספר הקריאות בשכונה /רחוב

להלן מספר פילוחים שערכה הביקורת מנתוני המוקד לשנים 2016-2017:

	ריכוז קריאות שנת 2016-2017			קריאות בנושא פינוי גזם		קריאות בנושא אי פינוי אשפה	
מספר תחנה	**מספר קריאות בשנת 2016**	**מספר קריאות בשנת 2017**	**אחוז שינוי בין השנים**	**גזם 2016**	**גזם 2017**	**אי פינוי אשפה_2016**	**אי פינוי אשפה_2017**
תחנה 1	4,386	4,618	+5%	160	172	700	649
תחנה 2	5,465	5,699	+4%	319	280	824	825
תחנה 3	5,766	5,715	-1%	442	465	745	784
תחנה 4	6,707	6,198	-8%	634	539	1,043	1,021
תחנה 5	654	788	+20%	75	50	112	126

מן הנתונים עולה כי **מספר הקריאות הגדול ביותר נרשם בתחנה 4**, הן בשנת 2016 והן בשנת 2017. בתחנה זו אף נרשמו מספר הקריאות הגבוה ביותר בתחום אי פינוי האשפה והגזם.

מספר הקריאות הנמוך ביותר נרשם בתחנה 5, כאשר מספר הקריאות לתחנה זו הינו 10% מסך הקריאות שנרשמו בתחנה 1.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"בכל יום מנהלי התחנות מקבלים דוח יומי מהמוקד העירוני. כמו כן מנהלי התחנות והנהלת האגף מחוברים למערכת ה-CRM ורואים בצורה ישירה את הדיווחים אשר מתקבלים מהמוקד."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u> מומלץ לוודא כי מנהלי התחנות מבצעים ניתוחים בסיסיים של נתוני המוקד לשם הסקת מסקנות באשר לתחומים להם נדרש טיפול ייחודי.

<u>המלצת הביקורת</u>

12.8.2. יש לוודא כי מנהל המחלקה ומנהלי התחנות מבצעים ניתוחים בסיסיים של נתוני המוקד לשם הסקת מסקנות.

13.מפקחי העבודה בתחנות האזוריות

13.1. סעיף 3.1.2 לנוהל תחנה אזורית קובע כי בכל תחנה ממונה עובד כמפקח עבודה המופקד על הפיקוח והבקרה על ביצוע כלל העבודות שהוגדרו ובכפוף להנחיות מנהל התחנה.

13.2. בתחנות המבוקרות (תחנה 1, תחנה2, ותחנה 3) קיימים 3 מפקחים האחראים, בשיתוף מנהלי התחנה, על כלל הפעילות באזור השייך לתחנה.

13.3. להלן חלק מהפעולות הנדרשות מהמפקחים:

- ✓ בקרה שוטפת באמצעות מסופונים ישירות למערכת ממוחשבת (Gespacho) אחר פעולת הניקיון של הקבלן - תוך ציון לכל רחוב האם הרחוב הינו: נקי, דורש ניקוי, אינו נקי.
- ✓ הכנה תוכנית עבודה לקבלן שירותי הגזם.
- ✓ טיפול שוטף בתלונות מוקד.

המפקח אחראי אף הוא בפועל על כלל פעולות הניקיון המתבצעות באזור התחנה, הן על ידי הקבלנים והן על ידי עובדי התחנה והמוסך.

13.4. הביקורת ביקשה לבחון את דיווחי המפקחים במערכת הממוחשבת בחודשים מרץ – מאי 2018 (להלן: התקופה המבוקרת):

מס' תחנה	שם המפקח	מספר דיווחים לחודשים מרץ – מאי 2018	הערה	תגובת מנהל אגף שפ"ע
1	*	1,419		
1	**	-	לא נמצאו דיווחים כלל בחודשים מרץ עד מאי 2018	העובד היה בחל"ת ולא שימש כמפקח בתקופה זו.
1	***	-	לא נמצאו כלל דיווחים בחודשים מרץ עד מאי 2018	הנושא ייבחן על ידי רכזת כ"א באגף, האם העובד היה שייך לאגף שפ"ע בתקופה זו.
2	****	1,762		
2	*****	2,361		
2	******	0	לא נמצאו דיווחים כלל בחודשים מרץ עד מאי 2018	הנושא ייבחן על ידי רכזת כ"א באגף, האם העובד היה שייך לאגף שפ"ע בתקופה זו.
5	*******	1,630		
5	********	637		

13.4.1. מהטבלה לעיל עולה כי ישנם מפקחים אשר **כלל לא ביצעו דיווחים באמצעות המסופונים** (דהיינו דיווח בדיקה אם הרחובות נקיים או לא בתקופה המבוקרת).

13.4.2. מהביקורת עולה כי אחוז הקנסות שהטילו המפקחים בתקופה המבוקרת על הקבלן בגין רחובות לא נקיים עמד על **כחצי אחוז בממוצע**.

<u>הערות הביקורת:</u>

13.4.3. בקרת המפקחים באמצעות המסופונים הינה הבקרה **העיקרית** הנדרשת, היות ומדובר על חוזה התקשרות עם הקבלן המבוסס על "עיר נקייה" ולא על תשומות עובדים. הביקורת מעירה כי בהיעדר בקרה שוטפת ואפקטיבית של המפקחים **לא ניתן לאכוף האם הקבלן אכן מבצע את עבודתו על פי החוזה.** כמו כן, יש לוודא התאמה בין כלל הרחובות בשטח התחנה לרחובות הקיימים במערכת הממוחשבת. מבדיקת הביקורת בתחנה 2 עולה כי מתוך עשרים רחובות, שני רחובות לא נמצאו כלל בדיווחי המפקחים.

13.4.4. העובדים המצוינים בטבלה כמפקחים הינם על פי הטבלאות הקיימות באגף שעודכנו על ידי עובדת ייעודית לנושא, וכן על פי שיחות שנערכו עם מנהלי התחנות האזוריות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"הנהלת האגף בודקת באופן יומי את דיווחי התחנות. כמו כן קיימת עובדת ייעודית לנושא אשר מפקחת על הדיווחים בשטח.

לגבי העובד *** – העובד רק הועבר בחודש יוני 2018.

לגבי העובד ****** – עובד כנהג רכב אשפה ולא כמפקח.

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

מדובר במכרז מבוצע על רכישת ניקיון בעיר, לכן בקרת המפקחים היא חשובה **ונדרש ממנהל המחלקה להקצות עובדים אשר יקפידו על הדיווחים באופן סדיר.**

<u>המלצת הביקורת</u>

13.4.5. לעדכן את נהלי העבודה של המפקחים ולהבהיר את לחשיבות הבקרה הממוכנת, אחר פעולת הקבלן, באמצעות המסופונים.

14. פקחים כחולים - חצרות

14.1. במסגרת פעילות האכיפה והפיקוח על הניקיון ברחבי העיר, ישנם חמישה פקחים בתחנות שמתפקידם להתמקד בפיקוח על **אכיפת חוקי העזר** בנושאי הניקיון באזור הגיאוגרפי הנתון לאחריות התחנה. הפקחים פועלים בעיקר בחצרות הבתים וברחובות הסמוכים להם. עבודתם מתמקדת בעיקר במתן התראות/דוחות במקרים של הוצאת פסולת מחוץ לחצרות, אי גיזום גינות המפריעות למעבר הולכי רגל ועוד.

14.2. הפקחים הינם עובדי עירייה הכפופים מקצועית ומנהלתית למנהל מחלקת שירותי ניקיון.

14.3. יצוין כי הפקחים מוסמכים לתת דוחות בכל נושאי העזר בתחום הניקיון.

14.4. להלן מספר הדוחות שניתנו על ידי פקחי החצרות כפי שנתקבלו ממנהל מחלקת ניקיון **לתקופה שבין ינואר 2016 עד יוני 2018**.

שם הפקח	מספר הדוחות שניתנה בתקופה	ממוצע דוחות לחודש לפקח
*	63	2.10
**	38	1.27
***	12	0.40
****	8	0.27
*****	30	1.00
סכום כולל	151	1

מהטבלה לעיל עולה כי ממוצע מספר הדוחות אשר ניתנו **על ידי הפקחים הכחולים הינו אחד לחודש**.

מסיורים רבים שערכה הביקורת ברחבי העיר, ניכרו **עבירות רבות** בתחום הניקיון השייכות לאחריות הפקחים הכחולים, דבר המעיד על **אכיפה שולית**, מספר דוחות מועט שניתנו בתקופה שבין ינואר 2016 ליוני 2018.

14.5. **<u>אי הגשת דוח יומי למנהל התחנה</u>**

סעיף 3.7 לנוהל פקחי החצרות קובע כי: "**עם סיום המשמרת, על הפקח להגיש דוח יומי למזכירות הפיקוח ומנהל מחלקת שירותי ניקיון. הדוח היומי יוכן בשני עותקים, עותק נוסף יישאר בידי המפקח.**"

מהביקורת עולה כי בניגוד לנוהל **אין** דוחות יומיים אצל מנהלי תחנות 1,2,5 ומנהל מחלקת ניקיון.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>:

"יש לבחון שוב את הנושא מול מנהלי התחנות אשר לדבריהם קיימים דוחות יומיים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת המנהל לא משנה את הממצא. הביקורת אימתה את הנתונים מול 4 מנהלי תחנות.

14.6. **<u>אי הגשת דוח רבעוני</u>**

סעיף 3.8 לנוהל פקחי החצרות קובע כי: "**מידי 3 חודשים יגישו המפקחים בתחנות נתונים תלת חודשיים על עבודתם למזכירות מח' הפיקוח, לצורך הכנת דוח תלת – חודשי אגפי. הנתונים יכללו את: תלונות חצרות שטופלו, התראות המזכרים, ביקורים חוזרים בחצרות וביקור בעסקים.**"

מהביקורת עולה כי, לא נמצאו דוחות רבעוניים של פקחי החצרות בכל התחנות שבוקרו: 1,2,3 ו - 5.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע</u>:

"הפקחים קיבלו הוראה לעבור לדיווח ממוחשב."

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה שלא ברורה הכפיפות המקצועית והמנהלית של הפקחים הכחולים לעניין החצרות. הביקורת סבורה כי צריכה להיות כפיפות מלאה של הפקחים הכחולים **למנהלי התחנות** ועליהם לבצע את תפקידם כמתבקש על פי הנהלים.

<u>המלצת הביקורת</u>

14.7. מומלץ לתת לכלל הפקחים הכחולים הדרכה וסמכות למתן דוחות בכל תחומי האכיפה של חוקי העזר המתייחסים לניקיון, ובכך לשפר את האכיפה בתחום הניקיון באופן משמעותי. כמו כן להכין נוהל המפרט את תפקידם וכפיפותם המקצועית והמנהלית.

15. עובדי טיאוט עירוניים

15.1. מצבת כוח אדם ל- 27 לנובמבר 2017, על פי נתוני אגף משאבי אנוש, רשומים 54 משרות בנושא טיאוט, כאשר **בפועל רק 6 עובדים** מבצעים את עבודת הטיאוט. 48 העובדים הנותרים מבצעים פעולות של פינוי אשפה / ניקיון אחרות, על פי צרכים הנדרשים לדעת מנהלי התחנות. יצוין כי המצב המתואר לעיל עלה בביקורות שערך מבקר העירייה בשנת 2006 ובשנת 2014.

15.2. מנהל אגף שפ"ע העביר לאגף משאבי אנוש רשימה של כ – 20 עובדים שנדרש לערוך שימוע לגביהם. **כאשר** חלקם עובדי טיאוט והיתר פינוי אשפה. הסיבות העיקריות לשימוע הם : בעיות התנהגות, **אי הגעה לעבודה, אי מוכנות לעבוד** ללא הצגת מסמכים רפואיים, **היעדרות מעבודה ללא סיבה** ועוד.

15.3. **הביקורת קיבלה לידיה מסמכים המעידים כי סוגיה זו נמצאת בבירור אצל מנהל אגף משאבי אנוש, בשיתוף ובידיעתם של מנהל אגף שפ"ע וארגון העובדים.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

15.4. מומלץ כי השליטה על כ"א העירוני והכוונת המשימות תעשה **ברמה מחלקתית** ולא ברמה של מנהל התחנה האיזורית, כך שניתן יהיה לנייד את העובדים בין התחנות על פי הצורך וזאת על מנת לנצל ביעילות את משאבי כוח האדם.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"לא מקבל את המלצת המבקר."

16. אי פינוי גללי כלבים על ידי עובדי הקבלן

16.1. סעיף 11 להסכם קובע כי הקבלן יהיה אחראי בין היתר על **"איסוף ופינוי צואת כלבים"**, מבדיקה שערכה הביקורת עם מנהלי התחנות 2 ו – 3 **נמצא כי פעולה זו אינה מבוצעת על ידי הקבלן** זאת בניגוד להסכם שנחתם.

16.2. יצוין כי מפגישה שערכה הביקורת עם מנהל תחנה 1, ניקיון הגללים מבוצע על ידי עובדי הטיאוט של הקבלן.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"הנחיה למנהלי התחנות נשלחה בדואר אלקטרוני ביום ה – 15 ליולי 2018."

<u>המלצת הביקורת</u>

16.3. לחייב את הקבלן לפעול לפי ההסכם שנחתם עמו.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"הקבלן מודע ואחראי על איסוף ופינוי צואת כלבים. כמו כן תזכורת למנהלי התחנות נשלחה ביום 15/7/2018."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל</u>:

התגובה אינה משנה את הממצא.

17. פינוי האשפה - תכניות התייעלות

17.1. **<u>ייעול מערך פינוי האשפה</u>**

מוקד פניות הציבור מקבל קריאות מתושבים בין היתר בתחום פינוי האשפה, להלן מספר קריאות השירות בשנים 2016 -2017 בתחומי **האשפה** השונים:

נושא	מספר קריאות 2016	מספר קריאות 2017
אי פינוי אשפה	3,434	3,421
עגלות אשפה - מחסור	1,368	1,459
אי החזרת פחים/עגלות למקומם	1,394	1,400
מיקום עגלות אשפה	1,008	1,003
עגלות אשפה - פגומות	476	503

17.1.1. עיריית רמת גן הזמינה ב 2/2006 עבודת אופטימיזציה של מסלולי פינוי האשפה ברחבי העיר. העבודה בוצעה על ידי חברת ג.א.ס. בע"מ במשותף עם חברת ר.מ. .
החלופות שנבחנו:

- השארת המצב הקיים, דהיינו - 21 קווי פינוי (אזורי עבודה) בעלות שנתית של כ - 24 מיליון ₪.
- חלופה של 18 אזורי עבודה - עלות שנתית של כ -26 מיליון ₪ .

לדברי מנהל אגף שפ"ע: "**משיקולים עירוניים לא מומשו המלצות העבודה**".

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"תכתובות עם מנכ"ל העירייה יועברו לעיון הביקורת."

<u>הביקורת מעירה</u> כי לא הועברו אליה התכתבויות / סיכומים על דיונים בהנהלת העירייה בנושא עבודת האופטימיזציה של מסלולי פינוי האשפה בעיר.

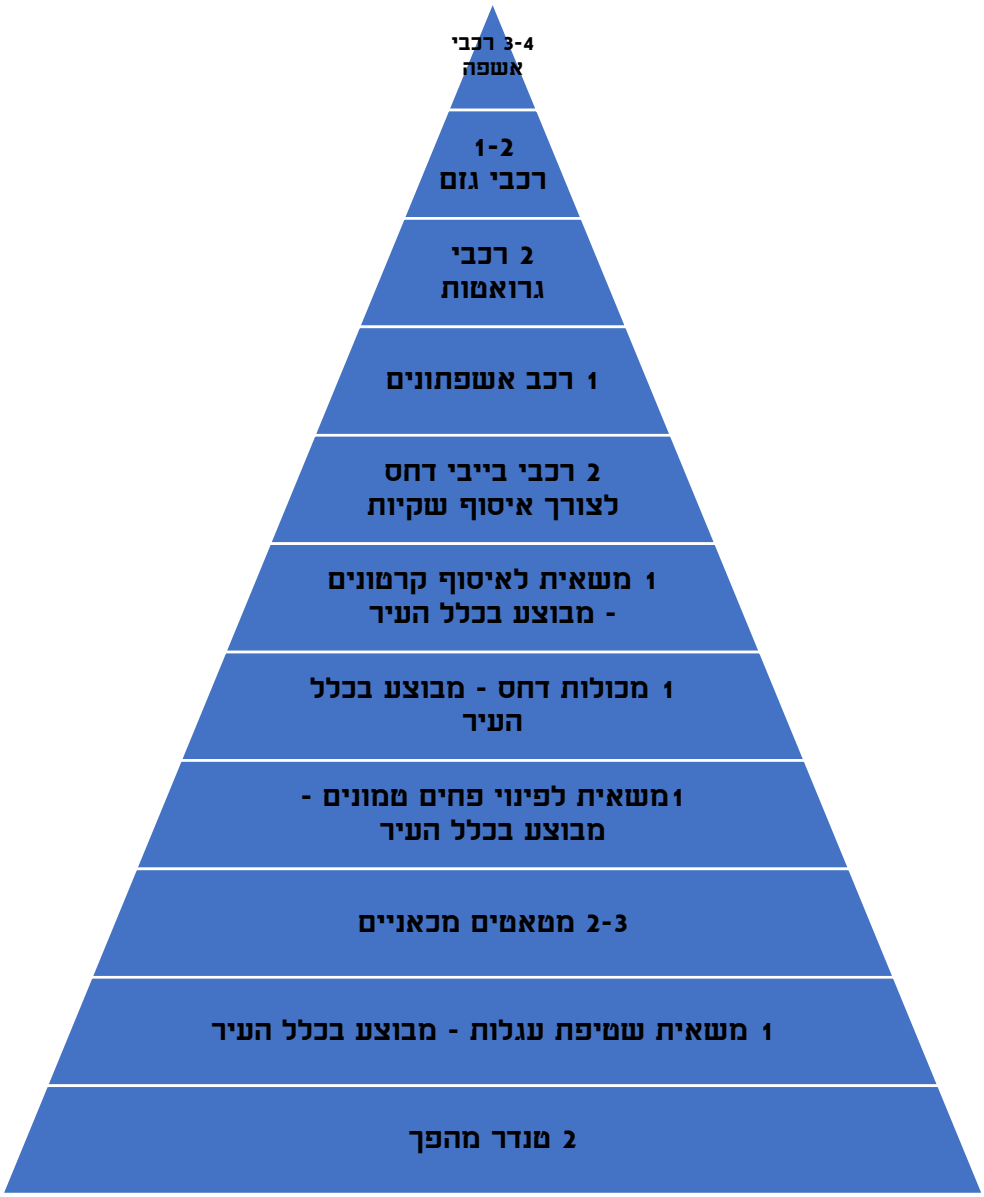
17.1.2. ב – 11/2013 הוזמנה עבודה מחברת "ק.מ.י. " בסיוע רו"ח ע.ר. לייעול מערכת האשפה והגרוטאות מחד והצעה להקמת שיטת תגמול לעובדי מערך פינוי האשפה. להלן החלופות בעבודה זו:

- חלוקת העיר ל - 18 אזורי חלוקה שווים, על פי המודל שנעשה בשנת 2006, כאשר עובדי פינוי האשפה יפנו גם גרוטאות מאזורי פינוי הקו בהתאמה לימי פינוי

האשפה. **החיסכון הכספי נאמד ב – 3.85 מיליון ₪ בשנה.** בהצעה זו קיים פירוט לתשלומי פרמיה נוספת על פי עובדי דור א, דור ב ודור ג כשבסיס הפרמיה היא מספר הפחים לפינוי.

- חלוקת העיר ל - 18 אזורי חלוקה שווים על פי מודל שנת 2006, כאשר הנורמה לאזור תיקבע לפי משקל ולא לפי מספר הפחים שפונו.
- אפשרות נוספת הינה שילוב של אלטרנטיבות 1 ו - 2.

17.2. **להלן תיאור סכמתי המציג את מספר רכבי האשפה וסוגי הרכבים הפועלים בכל אחת מהתחנות האזוריות:**



להלן צילום של משאית דחס:



17.3. תהליך פינוי, נכון לחודש יולי 2018, מבוצע ברובו **באמצעות עובדי עירייה** הנעזרים בנהגים ורכבי עירייה מן המוסך העירוני. עובדים אלו פועלים ב - 15 קווי פינוי אשפה רגילים הכולל פינוי בתי מגורים באופן רציף, ו - 6 צוותים של קווי פינוי אשפה המוגדר כקווי אשפתונים.

17.4. **קו פינוי אשפה "רגיל"** כולל צוות של נהג + 5 עובדים הפועלים במסלול שבועי קבוע 3- פעמים בשבוע. לעומתו **קו אשפתונים** כולל נהג ו - 2 עובדים המבצעים פינוי אשפה בקו הכולל דילוגים בין בתי המגורים ואף לעיתים באזורים שונים ברחבי העיר.

17.5. העיר רמת גן מחולקת ל - 6 תחנות אזוריות המחולקות ל - 21 קווי פינוי , כאשר 15 קווים הינם של כלי אצירה בעלי נפח של 360 ליטר ו - 6 קווים בעלי נפח של 1100 ליטר ועוד 11 קווי פינוי של גרוטאות.

17.6. בנוסף, 4 משאיות **דחס קטנות** מסוג "משאית בייבי" העובדות ב - 2 משמרות , סה"כ 8 קווים.

בנוסף ישנם 4 טנדרים עם מהפך ב - 2 משמרות - סה"כ 8 קווים.

17.7. כאמור לעיל, הוזמנו שתי עבודות הקשורות לצמצום קווי האשפה והתייעלות מערכת פינוי האשפה בעיר.

עבודה א - בוצעה בשנת 2006 **ועבודה ב** - בוצעה בשנת 2013. בשתי העבודות קיימת **המלצה חד משמעית לצמצום מספר הקווים.**

17.8. הביקורת סבורה כי כמות משאיות הדחס הקיימת באגף מאפשרת מתן מענה לכלל צרכי העיר גם בראיה רב שנתית למרות הגדלת מספר יחידות הדיור (ראה דוח מבקר העירייה לשנת 2014).

17.9. **הביקורת מעירה בנושא פינוי הגרוטאות** - מקובל בד"כ שגרוטאות שאינן נאספות על ידי רכבי אשפה יאספו על ידי מנופים ייעודיים ולא באמצעות משאיות הדחס ו - 2 עובדים כפי שמבוצע כיום. כמו כן **מעירה הביקורת** גם על בחינת הצורך ב - 2 משמרות של משאיות הבייבי.

17.10. **<u>צוות אשפתונים</u>**

17.10.1. צוות אשפתונים הינו צוות אשר אינו שונה מצוות פינוי אשפה, למעט מספר העובדים המונה 2 עובדים במקום 5 עובדים בצוות פינוי האשפה הרגיל. צוות זה הוקם לשם איסוף פחי 800 קוב אשר היו מוצבים במקומות שונים בעיר, פחים אלו הוחלפו לפחי 360 קוב. לצוותי האשפתונים קיימים קווים אשר אינם רציפים בשונה מצוותי האשפה הרגילים, לפיכך הצוות "מדלג" ממקום למקום, **ללא מסלול הגיוני ורציף**.

17.10.2. קיימים 6 קווי אשפתונים בתחנות, כאשר מועסקים בקווים אלו, על פי נתוני משאבי אנוש, **10 עובדים**.

17.10.3. הסכם שנערך עם ועד העובדים מסדיר את הפרמיות הניתנת לעובדי האשפתונים **"הסכם מיום 30.1.88 – נכון למועד זה, היו בעירייה פחים של 800 ליטר בלבד, על כן ההסכם דן רק במכסות של פחים אלו. בכל אזור פינוי לא יהיו יותר מ – 110 אשפתונים, עבור פינוי 90 תינתן פרמיה של 47%, על כל פינוי של אשפתון נוסף, תינתן פרמיה של 1.6% עד למקסימום של 78.3%(110 פחים = 78.3%). מי שמקבל פרמיה קבועה של 40% לפני ההסכם, יקבל תוספת של עוד 10% למשכורתו הקובעת לגמלה מהפרמיה של 40%. אזור שאין בו יותר מ – 90 אשפתונים, ימשיכו לקבל פרמיה קבועה של 40%** ".

17.10.4. הסכם מ- 3.10.2008 המכסה של הפחים עודכן מ - 110 ל - 140 , כך שפינוי של 140 פחים מזכה את העובד בפרמיה של 78.3%.

17.10.5. לדברי מנהלי התחנות 1 ו - 2 וכן לדברי מנהל המוסך, צוותי האשפתונים עובדים בין השעות **09:00 ל – 12:30**.

17.10.6. להלן עלות שכר עובדי האשפתונים החודשית **בגין 3.5 שעות עבודה ליום**:

מס'	מספר זיהוי עובד	מועסק מיום	תאור תקן	שכר ברוטו בש"ח לחודש מאי 2018
4	******	01/05/1975	פועל- תחנה ניקיון 1	21,287
12	******	21/05/1989	פועל- תחנה ניקיון 4	19,327
14	******	03/01/1993	פועל- תחנה ניקיון 3	19,564
44	******	01/01/1993	פועל- תחנה ניקיון 4	27,594
54	******	14/01/1993	פועל- תחנה ניקיון 2	18,390
55	******	01/02/1976	פועל- תחנה ניקיון 4	23,390
56	******	01/04/1998	פועל- תחנה ניקיון 4	19,540
59	******	01/09/1993	פועל- תחנה ניקיון 2	19,651
91	******	03/12/1992	פועל- תחנה ניקיון 1	16,212
93	******	03/01/1993	פועל- תחנה ניקיון 4	15,569
		95	**עלות שכר חודשי בש"ח**	**200,524**
		20	**שכר ממוצע חודשי לעובד בש"ח**	**20,052**

17.10.7. **מהנתונים עולה כי העירייה משלמת בחודש כ - 200 אלפי ₪ עבור עובדים המועסקים 3.5 שעות ביום.**

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"תכתובות עם מנכ"ל העירייה יועברו לעיון הביקורת."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

לא הועברו לביקורת תכתובות בנושא.

17.11. **להלן הערות הביקורת באשר לקווי האשפתונים הפועלים ברחבי העיר:**

17.11.1. כניסה לרחובות לאחר שמשאיות פינוי אשפה כבר פינו את האשפה באותו רחוב.

17.11.2. **לא קיימים כלי אצירה בעיר של 800 קוב וזו הסיבה להקמת קווים ייעודיים אלו.**

17.11.3. יצוין כי הנושא אף עלה בדוח מבקר העירייה לשנת 2014 **"אין כל הגיון בקיום 2 סוגים של צוותי אשפה המבצעים פעילות זהה – צוות רגיל המונה 5 עובדים וצוות אשפתונים המונה נהג+ 2 עובדים המבצע את הפינוי ללא רצף הגיוני ובדילוגים ממקום מקום".**

17.11.4. יצוין כי ביטול קווי האשפתונים והכללת במסגרת קווי האשפה הרגילים של התחנה הינה אף לדעת מנהלי תחנות 1,2,5 וכן מנהל המוסך, וכן כאמור בהמלצת המבקר לשנת 2014.

17.11.5. ביטול קווי האשפתונים צוין אף בעבודות בנושא האופטימיזציה שהוצגו בפני מנהל האגף בשנים 2006 ו - 2013.

17.11.6. הביקורת מציינת כי קו האשפתונים של תחנה 5 אינו כולל "קפיצות" מבית לבית אלא אזור רציף של פינוי בדומה לקו פינוי אשפה רגיל.

17.11.7. הביקורת מעירה כי הסכם העירייה עם **עובדי הניקיון הינו הסכם מלפני כ 30 שנים**. לא בוצע מאז ריענון ועדכון למרות כל השינויים הרבים שחלו מאז. עלות העסקת **קו האשפתונים שהינו מיותר לחלוטין** וניתן להכלילו במסגרת קווי האשפה בעיר, וזאת על פי דוחות ההתייעלות שהוכנו ע"י יועץ חיצוני לאגף שפ"ע והוצגו בפני הנהלת האגף הינה **כ- 240 אלפי** ₪ **עלות מעביד לחודש ו – 2.8 מיליון** ₪ **בשנה**.

<u>המלצות הביקורת</u>:

17.11.8. מומלץ לבצע בחינה מעמיקה של דוחות האופטימיזציה שהובאו בפני הנהלת האגף ולקיים מו"מ מעמיק עם ועד העובדים ברוח דוחות אלו.

17.11.9. מומלץ להביא **לביטול קווי האשפתונים באופן מדורג** כך שהעובדים יוטמעו במסגרת קווי האשפה הרגילים ברחבי העיר.

17.12. **<u>אי ניצול רכבי פינוי האשפה</u>**

הביקורת ביקשה לבחון מהן מספר השעות הממוצע אשר נעשה שימוש במדגם רכבי אשפה בשנת 2017. לצורך הדוגמא נבחרו הרכבים הבאים:

- משאית פינוי אשפה שמספרה 4547968
- משאית מסוג בייבי שמספרה 1024839

מהנתונים עולה כי ממוצע השימוש היומי במשאית מספר רישוי 1024839 עמד **על 6.89 שעות ליום לשנים** 2017-2018, ואילו הניצול של משאית שמספר רישוי 4547968 **הינו 4.3 שעות ליום**.

להלן מספר דוגמאות:

מספר רכב	תאריך כניסה	שעת כניסה אחרונה לתחנת המעבר
4547968	12/03/2017	07:41:00
4547968	04/09/2017	11:44:00
4547968	02/10/2017	08:42:00
1024839	30/06/2017	07:22:00
1024839	29/06/2017	07:27:00
1024839	27/06/2017	07:37:00
1024839	18/05/2017	07:38:00
1024839	25/06/2017	07:54:00
1024839	28/06/2017	07:54:00

<u>הערת הביקורת</u>

לעירייה צי של **21 משאיות** לפינוי אשפה (ראה נספח 3), מרבית המשאיות מופעלות **במשמרת אחת** (משמרת בוקר). **הביקורת סבורה** כי הפעלת משאית אשפה במשמרת אחת ביממה בהיקף מצומצם של שעות, **<u>מצביע על חוסר יעילות בשימוש משאבי העירייה</u>**.

<u>המלצת הביקורת</u>

17.13. לאמץ את דוחות האופטימיזציה שבוצעו בשנים 2006 ו - 2013, שדנו בין היתר במספר שעות העבודה של משאיות האשפה, **ולהכין תכנית כוללת שתשבץ משאיות שיעבדו ב -2 משמרות**, כל זאת מבלי לפגוע במערך פינוי האשפה בעיר.

17.14. **<u>מעבר לפחי 1100 ליטר</u>**

17.14.1. מרבית הפחים בעיר הינם פחי 360 ליטר. הביקורת סבורה כי יש לשלב במערך פחי האשפה גם פחי אשפה בקיבולת של 1100 ליטר במקומות שיש ריבוי של פחי 360 **והמיקום מאפשר את ההצבה ובכך לצמצם** את מספר הפחים ולייעל את הפינוי ביחס של 3 פחי 360 ליטר לפח בודד של 1100 ליטר.

17.14.2. מקומות שבהם נעשה פינוי אשפה יותר מ - 3 פעמים בשבוע, באם ניתן ברחוב, יש להגדיל את נפח הפחים לפחי 1100 ליטר ובכך לאפשר פינוי של 2-3 פעמים בשבוע בלבד.

17.14.3. הביקורת סבורה כי יש לשלב פחי 1100 **בבנייה החדשה במסגרת ההתחדשות העירונית.**

17.14.4. מבדיקה שנעשתה על ידי מנהל אגף שפ"ע עם מנהל המוסך, **ניתן בעלות כספית של כ - 50 אלפי ₪ להתאים את כל משאיות העירייה גם לפינוי של פחי 1100 ליטר**.

<u>המלצת הביקורת</u>:

17.14.5. לעדכן את הסכמי העבודה הישנים (חלקם אף לפני כ - 30 שנה) בפינוי פחי 1100 במקום פחי 360, כפי שמצוין בחלק מהם, וזאת על סמך נתונים מעודכנים המצויים באגף.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"יחישוב השכר של העובדים לפי עגלה 360 ליטר ייבחן על ידי האגף."

17.15. **<u>ביטול תופעת האזורים החופפים</u>**

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה כי בין ששת התחנות האזוריות **<u>קיימת חפיפה</u>** של קווי פינוי אשפה החוצה אזורים, דבר הגורם לסרבול מערך הפינוי ומקשה מאד לתת מענה בזמן אמת.

<u>המלצת הביקורת</u>

17.15.1. נדרש לבטל את החפיפה בין האזורים, כך כל אזור יהיה אחראי על רחובות ברורים.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"יטופל בשנת 2019."

18. פינוי הגזם

מוקד פניות הציבור מקבל קריאות מתושבים בין היתר בתחום פינוי הגזם, להלן מספר קריאות השירות בשנים 2016 -2017 בתחום זה:

נושא	מספר קריאות 2017	מספר קריאות 2016
פינוי גזם	1,515	1,631

18.1. העירייה התקשרה עם הקבלנים ג' וד' לביצוע עבודות איסוף ופינוי גזם ברחבי העיר ב – 1/7/2014 וב – 1/8/2014.

הסכם ההתקשרות עם הקבלנים דן במתן שירותי פינוי גזם באמצעות משאית מנוף ביום עבודה הכולל 8 שעות, כאשר הקבלן יקצה בכל יום מספר משאיות לטובת התחנות האזוריות של העירייה ויבצע פינוי מרחבי העיר לתחנת המעבר חירייה.

להלן פרטי ההתקשרות העיקריים עם 2 הקבלנים וכן מספר הכניסות לתחנת המעבר חירייה בחודשים ינואר 2017 עד מאי 2018:

שם הקבלן	מספר רכבים נדרש	תאריך תחילת התקשרות	תאריך סיום התקשרות כולל הארכות	עלות ליום עבודה ב ש"ח	מספר כניסות לחירייה בחודשים ינואר 2017 עד מאי 2018
ד'	2	1/8/2014	1/8/2020	1,697	0
ג'	4	1/7/2014	30/6/2020	1,675	7,152

18.2. על פי פרטי החשבוניות שנתקבלו מן הקבלנים נמצא כי בחודש דצמבר 2017 סופקו על ידי הקבלן ג' 145 ימי עבודה של משאיות ובוצע חיובו על ידי הקבלן ד' עבור 69.5 ימי עבודה בלבד, **כאשר הקבלן ג' ביצע עבורו את העבודה הלכה למעשה**.

18.3. **אי העסקת קבלן שזכה במכרז/ העסקת קבלן משנה**

מבדיקת כניסות לאתר חירייה לא נרשמו כל כניסות על שם הקבלן ג' אשר נחתם עימו חוזה ביום 1 לאוגוסט 2014. עם זאת שולם לקבלן ד' בשנת 2017 סך של 1,770 אלפי ₪.

מבדיקה שערכה הביקורת עם מנהל האגף ומנהל מחלקת ניקיון עולה כי הקבלן ג' מועסק **כקבלן משנה** של קבלן ד' כך **שלמעשה הקבלן ג' מועסק עבור כלל העירייה**. זאת בניגוד לסעיף 4.1 להסכם הקובע כי: "**הקבלן לא יהיה זכאי למסור, להסב או להעביר לאחר או לאחרים, כל חלק מזכויותיו או מהתחייבויותיו לפי חוזה זה אלא בתנאים ובמידה שיינתן לכך אישור ראש העיר וגזבר העירייה מראש ובכתב בלבד.**"

הביקורת מעירה כי העסקת הקבלן ג' כקבלן משנה של הקבלן ד' הינה בניגוד **לסעיף 4.1 להסכם** ואף בניגוד לעיקרון חלוקת שטח העיר ל - 2 מכרזים שונים.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"עם חתימת מורשי החתימה על החוזה, יש בכך כדי לתת אישור על האפשרות של הסבה לקבלן משנה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

סעיף 4.1 לחוזה קובע כי הקבלן לא יהיה רשאי להסב את העבודה **אלא באישור בכתב** מראש העירייה וגזבר העירייה, אישור זה לא נמסר לביקורת.

<u>המלצת הביקורת</u>

18.4. לבצע את פעילות הגזם על פי הנאמר בהסכם. לפעול בהתאם להסכם עם 2 הקבלנים.



18.5. **אי הוספת פועל לרכב הגזם בניגוד להסכם**

על פי סעיף 2 לנספח ד' – מפרט דרישות לביצוע, הזוכה נדרש להעמיד צוות המונה נהג ופועל **אחד לפחות.** מתצפיות שערכה הביקורת בשיתוף מנהלי התחנות ואף שוחחה עם נהגי הקבלן המועסק בתחנות 1 ו - 5 עולה כי פינוי הגזם מבוצע על ידי **נהג בלבד וללא פועל נוסף**. על פי בדיקה כלכלית שבוצע על ידי חברה המתמחה בנושא ואשר חישבה לבקשת העירייה את אומדן עלות השירות, עלות העסקת פועל היא כ- 7,500 ₪ לחודש. בהתבסס על החשבונות המוגשים על ידי קבלן ד', הוא מפעיל 5 משאיות לפחות מידי חודש, דהיינו הסכום השנתי **שהחברה מקבלת מהעירייה בניגוד להסכם, מוערך על ידי הביקורת בסך של כ- 450,000 ש"ח לשנה** (12*5*7,500).

הביקורת מעירה כי האגף המשיך את ההתקשרות עם הקבלן ללא הקצאת עובד גזם בניגוד לחוזה, אף לאחר שהדבר הוער על ידי **מבקר העירייה בשנת 2014**.

<u>המלצת הביקורת</u>:

18.5.1. על האגף **לבצע קיזוז התשלומים העודפים** מן הקבלן עקב הפרת ההסכם, בכל הקשור להקצאת פועל נוסף לנהג הקבלן.

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"הוצאה הוראה מפורשת לקבלן. במידה והקבלן יפר את ההוראה יקוזז לו התשלום."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובת המנהל אינה משנה את הממצא. הביקורת חוזרת על המלצתה לקיזוז התשלומים העודפים מן הקבלן.

18.6. **הגדלת מספר המשאיות**

סעיף 2 לנספח ד להתקשרות קובע כי :" איסוף ופינוי הגזם יבוצע בכל יום עבודה ובכל אזור עבודה, באמצעות 4 משאיות לפחות .. שעליהן מורכב מנוף". יום עבודה מוגדר בהסכם כמשמרת של 8 שעות עבודה של משאית גזם ברחבי העיר.

מהביקורת עולה כי מספר משאיות הקבלן ד' גדל במסגרת ההסכם מ-4 משאיות המהוות 104 ימי עבודה (מכפלת 4 משאיות ב - 26 ימי עבודה) ל - 165 ימי עבודה ו - 145 ימי עבודה בחודשים נובמבר ודצמבר 2017, המהווים **גידול של 58 אחוזים בהקצאת מספר המשאיות** לעומת ההסכם המקורי .

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"יועברו אסמכתאות מבססות לביקורת."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

הביקורת לא קיבלה מסמכים בנושא.

הערת הביקורת

הביקורת מעירה בחומרה ביצוע הגדלה של ההסכם וזאת בניגוד **"לתקנה 3(7)(ב) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי עירייה רשאית להגדיל את הוצאותיה בחוזה קיים עד 25%. מועצת העירייה רשאית לאשר הגדלת החוזה עד ל- 50% וזאת רק בתנאים מסוימים. כל הגדלה מעבר לכך מחייבת בכל מקרה יציאה למכרז חדש."**

המלצת הביקורת

18.6.1. יש לפעול ע"פ ההסכם שנחתם עם הקבלן.

18.7. **בדיקת שעות העבודה של משאיות הקבלן**

הביקורת בחנה את מספר שעות העבודה של כל משאיות הקבלן, תוך הנחה שמשאיות האשפה מתחילות בשעה 06:00. כמו כן , נבדק מהי שעת הכניסה המאוחרת ביותר של המשאית ליום העסקים.

להלן דוגמאות למשאיות שעבדו פחות מ - 8 שעות:

מס' רישוי	תאריך כניסה	מספר כניסות ליום	שעת כניסה אחרונה	מספר שעות עבודה למשאית ביום
1074739	21/11/2017	1	07:08:00	1.13
7297970	27/01/2017	1	08:04:00	2.07
7297970	19/12/2017	1	08:04:00	2.07
4375830	08/10/2017	1	09:00:00	3
4375830	03/09/2017	1	10:00:00	4
7297970	12/11/2017	1	10:00:00	4
8961133	09/06/2017	1	10:52:00	4.87
1074739	07/02/2018	4	10:52:00	4.87
8961133	12/02/2018	2	10:52:00	4.87
8961133	04/09/2017	2	11:00:00	5
7297970	29/09/2017	3	11:00:00	5
4584768	13/12/2017	2	11:00:00	5

<u>הערת הביקורת</u>

מהטבלה עולה כי יום העבודה של הקבלן אשר אמור, על פי ההסכם, להיות **8 שעות** עבודה בין השעות 06:00 ל – 14:00 מסתיים **בניגוד להסכם** לאחר מספר שעות הפחותות משמעותית מ - 8 שעות. **למרות זאת, התשלום הינו בגין יום עבודה מלא**, וזאת על פי חשבונות הקבלנים ג' וד' לחודשים ינואר – דצמבר 2017.

<u>המלצות הביקורת</u>

18.7.1. על האגף לבצע קיזוז מתשלומי הקבלן עקב אי עמידה בהסכם.

18.7.2. לבצע התקשרות עתידית בנושא גזם המבוססת על מספר **טון מפונה / שעות עבודה בפועל.**

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"צאה הוראה לקבלן לעמוד בשעות העבודה לפי ההסכם. במידה והקבלן יפר את ההוראה יקוזז לו התשלום."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

תגובת המנהל אינה משנה את הממצא לגבי החשבונות ששולמו.

18.8. **<u>אי חתימה של מחלקת גנים ונוף על גבי החשבונית</u>**

מהביקורת עולה כי מנהל מחלקת גנים ונוף אשר נעזר במשאית אחת מבין כלל משאיות הגזם הפועלות בשטח העיר **אינו חותם ידנית על גבי החשבונית** טרם ביצוע התשלום לקבלן, וזאת לשם מתן אישור כי אכן השעות המפורטות בחשבונית בגין שירותי פינוי הגזם שנתנו למחלקת גנים ונוף הינן מדויקות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"החל מתחילת 2018 גנים ונוף חותמים על גבי החשבונית."

19. מיחזור - פחים כתומים

על מנת לצמצם הטמנת פסולת ולקדם את הימחזור, פורסם ב- 1993 חוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשל"ג -1993. מכוח חוק זה מטיל המשרד לאיכות הסביבה, באמצעות תקנות וצווים, יעדי מיחזור. על רשויות מקומיות לפעול להפחתה הדרגתית של פסולת להטמנה. ב- 1998 התקין השר לאיכות הסביבה את "**תקנות איסוף ופסולת למחזור (חובת פינוי פסולת למחזור)**" (להלן: "תקנות המחזור"). לפי התקנות, עד סוף שנת 2007 היו צריכות הרשויות המקומיות להגיע ל-25% מיחזור, אלא אם קיבלו פטור מהמשרד.



19.1. העירייה התקשרה עם 2 חברות לצורך יישום תקנות איסוף ופסולת למחזור:

נ.ד - האחראית על איסוף ופינוי הפסולת בפחים הכתומים לאתרי פינוי מורשים.

ת.מ - לשם מימון כלל העלויות הדרושות לטיפול בפסולת האריזות.

19.2. סעיף 17 לחוק האריזות קובע כי "**גוף מוכר (תמיר) אחראי למימון כל העלויות הדרושות לטיפול בפסולת האריזות שהופרדה ונאספה בתחומו של כל אחראי לפינוי פסולת שעמו התקשר, למעט פסולת אריזות שנאספה מבית עסק לפי סעיף 26, ובכלל זה מימון של: (1) הפרדת פסולת אריזות; (2) איסוף ופינוי פסולת אריזות; (3) מיון פסולת אריזות; (4) מחזור, השבה או סילוק של פסולת אריזות, לפי הוראות כל דין**". חברת ת.מ אמורה אפוא לשלם לרשות המקומית עבור ההסדר להפרדת הפסולת, וכן עבור איסוף ופינוי פסולת האריזות המופרדת. סעיף 26 מאפשר גם לבתי עסק להתקשר עם "הגוף המוכר".

19.3. סעיף 3.1 לחוזה בין העירייה לבין ת.מ. מיום ה – 10 ליולי 2014 קובע כי מטרתו של ההסכם הינו קיום הוראות סעיפים 17 ו - 23 לחוק האריזות החלות על האחראי לפינוי פסולת ועל ת.מ בכל הנוגע לפסולת אריזות.

19.4. נכון לחודש מרץ 2018 קיימים בעיר 50 פחי מיחזור 1100 ו - 4,881 פחי מיחזור 360.

19.5. תקציב פינוי מכלים כתומים (סעיף 1712300752) עמד בשנת 2016 על 1.7 מיליון ₪, בשנת 2017 על 1.5 מיליון ₪, ובשנת 2018 על 1.7 מיליון ₪.

19.6. בשנים 2016 -2017 נתקבלו קריאות במוקד השירות בנושאים הבאים בתחום המיחזור:

נושא	מספר קריאות 2017	מספר קריאות 2016
מיכלי מיחזור אריזות כתומים - מיקום	1,166	1,763
מיכלי מיחזור אריזות כתומים - ריקון	629	1,428

19.7. **<u>הכנסות והוצאות ממיחזור אריזות</u>**

הביקורת ביקשה לבחון את ההכנסות המתקבלות מת.מ לעומת הוצאות הפינוי המשולמות לחברת נ.ד אשר מבצעת פינוי הפחים הכתומים ברחבי העיר.

	רבעון 1	רבעון 2- שנת 2017	רבעון 3- שנת 2017
סה"כ תשלום לנ.ד בניכוי הפרשים בש"ח	473,083	484,374	500,936
החזרים מת.מ. בש"ח	383,808	423559	416382
הוצאות מעבר להכנסות בש"ח	89,275	60,815	84,554
תגובת מנהלת מדור הפרדת אשפה	נובע מקיזוז בסך 45 אלף ₪ ואי מימון רכב צר לאזורים צפופים	נובע מ - 39,849 ₪ קיזוז בגין איכות ואי מימון רכב צר לאזורים צפופים	נובע מ - 40,340 ₪ קיזוז בגין איכות ואי מימון רכב צר לאזורים צפופים

מהביקורת עולה כי חברת ת.מ מפחיתה בכל רבעון תשלומים לעירייה בסך 60 -90 אלפי ₪.

<u>הערת הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי **לא קיים החזר מלא** מחברת ת.מ בגין פחים כתומים בסך כ - 236 אלפי ₪ עבור רבעונים 1 עד 3 בשנת 2017, הדבר נובע **מתשלום עודף לקבלן** הפינוי וכן אי הדרכה מספקת לתושבי העיר בתחום המיחזור דבר הגורם לכך שמושלכת לפחים הכתומים פסולת שאינו אריזות בלבד.

<u>המלצת הביקורת</u>

19.7.1. ליעל את ההיערכות העירונית בתחום זה על מנת להגיע **לאיזון תקציבי** בין הכנסות להוצאות, תוך היעזרות במנהלי התחנות האזוריות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"מיחזור פחים כתומים. - נוצר מצב, כמתואר בדוח, של פער שהעירייה מוציאה ואיננה מקבלת החזר. מצב זה דומה ברשויות נוספות רבות ולעיתים הופך את המיחזור וההפרדה "ללא כדאי". פורום רשויות פנו כבר למשרד להגנת הסביבה ע"י השלטון המקומי וכעת , לאחר שנתיים של דיונים, ניבחן מתן החזר מקרן שמירת הניקיון ע"י המשרד להגנת הסביבה לכלל הפסולת שאיננה אריזות אבל שייכת ל"מתמחזרים". נמצא בשלבי אישור אחרונים."

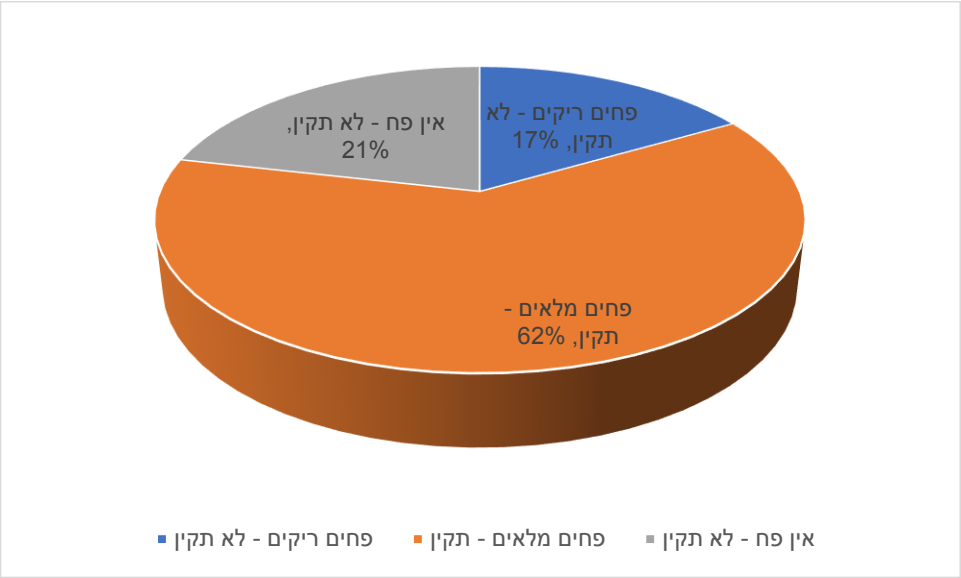
19.8. **<u>בחינת קיום פחים כתומים ומידת השימוש בהם</u>**

הביקורת ערכה מדגם של 42 פחים כתומים ברחובות בן גוריון וכנפי הנשרים ב- 26 לאוגוסט לאחר פינוי שבוצע ביום ד, קרי לאחר 4 ימים. הביקורת חזרה על מדגם זה ב- 5 לאוקטובר בשיתוף נציג האגף האחראי על בקרת קבלן פינוי הפחים הכתומים, אשר מדווח ישירות למנהלת מדור הפרדת אשפה.

מתוך מדגם של 42 פחים אשר אמורים להימצא, לפי מצבת הפחים כפי שנמסר ממנהל מדור מיחזור, **לא נמצאו 9 פחים.**

מתוך 33 פחים שהיו מוצבים, ב - **7 מהם לא נמצאה תכולה כלל.**

להלן תוצאות המדגם:



<u>הערות הביקורת</u>

מהביקורת עולה כי התשלומים לקבלן פינוי הפחים אינם מבוססים על הצבת הפחים הקיימת הלכה למעשה ברחבי העיר. כמו כן, הביקורת מעירה כי נמצאו פחים ריקים וניתן היה להסירם ולא לשלם בגינם לקבלן.

<u>תמונות מסיורי הביקורת:</u>

א. 26.8.18, בן גוריון 253 – 3 פחים ריקים:



ב. 26.8.18, בן גוריון 209 – **פח ריק**:



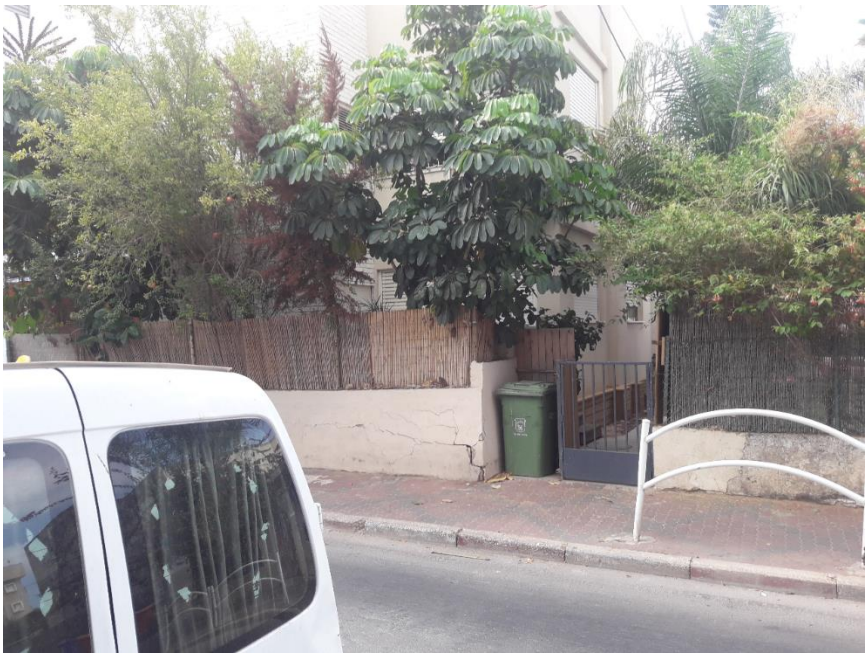


ג. מחסור בפחים כתומים לעומת מצבת הפחים במדור הפרדת אשפה

כנפי הנשרים 16 – בניין בבנייה - אין פחים כתומים:



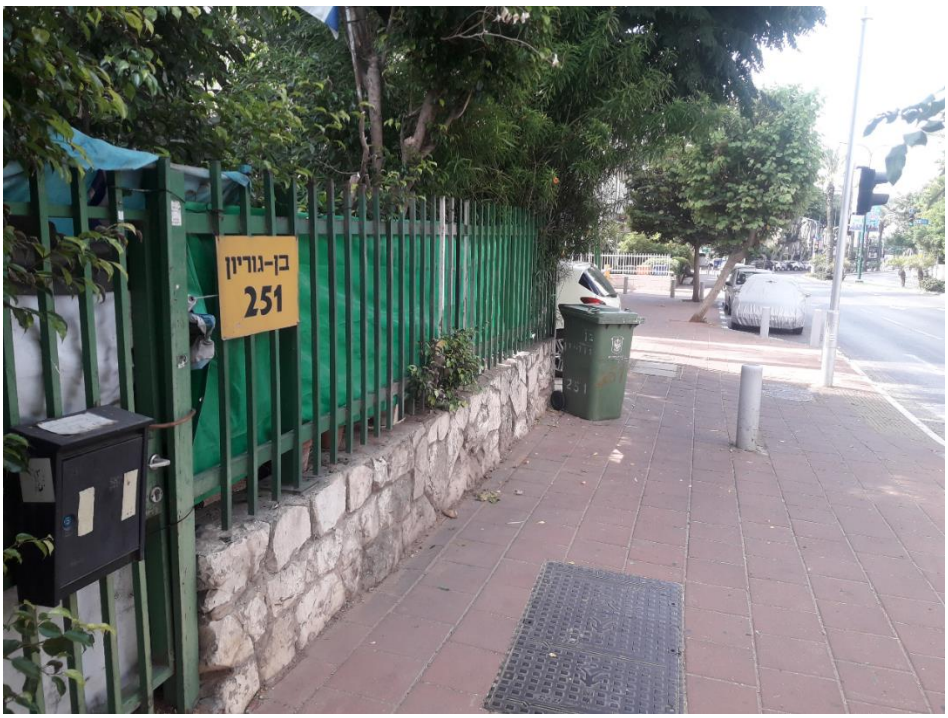
כנפי הנשרים 12- אין פחים כתומים



כנפי הנשרים 6 - אין פחים כתומים



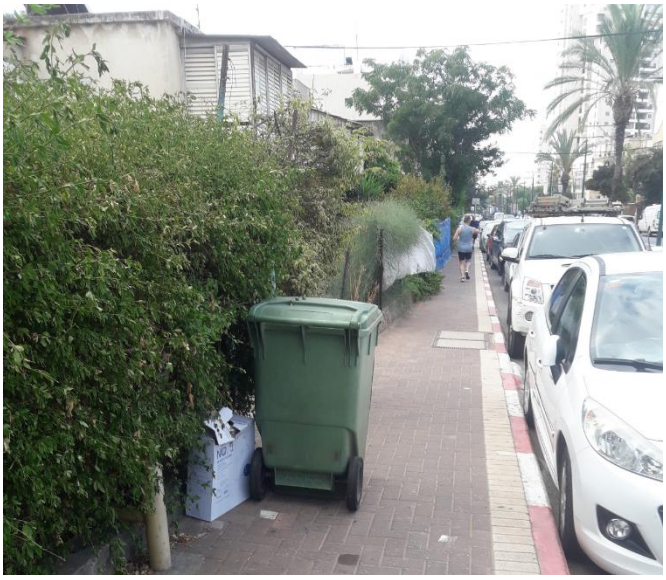
בן גוריון 251 - אין פחים כתומים



בן גוריון 239 - אין פחים כתומים



בן גוריון 227 ו – 231 - אין פחים כתומים



בן גוריון – 191 - אין פחים כתומים



<u>הערות הביקורת</u>

19.8.1. הביקורת מעירה כי האגף מבצע תשלומים שוטפים לקבלן נ.ד בגין פחים אשר **אינם מצויים ברחבי העיר.**

19.8.2. **בחלק גדול מן הפחים לא מבוצע שימוש כלל על ידי התושבים.**

<u>המלצות הביקורת</u>

19.8.3. יש לבחון את כלל ההתחשבנות עם הקבלן זאת לאחר **שיערך סקר מקיף** של מספר הפחים בפועל המצוי ברחבי העיר.

19.8.4. יש לבדוק את **מידת הצורך** בפיזור הפחים ברחבי העיר, נוכח אי השימוש בחלק מן הפחים, כפי שנמצא במדגם שערכה הביקורת.

<u>תגובת מנהל אגף שפ"ע:</u>

"לעניין קיום פחים כתומים ומידת השימוש בהם - הביקורת ערכה מדגם לא מייצג. מדגם מייצג בתחום ניהול הפסולת אמור לכלול 5% מכלל הפחים – קרי 244 פחים של 360. הביקורת ראתה 42."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

תגובת מנהל האגף אינה משנה את הממצא. נתוני המדגם כללו רחובות מרכזיים ברחבי העיר, נעשה מדגם ראשוני על ידי הביקורת וכן מדגם חוזר בליווי עובד מטעם מנהל האגף אשר הצטרף לביקורת חוזרת של מדגם הפחים, באופן שמצבת הפחים במדגם נספרה פעמיים.

20.פינוי מכולות דחס ו"צפרדעים"

20.1. פינוי מכולות דחס / מכולות אשפה מתבצע באמצעות העמסת המכולה לרכב אשפה ייעודי, שפיכת הפסולת לתחנת המעבר והחזרת המכולה הריקה למקומה. המכולות משמשות להשלכת פסולת במקומות ציבוריים וכן לבתי עסק הנזקקים לכמויות אשפה גדולות יחסית מעבר לקיבולת הקיימות בכלי אצירה.

20.2. להלן מספר תמונות ל- 2 סוגי המכולות הקיימים בעיר:

מכונת דחס



מכולת אשפה



20.3. ב- 20 ליולי 2017 התקשרה העירייה עם חברת י.ש. במסגרת המכרז נקבע כי יבוצעו פינויים של 56 מכולות בנפח של 4.5-14 מ"ק, וכן פינוי של 102 מכולות בנפח של 12

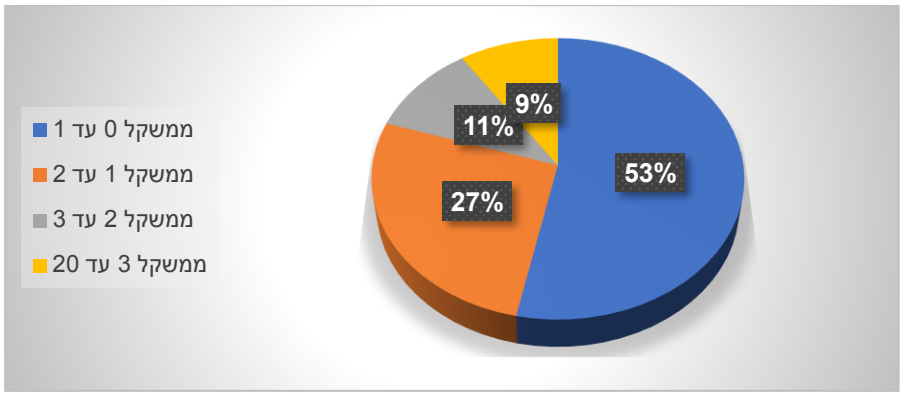
מ"ק. בנוסף, יבוצעו פינויים של טמוני קרקע וכן אספקה של 8 מכולות דחס. בתקופה שבין ינואר 2017 ל- 24 במאי 2018 בוצעו על ידי הקבלן 15,037 כניסות של מכולות ודחסנים לתחנת המעבר כאשר כמות האשפה הסתכמה ב – 21,403 טון.

20.4. היקף ההתקשרות החודשי נאמד על פי נספח ב להסכם עם החברה ב – 401 אלפי ₪ כולל מע"מ. להלן נתוני התקציב והביצוע בגין פינוי המכולות לשנים 2016-2018:

סעיף תקציבי	תיאור סעיף	תקציב 2018 בש"ח	תקציב 2017 בש"ח	תקציב 2016 בש"ח
1712300751	איסוף אשפה – קבלני מכולות ודחסנים	4,630,000	4,630,000	4,435,074

20.5. על פי הנתונים שהתקבלו ממנהל האגף עולה כי סה"כ מספר מכולות הדחס היה 123 בנפחים שונים, ובנוסף קיימים 25 מכולות שאינן דחס (קרויות: "צפרדעים"). מתוך 123 מכולות הדחס, 30 מכולות דחס נמצאות במתחם הבורסה ומפונות כיום על ידי מחלקת הניקיון באמצעות י.ש.

20.6. במסגרת הביקורת, נבדק משקל הכניסה של המכולות שנכנסו לחירייה. מצ"ב דו"ח **שהופק על ידי הביקורת באמצעות תוכנה לביקורת**, המציג את נתוני הכניסות בחודשים מאי 2017 – ינואר 2018.



מן הנתונים עולה כי נמצאו 8,009 כניסות בהן משקל הפסולת במכולה היה נמוך מ - 1 טון. ב - 26 מיקרים משקל הפסולת אף היה נמוך מ – 40 ק"ג.

להלן חלוקת משקלים בפינוי מכולות ע״י הקבלן י.ש:

מספר כניסות	גבול עליון של מספר אשפה בטון	גבול תחתון של מספר אשפה בטון
26	0.03	0.02
0	0.04	0.03
41	0.05	0.04
127	0.1	0.05
682	0.2	0.1
7,133	1	0.2
4,020	2	1
1,592	3	2
567	4	3
377	6	4
273	8	6
132	10	8
34	12	10
33	20	12
15,037		

המסקנה העולה מניתוח הדו״ח, היא שקיימות מכולות רבות שמשקל האשפה במכולה **הינו נמוך** ויש מקום לבחון את תדירות הפינוי של המכולות. זאת נוכח העובדה כי **התשלום לקבלן הינו על פי מספר הפינויים המבוצע על ידו**.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי ניתן היה **לייעל את המערכת בצורה משמעותית ולצמצם עלויות**, זאת נוכח המשקלים הנמוכים .

<u>המלצת הביקורת:</u>

20.6.1. יש לבחון את תדירות פינוי המכולות במשקל כה נמוך, ובהתאם לשקול הקטנת תדירות הפינוי שתביא לחסכון וליעילות.

<u>תגובת מנהל אגף שפ״ע:</u>

״תדירות הפינויים מתבססת בין היתר על תלונות תושבים בגין ריחות לא נעימים הנובעים מאי פינוי הדחסנים.״

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

יש לבחון האם תדירות הפינוי הגבוהה המביאה לפינוי פסולת מעוטה מקורה בתלונות תושבים.

20.7. מהביקורת עולה כי מצבת המכולות **אינה כוללת** רישום האם המכולה / דחסן הינם שייכים לקבלן / לעירייה / לבית העסק וזאת לצורך התחשבנות מדויקת עם הקבלן.

20.8. אין מעקב של מנהלי התחנות 1,2,3, ו - 5 אחר מספר הפינויים המבוצעים על ידי הקבלן י.ש למכולות ולדחסנים המצויים באזור הניקיון של התחנה.

20.9. מצבת המכולות והדחסנים אינה כוללת התייחסות לכ - 30 מכולות המצויות בשטח הבורסה. כתוצאה מכך חשבונית י.ש אינה מאושרת על ידי על ידי מנהל מערך התפעול בבורסה אשר חלק גדול מן המכולות והדחסנים מפונים בשטח הפעילות של הבורסה.

הביקורת מציינת כי **בעקבות הערת הביקורת**, חשבוניות בגין מכולות מועברות למינהלת הבורסה החל מחודש נובמבר 2018.

<u>המלצות הביקורת</u>

20.10. האחריות לקביעת תדירות הפינוי ומערך הפינוי של המכולות יוטל על מנהל מחלקת שירותי ניקיון, **והוא ייעזר במנהלי התחנות** שיהיו הגורם שיקבע את תדירות הפינוי כגורם המצוי בשטח והבקיא בכל הקורה בתחום הניקיון.

20.11. לבחון פינוי מכולות דחס / מכולות אך ורק לאחר חיווי של גלאי המציגים כי אכן המכולה מלאה ויש לפנותה בדומה למבוצע במנהלת הבורסה.

21.נספחים

נספח 2

הדפסת חשבונית מרכזת - ר.ג.א

Page 1 of 1

[redacted]

[redacted]

לכבוד:
עיריית רמת גן
הרוא"ה 2 ת.ד. 5
רמת גן
טלפון: 6753748,6753563,6753
מס' חברה: 520037003

תאריך חשבונית: 28/02/18
תאריך ההחזרה: 28/02/18
תאריך הקבלה: 28/02/18
תאריך הדפסה: 18/03/18
שעת הדפסה: 15:09
מספר העודה: SI186000200
פרטים: ר"ג ש"פ 12/17

חשבונית מס מרכזת SI186000200 - העתק

ש.	מק"ס	תאור מוצר	כמות	מחיר ליחידה	סה"כ מחיר
1	1001	ניקיון שוטף ק"מ	5,252.0 משמ	279.15 ש"ח	1,466,095.80
2	1001	מנהל עבודה	52.0 משמ	873.20 ש"ח	45,406.40
3	1001	מטאטא מכני גנים וגוף	50.0 משמ	1,818.14 ש"ח	90,907.00
4	1001	ניקיון כפר אחר	9.0 משמ	5,972.51 ש"ח	53,752.59
5	1001	תגבור ימים-שבת	35.0 משמ	388.57 ש"ח	13,599.95
6	1001	נקיון קניון איילון	13.0 משמ	3,634.17 ש"ח	47,244.21
7	1001	טיאוט מכני תגבור	132.5 משמ	1,818.14 ש"ח	240,903.55
8	1001	טיאוט מכני עירייה	92.0 משמ	1,410.00 ש"ח	129,720.00
9	1001	הנחה בסך 2.5% הארכת חוזה	-1.0 משמ	66,581.33 ש"ח	-66,581.33
10	1001	תגבור 12/17	1,481.4 משמ	388.57 ש"ח	575,627.60

מחיר כולל	2,596,675.77
הנחה כללית (0.00%)	3.72
מחיר אחרי הנחה	2,596,672.05
מע"מ (17.00%)	441,434.25
סה"כ מחיר	3,038,106.30 ש"ח

ברקוד מספר חשבונית: *SI186000200*
לתשלום עד: 28/02/18
מס. לקוח: 250018
שם לקוח: עיריית רמת גן
מס. חברה לקוח: 520037003
פרויקט: PR13000007
תאור פרויקט: רמת-גן ניקיון ש"פ 14/2013
פרטים: ר"ג ש"פ 12/17
בנין חודש: 1

באמן למקור

[redacted]

[redacted]

[redacted]

הוספק
ע"י:
נימרוד

file:///C:/Users/nimrod/AppData/Local/Temp/OL-3572-2.htm

18/03/2018

נספח 3

מס"ד	תאור	מק"ט	מ"ת	מיקום	שנת אספקה	כמות קו"ב
MU82-378-15	משאית פיני אשפה דאף [redacted]	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2001	5
MU89-775-15	משאית פיני אשפה דאף [redacted] - 18	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2002	11
MU58-911-59	משאית פיני אשפה VOLVO [redacted] - 9	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2006	11
MU58-912-59	משאית פיני אשפה VOLVO [redacted] - 8	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2006	11
MU58-918-59	משאית פיני אשפה VOLVO [redacted] - 10	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2006	11
MU45-349-68	משאית אשפה [redacted] - 1	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2008	12
MU45-368-68	משאית אשפה [redacted] - 3	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2008	12
MU45-479-68	משאית אשפה [redacted] 11	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2008	12
MU54-636-68	משאית אשפה [redacted] - 12	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2009	6
MU32-006-72	משאית אפשה אוקו [redacted] - 26	משאית אשפה IVECO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2010	19
MU32-005-72	משאית אשפה אוקו [redacted] - 20	משאית אשפה IVECO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2010	19
MU73-904-52	משאית אשפה [redacted] - 6	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2013	12
MU73-905-52	משאית אשפה [redacted] - 13	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2013	12
MU99-694-12	משאית שטיפת מיכלי אשפה וולבו [redacted]	משאית לשטיפת מיכלי אשפה	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2013	שטף מכלים
MU56-744-31	משאית פיני אשפה VOLVO [redacted] - 2	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2015	12
MU56-745-31	משאית פיני אשפה VOLVO [redacted] - 4	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2015	12
MU86-673-33	משאית אשפה [redacted] - 14	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2016	12
MU86-674-33	משאית אשפה [redacted] - 15	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2016	12
MU86-675-33	משאית אשפה VOLVO [redacted] 16	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2016	12
MU10-248-39	משאית ביבי - 22	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2017	6
MU10-251-39	משאית ביבי - 21	משאית פיני אשפה דאף	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2017	6
MU238-718-01	משאית אשפה [redacted] - 17	משאית פיני אשפה VOLVO	אגף שפ"ע	שירותי ניקיון	2018	10

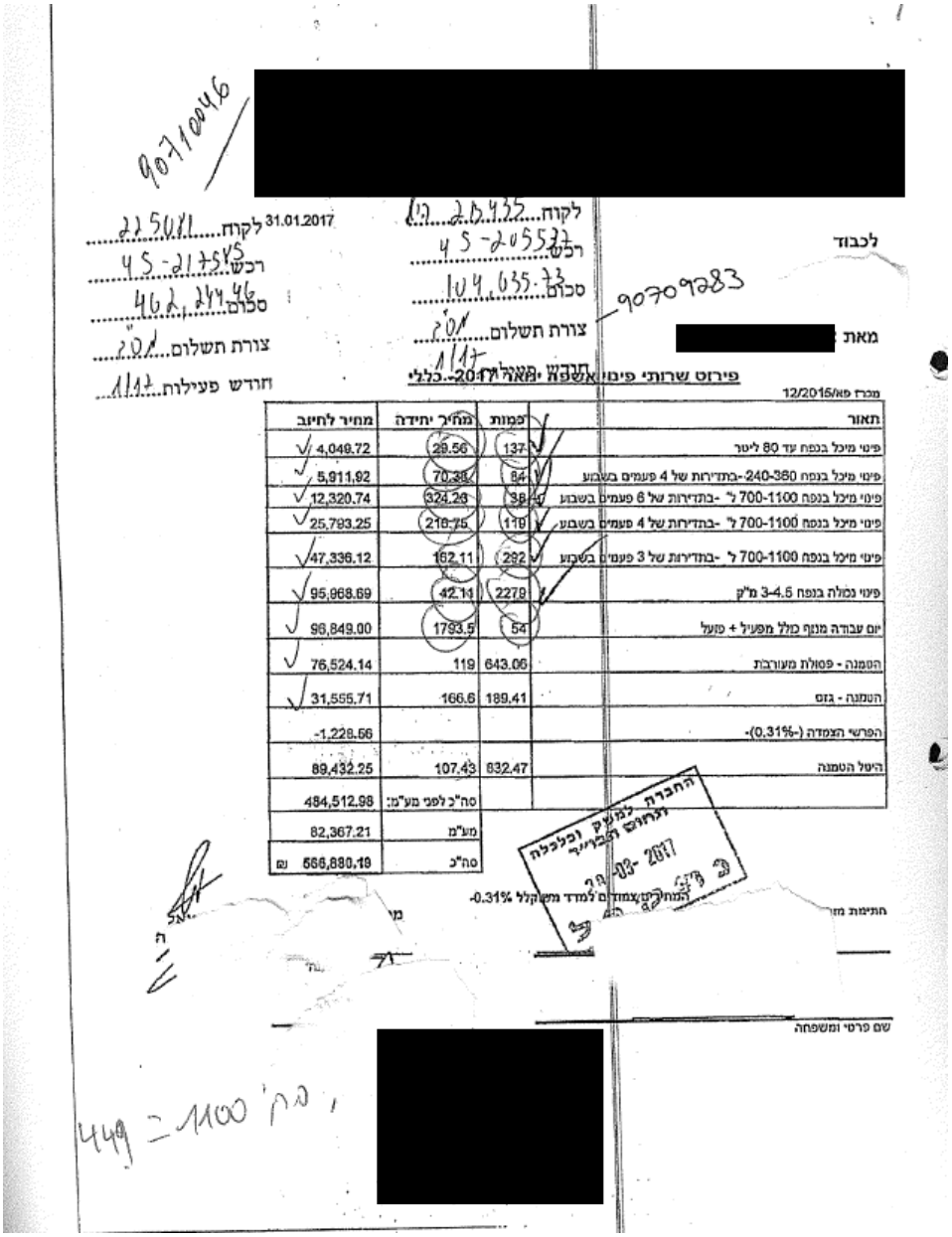
נספח 4 – דיווח על שעות חלקיות של המטאטיים המכאניים

דיווח פעילות מטאטא מכני גרניק

מס'	תאריך	שעת התחלה	שעת סיום	מס' רכב	הערות
1	1/4/18	6:00	13:00	12 98 01	ג'ב'
2	2/4/18				
3	3/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
4	4/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
5	5/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
6					
7					
8	8/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
9	9/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
10	10/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
11	11/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
12	12/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
13	13/4/18	10:30	13:00	"	ג'ב'
14					
15	15/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
16	16/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
17	17/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
18	18/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
19					
20	20/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
21					
22	22/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
23	23/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
24	24/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
25	25/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
26	26/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
27	27/4/18	6:00	12:30	"	ג'ב'
28					
29	29/4/18	6:00	13:00	"	ג'ב'
30	30/4/18	9:00	13:00	"	ג'ב'
31					

[redacted]

נספח 5 – עלות טיפול באשפה בסך 264 ₪ לעומת 289 באיגוד ערים דן



פירוט שרותי פינוי אשפה - מאי 2017 - כללי

תאור	כמות	מחיר יחידה	מחיר לחיוב
פינוי מיכל בנפח עד 80 ליטר	137	29.56	4,049.72
פינוי מיכל בנפח 240-360 -בתדירות של 4 פעמים בשבוע	84	70.38	5,911.92
פינוי מיכל בנפח 700-1100 ל' -בתדירות של 6 פעמים בשבוע	38	324.23	12,320.74
פינוי מיכל בנפח 700-1100 ל' -בתדירות של 4 פעמים בשבוע	119	216.75	25,793.25
פינוי מיכל בנפח 700-1100 ל' -בתדירות של 3 פעמים בשבוע	292	162.11	47,336.12
פינוי נכולה בנפח 3-4.5 מ"ק	2279	42.11	95,968.69
יום עבודה מנוף כולל מפעיל + פועל	54	1793.5	96,849.00
הטמנה - פסולת מעורבת	643.06	119	76,524.14
הטמנה - גזם	189.41	166.6	31,555.71
הפרשי הצמדה (-0.31%)			-1,228.56
היטל הטמנה	832.47	107.43	89,432.25
		סה"כ לפני מע"מ:	484,512.98
		מע"מ	82,367.21
		סה"כ	ש 566,880.19

החברה למשק וכלכלה בתחום הסביבה
28- 03- 2017

המחירים צמודים למדד המחירים לצרכן -0.31%

שם פרטי ומשפחה

<u>הערות ראש העיר</u>

<u>דו"ח ביקורת - היבטים תפעוליים וכספיים בשירותי ניקיון</u>

1. **<u>סעיף 6.9</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיערך בחינה אחת לשנה על ידי גזברות העירייה והנהלת אגף שפ"ע בנושא התעריפים המשולמים לאיגוד ערים דן, לעומת החלופות הקיימות.

2. **<u>סעיף 9.6.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, בנושא הכנת תכנית רב שנתית כולל בתחום הניקיון.

3. **<u>סעיף 9.6.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לנושא שינוי שיטת הניקיון על בסיס תשומות העובדים ותפוקות יומיות במסגרת המכרז החדש שיפורסם.

4. **<u>סעיף 9.6.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **<u>סעיף 9.6.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיבחן תכנית האופטימיזציה לנושא פינוי אשפה.

6. **<u>סעיף 9.6.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האגף בוחן אפשרות לשלב פתרונות טכנולוגיים לבדיקת כמות האשפה במכולות ובדחסנים.

7. **<u>סעיף 9.6.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

8. **<u>סעיף 10.1.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש שפורסם בנושא טיאוט ידני ומכני הוסדרו ההערות שעלו בביקורת.

9. **<u>סעיף 10.2.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש שפורסם בנושא טיאוט ידני ומכני הוסדרו ההערות שעלו בביקורת.

10. **<u>סעיף 10.3.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **<u>סעיף 10.9</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **<u>סעיפים 11.7 – 11.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנושא יבחן על כל ההיבטים.

13. **<u>סעיף 11.10</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לביצוע בחינה של הנושא.

14. **<u>סעיף 11.11.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיפים 11.12.3 – 11.12.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

16. **<u>סעיפים 11.13.2 – 11.13.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. תתבצע בחינה של הנושא על ידי הנהלת אגף שפ"ע.

17. **<u>סעיף 11.14.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

18. **<u>סעיף 12.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא ייושם במסגרת הכנסת מערכת ה-BI לשימוש של מנהלי התחנות.

19. **<u>סעיף 12.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

20. **<u>סעיף 12.7.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **<u>סעיף 12.7.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

22. **<u>סעיף 12.7.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

23. **<u>סעיף 12.8.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 13.4.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנהלים יעודכנו.

25. **סעיף 14.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויכתבו נהלים לנושא.

26. **סעיף 15.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

27. **סעיף 16.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

28. **סעיפים 17.11.8 – 17.11.9**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנושא יבחן.

29. **סעיף 17.13**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

30. **סעיף 17.14.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

31. **סעיף 17.15.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן במסגרת תכנית האופטימיזציה.

32. **סעיף 18.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

33. **סעיף 18.5.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

34. **סעיף 18.6.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

35. **סעיף 18.7.1 – 18.7.2**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

36. **סעיף 19.7.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. פורום הרשויות המקומיות פנו למשרד להגנת הסביבה לבחינת מתן החזר מהקרן לשמירת הניקיון לכלל הפסולת שאינה אריזות, אבל שייכת לפסולת הניתנת למיחזור, והנושא נמצא בשלבי אישור.

37. **סעיפים 19.8.3 – 19.8.4**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנושא יבחן.

38. **<u>סעיף 20.6.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

39. **<u>סעיף 20.10 – 20.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

סוגיות במחלקה לאיכות הסביבה

1. מבוא

בשנים האחרונות גוברת המודעות לאיכות הסביבה ולהשפעתה על איכות החיים. השמירה על איכות הסביבה היא צורך קיומי של האנושות, והיא מושפעת מיחסי הגומלין בין האדם לסביבתו. החוק מחייב את משרדי הממשלה, את הרשויות המקומיות ואת מוסדות התכנון לכלול שיקולים סביבתיים בהחלטותיהם ברמה הארצית והעירונית.

איכות הסביבה העירונית נפגעה בשנים האחרונות ממטרדים סביבתיים, שהם תוצר מצטבר של הפעילות האנושית במרחב העירוני, ועל כן על מוסדות התכנון המקומי לקבל החלטות בתחום התכנוני תוך התחשבות בהשלכותיהן על הסביבה: בנייה ירוקה, בנייה לגובה, שטחים פתוחים, סלילת רחובות, אספקת מים, טיפול בניקוז ובביוב וכדומה.

הגורמים העיקריים המשפיעים על איכות הסביבה בתחום המוניציפלי הם: תכנון סביבתי, זיהום אוויר, פסולת וזיהום הקרקע , קרינה ועוד. במסגרת החקיקה הראשית נקבעו הוראות ואיסורים הנוגעים לאיכות חייהם וסביבתם של תושבי הרשויות המקומיות.

רשויות המקומיות נדרשות , לפי חוק למניעת מפגעים 1940 - לאכוף הוראות אלה באמצעות חוקים כגון: פקודת בריאות העם . 1984- חוק שמירת הניקיון התשמ"ד 1968- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח 1961-התשכ"א.

2. מטרת הביקורת

בחינת היבטים ותחומי האחריות השונים של המחלקה לאיכות הסביבה.

3. מתודולוגיה

א. קיום פגישות עם מנהל אגף שפ"ע ומנהלת מחלקת איכות הסביבה.
ב. קיום פגישות עם מנהלי המדורים במחלקת איכות הסביבה.
ג. ביצוע תצפיות בשטח העיר.
ד. ניתוח נתונים, הסכמים וחוזים.
ה. איסוף וניתוח חומר עזר נוסף, חוקי משרד הגנת הסביבה, תקנות, נהלים.
ו. פנייה למחלקות שונות בעירייה להם יש ממשק עם המחלקה לאיכות הסביבה.

הביקורת נערכת בחודשים יולי אוקטובר 2018.

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

תגובות מנהלת מחלקת איכות הסביבה, מנהל אגף ביטחון ואכיפה, מהנדסת העיר ומ"מ מנהלת אגף החינוך שולבו בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים:

4.1. הפעילויות הקיימות כיום במחלקה מחייבות תוספת כוח אדם מידי למחלקה ובדגש על פקח שהיעדרותו פוגעת במתן השרות לתושב (סעיף 5).

4.2. הנהלים הפנימיים הקיימים אינם עדכניים בחלקם ולמרבית הפעילויות לא קיים נוהל פנימי (סעיף 7.1).

4.3. לא בוצע סקר אסבסט כללי על ידי סוקר מקצועי בכל המוסדות הציבוריים, בדגש על מוסדות חינוך (סעיף 9.1).

4.4. ממשקי העבודה בין 2 המחלקות איכות הסביבה וקידום עסקים לקוי. כמו כן, לא מבוצעת ביקורת של המחלקה שאכן בעל העסק ביצע את שחויב אלא מחלקת איכות הסביבה נסמכת על הצהרתו (סעיף 10).

4.5. המצב כפי שקיים היום במדור תכנון סביבתי אינו נותן מענה נדרש בהיבט השרות למגישי הבקשה להיתר, חוסר השליטה בסטאטוס הבקשות הן בתוך המחלקה לאיכות הסביבה והן מול אגף ההנדסה אינו נותן ביטחון שהבקשות מטופלות כראוי. (סעיף 13.1).

4.6. קיים פוטנציאל רב לפעילויות בתחום החינוך הסביבתי ומחלקת איכות הסביבה עושה מאמצים בכדי להגיע למוסדות החינוך, אם באופן ישיר ואם באמצעות מדריכים במיקור חוץ, אך עדיין מתקשה ליישם את כלל הפרויקטים בהם היא מעוניינת להשקיע וכן מתקשה להגיע לכלל מוסדות החינוך בעיר (סעיף 14).

4.7. אופן התנהלות הוועדה לאיכות הסביבה אינה תקינה (סעיף 15).

4.8. במדור חינוך סביבתי אין רישום אחר הציוד שנרכש בגינות הקהילתיות ואין מעקב אחר פעולות החברה (סעיפים 16.2, 16.6.2).

4.9. אין מעקב ובקרה אחר עבודת הקבלן המפנה את הנייר (סעיף 17.4).

4.10. תהליך הטיפול בפניות הציבור אינו מיטבי ואינו משקף נכונה את המצב בפועל (סעיף 19).

4.11. קיימים ממשקים רבים בהם נדרשת מעורבות גבוהה ואף שותפות של מחלקת איכות הסביבה מול תאגיד המים מי רמת גן. כל עוד קיים פער בנושא ייתכנו תקלות שישפיעו על השרות לתושב (סעיף 20.1).

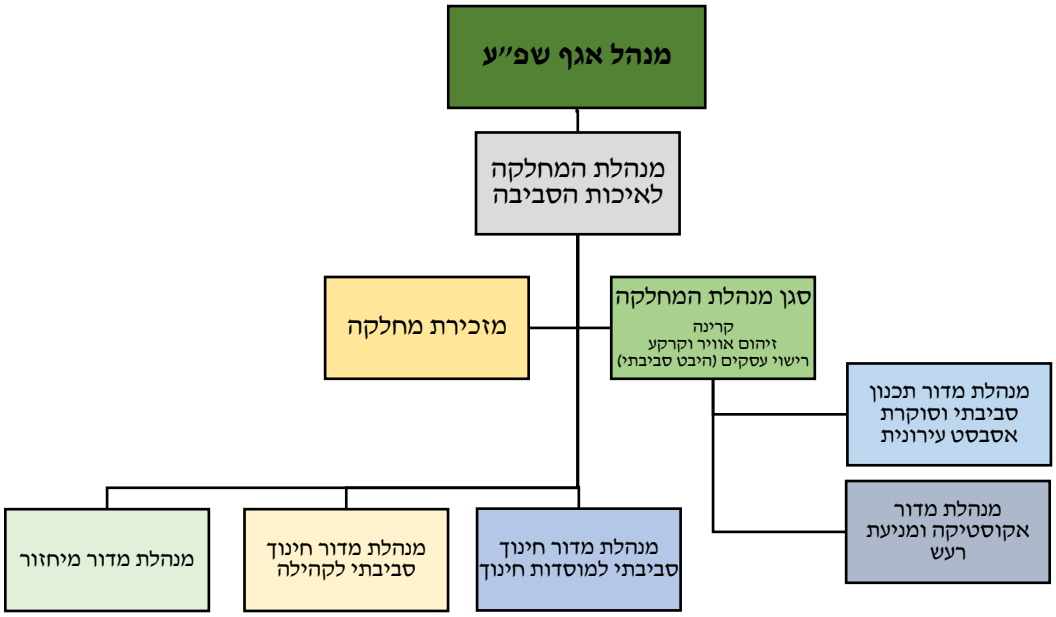
הביקורת מבקשת לציין לחיוב את העשייה במחלקת איכות הסביבה. תחומי העיסוק בהם מטפלת המחלקה רבים ומגוונים והיא פתוחה לבחינת רעיונות חדשים התורמים לקידום איכות הסביבה והטמעתם בקרב הקהילה ברבדיה השונים. המחלקה פעילה בעמותת היחידות הסביבתיות והיא ידועה כיחידה מובילה ואף מהווה מודל עבודה לרשויות רבות בתחומים שונים.

פירוט הממצאים

5. כוח אדם - מחלקת איכות הסביבה

מחלקת איכות הסביבה כפופה אירגונית לאגף שפ"ע. מנהלת המחלקה הנוכחית נכנסה לתפקידה לפני כ- 5 שנים. המחלקה מונה שמונה בעלי תפקידים.

מבנה ארגוני



5.1. מבדיקת הביקורת עולה כי במשך שנתיים לא אויש תפקיד מנהל מחלקת איכות הסביבה. במהלך תקופה זו מילא את מקומו סגן מנהל המחלקה וחלק מתפקידי המחלקה הועברו למחלקות אחרות באגף שפ"ע.

5.2. מנהלת מדור חינוך סביבתי למוסדות חינוך מועסקת במשרה מלאה על ידי אגף החינוך אך משובצת כחלק ממחלקת איכות הסביבה.

5.3. הביקורת סבורה כי ישנן שלוש סוגיות משמעותיות בהיבט כ"א:

<u>פיקוח</u> - היעדים להם נדרשת מחלקת איכות הסביבה מחייבים הימצאות פעילה בשטח. כיום אין פקח והדבר פוגע באופן מובהק במתן השרות של המחלקה.

<u>רכזת חינוך סביבתי</u> - מחלקת איכות הסביבה אינה מצליחה בשלב זה להגיע לכל מוסדות החינוך בעיר, על כן כי יש לבחון את הדרישה לשנת העבודה הבאה, לאייש חצי משרה למדור חינוך סביבתי על מנת לתת שרות מיטבי בנושא.

<u>רכז גינות קהילתיות</u> - תחום הגינות הקהילתיות תופס תאוצה וכיום ישנן עשר גינות קהילתיות. במסגרת דרישת תקציב לשנת 2019 הוגשה דרישה לעובד במשרה מלאה לטובת הנושא (במקום רכזי החברה להגנת הטבע).

5.3.1. משרד הגנת הסביבה אישר מתוך קרן הניקיון במשרד סכום של 325 אש"ח כל שנה משנת 2018 למשך ארבע שנים וזאת בהתניה שהעירייה תייעד את התקציב לטובת תקן חדש נוסף למחלקת איכות הסביבה שהנו מעבר לתקנים הקיימים.

5.3.2. מהביקורת עולה כי נושא פינוי הפחים הכתומים ונושא ההדרכה נמצאים במחלקת תכנון וארגון בשפ"ע.

לטענת מנהלת המחלקה לאיכות הסביבה, תחום תפעול המחזור כולו צריך להיות מנוהל במקום אחד (במחלקת ניקיון או איכות הסביבה) ולא להיות מפוצל.

ההסברה למחזור נדרשת להיות במחלקה לאיכות הסביבה - דרישה זו הנה גם חלק מקול קורא יחידות סביבתיות עליו הרשות חתומה.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.3.3. לבחון את תוספת כוח האדם הנדרש וזאת בהתחשב בתקציב הניתן מהמשרד להגנת הסביבה.

5.3.4. לבחון את העברתה של מנהלת הפרדת האשפה למחלקת איכות הסביבה.

6. תקציב המחלקה

תקציב מחלקת איכות הסביבה מתקבל ממספר גורמים:

1. תקציב שוטף של העירייה.
   א. אגף שפ"ע.
   ב. אגף חינוך - עבור חינוך סביבתי (שכר בלבד).
2. תב"ר (תקציב בלתי רגיל)
3. תקציב המשרד להגנת הסביבה (קול קורא).

תקציב המחלקה מנוהל על ידי מנהלת מחלקת איכות הסביבה מול אגף שפ"ע הממונה על המחלקה.

תקציב המחלקה לשנת 2017 עמד על 2,588 אש"ח, שכר ונלוות והעמסות הסתכם ב- 1,460 אש"ח ומנהיגות לחינוך סביבתי הסתכם ב- 278 אש"ח.

6.1. מהביקורת עולה כי מנהלת מחלקת איכות הסביבה לא ניהלה מספר סעיפים השייכים למחלקה בתקציב הרגיל ובתב"ר לרבות סטאטוס תקציב בכל אחד מהסעיפים.
מנהלת המחלקה לא ניהלה את הסעיפים הנ"ל בתקציב שאושר לשנים 2017 ו 2018, כגון:

- סעיף 420 - תיקונים ואחזקה - 10 אש"ח.
- סעיף 470 - ציוד משרדי - 38 אש"ח.
- סעיף 510 - נסיעות ואשל - 7 אש"ח.
- סעיף 520 - ספרות מקצועית - 8 אש"ח.

6.2. בתקציב שאושר למחלקת איכות הסביבה נמצא סעיף 740 שתיאורו השלמת ציוד חומ"ס (חומרים מסוכנים) על סך 38 אש"ח, לטענת מנהלת המחלקה התקציב אינו במחלקת איכות הסביבה.

6.3. בשנת 2017 אושר תקציב לביצוע סעיף 781, סקר מזהמים - פורום 15, על סך 142 אש"ח ולשנת 2018 ע"ס 150 אש"ח, אך שניהם לא נוצלו ואף לא היה תכנון לביצוע.

6.4. לתקציב מחלקת איכות הסביבה מתווסף תקציב שכר המגיע מאגף החינוך לטובת החינוך הסביבתי במוסדות החינוך. על תקציב החינוך הסביבתי למוסדות חינוך אחראית מנהלת מדור החינוך הסביבתי. עם זאת, תקציב החינוך הסביבתי לקהילה נמצא בתקציב של מחלקת איכות הסביבה ומנוהל על ידי מנהלת מחלקת איכות הסביבה ולא על ידי מנהלת מדור החינוך הסביבתי לקהילה.

6.5. לטענת מנהלת מחלקת איכות הסביבה קיימת אי הבנה בחלק מן הנושאים הנוגעים לתקציבי מחלקת איכות הסביבה בגזברות העירייה. שכן, בסעיפים מסוימים יש להתנהל כמו באגף החינוך בו שנה נפתחת בראשון לספטמבר, כמו בסעיף החינוך הסביבתי במוסדות חינוך, ואין להתייחס לחלוקת התקציב לרבעונים.

<u>הערת הביקורת</u>

אי התמצאות בניהול סעיפי התקציב מקשה על מנהלת המחלקה לנצל באופן יעיל את כלל הסעיפים ויישום היעדים.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.6. על אגף שפ"ע ומנהלת מחלקת איכות הסביבה בשיתוף אגף החינוך והגזברות לבחון את כל היבטי תקציב המחלקה.

7. נהלים פנימיים

נהלים פנימיים נועדו לקביעת סדרי עבודה בתוך המחלקה על פי הנורמות אותם קובע הארגון, בהתאם למשימות העומדות בפני המחלקה וזאת בהקשר לבעלי התפקידים והממשקים הקיימים בין המחלקה לבין גופים פנימיים וחיצוניים לארגון. הנהלים יוצרים סדר בתהליכים המתבצעים ומאפשרים לכל בעל תפקיד להבין ולבצע את תפקידו בהתאם לנורמות אותם קבע הארגון.

7.1. <u>חוסר בנהלים פנימיים</u>

מהביקורת עולה כי אין במחלקה לאיכות הסביבה תיק נהלים. אין למחלקה נהלים פנימיים **עדכניים** המאפשרים לתת מענה לתהליכים המתבצעים כיום במחלקה.

ישנם מספר נהלים מצומצם משנת 2015 שחלקם אינם עדכניים.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שאי המצאות נהלים פנימיים עדכניים ומלאים למחלקה, יוצר מצב בו אין כללים ברורים לכל בעלי התפקידים ולתפקודם.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.2. לכתוב נהלים פנימיים שישקפו את כלל הפעילות הנעשית במחלקה לאיכות הסביבה תוך מתן דגש לממשקי העבודה עם גורמים פנימיים וחיצוניים לארגון ולאשרם ע"י הגורמים המתאימים.

8. היערכות לחירום

סגן מנהלת המחלקה אחראי על נושא ההיערכות לחירום של המחלקה לאיכות הסביבה. בעת מצב חירום סגן מנהלת המחלקה מוצב בחדר החירום באגף שפ"ע. תפקידו הוא יישום הנחיות המשרד להגנת הסביבה ותיאום בין הגופים הרלוונטיים בעירייה ומכבי האש במידת הצורך.

חשוב לציין כי מצב חירום בנושא איכות הסביבה אינו חייב להיות כללי במדינה אלא גם מקומי בעיר כגון אירוע החפירות לרכבת התחתית והגז שדלף.

8.1. <u>אי עדכניות נוהל לשעת חירום (שע"ח)</u>

<u>הנהלים העוסקים בשע"ח</u>:

- נוהל מספר 10.01.10 שפ"ע, תברואה ואיכות הסביבה - היערכות לשעת חירום עדכני לתאריך 1.8.2015.
- נוהל מספר 10.5.10 איכות הסביבה בשע"ח עדכני לתאריך 1.8.2015.

8.1.1. נוהל 10.01.10 כללי מידי ועוסק בהפעלת אגף שפע ובמטה שלו **אינו עוסק בעשייה הנוכחית של המחלקה לאיכות הסביבה ואינו מותאם לבעלי התפקידים הנוכחיים.**

8.1.2. נוהל 10.5.10 עוסק בעשייה של איכות הסביבה בשע"ח אך **אינו עדכני**:

מהביקורת עולה כי:

8.1.2.1. **<u>סעיף 3.1 –</u>** מכוון לאתר המשרד הגנת העורף **שאינו קיים**.

8.1.2.2. **<u>סעיף 3.2.2 –</u>** מנחה כי יוכנו תכניות מגירה לתרחישים שונים – **לא נמצאו תכניות מגירה.**

8.1.2.3. **<u>סעיף 3.3 –</u>** מציין כי יש להחזיק רשימה עדכנית של כל בעלי התפקידים, אכן קיימת רשימה אך חסרה בה רכזת החינוך.

8.1.2.4. **<u>סעיף 3.4 –</u>** המחלקה נדרשת להכין ברגיעה תיק היערכות לחירום ולעדכנו באופן שוטף - לדברי סגן מנהלת המחלקה התיק נמצא באופן קבוע אצל סגן מנהל המכלול באגף שפ"ע, **אינו מתעדכן באופן שוטף ואין העתק במחלקה כפי שהנוהל מחייב.**

8.1.2.5. **<u>סעיף 5 –</u>** הנוהל מציין עשרה נושאים אשר המחלקה לאיכות הסביבה נדרשת לטפל בהם בשעת חירום במסגרת אגף שפ"ע- מתוך כלל הרשימה שצוינה מחלקת איכות הסביבה אמונה רק על כשני נושאים, יתר הנושאים באחריות המטה כולו. נושא סביבה חקלאית רשום אך בפועל אין אותו, תחום הקרינה המיוננת הנו באחריות המשרד בלבד ולמרות זאת מצוין בנוהל.

8.1.2.6. **<u>סעיף 6 – איכות אוויר</u>** – על פי הנוהל המחלקה אמורה להפעיל תחנות ניטור, בפועל אין בתחומי העיר תחנות ניטור.

8.1.2.7. **<u>סעיף 7.3.3 – אסבסט –</u>** הנוהל מציין שלפחות עובד אחד יבצע קורס להכשרת סוקרי אסבסט, הרישיון יחודש אחת לשנתיים. עובדת המחלקה עברה קורס בשנת 2015 ומאז הרישיון מחודש בכל שנה.

8.1.2.8. **<u>סעיף 7.3.5 –</u>** מציין כי יש להצטייד בעשרים שקי אריזה ייעודיים מכל סוג לאיסוף פסולת אסבסט. מהביקורת עולה כי אין שקיות כאלה, באוקטובר 2015 יצאה דרישה אך השקיות לא נרכשו.

8.1.2.9. **<u>סעיף 8 – הגנה על בעלי חיים –</u>** אינו באחריות המחלקה לא בשגרה ולא בשעת חירום.

8.1.2.10. **<u>סעיף 9 – הדברת מזיקים –</u>** אינו באחריות המחלקה לא בשגרה ולא בשעת חירום.

8.1.2.11. **<u>סעיף 13.2.1 –</u>** עוסק בפינוי של פסולת בניין בשע"ח. בפועל נושא זה אינו באחריות המחלקה לאיכות הסביבה. טרם הוסדרה חלוקת האחריות בנושא בין אגף שפ"ע למחלקות האחרות בעירייה.

8.1.2.12. אין בנוהל הסבר כיצד לטפל בפניות הציבור בשעת חירום.

כאמור, הנוהל אינו עדכני ואינו משקף את תחומי האחריות של המחלקה לאיכות הסביבה, נושאים רבים העוסקים בתחומי איכות הסביבה מטופלים במסגרת אגף שפ"ע ואינם אמורים להיות חלק מהנוהל הפנימי של המחלקה.

8.1.3. בתיק החירום שהוצג לביקורת על ידי סגן מנהלת המחלקה ישנה רשימת נספחים רבים עדכניים לנובמבר 2015, חלק מהנספחים אינם קשורים למחלקת איכות הסביבה, חלקם שייכים לאגף ההנדסה וחלקם לאגף שפ"ע ובטיפולם. **התיק אינו משקף את היערכות המחלקה לשעת חירום.**

8.2. <u>מוכנות בעלי תפקידים לחירום</u>

בשעת חירום מחולקת המחלקה לאיכות הסביבה לשתי משמרות, ארבעה בעלי תפקידים בכל משמרת. לטענת סגן מנהלת המחלקה כל אחד מבעלי התפקידים אמור לדעת לבצע הכול, אך לא נמצא פירוט באשר למהות ואחריות בעלי התפקידים בחירום.

מהביקורת עולה כי לא בוצעה השתלמות או הכשרה של אנשי המחלקה לאיכות הסביבה בנושא שעת חירום. לדברי סגן מנהל המחלקה בוצעו תרגילים יחד עם אגף שפ"ע לאורך השנים אך המחלקה לא קיבלה עד היום סיכומי תרגיל וכן לא היו הפקות לקחים וכד'.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.3. כתיבה ועדכון הנהלים בנושא היערכות לשעת חירום התואם את העשייה של מחלקת איכות הסביבה כפי שהיא היום.

8.4. יש לבצע השתלמות או הכשרה העוסקת בכל תחומי העשייה של המחלקה בשיתוף אגף שפ"ע וכן המשרד להגנת הסביבה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה:</u>

"נוהל 10.5.10 עודכן בתאריך 26.11.18 (מועד תרגיל חרום).

נוהל 10.01.10 יעודכן על פי הנחיות המחלקה, הועברה פנייה בנושא למנהלי המכלול.

בשעת חירום המחלקה מונחית על ידי רח"ל (רשות חירום לאומית) והמשרד להגנת הסביבה. התיק שנקרא קונטרס הוכן על ידי רח"ל והמשרד להגנת הסביבה והכנתו נעשתה עם סיוע של יועצים מקצועיים שמומנו על ידי רח"ל. ע"פ הנחיות הקונטרס ביצענו הממשק עם כל המחלקות הרלוונטיות, התקבלו נתונים שהוטמעו בקונטרס, הקונטרס נבדק על ידי נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגים בכירים של רח"ל בחודש 12/18 וחוות הדעת שקיבלנו היתה שהעבודה שבוצעה היא מעולה."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:

הביקורת מציינת לחיוב כי לאחר בדיקתה, הנוהל ותיק החירום עודכנו.

9. פינוי אסבסט

אסבסט מוגדר כאבק מזיק, כחומר מסוכן וכמזהם אויר, במטרה למנוע ולצמצם מפגעים סביבתיים ובריאותיים הנגרמים על ידי אסבסט ולטפל במפגעים כאמור, חוקק החוק למניעת מפגע אסבסט ואבק מזיק התשע"א – 2011, אותו יזם המשרד להגנת הסביבה.

לפי הוראות החוק חל איסור או כל שימוש באסבסט או בפסולת אסבסט בישראל, כמו כן חלה חובה בהוצאה הדרגתית של שימוש באסבסט ממבני ציבור וממתקני תעשייה, לכל היותר עד אוגוסט 2021.

המחלקה לאיכות הסביבה אחראית על הנושא, סגן מנהלת המחלקה עוסק בנושא האסבסט יחד עם מנהלת מדור תכנון סביבתי וסוקרת אסבסט עירונית.

9.1. <u>אי ביצוע סקר מקיף</u>

מהביקורת עולה כי לא בוצע בעיר סקר מלא של אסבסט מקיף כנדרש. הסקר דורש את מיפוי מבני הציבור העירוניים בהם נמצא אסבסט, **בדגש על מוסדות חינוך**. לטענת המחלקה אין המצאות של אסבסט במוסדות החינוך בעיר, **אך טענה זו ניתנה ללא חוות דעת של סוקר אסבסט מקצועי.**

9.2. <u>אי ביצוע הנחיות סקר בתי כנסת</u>

לטענת המחלקה לאיכות הסביבה בוצע סקר אסבסט לפני מספר שנים רק בבתי הכנסת אך **לא תוקנו הליקויים שעלו בו. הביקורת לא קיבלה סקר זה.**

9.3. <u>אי ביצוע סקר באזור הבורסה</u>

לביקורת דווח על ידי המחלקה לאיכות הסביבה כי קיימת סבירות גבוהה וחשש גבוה לאסבסט באזור הבורסה. המחלקה הוציאה בקשה לאגף שפ"ע ביוני 2016 ובה דרישת תקציב לביצוע סקר במתחם הבורסה. מבדיקת הביקורת עולה כי יצאה בקשה נוספת בנובמבר 2016 לממונה על התקציב באגף שפע שבה הוסבר לו כי בישיבת ועדת איכות הסביבה הנחה ראש האגף לבצע סקר בהקדם האפשרי וכי תקצוב הסקר יהיה מהתב"ר על סך 300 אש"ח, שקיים בתקציב המחלקה – **הנושא לא טופל ולא בוצע סקר במתחם הבורסה.**(לטענת מנהלת מחלקת איכות הסביבה אין בזה חובת החוק היות ומדובר במבנים בבעלות פרטית).

<u>המלצות הביקורת</u>

9.4. לבצע בהקדם סקר אסבסט מקצועי.

9.5. לקבל החלטה באשר לסקר אסבסט שבוצע בבתי הכנסת והמשמעויות בנושא.

9.6. לאשר את התקציב בנושא סקר אסבסט במתחם הבורסה.

10.רישוי עסקים

חובת הרישוי של בתי העסק בתחום העירייה כוללת גם חובת פיקוח של העירייה על ביצוע הרישוי. זו חובה שמטיל החוק על הרשות, כחלק מהליך הרישוי וחידושו. מחלקת איכות הסביבה אמורה לערוך ביקורות בבתי העסק המבקשים רישוי או חידוש ולבדוק נושאים הקשורים למחלקה כגון מסעדות (זיהום אוויר), מקומות בילוי (רעש, מוזיקה), חניות ועוד.

המחלקה לקידום רישוי עסקים המטפלת בבתי עסק שהנם טעוני רישוי הינה מחלקה באגף שפ"ע. המחלקה אמורה להעביר למחלקת איכות הסביבה את הבקשות לרישוי אשר לגביהן אמורה להינתן חוות דעת ואישור של המחלקה לאיכות הסביבה.

10.1. <u>אי שליטה במספר בקשות</u>

מבדיקה ראשונית של הביקורת עם הממונה על הנושא במחלקה לאיכות הסביבה לא היה ניתן לומר מה מספר הבקשות שנמצאות בטיפול בהן נדרשת התייחסות של המחלקה לאיכות הסביבה. מבדיקה שביצעה הביקורת מול סגנית מנהל המחלקה לקידום רישוי עסקים באגף שפ"ע הסתבר כי ישנן 31 פניות פתוחות בנושא רישוי עסקים מול המחלקה לאיכות הסביבה.

לאחר בדיקת סגן מנהלת מחלקת איכות הסביבה עם סגנית מנהל מחלקת קידום רישוי עסקים הסתבר כי **ישנן 30 בקשות פתוחות** של רישוי עסקים:

- לא התקבלו במחלקת לאיכות הסביבה – 20
- בקשות שכבר טופלו – 7
- בקשות שעדיין בטיפול – 3

מבירור שערכה הביקורת עם שתי המחלקות הסתבר כי הבקשות מעוכבות אצל מזכירת המחלקה לקידום רישוי עסקים שאמורה הייתה להעביר את הבקשות למחלקת איכות הסביבה ולא העבירה אותן.

להלן דוגמא להתנהלות בין המחלקות: באוגוסט 2017 שלחה סגנית מנהל המחלקה לקידום רישוי עסקים מייל לסגן מנהלת המחלקה לאיכות בסביבה בו היא מציינת כי ישנן 24 בקשות פתוחות, תשובת סגן מנהלת המחלקה שנשלחה לאחר 12 ימים הייתה ש- 13 בקשות טרם הגיעו למשרדו. מהביקורת עולה כי **13 בקשות אלה לא טופלו עד למועד הביקורת.**

10.2. <u>חוסר בקרה על תהליכים</u>

הבקשות שמגיעות למחלקת איכות הסביבה אינן נותנות מענה לשאלות של המחלקה לאיכות הסביבה, חסרים נספחים רבים לבקשה וכך מתחיל תהליך של בקשות בין שתי המחלקות.

מהביקורת עולה כי לא מבוצעת ביקורת של המחלקה לאיכות הסביבה על מנת לוודא שאכן בעל העסק ביצע את מה שחייבה המחלקה לאיכות הסביבה כחלק מההיתר לרישוי העסק, **אלא נסמכים על הצהרת בעל העסק** שאכן תיקן או ביצע את המוטל עליו בהתאם להיתר שקיבל.

עוד עולה מן הביקורת כי סגן מנהלת מחלקת איכות הסביבה שלח מייל למחלקת קידום רישוי עסקים שהסתיים הטיפול בשבע בקשות, אך המחלקה לקידום רישוי עסקים לא סגרה את הטיפול בבקשות אלה.

10.3. <u>חוסר בממשקי עבודה</u>

מהביקורת עולה כי ממשקי העבודה בין שתי המחלקות: איכות הסביבה וקידום עסקים לקוי. אין נוהל המסדיר את אופן ניהול הבקשות על ידי הגורמים השונים, והבקרה שאמורה להתבצע תוך כדי תהליך אינה מבוצעת באופן שוטף.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה שהטיפול בבקשות לרישוי עסקים בהיבט של איכות הסביבה לקוי וכתוצאה מכך ההמתנה של מבקשי רישוי לעסק נמשכת זמן רב יותר.

<u>המלצות הביקורת</u>

10.4. הכנת נוהל לממשקי העבודה בין שתי המחלקות לרבות קביעת לוחות זמנים מוגדרים לסיום הטיפול בבקשה.

10.5. לבחון את כלל הבקשות בין שתי המחלקות ולסיים את הטיפול בהן.

10.6. קביעת מנגנון לביצוע בקרה או פיקוח על ביצוע ההתניות על ידי מחלקת איכות הסביבה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה:</u>

"במהלך הביקורת במחלקה וכן נכון להיום, מנהל מחלקת קידום עסקים הורה על שינוי ברישום בקשות רישוי בהיבטי איכות סביבה, כך שכיום מתקבלות בקשות רישוי בליווי כל המפרטים המקצועיים."

11.קרינה אלקטרומגנטית

קרינה אלקטרומגנטית היא הפרעה מחזורית הרמונית בשדה החשמלי והמגנטי, המתפשטת במרחב. הקרינה כוללת בין היתר גלי מיקרו, גלי רדיו, אור וקרינת חום, קרני רנטגן. הקרינה מחולקת לרוב לשני סוגים: קרינה מיוננת ובלתי מיוננת.

נזקה של פגיעת הקרינה האלקטרומגנטית מתבטא במחלות ממאירות ונזקים גנטיים (שינוי ב-DNA ופגמים בחומר התורשתי אשר עלול לפגמים מולדים חמורים).

הביקורת סבורה כי הנושא מנוהל על ידי סגן המנהלת **בצורה טובה**. כל פנייה בנושא של תושב שחושש מקרינה מבוקר על ידי סגן המנהלת לאיכות הסביבה עם מכשיר שקיים ברשותו ולתושב נשלח מכתב בו רשומים הפרמטרים שנמצאו בבדיקה.

12.זיהום אוויר

העיר רמת גן חברה בפורום ה – 15 שחתמו על אמנה להפחתת גז חממה וזיהום אוויר.

12.1. <u>אי מימוש סקר זיהום אוויר</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 הוכנה תכנית והוקמה ועדת היגוי. העירייה שכרה חברה שביצעה מיפוי של כלל הנושאים ונקבע כי סגן מנהלת המחלקה ישמש כמוביל לנושא והמנכ"ל כיו"ר וועדת ההיגוי, אך התוכנית לא הובאה לאישור ההנהלה והמועצה ולא קיבלה תוקף. בשנת 2012 בוצע עדכון לסקר על ידי אותה חברה.

הביקורת מעירה שנושא זיהום האוויר לא טופל. אי מימוש התוכנית בנושא זיהום אוויר, בדגש על כך שציר ז'בוטינסקי נחשב למזוהם, פוגע באופן משמעותי באיכות האוויר.

<u>המלצת הביקורת</u>

12.2. לבחון את התוכנית שהוצעה ודרכים למימושה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>

"בנוסף לפעילות העירונית בנושא (הכנת תכנית לצמצום זיהום אוויר מתחבורה) נערך דיון בכנסת בנושא ויו"ר ועדת איכות הסביבה נזף בנציגי משרדי התחבורה והגנת הסביבה על כך שאינם מוכנים לבדוק את התוכניות העירוניות שהוכנו ע"י הרשויות בגוש דן".

13.תכנון סביבתי

בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית במודעות הציבורית לנושאי איכות הסביבה וכיום נדרשים מקבלי ההחלטות להכליל שיקולים סביבתיים בתהליך קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים מתוכננים. מגמת העלייה בצפיפות האוכלוסייה גורמת להתקרבות של שכונות מגורים, בתי ספר ושמורות טבע, לאזורי תעשייה ותיקים וחדשים וליצירת קונפליקטים סביבתיים.
באמצעות תכנון מושכל והכללת בחינה של ההיבטים הסביבתיים בשלבי התכנון ובהליכי קבלת ההחלטות, ניתן למנוע או למזער השפעות סביבתיות שליליות הגורמות נזקים סביבתיים. הכללת שיקולים סביבתיים בשלבים הראשונים של התכנון, אמורה למנוע או לצמצם יצירת קונפליקטים סביבתיים, ולחסוך משאבים בהליכי התכנון ואישור תכניות.
חוות הדעת הסביבתית מסכמת את הנושאים הסביבתיים שנבחנו במהלך התכנון, בהתאם לאופי הפרויקט ומיקומו, כגון איכות האוויר, אקוסטיקה ועוד. אומדן השפעתו של הפרויקט על סביבתו, ובמקביל השפעת הסביבה על הפרויקט, אמורים להיבחן באמצעות סיורים בשטח, בדיקת תכניות קיימות באזור, בדיקות שדה ומעבדה. על בסיס מסקנות שיתקבלו מגובשות ההמלצות בהן יש לנקוט טרם הקמתו של הפרויקט.

מחלקת איכות הסביבה משלבת את דרישותיה במסגרת מתן היתרי בנייה על מנת למנוע או למזער מטרדים סביבתיים הנובעים מהקמת מבנים חדשים או משימוש חורג במבנים קיימים.

על מגיש הבקשה להיתר, אשר נדרש על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה, לקבל את אישור מחלקת איכות הסביבה, לעמוד בדרישות המחלקה הן בשלב הגשת הבקשה להיתר והן בשלב בדיקות המבנה טרם מתן טופס 4.

ראש מדור תכנון במחלקת איכות הסביבה שהינה בוגרת טכניון בנושא תכנון ערים, היא האחראית לנושא תכנון סביבתי ומתן אישור מחלקת איכות הסביבה להיתר בניה.
ראש המדור משתתפת בוועדת המשנה לתכנון ובניה בעירייה, ומטפלת בבקשות של היתרים לבנייה רוויה בלבד, היא אינה בודקת בקשות לצמודי קרקע. כמו כן מתפקידה לרכז את התייחסות שאר בעלי התפקידים במחלקה ולעדכנם.

13.1. <u>אי שליטה במספר הבקשות לטיפול</u>

הביקורת מעירה כי לראש המדור אין יכולת לדעת כמה בקשות פתוחות וממתינות להתייחסות בכל נקודת זמן. המענה הנו באמצעות בדיקת המיילים.

לדברי ראש המדור, לעיתים מגיעות בקשות להיתר שלא דרכה אלא לבעלי תפקידים אחרים במחלקה כגון לראש מדור אקוסטיקה, כך שנוצר מצב שאין לה שליטה מלאה על כלל הבקשות שמתקבלות.

<u>דוגמאות:</u>

13.1.1. **<u>פרויקט ברחוב הרב מוריזין 10</u>** - האדריכלית מאגף ההנדסה העבירה את החומר ישירות לראש מדור אקוסטיקה ומניעת רעש ולא דרך ראש מדור תכנון, כך שראש מדור תכנון לא ידעה על הנושא כלל.

13.1.2. **<u>מוריה 15</u>** - מאגף ההנדסה פנו שוב לראש מדור אקוסטיקה ומניעת רעש וביקשו התייחסות כאשר ראש מדור תכנון אינה מכירה את הנושא ואינה בקיאה בו.

13.1.3. **<u>הפודים 51</u>** - ראש מדור אקוסטיקה פונה לאגף ההנדסה ומציינת בפניהם כי החומר שהועבר להתייחסותה לא הגיע לראש מדור תכנון ועל כן היא לא מכירה והנושא לא טופל.

13.2. <u>מתן היתר ללא חו"ד מדור תכנון</u>

לטענת ראש המדור ישנם מצבים בהם ניתנים היתרים על ידי אגף ההנדסה ללא חתימה של מחלקת איכות הסביבה בהיבט התכנון הסביבתי.

<u>דוגמאות:</u>

13.2.1. **<u>פרויקט רחובות הנהר 2</u>** - הפרויקט קבל היתר ללא התייחסות של מחלקת איכות הסביבה. ב- 29 מרץ 2018 התקבלה פנייה מאגף ההנדסה לראש מדור תכנון סביבתי

בה נכתב כי איכות הסביבה בהיבט ההריסה היא שולית ולכן יש לחתום. ראש המדור השיבה כי המחלקה לאיכות הסביבה לא תחתום על טופס ההריסה עד להשלמת כל הבדיקות וזאת לאור הידיעה שהפרויקט קיבל היתר כבר בשנת 2017.

13.2.2. **<u>פרויקט קריניצי 99</u>** - ב-10 למאי 2018 פנו היזם ומנהל הפרויקט לוועדה המקומית של העירייה וציינו כי הונפק להם היתר והם ממתינים לחתימת מהנדסת העיר וכן מתחייבים לבצע כל דרישה של איכות הסביבה לפני ההריסה ולפני קבלת טופס 2. מהנדסת העיר אישרה את הוצאת ההיתר לאור הפנייה וההתחייבות. ראש מדור תכנון במחלקת הסביבה הסבירה בהתייחסותה שרק לפני יומיים קיבלו את החומר שלא היו חלק מהתהליך הרגיל והתקין.

13.2.3. **<u>פרויקט תוספת תמ"א 38 ללא מסחר</u>** - ב- 16 אפריל 2018, פנתה ראש מדור תכנון סביבתי במחלקת איכות הסביבה לאגף ההנדסה כך: *"לאחר שמספר פרויקטים הגיעו אלינו לאישור הריסה בלי בדיקה שלנו בשלב ההיתר – מבקשת שוב לדעת למה הדרישה של בדיקת המחלקה נמחקה מגיליון הדרישות האוטומטי שלכם והאם התקלה תוקנה?"*. כמו כן מוסיפה ומציינת *"מספר קבלנים התלוננו בנושא כשעיכבנו אותם בשלב ההריסה, הפגיעה היא גם בזמים ובעיכובם, ולפני שלב ההריסה לא ניתן לתקן את התוכנית אם צריך"*.

אין ספק כי האמירות של ראש מדור תכנון סביבתי מעידות על התנהלות לא תקינה בין שתי המחלקות ובאופן ניהול הבקשות להיתר, התנהלות זו פוגעת במתן השירות למגישי הבקשות להיתר.

ישנן בקשות להיתר המתעכבות זמן רב באגף ההנדסה, לעיתים יותר משנה. לאור זאת גם התייחסות המחלקה לאיכות הסביבה מתעכבת.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"אם לא נדרש אישור איכות הסביבה הרי שזו היתה טעות הבודק שלא דרש. כיום יש רשימת דרישות אוטומטית לכל בנייה רוויה.

מחלקת איכות הסביבה צריכה להגדיר למחלקת הנדסה את סוגי הבדיקות הדרושות לכל בניין, ומחלקת הנדסה תכניס דרישות אלה.

התקלה שבקשות מתעכבות יותר משנה תוקנה וכל בקשה להיתר בנייה רוויה נדרשת אוטומטית באישור איכות הסביבה.

לגבי סעיף 13.2.2: היות ונעשתה טעות והבקשה לא הכילה דרישה לאישור איכות הסביבה ניתן ההיתר בזכאות לזחילת בניה."

13.3. <u>אי ביצוע סיור מקדים או מעקב בשטח</u>

ראש המדור או נציג מטעם מחלקת איכות הסביבה לא יוצאים לשטח על מנת לבחון את הבקשה, ולהתרשם מהסביבה לפני מתן האישור. הפעילות שבאמצעותה בוחנים את הבקשה הנה על ידי

כניסה למפות של גוגל ובאמצעותן בוחנים את הסביבה וכך בעצם מאשרים או לא את הבקשה.
ההסתמכות היא על מפות גוגל ללא בדיקה אם הן עדכניות בהיבט קווי מתח של חברת חשמל.
הביקורת מעירה כי בעל תפקיד מטעם המחלקה לאיכות הסביבה לא יוצא לשטח על מנת לבחון האם התנאים שניתנו בהיתר מבוצעים הלכה למעשה, המחלקה מסתמכת על הצהרת הקבלן או היזם.
מנהלת המדור מקבלת פניות של תושבים על מפגעים כאלו ואחרים באמצעות המייל. על מנת לבחון את התלונה, היא מבקשת מהתושב שיצלם את המפגע וישלח אליה לבדיקה.

13.4. <u>חלוקת תפקידים לא ברורה</u>

ישנם לא מעט נושאים שהנם בתחום איכות הסביבה מבחינת המשרד להגנת הסביבה אך לא מנוהלים במסגרת המחלקה לאיכות הסביבה אלא במסגרת אגף ההנדסה, כגון: פסולת מוצקה, בנייה ירוקה, תכנון אקלימי, משאבי טבע ועוד. לראש המדור לא הייתה את היכולת להסביר מהי חלוקת הנושאים בין שני האגפים.
מהביקורת עולה כי בבקשה להיתר ישנה רשימה של דרישות, כאשר אחת מהן מציינת שנדרש אישור של מחלקת איכות הסביבה. לא קיים פירוט מה נדרש מהמחלקה.

<u>הערות הביקורת</u>

הביקורת סבורה שהמצב כפי שקיים היום **אינו תקין** ואינו נותן מענה בהיבט השירות למגישי הבקשה להיתר. חוסר השליטה במצב הבקשות הן בתוך המחלקה לאיכות הסביבה והן באגף ההנדסה אינו נותן ביטחון מלא שהבקשות מטופלות כראוי.
הביקורת מעירה כי אי ההגעה לשטח לבדיקת ביצוע התנאים שניתנו על ידי המחלקה לאיכות הסביבה וכן אי הגעה לאתר קודם מתן היתר, **פוגם במתן התנאים הנכונים וכן מטיל ספק רב אם אכן התנאים בוצעו.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

13.5. קביעת נוהל של ממשקי העבודה במחלקה וכן בין מחלקת איכות הסביבה לאגף ההנדסה באשר לאופן הטיפול והשליטה בבקשות להיתר לרבות קביעת לוחות זמנים לסיום טיפול בבקשה.

13.6. ביצוע חיתוך מצב מידי על מנת ליישר קו עם כלל הבקשות להיתר.

13.7. קביעת מנגנון לביצוע בקרה או פיקוח על ביצוע התנאים בהיתר על ידי מחלקת איכות הסביבה, לרבות סיור בשטח טרם מתן התנאים.

13.8. גילוי מעורבות גבוהה יותר של מנהלת המחלקה וסגנה באשר לטיפול בבקשות.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"נדרש רישום ברור של נהלים בנושא וחלוקת תחומי אחריות."

14.חינוך סביבתי למוסדות חינוך

למערכת החינוך תפקיד חשוב בעיצוב עמדות, בשינוי נורמות התנהגות ובייזום פעולות של נטילת אחריות אזרחית לשמירה על הסביבה. מקומו של החינוך הסביבתי במערכת החינוך הולך ומתחזק. ההבנה כי על מנת להבטיח את עתיד הדורות הבאים יש לפתח מחויבות ואחריות לשמירה על הסביבה, משותפת לשני המשרדים - משרד החינוך והמשרד להגנת הסביבה.
המטרה העיקרית של החינוך הסביבתי היא הקניית נורמות התנהגות נאותות אל הסביבה, התנהגות שתתבטא במעורבות ובנכונות לפעול אישית למען הסביבה. האתגר החינוכי הוא להביא להבנה של הסביבה ובעיותיה, וכתוצאה מכך להשפיע על הפרט לשינוי גישה מאדישות לאכפתיות, התחשבות בסביבה, ובשלב מתקדם יותר גם לנכונות לפעול אישית למען שמירת איכות הסביבה.
בכדי להשיג את השינוי ביחס אל הסביבה ובשמירה עליה, יש להשקיע בחינוך והסברה בקהילה בכלל ובמוסדות החינוך בפרט. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לתת מענה לתשתית החינוכית במסגרות החינוכיות ובקהילה בעיר.
במחלקת איכות הסביבה משובצת עובדת אגף החינוך בתפקיד מנהלת מדור חינוך למוסדות החינוך, בהשכלתה הנה בוגרת תואר ראשון במדעי כדור הארץ והסביבה ותואר שני בחינוך התמחות של הסביבה.
מנהלת המדור הכינה שתי תכניות עבודה: האחת עוסקת בתחום הפדגוגי מול אגף החינוך בהיבט גני הילדים ובתי הספר היסודיים; והשנייה הינה תכנית המשקפת את הפעילויות שאמורות להתבצע במסגרת המדור מול אגף שפ"ע שהוא הגורם המתקצב.

תקציב החינוך הסביבתי בעירייה מגיע משלושה מקורות: אגף שפ"ע (שהוא הממונה על מחלקת איכות הסביבה), מאגף החינוך ובאמצעות קול קורא מהמשרד להגנת הסביבה. סה"כ התקציב לשנת 2018 למדור היה 845 אש"ח, מבלי לכלול 184 אש"ח מקול קורא שטרם הועבר.

14.1. <u>מעורבות נמוכה בבתי ספר תיכונים</u>

מהביקורת עולה כי נושא החינוך הסביבתי השתלב בגני ילדים ובבתי הספר היסודיים בעיקר אך השילוב בבתי הספר התיכוניים נמוך יותר. חלק מגני הילדים ובתי הספר הוכרו כמוסד חינוכי ירוק, חלקם נמצאים בתהליך להכרה זו.
להלן הנתונים למועד הביקורת:

המוסד החינוכי	סה"כ בעיר	מוכר כמוסד חינוכי ירוק	באחוזים	בתהליך הסמכה	האחוז ביחס לכלל בסיום שנת תשע"ט	משולבים בתכנית חינוך סביבתי	אחוז המשולבים בתכניות חינוך סביבתי ביחס לכלל המסגרת
גני ילדים	202	68	34%	11	39%	120	60%
בתי ספר יסודיים	27	8	30%	3	40%	20	78%
בתי ספר תיכונים	7	1	14%	0	14%	1	14%

מניתוח נתוני הטבלה ניתן לראות כי עיקר פעילות הרכזת הנה בגני ילדים ובבתי הספר היסודיים, והפעילות בתיכונים הנה שולית. לדברי הרכזת זאת בשל בעיות רבות הצפות מול התיכונים ומנהליהם ובעיקר בשל כך שאין אמירה חד משמעית של אגף החינוך בעיר שמאפשרת ביצוע פעילויות בתיכונים. לפי הנאמר לביקורת ישנה בקשה של אגף החינוך שלא לעסוק בנושא בתיכונים.

14.2. <u>חוסר יכולת ביישום התכנית</u>

המחלקה בהובלת מנהלת המדור הפיצה חוברת שנקראת תכנית בריאות וסביבה לבתי הספר היסודיים להעברת הכשרה למורים שנבחרו בתוך בית הספר להנחות את הנושא, שהמטרה להוביל שינוי סביבתי.
מהביקורת עולה כי רק שלושה בתי ספר יסודיים אכן ביצעו הלכה למעשה שינוי משמעותי במסגרת התכנית. הקושי נובע מכך שלטובת הנושא נדרש כח אדם נוסף, רכז תכניות ייחודיות שירכז את התכניות ויהווה מוביל מקצועי.

14.3. <u>אי העברת תקציב</u>

ראש המדור מציינת כי היא מטפלת גם בהכנת קול קורא העוסק בתחומים עליהם היא אחראית ואכן תקציבים לא מעטים מגיעים למדור בעקבות כך. לביקורת דווח כי בתאריך 24/4/17 אושרה בקשת תקציב בעקבות קול קורא משנת 2016 על ידי המשרד להגנת הסביבה לתוכנית בריאות וסביבה על סך 187 אש"ח, מתוכם השתתפות העירייה על סך 37 אש"ח. מבדיקת הביקורת עולה כי גזברות העירייה קיבלה התחייבות תקציבית ממשרד להגנת הסביבה אך לא העלתה אותו במסגרת דיוני התקציב במועצת העיר, לאור זאת המחלקה לאיכות הסביבה התקשתה בנושא ועד מועד הביקורת טרם הועבר התקציב.

14.4. <u>אי הכרזה על אתרי טבע</u>

<u>פרויקט אמץ אתר טבע</u> – בעיר יש פוטנציאל לארבעה אתרי טבע. במסגרת הפרויקט אמורה העירייה לשמר את הטבע העירוני שלה, לשקם את המקום, לגדר, לפקח על המקום, לתת קנסות במידת הצורך, למקם מצלמות ועוד. מבדיקת הביקורת עולה כי קיים פער משמעותי בין מה שנדרשת העירייה לבצע בפועל לבין המצב כיום, רק שני אתרים הוכרזו כאתרי טבע עירוני בפועל, אתר "הארנבות" שמטופל יחד עם בית הספר "הלל", ואתר "מחשוף הכורכר" בז'בוטינסקי שמטופל יחד עם בית הספר "הגפן" אך מלבד זאת שהושם שם שלט, אין פיקוח ואין שמירה. במצב הנוכחי נראה כי מחלקת איכות הסביבה אינה נותנת מענה לביצוע פרויקט זה.

14.5. <u>הצלחה של פרויקטים</u>

הביקורת מציינת לחיוב את הפעילויות הרבות האחרות שהמחלקה לאיכות הסביבה, בהובלת מנהלת המדור לחינוך סביבתי, מקיימת כגון:

14.5.1. הפורום הירוק - פורום מורים המלמדים במערכת החינוך היסודית בעלי זיקה ומחויבות לקידום החינוך הסביבתי בעיר.

14.5.2. גננות מובילות סביבה - תכנית השתלמות שמיועדת לגננות בעלות זיקה ומחויבות לקידום חינוך סביבתי בגיל הרך.

14.5.3. פרויקט השבת פרפרים - השתתפות 24 גני ילדים אליהם מגיע מומחה לנושא הפרפרים ומלמד על סביבת גידול הפרפר משלב הזחל ועד פרפר.

14.5.4. הקתדרה לפסולת ותרבות צריכה - תכנית חינוכית שמטרתה להנחיל ידע בנושאים האמורים לסייע בהפיכת הידע לאורח חיים ולתרבות בית ספרית קיימת, זאת באמצעות סיור לצוות החינוכי בפארק המחזור בפארק אריאל שרון.

14.5.5. הסמכה למוסד חינוכי ירוק - תהליך ההסמכה מהווה הכרה בחינוך סביבתי משמעותי המתקיים במוסד החינוכי ומתווה דרך פעולה אפשרית למוסד החינוכי להתחיל פעילות סביבתית על בסיס מסגרות קיימות.

14.5.6. החווה החקלאית - המרכז לחינוך סביבתי - פעילות המתקיימת בשיתוף החווה החקלאית, אגף החינוך ואגף שפ"ע המיועדת לתלמידי החינוך היסודי וגני ילדים להתנהגות מקיימת במרחב העירוני, מהטיפול בפסולת ועד לחקלאות בת קיימא.

14.5.7. אמץ קומפוסטר - תכנית חינוכית לגני ילדים ירוקים מתמידים בלבד בהכנת קומפוסטר על מנת ליצור הטמעה נכונה של ערכי הסביבה בהפרדת פסולת האורגנית בגן הילדים.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה כי קיים פוטנציאל רב לפעילויות בתחום החינוך הסביבתי. מחלקת איכות הסביבה עושה מאמצים בכדי להגיע למוסדות החינוך, אם באופן ישיר ואם באמצעות מדריכים במיקור חוץ, אך עדיין מתקשה ליישם את כלל הפרויקטים בהם היא מעוניינת להשקיע וכן מתקשה להגיע לכלל מוסדות החינוך בעיר.

<u>המלצות הביקורת</u>

14.6. לבחון הוספת בעל תפקיד למדור שיסייע בהובלת הפרויקטים הרבים.

14.7. לקיים חשיבה משותפת באגף החינוך ומחלקת איכות הסביבה באשר להגברת שיתופי הפעולה עם מוסדות החינוך.

<u>תגובת מ"מ מנהלת אגף החינוך:</u>

"לאגף החינוך בשיתוף אגף שפ"ע והמחלקה לאיכות סביבה, תכניות רבות ומגוונות בתחום הקיימות, השמירה על הסביבה והצריכה הנבונה. האתגר שבהטמעה הוא לאור העובדה כי קיימת תכנית לימודים מטעם משרד החינוך בבתי הספר והבאה לידי ביטוי במערכת שעות ברורה ומוסדרת. תכניות חיצוניות אינן כחלק טבעי ממנה . ככלל, ככל שעולים עם הגיל, נגלה כי מערכת השעות קפדנית ואינה מאפשרת גמישות רבה . זו הסיבה שאנו רואים בגיל הרך הצלחה מרובה, בגיל היסודי הצלחה חלקית וקשיים משמעותיים בגיל התיכון. יתרה על כך, קיימות תכניות נוספות חיצוניות אשר נדרשות לאור צרכי העידן הנוכחי ואשר "נלחמים" על אותה רצועת זמן במערכת השעות השבועית. משרד החינוך מכיר בחשיבות הנושא ואולם לא מצא עדיין סדירות שבועית שתבוא לידי ביטוי במערכת הזמן בבתי הספר, בהקצאת תכנית לימודים ברורה שניתן לשלב בה ברמה שגרתית קבועה את התכנים שאנו מטמיעים. יחד עם זאת, אנו מתכוונים ליצור שינוי בסדירות מערכת השעות ופועלים מול משרד החינוך למתן אוטונומיה והגמשת סדר היום. כמו כן, מנהלת מדור החינוך תשלב תכניות הפיתוח המקצועי של המורים בפסג"ה, ובהערכות אל מול המנהלים לקראת שנה הלימודים הבאה.

לאור כוונתנו לייצר לימודים שבניים על שיעורים משולבים ובינתחומיים ניתן יהיה לשלב את התכנית והתכנים בתוך מקצועות נוספים באופן שנבחר ולאו דווקא בדרך פורמאלית של הגדת התחום כ"מקצוע" שמוקצה לו שעה ברורה וצבועה במערכת. הדבר בהחלט מערים אתגרים וההצלחה הינה גם תלוי מנהל/מורה המכיר בחשיבות הנושא. לאור העובדה כי משרד החינוך הוא האמון על התכנית הפדגוגית יש לא מעט מורכבויות בניהול מערכת פדגוגית מקבילה ואו נוספת שמקצה העירייה לבתי הספר ואמורה להשתלב בתכנים הקיימים המחייבים כליבה.

עדיין נושא הקיימות לא נכלל כליבה ברורה מחייבת ומכאן קושי למיקור חיצוני המגיע לתקופה לבית הספר על מנת להטמיע תהליכים, כאשר הוא אינו מצוי בחדר המורים כחלק אינטגראלי יום יומי להובלת שינויים . במקום בו נמצא מורה ורכז המכיר בחשיבות הנושא ופועל בתחומי בית הספר אנו רואים פעילות ענפה יותר.

אנו פועלים על מנת להעצים רכזים אלו ואולם נדרש ממשרד החינוך להעניק הכרה כגמול אודות פעילות זו שתוגדר שחובה פדגוגית שמוכרת ומעוגנת בתגמול בהתאם ככל רכז בתחומים האחרים הפועלים כיום. למיטב ידיעתי עדיין תחום זה לא הוכר כגמול ריכוז מחייב. "

מנהלת חינוך סביבתי הוסיפה לתגובת מ"מ מנהלת אגף החינוך כי אכן אין גמול עבור רכזי חינוך סביבתי בבתי ספר, ברשויות שונות קיימים מודלים עירוניים ליצירת הגמולים, והמורים מתוגמלים ע"י הרשות המקומית.

15.הוועדה לאיכות הסביבה

בחודש פברואר 2005 אושר בכנסת חוק לתיקון פקודת העיריות בנושא הקמת ועדות לאיכות סביבה ברשויות המקומיות. החוק מחייב הקמת ועדה לאיכות הסביבה, שתפקידה "**ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני-קיימא של הסביבה**".

כפי שנקבע בחוק, הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדת חובה בכל הרשויות המקומיות. תפקידיה של הוועדה: להתוות מדיניות בנושא איכות הסביבה, לתכנן וליזום פעולות להבטחת פיתוח בר-קיימא של הסביבה ושימוש מושכל במשאביה.

הוועדה נדרשת להגיש לאישור המועצה את תכניותיה ולעקוב אחר ביצוען. מעמדה המעשי ייקבע על פי טיב עבודתם של חבריה ויכולתם להציג שיקולים מקצועיים ולנמקם. הוועדה תוכל לבסס את מעמדה אם תשתף פעולה עם היחידה לאיכות הסביבה ברשות ועם איגוד ערים לאיכות הסביבה.

הוועדה לאיכות הסביבה היא ועדה סטטוטורית, אולם לא כך החלטותיה, לכן חשוב שהוועדה תוכל למצוא את הדרכים המתאימות לשכנע את קובעי המדיניות ולהשפיע על ההתנהלות הסביבתית של העירייה.

הניסיון מלמד, כי ועדה פעילה היא זו הלומדת את הנושא באופן מעמיק, דנה בסוגיות הסביבתיות הבוערות ובמקביל נוקטת יוזמות ואסטרטגיות פעולה לקידום נושאי הסביבה והקיימות ברשות המקומית.

עפ"י החוק נדרש לזמן את הוועדה אחת לשלושה חודשים קרי ארבע פעמים בשנה.

<u>הרכב הוועדה על פי חוק</u>

- ארבעה נבחרי ציבור.
- עובד עירייה בכיר לתחום איכות הסביבה.
- נציג ציבור - ייבחר על ידי העירייה בתיאום הארגונים המקומיים העוסקים באיכות הסביבה.
- נציג ציבור נוסף - ייבחר על ידי הארגונים המקומיים העוסקים באיכות הסביבה.
- הוועדה רשאית להזמין לדיוניה נציגים נוספים על פי שיקוליה.

החוק אינו מחייב את נבחרי הציבור להיות נוכחים בישיבות הועדות, אולם, מאחר שלכל ישיבת ועדה נקבע הרכב מחייב של חברים לקבלת החלטה, היעדרותם של חברי המועצה מישיבות ועדות המועצה עלולה לגרום לביטול הישיבות ובכך לשבש את עבודות הוועדות ולפגוע בפעילות מועצת העיר.

15.1. <u>טבלת נוכחות נבחרי ציבור</u>

תאריך הוועדה	מספר נבחרי ציבור ע"פ הרכב הוועדה	נוכחות נבחרי ציבור בפועל	אחוז נוכחות
18.1.16	4	1	25%
11.7.16	4	1	25%
10.11.16	4	1	25%
4.4.17	4	2	50%
25.7.17	4	1	25%
7.11.17	4	1	25%
12.6.18	4	1	25%

מניתוח הנתונים עולה כי:

15.1.1. במהלך שלוש השנים האחרונות הוועדה לא התכנסה ארבע פעמים בשנה, כפי שנקבע בחוק.

15.1.2. בשנים 2016, 2017, 2018 שני נבחרי ציבור קבועים לא הגיעו לוועדות.

15.1.3. באף אחת מהוועדות לא הייתה נוכחות מינימאלית של נבחרי ציבור, כפי שהחוק מחייב.

15.1.4. בוועדה האחרונה בשנת 2018 שצוינה בטבלה, לא נכחה יו"ר הוועדה.

15.2. <u>אי תוקף של הוועדות</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי אופן פעולתה של הוועדה במשך שלוש השנים האחרונות לא היה תקין, סיכומי הוועדות **(למרות שאינן תקפות בשל היעדר נבחרי הציבור בהן)** לא הגיעו לידי ראש העיר על מנת לתקף את ההמלצות.
מהביקורת עולה כי אין מזכיר לוועדה כפי שמתחייב ומנהלת מחלקת איכות הסביבה אינה מוגדרת כמזכירת הוועדה וכן אינה זו שיוזמת או מעלה נושאים לוועדה להובלת נושאי איכות הסביבה.
ניכר כי החלטות הוועדה, מעבר לכך שאינן מובאות לאישור ראש העיר כלל, הן החלטות "על הנייר" ואינן באות לידי ביטוי בפועל בשטח, לדוגמא:

15.3. ועדה מתאריך 10/11/2016 החליטה:

15.3.1. לוודא מול חברי מועצה שלא מתייצבים לוועדה להגיע או להתחלף - בפועל לא הגיעו גם בשנתיים לאחר מכן.
15.3.2. הכנסת התיכונים לנושא הסביבתי - בפועל לא בוצע.
15.3.3. הגברת תדירות הסיורים לפארק אריאל שרון (חירייה) -בפועל לא עלתה התדירות.
15.3.4. סיום סקר אסבסט במבני ציבור - בפועל לא הסתיים.

מבדיקת כלל הפרוטוקולים של הוועדות הנ"ל ניתן לראות כי גם אם לא היו החלטות אלא רק המלצות הן לא תורגמו לביצוע בפועל.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שאופן התנהלות הוועדה לאיכות הסביבה אינו תקין.

<u>המלצות הביקורת:</u>

15.4. להעלות את סוגיית נוכחות חברי מועצת העיר במטרה שיהיה ההרכב המחויב בחוק, וכן שהוועדה תתכנס על פי הנדרש בחוק.
15.5. למנות מזכירת וועדה.
15.6. לקבוע סדר יום לוועדה ולקיימה רק אם יש הרכב מחייב.
15.7. להביא בפני ראש העיר את המלצות הוועדה לבחינה ואישור.

16.חינוך סביבתי לקהילה

לקהילה יש תפקיד משמעותי ביותר בהובלת שינוי אמיתי בתרבות ובאורח החיים של כלל הציבור בישראל. מהלכי ההשפעה של הקהילה , העמיתים לעבודה, ההורים בבית הספר או בגן הילדים וכד' המאמצים אורח חיים מקיים המתחשב בסביבה, הרי שתיווצר השפעה חברתית רחבה לנושא.
ברוח זו מכוונת תכנית הפעולה מול הקהילה בפריסה רחבה של גילאים, מגזרים ואוכלוסיות,

במגוון נושאים סביבתיים, כשהמטרה היא לאפשר לכל קהל יעד להתחבר לנושא גם בהיבט המקומי וגם בהיבט הלאומי.

<u>גינה קהילתית</u>

היא חלקת אדמה המטופחת והמופעלת על ידי התושבים בשכונה לפי צרכיהם ורצונותיהם.
הגינות הקהילתיות מוקמות בשטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ) או בשטח מבני ציבור.
הגינה משמשת כמרכז לפעילות חברתית וקהילתית ומאפשרת שיתופי פעולה בין אוכלוסיות מגוונות.
המשרד להגנת הסביבה רואה בגינון הקהילתי אמצעי היכול לשמש את הרשויות לקידום נושאים של איכות סביבה ולחיזוק הקשר לשכונת המגורים, תוך יצירת תרומה משמעותית לשיפור חזות העיר, מעבר משטחים מוזנחים לשטחים ירוקים, יצירת הרגשה של אכפתיות ופיתוח מנהיגות מקומית. העיקרון המנחה את המדיניות העירונית בנושא הגינות הקהילתיות הוא, שעיריית רמת גן אינה הגורם המוביל והאחראי לגינה קהילתית, אלא גורם התומך בתושבים ומסייע להם להקים אותה. ההקמה והאחזקה של הגינה הקהילתית היא באחריות התושבים ובסיוע של העירייה.
את נושא החינוך הסביבתי במחלקת איכות הסביבה מובילה עובדת המחלקה שהנה מנהלת מדור חינוך סביבתי לקהילה.

מהביקורת עולה כי בוצע תהליך במחלקת איכות הסביבה בנושא הגינות הקהילתיות שהחל בשנת 2015 לאור דרישה מתושבים, לימוד הנושא מרשויות אחרות, הקצאת תקציב וכלה בביצוע הדרכה וליווי הקמת הגינה הקהילתית.
במועד הביקורת, בעיר 10 גינות קהילתיות ושתי גינות בתהליך הקמה. התהליך הינו מובנה ואף יצא נוהל המסביר את אופן ניהול הגינות הקהילתיות הן מהיבט התושבים והן מהיבט העירייה.

16.1. <u>תקציב הולך וגדל לגינות קהילתיות</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי התקציב לשנת 2018 המיועד לנושא הגינות הקהילתיות הנו כ-400 אש"ח. **להלן דרישת התקציב לשנת 2019** בנוי על בסיס הדרישות הבאות:

סעיף ההוצאה	עלות ההוצאה (₪)	הערות
העסקת שלושה רכזי גינות קהילתיות	198,0000	משולם לחברה להגנת הטבע
קניית שתילים	28,500	
ציוד גינה שוטף	9,000	
הקמה ראשונית (חד פעמי)	20,000	מתוכננות שתי גינות בשנת 2019
הדרכה וסיורים	33,000	
פרסום ושיווק	231,000	
תכניות לימוד	30,000	
סה"כ	**549,500**	

בדצמבר 2016 פרסם משרד החקלאות קול קורא באשר לגינות הקהילתיות. המחלקה לאיכות הסביבה הגישה בקשה ואכן אושר תקציב לנושא החל משנת 2017 בסכום של כ- 200 אש"ח לארבע שנים.

פרויקט הגינות הקהילתיות הלך ותפס תאוצה במהלך שלוש השנים האחרונות ועמו עלה גם התקציב. המצב שבו התבצעה העסקה של מדריך אחד מהחברה להגנת בתחילת התהליך ועד העסקה של שלושה מדריכים כיום באה לידי ביטוי בתקציבים גדולים יותר שמחייבים בחינה.

16.2. <u>אי ביצוע מעקב ובקרה</u>

הצעת המחיר שהתקבלה מהחברה להגנת הטבע בתאריך 31/7/2017 ניתנה עלות של 143,640 ₪ לצורך העסקת המדריכים בתשע גינות למשך שנה. מהביקורת עולה כי אין מעקב של מנהלת המדור באשר לנוכחות המדריכים בכל אחת מהגינות וכן לא למשך ההדרכה בכל מפגש.

מהביקורת עולה כי המדריכים רוכשים ציוד עבור הגינות הקהילתיות ומציינים את העלות הרכישה במסגרת החשבונית החודשית. הרכישה המתבצעת אינה באה לידי ביטוי באופן המפרט מה נרכש ובאיזה עלות לכל גינה קהילתית בכל חודש, לעיתים מצוין רק סכום גלובאלי ולעיתים מצוין בכתב יד על החשבונית. אין תכנית עבודה לרכש הציוד.

16.2.1. לא מתבצע במדור מעקב האם נרכשו כלים שכבר נרכשו בעבר.
16.2.2. לא מתבצע במדור רישום של הציוד שנרכש.

16.3. <u>אי ניהול תקציב המדור</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת המדור אינה מנהלת את התקציב שבאחריותה, התקציב מנוהל על ידי מנהלת מחלקת איכות הסביבה כך שמנהלת המדור אינה בקיאה בכל נקודת זמן כמה תקציב עומד לרשותה ואינה יכולה להתנהל תקציבית באופן מושכל לאורך השנה.

16.4. <u>תכנית עבודה</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת המדור אינה בקיאה בתוכנית העבודה השנתית שהוצגה לביקורת על ידי מנהלת מחלקת איכות הסביבה. כמו כן, מנהלת המדור ציינה כי אין לה תכנית או יעדים לשנת העבודה.

הביקורת מציינת כי מנהלת מחלקת איכות הסביבה הגישה במסגרת דרישת התקציב לשנת 2019 בקשה לתקן נוסף למדור שנקרא רכזת גינות קהילתיות במקום העסקת שלושה מדריכים מהחברה להגנת הטבע.

16.5. קושי חיבור הקהילה לגינות הקהילתיות

מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך עשר הגינות הקהילתיות הקיימות ניכר קושי משמעותי לשמר את הקהילה בחיבור בינה לבין העשייה בגינות ולפרויקט. בגינה הקהילתית ב"לב הזהב" מגיע המדריך כאשר אין כמעט תושבים ולאור זה לא מתקיימת פעילות. בגינה הקהילתית ברמת אפעל, התושבים הפסיקו להגיע. המחלקה לאיכות הסביבה עושה מאמצים לשמר את הגינות הנ"ל באמצעות **עובד שמועסק דרך חברה א'** וכן ישנו ניסיון לשלב בתי ספר ומחויבות אישית, לאור כך שגם בגינות נוספות החל לרדת מספר התושבים שמגיעים לגינה.

הגינה הקהילתית ב"חרוזים" נסגרה מאחר והוחלט בעירייה כי בשטח הנ"ל יוקמו גני ילדים.

לטענת מנהלת מחלקת איכות הסביבה התהליך המתואר כ"קושי" הנו תהליך טבעי של בניית קהילה בגינות הקהילתיות והתמודדות זו קיימת בכל הגינות הקהילתיות בארץ ואינה מנת חלקה של העיר רמת-גן. לטענתה אלו חלק מהגדרות התפקידים השוטפים של מנהלת המדור לצד רכז/ת הגינות הקהילתיות הכולל שיתופי פעולה רחבים המתקיימים כל הזמן עם וועדי שכונות, קשרי קהילה, גנים ונוף, שירותים חברתיים והחינוך.

כמו כן היא מבקשת לציין כי הזמן הקצר, של קצת פחות משנתיים בו הוקמו 10 גינות קהילתיות ועל כן נמצאים בשלב ראשוני בלבד של הקמת הגינות.

המלצות הביקורת:

16.5.1. לנהל את התקציב הייעודי של הפרויקט בהתאם להנחיות מנהלת המחלקה.

16.5.2. לבחון את מידת האחריות של ראש המדור בסעיפים הנ"ל בקבלת החלטות ובקרה.

תגובת מנהלת המחלקה:

"מנהלת המדור שנכחה בעת הביקורת סיימה את עבודתה, בעת קבלת עובד חדש ייושמו המלצות הביקורת."

16.6. קומפוסטרים

הקומפוסטציה הביתית היא שיטה יעילה להפחתת כמויות פסולת במקור. שיטה זו מתאימה בעיקר לבתים צמודי קרקע וישובים כפריים. בשיטה זו נאספים בנפרד רכיבי פסולת פריקה ביולוגית (שאריות מזון ופסולת גינה) ומועברים לתוך הקומפוסטר. לאחר מספר חודשים מתקבל קומפוסט, דשן איכותי לגינה.
הקומפוסטר הנו מתקן ירוק המסופק על ידי העירייה לתושבים או למבני ציבור שהתנאי הוא השתתפות בהדרכה בנושא.

חברה ר' זכתה במכרז והיא מספקת את שירותי התמיכה בנושא מול התושבים במהלך השנה הראשונה, תמיכה זו באה לידי ביטוי בביקורים בבתי התושבים, בשיחות טלפון, בשליחת מיילים ועוד.

16.6.1. <u>חוזים כפולים מול אותה חברת תמיכה</u>

מהביקורת עולה כי גם למדור חינוך סביבתי במחלקה ישנו הסכם עם **אותה חברה** שנחתם בספטמבר 2017 , חודשיים לפני ההסכם עם מדור חינוך סביבתי לקהילה שנחתם בנובמבר 2017, החברה מספקת תמיכה במתקנים מול מוסדות החינוך. מבדיקת שני ההסכמים נמצא כי במרבית הסעיפים יש זהות בשירות אך המחירים שונים, לדוגמא - עלות שיחת טלפון במדור חינוך סביבתי הנה 10 ₪, כאשר למדור חינוך סביבתי לקהילה עלות שיחה 20 ₪, ניכר כי לא הייתה חשיבה מערכתית **לפני חתימת ההסכמים.**

16.6.2. <u>אי מעקב ובקרה אחר החשבוניות</u>

מנהלת המדור מקבלת את החשבוניות מהחברה, חותמת עליהן ומעבירה אותן לאישור מנהלת מחלקת איכות הסביבה. מנהלת המדור אינה בודקת האם מה שצוין בחשבונית אכן תואם את הנעשה בפועל, או האם יש התאמה למוסכם בחוזה. לדוגמא, החברה התחייבה למספר ביקורים בהתאם לתהליך הליווי במהלך השנה - לא נערכה בדיקה האם אכן בוצע או לא. כמו כן, החברה ציינה כי התקינה קומפוסטר ממוגן בעלות של 500 ₪, הוצאה זו אינה חלק מהחוזה.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה על אי ביצוע מעקב ובקרה אחרי פעילות החברה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

16.6.3. לבחון היתכנות של איחוד חוזים מול החברה המספקת אותו שירות.

16.6.4. ניהול מעקב אחר פעילות החברה **ובדגש על דיווח בחשבוניות** על ידי מנהלת המדור.

<u>תגובת מנהלת המחלקה:</u>

"מנהלת המדור סיימה את תפקידה במחלקה. הערות המבקר מקובלות ויינתן דגש בעת הכנת עובד חדש לתפקיד."

16.7. <u>קורס מובילי בריאות וסביבה</u>

עד כה קיימה מחלקת איכות הסביבה חמישה קורסים בחינם לתושבי העיר שמהותם מובילי בריאות וסביבה. הקורסים מתבצעים בשיתוף פעולה של מחלקת הבריאות בעירייה ומחלקת איכות הסביבה.

התושבים שמשתתפים בקורסים נדרשים לחתום על התחייבות לביצוע חמישה ימי התנדבות עבור הקהילה וכן על כך שיגיעו לעשרה מפגשים של הקורס.

16.7.1. <u>אי ביצוע מעקב ובקרה</u>

הביקורת מעירה כי אין מעקב של מנהלת המדור אחר ביצוע התחייבות התושבים שהשתתפו בקורסים לביצוע חמישה ימי התנדבות.

הביקורת סבורה שהחתמת התושבים המשתתפים בקורסים על ביצוע ימי התנדבות בקהילה הנה מיותרת אם אין בקרה עליה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.7.2. לקיים מעקב אחר ביצוע ההתנדבות של משתתפי הקורסים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>:

"מחויבות התנדבות התושבים למען הקהילה הינה יוזמה פנימית חדשה של המחלקה מהקורס החמישי (2017-2018) שנפתח, על מנת להשאיר את התושבים בקשר עם הרשות בתום הקורס. מידיעה, רוב התושבים המשתתפים מילאו את התחייבותם בקורס הנוכחי, ונבצע מעקב רשום."

17.פינוי ומחזור פסולת

פסולת גוררת עלויות גבוהות וגורמת לזיהום אוויר, מחלות וזיהום מי תהום.
על מנת לצמצם את הטמנת הפסולת , פורסם בשנת 1993 חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור. מכוח חוק זה מטיל המשרד להגנת הסביבה, באמצעות תקנות וצווים יעדי מחזור, על הרשויות המקומיות לפעול להפחתה הדרגתית של פסולת להטמנה, בד בבד, עלויות ההטמנה הנן גבוהות ביותר.

17.1. <u>אי המצאות נהלים</u>

אין נהלי עבודה המפרטים את כלל הפעילויות האמורות להתבצע במסגרת המדור ושיתופי הפעולה השונים.

17.2. <u>נתוני הפינוי</u>

הביקורת ריכזה את כלל הפסולת המפונה בעיר לשנים 2015- 2017 :

סוג הפסולת	שנת 2015 (טון)	שנת 2016 (טון)	שנת 2017 (טון)
נייר/עיתון/נייר משרדי	3059	2567	2889
קרטון	2734	2708	3261
חומרים פלסטיים	344	315	319
מתכת	193	325	586
גזם	6561	9023	12471
זכוכית	727	827	816
פסולת אלקטרונית	42	67	101
טקסטיל	85	82	80
חומר אורגני לקומפוסט	45	64	73
סה"כ	**13,790**	**15,978**	**20,596**

מהביקורת עולה כי למנהלת המדור אין שליטה מרכזית על סטטוס פינוי מתקנים שנמצאים בתחום אחריותה, אין טבלה מרכזת שמשקפת את נתוני הפינוי אלא הנתונים מתקבלים מהקבלנים.

17.3. <u>פינוי חומרים פלסטיים (בקבוקים)</u>

ברחבי העיר פרוסים מאות מתקני מחזור של בקבוקי פלסטיק. מנהלת המדור אינה יודעת לציין את מספרם המדויק וכן אינה בקיאה מי הגוף שמשלם עבור המתקנים לתאגיד א.ל.ה. מנהלת המדור משערת שישנם כ – 350 מתקנים למחזור בקבוקים. על פי דו"ח המחשב אמורים להיות 369 מתקנים, ובאתר העירייה שאמור להיות מעודכן לטובת הציבור מעודכן כי ישנם 140 מתקנים. **השונות בנתונים מצביעה על חוסר שליטה בנתון.** מבדיקת הביקורת עולה כי לא בוצע סיור בעיר על ידי נציג המחלקה לאיכות הסביבה או מי מטעמה על מנת לבדוק את הנתונים.

כמו כן עולה כי לכל מתקן מחזור של בקבוקי הפלסטיק אמור להיות מוזן קוד ברישומי המחלקה לאיכות הסביבה, הקוד אינו מסודר על פי רצף הגיוני כלשהוא שניתן לעקוב אחריו, והוא לא נמצא על כל המתקנים. במקביל לכך גם החברה הזוכה בפינוי הבקבוקים נתנה לכל מתקן פינוי קוד משלה. מהביקורת עולה **כי קיים קושי רב למחלקה לאיכות הסביבה להגיע לתאום נתונים בהפקת דו"ח ובהצלבת הקודים הן בעת התשלום והן לצרכי העבודה היומית.**

מהביקורת עולה כי אין למנהלת המדור תכנית להחלפת מתקנים פגומים, או תכנית להכנסת מתקנים חדשים על פי דרישת תושבים או גידול באוכלוסייה. מבחינת המדור הנושא נתון לשליטה מלאה של הקבלן. ח.ת. הכניסה לאחרונה 15 מתקנים חדשים, אין בשלב זה מיפוי שלהם.

תאגיד א.ל.ה. משלם לחברה הזוכה על ביצוע הפינוי. על פי החוזה אמורה החברה לבצע 1,900 פינויים במהלך רבעון. למנהלת המדור אין שליטה על נושא פינוי הבקבוקים מהמתקנים, אין לה את היכולת לבדוק כמה פינויים בוצעו בפועל, דוחות הבקרה אינם זמינים לה מהחברה, אין מעקב לא חודשי ולא רבעוני, אין בקרה של המדור אחר עבודת הקבלן, מבחינת מנהלת המדור האחריות כולה הנה של התאגיד.

מבדיקת הביקורת עולה שהחברה המפנה את המתקנים **סופרת כפינוי** גם מצב שבו הגיעה לפנות **בקבוקים ממתקן שנמצא כי הגישה למתקן חסומה.** לטענת מנהלת המדור בכל מצב שכזה הקבלן שולח לה תמונה שמראה כי הגישה חסומה. מהביקורת עולה כי מנהלת המדור אינה שולחת פקח לשטח על מנת שיבדוק אפשרות לפינוי הגישה לקבלן, **אלא מקבלת את המצב כעובדה.**

17.3.1. <u>אי ביצוע בקרה או ניתוח נתונים</u>

אחת לחודש מקבלת מנהלת המדור חשבונית שבה נדרשת לאשר שהדיווח שלהם לגבי ביצוע הפינויים אכן תקין. מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת המדור חותמת ללא בדיקה על החשבונית מבלי לבדוק את הדיווח. כמו כן עולה כי בדו"ח המועבר לה המציין את שכיחות הפינויים והמשקולות של כל מתקן ברבעון האחרון, **לא מבוצע בו ניתוח או פילוח של הנתונים.**

מהביקורת עולה כי הדו"ח מאפשר למנהלת המדור להבין מהם המתקנים במהלך הרבעון שבוצע בהם פינוי באחוז הנמוך ביותר, כמו כן מספר הפינויים שבוצע לגביהם, לדוגמא הדו"ח מציין שברבעון הראשון **פונה 0 משקל** ב- 4 פינויים, רבעון לאחר מכן נרשם שוב **0 משקל** ב- 5 פינויים, כך ישנן מספר דוגמאות:

מקום המתקן	רבעון 1 משקל שפונה	רבעון 1 מספר פינויים	רבעון 2 משקל שפונה	רבעון 2 מספר פינויים
אחד העם	0	5	0	6
בית החולים תל השומר	0	3	0	2
דב פרידמן	0	4	0	5
דוד בן גוריון	0	6	0	5
סמטת היסמין	0	5	0	6

17.4. <u>פינוי נייר ציבורי ופרטי</u>

פינוי הנייר נחלק לשני סוגים, נייר מהמתחם הציבורי (מתקן מתכת ירוק) ונייר פרטי (צבע כחול) שנמצא בבנייני מגורים.

17.4.1. <u>אי שליטה בנתונים</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי אין נתונים מדויקים של מספרי המתקנים משני הסוגים, מדור מחזור מעריך שישנם כ-200 מתקנים ציבוריים, הקבלן מציין בדוחות 229 מתקנים ציבוריים, כמו כן מעריך המדור שישנם כ-3,000 מתקנים בבנייני המגורים. אין נתון זמין מהחברה של מספר המתקנים, למחלקה ידוע על פניות רבות של תושבים לקבלת מתקן לבניין אך אין במלאי לספק.
ח.ט היא החברה אשר מפנה את שני סוגי הנייר אחת לשבוע והיא זו שמספקת את שני סוגי המתקנים ברחבי העיר, החברה נמצאת בשלב ההארכה השנייה של החוזה.

17.4.2. <u>אי ביצוע בקרה ומעקב</u>

הביקורת מצאה כי אין בקרה ומעקב של מחלקת לאיכות הסביבה אחר עבודת הקבלן המפנה את הנייר, האם בוצע בזמן, האם ישנם מקומות שמהם עולות תלונות על אי פינוי?
הביקורת דגמה מספר פניות באופן אקראי לגבי פינוי נייר:

17.4.2.1. בתאריך 22/7/18 התקבלה פנייה מתושבת שהלינה **כי הפח הכחול בבניין מלא ולא פונה**, הביקורת יצרה קשר ב- 26/7/18 עם התושבת שהלינה, לבדיקת הנושא, והסתבר כי **עדיין לא פינו את הנייר מהבניין**.

17.4.2.2. בתאריך 17/7/18 התקבלה **פנייה מתושב שהלין שהפח הכחול בבניין מלא ולא פונה**, הביקורת יצרה קשר ב- 26/7/18 עם התושב שהלין, לבדיקת הנושא, והסתבר כי הפח פונה שמונה ימים לאחר ההודעה בתאריך 25/7/18. – חשוב לציין שהפנייה נסגרה על ידי המחלקה כבר ב- 18/7/18 **כשהפנייה טרם טופלה**.

17.4.2.3. בתאריך 18/7/18 התקבלה **פנייה מתושב שהלין שהפח הכחול בבניין מלא למעלה משבוע ולא פונה**, הביקורת יצרה קשר ב- 26/7/18 עם התושב שהלין, לבדיקת הנושא, והסתבר שרק שלושה ימים לאחר הפנייה פונה הפח. במהלך השיחה עם הביקורת **הלין התושב שהקרטונים מונחים בפתח הבניין כבר שלושה שבועות ולא פונו.**

מהביקורת עולה כי החברה מעבירה למחלקת איכות הסביבה מידי חודש דו"ח בו מפורטים במספר פרמטרים מה פונה , מתי, ומאיפה וכן משקל הנייר שפונה מאותו מקום, כמו כן מעבירה חשבונית בה מפורטת העלות שמגיעה לחברה בעבור פינוי קרטונים ומסכום זה ישנו זיכוי קבוע של העירייה על איסוף הנייר על סך 15,871.19 ₪, ראש המדור חותמת על החשבונית ומעבירה אותה לגזברות **ללא שום בקרה לא על החשבונית ולא על הדוחות.**

17.4.3. <u>אי ניתוח נתונים</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת המדור אינה מבצעת אפיון של הפניות המגיעות אליה, ואינה מנתחת את הנתונים המצטברים על מנת ללמוד את המגמות ולהשתפר.

17.5. <u>פינוי קרטונים</u>

פינוי קרטונים בעיר מתבצע על ידי ח.ט. בכמה אופנים:

17.5.1. **במדרכות** - הקרטונים מקופלים ומשוטחים ומונחים על המדרכה בשעות קבועות מראש.

17.5.2. **מתקן "עלה" -** 54 מתקנים המיועדים לאחסון קרטונים ומפוזרים ברחבי העיר ומפונים אחת ליום בשעות קבועות.

17.5.3. **אסכוריות** - 10 מבנים קטנים המפוזרים ברחבי העיר ומיועדים לאחסון קרטונים לפינוי, מתרוקנים אחת ליום.

17.5.4. **דחסנים** - ישנם שישה דחסנים ברחבי העיר, בעלי העסקים מפעילים אותם והחברה מגיעה על פי קריאה אחת לתקופה להחלפת הדחסן.

עיריית רמת גן בשיתוף ח.ת. פרסמה מידע לציבור בו פירטה את כלל הדגשים בנושא מחזור קרטונים בעיר, לרבות פירוט של ימי ושעות הפינוי, מיקום של כלל מתקני פינוי הקרטונים ואופן קיפול הקרטונים, נתונים שהינם משמעותיים כחלק מהשירות לציבור.

העירייה מקבלת מח.ת. זיכוי על סך 300 ₪ על כל טון קרטונים אותם מפנה החברה.

17.5.5. <u>אי ביצוע בקרה ומעקב</u>

התשלום החודשי לח.ט. הנו קבוע ואינו על בסיס כמות טונות הפינוי החודשי כך שמנהלת המדור חותמת על החשבונית **ללא בדיקה** כלשהיא האם הפינוי במהלך החודש היה תקין - **המחלקה לאיכות הסביבה לא ביצעה סקר כלשהוא לבדיקת רמת שביעות הרצון של בעלי העסקים או תושבים מפינוי הקרטונים.**

17.6. פינוי טקסטיל

פינוי הטקסטיל החל כפיילוט וכיום ח.ר. זכתה במכרז, ישנם כ- 32 מתקנים כחולים הפזורים ברחבי העיר.

17.6.1. אי בקיאות בחוזה

ראש המדור אינה יודעת במדויק את זמני הפינוי מאחר ואין ברשותה את החוזים של החברות הזוכות בפינוי.

17.6.2. אי ביצוע בקרה ומעקב

מהביקורת עולה כי הקבלה לתשלום אינה עוברת כלל דרך המחלקה לאיכות הסביבה לאישור התשלום אלא ישירות לחברה באמצעות הגזברות, **כך שאין בקרה או מעקב שאכן בוצע פינוי בכל המקומות ובכל המתקנים.**

בתאריך 22/7/2018 פנתה תושבת מרחוב הרב לוין 15 והלינה כי ברחוב בדר יוחנן ישנו מתקן בגדים מלא ולא מפנים אותו, המחלקה הפנתה את הפניה לקבלן בתאריך 25/7/2018, שלושה ימים לאחר הפניה.

17.7. פינוי זכוכית

חברת אמניר מבצעת את פינוי הזכוכיות בשבעים וארבעה מתקנים סגולים הפזורים ברחבי העיר המיועדים לאריזות זכוכית.

17.7.1. חוסר בקיאות

מנהלת המדור לא יודעת את תדירות ביצוע הפינוי, מי שאחראי על הפיקוח הנה ח.ת., כמו כן אינה בקיאה באופן התשלום.

לדברי מנהלת המדור, המחלקה לאיכות הסביבה קיבלה מח.ת. טבלה המשקפת את תדירות הפינוי וזאת לאור עבודה משותפת מול ח.א. בהתאם למשקלים שפונו בכל אחד מהמתקנים לאורך זמן. בסוף שנת העבודה מקבלת מנהלת המדור טבלה המרכזת את כמות המשקלים שפונו בכל חודש לאורך השנה אך אין לה כל שימוש בטבלה.

17.8. פינוי פסולת אלקטרונית

ח.מ. זכה במכרז לפינוי פסולת אלקטרונית בעיר רמת גן, הפינוי הנו של כל מכשיר שעובר בו חשמל. המתקן הנו חבית שניתן לשים בתוכה את המכשירים, בצידה האחד ישנו מתקן לבן שבו ניתן לשים סוללות, ובצד השני מתקן לבן נוסף שבו ניתן לשים נורות.

<u>המלצות הביקורת:</u>

17.9. לערוך מיפוי מלא של מתקני הפסולת השונים הקיימים בעיר.

17.10. לערוך מעקב שוטף אחר סטטוס פינוי כל סוגי המתקנים אל מול קבלני הפינוי, לרבות ביצוע בקרה תקופתית וניתוח שנתי של נתוני פינוי.

17.11. להקפיד על ניהול בקרה על תפוקת עבודות הקבלן, לפני אישור התשלום.

17.12. עדכון מפת המתקנים למחזור באתר האינטרנט של העירייה על פי נתוני אמת.

17.13. בניית תכנית לניהול הצבת מתקני מחזור פלסטיק בהתאם לגודל וצרכי אוכלוסייה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה:</u>

" מקבלת את המלצות הביקורת".

18.תצפיות שערכה הביקורת על פינויי קרטונים

העירייה באמצעות מחלקת איכות הסביבה פרסמה הודעה לתושבי העיר בה פורטו הימים והשעות בהם ניתן להוציא קרטונים על פי רחובות הן בימי חול והן בימי שישי וערבי חג.

במסגרת עבודתה ביצעה הביקורת תצפיות ברחוב הרצל בעיר על מנת לעמוד מקרוב על אופן ניהול הפינויים הלכה למעשה, החל מהוצאת הפריטים השונים ועד שלב הפינוי על ידי החברה הזוכה במכרז.

התצפיות התבצעו במהלך חמישה ימים באותו שבוע (12-16/8/2018) בשלושה זמנים שונים במהלך היום (שש וחצי בבוקר, שתים עשרה בצהריים, וארבע אחר הצהריים).

18.1. <u>הוצאת קרטונים שלא על פי ההנחיות</u>

מבדיקת הביקורת ברחוב הרצל בין השעות שש לשבע בבוקר (מצ"ב תמונות) עולה שבעלי העסקים מוציאים את הקרטונים לפני השעה שבה הם רשאים להוציא (עשר עד עשר וחצי בבוקר בלבד) ומניחים את הקרטונים בסמיכות למתקן או לצד המדרכה.

משאית הפינוי של העירייה עוברת ברחוב ואוספת את כלל הקרטונים המונחים בצד המתקנים או בסמיכות למדרכה, קרטונים אלו היו אמורים להיות כולם בתוך המתקנים או להיות מוצאים בזמן שההנחיות קבעו.

מכלל חמשת הימים שנבדקו נמצא כי עובדי משאיות הפינוי של הקרטונים אכן מגיעים בזמן ומבצעים את ההתחייבות שלהם כנדרש.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה על העדר פיקוח על נושא פינוי הקרטונים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

18.2. להגביר את הפיקוח על בעלי העסקים לגבי זמני הוצאת הקרטונים.

<u>תגובת מנהל אגף ביטחון ואכיפה:</u>

"נתוני שנה"ע 2018 לאכיפה כוללת, השלכת פסולת וקרטונים ברחוב הרצל :

- *137 התראות*
- *233 קנסות*

בין התאריכים 12/8/18-16/8/18 הוגשו ברחוב הרצל קנסות כנגד מבצעי עבירה בתחום השלכת קרטונים כדלקמן :

- *2 התראות*
- *9 קנסות*

<u>הערה</u> *: תאריכים 13/8-14/8 ימים ב'-ג' הינם ימי הוצאה וימי פינוי ועל כן בימים הללו תושבים משליכים פסולת מגוונת כאשר התושב הפרטי אינו מודע לשעות הוצאת הקרטונים המותרים לבעלי העסקים בלבד.*
בהתייחס לתמונה המצורפת של מתקן המחזור (סגול), בתאריך 12/8/18, הוגש קנס כנגד העסק ובתאריך 16/8/18 הוגש קנס כנגד העסק האחר.

בעת הטיפול בהשלכת פסולת מגוונת, נעשית פתיחת פנייה מוקד עירוני CRM כבקשה לפינוי הפסולת, האמור בהעדר איתור בעלים/משליך פסולת.
בעת הטיפול בהשלכת קרטונים מתוך הידיעה כי פינוי הקרטונים מתבצע מידי יום, במקרים בהם לא אותר משליך הקרטונים אין מקום לפתיחת פניה במערכת המוקד העירוני CRM לפינוי המתבצע ממילא וכראיה מציין המבקר כי אכן בחמשת ימי הביקורת, פינוי הקרטונים נעשה בעתו וכנדרש.

מנהל מחלקת פיקוח עירוני וסיירת ירוקה הונחה להמשיך באכיפה הנעשית ברחוב מעבר לעשייה הנוכחית."

<u>תמונות מרחוב הרצל</u>









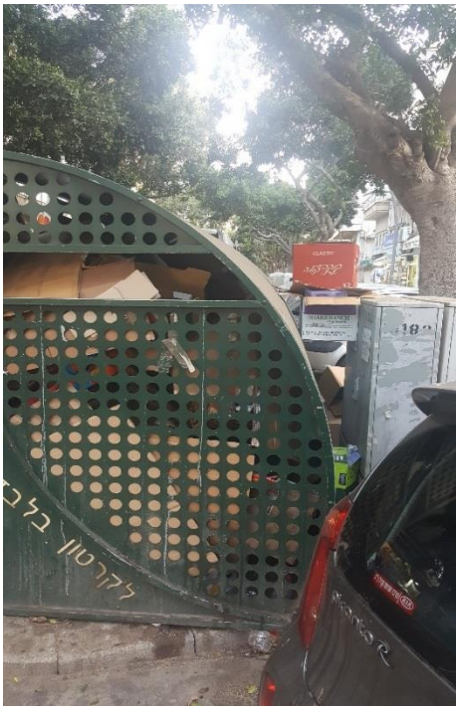



אריזות זכוכית בלבד!
אריזות ריקות וללא מכסים
לקרטון


Ocean







19.טיפול בפניות תושבים

במחלקת איכות הסביבה כביתר גופי העירייה מותקנת מערכת CRM אשר אליה מנותבות כל פניות הציבור.

לכל אגף ממונה רפרנט הפועל אל מול המוקד בנושא פניות הציבור ותפקידו לוודא שפניות הציבור מטופלות. בעבודה משותפת שנעשתה בין מחלקת איכות הסביבה לבין מחלקת איכות השירות באגף קשרי קהילה, נקבעו לוחות זמנים (תקן) לטיפול בפניות הציבור הקשורות לנושאים המטופלים במחלקת איכות הסביבה. באחריות מחלקת איכות הסביבה לוודא שאין חריגה בלוחות הזמנים שנקבעו.

העיקרון המוביל שזמן הטיפול בפניות העוסקות פינוי מכלים יהיה עד ארבעה ימים, זמן הטיפול בפניות בנושא מיקום מתקנים יהיה עד שלושים ימים, זמן מענה לפניות בנושא פינוי קרטונים יהיה עד שבוע וזמן המענה לפניות בנושא קרינה, רעש, אסבסט ומזגנים יהיה עד תשעים ימים.

על פי החלטת מחלקת איכות הסביבה נקבע כי מזכירת המחלקה תרכז את כלל הפניות למחלקה ותנתב אותם למנהלי המדורים לטיפול, מנהלי המדורים אמורים לטפל בפנייה ולציין אם הסתיים הטיפול ורק מזכירת המחלקה רשאית לסגור את הפנייה.

כמו כן הוחלט שמזכירת המחלקה היא זו שתטפל ותסגור פניות ציבור העוסקות בכל סוגי הפינוי והמיקום של המתקנים השונים ולא מנהלת מדור פינוי.

19.1. <u>אי המצאות נוהל טיפול בפניות הציבור</u>

מהביקורת עולה כי אין במחלקה נוהל המסביר את התהליך שאמור להתבצע מרגע קבלת הפנייה ועד סגירתה, כיום אין עקרונות ברורים במחלקה המסדירים את אופן הבקרה והמעקב אחר הטיפול והסגירה של הפנייה.

19.2. <u>חוסר מקצועיות בטיפול בפניות</u>

בזמן ביצוע הביקורת בנושא פניות הציבור נמצא כי ישנן 227 פניות פתוחות. בקשת הביקורת למיין את הפניות על פי זמן קבלתן לא התבצעה בשל חוסר מקצועיות של המזכירה שאינה בקיאה כיצד יוצרים את הדו"ח במערכת.

מבדיקת הביקורת עולה כי ישנן פניות ציבור המגיעות ישירות למחלקה באמצעות הטלפון. לטענת המזכירה היא מזינה את הפנייה למערכת ומבצעת מעקב בנושא. לבקשת הביקורת לערוך דו"ח שישקף מהן הפניות שהוזנו באופן יזום על ידה, לא ניתן היה לבצע זאת.

19.3. <u>חריגה ממועד שנקבע לטיפול</u>

מערכת הפניות CRM מאפשרת לאפיין את החריגה מלוחות הזמנים (התקן) שנקבע לטיפול בפנייה לפי נושאים.

לטענת מזכירת המחלקה המערכת אינה מאפשרת שינוי המועד הסופי לטיפול בפנייה וכן אין מנגנון לבקשת הארכה, פשוט חורגים כי לא ניתן.

להלן טבלת הפניות שהתקבלו מסגן מנהלת אגף קשרי קהילה המשקפת את החריגות:

שנה	סה"כ פניות	סה"כ פניות בתקן	סה"כ פניות שחרגו מהתקן	אחוז הפניות החורגות מהתקן
2017	4,046	3,850	196	5%
2018 חציון ראשון	2,256	2,125	131	6%

<u>דוגמאות לפניות שחרגו מהתקן</u>:

19.3.1. פנייה מס' 201803-358365 מתאריך 20/3/2018 בנושא מדידת קרינה מעמוד חשמל ברחוב הרואה 66. המועד לסיום הטיפול נקבע לתאריך 5/8/2018 (למעלה מארבעה חודשים, נכון למועד הביקורת (29/8) הפנייה **טרם נסגרה.**

19.3.2. פנייה מס' 201801-330046 מתאריך 3/1/18 בנושא רעש מבתי עסק ברחוב ארנון. המועד לסיום הטיפול נקבע לתאריך 21/5/2018 (למעלה מארבעה חודשים נכון למועד הביקורת (29/8) הפנייה **טרם נסגרה.**

19.3.3. פנייה מס' 201805-374044 מתאריך 2/5/2018 בנושא פח כחול שלא נמצא ברחוב השר משה 59. המועד לסיום הטיפול נקבע לתאריך 14/6/2018 (חודש וחצי) נכון למועד הביקורת (29/8) הפנייה **טרם נסגרה.**

19.3.4. פנייה מס' 201808-415307 מתאריך 3/8/2018 בנושא ריקון פח כחול ברחוב ביאליק 115, לוחות הזמנים לסיום הטיפול נקבעו לתאריך 8/8/2018 (שישה ימים), נכון למועד הביקורת (29/8) הפנייה **טרם נסגרה.**

במדור אקוסטיקה ומניעת רעש נמצאו פניות פתוחות שחרגו מלוחות הזמנים (תקן) שנקבע להן. נמצאו שבע פניות שהטיפול בהן חרג מהזמן התקין שהנו עד שלושה חודשים, לדוגמא:

19.3.5. פנייה מס' 366820 מהתאריך 12/4/2018 בנושא רעש מערבל בטון, הפנייה לא טופלה **ולא נסגרה** נכון למועד הביקורת.

19.3.6. פניות מס' 363614 וכן 363561 מהתאריך 3/4/2018 בנושא רעש מאתר בנייה, הפניות חרגו מהזמן **וכן לא טופלו.**

19.4. <u>אי בקרה ומעקב אחר מצב הפניות</u>

19.4.1. מבדיקת הביקורת עולה כי מזכירת המחלקה שאחראית על נושא הפניות אינה מבצעת בקרה ומעקב לגבי מצב הפניות בכל אחד מהמדורים.

19.4.2. אין דו"ח שבועי או חודשי המרכז את כלל הפניות הפתוחות תוך ביצוע מעקב לאופן טיפול בהן.

19.4.3. לא נמצא דו"ח פניות מובנה המוגש למנהלת המחלקה לאיכות הסביבה המשקף את מצב הפניות בכל המדורים תוך מתן דגשים לחריגה או לטיפול טוב.

19.4.4. מהביקורת עולה כי לא קיים תהליך **משוב קבוע או מדגמי** עם התושבים הפונים לגבי שביעות רצונם מאופן הטפול.

19.4.5. נמצאה תכתובת של הרפרנטית באגף שפ"ע שבה היא מאיצה במחלקה לסגור פניות במצב סיום טיפול.

19.4.6. אין תהליך של בקרה לסגירת הפניות: מה היה הטיפול וכיצד בוצע.

19.5. <u>חוסר בתהליך למידה מאופי הפניות</u>

מהביקורת עולה כי אין תהליך למידה כתולדה של ניתוח הפניות ואופיין, ניתוח פנייה יכול לשקף בעיה בתחום זה או אחר ולהצביע על **מגמה או תקלה מקומית**, חוסר בתהליך למידה או ניתוח הפניות **מנציח את הבעיה** אם קיימת, לדוגמא:

19.5.1. במהלך השנתיים האחרונות ובאופן עקבי ישנן **אלפי פניות בנושא ריקון מיכל מחזור כחול לנייר**, המגמה ממשיכה ואין טיפול בנושא.

לטענת מנהלת מחלקת איכות הסביבה, התייחסות לגבי פניות הפח הכחול אינן יכולות להתעלם מנתונים סטטיסטים שאינם מוצגים כגון: אחוז הפניות ביחס לסך הפחים המפוזרים ברחבי העיר, בעיה נקודתית של מחסור פחים אצל הספק ועוד. בדוחות המוצגים ע"י קשרי קהילה לאורך השנים מספר הפניות נמצא בירידה או קבוע.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה שתהליך הטיפול בפניות לקוי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

19.6. לקבוע שמי שסוגר פנייה ומטפל בה הוא בעל התפקיד האחראי על הנושא באופן שוטף.

19.7. לקיים בקרה ומעקב אחר הטיפול בפניות הציבור הן ברמה המדורית והן ברמה המחלקתית.

19.8. עריכת בדיקה מדגמית תקופתית עם הפונים, האם קיבלו מענה לפנייתם ומידת שביעות רצונם מהטיפול.

19.9. להכין דו"ח מנהלים שבועי/ חודשי המשקף את מצב הפניות.

19.10. לקיים דיון לבחינת הסיבות לשכיחות גבוהה של פניות בתחום מסוים.

20.שיתוף פעולה עם תאגיד המים

תאגיד מי רמת-גן הוקם בתאריך 1 ביולי 2012 על מנת לספק לתושבי העיר שירותי ביוב ומים באיכות הגבוהה ביותר.

מי רמת גן, אחראים לשמירה על איכות המים, לתחזוקה שוטפת ושיפור מתמיד של מערכות המים והביוב, לטיפול בבארות המים ומקורות המים העירוניים, לתיקון תקלות בשטחים ציבוריים ועוד.

20.1. <u>חוסר בנהלי עבודה</u>

מבדיקת הביקורת מול מנהלת מחלקת איכות הסביבה עולה כי אין נוהל המסדיר את אופן העבודה והממשקים בין המחלקה לבין תאגיד המים מי רמת גן. לטענת מנהלת מחלקת איכות הסביבה אין קשר בין שני הגופים, זאת למרות שברור לשני הגופים ישנם נושאים משותפים שבאים לידי ביטוי בעשייה היומית, כגון חפירות של התאגיד ברחובות העיר וההשפעה בהיבט איכות הסביבה וכן במקרה של זליגה של ביוב לתוך המים ועוד.

20.2. <u>תיאום חסר בין שני הגופים</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי על פי ההנחיות הקיימות בעירייה נדרש תאגיד המים לתאם כל עבודה שאמורה להתבצע לאחר השעה שבע בערב מול המחלקה לאיכות הסביבה על מנת למנוע רעש לתושבי האזור. לטענת מנהלת המחלקה זה לא תמיד מתבצע כך. כמו כן, אין העתקים של הבקשות במחלקה . המחלקה לא בודקת האם עוצמת הרעש הנה כפי שהתחייבו בתנאים. כמו כן מציינת מנהלת המחלקה כי אין אכיפה בנושא מפריד השומן ועל כן יש סתימות.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה כי קיימים ממשקים רבים בהם נדרשת מעורבות גבוהה ואף שותפות של מחלקת איכות הסביבה מול תאגיד מי רמת גן וכל עוד קיים פער בנושא ייתכנו תקלות שישפיעו על איכות הסביבה והשירות לתושב.

<u>המלצת הביקורת:</u>

20.3. לקיים מפגש בין מחלקת איכות הסביבה לתאגיד מי רמת גן ולבחון מהם הממשקים הנדרשים בין שני הגופים ולהוציא נהלים בנושא.

<u>תגובת מנהלת המחלקה:</u>

"מתבצע שיתוף פעולה בתחום חריגות בשפכים תעשייתיים בהיבט סביבתי (מלח, מתכות כבדות ועוד). יכתבו נהלים לממשק עם התאגיד בהיבט שפכים תעשייתיים ועבודות לילה (מפגעי רעש)."

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – סוגיות במחלקה לאיכות הסביבה

1. **סעיף 5.3.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הוספת תקן לרכז גינות קהילתיות, תיבחן בשנת 2020.

2. **סעיף 5.3.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיף 6.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **סעיף 7.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנהלים עודכנו.

5. **סעיף 8.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 8.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 9.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. סקר האסבסט יבוצע על ידי המתכננת הסביבתית באגף שפ"ע.

8. **סעיף 9.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 9.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן פעם נוספת על ידי המחלקה.

10. **סעיף 10.4 – 10.6**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

11. **סעיף 12.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **<u>סעיפים 13.5 – 13.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

13. **<u>סעיף 14.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן בדיוני התקציב לשנת 2020.

14. **<u>סעיף 14.7</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיפים 15.4 – 15.7</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת ומעדכן כי הליקויים תוקנו.

16. **<u>סעיפים 16.5.1 – 16.5.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

17. **<u>סעיף 16.6.3 – 16.6.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

18. **<u>סעיף 16.7.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

19. **<u>סעיפים 17.9 – 17.13</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. נושא המיחזור הועבר לאחריות הנהלת אגף שפ"ע.

20. **<u>סעיף 18.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **<u>סעיפים 19.6 – 19.10</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת בנושא הטיפול בפניות תושבים בתחום המיחזור.

22. **<u>סעיף 20.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

אחזקת גשרים ומבני דרך

1. מבוא

1.1. גשר הוא מבנה הנדסי, הנשען על סמכים או נציבים ומוקם מעל מכשול פיזי או שקע, כגון נחל, דרך, ואדי, מסילת רכבת וכדומה, ומשמש למעבר ונשיאת עומסים ניידים כמו כלי רכב, רכבות, הולכי רגל, עגלות, רוכבי אופניים ועוד. חלק מהגשרים, משמשים גם לפרסום באמצעות מתקני שילוט לפרסום, שמוצבים על גבי מעקות הגשרים וכוללים מערכות חשמל ותאורה.

1.2. מבני דרך, הם כל המבנים האחרים, שאינם גשר והמצויים בתחומי הדרך המוכרזים וכוללים בין היתר:

א. מעברים תחתיים לכלי רכב ולהולכי רגל.

ב. מובלי ניקוז (שהמפתח הנקי שלהם שווה או גדול מ-1.5 מ').

ג. גשרי שילוט למיניהם – המשמשים לפרסום.

ד. קירות תומכים – שתפקידם למנוע ולעמוד בלחץ של תזוזה ומפולת של קרקע.

ה. קירות מגן אקוסטיים – תפקידם למנוע ולצמצם מפגעי רעש סביבתי למתחמי מגורים החופפים לעורקי תחבורה בעיר.

1.3. העירייה אחראית בין היתר, על הקמה ותחזוקת תשתיות, בהן: דרכים, גשרים, מנהרות, מבנה דרך וכל מבנה או מתקן הדרוש במישרין לצורך הפעלת התשתיות.

1.4. העירייה הינה הגוף המופקד על אישור התכנון, ההקמה, השיקום והאחזקה של כ-47 גשרים ומבני דרך הנמצאים ברשת הדרכים העירונית שבתחום השיפוטי של העירייה.

פקודת העיריות מציינת בסעיף 236 (א)[1] לגבי מבנה כי העירייה "**תפקח על הקמתם, הריסתם, שינוים ותיקונם של בניינים**". מאחר שגשר ומבנה דרך נכללים בהגדרה של "בניין"[2], הרי שהוראה זו מחייבת את העירייה, גם לגבי הגשרים ומבני דרך שבתחומה.

1.5. בשנת 2009, בדק מבקר המדינה את הטיפול של רשויות מקומיות בנושא תחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל. בין הרשויות שנבדקו, נכללה גם עיריית רמת גן. על פי הדוח "יש בתחום העיר 46 גשרים, חלק מהגשרים משמשים גם מעבירי מים, וחלקם משמשים גם לפרסום".

1.6. מצבם התפקודי, הפיזי והבטיחותי של גשר ומבנה דרך, מושפעים מתנאי סביבתם, מאופן השימוש בהם והטיפול התחזוקתי בהם. גורמי נזק רבים עלולים להשפיע עליהם, בהם פגעי מזג אוויר, פגעי איכות הסביבה, קורוזיה (כתוצאה מקרבה לנחל או לים), שחיקה, עומס יתר, תזוזות יסודות בשל תזוזות קרקע עקב ניקוז לקוי, חדירת גשמים, מפולות בוץ וערעידות אדמה. כמו כן, מצב של תכנון שגוי או טעויות בביצוע הקמה, שיקום ותחזוקה, עלולים לגרום למצב של כשל וסיכון ציבור המשתמשים.

---

[1] לפי פקודת העיריות, סעיף 236(ב), בניין הוא "כל מבנה, בין של אבן ובין של בטון, חימר, ברזל, עץ או חומר אחר, ולרבות כל יסוד, קיר, גג, ארובה, מרפסת, גזוזטרה, קרקוב או בליטה, או חלק מבניין או כל המחובר בהם, או כל קיר, סוללת עפר, גדר, גדר-כלונסאות או מבנה אחר המקיף או תוחם, או מיועד להקיף או לתחום, קרקע או שטח".

1.7. שמירה על מצב הנדסי, תפקודי ובטיחותי תקין של הגשרים ומבנה הדרך, ועמידה באמות מידה על פיהן תוכננו והוקמו הגשרים (כגון: עומס מירבי, מהירות נסיעה, מעקות בטיחות וכדומה), עשויים למנוע כשלים בגשרים ובמבנה הדרך ולהבטיח את שלום ציבור המשתמשים בהם.

1.8. אירועים של קריסות והתמוטטות גשרים, בהם הרוגים ופצועים, והגורמים לנזקי תשתית חמורים, מתרחשים בתדירות גבוהה בעולם הרחב ואף מדינת ישראל לא חמקה מתופעה זו.

1.9. על מנת לשמור על תקינות תפקודו של הגשר, נדרשות פעולות של בדיקות הנדסה ובטיחות יזומות (סקירות), שיבוצעו בתדירות קבועה, עבודות אחזקה שוטפות (שאינן תלויות באחזקת שבר טכני), עבודות ניטור שונות למניעת סיכונים ועוד.

1.10. "נתיבי ישראל", החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נת"י), הינה החברה הממשלתית המופקדת על תכנון, הקמה ותחזוקה של גשרים ומבני דרך בדרכים **הבינעירוניות** ברחבי המדינה. לנתיבי ישראל נוהלי עבודה ומתודולוגיה סדירה המתייחסת לאחזקת גשרים.

1.11. **הביקורת התייחסה בדוח זה להנחיות המקצועיות של חברת נתיבי ישראל, כאל הנחיות מקצועיות מנחות לטיפול באחזקת גשרים. כמו כן, התייחסה הביקורת להנחיות של משרד השיכון, מע"צ, ותקנים ישראליים נוספים, לרבות קוד הבנייה בנושא אחזקת גשרים אשר פורסם בימים אלו, כחלק מהרפורמה של חוק התכנון והבנייה (לאור ועדת זיילר בעקבות אסון ורסאי)[3].**

2. מטרת הביקורת

2.1. בדיקת סדרי ופעולות העירייה לטיפול ולשמירה על המצב הנדסי ובטיחותי תקין של הגשרים ומבני הדרך שבתחום המוניציפלי שבאחריותה.

במסגרת זו ייבדק האם הליקויים עליהם הצביע דוח מבקר המדינה משנת 2009 טופלו ותוקנו. בין היתר, בחינת:

א. הכנת מסד נתונים ומצאי עדכני של גשרים ומבני דרך.

ב. עריכת סקרים יזומים לזיהוי פגמים הנדסיים ובטיחותיים והטיפול בהם.

ג. אופן ביצוע אחזקה שוטפת ויזומה והפיקוח על הזכיינים.

ד. הערכות בעירייה בנושא שיקום ואחזקת גשרים בשעת חירום.

2.2. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ע"י מהנדס קונסטרוקציות ומהנדס בטיחות בדרכים, של 4 גשרים ומבני דרך המשמשים לתנועת כלי רכב, הולכי רגל ולשילוט:

[3] ראו החלטת ממשלה מס' 964, מיום 31.12.2006.

א. מערכת גשרים של גשר מבצע קדש.

ב. מעבר תחתי לרכב במפגש הרחובות אלוף שדה - הירדן.

ג. מעבר תחתי לרכב במפגש הרחובות דרך אבא הלל - ביאליק.

ד. גשר שילוט לפרסום ברח' ביאליק 127.

3. מתודולוגיה

- הביקורת התבססה על נתונים ומסמכים שנתקבלו מהעירייה.
- לצורך ביצוע הדוח, ערכה הביקורת מספר סיורים ובדיקות באתרי העירייה שנבדקו, בין היתר ע"י מהנדס קונסטרוקציות בעל התמחות בגשרים וע"י מהנדס בטיחות בדרכים.
- לצורך ביצוע הבדיקה, הביקורת קיימה פגישות עם בעלי תפקידים רלוונטיים בעירייה, וקיבלה מהם תיעוד והבהרות. בין היתר, נפגשה הביקורת וקיימה בירורים עם: מנהל אגף תשתיות ; מנהל מח' בניה ציבורית ומבנים מסוכנים ; נציגים מאגף הנדסה, ונציגים מאגפים רלבנטיים אחרים.
- הביקורת נערכה במחצית השנייה של שנת 2018.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובות מנהל אגף התשתיות , מהנדסת העיר ומנהלת אגף נכסים שולבו בסעיפי הדוח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

מהביקורת עולה כי **קיימים ליקויים רבים** בניהול הגשרים על ידי העירייה, כמו ליקויים במערכת הגשרים שנבדקו, ביניהם: פגמים בתפרי התפשטות במיסעת הגשר ובקורות

הראשיות הגורמים לחדירת מים ומשקעים כימיים דרך הסדקים וגורמים להחלשת הבטון ולתהליך של קורוזיה בברזל הזיון. **ליקויים אלה מהווים סיכון לחוזק הבטון וליציבות הכללית של מבנה הגשר.** מצב זה, בנוסף לליקויים אחרים שהביקורת הצביעה עליהם במעקות הבטיחות להולכי רגל וחיבורי חשמל מסוכנים, **מצביעים על הזנחה מתמשכת בתחזוקת מערכת הגשרים.**

ליקויים רבים אלה, עליהם מצביע הדוח, בצירוף העובדה שקיימות תזוזות קרקע בשל רעידות אדמה, עלולים במשך השנים **לסכן את מבנה הגשר, ואף להביא לקריסת הגשר ולאובדן חיי אדם.**

מניתוח ביצוע סקירות ראשוניות לגשרים (BRG- לרכב, לרכבת ולהולכי רגל וכו') שערכה הביקורת, עולה כי החברה החלה בביצוע סקירות מקדימות בלבד ובאיחור רב. **כמו כן הביקורת מעירה בחומרה כי מאז שנת 2010-2011 ועד למועד הביקורת (סוף 2018) לא נערכו כלל סקירות לגשרים ומבני דרך.** הביקורת העלתה כי במסגרת ביצוע הסקירות המקדימות (שנעשו בשנת 2010), לא נהגה העירייה לבצע בדיקת עומסים לגשרים, לבחינת העומס המרבי המותר על הגשר. במצב זה, המידע חסר במערכות המידע והמעקב של העירייה.

כמו כן, מהביקורת עולה כי **אין בעירייה מערכת ניהול גשרים**, ולא כל שכן מערכת שיודעת לנתח ולהציג שיקול כלכלי של יחס "עלות-תועלת" להשקעה באחזקה ושיקום גשרים ומבנים. לעירייה אין מידע על מצב תחזוקת הגשרים והמבנים בחלק מהגשרים המתוחזקים בשיטת תחזוקת שבר.

מהביקורת עולה כי עד סוף שנת 2018 אין לעירייה תוכנית חירום מגובשת בנושא שיקום ואחזקת גשרים ומבנים בעקבות אירועים של רעידות אדמה- **משימה שהינה באחריות העירייה ומחובתה להיערך לה.**

<u>הליקויים שעלו בביקורת כללו את הנושאים</u>:

4.1. אין בעירייה מסד נתונים עדכני, המרכז את המצאי של כלל הגשרים ומבני הדרך שבתחום השיפוטי של העירייה, לצורכי מעקב שוטף אחר מצבם ההנדסי והבטיחותי ולאחזקתם הנאותה (סעיף 6.7).

4.2. מהביקורת עולה כי, מאז שנת 2010-2011 ועד מועד הביקורת, על אף שחלפו 8 שנים, העירייה **לא ערכה סקירה שגרתית** נדרשת ל-47 גשרים ומבני דרך שבאחריותה. הסקירה נדרשת לצורכי זיהוי ליקויים ופגמים מבניים פיזיים ובטיחותיים במבנה הגשר וברכיביו, שעלולים להוות מקור לסיכון ולנזק למבנה ולציבור אינם מדווחים, כך שממילא גם אינם מטופלים. (סעיף 7.10).

4.3. **אין לעירייה תוכנית עבודה יזומה לתחזוקת הגשרים ומבני דרך**, תוכנית שאמורה להתבסס על תוצאות סקירות מקצועיות-הנדסיות ובטיחותיות, שהעירייה צריכה ליזום את ביצוען באופן סדיר ובתדירות קבועה (סעיף 8.4).

4.4. מהביקורת עולה כי, עיקר תחזוקת הגשרים ומבני הדרך בעיר מתבססת על שיטת "תחזוקת שבר", לפיה הטיפול בליקויים מתבצע רק לאחר שהם מתרחשים ומתגלים ומדווח עליהם

לעירייה. במצב התחזוקה הקיים בעירייה, פגמים וליקויים במבנה הגשרים וברכיבים קריטיים אחרים המרכיבים אותם, לא מטופלים במועד כנדרש ועלולים לגרום לנזק ובלייה מתמשכים במצבו ההנדסי והתפקודי של הגשר וחלקיו. **מצב זה מהווה סיכון בטיחותי המסכן את המשתמשים בדרך** (סעיפים 8.5 +8.6).

4.5. חברת "י.מ." זכתה במכרז שערכה העירייה לפני מס' שנים להקמת גשרי שילוט ותחזוקתם עד לשנת 2026, כולל קבלת הזכיינות בפרסום השילוט על הגשרים (פרויקט BOT). מהביקורת עולה כי הקבלן לא ביצע תחזוקה נאותה של גשרי הפרסום. דוחות המהנדסים מטעם הקבלן הציגו את מצב הגשרים כ"תקין", בעוד המצב, כפי שנמצא עפ"י ממצאי הביקורת הוא **אינו תקין**. להערכת הביקורת שני גשרי השילוט האחרים שהוקמו ע"י אותו קבלן-יזם, מצבם דומה (סעיף 10).

<u>ממצאים עיקריים מבדיקה מדגמית – גשר מבצע קדש</u>

4.6. נמצאו פגמים בתפרי ההתפשטות של מיסעת הגשר - הצטברות של משקעים וחומרים מזהמים, חלק מאטמי הגומי התבלו ושקעו מתחת למפלס המיסעה. חוסר איטום בטבלת המיסעה, גורם לנזילות המים עם המשקעים, לרכיבי המבנה התחתון של הגשר ומאיץ את הבלאי של הבטון. המים אף חודרים לברזל הזיון, ויוצרים שם קורוזיה שגורמות לקילוף בבטון ולנזק מבני. (סעיף 9.7)

4.7. נמצאו פגמים של נזילות והופעת משקעים לבנים (תרכובת של מלחים מלכלוך של לשלשת וצואת בעלי חיים וזוחלים) בקורות ראשיות ובזיזי הקצה של הגשר, שחודרים דרך הסדקים וגורמים להחלשה של הבטון ולתהליך של קורוזיה בברזל, המהווים סיכון לחוזק הבטון וליציבות הכללית של המבנה (סעיף 9.8.2).

4.8. נתגלו ליקויים במעקות הבטיחות להולכי רגל: כך בין היתר- חסר קטע באורך כ-3 מ' במאחז היד, וחוסר רציפות בגובה מאחז היד, קרעים ופתחים ברשתות המעקה, **המהווים סיכון בטיחותי להולכי הרגל** (סעיף 9.11).

4.9. בתנועה על הגשר מדרום לצפון ליד המדרכה, נמצאו חיבורי חשמל רעועים ולא ראויים, המחוברים בסרטי בידוד, אשר יכולים להוות סכנה לציבור. חיבורי חשמל אלה, הם בניגוד לתקנות הבטיחות ועלולים לגרום לסכנת התחשמלות. כמו כן, נמצאו גופי תאורה שבורים שאינם פועלים. בחלק מגופי התאורה נמצא כי, היונים מקוננות (סעיף 9.12)

4.10. בניית גשר מבצע קדש הסתיימה ב-12/2012 לפני כ-6 שנים, לפי המידע שקיבלה הביקורת. מאז קיימות מחלוקות בין העירייה לבין נתיבי איילון שהקימה את הגשר. בפועל, העירייה לא מבצעת עבודות אחזקה של גשר מבצע קדש מאחר והגשר לא הועבר אליה. בנוסף העיריה אינה יוזמת סקירות שגרתיות לזיהוי פגמים וליקויים מבניים ובטיחותיים בגשר. בין אם העירייה

מקבלת את הגשר/פרויקט מהקבלן ובין אם לאו, האחריות למערכת הגשרים וכל הנזקים שיכולים להיגרם לציבור משתמשי הדרך, חלה כמובן על העירייה. (סעיף 9.14)

<u>ממצאים עיקריים מבדיקת גשר שילוט לפרסום – רח' ביאליק 127</u>

4.11. אין בגשר מעקות בטיחות עם מאחזי יד לשני המדרכים המרכיבים את הגשר. **הדבר מהווה סיכון בטיחותי לעובדי השילוט** (סעיף 10.2.1).

4.12. נמצאו ע"י הביקורת, נקודות חלודה, קורוזיה וקילופי צבע בבסיס עמודי הגשר ובאלמנטים אחרים של הקונסטרוקציה, **שיכולים לסכן את יציבות הגשר, ולהביא עד כדי קריסתו** (סעיף 10.2.6).

4.13. שני שטחי פלטות המדרכים של הגשר, עשויים מרשת מעוינת. הביקורת מציינת שחפצים וכלי עבודה (פטישים, מפתחות שוודיים וכו') **עלולים ליפול ממשטח הגשר למעלה דרך חללי הרשת, היישר על כלי הרכב הנעים מתחת לגשר ו/או על הולכי הרגל ולגרום לפציעות קשות** (סעיף 10.2.7).

4.14. להערכת הביקורת, דוח הבדיקה שנערך לגשר זה על ידי המשרד "ב.נ." [להלן: המהנדס הבודק], לא התבסס על בדיקות וממצאים מקצועיים מאומתים באופן מספק. הבדיקות נערכו מגובה פני הקרקע, מבלי לעלות לרום משטח הדריכה של הגשר על מנת לבדוק את תקינות החומר (סעיף 10.3).

4.15. הבדיקה וחוות הדעת של הגשר שנעשתה ע"י המהנדס הבודק, לוקה במידע חיוני חסר, ולא כוללת ממצאים בסיסיים שאמורים להיכלל בסקירה הנדסית מסוג זה, בין יתר פרטים וממצאים כמו: מידע בנושא עומסים, תדירות ביצוע סקרים וכד' (סעיף 10.3.10).

4.16. הביקורת סקרה דוחות בדיקה נוספים של המהנדס הבודק לגשרים אחרים ומצאה בהם כשלים חמורים נוספים היכולים להביא לסכנה ממשית עקב אימוץ המלצות לא נכונות (סעיף 10.4).

<u>ממצאים עיקריים מבדיקת גשר מעבר תחתי לרכב דרך אבא הילל-רח' ביאליק</u>

4.17. אין סימון האוסר מעבר לרכב כבד ואוטובוסים בשני כיווני הגישה למעבר התחתון והתמרור הקיים לא מספיק והוא ישן ודהוי (סעיף 11.5.).

4.18. יש להציב תמרורי 113 מעל שני כיווני הנסיעה על קצה הגשר בהתאם להנחיות. (סעיף 11.5.4)

4.19. הרמזורים במפלס העליון כוללים מופע של ירוק מהבהב בניגוד להנחיות במקום בו המהירות המרבית המותרת היא 50 קמ"ש (סעיף 11.6.4)

4.20. פנסי רמזורי הולכי הרגל מוצבים בניגוד להנחיות וזאת תוך סיכון חיים להולכי הרגל (סעיף 11.7.6.).

<u>ממצאים עיקריים מבדיקה מדגמית – גשר מעבר תחתי לרכב, אלוף שדה - הירדן</u>

4.21. הוצבו תמרורים, שלא נמצאו בתוכנית התנועה המאושרת ע"י המפקח על התנועה ורשות התמרור המקומית. המשמעות היא שלתמרורים אלה, המוצבים בשטח, **אין תוקף חוקי** (סעיף 12.4).

4.22. פנסי הרמזור להולכי רגל, המוצבים בצמתים המרומזרים במבואת הגשר, מוצבים סמוך ובצמוד לקו העצירה, בניגוד להנחיות משרד התחבורה ומהווים **סיכון בטיחותי** (סעיף 12.6)

4.23. קיימים מצבים בהם כלי רכב עוצרים תוך חציית קו העצירה. כאשר רכב גבוה עוצר אחרי קו העצירה, נוצר מצב בו הרכב הגבוה מסתיר את פנס הולכי הרגל מעיני הולכי רגל חוצים, וסביר כי הולך רגל יחצה בלי יכולת לראות את צבע האור הדלוק ברמזור, ויתכן כי יחצה ברמזור אדום תוך סיכון עצמי רב. (סעיף 12.6.2).

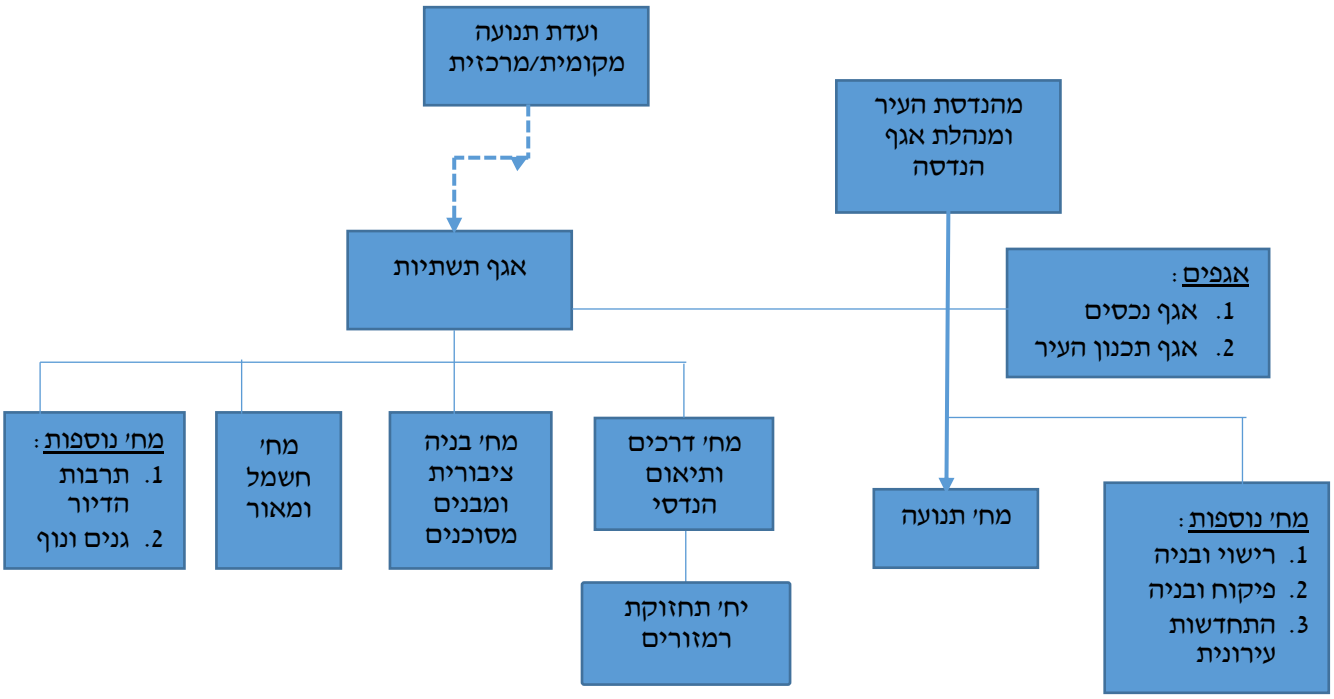
4.24. השינויים ותזוזות הקרקע המתרחשים באופן תמידי וכן תזוזות הנובעות בשל רעידות אדמה, בנוסף לליקויים האחרים שעל חלקן עמדה הביקורת, עלולים במשך השנים לסכן את מערך מבני הגשרים בעיר ולהביא לנזקים עד כדי מיטוט גשרים. אין לעירייה תכנית עבודה שנתית או רב שנתית שתיתן מענה לטיפול בפגמים בגשרים ומבני הדרך הנמצאים בסיכון גבוה להתרחשות אירוע סיסמי של רעידת אדמה.(סעיפים 13.4, 13.10)

4.25. במערכת המידע הגיאוגרפית העירונית (GIS), חסר המיפוי השלם והמקיף לתשתיות הגשרים ומבני דרך שבתחום המוניציפלי של העירייה, הכוללים כאמור 47 גשרים ומבנים. (סעיף 14.4)

פירוט הממצאים

5. <u>מבנה ארגוני ותחומי פעילות</u>

5.1. הביקורת ריכזה את המבנה הארגוני של גופי העירייה הקשורים לפיתוח ותחזוקת הגשרים ומבני דרך בעיר, כמפורט להלן:



5.2. הביקורת ריכזה את גופי העירייה והיחידות השונות של העירייה אשר תחומי הפעילות העיקריים שלהם קשורים לנושא תחזוקת גשרים ומבני דרך:

5.2.1. **<u>אגף תשתיות</u>** – פיתוח ותחזוקת התשתיות הפיזיות בעיר, בתחומי הבניה הציבורית, תשתיות, דרכים, תיעול וניקוז, חשמל ומאור, שטחים פתוחים, גנים ונוף, לרבות תיאום הנדסי. באגף פועלות מספר מחלקות:

- **מח' בניה ציבורית** - מטפלת בין היתר, במבנים מסוכנים (כולל גשרים ומבני דרך). מהנדס המחלקה מופקד על בדיקת מבנה שיש לגביו חשד שהוא מהווה סכנה לציבור או למחזיקים בו, לרבות הריסת המבנה או חלקים ממנו המהווים סכנה לציבור.
- **מח' דרכים ותיאום הנדסי** - פיתוח ותחזוקת מערכת התיעול והניקוז העירונית, תיאום הנדסי ומידע בנושא תשתיות קיימות ומתוכננות בעיר, אחזקת כבישים, מדרכות, תחזוקת רמזורים, תמרורים, מעקות בטיחות, גדרות הפרדה ומימוש החלטות וועדת תנועה.
- **מחלקת חשמל ומאור** - אחראית בין היתר על תאורת הרחובות והדרכים, לרבות בעליה ובירידה במבואות הגשרים והמסילות.

5.2.2. **<u>אגף נכסים</u>** – אחראי על רישום נכסי העירייה, כולל שטחים ציבוריים, דרכים, כבישים, גשרים ומבני דרך.

5.2.3. **<u>אגף תכנון העיר</u>** - הכנת תכניות בניין עיר סטטוטוריות וליווי תכניות המוגשות לעירייה.

5.2.4. **<u>אגף הנדסה-</u>** ממונה על פעילות הבניה והפיתוח בעיר, כולל תכנון, פיקוח על הליכי הבניה, ע"פ חוק התכנון והבניה. באגף פועלים:

- **מח' תנועה** - אחראית על מערך התחבורה, התנועה והחניה בעיר, לרבות הסדרי תנועה, רמזורים, בטיחות בדרכים, חניה ופיתוח תשתיות תחבורה – עירונית, ציבורית וקישור מטרופוליטני.
- **מח' רישוי בניה** - מיישמת את מדיניות התכנון ורישוי בניה על פי חוק תכנון ובניה (התשכ"ה – 1965), בקשות להיתרים, כולל בדיקה, ליווי ודיון בוועדות.
- **מחלקות נוספות באגף הנדסה** - מח' פיקוח בניה ומח' התחדשות עירונית (תמ"א 38).

5.3. התכנון והביצוע של הקמת גשרים ומבני דרך בעיר מתבצע באמצעות מכרז פומבי, בו החברה הזוכה מבצעת את הפרויקט.

5.4. את עבודות האחזקה של הגשרים והמבנים, מבצעות חברות קבלניות בפיקוח אגף תשתיות, עימם העירייה חותמת על הסכם התקשרות. בין החברות: הקבלן מ. ת. - לאחזקת גשר מבצע קדש; חברת י.מ. – לאחזקת גשרי פרסום וגשרי הולכי רגל בעיר.

6. מסד נתונים ואינוונטר גשרים ומבני דרך

6.1. לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967, סעיפים 188 ו-347 לפקודת העיריות, על העירייה לנהל ספר נכסים, לנכסים שיש לה זכויות בהם. בנוסף, נדרשת העירייה לערוך אחת לשנה ביקורת ופיקוח על הנכסים.

6.2. לפי טופסי ב' ו-ג' בספר הנכסים דלא ניידי, נדרשת העירייה לנהל בין היתר את הפרטים הבאים לגבי הנכסים: גוש, חלקה, חלקת משנה, כתובת, שטח במ"ר, זכות בחלקה, סוג הקרקע, מקור הזכות, תאריך התחלת הזכות, הבעל הרשום, היעוד, שינוי יעוד ופרטים נוספים.

6.3. כדי לקיים מעקב סדיר אחר מצבם ההנדסי והבטיחותי של כלל הגשרים ומבני הדרך שבתחום העיר ולתחזק אותם באופן יזום ושוטף, נדרש מהעירייה לערוך מיפוי שלם ומקיף של תשתיות הגשרים ומבני דרך. לאחר השלמת פעולת המיפוי הראשונית נדרש לנהל מסד נתונים עדכני של רישום אינוונטר הגשרים ומבני הדרך שבתחום העיר. **ניהול מסד הנתונים אינו קשור כלל אם הגשר**, שהוא נכס עירוני, הוא באחזקת קבלן חיצוני-פרטי, או גוף ממשלתי אחר כגון נתיבי ישראל, נתיבי איילון או רכבת ישראל, או עירייה אחרת.

6.4. מסד נתונים הגשרים, אמור לכלול בין היתר:

א. **<u>נתונים מזהים</u>** - לזיהוי וסיווג ראשוני של המבנה, כולל שם הגשר ומקום הימצאו, גוש, חלקה, שנת הקמה או שיקום, שם מתכנן והקבלן שהקים, הגוף האחראי על התחזוקה וכו'.

ב. **<u>נתוני תכנון מבני ומידות</u>**, כגון: אורך, רוחב וגובה גבריט הגשר (מרווח הגובה הפנוי מתחת לגשר), מספר מסלולים ונתיבים במיסעת הגשר, מספר מפתחים מתחת לגשר, עומס מירבי מותר, סיווג חירום (לשימוש כוחות הבטחון בזמן חירום), הובלות מטען חריג, מבנה לשימור ונתונים מבניים נוספים.

ג. **<u>נתונים שוטפים</u>** - נתונים תחזוקתיים, שינויים מבניים ומצב תפקודי הנדסי ובטיחותי של רכיבי הגשר המרכזיים בהתאם לתוצאות הבדיקות והסקירות ההנדסיות שנערכו לגשר.

6.5. לבקשת הביקורת לקבל את מצאי הגשרים ומבני דרך העדכני שמנהלת העירייה מאז הקמת הגשרים, הועברו לרשות הביקורת הפרטים הבאים:

א. מידע הכולל 2-3 דפים כל אחד של צילום הגשר ובדיקה וויזואלית פשוטה לגבי: 4 גשרי הולכי רגל, 3 גשרי שילוט ופרסום ו-2 מעברים תת קרקעיים להולכי רגל.

ב. מספר תיקי סקירות ראשוניות שנמצאים בהם סקירות של גשרים שנערכו לפני כ-9 שנים (2009-2010), של כ-35 גשרי הולכי רגל, גשרי שילוט, מעבר תחתי לרכב, וקירות תומכים.

ג. קובץ של גשרים ומבני דרך משנת 2010, הכוללת כ-50 שורות של מבנים.

6.6. תיקי הסקירות הראשוניות שערכה העירייה לגבי כ-35 גשרים ומבני דרך, נערכו לפני כתשע שנים **ולא עודכנו מאז**, למרות שחלפו כ-9 שנים מאז עריכתם.

6.7. **אין בעירייה מסד נתונים עדכני**, המרכז את המצאי של כלל הגשרים ומבני הדרך שבתחום השיפוטי של העירייה, לצורכי מעקב אחר מצבם ההנדסי והבטיחותי ולאחזקתם כנדרש בתקנות.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"נדרש לצאת לסקר נכסים במסגרת היציאה למכרז למערכות הנדסיות."

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות</u>

"יוכן מסד נתונים ואינוונטר עדכני של גשרים ומבני דרך שיוטמע במערכת המידע הגיאוגרפית (GIS)."

<u>תגובת מנהלת אגף הנכסים:</u>

"בעתיד הקרוב יבוצע סקר נכסים בהתאם לנוהלי משרד הפנים, לאחריו יהיה ברשות העירייה ספר נכסים עדכני ומקיף".

6.8. **לחלק מהגשרים והמבנים, חסרים נתונים בסיסיים**, כגון:

1. שנת הקמת הגשר, נתוני היקף התנועה, מידע בנושא עומס מירבי, נתונים הידראוליים, נתונים תכנוניים ונתונים תחזוקתיים – בין היתר, מי מבצע את האחזקה השוטפת,

תדירות ביצוע האחזקה, מי בעירייה מפקח על ביצוע האחזקה, למי בעירייה מדווחים על הליקויים ומי אחראי לתקנם.

2. הביקורת מעלה את החשש כי ישנם גשרים שאין לגביהם מידע אודות זהות הגוף האחראי לתחזוקתם, והם אינם מתוחזקים כלל.

3. חלק מהמידע לגבי 9 גשרים ומבנים שאחזקתם נמסרה לזכיין "מ.י." (ראה פירוט בפרק 10 בדוח), הכוללים 4 גשרי הולכי רגל, 3 גשרי שילוט ופרסום ו-2 מעברים תת קרקעיים להולכי רגל, **לוקה בחסר**, ואינו מפרט נתונים כגון: אורך, רוחב, גובה, מספר נתיבים מתחת לגשר או מעליו וכדומה.

4. חסר מידע עדכני לגבי ביצוע סקירות הנדסיות ובטיחותיות שוטפות ועדכניות לאיתור וזיהוי פגמים מבניים ובטיחותיים וקביעת דירוג רמת חומרתם, שהיו אמורים להיערך באופן שוטף.

6.9. העירייה לא ערכה מיפוי ולא סקירות להערכת מצבם של הקירות האקוסטיים. מבנים אלה מתוחזקים לפי קריאה בעת גילוי ליקויים.

7. ביצוע סקירות הנדסיות ובטיחותיות לגשרים ומבני דרך

סקרים יזומים ותדירים בגשרים מיועדים למעקב אחר מצבם ההנדסי של הגשרים, לאיתור פגמים ונזקים שנוצרו בהם ולקביעת פעולות התחזוקה והשיקום שיש לבצע בהם.
עיריית רמת גן החלה בביצוע סקר לבחינת מצבם הפיזי של הגשרים שבתחומה רק בשלהי 2009 אולם מאז לא חלה התקדמות רבה. לא הוכנה תוכנית עבודה לסקרים הנדסיים ולא בוצע מעקב אחר תיקון ליקויים כחלק מסקרים אלו.

7.1. סקירה הינה בדיקה הנדסית (Inspection) ויזואלית בעיקרה, המבוצעת ע"י צוות בעלי מקצועות הנדסיים, בעלי התמחות בגשרים או במבני דרך, לצורכי איתור פגמים מבניים או בטיחותיים שונים במבנה.
הסקירה הראשונית שנוהגים לערוך לגשר חדש כוללת בדרך כלל, את דירוג מצבו שהוא תוצאה של שקלול מצבו הפיזי והתפקודי של הגשר ורכיביו. שקלול מקצועי זה קובע את שיעור הבלייה והפגמים האחרים שהתגלו במבנה (המונחים המקצועיים: CPL.AV=מצב מבני ממוצע; CPL.CRIT=מצב מבני קריטי).
תוצאות הסקירה בצירוף דירוג מצבו הפיזי והתפקודי של הגשר או מבנה הדרך, מהווה אמת מידה הנדסית למצבו.

7.2. ההנחיות המקצועיות[4] המקובלות בארץ לביצוע סקירת גשרים ומבני דרך, מבחינות בין מספר סוגי סקירות לגשרים ומבנים כדלקמן:

[4] נתיבי ישראל- החברה הלאומית לתשתיות תחבורה, החברה הממשלתית המופקדת, בין היתר, על תכנון, הקמה ותחזוקה של גשרים ומבני דרך – מנהלת ומתחזקת כ-3,400 גשרים ומבני דרך.

א. **<u>סקירה מוקדמת</u>** – מיועדת לאיתור, זיהוי וסיווג ראשוני של המבנה לקביעת נתוני תעודת הזהות שלו.

ב. **<u>סקירה ראשונית</u>** – סקירה המפרטת (בפעם הראשונה) את מצבו הפיזי והתפקודי של הגשר על כל הרכיבים ורכיבי המשנה הקיימים בו, כולל ליקויי בטיחות וקובעת את דירוג הפגמים, לפי דרגת חשיבותם וחומרתם.

ג. **<u>סקירה שגרתית</u>** – מבוצעת לצורך בדיקה ועדכון מצבו הפיזי וההנדסי והתפקודי של המבנה, לזיהוי שינויים שחלו מאז הסקירה הראשונית (הקודמת), וכוללת זיהוי ודירוג הפגמים, לפי דרגת חשיבותם וחומרתם.

ד. בנוסף קיימות **סקירות בלתי מתוכננות כגון סקירה לבקרת נזקים** – להערכת נזק סביבתי, סקירה מעמיקה – בה נעשה שימוש באמצעות ציוד בדיקה אופטי ומדידה, וסקירה מיוחדת – לבחינת המבנה או רכיב מסוים עקב תופעה (שקיעת יסודות, חתירה, הרס רכיב וכו') שארעה.

7.3. על פי ההנחיות של משרד "ק.מ." שביצעו (ב-2009) את הסקירות ההנדסיות מטעם העירייה – תדירות ביצוע סקירה שגרתית לגבי גשרי רכב וגשרי הולכי רגל היא אחת ל-24 חודשים. לגבי יתר סוגי הגשרים והמבנים, תדירות ביצוע הסקירה היא בהתאם לסוג המבנה ומועד הקמתו.

7.4. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2009, בנושא "טיפול הרשויות המקומיות, בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל", שכלל גם את עיריית רמת גן, ערכה העירייה כבר ב-2/2009 באמצעות "ק.מ.", ריכוז נתונים בסיסיים של גשרים ומבני דרך שבתחום העיר.

7.5. במהלך השנים 2010-2011, ערכה העירייה סקירות לזיהוי וסיווג הגשרים ועדכון נתונים. זוהו כ-50 גשרים ומבנים כדלקמן:

גשרי רכב והולכי רגל (BRG)	26 (*)
מובלי ניקוז (CLV)	7
גשרי פרסום ושילוט (SGR)	5
מעבר תחתי לרכב	1
קירות תומכים	<u>11</u>
סה"כ	50 (*)

תיקי הסקירות מוחזקים באגף תשתיות בעירייה כמות שהם, ולא נעשה בהם מאז שימוש.

(*) כתוצאה מהסריקות, פורקו במהלך השנים (2010-2011) 3 גשרים, **שהיו במצב גרוע מאוד ולא כשיר לשירות**, כך שנותרו סך הכל 47 גשרים ומבנים.

7.6. עד שנת 2009, לא היה לעירייה מערכת מיפוי של תשתיות הגשרים ומבני הדרך שבאחריותה.

7.7. עד למועד הביקורת (12/18) לא נסקרו כלל 11 גשרים ומבני דרך לא בסקירות ראשוניות ולא שגרתיות, מתוך 50 גשרים ומבנים שזוהו (בשנים 2010-2011). סקירות אלה אמורות לפרט את מצבו הפיזי והתפקודי של הגשר.

7.8. מהביקורת עולה כי לגבי 11 גשרים ומבני דרך שלא נסקרו מאז ועד מועד הביקורת – לא ידוע מצבם ההנדסי הפיזי, התפקודי והבטיחותי של המבנה על כל רכיביו. פגמים וליקויים בגשרים, שלא מתגלים ולא מטופלים במועד, עלולים להוות נזק מתמשך ומקור סיכון ליציבות הגשר.

7.9. מהביקורת עולה כי 15 גשרים ומבנים מתוך 39 הגשרים והמבנים (11-50) שנסקרו ב--2010 2011, דירוג מצבם הוגדר כ: **"אינו כשיר לשירות"; "גרוע מאוד"** – נזקים או פגמים חמורים במספר רכיבים; ו"גרוע"-נזקים או פגמים בינוניים עד חמורים. לגבי חלק מגשרים אלה, נרשם בכתב יד בטבלת ריכוז הגשרים משנת 2011 "טופל" או "פורק".

7.10. מהביקורת עולה כי מאז שנת 2010-2011 ועד מועד הביקורת, על אף שחלפו 8 שנים, העירייה לא ערכה סקירה שגרתית נדרשת ל-47 גשרים ומבני דרך שבאחריותה. הסקירה נדרשת לצורכי זיהוי ליקויים ופגמים מבניים פיזיים ובטיחותיים במבנה הגשר וברכיביו, שעלולים לגרום במשך הזמן לנזק ולהיחלשות יציבות המבנים.

7.11. נמצא כי, נוצר פיגור מתמשך של 8 שנים לפחות לגבי אי ביצוע סקירות שגרתיות. אי ביצוע סקירה שגרתית במועד, גורמת לכך שמידע חיוני, בין היתר לגבי פגמים מהותיים ברכיבי הגשר, עלולים להוות מקור לסיכון ולנזק למבנה ולציבור, אינם מזוהים ואינם מדווחים במועד, כך שממילא גם אינם מטופלים.

7.12. מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי, לא קיים בעירייה תקצוב יעודי לביצוע סקירות הנדסיות ובטיחותיות לגשרים ומבני דרך, הכוללים כאמור כ-47 תשתיות גשרים ומבנים ברחבי העיר.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.13. העירייה נדרשת לבצע סקירות בתדירות הנדרשת על פי הכללים וההנחיות המקצועיות: כל שנתיים סקירה שגרתית לגשרי רכב ולגשרי הולכי רגל (בסיווג BRG).

7.14. לקבוע הנחיות ונהלי עבודה בתחום ביצוע סקירות לסוגי הגשרים ומבני הדרך, שיכללו בין היתר: אחריות לביצוע, תדירות ביצוע הסקירות, אחריות פיקוח על הסוקרים, טיפול בתוצאות הסקרים, תיעוד ודיווח במערכת מסד הנתונים ומיפוי ועדכון במערכת המידע הגיאוגרפית GIS.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"תוכן תכנית עבודה לתחזוקת גשרים ומבני דרך הכוללת סקירות מקצועיות הנדסיות ובטיחותיות."

8. תחזוקת גשרים ומבני דרך

מהביקורת עולה כי תחזוקת הגשרים והפיקוח עליהם על ידי העירייה, במסגרת הסכמים שנחתמו בינה לבין יזמים פרטיים, היו לקויים. כתוצאה מזה ביצוע תחזוקת הגשרים היה כושל.

8.1. העירייה, כאמור, אחראית בין היתר לנקוט אמצעים לשמירה על פעילותן, תקינותן ואחזקתן של תשתיות הגשרים ומבני הדרך שבתחומה המוניציפלי.

8.2. עבודות האחזקה מבוצעות בדרך כלל בשתי שיטות אחזקה עיקריות:

א. <u>תחזוקה שוטפת יזומה</u>

עבודות התחזוקה בדרך זו, מתבצעות על פי תוכנית עבודה יזומה וסדורה מראש לתחזוקה, המתבססת על תוצאות סקירות הנדסיות מקצועיות, שהעירייה יוזמת באופן סדיר ותדיר. בשיטה זו תיקון הליקויים והפגמים מתבצע בטרם יבשילו לכשלים ונזקים.

ב. <u>"תחזוקת שבר"</u>

תחזוקה בדרך זו, מטפלת בליקויים ובפגמים בעת התרחשות "אירוע השבר" בפועל (קרי: תקלה פתאומית, תאונה וכד'), ולא כוללת טיפול תחזוקתי יזום ומתוכנן מראש.

8.3. לפי המידע שריכזה הביקורת וכפי שנמסר לה, עולה כי בפועל תחזוקת חלק מהגשרים ומבני דרך בעיר מתבצעת באמצעות זכיינים כדלקמן:

8.3.1. **<u>חב' י.מ.</u>** – חב' זו מתחזקת בפועל 4 גשרי הולכי רגל, 3 גשרי שילוט ופרסום ו-2 מעברים תת קרקעיים להולכי רגל.

8.3.2. **<u>"מ.ת. "</u>** – חב' זו אמורה לבצע עבודות אחזקת גשר מבצע קדש (בהתאם להסכם מ-1.3.2015), שבנייתו הסתיימה ב-2015 וטרם נמסר לעירייה.

8.3.3. קירות תומכים וקירות אקוסטיים שבעיר, מתוחזקים ישירות ע"י העירייה בשיטת "אחזקת שבר", דהיינו בעת גילוי ודיווח על הליקויים.

8.3.4. **<u>ביצוע תחזוקה באמצעות חב' תשתיות</u>** –כמו נתיבי ישראל, נתיבי איילון, רכבת ישראל וכו', חלק מהגשרים ומבני דרך בתחום המוניציפלי של העירייה הוקמו ומתוחזקים ע"י חברות תשתית ציבוריות אלה, כגון לגבי: מחלף בר אילן בכביש 4, מעבר תחתי לרכב בדרך אבא הילל – רח' ביאליק וכו'.

8.4. אין לעירייה תוכנית עבודה יזומה לתחזוקת הגשרים ומבני דרך, תוכנית שאמורה להתבסס על תוצאות סקירות מקצועיות-הנדסיות ובטיחותיות, שהעירייה היתה אמורה ליזום את ביצוען באופן סדיר ובתדירות קבועה.

8.5. מהביקורת עולה כי, עיקר תחזוקת הגשרים ומבני הדרך בעיר מתבססת על שיטת "תחזוקת שבר", לפיה הטיפול בליקויים מתבצע רק לאחר שהם מתרחשים ומתגלים ומדווח עליהם לעירייה.

8.6. מהביקורת עולה כי, במצב הקיים בעירייה של תחזוקה, הפגמים והליקויים במבנה הגשר וברכיבים קריטיים אחרים המרכיבים אותו, לא מטופלים במועד כנדרש ועלולים לגרום לנזק ובלייה מתמשכים במצבו ההנדסי והתפקודי של הגשר וחלקיו, מצב זה מהווה סיכון בטיחותי שהעירייה נוטלת על עצמה ומסכנת בכך את המשתמשים בדרך – בני אדם וכלי רכב.

8.7. לא הומצא לביקורת, החוזה המקורי לאחזקה עם חב' "י.מ." מ-26.7.90, החברה המטפלת בפעולות ההקמה והאחזקה של 7 גשרים (להולכי רגל ופרסום) ושל 2 מנהרות-מעברים תת קרקעיים להולכי רגל.

8.8. מהביקורת עולה כי, בגשר מבצע קדש, שהקמתו הסתיימה לפני קרוב ל-6 שנים, לא מבוצעות כלל עבודות אחזקה. ההסכם שנחתם עם חב' מ.ת. מ-3/2005 **לא מיושם** (ככל הנראה משום שהגשר טרם נמסר ונתקבל ע"י העירייה) - ראה בדיקה מדגמית של הפגמים והליקויים בגשר זה בסעיף 9.

8.9. תשתית של מערכת הגשרים העירונית כמו גשר מבצע קדש, **מחייבת תחזוקה שוטפת ויזומה**. מאחר שלא משמרים ולא מתחזקים את מערכת הגשרים, עלויות האחזקה לתיקון בפגמים שמתגלים באיחור, עלולות להכפיל את עצמן. ההתייקרות בעלויות "אחזקת שבר" בהשוואה לעלויות תחזוקה שוטפת ויזומה, הן גבוהות.

8.10. מהביקורת עולה כי, אין לעירייה כל פיקוח על ביצוע עבודות האחזקה של הגשרים והמבנים, אם מבוצעות עבודות ובאיזה תדירות, לגבי גשרים ומבני דרך שבתחומה המוניציפלי ושאחזקתם בידי גורמי תשתית חיצוניים (כגון: נתיבי ישראל, נתיבי איילון, רכבת ישראל וכדומה).

8.11. לא נקבעה אחריות מוגדרת לתיאום ונקודות השקה, בנושא גשרים ומבני דרך שבתחום המוניציפלי שהם באחזקת גורמי תשתית חיצוניים בינם לבין העירייה. בעיקר הדבר אמור לגבי מבואות הגשרים משני צדי הדרך, אחריות לאחזקת פלטות הגישה למסעה, מעקות הבטיחות, התמרור (עומס מירבי, מהירות וכו') ועוד.

8.12. על אף חשיבות הנושא, מורכבותו והעלויות הכרוכות בו, העירייה לא קבעה נהלים והנחיות עבודה, את נושא אחזקת הגשרים ומבני דרך, ואת אופן הפיקוח על ביצוע עבודות אלה ואחריות הטיפול בליקויים שמתגלים, לרבות קבלת תיעוד בנושא.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.13. להכין תכנית עבודה לתחזוקת גשרים ומבני דרך, הכוללת עריכת סקירות מקצועיות-הנדסיות ובטיחותיות.

8.14. להקים ועדה לבחינת מילוי חובותיהם של קבלנים שנקשרו במכרזים עם העירייה בנושא תחזוקת גשרים. לרבות הטלת קנסות, ומיצוי חובותיו של הקבלן לעירייה על פי הקבוע במכרז.

8.15. לכתוב נהלי עבודה לממשק עם גורמים חיצוניים לעירייה אשר אחראים על אחזקת גשרים בתחומיה (כגון: נתיבי ישראל, נתיבי איילון, רכבת ישראל וכדומה).

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"מקבלים את המלצות הביקורת להכנת תכנית עבודה רב שנתית לבחינת מצב כל הגשרים בעיר.

תוקם ועדה לבחינת מילוי חובותיהם של קבלנים שנקשרו במכרזים עם העירייה בנושא תחזוקת גשרים.

יוכנו נהלי עבודה לממשק עם גורמים חיצוניים לעירייה אשר אחראים על אחזקת גשרים בתחומיה (נתיבי ישראל, נתיבי איילון, רכבת ישראל וכו').

יקבעו הנחיות ונהלי עבודה בתחום סקירות לסוגי הגשרים. (אחריות ביצוע, תדירות ביצוע סקירות, אחריות פיקוח על הסוקרים, טיפול בתוצאות הסקרים, תיעוד ודיווח במערכת מסד הנתונים, גיבוי ועדכון במערכת המידע הגיאוגרפית (G.I.S.).

יבוצעו סקירות בתדירות עפ"י הכללים וההנחיות המקצועיות כל שנתיים סקירה שגרתית לגשרי רכב ולגשרי הולכי רגל.

לגבי הזכיין י. מ. – נקפיד שהסקירות והטיפול בגשרים יהיו עפ"י סטנדרטים מקובלים (הנחיות מקצועיות של חברת נתיבי ישראל).

לגבי גשר מבצע קדש – עד היום העירייה לא קיבלה את הגשר עקב הכשלים, לכן העירייה תבקש לערוך סקירה עדכנית של הגשר וטיפול בו עד למסירה סופית."

8.16. **<u>תמונות:</u>**

להלן מספר תמונות אשר תמחשנה את מצב הגשרים נשוא דוח זה. כל התמונות מתארות מצב של חוסר טיפול, העדר בדיקה של גורמי הנדסה בתחומים השונים: קונסטרוקציה ותחבורה, תפר התפשטות במצב תחזוקתי גרוע, מעקות בטיחות לא תקניים ואינם מתוחזקים, נזילות מתפרי התפשטות המעידים על העדר תחזוקה נאותה ומעקות בטיחות שבורים וזיון חשוף

<u>תפר התפשטות במצב תחזוקתי גרוע:</u>



<u>מעקות בטיחות לא תקניים ואינם מתוחזקים:</u>



נזילות מתפרי התפשטות המעידים על העדר תחזוקה נאותה:



מעקות בטיחות שבורים וזיון חשוף:



9. <u>גשר מבצע קדש</u>

9.1. ב-23.6.2003 חתמו עיריית רמת גן וחברת נתיבי איילון על הסכם לתכנון וביצוע פרויקט גשר מבצע קדש.

9.2. ב-31.12.12 ערכו נציגי העירייה ונציגי נתיבי איילון סיור מקדים לצורך מיפוי העבודות, אותן נדרש להשלים לצורך מסירת פרויקט הגשר לידי העירייה.

9.3. ב- 30.7.14, הוסכם בין העירייה לבין נתיבי איילון כי נתיבי איילון תפרסם מכרז ותבצע באמצעות קבלן מבצע מטעמה את עבודות ההשלמה לתיקון הליקויים, כפי שמפורט בסיכום הסיור המקדים מ-31.12.12 (להלן: "עבודות ההשלמה"), ובסיומן ולאחר מסירת פרויקט הגשר לידיה יועבר פרויקט הגשר לאחריות העירייה, והוא יתוחזק על אחריותה ועל חשבונה הבלעדיים באמצעות הקבלן.

9.4. המועד המתוכנן לסיום עבודות השלמת הליקויים ומסירת פרויקט הגשר לידי העירייה, היה 2015.

9.5. לקראת מועד סיום הפרויקט, העירייה חתמה ב-1.3.15 על הסכם עם הקבלן מ.ת. לביצוע עבודות אחזקת גשרי מבצע קדש.

9.6. <u>**נתוני הגשר וסדרי הבדיקה**</u>

9.6.1. גשר מבצע קדש (להלן: הגשר) הינו הפרדה מפלסית במפגש עם רכבת ישראל ומעל נחל הירקון. הגשר מהווה מערכת גשרים באורך כללי של כ-850 מ', ומורכב מ:

1. גשר מרכזי בעל 16 מפתחים בכיוון דרום-צפון, בנוי קורות תעלה דרוכות מבטון.
2. רמפה דרומית בעלת 2 מפתחים לכיוון מערב, בנויה קורות תעלה דרוכות מבטון.
3. רמפה צפונית בעלת 3 מפתחים לכיוון מזרח, חתך מרוכב קורות פלדה קשתיים ויציקה משלימה מבטון.
4. גשר קורות פלדה מעל נחל הירקון בעל 3 מפתחים וגשר הולכי רגל.
5. מהלך להולכי רגל הפרוס על הגשר, וקשרים אל מפלס הרחוב באמצעות 3 גרמי מדרגות ספירליות.

9.6.2. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי רוב רכיבי גשר מבצע קדש, נמצאים בשטחה המוניציפלי של העיר, והוא כולל בין היתר את: הגשר הדרומי (מדרום לנחל הירקון), על כל חלקיו ומערכותיו; הרמפה לקניון איילון; החניון מתחת לגשר, דרומית למסילת הרכבת; ושלושת גרמי מדרגות ספירליות המצויות בפרויקט.

9.6.3. לצורכי התמצאות, חולקה מערכת הגשרים לצירים (דמיוניים), מ-1 ועד 21 צירים בכיוון התנועה על מיסעת הגשר. כך למשל: צירים 4-1 באזור שמול קניון איילון, ציר מס' 6 באזור שטיפת המכוניות, ציר מס' 10 באזור שמעל מסילת הרכבת וכדומה.

<u>הערות הביקורת</u>:

א. על אף שהקמת הגשר הסתיימה לפני כ-6 שנים (12/2012), בפועל עד למועד הביקורת (דצמבר 2018), העירייה טרם קיבלה את הגשר לרשותה.

ב. במהלך החודשים פברואר-מאי 2009, נערכה לגשר סקירה ראשונית בלבד, לזיהוי נתוני הגשר. בסקירה זו נקבע (בסעיף 13.1) ע"י מהנדסים עורכי הסקר, כי "תדירות ביצוע סקירה שגרתית", שמיועדת לזהות ליקויים ומידת חומרתם, היא 24 חודשים.

ג. עד למועד הביקורת (דצמבר 2018), העירייה לא ערכה מטעמה סקירה שגרתית לזיהוי ליקויים מבניים ובטיחותיים לטיפול בהם ולמניעת סיכונים.

9.7. **<u>פגמים בתפרי התפשטות[5] במיסעת הגשר</u>**

בגשר מבצע קדש קיימים 11 תפרי התפשטות במיסעת הגשר. **מבדיקה שערכה הביקורת בתפרי ההתפשטות עולים הממצאים הבאים:**

9.7.1. בכל תפרי ההתפשטות במיסעת הגשר, קיימת הצטברות משקעים של לכלוך, חול וחומרים מזהמים שונים שגורמים לבלייה של הגשר.



[5] תפר התפשטות הנו מרווח מתוכנן בין שני אלמנטים במבנה, המרווח מתוכנן מראש בכדי לספק פתרון לתזוזות המתרחשות בין האלמנטים כתוצאה משינוי טמפרטורה, תזוזות הקרקע, התפשטות והתכווצות תרמית של חומרי הבניה וכד'. אי ביצוע תפר התפשטות יכול לגרום לסדקים במבנה ולפיצוצים בבטון או בקירות הבלוקים ויכול אף לגרום לנזקים קונסטרוקטיביים חמורים בשלד המבנה.



9.7.2. בחלק מתפרי ההתפשטות, נמצא כי אטמי הגומי (ניאופרן) שקעו מתחת למפלס המיסעה, בקטעים באורך שנע בין כ-30 ס״מ לבין 100 ס״מ (1 מטר).



9.7.3. בבדיקה שנערכה, נצפו סימני נזילות בעוצמות שונות. נזילות אלו גורמות לפגמים משניים עד לפגמים משמעותיים, על גבי רכיבי המבנה התחתון של הגשר, באזורים בהם יש תפרי התפשטות במיסעת הגשר.

להלן דוגמאות:

- ציר 6 באזור שטיפת המכוניות;
- ציר 10 באזור שמעל מסילת הרכבת;
- ציר 18 באזור שמעל נחל הירקון.


03.09.2018


03.09.2018


03.09.2018

9.7.4. הביקורת מציינת כי, תופעה זו של הצטברות משקעים ושל חדירת מים מזוהמים ליסודות הגשר, הכוללים מלחים וחומרים כימיים, גורמת בין היתר:

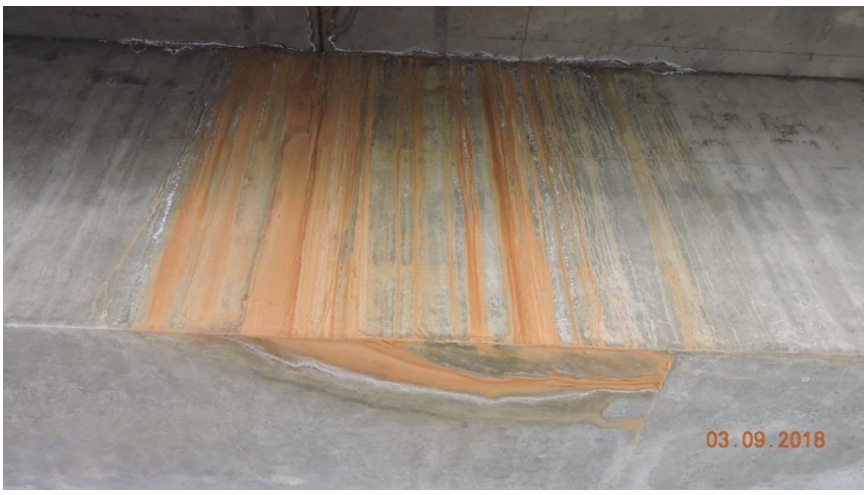
1. להתבלות של אטמי הגומי ולחוסר אטימה במיסעת הגשר.
2. לשקיעת אטמי הגומי מתחת למפלס הכביש, בשל עומס הדריכה של כלי הרכב הנוסעים עליו.

9.7.5. חוסר איטום בטבלת המיסעה, גורם לנזילות המים עם המשקעים, לרכיבי המבנה התחתון של הגשר ומאיץ את הבלאי של הבטון. המים אף חודרים לברזל הזיון, ויוצרים שם קורוזיה שגורמות לקילוף בבטון ולנזק מבני.

9.8. <u>פגמים בקורות ראשיות ובמיסעות</u>

9.8.1. בסיורי הביקורת בגשר, זיהתה הביקורת סימני נזילות והופעת משקעים לבנים על גבי תחתית המיסעה (שמעידים על תהליך של קורוזיה), סימני חלודה על גבי תחתית של טבלת המיסעה ובדפנות של הקורות הראשיות של הגשר, מצביעים על החלשה של הבטון וזיון הברזל (ראה צילומים להלן):





9.8.2. הביקורת מעירה כי, נימים אלה של חדירת מים ומשקעים כימיים (תרכובת של מלחים מלכלוך של לשלשת יונים וצואת בעלי חיים וזוחלים אחרים בנוסף לפיח שנפלט מכלי הרכב), אשר חודרים דרך הסדקים וגורמים להחלשה של הבטון ולתהליך של קורוזיה בברזל, בעיקר בקטעים הסמוכים למקור חדירת הנזילות.

9.8.3. חלק מהמשקעים הלבנים שנמצאו בקורות הגשר הינם עם סימני חלודה, דבר המעיד על כך שהליקוי והנזילה קיימים כבר זמן רב.

9.9. <u>פגמים בזיזי קצה של הגשר</u>

9.9.1. "זיזי קצה", הם השטח הבולט החוצה מפלטת המיסעה המונחת על הקורה הקיצונית (בדר"כ ברוחב של מס' ס"מ), עליה מוצב לרוב מעקה הבטיחות.

9.9.2. בביקורת שנערכה בגשר נמצאו סדקים נימיים רבים של התכווצויות, עם משקעים לבנים סביב הסדקים בזיזי קצה של הגשר, דבר המעיד על פגם באיטום ועל קיומם של נזילות.



9.9.3. הביקורת מעירה כי, אי טיפול ואיטום במועד בסדקים בזיזי הקצה של הגשר, עלולים לגרום להתרחבות הסדקים עם השנים ולגרום נזק לבטון וברזלים. סדקים בבטון של זיזי הקצה מהווים סיכון לחוזק הבטון וליציבות הכללית של מבנה הגשר.

9.10. <u>פגמים בניקוז מבנה עליון של הגשר</u>

9.10.1. על מנת לנקז את מי הגשמים ממשטח המיסעה במבנה העליון של הגשר, מותקנים בצידי הדרך קולטנים המחוברים לצינורות של מרזבים.

9.10.2. מהביקורת עולה כי קולטני הניקוז שנבדקו במועד הביקורת היו סתומים כמעט לחלוטין.



9.10.3. נמצאו סימני נזילות בתחתית טבלת המיסעה, סביב אזור צינורות הניקוז.



9.10.4. קולטני ניקוז סתומים, **מצביעים על העדר תחזוקה, או על תחזוקה שוטפת לקויה**. המים שלא מתנקזים, מתפשטים סביב המרזב וגורמים לנזק בבטון ולקורוזיה שאוכלת ו"מעכלת" את הברזל. במהלך השנים, נגרמת החלשה של הבטון והיציבות שעלולים לחייב בהמשך עבודות נרחבות לשיקום בטונים, בעלויות כספיות ניכרות.

9.11. <u>פגמים במעקות הבטיחות להולכי רגל</u>

מעקות בטיחות בצדי הגשר שאותם נוהגים וחייבים להתקין, נועדו לתת להולכי הרגל והמשתמשים בדרך, הגנה, תמיכה ובטיחות. הביקורת בדקה את מעקות הבטיחות במערכת הגשרים, ממנה עלו הממצאים הבאים:

9.11.1. מהביקורת עולה כי, חסר קטע של מאחז יד באורך של כ-3 מטר, שלא מאפשר תמיכה של הולכי הרגל במקום.



9.11.2. נמצאו בחלק ממאחזי היד של מעקות הבטיחות, בליטות וחוסר רציפות בגובה מאחז היד, וכן סיבים בולטים במאחז, העלולים לגרום למעידה ונפילה של הולכי הרגל והמשתמשים במעקה.



9.11.3. מעקות הבטיחות כוללות רשתות מתכת, שנועדו להגנה. ברשתות אלה שנבדקו, **נמצאו קרעים ופתחים ברשתות של מעקות הבטיחות.** במצב זה, חפצים שונים, כולל כלי עבודה (פטיש, פלייר) עלולים ליפול מטה ולפגוע בהולכי רגל או כלי רכב שנמצאים או נוסעים מתחת לגשר. ילדים קטנים עלולים ליפול מטה, להיפגע בעצמם ולפגוע באחרים.





9.11.4. במעקה הבטיחות המוצב באמצע הגשר על אי התנועה נמצאו פתחים לא מתוכננים וסימני פגיעה של כלי רכב. דבר שמהווה סיכון בטיחותי.





9.12. <u>חיבורי חשמל שלא על פי תקנות הבטיחות</u>

9.12.1. בביצוע עבודות חשמל, נדרש לפעול על פי תקנות הבטיחות בעבודות (חשמל), התש״ן-1990 וכן על פי הוראות חוק החשמל ותקנותיו, ויתר הוראות החוק החלים בנושא.

9.12.2. שימוש בחיבורי חשמל שאינם ראויים, מהווה סיכון בטיחותי שעלול לגרום לסכנת התחשמלות של העוברים ושבים והמשתמשים בדרך.

9.12.3. בתנועה על הגשר מדרום לצפון ליד המדרכה, נמצאו חיבורי חשמל רעועים ולא ראויים, המחוברים בסרטי בידוד, המהווים סכנה לציבור.



9.12.4. באותו אזור נמצאו כבלים של חיבורי חשמל גלויים מטלטלים באוויר, שלא מכוסים כנדרש בתעלות פח. הכבלים קשורים בפועל בחבלים בסרטי בידוד באופן שאינו ראוי ובניגוד לתקנות הבטיחות. חיבורים אלה עלולים לגרום להתחשמלות. סכנת התחשמלות גוברת בחורף בזמן גשמים ורטיבות.



9.12.5. נמצאו באזור החניה שמתחת לגשר, גופי תאורה שבורים, שאינם פועלים. בחלק מגופי התאורה נמצאו יונים מקוננות בתוך גופי התאורה (מקום טוב לקינון, רע לאחזקה).



9.13. <u>גשר פלדה מעל נחל הירקון</u>

9.13.1. הגשר מעל נחל הירקון, הינו בעל 3 מפתחים גדולים והוא כולל, בין היתר, גשר להולכי רגל. גשר זה נבנה מקורות פלדה, להבדיל מיתר מערכת הגשרים של גשר מבצע קדש, שנבנו מבטון מזויין.

9.13.2. בניית גשר בטון אורכת הרבה יותר זמן מאשר גשר פלדה. בהרבה מקרים, כאשר אין מספיק זמן לבניית גשר מבטון, ורוצים להאיץ תהליכי ההקמה כדי לפתוח את הגשר ואת התנועה, הקמת הגשר יכול להיות שתבוצע מקורות פלדה.

9.13.3. הגשר מעל נחל הירקון נבנה מקורות פלדה, ככל הנראה בשל המפתח הגדול שלו. סיבה נוספת יכולה להיות העובדה שהקמת גשר מעל הנחל, הינה קשה יותר לביצוע, כאשר הגשר הנבנה הינו מבטון, וקלה יותר לביצוע אם הגשר יוקם מפלדה (השערות ברות סבירות של הביקורת).

9.13.4. הביקורת מציינת כי סוג התחזוקה ותדירות התחזוקה המונעת של גשר מפלדה, הינו תדיר יותר וצריך להיות מוקפד עקב כך. אי ביצוע תחזוקה שוטפת במועד, עלולה לגרום להתפתחות קורוזיה בברזל ופגמים שעלולים לסכן את חוזקתו ויציבותו של הגשר.

9.14. **<u>גשר מבצע קדש – הערת הביקורת</u>**

9.14.1. בניית הגשר הסתיימה כאמור לפני כ-6 שנים, לפי הסברים שקיבלה הביקורת, ב-12/2012. מאז קיימת מחלוקת בין העירייה לבין נתיבי איילון שהקימה את הגשר. לעירייה השגות רבות על טיב ביצוע העבודה, ולכן היא אינה מוכנה לקבל את הפרויקט, כל עוד לא יבוצעו בו עבודות ההשלמה לתיקון הליקויים, כפי שפורטו בסיכום סיור מקדים שערכה העירייה ונתיבי איילון (3.12.12), שאמורות היו להסתיים ב-2015.

9.14.2. בפועל, עקב האמור לעיל, העירייה לא מבצעת עבודות לאחזקת מערכת הגשרים של גשר מבצע קדש ולא יוזמת סקירות שגרתיות לזיהוי פגמים וליקויים מבניים ובטיחותיים וטיפול בהם.

9.14.3. אם העירייה מקבלת את הגשר/פרויקט מהקבלן ובין אם לאו, האחריות למערכת הגשרים וכל הנזקים שיכולים להיגרם לציבור משתמשי הדרך או להולכי הרגל, היא על העירייה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

9.14.4. לפעול כנדרש לטיפול וסילוק הפגמים למניעת סיכונים ולאחזקה הולמת של מערכת הגשר.

<u>תגובת מנהל אגף בתשתיות</u>

"העירייה תבקש לערוך סקירה עדכנית של הגשר וטיפול בו עד למסירה סופית."

10. גשר שילוט לפרסום – רח' ביאליק 127

10.1. תיאור מבנה הגשר

10.1.1. גשר שילוט לפרסום זה, מורכב ממפתח אחד, המוצב מעל רח' ביאליק לרוחבו, מעל דרך דו סיטרית שיש בה תנועת רכבים ערה. אורך כללי של הגשר כ-32.5 מטר.

10.1.2. הגשר בחלקו העליון כולל שני משטחי עבודה (מסבכים), משטח מערבי ומשטח מזרחי, המחוברים ביניהם ע"י 4 מחברים. שני משטחי העבודה (מסבכים) המחוברים, נשענים על שני עמודים בגובה של כ-6 מ' בכל צד, העשויים מפרופיל 30/20 ס"מ, עם תמיכות מפרופילי פלדה.

10.1.3. בחלק העליון של הגשר, שעליו מוצבים הפרסומות המתחלפות, ישנם שני משטחים של מדרכים עשויים מרשת. בצידי המשטחים, מותקנים שני מעקות העשויים משני כבלי פלדה (נדרכים במקום), כשהמרווח ביניהם הוא כ-40 ס"מ. לצורך העלייה למדרך, ישנו סולם עליה אחד מכיוון העמוד הצפוני, שתחילתו כ-3 מ' מעל מפלס הכביש או המדרכה.

10.1.4. כל האלמנטים של הקונסטרוקציה הינם מפלדה מגולוונת וצבועה, המחוברים בריתוך מלא, למעט מחברים המחוברים ע"י ברגים ואומים.

10.1.5. משני צידי המסבך, תלויים שלטי פרסום לצפייה משני מסלולי הנסיעה: לנכנסים לעיר וליוצאים ממנה. שטחי הפרסום מוארים ע"י גופי תאורה התלויים מעל המסבך על גבי פרופילי פלדה קטנים.

10.2. הביקורת **מעירה בחומרה** כי הפעם האחרונה שגשר זה נבדק היה **לפני 7 שנים**, בחודש יולי 2011.

בבדיקת שערכה הביקורת במסגרת דו"ח זה, בחודש דצמבר 2018, עלו הפגמים הבאים:

10.2.1. בגשר שילוט זה, אין מעקות בטיחות עם מאחזי יד לשני המדרכים המרכיבים את הגשר. הדבר מהווה סיכון בטיחותי לעובדים שנדרשים לעלות מדי פעם להתקין את השילוט החדש או להסיר את הישן.

10.2.2. מעקות הבטיחות של הגשר המורכבים משני כבלים, שהמרחק ביניהם כ-40 ס"מ, הינם ללא מאחז יד, ומהווים סיכון בטיחותי לנפילה מגובה של העובדים העוסקים בתליית שלטי הפרסום. מעבר לכך, שני הכבלים הנ"ל אינם מהווים כלל מעקה, ואינם עונים להגדרה של מעקה.



10.2.3. נמצא כי במשטח הגשר אין כל אמצעי בטיחות הולמים, כמתחייב מהוראות פקודת הבטיחות.

סעיף 50 לפקודת הבטיחות בנושא הגנה מפני נפילה, קובע: "**היה אדם צריך לעבוד ממקום שממנו הוא עלול ליפול יותר משני מטרים, ואין המקום מאפשר אחיזת רגל בטוחה, ולפי הצורך – אחיזת יד בטוחה, יותקנו – ככל שהדבר מעשי במידה סבירה – אמצעים לבטיחותו על ידי גידור או באופן אחר**".

10.2.4. גובה הגשר בפועל כ-6.5 מטר. סולם העלייה למדרך הגשר המותקן בצדו הצפוני של הגשר מתחיל בגובה של כ-3 מ' מעל פני הקרקע, כך שכדי לעלות מלמטה ולהגיע לסולם נדרש אמצעי התחברות לסולם.

<u>המלצת הביקורת</u>:

10.2.5. מוצע לשקול לבצע שינוי בסולם העלייה הקיים, לסולם תיקני לצורך עלייה עד לגובה של מעל 4 מטר.

10.2.6. נמצאו ע"י הביקורת, נקודות חלודה, קורוזיה וקילופי צבע בבסיס עמודי הגשר (ראה צילום מס' 2), ובאלמנטים אחרים של הקונסטרוקציה, שיכולים לסכן את יציבות הגשר, ולהביא עד כדי קריסתו.



10.2.7. שני שטחי פלטות המדרכים של הגשר, עשויים מרשת מעוינת. הביקורת מציינת שחפצים וכלי עבודה (פטישים, מפתחות שוודיים וכו') עלולים ליפול ממשטח הגשר למעלה דרך חללי הרשת, היישר על כלי הרכב הנעים מתחת לגשר ו/או על הולכי הרגל ולגרום לפציעות קשות.

10.2.8. לפי ההנחיות המקצועיות, לרבות ההנחיות של המהנדסים עורכי הסקירות מפברואר 2009 ומיולי 2011, תדירות ביצוע סקירה שגרתית לגשר, **צריכה להיעשות אחת ל-24 חודשים**. כאמור בהערת הביקורת, חלפו יותר מ-7 שנים מאז הסקירה האחרונה שנערכה בגשר, בה **תועדו הליקויים וחומרתם**. בתקופה הזו היו אמורים להתבצע עוד 3 סקירות לפחות, לו פעלו לפי התדירות הנדרשת.

<u>זכיינית הקמת הגשר ותחזוקתו</u>

10.3. הביקורת סקרה את דוח הבדיקה לגשר זה, שנערכה ב-2.10.17 ע"י משרד ב.נ. (להלן: **המהנדס הבודק**). הדוח הופנה (ב-3.10.17) לחברת "י.מ."י, הזכיינית מטעם העירייה להקמת הגשר ולתחזוקתו למשך כ-25 שנה (עד 2026), כולל זכיינות לפרסומי השילוט (פרויקט BOT[6]).

הדוח שהוגש לעירייה כלל 4 עמודים: עמוד ראשון בו צורף צילום צבעוני של הגשר שעובר מעל רח' ביאליק ו-3 עמודים נוספים. להלן התייחסות וממצאי הביקורת;

10.3.1. חוות הדעת של המהנדס הבודק שהוגשה לעירייה, כוללת שתי פסקאות, כפי שנוהגים להגיש חוות דעת של בעלי מקצוע חופשיים:

א. בפסקה הראשונה מובא היקף הבדיקה.

ב. בפסקה השנייה מובאים הממצאים.

10.3.2. בפסקה הראשונה מציין המהנדס הבודק: "**ננשתה בדיקה ויזואלית בגשר כדי להעריך את מצבו הפיזי והפגמים אם קיימים**".

10.3.3. בפסקה השנייה של חוות הדעת, מובא צילום שצולם מתחת לגשר, שצולם ע"י אדם העומד על קרקע המדרכה מהגדה הצפונית של הכביש. המסקנה המקצועית שקובע המהנדס הבודק היא: "**מצב של המיסעה תקין**".

<u>ממצאי הביקורת לבדיקת הגשר ע"י המהנדס הבודק ולחוות הדעת שהוגשו לעירייה (מ-2.10.17):</u>

10.3.4. להערכת הביקורת, מסקנת המהנדס הבודק לגבי תקינות המיסעה, איננה נשענת על בדיקות וממצאים מקצועיים מאומתים באופן מספק. כתוצאה מכך, מסקנתו של המהנדס הבודק יכולה להיות שגויה.

[6] BUILD, OPERATE, TRANSFER – הקם, תפעל, מסור. היזם הפרטי בפרויקט BOT - מקים ומממן את הפרויקט הציבורי, מתפעל אותו לאורך כל תקופת הזיכיון. הכנסותיו של היזם מהפרויקט נובעות בעיקרן מהציבור המשתמש בפרויקט לאורך שנים.

10.3.5. להערכת הביקורת ובהתבסס על הצילומים שנכללו בחוות הדעת, המהנדס הבודק ביצע את הבדיקות שלו, לגבי שלושת הגשרים שבגינם הגיש חוות דעת לעירייה, מגובה פני הקרקע, בלי לעלות לרום משטח הדריכה של הגשר, הנמצא כאמור בגובה כ-5.7 מ'. העירייה, כצרכן עיקרי של שלושת דוחות הבדיקה (חוות דעת), כמי שמופקדת על התשתיות ההנדסיות של העיר ושלום ציבור המשתמשים בהם, אשר אמורה להסיק מסקנות בדבר תקינות הגשר וטיפול בליקויים, **יכולה הייתה לסבור ששלושת הגשרים הינם תקינים.**

10.3.6. המהנדס הבודק, מגדיר את החלק התחתון של הגשר שצולם משתי זוויות שונות - כ"מיסעה" (ואף הגדיר אותה כ"תקינה"), למרות שמיסעה, על פי הגדרה, היא חלק הדרך או הכביש המיועד למעבר כלי רכב כגון מכוניות, משאיות, אוטובוסים ורכב דו גלגלי. הביקורת מציינת שמדובר בגשר שילוט, וככזה, **בסוג גשר מסוג זה אין כלל מיסעה.**

10.3.7. הסקת המסקנה שהמיסעה תקינה, על אף שלא מדובר במיסעה כלל, נעשתה ע"י צילום "המיסעה" ממפלס הקרקע, תוך הגדלת התמונה. להערכת הביקורת, **הבודק לא עלה (בסולם העלייה או בדרך אחרת) למדרך של הגשר**, וכתוצאה מכך לא יכול היה לראות אם יש סימני נזילות של מים שגורמים לקורוזיה ולחלודה בחלקי הגשר השונים, שבנוי כאמור כולו ממתכת, ועלולים להביא להיחלשות מבנית של הגשר, או כל ליקוי אחר שהתפתח בגשר ומידת חומרתם של אותם ליקויים.

10.3.8. הסקת המסקנה שהמיסעה תקינה לכאורה, יש בה כדי להעביר מסר של חוות דעת מקצועית של מהנדס בודק, על סמך בדיקות "ויזואליות" שאומתו על ידו ושבעקבותן, הגיע למסקנה שהמיסעה תקינה. בעוד בפועל המצב אינו כזה.

10.3.9. **הביקורת מעירה בחומרה** כי הגשת דוח בדיקה מקצועית וחוות דעת של בעל מקצוע בתחום אחזקת גשרים לרשות ציבורית, והסתמכות של העירייה על מצג דברים שלכאורה מטעה, אינו תקין, מאחר ומדובר בתחום שיכול להיות לו קשר ישיר לפגיעה בשלום הציבור ומשתמשי הדרך (כלי רכב והולכי רגל כאחד), שנעים מתחת לגשר השילוט. הדבר יכול לגרום לאסונות סביב מבנה הגשר, כגון: מוטות ברזל וחלקי מתכת שיכולים להשתחרר וליפול מהגשר ולגרום לנזק וחבלה לכלי רכב והולכי רגל.

10.3.10. בדיקת הגשר ע"י המהנדס הבודק, **לוקה במידע חיוני חסר**, ולא כוללת ממצאים בסיסיים שאמורים להיכלל בסקירה הנדסית מסוג זה, בין יתר הפרטים והממצאים החסרים, ניתן לציין את הנושאים הבאים:

א. **<u>נתוני שירות עיקריים</u>** – שנת הקמה, שימוש עיקרי, מספר מסלולים ומספר נתיבים מתחת לגשר, כיווני תנועה, תאורת שילוט וכו'.

ב. **<u>מידע גיאומטרי</u>** – מספר מפתחים, אורך מפתח מירבי, אורך כללי של הגשר, ערך שילוט של מגבלת גובה אם קיימת בפועל, מרווח אופקי מינימלי וכד'.

ג. **<u>סיווג המבנה וחומרים</u>** – מבנה עליון ועמודים מפלדה, מחברי עמודים למבנה – ברגים מגולוונים/לא מגולוונים, חיבור ליסוד – מונוליטי, קיומם של מדרך עליון, מעקה בטיחות, סולם וכו'.

ד. **<u>מידע בנושא עומסים</u>** – גודל וצוות שילוט בפועל של העומס ותאריך מדידה.

ה. מידע חיוני אודות פגמים וליקויים שהתגלו ברכיבי הגשר ומידת חומרתם – לצורכי טיפול בהם ומניעת סיכונים.

ו. תדירות ביצוע סקירה שגרתית (בחודשים)-24.

כל הפרטים והממצאים החשובים הנ"ל לא הובאו בחוות הדעת שהוגשה לעירייה ע"י המהנדס הבודק.

10.4. מסקירה שערכה הביקורת לגבי 2 דוחות בדיקה אחרים שנערכו ע"י אותו מהנדס בודק בגין שני גשרי שילוט ופרסום אחרים בעיר, דוחות שהוגשו לעירייה, עולים הממצאים הבאים:

10.4.1. חב' י.מ. הגישה לעירייה סה"כ 3 דוחות שנערכו על 3 גשרי שילוט ופרסום בעיר (דוחות שנערכו ע"י משרדו של המהנדס הבודק.

10.4.2. כל 3 הדוחות שהוגשו לעירייה סמוך לאחר הכנתם ב- 3.10.2017, הוכנו בצורה זהה . לגבי המלל של הדוחות, כאשר לכל גשר צורפו מספר צילומים של חלקי הגשר שכולם נערכו, כאשר המצלם עומד על פני הקרקע מתחת לגשר, על המדרכה או הכביש, ואף לא תמונה אחת שנערכה לאחר עלייה על רום הגשר, תוך עמידה על מדרך הגשר ובחינת הגשר ממקום זה.

10.4.3. 3 הדוחות נערכו במתכונת זהה לדוח על גשר שילוט ברח' ביאליק, בנוסח של "בדיקה ויזואלית" שנועדה להעריך את הפגמים אם קיימים.

- בסעיף A: "מצב של המיסעה תקין" ובכל דוח מצולם חלק שמתיימר להראות את המיסעה.
- בסעיף B: ב-3 הדוחות נקבע: "מצבם של הנציבים תקין", כאשר בכל דוח מספר צילומים של הנציבים.
- הסעיף המסיים בכל דוח, קובע: "מסקנה: **באופן כללי מצבו של הגשר תקין**" על החתום בעל המשרד.

10.4.4. קבלן האחזקה, שכאמור, הקים את הגשרים והתחייב לתחזק אותם והזמין את הבדיקות אצל המהנדס הבודק, והגיש לעירייה את דוחות הבדיקה על הגשרים המציגים את מצב הגשרים כ"תקין", בעוד המצב אינו כזה.

ממצאי הביקורת מצביעים על מצב תחזוקתי ירוד המחייב התערבות מידית לתיקון ליקויים מהותיים ולמניעת נזקי גוף ורכוש למשתמשי הדרכים בעיר.

<u>המלצות הביקורת</u>

10.4.5. על העירייה לבחון את ההסכם עם הקבלן ולחייב אותו לבצע את הנדרש ממנו על פי ההסכם.

10.4.6. יש להציג את דוחות הבדיקה של המהנדס מטעם הקבלן למהנדסת העיר, ולהיוועץ עמה לגבי המשמעויות הנובעות מהדוחות.

<u>תגובת מנהל אגף תשתיות:</u>

"נקפיד שהסקירות והטיפול בגשרים יהיו עפ"י סטנדרטים מקובלים."

11. <u>גשר מעבר תחתי לרכב בדרך אבא הילל – רח' ביאליק</u>

11.1. גשר המעבר התחתי לרכב בדרך אבא הילל-ביאליק, נבנה ב-1993 והוא למעשה מהווה שיקוע במפגש הרחובות, דרך אבא הילל סילבר וביאליק. מיסעת הגשר בנויה מפלטות בטון מזויין של אלמנטים טרומיים, המונחת על גבי נציבי קצה של הגשר. השימוש העיקרי של הגשר הוא לתנועת רכב דו סיטרית. מספר הנתיבים העיליים 6, 3 נתיבים לכל כיוון תנועה, ומספר הנתיבים התחתיים 2 – אחד לכל כיוון תנועה.

11.2. לגשר יש מפתח אחד ברוחב 7.9 מ'. הגשר מעביר את התנועה במפלס העליון ברחוב ביאליק ובמפלס התחתון ברחוב אבא הלל.

11.3. גובה הגשר מעל מפלס הכביש, לפי תמרור 416, הוא 3.70 מטר (הביקורת לא מדדה את הגובה בפועל).

11.4. בסיור שערכה הביקורת בסיוע מהנדס בטיחות בתנועה במבואות הגשר, התגלו ליקויים בטיחותיים כדלקמן:

11.5. נמצא כי תמרור 416 (3.70 מ') המוצב בגישה למעבר התחתון ברחוב אבא הלל, מכיוון דרום ותמרור 439 שמוצב מעליו, **הינם דהויים וניכר בהם שלא הוחלפו מזה זמן רב** (ראה צילום מס' 1).



צילום מס' 1: תמרור 416 (3.70) הוא תמרור דהוי וכך גם תמרור 439 שמעליו. תמרור 416 מוצב נמוך ומוסתר בחלקו על ידי הגדר.

11.5.1. מצב זה מסוכן, מאחר וגובה המעבר של 3.70 הוא גובה נמוך יחסית, ולכן נאסרה הכניסה לרכב כבד ואוטובוסים בתמרור שמעליו. הביקורת מעירה בחומרה כי כניסת רכב העובר את הגובה המוגבל עלולה **לגרום לפגיעה בגשר**, ואכן סימני פגיעה של רכבים גבוהים בקצה המעבר נראים היטב לעין (ראה צילום מס' 2).

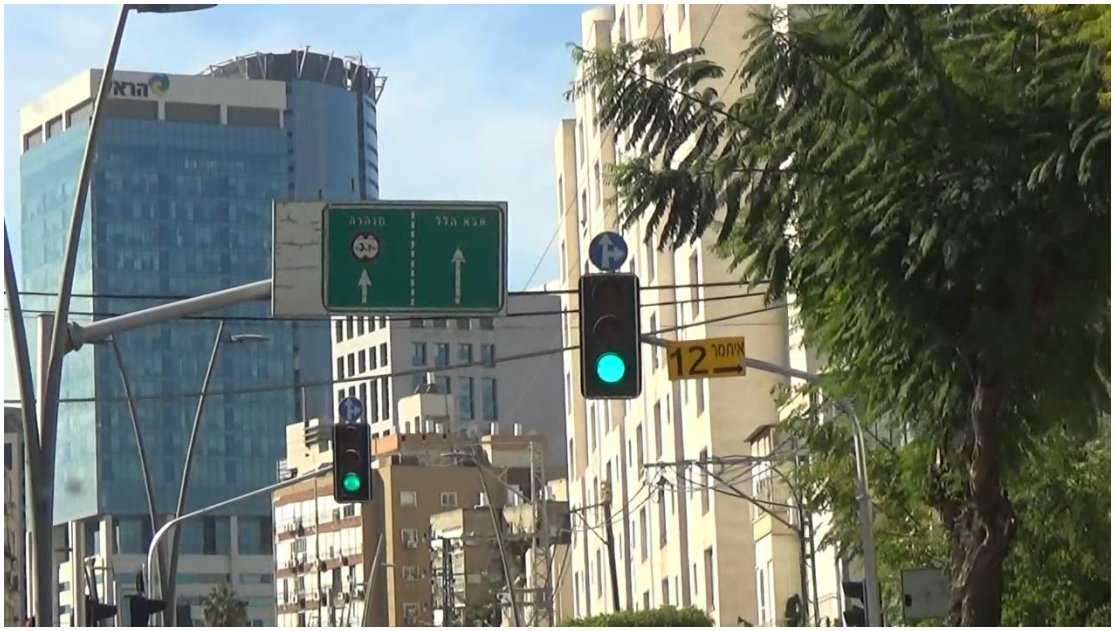


צילום מס' 2: סימני פגיעה בגשר, בשל כניסת רכב העובר את הגובה המוגבל.



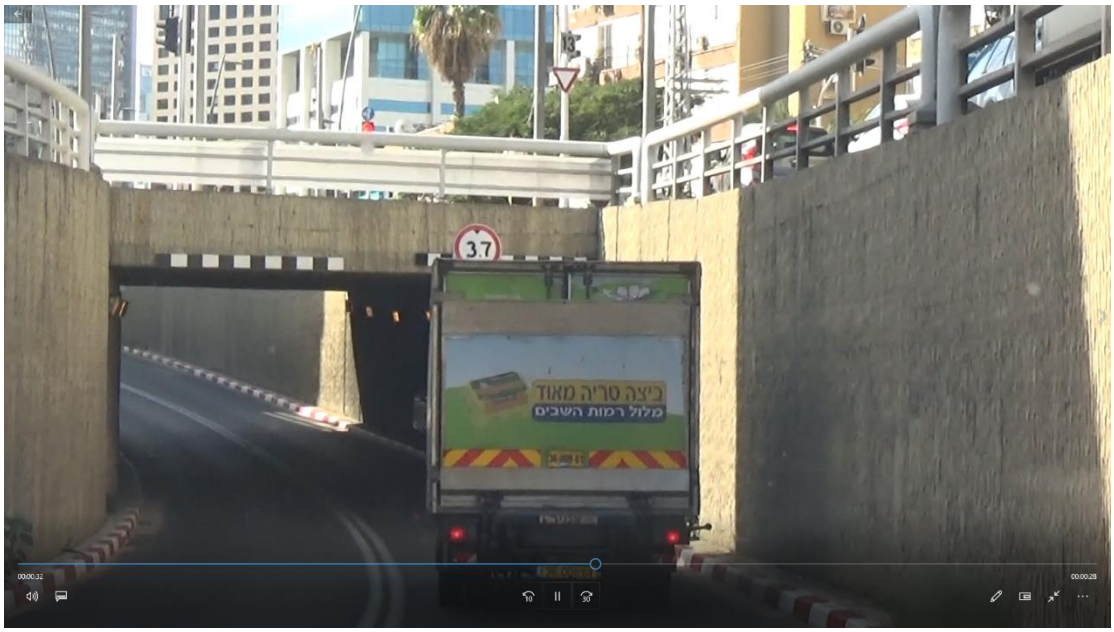
צילום מס' 3: סימני שפשוף בתקרת הגשר.

11.5.2. עולה כי, בכיוון השני (בואד מכיוון מרח' בן גוריון) אין התראה לגבי איסור המעבר מתחת לגשר לאוטובוסים ורכב כבד, **אלא סימון אחד בלבד על גבי תמרור מודיעין** (ראה צילום מס' 4).



צילום מס' 4: תמרור 416 להגבלת הגובה, בתוך תמרור המודיעין בקרבת הכניסה למעבר.

11.5.3. הסימון היחיד הנ"ל לא מספיק כלל להזהיר את הנוהגים. בעת סיור הביקורת במקום, באופן אקראי, נכנסה משאית במעבר ונעצרה לקראת הגשר, כאשר הנהג החל לבצע "ניסוי וטעייה" על מנת לבדוק אפשרות מעבר. תוך כדי כך נחסמה התנועה בנתיב זה תוך עיכוב התנועה (ראה צילום מס' 5).



צילום מס׳ 5: רכב כבד שנכנס לתוך המעבר, עוצר לבדיקת היתכנות המעבר תוך הפרעה וסיכון התנועה. נהג הרכב הכבד לא הבחין בתמרור ונכנס למעבר, עקב העדר התראות.

11.5.4. מעל כיוון הנסיעה מתחת לגשר, מוצב תמרור 416 המורה על גובה הגשר מעל מפלס הכביש 3.7 מ׳. לפי תקנות והנחיות להצבת תמרורים של משרד התחבורה:

״תמרור 416 יוצב כאשר הגובה המזערי המוצהר למעבר קטן מ-4.80 מ׳. במקרה כזה יש להציב – בנוסף לתמרור עצמו – גם את התמרור 113, מעל כל הנתיבים״.

לפי ההנחיות, יש להציב גם תמרור 113 מעל שני הנתיבים. נמצא כי בפועל תמרור זה מוצב רק מעל הנתיב השני – הנגדי בניגוד להנחיה.

11.5.5. בשני כיווני הנסיעה, נמצאו מפגעים בטיחותיים משמעותיים, התמרור מכיוון אחד, דהוי ללא נראות מספקת ואינו מחזיר אור בלילה ואין תמרור כלל מכיוון השני, פרט לתמרור מאוחר ולכן מתבצעות נסיעות בניגוד לכוונת הרשות. גם סימני הפגיעה בגשר הם עובדה למפגע המסוכן הקיים במקום בשני כיווני הנסיעה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

11.5.6. להציב ״מחסום רד״ בגובה 3.70 במבוא לגשר, על מנת שרכב גבוה יקבל התראה בטרם הכניסה לנתיב מתחת לגשר.

11.6. **<u>הפעלת רמזורים שלא בהתאם להנחיות משרד התחבורה:</u>**

במפלס העליון של הגשר יש צמתים מרומזרים. מהנדס בטיחות בתנועה מטעם הביקורת בדק האם הרמזורים המוצבים במבואות הגשר מתוכננים על פי הנחיות משרד התחבורה.

11.6.1. ההנחיות לתכנון רמזורים של משרד התחבורה, מייחסות חשיבות רבה לנושא הבהוב-ירוק מהבהב המופיע בסיום מופע האור הירוק (פרק 6.5 בהנחיות לתכנון רמזורים משרד התחבורה, להלן: ההנחיות). על פי ההנחיות, ירוק מהבהב צריך להיות אחיד

וקבוע, ויהיה בעל 3 הבהובים ב-3 שניות, דהיינו, קצב הבהוב הוא 1:1, והוא יהיה חלק מהזמן הירוק המתוכנן לאותו מופע.

11.6.2. מטרת ההבהוב הירוק בסוף המופע של האור הירוק היא לתת לנהג התראה מוקדמת, כי האור הירוק בכיוון נסיעתו עומד להסתיים, ובכך מעניקה לו זמן ארוך יותר לצורך תגובה נכונה (על פי ההנחיות).

11.6.3. הנחיות משרד התחבורה קובעות כי, "הבהוב ירוק יופעל בכל הרמזורים לאורך צירי תנועה בהם מהירות הנסיעה היא 60 קמ"ש ומעלה בכיווני ההתקרבות שלאורך אותו ציר. בכיווני ההתקרבות האחרים לא יופעל ההבהוב, אלא אם מהירות ההתקרבות היא 60 קמ"ש ומעלה".

11.6.4. מהביקורת עולה כי, על אף שהמהירות המותרת ברחוב ביאליק וברח' אבא הלל היא 50 קמ"ש בלבד, ברמזורים שבצומת במפלס עליון מקבלים מופע של ירוק מהבהב בניגוד להנחיות משרד התחבורה.

11.7. **<u>הצבת עמודי רמזור להולכי רגל בניגוד להנחיות משרד התחבורה:</u>**

11.7.1. הנחיות לתכנון רמזורים של משרד התחבורה – המפקח על התעבורה, קובעים, בין היתר, כיצד יש להציב עמודי רמזור להולכי רגל בצמתים מרומזרים. בסעיף ה להנחיות, נקבע כי:

"רמזורים להולכי רגל יותקנו משני צידי הכביש, בתחום מעבר החצייה, באופן שהולך רגל הממתין במדרכה יוכל להבחין בפנס המותקן מולו. כאשר מעבר החצייה מחולק לקטעים על ידי מפרדה, יותקנו פנסים נפרדים עבור כל קטע של המעבר. במעבר חצייה הצמוד לקו העצירה יש להתקין את הפנסים להולכי-רגל בתחום המעבר רחוק ככל האפשר מקו העצירה. דבר זה ניתן להציג ע"י הצבת עמוד נוסף או על ידי מוטות הארכה אופקיים מהעמוד הסמוך לקו העצירה".

11.7.2. ההנחיות בנושא בטיחות בכלל, ובנושא בטיחות בתנועה בפרט, "נכתבו בדם". קיימים מצבים בהם כלי רכב עוצרים תוך חציית קו העצירה. כאשר רכב גבוה עוצר אחרי קו העצירה, נוצר מצב בו הרכב הגבוה מסתיר את פנס הולכי הרגל מעיני הולכי רגל חוצים וסביר כי הולך רגל יחצה בלי יכולת לראות את צבע האור הדלוק ברמזור ויתכן כי יחצה באדום תוך סיכון עצמי רב.

11.7.3. מהביקורת עולה כי רמזורי הולכי הרגל ממוקמים בקרבת קו העצירה בניגוד להנחיות משרד התחבורה, תוך סיכון חיים להולכי רגל (ראה צילום מס' 6).



צילום מס' 6: עמודי פנסי הולכי הרגל מוצבים בצמוד לקו העצירה בניגוד להנחיה.

12. <u>גשר מעבר תחתי לרכב במפגש הרחובות אלוף שדה והירדן</u>

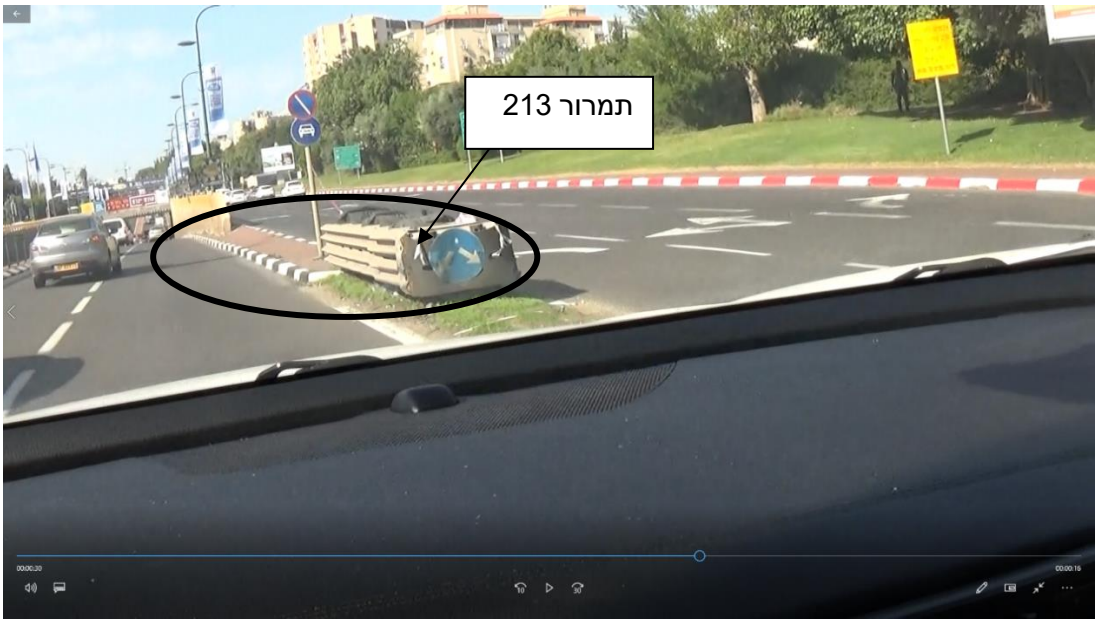
12.1. הגשר מהווה דרך דו סטרית למעבר כלי רכב והולכי רגל עם שיקוע במפגש הרחובות אלוף שדה ורח' הירדן, הכולל 4 נתיבים עיליים ו-4 נתיבים תחתיים. הגשר הוקם בשנת 2000, ועבר סקירה ראשונית בלבד לצורכי זיהוי ב-2010.

12.2. התמרור בעליה ובירידה ממבואות הגשר, מהווה מרכיב חשוב לבטיחות התנועה של ציבור המשתמשים. הביקורת בדקה את התמרור במבואות הגשר, בשני כיווני הנסיעה- בנסיעה מכיוון מזרח למערב, ובנסיעה מכיוון מערב למזרח.

12.3. הבדיקה בוצעה ב-19.11.18, על בסיס תכנית תנועה – סימון ותמרור, המאושרת על ידי המפקח על התעבורה מתאריך 2.10.2000, אשר סופקה ע"י רשות התמרור המקומית (העירייה) לבקשת הביקורת. בכל מקום שמסמך זה מפנה לתכנית, הכוונה לתכנית שמספרה 4199/98-04102 מתאריך 16.11.98 גרסה 11 מתאריך 21.9.2000.

12.4. <u>**בנסיעה מכיוון מזרח למערב:**</u>

12.4.1. בכניסה למעבר התת הקרקעי נמצא התקן סופג אנרגיה המיועד להגן מפני פגיעה חזיתית במכשולים קשיחים (צילום מס' 1).

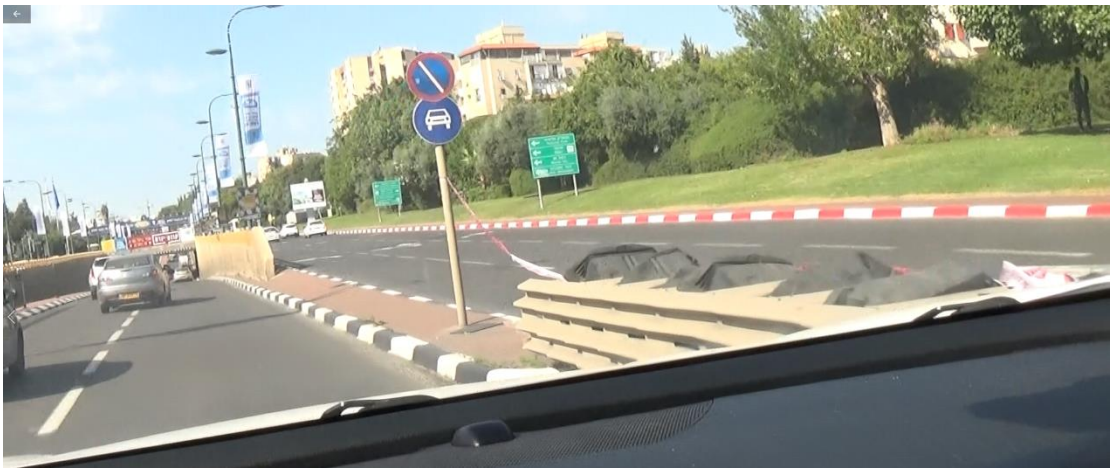


צילום מס' 1: התקן סופג אנרגיה מוצב בהפרדה בין כיוון הנסיעה העליון לבין כיוון הנסיעה התת קרקעי. **עליו מוצב תמרור 213 פגום לאחר פגיעה, ולא נראה לנוהגים.**

12.4.2. התקן סופג האנרגיה מוצב במקום ואינו מופיע בתכנית התנועה הנ"ל (התכנית המציגה מצב קיים), לכן ההתקן סופג האנרגיה לא מאושר על פי תקנה 18 לתקנות התעבורה.

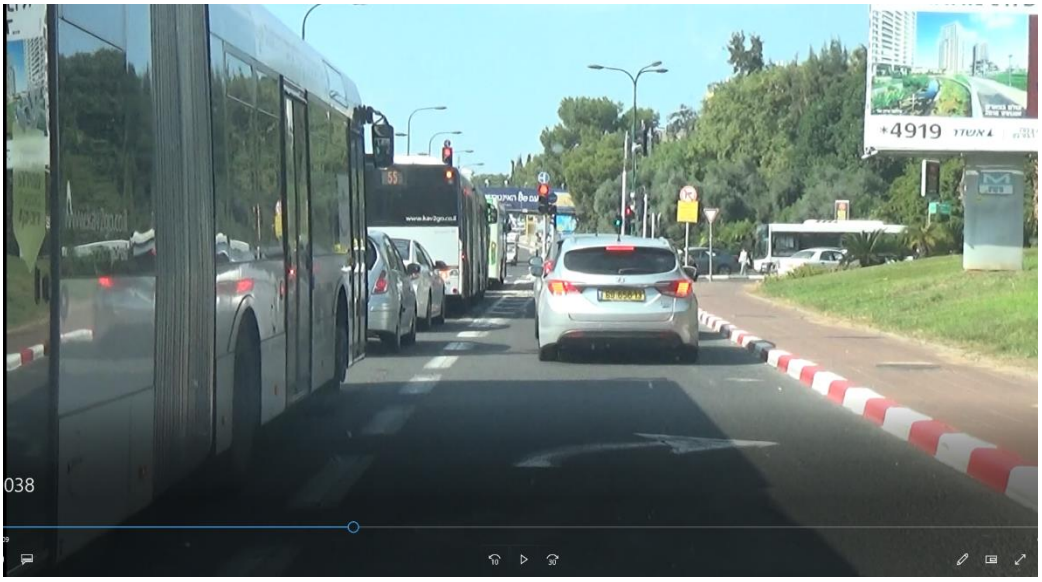
12.4.3. ההתקן לא תוקן לאחר פגיעה ותמרור 213 הפגוע לא הוחלף, ולא נראה לנוהגים. מהסימנים הבלויים של התמרור, ניתן להתרשם שמדובר בפגיעה שלא התרחשה לאחרונה.

12.4.4. בנסיעה באותו מקום, נמצאו תמרורי 219 (דרך לרכב מנועי בלבד) וכן 433 (העצירה אסורה) אשר גם הם אינם מופיעים בתכנית הנ"ל שאושרה על ידי המפקח על התעבורה (צילום מס' 2). הביקורת מעירה שתמרורים שלא אושרו ע"י הגורמים המוסמכים, **אין להם למעשה תוקף מחייב.**



צילום מס' 2: תמרור 219 וכן 433 מוצבים בכניסה למעבר התת קרקעי ואינם מופיעים בתכנית המאושרת.

12.4.5. בכביש העליון לקראת הצומת עם רח' הירדן מוצב תמרור פניה ימינה אסורה (תמרור 428) לרכב מסוג מסוים המצוין על תמרור 439 (צילום מס' 3 וצילום מס' 4 להלן).



צילום מס' 3: נתיב הפניה ימינה ממזרח לרח' הירדן. מוצב תמרור 428 עם תמרור 439 האוסר את הפניה ימינה לרכב שמשקלו מעל 4 טון בימים א'-ה' בשעות מסוימות.
שני תמרורים אלה המוצבים בפועל בשטח, **אינם מאושרים בתוכנית התנועה- המשמעות שאין להם תוקף מחייב.**



צילום מס' 4: (תקריב לצילום 3 לעיל).

12.4.6. ביציאה מהמעבר לכיוון מערב מוצב תמרור 123 שמשמעותו "התמזגות של כביש שבו זכות קדימה עם דרך צדדית מימין או משמאל בהתאמה. אין פניה לדרך הצדדית".

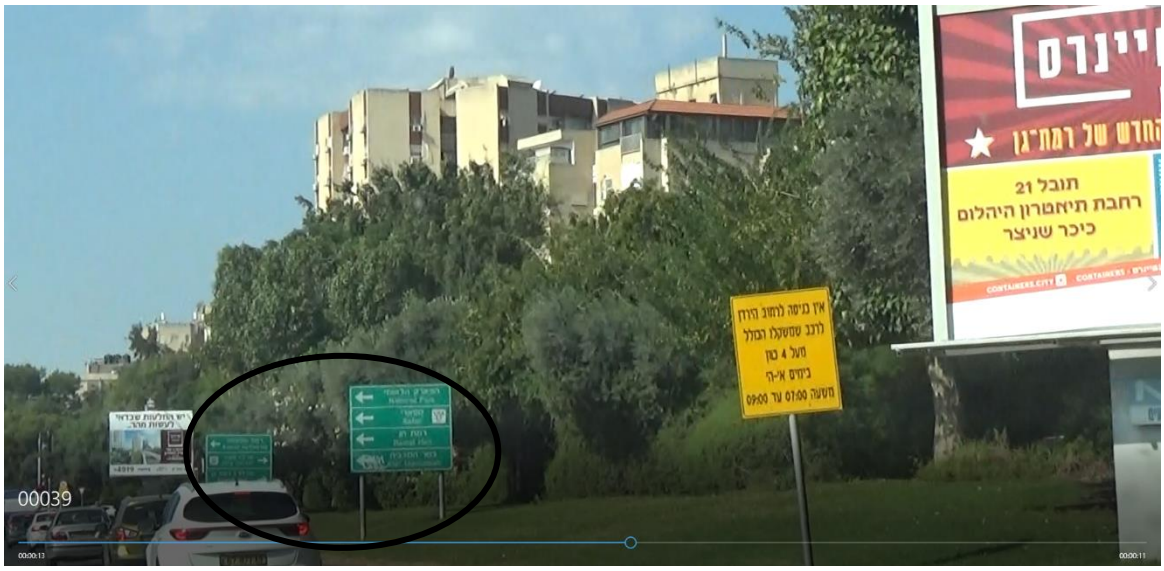
תמרור זה אינו מופיע בתכנית התנועה המאושרת שקיבלה הביקורת. **משמעות הדבר שהתמרור לא אושר על פי תקנה 18 לתקנות התעבורה** (צילום מס׳ 5 להלן).



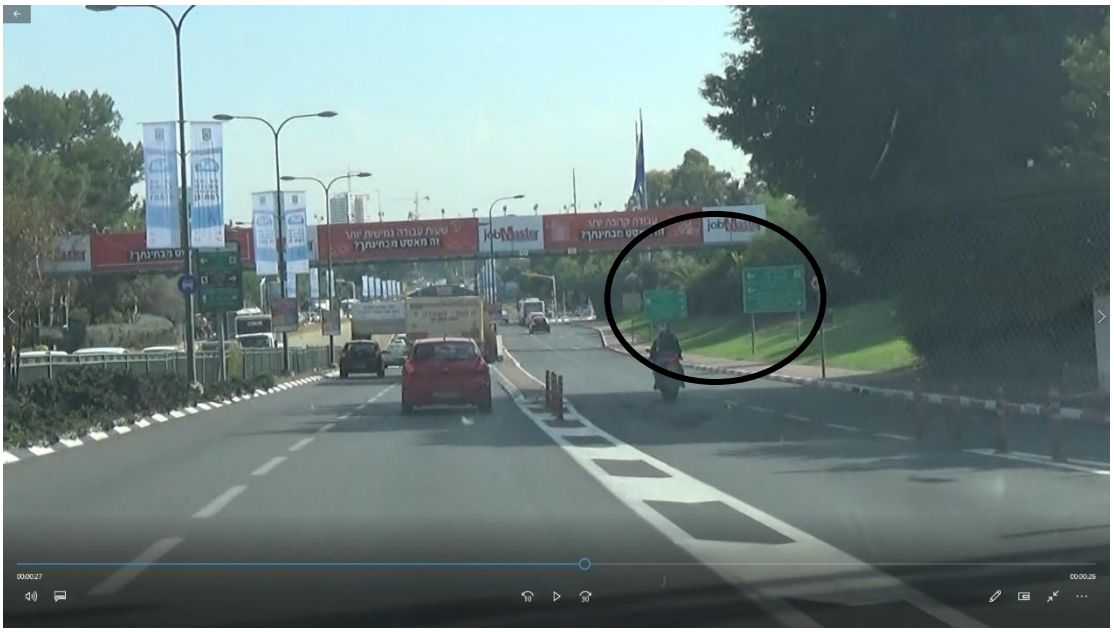
צילום מס׳ 5: תמרור 123 ביציאה מהמעבר ללא אישור על פי התכנית.

12.4.7. התמרורים 123, 219, 433, 428 וכן 439 שהוצגו לעיל, אינם מאושרים בתכנית התנועה. לכן, **אין להם תוקף מחייב על כל המשתמע מכך.**

12.4.8. מבדיקת תמרורי מודיעין והדרכה, נמצא כי בפועל מוצבים תמרורים שלא מסומנים בתוכנית התנועה המאושרת של העירייה (צילום מס׳ 6 ו-7).



צילום מס׳ 6 : תמרורי מודיעין והדרכה אשר אינם מסומנים בתכנית התנועה המאושרת.



צילום מס' 7: גם תמרור מודיעין והדרכה זה אינו מופיע בתוכנית התנועה המאושרת.

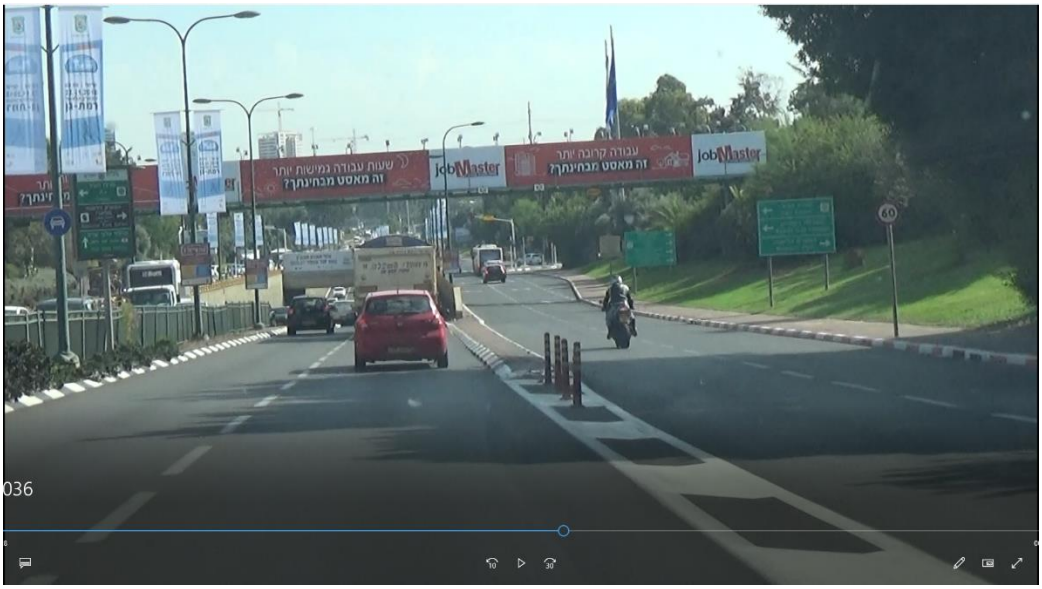
12.5. **<u>בנסיעה מכיוון מערב למזרח:</u>**

12.5.1. בכניסה למעבר התת קרקעי אין סופג אנרגיה כמו שיש בכניסה מכיוון מזרח – ראה לעיל (צילום מס' 8). אמנם בתכנית התנועה לא מופיע התקן כזה אבל מאחר והוצב התקן כזה בצד השני בנסיעה מכיוון מזרח למערב, ראוי שיותקן התקן סופג אנרגיה, גם בכיוון הנסיעה ממערב למזרח.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.5.2. במידה ויוחלט להציב התקן כזה גם מכיוון מערב למזרח, יש לעדכן את תכנית התנועה המאושרת.

12.5.3. בכניסה למעבר התת קרקעי בנסיעה מכיוון מערב למזרח, מסומנת בתכנית התנועה הצבת תמרור להוריית התנועה מס' 213 (מימין או משמאל לדרך). נמצא כי, בפועל חסר תמרור זה בשטח (ראה צילום מס' 8)

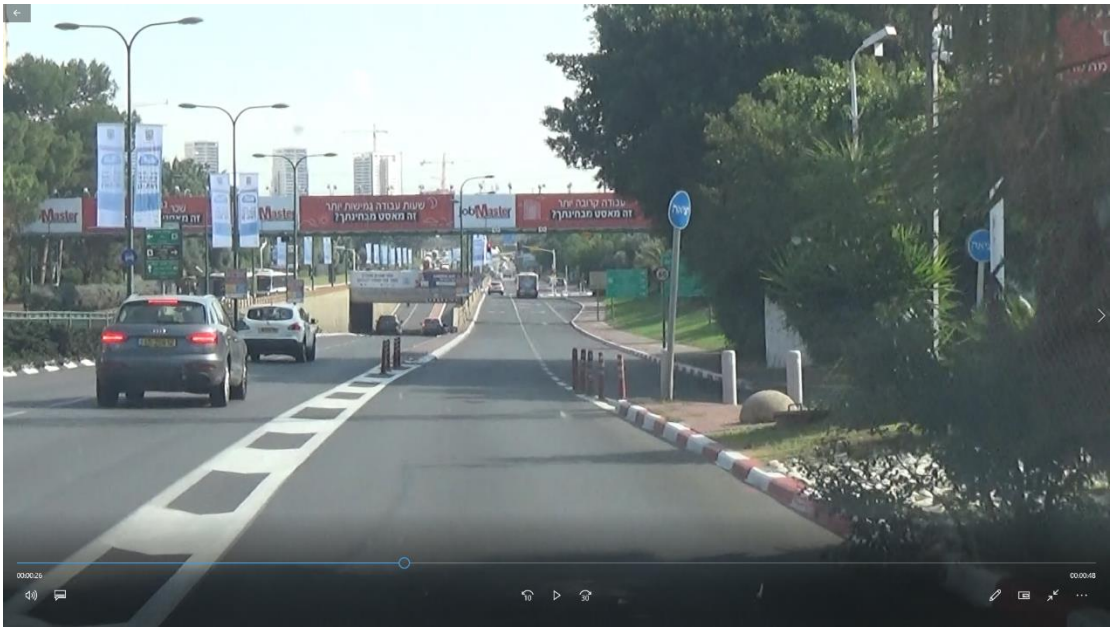


צילום מס' 8: בכניסה למעבר התת קרקעי מכיוון מערב – אין התקן סופג אנרגיה כפי שמצופה שיהיה, וכפי שקיים בכיוון הנגדי.

<u>המלצת הביקורת</u>:

12.5.4. מומלץ להציב גם בכיוון זה התקן סופג אנרגיה ולאשר אותו כנדרש.

12.5.5. ביציאה מתחנת התדלוק, בסמוך לכניסה למעבר התחתי מכיוון מזרח, נראה כי במקום בוצע שינוי גיאומטרי הכולל היציאה מהתחנה ותוספת של נתיב לפניה ימינה ברמזור.
מהביקורת עולה כי שינוי גיאומטרי זה אינו מופיע כלל בתכנית התנועה המאושרת.



צילום מס' 9 : השינוי הגיאומטרי ביציאה מתחנת התדלוק בצד ימין, והוספת נתיב בפנייה ימינה ברמזור, **לא מסומנים בתוכנית התנועה המאושרת.**

12.6. **<u>הצבת עמודי רמזור להולכי רגל בניגוד להנחיות</u>**

12.6.1. **הנחיות לתכנון רמזורים של משרד התחבורה** – המפקח על התעבורה, קובעים, בין היתר, כיצד יש להציב עמודי רמזור להולכי רגל בצמתים מרומזרים. בסעיף ה' נקבע כי **"רמזורים להולכי רגל יותקנו משני צידי הכביש, בתחום מעבר החצייה, באופן שהולך רגל הממתין במדרכה יוכל להבחין בפנס המותקן מולו. כאשר מעבר החצייה מחולק לקטעים על ידי מפרדה, יותקנו פנסים נפרדים עבור כל קטע של המעבר. במעבר חצייה הצמוד לקו העצירה יש להתקין את הפנסים להולכי-רגל בתחום המעבר רחוק ככל האפשר מקו העצירה. דבר זה ניתן להציג ע"י הצבת עמוד נוסף או על ידי מוטות הארכה אופקיים מהעמוד הסמוך לקו העצירה".**

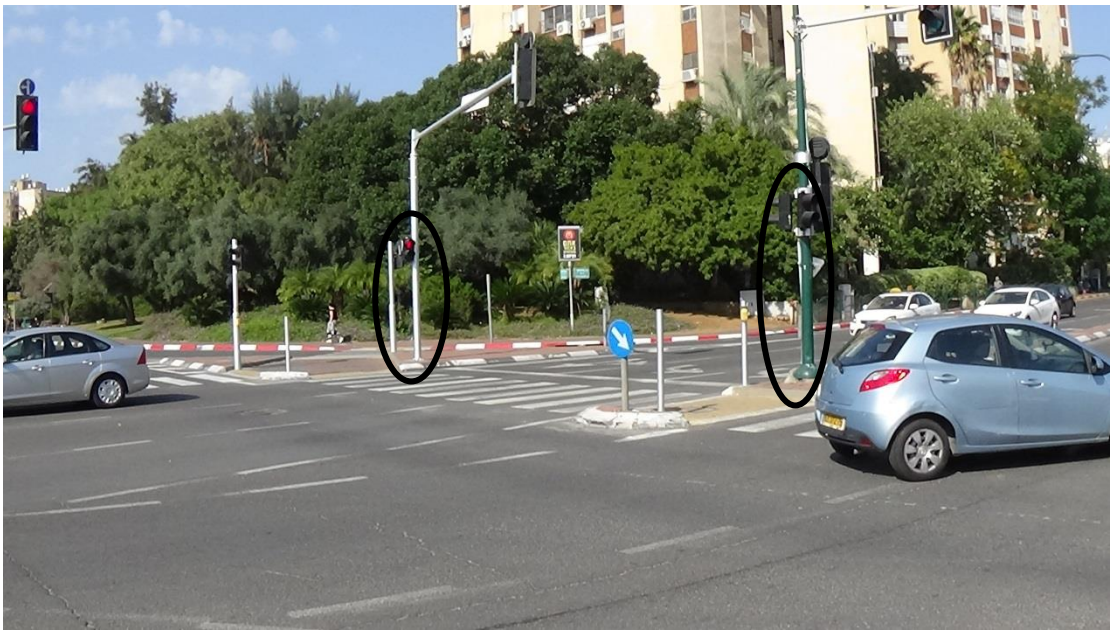
12.6.2. קיימים מצבים בהם כלי רכב עוצרים תוך חציית קו העצירה. כאשר רכב גבוה עוצר אחרי קו העצירה, נוצר מצב בו הרכב הגבוה מסתיר את פנס הולכי הרגל מעיני הולכי רגל חוצים, וסביר כי הולך רגל יחצה בלי יכולת לראות את צבע האור הדלוק ברמזור, ויתכן כי יחצה ברמזור אדום תוך סיכון עצמי רב.

12.6.3. בבית המשפט לתעבורה בתל אביב מתנהל, במועד הביקורת, תיק תאונת דרכים קטלנית במעבר חצייה מרומזר. בתיק (מס' 4289-03-17) מועמד לדין נהג משאית אשר עצר מעבר לקו העצירה, ובכך הסתיר את פנס הולכי הרגל, ובמצב זה הולך רגל חצה באדום ונפגע. נטען כי הולך רגל זה נפגע על ידי המשאית שנסעה בירוק ונהרג. התיק נמצא בדיון המשפטי, ולכן לא ניתן להרחיב עליו.

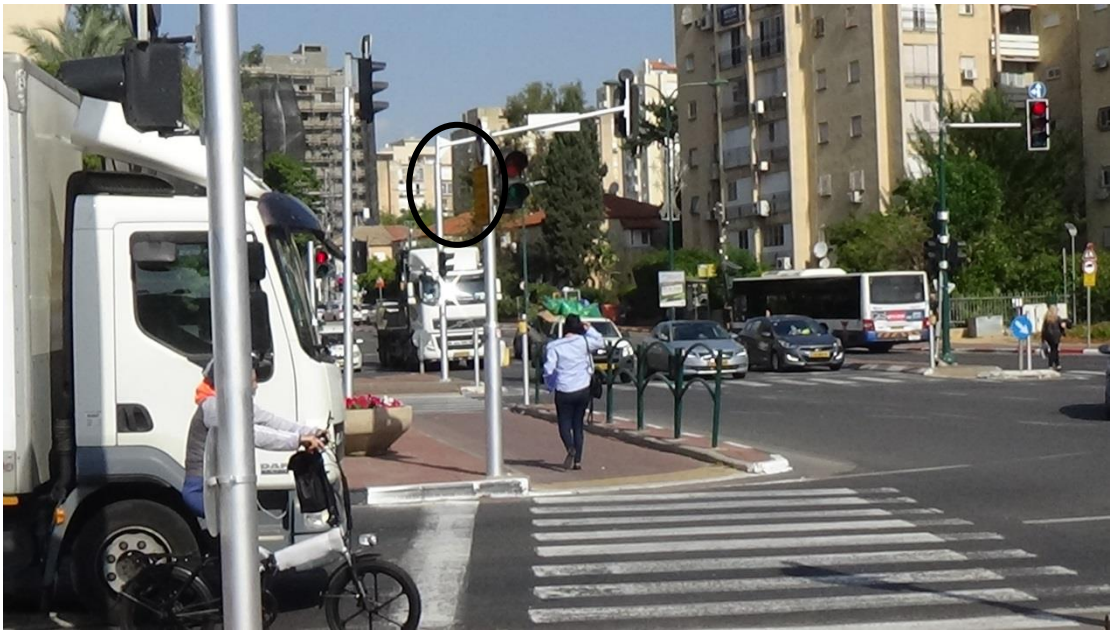
12.6.4. נמצא כי פנסי הרמזור להולכי רגל בצמתים המרומזרים מוצבים **בניגוד להנחיות משרד התחבורה** (ראה צילומים 10, 11 ו-12 להלן).



צילום מס' 10 : פנסי הולכי הרגל מוצבים בצמוד לקו העצירה בניגוד להנחיות לתכנון רמזורים של המפקח על התעבורה.



צילום מס' 11 : פנסי הולכי רגל מוצבים בסמוך לקו העצירה **בניגוד להנחיות המפקח על התעבורה.**



צילום מס' 12 : אם רכב גבוה יעצור בקו העצירה, יסתיר את פנס הולכי הרגל וקיימת סכנה כי הולכי רגל יחצו באדום וייפגעו בשל הצבת רמזור הולכי רגל בניגוד להנחיות.

12.6.5. הצבת פנסי הולכי הרגל בצמוד לקו העצירה כמתואר לעיל (ראה צילומים 10,11 ו-12 לעיל) מהווה סיכון משמעותי בצומת המרומזר כפי שנמצא.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.6.6. מוצע לפעול להעברת הפנסים והצבתם בהתאם להנחיה ולהקפיד על כך בכל הצמתים באזור.

13. <u>הערכות העירייה בחירום לעמידות הגשרים ברעידות אדמה</u>

13.1. במדינת ישראל מתרחשות מדי מספר שנים רעידות אדמה בעוצמות שונות:

שנת התרחשות	עוצמה סייסמית	פרטים ונזקים
10-11/1759	6.2-7	מספר רעידות אדמה חזקות בצפון הארץ, נפגעים רבים וגלי צונמי בכנרת
1837	7	רעידת אדמה חמורה בצפון, באזור טבריה- 17 ישובים בסביבה, הרס רב ו-922 הרוגים
1927	6.25	רעש חזק שפקד את א"י, מוקד הרעש היה בצפון ים המלח, ופגע ביריחו, רבת עמון, לוד וירושלים
1995	לא גדולה	רעידת אדמה במפרץ אילת , מוקד הרעש כ-100 ק"מ דרומית לאילת, בעיר אילת נפערו סדקים בכבישים ובבניינים
2018	3.4-4.6	עשרות רעידות אדמה בצפון הארץ (טבריה, עפולה, צפת, חיפה)

המומחים בנושא אומרים שרעידת אדמה בישראל צפויה להתרחש, אך לא יודעים מתי. רעידות אדמה גם בעוצמה קטנה, משפיעות בתזוזות הקרקע על היציבות המבנית של גשרים ומבנים.

13.2. תקני רגישות סייסמית בישראל הותקנו ע"י מכון התקנים הישראלי (ת"י 413), התקן הותקן ב-1995 (עודכן ב-1998 וב-2004), כדלקמן:

התקן מגדיר שיטות לבחינת חוזקם של מבנים ומציע דרכי חיזוק למבנים קיימים. התקן קובע מדדים לאבחון והתאמת החיזוק הנדרש לכל מבנה בשלוש רמות:

א. **<u>אבחון מהיר</u>** – הערכה סטטיסטית של עמידות מקבץ מבנים (רובע, שכונה וכד') באזור בעומסים הנובעים מפעילות סיסמית. הבדיקה היא בעיקרה חזותית, לדוגמא מצב השפעת הקרקע, מיקום המבנה, צורתו, שילוב קומת עמודים ועוד.

ב. **<u>אבחון ראשוני</u>** – המתייחס למבנים ולבניינים עד 12 קומות. תתבצע בדיקה לחישוב והערכת העומס על הבניין לפי קריטריונים כמו בדיקות חוזק הבטון בקומת קרקע, נתוני הקרקע, הביסוס ועוד.

ג. **<u>בדיקת מבנים קיימים בהתאמה לתקן הישראלי ת"י 413</u>** – תקן זה אמנם מיועד למבנים בהקמה, אך במקרה זה ייעשה בו שימוש להערכת מבנים קיימים, תוך התחשבות ברכיבים קיימים- קירות בנייה, אלמנטים מעץ, התחשבות במצב הנוכחי של הרכיבים, סימני נזקים ועוד. עפ"י ממצאי הבדיקות ניתן לאפיין את המבנה לסוג החיזוק הנדרש. אופי החיזוק יותאם לסווג הקונסטרוקטיבי של המבנה וסביבתו.

13.3. הליקויים הרבים שנמצאו, גשר מבצע קדש, **גשר בו לא בוצעה מאז הקמתו סקירה שוטפת, ולא בוצעו עבודות תחזוקה**, מעידים כפי שצוין בדוח, על היחלשות היציבות המבנית הכללית של הגשר והרמפות המחוברות או המחברות אליו.

13.4. בקרקע מתרחשים שינויים פיזיים וכימיים מתמידים וכן תזוזות קרקע שמתעצמות בעת רעידות אדמה. שינויים ותזוזות הקרקע, בנוסף לליקויים אחרים שעל חלקן עמדה הביקורת, הן בזמן ההקמה והן בתחזוקה, עלולים במשך השנים לסכן את מבנה הגשר.

13.5. מהסברים שקיבלה הביקורת, מאגף תשתיות, הממונה על תשתיות הדרכים הכוללים גם את הגשרים ומבני הדרך, הוסבר לביקורת כי האגף אמנם שותף להיערכות העירייה בזמן חירום, מל"ח (משק לשעת חירום) אך אין במסגרת זו התייחסות לנושא גשרים ומבני דרך.

13.6. הביקורת מעירה, שעל פי דוח מבקר המדינה שפורסם ביולי 2018 בנושא, ציין מבקר המדינה כי מתוך יותר מ-70 גשרים ברמות סיכון גבוהות, חוזקו 3 גשרים בלבד.

13.7. התמוטטות של גשר, עלולה לגרום לאובדן חיי אדם ותנועות מכוניות שהגשר יקרוס עליהם, ויגרום לנפגעים ולנזקים חמורים. והעירייה חשופה לתביעות משפטיות של נפגעים.

13.8. מהביקורת עולה כי, בניגוד לתקנים המחמירים של רגישות סייסמית, שהותקנו ע"י מכון התקנים הישראלי, אין בידי העירייה נתונים על גשרים ומבני דרך שנבנו לפני שנת 1995. תשתיות גשרים ומבנים אלה, שנבנו שלא בהתאם לתקנים המחמירים, **מחייבים טיפול בעדיפות גבוהה.**

13.9. הביקורת מעירה כי במסגרת הסקירות לזיהוי גשרים ומבנים שיזמה העירייה במהלך השנים 2009-2010 בעיר, נמצא כי בכל 39 הסקירות שנערכו, **חסר המידע בנושא עומסים** (סעיף מס' 7 בסקירת הזהות של הגשר), שאמור לפרט בין היתר, מידע על: "עומס בפועל", "שיטת דרוג עומס סיסמי", דירוג עומס סיסמי" ו"מגבלות עומס מאושרות", נתונים שעשויים לסייע בטיפול בליקויים בגשרים ומבנים הנמצאים ברמת סיכון גבוהה לאירוע סיסמי של רעידת אדמה.

13.10. הביקורת מעירה כי לעירייה אין תוכנית עבודה שנתית או רב שנתית, שתיתן מענה לטיפול בפגמים בגשרים ומבנים הנמצאים בסיכון גבוה להתרחשות אירוע סיסמי של רעידת אדמה.

13.11. הביקורת מעירה כי אין בעירייה תוכנית פעולה לזמן חירום, לשיקום גשרים ומבנים חיוניים שעלולים להינזק ואף לקרוס. קריסה של גשר עלולה לשבש צירי תנועה ברחבי העיר. תנועה שלעיתים חיונית ביותר לכוחות הביטחון, לפינוי נפגעים, להצלה, לכיבוי אש וכד', שייעודם הצלת חיים ומניעת אסונות.

<u>המלצת הביקורת</u>

13.12. להכין תכנית עבודה רב שנתית לבחינת מצב כל הגשרים בעיר.

<u>תגובת מנהל אגף התשתיות:</u>

"תוכן תכנית חירום בנושא שיקום ואחזקת גשרים בעקבות אירועים של רעידות אדמה"

14. <u>מערכת מידע גיאוגרפית (GIS) של העירייה</u>

14.1. מערכת המידע הגיאוגרפי העירונית (GIS-Geographic Information System) מציגה באמצעות רשת האינטרנט מידע גיאוגרפי מגוון על תשתיות עירוניות באופן טכנולוגי. לרשות הגולשים (תושבים, גורמי העירייה, אדריכלים, יזמים, שמאים ועוד) מתאפשר לצפות במידע בצורה דינאמית.

14.2. המערכות מקושרות לתשתית המידע ההנדסית הממוחשבת בעירייה, כך שבדרך כלל אפשר באמצעותן לקבל מידע תכנוני נוסף, כגון תשריטים והוראות התוכנית, שלבי האישור הסטטוטורי, החלטות הועדה לתכנון ולבנייה ולעוד. כל המידע הנ"ל שבמערכת ניתן להפיק למפה.

14.3. הביקורת בחנה האם מערכת המידע הגיאוגרפית העירונית תומכת ומנהלת את מערך המיפוי המקיף של תשתיות הגשרים ומבני דרך שבתחום המוניציפלי.

14.4. מהביקורת עולה כי, במערכת המידע הגיאוגרפית העירונית, **חסר המיפוי השלם והמקיף של תשתיות הגשרים ומבני דרך שבתחום המוניציפלי של העירייה, הכוללים כאמור 47 גשרים ומבנים.**

14.5. הביקורת מעירה כי, בהיעדר מידע על תשתיות הגשרים ומבני דרך, גורמי העירייה אינם חשופים למידע חיוני זה. כאמור, המידע על תשתיות אלה, כולל בין היתר: גשרי רכב, גשרי רכבת, גשרי הולכי רגל, הפרדות מפלסיות, מעברים תת קרקעיים לרכב/להולכי רגל, מובלי ניקוז ועוד. מידע שיכול היה לסייע ולהיות לעזר לגורמים העוסקים בתכנון וטיפול בתשתיות העירוניות, לרבות לפעילות בזמן חירום.

14.6. **הביקורת מעירה כי קיים חוסר ניצול של יכולות המערכת לקבלת תמונה עדכנית מלאה וכוללת של כלל התשתיות העירוניות, לרבות גשרים ומבני דרך.**

<u>המלצת הביקורת</u>

14.7. לעדכן את מסד הנתונים של מערכת המידע הגיאוגרפית בנתוני תשתיות הגשרים ומבני דרך שבתחומי העיר.

<u>תגובת מהנדסת העיר:</u>

"המערכת הגיאוגרפית הינה כלי קיבול של חומר המועבר אליה ע"י המחלקות והאגפים בעירייה. ככל שתועבר שכבה בנושא הגשרים, היא תוטמע במערכת ה GIS."

<u>הערות ראש העיר</u>

דו"ח ביקורת – אחזקת גשרים ומבני דרך

1. **סעיפים 7.13 – 7.14, 8.13 – 8.15, 13.12**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. יבוצע סקר של כל הגשרים בעיר עפ"י הקריטריונים של חב' נתיבי ישראל ותכנית עבודה לתיקון כל הליקויים שימצאו בסקר.

2. **סעיף 9.14.4 – גשר מבצע קדש**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תזומן פגישה בראשות מנכ"לית העירייה בנושא.

3. **סעיפים 10.2.5 – 10.2.8, 10.4.5 – 10.4.6 – גשר שילוט לפרסום – רח' ביאליק 127**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת לתיקון הליקויים באופן מיידי.

4. **סעיף 11.5.6 – גשר מעבר תחת לרכב בדרך אבא הלל – ביאליק**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיפים 12.5.2 – 12.5.5, 12.6.6 – גשר מעבר תחתי לרכב במפגש הרחובות אלוף שדה והירדן**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. מח' תנועה תכין תכנית עבודה לתיקון הליקויים.

6. **סעיף 13.12**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. באחריות אגף התשתיות להכין תכנית עבודה בנושא שיקום ואחזקת גשרים בעקבות אירועים של רעידות אדמה.

7. **סעיף 14.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. לאחר ביצוע סקר הגשרים, יעודכן מסד הנתונים של ה- GIS .

ניקיון הגנים הציבוריים

1. מבוא

העירייה אחראית לתכנון, הקמה ותחזוקה של הגנים הציבוריים בעיר. אחזקת גנים ציבוריים כוללת מספר היבטים, ביניהם: גיזום עצים, ניקיון גנים ציבוריים, שטיפת מתקני משחק ומשטחי גומי, ניקיון שבילי הגן, טיפול גנני, אחזקת מזרקות ואחזקה ובטיחות מתקני משחק.

בעיריית רמת גן, מחלקת גנים ונוף היא האמונה על אחזקה שוטפת של הצמחייה ושטחי הגנים בעיר, לרבות אחזקת מתקני המשחק, והניקיון בגנים הציבוריים (להלן: "**המחלקה**").

לצורך ביצוע פעולות הניקיון בגנים הציבוריים חולקה העיר ל-4 אזורי גינון: (להלן: "**שטחי הגינון**").

באזורים הנ"ל **לא נכללים** הגנים שאינם באחריות מחלקת גנים ונוף כגון: מתחם הפארק הלאומי, הספארי, פארק מרום נווה, גן אברהם, גני ילדים ובתי ספר.

על ניקיון אזורי הגינון אחראים ארבעה קבלנים (להלן: "**קבלני גינון**") עמם התקשרה העירייה במסגרת מכרז פומבי מס' 4/2017 "למתן שירותי גינון, אחזקת גנים, שיקום ופיתוח גינות ציבוריות, בתחום העיר רמת גן" (להלן: "**מכרז גינון**") כל קבלן אחראי על אזור גינון אחר. לכל אזור יש מפקח גינון מטעם העירייה שאחראי על פיקוח עבודות קבלן הגינון של אותו אזור.

סך שטחי הגינון המטופלים על ידי מחלקת גנים ונוף בעיר, נכון למועד הביקורת עומדים על 881 דונם.

ניקיון הגנים נחלק לשלושה מרכיבים עיקריים:

- ניקיון פסולת ברחבי הגן על ידי קבלני האחזקה.
- שטיפת מתקני המשחקים על ידי קבלני האחזקה.
- טיאוט המבוצע על ידי חברה א' באמצעות רכב טיאוט מכאני.

סך תקציב מחלקת גנים ונוף לשנת 2018 היה 20,882,988 ₪. התקציב מורכב מהוצאות עבור שכר עובדי המחלקה והוצאות עזר שונות כגון: הוצאות עבור מים, הוצאות הקבלנים בעבור תחזוקת גנים ציבוריים והוצאות עבור חומרים, כלים וציוד.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את ניקיון הגנים הציבוריים שבאחריות מחלקת גנים ונוף, כפי שהתרשמה בסיורים שערכה במהלך החודשים ספטמבר - דצמבר 2018

2. מטרת הביקורת

- בדיקת הטיפול בניקיון הגנים הציבוריים שבאחריות מחלקת גנים ונוף.
- בדיקת הפיקוח על ביצוע עבודות ניקיון הגנים הציבוריים.

3. מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל מחלקת גנים ונוף.
- מנהל התפעול במחלקה.
- מפקח אזור מרכז - מזרח.
- מפקח הגיזום במחלקה.

כמו כן הביקורת קיבלה מסמכי הנהלת חשבונות, הסכמי התקשרות ומסמכים נוספים.

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

תגובות מנהל המחלקה שולבו בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מהביקורת עולה כי העסקת קבלן פינוי הגזם (קבלן ג'), על ידי מחלקת גנים ונוף מתבצעת בשיתוף אגף שפ"ע. כך, שחלק ממשאיות הגזם מועסקות עבור אגף שפ"ע וחלקן עבור מחלקת גנים ונוף. עם זאת, כל התשלום לקבלן מתבצע מתוך הסעיף התקציבי של אגף שפ"ע ללא חיוב תקציב מחלקת גנים ונוף. כך למשל, בחודש מרץ 2017 שולם לקבלן סכום של 310,231 ₪ כאשר מתוך 165 משמרות שחויבו על ידי הקבלן 22 משמרות בוצעו עבור המחלקה, ז"א 13% מסך החשבונית (סעיף 6).

4.2. נוהל העבודה הפנימי לא אושר על ידי הנהלת העירייה, לא תוקף מול אחראית הנהלים בעירייה ואינו מכיל מרכיבים עיקריים בפעולת המחלקה (סעיף 7).

4.3. הביקורת מעירה על כך כי נושא הטיפול בניקיון הגנים נקבע על ידי **זמינות פינוי הגזם** ולא על פי יכולת הקבלן לניקוי הגנים או מצבם. (סעיף 8).

4.4. הביקורת מעירה שבשל שיטת בחינת ההצעות שקבעה העירייה, העירייה משלמת סכום גדול יותר עבור עבודות שהייתה יכולה לקבל באותה רמת איכות במחיר נמוך יותר. כך, בשל השיטה שנקבעה לבחירת ההצעות הזוכות, יצא כי הצעה זולה יותר מההצעה של הזוכה ע.ס נדרשה להשוות את הצעתה אליו ולהציע הצעה גבוהה יותר מזו שהגישה. הביקורת מציינת כי על פי סעיף 22 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- 1987 (להלן: "תקנות העיריות (מכרזים)"): "(ב) בכפוף לאמור בתקנות אלה, תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים

הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בתקנה 11. (ג) אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה." הביקורת מעירה כי שיטת בחירת הזוכה אינה מתמרצת את המציעים הפוטנציאליים להגיש את ההצעות הזולות ביותר שכן לא ההצעה הזולה זוכה, אלא ההצעה הקרובה לממוצע. (סעיף 9.1)

4.5. מהביקורת עולה כי כל ארבעת הקבלנים הזוכים במכרז נעזרים בקבלני משנה וזאת ללא כל תיעוד לקבלת אישור מן המחלקה. פרטי קבלני המשנה כוללים רישום ידני של תעודות זהות העובדים בלבד, ללא ציון פרטי החברה של קבלן המשנה, צילום תעודות העובדים, הכשרותיהם, וכל זאת וזאת לאחר סיום הליך המכרז בו נבחנו יכולות הקבלן והתשומות אותם עליו לספק (סעיף 9.2). **הביקורת מבקשת לציין כי בעקבות הערותיה הופק אישור לקבלנים הזוכים על העסקת קבלני מישנה**.

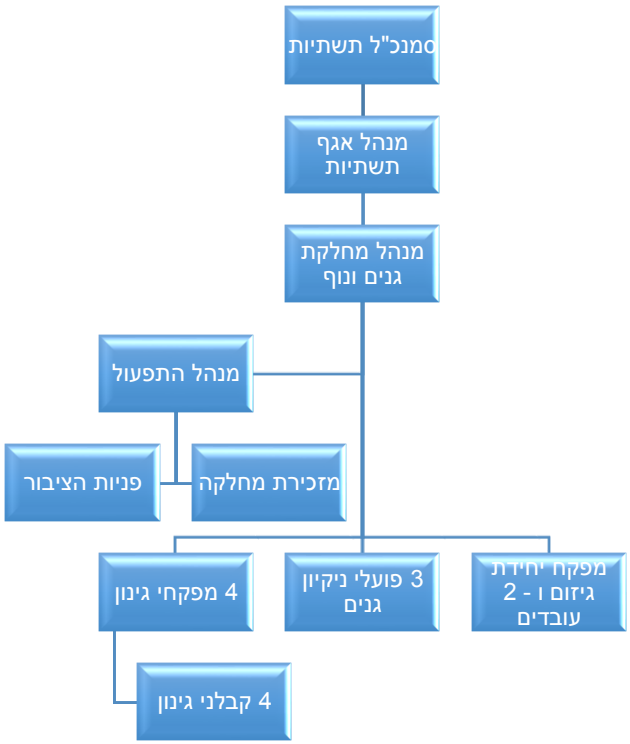
4.6. מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד להסכם עם הקבלן, לא מתבצעת בקרה על ידי העירייה באמצעות מערכת איתוראן כי עבודות רכבי הטיאוט מתבצעות בהתאם לנדרש בחוזה. הביקורת מעירה כי למרות שמותקנת מערכת איתורן, לא מבוצע מעקב אחר עבודת הטיאוט המכני (סעיף 10.2).

5. מבנה ארגוני

מחלקת גנים ונוף היא האמונה על אחזקה שוטפת של הצמחייה ושטחי הגנים בעיר, לרבות אחזקת מתקני המשחק, והניקיון בגנים הציבוריים. המחלקה הינה חלק מאגף תשתיות בעירייה.
מחלקת גנים ונוף פועלת באמצעות חלוקה לצוותים המורכבים מאנשי מקצוע ייחודיים בתחומי הגינון, הבינוי, ההשקיה, המכונאות והמסגרות: צוות גיזום עצים, צוות גיזום שיחים, צוות השקיה, צוות מתקני משחקים ועוד.

על תחום ניקיון הגנים הציבוריים אמונים מפקחי הגינון במחלקת גנים ונוף. הפעילות השוטפת לניקיון בשטח מבוצעת באמצעות קבלנים חיצוניים, בהתאם לחוזי התקשרות בינם ובין העירייה.

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני של מחלקת גנים ונוף **לנושא ניקיון הגנים הציבוריים בלבד**:



6. תקציב

תקציב מחלקת גנים ונוף לשנת 2018 עמד על 20,882,988 ₪. התקציב מורכב מהוצאות עבור שכר עובדי המחלקה והוצאות עזר שונות כגון: הוצאות עבור מים, הוצאות עבור קבלני תחזוקת גנים ציבוריים, והוצאות עבור חומרים, כלים וציוד.

בטבלה שלהלן מפורטים נתוני תקציב תחזוקת הגנים הציבוריים לשנים 2016-2018 (התקציב מובא בסעיף "עבודות קבלניות").

ביצוע 2016 בש"ח	ביצוע 2017 בש"ח	תקציב 2018 בש"ח
9,563,000	9,205,000	10,970,000

<u>הערת הביקורת</u>:

מהביקורת עולה כי העסקת קבלן פינוי הגזם (קבלן ג'), על ידי מחלקת גנים ונוף מתבצעת בשיתוף אגף שפ"ע. כך, שחלק ממשאיות הגזם מועסקות עבור אגף שפ"ע וחלקן עבור המחלקה. עם זאת, כל התשלום לקבלן מתבצע מתוך הסעיף התקציבי של אגף שפ"ע **ללא חיוב תקציב מחלקת גנים ונוף.** כך למשל, בחודש מרץ 2017 שולם לקבלן סכום של 310,231 ₪ כאשר מתוך 165 משמרות שחויבו על ידי הקבלן 22 משמרות בוצעו עבור המחלקה, ז"א 13% מסך החשבונית.

<u>המלצת הביקורת</u>:

6.1. מומלץ כי הקבלן יפיק שני חיובים נפרדים בגין השירותים הניתנים על ידו, כאשר האחד יימסר ויאושר על ידי מחלקת הניקיון באגף שפ"ע והשני יישלח ויאושר על ידי מחלקת גנים ונוף, על פי הרישומים היומיים המנוהלים על ידי המפקחים.

7. נהלים

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.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1. <u>מטרה</u> - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2. <u>מסמכים ישימים</u> - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3. <u>הגדרות</u> - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4. <u>שיטה</u> - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5. <u>אחריות</u> - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.

לביקורת הועבר נוהל עבודה של מחלקת גנים ונוף מעודכן ליום 4.1.18. הנוהל מחולק לפרקים הבאים:

א. מטרת הנוהל
ב. הגדרות ואחריות לביצוע
ג. תחזוקה שוטפת
ד. שיטת העבודה
ה. פיקוח על עבודות קבלנים
ו. תהליך אישור הזמנת ציוד וחומרים
ז. אחזקת מתקנים - בטיחות
ח. עבודת שיקום ופיתוח גנים
ט. מוקד פניות הציבור
י. פקידת יערות עירונית

7.1. נוהל העבודה הפנימי לא אושר על ידי הנהלת העירייה ולא תוקף מול אחראית הנהלים בעירייה.

7.2. בנוהל העבודה לא מצוין האם התאריך הנקוב בו הינו תאריך עדכון או תאריך כתיבת הנוהל. כמו כן, לא מצוין מספר המהדורה כך שישנו קושי לבצע מעקב בקלות אחר שינויים המבוצעים בנוהל.

7.3. לא מצוינות בנוהל הוראות לעניין אופן תיעוד עבודת המפקחים על קבלני הגינון. ללא תיעוד מסודר של עבודת המפקחים, ייתכן כי גינות מסוימות/ משימות מסוימות יתבצעו כנדרש ואילו משימות אחרות לא ייפוקחו כראוי. תיעוד מסודר מאפשר בקרה קלה יותר אחר המשימות המבוצעות על ידי העובדים.

7.4. לא מצוין בנוהל מהו פרק הזמן שעל המחלקה לעמוד בו לתיקון תקלות המתקבלות במוקד פניות הציבור.

7.5. נוהל המחלקה אינו מתייחס לבקרה אחר מכונות הטיאוט.

7.6. נוהל המחלקה אינו מתייחס לבקרה אחר משאיות הגזם.

7.7. הנוהל לא מתייחס לנושא בקרת החשבונות של הקבלנים.

7.8. נוהל העבודה מציין כי על **המפקח** לסייר בכל גן לפחות פעם בשבועיים ו/או בהתאם לאילוצים או לאילוצים והנחיות הממונים. **המדובר בתדירות נמוכה מאד אשר אינה מאפשרת בקרה יעילה אחר עבודת הקבלנים.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.9. לעדכן את הנוהל **ולפרט בפירוט רב** מהם שלבי הביצוע של עבודת כל הגורמים במחלקה, לוחות זמנים לביצוע וכיו"ב.

<u>תגובת מנהל המחלקה</u>:

"נוהל בנושא הועבר לאישורו של מנהל אגף התשתיות ולאחר מכן לאחראית הנהלים בעירייה."

8. תכנית עבודה - מפקחים

<u>קבלני הגינון</u> - כל קבלן גינון מקבל תכנית עבודה שבועית מהמחלקה, הכוללת את הגנים שיש לנקות מדי יום. הימים נקבעים בהתאם לימי הוצאת הפסולת על ידי אגף שפ"ע, כך שתהיה התאמה ופינוי הפסולת שנאספה בגנים הציבוריים תפונה בהקדם האפשרי.

בהתאם לאמור במסמכי מכרז גינון, הקבלן יכין תכנית עבודה בה יפרט את סדר הסריקות והניקיונות שתאושר על ידי מנהל מחלקת גנים ונוף. כמו כן, העבודה תתבצע אך ורק בהתאם לתכנית העבודה המאושרת.

<u>מפקחים</u> - הביקורת מעירה כי למפקחים **אין תכנית עבודה שבועית** כתובה והתכנית מתבססת על תכנית העבודה השבועית של הקבלן, ובהתאם לטיפול בפניות ציבור ושתילת שתילים בגנים, לפי שיקול דעתו של המפקח.

8.1. הביקורת עיינה בתכנית העבודה השבועית של הקבלן כ.ש (אזור מרכז מזרח). בתכנית העבודה מצוינים הגנים שעל הקבלן לטפל בהם מדי יום. הביקורת מציינת כי קיימת אי אחידות במספר הגנים היומיים שעל הקבלן לטפל בהם. כך למשל, בימים א' ו-ב' על הקבלן לדאוג לטיפול ב-11 גנים ציבוריים, ביום ד' ב-7 גנים ציבוריים, ביום ה' ב- 13 גנים ציבוריים וביום ג' על הקבלן לטפל ב- 23 גנים ציבוריים. מנהל התפעול ציין כי הנחת העבודה של המחלקה הינה כי **הקבלן לא בהכרח יספיק לנקות את כל הגנים הציבוריים בהתאם לתכנית העבודה המצוינת**.
עוד מסר מנהל התפעול כי *:"תכנית העבודה הותאמה לפינויי הפסולת והגזם המבוצעים על ידי אגף שפע".*

<u>הערות הביקורת:</u>

8.2. הביקורת סבורה כי על תכנית העבודה לשקף את היכולת הריאלית של המבצע שלה, כך שניתן יהיה לעקוב אחר הביצוע. קל וחומר, כאשר ביומן העבודה השבועי של הקבלן מצוינים כל הגנים הציבוריים בכל ימי השבוע ללא חלוקה של הגנים אשר טופלו בפועל על ידי הקבלן באותו שבוע.

8.3. הביקורת מעירה על כך כי נושא הטיפול בניקיון הגנים נקבע על ידי זמינות פינוי הגזם ולא על פי יכולת הקבלן לניקוי הגנים או מצבם.

8.4. העדר תכנית עבודה למפקחי העבודה אינה מאפשרת פיקוח בכל הגנים. יש לקיים תכנית עבודה מסודרת וכן לקיים תיעוד של עבודת הפיקוח המתבצעת בפועל על ידי המפקח.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.5. לפרט בתכנית העבודה מהם הגנים הציבוריים שעל הקבלן לטפל בהם מדי יום, כולל ציון של יום חלופי במידה והקבלן אינו מסיים את עבודתו ביום שנקבע. **על יומן העבודה השבועי לשקף את העבודה בפועל שבוצעה על ידי הקבלן.**

8.6. לקבוע תכנית עבודה למפקחי העבודה, גם אם תיוותר בתכנית העבודה הגמישות הנדרשת לפעילות משתנה בהתאם לפניות הציבור, למשל. כמו כן יש לתעד את עבודת המפקח לצורך מעקב כי מתקיים פיקוח בכל הגנים.

9. התקשרות עם קבלני הגינון

9.1. הליכי מכרז

במסגרת ההזמנה להציע הצעות כחלק מסמכי מכרז פומבי מס' 4/2017 למתן שירותי גינון, אחזקת גנים, שיקום ופיתוח גינות ציבוריות בתחום העיר רמת גן במסמכי מכרז הגינון (להלן: "**מסמכי מכרז הגינון**") נקבע כי, לצורך קביעת הזוכים במכרז יבוצעו הבדיקות הבאות:

1) עמידת המשתתפים בתנאי הסף כמפורט במסמכי מכרז הגינון, לרבות שלמות הצעתם וכתב הערבות שהגישו.

2) בדיקת הצעת המחיר לדונם אינטנסיבי כמפורט להלן:

- חישוב של "ממוצע ההצעות" כאשר בחישוב זה לא תילקח בחשבון ההצעה הגבוהה ביותר מבין ההצעות לצורך הבחינה בלבד.
- 4 ההצעות הזוכות במכרז תהיינה 4 ההצעות הקרובות ביותר לממוצע בערך מוחלט (ערכו החיובי של הערך של אותו מספר), כלפי מעלה או כלפי מטה.
- המציעים לאותן הצעות הזוכות יתבקשו להשוות את הצעתם להצעה הקרובה לממוצע בערך מוחלט כלפי מטה (כלומר להצעה הנמוכה מהממוצע הקרובה לממוצע ביותר).

3) חלוקת האזורים ל-4 המציעים הזוכים תעשה בהגרלה כפי שמפורט במסמכי מכרז הגינון.

4) ועדת המכרזים תבחר במכרז זה גם כשיר חמישי ושישי וכן הלאה (מעבר לארבעת הזוכים). ככל שהשירותים לא יינתנו לשביעות רצון העירייה, העירייה תוכל להודיע לזוכה כי היא מפסיקה את ההתקשרות עמו ותתקשר עם מציע חמישי או שישי.

ביום 11.1.2018 התקיימה ישיבת ועדת המכרזים לאשר את ההצעות הזוכות במכרז הגינון (להלן: "**ועדת המכרזים/הוועדה**"). בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים הובאו הנתונים הבאים:

1) הוועדה פסלה מציע אחד (א.ר) אשר לא ענה על תנאי הסף מס' 3.2 (בעל ניסיון רלבנטי קודם ברשות מקומית אחת) ולגבי תנאי הסף 3.1 (בעל ניסיון רלבנטי קודם בהיקף כספי של 200,000 ₪ בכל שנה) ענה שלא כנדרש.

2) בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים הובאו הנתונים הבאים:

- ממוצע ההצעות לדונם הועמד על הסך של 801.31 ₪ לא כולל מע"מ. לצורך חישוב הממוצע נגרעה ההצעה הגבוהה ביותר.
- פורטה רשימה של 24 מציעים ממנה חושב ממוצע הצעות כאמור.

מתוך 24 המציעים אושרו 4 זוכים במכרז ו-4 זוכים חלופיים בהתאם להצעותיהם, כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	שם הקבלן	גובה הצעה בש"ח לדונם (לא כולל מע"מ)	הערות
1	ע.ס	798	זוכה במכרז
2	נ.ח	805.55	זוכה במכרז
3	כ.ש	795	זוכה במכרז
4	נ.פ	812	זוכה במכרז
5	ו.ה	788	חלופי
6	ת.ש	788	חלופי
7	ט.ב	818	חלופי
8	ד.כ	819	חלופי

בהתאם להחלטת ועדת המכרזים, בחינת ההצעות בוצעה בהתאם לתנאים הבאים:

- 4 ההצעות הקרובות ביותר לממוצע בערך מוחלט (כלפי מעלה או כלפי מטה) הוגדרו כזוכות, בכפוף להשוואת הצעתם להצעה הקרובה ביותר לממוצע בערך מוחלט כלפי מטה. השוואת מחירים התבקשה מ-3 הצעות ביחס להצעת המציע ע.ס בסך של 798 ₪.

- הוועדה הסמיכה את מחלקת מכרזים באגף הרכש, לפנות אל המציעים לצורך קבלת אישורם להשוואת ההצעות. לאחר אישורם הוזמנו המציעים להגרלה.

9.1.1. בשל השיטה שנקבעה על ידי העירייה לבחינת ההצעות הזוכות, לפיו 4 ההצעות הקרובות ביותר לממוצע בערך מוחלט יוגדרו כזוכות, הצעות נמוכות יותר בהשוואה להצעות הזוכות לא זכו במכרז. גם הצעות הקרובות בערכן לאומדן העירייה (770 ₪), אשר חזקה עליו כי משקף את הערך אשר העירייה חישבה כמחיר ראוי למתן השירותים, **נפסלו בשל שיטת בחירת הזוכה**, התלויה בממוצע בין ההצעות.

בטבלה להלן מוצגות ההצעות הזוכות לעומת ההצעות הקרובות לאומדן:

שם החברה המציעה	גובה ההצעה	אחוז מהאומדן – 770 ₪ לדונם
נ.פ	812	105%
נ.ח	805.55	105%
ע.ס	798	104%
כ.ש	795	103%
ו.ה	788	102%
ת.ש	788	102%
א.ת	777	101%
ד.ש	765	99%
ד.מ	727.83	95%
ג.י	726	94%
מ.ג	721	94%
ג.ח	668	87%

ההצעות הזוכות

הצעות שלא זכו במכרז הגם שהינן קרובות בערכן לאומדן, ונמוכות יותר מההצעות הזוכות

9.1.2. הביקורת מעירה שבשל שיטת בחינת ההצעות שקבעה העירייה, העירייה משלמת **סכום גדול יותר עבור עבודות שהייתה יכולה לקבל באותה רמת איכות במחיר נמוך יותר**.

9.1.3. כך, בשל השיטה שנקבעה לבחירת ההצעות הזוכות, יצא כי הצעה זולה יותר מההצעה של הזוכה ע.ס נדרשה להשוות את הצעתה אליו ולהציע הצעה גבוהה יותר מזו שהגישה.

9.1.4. הביקורת מציינת כי על פי סעיף 22 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- 1987 (להלן: "**תקנות העיריות (מכרזים)**"): "**(ב) בכפוף לאמור בתקנות אלה, תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בתקנה 11. (ג) אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.**"

9.1.5. **הביקורת מעירה** כי שיטת בחירת הזוכה אינה מתמרצת את המציעים הפוטנציאליים להגיש את ההצעות הזולות ביותר **שכן לא ההצעה הזולה זוכה, אלא ההצעה הקרובה לממוצע**.

9.2. <u>העסקת קבלני משנה</u>

נספח ב לטבלת הפיצויים קובע כי לכל עבור כל יום "אי קבלת אישור להעסקת קבלן משנה" יחויב הקבלן ב – 1,000 ₪.

בנוסף סעיף 4.3 לביצוע העבודות והתחייבויות הקבלן קובע כי: "**מבלי לגרוע בכלליות האמור לעיל, הקבלן מתחייב להתייצב אישית או נציגו המוסמך על ידי הקבלן לקבלת החלטות ומאושר על ידי הממונה, במשרדי מחלקת גנים ונוף, לכשיידרש, ולהיות נכון לבצע סיורים עם הממונה או נציגו בכל יום ובכל שעה שיראה הממונה לנכון.**"

<u>הערת הביקורת</u>:

מהביקורת עולה כי כל ארבעת הקבלנים הזוכים במכרז נעזרים בקבלני משנה וזאת ללא כל תיעוד לקבלת אישור מן המחלקה. פרטי קבלני המשנה כוללים רישום ידני של תעודות זהות העובדים בלבד, ללא ציון פרטי החברה של קבלן המשנה, צילום תעודות העובדים, הכשרותיהם, וכל זאת וזאת לאחר סיום הליך המכרז בו נבחנו יכולות הקבלן והתשומות אותם עליו לספק.

הביקורת מעירה כי המחלקה מודעת על העסקת קבלני משנה ע"י הקבלנים, אך לא הוטל כל קנס על הקבלנים, בהתאם לנדרש בנספח ב לטבלת הפיצויים.

הביקורת ראתה מסמכים המעידים על העסקת קבלני המשנה ע"י הקבלנים. **בעקבות הערת הביקורת**, הופק אישור לקבלנים הזוכים על העסקת קבלני משנה וזאת לאחר בדיקתם.

9.3. <u>פיקוח ובקרה</u>

בהתאם לאמור בהוראות הסכם ההתקשרות עם קבלני הגינון, עבודות הניקיון בשטחי הגינון יבוצעו מידי יום ביומו על ידי קבלני הגינון בהתאם להוראות מנהל מחלקת גנים ונוף, תוך שמירה קפדנית על עבודות ניקיון הגנים, שדרות, ערוגות, מעגלי תנועה, חורשות, אי תנועה וכל שטח המוגדר כאחזקה שוטפת ונמצא ברשימת אתרי התחזוקה. הניקיון מתבצע בכל שטח הגן כולל כניסות ויציאות לגנים, מדשאות, שטחי גינון, רחבות, אזורי משחק, מדרכות, שבילים, תעלות, או כל דומם אחר. על קבלני הניקיון לבצע שטיפה של אלמנטים כגון: מתקנים, ריהוט, שבילים, רחבות, ריצופים, שבילים, מתקני משחק וכו'. הניקיון מבוצע על ידי רכב תפעולי הכולל מערכת שטיפה בלחץ מים ואויר ביחס 20/80 ("גרניק").

עבודות הניקיון מתחלקות למספר תחומים כמפורט להלן:

<u>ניקיון מכל פסולת לא אורגנית</u> - בכל יום עד השעה 10:00, קבלני הניקיון מנקים את הגנים הציבוריים מכל פסולת לא אורגנית כגון: ניירות, בקבוקים. כמו כן, מוחלפות שקיות האשפה בכל פחי האשפה הנמצאים בשטח הגנים.

<u>שטיפת מתקני משחק</u> - ברחבי העיר ישנם 99 מתחמי משחק הנמצאים בתוך הגנים הציבוריים המונים כ-550 מתקנים. באחריות קבלני הגינון לשטוף את מתקני המשחק ומשטחי הגומי שבגנים הציבוריים שבאזור אחריותם לפחות שלוש פעמים בשבוע.

בגנים בהם קיימות גינות כלבים - עד השעה 10:00 בבוקר באחריות הקבלן האחראי לבצע מילוי שקיות איסוף צואה בכל הגנים, וניקיון גינות כלבים.

לכל אחד מארבעת אזורי הגינון אמון **מפקח אזורי מטעם המחלקה**. המפקח האזורי אחראי על ביצוע מעקב ובקרה אחר עמידתם של קבלני הגינון בהתחייבויותיהם על פי הסכם ההתקשרות.
אחריות המפקחים כוללת את התחומים הבאים:

- **<u>פיקוח ובקרה על אחזקת גינון</u>** - השקיה, נטיעה/שתילה, כיסוח דשא, ניקוש עשביה, גיזום, דישון, הדברה, טיפול במניעת התפתחות של עשבייה וצמחיה לא רצויה, טיפול בשטח חורשה, עצים באיי תנועה, עצים במפרדות, עצים בשטחי גן כולל מערכת השקיה וללא מערכת השקיה, שתילה וכו'.

- **<u>פיקוח ובקרה על ניקוי שטחי הגנים</u>** - ניקוי הגנים הציבוריים, מדשאות, רחבות, אזורי משחק, מדרכות, שבילים, תעלות וכו', פינוי פסולת מכל סוג, ניקוי מדרכות ומשטחים, שבילים, שטיפת מתקני משחק ומשטחי גומי, ריקון והחלפת שקיות באשפתונים.

לצורך ביצוע מעקב, ממלא הקבלן דוח שבועי המחולק לפי נושאי האחריות של קבלן הגינון: ניקיון יומי, פסולת, החלפת שקיות אשפה ושקיות לאיסוף צואת כלבים, מס' עובדים יומי וכו' ומחולק לפי ימי העבודה (להלן: "**הדוח השבועי**)" (ראה נספח א').

לכל יום עבודה מוקצה בדוח מקום ייעודי לצורך סימון האם הקבלן ביצע את המשימה המצוינת באותו היום. בסיומו של כל שבוע חותם המפקח האזורי על הדוח. בסיומו של כל חודש מרכז המפקח את הדוחות ומצמיד אותם לחשבון החודשי של הקבלן.
הביקורת מעירה כי בדוחות הפיקוח מופיעות מספר משימות בכל עמודה באופן שלא ניתן להבין מהדו"ח מהי המשימה שבוצעה/לא בוצעה על ידי קבלן הגינון.
הדוח אינו משקף את הגנים בהם בוצעו עבודות הניקיון בפועל, אלא ביחס לכל יום עבודה מצוין שבוצעו העבודות בכל אחד מהגנים, ללא חלוקה של גנים בהם בוצעו הטיפולים לפי ימי השבוע.

<u>המלצת הביקורת:</u>

9.3.1. מומלץ להכין טופס "יומן ניהול שטחי גינון" (דוח שבועי) שישקף באילו גנים בוצעו העבודות, וכן שיכיל עמודות נפרדות לכל אחת מהמשימות שעל המפקח לבדוק.

9.4. סיורי הביקורת בגנים הציבוריים

הביקורת ביקרה ב- 7 גנים ציבוריים, בחלקם ב- 20 לנובמבר בשעה 06:00 ובשעה 18:00, ובחלקם ב-29 לאוקטובר בשעה 06:00, במטרה לבחון את 3 הניקיון בגן בדגש על:

- ✓ ניקיון פסולת ברחבי הגן על ידי קבלני האחזקה
- ✓ שטיפת מתקני המשחקים על ידי קבלני האחזקה
- ✓ טיאוט המבוצע על ידי חברה א' באמצעות רכב טיאוט מכאני.

במהלך הבחינה נבחנו ההיבטים הבאים:

- ניקיון מתקני המשחקים
- ניקיון הספסלים
- ניקיון שבילים
- ריצוף תקין
- ניקיון הפחים וקיום שקיות פלסטיק
- קיום ברזיות בגנים

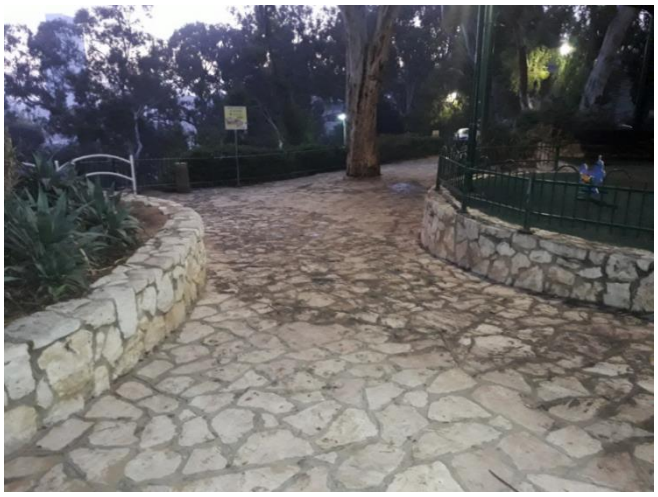
הביקורת מבקשת לציין לחיוב כי הגנים שנבדקו נמצאו נקיים, הפחים מרוקנים ומכילים שקיות כנדרש, למעט הערותיה כמפורט בטבלה:

שם הגן	מועד הסיור	מס' גן	הערות הביקורת
צילנה	29/10	405	
יהודה	29/10	409	
שאול	29/10 20/11	416	**(1)** 20/11 נמצא בוץ למרות שלא ירדו גשמים מאז ה- 16 בנובמבר
המלך דוד – צפון	29/10, 20/11	501	
המלך דוד- דרום	29/10	502	
סוקולוב	29/10	423	לא קיימת ברזיה
גן עמירם	20/11	508	**(2)** נמצא בוץ למרות שלא ירדו גשמים מאז ה- 16 בנובמבר וכן גרפיטי

(1) א. גן שאול,20 בנובמבר, שעה 06:00.

נמצא בוץ למרות שלא ירדו גשמים מאז ה- 16 בנובמבר.

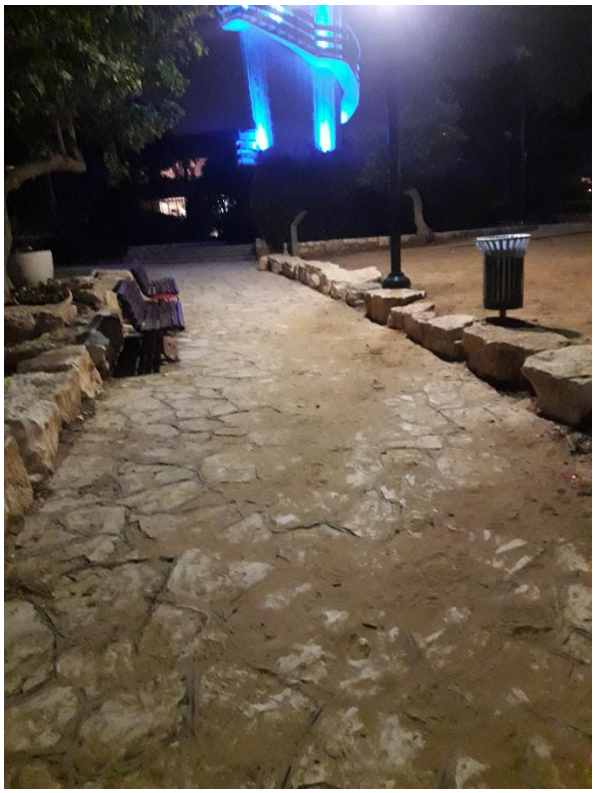


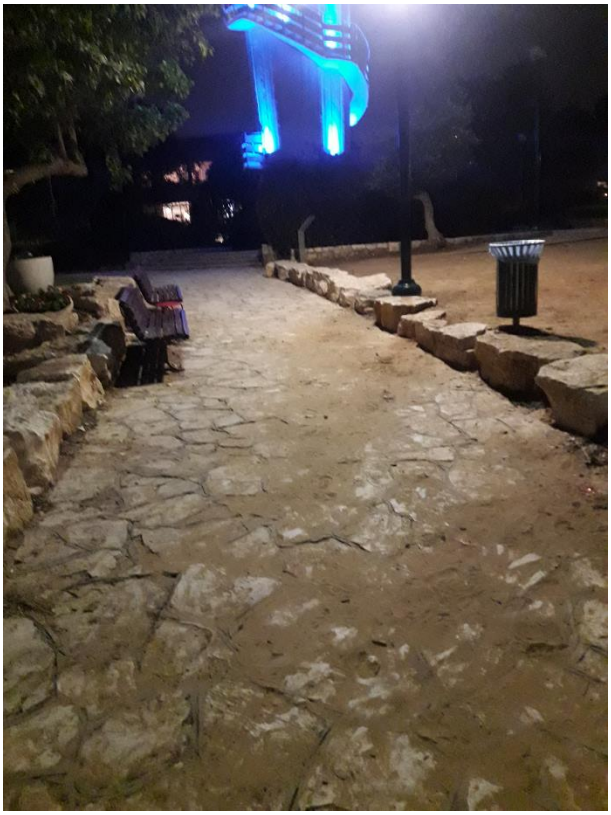






ב. גן שאול, 20 בנובמבר, שעה 19:00.





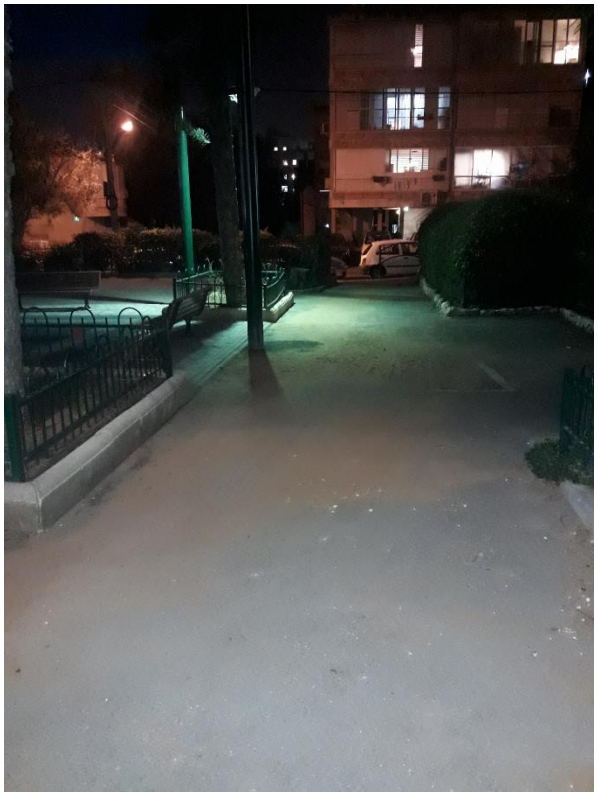
(2) גן עמירם, 20 בנובמבר, שעה 06:00.

א. בוץ וגרפיטי.





ב. גן עמירם, 20 בנובמבר שעה 19:00



<u>המלצת הביקורת:</u>

9.4.1. לוודא כי הקבלן מבצע שטיפה וטיאוט של בוץ בשטח הגן.

<u>תגובת מנהל המחלקה</u>: *"המחלקה מבקשת לאשר כניסה לגנים הציבוריים עם רכב טיאוט/ גרניק לטובת ניקיון הגנים בין השעות 08:00-12:00 , כפי שאושר ל – 10 גנים אחרים בשנת 2018, באמצעות סימון על גבי הכביש, שילוט ואכיפה."*

9.5. **<u>פיקוח אחר מספר עובדים יומי</u>**

בהסכם ההתקשרות שנחתם מול כל קבלן טבלת חלוקת עובדים ובעלי תפקידים ביחס לשטחי הגינון.

להלן פירוט מספר העובדים המינימלי, לפי חלוקה לאזורי הגינון:

	צפון (ע.ס.)	מרכז -מזרח (כ.ש)	מרכז - מערב (נ.ח)	דרום + מזרח (נ.פ)
מספר עובדים על פי חוזה מכרז 4/2017	13	15	13	19
מספר עובדים לפי דוחות שבועיים לחודש מרץ 2018	13	15	13	19

9.5.1. מבדיקת דוחות הקבלנים מול חוזי ההתקשרות נמצאה התאמה בין מספר העובדים בחוזה למספר העובדים בדוחות הקבלנים המאושרים על ידי המפקחים **- תקין.**

9.5.2. יצוין, כי בדוחות השבועיים המוגשים על ידי הקבלנים אין הקפדה על פירוט סוגי העובדים בהתאם לנדרש בחוזה הקבלן. כך למשל, בדוחות השבועיים לחודש מרץ של הקבלן כ.ש. מצוין כי פועלים בשטח "עובדים" ללא אבחנה בין עובדי גינון לעובדי ניקיון.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.5.3. יש לפעול בהתאם לנדרש בהסכם.

10. ניקיון באמצעות רכבי טיאוט מכאניים

שבילי הגנים מנוקים באמצעות מטאטים של חברה א' על פי תכנית עבודה יומית ושבועית.

10.1. **<u>התקשרות עם חברה א'</u>**

ב- 19.6.2013 התקשרה העירייה בהסכם התקשרות עם חברה א' לתקופה של 3 שנים, לפי מכרז פומבי מס' 14/2013 לביצוע עבודות ניקיון וטיאוט רחובות בתחומי העירייה.

במסגרת שירותיה, החברה מספקת שירותי ניקיון באמצעות מכונות טיאוט לשבילים הגובלים בגנים הציבוריים. עבודת הטיאוט מבוצעת באמצעות רכבי טיאוט גדולים ומשאית לאיסוף פסולת. על פי נספח לחוזה שנחתם ב- 28.3.17, הוארכה תקופת ההסכם עד ליום 5.5.19.

מנהל מדור מטאטאים מכאניים בעירייה העביר לביקורת רשימה ממנה עולה כי שני רכבי טיאוט מכאניים פועלים בשירות מחלקת גנים ונוף ומפנים את הפסולת הנאספת למכולה.

בטבלה להלן מפורטת העלות החודשית לפי מספר המשמרות ששילמה העירייה לחברה א' בחודשים פברואר-מאי 2018:

חודש	מס' משמרות עבור מחלקת גנים ונוף על פי חיוב הספק	עלות למשמרת בש"ח	משמרות לפי המחלקה	הפרש	הפרש ב- ₪ לפני מע"מ
10/2017	34	1,818	34	-	-
12/2017	50	1,818	52	(2)	(3,636)
1/2018	54	1,818	52	2	3,636
2/2018	48	1,818	43.5	4.5	8,181
סה"כ	186		181.5	4.5	8,181

הבקרה אחר רכבי הטיאוט מתבצעת באמצעות קשר יומי עם עובדת המחלקה. לאחר ביצוע עבודת הניקיון היומית נשלחות תמונות של האזורים הדרושים ניקיון כשהם נקיים והעבודה נסתיימה.

10.2. **בקרה אחר רכבי הטיאוט**

מבדיקת הביקורת עולה כי **בניגוד להסכם עם הקבלן, לא מתבצעת בקרה** על ידי העירייה באמצעות מערכת איתוראן כי עבודות רכבי הטיאוט מתבצעות בהתאם לנדרש בחוזה. **הביקורת מעירה כי למרות שמותקנת מערכת איתורן, לא מבוצע מעקב אחר עבודת הטיאוט המכני**.

כפי שצוין לעיל, לדברי מנהל התפעול, לאחר סיום העבודה שולח נציג החברה לעובדת המחלקה במחלקה תמונות המעידות על ניקיון האזור הנדרש.

המלצת הביקורת:

10.3. מומלץ לערוך ע"י המחלקה בקרה , באמצעות מערכת איתורן, אחר עבודת הטיאוט המכני.

11. משאיות גזם של הקבלן

ב- 1.7.2014 התקשרה העירייה בהסכם התקשרות לתקופה של 3 שנים לפי מכרז פומבי מס' 20/2014 עם הקבלן ג' לביצוע עבודות איסוף ופינוי פסולת גזם בתחומי העירייה.

במסגרת שירותיה, מספקת החברה שירותי איסוף גזם למחלקת גנים ונוף. באמצעות משאיות החברה מבוצע גם איסוף גזם מהגנים הציבוריים.

טרם תחילת העבודה מפקח הגיזום מטעם המחלקה, נותן לנהג המשאית את תכנית העבודה היומית ומלווה את עבודתו במהלך היום באמצעות רכב המחלקה. דוח המעקב הנערך על ידי מפקח הגיזום מוקלד על ידי עובדת המחלקה לצורך מעקב ובקרה אחר העבודה החודשית המבוצעת על ידי משאיות פינוי הגזם. (ראה נספח ב')

להלן תרשים תהליך העבודה:



להלן טבלה המפרטת מידגם שערכה הביקורת אחר דיווח מחלקת גנים ונוף על ימי העבודה שביצע הקבלן בהשוואה לדיווחי הקבלן בארבעת החודשים הראשונים של שנת 2017:

חודש	ימי עבודה על פי דיווח מחלקת גנים ונוף	חיוב על ידי הספק
1/2017	33	33
2/2017	20	20
3/2017	22	22
4/2017	14	14

מהמדגם שערכה הביקורת עולה כי דיווחי מחלקת גנים ונוף תואמים את החיוב של הקבלן.

נספח א – נוסח הדוח השבועי אשר ממולא על ידי קבלני הניקיון



עיריית רמת־גן
אגף תשתיות
מחלקת גנים ונוף

סימוכין: 2016-0087-365

יומן ניהול שטחי גינון – דו"ח שבועי

שם הקבלן: _____ מתאריך _____ עד תאריך _____

	ניקיון יומי פסולת, החלפת שקיות וצואת כלבים							דישון תאריך	מס' עובדים יומי							טיפול שבועי כולל כיסוח דשא וקנטים קילטור וגיזום שיחים	שתילת שתילים/ שיחים/ עציצים עפ"י מכרז כמות	גיזומי עצים (לציין תאריך)
	א	ב	ג	ד	ה	ו			א	ב	ג	ד	ה	ו				

חתימת מפקח _____ חתימת מפקח _____

- יש לצרף לדו"ח זה רשימת עובדים שבועית+ת.ז. ותפקיד.
- יש לצרף דו"ח ליקויים שבועי – קריאות/פניות אחה"צ שישי שבת וחג.

רשימת עובדים שבועית

נספח ב'

הקלדת דוח מפקח הגיזום על ידי עובדת המחלקה וסיכום

ינואר 2017

1.1 – ראשון	2.1 – שני	3.1 – שלישי	4.1 – רביעי
ההגנה 3-43 נגלות לב הזהב 1 לוחמי סיני	גן הלוחמים-3 עצים כריתה שד' הילד גן דוד עוזיאל 112-גיזום דגלים-כל העיר	שד' הילד ההגנה X 2 מוסך לב הזהב פינוי גזם אצל יודי-משאית 2 משאיות אקסטרה 3 סה"כ	דוד פינת הרצל זבוטינסקי נעורים-כריתה של דקל
5.1- חמישי	**6.1- שישי**	**7.1- שבת**	**8.1- ראשון**
עיר גנים חווה חקלאית סוללת הארז אלי כהן			אצל איריס זיו שד' הנרקיסים שנאור זלמן בן גוריון הרא"ה+פניות רחלי
9.1- שני	**10.1- שלישי**	**11.1- רביעי**	**12.1- חמישי**
גיזום – ברחוב הרא"ה פינוי גזם ע"י חיים ועומר הרא"ה	הרא"ה לאורך כל הרחוב אחד העם 11 בן גוריון 223	דב פרידמן 23 דב פרידמן 5 הרא"ה שד' ירושלים נגבה בן צבי-שז"ר+הרא"ה גיזום בגן אחווה. יהודה 8 הכבאים	גן אחווה הכבאים הרא"ה מלא הירדן 98 היסמין אלי כהן נגבה
13- שישי	**14.1- שבת**	**15.1- ראשון**	**16.1- שני**
		מרגנית 26 הצלע 14 הרב לוין- 9-13 שלם 22 הרא"ה היסמין	לב הזהב הרא"ה הכבאים
17.1- שלישי	**18.1- רביעי**	**19.1- חמישי**	**20.1- שישי**
אמנון ותמר מיכאל ויצ"ן בניהו טייסים	הרא"ה-קטע שרת קרניצי דגלים-אגף הביטחון מירקין 2 קרניצי-כריתה (טל) בן גוריון 104-כריתה (טל) עיר גנים 8	קניון איילון מעלה השואבה מלכי צדק 7-3 עצים ביאליק 256-שלט גרנדוס 33 בתוך גן ילדים	
21.1- שבת	**22.1- ראשון**	**23.1- שני**	**24.1- שלישי**
	ככר מרום נוה עמק האלה אמנון ותמר+מיכאל-כל הרחוב הרצל 71 שקדיה 4	גן דוד גבעת גאולה 18 עזריאל 12-10 ברנשטיין בית ראסל כירסום ביאליק 89	גיזום בבורסה- רחבת כיבוי אש ביאליק מול בכור זבוטינסקי 128 קרניצי 43-41
25.1- רביעי	**26.1- חמישי**	**27.1- שישי**	**28.1- שבת**
גן אחווה פבריגט 17 מתחם העירייה עוזיאל 8 במוסך	יהודה 8 מבוא דוד 9-טיפוס שז"ר 61-כריתה עזריאל 24	אבא הלל 84-דקל שנפל דב פרידמן 5 אלוף שדה-עודד שד' ירושלים-סמ' השילוח גן אלי כהן עלומים 21	גן שמחה הולצברג החשמונאים פינת יוחנן
29.1- ראשון	**30.1- שני**	**31.1- שלישי**	**23 ימי עבודה של המשאית** **27 נגלות אקסטרה**
מנחם בגין בכיכר אבא הלל 54 ביאליק 11 גור יהודה 8 פבריגט עוזיאל הרב לנדרס אלי כהן	גן המלך דוד-גיזום אלוף שדה-פינוי גזם טבנקין-פינוי גזם אלי כהן-פינוי גזם טור הברושים- גיזום בית קרניצי אלימלך	הפרסה 5 ארלוזורוב 74 בן גוריון 231 טבנקין פינוי גזם	

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת - ניקיון הגנים הציבוריים

1. **סעיף 6.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת בנושא הפרדת החיובים בין השירותים הניתנים על ידי קבלן הגזם.

2. **סעיף 7.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיפים 8.5 – 8.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 9.3.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

5. **סעיף 9.4.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 9.5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 10.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

היבטים בניהול הליך המכרז ויישום חוזי המכרז

1. מבוא

מטרת קיום הליך מכרזי בטרם ביצוע התקשרות עם ספק הינה לאפשר תחרות הוגנת לכל המתמודדים הפוטנציאליים, ללא חשש למשוא פנים או להעדפת אחד המתמודדים, ובנוסף לחסוך בהוצאות העירייה ברכישת שירותים וטובין.

סעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "**פקודת העיריות**"), קובע כי על עירייה מוטלת חובה לבצע הליך מכרזי, כדלקמן:

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

סעיף 1א (א) לתקנות חובת מכרזים, תשנ"ג- 1993 קובע מהם עקרונות עריכת הליך מכרזי:

"גוף ציבורי יערוך מכרז, או פנייה פרטנית בעקבות מכרז מרכזי, באופן שקוף ככל הניתן בנסיבות העניין, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי."

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- 1987, (להלן: "**תקנות העיריות (מכרזים)**") שהותקנו מכוח סעיף 198 לפקודת העיריות, כוללות הוראות לעניין שלבי הכנת המכרז, אופן פרסומו, אופן בדיקת ההצעות, הוראות בדבר בחירת הזוכה, וכן הגדרת המקרים הפטורים מחובת מכרז.

בדו"ח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2014, צוין כך לעניין המטרות העומדות בבסיס החובה לקיים הליך מכרזי ברשויות המקומיות: **"לא אחת עמדה הפסיקה[1] על חשיבות הליך המכרז הציבורי בהתקשרויות של רשויות מנהליות עם גורמים פרטיים לשם הגשמת תכליות ציבוריות חשובות, בהן שמירה על טוהר המידות, מניעת שחיתות ומשוא פנים ומתן אפשרות לרשות המינהלית להשיג תוצאה כלכלית מיטבית באמצעות התנהלות יעילה החוסכת כספי ציבור. המכרז הציבורי נועד גם להבטיח כי הרשות תעניק הזדמנות שווה לכול להתמודד על הזכות לקשור עמה עסקה. פעמים מטרות המכרז הציבורי מתיישבות זו עם זו בהרמוניה, ופעמים הן באות לידי קונפליקט המחייב הכרעה. קיימת תמימות דעים בפסיקה ובספרות כי המטרה החשובה ביותר של המכרז הציבורי היא השמירה על טוהר המידות. שמירה על טוהר המידות חשוב שתיראה כשם שחשוב שתיעשה."**

סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה בפטור ממכרז. בין מקרים אלה, סעיף 3 קובע פטור ממכרז עד לתקרת סכום מסוים, המתעדכן מדי שנה:

"חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים."

על פי עדכון סכומים בענייני מכרזים שפורסם ביום 15.12.15, להלן פירוט מדרגות הפטור ממכרז (לא כולל מע"מ):

1. עד לסך 142,300 ₪ - פטור ממכרז;
2. בין 142,300-695,300 ₪ - קיימת חובה לקיים הליך מכרז זוטא;
3. מעל 695,300 ₪ - קיימת חובה לקיים הליך מכרז פומבי.

[1] ראו עע"מ 8284/08 **תעשיות אבן סיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 24 (פורסם בנבו, 2010); עע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נט(6) 241, 246

מחלקת מכרזים, התקשרויות וחוזים שבאגף רכש, התקשרויות, לוגיסטיקה וביטוח בעירייה (להלן: "**מחלקת מכרזים**" או "**המחלקה**") הוקמה בספטמבר 2014. לפני הקמתה תחום החוזים היה מבוזר ונוהל עצמאית על ידי כל מחלקה. האגף הוביל שינוי ארגוני בתחום החוזים בעירייה והוכנסה מערכת ממוחשבת לבחינת ההתקשרויות.

המחלקה כיום אמונה על ניהול הליכי המכרז בעירייה החל מתחקור, כתיבת מכרזים ופרסומם, מענה להבהרות והנחיות למשתתפים, בדיקת ההצעות, הכנת החומר לוועדה ושליחת הודעה לזוכים. בנוסף, המחלקה מלווה את ההתקשרויות לאחר חתימת החוזים עם הספקים, ככל שנדרשת התערבות או מציאת פתרון לבעיה בעבודה מול ספק (למשל, אי שביעות רצון מספק, הפרת חוזה על ידי ספק וכיו"ב).

2. מטרת הביקורת

- בחינת נוהל "הליך התקשרות בכפוף למכרז" (להלן: "**נוהל מכרזים**").
- בדיקת מדגם של ששה מכרזים (חמישה מכרזים פומביים ומכרז זוטא) אשר נערכו בשנים 2015-2017, לבחינת ניהול הליכי המכרז בהתאם להוראות נוהל המכרזים העירוני והוראות החוק הרלוונטיות.
- בחינת היבטים ביישום החוזים שנחתמו בעקבות עריכת חמישה מכרזים מהמדגם.

3. מתודולוגיה

- הביקורת בנושא יישום חוזי המכרזים תובא כפרק נפרד: **פרק ב'- יישום חוזים**, שכן היא **אינה באחריות מחלקת מכרזים** והינה **נפרדת מהביקורת** העוסקת בניהול הליכי המכרזים עצמם, ונערכה מול מנהלי המחלקות הרלוונטיות.
- הביקורת ערכה פגישות עם הגורמים הבאים בעירייה:
  - מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח (להלן: "**אגף רכש**");
  - מנהלת מחלקת מכרזים, התקשרויות וחוזים;

לעניין יישום החוזים שנחתמו בעקבות תהליכי המכרז, ערכה הביקורת פגישות ו/או ביקשה תגובתם של הגורמים הבאים בעירייה:

- מנהל אגף ביטחון ואכיפה;
- מנהל אגף התשתיות;
- מנהל מחלקת חשמל ומאור;
- סגן מנהלת אגף חינוך;
- מנהלת מחלקת משק ותחזוקה;
- מנהלת מדור משק ואחזקה;
- מנהל מחלקת גנים ונוף.

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

תגובות המנהלים שולבו בסעיפי הדו"ח הרלוונטיים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. <u>פרק א' - ניהול הליכי מכרז</u>

4.1.2 אין בנוהל המכרזים של המחלקה הוראות המגדירות כיצד יש לפעול ביחס למסמכים הישימים המופיעים בנוהל כנספחים א-ד , לסעיף 4.3לנספח נדרשת הבהרה (סעיפים 6.5, 6.6) .

4.1.3 בשני מכרזים שדגמה הביקורת, בטפסי הבקשה לאישור יציאה למכרז לא מולאו כל הפרטים בטופס, ובנוסף לא צוין תאריך הגשת הטופס. הביקורת מציינת כי על פי נספח א' לנוהל מכרזים, על המחלקות להגיש את טופס הבקשה חצי שנה לפני היציאה למכרז ואי ציון תאריך ההגשה אינו מאפשר בדיקת סוגיה זו (סעיף 11.1) .

4.1.4 במכרז שדגמה הביקורת (מכרז 7/2015) נמצא כי פורסמה הבהרה שלושה ימים לאחר המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז. פרסום הבהרה לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות ובאותו יום בו נפתחו ההצעות במכרז **מנוגדת לכללי מנהל תקין** ועלולה להיתפס כשינוי בדיעבד של תנאי המכרז (סעיף 14.2).

4.1.5 הוראת סעיף 4.6.2לנוהל המכרזים אינה תואמת את כתב ההסמכה לעניין נוכחות העובדים במעמד פתיחת תיבת המכרזים. מועד ומיקום פתיחת תיבת המכרזים אינם מפורסמים, בניגוד לתקנות (סעיפים 16.4 ,16.1) .

4.1.6 ב-2 מתוך 6 מכרזים שדגמה הביקורת נמצא כי **נציג מאגף רכש לא נכח** במעמד פתיחת תיבת המכרזים, בניגוד לסעיף15 (ד) לתקנות ולכתב ההסמכה מאת ראש העיר (סעיף 16.7).

4.1.7 מהביקורת עולה כי לא קיים מסמך המעיד על תהליך הפקת לקחים בעקבות ההליך המשפטי ותוצאותיו שננקט כנגד העירייה בו קבע בית המשפט כי "נפלו פגמים מהותיים בהליך המכרז" (מכרז 25/2016) (סעיף 19.4) .

4.1.8 לא מופיע בנוהל מכרזים/מסמך אחר מהן אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים, בהתאם לנדרש בסעיף8 (ב) לתקנות העיריות (מכרזים). כמו כן לא הייתה הקפדה על פנייה בדואר רשום כפי שמחייבות התקנות (סעיפים 21.2, 21.2) .

4.1.9 מסיור שערכה הביקורת בארכיון מחלקת מכרזים ב- 11.1.18 עולה **כי המסמכים הרלוונטיים לכל מכרז אינם נסרקים למערכת מרכזית** (סעיף 22).

4.2. <u>פרק ב' - יישום חוזי מכרז</u>

4.2.1. **<u>מכרז אחזקת מזרקות (13/2016):</u>**

4.2.1.1. מהביקורת עולה כי בוצעה הגדלה בהיקף של 70% מהיקף ההתקשרות הראשוני כארבעה חודשים מתחילת ההתקשרות, קרי ביום ה - 31 ליולי 2017 כאשר ההתקשרות החלה ביום ה – 20.3.2017 (סעיף 24.1).

4.2.1.2. 22 תלונות ציבור מתוך 34 שהועברו לביקורת מתייחסות **למצב תחזוקתי לא תקין**, כגון: ריח רע, לכלוך ועוד של המזרקות שבאחזקת העירייה (סעיף 24.3).

4.2.1.3. מתוכן, 5 תלונות טופלו רק לאחר מספר ימים, בניגוד לנוהל אחזקת מזרקות הקובע כי על הקבלן לתקן תקלות תוך 12 שעות (סעיף 24.4).

4.2.1.4. תוקפה של הערבות היה ל-10 חודשים ולא לשנה, בניגוד להוראת סעיף 12.3 להסכם (סעיף 24.5).

4.2.2. **<u>מכרז 7/2015 - אספקת גופי תאורה LED</u>**

4.2.2.1. מהביקורת עולה כי בוצע תשלום עודף לשני מרכיבים: תשלום בגין אחריות לנורות תשלום בגין רכיב ה- DALI - סה"כ **סכום הרכישה העודף נאמד ב - 50 אלפי** ₪ (סעיף 25.1.2).

4.2.2.2. לא נמצא תיעוד לתכנית עבודה להחלפת הנורות וכן תיעוד במחלקת החשמל של המלצת מנהל המחלקה בשיתוף היועץ החיצוני מהם הרחובות אשר כדאי לבצע עבורם החלפה של גופי התאורה (סעיף 25.1.6).

4.2.3. **<u>מכרז 14/א/2016 - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה</u>**

4.2.3.1. מהביקורת עולה כי לא קיים תיעוד של כלל פניות המחלקות השונות למחלקת משק ותחזוקה, כך שניתן לקשר בין הפנייה לבין חשבונית הספק. הפניות המתקבלות במייל / בטלפון נשמרות במחשבה האישי של מזכירת המדור ולא במערכת מובנית המרכזת את כלל הפניות מהמחלקות (סעיף 26.2.1).

4.2.3.2. מהביקורת עולה כי הבקרה של המחלקה על כך שהעבודה התבצעה על ידי הספק היא רק במקרים בהם מתבצעת פנייה **חוזרת** של המחלקה המזמינה לעניין העבודה (סעיף 26.2.2).

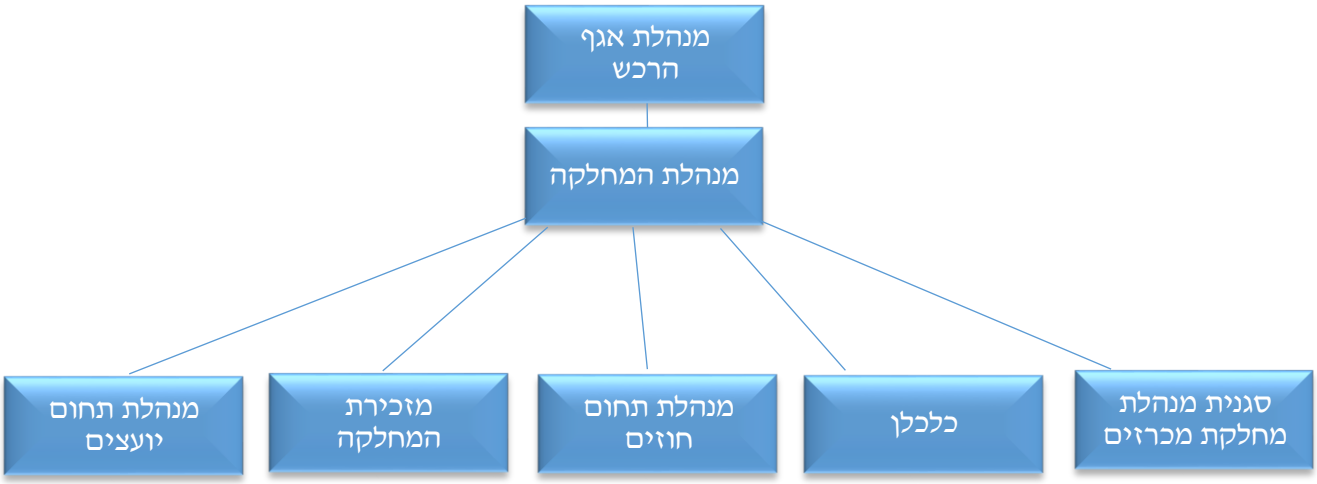
4.2.3.3. הביקורת מעירה כי קיימים מקרים רבים בהם ההתנהלות ישירות **מול הקבלן** מבוצעת על ידי מחלקות שונות בעירייה ביניהן: מחלקת תרבות, מחלקת דרכים. כתוצאה מכך, הליך ההתחשבנות עם הספק **הינו שגוי ובלתי מבוקר מול נתוני החוזה** (סעיף 26.2.4).

4.2.3.4. בכרטיס הנהלת החשבונות של הספק נמצאו **הוצאות אשר אינן מצויות בחוזה ההתקשרות** (סעיף 26.2.7).

פרק א' - ניהול הליכי מכרז

5. מבנה ארגוני

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני של מחלקת מכרזים, התקשרויות וחוזים באגף רכש ולוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח:



פירוט הממצאים

6. נהלים

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.

נוהל כולל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- **מטרה -** בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- **מסמכים ישימים -** פירוט מסמכים עליהם מסתמך הנוהל, כגון חוקים, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- **הגדרות -** הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
- **שיטה -** זהו גוף הנוהל בו מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- **אחריות** - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.

6.1. לביקורת הועבר נוהל העירייה בנושא "הליך התקשרות בכפוף למכרז" ("**נוהל מכרזים**") אשר עודכן בתאריך 1.7.16.

6.2. הביקורת מציינת כי נוהל המכרזים הינו נוהל המותאם לפרמטרים המאפיינים נוהל המצוינים לעיל, ומאפשר הבנה ברורה של תהליך עריכת מכרזים וכן של ההוראות לביצוע **- תקין**.

6.3. בסעיף 4.3 לנספח א' לנוהל מצוין כי: "מניעת השתתפות של ספקים אשר התנהלותם בעבר אינה לשביעות רצון העירייה, הינה ע"י ביצוע הליך מקדים לפני פרסום המכרז, ראה ביצוע שימוע." נספח ג' לנוהל הינו טופס המשמש לעריכת שימוע לספק.

6.4. לדברי מנהלת מחלקת מכרזים, חרף השימוש במילים "מניעת השתתפות" בנוהל, הכוונה אינה למנוע את השתתפות הספקים בהליכי מכרז, אלא מדובר בהוראה המופנית למנהלי המחלקות בעירייה, אשר נועדה להוביל לכך שמנהלי המחלקות ייזמו הליכי שימוע לספקים מוקדם ככל הניתן.

6.5. הביקורת סבורה כי **יש להבהיר סעיף זה בנוהל**, שכן הנוסח בנוהל עלול להתפרש כמאפשר מניעת השתתפות של ספקים בהליכי מכרז עירוניים.

6.6. חסרות בנוהל הוראות המגדירות כיצד על המחלקה לפעול ביחס למסמכים הישימים המופיעים בנוהל כנספחים א-ד. כך למשל, ביחס לנספח א' שהינו מכתב למנהלי האגפים בנושא יציאה להליך מכרז, היה על המחלקה לכלול בנוהל הוראות לעניין הפצת מכתב זה - האם יש לשלוח את המכתב לפני כל מכרז, כמה זמן מראש, וכו'.

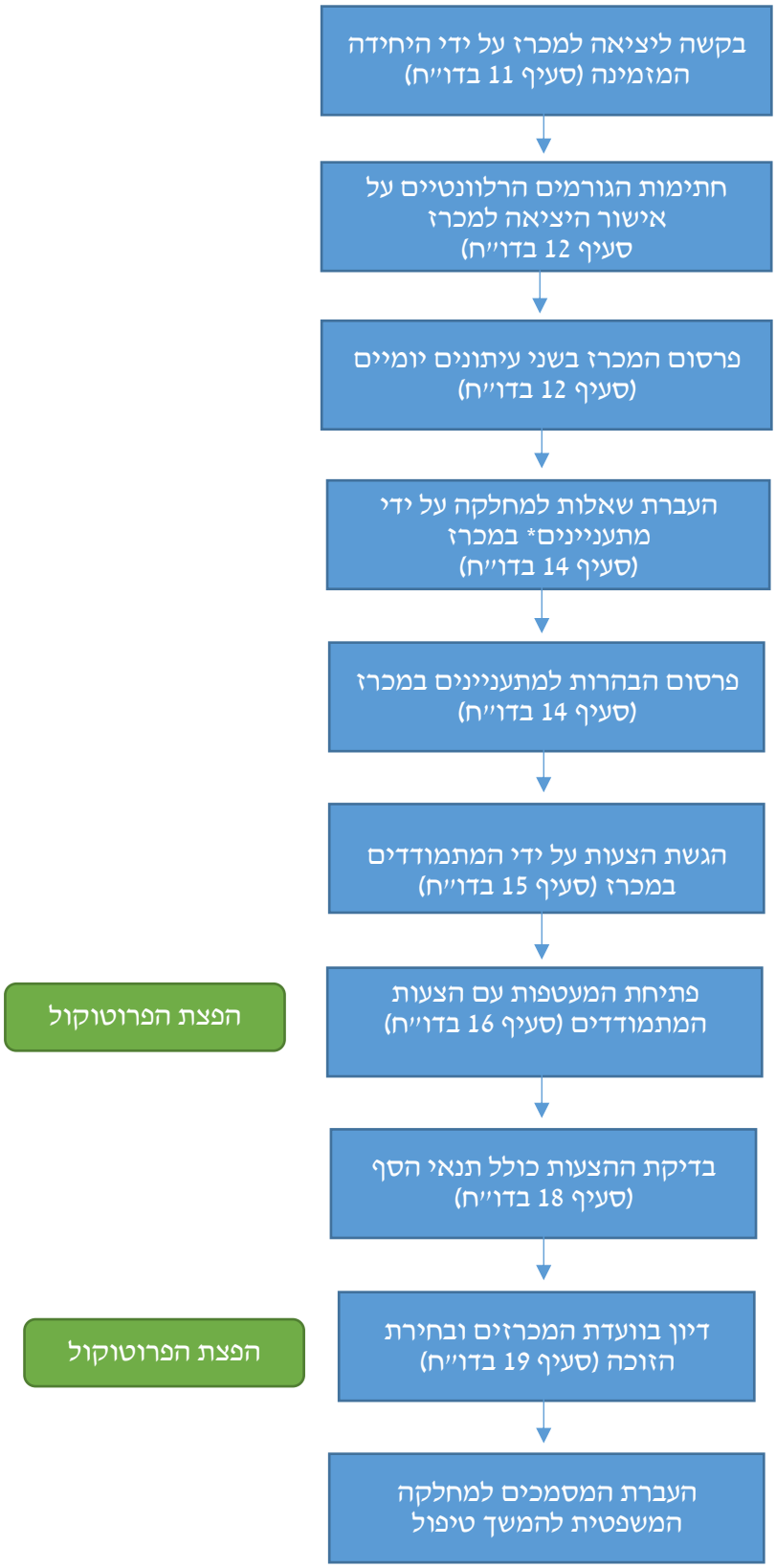
<u>המלצות הביקורת:</u>

6.7. לעדכן את סעיף 4.3 לנספח א' לנוהל כך שיתפרש נכונה.

6.8. להוסיף לנוהל הוראות לשימוש במסמכים הישימים בנספחי המכרז.

7. תהליך עריכת מכרז פומבי

להלן תרשים המציג את שלבי תהליך המכרז, כפי שמתבצע בפועל בעירייה:



* "מתעניינים" - גורמים אשר הביעו עניין בהשתתפות בהליך המכרז ו/או רכשו את מסמכי המכרז.

להלן פירוט ביחס לשלבים המופיעים בתרשים שלעיל, בהתאם לנוהל המכרזים העירוני:

1. בקשה ליציאה למכרז - טופס בקשה ליציאה למכרז שהינו נספח ב' לנוהל המכרזים מוגש על ידי היחידה המזמינה למחלקת מכרזים. ככל שנדרש ליווי יועץ מקצועי בכתיבת מפרטים טכניים למכרז, היועץ החיצוני מאושר על ידי ועדת יועצים בהתאם לנוהל יועצים, באחריות האגף המזמין. על האגף המזמין להעביר את פרטי היועץ לאגף הרכש.
2. הכנת מסמכי המכרז על ידי אגף רכש - הכנת מסמכי המכרז והאומדן הכספי מתבצעת על ידי אגף הרכש, בשיתוף נציגי היחידה המזמינה, היועצים ו/או עורכי הדין המלווים את המכרז.
3. אישור הבקשה ליציאה למכרז - הבקשה ליציאה למכרז מועברת לאישור הגורמים הבאים:
   א. אישור מסמכי המכרז על ידי המחלקה המשפטית.
   ב. אישור תקציבי ושריון כספי על ידי אגף הכספים.
   ג. אישור יציאה למכרז על ידי מנכ"ל העירייה.
   ד. אישור יציאה למכרז על ידי ראש העיר.
4. פרסום ההודעה בדבר היציאה למכרז - מפורסם ב-2 עיתונים יומיים וכן באתר האינטרנט של העירייה.
5. פרסום הבהרות - שאלות מתעניינים במכרז מועברות באמצעות דוא"ל למנהלת אגף הרכש ומנהלת מחלקת מכרזים. המחלקה מפרסמת באופן מרוכז מענה לשאלות והבהרות של כל המתמודדים במכרז.
6. הגשת ההצעות על ידי המציעים - מתבצע במזכירות העירייה, לא יאוחר מהתאריך והשעה שנקבעו מראש במסמכי ובפרסום המכרז.
7. פתיחת מעטפות - פתיחת המעטפות מתבצעת על ידי ועדה שנקבעה מראש, בראשות יו"ר ועדת מכרזים, מזכירת הוועדה, נציג אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות, יועצת משפטית ונציג גזברות. פרוטוקול הוועדה נכתב על ידי מזכירת הוועדה ומועבר לאגף הרכש.
8. בדיקת מסמכי ההצעות על ידי אגף הרכש - אגף הרכש מבצע בדיקה לעמידה בתנאי הסף של המתמודדים במכרז. בדיקה זו מתבצעת בפן המשפטי על ידי מנהלת מחלקת מכרזים, שהינה עורכת דין בהכשרתה. בהיבט המקצועי, אגף הרכש בוחן את ההצעות יחד עם היועץ המלווה את המחלקה או לחילופין מקבל חוות דעת מהיועץ.
9. הכנת החומר לוועדת המכרזים - על סמך הנתונים שנאספו ממסמכי המכרז, אגף הרכש מכין לוועדת המכרזים מסמך המלצות הכולל עמידה בתנאי הסף, ניקוד מחיר, ניקוד איכות, ציון סופי והמלצה.
10. דיון בוועדת המכרזים - ועדת המכרזים מתכנסת לפי צורך, בנוכחות יו"ר הוועדה וחברי הוועדה לדיון בהצעות ובחירת הזוכה במכרז. סיכום הישיבה נכתב על ידי מנהלת תחום בכיר מכרזים והתקשרויות (או מי מטעמה) ונחתם יו"ר ועדת מכרזים וראש העיר.
11. חוזה התקשרות עם הספק - באחריות המחלקה המשפטית לזמן את הספק הזוכה לחתימה על חוזה התקשרות, לקבל את נספח הביטוח ואת ערבות הביצוע של הקבלן.

12. <u>מעקב אחר תוקף חוזים</u> - תוקף החוזים שנחתמו לאחר בחירת הספקים הזוכים בכל מכרז, מוזן למערכת "האוטומציה". מנהלת מדור חוזים עורכת מעקב באמצעות טבלת אקסל אחר תוקף החוזים ושולחת מדי חודש למנהלי המחלקות עדכון בדבר תוקף כלל החוזים בעירייה.

8. מדגם הביקורת

בטבלה להלן מפורטים פרטי המכרזים שנדגמו:

	מספר מכרז	תיאור	יחידה מזמינה בעירייה	ספקים זוכים במכרז	חוזה	תוקף	היקף התקשרות משוער בש"ח*
1	74/2015	אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	אגף חינוך	כ.פ	7.4.16	לא מצוין בחוזה**	1,318,500
				פ.ס	4.4.16	לא מצוין בחוזה	
				ג.פ	7.2.16	לא מצוין בחוזה	
				ח.ג	4.4.16	לא מצוין בחוזה	
2	14/2016א/	עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה	מחלקת משק ותחזוקה	מ.ח	18.4.16	שנה ואופציה ל-2 הארכות חוזה	170,000 לשנה
3	7/2015	אספקת גופי תאורה LED	מחלקת חשמל ומאור	ס.ה	22.5.16	שנה ואופציה ל-4 הארכות חוזה	*היקף ההתקשרות מצוין בכמות ולא בש"ח (1,000 יחידות)
				א.מ	26.5.16	שנה ואופציה ל-4 הארכות חוזה	
				ש.א	15.5.16	שנה ואופציה ל-4 הארכות חוזה	
4	1/2017	שירותי העתקות אור	אגף הנדסה	א.צ	8.5.17	שנה ואופציה ל-4 הארכות חוזה	350,000 לשנה
5	13/2016	מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים	מחלקת גנים ונוף	ב.ג	20.3.17	שנה ואופציה ל-4 הארכות חוזה	200,000 לשנה (כולל מע"מ)
6	25/2016	התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה	אגף ביטחון ואכיפה	ר.מ	4.9.16	שלושה חודשים להתקנה ואחריות למשך שנתיים	440,000 (כולל מע"מ)

*על פי המצוין באישור היציאה למכרז.

** על פי סעיף 8.2 להסכמים שנחתמו עם הקבלנים הזוכים, על עבודות הקיץ להסתיים עד לתאריך 28 באוגוסט ועל עבודות פס להסתיים עד גמר חול המועד.

9. <u>רישום בפנקס המכרזים</u>

סעיף 7 לתקנות מכרזים קובע כך: **"(א) כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הועדה."**

מתאמת פעילות הנהלת העיר ומועצת העיר במזכירות העירייה אמונה על ניהול רשימת המכרזים ולמספר אותם (בהתאם לבקשת אגף הרכש).

9.1 לביקורת הועברו שלוש רשימות הכוללות את המכרזים הממוספרים במספרים סידוריים לשנים 2015-2017 – **תקין.**

10. <u>קביעת הסכום לרכישת חוברת המכרז</u>

סעיף 10 (ב) לתקנות מכרזים קובע כי:

"המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום כפי שקבעה העיריה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוני."

10.1 מפגישה שנערכה עם מנהלת מחלקת מכרזים ב- 27.3.18 עלה כי מחירי רכישת מסמכי מכרזים נעים בין כ-500 ₪ ל-3,000 ₪. עלות רכישת מסמכי המכרז נקבעת על ידי המחלקה בהתבסס על קריטריונים שונים, כגון: היקפו הכספי של המכרז, האם הועסק יועץ לצורך ניהול המכרז, יכולת הקבלנים בתחום. קריטריונים אלה אינם רשומים ואינם כלולים בנוהל מכרזים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

10.2 יש לעגן בנוהל המכרזים העירוני את הקריטריונים לקביעת הסכום לרכישת חוברות המכרזים.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה:</u> *"ניתן לקבוע עקרונות כלליים, יחד עם זאת חובה להשאיר את הגמישות ולקבל החלטות מושכלות לכל מכרז."*

בטבלה שלהלן מוצגת עלות רכישת מסמכים המכרז בכל אחד מהמכרזים במדגם:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	מכרז 14/א2016/ - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה	מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	מכרז 13/2016 מזרקות- תחזוקה, שינויים ותיקונים	מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה
עלות רכישת מסמכי המכרז בש"ח	**500**	**500**	**3,000**	**1,000**	**2,000**	**2,000**
היקף התקשרות משוער בש"ח (ע"פ אישור יציאה למכרז)	1,318,500	170,000 לשנה	לא מצוין באישור היציאה למכרז	350,000 לשנה	200,000 לשנה (כולל מע"מ)	440,000 (כולל מע"מ)

הביקורת ביקשה לקבל הסבר ביחס לפער שבין עלות רכישת מסמכי מכרז 25/16 ומסמכי מכרז 74/15. לדברי מנהלת המחלקה, הסיבה לפערי העלויות הינו בעלות היועץ הגבוהה במכרז 25/16 ואילו במכרז 74/15 , הכנת המכרז הייתה ע"י המחלקה עצמה, ללא ליווי יועץ.

11. <u>טופס בקשה ליציאה למכרז</u>

על פי סעיף 4.1 לנוהל מכרזים **"אגף/מחלקה בעירייה המעוניינת לצאת להליך מכרזי יגיש פנייה בכתב לאגף הרכש, לוגיסטיקה והתקשרויות על פי נספח ב'."**

על פי סעיף 4.1.2 לנוהל מכרזים : **"הבקשה תכיל מספר סעיף תקציבי ואומדן כספי."**

להלן פרטי טפסי הבקשה לאישור יציאה למכרז שהוגשו במכרזים הרלוונטיים לנוסחו הנוכחי של נוהל המכרזים, הכולל את הדרישות המנויות בנספח ב' :

	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	**מכרז 13/2016 מזרקות -תחזוקה, שינויים ותיקונים**
יחידה מזמינה	אגף הנדסה	מחלקת גנים ונוף
הגשת טופס בקשה ליציאה למכרז (נספח ב' לנוהל מכרזים)	הוגש על גבי הטופס המופיע בנספח ב'	הוגש על גבי הטופס המופיע בנספח ב'
תאריך	לא מצוין	לא מצוין

11.1 ב-2 הטפסים שהוגשו לא מולאו כל הפרטים בטופס, ובנוסף לא צוין תאריך הגשת הטופס. הביקורת מציינת כי על פי נספח א' לנוהל מכרזים, על המחלקות להגיש את טופס הבקשה חצי שנה לפני היציאה למכרז ואי ציון תאריך ההגשה אינו מאפשר בדיקת סוגיה זו.

<u>המלצת הביקורת:</u>

11.2 על המחלקות להגיש את טופס הבקשה בהתאם לנספח א' לנוהל המכרזים.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה:</u> *"הטופס המדובר הינו מקדים לתהליך אישור יציאה למכרז ומהותו עבור אגף רכש בלבד לעניין השקעת משאבי זמן בכתיבת מכרז."*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת: הביקורת סבורה כי יש חשיבות לקיומו של טופס בקשה מסודר הכולל את כל פרטי הבקשה וכן לעמידה בהוראת נוהל המכרזים שגובש בעירייה.

12. הודעה על יציאה למכרז

על פי סעיף 9 לתקנות העיריות מכרזים: **"רצתה עירייה להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, ראש העיריה הודעה על כך ובה יפורטו –**

(1) תיאור נושא החוזה המוצע;

(2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז;

(3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.

(4) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית."

על פי סעיף 12 לתקנות העיריות (מכרזים): **"המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ובתנאיו; המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ-90 ימים מיום הפרסום האמור."**

12.1 בטבלה להלן מופיעים ממצאי הבדיקה ביחס לפרסום פרטי המכרז בעיתונים ולעניין המועד האחרון להגשת הצעות במכרז:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	מכרז 13/2016 מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים	מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה
מועד הפרסום	10.11.15	4.8.15	8.1.17	30.10.16	12.4.16
מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז	30.11.15	8.10.15	13.2.17	28.11.16	19.6.16
מספר הימים שבין ההודעה על יציאה למכרז ובין המועד להגשת מסמכים	20	65	36	29	68
פרסום בשני עיתונים יומיים	תקין	תקין	תקין	תקין	תקין
פרטי המודעה בהתאם לתקנות מכרזים	תקין	תקין	תקין	תקין	תקין

12.2 בכל המכרזים שבמדגם פורסמו פרטי המכרז בשני עיתונים יומיים כנדרש בתקנה 9 לתקנות העיריות (מכרזים) – **תקין.**

12.3 מספר הימים שבין פרסום ההודעה על הליך המכרז לבין המועד האחרון להגשת ההצעות **תקין** בכל המכרזים במדגם.

13. <u>אומדן</u>

לפי סעיף 11 (א) לתקנות העיריות (מכרזים): **"(א) לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע."**

13.1 להלן תוצאות בדיקת הביקורת לעניין אומדן המכרזים שבמדגם:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	**מכרז 14/א2016/ - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה**	**מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED**	**מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור**	**מכרז 13/2016 מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים**	**מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה**
סכום האומדן	5% הנחה ממחיר מרבי ליחידה למפרט	0% הנחה	*מצורף כנספח1	תוספת של 25% על מחירון עיקרי העתקות אור	שיעור הנחה משוקלל 11.75%	0% הנחה
תאריך המופיע על גבי האומדן	19.11.15	16.2.16	6.8.15	23.1.17	16.11.16	6.6.16
מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז	30.11.15	28.2.16	8.10.15	13.2.17	28.11.16	19.6.16
חתימת יו"ר ועדת מכרזים	תקין	תקין	תקין	תקין	תקין	תקין

13.2 מהביקורת עולה כי בכל המקרים הופקד אומדן עליו מצוין תאריך שהינו מוקדם לתאריך פתיחת תיבת המכרזים. כמו כן, בכל המכרזים במדגם חתם יו"ר ועדת המכרזים על גבי האומדן - **תקין.**

14. <u>פרסום הבהרות על ידי העירייה</u>

לאחר מועד פרסום ההודעה על היציאה למכרז ולפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז, קיים שלב של ריכוז שאלות ובקשות הבהרה על ידי מתעניינים במכרז ופרסום התשובות לאותן שאלות. הבהרות אלה הינן חלק ממסמכי המכרז ועל המתמודדים להגישן כחלק ממסמכי המכרז ולחתום עליהן.

בעקבות הליך קבלת שאלות מתעניינים, בחלק מהמכרזים בעירייה משנים לעיתים סעיפים מתוך המכרז. במקרים של שינוי תנאי הסף במכרז, מפרסמת על כך המחלקה הודעה בשני עיתונים יומיים וכן פונה אישית לעדכן בנושא זה את המתעניינים במכרז.

על פי סעיף 4.5 לנוהל מכרזים, מרגע פרסום המכרז, אחראי אגף הרכש באופן בלעדי, בין היתר, על ריכוז ומתן מענה לשאלות ו/או הבהרות של כל המתמודדים במכרז. רק פניות שיתקבלו במייל באגף הרכש ייענו.

14.1 לדעת הביקורת, יש להרחיב בנוהל המכרזים העירוני את האופן שבו יש לנהל את שלב שאלות ההבהרה. כך למשל, ניתן לקבוע הוראות לעניין מספר הימים המינימלי שניתן למתעניינים להגיש את שאלותיהם, מהו הליך הבדיקה המתבצע לפני שינוי הוראות במכרז, כיצד יש להודיע למתעניינים על שינוי תנאי המכרז וכיו"ב.

14.2 הביקורת מעירה כי במכרז 7/2015 - אספקת גופי תאורה LED פורסמה הבהרה ב- 11.10.15, **3 ימים לאחר המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז – 8.10.15.** בין היתר, פורסם בהבהרה זו כי סעיף 4.1 למסמכי המכרז מבוטל. סעיף 4.1 קובע כי: "העירייה רשאית לפצל את היקף ההתקשרות בין המשתתפים במכרז, <u>עד לשלושה משתתפים</u>" (ההדגשה איננה במקור). גם סעיף 4.3 למכרז תוקן כך שנמחקה ממנו הגבלת העירייה לבחירת עד שלושה מציעים.
כמו כן, נכתב בהבהרה כי: "למען הסר ספק ועדת המכרזים תהא רשאית לקבוע את מספר הזוכים, בהתאם לצרכי המזמינה ולשיקול דעתה הבלעדי, משתתף במכרז לא יבוא בטענות לעניין זה."

14.3 **הביקורת סבורה** כי ביטול ההגבלה על מספר הזוכים שהעירייה רשאית לבחור במכרז משפיעה על מגישי ההצעות במכרז והיה על העירייה לפרסם הבהרה זו **לפני** המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז.
פרסום הבהרה זו לאחר המועד האחרון להגשת ההצעות ובאותו יום בו נפתחו ההצעות במכרז **מנוגדת לכללי מנהל תקין** ועלולה להיתפס כשינוי בדיעבד של תנאי המכרז.

<u>המלצת הביקורת:</u>

14.4 יש להרחיב בנוהל המכרזים העירוני את האופן בו יש לנהל את שלב שאלות ההבהרה.

14.5 יש להקפיד על פרסום ההבהרות לפני המועד האחרון להגשת ההצעות.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה</u>: *"הנושא הובהר במהלך הביקורת, יאמר כי העירייה רשאית בכל מועד במהלך המכרז להוציא הבהרות ואף בחלק מהמקרים גם לאחר הגשת ההצעות וזאת בכפוף לשמירה על עיקרון השוויון, שקיפות ותקינות ההליך. הבהרה זו לא פגעה במשתתפי המכרז ולא שינתה תנאי מהתנאים, מאחר ונמצא סעיף סותר במכרז לעניין אופן הגדרת הזוכים במכרז, הסעיף בוטל ומוטב*

לעשות כן טרם הגשת ההצעות. יודגש כי ההבהרה יצאה לספקים טרם נפתחו מעטפות המכרז כך שהצעות הזוכים לא היו גלויות לעירייה ובמקרה זה גם אם היו גלויות לא ניתן למנוע את הבהרה זו."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת: הביקורת חוזרת על עמדתה כי מדובר **בהבהרה מהותית** לאחר הגשת ההצעות, באופן שאינו עומד בכללי מנהל תקין.

15. <u>הגשת מסמכי המכרז</u>

על פי סעיף 14 (א) לתקנות העיריות מכרזים: **"עובד העיריה שראש העיריה מינה לכך יכניס כל מעטפת מכרז שנתקבלה בעיריה לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש העיריה מינה אותם לכך (להלן - תיבת המכרזים)."**

לביקורת הועבר כתב הסמכה מאת ראש העיר המסמיך את מתאמת פעילות הנהלת העיר ומועצת העיר ו-3 עובדים נוספים מהמחלקה (להלן: "**מחלקת תיאום**") להיות **"אמונים להכנסת כל מעטפות מכרז שנתקבלו בעירייה לפני תום המועד להגשת מסמכי מכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים."**

15.1 בנוהל מכרזים אין הוראות המתייחסות לאופן שבו יש לקבל את מעטפות המציעים. כך למשל, לא מוסדר בנוהל האם יש לנהל רישום של המגישים את ההצעה, כיצד לבצע בקרה כי ההצעות מוגשות במסגרת הזמנים הקבועה במסמכי המכרז וכיו"ב.

15.2 מהביקורת עולה כי המציעים מכניסים בעצמם את ההצעות לתיבת המכרזים ולא עובדי העירייה האמונים לכך, בניגוד לסעיף 14 (א) לתקנות העיריות (מכרזים).

15.3 לביקורת נמסר, על ידי עובדת מחלקת תיאום, כי כל המציעים במכרזים הנערכים בעירייה מגיעים תחילה אל אחת מעובדות המחלקה, ולאחר שמציינים את מספר המכרז אליו מעוניינים להגיש הצעה, מתבצעת בדיקה האם ביחס למכרז זה טרם חלף התאריך והשעה שנקבעו במסמכי המכרז כמועד אחרון להגשת הצעות.

15.4 הביקורת מציינת כי ברשימת המכרזים שהועברה לעיונה ממחלקת תיאום לא צוין בכל המכרזים מהו התאריך האחרון להגשת ההצעות ו/או מהי השעה שלאחריה לא ניתן להגיש הצעות נוספות במכרז. כך למשל: במכרזים 7/16, 8/16 ו-9/16 לא צוין עד איזו שעה ניתן להגיש הצעות במכרז. במכרז 18/16 לא צוינו התאריך והשעה האחרונים להגשת הצעות במכרז.

15.5 לאור החשיבות כי לא יוגשו הצעות באיחור ובכך יפגע השוויון כלפי יתר המציעים, יש לוודא כי העובדים האמונים על הכנסת המעטפות לתיבת המכרזים מקיימים בקרה אחר המועד האחרון להגשת ההצעות בכל מכרז.

<u>המלצת הביקורת:</u>

15.6 יש לוודא כי העובדים האמונים על הכנסת המעטפות לתיבת המכרזים יקיימו בקרה אחר המועד האחרון להגשת הצעות בכל מכרז.

<u>תגובת מ"מ מתאמת פעילות הנהלת העיר ומועצת העיר:</u>

"לגבי סעיף 15.2: בעבר כאשר מציעים היו מגיעים להגיש את המכרז עובדי מזכירות העירייה היו מלווים אותם לתיבה והמציעים היו מכניסים את המעטפה לתיבה. כיום, כאשר תיבת המכרזים נמצאת אצל סגן רה"ע ויו"ר ועדת מכרזים, מזכירות סגן רה"ע מחתימות את מעטפת המכרז, ממלאות את הפרטים הדרושים, פותחות את תיבת המכרזים והמציע מכניס את החומר לתיבה.
לגבי סעיף 15.4: במזכירות העירייה ישנה טבלה המרכזת את מספרי המכרזים הכוללת מועד פרסום המכרז ומועד אחרון להגשה ועד איזו שעה ניתן להגיש. ככלל השעה היא 12:00, ואם יש שינוי אנו מציינים זאת ברישומינו. במקרים שצוינו לא שונתה השעה. במכרזים 7/2016, 8/2016 ו-9/2016 לא צוינה בטבלה הערה כי השעה נקבעה לשעה הרגילה 12:00. לגבי מכרז 18/2016 לא מצוין תאריך אחרון להגשה ושעה מאחר והמכרז לא פורסם".

16. <u>פתיחת מעטפות</u>

סעיף 15 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע כדלקמן:

"(ב) נקבע בתנאי המכרז כי מסירה תהא במסירה ידנית בלבד, תיפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז לפי תקנה 12 ולא מאוחר מ-14 ימים מהמועד שנקבע כאמור.

(ג) יושב ראש הועדה יפרסם הודעה על המקום והמועד בו תפתח תיבת המכרזים לענין מכרז פלוני ויציין בה כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים וההצעות ורישום מסמכי המכרז; ההודעה תודבק בכניסה לבנין הראשי של העיריה וכן בכניסה לבנין שבו תיפתח תיבת המכרזים, ותימסר לכל מעונין הפונה לשם קבלתה.

(ד) תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר הועדה שנקבע על ידי הועדה וכן עובדי עיריה שראש העיריה הסמיך לכך כאמור בתקנה 14(א).

על פי סעיף 4.6.2 לנוהל מכרזים, להלן הקוורום של מעמד פתיחת תיבת המכרזים:

"פתיחת המעטפות מתבצעת על ידי ועדה שנקבעה מראש, בראשות יו"ר ועדת מכרזים, מזכירת הוועדה, נציג אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות, יועצת משפטית ונציג גזברות."

על פי כתב הסמכה שנערך בהתאם להחלטת מועצה מיום 12.11.13, הוסמך יו"ר הוועדה וממלאי מקומו כנציגי הוועדה לפתיחת תיבת המכרזים. כמו כן, נקבע כי במעמד פתיחת תיבת המכרזים יהיו נוכחים נציג הגזברות, נציג היועמ"ש ונציג אגף הרכש. (להלן: "**כתב ההסמכה**").

16.1 הוראת סעיף 4.6.2 לנוהל **אינה תואמת את ההסמכה בכתב** לעניין נוכחות העובדים במעמד פתיחת תיבת המכרזים. בנוהל מצוין כי במעמד פתיחת המעטפות תהיה נוכחת, בין היתר, מזכירת הוועדה, בעוד שברשימת העובדים המוסמכים על ידי ראש העיר להיות נוכחים במעמד פתיחת תיבת המכרזים, תפקיד זה אינו מופיע. הביקורת סבורה כי יש לוודא התאמה בין המסמכים השונים, כך שיהיה ברור מיהם הגורמים שנוכחותם נדרשת במעמד פתיחת מעטפות המכרזים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.2 יש לעדכן את סעיף 4.6.2 לנוהל בהתאם לנדרש בחוק.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה:</u>

"בהתאם לחוק המסמך הקובע הינו בהתאם להסמכת ראש העיר, הנוהל יעודכן בהתאם."

16.3 מהביקורת עולה כי על גבי כתב ההסמכה לא מופיע תאריך. הביקורת סבורה כי לצורך מעקב ובקרה, יש להקפיד על ציון תאריך החתימה על מסמכים רשמיים של העירייה.

16.4 כפי שנמסר לביקורת, מועד ומיקום פתיחת תיבת המכרזים אינם מפורסמים, בניגוד לתקנה 15 (ג) לתקנות העיריות (מכרזים). ספק המעוניין להגיע למעמד פתיחת תיבת המכרזים נדרש לברר זאת מול מזכירות העירייה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.5 יש לפעול בהתאם לתקנות ולפרסם את מועד ומיקום פתיחת תיבת המכרזים.

להלן תוצאות בדיקת הביקורת בנושא פתיחת תיבת המכרזים שבמדגם:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	מכרז 14/2016א/ - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה	מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	מכרז 13/2016 מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים	מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה
מועד אחרון להגשת המעטפות	30.11.15	28.2.16	8.10.15	13.2.17	28.11.16	19.6.16
תאריך פתיחת תיבת המכרזים	1.12.15	29.2.16	11.10.15	13.2.17	28.11.16	19.6.16
פרק הזמן בין המועד האחרון להגשת המעטפות לפתיחת תיבת המכרזים	1	1	3	באותו יום	באותו יום	באותו יום
נוכחים	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. סגן גזבר העירייה 4. מתאמת פעילויות הנהלת העיר	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. מנהלת אגף רכש 4. סגן גזבר העירייה 5. מתאמת פעילויות הנהלת העיר	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. סגן גזבר העירייה 4. מנהלת אגף רכש 5. מתאמת פעילויות הנהלת העיר	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. נציגת הגזברות	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. סגן גזבר העירייה 4. מנהלת אגף רכש	1. יו"ר ועדת מכרזים 2. נציגת המחלקה המשפטית 3. סגן גזבר העירייה 4. מנהלת אגף רכש 5. מזכירות העירייה
נעדרו	נציג אגף רכש	-	-	נציג אגף רכש	-	-

16.6 מהביקורת עולה כי בכל המכרזים במדגם נפתחה תיבת המכרזים במסגרת הזמנים הקבועה בתקנות **- תקין.**

16.7 ב-2 מתוך 6 מכרזים במדגם, לא נכח במעמד פתיחת תיבת המכרזים נציג מאגף רכש, בניגוד לסעיף 15 (ד) לתקנות ולכתב ההסמכה מאת ראש העיר, לפיו על נציג אגף הרכש להיות נוכח במעמד פתיחת תיבת המכרזים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.8 יש לוודא כי במעמד פתיחת המכרזים יהיה נוכח נציג אגף הרכש, בהתאם לתקנות ולכתב ההסמכה מאת ראש העיר.

17. <u>ניהול הפרוטוקול ורישום מסמכי המכרז</u>

תקנה 17 לתקנות המכרזים קובעת כדלהלן:

"(א) משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן הנוגעים למכרז שלגביו נקבע מועד פתיחת מסמכי המכרז באותו יום; כל מעטפה תסומן במספר סידורי ומספרן הכולל של המעטפות יירשם בפרוטוקול.

(ב) לאחר הסימון כאמור בתקנה משנה (א) תיפתח כל מעטפה וחבר הועדה יחתום בראשי תיבות על כל גליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי האומדן.

(ג) שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן יירשמו בפרוטוקול, אולם לפני רישומם יכריז עליהם חבר הועדה שנקבע כאמור."

17.1 מבדיקת המכרזים במדגם עולה כי בכל הפרוטוקולים של מעמד פתיחת תיבת המכרזים צוינו הפרטים הרלוונטיים המנויים בתקנות, למעט מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז, כנדרש בסעיף 17 (ג) לתקנות.

18. <u>הכנת החומר לוועדת המכרזים</u>

על פי סעיף 18 לתקנות העיריות מכרזים:

"(א) יושב ראש הועדה ימסור, ללא דיחוי, העתק של כל מסמכי המכרז שהוצאו מתיבת המכרזים לידי המומחה שקבעה הועדה דרך כלל לאותו סוג של חוזים שאליו משתייך החוזה המוצע במכרז לשם קבלת חוות דעתו (להלן - המומחה).

(ב) לא נקבע מומחה כאמור, יכנס היושב ראש את הועדה והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות במומחה ובדבר בחירתו."

על פי סעיף 4.7 לנוהל מכרזים:

"4.7.1 אגף הרכש מבצע בדיקה לעמידה בתנאי הסף של המתמודדים במכרז, כולל השלמת מסמכים כנדרש בהתאם לבחינת ההצעות.

4.7.2 המחלקה המשפטית תעביר אישור לערבויות המכרז.

4.7.3 במידה ונדרש אגף הרכש ירכז את כל נתוני האיכות מוועדת הטיב ו/או על פי מפ"ל המכרז, בסיום התהליך ייקבע האגף את הציון האיכותי הסופי למתמודד.

4.7.4 על סמך הנתונים שנאספו ממסמכי המכרז, אגף הרכש יכין לוועדת המכרזים מסמך המלצות הכולל עמידה בתנאי הסף, ניקוד מחיר, ניקוד איכות, ציון סופי והמלצה."

18.1 להלן ממצאי הבדיקה שערכה הביקורת לעניין הכנת החומר לוועדת המכרזים על ידי אגף הרכש:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	מכרז 14/2016א/ - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה	מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	מכרז 13/2016 מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים	מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה
הכנת חוות דעת לוועדה	הוכנה על ידי אגף הרכש	הוכנה על ידי אגף הרכש	הוכנה על ידי אגף הרכש ויועץ המכרז	הוכנה על ידי אגף הרכש	הוכנה על ידי אגף הרכש	הוכנה על ידי אגף הרכש
פירוט עמידה בתנאי סף, ניקוד מחיר, ניקוד איכות, ציון סופי והמלצה	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז	כולל את כל הפרטים הנדרשים בנוהל ובמכרז

18.2 מהמדגם שערכה הביקורת עולה כי בכל הליכי המכרזים שבמדגם הוכנה טבלה על ידי אגף הרכש לבדיקת תנאי הסף וההיבט המקצועי **- תקין.**

18.3 נמצא כי בכל המכרזים במדגם הועברה חוות הדעת של אגף הרכש לחברי הוועדה מספר ימים מראש.

19. <u>דיון בהצעות, קבלת ההצעה הזולה ומתן המלצות לראש העיר</u>

תקנה 21 לתקנות המכרזים קובעת כי:

"לאחר שהועדה סיימה את בדיקת כל מסמכי המכרז שהוגשו ועיינה בחוות דעתו של מומחה ושל יועץ משפטי - אם ניתנו כאלה - ירשום יושב ראש הועדה את כל הסכומים המופיעים במסמכי המכרז שנותרו לדיון (להלן - ההצעות) ויקבע מתוכם את ההצעה הזולה ביותר. . .."

תקנה 22 (א), (ב), (ג) ו-(ו) לתקנות המכרזים קובעת כך:

"(א) ועדת המכרזים תמליץ על מתן עדיפות לרכישת טובין מתוצרת הארץ, כל עוד מחיריהם אינם גבוהים ביותר מ-15% ממחיר הטובין המיובאים, ובתנאי שהטיב ויתר התנאים עונים על דרישות המזמין.

(ב) בכפוף לאמור בתקנות אלה, תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן שנמסר כאמור בתקנה 11.

(ג) אם החליטה הועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה.

(ו) לא תמליץ הועדה, דרך כלל, על הצעה אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה."

על פי סעיף 4.8.2 לנוהל מכרזים **"סיכום ישיבת ועדת מכרזים ייכתב על ידי מנהלת תחום בכיר מכרזים והתקשרויות ו/או מי מטעמה."**

19.1 הביקורת ביקשה לקבל את פרוטוקול ישיבת המכרזים בה נקבע מהו מספר החברים המינימלי לקיום דיון בוועדת המכרזים. לביקורת נמסר, על ידי מנהלת מחלקת מכרזים, כי מדובר בהחלטה היסטורית שלא אותרה, לפיה יש לקיים מספר חברים מינימלי של יו"ר הוועדה ושני חברי ועדה.
הביקורת מציינת כי ועדת המכרזים התכנסה ביום 7.5.18 והחליטה על ריענון ההחלטה ההיסטורית לפיה ועדת המכרזים תתכנס בפורום מינימאלי של יו"ר הוועדה ושני נציגי ציבור – **תקין.**

19.2 בטבלה להלן מוצגים פרטי ההצעות הזוכות במכרזים שבמדגם:

	מכרז 74/2015 - אספקה והתקנה של משטחי בטיחות	מכרז 14/א2016/ - עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה	מכרז 7/2015 אספקת גופי תאורה LED	מכרז 1/2017 שירותי העתקות אור	מכרז 13/2016 מזרקות - תחזוקה, שינויים ותיקונים	מכרז 25/16 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה
סכום האומדן	5% הנחה ממחיר מרבי ליחידה למפרט	0% הנחה	*מצורף כנספח 1	תוספת של 25% על מחירון עיקרי העתקות אור	שיעור הנחה משוקלל 11.75%	0% הנחה
סכום ההצעה הזוכה	כ.פ – 8% הנחה פ.ס – 20.4% ג.פ – 20.4% ח.ג - 20.4%	1.51% הנחה	*מצורף כנספח 1	תוספת 0%	31.5% הנחה	פריט 1- 23.75% פריט 2- 40% פריט 3 – 10%
האם נבחרה ההצעה הזולה	כן (מאחר שכ.פ הינו מוצר ישראלי – ניתנת לו עדיפות כל עוד אינו יקר ביותר מ-15% מההצעות האחרות)	כן	כן	כל ההצעות היו שוות – בוצע ההגרלה לבחירת הזוכה	כן	ר' סעיף 19.4 להלן ופסיקת בית המשפט המובאת בו.

מהמדגם שערכה הביקורת עולה:

19.3 ב-4 מתוך 6 תיקים במדגם נבחרו ההצעות הזולות ביותר, בהתאם לתקנה 22 לתקנות העיריות (מכרזים). במכרז נוסף התקיימה הגרלה, בהתאם לסעיף הרלוונטי במסמכי המכרז, אשר בו נקבעה האפשרות לערוך הגרלה בין מציעים אשר הגישו הצעות זהות.

19.4 <u>מכרז 25/2016 התקנת מערכות התראה לרעידות אדמה –</u> בעניין מכרז זה נוהלה תביעה נגד העירייה (עתירה מנהלית) של הספק אשר לא נבחר לבצע את העבודה במסגרת המכרז. ביום 31.10.16 ניתן תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים להמלצת בית המשפט, לפיה על העירייה לשלם כפיצוי לספק סך של 75,000 ₪ בתוספת מע"מ. להלן המלצת כב' השופט קובי ורדי, מתוך פרוטוקול הדיון בעתירה מיום 25.10.16:

"בית המשפט סבור שנפלו פגמים מהותיים בהליך המכרז שעיקרם הן לגבי מינוי היועץ החיצוני הנוסף וקבלת המלצתו (או "המלצתו") והן לגבי שינוי תנאי הסף לאחר הגשת ההצעות ופתיחתן באופן שתנאי הסף שונו למעשה מדרישה למערכת מרחבית לדרישה למערכת מקומית.

פגמים מהותיים אלה היו אמורים להביא לביטול זכיית המשיבה 4 במכרז.

יחד עם זאת, בהתחשב בכך שמדובר לכאורה במעשה עשוי לאחר שהמערכות הותקנו בבתי הספר והתקצוב להן ממשרד החינוך אמור להינתן בזמן הקרוב, לאחר שהמועדים לצורך קבלת התקצוב לכאורה חלפו, מומלץ לצדדים להסכים לכך שזכיית המשיבה 4 במכרז לא תבוטל והמשיבה 1 תשלם לעותרת פיצוי כספי בהתחשב מחד בסיכויי העתירה ובנזקים הכספיים שנגרמו לעותרת נוכח סיכוייה לזכות במכרז. . ."

<u>* לאור קביעת בית המשפט בנושא, הביקורת לא בחנה את נושא תקינות התנהלות העירייה במהלך המכרז.</u>

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי מהמלצת בית המשפט עולה כי **נפלו פגמים מהותיים בניהול הליך המכרז** על ידי העירייה. מהביקורת עולה כי לא קיים מסמך המעיד על תהליך **הפקת לקחים** בעקבות ההליך המשפטי ותוצאותיו .

<u>המלצת הביקורת:</u>

19.5 במקרים שסוגיות בנושא מכרזים מגיעות לפתחו של בית המשפט, מומלץ כי ייערך תחקיר ותהליך הפקת לקחים בשיתוף המחלקה המשפטית ואגף הרכש והלוגיסטיקה של העירייה.

20. החלטת ראש העיר להתקשר בחוזה

סעיף 148 לפקודת העיריות קובע כך:

"(א)המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו; ראש העיריה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים.

(ב) החליט ראש העיריה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה.

(ג) ראש העיריה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהועדה לא המליצה עליה."

20.1 במדגם שערכה הביקורת נמצא כי בכל המכרזים ראש העיר אישר בחתימתו את פרוטוקול בחירת הזוכה במכרז - **תקין.**

21. מכרז זוטא

מכרז זוטא 2016 /א/ 14 לביצוע עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה בעיר רמת גן –

סעיף 8 לתקנות העיריות (מכרזים) כולל הוראות בדבר ניהול הליך של מכרז זוטא בעירייה, כדלקמן:

(א) העיריה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 26,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 127,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).

(ב) הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה; רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

(ג) הועדה תמציא, אחת לשנה, למועצה ולמבקר העיריה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש העיריה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

(ד) הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים הכלולים ברשימה, תיעשה על ידי משלוח הודעה בדאר רשום עם אישור מסירה, או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העיריה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, לפי הפירוט להלן:

(1) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 26,000 שקלים חדשים אולם אינו עולה על 63,500 שקלים חדשים - לארבעה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה;

(2) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 63,500 שקלים חדשים אולם אינו עולה על 127,000 שקלים חדשים - לששה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

הסכומים המצוינים לעיל מתעדכנים מדי שנה, כאשר הסכומים הרלוונטיים לחודש ינואר 2016 הינם:

חוזה בין 344,200 - 141,000 ₪ - פנייה ל-4 ספקים לפחות מתוך הרשימה.

חוזה בין 688,500 -344,200 ₪ - פנייה ל-6 ספקים לפחות מתוך הרשימה.

על פי אישור היציאה למכרז, היקף ההתקשרות המשוער לעבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה הינו 170,000 ₪ לשנה, עבור משך התקשרות של שנה עד ארבע שנים, לא כולל מע"מ. מכאן, עולה כי סך ההתקשרות לכל תקופת החוזה הינה 680,000 ₪ - בהתקשרות בסכום זה רשאית העירייה לקיים הליך מכרז זוטא ולפנות לשם כך ל-6 ספקים מתוך הרשימה.

לדברי מנהלת מחלקת מכרזים, מדובר במכרז זוטא היחיד שבוצע בעירייה. לצורך כך, פורסם הליך קול קורא לקבלנים להקמת מאגר ספקים לצורך קיום מכרז זוטא זה. לביקורת הועבר החומר שהוכן לוועדת המכרזים לעניין הקבלנים שהשתתפו בהליך של "קול קורא – קבלני חשמל".

רשימת הספקים אושרה על ידי ועדת המכרזים ביום 18.1.16.

21.1 לא מופיע בנוהל מכרזים/ מסמך מהן אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים, בהתאם לנדרש בסעיף 8 (ב) לתקנות העיריות (מכרזים), הקובע כי: **"הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה "**

21.2 לביקורת הועברו פניות ל-6 ספקים המופיעים במאגר הספקים באמצעות דוא"ל לצורך הודעה על קיום מכרז זוטא ביום 27.1.16. כלומר, הועברו פניות למספר הספקים הקבוע בתקנות העיריות מכרזים – **תקין.** עם זאת, על פי הוראת סעיף 8 (ד) לתקנות העיריות (מכרזים), היה על המחלקה להעביר את הפניות על ידי משלוח הודעה **בדאר רשום עם אישור מסירה** (או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העיריה או מי שהוא הסמיך לעניין זה).

<u>המלצת הביקורת:</u>

21.2.2 יש לפעול בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) ולהעביר את הפניות על ידי משלוח **הודעה בדאר רשום עם אישור מסירה.**

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה</u>: *"בוצע הליך מקדים של קול קורא אשר אושר בוועדת המכרזים ופנייה ל-6 ספקים כנדרש בחוק."*

התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת: מנהלת האגף לא התייחסה בתגובתה **לאי קביעת אמות המידה לפנייה לספקים, בניגוד לנדרש בתקנות העיריות (מכרזים).** כמו כן, הגם שבוצעה פניה ל-6 ספקים, פניות אלה **לא בוצעו** בהתאם להוראת סעיף 8 (ד) לתקנות העיריות (מכרזים), כמפורט בסעיף זה לעיל.

22. ארכיון

הביקורת ערכה סיור בארכיון מחלקת מכרזים ב- 11.1.18. מהביקורת עולה כי המסמכים הרלוונטיים לכל מכרז מתויקים לפי נושאים (פתיחת מעטפות, פרוטוקולי ועדת מכרזים וכיו"ב), **ללא סריקת המסמכים** הרלוונטיים לכל מכרז למערכת מרכזית. הביקורת סבורה כי היה על אגף מערכות מידע ומחשוב בשיתוף אגף רכש **לפעול לסריקת מסמכי המכרזים למערכת מרכזית**, בנוסף לתיוק הידני הקיים כיום, וזאת לצורך הקלת המעקב והבקרה על תקינות ושלמות ההליך המכרזי .

המלצת הביקורת:

22.1 יש לפעול לסריקת מסמכי המכרזים הרלוונטיים.

מנהלת האגף מסרה בתגובה: *"במידה וימצא תקציב בשנת 2019 כל הארכיון יוצא לסריקה חיצונית."*

פרק ב' - יישום חוזי מכרז

23. מבוא

הביקורת בדקה את יישום החוזים, על ידי המחלקות והאגפים הרלוונטיים, של חמישה מכרזים מתוך ששת המכרזים שנבדקו בפרק א'. יודגש כי **יישום חוזים אינו באחריות אגף רכש**, אלא באחריות המחלקה מקבלת השירותים.

המכרזים שנדגמו:

1. **מכרז 13/2016 -** אחזקת מזרקות– באחריות מחלקת גנים ונוף, באגף התשתיות.
2. **מכרז 7/2015 -** אספקת גופי תאורה LED (באחריות מחלקת חשמל ומאור באגף התשתיות).
3. **מכרז 14/א/2016-** עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה (באחריות מחלקת משק ותחזוקה).
4. **מכרז 25/2016 -** התקנת מערכות התרעה לרעידות אדמה (באחריות אגף ביטחון ואכיפה).
5. **מכרז 74/2015 -** אספקה והתקנת משטחי בלימה, ציפוי עליון של מרבדי דשא סינטטי, למתקני משחק , כושר, חצרות וגני ילדים (באחריות אגף החינוך).

24. מכרז אחזקת מזרקות (13/2016) -באחריות מחלקת גנים ונוף

מכרז 13/2016 הינו מכרז לצורך אחזקת מזרקות ישנות הקיימות בעיר.

החוזה מול הספק הנבחר, ב.ג, נחתם ביום 20.3.17 (להלן: "**הספק**"). על פי סעיף 1.6 לחוזה המכרז שנחתם עם הספק: הגדרת העבודות הינה "**ביצוען, באופן תדיר ושוטף, של כל עבודות התחזוקה, השינויים, התיקונים, התפעול של המזרקות וזאת בהתאם להוראות הסכם זה ולהוראות המפרט הטכני . . .**"

העבודה מול הספק מתבצעת על ידי מחלקת גנים ונוף (להלן: "**המחלקה**"). לדברי מנהל המחלקה, העבודה הנדרשת הינה ניקיון ועבודות תחזוקה שונות וכן שיפוצים נדרשים, כאשר מתעורר צורך בכך.

בתחילת תקופת ההתקשרות, ב – 20.3.2017, תחזוקת המזרקות התבצעה על ידי הקבלן יומיים בשבוע. על מנת שתהיה רמת אחזקה תקינה והמזרקות יפעלו כראוי, ב- 31.7.17 אושר על ידי מנהלת מחלקת מכרזים הגדלת נפח העבודה של הקבלן ל-5 ימי עבודה בשבוע, במסגרת סיכום פגישה שנשלח על ידה למנהל מחלקת גנים ונוף. כך נכתב על ידי מנהלת מחלקת מכרזים בסיכום הפגישה: "הובהר כי בהתאם לכתב הכמויות למכרז ניתן להפעיל את הסעיפים הבאים לצורך השלמת השירות כפי שנדרש".

על פי הודעת דוא"ל שהועברה בנובמבר 2017 על ידי מנהלת מדור תקציב גנים ונוף, הופסקה ההפעלה של המזרקה בכיכר רמב"ם בעיר ולכן לא היה צורך בהמשך אחזקתה החל מ-1.11.17, בשל הפחתת מספר המזרקות מ-4 מזרקות ל-3 מזרקות, ביקש הקבלן להפסיק את עבודתו (תוך הפרת חוזה ההתקשרות).

להלן חישוב שערכה מנהלת מחלקת מכרזים ביחס לתוספת הנדרשת היומית לעלות המשולמת לקבלן בגין הגדלת מספר ימי העבודה מחד, והפחתת מספר המזרקות המטופלות על ידי הספק:

עלות יומית למזרקה בש"ח לפני השינויים שבוצעו עבור 4 מזרקות המטופלות יומיים בשבוע)	עלות חודשית בש"ח ששולמה לספק לפני השינויים שבוצעו (עבור 4 מזרקות המטופלות יומיים בשבוע)	עלות יומית למזרקה נוספת לפי חישוב מנהלת מחלקת מכרזים בש"ח	תוספת נדרשת ליום בש"ח לאחר השינויים עבור 3 מזרקות	סך הכל חישוב תוספת לחודש בש"ח (בחישוב של 13 ימי תוספת סך הכל)	אחוז התוספת
230	7,648	137	411	5,343	70%

בטבלה להלן מצוינים התשלומים הנדרשים לקבלן ב.ג על פי כרטיסי החו"ז של הקבלן לשנים 2017-2018:

שם הספק	סכום לתשלום בש"ח לשנת 2017	יתרת זכות בש"ח ל-1.1.2018	סכום לתשלום בש"ח לשנת 2018
ב.ג	112,944	29,355	7,854

על פי מכתב של מנהלת מחלקת מכרזים לספק מ- 18.1.18, העירייה הודיעה לספק על הפסקת ההתקשרות עמו ועל חילוט חלקי בסך 10,000 ש"ח מערבות הביצוע שהעביר.

24.1. מהביקורת עולה כי בוצעה הגדלה בהיקף 70% מהיקף ההתקשרות הראשוני כארבעה חודשים מתחילת ההתקשרות, ב - 31 ליולי 2017 כאשר ההתקשרות החלה ב – 20.3.2017. הביקורת סבורה כי העובדה שהערכת מספר ימי העבודה במכרז הייתה ליומיים ולאחר 4

חודשים הוגדל מספר הימים הנדרשים פי 2.5 מעיד על אומדן לקוי בעת עריכת המכרז. יצוין כי קיים סעיף בכתב הכמויות המאפשר השכרת שירותים באופן שעתי מן הקבלן.

24.2. מבירור שנערך עם מנהלת מחלקת מכרזים עולה כי המכרז מתייחס הן לתמחור עבור יומיים תחזוקה והן לתמחור בגין יום תחזוקה נוסף במידה ויידרש ולכן העירייה הייתה רשאית במסגרת הגמישות שהמכרז מתיר לבצע את הגדלת היקף העבודה.

<u>תגובת מנהלת מחלקת מכרזים</u>: *"הסעיפים לכתב הכמויות כולם, הינם חלק מהצעת המחיר למכרז. בהתאם לתקציב ולצרכי המחלקה ניתן להפעילם ללא יוצא מן הכלל. אין מדובר במכרז לעבודה קבלנית אחת או למספר עבודות, אלא למתן שירותים בהתאם לכתב הכמויות. כך גם בכתב הכמויות מצוינים סעיפים, למערכות* טכנולוגיות, חלפים, ימי עבודה, בריכות ביולוגיות ושירותים נוספים הנכללים בהצעת המחיר של המציע." באשר להערת הביקורת בנושא האומדן הלקוי: "הגדרת הצרכים בעת ההכנה למכרז נעשית באמצעות המחלקה המקצועית האחראית לנהל את השירות ומכירה את צרכי השטח. כך גם היקף הביקורות, הטיפולים הנדרשים, הגדרות התחזוקה ועוד. הינם באחריות המחלקה מבקשת השירותים, לשם כך נלקח יועץ מקצועי על מנת לערוך מפרט כנדרש בשיתוף המחלקה."

יודגש כי הכמויות המפורטות בטופס ההצעה הכספית המצורף למכרז זה הינן אומדן לפי הערכה זהירה ובלתי מחייבת של העיריה אודות הכמויות הנדרשות לאורך כל תקופת ההתקשרות. הכמויות בטופס ההצעה הכספית ישמשו לשקלול ההצעות בלבד ואין העירייה מתחייבת להזמין את הכמות האמורה בטופס ההצעה הכספית ו/או בכלל."

"מחלקת מכרזים אינה בוחנת צרכים מקצועיים ו/או חולקת על מחלקה מקצועית בעת שהציגה צורך ואינה נכנסת בנעלי המחלקה, לעניין אופן ניהול השירות והצרכים. בעת שהוצג צורך בודקת מח' מכרזים האם צורך זה יכול לקבל מענה ובאיזה אופן במסגרת החוזה והמכרז. בהתאם לבדיקה מועברת תשובה למחלקה האם וכיצד ניתן להפעיל את השירותים."

<u>תגובה מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

כפי שנמסרה בפגישה שנערכה ביום ה – 14 לינואר 2019: *"האומדן שבוצע למכרז היה שגוי ולא על דעתי".*

<u>התייחסות הביקורת</u>:

המכרז כלל כתב כמויות שבו נדרשו הקבלנים לציין את אחוז ההנחה לכל אחד מן הפרקים, כאשר משקל הפרק האחזקה החודשית (פרק 60 לכתב הכמויות עמד על 65%). פרק זה מציין מפורשות את 4 המזרקות להם נדרשת תחזוקה חודשית, וזאת בניגוד לתגובת מנהלת מחלקת מכרזים אשר מציינת בתגובתה כי ניתן להגדיל ללא הגבלה את הכמויות במכרז. באשר לאומדן השגוי (תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף) מומלץ להקפיד על קיום מכרז אך ורק **לאחר אישור המחלקה המקצועית שהינה הגורם האחראי לקיום המכרז.**

המלצת הביקורת:

24.2.1. להקפיד על קיום מכרז אך ורק לאחר אישור המחלקה המקצועית שהינה הגורם האחראי לקיום המכרז.

24.3. לביקורת הועברו 34 תלונות הציבור ביחס למזרקות באחזקת העירייה לשנת 2017. מבדיקת הפניות עולה כי 22 תלונות מתייחסות למצב תחזוקתי לא תקין, כגון: ריח רע, לכלוך ועוד.

24.4. מתוכן, 5 תלונות נרשמו שטופלו רק לאחר מספר ימים, בניגוד לנוהל אחזקת מזרקות הקובע כי על הקבלן לתקן תקלות תוך 12 שעות. להלן פרטי תלונות אלו ופרק הזמן שחלף עד להשלמת הטיפול הנדרש:

מיקום המזרקה	תיאור פניית התושב	תאריך הפניה	תאריך סיום הטיפול	מס' ימים מתאריך הפניה ועד סיום הטיפול
כיכר רמב"ם	"הפונה מלינה שהמזרקה בכיכר מזוהמת והמים עומדים ומהווים מטרד."	17.5.17	21.5.17	4
שד' ויצו	"מתלונן על לכלוך של המזרקה בגינה. . . חרסינות מלוכלכות . . . מים מלוכלכים."	19.10.17	23.10.17	4
שד' ויצו	"יש מפל שמסביבו יש קרמיקה או חרסינות. . . יש אבנית מסביב. בנוסף, מתלונן על כך שהמים מלוכלכים במפל."	19.9.17	26.9.17	7
שד' הילד	"בוץ במזרקה"	26.12.17	31.12.17	5
שד' הילד	"יש מזרקה ומסביב יש מלא בוץ, אפשר להחליק. . ."	26.7.17	30.7.17	4

מהטבלה לעיל עולה כי באחת מתלונות אלה, מתלוננת תושבת על סכנת החלקה כתוצאה מבוץ, אשר טופלה רק לאחר 4 ימים ממועד הפניה.

על פי סעיף 4 (א) לנספח א' להסכם: במקרה של תקלה רגילה יינתן השירות תוך 12 שעות לכל המאוחר ממועד ההודעה. במקרה של קריאה דחופה יינתן השירות בתוך 2 שעות ממועד ההודעה, בשעות היום והלילה.

<u>תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף:</u>

"בהתאם לאמור במסמכי המכרז כל הפניות הנ"ל אינן מוגדרות כתקלות אלא כבעיות של ניקיון . עבודות הניקיון מבוצעות באופן שוטף בהתאם לימי הטיפול שהוגדרו לקבלן. כל הפניות הנ"ל טופלו בהתאם לימי הטיפול ולכן לא קיימת בעיה של חריגה בזמני הטיפול בפניות. בהתאם לאמור במסמכי המכרז "תקלה" הינה בעיה טכנית / מכנית/ תפעולית כגון : תקלה במשאבות המים, סתימות בצנרת וכו'.

מצ"ב קיטועים של מסמכי המכרז עמ' 32,33 -תיקוני תקלות וטיפול שוטף (ניקיון). מצ"ב דוחות טיפול שבועיים חתומים על ידי המפקחים אשר מתעדים את זמני הטיפול במזרקה. חשוב לציין שאנו נאלצים להתמודד עם תופעה מצערת שבה כמעט מדי יום מבקרי הגן משליכים פסולת ולכלוך לתוך המזרקה וכך נוצר מצב שגם לאחר שהקבלן ניקה את המזרקה, תוך זמן קצר הלכלוך חוזר על עצמו.

כיכר רמב"ם - הפנייה נתקבלה בשעה 15:23 לאחר שעות העבודה המקובלות. למחרת בתאריך 18/5/2017 קיבל המפקח את הפנייה בשעה 11:48. לשטח הגיע הקבלן לנקות את מזרקה, המזרקה טופלה עוד באותו היום אך הפנייה נסגרה בתאריך 21/5/2017.

שד' ויצו – 19/10/17 - המפקח קיבל את הפנייה בשעה 10:39 ונמסר לקבלן בשעה 14:23, הקבלן טיפל. בתאריך 22/10/2017 שוב נתקבלה פנייה (לאחר סופ"ש) שוב לכלוך במזרקה. הקבלן טיפל וסגר את הפנייה בתאריך 23/10/2017.

שד' ויצ"ו – 19/9/17 - יום לפני ערב ראש השנה, הפנייה נתקבלה על ידי המוקד בחג ראש השנה, לא הועברה לטיפול הקבלן. הקבלן קיבל את הפנייה רק בתאריך 24/9/2017, טופלה ונסגרה בתאריך 25/9/2017 לשביעות רצוננו. (על פי הדוח השבועי בוצע טיפול גם בתאריך 20/9).

שד' הילד – 26/7/17 - הועבר למפקח בשעה 13:07 הקבלן הגיע לשטח בתאריך 27/7/2017 וטיפל בבעיה, הפנייה נסגרה באיחור. סכנת החלקה- אנחנו מטפלים במזרקה ומסביב לה למניעת גלישת מים וכו'.

שד' הילד – 26/12/17 - המפקח קיבל את הפנייה בשעה 15:04, טופל בתאריך 27/12/2017 וסגר באיחור."

התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:

בדוחות השבועיים של יחידת הגינון מטעם העירייה נמצא כי הספק אכן היה נוכח באתרי המזרקות בכל התאריכים המופיעים בתגובת מנהל המחלקה. **הביקורת ממליצה** כי המחלקה תוודא כי סגירת הפנייה תתבצע באותו יום בו טופלה התלונה, לצורך בקרה יעילה של הטיפול בתלונות. כמו כן, במקרה של סגירת תלונה ופתיחת תלונה מחדש יש צורך בתיעוד סגירת ופתיחת התלונה החדשה במערכת כך שיהיה ברור שלא מדובר בתיעוד הטיפול בתלונה אחת.

24.5. **<u>תוקף הערבות:</u>**

על פי סעיף 12.3 להסכם עם הקבלן: "ערבות הביצוע תהיה בתוקף לתקופה של שנה מחתימת ההסכם, לאחר תום תוקפו של הסכם זה או לאחר תום תקופת האופציה, אם מומשה." על פי תכתובת שהועברו לביקורת, תוקפה של ערבות הביצוע היה עד ליום 23.1.18 הגם שההסכם נחתם ביום 20.3.17 – כלומר, תוקפה של הערבות היה ל-10 חודשים ולא לשנה, בניגוד להוראת סעיף 12.3 להסכם. קבלת ערבות ביצוע שתוקפה אינו זהה לתקופת משך החוזה עלולה להוביל למצב של חוסר יכולתה של העירייה להיפרע מהערבות במקרה של הפרה. ואכן, במקרה זה, הפר הקבלן את ההסכם ועלה הצורך לממש את ערבות הביצוע.

<u>המלצת הביקורת:</u>

24.5.1. להקפיד על תוקף הערבות והתאמתה לחוזה.

<u>מנהל המחלקה מסר בתגובה:</u>

"בעניין תקופת הערבות יש לפנות לצורך קבלת הסבר למחלקה המשפטית אשר אחראית על נושא זה. (מחלקתי אינה מטפלת בנושא ערבויות)."

24.6. הביקורת ביקשה לבחון האם מרכיבי התשלום על פי חשבוניות הקבלן תואמות את המחירים הקבועים בחוזה המכרז שנחתם עמו. כמו כן, נבדק מיהו הגורם החתום על גבי חשבונית הקבלן:

שם הספק	מספר פקודה	חשבונית	תיאור	סכום בש"ח	תאריך חשבונית	האם קיימת חתימה של מנהל המחלקה כן /לא?	האם תואם למחירי המכרז כן /לא?
ב.ג	112140	2654	אחזקת מזרקת בטון גן דוד	14,907	31.9.17	√	√
ב.ג	122586	1000004	מזרקות + תיקונים 10/17	8,983	31.10.17	√	√

24.7. מהביקורת עולה כי לא נמצאו ממצאים חריגים – **תקין.**

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת ביצעה סיורים ברחבי העיר במזרקות ונמצא כי המדובר **במזרקות מאד ישנות.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

24.7.1. לבחון הריסת המזרקות הישנות ובניית מזרקות חדשות במקומן.

25. מכרז 7/2015 - אספקת גופי תאורה LED (באחריות מחלקת חשמל ומאור באגף התשתיות)

בשנת 2015 יצאה העירייה למכרז לצורך אספקת גופי תאורה חדשים לעיר בטכנולוגיית LED.

הצורך נבע מכך שגופי התאורה בעיר ישנים מאד (חלקם הותקנו לפני 40 שנים). כיום התפתחות טכנולוגיית ה-LED מאפשרת צמצום צריכת החשמל בכ-50-60%.

לצורך הכנת המכרז נשכר יועץ מחברת ס.מ המומחה לנושא תאורת LED. דרישות המכרז לגופי תאורה הסתמכו על מפרט טכני שפרסם משרד השיכון והבינוי לנושא תאורת LED.

במכרז זכו שלושה ספקים:

1. א.מ
2. ס.ה
3. ש.א

להלן: ("**הספקים**")

מפגישות שערכה הביקורת עם יועץ התאורה שערך את המכרז עולה כי שונות הספקים והמוצרים שנבחרו במכרז מאפשרים לעירייה מגוון של התקנת נורות ברחבי העיר, וזאת בהתאמה לאזור הנדרש לתאורה, עמוד התאורה הקיים, ודרישות האסתטיקה של העירייה.

בפגישה שנערכה עם מנהל מחלקת חשמל ומאור נמסר לביקורת כי, במהלך השנים 2015-2018 הוחלפו כ-2,000 פנסים מתוך 16,000 פנסים הקיימים בעיר. בשנת 2017 הוחלפו 540 גופי תאורה.

הביקורת מציינת כי לא הוצגה לביקורת תכנית עבודה להחלפת גופי התאורה.

בטבלה שלהלן מצוינים התשלומים ששולמו לספקים על פי כרטיס החו"ז של הספקים לשנת 2017:

שם הספק	יתרת זכות בש"ח ל-1.1.2017	סכום לתשלום בש"ח לשנת 2017
א.מ	0	261,245
ס.ה	758,160	834,842
ש.א	709,252	2,345,382

כאמור, הסיבה לזכייה של מספר ספקים הינה על מנת לאפשר לעירייה רכישת מגוון רחב של נורות, על מנת להתקין נורות מסוגים שונים אשר יתאימו לאזורים ברחבי העיר. לדברי יועץ המכרז יש

צורך בתאורה שונה בעיר בין היתר על פי גובה עמוד התאורה, כמות הנורות באזור והסביבה המוארת.

המכרז נרשם על בסיס מכרז מקיף בתחום התאורה של משרד הבינוי והשיכון אשר מתייחס לכלל התקנים הישראליים המחייבים בתאורה ה- LED.

25.1 <u>רכיב הבקרה DALI</u>

על פי המפרט שפרסם משרד השיכון והבינוי בנושא תאורה LED אחת מדרישת הסף במפרט הטכני לתאורה הינה כי: *"גוף התאורה יכלול ממשק תקשורת DALI, בהתאם לתקן IEC62386, המאפשר שליטה על גוף התאורה ממערכת בקרה לרבות בצוע הדלקה/כיבוי/עמעום בהתאם לדרישות לקוח. דרישה זו הינה אופציונלית ובהתאם לדרישות הפרויקט."*

לדברי מנהל המחלקה, בגוף תאורה עם מקורות תאורה בטכנולוגיית LED כחלק ממערכת ההפעלה של מקור האור משתמשים בציוד הדלקה אלקטרוני. הציוד הנ"ל כולל חיבורים לתקשורת DALI המאפשר בקרה חוטית / אלחוטית מרחוק. בקרה זו מאפשרת בחינה של מצב הנורות ולשיטה על כמות האור.

יצוין כי סעיף 3.1 להסכם קובע כי: "**היקף הרכישות המוערך הינו 1,000 יח' לתקופה של שנה עד שלוש שנים**".

25.1.1 בגופי התאורה אשר נרכשו על ידי העירייה במסגרת המכרז קיימים רכיבי בקרה מסוג DALI למרות שנכון למועד הביקורת, **לא מתאפשרת תקשורת בין רכיב הבקרה למרכזיה בעירייה** לצורך קליטת הנתונים ומכך עולה כי העירייה משלמת תשלום עודף על רכיב שלא ניתן להשתמש בו. לדברי מנהל המחלקה, קיימת תשתית הכנה לצורך התקנת כבלים שיאפשרו תקשורת עם רכיב הבקרה , התקנת הכבלים תלויה בתקציב שיוקצה לפרויקט זה. יצוין כי לדברי יועץ המחלקה משך חיי הנורות הינו כ - 10 שנים. כתוצאה מכך גם אם יותקן בעתיד רכיב הבקרה, העיריה תיעזר תקופה קצרה בטכנולוגיה הנ"ל.

25.1.2 מהאמור לעיל עולה כי **בוצע תשלום עודף** לשני מרכיבים:

- תשלום בגין אחריות לנורות – ללא אפשרות לתקשורת עם רכיב ה DALI , לא ניתן לוודא כי הנורות פועלות באופן תקין בתאורת ה- LED ולכן תשלום בגין אחריות אינו רלוונטי כיום.
- תשלום בגין רכיב ה- DALI - ההיקף הינו מכפלת 2,000 פנסים שהותקנו במחיר ממוצע של 25 ₪ - **סה"כ סכום הרכישה העודף נאמד ב - 50 אלפי ₪.**

<u>תגובת מנהל מחלקת חשמל:</u>

"אגף המחשוב מטפל בנושא "עיר חכמה". רכיב ה – DALI אמור לשמש לתקשורת בין מרכז בקרה אשר אמור להיבנות בעתיד לבין נורות הלדים, כגון: הזנת נקודות קצה כגון מצלמות, חיישנים וגלאים וכו'. יישום זה יאפשר לביצוע גם <u>בעתיד</u> בהתאם לדרישות והחלטות העירייה. אי ביצוע הכנת התקשורת כאמור יגרום להוצאות גדולות בעתיד ואף להחלפת או שדרוג כל גופי התאורה אשר יעלה במעל אלף שקלים לגוף תאורה, לעומת ההפרש בעלויות היום בין השיטות כ- 30 - 20 ₪ לגוף תאורה."

<u>תגובת סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות</u>:

"התשתית (צינור נוסף) שבוצעה עבור רכיב DALI תישאר בכל מקרה והיא תשרת כל גוף תאורה עם רכיב אחר ".

<u>התייחסות הביקורת לתגובות המנהלים:</u>

קיים סיכון כי עד להכנת התשתית הרצויה לניצול מערכת ה – DALI, יסתיים אורך חיי הנורות המוגבל ל- 10 שנים, כך שהעירייה לא "תהנה" מהתשתית הטכנולוגית החדישה והתשלום שבוצע הינו תשלום עודף עבור רכישת הנורות.

25.1.3 מהביקורת עולה כי קיים מיפוי מלא של הנורות הנדרשות בכל אזור לרבות דרישות האזור לגוף תאורה, הכולל ציון של הנורות המתוקנות בכל רחוב וזאת באמצעות מערכת ייעודית לנושא. ראה צילום המציג סוג העמוד המותקן ברחוב והפנסים המשויכים לו - **תקין.**



25.1.4 הביקורת מציינת כי החלפת נורות ברחבי העיר בנורות LED **חדישות מהוות הטבה ושדרוג לסביבה. בחירות הנורות המוחלפות צריכה להיות מבוססות על סקר וכן היוועצות ביועץ התאורה אשר ערך את המכרז.**

25.1.5 **<u>סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות ציין בפני הביקורת כי:</u>** *"החלפת שיטת התאורה ברחובות ובשטחים הציבוריים של העיר לשיטת התאורה בשיטת הלד לוותה ע"י יועץ שמתמחה בתחום זה. מחלקת חשמל ומאור היא הגורם המקצועי הממליץ על החלפת גופי התאורה וסדרי עדיפות בהחלפתם וזאת עפ"י סקר שנערך וכן על פי קריאות מוקד ופניות הציבור."*

25.1.6. **הביקורת מציינת** כי לא נמצא תיעוד לתכנית עבודה להחלפת הנורות וכן תיעוד במחלקת החשמל של המלצת מנהל המחלקה בשיתוף היועץ החיצוני מהם הרחובות אשר כדאי לבצע עבורם החלפה של גופי התאורה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

25.1.7. יש להקפיד על תיעוד מלא של מסמכים הקשורים במכרזים והוצאתם לפועל.

<u>סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות מסר תגובה</u>:

"תוכנית העבודה לשנה הקלנדרית מבוצעת בהתאם לאישור מועצת העיר ופתיחת תב"ר לביצוע. תוכנית זו נגזרת מתוכנית אב של החלפת התאורה ברחבי העיר וממנה המחלקה ממליצה לקובעת עדיפויות עפ"י מצב התאורה ופניות הציבור. תכנית העבודה הינה הדרישות המופיעות בתוכנית הפיתוח השנתית. המלצת מנהל המחלקה היא עפ"י הדרישות של תוכנית האב, סקר תאורה, פניות הציבור וסיורי שטח."

25.2 <u>בדיקת תשלומים לקבלנים:</u>

הביקורת בחנה האם בוצעו תשלומים לספקים הכוללים את חתימת מנהל המחלקה והתואמים למחירי המכרז.

שם הספק	מספר פקודה	חשבונית	סכום בש"ח	תאריך חשבונית	האם קיימת חתימה של מנהל המחלקה כן/לא?	האם תואם למחירי המכרז כן/לא?
א.מ	91358	17001195	231,660	17.8.17	√	√
א.מ	100178	1700194	14,040	17.8.17	√	**X**(*)
ש.א	50830	9821	359,845	19.4.17	**X** (**)	√
ש.א	120088	10168	547,946	20.8.17	√	√

(*) המדובר ברכישת כבל וזרוע ייחודיים מקבלן הנורות אשר יתאימו לעמוד התאורה הייחודי, וזאת מבלי לפגוע באחריות לגוף התאורה **- תקין.**

(**) הערת הביקורת : מפגישה שנערכה עם מנהל מחלקת חשמל ב- 16 לדצמבר לא נמצאה חשבונית החתומה על ידו. **מומלץ כי** יבוצע בירור על ידי מנהל המחלקה בשיתוף הנהלת החשבונות ואגף הרכש של העירייה.

<u>סגן מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות מסר תגובה</u>:

"לגבי החשבונית שאינה חתומה ע"י מנהל המחלקה – נעשה בירור עם אגף הרכש שבסופו התברר שבטעות נשלחה החשבונית לגזברות ללא חתימת מנהל המחלקה ".

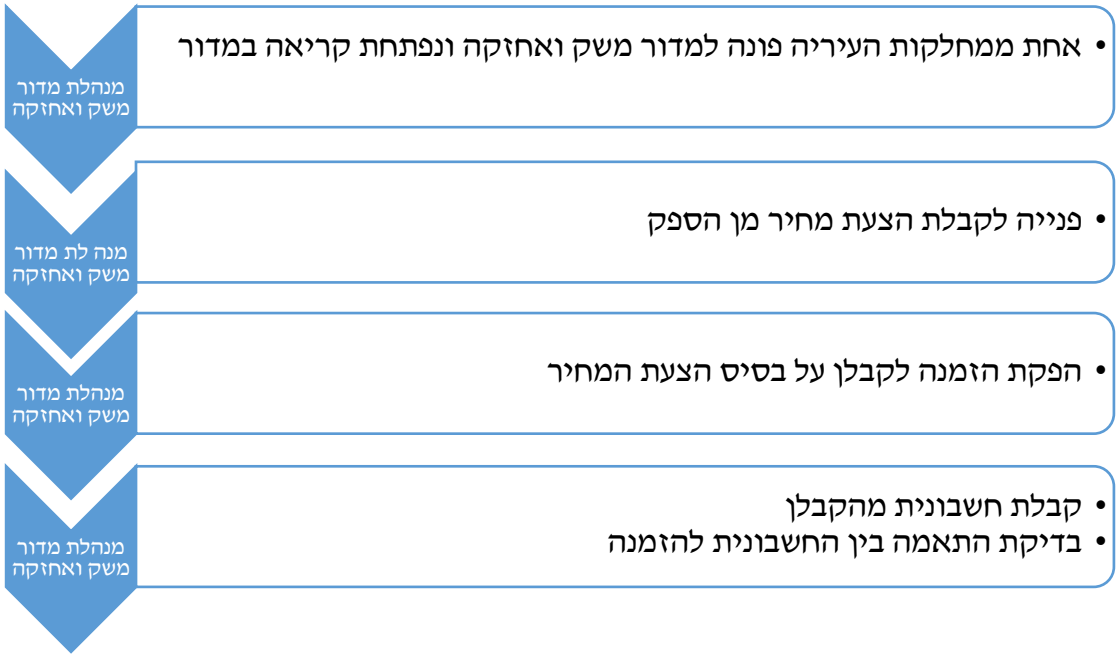
26. מכרז 2016/א/14- עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה (באחריות מחלקת משק ותחזוקה)

העירייה יצאה למכרז זוטא 2016/א/14 בינואר 2016 בנושא "ביצוע עבודות חשמל לאחזקת מבני עירייה בעיר רמת גן". ב- 3 לאפריל 2016 הודיעה ועדת המכרזים לחברת מ.ח על זכייתה במכרז.

מחלקת משק ותחזוקה היא המחלקה האחראית על הזמנות העבודה והתשלום לקבלן.

כאשר מתעורר צורך בביצוע עבודות אחזקת חשמל מתבצעת פנייה של המחלקה הרלוונטית למחלקת משק ותחזוקה. מנהלת המדור פונה לקבלן לצורך קבלת הצעת מחיר לעבודה הנדרשת. בהצעת המחיר שמעביר הקבלן, מפרט את הפריטים הדרושים תיקון ואת מחירם על פי הקבוע במכרז. מנהלת המדור מזינה את פרטי הצעת המחיר למערכת הממוחשבת והבקשה מועברת לאישור הגזברות ומנכ"ל העירייה. לאחר מכן, מופקת הזמנה לספק ולאחר סיום העבודה מוגשת חשבונית.

26.1. להלן תיאור הליך אישור התשלום לקבלן כפי שתואר על ידי מנהלת מדור משק ואחזקה:



<u>תגובת מנהלת מחלקת משק ותחזוקה:</u>

"ישנם מקרים שאנו לא ממתינים לאישור מאחר והנושא דחוף (קריאת חירום) לדוגמא: נפילת חשמל בבניין העירייה בשעות הערב ולעיתים אנו מקבלים קריאת חירום מהמוקד העירוני."

26.2. להלן פירוט התשלומים לספק על פי כרטיס הנהלת החשבונות במערכת:

שם הספק	סכום לתשלום ב- ₪ לשנת 2016	סכום לתשלום ב- ₪ לשנת 2017	סכום לתשלום ב- ₪ לחודשים ינואר – אפריל 2018
מ.ח.	401,608	336,836	68,693

26.2.1. מהביקורת עולה כי לא קיים תיעוד מסודר של כלל פניות המחלקות השונות למחלקת משק ותחזוקה, כך שניתן לקשר בין הפנייה לבין חשבונית הספק. הפניות המתקבלות במייל / בטלפון נשמרות במחשבה האישי של מנהלת המדור ולא במערכת מובנית המרכזת את כלל הפניות מהמחלקות.

<u>תגובת מנהלת מחלקת משק ותחזוקה:</u>

"החל מתאריך 1.7.18 יש תיעוד של חלק מהפניות למחלקה, כולל חשמל, במערכת ה-C.R.M מזכירת המחלקה סוגרת את הפניה לאחר קבלת הצעת מחיר ואישורה במערכת ע"י אגף הכספים. הפניות המתקבלות במייל/טלפון נשמרות במחשב של מזכירת המחלקה ולעתים לא כולם מתועדות בשל חוסר בכ"א."

26.2.2. מהביקורת עולה כי הבקרה של המחלקה על כך שהעבודה התבצעה על ידי הספק היא רק במקרים בהם מתבצעת פנייה **חוזרת** של המחלקה המזמינה לעניין העבודה. הביקורת סבורה כי על מנת לוודא כי העבודה הנדרשת בוצעה במסגרת זמן סבירה ולשביעות רצון, על היחידה המזמינה **לעדכן בכתב** את מחלקת משק ותחזוקה על ביצוע העבודה ורק לאחר מכן תאושר החשבונית.

26.2.3. מבדיקת הביקורת עולה כי לעיתים, היחידה שקיבלה את השירות לא מאשרת כי קיבלה את השירותים והפריטים המצוינים בחשבונית. **אי ביצוע פיקוח אחר העבודות המבוצעות עלול להוביל לסיכון של הגשת חשבון לא מדויק על ידי ספק**. הצורך בפיקוח מטעם העירייה מתחדד לאור סעיף "סל" הקיים בכתב הכמויות "**עבודות שונות** – **עבודות שאינן מופיעות בכתב הכמויות**" – המאפשר לספק להוסיף פריטים לסעיף זה, כאשר לא קיים פיקוח מטעם מחלקת משק ותחזוקה מול היחידה המקבלת את השירות כי אכן שירות זה התקבל.

26.2.4. מהביקורת עולה כי קיימים עשרות מקרים בהם ההתנהלות **ישירות מול הקבלן** מבוצעת על ידי מחלקות שונות בעירייה ביניהן: מחלקת תרבות, מחלקת דרכים. כתוצאה מכך, הליך ההתחשבנות עם הספק **הינו שגוי ובלתי מבוקר מול נתוני החוזה:**

- לא מתקבלת הצעת מחיר המבוססת על כתב הכמויות בחוזה עם הספק.
- לא נערכת התאמה בין החשבונית לכתב הכמויות המתקבל מן הספק.

26.2.5. הביקורת בחנה האם מרכיבי התשלום על פי חשבוניות הקבלן תואמות את המחירים הקבועים בחוזה המכרז שנחתם עמו. מהביקורת עולה כי בחשבוניות אשר הופקו בגינם הזמנות ממחלקת משק ותחזוקה בלבד, קיימת התאמה בין מרכיבי התשלום בחשבונית לבין כתב הכמויות, **ואילו במקרים בהם ההזמנה מופקת על ידי מחלקות אחרות לא קיימת התאמה זו.**

26.2.6. להלן דוגמאות שעלו ממדגם שערכה הביקורת:

הזמנת עבודות מס' 79112 של מחלקת דרכים ותנועה, חשבונית ספק – מס' 062692 בעלות של 5,674 ₪ בוצעה עבור "ביצוע עבודות חשמל והתקנת תאורה ושקעים במחסן ציוד של מחלקת דרכים בצומת מסובים"

הערת הביקורת:

לא קיים סעיף כללי לביצוע עבודות חשמל, קיים סעיף שמס' 01.08.01.080 שהינו הזזת נקודות מאור בעלות 106 ₪ בלבד. בנוסף הצעת מחיר הקבלן לא צורפה לחשבונית.

26.2.7. כמו כן, **הביקורת מעירה כי** בכרטיס הנהלת החשבונות של הספק נמצאו **הוצאות אשר אינן מצויות בחוזה ההתקשרות** כגון:

מס' פקודה	תאריך	תיאור ההוצאה	סכום בש"ח
121843	25/1/2017	**חשמלאי תורן** לאירוע מירוץ הלפיד	2,106
359081	16/11/2016	**תורנות חשמל** הקפות שניות	7,367
100338	15/10/2016	עב' לפינוי חוות הסוסים בר"ג	842

הערת הביקורת:

מהביקורת עולה כי מהות העבודה שנדרשה מהקבלן, **אינה תואמת את העבודות הנדרשות עפ"י המכרז.**

תגובת מנהלת מחלקת משק ותחזוקה:

"לא מבוצע פיקוח היות ואין כוח אדם. מחלקת משק ותחזוקה תוציא עדכון לכל המחלקות בנושא דרכי התנהלות מול מחלקתנו ולא מול הקבלן. במקרה שלא יבוצע נוהל זה – לא ישולם לקבלן עבור אותה עבודה!

קיים מכרז חדש שנחתם בתאריך 18.11.18, מכרז 51/א/2018 התואם את דרישות הקבלן דהיינו מכרז של חשמלאי מוסמך. מעל זה יש מכרז לעבודות חשמל גדולות כגון: שיפוצים-בינוי שמתבצעים על ידי ארבע קבלני חשמל אחרים.

המחירים במכרז הינם מחירי דקל ואין לחרוג ממחירים אלו."

<u>המלצות הביקורת</u>:

26.2.8. יש לנהל את הפניות מהמחלקות במערכת מובנית.

26.2.9. יש לקבל הצעת מחיר לכל פניה.

26.2.10. יש לוודא כי מחלקת משק ותחזוקה היא המחלקה **הבלעדית המאשרת** לקבלן לבצע עבודות עפ"י המכרז, ובאחריותה לקבל הצעת מחיר, להנפיק הזמנת עבודה ולאשר את חשבונית הספק.

26.2.11. על המחלקה המזמינה לשלוח **אישור בכתב** למחלקת משק ותחזוקה על ביצוע העבודה, ורק לאחר אישור המחלקה לביצוע העבודה, תאושר החשבונית ע"י מחלקת משק ותחזוקה.

26.2.12. יש לפעול עפ"י הנדרש בחוזה ואין לאשר עבודה שאינה עפ"י המכרז.

<u>תגובת מנהלת מחלקת משק ותחזוקה:</u>

"אנו ניישם את המלצות הביקורת".

27. מכרז 25/2016 - התקנת מערכות התרעה לרעידות אדמה

הפרויקט שבוצע כלל התקנת מערכות מקומיות להתראה על רעידות אדמה ב-44 בתי ספר בעיר. הפרויקט הינו במימון משרד החינוך. לאחר התקנות מערכות ההתרעה נשכרה חברה לעריכת ביקורת על המערכות אשר קבעה שהמערכות תקינות. על פי חוזה המכרז, לספק אחריות של שנה ביחס למערכות ההתרעה.

הספק אשר התקין את מערכות ההתרעה הינו חברת ר.מ.

27.1 בטבלה מצוינים התשלומים הנדרשים לקבלן ר.מ. על פי כרטיסי החו"ז של הקבלן לשנים 2016-2017:

שם הספק	סכום לתשלום לשנת 2016	סכום לתשלום לשנת 2017
ר.מ	338,738 ש"ח	1,755 ש"ח

27.2 הביקורת בחנה האם מרכיבי התשלום, על פי חשבוניות הקבלן, תואמים את המחירים הקבועים בחוזה המכרז שנחתם עמו. כמו כן, נבדק האם קיימת חתימה של אגף הביטחון והאכיפה על גבי חשבוניות הקבלן:

שם הספק	מספר פקודה	חשבונית	תיאור	סכום	תאריך חשבונית	חתימה של מנהל מדור חשבות באגף הבטחון והאכיפה	האם תואם למחירי המכרז כן /לא?
ר.מ	**100375**	**20608**	אספקה והתקנה של מערכות התראה	**331,039**	**29.9.16**	√	**תואם למחירי המכרז** - כולל רשימת בתי ספר.
ר.מ	**100375**	**20609**	אחזקה ואחריות של מערכות התראה	**7,698**	**29.9.16**	√	**תואם למחירי המכרז** - כולל ציון בית הספר.

27.3 מהביקורת עולה כי מרכיבי התשלום תואמים את המחירים הקבועים בחוזה התקנת מערכות התרעה לרעידות אדמה במוסדות חינוך והחשבוניות נחתמות כנדרש - **תקין**.

<u>תגובת מנהל אגף ביטחון ואכיפה:</u>

"תודתי נתונה למבקרים ולעוסקים במלאכה במחלקת ביטחון מוסדות חינוך בראשותו של מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך וחשב אגף בטחון ואכיפה."

28.מכרז 74/2015 - אספקה והתקנת משטחי בלימה, ציפוי עליון של מרבדי דשא סינטטי, למתקני משחק , כושר, חצרות וגני ילדים.

לבקשתו של אגף החינוך פורסם מכרז 74/2015 לאספקת והתקנת משטחי בלימה למתקני משחק, כושר, חצרות וגני ילדים. כפי שמסר סגן מנהלת אגף חינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה היסעים ובטיחות (להלן: "**סגן מנהלת האגף**"), האחראי על הפרויקט, הפרויקט הינו פרויקט שנמשך 3-4 שנים, במסגרתו הותקנו משטחי בלימה ומשטחי דשא סינטטי בגני ילדים בעיר. במכרז זה זכו ארבע ספקים:

1. כ.פ
2. פ.ס
3. ג.פ
4. ח.ג

בטבלה להלן מצוינים התשלומים ששולמו לספקים על פי כרטיס החו"ז של הספקים לשנת 2017:

שם הספק	סכום לתשלום ב – ₪ לשנת 2016	אחוז מכלל העבודות לשנת 2016	סכום לתשלום ב – ₪ לשנת 2017	אחוז מכלל העבודות לשנת 2017
כ.פ	**484,009**	22%	-	0%
פ.ס	**727,937**	33%	**636,432**	54%
ג.פ	**351,786**	16%	**87,266**	7%
ח.ג	**638,470**	29%	**456,151**	39%
סה"כ	**2,202,202**	**100%**	**1,179,849**	**100%**

28.1 נמצא כי בשנת 2017 חלוקת העבודה בין 4 הקבלנים בוצעה באופן **לא שוויוני** כפי שעולה מהטבלה לעיל.

<u>סגן מנהלת האגף ומנהל מחלקת לוגיסטיקה מסר לביקורת</u>: *"בשנת 2016 העבודות חולקו בצורה שווה בין 4 הספקים הזוכים. בשנת 2017 חברת כ.פ הפסיקה את פעילותה בעקבות חוסר שביעות רצון הן מבחינת המוצר והן מבחינת השירות."*

28.2 הביקורת בחנה האם מרכיבי התשלום על פי חשבוניות הקבלן תואמות את המחירים הקבועים בחוזה המכרז שנחתם עמו. כמו כן, נבדק מיהו הגורם החתום על גבי חשבונית הקבלן:

שם הספק	מספר פקודה	חשבונית	תיאור	סכום	תאריך חשבונית	האם קיימת חתימה של ס. מנהלת האגף כן /לא?	האם תואם למחירי המכרז כן /לא?
ג.פ	**123615**	**7265**	משטחי דשא בגני ילדים	**52,904**	**31.1.17**	√	כן
ח.ג	**124200**	**58919**	גני ילדים - תיקון משטחי דשא	**25,145**	**28.12.17**	√	כן
פ.ס	**121179**	**4736**	משטחי דשא גן 27 ב	**43,050**	**21.11.16**	√	כן
פ.ס	**71648**	**4995**	גנים 15,44 החלפת משטחי בטיחות	**36,880**	**13.6.17**	√	כן

מהטבלה לעיל עולה כי מרכיבי התשלום תואמים את הקבועים בחוזה והחשבוניות נחתמו כנדרש – **תקין.**

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת - היבטים בניהול הליך המכרז ויישום חוזי המכרז

1. **סעיפים 6.7 – 6.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

2. **סעיף 10.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

3. **סעיף 11.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **סעיפים 14.4 – 14.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

5. **סעיף 15.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 16.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

7. **סעיף 16.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 16.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

9. **סעיף 19.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 21.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והאגף יפעל עפ"י תקנות העיריות (מכרזים).

11. **סעיף 22.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת וסריקת מסמכי המכרז תתוקצב בשנת התקציב 2020.

12. **<u>סעיף 24.2.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **<u>סעיף 24.5.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

14. **<u>סעיף 24.7.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיף 25.1.7</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

16. **<u>סעיפים 26.2.8 – 26.2.12</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

היבטים במערך הביטוחים של העירייה

1. מבוא

1.1. "עיריית רמת גן" (להלן: "העירייה") פועלת באמצעות תאגידי העירייה ואגפיה ומבצעת פעילות ענפה במגוון רחב של תחומים מול תושבים, מבקרים, יזמים, רשויות ממשלה וכו'.

בפעילות נרחבת זו של העירייה טמונים סיכונים מובנים ועל כן נדרש להעריך ולנהל את הסיכונים הכרוכים בפעילותה. סיכון, הינו האפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה (פנימיים או חיצוניים לעירייה) יפגעו ביכולת העירייה לעמוד ביעדיה ובמטרותיה. התממשות הסיכון עלולה לגרום לנזקים מסוגים שונים: החל מנזקים כלכליים כספיים, פגיעה באיכות הסביבה ועד סיכונים קיצוניים כמו פגיעה בחיי אדם. זאת הן ביחס לעירייה והן ביחס לגורמים הקשורים אליה ומספקים או מקבלים שירותים ממנה.

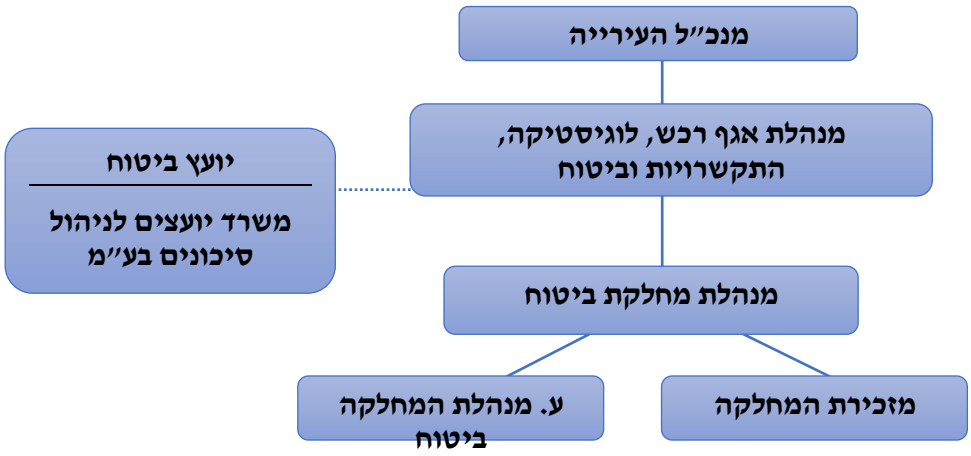
דוח זה מתייחס לקבלת מענה באמצעות ביטוח לסיכונים הקשורים לאש, פריצה, נזקי טבע, רעידת אדמה, תשתיות, ביוב, כבישים וכד' (פוליסת רכוש), חבות צד ג' ומעבידים, סיכונים היכולים לנבוע מאחריות נושאי משרה, אחריות מקצועית רפואית וכד'.

לעירייה פוליסות ביטוח לכיסוי סיכונים בתחומי פעילות שונים. פירוט הפוליסות, גבולות האחריות והעלויות, מובא בפרק "פוליסות ביטוח כללי" להלן.

תקופת הביטוח של מרבית הפוליסות, הינה ינואר עד דצמבר, לשנה העוקבת.

1.2. הגורמים המטפלים, הכשרה ומקצועיות

1.2.1. להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של מחלקת ביטוח בעירייה:



1.2.2. הטיפול בפוליסות הביטוח וניהולן הינו באחריות מחלקת ביטוח באגף לוגיסטיקה, רכש , התקשרויות וביטוח.

1.2.3. מחלקת ביטוח אמונה על טיפול בכל תביעות הביטוח כנגד עיריית רמת-גן. המחלקה מפעילה מוקד פניות טלפוני לשירות התובע ואחראית על כיסוי ביטוחי כולל לעירייה: ביטוח מבנים ורכוש, צד ג', אחריות מקצועית, ביטוח חבות מעבידים, ביטוח אחריות רפואית ועוד, סילוק תביעות, תשלום השתתפות עצמית ופרמיות לפוליסה.

המחלקה משמשת כגוף מייעץ מנחה ופועלת מול אגפי העירייה, חברות ביטוח, משרדי עו"ד וגורמים רלוונטיים שונים הקשורים למערך הביטוחים.

1.2.4. המחלקה נעזרת בשירותיו של יועץ ביטוח חיצוני: משרד יועצים לניהול סיכונים בע"מ.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את הנושאים הבאים:

- מדיניות הביטוח של העירייה.
- נהלי עבודה.
- ביצוע סקרי מחירים, חידוש ביטוחים ואישורים נדרשים.
- התקשרויות עם יועצים.
- היקף הכיסויים והחרגות בפוליסות.
- גבולות אחריות וסכומי השתתפות עצמית.
- סיכונים שונים שאינם מכוסים בביטוח.
- עמידה בתנאים נלווים לפוליסות (מיגונים וכד').
- אופן הטיפול בתביעות.

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח.
- מנהלת מחלקת ביטוח.
- יועץ ביטוח חיצוני של העירייה.

כמו כן, הביקורת:

- סקרה נהלים המתייחסים לנושאים המבוקרים.
- בחנה התקשרויות העירייה עם חברות ביטוח.
- בחנה התקשרות עם יועץ ביטוח חיצוני.

- סקרה פוליסות ומסמכים נוספים (הסתייעה באיש מקצוע, בלתי תלוי, בתחום הביטוח).
- ביצעה בדיקות מדגמיות ובדיקות מבססות.
- בחנה קיומם של מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח.
- סקרה את תהליך הטיפול בתביעות.
- בדקה מדגמית טיפול בתביעות.
- בחנה פרוטוקולים של ישיבות הקשורות לביטוח ותביעות.

הביקורת נערכה בחודשים יולי - דצמבר 2018.

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

תגובת מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. לא נמצא תיעוד למדיניות העירייה או לדיון בהקשר למדיניות הביטוח שהתקיים בהנהלת העירייה (סעיף 5.1.1).

4.2. בעירייה לא מבוצע תהליך סדור של מיפוי והערכה לסיכונים אחת לתקופה (סעיף 5.1.4).

4.3. מערך הביטוח בכללותו לא מובא לדיון ואישור הנהלת העיר (סעיף 5.1.6).

4.4. בעירייה לא מונה גורם אחראי לצורך וידוא ואימות כל אמצעי המיגון הנדרשים בפוליסות השונות, כולל ביקורת תקופתית שתתועד ותדווח למנהלת מחלקת ביטוח (סעיף 5.2.16).

4.5. בפרוטוקולים של ישיבות ועדת ביטוח, לא קיים כל תיעוד לדיון שהתקיים בקשר לסילוקי התביעות, אלא קיימת רק החלטה: מאושר/לא מאושר. בישיבות ועדת ביטוח לא מבצעים מעקב אחר החלטות שהתקבלו. כמו כן, התקיימו ישיבות בהן לא נכחו כל חברי הוועדה (סעיפים 5.4.9, 5.4.10, 5.4.11).

4.6. בעירייה אין מיפוי של נכסי העירייה וסכום ביטוח אש מורחב מסתמך על אומדן כללי שנמסר ע"י אגף הנכסים.

לא קיימים נתונים מעודכנים אודות ערך הנכסים, ואין לשלול מצב של ביטוח חסר (סעיפים 6.4.8, 6.4.9)

4.7. למחלקת ביטוח אין גישה למערכת התביעות אצל גורמים חיצוניים והיא אינה יכולה לבצע בקרה מקוונת אודות ניהול התיקים. כלומר, במערכת המחשוב של העירייה לא ניתן לדעת את התמונה המלאה ומצב התיק/תביעה בכל עת (סעיף 8.3.27)

4.8. מסקירת דוח שהופק ממערכת התביעות בעירייה אודות התביעות שהועברו לגורמים חיצוניים עולה, כי הדוח מכיל מידע חלקי בלבד. כאמור, לא קיים עדכון מצב אודות תיקי התביעה במערכת התביעות. לא ניתן לדעת בכל רגע נתון באיזה שלב התביעה עומדת, פרט לעובדה אם היא פתוחה או סגורה, דבר זה מקשה על הפיקוח והבקרה אחר התיקים (סעיף 8.4.4).

4.9. מסקירת פרוטוקולים של ועדת ביטוח בעירייה עולה כי, לא מציגים לחברי הוועדה נתונים כלליים אודות מספר תביעות פתוחות, תשלומים שבוצעו בשנה, סכומי הערכות תלויות וכו' (סעיף 8.4.15).

4.10. לביקורת הועברו נתונים אודות היקף התשלומים שבוצעו בתביעות בפילוח לפי סוג תביעה (ענף ביטוח) במספר דוחות, הדוחות היו חלקיים ולא ניתן היה להבין את היקף התשלומים שבוצע בפועל בתביעות כאמור (סעיף 8.4.17).

5. מדיניות הביטוח

5.1. חידוש ביטוחים ואישורים נדרשים

מדיניות העירייה

5.1.1. קיימת חשיבות לגיבוש מדיניות כתובה של העירייה בנושא מערך הביטוח בדגש על תהליכי בקרה ופיקוח שלהם חשיבות רבה, בעיקר בנושא עתיר תקציב.

כתיבת נהלים ומדיניות כאמור נחוצים לעבודה שוטפת, מיטבית ויעילה, לרבות התווית תהליכי פיקוח והבקרה. כמו גם, קביעת ממשקי העבודה והגורמים שאמורים ליטול חלק בתהליך ואחריותו של כל גורם.

<u>הערת הביקורת</u>

לא נמצא תיעוד למדיניות העירייה או לדיון בהקשר למדיניות הביטוח שהתקיים בהנהלת העירייה.

נמסר לביקורת כי המדיניות הכללית היא כיסויים הרחבים ביותר אותם ניתן להשיג ולכן כל הזמן מנסים לשפר ולהרחיב את הכיסוי הביטוחי.

לא קיימים מסמכים המהווים בסיס להגדרות או מסמך המתווה מדיניות, כמו כן, לא נמסר לביקורת פרוטוקול של העירייה המעיד על מדיניות שנקבעה ע"י הנהלת העירייה.

נמסר לביקורת כי קיים נוהל יציאה למכרז הכולל התייחסות להליך החשיבה על היקף הכיסוי. כמו כן, במסגרת יציאה למכרז מתקיים צוות חשיבה עם יועץ הביטוח בישיבת ועדת ביטוח (מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי ומנהלת מחלקת ביטוח) בה מתקבלת החלטה לגבי המדיניות - בהתייחס לסוגי הביטוחים הקיימים ולצרכים מיוחדים (לדוגמא: ביטוח סייבר, ביטוח המוזיאון).

מסקירת פרוטוקול ועדת ביטוח מיום 31.7.2017 עולה כי הוזמן יועץ ביטוח בהקשר לנושא יציאה למכרז ביטוח אלמנטרי 2018.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.1.2. מומלץ כי הנהלת העיר תקבע מדיניות בנושא ביטוחים.

<u>אישור חידוש מערך הביטוחים</u>

5.1.3. **<u>רכישת ביטוח הינו מרכיב מהותי במתן מענה לסיכונים שונים בארגון.</u>**

כמפורט בהמשך, גבולות האחריות נקבעו תוך התייעצות עם יועץ הביטוח של העירייה, בהתאם לגבולות האחריות בשנה קודמת ובהתאם להערכתו לשינויים שבוצעו ובהתאם להערכת הנכסים ע"י מחלקת הנכסים בעירייה. ראה סעיף 6.4.

<u>הערות הביקורת</u>

5.1.4. **בעירייה לא מבוצע תהליך סדור של מיפוי והערכה לסיכונים אחת לתקופה.**

5.1.5. האחריות לקיום מערך ביטוחים מותאם לסיכונים הניתנים לביטוח הינה של העירייה ומוטלת על הנהלת העירייה.

5.1.6. מערך הביטוח בכללותו לא מובא לדיון ואישור הנהלת העיר.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.1.7. יש לבצע אחת לתקופה מיפוי והערכת סיכונים ולעדכן את מערך הביטוחים בעירייה בהתאם לצורך.

<u>תגובת מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח (להלן: "מנהלת האגף"):</u>
"הומלץ על מיפוי והערכת סיכונים, הנושא מאד רחב הפוליסה היא תוצר סופי חלקי לסקר. יש להגדיר את הגורם בעירייה שאחראי לנושא".

5.1.8. מומלץ לבחון האם נדרש להביא לאישור הנהלת העיר את מערך הביטוחים, מדי שנה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"מערך הביטוחים בעיריית ר"ג אינו דינמי ולא משתנה משנה לשנה כך שאין צורך לבצע אישור שנתי. השינויים (תוספות) בהתאם לצרכים חדשים ו\או המלצת יועץ הביטוח מועברים לאישור הנהלת העיר (לדוגמא ביטוח הוצ' משפטיות שאושר לאחרונה)".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u> התגובה לא משנה את המלצת הביקורת.

5.1.9. מסקירת הפוליסות השונות ובהתאם להסברים שהתקבלו עולה, כי נכון למועד הביקורת מרבית הפוליסות של העירייה נערכות על ידי חברה א' - חברה לביטוח בע"מ (להלן: "**חברה א'**") וע"י חברה ב' - חברה לביטוח בע"מ (להלן: "**חברה ב'**").

הביקורת סרקה את תהליך חידוש/רכישת פוליסות הביטוח.

5.1.10. בחודש ספטמבר 2017, פרסמה העירייה מכרז מס' 50/2017 לעריכת ביטוחי עיריית רמת גן הכוללים ביטוח כספים, סחורות בהעברה, אש מורחב, אחריות מקצועית ומוצר, אחריות מקצועית מהנדס, נאמנות, חבות מעבידים וצד ג'.

5.1.11. להלן פירוט ההצעות שהתקבלו:

שם המציע	פרמיה בש"ח
חברה א' באמצעות סוכנות ביטוח ג' סוכנות לביטוח (1994) בע"מ (להלן: "**סוכנות ביטוח ג'**")	2,692,075
חברה ד' חברה לביטוח בע"מ (להלן: "**חברה ד'**") באמצעות סוכנות ביטוח ה' מוניציפלית סוכנות לביטוח בע"מ (להלן: "**סוכנות ביטוח ה'**")	3,779,664

מהביקורת עולה כי בוצעה בחינת נאותות ההצעות שהתקבלו, הצעת חברה ד' כללה מספר הסתייגויות וחוסרים טכניים ולכן ההצעה של **חברה א' נבחרה בוועדת מכרזים בשל היותה זולה יותר ולא כללה כל הסתייגות.** מסקירת מכתב ממשרד יועץ העירייה לביטוח, עולה כי הפער בין סכום הפרמיה המשוערך למכרז בסך 4,100,000 ש"ח שהתבסס על גובה תשלום הפרמיה בכפוף לתנאי המכרז הקודם לבין סכום הפרמיה בהצעה הזולה בסך 2,692,075 ש"ח נובע מהתחרות בתחום הרשויות המקומיות.

5.1.12. מהביקורת עולה כי, בהתאם למכתבו של יועץ הביטוח מתאריך 13/11/2017, סכום הפרמיה שהעירייה שילמה טרם ההתקשרות עם חברה א' הסתכם לכ-4.2 מיליוני ש"ח. המשמעות העולה היא כי פרסום מכרז 50/2017 הוביל **לירידה משמעותית** (36%) בסכומי הפרמיה השנתית.

5.1.13. הביקורת בחנה את הליך ההתקשרות לביטוח חפצי האומנות של מוזיאון רמת גן ואוסף אומנות רוסית. מחלקת ביטוח פנתה למספר גופים לקבלת הצעות מחיר לתקופה 1/2/2018-31/1/2019, להלן פירוט ההצעות שהתקבלו בהתאם לניתוח ההצעות שהתקבל ממשרד יועץ הביטוח בתאריך 17/1/2018:

שם המציע	פרמיה	פרטי הצעה
חברה ב'	$ 7,474	• מפרט בהתאם לנדרש. • מבוקש סקר סיכונים. במידה ואין המבטח יערוך סקר בעצמו.
חברה ו' וחברה ז'	$11,445 במידה ותחודש הפוליסה תינתן הנחה בשיעור של 5% מהפרמיה של שנה קודמת.	• מפרט בהתאם לנדרש.
חברה א' באמצעות סוכנות ביטוח ג'.	21,354$	• ההצעה כפופה לשינויים. • ההצעה כפופה לקבלת פירוט אמצעי מיגון. • אין כיסוי לאחסון בקומת המרתף.
סוכנות ביטוח ה', סוכנות ביטוח ח', וחברה ט' בשם חברה ז'.	12,750$	• לא אישרו מפורשות את נוסח המפרט. • ההצעה היא אינדיקטיבית ואינה בתמיכה מלאה של מבטחים. • ההצעה התקבלה בעירייה בשעה 14:45 במקום עד שעה 12:00 כנדרש. • ההצעה כפופה לביצוע סקר הגנות מטעם המבטח וביצוע המלצות הסוקר.

הצעות המבטחים הנ"ל הובאו לבחינת יועץ הביטוח של העירייה, ובהתאם להמלצותיו **נפסלו** הצעות חברה א' וסוכנות ביטוח ה' משום שאינן עומדות בתנאי הפנייה ונבחרה ההצעה הזולה ביותר של חברה ב' **תוך התייחסות יועץ הביטוח לדרישה של עריכת סקר סיכונים בהצעת חברה ב' (ההדגשה אינה במקור)**.

5.1.14. לשאלת הביקורת אודות ביצוע סקר סיכונים (ראה הצעת חברה ב'), הוסבר כי הדרישה בוטלה. לביקורת הועבר דוא"ל מתאריך 23/1/2018 מאת חברת ביטוח חברה ב', בו מצוין כדלקמן: ***"אנו מאשרים בתודה את קבלת אישורכם להוצאת הפוליסה, לפי בקשתכם אנו נסתפק באישורים שנשלחתם".***

5.1.15. הוסבר לביקורת, כי ביטוח **<u>צי הרכבים של העירייה</u>** בוצע במכרז נפרד ולא נכלל במכרז האמור לאור התמחות של חברות הביטוח ועל מנת לקבל הצעה טובה יותר.

5.1.16. העירייה פרסמה מכרז מס' 51/2017 לעריכת ביטוחים לצי כלי רכב של עיריית רמת גן. להלן פירוט ההצעות שהתקבלו בהתאם לפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 20.11.2017:

שם המציע	פרמיה בש"ח	פרטי הצעה
חברה י' באמצעות סוכנות ביטוח ה'	1,814,596	המציע התנה את תוקף הצעת המחיר בניגוד לכללי המכרז ולכן ההצעה חסרה משמעותית
חברה ב' (ללא סוכן)	1,855,119	המציע כלל הסתייגויות רבות לתנאי המכרז מעבר לאלו שאושרו ע"י העירייה במסגרת המכרז

בפרוטוקול מישיבת ועדת מכרזים שנערכה ביום 20 בנובמבר 2017, צוין כדלקמן: *"לאור הצופדה ששני המציעים ביצעו הסתייגויות בהצעות ולאור כללי המכרז בענייו זה, המלצת אגף רכש לפסול את הצעות המציעים ולבטל את המכרז. הוועדה ובהתאם לניסיון העירייה והמלצת היועץ לעריכת מכרזי חדש לא תביא תועלת, כפל שאכן יבוטל המכרז, תבוצע פניה לאוצמת הציר על מנת שנו תאשר לעירייה להתקשר עם חברת ביטוח בפטור מאכרז..."*

5.1.17. הוסבר לביקורת, כי בהתאם למו"מ שנערך עם ספקים, נבחרה חברה ב' לבטח את צי כלי הרכב של העירייה תמורת פרמיה של כ- 1.77 מיליון ש"ח.

5.1.18. נמסר לביקורת ע"י מנהלת מחלקת ביטוח, כי בעירייה פוליסות ביטוח נוספות שהופקו ללא פרסום מכרז בשל סכום התקשרות נמוך שאינו מחייב עריכת מכרז כגון: ביטוח אחריות מקצועית מקצועות פרא-רפואיים ועוד.

5.2. נהלי עבודה

5.2.1. בהתאם למתודולוגיות ניהול מקובלות, יש חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים.

5.2.2. נדגיש, כי תחום הביטוח הוא נושא **"חוצה ארגון"** במובן זה שפוליסות הביטוח כוללות ביטוח לנושאים שונים, ומחלקת הביטוח תלויה בדיווח של אותן מחלקות שבהן עוסק הביטוח.

5.2.3. בעירייה נוהל עבודה טיפול בתביעות ביטוח משנת 2006, אשר עודכן בשנת 2018 (להלן: **"נוהל העבודה"** ו/או "נוהל תביעות").

<u>הערות הביקורת</u>

5.2.4. מסקירת נוהל עבודה עולה, כי לא הוגדר תהליך של הפקת דוחות תקופתיים ממערכת המידע, לדוגמה: דוח של כל התביעות הפתוחות במערכת, דוח של כל התשלומים שבוצעו בתביעות מסוג מסוים וכו'.

5.2.5. עוד עולה, כי בנוהל לא מצוין מהו הקוורום לקיום ישיבת ועדת השתתפות עצמית.

5.2.6. בנוהל לא קיימת התייחסות ספציפית לטיפול בתביעות קבלן. הוסבר כי עם השנים הונהגה שיטת עבודה קבועה, אך הנ"ל לא מופיע באופן מפורש בנוהל טיפול בתביעות.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.2.7. יש להגדיר בנוהל עבודה רשימת הדוחות שיופקו מדי תקופה לצורך מעקב ובקרה הדוקים יותר.

תגובת מנהלת האגף: *"הפקת דוחות תקופתיים הן עניין שבשגרה וכלי עבודה לכל דבר ועניין, אין צורך להגדיר זאת באמצעות נוהל עבודה".*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף: הביקורת חוזרת על המלצתה כי גם אם עבודה זו הינה בשגרה, יש צורך להגדירה בנוהל עבודה.

5.2.8. על ההנהלה לקבוע מהו הרכב המשתתפים הנדרש לקיום ישיבת ועדת השתתפות עצמית.

תגובת מנהלת האגף: *"עקרונית וועדות ביטוח מתקיימות אחת לחודש למעט חודשי החגים ואירועים בלתי צפויים. חשוב לציין, כי בכל תחילת שנה אזרחית לשכת מנכ"ל מזמנת מראש וועדה בראשון לכל חודש. עפ"י סעיף 68 לחוק עלינו להשיב להצעת פשרה עד 30 יום, אם לא מתקיימת וועדת ביטוח מח' ביטוח מבצעת "נוהל מהיר" באמצעות המייל, כך שלא מתקיימת חשיפה לאישור פשרה בשל אי קיום וועדה בזמן".*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף: התגובה לא משנה את המלצת הביקורת.

5.2.9. מומלץ לשקול לעגן בנוהל העבודה התייחסות ספציפית לתהליך הטיפול בתביעות קבלן, לרבות ביצוע מעקב עד סגירת התביעה וגורמים אחראיים.

תגובת מנהלת האגף: *"מצוין בנוהל עבודה העברת הטיפול בתביעות נזק קבלן, יחודד הנוהל בתהליך סגירת תביעה אל מול קבלן".*

הערת הביקורת

5.2.10. **מהביקורת עולה** כי אין נהלים כתובים הקשורים לתהליך ניהול פוליסות ביטוח בעירייה. הפעילות בתחום מבוצעת על פי נוהג בעל פה בלבד.

המלצת הביקורת

5.2.11. יש לעגן נוהל עבודה הכולל התייחסות לתהליך ניהול פוליסות בעירייה, ממשקי עבודה וגורמים אחראיים, לרבות התייחסות לנושאים הבאים:

- ביצוע מיפוי סיכונים ובדיקת הכיסוי הביטוחי הנדרש.
- ביצוע סקרי מחירים לבדיקת שיעור הפרמיה.
- אישור מערך הביטוחים ע"י מוסדות העירייה.
- פיקוח ובקרה אחר תשלומים בגין מערך הביטוחים

תגובת מנהלת האגף: *"מקבלת את המלצת הביקורת".*

<u>הערת הביקורת</u>

5.2.12. במסמכי המכרז הוגדרה "ידיעת המבטח" כידיעת ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, יועץ משפטי, חשב העירייה, מהנדס העירייה ואחראי על תחום הביטוח. נמסר לביקורת, כי "מכוח נוהג" ההתנהלות היא שהדיווח מתנקז מבעלי התפקיד הנ"ל למחלקת הביטוח.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.2.13. להגדיר את ה"נוהג" בנוהל שיועבר בכתב לפונקציות המפורטות בסעיף המכרז.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מקבלת את המלצת הביקורת".*

<u>הערות הביקורת</u>

5.2.14. בפוליסות השונות קיימות התניות לכיסוי הביטוחי וביניהן, בין היתר, קיומם של אמצעי מיגון ועמידה בנהלים נדרשים, אשר דורשות **מעקב שוטף ע"י גורם אחראי בעירייה.**

5.2.15. העדר מיגונים הנדרשים בפוליסה ומעקב אחר קיומם חושף את העירייה להימנעות חברת הביטוח מתשלום כספי התביעה, במקרה של אירוע ביטוחי.

5.2.16. **מהביקורת עולה כי לא מונה בעירייה גורם אחראי** לצורך וידוא ואימות כל אמצעי המיגון הנדרשים, כולל ביקורת תקופתית שתתועד ותדווח למנהלת מחלקת ביטוח.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.2.17. מומלץ כי **מחלקת הביטוח** תנהל מעקב אחר קיום הוראות הביטוח ותוודא כי היחידות השונות בעירייה מבצעות את המחויבויות הנדרשות בהתאם לתנאי הפוליסות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"מבוצע בהתאם להערות יועץ הביטוח. ראו ערך עדכון נוהל עב' בחום אשר עודכן בשנת 2018".*

5.2.18. **מומלץ** לעגן זאת בנוהל העבודה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"מקבלת את המלצת הביקורת".*

5.3. התקשרויות עם יועצים

5.3.1. ביום 23.11.2016 העירייה התקשרה עם היועץ, לקבלת שירותי יעוץ וליווי בנושא ביטוח אלמנטרי לתקופה של שנה עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות.

בהתאם להסכם ההתקשרות, שירותי הייעוץ כוללים את הנושאים הבאים:

- איסוף מידע לגבי פעילות העירייה, היקפה, מיקומה ומהותה ובחינה של מערך ההתקשרויות החוזיות והיקף האחריות לה חשופה העירייה.
- גיבוש מדיניות ביטוח וניהול סיכונים וסיוע בגיבוש נהלי עבודה פנימיים.
- שיפור מערך הביטוח הקיים באמצעות מכרז ו/או מו"מ.
- הבטחת כיסוי ביטוחי הולם לנושאי משרה ודירקטורים בעירייה.

בהתאם להסכם עם יועץ הביטוח, עלות השירות השנתית הינה 66,000 ש"ח לשנה אשר משולמת בארבעה תשלומים רבעוניים.

מסקירת הסכם ההתקשרות עולה כי ההסכם חתום הן ע"י העירייה והן ע"י יועץ הביטוח.

5.3.2. כאמור, ההסכם עם משרד היועצים לניהול סיכונים בע"מ בוצע באמצעות פניה לקבלת הצעות מחיר. נכון למועד הביקורת, מחלקת ביטוח פרסמה מכרז פומבי חדש לקבלת שירותי יעוץ ביטוח.

5.4. ועדת ביטוח

5.4.1. כאמור, בעירייה מתקיימות ישיבות ועדות ביטוח אחת לתקופה: ועדת ביטוח צד ג' נזקי גוף וועדת ביטוח צד ג' נזקי רכוש. ועדת ביטוח אינה ועדת חובה בעירייה.

5.4.2. בהתאם לנוהל תביעות, חברי הוועדה הם מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מנהלת כספים באגף החינוך , מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח ומנהלת מחלקת ביטוח.

5.4.3. להלן פירוט ישיבות ועדת צד ג' גוף ורכוש שהתקיימו בתקופה 1.7.2017- 31.7.2018:

	תאריך	מס' ישיבה
תביעות צד ג' רכוש	12.7.2017	128
	4.9.2017	129
	31.10.2017	130
	29.1.2018	131
	11.4.2018	132
	21.5.2018	133
	19.6.2018	134
	17.7.2018	135
תביעות צד ג' גוף	12.7.2017	74
	31.7.2017	75
	4.9.2017	76
	31.10.2017	77
	29.11.2017	78
	1.1.2018	79
	29.1.2018	80
	8.3.2018	81
	11.4.2018	82
	21.5.2018	83
	19.6.2018	84
	17.7.2018	85

5.4.4. הביקורת בחנה מדגם פרוטוקולים של ישיבות ועדת השתתפות עצמית צד ג', בשנים 2017-2018.

5.4.5. מסקירת פרוטוקולים של ישיבות הוועדה עולה כי, מסמך הפרוטוקול כולל טבלה עם פרטי התביעות. החלטות הישיבה נכתבות בכתב יד בטור המיועד לכך.

5.4.6. חברי הוועדה מחליטים אודות הטיפול בתביעה, בהתאם לנתונים ומסמכים המצורפים לתביעה.

5.4.7. הפרוטוקולים מסופררים באופן רציף , כוללים את שמות המשתתפים ונחתמים על ידי כל חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

5.4.8. בחלק מהישיבות, דנים בנושאים רוחביים ו/או סוגיות מסוימות ובהקשר לנושאים אלה, מכינה מנהלת מחלקת ביטוח מסמך נפרד.

<u>הערות הביקורת</u>

5.4.9. בפרוטוקולים לא קיים כל תיעוד לדיון שהתקיים בקשר לסילוקי התביעות, אלא קיימת רק החלטה: מאושר / לא מאושר.

5.4.10. בישיבות לא מבצעים מעקב אחר החלטות שהתקבלו.

5.4.11. מבדיקת הביקורת עולה כי התקיימו ישיבות בהן לא נכחו כל חברי הוועדה. בנוהל העבודה לא מצוין מהו מספר החברים המחייב לקיום ישיבת ועדת השתתפות עצמית צד ג'.

תאריך	מס' ישיבה	חברי ועדה שאינם נוכחים
29.1.2018	131	יועץ משפטי מנהלת רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח
19.6.2018	134	מנהלת כספים באגף החינוך
17.7.2018	135	מנהלת רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח
1.1.2018	79	מנהלת רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח מנהלת כספים באגף החינוך

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.12. לשקול לנהל פרוטוקול המסכם את מהלך הדיון ולא רק החלטה שהתקבלה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"במהלך הדיונים על עשרות תיקי פשרה, לא ניתן לסכם מהלך דיון, אלא החלטה סופית".*

5.4.13. יש לבצע מעקב אחר החלטות שהתקבלו.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"מתקיים מעקב על החלטות שהתקבלו".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u> התגובה לא משנה את הממצא, הביקורת לא ראתה מסמכים המגבים את תגובת המנהלת.

5.4.14. יש לקבוע מהו מס' החברים המחייב, הנדרש לקיום ישיבת ועדת השתתפות עצמית.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"אפשרי יחד עם זאת מדובר בוועדת רשות ולא חובה, כך שהמלצה זו אינה הכרחית".*

5.5. מידת התיאום בין העירייה לתאגידי העירייה למניעת כפל

5.5.1. מהביקורת עולה כי, חלק מהתאגידים והעמותות של העירייה מבצעים ביטוחים **באופן עצמאי** למעט, רכוש עירוני הנמצא ברשות עמותה ונושאי משרה המבוטחים במסגרת ביטוחי העירייה.

5.5.2. טרם יציאה למכרז מתבצעת בדיקה כי התאגידים מבוטחים בביטוח חבות מעבידים ועוד.

5.5.3. בהתאם למסמכי המכרז האלמנטרי, שם המבוטח מורחב כדי לכלול את המבוטחים המצוינים, שהינם תאגידים ועמותות של העירייה. מצוין בין היתר כי הינם מבוטחים על פי זיקת הביטוח שלהם, ובתחומים שאינם מבוטחים בפוליסות ספציפיות שנערכו על ידם ו/או עבורם. לאותם תאגידים, מכרז העירייה מכסה וחל מעל הביטוחים הספציפיים שנעשו ע"י אותם תאגידים.

5.5.4. מהביקורת עולה כי מונה גורם סוקר מטעם התאגידים.

<u>הערת הביקורת</u>

5.5.5. במחלקת ביטוח לא קיים מידע אודות הסקר שבוצע בתאגידים בנושא ביטוח, ולכן **לא ניתן לוודא שלא קיים כפל ביטוח**.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.5.6. יש לקיים ישיבות עם הסוקר מטעם התאגידים לבדיקת נושא הביטוח.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מח' ביטוח אחראית על ביטוח העירייה הכוללים את התאגידים והחברות העירוניות. מח' ביטוח מהווה גורם מקצועי העומד לרשות כל הגורמים בעירייה כולל התאגידים. התנהלות התאגידים אינה בשליטת מח' ביטוח. מקבלת את המלצת הביקורת לקיים ישיבה בנושא".*

5.6. קבלנים עצמאיים

5.6.1. לעירייה לא קיימת פוליסת "מטריה" לביטוח לעבודות קבלניות כאשר כל עבודות בנייה וכיו"ב נעשות ע"י קבלני משנה/ נותני שירות. יועץ הביטוח מנסח אישור קיום ביטוח שמבטחי הקבלן מתבקשים להמציאו חתום. בעקבות כך, תביעות המתקבלות בגין עבודת קבלני משנה/ נותני שירותים אמורות להיות מטופלות ומשולמות ע"י הקבלן שביצע את עבודת הבנייה.

5.6.2. הוסבר לביקורת, כי ניהול פוליסות הביטוח של הקבלנים מתבצע במערכת האוטומציה ומנוהלת ע"י המחלקה המשפטית.

5.6.3. פירוט נוסף ראה בסעיף תביעות.

6. פוליסות ביטוח כללי

6.1.1. **היקף הפרמיות בפוליסות** המפורטות בסעיף 6.1.2, וכן בפוליסת צי הרכבים ובפוליסת ביטוח תלמידים בשנת 2018 **הסתכם לכ- 6.1 מיליון ש"ח.**

6.1.2. להלן פירוט הביטוחים העיקריים שנערכו בעירייה:

סוג הביטוח	גבול אחריות	פרמיה שנתית	השתתפות עצמית	שם המבטח	תקופת הפוליסה	פירוט נוסף
כספים בכספת והעברה	750,000 ש"ח	7,500 ש"ח	10,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	6.2
סחורה בהעברה	400,000 ש"ח	4,000 ש"ח	10,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	6.3
אש מורחב	רכוש מבנים ותכולה 1,317,000,000 ש"ח. תשתיות על בסיס נזק ראשון 6,000,000 ש"ח. הרחבת פרעות ומהומות אזרחיות, נזקי טבע וערידת אדמה: 1,323,000,000	926,100 ש"ח	מפורטת בגוף הדוח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	6.4
אחריות מקצועית ומוצר	אחריות מקצועית ומוצר: 2,100,000 ש"ח לאירוע ו- 4,200,000 ש"ח לתקופת ביטוח. גבולות האחריות הינם גבולות משותפים. החרגה: חבות חוקית של מחלקת מהנדס הרשות והועדה המקומית לתכנון ובניה	85,000 ש"ח	אחריות מקצועית 100,000 ש"ח. חבות מוצר 75,000 ש"ח.	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7
אחריות מקצועית בגין פעילות מחלקת מהנדס הרשות הועדה המקומית לתכנון ובנייה	2,100,000 לאירוע / מקור אחד סיבה אחת 4,200,000 לתביעות בתוך תקופת הביטוח	195,500 ש"ח	100,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7.1.2
נאמנות	2,000,000 הכיסוי מותנה בביצוע ביקורת פנימית על העובדים שיש להם גישה לכספים	12,000 ש"ח	20,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7.2

סוג הביטוח	גבול אחריות	פרמיה שנתית	השתתפות עצמית	שם המבטח	תקופת הפוליסה	פירוט נוסף
חבות מעבידים	40,000,000 לעובד / אירוע / תקופת ביטוח אומדן שכ"ע שנתי 477,000,000	321,975 ש"ח	20,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7.3
צד ג	4,1000,000 לתובע / 8,200,000 ש"ח לתקופת ביטוח.	1,100,000 ש"ח	130,000 ש"ח	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7.4
צד שלישי רובד שני	36,000,000 ש"ח למקרה, 200,000,000 ש"ח לתקופת ביטוח.	84,600 ש"ח	4,000,000 ש"ח	חברה ב'	1/4/18-31/3/19	7.4.6
צד שלישי רובד שלישי	40,000,000 ש"ח למקרה, 200,000,000 ש"ח לתקופת ביטוח עם כינון אחד.	28,200 ש"ח	4,000,000 ש"ח, עם DROPDOWN	חברה ב'	1/4/18-31/3/19	7.4.7
תאונות אישיות מתנדבים ופנסיונרים	עבור 26 מבוטחים 50,000 ש"ח מוות / נכות צמיתה מתאונה. 500 ש"ח פיצוי שבועי	1,300 ש"ח	7 ימים לכיסוי לפיצוי שבועי בלבד	חברה א'	1/1/18-31/12/18	7.5
אחריות מקצועית מקצועות פרא רפואיים	4,000,000 ש"ח לתביעה / מצטבר לתקופת ביטוח 400,000 ש"ח לתביעת נזק כלכלי טהור / 800,000 ש"ח מצטבר שנתי. 400,000 ש"ח הגנה בהליכים משפטיים/ פליליים. (כלול בתקרת הביטוח הכוללת)	1,243 ש"ח	1,775 ש"ח	חברה ב'	1/4/18 - 31/3/19	7.6
ביטוח אמנות	8,541,523 $.מתוכם: 7,264,290 $ מוזיאון אמנות רוסית, 1,277,233 $ מוזיאון לאמנות אסייתיים. הרחבות : עד 500,000 $ מחוץ למוזיאונים לרבות במעבר ובמשלוחים בכל העולם.	7,474 $	2,000 $	חברה ב'	1/2/18 – 31/1/19	7.7
נושאי משרה	4,000,000 ש"ח למקרה/ לכל תקופת הביטוח.	95,056 ש"ח	2,500 ש"ח	חברה ב'	1/7/17 – 30/6/18 הוארכה תקופת הביטוח עד 30.9.18	7.8
הוצאות משפטיות לנושאי משרה	גבולות האחריות משתנים בהתאם לסוג ההליך המשפטי וכמות העובדים ברשות (בין 1,350,000 ש"ח ל-4,500,000 ש"ח)	10,749 ש"ח	ללא השתתפות עצמית	חברה ב'	4.6.18-31.10.18	7.9

(*) בביקורת זו לא נבדקו פוליסות ביטוח כלי הרכב של העירייה ופוליסות ביטוח תלמידים.

6.1.3. הביקורת סקרה בסיועו של מומחה ביטוח, את הפוליסות במגוון התחומים, תוך התמקדות במצוין בפוליסות הביטוח.

6.1.4. הביקורת מדגישה כי אין בסקירה זו משום תחליף לעבודתו של יועץ הביטוח של העירייה.

6.2. כספים בכספת והעברה

6.2.1. פוליסת כספים בכספת ובהעברה מעניקה כיסוי ביטוחי בגין אובדן כספים כתוצאה משוד וגניבה לאחר פריצה, כאשר קיימים סימני אלימות ברורים ומבססים לכניסה או ליציאה מהשטח שנפרץ.

6.2.2. פוליסת כספים בהעברה הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 בהתאם למהדורת 1/04.

6.2.3. תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.1.2018-31.12.2018, עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות.

6.2.4. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 750,000 ש"ח, סכום ההשתתפות עצמית הוא 10,000 ש"ח.

6.3. סחורה בהעברה

6.3.1. פוליסת סחורה בהעברה הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 2016".

6.3.2. תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.1.2018-31.12.2018, עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות.

6.3.3. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 400,000 ש"ח, סכום ההשתתפות עצמית הוא 10,000 ש"ח.

6.4. ביטוח אש מורחב

6.4.1. פוליסת אש הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 1/2016". פוליסת ביטוח אש כוללת כיסוי לנזקי טבע, רעידות אדמה ומהומות אזרחיות, הפוליסה כוללת כיסוי לנזקי מבנים, רכוש, ציוד אלקטרוני ועוד.

6.4.2. סכום הכיסוי לרכוש מבנים ותכולה 1,317,000,000 ש"ח.

גבולות אחריות לתשתיות על בסיס נזק ראשון 6,000,000 ש"ח.

גבולות אחריות לפרעות ומהומות אזרחיות, נזקי טבע וטרור אדמה 1,323,000,000 ש"ח.

6.4.3. מהביקורת עולה כי, בשנים האחרונות לא בוצע מיפוי של נכסי העירייה **וסכום הביטוח מסתמך על אומדן <u>כללי</u> משנת 2008**, לא קיימת הערכה שמאית כתובה. בשנת 2008 יועץ הביטוח דאז, ביצע סקר רכוש והוסבר לביקורת כי על פיו מעדכנים מידי שנה את סכומי הרכוש.

6.4.4. מסקירת קובץ אקסל המעודכן למועד הביקורת ומנוהל ע"י מנהלת מחלקת ביטוח הכולל תוספות לרכוש במהלך השנים 2005-2018 בלבד, עולה כי ערך המבנים מסתכם לכ-389 מיליון ש"ח וערך התכולה מסתכם לכ-43 מיליון ש"ח. כמו כן, רשימת הרכוש מתעדכנת בהתאם לדרישות המתקבלות במחלקת ביטוח.

6.4.5. בקובץ כאמור קיימות תוספות בלבד, ללא תיעוד לגריעות הנכסים, ככל ובוצעו. כמו כן, **בקובץ אין אומדן של ערך הנכסים שכאמור בוצע בשנת 2008.**

6.4.6. לביקורת **לא הומצא תחשיב** לפיו נקבע סכום הכיסוי לרכוש מבנים ותכולה על סך של כ-1.3 מיליארד ₪.

6.4.7. לביקורת נמסר, כי מחלקת הביטוח העלתה מספר פעמים את ההמלצה לבצע סקר, לרבות לאור המלצותיו של יועץ ביטוח, **שכאמור עד כה טרם בוצע ע"י אגף הנכסים.**

<u>הערות הביקורת</u>

6.4.8. אין מיפוי של נכסי העירייה וסכום הביטוח מסתמך על **אומדן כללי שנמסר ע"י אגף הנכסים. אין הערכה שמאית כתובה.**

6.4.9. לא קיימים נתונים מעודכנים מדויקים אודות ערך הנכסים, ואין לשלול מצב **של ביטוח חסר.**

<u>המלצת הביקורת</u>

6.4.10. יש לבצע סקר נכסים עדכני על מנת למנוע מצב של טענת ביטוח חסר במקרה של תביעה/ תביעות בהיקפים גדולים.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"סקר נכסים באחריות אגף הנכסים הנושא אינו כפוף כלל ועיקר למח' ביטוח".*

6.4.11. בהתאם למצוין בפוליסה, שינוי בעובדות מהותיות מחייב הודעה למבטחים. מהביקורת עולה כי מחלקת ביטוח מעבירה למבטחים עדכון להרחבת הפוליסה באמצעות דואר אלקטרוני בהתאם לנתונים המתקבלים מאגף נכסים, אגף החינוך ומחלקת בניה ציבורית. בקשות ואישורים כנ"ל מתויקים בקלסר במחלקת ביטוח. עוד עולה, כי קיימים מקרים בהם מנהלת מחלקת ביטוח מתייעצת עם יועץ הביטוח ופועלת בהתאם.

6.4.12. מבדיקת הביקורת המדגמית עולה, כי אגף נכסים העביר למחלקת ביטוח בקשה לכלול נכס ברחוב ביאליק בפוליסת אש מורחב בהתאם לחוזה שכירות בו התקשרה העירייה. מנהלת מחלקת ביטוח הוסיפה בקובץ האקסל את ערך המבנה (3,624,000 ש"ח), ערך התכולה (1,000,000 ש"ח) וערך שטח החניות (1,600,000 ש"ח) של הנכס ברחוב ביאליק. כמו כן, הביקורת קיבלה מכתב שנשלח לחברה א' להכללת שווי הנכס הנ"ל בביטוח אש מורחב.

6.4.13. הוסבר, כי בכל מקרה של ידיעה על שינויים העשויים להיות רלוונטיים לנושא הביטוח, מתקיימת התייעצות של מנהלת מחלקת ביטוח עם היועץ ביטוח ובהתאם מתקבלת החלטה האם לדווח למבטחים. לדוגמא: בבחירות המוניציפליות הוצבו קלפיות במבנים שאינם מבני עירייה ונמסרה על כך הודעה לחברת הביטוח.

6.4.14. פוליסת הביטוח אינה כוללת התייחסות לחשיפות ציוד אלקטרוני מעבר לסיכונים המכוסים בפוליסת "אש מורחב" ושבר מכני. לביקורת נמסר כי התנהלו דיונים והעירייה החליטה לא לבצע ביטוחים לחשיפות אלו.

6.4.15. להלן פירוט סכומי ההשתתפות עצמית:

סוג אירוע	סכום בש"ח
נזקי טבע	5% מהנזק מינימום 40,000 ש"ח, מקסימום 500,000 ש"ח. נזק לתשתיות: מינימום 200,000 ש"ח לאתר.
רעידת אדמה	10% מסכום הביטוח ל"אתר" מינימום 40,000 ש"ח. מקסימום 5,000,000 ש"ח.
נזק אחר	50,000 ש"ח
פריצה	30,000 ש"ח
הרחבות	בהתאם לרשימת הרחבות

6.4.16. להלן גבולות האחריות של הרחבות נוספות בהתאם למפרט המכרז ולהרחבות:

הרחבות על בסיס נזק ראשון ללא כפיפה לסעיף תת ביטוח	גבול אחריות בש"ח	פרטים נוספים
פריצה ושוד	8,000,000	
גניבה פשוטה	200,000	
ציוד של אחרים (ציוד שנתפס בהליכי אכיפה)	1,000,000	
פינוי הריסות	8,000,000	מעבר לסכום הביטוח
רכוש במעבר	500,000	
רכוש מחוץ לחצרים	2,000,000	
רכוש בבנייה הקמה הריסה	5,000,000	מעבר לסכום הביטוח
שחזור מסמכים	1,000,000	מעבר לסכום הביטוח. נמסר כי גבול האחריות הינו מספק.
הוצאת הכנת תביעה (למעט חוו"ד נגדית)	1,000,000	
הוצאות נוספות לאחר נזק	15% מתגמולי הביטוח ועד 4,000,000	
שכ"ט אדריכלים רו"ח מומחים ויועצים	15% מתגמולי הביטוח ועד 4,000,000	
שיפורים עפ"י דרישת רשויות	15% מתגמולי הביטוח ועד 1,500,000	
ספרים שאינם ספרי קודש	100 לכל כרך	
ספרי קודש	200,000 על בסיס נזק ראשון כנגד "כל הסיכונים	נלקח מתוך המפרט
חפצים אישיים של עובדים אורחים ומתנדבים	3,500 לאדם	
ציוד מיוחד	4,000,000	
ב.ס.ח. (ביטול סעיף חשמל) לוחות פיקוד חשמל בקרה שנאים גנרטורים מתקני אל פסק	1,000,000	
תכולת מקררים	100,000	
התמוטטות מבנים	4,000,000	
שבר זכוכית	1,000,000	
דמי שכירות חלופיים	15% מסכום ביטוח המבנה ולא יותר מ 1,000,000	
אבדן או נזק לגז קירור ו/או חומרי הפעלה אחרים	1,000,000	
מוצגים בתערוכות	4,000,000	

<u>הערת הביקורת</u>

6.4.17. מהביקורת עולה כי חוזה הביטוח נחתם לאחר ביצוע סקר המבטח בחצרים. יועץ הביטוח הסביר, כי מדובר בהצהרה דקלרטיבית של חברת הביטוח על פיה היא מאשרת שסקרה את החצרים וקיבלה אותם כתואמים לדרישות הביטוח. הוסבר לביקורת, כי לא נערך סקר, וכי ביצוע הסקר באחריות המבטחת ואינו תנאי לקיום הפוליסה.

7. אחריות מקצועית וחבות המוצר

7.1.1. פוליסת אחריות מקצועית וחבות המוצר הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 2000" ו-"ביט 2016" בהתאמה.

7.1.2. נרכש כיסוי ביטוחי אחד עבור אחריות המקצועית וחבות המוצר. הכיסוי הביטוחי פוצל ל-2 פוליסות להלן:

- אחריות מקצועית וחבות מוצר לפעילות העירייה למעט פעילות מהנדס הרשות והועדה המקומית לתכנון ובניה.

  גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 2,100,000 ש"ח לאירוע / לתקופת ביטוח לחבות מוצר.

  2,100,000 ש"ח לאירוע / 4,200,000 לתקופת ביטוח לאחריות מקצועית.

  סכום ההשתתפות עצמית הוא 100,000 ש"ח לאחריות מקצועית ו-75,000 ש"ח לחבות המוצר.

- פוליסת אחריות מקצועית לפעילות מחלקת מהנדס הרשות והוועדה המקומית לתכנון ובניה.

  גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 2,100,000 ש"ח לאירוע / סידרת אירועים ותקרה שנתית בסך 4,200,000 ש"ח.

7.1.3. מסקירת הפוליסות עולה כי קיימת הגבלה לאירועים במדינת ישראל ואזור יהודה ושומרון הנידונים בבתי משפט ישראליים בלבד.

לדעת יועץ הביטוח של העירייה, על המחלקה המשפטית לבחון האם קיימת חשיפה לתביעות הכפופות לשיפוט בינלאומי.

<u>הערת הביקורת</u>

7.1.4. מסקירת פוליסת ביטוח אחריות מקצועית בגין פעילות מחלקת מהנדס הרשות והועדה המקומית לתכנון ובנייה עולה כי, גבולות האחריות המצטברת נראים נמוכים.

יועץ הביטוח מסר כי, מתקיימים דיונים על גובה החשיפות וכי קיים קושי משום שחברות הביטוח לא מעוניינות לבטח תקרות גבוהות.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.1.5. מומלץ לנהל דיון בוועדת ביטוח על גבולות האחריות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"הרחבת גבולות האחריות נבדקו בעבר, מאחר ומספר התביעות בתחום רב וניסיון התביעות אינו אטרקטיבי חב' הביטוח מציעות סכומים גבוהים להרחבה. הנושא יבחן שוב בשנת 2019 ויעלה לדיון בוועדת ביטוח".*

7.2. <u>ביטוח נאמנות</u>

7.2.1. פוליסת נאמנות עובדים מעניקה כיסוי ביטוחי כנגד נזק כספי ישיר שייגרם לעירייה כתוצאה מכל פעולה של הונאה, מעילה, העלמה במרמה או גניבה שבוצעה ע"י עובד העירייה במהלך עבודתו בעירייה, מתוך כוונה ברורה לגרום לעירייה נזק או להשגת טובות הנאה.

7.2.2. פוליסת ביטוח נאמנות הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 1/2016+"

7.2.3. תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.1.2018-31.12.2018, עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות.

7.2.4. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 2,000,000 ש"ח, סכום ההשתתפות עצמית הוא 20,000 ש"ח.

7.2.5. בהתאם לפוליסה, הכיסוי הביטוחי מותנה בביצוע ביקורת פנימית על העובדים בעלי גישה לכספים.

<u>הערת הביקורת</u>

7.2.6. הועברו לביקורת 2 נהלים: נוהל קופת מזומנים ונוהל ממשק גביה – גזברות (תאריך עדכון של 2 הנהלים חודש נובמבר 2018, מועד ביצוע הביקורת). **מסקירת הנהלים כאמור לא נמצא כי קיימת דרישה לביצוע ביקורת פנימית לעובדים בעלי גישה לכספים, זאת בניגוד לתנאי הפוליסה.**

כמו כן נמסר כי נהלי העבודה נמצאים באגף הגזברות ולא במחלקת ביטוח.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.2.7. באחריות מנהלת האגף לוודא עדכון נהלי העבודה בהתאם לדרישות המופיעות בפוליסות, ולבצע ביקורת פנימית כנדרש בפוליסה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"נוהל קופת מזומנים ונוהל ממשק גביה כפופים ובאחריות אגף הגזברות".*

7.2.8. אחת לחצי שנה לבצע ריענון הנחיות לעובדים בעלי גישה לכספים.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"באחריות אגף הגזברות".*

7.2.9. יש לשמור במחלקת הביטוח העתק מנוהל קופת מזומנים ונוהל ממשק גבייה - גזברות.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"העתקים מנהלים מתייקים כדרך קבע במח' הביטוח, על אגף הגזברות לעדכן כנדרש".*

7.3. חבות מעבידים

7.3.1. פוליסת חבות מעבידים הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 2016".

7.3.2. תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.1.2018-31.12.2018, עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות.

7.3.3. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 40,000,000 ש"ח לעובד / אירוע/ תקופת ביטוח, סכום ההשתתפות עצמית הוא 20,000 ש"ח.

7.3.4. בהתאם לפוליסה: "**אם חושבו דמי הביטוח בפוליסה זאת על פי מספר העובדים המועסקים ע"י המבוטח, ימציא המבוטח למבטח תוך 30 יום מתום תקופת הביטוח וכן לפי דרישת המבטח מעת לעת, הצהרה לגבי שינויים שחלו במספר העובדים בתקופת הביטוח... הצהרה את תהיה נתמכת בדוח" טופס 126 או חליפי....**" הביקורת קיבלה תיעוד לדרישת המבטח להמצאת טופס 126 בגין תשלומים לעובדים בשנת 2017.

7.3.5. בפוליסה קיימת החרגה למבני פל קל. מהמידע שהתקבל עולה כי לא קיימים מבנים עירוניים החשודים כמבני פל קל.

הביקורת קיבלה רשימה של מבנים החשודים כמבני פל קל. לדברי מנהלת המחלקה, מדובר במבנים פרטיים **שאינם בבעלות העירייה או בעלי זיקה לעירייה** ולא עובדים בהם עובדי עירייה.

הביקורת עיינה בפרוטוקול מוועדת ביטוח שהתקיימה ביום 19.6.18, בו קיימת התייחסות **לתביעות בנושא פל קל בעקבות 2 תביעות משפטיות המוערכות בסך של 15 מיליוני ש"ח.**

הביקורת מעירה כי הנאמר בפרוטוקול ועדת הביטוח, **סותר את המידע שהועבר לביקורת** (בנושא פל קל).

7.4. ביטוח צד ג'

7.4.1. ביטוח צד ג' מתייחס לאחריות החוקית של העירייה כלפי אירוע ביטוחי של צד ג'.

7.4.2. הכיסוי עבור צד שלישי בנוי משלושה רבדים, הרובד הראשון הינו הפוליסה העצמאית של העירייה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 וכפופה לתנאי "ביט 1/2016".

7.4.3. סכום הביטוח למקרה ביטוח 4,100,000 ש"ח למקרה / 8,200,000 ש"ח לתקופת ביטוח.

<u>הערת הביקורת</u>

7.4.4. פוליסת צד ג' **רובד ראשון** כפופה לנוהל עבודה בחום. לבקשת הביקורת, התקבל נוהל בטיחות בעבודה הכולל פרק בטיחות בעבודות. הנוהל לא היה מצוי במחלקת ביטוח. כמו כן, מנהל מחלקת בטיחות מסר כי בכל שנה מבוצעת הדרכת בטיחות לעובדים בנושא.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"הפוליסה כפופה לתנאי המכרז בלבד ובמכרז אין נוהל עבודה בחום. אכן בדפי הרשימה בפוליסות המקוריות השונות שהופקו ע"י חברה א' היו סעיפים הסותרים את הרשום במכרז, לכן לאחר שהבענו את השגתינו, חברה א' הוציאה מכתב המסדיר את הנושא".*

7.4.5. בנוסף, קיימים 2 רבדים נוספים המבוטחים במסגרת פוליסות של רשויות מקומיות בחברה ב', תקופת ביטוח היא 1.4.18 – 31.3.19.

7.4.6. **רובד שני** – גבול האחריות הינו 36,000,000 ש"ח למקרה, 200,000,000 ש"ח לתקופת ביטוח, סכום השתתפות עצמית הוא 4,000,000 ש"ח. הכיסוי הינו עבור כל הרשויות המקומיות למעט ירושלים, תל-אביב וחיפה.

7.4.7. **רובד שלישי** – גבול האחריות הוא 40,000,000 ש"ח למקרה, 200,000,000 ש"ח לתקופת ביטוח. הרובד השלישי כולל סעיף DROP DOWN אשר משמעותו היא כניסה לתוקף של רובד שלישי רק לאחר שמוצו תקרות הביטוח של רובד שני. נציין, כי הרובד השני אינו כולל סעיף DROP DOWN.

7.4.8. סכום הפרמיה של 3 הרבדים מסתכם ל- 1,212,800 ש"ח.

7.5. תאונות אישיות מתנדבים

7.5.1. פוליסת תאונות אישיות מתנדבים ופנסיונרים הופקה באמצעות חברה א' במסגרת מכרז 50/2017 בהתאם למהדורת 11/2015.

7.5.2. בהתאם לדיווח שהועבר לחברת הביטוח, מדובר בביטוח 269 מתנדבים ופנסיונרים בפעילות התנדבות המאורגנת על ידי העירייה.

7.5.3. בסקירה המדגמית שערכה הביקורת, נבדקה פוליסת ביטוח עבור 26 מבוטחים מתוך תאונות אישיות מתנדבים, בה: סכום פרמיה הוא 1,300 ₪, תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.1.2018-31.12.2018, עם אופציה להארכה ל-4 שנים נוספות, וגבולות אחריות הם 50,000 ש"ח למוות / נכות צמיתה מתאונה, 500 ש"ח פיצוי שבועי. השתתפות עצמית 7 ימים לכיסוי לפיצוי שבועי בלבד.

7.6. אחריות מקצועית מקצועות פרא רפואיים

7.6.1. פוליסת אחריות מקצועית מקצועות פרא רפואיים מבטחת אחיות טיפת חלב ו-אחיות בתיכונים. הוסבר לביקורת שהינן עובדות עירייה וכי מלבד האחיות לא קיימים מבוטחים נוספים במסגרת אחריות מקצועית מקצועות פרא רפואיים.

7.6.2. פוליסת אחריות מקצועית מקצועות פרא רפואיים הופקה באמצעות הסוכן בחברה ב' וכפופה למהדורת 9.2016 .

7.6.3. תקופת הביטוח של הפוליסה הינה 1.4.2018 – 31.3.2019.

7.6.4. פרמיה שנתית 1,243 ש"ח, סכום השתתפות עצמית הינו 1,775 ש"ח.

7.6.5. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 4,000,000 ש"ח לתביעה / מצטבר לכל תקופת הביטוח.

גבולות האחריות לתביעת נזק טהור 400,000 ש"ח למקרה / 800,000 ש"ח מצטבר שנתי.

גבולות האחריות להגנה בהליכים משפטיים או פליליים 400,000 ש"ח (כלול בתקרת הביטוח הכוללת).

7.6.6. לביקורת נמסר כי לא היו תביעות בפוליסה. הביקורת קיבלה אישור של סוכן הביטוח מיום 29.10.2018 בדבר אי הגשת תביעות למדגם של 5 אחיות.

7.7. ביטוח אומנות - מוזיאון לאמנות רוסית

7.7.1. פוליסת ביטוח המוזיאון לאמנות רוסית הופקה בחברה ב' באופן ישיר, ללא סוכן.

7.7.2. הכיסוי הביטוחי כולל את כל הסיכונים לחפצי אומנות ומוצגים במוזיאון, באחסון, ובמעבר, כולל נזקי רעידת אדמה.

7.7.3. תקופת הביטוח הינה 1.2.2018 – 31.1.2019, פרמיה שנתית 7,474 $ וסכום ההשתתפות עצמית הוא 2,000 $.

7.7.4. גבולות האחריות הן 8,541,523 $ הכוללים 7,264,290 $ למוזיאון לאומנות רוסית ו-1,277,233 $ לאומנות אסייתיים, בפוליסה קיימת הרחבה עד 500,000 $ מחוץ למוזיאונים כולל במעבר ובמשלוחים לכל העולם.

7.7.5. בסיס השווי נקבע בהתאם להערכת כריסטיס מיום 22.3.17.

7.7.6. בפוליסה קיימת דרישה שחצרות המוזיאונים יהיו נעולים ומוגנים ע"י אזעקה בשעות הסגירה ותחת שמירה בשעות היום. הביקורת קיבלה אישורי מיגון למוזיאון הרוסי. כמו כן, נמסר ע"י מנהלת מחלקת ביטוח כי בכל שעות פעילות המוזיאון נמצא שומר וכי היישום הינו באחריות מנהל המוזיאון.

<u>הערת הביקורת</u>

7.7.7. התניות הפוליסה המפורטות בפוליסה אשר במחלקת ביטוח לא הועברו **במלואן** למנהל המוזיאון, ייתכן ואינו מודע לקיום **כלל** ההתניות ודרישות המיגון.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.7.8. מחלקת הביטוח תבהיר את קיום ההתניות בכתב למנהל המוזיאון- קרי, **חובת הפעלת האזעקה, נעילת המקום והצבת השומר בכניסה בשעות הפעילות.**

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"נמצאו התכתבויות בנושא, לרב מבקשים לקבל אישורים שונים: שירותי כבאות, תקינות אזעקה ובדיקה תקופתית של מטפי כיבוי".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u> התגובה לא משנה את הממצאים.

7.8. ביטוח נושאי משרה

7.8.1. פוליסת ביטוח נושאי משרה כוללת את התפקידים הבאים: ראש הרשות, סגני ראש הרשות, גזבר, מנכ"ל, מזכיר, מהנדס, יועץ משפטי, מנהל רכש ואספקה, מבקר הרשות ודובר המועסקים ע"י הרשות בשכר. כמו כן, מנהל בית ספר המקבל שכר מהרשות, נושא משרה המועסק ע"י הרשות ונמצא בתואר מנהל מחלקה או משרה בכירה יותר

וכן, נושאי משרה המתמנים ע"י משרד הפנים. הוסבר לביקורת, כי הפוליסה אינה שמית ומכסה נושא משרה מרמת מנהל מחלקה ומעלה.

7.8.2. פוליסת ביטוח נושאי משרה הופקה בחברה ב' באמצעות סוכן החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ.

7.8.3. תקופת הביטוח של הפוליסה 1.7.2017 – 30.6.2018. בהתאם למיילים שהתקבלו מסוכנת הביטוח הפוליסה הוארכה עד ליום 30.9.2018. גבולות האחריות למקרה ביטוח הן 4,000,000 ש"ח לנזק / לכל תקופת הביטוח, סכום הפרמיה השנתית הוא 95,056 ש"ח .

7.8.4. בשנת 2015 הורחב הביטוח וצורף סגן מנהל מחלקת הגבייה שאינו עונה להגדרת "מבוטח". תאריך רטרואקטיבי לתביעה נקבע ליום 18.3.15.

7.8.5. מסקירת פוליסת הביטוח עולה, כי קיימת החרגה לתביעת א.ס. הוסבר, כי תביעת זו על סך 20,000 ש"ח סגורה וכי טופלה במחלקה המשפטית של העירייה ולא במסגרת הביטוח.

7.8.6. בפוליסת הביטוח קיימת הרחבה להוצאות משפטיות לייצוג מבוטח בהליכי בג"ץ ועתירות מינהליות והרחבה להכללת חברי מועצה ומליאה.

7.9. ביטוח הוצאות הגנה משפטית בהליכים משפטיים מסוימים

7.9.1. פוליסת הוצאות הגנה משפטית בהליכים משפטיים מסוימים הופקה בחברה ב' במסגרת פוליסה קולקטיבית לרשויות מקומיות עבור עובדים בכירים הכוללת מבוטחי חובה (10 עובדים) ומבוטחי רשות (5 עובדים).

7.9.2. תקופת הביטוח הינה 4.6.2018 – 31.10.2018. תקופת הפוליסה אינה שנתית משום שמדובר בביטוח חדש לעירייה שההחלטה לרכושו התקבלה במהלך תקופת הביטוח.

7.9.3. בישיבת הנהלה עיר מורחבת מתאריך 10/5/2018 הוחלט לאשר ביטוח הוצאות משפטיות כהרחבה לפוליסת נושאי משרה. הוסבר לביקורת כי ההחלטה התקבלה לאור המלצתו של היועץ הביטוח לרכוש פוליסת ביטוח זו היות ומהווה נתבך משלים לכיסוי במסגרת פוליסת אחריות נושאי משרה, האחריות כוללת, בין היתר, הוצאות הגנה בהליכי חיוב אישי.

7.9.4. פרמיה לתקופת הביטוח הינה 10,749 ש"ח.

7.10. ביטוח סייבר

7.10.1. ביטוח סייבר כולל כיסוי בגין נזק לעירייה עצמה כתוצאה מסיכוני סייבר (כגון: וירוס, חדירת גורמים שאינם מורשים וכד'), כיסוי נזק הנגרם לצד שלישי כתוצאה מסיכוני סייבר, נזק תוצאתי כתוצאה מנזקי סייבר (כגון: השבתת מערכות מידע), אחזור מידע שניזוק כתוצאה מנזקי סייבר, כיסוי ביטוחי במקרה של סחיטה ואיומים בגרימת נזקי סייבר וכד'.

7.10.2. נכון למועד הביקורת, **לא קיימת פוליסת ביטוח סייבר**. הביקורת ראתה התכתבות עם סוכנות ביטוח ה' מיום 28.8.18 להפקת פוליסת ביטוח סייבר.

<u>הערת הביקורת</u>

7.10.3. לדברי מנהלת מחלקת הביטוח, הצעת סוכנות ביטוח ה' הינה ראשונית בלבד הואיל וטרם גובש המתווה לביטוח הנדרש וכי, קיים קושי הנובע מכך שלכל חברת ביטוח נוסח שונה לביטוחי סייבר.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.10.4. לבחון את ביטוח סייבר ולקבל החלטה בהתאם.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מקבלת את המלצת הביקורת".*

8. טיפול בתביעות

8.1. <u>כללי</u>

8.1.1. תחום התביעות בעירייה מחולק על פי הנושאים המבוטחים, כגון: צד ג', רכוש, אחריות מקצועית, חבות מעבידים וכו' ונמצא באחריות מנהלת מחלקת ביטוח בעירייה.

8.1.2. מרבית תביעות הביטוח המופנות למחלקת ביטוח הינן בתחום צד ג'.

8.1.3. לביקורת נמסר כי הטיפול בתביעות חניה, היטלים וכו' (לא תביעות ביטוח) מבוצע ע"י המחלקה המשפטית בעירייה.

8.1.4. כאמור, בעירייה נוהל עבודה טיפול בתביעות ביטוח משנת 2006 אשר עודכן רק לאחר 12 שנה, דהיינו בשנת 2018.

8.1.5. בעירייה מערכת תביעות מג'יק בר טכנולוגיות המשמשת ככלי לניהול תביעות ולתיעוד מסמכים רלבנטיים אליה מוזנות תביעות הביטוח של העירייה.

8.1.6. התביעות כנגד העירייה נצברות על פני השנים, כל תביעה מסווגת לשנת החיתום על פי תאריך האירוע הביטוחי, זאת לאור העובדה כי ניתן להגיש תביעה בהתאם לחוק התיישנות עד 7 שנים מקרות האירוע. בנוסף, בתביעות בהן הניזוק הוא ילד (מתחת לגיל 18) ניתן להגיש תביעה עד שימלאו 18 שנים לילד ובנוסף עוד 7 שנים לאחר גיל 18.

8.2. <u>נתונים כללים</u>

8.2.1. להלן נתוני עלויות השתתפות עצמית בהתאם לכרטסת הנהלת חשבונות שהתקבלה ממנהלת מחלקת ביטוח:

פרטים	2018 (*) בש"ח	2017 בש"ח
חברה ד' חברה לביטוח בע"מ	2,394,264	2,733,032
מעבר החזרים ביטוחים	219,275	349,245
חברה ב' חברה לביטוח בע"מ	122,591	114,025
סוכנויות ביטוח ה'	30,420	51,948
עו"ד	169,105	85,582
חקירות ואיסוף מידע	21,758	3,285
אחרים	43,973	(80)
סה"כ	**3,001,386**	**3,337,037**

(*) עד 24/12/2018.

8.2.2. להלן נתוני תביעות <u>צד ג'</u> לשנת 2017 ולתקופה ינואר עד יולי 2018, בהתאם לדוח שהתקבל ממנהלת מחלקת ביטוח:

פרטים	1-7/2018	2017
הועבר לטיפול קבלן	6	2
לידיעה בלבד	10	13
סגור - עירייה	2	24
סגור – חברת ביטוח	1	9
סגור – נדחה	28	82
תביעה סגורה	9	9
תביעה פתוחה	70	92
לא מופיע סטטוס	2	5
סה"כ	**128**	**236**

8.2.3. להלן נתוני כמות תביעות רכוש עירוני בשנת 2017 ובתקופה ינואר עד יולי 2018 בהתאם לדוח שהתקבל ממנהלת מחלקת ביטוח, נכון למועד הביקורת:

סטטוס	1-7/2018	2017
פתוח	7	8
סגור	2	8
סה"כ	**9**	**16**

בדוח אין מידע אודות סכומי התשלומים, סכום הערכה ועוד.

8.2.4. הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות מצבת התביעות הפתוחות. בדוחות שהתקבלו, לרב לא קיים מידע אודות סכום הערכה.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"סכום הערכה אינו מידע קיים עם קבלת התביעה , חב' הביטוח אינה חושפת ולא משתפת את העירייה בנתון".*

8.2.5. להלן פירוט <u>הפקדות מתביעות כנגד צד ג'</u> בהתאם לדוח קבלת החזרים בהפעלת פוליסות ותביעות כנגד צד ג' שקיבלה הביקורת ממנהלת מחלקת ביטוח בתקופה ינואר 2017 – יולי 2018:

תיק	תביעות		סכום הפקדה	
	כמות	אחוז	בש"ח	אחוז
מטיב מעביד	92	85%	235,890	48%
רכוש עירוני	8	7.5%	131,433	26%
רכוש עירוני רכב	8	7.5%	128,205	26%
סה"כ	**108**	**100%**	**495,528**	**100%**

המלצות בהקשר לטיוב המידע והפקת דוחות ראה בסעיף 8.4 מעקב ובקרה.

8.3. <u>הקמת תביעה וטיפולה</u>

8.3.1. כאמור, כל הפניות בנושא תביעות ביטוח מתרכזות במחלקת ביטוח בעירייה, פניות מגיעות למחלקה בדרך של דרישה לפיצוי או תביעה משפטית.

8.3.2. דרישה לפיצוי ו/ או תביעה מתקבלת בכמה אופנים:

- טופס מקוון באתר האינטרנט של העירייה

- בדואר
- בפקס של מחלקת ביטוח
- בדואר אלקטרוני

8.3.3. בהתאם לנוהל, עם קבלת התביעה, עובדת מחלקת ביטוח מזינה למערכת התביעות את פרטי התובע וב"כ, תאריך אירוע, תאריך הוצאת מכתב התביעה, תיאור המקרה בקצרה, מקום האירוע וסכום התביעה.

8.3.4. בהתאם לנוהל, בתביעות צד ג' עד שבועיים מיום קבלת התביעה נשלח מכתב לתובע או ב"כ המאשר את קבלת התביעה תוך הסבר תהליך הטיפול ודרישת מידע חסר, בכל תביעה נדרשות תמונות מקוריות של מקום המפגע וכתובת מדויקת.

8.3.5. מחלקת ביטוח מבצעת בירור הטענות והחבות מול המוקד העירוני ומול מחלקות רלוונטיות בעירייה, מרכזת את כל הפרטים והחומרים שנאספו ובוחנת את העובדות והטענות לרבות האחריות העירייה לנזק הנטען.

8.3.6. מחלקת הביטוח מתייקת את כל המסמכים שיוצאים או מתקבלים הקשורים לטיפול בתיק בקלסרים פיזיים.

<u>הערת הביקורת</u>

8.3.7. שמירת תיקים באופן פיזי חשופה לאובדן מידע ומקשה על שליפת מסמכים באופן זמין.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.3.8. לסרוק את כל המסמכים הקשורים לטיפול בתביעות למערכת התביעות.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"חומרי התביעה סרוקים ומיוצאים למערכות השונות במח' ביטוח, יחד עם זאת סריקת כל התיקים המצויים במח' ביטוח אפשרית במיקור חוץ יש להקצות תקציב לנושא".*

<u>הערות הביקורת:</u>

8.3.9. בהתאם לנוהל, באירועים אשר אינם באחריות/ חבות/ התרשלות עירונית, לחילופין באחריות קבלן, תאגיד מי רמת גן וכו', נשלח מכתב דחיה מנומק לתובע ע"י מחלקת ביטוח.

מנהלת מחלקת ביטוח מסרה כי, כאשר היא מקבלת תביעות ללא חומרים מבססים ועדויות, היא שולחת לתובע מכתב דחייה, ללא אישור גורם נוסף.

הביקורת ביקשה לקבל מידע אודות התביעות שנדחו על ידי מחלקת ביטוח ולאחר זמן "נפתחו מחדש" לצורך בחינת נאותות הטיפול בתביעות. **למועד הביקורת טרם התקבל מידע זה.**

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מערכת התביעות מיושנת ולא גמישה בהוצאת דוחות, שדרוג המערכת נדרש ממנהל מערכות מידע בשנת 2018 בעלות שולית, התקציב לא אושר. השדרוג יבוצע ב-2019."*

8.3.10. באירועים אשר באחריות העירייה, מחלקת ביטוח פועלת בהתאם לסוג התביעה, להלן פירוט הטיפול בתביעות צד ג':

- **תביעות צד ג' גוף** – העברה לטיפול חיצוני.
- **תביעות צד ג' רכוש מתחת לסכום ההשתתפות העצמית** (להלן: ה"ע) – מטופלות ומסולקות ע"י מחלקת ביטוח, תשלום הנזק מבוצע לאחר אישור הוועדה להשתתפות עצמית.
- **תביעות צד ג' רכוש מעל לסכום ההשתתפות העצמית** – העברה לטיפול חיצוני.

8.3.11. לנוהל העבודה מצורף מסמך ישים מס' 0784-2743 – טיפול חיצוני בתביעות / תביעות משפטיות. **המסמך מפרט את שמות הגופים החיצוניים המטפלים בסילוק התביעות בהתאם למועד האירוע ולסוג התביעה.**

8.3.12. להלן נתונים מתוך מסמך ישים 0784-2743:

שם חברת ביטוח/סוכנות ביטוח	תאריך האירוע	סוג פוליסה	מהות הטיפול	סוג התביעה	באמצעות
חברה ד'	עד 31.5.16	אלמנטרי	סילוק תביעה	כל התביעות	מכרז
סוכנות ביטוח ה'	עד 31.5.16	אלמנטרי	העברת התביעה לחברה ד'	כל התביעות	מכרז
חברה ד'	עד 31.12.17	אלמנטרי	סילוק תביעה	תביעות מעל ה"ע	מכרז
סוכנות ביטוח ה'	1.6.16-31.12.17	אלמנטרי	סילוק תביעה	תביעות מתחת לה"ע	מכרז
חברה א'	עד 31.12.18	אלמנטרי	סילוק תביעה	תביעות מעל ה"ע	מכרז
סוכנות ביטוח ג'	עד 31.12.18	אלמנטרי	העברת התביעה לחברה א'	תביעות מעל ה"ע	מכרז
סוכנות ביטוח ג'	עד 31.12.18	אלמנטרי	סילוק תביעה	תביעות מתחת לה"ע	משרד עו"ד
חברה ב'	עד 31.12.17	רכבי עירייה	סילוק תביעה	כל התביעות	מכרז

שם חברת ביטוח/סוכנות ביטוח	תאריך האירוע	סוג פוליסה	מהות הטיפול	סוג התביעה	באמצעות
חברה ב'	עד 31.12.18	רכבי עירייה	סילוק תביעה	תביעות מתחת לה"ע	מכרז
חברה ב'	עד 30.9.18	נושאי משרה	סילוק תביעה	כל התביעות	סוכנות לביטוח בע"מ משכ"ל
חברה ד'	עד 31.8.19	תלמידים	סילוק תביעה	כל התביעות	סוכנות לביטוח בע"מ משכ"ל
חברה ב'	עד 31.3.19 /31.1.19	אחריות מקצועית רפואית	סילוק תביעה	כל התביעות	סוכנות לביטוח בע"מ
חברה ב'	עד 31.3.19	צד ג' וחבות מעבידים	סילוק תביעה	כל התביעות	סוכנות לביטוח בע"מ משכ"ל

8.3.13. כאמור, החל מיום 1.1.2018 העירייה התקשרה עם חברה א' באמצעות סוכנות ביטוח ג' לעריכת ביטוחים אלמנטריים לעירייה, עד ליום 1.1.2018 הביטוחים האלמנטריים של העירייה בוצעו ע"י חברת חברה ד'.

8.3.14. קיים הסכם עם משרד עו"ד לטיפול בסילוק תביעות מתחת לסכום ההשתתפות העצמית בתביעות של פוליסות שהופקו ע"י חברה א' לתקופה 1/1/2018- 31/12/2018 בענפי אחריות כלפי צד ג', אחריות מקצועית ואחריות המוצר.

8.3.15. העירייה פרסמה מכרז מס' 22/2017 למתן שירותי ניהול, טיפול וסילוק תביעות לעיריית רמת גן. בהתאם להמלצת ועדת מכרזים נבחרה הצעת סוכנויות ביטוח ה' ביטוח בע"מ, הסכם התקשרות לסילוק תביעות מתחת לסכום ההשתתפות העצמית נחתם בחודש מרץ 2017.

הוסבר לביקורת, כי סוכנות ביטוח ה' מטפלת בתביעות במקרים שאירעו טרם הסדר סילוק התביעות עם סוכנות ביטוח ג'.

הערת הביקורת

8.3.16. בהתאם לסעיף 4.3 בהסכם ההתקשרות עם סוכנות ביטוח ה', בסוף כל חודש יגיש נותן השירותים לעירייה חשבון בגין השירותים שסופקו על ידו בחודש החולף.

8.3.17. מבדיקת הביקורת עולה, כי סוכנות ביטוח ה' מעבירה חשבון עם פירוט התביעות בהן טיפלה הסוכנות אחת לרבעון ולא אחת לחודש כמצוין בהסכם ההתקשרות.

המלצת הביקורת

8.3.18. יש לוודא כי מתקבלים דוחות חודשיים, כמצוין בהסכם ההתקשרות.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"אין משמעות פונקציונאלית להעברת הדוחות פעם בחודש או פעם בשלושה חודשים, מערכת התביעות מעודכנת על העברת התביעות לסוכנות ביטוח ה' וקיימת דינמיקה משותפת המתועדת בכל החלטה לגבי תביעה ובנוסף, סגירת מעגל ע"י אישור פשרה באמצעות ועדת ביטוח".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלים:</u> התגובה לא משנה את הממצאים, יש לפעול בהתאם להסכם.

8.3.19. סעיף 68 לחוק חוזה ביטוח, התשמ"א – 1981 קובע כי חייב את אישור המבוטח לתשלום התביעה.

8.3.20. הוסבר לביקורת, כי טרם סגירת התיק, מתקיימת ישיבת השתתפות עצמית בה מתקבלת החלטה לאופן סגירת התיק או המשך טיפול בהתאם להמלצות הגורמים החיצוניים המטפלים ולאסמכתאות המתקבלות כגון: דוח חקירה, חוות דעת ועוד.

8.3.21. הביקורת בדקה מדגם של תביעות צד ג' לצורך בחינת תהליך הטיפול:

תחום תביעה	מספר תיק	תשלומים בתביעה	סטטוס נכון למועד הביקורת	פירוט נוסף
צד ג'	3347	67,220 ש"ח 3,500 ש"ח	סגור	• התקבל פסק דין לתשלום לתובעת ותשלום הוצאות בסך 67,220 ש"ח. • התקבל פסק דין לתשלום הוצאות לתובעת בסך 3,500 ש"ח. • התשלומים הינם מתחת לסכום ההשתתפות העצמית – 100,000 ש"ח. • חשבוניות עסקה חתומות ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום.
צד ג'	4447	5,265	סגור	• בהתאם לפסק דין התביעה נדחית. • תשלום הוצאות לעו"ד מטפלים. • חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום.
צד ג'	3347	100,227 ש"ח	סגור	• התקבל פסק דין לתשלום לתובעת סך 90,341 ש"ח. • הוצאות חברת הביטוח הסתכמו לסך 20,383 ש"ח. • העירייה שילמה את סכום ההשתתפות העצמית בתוספת הצמדה 100,227 ש"ח. • חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום.
צד ג'	3667	92,046 ש"ח 1,563 ש"ח	סגור	• התקבל פסק דין לתשלום אגרת בית משפט בסך 1,563 ש"ח. • בוועדת השתתפות עצמית הוחלט על תשלום לתובע בסך 70,971 ש"ח. • התובע חתם על כתב קבלה, ויתור ושחרור. • הוצאות חברת ביטוח 21,075 ש"ח.

תחום תביעה	מספר תיק	תשלומים בתביעה	סטטוס נכון למועד הביקורת	פירוט נוסף
				• חשבוניות עסקה חתומות ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום.
צד ג'	4184	6,045 ש"ח 23,674 ש"ח	סגור	• חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבל חיוב בגין אגרת בית משפט בסך 6,045 ש"ח. • התקבל פסק דין לתשלום פיצוי לתובעת בסך 13,000 ש"ח בתוספת 20% שכ"ט לעו"ד. • הוצאות חברת ביטוח הסתכמו ל-7,371 ש"ח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום.
צד ג'	4226	99,973 ש"ח	סגור	• התשלום בוצע בהתאם לסכום השתתפות עצמית צמודה. • חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • סכום הפיצוי לתובע הינו בהתאם לפסק דין. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום. • התקבל פרוטוקול סגירת תביעות צד ג' המאשר את התשלום.
צד ג'	4083	8,477 ש"ח	סגור	• התביעה נדחתה, התשלום הינו בגין הוצאות חברת ביטוח. • התקבלה תעודת חיוב מחברת ביטוח התואמת לסכום התשלום. • בפסק דין התקבלה החלטה על דחיית התביעה. • חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח.
צד ג'	4349	5,850 ש"ח	סגור	• חשבונית עסקה חתומה ע"י מנהלת מחלקת ביטוח. • התקבל פרוטוקול סגירת תביעות צד ג' המאשר את התשלום.
צד ג'	4367		פתוח	• נשלח מכתב דחיה לתובע חתום ע"י מנהלת מחלקת ביטוח.
צד ג'	4359		פתוח	• נשלח מכתב לסוכנות ביטוח ה' לטיפול בתביעה המשפטית
צד ג'	4373		פתוח	• נשלח לתובע מכתב המאשר תשלום בסך 3,124 ש"ח עפ"י דוח שמאי כנגד הצגת חשבונית בהתאם להחלטת ועדת השתתפות עצמית.
צד ג'	4354		פתוח	• נשלח מכתב לתובע המעביר את התביעה למחלקת פניות הציבור.
צד ג'	4357		פתוח	• נשלחה לתובע הצעה לסילוק התביעה בפשרה תמורת 1,000 ש"ח ע"י עו"ד מסוכנות ביטוח ה'.
צד ג'	4366		פתוח	• נשלח לתובע מכתב דחיה ע"י עו"ד של סוכנות ביטוח ה'.
צד ג'	4342			• נשלחה לתובע הצעה לסילוק התביעה בסך 50% מהנזק כנגד חשבונית בהתאם להחלטת ועדת השתתפות עצמית.
רכוש	626		פתוח	• ביום 5.7.2018 נשלח מכתב לקבלן לסילוק נזק שבאחריותו . • ביום 1.11.2018 נשלח מכתב לסוכנות ביטוח ה' להמשך טיפול מול הקבלן.
רכוש	633		סגור	• נשלח מכתב דחיה לעמותה התובעת משום שאינה עמותה עירונית.

במדגם התביעות שפורט לעיל עולה, כי קיימים מסמכים מבססים לתשלום התביעות.

<u>הערת הביקורת</u>

8.3.22. עוד עולה מהנתונים, כי קיימים מקרים בהם תשלום התביעה הסתכם לכ-100 אלף ש"ח, בהתאם לתנאי הפוליסה סכום ההשתתפות העצמית הינו 130 אלף ש"ח.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.3.23. מומלץ לבחון הפחתת סכום ההשתתפות העצמית לתביעה כנגד הגדלת הפרמיה השנתית.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"בטרם יציאה למכרז אלמנטרי עולות האפשרויות השונות ונשקלות ע"י יועץ הביטוח, אנו פועלים בהתאם להמלצת יועץ הביטוח."*

8.3.24. הביקורת ביקשה לבדוק התאמה בין הנתונים במערכת התביעות לבין הנתונים המתקבלים מחברות הביטוח וממשרדי עו"ד.

8.3.25. הביקורת קיבלה חשבוניות רבעוניות מסוכנות ביטוח ה' אליהן צורפו רשימת תביעות שטופלו בסוכנות.

8.3.26. כמו כן, הועבר לביקורת דוח טיפול בתביעות מתחת לסכום השתתפות עצמית מחברה א' באמצעות הסוכנות סוכנות ביטוח ג'.

<u>הערת הביקורת</u>

8.3.27. לא ברור מהי התדירות של העברת הדוחות מחברה א' למחלקת ביטוח.

כמו כן, בדוחות של חברה א' לא קיים פירוט אודות סכום הערכה של התביעה, פירוט התשלומים.

בסקירת הדוחות של סוכנות ביטוח ה' עולה כי בדוח לא קיים פירוט אודות סטטוס הטיפול בתביעה. כמו כן לא קיים מידע אודות מצבת של כלל התביעות המטופלות על ידי גורמים חיצוניים.

דוחות מעקב לא מתקבלים בעירייה, ולמחלקת ביטוח אין גישה למערכת התביעות אצל גורמים חיצוניים **ואינה יכולה לבצע בקרה מקוונת** אודות ניהול התיקים. כלומר, **במערכת המחשוב של העירייה לא ניתן לדעת את התמונה המלאה ומצב התיק/תביעה בכל עת.**

במצב זה מחלקת הביטוח אינה יכולה לקיים בקרה אודות התיקים המתנהלים אצל גורמים חיצוניים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.3.28. יש לבדוק מתן אפשרות גישה של מחלקת הביטוח למערך ניהול התביעות של גורמים חיצוניים, בעיקר לבדיקה פרטנית של סטטוס כל תיק והתפתחות אירועים בתיק.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"ההמלצה נבדקה בעבר מול חב' וסוכנויות הביטוח, אין אפשרות טכנית ובנוסף, חב' הביטוח סירבו לעבוד בשיטה זו. השיטה לא מקובלת בשוק הביטוח המוניציפאלי. בנוסף, מערכת התביעות הישנה אשר קיימת במח' הביטוח תעבור שידרוג בקרוב ע"י בית תוכנה ר, אשר ישפר את ביצועי הפקת הדו"חות, ההתאמות ועוד".*

להלן מדגם תביעות רכוש:

מקום	מספר תיק	מצב	פרטים
תש"י 6	626	פתוח	• ביום 5.7.2018 נשלח מכתב לקבלן לסילוק נזק שבאחריותו . • ביום 1.11.2018 נשלח מכתב לסוכנות ביטוח ה' להמשך טיפול מול הקבלן.
מרכז יום לקשיש ע"ש מנדלבוים	633	סגור	• נשלח מכתב דחיה לעמותה התובעת משום שאינה עמותה עירונית.
בית ספר הרא"ה	622	סגור	• התקבל פרוטוקול ועדת ביטוח בו התקבלה החלטה להעביר את הטיפול לסגנית הגזבר. • נשלח מייל המורה על העברת החשבונות לגזברות.
מנחם בגין 7	629	סגור	• נמסר לביקורת כי מדובר בנזק מתחת לסכום ההשתתפות העצמית בהתאם להערכת שמאי.
מבנה החזית מבנה המע"ש	621	פתוח	• פגיעת רכב בקיר החזית של מבנה המע"ש. • הופקד סכום של 8,339 ש"ח ע"י המבטחת של צד ג'.

8.4. <u>מעקב ובקרה</u>

8.4.1. הפקת דוחות מצב התביעות הוא תהליך של מעקב ובקרה ונחוץ ביותר לשם תפעול המחלקה.

8.4.2. כאמור, חלק מתביעות מועברות לטיפול גורמים חיצוניים (משרד עו"ד או חברת הביטוח) בהתאם לקריטריונים שנקבעו ומפורט בדוח. מנהלת מחלקת ביטוח מעדכנת במערכת התביעות בעירייה האם התביעה הועברה לגורם חיצוני.

8.4.3. הביקורת קיבלה דוח מתאריך 13/11/2018 בו קיים מידע אודות התביעות השונות שהועברו לגורמים חיצוניים.

<u>הערת הביקורת</u>

8.4.4. מסקירת הדוח כאמור עולה כי הדוח מכיל מידע חלקי בלבד. כך לדוגמא במרבית התביעות **אין הערכה של סכום התיק**, **סטטוס מפורט של התביעה** וכד'. במערכת התביעות לא קיימים נתונים עדכניים כך שלא ניתן להפיק דוחות סטטוס.

כאמור, לא קיים עדכון מצב אודות תיקי התביעה במערכת התביעות. לא ניתן לדעת בכל רגע נתון באיזה שלב התביעה עומדת, פרט לעובדה אם היא פתוחה או סגורה, דבר זה מקשה על הפיקוח והבקרה אחר התיקים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.5. לפעול להגדלת המעקב והבקרה אחר התביעות באמצעות הפקת דוחות סטטוס מעודכנים ממערכת התביעות בעירייה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u> *"הפקת דו"חות מתקיימים כדרך קבע וככלי עבודה לכל דבר ועניין. לאחר שדרוג מערכת התביעות בשנת 2019 יהיה ניתן להפיק דו"חות מורחבים ומשודרגים. בנושא הערכות מעודכנות במערכת התביעות, אין גורם מקצועי ותקן במח' הביטוח אשר יכול להעריך את גובה התביעה, למעט תביעות רכוש שמסתמכות על דו"ח שמאי והערכת הנזק אינה משתנה, בניגוד לתביעות צד ג' גוף שלעיתים הערכות משתנות ומתגבשות תוך כדי תביעה באמצעות חוות דעת מומחים ועוד".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף:</u> התגובה לא משנה את המלצת הביקורת.

<u>הערת הביקורת</u>

8.4.6. **הביקורת מעירה כי** לא קיים מידע בגין הערכות התלויות במערכת. הוסבר לביקורת כי לא תמיד כל המידע נמצא ברשות מחלקת ביטוח.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.4.7. לעדכן את מערכת התביעות באופן שוטף, לרבות בקשה מגופים חיצוניים שמנהלים את התביעות.

8.4.8. כל חצי שנה מנהלת מחלקת ביטוח תפיק דוח הערכת תביעות.

<u>הערות הביקורת</u>

8.4.9. בנוהל עבודה לא הוגדר תהליך של הפקת דוחות תקופתיים מהמערכת המידע, לדוגמה: דוח של כל התביעות הפתוחות במערכת, דוח של כל התשלומים שבוצעו בתביעות מסוג מסוים וכו'.

כמו כן, לא קיימת מתכונת סדורה של הפקת דוח על תביעות נגד העירייה לפי מחלקות אירגוניות ו/או נושאי תביעה (לדוג' אחת לחצי שנה).

דוחות כאמור עשויים לסייע בשיפור התהליכים במחלקות ואף להקטנת מספר התביעות במחלקות.

מהביקורת עולה כי לא מבוצעות בדיקות, בקרות ומעקב ביחידת הביטוח בעירייה אודות התביעות והתשלומים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.10. יש להגדיר בנוהל עבודה את רשימת הדוחות שיופקו מדי תקופה לצורך מעקב ובקרה.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"הפקת דוחות תקופתיים הן עניין שבשגרה וכלי עבודה לכל דבר ועניין, אין צורך להגדיר זאת באמצעות נוהל עבודה".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלים:</u> התגובה לא משנה את המלצת הביקורת.

<u>הערות הביקורת</u>

8.4.11. מחלקת ביטוח מקבלת מידי תקופה דוחות סטטוס מגורמים חיצוניים המטפלים בתביעות. כאמור לעיל, הביקורת קיבלה חשבוניות רבעוניות משנת 2018 שהתקבלו מסוכנות ביטוח ה' אליהן צורפו רשימת תביעות שטופלו, כאשר התעריף לטיפול בכל תביעה מסתכם ל- 400 ש"ח בהתאם להסכם.

מהביקורת עולה כי החשבוניות נחתמות ע"י אגף רכש, לוגיסטיקה מכרזים וביטוח.

הדוחות מסוכנות ביטוח ה' כוללים שם תובע, מספר תביעה, תאריך נזק, ערך נזק וסוג תביעה.

8.4.12. הועבר לביקורת דוח טיפול בתביעות מתחת לסכום השתתפות עצמית מחברה א' באמצעות סוכנות ביטוח ג' לתקופה ינואר עד אוקטובר 2018.

הדוח כולל את הפרטים הבאים: סוג תביעה, מועד אירוע, שם תובע, תיאור אירוע, סכום דרישה, סטטוס וגורם מטפל.

8.4.13. הביקורת ביצעה הצלבה בין המידע המתקבל מהגופים החיצוניים לבין המידע המנוהל במערכת המידע מג'יק.

מהביקורת עולה כי קיים קושי לבצע הצלבה יעילה, כך לדוגמא: הדוחות מסוכנות ביטוח ה' כוללים **מספר תביעה שהינו שונה ממספרי התיק במערכת המג'יק,** ואילו הדוחות מחברה א' אינם כוללים מספר תביעה כלל.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.14. לבקש מגופים חיצוניים לכלול בנתוני התביעות מספור בהתאם למערכת התביעות בעירייה, או לנהל מספר תביעה של נותן השירות במערכת המג'יק.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מספרי התביעות של החב' ביטוח מעודכנים במערכת התביעות העירונית במקביל למס' תביעה רץ שמערכת המג'יק מפיקה. מאחר ומדובר בשתי מערכות שונות לא ניתן לאחד למס' תביעה אחד. איתור התביעה מתאפשר באמצעות שם תובע ותאריך אירוע".*

<u>הערת הביקורת</u>

8.4.15. מסקירת פרוטוקולים של ועדת ביטוח בעירייה עולה כי, לא מציגים לחברי הוועדה נתונים כלליים אודות מספר תביעות פתוחות, תשלומים שבוצעו בשנה, סכומי הערכות תלויות וכ'ו.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.16. יש לקבוע תדירות ואופן הצגת נתונים כלליים בוועדת ביטוח, אודות מספר התביעות הפתוחות בעירייה בפילוח לפי סוג ביטוח, תשלומים שבוצעו, תביעות מעל סכום ההשתתפות העצמית, הערכות תלויות.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מקבלת את המלצת הביקורת".*

<u>הערת הביקורת</u>

8.4.17. הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות היקף התשלומים שבוצעו בתביעות בפילוח לפי סוג תביעה (ענף ביטוח) כפי שמופיע במערכת המידע של מחלקת הביטוח.

הנתונים הועברו לביקורת במספר דוחות, הדוחות היו חלקיים ולא ניתן היה להבין את היקף התשלומים שבוצע בפועל בתביעות כאמור.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.18. ראוי להגדיר דוחות בקרה אשר יכללו בין היתר תשלומים בתביעות ברמת ענף ביטוח, שנת נזק, מועד התשלום ומוטב.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"עם שדרוג מערכת המגיק בשנת 2019 יהיה ניתן להפיק דוחות מורחבים ומיטיבים יותר".*

8.5. <u>תשלום תביעות</u>

8.5.1. כאמור, חלק מהתביעות מסולקות באמצעות חברות הביטוח. מנהלת מחלקת הביטוח מסרה כי, התשלום מבוצע בהתאם לסכומים הנדרשים מחברות ביטוח ולא מבוצעת בדיקה מעמיקה בכל תיק לצורך ווידוי כי ההוצאה הנדרשת לתשלום באמת התהוותה, לדוגמא: קבלת דרישת תשלום בגין חקירה שבוצעה בתיק תביעה מסוים לא מבוצעת בדיקה במסמכי תיק תביעה הנ"ל כי אכן נדרשה ואם אכן התקיימה חקירה בתביעה זו ושהסכום הנדרש לתשלום תואם את הסכום שנקבע בהצעת מחיר החקירה. **מחלקת ביטוח מסתמכת באופן בלעדי על התחשיבים והרישומים של החברות המבטחות, המהווים גורמים חיצוניים לעירייה.**

<u>הערת הביקורת</u>

8.5.2. על העירייה מוטלת החובה לבצע בקרה אחר החיובים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.5.3. סכומים לתשלום המתקבלים מחברות ביטוח יבדקו ע"י מחלקת הביטוח תוך תיעוד מבסס.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"סכום התשלום לבעלי עניין בתביעות המטופלות ע"י חב' הביטוח אינו ניתן לבקרה, מאחר ומדובר בהסדר תשלום של חב' הביטוח אל מול בעלי עניין ואינו ניתן להעברה. המחירים חסויים ולא ניתנים לפרסום".*

<u>הערת הביקורת</u>

8.5.4. כאמור, במסגרת ניהול תביעות, מבוצעים תשלומים לתובעים, נותני שירותים שונים וכד'.

8.5.5. בנוהל תביעות אין התייחסות למדרג סמכויות של אישור תשלומים ומיהם בעלי זכות חתימה לאישור תביעה.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.5.6. להגדיר בנהלי עבודה/מסמך אחר את מדרגי זכויות החתימה לתשלומים בתביעות.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"קיים כחלק ממדרגי אישור רכש במערכת האוטומציה-מדרגי זכויות החתימה לתשלומים בתביעות הם חלק מנהלי העבודה המקובלים באגף הגזברות. לאחר חתימת מנהל מח' הביטוח על מונה התשלום ישנה בקרה נוספת של אגף הגזברות הן תקציבית והן מקצועית".*

8.6. <u>תביעות קבלן</u>

8.6.1. כאמור, כדי למנוע מחלוקת של האחריות הנושאת בתביעה, כאשר העירייה יוצאת למכרז עם קבלן היא דורשת אישור ביטוחים.

8.6.2. מהביקורת עולה כי במקרים בהם מתקבלת דרישה לתביעה בה מעורב קבלן בעירייה, מחלקת ביטוח מבצעת בירורים מול מחלקת התיאום ההנדסי או היחידה המקצועית לאיתור הקבלן שעבד במקום בעת קרות האירוע. המידע המתקבל אודות הקבלן ודרכי ההתקשרות מולו מועברים לדורש/ התובע אשר מבצע פנייה והתנהלות ישירה למול הקבלן.

בדרך כלל הקבלן סוגר את הטיפול למול התובע, ללא התערבות של העירייה. קיימים מקרים בהם חוזר התובע לעירייה בעקבות תשובת הקבלן, אשר לא השביעה את רצונו (לדוג' הקבלן טוען שלא עבד במקום בזמן האירוע), אזי מחלקת ביטוח בעירייה מוציאה מכתב לקבלן המעורב בו מבקשת כי ייפגש עם התובע וידאג לסילוק התיק ישירות למול התובע. קיימים מקרים בהם הקבלן מתעקש ומוגשת תביעה נגד העירייה.

<u>הערת הביקורת</u>

8.6.3. בנוהל תביעות לא קיימת התייחסות לתהליך הטיפול בתביעות קבלן, לרבות התייחסות לניהול מעקב אחר סגירת התביעה וגורמים אחראיים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.6.4. מומלץ לעדכן את נוהל התביעות בהתאם.

<u>תגובת מנהלת האגף</u>: *"מצוין בנוהל עבודה העברת הטיפול בתביעות נזק קבלן, יחודד הנוהל בתהליך סגירת תביעה אל מול קבלן".*

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – היבטים במערך הביטוחים של העירייה

1. **סעיף 5.1.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מדיניות העירייה בתחום הביטוח תועלה לאישור הנהלת העיר.

2. **סעיף 5.1.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לביצוע סקר סיכונים לנושא הביטוח.

3. **סעיפים 5.2.7, 8.4.10, 8.4.18**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנוהל יעודכן.

4. **סעיף 5.2.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת בנושא תהליך ניהול פוליסות הביטוח בעירייה.

5. **סעיף 5.2.13**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

6. **סעיף 5.2.17 – 5.2.18**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנוהל יעודכן.

7. **סעיף 5.4.12**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 5.4.14**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מספר החברים המחייב לקיום ישיבה של ועדת השתתפות עצמית הינו 4 – מנכ"ל העירייה, נציג הגזברות, יועץ משפטי ומנהלת מח' הביטוח.

9. **סעיף 5.5.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. התאגידים העירוניים יעבירו למח' הביטוח את פוליסות הביטוח שלהם.

10. **סעיף 6.4.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 7.1.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מח' הביטוח תבחן את הנושא אל מול אגף ההנדסה.

12. **<u>סעיף 7.2.7</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

13. **<u>סעיפים 7.2.8 – 7.29</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

14. **<u>סעיף 7.7.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיף 7.10.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

16. **<u>סעיף 8.3.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ונושא סריקת מסמכי תביעות הביטוח יתוקצב בשנת 2020.

17. **<u>סעיף 8.3.18</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

18. **<u>סעיף 8.3.23</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

19. **<u>סעיף 8.3.28</u>**

הנושא נבדק ולא ניתן לביצוע.

20. **<u>סעיף 8.4.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

21. **<u>סעיפים 8.4.7 – 8.4.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

22. **<u>סעיף 8.4.16</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

23. **<u>סעיף 8.5.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. **סעיף 8.5.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

25. **סעיף 8.6.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

היבטים בפעילות מחלקת חניה

1. מבוא

מחלקת החניה (להלן: "**המחלקה**") בעיריית רמת גן (להלן: "**העירייה**") אחראית על אכיפת חוק העזר העירוני בדבר הסדרי החניה בעיר. המחלקה אמונה על שמירת הסדר הציבורי, איכות חיים ובטיחות בכל הקשור להסדרי חניה בעיר לתושבי העיר רמת-גן והמבקרים בה.

תחומי פעילות המחלקה העיקריים: אכיפת חוקי החניה ע"פ חוק העזר לרמת-גן, הנפקת תווי חניה לתושבים בהתאם לקריטריונים, טיפול בתלונות ציבור, ועוד.

להלן נתוני ההכנסות מדוחות חניה כפי שדווחו לגזברות העירייה לתקופה שבין 2017-2018:

שנה	כמות דוחות	הכנסות בש"ח
2017	101,192	18,218,000
2018	98,188	19,060,350

מסקירת נתוני הדוחות שהועברו לביקורת עולה כי בשנת 2017 נרשמו 101,192 דוחות ובשנת 2018 נרשמו 98,188.

הביקורת נערכה בחודשים אוגוסט - נובמבר 2018.

<u>מערכות מידע</u>

להלן פירוט מערכות המידע באמצעותן מנהלת המחלקה את פעילותה:

1.1. מערכת המידע העיקרית בשימוש המחלקה הינה מערכת Comax והיא תומכת בטיפול בדוחות מתחילת התהליך ועד סופו (להלן: "המערכת / מילאון/Comax").

1.2. מערכת אוטומציה משמשת לצפייה בנתוני בעלי נכסים בארנונה.

<u>התשתית החוקית</u>

1.3. סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמיך את מועצת העירייה, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק".

1.4. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: "**חוק סדר הדין הפלילי**").

1.5. פקודת המיסים (גבייה), 1929.

1.6. חוק עזר לרמת גן (העמדת רכב וחנייתו), התש"ם-1980 (להלן: "**חוק העזר העירוני**").

1.7. הנחית היועץ המשפטי לממשלה 4.3040 –ביטול הודעת תשלום קנס- הנחיות לתובעים.

<u>הסדרי חניה</u>

תושבי העיר בעלי תווי חניה, מורשים להחנות רכבם ללא תשלום ברחבי העיר (למעט באזורים מוחרגים) באזורי חניה מסומנים כחול לבן ו/או בתמרור, יש לתת תשומת לב לתמרורים המוצבים ברחוב המתייחסים לחניה מועדפת. באזורים בהם מוצב תמרור המתיר חניה לבעלי תו אזורי מתאים, החניה מותרת רק לבעלי תו האזור.

<u>חניה מועדפת</u>

חניה מועדפת משמעותה עדיפות חניה ברחוב **לבעלי תו אזורי המתאים לאזור זה.** סימון חניה מועדפת יביא לצמצום התופעה בה תושבי ערים שכנות חונים בחניה של תושבי רמת-גן וכן יתפנו מקומות חניה רבים יותר עבור תושבי האזור באזורים בהם מצוקת חניה גבוהה יחסית. חניה מועדפת נקבעה **בצד אחד** בלבד של הכביש לתושבי האזור מהשעה 17:00 עד למחרת בשעה 08:00 בהתאם לתמרור המוצב.

<u>אמצעי תשלום עבור חניה בעיר</u>

העירייה מעניקה אמצעים שונים לתשלום עבור חניה ברחבי העיר, כמפורט להלן:

- כרטיס חניה אלקטרוני מסוג איזי פארק (קוד העיר ר"ג 01).
- חניה סלולארית של חברת פנגו.
- חניה סלולארית של חברת סלופארק.
- כרטיס חניה ממדחני החניה המוצבים בעיר.

שעות אכיפה בחניה מוסדרת (כחול-לבן)

- ימים א'-ה' בין השעות 08:00-19:00.
- ימי ו' 08:00-13:00.

שעות אכיפה בחניה מועדפת

- ימים א' - ה' 08:00-17:00 למחרת.

08:00 – 19:00 למחרת - ברחובות ביאליק / הרצל / בורסה.

כמו כן ישנם אזורי חניה מיוחדים כגון: מתחם אוניברסיטת בר אילן (15 ש"ח ליום), מתחם אצטדיון רמת-גן (24 ש"ח ליום), מתחם הבורסה ומתחם לב העיר.

2. מטרת הביקורת

2.1. בחינת פעילות מחלקת החניה בהיבטים השונים.

3. מתודולוגיה

3.1. לצורך ביצוע הביקורת קוימו מספר פגישות עם:

- מנהל אגף ביטחון ואכיפה
- מנהל מחלקת חניה
- עובדי מחלקת חניה
- מנהלת המוקד העירוני
- התובע העירוני

3.2. כמו כן, התקבלו הקבצים והמסמכים הבאים:

- קובץ דוחות חניה לתקופה שבין ינואר 2017 לאוגוסט 2018 (להלן: "**קובץ דוחות**
- קובץ דוחות שבוטלו בין החודשים ינואר לאוגוסט 2018 (להלן: "**קובץ ביטולים**").
- דוח מצבת כוח אדם במחלקה מאגף משאבי אנוש.
- דוח בקרה ממערכת Comax המציג את כל הביטולים אשר בוצעו במערכת.
- פנקסי דוחות חניה ששימשו את פקחי המחלקה בשנת 2018.
- שאילתות פרטניות לדוחות חניה ממערכת Comax.
- נוהל פנימי של המחלקה.
- דוח הרשאות למערכת Comax.
- קובץ פניות למוקד העירוני לשנים 2017-2018.

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

תגובות מנהל אגף ביטחון ואכיפה ומנהל מחלקת חניה שולבו בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה ומבקשת להדגיש כי בתגובתו מסר מנהל המחלקה כי הוא מברך על הביקורת וכי נעשו תיקונים/שינויים כבר במהלך הביקורת.

4. ממצאים עיקריים

4.1. העובדה שישנם תווי החניה שונים בעלי מספר זהה מהווה ליקוי בתהליכי הבקרה על הנפקת התווים ומחלישה את הפיקוח על הנפקת תווי חניה לתושבים (סעיף 6.2).

4.2. נוהל טיפול בדוחות חניה אינו כולל התייחסות לפעולות ולבדיקות השונות שהפקח נדרש לבצע במהלך פעילותו השוטפת ואת רמת התיעוד הנדרשת במערכת. לדוגמא: תכנית העבודה שהפקח נדרש לבצע החל מההגעה למשרד והיציאה לשטח ועד לסוף היום לרבות: מסלול ההליכה, אזורים שנדרש לבצע בהם סיורים חוזרים במהלך היום, דגשים לכל אזור, מסמכים\הסברים שיש לציין במערכת, כיצד לצלם את הרכב ומספר התמונות שנדרש לצלם ועוד (סעיף 7.2).

4.3. הנהלים הינם נהלים פנימיים של מחלקת החניה ולא אושרו כנהלים עירוניים (סעיף 7.3).

4.4. לא קיים תיעוד לשיחות המשוב המתקיימות עם הפקחים. (סעיף 7.6).

4.5. לא קיים תיעוד לבדיקת המעקב הנדרשת בנוהל הכשרת מפקחים, היא איננה שיטתית וקבועה ואף לא נקבעו פרמטרים ברורים וקבועים מראש למדידת החריגים במסגרת הניהול העירוני או הנחיות עבודה אחרות. הבדיקות נערכות באופן מדגמי בלבד והפרמטרים נקבעים על פי שיקול דעתו של מנהל המחלקה (סעיף 7.8)

4.6. לא קיימת תכנית עבודה המפרטת את המשימות השוטפות של הפקחים (סעיף 7.9).

4.7. קיימת גישה למערכת לקבלת מידע בנושא החניה גם לנציגים מחוץ לעירייה כמו: משרד העו"ד (העוסק בנושא גביית קנסות חניה) ועובדים מחברת Comax (סעיף 8.3).

4.8. המערכת איננה מאפשרת קבלת תמונה מלאה וברורה של ההרשאות בכל רגע נתון, ומשכך, קיים קושי לבצע בקרות אפקטיביות על ההרשאות במערכת (סעיף 8.4).

4.9. משלוח הודעות דרישה לתשלום לבית הדפוס מתבצע לאחר למעלה מ-6 חודשים ממתן הדוח וזאת בניגוד לנוהל הקובע פרק זמן של 90-120 ימים (סעיף 9.5).

4.10. לעירייה התקשרות עם משרד עו"ד חיצוני **<u>כ- 14 שנים ברציפות</u>**, עד למועד הביקורת, ולא פרסמה מכרז או הליך תיחור כלשהו לבחירת משרד עו"ד לביצוע גבייה, בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים (סעיף 10.3) .

4.11. במחלקת החניה לא מבוצעות בקרות שיטתיות וקבועות אחר תהליך הגבייה שמבצע משרד העו"ד ואין מידע במחלקת החניה בדבר מצב התיקים שהועברו לעו"ד. **דהיינו לא ניתן לדעת כיצד מתבצע הליך הגבייה, האם הוא יעיל ואפקטיבי ומה הצפי לגביית החובות** (סעיף 10.5).

4.12. קיימים דוחות שהועברו להליכי גבייה **<u>למעלה משנה</u>** לאחר מתן הדוח וזאת בניגוד לנוהל הקובע פרק זמן של 240-270 ימים (סעיף 10.6).

4.13. קיימת הרשאה לביטולי דוחות על ידי גורמים שאינם מורשים וזאת בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 11).

4.14. לא קיים דוח מובנה המציג את הדוחות שהתיישנו במערכת, או מתריע בפני התיישנות כך שתקלה מסוג דוחות שהתיישנו עקב כתובת חסרה עשויה הייתה להימנע (סעיף 12).

4.15. מניתוח קבצי פעולות לשנת 2018 נמצאו 93 דוחות שניגבו ע"י פקיד הדואר בסכום החיוב הראשוני אף לאחר מועד התשלום הנקוב בשובר (סעיף 13).

4.16. קיימות הרשאות לגבייה מחייבים **<u>עבור 4 משתמשים שונים</u>** השייכים לחברת התכנה, אשר על פי הסכם ההתקשרות מיום 17.2.2011 החברה אמורה לספק שירותי מערכת תפעול וניהול הפיקוח על החניה בלבד (סעיף 14).

4.17. בשל טעויות של הפקחים וחוסר תשומת לב במהלך בדיקת מקומות חניה, דוחות חניה רבים מבוטלים או מומרים לאזהרה בלבד. לאור זאת, זמן עבודה יקר של הפקחים מנוצל באופן שגוי במקום לטובת שמירה על הסדר הציבורי ומקומות החניה ברחבי העיר. (סעיף 15.1).

4.18. קיימות סתירות בין נוהל גרירות רכב בתחומי העיר לבין הוראת עבודה גרירות רכב. חוסר אחידות בהנחיות העבודה עלול לגרום לבלבול וחוסר אחידות בעבודת הפקחים, אפליה בטיפול בעבירות זהות בין תושבים וטעויות אנוש (סעיף 16.2).

4.19. גרירת הרכבים מוגבלת עד לשעה 15:00 (פרט ליומיים בשבוע). הגבלת גרירת רכבים עד השעה 15:00 מונעת אכיפה יעילה כנגד עבירות של הפרעה משמעותית לציבור בשעות אחר הצהריים והערב. (סעיף 16.3).

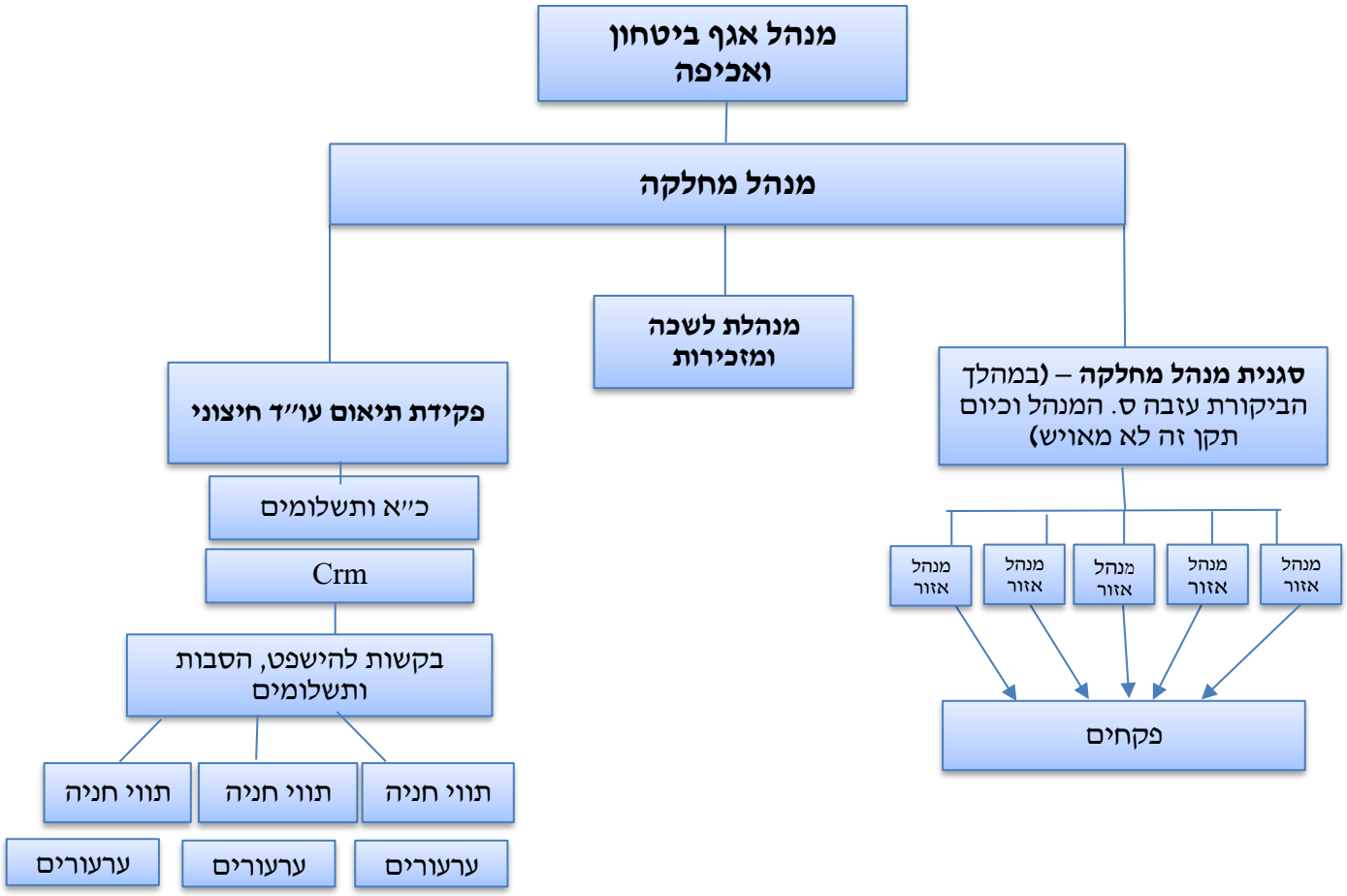
4.20. לא ברורים הקריטריונים לבדיקה, האם מדובר ברכב נטוש או בגרוטאת רכב. הנ"ל מקשה על קביעת ההגדרה המתאימה ועל ההחלטה בדבר אופן הטיפול ברכב (סעיף 17.2.2).

4.21. ישנן 44 פניות מחודשים אפריל-מאי-יוני שטרם הסתיים הטיפול בהם, מתוכם 42 בנושא נגררות בעיר ו- 2 בנושא "חניה אסורה באדום לבן", מעבר לזמן התקן שנקבע (סעיף 18.2).

פירוט הממצאים:

5. המבנה הארגוני של המחלקה

5.1. <u>להלן תרשים המבנה הארגוני של המחלקה :</u>



פעילויות המחלקה ע"פ החוק הן כדלהלן:

1. סיורי פיקוח תנועה באזורי הפיקוח, בוקר צהריים ולילה באזורי חניה מוסדרת ואכיפת החוק.
2. סיורי פיקוח רכובים ואכיפה ברחבי העיר.
3. הפעלת גרר לפינוי כלי רכב ברחבי העיר.
4. טיפול בתלונות הציבור בנושאי חניה.
5. אכיפת חניה מועדפת בלילות.

בנוסף לפעילות האכיפה והפיקוח עובדי המנהלה במחלקה אחראים, בין היתר, על הפעילויות הבאות:

1. הנפקת תווי חניה לתושבי העיר.
2. טיפול בערעורים.
3. טיפול בדוחות חניה בכל השלבים.
4. שיגור הודעות תשלום קנס ושוברי תשלום.
5. טיפול בבקשות להישפט.
6. טיפול בכספים.
7. טיפול בחייבים המטופלים ע"י עורכי דין.
8. הסבות דוחות חניה.
9. טיפול בכרטיסי חניה ומדחנים.
10. זימון לבתי משפט.
11. פגישות עם תושבים.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את היקף פעילותה הרחב של המחלקה, תוך עמידה ביעדים המתבקשים ממנה.

5.2. העירייה הקימה אתר אינטרנט בנושא חניה לרווחת התושבים. כל המידע בדבר הסדרי החניה ברחבי העיר נמצא באתר. להלן קישור לאתר האינטרנט:

https://www.ramat-gan.muni.il/machlekt_hanaia

באתר האינטרנט ניתן למצוא, בין היתר, מידע בדבר אמצעי החניה, אזורי חניה בעיר, הנפקת תווי חניה לתושבים, אפשרות תשלום דוחות חניה וערעורים על דוחות החניה, ועוד.

5.3. <u>עבודת הפקחים</u>

במחלקת החניה 24 פקחים ו- 5 מנהלים אזורים. הפקחים משובצים באזורי החניה השונים בהתאם לתכנית העבודה השבועית. מתקיימת רוטציה בין הפקחים באזורי הפיקוח, כך שכל פקח עשוי להיות משובץ באזור אחר. הרוטציה בין הפקחים מאפשרת למנהל המחלקה להשוות בין הפקחים ובכך ללמוד על יעילותם של הפקחים.

בכל יום מקיימים הפקחים פגישת עבודה בהשתתפות מנהלי האזורים ומנהל המחלקה, במסגרתה מקיימים דיון על דגשים רלוונטיים ליום העבודה, ככל שקיימים, ומתחילים את יום העבודה. כל פקח נשלח לאזור אליו שובץ, מצויד במסופון, באמצעותו הוא בודק האם הרכב חונה כחוק, באמצעות הסדר חניה, שאם לא כן יש להנפיק לתושב דוח ולהניח אותו על שמשת הרכב (להלן: "**דוח חלון**").

מנהלי האזורים יוצאים כל יום מ- 08:30 - 14:00 לשטח וחוברים לפקחים, מתלווים אליהם בסיורים השוטפים ונותנים מענה לבעיות שצצות בשטח. למנהלי האזורים קיימת סמכות לתפעל את הפקחים באזורים שבאחריותם על פי שיקול דעתם.

במידה והפקח הנפיק לתושב דוח בטעות והוא שם לב לכך במעמד הנפקת הדוח, הוא יכול לבצע ביטול טכני לדוח, אולם עליו לאשר את ביטול הדוח על ידי התובע העירוני.

כל פעולה שמבצע הפקח באמצעות המסופון מתועדת במערכת הממוחשבת COMAX. בין היתר מתועדת הבדיקה של הפקח לבחינת קיום סידור חניה (כגון: חניה באמצעות אפליקציית "פנגו", "סלופארק" וכד'), ביטול טכני של דוח חניה, וכד'. הנ"ל מאפשר למנהל מחלקת החניה לבחון את עבודת הפקחים, בין היתר: מספר הרכבים שנבדקו על ידי כל פקח, מספר הדוחות שהנפיק כל פקח, מספר הטעויות שביצע כל פקח וביטולים טכניים של דוחות, וכד'.

6. תווי חניה

6.1. <u>רקע כללי</u>

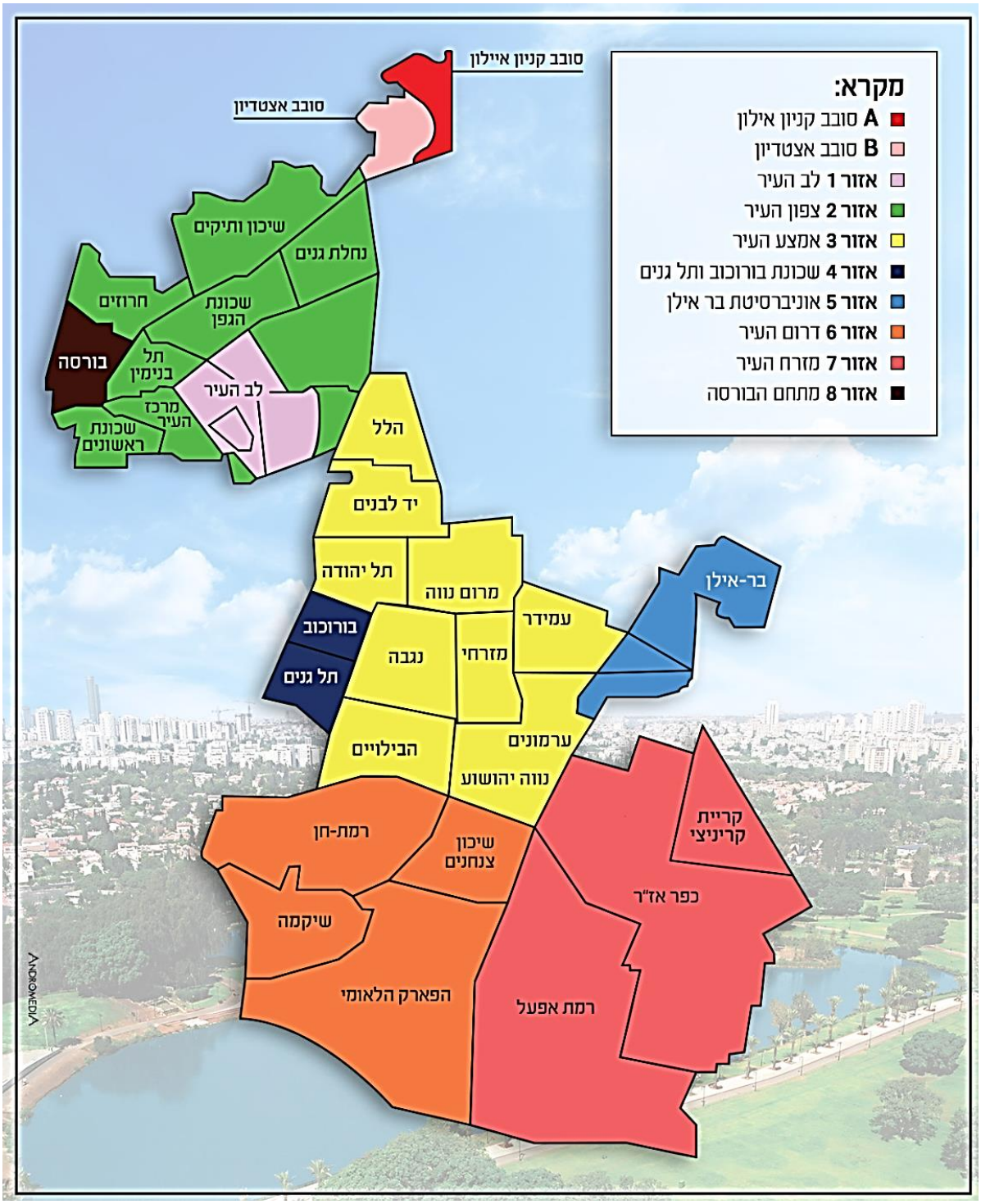
על פי חוק העזר העירוני שאושר על ידי משרדי הממשלה, יוכל כל תושב רמת־גן לרכוש עד שני תווי חניה עירוניים לכלי רכב שברשותו, הרשום על שמו או שניתן לו במקום העבודה ו/ או נרכש באמצעות חברת ליסינג . תחילת חניה חינם מיד עם קבלת התו והדבקתו על שמשת הרכב.

תו החניה העירוני יאפשר לרכב בו מודבק התו, חניה חינם בכל רחבי העיר באזורים המסומנים בכחול-לבן, למעט הרחובות הרצל וביאליק ומתחם הבורסה שם תושב בעל תו זכאי להנחה בשיעור 50% מדמי החניה במקום.

עם קבלת התו יש להדביקו על השמשה הקדמית, בצד הנוסע (ולא בצד הנהג). התו מהווה סימן לפקחי החניה כי הרכב הינו של תושב העיר והוא זכאי להטבות חניה ברחובות העיר.

ניתן להזמין תו חניה באמצעות אתר האינטרנט של מחלקת החניה או במחלקת החניה. בהתאם לחוק עזר לרמת גן (העמדת רכב וחנייתו), תש"ם – 1980, בעד תו חניה לשנתיים ישלם תושב העיר 60 ₪ ואזרח ותיק ישלם 20 ₪.

להלן מפת אזורי החניה בעיר:



6.2.מהנתונים שהועברו לביקורת מהמערכת הממוחשבת של המחלקה עולה כי בשנים 2017 - 2018 הונפקו לתושבי העיר 32,607 תווי חניה על פי הפילוח הבא:

סוג התו	2017	2018 (*)
תו חניה	13,585	12,731
תו גיל הזהב	2,884	3,092
הנהלה	104	59
עובד רשות	80	22
תו חבר מועצה	8	8
תו חינוך	6	9
תו דייר רגיל	5	2
תו גנים ונוף		2
תו גננת	1	1
תו דייר חריג	2	
תו עובדי עירייה	1	1
החלפת תו חניה ישן	1	
תו גביה	1	
תו גזברות	1	
תו מזכירות	1	
סכום כולל	**16,680**	**15,927**

(*) עד חודש נובמבר

כל תו חניה מקבל מספר סידורי ומשויך לרכב ולתושב. מניתוח רשימת תווי החניה שהועברו לביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. נמצאו 3 מקרים של מספר תו זהה ל- 3 רכבים שונים ו- 3,105 מקרים של מספר תו זהה לשני רכבים שונים.

ב. נמצאו 5 תושבים שקיבלו 4 תווי חניה ו- 108 תושבים שקיבלו 3 תווי חניה.

<u>הערות הביקורת</u>

העובדה שישנם תווי החניה שונים בעלי מספר זהה מהווה ליקוי בתהליכי הבקרה על הנפקת התווים ומחלישה את הפיקוח על הנפקת תווי חניה לתושבים.

ככלל, כל תושב זכאי לעד 2 תווי חניה. העובדה שישנם תושבים שברשותם מעל שני תווי חניה באותה תקופה מחלישה את הבקרה והמעקב אחר הנפקת תווי החניה.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.2.1. לבחון את תווי החניה בעלי מספר זהה וכן את המקרים של תושבים שקיבלו 3 או 4 תווי חניה לאותה תקופה ולבטל על פי הצורך.

6.2.2. מומלץ להגדיר **בקרה מונעת** במערכת הממוחשבת שתימנע את האפשרות להנפיק שני תווי חניה שונים בעלי מספר זהה.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה:</u> *"ראוי לציין כי מפקחי החניה הם המחלקים את תווי החניה המונפקים דרך האתר המכוונן ומניחים את המעטפות בתאי הדואר.*

עם העלאת הנושא ע"י הביקורת, הנושא נבדק מול הספק והסתבר כי מדובר ב"באג" מאחר ומונפקים תווי חניה גם באתר העירוני. אני סבור שמספור תווי החניה אינו רלוונטי ושוקל להורידו. בד בבד הועבר לספק בקשה כי כל תושב אשר יש ברשותו 2 רכבים נושאי תו חניה פעיל, במערכת תהיה בקרה מונעת - "תקפוץ" חלונית התראה לבל תהיה חריגה במתן תווי לפי חוקי העזר העירוני".

7. נהלי עבודה

7.1. 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 הפיקוח והבקרה, הכולל פעולות של שמירה על הסדר הציבורי, שירות לתושבים, הן לתפקוד השוטף והן להנהלת העירייה בבואה לבחון יישום הנהלים ומדיניות העירייה.

התקבלו נהלי העבודה הבאים:

א. נוהל הכשרת פקחים.
ב. נוהל טיפול בדוחות חניה.
ג. שיטת העבודה במחלקת חניה.
ד. נוהל גרירת רכבים.
ה. נוהל טיפול ברכבים נטושים\ גרוטאות רכב.
ו. נוהל תהליך עבודת המפקח בשטח.
ז. נוהלי זכאות לתו חניה עירוני.
ח. נהלים וסמכויות מנהלי אזורים.
ט. נוהל היערכות לחורף ומצבי חירום – מחלקת חניה.
י. נוהל הטיפול בדוחות המחייבים ביטול טכני.
יא. נוהל שמירת מקום חניה.

7.2. נוהל טיפול בדוחות חניה עודכן לאחרונה בתאריך 17.7.18 ואושר כנוהל עירוני.

הנוהל אינו כולל התייחסות לפעולות ולבדיקות השונות שהפקח נדרש לבצע במהלך פעילותו השוטפת ואת רמת התיעוד הנדרשת במערכת. לדוגמא: תכנית העבודה שהפקח נדרש לבצע החל מההגעה למשרד והיציאה לשטח ועד לסוף היום לרבות: מסלול ההליכה, אזורים שנדרש לבצע בהם סיורים חוזרים במהלך היום, דגשים לכל אזור, מסמכים\הסברים שיש לציין במערכת, כיצד לצלם את הרכב ומספר התמונות שנדרש לצלם ועוד.

7.3. יתר הנהלים הינם נהלים פנימיים של מחלקת החניה **ולא אושרו כנהלים עירוניים**.

7.4. על פי נוהל הכשרת פקחים, בתקופת ההכשרה על כל פקח חדש לשלוח דיווח יומי למנהל המחלקה וכן יש לבצע שיחת משוב יומית עם הפקח. בשנת 2018 החלו את עבודתם במחלקה 5 פקחים.

7.5. הביקורת ביקשה לקבל תיעוד לשיחות המשוב היומיות. **משיחה עם מנהל המחלקה עולה כי בפועל, מתבצעת שיחת משוב והיא נעשית בעל פה. לא קיים תיעוד לשיחות המשוב היומיות.**

7.6. על פי נוהל הכשרת פקחים, בתום ההכשרה נבחנת בקיאותו של הפקח החדש בהוראות חוק העזר העירוני להחניית כלי רכב ומתבצעת שיחת משוב בינו לבין מנהל מחלקת החניה.

לא נמצא תיעוד לשיחות המשוב שנערכו למדגם הפקחים כאמור.

לדברי מנהל המחלקה השיחה עם הפקח נעשית בעל פה ובה מוסבר לו מהן הטעויות שעשה וכיצד עליו להתנהל בכל מצב שתואר בבחינה. רק לאחר מכן הוא הוא מתחיל לבצע את תפקידו ברחבי העיר.

7.7. על פי נוהל הכשרת פקחים, אחת לחודש מתבצע ניתוח אירוע על ידי מנהל המחלקה לכלל הפקחים על בסיס תלונות מאזרחים.

מנהל המחלקה מסר כי בפועל, תוך כדי סקירת תלונות מתושבים במידה והוא מגלה אירוע שחוזר על עצמו, כגון: טעויות בהקלדת מספר הרכב, וכד', אזי הוא מעלה את הנושא לדיון בישיבת הפקחים החודשית.

ממדגם של שלושה פרוטוקולים שדגמה הביקורת מישיבות הפקחים שנערכו בשנת 2018 נמצא כי נושאים אלו נדונו בישיבות הנ"ל.

7.8. על פי נוהל הכשרת פקחים, מנהל המחלקה נדרש לבצע מעקב ובקרה אחר איכות עבודת הפקחים בכל יום ולבצע בחינה מדוקדקת של דוחות החניה.

מנהל המחלקה צופה במסך ניהול המערכת בכלל הפעילות של הפקחים באותו היום ובוחן את החריגים על פי שיקול דעתו, כגון:

- מספר כניסות נמוך למערכת.
- מספר דוחות נמוך מדי.

- מספר גבוה של רכבים שנערכה לגביהם בדיקה במסופון אולם לא נרשם דוח (להלן: "**מושהים**").
- משך זמן גבוה ללא דוחות (מעל חצי שעה).
- רכב הפיקוח נמצא פיזית במקום המרוחק באופן ניכר ממקום הימצאות הפקח.

מהביקורת עולה כי לא קיים תיעוד לבדיקה, היא איננה שיטתית וקבועה ואף לא נקבעו פרמטרים ברורים וקבועים מראש למדידת החריגים במסגרת הניהול העירוני או הנחיות עבודה אחרות. הבדיקות נערכות באופן מדגמי בלבד והפרמטרים נקבעים על פי שיקול דעתו של מנהל המחלקה.

7.9. **עוד עולה כי לא קיימת תכנית עבודה המפרטת את המשימות השוטפות של הפקחים**.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי בהעדר נהלי עבודה מלאים ומאושרים על ידי הנהלת העירייה כנהלים עירוניים מחייבים ואי הקפדה על קיום תהליכי עבודה בהתאם להנחיות הנהלים או העדר תיעוד לתהליכי הבקרה המבוצעים, נחלשים הבקרה והמעקב אחר הפעולות המבוצעות על ידי המחלקה והפקחים.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.10. להתאים את הנהלים לפורמט הנהלים העירוניים ולאשר את הנהלים כנהלים עירוניים מחייבים.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"בהמתנה ליועץ אשר יעבור על כל נהלי מחלקה באופן מקצועי ורק לאחר מכן יועבר לאישור".*

7.11. להגדיר בנוהל אלו פעולות על הפקח לבצע בעת פעילותו השוטפת, אלו בדיקות הוא נדרש לבצע, אלו נתונים הוא נדרש להזין והיקף התיעוד המבסס שהוא נדרש לתעד.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"עד ליום הביקורת לא היה נוהל שכזה אולם בזמן הביקורת כאשר הנושא הועלה נכתב קובץ והועבר לביקורת (גם זה יקבל תוקף לאחר יעוץ מקצועי)".*

7.12. לעדכן את נוהל הכשרת פקחים בהתאם להתנהלות בפועל.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"יבוצע לאחר התייעצות עם היועץ".*

7.13. להגדיר בקרות קבועות אחר פעילות הפקחים כגון שיחות משוב שבועיות עם כל פקח, דגימת מספר דוחות לכל פקח ובדיקתם, הגדרת פרמטרים חריגים ובדיקתם לגבי כל הפקחים ועוד.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר – תיבנה שיטת עבודה מסודרת".*

7.14. לתעד דיווח, שיחות משוב ובקרות על הפקחים החדשים.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר וזה יתועד".*

8. הרשאות משתמשים במערכת Comax

8.1. מערכת המידע התומכת בניהול דוחות החניה הינה מערכת Comax. המערכת פועלת על פלטפורמת האינטרנט ומאפשרת בקרה בזמן אמת על עבודת הפקחים. ה- Comax הינה תוכנת ERP ובעלת ממשק למערכת האוטומציה המשמשת את העירייה לניהול פעילותה הכספית. הביקורת קיבלה את רשימת חשבונות המשתמשים ואת קבוצות ההרשאה אליהם הם משויכים ובדקה את נאותות ההרשאות ואת הפרדת התפקידים בתהליך המובנית במערכת המידע.

8.2. מערכת ה- Comax משמשת גם מחלקות אחרות לצפייה ובקרה על עבודת הפקחים. מהביקורת עולה כי קיימים 413 חשבונות משתמשים במערכת (המשתמש הוא פקח עובד עירייה), מתוכם 217 חשבונות פעילים, והיתר חסומים השייכים לעובדים שעזבו.

8.3. מהביקורת עולה כי קיימת גישה למערכת לקבלת מידע בנושא החניה גם לעובדים ממחלקות אחרות מלבד מחלקת חניה, כגון: מחלקת שיטור עירוני, מחלקת פיקוח עירוני, סיירת ירוקה ועוד. בנוסף, קיימת גישה גם לנציגים מחוץ לעירייה כמו: עובדי משרד עו"ד העוסקים בנושא גביית קנסות חניה ועובדים מחברת Comax.

8.4. הן לדברי מנהל המחלקה והן לדברי מנהל המערכת לא ניתן להפיק רשימת הרשאות מפורטת לכל המשתמשים במרוכז. כלומר, כדי לדעת מהן ההרשאות של כל משתמש במערכת יש להיכנס למסך ניהול המשתמשים במערכת, לבחור את המשתמש המתאים ולבדוק באופן פרטני אלו הרשאות קיימות לו בפועל.

כלומר, המערכת איננה מאפשרת קבלת תמונה מלאה וברורה של ההרשאות בכל רגע נתון, ומשכך, קיים קושי לבצע בקרות אפקטיביות על ההרשאות במערכת.

8.5. מבדיקה פרטנית של ההרשאות, באופן מדגמי, עלו הממצאים הבאים:

- **שלושה עובדים אשר משויך לכל אחד מהם שלושה חשבונות משתמש שונים אשר שימשו את העובדים בעת מבצע תווי החניה.**
- **עשרים עובדים להם משויכים שני חשבונות משתמש שונים**.
- **קיימים חשבונות שאינם משויכים לעובד מסוים**, כגון: "מנהל 996" "מנהל תפעול", "משה בדיקות, ניסוי א", "ניסוי ב"', "ניסויים ב7" ועוד.
- **לעובדי חברת Comax קיימת הרשאה לביצוע פעולות במערכת.**

- קיימים משתמשים עם הרשאות עודפות. לדוגמא:

א. עובד המשמש כפקח משויך לקבוצת הרשאה של מנהל מערכת.

ב. עובד המוגדר כאחראי ערעורים מוגדרות הרשאות של מנהל.

ג. עובדת המשמשת כפקידת חניה מוגדרות הרשאות של מנהל.

ד. עובדת מחלקת חניה מוגדרות הרשאות מלאות של מנהל.

ה. עובדת ביחידת רכב נטוש קיימות הרשאות לעדכן נתוני דוחות.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי מתן הרשאות עודפות לעובדים, מתן הרשאות לביצוע פעולות לבעלי תפקיד פיקוח ולמנהלי מערכת, מספר חשבונות משתמש שונים לעובד אחד וחשבונות כלליים שאינם משויכים לעובדים כלל, מהווים פגם בבקרה הפנימית ומחלישים את המעקב אחר הפעולות במערכות הממוחשבות.

הביקורת דגמה יחד עם מנהל המחלקה, באופן אקראי, עובדים מקובץ ההרשאות ונמצא כי לחלקם היו הרשאות עודפות. **בעקבות הערת הביקורת ההרשאות העודפות הוסרו ע"י מנהל המחלקה**.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.6. לבצע סקירה מקיפה של כלל המשתמשים והרשאותיהם במערכת ולהסיר את החשבונות העודפות ו/או שאינם נדרשים, כגון: עובדים שעזבו, עובדים ממחלקות אחרות וכד'.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה:</u>

1. *"מאחר וישנם גורמים חוץ מחלקתיים המגישים דוחות חניה כגון שיטור עירוני, משמר הפארק לאומי ופקחי הבורסה, עליהם להישאר במערכת מאחר ואני כמנהל מחלקת חניה עוקב אחר כל מגישי הדוחות .*
2. *לא ניתן להסיר עובדים שעזבו אלא רק לחסום אותם במערכת, כי עם הסרתם תוסר כל ההיסטוריה וזו חשובה להמשך "חיי הדוח" (משפטים, ערעורים וכו' ..)".*

8.7. לבטל את החשבונות הכפולים כך שלכל עובד ישויך **חשבון אחד בלבד**.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>

"ישנם עובדים להם חשבונות כפולים מהסיבות הבאות :

1. *במבצע חלוקת תווי החניה 2016, מחלקת החניה לקחה על עצמה את כלל המבצע ובכך חסכה לעירייה כ 7.5 מיליון ₪ ,לשם כך הוסמכו מפקחים במתן תווי חניה ולכן הוקמו חשבונות כפולים שנחסמו מיד לאחר סיום הפעילות. כאמור, לא ניתן להסירם בשל שמירת ההיסטוריה.*

2. *כיום ישנם כמה עובדים עם חשבונות כפולים מאחר והם גם מגישים דוחות וגם מקבלים קהל ואו עוסקים ברכבים נטושים".*

8.8. להסיר חשבונות כלליים (שאינם משויכים לעובד ספציפי) , לחלופין, יש לשנות את רמת ההרשאות לצפייה בלבד.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"עם קבלת הערת הביקורת, כבר בעת הביקורת, הונחה הספק להסיר "יוזרים גנריים" ונתינת שמות עובדים לדוגמה "מנהל מערכת" וכדומה – בוצע".*

8.9. להגדיר בקרה של סקירת הרשאות תקופתית (לפחות אחת לחצי שנה) של כל המשתמשים במערכת.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר – מעביר בקשה לספק".*

8.10. לשקול יישום מערכת בקרת הרשאות שתאפשר הצגה של כלל ההרשאות של כל המשתמשים על מנת **שתוצג תמונה מלאה של ההרשאות להנהלה ותאפשר מעקב ובקרה אחר ההרשאות במערכת.**

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר – מעביר בקשה לספק".*

9. טיפול בדוחות חניה

9.1. הטיפול בדוחות חניה מוגדר בחוק סדר הדין הפלילי סעיף 229 תשלום הקנס. סעיף זה בחוק מגדיר את זמן הטיפול בהודעת תשלום קנס בכל אחת מהתפצלויותיו האחרות, הן כערעור, הן כבקשה להישפט והן כתשלום הקנס.

בעת עבודתם, פקחי העירייה לוקחים עימם לשטח מסופונים ופנקסי דו"חות. המסופון הוא מכשיר טלפון סלולארי עם מדפסת, באמצעותו מתקשר הפקח עם התוכנה המשמשת להפקת דו"חות החניה. הפקח מזין את קוד העבירה, מספר הרכב ושם הרחוב במסופון, מצלם את הרכב ומדפיס את טופס העבירה. לאחר מכן, מדביק הפקח את הטופס שהודפס במסופון של הודעת תשלום קנס **(להלן: דו"ח חניה)** ומניח את הדו"ח על שימשת הרכב.

עם סיום הפקת הדו"ח מבוצע שידור אלחוטי של נתוני הדו"ח מהמסופון למערכת ה-COMAX.

בהודעת תשלום הקנס המוצמדת לחלון הרכב מצוין פרק זמן של 90 יום לתשלום הקנס.

אחת לחודש מועברת למשרד התחבורה, לצורך עדכון הפרטים, רשימת מספרי רישוי שבגינם נרשמו דוחות וטרם שולמו. עם קבלת הפרטים ממשרד הרישוי, הרשימה מועברת למשרד הפנים לצורך אימות פרטי כתובות למשלוח דואר.

בין 90-120 יום מקבלת הדוח, רשימת הדוחות מועברת לבית הדפוס לצורך הדפסת הודעות תשלום עם ציון תאריך קובע של 90 יום על פי החוק. מבית הדפוס הדוח נשלח בדואר רשום לבתי החייבים.

בין 60-90 יום מהתאריך הקבוע לתשלום הדוח, הטיפול בחייבים שטרם שילמו ולא הגישו בקשה לערעור או להישפט, מועבר למשרד עו"ד חיצוני המטפל בגביית קנסות חניה, הגובה מהחייבים בהתאם לפקודת המיסים גבייה.

9.2. בשנת 2017 רשמו פקחי המחלקה 101,192 דוחות חניה.

9.3. בשנת 2018 רשמו פקחי המחלקה 98,188 דוחות חניה.

9.4. מתוך כלל הדוחות שניתנו בשנים 2017 ו-2018, הביקורת דגמה 15 דוחות חניה. הביקורת ביקשה לקבל תיעוד לכלל פעולות הגבייה שבוצעו בהם.

9.5. ממצאי התיעוד מפורטים בטבלה דלהלן:

מספר	תאריך מתן הדוח	שליחה לדפוס	משלוח הודעת תשלום בדואר	בקשה להסבה	משלוח הודעת תשלום	הועבר לגבייה	עדכון 1	עדכון 2	עדכון 3	שולם
1002209-3-8	10/02/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	29/04/2018	N/A	N/A	N/A	
1002247-3-2	15/03/2017	27/08/2017	07/09/2017	16/11/2017	02/01/2018	01/07/2018	12/07/2018		N/A	
1010072-3-5	02/02/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	29/04/2018	07/03/2018	N/A	
1010157-3-3	07/02/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	18/03/2018	26/04/2018	N/A	
1058302-3-6	01/03/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	29/04/2018	17/05/2018	N/A	
1058553-3-2	04/04/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	29/04/2018	17/05/2018	N/A	
1058812-3-9	14/03/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	18/03/2018	26/04/2018	N/A	
1059011-3-6	11/05/2017	27/08/2017	08/01/2018	N/A	N/A	01/07/2108	31/07/2018	23/08/2018	11/10/2018	
1060908-3-0	28/02/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	18/03/2018	26/04/2018	10/06/2018	04/10/2018	
1063099-3-3	30/01/2017	27/08/2017	07/09/2017	N/A	N/A	11/03/2018	29/04/2018	17/05/2018	N/A	
1108161-3-9	01/01/2018	03/06/2018	11/07/2018	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
1242898-3-6	01/01/2018	03/06/2018	11/07/2018	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
1187439-3-9	03/01/2018	03/06/2018	11/07/2018	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	25/09/2018
1252646-3-0	07/01/2018	03/06/2018	11/07/2018	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
1227244-3-8	17/01/2018	14/06/2018	11/07/2018	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	02/10/2018

N/A= לא נמצא במערכת

<u>הערות הביקורת</u>

- משלוח הודעות דרישה לתשלום לבית הדפוס מתבצע לאחר למעלה מ-6 חודשים ממתן הדוח וזאת בניגוד לנוהל הקובע פרק זמן של 120-90 ימים.
- לא מתועדים במערכת אילו הליכי גבייה בוצעו כך שלא ניתן לבצע בקרה ומעקב אחר הליך הגבייה שמבוצע ע"י משרד העו"ד.
- **הביקורת מעירה** כי דוח מס' 1002209-3-8 עבר לגבייה 234 ימים לאחר משלוח הודעת תשלום בניגוד לנוהל הקובע פרק זמן של 180-150 ימים.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה:</u> *"נושא דוח מספר 1002209-3- נבדק. מדובר בטעות בשורה שלא הייתה אמורה להיות, אולם גם אינה רלוונטית מאחר והדוח שולם ולא הועבר לגביה. הערתי לספק כי יש לוודא כיצד טעויות כאלה לא יחזרו בעתיד".*

<u>המלצות הביקורת</u>

9.6. להקפיד לשלוח דרישות תשלום בפרק הזמן המוגדר בנוהל.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מחלקת חניה יצאה למכרז בדבר משלוח דברי דואר. נבחר ספק חדש וכיום דברי הדואר יוצאים כסדרם".*

9.7. להקפיד להעביר את התיק לגבייה בפרק הזמן המוגדר בנוהל.

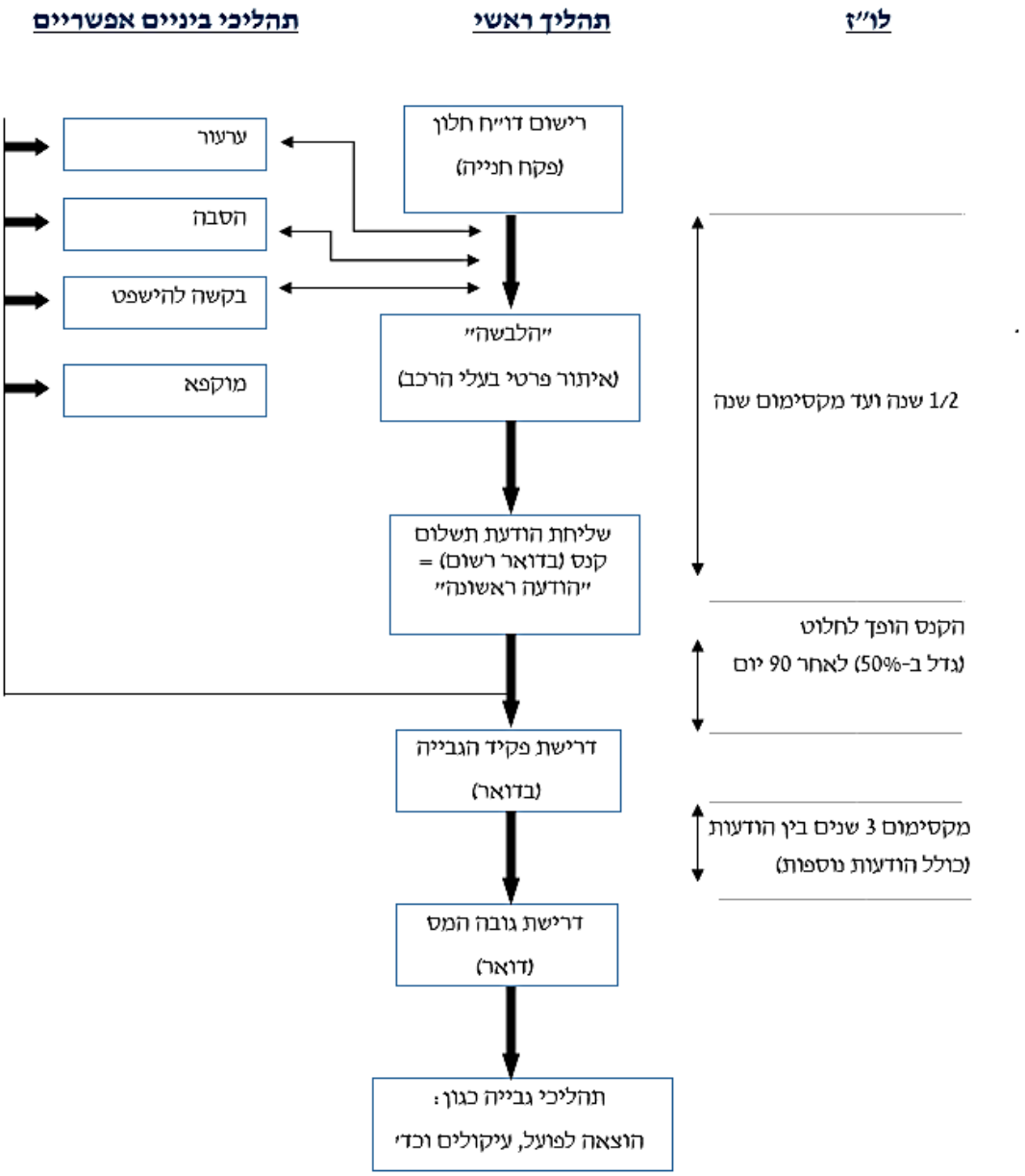
<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר ונשתדל לעמוד ביעדים".*

10. הליך גביית דוחות חניה

10.1. בדוח החניה המוצמד לרכב מצוין שיש לבעל הרכב 90 יום לשלם את הקנס. במידה והוא לא משלם, נשלחת הודעת תשלום קנס בדואר בו ניתן לחייב 90 יום נוספים לתשלום הקנס.
בכדי למצות את תהליכי הגבייה מחייבים שהעירייה אינה מצליחה לגבות את חובם, העירייה מסתייעת במשרד עו"ד חיצוני, באמצעותו פועלת באמצעים משפטיים לגביית החוב, בין היתר: עיקול מיטלטלין, תביעה משפטית וכד'.

לאחר 90-60 ימים מהמועד הנ"ל (דהיינו לאחר 270-240 ימים מתאריך קבלת הדוח) מועבר הטיפול בחייב שטרם שילם ולא ביקש לערער או להישפט למשרד עו"ד חיצוני לצרכי גבייה ע"פ פקודת המיסים גבייה.

להלן תרשים המציג את השלבים העיקריים בתהליך הפקת דוחות חניה וגבייתם:



10.2. שירותי האכיפה המשפטית עבור קנסות חניה שלא שולמו מנוהלים על ידי משרד עו"ד חיצוני (להלן: "**משרד העו"ד**") בהתאם להסכם מיום 13.4.2003. ביום 29.10.06 בוצע תיקון להסכם הנ"ל ומאז **הסכם זה מתחדש אוטומטית מדי שנה ללא מכרז**.

10.3. מנכ"ל משרד הפנים פרסם חוזר מספר 5/2009 מתאריך 29.3.2009 בנושא "נוהל מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות".

בהתאם לסעיף 5.5 לחוזר, ההנחיות חלות גם על מסירת עבודות משפטיות בהליכי אכיפה חובות, כדלקמן:

"טיפול בנושאים משפטיים שעניינם גביית סכומים המגיעים לרשות מקומית על פי דין כדוגמת גביה, הוצאה לפועל וכד'...".

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי:

"9.1. העסקתו של עורך דין חיצוני על ידי רשות מקומית לצורך ביצוע עבודה, תהיה למשך התקופה הדרושה לביצוע אותה עבודה ובכל מקרה לא יותר מחמש שנים מיום תחילת העסקתו.

9.2. על אף האמור לעיל, ככל שמדובר בעבודה שנמסרה לידי עורך הדין החיצוני המחייבת רציפות והמשכיות, כגון ניהול תביעה בפני בית משפט הנמשכת למעלה מ-5 שנים, רשאית הוועדה המקצועית לאשר הארכת התקשרות עם עורך הדין מעבר לפרק הזמן האמור, ככל הנדרש לצורך השלמת הטיפול בעבודה".

כלומר, בהתאם להנחיות משרד הפנים משך ההתקשרות עם עו"ד חיצוני לגבי טיפול בנושאים משפטיים שעניינם גביית סכומים המגיעים לרשות המקומית, הינה עד 5 שנים. עם זאת, במקרים בהם החל העו"ד לטפל במקרה וההליך המשפטי טרם הסתיים, ניתן להאריך את ההתקשרות עד לסיום ההליך המשפטי.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת **מעירה בחומרה** כי לעירייה התקשרות עם משרד עו"ד **<u>כ- 14 שנים ברציפות</u>** עד למועד הביקורת ולא פרסמה מכרז או הליך תיחור כלשהו לבחירת משרד עו"ד לביצוע גבייה, בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

10.4. להלן עיקרי ההסכם עם משרד העו"ד:

- תוקם מחלקה במשרד שתהיה אחראית על ניהול הליכי הגבייה של חובות החניה.
- ניהול מערכת מסלקה בנקאית לגביית החובות.
- עיבוד נתוני החברה לאוטומציה במסגרת קבצים.
- אחת לחודש העירייה נדרשת להעביר למשרד רשימה (במדיה מגנטית) של דוחות החניה השוטפים שלא נפרעו וזאת לאחר משלוח הודעת דרישה באמצעות הדואר, ומשרד העו"ד יפעל לגבייתם.
- משרד העו"ד מתחייב לשלוח התראה לחייבים טרם נקיטת הליכים.
- משרד העו"ד מתחייב להעביר לעירייה כל חודש עד ה-15 בחודש, את כל הכספים שנגבו על ידם עבור העיירה בחודש שעבר.
- שכ"ט של עו"ד היה 25% מסכומי הגבייה בפועל. ב-2006 שכ"ט עודכן ל-22.5% מסכומי הגבייה בפועל.
- העירייה תישא בעלות ביצוע עיקול ברישום עד לסך של 250 ₪ לפני מע"מ או 50% בתוספת מע"מ מסכום החוב שייגבה מהחייב לפי הנמוך מביניהם.
- עו"ד יישאו בכל עלויות הגבייה לרבות ייצוג העירייה בהליכים משפטיים.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה בחומרה על גובה שכר הטרחה שנקבע בהסכם עם משרד העו"ד.

10.5. הביקורת ביקשה לקבל רשימת דוחות שטופלו ו/או מטופלים ע"י משרד העו"ד בכדי לבחון את הטיפול בהם.

בשנת 2017 עד חודש נובמבר הועברו לטיפולו של העו"ד 8,597 דוחות. נמסר כי המחלקה מעבירה למשרד העו"ד ריכוז דוחות להמשך גבייה במספר "מנות" במהלך השנה, לכן ייתכן כי דוחות של תושב שביצע מספר עבירות במהלך תקופה של כמה חודשים, יועברו במרוכז.

מחודש נובמבר 2017 ועד מועד כתיבת הדוח לא הועברו דוחות להליכי גבייה כלל!!

יצוין כי במהלך חודש נובמבר 2018 הועברו ריכוז דוחות נוספים לעו"ד להמשך הליכי גבייה.

משרד העו"ד מעביר, אחת לרבעון, קובץ עם הפעולות שביצע בכל תיק לחברת Comax לקליטה במערכת, אולם הקובץ אינו מועבר למחלקת החניה, פרט לריכוז **נתונים כמותיים בלבד** בדבר כלל התיקים שנמצאו בטיפולו וסטאטוס הטיפול, ללא התייחסות לכל תיק באופן פרטני.

הערת הביקורת:

במחלקת החניה לא מבוצעות בקרות שיטתיות וקבועות אחר תהליך הגבייה שמבצע משרד העו"ד ואין מידע במחלקת החניה בדבר מצב התיקים שהועברו לעו"ד. **דהיינו לא ניתן לדעת כיצד מתבצע הליך הגבייה, האם הוא יעיל ואפקטיבי ומה הצפי לגביית החובות.**

10.6. מתוך 8,597 דוחות שהועברו לטיפול משרד העו"ד בשנת 2017, הביקורת דגמה 15 דוחות והתקבל תיעוד בגין הליכי הגבייה שבוצעו בהם. התיעוד שהתקבל מפורט בטבלה דלהלן:

מס'	מס' דוח	פעולות	הערות עו"ד
1	100221936	20.5.2018 – מכתב סעיף 4 10.7.2018 –מכתב סעיף 5 גובה מס 3.10.2018 עיקול רישום.	לתושב 5 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 12/16 – 5/17. הדוחות הועברו לטיפולנו החל מ 3/18. משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
2	100224732	12.7.2018 –מכתב סעיף 4	לתושב 6 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 7/16 – 7/17. הדוח האמור הועבר לטיפולנו ב 7/18. מעיקול ברישום שבוצע ב 8/18 בגין שאר הדוחות שבטיפולנו מתברר כי החייבת אינה מתגוררת בכתובת שמוזנת במרשם התושבים. המשך הטיפול הועבר למשרד חקירות לשם איתור מען.
3	106451032	12.7.2018 –מכתב סעיף 4 15.8.2018 – מכתב סעיף 5 18.9.2018 – מכתב סעיף 5 גובה מס	החוב שולם.
4	109203331	8.4.2018 – מכתב סעיף 4 13.5.2018 –מכתב סעיף 5 19.6.2018-מכתב סעיף 5 גובה מס 12.10.2018 - עיקול ברישום.	לתושב 22 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 11/16 – 3/17. הדוחות הועברו לטיפולנו ב 3/18.

מס'	מס' דוח	פעולות	הערות עו"ד
			משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
5	109441030	14.3.2018 – מכתב סעיף 4 26.4.2018 – מכתב סעיף 5 7.6.2018 –מכתב סעיף 5 גובה מס 12.7.2018 – עיקול מיטלטלין ברישום	מעיקול ברישום שבוצע ב 7/18 מתברר כי החייבת אינה מתגוררת בכתובת שמוזנת במרשם התושבים . המשך הטיפול הועבר למשרד חקירות לשם איתור מען.
6	111057238	14.3.2018 – מכתב סעיף 4 25.4.2018– מכתב סעיף 5 29.5.2018 - מכתב סעיף 5 גובה מס 7.8.2018 עיקול ברישום. 8.8.2018 – מכתב סעיף 5 11.9.2018 - מכתב סעיף 5 גובה מס	בעיקול ברישום שבוצע ב 8/18 התברר כי החייב אינו מתגורר בכתובת בה פעלנו. שליפה מעודכנת ממרשם התושבים הביאה לפעילות בכתובת הנכונה. החוב שולם.
7	112862230	12.7.2018 –מכתב סעיף 4 15.8.2018 – מכתב סעיף 5 18.9.2018 – מכתב סעיף 5 גובה מס	לתושב 3 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו ב- 5/17 . הדוחות הועברו לטיפולנו ב 2/17. משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
8	115693939	15.7.2018 –מכתב סעיף 4 19.8.2018 –מכתב סעיף 5 25.9.2018 – מכתב סעיף 5 גובה מס	לתושב 29 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 5/17-9/17. הדוחות הועברו לטיפולנו ב 7/18. משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
9	117776336	4.7.2018 –מכתב סעיף 4 8.8.2018 –מכתב סעיף 5 11.9.2018 –מכתב סעיף 5 גובה מס	העבירה בוצעה ב-9/17 . הדוח הועבר לטיפולנו ב 7/18.
10	117940932	12.7.2018 – מכתב סעיף 4	לתושב 85 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 9/17-8/16. הדוחות הועברו לטיפולנו ב 7/17. החייב נמצא בכינוס נכסים מחודש מאי 2018 ולכן לא ניתן בעת הזו לאכפם. הדוח האמור נקלט ביולי 2018. לגבי יתר הדוחות בוצעו הפעולות: מכתבי סעיף 4, 5, 5 גובה מס ועיקול מטלטלין ברישום.
11	118389832	4.7.2018 – מכתב סעיף 4 2.9.2018 – מכתב סעיף 5	לתושב 23 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 5/17-9/17. הדוחות הועברו לטיפולנו ב 7/18. משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
12	118749530	12.7.2018 – מכתב סעיף 4 15.8.2018 –מכתב סעיף 5	העבירה בוצעה ב-8/17 . הדוח הועבר לטיפולנו ב 7/18.
13	120435532	12.7.2018 –מכתב סעיף 4 15.8.2018 –מכתב סעיף 5 ספ'ט+ אוק' 2018 -6 עיקולי צד ג'	העבירה בוצעה ב-9/17 . הדוח הועבר לטיפולנו ב 7/18.
14	121185532	8.7.2018 –מכתב סעיף 4	לתושב 28 דוחות בטיפול משרדנו. העבירות בוצעו בין 1/16-9/17. הדוחות הועברו לטיפולנו ב -1/17. הדוח האמור נקלט ביולי 2018. משרדנו פועל לגביית כלל הדוחות בו זמנית ומרכז את פעילות הגביה בהתאם.
15	112107230	12.7.2018 – מכתב סעיף 4 15.8.2018 – מכתב סעיף 5	העבירה בוצעה ב-5/17 . הדוח הועבר לטיפולנו ב 7/18.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה בחומרה כי קיימים דוחות שהועברו להליכי גבייה **<u>למעלה משנה</u>** לאחר מתן הדוח וזאת בניגוד לנוהל הקובע פרק זמן של 270-240 ימים.

<u>המלצת הביקורת</u>

10.7. יש לבצע מכרז להתקשרות עם משרד חיצוני לגביה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"בימים אלו אגף הביטחון והאכיפה בשיתוף עם הגורמים המקצועיים מגבשים טיוטה למכרז".*

10.8. להקפיד להעביר לגבייה דוחות שלא שולמו בפרק הזמן המוגדר בנוהל.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מקבל את המלצת המבקר – מחלקת חניה תקפיד על הנהלים".*

10.9. להגדיר בקרות תקופתיות שיטתיות וקבועות אחר הליכי הגבייה שמבוצעים ע"י משרד העו"ד, וקבלת עדכון חודשי שוטף על מצב החייבים.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"מאחר ואנו יוצאים למכרז חדש הנושא יצוין כדרישה , למרות שגם היום אם אנו עומדים על דוח פרטני, ניתן לראות את כל התהליכים".*

<u>תגובת מנהל אגף ביטחון ואכיפה</u>: *"האגף יבחן להעסיק עובד ייעודי במחלקת החניה לביצוע בקרה על עבודת העו"ד החיצוני".*

11.ביטולי דוחות חניה

סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי , מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס , או שיכול לבחור לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

(1) להודיע, תוך תשעים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.

(2) להגיש לתובע העירוני, תוך שלושים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, בקשה לביטול הדו"ח.

בקשה לביטול דוח צריכה להיעשות בכתב והיא יכולה להישלח בפקס, בדואר אלקטרוני ובדואר רגיל, או להימסר אישית במחלקת חניה.
בנוסף הנחה היועץ המשפטי לממשלה כי הסמכות לביטול דוחות תינתן אך ורק בידי תובע שהוסמך בידי התובע היועץ הממשלתי לעניין זה. (להלן : **התובע העירוני**).

בקשות לביטול דוחות מגיעות למחלקת החניה שם מזינים את פרטי המבקש במערכת מטרופארק וסורקים את בקשת הביטול ואת הנספחים לבקשה באם ישנם. ערעורים המוגשים דרך אתר האינטרנט מועברים ישירות למערכת. לאחר מכן, הבקשה מועברת לעיונו של התובע העירוני לצורך קבלת החלטה. התובע העירוני רושם את החלטותיו על גבי דף מסכם ומעביר את הדף המסכם לעובדות מחלקת החניה אשר מזינות את ההחלטות ושולחות מכתב תשובה למבקש.

העירייה מבצעת 4 סוגי ביטולים על ידי גורמים שונים כמפורט בטבלה הבאה:

תיאור הביטול	מספר ביטולים בחודשים ינואר - נובמבר 2018	גורם מבצע	גורם מבקר
ביטול תובע – ביטול המבוצע על ידי התובע העירוני	3,494	תובע עירוני	תובע עירוני
ביטול טכני – המבוצע בעקבות טעות פקח בסעיף העבירה / תיאור פרטי הרכב	211	עובדי המחלקה	תובע עירוני
ביטול משרד העו"ד - ביטול המבוצע על ידי עו"ד של חברת הגבייה	214	משרד העו"ד של מחלקת הגבייה	מנהל המחלקה
ביטול-בית משפט- ביטול בעקבות הנחיית בית משפט	92	מחלקה	תובע עירוני
סה"כ	**4,011**		

הביקורת בחנה מיהם המשתמשים אשר ביצעו הלכה למעשה את ביטולי דוחות על ידי התובע.

כמות פעולות ביטול	תיאור תפקיד על פי מנהל המחלקה	תקין / כן לא
46	סגן מנהל מחלקה - רק ביטולים טכניים	X
2,300	תובע עירוני	√
1,106	מחלקה משפטית	√
2	עובד חברת קומקס	X
40	מחלקה משפטית	√
סה"כ3,494		

<u>הערת הביקורת</u>:
הביקורת מעירה כי קיימת הרשאה לביטולי דוחות על ידי גורמים שאינם מורשים וזאת בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

<u>תגובת מנהל מחלקת חניה</u>: *"מבקש להבהיר כי , כל ביטול דוח טכני ובפרט כל ביטול אחר הנוגע לדוחות החניה, נעשה אך ורק ע"י התובע העירוני שהוא הגורם היחידי המוסמך לכך. אולם הזנה למערכת במקרים של ביטולים טכניים נערכים ע"י מנהל המחלקה ואו סגנו רק לאחר אישור התובע העירוני וחתימתו."*

<u>המלצות הביקורת</u>:

11.1. הסרת הרשאות המשתמשים המורשים לבצע ביטול מטעם התובע העירוני שאינם מוסמכים על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

11.2. מומלץ כי תבוצע בחינה תקופתית על ידי מנהל המחלקה אחר המשתמשים אשר מבצעים פעולה זו.

12.התיישנות דוחות חניה

בהתאם <u>לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, (להלן: "חסד"פ")</u>, כאשר דו"ח חניה מוצמד אל שמשת הרכב כשנעברת עבירת חניה, קיימות בפני בעל הרכב מספר אפשרויות: לשלמו, להגיש בקשה לבטלו, או לבקש להישפט. במידה והדוח לא שולם, יש לשלוח הודעת חיוב לתשלום הקנס לכתובת הרשומה במשרד הרישוי, <u>בתוך שנה</u> מיום ביצוע העבירה. במידה <u>ועברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס</u>, לא יוגש עליה כתב אישום ולא הודעת חיוב, הלכה למעשה העבירה התיישנה.

המועדים למשלוח ההודעה החדשה מצויים ב**<u>סעיף 225 א לחסד"פ</u>, מועדי המצאה בעבירות קנס**, כדלקמן:

"(א) עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בענינה הזמנה לפי סעיף 222 או הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב)...".

הודעת החיוב תיחשב חלוטה, משמע שאין עליה עוד ערעור, במקרים הבאים:

א. ביום שבו עבר המועד לתשלום, משמע 90 יום מההמצאה.

ב. ביום שחלף המועד להגשת בקשה לביטול הקנס, משמע 30 יום מההמצאה.

ג. ביום שחלף המועד להגיש בקשה להישפט ובקשה זו לא הוגשה, משמע 90 יום מההמצאה.

ד. ביום שבו בקשה לביטול הקנס נדחתה על ידי התובע וחלף המועד להגיש בקשה להישפט, משמע 30 יום.

הודעת חיוב עלולה להתיישן, אם לא נעשית לגביה פעולה לגבייה, על ידי הרשות המקומית, <u>כל 3 שנים</u>. כך **<u>לפי סעיף 10 לחסד"פ</u>, התיישנות עונשים**:

"עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו, ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר, עברו -... (3) בחטא - שלוש שנים."

בבג"ץ 1618/97 יצחק סצ'י נגד עיריית תל אביב, תק-על 98 (2) 1644, נקבע שאם חלפו <u>שלוש שנים</u> או יותר מבלי שרשות מקומית <u>נקטה פעולה לגבייה של קנסות חניה</u> (כגון משלוח הודעת חיוב או התראה לפני עיקול), הרי הקנס התיישן ולא ניתן יהיה לגבותו. את שלוש השנים

המהוות תקופת התיישנות מתחילים לספור מחלוף 90 ימים מיום שקיבל בעל הרכב את הדו"ח בהודעת חיוב.

משמע, אם נשלחה הודעת חיוב או התראה בפרק זמן הקצר משלוש שנים מאז נעשתה פעולת גבייה קודמת, החוב אינו מתיישן וניתן לנקוט בהליכי גבייה. **כל הודעה שנשלחת, מתחילה מחדש את "מרוץ" תקופת ההתיישנות.**

להמחשה נדגים את האמור בדוגמה הבאה:

העבירה בוצעה (הדו"ח נוצר) ב-1/3/2014 ---------->
יש לשלוח הודעה עד שנה , משמע עד 1/3/2015 ------->
החייב יכול לשלם תוך 3 חודשים ממשלוח ההודעה, הדו"ח הופך לחלוט ב- 1/6/2015 -------- >
יש לשלוח הודעה נוספת תוך 3 שנים למניעת התיישנות, משמע עד 1/6/2018.

השנה הראשונה מדוח החלון, וכן האם מופקים דוחות חיוב על ידי חברת הגבייה אחת ל – 3 שנים. לבקשת הביקורת הופקו 2 דוחות התיישנות על ידי חברת התוכנה המספקת שירותי תמיכה למערכת:

- דוח התיישנות מס' 1 – דוחות שהתיישנו במסגרת פעילות המחלקה עקב אי שליחת דואר רשום במשך שנה ממתן דוח חלון.
- דוח התיישנות מס' 2 – דוחות שהתיישנו עקב אי פעילות חברת הגבייה במשך 3 שנים מהעברת הדוח ה"חלוט" לפעילות החברה. להלן פירוט ממצאי הדוחות:

דוחות שהתיישנו במסגרת פעילות המחלקה:

מספר דוחות	יתרה שהתיישנה ב- ₪	תיאור במערכת	הערת הביקורת
440	95,900	כתובת חסרה	המדובר בטעות בהזנת הנתונים למערכת לאחר ציון כי כתובת הבעלים חסרים – לא בוצע המשך טיפול על ידי המחלקה
63	8,050	רכב גנוב	בעת האירוע היה הרכב גנוב- כך שלא ניתן לחייב את הבעלים
810	122,100	רכב חסוי	פרטי הרכב אינם מועברים ממשרד התחבורה לעירייה כך שלא ניתן לאתר את בעלי הרכב. בד"כ המדובר ברכבי שירותי הביטחון.
146	27,650	רכב מבוטל	רכב שבוטל במשרד התחבורה על ידי הבעלים אך המשיכו לנהוג בו. לא ניתן לחייב את הבעלים.
סה"כ 1,459 דוחות	**253,700**		

נמצאו 440 דוחות שיתרתם 95,900 ₪ בסטטוס שהתיישנו עקב אי סימון תקין במערכת לכך שיש לבצע עבורם המשך טיפול.

באחריות המחלקה היה לשלוח 440 דוחות בדואר רשום לבעלים שיתרתם בפעם הראשונה נמצאה כחסרה, המדובר בחברות השכרה, בעלים שכתובתם אינם מעון מדויק ועוד.

הדוחות לא נשלחו בשל אי שימוש תקין במערכת ואי קיום בקרה יעילה של מנהלי המחלקה.

<u>הערת הביקורת:</u>

נמצא כי בניגוד לרשויות אחרות (פתח תקווה, נתניה) לא קיים דוח מובנה המציג את הדוחות שהתיישנו במערכת, או מתריע בפני התיישנות כך שתקלה מסוג דוחות שהתיישנו עקב כתובת חסרה עשויה הייתה להימנע.

המלצת הביקורת:

12.2. מומלץ להקים מערכת המתריעה בפני התיישנות.

תגובת מנהל מחלקת חניה:

"כפי שמציין המבקר ובעיקר בזכות הביקורת נמצאה תקלה זו! 440 הדוחות התיישנו בסטאטוס "כתובת חסרה " מדובר בטעות אנוש/תקלה משרדית שגרמה לעדכון הכתובות באופן חלקי . הנושא טופל מיידית ע"י התובע העירוני בביטול הדוחות.
המלצת המבקר בדבר מערכת המתריעה בפני התיישנות אומצה ע"י המחלקה ונפעל מול הספק ליישם זאת."

<u>דוחות שהתיישנו במסגרת פעילות חברת הגבייה:</u>

ת. עדכון מצב דוח להתיישנות	מספר דוחות	קנס מקורי ב- ₪
2014	78	7,590
2015	24	3,165
2016	23	2,700
2017	1059	104,780
2018	23	3,080
סה"כ	**1,207**	**121,315**

להלן תגובת חברת הגבייה: "פרטי חייב שגויים בעת קליטת הדוח (מספר זהות, שם), חייבים שנכנסו ויצאו מכינוס נכסים כאשר הליך העדכון בדבר סיום מצב זה וחזרה להמשך פעילות לאכיפתם לא בוצע באופן תקין, חברות שאותרו במהלך השנים כלא פעילות ובהמשך התברר כי הינן חברות בפירוק ולמעשה ניתן היה להמשיך בפעילות האכיפה."

<u>הערת הביקורת:</u>

מהביקורת עולה כי מנהל המחלקה אינו עורך בקרה על פעולות חברת הגבייה, ואף לא היה מודע לכך כי נתוני חברה הגבייה מועברים בממשק למערכת וניתן לבצע בגינם בחינה האם בוצעו פעולות אכיפה כל 3 שנים. **כמוכן לא הופק במהלך השנים דוח התיישנות בגין פעילות חברת הגבייה, ולכן לא נערכה כל בדיקה מדגמית כי אכן נעשו ניסיונות לגבות את הדוחות טרם התיישנותם.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.3 יש לבצע בקרה אחר פעולות חברת הגביה ולוודא כי אכן בוצעו פעולות אכיפה כל 3 שנים.

<u>תגובת מנהל מחלקת חניה:</u>

"מאמץ את המלצת המבקר."

13.דוחות ששולמו בסכום החוב הראשוני (יתרה נמוכה)

מניתוח קבצי הפעולות לשנת 2018 נמצאו 93 דוחות שנגבו על ידי פקיד הדואר בסכום החוב הראשוני אף לאחר מועד התשלום הנקוב בשובר. דוחות אלו מדווחים במערכת הקוד פעולה הקרוי: " "יתרה נמוכה – מוקפא". העלות המשוערכת של חובות אלו **<u>לשנים 2015-2018</u>** הסתכמה ב – 6,869 ₪.

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מעירה כי מנהל המחלקה לא היה מודע לקוד פעולה זה אשר נפתח במערכת ללא אישורו וכתוצאה מכך דוחות אלו לא נגבו על ידי המחלקה / חברת הגבייה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

13.1. לערוך בחינה לשימוש שערכה חברת התוכנה בקוד זה במהלך השנים 2016-2018.

13.2. לבחון מדוע נפתח קוד זה ללא הנחיה ברורה של מנהל המחלקה.

13.3. להיוועץ עם היועץ המשפטי לגבי המשך הטיפול בדוחות אלו.

<u>תגובת מנהל מחלקת חניה:</u>

"סוגיה זו לא הייתה ידועה לי והמשך הטיפול יעשה לאחר התייעצות עם התובע העירוני והיועץ המשפטי".

14.קיום גבייה על ידי חברת התוכנה בניגוד להסכם

14.1. גבייה בגין דוחות החניה מבוצעת על ידי הגורמים הבאים:

- פקידים מורשים במחלקת חניה באמצעות המערכת.
- גבייה ישירה של החייב באמצעות אתר האינטרנט העירוני המוביל למערכת.
- גבייה באמצעות חברת הגבייה (משרד העו"ד) באמצעות מערכות חיצוניות.

הביקורת ביקשה לבחון האם בוצעה גבייה מלאה (של כלל החובות) אך ורק על ידי הגורמים המורשים.

מספר פעולות גבייה - תשלום מלא	הגדרת תפקיד המשתמש על פי מנהל המחלקה	תקין כן /לא
41,041	תשלום דרך האתר העירוני	√
10,745	בוצעה גבייה באמצעות חברת מילאון בסך כ - 100 אלף ₪ בשנת 2018. החייב פונה באמצעות האתר לחברה ושילם באמצעות כרטיס אשראי.	X
5,043	מקבלת תשלום- פקידה במחלקה	√
4,996	מקבלת תשלום- פקידה במחלקה	√
1,339	מקבלת תשלום- פקידה במחלקה	√
694	מקבלת תשלום- פקידה במחלקה	√
249	מקבל תשלום- פקיד במחלקה	√
88	מקבלת תשלום- פקידה במחלקה	√
40	עובדת חברת מילאון	X
22	סגן מנהל מחלקה	X
15	עובד מחלקה משפטית - לא אמור לגבות	X
4	שם משתמש של חברת מ. - פעולה אוטומטית	X
4	עובד של חברת מילאון	X
2	עובד אחר של חברת מילאון	X
2	תובע עירוני – תקין הפחתה ותשלום מלא - תקין	√
1	מקבל תשלום – פקיד במחלקה	√

14.2. מהטבלה עולה כי קימות הרשאות לגבייה מחייבים **<u>עבור 4 משתמשים שונים</u>** השייכים לחברת התכנה, אשר על פי הסכם ההתקשרות מיום 17.2.2011 החברה אמורה לספק שירותי מערכת תפעול וניהול הפיקוח על החניה בלבד.

14.3. ריבוי ההרשאות הגנאריות[1] השייכת לבית התכנה אינו מאפשר זיהוי חד חד ערכי אחר פעולות הגבייה המבוצעות על ידי בית התכנה במערכת, זאת ועוד נוכח העובדה כי המדובר בהרשאה עודפת אשר **אינה** הייתה אמורה להינתן למשתמשים אלו בתחום גביית התשלומים.

<u>הערת הביקורת</u>:

מפגישה שנערכה עם מנהל המחלקה ב- 10 לדצמבר 2018 מסר המנהל כי: *"נמצא כי חברת מילאון ביצעה 10,745 תשלומים בהיקף של כ – 100 אלפי ₪ באמצעות גביית כרטיסי אשראי . החיוב מבוצע לאחר פנייה טלפונית של החייב לבית התכנה וזאת בניגוד לחוזה ההתקשרות מיום ה-17.2.2011 הקובע כי החברה תספק מערכת חדשה לתפעול וניהול הפיקוח על החניה ולא מתן שירותי גבייה ".*

[1] הרשאה גנארית הינה הרשאה כללית שאינה מאפשרת זיהוי חד ערכי של המשתמש אשר ביצע את הפעולה במערכת

<u>המלצת הביקורת</u>:

14.4. מומלץ כי מנהל המחלקה יבצע בחינה תקופתית אחר הרשאות המשתמשים בתחום רגישים כגון: גבייה, ביטולי דוחות, תשלומים חלקיים ועוד. בנוסף הסרת הרשאות כלל המשתמשים השייכים לבית התכנה Comax.

<u>תגובת מנהל מחלקת חניה:</u> "מקבל את המלצת המבקר."

15.בקשות לביטול דוחות

15.1. פניות מאזרחים לבקשות לביטול דוחות מגיעות בשלב ראשון למחלקת חניה לטיפול. מנהל מחלקת חניה בודק את הפנייה, מגבש את המלצתו בנוגע לפניית האזרח מתוך היכרותו את העבירה ונסיבותיה ומעביר את הפנייה עם ההמלצה לתובע העירוני.

יש להדגיש כי ההמלצה של מנהל מחלקת חניה הינה המלצה לא מחייבת, וההחלטה הקובעת לגבי הפנייה היא אך ורק של התובע העירוני. דהיינו, הוא רשאי לקבל את ההמלצה או לדחותה על פי שיקול דעתו והוראות הרגולציה.

בכל הקשור לפעילויות מחלקת חניה התובע מטפל ב-3 סוגים של פניות מאזרחים:

1. **בקשות לביטול קנס** – במידה והאזרח טוען שהדוח שקיבל אינו מוצדק מכל סיבה שהיא, הוא זכאי להגיש בקשה לביטול הקנס בצירוף אסמכתאות התומכות בעמדתו. במקרים אלה התובע העירוני בוחן את הפנייה ומבסס את שיקול דעתו על פי הוראות הרגולציה הרלוונטיות, בין היתר:
   א. חוק העזר העירוני.
   ב. חוקי התעבורה.
   ג. פסיקות בתי המשפט בנושא.
   ד. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.3040 – ביטול הודעת תשלום קנס - הנחיות לתובעים.

<u>האפשרויות העומדות בפני התובע הם:</u>

א. לדחות את הבקשה.

ב. לקבל את הבקשה ולבטל את הקנס. קיימת רשימת עילות על בסיסן ניתן לבטל את הקנס .

ג. המרה לאזהרה - קיימת רשימה של עילות בגינן ניתן להמיר את הקנס לאזהרה.

ד. הפחתת הקנס - התובע מוסמך לבטל או להפחית את תוספת הפיגור על קנס שלא שולם במועדו. אין סמכות לתובע להפחית מתחת לשיעור הקנס (למעט בהליך משפטי ובאישור בית המשפט)

2. **בקשות להסבת דוחות** – במידה ובעל הרכב קיבל דוח אולם מישהו אחר ביצע את העבירה, כגון: דוח לרכב שכור שהגיע על שם חברת ההשכרה בזמן שהעבירה בוצעה על ידי לקוח ששכר את הרכב. במקרים זה, הדוח לבעל הרכב (חברת ההשכרה) מבוטל ומופק דוח חדש על שם הנהג בפועל בעת ביצוע העבירה.

3. **בקשות להישפט** – במידה והאזרח חש שישנן סיבות מקלות שבגינן ביצע את העבירה יש באפשרותו לבקש סעד מבית המשפט לבטל את הקנס או להקל אותו.
במקרה של בקשה להישפט, הבקשה מוגשת ראשית למחלקת חניה לבדיקה ומתן המלצה, בהתאם להיכרותם את העבירה ונסיבות הנפקת הדוח. לאחר מכן הבקשה עוברת למנהל המחלקה לבדיקה ומתן המלצה ולבסוף הבקשה מגיעה לתובע בצירוף כלל המסמכים וההמלצות כאמור. **התובע רשאי על פי שיקול דעתו הבלעדי להסתמך על ההמלצות ולקבלן או לדחותן כאמור**. התובע העירוני בוחן ובודק את הנסיבות וחומר הראיות ושוקל האם יש בידי התביעה תשתית לצורך הגשת כתב אישום.

בהתאם לכך, התובע רשאי לבטל את הקנס, להמירו או לקבל את הבקשה להישפט. במידה והתובע מחליט לקבל את הבקשה להישפט, אזי הוא מנפיק כתב אישום לבית המשפט לעניינים מקומיים. בית המשפט קובע מועד לדיון ושולח הזמנה לנאשם. במידה והנאשם מורשע, מונפק שובר מבית המשפט לתשלום. יש באפשרות הנאשם לערער למחוזי.

יודגש כי הנתונים המובאים להלן מוצגים כפי שהתקבלו מהמערכת הממוחשבת של העירייה שהועברו לביקורת. הביקורת לא בדקה את התנהלות התובע העירוני ולא את ההחלטות שקיבל לגבי כל מקרה ומקרה, אלא מתייחסת <u>רק לעבודת הפקחים</u> שהביאו לתוצאה הסופית. הביקורת מבקשת לציין כי אין בסמכותה לבקר את ההחלטות המשפטיות של התובע העירוני, הסמכות לביקורת על החלטות התביעה העירונית היא של היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות בלבד (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 " הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ובניה").

בטבלה דלהלן מפורטים נתונים מספריים של בקשות לביטול דוחות שהובאו לטיפולו של התובע העירוני בחודשים ינואר - ספטמבר 2018 וההחלטות שהתקבלו בגינן:

עילה	ביטול	המרה לאזהרה	הפחתה	נדחה	סה"כ
אדם שהוביל נכה או חולה קשה		150		2	152
אזהרה גרירה - ערעור חוזר		13			13
אזהרה לפנים משורת הדין - ערעור חוזר		326	2	17	345
אין ראיות מספקות להוכחת העבירה	5				5
אישור להפחתה - בקשה		3	52		55
אישור מוסד/גרר				5	5
ביטול כללי- ערעור חוזר	11				11
ביטול מחמת הספק	28				28
דחיה כללי- ערעור חוזר		7		264	271
התובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס	17				17
חוסר אינטרס ציבורי	75				75
חניה מועדפת		3		541	544
טעות במילוי פרטי החניה	60				60
טעות במילוי פרטי העבירה	50				50
טעות פקח - ביטול דוח	26				26
כללי		386	91	2,605	3,082
לא ניתן לאתר את מבצע העבירה	10				10
לא נעברה עבירה- ערעור חוזר	3				3
לא נתקיים אחד מיסודות העבירה	411			1	412
לא צירף כרטיס חניה				160	160
לא צירף מסמכים				244	244
ללא עילה		9			9
לפנים משורת הדין		1,002	15	44	1,061
מדחן מקולקל				6	6
מהגר/תייר	114				114
מחמת הספק		355		12	367
מקום אסור לחניה	2	59		2,416	2,477
מקום אסור לחניה		33	100	39	172
נבצר להציג אישור חניה 10 דק'		317			317
נבצר להציג אישור חניה מטעם סביר		987		4	991
נגרר- לפנים משורת הדין		67			67
נגרר-מחמת הספק		5			5
נגרר-נכה 60% ומעלה		2			2
נגרר-תקלה ברכב + אישור ממוסך		5			5
נכה 60% ומעלה	37	1,057		19	1,113
נכה חונה בניגוד לחוק חניית נכים			3		3
נכה חונה בניגוד לחוק חנית נכים	1	22		676	699

עילה	ביטול	המרה לאזהרה	הפחתה	נדחה	סה"כ
נסיבות אישות קשות של הפונה		295	1	9	305
נפטר	43				43
רכב בתפקיד		50			50
רכב משטרתי - ביטול דוח	5				5
תו בתוקף	4	2,352		20	2,376
תקלה ברכב + אישור ממוסך		83			83
סה"כ	**902**	**7,588**	**264**	**7,084**	**15,838**

מהטבלה עולה כי כ- 48% מהבקשות לביטול הומרו לאזהרה. סה"כ 8,490 דוחות חניה שנתנו במהלך 9 חודשים הומרו לאזהרה.

מסקירת העילות לביטול דוחות חניה עולה כי במקרים רבים **העילה לביטול דוח החניה או המרה לאזהרה נובעת מטעויות של הפקחים.** להלן מספר דוגמאות:

1. 136 דוחות **בוטלו עקב טעויות של הפקח,** כגון: טעות במילוי פרטי החניה או העבירה.
2. 411 דוחות בוטלו מהעילה: "לא נתקיים אחד מיסודות העבירה". **הפקח הנפיק דוח חניה על אף שלא בוצעה עבירה בפועל.**
3. 2,352 דוחות הומרו לאזהרה מהעילה "תו בתוקף". **הפקח הנפיק דוח חניה למרות שהיה תו חניה בתוקף. יש לציין כי לעיתים לא יכול היה לדעת על כך באופן ישיר.**

המשמעות: זמן עבודה יקר של הפקחים מנוצל באופן שגוי במקום לטובת שמירה על הסדר הציבורי ופיקוח על מקומות החניה ברחבי העיר.

<u>המלצת הביקורת</u>

15.2. להבהיר לפקחים על כך שיש לתת דוח רק במקרים שאין ספק שבוצעה העבירה וכן יש לחדד את ההנחיות לאופן מתן הדוח ורישומו.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"בכל ישיבה וישיבה מועלה הנושא מול המפקחים לבל ישגו בדוחות שהם מגישים. בהתייחס לטעות של "קיים תו חניה/תו בתוקף " אין זה תלוי במפקחים מאחר ולא פעם התושב עצמו לא מדביק את תו החניה ואו זה מודבק בצדו המוצלל של החלון הקדמי למעלה ואינו ניתן לזיהוי".*

16.גרירת רכבים

חוק העזר העירוני מעניק לעירייה את האפשרות לפנות רכב במידה והוא מהווה הפרת סדרי התנועה, אם באמצעות פנייה לבעל הרכב ובמידה והוא אינו נענה לדרישת העירייה באמצעות גרירה יזומה על ידי גורם מטעם העירייה.

בסעיף 5ב. לחוק העזר העירוני נקבע כי:

"(א) רכב העומד במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק או בנסיבות שיש בהן כדי הפרת סדרי תנועה, רשאי פקח להורות למי שהרכב ברשותו אותה שעה להרחיקו.

(ב) לא מילא מי שהרכב ברשותו אותה שעה אחר הוראות פקח כאמור או שאינו נמצא במקום, רשאי פקח, בין בעצמו ובין בידי מי שאישר לכך ראש מחלקת התנועה במשטרת ישראל (להלן – גורר מורשה), להרחיק את הרכב, לגררו ולאחסנו.

(ג) בעד הרחקת רכב והחסנתו ישולמו אגרה או תשלום מורשה כמפורט בתוספת השניה; אגרה או תשלום כאמור יוטלו על בעל הרכב הרשום ברשיון הרכב, זולת אם הוכיח שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו; רכב שאגרה או תשלום מוטלים על בעלו כאמור, לא יוחזר אלא אם כן שולמו האגרה או התשלום".

על פי הוראת עבודה גרירת רכב 5.7.00.02 מ- 28.1.2014 שעות ביצוע האכיפה בגרירה ינועו בין:

- בימים א'-ה' בין השעות: 30:14-30:07.
- בימי ו' וערבי חג בין השעות: 00:13-00:07.

האכיפה תבוצע בצירי התנועה עליהם החליט מנהל המחלקה. כל שינוי בצירי התנועה מחייב את אישור מנהל המחלקה.

העבירות בגינן ייגרר רכב הם כדלהלן:

- חניה בתחנת אוטובוסים.
- חניה במעברי חציה.
- חניה כפולה בהפרעה לתנועה.
- חניה בתחום איסור נכים, מוניות וכד'.
- חניה בתחום העלאת נוסעים והורדתם.
- חניה בתחום המיועד לנכים (מספר קבוע).
- אדום לבן.
- צומת.

במקרים של עבירות אחרות נדרש אישור של מנהל מחלקה. במקרים של ספק האם בוצעה עבירה, לא תתבצע גרירה.

להלן סדר הפעולות שעל הפקח לבצע לגרירת רכב:

- בדיקת הרכב מכל צדדיו בכדי לוודא נזקים לפני גרירה.
- רישום דוח חניה על עבירה ומילוי טופס דוח מצב כלי רכב.
- העברת הוראה לנהג הגרר לגרור את הרכב.
- דיווח למשטרת ישראל על גרירת כלי הרכב.
- נסיעה בדרך הקצרה לחניון הגרירה.
- רישום בדוח מפעילי גרר.
- **שחרור הרכב יתבצע רק לאחר תשלום אגרת גרירה בחניוני הגרירה. במקרים החריגים הבאים ישוחרר הרכב ללא תשלום אגרה:**
- בעל הרכב הופיע בתחילת הגרירה ועד ל- 100 מטר נסיעה ממקום הגרירה למעט באם הרכב הגיע לחניון.
- במקרים חריגים מוצדקים אחרים ע"פ הנחיית מנהל המחלקה.

16.1. נושא גרירת רכבים עבר מאגף שפ"ע למחלקת החניה בשנת 2016. המחלקה פעלה ליצור תוכנה ייחודית אשר עוקבת אחר כלי הרכב הנטושים ופניות שנעשו באמצעות מערכת ה-CRM.

16.2. מהביקורת עולה כי קיימות סתירות בין נוהל גרירות רכב בתחומי העיר לבין הוראת עבודה גרירות רכב. לדוגמא:

א. בהוראת העבודה מפורטות עבירות מסוימות אשר רק העובר עליהם רכבו ייגרר. עם זאת בנוהל גרירות רכב לא מפורטות עבירות מסוימות וההגדרה רחבה יותר וכוללת **כל עבירה שיש בה הפרעה לזרימת התנועה ולסיכון חיי אדם**.

ב. שעות הגרירה על פי הנוהל העירוני (עד השעה 15:00) אינן תואמות במדויק את שעות הגרירה על פי הוראת העבודה (עד השעה 14:30).

ג. בפועל, גרירת רכבים מתבצעת עד השעה 15:00 ובימים שני וחמישי עד השעה 19:00.

16.3. על פי דוח רכבים שנגררו מתחילת שנת 2017 ועד לתאריך 26.10.18, סה"כ הרכבים שנגררו בתקופה הנ"ל הינו 6,827 רכבים, מתוכם נמצאו 5 מקרים לאחר השעה 19:00 ו- 6 מקרים של גרירות שלא בימי הגרירה המוגדרים (שני או חמישי).

על אף שהנ"ל הינו בניגוד להנחיות הנוהל העירוני, גרירת הרכבים מעידה כי במקרים אלה הייתה הפרעה משמעותית לציבור. **הביקורת מציינת**, כי הפרעה לציבור יכול שתתרחש בכל ימות השבוע ובכל שעה ולא רק עד השעה 15:00 או עד השעה 19:00, על כן עולה השאלה מדוע הוגבלה גרירת רכבים בנוהל העירוני עד השעה 15:00 בלבד במרבית ימי השבוע.

<u>הערות הביקורת:</u>

- חוסר אחידות בהנחיות העבודה עלול לגרום לבלבול וחוסר אחידות בעבודת הפקחים, אפליה בטיפול בעבירות זהות בין תושבים וטעויות אנוש.
- הגבלת גרירת רכבים עד השעה 15:00 מונעת אכיפה יעילה כנגד עבירות של הפרעה משמעותית לציבור בשעות אחר הצהריים והערב. על אף שבוצעה גרירת רכבים גם לאחר השעה 15:00, גרירת רכבים בשעות שאינן מוגדרות בנוהל העירוני עלולות להביא לביטול הדוחות.

16.3.1. מתוך הרשימה כאמור, נדגמו 15 מקרים של גרירות והתבקשו המסמכים הבאים:

א. דוח חניה.

ב. דוח נזקים למכונית לפני גרירה.

ג. בקשת גרירה לחברת הגרירה.

ד. דוח מפעילי גרר שנשלח למשטרת ישראל.

בטבלה דלהלן מפורטים ממצאי הבדיקה:

מספר דוח	תאריך	שעה	רחוב	עבירה	מהצירים שאושרו? כן\לא	בטווח השעות שהוגדר ו? כן\לא	קיימות תמונות של הרכב	דוח חניה	טופס מצב נזק	הודעת גרירה	דוח מפעילי גרר	הערות
1010104-3-7	06/02/2017	09:18	החיצון	תמרור איסור חניה	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1027660-3-7	28/09/2017	09:03	אביגיל	טעינה ופריקה	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1147785-3-3	19/02/2018	11:59	היצירה	טעינה ופריקה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1149612-3-8	25/05/2017	13:31	היצירה	תמרור איסור חניה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1158822-3-5	27/04/2018	08:00	הפטמן	חניה על המדרכה	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1171068-3-1	05/06/2017	07:31	פני הגבעה	אדום לבן	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1173401-3-3	03/10/2018	14:29	שד ירושלים	תחנת אוטובוס	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1197337-3-1	06/11/2017	10:09	הפודים	טעינה ופריקה	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1197982-3-9	05/02/2018	08:44	מורדי הגטאות	אדום לבן	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1208201-3-9	10/03/2018 21		הרצל	טעינה ופריקה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	

מספר דוח	תאריך	שעה	רחוב	עבירה	מהצירים שאושרו? כן\לא	בטווח השעות שהוגדר ו? כן\לא	קיימות תמונות של הרכב	דוח חניה	טופס מצב נזק	הודעת גרירה	דוח מפעילי גרר	הערות
1213079-3-8	11/05/2018	09:02	פני הגבעה	אדום לבן	לא	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1213626-3-6	22/02/2018	17:46	דרך בגין מנחם	אדום לבן	לא	לא	כן	כן	לא	לא	כן	
1216557-3-2	22/01/2018	15:16	קריניצי	טעינה ופריקה	לא	לא	כן	כן	לא	לא	כן	
1218141-3-1	03/05/2018	12:00	היצירה	טעינה ופריקה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	
1270202-3-8	05/09/2018	13:13	רוקח				לא	לא	לא	לא	לא	לא התקבל תיעוד לדוח זה

<u>המלצות הביקורת:</u>

16.4. להגדיר בנוהל לאלו עבירות או באלו מצבים מתבצעת גרירת רכב על מנת שההנחיות לפקחים תהיינה אחידות.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"הנוהל בא לעשות סדר היכן המפקחים יכולים לפעול ללא אשור המשרד. מיותר לציין כי אין הרשות מחויבת להפעיל גרר מדובר בענישה כפולה, אי לכך כל חריגה מהציר תחויב באישור משרד תוך הפעלת שיקול דעת* מקצועי".

16.5. לבחון את הסיבות שהביאו להגבלת שעות גרירת הרכבים ולבחון הרחבת שעות הגרירה. בכל מקרה, יש להקפיד על גרירת רכבים בשעות המוגדרות בנוהל בלבד. במקרים חריגים יש לקבל את אישור מנהל המחלקה.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"הגבלת שעות הינם תוצר של מדיניות ראש עיר והנהלת העיר ומחלקת החניה הינה זרוע מבצעת".*

16.6. בכל מקרה של גרירת רכב יש להקפיד לשמור תיעוד של בקשת הגרירה וכן של טופס מצב רכב.

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"המחלקה שומרת את תיעוד הדוח ואישור המשטרה , כל נושא אחר בדבר שלמות הרכב הינה באחריות זכיין הגרירה וזאת ע"פ המכרז".*

17.טיפול ברכבים נטושים

רכב נטוש/גרוטאת רכב הינו גורם המפריע לתנועה, מהווה סכנה בטיחותית ופוגע באיכות הסביבה. הטיפול בגרוטאות רכב הוא מכוח סעיף 8 לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד (1984) (להלן: "**חוק הניקיון**").

סעיף 2 לחוק הניקיון אוסר על אדם להשליך פסולת ובכלל זה גרוטאות רכב לרשות הרבים.

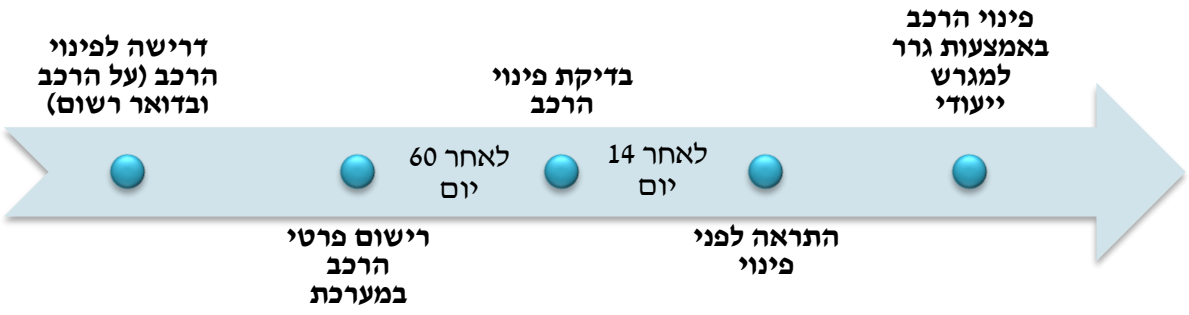
סעיף 8 לחוק הניקיון מסמיך את העירייה לפנות גרוטאות רכב שהושלכו לרשות הרבים. בנוסף סעיף 8א' מסמיך את העירייה לסלק מרשות הרבים רכב נטוש.

בהתאם לנוהל טיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש, כאשר מגיעה פנייה לעירייה בנוגע לרכב נטוש היא מתועדת במערכת CRM ומופנית לאחראי שבודק את הרכב האם עומד בהגדרת רכב נטוש על פי הקריטריונים המפורטים בנוהל.

<u>להלן תיאור תהליך הטיפול ברכב נטוש על פי הנוהל</u>:

1. במידה והרכב עומד בהגדרת "רכב נטוש", ישאיר האחראי דרישה לפינוי הרכב על הרכב ובמקביל ישלח את הדרישה בדואר רשום.
2. במקביל יבצע רישום במערכת לצורך מעקב, לרבות תאריך ההודעה, מצב הרכב והפעולות שנקט.
3. לאחר 60 יום יבדוק האחראי בשנית האם הרכב פונה.
4. במידה ולא פונה, ישאיר הפקח על הרכב מכתב התראה לפני פינוי וישלח העתק שלו בדואר רשום לבעלי הרכב לפחות 14 יום טרם הגרירה.
5. במידה ולאחר תקופת ההתראה הרכב לא פונה, ימלא האחראי טופס הזמנת גרירה ודוח מצב רכב לפני גרירה ולאחר מכן יגרור את הרכב למגרש ייעודי.

<u>להלן תרשים המתאר את תהליך פינוי רכב נטוש</u>



להלן תהליך הטיפול בגרוטאות רכב:

1. במידה והרכב עומד בהגדרת "גרוטאת רכב" ישלח האחראי דרישה לפינוי כלי הרכב בדואר רשום לבעלי רכב.
2. אם לאחר 30 יום הרכב לא פונה ישלח מכתב התראה לפני פינוי בדואר רשום לבעלי הרכב לפחות 48 שעות לפני הגרירה.
3. במידה וגרוטאת הרכב לא פונתה על ידי בעל הרכב, היא תפונה באופן מידי על ידי הקבלן למגרש האחסנה.

להלן תרשים המתאר את תהליך פינוי גרוטאת רכב



17.1. הביקורת קיבלה דוח המפרט את כלל הגרירות שבוצעו בשנים 2017-2018. מדוח דגמה הביקורת 15 מקרים ונבדק התיעוד הנדרש בהתאם לנוהל.

17.2. מהביקורת עולה כי ככלל הפקחים פועלים על פי השלבים שנקבעו בנוהל. עם זאת, מהבדיקה המדגמית עלו הממצאים המתוארים בטבלה להלן:

מספר דוח	תאריך	דרישה לפינוי רכב	תאריך	התראה לפני פינוי	תאריך	מכתב לקבלן גרירה	תאריך	טופס גרירה	מופיע ברשימה שהועברה לקבלן	הערות
5444-2-9	18/01/17	√	9/11/16	√	19/1/17	√	5/2/17	X	X	
5394-2-9	06/03/17	√	1/2/17	√	13/3/17	√	20/4/17	X	X	זמן בין הדרישה להתראה 42 ימים
4342-2-5	23/04/17	X		√	25/4/17	√	13/6/17	X	X	אין מכתב דרישה
9057-2-9	26/05/17	√	27/3/17	√	28/5/17	√	20/6/17	X	X	

מספר דוח	תאריך	דרישה לפינוי רכב	תאריך	התראה לפני פינוי	תאריך	מכתב לקבלן גרירה	תאריך	טופס גרירה	מופיע ברשימה שהועברה לקבלן	הערות
4393-2-3	30/07/17	√	17/5/18	√	6/8/17	√	27/9/18	X	X	
5542-2-0	10/09/17	√	9/8/17	√	17/9/17	√	19/10/17	X	X	זמן בין הדרישה להתראה 38 ימים
3922-2-5	24/10/17	√	22/8/17	√	29/10/17	√	30/11/17	X	X	
5731-2-1	27/11/17	√	19/9/17	√	30/11/17	√	2/1/18	X	X	
1003-2-1	29/11/17	√	17/9/18	√	4/12/18	√	31/12/18	X	X	
1036-2-2	05/12/17	√	15/10/18	√	5/12/18	√	12/1/18	X	X	זמן בין הדרישה להתראה 50 ימים
1195-2-9	06/02/18	√	4/12/18	√	6/2/18	√	21/2/18	X	X	
910-2-5	26/03/18	√	22/1/18	√	26/3/18	√	12/4/18	X	X	
882-2-9	07/05/18	√	11/3/2018	√	10/5/18	√	31/5/18	X	X	
9258-2-6	15/05/18	√	19/3/18	√	15/5/18	√	13/6/18	X	X	
7609-2-6	19/06/18	√	22/4/18	√	21/6/18	√	10/7/18	X	X	זמן בין הדרישה להתראה 59 ימים

17.2.1. מהטבלה לעיל עולה כי:

א. נמצא מקרה אחד בו לא קיים טופס דרישה לפינוי כלי הרכב.

ב. לא התקבל טופס הגרירה שהאחראי ממלא לרבות תצלומי הרכב.

ג. לא התקבל תיעוד לרשימה המאושרת של כלי הרכב שנמסרת לקבלן.

ד. נמצאו 4 מקרים בהם פרק הזמן בין מכתב הדרישה להתראה הינו נמוך מ- 60 ימים.

17.2.2. מעיון בנוהל עולה כי לא ברורים הקריטריונים לבדיקה, האם מדובר ברכב נטוש או בגרוטאת רכב. הנ"ל מקשה על קביעת ההגדרה המתאימה ועל ההחלטה בדבר אופן הטיפול ברכב.

הערת הביקורת:

הביקורת מעירה כי בהעדר הגדרה ברורה, כל פקח המגיע למקום בו נמצא רכב נטוש עשוי לזהות אותו באופן שונה. הדבר עשוי להוביל לכך ששני רכבים במצב זהה יטופלו באופן שונה וייצרו אפליה בין שני תושבים בעלי הרכבים.

המלצות הביקורת:

17.3. יש להקפיד לשמור תיעוד לכל מסמך המוגדר בתהליך הטיפול בכלי רכב נטושים כגון: טופס גרירה, רשימת כלי רכב מאושרים לגרירה ועוד.

17.4. יש להקפיד על פרק זמן של 60 ימים לפחות בין הוצאת מכתב הדרישה לפינוי לבין הוצאת מכתב התראה לפני פינוי

17.5. יש להבהיר בנוהל העירוני מהם הפרמטרים להגדרת "רכב נטוש" ומהם הפרמטרים להגדרת "גרוטאת רכב" באופן ברור.

תגובת מנהל מחלקת החניה: *"העיסוק ברכבים נטושים בעיר הינו חדש במחלקה ומצוי אצלנו מזה כשנתיים . לצורך טיפול מיטבי בנושא, פיתחנו תוכנה ייחודית שאינה קיימת באף רשות . מקבל את כל המלצות המבקר והן יוטמעו במערכת".*

18.טיפול בפניות למוקד העירוני

המוקד העירוני מקבל פניות מתושבים על מפגעים שונים ברחבי העיר, בין היתר פניות בנושא חניה, כגון: חניה במקומות אסורים, רכבים נטושים וכדומה.

להלן פירוט הפניות שהועברו למחלקת החניה בשנים 2017-2018 (עד ליום 2.9.18):

נושא הפניה	מספר פניות	
	2018	2017
חניה אסורה באדום לבן	1,505	1,671
חניה אסורה במעבר חציה	143	191
חניה אסורה בצומת	109	240
חניה בתחנת אוטובוס	113	134
חניה בתחנת מוניות	6	-
חניה ע"ג המדרכה	1,984	2,280
חניה שמורה באתר בניה	1,431	1,802
חסימת חניה - חניה על מעטפת	891	1,121
מדחנים	19	26
מענה ראשוני	26	32
ערעור על דוחות חניה	181	258
פניות לשכת רה"ע - חניה	57	5
רכב בחניה כפולה	166	192
רכב חונה בחניית נכה	204	291
רכב נטוש - חניה	1,112	1,504
שונות – חניה	741	896
תווי חניה	125	194
סה"כ	**8,813**	**10,837**

במסגרת שיפור השירות לתושב קבעה העירייה זמני תקן לטיפול בפניות תושבים, כאשר לכל נושא פנייה נקבע זמן תקן שונה בהתאם לסוג הטיפול הנדרש. להלן פירוט זמני התקן שנקבעו כפי שמופיע במערכת הממוחשבת של המוקד העירוני:

נושא	SLA (זמן תקן)
חניה אסורה באדום לבן	24 - שעות
חניה אסורה במעבר חציה	24 - שעות
חניה אסורה בצומת	24 - שעות
חניה בתחנת אוטובוס	24 - שעות
חניה בתחנת מוניות	3 – שעות
חניה ע"ג המדרכה	24 - שעות
חניה שמורה באתר בניה	24 - שעות
חסימת חניה - חניה על מעטפת	24 - שעות
מדחנים	3 – ימים

נושא	SLA (זמן תקן)
מענה ראשוני	24 - שעות
ערעור על דוחות חניה	60 - ימים
פניות לשכת רה"ע - חניה	14- ימים
רכב בחניה כפולה	24 - שעות
רכב חונה בחניית נכה	24 - שעות
רכב נטוש - חניה	120 - ימים
שונות – חניה	8 – ימים
תווי חניה	3 – ימים

זמן התקן מגדיר את משך הזמן המרבי לטיפול בקריאה. לדוגמה: קריאה בנושא חניה באדום לבן יש לטפל עד 24 שעות ממועד הודעת התושב, קריאה בנושא חניה בתחנת מוניות יש לטפל עד 3 שעות ממועד הודעת התושב וכו'.

18.1. על פי דוח מעקב בזמני תקן מהמערכת הממוחשבת של המוקד העירוני עולה כי ב- 95% מהפניות המחלקה עומדת בזמני התקן ואילו ב- 5% מהפניות ישנה חריגה מזמן התקן שנקבע.

18.2. מקובץ הקריאות ממערכת המוקד העירוני עולה, כי נכון ליום 2.9.18 ישנן 44 פניות מחודשים אפריל-מאי-יוני שטרם הסתיים הטיפול בהם, מתוכם 42 בנושא נגררות בעיר ו- 2 בנושא "חניה אסורה באדום לבן". מבדיקת הפניות עולים הממצאים הבאים:

18.2.1. שתי פניות בנושא "חניה אסורה באדום לבן", להלן תיאור הפניות:

מועד הפניה	סטטוס	נושא	תיאור
21/06/2018 08:24	בטיפול	חניה אסורה באדום לבן	בחניון העירוני, בכניסה לחניה ישנה עגלה (לא מחוברת לרכב) שתופסת חניה. הפונה לא הייתה במקום כשדיווחה, לא יודעת אם יש מספר על העגלה.
25/05/2018 10:39	בטיפול	חניה אסורה באדום לבן	נגררת לא רתומה לרכב עם לוחית רישוי 68-706-89

על פי זמני התקן לטיפול יש לטפל בפניות תוך 24 שעות אולם פניות אלה בסטטוס "בטיפול" במשך מספר חודשים.

18.2.2. 13 פניות בנושא "שונות – חניה", להלן תיאור הפניות:

מועד הפניה	סטטוס	נושא	תיאור
22/06/2018 12:29	בטיפול	שונות - חניה	נגרר חונה ללא רכב ועומד על 2 חניות
20/06/2018 15:00	בטיפול	שונות - חניה	שכן חונה את הנגררת שמתחברת לאוטו תופס חניה איתה. לא מחוברת לרכב.
15/06/2018 12:02	בטיפול	שונות - חניה	נגרר לא מחובר כבר 3 ימים תופס חניות
06/06/2018 19:56	בטיפול	שונות - חניה	באזורנו מצוקת חניה מתמדת. במקום שלגביו אני פונה, ישנה תחנת אוטובוס (בן גוריון-סירקין) וגם מפרץ חניה. בחודשים האחרונים מוקמה במפרץ זה עגלה נגררת ועליה פרסומת. תופעה זו לוקחת מאיתנו התושבים עוד מקום חניה שגם ככה מצטמצם כל הזמן עוד ועוד.
05/06/2018 12:48	בטיפול	שונות - חניה	נגררות לא מחוברות לרכבים. לשתי הנגררות יש מס רישוי
28/05/2018 08:42	בטיפול	שונות - חניה	חסמו איפה שהיו הנגררים - מול הפארק הלאומי - סגרו לגמרי - וזה יוצר עומס שם. זה יוצר עומס כתוצאה מזה ברחוב סן מרטין.
23/05/2018 07:16	בטיפול	שונות - חניה	נגרר לא מחובר למכונית - מחובר לעץ - חונה מול הבית ותופס חניות.
21/05/2018 11:21	בטיפול	שונות - חניה	יש גרר ללא רכב באופן קבוע
17/05/2018 21:23	בטיפול	שונות - חניה	מול בעל שם טוב 12. נגררת שלא מחוברת לרכב.
13/05/2018 20:15	בטיפול	שונות - חניה	נגרר ללא רכב עומד כבר שבוע
12/05/2018 19:08	בטיפול	שונות - חניה	פרסום לא חוקי *שורת סטטוס
10/05/2018 09:07	בטיפול	שונות - חניה	יש במקום נגררת לא מחוברת לשום רכב כבר במשך 3 ימים הפונה טוענת שיש מצוקת חניה במקום
02/05/2018 08:53	בטיפול	שונות - חניה	פונה מתלונן על 3 עגלות עם נגררים- לא מחוברות לכלום- מרחק של 10 מטר לכיוון ממס' 12 מול הגינה הציבורית של השר משה.

על פי זמני התקן לטיפול יש לטפל בפניות תוך 8 ימים אולם פניות אלה עדיין בסטטוס "בטיפול" במשך מספר חודשים.

18.2.3. יתר הפניות הינן בנושא רכבים נטושים. על פי זמני התקן שנקבעו משך הזמן לטיפול היא עד 120 יום. מסקירת הפניות עולה כי באחד המקרים הקריאה נפתחה במוקד העירוני בתאריך 23.4.18, 132 ימים לפני מועד הפקת הדוח, והקריאה עדיין בסטטוס "בטיפול". להלן פירוט הפניה:

מועד הפניה	סטטוס	נושא	תיאור
23/04/2018 19:05	בטיפול	רכב נטוש - חניה	אצ"ל 1 מגרש חניה ציבורי - רכב ספורט ורכב שמכוסה בכיסוי לבן. עומדים כבר כמה חודשים

<u>הערת הביקורת</u>

אי עמידה בזמני התקן שנקבעו פוגמת בשירות לתושב ופוגעת בתפיסת התושבים את איכות השירות שהם מצפים לקבל מהעירייה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

18.3. יש להקפיד על עמידה בזמני התקן לטיפול בפניות הציבור, כפי שנקבעו.

18.4. יש להפיק דוחות מעקב אחר הטיפול בפניות הציבור ולבחון את עמידת המחלקה בטיפול בפניות, גם מההיבט של עמידה בזמני התקן.

<u>תגובת מנהל אגף ביטחון ואכיפה</u>: *"בחוק העזר העירוני החדש שאושר לאחרונה נכנס נושא הנגררות כסעיף בפני עצמו. ברגע שאושר אפשר להגדיר קנסות ואז ניתן יהיה לאכוף".*

<u>תגובת מנהל מחלקת החניה</u>: *"לאור הממצאים עולה כי חלק הארי מהתלונות הינם על נגררות בעיר. מדובר בעגלות של תושבים בין אם שלהם ואו בהשאלה.*
בעבר אישרנו חניה לעגלות אלו בחניון האקליפטוס הצמוד לפארק העירוני, מיותר לציין כי לקח למחלקה כשנה וחצי למגר את התופעה הן באזהרות וכשלא היה מנוס אף בדוחות חניה.
הנהלת העיר החליטה להוציא את העגלות לאלתר מהמקום וללא הכנת תשתית לחניה חלופית.
בימים אלו הכשרנו מגרש בשטח אצטדיון רמת גן תוך שילוט המתיר חניה רק לנגררות.
כמו כן התחלנו בחלוקת אזהרות כולל מכתבים בדואר לבעלי הנגררים המיידעים אותם בדבר המגרש החדש תוך בקשה לעבור לשם לפני נקיטת אמצעים. מבחינתו של התושב שאינו מעורה בתהליך ימשיך להגיש תלונות בדבר חניית הנגררות במקום.
בהתייחס לרכבים נטושים, קיום חוק העזר מאד מגביל אותנו בעבודה ומתייחס למספר הבית בו הרכב חונה, בעל רכב המודע לחוק זה מספיק שדרדר את הרכב מספר בית אחד גורם לתחילת התהליך מחדש, ואלו התושב המלין מבחינתו העירייה לרבות מחלקת חניה לא נתנו מענה".

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – היבטים בפעילות מחלקת חניה

1. **סעיפים 6.2.1 – 6.2.2**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. המחלקה תשתמש במספר רכב כמספר מוביל ולא במספר התווית הקיימת כיום.

2. **סעיפים 7.10 – 7.14**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנוהל יעודכן.

3. **סעיפים 8.6 – 8.10**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

4. **סעיף 9.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

5. **סעיף 9.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 10.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ופורסם מכרז בנושא.

7. **סעיפים 10.8 – 10.9**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

8. **סעיפים 11.1 – 11.2**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקוי תוקן.

9. **סעיף 12.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 12.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיפים 13.1 – 13.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן על ידי המחלקה אל מול התובע העירוני.

12. **<u>סעיף 14.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

13. **<u>סעיף 15.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

14. **<u>סעיף 16.4 – 16.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

15. **<u>סעיפים 17.3 – 17.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. המלצות הביקורת יוטמעו בתכנה חדשה שמפותחת לנושא.

16. **<u>סעיפים 18.3 – 18.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

היבטים במערך השיטור העירוני

1. מבוא

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מסמכויותיה של עירייה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחומה, על הביטחון בו ועל בריאות הציבור. בין סמכויותיה לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון, לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון.

החלטת ממשלה 1848 מ-24.6.10 קבעה מתכונת להפעלת מערכי אכיפה עירוניים משותפים לרשויות המקומיות ולמשטרת ישראל. בהמשך להחלטה חוקק בשנת 2011 חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראות שעה), התשע"א-2011 (להלן "החוק"), אשר הווה בסיס למערכי האכיפה העירוניים המופעלים ברשויות העירוניות ובהן עיריית רמת גן. מערכים אלה מורכבים מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של "פקחים מסייעים" ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים.

מטרת החוק לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה בעבירות שבתחום אחריותן ולאפשר להן לסייע למשטרה בפעולות למניעת אלימות, וזאת בלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית.

בשנת 2012 פרסם המשרד לביטחון פנים מסמך "תפיסת ההפעלה הכוללת של מערכי האכיפה העירוניים", המגדיר את התנאים, התהליכים והפעילויות של המערכים (המסמך עודכן במרץ 2014).

העירייה הקימה את מערך השיטור העירוני בהתאם לחוק. בנהלי העירייה נקבע כי ייעודו של מערך האכיפה העירוני הינו ליצור סביבת חיים מוגנת ואיכותית המעניקה רמה גבוהה של ביטחון אישי וקהילתי במרחב העירוני. מערך האכיפה העירוני מהווה גורם נוסף אשר יסייע בהרתעה, מניעה ואכיפה בתחומי: עבירות איכות חיים, אלימות והתנהגות הפוגעת באורחות החיים בעיר.

2. מטרת הביקורת

בחינה של פעילות העירייה בנושא השיטור העירוני:

- ציות לחוק ולהנחיות המשרד לביטחון פנים האחראי על יישום החוק.
- בחינת יעדי השיטור והמענה הניתן במסגרת הפעילות השוטפת.
- קיום מערך נאות לפיקוח ובקרה על הפעילות בתחום.
- קיום מערך כח אדם התואם לנהלים ולהגדרות לרבות נאותות תהליך ההסמכה והכשרה.

3. מתודולוגיה

בביצוע הביקורת יושמה המתודולוגיה הבאה:

- סקירת תהליכי הבקרה בתחום הפעילות בתחום השיטור הקהילתי.
- בדיקת מדגמים של תיעוד אודות טיפול באירועים.
- סקירת פרוטוקולים של מועצה לאכיפה עירונית.
- סקירת דוחות ותכתובות פנימיות.
- סיורים ברחבי העיר.

הביקורת כללה מפגשים עם נושאי המשרה הבאים:

- מנהל אגף בטחון ואכיפה.
- מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי .

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

תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. נהלי עבודה

נהלי העבודה המסדירים את פעילות מחלקת בטחון המרחב הציבורי (השיטור העירוני) נכתבו בשנת 2012 ולא עודכנו מאז (סעיף 6.1).

4.2. הגדרת תחומי הפעילות

קיימים פערים בין רשימת האירועים שבטיפול היחידה לשיטור עירוני אשר הוגדרה על ידי העירייה לזו שהוגדרה על ידי המשטרה (סעיף 6.2).

4.3. פעילות בתחום האכיפה

נושא מפגעים באתר בנייה אינו נמנה על המפגעים המוגדרים באמנת השרות שבנוהל ומעלה חשש כי הדגש בתחום זה (כ- 36% מהפעילות) הינו במקום דגשים אחרים (סעיף 6.3).

4.4. אחידות בדווח מדדי הפעילות

בדיוני המועצה לאכיפה עירונית הוגדרו מדדי הפעילות **באופן בלתי אחיד** אשר עלול לגרום לחוסר בהירות לגבי מידת השגת היעדים של היחידה.

בדוחות המוגשים למועצה **לא נכללים מדדים איכותיים** בפי שמוגדר על ידי המשרד לביטחון פנים (סעיפים 6.6, 6.7)

4.5. פיקוח ובקרה של מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי

תהליכי הבקרה של מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי אינם מוגדרים באופן נאות. הביקורת סבורה כי ישנה חולשה בבקרה על פעילות הפקחים.

תכניות עבודה שבועיות אינן מגובשות בהתאם לאמור בנוהל. (סעיפים 6.8 ,6.10).

4.6. נוכחות ניידות משטרתיות

במספר מועדים בהם נערכו סיורים ע"י הביקורת נמצא כי ניידות נמצאות בחניון הפיקוח העירוני. **ברחבי העיר לא נצפו סיורים של ניידות השיטור.** (סעיף 6.9)

4.7. אמנת השירות

שינוי בהגדרות אמנת השירות בניגוד לאמור בנוהל העירוני. (סעיף 7)

4.8. מתכונת הטיפול בתלונות

דיווח אירועים מבוצע באמצעות טופס ידני **ללא שימוש באמצעים ממוחשבים**.(סעיף 8)

פירוט הממצאים

5. תיאור הפעילות

הפעילות מבוצעת באמצעות סיורים רכובים. סיור רכוב (בניידת) מורכב מצוות של פקח מסייע ושוטר או שני פקחים מסייעים. כן מופעלים סיורי פקח מסייע רכוב על גבי אופנוע.

5.1. כח אדם

בהתאם להסכם עם המשרד לביטחון פנים העמידה העירייה לטובת כח השיטור העירוני 14 תקני כח אדם.

במקביל הקצתה משטרת ישראל ליחידת השיטור העירוני 14 שוטרים (מפקד ו-13 שוטרים).

5.2. משמרות

הפעילות מבוצעת במשמרות כדלקמן:

משמרת	שעות הפעלה	הערות
משמרת בוקר	6:30 עד 15:00	
משמרת צהריים	10:00 עד 22:00	
משמרת לילה	22:00 עד 06:00 למחרת	משמרת לילה מופעלת בצורה חלקית, במקרים בהם המשמרת אינה מאוישת, קיימת הסתמכות על כוחות השיטור במרחב
משמרת "מותאמת"	18:00 עד 3:00	

על פי רוב, במשמרת פועלים 2 עד 3 צוותים (דהיינו 2 עד 3 ניידות). ראה את פירוט כח האדם המוקצה למשמרות בנספח ד'.

מטרת המשמרת המתואמת היא מענה מוגבר בשעות 18:00 ועד 22:00 (חפיפה בין משמרת מתואמת למשמרת צהריים) בהן מתרחשת מירב הפעילות הדורשת את פעילות היחידה, במהלך שעות החפיפה היקף הצוותים עומד על כ – 4 צוותים.

5.3. מתכונת ההפעלה

הצוותים מבצעים סיורים ברחבי העיר, ופועלים בהתאם להגדרות הבאות:

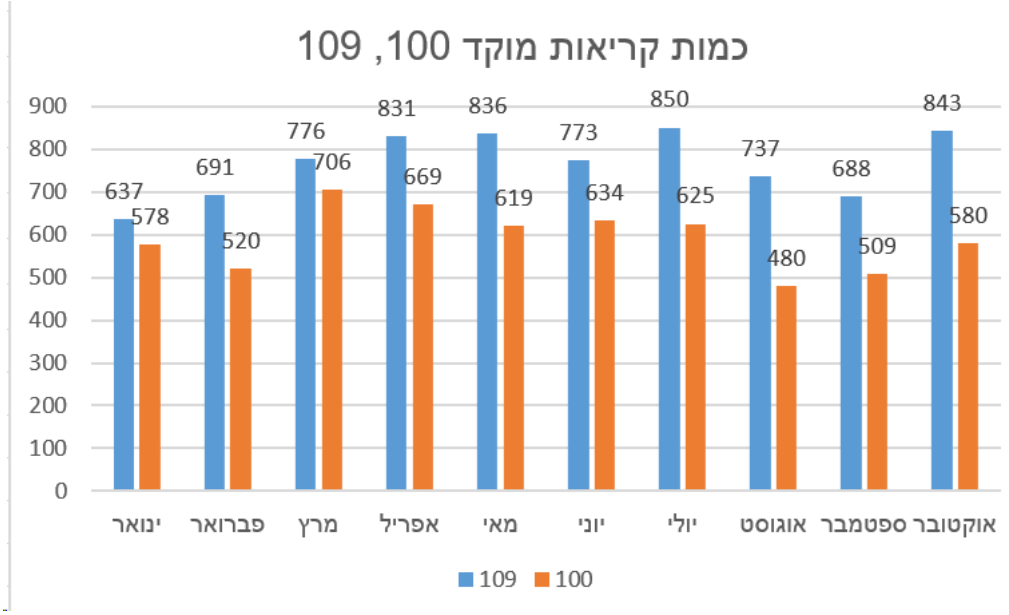
1. מענה לקריאות מוקד 109 אשר נותבו לפקח המסייע בשל אופיים המתאים לטיפול על ידי השיטור העירוני.
2. מענה לקריאות מוקד משטרתי 100 אשר נותבו לשוטר הנוכח בצוות.
3. פעולות יזומות על ידי הצוות באם נוכחו במהלך הסיור כי מבוצעות עבירות.

5.4. תוכנית שבועית - ומבצעים

בכל שבוע מופקת תוכנית שבועית על ידי מפקד הכח המשטרתי, בה מצוינים עבור הצוותים הדגשים לפעילות השבועית. ראה דוגמא לתכנית עבודה שבועית בנספח ג'.

מעת לעת מוגדרים "מבצעים" הכוללים פעילות ממוקדת בנושא מסוים. במהלך תקופת המבצע (על פי רוב - מספר ימים) ניתן דגש ליעד המבצע. דוגמאות למבצעים: אכיפה בנושא אופניים, רוכלות או פעילות ממוקדת בימי פעילות כגון יום העצמאות, בחירות לרשות המקומית, וכד'.

להלן תרשים המציג את כמות הקריאות במהלך ינואר-אוקטובר 2018 , בחלוקה בין קריאות מוקד 100 למוקד 109. יצוין כי קריאות מוקד 109 כוללות גם פעולות היזומות על ידי הפקחים הנרשמות כקריאות מוקד:



טבלה 1 - פירוט הפעולות שבוצעו במהלך ינואר עד אוקטובר 2018 בחלוקה לפי סוג המפגע:

תקופה / תיאור המפגע	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	אוק' 18	**סה"כ**
מפגע מאתר בניה	809	751	676	212	**2,448**
הקמת רעש - הפרעות מנוחה ארעי	350	559	630	237	**1,776**
מפגעים כללי	171	221	203	86	**681**
תנועה כללי	265	111	0		**376**
מפגע מאתר בניה - מתמשך	123	146	75	20	**364**
חנייה על מדרכה	84	127	89	27	**327**
הקמת רעש - הפרעות מנוחה מתמשך	115	94	73	44	**326**

תקופה תיאור המפגע	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	אוק' 18	סה"כ
עבירות תנועה	0	96	121	58	**275**
רכב חונה באיסור	0	52	107	60	**219**
ונדליזם	83	28	25	5	**141**
הקמת רעש - פעמון אזעקה	38	43	34	18	**133**
חסימת מעבר	0	47	59	24	**130**
הפרעה לתנועה	0	26	66	18	**110**
שימוש במפוח	36	32	26	12	**106**
סיוע לבעל תפקיד	26	23	25	7	**81**
אדם חשוד	9	16	22	3	**50**
עבירות מנהליות - חסרי בית	7	11	15	5	**38**
עבירות מנהליות - רוכלות	2	9	15	6	**32**
חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי	0	3	4	1	**8**
עבירות מנהליות - קבצנים	2	1	2	0	**5**
סה"כ					**7,626**

5.5. <u>תקציב היחידה</u>

להלן תקציב היחידה לשנת 2018 **<u>לא כולל</u> עלויות שכר כח אדם והחזקת 3 ניידות ו-3 אופנועים:**

שם הסעיף	ש"ח
מסופונים	90,000
ביגוד והנעלה	40,000
חליפות הגנה וקסדות	20,000
כלכלה	50,000
אחזקת מבנה וניקיון	30,000
השתלמויות והכשרות	30,000
ציוד משרדי	30,000
מטווחים ותחמושת	30,000
מצלמות וציוד ייעודי	30,000
שונות	30,000
סה"כ	**380,000**

6. תהליכי ניהול ובקרה

6.1. הסדרת נהלי העבודה

6.1.1. פעילות מחלקת בטחון המרחב הציבורי מוסדרת בסדרה של נהלים תחת פרק שיטור עירוני:

סד'	מס' הנוהל	שם הנוהל
		04-01-0 - כללי
.1	04.01.01	מערך השיטור העירוני- ארגון, סמכויות ואחריות
.2	04.01.04	תכנון פעילות השיטור העירוני
.3	04.01.08	טיפול בפניות הציבור בנושאי שיטור עירוני
.4	04.01.10	תיעוד ודיווח אירועים
.5	04.01.14	דוח פעילות חודשי
		04-02-00 - משאבי אנוש
.6	04.02.10	הכשרת פקח מסייע והסמכתו
.7	04.02.18	סדרי נוכחות בעבודה-שיטור עירוני
.8	04.02.20	פקח מסייע-הופעה, לבוש וציוד
		04-03-00 - הפעלת השיטור העירוני
.9	04.03.03	טיפול באירועי שיטור עירוני
.10	04.03.05	טיפול במטרדי רעש והפרעת מנוחה
.11	04.03.10	הפעלת רכב שיטור עירוני כ"רכב ביטחון"
.12	04.03.13	נהיגה ברכב שיטור עירוני
.13	04.03.15	טיפול בשותים לשכרה
.14	04.03.18	שימוש בתרסיס גז פלפל
.15	04.03.20	שימוש בכלי ירייה

הערת הביקורת

הביקורת מציינת כי הנוהל עודכן לאחרונה בשנת 2012. כך לדוגמא, עולה מכותרת הנוהל כי מערך האכיפה פועל **בכפיפות לאגף התברואה**. בפועל, הפעילות מוגדרת בכפיפות **לאגף לביטחון ואכיפה**.

כן מבוצעים שינויים מעת לעת בהגדרת רמת השירות **ללא שקבלו ביטוי בנוהל** (ראה סעיף 7 - אמנת השירות).

<u>המלצת הביקורת</u>

6.1.2. לעדכן את נהלי העבודה ולבחון את התאמתם של הנהלים שנכתבו בשנת 2012 לשינויים שחלו מאז.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

"אכן יש צורך בריענון הנהלים והתאמתם, מתוכנן לביצוע בשנת העבודה 2019 וזאת בכפוף גם לעדכון נהלי המשטרה – "הפעלת יחידת שיטור עירוני – נוהל משטרת ישראל".

6.2. <u>הגדרת תחומי אחריות</u>

6.2.1. היעד של מערך השיטור העירוני הוא ליצור סביבת חיים מוגנת ואיכותית התורמת ליצירת רמה גבוהה של ביטחון אישי במרחב העירוני.
ברמה העירונית, יעד המערך הוא לבצע אכיפה ייעודית בשיתוף פעולה (משטרה ורשות מקומית) למניעה ולטיפול באירועים בתחומי איכות החיים, האלימות והתנהגויות אנטי חברתיות בשטח העיר על מנת להגביר את תחושת הביטחון של הציבור[1].

בהתאם לאתר העירייה :

נושאי הליבה באחריות השיטור העירוני: מניעה וטיפול בתופעות בריונות, אלימות וונדליזם, אירועי איכות חיים, עבירות רישוי וביצוע צווי בית משפט עירוניים, עבירות בתחום אלכוהול, הכוונת התנועה, סיוע לאבטחת אירועים עירוניים תחת כיפת השמיים, מניעת הפרעות מנוחה ורעש וסיוע לעובדי ציבור.

6.2.2. תחומי האחריות בהם נועד השיטור העירוני לטפל בתחום הסדר הציבורי הוגדרו בנוהל העירוני 4.03.03 "טיפול באירועי שיטור עירוני" בו מפורטים סוגי האירועים השונים בתחום אחריותו של השיטור העירוני (ראה נספח א').

נוהל "הפעלת יחידת השיטור עירוני רמת גן" אשר הופק על ידי המשטרה וחתום הן על ידי מנהל אגף הבטחון והאכיפה והן על ידי נציג המשטרה , כולל אף הוא רשימה של נושאים שבאחריות השיטור העירוני (ראה נספח ב').

<u>הערות הביקורת</u>

6.2.3. מהשוואת הרשימות עולה כי קיימת שונות בין רשימת המשימות שהוגדרה בנוהל העירוני לתכולת התפקיד שהוגדרה על ידי המשטרה:

[1] ההגדרה מתוך אתר לביטחון פנים
- https://www.gov.il/he/Departments/Guides/municipalpolicing

דוגמאות להמחשה: הנוהל העירוני מונה את ההפרעה " פעמון אזעקה" (קוד 8520) אירוע **שאינו נמנה** ברשימה המשטרתית. לעומת זאת הנוהל המשטרתי מונה את האירוע "אדם חנ"ש/מסוכן/נרקומן" (קוד 8321) **שאינו נכלל** בנוהל העירוני.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2.4. יש להסדיר **בתאום** עם משטרת ישראל את רשימת האירועים שבאחריות השיטור העירוני ולעגן את הפעילות בנוהל העירוני בנושא.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

- *"עודכן במסגרת תיקוף נהלי השיטור העירוני.*
- *סל אירועי התגובה לטיפול מערך השיטור העירוני משתנה בתדירות של כחצי שנה, ומוכתב ע"י משטרת ישראל, יתוקף בהתאם לעדכון שיופץ ע"י משטרת ישראל."*

6.3. <u>פעילות בתחום האכיפה</u>

פעולות יחידת השיטור מדווחות ומסווגות בהתאם לנושאים המטופלים. **הביקורת מעירה** כי בהתפלגות הפעילות (ראה טבלה 1) פעילות בתחום "**מפגע באתר בניה**" , ו"**מפגע באתר בנייה מתמשך**" בוצעו בתקופה הנבדקת (ינואר עד אוקטובר 2018) 2,812 פעולות אכיפה מתוך 7,626 פעולות : **36%**, ובשנה קודמת **43% מהאירועים שטופלו**.

לשאלת הביקורת לעניין ההיקף הגבוה והתמקדות בנושא ייחודי זה מתוך כלל הפעילות של היחידה, מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי הסביר כי -

1. באתרי בנייה, לעיתים מבוצעת הפרעה לתנועת כלי רכב בכבישים בשל משאיות החוסמות את הכביש - נושא שרק שוטר יכול לטפל.
2. חלק מהמפגעים מתרחשים בשעות הערב - בהן קיימת נוכחות של פקחים מסייעים בלבד.
3. ישנה החלטה באגף בטחון לשלב את המפקחים המסייעים במשימות פיקוח עירוניות רגילות .

הביקורת מעירה כי נושא מפגעים באתר בנייה אינו נמנה על המפגעים המוגדרים באמנת השירות (ראה גם להלן) שבנוהל, **ומעלה חשש** כי הדגש בתחום זה הינו במקום דגשים אחרים בתחום אחריותו של השיטור העירוני.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3.1. יש להביא את ההחלטות בדבר דגשי הפעילות של השיטור העירוני לדיון בהנהלה ובמועצה העליונה ולבחון באם מתכונת הפעילות הנוכחית , הכוללת מתן דגש של כ- 30% מהפעילות לפיקוח על אתרי בנייה הינו נאות.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

- *"הוצגה אמנת השירות שתוקפה בשנת 2018 ובה אירועי מפגע מאתר בניה מטופל ע"י השיטור.*
- *בדיוני הנהלה ובהחלטות המועצה העליונה ניתן דגש לטיפול במפגעים מאתרי בניה, והוגדרו לטיפול של השיטור העירוני.*
- *בהחלטות המועצה העליונה נקבע גם שהטיפול במפגעים מאתרי בניה הינו אחד מיעדי השיטור לשנת העבודה 2018 – 2019."*

6.4. <u>מועצה לאכיפה עירונית</u>

6.4.1. בהתאם להגדרת משרד לביטחון פנים, הגוף המפקח על פעילות השיטור העירוני הוא המועצה לאכיפה עירונית (ראש העיר ומפקד תחנת המשטרה המקומית) שתפקידה[2]:

- **התווית מדיניות במגוון התחומים הנוגעים לטיפול בתופעות עבירות איכות חיים ואלימות.**
- **קביעת קווים מנחים וסדרי עדיפויות למערך האכיפה העירוני.**
- **קביעת מטרות ויעדים למערך העירוני ברמה השבועית והחודשית.**
- **ביצוע מעקב ובקרה אחר מימוש היעדים והשגת המטרות.**

6.4.2. הביקורת עיינה בפרוטוקולים של דיוני המועצה לאכיפה עירונית לסיכום חציון שני 2017 וחציון ראשון 2018.

הדיונים מבוצעים בראשות מנכ"ל העירייה ומפקד מרחב דן ובהשתתפות מנהל אגף ביטחון ואכיפה, מנהל אגף שפ"ע, מפקד יחידת השיטור העירוני (משטרה), מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי (עירייה) ומספר מנהלי מחלקות נוספים.

בדיון הוצג ניתוח של הפעילות, ומידת העמידה ביעדים שנקבעו ליחידה.

[2] מתוך האתר של המשרד לבט"פ:
https://www.gov.il/he/Departments/Guides/municipalpolicing?chapterIndex=3

דיון חציון שני 2017 היווה סיכום פעילות שנתית של היחידה לשנת 2017 ונכלל בו קביעת יעדים לשנת 2018:

- **פשיעה -** ביצוע פעילות יזומה כנגד מחוללי פשיעה.
- **תנועה -** הגברת האכיפה בתחום הבריונות בתנועה ובעבירות מסכנות חיים בדגש לאופניים חשמליים ודו גלגלי - עליה של 15% במדדי האכיפה.
- **עבירות רעש -** הגברת האכיפה וצמצום במוקדי רעש, גנים ציבוריים, מוקדי בילוי ואתרי בניה - ירידה של 10% בכמות האירועים.
- **אתרי בניה -** הגברת האכיפה בתחום מפגעי איכות סביבה ותנועת משאיות בניגוד לתמרור באתרי בניה - עליה של 10% במדדי האכיפה.
- **אמון 2018 -** הגברת האכיפה בתחום בריונות בתנועה ועבירות תנועה בפוליגון הרצל / קריניצי - ירידה של 40% בכמות האירועים.
- **שיטור רגלי -** הקמת השיטור הרגלי מרכז העיר (ביאליק).

6.5. <u>מדידה והערכת הפעילות</u>

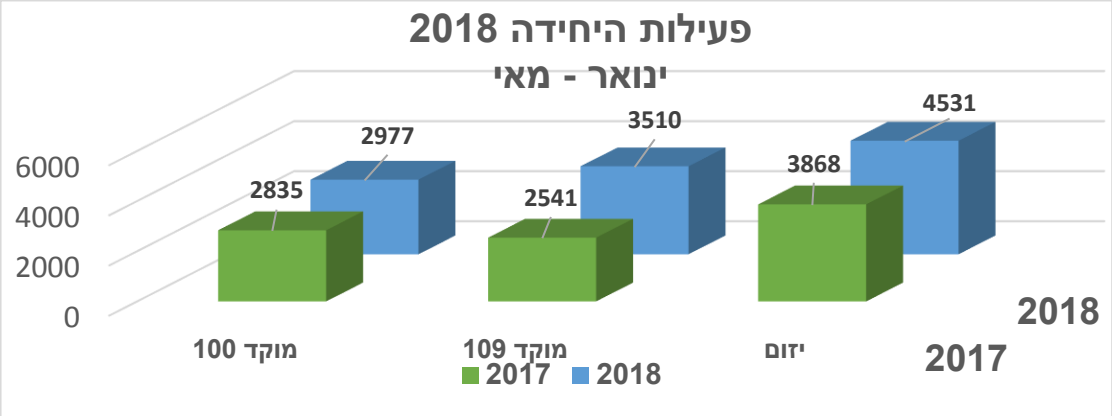
6.5.1. ההערכה ארגונית היא תהליך מתמשך המשולב בפעילויות היומיומית של הארגון ומסייעת לו בזיהוי השינויים הנחוצים לשיפור התנהלותו של הארגון.

בהתאם להגדרת משרד לביטחון פנים[3] הערכה כוללת את הבאים:

1) **ניתוח נתוני פעילות המערך אשר נועד למעקב שוטף אחר העשייה של היחידות.**
2) **נתוני פניות האזרחים למוקד 100 המצביעים על שינויים בכמות האירועים המדווחת למוקד המשטרתי.**
3) **סקר תושבים בנושא ביטחון אישי ותפיסות התושבים אודות האפקטיביות של המערך ביישוב.**
4) **סקר אקלים ארגוני המביא לידי ביטוי את תחושות הפקחים והשוטרים במערך בנוגע לתרומתם ולעמידתם במשימה.**
5) **סקר אנשי מפתח המעיד על שביעות רצונם של גורמים מובילים ברשות ובמשטרה מפעילות המערך ביישוב.**

[3] https://www.gov.il/he/Departments/Guides/municipalpolicing?chapterIndex=5

6.5.2. בדיוני המועצה לאכיפה עירונית הוצגו נתונים אודות הפעילות. בהתאם לדיון , להלן סיכום פעילות ינואר – מאי 2018 :



- אירועי מוקד - סה"כ אירועים ינואר - מאי שנת 2018 – 6,487
- סה"כ אירועי מוקד ויזום ינואר - מאי שנת 2018 – 11,018
- אירועי מוקד 100 – עליה ב - 5% בהשוואה לתקופה מקבילה בשנה קודמת.
- אירועי מוקד 109 – עליה ב - 38% בהשוואה לתקופה מקבילה בשנה קודמת.

בהמשך הדיון הוצג פילוח של הפעילות בחתך סוגי העבירות שטופלו.

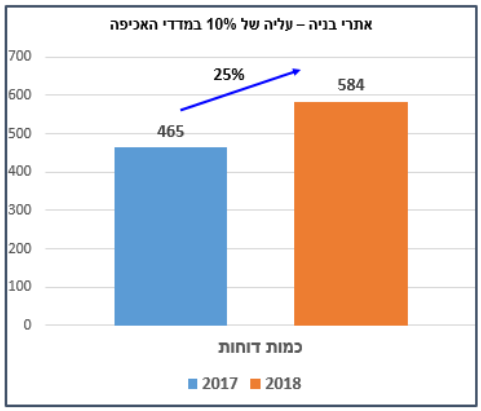
6.6. <u>מדדים כמותיים לבחינת הפעילות</u>

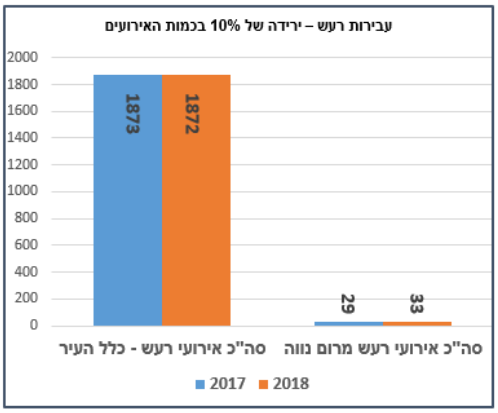
<u>הערת הביקורת</u>

מעיון במדדים שהוצגו עולה כי בחלק מהיעדים והמדדים נקבע מדידה של שינוי בכמות האירועים (ירידה בכמות המדדים מייצגת שיפור במדדים) , ובחלק מהיעדים ומהמדדים - שינוי בכמות הדוחות שהוגשו על ידי היחידה (עליה בכמות הדוחות מייצגת שיפור במדדים).

כך לדוגמא הוצג השקף הבא :

<u>עמידה ביעדים – ינואר – מאי - 2018</u>





הביקורת סבורה כי כמות הדוחות מהווה מדד להיקף הפעילות במושקע בנושא וירידה בכמות האירועים מהווה מדד לתוצאות הפעילות. אולם, מדדים אלו

אינם בהכרח קשורים לפעילות היחידה. יתכן והשינויים נובעים מגורמים חיצוניים ליחידה.

לדעת הביקורת קביעת יעדים המשלבים את שני המדדים בנושאי עבירות רעש ואתרי בניה, עשוי להוות מדידה מקיפה יותר על השגת היעדים.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.6.1. קביעת יעדים ומדדים אחידים, תוך שימוש במדד המשלב הן הצגה של מספר אירועים והן מספר הדוחות ולהציגו ביחס לכל סוג אירוע בנפרד ואחיד.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

"המדד שנקבע ליעד הינו ביחס לבעיה והמענה שניתן "בתוכנית העבודה" / "תוכנית תקיפה" לטיפול ביעד שהוגדר. יחד עם זאת, המלצת הביקורת תיושם בהצגת המדדים בסיכומי מועצה עליונה."

6.7. <u>מדדים איכותיים</u>

6.7.1. בהתאם לאמור בהגדות המשרד לביטחון פנים (ראה סעיף 6.5.1), יש לשלב במסגרת הערכה הארגונית למדידת תפקוד השיטור העירוני סקרים כדלקמן:

- **סקר תושבים בנושא ביטחון אישי ותפיסות התושבים אודות האפקטיביות של המערך ביישוב.**
- **סקר אקלים ארגוני המביא לידי ביטוי את תחושות הפקחים והשוטרים במערך בנוגע לתרומתם ולעמידתם במשימה.**

<u>הערת הביקורת</u>

מעיון בפרוטוקולי הדיונים של המועצה לאכיפה עירונית מסוף שנת 2017 וממחצית 2018, עולה כי לא נערכו סקרים.

מנהל אגף הביטחון מסר כי מדידות כאמור מבוצעות על ידי המשרד לביטחון פנים. בנוסף, מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי מסר לביקורת כי בפועל, נוהג לפנות מעת לעת לפונים למוקד אשר תלונתם טופלה על ידי מחלקתו. כן נמסר כי קיים משוב של שביעות רצון מהמוקד אולם נתונים אלו אינם מקבלים ביטוי בדיוני המועצה.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.7.2. לאמץ את הנחיות המשרד לביטחון פנים ולשלב בתהליך הערכה והמדידה הן **סקר תושבים בנושא ביטחון אישי** ותפיסות התושבים אודות האפקטיביות של המערך

בעיר והן סקר אקלים ארגוני המביא לידי ביטוי את תחושות הפקחים והשוטרים במערך בנוגע לתרומתם ולעמידתם במשימה.

תוצאות הסקרים יובאו לדיון המועצה לאכיפה עירונית.

תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:

- *"סקר תושבים בנושא בטחון אישי וסקר אקלים מבוצע ע"י משרד הבט"פ.*
- *סקרים אחרונים התבצעו בשנת 2016, בבדיקה מול משרד הבט"פ אין צפי לביצוע סקר תושבים בשנה הקרובה, סקר אקלים יבוצע במהלך שנת 2019.*
- *תיבדק יכולת לבצע סקרים פנימיים ע"י העירייה ולהציגם בפני המועצה העליונה."*

6.8. <u>פיקוח ובקרה של מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי</u>

6.8.1. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי מתכונת הפיקוח כוללת:

1) מעורבות שוטפת באירועים המתנהלים במהלך יום העבודה בו נוכח.

2) עיון בדוחות יומיים של הפקחים.

3) עיון בדוחות האירועים אותם ממלאים הפקחים.

4) עיון ברשומות מערכת הפניות העירונית ואופן סגירת האירועים.

בהתאם להנחיות המשרד לביטחון פנים, מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי נדרש להעביר דוח פעילות חודשי כבקרה על הפעילות. בנוהל RG040114-דוח פעילות היחידה לאכיפה (שיטור עירוני) נכללת דרישה כי מנהל היחידה יערוך דוח חודשי ודוח רבעוני הסוקר את פעילות היחידה במתכונת שהתבקשה ע"י המשרד לביטחון פנים... (סעיף 3.1).

הוצג כי הדוח החודשי כולל בעיקרו פירוט של מספר התרחשות אירועים שונים. הדוח מופק ממערכת הפניות.

<u>הערות הביקורת</u>

6.8.2. תהליך הפיקוח והבקרה המתואר על ידי מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי אינו מוגדר ואין תיעוד לביצועו. הביקורת סבורה כי ישנה חולשה בבקרה על פעילות הפקחים.

6.8.3. למנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי אין כלי בקרה נאות לפיקוח על מיקום הכוחות ברחבי העיר.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.8.4. מומלץ כי מנהל אגף הביטחון יגדיר את מתכונת הפיקוח הנדרשת באופן פורמלי ויעגן אותה בנוהל עבודה או הוראת עבודה פנימית.

6.8.5. מומלץ לשקול יישום מערכת GPS אשר תדווח באופן ממוחשב למוקד של מחלקת בטחון המרחב הציבורי / מוקד העירוני את מיקום הניידות שבמשמרת.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

- *"קיים תהליך פיקוח ובקרה אשר אינו מעוגן בנוהל אחוד בנהלי השיטור העירוני, יתוקף במסגרת תיקוף נהלי השיטור.*
- *תהליך הפיקוח והבקרה מתקיים ומבוצע כדלקמן:*

- פעילות היומית של הפקחים מילוי והגשת דוחות יומיים על פעילותם במהלך המשמרת.

- בדיקת הדוח היומי וסנכרון הדיווח למול הדיווח בטיפול באירוע במערכת ה – c.r.m.

- ביצוע סיכומים חודשים של פעילות היחידה, פקחים ושוטרים והצגתה במסגרת ועדה עליונה המתכנסת אחת לחודש בהתאם לאמנת השירות וסל אירועים לטיפול השיטור העירוני.

- ניתוח דוחות מערכת ה - c.r.m פניות מובילות, חריגה מזמן תקן ועוד.

- ביצוע סיכום חודשי עפ"י פורמט משרד הבט"פ ושליחתו למשרד הבט"פ לצורכי בקרה וניתוח נתונים.

- ביצוע דיוני מועצה עליונה אחת לחציון בראשות ראש העיר ומפקד המרחב והצגת פעילות היחידה – פיקוח ובקרה על עמידה ביעדים ומדדי בקרה.

- *פיקוח על מיקום כוחות – קיימת אפשרות טכנית לביצוע המעקב, הנושא ייבחן עם משטרת ישראל."*

6.9. <u>נוכחות ניידות משטרתיות</u>

6.9.1. אחד מהכלים המהותיים שבידי היחידה הינו ביצוע סיורים רכובים, בהם מודגשת **נוכחות משטרתית בקרב התושבים.**

6.9.2. הביקורת ערכה סיורים לצורך ביצוע תצפיות להערכת נוכחות הניידות המשטרתיות.

- בתאריך 4/1/19 (ערב שבת):

נערכו סיורים בין השעות 22.10 עד 23.00 ברחובות הבאים: שד' ירושלים, תרצה (שכונת מרום נווה) חזון איש, הגנה, אצל, אליעזר בן יהודה, פנחס, משם הרא"ה עד

דרך רבין, רזיאל, סן מרטין, שד' ויצו עד כיכר הרב פרדס, חזרה אחד העם לפארק לאומי, כפר המכביה, ירדן, נגבה. **לא נצפתה ניידת של השיטור העירוני.**

- בתאריך 20/1/2019:

בשעה 13:30 נצפתה ניידת שיטור עירוני מספר 6339032 **חונה בחניון הספארי בה יושבים שני עובדים.**

בשעה 13:50 הניידת עוזבת את החניון וחוזרת לחניון השיטור העירוני. **בחניון חונות 3 ניידות של השיטור.**

בשעה 15:30 ניידת יוצאת מהחניון ומגיעה למשטרת גבעתיים וחונה שם עד שעה לפחות. נציג הביקורת חזר למתחם החניון של השיטור העירוני.

בשעה 16:15 יצאה ניידת מהמתחם.

- בתאריך 22/1/2019:

הביקורת ערכה סיור ברחבי העיר לרבות מתחם ביאליק, הירדן, כיכר הרב פרדס. בין השעות 21:30 ועד השעה 22:00 **לא נצפתה ניידת של השיטור**.

בשעה 21:51 נצפו בחניון השיטור העירוני 4 ניידות ו - 3 אופנועים.

- בתאריך 24/1/2019:

הביקורת ערכה סיור ברחבי העיר לרבות מתחם ביאליק, הירדן, כיכר הרב פרדס. בין השעות 22:00 ועד השעה 23:00 **לא נצפתה ניידת של השיטור.**

בשעה 22:30 נצפו בחניון השיטור העירוני 3 ניידות.

ניתן להיווכח כי במספר מועדים בהם נערכו סיורים נמצא כי ניידות נמצאות בחניון הפיקוח העירוני. **ברחבי העיר לא נצפו סיורים של ניידות השיטור.** במקרה אחד ניידת חונה בחניון הספארי במשך לפחות 20 דקות.

המלצות הביקורת

6.9.3. יש להקפיד על ביצוע סיורים רכובים כדי להגביר את **נראות הכח המשטרתי** בקרב התושבים **ככח מרתיע**.

6.9.4. מנהל אגף הבטחון והאכיפה יקבע תהליכי בקרה אשר יבטיחו קיום סיורים כאמור.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

- *במשמרת קיימים 2 עד 3 צוותים כאשר בחפיפה בין משמרות צהרים למשמרת מתואמת היקף הצוותים עומד על 4 צוותים משולבים וצוות פקחים נוסף סה"כ 5 צוותים.*
- *תצפיות המבקר וניתוח משמעויות : מבדיקת הממצאים וסנכרון הדוחות ותוכנית המשמרות עולה כי –*
  - *ניידות נמצאות ומטפלות באירועים שונים ברחבי העיר כולל במקומות אותם ציין המבקר כי לא נצפתה ניידת.*
  - *כמות הניידות החונות במתחם – בדיקה למול תוכנית המשמרות וצפייה במצלמות, אין חריג.*
  - *יש לציין שחלק מהניידות הינם משטרתיות והפיקוח עליהם באחריות מפקד הכוח המשטרתי, גם כאן בצפייה במצלמות נראו צוותי שוטרים (ללא פקחים) יוצאים לפעילות בניידת משטרה.*
  - *בחלק מהמקרים תצפית בוצעה בזמן החלפת משמרות".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהל:</u>

התגובה אינה משנה את הממצא כי ב- 4 סיורים שערכה הביקורת לא ניצפו ניידות של השיטור.

6.10. <u>תוכנית עבודה שבועית</u>

6.10.1. בהתאם לנוהל "תכנון פעילות יחידת האכיפה (שיטור עירוני)" (מס' 04.01.04) באחריות מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי לגבש תוכנית עבודה שבועית. התוכנית המשלבת פעילויות קבועות, תוך מתן מענה לפניות המועברות אליה באופן שוטף.

על התוכנית לכלול:

1) משימות קבועות (יומיות, שבועיות וחודשיות).

2) משימות הנובעות מעונות השנה, חופשות, חגים וכו'.

3) פעולות יזומות ומשותפות עם גורמי מניעה.

4) אימונים והשתלמויות בתחומי פעילות היחידה.

מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי מסר כי בפועל, התוכנית מגובשת ומנוהלת על ידי מפקד כח המשטרה.

המלצת הביקורת

6.10.2. מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי יגבש את תכניות העבודה השבועיות בהתאם לאמור בנוהל ויתעד אותן.

תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:

"מגובשת תוכנית עבודה אחת משותפת ליחידה ומופצת ע"י מפקד היחידה המשטרתי. התוכנית נגזרת מהתוכנית החודשית והשנתית המאושרת ע"י מנהל אגף הביטחון והאכיפה וע"י ק. האג"מ המרחבי. התהליך המתקיים כיום יעודכן במסגרת תיקוף נהלי השיטור העירוני."

7. אמנת השירות (SLA – Service Level Agreement)

7.1. מבוא

7.1.1. על מנת להבטיח רמת שירות נאותה, נקבעו זמני תגובה להפעלת יחידת השיטור העירוני בנוהל נוהל RG040303-טיפול באירועי שיטור עירוני (פרק 8) כדלקמן:

נושא	זמן תקן
הקמת רעש – הפרעת מנוחה	30 דקות
הקמת רעש – פעמון אזעקה	30 דקות
סיוע לבעלי תפקיד	3 שעות
עבירות מנהליות – רוכלות	30 דקות
עבירות מנהליות – קבצנים	שעה וחצי
עבירות מנהליות – חסרי בית	3 שעות
רכב נטוש	30 דקות
חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי	15 דקות
ונדליזם	7 ימים
חניית נכים	30 דקות
חניית רכב מפריע לתחבורה ציבורית	30 דקות
חנייה על מדרכה	30 דקות
חניית דיפלומט	30 דקות

7.2. שינוי בהגדרות

7.2.1. הוצג על ידי מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי כי, באפריל 2018 הוחלט על שינוי התקן. להלן התקן החדש:

סד'	נושא	זמן תקן	הערת הביקורת
1	אדם חשוד	2 שעות	
2	חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי	30 דקות	בהתאם לנוהל - 15 דק'
3	סיוע לבעלי תפקיד	3 שעות	תואם לנוהל
4	ונדליזם	7 ימים	תואם לנוהל
5	הקמת רעש - פעמון אזעקה	12 שעות	בהתאם לנוהל - 30 דק'
6	הקמת רעש הפרעות מנוחה - ארעי	1 שעה	בהתאם לנוהל - 30 דק'
7	הקמת רעש הפרעות מנוחה - מתמשך	14 יום	לא קיים בנוהל
8	שימוש במפוח	4 שעות	לא קיים בנוהל
9	עבירות מנהליות - חסרי בית	3 שעות	לא קיים בנוהל
10	עבירות מנהליות - קבצנים	90 דקות	תואם לנוהל
11	עבירות מנהליות - רוכלות	90 דקות	בהתאם לנוהל - 30 דק'
12	מפגע מאתר בניה – מתמשך	7 ימים	לא קיים בנוהל
13	מפגע מאתר בנייה - שיטור עירוני	2 שעות	לא קיים בנוהל
14	מפגעים כללים	2 ימים	לא קיים בנוהל
15	חנייה באיסור (חניה האדום לבן, חניית נכה, חניית רכב ציבורי, חנייה פרטית, חנייה במעטפה, חנייה בשטח פריקה וטעינה, חנייה בניגוד לתמרור, חנייה על דשא וכו')	3 שעות	בהתאם לנוהל - 30 דק'
16	חניה על מדרכה	3 שעות	
17	חסימת מעבר	3 שעות	
18	הפרעה לתנועה	2 שעות	
19	עבירות תנועה (נסיעה בניגוד לתמרור, עבירות אופניים ואופנועים, רכב משתולל וכו')	3 שעות	
	רכב נטוש		לא מופיע בתקן החדש

תקן SLA נכון לאפריל 2018.

<u>הערות הביקורת</u>

7.2.2. מהביקורת עולה כי בהשוואת התקן שהוגדר באפריל 2018 לנוהל העירוני ישנן הקלות ברמת השירות ביחס לאמור בנוהל. במספר סעיפים בהם מוגדר בנוהל כי משך הזמן לטיפול עומד על 30 דק' הוארכו מדדי השירות לשעה ואף לשעה וחצי.

7.2.3. במסגרת התקן נוספו נושאים שאינם בייעדי היחידה המוגדרים בנוהל. בין היתר – טיפול ב"מפגע מאתר בנייה".

הביקורת מציינת כי פעילות זו אמנם נמנית על עבירות שבטיפול היחידה (8100 הפרעת מנוחה, הקמת רעש, <u>הפרעה ע"י עבודות</u>, אזעקות) אך אינה מוגדרת במסגרת SLA הנמנה בנוהל הקיים.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.2.4. מאחר והגדרת אמנת השירות הינה חלק מהנוהל העירוני, שינוי בהגדרות נדרש להיעשות במסגרת שינוי הנוהל. במידה ויוחלט למנות גורם אחר כאחראי לקביעת SLA, יש להגדיר את דרך הטיפול בנוהל עצמו.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי</u>

"תיקוף זמני תקן ונושאי הטיפול הינו בסמכות גורם אחר האחראי לקביעת ה–SLA יעודכן במסגרת תיקוף נהלי השיטור העירוני. הגדרת הזמן תקן יוגדר בנוהל עבודה פנימי."

7.3. <u>עמידה בהגדרות SLA</u>

7.3.1. הוצג דוח ממערכת הפניות העירונית המציג את עמידת היחידה בהגדרות אמנת השירות, בפילוח לפי סוגי אירועים. (תקופת הדוח – ינואר – ספטמבר 2018):

נושא	סה"כ פניות	סה"כ בתקן	סה"כ חורגות	הפניות שחרגו %
אדם חשוד	48	47	1	2.08
אירוע עירוני כללי -חינוך לוגיסטיקה	1	1	0	0
הקמת רעש - פעמון אזעקה	95	95	0	0
הקמת רעש הפרעות מנוחה - ארעי	1,279	1,161	118	9.23
הקמת רעש הפרעות מנוחה - מתמשך	259	259	0	0
ונדליזם	145	145	0	0
חניה על דשא	67	65	2	2.99
חניה על המדרכה	167	144	23	13.77
חניית נכים	9	8	1	11.11
חניית רכב מפריע לתחבורה ציבורית	21	17	4	19.05

נושא	סה"כ פניות	סה"כ בתקן	סה"כ חורגות	הפניות שחרגו %
חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי	4	3	1	25
מידע כללי	1	1	0	0
מפגע מאתר בניה – מתמשך	374	374	0	0
מפגע מאתר בנייה - שיטור עירוני	2,528	2,419	109	4.31
מפגעים כללים	589	572	17	2.89
משטרה	2	2	0	0
סיוע לבעלי תפקיד	161	155	6	3.73
עבירות מנהליות - חסרי בית	57	53	4	7.02
עבירות מנהליות - קבצנים	13	12	1	7.69
עבירות מנהליות - רוכלות	40	31	9	22.5
פניות לשכת רה"ע - שיטור עירוני	1	1	0	0
פניית מדיה - פניית ספאם	1	1	0	0
שונות - גופים חיצוניים	1	1	0	0
שימוש במפוח	144	143	1	0.69
תנועה כללי	639	587	52	8.14
סה"כ	**6,646**	**6,297**	**349**	**5.25**

להלן מספר נושאים בהם חלו חריגות בשנת 2017, וכן ציון מספר החריגות, באותם נושאים, בתקופה ינואר עד ספטמבר 2018 :

	שנת 2017				שנת 2018 (ינואר עד ספטמבר)	
נושא	סה"כ פניות	סה"כ בתקן	סה"כ חורגות	הפניות שחרגו %	סה"כ חורגות	הפניות שחרגו %
חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי	4	3	1	25	4	57.14
עבירות מנהליות - רוכלות	40	31	9	22.5	1	4
חניית רכב מפריע לתחבורה ציבורית	21	17	4	19.05	2	22.22
חניה על המדרכה	167	144	23	13.77	21	7.58
חניית נכים	9	8	1	11.11	0	0
הקמת רעש הפרעות מנוחה - ארעי	1,279	1,161	118	9.23	286	20.62
תנועה כללי	639	587	52	8.14	28	8.89
חניה על דשא	67	65	2	2.99	1	16.67
אדם חשוד	48	47	1	2.08	5	11.36
הפרעה לתנועה					8	8.42

הערת הביקורת

דוח עמידה באמנת השירות אינו נכלל בדיון של המועצה העליונה לאכיפה עירונית כפי שעולה מפרוטוקול הדיון (קיים ניתוח בוועדת המשנה החודשי).

ניתן להיווכח כי בנושאים שונים קיים שוני ברמת המענה בין שנת 2017 לשנת 2018, אולם בנושאים מסוימים חלה החמרה בין שנת 2017 לשנת 2018 (חשש לחיי אדם ברחוב ובמקום ציבורי, הקמת רעש הפרעות מנוחה, חנייה על הדשא, אדם חשוד).

המלצת הביקורת

7.3.2. ניתוח עמידת היחידה באמנת השירות יוצג במסגרת הסיכום השנתי של המועצה העליונה לאכיפה עירונית. ממצאים חריגים ידונו ויבחן באם יש מקום לבצע פעולות מתקנות כדי לטפח את הטעון שיפור , במסגרת תוכנית העבודה השנתית.

8. מתכונת הטיפול בתלונות

הביקורת בחנה מדגם של תלונות ממערכת הפניות העירונית. בכל רשומה נבחנה מתכונת המענה הניתן תוך עיון ברישומים במערכת וכן בדוחות האירוע ככל שעל צורך לתעדן והן מתועדים במערכת. להלן מספרי האירועים שנבדקו:

201802-343127

201802-343327

201802-343355

201802-345432

201802-344799

201802-347266

201802-342082

201802-342678

201802-343322

201802-350246

הערות הביקורת

לא נמצאו חריגים במתכונת הטיפול באירועים. יצוין כי טפסי האירוע ממולאים בכתב יד המקשה על קריאתם.

מאחר והדוח הינו דוח ידני, בביצוע בירור לגבי אירוע המופיע במערכת CRM, יש צורך לשלוף את הדוח הפיזי מתוך התיקייה.

אין לבי קורת הערות לגבי מתכונת הטיפול באירועים שנבחנו.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.1.1. יש לשקול יישום מערכת ממוחשבת מבוססת מסופונים או אפליקציה לטלפון נייד אשר תאפשר הקלדת פרטי האירוע במקום המידע המוזן בה יועבר למערכת מרכזית אשר **תאפשר למנהל בקרה אפקטיבית יותר על הפעילות.**

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי</u>:

"תהליך מיכון ומחשוב החל להתבצע כאשר כיום לכול משמרת פקחים קיים מסופון מסוג מחשב נייד (טאבלט) בו מותקנת מערכת ה – c.r.m, לפקח משודר האירוע, הטיפול וסגירת האירוע מוקלד ומתועד ע"י הפקח במערכת.

פיתוח מערכת לרישום וניהול טפסים מיכון דוחות הפקחים וטפסי דיווח – בוצעה דרישה לצורך ונמצא בשלב הצעות מחיר."

9. כוח הפיקוח ואכיפה של הרשות המקומית

9.1. <u>מצבת כח אדם</u>

להלן מצבת כח אדם של היחידה הכוללת 14 פקחים מסייעים עובדי עירייה:

שם	תאריך תחילת עבודה	תאריך קורס פקחים	מס' תעודה פקח עירוני	תאריך קורס פקח מסייע	מס' תעודה פקח מסייע
א.ס.	1.2.2015	23.06.2015	50	25.2.2016	10144
א.ג.	14.7.2009	6.2012	51	17.08.2011	10137
א.ר.	1.2.2012	27.06.2012	57	21.03.2012	10138
ס.ג.	22.11.2011	27.06.2012	55	08.12.2011	10139
א.ב.	9.11.2011	27.06.2012	63	08.12.2011	10141
א.נ.	4.3.2012	27.06.2012	56	21.03.2012	10142
א.ב.	23.6.2013	26.02.2014	59	1.2014	10145
ע.ק.	24.6.2013	30.06.2014	54	1.2014	10146
א.מ.	4.3.2014	30.06.2014	52	19.06.2014	10148
ר.ר.	1.4.2004	6.2012	49	08.12.2011	10149
א.כ.	10.01.2016	01.02.2016	64	25.2.2016	10149
ס.י.	7.8.2017	13.3.2018	33	29.5.2018	20945
ב.פ.	15.10.2017	13.3.2018	34	29.5.2018	20946
ה.נ.	3.12.2017	13.3.2018	35	16.8.2018	בתהליך

9.2. <u>הסמכת הפקחים המסייעים במערכי האכיפה העירוניים</u>

תפיסת ההפעלה הכוללת של מערכי האכיפה העירוניים של המשרד לבטחון פנים נקבע כי פקח במערך האכיפה העירוני יוסמך כ"פקח מסייע". דהיינו , עובד עירייה ביחידת שיטור עירוני נדרש לעבור הן הסמכה של פקח עירוני ("רגילי") והן הסמכה נוספת כ"פקח מסייע".

הביקורת בדקה מדגם של עובדים לקיום אישורים ותעודות כדלקמן:

שם עובד	פקח	מסייע
ס.ג	+	+
א.נ	+	+
ע.ק	+	+
ר.ר.	+	+
ב.פ.	+	+

מהבדיקה נמצא **תקין.**

9.3. <u>הדרכות וריענון</u>

בהתאם למסמך "תפיסת הפעלה" שפרסם המשרד לביטחון פנים בנושא השיטור העירוני (מהדורה מרץ 2014), נספח 3:

"הפקחים המסייעים יקיימו אחת לחצי שנה אימון לשמירת כשירות מבצעית באחד מבתי הספר להכשרת פקחים מסייעים ע"פ תוכנית שמירת כשרות שהוגדרה על ידי חטיבת האבטחה במשטרת ישראל.

אחת לשנה יקיים מערך האכיפה העירוני אימון חד יומי משותף שיכלול נושאים רלוונטיים..."

הביקורת בחנה את תוכנית האמונים של היחידה. הוצג דוח סיכום אימון מתאריך 27/9/2016 אשר כלל את 14 העובדים שאיישו את היחידה במועד עריכת הקורס.

במהלך שנת 2017 וכן עד מועד ביצוע הביקורת – ספטמבר 2018, לא התקיימו הדרכות נוספות.

מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי מסר לביקורת כי הזימונים מבוצעים על ידי המשרד לביטחון פנים.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.3.1. על הנהלת העירייה לפנות למשרד לביטחון פנים ולפעול להשלמת ביצוע ההדרכות וההשתלמויות בהתאם לנוהל.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

- *"ריענון פקח מסייע בהנחיית משרד הבט"פ מתבצע אחת לשנה, שנת 2017 לא בוצע. מתוכנן ותואם לתאריך 17.3.2019 במטווח הרצליה.*
- *שמירה על כשירות בוצע ב – 4.9.2017, ובתאריך 7.5.2018 - הוצג בביקורת.*
  אימון משותף שנתי – בוצע בתאריך 17.12.2018 – סדנת תשאול ושפת גוף.
- *בנוסף להדרכות אלו מבוצעים אימונים והדרכות יזומות ומטווחים ע"י העירייה."*

9.4. <u>משמרות העבודה</u>

9.4.1. סדרי נוכחות עובדי היחידה מוגדרים בנוהל 040218 "סדרי נוכחות עובדים - שיטור עירוני".

בפועל, בנוהל אין הסדרה של משמרות העבודה, מתכונת הפעלתן והשיקולים בהיקף כח האדם אותו יש להקצות בכל משמרת.

מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי מסר לביקורת כי מופעלות 3 משמרות (ראה סעיף 5.2).

9.4.2. הביקורת קבלה את תכניות העבודה השבועיות של היחידה לתקופה יוני 2018 עד אוקטובר 2018. ניתוח השיבוצים בתקופה מופיע בנספח ד'.

מעיון בתוכניות השיבוץ של עובדי השיטור העירוני לתקופה יוני 2018 עד אוקטובר 2018 עולה כי בפועל שיבוץ עובדים למשמרת 3 בוצע 7 פעמים במהלך התקופה.

כן עולה כי **במהלך סוף השבוע מופעל הכח במתכונת מצומצמת** : יום שישי משמרת א' ומשמרת מתואמת (ללא משמרת ב' וללא משמרת לילה) ובשבת מופעלת משמרת מתואמת בלבד.

<u>הערת הביקורת</u>

יצוין כי באתר המרשתת של עיריית רמת גן מופיע תחת האיזור המיועד להצגת פעילות השיטור העירוני כי "**מערך השיטור העירוני פועל במתכונת של 24 שעות ביממה 7 ימים בשבוע**"

כאמור לעיל, - בפועל מסר מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי כי החלטות אלו נתונות לשיקולו.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.4.3. הנהלת העירייה תבחן את מתכונת איוש משמרות, **בדגש על משמרת סוף השבוע ומשמרת לילה** של יחידת השיטור העירוני. יש לתעד את ההחלטות בכתב ולהתאים את איוש המשרות בפועל להחלטות.

9.4.4. יש לבחון את מתכונת הפרסום באתר העירוני ביחס להחלטות שיתקבלו בדבר היקף הנוכחות בפועל של עובדי היחידה.

<u>תגובת מנהל מחלקת בטחון המרחב הציבורי:</u>

"מתכונת הפעילות ומספר הניידות נקבע ע"י מספר גורמים –

- *כמות השוטרים וכמות הצוותים המשולבים נקבע ע"י מפקד היחידה המשטרתי בכפוף להנחיות קמב"ץ המרחב.*
- *מנהל השיטור מתגבר בנוסף למשמרות המשולבות, צוותי פקחים מסייעים בהתאם לצורך.*
- *היקף הכח המופעל לאורך שעות היממה מבוסס ניתוח אירועים וניסיון מצטבר במשטרה לגבי הפעילות והנוכחות הנדרשת בפועל ע"י מנגנון המכונה "שעון החיים".*

10. ביטוח

10.1.1. בהתאם להנחיות ולנוהל העירוני, על מנהל היחידה לאכיפה (שיטור עירוני) לוודא עריכת ביטוח לפקח המסייע לשם הבטחת פיצוי למקרה של פגיעה של הפקח וכן של מי שנפגע עקב מעשה או מחדל שלו עקב מילוי תפקידו.

10.1.2. נבדק ונמצא קיום ביטוח בתוקף - תקין.

11. נספחים

11.1. נספח א'

מס'	התחום	קוד אירוע	העבירות	הגורם המטפל
1	איכות חיים	8100	הפרעת מנוחה, הקמת רעש, הפרעה ע"י עבודות, אזעקות	משותף
2		8220	סכנת תשתית במקום ציבורי, תקלה בתשתית דרכים (תאורה, תמרורים, שלטים, גשרים, פיצוץ צינור, פגר על הכביש, עבודות ציבוריות, נפילת עץ, סכנה ברחוב נפילת עמוד, ניצוצות חשמל).	פיקוח עירוני
3	עבירות רישוי, בנייה וצווי בית משפט.	8104	עבירות מנהליות, רישוי, נעל"ר, רוכלות, קבצנים, פתיחת עסק (יום השואה/זיכרון), מכירת משקאות לקטין, הפרעה ע"י רוכלים/ קבצנים.	משותף
	עבירות רישוי, בנייה וצווי בית משפט עירוניים	1ש840	הפרת צו, הפרעה לביצוע צו, כליאת שווא, הפרת צו של בית משפט מינהלי.	משטרה
		8420	סיוע לבעל תפקיד, בעלי סמכות חוקית, סיוע לפקח, סירוב להישמע להוראות סדרנים.	
		8430	ביצוע צו, עזרה לביצוע צו, צו הריסה.	משותף
		8705	קבצנים/רוכלים בכביש	
4	מאבק בתופעות בריונות, אלימות וונדליזם	8102	גדיעת עצים, פגיעה בצומח	פיקוח עירוני
		8103	השחתת פני מקרקעין, גרימת נזק כתיבת סיסמאות, הודעות ופרסומות, השלכת פסולת.	
		8105	התעללות בבעלי חיים	משטרה
		8110	רכב נטוש/שרוף, רכב פסולת (מטרד ציבורי)	משותף
		8200	חשש לחיי אדם, חשש לאסון, חסר ישע, אדם שוכב, אדם נעול, בביתו/בעסק, אדם חבול הולך ברחוב, אדם זקוק לעזרה, ילד נעול ברכב, אדם מוטל.	
		8306	החזקת/תפיסת פגיון	משטרה
		8308	אדם משתולל, מסוכן, חנ"ש, נרקומן.	
		8310	אדם מטריד, הטרדה, הטרדה מינית, חשד למציץ.	
		8312	הפעלת חזיזים/נפצים, זיקוקי דינור	
		8314	מעשה מגונה בפומבי, אדם מאונן ברחוב	
		8330	הפרת סדר, מעשה שיגרום להפס"ד, הפליה במועדונים.	
		8340	קטטה, תקיפה, ניסיון דריסה, תקיפת קטין, תקיפה חבלנית, קטטת חמולות, קטטה המונית, קטטה במעורבות קטינים.	משטרה
		8500	אדם חשוד במקום/רכב, תנועה חשודה, אנשים חשודים ברכב, אדם מתצפת/עוקב/משוטט.	

5	מאבק בתופעות בריונות, אלימות וונדליזם	8512	גניבה, כייסות, גניבת אופניים, גניבת מים, גניבת גז, גניבה ע"י עובד רשות.	
		8520	פעמון אזעקה (טיפול שוטר עד הגעת פקחים)	משותף
		8701	רכב תקוע מפריעה	פיקוח עירוני
		8103	השחתת פני מקרקעין, גרימת נזק כתיבת סיסמאות, הודעות ופרסומות, השלכת פסולת.	
		8105	התעללות בבעלי חיים	משטרה
		8110	רכב נטוש/שרוף, רכב פסולת (מטרד ציבורי)	משותף
		8200	חשש לחיי אדם, חשש לאסון, חסר ישע, אדם שוכב, אדם נעול, בביתו/בעסק, אדם חבול הולך ברחוב, אדם זקוק לעזרה, ילד נעול ברכב, אדם מוטל.	
		8306	החזקת/תפיסת פגיון	משטרה
		8308	אדם משתולל, מסוכן, חנ"ש, נרקומן.	
		8310	אדם מטריד, הטרדה, הטרדה מינית, חשד למציץ.	
		8312	הפעלת חזיזים/נפצים, זיקוקי דינור	
		8314	מעשה מגונה בפומבי, אדם מאונן ברחוב	
		8330	הפרת סדר, מעשה שיגרום להפס"ד, הפליה במועדונים.	
		8340	קטטה, תקיפה, ניסיון דריסה, תקיפת קטין, תקיפה חבלנית, קטטת חמולות, קטטה המונית, קטטה במעורבות קטינים.	משטרה
		8500	אדם חשוד במקום/רכב, תנועה חשודה, אנשים חשודים ברכב, אדם מתצפת/עוקב/משוטט.	
		8512	גניבה, כייסות, גניבת אופניים, גניבת מים, גניבת גז, גניבה ע"י עובד רשות.	
		8520	פעמון אזעקה (טיפול שוטר עד הגעת פקחים)	משותף
		8701	רכב תקוע מפריע לתנועה, תפיסת חניית נכה/דיפלומט, רכב מפריע לתח"צ, רכב חוסם כניסה/יציאה, חנייה כפולה מפריעה, חנייה על המדרכה.	

11.2. נספח ב'

הגדרת משימות בנוהל המשטרתי

ריכוז נושאים לטיפול היחידה – שיטור עירוני רמת גן

תחום פעילות	קוד אירוע במוקד המשטרה	תיאור	תחום טיפול השיטור העירוני	תחום טיפול הפיקוח העירוני	תחום טיפול הצוות המשולב ברכב הפקחים
איכות חיים	8119	איכות חיים יום העצמאות	✓	✓	✓
	8220	סכנה/ תקלת תשתית/ מכשול בדרך		✓	✓
	8107	עישון במקום ציבורי	✓	✓	✓
	8111	גרימת רעש מבית	✓	✓	✓
	8112	גרימת רעש מעסק	✓	✓	✓
	8113	גרימת רעש ממקום ציבורי	✓	✓	✓
	8101	בע"ח/ משוטט/ תוקף/ משתולל	✓	✓	✓
	8201	אסונות טבע/ פגעי מזג האוויר	✓	✓	✓
	8203	חומרים מסוכנים	✓	✓	✓
	8221	מניעת סכנה תקלה תשתית מכשול בדרך	✓	✓	✓
	8730	רמזורים תקלה	✓	✓	✓
	8304	לחצן מצוקה – במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8705	קבצנים, רוכלים בכביש	✓	✓	✓
רישוי בניה וצווי בימ"ש עירוניים	8104	עברות רישוי מנהליות	✓	✓	✓
	8401	הפרת צו, הפרעה לביצוע צו	✓		✓
	8420	סיוע לבעלי תפקיד, בעלי סמכות חוקית	✓		✓
	8403	ביצוע צו, עזרה לביצוע צו	✓	✓	✓

קבוצת הנוהל – הפעלת מערך השיטור העירוני

אבטחת אירועים ברירונות, אלימות וונדליזם	8605	אירוע ציבורי	✓	✓	✓
	8309	הפגנה אירוע סדר ציבורי	✓	✓	✓
	8651	אירוע בחירות הפרת סדר	✓	✓	✓
	8652	אירוע בחירות הפרת סדר בקלפי	✓	✓	✓

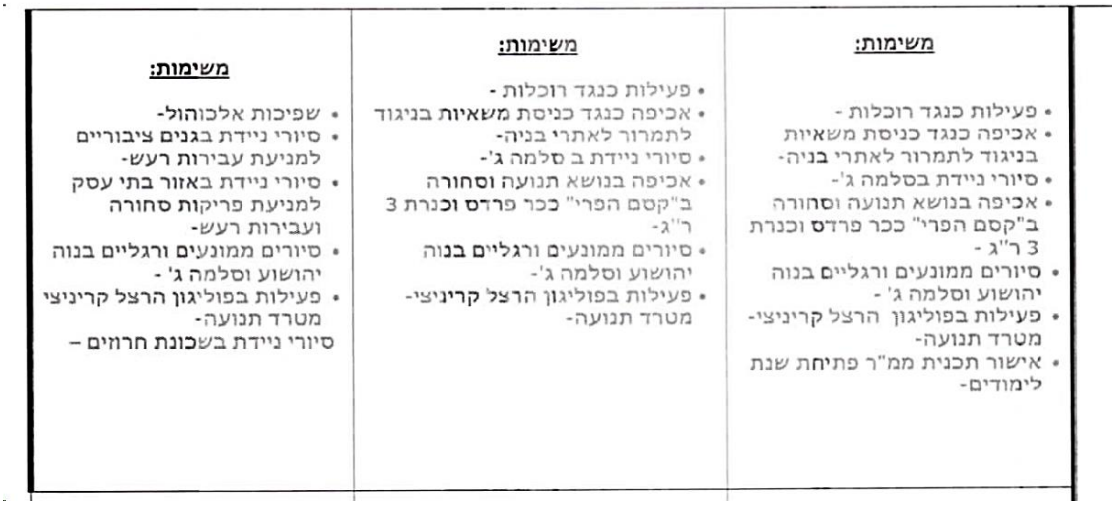
	8654	אירוע בחירות חסימת ציר	✓	✓	✓
	8657	אירוע בחירות תקיפה איומים	✓	✓	✓
	8658	אירוע בחירות תעמולת בחירות אסורה	✓	✓	✓
	8659	אירוע בחירות השחתת פני מקרקעין	✓	✓	✓
	8102	גדיעת עצים/ פגיעה בצומח	✓	✓	✓
	8108	השלכת פסולת	✓	✓	✓
	8023	גרימת נזק במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8105	התעללות בבעלי חיים	✓		✓
	8110	רכב נטוש/ שרוף	✓	✓	✓
	8200	חשש לחיי אדם	✓		✓
	8306	החזקת פגיון	✓	✓	✓
	8321	אדם חנ"ש/ מסוכן/ נרקומן	✓		✓
	8521	גניבה פגיעה בתשתיות	✓		✓
	8311	הטרדה - במרחב הציבורי	✓		✓
	8317	הטרדה מינית – במרחב בציבורי	✓		✓
	8209	אדם במצוקה	✓		✓
	8210	שריפה/ חשד להצתה	✓		✓
	8212	רכב עולה באש	✓		✓
	8305	פגיעה במקומות קדושים ברשות ציבור	✓		✓
	8313	התעללות בחסר ישע	✓		✓
	8316	צעקות לעזרה – במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8319	חסימת מעבר	✓	✓	✓
	8320	דקירה ניסיון דקירה	✓	✓	✓
	8350	איומים – במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8360	חטיפת תיק חפץ	✓	✓	✓
	8400	עובד ציבור איום תקיפה הפרעה לעובד ציבור	✓	✓	✓
	8503	הסגת גבול – במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8504	חשוד בגניבה כייסות	✓	✓	✓
	8514	תפיסת מציאת אמל"ח	✓	✓	✓

	8518	אדם חשוד ברכב	✓	✓	✓
	8653	התקהלות תהלוכה אסורה	✓	✓	✓
	8704	רכב חונה באיסור	✓	✓	✓
	8311	הטרדה במרחב הציבורי	✓		✓
	8314	מעשה מגונה – במרחב הציבורי	✓		✓
	8330	הפרת סדר	✓	✓	✓
	8341	קטטה	✓	✓	✓
	8340	תקיפה – במרחב הציבורי	✓	✓	✓
	8500	אדם חשוד	✓	✓	✓
	8512	גניבה כייסות	✓		✓
	8515	שכרות	✓		✓
	8520	פעמון אזעקה	✓	✓	✓
	8312	הפעלת חזיזים נפצים	✓	✓	✓
	8707	רכב משתולל	✓		✓
אחר	8600	מעצר עיכוב	✓		✓
	8618	ידיעה	✓	✓	✓
	8619	תיאום	✓	✓	✓
	8317	תרגיל	✓	✓	✓

11.3. <u>נספח ג – דוגמא לתוכנית עבודה שבועית</u>

להלן דוגמא מתוכנית שבועית המופקת על ידי מפקד כח המשטרה.

יום	משמרת בוקר 06:30-15:00	משמרת צהריים 14:30-22:00	משמרת צהריים 17:30-03:00
יום ראשון 12/08/18	• הפעלת צוות משולב שוטר +פקח- • מתן תגובה למוקד 109 ומוקד 100- • ביצוע סיורים רגליים-	• הפעלת 2 צוותים משולבים שוטר+ פקח- • מתן תגובה למוקד 109 ומוקד 100- • ביצוע סיורים רגליים-	• הפעלת 2 צוותים משולבים שוטר+ פקח- • מתן תגובה למוקד 109 ומוקד 100- • ביצוע סיורים רגליים-



משימות:

- פעילות כנגד רוכלות -
- אכיפה כנגד כניסת משאיות בניגוד לתמרור לאתרי בניה-
- סיורי ניידת בסלמה ג'-
- אכיפה בנושא תנועה וסחורה ב"קסם הפרי" ככר פרדס וכנרת 3 ר"ג -
- סיורים ממונעים ורגליים בנוה יהושוע וסלמה ג' -
- פעילות בפוליגון הרצל קריניצי- מטרד תנועה-
- אישור תכנית ממ"ר פתיחת שנת לימודים-

משימות:

- פעילות כנגד רוכלות -
- אכיפה כנגד כניסת משאיות בניגוד לתמרור לאתרי בניה-
- סיורי ניידת ב סלמה ג'-
- אכיפה בנושא תנועה וסחורה ב"קסם הפרי" ככר פרדס וכנרת 3 ר"ג-
- סיורים ממונעים ורגליים בנוה יהושוע וסלמה ג'-
- פעילות בפוליגון הרצל קריניצי- מטרד תנועה-

משימות:

- שפיכות אלכוהול-
- סיורי ניידת בגנים ציבוריים למניעת עבירות רעש-
- סיורי ניידת באזור בתי עסק למניעת פריקות סחורה ועבירות רעש-
- סיורים ממונעים ורגליים בנוה יהושוע וסלמה ג' -
- פעילות בפוליגון הרצל קריניצי מטרד תנועה-

סיורי ניידת בשכונת חרוזים –

11.4. נספח ד' - שיבוצי כח אדם בחודשים יוני עד אוקטובר 2018

בטבלה שלהן מפורטים מספר הפקחים שאיישו בכל משמרת בחודשים שנבדקו.

תאריך	יום	משמרת א'			משמרת ב'			מתואמת	משמרת ג'	אחר	סה"כ
		סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר		
03/06/2018	א	5	5	10		2	2	1		1	14
04/06/2018	ב	6	5	11		2	2			1	14
05/06/2018	ג									גיבוש	14
06/06/2018	ד	5	4	9	2	1	3	1		1	14
07/06/2018	ה	5	4	9		2	2	2		1	14
08/06/2018	ו	8	3	11				3			14
09/06/2018	שבת			0				2		12	14
10/06/2018	א	6	2	8		2	2	2		2	14
11/06/2018	ב	5	1	6		3	3	3		2	14
12/06/2018	ג	3	6	9		2	2	1		2	14
13/06/2018	ד	5	4	9		1	1	2		2	14
14/06/2018	ה	4	2	6		1	1	2		5	14
15/06/2018	ו	9	2	11				3			14
16/06/2018	שבת							2		12	14
24/06/2018	א	6	2	8		2	2	3		1	14

תאריך	יום	משמרת א'			משמרת ב'			מתואמת	משמרת ג'	אחר	סה"כ
		סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר		
25/06/2018	ב	7	2	9		3	3	2			14
26/06/2018	ג	6	3	9		3	3	2			14
27/06/2018	ד	5	3	8	2	1	3	2		1	14
28/06/2018	ה	7	2	9		2	2	2		1	14
29/06/2018	ו	8	4	12				2			14
30/06/2018	שבת							2		12	14
01/07/2018	א	5	1	6	2	1	3	2		3	14
02/07/2018	ב	4	3	7		2	2	2		3	14
03/07/2018	ג	6	2	8	2	2	4	2			14
04/07/2018	ד	6	2	8		3	3	2		1	14
05/07/2018	ה	5	3	8	2	1	3	2		1	14
06/07/2018	ו	11	1	12				2			14
07/07/2018	שבת							2		12	14
08/07/2018	א	5	1	6	2	3	5	2		1	14
09/07/2018	ב	3	4	7	2	1	3	2		2	14
10/07/2018	ג	7	2	9		2	2	2		1	14
11/07/2018	ד	6	6	12						2	14
12/07/2018	ה	5	2	7	2	1	3	3		1	14
13/07/2018	ו	11	1	12				2			14
14/07/2018	שבת							2		12	14
15/07/2018	א	7	2	9		1	1	3		1	14
16/07/2018	ב	5	2	7	2	1	3	3		1	14
17/07/2018	ג	7	1	8	2	2	4	2			14
18/07/2018	ד	6	3	9	2	1	3	2			14
19/07/2018	ה	5	3	8	2	2	4	2			14
20/07/2018	ו	10	2	12				2			14

תאריך	יום	משמרת א'			משמרת ב'			מתואמת	משמרת ג'	אחר	סה"כ
		סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר		
21/07/2018	שבת							2		11	13
22/07/2018	א	3	2	5		2	2	2		5	14
23/07/2018	ב	3	2	5	3	1	4	2		3	14
24/07/2018	ג	5	2	7		2	2	2		3	14
25/07/2018	ד	3	2	5	2	2	4	2		3	14
26/07/2018	ה	4	1	5	2	2	4	2		3	14
27/07/2018	ו	10	2	12				2			14
28/07/2018	שבת							2		12	14
29/07/2018	א	9	1	10		1	1	2		1	14
30/07/2018	ב	5	1	6		4	4	2		2	14
31/07/2018	ג	6	1	7		4	4	2		1	14
01/08/2018	ד	7	2	9		3	3	2			14
02/08/2018	ה	6	1	7	2	1	3	3		1	14
03/08/2018	ו	10	1	11				3			14
04/08/2018	שבת							2		12	14
05/08/2018	א	7	1	8		2	2	4			14
06/08/2018	ב	4	3	7	2	3	5	2			14
07/08/2018	ג	10	3	13						1	14
08/08/2018	ד	6	2	8	2	1	3	2		1	14
09/08/2018	ה	5	1	6	2	2	4	3		1	14
10/08/2018	ו	11	1	12				2			14
11/08/2018	שבת							2		12	14
19/08/2018	א	3	2	5		3	3	2		4	14
20/08/2018	ב	2	4	6	2	1	3	2		3	14
21/08/2018	ג	3	3	6	2	1	3	1		4	14
22/08/2018	ד	3	3	6	1	2	3	2		3	14

תאריך	יום	משמרת א'			משמרת ב'			מתואמת	משמרת ג'	אחר	סה"כ
		סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר		
23/08/2018	ה	2	3	5	2	1	3	2		4	14
24/08/2018	ו	11	1	12				2			14
25/08/2018	שבת							2		12	14
26/08/2018	א	5		5	3		3	2		4	14
27/08/2018	ב	2	2	4	3	1	4	2		4	14
28/08/2018	ג	3	1	4	4		4	3		3	14
29/08/2018	ד	3	2	5	2	2	4	2		3	14
30/08/2018	ה	6	1	7		2	2	2		3	14
31/08/2018	ו	11	1	12				2			14
01/09/2018	שבת							2		12	14
02/09/2018	א	6	2	8	2		2	2		2	14
03/09/2018	ב	5	2	7	2	1	3	3		1	14
04/09/2018	ג	6	3	9	1	2	3	2			14
05/09/2018	ד	4	3	7	2	1	3	2		2	14
06/09/2018	ה	6	1	7	2	1	3	2		2	14
07/09/2018	ו	11	1	12				2			14
08/09/2018	שבת							2		12	14
09/09/2018	א	12	1	13					1		14
10/09/2018	ב	12		12				1	1		14
11/09/2018	ג	12		12				2			14
12/09/2018	ד	3	4	7	2	2	4	2		1	14
13/09/2018	ה	8	2	10		2	2	2			14
14/09/2018	ו	10	1	11				3			14
15/09/2018	שבת							2		11	13
16/09/2018	א	5	2	7	2	2	4	2		1	14
17/09/2018	ב	6	1	7		2	2	4		1	14

תאריך	יום	משמרת א'			משמרת ב'			מתואמת	משמרת ג'	אחר	סה"כ
		סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר	סה"כ	סיור פקחים	ליווי שוטר		
18/09/2018	ג	12	2	14							14
19/09/2018	ד								1	כיפור	14
20/09/2018	ה	5	2	7	2	1	3	3		1	14
21/09/2018	ו	11	1	12				2			14
22/09/2018	שבת							2		11	14
23/09/2018	א	10	3	13					1		14
24/09/2018	ב	11		11	2		2		1		14
25/09/2018	ג	4	3	7	2	1	3	2		2	14
26/09/2018	ד	4	4	8	2	1	3	2		1	14
27/09/2018	ה	4	3	7	2	1	3	2		2	14
28/09/2018	ו	11	1	12				2			14
29/09/2018	שבת							2		12	14
30/09/2018	א	9	2	11				1	1	1	14
21/10/2018	א	6	2	8		2	2	3		1	14
22/10/2018	ב	7	2	9	2	1	3	1		1	14
23/10/2018	ג	2		2		2	2	1		קורס בטיחות	14
24/10/2018	ד	7	2	9	2	1	3	1		1	14
25/10/2018	ה	8	2	10		1	1	2		1	14
26/10/2018	ו	10	2	12				2			14
27/10/2018	שבת							2		12	14
28/10/2018	א	5	1	6	2	1	3	2		3	14
29/10/2018	ב	3	4	7		2	2	2		3	14
30/10/2018	ג	5	3	8	1	2	3	1	1	1	14
31/10/2018	ד	4	1	5		2	2	1		6	14
סה"כ		**816**	**210**	**1026**	**88**	**124**	**212**	**224**	**7**	**167**	**1636**

<u>הערות ראש העיר</u>

<u>דו"ח ביקורת – היבטים במערך השיטור העירוני</u>

1. **<u>סעיף 6.1.2</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. יבוצע עדכון לנהלים.

2. **<u>סעיף 6.2.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **<u>סעיף 6.3.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **<u>סעיף 6.6.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

5. **<u>סעיף 6.7.2</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

6. **<u>סעיף 6.8.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

7. **<u>סעיף 6.8.5</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן מבחינה תפעולית אל מול מנהל המוסד העירוני.

8. **<u>סעיפים 6.9.3 ו-6.9.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצות הביקורת על הגברת הנראות של הכח המשטרתי.

9. **<u>סעיף 6.10.2</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

10. **<u>סעיף 7.2.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת ויבוצע עדכון לנהלים.

11. **<u>סעיף 7.3.2</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

12. **<u>סעיף 8.1.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. תיעוד הפניות מהשטח על ידי המפקחים נמצא בבחינה על ידי אגף מערכות מידע.

13. **<u>סעיף 9.3.1</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

14. **<u>סעיפים 9.4.3 – 9.4.4</u>**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

אבטחת מידע והגנת הפרטיות

1. מבוא

1.1. בעיריית רמת גן פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מאגרים מידע רבים לצורך אספקת שירותים מגוונים לתושבים.

1.2. הגברת שימוש במערכות מידע והגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון כי מידע אישי ייחשף ברבים בזדון או בתום לב ויפגע בפרטיות התושבים והעובדים של העירייה.

1.3. כמו כן, שימוש זה חושף את העירייה לסיכונים במרחב **הסייבר** (כינוי למרחב הכולל רשתות מחשבים, מערכות תקשורת, מידע ובקרה וכדומה) העלולים לפגוע בפעילותה.

1.4. סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי לשבש את הפעילות השוטפת, למנוע מהעירייה אספקת שירותים לתושבים, לחשוף את העירייה לתביעות משפטיות ועיצומים רגולטוריים וכד'.

1.5. כמו כן, ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו ובישראל בפרט. איומים אלה נובעים מכך שמרחב הסייבר התרחב ממחשב הקלאסי וחושף כל תקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כנ"ל גורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.

1.6. בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות תוכנות נוזקות[1] (Malware), תוכנות כופרות[2] (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשיעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת הארגון. התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן.

1.7. לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכות המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו את הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

1.8. <u>חוקים ותקנות רלוונטיים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע</u>

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק) להלן הגדרות לפי סעיף 7 לחוק:

- אבטחת מידע - **"הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין."**
- מאגר מידע - **"אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב..."**
- מידע - **"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו."**

---

[1] תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.

[2] תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להצפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.

- מידע רגיש - **"(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש."**

בחודש מאי 2017 פורסמו תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן - תקנות) מכוח החוק. התקנות אשר נכנסו לתוקף ב-8.5.18, מגדירות חובות מפורטות לבעל מאגר מידע, ליישום בקרות תהליכיות וטכנולוגיות לצורך אבטחת מאגרי מידע בהם מנוהל מידע אישי.

1.9. <u>המשימות העיקריות בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע של עירייה כבעלת המאגר</u>

- לקבוע מדיניות ונהלים.
- להעריך ולנהל סיכוני סייבר.
- להדריך עובדים ולהגביר את המודעות שלהם.
- להקצות משאבים מתאימים.
- לאתר, להגיב ולטפל באירועי אבטחה חריגים.
- לפקח ולבקר באמצעות תפקיד של ממונה אבטחת מידע לגבי יישום דרישות תקנות.
- להטמיע כלים טכנולוגיים נאותים להגנה על מערכות, תשתיות ומאגרים.
- לפקח ולבקר על פעילות מיקור חוץ.

1.10. בעירייה מחלקת אבטחת מידע אחראית ליישום מדיניות אבטחת מידע והגנת הפרטיות, במסגרת אגף מערכות מידע. יישום בפועל מתבצע על ידי חברה א. (להלן: ח.א) אשר מספקת שירותי ניהול תשתיות לעירייה.
כמו כן, בעירייה פועלים ממונה אבטחת מידע וועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע המקיימים פיקוח ובקרה שוטפים על היישום.
בשנים 2017- 2018, בוצעו פעולות רבות לשדרוג מערך אבטחת מידע בעירייה הן בצד הממשל תאגידי באמצעות אימוץ מדיניות אבטחת מידע, הגברת מעורבות הנהלת העירייה, כתיבה והטמעת נהלים, ביצוע פעולות להגברת מודעות העובדים, ביצוע סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה והן בצד טכנולוגי באמצעות הטמעת כלים טכנולוגיים מתקדמים להתמודדות עם איומי סייבר המתגברים.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את נאותות ניהול היבטי אבטחת מידע בעירייה, בהתייחס לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, תוך בחינת תהליך יישום תקנות חדשות בעירייה ואת אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים בעירייה להתמודדות עם מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

התחומים העיקריים שנבדקו:

- פעילות ממונה אבטחת מידע.
- פעילות מחלקת אבטחת מידע
- פעילות ומעורבות הנהלת העירייה

במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- רישום מאגרים ומינוי מנהלי מאגרים
- טיפול בחברות עירוניות
- הדרכה והגברת מודעות עובדים
- ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה
- פעילות ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע
- פעילות ממונה אבטחת מידע
- גיבוש וביצוע תכנית עבודה בהיבטי אבטחת מידע
- קיום תקציבים נאותים
- מדיניות ונהלים בהיבטי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע
- קיום אמצעי אבטחה טכנולוגיים נאותים
- פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ
- אבטחה פיזית של מערכות

3. מתודולוגיה

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- פגישות עם: מנהל אגף מערכות מידע; מנהל מחלקת אבטחת מידע; ממונה אבטחת מידע, מנהל תאגידים עירוניים, מנהל אגף משאבי אנוש.
- סיורים: בחוות השרתים במתקן מד און בטירת הכרמל.
- עיון בחומרים: מדיניות, נהלים, סקרים, מבדקים, פרוטוקולים ועדת היגוי, תיעוד לפעילות ממונה ומחלקת אבטחת מידע, הסכמים, כתבי מינוי ועוד.
- ביצוע בדיקות טכנולוגיות מדגמיות:

- שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות.
- סימולציה של קמפיין דיוג (Phishing) באמצעות דוא"ל מתחזה שמטרתו להשיג סיסמאות גישה של עובדים בארגון.
- מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם העירייה.
- חדירה לרשת העירונית ותחנת קצה תוך ניצול גישה פיזית, ללא הרשאה, ממשרדי מבקר העירייה.
- שימוש במשתמש בעל הרשאות נמוכות שהוקצה לביקורת לצורך גישה לנתונים רגישים בתיקיות ברשת.

הביקורת נערכה ברבעון אחרון של שנת 2018.

הביקורת בוצעה בידי יועצי ביקורת, בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע (כגון CISSP, CISA, ISO 27001 Lead Auditor) המתמחים בביקורת ויישום רגולציות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, בניהול סיכוני סייבר ואבטחת מידע ובביצוע מבדקים טכנולוגיים ומבדקי חדירה וסימולציה של תקיפות סייבר.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת מנהל מחלקת מערכות מידע שולבה בסעיפי הדוח השונים.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. מרבית הנהלים נמצאים בסטאטוס כתיבה של טיוטה וטרם אושרו. מחלקת אבטחת מידע נמצאת בתהליך כתיבת נהלים במסגרת היערכות להסמכה לתקן ISO 27001. (סעיף 6.2)

4.2. לא הוגדרה כפיפות הממונה במסגרת כתב המינוי או במסגרת מדיניות אבטחת מידע. בנוסף, לא התקיימה עד כה ועדת היגוי ברבעון שלישי, לטענת מנהל האגף היה זה עקב תקופת הבחירות. (סעיף 7.5)

4.3. לממונה אבטחת מידע קיימות הרשאות רחבות ביותר ברמת רשת החברה "Domain admin" כמו גם הרשאות לניהול חומת אש והוא מבצע בעצמו שינויים בחוקים. יצוין כי הממונה אחראי כיום לבקרה ופיקוח על פעילות משתמשים בעלי הרשאות רגישות ובפועל הוא אחד המשתמשים והדבר מייצר ניגודי עניינים מובנים. (סעיף 7.6)

4.4. חלק מפעולות הממונה בדגש על פעולות הבקרה שהוא מבצע באופן תקופתי אינן מעוגנות במסגרת תכנית העבודה כנדרש בתקנות. (סעיף 7.7)

4.5. חל גידול משמעותי בתקציב בין שנת 2017 לבין שנת 2018. יחד עם זאת נמצא כי, במסגרת ועדת היגוי השנתית בה משתתף מנכ"ל העירייה לא מוצגים נתוני תקציב אבטחת מידע ברמת סיכום כללי וגם לא ברמה מפורטת וזאת במקביל לתכניות עבודה. (סעיף 8.1)

4.6. בבדיקה בתוך הרשת הפנימית של אגף מערכות מידע אכן נמצאו ממצאים המצריכים טיפול. בנוגע למערכת IFN נמסר כי, הממצאים טופלו. לביקורת הוצגה תכנית עבודה לטיפול בממצאים על ידי מנהל מחלקת אבטחת מידע. יחד עם זאת נמסר כי, טרם נקבע לו"ז ותיעדוף לטיפול סופיים והממצאים טרם הוצגו בפני ועדת ההיגוי. (סעיף 9.2)

4.7. עד כה עברו הדרכה כ -260 עובדים בלבד מתוך כ- 1,400 עובדים בעלי הרשאה לרשת העירייה. לביקורת נמסר כי מתוכנן לפתח לומדת הדרכה בהיבטי אבטחת מידע ופרטיות אשר תשולב במערך הדרכה ממוחשב בעירייה. כמו כן, נמסר כי טרם אושר תקציב לכך. (סעיפים 10.4, 10.5)

4.8. טרם בוצע מיפוי מדויק של סוגי ההרשאות הנדרשות לכל תפקיד, כנדרש בתקנות. כמו כן, טרם בוצע הליך תקופתי של תיקוף הרשאות גישה קיימות לכלל מורשי גישה באמצעות סקירת הרשאות על ידי מנהלי מאגרים. במסגרת תהליך תיקוף כזה כל מנהל מאגר נדרש לקבל הרשאות גישה לכל מאגר פר משתמש ולקבוע אם עדיין הרשאה זו נחוצה לכל משתמש. (סעיף 12.2)

4.9. טרם בוצע תהליך מיפוי מקיף למאגר ולמערכת מאגר במטרה לבדוק האם אכן מנגנון התיעוד האוטומטי לפעולות משתמשים עומד בדרישות התקנות, לרבות שמירת תיעוד לתקופה של 24 חודשים. טרם נקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד כפי שנדרש בתקנות. סעיף 13.1)

4.10. מנהל תאגידים עירוניים הגיש בקשת תקציב תב"ר לשנת 2019 בסך 120 אלפי ₪ לצורך רכש שירותי ייעוץ חיצוניים שמטרתם השלמת ניתוח מצב קיים בכל תאגיד, בניית תכנית עבודה לכל תאגיד בהיבטי אבטחת מידע לרבות סגירת פערים, ליווי ביישום תכנית עבודה בכל תאגיד. (סעיף 14.3)

4.11. העירייה רכשה ב-2018 מערכת חומת אש חדשה הכוללת מרבית מהגנות המתקדמות כגון: רכיב SANDBOX ורכיב הלבנה לדוא"ל וגלישה באינטרנט, מערכת EDR לתחנות קצה, מודול DLP למניעת זליגת מידע. יש מקום לשקול להוסיף שכבות הגנה נוספות. (סעיף 15)

4.12. בעירייה הוטמעה טכנולוגיה לניהול ואבטחת מחשבים ניידים בלבד. לא יושמה מערכת הגנה ובקרה לטלפונים ניידים ו/או לטאבלטים המשמשים את עובדי העירייה בעבודתם. נוסף על כך, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה למכשיר, וחיבור רק ממכשיר מורשה המזוהה לפי פרמטרים של מכשיר. (סעיף 16.1)

4.13. לא הופעל מודול לניהול התקנים נתיקים הקיים בתוכנת האנטי וירוס הקיימת בעירייה, ובכלל זה טכנולוגיה להצפנת נתונים, לא נאכף מנגנון המאפשר חיבור של התקנים ניידים שהקצה האגף בלבד ו/או הותרו לשימוש. נוסף על כך, לא נעשה שימוש בטכנולוגיה למניעת זליגת מידע רגיש בזמן העתקת נתונים למדיה נתיקה (מסוג DLP) ולא הוטמע שימוש בטכנולוגיה של "הלבנת" קבצים לתחנות קצה או שימוש בעמדות הלבנה ייעודיות. (סעיף 17.2)

4.14. קיימת קבוצת VIP של 162 משתמשים, אשר כללי הסינון בה מאוד מתירניים. (סעיף 18.1)

4.15. כיום מוגדרים 32 משתמשים ברשת החברה המוגדרים כDomain Admins. הרשאה זו מאפשרת שליטה מלאה בכל תחנות קצה, חשבונות משתמשים ושרתים במערכת הפעלה WINDOWS וגישה לכל כונני רשת ואף בסיסי נתונים. (סעיף 19.1)

4.16. בכ-35% מתחנות הקצה עדיין קיימת הרשאה של Local Admin למשתמש קצה המאפשרת לו לבצע התקנה של תוכנות וביצוע שינויים בהגדרות מחשב. סעיף 19.2)

4.17. מהביקורת עולה כי טרם החל פרויקט הסגמנטציה וכיום הרשת הפנימית חשופה וניתן להגיע ברמת תקשורת מכל רכיב לכל רכיב בתוך הרשת הפנימית לרבות גישה תקשורתית למאגרי נתונים רגישים. (סעיף 20.1)

4.18. מצלמות אבטחה בעירייה נמצאות ברשת הפנימית ואינן מופרדות. במסגרת בדיקות טכנולוגיות, הצליח צוות הביקורת להתחבר למצלמות מסוימות ולצפות בנעשה מתוך רשת העירייה.(סעיף 20.3)

4.19. המערכת למניעת חיבור התקנים זרים לרשת העירייה ("NAC") אינה בפריסה מלאה עדיין. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר שכיום כ- 65% מרשת העירייה מוגנת במערכת NAC. אי השלמת הפריסה נובעת מכך שטרם הוחלפו מתגים ישנים שלא תומכים בטכנולוגיה (סעיף 21.2)

4.20. מחלקת אבטחת מידע פעלה לשדרוג מערכות הפעלה בכלל תחנות קצה. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי כיום נשארו 5 תחנות קצה בלבד עם מערכת הפעלה מסוג WINDOWS XP. מערכת הפעלה שהיצרן אינו תומך בהיבטי אבטחה שלהן כבר מספר שנים. (סעיף 22.2)

4.21. טרם הוטמעה טכנולוגית SIEM ממוכנת המקבלת נתונים ממערכות ארגוניות שונות, מנתחת אותם ומאפשרת בקרה על תהליכים ואירועים, הפקת דוחות בקרה, זיהוי פרצות אבטחה ותגובה למתקפות המתרחשות בזמנים שונים. (סעיף 23.7)

4.22. טרם בוצע בעירייה מיפוי של כלל הספקים של העירייה **המחזיקים במידע רגיש** או בעלי הרשאת גישה למידע רגיש וזאת על מנת לקבוע דרכי פיקוח ובקרה אליהם.(סעיף 24)

4.23. דרישה למנגנון הזדהות חזקה מרחוק טרם יושמה במערכות העירייה.(סעיף 25.1)

4.24. בוצעה סריקה מדגמית בכלי לאיתור פגיעויות NESSUS. נמצאו ממצאים מגוונים המעידים על מחסור בעדכוני אבטחה בסוגי מערכות שונות, ממשקים חשופים, שימוש בפרוטוקולים חשופים למתקפות, מערכות הפעלה ישנות ועוד. (סעיף 26.2.11)

4.25. בוצעה גישה לחומרים רגישים עם מידע אישי בשרת הקבצים עם משתמש בעל הרשאות נמוכות. (סעיף 26.2.13)

פירוט הממצאים

5. מדיניות אבטחת מידע

סעיף 4(ג) לתקנות קובע כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר:

"(1) הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר...;
(2) הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר...;
(3) תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך;
(4) הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר;
(5) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר... אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר;
(6) אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע... לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע;
(7) הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם...

סעיף 4(ד) קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות אף לסעיפים הבאים:

"(1) אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר...;
(2) אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר...;
(3) הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לווידוא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה...;
(4) הוראות לעניין גיבוי הנתונים... ;
(5) הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר."

5.1. בעירייה קיימת מדיניות אבטחת מידע מעודכנת אשר אושרה על ידי מנכ"ל העירייה בדצמבר 2017. המדיניות מתייחסת להיבטים הבאים:

- סמכויות ואחריות (הנהלה, ועדת היגוי, ממונה אבטחה, נאמן אבטחה, מנהל מאגר, מנהל, עובד).
- תכנית עבודה.
- יעדי אבטחת מידע.

5.2. <u>מהביקורת עולה כי במדיניות העירייה חסרה התייחסות להיבטים הבאים:</u>

- התייחסות להיבטי מיקור חוץ.
- תגובה לאירועי סייבר.
- תדירות התכנסות ועדת היגוי.
- כפיפות ממונה אבטחת מידע.
- תיעוד ובקרת גישה למערכות מאגר.
- אמצעי הזדהות למערכות מאגר.
- אבטחה פיזית לחדר שרתים.
- ניהול התקנים ניידים.
- גיבוי נתונים.
- ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן.

- ניהול הרשאות גישה ומשתמשים.
- העברת מידע רגיש מחוץ לארגון.

הביקורת סבורה כי מסמך מדיניות נדרש לכלול התייחסות לכל ההיבטים המהותיים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.3. לכלול במסמך מדיניות התייחסות לכל ההיבטים המהותיים הנ"ל.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"מסמך המדיניות יעודכן ויובא לאישור וועדת היגוי" (סעיף 5.3).

6. נהלים

6.1. מהביקורת עולה כי קיימים הנהלים הבאים בעירייה:

- נוהל שולחן נקי - אושר.
- נוהל גריסת מסמכים - אושר.
- דף הנחיות אבטחה לעובד - אושר.
- נוהל התחברות ספק לצורך תמיכה - אושר.
- קשר עם גורמי חוץ ב outsourcing - אושר.
- טופס סודיות ספק - אושר.
- נוהל הפעלת מצלמות אבטחה בבתי ספר - אושר.
- נוהל טיפול במחשב נגוע בוירוס - אושר.
- העברות מידע בין יחידות ברשות.
- נוהל גיבויים.
- נוהל ניטור והתרעות בנוגע לפעילות חוות שרתים בהפעלת הספק.
- נוהל טיפול באירועי כופר על ידי טכנאים.
- נוהל תגובה לאירוע סייבר.
- נוהל תפעול אירוע סייבר באתר האינטרנט.
- נוהל אבטחת מידע יישומי ענן.
- ניהול משתמשים והרשאות.
- נוהל ניהול מערכות הגנה ואבטחת מידע.
- נוהל אבטחה פיזית למערכות מחשב.
- נוהל העברת מידע לגורמים חיצוניים.
- נוהל ניהול התקנים ניידים.
- נוהל בקרות גישה.
- נוהל אבטחת מידע במצלמות בעירייה.

הביקורת סבורה כי הנהלים הקיימים נאותים ומתייחסים להיבטים הנדרשים.

6.2. יחד עם זאת מהביקורת עולה כי, טרם נכתבו נהלים הבאים המחויבים לפי התקנות:

- נוהל ניהול ובקרת סיכוני סייבר והגנת הפרטיות (מתייחס בין היתר למבדקים וביקורות).
- נוהל חיבור מרחוק של עובדים.
- נוהל ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן וגישת מפתחים לסביבת ייצור.

מרבית הנהלים נמצאים בסטאטוס כתיבה של טיוטה וטרם אושרו. כמו כן, מהביקורת עולה כי מחלקת אבטחת מידע נמצאת בתהליך כתיבת נהלים במסגרת היערכות להסמכה לתקן ISO 27001.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.3. להשלים בהקדם כתיבה, אשור והטמעה של הנהלים הנדרשים לפי תקנות הגנת הפרטיות.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"המלצה מקובלת - הנהלים יועברו לאישור ולהטמעה (סעיף 6.3)

1. *נוהל ניהול ובקרת סיכוני סייבר והגנת הפרטיות (מתייחס בין היתר למבדקים וביקורות).* ***נכתבה טיוטה - תועבר לאישור***
2. *נוהל חיבור מרחוק של עובדים. –* ***נכתבה טיוטה – תועבר לאישור***
3. *נוהל ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן וגישת מפתחים לסביבת ייצור.* ***נוהל 'חיבור והתחברות ספקים לתמיכה' יעודכן על פי הנדרש*** *(סעיף 6.2)."*

7. ממשל תאגידי בהיבטי אבטחת מידע

סעיף 17ב. לחוק הגנת הפרטיות קובע כי העירייה מחויבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד הממונה על אבטחת מידע.

סעיף 3 לתקנות קובע:

"חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

(1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר...

(3) <u>הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;</u>

(4) <u>הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;</u>

(5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות... לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;" [ההדגשה אינה במקור]

7.1. מהביקורת עולה כי מונה ממונה אבטחת מידע בעירייה באמצעות כתב מינוי החתום על ידי המנכ"ל. תפקידיו של הממונה הוגדרו במסגרת מסמך מדיניות אבטחת מידע. הוצג לביקורת תיעוד מדגמי לביצוע פעולותיו של הממונה.

7.2. לממונה קיימת תכנית עבודה במסגרת תכנית עבודה כוללת של מחלקת אבטחת מידע. עיקרי התכניות מוצגים בוועדות היגוי ומתקיים דיווח על סטאטוס ביצוע.

7.3. בוצע מיפוי ורישום מקיף של מאגרים, מונו מנהלי מאגרים לכל המאגרים תוך חתימה על כתבי מינוי בו מפורטים תפקידיהם של מנהלי המאגרים. מונו נאמני אבטחת מידע ביחידות השונות. מנוהל מסמך הגדרות מאגר בגיליון אקסל ייעודי בצורה טבלאית.

7.4. בעירייה פועלת ועדת היגוי בהיבטי אבטחת מידע המתכנסת בתדירות רבעונית בראשות סמנכ"ל מנהל הבורסה ובסוף שנה מתכנסת בראשות מנכ"ל העירייה. בוועדת ההיגוי משתתפים יועץ משפטי, מנהל אגף מערכות מידע, ממונה אבטחת מידע, מנהל מחלקת אבטחת מידע, מנהל אגף משאבי אנוש, מנהל תאגידים עירוניים, מנהל אגף בטחון ואכיפה. ישיבות הוועדה מתועדות בפרוטוקולים מפורטים ומתבצע מעקב אחרי ביצוע החלטות עם לו"ז.

7.5. **מהביקורת עולה כי לא הוגדרה כפיפות הממונה במסגרת כתב המינוי או במסגרת מדיניות אבטחת מידע. בנוסף, לא התקיימה עד כה ועדת היגוי ברבעון שלישי, לטענת מנהל האגף היה זה עקב תקופת הבחירות.**

7.6. **לממונה אבטחת מידע קיימות הרשאות רחבות ברמת רשת החברה "Domain admin" כמו גם הרשאות לניהול חומת אש והוא מבצע בעצמו שינויים בחוקים. יצוין כי הממונה אחראי כיום לבקרה ופיקוח על פעילות משתמשים בעלי הרשאות רגישות ובפועל הוא אחד המשתמשים והדבר מייצר ניגודי עניינים מובנים.**

7.7. חלק מפעולות הממונה בדגש על פעולות הבקרה שהוא מבצע באופן תקופתי **אינן מעוגנות במסגרת תכנית העבודה כנדרש בתקנות.** כמו כן, פעולות הבקרה והממצאים העולים במסגרתן **אינם מדווחים כנדרש בתקנות** לוועדת ההיגוי ולמנהלי המאגרים.

מנהל האגף מסר לביקורת, כי בעקבות שדרוג חומת האש יוכנס תהליך workflow אוטומטי של מבצע ומאשר כך שממונה אבטחת מידע רק יאשר שינויים בחוקי חומת האש שיבוצעו על ידי עובדי ספק ח.א.

הביקורת סבורה כי יש להסדיר את כפיפות ממונה אבטחת המידע כך שלא ייווצר ניגוד עניינים במילוי תפקידו כנדרש בתקנות. תפקיד הממונה הינו תפקיד הנחיה, פיקוח ובקרה כמוגדר בתקנות <u>ואינו</u> תפקיד ביצועי. כמו כן, יש לקיים ועדת היגוי לנושאי אבטחת שתהיה ועדה מקצועית, זאת לאור חשיבות הנושא.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.8. להגדיר באופן פורמאלי כפיפות של ממונה אבטחת מידע.

7.9. להסיר הרשאות ניהול אדמיניסטרטיביות ממונה אבטחת מידע בכל המערכות ולאפשר לו הרשאות צפייה ובקרה רחבות ככל שניתן.

7.10. לעבות תכנית עבודה של ממונה אבטחת מידע באופן שכל תפקידי הבקרה ופיקוח השוטפים שלו יעוגנו בה בדגש לעמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות.

7.11. על ממונה אבטחת מידע להעביר דיווח תקופתי בכתב במסגרת ועדת היגוי ולמנהלי מאגרים בו יוצגו תוצאות פעולות הבקרה שלו ואיזה פערים עדיין קיימים לעמידה בדרישות התקנות.

7.12. להקפיד על תדירות רבעונית לכינוס ועדת ההיגוי בנושא אבטחת מידע.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ממונה אבטחת מידע כפוף באופן פורמאלי למנמ"ר – יוגדר במסמך המדיניות" (סעיף 7.8)*
- *"הרשאות הניהול האדמיניסטרטיביות נדרשות לפעולות דחופות בלבד ולא בשוטף, הפעולות האדמיניסטרטיביות בשוטף הועברו לספק" (סעיף 7.9)*
- *"ההמלצה מקובלת יוגדר בת"ע 2019 "(סעיף 7.10)*
- *"המלצה מקובלת דיווח יועבר במסגרת וועדת היגוי שנתית" (סעיף 7.11)*
- *" המלצה מקובלת" (סעיף 7.12)*

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

- לדעת הביקורת, ממונה אבטחת מידע אינו יכול להיות כפוף למנמ"ר (מנהל מערכות מידע) עקב ניגוד עניינים (סעיף 7.6)
- אם אכן הרשאות אלו נצרכות רק בשעת חרום, הביקורת ממליצה שבשוטף הרשאות אלו יהיה סגורות, ורק באישור מנהל מערכות מידע יינתנו ההרשאות.

8. תקציב אבטחת מידע

סעיף 3(6) לתקנות קובע כי **"בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו."**

החלטה מספר 2443 של רשות התקשוב הממשלתית מ-15.2.15 בנושא "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" קובעת בין היתר, כי **"המנכ"לים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך, במסגרת סמכותם ואחריותם הקיימת, יסדירו את מבנה התקציב השנתי של משרדם כך שלכל הפחות 8% מתקציב תחום טכנולוגיית המידע יופנה להגנת הסייבר"**

8.1. בהתאם לנתונים שהתקבלו ממנהל מחלקת אבטחת מידע תקציב אבטחת מידע הכולל בתוכו שירותי ייעוץ של יועצים חיצוניים, רכש וחידוש רישוי של תוכנות אבטחה הינו כדקלמן:

שנת 2017 : 135 אלפי ₪.

שנת 2018: 992 אלפי ₪ . כולל רכש מהותי של מערכת חומת אש החדשה.

עלות שכר העובדים בנושא אבטחת מידע בשנת 2017 כ- 491,000 ₪ , ובשנת 2018 (חודשים ינואר – אוקטובר) כ- 537,000 ₪.

מהביקורת עולה כי חל **גידול משמעותי בתקציב** בין שנת 2017 לבין שנת 2018. **יחד עם זאת נמצא כי, במסגרת ועדת היגוי השנתית בה משתתף מנכ"ל העירייה לא מוצגים נתוני תקציב אבטחת מידע ברמת סיכום כללי וגם לא ברמה מפורטת וזאת במקביל לתכניות עבודה.** הביקורת סבורה כי הצגה זו נדרשת על מנת להעריך את נאותות המשאבים המושקעים. לצורך ייחוס, ניתן להשתמש בהחלטת רשות התקציב הממשלתית כי תקציב אבטחת מידע יעמוד על 8 אחוז מסך תקציב מערכות מידע.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.2. לקבוע מנגנון לקביעת תקציב אבטחת מידע כאחוז מסוים מתקציב אגף מערכות מידע.

8.3. להציג את תקציב אבטחת מידע המפורט במסגרת ישיבת ועדת היגוי השנתית בראשות מנכ"ל.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"יוצג בוועדת היגוי שנתית" (סעיף 8.3)

9. סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה

בסעיף 5 בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כדלקמן :

"(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה ,בעל המאגר אחראי לכך שייערך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע(להלן - סקר סיכונים) ;בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו ,יבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהן ,ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר ,ככל שהתגלו ;סקר סיכונים כאמור ייערך אחת לשמונה עשר חודשים לפחות.

(ד) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה ,בעל המאגר אחראי לכך שייערכו מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים ,אחת לשמונה עשר חודשים לפחות ;בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו ,ככל שהתגלו.".

9.1. מהביקורת עולה כי מחלקת אבטחת מידע יזמה ביצוע סקרי אבטחה ומבדקי חדירה באמצעות חברת ייעוץ חיצונית המתמחה בנושא. לאחרונה בוצעו מבדקים הן בנוגע למשאבים החשופים לאינטרנט לרבות אתר האינטרנט והן משאבים בתוך הרשת הפנימית לרבות מערכת IFN לניהול מסמכים. בבדיקה על משאבים החשופים לאינטרנט לא נמצאו ממצאים מהותיים כלל.

9.2. בבדיקה בתוך הרשת הפנימית של אגף מערכות מידע אכן **נמצאו ממצאים המצריכים טיפול**. בנוגע למערכת IFN נמסר כי, הממצאים טופלו. לביקורת הוצגה תכנית עבודה לטיפול

בממצאים על ידי מנהל מחלקת אבטחת מידע. **יחד עם זאת נמסר כי, טרם נקבע לו"ז ותיעדוף לטיפול והממצאים טרם הוצגו בפני ועדת ההיגוי.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.3. לקיים דיון בוועדת היגוי בתוצאות סקרים ומבדקי חדירה.

9.4. לקבוע לו"ז ותיעדוף לתיקון הליקויים שהתגלו.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ההמלצה מקובלת - הממצאים יוצגו בוועדת היגוי ותוצג ת"ע לתיקון הליקויים" (סעיף 9.3)*
- *"קיימת ת"ע" (סעיף 9.4)*

10. הדרכות עובדים

סעיף 7 לתקנות קובע:

"(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי ההרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תישרך אחת לשנתיים לפחות..".

10.1. מהביקורת עולה כי, מסוף שנת 2017 כל עובד חדש בעירייה נדרש לחתום על מסמך "אבטחת מידע ומחשבים והגנת הפרטיות". המסמך מפרט כללי אבטחת מידע והגנת פרטיות של העירייה אותם נדרש לקיים העובד עם קליטתו לעבודה. יצוין כי, מבחינת תוכן המסמך עולה כי חסרה התייחסות בו לנושא של חיבור מדיה נתיקה (כמו התקן נייד Disk On Key) ואבטחת מחשבים ניידים. **כמו כן, טרם הוחתמו עובדים ותיקים על הנספח.**

10.2. כמו כן, הוטמעה מערכת ייעודית להעלאת מודעות העובדים לנושא באמצעות סימולציה של דוא"ל דיוג (פישינג). לביקורת הוצגו תוצאות הקמפיין הראשון שבוצע ביוני 2018. סך הכל נשלחו 1297 מיילים 'חשודים' לתיבות דוא"ל. מתוכם 674 פתחו את המייל ו- 235 לחצו על

לינק. בעקבות הקמפיין נשלח דוא"ל לכלל העובדים המציג את התוצאות ומסביר כיצד לזהות מייל 'חשוד' תוך דרישה לקיום כללי אבטחת מידע של הארגון.
הביקורת סבורה כי, אחוז הנכשלים העומד על 35% אחוז, הינו די גבוה ומעיד על מודעות נמוכה של עובדי העירייה.

10.3. מהביקורת עולה כי בשנת 2018 התקיימו מספר הדרכות אבטחת מידע פרונטאליות על ידי מנהל מחלקת אבטחת מידע וממונה אבטחת מידע. נשלחו לכלל העובדים מספר דוא"ל ריענון מודעות, כולל דוא"ל עם נוהל שולחן נקי ונוהל גריסה, וכן נשלחו הנחיות בנוגע למקרים של

מתקפות סייבר. בנוסף הותקן שומר מסך עם מסרים ייעודיים בהיבטי כללי אבטחת מידע עליהם נדרשים העובדים להקפיד.

10.4. עד כה עברו הדרכה כ- 260 עובדים בלבד מתוך כ- 1,400 עובדים בעלי הרשאה לרשת העירייה.

10.5. לביקורת נמסר כי מתוכנן לפתח לומדת הדרכה בהיבטי אבטחת מידע ופרטיות אשר תשולב במערך הדרכה ממוחשב בעירייה. כמו כן, נמסר כי טרם אושר תקציב לכך.

מהביקורת עולה כי, למרות הדרישה הקיימת בתקנות, עד כה לא בוצעו הדרכות לעובדים חדשים לפני מתן גישה למאגרים בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות. הביקורת סבורה שנדרש להגביר את היקף ההדרכות המבוצעות תוך הקצאת משאבים נחוצים לכך.

<u>המלצות הביקורת:</u>

10.6. לבצע הדרכות מודעות בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות לעובדים ותיקים וחדשים כנדרש בתקנות.

10.7. להחתים את עובדי העירייה על נספח כללי אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

10.8. להמשיך לבצע תרגול דיוג (פישינג) לרבות תרגולים מתוחכמים יותר בדומה לזה שבוצע על ידי הביקורת.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ההמלצה מקובלת - תופץ לומדה לעובדים" (סעיף 10.6)*
- *"יובא לאישור וועדת היגוי"(סעיף 10.7)*
- *"ההמלצה מקובלת - יבוצעו עוד2 או 3 תרגילי פישינג ב 2019" (סעיף 10.8)*

11. בחינת מהימנות עובדים ויועצים לפני מתן גישה למאגרים

סעיף 7 (א) לתקנות קובע:

"7(.א) **לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה ,אלא אם כן נקט אמצעים סבירים ,המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם, כדי לברר שאין חשש כי בעל ההרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר;"**

אגף משאבי אנוש אמון על גיוס עובדים לעירייה בהתאם לפקודת העיריות ונוהל גיוס. המועמד נדרש לספק מסמכים שונים לרבות תעודות השכלה ורישיונות, קורות חיים ועוד. בהתאם לסוג תפקיד מבוצעים ראיונות מקצועיים ומשאבי אנוש, ובמכרזים קיימת ועדת קבלה. בתפקידים בכירים ורגישים מתבצע גם הליך של מיון במכון חיצוני לפי שיקול דעת מנהל אגף משאבי אנוש. בתפקידי בטחון ופיקוח נדרש גם לקבל העדר רישום פלילי.

כיום, קיים הליך נפוץ בגופים רבים של ביצוע מבחן ממוחשב שמטרתו לבחון את רמת המהימנות של המועמד. **לביקורת נמסר כי מבחן מהימנות ממוחשב אינו מתבצע במסגרת הליך המיון בעירייה.**

הביקורת סבורה כי כדאי לבחון שילוב מבחן מהימנות ממוחשב היכול להוות כלי מיון נוסף בנוגע לתפקידים בהם נדרשת גישה למידע אישי רגיש, הן בנוגע לעובדים והן בנוגע ליועצים חיצוניים שיכולים להיחשף למידע רגיש של העירייה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"העירייה העבירה שאילתה (גם בנושא רישום פלילי) אל יועמ"ש חיצוני לקבל חו"ד. יש להעביר את ההמלצה למבחן מהימנות ממוחשב - למשאבי אנוש."

12. בקרת הרשאות גישה

בסעיף 8 בתקנות ניהול הרשאות גישה נרשם כדלקמן:

"(א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר ,בהתאם להגדרות תפקיד ;הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים ,הרשאות הגישה שניתנו להם ,ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה(להלן - רשימת ההרשאות התקפות.)"

12.1. מהביקורת עולה כי קיים טופס קליטה ממוחשב לעובדים חדשים. אחד הנתונים שנדרש לתעד בטופס זה איזה הרשאות להגדיר לעובד. **יחד עם זאת מדובר בתיבה בה נדרש למלא טקסט חופשי וגם ניתן לציין איזה עובד אחר מחליף העובד החדש וכל הרשאות שהיו לעובד הקודם יועתקו לעובד החדש.**

12.2. **מהביקורת עולה כי טרם בוצע מיפוי מדויק של סוגי ההרשאות הנדרשות לכל תפקיד, כנדרש בתקנות. כמו כן, טרם בוצע הליך תקופתי של תיקוף הרשאות גישה קיימות לכלל מורשי גישה באמצעות סקירת הרשאות על ידי מנהלי מאגרים. במסגרת תהליך תיקוף כזה כל מנהל מאגר נדרש לקבל הרשאות גישה לכל מאגר פר משתמש ולקבוע אם עדיין הרשאה זו נחוצה לכל משתמש.**

הביקורת סבורה כי יש לצרף לטופס קליטת עובד טבלה מפורטת של הרשאות פר מאגר מידע תוך אפשרות לבחירה מדויקת של סוגי ההרשאות.

<u>המלצות הביקורת:</u>

12.3. לבצע מיפוי מדויק של איזה סוגי הרשאות נדרשות ברמת כל תפקיד.

12.4. לבצע תיקוף תקופתי של נאותות הרשאות תוך מעורבות כל מנהל מאגר בנוגע להרשאות הגישה למאגר עליו הוא אחראי.

12.5. להתאים טופס קליטת עובד חדש שיאפשר תיעוד מדויק של סוגי הרשאות שנדרש להגדיר לעובד פר מאגר מידע.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ההמלצה מקובלת - יבוצע במסגרת טופס בקרת מנהלי מאגרים ב2019" (סעיף 12.3)*
- *"יבוצע פעם בשנה באמצעות טופס בקרת מנהלי מאגרים" (סעיף 12.4)*
- *"הנושא יבחן מול משאבי אנוש, כיום הרשאה ניתנת רק על פי בקשת מנהל ישיר ומתועד במילוי הטופס הדיגיטלי לפתיחת חשבון משתמש" (סעיף 12.5)*

13. בקרה ותיעוד גישה

בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם כדלקמן:

(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו - מנגנון הבקרה), ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

(ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

13.1. **מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר לביקורת כי טרם בוצע תהליך מיפוי מקיף למאגר ולמערכת מאגר במטרה לבדוק האם אכן מנגנון התיעוד האוטומטי לפעולות משתמשים עומד בדרישות התקנות, לרבות שמירת תיעוד לתקופה של 24 חודשים. טרם נקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד כפי שנדרש בתקנות.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

13.2. להגדיר נוהל בדיקה שגרתי של תקינות נתוני התיעוד בכל המאגרים ברמת סיכון בינונית וגבוהה ולדווח על תוצאות בדיקה לוועדת היגוי.

13.3. בהתאם לתוצאות הבדיקה לבצע תיקונים נדרשים בכל מנגנון תיעוד על מנת לעמוד בדרישות התקנות.

<u>תגובת מנהל מחלק אבטחת מידע:</u>

- *"יבוצע על מאגרים שניתן לבצע (כגון SQL) באמצעות מערכת ייעודית לנושא שתבחן ותירכש על פי אישור תקציבי." (סעיף 13.2)*
- *"ההמלצה מקובלת." (סעיף 13.3)*

14. תאגידים עירוניים

במסגרת העירייה פועלים מספר תאגידים עירוניים. כל תאגיד פועל באופן עצמאי ומנהל מאגרי מידע ומערכות מידע משלו. תאגידים בתחום סיעודי הוסמכו לתקן ISO 27001 במסגרת תהליך שנקבע על ידי משרד הבריאות.

14.1. מהביקורת עולה כי בשנת 2018 החלה מחלקת אבטחת מידע בעירייה להנחות ולסייע ביישום היבטי אבטחת מידע ותקנות הגנת הפרטיות. בתחילת שנת 2018 התקיים כנס בנושאי הגנת הפרטיות ואבטחת מידע למנהלי תאגידים עירוניים. הועבר שאלון סקר בסיסי למילוי על ידי תאגידים עירוניים בנוגע למאגרים, מערכות ובקרות אבטחת מידע בסיסיות המנוהלות. מחלקת אבטחת מידע סייעה לתאגידים ברישום מאגרים ומינוי מנהלי מאגרים. ביולי 2018 הועברו הנחיות אבטחת מידע טכנולוגיות בסיסיות במסמך "בקרות נדרשות לעמידה בדרישות אבטחת מידע" למנהל תאגידים עירוניים אשר הופץ לכל התאגידים הרלוונטיים. ביוני 2018 הועברו טופסי סודיות לעובדים + מסמך הנחיות אבטחת מידע לעובדים.

14.2. בוועדת ההיגוי שהתקיימה בחודש יוני 2018 הוצגו תוצאות הסקר הראשוני בתאגידים. **הביקורת מעירה בחומרה על רמת יישום נמוכה בתאגידים בין 19 ל- 77 אחוז. מנהל אבטחת מידע מסר כי טרם בוצע סקר חוזר לבדיקת המצב העדכני.**

14.3. מנהל תאגידים עירוניים הגיש בקשת תקציב תב"ר לשנת 2019 בסך 120 אלפי ₪ לצורך רכש שירותי ייעוץ חיצוניים שמטרתם השלמת ניתוח מצב קיים בכל תאגיד, בניית תכנית עבודה לכל תאגיד בהיבטי אבטחת מידע לרבות סגירת פערים, ליווי ביישום תכנית עבודה בכל תאגיד.

למועד כתיבת טיוטת דוח נמסר ממנהל תאגידים עירוניים כי, התקציב טרם אושר והוא צפוי לעלות לאישור בינואר 2019.

<u>המלצות הביקורת:</u>

14.4. לאשר את התקציב הנחוץ בהיבטי אבטחת מידע לקידום היבטי אבטחת מידע בתאגידים עירוניים.

14.5. על מחלקת אבטחת מידע להמשיך בפיקוח אחרי תאגידים עירוניים ליישום דרישות אבטחה לצורך עמידה בתקנות.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"באחריות מנכ"ל התאגידים עירוניים" (סעיף 14.4)*
- *"מחלקת אבטחת מידע הינה גוף מנחה לתאגידים העירוניים" (סעיף 14.5)*

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

יש להדגיש שההמלצות הם דרישה רגולטורית, וחובה להשיג להם תקציב, אחרת העירייה תמצא בהפרה רגולטורית. (סעיף 14.4)

15. קיום הגנה אפקטיבית כנגד מתקפות מתוחכמות

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

בשנים אחרונות התגברו מתקפות סייבר מתוחכמות המנצלות פרצות ZERO DAY. אלו הן פרצות שמתגלות על ידי גורמים זדוניים ולא מועברות לידיעת יצרנים לצורך ביצוע תיקונים. לפרצות אלה טרם הוגדרו חתימות המכילות תוכנת אנטי וירוס מתאימה ומוצרי אבטחה נוספים ולכן הן עלולות לא להתגלות ולא להיחסם. גורמים זדוניים כותבים נוזקות ייעודיות לניצול פרצות חדשות אשר לרוב, מופצות בקמפיינים של דיוג הנשלחים בדואר אלקטרוני או דרך האינטרנט ואף מופצות ללא ידיעת המשתמש באמצעות התקן נייד (Disk On Key).

לצורך התמודדות עם פרצות אלה פותחו טכנולוגיות שהוכיחו אפקטיביות בשילוב של מספר טכנולוגיות, כגון: SANDBOX (קופסת חול- סביבה וירטואלית בה נבחנת התנהגות קובץ לאיתור פעילות זדונית לפני שחרורו למשתמש), Honeypots (מלכודת דבש), Anomaly detection, Behavioral analysis, Code Sterilization (הלבנת קבצים).

ניתן להרחיק את האיום ממשתמשי קצה ולאפשר גלישה מאובטחת באינטרנט באמצעות שימוש במכונות מרוחקות והפרדת רשתות פנים ארגוניות מרשת האינטרנט (Secure browsing).

ניתן להטמיע מערכת EDR לגילוי ותגובה בתחנות הקצה. המערכת מותקנת בתחנת קצה או שרת ובניגוד לאנטי-וירוס, היא פועלת באמצעות טכנולוגיות אחרות (Anomaly detection ו- Behavioral analysis). מערכת זו יעילה מאוד בגילוי פעילות נוזקות מסוג ZERO DAY ביחידות קצה. המערכת אף מבצעת פעילות אקטיבית של חסימת האיום.

יצוין כי העירייה רכשה ב-2018 מערכת חומת אש חדשה הכוללת מרבית מההגנות המתקדמות כגון: רכיב SANDBOX ורכיב הלבנה לדוא"ל וגלישה באינטרנט, מערכת EDR לתחנות קצה, מודול DLP למניעת זליגת מידע. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר כי המערכת תוטמע במלואה עד סוף רבעון ראשון 2019.

יחד עם זאת הביקורת סבורה כי, עדיין יש מקום לשקול להוסיף שכבות הגנה נוספות כמפורט להלן:

- **מערכת "הלבנה" (סינון רשתי של קבצים)** – מערכת להלבנת קבצים המועברים במדיה נתיקה ובממשקים (כספות) לקבלת קבצים מגורמים חיצוניים. מטרת המערכת היא לבצע בחינה וזיהוי של קבצים העלולים לכלול בתוכם קוד זדוני שתול. מערכת זו יכולה אף להסיר את הקוד הזדוני.
- **טכנולוגית Honeypots** – טכנולוגיה המבוססת על רעיון של הצבת מלכודות דבש וירטואליות ברשת הארגון המייצרות אשליה של תחנות קצה ושרתים הכוללים פרצות אבטחה. נוזקות או גורמים זדוניים פועלים לעתים באמצעות התפשטות ברשת תוך איתור רכיבים בהם יש חשיפות. במקרה בו המלכודת מזהה ניסיון פריצה, היא מעבירה התרעה לשרת ניהול מרכזי וגורם בקרה אנושי אמור לבחון את האירוע ולפעול בהתאם לתכנית תגובה שהוגדרה. יש לציין כי טכנולוגיה זו יעילה בשילוב עם פתרונות נוספים.
- **מערכת חומת אש ייעודית לבסיסי נתונים** - טכנולוגיה המאפשרת הגנה ייעודית על בסיסי נתונים לרבות מניעת מתקפות ייעודיות על בסיס נתונים. המערכת בוחנת שאילתות הפונות לבסיס נתונים ומאתרות פקודות חריגות וחוסמות אותן, בנוסף מתאפשרת בקרה על פעולות רגישות בבסיס הנתונים וניטור פעילות מנהלי בסיסי נתונים.
- **מערכת לגלישה מאובטחת באינטרנט -** מערכת המבוססת על שרתי טרמינל מוקשחים הנמצאים ב"אזור מפורז" (DMZ) החוצץ בין האינטרנט לרשת הפנימית. משתמש הקצה אינו גולש באינטרנט ישירות מתחנה הקצה אלא מתוך השרת, כך שאם נוזקה תקפה במהלך גלישה, התקיפה מכוונת כנגד השרת המוקשח. באופן זה ניתן להגביל הורדה של קבצים לתחנת קצה והקבצים יאוחסנו בשרת ב"אזור המפורז" בלבד ולא יכנסו לרשת. יתרון נוסף בשימוש בטכנולוגיה זו הוא שניתן לחסום העברת קבצים ואף טקסטים מתחנת הקצה ל"אזור המפורז" ובכך למנוע זליגת מידע רגיש דרך אינטרנט.

הטכנולוגיות הנ"ל נפוצות כיום בארגונים בסדר גודל של העירייה ואף בארגונים בעלי פעילות מצומצמת יותר.

<u>המלצות הביקורת:</u>

15.1. לבחון יישום טכנולוגיות מתקדמות נוספות על מנת להשיג יכולת נאותה להתמודד עם מתקפות סייבר מתוחכמות.

15.2. לוודא הטמעה של חומת האש החדשה לרבות המודולים והרכיבים המתקדמים הקיימים בה, בהקדם האפשרי.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"נדרש תקציב למערכת חומת אש לבסיסי נתונים, יבחנו מערכות HoneyPOT , מערכת הלבנה לDOK תירכש ותוטמע במהלך 2019 " (סעיף 15.1)*
- *"ההמלצה מקובלת - בתהליך הטמעה יסתיים במהלך Q1,Q2 2019 "(סעיף 15.2)*

16. אבטחת טלפונים ניידים וטאבלטים

באמצעות אפליקציות זדוניות שמשתמשים תמימים מורידים למכשיר שברשותם, ניתן להזליג מידע רגיש מהטלפון או מהטאבלט, כולל סיסמאות ופרטי דואר אלקטרוני.

בארגונים רבים קיים כיום שימוש בטכנולוגיה לניהול ואבטחת התקנים ניידים (MDM) המספקת הגנה מלאה על המידע הנמצא במכשיר, מבלי לפגוע בפרטיות המשתמש.

16.1. **מהביקורת עולה כי בעירייה הוטמעה טכנולוגיה כזו לניהול ואבטחת מחשבים ניידים בלבד. לא יושמה מערכת הגנה ובקרה לטלפונים ניידים ו/או לטאבלטים המשמשים את עובדי העירייה בעבודתם. נוסף על כך, לא יושמו הגדרות אבטחה בסיסיות, כגון אכיפת הגדרת קוד גישה למכשיר, וחיבור רק ממכשיר מורשה המזוהה לפי פרמטרים של מכשיר.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.2. לבחון יישום הגנה אפקטיבית על כלל ההתקנים ניידים המסונכרנים לדוא"ל ומערכות בעירייה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"יועבר לאישור וועדת היגוי ויושם בהתאם להחלטתה" (סעיף 16.2)

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

יש להדגיש שהמלצת המבקר נובעת מהסיכון הכרוך בשימוש במכשירים ניידים, ואי יישומה חושף את העירייה לסיכוני אבטחת מידע .

17. אבטחת חיבור התקנים ניידים לתחנות קצה

סעיף 12 לתקנות קובע:

"בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

17.1. מהביקורת עולה כי כיום לא מיושמת חסימה למניעת חיבור מדיה נתיקה (כגון התקן נייד Disk On Key) לתחנות קצה. משמעות הדבר היא שקיימת חשיפה רבה להחדרת נוזקה (תוכנה זדונית) שלא תזוהה באמצעות האנטי-וירוס המותקן במערכות העירייה ומכך תגבר החשיפה לסיכונים נוספים של זליגת מידע רגיש.

17.2. כאמור, לא הופעל מודול לניהול התקנים נתיקים הקיים בתוכנת האנטי וירוס הקיימת בעירייה, ובכלל זה טכנולוגיה להצפנת נתונים, לא נאכף מנגנון המאפשר חיבור של התקנים ניידים שהקצה האגף בלבד ו/או הותרו לשימוש. נוסף על כך, לא נעשה שימוש בטכנולוגיה למניעת זליגת מידע רגיש בזמן העתקת נתונים למדיה נתיקה (מסוג DLP) ולא הוטמע שימוש בטכנולוגיה של "הלבנת" קבצים לתחנות קצה או שימוש בעמדות הלבנה ייעודיות.

17.3. יצוין כי, הנושא עלה כפער במסגרת ישיבות ועדות היגוי בנושא אבטחת מידע ולביקורת נמסר כי, נבחנות חלופות לפתרון מיטבי על ידי מחלקת אבטחת מידע.

הביקורת מעירה כי מדובר בפער ברמת סיכון גבוהה הן בהיבטי עמידה ברגולציה והן כסיכון סייבר אמיתי. הביקורת עיינה בדוח חיבורים של דיסק און קי מאנטי וירוס שהועבר אליה מהדוחות עולה כי לאורך תקופה של חצי שנה, עד 06/09/2018, 42 משתמשים חיברו דיסק און קי למחשב יותר מ-100 פעמים. לאור זאת הביקורת לא רואה מניעה לחסימה גורפת של חיבור התקנים ניידים באופן מידי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

17.4. לבחון חסימה גורפת של אפשרות חיבור מדיה נתיקה למערכות העירייה.

17.5. במידה וקיים צורך שוטף יש להגביל אפשרות החיבור של מדיה נתיקה למשתמשים מורשים בלבד תוך שימוש במנגנונים לצמצום הסיכון כתוצאה מחיבור כגון: הגבלת חיבור התקנים שאושרו מראש, יישום מנגנון הלבנה לפני חיבור ועוד.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"יבוצע עפ"י אישור וועדת היגוי"* (סעיף 17.4)
- *" כנ"ל תוטמע מערכת הלבנה למורשים ב2019"* (סעיף 17.5)

18. מדיניות גלישה באינטרנט

סעיף 14(א) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב."

כיום הגלישה באינטרנט מבוצעת באמצעות מערכת פרוקסי. ניתן להגדיר במערכת קבוצות שונות עם הרשאות גלישה שונות. הפרוקסי אמור לחסום גישה לקטגוריות של אתרים שמוגדרים כחסומים לגלישה וגם לחסום הורדה של קבצים בפורמטים לא מורשים.

18.1. **מהביקורת עולה כי קיימת קבוצת VIP של 162 משתמשים, אשר כללי הסינון בה מאוד מתירניים.** הביקורת דגמה באחד ממשרדי העירייה מחשב של משתמש שנכלל בקבוצה זו והצליחה לגלוש לאתרים בעלי תוכן פוגעני, הימורים, אתרים המזוהים עם כלי האקינג, אתרים לשיתוף קבצים ועוד. בנוסף הביקורת הצליחה להוריד קבצי הרצה וסקריפטים לרבות **קובץ**

סקריפט המשמש לבדיקת וירוסים, הקובץ התגלה באנטי וירוס בתחנה ונחסם על ידו. הביקורת סבורה כי היה מצופה שהקובץ ייחסם ברמת הפרוקסי ולא יגיע כלל לתחנת הקצה.

מדיניות גלישה מתירנית מגבירה חשיפה להדבקה דרך אינטרנט בנוזקות ומגבירה חשיפה לזליגת מידע כי קיימת אפשרות להעביר נתונים מרשת העירייה דרך אתרי שיתוף קבצים ודוא"ל חינמי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

18.2. יש לבחון את מדיניות הגלישה הקיימת כיום בעירייה תוך צמצום סיכונים לזליגת מידע רגיש.

18.3. יש לבדוק את הגדרות סינון הקבצים הקיימת כיום בפרוקסי במטרה למנוע הורדת קבצי הרצה וסקריפטים.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"המלצה מקובלת - הנושא ייבדק מול הספק הנותן שירותי תפעול לפרוקסי" (סעיף 18.3)

19. הרשאות אדמיניסטרטור

מרבית הנוזקות כיום מנצלות הרשאות של משתמשי קצה על מנת לבצע פעולות זדוניות במערכות מחשב. לאור זאת, הבקרה המומלצת כיום היא הקצאת ההרשאות הנמוכות ביותר של מערכת ההפעלה למשתמשי הקצה.

19.1. כיום מוגדרים 32 משתמשים ברשת החברה המוגדרים כDomain Admins. **הרשאה זו מאפשרת שליטה מלאה בכל תחנות קצה, חשבונות משתמשים ושרתים במערכת הפעלה WINDOWS וגישה לכל כונני רשת ואף בסיסי נתונים.** חלק מהמשתמשים הינם עובדים באגף מערכות מידע ועובדי ספק ח.א וחלק הינם חשבונות שירות המשמשים מערכות ותהליכים שונים.

מדובר בכמות לא סבירה של חשבונות ומומלץ לצמצם הרשאה זו הן לעובדים והן לחשבונות שירות. ככלל, כיום, הבקרה המומלצת שבעבודתו השוטפת העובד לא ישתמש בחשבון Domain admin אלא רק במקרים בהם הוא נדרש לבצע פעולות ניהול המצריכות הרשאה זו.

19.2. בנוסף נמסר לביקורת כי בכ-35% מתחנות הקצה עדיין קיימת הרשאה של Local Admin למשתמש קצה המאפשרת לו לבצע התקנה של תוכנות וביצוע שינויים בהגדרות מחשב. עוד נמסר, כי מתבצע פרויקט להסרה של הרשאת Local Admin מכל תחנות קצה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

19.3. לצמצם הרשאה של Domain Admin למינימום הנדרש, תוך שימוש בהרשאה זו רק במקרה הצורך.

19.4. לסיים בהקדם הסרה של הרשאות Local Admin מכל משתמשי קצה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ההמלצה מקובלת - בתהליך עבודה יסתיים ב Q1 2019"* (סעיף 19.3).
- *"ההמלצה - מקובלת בתהליך עבודה יסתיים ב Q1 2019"* (סעיף 19.4).

20. סגמנטציה (פילוח) של הרשת הפנימית

בתקנות הגנת הפרטיות בסעיף 13 ב) נקבע:

"בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים , בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע ,לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר."

20.1. מהביקורת עולה כי טרם החל פרויקט הסגמנטציה וכיום הרשת הפנימית חשופה וניתן להגיע ברמת תקשורת מכל רכיב לכל רכיב בתוך הרשת הפנימית לרבות גישה תקשורתית למאגרי נתונים רגישים. סגמנטציה מיטבית מושגת באמצעות חומת אש רשתית הממוקמת בתוך הרשת ומחלקת את הרשת באמצעות הפרדה פיזית ולוגית ולכל הפחות יוצרת הפרדה בין סגמנט של תחנות קצה ושרתים וסגמנטציה פנימית לפי מחלקות, מבנים, הפרדת רשת מצלמות וכדי.

20.2. יצוין, לאחרונה נרכשה מערכת חומת אש שאמורה לתת מענה לנושא סגמנטציה. לדברי מנהל מחלקת אבטחת מידע קיים תכנון לביצוע הפרדה של שרתים מתחנות קצה אך טרם נקבע הלו"ז הסופי לנושא.

20.3. בנוסף מהביקורת עולה כי מצלמות אבטחה בעירייה **נמצאות ברשת הפנימית ואינן מופרדות. במסגרת בדיקות טכנולוגיות, הצליח צוות הביקורת להתחבר למצלמות מסוימות ולצפות בנעשה [כמפורט בסעיף 26 להלן] מתוך רשת העירייה.**
הביקורת סבורה כי הנושא צריך לקבל **תיעדוף גבוה לאור העובדה שמדובר בדרישה רגולטורית.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

20.4. ליישם סגמנטציה ברשת הפנימית בדגש על מידור של שרתים ובסיסי נתונים של מאגרי מידע רגישים בהם מנוהל מידע אישי

20.5. יש לבצע הפרדה לרשת המצלמות.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"ההמלצה מקובלת - בת"ע 2019 נבחנת האפשרות (SIZING) לביצוע באמצעות ה CP 5600 במידה ויידרש רכש ציוד נוסף יבוצע על פי אישור תקציבי".* (סעיף 20.4)
- *"יתוכנן ע"י מחלקת תשתיות ומחלקת שו"ב לאחר בחינת האפשרות לביצוע באמצעות הציוד הקיים במידה ויידרש רכש ציוד נוסף, יבוצע על פי אישור תקציבי"* (סעיף 20.5)

21. מערכת מניעת חיבור התקנים זרים לרשת העירייה

בהינתן גישה פיזית של גורם זדוני למשרדי הארגון, הגורם יכול לבצע ניסיון חדירה באמצעות חיבור מחשב או התקן זר לרשת הפנימית. באופן זה למעשה הגורם הזדוני עוקף מנגנוני אבטחה היקפיים המיושמים ברשת לרבות חומת אש. על מנת לספק מענה פותחה טכנולוגיה בשם NAC- בקרת גישה לרשת. הטכנולוגיה באמצעות מנגנונים שונים מסוגלת לזהות התקן לא מורשה ולנתק אותו מהרשת (על ידי ניתוק של נקודת רשת במתג) ובאופן זה למנוע חדירה לרשת הפנימית.

21.1. מחלקת אבטחת מידע בעירייה בצעה פרויקט הטעמת מערכת NAC.

21.2. מהביקורת עולה כי המערכת למניעת חיבור התקנים זרים לרשת העירייה ("NAC") אינה בפריסה מלאה עדיין. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר שכיום כ- 65% מרשת העירייה מוגנת במערכת NAC. אי השלמת הפריסה נובעת מכך שטרם הוחלפו מתגים ישנים שלא תומכים בטכנולוגיה. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר בנוסף שתהליך ההחלפה מצריך תקציב וכוח אדם והנושא טרם אושר.

21.3. הביקורת הצליחה לחדור לרשת העירייה על ידי חיבור מחשב נייד ומדיה נתיקה שכללה מערכת הפעלה זרה לתחנת קצה של העירייה ואשר כללו כלי תקיפה לבחינת אפשרות חדירה לשרתים ותחנות קצה ברשת העירייה כמפורט בסעיף 26 להלן.

הביקורת סבורה שבמצב הקיים כיום, המוצר NAC אינו מנוצל באופן יעיל ברשת העירייה ויש **לפרוס אותו באופן מלא בהקדם.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

21.4. להשלים בהקדם את החלפת כל המתגים ולהשלים פריסה מלאה של הטכנולוגיה (NAC) בכל הרשת הפנימית.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

"בת"ע 2019 יבוצע על פי אישור תקציב יש צורך בהחלפת ארונות תקשורת לפי אישור, ת"ע ומיפוי מחלקת תשתיות" (סעיף 21.4)

22. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע:

"בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".

22.1. מהביקורת עולה כי מיושמת מדיניות אחידה לביצוע עדכוני אבטחה ברמת מערכת הפעלה בשרתים ותחנות קצה. **במסגרת בדיקות טכניות שביצעה הביקורת אותרו שרתים ותחנות קצה בודדים שלא נערכו בהם עדכוני אבטחה או שגרסאות המערכות שהותקנו בהם היו מיושנות (Windows VMware, PHP, Apache) וחשופות לחדירות. [ראה סעיף 26]**

22.2. מחלקת אבטחת מידע פעלה לשדרוג מערכות הפעלה בכלל תחנות קצה. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי כיום נשארו 5 תחנות קצה בלבד עם מערכת הפעלה מסוג WINDOWS XP . מערכת הפעלה שהיצרן אינו תומך בהיבטי אבטחה שלהן כבר מספר שנים.

<u>המלצות הביקורת:</u>

22.3. להשלים החלפת כלל תחנות קצה עם מערכת XP בהקדם.

22.4. להשלים עדכוני אבטחה מהותיים ושדרוגי גרסאות תוכנה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *ההמלצה מקובלת - בתהליך עבודה יסתיים ב Q1 2019"* (סעיף 22.3)
- *ההמלצה מקובלת - בשוטף מופצים עדכוני באמצעות"* (סעיף 22.4)

23. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע:

"(א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן - אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.

(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות."

מהביקורת עולה כי;

23.1. קיימים נוהלי איתור, תגובה ותרגול של אירועי סייבר מבוססי תרחישים, לצורך התמודדות עם סוגים שונים של איומים.

23.2. מנוהל מאגר ידני לתיעוד אירועי אבטחת מידע, לרבות אירועים פוטנציאליים. כמו כן, מבוצעים תרגילים תקופתיים, לפחות אחת לשנה, לתרגול התמודדות עם מתקפות סייבר שונות והוקם צוות תגובה מקצועי אשר ייתן מענה מהיר ואפקטיבי במקרה של התרעה על אירוע סייבר.

23.3. התקיימו דיונים באירועי האבטחה בוועדת היגוי לנושאי אבטחת מידע.

23.4. מנהל מחלקת אבטחת מידע וממונה אבטחת מידע מקבלים התרעות בדוא"ל על מתקפות סייבר המתפרסמות בעולם ועל פרצות אבטחה שמתגלות במוצרי תוכנה וחומרה מ – CERT.

23.5. חלק מהתרעות מתקבלות בדוא"ל ממוצרי אבטחת מידע מסוימים, קיים גם שירות של ספק אינטרנט שמנתר קווי תקשורת ומתריע על תקשורת חריגה . בנוגע לפעולות רגישות ברמת סביבת שרתי WINDOWS קיים שימוש בכלי ניטור ייעודי.

23.6. העירייה השתתפה בתרגיל לתרגול התמודדות עם אירוע סייבר ארצי מעגל קסמים. במסגרת התרגיל תורגלו תרחישים שונים ובתרגיל השתתפו כל בעלי התפקידים הרלוונטיים, לרבות מנכ"ל העירייה.

הביקורת מעירה כי קיימים הפערים הבאים:

23.7. טרם הוטמעה טכנולוגית SIEM ממוכנת המקבלת נתונים ממערכות ארגוניות שונות, מנתחת אותם ומאפשרת בקרה על תהליכים ואירועים, הפקת דוחות בקרה, זיהוי פרצות אבטחה ותגובה למתקפות המתרחשות בזמנים שונים. מנהל מחלקת אבטחת מסר כי במסגרת מערכת חומת אש החדשה קיים מודול ייעודי לניהול וניטור לוגים ואנומליות בכל מוצרי חומת אש וגם EDR בתחנות קצה ושרתים. מודול זה למעשה יהיה תחליף לטכנולוגיית SIEM.
הביקורת סבורה כי מודול זה לא יכול לספק מענה מלא לניטור אחרי אירועים חריגים ברמת בסיסי נתונים של מאגרים. לדעת הביקורת , לשם כך נדרש להטמיע **מודול ייעודי** או **חומת אש** ייעודית לבסיסי נתונים.

23.8. לא מונה כוח אדם ייעודי לנושא, לרבות הקמת מרכז בקרה המספק מענה אף מעבר לשעות העבודה המקובלות במטרה לאתר אירועי אבטחה בפרק זמן קצר (צוות SOC), כך שנכון למועד איסוף הממצאים, ניטור ובקרה נערכים בהתאם לזמינות כוח אדם במחלקת אבטחת מידע וממונה אבטחת מידע. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר שהחל מינואר 2019 יירכש שירות צוות SOC מ-ח.א.

23.9. **לא מתבצע שימוש שוטף בשירות מודיעין סייבר חיצוני** וספציפי לארגון אשר יספק התראות על איומים הרלוונטיים לארגון, על חשש לזליגת מידע רגיש שמוצג ברשת הציבורית או רשת האפלה, תוקפים ו/או מטרות פוטנציאליות תוך הספקת הנחיות לאופן התמודדות למעט שירות של ספק תשתית אינטרנט שמתריע על תקשורת חריגה. **שירות כזה היה אמור לזהות**

את האתר המתחזה שהקים צוות הביקורת לצורך ביצוע מתקפת דיוג, והיה מתריע על כך בפרק זמן קצר.

<u>המלצות הביקורת:</u>

23.10. מומלץ לוודא כי טכנולוגיית ניטור וניהול לוגים הקיימת בחומת אש החדשה תספק מענה סביר ותהיה תחליף ראוי למערכת SIEM ייעודית בדגש על ניטור אירועים חריגים בבסיסי נתונים של מאגרים, שימוש לרעה בהרשאות גישה וכדי.

23.11. מומלץ לבחון שימוש בשירות מודיעין סייבר מקצועי ייעודי לעירייה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"מערכת ה INFINITY נותנת מענה סביר לניטור האירועים וכמערכת SIEM , יבחנו מערכות פיירוול לבסיסי נתונים ויישם על פי ביצוע POC עם מחלקת תשתיות ואישור תקציבי"* (סעיף 23.10)
- *" יובא להחלטת וועדת היגוי אבטחת מידע"* (סעיף 23.11)

24. מיקור חוץ

העירייה מקבלת שירותי מיקור חוץ ממספר ספקים מהותיים כגון ח.א וחברה לאוטומציה אשר נחשפים למידע אישי רגיש.

<u>במסגרת תקנות הגנת הפרטיות בסעיף 15 נקבע כי:</u>

" (ב) יקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני (בתקנה זו – ההסכם) את כל אלה ,בשים לב לסיכונים לפי פסקה (1)

(א) המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;

(ב) מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;

(ג) סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;

(ד) משך ההתקשרות ,אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות ,השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;

(ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה ,וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע ,אם קבע;

(ו) חובתו של הגורם החיצוני להחתים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע ,להשתמש במידע רק לפי האמור

בהסכם ,וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה(ה;)

(ז) התיר בעל מאגר מידע לגורם החיצוני לתת את השירות באמצעות גורם נוסף - חובתו של הגורם החיצוני לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;

(ח) חובתו של הגורם החיצוני לדווח ,אחת לשנה לפחות ,לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה;

4) ינקוט אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות תקנות אלה ,בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים האמורים בפסקה (1).״

24.1. מהביקורת עולה כי **מיושם פיקוח ובקרה הדוק** על ידי ממונה אבטחת מידע ומנהל מחלקת אבטחת מידע על שירותים המסופקים על ידי ח.א. קיים הסכם עדכני העונה לדרישות התקנות. התקבלה תעודת הסמכה בתוקף לתקן ISO 27001 (תקן אבטחת מידע מקובל כיום ואף מוכר על ידי רשות הגנת הפרטיות כתקן המעיד על עמידה בתקנות). בוצעו סקרי אבטחה ומבדקי חדירה בנוגע לשרתים המתוחזקים על ידי ח.א.

24.2. באוגוסט 2018 הוחתמה גם החברה לאוטומציה על נספח שמירת הסודיות. נדגמו עוד מספר ספקים ונמצא כי הינם חתומים על טופס סודיות.

<u>הערות הביקורת:</u>

א. **הביקורת מעירה כי בכל הנוגע לחברה לאוטומציה תהליכי הפיקוח והבקרה אינם מספקים**. ההסכם עם החברה לאוטומציה הינו **הסכם ישן** ולא בוצע עדכון שלו בעקבות כניסת תקנות הגנת הפרטיות לתוקף. לאור זאת **ההסכם הנוכחי אינו תואם את דרישות סעיף 15 בתקנות** והדבר מהווה פער מול דרישות רגולציה. בנוסף בעקבות דרישת הביקורת, מחלקת אבטחת מידע פנתה לחברה לאוטומציה לקבל תעודת הסכמה ISO 27001 והתקבלה תשובה שבוצעו סקרי אבטחת מידע על מערכות ליבה המשמשות את העירייה וניתן להציג תוצאות הסקרים במשרדי החברה לאוטומציה.

ב. טרם בוצע בעירייה מיפוי של כלל הספקים של העירייה **המחזיקים במידע רגיש** או בעלי הרשאת גישה למידע רגיש וזאת על מנת לקבוע דרכי פיקוח ובקרה עליהם.

ג. מחלקת אבטחת מידע **אינה מעורבת כלל בכל הנוגע לניהול סיכוני סייבר במערך הרמזורים בעירייה** המתוחזק על ידי ספק חיצוני. בשיחה עם מנהל מחלקת תנועה נמסר כי כיום מערך הרמזורים אינו מבוסס על רשת IP, כל רמזור עומד בפני עצמו ולא קיימת מערכת שליטה ובקרה מרכזיים דבר המפחית את הסיכונים.

המלצות הביקורת:

24.3. לחתום על נספח ייעודי עם חברה לאוטומציה בנוגע לקיום דרישות תקנות הגנת הפרטיות לפי סעיף 15 בתקנות.

24.4. לבחון את תוצאות סקרי אבטחת מידע שבצעה החברה לאוטומציה ובהתאם לתוצאות לבחון נקיטת צעדים נוספים לבקרה ופיקוח, כגון ביצוע ביקורת עצמאית בכותלי הספק.

24.5. לבצע מיפוי ספקים המחזיקים או בעלי הרשאות גישה למידע רגיש של העירייה ולקבוע בקרות פיקוח מתאימות לכל ספק.

24.6. להגביר מעורבות מחלקת אבטחת מידע בכל הנוגע למערך הרמזורים בעיר.

תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:

- *"קיים טופס חתום"* (סעיף 24.3)
- *"המלצה מקובלת"* (סעיף 24.4)
- *"המלצה מקובלת"* (סעיף 24.5)
- *" מערך הרמזורים אינו מחובר לרשת העירייה ואין לעירייה יכולת להשפיע על נושא אבטחת המידע לחברת הרמזורים"* (סעיף 24.6)

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף מערכות מידע:

העירייה רשאית להחתים את מערך הרמזורים על הסכם אבטחת מידע וכן לבצע ביקורות אבטחת מידע אצל הספק.(סעיף 24.6)

25. אבטחת גישה מרחוק

בסעיף 14(ג) בתקנות נרשם:

"במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק ,באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת ,ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה(א) ו(–ב ,)באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע

הפעילות מרחוק ואת היקפה ;לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה."

כיום אמצעי האבטחה המקובל בנושא גישה מרחוק הינו מנגנון הזדהות חזקה הכולל שני שלבים (לפחות) בתהליך ההזדהות. סיסמה קבועה כבר אינה מהווה בקרה חזקה כאשר קיימים דרכים רבות להשגת הסיסמא על ידי גורמים זדוניים. ההזדהות החזקה הנפוצה הינה קיום מנגנון לחילול סיסמה חד פעמית באמצעות התקן הנתון לשליטה של המשתמש.

25.1. מהביקורת עולה כי טרם יושמה דרישה זו בעירייה. מנהל מחלקת אבטחת מידע מסר כי במסגרת הטמעת מערכת חומת אש החדשה יוטמע גם מנגנון הזדהות חזקה מרחוק.

<u>המלצת הביקורת:</u>

25.2. ליישם בהקדם צורת הזדהות חזקה בגישה מרחוק למערכות העירייה.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

" פתרון 2FA נמצא בבחינת מערכות יבוצע על פי אישור תקציבי" (סעיף 25.2)

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל אגף מערכות מידע:</u>

יש להדגיש שההמלצות הם **דרישה רגולטורית, וחובה להשיג להם תקציב**, אחרת נמצא **בהפרה רגולטורית**. (סעיף 25.2)

26. מבדקים לבדיקת יעילות מערך האבטחה

הביקורת ערכה מבדקים שונים במטרה לבחון את יעילות מערך האבטחה של העירייה ולזהות חולשות, במידה ואלו קיימות, על ידי דימוי מתקפת סייבר ממוקדת. חלק מהמבדקים בוצעו בשילוב גישה פיזית למתחמי העירייה וחלק בוצעו מרשת האינטרנט.

26.1. **<u>מבדק מדגמי חיצוני:</u>**

בוצעה סריקה על טווח כתובות חיצוניים שסופקו על ידי מחלקת אבטחת מידע ואתר החברה בכלים אוטומטיים לאיתור פגיעויות.

26.1.1. מהביקורת עולה כי האתר האינטרנט מוגן באופן אפקטיבי בכלי Incapsula שהינה חומת אש אפליקטיבית מובילה WAF - תקין.

26.1.2. לא נמצאו בכתובות חיצוניות חשיפות אבטחה שניתנות לניצול - תקין.

26.2. **<u>מבדק מדגמי פנימי ברשת הפנימית:</u>**

במסגרת הבדיקה נמצאו ממצאים וליקויים הבאים המחייבים טיפול:

26.2.1. בוצע חיבור לנקודה החמה בקיר עם מחשב נייד של הבודק (לא אותרה מערכת NAC)

26.2.2. לאחר סריקה של הרשת דרך שכבת תקשורת 2 (ARP) נמצאו מספר כתובות פנויות והוגדרת הכרטיס לקבלת אייפי תקין קבוע ברשת.

26.2.3. בוצעה סריקה לאיתור ממשקים בעלי סיסמא ברירת מחדל לרבות מצלמות.

26.2.4. בוצעה סריקה בכלי RESPONDER (כלי לתפיסת סיסמאות מוצפנות בNTLM של משתמשים ברשת). יצוין כי נבדקו מספר סיסמאות אך הן לא פוצחו.

26.2.5. בוצעה סריקה לאיתור ממשקים בעלי SNMP Default community name. נמצאו ממשקים מסוג זה.

26.2.6. בוצעה השתלטות מדגמית על תחנות בכתובות "[redacted]" תוך ניצול עובדה של מחסור בעדכון אבטחה MS-17-110.

26.2.7. הוצאו הסיסמאות של המשתמשים המקומיים וכן פיצוח הסיסמה.

26.2.8. הוסף משתמש admin מקומי חדש בשם Integrity.

26.2.9. בוצע חיבור RDP לתחנות עם משתמש של Integrity ו- admin.

26.2.10. בוצע חיבור דיסק און קי הכולל מערכת הפעלה KALI LINUX – מערכת הפעלה זרה לתחנת קצה פנימית של העירייה. נמצא כי, לא מוגדרת סיסמת BIOS בתחנת הקצה וניתן לעלות מערכת הפעלה זרה.

26.2.11. בוצעה סריקה מדגמית בכלי לאיתור פגיעויות NESSUS. נמצאו ממצאים מגוונים המעידים על **מחסור בעדכוני אבטחה בסוגי מערכות שונות**, ממשקים חשופים, שימוש בפרוטוקולים חשופים למתקפות, מערכות הפעלה ישנות ועוד.

26.2.12. בנוסף בוצעה סריקה ייעודית לאיתור פגיעות MS-17-010 בטווח תחנות. נמצאו תחנות קצה פגיעות בהן לא עודכן טלאי אבטחה מתאים.

26.2.13. בוצעה גישה לחומרים רגישים עם מידע אישי בשרת הקבצים עם משתמש בעל הרשאות נמוכות.

<u>המלצות הביקורת:</u>

26.3. להגדיר סיסמת גישה לרכיב BIOS בתחנות קצה ולחסום אופציה לעלות מערכת הפעלה זרה.

26.4. להשלים לבצע עדכוני אבטחה ושדרוגי גרסאות תוכנה) בשרתים ותחנות קצה כולל כל העדכונים הקודמים שטרם הותקנו (MICROSOFT, PHP, VMVARE, ADOBE, SSH, UNIX, Apache ועוד).

26.5. לבטל שימוש בפרוטוקולים ישנים ברשת הפנימית כמו SMB V1.

26.6. יש להפסיק את השימוש בפרוטוקול LLMNR ו NBT-NS.

26.7. להחליף סיסמאות ברירת מחדל בכל השירותים, מצלמות, רכיבי ציוד תקשורת, מדפסות ולהגדיר סיסמאות בכל רכיב ללא סיסמה כולל בפרוטוקול SNMP.

26.8. להסיר הרשאות EVERYONE ו- Users מתיקיות ברשת הכוללות מידע רגיש או לבצע מחיקה של מידע רגיש.

26.9. להעלות רמת הצפנה בשירות Terminal services.

26.10. להפעיל מנגנון SMB signing.

ראה נספח א' – תיעוד מפורט של ממצאים בבדיקות טכנולוגיות בנוסף מצורפים דוחות סריקה מ NESSUS

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"מערכת ה NAC תחסום את מערכת ההפעלה החדשה מכיוון שאיננה חברה בדומיין. במסגרת הבדיקה מכיוון שהמתג לא היה מנוהל עכב תאימות".* (סעיף 26.3)
- *"עדכוני מיקרוסופט מופצים בצורה שוטפת באמצעות WSUS ומנהלים ע"י ח.א', עדכוני תוכנות צד ג' יופצו באישור מחלקת יישומים לתאימות גרסאות עדכון".* (סעיף 26.4)
- *"לאחר סיום שדרוג מערכות הפעלה ל WIN10 יכנס לתוכנית עבודה מול מחלקת תשתיות ו'ח.א'"* (סעיף 26.5)
- *"הנושא יבחן מול מחלקת תשתיות, בכל מתג חדש שיותקן הפרוטוקולים יוסרו"* (סעיף 26.6)
- *"הוחלפו סיסמאות בציוד תקשורת, הוחלפו סיסמאות במצלמות, אופן החלפת סיסמא במדפסות יבחן מול מחלקת תשתיות."* (סעיף 26.7)
- *"נכנס לתוכנית עבודה 2019 הכנסת מערכת סריקת מידע חסוי והרשאות"* (סעיף 26.8)

27. תרגיל מתקפת דיוג (פישינג)

כיום מתקפות דיוג (פישינג) מהוות את מרבית המתקפות המבוצעות דרך אינטרנט. **מטרת המתקפות לעקוף מנגנוני אבטחה הנמצאים בכניסה לרשת תוך מיקוד במשתמש הקצה.** קיים שימוש בטכניקות הנדסה חברתית תוך ביצוע מניפולציות פסיכולוגיות על משתמש קצה.

הדבר כולל התחזות לגורם סמכותי, זיוף אתרי אינטרנט, פרטים, ניסיון קבלת פרטי הזדהות של משתמש קצה, ניסיון להחדיר קובץ שנראה תמים הכולל נוזקה שמאפשרת להשתלט על מחשב המשתמש קצה או להדליף מידע רגיש.

החוליה החלשה באבטחת מידע הינה הגורם האנושי שמטבעו לתת אמון ונתון למניפולציות. **לכן הדרכות ופעילות להגברת המודעות הינה חשובה בתחום אבטחת מידע.**

הביקורת הכינה תשתית וביצעה קמפיין פישינג באמצעות שליחת דוא"ל מתחזה.
שלבי הבדיקה היו כדלקמן :

א. הקמת אתר עם לוגו של עירייה לרישום ורכישת כרטיסים להופעה של זמר מפורסם. העובדים נדרשו להזין שם משתמש וסיסמא ברשת לצורך רישום.
ב. יצירת תיבת דוא"ל המתחזה לדוא"ל של עובדת בעירייה.
ג. יצירת הודעת פישינג שאמורה לשכנע עובדים ללחוץ על לינק.
ד. מיפוי אוכלוסייה לשליחה.
ה. ביצוע שליחה ואיסוף פרטי זיהוי שהוזנו.
ו. כניסה מדגמית לתיבות דוא"ל של עובדים לבדיקת תקינות הפרטים שהוזנו והמחשת הסיכון.

- הקמפיין של הביקורת החל בשעה 9:20. **בשעה 9:40 אחד העובדים דיווח על המייל למנהל מחלקת אבטחת מידע**. בשלב זה כבר הופץ דוא"ל מתחזה ל- 24 תיבות. מנהל מחלקת אבטחת מידע פנה לצוות הביקורת לבירור ובשלב זה נעצר הקמפיין ביוזמת צוות הביקורת.
- **בזמן קצר זה של 20 דקות,** 13 משתמשים לחצו על הלינק בדוא"ל 52 פעמים. **מתוך 13 המשתמשים שביקרו באתר 4 משתמשים הזינו שם משתמש וסיסמה שלהם ברשת הפנימית.**
- יצוין כי, כיום, לא מוגדרת בפרוקסי חסימת גישה לאתרים שהוקמו לאחרונה ללא סיווג.
- לצורך המחשה צוות הביקורת נכנס לתיבת הדוא"ל ולתיקיות של אחד העובדים שמסר את סיסמתו מרחוק. מערכת הדוא"ל וניהול הקבצים נמצאת כיום בסביבת ענן OFFICE 365.

לתיאור והמחשת התרגיל ראה צילומי מסך בנספח ב'.

<u>המלצות הביקורת:</u>

27.1. לחסום בפרוקסי גישה לאתרים אשר אינם מסווגים לשום קטגוריה של סינון אתרים בחומת אש.

27.2. לשקול להפעיל הזדהות חזקה 2FA בגישה לשירותי OFFICE 365.

27.3. לפעול להרחבת הדרכות ותרגולים לצורך הגברת מודעות עובדים.

<u>תגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

- *"יובא לאישור וועדת היגוי אבטחת מידע"* (סעיף 27.1)
- *"תופעל הזדהות חזקה לפעולות ניהול בלבד"* (סעיף 27.2)

- *"ההמלצה מקובלת - תופץ לומדה לעובדים ויתואמו הדרכות מול האגפים השונים לפי זמינות האגף"* (סעיף 27.3)

<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהל מחלקת אבטחת מידע:</u>

המלצת הביקורת התקבלה באופן חלקי, וקיים סיכון בפריצה לתיבות דואר עקב אי שימוש בסיסמא חד פעמי (סעיף 27.2)

* * *

שירותי ניקיון בבתי ספר תיכוניים

1. מבוא

1.1. ברמת-גן 7 בתי ספר תיכוניים עירוניים בהם לומדים, נכון לשנת הלימודים תשע״ט, 5,611 תלמידים[1]. העירייה הינה האחראית למצב התחזוקה של המבנים ולניקיונם של מוסדות חינוך אלה.

1.2. ישנם מספר דגשים ייחודיים לפעולות הניקיון במוסדות חינוך, ובין היתר, הדגשים הבאים:

- **<u>איכות הניקיון-</u>** לשמירה על הניקיון במוסדות חינוך יש השלכות ישירות על איכות החיים של התלמידים ושל סגל בית הספר אשר נמצאים בבתי הספר שעות רבות במהלך היום.
- **<u>שמירה על בטיחות-</u>** יש להשתמש בחומרי ניקיון בטוחים בלבד בשל רגישות לחומרים כימיים המשתמשים בהם לצורך ניקיון של הרצפה, הכיתות, אולמות הספורט וכיו״ב. כמו כן, יש להקפיד על שמירה על תנאי עבודה בטיחותיים כמו, הצבת שילוט המורה על סכנה החלקה.
- **<u>שעות עבודת הניקיון-</u>** יש להקפיד כי מתן שירותי הניקיון לא יפגע בשגרת הלימודים השוטפת.

1.3. מחלקת כוח אדם באגף החינוך בעירייה אחראית על נושא ניקיון בתי הספר התיכוניים, ועל העסקת אחראי הניקיון בבתי הספר התיכוניים.

1.4. ניקיון בתי הספר התיכוניים מתבצע באמצעות חברה קבלנית, אשר נבחרה בהליך מכרזי שנוהל על ידי החברה למשק וכלכלה. עד להעסקת החברה הקבלנית באמצעות העירייה, הועברו כספים לבתי הספר וקבלני הניקיון הועסקו באופן ישיר על ידי בתי הספר.

[1] בתי הספר העירוניים התיכוניים הינם:
1. ישיבה תיכונית
2. תיכון בליך
3. תיכון אוהל שם
4. תיכון אורה מודיעים
5. תיכון דתי לבנות
6. תיכון חדש
7. תיכון זומר

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בדיקת שירותי הניקיון בתי הספר התיכוניים בעיר, ובין היתר, עמידת קבלן שירותי הניקיון בהוראות חוזה ההתקשרות שנחתם עמו, הפיקוח של העירייה אחר עבודת הקבלן ושמירת זכויות עובדי הקבלן. בחינת מצב הניקיון בבתי הספר.

3. מתודולוגיה

3.1. איסוף מסמכים וקבצים

3.1.1. הביקורת הסתמכה בדו"ח זה על המסמכים הבאים:

א. מסמכי המכרז;

ב. חשבוניות תשלום ששולמו לזוכים ע"י בתי הספר;

ג. חשבונית תשלום ששולמו לקבלנים הקודמים טרם המכרז.

3.2. עריכת פגישות וסיורים

3.2.1. הביקורת סיירה בבתי ספר הבאים בליווי אחראי הניקיון בבתי הספר:

א. תיכון "בליך".

ב. תיכון "אוהל שם".

3.2.2. הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים באגף החינוך: סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת בתי ספר תיכוניים (להלן: **מנהלת בתי ספר תיכוניים**), סגנית מנהלת אגף החינוך ומנהלת הכספים, מנהל כוח אדם באגף החינוך, סגן מנהל כוח אדם, אבות הבית בבתי הספר "בליך" ו"אוהל שם".

3.3. תקופת הביקורת

3.3.1. הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר – דצמבר 2018.

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

תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים שולבה בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ריכוז הממצאים

4.1. מהביקורת עולה כי בניגוד לחוזה עם הקבלן המציין מפורשות כי מדובר בשכירת מספר עובדים לפרקי זמן קצובים בכל אחד מבתי הספר, בחר האגף לבחון את פעילות הקבלן על פי רמת הניקיון הניתנת ולא לבקר את מספר העובדים ושעות הפעילות. כתוצאה מכך, לא קיימת בקרה על ידי האגף והנחיה לאבות הבתים בבתי הספר כי יש לקיים בקרת שוטפת אחר התשומות הניתנות על ידי הקבלן. זאת ועוד, למרות שלא בוצעה בקרה על כמות העובדים בוצעה הגדלה להיקף פעילות הקבלן בחודש מרץ 2017. (סעיף 5.3.1).

4.2. מהביקורת עולה כי ההרחבה אשר בוצעה למכרז בהיקף של 275 אלפי ₪ לשנת לימודים אחת אינה מתייחסת אך ורק לחודשי הקיץ. לא נמצא כל תיעוד באגף על דרישת מנהלי בתי הספר להגדלת שעות נוספות. (סעיף 5.3.4).

4.3. לא מתקיימת בקרה שוטפת אחר פעילות העובדים הפועלים לאחר יום הלימודים (להלן: "עובדים משימתיים"), ואף צוין על ידי סגן מנהל מחלקת כח אדם באגף החינוך כי לעיתים העובדים אינם ממלאים את השעות המוטלות עליהם על פי החוזה. הביקורת מעירה בחומרה כי אי מילוי השעות הנדרשות לניקיון על פי חוזה המכרז מהווה הפרה של החוזה. (סעיף 5.4.1).

4.4. מסיורים שערכה הביקורת בבתי ספר "בליד" ו"אוהל שם" עולה כי עובדי הניקיון הינם עובדים של קבלן משנה . הביקורת מעירה כי לא נמצאו אישור באגף החינוך/בבתי ספר להעסקת קבלני משנה במקום הקבלן הראשי וזאת בניגוד לסעיף 3.4 בהסכם. (סעיף 5.7).

4.5. סעיף 6.9 בהסכם הקבלן קובע כי "**ככל שהוזמנו מהקבלן במסגרת חוזה זה עובדים לביצוע רצף ניקיון או מילוי מקום, יצרף הקבלן לחשבון, דוח נוכחות של אותם עובדים כשהוא חתום ומאושר על ידי נציג המוסד בו בוצעו השירותים והדו"ח הנ"ל ישמש אסמכתא לתשלום לו יהיה זכאי הקבלן בגין שירותים אלו**." מהביקורת עולה כי הקבלן, בניגוד לקבוע בהסכם, לא מצרף דוחות נוכחות. הדוחות אף לא נדרשים על ידי אגף החינוך. (סעיף5.5.1)

4.6. הביקורת מעירה כי מועסקות 3 עובדות זרות בניגוד להסכם עם הקבלן . יצוין כי אישורי עבודה לא נמצאו באגף החינוך. בעקבות הערת הביקורת, מנהלת בתי ספר תיכוניים מסרה לביקורת אישורי "רישיון זמני שאינו מהווה רישיון עבודה". (סעיף 5.6.3).

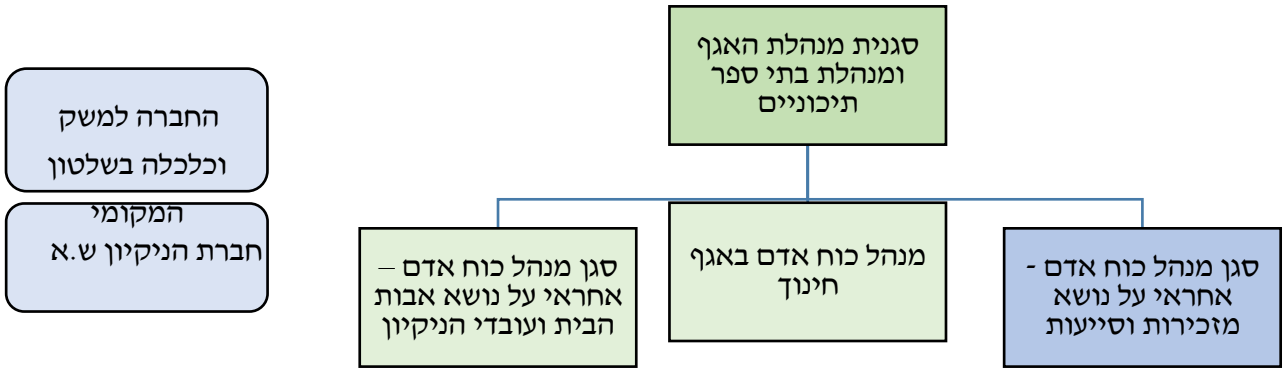
4.7. לא מתבצעת בקרה מטעם אגף החינוך אחר מצב הניקיון בבתי הספר התיכוניים. (סעיף 5.8).

5. פירוט הממצאים

5.1. מבנה ארגוני

5.1.1. מחלקת כוח אדם באגף החינוך אחראית על כל כוח האדם המועסקים במוסדות החינוך, ביניהם: מורים, סייעות, אבות בית ועובדי מינהל.

להלן תרשים המבנה הארגוני של האחראים לנושא ניקיון בתי הספר התיכוניים:



סגן מנהל כוח האדם האחראי על נושא הניקיון מתנהל מול אחראי הניקיון של בתי הספר התיכוניים ומול חברת הקבלן במקרה הצורך.

5.2. העירייה התקשרה ב- 9.3.16 בחוזה עם הקבלן "ש.א." (להלן: "ש.א." או "הקבלן") בעקבות מכרז שפורסם על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (משכ"ל) למתן שירותי ניקיון במבני חינוך וציבור, בהתאם לתנאי המכרז.

5.2.1. להלן מספר שעות הניקיון ועלות התשלום לקבלן על פי החוזה שנחתם עמו:

שם המוסד	מספר ימים בשבוע	מספר שעות רצף ביום*	מספר שעות משימתיות ביום**	מספר שעות חצרן ביום	מספר תאי שירותים	סה"כ עלות לשנה בש"ח - לאחר הנחה בעמלת משכ"ל
ישיבה תיכונית ימים א-ו	6	8	8	0	23	211,805
תיכון "בליך"	6	41	42	8	86	891,723
תיכון "אוהל שם"	6	16	28	8	51	483,311
תיכון "אורה מודיעים"	5	6	8	0	16	123,248
תיכון דתי לבנות	5	14	10	0	25	207,114
תיכון חדש	6	8	11	0	26	199,891
					סה"כ	**2,117,092**

*שעות רצף - עובדים המגיעים בבוקר לבית הספר ומספקים שירותי ניקיון במשך מספר שעות הקבוע בחוזה.

** שעות משימתיות - עובדים המגיעים לאחר שעות הלימודים לבתי הספר ומספקים שירותי ניקיון על פי מכסת שעות שנקבעה בחוזה.

על פי כרטיס הנהלת החשבונות של הקבלן לשנת 2017, שולמו לקבלן בגין שירותי ניקיון בשנת 2017 סך של 3,063,738 ₪. להלן פירוט התשלומים החודשיים לקבלן **לשנת 2017** :

חודש	תשלום בש"ח
ינואר	320,130
פברואר	283,854
מרץ	289,602
אפריל	258,511
מאי	277,274
יוני	239,585
יולי	145,526
אוגוסט	151,413
ספטמבר	265,274
אוקטובר	221,566
נובמבר	318,542
דצמבר	292,456
סה"כ	**3,063,733**

תוספת להסכם נחתם ב- 5.3.17 לצורך הרחבת ההסכם בשעות עבודה, בהתאם לנספח שנחתם על ידי הצדדים.

כמו כן, נחתם הסכם עם החברה למשק וכלכלה להזמנת שירותי ניהול ופיקוח על הפרויקט למתן שירותי ניקיון מבנים , בהתאם למכרז שפרסמה החברה למשק וכלכלה ובו זכתה חברת ש.א., כמפורט לעיל. על גבי ההסכם שנחתם עם החברה למשק וכלכלה לא מצוין תאריך החתימה.

על פי ההסכם, בין יתר השירותים אשר יינתנו לעירייה , על ידי החברה למשק וכלכלה :

א. סיוע לעירייה בהגדרת הצרכים, ניתוח והצגת האופציה האופטימלית למתן שירותי הניקיון ברשות בהתאם לצרכיה, לרבות הצגת חסכון בעלויות והשוואת האפשרויות השונות, והכנת כתבי כמויות.

ב. עריכת נוהל הצעת מחיר עבור העירייה.

ג. ביצוע הפעולות הדרושות להערכות ולהתארגנות הגורמים השונים הקשורים במתן השירותים.

ד. תיאום עריכה והכנה של מסמכי חוזה ההתקשרות בין העירייה לקבלן, על פי המכרז ונוהל משרד הפנים.

ה. מתן הסברים והוראות לקבלן בקשר למתן השירותים.

ו. ביצוע בדיקות פתע מדגמיות ורנדומליות וסיוע לעירייה במעקב אחר ביצוע החוזה עם הקבלן.

ז. עריכת בדיקות שכר תקופתיות של עובדי הקבלן בהתאם לחוק להגברת האכיפה על דיני העבודה התשע"ב – 2011.

ח. מתן שירותי הנהלת חשבונות שוטפים לפרויקט.

בגין השירותים שנותנת החברה למשק וכלכלה לרשות המזמינה, **משולם לחברה למשק וכלכלה, על פי החוזה סך של 5.6% מכל חשבון לקבלן.**

5.3. **מכרז חברת משכ"ל למתן שירותי ניקיון במבני חינוך וציבור מס' שנ/19/2015 (להלן: "המכרז")**

כפי שהוזכר לעיל, העירייה התקשרה בחוזה עם חברת "ש.א." בעקבות הליך מכרזי שערכה חברת משכ"ל בו זכה קבלן זה. חוזה ההתקשרות נחתם ב- 9.3.16. (להלן: "החוזה").

המכרז הינו מכרז בו שוכרת העירייה עובדים למספר שעות בכל אחד מבתי הספר. לדוגמא: בבית ספר "בליך" **"בשעות הבוקר יהיו 5 עובדים וימלאו 41 שעות, וכן עובדים משימתיים 6 עובדים שמלאו 7 שעות כל אחד"**.

נספח לחוזה זה נחתם ב- 5.3.17 לצורך "הרחבת ההסכם בשעות העבודה". לדברי סגן מנהל כוח האדם באגף החינוך, תוספת זו נדרשה הואיל והחוזה המקורי נחתם רק ביחס לניקיון בתי הספר במהלך חודשי הלימודים אך נדרש ניקיון גם במהלך חודשי הקיץ בהם אין לימודים סדירים אך מתקיימים במבני בתי הספר מבחני בגרות והכנה למבחנים המחייבים ביצוע עבודות ניקיון גם בחודשי הקיץ. על פי הנספח להסכם שנחתם, משמעות **התוספת** מבחינה תקציבית הינה **כ-276 אלפי** ₪ **לשנה**. המכרז התייחס לבתי הספר הבאים:

- ישיבה תיכונית
- תיכון "בליך"
- תיכון "אוהל שם"
- תיכון "אורה מודיעים"
- תיכון דתי לבנות
- תיכון חדש

5.3.1. מהביקורת עולה כי **בניגוד לחוזה עם הקבלן** המציין מפורשות כי מדובר **בשכירת מספר עובדים** לפרקי זמן קצובים בכל אחד מבתי הספר, **בחר האגף לבחון** את פעילות הקבלן על פי **רמת הניקיון** הניתנת **ולא לבקר את מספר העובדים ושעות הפעילות.** כתוצאה מכך **לא קיימת בקרה** על ידי האגף והנחיה **לאבות הבתים בבתי הספר** כי יש לקיים בקרת שוטפת אחר התשומות הניתנות על ידי הקבלן.

זאת ועוד, למרות שלא בוצעה בקרה על מספר העובדים ומספר השעות, במרץ 2017 בוצעה **הגדלה** להיקף פעילות הקבלן.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.3.2. על האגף לערוך בקרה אחר פעילות הקבלן ולהנחות את אבות הבית לוודא שהקבלן פועל על פי הנדרש בחוזה.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>:

" לא ניתן לבקר באופן מדייק את מספר העובדים ושעות הפעילות של העובדים, בפרט כשחלק נכבד מהפעילות מתבצע שלא בשעות בהן נוכחים אבות הבית בבתי הספר. מכל מקום במכרז החדש שיוצא בימים אילו , יש חובה על הזוכה להתקין שעוני נוכחות, דבר שיאפשר בקרה ".

5.3.3. מהביקורת עולה כי מכרז הניקיון אינו כולל את בית הספר התיכון "זומר".

בתיכון "זומר" עובדי עירייה הם האחראים על שירותי הניקיון, וזאת בשונה מיתר בתי הספר התיכוניים בעיר.

לדברי מנהלת בתי ספר תיכוניים, בית ספר "זומר " הינו מוסד הכולל הן בית ספר יסודי והן בית ספר תיכון. מאחר שאין הפרדה מוחלטת וברורה בין שטחי היסודי לתיכון , לא ניתן לקיים מכרז ניקיון רק עבור התיכון.

הביקורת סבורה כי לשקול להכליל בית ספר התיכון "זומר" במסגרת מכרז הניקיון וזאת משיקולי **עלות תועלת** ובקרה אחידה של האגף על פעילות הקבלן.

5.3.4. מהביקורת עולה כי ההרחבה אשר בוצעה למכרז בהיקף של 275 אלפי ₪ לשנת לימודים אחת אינה מתייחסת אך ורק לחודשי הקיץ (לדברי מנהלת בתי ספר התיכוניים, האגף נתוודע רק בשלב מאוחר כי בחודשים יולי – אוגוסט 2017 תתקיים פעילות בבית הספר), כי עם גם **לפעילות שוטפת** במהלך הלימודים. לדוגמא: בית ספר "אוהל שם" קיבל 4 שעות משימתיות ביום בשנה"ל, בית הספר תיכון "אורה מודיעים" קיבל 8 שעות נוספות ביום ו, בית הספר תיכון דתי לבנות קיבל 13 שעות בימי ו. **לא נמצא כל תיעוד באגף על דרישת מנהלי בתי הספר להגדלת השעות.**

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"הגדלת שעות פעילות הקבלן במהלך שנת הלימודים נובעת מהפער בין הערכת כמות השעות הנדרשת, לקראת המכרז, לבין כמות השעות שנדרשה בפועל, ובהתאם לס' 2.21 לחוזה, המאפשר לבצע הגדלה של עד 15% ".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u> הביקורת סבורה כי טרם ביצוע הגדלה בהיקף ההתקשרות נדרש מסמך מנמק מהגורם המקצועי לגורם המאשר, גם אם קיימת אפשרות הגדלת ההתקשרות בחוזה.

5.4. מספר השעות היומיות לניקיון בתי הספר בהתאם למכרז

כפי שהוזכר לעיל, קיימת חלוקה בין שעות ניקיון המכונות שעות "רצף" לבין שעות המכונות "משימתיות". בעוד שעות רצף הינן שעות ניקיון המתבצעות בעת שעות הלימוד בבית הספר, שעות משימתיות הינן שעות ניקיון לביצוע אותן מטלות ניקיון אך לאחר שעות הלימודים.

5.4.1. בישיבה שנערכה בנוכחות מנהלת בתי ספר תיכוניים ב- 16 לדצמבר 2018 נמצא כי לא מתקיימת בקרה שוטפת אחר פעילות העובדים הפועלים לאחר יום הלימודים (להלן: "עובדים משימתיים"), ואף צוין על ידי סגן מנהל מחלקת כ"א באגף החינוך כי , לעיתים העובדים אינם ממלאים את השעות המוטלות עליהם על פי החוזה.

הביקורת מעירה בחומרה כי אי מילוי השעות הנדרשות לניקיון על פי חוזה המכרז מהווה הפרה של החוזה.

תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים: *"כאמור, לא ניתן לבקר באופן מדוייק את שעות הפעילות של העובדים , בפרט כשחלק נכבד מהפעילות מתבצע שלא בשעות בהן נוכחים אבות הבית בבתי הספר. מכל מקום במכרז החדש שיוצא בימים אילו , יש חובה על הזוכה להתקין שעוני נוכחות, דבר שיאפשר בקרה".*

5.4.2. בטבלה להלן מוצג מספר השעות הנדרש לניקיון על פי חוזה ההתקשרות עם חברת ש. א. בהשוואה למספר השעות המתבצע בפועל, על פי דברי אחראי הניקיון בבית הספר ועל פי ספירת הביקורת בפועל בסיורים שערכה בבתי הספר:

שם המוסד	כמות שעות רצף ביום ע"פ חוזה ההתקשרות (כולל 8 שעות חצרן)	כמות שעות רצף בפועל על פי ספירה בפועל	<u>פער בין שעות על פי חוזה לשעות בפועל</u>	כמות שעות משימתיות ביום ע"פ חוזה ההתקשרות	כמות שעות משימתיות בפועל על פי אחראי ניקיון בית ספר	<u>פער בין שעות על פי חוזה לשעות בפועל</u>
תיכון "בליך"	49	40	9	42	21	<u>21</u>
תיכון "אוהל שם"	27	24	3	28	24	<u>4</u>

הביקורת מציינת כי מהמידע שהתקבל מאחראי הניקיון בבתי הספר עולה כי **לא מתבצעות השעות הנדרשות**, הן מבחינת שעות הרצף והן מבחינת השעות המשימתיות הנדרשות.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.4.3. יש לקזז מהתשלומים לקבלן בכל מקרה של אי אספקת התשומות הנדרשות על ידיו, ולקנוס את הקבלן, בהתאם לסעיף 8.5 בחוזה.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים:</u> *"אכן, מבוצע קיזוז מהתשלומים לקבלן או שהקבלן משלים שעות במועדים אחרים, בהם נדרשות שעות נוספות, כשעל פי ס' 8.6 לחוזה, הרשות רשאית לגבות את הפיצוי בכל דרך חוקית, לפי שיקול דעתה."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u> הביקורת סבורה כי פיצוי בדרך של שעות נוספות אינו עולה בקנה אחד עם אי הבקרה וחוסר הידיעה אחר השעות המבוצעות בפועל.

5.4.4. הביקורת מציינת כי בשני בתי הספר בהם סיירה נמצא כי עובד ניקיון בספריית בית ספר, הינו **עובד עירייה** ולא עובד חברת הקבלן . הביקורת מעירה כי בחוזה ההתקשרות **לא קיימת החרגה לניקיון הספריות**, מכאן שהן כלולות באחריות ניקיון הקבלן.

<u>תגובת סגנית מנהלת אגף החינוך:</u> "מדובר בעובדים "היסטוריים" שמנקים את הספריות, והחוזה עם הקבלן אינו כולל את השטחים שהם מנקים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.4.5. יש לבחון עדכון החוזה, ובחינת ההתחשבנות עם הקבלן בהתאם.

5.5. אישור חשבונות הקבלנים

סעיף 6.9 להסכם הקבלן קובע כדלקמן: **"אחת לחודש, בין ה-1 ל-10 בכל חודש, יעביר הקבלן לחברה המנהלת חשבון מפורט, בשלושה עותקים, בגין השירותים שניתנו על ידו בחודש החולף לרשות המזמינה". לחשבון, כאמור, יצורף פירוט ביצוע עבודה חודשי, בגין כל מוסד שבחוזה זה, אשר ייחתם על ידי מנהל המוסד או נציג הרשות המזמינה ועל ידי נציג הקבלן. כמו כן, יצורף לחשבון, טופס ריכוז ביצוע אשר ייחתם על ידי נציג הרשות המזמינה ונציג הקבלן וכן תעודות משלוח של חומרי הניקוי והאמצעים שסיפק הקבלן למוסד, חתום על ידי מנהל המוסד או נציג הרשות המזמינה וכל האישורים/ מסמכים המפורטים בפרק 5 לעיל. ככל והוזמנו מהקבלן במסגרת חוזה זה עובדים לביצוע רצף ניקיון או מילוי מקום, יצרף הקבלן לחשבון, בנוסף לאמור לעיל, דוח נוכחות של אותם עובדים כשהוא חתום ומאושר על ידי נציג המוסד בו בוצעו השירותים והדו"ח הנ"ל ישמש אסמכתא לתשלום לו יהיה זכאי הקבלן בגין שירותים אלו."**

הביקורת דגמה 4 חיובי חשבונות כרטיס הנהלת החשבונות 1815200800 "קבלני ניקיון בתיכונים", על מנת לבחון את התשלום לקבלן בהתאם להסכם שנחתם עמו.

5.5.1. סעיף 6.9 בהסכם הקבלן קובע כי "**ככל שהוזמנו מהקבלן במסגרת חוזה זה עובדים לביצוע רצף ניקיון או מילוי מקום, יצרף הקבלן לחשבון, דוח נוכחות של אותם עובדים כשהוא חתום ומאושר על ידי נציג המוסד בו בוצעו השירותים והדו"ח הנ"ל ישמש אסמכתא לתשלום לו יהיה זכאי הקבלן בגין שירותים אלו.**"

מהביקורת עולה כי **הקבלן, בניגוד לקבוע בהסכם, לא מצרף דוחות נוכחות. הדוחות אף לא נדרשים על ידי אגף החינוך.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.5.2 תשלומים לקבלן ישולמו רק לאחר המצאת דיווחי נוכחות העובדים, דוחות אשר יאושרו על ידי אבות הבית של בתי הספר.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: " במכרז שיוצא בקרוב יחויב הזוכה להתקין שעוני נוכחות, דבר שיאפשר המצאת דוחות נוכחות אוטומטיים."

5.6. העסקת עובדים זרים

5.6.1. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 קובעה מדיניות הממשלה לפיה ישנה חובת עידוד העסקת עובדים ישראליים במסגרת מכרזים שעורכות רשויות מקומיות, על פי החוזר -

"בהמשך להחלטת ממשלה... הנני להנחות את הרשויות המקומיות... לפעול לשם צמצום היקף ההעסקה של עובדים זרים בהתקשרויות שהם עורכים בתחומי... הניקיון. במסגרת זאת על הרשויות המקומיות... לפעול בהתאם למפורט להלן:

בהליך התקשרות במכרז לביצוע עבודות בתחום... הניקיון... יש לכלול במסמכי המכרז תנאי, לפיו הספק הזוכה יתחייב בהסכם ההתקשרות, כי לא יועסקו על ידיו לצורך ביצוע העבודות נשוא ההסכם עובדים זרים, למעט מומחי חוץ, וזאת בין במישרין ובין בעקיפין, בין אם על ידי הספק הזוכה ובין באמצעות קבלן כוח אדם, קבלן משנה או כל גורם אחר עמו יתקשר הספק הזוכה".

5.6.2. סעיף 2.18 לחוזה שנחתם עם הקבלן "ש. א. " קובע כי ". . . **כמו כן מתחייב הקבלן, כי לצורך ביצוע השירותים נשוא חוזה זה, לא יועסקו עובדים זרים (לרבות מסתננים ו/או מבקשי מקלט), שהעסקתם מותנית בקבלת היתר, למעט מומחי חוץ (כהגדרתם בהוראת תכ"ם 7.12.9), וזאת בין במישרין ובין בעקיפין, בין אם על ידו ובין באמצעות כל גורם אחר עמו יתקשר הקבלן**".

5.6.3. **הביקורת מעירה כי מועסקות 3 עובדות זרות וזאת בניגוד להסכם עם הקבלן.** יצוין כי אישורי עבודה לא נמצאו באגף . בעקבות הערת הביקורת, מנהלת בתי ספר תיכוניים מסרה לביקורת אישורי "רישיון זמני שאינו מהווה רישיון עבודה".

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.6.4. מומלץ לבחון עם המחלקה המשפטית על המשך העסקת עובדים אלו אשר מועסקים בין היתר על ידי **קבלן המשנה**.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בהתאם להמלצת הביקורת, תיבחן משפטית שאלת המשך העסקתם".*

5.7. העסקת קבלני משנה

על פי סעיף 3.4 להסכם שנחתם עם הקבלן, **"הקבלן מתחייב לקבל מראש הסכמה בכתב של הרשות המזמינה להעסקתו של קבלן משנה והסכמתה תוכל להינתן בסייגים שהקבלן יתחייב במפורש למלאם."**

מסיורים שערכה הביקורת בבתי ספר "בליד" ו"אוהל שם" עולה כי עובדי הניקיון הינם עובדים של קבלן משנה .

הביקורת מעירה כי **לא נמצא** אישור באגף / בבתי הספר להעסקת קבלני משנה במקום הקבלן הראשי ש. א. וזאת בניגוד לסעיף 3.4 להסכם.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.7.1. לבחון את המשך העסקת הקבלן נוכח העובדה כי מועסק במקום קבלן משנה וזאת מבלי שנמצא אישור לכך של האגף.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בהתאם להמלצת הביקורת ולאור עריכת מכרז חדש בימים אילו, נוודא קבלת אישור בכתב מתאים."*

5.8. בחינת הפיקוח של העירייה על ניקיון בתי הספר התיכוניים

5.8.1. מבדיקת הביקורת מול סגן מנהל כוח אדם באגף החינוך, עולה כי לא מתבצעת בקרה, מטעם אגף החינוך, אחר מצב הניקיון בבתי הספר התיכוניים. כאשר מתעוררת בעיה בניקיון באחד מבתי הספר התיכוניים או לחילופין כאשר קיים

מחסור בעובדי ניקיון יוצר עימו קשר מנהל בית הספר והוא פותר את הבעיה באופן מיידי מול אחד מבעלי החברה הקבלנית.

הביקורת סבורה כי יש צורך בביצוע בקרה של אגף החינוך על ניקיון בתי הספר על מנת לוודא כי שירותי הניקיון ניתנים באופן משביע רצון ובהתאם לתנאי

ההסכם. לחילופין, ניתן לערוך מעקב רציף אחר דוחות המתבצעים על ידי חברת משכ"ל, ככל שאלה מתבצעים על ידה.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u> :" *אבות הבית הינם נציגי אגף החינוך לביצוע בקרה אחר עבודות הניקיון של קבלני הניקיון* ".

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u> כפי שהובהר, סגן מנהל כוח האדם באגף החינוך הינו הגורם האחראי על נושא הניקיון בבתי הספר התיכוניים.

5.8.2. משיחות שקיימה הביקורת עם אחראי הניקיון בבתי הספר "בליך" ו"אוהל שם", במסגרת סיור שערכה בבתי ספר אלה, עולה כי דוחות הבקרה הנערכים, פעמיים בשנה, על ידי חברת משכ"ל בנושא ניקיון בתי הספר, אינם מועברים לעיונם.

הביקורת סבורה כי על מנת שניתן יהיה להפיק תועלת מדוחות בקרה הנערכים בנושא ניקיון בתי הספר ועל מנת שניתן יהיה לפעול בעניין הסוגיות הטעונות שיפור, יש צורך להעביר לאחראי הניקיון בבתי הספר את דוחות הבקרה לעיון ולימוד הדוח וליישום ההמלצות.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u> : " *בהתאם להמלצת הביקורת יועברו הדוחות לאבות הבית.*"

5.9. הניקיון בבתי הספר - סיורים בבתי הספר התיכוניים

הביקורת ערכה סיורים לבדיקת מצב הניקיון בבתי הספר התיכוניים במועדים הבאים:

1. בית ספר תיכון "בליך" - 26.11.18
2. בית ספר תיכון "אוהל שם" – 27.11.18

מסיוריה בשני בתי הספר, הביקורת התרשמה כי מצב הניקיון טוב מאוד, הן בחצר בית הספר והן בכיתות. (למעט הנרשם בהערותיה).

<u>להלן הערות הביקורת:</u>

5.9.1. נמצא כי בבית ספר "בליך" קיימים מספר ליקויים בניקיון בית הספר:

ניקיון המלתחות באולם הספורט – באולם הספורט קיימות **מקלחות שאינן נקיות ומצבן ירוד**, להלן תמונות מסיור הביקורת:





באולם הספורט יש מקרר (מחובר לחשמל) שאינו בשימוש ומלוכלך אשר אחראי הניקיון בבית הספר לא היה מודע לקיומו. מכאן הביקורת למדה כי לא נערכים על ידו סיורי בקרה אחר מצב הניקיון באולם הספורט. להלן תמונת המקרר באולם הספורט:



<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: "טופל."

5.9.2. מהביקורת עולה כי בבית ספר "בליד" קיימת תכנית עבודה שבועית לניקיון בעוד בבית ספר "אוהל שם" לא קיימת תכנית עבודה שבועית. תכנית ניקיון מסייעת לוודא כי עבודת הניקיון מתבצעת באופן שיטתי ויעיל, בעוד העדר קיומה של תכנית כזו עלול להוביל למצב שבו משימות ניקיון מסוימות אינן מתבצעות, בעוד משימות אחרות מבוצעות שלא לצורך.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בהתאם להמלצת הביקורת יידרשו אבות הבית להכין תכנית עבודת ניקיון."*

5.9.3. מהביקורת עולה כי בבית ספר "בליד" עובדי הניקיון אינם לובשים מדים מתאימים ותג זיהוי, בניגוד לנדרש בסעיף 2.17 בחוזה ההתקשרות עם הקבלן.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בהתאם להמלצת הביקורת נוודא לבישת מדים ותגים."*

5.9.4. בבית ספר "בליך" ובבית ספר "אוהל שם" אחראי הניקיון לא קיבלו לעיונם את חוזה ההתקשרות עם הקבלן. מאחר ומדובר בעובדים האחראיים ליישום הוראות החוזה בפועל, יש לוודא שיקבלו את חוזה ההתקשרות עם קבלן הניקיון וידעו את כל החובות החלות על הקבלן.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"לאור המלצת הביקורת, יועברו לאבות הבית הנחיות הכוללות את עיקרי סעיפי החוזה שרלוונטיים עבור אבות הבית."*

5.9.5. סעיף 2.2 למפרט שירותי הניקיון בחוזה כולל **מתן שירותי הדברה** אשר אמורים להינתן על ידי הקבלן, זאת למרות שהדבר אינו מתוקצב במסגרת פרק ב' הכולל את פירוט שירותי הקבלן.

הביקורת מעירה כי בניגוד לחוזה, הקבלן אינו מעניק שירותים אלו לבתי הספר. ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת הכספים מסרה כי היות והדבר אינו נכלל במסגרת ההתקשרות הכספית, שירות זו אינו אמור להינתן על ידי הקבלן.

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.9.6. מומלץ כי אחד לתקופה יבוצע סיור על ידי ס. מנהל כוח אדם באגף החינוך בשיתוף אבות הבית בבתי הספר, בו תיבחן כלל פעילות הקבלן. ביקור זו וממצאיו יובאו לידיעת מנהלת בתי ספר תיכוניים וס/מנהלת אגף החינוך.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בהתאם להמלצת הביקורת ייערכו סיורים כאמור".*

5.9.7. יש לבחון את נושא שירותי ההדברה ובהתאם להחלטה שתינתן, להוציא נספח לחוזה.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: "שירותי הדברה אינם חלק מחובות הקבלן , ובמכרז שיוצא בקרוב אף הוסר סעיף זה ממפרט שירותי הניקיון."

5.10. הטלת קנסות על פעילות הקבלנים

5.10.1. לדברי סגן מנהל כוח האדם, במידה ויש תקלה מסוימת כגון חוסר בעובד ניקיון, הוא מקבל עדכון מאב הבית בבית הספר. כאשר ישנן הפרות מצד הקבלן, מתבצע קיזוז בהתאם לטבלת ההפרות בחוזה הקבלן או שלחילופין מתקבל פיצוי באמצעות מתן שעות ניקיון נוספות על פי בקשת העירייה במועד בו הקבלן אינו מחויב בביצוע עבודות ניקיון על פי ההסכם (למשל, בחג חנוכה).

לדבריו, כאשר היו הפרות חוזרות ונישנות בבית ספר "אוהל שם" הוא נפגש עם נציגי הקבלן, אשר התפשרו ביחס לגובה הקנס שיגבה מהקבלן וכן סיכמו כי שעות יינתנו, כאמור במועד המבוקש על ידי העירייה.

הביקורת מעירה כי אופן התחשבנות זה בקבלת שעות ניקיון בשל הפרות אינה תואמת את הוראות הסכם המכרז.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: "ביצוע קיזוז מהתשלומים לקבלן או שהקבלן משלים שעות במועדים אחרים, בהם נדרשות שעות נוספות, תואם את ס' 8.6 לחוזה , על פיו הרשות רשאית לגבות את הפיצוי בכל דרך חוקית, לפי שיקול דעתה."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת</u>: אמנם סעיף 8.6 קובע כי ניתן לגבות את הפיצויים המוסכמים בכל דרך שהיא, אך לא נמצא כל תיעוד לכך כי אכן קיים פיצוי מוסכם בין הקבלן לעירייה על גובה הפיצויים, זאת למרות קיום הפרות חוזרות ונשנות. הביקורת סבורה כי , שיחות והנחיות בעל פה שהקבלן ישלים את השעות, אינן מענה הולם לקבוע בסעיף 8.6 לחוזה ההתקשרות.

5.10.2. בסיור שהתקיים בבית ספר "אוהל שם" נמצא כי אחראי הניקיון בבית הספר שלח שני מכתבי תלונה לחברת הניקיון בגין הפרות חוזה: הן ביום 27.12.16 והן ביום לא נמצא בפקודת הזיכוי הרלוונטית לתשלום חודש מרץ 2017 תיעוד לקנסות אשר הוטלו על הקבלן בגין הפרות החוזה שהתקיימו.

<u>תגובת מנהלת בתי ספר תיכוניים</u>: *"בגין 2 המקרים בוצעו קיזוזים מהתשלומים בקבלן. נבצע בדיקה לגבי האסמכתאות."*

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – ניקיון בתי ספר תיכוניים

1. **סעיף 5.3.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש יש חובה על הקבלן הזוכה להתקין שעוני נוכחות דבר שיאפשר בקרה על מספר העובדים ושעות הפעילות שלהם. אגף החינוך יגבש נוהל לביצוע ביקורת על איכות הניקיון וכמות העובדים.

2. **סעיף 5.4.3**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 5.4.5**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן אל מול השירות המשפטי.

4. **סעיף 5.5.2**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש יש חובה על הקבלן הזוכה להתקין שעוני נוכחות.

5. **סעיף 5.6.4**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. קיימת הנחייה על אי העסקת העובדים הזרים.

6. **סעיף 5.7.1**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש יש לוודא קבלת אישור בכתב של העירייה לקבלן להעסקת קבלן משנה.

7. **סעיף 5.9.6**

ראש העיר מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 5.9.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במכרז החדש, שירותי ההדברה אינם חלק מחובות הקבלן.

תפעול הצהרונים ומעונות היום ע"י מפעלי בית עמנואל

1. מבוא

1.1. החברה העירונית מפעלי בית עמנואל (להלן: מב"ע) משמשת כזרוע ביצועית של עיריית רמת-גן בתחום החינוך המשלים ותרבות הפנאי, ובמסגרת פעילותה היא מפעילה צהרוני גני ילדים וצהרוני בתי ספר – שהם מסגרות חינוכיות משלימות בהמשך לשעות הלימודים הפורמליות – וכן מפעילה מעונות יום.

1.2. בשנת הלימודים תשע"ח הפעילה החברה (נכון לאפריל 2018):

- 160 צהרוני גני ילדים לשכבות גיל 3-6, בהם כ-3,700 ילדים.
- 51 כיתות צהרוני בתי"ס (ב-22 בתי"ס) לשכבות כיתות א'-ג', בהם כ-1,290 ילדים.
- 9 כיתות מעונות יום (ב-3 מסגרות) לשכבות גיל עד 32 חודש, בהם 231 ילדים.

1.3. הפעילות מתקיימת בשטח מוסדות חינוך עירוניים (בגני ילדים, בכיתות בתי"ס) וכן במבני המעונות.

1.4. עיריית רמת-גן משתתפת בהוצאות תיפעול המסגרות הנ"ל, במסגרת ההקצבה השנתית שלה לפעילות השוטפת של מב"ע.

1.5. ממשלת ישראל קבעה במהלך השנים שורה של החלטות בנושא צהרונים, מעונות יום ומשפחתונים – תחת הכותרת "עידוד תעסוקת נשים" או "שילוב אימהות במעגל התעסוקה". עקרון מרכזי בהן הוא סבסוד (סיוע במימון עלות) של ילדי הורים עובדים, לפי מבחנים סוציו-אקונומיים, באותן המסגרות המוכרות ע"י המשרד הממשלתי המטפל בנושא.

החלטת ממשלה 4088 מיום 8.1.2012 אישרה, בין השאר, סבסוד מסגרות נוספות בשעות אחה"צ עד השעה 16.00 בימים א'-ה' בגני הילדים הציבוריים, שיכללו בין היתר חוגים, סיוע בשיעורי בית והעשרה, ותוך מתן מענה לסוגיית ההזנה. כן נקבע בהחלטה זו כי הסבסוד בשעות אחה"צ ימומן במלואו במוסדות הנמצאים בישובים המדורגים בשלושת האשכולות הראשונים בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכי חלוקת המימון בין הגופים השונים ובין ההורים במוסדות הנמצאים בישובים המדורגים באשכולות 4-10 תהיה דיפרנציאלית (מימון המדינה יהיה גבוה יותר ברשויות באשכולות הנמוכים).

בהחלטת ממשלה מס' 2659 מיום 21.5.2017 הונחה משרד החינוך להרחיב את התכנית לסבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחה"צ לגני הילדים הציבוריים ולבתי הספר המתוקצבים ע"י משרד החינוך. כן נקבע כי מרכיבי התכנית יגובשו ויפוקחו ע"י משרד החינוך, ובכלל זה: רמת השירות, המענה החינוכי והסטנדרטים הפדגוגיים. בהחלטה זו וכן בהחלטה נוספת (מס' 3377 מיום 11.1.2018) גם תקצבו את התוכנית.

בהמשך להחלטת הממשלה הנ"ל, פירסם משרד החינוך תוכנית שעיקרה:

- המסגרות הלימודיות בשעות אחה"צ יסובסדו עבור ילדים בגילאי 3-8 (גני הילדים וכיתות א'-ב').
- הקצבת המשרד תיעשה עפ"י הדירוג הסוציו אקונומי של הרשות.
- בכל הרשויות באשכולות 1-5 תתקיים תוכנית זו בגני הילדים ובכיתות א'-ב'. באשכולות 1-3 המדינה תמשיך לשאת באופן כמעט מלא בעלות.
- באשכולות 6-10 התוכנית תתקיים בכיתות א'-ב' בלבד.
- שעות הפעילות: מתום יום הלימודים הפורמליים עד שעה 16.00, חמישה ימים בשבוע בימים א'-ה'.
- במסגרת התוכנית תתקיים העשרה לימודית, חינוכית וחברתית, מתן סיוע בהכנת שיעורי בית, ופעילויות שונות. כמו כן תסופק ארוחה חמה ומזינה.

1.6. אסמכתאות עיקריות לנושאי הבדיקה

- "חוק לפיקוח על הפעלת הצהרונים, תשע"ז-2017" (להלן בדו"ח זה: "חוק הצהרונים").
- "תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2017" (להלן: בדו"ח זה: "תקנות לפיקוח על המזון").
- החלטות הממשלה: מספר 2659 מיום 21 במאי 2017 (להלן בדו"ח זה: "החלטת ממשלה 2017"); מספר 3377 מיום 11 בינואר 2018 (להלן בדו"ח זה: החלטת ממשלה 2018).
- חוזר משותף של מנכ"ל מרכז השלטון המקומי + מנכ"ל משרד החינוך – "מסגרות המשך ליום הלימודים – צהרונים חברתיים" מיום 6.6.2017 (להלן בדו"ח זה: "חוזר המנכ"לים 2017").
- חוזר משותף של משרד החינוך/המינהל הפדגוגי + מרכז השלטון המקומי "חוק לפיקוח על הפעלת צהרונים" מיום 10.8.2017 (להלן בדו"ח זה: "חוזר משרד החינוך/ שלטון מקומי 2017").
- הוראות והנחיות שונות של משרד החינוך/המינהל הפדגוגי (להלן בדו"ח זה: "משרד החינוך").
- הוראות והנחיות שונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – אגף למעונות יום ומשפחתונים (להלן בדו"ח זה: "משרד הרווחה").
- דו"ח מבקר המדינה "הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי"ס ברשויות מקומיות באשכולות 1-4". במסגרת דו"ח ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (להלן בדו"ח זה: "דו"ח מבקר המדינה 2014").

2. מטרת הביקורת

2.1. מטרת הביקורת לבדוק את אופן תיפעול הצהרונים ומעונות היום ברמת-גן – בעיקר מהבחינה האירגונית/ מינהלית, לרבות אופן הפיקוח והבקרה אחר הפעילות במסגרות אלה.

במסגרת הביקורת נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- קיום הסכם בין העירייה ובין מב"ע להפעלת הצהרונים.
- מעורבות העירייה בפיקוח על הצהרונים והמועדוניות.
- מספר אנשי צוות יחסית למספר הילדים.
- כישורי והכשרת הצוותים.
- התוכניות הלימודיות (כללית).
- פיקוח ובקרה שוטפים על הפעילות.
- תדרוכי בטחון ובטיחות.
- הכשרת צוותים בעזרה ראשונה.
- ניקיון ותחזוקה.
- הגשת האוכל.
- אספקת האוכל, לרבות הפיקוח על הטיב והאיכות.
- הנחות בתשלום הניתנות ע"י מב"ע.

3. <u>מתודולוגיה</u>

3.1. לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- פגישות עם מנכ"ל מב"ע: מנהל צהרוני גנ"י במב"ע, מנהל מרחב מרכז של הצהרונים, מנהלת מרחב דרום ומפקחת צהרונים במרחב דרום; מנהלת צהרוני בתי"ס במב"ע, סגנה, מפקחת צהרוני בתי"ס; אחראי מעונות במב"ע, מנהלת מעון יום רמת עמידר, המדריכה החינוכית של מעונות היום; מנהל חשבונות ראשי של מב"ע; עוזרת מנכ"ל מב"ע; מנהלת רגולציה קשרי הנהלה ופניות הציבור במב"ע.
- סיורי בדיקה: ב-18 צהרוני גני ילדים; ב-10 כיתות צהרוני בתי"ס; ב-3 כיתות מעונות יום

הביקורת נערכה בחודשים אפריל – אוקטובר 2018, <u>והממצאים מתייחסים לשנה"ל תשע"ח</u>.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת מנכ"ל מפעלי בית עמנואל שולבה בסעיפי הדו"ח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. הפעלת הצהרונים ע"י מב"ע נעשית במבני חינוך בבעלות העירייה, אולם אין כל הסכם מסגרת כתוב בין העירייה ובין מב"ע בנוגע להפעלת הצהרונים ואין הגדרה של החובות, הזכויות והתנאים של הפעילות במקום (סעיף 5.1).

4.2. פעילות צהרוני הגנים ברמת-גן נקבעת ומפוקחת ע"י מב"ע, כאשר נעשים תיאומים שונים עם אגף החינוך העירוני. העירייה אינה מקיימת פיקוח מטעמה על הפעילות במהלך השנה (סעיף 5.2).

4.3. אין כל הנחייה בכתב בנוגע למספר הילדים המרבי בכל צהרון: אין הנחייה ארצית ואין הנחייה בכתב מטעם עיריית ר"ג/מב"ע בנושא זה (סעיף 5.4).

4.4. אין כל הנחייה בכתב בנוגע למספר אנשי הצוות יחסית למספר הילדים בכל צהרון: אין הנחייה ארצית ואין הנחייה בכתב מטעם עיריית ר"ג/מב"ע בנושא זה (סעיף 5.5).

4.5. חלק ניכר ממובילות צהרוני גני הילדים אינן בעלות הכשרה מתאימה. אין כל הנחייה בכתב בנוגע לכישורים/השכלה/הכשרה הנדרשים ממלאת תפקיד מובילת צהרון וכן מהסייעת.
אין הנחייה ארצית ואין הנחייה בכתב מטעם עיריית ר"ג/מב"ע בנושא זה (סעיף 5.6).

4.6. מטעם העירייה/מב"ע אין כל הנחייה בכתב לגבי תדירות ואופן ביצוע בדיקות המפקחים בצהרוני הגנים ולגבי אופן הטיפול והמעקב אחר ממצאים הדורשים תיקון/התייחסות (סעיף 5.8).

4.7. בבדיקת הביקורת בצהרוני הגנים נמצא כי בחלק מהם משתמשים באותו תיק עזרה ראשונה יחד עם גן הבוקר וכי בחלק מהצהרונים הציוד בתיק היה חסר או פג תוקף (סעיף 5.12).

4.8. בבדיקת הביקורת בצהרוני הגנים נמצאו ליקויים בנושא מיקום אחזקת חומרי הניקוי (סעיף 5.14).

4.9. בבדיקת הביקורת במועדוניות בתי"הס נמצא כי בחלק מהן פריטים בתיק העזרה הראשונה היו חסרים או לא בתוקף (סעיף 5.27).

4.10. רצף פעולות הניקיון הנדרשות בהעברת חדרי מסגרות הבוקר לפעילות צהרוני הגנים והמועדוניות בבתי"ס, וכן להשארת המסגרת בסיום פעילות אחה"צ לקראת בוקר יום הלימודים הבא – אינו מוסדר במסמך מחייב בין אגף החינוך העירוני ובין מב"ע (סעיף 5.32).

4.11. עקב השיטה הנהוגה במב"ע להזמנת המזון לצהרונים ולמועדוניות, מגיע למסגרת מזון (מנה בשרית) עבור בני 6 ומעלה בצהרוני הגנים ועבור בני 9 ומעלה במועדוניות - במשקל נמוך מהנדרש ע"י משרד הבריאות (סעיף 5.33.4).

4.12. הבדיקות מטעם מב"ע של איכות וטיב המזון המוגש במסגרות נעשות בהיקף מצומצם שאינו מאפשר בקרה יעילה (סעיף 5.33.5).

4.13. למרות הסיכום בסעיפי החוזה בין מב"ע ובין קבלני המזון על כי הקבלנים יישאו בעלות בדיקות המעבדה של המזון הנעשות ביוזמת מב"ע – **בפועל הבדיקות שולמו במלואן רק ע"י מב"ע** (סעיף 5.33.8).

4.14. העירייה אינה מנהלת מטעמה כל תהליך של הנחייה ובקרה בנושא המזון המוגש במסגרות של מב"ע – ונושא זה הוא בטיפול מב"ע בלבד (סעיף 5.33.10).

4.15. כל התיעוד והמעקב אחר הפעילות במסגרות של מב"ע (צהרוני גנ"י ובתי"ס) הן בתחום הפדגוגי והן בתחום המינהלי -אירגוני (למעט תחומי הרישום/שיבוץ והתחום הכספי) – נעשה בשיטה של רישום ידני, **ואין מערכת ממוחשבת לניהול** ובכלל זאת למעקב ביצוע משימות ותיקון ליקויים (סעיף 5.34).

5. פירוט הממצאים

5.1. <u>הסכם בין העירייה ובין מב"ע להפעלת הצהרונים</u>

5.1.1. <u>כללי</u>

הפעלת צהרונים ע"י מב"ע נעשית במתקנים עירוניים (מבני חינוך בבעלות העירייה): ב-160 גני ילדים וב-51 כיתות ב- 22 בתי ספר.

אין הסכם מסגרת כתוב בין עיריית רמת-גן ובין מב"ע המסדיר את היחסים בין שני הגופים בנוגע להפעלת הצהרונים, ואין הגדרה של החובות, הזכויות והתנאים של הפעילות במתקנים. כמו כן אין הגדרות בנוגע לפעילות עצמה (מחירים, תקנים, תפוסה, יחס מספרי בין תלמידים/סגל, צוותי הוראה, תוכניות חינוכיות, פיקוח על איכות המזון) וכד'.

בדו"ח מבקר המדינה 2014 (עמ' 160-161) נמצא, בין השאר, כי עיריית ת"א לא הסדירה את הפעלת הצהרונים, ובכלל זאת את התנאים להפעלתם, עם חברת "יובל חינוך" – שהיא חברה בבעלות העירייה המהווה זרוע ביצועית בתחום החינוך, לרבות הפעלת הצהרונים.

בהמשך לכך העיר מבקר המדינה לעיריית ת"א להסדיר את ההתקשרות עם החברה העירונית הנ"ל בהסכם כתוב.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"הנושא נדון, לא אחת, מול מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי של העירייה".*

<u>המלצת הביקורת</u>

5.1.2. יש לעגן את כל ההיבטים של הפעלת הצהרונים בעיר בהסכם כתוב בין העירייה ובין חברת מפעלי בית עמנואל. ההיבטים יתייחסו בין היתר לתחומים הבאים: יחס תלמידים וסגל, תכנית חינוכית ופיקוח איכות מזון.

5.2. <u>מעורבות העירייה בפעילות הצהרונים</u>

5.2.1. ברשויות מקומיות רבות ניתן שירות הצהרונים באמצעות מפעיל (חברה עירונית, חברת המתנ"סים, גופים אחרים). במרבית המקרים פעילות הצהרונים מתקיימת במבני מוסדות חינוך עירוניים.

מבקר המדינה (דו"ח שנתי 2014) דן בסוגיה האם מוטלת על הרשות המקומית אחריות לקיים פיקוח בסיסי על הצהרונים, גם אם הפעילות נעשית ע"י מפעיל ולא ישירות ע"י הרשות.

לדעת מבקר המדינה (עמ' 181) "משהחליטה הרשות להעמיד את מוסדותיה למתן שירות מסוים שמהווה מעין המשך ליום הלימודים של הילדים, גם אם השירות ניתן באמצעות גופים אחרים, מעמדה הציבורי מטיל עליה אחריות כלפי תושביה כי השירות ניתן לפי אמות מידה שקבעה – גם אם אין לה חובה בחוק לתת שירות זה. על הרשות המקומית לקבוע איפוא אמות מידה ותנאים להפעלת הצהרונים במוסדות הלימוד שלה, ולפקח על פעילותם החינוכית והתפעולית".

ברמת-גן פעילות צהרוני הגנים (הן התכנון והן הפעילות השוטפת) נקבעת ומפוקחת ע"י מב"ע, כאשר נעשים תיאומים שונים עם אגף החינוך העירוני. **העירייה אינה קובעת קוים מנחים עיקריים ואינה מקיימת מטעמה פיקוח במהלך השנה על הפעילות.**

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"לא ניתן להסיק כי העירייה אינה מעורבת בתחום הצהרונים – דירקטוריון החברה מורכב הן מנבחרי ציבור ומעובדי עירייה בכירים. חברי הדירקטוריון מקבלים מדי שנה את תכניות העבודה של כלל אגפי ומחלקות החברה, מעורבים בהליכים, בתקציבים ובצרכים העולים מעת לעת, מעורבים בשינויים במבנה הארגוני כמו גם בשינויים המתחייבים מתקנות וחוזרי מנכ"ל. שיתוף הפעולה המובהק בין החברה לבין אגף החינוך של העירייה בפרט, והנהלת העיר בכלל מעיד על קשר הדוק בין כל הגורמים".*

<u>המלצת הביקורת</u>

5.2.2. הביקורת ממליצה כי העירייה תקיים מעורבות רבה יותר בתחום צהרוני הגנים, בעיקר בקביעת קוים מנחים ואמות מידה. לדוגמה, בתחומים כמו: מספר אנשי צוות יחסית למספר הילדים, כישורים ורקע נדרשים מהצוותים, אופן הפיקוח והבקרה של מב"ע, הכשרות והשתלמויות של הצוותים, הפיקוח על המזון, וכד'.

כמו כן מומלץ כי העירייה תפעיל מטעמה ישירות תהליך של בקרה על הפעילות במהלך שנת הלימודים, בנוסף לפעולות הפיקוח השוטפות של מב"ע.

5.3. <u>צהרוני גנים ברמת-גן (כללי)</u>

<u>הערה</u>: הנתונים על הצהרונים בדו"ח זה נכונים לשנה"ל תשע"ח (אפריל 2018):

5.3.1. **ברמת-גן 160 צהרוני גני ילדים (מתוכם 2 צהרוני חינוך מיוחד), בהם 3,688 ילדים**. כל הצהרונים בעיר הפועלים בגני הילדים העירוניים מופעלים ע"י מב"ע, וכל אנשי הסגל המועסקים בהם הם עובדי חברה זו.

5.3.2. **כל הצהרונים מופעלים במבני גני ילדים עירוניים, בהמשך לפעילות גן הבוקר** (סה"כ מופעלים בעיר 205 גני בוקר עירוניים, מתוכם 27 גני חינוך מיוחד). חלק מתלמידי גני הבוקר של החינוך המיוחד משולבים בצהרונים וחלק לומדים בשני צהרוני חינוך מיוחד.

5.3.3. ימי ושעות פעילות הצהרונים: בימים א'-ה', בין השעות 14.00-17.00, בחודשים ספטמבר–סוף יוני. בימי חופשות הקבועות ע"י משרד החינוך במהלך שנת הלימודים מופעלים ימי פעילות ארוכים, בין השעות 07.30 – 16.30, בעלות כספית נפרדת עבור כל יום פעילות.

5.3.4. סדר היום הבסיסי:

- 14.00 – 14.20: רישום נוכחות, שיר פותח, הפעלה קצרה.
- 14.20 – 14.50: ארוחת צהריים.
- 14.50 – 15.15: משחק חפשי בפינות המשחק.
- 15.15 – 16.00: מפגש מרכזי (סיפור, פעילות בעקבות הסיפור; משחקים, שירה; פעילות יצירה; חוג העשרה – פעמיים בשבוע).
- 16.00 – 17.00: משחק ופעילות במתקנים בחצר (למעט כשמזג האוויר אינו מאפשר).

5.3.5. צהרוני הגנים ברמת-גן אינם מוכרים ע"י משרד הרווחה (ולפיכך גם לא מפוקחים ע"י משרד זה) מאחר ומטעם מב"ע/עיריית ר"ג לא הוגשו בקשות לקבלת "סמל מוסד". קבלת הכרה מאפשרת להורים עובדים, העומדים בקריטריונים סוציו-אקונומיים שונים (לרבות הורים יחידים/עצמאיים) לקבל סבסוד מהמדינה בעלות שהות הילדים בצהרונים. קבלת ההכרה מחייבת את המפעיל בעמידה בסטנדרטים של משרד הרווחה בנושאים השונים (בין השאר מספר אנשי צוות יחסית למספר הילדים) תוך קיום פיקוח ובקרה של המשרד.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"עד לשנת הלימודים תשע"ט, החברה לא פעלה לקבלת הכרה בצהרונים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מטעמים שונים. בתמצית נסביר כי דרישות המשרד לקבלת הכרה, עד לשנה הנוכחית, גילמו עלויות שנתיות ניכרות שהחברה הייתה אמורה לשאת, בשיתוף עם העירייה, של סכומים העולים על מיליון ₪, זאת עבור הנחות לסקטור משפחות עצמאיות – ולסקטור זה בלבד. מתוך שיקולים שונים, הוחלט להעניק למשפחות יחידניות הנחה של 15% לפעילות הצהרונים, ללא קשר למבחן ההכנסה, החל משנת 2012. בשנת הלימודים תשע"ט ערך משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים רפורמה של ממש בדרישות ובהנחיות לקבלת הכרה. שינוי מהותי זה בעצם אפשר לחברה להגיש בקשה – ואכן התקבל סמל המוסד עבור החברה, ושוב – רק ביחס להנחות עבור משפחות עצמאיות, לאור העובדה כי רמת גן מדורגת באשכול 8".*

5.3.6. משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי פירסמו ב-6.6.2017, לאחר שהגיעו להבנות עם משרד האוצר, מודל להפעלת צהרונים ובכלל זאת מחיר מירבי.
לפי המסמך הנ"ל – המחיר המירבי לצהרון, בכל הארץ, יהיה 935 ₪. הוצעו לרשויות המקומיות שני מודלים: מודל בסיסי בעלות להורים של 650 ₪ לחודש, ומודל מורחב בעלות של 935 ₪ לחודש.

לגבי צהרוני גני הילדים ברמת-גן:

- אין סבסוד לצהרונים אלה (ע"י משרד החינוך) בשל הדירוג הסוציו-אקונומי של העיר (8).
- עיריית רמת-גן בחרה במודל המורחב (935 ₪), הכולל: הארכת פעילות הצהרון לשעה 17.00 (במקום 16.00); תוספת של שעת העשרה שבועית; פעילות בימי חופשה במהלך השנה (כ-14 יום בממוצע).

בהתאם לחוק הפיקוח על הפעלת הצהרונים (2017), שר החינוך רשאי לקבוע בצו מחיר חודשי מירבי לעניין שירות של צהרון שייגבה בעד כל ילד השוהה בצהרון. עד לסיום ביקורת זו לא פורסם רשמית צו זה.

5.4. מספר ילדים בצהרון

5.4.1. בהתאם לחוק הצהרונים (מ-2017) שר החינוך יקבע תנאים לפתיחת צהרון והפעלתו, לרבות מספר הילדים השוהים בו.
נכון למועד סיום ביקורת זו אין עדיין הנחייה ארצית בנושא זה.
גם בעיריית רמת-גן/מפעלי בית עמנואל אין כל הנחייה בכתב לגבי מספר הילדים המירבי בכל צהרון, ונוהגים כדלהלן: לכל גן בוקר יש סמל מוסד המפרט, בין היתר, את מספר הילדים המירבי אשר יכול לשהות בגן – ובצהרונים, אשר פועלים באותם מוסדות חינוך בעלי הסמל, מתייחסים בהתאמה לתקן זה.

להלן התפלגות מספר התלמידים בצהרוני גני הילדים (אפריל 2018):

מס' ילדים בצהרון אחד	מספר צהרונים	אחוז צהרונים מכלל הצהרונים	הערות
עד 15	11	6.9%	2 צהרונים הם חינוך מיוחד
19 – 16	31	19.3%	
24 – 20	50	31.3%	
30 – 25	56	35.0%	
32 – 31	11	6.9%	
35	1	0.6%	
סה"כ	**160**	**100.0%**	

מהנתונים הנ"ל עולה, בין השאר:
בכ- 66.3% מהצהרונים מספר הילדים הוא בין 20 ל-30.
בכ- 7% מהצהרונים מספר הילדים הוא בין 31 - 32.

לדברי מנהל הצהרונים: מספר הילדים בצהרון נגזר ממספר הילדים בגן הבוקר שבאותו מקום, ובכל מקרה מספר זה אינו עולה על מספר הילדים המירבי שמאושר ע"י משרד החינוך עבור גן הבוקר.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.4.2. עד לפרסום הנחייה ארצית בנוגע למספר הילדים המירבי בכל צהרון – יש לפרסם הנחייה בכתב בנושא זה מטעם העירייה ומב"ע (גם אם בוחרים לאמץ את הנהוג בגני הבוקר).

5.5. <u>מספר אנשי צוות יחסית למספר הילדים</u>

5.5.1. בהתאם לחוק הצהרונים שר החינוך יקבע תנאים לפתיחת צהרון ולהפעלתו, בין השאר "**תקן ממלאי תפקידים בצהרון והיחס בין מספרם ובין מספר הילדים השוהים בצהרון**".
נכון למועד סיום ביקורת זו אין עדיין הנחייה ארצית בנושא זה.

יחד עם זאת, עפ"י "נוהל הכרה בצהרונים" של משרד הרווחה **(שאינו מחייב פורמלית את מב"ע מאחר והצהרונים ברמת-גן אינם מוכרים ע"י משרד זה לצורך מתן תמיכות להורים)** – צריך להיות לפחות מבוגר אחד לכל 15 ילדים (ובמסגרת שבה 16 ילדים ומעלה יהיו בצהרון 2 מבוגרים לפחות).

במב"ע אין כל הנחייה בכתב בנושא זה.

הביקורת בדקה את מספר אנשי הצוות בצהרונים, נכון לאפריל 2018, לא כולל אנשי צוות רפואי/טיפולי. נמצא כי:

- ב-122 צהרונים (76.2%) ישנם 2 אנשי צוות; ב-38 צהרונים (23.8%) ישנם 3 אנשי צוות.

מספר אנשי הצוות בהתייחס למספר הילדים:

- ב-11 הצהרונים בהם עד 15 תלמידים: ב-9 מהם ישנם שני אנשי צוות, ובשני גני חינוך מיוחד, 3 אנשי צוות בכל אחד.
- ב-137 הצהרונים בהם 16-30 תלמידים: ב-109 מהם ישנם 2 אנשי צוות; וב-28 מהם ישנם 3 אנשי צוות (לרבות 3 צהרונים עם 17-20 תלמידים).
- ב-12 הצהרונים בהם 31 תלמידים ויותר: ב-8 מהם ישנם 3 אנשי צוות; וב-4 מהם 2 אנשי צוות (לרבות שני צהרונים עם 32 תלמידים).

מנהל הצהרונים מסר לביקורת בענין זה, כדלהלן:
בכל צהרון חייבים להיות לפחות שני אנשי צוות חינוכי (מובילת צהרון + סייעת).
תיגבור באנשי צוות נוספים נתון לשיקול של מפקחת הצהרון, של מנהל האזור ושל מנהל הצהרונים. הפרמטרים המשפיעים על הוספת אנשי צוות:

- גילאי הילדים: בפתיחת שנת הלימודים יש תיגבור באיש צוות נוסף את גני הטרום-טרום חובה (לצורך החלפת טיטולים, קשיי התאקלמות, וכד').

- צהרונים/גנים "מכילים", אליהם מגיעים ילדי חינוך מיוחד המשולבים בצהרון ה"רגיל".
- גודל הצהרון (מבחינת מספר הילדים).
- הרכב הילדים בצהרון.
- צהרונים בהם ישנם לילדים קשיים חברתיים.

לאור האמור לעיל – מעל ל-2 אנשי צוות בכל צהרון, המצבה דינמית ונתונה לשינויים במהלך השנה, בהתאם לצרכי הילדים לפי קביעת צוותי החינוך.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.5.2. עד לפרסום הנחייה ארצית יש לפרסם הנחייה בכתב בנושא זה מטעם העירייה/מב"ע. ההנחיה תתייחס, בין השאר, לפרמטרים שהציג מנהל הצהרונים, כמפורט לעיל.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"החברה מקבלת את המלצת הביקורת ותחדד את הנושא בנהליה".*

5.6. <u>כישורי צוותי הצהרונים</u>

5.6.1. צוות כל צהרון ברמת-גן כולל "מובילה" (המשמשת כמנהלת הצהרון) ונושאת באחריות כוללת לפעילות הצהרון; וכן סייעת אחת או יותר. לעיתים מתווסף לצוות סייע/ת רפואי/ת הצמוד/ה לילד מסוים.

הסייעת משמשת כיד ימינה של מובילת הצהרון בכל הפעילות – אם כי, באופן כללי, תפקידה יותר בתחום האירגוני לרבות מטלות ניקיון וסדר, השלמות מלאי ציוד, סידור המזון (המגיע לצהרון במיכל שומר חום ובאריזה נוספת) לצורך הגשתו לשולחן.

נכון לאפריל 2018 סגל הצהרונים כלל כ-170 מובילות וכ-200 סייעות.

בהתאם לחוק הצהרונים, שר החינוך יקבע תנאים לפתיחת צהרון והפעלתו, לרבות "**תנאים הנדרשים ממלאי תפקידים בצהרון... ובכלל זאת תנאים לעניין ניסיון והכשרה מקצועית, לרבות השתלמויות והדרכות ועמידה בבחינות מקצועיות**".

נכון למועד סיום ביקורת זו אין עדיין הנחייה ארצית בנושא זה.

בעירייה/מב"ע אין כל הנחייה בכתב לגבי דרישות הסף וההכשרה הנדרשת ממלאי התפקידים בצהרון. מנהל הצהרונים מסר לביקורת כי השאיפה היא שכל מובילת צהרון תהיה גננת מוסמכת (אם אין לה תואר ראשון במקצועות החינוך), וכחלופה לכך סיום קורס להכשרת מובילות בצהרונים, בהיקף של 120 שעות, המתקיים בשיתוף עם מכללת לוינסקי, כאשר התכנים נקבעים ע"י המכללה בפיקוח משרד החינוך.

עבור הסייעות קיימת תוכנית הכשרה דומה בהיקף של 60 שעות.

להלן נתוני השכלת/הכשרת מובילות הצהרונים, כפי שנמסרו לביקורת ע"י מב"ע: מתוך 170 מובילות צהרונים: 10 אקדמאיות; 10 גננות מוסמכות; 30 בוגרות קורס מובילות קייטנה; 120 ללא הכשרה.

דהיינו: רק ל-20 מובילות (כ-12%) הכשרה מתאימה!

מבקר המדינה (בדו"ח 2014, עמ' 170) מציין כי רשויות מקומיות שנבדקו על ידו ציינו את הקושי בגיוס כח אדם מיומן לעבודה בצהרונים, כשהסיבה העיקרית לכך היא היקף המשרה המצומצם שאינו מאפשר בדרך כלל לשלב את העבודה בצהרונים עם עבודה נוספת, על מנת להשתכר בהתאם.

לדברי מנהל הצהרונים גם במב"ע הם נתקלים בקשיים דומים בגיוס כח אדם מתאים לסגל הצהרונים, ולכן הם נאלצים לקבל לתפקיד גם מי שאין לו ההכשרה הנדרשת (והוא בעל ניסיון קודם כמובילת צהרון, כמדריכת חוגים, עם רקע חינוכי וכו').

הביקורת סבורה כי למרות הקשיים האובייקטיביים בגיוס כח אדם מתאים, אין להשלים עם מצב בו לרוב המוחלט של המובילות אין הכשרה מתאימה.

בתשובה לשאלת הביקורת מדוע לא נשלחות המובילות באופן מואץ לקורס להכשרת מובילות צהרונים, מסר מנהל הצהרונים כי:

א. כל פתיחת קורס מותנית בתאום עם המיכללה ובאישור משרד החינוך, ואין קורס "פתוח" שאפשר להצטרף אליו בכל עת.

ב. בתחילת נובמבר 2018 יפתח קורס כזה במיכללת אור יהודה ומב"ע יעשו את מירב המאמצים כי בקורס ישתתפו כמה שיותר אנשי סגל צהרונים.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"תחום החינוך הבלתי פורמלי אינו מוסדר בדומה למה שאנו מכירים מהחינוך הפורמלי. בשנים האחרונות אכן יש רצון ועשייה של משרד החינוך ומשרד הפנים להסדיר את התחום, על שלל היבטיו אולם עדיין אין הסדרה מלאה. תכנית ניצנים של משרד החינוך כוללת גם הגדרות של צוותים, אך גם לפיה ראינו מגמה של 'הפחתה' בדרישות נכון לשנת הלימודים הנוכחית – בעיקר נוכח העובדה כי אם הדרישות תהיינה לצוותים בעלי תארים אקדמיים ו/או תעודות הוראה – רשויות לא יוכלו לעמוד בכך ולא יוכלו להפעיל את מסגרות החינוך המשלים.*

בגני הילדים, מטבע הדברים, ההיקפים רחבים פי כמה ואין כל דרישות הכשרה. ברור מאליו כי השאיפה הינה לגייס עובדים בעלי השכלה רלוונטית בתחום החינוך, מחזיקי תעודות הוראה וכיוצא באלו, אך אלו לא תנאי סף, ולא יכולים להיות נכון לעת הזו.

יחד עם זאת, חשוב לציין כי גיוס כח האדם בחינוך הבלתי פורמאלי הוא אתגר ארצי, והלכה למעשה – מדובר במשימה המורכבת ביותר שגופים דוגמת בית עמנואל מתמודדים עמה. מדובר בעבודה במשרה חלקית, של כ- 3 שעות ביום, בשעות הצהריים, דבר היוצר קושי בגיוס ובשימור העובדים, מייצר תחלופה גבוהה וריבוי היעדרויות של צוותים. מתוך אמונה כי החינוך הבלתי פורמאלי מהווה רצף חינוכי והינו חלק בלתי נפרד מהחינוך הפורמאלי, בכל שנה נערכים שינויים, שיפורים, הקצאת משאבים ועוד – הכל על מנת לגייס כח אדם מוכשר, איכותי ויציב.

*לפני כארבע שנים(!), בית עמנואל פיתחה מודל ייחודי של הסמכת הצוותים באופן פנים ארגוני, בשיתוף מכללת לוינסקי. נבנו מספר קורסים באופן המותאם לצרכים. מדובר במודל מוצלח אשר אומץ ע"י משרד החינוך והוטמע בתאגידים נוספים. בנוסף, בימים אלו ממש ייפתח קורס נוסף לצוותי הצהרונים, **בשיתוף משרד החינוך**. תכני הקורס נבנו בהתאם לצורך העולה מן השטח, אשר בסיומו מוענקת תעודת הסמכה".*

המלצת הביקורת

5.6.2. מומלץ להאיץ, ככל שניתן, את ההכשרות המקצועיות הנדרשות עבור מובילות הצהרונים, לרבות הקצאת משאבים לצורך כך, על מנת להגיע בהקדם למצב בו לכל מובילות הצהרונים תהיה הכשרה מתאימה.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"מדובר בתהליך אשר אין אפשרות 'להאיץ' אותו אלא הוא מתרחב משנה לשנה. לגבי רמת גן מדובר בהיקפים גדולים, מאות אנשי צוות, ואנו פועלים להכשרה הרחבה ביותר והמקיפה ביותר".*

5.7. המדריכים החינוכיים (מפקחים)

5.7.1. בהתאם ל"נוהל הכרה בצהרונים" של משרד הרווחה (שכאמור אינו מחייב את מב"ע) על מפעיל צהרונים להעסיק מדריך חינוכי שתפקידו להכין תכנית חינוכית שנתית שממנה נגזרות תוכניות חודשיות ושבועיות וכן הדרכת העובדים ליישום התוכנית הלכה למעשה. כמו כן מתפקידו פיקוח כללי על התיפקוד התקין של הצהרון.

להלן מאפיינים נוספים לפי הנוהל הנ"ל:

- העסקת המדריך תהיה בהיקף של 4 שעות חודשיות לפחות לצהרון.
- הוא יוכל להדריך עד 20 צהרונים בלבד ולא ישמש כאחד מעובדי הצהרון.
- בעל תואר ראשון לפחות באחד התחומים הבאים: פסיכולוגיה/מדעי ההתנהגות; סוציולוגיה/עבודה סוציאלית; חינוך/הוראה; מדעי החברה שכולל מסלול גיל רך/חינוך.
- בעל נסיון מוכח של שנתיים לפחות בהדרכה פרטנית וקבוצתית במסגרות חינוכיות בגיל הצהרון.

במב"ע הגדירו את תפקיד המפקח כדלהלן:

- הדרכה, ליווי ומעקב אחר עבודת הצוותים בצהרונים.
- ביקורים ופיקוח על מסגרות הצהרונים אותן מפעילה החברה.
- בנייה והנחיית השתלמויות ומפגשי צוותים – תוכניות פדגוגיות, נהלים, בטיחות וביטחון.
- ליווי ומעקב אחר הטמעת חומרי ההשתלמות בעבודה היומיומית.
- קשרי עבודה מול מגוון גורמים בחינוך הפורמאלי.
- צפייה בילדים בעלי צרכים מיוחדים, הדרכה והמלצות לטיפול.
- סיוע בהתמודדות עם בעיות יומיומיות של הצוותים.
- תקשורת והתנהלות מול הורים.

תנאי הסף של מב"ע למפקח כפי שמתפרסמים במכרזים לתפקיד זה:

- השכלה אקדמאית בתחום החינוך ו/או מדעי החברה.
- נסיון מוכח של שנתיים לפחות בעבודה בתחום החינוך עם דגש על הגיל הרך.

ביחידת צהרוני גני הילדים במב"ע מועסקים (נכון לאפריל 2018) 6 מדריכים חינוכיים/ מפקחים: 5 ב-80% משרה, 1 ב-40% משרה. לפי נתוני מב"ע כל המפקחים בעלי תואר אקדמאי בחינוך.

5.8. <u>פיקוח ובקרה</u>

5.8.1. 160 הצהרונים מחולקים במסגרות של שלושה מרחבים: מרחב צפון (53), מרחב מרכז (51), מרחב דרום (56). לכל מרחב ישנו מנהל, במשרה מלאה, שתפקידו:

- אחריות כוללת של התנהלות כלל הצהרונים באזור.
- אחריות ניהולית על הצוותים והכוונתם.
- בקרה על יישום נהלי העבודה.
- תקשורת מול ההורים ומענה לפניות, מפגשים פרטניים וקבוצתיים עם ההורים.
- גיוס וקליטת כוח אדם – היערכות לשיבוץ והכשרת צוותים.
- ניהול תקציב.
- אחריות על קייטנות הקיץ וימים ארוכים.
- תיאום ועבודה משותפת מול מגוון גורמים לרבות גורמים עירוניים.

5.8.2. הפיקוח והבקרה השוטפים נעשים ע"י המפקחים בכל מרחב, בכפיפות למנהל המרחב – ע"י ביקורים בצהרונים בכל אחד מימי העבודה שלהם (הביקורים הם ביקורי פתע או ביקורים שנקבעו מראש בהתאם לצרכים ו/או קשיים ידועים).

בסיום כל ביקור בכל צהרון כל מפקח ממלא טופס מובנה מטעם מחלקת הצהרונים "דו"ח ביקור מפקחת בצהרון". סעיפי טופס הדו"ח: בטחון ונוהלים; בטיחות הילדים; ארגון הסביבה; פעילויות ואקלים בצהרון; תקשורת ומערכות יחסים. את הדו"חות עליו להעביר למנהל המרחב מדי יום.

בכל בוקר מתקיימת בכל מרחב ישיבת עבודה של מנהל המרחב עם המפקחים, ובו מוצגים דיווחי הביקורים מהיום הקודם ודנים בנושאים השוטפים.
אחת לחודש מכינים המפקחים ריכוז ביקורים חודשי, שהוא למעשה דיווח מינהלי- אירגוני על היקף הביקורים לפי המסגרות.
לדברי מנהל הצהרונים ומנהלי המרחבים, כל מפקח אמור לבקר אחת לחודש, לפחות, בכל מסגרת (אין הנחייה כזו בכתב מטעם מב"ע). יחד עם זאת ביקורים רבים הם לא מתוכננים מראש ונעשים בעקבות פנייה או צורך מקצועי, לרבות צורך בביקורים חוזרים באותו חודש באותה מסגרת.

הביקורת בדקה את דיווחי הביקורים החודשיים של מפקחת במרחב דרום, בחודשים ינואר-מרץ 2018.

להלן הממצאים:

<u>ינואר 2018 (27 צהרונים)</u>

ביקור אחד בחודש: ב-13 צהרונים
שני ביקורים בחודש: ב-10 צהרונים
שלושה ביקורים בחודש: ב-3 צהרונים
שישה ביקורים בחודש: בצהרון אחד

<u>פברואר 2018 (26 צהרונים)</u>

ביקור אחד בחודש: ב-18 צהרונים
שני ביקורים בחודש: ב-4 צהרונים
שלושה ביקורים בחודש: בצהרון אחד
ארבעה ביקורים בחודש: ב-2 צהרונים
אף לא ביקור: בצהרון אחד

<u>מרץ 2018 (26 צהרונים)</u>

שני ביקורים בחודש: ב-13 צהרונים
שלושה ביקורים בחודש: ב-10 צהרונים
ארבעה ביקורים בחודש: ב-2 צהרונים
שישה ביקורים בחודש: בצהרון אחד

<u>המלצת הביקורת</u>

5.8.3. יש לפרסם הנחייה בכתב מטעם מב"ע לגבי תדירות ואופן ביצוע בדיקות המפקחים בצהרונים ולגבי אופן הטיפול והמעקב אחר ממצאים הדורשים תיקון/התייחסות.

5.8.4. יחידת הצהרונים מפעילה לצורך הפיקוח בצהרונים (החל מינואר 2018) גימלאי המבקר בצהרונים, בדרך כלל 4 פעמים בשבוע. הגימלאי מתוגמל לפי תשלום יומי של 85 ₪ ליום.

את ממצאי הביקורת הוא רושם על גבי טופס מובנה שהכין, אותו הוא מוסר לאחר מכן למנהל המרחב הנוגע בדבר. הטופס כולל מרכיבים כגון: תיק עזרה ראשונה, חומרי ניקוי, מנעולים/אינטרקום/לחצן מצוקה; טפסים; ניקיון השירותים; מיקום איחסון חומרי הניקוי; וכן את אופן הכנת האוכל (אם הביקור בשעת הגשת האוכל).

העובד מסר לביקורת כי בין ינואר 2018 – יוני 2018 (חצי שנה) הוא ביקר ב- 76 צהרונים, במרביתם יותר מפעם אחת ובחלקם אף 5-6 פעמים (סה"כ 148 ביקורים וסיורים חוזרים).
מסר:

- מקרים של אי-הקפדה על נטילת ידיים לפני האוכל.
- מקרים של אי לבישת כפפות ע"י הסייעות בעת הכנת האוכל.

- מקרים של חוסר באוכל מספיק עבור הילדים הגדולים יותר בצהרונים (בגילאי 6 ומעלה);

המעקב והבקרה אחר טיפול/תיקון הליקויים שנמצאו ע"י העובד נעשה ע"י מנהלי המרחבים.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.8.5. מומלץ לנסות למצוא אדם נוסף (במתכונת העסקה דומה) המתאים לביצוע ביקורות שוטפות בצהרונים. **עלות ההפעלה אינה גבוהה ויש בה חשיבות רבה**

5.8.6. יש לפרסם הנחייה בכתב לגבי אופן הטיפול והמעקב אחר ממצאים הדורשים תיקון/התייחסות.

5.9. <u>התכנית החינוכית</u>

הפעילות החינוכית העיקרית בצהרון מורכבת ממפגש יומי בשעה 15.15 לערך, הכולל העברת נושא ו/או פעילות יצירה. כמו כן פעמיים בשבוע מתקיים חוג העשרה, באמצעות מפעיל חיצוני. בין נושאי חוג ההעשרה: תיאטרון, מוסיקה, שעת סיפור, חיות. בצהרונים לגילאי 5-6 אחד משני החוגים הוא אנגלית.

במהלך השנה נכתבות ע"י המפקחים חוברות של הנחייה להעברת נושא (תכנית ופעילויות שונות).

5.10. <u>בטחון ובטיחות בצהרונים</u>

הצהרונים בעיר נמצאים במתקנים עירוניים (גני הבוקר), לכן ההיבטים הבטחוניים והבטיחותיים מטופלים באופן שוטף בגנים ע"י הגורמים העירוניים העוסקים בכך (מחלקת בטחון מוס"ח באגף בטחון ואכיפה ומנהל הבטיחות במחלקת לוגיסטיקה באגף החינוך). גורמים אלה מטפלים הן באמצעים שנדרשים (נעילה, אינטרקום, לחצן מצוקה, מטפי כיבוי וכד') והן באיתור וטיפול בסיכונים/מפגעים בטיחותיים.

לפיכך בצהרונים אין פעילות נפרדת בנושאים אלה, למעט:

- תידרוך בתחילת כל שנה למובילות הצהרונים ולסייעות, הניתן ע"י אנשי הבטחון/ בטיחות העירוניים.
- פירסום בתוך חוברת הנהלים וההנחיות לעבודת הצהרונים (האמורה להימצא בכל צהרון) של תקציר חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושאי בטחון ובטיחות.

הביקורת בדקה את מתן התדרוכים לקראת שנה"ל תשע"ח. נמצא כי ב-30 לאוגוסט 2017 ניתן תדרוך לצוותי הצהרונים.

לא נמצאו (בעת הביקורת) רשימות של מספר/שמות המשתתפים ולכן לא ניתן לדעת כמה חברי צוות (מובילות וסייעות) מכלל צוותי הצהרונים נטלו חלק בתדרוכים.

אי לכך הביקורת בדקה את מספר המשתתפים בתדרוכים לקראת שנת הלימודים תשע"ט. התדרוך לצוותי הצהרונים ניתן בתאריך 28 באוגוסט 2018. השתתפו 140 מובילות ו-150 סייעות. 80 אנשי צוות שלא השתתפו מתוכננים להשתתף בתדרוך באוקטובר 2018.

5.11. הכשרת הצוותים בעזרה ראשונה

בהתאם לנוהל הכרה בצהרונים של משרד הרווחה, על צוות הצהרון לעבור קורס עזרה ראשונה בסיסי בן 44 שעות (אשר ינתן על ידי אירגונים המוסמכים לכך ואשר מנפיקים תעודה למסיימי הקורס בהצלחה). בנוסף, על צוות הצהרון לעבור קורס רענון בן 8 שעות אחת לשנתיים.
לדברי מנהל הצהרונים גם צוותי הצהרונים במב"ע חייבים לעבור הקורסים בהיקף הנ"ל.

הביקורת ביקשה נתונים על הכשרת הצוותים בעזרה ראשונה. נמסר ע"י מב"ע כי 160 מובילות וכ-150 סייעות הן בעלות הסמכה .

5.12. תיקי עזרה ראשונה

5.12.1. בכל צהרון אמורים להיות שני תיקי עזרה ראשונה: הן מטעם גן הבוקר (במסגרת כלל ציוד הגן) והן מטעם הצהרון (באחריות מב"ע).

בבדיקת הביקורת בצהרונים (סעיף 5.18.2 להלן) נמצא כי בחלק מהצהרונים משתמשים באותו תיק (של גן הבוקר). כמו כן **בחלק מהצהרונים הציוד בתיק העזרה הראשונה היה חסר או פג תוקף.**
יש לציין כי בדיקת תיקי העזרה הראשונה היא חלק מתפקידם של המפקחים.

המלצת הביקורת

5.12.2. על המפקחים להקפיד על ביקורת שוטפת של מצב תיקי העזרה הראשונה בצהרונים, וכן לנהל מעקב אחר השלמת חוסרים בתיקים - תוך ניהול ותיעוד של מצב תיקי העזרה הראשונה בכל הצהרונים.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"החברה מקבלת הביקורת בעניין זה, ופועלת מיידית לתיקון".*

5.13. ניקיון

5.13.1. צוות הצהרון אמור לקבל את המקום מצוות גן הבוקר כשהוא נקי ומוכן לפעילות. הסדר זה מקורו ב"הבנה" כללית במשך השנים בין אגף החינוך ובין מב"ע – **אולם אינו מעוגן במסמך בכתב.**
לדברי מנהל הצהרונים לעתים קיימות תופעות בודדות של העברת גן הבוקר לצהרון כשהוא אינו נקי ומקרים אלו מטופלים נקודתית (ראה סעיף 5.32 להלן).

במהלך פעילות הצהרון על הסייעת לנקות את אזור האכילה, לבדוק את מלאי נייר הטואלט והמגבונים, ולנגב את המרצפות ליד הכיורים על מנת למנוע החלקה.
בסיום הפעילות ויציאת אחרון הילדים על הסייעת לטאטא ולשטוף היטב את כל שטח הצהרון, לנקות את המשטחים והארון במטבח ולהוציא את האשפה למיכלים.

5.13.2. בבדיקת הביקורת (סעיף 5.18.2 להלן) נמצאו הצהרונים נקיים, לרבות איזור השירותים.

5.14. <u>אחזקת חומרי ניקוי</u>

5.14.1. בהתאם להנחיות משרד החינוך לגבי גני הילדים, יש לוודא כי:

- חומרים רעילים נמצאים הרחק מהישג ידם של ילדים, במקום גבוה ונעול.
- כל חומרי הניקוי והחיטוי יוחזקו בארון נפרד ונעול מעבר להישג ידם של הילדים, ומפתח הארון יימצא בידי הצוות בלבד.
- אם אין בגן ארון מיוחד לחומרי הניקוי והחיטוי תדאג מנהלת הגן שחומרים אלה ימצאו מעבר להישג ידם של הילדים ובנפרד ממזון, וכן שיהיו מאוחסנים באופן שאין חשש של נפילתם או שפיכתם.

לצהרוני מב"ע אין הנחייה נפרדת בכתב בנושא זה, אלא כהתייחסות בתוך חוברת הנהלים וההנחיות לעבודה בצהרונים, (באיזכור לכך במסגרת פירוט חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הבטיחות).
בין הסעיפים שעל המפקחת למלא בטופס דו"ח הביקור בצהרון, אין סעיף הנוגע לנושא זה.
בבדיקת הביקורת בצהרונים (סעיף 5.18.2. להלן) נמצאו ליקויים בנושא זה בחלק מהצהרונים.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.14.2. יש לפרסם לצוותי הצהרונים הנחיות ברורות יותר בנושא אחזקת חומרי ניקוי, ויש להקפיד על בדיקת אחזקת חומרי ניקוי במסגרת הביקורות השוטפות של המפקחים.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"החברה מקבלת המלצת הביקורת בעניין זה, ופועלת מיידית לתיקון".*

5.15. <u>הכנת הארוחה</u>

5.15.1. בהתאם לנהלים ולהנחיות של מב"ע לעבודה בצהרונים, להלן ההנחיות בכל הנוגע לנושא זה:

- יש להגיש את הארוחה בצורה נעימה, על גבי שולחן ערוך עם מפות, צלחות וכלי אוכל חד-פעמיים.
- בזמן הכנת האוכל והגשתו לילדים יש להשתמש בכפפות חד-פעמיות מניילון.
- יש לשטוף היטב ירקות ופירות ולחתוך אותם לפני הגשתם.

- לפני כל ארוחה יישלחו הילדים ליטול ידיים.
- לפני הארוחה הילדים ישבו לשולחן וידקלמו את "דקלום האוכל".
- יש לוודא שהילדים אוכלים מדי יום ארוחת צהריים מלאה.
- אם הילד אינו אוכל מאכל מסוים, במקרה הצורך תוזמן עבורו מנה מיוחדת.

בבדיקת הביקורת בצהרונים בזמן הארוחה (סעיף 5.18 להלן) נמצא כי ההנחיות מתקיימות.

5.16. <u>לוח הצהרון</u>

5.16.1. בהתאם לנהלים ולהנחיות של מב"ע לעבודה בצהרונים, בכל צהרון חייב להיות תלוי לוח צהרון המיועד להורים ובו ההודעות הבאות:

- הודעה בעניין סגירת שערים והחתמות באיסוף.
- נהלים המחייבים את צוות הצהרון ואת ההורים.
- תכנית מסגרת לפעילות + לוח פעילות.
- תפריט.
- סוג החוגים והמועד שלהם.

בבדיקת הביקורת בצהרונים (סעיף 5.18.2. להלן) נמצא כי בכולם תלוי לוח צהרון ובו ההודעות הנדרשות, במספר צהרונים לא הוצג התפריט ע"ג הלוח.

5.17. <u>תיק הצהרון</u>

5.17.1. בהתאם לנהלים ולהנחיות של מב"ע לעבודה בצהרונים לכל מובילת צהרון יהיה תיק צהרון (שיסופק לה ע"י מב"ע) ובו המסמכים הבאים:

- רשימת הילדים.
- דו"ח מאפיינים (רגישויות בריאותיות) של ילדים.
- חוברת תכנים לפעילויות למידה ויצירה.
- יומן הצהרון.
- טופס ליווי בהולכה.
- רשימת הפריטים הצריכים להיות בערכת העזרה הראשונה.
- תיקיות שקופות לריכוז טפסים שמולאו.

בבדיקת הביקורת בצהרונים (סעיף 5.18.2. להלן) נמצא כי ברשות כולם נמצא החומר הנ"ל – אם כי בחלק מהצהרונים הוא לא היה מרוכז בתיק אחד מרכזי אלא במספר מקומות.

5.18. בדיקת הביקורת בצהרוני גני ילדים

5.18.1. **הביקורת ערכה ביקורי בדיקה ב-18 צהרוני גנים, בחודש מאי 2018.**

לבדיקות נלווה מנהל הצהרונים ומנהל המרחב הנוגע בדבר. בחלק מהביקורים נכח גם המפקח של אותו מרחב. בצהרונים נפגשה הביקורת עם מובילת הצהרון ועם הסייעת. עבור צוותי הגנים הביקורת הייתה ביקורת פתע.

ב-7 צהרונים מתוך ה-18 שנבדקו הביקורת נערכה בטווח הזמן של ארוחת הצהריים והממצאים בנוגע לכל הקשור לאספקת המזון – בסעיף 5.33 להלן בדו"ח זה.

בכל צהרון נבדקו הנושאים הבאים: ותק והכשרת המובילה; קיום לוח צהרון תלוי; קיום תיק צהרון עם חומר רלוונטי; רישום נוכחות; נקיון והתרשמות כללית; אחזקת חומרי ניקוי במקום בטוח; תיק עזרה ראשונה עם ציוד בתוקף; קיום מפגעי בטיחות בולטים גלויים לעין.

5.18.2. <u>להלן הממצאים העיקריים</u> (מתייחסים להכשרת/ותק המובילות ולליקויים שנמצאו):

מס'	ממצאים	הערות
1.	**גן 5 א' (נשר) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון הינה מורה מוסמכת וגננת 9 שנים. קיים תיק עזרה ראשונה של גן הבוקר.	המתלים למעילים/תיקים של גן הבוקר (המשמשים גם את הצהרון) **ללא מגן מתאים כנדרש.**
2.	**גן 5 ב' (דולב) גילאי 4-6**	
	מובילת הצהרון בתפקיד זה כ-6 שנים ועבדה קודם בגנים. ללא הכשרה פורמלית. בלוח המודעות **אין תצוגת תפריט. בתיק עזרה ראשונה ציוד שפג תוקפו.**	כנ"ל
3.	**גן 11 א' (טווס) גילאי 4-5**	
	אחת משתי המובילות (מתחלקות בתפקיד בימי השבוע) בעלת תואר בהוראה וגננת בוקר. ותק בצהרונים 5 שנים. **בלוח המודעות אין תצוגת תפריט.** **לא נמצא בביקור תיק עזרה ראשונה** (אלא כמה פריטי ציוד עזרה ראשונה בתפזורת). **חומרי ניקוי בארון נעול אבל מתחת לכיור בגובה הישג יד של ילדים** (אם שוכחים לנעול).	
4.	**גן 11 ב' (עיט) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון בעלת תעודת הוראה לביה"ס. **בלוח המודעות אין תצוגת תפריט.**	
5.	**גן 30 (זית) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון מועסקת כ-20 שנה במב"ע ומשמשת כגננת מחליפה בגני בוקר.	

	חומרי ניקוי בשירותי סגל בארון נמוך בהישג יד של ילדים, לא נעול.	
6.	**גן 31 (חסידה) גילאי 4-6**	
	מובילת הצהרון מועסקת 4 שנים במב"ע, שנתיים מובילה ושנתיים סייעת. **לא עברה הכשרה ייעודית. אין תצוגת תפריט. תיק עזרה ראשונה עם פריטים לא בתוקף. חומרי ניקוי בארון לא נעול בגובה נמוך.**	
7.	**גן 35 (גפן) גילאי 4-6**	
	מובילת הצהרון מועסקת כ-10 שנים בצהרוני מב"ע. **לא עברה הכשרה ייעודית. תיק עזרה ראשונה ישן של מב"ע עם פריטים לא בתוקף.**	
8.	**גן 40 (ורדים) גילאי 4-6**	
	מובילת הצהרון 7 שנים במב"ע, 10 שנים מורה באורט "גאולה". **תיק עזרה ראשונה של מב"ע לא נמצא.**	
9.	**גן 45 (סחלב) גילאי 4-5**	
	מובילת הצהרון 17 שנה בצהרוני "ויצ"ו", 6 שנים מועסקת במב"ע – **בתיק עזרה ראשונה חלק מהפריטים פג תוקף.**	
10.	**גן 49 (רימון) גילאי 4-5**	
	מובילת הצהרון בתפקיד זה 6 שנים, עברה קורס מובילות צהרון. **חומרי ניקוי בחדר שירותי סגל בארון לא נעול בגובה הישג יד של ילדים. תיק עזרה ראשונה אחד (לא ברור אם של גן הבוקר או של צהרון), עם חלק מפריטים פג תוקף.**	
11.	**גן 51 (ניצן) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון היתה 3 שנים סייעת ולפני זה סייעת רפואית. **לא עברה הכשרה ייעודית.**	
12.	**גן 72 (סנאי) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון גננת בגן פרטי מ-2003 ובמקביל במב"ע. **לא עברה הכשרה ייעודית. בתיק עזרה ראשונה פריטים חלקיים. אחזקת חומרי ניקוי יחד עם אלה של גן הבוקר בארון לא נעול בגובה בינוני.**	
13.	**גן 111 (נרקיס) גילאים 5-6**	
	מובילת הצהרונים מועסקת 22 שנה בצהרונים. **תיק עזרה ראשונה פריטים לא בתוקף.**	
14.	**גן 144 (איילה) גילאי 3-4**	
	מובילת צהרון מועסקת 10 שנים במקום, עברה קורס מובילות צהרון. **תיק עזרה ראשונה של מב"ע עם פריטים חסרים.**	
15.	**גן 161 (אמנון ותמר) גילאי 5-6**	
	מובילות צהרון מועסקות כ-30 שנה בצהרונים.	
16.	**גן 167 (מרגנית) גילאי 4-6**	
	מובילת צהרון מועסקת מעל 20 שנה בצהרון זה.	
17.	**גן 173 (אמיר) גילאי 3-4**	
	מובילת צהרון מועסקת במב"ע כ-10 שנים, מהם 6 שנים כמובילה. **לא עברה קורס מובילות. בתיק עזרה ראשונה חלק מפריטים פג תוקף.**	
18.	**גן 174 (תמר) גילאי 3-4**	
	מובילת הצהרון נמצאת במהלך לימודי תואר ראשון בחינוך, וסייעת בגן הבוקר. **לא עברה קורס מובילות. בתיק עזרה ראשונה חסרים פריטים.**	

5.19. צהרוני בתי"ס ברמת-גן (כללי)

הערה: הנתונים בפרק על צהרוני בתיה"ס נכונים לשנה"ל תשע"ח (אפריל 2018):

5.19.1. בהמשך להחלטת ממשלת ישראל מיום 21.5.2017 (סעיף 1.5 לעיל) פירסם משרד החינוך את תוכנית "ניצנים", שגובשה בשיתוף מרכז השלטון המקומי – שעיקרה סבסוד המסגרות הלימודיות המשלימות בשעות אחה"צ עבור ילדים בגילאי 3-8. הקצבת המשרד היא לפי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות, כאשר בדירוג באשכולות 6-10 התכנית תתקיים בכיתות א'-ב' בלבד. לפיכך ברמת-גן, הנמצאת בדירוג הסוציו-אקונומי 8, תוכנית זו מיועדת לכיתות א'-ב'.

הוצעו שני מודלים להפעלת צהרוני בתיה"ס:

מודל בסיסי (עלות 650 ₪ לחודש, סיבסוד משרד החינוך 150 ₪):

- הפעילות עד שעה 16.00.
- פעילות העשרה אחת לפחות.
- ארוחת צהריים חמה בהתאם לסטנדרטים מאושרים, פעילות ומתן סיוע בהכנת שיעורי בית.

מודל מורחב (עלות 935 ₪, סיבסוד משרד החינוך 150 ₪):

בנוסף למודל הבסיסי:

- הפעילות עד שעה 17.00.
- שעת העשרה שבועית נוספת.
- אבטחה.
- פעילות בימי חופשה (כ-14 יום בממוצע בשנה).

5.19.2. משרד החינוך קבע תנאי סף למסגרת הפעילות והזמין את הרשויות המעוניינות להגיש בקשות לתקצוב עבור הפעלת התוכנית בתחומן, ובתנאי שהרשות המקומית מתחייבת לעמוד בקריטריונים.

עיריית רמת-גן הצטרפה לתוכנית, החל משנת הלימודים תשע"ח – **במודל המורחב.**

(הערה: ברמת-גן מופעלים צהרוני בתי"ס גם לילדי כיתה ג').

5.19.3. להלן תנאי הסף של משרד החינוך למסגרת הפעילות (תשע"ח):

- מסגרת הזמן השבועית המוקצית להפעלת התכנית על מרכיביה היא: 5 ימים בשבוע, בהתאמה לכל מוסד לפי ימי הלימוד שנקבעו לו ולאחר סיום הלימודים הפורמאליים.
- ככלל, הפעילות תעסוק ברובה בהעשרה ותכלול גם את הרכיבים הבאים: ארוחה חמה וסיוע בהכנת שעורי בית למסגרות שבבתי הספר.

- הפעילות ב"ניצנים" מותנית בהגשת ארוחת צהריים חמה לילדים המשתתפים.
- קיום ועדת היגוי רשותית.
- הכשרת עובדי "ניצנים" והליווי החינוכי ייעשו בהתאם להנחיות משרד החינוך.
- העסקת רכז רשותי בהתאם לכמות מסגרות "ניצנים" גן או בי"ס שברשות, לפי מפתח שלא יפחת מכ-80 מסגרות למשרת רכז בממוצע.
- הפעלת חוגי העשרה הכלולים במאגר תכניות חינוכיות של משרד החינוך.
- עמידה במספר הילדים למסגרת בית ספר "ניצנים" כלהלן:

<u>מ-18 תלמידים ועד 34 תלמידים משתתפים בקבוצה של החינוך הרגיל בבתי ספר.</u>

עד 12 תלמידים בקבוצה של החינוך המיוחד הנכללת בתכנית.

המדריכים בתכנית יהיו:

- <u>צוות בית הספר</u> – בעלי רישיון לעיסוק בהוראה ו/או בעלי תעודות הוראה.

<u>בחינוך המיוחד</u> – מורים/גננות בעלי הסמכה בחינוך המיוחד.

- כמו כן ייבחר רכז בית ספרי על ידי הרכז הרשותי <u>מתוך צוות בית הספר</u> ושכרו ישולם במסגרת התקציב לתכנית. גיוס המדריכים של התכנית הינו באחריות הרשויות המקומיות בסיוע הרכזים הרשותיים ובהתייעצות עם מנהל ביה"ס. ככל שלא ניתן להעסיק רכז מתוך צוות בית הספר, **יש לבקש אישור בכתב מהפיקוח של משרד החינוך להעסיק רכז שאינו מצוות בית הספר.**

5.19.4. <u>ברמת-גן 51 כיתות צהרוני בתי"ס בהם 1295 תלמידים</u>. כל הצהרונים מופעלים ע"י מב"ע, וכל אנשי הסגל המועסקים בהם הם עובדי חברה זו.

<u>הצהרונים ממוקמים בכיתות בתוך 22 בתי"ס יסודיים בעיר</u> (מתוך סה"כ 30 בתי"ס יסודיים בעיר).

5.19.5. ימי ושעות הפעילות: בימים א'-ה', בין השעות 12.45 – 16.30, בחודשים ספטמבר – סוף יוני. בימי חופשות הקבועות ע"י משרד החינוך במהלך שנת הלימודים מופעלים ימי פעילות ארוכים, בשעות 07.45 - 16.00.

5.19.6. סדר היום הבסיסי:

- 12.45 – 13.30: מפגש ראשוני, בדיקת נוכחות, ריכוז והגדרת סדר היום
- 13.30 – 14.00: ארוחת צהריים
- 14.00 – 15.00: הכנת שיעורי בית
- 15.00 – 15.30: הפסקה, פעילות מתוכננת בחצר
- 15.30 – 16.15: עבודת יצירה/פעילות חברתית/חוג העשרה (שני חוגים בשבוע)
- 16.15 – 16.30: מפגש מסכם.

5.19.7. ב-4 בתי"ס (סה"כ 7 כיתות) הפעילות היא במתכונת מקוצרת (בעלות מופחתת להורים) מאחר והתלמידים במסגרת יול"א (יום לימודים ארוך) ולפיכך ההגעה לצהרון היא בשעה מאוחרת יותר.

5.20. ועדת היגוי עירונית ורכז רשותי

5.20.1. בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך לתקצוב רשויות מקומיות במסגרת תוכנית "ניצנים" – הרשות תקים ועדת היגוי רשותית בראשות ראש הרשות או מנהל אגף החינוך, אשר תתכנס לפחות 3 פעמים בשנה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנה"ל תשע"ח (לקראת פתיחת השנה ובמהלכה) התכנסה הועדה בתאריכים 12.7.2017, 6.10.2017, 14.1.2018, 6.3.2018, 17.5.2018, 21.6.2018.
חברי הועדה ברמת-גן הם: מנהלת אגף החינוך (יו"ר); סמנכ"לית אגף החינוך; מנהלת אגף חינוך יסודי; מנכ"ל מב"ע; סמנכ"ל בית עמנואל; יו"ר ועד ההורים העירוני; רכזת "ניצנים" רשותית.

5.20.2. בהתאם להנחיות משרד החינוך הרשות המקומית (בלבד) תמנה רכז תוכנית "ניצנים" שירכז את כל הפעילות המינהלית והחינוכית של התכנית ברשות המקומית.

5.20.3. מהביקורת עולה כי במכרז שנערך ביום 20.12.2017, ובהתאם להחלטת ועדת כח אדם מטעם דירקטוריון החברה, נבחרה מנהלת מועדוניות בתיה"ס במב"ע לתפקיד זה.
הזוכה במכרז היא בעלת תואר ראשון במדעי החברה ובחינוך ועובדת בתפקידים חינוכיים במב"ע מאז שנת 2002.

5.21. מספר התלמידים בצהרוני בתיה"ס

5.21.1. להלן התפלגות מספר התלמידים בכיתות צהרוני בתיה"ס (אפריל 2018):

מספר ילדים בצהרון אחד	מספר כיתות	אחוז כיתות מכלל הכיתות	הערות
12-20	11	21.6%	
21-29	23	45.1%	
30-34	17	33.3%	מתוכם 13 כיתות א'
סה"כ	**51**	**100.0%**	

מהנתונים הנ"ל עולה כי מספר התלמידים בשליש מכיתות הצהרונים הוא בין 30-34, מרביתם תלמידי כיתה א'. מספר זה עומד בתנאי הסף של משרד החינוך.

5.21.2. בהתייחס לנתונים הנ"ל מסרה מנהלת צהרוני בתי הספר כי זהו המצב השכיח בכל הארץ – הדרישה לרישום גבוהה יותר, באופן טבעי, בכיתה א' מאשר בכיתות הגבוהות יותר.

5.22. <u>מספר אנשי הצוות וכישוריהם</u>

5.22.1. צוות כל צהרון בי"ס ברמת-גן כולל "מדריך" אחד ו"סייע" (אחד בכל צהרון, לא כולל תוספת סייע/ת רפואי/ת), כאשר ב-2 צהרונים נמצאים 2 סייעים בנוסף למדריך.

תפקידיו העיקריים של המדריך:

- אחראי לביצוע כל המטלות בדרך הטובה ביותר תוך התנהלות מקצועית וראויה, שמירה על בטחונם ובטיחותם של הילדים וניהול הסייעים כך שימלאו את כל חובותיהם כנדרש.
- סיוע בחלוקת המזון בעת ארוחת הצהריים.
- לוודא ביצוע עבודת הניקיון השוטף.
- לוודא הימצאות תיק עזרה ראשונה, לרבות חידוש המלאי.

תפקידיו העיקריים של הסייע:

- יד ימינו של המדריך במטלות חינוכיות ואירגוניות.
- טיפול בנושא האוכל (מפות וכלי אוכל, הכנת מזון להגשה, לוודא נטילת ידיים וכד').
- ניקיון שוטף לרבות תחזוקת שירותים.
- ניקוי לאחר האוכל, ניקוי וסידור הכיתה בסיום הפעילות, כיבוי מזגנים ואורות וכד'.

5.22.2. לפי מסמך משרד החינוך בנוגע להפעלת התכנית <u>בתשע"ח</u>, ("קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשע"ח להפעלה במסגרת תכנית ניצנים") המדריכים בתכנית (בבתי"ס) יהיו בעלי רשיון לעיסוק בהוראה ו/או בעלי תעודת הוראה, וכן "מדריך" (ללא פירוט איזה רקע/הכשרה נדרש למדריך).

הגדרה זו היא כללית ביותר ומשאירה למעשה לגוף המקומי המפעיל שיקול דעת נרחב.

5.22.3. הביקורת קיבלה ממב"ע נתונים לגבי השכלת/הכשרת המדריכים בשנת הלימודים תשע"ח:

מהנתונים עולה כי מבין 60 המדריכים (כולל ממלאי מקום):

- 21 הינם בעלי תעודת הוראה או תואר אקדמאי.
- 39 הם בעלי הכשרה/נסיון בהדרכה בתחומים שונים ומגוונים (בין השאר הכשרה כמנהלי קייטנה, כמדריכי יוגה, כמדריכי מגן דוד ירוק, כמדריכי וינגייט, סטודנטים, השתלמות מלאכות שימושיות, טיפול ברפואה משלימה וכן הגדרה של "מדריכה מנוסה ומקצועית" (ללא פירוט).

יש לציין כי בקריטריונים בנושא זה עבור שנה"ל תשע"ט (בתוקף מיוני 2018) צמצם משרד החינוך את הדרישות להשכלה הפורמלית וקבע כי מדריך יוכל להיות גם "**מדריך בוגר בעל נסיון בעבודה עם נוער, שהוא סטודנט להוראה/סטודנט/מדריך מתוך מאגר תכניות העשרה כמו קרב, מיל"ת וכד'. אם אין בנמצא מדריך כמפורט לעיל, העסקת מדריך "אחר" תתאפשר באישור הפיקוח בלבד**".

לדברי מנהלת המועדוניות למרות המאמצים שנעשים למציאת מדריכים עם השכלה/ותק/הכשרה מתאימים, הם נתקלים בקשיים משמעותיים בגיוס מדריכים – וזאת על אף שהשכר המוצע (כ-60 ₪ לשעה) הוא כפול משכר המינימום.
כמו כן, כל הצוות נמצא בבקרה שוטפת של משרד החינוך במסגרת השתתפות המועדוניות ברמת-גן בתוכנית "ניצנים".

5.23. השתלמויות הצוותים

5.23.1. בתחילת כל שנת לימודים מתקיימת השתלמות בסיסית של מספר שעות הן בנושאים מינהלתיים (לרבות בטחון, בטיחות, נוהלים, תזונה וכד') והן בנושאים פדגוגיים. משרד החינוך דורש דיווח על השתתפות כל אנשי הסגל בהשתלמויות, ולדברי מנהלת צהרוני בתיה"ס ההשתתפות היא מלאה (הוצעו שני ימים שונים, לבחירת אנשי הצוות). בנוסף לכך הצוותים החינוכיים נמצאים במסגרת מתווה הכשרה בפיקוח משרד החינוך (4 פעמים בשנת לימודים), כולל: ריענון הנוהלים האירגוניים והצגת התוכנית החינוכית.

5.24. התוכנית החינוכית

5.24.1. במהלך שנת הלימודים הופקו 4 חוברות לימודיות:

- קיימות וחקר החלל
- חמשת החושים
- הסתגלות, שייכות והיכרות עם מגוון רגשות
- היכרות עם סגנונות מוסיקליים

בכל תקופה במהלך השנה, אחת החוברות שימשה כבסיס להעברת התכנים הלימודיים ולפעילויות השונות.
התוכניות החינוכיות נבדקות גם במסגרת הביקורים השוטפים של מפקחי משרד החינוך (סעיף 5.25 להלן).

5.25. פיקוח ובקרה מטעם משרד החינוך

5.25.1. משרד החינוך שולח באופן שוטף במהלך השנה בקרים מטעמו לכיתות מועדוניות בתיה"ס (הביקורים הם ללא אתראה/הודעה מראש). הבקרים בודקים בעיקר נתוני

נוכחות ותיעוד נוכחות, וכן את התוכנית החינוכית ונושאים נוספים, כגון המזון. משרד החינוך אינו שולח באופן שוטף את דו"חות הבקרה שלו למב"ע.

5.26. <u>פיקוח ובקרה ע"י העירייה/מב"ע</u>

5.26.1. ביחידת צהרוני בתיה"ס במב"ע שתי מפקחות:

- מפקחת אחת מועסקת ב-100% משרה, בעלת תואר ראשון במדעי ההתנהגות ותואר שני בייעוץ אירגוני.
- מפקחת שניה מועסקת ב-60% משרה, בעלת תואר ראשון ושני בייעוץ חינוכי (התמחות בתואר שני בחינוך מיוחד).

תפקיד המפקחות:

- הדרכה, ליווי ומעקב אחר הצוותים בתכנית ניצנים.
- ביקורים ופיקוח על מסגרות ניצנים אותם מפעילה החברה.
- בנייה והנחיית השתלמויות ומפגשי צוותים.
- ליווי ומעקב אחר הטמעת חומרי ההשתלמות בעבודה היומיומית.
- בניית תכנית עבודה פדגוגית.
- קשרי עבודה מול מגוון גורמים בחינוך הפורמלי.
- צפייה ומעקב בילדים בעלי צרכים מיוחדים, הדרכה והמלצות לטיפול.
- סיוע בהתמודדות עם בעיות יומיומיות של הצוותים.
- תקשורת והתנהלות מול הורים.

מתיאור התפקיד לעיל עולה כי עיקר תפקידן של המפקחות הוא בתחום הפדגוגי חינוכי, וזוהי המטרה העיקרית של ביקורן במועדוניות (ראה להלן). **את המטלות של הבקרה המינהלית (לרבות נקיון, כל היבטי האוכל, בטיחות וכד') מבצעים מנהלת המועדוניות וסגנה.**

5.26.2. המפקחות מטפלות בשעות הבוקר במשרד היחידה בתיאום ובטיפול עם גורמי חוץ, הורים, אנשי הסגל וכתיבת החומר הפדגוגי. מדי יום עבודה הן יוצאות לביקורים במועדוניות בשטח.

היעד הוא קיום ביקור בכל כיתת מועדונית אחת לחודש, אולם מאחר והצרכים הפדגוגיים מכתיבים לעתים טיפולי אד-הוק כגון מספר ביקורים בחודש באותה כיתה לפתרון בעיה – לא תמיד עומדים ביעד זה. בכל מקרה המפקחות מקיימות קשר טלפוני שוטף עם כל המדריכים.

כל ביקור במועדונית של המפקחות מתועד ביומן שלהן ואחת לחודש הן מוסרות דו"ח פדגוגי בכתב על המסגרות שבתחום טיפולן.

אחת לשבוע מתקיימת ישיבת עבודה מחלקתית בהשתתפות המנהלת, סגנה, המפקחות ועובדות המשרד.

5.26.3. בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת המועדוניות כי המפקחות לא נדרשות למסור דיווח מינהלי לגבי הביקורים (מיקום, מועדי ושעת ביקור).

<u>המלצת הביקורת</u>

5.26.4. מומלץ כי יידרש מהמפקחות למלא דיווחים מינהליים שבועיים על ביצוע הביקורים – בנוסף לדו"חות הפדגוגיים שהן מעבירות באופן שוטף.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"מקבלים את המלצת הביקורת בעניין".*

5.27. <u>עזרה ראשונה: הכשרת הצוותים ובדיקת התיקים</u>

5.27.1. הביקורת מעירה כי מתוך כ-120 אנשי הצוות – כ-30 מהם לא עברו הכשרה בעזרה ראשונה. לדברי מנהלת המועדוניות הכוונה היא שבמהלך שנת הלימודים תשע"ט כולם יעברו את ההכשרות כנדרש. כמו כן מסרה כי מקפידים שבכל בי"ס בו יש כיתות מועדוניות יהיה בשעות הפעילות לפחות מדריך/סייע אחד שעבר הכשרה ויכול לתת מענה.

5.27.2. בבדיקת הביקורת במועדוניות (סעיף 5.30.2) עולה כי בחלק מהן פריטים בתיק העזרה הראשונה היו חסרים או לא בתוקף.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.27.3. יש להקפיד על בדיקות קבועות (ומתועדות) של תכולת תיקי העזרה הראשונה במועדוניות, ועל השלמת פריטים או החלפתם אם נדרש.

5.28. <u>ניקיון כיתות הצהרונים</u>

5.28.1. צוות צהרון ביה"ס אמור לקבל את הכיתה כשהיא נקייה לאחר סיום הלימודים בה. הסדר זה מקורו ב"הבנה" כללית במשך השנים בין אגף החינוך ובין מב"ע – אולם אינו מעוגן במסמך בכתב (ראה סעיף 5.32 להלן).
במהלך פעילות הצהרון על הסייע לפנות את שאריות האוכל, לנקות את השולחנות ולטאטא את אזור האכילה. במהלך הפעילות יש לבדוק את מלאי נייר הטואלט וכן לנגב את המרצפות ליד הכיורים ובחדרי השירותים למניעת החלקה.
בסיום יום העבודה הכיתה צריכה להיות נקייה ומסודרת כשכל הכיסאות מורמים.

5.28.2. בבדיקת הביקורת (סעיף 5.30.2 להלן) נמצאו הצהרונים נקיים (למעט כיתה אחת שלא נוקתה ע"י אנשי ביה"ס בסיום לימודי הבוקר).

5.29. הכנת הארוחה

5.29.1. בהתאם לתקנון הנהלים של מב"ע לצהרוני בתי"ס, להלן עיקרי הכללים בנוגע לארוחת הצהריים:

- יש לדאוג להזנתם של הילדים בהתאם לבקשות מיוחדות.
- הצוות ירחץ את ידיו בסבון באופן יסודי לפני הגשת המזון.
- יש לוודא שהאוכל הגיע חם וראוי להגשה.
- במידה ויש תקלות במזון או בכמות יש להודיע להנהלה במידי.
- יש לוודא ולדאוג שהילדים ירחצו את ידיהם בסבון ובמים לפני הארוחה.
- יש לקבוע שעה קבועה לארוחת הצהריים כשהאוכל עדיין חם.
- עריכת השולחנות תעשה מראש בצורה אסתטית ומזמינה כשעליהם מפות, צלחות וסכו"ם.
- במרכז השולחנות יש להניח צלחות עם ירקות טריים חתוכים בצורה נגישה וקנקני מים.
- בשעת הארוחה הילדים ישבו לשולחן והצוות יעבור ביניהם כדי לחלק את המזון.
- אין לעמוד בתור ואין לחלק את האוכל כמזנון.

5.29.2. בבדיקת הביקורת בצהרוני בתי הספר בזמן הארוחה (סעיף 5.30.2 להלן) נמצא כי ההנחיות העיקריות מתקיימות.

5.30. בדיקת הביקורת בצהרוני בתי"ס

5.30.1. **הביקורת ערכה ביקורי בדיקה ב-10 כיתות צהרוני בתי"ס, בחודש מאי 2018.**

לביקורת נלוו מנהלת צהרוני בתיה"ס במב"ע, סגנה וכן המפקחת של אותו האזור. בצהרונים נפגשה הביקורת עם מדריכי הכיתות. עבור הצוותים בבתי הספר הביקורת הייתה ביקורת פתע.

במספר צהרונים מתוך אלו שנבדקו הביקורת נערכה בטווח הזמן של ארוחת הצהריים, והממצאים בנוגע לכל הקשור לאספקת המזון – בפרק 5.33 להלן בדו"ח זה.

בכל צהרון נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: ותק והכשרת המדריך; קיום תיק צהרון עם חומר רלוונטי; רישום נוכחות; ניקיון והתרשמות כללית; תיק עזרה ראשונה.

5.30.2. להלן הממצאים העיקריים(מתייחסים להכשרת/ותק המדריכים ולליקויים שנמצאו):

מס'	ממצאים	הערות
1.	**שכבת כתה א' (1) - בי"ס ערמונים**	
	המדריכה 17 שנה במועדונית, עברה קורס מפעילי צהרון. חלק מפריטים בתיק עזרה ראשונה לא בתוקף.	
2.	**שכבת כתה א' (2) - בי"ס ערמונים**	
	מדריכה חצי שנה במב"ע, היתה בעבר מדריכת חוגים. ללא הכשרה ייעודית.	כשעתיים לאחר זמן תחילת פעילות המועדונית, מנקה מטעם ביה"ס עדיין לא ניקה את הלכלוך מכתת הבוקר.
3.	**שכבת כתה ב' - בי"ס ערמונים**	
	המדריכה כ-3 שנים במועדוניות, תחילה כסייעת. לומדת לתואר ראשון, ללא הכשרה.	
4.	**שכבת כתה ג' – בי"ס ערמונים**	
	המדריכה בעלת תואר ראשון בחינוך מיוחד.	
5.	**שכבת כתה א' – בי"ס "עתיד"**	
	המדריכה סיימה לימודי תואר ראשון בפסיכולוגיה אולם עדיין ללא תואר. ללא הכשרה ייעודית. חלק מפריטים בתיק עזרה ראשונה לא בתוקף.	
6.	**שכבת ב' + ג' – בי"ס "עתיד"**	
	המדריכה 17 שנים במועדונית זו + 17 שנה בתיגבורים בבי"ס.	
7.	**שכבת כתה א' (1) – בי"ס "המתמיד"**	
	המדריכה גננת מוסמכת, שנה ראשונה במועדונית, מורה לגיל הרך בבי"ס. חלק מפריטים בתיק עזרה ראשונה לא בתוקף.	
8.	**שכבת כתה א' (2) – בי"ס "המתמיד"**	
	המדריכה מורה מוסמכת באותו בי"ס.	
9.	**שכבת כתה ב' – בי"ס "המתמיד"**	
	המדריכה היתה סייעת פדגוגית במשך 16 שנה. ללא הכשרה ייעודית.	
10.	**שכבת ב' + ג' – בי"ס "המתמיד"**	
	המדריכה מורה משלבת בחינוך מיוחד, עברה קורס ניהול מועדוניות.	

5.31. מעונות יום

5.31.1. כללי

מעונות היום בישראל פועלים בימים א'-ה' בין השעות 16.00 – 07.00 ובימי ו' משעה 07.00 עד 13.00. מעונות מסוימים פועלים גם עד השעה 17.00 עפ"י ביקוש הורים או דרישות משרד הרווחה. גיל הילדים במעונות הוא 3 עד 36 חודשים.

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הרווחה מרכז את הטיפול הממשלתי השוטף בנושא מתוך הבנה כי המעון (כמו גם מסגרות נוספות) משמש אמצעי חשוב לפתרון תעסוקתי ע"י כך שהוא מאפשר לאמהות להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה – זאת לצד קיום פיקוח ובקרה על המסגרות המוכרות על ידו.

האגף נותן הכרה ("סמל מעון") לארגון המפעיל מסגרות אלה ועומד בקריטריונים שנקבעו – כאשר המשמעויות הנגזרות ממתן "סמל" הינן מתן אפשרות להורים, אשר ילדיהם שוהים במעון, ליהנות מהשתפות המשרד בשכר הלימוד בהתאם לזכאותם, עפ"י מבחני התמיכה שמתפרסמים על ידי המשרד.

מחירי המעונות הם במסגרת "צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ובמשפחתונים), התשע"ג – 2013". נכון לאוגוסט 2017 המחיר הוא כדלהלן: במעון שמסווג כמלכ"ר 2,474 ₪ ל"תינוק" ו-1,889 ₪ ל"ילד"; ובמעון יום שאינו מסווג כמלכ"ר: 2,622 ₪ ל"תינוק", ו-2,002 ₪ ל"ילד". מב"ע מסווגים כמלכ"ר.

העלות של שכר הלימוד בהתייחס להשתתפות ההורה והשתתפות המדינה היא בהתאם לדרגות הזכאות, כאשר בכל שנה מפורסמות טבלאות שכר הלימוד. ההורים משלמים את העלות שנקבעה ע"י משרד הרווחה, והמשרד משלים למפעיל את ההפרש מהמחיר המלא.

משרד הרווחה מפרסם מדי שנת לימודים "קובץ ריענון נהלי הפעלה למעונות יום". הנהלים כוללים הנחיות בתחומים הבאים:

- הבטחת הבטיחות.
- מידע להורים, יומני נוכחות, פעילויות שונות.
- הנחיות בתחום הטיפולי.
- שונות (נושאים אירגוניים ומינהליים).

5.31.2. מעונות היום ברמת-גן (כללי) - הנתונים מתייחסים לשנה"ל תשע"ח.

מפעלי בית עמנואל מפעילים 3 מעונות. מעונות נוספים מופעלים בעיר ע"י גופים אחרים (ויצו, נעמת, אמונה) וכן ע"י גורמים פרטיים.

להלן טבלת המעונות של מב"ע:

שם המעון	קבוצת שכבת גיל	מספר הילדים	סה"כ אנשי צוות	הערות
רמת עמידר	תינוקות	18	4	אחרי שעה 13.00
	פעוטות	27	4	3 אנשי צוות בכל כיתה
	בוגרים	33	4	
סה"כ רמת עמידר		78		
התמרים	תינוקות	18	4	
	פעוטות	27	4	
	בוגרים	33	4	
סה"כ התמרים		78		
רמת אפעל	תינוקות	18	4	
	פעוטות	27	4	
	בוגרים	33	4	
סה"כ רמת אפעל		78		

כל מעונות היום ברמת-גן המופעלים ע"י מב"ע מוכרים ע"י משרד הרווחה והם בעלי "סמל מעון", דהיינו: עומדים בדרישות ובקריטריונים של המשרד ומפוקחים על ידו.

5.31.3. <u>תפוסת הילדים במעון</u>

משרד הרווחה שולח מדי שנת לימודים מסמך "תפוסה מאושרת למעון", כאשר חל איסור מוחלט לחרוג מהתפוסה המאושרת במעון.

כל שלושת המעונות של מב"ע הם בתפוסה המירבית המאושרת ע"י המשרד.

5.31.4. <u>כשירות והכשרה מקצועית של הסגל</u>

הדרישות להלן הן של משרד הרווחה (<u>המאשר אישית כל מנוי של מנהלת מעון ואחראית כתה</u>):

<u>מדריכה חינוכית:</u>

- תואר ראשון בחינוך או פסיכולוגיה
- התמחות בגיל הרך
- השתלמות בעבודה חינוכית וניהול – ותק של שנתיים

מב"ע מעסיק מדריכה חינוכית אחת עבור כל המעונות – בעלת תואר שני במינהל החינוך ותואר ראשון בפסיכולוגיה ויעוץ חינוכי. בעבר היתה מנהלת מחלקת חינוך במועצה אזורית.

<u>מנהלת מעון</u>

השכלה אקדמית בלבד; מנהלות ותיקות יכולות לקבל פטור מדרישה זו אם הן עומדות בדרישות הכשרה למנהלות מעון ותיקות. יש לציין כי בעבר הדרישה הבסיסית הייתה לסיים קורס ניהול מעונות יום.

מנהלות המעונות שמעסיק מב"ע:

עמידר: המנהלת בוגרת קורס מורחב לניהול מעונות יום.

התמרים: המנהלת בוגרת קורס ניהול מעונות יום + קורס מטפלות של משרד הכלכלה.

אפעל: המנהלת בוגרת תואר ראשון במדעי החברה וסיימה קורס ניהול מעונות יום.

<u>מטפלות</u>

- מטפלות ותיקות – יש לעמוד בדרישות הכשרה למטפלות מעון ותיקות.
- אם כלל המטפלות במעון לא מוסמכות – לא יאושר סמל מעון.

המטפלות שמעסיק מב"ע (ההתיחסות לאחראיות כיתה בלבד):

עמידר: שתיים בעלות תעודת מטפלת סוג 1 מטעם משרד הכלכלה; אחת גננת בעלת תואר ראשון ממכללת לוינסקי.

התמרים: אחת תעודת גננת; אחת מטפלת סוג 1 ממשרד הכלכלה; אחת גננת תואר ראשון ממכללת לוינסקי.

אפעל: אחת מטפלת סוג 1 ממשרד הכלכלה; אחת סיימה 3 שנות לימוד במכללת לוינסקי חינוך לגיל הרך, טרם קיבלה תואר; אחת גננת תואר ראשון + תעודת הוראה מסמינר הקיבוצים.

לגבי רבות מהמטפלות (שאינן אחראיות כיתה), מצוין כי עברו "השתלמויות לגיל הרך" (ללא פירוט).

משרד הרווחה, בפרסום באתר שלו בנושא זה, קובע כי "**האגף רואה בדרישות ההכשרה דרישות מחייבות וקריטיות להבטחת איכות הטיפול הניתן במעון, יחד עם זאת הוא מודע למצוקת הגיוס הקיימת למקצועות אלה".**

האחראי למעונות היום במב"ע ציין בפני הביקורת כי אכן ישנם קשיים בגיוס כח אדם מתאים כמטפלות, שיעמוד בכל הדרישות הפורמליות של משרד הרווחה – אולם בהיותו מעון מוכר ומפוקח נתוני הצוותים ידועים למשרד הרווחה.

5.31.5. <u>פיקוח ובקרה של משרד הרווחה על המעונות</u>

בתשובה לשאלת הביקורת מסר אחראי המעונות במב"ע כי בשנת הלימודים תשע"ח לא הגיע אליהם כל דו"ח ביקורת במעונות מטעם משרד הרווחה. ידוע להם כי מעת לעת מגיעים נציגי המשרד למעונות, ללא הודעה מוקדמת, מקיימים בדיקה מטעמם ואינם משאירים כל מסמך על כך.

5.31.6. <u>פיקוח ובקרה של מב"ע על המעונות</u>

תפקידה של המדריכה החינוכית לקיים ביקורים בשלושת המעונות, הכוללים פגישות/ הדרכה עם הצוותים, קשר עם הורים, ובדיקה כללית בנושאים הפדגוגיים.
המדריכה במעונות מב"ע ממלאת גם תפקיד של מפקחת בצהרוני גני הילדים של מב"ע (החל משנה"ל תשע"ט היא בתפקיד מנהלת מרחב בצהרונים) ומתוך היקף העסקתה הכולל במב"ע 10% מוקדשים למעונות. היקף זה מאפשר לה ביקור של אחת לשבועיים במעונות התמרים ורמת אפעל, בהיקף של כ-4 שעות בכל מעון, ואחת לחודש ביקור במעון רמת עמידר בהיקף שעות דומה. יש לציין כי בהתאם להנחיות משרד הרווחה ביקורי המפקח אמורים להתקיים אחת לשבועיים בכל מעון. לדברי אחראי המעונות במסגרת תוכנית הביקורים הנוכחית היא מנצלת את כל היקף שעות עבודתה בתחום המעונות, כאשר מעון רמת עמידר הוא ותיק מאד ובשלב זה הביקור החודשי עונה על הצרכים.

בבדיקת הביקורת עולה כי המדריכה החינוכית שולחת לאחראי המועדוניות דו"ח תקופתי בכתב לגבי הנושאים שטיפלה בביקוריה.

הנושאים המינהליים-אירגוניים נמצאים בבקרה השוטפת של כל אחת ממנהלות שלושת המעונות (שתחתיהן נמצאות אחראית לכל כתת מעון + המטפלות).

5.31.7. <u>אישור בטיחות אש</u>

נמצא כי אישור ביצוע סידורי כבאות ואמצעי בטיחות באש לשנה"ל תשע"ח, ניתן לשלושת המעונות בתחילת שנת הלימודים.

5.31.8. <u>תיק עזרה ראשונה</u>

בבדיקת הביקורת ב-3 כיתות מעון רמת עמידר נמצא כי: במשרד המנהלת קיים תיק עזרה ראשונה גדול (מרכזי). לדברי אחראי המועדוניות קיימים תיקי עזרה ראשונה תקינים, עם כל הציוד הנדרש בתוקף, גם בשני המעונות האחרים.

5.31.9. <u>הכשרה בעזרה ראשונה</u>

כל צוותי המעונות למעט ארבע עובדות חדשות שהגיעו במהלך השנה, עברו את ההכשרה הנדרשת בעזרה ראשונה. אלו שלא עברו ישתתפו בהכשרה בשנה"ל תשע"ט.

5.31.10. <u>תזונה במעונות</u>

המזון לארוחת צהריים מתקבל מחברת ההסעדה החיצונית (כמו בצהרוני גני ילדים ובתי"ס) ואין בישול בפועל בשטח המועדונית. לגילאי התינוקות נעשית טחינה של מזונות (בעיקר ירקות ופירות).
ראה ממצאי בדיקת מזון בסעיף 5.33 להלן.

5.31.11. ניקיון

בבדיקת הביקורת ב-3 כיתות מעון רמת עמידר, נמצא כי המקום נקי.

5.32. רצף ניקיון בצהרונים בין מסגרות הבוקר ומסגרות הצהריים

5.32.1. כמפורט בסעיפים 5.13 ו-5.28 לעיל:

צוות הצהרון של כל גן ילדים אמור לקבל את המקום מצוות גן הבוקר כשהוא נקי ומוכן לפעילות, וכך גם הצוות של כל כתת מועדונית בבי"ס.

בסיום הפעילות בצהרונים ובמועדוניות המסגרת צריכה להשאר נקייה ומסודרת, מתאימה לתחילת הפעילות בבוקר.

לדברי מנהל הצהרונים ומנהלת המועדוניות קיימות מעת לעת תופעות של העברת מסגרת הבוקר כשהיא אינה נקייה, כשמקרים אלה מטופלים נקודתית.

הסדר ניקיון זה מקורו ב"הבנה" במשך השנים בין אגף החינוך העירוני ובין מב"ע – אולם אינו מעוגן במסמך מתאים המפרט את חובות שני הצדדים בנושא זה.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"במרבית המקרים הנושא מוסדר הלכה למעשה, ובמקרים הבודדים בהם עולות תקלות – הן מטופלות מיידית".*

המלצת הביקורת

5.32.2. יש להסדיר במסמך מחייב, בין אגף החינוך העירוני ובין מב"ע, את נושא רצף הניקיון הנוגע להעברת חדרי מסגרות הבוקר לפעילות צהרוני הגנים ומועדוניות בי"ס, וכן בנוגע להשארת המסגרת בסיום פעילות אחה"צ לקראת בוקר יום הלימודים הבא.

במסמך המוצע יש לקבוע גם מנגנון טיפול מהיר ויעיל במקרים של תקלות ומחלוקות.

5.33. התזונה בצהרונים ובמועדוניות

5.33.1. כללי

עפ"י "החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים התשע"ז – 2016" – משרד הבריאות הוא הקובע את התנאים וההוראות לעניין הרכב המזון שאפשר לספק לצהרונים ולעניין ערכו התזונתי, בהתחשב בצורכי הילדים ובגילם ותוך שמירה על בריאות הילדים.

בהמשך לחוק הנ"ל משרד הבריאות התקין באוגוסט 2017 את ה"תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים" (להלן: "התקנות") הכוללות פירוט רחב של התפריטים וסוגי המזונות המותרים והאסורים, לרבות רכיבי הארוחה ומשקל/גודל פריטי המזון.

התקנות הנ"ל מאמצות את ההנחיות המקצועיות של שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות מיוני 2015 "לאכול ולגדול בצהרונים", כאשר בכל הנוגע לרקע, לתמיכה המדעית ולעקרונות המנחים בנוגע לתכנון התפריט ולהגשת המזון – ההנחיות של המסמך הזה עדיין תקפות גם לאחר פרסום התקנות.

להלן חלק מההדגשים שבמסמך הנ"ל: "**במהלך השנים האחרונות חל גידול במספר הילדים הנמצאים במשך שעות רבות במסגרות חינוכיות המספקות הזנה. במקביל, חל שינוי בתפיסת בריאות הילד תוך העברת הדגש בתכניות ממניעת חסרים תזונתיים (מחסור בחלבון לדוגמה) לקידום תזונה נאותה, רכישת דפוסי אכילה בריאים ומניעת מחלות כרוניות. כבר מהגיל הרך קיימת חשיבות רבה להקניית הרגלי אכילה נכונים וחינוך לתזונה מקיימת. קיים קשר הדוק בין תזונת הילד לבין מיצוי פוטנציאל הגדילה שלו, התפתחותו הפיזית, הקוגניטיבית והרגשית, בריאותו ויכולת הלמידה שלו. תזונה בריאה קשורה לבריאות טובה יותר במהלך החיים; מההריון דרך הילדות, הבגרות והזקנה. קשרים אלו תורמים לפיתוח ההון האנושי הבריאותי והחברתי של האוכלוסייה בישראל**".

לעומת משרד הבריאות, משרד החינוך מתמקד בהיבט **החינוכי** של התזונה (חוזר מנכ"ל תשע"ו/8 (א) מיום 4.4.2016 – הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך). גם אם החוזר מיועד למוסדות החינוך הפורמלי, לדעת הביקורת הדברים נכונים גם למסגרות החינוך הבלתי פורמלי.

להלן חלק מהדגשים החינוכיים לפי החוזר:

"**המסגרות החינוכית הינם מסגרת טובה ומתאימה להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה. במסגרת זו ייחשפו התלמידים לנושא מבחינה לימודית, והמסגרת החינוכית תחזק הרגלי אכילה בריאים, המבוססים על בחירה נכונה ועל שימוש בהמלצות מוסמכות.**

לארוחה במסגרת החינוכית יש היבטים חינוכיים-חברתיים. בגיל הרך הילד לומד לזהות את צרכיו ומפתח טעם אישי במזון. תהליך זה מושפע מאיכות המזון שהוא צורך, מכמותו ומדרך הגשתו. רצוי שהצוות החינוכי (המורה בביה"ס והגננת והסייעת בגן) ישתדל לאכול עם הילדים. לארוחה משותפת, עם מבוגר המשמש דוגמה אישית ודגם לחיקוי, יש חשיבות רבה בהעברת המסר החינוכי ובהפנמתו על ידי התלמידים".

5.33.2. <u>ההסכם עם ספקי המזון</u>

היקף עלות אספקת המזון לצהרונים, למועדוניות ולמעונות היום שבהפעלת מב"ע הוא למעלה מ-10 מיליון ₪ בשנה (כ-4,500 מנות בכל יום של פעילות).

המכרז האחרון נערך במאי 2016, במסגרתו בחרה ועדת המכרזים בשלוש חברות (מתוך חמש חברות שניגשו למכרז) לאספקת המזון לתקופה החל מ-1.9.2016 לשנה + תקופה נוספת אופציונלית של שנתיים נוספות (תום החוזה של הספקים הנוכחיים ב-31.8.2019).

כל החברות עמדו בתנאים המוקדמים שהעיקריים הם: תו תקן באישור מכון התקנים; נסיון מוכח של שלוש שנים לפחות בייצור ואספקה של ארוחות למוסדות חינוך; רשיון יצרן ממשרד הבריאות לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, המסוגל לספק לפחות 5,000 מנות ביום; מפעיל באופן שוטף וקבוע לפחות מטבח פעיל אחד ובידיו רשיון תקף לניהול עסק שניתן ע"י הרשות המקומית הרלוונטית.

את המכרז ליוותה כיועצת עובדת של האגודה לבריאות הציבור (המחלקה לאיכות ובטיחות מזון ותזונה) שהגישה דו"חות של בדיקה מוקדמת שביצעו תברואנים מטעם האגודה במטבחי החברות שהגישו את ההצעות.

המחיר למנה המוגשת בתפזורת שהוצע ע"י החברות שנבחרו במכרז: 9.7, 9.95, 10.2 ₪ (+מע"מ). אמות המידה לבחירת ההצעות היו (באחוזים שונים): התמורה; איכות המטבחים; אמינות ונסיון; קרבת המטבחים לרמת-גן.

להלן מספר תנאים משמעותיים בחוזה:

- הספק מצהיר כי קרא את הנחיות משרד הבריאות בנושא התזונה המופיעות בחוזר "לאכול ולגדול בצהרונים" מיוני 2015, וכי הסטנדרטים הקבועים בחוזר ידועים לו היטב והוא מתחייב לעמוד בהם במשך תוקפו של הסכם זה על הארכותיו. חוזר משרד הבריאות הנ"ל מהווה תנאי למכרז זה.
- הארוחות יסופקו בין השעות 11.30-12.30 כשהן חמות, טריות, לא מצוננות ולא מחוממות, כשרות, בטיב ובאיכות מעולים.
- כל כלי ההגשה לרבות צלחות חד-פעמיות, מפיות אישיות, ציוד עזר (מרקיות, סכו"ם, כוסות), שקיות אשפה וכד' – יסופקו ע"י הספק ועל חשבונו.
- המנות יוגשו בטמפרטורה הנכונה והכל בהתאם להנחיות משרד הבריאות ותקני מכון התקנים – ויסופקו בטרמופוטים לשמירה על חום של 65 מעלות ומעלה ושמירה על קור שלא יעלה על 7 מעלות, כשהן אטומות היטב.
- לכל אספקה של ארוחה תצורף תעודת משלוח יומית.

5.33.3. <u>בדיקת הביקורת – הגעת המזון למסגרות</u>

בבדיקת הביקורת ב-13 מסגרות בעיתוי של חלוקת המזון ואכילתו או בסמוך לו, נמצא כי בכולם המזון:

- הגיע במסגרת הזמן שנקבעה.
- מסופק בטרמופוטים שומרי חום.
- לכל טרמופוט מודבקת מדבקה הכוללת את: שם המסגרת, תאריך, סה"כ מספר המנות, סוג המנות.

5.33.4. <u>משקל פריטי המזון שסופקו</u>

התקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים מפרטות במפורש את תפריטי המזון המוצעים, לרבות משקל פריט המזון לפי גיל הילד. עד להתקנת תקנות

אלה (באוגוסט 2017) היו קיימות הנחיות זהות לחלוטין מטעם משרד הבריאות (מסמך "לאכול ולגדול בצהרונים", מאוקטובר 2015).

להלן טבלת משקל פריטי המזון של המנה עשירת החלבון בתפריט ארוחה בשרית, לפי גיל. ההערה בתקנות היא שהמשקל לא יפחת מ-95% מהשיעור הנקוב ולא יעלה על 105% ממנו.

גיל הילדים	סוג המנה עשירת החלבון	משקל הפריט (בגרם)
3 שנים	חזה הודו/חזה עוף/פרגית מנתח שלם ; כרעיים ; בשר בקר (צלי/גולש/טחון) ; מנה צמחונית (קטניות מבושלות).	60
	דג בלא עצמות/קציצות דג	80
4-5 שנים	בשר ועוף כנ"ל	80
	דג כנ"ל	100
6-8 שנים	חזה הודו/חזה עוף/פרגית מנתח שלם ; שניצל אפוי ; בשר בקר (צלי/ גולש/ טחון) ; מנה צמחונית (קטניות מבושלות).	100
	כרעיים (בלא עור ועצמות)	165
	דג/קציצות דג	120
9-10 שנים	בשר עוף ובקר כנ"ל	120
	כרעיים כנ"ל	200
	דג/קציצות דג	150

הערות נוספות בתקנות (בתוספת השלישית והרביעית):

- במנות מצופות (כגון שניצל) משקל המנה לא כולל את הציפוי.
- במנת כרעיים – המשקל ללא עור ועצמות.

עבור הצהרונים של מב"ע מסופקות מנות האוכל עשירות בחלבון (בעיקר המנות הבשריות) בשני פורמטים (מבחינת המשקל): עבור כל צהרוני גני הילדים בגודל מנה אחיד לפי סה"כ מספר הילדים במסגרת, ללא התייחסות לטווח הגילים - במשקל מנה של 80 גרם (המתאים לפי הטבלה לגיל 4-5); ועבור כל צהרוני בתיה"ס במשקל מנה של 100 גרם (המתאים לפי הטבלה לגיל 6-8).

הסדר זה בין מב"ע ובין חברות אספקת המזון אינו מעוגן בחוזה החתום עם החברות (המחויבות לספק את המנות במשקל משתנה לפי הטבלה שבתקנות, בהתאם לגיל הילד).

הסדר זה פוגע, לכאורה, בשתי קבוצות:

- קבוצת הילדים בצהרוני הגנים אשר במהלך שנת הלימודים הגיעו לגיל 6 ואף עברו גיל זה (המקבלים מנה המתאימה במשקלה לגיל 4-5 ולא לגילם, ושצריכים לקבל מנה הגדולה ב-25%).
- קבוצת הילדים בצהרוני בתיה"ס (כיתות ג') אשר במהלך שנת הלימודים הגיעו לגיל 9 ואף עברו גיל זה (המקבלים מנה המתאימה במשקלה לגיל 6-8 ולא לגילם, ושצריכים לקבל מנה הגדולה ב-20%). ראה גם הערות בתוך הטבלה להלן.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"הסדר זה מעוגן בהנחיות משרד הבריאות אשר מהוות חלק בלתי נפרד מההסכמים של מב"ע מול חברות המזון".*

הביקורת בדקה (במאי 2018) את משקל המנות עשירות החלבון בתפריט ארוחה בשרית ב-10 מסגרות (צהרוני גנ"י ובתי"ס).
בכל מסגרת שנבדקה נערכו לאותו סוג פריט מספר שקילות.

להלן התוצאות:

שם המסגרת	גיל	הפריטים שנבדקו	המשקל שנמצא (בגרם)	המשקל הנדרש לפי התקנות (בגרם)	הערות
צהרון גן 5 א'	3-4	שוקי עוף (עם עצם)	77,96 (כולל עצם)	60-80	נמוך מהנדרש לגילאי 4
		שניצל עוף אפוי	73,77	60-80	
צהרון גן 30	3-4	קציצות הודו ברוטב. סה"כ 86 יח' ל-17 ילדים	5 קציצות= 105 גרם	60-80	
צהרון גן 31	4-5	שוקי עוף ללא עצם	88,50,60	80	נמוך מהנדרש בחלק מהמנות
צהרון גן 49	4-5	קציצות הודו ברוטב. סה"כ 99 יח' ל-20 ילדים	5 קציצות= 105 גרם	80	
צהרון גן 161	4-5	בורגר בקר	83	80	
		שניצל עוף אפוי	80	80	
צהרון גן 167	4-5	בורגר בקר	84	80	
		שניצל עוף אפוי	80	80	
צהרון גן 174	3-4	קציצות הודו ברוטב סה"כ 79 יח' ל-17 ילדים	4.6 קציצות = 101 גרם	60-80	
		שניצל עוף אפוי	60 ,58	60-80	נמוך מהנדרש לגילאי 4
מועדונית א' 1	6	קציצות עוף	4 קציצות	100	

ערמונים		סה"כ 28 יח' ל-7 ילדים	112 = גרם		
		שניצל ללא שומשום	97	100	
		שווארמה בקופסה סה"כ 650 גרם ל-4 ילדים	162	100	
מועדונית א' 2 ערמונים		שניצל ללא שומשום	97	100	
		שווארמה בקופסה סה"כ 1116 גרם ל-11 ילדים	101	100	
		שניצל תירס	97	100	
מועדונית ב'+ג' המתמיד	6-9	קציצות עוף סה"כ 59 יח' ל-15 ילדים	4 קציצות = 120 גרם	100-120	
		שניצל ללא שומשום	105	100-120	נמוך מהנדרש לגילאי 9

מהטבלה, ובנוסף לכך מבדיקות שנערכו במסגרות נוספות בסמוך לעיתוי של הגשת האוכל, כולל שיחות עם אנשי הצוות (בטבלה הופיעו רק מסגרות בהן נערכה שקילה של גודל המנה) – עולה כי, לרוב משקל המנה הוא בהתאם לדרישות התקנות, בהערות הבאות:

- בעייתיות בכל הנוגע לילדים בגיל 6 ומעלה בצהרוני גנים, וילדים בגיל 9 ומעלה במועדוניות בתי"ס (כמפורט בפרק זה לעיל).
- המשקל של שוקי העוף (ללא עצם) פעמים רבות **קטן מהנדרש**.

כמו כן התרשמה הביקורת בבדיקותיה **כי לעיתים איכות הפירות/ירקות אינה ברמה הרצויה.**

<u>המלצת הביקורת</u>

5.33.5. יש לפתור את נושא משקל המנות עשירות החלבון לילדים בגיל 6 ומעלה בצהרוני גנים ולילדים בגיל 9 ומעלה במועדוניות בתי הספר. כמו כן, יש לבדוק במהלך השנה את משקל שוקי העוף (ללא עצם) ואת איכות הפירות/ ירקות.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"החברה מקבלת לחלוטין את המלצת הביקורת ותפעל ללא דיחוי לשינוי המצב – תוך מיפוי של המוקדים בהם יש להזמין מנות חלבון בכמות גדולה יותר".*

5.33.6. <u>בדיקה שוטפת של טיב/איכות המזון</u>

מב"ע מזמינים מטעמם ביצוע בדיקות מיקרוביולוגיות ובדיקות כימיות (באמצעות מעבדות מוסמכות לכך ע"י משרד הבריאות) של המזון המסופק למעונות, צהרוני גנים ומועדוניות בי"ס.

בדרך כלל נערכות במהלך כל שנת לימודים כ-3 בדיקות מכל אחד מסוגי הבדיקה (מיקרוביולוגיות, כימיות). 3 הבדיקות מאותו הסוג נדגמות, על פי רוב, ביום אחד ב-שלוש מסגרות שונות.

הביקורת מעירה כי: במועד אחד בלבד במהלך שנת הלימודים מתקיימות בדיקות מיקרוביולוגיות, ובמועד אחד בלבד בדיקות כימיות.

יש לציין כי בנוסף לבדיקות הנ"ל, הנעשות מטעם מב"ע, קבלני המזון מבצעים ישירות מטעמם בדיקות מזון שוטפות באמצעות מעבדות מוסמכות. תוצאות בדיקות אלה **לא נשלחות באופן שוטף לידיעת מב"ע,** אלא רק אם נמצאות תוצאות לא תקינות. לביקורת נמסר ממב"ע כי בשנה"ל תשע"ח לא הגיעו אליהם דיווחים מהקבלנים לגבי תוצאות לא תקינות.

להלן ממצאי הבדיקות שנערכו מטעם מב"ע בשנה"ל תשע"ח:

<u>מיקרוביולוגיות</u>

תאריך דיגום	המעבדה	המסגרת שנבדקה	מוצרים שנבדקו	תוצאות/הערות
17.5.18	ביו-לאב	מעון רמת אפעל	כדורי בקר גזר גמדי, אורז לבן	תקין
17.5.18	ביו-לאב	מועדונית בי"ס אביגור	שניצל עוף, פסטה, תירס חם	תקין
23.5.18	ביו-לאב	צהרון גן 47	שוקי עוף, פתיתים, שעועית	תקין

<u>כימיות</u>

5.12.17	האגודה לבריאות הציבור	מעון התמרים	קציצות עוף, קוסקוס, ירקות לקוסקוס	תקין, הערה לגבי כמות גבוהה של נתרן בקוסקוס
5.12.17	האגודה לבריאות הציבור	צהרון גן 27 א'	חזה עוף, אפונה, פסטה	תקין
5.12.17	האגודה לבריאות הציבור	מועדונית בי"ס הלל	עוף בתנור, קוסקוס, ירקות לקוסקוס	ערכי חלבון נמוכים באופן חריג וחמור

מהתוצאות הנ"ל עולה כי:

- תוצאות מרבית הבדיקות נמצאו תקינות.
- לגבי תוצאות הבדיקה הכימית במועדונית בי"ס הלל מיום 5.12.17 – נמסר לביקורת כי מב"ע פנו מיידית לקבלת התייחסות חברת המזון, ונדרשה בדיקה חוזרת.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"חברות המזון מבצעות בדיקות מיקרוביולוגיות, בתדירות חודשית, ואת דוחות המעבדה מעבירה לבית עמנואל. בנוסף, חברות המזון מבצעות בדיקות כימיות במעבדות המורשות ומעבירות גם את הדוחות הנ"ל לבית עמנואל. עלויות בדיקות אלו חלות כאמור על ספקי מזון.*
בשנת הלימודים תשע"ח נערכו על ידי בית עמנואל 2 בדיקות מזון – כימית וביולוגית, תוך דגימת מזון ממוקד פעילות אחד בכל תחום (צהרון, מועדונית ומעון)".

הביקורת מעירה כי ביצוע הבדיקות מטעם מב"ע בהיקף המצומצם כפי שהוא נעשה היום אינו מאפשר פיקוח ובקרה אפקטיביים מספיק על איכות וטיב המזון המסופק.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.33.7. על מב"ע לבצע מטעמם (ישירות ולא באמצעות ספקי מזון) בדיקות מזון של האוכל המוגש במסגרות בתכיפות גבוהה יותר, מספר פעמים בשנה אצל כל אחד משלושת קבלני המזון.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"החברה תבצע בדיקות נוספות במהלך שנת הלימודים תשע"ט".*

5.33.8. במסגרת החוזה שנחתם בין מב"ע ובין קבלני המזון (סעיף 5.33.2.) נכתב: "נציג המזמין (מב"ע) רשאי לקחת מעת לעת דוגמאות של הארוחות לבדיקות מיקרוביולוגיות, כימיות ובדיקות משקל של כל אחד ממרכיבי הארוחה במעבדה המוכרת על ידי משרד הבריאות, **על חשבון הספק".**
בפועל הבדיקות שנעשו ביוזמת מב"ע שולמו במלואם ע"י מב"ע, ללא חיוב של הקבלנים.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.33.9. יש לקיים את סעיפי החוזה החתום ולחייב בהוצאות הבדיקות את הקבלנים.

תגובת מנכ"ל מב"ע: *"מקבלים את המלצת הביקורת וכבר פעלו לתיקון המצב, והחל משנת הלימודים תשע"ט ספקי המזון יחויבו בגין הבדיקות".*

5.33.10. מבקר המדינה (דו"ח על השלטון המקומי 2014, עמ' 176) העיר, לגבי שתי עיריות שבדק, על כך שלא פיקחו על המזון המסופק לצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן ועל כך שהן מסתמכות בעניין זה רק על הדיווח של מפעילי הצהרונים. כמו כן

מצא מבקר המדינה כי רשויות אלה לא קבעו נהלים המנחים את מפעילי הצהרונים בנוגע לביצוע בקרה על המזון המגיע לצהרונים.

לדעת המבקר על הרשויות המקומיות להנחות את מפעילי הצהרונים לפעול עפ"י הוראות משרד הבריאות ולוודא כי מפעילי הצהרונים מקיימים את ההוראות.

עיריית רמת גן אינה מנהלת מטעמה תהליך של הנחייה ופיקוח בנושא המזון במסגרות של מב"ע.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.33.11. על העירייה להנחות בכתב את מב"ע בכל הנוגע לפיקוח על איכות וטיב המזון וכמו כן לקיים מטעמה תהליך בקרה בתחום זה.

5.34. <u>בקרה באמצעות מערכת ממוחשבת</u>

5.34.1. כל התיעוד והמעקב אחר הפעילות במסגרות של מב"ע (צהרוני גני ילדים, מועדוניות בתי"ס) הן בתחום הפדגוגי והן בתחום המינהלי- אירגוני (למעט תחומי הרישום/שיבוץ/התחום הכספי) – נעשה כיום **בשיטה של רישום ידני**.

לא נעשה כיום שימוש בכלים ממוחשבים, כגון הקמת "תיק מוסד" ממוחשב לכל אחת מהמסגרות, היכולים לסייע למשתמש להיות מעודכן תמיד בנעשה ומאפשר מעקב ביצוע משימות, לרבות תיקון ליקויים.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.34.2. להקים מערכת ממוחשבת לניהול של תהליכי העבודה בצהרוני הגנים ובתיה"ס ולהטמיע את השימוש בה - וזאת לשיפור תהליכי הניהול, השליטה והבקרה שיביאו לשיפור היעילות ואיכות השירות.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – תפעול הצהרונים ומעונות היום על ידי מפעלי בית עמנואל

1. **סעיף 5.1.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הסכם בין העירייה למפעלי בית עמנואל יוכן במהלך שנת 2020.

2. **סעיף 5.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הפיקוח על הצהרונים יהיה חלק מהרפורמה בגיל הרך שתחל בספטמבר 2020.

3. **סעיף 5.4.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 5.5.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 5.6.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מובילות הצהרון עוברות קורס של בית ברל.

6. **סעיפים 5.8.3, 5.8.5 – 5.8.6**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

7. **סעיף 5.12.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

8. **סעיף 5.14.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

9. **סעיף 5.26.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

10. **סעיף 5.27.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

11. **סעיף 5.32.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **סעיף 5.33.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. **סעיפים 5.33.7, 5.33.9**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

14. **<u>סעיף 5.33.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיף 5.34.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

החזרים מהמוסד לביטוח לאומי

1. כללי

לצד חובת תשלום דמי הביטוח הלאומי החלים על כל אזרחי מדינת ישראל, לעיתים זכאים הם לתשלומים שונים מהמוסד לביטוח לאומי במידה והם עומדים בקריטריונים שונים או נמצאים במצבים מזכים.

בחלק מהמקרים התשלום לאזרח מבוצע באופן ישיר, כגון: תשלום דמי לידה, ולעיתים התשלום מבוצע לאזרח שהוא עובד שכיר באמצעות המעסיק, באופן שהמוסד לביטוח לאומי משלם את הסכום למעסיק וזה מעביר את התשלום לאזרח באמצעות תלוש השכר, כגון: דמי פגיעה בעבודה ותגמולי מילואים.

1.1. דמי פגיעה בעבודה

על פי הרשאה מיוחדת מהמוסד לביטוח לאומי, מעסיק רשאי לשלם דמי פגיעה לעובדיו במקום המוסד לביטוח לאומי, והמוסד משלם את דמי הפגיעה למעביד בניכוי הניכויים שבחוק. עובד, שמעסיקו קיבל הרשאה לשלם את דמי הפגיעה כאמור, אינו זכאי לתשלום דמי פגיעה גם מהמוסד לביטוח לאומי, אלא רק מהמעביד.

ההרשאה הזו מקורה בתקנה 22 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה) התשי"ד-1954 (להלן: **תקנה 22**).

החל מינואר 2008 מדווח המעביד על שכר העובד, מנכה ומשלם דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מלאים ומקבל החזרים מהמוסד עבור חלקו בדמי ביטוח לאומי על מרכיב דמי הפגיעה בניכוי 12 הימים הראשונים שבתקופת ההיעדרות בגין הפגיעה.

1.2. תגמולי מילואים

חייל מילואים זכאי לקבל תגמול עבור שירות המילואים הפעיל אותו הוא מבצע, התשלום מתקבל באמצעות המוסד לביטוח לאומי. גובה התגמול תלוי בעיסוקו של העובד ערב יציאתו לשירות המילואים ומשך שירותו, והוא כפוף לכללי חישוב הקבועים בחוק הביטוח הלאומי.

תשלומי התגמול ניתנים לעובד על בסיס תביעה המוגשת למוסד לביטוח לאומי. התביעה מוגשת באמצעות טופס שניתן לחייל על-ידי קצינת הקישור בסיום שירותו (להלן: "**טופס 3010**"), המפרט את המועד שבו החל החייל את שירותו והמועד שבו סיים את השירות.

חייל שהינו שכיר יגיש את טופס 3010 למעסיקו, אשר יתבע בעבורו את התגמול מהמוסד לביטוח לאומי. יש להגיש את התביעה על גבי טופס ייעודי "תביעת מעסיק להחזרת תגמולי מילואים" של המוסד לביטוח לאומי.

1.3. המסגרת הנורמטיבית

- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.
- תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה), תשי"ד-1954.
- תקנות הביטוח הלאומי (תגמולים למשרתים במילואים), תשל"ח-1977.
- איגרות למעסיק שמפרסם המוסד לביטוח לאומי מעת לעת.

2. מטרות הביקורת

- לוודא שלמות ההחזרים מביטוח לאומי בהתאם לתביעות שהוגשו.
- לוודא כי העירייה מדווחת בגין כל ההחזרים המגיעים לה מדמי פגיעה בעבודה ומתגמולים למשרתי המילואים.
- לוודא כי העירייה משלמת לעובדים את השכר על פי חוק ועל פי המגיע להם.

3. מתודולוגיה

היקף הבדיקה

הביקורת כללה בדיקה של החזרים מהמוסד לביטוח לאומי וכנגד תשלומים לעובדים בגין דמי פגיעה בעבודה ושירות מילואים לתקופה ינואר 2017 עד יוני 2018.

שיטת הבדיקה

הביקורת ביצעה את הפעולות הבאות:

- מיפוי ההכנסות מהמוסד לביטוח לאומי בעירייה ואיתור ההחזרים בגין דמי פגיעה ותגמולי מילואים.
- מיפוי התשלומים לעובדים בגין דמי פגיעה בעבודה ותגמולי מילואים ממערכת השכר.
- בדיקת תהליך הדיווח לאגף משאבי אנוש ולמחלקת השכר על שירות מילואים והיעדרויות עובדים בגין פגיעה בעבודה.
- בדיקת תהליך ההחזרים החל משלב הגשת הבקשה ועל לקבלת הכספים.
- בדיקת נאותות הבקרות בהליך ההחזר והמעקב על קבלת הכספים לחשבון הבנק של העירייה.
- הצלבה בין נתוני ההיעדרויות ממערכת הנוכחות לבין התביעות שהוגשו למוסד לביטוח לאומי.
- בדיקת הפערים, ככל שיעלו, מול גזברות העירייה – מחלקת שכר, מחלקת כוח אדם באגף משאבי אנוש ומחלקת בטיחות עובדים.

במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- ס/מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל כח אדם
- מנהלת מחלקת שכר.
- מנהל מחלקת בטיחות וגהות.
- חשבת שכר, אחראית על החזרים מהמוסד לביטוח לאומי.

<u>תקופת הבדיקה</u>

הביקורת נערכה בחודשים יוני - דצמבר 2018.

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

תגובת המנהלים שולבה בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. העירייה לא קבעה נהלי עבודה בכתב בנושא תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי (סעיף 6.1).

4.2. לא מתקיים סנכרון ובקרות צולבות בין היחידות השונות בכדי לוודא כי הבקשות מטופלות ומהו סטטוס הטיפול. הנתונים לגבי עובדים שנפגעו בעבודה מנוהלים במחלקת הבטיחות, דיווחי הנוכחות מנוהלים באגף משאבי אנוש והחלטות לגבי הבקשות שאושרו מועברות למחלקת השכר. למרות האמור, לא מתקיים תהליך בקרה בין היחידות המפורטות בכדי לוודא כי הרישומים בדבר תאונות העבודה זהים בכל היחידות (סעיף 7.2.1).

4.3. לא נקבע גורם בעירייה שיבצע מעקב אחר בקשות להכרה כתאונת עבודה שהוגשו למוסד לביטוח לאומי אכן מטופלות (סעיף 7.2.2).

4.4. לא נערכת בדיקה של הכספים שהתקבלו בפועל בחשבונות הבנק לבין הכספים שהיו אמורים להתקבל בהתאם לבקשות שאושרו (סעיף 7.2.3).

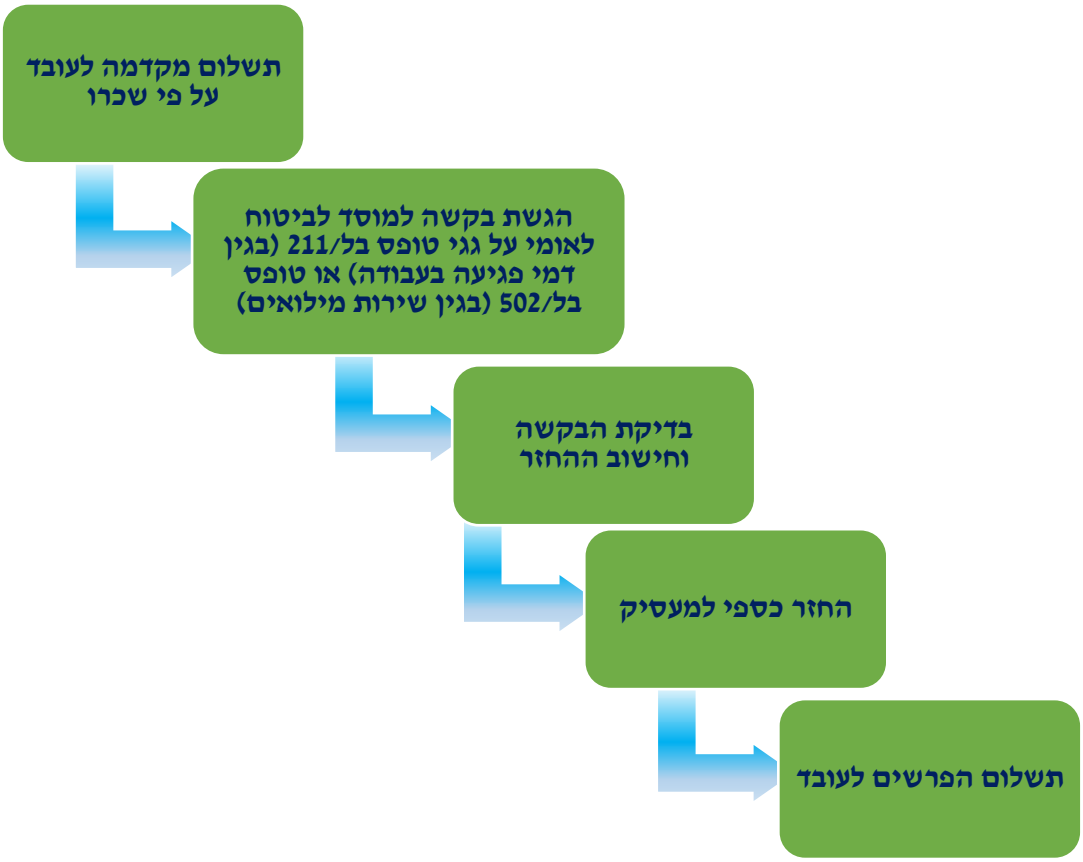
4.5. נמצא חוסר התאמות בין הנתונים לגבי ימי היעדרות בגין תאונת עבודה בין אגף משאבי אנוש, מחלקת השכר ומחלקת בטיחות וגהות (סעיף 8.2).

4.6. הדוח השנתי מהמוסד לביטוח לאומי בגין העובדים שהוכרו כנפגעי תאונות עבודה טרם הועבר לעירייה נכון למועד הביקורת, בחודש אוגוסט 2018. לא נקבע גורם עירוני האחראי על קבלת הדוח ולמי הוא מועבר בעירייה (סעיף 8.2.2).

פירוט הממצאים

5. נתונים כללים

להלן תיאור כללי של הליך תביעה להחזר כספי מהמוסד לביטוח לאומי

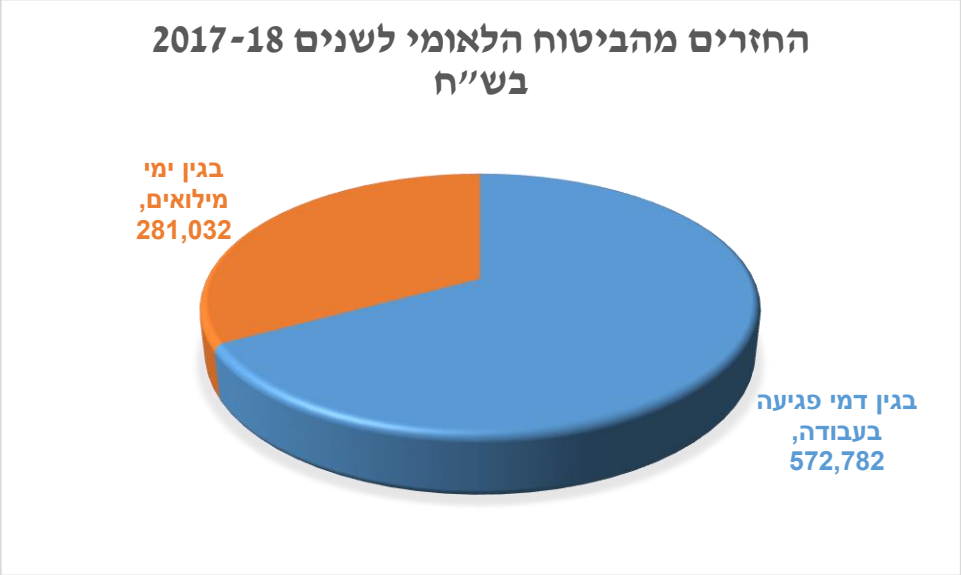


העירייה משלמת לעובדים את הכספים שהועברו לזכותם מהמוסד לביטוח לאומי, בין היתר בגין פגיעה בעבודה ובגין ימי המילואים, באמצעות תלוש השכר.

להלן נתונים כלליים בדבר הכנסות העירייה מהחזרים מהמוסד לביטוח לאומי:

	בגין דמי פגיעה בעבודה		בגין ימי מילואים		סה"כ תקבולים בש"ח
	מספר עובדים	תקבולים בש"ח	מספר עובדים	תקבולים בש"ח	
1-12/2017	45	365,623	25	186,001	**551,624**
1-6/2018	39	207,159	15	95,031	**302,190**
סה"כ ש"ח		**572,782**		**281,032**	**853,814**

להלן גרף המרכז את ההחזרים בש"ח מהמוסד לביטוח לאומי לשנים 2017-2018* :



* נתונים לשנת 2018 עד חודש יוני.

6. 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 הכספים לתפקוד השוטף ולהנהלת העירייה בבואה לבחון יישום הנהלים ומדיניות העירייה. הבסיס לדיווח כספי אמין מושתת על בקרה פנימית נאותה.

היעדר נהלי עבודה בתחום הכנסות העירייה מגורמי חוץ, במיוחד לאור העובדה שמדובר על הכנסות המגיעות לעירייה לאחר תקופה ארוכה, מקשה על המעקב והבקרה אחר קבלת הכספים וחושף את העירייה לאובדן הכנסות.

6.1. העירייה לא קבעה נהלי עבודה בכתב בנושא תקבולים מהמוסד לביטוח לאומי.

תהליך התקבול מהמוסד לביטוח לאומי כולל מספר שלבים, החל ממועד הדיווח ועל לקבלת הכספים, במסגרתו מעורבים גורמים שונים מיחידות שונות בעירייה. הדיווח למוסד לביטוח לאומי מבוצע על ידי מחלקת השכר בעוד התקבול מגיע ישירות לחשבון הבנק.

לא נקבעו תהליכי עבודה ברורים והעברת המידע בין היחידות השונות בעירייה המעורבות בתהליך בכדי לוודא כי התהליך מבוצע באופן מלא ובתיאום בין כל היחידות.

<u>הערת הביקורת</u>

בהעדר תהליך עבודה סדור בנוהל כתוב הכולל תיאום בין כל היחידות המעורבות בתהליך, קיים חשש לטעויות אנוש אשר עשויות להתבטא באובדן הכנסות לעירייה.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.1.1. יש לעגן בנוהל עבודה מאושר על ידי הנהלת העירייה את תהליכי העבודה בנושא הכנסות מהמוסד לביטוח לאומי, החל משלב הדיווח הראשוני ועד לקבלת הכספים לחשבון הבנק של העירייה ובקרה על הסכומים שהתקבלו.

<u>תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:</u>

"בעירייה קיימים 3 גורמים רלוונטיים לתהליך אשר מהווים חוליה בשרשרת בנושא ואולם לא קיים הכרח לזהות הנתונים בכל שלבי הליך הדיווח אלא רק בסופו של תהליך.

אכן אין גורם אשר מנהל את התהליך בראיה עירונית ומשכך החליט אגף משאבי אנוש להקצות לכך יועץ חיצוני אשר יבחן את התהליך הקיים ויציע את תהליך העבודה הנכון והיעיל ביותר תוך הגדרת גורם "אחראי" ומבצע.

בשלב זה אין להטיל את האחריות הביצועית בטח ובטח בשלב בחינת התקבולים על אגף מש"א שכן הנושא מצוי בטיפול מחלקת השכר והגזברות אשר אינם בכפיפות לאגף מש"א.

בעירייה החל מהלך של הטמעת מערכת אחודה של משאבי אנוש, שכר ונוכחות שתיתן מענה חוסר האחידות בנתונים.

כמו כן, בכדי לבחון ולייעל את תהליך העבודה, נשכר יועץ חיצוני שיציג תהליך עבודה חדש ויגדיר גורם אחראי בנושא.

עוד יש לציין כי במצב הדברים הנתון אין מערכת מחשובית אחודה בין כלל הגורמים הרלוונטיים, דבר אשר יש בו להשפיע על שקיפות הנתונים ושיתוף המידע בין הגורמים. בנקודת זו אציין כי העירייה עתידה לפרסס בזמן הקרוב מכרז למערכת אחודה אשר תחבר בין מחלקת השכר למחלקת הנוכחות ולמערך ניהול כ"א בעירייה".

7. דמי פגיעה בעבודה

<u>בדיקת תהליך המעקב אחר קבלת הכספים</u>

7.1. רקע כללי

עובד שנפגע בעבודה מדווח למנהלו הישיר על הפגיעה. העובד ממלא טופס ב.ל. 250 במסגרתו הוא מצהיר כי התאונה אירעה במסגרת העבודה ומתחיל את תהליך הבקשה להכרה כתאונת עבודה.

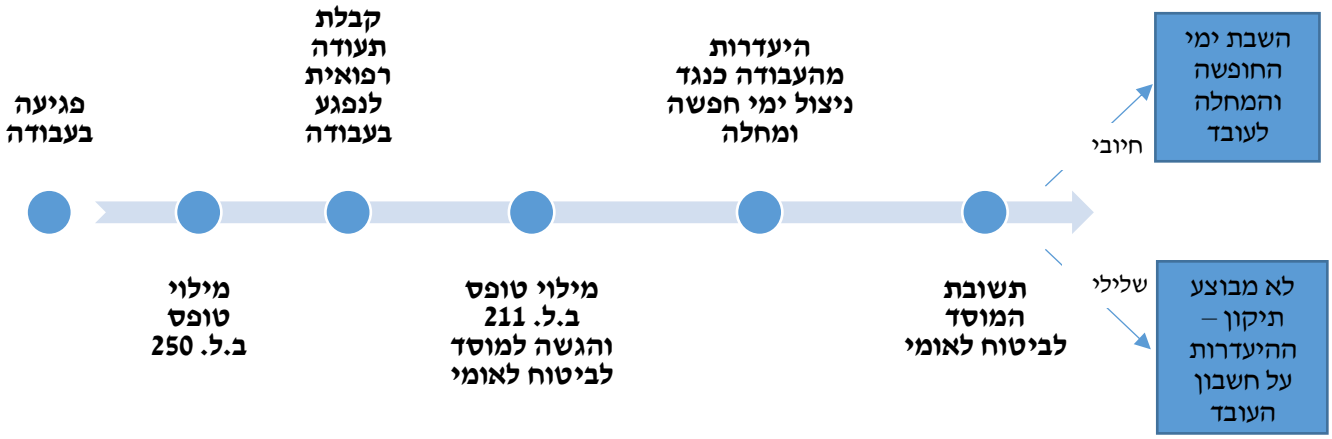
לצורך המשך התהליך על העובד לגשת לרופא המשפחה ולקבל אישור רפואי (תעודה רפואית לנפגע בעבודה) כי אין באפשרותו לתפקד בעבודה, ועל כן הוא נאלץ להיעדר מעבודתו למשך תקופה.

בשלב הבא העובד ממלא טופס ב.ל. 211 "הודעה על פגיעה בעבודה" ומרגע זה הוא מדווח במסגרת דיווחי הנוכחות כעובד שנפגע בעבודה טרם הכרה כפגיעה בעבודה.

בתקופה זאת מנצל העובד את ימי המחלה שנצברו לו ומקבל שכר בתמורה לפדיון ימי המחלה. כאשר מסתיימים לעובד ימי המחלה הצבורים הוא מנצל את ימי החופשה ולאחר מכן מקוזזים ימי ההיעדרויות של העובד משכרו.

במידה והמוסד לביטוח לאומי הכיר בבקשתו של העובד להכיר בו כנפגע בתאונת עבודה מושבים לעובד ימי המחלה והחופשה שניצל והמוסד לביטוח לאומי מעביר לעירייה את הכספים בגין ימי ההיעדרות ששולמו לעובד, בניכוי 12 הימים הראשונים, ועד ל- 91 יום.

<u>להלן תרשים תיאור התהליך:</u>



7.2. מהביקורת עולה כי תהליך הגשת הבקשה למוסד לביטוח לאומי להכרה בתאונה עבודה מבוצע על ידי מספר גורמים שונים בעירייה, ביניהם:

- **היחידה בה נמצא העובד** – העובד הודיע לרפרנט משאבי אנוש ביחידה.
- **מחלקת השכר** – המחלקה מאשרת את שכרו של העובד במסגרת הגשת הבקשה למוסד לביטוח לאומי, מעבירה את הבקשה למוסד לביטוח לאומי ומשלמת לעובד את שכרו, על בסיס הדיווח מאגף משאבי אנוש.
- **אגף משאבי אנוש** – האגף מקבל הדיווחים לגבי ההחלטה של המוסד לביטוח לאומי ומעדכן את ימי ההיעדרות של העובד מידי חודש היעדרות בגין תאונת עבודה.
- **מחלקת בטיחות וגהות** – המחלקה מרכזת את הנתונים בדבר העובדים שחוו פגיעה בעבודה.
- **מחלקת הנהלת החשבונות** – המוסד לביטוח לאומי מעביר כספים לעירייה בגין בקשות שאושרו. הכספים מועברים ישירות לחשבון הבנק של העירייה ומזוהים על ידי מחלקת הנהלת החשבונות במסגרת תהליך התאמות הבנק.

<u>הערות הביקורת</u>

7.2.1. **לא מתקיים סנכרון ובקרות צולבות בין היחידות השונות בכדי לוודא כי הבקשות מטופלות ומהו סטטוס הטיפול. הנתונים לגבי עובדים שנפגעו בעבודה מנוהלים במחלקת הבטיחות, דיווחי הנוכחות מנוהלים באגף משאבי אנוש והחלטות לגבי הבקשות שאושרו מועברות למחלקת השכר. למרות האמור, לא מתקיים תהליך בקרה**

בין היחידות המפורטות בכדי לוודא כי הרישומים בדבר תאונות העבודה זהים בכל היחידות.

7.2.2. **לא נקבע גורם בעירייה שיבצע מעקב אחר בקשות להכרה כתאונת עבודה שהוגשו למוסד לביטוח לאומי אכן מטופלות. כך, במידה ולא תגיע תשובה מהמוסד לביטוח לאומי לגבי בקשה שהוגשה, העירייה לא תזהה את העיכוב בקבלת התשובה.**

7.2.3. **לא נערכת בדיקה של הכספים שהתקבלו בפועל בחשבונות הבנק לבין הכספים שהיו אמורים להתקבל בהתאם לבקשות שאושרו. בהעדר תהליך בקרה סדור ייתכן שיועברו לעירייה כספים בסכום נמוך יותר מהמאושר אולם העירייה לא תזהה זאת.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.2.4. יש להגדיר גורם האחראי על קבלת הכספים מהמוסד לביטוח לאומי שיקיים מעקב אחר קבלת הכספים בהתאם לרישומים בעירייה.

7.2.5. יש להגדיר תהליך סדור של בקרות אחר קבלת הכספים מהמוסד לביטוח לאומי תוך תיאום בין היחידות השונות המעורבות בתהליך הדיווח, בין היתר: מחלקת השכר, אגף משאבי אנוש, הנהלת החשבונות, מחלקת בטיחות וגיהות והיחידה אליה משתייך העובד.

7.2.6. יש להגדיר תהליך בקרה אחר הכספים המתקבלים בחשבונות הבנק של העירייה מהמוסד לביטוח לאומי והתאמתם לכספים ששולמו לעובדים.

<u>תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:</u>

"אגף משאבי אנוש אינו מקבל את הדיווח באופן ישיר מהעובד אלא באמצעות רפרנט האגף המקצועי בו הוא מועסק או באמצעות דיווח ממחלקת השכר".

<u>תגובת מנהל מחלקת בטיחות וגהות:</u>

"יודגש כי אין למחלקת בטיחות וגהות נגיעה בכל הקשור להחזרי שכר או פעילות למול ביטוח לאומי. לאחר התרחשות תאונה תפקיד המחלקה הוא קבלת דיווח מפורט (באמצעות טופס "יעודי) לטובת הפקת לקחים."

8. השוואת נתונים בין היחידות השונות

8.1. הביקורת ערכה השוואה בין הנתונים הקיימים אודות 45 העובדים שדווחו כנעדרים עקב תאונת עבודה בשנת 2017. 26 מתוך 45 העובדים היו ידועים למחלקת בטיחות וגהות.

8.2. להלן הפערים בימי היעדרות ל- 26 עובדים אלה בין דיווח נוכחות באגף משאבי אנוש, מחלקת שכר ומחלקת בטיחות וגהות:

א. ב- 16 מקרים נרשם מספר ימים שונה בכל אחת מהיחידות, אגף משאבי אנוש, מחלקת השכר ומחלקת בטיחות וגהות.

ב. ב- 3 מקרים בלבד נמצאה התאמה מלאה בין הנתונים במחלקות השונות.

ג. ב- 5 מקרים בלבד נמצאה התאמה בין הנתונים במחלקת השכר לבין הנתונים באגף משאבי אנוש.

ד. ב- 8 מקרים נמצאה התאמה בין נתוני ההיעדרות בין אגף משאבי אנוש למחלקת בטיחות וגהות.

מניתוח הפערים בימי היעדרות לעובדים בין אגף משאבי אנוש (דיווח נוכחות) למחלקת שכר, טרם החל רישום במחלקת בטיחות וגהות, עלו הממצאים הבאים:

א. ב- 12 מקרים דיווח הנוכחות של העובדים כפי שעודכן על ידי אגף משאבי אנוש נמוך מנתוני ימי תאונות עבודה שבידי מחלקת השכר.

ב. במקרה אחד דיווח הנוכחות של העובד כפי שעודכן על ידי אגף משאבי אנוש גבוה מנתוני ימי תאונות עבודה שבידי מחלקת השכר.

ג. ב- 6 מקרים בלבד נמצאה התאמה בין הנתונים במחלקת השכר לבין הנתונים באגף משאבי אנוש.

8.2.1. מבירור הפערים עם בעלי התפקידים ביחידות השונות עולה כי מחלקת השכר אינה מנהלת מעקב אחר ימי תאונת עבודה שאושרו על ידי המוסד לביטוח לאומי אלא הימים שדווחו על ידי העובד. לאחר קבלת האישורים מהמוסד לביטוח לאומי לא מנוהל מעקב במחלקת השכר אלא הנתונים מועברים לאגף משאבי אנוש.

<u>תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:</u>

"הנתונים עליהם התבסס הבודק אינם הנכונים לבדיקה השוואתית זו שכן הנתונים המוצגים ביחס ל"מחלקת שכר" – הינם ציון של הימים המצויינים בבקשה המוגשת אל הביטוח הלאומי ולא הימים שאושרו ע"י הבטוח הלאומי, ולכן דוח הביקורת מציג פערים בין המחלקות".

(התייחסות פרטנית של המחלקה לכל מקרה צורפה בדוח זה כנספח א')

<u>תגובת מנהלת מחלקת שכר:</u>

"דיווחי השכר מצביעים רק על תאריכי תעודות רפואיות ולא בדיקת נוכחות בפועל.
ביטוח לאומי מכיר במקסימום 91 ימי היעדרות תאונת עבודה.
בחלק מהמקרים הנתונים הועברו למחלקת השכר בשלב מאוחר יותר ועודכנו.
אין משמעות לדיווחים במערך השכר לגבי זיכוי/ניצול נוכחות בתלושי השכר, אחריות בלעדית של אגף משאבי אנוש".

<u>התייחסות הביקורת:</u>

בהעדר נתונים אחרים, הביקורת ערכה השוואה בין הנתונים שהוצגו על ידי היחידות השונות. העובדה שבחלק מהמקרים אגף משאבי אנוש מציין כי תיקן את חוסר הדיווח במערכת בעקבות הפערים שהציגה הביקורת מעידה כי לעיתים אכן מדובר על פער אמיתי וההשוואה שערכה הביקורת הציפה את הפערים הנ"ל. (ראה נספח א' בו מוצגים 15 פערים שהוצגו ע"י הביקורת ותוקנו במערכת משאבי אנוש).

8.2.2. בשיחות שקיימה הביקורת עם בעלי התפקידים ביחידות השונות עולה הרושם שבכל יחידה מוודאים כי התהליך הרלוונטי לדיווח על תאונת עבודה מבוצע כנדרש, אולם אין הם מתאמים את הפעולות עם היחידות השונות ואף לא ברור לבעלי התפקידים מה האחריות של כל יחידה. להלן שתי דוגמאות:

א. האישורים בדבר הכרה בימי היעדרות כתוצאה מתאונות עבודה מהמוסד לביטוח לאומי ממוענים לאגף הגזברות בעירייה. האישורים מגיעים, לרוב, למחלקת השכר. עובדת מחלקת השכר מנהלת מעקב פנימי של האישורים הנ"ל ומעבירה לאגף משאבי אנוש. במידה והאישור אינו מגיע למחלקת השכר, מכל סיבה שהיא, המידע לא יגיע לאגף משאבי אנוש והעובד לא יזוכה בגין ימי החופשה והמחלה שנוכו לו. **במקרים אלה, לרוב העובד בעצמו מגיע לאגף משאבי אנוש ומגיש את האישור.**

לא נערכת הצלבת נתונים בין היחידות בכדי לוודא שכל האישורים נמצאים בשתי היחידות.

ב. לביקורת נמסר כי קיים דוח שנתי מהמוסד לביטוח לאומי בגין העובדים שהוכרו כנפגעי תאונות עבודה. הביקורת נוכחה כי נכון למועד הביקורת, בחודש אוגוסט 2018, טרם הועבר הדוח לעירייה. **לא נקבע גורם עירוני האחראי על קבלת הדוח ולמי הוא מועבר בעירייה**.

יצוין כי מנהל מחלקת בטיחות וגהות פנה למוסד לביטוח לאומי בבקשה לקבל את הדוח, אולם עשה זאת ביוזמתו לצרכים סטטיסטיים של מחלקת בטיחות וגהות בלבד. **מחלקת השכר ואגף משאבי אנוש מסרו כי אין הם פועלים לקבל את הדוח מהמוסד לביטוח לאומי ביוזמתם**, אך כאשר יגיע הדוח יקבלו אותו אליהם ויבחנו את הנתונים והתאמתם לרישומי העירייה, כגון: השוואת נתוני העובדים שהוכרו כנפגעי תאונות עבודה על ידי המוסד לביטוח לאומי לעובדים שקיבלו שכר בגין דמי פגיעה בעבודה.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.2.3. יש לקבוע גורם עירוני שירכז ויהיה בקשר עם המוסד ביטוח לאומי. במסגרת תפקידו תוגדר, בין היתר, אחריות לקבלת הנתונים מהמוסד לביטוח לאומי בדבר תביעות היעדרות בגין פגיעה בעבודה והעברת הנתונים ליחידות השונות הרלוונטיות לתהליך.

8.2.4. יש לקיים תהליך לתיאום בין היחידות השונות ולוודא כי המידע מועבר באופן מלא בין היחידות השונות, כולל הדוח השנתי מהמוסד לביטוח לאומי.

9. בדיקת שלמות ההכנסות

9.1. כאמור, המוסד לביטוח לאומי מעביר את הכספים בגין תשלומי שירות מילואים ודמי פגיעה בעבודה ישירות לחשבון הבנק של העירייה. במקביל, המוסד לביטוח לאומי מעביר לעירייה הודעה בדבר הסכומים שאושרו לעירייה.

9.2. הביקורת ביצעה הצלבה לשנת 2017 בין ימי הפגיעה בעבודה שאושרו על ידי המוסד לביטוח לאומי לבין ימי ההיעדרות בגין פגיעה בעבודה על פי דיווחי הנוכחות שהתקבלו ממחלקת הנוכחות באגף משאבי אנוש , וכן הנתונים במחלקת שכר.

נמצאו 3 מקרים בהם עולה, ברישומי אגף משאבי אנוש (נוכחות) נמצאו אישורי ביטוח לאומי בגין תאונות עבודה **שלא נמצאו במחלקת שכר**.

שם	דיווח נוכחות	מחלקת השכר	ממצאים
***	91	50	באגף משאבי אנוש נמצא אישור נוסף, סה"כ אושרו ע"י המוסד לביטוח לאומי 91 ימי היעדרות.
***	91	28	באגף משאבי אנוש נמצא אישור נוסף, סה"כ אושרו ע"י המוסד לביטוח לאומי 91 ימי היעדרות.
***	89	87	באגף משאבי אנוש נמצא אישור נוסף, סה"כ אושרו ע"י המוסד לביטוח לאומי 89 ימי היעדרות.

<u>תגובת מנהלת מחלקת שכר:</u>

*"לגבי העובד ***, הנתונים הועברו במלואם למחלקת השכר בחודש 6/2018 ועודכנו ל- 91 ימים."*

הפערים הנ"ל ממחישים את חוסר תיאום ושיתוף הפעולה בין היחידות בעירייה אשר עשויים להתבטא בפערים בתשלומי השכר לעובדים.

<u>תגובת מנהלת מחלקת שכר:</u>

" אין השפעה על שכרו של העובד והפער עשוי להיווצר מכך שהעובד הגיש את יתרת הימים באופן פרטני."

<u>התייחסות הביקורת לתגובת המנהלת:</u>

הביקורת מצביעה על אפשרויות שונות שעלולות שהתרחש בעקבות חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין היחידות בנושא החזרים מהמוסד לביטוח לאומי. חוסר התאמה בנתונים עלול להביא למצב שמסתמכים על נתונים שגויים בעת עריכת תלוש השכר.

מהביקורת עולה כי לעובד אחד (***), נמצא אישור היעדרות בגין תאונת עבודה ל- 6 ימים בלבד. לאגף משאבי אנוש הועברו אישורי מחלה בגין טיפולים כתוצאה מתאונת העבודה. ימי היעדרות אלה לא נתבעו מהמוסד לביטוח לאומי כהיעדרות בגין תאונת עבודה ומילא לא אושרו ככאלה, אך דווחו במשאבי אנוש כהיעדרות מתאונת עבודה.

<u>תגובת מנהלת מחלקת שכר:</u>

"מאחר ומדובר בימי היעדרות לא רציפים במהלך כל השנה (2017-2018) האישורים הועברו במרוכז לביטוח לאומי".

9.2.1. **<u>הערת הביקורת</u>**

העירייה שילמה בשנת 2017 לעובד אחד 15 ימי היעדרות בגין תאונת עבודה שלא אושרו על ידי המוסד לביטוח לאומי.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.2.2. יש להקפיד לוודא כי ימי ההיעדרות שנרשמים לעובדים בגין פגיעה בעבודה, בגינם משלמת העירייה שכר, אינם גבוהים מהיקף הימים שאושרו על ידי המוסד לביטוח לאומי כימי היעדרות בגין פגיעה בעבודה.

<u>תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:</u>

*"ביחס לעובד *** – המדובר בעובד אשר נפצע במסגרת תאונת עבודה אשר הוכרה ע"י הבטוח לאומי ואשר במסגרת פציעתו נדרש לטיפולים במסגרת "מרפאת כאב", העובד הציג אישור רפואי לפיו הטיפולים הינם במסגרת תאונת העבודה.*

העובד הגיש את המסמכים אל הביטוח הלאומי לצורך הכרה בתאונת עבודה מתמשכת ובהתאם לכך הוזנו דיווחי הנוכחות – יובהר כי ככל והבטוח הלאומי לא יכיר בטיפולי ההמשך כתאונת עבודה ינוכו ימי המחלה בהתאם לאישור הרפואי שהוצג על ידי העובד – לא קיים סיכון או חשש לזיכוי יתר בדיווחי הנוכחות וכתוצאה מכך עלות יתר אשר תושת על הרשות מעבר לזכויות העומדות לעובד".

10. תשלומים בגין ימי מילואים

10.1. עובד אשר נקרא לשרת במילואים זכאי לתשלום בגין ימים אלה.

בהתאם לתיקון 127 לחוק, עובד חודשי, או עובד שעתי או יומי אשר עבד יותר מ-75 יום אצל המעביד ושירת במילואים, יקבל מהמעביד – על חשבון תגמולי המילואים – סכום בגובה השכר אשר היה משולם לו אילו היה ממשיך לעבוד באופן רגיל, את השכר הרגיל על

המעסיק לשלם לכל המאוחר ביום שבו היה משתלם שכרו של העובד אילו היה ממשיך לעבוד כרגיל.

את יתרת התגמול – היינו את ההפרש שבין השכר הרגיל לבין התגמול אשר הועבר למעסיק על-ידי המוסד לביטוח לאומי – רשאי המעסיק לשלם בשלב מאוחר יותר: ביום שבו היה משתלם שכרו של עובד בעד החודש שבו הועברו הכספים למעביד.

המוסד לביטוח לאומי מעביר את הכספים בגין תשלומי שירות מילואים ישירות לחשבון הבנק של העירייה. במקביל, המוסד לביטוח לאומי מעביר לעירייה הודעה בדבר הסכומים שאושרו לעירייה.

10.2. מבדיקת הביקורת עולה כי הדיווחים מהמוסד לביטוח לאומי מגיעים למחלקת השכר ואילו התקבולים בחשבונות הבנק בפועל נרשמים על ידי מחלקת התאמות בנקים. **לא מבוצעת בקרה בין היחידות** לוודא שלמות של ההכנסות בפועל בהתאם לדיווחים.

10.2.1. הביקורת ביצעה הצלבה בין הסכומים שדווחו על ידי המוסד לביטוח לאומי בהתאם לדיווחים שהועברו למחלקת השכר לבין התקבולים בפועל בחשבונות הבנק כפי שהתקבלו מיחידת הבנקים.

להלן אופן ביצוע הבדיקה:

<u>שנת 2017</u>

<u>נתונים ממחלקת השכר:</u> תשלומים ל- 25 עובדים בסמל 123 – "החזר תגמולי מילואים" (לפי נתוני מערכת השכר):

שכר נטו - 194,213 ₪.

עלות מעביד – 36,502 ₪.

סה"כ עלות שכר – 230,715 ₪.

<u>נתונים מהמוסד לביטוח לאומי</u>

תשלומים שאמורים להתקבל לפי קובץ התשלומים מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2017 כפי שנרשם על ידי מחלקת השכר בהתאם להודעות שהועברו מהמוסד לביטוח לאומי – 194,213 ₪.

תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2017 בגין תגמולי מילואים שהתקבלו בחשבון הבנק של העירייה: 186,001 ₪.

כלומר, המוסד לביטוח לאומי ייעד להעברה לעירייה את מלוא סכום השכר נטו לעובדים ששירתו במילואים.

מבדיקת הביקורת עולה כי הפער שנמצא בין התשלום הצפוי מהמוסד לביטוח לאומי לבין התקבולים בחשבון שהבנק של העירייה נובע כתוצאה מתשלום מהמוסד לביטוח לאומי שהתקבל בחשבון הבנק של העירייה בתאריך 26.12.16 ונרשם במחלקת השכר בשנת 2017. כלומר **מדובר על פער עיתוי בלבד.**

10.2.2. הביקורת ערכה בדיקה פרטנית בין הסכומים שהועברו לעירייה בגין ימי שהיית עובד במילואים לבין השכר ששולם לעובד בגין ימי המילואים. מבדיקת כלל המקרים לא נמצאו פערים- **תקין.**

מהביקורת עולה כי **לא נמצאו חריגים** בבדיקת התקבולים מהמוסד לביטוח לאומי והתשלומים לעובדים בפועל.

<u>שנת 2018 (הנתונים עד חודש יוני)</u>

<u>נתונים ממחלקת השכר:</u> תשלומים לעובדים בסמל 123 – "החזר תגמולי מילואים" (לפי נתוני מערכת השכר):

שכר נטו – 158,968 ₪

עלות מעביד – 34,378 ₪.

סה"כ עלות שכר – 193,346 ₪.

<u>נתונים מהמוסד לביטוח לאומי</u>

תשלומים שאמורים להתקבל לפי קובץ התשלומים מהמוסד לביטוח לאומי – 115,777 ₪.

תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2018 בגין תגמולי מילואים שהתקבלו בחשבון הבנק של העירייה: 95,031 ₪.

בבדיקה פרטנית שערכה הביקורת נמצאו פערים בין הסכומים שהועברו לעירייה בגין ימי שהיית עובד במילואים לבין השכר ששולם לעובד בגין ימי המילואים. להלן פירוט הפערים:

ת"ז	תאור סמל	סכום תשלום בש"ח	ביטוח לאומי בש"ח	הפרש בש"ח
***	החזר תגמולי מילואים	3,950	2,978	972
***	החזר תגמולי מילואים	1,890	1,409	481
***	החזר תגמולי מילואים	2,300	653	1,647
***	החזר תגמולי מילואים	8,897	8,328	569
***	החזר תגמולי מילואים	7,295	4,854	2,441
***	החזר תגמולי מילואים	3,334	835	2,499
***	החזר תגמולי מילואים	12,905	8,181	4,724
***	החזר תגמולי מילואים	7,540	6,296	1,244
***	החזר תגמולי מילואים	14,884	12,036	2,848
***	החזר תגמולי מילואים	7,336	4,088	3,248
***	החזר תגמולי מילואים	5,744	1,645	4,099

נמצא כי העירייה קיבלה את ההפרשים הנ"ל בחודשים מאוחרים יותר, כלומר מדובר **בהפרשי עיתוי בלבד**.

מהביקורת עולה כי לא נמצאו פערים בתשלום - תקין.

נספח א' – התייחסות אגף משאבי אנוש לפערים

2.3.2. להלן ההתייחסות לפערים המוצגים בסעיף 8.2:

שם	דיווח נוכחות	מחלקת השכר	מחלקת בטיחות וגהות	הפרש בין דיווח הנוכחות לבטיחות וגהות	הפרש בין דיווח הנוכחות למחלקת השכר	התייחסות
[redacted]	35	35	34	1	0	מספר הימים שעודכנו במערכת הנוכחות בהתאם לאישור ביטוח לאומי
	91	50	91	0	41	אושרו 91 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	10	10	10	0	0	אין פערים
	28	32	31	-3	-4	אושרו 28 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	91	95	91	0	-4	המכסה המקסימלית המאושרת על ידי הביטוח הינה 91 ימים
	32	39	39	-7	-7	היום הראשון של התאונה ושישי שבת לא עודכנו- תוקן במערכת
	85	86	86	-1	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	85	91	92	-7	-6	בפועל דווחו במחלקת הנוכחות 90 יום והיום הנוסף הינו יום התאונה- תוקן במערכת
	91	101	91	0	-10	המכסה המקסימלית המאושרת על ידי הביטוח הינה 91 ימים
	56	57	63	-7	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	13	21	20	-7	-8	תאונת העבודה עודכנה במערכת הנוכחות על ידי עובדי אגף החינוך ללא אישור
	78	79	79	-1	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	91	90	91	0	1	אושרו 91 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	22	25	25	-3	-3	היום הראשון של התאונה ושישי שבת לא עודכנו- תוקן במערכת
	33	83	86	-53	-50	לא התקבל מהביטוח הלאומי אישור באגף משא"ב. עם קבלת האישור עודכנו במערכת 86 ימים- מצ"ב אישור
	91	91	91	0	0	אין פערים
	11	12	15	-4	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	7	7	8	-1	0	אין פערים
	91	28	65	26	63	אושרו 91 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	46	48	48	-2	-2	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן , מצ"ב אישור
	12	16	17	-5	-4	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן , מצ"ב אישור
	89	87	89	0	2	אושרו 89 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	71	72	72	-1	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	50	85	83	-33	-35	אושרו 50 ימים על ידי הביטוח הלאומי- מצ"ב אישור
	6	7	8	-2	-1	היום הראשון לא עודכן- תוקן במערכת
	7	7	7	0	0	אין פערים
סה"כ מספר ימים	1322	1354	1432	-110	-32	

שם	דיווח נוכחות	מחלקת השכר	הפרש בין הנוכחות לביטוח הלאומי	התייחסות
[redacted]	89	95	-6	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן , מצ"ב אישור על 91 ימים
	89	89	0	אין פערים
	28	57	-29	עודכן באגף החינוך ללא אישור של הביטוח הלאומי
	4	7	-3	היום הראשון של התאונה ושישי שבת לא עודכנו- תוקן במערכת
	12	17	-5	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן
	33	33	0	אין פערים
	8	8	0	אין פערים
	18	23	-5	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן , מצ"ב אישור על 24 ימים
	12	15	-3	שישי שבת לא עודכנו במערכת- תוקן , מצ"ב אישור על 15 ימים
	88	92	-4	מצ"ב אישור עבור 88 ימים שאושרו על ידי הביטוח הלאומי
	22	22	0	אין פערים
	59	77	-18	מצ"ב אישור עבור 59 ימים שאושרו על ידי הביטוח הלאומי
	51	71	-20	מצ"ב אישור עבור 51 ימים
	47	49	-2	מצ"ב אישור עבור 47 ימים שאושרו על ידי הביטוח הלאומי
	87	120	-33	מצ"ב אישור עבור 91 ימים שאושרו על ידי הביטוח הלאומי
	22	30	-8	מצ"ב אישור עבור 24 ימים שאושרו על ידי הביטוח הלאומי
	14	14	0	אין פערים
	21	6	15	מצ"ב אישור עבור תאונת עבודה ואישור רופא שישלחו לביטוח לאומי לטובת אישור בכדי לא לפגוע בעובד.
	17	17	0	אין פערים
	721	842	-121	

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת החזרים מהמוסד לביטוח לאומי

1. **סעיף 6.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ונקבע כי הגורם המתכלל העירוני הוא מנהלת מח' השכר.

2. **סעיף 7.2.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והגורם האחראי על קבלת הכספים מהמוסד לביטוח לאומי הוא מנהלת מח' השכר.

3. **סעיף 7.2.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

4. **סעיף 7.2.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 8.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 8.2.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. באחריות מנהל מח' בטיחות לקיים תהליך לתיאום בין יחידות העירייה בנושא.

7. **סעיף 9.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

יישום החוק לזכויות עובדי קבלן

1. מבוא

1.1. העירייה מתקשרת עם קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון, באמצעות מכרזים מטעמה או מטעמה של החברה למשק וכלכלה (להלן: "**המשכ"ל**") ומטעם החכ"ל (החברה הכלכלית).
נכון למועד עריכת הביקורת, ספטמבר 2018, לעירייה הסכם התקשרות עם 21 קבלני שירות המעסיקים **מאות עובדים**.

1.2. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב 2011, מחייב את העירייה, כמזמינת השירות, לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדי קבלן המועסקים אצלה. החוק מטיל סנקציות אזרחיות ופליליות במקרה של הפרת דיני העבודה לא רק על הקבלן אלא גם על מזמין השירות, ומטיל אחריות אישית על המנכ"ל של מזמין השירות.

1.3. מזמין השירות הפר את חובתו לפקח ולעשות כל שניתן על מנת למנוע מספק שירות לבצע, לגבי עובד המועסק במתן השירות, אחת מהעבירות המפורטות להלן, וממונה עיצומים מסר למזמין השירות, בהודעה בכתב, כי יש לו מידע לפיו קבלן השירות הואשם בביצוע אותה עבירה. ואלה העבירות:

- עבירה לפי סעיף 25ב לחוק הגנת השכר.
- עבירה לפי סעיף 33א(2) לחוק עבודת הנוער.
- עבירה לפי סעיף 28(א) לחוק חופשה שנתית.
- עבירה לפי סעיף 14 לחוק שכר מינימום.
- עבירה לפי סעיף 26(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה.

1.4. החוק להגברת האכיפה מטיל **אחריות פלילית על מנכ"ל** של מזמין שירות שהוא תאגיד, בנסיבות אלה:

- קבלן השירות הפר הוראה שבחוקי העבודה שבתוספת השלישית של החוק.
- קבלן השירות נדרש לשאת בתשלום עיצום כספי.
- ממונה עיצומים שלח למנכ"ל התראה לפיה עליו לפעול לתיקון ההפרה של קבלן השירות, או לפעול לביטול החוזה עם קבלן השירות ולחילוט (מימוש) ערובה שנתן קבלן השירות.
- קבלן השירות לא תקן את ההפרה, או שמזמין השירות לא פעל לביטול ההסכם עם קבלן השירות ולחילוט ערובה שקיבל מקבלן השירות, כנדרש בהתראה של הממונה המוסמך.

1.5. החקיקה והפסיקה מבחינות בין שני מושגים קבלן שירות וקבלן כוח אדם, כדלקמן:

קבלן שירות - מי שעיסוקו במתן שירות למזמין השירות באחד מתחומי העבודה: שמירה, ניקיון או הסעדה באמצעות עובדיו. קבלן זה מספק למזמין מוצר – מוגמר כפי שסוכם עליו. הוא מפעיל את עובדיו ומפקח עליהם עד להשלמת אספקת המוצר המוגמר. **הוא אינו מספק עובדים**, אלא נוטל על עצמו **לספק שירות למזמין.**

קבלן כוח אדם - מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו. קבלן זה מספק לארגון עובדים זמניים, שהארגון יכול להעסיקם כל עוד הוא זקוק להם או מעוניין בשירותיהם, ולחדול מהעסקתם כאשר אין לו עוד צורך בפעילות הנ"ל. העבודה מתבצעת אצל מזמין השירות, והוא זה שמפעיל את העובדים.

חוקים שונים מטילים על מזמין השירות (העירייה) חובות בנוגע להעסקת עובדי קבלן משני סוגים.

1.6. <u>הנורמה המשפטית:</u>

- החלטת ממשלה מס' 1134 מיום 4/2/07 לצמצום הפערים החברתיים, ס' 8 להחלטה קבע כי החשב הכללי יקבע בהוראות התכ"ם כללים והנחיות להגנה על זכויות העובדים המועסקים ע"י קבלני שירותים, ס' 9 להחלטה קבע, כי על משרד הפנים לוודא כי הרשויות המקומיות מיישמות כללים והנחיות אלו בעבודתן.
- חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013.
- חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2007 מיום 27/6/07 – הוראת שעה משקי - הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים', המודיע כי בהתאם להחלטת הממשלה, על הרשויות המקומיות ליישם את הוראת החשב הכללי הנוגעת לכללים והנחיות להגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים להעסקת כוח אדם.
- הוראה מספר 7.11.3 של החשב הכללי[1], מיום 22/7/15 הגנה על זכויות העובדים המועסקים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון' (להלן: הוראת החשכ"ל) הוראה זו עדכנית לתחילת הבדיקה (יוני 2014) ההוראה מתעדכנת מעת לעת.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 9/2016 שקובע כי על הרשויות ליישם את החוקים והוראת החשב הכללי (הוראת תכ"ם 7.11.3) על עדכוניהם ככל שיהיו ובשינויים המחויבים, בעת קיום התקשרויות למול קבלני השירותים.

[1] בהעדר תקנות מחייבות להגברת האכיפה של דיני עבודה (בדיקות תקופתיות) נשענה הביקורת על הנורמה המקובלת הנהוגה במשרדי הממשלה בהתקשרויות עם קבלנים של הוראות החשב הכללי וחוזרי מנכ"ל הפנים.

1.7. <u>סיכונים פוטנציאליים:</u>

- **סיכון ציות:** אי עמידה של העירייה (כמזמינת השירות) בדרישות החוקים, התקנות וההסכמים באשר להתקשרות חוזית עם קבלני שירות (להלן: הקבלנים), ושמירה על זכויות עובדיהם. מזמין שירות שהפר חובותיו נושא באחריות אזרחית ופלילית, הכרוכה בעיצום כספי.
- **סיכון כספי:** תביעות נגד העירייה (כמזמינת השירות) בגין אי עמידה בדרישות החוקים והתקנות למניעת פגיעה בזכויות עובדי הקבלנים המועסקים אצלה;
- **סיכון תפעולי:** הפרת זכויות עובדים על ידי הקבלן עלולה לגרום לשיבושים בעבודת עובדי הקבלן, וכתוצאה מכך לפגוע בשירות שהעירייה הזמינה;
- **סיכון מוניטין:** פגיעה בשמה של העירייה, כגוף ציבורי שאינו מונע פגיעה בזכויות עובדים של קבלנים, המועסקים במתקניו.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לוודא כי העירייה פועלת על פי ההוראות שנקבעו בחוק להגברת האכיפה על דיני העבודה, תשע"ב 2011 וכי נעשות הפעולות הנדרשות בכדי לצמצם את החשיפה להטלת העיצומים הקבועים בחוק כנגד בעלי התפקידים הבכירים בעירייה.

3. מתודולוגיה

בתקופה שבין החודשים אוגוסט - נובמבר 2018, בדקה הביקורת היבטים הקשורים בנושא מניעת פגיעה בזכויות עובדים של קבלני ניקיון ושמירה.

הבדיקה התייחסה להתקשרויות העירייה עם קבלני שמירה וניקיון, ולדרכי הפיקוח על אותם קבלנים בכל הקשור לאכיפת דיני עבודה ומניעת פגיעה בזכויות עובדיהם.

- איסוף מידע ממגוון מקורות (אגף התקשרויות, מנהלת מחלקת שכר) כולל ספר בודקי שכר משכ"ל.
- בדיקת חוזי התקשרות העירייה עם קבלני שירות.
- בדיקת תשלום קבלני שירות לעובדיהם.
- סקירת האמצעים שהעירייה נוקטת כדי למנוע פגיעה בזכויות העובדים.
- שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטיים בעירייה.

במהלך הביקורת עלה כי אין גורם בעירייה שבידו המידע על כל קבלני השירות וקבלני כח האדם המועסקים ע"י העירייה (ראה סעיף 5.1)

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

תגובות מנהלת אגף רכש והתקשרויות ומנהלת מחלקת שכר שולבו בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. עיקרי הממצאים

4.1. **מינוי אחראי בתחום שמירת זכויות עובדי קבלן** - אין בעירייה גורם עירוני שמתפקידו לקיים בקרה אחר קיום הוראות חוק הגברת האכיפה של דיני עבודה. לא נמצא בעירייה גורם אשר בידיו מרוכז המידע הרלוונטי המלא בדבר העסקת עובדים באמצעות קבלני שמירה וניקיון. (סעיף 5.1)

4.2. **נוהל עירוני** - בניגוד להנחיית חוזר מנכ"ל 9/16, טרם גובש נוהל עירוני פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיית החשב הכללי (הוראת תכ"ם 7.11.3) בתחום אכיפת דיני עבודה עם קבלני שירות אשר יטמיע את הוראות החקיקה והוראת החשכ"ל הרלוונטיות ויגדיר תהליכי עבודה בתוך העירייה. (סעיף 5.2)

4.3. **התקשרות העירייה עם קבלני שירות** - בחוזים שנבדקו לא קימת אחידות בהטמעת כמה מסעיפי החובה הנדרשים. חלק מהנושאים שנבדקו אינם מופיעים באופן כללי וחלק מופיעים באופן מפורט יותר. (סעיף 6.2)

4.4. **רישיון קבלן שירות בתוקף** – הוראת החשכ"ל המחייבת מעקב אחר תוקפו של הרישיון (משלב הגשת ההצעה, מדי שנה במהלך ההתקשרות ובמועד הארכת ההתקשרות), אינה מתקיימת. (סעיפים 6.3, 6.4)

4.5. **חוזה ניהול לשירותי ניהול ופיקוח בין העירייה למשכ"ל** - מתוך דוחות הסיכום של בודק השכר שקיבלה הביקורת ממשכ"ל, עולה כי בודק השכר ביצע בדיקות תקופתיות לחלק מהקבלנים בלבד שעמם התקשרה העירייה. יצוין כי האחריות לביצוע הבדיקות הן על העירייה ועליה לוודא כי הבדיקות אכן מתקיימות בתדירות הנדרשת ובהיקפים המחויבים בחוק. (סעיף 7.1)

4.6. **התקשרות העירייה עם בודקי שכר** - לא ברור באיזה הליך נבחרו בודקי השכר. כמו גם, תחומי הבדיקה שבודקי השכר נדרשים לבדוק אינם מפורטים בהסכמים דבר שאינו מאפשר קיום בקרה מיטבית על עבודתם. (סעיף 7.2)

4.7. **עריכת בדיקות שכר תקופתיות ע"י בודקי השכר**:

מהביקורת עולה כי בשנים 2017-2018 טרם נערכו בדיקות שכר לקבלני משנה ע"י בודקי השכר שהעירייה התקשרה עימם. (סעיף 7.3)

4.8. **טיפול בתלונות עובדי קבלן**:

התקנת תיבת תלונות - העירייה לא התקינה 'תיבת תלונות' כלשון הוראת החשכ"ל וכמצוין בסעיפי ההסכמים.

הודעה בלוח מודעות - העירייה אינה תולה, דרך קבע, הודעה או פרסומים הנוגעים לזכויות עובדי קבלן, ו/או נוסח הודעה לעובד בדבר אפשרות הגשת תלונה ומיקומה של תיבת תלונות.

קביעת מנגנון מעקב ו/או מנגנון לקבלת תלונה ודרכי הטיפול בה - לא קיים נוהל ו/או מנגנון מעקב שיוודא כי הקבלנים אכן מעבירים את ההודעה לעובדים אחת לתקופה ו/או מנגנון לקבלת תלונה ודרכי הטיפול בה. (סעיף 7.4)

4.9. **היקף ההפרות -** דוחות סיכום של בודקי השכר מטעם העירייה (למעט בודקי שכר מטעם המשכ"ל) אינם מציינים את שיעורי ההפרות, לאמור: ההפרש היחסי בין התשלום שהיה על הקבלנים לשלם לעובדיהם על פי דין. (8.1)

4.10. **מהות ההפרות -** מדוחות המשכ"ל של היחידה לאכיפת זכויות עובדים, עולה כי הקבלנים אינם מעבירים אסמכתאות המעידות על תיקון ההפרות תוך המועד הנדרש (45 יום). על פי דוחות סיכום של בודקי השכר מטעם העירייה לא ניתן ללמוד על שיעור ההפרות והיקפן הכספי. (סעיף 8.1)

4.11. **תיקון ההפרות -** אין הקפדה לא של העירייה ולא של היחידה לאכיפת זכויות עובדים על ביצוע ביקורת חוזרת לבדיקת תיקון ההפרות. בחלק מהבדיקות החוזרות (כ- 60% מהמדגם) שנערכו ע"י בודקי שכר, נותרו הפרות שלא תוקנו מהביקורת הקודמת (ראה טבלה מס' 9). אי תיקון הפרות אלו, חושף את העירייה לסיכונים משפטים ואחריות פלילית ועיצומים כספיים באופן ישיר על מזמין השירות. (סעיף 9)

4.12. **הפעלת סנקציות -** העירייה אינה עושה שימוש במגוון הסנקציות אותן היא רשאית לנקוט נגד קבלן בגין הפרת זכויות עובדים בחוזי ההתקשרות של העירייה עם קבלני השירות. (סעיף 10)

4.13. **רציפות זכויות עובדים בחילופי מעסיקים -** חסרון סעיף בחוזי ההתקשרות של העירייה עם קבלני שירות בדבר שמירת רציפות זכויות עובדים בעת חילופי מעסיקים, אינו רצוי ועלול לגרום להפסדים כספיים לעובדים. הביקורת רואה חשיבות בקיומו של סעיף כזה בחוזים שהעירייה חותמת עם קבלני השירות. (סעיף 11)

4.14. **בדיקת תלושי שכר -** בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצאו מספר הפרות. יש להעביר ממצאי הבדיקה לבודקי השכר. (סעיף 12)

פירוט הממצאים

5. מדיניות ונהלים

5.1. מינוי אחראי בעירייה על שמירת זכויות עובדי קבלן

5.1.1. בסעיף 37(א) לחוק להגברת האכיפה של דיני עבודה נקבע כי:

"עובד אחראי ברשות ציבורית שהיא מזמין שירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה כאמור בסעיף 31(ב) בידי הרשות הציבורית או בידי עובד מעובדיהן; המפר את חובתו האמורה, דינו – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין."

5.1.2. סעיף 34 לחוק מגדיר עובד אחראי כ"מנהל רשות ציבורית".

בשל כניסתו לתוקף של החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב- 2011, וההוראות שבו בנוגע לאחריות אזרחית ופלילית של העירייה כמזמינת השירות ושל מנהליה, קיימת חשיבות רבה כי העירייה תמנה **אחראי עירוני** להבטיח בדיקה והערכת קבלנים ושמירת זכויות עובדי קבלן.

5.1.3. לביקורת נמסר כי באופן פורמלי העירייה לא מינתה אחראי עירוני לנושא השמירה על זכויות עובדי הקבלן. כמו כן, הביקורת מציינת כי **לא נמצא בעירייה גורם אשר בידיו מרוכז המידע הרלוונטי המלא בדבר העסקת עובדים באמצעות קבלני שמירה וניקיון** עליהם חלות הוראות החוק ולגביהם יש לוודא כי זכיותיהם נשמרות.

עוד נמסר לביקורת כי מנהלת מחלקת השכר אחראית בפועל על קיום הוראות החוק.

<u>מנהלת מח' שכר מסרה בתגובה:</u>

"מנהלת אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח מונתה ע"י המנכ"ל דאז כאחראית לנושא."

<u>מנהלת אגף רכש והתקשרויות מסרה בתגובה:</u>

" מינויו של המנכ"ל דאז לנושא ניתנו בע"פ. האחריות לתחום חולקה בין מספר גורמים גזבר, מנהלת מח' שכר, אגף משאבי אנוש ואנכי. תחום אחריותי הוגדר לשמש כמוקד טלפוני לקבלת תלונות עובדי קבלן. העירייה פרסמה את הפרטים, לא זכור לי הגורם שעסק בנושא, ואכן במהלך השנים 2012-14 התקבלו 13 פניות נרשמו והועברו להמשך טיפול תוך מעקב ובקרה שלי לסגירתן מול הפונה. יש לציין שמשנת 2015 לא התקבלו פניות ישירות אלי. כיון שמדובר מבחינתי בעיסוק שולי ולא קשור לתחום עיסוק האגף המלצתי שהנושא יועבר מאחריותי".

הביקורת מציינת, שלא הוגדר תפקידה של מנהלת מחלקת השכר בנושא שמירה על שכר עובדי קבלן וזכויותיהם, כך שבפועל אין כל עיסוק בתכנון, פיתוח, ניהול והפעלת מנגנון עירוני לבקרה והערכת ביצועים ואיכות תוצרים של קבלנים, ספקים ונותני שירותים לעירייה; לצורך שמירה על זכויות עובדי קבלן; קבלת תלונות של עובדי קבלן והעברתן לבירור ובדיקה בהתאם לקבוע בחוק.

5.1.4. מבדיקת הביקורת עולה כי מנהלת מחלקת שכר נמצאת בקשר עם בודקי השכר החיצוניים ומוודאת כי הם מבצעים את הבדיקות התקופתיות הנדרשות על פי חוק.

5.1.5. **פרט לכך לא הוגדרה למנהלת מחלקת שכר תכנית עבודה או פעולות שעליה לבצע בכדי לוודא כי העירייה עומדת בהוראות החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה וכי מנהלי העירייה אינם חשופים לסנקציות שנקבעו בחוק.**

5.1.6. למרות האמור לעיל, מהביקורת עולה, כי בהתקשרויות בתחום השמירה והניקיון של מכרזי המשכ"ל (כ-[2]62%), היחידה לאכיפת זכויות עובדים של המשכ"ל מתפקדת "כגורם האחראי" ומבצעת עבור העירייה בדיקות תקופתיות, פיקוח ובקרה שוטפת אחר קיום הוראות חוקי העבודה ומדווחת באופן שוטף לגורמים המקצועיים בעירייה (מנכ"ל/גזבר). יחד עם זאת, העירייה סומכת את ידיה על המשכ"ל בכל הקשור ליישום הוראות החוק ואינה מבצעת בדיקה על יישום ההנחיות שנקבעו בחוק על ידי המשכ"ל. מבדיקות שערכה הביקורת אחר ביקורת השכר בחברות שזכו במכרזי משכ"ל ועמם התקשרה העירייה, **נמצאו מספר חברות שלא בוקרו בתדירות הנדרשת בחוק**.

5.1.7. במהלך הביקורת עלה כי <u>אין גורם בעירייה שבידו המידע על כל קבלני השירות וקבלני כח האדם המועסקים ע"י העירייה</u>.

5.1.8. הביקורת ערכה בדיקה לאיתור קבלני שמירה וניקיון נוספים המעסיקים עובדים בעירייה ומצאה כי ישנם קבלנים נוספים עימם התקשרה העירייה אולם כלל לא בוצעו לגביהם הבדיקות הנדרשות על פי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, בין היתר בדיקת תלושי שכר על ידי בודק שכר מוסמך.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה כי, בהעדר גורם עירוני שמתפקידו לקיים בקרה אחר קיום הוראות חוק הגברת האכיפה של דיני עבודה, **הן לקבלני משנה המועסקים באופן ישיר על ידי העירייה והן קבלני משנה המועסקים באמצעות מכרזי משכ"ל** ולגביהם מועברים דיווחי אחר בדיקות תקופתיות של בודקי השכר, העירייה חושפת את עצמה לסיכונים משפטיים ועיצומים כספיים הקבועים בחוק, כמזמינת השירות.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.1.9. יש להגדיר גורם אחראי בעירייה על נושא יישום הוראות החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה וליצוק תוכן מוגדר לתפקידו, להבטחת בדיקה והערכת קבלנים ושמירת זכויות עובדי קבלן.

[2] ישנם 21 התקשרויות עם קבלני שמירה וניקיון, 13 באמצעות מכרזי משכ"ל.

5.2. קיומו של נוהל פנימי פרטני מחייב

5.2.1. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 9/2016 מיום 29/12/16, מנחה את מנכ"ל הרשות המקומית לוודא כתיבה של נוהל פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיית החשב הכללי (הוראת תכ"ם 7.11.3) ולוודא כי הרשות פועלת על פיו ובהתאם לכל דין.

5.2.2. 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 כאשר מדובר על יישום הוראות חוק החלות על העירייה בכלל ואף על העומדים בראשה באופן אישי, ובפרט כאשר מדובר על שמירה על זכויות השכר ותנאי העבודה של עובדים.

הערת הביקורת

בניגוד להנחיית חוזר מנכ"ל 9/16, טרם גובש נוהל עירוני פנימי פרטני מחייב המותאם להנחיית החשב הכללי (הוראת תכ"ם 7.11.3) בתחום אכיפת דיני עבודה עם קבלני שירות אשר יטמיע את הוראות החקיקה והוראת החשכ"ל הרלוונטיות ויגדיר תהליכי עבודה בתוך העירייה.

המלצת הביקורת

5.2.3. לגבש נוהל עירוני בנושא מניעת פגיעה בזכויות עובדי קבלן שיסדיר את תהליכי הפיקוח על הקבלנים, יגדיר את מרכיבי השכר והתנאים הסוציאליים הנלווים שאותם יש ליישם על פי החוק, הפסיקה והוראת החשכ"ל.

6. התקשרות עם קבלנים ונותני שירותים בתחום הניקיון והשמירה

6.1. התקשרות העירייה עם קבלני שירות

6.1.1. להלן **נתונים שריכזה הביקורת** על קבלני שירות פעילים, נכון למועד הביקורת:

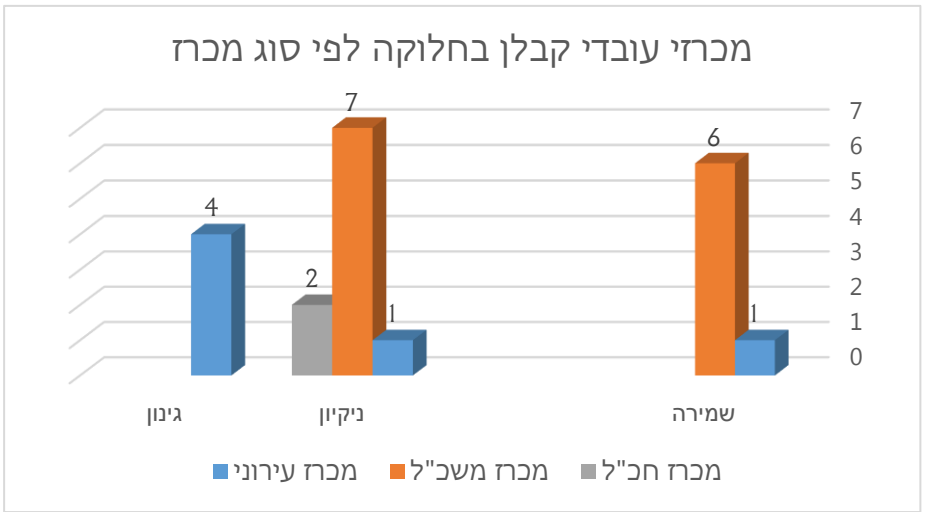
שם קבלן	תחום	מכרז עירוני	מכרז משכ"ל	מכרז חכ"ל	נבדק ע"י בודק שכר
ה.מ	ניקיון מבנים		+		+
פ.ש	ניקיון מבנים		+		+
א.נ	ניקיון מבנים		+		-
מ.י	ניקיון מבנים		+		+
ש.א	ניקיון מבנים		+		+
נ.ח	ניקיון מבנים		+		-
ר.נ	ניקיון רחובות	+			+
מ.א	אבטחה		+		+

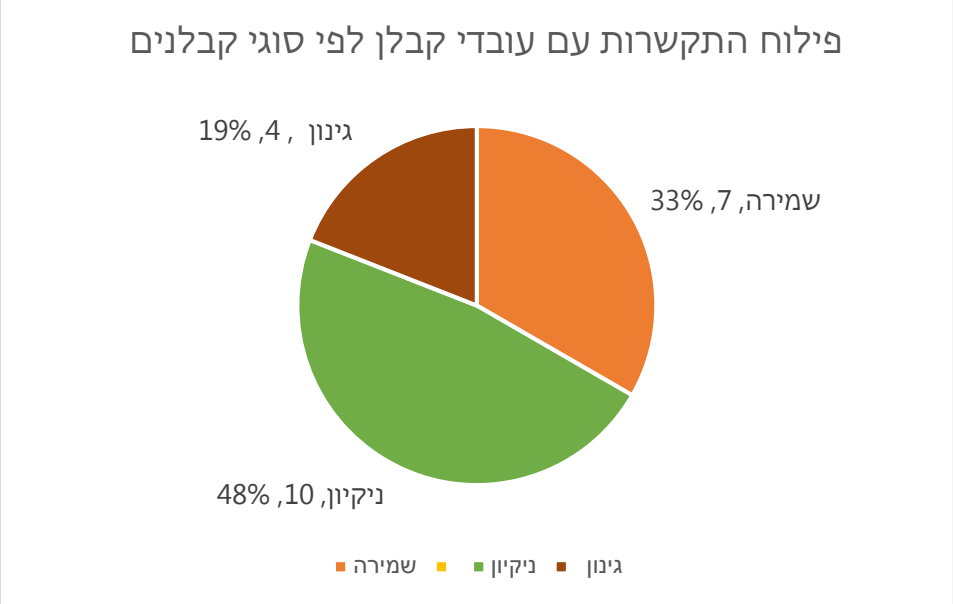
שם קבלן	תחום	מכרז עירוני	מכרז משכ"ל	מכרז חכ"ל	נבדק ע"י בודק שכר
נ.י	אבטחה		+		+
א.ר	אבטחה		+		-
ר.ב	אבטחה		+		-
ת.ש	אבטחה		+		+
ו.ע	אבטחה	+			-
ר.ב.ב	אבטחה		+		-
ח.ה	ניקיון רחובות			+	-
י.ש	ניקיון רחובות			+	-
י.נ	ניקיון רחובות		+		-
ע.ס	גינון	+			לא נדרש על ידי העירייה
נ.ח.ה	גינון	+			לא נדרש על ידי העירייה
כ.ש	גינון	+			לא נדרש על ידי העירייה
נ.א	גינון	+			לא נדרש על ידי העירייה

(*) הקבלנים הינם קבלני גינון המוגדרים בהסכם גם כנותני שירותי ניקיון בגנים הציבוריים.

6.1.2. להלן ריכוז הביקורת נתונים על מספר קבלני שירות פעילים בעירייה למועד הבדיקה:

סוג הקבלן		מס' חברות קבלניות	
		מכרז עירוני	מכרז משכ"ל
קבלני שירות	שמירה	1	6
	ניקיון	1	7
	גינון	4	
	סה"כ	19	
קניית שירות כוח אדם מתאגידים עירוניים		2	
סך הכול (קבלני שירות, קבלן כוח אדם ותאגידים)		21	





6.2. עיגון סעיפי חובה ותשלומי חובה בחוזי ההתקשרות

6.2.1. הוראה מספר 7.11.3 של החשכ"ל (להלן: "**הוראת החשכ"ל**") קובעת סעיפי חובה שעל מזמין השירות לכלול בכל חוזה שלו עם קבלן שירותים, ובהם:

- חובת הקבלן להמציא לעובדיו הודעה לעובד לפי חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב- 2002.
- לשלם לעובדיו כל תשלום או זכות המגיעים להם על פי כל דין, הסכם - קיבוצי או צו הרחבה החלים עליהם, וכן כל הוראות החוזה. השכר לא יפחת מעלות השכר שעליה הצהיר במועד הגשת הצעתו במכרז.

6.2.2. הוראות החוק קובעות תשלומי חובה שעל קבלני השירות לשלם לעובדיהם:

- תשלום שכר מינימום החודשי לענף, לפי צווי הרחבה בענף הניקיון ובענף השמירה ובעקבות קיצור שבוע העבודה ל-42 שעות שבועיות עמד במועד הבדיקה על 5,300 ₪ ו- 29.12 ש"ח לשעה.

[מה- 1/12/17 שכר המינימום של עובדי חברות ניקיון המועסקים בגופים ציבוריים הוא 28.49 ש"ח לשעה, החל מ01.01.2017 ועד 30.11.2017 עמד על 26.88 ש"ח לשעה ו-5,000 ש"ח לחודש למשרה מלאה].

- הפרשה לקופת גמל לפנסיה ופיצויים החל מיום העסקת העובד לפי – הוראת החשכ"ל. ההוראה קובעת את שיעורי ההפקדה.
- הפרשה לקרן השתלמות שיבחר העובד לפי הוראת החשכ"ל.

6.2.3. הביקורת בחנה אם העירייה עיגנה בחוזי ההתקשרות שלה עם קבלני השירות את שני סעיפי החובה שנקבעו בהוראת החשכ"ל, ותשלומי חובה אחרים שעל הקבלנים לשלם לעובדיהם. הבדיקה מתייחסת למדגם של ארבעה חוזים.

(*) **חוזה מס' 1-** חברת ר.נ

חוזה מס' 2- חברת י.ש

חוזה מס' 3- חברת ח.ה

חוזה מס' 4- חברת י.נ

להלן טבלה המסכמת את ממצאי הבדיקה:

חובות הקבלן	עיגון ההוראה בחוזה (*)
לשלם שכר שלא יפחת מעלות השכר בהצעה למכרז	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
להפריש לקרן השתלמות	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
לשלם כל תשלום או זכות המגיעה להם	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
לשלם הוצאות נסיעה	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
לשלם דמי הבראה	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
להמציא הודעה לעובד	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
לזכות בימי חופשה שנתית ומחלה	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
להפריש לקופת גמל לפנסיה ופיצויים	1- **לא מופיע** 2- מופיע **3- לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט
לשלם שכר מינימום לענף	1- מופיע 2- מופיע 3- **לא מופיע** 4- מופיע בסעיף כללי ולא מפורט

בחוזים שנבדקו לא קיימת אחידות בהטמעת כמה מסעיפי החובה הנדרשים לפי הוראת החשכ"ל, ובתשלומי החובה החלים על הקבלנים.

חלק מהנושאים שנבדקו **<u>אינם</u>** מופיעים באופן כללי וחלק מופיעים באופן מפורט יותר.

הביקורת רואה חשיבות בהטמעתם באופן מפורש ואחיד בחוזים, הן כדי לעמוד בדרישת הוראות חשכ"ל והן כדי לאפשר מעקב ובקרה תקינים ומקיפים על עמידת הקבלנים התחייבויותיהם.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2.4. להוסיף לנוסח חוזים עתידיים עם קבלני הניקיון והשמירה (או לנספח השירותים לחוזה), את סעיפי החובה הנדרשים בהוראת החשכ"ל <u>באופן מפורט ואחיד</u> ושיכלול בין היתר גם את: המצאת הודעה לעובד בדבר תנאי עבודתו, כל תשלום או זכות המגיעים לעובד על פי דין; ואת תשלומי החובה שעליהם לשלם לעובדיהם: שכר עבודה בהתאם להצעה במכרז, הוצאות נסיעה, דמי הבראה, חופשה, מחלה, הפרשות והפקדות לקופת גמל לקצבה ופיצויים ולקרן השתלמות (לרבות מועד תחילת ההפרשות ושיעוריהן).

<u>תגובת מנהלת אגף רכש והתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישום בהתאם".

6.3. רישיון קבלן שירות בתוקף

6.3.1. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו- 1996 עוסק, בין השאר, בחובת קיומו של רישיון לפעול כקבלן שירות, רישיון שמנפיק משרד הכלכלה (להלן: "**הרישיון**").

חובת רישיון: לא יעסוק אדם כקבלן שירות אלא אם כן הוא בעל רישיון לכך מאת השר ועל פי תנאי הרישיון. **בין התנאים למתן רישיון:** ניסיון ניהולי או עסקי, ידע בתחום זכויות עובדים, אי הרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

איסור התקשרות ללא רישיון: החוק אוסר קבלת שירות מקבלן שירות והתקשרות עמו לקבלת שירותים כאמור, אלא אם קבלן השירות הוא בעל רישיון והמציא עותק ממנו למקבל השירות.

מי שהתקשר עם קבלן שירות שאין לו רישיון, בניגוד להוראות סעיף 10 ב' לחוק, דינו הקנס הקבוע בסעיף 61 (א)(1) לחוק העונשין, ואם קיבל שירות מקבלן שירות שאין לו רישיון בניגוד להוראות אותו סעיף, דינו הקנס הקבוע בסעיף 61 (א)(1) לחוק העונשין בעבור כל עובד שהועסק אצלו במסגרת השירות כאמור.

הוראה מספר 7.11.3 של החשכ"ל **מחייבת הצגת הרישיון במועד הגשת ההצעה למכרז**, כמו גם במועד הארכת ההתקשרות במסגרת האופציה הקיימת בחוזה.

מזמין השירות חייב לוודא אחת לשנה כי הקבלן אשר זכה במכרז נושא ברישיון כקבוע בחוק הנ"ל.

6.3.2. הביקורת ביקשה לוודא קיומו של רישיון בתוקף לפעול כקבלן שירות, לקבלנים שעמם התקשרה העירייה.
באתר של מינהל הסדרה והאכיפה של משרד העבודה והרווחה קיים מידע בנוגע למצב הרישיונות של קבלני השמירה והניקיון בכל הארץ, **ולתוקף הרישיונות.**

בדיקת הביקורת באתר זה נערכה ביום 6 ספטמבר 2018, להלן הממצאים:

ח.פ/ע.מ	שם החברה	תחום פעילות	מס' רישיון	גמר תוקף	סטאטוס רישיון
512138488	ה.מ	אבטחה וניקיון	3006	10/2019	בתוקף
511181174	ר.נ	ניקיון	3013	07/2019	בתוקף
510421027	מ.א	שמירה אבטחה וניקיון	3060	12/2019	בתוקף
513331595	**נ.ח.ה**	רישיון לא בתוקף			
34115865	נ.ח			03/2021	בתוקף
510682768	ש.נ			12/2020	בתוקף
511511503	פ.ש	ניקיון	3049	11/2019	בתוקף
511132060	ר.ב.ב		3096	12/2019	בתוקף
511364721	ש. א	ניקיון	3005	07/2021	בתוקף
511693913	ר.ב	שמירה אבטחה וניקיון	3258	03/2021	בתוקף
51240872	ה.מ	שמירה אבטחה וניקיון	3006	10/2019	בתוקף
512266628	ש.א.ש	שמירה אבטחה ניקיון	3148	12/2019	בתוקף
512592593	נ.י	שמירה אבטחה	3097	10/2020	בתוקף
514282078	א.נ	שמירה אבטחה ניקיון	3116	12/2020	בתוקף
512666926	י.ש	ניקיון	3201	01/2020	בתוקף
512992843	מ.י	שמירה אבטחה ניקיון	3076	01/2019	בתוקף
513197814	ו.ע	שמירה אבטחה ניקיון	3499	08/2020	בתוקף
514456482	ת.ש	שמירה אבטחה ניקיון	3376	05/2021	בתוקף

מהביקורת עולה, **<u>כי למעט קבלן אחד</u>** שאינו בעל רישיון תקף[3], לכל הקבלנים שנבדקו ושעמם התקשרה העירייה, יש רישיון תקף כנדרש בחוק.

6.4. <u>מעקב אחר תוקף הרישיון</u>

6.4.1. חובתו של קבלן השירות להמציא למזמין השירות במועד המכרז עותק מהרישיון לפעול כקבלן שירות, מעוגנת בחוק. אולם, כיוון שלעתים עוברים כמה חודשים בין מועד המכרז למועד חתימת החוזה עם הקבלן ו/או בהמשך בעת הארכות החוזים, יש

[3] לפי אתר משרד הכלכלה נכון ליום 15/11/18, בה בעת הקבלן מועסק ע"י העירייה, ללא רישיון תקף.

חשיבות לכך שבחוזי התקשרות של העירייה עם קבלני שירות **יופיע סעיף המחייב קבלן להיות בעל רישיון תקף לפעול כקבלן שירות בכל תקופת ההתקשרות עמו.** גם הוראות החשכ"ל מחייבת מעקב אחר תוקפו של הרישיון (משלב הגשת ההצעה, מדי שנה במהלך ההתקשרות, ובמועד הארכת ההתקשרות).

6.4.2. מבדיקת חוזי התקשרות של העירייה עם קבלני שירות עולה כי **רק בחלקם** מופיע סעיף המחייב קבלן להיות בעל רישיון תקף, לפעול כקבלן שירות, בכל תקופת ההתקשרות עמו.

כך לדוגמא:

בהסכם עם חב' ר.נ אין התייחסות מפורשת לחובתו של הקבלן להמציא רישיון או סעיף המחייב קבלן להיות בעל רישיון תקף לפעול כקבלן שירות בכל תקופת ההתקשרות עמו. **בהסכם זה, אין סעיף המחייב את הקבלן להודיע לעירייה על כל שינוי ביחס להצהרותיו.**

<u>הערת הביקורת</u>

הוראת החשכ"ל, **מחייבת מעקב אחר תוקפו של הרישיון** (משלב הגשת ההצעה, מדי שנה במהלך ההתקשרות, ובמועד הארכת ההתקשרות), **אינה מתקיימת**.

אי קיום הוראת החשכ"ל, לגבי כלל קבלני השירות שעמם מתקשרת העירייה, עלול להביא לכך שקבלן שירות ימשיך לספק שירות לעירייה אף שתוקף רישיונו פג.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.4.3. להוסיף לנוסח חוזה עתידי עם קבלני ניקיון ושמירה, סעיף המחייב קיומו של רישיון תקף לפעול כקבלן שירות במשך כל תקופת ההתקשרות, ולצרף כנספח לחוזה עותק מהרישיון.

6.4.4. להנחות את אגפי העירייה לבדוק את תוקף רישיון קבלני השירות שעמם הם מתקשרים, בכמה מועדים במועד החתימה על החוזה, **מדי שנה** במהלך תקופת ההתקשרות ובמועד הארכת ההתקשרות כדי לוודא שהעירייה ממלאת את חובותיה כמזמינת שירות.

6.4.5. לבדוק את רישיון הקבלן גם במסגרת בודק שכר מטעם העירייה.

<u>תגובת מנהלת אגף רכש והתקשרויות:</u>

"6.4.3 - הנושא ייבדק ויישום בהתאם".

6.5. אופן ההתקשרות ותקופת ההתקשרות

הביקורת ביקשה לבדוק האם החוזים עם קבלני המשנה בתוקף. להלן פירוט ההסכמים ותוקפם:

תיאור החוזה	מספר חיצוני	תיאור ספק	תאריך התחלת החוזה	תאריך חוזה	תאריך סיום ההתקשרות
ניקיון רמת אפעל, ערמונים-התאמה	משכל שנ/23/2017	פ.מ	08/01/18	21/02/18	07/01/21
ניקיון רחובות	14/2013	ר.נ	06/05/13	12/07/16	05/05/19
ניקיון בי"ס תיכוניים - ש.אלברט	משכל שנ/19/2015	פ.מ	15/03/16	18/07/16	14/03/19
ניקיון מבנים ציבוריים-פרח השקד	משכל שנ/19/2015	פ.מ	01/11/16	09/01/17	31/10/19
ניקיון 10 בתי ספר-אס.איי.אייצ'	משכל שנ/23/2017	פ.מ	01/05/18	16/07/18	30/04/21
אבטחת אירועים - רעם ביטחון	משכל ש/21/2016	פ.מ	19/03/17	26/04/17	18/03/20
אבטחת אירועים - התאמה	משכל ש/21/2016	פ.מ	19/03/17	26/04/17	18/03/20
אבטחת אירועים - תן (10) ביטחון	משכל ש/21/2016	פ.מ	19/03/17	26/04/17	18/03/20
אבטחת אירועים	49/2017	פ.מ	11/12/17	10/01/18	10/12/19
אבטחת מוסח ואירועים-רשת ביטחון	משכל/21/2 016	פ.מ	01/08/17	22/03/18	30/07/20
אבטחת מוסח ואירועים-מודיעין אז	משכל ש/14/2014	פ.מ	26/03/15	26/07/18	31/08/21
אבטחת מוסח ואירועים - נוף ים	משכל ש/25/2015	פ.מ	15/02/16	22/03/18	14/02/19
אחזקת שטחי גינון ועבודות גינון	4/2017	נ.ח.ה	31/01/18	22/02/18	30/01/19
אחזקת שטחי גינון ועבודות גינון	4/2017	נ.א	05/02/18	25/02/18	04/02/19
אחזקת שטחי גינון ועבודות גינון	4/2017	ע.ס	19/03/18	21/03/18	18/03/19
אחזקת שטחי גינון ועבודות גינון	4/2017	ג.ש	21/03/18	27/03/18	20/03/19

לא נמצאו ליקויים בנושא תוקף ההתקשרויות - **תקין**.

7. היערכות העירייה כמזמינת שירות

החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב- 2011 , נכנס לתוקף בחודש יוני 2012 .

הביקורת ביקשה לבחון את האמצעים שהעירייה נוקטת ממועד כניסת החוק לתוקף, כדי לקיים את החובה החלה עליה כמזמינת השירות למנוע פגיעה בזכויות עובדי קבלן.

7.1. חוזה ניהול לשירותי ניהול ופיקוח בין העירייה למשכ"ל

מהביקורת עולה כי העירייה התקשרה עם החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ (להלן: "**משכ"ל**") בקשר להתקשרויותיה עם מכרזי המשכ"ל בתחומי השמירה והניקיון.

במסגרת זו, משכ"ל מבצעת עבור העירייה, **<u>ללא עלות</u>**, בדיקת עמידה בזכויות עובדים בתחומי השמירה והניקיון באמצעות היחידה לאכיפת זכויות עובדים של המשכ"ל. **(ראה נספח להסכם ההתקשרות בין העירייה ומשכ"ל בנספח א')**

מהביקורת עולה, כי הבדיקות והביקורת שעורכת היחידה **מותאמות** לדרישות החוק והוראות החשב הכללי החלות על הרשויות.

במסגרת זו, העירייה אמורה לקבל, בין השאר, את השירותים הבאים:

7.1.1. ביצוע בדיקות תקופתיות ע"י בודק שכר מוסמך מטעם החברה, במסגרת זו, נערכות בדיקות מדגמיות לגבי קיום הוראות חוקי העבודה ע"פ דרישת החוק ואף מעבר לנדרש.

7.1.2. פיקוח באתרי העבודה השונים ע"י מפקחים מטעם החברה שהוסמכו לכך לצורך בדיקת זכויות העובדים.

7.1.3. הפעלת מוקד שכר טלפוני לקבלת תלונות עובדי הקבלן. המוקד פועל 5 ימים בשבוע ב-4 שפות (עברית, ערבית, אמהרית ורוסית) כל תלונת עובד שמתקבלת במוקד מועברת לבדיקתו וטיפולו של בודק שכר מוסמך כנדרש בחוק.

7.1.4. העירייה מעודכנת באופן שוטף על קבלת תלונות במוקד ועל אופן הטיפול בהן, ככל שמתקבלות.

7.1.5. החברה מפרסמת את קיומו של המוקד בקרב העובדים והרשות המקומית באמצעות חלוקת מנשרים, תליית מודעות של העירייה, ציון מס' טלפון של היחידה על תלושי השכר הניתנים לעובדים מהמעסיקים.

7.1.6. במידה ובוצעו הפרות, היחידה מבצעת מעקב ובקרה להבטחת תיקון ההפרה, לרבות יישום הסנקציות בהם מחליטה הרשות לנקוט כנגד הקבלן.

7.1.7. במקרים ומתגלות הפרות חמורות של זכויות עובדים ע"י קבלנים, נשקלת פנייה למנהל האכיפה וההסדרה של משרד הכלכלה.

ככלל, ההתקשרות בין הצדדים מספקת לעירייה גורם ייעודי שמבצע מטעמה את בדיקות השכר המחויבות על פי החוק להגברת האכיפה על דיני העבודה.

יחד עם זאת הביקורת מדגישה, כי האחריות לביצוע הבדיקות הן על העירייה ועליה לוודא כי הבדיקות אכן מתקיימות בתדירות הנדרשת ובהיקפים המחויבים בחוק.

היחידה לאכיפת זכויות עובדים של המשכ"ל מבצעת בדיקת שכר לעובדי קבלני המשנה המועסקים בעירייה במסגרת מכרזי המשכ"ל אחת ל- 9 חודשים, כפי שנדרש בחוק.

7.1.7.1. בטבלה להלן ריכזה הביקורת את הנתונים שקיבלה ממשכ"ל בין השנים 2013-2018, ובדקה את היקף הבדיקות שבוצעו, שיעור העובדים שנדגמו מכלל העובדים המועסקים בעירייה בכל חברה ומספר ההפרות הכולל לכל חברה:

שם החברה	אופן ההתקשרות	שנת הבדיקה	תקופת הבדיקה	מס' עובדים	היקף המדגם	היקף באחוזים	מס' הפרות	תדירות הבדיקה
מ.א	מכרז משכ"ל	2014	9-11/14	53	5	12.5%	43	פחות מ- 9 חודשים
		2015	6-10/15	53	7	13.2%	65	
		2016	3-5/16	41	5	12.2%	85	
		2017	10-12/16	30	לא צוין	לא צוין	לא צוין	
נ.י	מכרז משכ"ל	2016	3-5/16	39	5	12.8%	32	פחות מ- 9 חודשים
		2017	10-12/16	45	לא צוין	לא צוין	לא צוין	
ת.ש	מכרז משכ"ל	2015	10-12/15	23	4	17.4%	50	פחות מ- 9 חודשים
		2016	6-10/16	21	4	19%	53	
ש.א.ש	מכרז משכ"ל		לא בוצעה בדיקה ו/או לא דווח על בדיקה					לא ניתן לבדוק
פ.ש	מכרז משכ"ל	2013	5-7/13	40	4	10%	60	יותר מ- 9 חודשים
		2015	10-12/15	26	4	15.4%	12	
		2017	2-4/17	24	לא צוין	16.7%	5	
מ.י	מכרז משכ"ל	2013	5-7/13	8	4	50%	13	פחות מ- 9 חודשים
		2013	10-12/13	5	לא צוין	לא צוין	53	
ש.א	מכרז משכ"ל	2016	4-6/18	7	57%	לא צוין	77	פחות מ- 9 חודשים
		2017	2-4/17	לא צוין	לא צוין	לא צוין	לא צוין	
ה.מ	מכרז משכ"ל	2016	3-5/16	8	50%	לא צוין	53	פחות מ- 9 חודשים
		2017	2-4/17	לא צוין	לא צוין	לא צוין	לא צוין	

מתוך דוחות הסיכום של בודק השכר שקיבלה הביקורת ממשכ"ל, עולה כי **בודק השכר ביצע בדיקות תקופתיות <u>לחלק</u> מהקבלנים בלבד שעמם התקשרה העירייה**.

להלן עיקרי הנתונים שעלו מדוחות הסיכום:

סיכום לפי ממוצע שנתי	2016	2017
מספר קבלנים שנבדקו	**5 מתוך 13**	**5 מתוך 13**
מספר קבלנים שנבדקו ב %	**40%**	**40%**
מספר חוזים שנבדקו	5	5
מספר עובדים בחוזים	116	לא צוין
אחוז עובדים שנדגמו	15%	17%
תדירות הבדיקה	פחות מ-9 חודשים	פחות מ-9 חודשים
היקף בדיקה לכל עובד	24 סעיפים	24 סעיפים
מס' הפרות שנמצאו	**60**	**5**

7.2. התקשרות העירייה עם בודקי שכר לבדיקות שכר

הביקורת ביקשה לבדוק את התקשרות העירייה עם בודקי שכר לצורך ביצוע בדיקות שכר תקופתיות וטיפול בתלונות של עובדי קבלן ולבחון אם העירייה הטמיעה בחוזי ההתקשרות עמם את מהות הבדיקות שעליהם לבצע.

7.2.1. החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב- 2011, קובע כי עריכת בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך תהיינה לעניין התאמת תנאי העבודה של עובדים למשפט העבודה.

7.2.2. לשם יישום החוק ותקנותיו, התקשרה העירייה לסירוגין עם 2 בודקי שכר, כדלקמן:

- ✓ יועץ א'
- ✓ יועץ ב'

מטרת ההתקשרות היא, קבלת שירותי ייעוץ ובדיקות תקופתיות כ"בודקי שכר מוסמכים" על קבלני ניקיון ושמירה שעמם התקשרה העירייה במישרין (לא באמצעות משכ"ל) במטרה לבחון האם הם מקיימים את הוראות הדין בנוגע לתשלום שכר, קבלת זכויות נלוות לעובדיהם וטיפול בתלונות עובדי הקבלן.

לביקורת לא נמסר באיזה הליך נבחרו בודקי השכר.

מעיון בהסכמי ההתקשרות עם משרד יועץ א' שנחתם ב- 19/1/16, עולה כי העירייה חתמה הסכם מפורט המציין מהו היקף הבדיקה הנדרש, ההתייחסות לביקורת חוזרת, תדירותן של הבדיקות, היקף המדגם, בדיקת תלונות של עובדי הקבלן והתמורה.

עם זאת, מעיון בהסכם ההתקשרות עם יועץ ב' מיום 1/8/14, עולה כי מטרת ההתקשרות הייתה כלל ועיקר לטובת ביצוע התאמות בין מערכת הנה"ח למערכת הגבייה, הכנת דוחות מצטברים לרו"ח לצורך הכנת דוחות רבעוניים וכד', ואין בהסכם כל התייחסות לקבלת שירותי בדיקות תקופתיות מהסוג של "בודקי שכר מוסמכים", משכך, לא ניתן לדעת בוודאות מהו היקף הבדיקה הנדרש מהמשרד, האם ישנה ההתייחסות לביקורת חוזרת, מהו היקף תדירותן של הבדיקות, היקף המדגם, האם נדרש לבצע בדיקת תלונות של עובדי הקבלן, וכד'.

עוד עולה, כי נכון למידע שהתקבל לחודש 10/18 ההסכם עם יועץ ב' הסתיים ביום 31/7/18 ואינו בתוקף.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.2.3. לוודא כי בכל חוזה עתידי עם בודקי שכר יכלל **מהות הבדיקות הנדרשות מהם,** לרבות: הודעה לעובד; בדיקה שהשכר לעובדים בפועל אינו נמוך משכר המינימום הענפי ואינו נמוך מהצעת הקבלן במכרז; בדיקת תשלומים שונים לעובד ובהם תשלומים תלויי ותק; בדיקת הפרשה והפקדה לקופת גמל לקצבה ופיצויים ולקרן השתלמות, מבחינת מועד התחלת ההפרשה וההפקדה ושיעורה .

7.3. עריכת בדיקות שכר תקופתיות על ידי בודק השכר

7.3.1. בחוק להגברת האכיפה על דיני העבודה, התשע"ב- 2011 , נקבע כי שר הכלכלה יקבע הוראות לעניין עריכת בדיקות תקופתיות בידי 'בודק שכר מוסמך' (מי שקיבל מהשר תעודת הכרה כבודק שכר מוסמך), בין השאר לעניין תוכן הבדיקות ואופן עריכתן. עד כה, טרם נקבעו הוראות בנושא. הוראת שעה שבחוק זה קובעת כי ייערכו בדיקות על ידי רואה חשבון לגבי 10% מהעובדים לפחות, אחת לתשעה חודשים לפחות.

7.3.2. במסגרת הביקורת נבדק קיום הוראות החוק והוראות חשכ"ל ע"י העירייה. הביקורת כללה: ביצוע בדיקות על ידי בודק שכר, תכיפות הבדיקות והיקפן, דרישה מהקבלן להמציא מסמכים, ותיעוד בדיקות בודק השכר.

7.3.2.1. תדירות הבדיקות, היקפן ומועדיהן

מנהלת מחלקת שכר מסרה כי בודק השכר מבצע בדיקה לעובדי חברת ר.נ המעסיקה עובדי ניקיון בעירייה. פרט לכך, לא מבוצעת בדיקת "בודק שכר מוסמך" לקבלני משנה אחרים מכיוון **שאין בידיה מידע בדבר קבלני משנה נוספים בתחום השמירה והניקיון המועסקים על ידי העירייה.**

הביקורת מציינת כי מבדיקה שערכה נמצאו קבלני משנה נוספים, כגון: ו.ע, ע.ס, נ.ח.ה, כ.ש ונ.א.

קבלני המשנה הללו אינם מוכרים למנהלת מחלקת שכר ולכן לא דרשה מבודקי השכר לבדוק את שכר העובדים המועסקים בעירייה באמצעות חברות אלה וזכויותיהם על פי חוק.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנים 2017-2018 <u>טרם נערכו</u> בדיקות שכר לקבלני המשנה ע"י בודקי השכר שהעירייה התקשרה עימם. בדיקת השכר האחרונה שהוצגה לביקורת , נערכה ע"י משרד יועץ א', נשלחה לגזבר העירייה ולמנהלת מח' שכר במרץ 2017 והתייחסה לחודשים ינואר – מרץ 2016.

מנהלת מח' שכר מסרה בתגובה: *"לביקורת נמסרו כל הדוחות שנערכו ע"י רו"ח זה. "*

7.3.2.2. תיעוד בדיקות השכר

הביקורת ביקשה לבדוק כיצד מתעדים בודקי השכר את בדיקותיהם הפרטניות לגבי כל קבלן; האם יש בידי העירייה מידע כולל לגבי הבדיקות שערכו, האם וכיצד העירייה משתמשת בממצאי בודקי השכר כדי ללמוד על איכות עבודתם של הקבלנים, באופן שיסייע בידיה בשיקוליה בבחירת קבלנים במכרזים עתידיים.
מבדיקת הביקורת עולה, כי בודקי השכר מטעם העירייה ומטעם המשכ"ל מפיקים טיוטת דוח המפרט את ההפרות שנתגלו. לאחר שהקבלנים מתקנים את ההפרות, בודקי השכר מפיקים דוח סופי. עם זאת, לא כל הבדיקות מתועדות.

7.4. טיפול בתלונות עובדי קבלן

7.4.1. סעיף 26 לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב- 2011 , קובע כי מזמין השירות חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו. לשם כך עליו לקבוע דרך יעילה במקום העבודה למסירת הודעה על פגיעה כאמור, וליידע את עובדיו של הקבלן בדבר דרך זו. מזמין שירות שלא קבע דרך למסירת הודעה ולא יידע את עובדי הקבלן, תחול עליו אחריות אזרחית כלפי עובד קבלן המועסק אצלו.
בהוראה מספר 7.11.3 של החשכ"ל נקבע כי על מזמין השירות להתקין תיבת תלונות שבאמצעותה יוכלו עובדיו של קבלן השירות למסור הודעה בדבר פגיעה בזכויותיהם, במקום בולט וגלוי.

נוסף על כך, ייתלה בלוח המודעות של מזמין השירות נוסח הודעה מפורט בדבר קיומה של תיבת התלונות ואפשרויות נוספות להגשת תלונה.
הקבלן מתחייב לצרף לתלוש השכר הראשון ולתלוש השכר בינואר מדי שנה, הודעה בדבר מיקומה המדויק של תיבת התלונות.

7.4.2. הביקורת בדקה אם העירייה כמזמינת השירות, מקיימת את חובותיה, ודורשת מקבלני השירות שעמם התקשרה לקיים את החובות המוטלות עליהם (התקנת תיבת תלונות, תליית הודעה בלוח מודעות, צירוף הודעה לתלוש השכר).

7.4.2.1. התקנת תיבת תלונות

במשרדי העירייה שבהם סיירה הביקורת ובכללם בבניין העירייה המרכזי, לא הותקנה 'תיבת תלונות'.

7.4.2.2. תליית הודעה בלוח מודעות

במתקני העירייה שבהם סיירה הביקורת, לא נתלו הודעות ו/או פרסומים הנוגעים לזכויות עובדי קבלן, ו/או נוסח הודעה לעובד בדבר אפשרות הגשת תלונה ומיקומה של תיבת תלונות.

<u>מנהלת מחלקת שכר מסרה בתגובה:</u>

"מדי פעם תולים מודעה אבל היא מוסרת ואין יכולת מעקב".

7.4.2.3. קביעת מנגנון לקבלת תלונה ולטיפול בה

לדברי מנהלת אגף הרכש לא התקבלו תלונות של עובדי הקבלן ב- 3 השנים האחרונות. עוד מסרה כי במידה ויתקבלו תלונות אלו יועברו לטיפול בודק השכר מטעם העירייה.

מהביקורת עולה כי **לא נקבע מנגנון פנימי בעירייה לקבלת תלונות עובדי קבלן והטיפול בהן**.

7.4.2.4. מודעות עובדי הקבלן למנגנון הטיפול בתלונות

הביקורת ערכה סיורים במתקני העירייה ופנתה לעובדים המועסקים באמצעות קבלן בתחומי הניקיון והאבטחה, במטרה לבדוק באיזו מידה מודעים העובדים לקיומו של בעל תפקיד אשר בפניו הם יכולים להתלונן בנושא הפרת זכויותיהם (לבד מפנייה לגורם מטעם הקבלן).

מעיון בתלושי השכר של העובדים לחודש ינואר 2018 עולה כי הקבלן לא צירף הודעה בדבר מיקומה של תיבת תלונות, **כמתחייב בהוראות בהוראת החשכ"ל.**

מהביקורת עולה כי **העובדים עמם שוחחה הביקורת, כלל לא היו מודעים לקיומו של בעל תפקיד בעירייה אשר בפניו הם יכולים להתלונן בנושא הפרת זכויותיהם כנגד הקבלן**.

7.4.2.5. היקף התלונות

הביקורת ביקשה לקבל נתונים על התלונות שהם קיבלו בין השנים 2016-2018 מעובדים של קבלני השמירה והניקיון, וסטטוס הטיפול בהן.

לביקורת נמסר כי לא התקבלו תלונות בעירייה.

עם זאת, מבדיקת דוחות של בודקי שכר מטעם המשכ"ל עולה כי התקבלו מספר תלונות באמצעות מוקד התלונות הטלפוני של היחידה לאכיפת זכויות עובדים ואלו טופלו ע"י בודקי השכר של חב' מ.ל.ב[4] מטעם המשכ"ל.

<u>הערות הביקורת</u>

נראה כי המנגנון שהעירייה יצרה להגשת תלונה ולטיפול בה, <u>אינו</u> מספק ואינו עונה על דרישות החוק והוראת החשכ"ל: הדרישה לצרף הודעה לעובד לתלוש השכר עוגנה

[4] המרכז לפיקוח ובקרת זכויות עובדים בע"מ

באופן חלקי בחוזים עם קבלני שירות אולם לא הותקנה תיבת תלונות ולא נתלו הודעות בלוח מודעות.

אי הטמעת הדרישה לצרף לתלושי השכר הודעה בדבר אופן הגשת התלונה והגורם המטפל בה, בחוזי התקשרות של העירייה עם קבלני השירות, פוגמת ביכולת המעקב והבקרה על עמידת הקבלנים בדרישות החוק.

היעדרו של מנגנון מעקב שיוודא כי הקבלנים אכן מעבירים את ההודעה לעובדים אחת לחצי שנה, כפי שדרשה העירייה במכתב ששלחה להם, מרוקן מתוכן דרישה זו. קיומו של מנגנון כזה יבטיח כי המידע הנחוץ והחשוב יגיע לידיעת העובדים.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.4.2.6. להוסיף לנוסח חוזה עתידי עם קבלני ניקיון ושמירה (או לנספח השירותים לחוזה), סעיף המחייב את הקבלן לצרף לתלוש השכר הראשון ותלוש השכר של ינואר של עובדיו, מדי שנה, הודעה בדבר אפשרות הגשת תלונה בעירייה והגורם המטפל בה. שפת ההודעה צריכה להיות מותאמת לשפת העובדים.

7.4.2.7. לשקול להוסיף לנוסח חוזה עתידי עם קבלני ניקיון ושמירה (או לנספח השירותים לחוזה), סעיף המחייב את הקבלן להוסיף לתלושי השכר של עובדיו מספר טלפון בעירייה להגשת תלונה, כפי שמתקיים אצל קבלני השמירה במכרזי המשכ"ל.

<u>תגובת מנהלת אגף הרכש וההתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישום בהתאם."

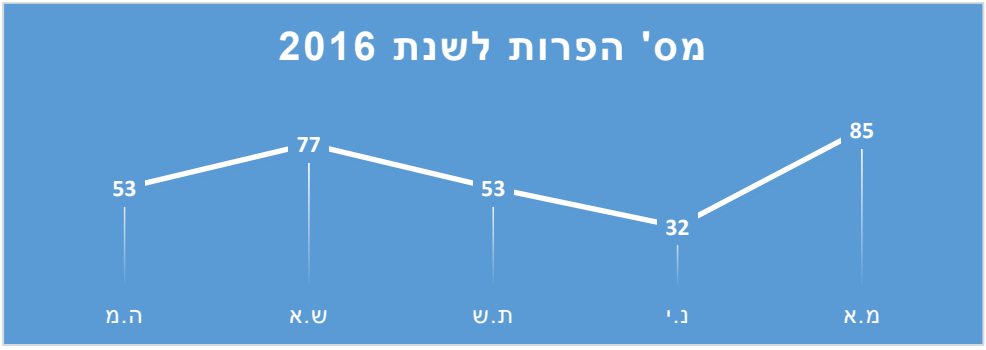
8. הפרות של זכויות עובדים והטיפול בהן

8.1. היקף ההפרות ומהותן

8.1.1. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב- 2011 , מתייחס לקבלן שירות (מעביד בלשון החוק) המפר הוראות הנוגעות לחוקי עבודה למיניהם (לפי התוספת השנייה לחוק), וקובע כי אפשר לנקוט נגדו סנקציות. החוק מחייב את מזמין השירות לפקח ולעשות ככל שניתן למניעת עבירה מצד קבלן כלפי עובדיו.

8.1.2. על פי דוחות סיכום של בודקי השכר מטעם העירייה <u>לא</u> ניתן ללמוד על שיעור ההפרות, לאמור: ההפרש היחסי בין התשלום שהיה על הקבלנים לשלם לעובדיהם על פי דין, לבין התשלום בפועל. לעומת זאת, מדוחות מטעם בודקי המשכ"ל, ניתן ללמוד על מספר ההפרות והיקפן.

8.1.2.1.להלן בדיקה מדגמית להפרות לשנת 2016.

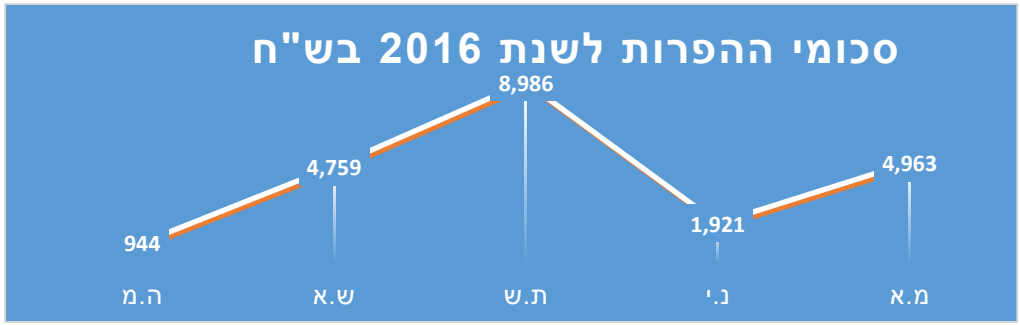


8.1.2.2.להלן, טבלת סיכום הפרות של זכויות עובדים שנבדקו ע"י בודקי שכר של מטעם מ.ל.ב מטעם המשכ"ל

שם החברה	שנת הבדיקה	תקופת הבדיקה	מס' עובדים	מס' הפרות הכולל	סכום ההפרה הכולל בש"ח	אחוז הסעיפים התקינים	הפרות שנותרו בדיקה חוזרת	סכום ההפרה שנותרה בש"ח
מ.א	2014	9-11/14	53	43	1,932	87%	27	809
	2015	6-10/15	53	65	3,150		58	1,677
	2016	3-5/16	41	85	4,963		74	3,575
ר.ב	2014	6-10/14		98	5,875	45%	---	---
ב.ש	2015	6-10/15	45	83	9,934	81%	0	0
נ.י	2016	3-5/16	39	32	1,921	91%	---	---
ת.ש	2015	10-12/15	23	50	4,099	83%	42	3,302
	2016	6-10/16	21	53	8,986	82%		
פ.ש	2015	10-12/15	26	12	2,774	96%	---	---
	2017	2-4/17	24	5	172	98%	---	---
מ.י	2013	5-7/13	8	13	859	95%	---	---
	2013	10-12/13	5	53	4,780	82%	---	---
ש. א	2016	4-6/18	7	77	4,759	73%	0	---
ה.מ	2016	3-5/16	8	53	944	81%	0	---

8.1.3.סכומי ההפרות

כאשר קבלנים מפרים את זכויות עובדיהם, המשמעות היא הפסדים כספיים לעובדים. להלן תרשים מס' 4, המשקף את היקפן הכספי של ההפרות בחברות שנדגמו לשנת 2016:



8.1.4. מהות ההפרות

בסעיף שלהלן מציגה הביקורת ממצאים לגבי מהותן של ההפרות שהתגלו בבדיקות שכר תקופתיות ובדיקת תלונות שביצעו בודקי השכר, וכן בבדיקת הביקורת.

עיון בדוחות הסופיים של בודק השכר העלה כי נמצאו הפרות בתחומים רבים אצל כל הקבלנים, בהן: תשלום לשעה מופחת שלא בהתאם לתעריף בצו ההרחבה, הודעה לעובד בדבר תנאי עבודה; התאמת דוחות נוכחות; תשלום עבור מלוא שעות העבודה; תשלום דמי חופשה

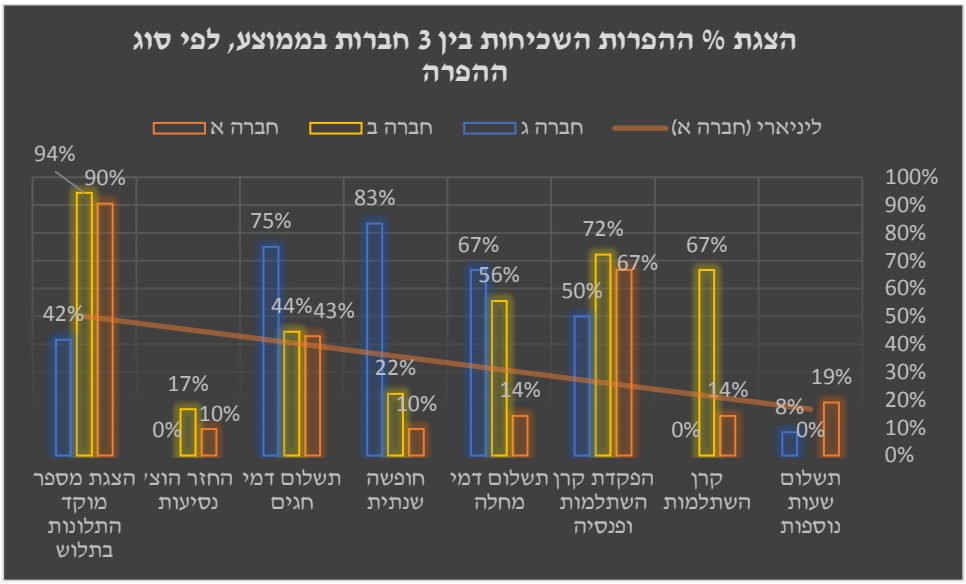
וצבירת חופשה; תשלום דמי מחלה וצבירת מחלה; תשלום דמי חגים; שיעור הפרשה לפנסיה (מעביד); שיעור הפרשה לפיצויים; אי העברת השכר עד ליום ה- 9 לחודש העוקב; אי שמירת ותק לתשלום הבראה.

להלן דוגמאות להפרות השכיחות שנמצאו בבדיקת בודקי השכר:

מס"ד	הסעיף שנבדק	הממצא
1	תשלום שעות נוספות	לא שולמו שעות נוספות לפי צו הרחבה החדש לפיו שבוע עבודה הוא בן 5 ימים-43 ש"ש.
2	קרן השתלמות	לא הופרש קרן השתלמות לפי 2.5% עובד ו-7.5% מעסיק בגין כל שכר היסוד ודמי הבראה של העובד.
3	הפקדת קרן השתלמות	לא הומצא אישור הפקדה לפנסיה מחברת הביטוח בגין ההפרשים ששולמו.
4	תשלום דמי מחלה	לא נצברו לעובד ימי מחלה לפי 24 ימים בשנה. עובד אשר עבד פחות מחודש עבודה מלא, יצברו עבורו ימי המחלה באופן יחסי למספר ימי עבודתו בחודש. כלומר, לפי מס' הימים שעבד כפול הזכאות.
5	חופשה שנתית	לא ניתנה חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק החופשה השנתית (צבירת חופשה).
6	תשלום דמי חגים	לא שולם נכון תשלום דמי חג לפי ממוצע שכר בשלושת החודשים שקדמו לחג, להוראות צווי ההרחבה.
7	החזר הוצ' נסיעות	לא שולם נכון עלות חופשי חודשי ממקום מגוריו של העובד.
8	הצגת מספר מוקד התלונות בתלוש	לא הוצג לפי הנוסח הנדרש, כדלהלן: "באפשרותך לפנות בדבר הפרת חוקי העבודה למוקד הטלפוני בטלפון: 03-5046070".

הביקורת ביקשה להשוות באמצעות תרשים בין ההפרות השכיחות ביותר (המבוססת על מדגם של עובדים שנבחרו מתוך מצבת עובדים המדווחים ע"י הקבלן בהתקשרות שנבדקה).

לצורך ההצגה בחנה הביקורת את ממצאיהן של 3 חברות שונות של קבלני שירות בין השנים 2015- 2016:



<u>הערות הביקורת</u>

הביקורת **מעירה בחומרה** כי **הקבלנים אינם מקפידים להעביר אסמכתאות המעידות על תיקון ההפרות תוך המועד הנדרש** (45 יום).

כאשר קבלנים מפרים את זכויות עובדיהם, המשמעות היא **הפסדים כספיים לעובדים**, אך גם סיכון לעירייה כמזמינת השירות, **העלולה להיתבע על ידי עובדי קבלן.**

מסירת הקבלן לעובדיו הודעה שאינה כוללת את כל הפרטים הרלוונטיים כנדרש, לרבות תאריך תחילת ההפרשה וההפקדה לקופת גמל לקצבה ולפיצויים ולקרן השתלמות, אינה תואמת את הוראות החוק ומונעת מהעובד מידע הכרחי על תנאי העסקתו וזכויותיו.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.1.5. לעגן בנוסח חוזה עתידי עם קבלני הניקיון והשמירה (או בנספח השירותים לחוזה), את החובה למלא את ההודעה לעובד על כל סעיפיה, באופן מלא ומדויק.

<u>תגובת מנהלת אגף הרכש וההתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישם בהתאם."

9. תיקון הפרות זכויות עובדים

9.1.1. הוראת חשכ"ל מספר 7.11.3 קובעת כי במקרים שבהם נמצאה הפרה של זכויות עובדים יועברו כל הממצאים בכתב לקבלן. הקבלן יתחייב להמציא בתוך 30 ימים תצהיר בכתב בצירוף חוות דעת רואה חשבון, המפרט תיקון מלא של ההפרות, לרבות תשלום רטרואקטיבי לעובדים שזכויותיהם הופרו.

9.1.2. עיגון הדרישות בחוזה בין העירייה לקבלן

הביקורת ביקשה לבחון אם העירייה הטמיעה בחוזי ההתקשרות שלה עם קבלני השירות, את חובת הקבלן לתקן הפרות שנתגלו ובתוך פרק הזמן הנדרש.

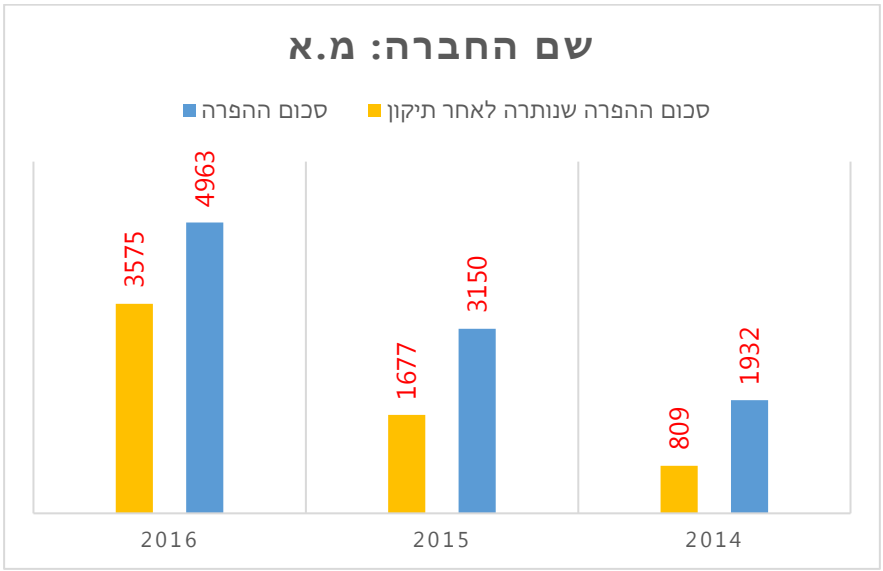
מהביקורת עולה כי בחוזים שדגמה הביקורת קיימת התייחסות לחובת הקבלן לשתף פעולה עם ביקורות שתבצע העירייה או כל גורם אחר מטעמה, ונקבע פרק זמן לתיקון ההפרות התואם להוראת החשכ"ל.

9.1.3. דרישה מהקבלן לתיקון ההפרות

משבודק השכר העלה בבדיקתו כי הקבלן הפר את זכויות עובדיו, הוא מעביר העתק ממצאיו לגזבר העירייה, ומוציא לקבלן מכתב דרישה לתיקון ההפרות.

הקבלנים נדרשים, ככלל, לתקן את ההפרות בתוך 45 ימים, בצירוף אסמכתאות בדבר תיקון ההפרות, הצהרת הקבלן, ואישור רואה חשבון מטעמו כי נעשה תיקון רוחבי של ההפרות לגבי כלל עובדי הקבלן.

התרשים מתאר סטאטוס של בדיקה חוזרת, שנעשתה לאחר תיקון ליקויים.



<u>הערות הביקורת</u>

מהביקורת עולה, כי **אין הקפדה לא של העירייה ולא של היחידה לאכיפת זכויות עובדים על ביצוע ביקורת חוזרת לבדיקת תיקון כל ההפרות**.

עוד עולה מהביקורת כי בחלק מהבדיקות החוזרות (כ- 60% מהמדגם) שנערכו ע"י בודקי שכר, **נותרו הפרות שלא תוקנו מהביקורת הקודמת או לחילופין נמצאו הפרות חדשות.** אי תיקון הפרות אלו חושף את העירייה לסיכונים משפטים, אחריות פלילית ועיצומים כספיים באופן ישיר על מזמין השירות ובכללן על מנכ"ל העירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.1.4. לעגן בנוסח חוזה עתידי עם קבלני שירות (בתחומי הניקיון והשמירה), **פרק זמן אחיד לתיקון ההפרות,** לצרף תצהיר הנהלה ואישור רואה חשבון בדבר תיקון מלא של ההפרות, לרבות תשלום רטרואקטיבי לעובדים שזכויותיהם הופרו, ותצהיר על תיקון רוחבי של ההפרות לגבי כלל העובדים. אי תיקון ההפרה יגרור ביטול החוזה עם הקבלן/ נותן השירותים.

9.1.5. לעגן בנוסח חוזה עתידי עם בודק השכר פרק זמן אחיד לדרישתם מהקבלנים לתיקון ההפרות, בהתאם לפרק הזמן שייקבע עם הקבלנים, ואת חובתם לדרוש מהקבלנים לצרף תצהיר בכתב ואישור רואה חשבון בדבר תיקון מלא של ההפרות, לרבות תשלום רטרואקטיבי לעובדים שזכויותיהם הופרו, ותצהיר על תיקון רוחבי של ההפרות לגבי כלל העובדים.

<u>תגובת מנהלת אגף הרכש וההתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישום בהתאם."

9.1.6. להבטיח את תיקון מלוא ההפרות בביקורת חוזרת על מנת שהעירייה תוכל לעמוד בתנאי החוק המספקים לה הגנה בדין האזרחי ובדין הפלילי, באמצעות סנקציות כגון: ביטול חוזה, חילוט ערבות ביצוע.

10. סנקציות בגין הפרת זכויות עובדים

10.1. לפי הוראת החשכ"ל, במקרים שבהם נמצאו בביקורת הפרות אשר הקבלן לא פעל לתיקונן באופן מידי, **יערוך מזמין השירות שימוע לקבלן.** במקרה של אי תיקון ההפרות בתוך פרק זמן סביר שהוגדר בשימוע יפעל מזמין השירות לחילוט הערבות של הקבלן, ו/או תפעל ועדת המכרזים לביטול החוזה עמו, בהתאם לחוק.
הוראות החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב- 2011 , מאפשרות למפקח עבודה בכיר שמינה שר הכלכלה (להלן: "**הממונה**") להטיל סנקציות על מזמין שירות שלא מילא חובותיו לפעול לתיקון הפרה שנמצאה אצל הקבלן. (ראה נספח ב').

10.2.הטלת עיצום כספי

בעת שהתגלתה הפרה של תשלומים המגיעים לעובדים, ולאחר שנמסרה לקבלן דרישה לתשלום עיצום כספי בשל הפרת החובה, הממונה רשאי לשלוח למנכ"ל התאגיד התראה כי עליו לפעול לתיקון ההפרה בידי הקבלן או לפעול בתום לב לביטול החוזה של התאגיד ולחילוט ערבות שנתן הקבלן, בפרק הזמן הנקוב בהתראה.
הממונה רשאי להטיל עיצום כספי על מזמין השירות, בתנאים מסוימים, באם לא תוקנה הפרה שביצע קבלן שירות, באם מזמין השירות לא פעל לתיקון הפרת זכויות עובדים שהתגלתה, או שלא פעל לביטול החוזה ולחילוט הערבות שנתן הקבלן.

מהביקורת עולה, כי חברת ש. א.ש המספקת לעירייה שירותי שמירה ואבטחה, נקנסה בסך 200,400 ₪ ע"י אגף האכיפה של משרד הכלכלה בגין הפרת זכויות עובדי קבלן, לפי חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 סעיף 25ב, מעסיק אשר מסר לעובדו תלוש שכר שלא נכללים בו פרטי השכר ששולם לעובד, כולם או חלקם.

כלומר, העירייה התקשרה עם קבלן שנמצא כי הפר את זכויות עובדיו ובכל זאת מעסיקה עובדים באמצעותו.

10.2.1. אחריות פלילית

מנכ"ל תאגיד חייב לפקח ולעשות ככל שניתן למניעת עבירה בידי התאגיד או בידי מי מעובדיו בנושאי רכיבי שכר העובדים וערך שעה. באם לא תוקנה הפרה בידי קבלן, או לא פעל התאגיד בתום לב לביטול החוזה עם הקבלן, ולחילוט ערובה שנתן הקבלן חזקה שמנכ"ל התאגיד הפר את חובתו, אלא אם הוכיח שעשה ככל האפשר למלא את חובתו.

10.2.2. הביקורת בקשה לבחון אם העירייה, כמזמינת השירות, מטילה על קבלן שירות שהפר זכויות עובדיו, את הסנקציות המנויות בהוראת החשכ"ל: שימוע לקבלן, חילוט ערבות וביטול חוזה, ואם נקט הממונה צעד של עיצום כספי נגד העירייה או נגד קבלן שירות.

בחוזים שדגמה הביקורת שעליהם חתמה העירייה עם קבלני שירות, קיים אזכור לאפשרות של נקיטת הסנקציות האמורות נגד הקבלנים.

בחוזים שנבדקו נקבע כי אם לא יתקן הקבלן את ההפרה בזמן שנקבע, תהא לרשות המזמינה זכות הברירה לנקוט כמה צעדים, לפי שיקול דעתה הבלעדי של הרשות ובהם: לחלט ערבות שמסר הקבלן ולבטל החוזה, בדרך של סנקציה אחת או שילוב של כל הסנקציות.

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה פועלת לביצוע חלק מהסנקציות שבאפשרותה להטיל על הקבלן.

10.2.3. עיכוב כספים עד לתיקון הפרה

לגבי קבלן שלא תיקן את ההפרות במועד הנדרש, העירייה נוקטת בדרך של עיכוב כספים המגיעים לו, עד להשלמת התיקונים הנדרשים. הדבר נכון לגבי כל הקבלנים אולם לא בכל המקרים.

10.2.4. עיגון הסנקציה בחוזה עם הקבלן

בחוזים שנדגמו שעליהם חתמה העירייה עם קבלני שירות, נקבעו דרכים לפעולה נגד קבלנים שהפרו זכויות עובדים, זאת עד לתיקון ההפרות.

<u>הערת הביקורת</u>

במקרה של אי תיקון הפרות, **העירייה מסתפקת בעיכוב תשלום בלבד ואינה עושה שימוש מרבי בסנקציות שמתיר החוק** כגון: **ביטול חוזה התקשרות,** חילוט ערבות ביצוע. לדעת הביקורת, עיגון של כל הסנקציות שהעירייה רשאית לנקוט נגד קבלן בגין הפרת זכויות עובדים בחוזי ההתקשרות של העירייה עם קבלני השירות, רצוי, תואם את רוח החוק, ומחזק את העירייה בטיפולה בהפרות זכויות עובדים.

<u>המלצת הביקורת</u>

10.2.5. לעגן בנוסח חוזה עתידי עם קבלני שירות (בתחומי הניקיון והשמירה), את הסנקציות שהעירייה רשאית (מתוקף החוק והוראת החשכ"ל) לנקוט נגד קבלן בגין הפרה של זכויות עובדים: עריכת שימוע, חילוט ערבות וביטול חוזה; ולקבוע שיעור אחיד לסנקציה של עיכוב כספים עד לתיקון ההפרה.

<u>תגובת מנהלת אגף הרכש וההתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישום בהתאם."

11. רציפות זכויות עובדים בחילופי מעסיקים

11.1. בחילופין של מעסיק אחד במעסיק אחר אצל אותו מזמין שירות, צריכה להישמר רציפות זכויות העובדים העוברים מהמעסיק היוצא למעסיק הנכנס. מדובר בזכויות תלויות ותק כאשר חישוב הוותק אמור להיעשות לפי ותק העובד אצל המעסיק או אצל מזמין השירות כגון: חופשה והבראה שלהן זכאים כלל העובדים, תוספת ותק חודשית לה זכאים עובדים בתחום הניקיון בלבד.
בתחום הניקיון אף נקבעו בחוק ובהוראת החשכ"ל מנגנונים לשמירת רציפות זכויות העובדים חובת העירייה, כמזמינת השירות, לדווח למעסיק הנכנס על שנות הוותק של העובדים אצלו, וחובת המעסיק היוצא להעביר לעירייה ולמעסיק הנכנס במקומו את רשימת העובדים שהועסקו על ידו לצורך מתן השירותים בעירייה, וכן את הוותק שצברו.

11.2. הביקורת ביקשה לבדוק אם העירייה הטמיעה בחוזי ההתקשרות שלה עם קבלני השירות את נושא חילופי מעסיקים שמירת רציפות זכויות הוותק של העובדים שעברו

מהקבלן היוצא לקבלן הנכנס, שחרור כספי פיצויים, דיווח על שנות ותק שצברו העובדים.

מהביקורת עולה, כי סוגיית חילופי מעסיקים וחובות הקבלן בהקשר הזה (שמירה על רציפות זכויות העובדים) אינן מצוינות בחוזים שהעירייה חתמה עם קבלני השירות.

העירייה אינה מחייבת את המעסיק היוצא לדווח למעסיק הנכנס, אינה מקבלת מהמעסיק היוצא את רשימת עובדיו ומספר שנות הוותק שלהם, אינה מדווחת על כך למעסיק הנכנס, אינה דורשת מבודקי השכר לבדוק את הנושא, והם אינם בודקים אותו.

<u>הערות הביקורת</u>

העדר סעיף בחוזי ההתקשרות של העירייה עם קבלני שירות בדבר שמירת רציפות זכויות עובדים בעת חילופי מעסיקים, אינו רצוי ועלול לגרום להפסדים כספיים לעובדים. הביקורת רואה חשיבות בקיומו של סעיף כזה בחוזים שהעירייה חותמת עם קבלני השירות.

המנגנונים שיצר המחוקק, דיווח על שנות ותק ובדיקת בודקי השכר, יש בהם כדי לסייע בשמירה על רציפות זכויות העובדים בחילופי מעסיקים, במניעת הפסד כספי לעובד ובמניעת סיכון כספי לעירייה. אי הקפדה עליהם עומדת בניגוד לחוק.

<u>המלצות הביקורת</u>

11.3. להוסיף לנוסח חוזה עתידי עם קבלני הניקיון והשמירה, או לנספח השירותים לחוזה, את סוגיית חילופי מעסיקים וחובות הקבלן בהקשר הזה ולציין בחוזים שהעירייה חותמת עם קבלני השירות.

11.4. יש לעגן בחוזים עם קבלני השירות את חובתם לשחרר לעובדים שסיימו את עבודתם את כספי הפיצויים שנצברו לזכותם בקופת הגמל לפיצויים, ללא קשר לנסיבות סיום עבודתם.

11.5. להוסיף לנוסח חוזה עתידי עם בודקי השכר, הן מטעם העירייה הן מטעם המשכ"ל או לנספח השירותים לחוזה, את החובה לבצע בדיקה בנושאי שמירת רציפות זכויות העובדים ושחרור כספי הפיצויים לעובדים, לרבות בעת חילופי מעסיקים.

<u>תגובת מנהלת אגף הרכש וההתקשרויות</u>

"הנושא ייבדק ויישום בהתאם."

12. בדיקת תלושי שכר

הביקורת ערכה בדיקה בלתי תלויה של תלושי שכר של עובדי ניקיון **ב 4 חודשים שונים** בשנת 2018. **הביקורת סרקה כ- 100 תלושים שכר בכל חודש**. להלן ממצאי הבדיקה:

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	ניכוי סכומים מהשכר	פנסיה / פיצויים בתלוש	קרן השתלמות בתלוש	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	טלפון של מוקד טלפוני	החזר הוצאות נסיעה
ר.נ								
2663	√	√	×	כתוספת שכר	√	√	√	√
937	√	√	√	√	√	√	√	√
20	√	√	√	√	√	√	√	√
2198	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	√	√
2197	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	√	√
2886	√	√	×	לא רלוונטי	√	√	√	√
2047	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	√	√
2019	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	√	√

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	ניכוי סכומים מהשכר	פנסיה/ פיצויים בתלוש	שעות נוספות (1)	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	טלפון של מוקד טלפוני (2)	החזר הוצאות נסיעה
י.ש.									
2104	√	√	√	√	×	√	√	×	√
2064	√	√	√	√	×	√	√	×	√
2067	√	√	√	√	×	√	√	×	√
2047	√	√	√	√	×	√	√	×	√

(1) החברה שילמה לעובד שכר לשעה בתעריף רגיל על שעות מעבר ל- 182 שעות במקום בתעריך שעות נוספות (125% או 150%).

(2) החברה אינה מפרסמת בתלוש השכר של העובדים טלפון של המוקד הטלפוני.

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	קרן השתלמות	פנסיה / פיצויים בתלוש	שעות נוספות	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	שי לחג (1)	החזר הוצאות נסיעה
ר.נ									
2020	√	√	לא רלוונטי	√	√	√	√	×	√
2891	√	√	√	√	√	√	√	×	√
2875	√	√	√	√	√	√	√	×	√

(1) החברה לא שילמה שי לחג לעובדיה.

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	ניכוי סכומים מהשכר	פנסיה/ פיצויים בתלוש	שי לחג (1)	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום (2)	טלפון של מוקד טלפוני	החזר הוצאות נסיעה
י.ש									
2048	√	√	√	√	×	√	×	×	√
2055	√	√	√	√	√	√	×	×	√

(1) שי לחג

א. החברה לא שילמה לעובד שי לחג.

ב. בתלושי השכר החברה ציינה כי: "לא משולמים מענקי מצוינות, שי לחג ומחלות כי הקבלן הראשי לא משפה", זאת בניגוד לסעיף 13 לצו ההרחבה בענף הניקיון לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – 1957 שפורסם ביום 1.3.2014.

(2) מבדיקת הביקורת לא נמצא כי נוצלו ימי מחלה לעובדים לכן לא עלה בידי הביקורת לבדוק האם משולמים ימי מחלה לעובדים.

בהקשר זה הביקורת מציינת כי **אין זה סביר שבמשך 4 החודשים שנדגמו (בכל חודש מעל 100 עובדים), אף אחד מהעובדים לא דיווח על ימי מחלה**. הנ"ל מעלה את החשש כי אכן העובדים אינם מקבלים תשלום בגין ימי מחלה.

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	ניכוי סכומים מהשכר	פנסיה / פיצויים בתלוש	קרן השתלמות בתלוש	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	טלפון של מוקד טלפוני	החזר הוצאות נסיעה
ר.נ – יולי 2018									
3024	√	√	√	√	√	√	√	√	√
2805	√	√	√	√	√	√	√	√	√
3069	√	√	√	√	√	√	√	√	√

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	ניכוי סכומים מהשכר	פנסיה / פיצויים בתלוש	שעות נוספות (1)	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	טלפון של מוקד טלפוני (2)	החזר הוצאות נסיעה
י.ש – יולי 2018									
2003	√	√	√	√	×	√	√	×	√
2008	√	√	√	√	×	√	√	×	√
2051	√	√	√	√	×	√	√	×	√

(1) החברה שילמה לעובד שכר לשעה בתעריף רגיל על שעות מעבר ל- 182 שעות במקום בתעריך שעות נוספות (125% או 150%).

(2) החברה אינה מפרסמת בתלוש השכר של העובדים טלפון של המוקד הטלפוני.

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	תשלום עבור ימי חג	פנסיה/ פיצויים בתלוש	שעות נוספות	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	שי לחג (1)	החזר הוצאות נסיעה
ר.נ									
2836	√	√	√	√	√	√	√	×	√
1579	√	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	×	√
3052	√	√	√	√	לא רלוונטי	√	√	×	√

(1) החברה לא שילמה שי לחג לעובדיה.

מספר עובד	שכר מינימום לשעה	הודעה על שעות עבודה	תשלום עבור ימי חג	פנסיה/ פיצויים בתלוש	שעות נוספות	צבירת חופשה ותשלום	צבירת מחלה ותשלום	שי לחג (1)	החזר הוצאות נסיעה
י.ש									
2055	√	√	√	√	√	√	√	×	√
2057	√	√	√	√	√	√	√	×	√

(1) החברה לא שילמה שי לחג לעובדיה.

<u>עובדים זרים</u>

12.1. סעיף 2.7.13 להוראה מספר 7.3.9.2 של החשכ"ל קובע כי "הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע העבודות נשוא ההסכם, לא יועסקו עובדים זרים על ידו בין במישרין ובין בעקיפין, וכן ידועים לו הצעדים שיינקטו נגדו במקרה שיפר סעיף זה בהסכם כמפורט בהוראת תכ"ם, "עידוד העסקת עובדים ישראלים במסגרת התקשרויות הממשלה", מס' 7.4.2.6".

12.2. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי קבלני הניקיון מעסיקים עובדים זרים במסגרת עבודות הניקיון בעיר, בניגוד להנחיה כאמור.

<u>הערות הביקורת</u>

העסקת עובדים זרים, גם במסגרת קבלני משנה, **אסורה** על פי ההנחיות החלות על הרשויות המקומיות. נושא זה אף נדון בבית המשפט העליון במסגרת הליך "י.ב. שיא משאבים בע"מ נ' החשבת הכללית משרד האוצר ואח'" ואף שם נקבע כי אין להעסיק עובדים זרים על ידי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות.

הביקורת מעירה בחומרה על העסקת עובדים זרים במסגרת הסכמי ההתקשרות עם קבלני הניקיון.

<u>המלצות הביקורת</u>

12.3. מומלץ להעביר את ממצאי הביקורת לגבי ההפרות בתלושי השכר לקבלני המשנה ולוודא כי ההפרות יתוקנו תוך 30 יום, כמתחייב בהוראת התכ"ם (תקנון כספים ומשק - משרד האוצר אגף החשב הכללי).

12.4. יש להנחות את קבלני הניקיון **להימנע מהעסקת עובדים זרים** במסגרת העבודות בעירייה, לעגן את ההנחיה בהסכמי ההתקשרות ולפקח על יישומה באופן שוטף.

נספחים

נספח א' – עדכון לחוזה עם משכ"ל בדבר מתן שירות בדיקת זכויות עובדי קבלן

החברה למשק וכלכלה
של השלטון המקומי בע"מ
היחידה לאכיפת זכויות עובדים

הוראת עכבון כללית לחוזה

שלום רב!

ביום 19 ביוני 2012 נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב - 2011 (להלן - "החוק"), שמטרתו להגביר ולייעל את אכיפתם של חוקי העבודה בתחומי השמירה והאבטחה, הניקיון וההסעדה. החוק מטיל, בין היתר, אחריות אישית, אזרחית ופלילית, כנגד מזמין שירות ולא רק כנגד הקבלן המעסיק עובדים.
החוק, שנוגע למעסיקים בתחום שמירה ואבטחה, הסעדה וניקיון, בא להגן על זכויות עובדי הקבלן בתחומים אלה.

לשם כך הקימה החברה למשק וכלכלה את היחידה לאכיפת זכויות עובדים.

היחידה ניתנת לעירייה כשירות ומטרתה לבדוק כי זכויות העובדים נשמרים, בהתאם לקבוע בחוק כאמור.

במסגרת בדיקת זכויות העובדים שמתבצעות מעת לעת, ובמידה והבדיקות אינן תקינות או לחילופין הקבלנים לא השלימו את המסמכים שנדרשו לצורך ביצוע מלוא הבדיקות, הנכם רשאים לעכב עד 15% מהכספים המגיעים לקבלנים בחוזים שנחתמו בינכם ובינם.

לשם כך, הנכם מתבקשים לחתום על הוראת העכבון המצ"ב, שהינה הוראת עכבון כללית עבור חוזה (ולא עבור תלונת עובד או בדיקה תקופתית כפי שהיה נהוג עד היום).

הוראת העכבון כאמור, תופעל במקרים המצוינים בסעיף 2 בגוף ההוראה.

החתימה על הוראת העכבון המצ"ב תחליף כל הוראת עכבון אחרת שנחתמה על ידכם לחוזה המצוין בגוף ההוראה.

היחידה לאכיפת זכויות עובדים תיידע אתכם, בכל פעם שיידרש להפעיל את ההוראה, כאמור לצורך נקיטת מלוא האמצעים לצורך מניעת הפרה של הוראות החוק.

בברכה,

לאון אליעזר, עו"ד
מנהל היחידה לאכיפת זכויות עובדים
החברה לפיתוח משאבי אנוש

נספח ב' – סנקציות כנגד קבלנים המפרים את זכויות העובדים במסגרת חוזה ההתקשרות

ההפרה	פיצוי מוסכם
אי תשלום שכר לעובד במועד על פי דין	500₪ לכל יום איחור לכל עובד
אי ציון בתלושי השכר של העובדים את מספר הטלפון של המוקד לפניות עובדים שתפעיל הרשות המזמינה או החברה המנהלת	100 ₪ לכל תלוש שכר שנבדק
אי מתן הודעה לרשות המזמינה ולחברה המנהלת על כך שהקבלן קיבל הודעה על כוונת חיוב ו/או התראה מנהלית ו/או עיצום כספי מכח החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב – 2011 לפי סעיף 6.3 בחוזה.	1,000 ₪ למקרה

ההפרה	פיצוי מוסכם
סירוב עובד/י הקבלן להזדהות בפני גורמי ביקורת מטעם הרשות המזמינה	250 ₪ לכל עובד
מסירת תלוש שכר שלא בהתאם להוראת סעיף 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 ולכל דין	300 ₪ בגין כל יום בגין כל עובד
ניכוי סכומים משכרו של עובד הקבלן בניגוד להוראת סעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 ולכל דין	1,500 ₪ בגין כל עובד
העברת סכומים שנוכו משכרו של עובד בניגוד להוראות סעיף 25א' לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 ולכל דין	1000 ₪ בגין כל יום בגין כל עובד
העסקת נוער בניגוד להוראות סעיפים 20, 21, 24, 25 ו- 33א(2) לחוק עבודת נוער	500 ₪ בגין כל עובד
אי מתן חופשה ו/או אי תשלום דמי חופשה ו/או פדיון חופשה ו/או תמורת חופשה בניגוד להוראות סעיף 28 לחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951 ולכל דין	500 ₪ בגין כל עובד
אי תשלום שכר מינימום בניגוד להוראת סעיף 14 לחוק שכר מינימום תשמ"ז-1987 ו/או לפי הוראות החוזה ו/או לפי כל דין, הגבוה מבניהם.	1,500 ₪ בגין כל עובד
מחסור/איחור באספקת חומרי / אמצעי ניקוי	100 ₪ ליום
אי נעילת המוסד, לרבות סגירת חלונות, דלתות, ברזים כיבוי מזגנים, אורות והפעלת אזעקה במידת הצורך	עד 300 ₪ למקרה
איבוד ו/או אי השבה של מפתח/ות שנמסר/ו לקבלן על ידי הרשות המזמינה	100 ₪
איבוד ו/או אי השבה של מפתח/ות שנמסר/ו לקבלן על ידי הרשות המזמינה שמחייב החלפת מנעול	600 ש"ח
העסקת עובד בניגוד להוראות סעיף 26(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה	1,000 ₪ בגין כל עובד
אי תשלום גמול שעות נוספות לפי סעיפים 16, 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה	300 ₪ בגין כל שעה בגין כל עובד
אי תשלום תשלומים מכוח צווי הרחבה בענף הפנסיה	1,000 ₪ בגין כל עובד
אי ביצוע מפרט העבודות היומיות בחלקו או בשלמותו	200 ₪ למקרה ולמוסד
אי ביצוע מפרט העבודות השבועיות בחלקו או בשלמותו	300 ₪ למקרה ולמוסד
איחור בביצוע מפרט העבודות בפגרות בחלקו או בשלמותו	1000 ₪ לכל יום איחור
אי ביצוע עבודות ניקיון הכנה לפתיחת שנה"ל	2000 ₪ למקרה ולמוסד
הערה חוזרת בדבר ליקויים בעבודה ב- 2 דו"חות ביקורת עוקבים לקבלן באותו מוסד	500 ₪ למוסד
איחור/אי הצבת עובד יומי	60 ₪ לשעה
עובד ללא ביגוד על פי הנדרש בחוזה	100 ₪ ליום לעובד
עובד ללא ציוד / ציוד חסר / ציוד בלוי	100 ₪ ליום לעובד
אי תיקון תקלה בהתאם למפורט בסעיף 2.23 לחוזה	500 ₪ למקרה
אי דיווח על תיקון תקלה בהתאם למפורט בסעיף 2.23 לחוזה	150 ₪ למקרה

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת – יישום החוק לזכויות עובדי קבלן

1. **סעיף 5.1.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האחריות על בקרת שכר של יישום החוק לזכויות עובדי קבלן הינה באחריות מנהלת מח' שכר.

2. **סעיף 5.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יכתב נוהל בנושא מניעת פגיעה בזכויות עובדי קבלן.

3. **סעיף 6.2.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. באחריות מנהלת אגף הרכש להכניס לחוזים עתידיים עם קבלני הניקיון והשמירה את סעיפי החובה הנדרשים בהוראת החשכ"ל באופן מפורט ואחיד.

4. **סעיף 6.4.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 6.4.4**

רה"ע מקבל המלצת הביקורת.

6. **סעיף 6.4.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

7. **סעיף 7.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בחוזה העתידי עם בודקי השכר יש להוסיף את מהות הבדיקות הנדרשות מהם.

8. **סעיפים 7.4.2.6 – 7.4.2.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 8.1.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

10. **סעיף 9.1.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יש להוסיף לנוסח החוזים העתידיים עם קבלני שירות פרק זמן אחיד לתיקון ההפרות. אי תיקון ההפרות יגרור ביטול החוזה עם הקבלן / נותן השירותים.

11. **סעיף 9.1.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **<u>סעיף 10.2.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יש להוסיף בחוזים העתידיים עם קבלני השירות את הסנקציות שהעירייה רשאית לנקוט נגד הקבלן בגין הפרה של זכויות העובדים.

13. **<u>סעיפים 11.3 – 11.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

14. **<u>סעיף 11.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

15. **<u>סעיף 12.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. **<u>סעיף 12.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יש להנחות את קבלני הניקיון להימנע מהעסקת עובדים זרים תוך הוספת סנקציה משפטית בחוזה בנושא זה.

סוגיות במחלקת בטיחות וגהות

1. מבוא

עולם הבטיחות והבריאות בעבודה בשנים החולפות עובר מהפכה, המוּדעות לצורך בשילוב נושא הבטיחות בכלל ענפי התעסוקה בארץ החלה לקבל מקום של כבוד בכל הקשור להעסקת עובדים.

חלק ממודעות זו נובע, לצערנו, מפגיעות, ואף ממקרי מוות של עובדים, ההבנה היא כי הבטיחות בעבודה היא חלק אינטגרלי מהעבודה עצמה.

עיריית רמת גן, כמו כל מסגרת ארגונית אחרת, נדרשת להטמעה ולהדרכה בתחום הבטיחות והבריאות, ביצוע ביקורים באתרי בנייה , קיום פעילויות הדרכה, טיפול בפניות מקצועיות, העברת כנסים מקצועיים, ועוד פעולות רבות, כולן בהתאם לתוכנית העבודה והמשימות העירוניות. כל זאת במטרה להעלות את מודעות העובדים, המעסיקים והציבור כולו לצורך בעבודה בטוחה.

הרעיונות העומדים בבסיס הפעילות - יצירת תרבות של "בטיחות בעבודה", עידוד אחריות אישית, ערנות למפגעים וסילוקם ויצירת סביבת עבודה בטוחה, הם המפתחות למניעת תאונות ולבטיחות בעבודה.

פקודת הבטיחות בעבודה וחוק ארגון הפיקוח על העבודה קובעים באמצעות תקנות שונות כיצד יש לארגן את מערך הבטיחות במקום העבודה.

2. מטרת הביקורת

א. לבחון את מידת בטיחות העובדים הן בשטח והן במשרדי העירייה ובדגש על היערכות העירייה למצבי הבטיחות השונים ומידת המודעות של העובדים לנושא.

ב. להגביר את המודעות לתחום בטיחות העובדים בעבודתם, הן מפגיעות ותאונות עבודה העלולות לפגוע בעובד והן בסביבת העבודה שלו.

3. מתודולוגיה

א. קיום פגישות עם בעלי תפקידים בעירייה.

ב. קבלת נתונים ועיבודם.

ג. בדיקת נהלים ויישומם.

ד. סיור באתרים בהם עובדים אנשי שטח.

ה. סיור במתקני ובמשרדי העירייה.

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

תגובת מנהל המחלקה שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את שיתוף הפעולה של מנהל המחלקה עם הביקורת ותרומתו להכנת הדו"ח. ניכר כי מנהל המחלקה ומנהלת מדור בטיחות וגהות נחושים להטמיע את מדיניות הבטיחות והגהות בתרבות הארגונית של העירייה והביקורת מעודדת מגמה זו.

4. ממצאים עיקריים:

4.1. עד הגעתו של מנהל המחלקה הנוכחי, במרץ 2016, מחלקת בטיחות לא היתה עצמאית ולא הייתה כפופה למנכ"ל, כפי שמחייב החוק. כיום המחלקה עצמאית אך כפופה לס/מנכ"ל. כפיפות זו נוגדת את התקנות הקובעות כי העסקתו של הממונה לבטיחות תהיה בכפיפות ישירה למעביד, קרי ראש העיר או מנכ"ל העירייה (סעיף 5.1).

4.2. מהביקורת עולה כי משרדי המחלקה קטנים מאוד ואינם עונים לצרכים הנדרשים כגון: ביצוע הדרכות לעובדים חדשים, שיחות עם נאמני בטיחות ועוד (סעיף 5.5).

4.3. טרם אושר נוהל יציאה לטיולי גיבוש עובדים (סעיף 6.2).

4.4. מנהל המחלקה הפיץ מיסמך לכל מנהלי האגפים בו נתבקשו לשלב דרישה תקציבית בתחום הבטיחות. המנהל לא קיבל כל התייחסות לנושא. (סעיף 7).

4.5. מנהל מחלקת הבטיחות טרם החל בשילוב מחלקתו בנושא ההיערכות לחירום בעירייה לרבות הכנת נהלים והגדרות תפקידי המחלקה בחירום. (סעיף 8.1)

4.6. מוכנות אמצעי כיבוי אש לקויה ואין למנהל מחלקת הבטיחות אינדיקציה באשר לסטאטוס המתקנים (סעיף 8.2).

4.7. אין עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לסיום המטלות שהוחלט עליהן בוועדה לבטיחות (סעיף 9.1).

4.8. **אין שיתוף פעולה** של בעלי התפקידים/מנהלים בעירייה עם מחלקת הבטיחות. (סעיף 11.1)

4.9. מחלקות העירייה אינן מקפידות על קיום הנחיות בטיחות להכנסת גורמי סיכון חדשים (סעיף 11.2).

4.10. מנהלי האגפים והמחלקות בעירייה אינם מקפידים על שליחת עובדים חדשים להדרכה במחלקת בטיחות כפי שמחייב הנוהל (סעיף 12.1).

4.11. נושא נאמני הבטיחות בעירייה לקוי. מעורבותם בתחום הבטיחות **נמוכה מאוד** והם אינם מקפידים על הגשת הדוחות הנדרשים מתוקף תפקידם (סעיף 13).

4.12. במהלך השנים 2016 - 2018 אירעו בעיריית רמת גן 302 תאונות עבודה של עובדים. הדיווח המועבר על ידי האגפים המעסיקים לוקה בחסר . (סעיף 14).

4.13. מסיור שערכה הביקורת בכמה ממתקני העירייה: מוסך, נגרייה, אגף הרכש , בנין משרדי העירייה הראשי והמקלט ברח' המעגל , **התגלו מפגעי בטיחות חמורים** שיש לפעול לתיקונם בהקדם (סעיף 15).

פירוט הממצאים

5. כוח אדם - מחלקת בטיחות

המחלקה לבטיחות וגהות הינה מחלקה העוסקת במגוון נושאים הקשורים לקידום הבטיחות בעירייה. מנהל המחלקה משמש כממונה על הבטיחות והינו פונקציה סטטורית המייעצת למנהלי האגפים והמחלקות ולעובדים בעירייה , בכל הנוגע לחוקים, תקנות ותקנים שעניינם בטיחות וגהות. פעילות המחלקה נגזרת מהוראות החוק ומטרתה ליצור סביבת עבודה בטוחה, למנוע תאונות עבודה ומחלות מקצוע ולאפשר לכל עובדי העירייה לבצע את פעילותם בצורה בטוחה ונכונה ולחזור בשלום לביתם.

5.1. מהביקורת עולה כי עד הגעתו של מנהל המחלקה הנוכחי, במרץ 2016, מחלקת בטיחות לא היתה עצמאית ולא הייתה כפופה למנכ"ל, כפי שמחייב החוק. כיום המחלקה עצמאית אך כפופה לס/מנכ"ל. כפיפות זו נוגדת את התקנות (ארגון הפיקוח על העבודה [ממונים על הבטיחות] התשנ"ו- 1996) הקובעות כי אופן העסקתו של הממונה על הבטיחות בכל רשות המקומית יהיה בכפיפות ישירה למעביד, קרי ראש העיר או מנכ"ל העירייה.

5.2. המחלקה מונה שני עובדים: מנהל המחלקה המשמש, כאמור, כממונה על הבטיחות, (להלן: **מנהל המחלקה**) ועובדת נוספת בתפקיד מנהלת מדור בטיחות וגהות, העובדת בתפקידה שנה רביעית, עוד בהיות המחלקה בכפיפות לאגף תשתיות. מנהלת המדור עברה הכשרה של ממונת בטיחות מטעם משרד העבודה.

5.3. מהביקורת עולה כי ישנם גופים הקשורים לעירייה ומתנהלים באופן עצמאי בנושא הבטיחות כגון, מפעלי בית עמנואל, תאגיד המים ועוד. נציגיהם מגיעים לוועדת בטיחות שאמון עליה מנהל מחלקת בטיחות.

5.4. לדברי מנהל המחלקה קיים פער בתקינה והוא כבר ביקש בעבר שיתווספו בין תקן אחד לשניים וכך תוכל המחלקה לתת מענה מיטבי לכל הנושאים ולא לחלקם, כפי שקורה היום.

<u>הערת הביקורת</u>

פעילות העירייה כוללת מגוון נרחב של עיסוקים להם טווח גדול של סיכונים כגון פעילות עובדי אגף שפ"ע, תשתיות, עובדים בתחום הגינון ועוד.

5.5. **<u>סביבת עבודה:</u>**

משרדם של מנהל המחלקה ומנהלת מדור בטיחות וגהות ממוקם במתחם "תחנה 2" של אגף שפ"ע בבניין ברחוב ביאליק 77. המשרד קטן מאוד ושני העובדים נמצאים בחדר אחד. המשרד אינו עונה לצרכים הנדרשים מעצם תפקידם כגון: ביצוע הדרכות לעובדים חדשים, שיחות עם נאמני בטיחות, פגישות עם עובדים חיצוניים ועוד. מהביקורת עולה כי מנהל המחלקה הגיש בקשה, לס/מנכ"ל העירייה ולמנהלת אגף נכסים, לקבלת משרד מתאים.

הערת הביקורת:

הנראות של משרדי המחלקה משליכים גם על תדמיתה וחשיבותה בעיני עובדי העירייה, מצב שהביקורת סבורה שיש לשפרו.

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.6. הממונה על הבטיחות יהיה כפוף למנכ"ל או רה"ע, בהתאם לחוק.

5.7. יש מקום לבחון ביצוע עבודת ארגון ושיטות (או"ש) באשר לפעילויות מחלקת הבטיחות ומשמעויות כוח אדם כנגזרת מהן.

5.8. לבחון בקשתו של מנהל המחלקה לקבלת משרד התואם את צרכי ונראות המחלקה.

תגובת מנהל המחלקה:

"מקבל את ההמלצות".

6. נהלים פנימיים למחלקה

נהלים פנימיים נועדו לקביעת סדרי עבודה בתוך המחלקה על פי הנורמות אותם קובע הארגון, בהתאם למשימות העומדות בפני המחלקה וזאת בהקשר לבעלי התפקידים והממשקים הקיימים בין המחלקה לבין גופים פנימיים וחיצוניים לארגון. הנהלים יוצרים סדר בתהליכים המתבצעים ומאפשרים לכל בעל תפקיד להבין ולבצע את תפקידו.

6.1. עדכון נהלים

מהביקורת עולה כי עד הגעתו של מנהל מחלקת בטיחות לא היו נהלי בטיחות שהקיפו את כלל הנושאים. עם הגעתו של מנהל המחלקה במרץ 2016 החלו בארגון הנהלים ובתחילת 2018 הוכנה תכנית לניהול הבטיחות בעיריית רמת גן (חוברת), שהנה בעצם תיק הנהלים העדכני. החוברת מקיפה את כלל הנושאים הרלוונטיים. החוברת אינה כוללת את מסגרות החינוך מאחר ולהן יש קב"ט מוסדות חינוך שהנו אמון על הנושא, וכן אינה כוללת את התאגידים, שלחלקם, כגון תאגיד המים, אמור להיות ממונה בטיחות בארגונם.

מהביקורת עולה כי חוברת הבטיחות מכילה חומר רב שמחייב עדכון, אחת לשנה לפחות, על מנת שתהא רלוונטית.

6.2. נוהל יציאה לטיולי גיבוש עובדים:

לנוכח דיווח על מספר תאונות במהלך טיולים באגפים השונים מנהל המחלקה הכין טיוטה לנוהל ליציאה לטיול של עובדי העירייה. הנוהל הועבר לס/מנכ"ל לאישור, אך טרם אושר.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.2.1. לבחון את טיוטת הנוהל שהוכנה ולאשר נוהל יציאה לטיולים. לאחר אישור נוהל יש להקפיד לפעול בהתאם.

תגובת מנהל המחלקה:

"מקבל את ההמלצה".

7. דרישת תקציב בתחום הבטיחות בתקציב האגפים

מהביקורת עולה כי בתאריך 19 יולי 2018 הפיץ מנהל מחלקת הבטיחות מסמך לכל מנהלי האגפים בעירייה בו ביקש שכל אגף ישלב בדרישת התקציב האגפית לשנת 2019, דרישה בתחום הבטיחות ויעבירו אליו להתייחסות. נכון למועד הביקורת, ינואר 2019, לא קיבל המנהל כל התייחסות ממנהלי האגפים.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שכל עוד אין ראייה כוללת של מנהל מחלקת הבטיחות על תקציבי הבטיחות בכל האגפים יקשה הנושא על ביצוע נכון של כלל פעילויות הבטיחות בעירייה.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.1. לקיים דיון בראשות המנכ"ל /סמנכ"ל העירייה, עם כלל נציגי האגפים על מנת לבחון את סעיפי התקציב בנושא בטיחות ולבחון את הנושא בראייה מערכתית.

מנהל המחלקה מסר בתגובה:

"מקבל את ההמלצה".

8. היערכות לחירום ואמצעי כיבוי אש

תחום החירום הנו חלק מההיערכות היומית של כל בעל תפקיד בכל ארגון ומחייב היערכות מתאימה המלווה בנהלים סדורים במעבר משגרה לחירום.

8.1. תפקידי המחלקה במצב חירום

מהביקורת עולה כי מנהל מחלקת הבטיחות טרם החל בשילוב מחלקתו בנושא ההיערכות לחירום:

8.1.1. אין נהלים העוסקים בתחום החירום.
8.1.2. אין הגדרת תפקיד של המחלקה לחירום.
8.1.3. אין הגדרת התפקיד של מנהל המחלקה וראש המדור בהיערכות לחירום.
8.1.4. אין בקיאות באשר לתחום המקלטים.
8.1.5. אינו מופיע בעץ המבנה של העירייה בהיערכות לחירום.
8.1.6. אין מעורבות של מחלקת בטיחות בתרגילי החירום המתקיימים בעיר כחלק מההיערכות הכללית לחירום.

8.2. אמצעי כיבוי אש

מבדיקת הביקורת עולה כי מוכנות אמצעי כיבוי אש לקויה וכי אין למנהל מחלקת הבטיחות אינדיקציה באשר לסטאטוס תקינותם של:

8.2.1. גלאי העשן.
8.2.2. ארונות הכיבוי.
8.2.3. מטפי כיבוי אש.
8.2.4. מערכות מתזים לכיבוי אש.
8.2.5. מערכת איתור למערכות כיבוי.

לדברי מנהל המחלקה **ובהתאם לסיורים שערכה הביקורת** , מצב האבזרים/מתקנים בנושא כיבוי אש במשרדי העירייה, אינו תקין ודורש טיפול מידי.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שההיערכות של מחלקת בטיחות לחירום והטיפול באבזרי כיבוי האש במשרדי העירייה אינם תקינים.

<u>המלצות הביקורת</u>:

8.2.6. כתיבת נהלים לפעילות מחלקת בטיחות בשעת חירום.
8.2.7. לבחון, עם מחלקת חירום, שילוב מחלקת בטיחות במערך החירום בעירייה.
8.2.8. לוודא תקינות אבזרי כיבוי אש במשרדי העירייה ובמתקניה.

מנהל המחלקה מסר בתגובה:

"מקבל את ההמלצות, יש לציין שנושא כיבוי אש אינו ברשימת משימות של ממונה בטיחות ברשויות".

9. <u>ועדת בטיחות</u>

ועדת הבטיחות, שבראשה ס/מנכ"ל העירייה, מונה 10 חברים ; 5 נציגי העובדים המנהלים ו- 5 נציגי העובדים. מנהל המחלקה משמש כחבר נוסף יועץ/משקיף ומנהלת המדור במחלקה משמשת כמזכירת הוועדה. תפקידה של ועדת הבטיחות הוא לקדם את ענייני הבטיחות והגהות בעירייה, לטפל בכל הגורמים העשויים להיות בעלי השפעה, במגמה למנוע תאונות עבודה ולשמור על בריאותו וחייו של העובד.

מינוי ועדת הבטיחות ופעולותיה מתבססות על חוק "ארגון הפיקוח על העבודה – התשי"ד – 1954" ועל התקנות הדנות בנושא.
על פי החוק אמורה ועדת הבטיחות להתכנס שמונה פעמים במהלך השנה.

9.1. <u>כינוס הוועדה ויישום ההחלטות</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי תהליך זימון הוועדה לבטיחות והכנתה הנם **תקינים**, המחלקה מפיצה לכל החברים זימון לישיבה, ישנו מצע לכל כינוס ועדה. בכל דיון מתקיים שיח לגבי סטאטוס החלטות מוועדה קודמת. הביקורת מבקשת לציין כי מזכירת הוועדה עורכת בקרה, מפיצה סיכום לכל חברי הוועדה, עם פירוט כלל הנושאים בציון לוחות זמנים לביצוע.
בנוסף, בכל ועדה בודקים את סטאטוס ביצוע ההחלטות הקודמות.
הביקורת בדקה את סיכום ועדת הבטיחות שהתקיימה בתאריך 19/12/2018 ולהלן הסטאטוס :-

א. לפעול למציאת חברה חלופית לניהול מערך אמצעי כיבוי אש - תאריך סיום טיפול שנקבע 31/12/2018 - בטיפול, **עדיין לא יצא מכרז**.
ב. נציגי האגפים לבטיחות מתבקשים להכין תיק בטיחות - תאריך סיום טיפול 1 ספטמבר 2018 – בטיפול, **לא הסתיים**.
ג. הפצת נוהל בטיחות טרם יציאת האגפים לטיולים - תאריך סיום טיפול 30/10/2018 – הנוהל נכתב אך טרם הופץ , ממתין לאישור סמנכ"ל תפעול.
ד. כתיבת נספח בטיחות בעבודה בכל החוזים עם הקבלנים - תאריך סיום 1/1/2019 – הנוהל נכתב אך היועץ המשפטי של העירייה לא אישר אותו.
ה. לקבוע פגישה עם כל אחד מראשי האגפים בעירייה - תאריך סיום 1/12/2018, **רק פגישה אחת בוצעה.**
ו. הנחיית מנכ"ל לשלב את תחום הבטיחות בחינוך כחלק מתוכנית ניהול הבטיחות הכללית של העירייה - **טרם בוצע**.
ז. קביעת השתלמות הדרכה מקצועית לעובדי אגף שפ"ע בנושא חרמש במידית - **טרם בוצע**.
ח. ביצוע סקר מפגעים בבית הספר יהלום בעקבות תאונה של עובדת עירייה - טרם התקבל דו"ח סיום טיפול מאגף החינוך.

מסיכום ועדת הבטיחות ניתן להתרשם **שאין עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לסיום המטלות שהוחלט עליהן בוועדה .**

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה כי אי הקפדה על יישום החלטות הוועדה מקשה על הטמעת נושא הבטיחות.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.2. יש להקפיד על ביצוע החלטות הוועדה, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.

10.נוהל בטיחות בהעסקת קבלני חוץ

בעת העסקת קבלנים בשטח הרשות, פגיעה בעובדי קבלן, בציבור או בעובדי העירייה עלולות להסתיים בנכויות וכן בנזקים כלכליים לעירייה. תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), תשנ"ו-1996 קובעות כי תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הבטיחות כוללים את הדרישה:

"10 (א) (14) לקבוע הסדרים שיבטיחו תנאי בטיחות וגיהות נאותים, בהעסקתם של קבלני חוץ;"

כיום אין נוהל אחיד בעירייה לגבי הכלתו או תכולתו של פרק בטיחות בחוזים עם קבלנים. כמו כן, לדבריו של מנהל המחלקה, כיום העירייה אינה מיישמת כללים קבועים לגבי גיוס, פיטור או קניסה של קבלנים בכל הנוגע להקפדה על כללי הבטיחות.

הביקורת מציינת לחיוב את יוזמתו של מנהל המחלקה אשר הכין לאישור 'נוהל בטיחות בהעסקת קבלנים' . מטרת הנוהל היא למנוע תאונות ונזקי גוף או רכוש בעת העסקתם של קבלני חוץ מטעם העירייה וקביעת הסדרי בטיחות ואחריות על מפגעים.

<u>עיקרי הנוהל:</u>

- החלת חובה על מנהלי האגפים מזמיני העבודה לוודא כי לקבלן יש כל הרישיונות, ההסמכות וההיתרים הדרושים לעבודתו, ואף הניסיון המקצועי לצורך ביצוע העבודה הדרושה.
- לכל התקשרות עם קבלן יצורף נספח בטיחות בו הקבלן מתחייב לשמור על הוראות ותקנות הבטיחות הנדרשות.
- הקבלן מתחייב לקחת על עצמו את מלוא האחריות בנוגע לבטיחות עובדיו, עובדי העירייה והציבור כפועל יוצא של עבודתו.

<u>המלצות הביקורת:</u>

10.1. בכל התקשרות חדשה עם קבלן עבודות יש להוסיף נספח בטיחות המכיל עקרונות קבועים וחלוקת אחריות במקרה של מחדל בטיחותי.

10.2. לבחון מחדש את אישורו של 'נוהל בטיחות בהעסקת קבלנים' שהוגש על ידי מנהל המחלקה.

10.3. החלת הנוהל שייקבע על חוזים פעילים קיימים.

<u>תגובת מנהל המחלקה:</u>

"מקבל את ההמלצות".

11.שיתוף הפעולה עם האגפים בעירייה

מחלקת הבטיחות כתבה תכנית סדורה באשר לאופן ההתנהלות בתוך המחלקה וכן ביחסי הגומלין מול האגפים השונים בעירייה.
מנהל מחלקת הבטיחות וראש המדור במחלקה, שהינם כאמור, בוגרי קורס ממוני בטיחות מטעם משרד העבודה, בנו תכנית המבוססת על תקנות פקודת הבטיחות בעבודה וחוק ארגון הפיקוח על העבודה.
מהביקורת עולה כי **אין שיתוף פעולה** עם פעילות מחלקת בטיחות מצד בעלי התפקידים בעירייה.
מנהל מחלקת הבטיחות מתמודד מול מנהלי האגפים ועוזריהם ומנסה לשכנעם שהבטיחות בעבודה חשובה ויש לבצע את הנחיות הבטיחות בהקדם, אך בפועל היענות מנהלי האגפים נמוכה.

11.1. <u>אי מילוי תיק הנחיות</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי נושאים רבים שמעלה מנהל מחלקת הבטיחות לטיפול האגפים **אינם נעשים ואינם מדווחים כגון**:-

11.1.1. **<u>תיק בטיחות</u>** - מנהל מחלקת הבטיחות הכין, לפני למעלה משנה, מתכונת של תיק בטיחות, שהינו קלסר או תיק ממוכן, המכיל בתוכו רשימה של כלל הנושאים שהחוק מחייב, וזאת במתכונת אחידה לכל האגפים, על מנת להקל על האגפים והינם נדרשים למלא ולבצע את הנרשם בתיק. מבדיקת הביקורת עולה כי **אף אחד מהאגפים לא הגיש את תיק הבטיחות כנדרש** ומי שהגיש לא עשה זאת כפי שנדרש.

11.1.2. **<u>סיור בטיחות</u>** - בכל אגף אמור להתבצע אחת לתקופה (חצי שנה) סיור בטיחות בכל מסגרות האגף ויש למלא דו"ח מסודר שיתוייק בתיק הבטיחות. מבדיקה שביצע מנהל מחלקת בטיחות עולה כי **הנושא לא מבוצע כלל.**

11.1.3. **<u>בדיקת ציוד אישי</u>** - באחריות כל אגף לבדוק את הציוד האישי השייך לתחום הבטיחותי, לבדוק את איכותו, מידת השימוש בו, בלאי ועוד – בדיקה שאמורה להתבצע על ידי האגפים אחת לחציון באמצעות נאמני הבטיחות – **לדברי מנהל מחלקת הבטיחות הנושא לא מבוצע באגפים.**

11.1.4. **<u>רכישת ציוד אישי</u>** - הביקורת מציינת כי הציוד הנרכש על ידי אגף הרכש בהתאם לדרישות האגפיות אינו מאופיין על ידי מחלקת בטיחות.

11.1.5. **<u>עבודה בגובה ושימוש בסולמות</u>** - האגפים הרלוונטיים אמורים לוודא שישנם אישורי עבודה , תקינות מערכות, תצפיות ועוד, זאת אחת לחציון על ידי נאמני הבטיחות - הנושא לא מדווח למנהל מחלקת הבטיחות.

11.1.6. **<u>תסקירי בדיקה בתוקף של מתקני הרמה</u>** - בכל אגף אמורה להתבצע בדיקת תסקירים של ציוד הרמה **במידה ויש** אחת לשנה. **לא נמסרו דיווחים למנהל מחלקת הבטיחות.**

11.1.7. **<u>גיליונות MSDS לחומרים מסוכנים</u>** - ישנם מספר גופים בעירייה שיש ברשותם חומרים המוגדרים כמסוכנים שלגביהם אמורים האגפים למלא גיליון MSDS שהוא בעצם תעודת הזהות של החומר. **לא נמסרו הגליונות למנהל המחלקה.**

11.1.8. **<u>בדיקות רפואיות</u>** – בהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה ישנה חובה המחייבת הכנת רשימת עובדים החייבים בבדיקות רפואיות תעסוקתיות תקופתיות ולוודא שאכן העובדים שברשימה מבצעים את הבדיקות כנדרש. העיסוקים המחייבים בבדיקה רפואית התאמה לעבודה: מדביר, עובד ברעש מזיק, מפעיל מנוף, רופא, אחות, וטרינר וכל עובד אחר הבא במגע עם בעלי חיים. – **לדברי מנהל המחלקה לא הועבר למחלקת בטיחות ממנהלי העובדים, האם העובדים ביצעו את הבדיקות הנדרשות**.

11.1.9. **<u>סקרי בטיחות</u>** - באחריות האגפים לבצע סקרי בטיחות באגפים בעזרת נאמני הבטיחות. התדירות נקבעה בהתחלה לאחת לחצי שנה אך בשל בקשות האגפים הורדה התדירות לאחת לשנה – **לדברי מנהל מחלקת הבטיחות למרות ההקלה בדרישה, הסקרים לא בוצעו**.

11.1.10. **<u>הסמכות נדרשות</u>** - מנהל מחלקת בטיחות פונה למנהלי האגפים בדרישה שהעובדים יצאו להסמכות בתחום הבטיחות , **אך ההיענות היא מעטה**.

הביקורת מעירה כי מכלל הנושאים שצוינו לעיל ניתן ראות כי **אין שיתוף פעולה** של האגפים עם מחלקת הבטיחות בעירייה. יחד עם זאת, הביקורת מבקשת לציין שני היבטים:

11.1.11. לאחרונה, נעשה מאמץ של המנכ"ל והסמנכ"ל לקיים פגישות אישיות עם נציגי כל אגף בנפרד על מנת לבחון כיצד ניתן לקדם את תחום הבטיחות בכל אגף.

11.1.12. מנהל מחלקת הבטיחות וראש המדור במחלקה עושים מאמץ גדול להטמיע את חשיבות נושא הבטיחות בעירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>

11.1.13. לקיים דיון אצל המנכ"ל בו יוצגו למנהלי האגפים הפערים , המשמעויות ואחריותם לבטיחות העובדים.

11.1.14. מתן לוחות זמנים לביצוע כלל ההנחיות והעברת דיווח למנכ"ל ולמנהל מחלקת הבטיחות.

11.1.15. לתאם פגישות עיתיות בין מחלקת הבטיחות לבין האגפים בתדירות קבועה.

11.2. <u>אי קיום הנחיות בטיחות להכנסת גורמי סיכון חדשים:</u>

הכנסת גורמי סיכון חדשים למקום העבודה, וכן שינויים בתהליכים, מכונות ומערכות קיימות עלולים להשפיע על רמת הבטיחות בעירייה ולהוות גורם סיכון.

התכנית לניהול הבטיחות השנתית שאושרה על ידי מנכ"ל העירייה כוללת הנחיות בטיחות להכנסת גורמי סיכון חדשים לפעילות בעירייה.

להלן ההנחיות ל"ניהול שינויים":

(א) תהליך ניהול השינויים יבוצע בעזרת טופס ייעודי ואישור הממונה על הבטיחות וגורם אחראי במחלקה אליה אמור להיכנס גורם הסיכון החדש או שינוי משמעותי אחר - שינוי בחומר, מתקן, תהליך או אופן פעילות שיש להם השפעה על הבטיחות.

(ב) יש להקפיד על כך במיוחד בנוגע לפעילויות או שיטות עבודה בלתי מוכרות די הצורך, או בלתי שגרתיות.

(ג) אישור השינוי ע"י ממונה הבטיחות ייעשה רק לאחר ביצוע הליך של ניהול סיכונים מתועד, הכולל זיהוי גורמי הסיכון הנובעים מהשינוי הצפוי או המוצע, הערכת רמת הסיכון הכוללת של תרחישי פגיעה פוטנציאליים בעקבות השינוי, והמלצות להפחתת רמת הסיכון הצפויה עקב ביצוע השינוי.

(ד) במקרה של שינוי מורכב, ועל-פי החלטה של מנהל המחלקה או גורם בכיר אחר בעירייה (מנהל מחלקה, מהנדס העירייה) - תוכן "תכנית שינוי" מתועדת, הכוללת את כל המרכיבים הקשורים בביצוע השינוי, כולל יידוע בעלי תפקידים ועובדים רלוונטיים על יישום תוכנית השינוי, סדר פעולות ולו"ז ליישום השינוי.

(ה) ניהול שינוי יכלול תהליך בקרה ואימות של יישום השינוי. תוכנית השינוי תכלול מדדי בטיחות ישימים לבקרה על יישום השינוי, וכן, היכן שהדבר רלוונטי, תנאים ואישורים למעבר משלב לשלב.

11.2.1. כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל המחלקה, מחלקות העירייה אינן מקפידות על קיום ההנחיות.

11.2.2. **<u>מקרה לדוגמה – התקנת מתקן אשפה טמון קרקע ברח' מעלה הנשר:</u>**

לאחרונה הוכנסו לשימוש מתקני אשפה טמוני קרקע מבלי לפעול ע"פ הנחיות הבטיחות להכנסת גורמי סיכון חדשים.

הביקורת מציינת לחיוב את ערנותו של מנהל המחלקה לנושא ולבדיקתו המקדימה שהעלתה מספר גורמי סיכון בטיחותיים הקיימים במתקן:

- בעיה בנגישות למתקן לצורך פינוי האשפה.
- קושי בפתיחת מכסה לחיבור צינור הידראולי - המכסה ללא ידית אחיזה.
- חוסר התאמה בין ידית אחיזת הפח לתופסני המשאית (העובד נדרש להכניס אצבעות לצורך שילוב הפח לתופסן).
- חדירת מי גשמים למתקן - מחייב טיפול תקופתי בריקון המים המצטברים במתקן.
- לא הועברו לידיעת מחלקת בטיחות טפסי הדרכה כפי שמתחייב ע"פ תקנות מסירת מידע על סיכונים בעבודה.

- לא בוצע סקר סיכונים כמתחייב בנוהל.
- לא קיים אישור מחלקת בטיחות לשימוש במתקן.

<u>הערת הביקורת:</u>

הקפדה על הנחיות הבטיחות על ידי הגורמים הרלוונטיים היתה יכולה למנוע את הקמתם של מתקנים עם כשלים בטיחותיים. מקרה זה מדגיש את הצורך בעיגון שיתוף הפעולה בין מחלקות העירייה למחלקת בטיחות וגהות .

<u>המלצת הביקורת:</u>

11.2.3. לוודא ולעגן את ההיכרות של מנהלי המחלקות ובעלי התפקידים הרלוונטיים עם הנחיות הבטיחות להכנסת גורמי סיכון חדשים והקפדה על ביצוען.

12.תדריך לעובדים חדשים בעירייה

מחלקת הבטיחות והסמנכ"ל, אישרו נוהל שבו כל עובד חדש בעירייה מחויב להגיע, במסגרת קליטתו לעבודה, למחלקת בטיחות לקבל תדריך ולחתום על קבלתו.
כמו כן הוכנה על ידי מחלקת הבטיחות, חוברת הדרכה בנושא הבטיחות, וניתנה לאגף משאבי אנוש על מנת שיכינו עותקים ויחלקו את החוברת לכל עובד חדש.

12.1. <u>אי ביצוע הנחיות</u>

מהביקורת עולה כי עד התאריך 16 אוקטובר 2018 , ההנחיה הייתה שרק עובדים שיש סיכון בתפקידם מחויבים להגיע למחלקת הבטיחות, אך בתאריך זה שונתה ההנחיה ועל כל עובד חדש להגיע למחלקת הבטיחות.
הביקורת דגמה ששה עובדים שהתקבלו לעבודה באגף החינוך, אחרי התאריך הנ"ל , ונמצא כי אף אחד מהעובדים החדשים לא הגיע לתדריך במחלקת הבטיחות.
שניים מהעובדים שהביקורת יצרה קשר טלפוני עימם, טענו כי לא ידעו על התדריך וכן לא קיבלו חוברת הדרכה מהאגף.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שאי ביצוע ההנחיות, הן בנושא התדריך והן בנושא חוברת ההדרכה, הוא היבט משמעתי שיש לעסוק בו .

<u>המלצות הביקורת</u>

12.2. לרענן את הנהלים בקרב מנהלי האגפים.
12.3. לבצע בקרה של מנהל המחלקה מול אגף משאבי אנוש ומול מנהל כח אדם באגף החינוך.

<u>תגובת מנהל המחלקה:</u>

"מקבל את ההמלצות".

13. נאמני בטיחות באגפים

המוסד לבטיחות וגהות קובע כי נאמני הבטיחות בעבודה באגפים משמשים כ"עיניים" בתחום הבטיחות. עליהם להדריך את העובדים בכל נושאי הבטיחות, לייעץ ולשפר בתחום הבטיחות והגהות. זהו תפקיד בעל אחריות רבה, תפקיד אשר עשוי לחסוך מקרי פציעה ומוות ונזקים כלכליים.

לכל נאמן בטיחות יש חובות וסמכויות. עליו לבדוק את תנאי הבטיחות במקום העבודה ולפעול לשיפור התנאים. עליו להדריך את העובדים בכל הקשור לשיפור הבטיחות והגהות, להודיע בכתב **על הליקויים בבטיחות** לממונה עליו. לנאמן הבטיחות יש סמכות לעיין בכל פנקס, בכל דו"ח או כל מסמך אחר הקשור לתחום הבטיחות והגהות באגף.

הממונה על נאמן הבטיחות נדרש לעודד את נאמן הבטיחות ולתת לו הקלות שונות שיאפשרו לו למלא את תפקידו.

נאמני בטיחות יעברו קורס שנועד להכשירם כנאמני בטיחות למלא את תפקידים, להדריך את העובדים בכל הקשור לנושא הבטיחות, למנוע ולהפחית סיכונים במקום העבודה.

קיימים קריטריונים ברורים הקובעים מי הם העובדים הזכאים להתקבל לקורס נאמני הבטיחות. בין שאר הקריטריונים יש לבחור את הנאמנים לפי ותק במקצוע ובמקום העבודה וערנות והתמצאות בכל מה שקשור לתנאי הבטיחות והגהות במקום העבודה.

13.1. נאמני בטיחות בעירייה

העירייה הכשירה 35 נאמני בטיחות (כולל 3 בתאגידים עירוניים). נאמני הבטיחות עוברים קורס של 3 ימים. עפ"י תקנות ארגון פיקוח על העבודה יש לעבור ריענון אחת לשנתיים.

הביקורת נפגשה עם שלושה נאמני בטיחות ובחנה את העשייה של כל אחד מהם בהיבטי הבטיחות באותו אגף אליו הוא שייך.

א. נאמן בטיחות באגף הביטחון והאכיפה

במסגרת תפקידו באגף העובד אחראי על 120 אתרי בניה . העובד כארבעה חודשים בתפקיד זה. העובד עבר שלושה ימי השתלמות בנושא נאמן בטיחות. באגף, יחד עמו, חמישה נאמני בטיחות.

מבדיקת הביקורת עולה כי נאמן הבטיחות **לא הגיש דוח חצי שנתי באשר למצב הבטיחות** באגף כפי שדורש הממונה על הבטיחות בעירייה. (יש לציין כי הממונה על הבטיחות בעירייה הקל על נאמני הבטיחות בזה ששינה את החלטתו בכך שיגישו דו"ח אחת לחצי שנה במקום הדרישה הקודמת אחת לחודש או חודשיים).

מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 17 דצמבר 2018 שלח מנהל מחלקת בטיחות מייל למנהל אגף ביטחון ואכיפה בו הוא הדגיש את הפערים בנושא בטיחות באגף ואת סוגיית מילוי הדוחות הנדרשים.

משאלות הביקורת את נאמן הבטיחות, ניכר כי אינו מודע לרמת הציפיות ממנו כנאמן בטיחות , החל מאופן הדרכת העובדים ועד רמת מילוי הדוחות.

ב. נאמן בטיחות באגף שפ"ע

במסגרת תפקידו העובד אחראי על שטיפת מטאטים ומשאיות בתוך המוסך העירוני, כעשר שנים עובד עירייה. העובד עבר שלושה ימי השתלמות בנושא נאמן בטיחות. באגף שפ"ע 8 נאמני בטיחות, 3 מהם במוסך העירוני.

מהביקורת עולה כי העובד **אינו ממלא את הדו"ח החצי שנתי כפי שהנו נדרש, ואינו מבצע הדרכת עובדים.** העובד ציין בפני הביקורת שהוא מעיר רק אם יש משהו שהנו בולט לעין.

הביקורת **מעירה** כי מהסיור שביצעה במוסך ניתן היה לראות מפגעי בטיחות רבים גלויים לעין ומבקשת לציין שתפקידו של נאמן הבטיחות אינו נעשה כראוי.

ג. נאמן בטיחות במנהלת הבורסה

במסגרת תפקידו העובד הנו אחראי תחזוקה במנהלת הבורסה. העובד עבר שלושה ימי השתלמות בנושא נאמן בטיחות.

העובד אינו יודע מהו תיק בטיחות, אינו מודע מהן הציפיות ממנו כנציג בטיחות או כנאמן, לא פעל במסגרת האחריות שקיבל, לרבות אי מילוי הדו"ח המתבקש.

הביקורת מעירה בחומרה כי מהמדגם שערכה עולה כי **נושא נאמני הבטיחות לקוי.** לאחר שעברו 3 ימי השתלמות על חשבון ימי העבודה, ניכר כי לא הבינו את מהות תפקידם ומה הציפיות מהם, **מעורבותם בתחום הבטיחות נמוכה מאוד** ונשענת כיום על מעורבות מנהל מחלקת הבטיחות שביוזמתו, במסגרת הביקורות שהוא מבצע, הוא ממלא את דו"ח הבטיחות שאותו היו נאמני הבטיחות אמורים למלא.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה שכל עוד לא תהא מעורבות גדולה יותר של מנהלי האגפים, בגיבוי המנכ"ל, לא יהיה שיפור בעשייה הבטיחותית של נאמני הבטיחות.

<u>המלצות הביקורת</u>

13.2. להנחות את מנהלי האגפים בעידוד נאמני הבטיחות לבצע את תפקידם.
13.3. לקיים כנס עם כלל נאמני הבטיחות בו יחודדו מהות תפקידם ואחריותם.
13.4. להעביר דיווח חצי שנתי למנכ"ל המצביע על חריגה מביצוע ההנחיות.

<u>תגובת מנהל המחלקה:</u>

"מקבל את ההמלצות."

14.תאונות עבודה

במהלך השנים 2016-2018 אירעו 309 תאונות עבודה של עובדי העירייה.

העירייה באמצעות הממונה על הבטיחות מחויבת לקיים את נהלי הבטיחות, לאתר מפגעים בטיחותיים, להקנות ידע לעובדים, ולהבטיח ולקיים כנדרש את בטיחות העובדים במקום עבודתם.

אובדן כושר עבודה משפיע הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט המעשי של פעילות המחלקה, וזאת בנוסף למצבו האישי של העובד שהנו בסדר עדיפות עליון.

להלן טבלה המשקפת בשלוש השנים האחרונות את מספר תאונות העבודה וימי היעדרויות של עובדים בעירייה:

שנה	סה"כ תאונות עבודה	סה"כ ימי היעדרויות עובדים
2016	101	2,802
2017	103	2,010
2018	105	1,570

מניתוח נתוני הטבלה, עולה כי מספר ימי היעדרויות עובדים בגין תאונות עבודה , במגמת **ירידה משמעותית** לאורך שלוש השנים האחרונות. זאת, למרות שמספר התאונות **נשאר כמעט זהה בכל שנה**. מהנתונים שמסר מנהל המחלקה עולה כי בשנת 2017 היו 83 תאונות עבודה ו - 19 תאונות דרכים ובשנת 2018 – 80 תאונות עבודה ו - 25 תאונות דרכים. מתוך תאונות העבודה שהיו בשנת 2018, ב- 49 מהן סיבת התאונה היתה **החלקה או מעידה**.

הביקורת קיבלה את ניתוח מספר התאונות על פי אגפים. להלן נתוני מספר התאונות בשנתיים האחרונות על פי אגפי העירייה:

שנה	סה"כ תאונות עבודה	אגף חינוך	אגף הנדסה ותשתיות	אגף שפ"ע	אגף ביטחון	אחר
2017	103	60	2	27	6	8
2018	105	55	9	32	5	4

מניתוח של נתוני הטבלה, כפי שהוצגו על ידי הממונה על הבטיחות בעירייה בוועדת הבטיחות האחרונה, ניתן לראות את העלייה המשמעותית של התאונות באגף ההנדסה ותשתיות.

מבדיקת הביקורת עולה כי הממונה על הבטיחות העלה בפני המנכ"ל יוזמה בה הוא מציע מעין שקלול של מספר פרמטרים כגון מספר עובדים, רמת הסיכון באגף, מידת מעורבות המנהלים, יישום

המלצות בתחום הבטיחות ועוד, וזאת על מנת ליצור מעין "תחרות" ולשקף נכונה את מעורבות האגף בנושא הבטיחות, אך טרם התקבל אישור לכך.

הממונה על הבטיחות מקבל מרפרנט כוח אדם באגף את פרטי העובד שעבר תאונה על גבי טופס דיווח על תאונת עבודה ומעביר את הדיווח למשרד העבודה.

מהביקורת עולה כי בדיווח המועבר על ידי האגף ישנו מקום להתייחסות האישית של הממונה הישיר על העובד בו מצופה שישקף את סיבות האירוע ואת עמדתו. לדעת הביקורת התייחסות זאת לוקה בחסר לדוגמא:-

א. פקח חניה מאגף ביטחון ואכיפה דווח כי בתאריך 30/11/2018 בשעה 10 בבוקר עבר תאונה ונפגע מרכב חולף וקיבל מכה בברך שמאל. בדיווח הראשוני של רפרנט כוח אדם אין התייחסות או תחקיר של מנהלו האישי של העובד או נציגו.

ב. עובד מאגף ש.פ.ע נפגע ברגל ימין כתוצאה מהתנתקות הדחפן במשאית, בדיווח הראשוני לא מתואר תחקיר שביצע המנהל האישי של העובד .

ג. עובדת מאגף החינוך מעדה במדרגות. בדיווח שהועבר לממונה על הבטיחות ניתן לראות כי אין תחקיר שמשקף את האירוע.

מהביקורת עולה כי הממונה על הבטיחות מבצע ניתוח של נתוני התאונות פעם בשנה, לגבי התאונות שהיו באותה שנה, על מנת להפיק לקחים.

<u>המלצת הביקורת</u>

14.1. לרענן למנהלים את אופן ביצוע תחקיר אחרי תאונה ואופן מילוי הדיווח.

15.סיורי הביקורת במתקני העירייה

ב- 10 דצמבר 2018, **ביצעה הביקורת סיורים** במתקני העירייה על מנת לבחון את היבטי בטיחות העובדים. לביקורת הצטרפו מנהל מחלקת בטיחות וראש מדור הבטיחות במחלקה.

הביקורת התבצעה במקומות הבאים:-

א. מוסך העירייה.
ב. נגרייה.
ג. אגף הרכש.
ד. בבניין הראשי של העירייה ברח' ביאליק.

לביקורת הצטרפו המנהלים האחראים הישירים:

א. מוסך - מנהל המוסך.
ב. נגרייה - מנהל הנגרייה.
ג. אגף הרכש - מנהלת האגף ובהמשך סגן מנהלת האגף.

הביקורת צילמה במהלך הביקורת תמונות רבות המשקפות ומחזקות את הממצא שלגביו ניתנה הערה בהיבט הבטיחות. לטענת מנהל המחלקה, המצב כפי שהנו היום טוב הרבה יותר מכפי שהיה בעבר, וזאת לאור הביקורות הפנימיות הרבות שנעשו במתקנים השונים בשנתיים האחרונות.

מבדיקת הביקורת עולה כי **ישנם מפגעי בטיחות רבים** המחייבים טיפול מידי ומעורבות מנהלים.

15.1.1. **סיור במתחם המוסך העירוני**

15.1.1.1. חוסר סדר במחסני המוסך

במסגרת הביקורת במוסך נמצאו שני מחסנים במוסך **העמוסים בציוד רב** שמרביתו לא בשימוש שנים רבות, חלקי חילוף ועוד המהווים מפגע בטיחותי. הציוד הרב מונח על הרצפה ללא סדר, אין אפיון של הציוד ואין אפשרות לתמרן הליכה בין הציוד. מרביתו של הציוד הנו מתכת וברזל שמיקומם יכול לפגוע פיזית בעובד או כל אדם אחר שייכנס למקום. מנהל המוסך ציין שאכן אין שימוש בציוד הרב שנמצא בשני המחסנים וכי יטפלו בפינוי הציוד על מנת שלא יהיה מפגע בטיחותי במקום.

15.1.1.2. ניתובי חשמל לא תקינים במוסך

הביקורת מצאה במתחם של המוסך ניתובי חשמל לא תקינים החל משימוש בכבלי חשמל שאינם מחוברים באופן תקין ובטיחותי לקיר, שימוש בשקע אחד למספר מכשירי חשמל שלא באופן בטיחותי, שקעי חשמל שחלקם חשופים וחלקם גלויים אך לא בשימוש, חיבורי חשמל לא תקינים, ערימת חוטי חשמל התלויים באוויר ללא סדר וללא הגנה מפגיעה ועוד.

הביקורת מעירה כי אין הקפדה בנושא החשמל ותשתית החשמל והם מהווים מפגע בטיחותי מסוכן מאוד.

15.1.1.3. אי גריטת ציוד ישן ומיותר במוסך

במוסך קיים ציוד רב שאינו בשימוש ומהווה מפגע בטיחותי שהיה צריך לגרוט אותו זמן רב קודם לכן אך לא פונה מהמקום. נמצאו מצברים ישנים המעלים עובש ומונחים על פלטה על הרצפה, נמצאה מחרטה שאינה בשימוש, נמצאו אופנועי סיור אחרי תאונות ועוד. **הביקורת מעירה על** כך שציוד רב **שאינו בשימוש מהווה מפגע בטיחותי**.

15.1.1.4. תנאים סביבתיים לעבודה במוסך

במהלך הביקורת במוסך נמצא כי התנאים הסביבתיים בהם מצויים חלקם של העובדים, אינם תנאים סבירים ומתאימים. לדוגמא, חלונות בחשמליה ללא רשתות וללא אפשרות לסגור חלון כך שמפגעי רוח , גשם, חום ועוד יכולים לפגוע בעובד. חדר ההלבשה נמצא במצב גרוע ביותר, חלקם של הארונות מונחים על בטון ללא אחיזה, מראת זכוכית שמונחת ללא אחיזה בטיחותית, עובש מתקדם בקירות ועוד. **הביקורת מעירה בחומרה** על מפגעים בטיחותיים אלה. לביקורת הוסבר שהמבנה הישן נועד לשימור ומצבו אינו תקין וכי ובחלקו אף אינו בטיחותי, **הביקורת מציינת כי**

על אף שהמבנה נועד לשימור יש לבצע, בשיתוף האחראים, שיפוץ מחייב ולו בהיבטי הבטיחות הדחופים.

מהביקורת עולה כי ישנם מקומות בהם קיימת חדירת גשמים מהתקרה וכי נוצר עובש בקיר ובתקרה **דבר המחייב טיפול מידי**, כמו כן נמצא כי בוצעה הסבה של חצי מחסן לטובת משרד לאחד מבעלי התפקידים במוסך, התנאים במשרד הנ"ל אינם ברמת הסבירות הבטיחותית כדי לאפשר עבודה במקום.

15.1.1.5. עבודה לא על פי תקנות הבטיחות

במהלך הביקורת במוסך נמצא עובד אשר עבד על מכונת השחזה ללא משקפיים או מסכת מגן, וזאת בניגוד לנהלי העבודה. לדברי מנהל מחלקת בטיחות, העובד כבר נפגע בעיניו בעבר מאי ציות לנהלי העבודה המחייבים. **הביקורת מעירה בחומרה , במיוחד כאשר המקרה חוזר על עצמו, כי לא הוסקו המסקנות הנדרשות וההנחיות לא חודדו, על אף הפגיעה שהיתה.**

15.1.1.6. מפגעים בטיחותיים

הביקורת מצאה מספר מפגעים בטיחותיים במוסך המחייבים **טיפול מידי**:

א. תקרה אקוסטית שקועה שנוטה ליפול.
ב. מכשול ברצפת הכניסה לאזור השטיפה.
ג. ארון כיבוי אש שאינו משמש למטרה שלו אלא לאחסון חומרים.
ד. אחסון ארגזים על ארון שלא באופן בטיחותי.
ה. חלקי חילוף של משאית שמונחים באופן לא בטיחותי.
ו. עמדת כיבוי אש לא תקינה.

הביקורת מעירה בחומרה כי המוסך טעון שיפור בתחום הבטיחותי ונדרשת השקעה מיידית בהיבטי הבטיחות.

15.1.2. <u>סיור בנגרייה</u>

הביקורת קיימה סיור בטיחות במתחם הנגרייה. לביקורת התלווה מנהל הנגרייה שהינו מתנדב. הביקורת קיבלה הסבר על העשייה בנגרייה על ידי העובדים שכולם מתנדבים.

<u>הערת הביקורת</u>

לביקורת נמסר **שעובדי הנגרייה אינם משויכים לאף גורם מקצועי/ניהולי בעירייה**. כך ארע שאחד מעובדי הנגרייה **שעבר תאונת עבודה** במהלך חודש ינואר 2019 היה מצוי במצב בו **לא היה גורם אחראי** היכול לחתום על מסמכי תאונת העבודה.

15.1.2.1. <u>תנאים סביבתיים בנגרייה</u>

מהביקורת עולה **כי התנאים הסביבתיים בנגרייה הנם מפגע בטיחותי לבריאותם של העובדים** בה, המתחם בו נמצאת הנגרייה אינו אטום לגשם ורוחות, חום וקור, החלק העליון של הנגרייה וכן חלק מהקירות אינם סגורים הרמטית וכל העובדים בנגרייה חשופים למפגע בריאותי.

כמו כן, העובדים הנמצאים בנגרייה **חשופים לריחות צבע**, גלונים רבים המונחים על השולחן מדיפים ריח לא טוב. אין במקום הנחיות ברורות לעובדים כיצד יש להישמר ממפגע בריאותי שהנו צבע.

מהסיור עולה כי במתחם הנגרייה ישנם סוגי רהיטים שונים ואביזרים שאינם ממוקמים בצורה בטיחותית ויכולים להוות מפגע בטיחותי של העובדים בנגרייה. **קיים צורך מידי בארגון הנגרייה באופן כזה שסביבת העבודה תהייה בטיחותית.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

15.1.3. לקבוע בעדיפות גבוהה מי המנחה המקצועי/הניהולי לנגרייה.

15.1.4. קביעת גורם אחראי לתנאי העבודה ואמצעי הבטיחות לעובדי הנגרייה.

15.1.5. **<u>סיור במתחם אגף רכש ולוגיסטיקה</u>**

הביקורת ביצעה סיור במשרדי אגף רכש ולוגיסטיקה וכן במתחם המחסנים, לביקורת הצטרפה מנהלת האגף ולאחר מכן החליף אותה סגן מנהלת האגף.

15.1.5.1. ממצאים בנושא בטיחות:-

א. נמצאו מכשירי חשמל המונחים במצב **שאינו בטיחותי,** כגון טלוויזיה על ארגז מגרות כאשר הארגז עמד על שולחן.

ב. מדפסת/ מכונת צילום המונחת על ארון מגרות הנע על גלגלים.

ג. **חיבורי חשמל לא בטיחותיים**, כאשר השקעים אינם צמודי קיר אלא תלויים באוויר.

ד. **תנור חימום ספירלה שצמוד לכבלי מחשב**, השימוש בתנורי חימום ספירלה נאסר על ידי הממונה בטיחות של העירייה.

ה. חלונות ללא רשתות.

ו. **ארון חשמל/ טלפונים חשוף ללא מכסה לארון**.

ז. מספר מכשירי חשמל המונחים על ארונית לא כמתחייב על פי תקנות הבטיחות.

ח. סולם זרוק אחרי המחסנים לא באופן בטיחותי.

ט. מיקרוגל המונח על ספסל עור המחובר לחשמל.

י. ציוד המונח במכולה לא באופן בטיחותי.

הביקורת מעירה כי לוודא טיפול באופן שוטף סביבת עבודה בטוחה על מנת למנוע מפגעים בטיחותיים, תוך מתן דגש להנחיות הממונה על הבטיחות בעירייה.

15.1.6. **<u>סיור במבנה העירייה הראשי</u>**

הביקורת, יחד עם אנשי מחלקת הבטיחות, ערכה סיור במבנה העירייה הראשי בכל אחת מהקומות וערכה ביקורת בכל המשרדים, בהיבט הבטיחותי.

<u>מהסיור עולה כי:</u>

א. בחלק גדול מהמשרדים **נמצא תנור ספירלה שאינו מאושר לשימוש על פי הנחיות הממונה על הבטיחות של העירייה.**

ב. במספר משרדים נמצאו מתקני שקעי חשמל שאינם צמודים לקיר והנם תלויים באוויר או על הרצפה, בניגוד להנחיות.

ג. במשרד אחד נעשה התקן למזגן שאינו חוקי ואינו בטיחותי.

15.1.7. **<u>סיור במשרדי העירייה במקלט ברח' המעגל 24</u>**

מקלט ברח' המעגל 24 משמש כמשרדים לעובדי עירייה מאגף הנכסים ועובדי G.I.S. בעקבות הגשמים, בחודש נובמבר 2018, היתה הצפה במקום של כ- 30 ס"מ. הביקורת סיירה במקום בעת ההצפה ומצאה כי תעלות הניקוז היו חסומות, היו נזילות מהתקרה , הקונסטרוקציה היתה גלויה וחשופה, על גג המקלט באיזור המדחסים הצטבר לכלוך רב ועוד. **הביקורת מעירה בחומרה** כי מצב לקוי זה מעיד **על אי ביצוע הנחיות הבטיחות** .

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת סבורה כי מפגעי הבטיחות שנמצאו בסיורים הנם משמעותיים ובמידה ולא יתוקנו מיידית, יש סכנה לפגיעת עובדים במהלך עבודתם.

<u>המלצות הביקורת</u>

15.2. יש לתקן מידית את הליקויים הבטיחותיים שנמצאו ע"י הביקורת.

15.3. יש לוודא שנאמני הבטיחות יבצעו את תפקידם כנדרש.

15.4. יש לקיים בקרה על ידי הממונה על הבטיחות בשכיחות גבוהה יותר, בדגש על מקומות בהם רמת הסיכון גבוהה.

15.5. להנחות את כלל העובדים ביישום מלא של הוראות הבטיחות המופצות מעת לעת על ידי הממונה על הבטיחות.

מצ"ב תמונות שצולמו **בסיורים שערכה הביקורת ב- 10.12.18** שמהן ניתן לראות את מפגעי הבטיחות, כפי שדו"ח הביקורת משקף.

א. <u>תמונות ממשרדים במבנה העירייה הראשי ברח' ביאליק</u>









ב. תמונות מאגף רכש ולוגיסטיקה




brother













ג. תמונות ממתקני המוסך העירוני








ספיטלנס
POLARIS
47 253 60


STRONG

















סיור הביקורת בעת ההצפה במשרדים במקלט ברחוב המעגל 24





הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת - סוגיות במחלקת בטיחות וגהות

1. **סעיף 5.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיבחן האפשרות להאצלת סמכויות לסמנכ"ל העירייה בכפוף לאישור משרד העבודה.

2. **סעיפים 5.7 – 5.8**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והנושא יבחן במסגרת בחינת המבנה הארגוני של העירייה.

3. **סעיף 6.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

4. **סעיף 7.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בתקציב העירייה לשנת 2020 מנכ"לית העירייה תנחה את האגפים לתקצב סכום מתוך התקציב האגפי לנושא בטיחות.

5. **סעיפים 8.2.6 – 8.2.7**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

6. **סעיף 8.2.8**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. האחריות לטיפול בנושא אביזרי כיבוי אש הינו באחריות מח' משק ואחזקה.

7. **סעיף 9.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיפים 10.1 – 10.3**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. יישום ההמלצות יתואם אל מול השירות המשפטי.

9. **סעיפים 11.1.13 – 11.1.15**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

10. **סעיף 11.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיפים 12.2 – 12.3**

רה"ע מקבל המלצות הביקורת ומציין כי הליקוי תוקן.

12. **<u>סעיפים 13.2 – 13.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

13. **<u>סעיף 14.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בוצע ריענון למנהלי המחלקות והאגפים בנושא ביצוע תחקיר אחר תאונת עבודה.

14. **<u>סעיף 15.1.3 – 15.1.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת. האחריות על הנגריה הועברה לאגף רכש ולוגיסטיקה.

15. **<u>סעיפים 15.2 – 15.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצות הביקורת.

שירותי ניקיון במתחם הבורסה

1. מבוא

מתחם הבורסה נמצא בחלקה המערבי של העיר, כולל מספר רב של בנייני משרדים, וכן את בורסת היהלומים הישראלית. מינהלת הבורסה אחראית על ביצוע הפעולות השוטפות במתחם, וכן על ביצוע פעולות שונות לקידום המתחם בהיבטי השיווק והפיתוח. מינהלת הבורסה הינה מינהלה עירונית בבעלות העירייה, העוסקת בניהול, פיתוח ושיווק מתחם הבורסה, תוך יישום תפיסה של מרכז תעסוקה ומסחר אשר מתנהל באופן אוטונומי, אך בסינגריה עם כלל הפעילות העירונית.

ניקיון מתחם הבורסה נעשה בנפרד מניקיון שטחי העיר, ובכלל זה התקשרות עם קבלני הניקיון.

ניקיון מתחם הבורסה נעשה במספר אופנים:

1. <u>טיאוט</u> - הטיאוט של סביבת הבורסה מתבצע הן באמצעות מטאטאים מכאניים והן באמצעות עובדי טיאוט ידני.
2. <u>פינוי גזם</u> - מחלקת גנים ונוף בעירייה אחראית על גיזום העצים שבאזור הבורסה, ולאחר מכן נאסף הגזם על ידי משאיות מנוף של קבלן הגזם מנקודות האיסוף בהן הונחו הערימות שנגזמו.
3. <u>פינוי מכולות דחס</u>;

כלל האשפה שנאספת, מועברת לאחר איסופה לחירייה, המהווה תחנת המעבר אזורית, שם האשפה ממוינת ומועברת לאתר הטמנה ומיחזור (להלן: "**חירייה**").

כמות הגזם במתחם הבורסה מהווה 4.1% מכמות הגזם בעיר, ועמדה בתקופה שבין אוקטובר 2017 למרץ 2018 על 298 טון לעומת 7,237 טון בעיר, וזאת על סמך נתוני הכניסה לתחנת המעבר חירייה.

עלות הטיאוט לחודש דצמבר 2017 במתחם הבורסה מהווה 4.5% מיתר העיר, ועמדה על סך 117 אלפי ₪ לעומת עלות הטיאוט בכלל העיר שעמדה באותו חודש על סך 2,596 אלפי ₪.

להלן נתונים מספר תקציב העירייה לשנים 2016-2018:

סעיף	ביצוע 2016 ב- ₪	תקציב 2017 ב- ₪	תקציב 2018 ב – ₪
עובדי תחום הניקיון במינהלת הבורסה	548,331	526,800	1,069,830
קבלני ניקיון - מינהלת הבורסה	4,015,468	4,246,000	4,250,000

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת המערך אשר עוסק בניקיון מתחם הבורסה, יעילותו ותפעולו.

3. מתודולוגיית הבדיקה

הביקורת קיימה פגישות עם:

- ס/מנכ"ל חדשנות ומינהלת הבורסה
- מנהל מערך תפעול במינהלת הבורסה
- מפקח עבודה בחברה ב'.

הביקורת נסמכה, בין היתר, על המסמכים הבאים:

- חוזי התקשרות עם קבלנים;
- תכניות עבודה למערך הניקיון במתחם הבורסה;

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

תגובות מנהל מערך התפעול שולבו בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ריכוז הממצאים

4.1. בניגוד למתכונת שאושרה בוועדת המכרזים, למרות הוספת מפקח למערך הניקיון לא צומצמו פועלי הניקיון הקיימים, ונכון למועד ביצוע הביקורת, על פי תוכנית העבודה ישנם שישה פועלי ניקיון במשמרת הבוקר במתחם הבורסה. העסקת שישה עובדי ניקיון במשמרת הבוקר, נוסף על עבודתו של המפקח במתכונת של 12 שעות ביום, **לא אושרה על ידי ועדת המכרזים** (סעיף 6.1.1).

4.2. על פי תכנית העבודה במשמרת הצהריים בשעות 12:00 – 20:00 ישנם שלושה פועלים מדי יום ולא שניים, **וזאת בניגוד לקבוע בסעיף 3 למפרט הדרישות לביצוע** (סעיף 6.1.2).

4.3. **הביקורת מעירה כי מינהלת הבורסה אינה מקיימת בקרה אחר השכר המשולם לעובדי הקבלנים** איתם התקשרה מינהלת הבורסה בחוזים, ובכך אינה מוודאה את תקינות התשלומים לעובדי הקבלן **כנדרש בחוק** (סעיף 6.3.1).

4.4. מהביקורת עולה כי לא מנוהל מעקב אחר עבודת פינוי הדחסנים ממתחם הבורסה המבוצעת על ידי חברת י.ש כלומר, לא מתבצעת בקרה לפינוי דחסן כאשר הוא מלא, לא מתבצעת בדיקה שהדחסנים פונו בימים בהם אמורים להיות מפונים. בשל כך, בין היתר לא ניתן לבצע בקרה אחר כמות הפינויים הנדרשים לכל דחסן, ובהתאם לצמצם או להרחיב את מספר הפינויים השבועיים במידת הצורך. (סעיף 8.1.2)

4.5. מהביקורת עולה כי מפקח מטעם הקבלן הוא זה שמבצע בקרה על עבודתו. מצב זה עלול ליצור מצב של ניגוד אינטרסים מובנה בין תפקידו של המפקח כגורם פיקוח ואכיפה על פעולתו של הקבלן, לבין העובדה שהקבלן הוא המעסיק שלו ומתקיים ביניהם יחס של עובד– מעביד. (סעיף 9.1)

ממצאי הביקורת

5. מבנה ארגוני

במנהלת הבורסה, מערך התפעול מרכז ומנהל את תחום ניקיון מתחם הבורסה. מערך התפעול פועל בשני תחומים עיקריים: תחום התפעול והנראות ותחום האכיפה. על תחום התפעול אחראים שני עובדים:

- מנהל מערך התפעול - מנהל את פעילות הניקיון של מתחם הבורסה. המנהל אחראי לפיקוח על העבודות המבוצעות באזור הגיאוגרפי עליו הוא מופקד, טיפול בפניות התושבים, מתן מענה לפניות המוקד ודיווח על הפעילות כנדרש.
- עובד תחזוקה ונראות - אחראי על מתן מענה מידי לבעיות מקומיות המשפיעות על הנראות הסביבתית ברחבי המתחם.

החברה הכלכלית התקשרה עבור מינהלת הבורסה עם שני קבלנים לביצוע עבודות הניקיון במתחם הבורסה:

1. חברה ב' - טיאוט (להלן גם "**קבלן הטיאוט**").
2. ח.ה (להלן גם "**קבלן הגזם**")

כמו כן, העירייה התקשרה עם קבלן נוסף, י.ש, אשר במסגרת אספקת השירותים לעירייה, מספק שירות של פינוי מכולות במתחם הבורסה (להלן גם "**קבלן המכולות**").

כחלק מההתקשרות של החברה הכלכלית עם חברה ב', מספקת החברה מפקח עבודה למינהלת הבורסה (להלן: "**המפקח**"). למפקח שני תפקידים:

- מנהל עבודה של עובדי הטיאוט - אחראי על נוכחות עובדים, מתן הנחיות לניקיון וטיפול במקרים חריגים ועוד.
- מפקח על כל מערך הניקיון - במסגרת פעולות הפיקוח והבקרה, המפקח אחראי לסייר באזור שהוגדר לו, לוודא את ביצוע פינוי האשפה הביתית ומהעסקים באזור, ביצוע תוכנית הטיאוט הקבועה מראש וכד'. בנוסף, על המפקח לאתר ערימות גזם וגרוטאות ולתאם פינויים.

6. חברה ב' - טיאוט

טיאוט רחובות נעשה הן באמצעים ידניים, על ידי פועלים המנקים את הרחובות באמצעות מטאטאים ידניים לכל אורכם, משני צידי הרחוב, והן באמצעיים מכאניים, באמצעות מכונות טיאוט לטיאוט הכביש ושוליו.

לצורך עבודות טיאוט במתחם הבורסה התקשרה מינהלת הבורסה באמצעות החברה הכלכלית בחוזה עם חברה ב' מיום 27.12.15 ע"פ מכרז שמספרו 113/2015 "לביצוע עבודות ניקיון רחובות מתחם הבורסה ברמת גן" (להלן: "**חוזה טיאוט**").

6.1. יישום החוזה

על פי מפרט הדרישות לביצוע בחוזה הטיאוט (להלן: "**מפרט הדרישות לביצוע**"), על קבלן הטיאוט לספק עובדי טיאוט ידני לפי הפירוט הבא:

יום בשבוע	מספר פועלים	שעות עבודה
א'-ו'	6	06:00 – 14:00 (משמרת בוקר)
א'-ה'	2	12:00 – 20:00 (משמרת צהריים)
שבת	1	08:00 – 16:00

על פי סעיף 3 למפרט הדרישות לביצוע, כל אחד מהפועלים יבצע טיאוט בהיקף שלא יפחת מ-2 ק"מ רץ.

בנוסף, על הקבלן לספק לפחות רכב טיאוט אחד, לפי הפירוט הבא:

ימי עבודה	שעות עבודה
2 משמרות באמצע שבוע	06:00 – 14:00
משמרת אחת בשבת	08:00 – 16:00

על פי סעיף 4 למפרט הדרישות לביצוע, רכב הטיאוט יבצע בכל יום עבודה טיאוט לאורך מסלול שאורכו לא יפחת מ-30 ק"מ.

התשלום לקבלן הטיאוט נעשה לפי יום עבודה של עובד ניקיון או של רכב טיאוט. להלן פירוט המחירים לימי עבודה לקבלן הטיאוט:

תיאור העבודה	מחיר בש"ח	סך ימי עבודה בשנה לכל הפועלים	עלות לשנה בש"ח
יום עבודה בן 8 שעות של פועל ניקיון	320	2,444	782,080
הפעלת רכב טיאוט ייעודי (כולל מפעיל) ליום עבודה של 8 שעות	1,350	156	210,600
העסקת מפעיל רכב הטאוט ליום עבודה בן 8 שעות	350	156	54,600
שטיפה בלחץ גבוה (למ"ר)	12	156	1,872
		סה"כ	**1,049,152**

בהמשך לכך, הוגדל חוזה הטיאוט, כך שיכיל גם מפקח מטעם חברה ב', אשר כאמור משמש גם כמנהל עבודה של עובדי הטיאוט (להלן: "**הגדלת חוזה הטיאוט**").

על פי החלטת וועדת המכרזים בנושא הגדלת ההתקשרות עם חברה ב' נקבע כי: "**יצויין כי לאחר ויתור על העסקת פועל ניקיון אחד במתחם, שעלות העסקתו הינה כ- 8,300 ₪ בחודש, תעמוד התוספת השולית להגדלת ההתקשרות ע"ס של כ - 6,000 ₪ לחודש וכ – 72,000 ₪ לשנה.** " על פי תכנית

העבודה, עבודתו של המפקח הינה בימים א' - ה' בין השעות 06:00 - 18:00, ובימי ו' בין השעות 06:00 - 14:00. עבודתו של המפקח, כפי שאושרה על ידי ועדת המכרזים מיום 25.2.16, כוללת סיורים ברחבי מתחם הבורסה באמצעות טנדר, לצורך איסוף גרוטאות בנפח קטן, וכן בדיקה של ביצוע העבודות על ידי עובדי הטיאוט.

על פי הגדלת חוזה הטיאוט, פעולות הניקיון הכלולות בהיקף עבודתו של המפקח, מייתרות את הצורך בעבודתו של פועל ניקיון אחד בשעות הבוקר, כך שניתן להסתייע בחמשת עובדי ניקיון בלבד במשמרת הבוקר. לפיכך, הוספתו של המפקח לחוזה העבודה אושרה על ידי ועדת המכרזים בהמשך לצמצום עובדי הניקיון וויתור על פועל ניקיון אחד.

6.1.1. בניגוד למתכונת שאושרה בוועדת המכרזים, למרות הוספת מפקח למערך הניקיון לא צומצמו פועלי הניקיון הקיימים, ונכון למועד ביצוע הביקורת, על פי תוכנית העבודה ישנם שישה פועלי ניקיון במשמרת הבוקר במתחם הבורסה. העסקת שישה עובדי ניקיון במשמרת הבוקר, נוסף על עבודתו של המפקח במתכונת של 12 שעות ביום, **לא אושרה על ידי ועדת המכרזים.**

6.1.2. על פי תכנית העבודה במשמרת הצהריים בשעות 12:00 – 20:00 ישנם שלושה פועלים מדי יום ולא שניים, **וזאת בניגוד לקבוע בסעיף 3 למפרט הדרישות לביצוע**.

6.1.3. מהביקורת עולה כי בניגוד לדרישה בחוזה לשישה עובדי ניקיון במשמרת בוקר אשר יעבדו בין השעות 06:00 – 14:00, בימי ו' בלבד, אחד מתוך ששת העובדים במשמרת הבוקר עובד עד השעה 18:00. יצוין, כי על פי סעיף 6 לחוזה באחריות הקבלן לוודא כי כל אחד מעובדיו לא יעבוד יותר משמונה שעות ביום.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.1.4. הביקורת ממליצה כי כל שינוי בהתקשרות של מנהלת הבורסה מול אחד מהקבלנים המספקים לה שירות, וכן כל שינוי בסדרי העבודה של הקבלנים נותני השירותים, ייעשה אך ורק לאחר אישור של ועדת המכרזים וההתקשרויות של החברה הכלכלית לאותו עניין, ויעוגן בנספח לחוזה.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"פוליגון מתחם הבורסה גדל (בשנת 2017-18 נוספו רחוב המעיין בו נבנו בניינים חדשים למגורים ועסקים, מנהרת המעיין, אזור תחנת הרכבת החדשה בגשר מודעי ומתחם היציאה של הרכבת בסמוך לבניין הדר-דימול) מעטפת השירותים הנדרשים לניקיון חייבה הוספת עובד. הגדלנו את מכסת העובדים במנת הכמויות דרך חשב החברה הכלכלית. אנו נקפיד שכל הגדלת מכסה תבוצע כפי שמופיע בהמלצות הביקורת."

6.2. <u>תוכנית עבודה</u>

✓ **<u>נבדק ונמצא תקין</u>**
מהביקורת עולה כי קבלן הטיאוט במתחם הבורסה עובד על פי תוכנית עבודה שבועית,
על פיה טיאוט רחובות מתבצע על פי חלוקת עבודה על ידי עובדי טיאוט ורכב טיאוט מכני.

6.3. <u>בקרת שכר עובדי הקבלן</u>

החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011, מטיל את האחריות לתשלומי שכר עובדי הקבלן גם על המעסיק. סעיף 25(א) לחוק קובע כי:

"חובת מעסיק שהוא קבלן, כלפי עובדו, לפי הוראת חיקוק המנויה בתוספת השלישית ולפי הוראות צווי הרחבה המנויות בסעיף קטן (ב) <u>תחול גם על מזמין</u> השירות בעד פרק הזמן שהעובד הועסק במתן השירות אצלו,"

סעיף 17 לחלק ג לחוק קובע כי החוק מתייחס לתחום השמירה והניקיון :" תשלומים לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים".

סעיף 33(א) לחוק קובע כי:

"מזמין שירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה כמפורט להלן בידי קבלן כלפי עובד של הקבלן המועסק אצלו; המפר את חובתו האמורה, דינו, בכפוף להוראות סעיף קטן (ג) – הקנס הקבוע לצדה של העבירה בפסקאות שלהלן:

(1) עבירה לפי סעיף 25ב לחוק הגנת השכר – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין;

(2) עבירה לפי סעיף 33א(2) לחוק עבודת הנוער – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין;

(3) עבירה לפי סעיף 28(א) לחוק חופשה שנתית – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין;

(4) עבירה לפי סעיף 14 לחוק שכר מינימום – קנס כאמור בסעיף 14 לחוק שכר מינימום;

(5) עבירה לפי סעיף 26(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין.

6.3.1. **הביקורת מעירה כי מינהלת הבורסה אינה מקיימת בקרה אחר השכר המשולם לעובדי הקבלנים** איתם התקשרה מינהלת הבורסה בחוזים, ובכך אינה מוודאת את תקינות התשלומים לעובדי הקבלן **כנדרש בחוק**.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3.2. על מינהלת הבורסה לקיים בקרת שכר עובדי קבלן, שוטפת או תקופתית, וזאת על מנת לוודא כי השירותים הניתנים למינהלת הבורסה מבוצעים תוך עמידה של הקבלן בדיני העבודה, וכי הקבלן אינו מפר את זכויות העובדים.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"מינהלת הבורסה אינה יכולה לבצע את הביקורת הנדרשת כיוון שההתקשרות עם הקבלנים נעשתה באמצעות החברה הכלכלית. אנו נדרוש מחשב החברה הכלכלית לבצע בקרת שכר בהתאם להמלצת הביקורת."

7. קבלן פינוי גזם ומכולות

למינהלת הבורסה חוזה התקשרות עם קבלן ח.ה מ-30.11.15 לפינוי מוטמנים, מכולות ודחסנים (להלן: "**החוזה המקורי**"), בהיקף של כ-740,000 ₪ לשנה. החוזה המקורי אינו כולל ביצוע שירותים של פינוי גזם במתחם הבורסה, פינוי הגזם היה אמור להיות מבוצע על ידי קבלן במסגרת חוזה עם אגף שפ"ע של העירייה. מאחר, שלדברי מנהל מערך התפעול, בפועל לא פונה הגזם כנדרש, ביקשה מינהלת הבורסה מוועדת המכרזים של החברה הכלכלית להגדיל את היקף ההתקשרות במסגרת החוזה המקורי עם ח.ה כך שיכלול בנוסף שירותי פינוי גזם וגרוטאות באמצעות משאית מנוף (להלן: "**הגדלת החוזה**").

מהביקורת עולה כי ועדת המכרזים של החברה הכלכלית אישרה את הגדלת היקף ההתקשרות עם ח.ה, ב-25.2.16, ב-97,500 ₪, המהווים כ-13% מערך החוזה.

7.1. <u>יישום החוזה</u>

בהתאם להגדלת החוזה עם הקבלן ח.ה פינוי הגזם במתחם הבורסה יבוצע על ידי משאית מנוף אחת בלבד שתספק ח.ה . משאית המנוף משמשת הן לפינוי גזם וגרוטאות, והן לפינוי מכולות. בסיום האיסוף, משאית המנוף מובילה את הגזם והגרוטאות וכן את האשפה שפונתה לחירייה, שם פורקת את הגזם שנאסף ומסיימת את עבודתה.

על מנת לוודא את יישום החוזה על ידי הקבלן, על מקבל השירות לבצע בדיקות מתאימות, כגון בדיקת איתוראן שהמשאית נמצאת אך ורק בשטח מתחם הבורסה, ליווי בפועל של פעילות הקבלן, וכן וידוא כי הרכב ריק בתחילת יום העבודה (באמצעות **שקילת אפס** או בקרה אנושית).

שקילת אפס היא שיטה מקובלת בקרב רשויות מקומיות רבות, וביניהן הרצליה, נתניה, פ"ת וראשל"צ, לפיה המשאית נשקלת בתחילת יום העבודה בעת הגעתה לשטח, על מנת לוודא שהיא אכן ריקה.

להלן אופן התשלום עבור שירותי פינוי גזם וגרוטאות במנהלת הבורסה על פי הגדלת החוזה:

תאור השירות	תשלום
יום עבודה של מנוף	1,900 ₪ ליום עבודה
סבב פינוי אחד של מנוף	750 ₪ לסבב פינוי
תוספת עבור קריאה חריגה	150 ₪ לקריאה
תוספת עבור פועל / עוזר למנופאי	400 ₪ ליום עבודה / 200 ₪ לסבב פינוי
תוספת עבור המתנה / עיכוב בעבודה	190 ₪ לשעה

משאית המנוף מספקת שירות למינהלת הבורסה מדי יום. השיטה הנהוגה במתחם הבורסה הינה פינוי גזם וגרוטאות באמצעות "סבבי פינוי" ולא באמצעות יום עבודה מלא של מנוף.

בכל יום מתבצע "סבב פינוי", במסגרתו מפונות ערמות של גזם וגרוטאות מרחבי מתחם הבורסה, ובנוסף מפנה משאית המנוף את המכולות אשר משמשות לגרוטאות גדולות מעסקים במתחם הבורסה. במתחם הבורסה ישנן שתי מכולות בלבד. בימי ד' מתבצע איסוף מרוכז של גזם אשר הוצא בימי ג', כך שנוסף על איסוף ערימות גזם במסגרת סבב הפינוי של יום ד', מתבצע איסוף גזם וגרוטאות ממוקד מרחוב ביאליק הסובב את מתחם הבורסה.

מעבר לכך, בהתאם לחוזה המקורי מפנה חברת ח.ה את שתי המכולות פעם נוספת בשעות הערב - המכולות בשלמותן על ידי משאיות רמ-סע לחירייה, שם מרוקנים את תכולתן ומחזירים אותן עוד באותו הערב לנקודות בהן מוצבות.

יצוין כי המתחם נותן שירות גם לתושבי העיר המתגוררים במעטפת שלו, ברחובות ביאליק, הרי הגלעד ואבא הלל.

מהביקורת עולה כי החברה אכן עושה שימוש במשאית מנוף אחת בלבד.

7.1.1. מנהל מערך התפעול, יחד עם המפקח על ניקיון הבורסה, מבצעים בכל יום בעת הגעת משאית המנוף לשטח הבורסה, **בדיקה בעין שהמשאית ריקה מפסולת ומכל תכולה אחרת.**

7.1.2. <u>המלצת הביקורת</u>

מומלץ כי מינהלת הבורסה תעגן, במסגרת נוהל העבודה 10.03.02, את הבדיקה היומית בתחילת יום העבודה , וכן שילוב של טופס יומי בנושא.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"מקובל."

7.2. <u>תכנית עבודה שבועית</u>

תכנית עבודה נדרשת על מנת ליצור תכנון נכון ויעיל של חלוקת העבודה על פני ימות השבוע.

✓ **<u>נבדק ונמצא תקין</u>**

מהביקורת עולה כי קבלן פינוי הגזם במתחם הבורסה עובד על פי תכנית עבודה שבועית, על פיה פינוי גזם וגרוטאות מתבצע מדי יום, בין השעות 12:30 – 15:30. במהלך שעות אלה, מפנה קבלן איסוף הגזם באמצעות משאית המנוף 2 מכולות גרוטאות, וכן ערימות גרוטאות.

8. פינוי דחסנים

ב - 20 ליולי 2017 התקשרה העירייה עם חברת י.ש במסגרת מכרז פא/19/2016 "לאיסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה" (להלן: "**חוזה י.ש**"). החוזה מתייחס לניקיון העיר כולה במספר תחומים, ביניהם פינוי אשפה, גזם, טמוני קרקע, מכולות ודחסנים.

8.1. יישום החוזה

בדו"ח ביקורת זה, נבדקה ההתקשרות של העירייה עם י.ש לצורך פינוי דחסנים בלבד, בכל הנוגע למתחם הבורסה.

מאחר שההתקשרות הינה של העירייה עם י.ש, גם לגבי מתחם הבורסה, גם הפיקוח על עבודת הפינוי של י.ש הייתה נתונה בידי אגף שפ"ע בעירייה, ולא בידי מינהלת הבורסה. במהלך הביקורת, הועברה הסמכות לפיקוח על העבודה של י.ש, לידיה של מינהלת הבורסה.

בעיר ישנם 123 דחסנים. מתוכם, 33 דחסנים שייכים למתחם הבורסה.

התשלום לקבלן בעבור פינוי דחסנים מתבצע בהתאם **מכפלת כמות היחידות שפונו בתדירות הפינוי**. ישנם דחסנים שהפינוי שלהם מתבצע על ידי העמסת הדחסן עצמו על גבי משאית רמ-סע, אשר מובילה את הדחסן לחירייה, מרוקנת אותו שם, ולאחר מכן שוטפים את הדחסן ומחזירים למקומו. ישנם דחסנים שיש בהם מיכל אשפה נשלף אשר מפונה על ידי משאית ולאחר הריקון מחזירים את המיכל למקומו, ורק את האשפה שנאספה מובילים לחירייה ושם מרוקנים אותה.

הביקורת בדקה את דו"ח כניסת המשאיות של י.ש לחירייה לצורך פינוי דחסנים בתקופה שבין 01/2017 – 24/5/2018 (להלן: "**דו"ח פינוי דחסנים**").

8.1.1. הביקורת דגמה 3 דחסנים מתוך 33 הדחסנים הנמצאים בבורסה, על מנת לבדוק האם ישנו מיצוי של פינוי הדחסנים, כלומר האם הדחסנים מפונים כאשר הם מלאים ברובם או מפונים במשקל קטן יחסית, כך שניתן היה להקטין את תדירות הפינוי וכך את התשלום לקבלן. **להלן תוצאות הבדיקה:**

- **<u>דחסן 123 הנמצא במגדלי פז, בצלאל 33</u>**
  - תדירות הפינוי של דחסן זה הינה פעמיים בשבוע.
  - במהלך החודשים 01/2017 – 24/5/2018, ביצע הדחסן 89 כניסות לחירייה.
  - ההשוואה נעשתה ביחס לכמויות המקסימליות שהדחסן מסוגל להכיל כ -2.5 3 טון.
  - מדוח פינוי הדחסנים עולה כי ב-55 מהפעמים, יותר מחצי הכמות הפינויים, בוצעו פינויים במשקל הנמוך <u>מ-1 טון</u>, כשליש מיכולת הקיבול של הדחסן. מתוכם, ב-14 פעמים משקל הפסולת המפונה היה נמוך מחצי טון.

- **<u>דחסן 125 הנמצא בבית הקריסטל (פרידמן), החילזון 12</u>**
  - תדירות הפינוי של דחסן זה הינה 6 ימים בשבוע.
  - במהלך החודשים 01/2017 – 24/5/2018, ביצע הדחסן 271 כניסות לחירייה.
  - ההשוואה נעשתה ביחס לכמויות המקסימליות שהדחסן מסוגל להכיל, כפי שעולה מדו"ח פינוי הדחסנים – כ- 3-3.5 טון.
  - מדוח פינוי הדחסנים עולה כי ב-217 מהפעמים, כ-80% מכמות הפינויים, בוצעו פינויים במשקל הנמוך מ-1 טון, כשליש מיכולת הקיבול של הדחסן.

- **<u>דחסן 128 הנמצאת בבית הראל, אבא הלל 3</u>**
  - תדירות הפינוי של דחסן זה הינה 6 ימים בשבוע.
  - במהלך החודשים 01/2017 – 24/5/2018, ביצע הדחסן 194 כניסות לחירייה.
  - ההשוואה נעשתה ביחס לכמויות המקסימליות שהדחסן מסוגל להכיל, כפי שעולה מדו"ח פינוי הדחסנים – כ- 3-3.5 טון.
  - מדוח פינוי הדחסנים עולה כי ב-45 מהפעמים, בוצעו פינויים במשקל הנמוך מ-1 טון, כשליש מיכולת הקיבול של הדחסן.

8.1.2. מהביקורת עולה כי לא מנוהל מעקב אחר עבודת פינוי הדחסנים ממתחם הבורסה המבוצעת על ידי חברת י.ש כלומר, לא מתבצעת בקרה לפינוי דחסן כאשר הוא מלא, לא מתבצעת בדיקה שהדחסנים פונו בימים בהם אמורים להיות מפונים. בשל כך, בין היתר לא ניתן לבצע בקרה אחר כמות הפינויים הנדרשים לכל דחסן, ובהתאם לצמצם או להרחיב את מספר הפינויים השבועיים במידת הצורך.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"מנהלת הבורסה (30 דחסנים) תצמד לשיטת הבקרה של אגף שפ"ע (100 דחסנים) בנושא פינוי הדחסנים כפי שיבוצע בכלל העיר, זאת על מנת לחסוך עלויות של הפינוי".

8.1.3. מהביקורת עולה כי מצבת הדחסנים אינה כוללת רישום האם הדחסן שייך לקבלן / לעירייה / לבית העסק וזאת לצורך התחשבנות מדוייקת עם י.ש.

8.1.4. הביקורת דגמה 2 דחסנים מתוך 33 הדחסנים הנמצאים בבורסה, ומצאה כי אכן נמצאים בכתובת הרשומה בדוח פינוי הדחסנים:

- **בית סילבר – רחוב אבא הלל 7**



- **בית עוז – אבא הלל 14**



8.1.5. **<u>המלצת הביקורת</u>**

מומלץ כי מנהלת הבורסה תפעיל אמצעי פיקוח על הקבלן, הכולל ניתוח של נתוני השקילה בחירייה. ניתוח נתונים זה אשר יעוגן בנוהל העבודה יבחן את הסוגיות הבאות:

- האם ניתן להקטין את תדירות פינוי הדחסנים בהתחשב במצב הפסולת ורמת החומציות שלה, כאשר מדובר על דחסנים המפונים עם כמות נמוכה של פסולת.
- פינוי הדחסנים במועד על פי תכנית העבודה.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"מקובל."

8.2. <u>תכנית עבודה</u>

✓ **<u>נבדק ונמצא תקין</u>** הביקורת בדקה ומצאה כי חברת י.ש עובדת על פי תוכנית עבודה שבועית, על פיה פינוי דחסנים מתבצע על פי חלוקה לימי פינויים קבועים.

9. פיקוח

פיקוח ובקרה על כלל פעולות הניקיון ברחבי מתחם הבורסה מתבצע באמצעות מפקח מטעם קבלן הטיאוט, חברה ב'.

כאמור, המפקח משמש כמנהל עבודה של עובדי הטיאוט, ובמקביל מפקח על כלל עבודות הניקיון במתחם הבורסה, טיאוט על ידי חברת ב', פינוי גזם וגרוטאות ופינוי מכולות על ידי ח.ה. , מלבד פינוי דחסנים על ידי חברת י.ש.

במסגרת תפקידו כמפקח, מקבל המפקח דיווחים יומיים הן מהפקחים במחלקת האכיפה והן מעובדי הטיאוט, אודות פסולת ומפגעים ברחבי מתחם הבורסה. בהתאם לכך, מדווח המפקח לקבלן הרלוונטי ומורה על פינוי הפסולת העודפת / עירימות הגזם והגרוטאות והמפגעים השונים.

עובדי הטיאוט והפקחים הכחולים מדווחים למפקח, המפקח מעביר לגורמים הרלוונטיים שאמורים לטפל במפגעים.

נוסף על המפקח מטעם הקבלן, מבצע גם מנהל מערך התפעול פעולות פיקוח ובקרה, ומסייר מדי יום ברחבי מתחם הבורסה על מנת לבדוק שפעולות הניקיון השונות מתבצעות כראוי.

9.1. מהביקורת עולה כי מפקח מטעם הקבלן הוא זה שמבצע בקרה על עבודתו. מצב זה עלול ליצור מצב של ניגוד אינטרסים מובנה בין תפקידו של המפקח כגורם פיקוח ואכיפה על פעולתו של הקבלן, לבין העובדה שהקבלן הוא המעסיק שלו ומתקיים ביניהם יחס של עובד - מעביד.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.2. מינהלת הבורסה תפעיל גורם פיקוח פנימי, בין אם במקביל למפקח מטעם הקבלן ובין אם במקומו.

9.3. תפקידי המפקח של מנהלת הבורסה יהיו מוגדרים, וכן יפעל על פי תוכנית עבודה מסודרת לבדיקת ביצוע הפינוי ברחבי מתחם הבורסה על כל רבדיו, הן על ידי סיור בשטח והן על ידי בדיקת דוחות הכניסה לחירייה.

<u>תגובת מנהל מערך התפעול:</u>

"גורם הפיקוח הפנימי יהיה מנהל מערך התפעול."

10. פחים טמוני קרקע

10.1. במתחם הבורסה קיימים 17 פחים טמוני קרקע המתופעלים ומפונים על ידי מינהלת הבורסה. למיכלים הטמונים קיימת מערכת בקרה ממוחשבת ומבוקרת, המאפשרת בזמן אמיתי לקבל תמונת מצב על התכולה בתוך המיכל, דבר המאפשר למנהל המתחם לתפעל בצורה יעילה את המערך **- תקין.**



11.המוקד העירוני

מוקד עירוני הינו גוף המקבל ומעביר לטיפול פניות שקשורות ליחידות העירייה השונות מגורמים שונים. המוקד מהווה מעגל שירות ראשוני קבוע וזמין לתושבים הפונים לעירייה ומשמש כצינור מידע מרכזי בעבור כל המחלקות העירוניות. הוא מהווה צומת מידע מרכזי הן בעבור העירייה והן בעבור תושבים.

המוקד העירוני פועל 24 שעות ביממה. הוא כולל מערכת בקרה באמצעות מצלמות הפרוסות ברחבי העיר והוא נגיש לפניות התושבים, בין היתר בתחום הניקיון.

הביקורת ערכה השוואה בין נתוני המוקד בחודשים ינואר – יוני 2016 – 2018, כלומר בין נתוני המוקד של המחצית הראשונה של כל השנה:

שנה	מספר הפניות
2016	135
2017	50
2018	65

<u>הערת הביקורת:</u>

הביקורת מציינת לחיוב כי מספר הפניות בנוגע לניקיון במתחם הבורסה, פחת באופן משמעותי, בשנים 2017 ו- 2018 לעומת שנת 2016.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת - שירותי ניקיון במתחם הבורסה

1. **סעיף 6.1.4**

   רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 6.3.2**

   רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

3. **סעיף 7.1.2**

   רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

4. **סעיף 8.1.5**

   רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיפים 9.2 – 9.3**

   רה"ע מקבל את המלצות הביקורת והליקויים תוקנו.

היבטים בהתנהלות ארגון גמלאי עיריית רמת גן

1. רקע כללי

"ארגון גמלאי העירייה" (להלן: "**העמותה**") הינו ארגון המאגד את עובדי העירייה שפרשו לגמלאות במטרה לארגן לגמלאים פעילויות תרבות ובילוי לשעות הפנאי. במועד הביקורת מנה הארגון כ-1,224 חברים, וקיים פעילויות 3 ימים בשבוע בשעות הבוקר.

תחום רווחת גמלאי העירייה טופל עד לשנת 2015 ע"י אגף שירותים חברתיים והחל משנת 2015 הנחה ראש העירייה להעביר את התחום לטיפול אגף משאבי אנוש. מאז עד למועד הביקורת מטופל התחום, שעוסק ברווחת העובדים טרם פרישתם לגמלאות, על ידי אגף משאבי אנוש.

מקורותיה הכספיים של העמותה הם בעיקרם מתקצוב העירייה, באמצעות אגף משאבי אנוש בעירייה. כן נתמך הארגון מהשתתפות העירייה באירועים שונים המתקיימים על ידי הארגון כששיעור ההשתתפות של העירייה, כמוגדר בספר התקציב, אינו פוחת מ- 50% מעלות ההוצאה. בנוסף מעמידה העירייה לרשות העמותה משרדים.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את הניהול הכספי של ארגון גמלאי העירייה.

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

1. תמיכת העירייה בארגון.
2. ניהול כספי ותקין של הארגון.

2.1 <u>הוראות החוק</u>

ההוראות המרכזיות הנוגעות לניהול התקין של מלכ"ר (הן עמותות) מעוגנות במספר מקורות עיקריים:

א. בחוק הראשי ובתקנות מכוחו: חוק העמותות, תש"ם-1980 והתקנות מכוחו.

ב. חוברת רשם העמותות בנושא "הנחיות להתנהלות עמותות" המהדורה האחרונה פורסמה על ידי רשם העמותות בחודש דצמבר 2015.

ג. "הוראות ניהול תקין" הנחיות אלו חלות על עמותות או חל"צ המבקשות לקבל "אישור ניהול תקין", והן מוסיפות על ההנחיות הבסיסיות הנגזרות מהוראות החוק ומההנחיות להתנהלות עמותות. הוראות אלו מופיעות במודגש בחוברת "הנחיות להתנהלות עמותות" (מופיעות 'בתוך' מסגרת מרובעת בחוברת ההוראות).

ד. חוקת ההסתדרות פרק י"א.

ה. הנחיות רגולטוריות על פי סיווג, לדוגמא: נוהל תמיכות של משרד הפנים.

לעניין סיוע כספי של רשות מקומית לארגונים/עמותות קיימים רק שני סוגים של עמותות: עמותה עירונית ועמותה שאינה עירונית.

ההשתתפות של רשות מקומית במימון פעילותו של תאגיד עירוני, המוכר ומתנהל על פי דין יכולה להיעשות בתקצוב במישרין.
אשר לעמותות אחרות, הדרך היחידה לסייע להן היא על פי הנוהל למתן תמיכות, שבו נקבעו כללי הפיקוח והסדרי הביקורת על השימוש בכספים.

3. מתודולוגיה

1. נערכו פגישות עם נציג העמותה (יו"ר ארגון גמלאי העירייה)
2. הביקורת כללה את סקירת המסמכים האלה לתקופה הנבדקת:

- פגישות עם נציג העמותה (יו"ר ארגון גימלאי העירייה).
- סקירת דוח כספי ליום 31/12/2016.
- סקירת דפי בנק של הארגון.
- סקירת מסמכי הארגון.
- בדיקת קופה קטנה.
- סקירת סיכום פגישה מיום 2/1/2017 בין יו"ר הארגון למנהל אגף משאבי אנוש בעירייה.

הביקורת נערכה בחודשים פברואר - אפריל 2018.

תגובות המנהלים שולבו בדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. מבנה ארגוני

ת.ז של העמותה:

מספר תאגיד	58-036-371
שם	עמותת ארגון גמלאי עירית רמת גן (ע"ר)
סטטוס	ארגון מאושר
סוג הארגון	עמותה שאינה עירונית
כתובת	משעל עזרא אל על 5א' רמת גן, 52412
נוסד	שנת 2000

4.1 <u>המייסדים</u>

בהתאם למסמכי העמותה, רשומים 7 מייסדים. בתאריך 20/7/2000 הגיש רו"ח א.א בשם מייסדי העמותה בקשה לרשם העמותות לרישום עמותת "ארגון גמלאי עיריית רמת-גן". על התצהיר שהוגש בשם העמותה חתום מנהל מח' נכסים בעירייה.

העמותה אימצה את התקנון המצוי.

עוד עולה ממסמכי העמותה כי לתקנון הוסף ס' 22 לפיו נכסי העמותה והכנסותיה ישמשו אך ורק למטרותיה ולא לחלוקת רווחים או טובת הנאה בכל צורה שהיא.

4.2 <u>מטרות הארגון</u>

להלן מטרות העמותה על פי מסמכי ההתאגדות:

- "לארגן ולהפעיל חוג או חוגים לתרבות הפנאי בין חברי העמותה.
- לארגן ולהפעיל מפגשים בין חברי העמותה על מנת להעשיר את עולמם.
- ליצור יחסים חברתיים קבועים עם עיריית רמת גן על מנת שתעזור למילוי המשימות המוזכרות לעיל."

הערת הביקורת:

יו"ר ארגון גמלאי העירייה הנבחר, עמו נפגשה הביקורת, ציין כי הארגון אותו הוא מייצג איננו עמותה אלא התארגנות פרטית של גמלאי עירייה שאינה מאוגדת כישות משפטית ועל כן הוא, כיו"ר הארגון הנבחר, אינו פועל על פי אמות המידה הנדרשות ממנו כעמותה אלא כגוף פרטי.

למרות זאת, לאור הממצאים שעלו במסגרת הביקורת <u>והמסמכים המופיעים ברשם העמותות</u> הביקורת התייחסה לארגון ועד גמלאי עיריית ר"ג כעמותה לכל דבר ועניין, כפי שמופיע במסמכים הרשמיים.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר יו"ר ועד הגמלאים שוב כי ***הארגון בראשו הוא עומד אינו עמותה אלא מתנהל כוועד מקומי שאינו ישות משפטית, לכן הוא אינו יכול להתייחס לגופם של ממצאים.***

<u>התייחסות הביקורת לתגובת יו"ר ועד הגמלאים</u>:

על פי המסמכים שהועברו לידינו וחלקם אף מוצגים במסגרת דוח הביקורת, ארגון גמלאי עיריית רמת גן הינו עמותה רשומה ולכן דוח הביקורת מתייחס לארגון ועד הגמלאים כעמותה.

4.3 <u>תיאור מועדון הגמלאים ותכולתו</u>

"מועדון גמלאי העירייה" פועל ב"אולמי קארט" שברחוב ביאליק 37 ברמת גן . לפני כן פעל ב"בית האזרח". המקום שייך לקופ"ח לאומית והעירייה שוכרת את המקום לפעילות הגמלאים.

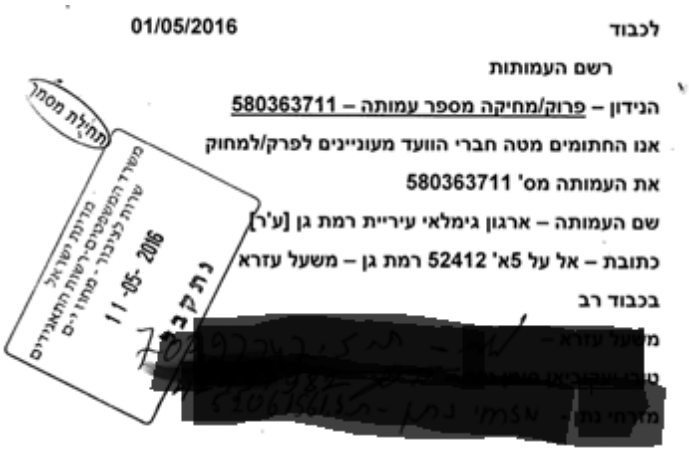
לפני שנים רבות תרמה משפחת צ. דירה ברחוב ביאליק 57 לטובת ארגון הגמלאים להנצחת בנם הצנחן ז"ל. בשל גודלה המצומצם של הדירה הארגון מקיים את פעילותו באולמי קארט ובתמורה הדירה משמשת בעיקר להפעלת פרויקטים התנדבותיים עירוניים.

מועדון הגמלאים כולל אולם גדול לחדר נוסף המשמש כמשרד ומחסן ציוד. באולם מזגן קיר, מקרר, מיקרוגל, מקלט טלוויזיה, מחשב, חיבור לרשת האינטרנט, מתקן שתייה ועוד.

קיימים שירותי נשים ושירותי גברים. הברזים בחדר השירותים של הגברים הינם ישנים ומקולקלים.

5. בקשה לפירוק העמותה

מהביקורת עולה כי בתאריך 1/5/16 פנה יו"ר העמותה דאז לרשם העמותות בבקשת פירוק / מחיקת עמותה. עילת בקשת הפירוק לא פורטה. להלן העתק הבקשה:



לכבוד
רשם העמותות
הנידון – פרוק/מחיקה מספר עמותה – 580363711
אנו החתומים מטה חברי הוועד מעוניינים לפרק/למחוק
את העמותה מס' 580363711
שם העמותה – ארגון גימלאי עיריית רמת גן [ע"ר]
כתובת – אל על 5א' 52412 רמת גן – משעל עזרא
בכבוד רב
[redacted]
01/05/2016
התקבל
11 -05- 2016
משרד המשפטים-רשות התאגידים
מדינת ישראל
ערים לביקור - פתוח ים
תחילת מסמך

6. מקורות המימון

רשות מקומית לא תיתן תמיכה, בין אם ישירה ובין אם עקיפה, אלא במסגרת התקציב המאושר כדין, ולאחר אישור מועצת הרשות.

העמותה מונה כ-1,224 חברים. עיקר תקציבה בא לה מגביית מיסי חבר מחבריה באמצעות מדור השכר סך של 25 ₪ לשנה מכל חבר המעוניין בכך ובמקביל העירייה מעניקה לארגון סכום של 25 ₪ לכל גמלאי כנגד כל סכום שגבתה העמותה. בנוסף, העירייה מעבירה לעמותה תקציב בסך של כ-40,000 ₪ בשנה.

על פי הדוחות הכספיים שהוצגו לביקורת, בשנת 2016 העבירה העירייה לעמותה 82,980 ₪.

יו"ר העמותה מסר לביקורת כי החל משנת הכספים 2017 העירייה הבטיחה להעביר לארגון תקציב של 86 ₪ לכל גמלאי.

בתשובה לשאלת הביקורת, כיצד נקבע סכום 86 ₪ של השתתפות העירייה לגמלאי, הציג יו"ר העמותה סיכום פגישה מיום 2/1/17 במסגרתו פנה מנהל אגף משאבי אנוש לגזבר העירייה בבקשה לתקצב את הארגון לפי מפתח של 86 ₪ לכל גמלאי בהתאם לחוזר נציבות שירות המדינה רו-14 (12) המסתמך על הוראות התקשי"ר 06.14 ו- 82.56. מעיון בחוזר שהוצג, עולה כי החוזר הינו פנימי ומנחה אך ורק את משרדי הממשלה ויחידות הסמך ולא את הרשויות המקומיות.

הביקורת מעירה כי העירייה מממנת את העמותה בסכום של 86 ₪ לגמלאי תוך הסתמכות לכאורה על הנחייה שאינה מחייבת את הרשויות המקומיות. כמו גם, העברת סכום קבוע של 86 ₪ לגמלאי, אותו מעניקה העירייה, מהווה מתן תמיכה שלא באמצעות נוהל תמיכות.

<u>בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר מנהל אגף משאבי אנוש:</u>

"אגף משאבי אנוש ביקש ממבקר העירייה בשנת 2015 לבצע דוח ביקורת על מנת לאפשר המשך התמיכה העירונית. לאחר קבלת דוח הביקורת שבו נמצא כי פעילות הארגון תקינה המשכנו את תקצוב הארגון.

בהתייחס לעלות ההשתתפות הנושא הועלה להנהלת העיר להגדיל את ההשתתפות לארגון הגמלאים בפברואר 2017 והנהלת העיר לא התנגדה למהלך אך משיקולים תקציביים הוחלט שהגדלת ההשתתפות תדחה לרבעון הבא לשנת 2017. בשנת 2018 תוכנן התקציב בבסיס תקציב רווחת העובד.

יודגש כי המקור החוקי לתקצוב דמי החברות בארגון הינו סעיף 29 לחוק יסודות התקציב "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי שהפרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". סעיף זה מחיל את הנהוג בשרות המדינה ביחס לרכיבי השכר וזכויות העובדים גם ביחס לזכויות העובדים ברשויות המקומיות - משמע מה נהוג בשירות המדינה יכול שיונהג ברשות המקומית.

בשלב זה יודגש כי עם קבלת המידע על העמותה הנחיתי על הפסקת התקצוב עד תיקון הליקויים".

6.1 <u>העברת כספים לעמותה ע"י העירייה</u>

לאחר בדיקת הביקורת, ממסמכי רשם העמותות עולה בבירור, כי בהתאם לרישום המופיע, ארגון גמלאי עיריית ר"ג הינו עמותה רשומה, קרי: ישות משפטית שנוצרה לפי דין וכפופה לו.

מהביקורת עולה כי העמותה, שכאמור אינה מסווגת כעמותה עירונית, מקבלת תמיכה תקציבית מספר רב של שנים לפעילותה בדרך של תקצוב ישיר, בניגוד לקבוע לנוהל מתן תמיכות המחייב הודעה לציבור ופרסום תבחינים. בנוסף העירייה תומכת בעמותה גם באמצעות תמיכה עקיפה, זאת באמצעות מתן מבנה לפעילות, תשלום הוצאות מים וחשמל ופעילות אחזקה שוטפת.

הביקורת מעירה כי ההחלטה לתקצב את העמותה היא לא על פי נוהל תמיכות, וככל שהתקבלה, בדרך של מתן הטבה שיש בה העדפה לעמותה זו.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.1.1 עצירת העברת כספים לעמותה ותקצובה כתמיכה בעמותה בהתאם לנוהל תמיכות ע"פ חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר מנהל לשכת התאגידים העירוניים, בין היתר, כי ***"...סבורני כי יש בממצאי הדוח בכדי למנוע באופן מידי העברה תקציבית כזו או אחרת לעמותה..."***.

תגובתו של מנהל לשכת התאגידים העירוניים צורפה כנספח א'.

לאחר בחינת החלופות להעברת הכספים לוועד הגמלאים הגיע מנהל לשכת התאגידים העירוניים להסכמה עם יו"ר ועד הגמלאים ומנהל המרחב בהסתדרות, כי ועד הגמלאים יהיה חלק מועד העובדים של העירייה, כארגון נפרד בוועד העובדים, והכספים לוועד הגמלאים יועברו במסגרת תקציב ועד העובדים.

מנהל אגף משאבי אנוש ציין ביחס לסיכום שהוצע על ידי מנהל לשכת התאגידים העירוניים: "***אין מניעה מבחינתי***".

ראו סיכום דברים של מנהל לשכת התאגידים העירוניים כנספח ב'.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.1.2 יש לקבל חו"ד מהיועמ"ש של העירייה לגבי ההסכמות שגובשו בין הצדדים ולפעול על פי חוות הדעת כאמור.

6.2 <u>אי קבלת אישור ניהול תקין</u>

מבדיקת הביקורת עולה כי העמותה לא קיבלה אישור ניהול תקין מרשם העמותות – כלומר אינה פועלת על פי אמות המידה המקובלות ואינה מקיימת את חובותיה שבדין.

העובדה כי העמותה לא קיבלה "ניהול תקין" מרשם העמותות, מאז יוסדה, מהווה ליקוי מהותי.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.2.1 לפעול בהקדם לקבלת אישור "ניהול תקין" לעמותה מרשם העמותות.

6.2.2 תקצוב תמיכה בעמותה רק לאחר קבלת אישור "ניהול תקין" מרשם העמותה.

6.3 <u>אי מינוי ועדת ביקורת</u>

סעיף 19 לחוק העמותות קובע כי לכל עמותה תהיה אסיפה כללית, ועד, וועדת ביקורת, ויכול שיהיו לה מוסדות נוספים כאמור בתקנונה. האסיפה הכללית רשאית להחליט כי במקום ועדת ביקורת ימונה רואה חשבון או גוף מבקר שאושר לעניין זה בידי הרשם.

סעיף 30 לחוק העמותות דן בוועדת הביקורת. ס"ק (א) מפרט את תפקידי וועדת הביקורת. בין היתר תפקידי הוועדה: לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה; לבדוק את השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון; לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והוועד; לבדוק את ענייניה הכספיים של העמותה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה, לרבות ייעוד כספי העמותה לקידום מטרותיה; לבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של העמותה; להביא לפני הוועד והאסיפה הכללית את מסקנותיה. סעיף 31 לחוק העמותות קובע כי ועדת הביקורת או הגוף המבקר ייבחרו באסיפה הכללית.

הביקורת מעירה כי בעמותה לא מונתה ועדת ביקורת.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.3.1 למנות ועדת ביקורת לעמותה.

7. ניהול כספי העמותה

הנתונים הכספיים של מקורות המימון והשימוש בהם, ע"פ הדוח הכספי המבוקר של הארגון

ארגון גמלאי עירית רמת גן
דוח תקבולים ותשלומים
<u>לשנה שנסתיימה ביום 31 בדצמבר 2016</u>

			<u>שנת 2015</u>
תקבולים			
החזר מס ארגון מעירית רמת-גן			25850
השתתפות גמלאים	12050		
תקבולים מהשתתפות עירית רמת גן-הקצבה	<u>91750</u>		82980
סך תקבולים בשנת הדוח	<u>103800</u>		<u>108830</u>
תשלומים			
כיבוד לבאי המועדון	29466		33506
הרצאות ועלויות הדרכה	18984		34744
עתונים וזטלויזיה	2794		1126
אחזקת משרד	6418		16713
טיפול במועדון ואם הבית	65178		39426
צרכי משרד	6393		9696
נסיעות בתפקיד	9540		12709
שי/מתנות/פרסים למשחקים	2163		1908
הנהלת חשבונות וביקורת	5265		4500
פחת	2327		2234
סיבסוד טיולים	<u>16303</u>		<u>22372</u>
	<u>164831</u>		**<u>178934</u>**
עודף תשלומים על תקבולים	-61031	-61031	-70104
הכנסות (הוצאות) מימון,נטו	<u>1062</u>	1062	<u>-416</u>
עודף תשלומים על תקבולים	-59969		-70520
עודף תקבולים לתחילת השנה	<u>566829</u>		<u>637349</u>
עודף תקבולים על תשלומים	<u>506860</u>		**<u>566829</u>**

7.1 <u>חשבונות בנק</u>

הביקורת מעירה כי העמותה פתחה חשבון ע"ש ועד עובדים לגמלאי עיריית רמת-גן, כאשר העמותה רשומה במרשם העמותות "ארגון גמלאי עיריית רמת-גן", פעולה זו עומדת בניגוד להנחיות רשם העמותות בנוגע לרישום העמותה בפתיחת חשבון בנק.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.1.1 על העמותה לפתוח חשבון בנק על שמה בלבד, כפי שמופיע במרשם העמותות, ולהפקיד את כספיה רק בחשבון זה.

7.2 <u>מורשי חתימה</u>

על פי הוראות החוק הקביעה בפועל של מורשי החתימה תהא בהתאם להוראות התקנון.

לא ניתן למנות כמורשי חתימה: חברי ועדת ביקורת (או גוף מבקר בעמותה), רואה החשבון המבקר או המבקר הפנימי.

חובה למנות לפחות שני מורשי חתימה.

אין חובה שמורשי החתימה יהיו חברי ועד, למעט בעמותה שאימצה את התקנון המצוי של עמותות. במקרה זה, בהתאם לסעיף 18 לתקנון המצוי, על הוועד להסמיך שניים או יותר מבין חבריו לחתום בשם העמותה על מסמכים שיחייבו אותה - קרי, מורשי החתימה יהיו חברי ועד בלבד.

מהביקורת עולה, כי חברי הוועד הינם מורשי החתימה - תקין .

7.3 <u>ביצוע תשלומים</u>

בהתאם להוראות ניהול תקין של מלכ"ר, ההמחאות על שם העמותה יכללו את המיון "למוטב בלבד", למעט המחאה המיועדת לחידוש דמי המחזור בקופה הקטנה. כמובן שיש להקפיד על כך שההמחאות לא תחתמנה מראש ללא ציון השם והמוטב (חותמת "בלנקו").

על עמותות להימנע מתשלום הוצאות בכספי מזומן, למעט הוצאות המבוצעות מכספי "הקופה הקטנה" באופן ובסכום סביר.

מהביקורת עולה כי העמותה לא הסדירה מנגנון בקרה ופיקוח הולמים שיבטיחו את נאותות השימוש בכספי העמותה ואת תקינות ההתקשרויות שבגינן משולמים הכספים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.3.1 לעגן נוהל המגדיר את סוגי העסקאות ו/או היקפי הסכומים שיש להביא לאישור הוועד המנהל בטרם ההתקשרות.

7.4 <u>כח אדם ושכר</u>

מבין תפקידי הוועד המנהל/הדירקטוריון של עמותות נמנים גם קביעת המבנה הארגוני של הארגון, מדיניות השכר והתשלומים, וכן אישור העסקת קרובי משפחה.

טרם העסקת עובד, ובהתחשב בתנאי ההתקשרות, סכומה ומהותה, על העמותה לתת הזדמנות למציעים להציע עצמם בתנאי שוק חופשיים. אין הכוונה לקיום הליך מכרזי.

העמותה אינה רשאית לשלם לעובדיה שכר העולה על הסביר, בהתחשב בכישורי העובד וכמקובל בשוק העבודה לתפקידים דומים. הוצאות שכר בלתי סבירות עשויות להיתפס על ידי הרשם כשימוש בכספי העמותה שלא למטרותיה.

מהביקורת עולה כי העובדת היחידה בעמותה המקבלת שכר הינה עובדת נתינה זרה המועסקת בתפקיד אם בית.

הביקורת מציינת כי על פי חוק **אין להעסיק עובדים זרים** אלא בתחומים הבאים: סיעוד, בניה, חקלאות, תעשייה ומסעדנות אתנית ורק לאחר קבלת היתר העסקת עובד זר מרשויות המדינה.

העובדה כי העמותה מעסיקה עובדת זרה, ללא היתר העסקה, מהווה עבירה על חוק עובדים זרים, בגינה צפויה לקנס משמעותי של אלפי שקלים והגשת כתב אישום.

העובדה שהעמותה משלמת לעובדת זרה שכ"ח ע"ס 4,530 ₪, מהווה הוצאת שכר לא חוקית שעשויה להיתפס על ידי הרשם כשימוש בכספי העמותה שלא למטרותיה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.4.1 יש להפסיק העסקת העובדת הזרה.

7.5 <u>הוצאות הנהלה והוצאות כלליות</u>

בחוק ו/או בחוברת "הנחיות להתנהלות עמותות" לא נקבעו כללים חד משמעיים לעניין סבירות שיעור או גובה הוצאות הנהלה וכלליות, או לעניין הרכיבים שיש לכלול תחת הוצאות הנהלה וכלליות. לעומת זאת, נרשם כי "על העמותה להקפיד כי הוצאות אלו לא יעלו על אחוז סביר מסך המחזור השנתי של העמותה".

השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות, מתוך סך מחזור ההכנסות של העמותה כפי שנקבעו על פי החשב הכללי, לעמותה בסדר גודל של עד 10 מיליון הוא 22% מסך מחזור ההכנסות.

נמצא כי העמותה אינה חורגת מנורמה זאת - **תקין.**

7.6 <u>החזר הוצאות בקשר להשתתפות בישיבות</u>

במקרים בהם לא מכהן מנהל כללי בעמותה, התקנות מתירות תשלום גמול שנתי קבוע ליו"ר ועד על פי אישור האסיפה הכללית. גמול שנתי זה, יבוא במקום כל גמול אחר.

ככלל, הגמול המשולם לחברי ועד ולחברי ועדת ביקורת כולל בתוכו גם את הכיסוי של כל ההוצאות בקשר להשתתפות בישיבה. יחד עם זאת, התקנות קובעות מספר מקרים בהם רשאיות עמותות לשלם, בנוסף לגמול בעד השתתפות או לגמול השנתי של היו"ר, גם החזר הוצאות הקשורות

להשתתפות בישיבה. דוגמאות: במידה וחבר הוועד המנהל מתגורר במרחק העולה על 40 ק"מ ממקום הישיבה, במידה וחבר הוועד המנהל הינו אדם עם מוגבלות, חבר הוועד המנהל אינו תושב ישראל ועוד. בנוסף לתגמולים ולהחזרים לעיל, עמותה רשאית לשלם לחברי ועד או ליו"ר הוועד

את הוצאות הנסיעה בישראל או את הוצאות הנסיעה והשהייה מחוץ לישראל לצורך פעילותו לקידום מטרותיה של העמותה. מהביקורת עולה כי העמותה משלמת מידי חודש החזר הוצאות נסיעה קבועות לחברי הוועד.

העובדה כי העמותה משלמת מתקציב קופה קטנה הוצאות נסיעה לחברי ועד העמותה מידי חודש סכום קבוע גלובלי בין 400 ₪ - 790 ₪ ולא ע"פ דיווחים בפועל, מהווה הטבה שעשויה להיחשב כהוצאה בניגוד לס' 22 לתקנון.

7.6.1 **<u>המלצת הביקורת :</u>** יש להסדיר את נושא החזרי הוצאות נסיעה לחברי הוועד במסמך של העמותה.

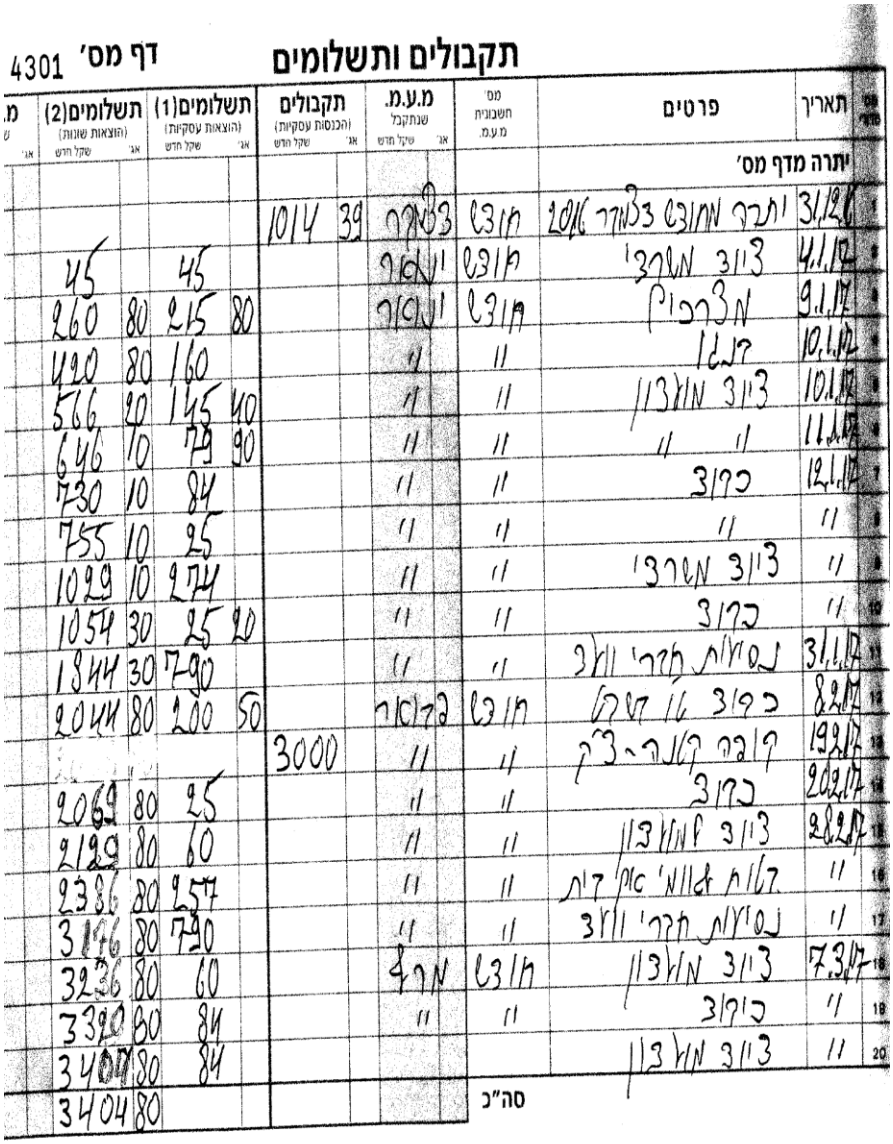
7.7 <u>קופה קטנה</u>

קופה קטנה, היא קופת מזומנים שנועדה לביצוע תשלומים עבור רכישות ציוד, חומרים ושירותים בערך נמוך, המתנהלת ע"י אחראי הקופה הקטנה. העמותה מנהלת גיליון הוצאות קופה קטנה כנדרש.

<u>הביקורת איתרה ליקויים ברישום בכרטיס קופה קטנה</u>:

העמותה לא קבעה נוהל מחייב לניהול קופה קטנה. **העמותה לא קבעה תקרת תשלום להוצאות מקופה קטנה בתשלום אחד.** **העמותה משלמת מתקציב קופה קטנה הוצאות נסיעה לחברי ועד העמותה מידי חודש בסכום שבין 790-400 ₪.**

<u>להלן דוגמה לרישומי הוצאות הקופה הקטנה:</u>



תקבולים ותשלומים

דף מס' 4301

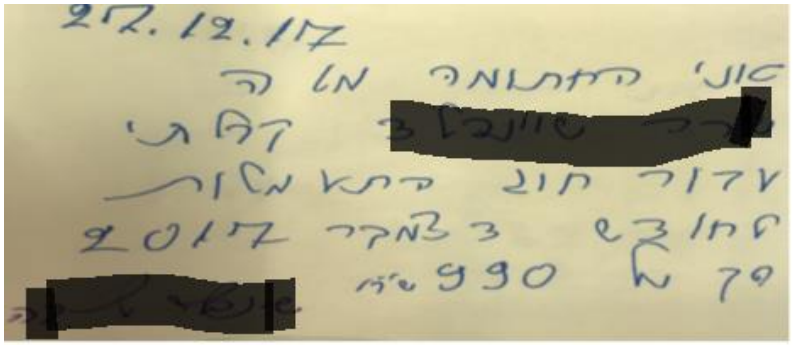
מס' פקודה	תאריך	פרטים	מס' חשבונית מ.ע.מ.	מ.ע.מ. שנתקבל אג'	מ.ע.מ. שנתקבל שקל חדש	תקבולים (הכנסות עסקיות) אג'	תקבולים (הכנסות עסקיות) שקל חדש	תשלומים(1) (הוצאות עסקיות) אג'	תשלומים(1) (הוצאות עסקיות) שקל חדש	תשלומים(2) (הוצאות שונות) אג'	תשלומים(2) (הוצאות שונות) שקל חדש	מ. אג'
		יתרה מדף מס'										
1	31.12	יתרה מועבר לחודש הבא	חובה		1683	39	1014					
2	4.1.18	קניות משרדי	חובה		יתרה					45	45	
3	9.1.18	מכרטיס	חובה		יתרה			80	215	80	260	
4	10.1.18	דלק	"		"			80	160		420	
5	10.1.18	קניות מזון	"		"			40	145	20	566	
6	11.1.18	" "	"		"			90	79	10	646	
7	12.1.18	כרוב	"		"				84	10	730	
8	"	"	"		"				25	10	755	
9	"	קניות משרדי	"		"				274	10	1029	
10	"	כרוב	"		"			20	25	30	1054	
11	31.1.18	נסיעות תדרי וורד	"		"				790	30	1844	
12	8.2.18	כרוב לו דרכים	חובה		בדיקה			50	200	80	2044	
13	19.2.18	קובה קונה-בית	"		"	3000						
14	20.2.18	כרוב	"		"				25	80	2069	
15	28.2.18	קניות מזון	"		"				60	80	2129	
16	"	דלות שוות אוכל	"		"				257	80	2386	
17	"	נסיעות תדרי וורד	"		"				790	80	3176	
18	7.3.18	קניות מזון	חובה		מרק				60	80	3236	
19	"	כרוב	"		"				84	80	3320	
20	"	קניות מזון							84	80	3404	
		סה"כ								80	3404	

7.8. <u>חריגה מתקרת ההוצאות</u>

מהביקורת עולה כי בשנת 2017 העמותה חרגה מתקרת ההוצאות. לצורך השלמת הכספים החסרים העביר נציג העמותה כספים מחשבונו הפרטי וביצע תשלומים בשם העמותה. בתחילת שנת 2018 העבירה העירייה תשלום על חשבון התקציב השנתי ונציג העמותה החזיר את הכספים לעצמו. לא נמצאה כל אסמכתא להחלטה שהתקבלה לעניין אופן ההתנהלות הנ"ל בו נציג עמותה מעביר כספים לעמותה ומחזירם לעצמו בכל עת שהוא חפץ בכך.

7.9. <u>תשלומים לנותני שירותים</u>

מהביקורת עולה כי העמותה מבצעת תשלומים לנותני שירותים ללא קבלות או אסמכתאות כדין.
להלן דוגמא למתן תשלום ללא קבלות:



<u>המלצת הביקורת:</u>

8.9.1 יש לבצע הליך הצעות מחיר לפני קבלת שירותים לעמותה ולדרוש קבלות או אסמכתאות כדין על תשלום השירותים שניתנו.

8. סיכום

8.1 בדיקת הביקורת העלתה כי לא נשמרו הוראות המדריך לניהול תקין של עמותות. נמצאו ליקויים בצורת הרישום בספרי הארגון, היעדר התאמות שוטפות בשל רישומים שנעשו בסוף השנה, ליקויים בצורת רישום בכרטיס קופה קטנה. בכך נמנעה האפשרות לקיום מעקב ובקרה נאותים אחר הנהלת החשבונות.

8.2 העובדה כי העירייה קבעה את גובה התמיכה בעמותה בסכום של 86 ₪ לכל גמלאי תוך הסתמכות לכאורה על מסמך **שאינו רלוונטי לרשות המקומיות,** מהווה חידלון משפטי. למותר לציין כי העברת סכום קבוע של 86 ₪ לגמלאי, אותו מעניקה העירייה, בדרך שאינה ע"פ נוהל תמיכות, מהווה מתן תמיכה לא חוקי.

8.3 תמיכת העירייה בעמותה הן בדרך של תקצוב ישיר, כאמור לעיל, והן במתן תמיכה עקיפה (באמצעות מתן מבנה לפעילות ותשלום הוצאות מים וחשמל) עומדת בניגוד לקבוע בנוהל מתן תמיכות. יצוין כי בית המשפט רואה בנוהל "מתן תמיכות" נוהל מחייב ופוסק כי על הרשויות המקומיות לפעול לפיו.

8.4 העובדה כי העמותה לא קיבלה "ניהול תקין" מרשם העמותות, מאז יוסדה, מהווה ליקוי מהותי היורד לשורש שאלת חוקיות תמיכת העירייה בעמותה.

8.5 העובדה כי לעמותה אין ועדת ביקורת, מהווה הפרה של חוק העמותות.

8.6 העובדה כי העמותה מעסיקה "אם-בית" עובדת ניקיון, שהיא עובדת זרה, ללא היתר, מהווה עבירה על החוק שבגינה העמותה ו/או מורשי החתימה צפויים לקנס משמעותי של אלפי ש"ח והגשת כתב אישום. [נציין כי חל איסור לנצל עובד זר שמטפל בנזקק סיעודי, לצורך ביצוע עבודות שונות, הנ"ל מהווה עבירה על חוק עובדים זרים התשנ"א -1991].

8.7 כפועל יוצא, העובדה שהעמותה משלמת לעובדת זרה שכ"ח ע"ס 4,530 ₪, מהווה הוצ' שכר לא חוקית שעשויה להיתפס על ידי רשם העמותות כשימוש בכספי העמותה שלא למטרותיה.

דוח זה העלה ממצאים בהליך קבלת ההחלטות של העירייה בנושא ההקצבה לעמותת ארגון גמלאי עיריית רמת-גן. על העירייה להקפיד על הקצאות באופן שוויוני ושקוף וכן על העירייה לטפל באופן מידי ביישום ההמלצות העיקריות המובאות בדוח.

נספח א' – תגובת מנהל לשכת התאגידים העירוניים לטיוטת דוח הביקורת

עיריית רמת־גן
לשכת התאגידים העירוניים

3 ביוני 2018

לכבוד

דני רייף

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור

שלום רב,

הנדון: התייחסותי לטיוטת דו"ח ביקורת בנושא "היבטים בהתנהלות ארגון גמלאי עיריית ר"ג"

לאחר שקראתי בעיון רב את טיוטת הדו"ח שבנדון ועל אף שאין המדובר ב"תאגיד עירוני" או "מעין עירוני" הריני מתכבד להעביר את התייחסותי, כדלקמן:

1. ארגון גמלאי עיריית ר"ג **אינו** תאגיד עירוני, מעולם לא הוגדר כך, ואין לעיריית רמת גן כל שליטה משפטית על הנעשה בו (להבדיל משליטה תקציבית שכן על פי הנתונים שהוצגו בדו"ח, 88% מתקציב העמותה מבוסס על כסף המועבר על ידי העירייה).
2. העברת תקציב עירוני ישיר לתאגיד שאינו "תאגיד עירוני" הינה בעייתית, כפי שהצביע על כך המבקר, ויש להסדירה באמצעות ועדת תמיכות (בכפוף לעמידת העמותה בנוהל תמיכות) או באמצעות הסדרה באמצעות מכרז והסכם, ככל שיפורסם והעמותה תתמודד במכרז להפעלת תחום גמלאי העירייה.
3. זאת ועוד, מתוך דו"ח המבקר עצמו עולה, לכאורה, שהעמותה אינה מתנהלת בדרך תקינה, אין בידיה אישור "ניהול תקין" והיא בכלל פועלת באמצעות אורגניה לפירוקה וכיו"ב. **די בכך בכדי להעמיד תחת סימן שאלה גדול את העברת הכספים אליה ואת תפקודה בכלל.**
4. על פניו ובטרם קראתי את תגובת העמותה לדו"ח, סבורני כי יש בממצאי הדו"ח בכדי למנוע באופן מידי העברה תקציבית כזו או אחרת לעמותה. בהתאם לכך שלחתי כבר ביום 22.5.2018 אליך ולמנכ"ל העירייה הודעת דוא"ל בה המלצתי להורות על הפסקת העברת הכספים לעמותה. (רצ"ב העתק מהודעת הדוא"ל).

בברכה,

גיל סימנוביץ עו"ד
מנהל לשכת התאגידים העירוניים

ביאליק 42 (בית האזרח), קומה ב' | טל. 03-7408870
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת-גן www.ramat-gan.muni.il

נספח ב' – סיכום בין העירייה, ועד הגמלאים וההסתדרות בתיווך מנהל רשות התאגידים העירוניים

שלום רב,

כידוע לכם, במסגרת ביקורת שערך מבקר העירייה בארגון הגמלאים עלו מספר הערות, אשר אחת מהן מעירה לגבי אופן העברת התמיכה של העירייה בארגון הגמלאים.

על פי ממצאי הביקורת, תמיכת העירייה בפעילות הגמלאים נעשית על ידי אגף מש"א ישירות מתוך התקציב השוטף של העירייה, זאת על אף שארגון הגמלאים **אינו** גוף עירוני ומבלי שיש הסכם התקשרות עם ארגון הגמלאים ואינה עומדת בנוהל תמיכות.

נוכח הערת המבקר ועד למציאת פתרון לנושא, הוחלט על ידי הגזבר בתיאום עם מנהל מש"א להקפיא כל העברת כספים לארגון הגמלאים.

נתבקשתי על ידי מבקר העירייה לבחון כיצד ניתן להסדיר את הנושא.

לאחר מספר פגישות שקיימתי עם יו"ר ארגון הגמלאים – נתן מזרחי ועם מנהל המרחב בהסתדרות – אבי גלילי, הצלחנו להגיע לכלל הסכמה, כי הפתרון המתאים ביותר לכל הצדדים הינו "קליטת" ארגון הגמלאים בתוך ועד העירייה כאורגן נפרד בתוך הועד, כפי הנהוג למשל: בהסתדרות המורים, שם יש "תא" הגמלאים בתוך הועד.

מאחר והעברת התקציב לועד העובדים העירוני מוסדר באופן חוקי, הרי יוצא מכך שניתן יהיה להסדיר את העברת תקציב הגמלאים דרך תקציב הועד, תוך הבטחת תקציב הגמלאים במסגרת הועד, קרי הסכם מסודר בגיבוי ההסתדרות שהכספים שיועברו לטובת

הגמלאים, במסגרת התמיכה של העירייה בארגון העובדים, יופנו אך ורק לטובת פעילות לגמלאים ולא "ינוכה" מהם כל סכום / עמלה לטובת ועד העובדים.

הבוקר קיבלתי את הסכמתו של נתן מזרחי – יו"ר ארגון גמלאים להצעתי וכן את הסכמתו של אבי גלילי – מנהל המרחב בהסתדרות.

אשמח לקבל הערותיכם, בהקדם, בטרם אקדם את ההסכם עם ההסתדרות.

בברכה,

גיל

גיל סימנהויז, עו"ד
מנהל לשכת התאגידים העירוניים
טל' 03-7408874 | פקס: 03-6753297
www.ramat-gan.muni.il

עיריית רמת־גן

הוראות חוק לנושא הביקורת
והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

170 א. תפקידי המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר;

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;

(3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת

ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש, בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי המידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ 1- באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח; בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958- (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדו"ח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדו"ח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה)

(1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדו"ח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדו"ח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חדשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ו - 1977 יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170 ג1. חומר שאינו ראיה (תיקון: תשס"ב)

דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1951 (נוסח משולב) בסעיף זה - חוק מבקר המדינה.

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)1 או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה.

334 א. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת (תיקון: תש"ן)

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 117 ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.