

עיריית רמת-גן

מבקר העירייה

דו"ח שנתי

2016

בצירוף הערות ראש העיר

רמת- גן, ניסן תשע"ד

מרץ, 2017

ישראל זינגר
ראש העיר רמת־גן

Israel Singer
Mayor of Ramat-Gan

עיריית רמת־גן

ח' אלול תשע"ז
30 אוגוסט 2017
סימוכין: 2017-0001-344

לכבוד
חברי/ות מועצת העיר

א.ג.נ.,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דוח מבקר העירייה לשנת 2016, בצירוף הערותיי.
תהליך הביקורת הנו בעל חשיבות רבה ותורם לשיפור ולייעול עבודת הרשות המקומית, תוך הקפדה יתרה על עיקרון השקיפות – נדבך מהותי המסייע לשמירה על מנהל תקין ולמתן שירותים איכותיים לתושבי עירנו.
הביקורת שבדוח שלפניכם כוללת מגוון רחב של נושאים ומקיפה יחידות רבות בעיריית רמת-גן. אני גאה לאמץ את עיקרי הממצאים בדו"ח ומבקש להודות למנהלים במחלקות השונות על נכונותם לפעול לתיקון הליקויים וליישום המלצות מבקר העירייה.
בהזדמנות זו ברצוני להודות למבקר העירייה, מר דני רייף, על נכונותו לשרת, לפעול ולעשות למען שיפור וייעול עבודות העירייה בתחומים השונים, ועל פעילותו ופעילות הצוות המקצועי בראשותו.
תודה למנכ"ל העירייה, מר משה בודאגה, שפעל לריכוז עבודת המטה לטיפול ותיקון הליקויים.

בברכה,

ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

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

עיריית רמת־גן
לשכת מבקר העירייה

ג' ניסן, תשע"ז
30 מרץ 2017
סימוכין: 2017-0011-78

לכבוד
מר ישראל זינגר
ראש עיריית רמת-גן

נכבדי ראש העיר,

אני מתכבד להגיש לך את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2016, בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות.

דו"ח הביקורת השנתי עוסק במגוון נושאים ומקיף רבים מתחומי עבודת העירייה.
ההדגשים של הביקורת בשנת 2016 היו, כבשנים קודמות, קידום פתרונות של איכות ועמידה ביעדים בפעילות העירייה ובהגדלת הכנסותיה, בהתייחסות להוראות החוק, לחסכון וליעילות.

הצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל, מקיים דיונים שוטפים בממצאי הביקורת, תוך קבלת החלטות ליישום המלצותיה ולביצוע תהליכי עבודה נדרשים.
אבקש להדגיש לחיוב כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת, בעקבות הערותיה, וכי ניכר שיפור במערכות המחשוב ובתהליכי הבקרה במחלקות השונות.

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

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

אני מודה להנהלת העיר, למנכ"ל, למנהלי היחידות ולעובדי העירייה על שיתוף הפעולה.
כן נתונה תודתי לצוות המבקרים ולעובדי לשכתי על פועלם במיומנות, מקצועיות ומסירות.

ב ב ר כ ה ,

דני דיין
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתק:
חברי הועדה לענייני ביקורת

תוכן העניינים

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

אגף החינוך

תפעול מערך ההיסעים באגף החינוך **5**

השתתפות משרד החינוך בגין הסעות למוסדות חינוך **31**

נאותות ההתנהלות הכספית בבתי ספר בניהול עצמי **41**

ועדות השמה **101**

אגף תשתיות

ביקורת סוגיות במחלקת גנים ונוף **131**

מחלקת תרבות ואירועים

היבטים כספיים במחלקת תרבות ואירועים **171**

מנהל כספי

אישורים לטאבו **203**

אגף ביטחון ואכיפה

ביקורת סוגיות במחלקת הפיקוח העירוני **235**

ההיערכות העירונית לחירום **267**

האגף לשירותים חברתיים

מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה בגין העסקת כוח אדם **315**

מחלקת נכסים

תשלומי מע"מ על השכרת נכסים **337**

אגף שפ"ע

השירות הווטרינרי **351**

אגף רכש, לוגיסטיקה, התקשרויות וביטוח

רכישות טובין - אגף הרכש **405**

חברות עירוניות

סוגיות בהתנהלות "מפעלי בית עמנואל" **429**

ב. הוראות החוק לנושא הביקורת **485**

תפעול מערך ההיסעים באגף החינוך

תפעול מערך ההיסעים באגף החינוך

1. מבוא

חוק לימוד חובה התשי"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), קובע כי על כל ילד בישראל מגיל גן חובה ועד כיתה י"ב ללמוד במוסד חינוכי מוכר. כדי להשיג מטרה זו קובע החוק, בין היתר, שהוריו של כל ילד בגיל המתאים אחראים לשלוח את ילדם ללמוד במסגרת חינוך מתאימה.

הסעת תלמידים במערכת החינוך, כפי שהיא מעוגנת בחוזר המנכ"ל "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים"[1] (להלן: חוזר המנכ"ל), נועדה לסייע ליישום החוק לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם.

מערכת ההיסעים נותנת, בנוסף, מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד ומאפשרת להם ללמוד בבתי ספר העונים על צרכיהם הייחודיים.

זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד) ובחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הסעה בטיחותית).

בחוקים אלו נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך.

משרד החינוך משתתף במימון ההסעות ובפיקוח על ביצוען. המשרד קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם, אשר אוגדו בחוזר המנכ"ל.

בדיני הרשויות המקומיות נקבעה החובה לקיום מכרזים והתקשרויות ברשויות המקומיות[2] לבחירת קבלנים וחברות ההסעה.

בשנת תשע"ו התקשרה העירייה באמצעות מכרז של החשב הכללי עם שלוש חברות הסעה: "ש.ט.ס. ישראל טרוול סרוויס בע"מ", "בון תור בע"מ" (להלן: חברת ההסעה) ו"טיולי הנשיא", לשם הסעת תלמידים למסגרות חינוכיות. בשנת תשע"ז התקשרה העירייה באמצעות מכרז של מרכז השלטון המקומי עם חברת "מסיעי שאשא".

לפי נתונים שהתקבלו מהמחלקה, בשנה"ל תשע"ה הוסעו 1,500 תלמידים ובשנה"ל תשע"ו הוסעו 1,502 תלמידים במערך ההיסעים באגף החינוך.

ההיקף התקציבי של עלות ההסעות הינו כ- 20 מיליון ₪ לשנה.

<u>הסעות למוסדות החינוך</u>

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום חוק לימוד חובה לכל התלמידים. מערכת ההסעות משמשת בעיקר את תלמידי החינוך המיוחד בעלי הצרכים המיוחדים. תנאי הבטיחות בהסעות לתלמידים במערכת החינוך מוסדרים, בין היתר, בתקנות ובחוזרי המנכ"ל כדלהלן:

[1] חוזר המנהלת הכללית, הוראות קבע, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים", עד/1(ב), ספטמבר 2013.

[2] בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ובתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (המועצות האזוריות) (נוסח חדש), התשי"ח-1958.

- בתקנות התעבורה תשכ"א - 1961 (להלן: "תקנות התעבורה"), בהן נקבע כי רכבים ונהגים העומדים בתנאים ספציפיים יורשו להסיע תלמידים.
- בחוזר מנכ"ל משרד החינוך-מס' 3.3-6 העוסק ב- "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר מנכ"ל").
- בנספח ג' של חוזר מנכ"ל בנושא "הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרצי חנייה" (להלן: "הנחיות ביטחון").
- בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה – 1995 (להלן: "תקנות מפרטי רכב בטיחותי").
- מחלקת לוגיסטיקה היסעים ובטיחות באגף החינוך היא הגורם האחראי על הסעות התלמידים (להלן: "המחלקה") באגף החינוך (להלן: "האגף").

2. מטרת הביקורת

לבחון תהליך ההתקשרות עם חברות ההסעות ותהליכי העבודה הקשורים להסעות תלמידים למוסדות החינוך, תוך מתן דגש לנושאים:

- עמידה בדרישות החוק ובהוראות חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים.
- בחינת מנגנוני הפיקוח, הבקרה והדיווח בנושא הסעות ילדים.

3. מתודולוגיה

לצורך הכנת הביקורת נערכו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהלת אגף החינוך.
- ס/מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות באגף החינוך.
- ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מח' כספים.
- סגן מנהל מחלקת היסעים.
- מזכירות מחלקת לוגיסטיקה והיסעים באגף החינוך.
- קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה (להלן: "קצין הבטיחות בעירייה").

כמו כן, הביקורת:

- סקרה נהלים המתייחסים לנושאים המבוקרים.
- סקרה חוקים תקנות ונהלי העירייה.
- בחנה התקשרויות העירייה עם חברות ההסעות.
- ביצעה בדיקות מבססות ובדיקות מדגמיות.
- בחנה קיומם של מנגנוני בקרה פיקוח ודווח.

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

תגובות מנהלת האגף וס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה שולבו בסעיפי הדוח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. נתונים כספיים

תקציב ההסעות לפי ספר התקציב העירוני (לא כולל ליווי הסעות):

סעיף	תיאור סעיף	תקציב 2013 באלפי ₪	אומדן ביצוע 2014 באלפי ₪	תקציב שנת 2015 באלפי ₪	תקציב שנת 2016 באלפי ₪
1817800710	הסעות תלמידים לבתי ספר וגנים	19,184	19,693	20,184	20,184
1817800712	החזר דמי תחבורה ציבורית	656	656	656	591
	סה"כ הסעות תלמידים (ללא תקציב ליווי):	19,840	20,349	20,840	20,775

5. ממצאים עיקריים

5.1 מהביקורת עולה כי כלל ההתחשבנות עם חברת בון תור בשנים 2011-2015 בוצעה ישירות מול קבלן המשנה, חברת "מסיעי שאשא בע"מ". החשבוניות הכספיות הופקו על ידי חברת "בון – תור", אך כלל הפירוט ובירור התשלומים נעשו מול חברת "מסיעי שאשא" שהיתה המסיעה בפועל. מכאן עולה כי ב- 5 השנים האחרונות 2011-2016 קבלן המשנה "מסיעי שאשא" היה קבלן ההיסעים בפועל [סעיף 9.1].

5.2 נהלי עבודה - מערך ההיסעים במחלקה פועל בהתאם להוראות החוק, תקנות וחוזרי מנכ"ל אשר מגדירים את אופן הפעולה הרצוי של ההסעות ברשויות המקומיות. חוקים ותקנות מהווים בסיס לנהלי עבודה מחלקתיים שאמורים היו להסדיר את פעילות המחלקה.
מהביקורת עולה כי הנהלים הכתובים חסרים, כגון: נוהל ביקורות בשטח, נוהל אישור חשבונות ספקים, נוהל דיווחי קווי נסיעה למשרד החינוך ועוד. [סעיף 6.1 וסעיף 6.2].

5.3 למרות המלצת מבקר העירייה משנת 2012 להתחיל **מיד** בעריכת ביקורות בטיחות וביטחון של ההסעות על ידי גורם מקצועי ומוסמך של העירייה, מונה עובד מהמחלקה לעריכת ביקורות בהיסעים רק בחודש דצמבר 2015 , וקודם לכן לא היה גורם מטעם העירייה המפקח על ההסעות וכן לא נערכו ביקורות לרכבי ההסעה ולנהגים. מדובר בהיקף תקציב מהותי של כ-20 מיליון ₪ בשנה ובהיקף מערך היסעים גדול. בשנת הלימודים תשע"ז הופסקה פעילות העובד בעריכת ביקורות בהיסעים. לדברי סגן מנהלת האגף זאת מפני שהעירייה התקשרה באמצעות מכרז משכ"ל עם חברת "מסיעי שאשא", כאשר במסגרת התקשרות זו מבצעת חברת משכ"ל ביקורת שוטפות על פעילות חברת שאשא.
הביקורת מעירה כי אין גורם מטעם העירייה הנותן מענה מקצועי לבטיחות מערך ההיסעים. [סעיף 6.3].

5.4 מהביקורת עולה כי סגן מנהל המחלקה מעביר לחברת ההסעות את מספר הילדים בכל מסלול ואת מספר הרכבים לכל מסלול, אך אינו מנהל את רשימת המסלולים בפועל ואינו יודע איזה רכב או איזה נהג משתייך לכל מסלול. הביקורת מעירה כי ניהול המסלולים בפועל מתבצע ע"י חברת שאשא בע"מ, למרות שאין סעיף בחוזה המסמיך את החברה לנהל את המסלולים והרכבים באופן עצמאי [סעיף 7.1].

5.5 מנתוני המעקב שבוצעו באגף בחודשים דצמבר 2015 עד יוני 2016 עולה כי ביקורות אלו בוצעו בהיקף ממוצע מצומצם (17% מימי הלימודים). כמו כן בהשוואה לביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל (ראה סעיף 11.2 לדוח זה), כמות הממצאים שמצא העובד מעלה תהיה באשר לעצם קיום ביקורת יעילה ואפקטיבית על ידו [סעיף 11.1.4].

5.6 ב -27 לנובמבר 2016 העבירו קציני הבטיחות של "מסיעי שאשא" אישור לעירייה על פיקוח הנעשה בחברה על ידי קציני הפיקוח. אישור זה מתייחס לקבלני המשנה שמעסיקה החברה ביניהם: "מוניות קסס", "מוניות רמת-גן", ו"מוניות שרת חולון". הביקורת בקשה לקבל את אישור העירייה להעסקת קבלני משנה, וקבלה אישור מיום ה- 1.9.16 להעסקת חברת "הגל הבטוח". לא התקבלו אישורים בנוגע לקבלני המשנה האחרים, חברות המוניות.
הביקורת מציינת בחיוב כי תוקן בעקבות הערותיה [סעיף 9.2.1].

5.7 מהביקורת עולה כי על אף שחברת "מסיעי שאשא בע"מ" החלה להסיע תלמידים מיום 1 ספטמבר 2016, החוזה עמה נחתם כחודשיים וחצי לאחר תחילת העסקתה, ב- 16.11.16 . החשבונות הוגשו ואושרו באופן רטרואקטיבי, לאחר חתימת ההסכם [סעיף 8.2].

5.8 **מהביקורת עולה כי למרות שהועלו ליקויים חמורים בדוחות הפיקוח של משכ"ל, לא נמצא תיעוד לטיפול בליקויים אלה, כגון: הטלת קנסות, זימון לשימוע ועוד [סעיף 11.2].**

5.9 הביקורת ביקשה לבחון את התנהלות קבלן ההיסעים בעת הסעת התלמידים בשעות האיסוף והפיזור. לשם כך בצעה הביקורת 3 תצפיות ונמצאו מספר ליקויים. [סעיף 12].

5.10 מרבית הפניות למחלקה מתבצעות באופן טלפוני ישירות למחלקה **ואין במחלקה כלל תיעוד של הפניות הטלפוניות המתקבלות בכל יום.** הביקורת סבורה כי היעדר תיעוד של הפניות וריכוזן מקשה על עריכת בקרה ומעקב לצורך שיפור השירות וכן לצורך התחשבנות, גביית קנסות ושקילת התקשרות עתידית עם החברה [סעיף 13].

5.11 בדיווחי הפיקוח שנעשו ע"י משכ"ל, נמצאו 2 רכבים שגילם בניגוד למתחייב בחוזה [סעיף 17].

6. מבנה וארגון ביחידות העוסקות בניהול ההסעות

מחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות באגף החינוך (להלן: "המחלקה") אחראית בין היתר גם על פעולות מערך ההיסעים. מערך ההיסעים כולל 3 עובדים: ס/ מנהל מחלקת היסעים ו - 2 פקידות. לדברי ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה, לא אושר תקן יעודי של מפקח/קציין בטיחות מקצועי לאגף החינוך. לאור זאת, האגף מינה עובד כללי למטרה זו. נכון לחודש פברואר 2017 העובד הוחזר לתפקידו הקודם.

בשנה"ל תשע"ז מערך ההיסעים כולל 106 מסלולים המופעלים באמצעות 215 רכבים.

הביקורת סבורה כי על הנהלת העירייה לשקול לאשר תקן של קצין בטיחות בתעבורה באגף החינוך, בעיקר נוכח היקפי ההיסעים הגדולים עימם מתמודדת המחלקה והבקרה הנדרשת אחר פעילות חברות ההיסעים.

6.1 **נהלי עבודה -** מערך ההיסעים במחלקה פועל בהתאם להוראות החוק, תקנות וחוזרי מנכ"ל אשר מגדירים את אופן הפעולה הרצוי של ההסעות ברשויות המקומיות. חוקים ותקנות מהווים בסיס לנהלי עבודה מחלקתיים שאמורים היו להסדיר את פעילות המחלקה.
מהביקורת עולה כי הנהלים הכתובים חסרים, כגון: נוהל ביקורות בשטח, נוהל אישור חשבונות ספקים, נוהל דיווחי קווי נסיעה למשרד החינוך ועוד.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2 יש לכתוב נהלים מקיפים ועדכניים לפעולות המחלקה בתחום ההיסעים.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"באגף החינוך בכלל ובמערך ההיסעים בפרט קיימים תהליכי עבודה מסודרים ומובנים וכן תיעוד מלא של כל הקשור לביקורות, אישור חשבונות נוהלי דיווח למשרד החינוך ועוד.
<u>יחד עם זאת אנו מקבלים את המלצת הביקורת ובכוונתנו להפוך את התהליכים לנהלים כתובים</u>."

6.3 למרות המלצת מבקר העירייה משנת 2012 להתחיל **מיד** בעריכת ביקורות בטיחות וביטחון של ההסעות על ידי גורם מקצועי ומוסמך של העירייה, מונה עובד מהמחלקה לעריכת ביקורות בהיסעים רק בחודש דצמבר 2015 , וקודם לכן לא היה גורם מטעם העירייה המפקח על ההסעות וכן לא נערכו ביקורות לרכבי ההסעה ולנהגים. מדובר בהיקף תקציב מהותי של כ-20 מיליון ₪ בשנה ובהיקף מערך היסעים גדול. בשנת הלימודים תשע"ז הופסקה פעילות העובד בעריכת ביקורות בהיסעים. לדברי סגן מנהלת האגף זאת מפני שהעירייה התקשרה באמצעות מכרז משכ"ל עם חברת "מסיעי שאשא" כאשר במסגרת התקשרות זו מבצעת חברת משכ"ל ביקורת שוטפות על פעילות חברת שאשא.
הביקורת מעירה כי אין גורם מטעם העירייה הנותן מענה מקצועי לבטיחות מערך ההיסעים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

6.4 **הביקורת חוזרת על המלצתה מדוח המבקר לשנת 2012**, "יש מקום לשקול גיוס "ממונה בטיחות ובטחון בתעבורה" שעיקר תפקידו יהיה לפקח על הבטיחות והביטחון בהסעות התלמידים".

6.5 מהביקורת עולה כי ניהול ההיסעים השוטף כולל טיפול בפניות המוקד, אישור ההתחשבנות עם חברות ההסעה, יצירת קווי ההיסעים, ממשק העבודה מול מחלקת הטיפול בפרט וממשק העבודה עם קצין הבטיחות, מבוצעים בעיקר על ידי ס/מנהל מחלקת היסעים באמצעות פגישות עבודה שוטפות ודוחות תחזיות מול ביצוע, עבור כל אחת מחברות ההיסעים.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.6 מומלץ כי ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה יערוך פגישות עבודה שוטפות עם ס/מנהל מחלקת היסעים.

6.7 מומלץ לבצע אחת לרבעון ישיבת עבודה בנושא היסעים במעמד מנהלת האגף.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

*"**<u>אגף החינוך מקבל את המלצת הביקורת.</u>** סגן מנהלת האגף יקיים פגישות עבודה דו שבועיות קבועות עם סגן מנהל מח' היסעים לשם קבלת עדכונים שוטפים, מעבר ובקרה על דוחות הביקורת של משכ"ל.*

מנהלת אגף החינוך תקיים ישיבת עבודה בנושא היסעים אחת לרבעון.

ייכתבו נהלים לנושאים הנדרשים."

7. הליך ניהול קווי ההסעה ושיבוץ התלמידים

לאחר בחירת חברת ההיסעים נדרש לשבץ את התלמידים הזכאים להסעה למוסדות הלימוד, על רשימות המצויות במחלקת פרט. קווים אלו מציגים את מספר התלמידים המוסעים לכל מוסד ואת מספר הקו[3]. קווי ההסעה בצירוף פרטי התלמידים מועברים לחברת ההיסעים לצורך שיבוץ כל תלמיד לרכב ההסעה הנוסע למוסד הנדרש.



[3] מספר הקו משמש אף לצורך התחשבנות עם משרד החינוך בנושא היסעים

7.1 מהביקורת עולה כי, ס/מנהל מחלקת היסעים מעביר לחברת ההסעות את מספר התלמידים ופרטיהם בכל מסלול ואת מספר הרכבים לכל מסלול, אך אינו מנהל את רשימת המסלולים בפועל ואינו יודע איזה רכב או איזה נהג משתייך לכל מסלול. הביקורת מעירה כי ניהול המסלולים בפועל מתבצע ע"י חברת שאשא בע"מ, למרות שאין סעיף בחוזה המסמיך את החברה לנהל את המסלולים והרכבים באופן עצמאי.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אכן ניהול פרטני של הקווים מתבצע מזה עשרות שנים ע"י חב' ההסעות על בסיס הנתונים המתקבלים ממערך ההיסעים.

יש להדגיש כי מערך ההיסעים הוא זה שבונה את המסלולים, קובע את מס' התלמידים בכל מסלול ואת סוגי הרכבים.

לאחר שהחברה מקבלת את כל הנתונים הללו, היא לוקחת בחשבון את מקום המגורים של התלמידים ואת המוסד החינוכי בו הם לומדים, ובונה קווים אפקטיביים בהם זמן הנסיעה יהיה היעיל והקצר ביותר שניתן , כל זאת תוך התחשבות גם במספר התלמידים המוסעים בכל רכב."

7.2 משיחות שקיימה הביקורת עם מספר הורים לילדים מוסעים התברר כי, עד לאמצע חודש נובמבר 2016 לא היה נהג קבוע או רכב קבוע לכל מסלול ובכל יום הגיע נהג אחר בשעה אחרת וכך לא ידעו ההורים מתי לחכות עם הילדים ולעיתים חיכו הילדים זמן רב להסעה כיוון שלא היה סדר איסוף קבוע.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

*"החברה ומערך ההיסעים פעלו **בדיוק** כבשנים קודמות, באותה רמת התארגנות, רצינות ומאמץ להסעות מסודרות. בהתייחס לאי שביעות הרצון של מס' הורים, הרי שבכל פתיחת שנת לימודים ובמהלך השבועות הראשונים נעשים שינויים תכופים בקווים על מנת להתאימם לצרכים ולייעל אותם , דבר הגורם לעיתים לשיבושים קלים. מצב זה היה זהה לחלוטין בשנה זו."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת מקבלת את ההערה כי אכן קיים קושי בשיבוץ התלמידים , קווי ההיסעים והנהגים בתחילת השנה, בדומה לנעשה בכלל הרשויות בארץ. עם זאת, מומלץ לפעול, יחד עם חברת ההיסעים, לצמצום פרק הזמן הנ"ל לשם מניעת שינויים מהותיים ככל האפשר מהתלמידים המוסעים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.3 מומלץ כי ברשות המחלקה יימצא מיפוי כולל של כלל התלמידים המוסעים על פי קווי ההיסעים ופרטי הרכבים המסיעים את התלמידים. מיפוי זה יאפשר מענה מהיר להורים ללא פניה לחברת ההיסעים, בקרת מיצוי הכנסות ממשרד החינוך יעילה יותר, ובחינה האם בוצע מיפוי מיטבי של איסוף התלמידים ופיזורם ממוסדות הלימוד.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"במהלך החודשים האחרונים אנו נמצאים בבדיקה להכנסת תוכנת ניהול היסעים הכוללת בין היתר אפשרות לבנייה וניהול של קווי ההסעות באופן עצמאי."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת מברכת על פעולת האגף להטמעת מערכת ממוחשבת אשר תאפשר למערך ההיסעים תיעוד מלא מהם פרטי הרכב בכל זמן בהם מוסע כל תלמיד, וזאת לשם אפשרות ניהול המערך באופן יעיל יותר וכן מענה עצמאי ונוח לפניות ההורים.

8. בחירת הקבלנים לביצוע קווי ההסעות

להלן ריכוז התקשרות העירייה עם חברות ההיסעים לשנים 2011-2016 :

שנת לימודים	מועד התקשרות	חברת ההסעה	אופן התקשרות
תשע"ב	1/9/2011 15/8/2012	בון - תור	הצעות מחיר שנערכו על ידי חשכ"ל
תשע"ג	1/8/2012 15/8/2013	בון - תור	נמצא אישור להארכת ההתקשרות
תשע"ד	15/8/2013 15/8/2014	בון - תור	נמצא אישור להארכת ההתקשרות
תשע"ה- תשע"ו	1/9/2014 15/8/2016	בון - תור	נמצא אישור להארכת ההתקשרות
תשע"ז	16/11/2016 1/9/2019	מסיעי שאשא	מכרז 11/2015 של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי

8.1 **<u>העסקת חברת "בון תור"</u>**

בהתאם לנוהל למתן אישור התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב, 1972 למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי, ובהמשך לנוהל הצעות מחיר שנערך ע"י החשב הכללי של משרד האוצר במסגרת הוראת שעה מספר 7.9.0 הודעה מס' 45 מהדורה 08 – "רכישת שירותי הסעות בכלי רכב שונים", התקשרה העירייה עם הקבלן הזוכה "חברת בון-תור בע"מ" בשנת 2011. החל משנת 2011 עד לשנת 2016 נמצאו אישורים חתומים על ידי מורשי החתימה בעירייה להארכת ההתקשרות מול חברות ההיסעים – **תקין**.

8.2 **<u>העסקת חברת "מסיעי שאשא בע"מ"</u>**

במהלך חודש אוגוסט 2016 , פרסמה משכ"ל כי הזוכה הינה חב' "מסיעי שאשא בע"מ" . העירייה חתמה חוזה עם משכ"ל ב- 17.9.2016. ממועד זה התנהלו דיונים בין העירייה לקבלן הזוכה ונתקבלה החלטה שתמורת הנחה, העירייה תשלם באופן ישיר לחברת "משיאי שאשא". יתר התנאים נשארו כפי שסוכמו עם משכ"ל.

לאחר סיום המו"מ, ב- 16/11/16 העירייה חתמה הסכם עם החברה. **הביקורת מעירה כי** החברה מפעילה את ההסעות החל מחודש ספטמבר 2016 , החשבונות הוגשו ואושרו באופן רטרואקטיבי.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.2.1 יש להקפיד לחתום הסכם העסקה עם ספק, על כל מרכיביו, **טרם קבלת השירות.**

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"החוזה נחתם רק לאחר חודשיים וחצי משום שלאחר סיום נוהל משכ"ל וזכיית חב' שאשא, העירייה, באמצעות אגף הרכש והגזברות ניהלו משא ומתן עם חברת ההסעות ומשכ"ל להפחתת העלויות והעמלות".

9. העסקת קבלני משנה

9.1 **<u>העסקת קבלני משנה ע"י חברת "בון תור" בשנת תשע"ו.</u>**

סעיף 4.3 לחוזה בין העירייה לבין חברת בון תור בע"מ אוסר על העסקת קבלני משנה כדלהלן:

"הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם מתן שירותי ההסעות על פי מסמכי החוזה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות מראש ובכתב. הרשות המקומית תהא רשאית, לפי שיקול דעתה הבלעדי ומבלי שתהא חייבת במתן נימוקים להחלטתה, שלא לאשר העסקתו של קבלן/ית משנה מסוים/ים. בכל מקרה תהא האחריות לקיום הוראות מסמכי החוזה ולטיב שירותי ההסעות על הקבלן."

9.1.1 חברת "בון תור בע"מ" העסיקה את חברת "מסיעי שאשא בע"מ" כקבלן משנה לצורך ביצוע העבודות נשוא החוזה. הביקורת קבלה לידיה את אישור מנהל אגף החינוך דאז, מיום 10 אוגוסט 2011, המאשר לחברת "בון תור בע"מ" להעסיק את חברת "מסיעי שאשא בע"מ" לשם ביצוע ההסעות וכן מאפשר לקבלן המשנה להעסיק קבלני משנה מטעמו באישור העירייה.

9.1.2 מהביקורת עולה כי על אף שהחוזה האחרון שנחתם בין העירייה וחברת "בון-תור" נחתם ביום 29 בספטמבר 2014, לא ניתן אישור חדש להעסקת קבלני משנה. הביקורת סבורה כי אם תבוצע הארכת הסכם התקשרות עם קבלן, יש מקום לבחון עם הייעוץ המשפטי האם נדרשת העירייה להנפיק אישור חדש להעסקת קבלן משנה.

9.1.3 מהביקורת עולה כי כלל ההתחשבנות עם חברת "בון תור" בשנים 2011-2015 בוצעה ישירות מול קבלן המשנה, חברת "מסיעי שאשא", החשבוניות הכספיות הופקו על ידי חברת "בון תור" אך כלל הפירוט ובירור התשלומים נעשו מול חברת "מסיעי שאשא" שהיתה המסיעה בפועל. מכאן עולה כי ב- 5 השנים האחרונות 2011-2016 קבלן המשנה "מסיעי שאשא" היה קבלן ההיסעים בפועל.

9.2 **<u>העסקת קבלני משנה ע"י חברת "מסיעי שאשא" בשנת תשע"ז</u>**

סעיף 3.3. לחוזה עם "מסיעי שאשא" מציין כי:

"הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים במסגרת החוזה זה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה מראש ובכתב, על פי הנוסח הרצ"ב לחוזה זה..."

9.2.1 ב- 27 לנובמבר 2016, העבירו קציני הבטיחות של "מסיעי שאשא" אישור לעירייה על פיקוח הנעשה בחברה על ידי קציני הפיקוח, אישור זה מתייחס לקבלני המשנה שמעסיקה החברה ביניהם: "מוניות קסם", "מוניות רמת – גן", ו"מוניות שרת חולון".

9.2.2 הביקורת בקשה לקבל את אישור העירייה להעסקת קבלני משנה, וקבלה אישור מיום ה- 1.9.16 להעסקת חברת "הגל הבטוח". לא התקבלו אישורים בנוגע לקבלני המשנה האחרים, חברות המוניות.

הביקורת מעירה על העסקת קבלני משנה ללא קבלת אישור מהעירייה ובניגוד לנאמר בחוזה.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"בעקבות הערת הביקורת, הנושא טופל ונתקבלו אישורים מתאימים."

<u>התייחסות הביקורת:</u>
הביקורת מציינת לחיוב כי קיבלה לידיה את האישורים הנדרשים להעסקת קבלני משנה.

10. בדיקת חשבונות חברות ההיסעים

מחלקת ההיסעים וגזברות העירייה בודקים ומאשרים את חשבונות חברת ההיסעים.
חברת ההסעים מגישה את החשבונות לסגן מנהל מח' היסעים אשר בודק אותם, חותם ומעביר למנהל המחלקה לחתימה. לאחר מכן מועברת החשבונית לגזברות ושם נבדקת שוב אל מול המחירון בחוזה. לאחר בדיקה זו מבוצעת הוראת תשלום.

10.1 **<u>בדיקת חשבונות "בון-תור"</u>**

הביקורת בחנה את חשבוניות של חברת ההסעה "בון תור" בחודשים מאי 2015 ונובמבר 2014 אל מול המחירון המעודכן בחוזה.
ממדגם של 10 מסלולים (מתוך 75 מסלולים) שערכה הביקורת, נמצאה התאמה מלאה בין סכום החיוב בחשבונית לבין סכום החיוב המצוין בחוזה **- תקין**.

10.2 **<u>בדיקת חשבונות "מסיעי שאשא בע"מ"</u>**

הביקורת ביקשה לבחון את חשבוניות "מסיעי שאשא בע"מ" לחודשים ספטמבר-אוקטובר-נובמבר 2016 בהיבט של תקינות הקווים שחויבו בחשבוניות. נמצאה התאמה בין הקווים המוצגים בחשבונות החברה לבין הקווים המצויים בחוזה ההתקשרות עם חברת ההיסעים **- תקין.**

10.2.1 **<u>הקצאת מספר הרכבים בכל מסלול בהשוואה למספר התלמידים המוסעים בו</u>**

הביקורת דגמה מספר קווים על מנת לבחון התאמה בין מספר הילדים אשר משובצים בכל מסלול ובין מספר הרכבים אשר הוקצו למסלול ע"י סגן מנהל המחלקה, וזאת

במטרה לבחון את האפשרות לצמצום מספר הרכבים. מהביקורת עולה כי במקרים בהם לא מבוצעת הקצאה של כלי רכב לכמות הילדים, פונה ס/מנהל מח' היסעים למשרד החינוך לשם קבלת אישור עבור קבלת הכנסה בהתאם, לחילופין לעיתים מתקבלות הנחיות ממשרד החינוך לשם הקצאת רכב נוסף עבור הסעה ופיצול הילדים המוסעים למספר כלי רכב - **תקין.**

11. פיקוח ובקרה אחר מערך ההסעות

11.1 **<u>פיקוח ובקרה בחברת "בון תור" בשנת תשע"ה</u>**

בדו"ח הביקורת משנת 2012 ציין מבקר העירייה כי "הבדיקות של קצין הבטיחות של העירייה מסתכמות בבדיקת "ניירת" בלבד והוא אינו יוצא ל"שטח" כדי לבצע ביקורות מדגמיות (פתע) כדי לבדוק את תקינות הרכבים." כמו כן, צוין בדו"ח האמור כי "...בשנים האחרונות לא מבוצעות ביקורות של ההסעות, לא על ידי הקב"טים ולא על ידי ס/מנהל מחלקת ההיסעים (כפי שכן היה בעבר)." עוד עולה מדו"ח הביקורת משנת 2012, כי לא מקוימות הוראות הנוהל המחייבות בעיקר את ממונה הבטיחות, לבצע ביקורות סדורות של קווי ההסעות ולמסור דוחות שוטפים לסגן מנהל אגף החינוך או למנהל מחלקת הלוגיסטיקה וההיסעים. בהתאם ציין המבקר כי יש לצאת ל"שטח" כדי לבצע ביקורות מדגמיות (פתע) ולבדוק את תקינות הרכבים.

בדצמבר 2015 עובד מחלקת לוגיסטיקה מונה לערוך ביקורות שטח לרכבי ההסעות. יצוין כי מלבד עבודתו זו ביצע העובד עבודות תחזוקה שונות במחלקה. החל משנת הלימודים תשע"ז, עם חתימת ההסכם עם משכ"ל, קיבלה האחרונה את סמכויות הפיקוח על מערך ההיסעים לידיה.

11.1.1 מהביקורת עולה כי למרות המלצת המבקר בשנת 2012 להתחיל **מיד** בעריכת ביקורות בטיחות וביטחון של ההסעות על ידי גורם מקצועי ומוסמך של העירייה, **מונה העובד רק בחודש דצמבר 2015 וקודם לכן לא היה גורם מטעם העירייה המפקח על ההסעות וכן לא נערכו ביקורות לרכבי ההסעה ולנהגים.**

11.1.2 מהביקורת עולה כי אין במחלקה נוהל המפרט את הגדרת תפקיד העובד האחראי על הביקורות, מהן הפעולות שעליו לבצע במסגרת עבודתו, תדירות הביקורות שעליו לבצע, למי עליו לדווח על הממצאים, מהו המעקב אחר תיקון הליקויים שמצא ועוד.

11.1.3 הביקורת בחנה את הטופס אשר מילא העובד בביקורות אל מול המלצת המבקר בדוח 2012:

<u>דרישת מבקר העירייה</u>	**<u>האם קיים בטופס העובד בביקורות</u>**
קיום היתר לנהג להסעת תלמידים	לא
קיום רישיון בתוקף של הנהג	כן
בדיקת גיל הרכב	כן
האם כלי הרכב משויך להסעה הנבדקת	לא

האם הנהג משויך להסעה הנבדקת	לא
האם קיים מלווה	כן
<u>דרישת מבקר העירייה</u>	**<u>האם קיים בטופס העובד בביקורות</u>**
קיום מכשיר קשר	לא
קיום שלט "הסעת תלמידים" בחזית הרכב ומאחוריו	כן
קיום פנסים צהובים מהבהבים	כן
קיום טופס "בדיקת חפץ חשוד" החתום ע"י הנהג	לא
קיום חגורות בטיחות תקינות לכל מושב	כן
פעילות מזגן	לא
קיום עזרה ראשונה תקנית עם פריטים בעלי תוקף	כן
קיום ערכת מילוט	לא
משולשי אזהרה	לא
ערכת כיבוי אש	כן

כמו כן המליץ מבקר העירייה, על עריכת ביקורת לילה על מנת לבדוק שהאוטובוסים חונים בחניונים מסודרים ושמורים, כנדרש בחוזה, אך ביקורת זו לא נערכה.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת באשר לפרמטרים החסרים בטופס הביקורת הפנימי. הטופס יתוקן ואגף החינוך ידאג לבצע מעת לעת ביקורות מדגמיות בנוסף לביקורות השוטפות של משכ"ל."

11.1.4 הביקורת קיבלה את דוחות המעקב שנערכו ע"י העובד מטעם המחלקה מחודש דצמבר 2015 ועד לחודש יוני 2016. להלן ממצאי דוחות המעקב:

חודש	מספר ימי לימוד	מספר הביקורות הנדרשות (2 בכל יום לימודים)	מספר הביקורות שבוצעו בפועל	ממצאים שהועלו על ידי העובד	כמות ממצאים שהועלו במהלך החודש	חלוקת מספר הביקורת שבוצעו לימי לימוד באחוזים
12/2015	18	36	12		0	33%
1/2016	26	52	5		0	10%
2/2016	25	50	13		0	26%
3/2016	24	48	6	נמצא רכב משנת 2006 בניגוד לחוזה – אושר ע"י סגן מנהל מערך ההיסעים לשנה אחרונה.	1	13%
4/2016	10	20	0		0	0%
5/2016	25	50	13	נמצא רכב עם חגורת בטיחות לא תקינה – בבדיקה חוזרת	1	26%

				שבוע לאחר מכן נמצא תקין		
6/2016	24	48	5		0	10%

מנתוני המעקב שבוצעו בחודשים דצמבר 2015 עד יוני 2016 עולה כי, ביקורות אלו בוצעו בהיקף ממוצע מצומצם (17% מימי הלימודים). כמו כן, בהשוואה לביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל (ראה סעיף 11.2 לדוח) כמות הממצאים שמצא העובד מעלה תהיה באשר לעצם קיום ביקורת יעילה ואפקטיבית על ידו.

11.1.5 הביקורת בחנה את כלל הטפסים אשר מילא העובד בביקורות שביצע, נמצאו 26 טפסי ביקורת בהם שנת הרכב הינה בניגוד לנכתב בסעיף 2.12 לחוזה המציין כי על גיל הרכבים להיות מתחת לחמש שנים. למרות הליקויים, העובד רשם על גבי הטופס כי הביקורת תקינה.

11.1.6 **הביקורת מעירה** על רישומו של העובד כי הביקורת תקינה למרות הליקויים שעלו בביקורתו וסבורה כי יש להטיל קנסות על הקבלן, בהתאם למוגדר בחוזה.

<u>תגובת מנהלת האגף:</u>

"בעקבות דוחות ביקורת קודמות ולמרות בקשות חוזרות ונשנות של אגף החינוך, לא אושר תקן ייעודי של מפקח/קצין בטיחות מקצועי לאגף החינוך. לבסוף, לאור זאת, מינה אגף החינוך עובד כללי לביצוע מטרה זו.

הננו מודעים להערת הביקורת באשר לביקורות שבוצעו בהיקף ממוצע של 17% בלבד מימי הלימודים, ומקבלים אותה.

הנושא בא לידי פתרון כאשר מ-1/9/16 נערכות ביקורות יומיומיות ומקצועיות ע"י חב' משכ"ל.

למרות האמור לעיל, אנו מבקשים לקיים את המלצת הביקורת משנת 2012 ולמנות למערך ההיסעים קצין בטיחות בתעבורה מוסמך במשרה מלאה.

מינוי זה ייתן מענה מקצועי ומיטבי לכל סוגיות הבטיחות במערך ההיסעים."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>

הביקורת חוזרת על המלצתה בסעיף 6.4 כי יש מקום לשקול גיוס "ממונה בטיחות ובטחון בתעבורה", שעיקר תפקידו יהיה במערך ההיסעים.

11.2 **<u>פיקוח ובקרה בחברת "מסיעי שאשא"</u>**

בעקבות ההתקשרות עם משכ"ל, החל מספטמבר 2016, נערך פיקוח מטעמה על פעולת חברת ההיסעים "מסיעי שאשא". בהתאם לחוזה, עלות שירות הפיקוח, ליווי המכרז וההתחשבנות עם החברה היה 6% מהיקף ההתקשרות. העירייה פעלה להפחתת העמלה של משכ"ל וב-10/10/16 נמסר ממנהל הפרויקטים של משכ"ל כי אחוז העמלה יופחת ל – 4.5%. התשלום למשכ"ל בגין עבודת הפיקוח מתבצע ישירות מהעירייה.

11.2.1 הביקורת קיבלה לידיה את דוחות הפיקוח שנערכו ע"י משכ"ל בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2016, ובדקה 27 מתוך 63 הדוחות שקיבלה (ראה נספח א').

להלן ריכוז הליקויים שהועלו על ידי חברת משכ"ל:

- נמצאו 8 דיווחים בהם לא היה מלווה בהסעה.
- נמצאו 22 דיווחים של רכבים בהם לא מותקן חיישן לשכחת ילדים.
- נמצאו שני רכבים אשר גילם אינו תקין (מעל 10 שנים).
- נמצא רכב אשר דווח ב- 22/9/16 כי גילו אינו תקין, וב- 1/11/16 נמצא כי הוא עדיין משמש להסעת ילדים.
- נמצא דיווח כי המלווה ירד באמצע הנסיעה, כיוון שמיהר לעבודתו.
- נמצא דיווח כי לרכב אין אישור להסעת תלמידים ברישיון הרכב.
- נמצא נהג אשר רישיונו לא בתוקף.
- נמצאו שני רכבים אשר אישור בדיקת קצין הבטיחות אינו בתוקף.
- נמצא רכב אשר אין לו כלל אישור קצין בטיחות.
- נמצא רכב אשר הוריד את התלמידים בשער בית הספר בעוד השער נעול.
- נמצא רכב אשר לנהג לא הייתה את רשימת הילדים המוסעים.
- נמצא רכב אשר איחר בחצי שעה באיסוף הילדים מבית הספר.
- נמצאו 3 דוחות בהם היו ליקויים ולמרות זאת נכתב כי הדוח תקין.

11.2.2 **מהביקורת עולה כי למרות שהועלו ליקויים חמורים בדוחות הפיקוח של משכ"ל, לא נמצא תיעוד לטיפול בליקויים אלו, כגון: הטלת קנסות, זימון לשימוע ועוד.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

11.2.3 בכדי להבטיח ניהול תקין של נושא הפיקוח במערך ההיסעים, ובנוסף להמלצת הביקורת בסעיף 6, יש לדאוג ליצירת נוהל עבודה, וחלוקת אחריות ברורה לגבי עדכון ובקרה בין המחלקה לבין משכ"ל. מעבר לצורך הברור למעקב והטיפול המידי והיום יומי בממצאי הפיקוח שמעלה חברת משכ"ל, על הנהלת האגף לקיים דיון מעמיק אחת לרבעון בפעילות קבלן ההיסעים, כאשר דו"חות הפיקוח ישמשו ככלי לניתוח ובקרה. בנוסף, על הנהלת האגף לפעול מול חברת ההיסעים, עפ"י האמור בחוזה, בנושא הטלת קנסות/ בירורים של העבירות המתגלות על ידי מפקח משכ"ל.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת לתיעוד מלא של הטיפול בליקויים וקיום ישיבות קבועות אחת לשבועיים אצל סגן מנהלת האגף למעבר ומעקב אחר דוחות אלו.

מערך ההיסעים בדק את ריכוז הליקויים כפי שציינה הביקורת בסעיף 11.2.1 ומצא שחלקם הגדול אינו נכון. למשל מלווה שירד באמצע – המדובר במלווה של תלמיד מסוים הזכאי ללווי, הוריד אותו לביה"ס לאחר מכן סיים את תפקידו. יתר הילדים בהסעה

אינם זכאים ללווי. דוגמה נוספת – 8 דיווחים בהם לא היה מלווה בהסעה. המדובר בקווים שלא מצריכים מלווה. בכל מקרה הכול נבדק, מה שהתגלה כנכון טופל וכאמור יתקיים מעתה נוהל קבוע של ישיבות ובקרה נוספת, אחת לשבועיים על דוחות הביקורת, הליקויים והטיפול."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>

הביקורת הביאה את הליקויים שהועלו בדוחות הפיקוח של משכ"ל. רצוי כי האגף ינחה, ככל שניתן, את חברת משכ"ל בביצוע הפיקוח באופן מיטבי עבור כל הקווים לשם אי הצגת ליקויים שאינם מדויקים.

12. בחינת פעולת חברת ההיסעים

הביקורת ביקשה לבחון את התנהלות קבלן ההיסעים בעת הסעת התלמידים בשעות האיסוף והפיזור. לשם כך בצעה הביקורת 3 תצפיות :

12.1 **<u>22/12/16 – איסוף – מהשעה 06:00-07:45</u>**

איסוף תלמיד מרחוב ביאליק בר"ג, לבית הספר " קורצ'ק" ברח' סיני בפתח תקווה.
מספר רכב : 76-814-60

<u>ממצאי הביקורת :</u>

12.1.1 רכב הסעות לא משולט בניגוד לסעיף 2.9 לחוזה.

12.1.2 המלווה לא נראה יוצא מהרכב לקבל את הילד.

<u>המלצת הביקורת</u> :

12.1.3 הביקורת ממליצה על הטלת קנסות בגין הפרות אלה, וכן עריכת שיחת ריענון לכלל הנהגים על מנת לוודא כי הליקויים לא יחזרו שנית.

12.2 **<u>22/12/16 - פיזור – מהשעה 12:00- 15:00</u>**

פיזור מבית הספר "קורצ'ק" ברח' סיני בפתח תקווה.

<u>ממצאי הביקורת :</u>

12.2.1 בשעת הפיזור לא נראה אף רכב הסעות עם שילוט השייך לחברת "מסיעי שאשא בע"מ". כמו כן, רכב ההסעות הלא משולט (מספר רישוי 76-814-60) לא נראה מגיע למקום.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.2.2 הביקורת ממליצה **לחייב** את חברת ההסעות להציב שלטים המציינים את שם החברה המסיעה, שילוט כאמור מסייע לתלמידים ולהורים לזהות את רכבי ההסעה.

12.3 **<u>23/12/16 - איסוף – מהשעה 06:00-08:00</u>**

איסוף תלמיד מרח' סביון בר"ג, ל"בית אקשטיין" ברח' שלום עליכם 38 ר"ג.

ממצאים:

12.3.1 לא נמצא תלמיד היוצא מכתובת זו לרכב הסעות. משיחה טלפונית שהתקיימה עם אם הילד נמסר כי בימים שני וחמישי הילד ישן בבית אביו ולמחרת בבוקר (ימים שלישי ושישי) האב לוקח את הילד לבית הספר באופן עצמאי.

<u>המלצת הביקורת:</u>

12.3.2 הביקורת ממליצה לציין בקובץ הילדים המוסעים באילו ימים מוסע כל ילד. יתכן כי ישנם ילדים רבים שאינם מוסעים באופן יומיומי ויש לבחון האם ניתן לצמצם את הקווים או את סוג הרכב המבצע את הקו.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"כל הליקויים כפי שהתגלו בתצפיות (סעיף 12) ייבדקו אל מול חב' ההסעות ובמידת הצורך ינקטו הצעדים הנדרשים בכפוף לכתוב בחוזה.

<u>ככלל אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת ויבצע פיקוח , בקרה ואכיפה.</u>

בסעיף 12.2.1 – זהו מסלול שאינו שייך לחב' מסיעי שאשא וממילא כמובן שהרכב לא צריך להיות משולט במסיעי שאשא".

13. טיפול המחלקה בפניות

במחלקות המטפלות בהסעות התלמידים ברשויות המקומיות מתקבלות תלונות ופניות של הורי התלמידים, ושל גורמים במוסדות החינוך, בנושאים הנוגעים למערך ההסעה: איחור של רכב ההסעה, התנהגות לא נאותה של הנהג וכד'. חלק מהפניות מתקבלות בכתב (בפקס או בדוא"ל), חלק בטלפון, חלקן דורש מתן מענה וטיפול מידי.

13.1 מחלקת היסעים מקבלת מן המוקד, או באופן ישיר, את הפניות הנוגעות למערך ההיסעים בעירייה. מהביקורת עולה כי מרבית הפניות מתבצעות באופן טלפוני ישירות למחלקה. **אין במחלקה כלל תיעוד של הפניות הטלפוניות המתקבלות בכל יום**. מזכירת המחלקה מסרה לביקורת כי "הפניות מטופלות באופן מידי ואינן נרשמות כלל. תלונות המגיעות בכתב מתויקות בנפרד." **הביקורת מעירה כי היעדר תיעוד של הפניות וריכוזן מקשה על עריכת בקרה ומעקב לצורך שיפור השירות וכן לצורך התחשבנות, גביית קנסות ושקילת התקשרות עתידית עם החברה.**

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת וייערך לביצוע תיעוד ומעקב מתאימים אחר הפניות הטלפוניות המתקבלות במחלקה."

13.2 מעיון בתלונות הנשמרות במחלקה נמצא כי, במהלך שנת הלימודים תשע"ה נשמרו במחלקה רק 5 תלונות שנמסרו בכתב. מעיון שערכה הביקורת בטיפול תלונות אלה עולה כי התלונות טופלו באמצעות שיחות עם מנהלי חברת ההסעות והנהגים. הביקורת סבורה כי נושא התלונות מחייבות טיפול יותר מעמיק מאשר עריכת שיחות טלפוניות עם נציגי חברת ההיסעים.

13.3 **חיוב קנסות -** הביקורת בדקה את רשימות הפניות בכתב שהגיעו למחלקה במהלך שנה"ל תשע"ה ואת הפעולות שבוצעו במחלקה בגינן. **נמצא כי כלל התלונות שהתקבלו טופלו באמצעות שיחה עם הגורם האחראי בחברת ההסעה או עם נהג ההסעה ולא ניתן קנס בגין התלונה.** הביקורת מעירה על אי הטלת קנסות לחברת ההסעות, כמתחייב.

<u>המלצות הביקורת:</u>

13.4 יש לפעול לריכוז כלל הפניות בגיליון אלקטרוני באופן שיאפשר טיפול יעיל ושליפת נתונים לצורך התחשבנות/הטלת קנסות על קבלני ההסעות.

13.5 יש לפעול בהתאם לחוזה ההתקשרות עם חברת ההסעות ולחייב הפרות בקנסות כמצוין בחוזה. מתן קנסות מהווה סנקציה משמעותית אשר תביא לצמצום הפרות ונקיטת יתר זהירות מצד הנהגים.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>
"כל מקרה יידון ויטופל לגופו ובמידת הצורך יוטלו קנסות, כנדרש."

14. קציני בטיחות בתעבורה ורכזי תחבורה בעירייה

סעיף 3.2.5 להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרצי חנייה 5.3-66 (נ"ע 750) (להלן: "הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות"), קובע את תפקידיו של רכז תחבורה בנושא הסעות תלמידים ברשות המקומית. בין היתר רכז התחבורה אחראי על הנושאים כדלהלן:

- מיפוי תחנות האיסוף וההורדה של התלמידים ברשות.
- לוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה.
- לתדרך את חברות ההסעה ואת הנהגים.
- לתחקר כל אירוע חריג שאירע במהלך ההסעות.
- לוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות לגבי הסעת ילדים.

משרד מבקר המדינה (בדו"ח ביקורת בנושא הסעות משנת 2015) קבע כי: *"מן הראוי כי במסגרת הגדרת תפקידם של קציני הבטיחות בתעבורה ברשויות המקומיות (במידה שהיקף משרתם מאפשר זאת), תוגדר גם אחריותם בנוגע לפיקוח ובקרה על הסעות התלמידים באמצעות קבלני*

הסעות. הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות קציני בטיחות בהיקף הנדרש, צריכות לשקול למנות רכז תחבורה על מנת להבטיח את קיום דרישות הבטיחות בהסעות תלמידים בתחומי שיפוטן, כמתחייב מחוזר המנכ"ל."

14.1 הביקורת נפגשה עם קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה (להלן: "קצין הבטיחות בתעבורה"), ומצאה כי הוא מרכז אצלו את כלל רישיונות הרכב, ביטוחים, ורישיונות הנהגים המועסקים ע"י חברת "מסיעי שאשא". עם זאת, לא נמצאו רישיונות הרכבים ורישיונות הנהגים של קבלני המשנה של חברת "מסיעי שאשא" על אף שגם רכבים ונהגים אלה הנם חלק ממערך הסעות התלמידים בעירייה.

14.2 מהביקורת עולה כי ביום 24.8.16 נערך על ידי קצין הבטיחות בתעבורה יום עיון לנהגים ובו חידד את הנחיות הביטחון ובטיחות לנהגי הסעות, וזאת בהתאם להוראות סעיף 3.2.5 הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות.

14.3 קצין הבטיחות בתעבורה מסר לביקורת כי בניגוד לסעיף 3.2.5 (ד) להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות המורה כי רכז התחבורה יתחקר כל אירוע חריג במהלך ההסעות, **ס/מנהל מחלקת היסעים מטפל באירועים החריגים בהסעות ואינו מעביר את פרטי האירועים לקצין הבטיחות והתעבורה של העירייה.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

14.4 יש לקבל את רישיונות הרכב ורישיונות הנהגים של כלל הרכבים המשתתפים בהסעת תלמידים, לרבות אלו המועסקים באמצעות קבלני משנה (כנדרש בחוזה), ולרכזם בתיקיה אצל קצין הבטיחות בעירייה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר תוקף האישורים.

14.5 יש להעביר את הטיפול באירועים חריגים לקצין הבטיחות והתעבורה של העירייה כמתחייב מסעיף 3.2.5 (ד) להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת ויעביר את פרטי האירועים החריגים לקצין הבטיחות בתעבורה של העירייה."

15. קציני בטיחות בתעבורה בחברות ההסעה

סעיף 3.3.1(ב) להנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרצי חנייה 5.3-66 קובע כי "לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה". כלומר, הסעיף קובע כי לחברת ההסעות חובת מינוי של קצין תחבורה.

על פי הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות, קצין הבטיחות של חברת ההסעה יפקח על מתן שירותי ההסעות בהתאם למסמכי החוזה עם מזמין שירותי ההסעה וינהל את מערך ההסעות.

לדעת משרד מבקר המדינה (בדו"ח הביקורת בנושא הסעות משנת 2015), נוסף על הפיקוח שעל הרשות לבצע על ההסעות, על הרשויות המקומיות לדרוש מקציני הבטיחות של חברות ההסעה להגיש להן דיווחים תקופתיים על עמידתם של כלי הרכב המבצעים את ההסעות בדרישות הבטיחות, ולצרף לדיווחים את המסמכים הנקובים בחוזה ההסעות.

15.1 הביקורת קיבלה לידיה מקצין הבטיחות בעירייה את כתב ההסמכה וכתב המינוי של קצין הבטיחות של חברת "מסיעי שאשא" – **תקין**.

15.2 הביקורת מעירה כי למרות המלצת מבקר המדינה, לא קיימים אצל קצין הבטיחות בתעבורה דיווחים תקופתיים מקצין הבטיחות של חברות ההסעה, כך שלא ניתן לוודא כי הוא מבצע פיקוח על עמידת כלי הרכב בדרישות הבטיחות שקבעו משרד החינוך והעירייה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

15.3 יש לדרוש דיווחים תקופתיים על אופן הפיקוח של קצין הבטיחות של קבלן ההסעות על רכבי ההסעות וכן דיווחים תקופתיים מקציני הבטיחות של קבלני המשנה.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"חב' משכ"ל היא האחראית על ביצוע מעקב וקבלת דיווחים תקופתיים מקצין הבטיחות של קבלן ההסעות והעברתם לקצין הבטיחות בתעבורה של עיריית ר"ג."

16. כשירות הנהגים

סעיף 3 לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א – 2001 מחייב כי "מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה".

סעיף 1.4 לחוזה עם "מסיעי שאשא" מחייב את הקבלן לקיים את כל הוראות חוק זה.

סעיף 2.18 לחוזה עם "מסיעי שאשא" מפרט את התנאים להעסקת נהגים ומציין כי על הנהג להיות בעל רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב בו תבוצע ההסעה ולהסעת קבוצות ילדים ; בעל ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב אותו הוא נוהג ; אישור ממשטרת ישראל כי הנהג לא הורשעה בעבירות כמפורט בסעיף 1.4 לחוזה המתייחס למניעת העסקה של עברייני מין ; בעל אישור רפואי המעיד על מצב בריאות תקין ; כל אישור נוסף שנדרש עלפי דין, כפי שיקבע מעת לעת.

סעיף 5.8.1 (א) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר סב/6 (ב), מציין כי "נהג המסיע תלמידים יהיה בעל היתר להסעת ילדים (תקנה 84(ה) של משרד התחבורה)."

הכללים שנקבעו לכשירות נהגים נועדו להבטיח את ביטחון התלמידים ולמנוע מנהגים שאינם כשירים, לרבות עברייני תנועה, אלימות ומין, להסיע תלמידים צעירים.

כמו כן, המלצת מבקר המדינה לעניין זה היתה : "על הרשויות המקומיות להקפיד לקבל לידיהן את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעברות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות. עליהן גם להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים שברשותן. על הרשויות המקומיות לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים".

16.1 לצורך בדיקת קיום התנאים שבחוזה, פנתה הביקורת לקצין הבטיחות בעירייה ובקשה את האישורים הנדרשים. הביקורת בדקה מדגם של 34 נהגים. להלן ממצאי הבדיקה:

- נמצא כי לכל הנהגים יש אישור ממשטרת ישראל כי הנהג לא הורשע בעבירות כמפורט בסעיף 1.4 לחוזה המתייחס למניעת העסקה של עברייני מין – **תקין**.
- לא נמצאו אישורים רפואיים המעידים על מצב בריאות תקין של כל הנהגים.
- לכל הנהגים קיים אישור להסעת ילדים – **תקין.**

<u>המלצת הביקורת:</u>

16.2 מומלץ לפעול בהתאם להמלצת מבקר המדינה ולוודא שכל הנהגים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים ולוודא שהאישורים מצויים בידי קצין הבטיחות בעירייה.

17. כשירות הרכבים

סעיף 5.8.1. (ב) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר סב/6 (ב), מציין כי ..."רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה".

סעיף 2.6 לחוזה עם "מסיעי שאשא בע"מ" מציין כי הקבלן מתחייב כי גיל כלי הרכב, שישמשו למתן שירותי ההסעות במסגרת חוזה זה, לא יעלה על עשר שנים אלא בכפוף לאישור מראש ובכתב של הרשות המזמינה בהתאם להוראות משרד החינוך בעניין.

סעיף 5.8.1. (ד) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר סב/6 (ב), מציין כי "רכב הסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, ויש לוודא שעבר את כל הבדיקות הנדרשות."

בדו"ח מבקר המדינה בנושא העיר המבקר "לעיריות ... כי עליהן לדרוש מחברות ההסעה לצרף לחוזה ההסעות האחיד רשימת כלי רכב עדכנית שבה יצוינו סוגי הרכבים המבצעים את ההסעות, מספר הרישוי שלהם ושנת הייצור וכן העתקים של רישיון הרכב ושל רישיון ההסעה; על הרשויות המקומיות לקיים מעקב שוטף אחר חידוש תוקף רישיונות ההסעה של רכבי ההסעות לאחר שתוקפם פג".

17.1 קצין הבטיחות בתעבורה של העירייה מסר לביקורת את הצהרת קציני הבטיחות של "מסיעי שאשא" כי הם מבצעים ביקורת חודשית לרכבי החברה. עם זאת, לא נמסרה לביקורת הצהרה דומה מטעם קציני הבטיחות של קבלני המשנה המועסקים ע"י חברת "מסיעי שאשא".

17.2 במסגרת הביקורת נבדקו רישיונות רכב של 34 רכבים שנבחרו אקראית מתוך הרישיונות שהעביר קצין הבטיחות של חברת ההסעות. נמצא רכב אחד אשר גילו בניגוד למתחייב בחוזה ובניגוד להוראת חוזר מנכ"ל משרד החינוך (מספר רישוי 9892059 שנת ייצור 2006).

17.3 הביקורת תציין כי בהתאם לסעיף 9.3 לחוזה הסעת תלמידים ברכב הסעה שגילו עולה על 10 שנים, ללא אישור מראש של הרשות המזמינה, יחויב בקנס של 1,000 ₪ ליום.

17.4 הביקורת עיינה בדיווחי הפיקוח שנעשו על ידי משכ"ל, מהדו"חות עולה כי שני רכבים נוספים אשר גילם בניגוד למתחייב בחוזה ולהוראת חוזר מנכ"ל משרד החינוך (מספר רישוי 5547923 שנת ייצור 2000, מספר רישוי 2496735 שנת ייצור 2001).

<u>המלצת הביקורת:</u>

17.5 יש להקפיד שלא להסיע תלמידים ברכבים שגילם עולה על 10 שנים וכן יש להטיל קנסות על הקבלן בגין הסעות ברכבים אלו.

<u>תגובת ס/מנהלת האגף ומנהל המחלקה:</u>

"אגף החינוך מקבל את המלצת הביקורת."

נספח א' – מידגם ממצאי דוחות הפיקוח שנערכו ע"י משכ"ל בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2016

מספר רכב	מלווה	חיישן לשכחת ילדים	גיל הרכב	הערות	תאריך
8361925	לא	לא נבדק	תקין	איחור של חצי שעה באיסוף, אין רשימת תלמידים אצל הנהג	08/09/2016
9139026	כן	לא נבדק	תקין	לא נבדק אישור ק.בטיחות ונכתב כי הדוח תקין	11/09/2016
5702665	כן	לא נבדק	תקין	ילדים ירדו בבית הספר כשהשער נעול	15/09/2016
1564512	כן	לא	תקין	נכתב כי הדוח תקין על אף שאין חיישנים	15/09/2016
9959726	כן	לא נבדק	תקין	אין אישור ק.בטיחות ונכתב כי הדוח תקין	18/09/2016
3837438	לא	לא	תקין	אישור בדיקת קצין בטיחות לא בתוקף	19/09/2016
5547923	כן	לא	לא תקין	שנת יצור 2000	22/09/2016
2094232	לא		תקין		05/10/2016
1264934	כן	לא	תקין	רישיון נהיגה לא בתוקף	05/10/2016
1037871	כן	לא	לא נבדק	אין אישור להסעת תלמידים ברישיון רכב	06/10/2016
7529153	לא	לא	תקין		06/10/2016
2783664	כן	לא	תקין	אישור בדיקת קצין בטיחות לא בתוקף	06/10/2016
8822568	כן	לא	תקין		13/10/2016
9287626	לא	לא נבדק	תקין	המלווה ירד בדרך כי ממהר לעבודה	13/10/2016
8822468	כן	לא	תקין		18/10/2016
2457876	כן	לא	תקין		18/10/2016
1559912	כן	לא	תקין		26/10/2016
2034532	כן	לא	תקין		26/10/2016
4998154	לא	לא	תקין		27/10/2016
4395831	כן	לא	תקין		30/10/2016
2457876	כן	לא	תקין		30/10/2016
7529153	לא	לא	תקין		31/10/2016
5547923	כן	לא	לא תקין	שנת יצור 2000	01/11/2016
1581212	כן	לא	תקין		01/11/2016
2496735	כן	לא	לא תקין	שנת ייצור 2001	02/11/2016
2783664	כן	לא	תקין		03/11/2016
2094232	כן	לא	תקין		03/11/2016

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא תפעול מערך ההיסעים באגף החינוך

- **ראש העיר מבקש לציין שהביקורת נערכה בהתאם לתכנית העבודה של המבקר ולבקשת מנהלת אגף החינוך.**

1. **סעיף 6.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בכוונת האגף לכתוב נהלים מקיפים לפעולות המחלקה בתחום ההיסעים.

2. **סעיף 6.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בזמן הקרוב יתפרסם מכרז לתפקיד זה.

3. **סעיף 6.6 ו-6.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. סגן מנהלת אגף החינוך יקיים פגישות עבודה שוטפות דו שבועיות ומנהלת האגף תקיים ישיבה אחת לרבעון.

4. **סעיף 7.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. במהלך חודש יוני אושרה רכישה של תוכנת ניהול היסעים הכוללת בין היתר אפשרות לבנייה וניהול של קווי ההסעות באופן עצמאי.

5. **סעיף 8.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

6. **סעיף 11.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. האגף יערוך תיעוד מלא של הטיפול בליקויים ויקיים ישיבות קבועות אחת לשבועיים למעקב אחר דוחות הליקויים.

7. **סעיף 12.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האגף יבצע פיקוח בקרה ואכיפה ובמידת הצורך ינקטו הצעדים הנדרשים בכפוף לכתוב בחוזה.

8. **סעיף 12.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האגף יבצע פיקוח בקרה ואכיפה ובמידת הצורך ינקטו הצעדים הנדרשים בכפוף לכתוב בחוזה.

9. **סעיף 12.3.2**

רה"ע מקבל באופן חלקי את המלצת הביקורת. לא ניתן לעשות שינויים בנושא מערך ההסעות לילדי החינוך המיוחד. בחינוך הרגיל הנושא יבחן בעתיד.

10. **סעיף 13.4, 13.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. כל מקרה ידון ויטופל לגופו ובמידת הצורך יוטלו קנסות כנדרש.

11. <u>סעיף 14.4, 14.5</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. האגף יעביר את הטיפול באירועים החריגים לקצין הבטיחות החדש שימונה באגף החינוך.

12. <u>סעיף 15.3</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. מתקבלים ממשכ"ל דיווחים על כל הליקויים.

13. <u>סעיף 16.2</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. העירייה תבדוק מול החברה ותוודא שיש לה את כל האישורים הנדרשים.

14. <u>סעיף 17.5</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

השתתפות משרד החינוך בגין הסעות למוסדות חינוך

השתתפות משרד החינוך בגין הסעות למוסדות חינוך

1. מבוא

השתתפות משרדי הממשלה במימון הרשויות המקומיות הינה אחד המקורות החשובים ביותר בהכנסותיהן. משרדי ממשלה ייעודיים, כגון משרד החינוך, מממנים שירותים ממלכתיים שבתחום סמכויותיהם ואשר מוענקים על ידי הרשויות המקומיות. בשנת 2015 תוקצבו ההכנסות הייעודיות לעירייה ממשרדי הממשלה בכ-188 מיליון ש"ח, ומהם 135 מיליון ש"ח ממשרד החינוך.

משרד החינוך מעביר תשלומי השתתפות בפעולות החינוך ברשות, לרבות בהסעת תלמידים.

בהנחיות המשרד מצוין כי המשרד משתתף בשיעור של 40% - 50% מ- "העלות המאושרת על ידי המשרד" (לפי סוג הרשות ויעד הנסיעה: 40% לרשות ללא מענק איזון עבור נסיעות בתוך העיר, 50% מחוץ לעיר) של הסעות התלמידים שנמצאו זכאים לכך, בהתאם לקריטריונים שקבע המשרד בהוראת **חוזר המנכ"ל מס' 3.3-6 בנושא "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר מנכ"ל").**

לגבי רוב הרשויות המקומיות, משרד החינוך מחשב את השתתפותו בהתבסס על אחת משתי שיטות תקצוב: (א) שיטת תקצוב 'פר מסלול', המבוססת על עלות המסלול שאישר המשרד, ומיועדת לתלמידי החינוך המיוחד; (ב) שיטת תקצוב 'פר קפיטה', לפי תלמיד, המבוססת על תעריף לתלמיד ליום הסעה, ומיועדת לתלמידי החינוך הרגיל. לצורך התקצוב כאמור, על הרשויות לדווח על נתוני ביצוע ההסעות ומספר התלמידים שאושרה להם הסעה (בהתאם לשיטת התקצוב).

לפי נתונים שהועברו ממחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות, בשנה"ל תשע"ה הוסעו 1,500 תלמידים למסגרות חינוכיות בתוך העיר ומחוץ לה, באופן מאורגן באמצעות חברות הסעה. מרבית ההסעות המאורגנות הן למסגרות החינוך המיוחד, וכן מבוצעות הסעות מאורגנות למסגרות החינוך הרגיל. את מרבית הסעות התלמידים, בשנה"ל תשע"ה , ביצעה חברת "בון-תור", או קבלני משנה מטעמה.

מחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות באגף החינוך אחראית על ניהול ותפעול מערך ההסעות.

בהתאם לנתוני התקציב לשנת 2015, הוצאות העירייה בגין הסעות תלמידים הסתכמו ב- 20,184 אלפי ₪, והכנסות משרד החינוך הסתכמו ב- 5,500 אלפי ₪, שהם 27% מהוצאות העירייה בגין הסעות תלמידים.

2. תיאור הליך בקרת ההכנסות

לצורך בדיקת מקסום ההכנסות ממשרד החינוך בגין הסעות, מעסיקה עיריית רמת גן יועץ חיצוני בעל התמחות בנושא זה. יועץ זה מקבל את נתוני המסלולים שמפעילה העירייה, מדווח למשרד החינוך בגין התלמידים המוסעים ועוקב אחר קליטת הנתונים במשרד החינוך וקבלת התשלומים בגינם. שיטת הדיווח למשרד החינוך הינה באמצעות המערכת הממוחשבת של משרד החינוך, "הסעות נט", אשר גוזרת את נתוני התלמידים הזכאים.

להלן תרשים המתאר את הליך הדיווח:



3. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו נתוני הזכאות ותשלומי ההשתתפות לפי כללי משרד החינוך בגין הסעות התלמידים. כמו כן, נבחן אופן הדיווח עליהם למשרד החינוך.

4. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה עם:

- גזבר העירייה
- ס/מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה, היסעים ובטיחות
- סגן מנהל מחלקת היסעים
- היועץ החיצוני לעירייה

כמו כן, ערכה הביקורת:

- סקירת חוקים, פסיקה, חוזר מנכ"ל של משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך.
- ניתוח כרטיסי הנה"ח עירוניים הכוללים הוצאות והכנסות בגין הסעות תלמידים.
- בדיקת ספר התקציב העירוני לשנים 2015-2016 בגין הסעות תלמידים.
- בדיקת דיווחי אגף החינוך למשרד החינוך אודות הסעות תלמידים.
- בדיקת חשבוניות ודוחות ביצוע של חברות ההסעות.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת ס/מנהלת אגף החינוך ומנהל מחלקת לוגיסטיקה היסעים ובטיחות שולבה בדוח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

5. מערכות מידע

5.1. הסעות נט - מערכת שפותחה ע"י מנהל תקשוב ומערכות מידע על מנת לאפשר לרשויות המקומיות לדווח למשרד החינוך על תלמידים מוסעים. פיתוח המערכת מחליף את הדיווח הידני (טפסים) למשרד על מנת להקל ולייעל את התהליך. המערכת משתמשת בנתונים ממאגרי המידע של המשרד (כגון: מוסדות, תלמידים, ישובים, מיפוי בין ישובי, ועדות השמה, לוח שנה, סל חופשות ועוד).

5.2. מית"ר - מית"ר (מערכת תשלומים מאוחדת) (להלן: "**מית"ר**"): מערכת מית"ר מספקת מידי חודש מידע על תשלומים המגיעים לרשות ממשרד החינוך לפי תחומים ומאפשרת מעקב ובקרה על התשלומים המועברים לרשות.

6. נתונים כספיים

להלן ריכוז אומדן ההכנסות לשנים תשע"ג-תשע"ו, המתייחס להסעות חינוך מיוחד (שוטף וחופשות):

שנת לימודים	תקבול בפועל בגין שוטף באלפי ₪	אופן קבלת התשלומים	הכנסות צפויות באלפי ₪	סה"כ באלפי ש"ח
תשע"ג	5,533	במהלך השנה נתקבלו תשלומי מקדמות על בסיס שנים קודמות. בוצע עדכון תשלום לתשלומים השוטפים על בסיס נתוני הדיווח של העיריה בחודש 8/2014. בחודש 6/2016 בוצע החזר בגין הסעות בחופשות בסך 600 אלף ₪.	0	6,133
תשע"ד	4,491	במהלך השנה נתקבלו תשלומי מקדמות על בסיס שנים קודמות. בוצע עדכון תשלום לתשלומים השוטפים על בסיס נתוני הדיווח של העיריה בחודש 8/2015. רק בחודש 6/2016 בוצע החזר בגין הסעות בחופשות בסך 627 אלפי ₪.	0	5,118
תשע"ה	5,819	במהלך השנה נתקבלו תשלומי מקדמות על בסיס שנים קודמות. בוצע עדכון תשלום לתשלומים השוטפים על בסיס נתוני הדיווח של העיריה כולל החזר בגין החופשות בסוף השנה.	0	5,819
תשע"ו	2,309	במהלך השנה נתקבלו מקדמות על בסיס נתוני תשע"ה, על פי הערכות המחלקה יש לקבל הכנסות בגין שוטף+חופשות בסך 3,712 אלפי ₪.	3,712	6,021
סה"כ	18,152		3,712	23,091

מנתוני הטבלה עולה כי המשרד נוהג לבצע השלמה של התשלומים על פי דיווחי הרשות שנה לאחר תום שנת הלימודים. עם זאת, תשלומי המשרד בגין השנים תשע"ג ותשע"ד התקבלו שנתיים ושלוש לאחר מכן - בחודש יוני 2016.

השלמת התשלומים לשנה"ל תשע"ו, בסך 3,712 אלפי ₪, עתידה להתבצע בחודש 9/2017.

<u>תגובת ס/מנהלת אגף החינוך ומנהל המחלקה:</u>

"באשר לחופשות תשע"ג + תשע"ד שהתקבלו רק בחודש 06/16 , כל הדיווחים הוגשו למשרד החינוך ע"י עיריית ר"ג בזמן ***<u>והעיכוב נגרם אך ורק ע"י אגף היסעים מחוז ת"א של משרד החינוך. יש לציין שעיכוב זה חל על כל הרשויות במחוז ובעקבות הלחץ שלנו, עיריית ר"ג, היא הראשונה שקיבלה תשלומים אלה.</u>***

באשר לשנת הלימודים תשע"ו – אכן התקבלו המקדמות הנ"ל והשלמת התשלומים בסך 3,712,000 ₪ עתידה להתקבל בחודש 09/17 (יש לציין כי סכום זה הוא אומדן בלבד).

חשוב לציין כי משרד החינוך מעביר באופן קבוע מקדמות על בסיס שנה קודמת ואת התשלום במלואו רק לאחר כשנתיים."

7. נתוני תקציב הסעות תלמידים

להלן נתוני תקציב ההסעות לפי ספר התקציב העירוני לשנים 2015-2016 :

מס' סעיף תקציב	שם סעיף תקציב	תקציב 2015 באלפי ₪	תקציב 2016 באלפי ₪
1817800710	הסעות ילדים הובלות והסעות	20,184	20,184
1317800920	השתתפות משרד החינוך בהסעת תלמידים	5,500	5,600
	הפרש בש"ח בין הכנסות להוצאות	14,684	14,584
	שיעור ההשתתפות מסך ההוצאות	27%	28%

ממצאי הביקורת :

7.1. מהטבלה עולה, כי שיעור ההשתתפות של משרד החינוך מסך הוצאות ההסעות בשנת 2015 **היה 27%, ובשנת 2016 שיעור ההשתתפות היה 28%.** משרד החינוך מחויב להעביר **שיעור של 40% - 50%** מסך עלויות ההסעות המאושרות על ידו.

הסיבות בגינן שיעור ההשתתפות נמוך מ-40%-50% הינן :

- קיימים תלמידים אשר אינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך להסעה ולמרות זאת העירייה מסיעה אותם למוסדות הלימוד כגון : תלמידים בעלי לקויות למידה ; תלמידים מחוננים ; תלמידים הזכאים להחזר תחבורה ציבורית בלבד.
- קיים הפרש בין התעריפים אשר משרד החינוך מאשר לבין התעריפים אשר העירייה משלמת לחברת ההסעות.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.2. על העירייה לגבש מדיניות עירונית באשר למקרים בהם יוסעו תלמידים אשר בהתאם לחוזר המנכ"ל אינם זכאים להסעה.

<u>תגובת ס/מנהלת אגף החינוך ומנהל המחלקה:</u>

"תלמידים שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך ולמרות זאת מוסעים :
מדיניות עיריית ר"ג מזה שנים רבות היא להסיע גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריון משרד החינוך כגון : הסעות תלמידים בעלי לקויות למידה, תלמידים מחוננים, תלמידים הזכאים להחזר דמי תחבורה ציבורית בלבד (ממלכתי דתי ועוד).
הפרש תעריפים - השתתפות משרד החינוך בעלות ההסעות כפופה למגבלה של מחיר מקסימום, כלומר כשמחיר המסלול במכרז החדש גבוה מהמחיר הקודם , משרד החינוך נצמד למחיר הקודם.
*מחיר המקסימום - מחירון משרד החינוך שנקבע בשנת 2002 ונקבע **<u>בכפוף להחלטת ממשלה על הקפאת התייקרות מאותה שנה, ומאז לא עודכן.</u>**"*

8. הסעות תלמידי החינוך המיוחד

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תלמידי החינוך המיוחד, הסובלים מלקויות מסוימות המפורטות בחוזר מנכ"ל, זכאים להסעות **מאורגנות**, בלא קשר למרחק בו הם מתגוררים מהמוסד החינוכי.

הזכאות להחזרי משרד החינוך עבור ההסעות המאורגנות של תלמידי החינוך המיוחד הינה, אפוא, בהתאם ללקות של התלמידים, גם אם המרחק בין כתובת מגורים לבין מוסד הלימודים אינו מצדיק את ההסעה.

שיטת התקצוב בהסעות החינוך המיוחד הינה על פי שיטת פר מסלול. העלות המתוקצבת הינה מחיר המסלול על-פי מכרז, בכפוף למגבלת מחיר מקסימום שקבע משרד החינוך, במכפלת שיעור ההשתתפות של משרד החינוך.
שיטת הדיווח על מסלולי החינוך המיוחד החל משנת לימודים תשע"ה, הינה באופן ממוכן. היועץ החיצוני מדווח על המסלולים במערכת הסעות נט. המערכת מציגה בפני המשתמש מי הם התלמידים הזכאים להסעה ("דו"ח מומלצים"), עבור תלמידים אלו נדרשת הזנה למערכת כי אכן תלמידים אלו מוסעים על ידי העירייה ובאילו מסלולים.

8.1. <u>מסלולי חינוך מיוחד שלא דווחו למשרד:</u>

על מנת לקבל ממשרד החינוך החזרים בגין הסעות החינוך המיוחד, על העירייה לדווח על ביצוע הסעות אלה. כאמור, הדיווח מבוצע באופן ממוכן במערכת הסעות נט על ידי היועץ החיצוני באמצעות הזנת פרטי הטבלה המפרטת את קווי ההסעה – מסלול, מספר רכבים ומספר תלמידים, המתקבלת מסגן מנהל מחלקת היסעים (להלן: "טבלת המסלולים").

<u>ממצאי הביקורת:</u>

8.1.1. הביקורת ערכה השוואה בין טבלת המסלולים של המחלקה, כפי שהתקבלה מסגן מנהל המחלקה נכון ל- 22.3.15 ובין הדיווח שהתקבל ממשרד החינוך (להלן: "קטלוג מסלולים") **- נמצא תקין.** המסלולים אשר **לא דווחו כלל** למשרד החינוך מקורם בהסעות חינוך רגיל אשר לא מתקבלת הכנסה בגינם, וכן מסלולים שהוגשו עבורם ערעורים למחוז וטרם נענו.

8.1.2. מהביקורת עולה כי, מתקיימת בקרה על ידי ס/מנהל מחלקת היסעים, שהתלמידים המומלצים על ידי המשרד לקבלת שירותי הסעה אכן מדווחים למשרד החינוך.

8.2. <u>בחינת הבקרה הנערכת על ידי היועץ למסלולים שדווחו למשרד:</u>

הביקורת ביצעה בחינה של עשרה קווי מסלול, מתוך 106 מסלולי היסעים, כפי שהתקבלו בטבלת המסלולים ובקטלוג המסלולים, על מנת לבחון האם ישנם קווים שלא דווחו כראוי או שמשרד החינוך אינו מכיר במלוא הדיווח ועל כן מעביר החזרים נמוכים יותר.

מהמדגם עולה כי הדיווחים תקינים, וכי מערך ההיסעים פועל בהתאם למדיניות העירייה הקובעת שבמקרים מסוימים יבוצעו הסעות, אף כי לא מתקבל בגינם החזר ממשרד החינוך.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא השתתפות משרד החינוך בגין הסעות למוסדות חינוך

1. סעיף 7.2

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מדיניות עיריית רמת-גן מזה שנים רבות להסיע גם תלמידים שאינם עומדים בקריטריון משרד החינוך כגון: הסעות תלמידים בעלי לקויות למידה, תלמידים מחוננים, תלמידי החינוך הממלכתי דתי - הזכאים להחזר דמי תחבורה ציבורית בלבד.

השתתפות משרד החינוך בעלות ההסעות כפופה למגבלה של מחיר מקסימום, כלומר כשמחיר המסלול במכרז החדש גבוה מהמחיר הקודם, משרד החינוך נצמד למחיר הקודם. מחירון משרד החינוך שנקבע בשנת 2002, ונקבע בכפוף להחלטת ממשלה על הקפאת התייקרות מאותה שנה, ומאז לא עודכן.

נאותות ההתנהלות הכספית בבתי ספר בניהול עצמי

נאותות ההתנהלות הכספית בבתי ספר בניהול עצמי

1. מבוא

1.1 הביקורת נערכה בין החודשים יוני עד אוקטובר 2016 בגין שנת הלימוד תשע"ו.

1.2 במסגרת הביקורת נבחרו 3 בתי ספר: 2 בתי ספר תיכוניים ; תיכון ע"ש "בליך" ותיכון "אורה מודיעים", וביה"ס יסודי "מכלל". להלן רקע כללי על כל בית ספר:

תיכון "בליך"

בית הספר התיכון "בליך" הוא ביה"ס תיכון ארבע שנתי לכיתות ט' עד יב'. בבית הספר 2,019 תלמידים הלומדים ב- 59 כיתות. בית הספר משלב לימודי מגמות בתחומים שונים, כגון: מדעים וטכנולוגיה, אומנויות, מדעי החברה והרוח, שפות, ספורט, תחומי דעת ומסלולים למצטיינים.

ביה"ס "בליך" עבר לפני שלוש שנים תהליך הסמכה לתקן 2000 : ISO 9001 של מכון התקנים הישראלי, וזכה להכרה מקצועית למתן שירותי חינוך פדגוגיים וחברתיים ערכיים. בכל שנה מגיע לביה"ס מבקר מטעם מכון התקנים לבדוק ולבחון את התאמת הנהלים למערכת, ובסיום התהליך מקבל ביה"ס את תעודת ההסמכה לדרישות התקן.

תיכון "אורה מודיעים"

בית הספר התיכון "אורה מודיעים" הוא ביה"ס תיכון עיוני ארבע שנתי, לכיתות ט' עד יב'. בבית הספר 358 תלמידים הלומדים ב- 14 כיתות ב- 10 מגמות לימוד שונות.

בית הספר הצטרף לפיילוט הארצי של תעודת בגרות חברתית. התעודה תינתן על ידי משרד החינוך בנוסף לתעודת הבגרות של ההישגים בתחומי הדעת. בית הספר הצטרף בשנה"ל תשע"ב לרפורמת "עוז לתמורה" בהיקף מלא. במסגרת הרפורמה ניתנים שיעורים פרטניים על ידי כל מורי ביה"ס.

בי"ס "מכל"ל"

בי"ס "מכלל" מונה 593 תלמידים הלומדים ב-21 כיתות. בית הספר מחולק לשני מבנים: חטיבה צעירה בה לומדים תלמידי כיתות א'-ב' ובניין מרכזי לתלמידי כיתות ג'-ח'. בבית הספר הכיתות מצוידות במחשב, מקרן ומסך. כמו כן, קיימת מעבדת מחשבים, חדר מוסיקה מרווח, ספריית אנגלית, אולם ספורט, חדר מחול, מעבדת מחשבים חדישה וסדנת אמנות. לצד לימודי הליבה לומדים התלמידים גם לימודי העשרה.

2. מטרות הביקורת

בחינת נאותות ניהול כספי בתי-הספר בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הנחיות העירייה והוראות ניהול תקין, ובכלל זה, בין היתר:

2.1. ניהול הכספים בבתי הספר בהתאם לכללים וההנחיות שנקבעו על ידי משרד החינוך ועיריית רמת גן.

2.2. בדיקת נאותות ניהול חשבונות הבנק.

2.3. התקשרויות עם ספקים וביצוע תשלומים.

2.4. ניהול התקציב השוטף.

2.5. נאותות השימוש בכספי ההורים.

2.6. נושאים נוספים, ככל שעלו במהלך הבדיקה.

3. מתודולוגיה

3.1. נערכו פגישות ושיחות עם מנהלת אגף החינוך; ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים באגף; מבקרת החשבונות באגף החינוך, וכן עם מנהלות ומזכירות בתי הספר.

3.2. נסקרו הזמנות רכש, הצעות מחיר וחשבוניות בגין רכישות שביצעו בתי הספר.

3.3. נסקרו דוחות ממערכת הנהלת החשבונות הממוחשבת "אסיף".

3.4. נסקרו ונבדקו תדפיסי בנק, אסמכתאות מהבנק, ניהול המחאות וכד'.

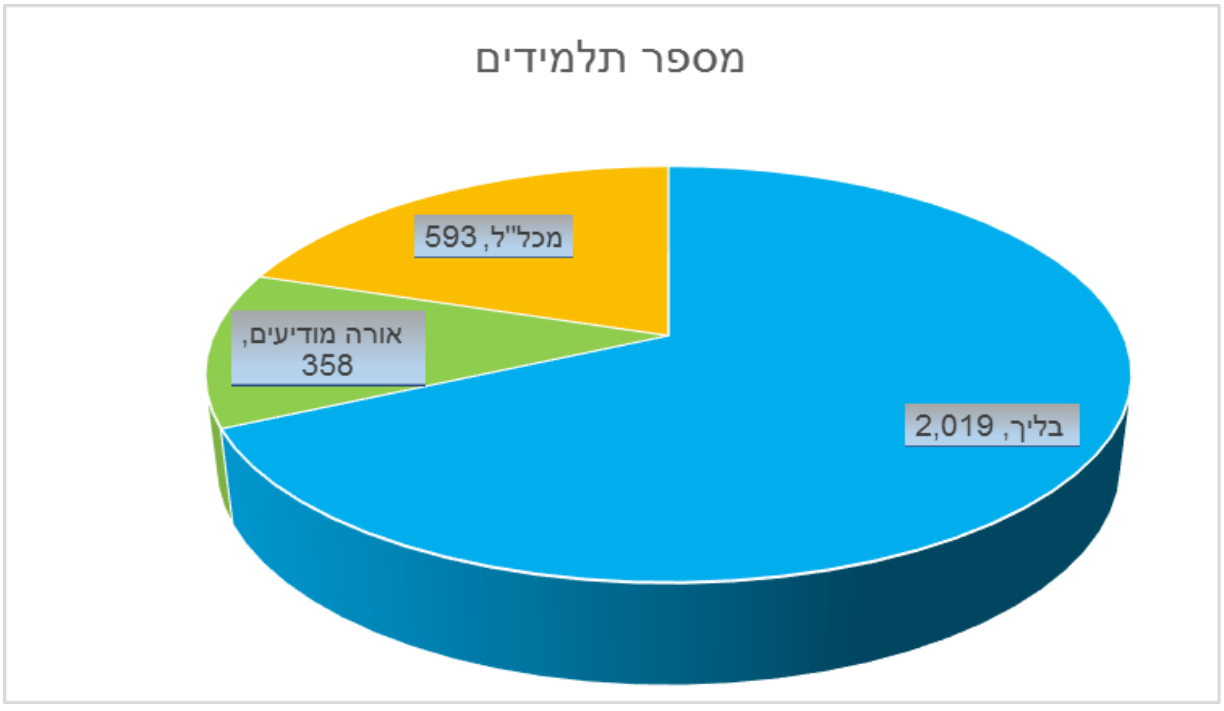
3.5. נסקרו כרטיסי הנהלת חשבונות של בית הספר.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובות ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מח' הכספים שולבו בסעיפי הדוח.
הביקורת מודה לעובדים על שיתוף הפעולה.

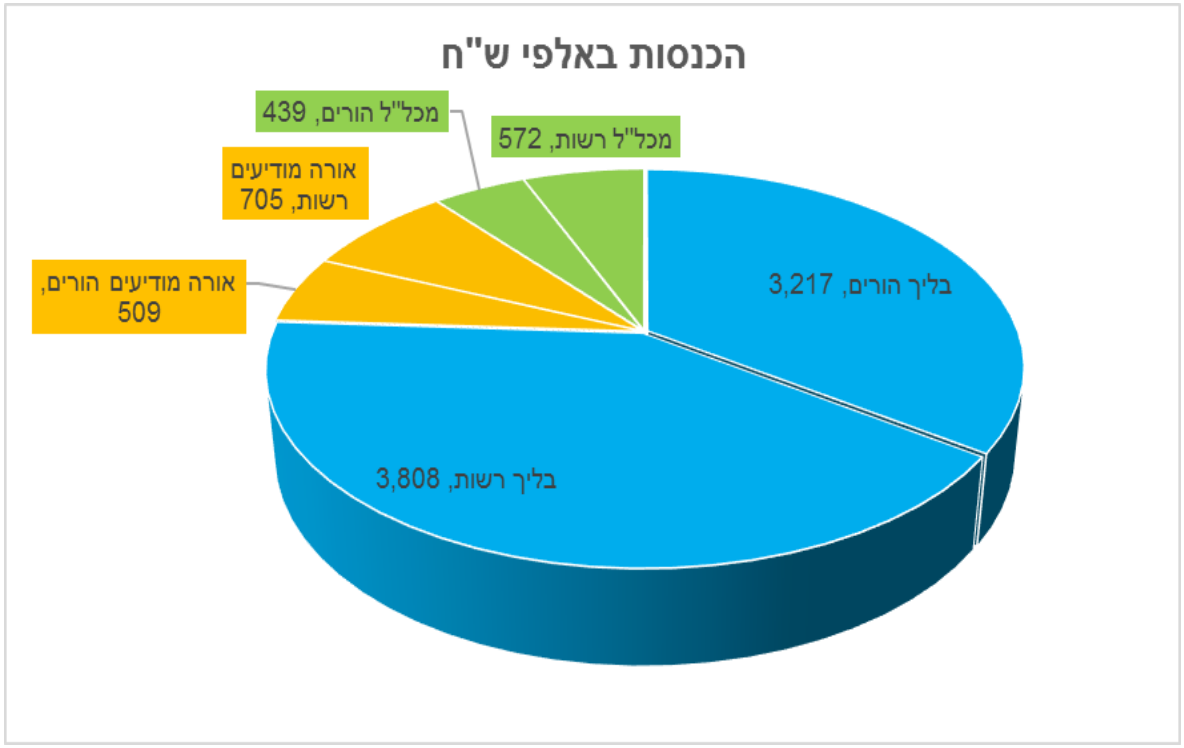
4. נתונים כספיים כלליים על בתי הספר בשנת הלימודים תשע"ו

	תיכון בליך		תיכון אורה מודיעים		בי"ס מכל"ל	
	חשבון הורים (חן 134996) ₪	חשבון רשות (חן 134988) ₪	חשבון הורים (חן 342320/64) ₪	חשבון רשות (חן 343595/20) ₪	חשבון הורים (חן 20881) ₪	חשבון רשות (חן 20863) ₪
מספר תלמידים	2,019		358		593	
הכנסות	3,217,429	3,808,200	509,093	705,033	439,396	572,397
הוצאות	(3,169,849)	(3,830,143)	(486,908)	(773,251)	(445,300)	(534,189)
הפרש	47,580	(21,943)	22,185	(68,218)	(5,904)	38,208
סה"כ	25,637		(46,033)		32,304	

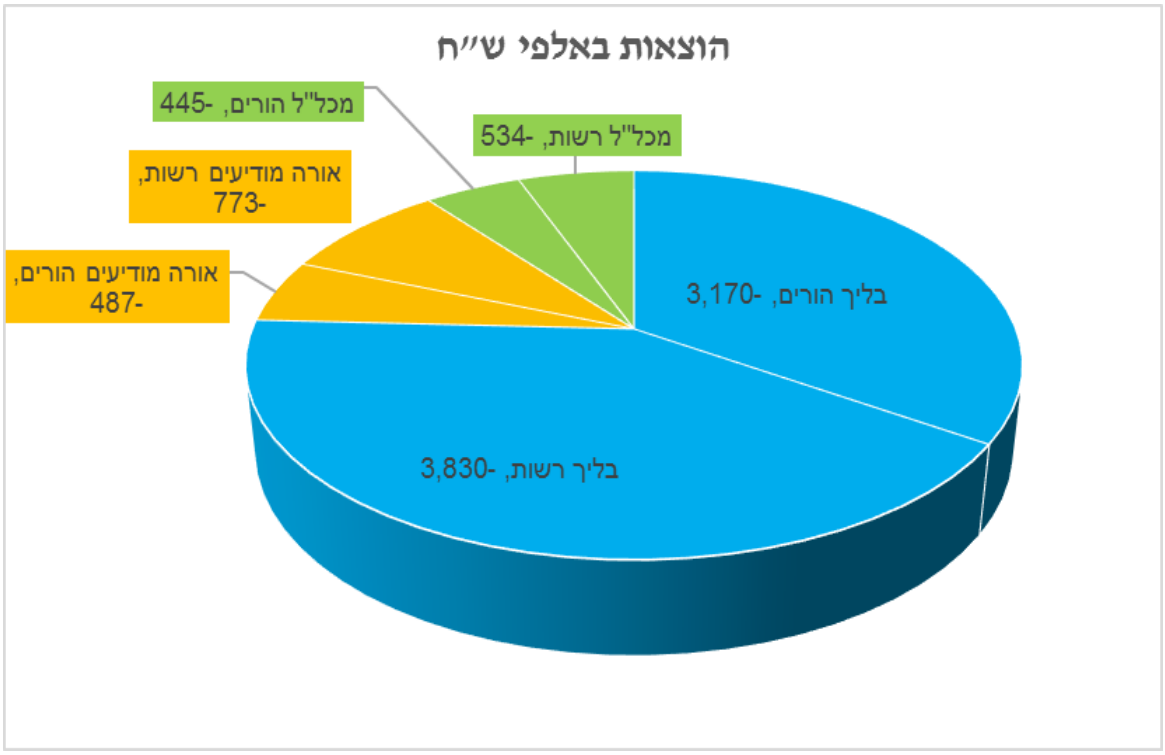
להלן גרף המתאר את מספר התלמידים בבתי הספר שנבדקו:



להלן תרשים המתאר את הכנסות בתי הספר בשנת הלימודים תשע"ו:



להלן תרשים המתאר את הוצאות בתי הספר בשנת הלימודים תשע"ו:



5. ממצאים עיקריים

5.1. נמצא שימוש בחותמת המנהלת לצורך חתימה על המחאות, כאשר המנהלת אינה נמצאת. הנ"ל מהווה, למעשה, עקיפה של מסמך זכויות החתימה של בית הספר שנקבע בהתאם להנחיות משרד החינוך, הקובע כי כל התחייבות כספית של בית הספר תאושר בחתימת שני מורשה חתימה, כאשר אחד מהם הוא מנהל בית הספר.
חתימה על המחאות בשם המנהלת, באמצעות חותמת בצורת חתימה, יוצרת מצב בו, בפועל, המזכירה הינה הגורם היחיד החותם על המחאות ומתחייב בשם בית הספר על הוצאה כספית [7.4].

5.2. נמצאו המחאות שנחתמו מראש ללא ציון השם והמוטב (חותמת "בלנקו"). הנ"ל מהווה פגם ניהולי תוך הפרת נהלי עבודה כספיים וכללי מנהל תקין [7.3].

5.3. נמצא בי"ס בו יו"ר ועד ההורים אינו מורשה חתימה בחשבון "הורים" של בית הספר, בניגוד לתקנות ייעוד כספי תלמידים [7.9]

5.4. נמצאה המחאה שכובדה על ידי הבנק למרות שנחתמה על ידי מנהלת בית הספר בלבד [7.9].

5.5. מהביקורת עולה כי חשבונות הבנק, הן חשבון "רשות" והן חשבון "הורים", נפתחו על שם בית הספר ולא על שם העירייה, בניגוד להנחיות משרד החינוך [7.5.9].

5.6. מנהלות בתי הספר אינן נוהגות לצפות בעצמן בדפי חשבונות הבנק באמצעות כניסה לחשבון באתר האינטרנט, אלא נסמכות על דפי הבנק שמפיקות האחראיות על ניהול הכספים [7.8].

5.7. העובדה שנמצא תחת סעיף "ספקים שונים" תשלום החזר הוצאות לעובדת ע"ס 1,500 ₪, ללא שהתבצע הליך רכש כנדרש, הינו פגם ניהולי [7.19].

5.8. שימוש בקבלות ידניות מקשה על מעקב ובקרה אחר הכספים המתקבלים ואינו מאפשר בקרה של רציפות קבלות [7.13].

5.9. נוהל "הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי רמת גן" שנערך ע"י אגף החינוך, אינו מתייחס למספר נושאים הכלולים בחוברת הנהלים שפרסם משרד החינוך, כגון: נוהל גבייה, הנחות ומלגות בתשלומי הורים, קבלת תרומות והחזרת אמצעי תשלום. [7.1].

5.10. בהתאם לרישום במערכת ה"אסיף", הוצאות בית הספר בגין טקס בוגרי י"ב הביאו לחריגות תקציביות משמעותיות [7.16.6].

5.11. לצורך מימון עלות הפקת טקס הסיום נעזר בית הספר ביתרות כספיות משנים קודמות בסעיפי הכנסות שונים [7.16.13].

5.12. בבדיקת התאמת שכר הלימוד הנגבה מההורים לאישור משרד החינוך, לא נמצאו חריגים [7.16.2].

5.13. מנהלות בתי הספר והמזכירות אינן מקפידות לחתום על דוחות התאמות הבנק החודשיות [7.17].

5.14. מסקירת דוח "יתרות בסעיפים על פי שיוך" ממערכת ה"אסיף", עולה כי ישנם סעיפי הוצאות המתוקצבים ביתר בעוד סעיפי הוצאות אחרים מתוקצבים בחסר [7.20].

5.15. מהביקורת עולה, כי בתי הספר מבצעים שימוש בכספי הקופה הקטנה בסכומים הגבוהים מהסכום המרבי שנקבע [7.21].

5.16. נמצאו מקרים בהם בוצעו רכישות מעבר לתקרת הסכום שנקבעה בקופה קטנה. כמו כן, נמצאו מקרים בהם בוצע פיצוי מלאכותי של חשבוניות הרכישה על מנת שבהנהלת חשבונות לא יוזן סכום הוצאה מקופה קטנה מעל 100 ₪ בניגוד לנהלים [7.23].

5.17. בנושא רכש והתקשרויות עם ספקים נמצאו ליקויים בתהליך קבלת הצעות מחיר, השוואת חלופות ובחירת הספק [7.18].

5.18. בבתי הספר לא מונתה ועדת הנחות. בניהול ההנחות נמצאו ליקויים שונים כגון: ניהול ההנחות נעשה שלא בהתאם לנהלי העבודה, ובכלל זה, קבלת החלטות שלא במסגרת ועדת הנחות, ואי מילוי טופסי בקשת הנחה [7.10].

6. ניהול עצמי בבתי ספר

עיריית רמת-גן הצטרפה לניהול עצמי של בתי הספר בעיר, בשיתוף עם משרד החינוך, לפני כ- 15 שנים. על פי החלטת העירייה, לפני מספר שנים, הוחלו נהלי הניהול העצמי גם על בתי הספר התיכוניים והם פועלים על פי העקרונות והכללים שנקבעו לגבי בתי הספר היסודיים ועוגנו במסגרת נוהל שנערך על ידי אגף החינוך, "הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי רמת גן". דוח ביקורת זה מתייחס לבתי הספר התיכוניים כבתי ספר בניהול עצמי על כל המשתמע מכך.

6.1. עקרונות בית הספר בניהול עצמי

מטרת הניהול העצמי הוגדרה כדלקמן: "קידום העשייה החינוכית על-יד מיצוי כל משאבי בית הספר לטובת התלמיד".

העקרונות המנחים את הניהול העצמי הוגדרו כדלקמן:

- ראיית בית הספר כמוקד קבלת ההחלטות לגבי ניהולו וככזה הנושא באחריות לפעולותיו.
- אחריותיות (accountability) של מנהל בית הספר וצוות ביה"ס.
- קידום העבודה הצוותית של סגל בית הספר.
- התאמת תוכניות העבודה לצורכי בית הספר ותלמידיו.
- איגום כלל המשאבים הבית ספריים במסגרת תוכנית העבודה.
- קיום הערכה ומשוב בית ספרי וחוץ בית ספרי.
- חיזוק השותפות בין משרד החינוך, העירייה ובית הספר.
- הגברת העצמאות של ביה"ס בניהול התקציב (משק כספים סגור).

משרד החינוך והעירייה בנו במשותף תכנית הקצאה ישירה של סל כלל המשאבים לבית הספר (שעות תקן לפי תלמיד; סלי שעות ויוזמות אחרים; רמת שירותי היקף; שעות הדרכה; תקציב השתלמויות עובדי הוראה) עפ"י קריטריונים שוויוניים, שקופים, מוסכמים וידועים מראש.

בית הספר ישתמש במשאבים אלה, ובאחרים שיגייס בעצמו ממקורות נוספים, מהורי התלמידים, מיוזמות שונות ומחיסכון והתייעלות, עפ"י תוכנית עבודה שתגובש באחריות מנהל המוסד, על-ידי צוות ההנהלה, ובשיתוף הפיקוח של משרד החינוך.

תוכנית העבודה הבית ספרית תתבסס על מטרות המוסד, מדיניות החינוך ותוכנית הלימודים הרשמית של משרד החינוך ותבטא יעדי חינוך עירוניים וקהילתיים, תוך התייחסות לאופייה וייחודה של אוכלוסיית התלמידים, ההורים והמורים.
התוכנית תכלול יעדים חינוכיים, לימודיים, ארגונים ואחרים שיהיו ברי מדידה כמותית ואיכותית.
התוכנית תקבע סף הישגי תפוקות לבית הספר בתחומים השונים.

תגובש מתכונת מחייבת לתוכנית העבודה, שתשמש בסיס לעבודת התכנון של בית הספר. זו תתבסס על 5 עקרונות מובילים:

- הגדרות מטרות פדגוגיות ברורות וממוקדות.
- בניית תוכנית אופרטיבית להשגת היעדים.
- בניית מערכת משוב ובקרה בית ספריים.
- ניהול ופיתוח כח אדם.
- הגברת העצמאות בניהול התקציבי.

תוכנית העבודה הבית ספרית תחויב בהצגת תפוקות מוגדרות וברות מדידה בארבעה תחומים:

- בניית סל השעות, המערכת הבית ספרית, התאמה לצרכים הספציפיים של התלמידים, כפי שמופו או סוכמו על-ידי הנהלת בית הספר.
- יעדים מוגדרים לאחזקה שוטפת של בית הספר.
- יעדים מוגדרים בתחומי הרכש וההצטיידות הבית ספרית.
- ניהול מושכל של כח האדם המנהלי של בית הספר.

יודגש כי למנהל בית הספר תישמר היכולת:

1. להמיר תקציבים מסעיף לסעיף לפי צרכיו (למעט כספי הורים), במסגרת התוכנית המאושרת.
2. לצבור תקציבים משנה לשנה, במידת הצורך ובאם יישארו בידיו הכספים.
3. לחסוך משאבים עקב התייעלות וחסכון, כאשר כל היתרה תישאר בידי בית הספר.

תוכנית העבודה הבית ספרית תוצג לאישור פורום משותף לעירייה ולמשרד החינוך. פורום זה יקבל גם דיווחים עיתיים על יישום התוכנית על-ידי בית הספר ועל הישגי המוסד בסוף שנה"ל.

מנהל בית הספר יהיה אחראי לעמידה ביעדי התוכנית.

העירייה תגבש תוכנית לעמידה ביעדי בית הספר בצורה המיטבית, כדי לסייע לו למלא את יעדיו באותם תחומי תשתית שיישארו באחריותה. יגובשו כללים שעיקרם הרחבה הדרגתית של סמכויות המנהל לתפעול המוסד, ללא פגיעה בחוקים ובתקנות העבודה ובנהלים המקובלים של ניהול כח-אדם ותקציב.

העירייה מינתה ועדת היגוי להפעלת הפרויקט, בראשות מנהלת אגף החינוך ובהשתתפות נציגי הגורמים המעורבים ביישומו.

הנהלת העירייה ואגף החינוך מחויבים לתהליך ויעשו ככל שביכולתם להביא להצלחתו המלאה. כאשר מימוש המטרות באופן אפקטיבי בידי מנהל ביה"ס.

6.2. יתרונות הניהול העצמי

ניהול עצמי של בית-ספר מהווה כיום רפורמה מרכזית בחלק ממערכות החינוך בעולם. המטרה במעבר לניהול עצמי של בית-ספר היא לשפר את הישגי התלמידים והצלחתם. השיטה מתרכזת בתלמיד. המנהלים והמורים חייבים לשאת באחריות אישית ומקצועית להישגי התלמידים (accountability).

בתי-הספר יפתחו את המאפיינים הייחודיים להם, את החזון, את המטרות ותוכניות לפעולה.

יחד עם זאת, קיימים גבולות לסמכויות בתיה"ס כנגזר מהיותם מוסדות חינוכיים הפועלים במסגרת החינוך הממלכתי. להלן היתרונות הפדגוגיים והכלכליים של המעבר לניהול עצמי וכן גבול סמכויות הניהול.

יתרונות פדגוגיים:

- ניהול עצמי הינו הכרה במומחיותם ובכישוריהם של צוות בית-הספר לקבל החלטות אשר בכוחן לשפר את הלמידה.
- ניהול עצמי מאפשר צמיחה והתפתחות מקצועית של כל ממלאי התפקידים בביה"ס ושל אלה המלווים אותם בתפקידי פיקוח במשרד החינוך וברשות המקומית.
- השיטה מעניקה אפשרות להשפיע במידה רבה יותר על ההחלטות, מפני שמנהלים ומורים הם הקרובים ביותר לאבחון צרכי התלמידים ולפיכך, לנקיטת הצעדים והתוכנית הפדגוגית הנדרשת.
- האצלת סמכויות ישירות לבתי-הספר, תאפשר מיקוד ישיר של התכנון הפדגוגי בצרכי התלמיד והכתה.
- השיטה מאפשרת לבית הספר לקבל החלטות בזמן אמת.
- המעבר לניהול עצמי מאפשר חיבור בין סמכות לבין אחריות.
- נוצרים תנאים לעידוד ותמרוץ של מנהיגות חדשה בכל הרמות ובכל תחומי הפעולה וכן אפשרות לסגנון ניהולי, יזמי ואוטונומי המאפשר פתיחת "צווארי בקבוק" לטובת התלמידים, בטווחי זמן קצרים.
- שיפור הבטחון העצמי של חברי הצוות, הואיל ותוענק "תחושת שותפות" לכל אחד ממלאי התפקידים.

- השיטה מאפשרת יצירת תפקידים משמעותיים לשכבה רחבה של ממלאי תפקידים, תוך שיפור שביעות הרצון והערכה של ההורים והקהילה כלפי הצוות.

יתרונות כלכליים:

- הקצאת התקציב הינה עפ"י נוסחה פומבית ושוויונית.
- השיטה תביא לניצול מלא של התקציב לצרכי התלמיד ובית הספר ללא שחיקה בגין תקורות לסוגיהן.
- מתאפשרת גמישות בהמרה בין סעיפי תקציב (למעט בכספי הורים).
- יגבר הקשר בין תכנון פדגוגי לניצול תקציבי ללא התחשבות ב"ייעוד התקציבים".
- תקטן עלות רכישת מוצרים ושירותים לתלמידים, כתוצאה מביצוע תשלומים ישירות לספקים באמצעות תקציב בית הספר.
- תינתן האפשרות להעביר יתרות תקציב משנה אחת לשנייה.
- השיטה מעודדת חיסכון והתייעלות תקציבית והסבתו ליעדים פדגוגיים.
- בית הספר יבחר את השירותים להם הוא נזקק, ויספק את דפוס הפעולה בו השירותים, ה"סלים" והפרויקטים בוחרים את בית הספר.

גבול סמכויות הניהול העצמי

- תוכנית הלימודים הרשמית והממלכתית היא התוכנית המחייבת בבתי ספר בניהול עצמי, כמו בשאר בתי הספר.
- בית ספר בניהול עצמי יפעל על-פי חוקי החינוך, התקנות והכללים.
- ניהול כח אדם בבתי ספר בניהול עצמי יפעל עפ"י הסכמי העבודה עם ארגוני המורים, עם ארגוני עובדים אחרים והנחיות המנהל הכללי של משרד החינוך.
- מספר שעות הלימוד השבועיות לא יפחית את אורך יום הלימודים ולא יהיה קצר מהקבוע מעת לעת על ידי משרד החינוך.
- בית ספר בניהול עצמי יפעל על-פי ההנחיות ובקרות הכספים הנקבעות על-ידי הרשות המקומית, ונהלי משרד החינוך ומשרד הפנים המתואמים עם מרכז השלטון המקומי.

7. <u>פירוט הממצאים</u>

7.1. <u>נהלי עבודה לבתי ספר בניהול עצמי</u>

המעבר של בתי הספר לשיטת הניהול העצמי מטילה על בעלי התפקידים בבתי הספר אחריות בנושא הניהול הכספי. מנהלי בתי הספר, אשר מרביתם בעלי השכלה פדגוגית בלבד, נדרשים לאחריות על ניהול הכספים בבתי הספר בהיקפים משמעותיים, אשר מגיעים למיליוני שקלים בשנה, דיווחים לבעלי התפקידים בעירייה, דיווחים להורי התלמידים וכו'. על מזכירות בתי הספר הוטלה האחריות לתפעול שוטף של המערך הכספי על פי הכללים וההנחיות שנקבעו על ידי משרד החינוך.

בכדי להגדיר את הפעולות הנדרשות מבעלי התפקידים בבתי הספר ולהנחות אותם בעבודה השוטפת בנושא ניהול הכספים, קבע משרד החינוך מפרט לנהלי עבודה כספיים לבתי ספר ומתווה יישום למעבר בתי ספר לניהול עצמי. במסגרת מפרט נוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי: "***הנהלים המפורטים כאן הם מינימליסטים. לא מן הנמנע שהרשות תרחיב ותפרט נהלים נוספים כדי למסד ולעגן את נוהלי העבודה בין בתי הספר לרשות בתחום הכספי והתפעולי, בתנאי שיהיו בהלימה לנהלים בנספח זה***".

נהלי עבודה נועדו להתוות את תהליכי העבודה הרצויים בארגון. במסגרתם, מוטמעות בקרות מובנות והם משקפים את מדיניות הארגון ואת תפיסת העולם הניהולית שלו. זאת, בכדי לקבוע כללים והנחיות עבודה המבטיחים עמידה ביעדים ובמטרות, תוך ייעול התהליכים וצמצום החשיפה לסיכונים תפעוליים ואחרים. האחריות על עריכת הנהלים מוטלת על אגף החינוך בעירייה.

7.1.1. מהביקורת עולה, כי אגף החינוך בעירייה ערך נוהל "הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי רמת גן" (להלן: "**נוהל ניהול כספי**"). מסקירת הנוהל עולה, כי ככלל, הנוהל נערך על בסיס ההנחיות והנהלים שפרסם משרד החינוך.

7.1.2. עם זאת, **הנוהל אינו מתייחס למספר נושאים הכלולים בחוברת הנהלים שפרסם משרד החינוך**, כגון: נוהל גבייה, הנחות ומלגות בתשלומי הורים, קבלת תרומות והחזרת אמצעי תשלום.

7.1.3. כמו כן, נוהל ניהול כספי שפרסמה העירייה אינו נותן ביטוי ואינו מדגיש את כלל הנושאים אשר מקבלים ביטוי בהנחיות והנהלים שפרסם משרד החינוך, כגון:

רכש והתקשרויות עם ספקים – בנוהל שפרסמה העירייה אין כל התייחסות לנושא אופן הזמנת הרכש, העברת הזמנת רכש מאושרת לספק ואישור קבלת הרכש.

תשלומים לספקים – בנוהל שפרסמה העירייה לא מצוינת ההדגשה כי המחאות יחתמו רק לאחר שמולאו כל הפרטים של הספק.

ניהול קופה קטנה – בנוהל שפרסמה העירייה אין התייחסות לכך שככלל תנוהל קופה קטנה אך ורק בחשבון הניהול העצמי ולא בחשבון "הורים" ואין פירוט של המקרים החריגים בהם מותר לבצע רכישות במזומן מכספי חשבון "הורים".

הביקורת מציינת, כי בכל הנושאים המוזכרים לעיל, שהינם דוגמאות בלבד, נמצאו חריגים בהתנהלות בתי הספר שנבדקו ביחס להנחיות משרד החינוך.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מח' כספים מסרה בתגובה:

"א. מנהלי בתי הספר, בנוסף להשכלתם הפדגוגית קיבלו הכשרה כלכלית במסגרת לימודי התואר שלהם, בנוסף לכך אגף החינוך מקיים השתלמויות מרוכזות בתחום הכספי ומלווה אותם בהדרכות אישיות על ידי ס/מנהלת אגף החינוך ומחלקת הכספים, מבקרת החשבונות ורו"ח חיצוני.

ב. אגף החינוך ערך נוהל "הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי רמת גן" באופן הרחב ביותר ולא באופן מינימליסטי כאמור בדו"ח המבקר, כמתווה יישובי למעבר לניהול עצמי שהקיף את כל תחומי עבודת המנהלת והמזכירה. נוהל זה התמקד בתחום הניהול העצמי והשלים את הנוהל הקודם בו הופיעו נהלים בתחום הגביה, הנחות, מלגות לתלמידים, קבלת תרומות והחזר אמצעי תשלום. הנוהל של רמת גן קיבל שבחים ממשרד החינוך ואף נבחר כמודל ארצי שפורסם באתר משרד החינוך. יחד עם זאת בשנת 2013 פרסם משרד החינוך נוהל מקיף ומורחב שהופץ לכל מוסדות החינוך בעיר. אין כל הצדקה וצורך שהרשות תוציא גרסה נוספת לנושא זה - כפל מיותר".

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצא. הביקורת התייחסה לנוהל האחרון והמעודכן של משרד החינוך שהינו הנוהל שבתוקף נכון למועד הביקורת.

7.2. <u>פיקוח ובקרה של הרשות המקומית</u>

בסעיף 12.9 למפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"הרשות תבצע לפחות אחת לשנה סקר בקרה פנימית, בהלימה לשאלון הסטנדרטי 12.9 המצורף כנספח ו', ותעביר ממצאי הסקר למנהל בית הספר ולחברי הוועדה המלווה".

7.2.1. כאמור בתקנות המפורטות בפרק העובדות לעיל, לרשות המקומית קיימת אחריות פיקוח ובקרה על ידי גזברות העירייה ו/או על ידי מנהלת אגף החינוך.

7.2.2. באגף החינוך בעירייה משמשת עובדת ייעודית כמבקרת חשבונות במוסדות החינוך אשר מבצעת בקרה ומעקב אחר התנהלות בתי הספר בניהול עצמי. מבקרת החשבונות מגיעה לבתי הספר כאחת לשנה, מבצעת בדיקה מקיפה של ההתנהלות הכספית על בסיס שאלון מובנה ומעבירה את תוצאות הבדיקה למנהלת בית הספר.

7.2.3. כמו כן, האגף מינה רו"ח חיצוני מטעמו אשר מלווה את בתי הספר באופן שוטף, אשר מגיע אחת לחודש לבתי הספר, נותן מענה לבעיות המתעוררות מעת לעת ומסייע למזכירות בתי הספר והמנהלות בניהול הכספים השוטף. לאור הרשמים העולים מהביקורים השוטפים, מעביר הרו"ח דיווח לאגף החינוך בדבר התנהלות בתי הספר, בכל הקשור לניהול הכספים.

7.3. <u>שמירה על פנקסי שיקים וחתימה על המחאות לספקים</u>

פנקסי שיקים הינם מסמך כספי, בעל רמת סיכון גבוהה בשל העובדה שניתן למלא אותו באופן ידני, על כן יש לשמור על מסמכים מעין אלה באופן מאובטח, אשר ימזער למינימום את הסיכון הכרוך בהגעתם של פנקסי השיקים לגורמים בלתי מורשים.

בסעיף 10.24 למפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"תשלום עבור שירות/טובין יש לשלם באמצעות המחאה על בסיס מזומן בלבד".

בסעיף 10.30 למפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"בכל אופן, אסור לחתום על המחאה בנקאית לפני מילוי כל הפרטים (שם המוטב, תאריך וסכום)".

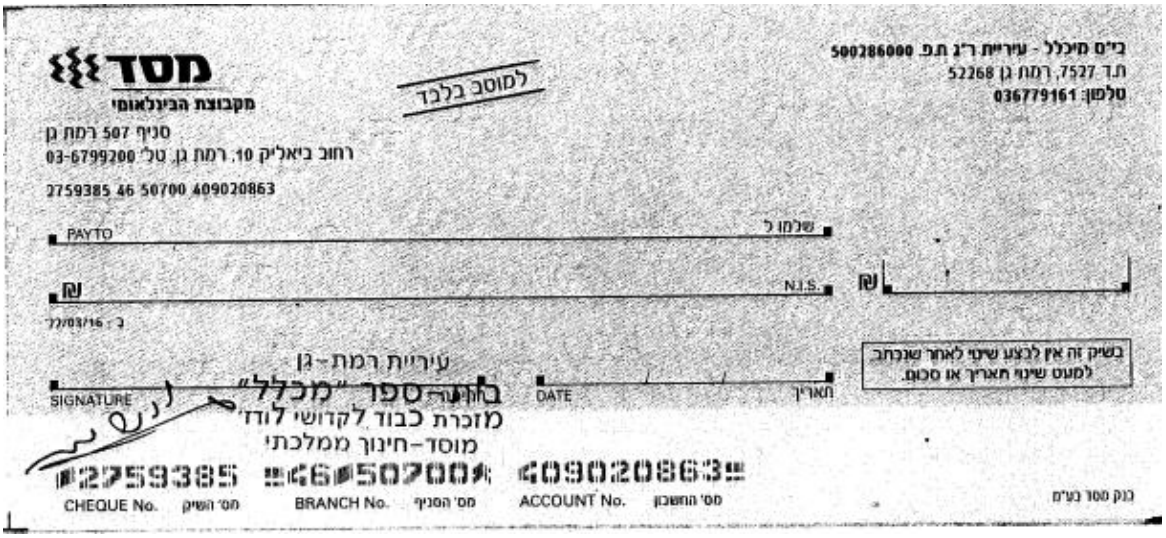
במסגרת הביקורים שערכה הביקורת בבתי הספר, נבדק אופן שמירת פנקסי השיקים והחתימה על השיקים.

7.3.1. מהביקורת עולה, כי כל בתי הספר שומרים את פנקסי ההמחאות הריקים בכספת נעולה - **תקין**.

<u>בי"ס מכל"ל</u>

7.3.2. נמצאה **המחאה אשר חתומה "בלאנקו", ללא ציון פרטים, שם המוטב, סכום, תאריך, וכד' על גבי ההמחאה.**

7.3.3. להלן צילום העתק ההמחאה:



העובדה כי נמצאו המחאות שנחתמו מראש ללא ציון השם והמוטב (חותמת "בלנקו") מהווה פגם ניהולי תוך הפרת נהלי עבודה כספיים וכללי מינהל תקין, חושף את המוסד החינוכי לביצוע תשלומים לא מבוקרים.

מנהלת בית הספר מסרה, כי הנ"ל בוצע כאשר מזכירת בית הספר שהתה בחופשה בחו"ל במטרה להעניק למנהלת את האפשרות לבצע תשלומים דחופים בעת הצורך. אי-לכך, נחתמו מספר שיקים "בלנקו" בחשבון הרשות. המנהלת אף מסרה, כי בעת שהותה של המזכירה בחופשה נוצרה הזדמנות לרכוש כסאות לבית הספר במחירים זולים באופן משמעותי לאור מבצע זמני של הספק וכי העובדה שהיו שיקים חתומים מראש, אפשרה למנהלת לנצל את מחירי המבצע ובכך נחסכו כספים לבית הספר.

הערת הביקורת: המדובר בחשיפה פוטנציאלית בלבד, שלא נמצא כי מומשה ונוצלה לרעה במדגמי הביקורת. לאור העובדה כי הביקורת מושתתת על מדגמים בלבד ונתונים היסטוריים - ראוי להציג חשיפה פוטנציאלית זו.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.3.4. **על אגף החינוך בעירייה להעביר הנחייה ברורה על איסור חתימה על שיקים "בלנקו" ולוודא את קיום ההנחיה במסגרת הביקורת התקופתית.**

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "בבית הספר נמצאה המחאה 1 מתוך 3 שנחתמו "בלנקו" זאת עקב יציאת המזכירה לחו"ל למשך שלושה שבועות. מנהלת ומזכירת בית הספר הונחו שדבר זה לא יישנה. במסגרת הביקורת התקופתית בבתי הספר המבקרת והרו"ח החיצוני אכן בודקים מאז ומתמיד יישום נוהל זה".*

7.4. <u>חותמת בצורת בחתימה</u>

בעבר נהגו מנהלי בתי הספר לשמור לעצמם חותמת של חתימתם.
הצורך בחותמת שכזו, הוא לסייע בחתימה על כמות גדולה של תעודות הערכה בסיום הלימודים.
מכיוון שמדובר על חתימה אישית, נדרשת שמירה נאותה של החותמת ברשות המנהלים בלבד, שהרי כל גורם שבידו החותמת יכול, בנקל, לחתום בשם המנהל על כל מסמך, לרבות מסמכים כספיים כגון שיקים, מבלי שניתן להבחין כי החתימה לא בוצעה על ידי אותו מורשה חתימה.

<u>בית הספר "מכל"ל"</u>

7.4.1. מהביקורת עולה, כי למנהלת בית ספר "מכל"ל" ישנה חותמת של חתימתה. החותמת נשמרת במגירה נעולה במשרדה.

7.4.2. בביקורת נמצאו מקרים בהם נחתמו מס' המחאות באמצעות החותמת, בין היתר, למוטבים הבאים: ועד עירוני, ספק שיעורי התל"ן (תוכנית לימודים נוספת), מפיק אירועים והעמותה לניהול מוסדות ספורט בר"ג.

7.4.3. מנהלת בית הספר מסרה, כי החותמת משמשת, בעיקר, לחתימה על מסמכים שונים כאשר הדבר דחוף, בין היתר חתימה על המחאות דחופות לספקים ולמוטבים שונים, כאשר היא אינה נוכחת בבית ספר.

הביקורת סבורה כי, שימוש בחותמת המנהלת לצורך חתימה על המחאות כאשר המנהלת אינה נמצאת מהווה, למעשה, עקיפה של מסמך זכויות החתימה של בית הספר שנקבע בהתאם להנחיות משרד החינוך. המסמך הקובע כי כל התחייבות כספית של בית הספר תאושר בחתימת שני מורשה חתימה, כאשר אחד מהם הוא מנהל בית הספר.

חתימה על המחאות בשם המנהלת, באמצעות חותמת בצורת חתימה, יוצרת מצב בו, בפועל, המזכירה הינה הגורם היחיד החותם על המחאות ומתחייב בשם בית הספר על הוצאה כספית.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "החותמת בצורת חתימה נמצאה במגירה נעולה. אגף החינוך מנחה בצורה חד משמעית את מנהלות ומזכירות בתי*

הספר שאין לחתום על גבי המחאות בחותמת בצורת חתימה גם לא במקרים דחופים. מנהלת בית ספר מכלל והמזכירה הונחו שדבר זה לא יישנה".

<u>בי"ס אורה מודיעים</u>

7.4.4. מהביקורת עולה, כי למנהלת בי"ס "אורה מודיעים" ישנה חותמת של חתימתה. החותמת נשמרת במגירה נעולה במשרדה. מנהלת בית הספר מסרה כי החותמת משמשת לחתימה על מסמכים שונים דחופים כאשר אינה נמצאת, אולם לא על מסמכים כספיים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.4.5. מומלץ להנחות את מנהלי בית הספר לשמור את החותמת ברשותם במקום מאובטח שאינו זמין ליתר העובדים ובעלי התפקידים בבית הספר.

***ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה** כי "החותמת בצורת חתימה נמצאת במגירה נעולה. החותמת משמשת רק בעבור מסמכים דחופים ולא בעבור המחאות".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> אין בתגובת האגף מידע הסותר את העובדות המוצגות בממצא. הביקורת מציינת, כי חותמת בצורת חתימה הינה חתימה אישית לכל דבר ועניין וככזאת אין לאפשר גישה אליה לאף גורם שאינו בעל החתימה. עצם העובדה שלמזכירה שהיא מורשית חתימה שנייה יש גישה לחותמת בצורת חתימה של המנהלת מהווה חשיפה משמעותית לשימוש אסור בחותמת.

7.5. <u>ניהול חשבונות בנק</u>

בסעיף 6 לחוברת "מסמך הבנות – מעבר לניהול עצמי" שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

6. <u>חשבון הניהול העצמי – מאפיינים, נהלי עבודה כספיים והפרדה מחשבון הורים</u>

הרשות תוודא קיום של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים (להלן: "חשבון ניהול עצמי").

ניהול תשלומי הורים יעשה בחשבון ייעודי נפרד, בלתי תלוי בחשבון הניהול העצמי. השימוש בתשלומי הורים ייעשה עבור הייעודים הקבועים בדין ובכלל זה בחוזר מנכ"ל משרה"ח לעניין תשלומי הורים המתפרסם מעת לעת.

בסעיף 6א (ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949 נקבע, כי:

" רשות החינוך המקומית או בעל מוסד חינוך יחזיקו את כספי התשלומים בחשבון בנק נפרד (בסעיף זה – חשבון הבנק) המיועד אך ורק למטרה זו; בסעיף זה, "חשבון בנק נפרד" – חשבון בנק נפרד לכל מוסד חינוך שבו ינוהלו כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידי אותו מוסד".

כלומר, משרד החינוך קבע, כי על העירייה לפתוח חשבון בנק ייעודי לכל בית ספר לניהול כספי הניהול העצמי. על העירייה לפתוח חשבון בנק נוסף, נפרד מהחשבון הרשותי, לניהול כספי ההכנסות מתשלומי הורים.

הביקורת סקרה את נתוני חשבונות הבנק של בתי הספר, להלן הממצאים שעלו:

<u>בי"ס מכל"ל</u>

7.5.1. בית הספר מנהל שני חשבונות בנק, חשבון "הורים" וחשבון "רשות" בבנק מסד.

7.5.2. **מהביקורת עולה, כי בחשבון "רשות" מנוהלים, בנוסף לכספי סל הניהול העצמי של בית הספר, גם כספי ההכנסות של המועדון הבית ספרי הפועל באמצעות מחלקת הספורט באגף החינוך.**

<u>הערת הביקורת:</u> הביקורת סבורה כי מצב זה עלול ליצור ערבוב בין כספי ניהול בית הספר לכספים השייכים לפעילות נפרדת וייעודית למספר בתי ספר במשותף.

<u>תגובת ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים</u>: *"קיימת מעטפת ביקורת שוטפת במהלך השנה על מנת לוודא שלא יהיה ערוב בין הסעיפים."*

7.5.3. **המזכירה הראשית של בית הספר מסרה** כי בגין הניהול הכספי של המועדון הבית ספרי היא זוכה לתמורה כספית המשולמת ע"י "מפעלי בית עמנואל" כנגד הגשת חשבונית מס.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.5.4. יש לקבוע מסגרת עבודה מוגדרת לניהול כספי המועדון הבית ספרי על ידי מזכירת בית הספר, ויש לשקול קבלת התגמול הכספי בתלוש השכר.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה: *"אגף החינוך ינחה את מזכירת בית הספר לשוב ולקבל את שכרה כבעבר, באמצעות תלוש השכר."*

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.5.5. בית הספר מנהל את שני חשבונות הבנק, חשבון "הורים" וחשבון "רשות" בסניף בנק לאומי הסמוך. המנהלת ציינה כי החשבונות מתנהלים בבנק לאומי מזה שנים ולא התקבלה הנחייה אחרת מאגף החינוך בעירייה.

7.5.6. סקירת חשבון הבנק באתר האינטרנט של הבנק העלתה, כי בכניסה לחשבון הבנק ניתן לצפות בחשבונות הבנק הפרטיים של מזכירת בית הספר, אשר הינה מורשית חתימה בחשבון הבנק, ואף לבצע פעולות בחשבונות אלה.

העובדה כי פרטי חשבון הבנק האישי של מזכירת ביה"ס חשופים לעין כל, מהווה פגיעה בפרטיות וחשיפה של נתונים עליהם חל עיקרון הסודיות.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.5.7. יש להפריד בין חשבון הבנק הפרטי של המזכירה לחשבון בית הספר ולמנוע גישה באמצעות סיסמה ייעודית.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "מזכירת בית הספר הסירה את חשבון הבנק הפרטי שלה מאתר האינטרנט של בית הספר".*

<u>תיכון "בליך"</u>

7.5.8. בית הספר מנהל שני חשבונות בנק, חשבון "הורים" וחשבון "רשות", בסניף בנק דיסקונט הסמוך. לביקורת נמסר, כי מנהלת החשבונות הינה הגורם היחיד בעל הרשאה לצפייה באינטרנט בחשבונות הבנק.

7.5.9. מהביקורת עולה, כי חשבונות הבנק, הן חשבון "רשות" והן חשבון "הורים", נפתחו על שם בית הספר ולא על שם העירייה, בניגוד להנחיות של משרד החינוך.

7.5.10. מאחר ושמות מורשי החתימה (מנהלת בית הספר וסגניתה) מופיעים על גבי השיקים בצירוף ת.ז. של כל אחת מהן, הנ"ל חושף את בית הספר לסיכונים הפיננסיים האישיים של מורשות החתימה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.5.11. יש לוודא, כי חשבון הבנק של בית הספר יהיה על שם העירייה בלבד, כפי שמתחייב בהוראות משרד החינוך לבתי ספר בניהול עצמי.

תגובת ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים: *"מקבלים את המלצת הביקורת."*

7.6. <u>תשלומי עמלות בנק</u>

העירייה הינה הבעלים של כ- 86 חשבונות בנק לבתי ספר (בעיר רמת גן פועלים 43 בתי ספר, שני חשבונות בנק לכל בי"ס) וכן כ- 200 חשבונות בנק נוספים לגני הילדים בעיר. כגוף המחזיק במספר רב של חשבונות בנק, העירייה נמצאת בעמדת "כח" יחסית לבתי ספר בודדים, המנהלים חשבון אחד או שניים. הנ"ל מאפשר לעירייה לנהל מו"מ מול הבנקים השונים בכדי למצות, באופן המיטבי, את ההנחות בעלות העמלות ובכך לחסוך כספים.

בסעיף 9.4 לחוברת נהלי עבודה בתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"בית הספר יקבל מהבנק תעריפי עמלות מוסכמים שיהיו מותאמים לסיכום הרשות עם הבנק".

7.6.1. מהביקורת עולה, כי בתי הספר שנבדקו מנהלים שני חשבונות בנק נפרדים, האחד לכספי הרשות והשני לכספי ההורים.

7.6.2. בתי הספר אינם מודעים מראש לגובה העמלות שהם עתידים לשלם לבנק בגין כל פעולה שיבצעו בחשבונות הבנק במהלך השנה ונאלצים לנהל מו"מ עם הבנק לגבי תעריפי ההנחות שישלמו בגין ניהול חשבונות הבנק. כמו כן, בתי הספר אינם יכולים לתכנן את סך הוצאות העמלות במסגרת התכנון התקציבי באופן מיטבי, אלא על פי ניסיון העבר והשינויים שיחולו במהלך השנה, על פי שיקול דעת הבנק, ויתבררו במהלך הפעילות הכספית השוטפת.

7.6.3. מהביקורת עולה, כי העירייה המליצה לבתי הספר לנהל את חשבונות בתי הספר בבנק מסד, אולם אינה מחייבת אותם בכך. ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת הכספים מסרה, כי לבתי הספר ניתנה אוטונומיה להחליט באיזה בנק ינוהלו החשבונות, וכך כל בית ספר בחר היכן לנהל חשבונותיו בהתאם לשיקולי בית הספר.

7.6.4. לא הועבר לבתי הספר כל מסמך המפרט את גובה העמלות שסוכמו בין העירייה לבנק.

7.6.5. להלן גובה העמלות ששילמו בתי הספר בשנת הלימודים תשע"ו:

שם בית הספר	סוג בית הספר	מספר תלמידים	בנק	עמלות חשבון הורים (₪)	עמלות חשבון רשות (₪)	סה"כ עמלות חשבון הורים ורשות (₪)
בליך	תיכון	2,000	דיסקונט	13,623.74	3,510.25	17,133.99
אורה מודיעים	תיכון	368	לאומי	3,958.94	1,574.02	5,532.96
מכל"ל	יסודי	600	מסד	389.65 (*)	604.60	994.25

(*) בית הספר אינו גובה שכר לימוד באמצעות הוראות קבע לכן אינו נושא בעלות עמלת סליקה.

<u>תיכון "בליך"</u>

7.6.6. חשבון בית הספר מוגדר "עסקי" **ומחויב בתעריפי עמלות גבוהים ביחס לתעריפי העמלות בבתי ספר אחרים.**

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.6.7. חשבון בית הספר מוגדר "עסקי" **ומחויב בתעריפי עמלות גבוהים ביחס לתעריפי העמלות בבתי ספר אחרים.**

7.6.8. להלן מספר דוגמאות לתעריפי העמלות בהן מחויבים בתי הספר בהשוואה לבתי ספר אחרים:

<u>סוג העמלה</u>	**<u>תיכון "בליך"</u>**	**<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>**	**<u>בי"ס "מכל"ל" (בי"ס יסודי)</u>**	**<u>בי"ס תיכון 1 ברשות אחרת</u>**	**<u>בי"ס תיכון 2 ברשות אחרת</u>**
דמי ניהול חשבון קבועים (₪ לרבעון)	258.00	220.00	45.60	45.00	45.00
ביטול שיק (₪)	18.50	19.80	17.40	17.40	17.40

<u>הערת הביקורת</u>: ככל שהעירייה תנהל מו"מ מול הבנק בשם יותר מוסדות חינוך מהעיר, היא עשויה להפחית את עלות העמלות ובכך לחסוך כספים ייעודיים למטרות פדגוגיות ומוסדות החינוך יוכלו להיערך טוב יותר לעלויות הצפויות במסגרת הכנת התקציב.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "ככלל העמלות סבירות ביותר, יחד עם זאת יעשה מאמץ נוסף להוזלת העמלות. בתי הספר מונחים לנהל משא ומתן עם הבנקים על מנת להוזיל את עמלות הבנק. אגף החינוך נמנע מלכפות על בתי ספר את בחירת הבנק המועדף וזאת כדי להימנע מלהיות בעל עניין. יחד עם זאת, השנה נוהל משא ומתן עם אחד הבנקים אשר הוזיל את העמלות. הנתונים הועברו לבתי הספר. בתי הספר בוחרים על פי שיקול דעתם את כדאיות השארות או מעבר לבנק אחר".*

7.7. <u>תשלומים בהוראות קבע</u>

ככלל, בתי הספר מבצעים את התשלומים לספקים ונותני שירותים באמצעות שיקים, לאחר קבלת חשבונית או חשבון לתשלום, אשר נבדק ומאושר מראש. עם זאת, הוצאות חודשיות קבועות משולמות בהוראות קבע בחשבון הבנק. כל חודש מועבר תשלום לספק במועד החיוב שנקבע בהוראת הקבע.

במקרים אלה, התשלום מבוצע, לרוב, טרם קבלת החיוב מהספק ולא ניתן לבדוק את החיוב במידה ומתגלית טעות או שישנם חילוקי דעות לגבי החיוב.

7.7.1. מסקירת חשבונות הבנק של בתי הספר עולה כי, מבוצעים תשלומים בהוראות קבע, בין היתר לספקים הבאים: חברת החשמל, יעד שריג בגין עמלת סליקת כרטיס אשראי, ספקי תקשורת, כגון: אינטרנט, טלפונים וכד', ספק מכונת הצילום, ועוד' – **תקין.**

7.7.2. מהביקורת עולה כי, לבתי הספר לא קיימות הרשאות לניהול הוראות קבע בחשבונות הבנק באינטרנט, בין היתר: לא ניתן להקים או לסגור הוראות קבע בחשבון. כמו כן, לא נמצאו הוראות קבע שאינן פעילות בחשבונות הבנק - **תקין.**

7.8. <u>פיקוח של מנהלי בתי ספר על ניהול הכספים</u>

7.8.1. כאמור לעיל, האחריות על ניהול הכספים בבתי הספר הינה של מנהלת בית הספר. עם זאת, המזכירה הראשית בבתי הספר הינה הגורם המנהל את הכספים בפועל, הן בחשבון "רשות" והן בחשבון "הורים". כמי שאחראי על ניהול הכספים בבית הספר, על המנהל לפעול באמצעים העומדים לרשותו בכדי לפקח על ניהול הכספים.

7.8.2. בפרק השני בחוזר מנכ"ל מיוחד (מהדורת ניסוי) בנושא "הוראות בענייני כספים למוסדות החינוך" בשנת תשמ"ג – 1983 (להלן: "חוזר מנכ"ל מיוחד"), בנוגע לאחריות מנהל בית הספר, כי:

"...מנהל בית הספר מוסמך מטעם משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לטפל בכספי בית-הספר והוא אחראי לכל הפעולות הכספיות של בית-הספר... לפיכך, חלה על מנהל בית-הספר האחריות לפקח על עבודת המזכיר ולוודא שאמנם הוא ממלא אחר ההוראות... מנהל בית הספר אחראי לשלמות הכספים שנתקבלו בקופת בית-הספר מכל מקור שהוא"...

בסעיף 13.7 לחוברת הנהלים שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"פעם בחודש, תוך 15 יום מסיום החודש הקודם, תסגור מזכירת בית הספר את כל התאמות הבנק, תבצע סקירת נתונים ותעביר דוחות למנהל בית הספר, אשר יכללו את הנתונים האלה:

- ***דוח תקציב מול ביצוע.***
- ***מאזן בוחן.***
- ***דוח התאמת בנק.***
- ***דוח גבייה מההורים.***
- ***נתונים מאזניים: יתרות בבנק, חייבים וספקים".***

7.8.3. לצורכי בקרה ומעקב, על מנהל בית הספר לבצע בקרה ומעקב אחר עבודתה של המזכירה הראשית. בין היתר, רצוי כי מנהל בית הספר יבדוק את דפי הבנק באופן אישי, באמצעות כניסה תקופתית לחשבון הבנק באתר האינטרנט ובדיקת תנועות הבנק, העתקי ההמחאות וכד', בכדי לוודא שלא בוצעו פעולות ללא ידיעתו ושאינן במסגרת הפעילות השוטפת של בית הספר.

7.8.4. מבדיקת הביקורת עולה, כי המזכירות מעבירות למנהלות בתי הספר את הדוחות הנדרשים, פרט למאזן הבוחן.

7.8.5. עם זאת, מנהלות בתי הספר אינן נוהגות לצפות בעצמן בדפי חשבונות הבנק באמצעות כניסה לחשבון באתר האינטרנט, אלא נסמכות על דפי הבנק שמפיקות האחריות על ניהול הכספים.

7.8.6. לא נמצא תיעוד כי מנהלי בתי ספר עורכים ספירת קופה תקופתית בצירוף לדוחות התאמות הבנק החודשיות. נמצא, כי מזכירות בתי הספר מבצעות ספירות קופה תקופתיות על פי הצורך בלבד.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.8.7. יש להקפיד על העברת הדוחות החודשיים למנהלות בתי הספר. הדוחות יאושרו בחתימת המנהלת והמזכירה ויישמרו בקלסר ייעודי לצורכי בקרה ומעקב.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה, *כי "מזכירות בתי הספר מקפידות להעביר אחת לחודש למנהלות בתי הספר את הדוחות החודשיים אשר נשמרים לאחר מכן בקלסר ייעודי לצורך בקרה ומעקב. דבר זה נבדק על ידי מבקר החשבונות של בתי הספר ואף נימצא תקין. יחד עם זאת אגף החינוך יחדד את ההנחיה של חתימת המנהלות על גבי הדוחות - מקבלים את המלצת המבקר".*

7.9. <u>חתימה על מסמכים כספיים</u>

בסעיף 2 (ב) לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 נקבע, כי:

"רשות חינוך מקומית ובעל מוסד חינוך יסמיכו מטעמם את מנהל מוסד החינוך ואדם נוסף המועסק על ידם, וכן נציג נבחר של ועד ההורים ואם אין ועד הורים, נציג של ההורים במוסד, לניהול כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידים באותו מוסד, לגבי חשבון הבנק (להלן – מורשי חתימה)".

בסעיף 4 לתקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), תשס"ה-2004 נקבע, כי:

"כל משיכת כספים מחשבון הבנק תחויב בחתימת שני מורשי חתימה ובלבד שאחד מהם יהיה מנהל מוסד החינוך".

7.9.1. בעת אישור וחתימה של מורשי החתימה על המחאות תשלום לספקים, מחויבים מורשי החתימה לבצע בדיקה, בקרה ופיקוח טרם החתימה על התשלום כי הוצאת הכספים נאותה.

7.9.2. בכדי לוודא כי מורשי החתימה בחשבון הבנק הינם הגורמים שנקבעו על ידי הרשות המקומית, יש להעביר את מסמך מורשי החתימה לבנק, כולל דוגמת החתימה ולקבל אישור "נתקבל" מהבנק כאסמכתא.

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.9.3. מורשי החתימה בחשבונות הבנק של בית הספר הינם בהתאם לגורמים שנקבעו על ידי משרד החינוך והעירייה.

7.9.4. לא נמצא תיעוד אסמכתא כי מסמך זכויות החתימה שנמצא בבית הספר הועבר לבנק (כדוגמת "חותמת נתקבל"), הנ"ל חושף את המוסד החינוכי לביצוע תשלומים שלא בהתאם לזכויות החתימה שהוגדרו.

7.9.5. מבדיקת ביקורת עולה כי, יו"ר ועד ההורים אינו מורשה חתימה בחשבון "הורים" של בית הספר, זאת בניגוד לתקנות ייעוד כספי תלמידים.

<u>בתי הספר מכל"ל ו"בליד"</u>

7.9.6. לא נמצאה אסמכתא מהבנק כי מסמך זכויות החתימה שנמצא ברשות בית הספר הינו המסמך שנמצא בבנק. העדר תיעוד ואסמכתא (כדוגמת "חותמת נתקבל"), חושף את המוסד החינוכי לביצוע תשלומים שלא בהתאם לזכויות החתימה שהוגדרו.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובתה לסעיפים 7.10.4 ו–7.10.6 *כי "מסמך זכויות החתימה של הבנק נמצא בבית הספר. הנחיות משרד החינוך אינן מחייבות חותמת "נתקבל".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת האגף:</u> לדעת הביקורת, ישנה חשיבות רבה לקבל אסמכתא למסירת המסמך לבנק בכדי לוודא כי אכן המסמך המקורי התקבל בבנק, זאת למקרה של חילוקי דעות עתידיים, במידה ויתעוררו.

<u>בי"ס מכל"ל</u>

7.9.7. מהביקורת עולה כי, נציג ועד ההורים אינו נוהג לחתום על גבי הוראות תשלום אלא מנהלת בית הספר והמזכירה הראשית.

7.9.8. הביקורת לא מצאה תיעוד לוויתור יו"ר ועד הורים מכל"ל, לחתום על המחאות מחשבון הורים. העדר אישור בכתב של יו"ר ועד הורים על ויתור לחתום על המחאות לספקים עלול להביא לחילוקי דעות עתידיים בין בית הספר לוועד ההורים.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובתה *כי "הנחיות משרד החינוך אינן מחייבות חתימת ועד הורים על כתב ויתור."*

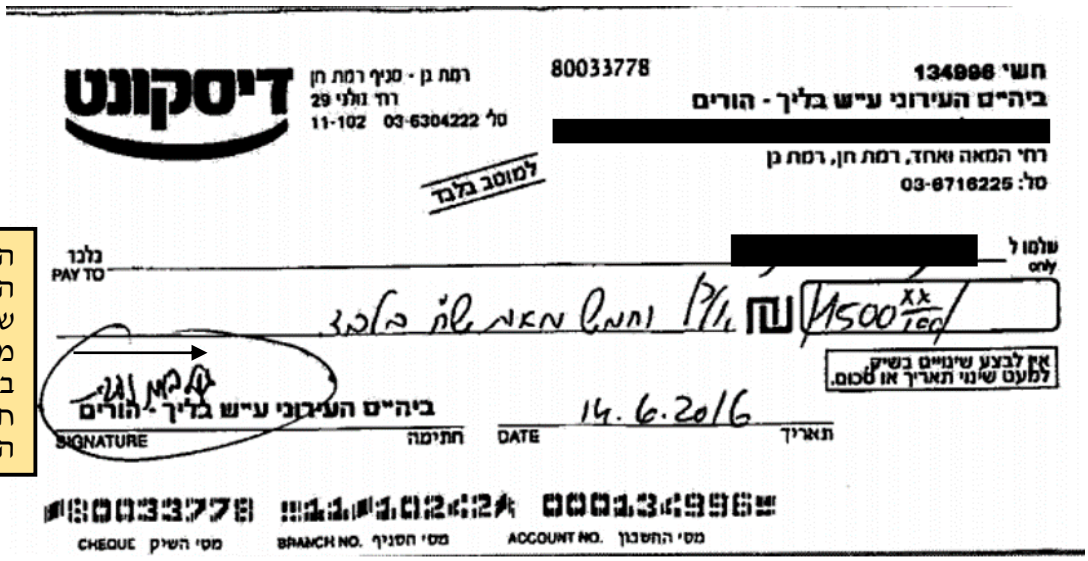
<u>בי"ס "בליד"</u>

7.9.9. **מבדיקת ביקורת עולה כי, יו"ר ועד ההורים אינו מורשה חתימה בחשבון "הורים" של בית הספר, זאת בניגוד לתקנות ייעוד כספי תלמידים.**

7.9.10. נמצאה המחאה שכובדה על ידי הבנק למרות שנחתמה על ידי מנהלת בית הספר בלבד.

7.9.11. העובדה **כי ההמחאה כובדה על ידי הבנק למרות שנחתמה על ידי מנהלת בית הספר בלבד, מעידה על ליקויי בקרה הן מצד בית הספר והן מצד הבנק.**

7.9.12. להלן העתק ההמחאה:



השיק כובד על ידי הבנק למרות שנחתם על ידי מנהלת בית הספר בלבד ולא הייתה חתימה של מורשה החתימה השני

<u>רישום שם מוטב חלקי</u>

7.9.13. מסקירת העתקי המחאות שנמסרו לתלמידים (החזרי כספים לתלמידים) נמצא, כי בית הספר נוהג לציין את שם משפחתו של התלמיד בלבד, ללא ציון שם האב או שם האם. בהינתן ששם המשפחה הינו שם כללי וסביר כי שם המשפחה אינו בלעדי להורי התלמיד, ייתכן מצב שההמחאות הנ"ל יגיעו לידי גורמים שונים שאינם הורי התלמיד, אם בטעות או במכוון על ידי התלמיד.

7.9.14. מנהלת החשבונות מסרה, כי בשל סכסוכים שקיימים לעיתים בין ההורים היא אינה רושמת את ההמחאה לפקודת אחד ההורים.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.9.15. יש לוודא כי יו"ר ועד הורים הינו מורשה חתימה בחשבון הורים.

7.9.16. במקרים בהם יו"ר ועד הורים מוותר על זכותו לחתום על המחאות מחשבון "הורים" מומלץ לקבל את הסכמתו לכך בכתב.

7.9.17. יש להבטיח בקרה לפני שליחת המחאה המוודאת קיום חתימה של שני מורשים.

7.9.18. יש להקפיד למלא באופן מלא את שם המוטב על כל המחאה.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי*:
" הנהלת ביה"ס נדרשה שלא תועבר אף לא המחאה אחת לבנק בחתימה אחת בלבד."
" מזכירת בית הספר הונחתה לציין על ההמחאות את השם המלא של המוטב".

7.10. <u>ועדת הנחות</u>

7.10.1. רקע כללי

במדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"5.1 בבית הספר תהיה ועדת הנחות, המורכבת לפחות ממנהלת בית הספר ומזכירת בית הספר, אשר תגבש קריטריונים שקופים ושוויוניים למתן הנחות לתלמידים בבית הספר. הקריטריונים יגובשו בשיתוף הרשות המקומית.
5.2 הנחות לתלמידים יתקבלו בועדת ההנחות ויתועדו, תוך שמירה על צנעת הפרט. ההנחות יינתנו אך ורק על בסיס הקריטריונים שגובשו בועדת הנחות."

7.10.2. מסקירת דוחות הנחות תלמידים במערכת ה"אסיף", עולה כי בתי הספר מעניקים הנחות לתלמידים. ככלל נמצא, כי בבתי הספר לא נקבע הרכב לוועדת הנחות. עם זאת, סכום היקף ההנחות היה עד כ- 3,000 ₪ לכלל התלמידים בכל בית ספר, בבתי הספר שנבדקו.

<u>בי"ס "מכל"ל"</u>

7.10.3. מסקירת דוח הנחות ממערכת ה"אסיף" נמצאו 9 מקרים בהם ניתנה הנחה לתלמיד בסכום הגבוה מ- 10 ₪. מבדיקה מדגמית של ההנחות עולה, כי מרבית ההנחות ניתנו לתלמידים שעזבו את בית הספר או לחילופין לא השתתפו בפעילויות בגינם שילמו.

7.10.4. פרט לכך נמצא כי, בית הספר העניק הנחות לשני תלמידים על פי החלטת המנהלת, ללא דיון וקבלת ההחלטה במסגרת וועדת הנחות. מבדיקת המקרים נמצאו פרוטוקולים לשני המקרים הנ"ל.

7.10.5. מהביקורת עולה, כי לא מולאו טופסי בקשת הנחה, לא נקבעו קריטריונים למתן ההנחות ולא נדונו במסגרת ועדת הנחות כנדרש. כמו כן, לא נמצא כי הוגשו בקשות להנחה או הוגשו מסמכים המעידים על מצב המצדיק מתן הנחה לתלמיד.

7.10.6. **העובדה כי ניהול ההנחות נעשה ללא נהלי עבודה, ובכלל זה: קבלת החלטות שלא במסגרת ועדת הנחות וללא קריטריונים למתן הנחות, מהווה הפרה של הוראות משרד החינוך.**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.10.7. יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן הנחות לתלמידים אשר יפורסמו לתלמידים ויאושרו על ידי ועדת הנחות כנדרש בהוראות המשרד.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה כי "אגף החינוך מנחה על קיום ועדת הנחות עם קריטריונים. בתי ספר אכן מיישמים הנחייה זו למעט מספר בתי ספר בהם ההורים אינם משתפים פעולה עם מילוי הטפסים הנדרשים. בבית ספר מכלל קיימת ועדת הנחות בראשות המנהלת, היועצת ומזכירת בית הספר אשר ממליצים על גובה ההנחה. אגף החינוך ירענן נוהל זה".

7.11. <u>מלגות לתלמידים</u>

7.11.1. **רקע כללי**

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-74 "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות" נקבע, בין היתר, כי:

"משרד החינוך מקצה תקציב למלגות שמטרתן לסייע לתלמידים שלהוריהם קושי כלכלי לממן רכישת ספרים, אבזרי לימוד ופעולות העשרה לימודיות, חינוכיות וחברתיות. המלגות מיועדות לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי וכן לרשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני המלמדים את תכנית הליבה".

ההקצאה לבתי הספר נעשית על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. גודל התקציב לכל מוסד נקבע על פי שכבת הגיל והעשירון שבו בית הספר נמצא על מדד הטיפוח, והוא יחסי למספר התלמידים. כדי לרכז את המאמץ התקציבי בעשירונים הנמוכים בתי הספר הנמצאים בעשירונים 1 ו-2 אינם מקבלים הקצאה למלגות כלל.

גובה המלגה לתלמיד ינוע בין 180 ל-360 ש"ח בחינוך היסודי ובין 250 ל-500 ש"ח בחינוך העל-יסודי. בבתי הספר משמשת ועדת מלגות, אשר דנה הן בהענקת מלגות לתלמידים.

ככלל, כל הורה המעוניין לקבל מלגה מגיש בקשה על גבי טופס ייעודי שפורסם על ידי משרד החינוך, ומצרף את המסמכים המעידים על מצבו הכלכלי ועמידה בתנאים לקבלת המלגה. כמו כן, העירייה מעניקה מלגות לתלמידים להורים שידם אינה משגת, על פי קריטריונים שנקבעו מראש. כל בקשה נבחנת על ידי חברי ועדת ההנחות ומאושרת על גבי פרוטוקול אישור מלגה ייעודי שנערך על ידי משרד החינוך.

עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-74 "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות", בין היתר, כי:

"יש למלא פרוטוקול לאישור מתן מלגה עבור כל תלמיד, וכן לצרף מסמכים להוכחת זכאות, כגון תלושי שכר, אישור מלשכת הרווחה ואישורי נכות והוצאות רפואיות וכיו"ב. בסיום עבודת הוועדה יש לתייק את הפרוטוקול בתיק התלמיד במזכירות בית הספר. המשרד יבצע ביקורות מדגמיות שוטפות בבתי הספר, ובמהלכן ייבדקו הפרוטוקולים ויאומתו פרטיהם".

7.11.2. נמצא, כי בבתי הספר מונתה ועדת מלגות, הכוללת את מנהלת בית הספר, המזכירה או נציגת כספים ויועצות בית הספר – **תקין**.

<u>מלגה ממשרד החינוך</u>

<u>תיכון "בליך"</u>

7.11.3. הנחיות משרד החינוך קובעות במפורש את הזכאות של תלמידי בבתי הספר השונים למלגות במסגרת סעיף 3 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-74, הן לתלמידי בתי הספר היסודיים והן לתלמידי בתי הספר התיכוניים.

7.11.4. במסגרת הסעיף נקבע, בין היתר, כי:

"מטרת ועדת המלגות לאתר את הנצרכים ביותר ולסייע להם, ולו באופן חלקי. שיקול הדעת בדבר התלמידים הזכאים וגובה המלגה נמסר לוועדת המלגות של בית הספר בהנחה שהצוות החינוכי במקום מכיר היטב את הצרכים ויבצע את חלוקת התקציב באופן מושכל והוגן.

על הוועדה לקבוע קריטריונים ומשקלות לקביעת הזכאות למלגה ומועדים להגשת הבקשות וכן לדיון בהשגות על החלטותיה".

7.11.5. מהביקורת עולה, כי תיכון "בליך" לא העניק מלגות לתלמידים מכספי משרד החינוך אלא מכספי העירייה בלבד.

7.11.6. האחראית על הכספים בבית הספר ציינה כי למיטב ידיעתה, תלמידי בית ספר תיכון אינם זכאים למלגות ממשרד החינוך, אלא כסיוע לנסיעה לפולין בלבד.

7.11.7. **הערת הביקורת**: בשל חוסר המודעות של הנהלת בית הספר, התלמידים הזכאים למלגה ממשרד החינוך לא עודכנו, לכן לא פנו לקבלת המלגה.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "הנהלת בית הספר נדרשה להקפיד לאפשר להורי התלמידים הגשת בקשות למלגות ממשרד החינוך ולא להסתפק במלגות העירייה".*

<u>בי"ס "מכל"ל"</u>

7.11.8. לחוזר התשלומים שנשלח להורים מצרף בית הספר טופס הנחיות בו מצוין כי הורים המתקשים בתשלומים יכולים להגיש בקשה למלגה על גבי טופס בקשת מלגה ייעודי, בצירוף אסמכתאות המעידות על מצבם ועמידתם בקריטריונים המזכים בקבלת מלגה.

7.11.9. הוועדה מתכנסת אחת לשנה, דנה בבקשות למלגות ממשרד החינוך בהתאם למסמכים שהוצגו ולהיכרות האישית עם ההורים.

7.11.10. סקירת טפסי הבקשה מצביעה כי המזכירה רושמת את סכום ההנחה שאושר על טופס הבקשה.

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.11.11. בבית הספר קיימת ועדת מלגות בה חברים מנהלת בית הספר, המנהלת האדמיניסטרטיבית ויועצות בית הספר. ועדת המלגות מתכנסת לדון בבקשות, בוחנת את הבקשות על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך, ממליצה על התלמידים הזכאים להנחות והמנהלת האדמיניסטרטיבית מגישה את הבקשה למשרד החינוך.

7.11.12. מסקירת טפסי הבקשה עולה, כי חברות הוועדה **מקפידות** לאשר כל בקשה בחתימתן.

7.11.13. נמצא, כי בשנת הלימודים תשע"ו לא התקבלו מלגות לתלמידים ממשרד החינוך על אף שהבקשה הועברה למשרד החינוך.

7.12. <u>קבלות בגין תשלומים</u>

7.12.1. בנוהלי הניהול העצמי שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי:

"8.1 בגין כל אמצעי תשלום המתקבל עבור בית הספר יש להפיק קבלה סמוך ככל האפשר למועד קבלת הכסף.

8.2 הקבלה תפרט הן את פרטי התקבול והן את רשימת הסעיפים והסכומים שהתשלום התקבל בגינם.

8.3 בכל הנפקת קבלה יימסר מקור למשלם, והעתק יתויק בתיק קבלות בבית ספר לפי סדר רץ".

7.12.2. נמצא, כי בתיכון "בליך" נוהגים להנפיק קבלות ידניות לתלמידים המשלמים בגין קורסים או בגרויות. אחראית הרכש גובה את ההכנסות מהתלמידים, מנפיקה לכל תלמיד קבלה ידנית ומעבירה את הקבלות למנהלת החשבונות. האחרונה מנפיקה קבלה מרוכזת ממערכת האסיף, קבלה על הסכום הכולל בגין התקבולים במזומן וקבלה נוספת בגין כל התקבולים בשיקים, תוך פירוט כל השיקים שהתקבלו, ללא שמות התלמידים.

7.12.3. מהביקורת עולה, כי אחראית הרכש מעבירה למנהלת החשבונות את העתקי הקבלות שנמסרו לתלמידים.

7.12.4. **הביקורת מעירה, כי שימוש בקבלות ידניות מקשה על מעקב ובקרה אחר הכספים המתקבלים**, ואינו מאפשר בקרה של רציפות קבלות. במידה והגורם שגובה את הכספים לא יעביר את מלוא הקבלות הידניות למנהלת החשבונות, קיים חשש כי לא ניתן יהיה לאתר את הקבלות החסרות.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.12.5. יש להימנע משימוש בקבלות ידניות.

7.12.6. יש לוודא, כי לגובה הכספים מטעם בית הספר תהיה גישה למערכת ה"אסיף", כל תשלום יירשם במערכת האסיף מיד עם קבלתו ותונפק בגינו קבלה מהמערכת.

7.12.7. בכל מקרה, אין להפיק קבלה מרוכזת למספר תלמידים ממערכת ה"אסיף". יש לפרט במערכת ה"אסיף" את התקבולים מכל תלמיד, הן במזומן והן בהמחאה.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "הקבלות הידניות הינן זמניות ביותר ולצורך מעקב לאחר הקלדת התשלומים במערכת הכספים "אסיף". לא ניתן לאפשר למבצעת הגבייה, כניסה למערכת הכספים "אסיף" כדי להימנע מריבוי משתמשים במערכת הכספים. בית הספר הונחה להנפיק קבלה לכל תלמיד בנפרד במערכת הכספים "אסיף" - מקבלים את המלצת המבקר".*

7.13. <u>ביטול קבלות</u>

7.13.1. **רקע כללי**

לעיתים מבוטלות קבלות מסיבות שונות, כגון: טעות בהקלדה, טעות בשיוך החשבון הרלוונטי במערכת ה"אסיף", טעות בשיוך הסעיף התקציבי וכד'.

לצורכי בקרה ומעקב אחר ביטול הקבלות יש לתעד את הביטול באופן שיהיה ברור ממה נבעה הטעות ולצרף אסמכתאות, ככל שישנן, לקבלה המבוטלת.

בסעיף 8.4 לנוהל לניהול כספים בבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"חל איסור לבטל קבלות ללא תיעוד מתאים. במקרה של ביטול קבלה יש להצמיד את קבלת התשלום לקבלה המבוטלת".

<u>תיכון "בליד"</u>

7.13.2. על פי דוח קבלות מבוטלות לשנת הלימודים תשע"ו ממערכת ה"אסיף", בוטלו במהלך השנה 13 קבלות בחשבון רשות ו- 25 קבלות בחשבון "הורים". מבדיקה מדגמית של 2 קבלות בחשבון "רשות" לא נמצא תיעוד לסיבת הביטול ולא נמצאה קבלה לתשלום.

7.13.3. הביקורת מציינת, כי לאחר בירור הנושא ובדיקה של מנהלת החשבונות נמצאה הסיבה לביטול.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.13.4. יש לתעד כל ביטול קבלה באופן ברור ובצמוד לקבלה המבוטלת לצורכי בקרה ומעקב.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "בית הספר יתעד כל ביטול קבלה".*

7.14. <u>העסקת מורים במסגרת תל"ן (תוכנית לימודים נוספת)</u>

7.14.1. **רקע כללי**

בתי הספר מפעילים תכנית לימודים נוספת לאחר שעות הפעילות בבית הספר כגון קורסי הכנה לבגרות וכד', במסגרתה מעסיקים בתי הספר מורים שיעבירו את השיעורים. לעיתים מורים מהסגל הקבוע של בית הספר מעבירים את שיעורי התל"ן. הנ"ל נחשב למורים כעבודה נוספת ויש לשלם בגינה מעבר לשכר הקבוע של המורים. כמו כן, במקרים מסוימים בתי הספר מעסיקים עובדים שונים בבית הספר למשימות שמעבר להגדרת תפקידם בבית הספר ומעבר לשעות הפעילות.
הביקורת ערכה בדיקה על אופן העסקת המורים והעובדים השונים ונאותות ההעסקה.

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.14.2. מהביקורת עולה כי, בית הספר נוהג להעסיק מורים להדרכת קורסי הכנה לבחינות הבגרות מעבר לשעות הלימוד, ולעיתים מועסקים עובדי העירייה בבית הספר, כגון: אב הבית, איש המחשבים והמנהלת האדמיניסטרטיבית בבית הספר, לביצוע עבודות נוספות מעבר לתפקידם המוגדר בבית הספר ומעבר לשעות העבודה הרגילות. בגין שעות עבודה אלה העובדים מקבלים את שכרם באמצעות תלוש שכר מעמותת מפעלי בית עמנואל, כנגד דיווח שעות עבודה שמגישים העובדים, המאושר בחתימתם ובחתימת בית הספר – **תקין.**

<u>תיכון "בליד"</u>

7.14.3. בית הספר מעסיק מורים שונים במסגרת תכניות לימודים העשרה שונות, מעבר למערכת הלימודים המחויבת של בית הספר שנקבעה על ידי משרד החינוך.

7.14.4. נמצא, כי בית הספר נרשם כישות משפטית במוסדות הרשמיים של מדינת ישראל, קיבל מספר תיק ניכויים במס הכנסה ובמוסד לביטוח לאומי כנדרש ומעסיק את העובדים באופן ישיר כנגד תלושי שכר חודשיים. בית הספר מסתייע בליווי משפטי בנושא העסקת העובדים באמצעות משרד עו"ד המתמחה בדיני עבודה.

7.14.5. ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה, כי על פי מדיניות העירייה, לכל עובדי העירייה בבתי הספר אישור עקרוני לעבוד בעבודה נוספת – **תקין**.

7.15. העברת יתרות כספיות בחשבון "הורים"

7.15.1. **רקע כללי**

בסעיף 12.8 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/3 (א) נקבע, בין היתר, כי:

"יתרות של עד 10% מהעלות של ההוצאה המתוכננת תנוצלנה בהתאם להחלטת הנהלת המוסד החינוכי וועד ההורים. אם היתרות תעלינה על 10%, יוחזר התשלום להורים, או שהכספים ישמשו לפעולות נוספות מאותו סוג, על פי החלטה משותפת של ועד ההורים ושל בית הספר".

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ה/4 (א) יצא עדכון במסגרתו נקבע, בין היתר, כי:

"5) (א) מנהל מוסד חינוך יחזיר כספים שנותרו בחשבון הבנק בתום שנת הלימודים לתלמידים שמהם נגבו עד יום 31 באוגוסט בכל שנה.

(ב) החזר תשלום לתלמיד העולה על 100 שקלים חדשים יהיה באמצעות שיק בלבד.

...

6) על אף האמור בתקנה 5(א), מנהל מוסד חינוך רשאי, לאחר היוועצו עם ועד הורים במוסד, ... לנכות את הכספים מהתשלום שעליהם לשלם בשנת הכספים שלאחריה, ובלבד שמנהל מוסד החינוך, או מי מטעמו, שלח הודעה לתלמיד אודות פירוט התשלומים לשנה הבאה ועל הניכוי האמור".

בסעיף 13.6 לנוהל לניהול כספים בבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע בין היתר, כי:

"13.6 עם סגירת השנה יועברו יתרות פתיחה לשנה העוקבת, כמפורט להלן:

- ***בחשבון ההורים יועברו יתרות הפתיחה לפי סעיפים..."***

כלומר, עד לשנת הלימודים תשס"ה ניתן היה להעביר יתרות כספיות בחשבון הורים עד 10% מסך עלות ההוצאות המתוכננות ולהשתמש בהן למטרות שונות מהייעוד המקורי, על פי החלטה משותפת של בית הספר וועד ההורים. החל משנת הלימודים תשע"ה הנ"ל אינו ניתן ויש להשיב את הכספים להורים.

תיכון "בליד"

7.15.2. מסקירת "דו"ח הכנסות מול הוצאות בסעיפים" ממערכת ה"אסיף" עולה, כי בי"ס העביר את היתרות הכספיות בסוף שנת הלימודים תשע"ה מסעיפי המגמות והפעילויות הייחודיות (כגון: נסיעה לפולין, סל תרבות וכד') לסעיפים על פי הייעוד המקורי ויתרת עודפי הכספים הועברו לסעיף "מסיבת סיום-י"ב".

7.15.3. להלן העתק דוח הכנסות מול הוצאות בסעיפים לשנת הלימודים תשע"ו:

	סעיף	יתרת פתיחה	סך הכנסות	סך הוצאות משויכות	סך חוזרים	סך העברות	יתרה
299	אגרת תושב חוץ	0.00	19,428.00	19,428.00	0.00	0.00	0.00
220	בטוח ט-יב-כללי	0.00	114,397.00	113,498.00	878.00	0.00	21.00
312	גבוש ומניעה ט	0.00	130,525.86	49,618.26	2,177.86	0.00	78,729.74
279	הנדסת תוכנה	13,942.63	31,601.00	41,595.23	231.00	15,300.00	19,017.40
304	הרשאות חוזרות	0.00	1,222.40	0.00	41.00	-1,181.40	0.00
352	ועד הורים ישובי	0.00	2,932.89	2,926.25	3.14	0.00	3.50
307	חלוקת מילגות קר	0.00	-33,286.00	350.00	0.00	34,036.28	400.28
213	טיולים-ט	0.00	173,358.00	168,694.00	2,848.00	0.00	1,816.00
214	טיולים-י	0.00	233,641.50	206,449.00	1,873.00	0.00	25,319.50
215	טיולים-יא	0.00	179,406.00	188,623.90	510.00	0.00	-9,727.90
216	טיולים-יב	0.00	238,009.00	234,149.90	1,571.00	0.00	2,288.10
350	כיתת נחשון	-2,789.00	32,519.00	28,607.00	665.00	0.00	458.00
285	כיתת נחשון ט	0.00	29,335.00	16,069.80	335.00	0.00	12,930.20
317	לקראת גיוס יב	0.00	72,721.00	75,853.70	477.00	0.00	-3,609.70
318	מ. להקות וסקסים	0.00	104,238.50	75,670.20	789.00	0.00	27,779.30
277	מגמת חנ"ג	19,137.39	15,600.00	6,857.90	0.00	0.00	27,879.49
247	מגמת מוסיקה	95,188.60	129,511.00	158,613.04	351.00	0.00	65,735.56
246	מגמת מחול	211.30	100,423.00	125,047.42	1,035.00	0.00	-25,448.12
248	מגמת קולנוע	28,187.08	76,648.50	103,919.46	249.00	0.00	667.12
249	מגמת רובוטיקה	70,392.26	37,172.00	44,262.90	222.00	0.00	63,079.36
300	מגמת רפואה	33,879.66	34,445.00	53,821.60	729.00	0.00	13,774.06
245	מגמת תאטרון	38,137.98	216,338.30	191,978.62	1,532.00	0.00	60,965.66
346	מדעי המחשב	0.00	15,325.00	0.00	25.00	-15,300.00	0.00
278	מיחשוב-כללי	0.00	78,807.00	93,524.79	587.00	0.00	-15,304.79
337	מילגות פולין	0.00	12,000.00	12,000.00	0.00	0.00	0.00
283	מסיבות-כלל שכבת	0.00	47,328.00	46,963.00	378.50	0.00	-33.50
291	מסיבת סיום-יב	126,513.55	92,133.00	146,174.06	606.00	0.00	71,866.49
232	נבחרות ספורט	-97,298.80	97,298.80	0.00	0.00	0.00	0.00
314	סדנאות מניעה י	0.00	71,101.00	28,128.00	634.00	0.00	42,339.00
315	סדנאות מניעה יא	0.00	134,811.00	134,259.00	675.00	0.00	-123.00

ניתן להיווכח, כי יתרות כספים מכל שכבות הגיל בשנת הלימודים תשע"ה אופסו והועברו לסעיף "מסיבת סיום י"ב"

מהטבלה עולה, כי בית הספר מימן את עלות הוצאות מסיבת הסיום לתלמידי שכבה י"ב, מכספים ששילמו הורי תלמידים מכיתות אחרות בשנים קודמות.

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.15.4. מסקירת "דו"ח הכנסות מול הוצאות בסעיפים" ממערכת ה"אסיף" עולה, כי בי"ס העביר את יתרות הסגירה בחשבון "הורים" בשנת הלימודים תשע"ה ליתרת פתיחה בשנת הלימודים תשע"ו בסכום אחר בסעיף "יתרה ש.ק." (שנה קודמת) על פי שכבות הגיל השונות היתרות לא פוצלו בין הסעיפים השונים, כנדרש.

7.15.5. להלן העתק דוח הכנסות מול הוצאות בסעיפים לשנת הלימודים תשע"ו:

	סעיף	יתרת פתיחה	סך הכנסות	סך הוצאות משויכות	סך חוזרים	סך העברות	יתרה
301	טיול ט	0.00	22,599.50	26,673.00	1,056.00	0.00	-5,129.50
303	טיול יא	0.00	20,982.40	35,551.00	193.00	0.00	-14,761.60
304	טיול יב	0.00	44,124.20	51,403.00	478.50	0.00	-7,757.30
325	דמי חבר ועד הור	0.00	432.75	417.70	0.00	0.00	15.05
326	מסיבות טקסים וח	0.00	7,226.25	12,012.20	110.00	0.00	-4,895.95
353	תוכנה ולומדות	0.00	17,821.45	22,368.14	290.00	0.00	-4,836.69
359	ביטוח תאונות אי	0.00	17,569.10	14,134.90	280.00	0.00	3,154.20
361	תוכניות ט העשרה	0.00	19,994.50	16,085.00	897.50	0.00	3,012.00
362	תוכניות י העשרה	0.00	24,305.00	26,414.00	308.00	0.00	-2,417.00
363	תוכנית יא העשרה	0.00	24,094.50	22,290.00	164.50	0.00	1,640.00
364	תוכנית יב העשרה	0.00	24,643.00	24,195.00	231.00	0.00	217.00
369	עלוני כיתה	0.00	17,783.00	22,304.00	290.00	0.00	-4,811.00
372	ימי של"ח ט	0.00	9,649.00	10,910.20	407.00	0.00	-1,668.20
373	ימי של"ח י	0.00	11,304.00	12,300.00	148.00	0.00	-1,144.00
382	מסיבת סיום כתות	0.00	16,382.00	54,765.00	148.00	0.00	-38,531.00
383	טיול י	0.00	24,128.00	33,420.00	384.00	0.00	-9,676.00
391	חוב שנה קודמת	0.00	-135.30	0.00	0.00	0.00	-135.30
393	מועצת תלמידים	0.00	306.00	0.00	0.00	0.00	306.00
395	סיורים י	0.00	9,196.00	8,720.00	124.00	0.00	352.00
396	סיורים יא	0.00	9,647.80	0.00	62.00	0.00	9,585.80
398	גיבוש כיתתי ט	0.00	0.00	3,090.00	0.00	0.00	-3,090.00
403	הרשאות חוזרות	0.00	139.40	0.00	0.00	0.00	139.40
404	מלגות עירייה	0.00	15,000.50	15,000.00	0.00	0.00	0.50
405	מסע לפולין 2016	0.00	94,810.00	14,446.30	0.00	0.00	80,363.70
408	מלגות משרד החינ	0.00	18,400.00	18,400.00	0.00	0.00	0.00
415	סיוע לנזקקים	0.00	5,816.00	0.00	90.00	0.00	5,726.00
421	יתרה ש.ק. יב	27,593.62	0.00	0.00	0.00	0.00	27,593.62
424	יתרה ש.ק. י	22,462.94	0.00	0.00	0.00	0.00	22,462.94
425	יתרה ש.ק. יא	24,793.01	0.00	0.00	0.00	0.00	24,793.01

סעיפים שנפתחו לצורך העברת יתרות באופן כללי, יתרות הפתיחה ביתר הסעיפים מאופסות

7.15.6. **שימוש בכספי קופת ועד ההורים למטרות שונות מאלו שלשמן נועדו ואי החזר כספים עודפים לתלמידים, הינן פעולות שעומדות בניגוד להנחיות משרד החינוך.**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.15.7. יש להקפיד לפעול על פי הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא השבת יתרות כספיות להורים.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "בשנה"ל תשע"ה פעל בית ספר בעניין יתרות כספי הורים בהתאם לנוהל משרד החינוך הקודם זאת בתאום ובאישור ועד ההורים. הנוהל החדש ובו הנחיות מפורטות בנושא "יתרות כספי הורים" הועבר לידיעת האגף רק בסוף שנה"ל תשע"ו. בתחילת שנה"ל תשע"ז בתי הספר קיבלו ההנחיות ונדרשו לפעול בהתאם. אגף החינוך והמבקר החיצוני יאכפו נוהל חדש זה."*

7.16. נאותות השימוש והטיפול בתשלומי ההורים בהתאמה לחוזר התשלומים המאושר

7.16.1. רקע כללי

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/3 (א) 3.11-9 בנושא תשלומי הורים (להלן: "חוזר תשלומי הורים") מפורטים תשלומי החובה שעל ההורים לשלם ותשלומי הרשות שבית הספר רשאי לגבות מההורים.

בסעיף 8 לחוזר תשלומי הורים נקבעו הנושאים שלא ניתן לגבות מהורי התלמידים. להלן הנושאים:

"8. איסור גבייה

ואלה הנושאים שאין לגבות עבורם כספים מההורים:

א. חומרי מלאכה, חומרי לימוד וערכות להוראת טכנולוגיה ומדעים.

ב. אגרת שכפול.

ג. הוצאות מינהלה, אחזקה, ציוד, התקנת ציוד ותשתיות, תפעול ורכישת ציוד בסיסי של המוסד, מכונות צילום, דואר, טלפון, צורכי משרד, ביקורת חשבונות וכד', חשמל, מים, חומרי ניקוי וסניטציה, בדק בית, סיוד, צביעה, תיקוני נגרות ושמשות וכד', תיקוני ריהוט וציוד, הוצאות ביטוח ציוד נגד גנבות (ובכלל זה השתתפות עצמית), נסיעות, אש"ל, הובלות, ביטוח ואחזקה וכד'.

ד. שכר עובדי מינהלה ושירותים ושכר עובדי הוראה, למעט שכר במסגרת תכנית לימודים נוספת.

ה. שכפול חוזרים מינהליים והודעות של בית הספר להורים.

ו. שימוש בספרייה והשאלת ספרי עיון.

ז. תשלומים כוללים לקופת כיתה נפרדת, למעט תשלום מוגבל לנושאים מיוחדים, כיתתיים, חד-פעמיים שפורטמו בחוזר "הודעות ומידע" (אין לנהל קופת כיתה).

ח. הפעלת תכנית השלמה בבית-הספר (ובכלל זה שיעורי השלמה לעולים חדשים).

ט. שירותי היגיינה:

1) חינוך להרגלי בריאות.

2) עזרה ראשונה במוסד החינוך.

י. טיפול מונע - עבודת עובדים סוציאליים למניעת חיסורים ונשירה במוסד החינוך ולעידוד הביקור.

יא. ייעוץ מקצועי הניתן בין כותלי בית הספר.

יב. עמלה עבור גביית תשלומים כלשהם.

יג. תשלום עבור הנפקת תעודת בגרות.

יד. אגרת שמירה.

טו. מבחנים פנימיים.

כמו כן אין להטיל עונשים כספיים על תלמידים בגין אי-תשלום. עם זאת, במקרה של גרימת נזק לרכוש בית הספר על ידי תלמידים אפשר לחייבם בתשלום עבור תיקון הנזק.

אין לבקש או לגבות מהורים כל סכום כסף שהוא עבור מתנות למורים או למנהלים בסוף שנת לימודים, אלא לשי סמלי כגון פרחים, תרומת עצים של הקק"ל או תשורה מעבודות תלמידים, והדבר ייעשה אך ורק ביזמת ההורים. על המורים

להימנע מקבלת מתנות שיש בהן משום טובת הנאה מתלמידים או מהורים, בצורה מקובצת או פרטית, פרט למתנות הבאות להביע בצורה סמלית הערכה או תודה."

בחוברת נהלים לבתי ספרי תיכוניים שפרסם מינהל חינוך וחברה בעירייה נקבע, בין היתר, כי:

"בית הספר רשאי לשנות את ייעודם של כספים שמקורם בתשלומי רשות של הורים, בכפוף להוראות משרד החינוך, זאת אך ורק על פי אישור בכתב של ועד ההורים הבית ספרי וזאת עפ"י הסכומים המאושרים".

7.16.2. נמצא כי ככלל, בתי הספר נוהגים לגבות מהתלמידים את תשלומי ההורים בהתאם לחוזר התשלומים שאושר על ידי המפקח על המחוז במשרד החינוך. הגבייה מתבצעת, בין היתר, באמצעות המחאות דחויות.

7.16.3. נמצא, כי בתי הספר מקפידים לשמור את ההמחאות בכספת נעולה. הגישה לכספת נתונה לאחראית הכספים ולמנהלת (או למנהלת הכספים בתיכון "בליד") בלבד.

7.16.4. מספירת פתע של ההמחאות בכספת שנערכה במועד הביקור בשלושת בתי הספר נמצאה התאמה מלאה בין רישום ההמחאות במערכת ה"אסיף" לבין מצאי ההמחאות בפועל בכספת - **תקין.**

תשלום למסיבת סיום

7.16.5. בית הספר נוהג לקיים מסיבת סיום לבוגריו לקראת סיום שנת הלימודים. למימון מסיבת הסיום גובה בית הספר תשלום במסגרת תשלומי הורים, בסכום המרבי המאושר על ידי משרד החינוך לגבייה מההורים מסעיף זה.

במסגרת חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג 3 (א) 3.11-9 נקבע, בין היתר, כי:

"4.7 מסיבות
מוסדות החינוך יקפידו על חיסכון מרבי ועל מניעת הוצאות מיותרות. להלן דוגמה לחיסכון בהוצאות על מסיבות ועל חגיגות:

א. יש לקיים מסיבות, חגיגות וטקסים בבתי-ספר בצורה צנועה וחסכונית, ויש להימנע מכל פעולה המחייבת הוצאות מיותרות, אם של בית-הספר ואם של ההורים.

ב. אין להזמין מבחוץ במאים, אמרגנים, שחקנים או אנשי מקצוע אחרים לארגן את מופעי בית-הספר וגן-הילדים, ויש להסתפק בכוחות פנימיים, כגון מורים, מדריכים, תלמידים והורים, מתנדבים.

ג. אין לקיים מסיבות וחגיגות באולמות שיש לשלם עבור השימוש בהם. אירועים מיוחדים, שאי אפשר לקיימם בבית-הספר (בשל העדר אולם או חצר מתאימה), יש בדוק את האפשרות לקיימם באולמות של הרשות המקומית.

ד. אין לדרוש מהתלמידים לרכוש תלבושת מיוחדת לצורך הופעה.

ה. יש להימנע לחלוטין מכל הוצאה הנובעת מטעמי יוקרה וראוותנות.

מוסדות החינוך לסוגיהם - גני ילדים (חובה), בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים, חטיבות עליונות - יקיימו מסיבות רק בסיום שלב לימודים (סיום גן חובה, סיום ביה"ס היסודי, מעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה וס יום החטיבה העליונה)".

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.16.6. **מהביקורת עולה, כי בהתאם לרישום במערכת ה"אסיף" הוצאות בית הספר בגין טקס בוגרי י"ב הסתכמו לסך של 54,765 ₪, בעוד שההכנסה מסעיף זה הסתכמה לסך של 16,382 ₪ בלבד. כלומר, חריגה תקציבית של 38,383 ₪.**

7.16.7. מהביקורת עולה, כי לצורך הפקת האירוע התקשר בית הספר עם מפיק שסייע בהפקת האירוע בעלות של 50,000 ₪.

7.16.8. המנהלת האדמיניסטרטיבית של בית הספר מסרה, כי בשל הדרישות הגבוהות של ההורים והתלמידים להפקת האירוע, ההוצאות גבוהות באופן משמעותי מההכנסות שניתן לגבות מההורים. לצורך מימון העלויות נעזר בית הספר ביתרות כספיות משנים קודמות בסעיפי הכנסות שונים של אותה שכבה.

7.16.9. לביקורת הוצג אישור ועד ההורים, המבקש שיתרות כספיות משנת הלימודים תשע"ה יועברו ליתרת הפתיחה של שנת הלימודים תשע"ו על פי שכבות הלימוד. כלומר, יתרות כספיות של שכבה י"א בשנת הלימודים תשע"ה, בסך כולל של 27,593.62 ₪ עברו ליתרת פתיחה של אותה שכבת תלמידים, אשר בשנת הלימודים תשע"ו הם תלמידי כיתה י"ב. הסכומים הנ"ל מימנו חלק מהגירעון בהוצאות מסיבת הסיום. יתרת הגירעון מומן מיתרות כספים בשנת הלימודים תשע"ו.

<u>תיכון "בליך"</u>

7.16.10. **מהביקורת עולה, כי בהתאם לרישום במערכת ה"אסיף" הוצאות בית הספר בגין טקס בוגרי י"ב הסתכמו לסך של 146,174 ₪ בעוד ההכנסה מסעיף זה הסתכמה לסך של 92,133 ₪ בלבד. כלומר, חריגה תקציבית של 54,041 ₪ ובשנת הלימודים תשע"ה הסתכמו הוצאות בית הספר בגין טקס בוגרי י"ב לסך של 214,149 ₪.**

7.16.11. מהביקורת עולה, כי לצורך הפקת האירוע התקשר בית הספר עם מפיק שסייע בהפקת האירוע. על פי נתוני מערכת ה"אסיף" התשלום למפיק בשנת הלימודים תשע"ו הסתכם לסך של 105,300 ₪.

7.16.12. אחראית הכספים של בית הספר מסרה, כי בשל הדרישות הגבוהות של ההורים והתלמידים להפקת האירוע, ההוצאות גבוהות באופן משמעותי מההכנסות שניתן לגבות מההורים.

7.16.13. **מבדיקת הביקורת עולה, כי לצורך מימון העלויות נעזר בית הספר ביתרות כספיות משנים קודמות בסעיפי הכנסות שונים של אותה שכבה, גם אם במקורם נגבו למימון סעיפי הוצאה אחרים.**

7.16.14. **הביקורת מציינת, כי העברת יתרות משנים קודמות למימון סעיפי הוצאה שאינם הסעיפים המקוריים שלשמם נגבו הכספים ובסכום שמהווה מעל 10% מסך הגבייה, הינה בניגוד להנחיות משרד החינוך.**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.16.15. אין להעביר יתרות בלתי מנוצלות בכספי הורים, אלא על פי הנחיות משרד החינוך בלבד.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה כי "בית הספר מימן את הוצאות המסיבה מיתרות שנים קודמות של שכבת כתות י"ב בהתאם לנוהל המתיר זאת משנים קודמות. בשנה הבאה נדרש בית הספר על פי הנוהל המעודכן משנה"ל תשע"ז."

7.17. <u>התאמות בנק</u>

7.17.1. **רקע כללי**

במדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"אחת לחודש תיסגר התאמת הבנק ורשימת החריגים תועבר למנהל בית הספר לעיון".

בחוברת הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסמה עיריית רמת גן והופצה לבתי הספר נקבע, בין היתר:

"התאמת בנק תעשה באופן שוטף – אחת לחודש עם קבלת הדף החודשי. מנהלת ביה"ס והמזכירה יבדקו את הדו"ח ויחתמו עליו".

7.17.2. מהביקורת עולה, כי כל מזכירות בתי הספר מבצעות התאמות בנקים, לכל הפחות, אחת לחודש. ומעבירות את דוחות ההתאמה והחריגות למנהלת בית הספר. עם זאת, נמצאו מספר חריגים, כמפורט להלן:

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.17.3. המנהלת האדמיניסטרטיבית בבית הספר מסרה, כי היא מנהלת מעקב אחר יתרות חשבון הבנק באופן שוטף ומעדכנת את מנהלת בית הספר על מצב היתרה בחשבונות הבנק. עם זאת, הקלדת דפי הבנק למערכת ה"אסיף" מתבצעת פעמיים בחודש או יותר על פי הצורך, אז היא מבצעת את התאמות הבנק, מדפיסה את ההתאמה ומציגה למנהלת בית הספר.

7.17.4. **המנהלת האדמיניסטרטיבית אינה חותמת על התאמת הבנק בסוף כל חודש ואינה מעבירה את דוחות התאמות הבנק לאישור בחתימתה של המנהלת.**

<u>תיכון "בליך"</u>

7.17.5. מנהלת החשבונות מדפיסה את דפי הבנק מידי יום, מקלידה את הנתונים למערכת ה"אסיף" ומבצעת את התאמות הבנק באופן שוטף. מנהלת הכספים מבצעת בקרה ומעקב אחר התנועות בחשבונות הבנק וההתאמות שבוצעו. **התאמות הבנק החודשיות אינן מאושרות בחתימת מנהלת בית הספר או מי מבעלי התפקידים בבית הספר.**

<u>בית הספר "מכל"ל"</u>

7.17.6. מזכירת בית הספר מבצעת את התאמות הבנק באופן שוטף. אחת לחודש מבצעת המזכירה בדיקה של התאמות הבנק, מפיקה את דוח התאמות הבנק ממערכת ה"אסיף" מצרפת את המאזן השנתי ו"דוח הכנסות מול הוצאות בסעיפים" ומעבירה לעיונה של המנהלת לצורכי בקרה ומעקב. **התאמות הבנק החודשיות אינן מאושרות בחתימת מנהלת בית הספר או מי מבעלי התפקידים בבית הספר**.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.17.7. יש להקפיד לחתום על דוחות התאמות הבנק והדוחות החודשיים בכלל על ידי האחראית על ניהול הכספים ומנהלת בית הספר.

***ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה** כי "התאמות הבנק נבדקות ומועברות לאישור המנהלת. מנהלי בית הספר והמזכירות מונחות לחתום על התאמות הבנק והדוחות החודשיים. אגף החינוך ירענן נוהל זה".*

7.18. <u>רכש והתקשרויות</u>

7.18.1. בתי ספר בניהול עצמי קיבלו את האחראיות לנהל את תקציב הרכש השוטף על פי צרכי בית הספר, בהתאם להחלטת המנהל/ת במסגרת המגבלות שנקבעו על ידי משרד החינוך והעירייה.

7.18.2. כגוף ציבורי בבעלות עירונית, בית הספר מחויב לנהל את ההוצאות על פי נורמות מקובלות בסדרי מינהל תקין, בין היתר, שקיפות ומתן הזדמנות שווה לספקים. במדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

> ***"ניהול הרכש וההתקשרויות של בית הספר ייעשה בהתאם לספר הנהלים הרשותי, ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים ע"י רשויות מקומיות והוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים".***

7.18.3. בחוברת הנחיות ונהלים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסמה העירייה נקבע, בין היתר, מספר הצעות המחיר שנדרש לקבל בגין כל היקף התקשרות וסכום רכישה, כדלקמן:

- ***"רכישה או ביצוע עבודות עד – 1,000 ₪ – פטורה מהשוואת מחיר.***
- ***רכישה או ביצוע עבודות מ– 1,001 ₪ עד 3,000 ₪***

מומלץ לקבל 2 הצעות מחיר בעל פה או טלפונית או על-גבי פקס'.

בית הספר ימלא את טבלת ריכוז והשוואת מחירים. במקור +העתק ויציין את הפרטים המבוקשים. יש לנמק בכתב את ההחלטה, לגבי הספק שממנו הוחלט לרכוש את ביצוע העבודה או להזמין הטובין, אם אין בוחרים במציע הזול.

- ***3,001 – 8,000 ₪ – 2 הצעות מחיר בכתב.***
- ***8,000 – 27,000 ₪ – 3 הצעות מחיר בכתב.***
- ***27,000 ש"ח ומעלה יש לתאם את הרכישה ולקבל אישורה מראש ממח' לוגיסטיקה".***

לגבי רכישות בסכומים גבוהים יותר נקבע, בין היתר:

"נוהל רכישות וקבלת שירותים על בסיס הצעות מחיר מעל 27,000 ₪

1. רכישות טובין או שירותים עד 27,000 ₪

ראה בנוהל רכישות על בסיס הצעות מחיר בפרק של מח' הלוגיסטיקה.

2. הזמנה בסכום 27,000 ₪ עד 50,000 ₪

א. תעשה באישור מנהל המחלקה הרלוונטי באגף החינוך

ב. עם קבלת האישור הרלוונטי, ביה"ס יקבל 4 עד 5 הצעות מחיר אשר ישלחו לבית הספר במעטפות סגורות

ג. המעטפות יפתחו ויטופלו על-ידי בית הספר וכל ההתקשרות תעשה על-ידי בית הספר".

עוד נקבע בנוהל העירוני, כי:

"הצעות המחיר + נימוקים לבחירת הספקים יוצמדו לפרוטוקול הדיון ויתוייקו בבית הספר".

בסעיף 11.13 לנוהל לניהול כספים בבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

- ***" ההתקשרות עם ספק תכלול את תנאי התשלום אשר יתועדו בכתב ומראש.***

...

- ***בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש מפורטת (ידנית או ממוחשבת) הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה.***
- ***לצורך תיעוד ההזמנה יש לשמור: העתק הזמנה וכן התכתבויות שקדמו להתקשרות, כגון הצעות מחיר, פרוטוקולים של ועדת רכש/מכרזים, הסכמים עם הספק וכדומה".***

7.18.4. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של חשבוניות רכש בבתי הספר וביקשה לבחון את יישום נהלי העבודה שנקבעו על ידי העירייה. להלן תוצאות הבדיקה המדגמית:

<u>בית הספר "מכל"ל"</u>

7.18.5. הביקורת דגמה 5 חשבוניות בגין רכישות שונות, כמפורט להלן:

מהות הרכישה	חשבון	סכום הרכישה ₪	מספר הצעות מחיר שנמצאו	אישור הזמנת רכש	הערות
מתנפחים להפנינג בית הספר	הורים	19,059	**לא נמצאו הצעות מחיר**	X	**על פי ההנחיות, יש לקבל 3 הצעות מחיר בכתב.**
רכישת מחשב נייד למנהלת	רשות	3,250	**לא נמצאו הצעות מחיר**	X	**על פי ההנחיות, יש לקבל 2 הצעות מחיר בכתב.**
הפנינג פורים	הורים	14,000	**1 - הצעת מחיר של הספק הזוכה**	✓ - חתימה על הצעת המחיר	**המזכירה הראשית מסרה, כי בשנת הלימודים הקודמת ביצעו סבב הצעות מחיר והתקשרו עם הספק שנה שנייה.**
כיסאות	הורים	7,354	4	✓ - חתימה על הצעת המחיר	תקין
עבודות שיפוצים בבית הספר	רשות	10,000	3	X	תקין

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.18.6. הביקורת דגמה 7 חשבוניות בגין רכישות שונות, כמפורט להלן:

מהות הרכישה	חשבון	סכום הרכישה ₪	מספר הצעות מחיר שנמצאו	אישור הזמנת רכש	הערות
ספות	רשות	30,000	**1 - הצעת מחיר של הספק הזוכה**	✓ - חתימה על הצעת המחיר	**נוהל מו"מ עם ספק שהיה היחיד שהרשים את בית הספר וענה על הדרישה הייחודית.**
שי ממותג למורים	רשות	6,320	**1 - הצעת מחיר של הספק הזוכה**	✓ - חתימה על הצעת המחיר	**נוהל מו"מ עם ספק שהיה היחיד שהרשים את בית הספר וענה על הדרישה הייחודית.**
חיווט של חדר רדיו	רשות	4,095	**לא נמצאה הצעת מחיר של הספק הזוכה**	X	**על פי ההנחיות, יש לקבל 2 הצעות מחיר בכתב. לא נמצאה הצעת המחיר מהספק שביצע את העבודה. נמצאו 2 הצעות מחיר של שני ספקים אחרים.**
כריכה ליומנים לפולין	הורים	2,574	**לא נמצאו הצעות מחיר**		על פי ההנחיות, ניתן לקבל הצעות מחיר בעל פה.
פעילות בית ספרית	הורים	13,928	**נמצאה הצעת מחיר אחת נוספת**		**על פי ההנחיות, יש לקבל 3 הצעות מחיר בכתב מעל 10,000 ₪, נמסר כי נבחנו הצעות מחיר נוספות טלפונית – ללא תיעוד**
מחשב	רשות	4,531	3	X	הצעות מחיר - תקין
ארונות לכיתות	רשות	10,691	3	✓ - חתימה על הצעת המחיר	תקין

<u>תיכון "בליך"</u>

7.18.7. הביקורת דגמה 7 חשבוניות בגין רכישות שונות, כמפורט להלן:

מהות הרכישה	חשבון	סכום הרכישה ₪	מספר הצעות מחיר שנמצאו	אישור הזמנת רכש	הערות
הפקת מסיבת הסיום	הורים	93,600	4	✓ - הסכם התקשרות חתום	**על פי נהלי העירייה, יש לפנות ל- 5 ספקים לפחות באמצעות מפרט אחיד ולפתוח את ההצעות באגף החינוך.**
ספר מחזור שכבה י"ב	הורים	56,200	3	✓ - הסכם התקשרות חתום	**על פי נהלי העירייה, יש לפנות ל- 5 ספקים לפחות באמצעות מפרט אחיד ולפתוח את ההצעות באגף החינוך.**
עיצוב קירות	רשות	12,474	1	✓ - הזמנת רכש מאושרת	רכישה מספק ייחודי, עיצוב שמתאים לבית הספר.
התקנת מונה חשמל	רשות	14,040	1	✓ - הזמנת רכש מאושרת	ספק שעובד עם העירייה.
תיקוני צנרת ביוב	רשות	9,000	3	✓ - הזמנת רכש מאושרת	---
הקמת גדר רשת	רשות	9,582	3	✓ - הזמנת רכש מאושרת	---

7.18.8. **מהביקורת עולה כי נמצאו ליקויים בתהליך קבלת הצעות המחיר ובחירת הספק.**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.18.9. יש להקפיד על קבלת הצעות מחיר טרם אישור הזמנות רכש בהתאם לכללים שנקבעו על ידי משרד החינוך בנושא רכש בבתי הספר.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה כי "בית הספר בליך פעל כנדרש למעט 2 מקרים בהם לא ניתן היה לאתר ספק נוסף (התקבלו 4 הצעות במקום 5 וכן התקבלו 3 הצעות במקום 4)".

כמו כן "אגף החינוך ומשרד החינוך הנחו את בתי הספר בעניין נוהל רכש והתקשרויות בהתאם למפורט בדו"ח המבקר. יחד עם זאת, אגף החינוך ירענן למנהלים נוהל זה ויאכוף זאת".

7.19. ביצוע רכש תחת "ספקים שונים"

7.19.1. **רקע כללי**

בחוברת הנהלים שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"יש להימנע ככל האפשר מרישום ספקים תחת "ספקים שונים". עם זאת, במקרים שעובדים עם ספקים באופן חד-פעמי בסכומים של עד 100 ש"ח אין צורך ברישום ספק חדש ואפשר לרשמם תחת "ספקים שונים".

לעיתים, מורים מבית הספר מבקשים לבצע רכישות מספקים עימם יש להם ניסיון אישי מהעבר או שנמצאים בסמוך לביתם, מסיבות שונות, כגון: הספק מציע מוצרים במחירים נמוכים, לספקים מוצרים ייחודים המתאימים לבית הספר, זמינות ונוחות מיקום הספק וכדומה.

לרוב, ספקים אלה אינם נמצאים בקשר שוטף עם בית הספר ויש להסדיר עימם את תנאי התשלום על פי ההנחיות.

7.19.2. נמצאו בתי ספר, בהם המורים מבצעים **רכישות מכספם הפרטי ומקבלים החזר בשיק לפקודתם מכספי בית הספר.**

7.19.3. להלן דוגמאות:

שם בית הספר	חשבון	סכום הרכישה (₪, כולל מע"מ)	מהות הרכישה	הערות
תיכון "אורה מודיעים"	רשות	1,500	הפקת סרטון על בית הספר	התשלום בוצע על ידי המנהלת האדמיניסטרטיבית והוחזר לה בהמחאה לפקודת בן זוגה.
בי"ס מכל"ל	רשות	80	ציוד למוזיקה	רכישה שבוצעה על ידי המורה למוזיקה והוחזרה לה בהמחאה לפקודתה.
	הורים	43	ספר לימוד	המורה שהתה בהשתלמות בעיר אחרת ומצאה ספר לימוד מתאים לצרכי בית הספר.

7.19.4. **הביקורת מעירה, כי רכישות של ציוד לבית הספר על ידי מורים, באופן פרטי, והשבת הכספים למורה, מחייבות תשלום לפקודת המורה, בניגוד להנחיה**

הקובעת כי התשלום יבוצע לבעל החשבונית בלבד, ולא על פי נוהל הרכש המחייבת העברת הזמנה חתומה לספק המאושרת על ידי מנהלת בית הספר.

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.19.5. יש להימנע, ככל האפשר, מביצוע תשלומים למורים באמצעות המחאות מחשבון בית הספר.

7.19.6. ככל שנדרשות הוצאות בסכומים עד לגובה של 100 ₪ מומלץ לבצע את הרכישות מכספי הקופה הקטנה.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "בית הספר תיכון אורה מודיעים נמנע מרכישות מכספם הפרטי של בעלי תפקידים למעט מקרה אחד שמפיק הסרטון דרש את כספו במזומן. לגבי בית ספר מכלל, הרכישות בוצעו על ידי מורה למוסיקה ומורה נוספת שרכשו בסכום של מתחת ל-100 ₪ כיוון שלא שהו בקרבת בית הספר".*

7.20. <u>התאמת תקציב הניהול העצמי להוצאות בתי הספר</u>

רקע כללי

העירייה מעבירה לבתי הספר את כספי הניהול העצמי על בסיס הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך לתקצוב בתי ספר בניהול עצמי.

ככלל, הקריטריונים מתבססים על סעיפי הוצאות ייעודיים קבועים, כגון: הוצאות חשמל, הוצאות אחזקת מבנה, חומרי ניקוי וכד' וסעיף "סל ניהול עצמי" כללי המיועד למימון ההוצאות המשתנות של בית הספר, על פי ראות עיניו של המנהל.

בסעיף 5 ז. למסמך ההבנות – בתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"הרשות יכולה לקבוע סל תלמיד דיפרנציאלי לבתי"ס שבתחומה, הן עבור תחומי אחריות ספציפיים והן עבור סה"כ סל התלמיד, וזאת ככל שסה"כ סל התלמיד הנמוך ביותר אינו נופל מסל התלמיד המינימאלי. מובהר כי ככל שייקבע סל תלמיד דיפרציאלי עליו להיות על פי פרמטרים שקופים, שוויוניים וסבירים, אשר יבואו לידי ביטוי ב'פורמט האישור הרשותי לתקציבי בתי הספר'. בין יתר הפרמטרים האפשריים:

- ***גודל ביה"ס (מספר תלמידים, מספר כיתות, גודל המבנה, היקף השטח).***
- ***מצב חברתי - כלכלי של בתי"ס (לפי מדד טיפוח).***
- ***מבנה ביה"ס: מצב המבנה/ מבנים מפוזרים/גיל המבנה ועוד.***
- ***מספר כיתות/ תלמידים בחינוך מיוחד.***
- ***היקף הפעילות בביה"ס."***

7.20.1. **הביקורת מבקשת לציין כי העירייה קבעה "סל לתלמיד" גבוה באופן משמעותי ביחס ל"סל" המינימלי המומלץ ע"י משרד החינוך.**

7.20.2. הביקורת בדקה את תקצוב בתי הספר לסעיפים הייעודיים במטרה לבחון הלימה בין ההכנסות מהעירייה לבין ההוצאות בפועל של בתי הספר.

7.20.3. מהביקורת עולה, כי מחד ישנם **סעיפי הוצאות גרעוניים** במרבית בתי הספר, כלומר ההכנסות הייעודיות שמעבירה העירייה לסעיפי ההוצאות הנ"ל נמוכים באופן משמעותי מההוצאות בפועל של בתי הספר. מאידך, ישנם סעיפי הוצאות שאינם מנוצלים במלואם ונותרות יתרות בסעיף.

7.20.4. להלן פירוט הסעיפים והשוואה בין התקצוב להוצאות בפועל:

7.20.5. הוצאות **אחזקה ובדק בית -**

שם בית הספר	מספר התלמידים בבית הספר	תקצוב מהעירייה לשנה"ל תשע"ו ₪	הוצאות בפועל בשנה"ל תשע"ו ₪	עודף / (גרעון) ₪	שיעור העודף / הגרעון מהתקציב %
תיכון "בליד"	2019	367,286.00	239,160.26	**128,125.74**	**35%**
תיכון "אורה מודיעים"	358	40,250.00	62,308.88	**(22,058.88)**	**55%-**
בי"ס "מכל"ל"	593	20,110.00	50,903.22	**(30,793.22)**	**153%-**

7.20.6. **טלפונים / תקשורת -**

שם בית הספר	תקצוב מהעירייה לשנה"ל תשע"ו ₪	הוצאות בפועל בשנה"ל תשע"ו ₪	עודף / (גרעון) ₪	שיעור העודף / הגרעון מהתקציב %
תיכון "בליד"	36,000.00	31,217.98	**4,782.02**	**13%**
תיכון "אורה מודיעים"	7,500.00	9,080.74	**(1,580.74)**	**21%-**
בי"ס "מכל"ל"	10,330.00	14,757.34	**(4,427.34)**	**43%-**

7.20.7. **צריכת חשמל -**

שם בית הספר	תקצוב מהעירייה לשנה"ל תשע"ו ₪	הוצאות בפועל בשנה"ל תשע"ו ₪	עודף / (גרעון) ₪	שיעור העודף / הגרעון מהתקציב %
תיכון "בליך"	593,788.50	459,882.23	**133,906.27**	**23%**
תיכון "אורה מודיעים"	122,700.00	81,325.76	**41,374.24**	**34%**
בי"ס "מכל"ל"	104,600.00	87,651.24	**16,948.76**	**16%**

7.20.8. **צריכת מים -**

שם בית הספר	תקצוב מהעירייה לשנה"ל תשע"ו ₪	הוצאות בפועל בשנה"ל תשע"ו ₪	עודף / (גרעון) ₪	שיעור הגרעון מהתקציב %
תיכון "בליך"	189,600.00	87,638.46	101,961.54	**54%**
תיכון "אורה מודיעים"	11,000.00	3,840.03	7,159.97	**65%**
בי"ס "מכל"ל"	19,500.00	6,750.99	12,749.01	**65%**

7.20.9. הביקורת מציינת, כי על אף הגירעונות המוצגים בסעיפי ההוצאות הייעודיים, לרשות בתי הספר עומד תקציב "סל ניהול עצמי", במסגרתו בית הספר יכול להשתמש בכספים למטרות שונות על פי סדרי עדיפות פנימיים ושיקולים של בית הספר, תחת המגבלות שנקבעו לשימוש בכספים על ידי משרד החינוך והרשות המקומית.

7.20.10. שימוש מושכל בכספי סל הניהול העצמי מאפשר לבתי הספר להתנהל באופן שוטף ללא חריגה תקציבית כוללת בחשבון "רשות".

7.20.11. עם זאת, מניתוח סעיפי ההוצאות עולה, כי:

א. **הוצאות חשמל ומים** – ככלל, תקציב הוצאות החשמל בבתי הספר גבוה מההוצאות בפועל ב- 3 בתי הספר שנבדקו. לבתי הספר נוצר עודף תקציבי משמעותי בסעיף זה המשמש לצרכים אחרים. יחד עם זאת הביקורת מציינת, כי ניתן להיווכח שבבית הספר "מכל"ל", בו מתקיימים חוגים וקורסים בשעות אחר הצהריים, שיעור עודף התקציב נמוך, באופן משמעותי, ביחס לשיעור העודף בשני בתי הספר באחרים. עוד ניתן להיווכח, כי בתיכון "בליך" העודף התקציבי הכולל מסתכם לסך של כ- 134 אלפי ₪, המהווים כ- 20% ו- 39% מהתקציב הכולל של תיכון "אורה מודיעים" ובי"ס "מכל"ל" בהתאמה.

לדעת הביקורת, סעיף הוצאות צריכת החשמל מתוקצב באופן שאינו משקף את הוצאות הצפויות בפועל בבתי הספר. עוד עולה, לכאורה, כי חלוקת התקציב בין בתי הספר אינה מבוצעת באופן מיטבי וללא התחשבות בכלל הפרמטרים, כגון: גודל המבנים ביחס למספר התלמידים והיקף הפעילויות בבתי הספר לאחר שעות הלימודים.

ב. **הוצאות אחזקת ובדק בית** – תקציב הוצאות אחזקת המבנים בבתי הספר נועד לטיפול תקלות שבר שוטפות במבנה בית הספר, כגון: בעיות צנרת, טיפול במזגנים, תיקון דלתות, תיקוני צבע קלים וכדומה.

מטבע הדברים, בתי הספר הוותיקים ברחבי העיר נמצאים במבנים ותיקים ולאור זאת ישנן יותר תקלות, כגון: תיקון מזגנים ישנים, בעיות צנרת לאורך הזמן, סדקים ורטיבות בקירות וכדומה. לעומתם, בבתי הספר החדשים המבנים חדשים באופן יחסי ולאור זאת נדרשים בבתי ספר פחות תיקוני שבר.

ככלל בתי הספר מתוקצבים על פי **מספר התלמידים**. עם זאת, תיקוני שבר ושיפוצים קלים במבנים נדרשים, לעיתים, בשל בלאי טבעי של המבנה והשימוש במתקניו, ללא קשר למספר התלמידים. כך, בבית הספר "בליך", בו מספר התלמידים גדול ובשל כך תוקצב בסכום משמעותי, ניצל בית הספר כ- 65% מהתקציב שהועבר לו על ידי העירייה והעודף התקציבי הכולל שנוצר לבית הספר בסעיף הוצאות זה הינו כ- 128 אלפי ₪, המהווים כ- 19% ו- 37% מהתקציב הכולל של תיכון "אורה מודיעים" וביה"ס "מכל"ל" בהתאמה.

<u>הערת הביקורת</u>

7.20.12. הביקורת סבורה כי יש לבחון את הפערים בין ההוצאות בפועל ובין התקציב בסעיפים בהם נמצאו פערים משמעותיים.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "עיקרון הניהול העצמי מאפשר לבתי הספר לעבוד על פי התוכנית הפדגוגית המקושרת משאבים ובלבד שלא יחרגו מהיתרה הכללית המופיעה בדו"ח הכספי.*

עיקרון זה מאפשר לבית הספר אוטונומיה בשימוש בסעיפי התקציב על פי התוכנית הפדגוגית. משרד החינוך ואגף החינוך מנחה שלא לבצע העברות כספיות בין הסעיפים כדי לאפשר מעקב ראלי על הפעולות הכספיות על פי מהותן. בנוסף, חשוב לציין כי מספרי התלמידים וגודל בית הספר משתנה מבית ספר לבית ספר לכן כל שינוי יפר את עיקרון הניהול העצמי.

הסל של העיר רמת גן נבדק על ידי משרד החינוך ומאושר על ידו."

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>: הביקורת מבקשת לציין לחיוב כי ביתרות התקציב של בתי הספר לא נמצאו גירעונות בתקציב הכולל **ומדגישה** כי במדגם שערכה, העברת תקציב העירייה לניהול העצמי נעשתה בהתאם להנחיות.

7.21. <u>קופה קטנה</u>

7.21.1. **רקע כללי**

במדיניות הניהול העצמי ומתווה היישום שפרסם משרד החינוך ובנהלי מינהל חינוך וחברה בעיריית רמת גן נקבע, בין היתר, כי:

" 11.1 הקופה הקטנה היא אמצעי תשלום להוצאת סכומים קטנים של עד כ-100 ₪ המיועדת לתשלום במזומן בלבד של הוצאות חד פעמיות (לא לתשלום של הזמנה מסודרת).

11.2 כל קופה קטנה תהיה באחריות אדם אחד בלבד.

11.3 הקופה הקטנה תשמר בכספת. במהלך יום העבודה הקופה הקטנה יכולה להישמר במגירה/ארונית נעולה. המפתח יהיה נגיש רק לאדם המנהל את הקופה.

...

11.6 מומלץ כי סכום דמי המחזור לא יעלה על סך של 1,000 ₪...".

בנוהל ניהול כספי פרסמה העירייה הנחיות בנוגע לשימוש בכספי הקופה הקטנה. בין היתר נקבע כי:

" הקופה יכולה להתנהל אך ורק במזומן באחריות מנהל/ת בית הספר והמזכירה.

1. ***בבתיה"ס היסודיים קופה קטנה תהיה עד לסך 500 ₪ לחודש ולא יותר מ-5,000 ₪ דמי מחזור לשנה.***
2. ***בבתיה"ס העל-יסודיים קופה קטנה תהיה עד לסך 1,000 ₪ לחודש ולא יותר מ- 10,000 ₪ דמי מחזור לשנה.***
3. ***גובה ההוצאה החד-פעמית – 100 ₪ לעסקה (סכום זה כולל מע"מ).***
4. ***כל הוצאה במסגרת קופה זו תיזקף לחובת סעיף ההוצאה המתאים בתקציב בית הספר".***

שמירה על כספי הקופה הקטנה

7.21.2. בשל רגישות השימוש בכספים במזומן, יש להקפיד לשמור את כספי הקופה הקטנה במקום מאובטח, קרי כספת בית הספר. מהביקורת עולה, כי האחראיות על הקופה הקטנה בבתי הספר שומרות את כספי הקופה הקטנה בכספת נעולה - **תקין**.

היקף השימוש בכספי הקופה הקטנה

7.21.3. בסעיף 22.2 למפרט נוהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"ככלל תנוהל קופה קטנה אך ורק בחשבון הניהול העצמי ולא בחשבון ההורים. תשלום במזומן מחשבון ההורים יתבצע אך ורק במקרים חריגים, שבהם אמצעי התשלום האפשרי היחידי הוא מזומן ונוגע במובהק לחשבון ההורים (כניסות לאתרים מסוימים בטיולים, ארטיקים בטיולים וכדומה) ובאישור מנהל בית הספר. כל הוצאה במסגרת זו תיזקף לחובת סעיף ההוצאה המתאים בתקציב בית הספר ובתוכנה להנהלת חשבונות".

7.21.4. ככלל, בתי הספר מנהלים כספים במסגרת קופה קטנה, אשר משמשת אותם לרכישות מידיות בסכומים קטנים במזומן. מסקירת כרטיסי הוצאות הקופה הקטנה במערכת האסיף עולה, **כי בתי הספר עושים שימוש בכספי הקופה בסכומים הגבוהים מהסכומים המרביים שנקבעו בנהלי העירייה ומשרד החינוך**. כמו כן, בתי הספר התיכונים ייעדו סכומים לשתי קופות קטנות דרך קבע, **הן מחשבון "הורים" והן מחשבון "רשות".**

7.21.5. להלן פירוט היקף השימוש בכספי הקופה הקטנה בשנת הלימודים תשע"ו:

בית הספר	השימוש בשנה"ל תשע"ו (₪)	
	רשות	הורים
תיכון "בליך"	19,563.00	11,582.10
תיכון "אורה מודיעים"	17,055.10	1,661.70
בי"ס "מכל"ל"	2,899.30	---

7.21.6. הביקורת מציינת, כי על אף שבבית הספר "מכל"ל" לא מבוצע שימוש בכספי קופה קטנה מחשבון "הורים", מבוצעות רכישות מכספי מורים וההחזר למורים מבוצע באמצעות המחאה מחשבון בית הספר. מזכירת בית הספר מסרה, כי בשל העובדה שלא ניתן לנהל כספי קופה קטנה מחשבון "הורים" רכישות חד פעמיות בסכומים קטנים באופן מבוצעים, לעיתים רחוקות, על ידי מורי בית הספר באופן המתואר לעיל.

7.21.7. לדעת הביקורת, על אף שמדובר **במקרים בודדים** ולא באופן שוטף, הנ"ל הינו בניגוד להנחיות משרד החינוך.

<u>תיכון "בליך"</u>

7.21.8. לבית הספר כספים לשימוש במסגרת קופה קטנה בחשבון "הורים" ובחשבון "רשות". היקף הרכישות הכולל מכספי הקופה הקטנה בשנת הלימודים תשע"ו הסתכם לסך של כ- 30,000 ₪, כלומר ממוצע של כ- 3,000 ₪ בחודש, פי 3 מהסכום המרבי שנקבע בנהלי העירייה.

<u>תיכון "אורה מודיעים"</u>

7.21.9. לבית הספר כספים לשימוש במסגרת קופה קטנה בחשבון "הורים" ובחשבון "רשות". היקף הרכישות הכולל מכספי הקופה הקטנה בשנת הלימודים תשע"ו הסתכם לסך של כ- 18,500 ₪, כלומר ממוצע של כ- 1,500 ₪ בחודש, פי 1.8 מהסכום המרבי שנקבע בנהלי העירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.21.10. יש להימנע משימוש כספי באמצעות נוהל קופה קטנה מכספי "הורים".

7.21.11. יש להקפיד על ביצוע רכישות מכספי הקופה הקטנה באופן מצומצם, ככל האפשר, בהתאם להנחיות שנקבעו על ידי אגף החינוך בעירייה.

7.21.12. ככל שישנם בתי ספר בהם נדרש שימוש יתר בכספי הקופה הקטנה, יש להביא את הנושא לאישור אגף החינוך ולאשר זאת בנוהל ייעודי.

7.22. <u>ספירת כספי הקופה הקטנה</u>

7.22.1. **רקע כללי**

במפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך, נקבע לגבי ניהול כספי הקופה הקטנה, בין היתר:

"12.9 תשלום החזר הוצאות מהקופה הקטנה יבוצע כנגד חשבונית מס וקבלה בלבד, אשר יצורפו לקופה הקטנה...

...

12.14 באחריות מנהל הקופה הקטנה לדאוג להתאמת הסכום בפועל לרישומי הקופה בתוכנה להנהלת חשבונות.

...

12.16 מדי רבעון יבדוק המנהל את ההתאמות בין הקופה הקטנה לבין הרישום בספרים, לצורך בקרה ומעקב".

<u>בי"ס מכל"ל</u>

7.22.2. מספירת כספי הקופה הקטנה שערכה הביקורת בתאריך 12/07/16 נמצא חוסר בכספים הנמצאים בפועל ברשות המזכירה ביחס לרישום במערכת ה"אסיף", כמפורט להלן:

<u>סוג מטבע / שטר</u>	**<u>כמות</u>**	**<u>סה"כ</u>**
20	1	20
10	1	10
2	2	4
1	34	34
0.5	2	1
0.1	3	0.3
סה"כ יתרה על פי ספירה		**69.3**
יתרה על פי רישומי מערכת ה"אסיף"		100.7
חוסר		**31.4**

7.22.3. המזכירה הראשית מסרה בביקור מאוחר יותר של הביקורת, כי מבדיקה שערכה נמצא כי הוגשה לה חשבונית בסך 31.40 ₪ שטרם נרשמה.

אחראית הקופה הקטנה (המזכירה הראשית) מסרה, כי במסגרת כספי הקופה הקטנה של בית הספר מנוהלים כספי הקופה של המועדון הבית ספרי. האחראית מהמועדון הבית ספרי נטלה לשימוש המועדון סך של 230 ₪ מכספי הקופה הקטנה וטרם החזירה את מלוא הקבלות. מהביקורת עולה, כי אחראית הקופה הקטנה בבית הספר, ניהלה רישום של הכספים שהועברו לאחראית המועדון וכן סכומי החשבוניות שהעבירה, באופן ידני, בכתב יד על גבי טופס טיוטה.

הביקורת מעירה, כי אופן רישום כאמור חושף את בית הספר לטעויות אנוש.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.22.4. מומלץ לנהל את כספי הקופה הקטנה באופן **ממוחשב**.

7.23. <u>רכישות בסכומים גבוהים מהקופה הקטנה ופיצול פיקטיבי של חשבוניות</u>

7.23.1. **רקע כללי**

כאמור, הנחיות רכישות מקופה קטנה קובעות, כי יש לבצע רכישה חד פעמית מכספי הקופה הקטנה עד לגובה של 100 ₪.

העירייה קבעה בנוהל העירוני, כי רכישה מכספי הקופה הקטנה בבתי ספר תיכוניים מאושרת עד לסך של 200 ₪.

הביקורת ביקשה לבחון, האם ישנם מקרים בהם בתי הספר מבצעים רכישה שבמהותה הינה רכישה אחת אולם מבצעים את הרכישה במספר תשלומים בכדי להציג מצג שווא של מספר רכישות שונות בסכומים הנמוכים מהסכום המרבי המאושר.

7.23.2. בכל בתי הספר שנבדקו נמצא, כי מבוצעות רכישות מחברת "דן – חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" בגין כרטיסיות לתלמידים. לרוב, בכדי לא לחרוג מסכום רכישה חד פעמי, הרכישה מחולקת למספר רכישות בסכומים הנמוכים מ- 100 ₪. האחראיות על הכספים מסרו, כי ככלל, רכישת כרטיסיות מבוצעות מחברת "דן" באופן מרוכז באמצעות המחאות מחשבון הבנק של בית הספר ומחולקות לתלמידים זכאים. עם זאת, הרכישות שבוצעו מכספי הקופה הקטנה הינן לאור בקשות של תלמידים זכאים שלא קיבלו כרטיסיות במועד חלוקת הכרטיסיות המרוכז.

7.23.3. הביקורת מציינת, כי רכישת כרטיסיות נסיעות אינן מאושרות מכספי הקופה הקטנה. לאור הניסיון שצברו בתי הספר בנושא ולאור העובדה שהתופעה חוזרת בכל בתי הספר ובמקרים לא מעטים, מומלץ לרכוש מספר כרטיסיות מעבר לנדרש במסגרת הרכישה הכללית ולמסור לתלמידים זכאים שהגיעו לקבל את הכרטיסיות באופן פרטני. בכך, ניתן להימנע מרכישת כרטיסיות נסיעות בתחבורה ציבורית מכספי הקופה הקטנה.

בית הספר "מכל"ל"

7.23.4. מסקירת כרטיסי ההוצאות מקופה קטנה המערכת ה"אסיף" נמצאו 2 רכישות בשנת הלימודים תשע"ו בהם הרכישה הייתה בסכום הגבוה מ- 100 ₪, כמפורט להלן:

תאריך הרכישה	תיאור	סכום (₪)
19/01/16	כיבוד	126.10
30/05/16	כרטיסיות תמונות	149.00

7.23.5. כמו כן, נמצאו שתי חשבוניות להחזר מכספי הקופה הקטנה בסכום של 89.70 ₪ כל אחת מאותו ספק ובאותו יום בשתי חשבוניות שונות בעלות מספר סידורי עוקב. הסכום הכולל של החשבוניות גבוה מהסכום המרבי המותר לרכישה מכספי הקופה הקטנה (עד 100 ₪).

7.23.6. להלן פירוט הוצאות הקופה הקטנה ממערכת ה"אסיף":

קופה קטנה

פעולות בדף מספר 4

סעיף ראשי	סעיף משני	תאריך	חשבונית	תאור	סכום
הוצ' מועדון ספו	הכנסות מילדים	03/03/2016	9455	כיבוד	89.70
הוצ' מועדון ספו	הכנסות מילדים	03/03/2016	9454	כיבוד	89.70
הוצ' עירייה	שונות	07/03/2016	3648	חנייה	5.00
הוצ' עירייה	דואר ובולים	08/03/2016	26671	ד. רשום	11.70
הוצ' עירייה	שונות	14/03/2016	8314	חנייה	5.00

שתי חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית עוקב

7.23.7. בדוגמה המוצגת לעיל נראה כי המדובר ברכישה אחת בסכום הגבוה מ- 100 ₪ אשר פוצלה, באופן מלאכותי, לשתי רכישות נפרדות, בכדי להימנע מלהציג הוצאה מקופה קטנה בסכום העולה על 100 ₪.

7.23.8. המזכירה הראשית של בית הספר מסרה, כי החשבוניות הינן בגין רכישת פיצות לאירוח של ילדי המועדון הבית ספרי והוגשו לה בדיעבד, לאחר ביצוע הרכישות, לכן לא היה באפשרותה למנוע את הרכישה באמצעות הקופה הקטנה.

תיכון "אורה מודיעים"

7.23.9. נמצאו מספר חשבוניות מאותו ספק ובאותו יום בעלות מספר סידורי עוקב להחזר מכספי הקופה הקטנה בסכום כולל הגבוה מהסכום המרבי המותר לרכישה מכספי הקופה הקטנה (עד 200 ₪ לבית ספר תיכון בהתאם להנחיות העירייה).

7.23.10. עולה הרושם, כי בכדי לעמוד בתקרת ההוצאה המותרת פוצלה ההוצאה לשתי חשבוניות.

7.23.11. להלן שתי דוגמאות מפירוט הוצאות הקופה הקטנה ממערכת ה"אסיף":

קופה קטנה

פעולות בדף מספר 1

סעיף ראשי	סעיף משני	תאריך	חשבונית	תאור	סכום
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	01/08/2015	1995	עבודות יצירה	55.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	19/08/2015	47035	פילים למצלמה	20.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	19/08/2015	8061	כיבוד	60.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	24/08/2015	4555	ציוד וכיבוד	110.30
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	25/08/2015	93051	כיבוד	51.80
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	26/08/2015	8944	הגיינה	50.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	26/08/2015	141110	מוצרי יצירה	55.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	30/08/2015	139846	מוצרי יצירה	46.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	30/08/2015	4372	שי למורות	80.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	24/11/2015	740	שתייה לעתלית	85.80
הוצ' הורים	'ימי של"ח ט	25/10/2015	32484	כיבוד יום שלח	60.20
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	24/11/2015	26806	כיבוד ערב פולין	100.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	24/11/2015	26805	כיבוד ערב פולין	100.00
הוצ' הורים	מסע פולין 2015	24/11/2015	26681	כיבוד ערב פולין	100.00

שלוש חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית דומה

פעולות בדף מספר 6

סעיף ראשי	סעיף משני	תאריך	חשבונית	תאור	סכום
הוצ' עירייה	הוצ' נסיעה ושלי	30/12/2015	1847	שליחת בגרויות	100.00
הוצ' עירייה	הוצ' נסיעה ושלי	30/12/2015	4225	שליחת בגרויות	100.00
הוצ' עירייה	סיוע לניהול עצמ	28/12/2015	341	פרחים	100.00
הוצ' שונות	כיבוד	28/12/2015	5900	כיבוד	55.00
הוצ' שונות	כיבוד	28/12/2015	5901	כיבוד	55.00
הוצ' עירייה	סיוע לנזקקים	27/12/2015	84170	רכישת כרטיסה לתלמידים נזקק	100.00
הוצ' עירייה	סיוע לנזקקים	29/12/2015	84458	רכישת כרטיסה לתלמידים נזקק	100.00
הוצ' עירייה	סיוע לנזקקים	04/01/2016	85145	רכישת כרטיסה לתלמידים נזקק	100.00
הוצ' עירייה	סיוע לנזקקים	11/01/2016	7341	רכישת ספר לתלמידים נזקקים	19.50
הוצ' עירייה	ח. לימוד ומלאכה	12/01/2016	52486	מצרכים למעבדה	101.70
הוצ' עירייה	אחזקה	07/01/2016	2879	סוללות	20.00
הוצ' עירייה	אחזקה	10/01/2016	969141	מגבונים	10.00
הוצ' עירייה	ציוד תוכנה ומחש	10/01/2016	61076	CD דיסקים	40.00
הוצ' עירייה	ציוד משרדי	05/01/2016	26622	חותמות	60.00
הוצ' שונות	כיבוד	29/12/2015	6982851	כיבוד	100.00
הוצ' שונות	כיבוד	29/12/2015	6982841	כיבוד	100.00
הוצ' שונות	כיבוד	29/12/2015	6982861	כיבוד	20.00

שלוש חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית עוקב

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה *כי "הרכישות המפוצלות נעשו מתוך אילוץ. מנהלת ומזכירת בית הספר נתבקשו שדבר זה לא יישנה".*

<u>תיכון "בליך"</u>

7.23.12. נמצאו מספר חשבוניות מאותו ספק ובאותו יום בעלות מספר סידורי עוקב להחזר מכספי הקופה הקטנה בסכום כולל הגבוה מהסכום המרבי המותר לרכישה מכספי הקופה הקטנה (עד 200 ₪ לבית ספר תיכון בהתאם להנחיות העירייה).

7.23.13. להלן דוגמה מפירוט הוצאות הקופה הקטנה ממערכת ה"אסיף":

פעולות בדף מספר 4

סעיף ראשי	סעיף משני	תאריך	חשבונית	תאור	סכום
הוצאות עירייה	הקצבה-קהילתי	07/12/2015	1047	סופגניות חנוכה	80.00
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	03/12/2015	3573	נסיעה לועדה מלווה בעירייה	45.00
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	07/12/2015	154	נסיעה לעירייה	48.10
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	01/12/2015	3580	חנייה בעירייה	47.00
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	10/12/2015	3571	חנייה בעירייה	15.00
הוצאות עירייה	צריכת מים	16/12/2015	5492	ח-ן מים	65.00
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	10/12/2015	1848	משלוח לרח"ח	70.00
הוצאות עירייה	חומרי לימוד ומל	17/12/2015	6011	סרט קשירה	15.00
הוצאות עירייה	חומרי לימוד ומל	28/12/2015	72743	שמרים	16.90
הוצאות עירייה	חומרי לימוד ומל	24/12/2015	24519	ירקות	9.90
הוצאות שונות	נסיעות ושליחויו	27/12/2015	24859	נסיעה לתה"ש	30.40
הוצאות שונות	כיבוד	25/12/2015	8613	מפות וחד פעמי	189.00
הוצאות שונות	כיבוד	20/12/2015	21728	כיבוד למשתתפי הדיון הציבורי	50.00
הוצאות שונות	כיבוד	23/12/2015	17472	כיבוד למשתתפי הדיון הצבורי	43.00
הוצאות עירייה	חומרי לימוד ומל	24/12/2015	69	כביסה חלוקים	140.00
הוצאות עירייה	בדק בית - אחזקה	24/12/2015	70	כביסה מפות	160.00

שתי חשבוניות מאותו יום ומאותו ספק, בעלות מספר חשבונית עוקב

7.23.14. ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת הכספים מסרה, כי חשבונית אחת שייכת לחשבון הורים, לכן פוצל התשלום לספק. בשל טעות אנוש נרשמו שתי החשבוניות בכרטיס קופה קטנה בחשבון רשות בזו אחר זו.

7.23.15. עוד נמצא, כי ב- 25/05/16 בוצעה רכישה של ציוד משרדי בסך 135.20 ₪ מכספי הקופה הקטנה. זאת כאשר בית הספר נוהג לרכוש מהספק ציוד משרדי באופן שוטף במסגרת תהליך הרכש השוטף של בית הספר והתשלום מבוצע בהמחאה .

<u>המלצות הביקורת</u>

7.23.16. יש להקפיד על רכישות מכספי הקופה הקטנה בסכום שעד 100 ₪ בלבד, ובבתי ספר תיכוניים עד 200 ₪, בהתאם לנוהל שנקבע על ידי העירייה.

7.23.17. אין לפצל רכישה אחת למספר חשבוניות בסכום נמוך מהסכום המרבי ולבצע את הרכישה מכספי הקופה הקטנה.

7.23.18. יש להימנע מביצוע רכישות מכספי הקופה הקטנה מספקים מהם מבוצעות רכישות באופן שוטף.

*<u>**ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה**</u> כי "בתיכון בליך מנהלת ומזכירת בית הספר נתבקשו שלא לפצל חשבוניות מקופה קטנה. בנוסף בבית ספר מכלל הרכישה בסך של 126.1 וכן הרכישה בסך של 149 ₪ נרכשו מבלי שניתן היה לאשרם מראש. שתי הרכישות עבור הפיצות לא היו בפיצולי קבלות אלה לשתי קבוצות תלמידים שונות".*

7.24. <u>ספקים שונים</u>

7.24.1. **רקע כללי**

ככלל, לכל ספק יש לפתוח כרטיס ייעודי במערכת ה"אסיף".

בסעיף 10.11 להנחיות מסמך ההבנות לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי:

"* התקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנבדקו ואושרו כל האישורים הנדרשים ולאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבונות עם פרטי הספק המלאים: שם פרטי+שם משפחה, סוג התאגיד, מספר העוסק, הכתובת המלאה וכו'.

**** יש להימנע ככל האפשר מרישום ספקים תחת "ספקים שונים". עם זאת, במקרים שעובדים עם ספקים באופן חד-פעמי בסכומים של עד 100 ש"ח אין צורך ברישום ספק חדש ואפשר לרשמם תחת "ספקים שונים".***

7.24.2. מסקירת כרטיסי הספקים במאזן הבוחן במערכת ה"אסיף" **בתיכון "אורה מודיעים"** נמצא, כי נפתח כרטיס "ספקים שונים", כמפורט להלן:

חשבון "רשות" ₪	**חשבון "הורים"** ₪
3,114	481

7.24.3. מסקירת פירוט ההוצאות בכרטיסים עולה, **כי לעיתים מבוצעות רכישות מספקים באופן חד פעמי. במקרים אלה, לא נפתח כרטיס ייעודי לספק במערכת הנהלת החשבונות אלא נפתח כרטיס "ספקים שונים".**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.24.4. יש לפתוח ספק במערכת ה"אסיף" בגין כל ספק ממנו מבוצעת רכישה בסכום שמעל 100 ₪, בהתאם להנחיות משרד החינוך.

ס/מנהלת אגף החינוך ומנהלת מחלקת כספים מסרה בתגובה כי "הרישום בסעיף ספקים שונים היה חד פעמי כיוון שהיה ברור מראש לבית הספר שמבוצעת רכישה חד פעמית מאותו ספק".

7.25. הכשרת מזכירות בתי הספר בתחום הכספי

7.25.1. **רקע כללי**

ככלל, מי שמנהל את הכספים בבתי הספר בפועל הינה המזכירה הראשית, מעצם תפקידה כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הוראות בענייני כספים" התשמ"ג, כדלקמן:

ב. אחריות מזכיר בית-הספר

1. מזכיר בית-הספר אחראי, במסגרת תפקידיו, בפני מנהל בית-הספר ובפני הרשות המקומית לניהול תקין ויעיל של ענייני הכספים של בית-הספר, כמפורט בהוראות אלה.
2. המזכיר יפעל בהתאם לחוקי המדינה, להוראות הרשות המקומית ומנהל בית-הספר.
3. המזכיר אחראי אישית לניהול תקין של ספרי החשבונות ולשמירה נאותה של הכספים וכל המסמכים הכספיים שבשימוש בית-הספר.

7.25.2. ניהול הכספים בבתי הספר מבוסס על כללי ניהול כספים שנקבעו בנוהלי העבודה שפרסם משרד החינוך והנחיות תואמות שקבעה העירייה, ומנוהל במערכת ממוחשבת "אסיף", המשמשת מעין מערכת הנהלת חשבונות המותאמת להתנהלות הכספית בבתי הספר.

7.25.3. בין היתר, המערכת משמשת את מזכירות בתי הספר להפקת קבלות למשלמים, קליטת חשבוניות מס בגין רכישות שביצע בית הספר, ניהול תקציב, וכדי.

7.25.4. מזכירות בית הספר עברו הדרכה כללית בנושא ניהול כספי בבתי הספר, אולם, לרוב, אינן בעלות השכלה בתחום הכספי.

7.25.5. עם זאת, תפקידן המרכזי של מזכירות בתי הספר הינו ניהול אדמיניסטרטיבי של ענייני בית הספר ומתן מענה לצרכי התלמידים והמורים.

7.25.6. בסעיף 13.2 לנהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי שפרסם משרד החינוך נקבע, כי:

"באחריות הרשות המקומית ומנהל בית הספר לספק למזכירה או לבעל התפקיד סיוע מקצועי בהנהלת החשבונות בהתאם להכשרתם המקצועית ולהיקף משרתם המיועד לניהול הכספים".

7.25.7. מעצם תפקידן המרכזי, מזכירות בתי הספר נבחרות לתפקיד תוך בחינת התאמתן לכישורים של ניהול אדמיניסטרטיבי ויכולת לשלוט בנושאים השונים שעולים בניהול השוטף של בתי הספר. כישורים המתאימים לתפקיד האמור אינם מחייבים ידע וניסיון בתחום הכספי, על כן רוב המזכירות המשמשות בבתי הספר אינן בעלות ניסיון בניהול כספים או הכשרה כלשהי בתחום הכספי.

7.25.8. מהביקורת עולה, כי אגף החינוך בעירייה מסייע למזכירות בתי הספר, ככל האפשר, בניהול כספי של בתי הספר, בין היתר: סיוע טלפוני, גיוס רואה חשבון מלווה לבתי הספר, וכדי.

7.25.9. מהביקורת שנערכה בבתי הספר שנדגמו עולה כי, מזכירות בתי הספר בעלות תעודת הסמכה בהנהלת חשבונות. הביקורת התרשמה כי המזכירות הינן בעלות ידע הנדרש בכל הקשור לביצוע הפעולות במערכת הממוחשבת "אסיף", ואף בקיאות במרבית ההנחיות שהועברו מהעירייה בנושא ניהול הכספים - **תקין.**

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא נאותות ההתנהלות הכספית בבתי הספר בניהול עצמי

1. **סעיף 7.3.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת הליקוי תוקן. הועברה הנחייה ברורה בנושא, בנוסף במסגרת הביקורת התקופתית בבתי הספר המבקרת ורו"ח החיצוני אכן בודקים יישום נוהל זה.

2. **סעיף 7.4.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החותמת בצורת חתימה נמצאת בכספת נעולה ומשמשת רק עבור מסמכים דחופים ולא עבור המחאות.

3. **סעיף 7.5.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. אגף החינוך ינחה את מזכירת בית הספר לשוב ולקבל את שכרה כבעבר באמצעות תלוש השכר.

4. **סעיף 7.5.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. מזכירת בית הספר הסירה את חשבון הבנק הפרטי שלה מאתר האינטרנט של בית הספר.

5. **סעיף 7.5.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי יתוקן.

6. **סעיף 7.8.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מזכירות בתי הספר מקפידות להעביר אחת לחודש למנהלות בתי הספר את הדוחות החודשיים. אגף החינוך יחדד את ההנחיה של חתימת המנהלות על גבי הדוחות.

7. **סעיף 7.9.15 ו-7.9.16**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אנו פועלים עפ"י חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא זה.

8. **סעיף 7.9.17**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הנהלת בי"ס נדרשה שלא להעביר אף לא המחאה אחת לבנק בחתימה אחת בלבד.

9. **סעיף 7.9.18**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. מזכירת בית הספר הונחתה לציין על ההמחאות את השם המלא של המוטב.

10. **סעיף 7.10.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף החינוך ירענן את נוהל של קביעת קריטריונים ברורים למתן הנחות לתלמידים.

11. **סעיף 7.12.5**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת. הקבלות הידניות הינן זמניות ולצורך מעקב לאחר הקלדת התשלומים במערכת אסיף.

12. **סעיף 7.12.6**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת. לא ניתן לאפשר למבצעת הגבייה כניסה למערכת אסיף כדי להימנע מריבוי משתמשים במערכת הכספים.

13. **סעיף 7.12.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בית הספר הונחה להנפיק קבלה לכל תלמיד בנפרד במערכת הכספים אסיף.

14. **סעיף 7.13.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בית הספר יתעד כל ביטול קבלה.

15. **סעיף 7.15.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בשנת תשע"ו יצא נוהל חדש ובו הנחיות מפורטות בנושא יתרות כספי הורים. הנוהל הועבר לידיעת האגף רק בסוף שנת תשע"ו. בתחילת שנת תשע"ז בתי הספר קבלו את ההנחיות ונדרשו לפעול בהתאם. אגף החינוך והמבקר החיצוני יאכפו נוהל חדש זה.

16. **סעיף 7.16.15**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בית הספר נדרש לפעול על פי הנוהל המעודכן משנת תשע"ז.

17. **סעיף 7.17.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף החינוך ירענן את נוהל החתימה על דוחות התאמות הבנק והדוחות החודשיים.

18. **סעיף 7.18.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אגף החינוך ומשרד החינוך הנחו את בתי הספר בעניין נוהל רכש והתקשרויות בהתאם למפורט בדו"ח ביקורת. כמו כן אגף החינוך יאכוף ביצוע נוהל זה.

19. **סעיף 7.19.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

20. **סעיף 7.19.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **סעיף 7.21.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בי"ס ימנע משימוש כספי באמצעות נוהל קופה קטנה מכספי הורים.

22. **<u>סעיף 7.21.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

23. **<u>סעיף 7.21.12</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

24. **<u>סעיף 7.22.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

25. **<u>סעיף 7.23.16</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בי"ס יפעל על פי הנוהל.

26. **<u>סעיף 7.23.17</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

27. **<u>סעיף 7.23.18</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

28. **<u>סעיף 7.24.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

ועדות השמה

ועדות השמה

1. מבוא

ועדת השמה היא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח – 1988 (להלן: "חוק החינוך המיוחד") ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1.1.2014 סעיף 1.2-42 העוסק ב- "יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה ביושבה כערר על ועדת שילוב, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "חוזר ועדת השמה"/"חוזר").

נציג הרשות המקומית משמש כיושב ראש הוועדה (להלן: "יו"ר הוועדה"), ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה, כאמור בסעיף 2.5.1 לחוזר ועדת השמה.

הוועדה מוסמכת לקבל החלטות לגבי זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד, ולגבי השמתו במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו. ככלל, לא ילמד תלמיד במסגרת של חינוך מיוחד ללא החלטה של ועדת השמה, למעט במקרה של תלמיד שהוריו ביקשו את השמתו בחינוך מיוחד בהתאם לסעיף 7(א1) לחוק החינוך המיוחד, ולמעט תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מיוחד עקב אשפוזם בבתי חולים פסיכיאטריים.

להחלטותיה של ועדת השמה יש השפעה משמעותית על חיי התלמיד ובני משפחתו. על כן, להשתתפות התלמיד ומשפחתו בוועדה ולהצגת עמדותיהם יש חשיבות רבה.

חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדת ההשמה קובעים בפירוט רב את הדרך בה תנוהל ועדת ההשמה. הוראות פרוצדורליות אלה נועדו להבטיח את שמירת כללי הצדק הטבעי, ההוגנות, תום הלב, הסבירות, היעדר השרירות והיעדר החריגה מסמכות הוועדה – תוך שמירה על הסדר ועל התקציב הקיים. חריגה מהוראות אלה מעוררת חשש כי מעבר לפגיעה בפרוצדורה, מתקיימת פגיעה מהותית בזכויותיו של התלמיד הנדון ומשפחתו או במטרות אחרות שביקש המחוקק להשיג.

2. הוראות החוק

א. חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988;

ב. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1.1.2014 סעיף 1.2-42 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה ביושבה כערר על ועדת שילוב, ועדת השמה וועדת ערר".

3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון התנהלות המחלקה לטיפול בפרט והשירות הפסיכולוגי העירוני בישיבות ועדת ההשמה שהתקיימו בשנה"ל תשע"ו (להלן: "**התקופה המבוקרת**") ואת עמידתן בהוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר המנכ"ל.

4. הנושאים שנבדקו:

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

א. מינוי יו"ר הוועדה והחברים בוועדה
ב. סביבת העבודה
ג. הזמנת הורים לוועדות השמה
ד. המסמכים המשמשים מצע לדיון בוועדות ההשמה
ה. פרוטוקול הוועדה
ו. נוכחות ההורים
ז. הקוורום
ח. נוכחות גורם מפנה
ט. משך ההמתנה לכינוס ועדות השמה לאחר ההפניה
י. מספר הישיבות ביום
יא. משלוח ההחלטה להורים
יב. ועדות השמה חוזרות
יג. קיום ועדה לתושבים מחוץ לרמת-גן

5. מתודולוגיה

א. במהלך הביקורת התקיימו פגישות עם מנהלת המחלקה לטיפול בפרט, אשר משמשת כיו"ר ועדות השמה, ועם מנהלת השירות הפסיכולוגי.
ב. הביקורת ערכה ניתוח קבצים המכילים את פרטי ישיבות ועדת ההשמה שנערכו עבור שנת הלימודים תשע"ו (להלן: "**קובץ ועדת השמה**"). הקבצים הכילו, בין היתר, את השדות הבאים: שם; שם משפחה ומס' תעודת זהות של התלמיד; גורם מפנה; תאריך הפניה; סוג הליך (הליך מקוצר או ועדת השמה); תאריך דיון; שעת התחלה וסיום של הדיון; תיאור מסגרת לימודית (ביה"ס/גן לחינוך מיוחד, כיתה מיוחדת בביה"ס רגיל, גן רגיל) ותיאור חריגות לשיבוץ (PDD, פיגור, הפרעות נפשיות, לקות למידה וכיוצ"ב).

ג. הביקורת עיינה במדגם של 33 מתוך 425 תיקי ועדת השמה משנת הלימודים תשע"ו, שמסמכיהם שמורים במשרד מנהלת המחלקה לטיפול בפרט ובמשרדי השירות הפסיכולוגי, לשם בדיקת תקינות פעילות ועדת ההשמה בהתאם להוראות חוזר ועדות השמה.

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

תגובת מנהלת המחלקה שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

הביקורת מודה למנהלת המחלקה לטיפול בפרט, למנהלת השירות הפסיכולוגי ולעובדים על שיתוף הפעולה.

6. תמצית הממצאים:

6.1. ועדות ההשמה בעיריית רמת גן מתקיימות בחדר הישיבות של אגף החינוך שהנו חדר גדול ומרווח. עם זאת, המוזמנים לוועדה ממתינים בפתח אגף החינוך באופן פומבי ולא דיסקרטי תוך אי שמירה על פרטיות התושבים וחיסיון התלמידים הבאים לקבל שירותים. (סעיף 8.2)

6.2. בימים בהם מתקיימות שתי ועדות בו-זמנית, נערכות ועדות גם בחדרה של מנהלת המחלקה שהנו חדר קטן יותר אך מרווח דיו. במקרה זה ממתינים המוזמנים בספסל מחוץ למחלקה. הביקורת סבורה כי המתנה זו אינה דיסקרטית ואינה שומרת על פרטיות התושבים וחיסיון התלמידים. (סעיף 8.3)

6.3. ב- 3 מתוך 33 התיקים לא נמצאו מכתבי הזמנות להורים. (סעיף 9.1.1)

6.4. מתוך 33 התיקים שנבדקו ב-3 התיקים הנ"ל לא נמצא אישור משלוח ההזמנות בדואר הרשום. (סעיף 9.1.2)

6.5. ב- 3 תיקים נשלחה ההזמנה 13 ימים לפני קיום הוועדה. (סעיף 9.2.2)

6.6. הביקורת קבלה לידיה את כתבי המינוי של כל ממלאי המקום לתפקיד יו"ר הוועדה - תקין. (סעיף 10.1)

6.7. במדגם שערכה הביקורת נמצאו 8 פסיכולוגים חינוכיים אשר השתתפו בוועדות, כאשר ל-7 מהם נמצא כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך ואילו לפסיכולוגית אחת לא נמצא כתב מינוי. (סעיף 10.2)

6.8. במרבית הוועדות אין רופא ילדים המשמש כחבר בוועדה. (סעיף 10.3)

6.9. מתוך 33 התיקים שדגמה הביקורת, ב- 20 דיונים לא נכח עובד סוציאלי בוועדת ההשמה. (סעיף 10.4)

6.10. במדגם 33 תיקים, ב- 3 תיקים נדרשו ונמצאו החלטות ועדות השילוב המוסדיות ופרוטוקול הדיונים שנערכו לתלמידים שעניינם נדון בוועדות – תקין. (סעיף 11.2)

6.11. באחד השאלונים יש חתימה של מנהל בית הספר מיום 25.10.15, ואילו חתימת שאר הגורמים הנה מה- 14.12.16 – מעל לשנה אחרי חתימת המנהל וכ-7 חודשים ממועד קיום וועדת ההשמה. (סעיף 11.3.2.1)

6.12. נמצא תקין כי כלל האבחונים וההערכות של הוועדות שבמדגם מתויקים בתיק התלמיד ונמצאים במשרדי השירות בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. (סעיף 11.4)

6.13. ב- 2 פרוטוקולים שבחנה הביקורת לא נרשמו המסמכים שהובאו בפני הוועדה. (סעיף 12.1)

6.14. בכל הפרוטוקולים עמדת ההורים נרשמה במקום המיועד לכך בפרוטוקול. (סעיף 12.2)
6.15. בפרוטוקול אחד לא חתמה הפסיכולוגית החינוכית על הפרוטוקול, על אף שהיא מחויבת לעשות כן על פי סעיף 2.7.4 (ב) ו- 2.4.7 (ד) לחוזר. (סעיף 12.3)
6.16. על פי רישומי 33 הפרוטוקולים של ועדות ההשמה נמצא כי בכל ועדות ההשמה נכחו יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו ופסיכולוג חינוכי. (סעיף 14.1)
6.17. על פי רישומי 33 הפרוטוקולים של ועדת ההשמה שהביקורת בחנה, בכל הדיונים נכח הגורם המפנה בוועדה בהתאם לסעיף 2.7.2(ב) לחוזר. (סעיף 15.1)
6.18. מעיון בקובץ ועדות השמה נמצאו 293 דיונים מתוך 425 אשר נערכו מעל ל-30 יום ממועד ההפניה (ראה נספח א'). (סעיף 16.1)
6.19. מעיון בקובץ ועדות השמה נמצאה ועדת השמה אחת אשר התקיימה לאחר ה-15 למאי ואינה דנה בתלמידי הגיל הרך או העולים לכיתה א' או שאינה דיון המשך. הביקורת קבלה לידיה את אישור מנהל המחוז מטעם משרד החינוך לקיום הוועדה - תקין. (סעיף 17.1)
6.20. מעיון בקובץ ועדות השמה נמצא כי ב- 8 ימי דיון נערכו יותר מעשרה דיונים בכל יום וזאת בניגוד להוראות סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר. (סעיף 18.1)
6.21. מעיון בקובץ ועדות ההשמה נמצא כי מתוך 425 דיונים שנערכו ל-77 , לא נרשמה שעת התחלת הדיון ושעת הסיום. ואילו בשאר הדיונים נמצא כי המערכת קובעת באופן אוטומטי 30 דקות לכל תלמיד, ועל כן לא ניתן לבחון בפועל האם הוקצו 30 דקות לכל תלמיד. (סעיף 18.2)
6.22. בכל התיקים שבמדגם נמצאו מכתבי החלטה. (סעיף 19.1)
6.23. בשני תיקים נמצאו מכתבי החלטה הממוענים להורים, אולם לא נמצאו אישורי משלוח ההזמנות בדואר הרשום. (סעיף 19.2)

7. ועדת השמה

ועדת ההשמה היא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 1.2-42 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "**חוזר ועדת השמה**" או "**החוזר**").

<u>הרכב הוועדה עפ"י חוק החינוך המיוחד:</u>

לפי סעיף 6 (א) לחוק החינוך המיוחד יהיה הרכב ועדת ההשמה כדלקמן:

א. יושב ראש הועדה יהיה נציג רשות חינוך מקומית.
ב. שני מפקחים של משרד החינוך התרבות והספורט שאחד מהם הוא מפקח לחינוך מיוחד, או נציגיהם.
ג. פסיכולוג חינוכי, לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977, מטעם הרשות המקומית.
ד. רופא מומחה ברפואת ילדים, מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות.

ה. עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו – 1966, בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים (להלן-עובד סוציאלי), מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה.

ו. הורה לילד בעל צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

סעיף 2.7.2 לחוזר קובע כי הדיון בוועדת ההשמה יתקיים רק אם משתתפים בו שלושה חברים לפחות: יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי. כאשר מתקיים דיון בעניינו של תלמיד הלומד במסגרת חינוך רגיל, רצוי שישתתף בו גם המפקח הכולל או נציגו.

משתמע מכך כי גם כאשר הרכב הוועדה אינו מונה את כלל המשתתפים בהתאם לסעיף 6 לחוק החינוך המיוחד, ניתן לקיימה כל עוד נוכחים יו"ר הוועדה, מפקח החינוך או נציגו והפסיכולוג החינוכי.

<u>מינוי חברי ועדת השמה עפ"י חוק החינוך המיוחד:</u>

- חברי ועדות ההשמה ממונים ע"י שר החינוך.
- סיים אדם את התפקיד שמתוקפו מונה לחבר בוועדת ההשמה, בטל המינוי שלו כחבר הוועדה.
- על יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם שר החינוך. במידת הצורך יפנה יו"ר הוועדה לממונה על ועדות ההשמה והערר באגף החינוך המיוחד בבקשה לטיפול בהוצאת כתבי מינוי כחוק.

על פי סעיף 2.3.1 לחוזר ועדת השמה, נציג מינהל החינוך ברשות המקומית משמש כיושב ראש הוועדה, ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה.

במסגרת הוועדה מתקבלות החלטות לגבי זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד והשמתו במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו ומשכך, להחלטותיה של ועדת השמה יש השפעה משמעותית על חיי התלמיד ובני משפחתו. על כן, להשתתפות התלמיד ומשפחתו בוועדה ולהצגת עמדותיהם במסגרתה יש חשיבות רבה.

בעיריית רמת גן התקיימו בשנת הלימודים תשע"ו 425 ועדות השמה, כאשר כל ועדה עסקה בתלמיד אחד.

8. המחלקה לטיפול בפרט

המחלקה לטיפול בפרט אחראית על ועדות ההשמה בעיר רמת-גן. התפקידים במחלקה:

1. מנהלת המחלקה
2. 2 מזכירות
3. 8 קב"סיות (קצין ביקור סדיר)

8.1. **<u>סביבת העבודה</u>**

במסגרת ועדות ההשמה דנים בנתונים אישיים וחסויים, כגון: אבחונים פסיכולוגיים ופסיכיאטריים, בעיות על רקע משפחתי, קשיים כלכליים, קשיי לימוד, קשיים חברתיים וכיוצ"ב. הביקורת בחנה את סביבת העבודה שבהן התקיימו ועדות השמה.

8.2. ועדות ההשמה בעיריית רמת גן מתקיימות בחדר הישיבות של אגף החינוך שהנו חדר גדול ומרווח. עם זאת, המוזמנים לוועדה ממתינים בפתח אגף החינוך באופן פומבי ולא דיסקרטי תוך אי שמירה על פרטיות התושבים וחיסיון התלמידים הבאים לקבל שירותים.

8.3. בימים בהם מתקיימות שתי ועדות בו-זמנית, נערכות ועדות גם בחדרה של מנהלת המחלקה שהינו חדר קטן יותר אך מרווח דיו. במקרה זה ממתינים המוזמנים בספסל מחוץ למחלקה. הביקורת סבורה כי גם המתנה זו אינה דיסקרטית ואינה שומרת על פרטיות התושבים וחיסיון התלמידים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u> : *"וועדות ההשמה באגף מתקיימות לרוב בחדר ישיבות באגף החינוך, או בחדר מנהלת המחלקה לטיפול בפרט. חדר הישיבות הינו דיסקרטי אין שום <u>תזכור</u> לגבי מהות הישיבה. כך שאף אחד אינו מודע לשם מה ממתינים ההורים, להזכיר חדר ההמתנה משרת את כל המחלקות וממתינים בו לאורך כל היום הורים רבים בשל סיבות שונות. לא בנמצא לרשות האגף, חדר ישיבות שחדר ההמתנה שלו אינו גלוי."*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה שכיוון שמדובר בהליך שאינו פשוט להורים נדרש כי יעשה בחדר נפרד וצדדי המאפשר דיסקרטיות מרבית להורים ולילדים.

9. הזמנת הורים לוועדות השמה

סעיף 9(ב) לחוק החינוך המיוחד קובע, כי הוועדה תזמין את הורי הילד בעל הצרכים המיוחדים ואת הילד עצמו ותאפשר להם או למי מטעמם להשמיע את טיעוניהם.

גם חוזר ועדת השמה שם דגש מיוחד על הזמנת ההורים לוועדה, וזאת על מנת שיוכלו להשמיע את דברם. להלן עיקרי הוראות החוזר בנושא משלוח ההזמנות להורים:

א. סעיף 2.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי יש להזמין את הורי התלמיד (או את האפוטרופוס שלו) ואת התלמיד לדיון בוועדת ההשמה בעניינו. ההזמנה תשלח בדואר רשום והעתק מההזמנה יתויק ברשות המקומית.

ב. על פי סעיף 2.5.3 (ג) לחוזר ועדת השמה, החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של תלמיד מבלי שהוזמנו הוריו לדיון אינן תקפות.

ג. סעיף 2.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה, קובע, כי הזימון לישיבות ועדת ההשמה ייעשה תוך פרק זמן סביר ולא פחות מ-16 יום לפני מועד הישיבה.

9.1. הביקורת ביקשה לבחון את העתקי משלוחי הזמנות ההורים לוועדת ההשמה ואישורי הדואר הרשום ב-33 התיקים שנבחנו על ידה.

9.1.1. ב- 3 מתוך 33 התיקים לא נמצאו מכתבי הזמנות להורים.

9.1.2. מתוך 33 התיקים שנבדקו ב-3 התיקים הנ"ל לא נמצא אישור משלוח ההזמנות בדואר הרשום.

שמירת העתק מן ההזמנה ואישורי הדואר הרשום מהווים אישור לכך שההורים אכן הוזמנו לוועדה בהתאם להוראות חוק החינוך המיוחד וכי ניתנה להם האפשרות להביע את עמדתם בנוגע לעתידו החינוכי של ילדם.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש לשמור העתק מההזמנה ואת אישורי הדואר הרשום בהתאם לדרישות החוזר.

תגובת מנהלת המחלקה *:" ת.ז.(חסוי)– הועדה התקיימה בדחיפות ע"י בקשת ההורים ובאישור משה"ח כוועדה חריגה. הזימון ניתן במסירה ידנית, תזכורת טלפונית התקיימה לפני הוועדה.*
ת.ז. (חסוי) – התלמיד הנ"ל קיבל אישור מהפיקוח לקיום ועדה חריגה. זימון לוועדה נשלח בדואר רשום (לצערנו, לא תמיד אנו מקבלים בחזרה את האישורים). הודעה טלפונית נערכה בסמוך לקיום הועדה.
ת.ז. (חסוי) – ההזמנה נמסרה לפקידת הסעד. חל איסור פניה להורים (ע"י בית משפט) באופן ישיר. הסיבה – חסויה."

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה כי יש לתעד את מסירת הזימון, גם אם נמסר ידנית להורה או לפקידת הסעד. יש להחתים על גבי טופס ייעודי המציין את שם הילד, ת.ז. תאריך קיום הוועדה, תאריך מסירת הזימון וחתימת המקבל.

9.2. הביקורת בחנה אם ההזמנות להורים נשלחו בפרק הזמן הנדרש על פי סעיף 2.5.2 (א) לחוזר, דהיינו לא פחות מ- 16 ימים לפני קיום הועדה.

9.2.1. מתוך 33 התיקים שנבדקו, ב-3 תיקים, כאמור, לא נמצאו אישורי הדואר הרשום ועל כן לא ניתן לבדוק האם נשלחו בזמן.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על שמירת אישור הדואר הרשום. אישור הדואר הרשום מהווה אסמכתא לשליחת ההזמנות להורים בפרק הזמן הקבוע בחוזר.

9.2.2. ב- 3 תיקים נוספים נשלחה ההזמנה 13 ימים לפני קיום הוועדה - לא תקין.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על משלוח ההזמנות להורים, לא פחות מ- 16 ימים לפני הדיון, בהתאם לדרישות החוזר. עמידה בלוח הזמנים שנקבע בחוזר אינה רק דרישה פורמאלית אלא מטרתה לתת להורים פרק זמן סביר להתארגנות ולעריכת כל הסידורים הנחוצים לקראת הוועדה, לרבות המצאת אבחונים נוספים, הזמנת גורמים מומחים

מטעמם לוועדה, הזמנת גורם שייצגם בוועדה במידה והם חפצים בכך וכיוצ"ב.

תגובת מנהלת המחלקה *: " שלושה זימונים אכן נשלחו 13 יום לפני קיום הועדה – טעות אנוש."*

10. מינוי יו"ר הוועדה והחברים בוועדה

סעיף 5 לחוק החינוך המיוחד קובע כי שר החינוך והתרבות ימנה ועדות השמה לילדים בעלי צרכים מיוחדים ויקבע את אזורי פעולתן. כאמור, סעיף 6 לחוק החינוך המיוחד קובע כי בוועדת השמה יהיו שבעה חברים כמפורט להלן:

א. נציג רשות חינוך מקומית אשר ישמש כיושב ראש הוועדה;

ב. שני מפקחים של משרד החינוך והתרבות, שאחד מהם הוא מפקח לחינוך מיוחד, או נציגיהם;

ג. פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 ....מטעם הרשות המקומית;

ד. רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות;

ה. עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים.... מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה;

ו. הורה לילד בעל צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך."

סעיף 2.3.2 (ב) לחוזר ועדת השמה קובע כי באחריותו של יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך. במידת הצורך, על יו"ר הוועדה לפנות לממונה על ועדות השמה במשרד החינוך, בבקשה לטפל בהוצאת כתב מינוי כחוק. על פי סעיף 2.5.1 לחוזר, יש להזמין לדיון את כל חברי ועדת ההשמה.

10.1. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לרוב היא מכהנת כיו"ר ועדת ההשמה אך יש לה מספר ממלאות מקום למקרה שמתקיימות ועדות במקביל או למקרים שנבצר ממנה לשבת בוועדה. הביקורת קבלה לידיה את כתבי המינוי של ממלאי המקום לתפקיד יו"ר הוועדה - **תקין**.

10.2. כאמור, באחריותו של יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך. במדגם שערכה הביקורת נמצאו 8 פסיכולוגים חינוכיים אשר השתתפו בוועדות, כאשר ל-7 מהם נמצא כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך ואילו לפסיכולוגית אחת לא נמצא כתב מינוי.

<u>המלצת הביקורת:</u> יש לוודא כי לכלל המשתתפים בוועדה יש כתב מינוי בר תוקף מהגורם הרלוונטי.

תגובת מנהלת המחלקה *: "האחריות הינה של השירות הפסיכולוגי <u>ולא של מחי הפרט.</u> מבדיקה שערכתי אל מול השפ"ח התקבל אישור כתב מינוי הפסיכולוגית."*

התייחסות הביקורת לתגובה: כתב המינוי שהועבר לביקורת הנו מיום 5.12.16, בעוד שוועדות ההשמה בהן השתתפה הפסיכולוגית נערכו עד מאי 2016 (כשבעה חודשים טרם קבלת כתב המינוי.) סעיף 2.3.2.(א)(3) מציין כי "על יו"ר הוועדה לוודא שכל חבריה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם שר החינוך". הביקורת סבורה כי בלא כתב מינוי תקף בזמן קיום הוועדה, לא יכלה הפסיכולוגית לשמש כחברת ועדה.

10.3. סעיף 6 לחוק החינוך קובע כי בוועדת השמה יתמנה כחבר "רופא מומחה מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות". לדברי מנהלת המחלקה, במרבית הוועדות אין רופא ילדים המשמש כחבר בוועדה.

הביקורת מעירה כי נוכחות רופא ילדים עשויה לתרום לאיכות דיוני הוועדה ולהחלטותיה. יצוין, כי החוזר אינו מחייב את נוכחותו של הרופא בכל דיון.

תגובת מנהלת המחלקה *: "אחריות יו"ר הועדה הינו לשלוח הזמנות לרופא המחוזי – בוצע במלואו. האחריות להגעתו אינה של יו"ר הועדה. עפ"י חוזר מנכ"ל חובה להזמין את הרופא אך אין חובת השתתפותו בוועדה. במקרים שבהם אנו סבורים שמבחינה מקצועית לנוכחותו יש ערך מוסף (בשל מצב רפואי של התלמיד) אנו יוצרים קשר טלפוני עמו (בנוסף לזימון בכתב) ומבקשים את נוכחותו."*

10.4. סעיף 6 לחוק חינוך מיוחד קובע כי כחבר בוועדה ימונה עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים "מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה". חוזר ועדת השמה קובע בסעיף 2.3.2 (ד) כי "רשימת העובדים הסוציאליים בעלי כתבי מינוי תובא לידיעת יושבי ראש ועדות ההשמה, ויו"ר ועדת ההשמה יזמן עובד סוציאלי כחבר בוועדת ההשמה מתוך רשימה זו." **מתוך 33 התיקים שדגמה הביקורת, ב- 20 דיונים לא נכח עובד סוציאלי בוועדת ההשמה.**

הביקורת מעירה כי נוכחות עובד סוציאלי בוועדה חשובה על מנת להבין את מכלול השיקולים הסוציאליים בהחלטת הוועדה. יצוין, כי החוזר אינו מחייב את נוכחותו של העובד הסוציאלי בכל דיון.

תגובת מנהלת המחלקה *: "בעיריית ר"ג ממונה עו"ס מטעם הרווחה כחברה קבועה בוועדה. העו"ס משתתפת בוועדות של תלמידים המוכרים ומטופלים ע"י הרווחה. מחי הפרט שולחת את הזימונים לוועדות לעו"ס האחראית. השתתפותה הינה לשיקול דעתה המקצועית. ע"פ חוזר מנכ"ל חובה להזמינה <u>אך</u> אין חובת השתתפות."*

11. המסמכים המשמשים מצע לדיון בוועדות ההשמה

המענה החינוכי שיינתן לתלמיד על ידי ועדת השמה אמור להיקבע על פי אפיון החריגות של התלמיד. האפיון מורכב מאבחון הלקות שנקבעה לתלמיד על סמך המסמכים הקבילים על פי חוזר ועדת השמה, ומהתיאור התפקודי של התלמיד ועוצמת התמיכות הדרושות לו.

על כן קובע סעיף 2.6.1 (ג) בחוזר ועדת השמה, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה, לרבות דיונים חוזרים בעניינם של תלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד, יובאו לפני הוועדה המסמכים הבאים:

א. שאלון הפניה של התלמיד הכולל דוח מקיף מטעם המוסד החינוכי בו הוא לומד.
ב. חוות דעת פסיכולוגית (או אבחון אחר הנדרש על פי סוג הלקות).
ג. החלטת ועדת השילוב המוסדית שנערכה לתלמיד.

<u>שאלון הפניה</u>

הפניית תלמיד אל ועדת השמה נעשית באמצעות טופס המכונה "שאלון הפניה". שאלון ההפניה הוא מסמך בו מדווח הגורם המפנה (בדרך כלל נציגי המוסד החינוכי) על תפקודו של התלמיד במוסד, ועל כן הוא אחד המסמכים המרכזיים שעליהם מבססת ועדת ההשמה את החלטתה.

על פי סעיף 2.4.4 (ג) (2) לחוזר, על שאלון ההפניה צריכים לחתום מנהל בית הספר, מחנך הכיתה או הגננת המבקשים דיון בוועדת השמה, המפקח על המסגרת החינוכית המאשר את ההפניה, בתנאי שהוא יוודא כי אכן מוצו אפשרויות הטיפול והחינוך בתלמיד במסגרת החינוכית בה הוא לומד, וכן הורי התלמיד המאשרים שהובאו לידיעתם הבקשה לדיון ותוכנו של השאלון. החתימות הנדרשות על גבי השאלון משקפות את נכונות תוכן המידע המובא בשאלון ומקנות לו משנה תוקף.

<u>אבחון או הערכה פסיכולוגית</u>

אחד המסמכים הנדרשים לדיון הוא אבחון או הערכה פסיכולוגית, על פי שיקול דעתו המקצועית של הפסיכולוג. במקרים שנדרש בהם אבחון/הערכה על ידי גורם מקצועי אחר, כגון: גורמים רפואיים או ועדת האבחון לאדם המפגר של משרד הרווחה, על הצוות החינוכי להפנות את ההורים לגורמים המקצועיים המוסמכים, כדי שאלה ישקלו את הצורך לערוך אבחון או הערכה וישיבו על כך בכתב. הורי התלמיד רשאים אף הם להביא לפני הועדה חוות דעת מקצועיות ומסמכים אחרים הנוגעים לענייני של התלמיד. הוועדה רשאית לדון רק במסמכים קבילים, החתומים על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים.

<u>החלטת ועדת השילוב המוסדית</u>

על פי המשנה החינוכית המפורטת בחוזר ועדת השמה, מדיניות משרד החינוך הנגזרת מחוק החינוך המיוחד בכל הקשור לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, היא להעניק ככל הניתן זכות קדימה להשמתו של התלמיד במסגרת החינוך הרגיל, תוך מתן מענה לצרכיו. רק לאחר מיצוי כל אפשרויות ההתערבות במסגרת הרגילה יש לשקול במידת הצורך את הפניית התלמיד לדיון בוועדת השמה.

בהתאם לכך, קובע סעיף 2.4.1 (ב) לחוזר, כי הפניית התלמיד לוועדת ההשמה מחייבת קיום של ועדת שילוב מוסדית בעניינו, בניית תכנית חינוכית יחידנית ותיעוד של תהליך יישום התכנית על המטרות והיעדים הרשומים בה.

סעיף 2.4.1 (א) לחוזר קובע כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה תוגש לוועדה ,בין יתר המסמכים, גם ההחלטה של ועדת השילוב המוסדית.

סעיף 2.4.4 (ד) (3) לחוזר קובע כי כאשר מקבל יו"ר ועדת ההשמה בקשה לקיום ועדה מהורה, מרשות החינוך המקומית או מארגון ציבורי, עליו לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב שהתקיימה בעניין התלמיד ואת פרוטוקול הדיון בה.

11.1. במכתב שמפיץ אגף החינוך באמצעות המחלקה לטיפול בפרט, היועצות והגננות, בנושא הנחיות הפניית תלמידים לוועדת השמה, צוין כי יש להעביר עבור כל תלמיד המופנה לוועדת ההשמה את שאלון ההפניה 30 יום לפני מועד הדיון, חוות דעת פסיכולוגית והחלטת ועדת השילוב ואת פרוטוקול הדיון בה. הביקורת מציינת לחיוב הפצת מכתב זה.

11.2. **<u>פרוטוקול ועדת שילוב מוסדית</u> -** במדגם 33 תיקים, נמצאו 3 מקרים בהם נדרשו החלטות ועדות השילוב המוסדיות ופרוטוקול הדיונים שנערכו לתלמידים שעניינם נדון בוועדות, ומסמכים אלו נמצאו בתיקים – **תקין.**

11.3. **<u>שאלון הפניה</u> -** הביקורת בחנה האם הוצג בפני הוועדה שאלון הפנייה והאם שאלון ההפניה נחתם על ידי כל הגורמים הרלוונטיים: מנהל ביה"ס, מחנך/גננת, הורים והמפקח על המסגרת החינוכית:

11.3.1. **<u>הצגת שאלון הפנייה</u> -** ב- 7 מתוך 33 התיקים של ועדות ההשמה לא נמצא שאלון הפניה – בכל המקרים מדובר בילדים בני 3 שלא שהו בגן בשל גילם הצעיר וזוהי שנתם הראשונה במערכת החינוך ועל כן אין חובה למילוי שאלון הפניה. <u>בכל התיקים</u> ההורים פנו אל יו"ר ועדות השמה בבקשה לקיים ועדת השמה – **תקין**.

11.3.2. **<u>חתימות על גבי שאלון ההפניה</u>** - ב-3 מתוך 26 שאלוני ההפניה של ועדות השמה לא נמצאו החתימות הבאות:

11.3.2.1. באחד השאלונים יש חתימה של מנהל בית הספר בלבד, ללא חתימת שאר הגורמים הנדרשים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u> *: "בתיק הוועדה ישנו צילום בנפרד דף החתימות."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה</u>: לביקורת אכן הועבר שאלון הפניה חתום על ידי כל הגורמים, עם זאת החתימות הנן מיום 14.12.16, לאחר מועד עריכת הביקורת וכ- 7 חודשים לאחר מועד הדיון בוועדת ההשמה.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על חתימת כלל הגורמים המתבקשים על גבי שאלון ההפניה.

11.3.2.2. בשני שאלונים נוספים, לא נמצאה חתימת ההורים, אולם צוין על גבי השאלון כי ההורים סירבו לחתום - **תקין**.

11.4. **<u>שמירת המסמכים</u>**

בהתאם לסעיף 2.6.3 לחוזר, כל המסמכים שהובאו לפני ועדת ההשמה והמשמשים אותה יישמרו בשירות הפסיכולוגי-חינוכי. הביקורת נפגשה עם נציגת השירות הפסיכולוגי החינוכי על מנת לוודא כי כלל האבחונים וההערכות של הוועדות שבמדגם אכן מתויקים בתיק התלמיד ונמצאים במשרדי השירות בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות - **תקין**.

12. פרוטוקול הוועדה

סעיף 2.7.4 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי פרוטוקול הדיון הוא מסמך המשקף את מהלך הדיון ומשכך ישנה חשיבות רבה להקפדה אחר רישום שוטף, אמין ומדויק של מהלך הדיון לרבות מילוי הסעיפים הבאים:

א. פרטי התלמיד לרבות המסגרת בה הוא לומד
ב. הנוכחים בדיון (חברי הוועדה ומוזמנים) והנעדרים מהדיון
ג. פרטי המסמכים שהובאו בפני הועדה
ד. מהלך הדיון (ובכלל זה רישום עמדת ההורים כפי שהוכתבה לכותב הפרוטוקול)
ה. פרטי ההחלטה
ו. סיכום עמדת ההורים והתלמיד
ז. הנימוקים להחלטה
ח. אישור על רישום פרוטוקול הכולל את חתימות חברי הוועדה

הביקורת בחנה 33 פרוטוקולים של ועדות השמה, להלן הממצאים:

12.1. **<u>מסמכים שהוצגו בפני הוועדה</u>** - ב- 2 פרוטוקולים שבחנה הביקורת לא נרשמו המסמכים שהובאו בפני הוועדה.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על ציון המסמכים שהובאו בפני הוועדה. המענה לתלמיד ניתן על פי אפיון החריגות לשיבוץ, המורכב מהאבחנה של חברי וועדת ההשמה. אבחנה זו מתבססת על סמך המסמכים הקבילים ועל בסיס התיאור התפקודי של התלמיד. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לציון המסמכים המובאים בפני הוועדה.

12.2. **<u>עמדת ההורים</u>** - בכל הפרוטוקולים עמדת ההורים נרשמה במקום המיועד לכך בפרוטוקול.

12.3. **<u>חתימה על הפרוטוקול של ועדת ההשמה</u>** - על פי חוזר ועדות השמה, על חברי הוועדה לחתום על הפרוטוקול. בחתימתם הם מאשרים את הפרוטוקול.

בפרוטוקול אחד לא חתמה הפסיכולוגית החינוכית על הפרוטוקול, על אף שהיא מחויבת לעשות כן על פי סעיף 2.7.4 (ב) ו- 2.4.7 (ד) לחוזר.

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על חתימת כל חברי הוועדה על גבי הפרוטוקול. חתימתם מהווה אסמכתא כי קראו ומסכימים לנכתב בפרוטוקול הוועדה.

תגובת מנהלת המחלקה : *"יש חתימת פסיכולוג במקום המיועד בטבלת האפיונים אך לא בסוף הפרוטוקול – בשל טעות אנוש."*

12.4. **<u>רישום נוכחות</u>** - ב- 33 הפרוטוקולים של ועדות השמה בתי ספר נערך רישום מלא אחר נוכחותם של חברי הוועדה, ההורים והמוזמנים.

כאמור, פרוטוקול הדיון הוא המסמך המתעד את וועדת ההשמה ואת הדיון בה, משכך יש להקפיד על מילוי פרוטוקול הוועדה ולהקפיד על חתימות הגורמים השונים על גבי הפרוטוקול של ועדת ההשמה, על פי דרישות חוזר ועדות השמה.

13. נוכחות ההורים

חוזר ועדת השמה מייחס חשיבות לעמדותיהם של התלמיד והוריו, כפי שהוצגו בוועדה. על פי המבוא לחוזר:

"תכלית הדיונים המתקיימים בוועדות אלו היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. לפיכך הדיונים חייבים להיות מושתתים על עקרונות הומניסטיים תוך קיום דיון הוגן, אחראי ומכבד, הדוגל בשיתוף ההורים והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה ההולם את צורכי התלמיד כדי שתקודם איכות חייו.".

שורה של הוראות בחוזר מדגישות כי יש להקפיד על השתתפות הורי התלמיד בוועדה, על מתן אפשרות לדחיית הדיון, ועל תיעוד סיבת העדרם של ההורים, לדוגמה:

- סעיף 2.5.3 (ג) : "החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של ילד בלי שהוזמנו ההורים לדיון אינן תקפות".

- סעיף 2.5.3(ז): "יש לעשות את כל האפשר כדי להימנע מקיום דיון ללא ההורים, ולכן יש לברר אם ההורים קיבלו את הזימון לפני שהוחלט לקיים את הדיון שלא בנוכחותם".

- סעיף 2.5.3(ט): "אם הורה מבקש לדחות את הדיון בוועדת ההשמה מסיבות מוצדקות, יש להיענות לבקשתו ובמידת הצורך לדרוש מסמך המאשר את הנימוקים לבקשתו".

- סעיף 2.7.4(א): "אם ההורים לא הגיעו לדיון יש לצרף את העתק המכתב הרשום שנשלח אליהם ואת תיעוד השיחה שביררה את סיבת היעדרם".

13.1. על פי רישומי 33 הפרוטוקולים של ועדת ההשמה שהביקורת בחנה, נמצא כי:

13.1.1. ב- 28 ועדות נכחו ההורים בדיון בהתאם לדרישת החוזר.

13.1.2. בוועדה אחת נכחה האם בלבד, אך צוין כי ההורים גרושים והוצגה החלטת בית משפט השוללת מהאב את זכויותיו לגבי הילדים.

13.1.3. בשלוש ועדות נכח הורה אחד בלבד ולא צוין המצב המשפחתי של ההורים.

תגובת מנהלת המחלקה : "כל שלושת זוגות ההורים של ת.ז. המצוינים הינם הורים נשואים. עפ"י חוזר מנכ"ל ישנה חובת זימון הורים, החוזר מתייחס אך ורק להורים פרודים. לגבי הורים נשואים אין הוראה מיוחדת והן עפ"י שיקול דעת ההורים."

התייחסות הביקורת לתגובה : הביקורת סבורה כי במקום בו מציינים בפרוטוקול כי הורה אחד בלבד נכח בדיון, יש לציין כי מדובר בהורים נשואים וכך ניתן יהיה לדעת כי מדובר בנוכחות תקינה.

13.1.4. בוועדה אחת לא נכחו ההורים כלל אך יש בתיק אישור מהאם והתכתבויות של הרווחה כי ההורים לא יהיו נוכחים בדיון.

<u>המלצת הביקורת</u> : הביקורת ממליצה על רישום המצב המשפחתי של ההורים, וזאת כדי לוודא כי במקרים בהם נוכח הורה אחד בלבד, הדבר הינו תקין.

14. הקוורום

סעיף 2.7.2(א) לחוזר ועדת השמה קובע כי :

" הדיון בוועדת ההשמה יתקיים רק אם משתתפים בו שלושה חברים לפחות : יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי".

14.1. על פי רישומי 33 הפרוטוקולים של וועדות ההשמה נמצא כי בכל וועדות ההשמה נכחו יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו ופסיכולוג חינוכי - **תקין**.

15. נוכחות גורם מפנה

סעיף 2.7.2 (ב) קובע, כי אין לקיים דיון בוועדת השמה ללא נוכחותו והשתתפותו של הגורם המפנה.

15.1. על פי רישומי 33 הפרוטוקולים של ועדת ההשמה שהביקורת בחנה, בכל הדיונים נכח הגורם המפנה בוועדה בהתאם לסעיף 2.7.2(ב) לחוזר - **תקין**.

16. משך ההמתנה לכינוס ועדות השמה לאחר ההפניה

חוזר ועדת השמה קובע מספר הוראות בעניין כינוס הוועדות אשר תכליתן לשמור על קיום הליך תקין וראוי.

סעיף 2.5.2(ב) לחוזר ועדת השמה קובע, כי :

" יו"ר הוועדה יקבע **את מועד** כינוס הוועדה בטווח זמן של עד 30 יום ממועד הפנייה".

16.1. מעיון בקובץ וועדות השמה נמצאו 293 דיונים מתוך 425 דיונים, אשר נערכו מעל ל-30 יום ממועד ההפניה (ראה נספח א'). הביקורת העבירה לתגובת המחלקה את 17 המקרים בהם זמן ההמתנה הוא הגבוה ביותר. להלן תגובת המחלקה:

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר ימים מתאריך הפניה לתאריך דיון	תגובת המחלקה
30/03/2015	10/05/2016	407	טעות בהקלדה
09/03/2015	18/01/2016	315	ועדת המשך לביצוע אבחונים
23/11/2015	15/05/2016	174	ועדת המשך – לא הוגשו מסמכים ע"י המשפחה
21/12/2015	30/05/2016	161	דיון המשך מיום 21.1.16
24/12/2015	05/05/2016	133	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
24/12/2015	05/05/2016	133	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
01/02/2016	30/05/2016	119	דיון המשך לבקשת ההורים מיום 22.2.16
03/02/2016	30/05/2016	117	דיון המשך לבדיקת תפקוד מיום 28.2.16
12/01/2016	05/05/2016	114	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
10/02/2016	29/05/2016	109	המתנה למסמכים קבילים מהמשפחה
20/01/2016	05/05/2016	106	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
24/01/2016	05/05/2016	102	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
25/01/2016	05/05/2016	101	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
25/01/2016	05/05/2016	101	הדיון נערך בגן והועבר למחלקה במאי
21/02/2016	30/05/2016	99	דיון המשך מ- 16.3.16 להבאת אבחון קביל
29/12/2015	06/04/2016	99	המתנה למסמך קביל שהתקבל בסוף מרץ
04/01/2016	11/04/2016	98	המתנה לקבלת מסמכים נוספים

<u>המלצת הביקורת</u>: יש להקפיד על הוראות החוזר ולקיים את ועדות ההשמה לא יאוחר מ-30 יום ממועד ההפניה.

תגובת מנהלת המחלקה: *" לאגף החינוך ולשפ"ח יש תוכנית עבודה שנתית בה ועדות חוזרות ע"פ חוק, ביוזמת אגף החינוך. מתחילת שנה כל בי"ס מקבל לוח גאנט שבו ביה"ס יודע במדויק מהם תאריכי העלייה לוועדות השמה וכן מקבל את רשימת כל התלמידים שעליהם להעלות לדיון חוזר. בתי ספר מתארגנים מראש ושולחים אלינו את כל החומר הנדרש מבעוד מועד. על מנת לקיים מעקב מסודר ומאורגן אנו נוהגים להקליד כל החומרים למרות שתאריך הועדה הוא מעבר ל-30 יום."*

17. התכנסות הוועדה מעבר למועד הקובע שנקבע בחוזר

סעיף 2.5.2(ג) קובע כי:

"ועדת **ההשמה תסיים את דיוניה** עד ה- 15 במאי בכל שנה, למעט דיונים בעניינם של תלמידים בגיל הרך המופנים לראשונה לדיון בוועדת השמה או דיונים בעניין תלמידים העולים לכיתה א', שיתקיימו עד ה- **31 במאי בכל שנה**, כדי לאפשר למערכת החינוך להיערך לשנת הלימודים שאחריה."

לצורך כינוס ישיבה לאחר מועדים אלה, עבור שנת הלימודים העוקבת, יש צורך באישור של מנהל מחוז מטעם משרד החינוך.

17.1. מעיון בקובץ ועדות השמה נמצאה ועדת השמה אחת אשר התקיימה לאחר ה-15 למאי ואינה דנה בתלמידי הגיל הרך או העולים לכיתה א' או שאינה דיון המשך. הביקורת קבלה לידיה את אישור מנהל המחוז מטעם משרד החינוך לקיום הוועדה - **תקין.**

18. מספר הישיבות ביום

סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר קובע כי:

"ביום דיונים בישיבת ועדת השמה אחת לא יהיו יותר מ- 10 דיונים על תלמידים חדשים ולא יותר מ-5 דיונים נוספים על תלמידים בדיון המשך ו/או בדיון חוזר להמשך זכאות לחינוך מיוחד. יש להקצות לפחות 30 דקות לדיון בעניינו של כל תלמיד".

18.1.מעיון בקובץ ועדות השמה נמצא כי ב- 8 ימי דיון נערכו יותר מעשרה דיונים בכל יום וזאת בניגוד להוראות סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר, בהתאם לפירוט הבא:

תאריך דיון	מספר דיונים	תגובת המחלקה	תקין/לא תקין
06/01/2016	11	10 ועדות רגילות + ועדת המשך	תקין
25/02/2016	11	10 ועדות רגילות + הליך מקוצר	תקין
02/03/2016	11	ועדות חינוך דתי מתקיימות רק פעמיים בשנה ולכן הוכנסו 11 תלמידים	לא תקין
09/03/2016	12	ועדות מקוצרות	תקין
05/05/2016	17	החלטות צוות	תקין
10/05/2016	11	10 ועדות+ ועדת ערר מחוזית	תקין
16/05/2016	11	ת.ז. (חסוי) התקיימה וועדה ללא נוכחות הורים	לא תקין
29/05/2016	11	יום דיונים אחרון	לא תקין

<u>המלצת הביקורת</u>: כינוסן של למעלה מ- 10 ועדות השמה ביום מנוגדת להמלצות חוזר ועדת השמה, ועלולה להפחית מאיכותם של הדיונים. לפיכך, הביקורת ממליצה להקפיד על כינוס של לא יותר מ- 10 ועדות ביום.

18.2. מעיון בקובץ ועדות ההשמה נמצא כי מתוך 425 דיונים שנערכו, ל-77 דיונים כלל לא נרשמה שעת התחלת הדיון ושעת הסיום. ואילו בשאר הדיונים נמצא כי המערכת קובעת באופן אוטומטי 30 דקות לכל תלמיד, ועל כן לא ניתן לבחון בפועל האם הוקצו 30 דקות לכל תלמיד.

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה על רישום מדויק של שעת הדיון במערכת. בדרך זו ניתן יהיה לעקוב אחר משך זמן הוועדה ולוודא כי לכל ועדה הוקצה הזמן הראוי.

תגובת מנהלת המחלקה: *"לא ניתן לבצע דיונים בנושאים רגישים אלו בזמן מוקצב. אנו עורכים את הדיונים עניינית ובמקצועיות ולא על פי זמנים מתוקצבים! חוזר מנכ"ל מורה על קיום דיון בהמלצה של 30 דקות לפחות בממוצע. חוזר מנכ"ל אינו מחייב לכתוב את זמן התחלת הדיון וסופו ואף בפרטיכל הוועדה אין התייחסות לזמן התחלת הדיון או סופו. בכל זימון וועדה, מצוין זמן התחלת הדיון שאליו מוזמנים ההורים. יתכן ו-77 הדיונים הינם דיונים מקוצרים ללא נוכחות הורים וצוותים ששאלת הזמן אינה רלוונטית."*

התייחסות הביקורת לתגובה: אמנם חוזר המנכ"ל אינו מחייב לכתוב את זמן התחלת הדיון וסופו אך כאמור, סעיף 2.7.1. (ג) מציין כי יש להקצות לפחות 30 דקות לדיון בענייני של כל תלמיד. בהיעדר נתונים בקובץ ועדות ההשמה לא ניתן לוודא כי הוראות הסעיף אכן מתקיימות.

19. שליחת ההחלטה להורים

סעיף 2.7.3. (ח) (1) לחוזר קובע, כי ההודעה הנשלחת להורים תהיה חתומה על ידי יו"ר הוועדה, ותשלח בדואר רשום לא יאוחר מעשרה ימים ממועד קבלת ההחלטה.

שמירת אישורי הדואר הרשום מהווים אישור לכך שההחלטה נשלחה להורים בהתאם להוראות חוק החינוך המיוחד. הביקורת ביקשה לבחון את העתק אישורי הדואר הרשום של משלוח החלטות ועדת השמה להורים ב-25 התיקים שנבחנו על ידה.

סעיף 2.7.4 (ח)(1) לחוזר קובע, כי ההודעה הנשלחת להורים תהיה חתומה על ידי יו"ר הוועדה, ותשלח בדואר רשום לא יאוחר מעשרה ימים ממועד קבלת ההחלטה.

19.1. בכל התיקים שבמדגם נמצאו מכתבי החלטה.

19.2. בשני תיקים נמצאו מכתבי החלטה הממוענים להורים, אולם לא נמצאו אישורי משלוח ההזמנות בדואר הרשום. לאור האמור, לא יכלה הביקורת לבחון האם ההחלטות נשלחו להורים בפרק הזמן המוגדר בחוזר.

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה להקפיד על שמירת העתק אישורי הדואר הרשום של משלוח החלטות ועדת השמה להורים. ישנה חשיבות רבה לכך שההורים יקבלו את ההחלטה בפרק זמן קצר ככל הניתן, וזאת על מנת שיוכלו להגיש ערר על החלטת הוועדה בפני מנהל המחוז במשרד החינוך, במידה והם חפצים בכך.

תגובת מנהלת המחלקה *: "יש הורים המבקשים להגיע למשרדים ולקבל ידנית את ההחלטות."*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה כי כאשר הורים מגיעים לקבל באופן ידני את ההחלטות, על המחלקה להחתים אותם על טופס ייעודי המציין כי ההחלטה נמסרה להם באופן ידני על פי בקשתם, תוך ציון מועד ההודעה שאמורה היתה להישלח בדואר, ולשמור טופס זה במחלקה כמתבקש בשמירת העתק אישורי הדואר הרשום של משלוח החלטות הוועדה.

20. ועדות השמה חוזרות

סעיף 10 לחוק החינוך המיוחד קובע, כי מנהל מוסד לחינוך מיוחד יביא, אחת ל-3 שנים, את עניינו של ילד בעל צרכים מיוחדים הלומד במוסד, לדיון חוזר לפני ועדת השמה (להלן: "**דיון חוזר**"). גם סעיף 3.10.01 לחוזר מנכ"ל קובע, כי על מנהל בית הספר או הגננת של ילד בעל צרכים מיוחדים מוטלת האחריות ליזום דיון חוזר בוועדת ההשמה בעניינו של הילד פעם בשלוש שנים.

20.1. לדברי מנהלת המחלקה, היא עורכת בקרה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות מידי 3 שנים לתלמידי החינוך המיוחד בעיר, ואף שולחת תזכורות בתחילת השנה לכל בתי הספר.

הביקורת תציין לחיוב את עבודת מנהלת המחלקה, שכן לדעת הביקורת למרות שהוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר משרד החינוך המטילות את האחריות בנושא קיום ועדות חוזרות על מנהלי מוסדות החינוך, ראוי שתיערך בקרה שוטפת מידי שנה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות וזאת למען שלומם ורווחתם של הילדים.

21. קיום ועדה לתושבים מחוץ לרמת-גן

על פי סעיף 2.4.1 לחוזר ועדות השמה:

"ועדת השמה תתקיים ברשות המקומית שבה הילד רשום על פי תעודת הזהות של הוריו (אם ההורים גרושים – לפי ההורה המשמורן)".

21.1. בקובץ ועדות השמה נמצאו 28 ישיבות ועדה שנערכו בגין ילדים אשר כתובת המגורים המצוינת לגביהם אינה בתחומי רמת-גן. (ראה נספח ב').

<u>המלצת הביקורת</u>: הביקורת ממליצה לעדכן את כתובת הילדים בקובץ ועדות ההשמה על מנת שניתן יהיה לאתר קיום ועדות לתלמידים שאינם מתגוררים ברמת-גן.

תגובת מנהלת המחלקה: *"ישנם 7 תלמידים שהוריהם גרושים והמכתבים נשלחים לשתי הכתובות. מלבדם, כל היתר מתגוררים ברמת גן ואלו הכתובות הרשומות אצלנו במערכת (יתכן ולא שינו כתובות במשרד הפנים). ילדי אומנה שהוריהם מתגוררים בערים אחרות על פי בקשות אותם הישובים אנו מבצעים את הוועדות (עפ"י אישור חוזר מנכ"ל)."*

נספחים

<u>נספח א'-</u> מספר הימים שחלפו ממועד הפניה עד למועד דיון

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
15/11/2015	20/12/2015	35
24/01/2016	05/05/2016	102
31/03/2016	16/05/2016	46
21/03/2016	24/05/2016	64
01/03/2016	03/04/2016	33
01/03/2016	03/04/2016	33
14/02/2016	21/03/2016	36
01/03/2016	08/05/2016	68
01/03/2016	15/05/2016	75
31/03/2016	04/05/2016	34
05/01/2016	11/04/2016	97
28/03/2016	15/05/2016	48
07/03/2016	15/05/2016	69
13/01/2016	25/02/2016	43
21/03/2016	08/05/2016	48
23/02/2016	11/04/2016	48
28/03/2016	10/05/2016	43
09/02/2016	27/03/2016	47
15/11/2015	20/12/2015	35
15/11/2015	20/12/2015	35
01/03/2016	11/04/2016	41
28/03/2016	09/05/2016	42
21/02/2016	30/05/2016	99
09/02/2016	27/03/2016	47
14/02/2016	21/03/2016	36
15/11/2015	20/12/2015	35
29/03/2016	09/05/2016	41
01/03/2016	08/05/2016	68
15/11/2015	20/12/2015	35
28/03/2016	10/05/2016	43
13/01/2016	25/02/2016	43
29/12/2015	06/04/2016	99
21/12/2015	25/02/2016	66
29/03/2016	04/05/2016	36
14/02/2016	21/03/2016	36
09/12/2015	20/01/2016	42
13/01/2016	25/02/2016	43
03/04/2016	09/05/2016	36
28/03/2016	09/05/2016	42

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
09/02/2016	27/03/2016	47
23/11/2015	24/12/2015	31
23/11/2015	24/12/2015	31
01/03/2016	11/04/2016	41
01/03/2016	30/05/2016	90
28/03/2016	31/05/2016	64
27/03/2016	08/05/2016	42
17/02/2016	05/05/2016	78
20/03/2016	17/05/2016	58
31/03/2016	16/05/2016	46
28/03/2016	10/05/2016	43
01/02/2016	05/05/2016	94
29/03/2016	04/05/2016	36
31/03/2016	16/05/2016	46
30/03/2015	10/05/2016	407
31/03/2016	23/05/2016	53
27/03/2016	08/05/2016	42
28/03/2016	22/05/2016	55
31/03/2016	04/05/2016	34
31/03/2016	18/05/2016	48
31/03/2016	04/05/2016	34
01/03/2016	10/04/2016	40
31/03/2016	16/05/2016	46
31/03/2016	23/05/2016	53
30/03/2016	04/05/2016	35
27/03/2016	08/05/2016	42
20/03/2016	10/05/2016	51
01/03/2016	19/05/2016	79
20/01/2016	05/05/2016	106
08/03/2016	24/05/2016	77
01/03/2016	29/05/2016	89
01/03/2016	29/05/2016	89
22/03/2016	18/05/2016	57
29/03/2016	23/05/2016	55
04/01/2016	11/04/2016	98
01/02/2016	11/04/2016	70
08/03/2016	24/05/2016	77
22/03/2016	23/05/2016	62
01/03/2016	29/05/2016	89
20/03/2016	05/05/2016	46
08/03/2016	24/05/2016	77
31/03/2016	30/05/2016	60
14/03/2016	18/05/2016	65

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
01/03/2016	06/04/2016	36
16/02/2016	05/05/2016	79
01/03/2016	06/04/2016	36
01/03/2016	19/05/2016	79
31/03/2016	22/05/2016	52
01/03/2016	02/05/2016	62
31/03/2016	24/05/2016	54
20/03/2016	17/05/2016	58
01/03/2016	02/05/2016	62
01/03/2016	02/05/2016	62
01/03/2016	07/04/2016	37
12/04/2016	29/05/2016	47
20/03/2016	17/05/2016	58
27/03/2016	29/05/2016	63
01/03/2016	02/05/2016	62
31/03/2016	16/05/2016	46
20/03/2016	17/05/2016	58
01/03/2016	07/04/2016	37
01/03/2016	10/04/2016	40
01/03/2016	02/05/2016	62
03/02/2016	30/05/2016	117
09/03/2015	18/01/2016	315
07/03/2016	11/04/2016	35
14/02/2016	21/03/2016	36
28/03/2016	04/05/2016	37
01/02/2016	30/05/2016	119
01/03/2016	03/04/2016	33
13/01/2016	25/02/2016	43
27/03/2016	09/05/2016	43
23/03/2016	09/05/2016	47
23/02/2016	16/05/2016	83
13/01/2016	25/02/2016	43
16/12/2015	02/03/2016	77
23/02/2016	11/04/2016	48
02/02/2016	06/04/2016	64
21/01/2016	25/02/2016	35
22/02/2016	05/05/2016	73
23/11/2015	15/05/2016	174
15/11/2015	20/12/2015	35
04/04/2016	09/05/2016	35
23/11/2015	24/12/2015	31
28/03/2016	09/05/2016	42
28/03/2016	10/05/2016	43

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
31/03/2016	15/05/2016	45
13/01/2016	25/02/2016	43
20/03/2016	17/05/2016	58
28/03/2016	09/05/2016	42
13/01/2016	25/02/2016	43
29/03/2016	09/05/2016	41
09/02/2016	27/03/2016	47
01/03/2016	10/04/2016	40
14/03/2016	09/05/2016	56
31/03/2016	09/05/2016	39
01/03/2016	10/05/2016	70
21/12/2015	30/05/2016	161
09/12/2015	20/01/2016	42
23/11/2015	24/12/2015	31
01/03/2016	10/04/2016	40
28/03/2016	04/05/2016	37
03/01/2016	25/02/2016	53
31/03/2016	15/05/2016	45
23/11/2015	24/12/2015	31
03/04/2016	09/05/2016	36
20/03/2016	10/05/2016	51
28/03/2016	22/05/2016	55
17/02/2016	05/05/2016	78
28/03/2016	22/05/2016	55
28/03/2016	22/05/2016	55
28/03/2016	22/05/2016	55
31/03/2016	23/05/2016	53
31/03/2016	23/05/2016	53
31/03/2016	16/05/2016	46
01/03/2016	03/05/2016	63
01/03/2016	15/05/2016	75
29/03/2016	04/05/2016	36
24/12/2015	05/05/2016	133
31/03/2016	24/05/2016	54
15/03/2016	30/05/2016	76
22/03/2016	30/05/2016	69
12/01/2016	05/05/2016	114
31/03/2016	16/05/2016	46
04/02/2016	05/05/2016	91
01/03/2016	29/05/2016	89
17/02/2016	05/05/2016	78
29/03/2016	22/05/2016	54
31/03/2016	16/05/2016	46

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
20/03/2016	10/05/2016	51
20/03/2016	10/05/2016	51
21/03/2016	23/05/2016	63
28/03/2016	31/05/2016	64
01/03/2016	19/05/2016	79
24/12/2015	05/05/2016	133
29/03/2016	18/05/2016	50
01/03/2016	03/05/2016	63
01/03/2016	29/05/2016	89
14/03/2016	24/05/2016	71
01/03/2016	29/05/2016	89
14/03/2016	18/05/2016	65
20/03/2016	17/05/2016	58
31/03/2016	23/05/2016	53
01/03/2016	03/05/2016	63
01/03/2016	29/05/2016	89
01/03/2016	03/04/2016	33
31/03/2016	16/05/2016	46
17/11/2015	20/12/2015	33
25/01/2016	05/05/2016	101
01/03/2016	02/05/2016	62
21/03/2016	24/05/2016	64
28/03/2016	31/05/2016	64
28/03/2016	31/05/2016	64
01/03/2016	10/04/2016	40
01/03/2016	29/05/2016	89
01/03/2016	19/05/2016	79
23/03/2016	16/05/2016	54
01/03/2016	03/05/2016	63
20/03/2016	17/05/2016	58
05/04/2016	22/05/2016	47
20/03/2016	17/05/2016	58
01/03/2016	06/04/2016	36
01/03/2016	02/05/2016	62
30/03/2016	18/05/2016	49
15/03/2016	18/05/2016	64
01/03/2016	19/05/2016	79
29/03/2016	23/05/2016	55
10/02/2016	11/04/2016	61
25/01/2016	05/05/2016	101
01/03/2016	02/05/2016	62
01/03/2016	07/04/2016	37
18/04/2016	24/05/2016	36

תאריך הפניה	תאריך דיון	מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון
01/03/2016	24/05/2016	84
31/03/2016	18/05/2016	48
01/03/2016	19/05/2016	79
01/03/2016	19/05/2016	79
01/03/2016	02/05/2016	62
28/03/2016	31/05/2016	64
05/04/2016	22/05/2016	47
10/02/2016	29/05/2016	109
01/03/2016	03/05/2016	63
01/03/2016	02/05/2016	62
20/03/2016	17/05/2016	58
27/03/2016	08/05/2016	42
20/03/2016	17/05/2016	58
01/03/2016	19/05/2016	79
01/03/2016	19/05/2016	79
01/03/2016	19/05/2016	79
01/03/2016	04/05/2016	64
09/02/2016	27/03/2016	47
23/11/2015	24/12/2015	31
31/03/2016	15/05/2016	45
06/03/2016	07/04/2016	32
01/03/2016	03/05/2016	63

נספח ב' – וועדות בגין ילדים שאינם מתגוררים ברמת גן

כתובת	עיר
0	
קהילת פראג	פתח תקווה
שיזף	אור יהודה
ז'בוטינסקי	בני ברק
אמרי חיים	בני ברק
בן יהודה	תל אביב - יפו
שדרות ח"ן	תל אביב - יפו
דרך השלום	גבעתיים
וינברג שמואל	בני ברק
השר אלון יגאל	בני ברק
דרך בר-לב חיים	תל אביב - יפו
שטינברג	רחובות
הדרור	קרית אונו
עזר (וייצמן)	הוד השרון
כצנלסון	גבעתיים
הצבי	תל אביב - יפו
רוגוזין	אשדוד
המכבים	בני ברק
רמב"ם	גבעתיים
גרשטנקורן	בני ברק
מח"ל	תל אביב - יפו
אריות הגולן צורן	קדימה
שתולים	תל אביב - יפו
המכבים	שוהם
השופטים	תל אביב - יפו
פינסקר	תל אביב - יפו
פינסקר	תל אביב - יפו
פנימיית רננים	זכרון יעקב

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא ועדות השמה

1. **סעיף 9.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 9.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תהיה הקפדה על שמירת הדואר הרשום.

3. **סעיף 9.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על משלוח הזימונים 16 ימים לפני הדיון.

4. **סעיף 10.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תהיה הקפדה כי לכלל המשתתפים בוועדה יש כתב מינוי בר תוקף.

5. **סעיף 11.3.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על חתימת כלל הגורמים המתבקשים על גבי שאלון ההפניה.

6. **סעיף 12.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תהיה הקפדה על ציון המסמכים שהובאו בפני חברי הוועדה.

7. **סעיף 12.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בעתיד תהיה הקפדה על חתימת הפרוטוקול על ידי כל חברי הועדה.

8. **סעיף 13.1.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

9. **סעיף 16.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן מול משרד החינוך.

10. **סעיף 18.1**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר ומדובר בהמלצה בלבד של משרד החינוך.

11. **סעיף 18.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי העירייה פועלת עפ"י חוזר מנכ"ל.

12. <u>סעיף 19.2</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

13. <u>סעיף 21.1</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי העירייה מקבלת את כתובות הילדים ממערכת המימד.

ביקורת סוגיות
במחלקת גנים ונוף

ביקורת סוגיות במחלקת גנים ונוף

1. כללי

מחלקת גנים ונוף בעיריית רמת גן אחראית לחזות העיר. המחלקה מטפלת בכל הגנים, הגינות הציבוריות, איי התנועה, פסי הירק, העצים, הפרחים וגינות המשחקים בגנים הציבוריים , למעט בשטחי הגינון בפארק הלאומי, פארק מרום נווה וגן אברהם, אשר נמצאים באחריות החברה העירונית "הפארק הלאומי רמת גן בע"מ". באחריות מחלקת גנים ונוף כ - 920 דונמים של שטחי גינון, המכילים 96 גינות משחק ו- 23 גינות כלבים. למחלקה ממשק עבודה נרחב מול אגף שפ"ע, אגף ההנדסה ואגף התשתיות.

תקציב המחלקה הוא כ- 25 מיליון ₪ בשנה.

2. מטרות הביקורת:

- בחינת המבנה הארגוני, כוח האדם ושיטות העבודה במחלקה.
- בחינת תהליך ביצוע פעולות האחזקה השוטפות.
- בחינת תהליך ביצוע פרויקטים (שיקום ופיתוח) במחלקה.

3. מתודולוגיה:

- קיום פגישות עם מנהל מח' גנים ונוף.
- קיום פגישות עם מפקחים ועובדים במחלקה.
- ביצוע ביקורות בשטח העיר.
- ניתוח נתונים, הסכמים וחוזים.
- איסוף וניתוח חומר עזר נוסף : חוקי עזר, מפרט משרד הביטחון, מידע מרשויות נוספות.
- פנייה לגופים המעניקים שירותים לעירייה כגון תאגיד המים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובות מנהל מחלקת גנים ונוף שולבו בסעיפי הדו"ח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

<u>שיטות עבודה</u>

4.1. מהביקורת עולה כי במחלקה אין נהלים כתובים. ישנם פורמטים של טפסי פיקוח מובנים לשימוש המפקחים. מנהל המחלקה מעורב ברמה יומיומית בכל הפעילויות של עובדי המחלקה, והינו המאשר הסופי לכל ביצוע פעולה מהותית [5.2.1].

4.2. מהביקורת עולה כי למחלקה אין תכנית עבודה רב שנתית, לרבות תכנית עבודה שנתית מוגדרת לפעולות האחזקה השוטפות. ישנה רק תכנית עבודה לעבודות הפיתוח היזומות המבוססת על

התקציב השנתי המאושר. עבודות שיקום אינן מופיעות בתכנית העבודה השנתית. כמו כן, אין תכנית עבודה חודשית המתעדכנת באופן שוטף [5.2.4].

4.3. מהביקורת עולה כי מיזמי הפיתוח של אגף הנדסה ואגף תשתיות (הקמת שכונות חדשות, גינות, כיכרות ועוד) לא מופיעים בתוכנית העבודה השנתית. מנהל המחלקה מתעדכן לגבי סטטוס הפרויקט, וכאשר פרויקט מסוים מגיע לשלב בו נדרשת פעולה של מחלקת גנים ונוף הנושא משולב בתכנית העבודה [5.2.5].

<u>ניהול מחסן מלאי במחלקה</u>

4.4. המחסן מנוהל ע"י עובד שלא הוכשר עבור התפקיד ויש מטלות הנדרשות מהמחסנאי שלא מבוצעות כנדרש [5.3.1].

4.5. מסיור שנערך במחסן מחלקת גנים ונוף (מחסן 50) ב- 12.01.17, עולה כי חלק ממלאי המחסן הועבר למחסן צדדי ולסככת אחסנה מאחורי המחלקה. ניכר כי יש אפשרות לגניבת טובין דרך הגדר המפרידה בין המוזיאון לבין משרדי המחלקה. כמו כן, עולה מהסיור כי חסרה תשתית תאורה נאותה לעבודה שוטפת במחסן [5.3.3].

4.6. מהביקורת עולה כי המחסנאי מנהל מעקב, ואחראי לרישום והנפקה של ציוד רק ממחסן אחד ועל **חלק קטן מהציוד הקיים בחצר המחלקה.** המחסנאי ציין כי אינו מעדכן את הרישום/ניפוק של חלק גדול מהציוד הקיים בחצר (ריהוט רחוב, כלי עבודה, ארונות השקיה והציוד אשר בתוכם, מתקנים לגני השעשועים ועוד). **כלומר המעקב אחר ציוד בשווי עשרות אלפי שקלים לוקה בחסר** [5.3.4].

4.7. מהביקורת עולה כי לא מוגדרות רמות מלאי מינימליות ומקסימליות לחלפים השונים, כמו גם זמני האספקה הממוצעים. בכל פעם שהמחסנאי רואה כי יש חוסר מציוד מסוים או שאזל לגמרי, הוא מבצע הזמנה. כמו כן, הוצאות ציוד ופריטים מהמחסן אינן מוזנות באופן נכון במחשב [5.3.5].

<u>אספקת חלקים ממחסן המלאי לקבלן המבצע</u>

4.8. בסיור שנערך במחסן המלאי ושיחה שנערכה עם מנהל המחסן עלה כי במחסן מלאי משמעותי, **להערכת הביקורת בסך עשרות אלפי שקלים,** של ציוד השקיה לצרכי תחזוקה שוטפת ופיתוח (ממטירים, אביזרי פיקוד, צנרת וכיו"ב) [5.4.1].

4.9. מהביקורת עולה כי קבלני הגינון אמורים לרכוש על חשבונם את כל הציוד הנדרש ולא לקבל ציוד השקיה מהעירייה. על פי מסמכי המכרז, סעיף 1 בפרק ה' ("הספקת ציוד מתקנים וחומרים") "הקבלן מתחייב לספק על חשבונו הוא את הציוד הדרוש לרבות כל האמצעים ואמצעי העזר בהתאם לדרישות העירייה לצורך ביצועם היעיל של העבודות בקצב הדרוש" [5.4.2].

4.10. על פי דיווח המחסנאי, קבלני הגינון נותני השירות לעירייה לוקחים ציוד השקיה מהמחסן על פי אישור מוקדם של מפקח ההשקיה במחלקה. לדבריו, הוצאת הפריטים לקבלנים נרשמות ביומן המחסנאי אך לא מדווחות לצורך חיוב הקבלן בעלויות [5.4.3].

ניהול התקציב

4.11. תקציב מחלקת גנים ונוף האחראית על כ- 1,000 דונם, הינו כ- 25 מיליון ₪ בשנה. **על אף השוני המהותי בין הגופים**, ראוי לציין כי תקציבו השנתי של התאגיד העירוני "הפארק הלאומי" האחראי על שטח של 880 דונם, הינו 13 מיליון ₪ בלבד, **כמחצית** מהתקציב של מחלקת גנים ונוף [5.5.1.1].

4.12. מהביקורת עולה כי אין כל רישום לגבי ההוצאות על מים. לא נרשם תשלום שבוצע לתאגיד המים, על אף שמופיע כסעיף תקציבי נפרד [5.5.1.3].

עוזרים למפקחים אזורים

4.13. במכרז לגינון עירוני, עמ' 14 סעיף 3ג'2, ברשויות מקומיות יש דרישה כי הקבלן ימנה ויעמיד מנהל צוות המוסמך לגננות נוי בדרג 1. מהביקורת עולה כי יש ארבעה מנהלי עבודה מטעם הקבלן, כנדרש. עם זאת, למנהל עבודה אחד אין תעודת הסמכה לגננות נוי מסוג 2 [6.1.1].

4.14. מהביקורת עולה כי עוזרי מפקחי אזורים (שהם כאמור עובדי המחלקה) מתפקדים בפועל בצמוד לצוותי העבודה של הקבלן ובאופן ישיר מנחים את מנהלי העבודה של הקבלן על כל ביצוע [6.1.2].

מפקח השקיה במחלקה

4.15. מהביקורת עולה כי מתוך ארבעה אנשי השקיה של ארבעת הקבלנים, **רק שניים מוסמכים לטיפול במערכות השקיה**, **בניגוד לדרישות המכרז** [6.2.3].

4.16. מהביקורת עולה כי **בניגוד לדרישות המכרז**, לא מבוצע מעקב אחר דיווחי קריאות מוני המים, והקבלן איננו מגיש סיכום חודשי בדבר היקף השימוש במים בשטחי הגינון שבאחריותו [6.2.4].

4.17. מהביקורת עולה כי מפקח ההשקיה מאשר לקבלנים המבצעים לקבל ציוד וחלקי השקיה מהמחסן ללא אבחנה בין הנפקת ציוד לעבודות תחזוקה או לעבודות שיקום הגנים וזאת, **בניגוד לאמור במכרז** [6.2.5].

צוות גיזום ודגלול

4.18. מאחר ומפקח הגיזום הינו המוסמך היחיד לגיזום גובה ובעל רישיון הפעלת מנוף ורישיון לטרקטור, עבודת הצוות כולו תלויה בהימצאותו. בהיעדרותו של המפקח, **הצוות והכלים העומדים לרשותם מושבתים** [6.3.5].

4.19. למרות קיומו של צוות גיזום במחלקה, מוטלת על קבלני הגינון חובת הגיזום בגובה בכל הנוגע לשטחי הגינון. מהביקורת עולה כי בשנים 2012, 2013 ו- 2014 נרשמו הוצאות בסכום העולה על **כ - 950 אלף**₪ (60 אלף ₪, 180 אלף ₪, 700 אלף ₪ בהתאמה) **בסעיפי גיזום שונים** [6.3.6].

מכרז שירותי גינון מס' 2012/50- דרישה בדבר העמדת עובדי קבלן

4.19.1. בפרק א' סעיף 2ג3 למכרז מצוין כי לכל 20 דונם גינון אינטנסיבי ו/או 40 דונם גינון אקסטנסיבי יוקצה עובד גינון. אך כאשר בוחנים נתונים אלו לאור טבלת "חלוקת העובדים ובעלי התפקידים ביחס לשטחי הגינון" שבפרק ד' למכרז, עולה כי למרות שנדרשים 33 עובדי גינון לשטחים האינטנסיביים ועוד 5 לשטחים אקסטנסיביים, **סה"כ 38 עובדי גינון**. על פי הטבלה שפרק ד' מוקצים רק **36 עובדים** (28 עובדי גינון ועוד 8 ראשי צוותים) [7.1.2].

4.20. בפרק ד' סעיף 3 מציין בברור כי על כל 4 עובדי גינון יופקד ראש צוות, ועל כל עובד נוסף מעל ליחס 1:4 יופקד ראש צוות נוסף. בטבלה המצורפת באותו הסעיף מופיע כי באזור דרום מזרח יהיו 2 צוותים אשר להם 9 עובדי גינון, המביא לכך שבאחד הצוותים היחס יהיה 1:5 [7.1.3].

4.21. **דרישת המכרז לראש צוות לכל 4 עובדי גינון אינה מתקיימת כנדרש בחוזה** [7.1.5].

4.22. מהמכרז עולה כי על הקבלן להעמיד כונני לילה בעת הצורך , בהתאם לאירועים שמתקבלים במוקד העירוני, בכדי לבצע עבודה ראשונית (לדוגמה, באירוע של נפילת עץ). בפועל, כאשר מתרחש אירוע המצריך מענה מכונן הלילה, המוקד מעדכן את מפקח האזור עובד המחלקה ורק לאחר בדיקה ויזואלית שלו מעודכן כונן הלילה מטעם הקבלן. הביקורת סבורה כי תהליך זה מסרבל את הליך הטיפול במפגע. בנוסף, הכללת המפקח האזורי בתוך שרשרת הטיפול באירוע, במקום רק ליידעו בכך, מעמידה אותו כ**אחראי מקצועית** על כל פעולה או טעות שבאחריות הקבלן. אי לכך, שינוי נוהל הדיווח, כך שיכלול את כונן הלילה בנוסף למפקח האזור, יקצר את הליך הטיפול [7.1.7].

<u>מכרז שירותי גינון מס' 2012/50 - קיום יומן עבודה</u>

4.23. הביקורת מעירה כי הקבלן מנהל יומן עבודה חלקי, **ולא כפי שנדרש בחוזה** [7.2.6].

4.24. מהביקורת עולה כי אין כל תיעוד של גביית קנס מידי הקבלן ועל ידי העירייה בהתאם לסעיף 13 ב- "טבלת קנסות מוסכמים" [7.2.7].

<u>מכרז שירותי גינון מס' 2012/50 - קיום תיקי גן והשקיה</u>

4.25. מהביקורת עולה כי לא מנוהלים/קיימים "תיקי גן" ו- "תיקי ראשי מערכות השקיה" באופן שוטף. העדכון האחרון שהוצג לביקורת בנוגע לתיקי גן נערך לפני כשלוש שנים [7.3.5].

4.26. מהביקורת עולה כי **אין במכרז דרישה מהקבלן לנהל תיקי גן.** כלומר, לפי המכרז שהעירייה פרסמה, אין דרישה מהקבלן לדווח על מצב הגן בתחילת העבודה ולתאר בכתב ובצילום את מה שקיים בכל שטחי הגינון, ולוודא שכלל מצאי העירייה קיים כאשר הוא מסיים את תקופת המכרז [7.3.6].

4.27. מהביקורת עולה כי אין תיעוד במחלקה של מצאי הגן וכן של מצב הגן בתחילת העבודה, כלומר אין תיאור לא בכתב ולא בצילום של הגן. במועד הביקורת לא היה רישום של מצאי בצורה ידנית או ממחושבת, וכאמור לא בצורת תיקי גן [7.3.7].

4.28. **אי קיום תיקי גן לא מאפשר ניהול מצאי בגנים** [7.3.8].

<u>מכרז שירותי גינון מס' 2012/50- הספקה ושתילת צמחיה רב שנתית</u>

4.29. לביקורת נמסרו רשימות כלליות לגבי כמויות הצמחים שנשתלו במימון הקבלן. הרשימות לא כללו אסמכתאות כגון: חשבוניות או תעודות משלוח מאת הספקים לקבלנים [7.4.2].

<u>מכרז שירותי גינון מס' 2012/50- צמחיה עונתית</u>

4.30. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ב- 3 אזורים שבטיפול קבלנים, בהתאם לנתונים אשר סופקו לביקורת על ידי המחלקה. מהביקורת עולה כי בכתובות אשר נבדקו נמצא פער משמעותי בין זה

שדווח למחלקה לזה שנמצא בשטח, **בכל הנקודות נמצאו חסרים ובנקודה אחת לא נמצאה ערוגת הצמחים העונתיים כלל** [7.6.1].

<u>פרויקטים במחלקת גנים ונוף - תהליכי ביצוע והתחשבנות מול קבלנים</u>

4.31. **הביקורת מעירה כי הזמנות העבודה נמסרו לקבלנים ללא צווי התחלת עבודה ולא נדרש מהקבלנים לו"ז לביצוע, וכן מסמכים הקובעים את תאריכי ההתחלה והסיום של הפרויקטים שמטרתם לאפשר להנהלת מחלקה ניהול ומעקב אחר תהליכי עבודה** [9.4.4].

4.32. מהביקורת עולה, כי הקבלן "א. בע"מ" יצא לשטח ללא היתרי עבודה, ללא אישורים מתאגיד המים, בזק, חברת החשמל, וללא תיאומים עם המחלקות של אגף התשתיות בעירייה, וזאת בניגוד לאמור בחוזה. עבודה ללא היתרי עבודה ואישורים מתאימים עשויה לגרום לפגיעה במערכות תת קרקעיות הנמצאות בשטחי גנים ושצ"פים (שטח ציבורי פתוח) [9.4.5].

4.33. **הביקורת מעירה כי הקבלנים והפקחים לא נדרשים להקפיד על דיווח תקין של תהליכי ביצוע**, כגון: ניהול יומן עבודה על בסיס מחברת דפי יומן עיריית רמת גן, התכתבויות בין המפקח לקבלן אודות ניהול היומן, ומיילים בין מתכנן –מפקח –קבלן. **דיווח תקין של תהליכי עבודה ביומני עבודה מפורטים, ואימיילים מתועדים, מאפשר בקרה ומונע וויכוחים עתידיים לגבי תשלומים בסיום הפרויקט** [9.5.1].

4.34. מהביקורת עולה כי רק בשניים מתוך ארבעת הפרויקטים של ביצוע תשתיות נעשתה מדידה ע"י מודד מוסמך וחישובי הכמויות בהתאם. ללא ביצוע מדידה וחישובי כמויות לא ניתן לבצע בקרה יעילה של העירייה אחר תקינות תהליכי ההתחשבנות מול הקבלנים [9.5.2].

4.35. **הביקורת מעירה על אי תקינות בתהליכי סיום ביצוע הפרויקטים: לא קיימת רשימת ליקויים ופרוטוקולים של מסירת הפרויקט, דבר המאפשר מימוש אחריותו של הקבלן על הביצוע ומונע וויכוחים עתידיים לגבי התשלומים** [9.6.1].

4.36. מהביקורת עולה כי קיימת טעות בחישוב התוספת של 18.5% לקבלן "א. בע"מ" עבור עבודות פיתוח בגן "מאה ואחד". בניגוד לחוזה בו מצוין כי "הצעת הקבלן הינה כדלקמן: תוספת 18.5% על כל סעיפי כתב הכמויות", **חושבה התוספת גם לסעיפי העבודות הנוספות.** התוספת ששולמה שלא על פי ההסכם ובעודף הינה 4,523 ₪ [9.7.6].

4.37. בגן "בראשית" שולמו לקבלן עבור פינוי פסולת 46,200 ₪. זאת על אף שבסעיפי החשבון האחרים כבר הופיעו סעיפים הכוללים פירוק וסילוק, כגון: פירוק וסילוק משטחי בטון, ריהוט רחוב, ריצוף, אבני שפע ועוד. **הביקורת מעירה שהתשלומים אושרו בניגוד להנחיות המפרט הטכני למכרז המסגרת המורה במפורש כי: "כל החפירות, ההריסות והפירוקים השונים שבתחום האתר כוללים במחירם את פינוי וסילוק הפסולת והחומרים העודפים בהתאם לנוהל זה."** [9.7.8].

4.38. מהביקורת עולה כי קיימת אי תקינות בתשלומים עבור פירוק, התקנה והובלת גדר בחשבון עבודות פיתוח בגן "בראשית". במסגרת סעיף 51.01.0490 שולם לקבלן סכום של 12,320 ₪ עבור פירוק זהיר והתקנה מחדש של גדר באורך 160 מטר גדר ממתכת. בהתאם לא היה צורך לשלם עבור התקנת גדר באורך 120 מטר – סעיף 99.01.0020 והובלת גדר – סעיף 99.01.0030. סה"כ התשלום העודף הינו 8,400 ₪ [9.7.9].

4.39. הביקורת מעירה שחישוב כמויות המצעים בחשבון קבלן הפיתוח עבור העבודות בגן "המאה ואחד", נעשה שלא בהתאם לפריטים סטנדרטיים. בפריט סטנדרטי, עובי שכבת המצעים שמתחת

למשטח בטון או משטח ריצוף הינו 20 ס״מ. ובהתאם כמות המצעים כתשתית למשטח בטון בגודל 490 מ״ר ומשטח מרוצף בגודל 187.5 מ״ר הינו 135.5 מ״ק, ולא 176 מ״ק כפי שמופיע בחשבון. **ומכך ששולמו 4,009 ₪ בעודף** [9.7.10].

4.40. במסגרת הביקורת נערכו סיורים במספר גנים ציבוריים בהם התגלו ליקויים בטיחותיים, קונסטרוקטיביים ואסתטיים. הביקורת מציינת כי הגנים נמצאים במצב טוב, **אך נדרש מקבלני הביצוע לתקן ליקויים במסגרת שנת בדק של הפרויקטים** [9.8].

הביקורת מבקשת להדגיש התרשמותה הכללית הטובה מהמצב התחזוקתי בשטחי הגינון ובמתקני המשחקים וכן מציינת לחיוב כי חלק מהערותיה תוקנו כבר במהלך הביקורת.

<u>פירוט הממצאים:</u>

5. מבנה ארגוני וכוח אדם במחלקה:

5.1. מחלקת גינון ונוף כוללת 24 עובדים (22 עובדי עירייה ו- 2 מפקחים במיקור חוץ).

במחלקה מספר צוותי עבודה:

- צוות גיזום - מפקח ו- 2 עובדים.
- צוות מתקנים - מפקח ועובד.
- מפקחים - 4 מפקחים אזוריים, 2 מפקחי השקיה ומפקח פרויקטים.
- עוזרי מפקחי אזוריים
- גננים - 5 גננים האחראים על הטיפול באזורים מוגדרים (לדוג׳ בית העירייה).

בנוסף לצוותי העבודה, למחלקה מטה נרחב הכולל:

- מנהל מחלקה
- מזכירה
- סגנית מנהל
- מנהלת מדור תקציב
- אדריכלית נוף המשמשת כפקידת יערות
- מחסנאי
- מנהל מדור מכונות
- רכז פניות ציבור

יצוין כי בפועל מונה המחלקה 25 עובדים, מכונאי המחלקה נפצע ולכן נעדר מהעבודה.

כמו כן יצוין כי, לקראת סיום עריכת הביקורת התמנה מנהל תפעול למחלקת גנים ונוף בכפיפות ישירה לסמנכ״ל התפעול של העירייה. אדריכלית הנוף סיימה את עבודתה ובמקומה נקלטו שתי אדריכליות נוף, אחת משמשת כפקידת יערות והשנייה כאדריכלית נוף.

5.2. **<u>שיטות עבודה:</u>**

5.2.1. מהביקורת עולה כי במחלקה אין נהלים כתובים. ישנם פורמטים של טפסי פיקוח מובנים לשימוש המפקחים. מנהל המחלקה מעורב ברמה יומיומית בכל הפעילויות של עובדי המחלקה, והינו המאשר הסופי לכל ביצוע פעולה מהותית.

5.2.2. ממסמכי מכון התקנים שהוצגו לביקורת בנושא בטיחות מתקני משחק הנמצאים בגינות הציבוריות, עולה כי המחלקה מבצעת את נהלי מכון התקנים.

5.2.3. מדדי הביצוע הקיימים לוקים בחסר. מדדי הביצוע במחלקה הינם: זמני הסגירה המוגדרים לצורך תיקון תקלות אשר נפתחו במוקד העירוני, מדדי רמות תחזוקה בגינות ומדד הביצוע היחיד המוגדר ע"י מנהל המחלקה הינו עמידה בתכנית העבודה השנתית ובתקציב השנתי.

5.2.4. מהביקורת עולה כי למחלקה אין תכנית עבודה רב שנתית וכן תכנית עבודה שנתית מוגדרת לפעולות האחזקה השוטפות. ישנה רק תכנית עבודה לעבודות הפיתוח היזומות המבוססת על התקציב השנתי המאושר. עבודות שיקום אינן מופיעות בתכנית העבודה השנתית. כמו כן אין תכנית עבודה חודשית המתעדכנת באופן שוטף.

5.2.5. מהביקורת עולה כי מיזמי הפיתוח של אגף הנדסה ואגף תשתיות (הקמת שכונות חדשות, גינות, כיכרות ועוד) לא מופיעים בתוכנית העבודה השנתית. מנהל המחלקה מתעדכן לגבי סטטוס הפרויקט, וכאשר פרויקט מסוים מגיע לשלב בו נדרשת פעולה של מחלקת גנים ונוף הנושא משולב בתכנית העבודה.

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה: *"כאשר מיזמי הפיתוח של אגף הנדסה מועברים למחלקה בשלבי הכנת התקציב הם ישולבו בתוכנית העבודה של המחלקה. כמו כן, בימים אלו מסתיימת הטמעת מערכת מעקב פרויקטים באגף התשתיות אשר אמורה לשפר את נושא הממשק בין המחלקות והאגפים השונים (מערכת פרויקטים של רמדור)."*

<u>המלצות הביקורת:</u>

5.2.6. מומלץ לעדכן הנהלים הכתובים.

5.2.7. מומלץ להכין תכנית עבודה רב שנתית ותכנית עבודה שנתית מוגדרת לפעולות האחזקה השוטפות שלפיה יגזרו מדדי הביצוע.

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"מקבל את המלצות הביקורת".*

5.3. **<u>ניהול מחסן מלאי המחלקה:</u>**

5.3.1. מהביקורת עולה כי מחסנאי המחלקה, שהיה בעברו גנן במחלקה, ולאחר פרישת המחסנאי הקודם הועבר לתפקיד המחסנאי, חסר כל הכשרה, הסמכה או תהליך חפיפה. בשיחה ציין המחסנאי כי אינו יודע את כל אשר נדרש ממנו בתפקידו, אינו יודע לתפעל את המחשב ולנהל רשימות מלאי.

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"הועברה בקשה לאגף משאבי אנוש להוציא את המחסנאי להשתלמות."*

5.3.2. מחלקת גנים ונוף מתפעלת מחסן חלקי חילוף, אביזרי השקיה, וכלי עבודה ייעודיים. בנוסף בחצר המחלקה קיים מלאי של ציוד נוסף המבוסס על ציוד שפורק מהשטח, ריהוט רחוב (ספסלי ישיבה, פחים), כלי עבודה וחלקי מתקנים.

5.3.3. מסיור שנערך במחסן מחלקת גנים ונוף (מחסן 50) ב- 12.01.17, עולה כי חלק ממלאי המחסן הועבר למחסן צדדי ולסככת אחסנה מאחורי המחלקה. ניכר כי יש אפשרות לגניבת טובין דרך הגדר המפרידה בין המוזיאון לבין משרדי המחלקה. כמו כן, עולה מהסיור כי חסרה תשתית תאורה נאותה לעבודה שוטפת במחסן.

5.3.4. מהביקורת עולה כי המחסנאי מנהל מעקב, ואחראי לרישום והנפקה של ציוד רק ממחסן אחד ועל **חלק קטן מהציוד הקיים בחצר המחלקה.** המחסנאי ציין כי אינו דואג לרישום ולהנפקת חלק גדול מהציוד הקיים בחצר (ריהוט רחוב, כלי עבודה, ארונות השקיה והציוד אשר בתוכם, מתקנים לגני השעשועים ועוד). **כלומר המעקב אחר ציוד בשווי עשרות אלפי שקלים לוקה בחסר.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *" חלק מהציוד בחצר, ארונות ההשקיה במצב total loss ונעשה ניסיון להשמישם ע"י עובד המחלקה על מנת לחסוך בעלויות."*

5.3.5. מהביקורת עולה כי לא מוגדרות רמות מלאי מינימליות ומקסימליות לחלפים השונים, כמו גם זמני האספקה הממוצעים. כל פעם שהמחסנאי רואה כי יש חוסר מציוד מסוים או שאזל לגמרי, הוא מבצע הזמנה. כמו כן, הוצאות ציוד ופריטים מהמחסן אינן מוזנות באופן נכון במחשב.

5.3.6. לדברי המחסנאי, לאחר הנפקת ציוד בשעות הבוקר, פעילותו במחסן מועטה.

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה: *"כאשר המחסנאי מתפנה מעבודות המחסן הוא מסייע במשימות נוספות על פי הצורך כגון מענה טלפוני והעברת דואר פנים עירוני ומסמכים."*

<u>המלצות הביקורת</u>

5.3.7. יש להפריד בין מלאי לבלאי ולטפל בכל סוג של ציוד בהתאם. ציוד בלאי לא צריך להימצא במחסן או בחצר ויש להפנותו לוועדת בלאי.

5.3.8. **יש לנהל מעקב ממוחשב אחרי מלאי המחסן.**

5.3.9. יש לחסום גישה לשטח המחסן בכדי להימנע מפריצות וגניבות.

5.3.10. יש להסדיר את נושא התאורה במחסן בהקדם האפשרי בכדי להימנע מפגיעה בטיחותית.

5.3.11. יש להגדיר רמות מינימום ומקסימום של מלאי, ולהצטייד בהתאם במלאי חלפים.

בתגובה מסר מנהל מחלקת גנים ונוף: *" מקבל את המלצות הביקורת ומבקש לציין כי נושא התאורה במחסן טופל. בעקבות הערות הביקורת תבוצע בדיקה יסודית של תפעול המחסן".*

5.4. **<u>אספקת חלקים ממחסן המלאי לקבלן המבצע</u>**:

5.4.1. בסיור שנערך במחסן המלאי ושיחה שנערכה עם מנהל המחסן עלה כי במחסן מלאי משמעותי, **להערכת הביקורת בסך עשרות אלפי שקלים**, של ציוד השקיה לצרכי תחזוקה שוטפת ופיתוח (ממטירים, אביזרי פיקוד, צנרת וכיו"ב).

5.4.2. מהביקורת עולה כי קבלני הגינון אמורים לרכוש על חשבונם את כל הציוד הנדרש ולא לקבל ציוד השקיה מהעירייה. על פי מסמכי המכרז, סעיף 1 בפרק ה' ("הספקת ציוד מתקנים וחומרים") "הקבלן מתחייב לספק על חשבונו הוא את הציוד הדרוש לרבות כל האמצעים ואמצעי העזר בהתאם לדרישות העירייה לצורך ביצועם היעיל של העבודות בקצב הדרוש".

5.4.3. על פי דיווח המחסנאי, קבלני הגינון נותני השירות לעירייה לוקחים ציוד השקיה מהמחסן ובאישור מפקח ההשקיה המחלקתי. לדבריו, הוצאת הפריטים לקבלנים **נרשמות ביומן המחסנאי אך לא מדווחות לצורך חיוב הקבלן בעלויות.**

5.4.4. קיימים מספר שטחי גינון המטופלים על ידי עובדי המחלקה ולכן נדרש **מלאי מצומצם** של ציוד השקיה במחסן. שטחי הגינון המטופלים על ידי צוות המחלקה הינם קטנים ומושקים בעיקר על ידי טפטוף ועל כן אין הצדקה להחזקת כמויות ציוד המלאי המוחזקות כיום.

<u>הערות הביקורת</u>

5.4.5. על פי מסמכי המכרז, על הקבלן המבצע מוטלת החובה לספק על חשבונו את הציוד הדרוש להשקיה בשטחי הגינון שבאחריותו, למעט עבור שיקום הגנים.

5.4.6. הביקורת מציינת כי **לא נתקבלו** נתונים באשר להיקף הוצאות מחלקת גנים ונוף לרכישה ואספקה של חלפים ואביזרי השקיה.

5.4.7. הביקורת מציינת כי **לא נמסר** לה כל תיעוד, פיזי או ממחושב, לניפוק פריטים מהמחסן.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.8. מומלץ לסדר את המחסן על פי נושאים, וכמו כן לסמן את מספרי הפריטים על הארגזים וכלי האחסון השונים.

5.4.9. **יש לנהל את המלאי באופן ממוחשב ולדאוג למעקב ותיעוד אחר כלל הציוד שנקלט ומונפק ממחסן המלאי.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"מקבל את המלצות הביקורת ומבקש לציין כי בעקבות הערת הביקורת צומצם תקציב רכישת חלקי ההשקיה."*

5.5. **<u>תקציב המחלקה</u>**

5.5.1. **<u>ניהול התקציב</u>**

5.5.1.1. תקציב מחלקת גנים ונוף האחראית על כ- 1,000 דונם, הינו כ- 25 מיליון ₪ בשנה. **על אף השוני המהותי בין הגופים**, ראוי לציין כי התאגיד העירוני "הפארק הלאומי" האחראי על שטח של 880 דונם, תקציבו השנתי הינו 13 מיליון ₪ בלבד, **כמחצית** מהתקציב של מחלקת גנים ונוף.

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה: *"... יש הבדל מהותי בין תחזוקה של שטח אחד גדול כגון פארק לבין עשרות שטחים קטנים כגון גנים ציבוריים"*. כמו כן, הוסיף כי *"בתוך התקציב המצוין כלולים תקציבי פרויקטים ותב"ר"*.

5.5.1.2. מנהל המחלקה מגיש לעירייה תקציב שנתי לאישור. סעיפי התקציב השונים מחושבים עפ"י המחיר במכרזים רב שנתיים (קבלני גינון, מערכת בקרה מרכזית וכו'), עלויות קבועות (ממוצע תחזוקה שוטפת) ועלויות משתנות (פרויקט פיתוח, פרויקטים לשיקום ועוד). ביצוע התחשיב של פרויקט פיתוח ושיקום מתבצע ע"י מנהל המחלקה והמפקחים, ובמידת הצורך, במקרים מיוחדים ע"י יועץ חיצוני.

5.5.1.3. מהביקורת עולה כי אין כל רישום לגבי ההוצאה על מים. לא נרשם תשלום שבוצע לתאגיד המים, על אף שמופיע כסעיף תקציבי נפרד (סעיף 772).

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה: *"סעיף 772 לא מנוהל ע"י גנים ונוף. על פי נהלי העירייה רישום הוצאות המים אינו מתבצע ע"י המחלקה אלא ע"י תאגיד המים ולכן אין רישום."*

5.6. **<u>מעקב צריכת מים:</u>**

5.6.1.1. מים הינם אחת ההוצאות הקבועות הגדולות ביותר בתקציב המחלקה (כ- 4.8 מיליון ₪ בשנה, המהווים כ- 20% מתקציב המחלקה).

5.6.1.2. על פי מסמכי המכרז, סעיף 10ב' ("נהלי השקיה"): "הקבלן יגיש לממונה בסוף חודש נובמבר עם הגשת חשבון נובמבר את דו"ח צריכת המים ואת קריאת המונים של כל גן וגן המטופלים על ידו. היה וצריכת המים השנתית חרגה מכמות המים שהוקצתה על ידי הממונה ו/או שחרגה מעל כמות של 600 מ"ק ד/שנה, תהה העירייה רשאית לחייב את הקבלן בתשלום עלות מ"ק מים לפי טבלת מחירים התפרסמת מעת לעת ו/או בגובה הקנס במידה ויינתן על ידי רשות המים, בגין חריגה מהכמות המותרת או כפי שיקבע הממונה".
מהביקורת עולה כי הקבלן אינו מגיש את דו"ח צריכת המים.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.6.1.3. יש לפעול על פי הנחיות המכרז .

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה לסעיפים 5.6.1.1 ו-5.6.1.2: *" מתוך שיקולים מקצועיים ורצון לעבוד בהתאם לחישובים ונתונים מדויקים, הוחלט להתבסס על הדוחות הממוחשבים מתאגיד המים ולא על בסיס דוחות ידניים של הקבלנים ולכן דוחות הקבלן מיותרים במקרה זה. בעקבות הערות הביקורת יירשם נספח לחוזה הקיים שיגדיר את התנהלות מעקב צריכת המים"*.

6. בעלי תפקידים במחלקת גנים ונוף

6.1. **<u>עוזרים למפקחים אזורים:</u>**

במכרז מוגדר :

- **מנהל עבודה/אזור** = מנהל קבוצת כל העובדים ב"אזור" כהגדרתו בנספח ג', בעל תעודת גנן מסוג 2 חדש עם ניסיון מוכח של שנתיים לפחות.

- **ראש צוות** = בעל תעודת גנן סוג 1 חדש בעל וותק של שנה אחת לפחות אשר יהווה חלק בלתי נפרד מצוות העבודה בשטח ויעמוד בראשם.

6.1.1. במכרז לגינון עירוני, עמ' 14 סעיף 3ג'2, ברשויות מקומיות יש דרישה כי הקבלן ימנה ויעמיד מנהל צוות המוסמך לגננות נוי בדרג 1. מהביקורת עולה כי בהתאם לנדרש בחוזה, אכן מונו 4 מנהלי עבודה מטעם הקבלן. עם זאת, **למנהל עבודה אחד אין תעודת הסמכה לגננות נוי מסוג 2.**

6.1.2. מהביקורת עולה כי עוזרי מפקחי אזורים (שהם כאמור עובדי מחלקה עירוניים ולא תחת סמכותו של הקבלן) מתפקדים בפועל בצמוד לצוותי העבודה של הקבלן ובאופן ישיר מנחים את מנהלי העבודה של הקבלן על כל ביצוע.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.1.3. יש לחייב את הקבלנים למנות מנהלי עבודה מוסמכים, כנדרש בחוזה.

בתגובה מסר מנהל מחלקת גנים ונוף *" מנהל האזור גנן דרג 1 אושר לאחר שמנהל המחלקה בדק את המקצועיות ואת ניסיונו בתחום ענף הנוי".*

6.2. **<u>מפקח השקיה במחלקה:</u>**

6.2.1. מפקח ההשקיה נדרש לעדכן את נציגי הקבלן לגבי פניות/דיווחי תקלות ופריצות מים המתקבלים במוקד העירוני. כמו כן, המפקח נדרש לפקח על ביצוע התחזוקה השוטפת במערכות ההשקיה על ידי הקבלנים.

6.2.2. עוזר המפקח מטפל באופן שוטף בתיקון ראשי מערכות ההשקיה ומסייע בפתרון תקלות במערכות ההשקיה – וזאת בהנחיית מפקח ההשקיה.

6.2.3. מהביקורת עולה כי מתוך ארבעת אנשי ההשקיה של ארבעת הקבלנים, **רק שניים מוסמכים לטיפול במערכות השקיה, וזאת בניגוד לדרישות המכרז.**

מנהל מחלקת גנים ונוף מסר בתגובה: *"מתוך 4 אזורי גינון/קבלני גינון קיימים בפועל ארבעה אנשי השקיה. שניים מהם מוסמכים ושניים נוספים ללא תעודה אך אושרו ע"י מנהל המחלקה לאחר שנבדקה מקצועיותם וניסיונם כמקובל ברשויות מקומיות".*

6.2.4. מהביקורת עולה כי בניגוד לדרישות המכרז, לא מבוצע מעקב אחר דיווחי קריאות מוני המים והקבלן איננו מגיש סיכום חודשי בדבר היקף השימוש במים בשטחי הגינון שבאחריותו.

6.2.5. (ראה תגובת מנהל המחלקה לסעיפים 5.6.1.1, 5.6.1.2).

6.2.6. מהביקורת עולה כי מפקח ההשקיה מאשר לקבלנים המבצעים לקבל ציוד וחלקי השקיה מהמחסן ללא אבחנה בין הנפקת ציוד לעבודות תחזוקה או לעבודות שיקום הגנים וזאת, **בניגוד לאמור במכרז.**

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2.7. יש לפעול בהתאם למדיניות בנושא הנפקת חלפים וציוד השקיה ממחסן המלאי לקבלנים ולהקפיד על מעקב ובקרה.

בתגובתו מסר מנהל מחלקת גנים ונוף *"בעקבות הביקורת בוצע ריענון של הנחיות לגבי הנפקת הציוד ממלאי המחסן לעבודות שיקום ופיתוח לקבלנים."*

6.3. **<u>צוות גיזום ודגלול:</u>**

6.3.1. מהביקורת עולה כי צוות הגיזום עוסק רק בעצים בודדים ובעצי שדרה מגובה 5 מטרים ומעלה, ובדגלול במועדי ישראל ואירועים המתקיימים בעיר.

6.3.2. הצוות מרכז נושאים לטיפול לאחר סיור יומי בבוקר, ומטפל בפניות תושבים ע"י השלמת הטיפול או הפנייתו לטיפול של גורם אחר בעירייה.

6.3.3. צוות הגיזום מונה 3 עובדי עירייה:

1. <u>מפקח גיזום מוסמך</u> – בעל רישיון לתפעול טרקטור, רישיון להפעלת מנוף הגיזום, רישיון לגיזום בגובה.
2. <u>2 עובדי צוות</u> האחראים לאיסוף גזם ולסיוע לגוזם.

6.3.4. עבודת צוות הגיזום מגובה על ידי קבלן לביצוע גיזום גובה, ודגלול על פי דרישה.

6.3.5. מאחר ומפקח הגיזום הינו המוסמך היחיד לגיזום גובה ובעל רישיון הפעלת מנוף ורישיון לטרקטור, עבודת הצוות תלויה בהימצאותו של המפקח. בהיעדרותו של המפקח, **הצוות והכלים העומדים לרשותם מושבתים.**

6.3.6. למרות קיומו של צוות גיזום במחלקה , מוטלת על קבלני הגינון חובת גיזום בגובה בכל הנוגע לשטחי הגינון. מהביקורת עולה כי בשנים 2012, 2013 ו- 2014 נרשמו הוצאות בסכום העולה על **כ - 950 אלף**₪ (60 אלף ₪, 180 אלף ₪, 700 אלף ₪ בהתאמה) **בסעיפי גיזום שונים**.
מנהל המחלקה מסר כי קבלני התחזוקה, עפ"י הוראות המכרז מחויבים לטיפול בעצי רחוב עד לגובה של 5 מטר ולא מעל. לכן, כל עבודות הגיזום ברחובות בגובה מבצעות ע"י קבלן גיזום.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3.7. מומלץ לבחון את האפשרות למסור את כל עבודות גיזום הגובה בעצים, לרבות בשטחי הגינון, לקבלן חיצוני בעל כל ההכשרות המתאימות ולהוציא תחום זה ממחלקת הגינון ומפעילות המחלקה.

מנהל המחלקה מסר בתגובתו: *"בעקבות הערת הביקורת, תהליך מסירת עבודות הגיזום לקבלן חיצוני נמצא בשלבים מתקדמים וכבר יש תאריך לתחילת העבודות."*

7. מכרז שירותי גינון מס' 2012/50

7.1. **דרישה בדבר הקצאות עובדי קבלן:**

בענף הגינון (לצורך עבודות תחזוקה) מקובל להבחין בין שטחי גינון אינטנסיביים לבין שטחי גינון אקסטנסיביים:

- **גינון אינטנסיבי:** שטחי גינון אינטנסיביים הינם בדרך כלל שטחים מרכזיים אשר העירייה מעוניינת לתת להם עדיפות ולטפל בהם בתדירות גבוהה או שסוג הצמחייה והנוי מחייבים טיפול תדיר. לרוב אלה גנים ציבוריים בהם מבקרים התושבים או שטחי גינון מרכזיים אשר יש צורך לבצע בהם ניקיון יומיומי, כיסוחי דשא, עבודות גיזום וכו'.
- **גינון אקסטנסיבי:** שטחי גינון אקסטנסיביים הינם בדרך כלל שטחים לא מרכזיים כגון: סוללות של שיחים ועצים כמענה לבעיות אקוסטיות ו/או שיחיות בשולי העיר ו/או חורשות עצים שניתן לשמרם במצב סביר בתדירות טיפול נמוכה באופן יחסי.

7.1.1. בפרק א' סעיף 2ג3 מצוין כי לכל 20 דונם גינון אינטנסיבי ו/או 40 דונם גינון אקסטנסיבי יוקצה עובד גינון.

7.1.2. כאשר בוחנים נתונים אלו לאור טבלת "חלוקת העובדים ובעלי התפקידים ביחס לשטחי הגינון" שבפרק ד' למכרז, עולה כי למרות שנדרשים 33 עובדי גינון לשטחים האינטנסיביים ועוד 5 לשטחים אקסטנסיביים, **סה"כ 38 עובדי גינון**. על פי הטבלה שפרק ד' מוקצים רק **36 עובדים** (28 עובדי גינון ועוד 8 ראשי צוותים).

7.1.3. בפרק ד' סעיף 3 מציין בברור כי על כל 4 עובדי גינון יופקד ראש צוות, ועל כל עובד נוסף מעל ליחס 4:1 יופקד ראש צוות נוסף. בטבלה המצורפת באותו הסעיף מופיע כי באזור דרום מזרח יהיו 2 צוותים אשר להם 9 עובדי גינון, המביא לכך שבאחד הצוותים היחס יהיה 5:1.

7.1.4. בפועל מועסקים על ידי ארבעת הקבלנים לשטח כ- 32 עובדי גינון, וסה"כ כ- 4 מנהלי צוותי קבלן.

7.1.5. **דרישת המכרז לראש צוות לכל 4 עובדי גינון אינה מתקיימת כנדרש בחוזה.**

בתגובה מסר מנהל מחלקת גנים ונוף: *"התחשיב המופיע בביקורת אינו מדויק, הוא מחשב את כל השטחים כאילו הם מתוחזקים על ידי קבלן אחד, ללא התייחסות לחלוקת האזורים. כשמחלקים את השטח לארבעה אזורים, ביחס למס' העובדים ליחידת שטח, יוצא שבכל השטחים כמות העובדים הרשומה בטבלה במכרז מדויקת, למעט אזור דרום אשר בו חסר עובד אחד וזאת עקב טעות בעריכת המכרז. לאחר שהתגלתה הטעות, הדבר טופל והקבלן הוסיף עובד לקבוצת העבודה ובהתאם חלוקה לצוותים".*

התייחסות הביקורת לתגובת מנהל המחלקה: מן המכרז עולה כי הקבלן מחויב להעמיד מנהלי צוות ומנהלי אזור בכמות מוגדרת, שהרי הוא הזכיין היחיד. אין חשיבות לחלוקת האזורים מכיוון שהחישוב הוא לפי מספר הדונמים.

7.1.6. חלק מהותי מדרישות המכרז, כפי שמופיע בנספח א' למכרז, הוא ש "פרק 41.5 למפרט הכללי לגינון והשקיה של מכרז משרד הביטחון" יהווה חלק בלתי נפרד מנספח א' למכרז. למעט ההפניה אליו בנספח א', **המפרט לא צורף** למכרז ו/או להסכם. כמו כן המפרט הנ"ל מתעדכן אחת לתקופה ע"י משרד הביטחון, אך לא עוגן מספר גרסה רלוונטי למכרז של העירייה.

תגובת מנהל המחלקה: *" המכרז מפנה למפרט זה שהוא כללי לכל אנשי המקצוע בענף הגינון והנוי. כל קבלן צריך/יכול לרכושו או לעיין בו בלחיצת כפתור בגוגל. החומר שמפורסם הוא הגרסה המעודכנת. בנוסף, גם אם לא נכתב במפורש שיש להתייחס למהדורה המעודכנת הרי שהדבר מובן מאליו."*

7.1.7. מהמכרז עולה כי על הקבלן להעמיד כונני לילה עת הצורך, בהתאם לאירועים המתקבלים במוקד העירוני, בכדי לבצע עבודה ראשונית (לדוגמה, באירוע של נפילת עץ). בפועל, כאשר מתרחש אירוע המצריך מענה מכונן הלילה, המוקד מעדכן את מפקח האזור עובד המחלקה ורק לאחר בדיקה ויזואלית שלו מעודכן כונן הלילה מטעם הקבלן. הביקורת סבורה כי תהליך זה מסרבל את הליך הטיפול במפגע. בנוסף, הכללת המפקח האזורי בתוך שרשרת הטיפול באירוע, במקום רק ליידעו בכך, מעמידה אותו כ**אחראי מקצועית** על כל פעולה או טעות שבאחריות הקבלן. אי לכך, שינוי נוהל הדיווח, כך שיכלול את כונן הלילה בנוסף למפקח האזור, יקצר את הליך הטיפול.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.1.8. על המוקד העירוני לעדכן ישירות את העובד מטעם הקבלן, המשמש ככונן לילה. במקרה של אירוע מורכב, יש לעדכן בו זמנית גם את הכונן המחלקתי."

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *" מקבל את המלצת הביקורת".*

7.2. **<u>קיום יומן עבודה</u>**

7.2.1. על פי המכרז (פרק א' סעיף 4-ג') נדרש הקבלן לנהל "יומן עבודה" בהתאם להנחיות הבאות: "הקבלן ינהל יומן כפי שיקבע ע"י הממונה בהתאם לאפשרויות שלהלן: יומן רשום ב- 3 העתקים ו/או יומן על בסיס מערכת מידע אינטראקטיבית על בסיס מערכת תקשורת סלולר ואינטרנט. נתוני היומן יבדקו ויאושרו ע"י המפקח אחת לשבוע לפחות, ובו ירשום הקבלן בין השאר את הפרטים שלהלן: פירוט השטחים והעבודות שהתבצעו בהם באותו שבוע; שמות העובדים כולל מספרי תעודות הזהות; כמויות השתילים, הצמחים והחומרים למיניהם המובאים למקום ממחסן העירייה; כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות; הציוד המכני המובא למקום העבודות ומוצא ממנו; תקלות, הפרעות וליקויים בביצוע העבודות; אישור על ביצוע ההוראות שנתנו לקבלן על ידי הממונה או על ידי המפקח.

7.2.2. מטרת קיום יומני עבודה הינה לשם תיעוד על קיום פעילות הקבלן וכן תיעוד השקעות העירייה בשטחי הגינון, וכן לשם מתן אפשרות לברר טענות תושבים ופניות למוקד אודות הנעשה בכל נקודת זמן ובכל מקום בעיר. **ההסכם מחייב את הקבלן לפרט ביומן העבודה כמויות ועלות ציוד, חומר וצמחיה בתדירות יומית.**

7.2.3. על פי המכרז (פרק א' סעיף 2-א'), הגשת יומן עבודה לידי המפקח מידי חודש מהווה **תנאי הכרחי** לתשלום לקבלן על ידי העירייה. שכן, ללא הגשה של יומן עבודה, אין לעירייה כל אסמכתא המעידה על כך שהקבלן אכן השקיע את המשאבים וכוח העבודה הנדרשים ממנו בתא שטח מוגדר.

7.2.4. על פי המכרז (נספח ב' – טבלת קנסות מוסכמים, סעיף 13), אי הגשה של יומן עבודה על ידי הקבלן מותנה ב**קנס יומי של 200** ₪ על כל יום שבו נמשך הליקוי.

7.2.5. לדרישת הביקורת על הצגת יומן עבודה נמסר כי קיים רישום ברמה מסוימת על הנעשה בגנים, אך זאת לא ברזולוציה ובקפדנות שנדרשת על ידי המרכז, ועל כן אינו יכול להיקרא "יומן עבודה".

7.2.6. הביקורת מעירה כי הקבלן מנהל יומן עבודה חלקי **ולא כפי שנדרש בחוזה**.

7.2.7.מהביקורת עולה כי אין כל תיעוד של גביית קנס מהקבלן על ידי העירייה בהתאם לסעיף 13 ב-"טבלת קנסות מוסכמים".

7.2.8.הביקורת מעירה שמפקח האזור לא מוודא את קבלת יומן העבודה, הכולל בתוכו פירוט יומי על הנעשה עם כספי העירייה, כתנאי לאישור החשבון החודשי של הקבלן.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.2.9. על הקבלן לנהל יומן עבודה, **כפי שנדרש בחוזה**.

7.2.10. על המפקח לוודא שהוא אכן מקבל את יומן העבודה אחת לחודש ובהתאם למפורט בה לאשר את החשבון החודשי. כאמור, המכרז דורש שחשבון שלא יצורף לו יומן עבודה לא יתקבל ויוחזר לקבלן.

7.2.11. על הממונה על גביית קנסות לעמוד על ההנחיות של "טבלת הקנסות המוסכמים" במכרז ולדרוש את הקנסות בהתאם לצורך. אי הקפדה מצד הממונה בנושא זה מהווה הן פגיעה כלכלית והן פגיעה הרתעתית שמשמעותה אי אכיפת הנחיות ההסכם.

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"מקבל את המלצות הביקורת."*

7.3. **<u>קיום תיקי גן והשקיה</u>**

7.3.1.תיק גן אמור לתאר בצילום ובכתב את כל הקיים בגן: צמחיה, תשתיות, מתקני משחק, מערכות מחשוב השקיה, אשפתונים, ספסלים, ברזיות ותאורה. במידה והיתה דרישה לקבלת תיק גן; על הקבלן הזוכה לתאר בכתב ובצילום את הקיים בכל שטחי הגינון. כך, בסיום ההתקשרות עם הקבלן, ניתן לבדוק כי תכולת הגן כפי שהתקבלה בתחילת העבודה קיימת, לרבות השקעות שבוצעו במהלך פעילות הקבלן. תיק גן מאפשר מעקב ובקרה על פעילות הקבלנים וחיוב הקבלן על כל חוסר או נזק בגן. על בסיס תיקי גן מעודכנים יכולה העירייה להעריך האם יש חסרים בגן ובמערכות ההשקיה אשר על הקבלן לתקן בטרם השבת הגן לידי העירייה / הקבלן הבא.

7.3.2.**הביקורת בחנה מסמכי המכרזים במספר רשויות מקומיות, ממכרזים אלו עולה כי הקבלן נדרש לנהל "תיקי גן" ו-"תיקי מערכות השקיה" באופן שוטף.**

7.3.3.**תיק מערכת השקיה** מתעד את רכיבי מערכת ההשקיה כולל כמויות, מהרכיב הקטן ביותר ועד ל"ראש מערכת הפיקוד". זהו בסיס לשמירת מצאי העירייה בשטחי הגינון.

7.3.4.**תיק הגן וההשקיה אמור להוות כלי משמעותי לפיקוח על הנעשה בשטחי הגינון ועמידת הקבלן בהתחייבויותיו.** ללא קיום תיקי גן והשקיה קיימת סבירות גבוהה לאבדן צמחיה ודומם וכן הרעה בשטחי הגינון עד למצבים המצריכים השקעות משמעותיות בגינון.

7.3.5. מהביקורת עולה כי לא מנוהלים/קיימים "תיקי גן" ו-"תיקי ראשי מערכות השקיה" באופן שוטף. העדכון האחרון שהוצג לביקורת בנוגע לתיקי גן נערך לפני כשלוש שנים.

7.3.6. מהביקורת עולה כי **אין במכרז דרישה מהקבלן לנהל תיקי גן כלל.** כלומר, לפי המכרז שהעירייה פרסמה, לעירייה אין דרישה מהקבלן לדווח על מצב הגן בתחילת העבודה ולתאר בכתב ובצילום את מה שקיים בכל שטחי הגינון, ולוודא שכלל ציוד העירייה קיים כאשר הוא מסיים את תקופת המכרז.

7.3.7. מהביקורת עולה כי אין תיעוד במחלקה של מצאי הגן וכן של מצב הגן בתחילת העבודה, כלומר אין תיאור לא בכתב ולא בצילום של הגן. במועד הביקורת לא היה רישום של מצאי בצורה ידנית או ממחושבת, וכאמור לא בצורת תיקי גן.

7.3.8. הביקורת מעירה שהעירייה אינה דורשת מהקבלן לנהל תיקי גן ולבצע רישום של הציוד השייך לה ומוחכר לו. **אי קיום תיקי גן לא מאפשר ניהול מצאי בגנים.**

<u>המלצות הביקורת</u>

7.3.9. יש לנהל תיקי גן המתועדים בצילום ובמלל ובהם יפורט כל הקיים בגן.

7.3.10. מומלץ לנהל תיקי מערכת השקיה.

7.3.11. יש לוודא דרישה לניהול תיקי גן במכרז החדש.

בתגובה מסר מנהל המחלקה: *"מצב הגן ומרכיבי הגן השונים מפוקחים באופן שוטף על ידי מפקח האזור והוא קובע האם על הקבלן לתקן או להשלים או להסדיר נושאים מסוימים בגן. על מנת להכין תיקי גן בצורה רצינית ומקצועית יש לבצע זאת באמצעות סקר מקצועי שעלותו עשויה להגיע לכמה מאות אלפי שקלים ולכן לא ניתן להשית זאת על קבלני התחזוקה. יחד עם זאת בימים אלו אנו מתחילים להכין מכרז תחזוקה חדש ונושא תיקי הגן יבחן עם יועץ המכרז".*

7.4. **<u>הספקה ושתילת צמחיה רב שנתית:</u>**

7.4.1. סעיף 2.10.5 במכרז הספקה – דורש השלמת ושתילת צמחייה רב שנתית על ידי הקבלנים **ועל חשבונם בכל שנה עד תום המכרז**.

7.4.2. לביקורת נמסרו רשימות כלליות לגבי כמויות הצמחים שנשתלו במימון הקבלן. הרשימות לא כללו אסמכתאות כגון: חשבוניות או תעודות משלוח מאת הספקים לקבלנים.

7.4.3. להלן פירוט כמויות הצמחים הרב שנתיים, כפי שנמסרו לביקורת, אשר סופקו על חשבון הקבלנים בשנת 2015, **ללא אסמכתאות**:

עצים: במכרז נדרשת הספקת 100 יח' עצים לשנה, בפועל סופקו 27 יח'.

צמחים בגודל 6: במכרז נדרשת הספקת 500 יח' לשנה, בפועל סופקו 416 יח'.

צמחים בגודל 4: במכרז נדרשת הספקת 1,500 יח' לשנה, בפועל סופקו 1,805 יח'.

צמחים בגודל 3: במכרז נדרשת הספקת 2,500 יח' לשנה, בפועל סופקו 2,170 יח'.

צמחים בגודל 2: במכרז נדרשת הספקת 2,000 יח' לשנה, בפועל סופקו 3,070 יח'.

7.5. **<u>צמחיה עונתית:</u>**

7.5.1. סעיף 2.10.1 במכרז, הספקה ושתילת פרחי עונה על ידי הקבלנים ועל חשבונם בכל שנה עד תום המכרז.

7.5.2. בכל שנה מוטלת על הקבלן החובה לספק כ- **200,000** יח' פרחי עונה.

7.5.3. להלן פירוט כמויות הצמחים העונתיים כפי שנמסרו לביקורת, אשר סופקו על חשבון הקבלנים בשנת 2015 כאמור, **ללא אסמכתאות**:

- **132,440** יח' במסגרת התחייבויות הקבלנים ועל חשבונם.

7.6. **<u>בדיקה מדגמית שערכה הביקורת:</u>**

7.6.1. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ב- 3 אזורים שבטיפול קבלנים בהתאם לנתונים אשר סופקו לביקורת על ידי המחלקה. מהביקורת עולה כי בכתובות אשר נבדקו נמצאו פערים משמעותיים בין אלו שדווחו למחלקה לאלו שנמצאו בשטח, **בכל הנקודות נמצאו חסרים ובנקודה אחת לא נמצאה ערוגת העונתיים כלל.**

7.6.2. **שדרות ירושלים** - הנתונים אשר נמסרו מהמחלקה העלו כי בשדרות ירושלים נשתלו כ- 3,000 יח' פרחי עונה. **בספירה שנערכה בשטח, נמצא כי קיימת כמות סה"כ של כ-1,005 יח' פרחי עונה (חורף) וכן כי על פי גודל שטח השתילה - לא ניתן להוסיף יחידות נוספות.**

7.6.3. **כיכר תובל/היצירה** - הנתונים אשר נמסרו מהמחלקה העלו כי בכיכר תובל/היצירה נשתלו כ 3,000 יח' פרחי עונה. **בספירה שנערכה בשטח, נמצא כי קיימת כמות של סה"כ כ- 976 יח' (חורף) וכן כי על פי גודל שטח השתילה - לא ניתן להוסיף יחידות נוספות.** יש לציין שבספירה שערכה הביקורת בכיכר תובל/היצירה סקרה הביקורת בנוסף את השטח הפוטנציאלי לשתילה בסמוך לה.

7.6.4. **גן שז"ר** - הנתונים אשר נמסרו מהמחלקה העלו כי בכיכר תובל/היצירה נשתלו כ- 2,000 יח' פרחי עונה. הביקורת המדגמית שנערכה בגן מצאה כי **לא קיימים בגן שז"ר ערוגות המיועדות לפרחי עונה**, ולא נמצאו שתילי פרחי עונה כלל.

<u>הערות הביקורת</u>

7.6.5. מעקב ותיעוד מסמכי הספקת צמחייה לשטחי הגינון מאת הספקים צריכים להיות מתועדים במחלקה.

7.6.6. כפי שהובהר לעיל, הביקורת המדגמית בשטחי 3 גנים העלתה כי **קיים חוסר התאמה מהותי בין מספר השתילים** שהמחלקה דיווחה שנשתלו על ידי הקבלנים לבין כמות הצמחים הקיימים בשטח וכן כמות הצמחים שניתן לשתול בגנים הנ"ל.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.6.7.יש לדרוש מהקבלן אסמכתאות נלוות לנתוני אספקת השתילים, על מנת לוודא מהי כמות הצמחים שנשתלו, לצורכי מעקב ובקרה.

7.6.8.יש לבחון דרישה לניהול מעקב ותיעוד אחר מסמכי הספקה ואסמכתאות.

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"לאחר הערות הביקורת, הוסדרו טפסי הזמנות צמחים לקבלנים ולאחר ביצוע הקבלן מחויב לצרף את האסמכתאות (כדוגמת תעודת משלוח) לאספקה ושתילת צמחים."*

8. תיעוד נלווה לתחזוקה השוטפת

8.1.1.**ביקורת תחזוקה שוטפת בגני נוי ומשחק במעבר נחשון רמת גן ב- 10/01/2016 בשעה 12:00 בצהריים.**

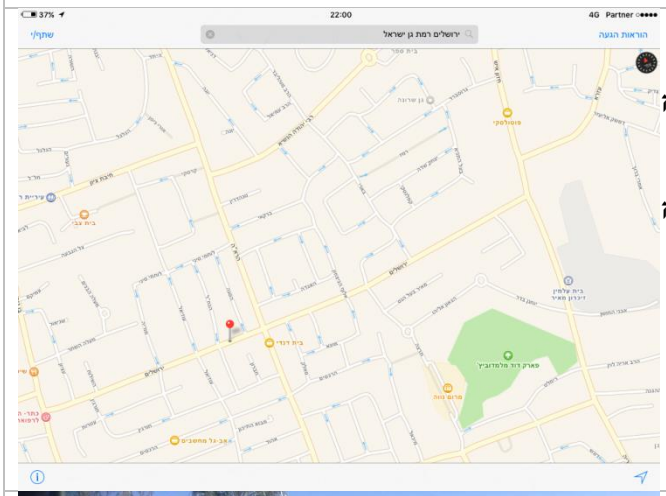
אשפתונים שטרם פונו, ערימת פסולת גזם מיום אחר, פסולת מעורבת מתחת שיחים, אשפתון שבור שהושלך בין השיחים ומפגע צמחייה פולשת לשביל.



בתגובתו מסר מנהל מחלקת גנים ונוף כי מיד לאחר הצגת הליקויים ע"י הביקורת, הליקויים תוקנו.

בקורת בשטח מול דיווח הספקה וביצוע שתילת פרחי עונה (חורף) ממחלקת גנים ונוף

הבדיקה בשטח נערכה ב- 16/02/2016



שם האתר :"**שדרות ירושלים**" ברמת גן

המחלקה דיווחה על שתילת 3,000 יח' פרחי עונה (חורף) 2015-2016

הביקורת מצאה בכתובת כ- 1010 יח' פרחי עונה שנשתלו.

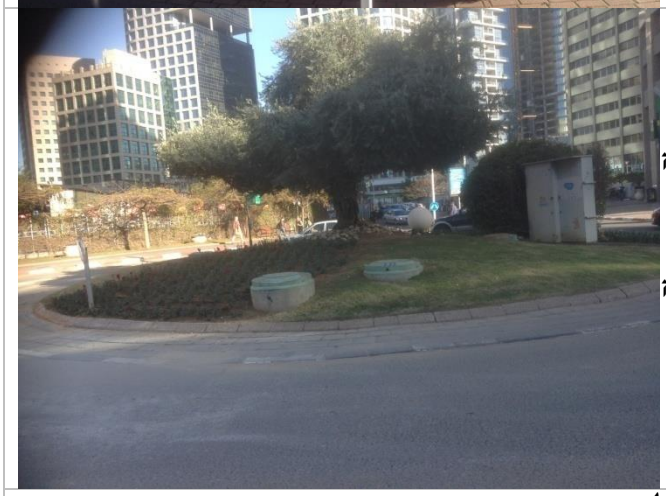


שם האתר :"**גן שז"ר**" ברח' זלמן שזר ברמת גן

המחלקה דיווחה על שתילת 2,000 יח' פרחי עונה (חורף) 2015-2016

הביקורת מצאה בכתובת 0 יח' פרחי עונה.

ב "גן שז"ר" לא קיימות ערוגות מתאימות לעונתיים ולא בוצעה שתילה כפי שנמסר.



שם האתר : "**כיכר תובל**" ברח' תובל

המחלקה דיווחה על שתילת 3,000 יח' פרחי עונה (חורף) 2015-2016

הביקורת מצאה בכתובת כ- 976 יח' פרחי עונה שנשתלו.

הביקורת כללה בסיכום שתילים אשר קמלו ולא הושלמו כנדרש

<u>גינת אמנון ותמר</u>

הגינה נטושה ומוזנחת כחמישה חודשים בערך; אין טיפול בצומח ובדומם; שלט הגן מורה על ביטול הגינה כגינת כלבים; ארון מערכת ההשקיה הכולל בתוכו מחשב השקיה מקומי פרוץ.









***בתגובתו מסר מנהל מחלקת גנים ונוף** כי הגינה שימשה בעבר כגינת כלבים ולא כגן ציבורי. לאחר סגירת הגינה לכלבים סוכם שהגינה תשנה יעוד ותוסב לגינה קהילתית באחריות המחלקה לאיכות הסביבה ולכן לא היה טעם לשקמה. נכון להיום המקום משמש כגינה קהילתית באחריות המחלקה לאיכות הסביבה (מסוף שנת 2015).*

9. פרויקטים במחלקת גנים ונוף - תהליכי ביצוע והתחשבנות מול קבלנים

9.1. לצורך פיתוח ואחזקת גנים ציבורים ושצ"פים (שטח ציבורי פתוח) הנמצאים בעיר, מחלקת גנים ונוף מפעילה קבלני ביצוע וספקים, כגון: גננים, ספקי מתקני משחק, קבלני עבודות פיתוח ועוד.

9.2. הפעלת הקבלנים והספקים בפרויקטים מתבצעת על בסיס מכרזי מסגרת של העירייה או מכרזים של משכ"ל (החברה למשק וכלכלה).

9.3. הביקורת בחנה את תהליך הביצוע וההתחשבנות במדגם של פרויקטים שהסתיימו:

- פרויקט "גן בראשית"
- פרויקט "גן בן-צבי"
- פרויקט "גן עמירם"
- פרויקט "גן המאה ואחת".

הבדיקה נערכה אל מול ארבעה קבלני ביצוע שסיפקו את השירות למחלקת גנים ונוף בפרויקטים אלה:

- הקבלן "א. בע"מ" עובד כזכיין במכרז מסגרת לעבודת פיתוח ושיקום תשתיות מס' 59/2012 של אגף הנדסה ותשתיות. עבודות תשתית בגנים: "בראשית", "בן-צבי", "עמירם" ו"המאה ואחד".
- ספקי משטחי גומי/דשא סינטטי: "נ. בע"מ" ו"פ.ס. בע"מ" עובדים כזכיינים במכרז מסגרת מס' 48/2012 של מחלקת גנים ונוף. עבודות גומי בגנים: "בראשית", "בן-צבי", "עמירם" ו"המאה ואחד"'.
- קבלן עבודות התקנת מתקני הצללה "ס. בע"מ", עובד כזכיין מכרז מסגרת מס' 41/2013/מש של משכ"ל. עבודות הצללה בגנים: "'בראשית"', "עמירם" ו"המאה ואחד".

9.4. **<u>הכנה לביצוע ויציאה לשטח:</u>**

9.4.1. הנהלת המחלקה פונה לקבלן עם בקשה להגשת הצעת מחיר לביצוע עבודות על בסיס חוזה מסגרת ונתונים על ההיקף הכמותי שנמסרו לקבלן.

9.4.2. **מהביקורת עולה כי חלק מהזמנות העבודה נחתמו ביום קבלת הצעת המחיר, כלומר שלא נעשתה בדיקה קפדנית של כמויות ומחירים.** לדוגמה, הזמנת עבודה/אספקה של משטח גומי לגן "המאה ואחד" בהיקף 151,734 ₪ נמסרה לקבלן "פ.ס. בע"מ" בתאריך 13/12/2015 מיד לאחר קבלת הצעת מחיר בשעה 09:58 13/12/2015 לביצוע משטחי גומי בסך 151,734 ₪.

9.4.3. כנ"ל הזמנת העבודה לקבלן "נ. בע"מ" לביצוע משטח גומי בגן בראשית בסך 205,288 ₪ נחתמה בתאריך 2/6/2015 ביום שלמחרת קבלת הצעת מחיר.

9.4.4. **הביקורת מעירה, כי הזמנות העבודה נמסרו לקבלנים ללא צווי התחלת עבודה ולא נדרש מהקבלנים לו"ז לביצוע, וכן מסמכים הקובעים את תאריכי ההתחלה והסיום של הפרויקטים שמטרתם לאפשר להנהלת מחלקה ניהול ומעקב אחר תהליכי עבודה, וזאת למרות שבפרק 'דרכי ביצוע העבודה ולוח זמנים' לחוזה מסגרת מש/2013/ 41 נדרש כך במפורש.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף *: "לוח הזמנים לביצוע העבודה נקבע ע"י המפקח עם הקבלן. במידה ולא נרשם לו"ז לביצוע, הלו"ז נקבע ע"י מפקח הפרויקט מול הקבלן. בעקבות הערת הביקורת, הלו"ז ירשם בהזמנת העבודה/צו תחילת העבודה."*

התייחסות הביקורת לתגובה : יש להקפיד על תיעוד הלו"ז בתיק הפרויקט.

9.4.5.מהביקורת עולה, כי הקבלן "א. בע"מ" יצא לשטח ללא היתרי עבודה, אישורים מתאגיד מים, בזק, חברת חשמל וללא תיאומים עם מחלקות אגף התשתיות בעירייה, וזאת בניגוד לאמור בחוזה (להלן). עבודה ללא היתרי עבודה ואישורים מתאימים עשויים לגרום לפגיעה במערכות תת קרקעיות שונות הנמצאות בשטחי גנים ושצ"פים (שטח ציבורי פתוח).

<u>פרק תנאים מיוחדים של מכרז מסגרת 59/2012 לעבודות פיתוח ושיקום תשתיות:</u>

4

<u>תנאים מיוחדים</u>

1. על הקבלן לקחת בחשבון שמחיר העלות (על חשבון הקבלן) כוללת: תאום הזמנת שוטרים ופקחי עירייה,הצבת אביזרי בטיחות ,שילוט,תימרור וגידור, , פרסום בעיתון, הפצת מנשרים לתושבים,החתמת טופס "טיולים" וכן גרירת הרכבים מהשטח לצורך העבודה (עלות שוטרים בשכר תהיה על חשבון עיריית רמת-גן).

2. על הקבלן ובאחריותו הבלעדית, מיד עם סיום שלב התיאום ההנדסי, לתאם ולעמוד (טרם ביצוע העבודות) מול חברת החשמל לישראל, חברת "בזק", חברות הכבלים ומחלקות התשתית (מים, ביוב ותיעול, מאור, גנים ונוף), קו צינור הנפט, מקורות ,רשות העתיקות (במקרה הצורך) או כל גורם תשתית ציבורי אחר .

3. על הקבלן לקחת בחשבון שלפני ביצוע העבודה, יש לבצע גישושים לצורך גילוי השירותים התת-קרקעיים, בעבודות מכניות או בידיים וכל זה על חשבונו.

4. על הקבלן לקחת בחשבון שתוך כדי עבודתו, יש לעירייה הזכות להכניס קבלן לביצוע עבודות אשר אינן נכללות במחירון ותאורי העבודה של המכרז.

5. מאחר והמכרז הוא "מכרז מסגרת" – כל עבודה תהיה טעונה אישור ע"י המורשים לכך בעירייה ועל כל עבודה ישלח לקבלן צו התחלת עבודה המציין את הזמנים לביצוע העבודה.
העירייה אינה מתחייבת למסור עבודות בהיקף כספי כלשהו ולקבלן הזוכה לא תהיה כל טענה ו/או דרישה ו/או תביעה בקשר לכך.

9.5. **<u>תיעוד ביצוע ודיווח:</u>**

9.5.1.**הביקורת מעירה כי במחלקת גנים ונוף לא נדרשים הקבלנים והפקחים להקפיד על דיווח תקין של תהליכי ביצוע, כגון:** ניהול יומן עבודה על בסיס מחברת דפי יומן עיריית רמת גן, התכתבויות בין המפקח לקבלן אודות ניהול היומן, ומיילים בין מתכנן –מפקח –קבלן. **דיווח תקין של תהליכי עבודה ביומני עבודה מפורטים, ואימיילים מתועדים, מאפשר בקרה ומונע וויכוחים עתידיים**

לגבי תשלומים לאחר סיום הפרויקט. [ראה גם סעיף 7.2 לעיל, הביקורת אודות ניהול יומן עבודה].

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *" פירוט הביצוע במהלך הפרויקט נרשם/תועד בכתב ע"י המפקח האחראי ובהתאם לכך שולם בפועל לקבלן. יחד עם זאת, בעקבות הערת הביקורת, ניתנה הנחייה למפקחים לעבוד ולהתנהל עם יומני עבודה רשמיים."*

התייחסות הביקורת לתגובה :על פי החוזה, הקבלן חייב לנהל יומן עבודה ולא מפקח.

9.5.2. מהביקורת עולה כי רק בשניים, מתוך ארבעת הפרויקטים ("גן המאה ואחד" ו"גן בן-צבי") של ביצוע תשתיות, נעשתה מדידה ע"י מודד מוסמך וחושבו הכמויות בהתאם. ללא ביצוע מדידה וחישובי כמויות לא ניתן לבצע בקרה יעילה של העירייה אחר תקינות תהליכי ההתחשבנות מול הקבלנים (ראה גם סעיף 9.7.5).

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף : *"לגבי גן "בראשית" וגן "עמירם" , שולם לקבלן לפי ביצוע בפועל של שעות עבודת בבוקט וכמות מכולות פסולת, שנבדקו ע"י המפקח. שיטת עבודה זו הועדפה על ידינו במשך השנים מאחר שעבודות פירוק, חפירה ופינוי פסולות שונות מאוד במהותן, לדוגמא אין דין חפירה של אדמה וחול כדין פיקור מתקנים ומשטחי גומי".*

9.5.3. הביקורת מעירה כי לא הוגש AS MADE עבודות תשתיות בפרויקט שיקום "גן בראשית" (עלות עבודות הפיתוח : כ-400 אלף ₪).

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף : *"מהלך הפרויקט לווה ע"י מודד צמוד ולא נעשו שינויים מהתכנית המקורית , לכן לא היה צורך ב AS MADE* ".

התייחסות הביקורת לתגובה : כאשר אין שינויים מהתכנית המקורית, יש לרשום על גוף התכנית AS MADE בצירוף חותמת וחתימה של הקבלן, כפי שנדרש בחוזה.

9.5.4. מהביקורת עולה שקיים אישור המהנדס האחראי על תקינות תכנון והתקנת סככות הצללה בגנים הציבורים כדלקמן : "עמירם", "בן-צבי" ו"מאה ואחד". כמו כן, נמצאה תעודת בדיקת מכון התקנים של סככות הקבלן.

9.6. **<u>מסירה לאחר ביצוע :</u>**

9.6.1. **הביקורת מעירה על אי תקינות בתהליכי סיום ביצוע הפרויקטים: לא קיימת רשימת ליקויים ופרוטוקולים של מסירת הפרויקט, דבר המאפשר מימוש אחריותו של הקבלן על הביצוע ומונע וויכוחים עתידיים לגבי התשלומים.**

9.6.2. יש לציין שפרויקטים במחלקה, מורכבים ממספר שלבים שבביצוע קבלנים שונים. אי ביצוע מסירה פורמלית של שטח הפרויקט מקבלן אחד לקבלן הבא בהשתתפות המפקח, גורם לאחריות יתר המוטלת על המפקח, נושא האמור להיות באחריות הקבלנים. כמו כן, גורר חוסר מעקב ובקרה על התהליך ועל אחריות כל קבלן וקבלן.

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף : *" חלק מהעבודות מתבצעות במקביל ובמידה של התניה של ביצוע שלב אחד לאחר סיום שלב אחר (לדוגמא : יציקת גומי לאחר מתקני משחק) התיאום יבוצע ע"י המפקח וזה גם תפקידו"*

התייחסות הביקורת לתגובה: יש להקפיד על תיעוד תהליך מסירה בפרוטוקול כולל רשימת ליקויים (במידה וקיימים).

9.7. **<u>התחשבנות עבור פרויקט:</u>**

9.7.1. במסגרת הביקורת נעשתה בדיקת חשבונות של קבלני הספקת והתקנת משטחי גומי: "נ. בע"מ" ו"פ.ס. בע"מ". ההתחשבנות נעשתה על בסיס מחירון חוזה קבלן וגודלם של משטחי גומי.

9.7.2. מהביקורת עולה **שישנה התאמה מלאה בין הצעות המחיר, הזמנת העבודה, הגשה ואישור של חשבון הקבלן.**

9.7.3. **הביקורת מעירה** כי אין תיעוד מדידות שטחים או ע"י מודד מוסמך או על בסיס מדידה משותפת של קבלן ומפקח. דבר המאפשר מניעת וויכוחים בין קבלן ועירייה לגבי גודל שטח גומי וסכום תשלום בהתאם.

9.7.4. עבודות הפיתוח בגנים: "בראשית", "מאה ואחד", "בן-צבי" ו"עמירם" בוצעו ע"י חב' "א. בע"מ" ועל בסיס תכנון ואומדנים של המתכננים.

9.7.5. על פי חוזה מסגרת 59/2012 הקבלן מחויב להגיש חשבון על בסיס מדידות וחישובי הכמויות שמאושרים ע"י מפקח. בפועל רק בשני הגנים: "מאה ואחד" ו"בן-צבי", נמסרו למפקח תוצאות מדידה וחישוב כמויות של מודד. הגשת חשבון ללא מדידה וחישובי הכמויות לא מאפשר לעירייה בקרה על התשלום לקבלנים.

9.7.6. מהביקורת עולה כי קיימת טעות בחישוב תוספת של 18.5% לקבלן "א. בע"מ" עבור עבודות פיתוח בגן "מאה ואחד". בניגוד לחוזה בו מצוין כי "הצעת הקבלן הינה כדלקמן: תוספת 18.5% על כל סעיפי כתב הכמויות", **חושבה התוספת גם לסעיפי העבודות הנוספות.** התוספת ששולמה שלא על פי ההסכם ובעודף הינה 4,523 ₪ (18.5% מעלות סעיף 99.0.1010 -יום עבודה של משאבת בטון בסך 3,450 ₪ וסעיף 99.01.1000 - 25 מכולות פסולת בסך 21,000 ₪).

***תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**: "אכן נעשתה טעות בחישובי המדד ומיד הועבר לקבלן מסמך המחייב אותו להסדיר טעות זו".*

9.7.7. הביקורת מעירה על תשלום סכומים גבוהים עבור סעיפי עבודות רג'י (עבודות שנמדדות בש"ע) בפרויקט "גן בראשית". שולמו כ- 36 אלף ₪, מתוך חשבון סעיפי חוזה של כ- 290 אלף ₪. סכום זה מהווה אחוז גבוה מהמקובל בפרויקט פיתוח. יש לציין כי המחירים המוסכמים על פי סעיפי החוזה כוללים, בין היתר, את כל המרכיבים והעלויות של העבודה, הציוד והפועלים, ובהתאם לזאת, תוספת עבור פינוי פסולת, לדוגמה, הינה בניגוד לאמור במפרט הטכני למכרז מסגרת.

***תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**: " בעבודה בגן בראשית היו מרכיבים ייחודים שחייבו עבודה של פירוק ידני (ע"י פועלים) כגון פירוק מתקני משחק, פירוק משטחי גומי בצמוד למתקנים, עבודות וחפירות בצמוד לעצים וצורך בהימנעות בפגיעה בשורשי העצים".*

התייחסות הביקורת לתגובה : יש למנוע כפל תשלומים גם לפי סעיפי חוזה וגם לפי סעיפי עבודות רג'י.

9.7.8. בגן "בראשית" שולמו לקבלן עבור פינוי פסולת 46,200 ₪. זאת על אף שבסעיפי החשבון האחרים כבר הופיעו סעיפים הכוללים פירוק וסילוק, כגון: פירוק וסילוק משטחי בטון, ריהוט רחוב, ריצוף, אבני שפע ועוד. **הביקורת מעירה שהתשלומים אושרו בניגוד להנחיות המפרט הטכני למכרז המסגרת המורה במפורש כי: "כל החפירות, ההריסות והפירוקים השונים שבתחום האתר כוללים במחירם את פינוי וסילוק הפסולת והחומרים העודפים בהתאם לנוהל זה."** (להלן הנחיות פינוי פסולת ועודפי עפר).

פרק פינוי פסולת ועודפי עפר של מפרט מיוחד למכרז מסגרת 59/2012 לעבודות פיתוח ושיקום תשתיות

00.20 פינוי פסולת ועודפי עפר

א. כללי

1. על הקבלן לברור את החומר החפור הראוי למילוי חוזר ולהעבירו לאזורי המילוי הנדרשים.
2. המזמין שומר לעצמו את הזכות להורות לקבלן להוביל את עודפי החומר החפור לכל אתר שהוא, בכל כמות ובכל מרחק, ללא תוספת מחיר.
3. את יתרות עודפי החפירה יסלק הקבלן על חשבונו לאתר שפיכה מורשה.
4. **הערה: כל החפירות, ההריסות והפירוקים השונים שבתחום האתר כוללים במחירם את פינוי וסילוק הפסולת והחומרים העודפים בהתאם לנוהל זה.**
5. בניגוד לאמור במפרט הכללי, המחיר כולל סילוק עודפי חפירה ופסולת אל אתר שפיכת פסולת בנין במרחק כלשהו מהאתר.
6. מחיר החפירה ו/או הפירוקים השונים כולל פינוי החפירה ו/או הפסולת באופן יום יומי ובאילוצי מקום לאכסון במהלך היום, גם פינוי במיידי, הן במשאיות, הן בעגלות והן במכולות. **בכל מקרה לא תשולם לקבלן כל תוספת בגין פינוי מיידי במהלך היום בכל אופן שהוא.**
7. המפקח לא יאשר חשבון סופי שהגיש הקבלן, ללא אישורים חתומים על פינוי פסולת.
8. **כל עבודות פינוי פסולת ועודפי חפירה, בכל דרך שהיא, כלולות במחירי היחידה השונים ולא ישולמו בנפרד.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"אין כפילות בתשלום עבור פינוי פסולת וזאת מאחר ופירוק ופינוי אבני גן וריהוט גן שולמו בסעיפים ספציפיים ואילו פינוי עודפי אדמה, מתקני משחק ומשטח גומי ישן וצמחיה שנעקרה שולמו לפי מספר מכולות שנבדקו ואושרו ע"י מפקח הפרויקט."*

9.7.9. מהביקורת עולה כי קיימת אי תקינות בתשלומים עבור פירוק, התקנה והובלת גדר בחשבון עבודות פיתוח בגן "בראשית". במסגרת סעיף 51.01.0490 שולם לקבלן סכום של 12,320 ₪ עבור פירוק זהיר והתקנה מחדש של גדר באורך 160 מטר גדר ממתכת. ובהתאם לא היה צורך לשלם עבור התקנת גדר באורך 120 מטר – סעיף 99.01.0020 והובלת גדר – סעיף 99.01.0030. סה"כ התשלום העודף הינו 8,400 ₪ .

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: "מדובר בשני סוגי גדרות למטרות שונות: 1. גדר באורך 160 מ' היא גדר מסוג "גלית" בגובה 60 ס"מ שתוחמת אזורים מגוננים. 2. גדר באורך 120 מ היא גדר בטיחותית זמנית בגובה 2 מ' שנועדה לתיחום אזור הבודות בזמן העבודות."

התייחסות הביקורת לתגובה: סעיף 51.01.0490 מתייחס לפירוק זהיר והתקנה מחדש של גדר ולא מתאים לעבודות פירוק בלבד.

9.7.10. הביקורת מעירה שחישוב כמויות המצעים בחשבון קבלן הפיתוח עבור העבודות בגן "המאה ואחד", נעשה שלא בהתאם לפריטים סטנדרטיים. בפריט סטנדרטי עובי שכבת המצעים שמתחת למשטח בטון או משטח ריצוף הינו 20 ס"מ, ובהתאם כמות המצעים כתשתית למשטח בטון בגודל 490 מ"ר ומשטח מרוצף בגודל 187.5 מ"ר הינה 135.5 מ"ק, ולא 176 מ"ק כפי שמופיע בחשבון. **ומכך ששולמו 4,009 ₪ בעודף.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"במהלך העבודה בגן "המאה ואחד" אותרה טעות בתכנון בעניין השיפועים לצורך ניקוז מים ולכן היה צורך להגביה מפלס הגן, דבר שדרש הגדלת עובי שכבת המצעים".*

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.7.11. יש לאחד את הפרויקטים הקטנים שבביצוע הקבלנים השונים לפרויקטים המורכבים ממספר שלבים, ולרכז את הביצוע על בסיס מערכת יחסי קבלן ראשי – קבלני משנה, ובהתאם לרכז את ניהול הביצוע והאחריות בידי הקבלן המבצע הראשי.

9.7.12. יש ליישם נוהל מסירת צווי התחלת עבודה, לדרוש מהקבלן לוח זמנים לביצוע, ולהקפיד על קבלת היתרי עבודה ואישורים מבעלי תשתיות תת קרקעיות וכמו כן עם אגף התשתיות בעירייה.

9.7.13. **יש להקפיד על תקינות תהליך ההגשה, הבדיקה ואישור חשבונות הקבלנים בהתאם לדרישות החוזים והמפרטים, כגון מדידות בשטח וחישובי הכמויות.**

9.7.14. **אין לאשר תשלומים עבור פינוי פסולת מעבודות עצמיות של קבלן הביצוע.**

9.7.15. **אין לאשר תשלומים עבור עבודות רג'י, חוץ ממקרים מיוחדים שתוספת זו הכרחית, וכן נומקה ואושרה.**

תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף: *"לגבי **ההמלצה בסעיף 9.7.11** – שיטת העבודה המוצעת ע"י הביקורת נכונה יותר לפרויקטים גדולים מאוד כאשר ברור מי הקבלן העיקרי/ראשי. אנו מעדיפים לעבוד בשיטה שעבדנו עד היום , כלומר עבודה ישירות מול הקבלן שהמפקח מתאם ביניהם וזאת מאחר שמדובר בכ- 4 קבלנים בתחומים מקצועיים שונים לחלוטין (שרובם בהסכמי מסגרת ומבחינת היקפי העבודה לא תמיד ניתן לקבוע מי הוא הקבלן הראשי/העיקרי). לצורך דוגמא לא ניתן לצפות שקבלן פיתוח בהסכם מסגרת ינהל ויפקח על התקנת מתקני משחק לפי הסכמי מסגרת של משכ"ל ולהיפך. **לגבי סעיף 9.7.14** – כל הפסולת שפונתה בכל הפרויקטים אינה פסולת עצמית של הקבלן".*

9.8. **<u>סיורי ביקורת:</u>**

9.8.1. בסיור שערכה הביקורת בתאריך 25.1.2017, נבדקו הגנים הבאים: "גן בראשית", גן עמירם", "גן המאה ואחד" ו"גן בן-צבי".









9.8.2. בסיורים נעשתה בדיקת איכות עבודות הפיתוח, הספקת והתקנת משטחי גומי ומתקני הצללה. במהלך הסיורים התגלו ליקויים בטיחותיים, קונסטרוקטיביים ואסטטיים. מהסיורים עולה כי הגנים נמצאים במצב טוב, אך נדרש מקבלני הביצוע **לתקן ליקויים במסגרת שנת בדק של הפרויקטים.**

9.8.3. <u>מבדיקת הביקורת עולה שורת ליקויים בטיחותיים, כגון:</u>

א. אוזן קשירת הכבל של מתקן הצללה ב "גן בראשית" נמצא במצב חלוד, מה שיכול לגרום להתפרקות הסככה. התחזוקה והתיקונים הינם באחריות קבלן הביצוע במסגרת תיקוני בדק.



ב. בגנים "בראשית" ו"עמירם" נמצא כי המרווחים בין המעקה לרצפה/קיר-ביסוס/אדמה שנמדדו הינם מעבר ל-10 ס"מ, בניגוד לתקן הישראלי. באחריות המפקח להקפיד על ביצוע לפי התקן. תיקון הליקוי הינו באחרית הקבלן.







ג. עמוד התאורה ב "גן בראשית" הותקן לא לפי פרט תקין וצלעות היסוד בולטות בצורה מסוכנת. הביקורת ממליצה לעשות הגבהת בטון עם ציפוי גומי מסביב לעמוד התאורה.



ד. בכניסה לגן "בן-צבי", יש בסיס עמוד תאורה פגום ובורג חלוד.



ה. במעקה ב"גן עמירם" נמצאו מוטות ברזל היכולים לפגוע בילדים. יש ליישר את מוטות הברזל ולהוסיף פקקי גומי בקצה העליון.



9.8.4. <u>מבדיקת הביקורת עלתה שורת ליקויים קונסטרוקטיביים, כגון :</u>

א. התפרקות קיר תומך בגן בראשית. להמלצתנו יש לתקן את הקיר בדחיפות על מנת למנוע המשך ההתפרקות.



ב. בגן "בראשית" נמצא בסיס מעקה שאינו תקין ועל-סף התפרקות. יש לבצע חגורת בטון לאורך המעקה כיסוד לעמודים, וכקיר הפרדה בין הגן וחצר של בית פרטי.



ג. בגן "בראשית" נמצאה בליטה ב"דק" מעץ.



ד. בכניסה לגן "עמירם" נמצאה בליטה וסדק בשביל האספלט



9.8.5.<u>מבדיקת הביקורת עלתה שורת ליקויים אסטטיים, כגון :</u>

א. התקנת אבני גן בצורה רשלנית. על הקבלן לתקן ליקויים שכאלה במסגרת שנת בדק.



ב. שקעים בריצוף אבן משתלבת. על הקבלן לתקן ליקויים שכאלה במסגרת שנת בדק.



ג. חיבורים בין ריצוף ואבן גן, שבוצעו עם רווחים גדולים.



ד. חיבורים לא אסטטיים בין משטחי גומי ואבן גן או ריצוף.



ה. איבוד בטון מסביב לעמודי חשמל ולקולטני ניקוז.



ו. במדרגות גן 'בראשית' נמצא ציפוי גרנוליט פגום.



<u>בתגובתו מסר מנהל מחלקת גנים ונוף</u> כי הליקויים יטופלו בהקדם וכן יועברו לטיפול המחלקות האחרות. לגבי סעיף 9.8.5. ה. - אין איבוד בטון , מפלס הבטון הונמך בכדי לנקז את המים.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא סוגיות במחלקת גנים ונוף

1. **סעיף 5.2.6 – 5.2.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נהלי המחלקה יעודכנו ותוכן תוכנית עבודה שנתית לפעולות אחזקה

2. **סעיף 5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

3. **סעיף 5.3.7 – 5.3.8, 5.3.11, 5.4.8 – 5.4.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותבוצע בדיקה יסודית של תפעול המחסן.

4. **סעיף 5.3.9 – 5.3.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נושא התאורה במחסן טופל.

5. **סעיף 5.4.8, 5.4.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, ומעדכן כי בעקבות הביקורת צומצם תקציב רכישת חלקי ההשקיה.

6. **סעיף 5.6.1.1 – 5.6.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי מתוך שיקולים מקצועיים ורצון לעבוד על בסיס נתונים מדויקים, הוחלט להתבסס על הדוחות הממוחשבים של תאגיד המים ולא של הקבלן. בעקבות הביקורת יירשם נספח לחוזה הקיים שיגדיר את התנהלות מעקב צריכת המים. נושא המעבר להשקיה ממוחשבת יבחן על ידי המחלקה.

7. **סעיף 6.1.1 – 6.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 6.2.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בוצע ריענון ההנחיות לגבי הנפקת ציוד ממלאי המחסן לעבודות שיקום ופיתוח לקבלנים.

9. **סעיף 6.3.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי תהליך מסירת עבודות הגיזום לקבלן חיצוני נמצא בשלבים מתקדמים ויש תאריך לתחילת העבודות.

10. **סעיף 7.1.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

11. **סעיף 7.2.9 – 7.2.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

12. **<u>סעיף 7.3.9 – 7.3.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. על מנת להכין תיקי גן יש לבצע סקר מקצועי שעלותו גבוהה ולא ניתן להשית זאת על קבלני התחזוקה. בימים אלו אנו מתחילים בהכנת מכרז תחזוקה חדש ונושא תיקי הגן יבחן עם יועץ המכרז.

13. **<u>סעיף 7.6.5 – 7.6.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מעדכן כי הוסדרו טפסי הזמנות צמחים לקבלנים ולאחר ביצוע הקבלן מחויב לצרף את המסמכים המתעדים את אספקת ושתילת הצמחים, ותעשה בדיקה מדגמית.

14. **<u>סעיף 9.7.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן על ידי המחלקה.

15. **<u>סעיף 9.7.12</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. **<u>סעיף 9.7.13</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

17. **<u>סעיף 9.7.14</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

18. **<u>סעיף 9.7.15</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

היבטים כספיים
במחלקת
תרבות ואירועים

היבטים כספיים במחלקת תרבות ואירועים

1. מבוא

פעילויות התרבות בעיר רמת גן כוללות מגוון עשיר של הצגות, מופעי רחוב, אירועי שבת תרבות, קונצרטים, אירועי קיץ ועוד. הפעילויות מתקיימות ברחבי העיר, בתיאטראות ובבמות בידור.
במשך שנים פעלו מחלקות וגופי התרבות באופן עצמאי, ניהולית ותקציבית, כאשר חלקם כפופים לעירייה וחלקם כפופים למפעלי בית עמנואל. דו"ח יועץ ארגוני חיצוני אשר נשכר למטרות ייעוץ בנושא המבנה הארגוני של העירייה, מחודש ינואר 2015, המליץ על הקמת אגף תרבות ואירועים ושינוי ארגוני של המחלקה, בהתאם. נכון לחודש מרץ 2017, טרם הוקם אגף תרבות המתכלל והאחראי לפעילויות התרבות.
מנהלת מחלקת תרבות ואירועים (להלן: "**מנהלת המחלקה**") החלה את תפקידה בתאריך ה-19/1/2014, כאשר תחילה הועסקה ב"מפעלי בית עמנואל" וב- 16/9/2015 הועברה לעבוד בתקן עירייה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את פעילות מחלקת תרבות בהיבטים הבאים:

- בחינת ההתנהלות הכספית.
- התקשרות עם ספקים.
- היבטים בהתנהלות להקות ומקהלות.
- בחינת מדגם של אירועים המוניים הנעשים על ידי מחלקת תרבות ואירועים.

3. מתודולוגיה

הביקורת נפגשה, בין היתר, עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהלת מחלקת התרבות.
- סגן ראש העיר ומחזיק תיק התרבות בעירייה.
- מנהל מחלקת לוגיסטיקה רכש ובקרה במחלקת תרבות (להלן: "מנהל הרכש").
- מנהלת המקהלה הקאמרית ר"ג.
- מנהל התזמורת הסימפונית של ר"ג.
- מנהל "תרבות המזרח".

כמו כן נסמכה הביקורת על המסמכים הבאים:

- תכנית עבודה של המחלקה לשנת 2015.
- נהלי המחלקה.
- חוזי העסקה של עובדים המועסקים בעירייה.

- דיווחי נוכחות של עובדים המועסקים בעירייה.
- חוזי התקשרות של העירייה עם ספקים.
- דו"ח היועץ הארגוני לעניין השינוי הארגוני במחלקה.
- נתוני הנהלת החשבונות של העירייה.
- חשבוניות והוראות תשלום לספקים במדגם נבחר.
- בקשות רישוי עסקים לאירועים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובות מנהלת מחלקת תרבות ואירועים שולבו בסעיפי הדו"ח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. נתונים כספיים

בטבלה להלן מוצגים נתוני הוצאות תקציב 2016 לעומת אומדן ביצוע ב- 2015, המשויך למחלקת תרבות על פי ספר התקציב של העירייה לשנת 2016 (להלן: **"טבלה 1"**):

טבלה 1					
מספר סעיף	**סעיף**	**תקציב 2016 ב ₪**	**אומדן ביצוע 2015 ב ₪**	**סכום סעיפי התקציב המנוהלים על ידי מנהלת מחלקת תרבות בש"ח**	**אחוז הסכום המנוהל על ידי מנהלת מחלקת תרבות**
821	תרבות-מנהל	2,139,310	2,010,231	**30,000**	1%
822	פעולות תרבות (אירועים בשכונות, אירועי תרבות, אירועי קיץ, מורשת ישראל, אירועים בחגים, שבת תרבות ועוד)	7,871,860	9,996,266	**7,494,500**	95%
823	ספריות	7,887,688	7,392,750	**0**	0%
824	מועדוניות ומתנ"סים	3,725,000	4,679,000	**0**	0%
825	מוסיקה, מחול ותיאטרון (קונסרבטוריון רמת גן, עמותה לניהול מוסדות תרבות וספורט, תיאטרון רמת גן החדש ועוד)	3,512,500	5,809,000	**1,909,500**	54%
826	מוזיאונים	5,951,088	6,703,144	**0**	0%

טבלה 1- המשך					
מספר סעיף	סעיף	תקציב 2016 ב ₪	אומדן ביצוע 2015 ב ₪	סכום סעיפי התקציב המנוהלים על ידי מנהלת מחלקת תרבות בש"ח	אחוז הסכום המנוהל על ידי מנהלת מחלקת תרבות
827	תרבות תורנית	1,253,000	1,454,139	**1,253,000**	100%
828	מועדוני נוער (אולמות תרבות, מרכזים קהילתיים, תנועות נוער)	3,832,500	3,977,600	**0**	0%
829	ספורט	3,588,899	4,071,021	**0**	0%
	סה"כ**	**39,761,845**	**46,093,151**	**10,687,000**	26%

**לא כולל תמיכות בתחום התרבות.

הערת הביקורת: 0 = סעיפי התקציב אשר אינם מנוהלים על ידי המחלקה = או שהתקציב אינו מגיע כלל למחלקה או שמועבר כולו, על ידה, לגורם המבצע את הפעילות.

4.1. הביקורת מעירה כי פעילות התרבות, בהיקף כספי של כ-40 מיליון ₪, מנוהלת ע"י כמה גופים ולא קיים גורם אחד בעירייה המתכלל והאחראי לריכוז כלל פעילויות התרבות.

4.2. מנתוני הטבלה עולה כי מנהלת המחלקה אחראית רק על כ-26% מתקציב פעילויות התרבות, כאשר **רוב** תקציבי התרבות מנוהלים על ידי גופים אחרים בעירייה, כגון מפעלי בית עמנואל, אגף החינוך, מחלקת ספריות ועוד. במקרים רבים, תקציבים הרשומים כמנוהלים על ידי מחלקת התרבות, משמשים לשם העברת הכספים לגורם אחר אשר מנהל את הפעילות בפועל. דוגמאות לכך באות לידי ביטוי בהעברת התקציבים למועדוני הנוער, למוזיאונים, לספורט ועוד.

<u>תגובת מנהלת מחלקת תרבות:</u>

"בשנת 2014 הועסק בעירייה יועץ ארגוני אשר בחן, בין היתר, את המבנה הארגוני של המחלקה. המלצתו הייתה כי המבנה הארגוני יועבר להיות אגף כך שימנע מצב בו מנהלת המחלקה מעסיקה עובדים שהנם באותה דרגה כשלה (כגון: מנהל מחלקת תרבות תורנית). נכון לחודש ינואר 2017 לא עודכן המבנה הארגוני".

5. ממצאים עיקריים:

נתונים כספיים

5.1. **מנהלת המחלקה אחראית רק על כ** –**26% מתקציב פעילות התרבות בעיר**, כאשר יתר תקציבי התרבות (74%) מנוהלים על ידי גופים אחרים בעירייה. **הביקורת מעירה כי נושא התרבות מנוהל ע"י גופים שונים ולא קיים גורם אחד בעירייה האחראי לתכלול פעילויות התרבות בעיר.** [4.2;4.1]

מבנה ארגוני וכח אדם במחלקה

5.2. מנהל מחלקת לוגיסטיקה במחלקת תרבות מנהל את נושא הרכש ואחראי על קבלת הצעות מחיר, הפקת הזמנות ובקרה תקציבית. **הפיקוח והבקרה שלו הם על חלק מצומצם מתקציב התרבות (כ-26%). הבקרה על יתר סעיפי התרבות מתחלקת למספר רב של גורמים ללא מעורבות של מנהל מחלקת לוגיסטיקה האמון על נושא זה.** [6.1].

5.3. מהביקורת עולה כי ישנם עובדים הכפופים ארגונית למנהלת המחלקה אשר אינם מועסקים בעירייה אלא מועסקים במפעלי בית עמנואל. כך שמנהלית הם כפופים למעסיק שונה, לדוגמא: מנהל האירועים במחלקה, מנהל האירועים בתרבות המזרח, מזכירת המחלקה.[6.3]

5.4. ארבעה מעובדי המחלקה אינם פועלים ממשרדי העירייה ולמנהלת המחלקה קיים קושי בניהול ופיקוח אחר עבודתם. [6.4]

5.5. מבדיקת תלושי שכר לחודשים ספטמבר-אוקטובר 2016 עלה כי ששה עובדי מחלקת תרבות הועסקו בימי שבת וזאת ללא היתר מתאים כמתחייב מסעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה [7.1].

התקשרויות עם ספקים

5.6. מעיון בנוהל הרכש של העירייה עולה כי נוהל הרכש מתייחס לרכישת טובין בלבד ואין בו התייחסות לכללי ההתקשרות עם ספקים לקבלת שירותים ועבודות. הביקורת מעירה כי אי הימצאם של נהלי התקשרות עם ספקים לקבלת שירותים ועבודות, אינו מאפשר שקיפות ובקרה נאותה אחר הליכי התקשרות העירייה עם ספקים ובכלל זה ספקי שירותים ועבודות של מחלקת תרבות. [8.1.1].

5.7. במחלקה אין נוהל כתוב המתייחס לרכש. [8.1.3].

5.8. הביקורת בחנה מדגם התקשרויות של המחלקה בהיקף כספי של כ-1,536 אלפי ₪, המדגם כלל בדיקת שני אירועי תרבות גדולים ובדיקת 44 התקשרויות של המחלקה עם ספקים. מהביקורת עולה כי:

5.8.1. ב-14 מתוך 44 התשלומים שנדגמו לא צורפו הצעות מחיר כנדרש [8.2.2].

5.8.2. ב-15 חשבוניות מתוך 33 שנדגמו עבור שני אירועי התרבות, צורפה הצעת מחיר אחת בניגוד לנדרש בנהלי העירייה. כמו כן, בשני תשלומים לא נמצאה כלל הצעת מחיר [8.2.1].

<u>המקהלה הקאמרית</u>

5.9. תוכנית העבודה השנתית של המקהלה הקאמרית אינה כוללת את פירוט העלויות לכל פעילות, דבר שלא מאפשר עריכת בקרה תקציבית אחר פעילות המקהלה [9.2.5].

5.10. מנהלת המקהלה הקאמרית, שהינה עובדת מיקור חוץ המועסקת ע"י "מפעלי בית עמנואל", מנהלת בפועל את תקציב המקהלה וזאת על אף כי בחוזה העבודה עמה אין כל סעיף המעניק לה סמכות זו [9.2.1].

<u>התזמורת הסימפונית ר"ג</u>

5.11. **בשנת 2016 בוצע קיצוץ מהותי בתקציב התזמורת הסימפונית, מנהל התזמורת הונחה ע"י סמנכ"ל מינהל ותרבות בעירייה שלא לבצע פעילות מעבר למסגרת התקציב שאושר, ולמרות זאת המשיכה התזמורת בפעילות שתוכננה לפני הקיצוץ.** [9.3.3,9.3.4].

5.12. קיצוץ התקציב והמשך הפעילות הרגילה הביא לגרעון גדול בתזרים התזמורת, כתוצאה מכך החל מחודש פברואר 2016, לא שולם שכר לנגנים שהשתתפו בחזרות ובקונצרטים של התזמורת. **אי תשלום שכר לנגנים עבור עבודתם מהווה הלנת שכר כהגדרתו בחוק "הגנת השכר, התשי"ח"** [9.3.5].

5.13. תשלומי שכר לנגנים לא נרשמו בדוחות הכספיים וזאת בשל העובדה כי השכר טרם שולם. **אי רשימת הוצאות השכר ואי הצגתם בדוחות הכספיים מביאים להצגת דוחות כספיים לא נאותים בנוגע למרכז החדש למוסיקה** [9.3.6].

5.14. מהביקורת עולה כי נכון לחודש דצמבר 2016, ספקים רבים טרם קיבלו תשלום עבור עבודתם בחודשים פברואר-נובמבר 2016, **סך כלל התשלומים שטרם שולמו - 110,572** ₪ [9.3.7].

5.15. מהביקורת עולה כי פעילות התזמורת מתנהלת בחשבון בנק אחד עם המרכז למוסיקה ולא בשני חשבונות בנק נפרדים **וזאת בניגוד להתחייבות שניתנה למשרד החינוך** [9.3.8].

<u>תרבות המזרח</u>

5.16. מהביקורת עולה כי במסגרת קונצרטים אשר התקיימו בחסות תרבות המזרח, חולקו הזמנות למשתתפים רבים ללא קיום וועדה מקצועית כמתחייב מסעיף 7 לחוזר מנכ"ל מס' 5/2013 "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" [9.4.1].

5.17. במהלך השנים 2015-2016, לא נרשמו הכנסות בספרי העירייה מההכנסות המתקבלות מהקונצרטים ומ"חאפלות" שנערכות בחסות "תרבות המזרח", למעט האירוע בו נכחה הביקורת, אשר הכנסותיו (בניכוי ההוצאות) הופקדו לחשבון העירייה. וזאת בניגוד לאמור בפרק העשירי בסעיף 193 לפקודת העיריות: "כל הכספים השייכים לקופת העיריה, או המתקבלים בשבילה ועל חשבונה ישולמו מיד לחשבון העיריה בבנק שהמועצה תקבע באישורו של הממונה" [9.4.3, 9.4.4].

5.18. הביקורת בקשה לקבל לידיה את הצעות המחיר שהתבקשו מספקים שונים כגון תאורה, הגברה, כיבוד, פרסום ועוד, אך נענתה כי הצעות המחיר אינן מועברות למנהל הרכש והוא מקבל רק חשבוניות לתשלום לאחר ביצוע העבודה וכי מנהל תרבות המזרח פונה לספקים ללא קבלת הצעות מחיר. **הביקורת מעירה בחומרה על ביצוע רכישות ועבודות שלא עפ"י נהלי העירייה.** [9.4.5].

<u>אירועים הנעשים ע"י מחלקת אירועים</u>

5.19. הביקורת בחנה שלושה אירועים ובדקה האם עומדים בדרישות חוק רישוי עסקים התשכ"ה-1968 [10.2]:

5.19.1. מהביקורת עולה כי על אף שאירוע הפנינג פורים היה צפוי להתקיים בתאריך 5.3.2015, הבקשה לקבלת רישיון הוגשה רק בתאריך 23.2.2015, **11 ימים בלבד לפני מועד** האירוע המתוכנן [10.2.2].

5.19.2. מהביקורת עולה כי על אף שאירוע מרוץ הלפיד היה צפוי להתקיים בתאריך 10.12.2015, הבקשה לקבלת רישיון הוגשה רק בתאריך 18.11.2015, **23 ימים בלבד לפני מועד האירוע המתוכנן** [10.2.3].

6. מבנה ארגוני וכח אדם במחלקה

6.1. מנהל מחלקת לוגיסטיקה במחלקת תרבות מנהל את נושא הרכש ואחראי על קבלת הצעות מחיר, הפקת הזמנות ובקרה תקציבית. **הפיקוח והבקרה שלו הם על חלק מצומצם מתקציב התרבות (כ-26%). הבקרה על יתר סעיפי התרבות מתחלקת למספר רב של גורמים ללא מעורבות של מנהל מחלקת לוגיסטיקה המתמחה בכך, אשר בקיא במחירים המקובלים, תנאי התשלום, התנהלות מול ספקים, ניהול בקרה תקציבית ועוד.**

6.2. להלן פרטי עובדי מחלקת תרבות, כפי שנמסרו מאגף משאבי אנוש, נכון לחודש 11/2016 :

		מקום פעולתו/ משרדים		
תיאור תפקיד	**אחוז משרה**	**בנין העירייה**	**רחוב הרצל**	**תיאטרון ראסל**
מנהלת מחלקת תרבות	100	V		
סגנית מנהלת מחלקה	100	V		
מנהל מחלקת לוגיסטיקה רכש ובקרה במחלקת תרבות	100		V	
אחראי שיווק	100		V	
מנהל תיאטרון ראסל	100			V
קונצרטים, להקות ומקהלות	70		V	
מזכירה במחלקת תרבות	100		V	
מזכירת תיאטרון ראסל	100			V

6.3. מהביקורת עולה כי ישנם עובדים הכפופים ארגונית למנהלת המחלקה אשר אינם מועסקים בעירייה אלא במפעלי בית עמנואל, כך שמינהלית הינם כפופים למעסיק שונה, לדוגמא: מנהל האירועים במחלקה, מנהל האירועים בתרבות המזרח, מזכירת המחלקה.

6.4. ארבעה מעובדי המחלקה אינם פועלים באופן שוטף מהמשרדים בבניין העירייה ולמנהלת המחלקה קיים קושי בניהול ופיקוח אחר עבודתם.

<u>המלצות הביקורת</u>:

6.5. הביקורת ממליצה כי תבוצע **בחינה מחדש** על ידי הנהלת העירייה, להעסקת כלל עובדי המחלקה על ידי העירייה ולא באמצעות מפעלי בית עמנואל.

6.6. הביקורת ממליצה על בחינה של ריכוז כלל עובדי המחלקה במבנה אחד.

7. העסקת עובדי מחלקת התרבות בעירייה ביום שבת

סעיף 7 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן: "חוק שעות עבודה ומנוחה") קובע לעניין שעות המנוחה השבועיות של עובד כדלקמן:

"(א) לפחות שלושים ושש שעות רצופות לשבוע הן המנוחה השבועית של העובד.

(ב) המנוחה השבועית תכלול -

(1) לגבי יהודי - את יום השבת . . ."

סעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי העסקת עובד ביום המנוחה הינה אסורה למעט אם התקבל היתר מתאים. כך בלשון הסעיף:

"העבדת עובד במנוחה השבועית אסורה, אם לא הותרה לפי סעיף 12."

סעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע:

"שר העבודה רשאי להתיר העבדת עובד בשעות המנוחה השבועית, או בחלק מהן, אם הוא משוכנע שהפסקת העבודה למנוחה השבועית לכולה או לחלק ממנה, עלולה לפגוע בהגנת המדינה או בביטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעת שר העבודה, חיוניים לציבור או לחלק ממנו."

7.1. הביקורת בחנה את דו"חות הנוכחות של עובדי המחלקה לחודשים ספטמבר ואוקטובר 2016. מהביקורת עולה כי במהלך חודשים אלו הועסקו 6 עובדים בימי שבת.
הביקורת בדקה, מול סגן מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה, האם קיים היתר עבודה כמפורט בסעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה, ונענתה כי העובדים מועסקים מכוח צו העבדת שמשים וסדרנים במקומות ציבוריים במנוחה השבועית.
הביקורת סבורה כי הגם שקיים היתר עבור העבדת שמשים וסדרנים לעבוד ביום שבת, לא ניתן להכליל עובדים אלה תחת הגדרת שמשים וסדרנים, וממליצה להשיג קבלת היתר עבודה כמפורט בסעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה עבור עובדים המועסקים בשבת.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.2. מומלץ כי מנהלת המחלקה, בשיתוף אגף משאבי אנוש, יפעלו להשגת היתר עבודה לימי שבת עבור ששת העובדים ו/או עובדים אחרים מהמחלקה, המועסקים בשבת.

8. התקשרות העירייה עם ספקים

הביקורת בחנה מדגם התקשרויות של המחלקה בהיקף כספי של כ- 1,536 אלפי ₪. המדגם כלל בדיקת שני אירועי תרבות גדולים ובדיקה של 44 התקשרויות של המחלקה עם ספקים, כולל האסמכתאות הנלוות שצורפו לתשלומים (ראה פירוט ב**<u>נספח א'</u>** לדו"ח).

8.1. <u>בחינת יישום נוהל רכש</u>

8.1.1. הביקורת קיבלה לעיונה את נוהל הרכש של העירייה. נוהל הרכש מתייחס לרכישת טובין בלבד ואין בו התייחסות לכללי ההתקשרות עם ספקים לקבלת שירותים ועבודות. **הביקורת מעירה כי אי הימצאם של נהלי התקשרות עם ספקים לקבלת שירותים ועבודות, אינו מאפשר שקיפות ובקרה נאותה אחר הליכי התקשרות העירייה עם ספקים ובכלל זה ספקי שירותים ועבודות של מחלקת תרבות.**

8.1.2. על פי נוהל הרכש של העירייה לרכישת טובין, עליו הסתמכה הביקורת, נקבע כי בעסקאות בסכומים 0-1000 ₪ יש לקבל לפחות הצעת מחיר אחת; בעסקאות בסכומים 1000-10,000₪ יש לקבל לפחות שתי הצעות מחיר; בעסקאות בסכומים 10,000-50,000₪ יש לקבל לפחות שלוש הצעות מחיר; בעסקאות בסכומים 50,000-120,000 ₪ יש לקבל לפחות ארבע הצעות מחיר.

8.1.3. לדברי מנהל הרכש במחלקה הנוהל שהוא עובד על פיו בהתקשרות עם ספקים לקבלת שירותים או עבודות הוא: עד סך של 1,000 ₪ - יש לקבל הצעת מחיר אחת; עד לסך 5,000 ₪ - יש לקבל שתי הצעות מחיר; מסך של 5,000 ₪ ומעלה - 3 הצעות מחיר. **עם זאת,**

נוהל זה האמור על ידי מנהל המחלקה אינו כלול בנוהל הכתוב של המחלקה, ושונה מנוהל רכש הטובין של העירייה.

8.2. <u>בחינת קיום הצעות מחיר</u>

את הצעות המחיר המתקבלות לכל הזמנה יש לצרף לחשבונית התשלום.

לצורך כך ערכה הביקורת, כאמור, מדגם בהיקף של כ- 1,536 אלפי ₪, המדגם כלל בדיקת הצעות מחיר בשני אירועי תרבות גדולים וכן בדיקת הצעות מחיר אשר צורפו ל-44 תשלומים בגין התקשרויות של המחלקה עם ספקים.

8.2.1. <u>מבדיקת הצעות המחיר באירועי התרבות עולה (נספח ב'):</u>

- אירוע הפנינג פורים שנערך ביום ה- 5.3.2015 - נבדקו קיומן של הצעות מחיר עבור 20 תשלומים שונים שהתבצעו לספקים בהיקף כספי המסתכם בכ- 493 אלפי ₪. נמצאו 13 תשלומים, בסכומים הנעים בין 1,000-42,000₪, עבורם קיימת הצעת מחיר אחת בלבד וזאת בניגוד לנוהל רכש הטובין בעירייה הקובע כי מעל 1,000 ₪ נדרשות 2 הצעות מחיר. נמצאו 2 תשלומים, כל אחד כ-3,000 ₪, בגינם לא נמצאה הצעת מחיר.
- אירוע מרוץ הלפיד שנערך ביום 10.2.2015 - נבדקו קיומן של הצעות מחיר עבור 13 תשלומים שונים שהתבצעו לספקים בהיקף כספי המסתכם בכ-40 אלפי ₪. נמצאו שני תשלומים, בסכומים הנעים בין 1,000-6,400₪, עבורם קיימת הצעת מחיר אחת בלבד וזאת בניגוד לנוהל הרכש הקובע כי כבר מעל 1,000 ₪ נדרשות 2 הצעות מחיר.

8.2.2. <u>מבדיקת הצעות המחיר במדגם החשבוניות עולה (נספח א'):</u>

ב- 14 מתוך 44 (כ- 32%) תשלומים שנדגמו, לא צורפו הצעות מחיר כנדרש, תשע מהן מסעיף תקציבי 1827000780 (מורשת ישראל ותרבות תורנית) (נספח א'). **להלן מספר דוגמאות מסעיפים תקציביים שונים של מחלקת תרבות**:

- **סעיף 4 בנספח - 20,650** ₪ - (סעיף תקציבי 1825000788, להקות עירוניות, תאריך פקודת זיכוי 18.5.15) - לא צורפו שלוש הצעות מחיר.
- **סעיף 7 בנספח - 17,629** ₪ **-** (סעיף תקציבי 1822100787, רוקדים בעיר, בלאק ביאליק, תאריך פקודת זיכוי 2.9.2015) - לא צורפו שלוש הצעות מחיר.
  לדברי מנהלת המחלקה, הפרויקט כולו נוהל על ידי סמנכ"ל מנהל ותרבות .
- **סעיף 18 בנספח - 15,000** ₪ **-** (סעיף תקציבי 1822100781, שישי בכיף, הפקת ניהול הפנינג סוכות כיכר אורדע, הוצאה של 15,000 ₪, תאריך פקודת זיכוי 24.2.2015) - לא צורפו שלוש הצעות מחיר.
- **סעיף 30 בנספח – 7,000** ₪ **-** (סעיף תקציבי 1822100780, מקרן מסך, תאריך פקודת זיכוי 4.4.2016) - לא צורפו שלוש הצעות מחיר כנדרש.

8.2.3. הביקורת מעירה כי לא קיים טופס הצעות מחיר סטנדרטי שעליו נדרשים הספקים למלא את הצעות המחיר מטעמם, וכך אין אפשרות להשוואה בין הצעות המחיר השונות שמתקבלות מספקים.

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.2.4. מומלץ פרסומו של נוהל רכש שיגדיר כללי התקשרות עם ספקים לקבלת שירותים ועבודות, ובו יעוגן, בין היתר, נושא מספר הצעות המחיר הנדרשות.

8.2.5. מומלץ כי טרם אישור ההזמנה ע"י מנהלת המחלקה תבוצע בחינה כי אכן נתקבלו כל הצעות המחיר הנדרשות בהתאם למדרג הצעות המחיר לפי סכומים אשר נקבע בנוהל הרכש.

8.2.6. מומלץ כי לפקודות הזיכוי יצורפו הצעות המחיר שהתקבלו מהספקים השונים, על מנת לאפשר שקיפות ובקרה נאותה של הליכי התקשרות העירייה עם ספקים.

8.2.7. מומלץ לנסח טופס הצעות מחיר מפורט ובו יידרשו הספקים למלא את הצעות המחיר, על מנת שתהיה אפשרות להשוואה בין הצעות המחיר השונות שמתקבלות מספקים.

<u>תגובת מנהלת מחלקת תרבות:</u>

"ב - 9/2015 התקבל עובד ייעודי לנושא רכש וחוזים. ממועד זה הדברים מנוהלים דרך העירייה ולא דרך מפעלי בית עמנואל ולפיכך קיים תיעוד מלא להצעות המחיר החל ממועד זה".

8.3. <u>בקרת אישורי חשבוניות</u>

8.3.1. מהביקורת עולה כי בחשבונית **אחת** מתוך 44 חשבוניות שנדגמו, מתאריך ה- 1.8.2016 ובסכום של 2,106 ₪, לא נמצאה חתימה של מנהלת המחלקה.

8.3.2. מהביקורת עולה כי על **כל 44 החשבוניות** שנדגמו על ידי הביקורת, קיימת חתימת תקציבן, וזאת בהתאם לסעיף 3.1 לנוהל תשלום לספקים על ידי מס"ב/שיקים, הקובע כי "הגזברות מקבלת מהמחלקות את הוראות תשלום בצרוף חשבוניות הספק, חתומות על ידי מנהל האגף/מחלקה שדרש את השרות מהספק" - **תקין**.

8.4. <u>בחינת ניהול הוצאות המחלקה בפעולות התרבות</u>

בשנת 2016 תקציב סעיף פעולות תרבות המשויך למחלקת תרבות (822) הסתכם ב- 7,871 אלפי ₪. הביקורת ביקשה לבחון את אופן ההתקשרות עם אמנים וספקים שונים האחראים על קיום אירועי תרבות הכלולים בסעיף תקציבי זה. להן פירוט החשבונות שנבדקו:

מספר חשבון	שם חשבון	ביצוע 2015 בש"ח	הצעת תקציב 2016 בש"ח
1822000780	אירועים בשכונות	1,190,000	900,000
1822000788	אירועי קיץ	2,124,863	600,000
1822100781	שישי בכיף	588,000	500,000
1822100782	שבת תרבות	820,000	800,000
	סה"כ	**4,722,863**	**2,800,000**

8.4.1. מהביקורת עולה כי טרם התקשרות עם אמן, פונה מנהלת המחלקה ליועץ המשפטי בעירייה בשאלה האם יש פטור מקבלת הצעות מחיר נוספות להתקשרות עם אמן. לאחר קבלת אישור המחלקה המשפטית כי מדובר באמן שיש לגביו פטור מקבלת הצעות מחיר נוספות, מתקשרת המחלקה עם האמן. מבדיקת הביקורת עולה כי ברשויות מקומיות אחרות קיימות הנחיות מפורטות של המחלקה המשפטית באשר להגדרה מיהו אמן אשר בגדר ההתקשרות עמו לא נדרשות הצעות מחיר נוספות ולא נדרשת פניה פרטנית לגבי כל התקשרות.

8.4.2. חלק גדול מן ההוצאות לאירוע מקורן בתשלום לבמות אירועים, מסכים, גנרטורים, תשלומים לחברות הגברה, שילוט לאירועים ועוד. מהביקורת עולה כי קיים תיעוד על בחינתם של מנהלת המחלקה ומנהל הרכש, באילו מקרים יש מקום לרכישת ציוד לשם מניעת תשלום עודף לספקים, ובאילו מקרים יש מקום לרכישת מיקור חוץ. במרבית המקרים ההחלטה הינה כי יש להיעזר בגורם חיצוני. הביקורת מעירה כי נוכח קיום אירועים רבים החוזרים על עצמם מידי שנה, יש מקום לבחינת סבירות התשלומים לספקים לעומת ביצוע הפעולות על ידי עובדי המחלקה.

<u>המלצות הביקורת</u>:

8.4.3. מומלץ לפנות למחלקה המשפטית לשם קבלת הגדרה ברורה באילו תחומי פעילות יוגדר הספק "כאמן ייחודי" אשר אין צורך בקיום הליך הצעות מחיר ובאילו נדרשות הצעות מחיר נוספות.

8.4.4. מומלץ כי תיעשה בחינה על ידי המחלקה ואגף הרכש, אילו שירותים יכולים להיות מבוצעים באמצעות עובדי המחלקה וכן בחינה מקיפה לכדאיות רכישה של ציוד לעומת הזמנת ציוד ממיקור חוץ ובחינת אפשרות לשילוב חברות הפקה חיצוניות בפעילויות התרבות. וזאת על מנת לייעל ולצמצם את עלויות האירועים .

9. היבטים בהתנהלות להקות ומקהלות במחלקת תרבות

ברמת גן פועלות מספר להקות ומקהלות בהן משתתפים תושבי העיר. בין להקות אלה: המקהלה הקאמרית רמת-גן, התזמורת הסימפונית רמת-גן, מקהלת גוונים, להקת המחול הייצוגית רמת גן ומקהלת הדר.

ניהול הלהקות והמקהלות מתבצע על ידי מנהלים מקצועיים, אשר חלקם מועסקים על ידי העירייה, חלקם על ידי "מפעלי בית עמנואל" כשכירים וחלקם כספקים חיצוניים של "מפעלי בית עמנואל".

בעבר, הפיקוח על המקהלות והלהקות היה מפוצל בין מפעלי בית עמנואל ואגף החינוך בעירייה. עם מינוייה של מנהלת מחלקת התרבות, הועבר הפיקוח על התנהלות הלהקות והמקהלות ותקציבן למנהלת המחלקה. כיום מנהל הרכש מתפקד גם כמ"מ מנהל הלהקות והמקהלות במחלקה והוא הגורם האחראי על בחינת הוצאותיהן.

בתאריך 2.3.2016 פורסם על ידי העירייה מכרז 02/2016 למתן שירותים לניהול ותפעול מקהלות ולהקות ברמת גן ונבחר מועמד לתפקיד זה, אך לבסוף הוחלט על ביטול העסקתו והשארת הנושא בידי מנהל הרכש במחלקה.

הביקורת ביקשה לבחון את מדיניות מתן ההנחות וכן את ההתנהלות הכספית בפעילויות:

- המקהלה הקאמרית.
- התזמורת הסימפונית.
- תרבות המזרח.

9.1. מדיניות גביית השתתפות עצמית ומתן הנחות - להקות ומקהלות

הלהקות והמקהלות הפועלות בעיר מקבלות תקציב מהעירייה, בנוסף נגבים דמי השתתפות מן המשתתפים בלהקות ובמקהלות עצמן. "נוהל הנחות למשתתף בלהקות ובמקהלות ילדים ונוער" הופץ בעירייה בחודש דצמבר 2015, ומטרתו קביעת כללים והנחיות למתן הנחות לילדים ונוער בתשלום עבור השתתפות בלהקות ובמקהלות עירוניות, תוך יצירת קריטריונים למתן הנחיות לשם קיום השוויון ולשם מניעת אפליה.
בנוהל נקבעו קריטריונים לזכאים להנחה, וכן נהלים בדבר התנהלות ועדת הנחות להקות/מקהלות. בנוסף הופקו טפסים ייעודיים לנושא: טופס בקשת הנחה ללהקות/מקהלות ילדים ונוער וטופסי תשלום חברות.

9.1.1. מבדיקת הביקורת עולה כי עד חודש דצמבר 2015, מדיניות גביית ההשתתפות העצמית ומתן ההנחות בין הלהקות לא הייתה אחידה, שכן כל אחת מן הלהקות הייתה מעניקה הנחות למשתתפים וגובה דמי השתתפות באופן עצמאי. מנהלת המחלקה הובילה את הקמתה של ועדת ההנחות, ובינואר 2016 התכנסה ועדת ההנחות והחלה לפעול בהתאם לנוהל שפורסם.

9.2. המקהלה הקאמרית

המקהלה הקאמרית רמת-גן הוקמה בשנת 1993. המקהלה מונה כ – 70 זמרים הפועלים בהתנדבות. הוצאות המקהלה כוללות הוצאות בגין תשלומים לנגנים מקצועיים (בעיקר מן התזמורת הפילהרמונית הישראלית) לקיום מופעים משותפים של המקהלה בליווי הנגנים וכן הוצאות נלוות לקיום מופעים אלו, כגון: הגברה, תיאורה, שכירות אולם, הסעות ועוד.

מנהלת המקהלה, מועסקת ע"י מפעלי בית עמנואל במיקור חוץ, באמצעות חוזה המתחדש מדי שנה.

עיריית רמת-גן מתקצבת את המקהלה הקאמרית, בשנת 2016 עבר תקציב המקהלה מ"מפעלי בית עמנואל" למחלקת תרבות. **עם זאת מועבר ל"מפעלי בית עמנואל", הסכום לתשלום עבור שכרה של מנהלת המקהלה.**

	2015	2016
גורם מנהל	**מפעלי בית עמנואל**	**מחלקת תרבות**
תקציב באלפי ₪	150	210
הכנסות באלפי ₪	90	60
סה"כ באלפי ₪	240	270

9.2.1. **מהביקורת עולה כי מנהלת המקהלה היא זו המנהלת בפועל את תקציב המקהלה והינה הגורם הבלעדי המחליט מהו התקציב לכל קונצרט בכלל ולכל נגן בפרט**, וזאת על אף שבסעיף 2 לחוזה העבודה עמה, המפרט מהם השירותים אשר עליה לספק, **אין כל סעיף המעניק לה סמכות זו.**

9.2.2. **לדברי מנהלת המקהלה, היא זו המחליטה מהו הסכום לתשלום לנגנים עבור חזרה ועבור הופעה וכן היא האחראית לפרסום קונצרטים של הלהקה. לדבריה, היא נעזרת באחד הזמרים בלהקה המשמש כגזבר והוא זה שמעביר את כלל החשבוניות והצעות המחיר למנהל הרכש. מנהלת המקהלה ציינה בפני הביקורת כי הייתה מעוניינת שיהיה גורם מקצועי בעירייה שיוכל לייעץ ולסייע לה בתחום זה.**

9.2.3. מנהל הרכש מסר לביקורת כי כאשר מדובר בהעסקת נגנים, שיקול הדעת הבלעדי הוא של מנהלת המקהלה והיא אינה מבקשת הצעות מחיר, **היות ולא קיימות הנחיות של המחלקה מהי מסגרת התשלומים בהם ניתן להעסיק נגנים להופעה או לחזרה**. כאשר מדובר בהתקשרות עם ספקי תאורה, הגברה וכדומה מנהלת המקהלה מציגה בפניו הצעת מחיר מפורטת עם כלל הציוד שנדרש והוא מבקש **הצעות מחיר נוספות** ובוחר את הספק המתאים ביותר להתקשרות בהיבט המחיר והאיכות.

9.2.4. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל התזמורת הסימפונית, נמסר על ידו כי על אף שנגני התזמורת הינם מקצועיים ויכולים לנגן במקהלה הקאמרית בקונצרטים, **מנהלת המקהלה אינה נעזרת בהם ופונה לנגנים חיצוניים שעלות שכירתם יקרה יותר לעומת שכירת נגנים מהתזמורת הסימפונית.**

9.2.5. הביקורת קבלה לידיה את תכנית העבודה השנתית של המקהלה ועולה כי אמנם התוכנית מפרטת את הפעילויות הצפויות למקהלה במהלך השנה, אך זאת ללא פירוט העלויות לכל פעילות, דבר שלא מאפשר עריכת בקרה תקציבית שוטפת אחר פעילות המקהלה והערכות לדיוני תקציבים לשנה הבאה.

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.2.6. מומלץ כי מנהלת המחלקה האחראית על תקציב המקהלה תטפל באופן חלוקתו ותבחן באופן פרטני את כלל התשלומים המתקיימים במקהלה, הן לספקי טובין והן לנגנים. ניהול התקציב בפועל יש שיתבצע על ידה.

9.2.7. מומלץ שמנהלת המקהלה תקיים פגישות עבודה, אחת לרבעון, עם מנהל התזמורת הסימפונית ותבחן את אפשרות שילוב נגני התזמורת הסימפונית בקונצרטים ובחזרות המקהלה. מדובר בשני גופים הנתמכים ע"י העירייה, וזאת על מנת **לצמצם עלויות**.

9.2.8. **מומלץ כי תכנית העבודה השנתית של המקהלה תכלול הערכה תקציבית לכל פעילות לשם ביצוע בקרה שוטפת ויעילה של מנהל הרכש ומנהלת המחלקה.**

<u>תגובת מנהלת מחלקת תרבות:</u>

"נדרש כי הניהול הכספי של המקהלה הקאמרית יועבר באופן מלא לבקרה של מנהל הרכש ומנהלת המחלקה. יצוין כי בשנת 2016 יצאה המחלקה למכרז לתפקיד מנהל להקות, מכרז אשר בוטל בחודש דצמבר 2016".

9.3. התזמורת הסימפונית רמת-גן

התזמורת הסימפונית (להלן: "התזמורת") רמת גן הוקמה בשנת 2003. בראשיתה הייתה תזמורת נוער, בהמשך תזמורת חובבים וכיום היא תזמורת סימפונית המונה כ-70 נגנים מקצועיים.

המנצח והמנהל המוסיקלי משמש גם כמנכ"ל המרכז החדש למוסיקה ברמת-גן שהינו עמותה עירונית בבעלות העירייה (להלן: "המרכז").

9.3.1. להלן נתוני תקציב התזמורת בשנים 2015-2016:

	2015	2016
גורם מנהל	מפעלי בית עמנואל	החל מחודש 2/2016 המרכז החדש למוסיקה
תקציב באלפי ₪	650	160
הכנסות באלפי ₪	199	60
הוצאות באלפי ₪	691	505

9.3.2. עד לחודש פברואר 2016 נוהל תקציב התזמורת הסימפונית באמצעות מפעלי בית עמנואל. החל מחודש פברואר 2016 מנוהל תקציב התזמורת הסימפונית במרכז החדש למוסיקה (להלן: "המרכז").

9.3.3. בחודש פברואר 2016 הועברה פעילות התזמורת ממפעלי בית עמנואל למרכז החדש למוסיקה. על אף הקיצוץ התקציבי הניכר, המשיכה התזמורת בפעילות שתוכננה לפני הקיצוץ התקציבי ולכן נגרם גירעון לעמותה בסך של כ – 500 אלפי ₪ . לשם ביצוע תשלום שכר לנגני התזמורת החליטה האסיפה הכללית ביום ה - 20/9/2016 על בקשת הלוואה בסך 500 אלפי ₪ לכיסוי חובות מידי של נגני וספקי העמותה.

9.3.4. מנהל התזמורת מסר לביקורת כי אמנם בשנת 2016 קוצץ תקציב התזמורת באופן משמעותי, אך לא התקבלה החלטה בעירייה לצמצם את פעילות התזמורת, בהתאם לקיצוץ התקציבי, או לסגור אותה ועל כן המשיך בפעילות התזמורת, תוך אי תשלום החובות לנגני וספקי העמותה.

מהתייחסות מנהלת המחלקה עולה כי הועברו הנחיות העירייה לצמצם הפעילות. מצ"ב הנחיות העירייה לצמצום הפעילות:

- **סמנכ"ל מינהל ותרבות מיום ה- 21 למאי 2015: "לא תתוכנן שום פעילות שלא תואמת את התקציב."**
- **סמנכ"ל מינהל ותרבות מיום ה- 3 לנובמבר 2015: "כרגע עד גמר דיוני התקציב אין להוציא כספים נוספים".**
- **סמנכ"ל מינהל ותרבות מיום ה- 16 לנובמבר 2015: "אין אישור לקדם קונצרטים חדשים בינואר מרץ – מאי 2016..."**
- **סמנכ"ל מינהל ותרבות מיום ה- 25 לינואר 2016: "מנהל התזמורת הונחה לא לבצע שום התחייבות בשום אף גורם עירוני לקיום הקונצרט הנדון עד אשר ימצא פתרון לגרעון שנוצר ".**

9.3.5. קיצוץ התקציב והמשך הפעילות ללא שינוי בהתאם לקיצוץ התקציבי, הביא לגרעון גדול בעמותה. לכן החל מחודש פברואר 2016 לא שולם שכר לנגנים שהשתתפו בחזרות ובקונצרטים של התזמורת. אי תשלום שכר לנגנים עבור עבודתם מהווה הלנת שכר כהגדרתה בחוק הגנת השכר, התשי"ח.

9.3.6. מפגישה שנערכה ביום 20/12/16 עם מנהל התזמורת ומנהלת הכספים במרכז החדש למוסיקה נמסר כי הוצאות השכר עבור הנגנים לא נרשמו בדוחות הכספיים וזאת בשל העובדה כי טרם שולמו להם התשלומים.
הביקורת מעירה כי אי רשימת הוצאות אלה ואי הצגתם בדוחות הכספיים מביאה להצגת דוחות כספיים לא נאותים בנוגע למרכז החדש למוסיקה.

9.3.7. מהביקורת עולה כי נכון לחודש דצמבר 2016, ספקים רבים טרם קיבלו תשלום עבור עבודתם בחודשים פברואר-נובמבר 2016, סך כלל התשלומים שטרם שולמו לספקים הסתכם נכון ליום ל- 31/12/2016, בסך של 110,572 ₪.

9.3.8. מהביקורת עולה כי מנכ"ל המרכז החדש למוסיקה התחייב בפני מפקח מרכז מקצועי של המוסיקה במשרד החינוך "ליצור הפרדה מוחלטת בין ניהול תקציבה השוטף של התזמורת שיעשה בחשבון ובכרטסת מיוחדים – בנפרד לחלוטין מניהול מרכז המוסיקה." [מסמך מנכ"ל העירייה מיום 17.7.16]. בנוסף בפרוטוקול האסיפה הכללית של המרכז החדש למוסיקה, מיום 20/9/16, ציין סגן ראש העיר כי "משרד החינוך אישר את העברת התזמורת הסימפונית למרכז החדש למוסיקה ר"ג, בתנאי שהנ"ל תנהל בחשבון נפרד מהמרכז החדש למוסיקה ר"ג". **נכון לחודש דצמבר 2016 לא קיימת הפרדה בין פעילות התזמורת לפעילות המרכז, וכי קיים חשבון בנק אחד המנוהל באמצעות מערכת הנהלת חשבונות.**

הביקורת מעירה כי התנהלות המרכז הינה בניגוד להנחיות משרד החינוך.

<u>המלצות הביקורת</u>:

9.3.9. על התזמורת לפעול במסגרת התקציב השנתי שאושר ולא לחרוג ממנו.

9.3.10. יש לפעול בהתאם להנחיות משרד החינוך, וליצור **הפרדה** בין חשבונות הבנק והפעילות העסקית של המרכז לבין התזמורת.

9.4. תרבות המזרח

פעילויות "תרבות המזרח" כוללות פעילויות תרבות המיועדות לקהל חובבי תרבות המזרח בעיר, הכוללות הופעות של זמרים ונגנים במהלך חודשי השנה. הפעילויות אף כוללות כיבוד למוזמנים באירועים הפועלים, בין היתר, בבית הצנחן ובתיאטרון ראסל.
מר ש. מנהל את הפעילות (להלן: **"מנהל הפעילות"**) בעירייה בהתנדבות. בשנת 2016 תקצבה העירייה פעילות זו ב- 180 אלפי ₪.
ב- 24 לדצמבר 2016, השתתף צוות הביקורת באחד מאירועי התרבות אשר נערך בתיאטרון ראסל.

9.4.1. חוזר מנכ"ל מס' 5/2013 "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" (להלן: "נוהל חלוקת כרטיסים") קובע בסעיף 7, כי הטיפול בהקצאת כרטיסי הזמנה ייעשה באמצעות וועדה מקצועית שתוקם. משיחות שקיימה הביקורת עם כ-20 ממשתתפי הקונצרט למוסיקה ערבית "נצרת" שהתקיים ביום 24.12.16 בתיאטרון "ראסל", **עלה כי עשרות משתתפים קיבלו הזמנה לקונצרט וזאת ללא החלטת וועדה מקצועית כנדרש מסעיף 7.**

9.4.2. עוד קובע החוזר, בסעיף 15(ג), כי אסור להקצות כרטיס הזמנה לבן זוג של עובד או לכל עובד אחר שנוכחותו אינה נדרשת כחלק ממילוי תפקידו ולצורך התנהלותו התקינה של האירוע. מהביקורת עולה כי ניתנו שתי הזמנות למנהל הרכש במחלקת תרבות, וזאת ללא בקשתו וללא שנוכחותו נדרשת כחלק ממילוי תפקידו או לצורך ההתנהלות התקינה של הקונצרט.

9.4.3. משיחה שקיימה הביקורת עם המתנדבת האחראית על קבלת ההכנסות נמסר כי במהלך כל שנה נערכים מספר קונצרטים, כאשר עלות כרטיס הינה 50 ₪, וכן מדי יום רביעי נערכות "חאפלות" כאשר עלות כל משתתף - 130 ₪. הביקורת עיינה בכרטסת הנהלת חשבונות של תרבות המזרח בשנים 2015-2016 ועולה **כי במהלך השנים הנ"ל לא נרשמו כל הכנסות בספרי העירייה**. על פי הפרק העשירי לסעיף 193 לפקודת העיריות: "כל הכספים השייכים לקופת העיריה, או המתקבלים בשבילה ועל חשבונה **ישולמו מיד לחשבון העיריה** בבנק שהמועצה תקבע באישורו של הממונה". מנהל הפעילות ציין בפני הביקורת כי במהלך השנים 2015-2016 לא היתה גביה מאירועים, **למעט האירוע בו נכחה הביקורת**, אשר הכנסותיו אכן הופקדו לחשבון העירייה. יצוין כי לגבי האירוע בו נכחה הביקורת אושר על ידי מנהל הרכש כי אכן הופקדו כספים.

9.4.4. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל הפעילות, צוין בפניה כי ההכנסות שהופקדו מהאירוע הנ"ל הינם בניכוי הוצאות האירוע. כלומר, מכלל הכנסות האירוע, שילם מנהל הפעילות לספקים השונים ואת היתרה הפקיד לחשבון העירייה. **הביקורת מעירה בחומרה כי נכון היה להפקיד את כלל הכנסות האירוע לקופת העירייה ומתוך קופת העירייה להעביר את התשלום לספקים.**

9.4.5. הביקורת בקשה לקבל לידיה את הצעות המחיר שהתבקשו מספקים שונים כגון תאורה, הגברה, כיבוד, פרסום ועוד, אך נענתה כי הצעות המחיר אינן מועברות למנהל הרכש **והוא מקבל רק חשבוניות לתשלום לאחר ביצוע העבודה. לדברי מנהל הרכש, למרות בקשות חוזרות ונשנות לקבלת טבלה המפרטת את הספקים טרם האירוע, הכוללת הצעות מחיר והזמנות עבודה, לא הועברה לידיו טבלה כנדרש.** בפגישה שערכה הביקורת עם מנהל הפעילות נמסר על ידו כי הוא אכן פונה לספקים באופן אישי וללא קבלת הצעות מחיר.
הביקורת מעירה בחומרה על ביצוע רכישות ועבודות ללא קבלת הצעות מחיר כנדרש.

<u>המלצות הביקורת:</u>

9.4.6. הביקורת ממליצה שלא לחלק הזמנות למופעים ללא קיום ועדה מקצועית שתחליט על קריטריונים לחלוקת הזמנות בהתאם לנאמר בחוזר מנכ"ל 5/2013.

9.4.7. **הביקורת ממליצה כי כל מכירת כרטיסים לאירועי תרבות העירייה יבוצעו על ידי עובד עירייה אשר יפקיד את כספי המשתתפים ישירות בקופת העירייה, כאמור בפרק העשירי בסעיף 193 לפקודת העיריות.**

9.4.8. ביצוע הזמנות עבודה ו/או רכש ושירותים יתבצעו ע"י מנהל הרכש במחלקת תרבות, וזאת לאחר קבלת הצעות מחיר מספקים בהתאם לנוהל הרכש ולבקרה תקציבית שתעשה על ידו.

<u>תגובת מנהלת מחלקת תרבות:</u>

"יש להדגיש כי מנהל הפעילות התנהל ישירות דרך מפעלי בית עמנואל ללא מעורבות של מחלקת תרבות. העברות בסך 180 אלפי ₪ מבוצעות באופן אוטומטי מהעירייה למפעלי בית עמנואל. לא קיים קשר ניהולי / כספי בין פעילות המחלקה לבין פעילות תרבות המזרח. יש להעביר את הניהול למחלקת תרבות באופן בלעדי".

10. ארגון אירועים המוניים על ידי מחלקת אירועים

מחלקת אירועים מנוהלת במסגרת מחלקת תרבות.

מחלקת אירועים אחראית על כמחצית מהאירועים בעיר, כגון: אירועי יום העצמאות, אירועי יום הזיכרון, אירועי חגים, אירועי שבוע הספר, פעילויות שונות בשכונות העיר, טקסי יום השואה וטקסים עירוניים נוספים.

על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "**חוק רישוי עסקים**" או "**החוק**"): "מקום לעריכת מופעים וירידים, קולנוע, תאטרון, אמפיתאטרון, מקום אחר לעריכת אירועי תרבות בידור וספורט תחת כיפת השמים, דיסקוטק, יריד שלא במבנה של קבע וכלי שיט המשמש לעינוג ציבורי" - דורשים רישוי עסקים.

החוק מסדיר את סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות העסק והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

שר הפנים, הממונה על ביצוע החוק, התקין תקנות ופרסם צווים בדבר עסקים טעוני רישוי, הבאים להסדיר סמכויות וחבויות למתן רישיון לעסקים השונים, במגמה להבטיח מטרות אלו:

1. איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
2. מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
3. בטיחות של הנמצאים במקום העסק וסביבתו.
4. מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
5. בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.
6. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי כבאות.

הפעילות הכרוכה בהוצאת רישיון עסק, כוללת, בין היתר:

א. עריכת תכנית ותרשימים של אזורי האירוע עם יועץ בטיחות, וזאת לאחר שנקבעו מוקדי הפעילות עם כל הגורמים האומנותיים.

ב. פעילות מול המחלקה לרישוי עסקים לאישור הליך הרישוי.

ג. פעילות מול כל גורמי הרישוי אליהם מופנית בקשת רישיון העסק, כגון: משטרה, אגף ההנדסה בעירייה, כיבוי אש, איכות הסביבה ומשרד הבריאות.

ד. ביצוע התנאים ודרישות כל גורמי האבטחה והרישוי השונים המתחייבים מאופי האירוע המתקיים, כמות הקהל הצפוי להשתתף וכו'.

ה. לפקח ולוודא כי האירוע מתקיים על פי תנאי רישיון העסק.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ל-3 אירועים שהתקיימו בשנת 2015 ובדקה את קיום התהליך, מול מנהל מחלקת לוגיסטיקה רכש ובקרה במחלקת תרבות, המרכז והאחראי על ביצוע הפעילות הכרוכה בהוצאת רישיון העסק. (להלן: "**שלושת האירועים**"):

- הפנינג פורים מיום ה-5.3.2015
- טקס יום הזיכרון מיום ה-21.4.2015
- מרוץ הלפיד מיום ה-10.12.2015

לגבי שלושת אירועים אלו, בחנה הביקורת את התנהלות מחלקת אירועים במספר מישורים:

- בחינת בקשות לרישוי עסקים שהוגשו, כולל נספחים א', ב' ו-ג'.
- בחינת אישורי היועצים שהתקבלו לכל אחד מהאירועים.
- בחינת קיום פקודת יום של מנכ"ל העירייה עבור שלושת האירועים.

10.1. נהלי מחלקת אירועים

10.1.1. עד חודש ספטמבר 2015, לא היה במחלקה נוהל כתוב שהסדיר את התנהלות המחלקה בנוגע להפקת האירועים. הביקורת מעירה כי אי קיומם של נהלים לא איפשר שקיפות ובקרה נאותה אחר תקינות תהליך הפקת האירועים (תיאור התהליך, הזמן הנדרש לכל פעולה, מספר הצעות המחיר שנדרש, קבלת הזמנות, הפקת תשלומים, ניצול תקציבי ועוד).

10.1.2. החל מחודש ספטמבר 2015 נכתב מסמך "ניתוח אירועים לפי גורמים מטפלים". המסמך מצביע על החלוקה בין שלב הטיפול והגורם המטפל, וכולל הערות בנוגע לדרישות מיוחדות, לוח זמנים והתנהלות במקרה של ליקויים.

10.2. הגשת בקשות לרישוי עסק

חוק רישוי עסקים התשכ"ה-1968 מחייב בהוצאת רישיון לעסק לאירועים תחת כיפת השמיים, שבהם משתתף קהל, כשהבקשה תוגש **30 יום לפחות לפני מועד האירוע המתוכנן**, על פי סעיף 7(ה) לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2001 (להלן: "**תקנות רישוי עסקים**"). לבקשה לעריכת אירוע יצורף תרשים איזור האירועים ולוח זמנים של האירועים, צפי קהל שצפוי להיות נוכח האומנים המשתתפים וסדרי הביטחון והאבטחה.

להלן טבלה המתארת את הדרישות עבור כל אחד מן האירועים וכן מידת עמידתם בכל דרישה (להלן: "**טבלה 2**"):

טבלה 2			
דרישות	הפנינג פורים 5.3.2015	טקס יום הזיכרון 21.4.2015	מירוץ הלפיד 10.12.2015
הגשת בקשה על פי חוק רישוי עסקים	תקין בתאריך 23.2.2015	תקין בתאריך 10.2.2015	תקין בתאריך 18.11.2015
נספח א'- אישור מבנים ארעיים	תקין אישור מהנדס בניין (ר.ש.) האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (5.3.2015)	תקין אישור הנדסאי בניין (ר.ז.) האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (21.4.2015)	תקין אישור מהנדס בניין (ר.ש.) האישור ניתן ביום האירוע (10.12.2015) ותקף עד 22:00
נספח ב'- בודק חשמל	תקין אישור בודק חשמל מוסמך האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (5.3.2015)	תקין אישור בודק חשמל מוסמך האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (21.4.2015)	תקין אישור בודק חשמל מוסמך האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (10.12.2015)
נספח ג'- אישור בעל מקצוע	תקין האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (5.3.2015)	תקין האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (21.4.2015). בנוסף קיימת תכנית בטיחות לאירוע מתאריך 10.2.2015. החברה המבצעת: ר.ח. בנוסף קיימת ביקורת בטיחות מטעם מנהל מחלקת בנייה ציבורית. בנוסף קיים דו"ח קביעת סדרי בטיחות אש מהרשות הארצית לכבאות והצלה מתאריך 24.3.2015	תקין האישור ניתן ביום האירוע, עבור יום האירוע (10.12.2015). בנוסף קיימת תכנית בטיחות לאירוע מתאריך 18.11.2015. החברה המבצעת: ר.ח.
תאריך חתימת משטרה על טופס בקשה על פי חוק רישוי עסקים	4.3.2015	21.4.2015	8.12.2015
אישור גז	לא נדרש	נדרש (בעקבות הדלקת אבוקות) קיים דו"ח בדיקה תקופתית של מתקן לשימוש בגפ"מ מיום האירוע	לא נדרש
פקודת מנכ"ל כולל הנחיות ארגוניות לכל הגורמים	תקין	תקין	תקין
תפוסת קהל מאושרת	4,000	1,800	700

מטבלה 2 עולים הממצאים הבאים:

10.2.1. בשלושת האירועים הוגשה בקשה לרישוי עסק - **תקין**.

10.2.2. מהביקורת עולה כי על אף שאירוע הפנינג פורים היה צפוי להתקיים בתאריך 5.3.2015, הבקשה לקבלת רישיון הוגשה רק בתאריך 23.2.2015, **11 ימים בלבד לפני מועד** האירוע המתוכנן בניגוד להנחיית סעיף 7(ה) לתקנות רישוי עסקים.

10.2.3. מהביקורת עולה כי על אף שאירוע מירוץ הלפיד היה צפוי להתקיים בתאריך 10.12.2015, הבקשה לקבלת רישיון הוגשה רק בתאריך 18.11.2015, **23 ימים בלבד לפני מועד האירוע המתוכנן** בניגוד להנחיית סעיף 7(ה) לתקנות רישוי עסקים.

10.2.4. בשלושת האירועים נחתמו שלושת הנספחים הנלווים - **תקין**.

10.2.5. בשלושת האירועים ניתן אישור משטרה לעריכת האירוע - **תקין**. הביקורת מציינת כי למרות שהבקשה לרישוי עסקים מוגשת 30 יום מראש, מתקני האירוע והבמות השונים מוקמים רק ביומיים-שלושה האחרונים לפני האירוע, ולכן אישור הגורמים המקצועיים נעשה זמן קצר לפני האירוע (באותו יום/יום לפני), כך שאישורה של מחלקת אירועים לרישוי עסקים

לרישיון עסק זמני לאירוע מירוץ הלפיד ניתן יומיים לפני האירוע, האישור לאירוע הפנינג פורים ניתן יום לפני האירוע, ואישור המשטרה לאירוע יום הזיכרון, ניתן ביום האירוע. המחלקה לרישוי עסקים מוציאה רישיון זמני לקיום האירוע, שתוקפו חל רק למועד האירוע המתקיים. ביום שלמחרת האירוע, פג תוקפו של הרישיון מאליו.

10.2.6. באירוע טקס יום הזיכרון נדרש אישור גז והתקיים דו"ח בדיקה תקופתית של מתקן לשימוש בגפ"מ מיום האירוע, בעקבות הדלקת אבוקות. באירוע הפנינג פורים ובאירוע מירוץ הלפיד, לא נדרש אישור גז - **תקין**.

10.2.7. בשלושת האירועים הוצאה פקודת מנכ"ל העירייה , כולל הנחיות ארגוניות

10.2.8. - **תקין**.

<u>המלצת הביקורת</u>:

10.2.9. הביקורת ממליצה להקפיד על הגשת הבקשה לקבלת רישיון עסק 30 יום לפחות לפני מועד האירועים המתוכנן בהתאם להנחיית סעיף 7(ה) לתקנות רישוי עסקים.

נספח א' – מדגם אסמכתאות לתנועות תשלום לספקים (עירייה)

	חשבון	גורם אחראי	שם חשבון	מספר פקודת הזיכוי	תאריך פקודת הזיכוי	תיאור פעולה	סכום ששולם לספק בש"ח	חתימה מנהלת מחלקת תרבות	חתימת תקציבן	תיאור השירות/ הטובין	כמות הצעות מחיר נדרשת לפי הנחיה	כמות הצעות מחיר בפועל	תגובת המחלקה	כמות הצעות מחיר תקין/לא תקין
1	1825000790	מפעלי בית עמנואל	להקת נוער יצוגית	80706	09/08/2015	חולצות צעירי ר"ג	2,312	יש	יש	ביגוד	2	2		תקין
2	1825000790	מפעלי בית עמנואל	להקות נוער יצוגית	6101	05/07/2016	הקלטות ב***	6,844	יש	יש	הקלטות באולפן	3	1	אולפן ההקלטות הנו האולפן עמו עובד באופן קבוע המנהל המוזיקלי של צעירי רמת-גן	תקין
3	1825000789	מפעלי בית עמנואל	להקות מחול ר"ג	40021	26/03/2015	2/15 כיריאוגרפיה וניהול אומנותי	16,000	יש	יש	כוריאוגרפיה - ייחודי	3	1		תקין
4	1825000788	מפעלי בית עמנואל	להקות עירוניות	50684	18/05/2015	מסך לדים-שרים וזוכרים	20,650	יש	יש	מסך לדים	3	2		לא תקין
5	1825000788	מפעלי בית עמנואל	להקות עירוניות	80052	01/08/2016	פרסום במקומות פעילות שבועות	2106	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1	מנוהל על ידי מחלקת פרסום	תקין
6	1822100787	חינוך	רוקדים בעיר	80355	04/08/2015	15 הרקדות ע.ר. – הרקדות	6,136	יש	יש	מרקיד- ייחודי	3	1		תקין
7	1822100787	תרבות	רוקדים בעיר- בלאק ביאליק	90065	02/09/2015	מחסומים ושמירה ***	17,629	אין	יש	אבטחה	3	1	הפרוייקט כולו נוהל ע"י סמנכ"ל מנהל ותרבות לשנת 2015	לא תקין
8	1822100782	תרבות	שבת תרבות	60933	17/06/2015	שבת תרבות 3.5.15 ***	17,700	יש	יש	אומן- ייחודי	3	1		תקין
9	1822100782	תרבות	שבת תרבות	30229	08/03/2015	מופע סיפורים-***	18,880	יש	יש	אומן- ייחודי	3	1		תקין
10	1822100782	תרבות	שבת תרבות	20459	22/02/2016	שבת תרבות פרסום	4,212	יש	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1		תקין
11	1822100782	תרבות	שבת תרבות	30344	08/03/2016	שבת תרבות אומנים	18,720	יש	יש	הפקות	לא נדרש - אמן	1	אמן	תקין
12	1822100782	תרבות	שבת תרבות	30815	16/03/2016	מופע שבת תרבות	18,720	יש	יש	תיאטרון	לא נדרש - אמן	1	אמן	תקין
13	1822000788	תרבות	ארועי קיץ	60487	10/06/2015	אמנים	134,000	יש	יש	אומן- ייחודי	3	1		תקין
14	1822000788	תרבות	ארועי קיץ	90116	03/09/2015	התקנת במה בכיכר אורדע, ג.ע.	31,860	יש	יש	התקנת במה	3	3		תקין
15	1822000788	תרבות	ארועי קיץ	90065	02/09/2015	תאורה ***	50,000	אין	יש	תאורה	לא נדרש - זכיין	1	זכיין במכרז	תקין

	חשבון	גורם אחראי	שם חשבון	מספר פקודת הזיכוי	תאריך פקודת הזיכוי	תיאור פעולה	סכום ששולם לספק בש"ח	חתימה מנהלת מחלקת תרבות	חתימת תקציבן	תיאור השירות/ הטובין	כמות הצעות מחיר נדרשת לפי הנחיה	כמות הצעות מחיר בפועל	תגובת המחלקה	כמות הצעות מחיר תקין/לא תקין
16	1822000788	תרבות	ארועי קיץ	80840	11/08/2015	אירוע-מ.ג.	242,101	יש	יש	הפקת פתיחת מתחם	לא נדרש - זכיין	1	חברה שזכתה בזיכיון להפקת אירועים לזכרו של מ.ג.	תקין
17	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	80156	03/08/2015	אבטחה כיכר אורדע שבועות	7,753	יש	יש	אבטחה	3	3		תקין
18	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	123584	24/02/2015	הפקת ניהול הפנינג סוכות כ.אורד	15,000	יש	יש	הפקת אירוע	3	1		לא תקין
19	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	31191	30/03/2015	הקצ' שבת תרבות	100,000	אין	יש	העברת תקציב למבע	לא נדרש	0		תקין
20	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	31019	22/03/2016	הפקת פרוייקט להקות רחוב	17,550	יש	יש	הפקה	לא נדרש - זכיין	1	זכיין במכרז	תקין
21	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	40040	03/04/2016	פרוייקט להקות רחוב	23,400	יש	יש	הפקה	לא נדרש - זכיין	1	זכיין במכרז	תקין
22	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	71335	25/07/2016	פרסום שבוע הספר	4,212	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1		תקין
23	1822100781	מפעלי בית עמנואל	שישי בכיף	71490	26/07/2016	שבוע הספר	4,472	יש	יש	התקנת שמשונית	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1		תקין
24	1822000410	נכסים	שכירת מועדון תרבות	111290	26/11/2014	ד.שכירות -12/14 5/15	68,670	אין	יש	דמי שכירות	לא נדרש	0		תקין
25	1821000597	תרבות	יועץ תוכן	50850	21/05/2015	יועץ משפטי - חוזים (מח' תרבות)	2,360	יש	יש	ייעוץ משפטי	לא נדרש - זכיין	1	התקבל אישור לעבוד עם עו"ד חיצוני שעובד עם המחלקה המשפטית	תקין
26	1821000597	תרבות	יועץ תוכן	30287	09/03/2015	מ.ש. - 2 חודשי עבודה פרוייקט	15,000	יש	אין	ניהול פרוייקט תרבות	3	1		לא תקין
27	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	30549	09/03/2016	חומרי יצירה לאירועי חגים	1,500	אין	יש	חומרי יצירה	2	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
28	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	31215	29/03/2016	ערב בני"כ כדורי עם הרבנית ל.	1,047	אין	יש	הפקות	2	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין

	חשבון	גורם אחראי	שם חשבון	מספר פקודת הזיכוי	תאריך פקודת הזיכוי	תיאור פעולה	סכום ששולם לספק בש"ח	חתימה מנהלת מחלקת תרבות	חתימת תקציבן	תיאור השירות/ הטובין	כמות הצעות מחיר נדרשת לפי הנחיה	כמות הצעות מחיר בפועל	תגובת המחלקה	כמות הצעות מחיר תקין/לא תקין
29	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	40103	04/04/2016	הדפסת מודעות, פליירים וגרפיקה	2,586	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1		תקין
30	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	40147	04/04/2016	מקרן מסך אומנוית ת.ר"ג	7,000	אין	יש	שכירות אולם	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
31	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	40562	11/04/2016	*** אירועים	65,914	אין	יש	הפקה	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
32	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	40947	17/04/2016	שבת חזות בביכ"נ	6,000	אין	יש	חזנות	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
33	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	50224	03/05/2016	עריכה והפקת חידון התנך למבוגרים	14,625	אין	יש	הפקה	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
34	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	70211	06/07/2016	הדפסת מודעות	3,595	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1		תקין
35	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	70323	10/07/2016	גנרטור תהלוכת ירושלים	7,670	איו	יש	הגברה	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין

	חשבון	גורם אחראי	שם חשבון	מספר פקודת הזיכוי	תאריך פקודת הזיכוי	תיאור פעולה	סכום ששולם לספק בש"ח	חתימה מנהלת מחלקת תרבות	חתימת תקציבן	תיאור השירות/ הטובין	כמות הצעות מחיר נדרשת לפי הנחיה	כמות הצעות מחיר בפועל	תגובת המחלקה	כמות הצעות מחיר תקין/לא תקין
36	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	80094	01/08/2016	פליירים ליל שבועות	5,288	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	תקין
37	1822100780	תרבות	מורשת ישראל	80650	10/08/2016	שיעור במדרשה "****"	4,000	אין	יש	הרצאה	2	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
38	1827000780	תרבות	תרבות תורנית	30528	09/03/2016	סדרת הרצאות	4,000	אין	יש	הרצאה	2	3	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	תקין
39	1827000780	תרבות	תרבות תורנית	30883	17/03/2016	פעילות ראה"ש	6,000	אין	יש	פעילות בגנים	3	2	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
40	1827000780	תרבות	תרבות תורנית	40031	03/04/2016	הדפסת מודעות, פליירים וגרפיקה	2,270	אין	יש	פרסום	לא נדרש - מנוהל על ידי מחלקת פרסום	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	תקין
41	1827000780	תרבות	תרבות תורנית	80937	23/08/2016	תחרות מוסיקה ***	9,800	אין	יש	הפקה	3	1	החל מאוגוסט 2016 הוצאות המיוחסות לחשבונות מורשת ישראל ותרבות תורנית מנוהלת על ידי מנהל הרכש ומנהלת המחלקה, כך שלא ניתן להפיק הזמנה ללא אישורם.	לא תקין
42	1822100794	תרבות	יום ירושלים	70104	15/07/2016	עיצוב במה	2,300	יש	יש	עיצוב	2	2		תקין
43	1822100794	תרבות	יום ירושלים	70172	15/07/2016	אירוע טקס	11,115	יש	יש	מסך לדים	3	3		תקין
44	1822100794	תרבות	יום ירושלים	70934	25/07/2016	הופעה +חזרות ליום ירושלים	14,040	יש	יש	אמן	לא נדרש - אמן	1		תקין

נספח ב' – מדגם הצעות מחיר לאירועי תרבות המוניים

נושא	סכום בש"ח	מספר הצעות מחיר שנמצאו	תקין/ לא תקין
הפקה	100,000	3	תקין
תוכנית אומנותית	100,000	לא נדרש - אמן	תקין
שיווק ומיתוג	4,800	1	לא תקין
שיווק ומיתוג	5,000	1	לא תקין
שיווק ומיתוג	6,640	1	לא תקין
שיווק ומיתוג	320	1	תקין
פרסום	70,000	לא נדרש בוצע ע"י מחלקת פרסום	תקין
תשתיות וטכני	6,700	לא נדרש בגין מכרז	תקין
תשתיות וטכני	21,990	1	לא תקין
תשתיות וטכני	24,000	1	לא תקין
תשתיות וטכני	4,000	1	לא תקין
תשתיות וטכני	6,000	1	לא תקין
תשתיות וטכני	6,600	1	לא תקין
תשתיות וטכני	1,000	1	לא תקין
תשתיות וטכני	3,000	0	לא תקין
תשתיות וטכני	2,700	0	לא תקין
רישוי ואבטחה	41,748	1	לא תקין
רישוי ואבטחה	1,000	1	לא תקין
רישוי ואבטחה	8,470	1	לא תקין
רישוי ואבטחה	4,200	1	לא תקין
סה"כ	**418,168**		
סה"כ כולל מע"מ	**493,438**		

מרוץ הלפיד			
נושא	**סכום בש"ח**	**מספר הצעות מחיר שנמצאו**	**תקין/ לא תקין**
הגברה ותאורה	6,192	2	תקין
גנרטור	1,282	2	תקין
מחסומים וחדר הלבשה	6,410	2	תקין
אבטחה	4,701	1	לא תקין
רישוי	5,000	2	תקין
שמשונית לגב במה	342	1	תקין
כרזות	427	1	תקין
מהנדס חשמל	700	1	תקין
תורן חשמל	1,545	2	תקין
עיצוב במה	1,282	1	לא תקין
מנחה+זמר	4,274	לא נדרש – אמן	תקין
מדא	1,026	לא נדרש – מד"א	תקין
עגלת חץ	1,000	כולל 4 שעות שיטור – לא נדרשת הצעה	תקין
סה"כ	**34,181**		
סה"כ כולל מע"מ	**39,992**		

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא היבטים כספיים במחלקת תרבות ואירועים

1. **סעיף 5.1**

לאחר שיאושר המבנה הארגוני שהוכן לעירייה ניתן יהיה לאחד את כל הגופים תחת גורם אחד שיתכלל את כל פעילויות התרבות בעיר.

2. **סעיף 5.2**

בשנת 2018 יעשה סדר בסעיפי התקציב והם ישויכו לגורם האחראי עליהם.

3. **סעיף 6.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. אנו נמצאים בתהליך העברת כ"א לעירייה. אגף משאבי אנוש יבחן את הנושא ויעביר את כל העובדים שניתן לעירייה.

4. **סעיף 6.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מיקום פיזי אחיד למחלקה יבחן בעתיד.

5. **סעיף 7.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. אגף משאבי אנוש קיבל את האישור כמתחייב מסעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה.

6. **סעיף 8.2.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. לאור השינויים שחלו בחודשים האחרונים במערכת ניהול ההזמנות באגף הכספים – נוהל העבודה נמצא בהכנה וישלח לכל מנהלי המחלקות והאגפים עם סיום אישור התהליך החדש.

7. **סעיף 8.2.5, 8.2.6, 8.2.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החל מחודש ספטמבר 2015 נקלט עובד ייעודי לנושא רכש וחוזים וכל העבודות מבוצעות על פי הנהלים הקיימים בעירייה.

8. **סעיף 9.2.6, 9.2.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. המקהלה הקאמרית תועבר לכפיפות סמנכ"ל למינהל ותרבות ותתבקש להוסיף הערכה תקציבית לפעילות שלה ולהעביר את התכנית גם למנהל הרכש ומנהלת המחלקה לצורך ביצוע בקרה שוטפת. כמו כן יתקיימו פגישות עבודה רבעוניות של מנהלת המחלקה עם מנהלת המקהלה.

9. **סעיף 9.3.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תהיה הקפדה שמקרים דומים לא הישנו.

10. **סעיף 9.3.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בשנת 2017 נעשתה הפרדה בין החשבונות.

11. <u>סעיף 9.4.6, 9.4.7, 9.4.8</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תרבות המזרח תופעל באמצעות מב"ע.

12. <u>סעיף 10.2.8</u>

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בקשה לרישיון לאירוע תוגש 30 יום מראש.

אישורים לטאבו

אישורים לטאבו

1. מבוא

הוראות החקיקה השונות (פקודת העיריות וחוק התכנון והבניה) דורשות כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם כן הוצגה לפני הרשם תעודה (להלן – **אישור לטאבו**) המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו הנכס עד ליום תוקף התעודה, סולקו.

הרגולטור והמחוקק מתנים את הרישום בטאבו ואת השלמת תהליך מכר המקרקעין, בפירעון חובות של בעל הנכס ביחס לאותו נכס. התניה זו מעמידה כלי יעיל בידי הרשות המקומית לגביית חובות ולאכיפת חוק התכנון והבניה.

על הרשות המקומית חלה חובת זהירות כלפי תושביה בעת הפעלת כלים אלו וכן חובה למתן אישור בלוח זמנים קצר ככל הניתן. הנפקת אישור באיחור יכולה להסב נזק לתושב עד כדי ביטול עסקה או אי רישום משכנתא.

אחריות הטיפול באישורים לטאבו בעירייה מתחלקת בין עובדי מחלקת הגביה לעובדי אגף ההנדסה. אחריות מחלקת הגביה על קליטת הבקשה, בדיקה וגבית חובות ארנונה, ומסירת אישור חתום לטאבו למבקש, ואחריות מחלקת הנכסים של אגף הנדסה על בדיקות חבות בעל הנכס בהיטל השבחה.

במהלך שנת 2016 הופקו[1] ע"י העירייה מעל 3,300 אישורים לטאבו.

1.1. מסגרת נורמטיבית

חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 (להלן – **חוק המקרקעין**) קובע כי כל עסקת רכישת דירה או נכס נדל"ן, במכר או בחכירה, תקבל תוקף סופי רק לאחר רישומה בטאבו. לצורך הרישום יש להציג מסמכים בהתאם לסוג העסקה ובין היתר אישור בתוקף ליום הבקשה על היעדר חובות לעירייה בגין הנכס, לרבות היטלי השבחה.

דרישה זו נסמכת על פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן – **פקודת העיריות**) וחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**).

סעיף 324(א) לפקודת העיריות קובע: "**לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר — סולקו במלואם או שאין חובות כאלה**".

סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע: "**(א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי**

[1] העירייה לא מנהלת מסד נתונים ממוחשב או ידני לאישורים לטאבו שהופקו. לצורך חישוב מספר אישורים לטאבו שהופקו ע"י העירייה בשנת 2016 התבססה הביקורת על נתוני האגרות ששולמו בגין אישור לטאבו.

תוספת זו. (ב)שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין".

בחודש פברואר 2014 קבע בית המשפט העליון בפסק הדין עיריית הרצליה נגד היועץ המשפטי לממשלה כי על רשם המקרקעין לדרוש כתנאי לרישום משכנתא, תעודה המעידה על סילוק חובות ארנונה לרשות מקומית (להלן -**אישור משכנתא**).

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון נאותות הליך בדיקת היעדר חובות בעל הנכס ומתן אישורים לטאבו, בחינת איכות תיעוד החומר הרלוונטי ועמידה בלוחות הזמנים.

3. מתודולוגיה

הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

3.1. פגישות עם מנהל מחלקת שירות באגף הכספים (מח' גביה), עובדות יחידת טאבו, מנהלת אגף למידע ארגוני, עובדי מחלקת נכסים והיטל השבחה, חשב אגף הנדסה ועוד.

3.2. ביצוע תצפית במהלך קבלת הקהל במחלקת הגביה בנושא בקשות לאישורים לטאבו.

3.3. ניתוח קבצים ממוחשבים שהופקו ממערכת הגביה העירונית של חברת אוטומציה החדשה (להלן- **מערכת האוטומציה**):

א) אגרות בגין אישורים לטאבו ששולמו במהלך שנת 2016 (להלן – **דוח אגרות**);

ב) שינויי בעלות על נכסים שבוצעו במהלך שנת 2016 (להלן – **דוח בעלות על נכסים**);

ג) יתרות חוב בגין ארנונה ליום 12 בדצמבר 2016 (להלן - **דוח יתרות חוב ארנונה**);

ד) נכסים פעילים ולא פעילים בעיר ליום 11 בדצמבר 2016 (להלן - **דוח הנכסים**).

3.4. ביצוע מדגם של 55 תיקי אישורים לטאבו שהופקו בשנת 2016 (להלן - **תיקי המדגם**), כלהלן:

- 36 תיקי אישורים לטאבו שנדגמו באופן אקראי מקלסרים המנוהלים ע"י עובדות יחידת טאבו;
- 10 תיקי אישורים לטאבו שהועברו לאגף למידע ארגוני לצורך מדידת שטח הנכס;
- 4 תיקי אישורים לטאבו בהם בוצעה הארכת תוקף האישור;
- 5 תיקי אישורי משכנתא.

לצורך בדיקת תיקי המדגם הופקו מסמכים סרוקים מהמערכת ההנדסית של חברת קומפלוט (83) בע"מ (להלן – **מערכת קומפלוט**), נאספו מסמכים רלוונטיים שתועדו ע"י עובדות יחידת טאבו או עובדת האגף למידע ארגוני, ונערכו בירורים נוספים עם מחלקת הגביה ומחלקת הפיקוח על הבניה.

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

תגובות מהנדסת העיר ומנהל מחלקת שירות באגף הכספים שולבו בסעיפי הדוח השונים.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. ממצאים עיקריים

4.1. לא קיימים נהלי עבודה בנושא הטיפול באישורים לטאבו [סעיף 5.1].

4.2. זמינות המידע המוגש לציבור בנושא טיפול בבקשה לאישור טאבו **לוקה בחסר**. כמו כן, **לא נמצאו באתר האינטרנט של העירייה טפסים להורדה לצורך קבלת האישור** [סעיף 5.2].

4.3. אין אחידות בתהליך פתיחת בקשות לאישורי טאבו, דבר המצביע **על ליקוי מהותי בתהליך העבודה**, ועלול לחשוף את העירייה לסיכונים של הפקת אישור לטאבו ללא בדיקות נדרשות, היעדר תיעוד ופגיעה באיכות השירות לתושב [סעיף 5.3].

4.4. בקשות לאישורים לטאבו אינן מתועדות עם קבלתן ביחידת הטאבו או באגף ההנדסה. היעדר הרישום מונע מלבצע מעקב אחר טיפול בבקשות שהוגשו, ובחינת עמידה בלוחות הזמנים [סעיף 5.3.2].

4.5. **הבקשות לאישורים לטאבו, האישורים לטאבו, וכן אישורי טאבו לצורך רישום משכנתא אינם ממוספרים**. לאור זאת לא ניתן לכמת את מספר הבקשות המתקבלות בעירייה כל שנה, ולאמוד את היקפי העבודה של יחידת הטאבו [סעיפים 5.3.2, 5.12].

4.6. **מערכת האוטומציה שעומדת לרשות יחידת הטאבו אינה מאפשרת ביצוע מעקב אחר הטיפול בבקשה** [סעיף 5.3.2].

4.7. בבדיקת מדגם של 36 אישורים לטאבו לא נמצא תיעוד ל-8 תיקי המימוש במערכת הקומפלוט [סעיף 5.4.1].

4.8. יחידת הטאבו אינה מנהלת תיעוד כלשהו בעת קליטת בקשה לאישור לטאבו שהוגשה, וכן לא מצולמים ו/או נסרקים המסמכים [סעיף 5.4.2].

4.9. הביקורת בדקה שלמות הרישומים בטופס הבקשה והמסמכים הנלווים במדגם של 36 תיקי אישורים לטאבו שהופקו, ומצאה כי בתיקים רבים לא הושלמו כל הנתונים כנדרש כגון: אי ציון מועד הגשת הבקשה, היעדר חתימת המבקש על הצהרה כי כל הפרטים נכונים, היעדר פרטי בעל הנכס. כמו כן נמצאו בקשות שנעדרו מהם טפסים נלווים נחוצים [סעיף 5.4.3].

4.10. טופס הבקשה לאישור לטאבו מכיל פרקים שלא נעשה בהם שימוש, בעוד שישנם פרקים שיכולים להיות רלוונטיים לטופס הבקשה אך אינם מופיעים [סעיף 5.4.3].

4.11. נכסים מסחריים אינם מועברים למדידת שטח [סעיף 5.7.2].

4.12. נכסים אשר בעקבות מדידת שטח נמצא כי קיימת בהם חריגת בנייה, אינם מחויבים בארנונה באופן רטרואקטיבי בגין השטח העודף [סעיף 5.7.3].

4.13. במועד הגשת בקשה לאישור טאבו אין אפשרות לדעת האם קיים חוב בגין היטלי פיתוח לעירייה והבדיקה מתבצעת ע"י משרד עו"ד חיצוני. כיום אין הגדרה מהותית ברורה מתי נדרשת בדיקת חיוב היטלי פיתוח. כמו כן, נתוני החישוב אינם נקלטים במערכת ההנדסית של העירייה (מערכת קומפלוט) ואינם מתועדים בה או במקום אחר באגף ההנדסה [סעיף 5.8.1].

4.14. מבדיקת מדגם של 10 נכסים בהם נמצאה הגדלת שטח הנכס בעת בדיקה לצורך אישור טאבו, נמצא כי לא הועבר אף תיק למחלקת הפיקוח על הבניה, לרבות מקרים בהם התושב נדרש לשלם היטלי פיתוח. בנוסף לאמור, לא נפתח למבצע החריגה תיק פיקוח ולא מוגשת נגדו תביעה או נרשמת הערת אזהרה בטאבו [סעיף 5.8.5].

4.15. מבדיקת מדגם של 36 תיקי אישורים לטאבו שהופקו, לא נמצא תשלום אגרת אישור לטאבו בשני תיקים, דבר שלא היה מתאפשר אם הליך הטיפול היה ממחושב. כמו כן, לא קיימת רשימת תיוג בתיק הבקשה שעל פיה עובדי יחידת הטאבו יכולים לבדוק כי הושלמו כל שלבי הטיפול בבקשה ושולמה האגרה [סעיף 5.9].

4.16. עובדות יחידת הטאבו חותמות בשם ראש העיר על טופס היעדר חובות של התושב לעירייה וכך גם בחתימה על אישורי רישום למשכנתא, וזאת על אף שלא נמצא פרוטוקול של האצלת סמכויותיו של ראש העיר לחתום בשמו [סעיפים 5.10 ו - 5.12].

4.17. תיקי אישורי טאבו לצורך רישום משכנתאות מתועדים באותם קלסרים של עובדות היחידה ביחד עם שאר האישורים לטאבו [סעיף 5.12].

4.18. במסגרת הבדיקה למתן אישור לצורך רישום משכנתא לא מתקיימת בדיקת שטח הנכס ואיתור חריגות בניה, למרות שקיים פסק דין הפוטר מבדיקת חבות בעל הנכס בהיטל השבחה בלבד [סעיף 5.12].

4.19. עובדות יחידת הטאבו אינן עוקבות אחר ההתקדמות והעמידה בלוחות הזמנים בטיפול בבקשה לאישור לטאבו, על אף שבאתר העירייה מצוין כי משך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו הינו 30 ימי עבודה מיום הגשת הבקשה [סעיף 5.13].

<u>הערת הביקורת:</u>

לאור הממצאים שעלו בדוח הביקורת, מביאה הביקורת תרשים תהליך אישורים לטאבו שיהווה עזר לבניית תהליך עבודה תקין, תוך דגש על ייעול העבודה ואחידות ההליך במתן האישורים לטאבו ביחידות והאגפים הנוגעים לדבר. **ראה נספח א'.**

5. פירוט הממצאים

5.1. נהלי עבודה

מערך נהלי עבודה כתובים ומאושרים מאפשר לעירייה לשמור על נאותות ותקינות תהליכי עבודה ובקרות, שימור ידע וקליטה מהירה של עובדים חדשים. סקירה תקופתית של נהלי עבודה תורמת לזיהוי נקודות תורפה בתהליכי העבודה וליקויים במנגונוני הבקרה הקיימים.
הביקורת ביקשה לבחון קיום ועדכניות נהלי העבודה בנושא הטיפול באישורים לטאבו בעירייה.

<u>ממצאים</u>

מהביקורת עולה כי לא קיימים נהלי עבודה בנושא טיפול האישורים בטאבו.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.1.1. יש לכתוב נוהל עבודה בנושא הטיפול בבקשות לאישור לטאבו. בנוהל זה יש להגדיר את מטרת הפקת אישור לטאבו, **לתאר את תהליך הטיפול בבקשה, לרבות הצגתו בתרשים זרימה**. יש לקבוע את הגורמים האחראים בכל שלב ואת הגורם **האחראי** על הנושא של אישורים לטאבו, לקבוע אופן תיעוד שיאפשר יכולת לעמוד את לוחות הזמנים של הטיפול.

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"יש לכתוב נוהל עבודה בנושא הטיפול בבקשות לטאבו* מאחר *וכאמור עבודת יחידת הטאבו כרוכה עם עוד מס' אגפים/מח'. יש לקיים פגישה עם כל הנוגעים בדבר לצורך כתיבת נהלי עבודה."*

5.2. זמינות מידע למבקש אישור לטאבו

לפני הפקה וחתימה על אישור לטאבו על העירייה לבדוק כי לא קיימים חובות של בעל הנכס ביחס לנכס בגינו מתבקש האישור. הבדיקה אמורה להתייחס לשלושה תחומים עיקריים בהם יכול להיווצר חוב ביחס לנכס:

1) חוב בגין חיובי ארנונה;
2) חוב בגין היטל השבחה;
3) חוב בגין היטלי פיתוח (לדוגמה במקרה של בניה בלתי חוקית).

הבדיקה מתבססת על מסמכים שמגיש התושב[2], כגון חוזה מכר, נסח טאבו, תעודת זהות, הצהרת העברת הנכס בין קרובי משפחה, תקופת מגורים בנכס מעל 4 שנים וכו'.
במקרים רבים התושבים אינם בקיאים ברשימת המסמכים שיש להגיש עם הבקשה לאישור לטאבו. העירייה אמורה לפרסם את רשימת המסמכים הנדרשים לטיפול בבקשה ומידע נוסף, כגון הסבר על תהליך הטיפול בבקשה, קביעת המחלקה האחראית למתן מענה לתושב, משך זמן הטיפול, סכום האגרה ועוד.

[2] הבקשה לאישור לטאבו מוגשת על ידי בעל הנכס או מייצגו, שייתכן ואינם תושבי העיר.

ממצאים

העירייה פרסמה הודעה באתר האינטרנט, אשר כללה:

1) הגדרת יחידת טאבו של מחלקת הגביה כיחידה ש"**עוסקת במתן אישורי טאבו למכירה ורכישת הנכס, אישור טאבו לרישום בעלים, הארכת אישור טאבו, אישור לרישום משכנתא**".

2) קביעה כי האישור "**מעיד על סילוק חובות התושב כלפי העירייה וניתן ללשכת רישום המקרקעין**". יש לציין כי אישור לטאבו מעיד על סילוק חובות של בעל הנכס ביחס לאותו נכס בגינו מתבקש האישור בלבד. כך לדוגמה תושב יכול לקבל אישור לטאבו גם אם יהיה לו חוב כלפי העירייה בתחום החינוך או בתחום החניה. **הביקורת סבורה כי ההודעה עלולה להטעות שהאישור מעיד על סילוק כל החובות של התושב כלפי העירייה.**

3) פירוט רשימת המסמכים שמבקש האישור נדרש לצרף לבקשתו:
   - "**פרעון כל החובות לעירייה נכון למועד תוקף האישור;**
   - **צילום תעודת זהות של הקונים;**
   - **כתובתם החדשה של המוכרים;**
   - **העתק חוזה ונסח רישום בטאבו של המוכר**".

הערת הביקורת

דרישת העירייה כי תושב יצרף לבקשתו לאישור לטאבו את המסמך על פרעון כל החובות לעירייה אינה מובנת, שהרי מטרת הבקשה הינה לקבל אישור כאמור. הביקורת סבורה כי יש להשמיט את השורה מההודעה, או להחליפה בהודעה המציינת כי בעל הנכס יידרש לפרוע כל חובותיו בגין הנכס טרם קבלת האישור.

לעיתים קרובות לצורך מתן האישור נדרשים מסמכים נוספים, כגון הצהרה על העברה ללא תמורה, צו ירושה ועוד. היעדר פירוט מלא של המסמכים בהודעה מאלץ את התושב לחזור שנית למשרדי קבלת הקהל, כפי שגם עלה בתצפית שערכה הביקורת.

כך לדוגמה, הודעה[3] באתר אינטרנט של אחת הרשויות המקומיות מפרטת את המסמכים הדרושים לצורך הטיפול בבקשה.

4) הערה כי "לנכסים צמודי קרקע או דירות גג או דירות שנעשו בהן הרחבות, **יינתן אישור רק לאחר מדידה בפועל ובדיקה מול אגף ההנדסה** ".

5) הודעה על משך הטיפול בבקשה של כ-30 ימי עבודה.

הערת הביקורת

יש לציין כי ההודעה אינה מתייחסת לאגרה שנגבת מהתושב בגין הפקת האישור. לדעת הביקורת יש לכלול מידע זה בהודעה.

[3] נספח ב' – דוגמה להודעה באתר אינטרנט של אחת הרשויות המקומיות בנושא טיפול בבקשה לאישור לטאבו

בנוסף לכך, לא נמצאו באתר האינטרנט של העירייה טפסים[4] הניתנים להורדה שבאמצעותם התושב יוכל להגיש את הבקשה או לצרפם לצורך קבלת אישור לטאבו, כגון טופס הבקשה לאישור לטאבו, תצהיר על העברה בין קרובים, תצהיר על תקופת הזמן שהוא מתגורר בנכס בגינו מתבקש האישור וכו'. לדעת הביקורת, מילוי טפסים מראש עשוי לחסוך זמן של התושב ושל פקידי העירייה המטפלים בבקשה.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.2.1. מומלץ לעדכן את נוסח ההודעה בנושא אישורים לטאבו באתר האינטרנט של העירייה, לרבות:

- עדכון כי האישור מעיד על פרעון חובות של בעל הנכס עבור הנכס בגינו מתבקש האישור;
- למחוק את הדרישה לצרף לבקשה את המסמך על פרעון חובות;
- הוספת פירוט מלא, ככל הניתן, שעל התושב לצרף לבקשתו לאישור לטאבו. רצוי להרחיב ולתת מידע על מצבים בהם נדרש מסמך כזה או אחר.
- הוספת הערה כי הטיפול בבקשה לאישור לטאבו כרוך בתשלום האגרה.

5.2.2. מומלץ כי באתר האינטרנט תהיה אפשרות להוריד טפסים לצורך הטיפול בבקשה לאישורים לטאבו.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"תבנה באתר האינטרנט ההנדסי מחיצה לנושא היטלי השבחה ואישורים לטאבו ולא רק באתר העירייה (או הפניה). כמו כן תתוקן ההודעה לתושבים כולל מידע על האגרה ויוספו הטפסים הנדרשים".*

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"דווקא הדרישה להמציא אישור המעיד על פרעון כל החובות על הנכס מחדדת לתושב את העובדה כי מלבד המסמכים אותם הוא מתבקש להציג, עליו לסלק את כל חובותיו, דבר שעשוי למנוע ברורים ואי הבנות בזמן הגעתו למחלקה לצורך קבלת האישור. נדאג להוסיף כי הטיפול בבקשה לאישור לטאבו כרוכה בתשלום אגרה. לגבי סעיף 5.2.2 נבחן את הנושא והשלכותיו."*

5.3. קליטת הבקשה

תהליך הפקת אישור לטאבו לתושב מתחיל עם קליטת הבקשה אשר מטרתה לספק את הנתונים ההכרחיים לטיפול, כגון זיהוי נכס בגינו מתבקש האישור, מועד העיסקה ומהותה (מכר, העברה ללא תמורה, ירושה וכו'), הצדדים לעיסקה (מוכר/מעביר, קונה/מקבל).

בהודעה שפרסמה העירייה באתר האינטרנט היא מודיעה כי יחידת אישורים לטאבו **"עוסקת במתן אישורי טאבו..."**.

במועד הפניה ליחידת טאבו מקבל התושב טופס בקשה המחולק לחמישה פרקים:

1) תאריך הגשת הבקשה ומספר הנכס במערכת האוטומציה;

[4] בהמשך הדוח ראה התייחסות הביקורת לשימוש בטפסים

2) זיהוי הנכס ובעליו ובקשה להעברת הנכס על שם הרוכש/מקבל הנכס;
3) הצהרת בעל הנכס כי כל הפרטים הרשומים בטופס הבקשה הינם נכונים;
4) טופס הטיולים אשר מיועד לאישור מחלקות מקצועיות:
   - אגף ההנדסה;
   - אגרות שונות;
   - מחלקת הנכסים;
5) הערות כלליות.

שלושת הפרקים הראשונים ממולאים על ידי עובדות יחידת הטאבו, ומבקש הבקשה חותם על הצהרתו כי כל הפרטים נכונים. לצורך השלמת מילוי טופס הטיולים של הבקשה נדרש התושב לגשת למחלקות המקצועיות ולחזור ליחידת הטאבו כאשר בידו טופס הבקשה החתום.

<u>ממצאים</u>

5.3.1. <u>פתיחת טופס הבקשה</u>

לא נמצאה אחידות בתהליך פתיחת בקשות לאישור לטאבו.

- כך לדוגמה, במהלך תצפית הביקורת עלה כי, תושב מקבל טופס בקשה ריק ומופנה להמשך הטיפול לאגף ההנדסה, וזאת לאחר המתנה בתור. עובדות יחידת הטאבו מסרו כי לעיתים, עקב עומס העבודה, מתבקש התושב להתחיל את הטיפול באגף ההנדסה.
- במקרים רבים אחרים נמצא כי טופס הבקשה נפתח באגף ההנדסה.

יכולת התושב לפתוח את הבקשה ביחידת הטאבו או באגף ההנדסה, וזאת על פי בחירתו במרבית המקרים, מצביעה על **ליקוי מהותי בתהליך העבודה**, ועלולה לחשוף את העירייה לסיכונים של הפקת אישור לטאבו ללא בדיקות נדרשות, היעדר תיעוד ופגיעה באיכות השירות לתושב.

הביקורת סבורה כי הבקשה לאישור לטאבו **תפתח בידי יחידה האמונה על כך בלבד, שהיא יחידת הטאבו**. שאר המחלקות לא יהיו רשאיות לטפל בבקשה ללא פתיחתה ביחידת הטאבו וללא תיעוד מתאים.

טופס הבקשה נועד להקל על המבקש להעביר את פרטי הבקשה, על פי הנחיות ברורות שניתנו בטופס, וגם על המטפל בבקשה. מילוי טופס מראש עשוי לחסוך זמן של התושבים ושל עובדי העירייה ואף לצמצם את התורים.

לדעת הביקורת יש לאפשר לתושבים להשיג את טופס הבקשה ללא המתנה בתור, וזאת על ידי פרסומו באתר האינטרנט של העירייה ובעמדות לטפסים במשרדי קבלת הקהל. יש להתאים את התוכן של טופס הבקשה על פי הממצאים והמלצות של דוח ביקורת זה.

התושבים רשאים להגיש בקשתם להנפקת אישור לטאבו גם באמצעות פקס ודואר, לרבות דואר אלקטרוני. בהיעדר נוסח מובנה של טופס הבקשה, לעיתים קרובות נדרשות עובדות היחידה לחזור למבקש להשלמת המידע. פרסום טופס בקשה מובנה עשוי להקל באופן משמעותי על עבודתן של עובדות יחידת טאבו.

בנוסף על כך, הביקורת סבורה כי הטמעת טופס בקשה ממוחשב באתר האינטרנט של העירייה יאפשר להעלות את רמת השירות לתושב באופן ניכר, להפחית עומס בעמדות קבלת קהל ולשמור על התיעוד.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.3.1.1. מומלץ לקבוע בנוהל העבודה כי כל בקשות לאישורים לטאבו יוגשו ליחידת טאבו בלבד.

5.3.1.2. מומלץ לפרסם את טופס הבקשה באתר האינטרנט של העירייה ובעמדות לטפסים במשרדי קבלת הקהל.

5.3.1.3. מומלץ לבחון פיתוח והטמעת טופס בקשה ממוחשב באתר האינטרנט של העירייה.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"מקבלת את המלצת הביקורת כי הבקשות לאישור לטאבו יוגשו ליחידת הטאבו בלבד. הטופס המתואר ישן כי בעבר הייתה מופקדת עובדת מח' פניות הציבור באגף ההנדסה על הנושא. הטופס יתוקן. בנוסף, טופס הבקשה יפורסם באתר האינטרנט. כמן כן תיבדק אפשרות לשלוח טופס בקשה ממוחשב דרך האתר."*

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"לגבי סעיף 5.3.1.2 נערוך בדיקה מול החברה לאוטומציה".*

5.3.2. <u>תיעוד הבקשות לאישור לטאבו</u>

<u>היעדר תיעוד הבקשות</u>

מהביקורת עולה כי בקשות לאישור לטאבו אינן מתועדות עם קבלתן ביחידת טאבו או באגף ההנדסה.

עובדות יחידת טאבו ממלאות את הפרטים בבקשה, בודקות חבות התושב בארנונה ומוסרות לו את טופס הבקשה לצורך השלמת בדיקות נוספות בעירייה. לא מתקיים[5] הליך תיעוד ממוחשב או ידני על כך שהבקשה הוגשה.

היעדר הרישום מונע מלבצע מעקב אחר טיפול בבקשות שהוגשו, לבחון לוחות הזמנים, לאתר ולטפל ב"צוואר בקבוק" ולשפר את איכות השירות לתושב. בנוסף, היעדר הרישום מונע לבחון את עומס העבודה של עובדות יחידת הטאבו.

[5] לאחרונה אגף הכספים החל בסקר נכסים ובדיקת שטחם לצורך חיוב בארנונה. סוגים מסוימים של הנכסים (צמודי קרקע, דירות גן או דירות גג) מועברים למדידת השטח עם קבלת הבקשה לאישור לטאבו. במקרה זה מתבצע רישום במסך "הערות" של מערכת אוטומציה כי הנכס נשלח למדידה.

היעדר מיספור הבקשות

הבקשות לאישור לטאבו **אינן ממוספרות**, וכך גם האישורים לטאבו שמפיקה העירייה. היעדר מיספור הבקשות, במקביל להיעדר התיעוד, אינו מאפשר לכמת מספר בקשות לאישור לטאבו המתקבלות בעירייה כל שנה ולאמוד את היקפי העבודה של יחידת הטאבו. כך לדוגמה, לצורך בחינת כמות אישורים לטאבו שהופקו, השתמשה הביקורת בנתוני אגרות ששולמו על ידי התושב בגין אישור לטאבו שהופק.

שימוש במערכות המידע

מערכת אוטומציה שעומדת לרשות עובדות יחידת הטאבו מאפשרת להפיק אישור לטאבו, אך אינה מאפשרת ביצוע מעקב אחר הטיפול בבקשה. יחד עם זאת, מערכת הקומפלוט שעומדת לרשות אגף ההנדסה מכילה מודול מיוחד לקליטת בקשות ממוספרות לאישור לטאבו, ניהול ממוחשב של הטיפול בבקשה והפקת האישור.

הביקורת סבורה כי **שימוש במערכת הקומפלוט** בעמדות יחידת הטאבו לצורך הטיפול בבקשות לאישור לטאבו, יאפשר למחשב את התהליך ובכך לשפר באופן ניכר את השירות לתושב, להקל על עבודתם של הגורמים המעורבים בתהליך ולאפשר **יכולת מעקב ובקרה**.

המלצות הביקורת

5.3.2.1. יש לתעד כל בקשה לאישור לטאבו שמתקבלת בעירייה, ללא קשר לאופן הגשתה.

5.3.2.2. **יש למספר את כל הבקשות שמתקבלות** במשרדי העירייה. המספר שיינתן לבקשה יודפס גם על האישור לטאבו שיופק לתושב. מומלץ כי המספר יורכב מהשנה בו התקבלה הבקשה ומספר סידורי. כל שנה המיספור יתחיל מחדש. כך לדוגמה, הבקשה שתוגש בשנת 2017 תשא מספר 20170001.

5.3.2.3. מומלץ לבחון שימוש במערכת קומפלוט לקליטת בקשות לאישור לטאבו, ניהול הטיפול בהן והנפקת האישור.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה *: "מקבלת את המלצת הביקורת. כל הנושא יוטמע בעבודה במערכת הקומפלוט."*

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה *: "לגבי סעיף 5.3.2.1 נערוך בדיקה מול החברה לאוטומציה בדבר האפשרות למיספור הבקשות באופן ממוחשב".*

5.4. ניהול תיק הבקשה

טופס הבקשה, ביחד עם כל המסמכים הנדרשים, נמסר לתושב ובאחריותו של התושב לפנות לכל הגורמים הרלוונטיים בעירייה לקבלת אישורם בטופס הבקשה.

הביקורת דגמה באופן אקראי 36 אישורים לטאבו שהופקו בשנת 2016, לצורך בחינת נאותות תהליך הטיפול בבקשות לאישור לטאבו.

5.4.1. <u>תיעוד תיק הבקשה באגף הנדסה</u>

בדיקת היתכנות חבות בהיטל השבחה במסגרת הטיפול בבקשה לאישור לטאבו ובבקשות למידע[6] מתבצעת על ידי עובד מחלקת הנכסים וההשבחה (להלן – **עובד היטלי השבחה**). במהלך הבדיקה בוחן העובד את יכולת השבחת[7] הנכס בעקבות התכנית המאושרת, האם חל פטור[8] על היטל השבחה או שמדובר בהעברת נכס בין קרובים[9]. כל תיק אחר בו קיימת היתכנות חבות בהיטל השבחה עובר להמשך הבדיקה לעובדים האחראים על כך במחלקת נכסים והשבחה והזמנת דוח שמאות[10].

בגין כל בקשה לאישור לטאבו מקים עובד היטלי השבחה תיק מימוש[11] במודול היטלי השבחה של מערכת קומפלוט (להלן - **תיק המימוש**). ממצאי הבדיקה מתועדים על ידו כאירועים בתיק המימוש, במקביל לסריקת המסמכים הנלווים לבקשה.

<u>ממצאים</u>

בבדיקת מדגם של 36 אישורים לטאבו לא נמצא תיעוד ל-8 תיקי מימוש במערכת קומפלוט.

מהבירור שנערך עם עובד היטלי השבחה נמצא כי:

- שתי בקשות טופלו על ידי יחידת אישורי טאבו ללא צורך בבדיקת חבות בהיטל השבחה[12];

---

[6] <u>בקשות למידע</u> - בעלי מקרקעין שמעוניינים לקבל מידע על חבותם העתידית בהיטל השבחה במועד המימוש של המקרקעין רשאים להגיש בקשה לבירור חובם טרם ביצוע הסכם מכירה של המקרקעין

[7] סעיף 1 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה קובע כי: "**השבחה היא עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג**".

סעיף 2(א) לתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה קובע כי: "**חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהן ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו; היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד**".

[8] סעיף 19(ב) לתוספת השלישית קובע מצבים בהם "**לא תחול חבות תשלום היטל בשל השבחה**". להלן דוגמאות לחלק מהמצבים:

- סעיף 19(ב)(1) – הנכסים מצויים "**בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום**";
- סעיף 19(ב)(4) – השבחה במקרקעין של מוסד ציבורי;
- סעיף 19(ב)(9) – "**השבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן בשטח שלא יעלה על השטח שקבע שר הביטחון...**";
- סעיף 19(ב)(10) – "**השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של דירת מגורים, שניתן מכוח ...(א) תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38)**" בהתאם למגבלות התכנית;
- סעיף 19(ג) - "**(1) בנייה או הרחבה של דירת מגורים לא יראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בנייה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר; עם כל בנייה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבנייה או ההרחבה הנוספת. (2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבנייה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים.**"

[9] חוק התכנון והבניה מחריג אירוע העברת הנכס מכח הדין או העברה ללא תמורה מאדם לקרובו מהגדרת מימוש זכויות ולכן לא מדובר באירוע מס ואין חבות בהיטל השבחה.

[10] נושא היטלי השבחה נבדק במסגרת ביקורת יעודית שהתקיימה בשנת 2015.

[11] בקשות לבדיקת חבות בהיטל השבחה מוגדרות במערכת הקומפלוט כבקשות למימוש.

[12] היתכנות חבות בהיטל השבחה נבחנת רק בנכסים בהם קיימת יכולת השבחה, כגון בתים צמודי קרקע, דירות קומת קרקע וקומה אחרונה ועוד. דירות בבניה רוויה שנמצאות בקומות ביניים לא אמורות להיבדק לענין החבות בהיטל השבחה.

- ארבע בקשות טופלו על ידי מחלקת נכסים והשבחה במסגרת הבקשה להיתר בניה ולכן לא היתה אמורה להתבצע בדיקה נוספת ;
- שתי הבקשות הנוספות (נכס - מדגם 2, נכס - מדגם 26) לא תועדו בקומפלוט ולא נסרקו המסמכים. עובד היטלי השבחה מסר כי יתכן שהיתה תקלה במכשיר הסריקה במועדי הטיפול בתיקים אלו. יש לציין כי ממצאי הבדיקה תועדו על ידו בטופס הבקשה באופן ידני.

במהלך הביקורת בנושא היטלי השבחה שנערכה בשנת 2015 נמצא כי לא נוהל תיעוד לתיקי הבקשות לאישור לטאבו שטופלו על ידי עובד היטלי השבחה ומומלץ לנהל את התיעוד[13]. התרשמות הביקורת כי עובד היטלי ההשבחה של מחלקת נכסים יישם את המלצת הביקורת והחל בתיעוד כל הבקשות לאישור לטאבו במערכת קומפלוט. עם זאת, יש להקפיד לתעד **כל** הבקשות שטופלו, גם אם היתה תקלה במערכת.

5.4.2. <u>תיעוד תיק הבקשה ביחידת הטאבו</u>

מהביקורת עולה כי יחידת טאבו אינה מנהלת תיעוד כלשהו לגבי בקשה לאישור לטאבו שהוגשה. כך לדוגמה, לאחר פנייתו של התושב ליחידה, מילוי טופס הבקשה ובדיקת חבותו בארנונה, מקבל התושב את טופס הבקשה המקורי עם כל המסמכים ונדרש להגיע באופן עצמאי לאגף ההנדסה. עובדות היחידה לא מתעדות כי הוגשה הבקשה, לא מצולמים ולא נסרקים המסמכים.
עם זאת, יש לציין כי במידה והנכס הועבר למדידה לאגף מידע ארגוני יבוצע רישום על כך במסך הערות של מערכת אוטומציה.

לאחר השלמת תהליך הטיפול בבקשה חוזר התושב עם טופס הבקשה המלא ליחידת טאבו לקבלת שוברים לתשלום חובותיו (ארנונה, היטל השבחה, היטלי פיתוח) ואגרת אישור לטאבו. עם הצגת הקבלה מפיקות עובדות היחידה אישור לטאבו לתושב.
כל תיק אישור לטאבו שהופק, לרבות טופס הבקשה המקורי המלא, המסמכים הנלווים לבקשה והעתק האישור לטאבו, מתועד בקלסרים בסדר כרונולוגי. כל אחת משתי עובדות היחידה מנהלת קלסרים נפרדים. בבדיקה מדגם של 36 אישורים לטאבו נמצאו כל התיקים בקלסרים.
הביקורת סבורה כי עקב היעדר תיעוד בעת קליטת הבקשה לאישור לטאבו ביחידת הטאבו, לא קיימת אפשרות לאמוד את מספר התיקים שטופלו בפועל על ידי היחידה (למעט מקרים בהם הופק אישור לטאבו ושולמה האגרה), לבחון את לוחות הזמנים ומשך הטיפול החל ממועד הגשת הבקשה ועד הנפקת האישור.

[13] בדוח מבקר העירייה לשנת 2015 בנושא היטלי השבחה הביקורת המליצה "**לנהל תיעוד ממוחשב של הבקשות לאישורים לטאבו ואישורים לטאבו שניתנו. ניתן לנהל את התיעוד באמצעות מודולים יעודיים של מערכת הגבייה (מערכת הגבייה העירונית של החברה לאוטומציה), מערכת קומפלוט או באמצעות קבצי אקסל**".

לדעת הביקורת, יש לנהל תיעוד דיגיטלי של המסמכים. שיטת תיעוד זו תאפשר לחסוך מקום אחסון, איתור מהיר של המסמכים וגישה לתיק. בשל כך הביקורת סבורה כי יש לסרוק את המסמכים לתיק בעל הנכס במועד הפקת אישור לטאבו ביחידת אישורי טאבו.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.2.1. מומלץ כי תתועד כל בקשה לאישור לטאבו שהוגשה לעירייה. יש למספר את הבקשה ולהפיק את האישור לטאבו שתואם את מספר הבקשה.

5.4.2.2. מומלץ לסרוק את כל המסמכים לתיק בעל הנכס במערכת אוטומציה או תיק המימוש במערכת הקומפלוט במועד הפקת האישור לטאבו.

מנהל מחלקת השירות באגף הכספים מסר בתגובה: *" יש לבדוק האפשרות למיספור הבקשה עם החברה לאוטומציה. בפגישה שיש לערוך עם האגפים והמחלקות הקשורים למתן האישור, יש לבחון סריקת המסמכים ע"י יחידת השבחה."*

5.4.3. <u>שלמות המסמכים בתיק הבקשה</u>

תיק הבקשה לאישור לטאבו כולל טופס בקשה ומסמכים נלווים נדרשים, כגון צילום תעודות זהות, נסח טאבו וחוזה מכר.

רישום מלא בטופס הבקשה נועד לתיעוד ממצאי הבדיקות שנערכו ואסמכתא למתן או סירוב הפקת אישור לטאבו.

הביקורת בדקה שלמות הרישומים בטופס הבקשה והמסמכים הנלווים במדגם של 36 תיקי אישורים לטאבו שהופקו.

<u>ממצאים</u>

<u>טופס הבקשה:</u>

טופסי הבקשה נמצאו בכל אחד מ-36 תיקי המדגם. עם זאת, נמצא כי לא כל הנתונים הושלמו כנדרש, כלהלן:

- ב-22 תיקים לא צוין מועד הגשת הבקשה לאישור לטאבו. היעדר נתון זה גורם לחוסר יכולת לאמוד את משך הטיפול בבקשה.
- ב-14 תיקים לא נמצאה חתימת מבקש האישור על ההצהרה כי כל הנתונים נכונים;
- בבקשה אחת (נכס מדגם מס' 27) לא צוינו פרטיו של בעל הנכס;

טופס הבקשה כולל שלושה פרקים של טופס הטיולים שאמורים להיות חתומים ע"י גורמים מקצועים:

1) **אגף ההנדסה** - בכל התיקים שהועברו לאגף הנדסה לבדיקת חבות בהיטל השבחה נמצא תיעוד ממצאי הבדיקה, חותמת של הבודק, חתימתו ותאריך הבדיקה.
2) **אגרות שונות** - לא נמצא שימוש בפרק זה באף בקשה.
3) **מחלקת נכסים** - לא נמצא שימוש בפרק זה באף בקשה.

טופס הבקשה נועד לסייע, לתושב ולגורמי העירייה המעורבים, במתן מידע נדרש לצורך הטיפול. כל עוד הנתונים אינם נחוצים אין צורך שיופיעו בטופס.
לדעת הביקורת, יש להקפיד כי כל נתוני בעל הנכס והנכס ימולאו בטופס, לרבות הצהרתו של התושב כי הפרטים הינם נכונים. כמו כן, מועד הגשת הבקשה מחויב להיות מתועד בטופס.
עם זאת, הביקורת סבורה, כי יש להשמיט מהטופס את הפרקים הלא רלוונטים, כגון אגרות ומחלקת נכסים, ולהוסיף פרקים רלוונטים אחרים שלא מופיעים כגון, **בדיקת חריגות בניה ומדידת שטח הנכסים.**
מהביקורת עולה כי הטופס אינו כולל מידע אודות שטח הנכס ותקופת המגורים[14] של בעל הנכס שמבקש את האישור. מידע זה קיים במערכת אוטומציה והכרחי לצורך בדיקת חבות התושב בהיטל השבחה. עובד היטל ההשבחה מסר כי הוא בודק זאת באופן ידני עם קבלת הבקשה.

<u>מסמכים נלווים:</u>
בבדיקת 36 תיקי אישורים לטאבו שהופקו נמצא, כלהלן:

- ב-33 תיקים לא תועדו העתקי תעודות הזהות;
- בשני תיקים לא נמצא נסח טאבו;
- בשישה תיקים לא נמצאו הסכמי מכר המהווים בסיס לעיסקת המקרקעין.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.4.3.1. יש לעדכן את מבנה טופס הבקשה על פי תהליכי עבודה בפועל.
5.4.3.2. יש להקפיד על תיעוד כל הנתונים הקיימים בטופס הבקשה שנדרשים לצורך הטיפול, הבקרה והמעקב.

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"יש מקום להשאיר בטופס את סעיף אגרות שונות שכן מדובר בחובות של עבודות ציבוריות, אולי להבהיר את סוג החוב".*

5.5. בדיקת יתרות חוב ארנונה

אחריות בדיקת יתרות חוב הארנונה וגבייתן חלה על עובדות יחידת הטאבו.
תוקף האישור לטאבו תואם את התקופה בגינה נגבה חיוב הארנונה, לכן התושב נדרש לעיתים לשלם ארנונה מראש, בהתאם לתוקף האישור.

<u>ממצאים</u>

במסגרת בדיקת מדגם של 36 תיקים לא נמצאו יתרות חוב ארנונה לבעלי הנכסים בגין הנכסים שהופק עבורם אישור לטאבו.

[14] ראה סעיף 19ג' לחוק התכנון והבניה

חוב ארנונה שנוצר בתקופת השכרת הנכס ולא נפרע ע"י השוכר שהחזיק בפועל בנכס, אינו מונע הפקת אישור לטאבו לבעל הנכס, כל עוד הועבר לעירייה דיווח כנדרש. נמצא כי עובדות היחידה בודקות קיום הסכם שכירות שסרוק במערכת אוטומציה.

5.6. גבית היטל השבחה

חיוב בגין היטל השבחה מופק על ידי העובד האחראי על כך במחלקת נכסים והשבחה וזאת בהסתמך על דוח השמאות. הודעת החיוב מופקת על ידו ממערכת קומפלוט ונמסרת ידנית או נשלחת באמצעות דואר רשום.

במדגם של 36 אישורים לטאבו נמצאו 3 נכסים בהם היתה חבות בהיטלי השבחה.

<u>ממצאים</u>

מהביקורת עולה כי בשלושת התיקים שנבדקו שולם היטל השבחה טרם הפקת האישור לטאבו ובסכום שחויב על ידי מחלקת נכסים והשבחה.

נמצא כי תעודת חיוב מופקת ממערכת קומפלוט ע"י עובד מחלקת נכסים והשבחה והתושב נדרש להגיע למחלקת הגביה. לצורך קליטת התשלום יוצרת פקידת מחלקת הגביה תעודת חיוב במערכת אוטומציה ומפיקה קבלה במועד התשלום. התושב נדרש לחזור למחלקת נכסים והשבחה לצורך הצגת הקבלה בכדי לקבל אישור על תשלום היטל ההשבחה. בסיום הוא מגיע ליחידת טאבו לקבלת אישור לטאבו.

הביקורת סבורה כי באמצעות יצירת חיוב במערכת אוטומציה עם ממשק ממוחשב ממערכת קומפלוט, ניתן לייעל ולקצר את התהליך.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.6.1. מומלץ כי יצירת חיוב בהיטל השבחה יתבצע במערכת האוטומציה באמצעות ממשק אוטומטי במערכת קומפלוט.

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"תיבדק אפשרות לממשק ממוחשב".*

5.7. מדידת נכסים

חיוב הארנונה מחושב על פי מכפלה של שטח הנכס בתעריף למטר כפי שנקבע בצו הארנונה ומתעדכן מדי שנה.

מאחר ובפועל חלק מסויים מבעלי הנכסים מגדילים /מקטינים את הנכסים שבבעלותם ולא תמיד פונים אל העירייה לצורך הגשת בקשה או דיווח על השינוי, לדברי מנהל מחלקת שירות באגף הכספים, בשנת 2015 הוחלט במחלקה כי בנכסים בהם התבקש אישור לטאבו תתבצע מדידה של הנכס לצורך עדכון השטח וחיוב הארנונה.

במהלך שנת 2016 הוקם אגף למידע ארגוני שמטרתו, בין היתר, לבצע סקר נכסים ולעדכן שטח הנכס לצרכי חיוב ארנונה במערכת הגביה העירונית. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי בסוף שנת 2016 הועברה האחריות למדידות נכסים לצורך אישור לטאבו לטיפולה. מדידות נכסים במסגרת

אישורים לטאבו נערכות רק בנכסי מגורים בהם ניתן להוסיף שטח, כגון נכסים צמודי קרקע, דירות בבניה רוויה בקומת קרקע וקומת גג.
במועד קליטת הבקשה לאישור לטאבו שולחות עובדות יחידת הטאבו הודעת מייל למנהלת האגף למידע ארגוני ולמנהל המחלקה עם פרטי הנכס. אחת לשבוע שולח מנהל המחלקה, באמצעות הדואר האלקטרוני, למנהלת האגף למידע ארגוני את ריכוז הנכסים שהועברו למדידה.
מדידת שטח הנכס מתבצעת ע"י חברת מדידות חיצונית בהתאם לבקשת האגף למידע ארגוני. לאחר קבלת תוצאות המדידה מעדכנת עובדת האגף את שטח הנכס במערכת האוטומציה ומודיעה לעובדות יחידת הטאבו כי המדידה הושלמה וניתן לתת אישור. מידע זה מתועד על ידה בכרטיס הנכס במערכת האוטומציה במסך "הערות".
עד העברת האחריות לביצוע המדידות לאגף למידע ארגוני נשלחה הבקשה למדידה ועודכנו השטחים במערכת האוטומציה ע"י עובדי מחלקת הגביה.
לצורך בדיקות נאותות התהליך, הביקורת דגמה 10 אישורים לטאבו שהופקו בשנת 2016 בהם בוצעו מדידות ועודכן השטח.

<u>ממצאים</u>

5.7.1. <u>הפנית נכס למדידת השטח</u>

הביקורת בדקה 36 בקשות לאישור לטאבו. מהביקורת עולה כי נשלחה בקשה למדידה בכל נכסי המגורים בהם ניתן להוסיף שטח (נכסים צמודי קרקע, דירות בבניה רוויה בקומת קרקע וקומת גג).

5.7.2. <u>הגדרת סוג נכס שיופנה למדידת השטח</u>

מהביקורת עולה כי נכסים מסחריים אינם מועברים למדידה. הביקורת מציינת כי בבדיקה שבוצעה ברשויות מקומיות אחרות קיים דגש על סוג זה של נכסים אשר הינם בעלי פוטנציאל להגדלת שטחי הנכס.

5.7.3. <u>חיוב ארנונה רטרואקטיבי</u>

מהביקורת עולה כי חיוב ארנונה בגין השטח העודף מתבצע החל ממועד המדידה.
בהתאם להחלטת בית המשפט העליון בפסק דין עיריית ירושלים נגד ששון לוי משנת 2007 רשות מקומית יכולה לבצע חיוב רטרואקטיבי. על מנת שחיוב רטרואקטיבי יוכר כחיוב "תקין", "**יש לבחון את התנהלות הנישום, ובפרט לבדוק האם קיים לחובתו "אשם תורם" ו/או אם קיים פגם בהתנהלותו, כגון מקרים בהם נישום הוסיף שטח בנכסו מבלי שקיבל היתר מהרשות או במקרה בו לנישום היתה ידיעה בפועל אודות אי חיובו בארנונה**".
נמצא כי החיוב הרטרואקטיבי **לא מתבצע גם כאשר מדובר על בניה בלתי חוקית או אי דיווח לעירייה כנדרש.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.7.4. מומלץ להגדיר את סוגי הנכסים אשר יופנו למדידת השטח. לדעת הביקורת, יש להפנות למדידת השטח גם נכסים מסחריים.

5.7.5. לבצע חיוב ארנונה רטרואקטיבי במקרים של בניה בלתי חוקית.

***<u>מהנדסת העיר מסרה בתגובה</u>**: "ניתן לרוב לקבל ממח' הפיקוח את מועד ביצוע החריגה".*

5.8. חריגות בניה

סעיף 6(א) לחוק עזר לרמת גן (סלילת רחובות), התשס"ז-2007 קובע: "**בשל בניה חורגת שנבנתה בנכס בין טרם תחילתו של חוק עזר זה ובין לאחריו חייב בעל הנכס בתשלום היטל סלילת רחובות בשל אותה בניה**".

סעיף 6(א) לחוק עזר לרמת גן (תיעול), התשס"ח-2008 קובע: **"בשל בניה חורגת שנבנתה בנכס, בין טרם תחילתו של חוק עזר זה ובין לאחריו חייב בעל הנכס בתשלום היטל תיעול בשל אותה בניה".**

בהתאם לחוקי העזר הנ"ל קיומה של חריגת בניה טומנת בחובה חוב בגין היטלי פיתוח לעירייה. בניגוד לחוב ארנונה שטרם שולם, חוב זה **אינו ידוע לעירייה** במועד הגשת בקשה לאישור לטאבו ולפיכך נדרשת פעולה לבדיקת קיומו. מתן אישור לטאבו ללא בדיקת קיום חוב לעירייה בגין היטלי פיתוח יחטא למטרת החוק ופקודת העיריות ויפגע בקופה העירונית.

בחינת חבות בעל הנכס בהיטלי פיתוח במסגרת הטיפול בבקשות לאישור לטאבו מטופלת על ידי משרד עורך דין חיצוני, בהתאם לפניתה של עובדת האגף למידע ארגוני. תוספת מהותית בשטח הנכס שנמדד מחייבת את העובדת להעביר טופס המדידה למשרד עורך הדין באמצעות הדואר האלקטרוני.

משרד עו"ד החיצוני מבצע בדיקה אשר לאחריה הוא מקבל החלטה האם קיימת חבות בהיטלי פיתוח או לאו. במידה וקיימת חבות בהיטלי פיתוח, מבצע משרד עו"ד החיצוני תחשיב היטלי פיתוח ומעבירו, **על גבי מכתב עם לוגו העירייה**, לחשב אגף ההנדסה לחתימה. חשב אגף ההנדסה מחזיר את המכתב חתום למשרד עו"ד החיצוני אשר מעבירו למחלקת הגביה לצורך הפקת שובר לתושב.

<u>ממצאים</u>

5.8.1. <u>חיוב בגין היטל פיתוח</u>

- לא קיימת הגדרת "מהותיות" ברורה לצורך בדיקת חיוב היטלי פיתוח.

מהשיחה עם מנהל מחלקת הגביה עולה כי שינוי שטח מעבר ל- 20 מ"ר עובר לטיפול של עו"ד. עם זאת, מנהלת אגף למידע ארגוני מסרה כי כל שינוי מעבר ל-7-8 מ"ר נבדק לצורך חישוב היטל פיתוח.

- החלטת חיוב התושב בהיטלי הפיתוח מתקבלת **ע"י משרד העורך הדין החיצוני באופן בלעדי, ללא מעורבות גורמי העירייה**. חשב אגף ההנדסה מקבל את המכתב של עורך הדין לצורך האישור. מהשיחה איתו עולה כי המסמך נחתם על ידו ללא כל בדיקה נוספת.
- חישוב היטלי הפיתוח מתבצע על ידי משרד עורך הדין החיצוני במערכת הפנימית שלו. נתוני החישוב **אינם נקלטים במערכת ההנדסית של העירייה** (מערכת קומפלוט) **ואינם מתועדים** בה או במקום אחר באגף ההנדסה.

5.8.2. <u>מעקב אחר חיוב היטלי פיתוח</u>

- בזמן בו נמצאת הבקשה במשרד עורך הדין החיצוני, לא מתקיים מעקב בעירייה אחר המשך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו. עם זאת, נמסר לביקורת כי משך הזמן הממוצע בטיפול בבקשה במשרד עורך הדין החיצוני, הוא בין 3-2 ימים.

5.8.3. <u>תשלום היטלי פיתוח</u>

מבדיקת מדגם של 10 תיקים נמצא כי בשני תיקים נדרש התושב לשלם היטל פיתוח.

- בתיק אחד (נכס מדגם מס' 50) נמצא כי היטלי הפיתוח בסך 9,117 ש"ח לא שולמו למרות שהדרישה הופקה בחודש אוגוסט 2016. עם זאת, התושב קיבל אישור לטאבו. נמסר לביקורת כי מדובר באישור לצורך רישום משכנתא ולכן לא נדרש פרעון חוב היטלי פיתוח. הביקורת מציינת כי במסגרת הטיפול באישור לצורך רישום משכנתא חל פטור על בחינת חבות בהיטל השבחה בלבד. עם זאת, בעל הנכס נדרש לפרוע כל חוב אחר ביחס לנכס, לרבות חוב בהיטל פיתוח[15].

5.8.4. <u>שוני בין מדידה לצורך חיוב ארנונה למדידה לצורך חישוב היטלי פיתוח</u>

החלטה על העברת בקשה לאישור לטאבו לבחינת חיוב בהיטלי פיתוח מבוססת על מדידה שבוצעה לצרכי ארנונה.

- הביקורת מציינת כי מדידה לצרכי ארנונה אינה מהווה מדידה בהתאם לחוק התכנון והבניה, היא אמנם יכולה לשמש כאינדיקציה, אך אינה יכולה להוות השיקול העיקרי לבחינת קיום חריגות בניה. ייתכנו מקרים רבים בהם הנכס מחויב בארנונה כנדרש, אך קיימת חריגת בניה המחייבת תשלום היטלי פיתוח ומאידך, בניה חוקית ותקינה אשר אינה מחויבת כנדרש בארנונה. בחינת קיום חריגת בניה מתבצע תוך בדיקת התאמה בין הבניה בפועל להיתר הניתן לנכס.

[15] ראה פרק בדוח "אישור לצורך רישום משכנתא"

5.8.5. <u>פתיחת תיקי פיקוח על בניה בלתי חוקית</u>

- מהביקורת עולה כי טפסי הבקשה לאישור לטאבו אינם עוברים לבדיקות מחלקת פיקוח על הבניה באגף ההנדסה, בנכסים בגינם התבקש האישור.

בשיחה שערכה הביקורת עם עובדת מחלקת פיקוח על הבניה עולה כי, המחלקה אינה מקבלת מידע אודות הנכסים בגינם התבקשו אישורים לטאבו ולכן מפקחי המחלקה לא בודקים קיום בניה בלתי חוקית ו/או חריגות בניה בנכסים אלו.

מבדיקת מדגם של 10 נכסים בהם נמצאה הגדלת שטח הנכס לא הועבר אף תיק למחלקת פיקוח על הבניה, לרבות מקרים בהם התושב נדרש לשלם היטלי פיתוח. מצב זה מביא לכך שהתושב המפר חוק "מרוויח" מביצוע עבירת בניה מול תושב שומר חוק. מעבר לאי קיום הליך מסודר של רישוי הבניה האורך זמן ועולה לא מעט כסף, **לא משלם מבצע החריגה גם אגרות בניה שהיה משלם אילו היה פועל כנדרש**. **בנוסף לאמור, לא נפתח למבצע החריגה תיק פיקוח ולא מוגשת נגדו תביעה, או נרשמת הערת אזהרה בטאבו.**

<u>המלצות הביקורת</u>

5.8.6. להעביר למחלקת פיקוח על הבניה כל נכס בו התגלתה תוספת שטח, ללא בדיקת מהותיות החריגה. באחריותה של מחלקת הפיקוח על הבניה לבחון את החריגה מול התכנית המאושרת ולקבל ההחלטה בדבר פתיחת תיק פיקוח והמשך הפעולות.

5.8.7. להעביר כל בקשה לאישור לטאבו בה יש אפשרות סבירה לביצוע חריגת בניה ישירות למחלקת הפיקוח על הבניה, כחלק מהליך קבלת האישור לטאבו במקביל לשליחת הבקשה למדידה.

5.8.8. מומלץ כי חישוב היטלי הפיתוח והחיוב יתבצע על ידי אגף ההנדסה בעירייה **ויתועד במערכת המחשוב ההנדסית** ולא על ידי הגורם החיצוני.

5.8.9. אין להפיק אישור לטאבו ללא פרעון מלא של היטלי פיתוח.

***<u>מהנדסת העיר מסרה בתגובה</u>**: "לגבי סעיפים 5.8.7,5.8.9 ההמלצות מתקבלות. לגבי סעיף 5.8.8 מקובל בהחלט. נדרש לחישוב ע"י מחלקת חשבות".*

5.9. תשלום אגרת אישור לטאבו

על פי חוק עזר לרמת גן (אגרת תעודת אישור), תשל"ו - 1976 התושב נדרש לשלם אגרת אישור לטאבו. נכון למועד הביקורת, סכום האגרה הוא 40 ₪ ובגין הארכת תוקף האישור יש לשלם מחצית הסכום.

גביית האגרה מתבצעת לאחר השלמת האישורים בטופס הבקשה והפקת שובר לתשלום בעמדת קבלת הקהל במחלקת הגביה ולפני הפקת אישור לטאבו.

<u>ממצאים</u>

מבדיקת מדגם של 36 תיקי אישורים לטאבו שהופקו לא נמצא אישור תשלום אגרת אישור לטאבו בשני תיקים (נכס - מדגם 4, נכס - מדגם 10).

כאמור, תהליך הטיפול והפקת אישור לטאבו אינו ממוחשב ולכן היעדר תשלום האגרה לא ימנע מתן האישור לתושב. כמו כן, **לא קיימת רשימת תיוג** בתיק הבקשה שעל פיה עובדת יחידת טאבו יכולה לבדוק כי הושלמו כל שלבי הטיפול בבקשה ושולמה האגרה.

לא נמצא כי העתקי הקבלות בגין תשלום האגרה מתועדים בתיק הבקשה.

יש לציין כי נתוני אגרות אישורים לטאבו ששולמו מהווים מקור ממחושב יחיד בעירייה שמאפשר לדעת למי ומתי הופקו אישורים לטאבו.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.9.1. יש להקפיד לגבות האגרה בגין אישורים לטאבו שהופקו.

5.9.2. מומלץ לתייק/לסרוק את הקבלה בגין התשלום.

5.9.3. מומלץ לקבוע רשימת תיוג בתיק הבקשה ובכך ליצור מעקב על שלמות הבקשה.

5.10. הפקת אישור לטאבו

הפקת אישור לטאבו מתבצעת באמצעות טופס מובנה שקיים במערכת אוטומציה והשלמת נתוני הנכס ובעליו ע"י עובדות יחידת טאבו.

האישור המקורי נמסר לתושב והעתק מתועד בתיק הבקשה.

<u>ממצאים</u>

בכל 36 תיקי המדגם נמצאו העתקי אישורים לטאבו שהופקו.

מסקירת נוסח האישור לטאבו נמצאו הממצאים הבאים:

- **אישור לטאבו אינו ממוספר**

היעדר מיספור על גבי אישור רשמי של העירייה אשר קובע כי לתושב אין חובות לעירייה מהווה **ליקוי מהותי** בתהליך וחושף את העירייה לזיופים של האישורים ואובדן כספים.

- נמצא כי אישור לטאבו מכיל שם של בעל הנכס, **ללא ציון מספר תעודת הזהות**.
- האישור חתום[16] על ידי אחת משתי עובדות יחידת טאבו בשם ראש העיר. לא נמצא פרוטוקול של האצלת סמכויותיו של ראש העיר לחתום בשמו על טופס היעדר חובות של התושב לעירייה.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.10.1. יש למספר כל אישור לטאבו שהופק על ידי העירייה.

5.10.2. מומלץ כי אישור לטאבו יכלול מספר תעודת זהות של בעל הנכס.

5.10.3. כל האישורים לטאבו אמורים להיות חתומים על ידי ראש העירייה. במידה ויחליט ראש העירייה על האצלת סמכויותיו בנושא זה, יש לפעול בהתאם לנדרש בנדון.

[16] על פי סעיף 324(א) לפקודת העיריות אישור לטאבו אמור להיות חתום בידי ראש העירייה.

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"לגבי סעיף 5.10.1 יש לבדוק כאמור מול החברה לאוטומציה. לגבי סעיף 5.10.3 בעניין האצלת סמכות ראש העיר לחתום בשמו על אישור לעובדות יחידת הטאבו- יש להעביר לבחינת המחלקה המשפטית להכנת פרוטוקול כזה במידה ואכן נדרש הדבר".*

5.11. הארכת תוקף אישור לטאבו

סעיף 324 לפקודת העיריות קובע כי אישור לטאבו מעיד על היעדר חובות של בעל הנכס ביחס לנכס "עד ליום מתן התעודה", אשר מהווה תאריך תוקף האישור. לעיתים, התושבים נאלצים לבקש הארכת תוקף האישור ועל העירייה לבדוק מחדש היעדר חובות של המבקש.

עם הגשת הבקשה להארכת תוקף אישור לטאבו, עובדות יחידת הטאבו בודקות יתרות חוב בעל הנכס בגין ארנונה ועורכות את הגביה עד לתאריך תוקף האישור המבוקש. התושב נדרש לשלם אגרה נוספת בסכום של 20 ש"ח.

עובדת היחידה מסרה, כי במסגרת הארכת תוקף אישורים לטאבו לא נשלחת הבקשה לאגף הנדסה לצורך בדיקה חוזרת, אלא אם כן התקופה היא מעבר ל"זמן הסביר", בין חצי שנה לשנה.

לבדיקת נאותות התהליך נדגמו 4 אישורים לטאבו בהם בוצעה הארכת תוקף האישור במהלך שנת 2016.

<u>ממצאים</u>

מהביקורת עולה כי בכל ארבעת התיקים לא קיימת יתרת חוב ארנונה והתושב חויב באגרת הארכת תוקף אישור לטאבו.

נמצא כי באחד מתוך ארבעת האישורים בוצעה הארכה 17 חודשים לאחר מתן האישור המקורי. עם זאת, הבקשה **לא** הועברה שוב לאגף ההנדסה ולא נבדקו חריגות הבניה ו/או חבות הנכס בהיטל השבחה.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.11.1. מומלץ לקבוע פרק זמן בהתאם לסוג הנכס שבסיומו הבקשה להארכת תוקף של אישור לטאבו תועבר לבדיקה מחודשת באגף הנדסה.

5.12. אישור לצורך רישום משכנתא

לאור פס"ד עיריית הרצליה נגד היועץ המשפטי לממשלה, קבע בית המשפט העליון בפברואר 2014 כי על רשם המקרקעין לדרוש, כתנאי לרישום משכנתא, תעודה המעידה על סילוק חובות ארנונה, כשמדובר בחובות בעל הנכס ביחס לאותו נכס. לעומת זאת, קבע בית המשפט העליון כי אין חובה לשלם היטל השבחה עם רישום משכנתא.

אחריות על הטיפול בבקשות לאישור לטאבו לצורך רישום משכנתא חלה על עובדות יחידת הטאבו. לבקשה לאישור משכנתא נדרש התושב לצרף נסח טאבו עדכני. במסגרת הטיפול נבדקת ונגבית יתרת חוב ארנונה והתושב נדרש לשלם אגרת אישור לטאבו.

לצורך בדיקת נאותות תהליך הטיפול באישור למשכנתא נדגמו 5 אישורים שהופקו בשנת 2016.

ממצאים

- מהביקורת עולה כי תיקי אישורים לצורך רישום משכנתאות מתועדים באותם קלסרים של עובדות היחידה ביחד עם שאר אישורים לטאבו. כל תיק כולל את טופס הבקשה, נסח טאבו מעודכן למועד הבקשה והעתק האישור.
  לדעת הביקורת, יש לנהל תיעוד אישורים אלה באופן נפרד משאר האישורים לטאבו.
- לא נמצאו יתרות חוב ארנונה למבקשי האישור.
- בדומה לאישורים לטאבו, מהביקורת עולה כי **אישורי משכנתא אינם ממוספרים**, לא נרשם מספר תעודת הזהות של בעל הנכס באישור ועובדות היחידה חותמות בשם ראש העיר.
  לדעת הביקורת, **מיספור אישורים למשכנתא אמור להיות שונה מהאישורים לטאבו**.
- נמצא כי לא מתקיימת בדיקת שטח הנכס ואיתור חריגות הבניה, למרות שפסק הדין פטר מבדיקת חבות בעל הנכס בהיטל השבחה בלבד.

המלצות הביקורת

5.12.1. מומלץ כי במסגרת הטיפול בבקשות לאישור לצורך רישום משכנתא יתקימו תהליכים של מדידת שטח הנכס ואיתור חריגות בניה, בהתאם לסוג הנכס ומדיניות של העירייה.

5.12.2. מומלץ למספר את אישורי המשכנתאות ולתעד אותם בנפרד משאר האישורים לטאבו.

5.12.3. מומלץ להוסיף מספר תעודת זהות של בעל הנכס על אישור לצורך רישום משכנתא.

5.12.4. מומלץ לאשר בפרוטוקול כי ראש העירייה מאציל סמכויותיו לחתום בשמו על אישור משכנתא לעובדות יחידת הטאבו (ראה ההמלצה בסעיף 5.10.3) .

מהנדסת העיר מסרה בתגובה: *"מקבלים את* ההמלצות*".*

מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובה: *"לגבי סעיף 5.12.2 אין משמעות לתיעוד נפרד של הבקשות לרישום משכנתא. לגבי סעיף 5.12.4 בעניין האצלת סמכות ראש העיר לחתום בשמו על אישור משכנתא לעובדות יחידת הטאבו- יש להעביר לבחינת המחלקה המשפטית להכנת פרוטוקול כזה במידה ואכן נדרש הדבר".*

5.13. לוחות הזמנים

באתר האינטרנט מודיעה העירייה כי משך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו הינו 30 ימי עבודה מיום הגשת הבקשה.

תהליך קבלת האישור לטאבו מכיל תאריכים שונים: מועד ההגשה, מועד סיום בדיקת חבות בארנונה, מועד סיום מדידת שטח הנכס, מועד הגעה לעובד היטלי השבחה, מועד תשלום היטל ההשבחה וכד'.

ממצאים

הביקורת מעירה כי עובדות יחידת טאבו אינן עוקבות אחר התקדמות ועמידה בלוחות הזמנים בטיפול בבקשה לאישור טאבו.

תהליך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו מורכב ממספר תחנות ביניים, כגון הטיפול ביחידת אישורים לטאבו, בדיקת חבות בהיטל השבחה, מדידת שטח הנכס ואיתור חריגות בניה, תשלום אגרה והפקת האישור. מהביקורת עולה כי העירייה אינה מנהלת את נתוני תאריכי הטיפול בבקשה בכל אחת מהתחנות ולכן לא קיימת אפשרות לאמוד את העמידה בלוחות הזמנים.

בנוסף לכך, התושב מקבל את טופס הבקשה ונדרש להגיע למחלקות הרלוונטיות של העירייה, להמתין בתורים כדי לקבל אישור על הטופס הבקשה ולחזור שוב ליחידת טאבו לצורך התשלום וקבלת האישור. לדעת הביקורת, **נכון שהתושב יידרש לפנות ליחידת טאבו בלבד**, אשר תעביר את תיק הבקשה למחלקות הרלוונטיות ותהיה בקשר עם התושב.

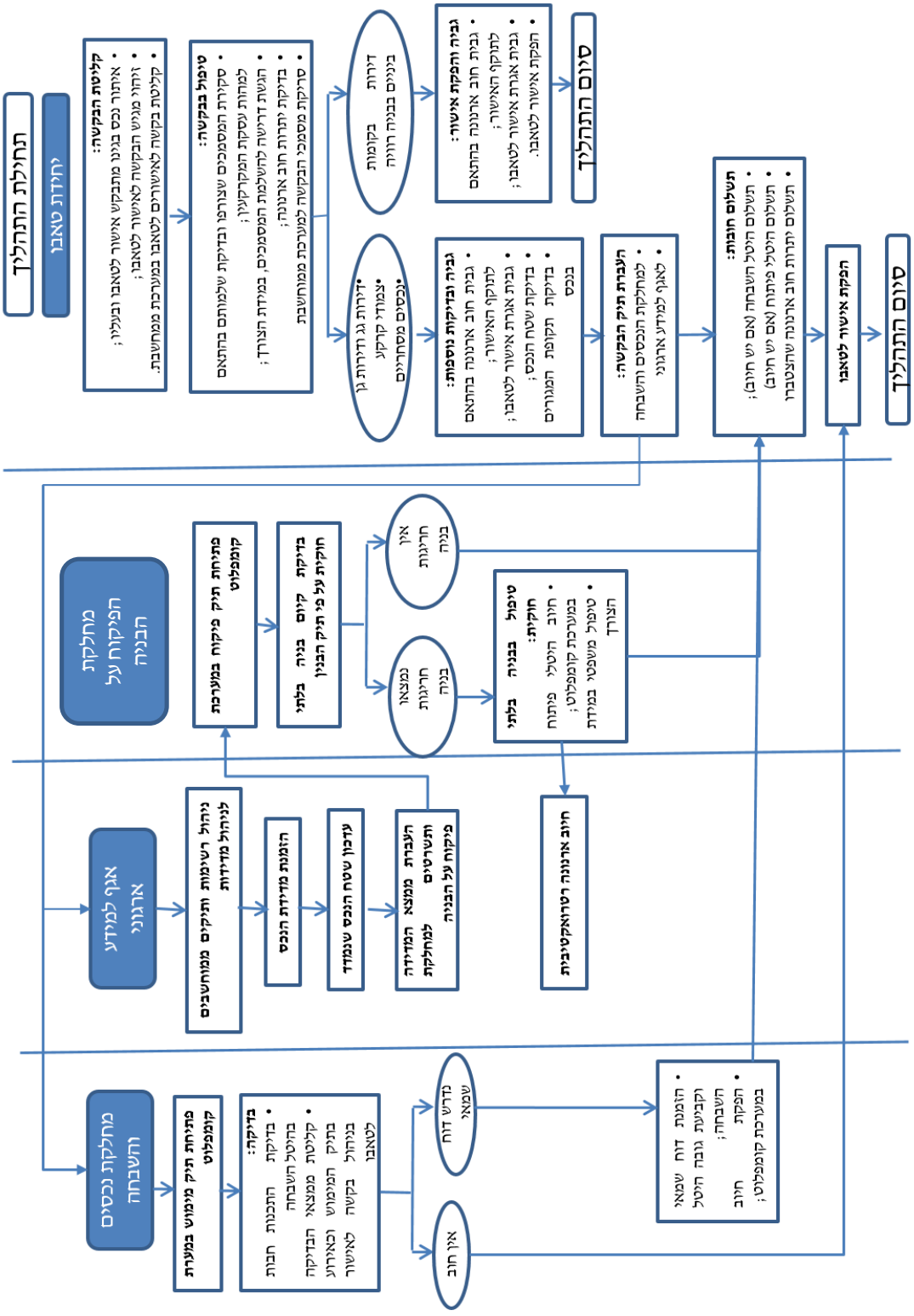
<u>המלצות הביקורת</u>

5.13.1. יש לתעד את מועדי הטיפול בבקשה לאישור לטאבו ולנהל מעקב אחר עמידה בלוחות הזמנים.

5.13.2. מומלץ כי יחידת טאבו תעביר את התיק הבקשה לאישור לטאבו לכל המחלקות הרלוונטיות של העירייה ותעמוד בקשר עם התושב .

__מנהל מחלקת שירות באגף הכספים מסר בתגובתו לטיוטת הדוח__ כי "מאחר והעבודה ביחידת הטאבו הפכה להיות מורכבת יותר בשנים אחרונות ונוספו לה מטלות לא מעטות, בשיתוף עם אגף משאבי אנוש יש להתאים את הגדרת תפקיד העובדים במערכת משאבי אנוש לתפקידם בפועל. __גזבר העירייה הוסיף__ כי "אנו סבורים כי הדבר החשוב ביותר ויש להפנות לשם כך את תשומת לבו של אגף משאבי אנוש להגדרות תפקידים חדשים ולתמרוץ העובדים".

נספח א' – תרשים עזר לתהליך אישורים לטאבו



נספח ב' – דוגמה להודעה באתר האינטרנט של אחת הרשויות המקומיות

בנושא הטיפול בבקשה לאישור לטאבו

בהתאם להוראות סעיף 324 לפקודת העיריות ובהתאם להוראות סעיף 1 לתקנות התכנון והבנייה, תשמ"א – 1981, העירייה תעניק תעודה המאשרת , כי כל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס (על אותו נכס) סולקו במזומן ובמלואם. לצורך זה יש לפרוע את כל החובות, כולל היטל השבחה, החלים והמגיעים לעירייה ו/או לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בפתח תקוה,בגין הנכס הרשום והמבוקש, לתקופת חשבון תקופתי נוסף או עד ה- 31 בדצמבר של אותה שנה, לפי המוקדם שביניהם.
תשלום יתרת החוב ייעשה במזומן או בכרטיס אשראי בלבד.
לבעלי הוראות קבע בבנק יינתן אישור שתוקפו עד לתקופה שבגינה נפרעה הוראת הקבע.
קבלת התעודה כרוכה בתשלום אגרה, המתעדכנת מעת לעת.
קבלת התעודה תינתן במשרדי אגף ההכנסות יחידת מגורים/ עסקים תוך 30 ימי עבודה מיום הבקשה למעט מקרים מיוחדים.*

***מקרים מיוחדים - דירות גג, דירות פרטיות, דו משפחתי, , קוטג'ים , בניין עד 8 דיירים ,דירות מושכרות , מגרשים, עסקים ותעשיה**

המסמכים הדרושים לביצוע העברה בטאבו:

למגורים ועסקים

1. צילום חוזה מכר/חכירה הכולל תאריך מדויק של מסירת החזקה.
2. נסח טאבו מעודכן או רישום זכויות בחברה המשכנת או חוזה חכירה במנהל מקרקעי ישראל, עדכניים .
3. צילום ת.ז. או ח.פ/ח.צ של הקונה .
4. צילום חוזה שכירות לתקופה הנוכחית במידה והנכס מושכר.

צו בית משותפים

1. צילום חוזה מכר / רכישה/ הסכם קומבינציה.
2. נסח טאבו או רישום זכויות בחב' המשכנת או חוזה חכירה במינהל מקרקעי ישראל מעודכנים .
3. תשריט בית משותף ותקנון בית משותף

העברת בעלות עפ"י צו ירושה

1. צו ירושה חתום ע"י בית משפט .
2. נסח טאבו מעודכן או רישום זכויות בחב' המשכנת או חוזה חכירה במינהל מקרקעי ישראל מעודכנים.
3. צילום ת.ז. או ח.פ/ח.צ של הקונה .

העברת בעלות ללא תמורה

1. תצהיר חתום ע"י המעביר ועו"ד נוטריון (עם תמורה או ללא תמורה).
2. תצהיר חתום ע"י המקבל ועו"ד נוטריון(עם תמורה או ללא תמורה).
3. הסכם גירושין חתום ע"י בית משפט ותעודת גירושין.
4. נסח טאבו מעודכן או רישום זכויות בחב' המשכנת או חוזה חכירה במינהל מקרקעי ישראל מעודכנים.
5. צילום ת.ז. או ח.פ/ח.צ של הקונה .

העברה ע"י כונס נכסים

1. צילום חוזה מכר / רכישה .
2. נסח טאבו או רישום זכויות לחברה או חוזה חכירה במ.מ.י מעודכנים.
3. צו מינוי ככונס הנכסים החתום ע"י בית המשפט.
4. אישור חתום ע"י הוצאה לפועל על מכירת הנכס .
5. צילום ת.ז. או ח.פ/ח.צ של הקונה .

אישור לצורך משכנתא

1. נסח טאבו מעודכן או רישום זכויות בחב' המשכנת או חוזה חכירה במינהל מקרקעי ישראל מעודכנים

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא אישורים לטאבו

- **העירייה בוחנת את המלצת הביקורת לשינוי התהליך הקיים כיום בעירייה.**

1. **סעיף 5.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יכתב נוהל עבודה בנושא הטיפול בבקשות לטאבו שיכלול את כל הגורמים הקשורים לנושא.

2. **סעיף 5.2.1, 5.2.2, 5.3.1.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן כיצד ניתן ליישמו. בנוסף לכך, באתר האינטרנט ההנדסי, תיבנה מחיצה לנושאי היטלי השבחה ואישורים לטאבו כולל הטפסים הנדרשים.

3. **סעיף 5.3.1.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כל הבקשות לאישור לטאבו יוגשו ליחידת הטאבו בלבד.

4. **סעיף 5.3.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן כיצד ניתן ליישמו.

5. **סעיף 5.3.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

6. **סעיף 5.3.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן אל מול החברה לאוטומציה בדבר האפשרות למספור הבקשות באופן ממוחשב.

7. **סעיף 5.3.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והיישום יבחן.

8. **סעיף 5.4.2.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן אל מול החברה לאוטומציה בדבר האפשרות למספור הבקשות באופן ממוחשב.

9. **סעיף 5.4.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיבחן האפשרות לסרוק את המסמכים או למערכת האוטומציה או למערכת הקומפלוט.

10. **סעיף 5.4.3.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הטופס יבנה על פי תהליכי העבודה.

11. **<u>סעיף 5.4.3.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לתיעוד כל הנתונים הקיימים בטופס הבקשה.

12. **<u>סעיף 5.6.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיבדק האפשרות לממשק ממוחשב בין מערכת האוטומציה למערכת קומפלוט.

13. **<u>סעיף 5.7.4</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן במסגרת תהליך העבודה .

14. **<u>סעיף 5.7.5</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

15. **<u>סעיף 5.8.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

16. **<u>סעיף 5.8.7</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

17. **<u>סעיף 5.8.8</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. חישוב היטלי הפיתוח והחיוב יתבצע על ידי מח' חשבות באגף ההנדסה.

18. **<u>סעיף 5.8.9</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

19. **<u>סעיף 5.9.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

20. **<u>סעיף 5.9.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

21. **<u>סעיף 5.9.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

22. **<u>סעיף 5.10.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן אל מול החברה לאוטומציה.

23. **<u>סעיף 5.10.2</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

ביקורת סוגיות
בנושא
הפיקוח העירוני

ביקורת סוגיות במחלקת הפיקוח העירוני

1. מבוא

העיר רמת גן משתרעת על פני 13,700 דונם וחיים בה כ- 150 אלף תושבים, נתון הממקם אותה במקום ה-10 בישראל מבחינת צפיפות תושבים לדונם בישראל (במקום ה-4 מבין הערים הגדולות). המחלקה לפיקוח עירוני בכפיפות ארגונית לאגף הביטחון והאכיפה ומבצעת פעילות לאכיפת חוקי העזר העירוניים. הפקחים העירוניים פועלים לשמירה על ניקיון וסדר במרחב הציבורי, תוך דגש על שרות לתושבים.

2. מטרות הביקורת

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

2.1. בחינת המבנה הארגוני, כוח האדם ושיטות העבודה במחלקה.

2.2. תפקיד המחלקה באירועים המוניים.

2.3. בחינת הפיקוח בחתך חוצה ארגוני.

3. מתודולוגיה

3.1. פגישות עם מנהל אגף הביטחון והאכיפה.

3.2. פגישות עם ס/מנהל אגף הביטחון והאכיפה ועם מנהל מח' הפיקוח והשיטור העירוני.

3.3. פגישות עם מספר עובדים במחלקה - סגן מנהל המחלקה, מזכירת המחלקה ופקחים.

3.4. פגישות עם מנהלים מחוץ למחלקת פיקוח עירוני - סמנכ"ל מנהל ותרבות (לשעבר), מנהל אגף שפ"ע, מנהלת מחלקת תרבות ואירועים, נציג התובע העירוני.

3.5. פגישות עם אנשי מקצוע מחוץ לעירייה - מנהלי מחלקות פיקוח ברשויות אחרות, חברות לשיווק אמצעים טכנולוגיים לרשויות.

3.6. עריכת סיורי ביקורת ברחבי העיר.

3.7. ניתוח נתונים מתוך דו"חות, יומני עבודה, דו"חות היעדרות, תקציב העירייה, נתוני פניות ציבור.

3.8. איסוף וניתוח חומר עזר נוספים: חוקי עזר ומידע מרשויות מקומיות אחרות.

3.9. הביקורת בוצעה בחודשים מאי-דצמבר 2016.

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

תגובות מנהל אגף הביטחון והאכיפה וס/מנהל אגף הביטחון והאכיפה ומנהל הפיקוח והשיטור העירוני שולבו בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מציינת את שיתוף הפעולה של בעלי התפקידים בעירייה בכלל ושל עובדי אגף הביטחון והאכיפה ומחלקת הפיקוח העירוני בפרט.

4. ממצאים עיקריים

<u>מבנה ארגוני, כוח אדם ושיטות עבודה</u>

4.1. במחלקת הפיקוח העירוני אין הגדרות תפקידים לכל בעלי התפקיד במחלקה, ובכלל זה למנהל ולסגן מנהל המחלקה. (סעיף 6.3).

4.2. מפתח התקינה על פיו נקבע תקן של 34 עובדים אינו תואם את פעילות המחלקה. כמו כן, התקן אינו כולל תקנים למשימות קיימות אשר המחלקה מבצעת בפועל (סעיף 5.6).

4.3. מאבטח לשכת ראש העיר הינו חלק ממצבת כוח האדם של המחלקה, ומסווג כפקח. לכן מצבת הפקחים בפועל, הזמינה למשימות המחלקה, הינה 24 ולא 25. (סעיף 5.7).

4.4. נהלי העבודה במחלקת הפיקוח העירוני חסרים ולא מעודכנים (סעיף 6.4).

4.5. לא קיימת הגדרת יעדים או מדדי ביצוע למחלקת הפיקוח העירוני בקשר עם תפקידיה (סעיף 6.5).

4.6. מהביקורת עולה כי תכנית העבודה השנתית של המחלקה לוקה בחסר ואינה אלא רשימת יעדים כללית. כמו כן, תכנית העבודה השבועית הינה ברמת סידור עבודה שבועי (סעיף 6.6).

4.7. אין התאמה בין תכנית העבודה השנתית לסקירת העבודה התלת חודשית (סעיף 6.6.2)

4.8. נמצא שימוש לא יעיל באמצעי ניידות של הפקחים (ניידות סיור, קטנועים וכד') (סעיפים 7.1 , 7.2.).

4.9. מחסור באמצעי מעקב ובקרה על פעילות הפקחים (סעיף 7.4)

4.10. משרדי המחלקה ומיקומם לוקים בחסר ואינם יעילים לפעילות מחלקת הפיקוח העירוני (סעיף 7.8).

4.11. לא קיים קישור בין שתי מערכות המידע העיקריות אשר נמצאות בשימוש מחלקת הפיקוח העירוני: מערכת הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות לבין מערכת פניות הציבור. בנוסף, מיומנויות השימוש במערכות אלו של המשתמשים לוקה בחסר (סעיף 7.9).

<u>אכיפה</u>

4.12. מדיניות האכיפה של העירייה אינה מאושרת על ידי הדרגים הבכירים בעירייה ואינה באה לידי ביטוי במסמכים מעוגנים ורשמיים המחייבים את העובדים במחלקת הפיקוח העירוני. בנוסף, קיים חוסר התאמה בנושאים הבאים לידי ביטוי בטיפול בפניות הציבור לעומת היקף המשאבים המוקצה לנושא (סעיפים 8.2, 8.4).

4.13. קיים קושי מובנה להביא לידי אכיפה פעילה ואפקטיבית בעת טיפול בפניות ציבור (סעיף 8.10).

4.14. הליך גביית הקנסות הינו ארוך ויעילות האכיפה נמוכה (סעיף 8.17).

<u>תפקיד המחלקה באירועים המוניים</u>

4.15. אין עיגון של תפקידי ותחומי אחריות של מנהל אגף בטחון ואכיפה בהוראות המנכ"ל ובנהלי עבודה (סעיף 9.7).

4.16. נושא הבטיחות והתארגנות העירייה על מחלקותיה השונות אינו מעוגן בנוהל מוסדר ומעודכן (סעיף 9.6).

בחינת הפיקוח בחתך חוצה ארגוני

4.17. קיימת זהות מלאה בתחומי האכיפה של "הסיירת הירוקה" ושל הפיקוח עירוני (סעיף 10.2).

4.18. העירייה מפעילה 100 פקחים שונים במחלקות השונות ויש מקום לבחון **שילוב כוחות הפיקוח תחת גוף** אחד (סעיפים 10.9 ,10.11).

תיעוד תמונות מסיור ביקורת ברחבי העיר:

4.19. הביקורת ערכה סיור ברחבי העיר ותיעדה את רחובות העיר בשעות שונות של היום ונמצאו ליקויים שלא תוקנו (סעיף 11).

5. מבנה ארגוני, כוח אדם ושיטות עבודה

5.1. מחלקת הפיקוח העירוני בעירייה הינה אחד מגורמי האכיפה העיקריים בעיר. המחלקה מבצעת פעילות לאכיפת חוקי העזר העירוניים, על מנת לשמור על הסדר הציבורי והניקיון בעיר.

5.2. מחלקת הפיקוח העירוני פעלה עד לפני כשנתיים בכפיפות לאגף שפ"ע בעירייה. כחלק מבחינה ארגונית של מבנה העירייה הוחלט על הקמת אגף הביטחון והאכיפה בעירייה. מחלקת הפיקוח העירוני הוכפפה אליו יחד עם השיטור העירוני.

5.3. תפקידיה השונים של מחלקת הפיקוח העירוני הוגדרו במסמך "משימות מחלקת הפיקוח העירוני וסדרי עדיפויות לביצוע", אשר הוכן ע"י מנהל האגף. המסמך כולל 18 משימות שונות המחולקות לפי עדיפות ביצוע (נספח א').

מבנה המחלקה וכוח אדם

5.4. במחלקת הפיקוח העירוני 29 עובדים (תקן המחלקה הינו 34) על פי החלוקה הבאה:

תפקיד	תקן	מצבה פעילה
מנהל מחלקה	1	1
סגן מנהל מחלקה	1	1
מנהלת יחידה לארגון ובקרה	1	1
מזכירת מחלקה ו- CRM	1	1
סה"כ הנהלה	**4**	**4**
פקחים	30	25
סה"כ למחלקה	**34**	**29**

5.5. מנהל המחלקה משמש, בנוסף לתפקידו, גם כסגן מנהל אגף הביטחון והאכיפה. לדבריו ולדברי מנהל האגף, עיקר זמנו של מנהל המחלקה מוקצה למילוי משימותיו כסגן מנהל האגף. **סגן מנהל המחלקה הינו הלכה למעשה מנהל מחלקת הפיקוח העירוני.**

5.6. מפתח התקינה לפיו נקבע תקן של 34 עובדים למחלקה אינו תואם את פעילות המחלקה בפועל. כך למשל, על פי התקן למחלקה מוגדרים 3 מנהלי משמרות, וזאת על אף שבפועל יש רק 2 משמרות של הפיקוח (משמרת הלילה הינה באחריות השיטור העירוני). בנוסף, התקן אינו כולל תקנים למשימות קיימות אשר המחלקה מבצעת בפועל.

5.7. מאבטח לשכת ראש העיר הינו חלק ממצבת כוח האדם של המחלקה, **ומשווג כפקח**. לכן מצבת הפקחים בפועל, הזמינה למשימות המחלקה הינה 24 ולא 25.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.8. הביקורת ממליצה כי מאבטח לשכת ראש העיר יוצא ממצבת כח אדם של הפקחים וישובץ בהתאם לעיסוקו.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *בנוגע לסעיף 5.5 – "הנושא יטופל ויתוקן אל מול המשימות".*
- *בנוגע לסעיף 5.6 – "התקן אכן אינו תואם אל מול המשימות וביקשנו לבצע ארגון מחדש ובהתאם למשימות".*
- *בנוגע לסעיף5.8– "מקבל המלצת המבקר. בעבר היה מאבטח מחברה חיצונית שנקלט והוצב על תקן פקח, דבר שגרע פקח מהתקן."*

6. נהלים ושיטות עבודה

6.1. להלן טבלה המפרטת את אופן פעילות הפקחים במחלקה במהלך שבוע שגרתי (ללא אירועים המחייבים הערכות מיוחדת):

		ימים א'-ה'	יום ו'	יום שבת
משמרת ראשונה	ניידת צפון	2 פקחים	2 פקחים	2 פקחים
	ניידת דרום	2 פקחים	2 פקחים	
	סיור עירוני	1 פקח - קטנוע	1 פקח – קטנוע	
	פטרול הרצל - ביאליק	1 פקח - רגלי	1 פקח – רגלי	
	תל השומר	1 פקח - קטנוע	1 פקח – קטנוע	
	בורסה	1 פקח - רגלי	1 פקח – רגלי	
	מדור כלבים עישון	3 פקחים - מנהל מדור, פקח ברכב פרטי, פקח על קטנוע	3 פקחים - מנהל מדור, פקח ברכב פרטי, פקח על קטנוע	
	סה"כ למשמרת	**11 פקחים**	**11 פקחים**	**2 פקחים**
משמרת שניה	ניידת צפון	2 פקחים	2 פקחים	
	ניידת דרום	2 פקחים		2 פקחים
	פטרול כלל עירוני			
	פטרול הרצל - ביאליק			
	תל השומר	1 פקח - קטנוע		
	בורסה	1 פקח - רגלי	1 פקח – רגלי	
	מדור כלבים עישון			
	סה"כ למשמרת	**6 פקחים**	**3 פקחים**	**2 פקחים**
	סה"כ יומי	**17 פקחים**	**14 פקחים**	**4 פקחים**

6.2. מהביקורת עולה, כי לאור העובדה, שמחלקת הפיקוח עובדת 7 ימים בשבוע, סידור העבודה היומי אינו יכול לכלול את כלל מצבת הפקחים, זאת על מנת לאפשר לפקחים ימי מנוחה.

6.3. מהביקורת עולה כי חסרות הגדרות תפקיד לבעלי התפקידים הבאים במחלקה: סגן מנהל המחלקה, מנהל משמרת הפיקוח ומנהלי היחידות השונות (עישון, צואת כלבים, שלטים).

6.4. נהלי העבודה במחלקת הפיקוח העירוני חסרים ולא מעודכנים. למחלקה כיום רק מספר נהלים אשר נכתבו בעבר, בזמן כפיפות המחלקה לאגף שפ"ע. לדברי מנהל האגף, נהלים אלו נושאים את לוגו אגף שפ"ע אך תוקפו מחדש על ידי מנהל מחלקת הפיקוח העירוני.

6.5. מדד הביצוע היחיד הקיים במחלקה הינו סגירה ומתן התייחסות לפניות ציבור במועדן. לא מוגדרים למחלקה כל יעדים או מדדי ביצוע בקשר עם אף אחד מתפקידיה, **לא קיים כל מדד ביצוע** אשר הינו פונקציה להודעות תשלום (ברירת משפט) או הודעות/התראות שניתנו, או **מדד אחר אשר יכול להוות ביטוי ליעילות האכיפה והפעילות המתבצעת על ידי הפקחים.**

6.6. המחלקה עובדת על פי תכנית עבודה כללית שנתית וכל שבוע יוצאת תכנית עבודה שבועית. כמו כן, כל שלושה חודשים יוצא דו"ח סקירת עבודה מתומצת המוגש להנהלת העיר. מהביקורת עולה כי תכנית העבודה השנתית אינה **אלא רשימת יעדים כללית, ואילו תכנית העבודה השבועית הינה ברמת סידור עבודה שבועי.**

6.6.1. תכנית העבודה השנתית מפרטת רשימת פרויקטים אשר המחלקה מתכוונת לבצע לרבות חלוקה לשלבים. תכנית העבודה אינה כוללת כל התייחסות **למועד** ביצוע השלבים, **וברובה כתובה ברמה של כותרות כלליות.** לדוגמא: פרויקט הגברת האכיפה במרחב הבורסה מחולק לשני שלבים: הדרכה והגברת אכיפה. אין כל פירוט נוסף, מתי מתוכנן המהלך? מתי יהיו ההדרכות? ומה הם לוחות הזמנים להגברת האכיפה. אין כל התייחסות לתקציב - מה הן העלויות הצפויות של הגברת האכיפה במרחב הבורסה? יצוין כי התכנית השנתית נכתבה ע"י יועץ חיצוני, ואינה מהווה מסמך פנימי של המחלקה ו/או האגף.
תכנית עבודה שנתית אגפית, אמורה להיגזר מהתוכנית האסטרטגית הכוללת של העירייה ולהוות יישום של תכנית העבודה השנתית העירונית. על תכנית העבודה השנתית לקבוע מטרות, להגדיר יעדים, ולפרט משימות. במסגרתה מוגדרים השותפים והמשאבים. תכנית העבודה צריכה להיות אופרטיבית ומדידה **לרבות קביעת לו"ז לביצוע המשימות.**

6.6.2. לביקורת הוצג דו"ח הסקירה התלת חודשי שהינו מסמך המפרט את רשימת האירועים שהיו בשלושת החודשים הקודמים להצגתה ואינה תכנית עבודה. מהביקורת עולה כי אין התאמה בין תכנית העבודה השנתית לסקירה התלת חודשית. יתרה מכך, גם רשימת האירועים המתכוננת בעיר הינה כללית ואין בה כל מידע המאפשר לתכנן באמצעותה קדימה. אין כל התייחסות לתכנית פיתוח עובדים, הדרכות והשתלמויות, חופשות מתוכננות וכד'.

6.6.3. תכנית העבודה השבועית הינה למעשה סידור עבודה המכיל בתוכו את הפרטים הבאים:
חלוקת הפקחים למשמרות ועמדות, כולל במידת הצורך שיבוץ פקחים נוספים לאירועים מיוחדים, חופשות והשתלמויות של פקחים. בנוסף כוללת התכנית סידור עבודה, קביעה של נקודות תצפית או סיורים יזומים שעל הפקחים לבצע במהלך המשמרת (אכיפת תקנות עישון במבנים מסוימים, תצפית על גינות ציבוריות לאיתור צואת כלבים וכד'). הביקורת

לא מצאה כל התייחסות בתכניות העבודה השבועיות לפרויקטים אשר צוינו בתכנית העבודה השנתית.

<u>המלצות הביקורת:</u>

6.7. להגדיר תפקידים לבעלי התפקידים במחלקה.

6.8. להשלים ולעדכן את נהלי המחלקה.

6.9. להכין תכנית עבודה אופרטיבית בה יוגדרו יעדים ומדדים לביצוע. בנוסף, לערוך תכנית מעקב על התקדמות תכנית העבודה על בסיס רבעוני/חצי שנתי.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 6.3 ו-6.7 – "קיים למעט בעלי תפקיד שהוגדרו: סגן מנהל אגף, סגן מנהל מחלקה, מנהלי משמרות (מנהלי משמרת לפיקוח, מנהל משמרת לצואת כלבים ועישון ומנהל יחידת הסיור) יבוצע עדכון בנוהל הקיים".*
- *לגבי 6.5 – "באופן עקרוני אין מדדי ביצוע לדוחות. המבוקר אינו רואה עין בעין את נושא מספר הדוחות כמדד ובהחלט הנושא השירותי הינו המדד המוביל ולא מדד הדוחות".*
- *לגבי 6.6.1 – "המסמך הוכן על ידי האגף/המחלקה במסגרת דיוני התכנית האסטרטגית והודפס על דף לוגו של חברת הייעוץ. בתוכנית 2017 יתוקן הליקוי".*
- *לגבי 6.8 – "מקבלים את ההמלצה. נקיים נוהל ויבוצע עדכון".*
- *לגבי 6.9 –" מקבלים את ההמלצה. יבוצע שינוי לאחר המלצת יועץ שיעסוק בכך".*

7. אמצעים

7.1. מחלקת הפיקוח העירוני מפעילה בכל משמרת שני סיורים על גבי ניידת (בנוסף לפקחים נוספים אשר מתניידים ללא ניידות). בכל ניידת 2 פקחים. לטענת מנהל המחלקה וסגנו, השימוש ברכבים הינו חיוני מכיוון שהם מאפשרים לנייד אמצעים נוספים לעבודתם. בנוסף, ישנם מקרים בהם נדרש פקח נוסף לצורך אבטחה.

7.2. הביקורת סבורה כי למרות הטיעונים אשר הועלו ע"י מנהל המחלקה וסגנו, השימוש בניידות על ידי שני פקחים באותו הזמן הינו בלתי יעיל באופן מובהק, מהטעמים הבאים:

7.2.1. רוב רחובות העיר פקוקים במהלך שעות היום, דבר הצפוי להחמיר עם המשך עבודות הרכבת הקלה. בעקבות זאת, משך הזמן אשר לוקח לניידת הפיקוח להתנייד ברחבי העיר מתארך בצורה ניכרת ופוגע ביעילות העבודה.

7.2.2. ניידות הפיקוח זקוקות לאפשרות חנייה סמוך למקום האירוע, אשר ברובם המוחלט של המקרים אינה קיימת. הפקחים נאלצים לחנות במרחק רחוק מהמקום ואז ללכת ברגל כברת דרך, או לחנות באופן בלתי חוקי במקום אסור ולהשאיר את אחד הפקחים ברכב.

7.2.3. ברובם המכריע של הסיורים השגרתיים אין כל צורך בשני פקחים בו זמנית, כפי שעולה בברור מהעובדה כי יתר הפקחים בעיר (ואף בערים אחרות) **מבצעים את עבודתם ללא גיבוי**. במידה ועולה חשש כי מדובר באירוע אשר מצריך יותר מפקח אחד, ניתן כמובן לשלוח שני פקחים אשר יגיעו כל אחד עצמאית למקום. עיריית תל אביב, לדוגמא, מפעילה

מספר רב של פקחים רגליים, כאשר בנוסף אליהם פועלים פקחים בניידות אשר מסייעות לנייד את הפקחים הרגליים. על פי רוב, ניידות הפיקוח מופעלות על ידי פקח אחד בלבד.

7.2.4. יכולתו של פקח לאתר מפגעים תוך כדי נסיעה **ברכב הינה מוגבלת**, לעומת פקח הנע רגלית או אפילו לעומת פקח המתנייד בקטנוע.

7.2.5. **להערכת הביקורת, הקצאת שני פקחים לניידת מצמצת את פוטנציאל ויעילות האכיפה ב-50 אחוז.**

7.2.6. עלות הרכישה והאחזקה של הרכבים הינה גבוהה באופן ניכר לעומת אלטרנטיבות אחרות הקיימות בשוק, כדוגמת: קטנועים, אופניים, סגוואי ועוד.

7.3. מהביקורת עולה כי אחד הפקחים משתמש ברכבו הפרטי לצורך התניידות במהלך משמרתו, וזאת על אף שהוא מצוות למשמרת אשר בה הוא אמור לסייר רגלית או על גבי קטנוע. היה וחלילה הפקח יהיה מעורב עם רכבו בתאונה, ניתן לראות את העירייה כאחראית לא רק לפעילות העובד אלא גם לרכב ומצבו התחזוקתי.

7.4. **מהביקורת עולה כי לא קיימת כל מערכת לאיתור, מעקב ושליטה על מיקום הפקחים בזמן אמת:** לא על ידי איכון הרכבים, מכשירי הסלולר או כל אמצעי אחר. איתור מקום רכבי הפיקוח הינו אמצעי חשוב למעקב ובקרה על פעילות הפקחים, כלי שליטה מרכזי בידי מנהל המשמרת בעת הקצאת משימות, ובעיקר אמצעי לאיתור פקחים במצב חירום או מצוקה.

<u>המלצות הביקורת</u>:

7.5. הביקורת ממליצה לבחון את שיבוץ מספר הפקחים לניידת וההשפעה על יעילות עבודת הפקחים, ובתוך כך לבחון שימוש באמצעי התניידות נוספים.

7.6. הביקורת ממליצה להתקין אמצעי מעקב לאיתור מיקום הרכב ו/או הפקחים.

7.7. הביקורת ממליצה לא לאפשר לפקחים להשתמש ברכבם הפרטי לצורך משימות פיקוח.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 7.2-7.1 ו – 7.5 – "תבוצע בחינה מחודשת לשיטת עבודת הפיקוח. מקבלים את המלצת המבקר. נעשתה פניה במסגרת תכנית שנתית לרכישת כלי ניוד למפקחים (קטנועים וכיו"ב)".*
- *לגבי 7.3 – "העובד מקבל אחזקת רכב כמשמעותו בחוק ניוד לצרכי עבודתו בשגרה".*
- *לגבי 7.4 – "בימים אלו נבחנת מערכת לאכיפה שישולב בה פרמטר של מעקב ובקרה".*

<u>מרכז בקרה ושליטה</u>

7.8. משרדי המחלקה נמצאים ברחוב התע"ש באזור הבורסה בפינה הצפון מערבית של העיר. המשרדים הינם נקודת התארגנות לתדריך ותחקיר בכל משמרת, ומהווים את מרכז הבקרה והשליטה של המחלקה.

7.8.1. מהביקורת עולה כי רק משרדו של סגן מנהל המחלקה ומנהל המשמרת ממוקם במשרדי המחלקה, ואילו המשרדים של מנהל המחלקה ושתי רכזות המחלקה ממוקמים במשרדי האגף (ברחוב ז'בוטינסקי). הביקורת לא מצאה כל סיבה או הצדקה למיקום המנותק של משרד רכזות המחלקה ומנהל המחלקה משאר המחלקה.

7.8.2. **מהביקורת עולה כי משרדי המחלקה מוזנחים ובמצב תחזוקתי ירוד.**

7.8.3. מהביקורת עולה כי מעבר לחזות המשרד, **מיקום המשרד גורם לבזבוז זמן ניכר** של הפקחים בזמן ההתניידות לאזור הפעולה המוגדר להם. בשעות הבוקר הזמן הדרוש לניידת הפיקוח להגיע ממשרדי המחלקה ועד לאזור תל השומר, למשל, הינו למעלה מ -45 דקות.

7.8.4. יש להקצות שטח משרדי אשר יתאים בגודלו ובתכנונו **לכל פעילות המחלקה**.

7.8.5. כאמור, משרדם של סגן מנהל המחלקה ומנהל המשמרת נמצאים במשרדי המחלקה. אמצעי השליטה והבקרה היחידים הקיימים הינם מחשב שולחני בסיסי המחובר למערכת הודעות על תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות של הפקחים, וכן למערכת פניות הציבור של המוקד העירוני. מהביקורת עולה כי ניתן לאפשר גישה למערכות אלו מתוך מחשב נייד או כל אמצעי נייד אחר, **ובכך לאפשר למנהל המשמרת וסגן מנהל המחלקה לייצר מענה איכותי בשטח כאשר הם מחוץ למשרד.**

7.9. שתי מערכות המידע העיקריות של המחלקה (מערכת הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות, ומערכת פניות ציבור) **הן נפרדות**. משמעות הניתוק בין המערכות הינה בכך שלא ניתן לבצע קישור בין פניות ציבור לבין פעילות אכיפה (מתן דו"חות או התראות) שבוצעה בפועל. לא נעשה כל ניסיון לייצר חיבור בין המערכות או להצליב מידע בין המערכות **על מנת לשפר את מתן השירות לאזרח והתייעלות המחלקה.**

7.10. **הביקורת מעירה כי** סגן מנהל המחלקה וראש מדור מודעות פירטיות וצואת כלבים (אשר משמשים כמנהל המחלקה וראש משמרת בוקר בהתאמה) יודעים להפעיל את תוכנת הודעות תשלום קנס(ברירת משפט) והודעה/התראה ואת תוכנת פניות הציבור **באופן בסיסי וחלקי בלבד.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.11. מומלץ לבחון מחדש אפשרויות אחרות לגבי שימוש במתקנים קיימים של העירייה, על מנת לאפשר לפקחים להתארגן בצורה נאותה לפני ואחרי משמרת וזאת מבלי לשכור משרדים גדולים אשר יעמדו ריקים רוב היום.

7.12. מומלץ לבחון את השילוב בין המערכות שבשימוש המחלקה (מערכת הודעת תשלום קנס והודעות/התרעות ומערכת פניות ציבור).

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 7.8 ו 7.8.2 – "הנושא עלה לפורום מנכ"ל ומחכים להחלטה בנושא לשיפוץ או לחילופין העברתם למיקום אחר. מקבלים את המלצת המבקר על הצורך להעברת המחלקה על מנת לתת סביבת עבודה נאותה לעובדים."*
- *לגבי 7.10 – " יערך ריענון בהפעלת משתמש למפקחים".*
- *לגבי 7.11 –" מנהל האגף מקבל את המלצת המבקר בנושא."*
- *לגבי 7.12 – "מקבלים את ההמלצה. הנושא נבחן בימים אלו למערכת אחידה."*

8. מדיניות אכיפה

8.1. משימות המחלקה הוגדרו על ידי מנהל האגף [במסמך "משימות מחלקת הפיקוח העירוני וסדרי עדיפויות לביצוע" (נספח א')], ואף הוגדרו להם סדרי עדיפויות.

8.2. מדיניות האכיפה של העירייה אינה מאושרת על ידי הדרגים הבכירים בעירייה ואינה באה לידי ביטוי במסמכים מעוגנים ורשמיים המחייבים את העובדים במחלקת הפיקוח העירוני.
לפקחים לא הועבר כל מסמך כתוב המפרט את מדיניות האכיפה (לדוגמא: מתי יש לתת הודעת תשלום קנס (ברירת משפט), מתי הודעה/התראה ומתי רק אזהרה שבעל-פה), אלא רק **הנחיות בעל-פה.** הפקחים מפעילים שיקול דעת עפ"י הבנתם על מנת לקבוע כיצד לפעול במהלך המשמרת שלהם, וזאת בכפוף להנחיות המוגדרות להם בתוכנית העבודה היומית ובתדרוך מנהל המשמרת.

<u>המלצת הביקורת:</u>
הביקורת ממליצה לגבש ולאשר מדיניות אכיפה.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>
לגבי 8.2 – "מקבלים את ההמלצה. הנושא יטופל לאישור במסגרת תכנית העבודה האגפית אל מול מנכ"ל העירייה".

8.3. על מנת לבחון כיצד באה לידי ביטוי מדיניות האכיפה, הביקורת ביצעה בחינה של התפלגות הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות שניתנו בחלוקה לתחומים השונים, וכן השוואתם לתלונות הציבור בנושאים אלו (הנתונים הינם לתאריכים 26/01/2016– 24/07/2016).

<u>פניות ציבור שהתקבלו במוקד העירוני בחלוקה לפי נושאים:</u>

תחום	סיווג נושאים על פי מוקד עירוני	סה"כ פניות	הערות
כלבים	• שוטטות כלבים עם בעלים • צואת כלבים - תצפית	333	
עישון	• עישון במקום ציבורי	1	נמצאו מספר תלונות אחדות נוספות בתחום זה בסיווגים שונים.
ערעורים ותלונות על מפקחים	• תלונה על מפקח - תברואה פיקוח • ערעור על דו"ח תברואה • תלונה על טיפול - פיקוח עירוני	33	
אתרי בנייה	• מכולה מלאה - פינוי • מפגע מאתר בניה - שיפוצים • פסולת בניין בשטח ציבורי	637	

פסולת וביוב	• אופניים נטושים • זריקת פסולת • זריקת פסולת – תצפית • מטרד ביוב – חצר פרטית • סתימת ביוב - פתיחה - פיקוח	707	בסעיפים אלו ישנן גם תלונות בקשר עם עסקים.
תלונות על עסקים	• שונות - פיקוח ורישוי עסקים • מפגע מעסק - פיקוח • תלונה על מטרדים תברואתיים מעסקים	382	
כללי	• מטרד במקום ציבורי - פיקוח	312	סעיף כללי הכולל תלונות מכל הנושאים.
סה"כ פניות לתקופה		**2,405**	

<u>דו"חות והתראות שניתנו בחלוקה לפי נושאים:</u>

תחום	סיווג נושאים על פי סעיף עבירה	סה"כ	הערות
כלבים	• הכלב יצא מתחומי החצר ולא היה קשור ברצועה לאדם שמסוגל לשלוט בו. • זריקת גללי בעלי חיים ברחוב או בשטח ציבור. • 6(ג)-הנחת בעל חיים להלך ברחובות ללא השגחה.	274	
עישון	• (1ב) לא יחזיק אדם במקום ציבורי סיגריה, סיגר או מקטרת כשהם דולקים.	365	
פסולת וביוב	• 4-זריקת פסולת או לכלוך במקום ציבורי. • 10 (ב)-הנחת דבר בכלי קיבול ואשפה שאינו אשפה יבשה • 10 (ה)-הנחת נייר או אשפה ברחוב. • 3(ב)-שימת זבל או פסולת מחוץ לכלי קיבול. • 3(ב)-אי מילוי הודעה בדבר גיזום. • קיום מפגע בחצר לפי סעיף 5 מחוק עזר לרמת גן (מפגעי תברואה) תש"ח 1958 על • אי שמירה על ניקיון באופן המניח את דעת המפקח • 10(ו)-שפיכת מים או נוזלים לרחוב	1,006	חלק מהדו"חות הינם כלפי בעלי עסקים בעיר או אתרי בנייה.

תחום	סיווג נושאים על פי סעיף עבירה	סה"כ	הערות
אתרי בנייה	• 5(2)אי סתימת שוחה והחזרת מצב הרחוב לקדמותו. • 2(ג)-זריקת זבל פסולת או חומרי בנין בכלי אשפה. • 10(ז) זריקת גרוטאות חומרי בנין פסולת או גזם או אשפה ברחוב או בשטח ציבורי.	197	
עסקים	• 12 - שימוש בעגלה לצורך עיסוק ברוכלות ללא רישיון • 3.אי סגירת עסק בשעות שנקבעו לכך בחוק העיר • 7.הקמת רעש בשעת עיסוק ברוכלות • 5.אי סגירת בית אוכל או בית תענוג בשעות שנקבעו לכך בחוק העיר • 2(א)-הנחה או הטלה לרחוב או מעל לרחוב של כל דבר העלול להפריע לניקוי הרחוב	836	
כללי	• 10(יב)-הדבקת מודעות שלא על לוח המועצה • 2פגיעה בצומח בשטח ציבורי • 4(א)-כניסה למקום נטוע ללא היתר • 5(ג)-אי סילוק מפגע לאחר קבלת הודעה • 2(א)-אי התקנת כלי אשפה או התקנתם שלא בהתאם להוראות המפקח • 2(א)-המחזיק למעשה מקום ציבורי למעט מעלית לנשיאת בני אדם בבית מגורים יקבע בו שלטים • 2(א)-פרסום הודעה או שלט ללא רישיון • 2(ג) כיסוי או חסימה של תעלה או תא בקורת ברחוב. • 8(ג)-אי מילוי דרישה שפורטה בהודעה • 1(א)-הקמת רעש חזק או ממושך • 2(ב)-הנחתו או תלייתו של דבר העלול ליפול מעל לרחוב • 2(ב)-זריקת אשפה שלא לתוך כלי אשפה שאושרו ע"י המפקח	94	
סה"כ דו"חות והתראות לתקופה		**2,772**	

8.4. מהטבלאות ניתן לראות בברור **חוסר התאמה** בין הנושאים בפניות הציבור לעומת היקף המשאבים המוקצים לנושא. הדבר נכון בעיקר בנושא העישון במקומות ציבוריים: היכן שלציבור מעט מאוד תלונות, בפועל מוקצית 13% מהאכיפה בנושא זה, לעומת עניין אתרי הבנייה אשר מהווים כ 26.5% מתלונות הציבור **(בראש הרשימה) רק 7% מהאכיפה התבצעה בנושא זה** (בתחתית הרשימה).

<u>יעילות אכיפה</u>

8.5. הביקורת בחנה את יעילות פעילות מחלקת הפיקוח על פי שני קריטריונים: יחס הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות לפקח למשמרת, ויחס בין פניות ציבור המגיעות לכדי מתן הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעה/התראה.

<u>יחס הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות לפקח למשמרת</u>

8.6. בין התאריכים 26/1/16-24/7/16 ניתנו 966 הודעות/התראות וכן 1,806 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט). כלומר, במהלך 178 ימים, ניתנו 2,772 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) (כולל הודעות/התראות). **הממוצע הינו 15.6 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות ליום**. הנחת היסוד היא כי בכל יום עובדים כ- 16 פקחים, **כלומר, בממוצע פחות מהודעת תשלום קנס (ברירת משפט והודעה/התראה) אחת לפקח ליום.**

8.7. לטענת מנהל המחלקה וסגנו הנושא נובע כתוצאה ממדיניות המאמינה לא במתן הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות במקרים רבים אלא בשיחה ואזהרה בעל פה.

<u>יחס בין תלונות הציבור לפעילות אכיפה אפקטיבית</u>

8.8. ניכר כי מחלקת הפיקוח עושה מאמץ רב לפעול ולסגור כל פנייה או תלונה של הציבור בזמן הקצר ביותר. המחלקה שמה לעצמה מטרה לעמוד בסגירת כל התלונות והפניות בזמנים אשר הוגדרו במדיניות השירות של העירייה. **מהביקורת עולה כי המחלקה מבצעת זאת בהצלחה, במרבית המקרים.**

8.9. כמו כן ניכר, **כי רב התלונות/ פניות המתקבלות מטופלות, וישנה "סגירת מעגל" של הפקח או מישהו ממחלקת הפיקוח ישירות אל מול הפונה**, וזאת על מנת להבטיח כי הפונה ידע כי פנייתו מטופלת.

8.10. מהביקורת עולה, כי ישנו קושי מובנה להביא לידי אכיפה פעילה אפקטיבית בעת טיפול בפניות ציבור, המתבטאת במתן הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעה/התראה, וזאת מסיבות רבות. לדוגמא: בעת תלונה על לכלוך לא תמיד ניתן לאתר את הגורם המלכלך, במרבית התלונות על צואת כלבים, עד מועד הגעת הפקח הכלב ובעליו כבר אינם בנמצא, וכך גם במקרים רבים בתלונות על רעש. הביקורת סבורה כי תפקידה של מחלקת הפיקוח הינה לאכוף את חוקי העזר העירוניים, ולפיכך טיפול אפקטיבי במפגע שאותר (אם באופן יזום או על ידי פנייה חיצונית) **ראוי שיסתיים במתן הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעה/התראה.**

8.11. להלן השוואה מדגמית (חודש מאי 2016) בין תלונות ציבור שהתקבלו במחלקת הפיקוח העירוני לבין פעילות אכיפה של מחלקת הפיקוח העירוני, אשר הגיעה לכדי הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעה/התראה. היחס הרצוי הינו 1 ומעלה (על פנייה אחת ייתכן ויינתנו מספר דו"חות), על כל פנייה מחלקת הפיקוח העירוני תצליח להשלים מעגל אכיפה מלא. כפי

שהוסבר לעיל, הסיכוי להגיע לכדי פעילות אכיפה אפקטיבית בכל פנייה הינו מאוד נמוך, אך עדיין הביקורת סבורה כי השאיפה הינה להגיע לאחוז גבוה ככל האפשר.

8.12. במהלך חודש מאי 2016 התקבלו 436 פניות ציבור באופן ישיר למחלקת הפיקוח העירוני. רק ל- 59 פניות מתוכן בוצעה אכיפה אפקטיבית. **הביקורת מתייחסת לאכיפה אפקטיבית כמתן הודעה על תשלום קנס (ברירת משפט) ו/או הודעה/התראה, שהם 13.5% מסך פניות הציבור באופן ישיר למחלקת הפיקוח העירוני במהלך חודש מאי 2016.** לצורך ההשוואה המדגמית, נוטרלו מתוך הנתונים הללו תלונות חוזרות (תלונות חוזרות מוגדרות כאשר על אותו מפגע מתקבלות מספר תלונות במקביל). 13 פניות ציבור מתוך 59 פניות ציבור שתאמו להודעות תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעה/התראה היו תלונות חוזרות. מכאן, שרק ל- 46 פניות ציבור מתוך 436 פניות הציבור שהתקבלו באופן ישיר במחלקת הפיקוח העירוני בוצעה אכיפה אפקטיבית , **שהם 10.5% מכלל פניות הציבור** בתקופה המצוינת לעיל.

8.13. במהלך חודש מאי 2016 הפיקה מחלקת הפיקוח העירוני 453 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעות/התראות. מהביקורת עולה כי רק 14% (63 הודעות תשלום קנס והתראות) מפעילות האכיפה האפקטיבית ניתנה כתוצאה מפניות ציבור.

8.14. מהבדיקה עולה כי ב- 9 מתוך 10 מקרים כאשר מתגלה מפגע, הדבר אינו מוביל לכדי אכיפה אפקטיבית, **נתון זה הינו נמוך מאוד**. יצוין כי ייתכן שנתון זה הינו נמוך כתוצאה ממדיניות המחלקה שלא לתת במקרים רבים הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) או הודעות/התראות (כפי שצוין בסעיף 8.7).

<u>המלצות הביקורת:</u>

8.15. הביקורת ממליצה על ביצוע סגירת תהליך לאחר שהפקח הגיע למפגע ואיתר את הגורם וזאת באמצעות מתן התראה או הודעת תשלום קנס (ברירת קנס).

8.16. הביקורת ממליצה לקבוע מדד יעילות למחלקה, המבטא את יכולתה להביא לכדי אכיפה אפקטיבית כמענה לפניות הציבור.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 8.4 – "למהות העבודה ומדיניות העבודה אין קשר בין פניות הציבור בתהליך ובמתן ברירות משפט. מתקיימת פעילות יזומה של המחלקה שבאה לידי ביטוי בתכנית העבודה היומית גם יזום וגם לפי נקודות תורפה".*
- *לגבי 8.10 עד 8.15 – "בעת פניה על לכלוך או רעש וניתן לאיתור העבריין, ניתן טיפול כמתחייב בחוק ובמידה ולא מאותר, עובר לטיפול המחלקה הרלוונטית".*

<u>גביית תשלומי קנס</u>

8.17. על אף שתחום הגבייה להודעות תשלום קנס (ברירת משפט) אינו באחריות המחלקה, הרי שעדיין **לפעילות הגבייה השלכה על אפקטיביות האכיפה.**

8.18. לתושב המקבל הודעת תשלום קנס (ברירת משפט) ניתנת אפשרות של 90 יום לשלם את הקנס. עם זאת, רשאי תושב תוך 30 יום להגיש ערעור ולבקש את ביטולה של הודעת תשלום קנס

(ברירת משפט) בפני התביעה העירונית. בנוסף או לחילופין רשאי תושב להגיש בקשה להישפט עד 90 יום מהודעת תשלום קנס (ברירת משפט) .

8.19. לאחר 90 יום ישנה תוספת פיגורים של 50% ותוספת פיגורים לכל שנה של 5%.

8.20. מחלקת הפיקוח העירוני משתמשת בשירותיו של משרד עו"ד חיצוני לצורך גבייה חיצונית.

8.21. תהליך המעבר לגבייה חיצונית שהחל לפני כשלוש שנים, מנוהל באמצעות העברת קבצי דוחות המופקים על ידי האוטומציה המפיקה דו"ח לגבייה חיצונית (המועבר למשרד עו"ד חיצוני) לא בתום 90 יום אלא בתוספת של 40-60 יום בממוצע **לאחר** תום תוקף 90 הימים. כלומר, **לאחר כ- 140 יום בממוצע מיום הנפקת הודעת תשלום קנס (ברירת משפט).** הדו"ח מועבר למשרד עו"ד חיצוני לגבייה חיצונית וליחידת ארגון ובקרה במחלקת הפיקוח העירוני.

8.22. מבדיקת נתוני הגבייה עלה כי הנתונים אינם מתייחסים רק להודעות תשלום קנס (ברירת משפט) ממחלקת הפיקוח העירוני (הודעות אלה לא כוללות הודעות תשלום קנס של מחלקת חנייה). **מהביקורת עולה כי מתאריך 26/1/16 ועד 24/7/16** ניתנו 3,602 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט). 1,300 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שהם כ – 36% מכלל הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שניתנו, שולמו לפני תום 90 הימים לתשלום. 731 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט), שהם כ-20% מכלל הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שניתנו, בוטלו לאחר ערעור או דיון בבית המשפט או מסיבות אחרות.

8.23. מהביקורת בתאריך 26/7/16 עולה כי על פי נתוני מערכת הודעות תשלום קנס (ברירת משפט), מתאריך **26/1/16 ועד 26/4/2016** , ניתנו 1,627 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט), מתוכם שולמו 708 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) לפני תום 90 הימים לתשלום. 675 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט), **המהווים 40% מסך הדוחות שניתנו בתקופה זו , לא שולמו וצברו ריבית**. יתרת הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) **שהם 244 במספר**, בוטלו או לא שולמו אך לא צברו ריבית (נמצאים בסטטוסים שונים בתהליך הגבייה).

8.24. בחודש פברואר 2016 (1/2/2016 – 29/2/2016), ניתנו 619 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט). מתוכם 115 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) בוטלו שהם כ – 18% מכלל הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שניתנו במהלך התקופה המצוינת לעיל. 69 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שולמו לאחר שנמצאו בטיפול של הגבייה החיצונית. 189 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שולמו ללא צורך בהעברתם למערכת הגבייה החיצונית. 246 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) טרם שולמו בתקופה המצוינת לעיל כאשר מתוך מספר הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) שטרם שולמו 30 נמצאים בסטטוס "בקשה להישפט".

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.25. מומלץ לשקול להפיק הודעת תזכורת לתושב במהלך 90 הימים מיום מתן הקנס.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

*לגבי 8.17 עד 8.25 – "הליך הגביה יבחן. כיום הגביה עומדת על **<u>85%</u>** גביה מכלל החייבים".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח אינה סותרת את הממצאים.

9. תפקיד המחלקה באירועים המוניים

9.1. על פי מסמך תפקידי המחלקה (נספח א', סעיף 17) על מחלקת הפיקוח להעמיד פקחים לסיוע באירועים לרבות אירועים המוניים של מחלקות התרבות, ספורט, חינוך ואחרים (בהתאם ללוח האירועים העירוני). על פי המסמך, נושא זה "גוזל זמן רב ולעיתים על חשבון עבודה שוטפת, כיום ההתעקשות הינה ביצוע רק בשעות נוספות". לדברי מנהלת מחלקת תרבות ואירועים, השימוש בפקחים באירועים אלו הינו חשוב. הפקחים הינם עובדי עירייה המכירים את השטח והאזור, התשלום עבור השעות הנוספות הינו כדאי יותר מהשכר הממוצע של מאבטחים בתשלום, ובאופן זה חלק מתקציב כספי העירייה "מושקעים" חזרה בעובדי העירייה ולאו דווקא מימון מאבטחים חיצוניים.

9.2. מניתוח של לוח האירועים העירוני לשנת 2016 שהועבר ממחלקת הפיקוח, בשנת 2016 היו מתוכננים 232 אירועים, כאשר רובם אינם עונים להגדרה של אירועים המוניים (מעל 1,000 משתתפים). על פי מנהל המחלקה, רק 61 אירועים מתוך רשימה זו היו אירועים המוניים, אשר דורשים מעורבות של מחלקת הפיקוח העירוני. יש לציין , כי ישנם אירועים אשר אינם עומדים בהגדרת אירוע המוני אך עדיין נדרש תיאום והכנה של האירועים הללו מטעם האגף. הביקורת מתייחסת לסוגיית האירועים ההמוניים.

9.3. בשיחה עם מנהל האגף וסגנו, הסביר מנהל האגף כי נושא זה מצריך משאבים רבים מהאגף, והלכה למעשה עיסוקו של סגן מנהל האגף/מנהל המחלקה הינו תאום והכנתם של אירועים אלו, **כאמור 61 אירועים ב-2016.**

9.4. לאחר בחינת יומני העבודה של מחלקת הפיקוח, עולה כי מתוך 55 האירועים ההמוניים אשר התקיימו בין התאריכים 01/01/2016 – 30/06/2016 , רק ב-9 מקרים מחלקת הפיקוח ציוותה פקחים נוספים מעבר לסה"כ הפקחים היומי הרגיל. מהביקורת עולה כי ברוב המקרים באירועים המוניים, פעילות הפקחים באירועים אלו **אינה פעילות נפרדת מעבר לפעילות היומית הרגילה המתוכננת**.

9.5. משיחות שנערכו עם מנהל האגף וסגנו, וכן עם סמנכ"ל מנהל ותרבות (לשעבר) עולה התמונה הבאה:

9.5.1. אירוע המוני על פי הגדרה הינו כל אירוע אשר בו משתתפים או צפויים להשתתף מעל 1,000 איש.

9.5.2. לכל אירוע מקדימה פקודת מנכ"ל (נספח ב'), וכן מתקיימות 3 פגישות: ישיבת התנעה, ישיבת מעקב ביצוע, וישיבת סיכום.

9.5.3. מהביקורת עולה כי קיים פער בהבנת תפקיד האגף/המחלקה בנוגע לאירועים המוניים. על פי הסמנכ"ל למנהל ותרבות (לשעבר) תפקיד האגף מורכב משלושת התחומים הבאים: השגת אישור המשטרה, אחריות על ספק מחסומים, אבטחה, ובמידת הצורך הפעלת הפיקוח והשיטור העירוני. לדברי ס/מנהל אגף בטחון ואכיפה, תפקידו כולל עריכת ביקורת בטיחות מקדימה בשטח והתאמה לדרישות של המשטרה.

9.5.4. הביקורת בחנה שתי פקודות מנכ"ל לאירועים המוניים: סובב רמת גן ה-2 באופניים ותערוכת המשי התאילנדית. בשני המקרים מצוין כי האחריות לביטחון מוטלת על מנהל האגף, ולאחר מכן מצוינות מספר מטלות שניתנו למנהל מחלקת הפיקוח:

כך למשל בפקודת מנכ"ל סובב רמת-גן ה-2 נכתב:

"ז. מנהל אגף ביטחון ואכיפה:

אחריות כוללת לביטחון ואכיפה בפירוט כלהלן:

א) ס/מנהל אגף ביטחון ואכיפה ומנהל מח' הפיקוח והשיטור העירוני:

1. סיוע בפקחים רכובים, בתיאום עם משטרת מרחב דן.

2. הצבת פקחים עירוניים לאורך המסלול בתיאום עם משטרת מרחב דן.

3. תיאום אבטחת אמת לאירוע."

יש לציין, כי יחד עם מתן ה"אחריות הכוללת לביטחון ואכיפה" באירוע בסעיף המתייחס למנהל אגף בטחון ואכיפה, עולה מן הפקודה כי ניתנה אחריות וחולקו משימות מרכזיות בנושא ביטחון האירוע גם לבעלי תפקידים נוספים בעירייה.

9.6. הביקורת מעירה על כך שנושא הבטיחות באירועים המוניים והתארגנות העירייה על מחלקותיה השונות אינם מעוגנים בנוהל מוסדר ומעודכן.

9.7. אין עיגון של תפקידי ותחומי אחריות של מנהל אגף בטחון ואכיפה בהוראות המנכ"ל ובנהלי עבודה.

9.8. במחלקה קיים נוהל ישן להערכות לאירועים המוניים, אך בפועל עובדים על פי הנחיות כתובות של מנהל האגף שלא אושרה על ידי מנכ"ל העירייה.

9.9. הביקורת סבורה כי על אף כמות האירועים הגדולה הדורשת תכנון והתארגנות מצד אגף הביטחון, במקרים רבים אין להם השפעה רבה על מחלקת הפיקוח העירוני. מעורבותו של מנהל המחלקה בפעילות זו הינה מתוקף תפקידו כסגן מנהל האגף ולא כמנהל מחלקת הפיקוח.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.10. לקבוע נוהל מוסדר חוצה ארגוני הן להתארגנות וניהול אירועים המוניים והן לאירועים אשר אינם עומדים בהגדרת אירוע המוני, אך עדיין מחייבים התארגנות חוצת ארגון.

9.11. מומלץ לבצע ניתוח עיסוק והגדרת תפקיד לממונה בטיחות ואירועים המוניים בכפיפות לאגף בטחון ואכיפה. לאחר ביצוע ניתוח עיסוק וכתיבת הגדרת תפקיד, כולל סמכויות ואחריות, יוכפף כחלק מתפקידיו של סגן מנהל האגף או כתקן נפרד.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 9.5.4 – "פקודות מנכ"ל הינן הנחיות כלליות , בפועל הינן נגזרת של מנהלי האגפים המתרגמים הלכה למעשה את הביצוע בפועל. מבוצע בפועל באגף."*
- *לגבי 9.6 – "הליך בטיחות באירועים המוניים קבוע בחוק. הבטיחות באירוע מעל 1,000 משתתפים לא מוגדרת באחריות המחלקה".*
- *לגבי 9.10 –" לאחר קביעת נוהל עירוני חוצה ארגון, יכתב נוהל אגפי משלים (כנגזרת לנוהל העירוני)"*
- *לגבי 9.11 –" כפיפות ממונה בטיחות באירועים גדולים וקטנים טרם נקבע ונמצא על שולחנו של המנכ"ל".*

10. בחינת הפיקוח בחתך חוצה ארגוני

10.1. **כיום ברשויות מקומיות דומות נהוג שכל פעילויות הפיקוח מאוחדות בכפיפות לגורם פיקוח אחד**. בעיר אשדוד, למשל, ישנה הפרדה בין פקחי החנייה לפיקוח העירוני, וטרינריה ועוד, אולם כולם פועלים בכפיפות **לאותו אגף** (אגף תברואה, פיקוח וחנייה). עיריית חולון ועיריית הרצליה בחרו לאחד בין הפיקוח העירוני לבין הפיקוח על החנייה (המהווים את עיקר הפיקוח בכל עירייה).

<u>הסיירת הירוקה</u>

10.2. מהביקורת עולה כי "הסיירת הירוקה" אשר הוקמה ב- 1/6/16 והועברה לאחריות אגף שפ"ע הינה למעשה, ולכל דבר ועניין, **מחלקת פיקוח נוספת. ישנה זהות מלאה בתחומי האכיפה (סדר ציבורי, רישוי עסקים, עישון, כלבים וכד') של "הסיירת הירוקה" ואלו של הפיקוח העירוני.** ולראייה החלוקה הגיאוגרפית של העיר בין אזורי הפעילות של הסיירת הירוקה לאלו של הפיקוח העירוני.

10.3. על פי מנהל אגף שפ"ע, "הסיירת הירוקה" הוקמה כחלק מפיילוט, אשר מטרתו להגביר את התאום בין הניקיון לאכיפה.

10.4. בתקופה שבין ה- 1/6/16 ועד 26/9/16 (תקופה של 118 ימים) הנפיקה "הסיירת הירוקה" סך כולל של 2,051 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות [מתוכן 1,751 הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) ו- 300 הודעות/התראות], כלומר, בממוצע 17.4 דו"חות/התראות ביום. ביום נתון עובדים 3 פקחים בסיירת הירוקה, כך שממוצע הודעות תשלום קנס (ברירת משפט) והודעות/התראות **לפקח למשמרת הינו 5.8 הודעות תשלום קנס או הודעות/התראות.**

10.5. הביקורת סבורה כי מכיוון שמטרת הכפפת מחלקת הפיקוח העירוני לאגף הביטחון **היתה הפרדה בין הגוף המפקח לבין הגוף המבצע;** הכפפת "הסיירת הירוקה", אשר הינה בפועל מחלקת פיקוח נוספת, למחלקת שפ"ע עומדת **בסתירה לרעיון ההפרדה האמור לעיל.**

<u>ביזור סמכויות פיקוח</u>

10.6. על פי מנהל האגף וסגנו, המודל האופטימאלי מבחינתם לפעילות הפיקוח הינו "פקח מקוף"- פקח אחד אשר מרכז תחתיו את כל הסמכויות ונמצא בתא שטח מוגדר. שיחה עם מנהל אגף שפ"ע מעלה כי גם לדעתו מועדפת שיטת "פקח מקוף".

10.7. ברשויות מקומיות ניתן למצוא שהפקחים העירוניים פועלים לאכיפה בתחומים רבים, לדוגמא: בעירית חיפה הפיקוח העירוני פועל גם בתחום רישוי עסקים, בעיריית נס ציונה מחלקת הפיקוח העירוני מטפלת גם בתחום החנייה, ובעיריית רחובות אגף התנועה שילוט ופיקוח אחראי לכל פעילות הפיקוח בתחום החנייה, שילוט והפיקוח העירוני.

10.8. ברשויות מקומיות בארץ ובעולם, לאור **התפתחות האמצעים הטכנולוגיים,** והיכולת לתת בידי כל פקח גישה לכל התקנות, החוקים, ומערכות המידע של הרשות, **ישנה מגמה של העצמת יכולות הפקח והרחבת הנושאים בהם הוא עוסק, מתוך שיקולי התייעלות.**

10.9. מהביקורת עולה כי נכון לחודש נובמבר 2016 העירייה **מפעילה 100 פקחים** שונים במחלקות השונות, על פי הפירוט הבא:

אגף	מחלקה	מספר פקחים
רשות החנייה	חנייה	40
אגף הביטחון והאכיפה	פיקוח עירוני	25
	שיטור עירוני	12
אגף שפ"ע	חצרות	5
	וטרינריה	3
	סיירת ירוקה	4
	פרסום ושילוט	2
	רישוי עסקים	4
אגף הנדסה	הנדסה	5

10.10. **הביקורת סבורה כי העירייה יכולה לעבוד על פי מודל של "פקח מקוף", וזאת מבלי להגדיל את מצבת כוח האדם שלה ע"י שילוב וריכוז כל יחידות הפיקוח בכפיפות לגוף ניהולי אחד.**

10.11. **להערכת הביקורת, שילוב כוחות הפיקוח תחת גוף אחד הינו מתבקש.** איחוד כל הפקחים בכפיפות לגוף אחד יחסוך תקציב לעירייה מחד, **ויגביר בצורה ניכרת את איכות האכיפה בעיר**, מאידך.

<u>המלצת הביקורת:</u>

10.12. לאור העובדה כי למהלך הנ"ל משמעויות נרחבות, והלכה למעשה משקף שינוי משמעותי בתפיסת ההפעלה של העירייה, הביקורת סבורה כי יש מקום לבחון הנושא בבחינה ארגונית אשר תבחן את משמעויות איחוד כוחות הפיקוח, העלויות הכרוכות בכך, היקף החיסכון הצפוי, והתועלת הצפויה מהמהלך.

<u>תגובת ס/מנהל האגף ומנהל מחלקת פיקוח</u>

- *לגבי 10.10 – "מנהל האגף אינו מקבל את הערת המבקר על ביזור סמכויות הפיקוח באמצעות מודל של "פקח מקוף" וזאת בגלל תקינה חסרה לכיסוי כל העיר."*
- *לגבי 10.12 – "מקבל את ההמלצה לבחירת יועץ שיקבע את אופי הפעילות, מיקומם, כפיפות עלויות וכדומה."*

11. תיעוד תמונות מרחבי העיר

הביקורת ערכה מספר סיורים רגליים בעיר בימים שונים ונערך תיעוד בשעות שונות של היום ברחובות מרכזיים.

11.1. <u>רחוב ז'בוטינסקי</u>

נערך סיור בתאריך 6/9/2016 . תמונה ראשונה צולמה בשעה 12:00. תמונה שנייה צולמה בשעה 14:00 כפי שניתן לראות **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע: פסולת בניין גם מחוץ למיכל האיסוף וגם מיכל האיסוף אינו מכוסה כמתחייב.



11.2. <u>רחוב ז'בוטינסקי</u>

נערך סיור בתאריך 6/9/2016 . תמונה ראשונה צולמה בשעה 12:10. תמונה שנייה צולמה בשעה 14:10 כפי שניתן לראות **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע: אתר בנייה עם ציוד כבד אשר גולש למדרכת הולכי הרגל. סרט ההפרדה אינו חוסם את מעבר הולכי הרגל וניתן לעבור מתחת לציוד ההנדסי הכבד כפי שמופיע בתמונה.



11.3. <u>רחוב רש"י 18</u>

נערך סיור בתאריך 5/9/2016 . תמונה ראשונה צולמה בשעה 10:29 . תמונה שנייה צולמה בשעה 12:45, כפי שהיתן לראות **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע : קרטונים מחוץ לבית העסק.



11.4. <u>רחוב רש"י</u>

נערך סיור בתאריך 5/9/2016 . תמונה ראשונה צולמה בשעה 10:31 . תמונה שנייה צולמה בשעה 12:46 , כפי שניתן לראות **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע: קרטונים פזורים על המדרכה יחד עם פסולת שאינה קרטונים בלבד (ביצים שבורות + ואריזות פלסטיק למיניהם)



11.5. <u>רחוב רש"י 16</u>

נערך סיור בתאריך 5/9/2016. תמונה ראשונה צולמה בשעה 10:30 . תמונה שנייה צולמה בשעה 12:45 , כפי שניתן לראות **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע: קרטונים פזורים על מדרכת הולכי רגל.



11.6. <u>רחוב הרצל</u>

כל התמונות המצולמות בסעיף זה צולמו לאורך רחוב הרצל משני צדיו בתאריך 6/9/2016. הסיור החל בשעה 10:00, בו צולמו התמונות בפעם הראשונה. הסיור בוצע שוב בשעה 13:00, בו צולמו התמונות בפעם השנייה.

עפ"י הנחיות אגף שפ"ע (אשר הוצגו לביקורת) שעות הוצאת קרטונים לבעלי עסקים מתבצע מרחוב הרצל בימי א' – ה' בין השעות 10:30-10:00 אך, שכפי שניתן להתרשם מהתמונות, הקרטונים נמצאו ברחוב הרצל בזמן הסיור ולאחריו. בהתאם להנחיות אגף שפ"ע על הקרטונים להיות משוטחים ללא כל אשפה בתוכם וקשורים בחבל. כפי שניתן לראות, מרבית הקרטונים אינם מוכנים לפינוי עפ"י ההנחיות.






אריזות
למחזור





11.7. <u>רחוב הרא"ה 186</u>

נערך סיור בתאריך 6/9/2016 . תמונה ראשונה צולמה בשעה 11:00 ותמונה שנייה צולמה בשעה 13:00. כפי שניתן לראות, **ללא שינוי - המפגע נשאר.**

תיאור המפגע: מכולה מלאה ללא כיסוי כמתחייב וללא פינוי.



12. נספחים

12.1. נספח א'- משימות מחלקת הפיקוח העירוני וסדרי עדיפויות לביצוע

עיריית רמת־גן
אגף הביטחון והאכיפה

ח' כסלו תשע"ה
30 נובמבר 2014
סימוכין: 2014-0182-330

לכבוד
מר משה בודאגה – סמנכ"ל העיר
מר אמנון בוץ – סמנכ"ל למינהל ותרבות
מר אלי בלאלי – ס. מנהל אגף ביטחון ואכיפה ומנהל מחלקת פיקוח ושיטור עירוני
מר יוסי שושנה – ס. מנהל מחלקת פיקוח עירוני

שלום רב,

הנדון: משימות מחלקת הפיקוח העירוני וסדרי עדיפויות לביצוע

1. בהמשך לעבודת המטה לבניית האגף, בחנתי את סד"כ כ"א הקיים במחלקה ביחס למשימות הנדרשות.
2. **נקינת המחלקה כיום הינו 34 בחלוקה להלן:** -4 הנהלה +30 פקחים
3. **מצבה פעילה- 29 מהם 25 פקחים בחלוקה להלן:**

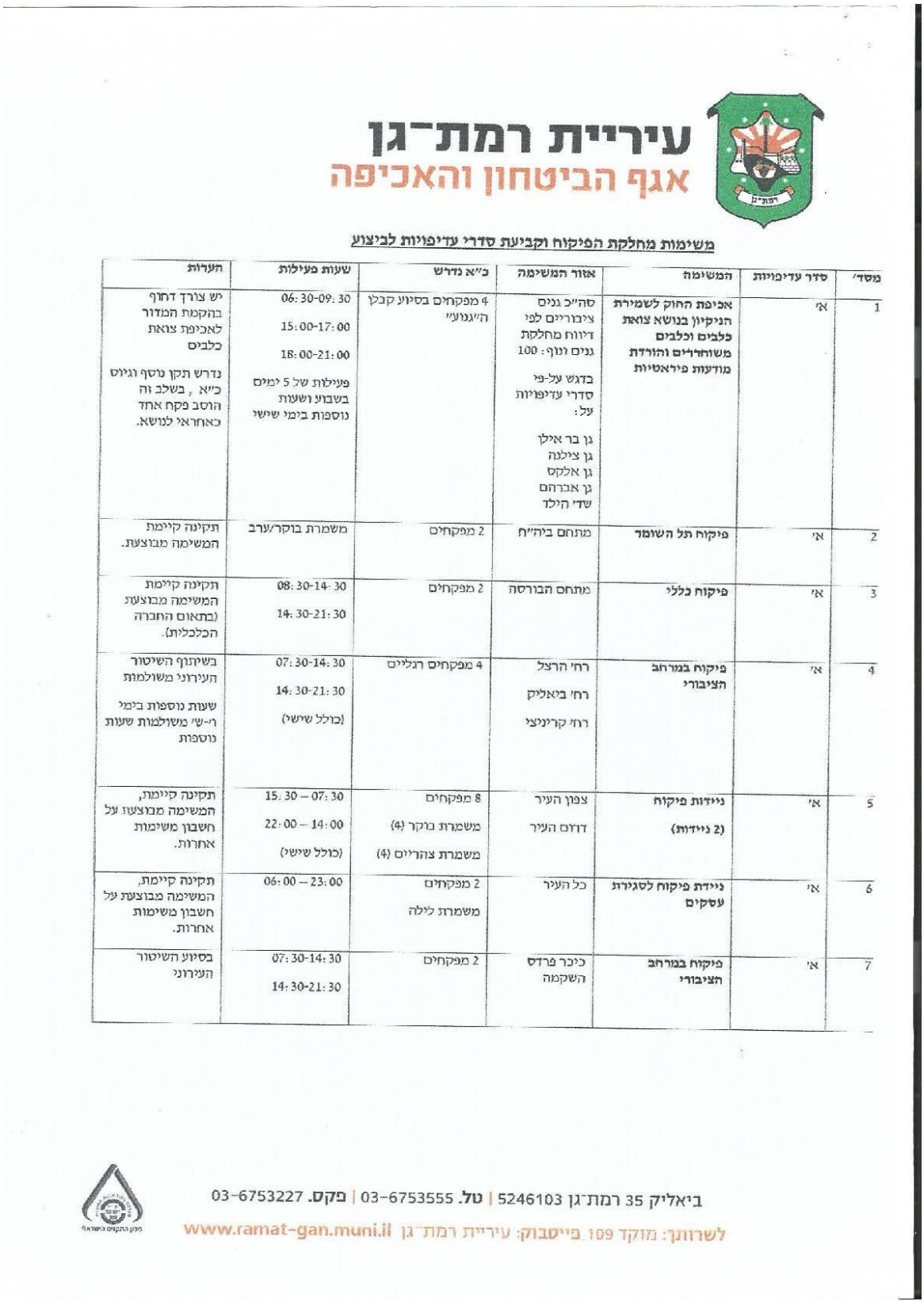
   רכז (אחראי פקחים), 3 מנהלי משמרות, 2 פקחי בורסה, 2 פקחי נל-השומר, 2 פקחי עישון, 3 פקחי צואת כלבים ומודעות פיראטיות, 12 פקחים רגילים.
4. מצ"ב המשימות וסדרי העדיפויות לביצוע.

בברכה,

מנהל אגף ביטחון ואכיפה

מצ"ב
טבלת משימות

ביאליק 35 רמת־גן 5246103 | **טל.** 03-6753555 | **פקס.** 03-6753227
לשרותך: מוקד 109 **פייסבוק:** עיריית רמת־גן www.ramat-gan.muni.il



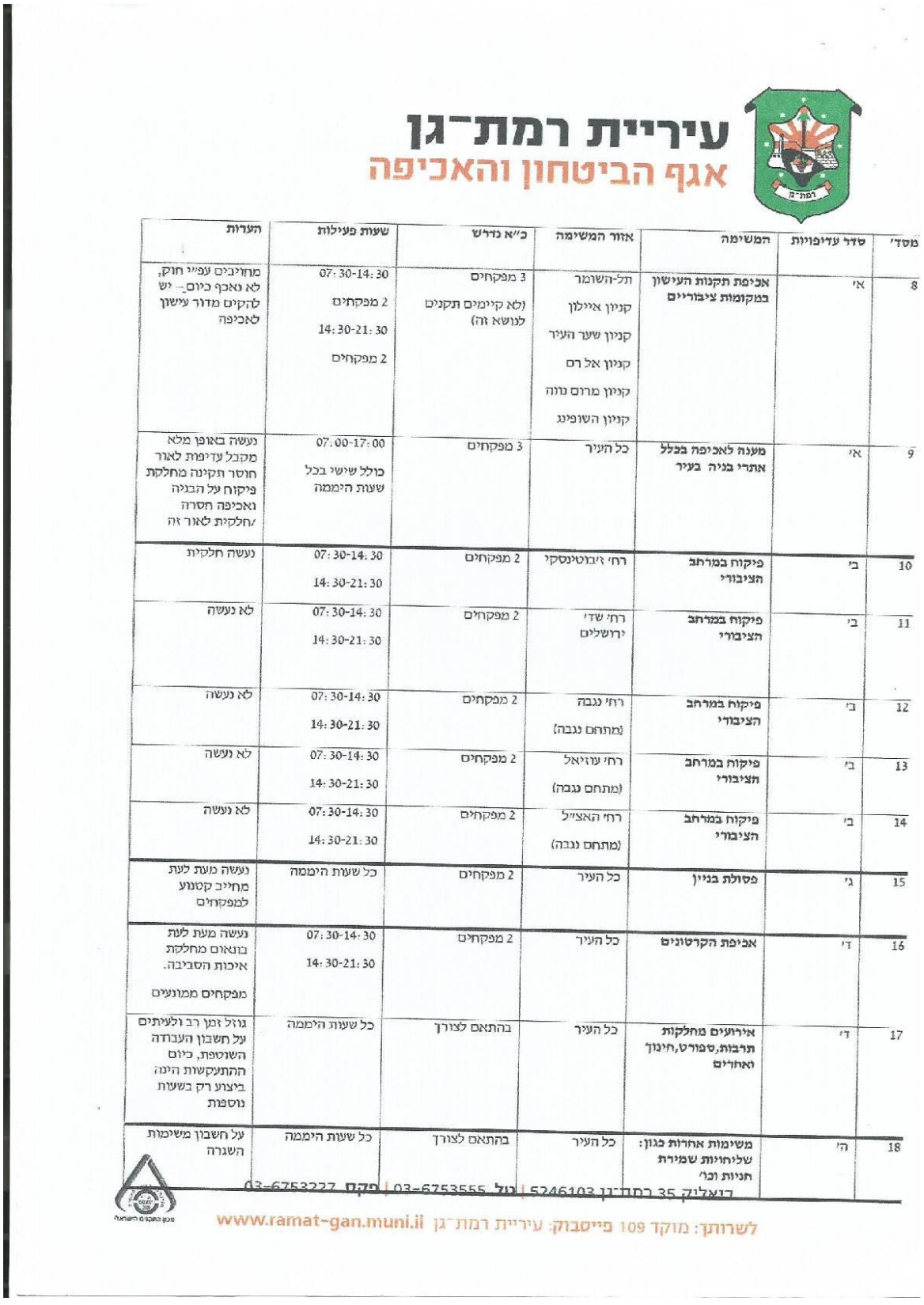
עיריית רמת־גן
אגף הביטחון והאכיפה

משימות מחלקת הפיקוח וקביעת סדרי עדיפויות לביצוע

מס'	סדר עדיפויות	המשימה	אזור המשימה	כ"א נדרש	שעות פעילות	הערות
1	א'	**אכיפת החוק לשמירת הניקיון בנושא צואת כלבים וכלבים משוחררים והורדת מודעות פיראטיות**	סה"כ גנים ציבוריים לפי דיווח מחלקת גנים ונוף: 100 בדגש על-פי סדרי עדיפויות על: גן בר אילן גן צילנה גן אלקס גן אברהם שדי הילד	4 מפקחים בסיוע קבלן ה"יגמע"	06:30-09:30 15:00-17:00 18:00-21:00 פעילות של 5 ימים בשבוע ושעות נוספות בימי שישי	יש צורך דחוף בהקמת המדור לאכיפת צואת כלבים נדרש תקן נוסף וגיוס כ"א , בשלב זה הוסב פקח אחד כאחראי לנושא.
2	א'	**פיקוח תל השומר**	מתחם ביה"ח	2 מפקחים	משמרת בוקר/ערב	תקינה קיימת המשימה מבוצעת.
3	א'	**פיקוח כללי**	מתחם הבורסה	2 מפקחים	08:30-14:30 14:30-21:30	תקינה קיימת המשימה מבוצעת (בתאום החברה הכלכלית).
4	א'	**פיקוח במרחב הציבורי**	רח' הרצל רח' ביאליק רח' קריניצי	4 מפקחים רגליים	07:30-14:30 14:30-21:30 (כולל שישי)	בשיתוף השיטור העירוני משולמות שעות נוספות בימי ו'-ש' משולמות שעות נוספות
5	א'	**ניידות פיקוח** **(2 ניידות)**	צפון העיר דרום העיר	8 מפקחים משמרת בוקר (4) משמרת צהריים (4)	07:30 – 15:30 14:00 – 22:00 (כולל שישי)	תקינה קיימת, המשימה מבוצעת על חשבון משימות אחרות.
6	א'	**ניידת פיקוח לסגירת עסקים**	כל העיר	2 מפקחים משמרת לילה	06:00 – 23:00	תקינה קיימת, המשימה מבוצעת על חשבון משימות אחרות.
7	א'	**פיקוח במרחב הציבורי**	כיכר פרדס השקמה	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	בסיוע השיטור העירוני

ביאליק 35 רמת־גן 5246103 | טל. 03-6753555 | פקס. 03-6753227

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



עיריית רמת־גן
אגף הביטחון והאכיפה

מס'	סדר עדיפויות	המשימה	אזור המשימה	כ"א נדרש	שעות פעילות	הערות
8	א'	אכיפת תקנות העישון במקומות ציבוריים	תל-השומר קניון איילון קניון שער העיר קניון אל רם קניון מרום נווה קניון השופינג	3 מפקחים (לא קיימים תקנים לנושא זה)	07:30-14:30 2 מפקחים 14:30-21:30 2 מפקחים	מחזיקים עפ"י חוק, לא נאכף כיום – יש להקים מדור עישון לאכיפה
9	א'	מענה לאכיפה בכלל אתרי בניה בעיר	כל העיר	3 מפקחים	07:00-17:00 כולל שישי בכל שעות היממה	נעשה באופן מלא מקבל עדיפות לאור חוסר תקינה מחלקת פיקוח על הבניה ואכיפה חסרה /חלקית לאור זה
10	ב'	פיקוח במרחב הציבורי	רח' ז'בוטינסקי	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	נעשה חלקית
11	ב'	פיקוח במרחב הציבורי	רח' שד' ירושלים	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	לא נעשה
12	ב'	פיקוח במרחב הציבורי	רח' נגבה (מתחם נגבה)	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	לא נעשה
13	ב'	פיקוח במרחב הציבורי	רח' עוזיאל (מתחם נגבה)	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	לא נעשה
14	ב'	פיקוח במרחב הציבורי	רח' האצ"ל (מתחם נגבה)	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30	לא נעשה
15	ג'	פסולת בניין	כל העיר	2 מפקחים	כל שעות היממה	נעשה מעת לעת מחייב קטנוע למפקחים
16	ד'	אכיפת הקרטונים	כל העיר	2 מפקחים	07:30-14:30 14:30-21:30 מפקחים ממונעים	נעשה מעת לעת בנאום מחלקת איכות הסביבה.
17	ד'	אירועים מחלקות תרבות,ספורט,חינוך ואחרים	כל העיר	בהתאם לצורך	כל שעות היממה	גוזל זמן רב ולעיתים על חשבון העבודה השוטפת, כיום ההתעקשות הינה ביצוע רק בשעות נוספות
18	ה'	משימות אחרות כגון: שליחויות שמירת תניות וכו'	כל העיר	בהתאם לצורך	כל שעות היממה	על חשבון משימות השגרה

רואלוק 35 רמת־גן 5246103 | טל' 03-6753555 | פקס 03-6753227
לשרותך: מוקד 109 פייסבוק: עיריית רמת־גן www.ramat-gan.muni.il

12.2. נספח ב'- נוהל פקודה לאירועים

עיריית רמת־גן
לשכת מנכ"ל
סמנכ"ל מנהל ותרבות

כ"ח אדר ב תשע"ו
07 אפריל 2016
סימוכין: 2016-0013-420

לכבוד:
מנהלי אגפים
מנהלי מחלקות
כאן

שלום רב,

נוהל פקודות לאירועים

1. **פקודה ראשונית** - לפחות חודשיים לפני אירוע גדול וחודש לפני אירוע קטן, אגף/מחלקה מעביר פקודה ראשונית אל סמנכ"ל למנהל ותרבות ד"ר יואב רוזן.
2. **בדיקת הפקודה** - הסמנכ"ל עובר על הפקודה ולאחר אישור מנכ"ל מעביר להפצה למזכירות העירייה.
3. **הפצת הפקודה** - מזכירות העירייה מפיצה פעם 1.
4. **העברת הערות בעלי התפקידים** - בעלי התפקידים מעבירים את הערותיהם למזכירות תוך שבוע ימים והמזכירות משלבת ההערות בפקודה, עפ"י החלטת הסמנכ"ל.
5. **הפצה הפקודה בשנית** - מזכירות העירייה מפיצה את הפקודה פעם 2, לאחר שילוב ההערות וכל אחד פועל בתחום אחריותו.
6. **הקראת הפקודה** - במידת הצורך מתקיימת הקראת הפקודה עם כל הגורמים הרלוונטיים.

כל גורם ידפיס עותק מהפקודה ויביאו להקראה.

בברכה,

ד"ר יואב רוזן
מ"מ סמנכ"ל למנהל ותרבות

ביאליק 35 רמת־גן 5246103 | **טל.** 03-6753720 | **פקס.** 03-7408821
לשרותך: מוקד 109 **פייסבוק:** עיריית רמת־גן www.ramat-gan.muni.il

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא סוגיות במחלקת הפיקוח העירוני

1. **סעיף 5.6**

רה"ע מקבל את הערת הביקורת. הסיירת הירוקה עברה לכפיפות אגף הביטחון וכתוצאה מכך התקינה נשארה כפי שהיא והמשימות יותאמו לתקנים.

2. **סעיף 5.8**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת. שיבוץ המאבטח ישאר כפי שהוא.

3. **סעיף 6.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נעשה שינוי במבנה הארגוני האגפי והנושא יטופל.

4. **סעיף 6.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נהלי המחלקה יעודכנו.

5. **סעיף 6.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותוכן תוכנית עבודה שנתית שתכלול יעדים פרטניים.

6. **סעיף 7.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותבוצע בחינה מחודשת לשיטת עבודת הפיקוח. בשנת 2018 יתווספו אופניים חשמליים למפקחים כאמצעי התניידות.

7. **סעיף 7.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ואנו בוחנים מערכת לאכיפה שישולב בה פרמטר של מעקב ובקרה.

8. **סעיף 7.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת תוך ציון כי נעשתה פניה במסגרת תכנית שנתית לרכישת כלי ניוד למפקחים.

9. **סעיף 7.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת על הצורך להעברת המחלקה לסביבת עבודה נאותה לעובדים.

10. **סעיף 7.12**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת. אין צורך במערכת אחודה לנושא הפיקוח ותלונות הציבור.

11. **סעיף 8.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת לגבש ולאשר מדיניות אכיפה.

12. **סעיף 8.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי פעילות המחלקה מתבססת על המשימות הנדרשות ולכן נקבעים סדרי עדיפויות לפעילות.

13. **<u>סעיף 8.15</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא יבחן.

14. **<u>סעיף 8.16</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי יקבעו מדדי יעילות.

15. **<u>סעיף 8.17 – 8.25</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי הליך הגביה יבחן.

16. **<u>סעיף 9.10</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ויוכן נוהל לנושא שיותאם לפעילויות העירייה.

17. **<u>סעיף 9.11</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

18. **<u>סעיף 10.2</u>**

רה"ע מציין כי הסיירת הירוקה נמצאת היום תחת אחריות מח' הפיקוח העירוני.

19. **<u>סעיף 10.10</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי במתחם הבורסה ובפארק הלאומי המפקחים הם רב תכליתיים. בהמשך יבחן היישום בקרב שאר המפקחים.

ההיערכות
העירונית לחירום

ההיערכות העירונית לחירום

1. מבוא

1.1. בשנים האחרונות הפך העורף האזרחי של מדינת ישראל למטרה מרכזית של פעילויות עוינות, וככזה למרכיב מרכזי בתפיסת החוסן הלאומי. בכל תרחיש עתידי של עימות (הן עם מדינות והן עם גורמים עוינים באזור) – העורף עלול לשמש יעד עיקרי לפגיעה נרחבת של טילים ואמצעי לחימה אחרים, העלולה להמשך ממספר ימים ועד שבועות רבים.

1.2. בהתאם לחוקים/תקנות, נהלים והנחיות לביצוע (שיפורטו להלן) הרשות המקומית הינה גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום; זאת מאחר והינה בעלת סמכות סטטוטורית בתחומי אחריותה, לה הממשק העיקרי עם האוכלוסייה ובתחומה פועלים בדרך כלל אירגוני החירום. הרשות היא הגורם השלטוני הקרוב ביותר לתושב: מנהיגיה הם הנגישים ביותר לתושבים, הם מכירים טוב יותר את המאפיינים והצרכים של התושבים, לעומת גופים אחרים – והם האמורים להתארגן ולתת את המענה הראשוני במצבי חירום (שהוא קריטי להצלת חיי אדם) ולניהול שגרת חירום, שתאפשר לגורמי הביטחון לטפל במשבר.
הרשות נדרשת במצבי חירום לפעול כבשגרה – תוך התאמה המבנה והתפקידים לפעילות הנדרשת ממנה בהתאם למצב. זאת באמצעות "מטה חירום עירוני" בראשות ראש העיר, ובהתאם לתוכנית המענה העירונית לתרחישים השונים.

1.3. על מנת להתגבר על אי הבהירות והלחץ המלווים מצבי משבר, לצד הדחיפות למתן מענה מיידי, על העירייה להגיע לרמת מוכנות מתאימה – ע"י ביצוע בשגרה של ההכנות המתאימות בתחומי משאבים, ציוד, כוח אדם ומיגון; אימונים ותרגילים (בתיאום עם הגורמים המקצועיים המנחים); וגיבוש תפיסת הפעלה מוסכמת לכל אחד מהמצבים העלולים להתקיים בחירום. ככל שההכנה תהיה טובה יותר, כך יקל להתארגן ולפעול באופן מהיר ויעיל יותר בעת הצורך.

1.4. <u>העורף האזרחי של מדינת ישראל נדרש למוכנות מיטבית לקראת מספר סוגים של אירועי חירום:</u>

- היערכות <u>למלחמה כוללת</u> או <u>לעימות מוגבל</u> – בעיקר מהסוג של אירוע קונבנציונלי, אירוע כימי, ועוד.
- היערכות <u>לפיגוע טרור-על</u> – בעיקר מהסוג של טרור קונבנציונלי, טרור בלתי קונבנציונלי, וטרור-על סייבר.
- היערכות <u>לפיגוע טרור</u> (נקודתי, המוני, מיקוח); <u>לאסון טבע</u> (רעידת אדמה, פגעי מזג אויר, שריפה וכו'); <u>להתפשטות חומר מסוכן</u>.

1.5. <u>המשימות העיקריות של העירייה בשעת חירום:</u>

- שמירה על רציפות תפקודית בכל הנושא המשקי ופתרון בעיות באספקת שירותים חיוניים (מים, חשמל, מזון, דלק, ייצור ע"י מפעלים, תחבורה, תשתיות דרכים, תשתיות תקשורת, חינוך, בנקים ומוסדות שירות נוספים).
- סיוע לאירגוני הביטחון והחירום.
- העברת מידע לציבור התושבים.

- היערכות לפינוי ולקליטת אוכלוסייה שפונתה מאזור אירוע: קליטת המפונים במתקנים שנקבעו לכך תוך אספקת צרכים בסיסיים וסעד נפשי ופיזי.

1.6. <u>גורמים עיקריים ברמה הלאומית המתאמים והעוסקים בתחום החירום:</u>

- <u>משרדי הממשלה השונים</u>: מנחים את הרשויות המקומיות בשגרה בהיבטים מקצועיים הקשורים להיערכות לחירום בתחום טיפולם. ההנחיות מפורסמות באמצעות "קונטרס" (הנחיה) בכל תחום, המהווה מקור סמכות מקצועית של המשרד הממשלתי להיערכות לחירום.
- <u>פיקוד העורף בצה"ל</u>: מקור סמכות מקצועית ראשי לנושאי התגוננות אזרחית (בתחומים: מיגון, התרעה, הדרכת אוכלוסייה, חילוץ והצלה, חומרים מסוכנים) המהווה שירות התגוננות אזרחית (הג"א) כהגדרתו בחוק; משמש מפקדה מבצעית ראשית להפעלת כוחות ייעודיים בעורף.
- <u>רשות חירום לאומית (רח"ל) במשרד הביטחון</u>: בשגרה – מגבשת מדיניות ותוכניות מערכתיות לצורך: שילוב כלל משרדי הממשלה לחירום תוך ביצוע בקרה על פעולות המשרדים והרשויות השונות בתחום זה; הקמת מערך משק לשעת חירום (מל"ח) למענה לצרכי האוכלוסייה בחירום; הכנת העורף האזרחי לחירום, לרבות תוכניות עבודה, תרגילים וביקורות.
- בחירום – תיאום הפעילות עם משרדי הממשלה השונים להבטחת אספקת השירותים והמוצרים החיוניים.
- <u>המנהל לשירותי חירום במשרד הפנים</u>: בשגרה – מסייע לאפשר רציפות תפקודית של הרשויות במצבי חירום; מכוון את פעילות הרשויות להיערכותן לחירום בתחום המוניציפאלי; מנחה ומדריך את מערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים).
- בחירום – מפקח על הפעלת השירותים המוניציפליים ברשות ומסייע לרשויות המתקשות בכ"א מקצועי ובתקציבים; מתאם סיוע הדדי בין הרשויות בנושאי פס"ח.

1.7. <u>המקורות המשפטיים והמנהליים לסמכויות ולתפקידים</u>

- פקודת העיריות (סעיפים 149 א' 248 א'): נקבע בה, בין השאר, כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן".
- החלטות ממשלה 1716 (6.7.86) ו-1080 (13.2.2000): בהן נקבע, בין השאר, כי בשעת חירום "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת השירותים החיוניים לאוכלוסייה".
- "חוק שירות עבודה בשעת חירום" (התשכ"ז – 1967) מסדיר את עבודתם של העובדים ב"מפעלים חיוניים" ומגדיר את הרשות המקומית כ"מפעל חיוני".
- חוק הג"א (התשי"א – 1951).
- נוהלי פס"ח של משרד הפנים.
- קונטרסים (הנחיות) של משרדי ממשלה המנחים מקצועית את הכנת תיקי החירום בנושאים עליהם הם מופקדים.
- הנחיות פיקוד העורף.

- **תיק האב להיערכות העירייה לחירום (להלן בדו"ח זה – "תיק האב"): חוברת שנכתבה ע"י רח"ל, פיקוד העורף, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי (בשיתוף גורמים נוספים כמשטרת ישראל ומשרדי ממשלה שונים), שהוא המסמך העיקרי המגדיר את המשימות של העיריות בתחום ההיערכות לחירום ואת אופן טיפול מנגנוני החירום בשעת הצורך. תיק האב המעודכן האחרון הוא מדצמבר 2015 (נמסר לידי העיריות במהלך שנת 2016).**

1.8. בעיריית רמת-גן ההיערכות העירונית לחירום מרוכזת ע"י מחלקת שירותי חירום, במסגרת אגף הביטחון והאכיפה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את הפעולות הנעשות ע"י העירייה על מנת להגיע למוכנות מתאימה בעת הצורך (בשעת חירום) – בהתאם להנחיות המקצועיות של הגופים האמונים על תחום זה ברמה הלאומית.

התחומים העיקריים שנבדקו:

- משק לשעת חירום **(מל"ח)**.
- פינוי, סעד, חללים **(פס"ח)**.
- התגוננות אזרחית **(הג"א)**.

במסגרת זו נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים:

- הוועדות העירוניות למל"ח ולפס"ח.
- מטה החירום העירוני ומרכז ההפעלה.
- תיקי החירום העירוניים.
- כוח אדם לחירום.
- הדרכה, הכשרה ואימונים.
- המקלטים הציבוריים.
- פיקוח על מקלטים פרטיים.
- קליטת אוכלוסייה מפונה.
- מחסני ציוד פס"ח.
- מח' שירותי חירום: מבנה, תקציב והיבטים אירגוניים.

3. מתודולוגיה

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- פגישות עם: מנהל אגף הביטחון והאכיפה; מנהל מחלקת שירותי חירום; סגנית מנהל מחלקת שירותי חירום; חשב אגף הביטחון והאכיפה; אחראי מחסני חירום ומרכז ההפעלה במחלקת שירותי חירום; אחראי צוות אחזקת מקלטים במחלקה; פקח מקלטים פרטיים במחלקה; מנהל מחלקת ביטחון מוסדות חינוך; רכזת ועדת פס"ח מקומית.
- סיורים: במרכז ההפעלה; בכל מחסני פס"ח; במקלטים ציבוריים.

הביקורת נערכה במחצית השנייה של 2016.

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

תגובות מנהל אגף הבטחון והאכיפה ומנהל מח' מדיה שולבו בסעיף 5 בדו"ח.

הביקורת מבקשת להודות על שיתוף הפעולה של מנהל האגף, מנהל מח' שירותי חירום ואנשי המחלקה.

4. תמצית הממצאים

4.1. חברי מועצת העיר שנבחרו לוועדת המל"ח המקומית אינם מגיעים להשתתף בישיבותיה. מתוך 7 הישיבות שהתקיימו בשנים 2015-2016 (עד למועד סיום הביקורת), 6 חברי מועצה לא השתתפו באף ישיבה ושני חברים השתתפו כל אחד בישיבה אחת בלבד (סעיף 5.3).

4.2. נושא ההיערכות לאסונות טבע (שריפות, פגעי מזג אוויר חריגים וכו') וההיערכות לתרחיש רעידת אדמה – **אינם זוכים למודעות ולהיערכות הנדרשות**. יחד עם זאת, בהמשך לקביעת פיקוד העורף כי בשנת העבודה 2017 יינתן דגש למתווה של רעידת אדמה, אישרה העירייה תכנית רב-שנתית להיערכות מקומית לתרחיש רעידת אדמה, החל משנת 2017 (סעיף 5.4.6).

4.3. נוהל "קבלת מקלט ציבורי לאמן" מפרט, בין השאר, תנאי סף להשאלה מבחינת סוג העיסוק רק עבור "אמן במובן הרחב" – ואינו מתייחס כלל לפעילויות מסוג אחר (פעילות דתית, תרבותית, חברתית), בהן עוסקים חלק לא קטן מהמשתמשים כיום במקלטים. (סעיף 5.5.3).

4.4. ב-21 מקלטים (שאינם מקלטים במוסדות חינוך) נעשה שימוש דו-תכליתי ללא כל מסמך מסדיר או חוזה (לגבי מרביתם – מזה שנים רבות). 16 מהם בשימוש גופים עירוניים (כולל מפעלי בית עמנואל) ו-5 מקלטים נוספים נמצאים במבנים של גופים שונים בשטח העיר (סעיף 5.5.3).

4.5. **46 מקלטים אינם נבדקים באופן שוטף** ע"י מחלקת שירותי חירום: 41 מהם מקלטים במוסדות חינוך (בהם לא נערכות באופן סדיר ביקורות מקיפות-מקצועיות לגבי מצב המקלט לפי מפרט פיקוד העורף); וחמישה הנוספים הם באוניברסיטת בר-אילן; במכללת שנקר; במכללת רמת-גן; בבניין מע"ש; בבית צבי. **כל המקלטים הנ"ל גם לא נבדקים ע"י פיקוד העורף** (סעיף 5.5.4).

4.6. אין כיום במחלקה בעל תפקיד עם רקע והכשרה מתאימים, אשר מרכז את הטיפול בתחום המקלטים ומחסני החירום –בנושאי תחזוקה ושיפוצים, ובעיקר ניהול הפיקוח והבקרה וכד'. (סעיף 5.5.8).

4.7. רשימת המקלטים מוצגת לתושבים באתר העירייה באופן חלקי, ואינה מספקת את השירות הבסיסי הנדרש: מתן מידע חיוני לשעת חירום שמוצג בדרך ברורה ושניתן להגיע אליה בחיפוש מהיר באתר. (סעיף 5.5.10).

4.8. עפ"י נוהלי רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) עליונה, המפונים מבתיהם למתקן קליטה זכאים לקבל תשלום מיידי עבור "התארגנות ראשונית" וכן דמי כלכלה עבור כל יום שהות. התשלום בפועל לידי המפונה אמור להיעשות ע"י הגורמים העירוניים – במקביל לתהליכים של דיווח והתחשבנות בין פס"ח, משרד האוצר והרשות המקומית (האמורה לקבל שיפוי עבור התשלום לידי המפונה בשטח (האם במזומן או בשובר? כיצד מתקבל אישור ממקבל התשלום? מי הגורם העירוני שמשלם בפועל את הכסף? וכד') (סעיף 5.7).

4.9. חלק ממחסני ציוד פס"ח נמצאים במרתפי בתים משותפים ישנים, תשתיתם ישנה וקיים קושי בנגישות לצורך העמסת ציוד בחירום (סעיף 5.8).

4.10. **בשנים האחרונות לא נערך כל תרגיל להפעלת תחנת ריכוז חללים (תר"ח). (סעיף 5.9).**

4.11. המחלקה מכינה תכניות עבודה שנתיות, ובסוף שנה נבדקת מידת העמידה ביעדים. יחד עם זאת, לא נערך תיעוד בכתב של ממצאי הביצוע מול התכנון, לרבות הסבר במקרים של אי-ביצוע (סעיף 5.11).

מהביקורת עולה כי החל מכניסתם של מנהל אגף הביטחון ומנהל מחלקת שירותי חירום לתפקידם (בסוף 2014) **ניכר שיפור שיטתי של תהליכי העבודה במחלקה**, בעיקר בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה, לעדכון נהלים ולהטמעתם, להכנסת אמצעי מחשוב ככלי בקרה, וכדי.
כן ניכר שיפור משמעותי בכל הנוגע לארגון ולהכנת מטה החירום והמכלולים, לרבות אימונים, הדרכות ואיוש בעלי תפקידים בחירום.

5. פירוט הממצאים

5.1. <u>תפקידים ומבנה אירגוני</u>

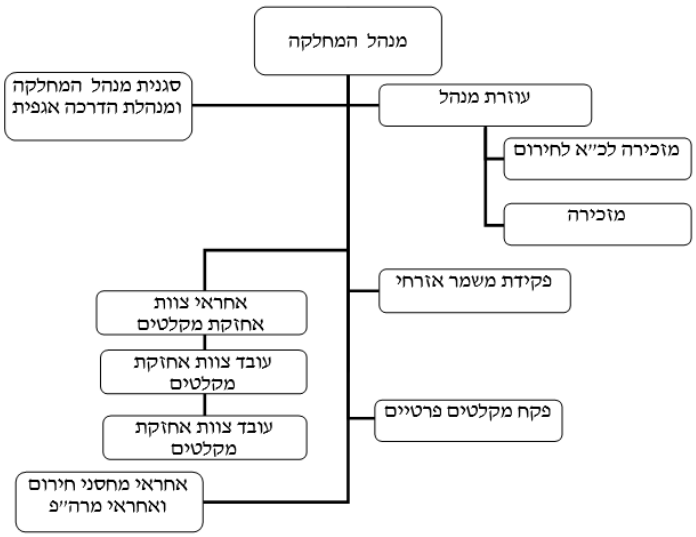
לפי ההגדרות בתיק האב הארצי להיערכות העיריות לחירום, ייעודה של מחלקת שירותי חירום (כחלק מאגף הביטחון) – לרכז את הכנות העירייה לחירום תוך מתן מענה בנושאים המקצועיים בתחום זה, ואת ההכנות להפעלת מערך החירום בעיר תוך שיתוף פעולה עם אירגוני החירום, הצבא והרשויות השונות.

<u>תפקידי המחלקה בשגרה</u>

- הובלת היערכות הרשות המקומית לחירום וריכוז ועדת המל"ח (משק לשעת חירום) של העיר.
- קישור, תיאום וריכוז מערך משק לשעת חירום (מל"ח), לרבות תיאום מענה לכל צורכי העיר להבטחת רציפות תפקודית בחירום מול משרדי הממשלה.
- תיאום וריכוז מערך ההתגוננות האזרחית ברשות המקומית.
- הכנת הרשות המקומית לשעת חירום (אימונים, נהלים, כוח אדם, הכשרה ותרגול).
- קיום קשר שוטף מול רח"ל (רשות חירום לאומית) ופיקוד העורף בהיבטי מוכנות והתכוננות לחירום.
- הכנת תכניות עבודה ואפיון צורכי חירום ברשות בהתאמה לתקציב העיר.
- ייצוג העיר בענייני חירום ותיאום פעולותיה מול הגורמים הרלוונטיים.
- הכנת מרכז ההפעלה והחפ"ק ווידוא כשירותם לחירום.
- הכנה והפעלה של מערכי השליטה והדיווח (לרבות המוקד העירוני ומרכז ההפעלה) למצבי חירום.
- קישור, תיאום וריכוז תחום פס"ח (קליטה/מענה לאוכלוסייה מפונה, טיפול בחללים).
- טיפול ותחזוקת מחסני חירום והציוד לחירום.
- אחריות לטיפול במקלטים הציבוריים.

מבנה ארגוני – מחלקת שירותי חירום

בעת הביקורת, במחלקת שירותי חירום עובדים 11 עובדי עירייה המועסקים בהיקף של 9.9 משרות – לפי הפירוט הבא:



מס'		היקף משרה
1.	מנהל המחלקה	1.00
2.	סגנית מנהלת המחלקה (האחראית על ההדרכה באגף)	1.00
3.	מזכירת מנהל המחלקה	1.00
4.	אחראי מחסני חירום ומרכז הפעלה	1.00
5.	אחראי צוות אחזקת מקלטים	1.00
6.	עובד צוות אחזקת מקלטים	1.00
7.	עובד צוות אחזקת מקלטים	1.00
8.	פקח מקלטים פרטיים	1.00
9.	פקידת משמר אזרחי	1.00
10.	מזכירה לכוח אדם בחירום	0.40
11.	מזכירה	0.50
	סה"כ	**9.90**

מחלקת שירותי חירום פעלה עד 2014 כיחידה עצמאית בכפיפות ישירה למנכ"ל העירייה, ועסקה גם בניהול מתחם הבורסה. עם הקמת אגף ביטחון ואכיפה, צורפה אליו במהלך 2014 מחלקת שירותי החירום. מנהל המחלקה וסגניתו נכנסו לתפקידם בתחילת 2015 (שניהם לא נמנו על עובדי המחלקה קודם לכן). מנהל המחלקה הוא סגן-ניצב בגמלאות מהמשטרה, בעל נסיון בתפקידי מטה ופיקוד. סגנית מנהל המחלקה (שהיא גם אחראית ההדרכה של אגף הביטחון) היא עו"סית שעסקה במשך שנים באגף לשירותים חברתיים בעירייה בתחום ההיערכות לחירום.

הערות לגבי כוח האדם במחלקה (בנושא פיקוח מקלטים ומחסנים) – ראה בסעיף 5.5.8 להלן.

הביקורת בדקה את סדרי הניהול והשליטה הפנים-מחלקתיים. מהביקורת עולה:

אחת לחודש מתקיימת ישיבת עבודה של כל עובדי המחלקה, בראשות מנהל המחלקה. לישיבות קיימים סיכומים בכתב.

אחת לחודש מקיים מנהל המחלקה פגישת עבודה נפרדת עם בעלי התפקידים הבאים, כשלפגישה יוצא סיכום בכתב:

- אחראי מחסנים (ומרכז ההפעלה).
- אחראי צוות מקלטים.
- רכזת כוח אדם בחירום.
- אחראית מקלטים דו-תכליתיים.
- מפקח מקלטים פרטיים.

5.2. <u>תקציב</u>

התקציב לפעולות בתחום ההיערכות לחירום (במסגרת תקציב אגף הביטחון והאכיפה) כולל רק סעיפי הוצאה (אין כל הכנסות/העברות בתחום זה), כאשר כל המימון נעשה ע"י העירייה בלבד.

בנוסף לתקציב הרגיל, נושא התחזוקה של המקלטים הציבוריים נעשה באמצעות תב"רים (תקציבים בלתי רגילים).

בהתאם לסעיף 10 א' לחוק ההתגוננות האזרחית, "תכלול רשות מקומית בתקציבה סכום לכיסוי ההוצאות של צרכי ההתגוננות האזרחית בתחומה (<u>תקציב הג"א מקומי</u>), שיקבע מדי שנה שר הפנים לפי הצעת ראש הג"א". תקציב זה נכלל כחלק מהתקציב העירוני.

חוזר משרד הפנים מיום 20.1.2015 מעדכן את מפתחות התקציב, ומציין כי ההגדרות הן בבחינת מינימום וכי אין מניעה כי הרשות תוסיף מעבר לנקבע לטובת ייעוד זה.

להלן טבלת מפתחות התקציב של משרד הפנים בהתאמה לנתוני העיר רמת-גן ובהשוואה לתקציב העירוני בפועל (לא כולל התייחסות לגבי כ"א לאחזקת מקלטים – ראה סעיף 5.5.8 להלן):

סעיף	מפתח משרד הפנים	תרגום המפתח לרמת-גן	תקציב עירוני 2016
אחזקת מקלטים: חומרים וחלפים, חשמל, מים, ניקיון	1600 ₪ למקלט רגיל 850 ₪ לדו-תכליתי	170,000 ₪	450,000 ₪
שיפוץ מקלטים	עד 50 מקלטים ברשות, שיפוץ לפחות מקלט אחד בסכום של 100,000 ₪ ושיפוץ מקלט נוסף על כל 50 מקלטים נוספים	230,000 ₪	שיפוצים נרחבים באמצעים תב"רים בהיקף של 5.5 מיליון ₪ ב-3 שנים אחרונות
אחזקת מרכז הפעלה	מעל 50,000 תושבים 20,000 ₪	20,000 ₪	35,000 ₪ + שימוש לצורך זה גם בסעיף תקציבי מספר 1726000780
פרסומים, הדרכה	לכל 1000 תושבים 250 ₪	40,000 ₪	50,000 ₪

מהנתונים לעיל עולה כי העירייה מכירה בחשיבות הנושא, ולכן לצורך שמירה על רמת תחזוקה הולמת של המקלטים, היא מקציבה לצורך נושאי הג"א מעל המינימום הנדרש ע"י משרד הפנים.

<u>להלן פירוט סעיפי התקציב הרגיל בנושאי הכנה לחירום (לפי נתוני הנהלת החשבונות העירונית)</u>:

מספר חשבון	נושא	ביצוע 2015 כולל שריון (בש"ח)	אחוז ניצול 2015	תקציב 2016 (בש"ח)	ביצוע 2016 כולל שריון (בש"ח)	אחוז ניצול 2016 (בש"ח)
1723000420	תחזוקה שוטפת מקלטים ומחסני חירום	74,605	71.7%	74,000	73,263	99%
1723000430	חשמל, מים, ניקיון למקלטים ולמחסנים	515,047	-	450,000	574,000	-
1723000441	הדרכה, פרסומים	17,288	78.6%	50,000	48,907	97.8%
1723000780	תחזוקת מרה"פ	101,474	59.6%	35,000	34,855	99.6%
1723000810	השתתפות בהג"א ארצי	893,131	-	950,000	950,000	-
1726000780	תחזוקת ותפעול מרה"פ, מחסני מל"ח ופס"ח ותרגילים	171,207	95.6%	140,000	136,556	97.5%
	סה"כ	**1,722,752**	**-**	**1,699,000**	**1,817,581**	**-**

<u>הערות</u>:

- חלק מתקציבי הפעולה לשנת 2015 לא נוצלו במלואם. לדברי מנהל מח' חירום ולדברי חשב האגף, הדבר נובע מכך שזהו התקציב הראשון של המחלקה במתכונתה החדשה ובמשימותיה המעודכנות; ומאחר וחלק מהתקציבים הורחבו תוך כדי מהלך

השנה – לא הספיקו לנצל את כל הסעיפים במלואם בשנה זו. בשנת 2016 הניצול היה מלא.

- ההוצאות לחשמל/ מים, ניקיון והג"א ארצי - נקבעים עבור האגף ואינם בשליטתו.

<u>להלן פירוט תקציבי התב"רים עבור תחזוקת ושדרוג המקלטים הציבוריים לשנים 2013-2016:</u>

מספר תב"ר	תקופה	סכום (בש"ח)	יתרה תקציבית (בש"ח)	אחוז ניצול
2042242750	2013/14	2,518,000	368	100%
2043132750	2015	1,500,000	11,784	99.2%
2043132750	2016	1,500,000 + יתרת 2015	-73,683	105.7%
סה"כ לשנים 2013-2016		**5,518,000**		

לדברי מנהל המחלקה התקציב הנוכחי לפעולות עונה על צרכי המחלקה.

5.3. <u>ועדת מל"ח עירונית</u>

בפקודת העיריות סעיף 149 א' נקבע כי "המועצה תבחר ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום" (ועדת חובה). בסעיף 248 א' לפקודה נקבע כי "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר, הכל בכפוף להוראות השר הממונה על הפעולות בתחום הנוגע בדבר ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך".

בהחלטת ממשלה מס' 1716 (מיולי 1986) נקבע כי הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת מל"ח המקומית, לביצוע המשימות הדרושות להבטחת ההספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי.

בראש ועדת מל"ח המקומית עומד ראש הרשות המקומית.

הרכב הוועדה (לפי תיק האב להיערכות הרשויות לחירום):

- יושב ראש: ראש הרשות.
- ראש המטה: מנכ"ל הרשות.
- ראשי המכלולים במטה החירום העירוני.
- ראשי הועדות הרב-תחומיות.
- בעלי תפקידים נוספים בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות.
- נציג תאגיד המים.
- מוזמנים לישיבות הוועדה נציגי הגופים הבאים: מנהל המחוז/מרחב של רח"ל (רשות חירום לאומית); מפקד הנפה/ יקל"ר של פיקוד העורף; מפקד המרחב המשטרתי או מפקד התחנה; מפקד שירותי הכבאות וההצלה; מנהל אזור/תחנה של מד"א; מרכז תחום הפס"ח המחוזי.

יש לציין כי מבנה הוועדה אינו כפוף ליחסי הכוחות במועצת העיר, וראש העיר רשאי למנות כחבר בוועדה את מי שלדעתו מתאים למלא את התפקיד.

<u>להלן חברי ועדת מל"ח</u> :

- יו"ר הועדה: ראש העיר.
- מ"מ יו"ר: חבר הנהלת העיר.
- רמ"ט: מנכ"ל העירייה.
- מ"מ רמ"ט: סמנכ"ל מנהל ותרבות.
- מנהלי 8 מכלולים (מנהלי אגפים בעירייה או בכירים באגפים).
- ממלאי מקום מנהלי המכלולים.
- יו"ר ועדת המשנה לפס"ח (שהוא גם מנהל מכלול חינוך).
- מנהל מטה תאגיד המים והביוב.
- 8 נבחרי ציבור (חברי מועצת העיר).
- רמ"ט מל"ח מחוזי.
- מפקד נפת גנים (פיקוד העורף) ונציגיו.
- קצין אג"מ משטרת מרחב דן ונציגיו.
- מפקד שירותי הכבאות ברמת-גן.
- מנהל מד"א אזורי.
- נציג יקל"ר פיקוד העורף.
- נציגת ביטוח לאומי.
- נציג פס"ח (חללים) מהמועצה הדתית רמת-גן.

נושאים שנבדקו בהקשר לוועדת המל"ח העירונית:

- התכנסויות הוועדה.
- תיעוד וסיכום הישיבות.
- כתבי מנוי לחברי הוועדה.
- נוכחות בישיבות.

<u>מהביקורת עולה</u>:

- הוועדה מקיימת ישיבות סדירות בתדירות הנדרשת הן מפאת היותה ועדת חובה והן לפי הצרכים המקצועיים.
- בשנת 2014 קיימה הוועדה 10 ישיבות , מתוכן 8 ישיבות בתקופת מבצע "צוק איתן".
- בשנת 2015 קיימה הוועדה 4 ישיבות.
- בשנת 2016 קיימה הוועדה 4 ישיבות (הישיבה בדצמבר 2016 במתכונת מצומצמת יותר).
- לכל ישיבה של הוועדה נכתב סיכום, החתום ע"י ראש העיר (שהוא יו"ר הוועדה), שמופץ לכל הגורמים הרלוונטיים וכמו כן מתפרסם באתר האינטרנט של העירייה.

- הוצאו כתבי מינוי לחברי הוועדה (הן לחברי מועצת העיר והן לעובדי העירייה בתפקידים השונים), בחתימת ראש העיר (שהוא יו"ר הועדה). יש לציין כי מונו כחברים בוועדה גם ממלאי המקום למנהלי המכלולים ולבעלי תפקידים.
- ראש העיר, המנכ"ל ומרבית מנהלי המכלולים (וממלאי מקומם) נכחו בכל ישיבות הוועדה בשנים 2014 – 2016.

יחד עם זאת, מרבית חברי מועצת העיר החברים בוועדה נעדרים מישיבותיה - כמפורט בטבלה.

להלן טבלה המציגה נתוני נוכחות של חברי מועצה ב-2015, 2016:

שם חבר המועצה	תאריך מינוי לוועדה	נוכחות (+ נכח), (- לא נכח)						
		8.3.15	2.6.15	23.7.15	30.11.15	16.3.16	17.4.16	20.7.16
ח.ג.	18.12.13	-	-	-	-	-	-	-
י.ש.	18.12.13	-	-	-	-	-	-	-
מ.א.	18.12.13	-	-	+	-	-	-	-
ל.א.	18.12.13	-	-	-	-	-	-	-
א.ל.	18.12.13	-	-	-	-	-	-	-
ר.מ.	18.12.13	-	-	-	-	-	-	-
ר.ב.	18.12.13	+	-	-	-	-	-	-
ש.ל.	26.6.14	-	-	-	-	-	-	-

הביקורת סבורה כי אין מקום להמשך תופעת ההיעדרות הקבועה של חברי מועצה מישיבות הוועדה, גם אם באופן מעשי לא נפגע תפקוד הוועדה.

<u>המלצת הביקורת</u>

יש לפעול על מנת שחברי מועצת העיר שנבחרו כחברי ועדת מל"ח המקומית ישתתפו באופן סדיר בישיבותיה; לחלופין ניתן לשקול מינוי נציגים אחרים אשר יקפידו להשתתף בישיבות.

***בתגובה לביקורת מסר מנהל האגף** כי "חברי המועצה מוזמנים בקביעות אולם אין בידי האגף אפשרות לחייבם להגיע לישיבות ובוודאי לא להחליפם".*

5.4. <u>מטה החירום העירוני</u>

5.4.1. <u>כללי</u>

מטה החירום העירוני הוא גוף השליטה והביצוע של העיר בחירום: כל האירועים והנתונים מגיעים דרכו לשולחן המרכזי במרכז ההפעלה (מרה"פ).

בראש מטה החירום העירוני עומד ראש העיר ובכפיפות אליו מאוגדים **מכלולים** (כפי שיפורט להלן).

המכלולים אינם קיימים במבנה העירייה בשגרה, והם מאפשרים ארגון מיוחד למצבי חירום לשיפור מוטת שליטה יעילה ותכלול אפקטיבי של המענה הנדרש מהעירייה – אם כי הם מורכבים ביסודם מהאגפים (או מחלקות או מנהלים) הקיימים בעירייה בשגרה.

לפי האמור בתיק האב, למרות שמבנה המכלולים המוצע מהווה מודל מחייב לארגון מטה החירום – כל עיר יכולה להתאים את מבנה המכלולים ומטה החירום שלה למבנה שלה בשגרה, כשראש העיר יכול לקבוע את המבנה האירגוני המתאים לעירו ולמנות את בעלי התפקידים המתאימים ביותר לתפקיד ראשי המכלולים, בהתאם למבנה המכלול ולתפקידיו.

להלן 6 המכלולים האמורים להיות במטה חירום עירוני:

<u>מכלול הטיפול באוכלוסייה</u>

תפקידים עיקריים בחירום: גיבוש תמונת מצב והערכת מצב האוכלוסייה בעיר; איתור ואבחון קבוצות אוכלוסייה הנזקקות לסיוע לאור המצב ומתן המענה הנדרש; תיאום עם הגורמים המקצועיים החיצוניים לעירייה בכל הקשור למתן שירותים לאוכלוסייה (כגון קופות חולים, ביטוח לאומי, משרד הבריאות וכו'); ניהול והכוונה מקצועית של צוותי התערבות רב-מקצועיים; מתן שירותי רווחה שוטפים לאוכלוסיות הנזקקות.

לפי תיק האב מכלול זה אמור לטפל גם בנושאי פס"ח (פינוי, סעד, חללים) – אולם ברמת-גן תחום זה נמצא בטיפול מכלול חינוך.

<u>מכלול חינוך</u>

תפקידים עיקריים בחירום: הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה, להוראות פיקוד העורף ולהחלטות ראש העיר; הפעלת מערכת חינוך חלופית או תכנית למידה מרחוק במקרה של החלטה על סגירת מוסדות חינוך; היערכות לקליטת אוכלוסייה במתקני חינוך בעיר. ברמת-גן מטפל מכלול זה, כאמור לעיל, גם בנושאי פס"ח: מתקני קליטת מפונים וטיפול בנושא חללים אזרחיים. זאת מאחר ומרכזי הקליטה הם באחריות אגף החינוך, ולכן למנהלת האגף (שהיא מנהלת מכלול חינוך) יש יכולת שליטה מיטבי על צוותי הפעלת המרכזים.

<u>מכלול מידע לציבור</u>

תפקידים עיקריים בחירום: מתן מענה לצורכי האוכלוסייה בתחום המידע לציבור – לרבות הנחיות התגוננות והסברה; מענה לפניות הנוגעות לאספקת שירותים; פעולות הסברה בהתאם למסרי ההסברה של הגורמים המוסמכים; ייזום פרסומים והודעות לתקשורת.

<u>מכלול הנדסה ותשתיות</u>

תפקידים עיקריים בחירום: המשך מתן שירותים מוניציפליים חיוניים לאוכלוסייה בתחומי חשמל, מים וביוב (בתיאום עם תאגיד המים), דרכים ובינוי; תיאום חברת החשמל וקבלנים לטיפול באספקת חשמל; הערכת נזקים במבנים ובתשתיות לאחר אירוע, בתיאום עם הגופים המוסמכים; מתן שירותים למפעלים חיוניים בתחום העיר.

<u>מכלול הלוגיסטיקה והתפעול</u>

תפקידים עיקריים בחירום: תמיכה לוגיסטית בכוחות העירייה הפועלים בחירום; ניהול מחסני החירום ומלאי החירום של הרשות בדלק, גפ"מ (גז פחמימני מעובה), ועוד; סיוע (באמצעות הפיקוח) בשמירת הסדר הציבורי במתקני העיר, במתקני הקליטה, באתרי הרס, וכו'; ריכוז ותיאום התחבורה הציבורית.

<u>מכלול המינהל הכללי</u>

תפקידים עיקריים בחירום: השלמות איוש או תגבור כוח האדם בגופי העירייה ע"י השמת עובדים מרותקים משקיים ומתנדבים; מתן שירותי תברואה והגנת הסביבה לאוכלוסייה ולעסקים; הפעלת מחשבי העירייה ומערכות המידע התומכות בפעילות.

<u>אגף החירום והביטחון</u>

אינו חלק מאחד המכלולים לפי מודל רח"ל/פקע"ר (רשות חירום לאומית/פיקוד העורף) – אלא כפוף לראש העיר. תפקידים עיקריים בחירום: הפעלת מערכי החירום לפי תפיסת ההפעלה ובכפוף להחלטת ראש העיר; תיאום אופרטיבי מול גורמי החירום והביטחון; הפעלת מרכז ההפעלה ומערכי השליטה, הדיווח והבקרה; פתיחת מקלטים ציבוריים.

הערה: במטה החירום ברמת-גן הוחלט כי על מנת לשפר את השליטה והתפעול באירועים ולתת את המענה המיטבי לתושבים יש להקים גם מכלול "שליטה ומבצעים", ומכלול "תפעול ותגובה".

מקור הסמכות המקצועית והתורה הבסיסית למכלולים במטה החירום ברשות המקומית הם **הקונטרסים** למכלולים הנכתבים ע"י משרדי הממשלה הרלוונטיים וכן ע"י גופים ארציים שונים (חברת החשמל, מינהל הדלק, רשות המים וכו'). הקונטרס נמצא בידי מנהל המכלול ובמשרדי המחלקה לשירותי חירום.

במסגרת התרגילים המקיפים הנעשים במטה החירום בהובלת רח"ל ופיקוד העורף (ראה להלן), אמורים נציגי משרדי הממשלה לבדוק את תוכן הקונטרסים.

5.4.2. <u>מטה החירום העירוני ברמת-גן</u>

מטה החירום העירוני ברמת-גן מורכב מיו"ר ועדת מל"ח (ראש העיר), הרמ"ט (מנכ"ל העירייה), נציגי פקע"ר וארגונים נוספים, ומנהלי 8 מכלולים: לוגיסטיקה, חינוך, אוכלוסייה, הנדסה, כוח אדם, מידע לציבור, תפעול ותגובה, שליטה ומבצעים. לבעלי התפקידים הנ"ל (כולל מנהלי המכלולים) קיימים ממלאי מקום קבועים במטה החירום – ואלה משתתפים בכל הפעילויות (ישיבות, אימונים וכד').

החל מתחילת 2015 החל בעירייה תהליך שיטתי לארגון מחדש של מטה החירום העירוני – בהובלת מחלקת שירותי חירום, בהכוונת רח"ל ופיקוד העורף ובתיאום עם ועדת המל"ח (משק לשעת חירום) העירונית. התהליך בא לידי ביטוי במרכיבים הבאים:

- ארגון ותקינה מחודשים של כל אחד מהמכלולים.
- שיבוץ כוח אדם למכלולים והכשרתו.
- אימונים, תרגולים וביקורות של המכלולים ושל המטה כולו.

המבנה האירגוני החדש של העירייה בחירום, ההיערכות והביטוי האופרטיבי הוצגו בפני ועדת המל"ח העירונית (מורחבת) ביום 8.3.2015.

ארגון ותקינה מחודשים

הכנת מבנה מעודכן של המכלול, בהתאם לתפקידים הרלוונטיים לצרכים הייחודיים של העיר ולהיקף כוח האדם שניתן להעמיד לצורך זה. התהליך נעשה בשיתוף ובאישור של הרשות לכח אדם בשעת חירום במשרד הכלכלה והתעשייה.

עד למועד סיום הביקורת הסתיים הטיפול העיקרי בארגון ובתקינה מחודשים שישה מהמכלולים, כאשר הטיפול בנושא בשני מכלולים (לוגיסטיקה, חינוך) מתוכנן להסתיים במהלך 2017.

שיבוץ כוח אדם למכלולים

השיבוץ לתפקידים במכלולים הוא כיום של עובדי עירייה בלבד. הוגשה בקשה לגורמים המוסמכים לאשר מבחינה משפטית את האפשרות לשבץ למערך החירום את עובדי התאגידים העירוניים, אך עד למועד סיום הביקורת נתקבל האישור רק עבור עמותת "על"ה", כאשר נמשך הטיפול לגבי תאגידים נוספים כגון מפעלי בית עמנואל. כמו כן נבדקת האפשרות לשיבוץ אנשי חוץ שאינם עובדי עירייה אך מתחייבים למלא התפקיד בחירום. ההנחיות של העירייה לבחירת העובדים לתפקידים: התבססות על כישורי העובד בתפקידו בשגרה; התאמה לתפקיד לרבות יכולת עמידה בלחץ; מצב משפחתי; מקום מגוריו.

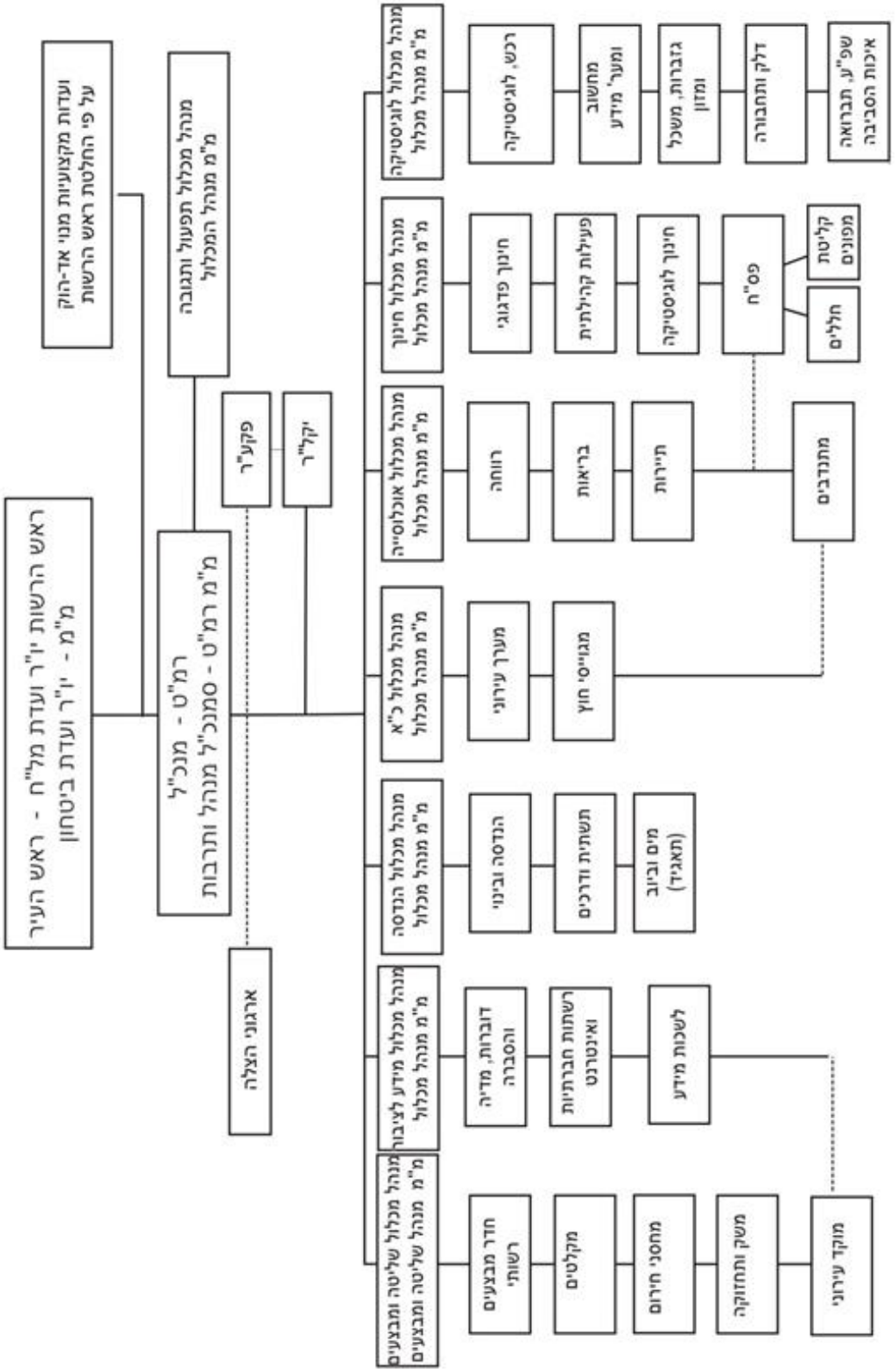
בכל אגף/מחלקה עצמאית בעירייה מונה רפרנט לנושא כ"א בחירום – האחראי לתיאום נושא זה עם מחלקת שירותי חירום.

משרד הכלכלה והתעשייה שולח לעירייה באופן שוטף "דוח תקן ואיוש" ובו פירוט התפקידים הרשומים לחירום (תקן) מול האיוש בפועל.

בעת הביקורת הדוח כולל 681 תקנים/תפקידים כאשר 92.9% מהם מאוישים (לא כולל תקני מרכזי קליטה). לדברי מנהל המחלקה כל התפקידים המרכזיים מאוישים, ונעשה מאמץ להגיע קרוב יותר להיקף של 100% איוש.

לאחר אישור משרד הכלכלה לשיבוץ שמי של העובד בחירום מכינים במח' שירותי חירום כתב מינוי לכל עובד בחתימת יו"ר ועדת מל"ח (ראש העיר) וזה מועבר לעובדים באמצעות הרפרנטים לחירום ביחידות וכן במסגרת כנסי הדרכה מטעם מחלקת שירותי חירום + היחידה - שבהם מציגים לעובדים את מהות תפקידם.

מטה החירום העירוני – עיריית רמת גן



<u>אימונים, ביקורות</u>

האימונים והתרגולים בתחום ההיערכות לחירום נעשים בשני מישורים עיקריים:

- בהובלות הגורמים הארציים (בעיקר רח"ל ופקע"ר) הן במסגרת תרגיל כל-ארצי והן כתרגיל אזורי/רשותי (או ביקורת).
- אימונים/הדרכות מטעם הרשות המקומית.

רח"ל ופקע"ר עורכים אימונים/ביקורות לרשויות במסגרת מחזור תלת-שנתי. מחזור 2015-2017 כולל:

<u>2015</u>: ביקורת משולבת רח"ל, פקע"ר, פס"ח – בשיתוף רפרנטים ממשרדי ממשלה לבדיקת הנושאים המקצועיים של המכלולים.

<u>2016</u>: אימון רשות דו-יומי.

<u>2017</u>: אימונים ייעודיים למכלולים.

ביום 30.11.15 נערכה ברמת-גן ביקורת כוננות משולבת. להלן חלק מעיקרי הממצאים בסיכום של רח"ל:

- "העיר רמת-גן ערוכה לבצע את ייעודה בנושאי החירום במתאר מלחמה, רעידת אדמה ופנדמיה ברמה טובה מאד".
- "ניכר כי נעשתה עבודה טובה ורבה בתחום. התשתיות לחירום, בתחום התכנים והנהלים. עשייה בכל הרמות תוך יצירת מחויבות אצל מנהלי המכלולים עם מעורבות ראש העיר עד אחרון חברי ועדת מל"ח והעובדים לרמת האיום והצרכים הנובעים מכך".
- "מערכת ההכנות לביקורת ראויה לשבח ומהווה דוגמה ראויה... מערכת הכנות מקצועיות זו היא שהביאה לידי מוכנות רשותית ברמה גבוהה ביותר לחירום".

בתאריכים 16.3.16 וה- 18.5.16, התקיים אימון דו-יומי לעירייה בהובלת רח"ל ופקע"ר – כאשר היום השני היה אימון סימולאטור פיקוד העורף (בבסיס הפיקוד) שהשתתפו בו ראשי ועדת מל"ח ומטה החירום, מנהלי המכלולים וממלאי מקומם, ובעלי תפקידים נוספים בהתאם לצרכי האימון.

בסיכום כתב, בין השאר, מנהל מרחב גוש דן ברח"ל: "עיריית רמת-גן היא מהמובילות במוכנותן והיערכותן לחירום".

במהלך 2015-2016 נערכו אימונים בהובלת רח"ל למטה הרשותי, למכלולים, לצוותים.

כמו כן נערכו ב- 2015-2016 השתלמויות והדרכות בהובלת עיריית רמת-גן לאנשי מערך החירום.

5.4.3. <u>תיק החירום העירוני</u>

במקביל להעברה לעיריות (בתחילת 2016) של תיק האב להיערכות העירייה בחירום (מטעם מרכז השלטון המקומי, רח"ל, פיקוד העורף ומשרד הפנים) – נמסרה להם גם חוברת מנחה "תבנית לכתיבת תיק עיר בחירום", כאשר ההנחיה המעודכנת (בעת הביקורת) של רח"ל ופקע"ר היא לסיים את הכנת התיק במהלך 2017.

תיק החירום העירוני אמור לכלול את כל המסמכים הדרושים לעירייה כך שתוכל לפעול ולהתנהל בחירום, ומציג את **תוכנית המענה העירוני לתרחיש הייחוס** שמקבלת העירייה מרח"ל ומפיקוד העורף.

תרחיש הייחוס העירוני הוא מתאר של מאפייני איום ותסריטים אפשריים שנקבעו כנקודת התייחסות לצורך תכנון המענה בהיערכות ובמשאבים. התרחיש נגזר מ"תרחיש הייחוס לעורף" הארצי ולאחר תיאום עם גורמי החירום השונים.

קיים תרחיש ייחוס "מלחמתי" המתקבל מפקע"ר ותרחיש ייחוס "מל"חי" (משקי) המתייחס להשלכות של יכולת העירייה והמשק המקומי לספק את השירותים והמוצרים.

בתיק החירום נכללת תכנית המענה העירוני לאיומים ולתרחישים, שמטרתה לגבש את תפיסת ההפעלה של העירייה לקראת מצב החירום – ובכלל זאת קביעת רמות שירות שונות מהעירייה לתושבים.

תרחישי הייחוס המלחמתיים והמשקיים המעודכנים עבור רמת-גן הוצגו ביום 14.5.2015 ע"י מפקד מחוז דן בפקע"ר וצוותו בפני ראש העיר (שהוא יו"ר ועדת מל"ח), המנכ"ל ואנשי אגף ביטחון ואכיפה.

תכנית המענה הנוכחית בר"ג היא, עד להכנת תכנית מעודכנת, משנת 2011 – ונבדקה ע"י רח"ל ופקע"ר בביקורת נובמבר 2015.

הכנת תיק החירום העירוני המעודכן ברמת-גן, בכלל זאת תכנית המענה העירוני, אמורה להסתיים במהלך 2017.

5.4.4. <u>מרכז ההפעלה העירוני</u>

מרכז ההפעלה עירוני (המרה"פ) הוא מרכז השליטה והניהול של מטה החירום העירוני.

ברמת-גן ממוקם המרה"פ בשטח מקלט ציבורי (הייעודי רק עבור המרה"פ), במרתף בניין (מגורים ומסחר) בקרבה ובנגישות טובים, יחסית, למשרדי העירייה בשגרה.

להלן פרטים על הציוד במרה"פ רמת-גן ועל אופן אחזקת המקום:

<u>עזרי שליטה עיקריים</u>

"שולחן מרכזי" בחדר המרכזי, סביבו יושבים ראשי המטה וממנו מתנהלים האירועים העיקריים. על השולחן מצוין מקומו הקבוע של כל אחד ממלאי התפקידים; לוח טבלאות נתונים עיקריים; טבלאות איכון בעלי תפקידים; צילומי אוויר מעודכנים; מקרן המאפשר הצגת "תוכנת שכבות" מקצועית.

<u>תשתית קשר ותקשורת</u>

תשתית לקליטת טלפונים סלולאריים (של המפעילים הגדולים); תשתית לקליטת אינטרנט; תשתית לקליטת טלוויזיה בכבלים; תשתית תקשורתית מבצעית ומנהלתית ליחידות בשטח; תשתית תקשורת לתדרי פיקוד העורף והמשטרה; טלפונים פנימיים בתוך המרכז; בעת הפעלת המרכז כל התקשורת העירונית (טלפוניה ומחשוב) עוברת בשלמותה כמו שהיא למרכז באמצעות סיב אופטי ישיר; 25 קוי טלפונים רגילים + 10 קווים מיועדים ע"י "בזק" לחירום.

<u>מחשוב</u>

כל תשתיות המחשוב עוברות בחירום למרכז; קיימת מערכת לחיבור ישיר לרח"ל (עובדות עירייה המוצבות בחירום במרכז קיבלו הדרכה מקצועית בנושא); לכל מכלול יש גיבוי של הנתונים וניתן להשתמש בהם גם אם המערכות קורסות; בשלבי הכנה סופיים (בעת סיום הביקורת) מתוכננת קליטה של תוכנה חדשה לניהול אירועים בחירום "המולבשת" על גבי תוכנת המוקד העירונית הקיימת.

<u>בקרה ותחזוקה שוטפת</u>

בתחילת <u>כל יום עבודה</u> אחראי מרה"פ ומחסנים במחלקת שירותי חירום בודק את המרכז (בדיקה ויזואלית כללית, תאורה, מזגנים, שרתי מחשב). בדיקתו היומית מתועדת ביומן נוכחות הנמצא במרכז.

כל יום ראשון בשבוע אחראי המרה"פ מבצע בדיקה של הגנרטור הנמצא בחצר הבניין במבנה סגור. הבדיקה מתועדת בחוברת.

אחת לחודש הוא מבצע בדיקה כללית של מערכות החשמל ע"י הכנסה לפעולה של הגנרטור והפעלת המערכות במרכז באמצעותו. הבדיקה מתועדת במרכז ההפעלה.

בהתאם לנוהל בדיקת תקינות מערכות מחשוב במרכז ההפעלה (מטעם אגף מערכות מידע ומחשוב בעירייה) נערכת בדיקה מקיפה של המערכות הממוחשבות לחירום אחת ל-4 חודשים וכן לפני ביצוע תרגיל ובעת מצב חירום אמיתי. יש לציין כי המערכות הנמצאות במרכז הן חלק מכלל המערכות הממוחשבות בעירייה המוגדרות כ"קריטיות" ולפיכך בכל מקרה של ליקוי ב"מערכות ליבה" מתקבלת התראה.

בבדיקה משתתף נציג מחלקת שירותי חירום.

<u>הערות כלליות – מרה"פ (מרכז ההפעלה העירוני)</u>

- המקום מקבל שירותי ניקיון בהיקף של כשעתיים בשבוע, מחברה המועסקת ע"י העירייה.
- שטח המרכז כ-400 מ"ר, ולדברי מנהל מחלקת שירותי חירום, הגודל עונה על הצרכים ומאפשר פעילות יעילה.
- במרכז מכשור משרדי כגון מכונות צילום, פקסים וכד'.
- קיימת מערכת מיזוג אוויר ומערכות סינון אב"כ.
- בעת תרגילים גדולים המקום מופעל באופן מלא.

<u>הרכיבים המפורטים לעיל הנמצאים במרה"פ, עונים לנדרש בתיק האב.</u>

בבדיקת הביקורת במרכז ההפעלה המקום נמצא מסודר, מאורגן ונקי.

5.4.5. <u>החפ"ק העירוני</u>

הפעילות העירונית בחירום מנוהלת במרכז ההפעלה. אולם על מנת לאפשר לראש העיר (או מי מטעמו) להתרשם משטח האירוע ומהנעשה בו התרשמות בלתי-אמצעית; או לנהל ממנו את כוחות העירייה המשולבים במתן סיוע באירוע; או לנהל אירוע משלים ("מאמץ משני") בשטח באופן עצמאי מול מרכז ההפעלה – לצורך זה קיים החפ"ק (חבורת הפיקוד הקדמי).

החפ"ק יכול להיות מותקן על גבי עגלה נגררת תקנית המיועדת להיות גרור לכל רכב מתאים, או יכול להיות רכב ייעודי לחפ"ק.

האמצעים בחפ"ק (עפ"י תיק האב):

- ציוד משרדי (שולחנות, כסאות, לוחות) שיאפשרו עבודת מטה בשטח.
- אמצעי קשר ומחשוב לפעולה מול הכוחות בשטח והמרה"פ העירוני.
- יכולת הספקת כוח עצמאית המבוססת על שני גנרטורים לפחות.
- ערכת תאורה.
- עזרים הדרושים לניהול אירוע (מפות, טבלאות, נתונים):
- יש למנות צוות קבוע לחפ"ק שיכלול ארבעה אנשי צוות לפחות: מנהל חפ"ק; רושם אירועים; נהג; מאבטח.

לרשות מטה החירום ברמת-גן 2 עגלות חפ"ק נגררות, הנמצאות במחסן.

הביקורת בדקה את עגלות החפ"ק והציוד הנלווה.

נמצא כי העגלות מצוידות בכל הנדרש לפי ההנחיות בתיק האב. הן עוברות מבחן רישוי שנתי, ובבדיקת הביקורת נמצא כי הרישיון בתוקף.

בכל עגלה נמצא גנרטור ובמחסן נמצאים עוד 3 גנרטורים.

כל הגנרטורים נבדקים 4 פעמים בשנה, והביקורת מצאה תיעוד לבדיקות אחרונות ב-5.7.16, 24.8.16, 31.10.16.

במסגרת מכלול תפעול ותגובה קיים צוות ייעודי לטיפול החפ"ק בחירום – בראשות הקב"טים של מוסדות חינוך. פריסת החפ"ק בשטח נעשית בממוצע כ-3 פעמים בשנה במסגרת תרגילים שונים.

בינואר 2017 מתוכנן אימון-תרגול ייעודי לצוותי החפ"קים.

5.4.6. <u>היערכות לאסונות טבע/רעידות אדמה</u>

האחריות הכוללת להיערכות הממשלה לרעידות אדמה ואסונות טבע מוטלת על ועדת השרים לענייני מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום, שמונתה ביום 25.10.15 – ושסמכויותיהם הם:

"תעסוק בהכנת הזירה האזרחית למצבי החירום למיניהם, לרבות התגוננות אזרחית והיערכות לרעידות אדמה ואסונות טבע".

לפני כן טיפלה בנושא ועדת שרים לעניין היערכות לטיפול ברעידות אדמה, שהוקמה באוגוסט 1999.

תיק האב להיערכות העיריות לחירום מציין את האיומים השונים שעל העירייה להתכונן להתמודד עמם במסגרת התארגנותה לחירום (כגון מלחמה, עימות מוגבל, פיגוע טרור-על, התפשטות חומר מסוכן, מגפה וכו'), וביניהם: אסון טבע – לרבות רעידת אדמה, שריפה ושיטפונות.

כן קובע תיק האב כי באירוע אסון המוני (<u>כמו רעידת אדמה משמעותית</u>) אחראית העיר על פתיחת <u>אס"לים</u> (אתר סיוע לאוכלוסייה) וכינון שיירות סעד. האס"ל הוא אתר שיתוכנן בשטח פתוח וייעודו לספק מצרכים, שירותים ומידע לאוכלוסייה הנפגעת –

באופן מרוכז, יעיל ופשוט. האס"ל אמור לכלול את המרכיבים הבאים: מוקד מידע; שירותי בריאות; שירותי תמיכה נפשית; מים; מזון (כשר בלבד); ביגוד וציוד לינה בסיסי; אמצעי היגיינה וסניטציה; קשר (טלפון ואינטרנט); אמצעי תקשורת המונים (רדיו וטלוויזיה); אמצעי תחבורה; מקום שהייה לילדים ללא הורים; שירותים; נקודות משטרה (סדר ציבורי, איתור נעדרים); ייעוץ משפטי.

שירותים נוספים: חלוקת צעצועים; שירותי דואר; אחזור מסמכים; שירותי דת ותפילה; מקלחות.

<u>לגבי שריפות ופגעי מזג אוויר חריגים</u> – קבע מבקר המדינה (דוחות ביקורת מיום 9.9.15 בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום – 2015, בדוח "היערכות הרשויות המקומיות לשריפות ולנפגעי מזג אוויר חריגים"), עמ' 117, כי:

"התשתית הנורמטיבית הקיימת אינה מסמיכה גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות, קיום הנחיות הנוגעות להיערכות למצבי חירום, ובכלל זה אירועי שרפות ופגעי מז"א (מזירות אירוע) חריגים; טרם נקבע מדד מחייב ואובייקטיבי לבחינת מוכנותן למצבי חירום; טרם נקבע תקן מזערי מחייב לציוד ייעודי לשעת חירום לאירועי שרפות ופגעי מז"א חריגים שעל רשות מקומית להחזיק במחסניה.

לפיכך, מוכנותה של כל רשות מקומית למצבים אלה תלויה ברצונה לקיים את ההנחיות הניתנות לה בעניין זה ובמשאבים שהיא בוחרת להקצות לכך".

בהמשך לקביעתו של מבקר המדינה, ככל הנראה נושאי אסונות הטבע (כגון שריפות, שיטפונות וכד') אינם נמצאים בראש סדר העדיפויות בהיערכות לחירום של הרשויות המקומיות.

בנוסף, גם אם נעשתה, היערכות ברשויות המקומיות לקראת תוצאות של **רעידת אדמה** נחשבת משנית בחשיבותה ביחס להיערכות לקראת מצבים מלחמתיים (וזאת גם מבחינת הגופים הכלל ארציים).

במצגת מטעם אגף הביטחון והאכיפה במסגרת דיון אצל מנכ"ל עיריית רמת-גן ביום 26.6.16 לגבי ההיערכות העירונית לתרחיש רעידת אדמה – תואר המצב הקיים בעיר:

- **"הרשות בכלליות אינה ערוכה כרגע באופן המיטבי לטיפול ברעידת אדמה".**
- **אין מודעות/מוכנות לנושא בקרב המכלולים/מטות (למעט במכלול אוכלוסייה שהחלו לדון במשמעויות למכלול)".**
- **"אין תכנון פריסת אס"ל (אתר סיוע לאוכלוסיה) ושירותים נוספים, כגון שיירות סעד".**

על מנת לקדם את ההיערכות הארצית בתחום זה קבע פקע"ר כי התרחיש המרכזי להיערכות לשנת העבודה 2017 הינו מתווה רעידת אדמה. יחד עם זאת, פקע"ר קובע כי מתאר מלחמה ימשיך להיות מרכיב חיוני גם בשנה זו במסגרת התרגילים השונים.

בהמשך להנחיות פקע"ר אושרה ע"י מנכ"ל העירייה ביום 26.6.16 תוכנית רב-שנתית להיערכות הרשות לתרחיש רעידת אדמה שעיקריה הן:

- עבודת מטה וכתיבת נהלים (ועדת מל"ח, מנהלי מכלולים), עד מרץ 2017.

- הכנת תוכנית הסברה והדרכה לאוכלוסייה (במהלך 2017). הומלץ להקצות תקציב פעולה עבור 50% משרה לרכזת לנושא זה.
- תכנון הקמת 4 אס"לים עירוניים (במהלך 2017).
- אימון רעידת אדמה לכל מטה החירום הרשותי (מרץ 2017).
- תרגיל "נקודת מפנה" ארצי (יוני 2017).

התרחיש העירוני המעודכן לרעידת אדמה הועבר לעיריית רמת-גן בשנת 2015. בכוונת האגף להכין בשנת 2017 תכנית מענה עירונית לתרחיש הייחוס בתחום זה.

***מנהל האגף מסר בתגובה לביקורת** כי מתקיימת עבודת מטה בנושא, ובשלב זה אין תקצוב עבור אס"לים.*

5.5. <u>מקלטים ציבוריים</u>

5.5.1. <u>כללי</u>

בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית התשי"א – 1951 (להלן: "חוק הג"א"):

- "מקלט" פירושו מבנה או מקום אחר שהותקן לשמש מקלט; ו"מקלט ציבורי" פירושו מקלט שלא נועד לבית מסוים או למפעל מסוים.
- "רשות מוסמכת" (הג"א) רשאית להורות לכל רשות מקומית להתקין מקלטים ציבוריים ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה בכך צורך.
- לא ישתמש אדם במקלט למטרה אחרת מאשר לחסות בו בשעת התקפה, אלא עפ"י רישיון מאת הרשות המוסמכת.
- שר הביטחון רשאי להורות בתקנות ("תקנות ציוד") כי: מקלטים יצוידו בציוד שיפורט בתקנות; שיותקן שילוט מתאים המפנה אל הכניסה למקלט, בצורה ובמקום שיפורט בתקנות; החייב בקיום התקנות יחזיק את הציוד ואת השילוט במצב תקין; הרשות המקומית חייבת בביצוען של תקנות הציוד במקלט ציבורי.

בהתאם לתקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות) התשט"ז-1955 (בין השאר):

היו ברשות מקומית ציוד או מתקנים המשמשים, או נועדו לשמש, לצורך התגוננות אזרחית, חייבת הרשות המקומית:

- **לשמור על שלמות הציוד או המתקן ולהחזיקם במצב תקין ובאופן שיש בו כדי למנוע נזק לאדם או לרכוש;**
- **לתקן על חשבונה כל קלקול או נזק בציוד או במתקן.**

פיקוד העורף בצה"ל מהווה את הסמכות המקצועית הראשית לנושאי הג"א, לרבות מיגון ומקלטים. הוא מבצע זאת - בהקשר של הרשויות המקומיות – באמצעות הנחיות שוטפות, הדרכה והשתלמויות, ביקורי בדיקה וכד'.

ההנחיה המקצועית המרכזית של פיקוד העורף בתחום זה כלולה במסמך "<u>מנחה לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו-תכליתי במקלטים ברשויות המקומיות</u>" (מהדורה אחרונה מיוני 2014).

5.5.2. סיווג המקלטים הציבוריים ברמת-גן

ברמת-גן 133 מקלטים ציבוריים לפי הסיווג להלן:

קבוצה	מספר מקלטים	סוג	הערות
א'	24	מקלטים ריקים, באחריות מחלקת שירותי חירום.	בפיקוח שוטף של מחלקת שירותי חרום וכן נבדקים ע"י פיקוד העורף.
ב'	42	מקלטים בשימוש דו-תכליתי עם חוזה השאלה, באחריות מח' ש. חירום.	בפיקוח שוטף של מחלקת שירותי חרום וכן נבדקים ע"י פיקוד העורף.
ג'	14	מקלטים בשימוש דו-תכליתי ע"י גופים עירוניים, ללא חוזה השאלה. באחריות מחלקת שירותי חירום.	בשימוש חנייה, הנדסה, ספריות, רווחה, חינוך, מב"ע, נכסים. בפיקוח שוטף של מח' שירותי חירום, רק 10 מהמקלטים הנ"ל מהנבדקים ע"י פיקוד העורף.
ד'	1	מרכז ההפעלה העירוני	בפיקוח מח' ש. ח. ופקע"ר.
ה'	41	מקלטים בבתי הספר	באחריות של אגף החינוך. לא נבדקים ע"י מחלקת שירותי חירום, והמחלקה לא מקבלת דיווח על מצבם. כמו"כ לא נבדקים ע"י פיקוד העורף.
ו'	4	גני ילדים במקלטים	בפיקוח שוטף של מחלקת שירותי חירום. לא נבדקים ע"י פיקוד העורף.
ז'	7	מקלטים שונים – ללא כל הסכם: במכון אידאולוגי תל-השומר בבניין מד"א באוניברסיטת בר-אילן במכללת שנקר בבית צבי במע"ש במכללת רמת-גן	נבדק ע"י מח' ש. חירום נבדק ע"י מח' ש. חירום לא נבדק שוטף לא נבדק שוטף לא נבדק שוטף לא נבדק שוטף לא נבדק שוטף כל המקלטים הנ"ל לא נבדקים ע"י פיקוד העורף
סה"כ	**133**		

5.5.3. <u>מקלטים בשימוש דו-תכליתי</u>

לפי ההנחיות לתחזוקת מקלטים ולפי פרסומים נוספים של פיקוד העורף:

- פקע"ר מעודד שימוש דו-תכליתי במקלטים במטרה לשפר את תחזוקת המקלט.
- לקבלת אישור לשימוש במקלט ציבורי יש צורך באישור מראש של הרשות המקומית ושל פקע"ר.
- בשעת רגיעה מותר להשתמש במקלט למטרות כגון (בין השאר): תרבות, תפילה, פעילות ספורטיבית, מועדון, חדר קריאה ועיון.

התנאים העיקריים להפעלת מקלט כדו-תכליתי:

- לא יימצא במקלט ציוד או ריהוט קבוע כבד התופס יותר מ-20% משטח המקלט.
- לא יימצא במקלט ציוד אשר עלול למנוע שימוש במקלט כמחסה בשעת התקפה או שיידרש זמן של יותר מ-4 שעות לפנותו, מעת מתן התראה.
- לא יימצא במקלט ציוד/חומר דליק ו/או רעיל.

מתוך 88 המקלטים הציבוריים ברמת-גן שאינם מקלטים בבתי"ס ושאינם גני ילדים, 63 מקלטים הם בשימוש דו-תכליתי (לא כולל מרכז ההפעלה).
עם המשתמשים ב-42 מקלטים חתמה העירייה על חוזה שאילה; וב-21 מקלטים משתמשים גופים (כולל העירייה) ללא הסדר כתוב כלשהו (פירוט בהמשך).
המקלטים לגביהם יש כיום חוזה מושאלים לאמנים (25), לפעילות תרבות/חברה/ספורט/ סעד (10), ולפעילות דתית (7).

עם כניסתם לתפקיד של מנהל אגף הביטחון והאכיפה ושל מנהל מחלקת שירותי חירום (בסוף 2014) הם הביאו לשינויים הבאים בכל הנוגע להשאלת מקלטים לשימוש דו-תכליתי – שקיבלו תוקף באישור הנהלת העיר ביום 13.11.14:

- פרסום נוהל חדש להשאלת מקלט ציבורי לאמנים, הכולל תנאי סף בסיסיים להגשת בקשה.
- הקמת ועדה עירונית לשאילת מקלטים שתבחר את הזכאים לשאילה מתוך הפונים, לפי הקריטריונים שבנוהל. הוועדה כוללת את: מנכ"ל העירייה (יו"ר); היועץ המשפטי לעירייה; מנהל אגף ביטחון ואכיפה; מנהל מחלקת שירותי חירום; שני נציגי ציבור (בעת כתיבת ביקורת זו הנציגים הם מנהל המרכז למוסיקה ומנהל המוזיאונים העירוניים); רכזת הועדה מאגף הביטחון.
- הוועדה התכנסה לראשונה ב-23 לדצמבר 2014, ולאחר מכן ב-4 למאי 2015, ב-7 לדצמבר 2015, ואמורה להתכנס בנובמבר 2016.

- הפסקת כל ההשאלות הקודמות; פרסום "קול קורא" בתקשורת המקומית למעוניינים לקבל מקלט בהשאלה; השאלה חדשה של כל המקלטים, לפי הנוסח החדש של החוזה, לתקופה של שנתיים.
- הוטל על מנהלת פניות הציבור באגף הביטחון והאכיפה לרכז גם את נושאי רישום המקלטים הציבוריים, לרבות ההיבטים המנהליים של השאלות המקלטים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי כל החוזים הקודמים בוטלו ונחתמו במקומם חוזים חדשים (למעט לגבי מקלט מס' 69), לאחר דיון בוועדה, לתקופה של שנתיים (לרבות עם משתמשים ותיקים מאד, שהשתמשו במקלטים החל מ-1993). הטיפול בחוזה של מקלט 69 נמצא בידי מנכ"ל העירייה, וטרם הסתיים.

בהתאם ל"נוהל קבלת מקלט ציבורי לאמן", לפני כינוס הוועדה העירונית בנושא זה יפורסם "קול קורא" בתקשורת המקומית הפונה להגיש בקשה.
תנאי הסף הבסיסיים להגשת הבקשה:

- אמן באחד מהעיסוקים השונים במובן הרחב של "אמן" (פיסול, ציור, מוסיקה, ענפי ספורט, טיסנאות וכו').
- תושב רמת-גן (למעט אמנים בעלי שיעור קומה/בעלי שם עולמי, באישור הוועדה).
- הפעילות במקלט תהיה ללא כוונת רווח.
- הוועדה תדון האם הבקשה עומדת בקריטריונים הבסיסיים והאם אין מניעה כתוצאה מאירוע עבר או התנהגות בלתי הולמת של מגיש הבקשה.

יש לציין כי נוהל זה מגדיר תנאי סף לאמנים בלבד (לדברי מנהל מחלקת שירותי חירום משתמשים בנוהל זה גם לפניות של עוסקים בתחומים אחרים), אולם אינו מציין תנאי סף (מעבר לצורך להיות תושב רמת-גן, ושהפעילות תהיה ללא כוונת רווח) לבקשות של מי שאינו אמן (למשל: פעילות דתית, תרבותית, חברתית וכד') – ולא ברור לפי אילו אמות מידה הוועדה דנה בבקשות בתחומים אלה.

<u>המלצת הביקורת</u>

יש לעדכן את הנוהל ולקבוע בו הגדרות ותנאי סף למי שמעוניין להשתמש במקלט לפעילויות אחרות.

***מנהל האגף מסר בתגובה** כי" ההמלצה נכונה והנוהל יתוקן בהתאם".*

5.5.3.1. <u>אופן השאלת המקלטים</u>

ההיבטים העיקריים בחוזה השאילה (מתן רשות שימוש במקלט ציבורי):

- ניתנת לתקופה של עד שנתיים.
- היא ללא תמורה, אולם המשתמש משלם עבור מים וחשמל (שעוני המים והחשמל נרשמים על שמו לפני כניסתו).
- השימוש הינו אך ורק למטרה הרשומה בחוזה.

- המשתמש חייב לסייע לכל אדם בכל עת להיכנס למקלט ולחסות בו מפני כל סכנה, בין שהוכרז על מצב הכן ובין אם לאו.
- לעירייה (וכן לנציגי פקע"ר) זכות להיכנס למקלט לבדוק אם התמלאו כל תנאי ההסכם.
- על המשתמש נאסר להכניס ריהוט וציוד כבד באופן שיתפסו יותר מ-20% משטח המקלט ושום ציוד או ריהוט לא יחוברו חיבור של קבע; ריהוט וציוד שיוכנסו לא יעלו בשום מקרה על כמות ומשקל ששני אנשים סבירים יכולים להוציאם מהמקלט תוך שעת עבודה אחת לכל היותר; אין להשתמש במקלט כמחסן ולא להניח בו פסולת גרוטאות, ריהוט, ציוד או חפצים אחרים אשר יקשו על פתיחת דלתות המקלט ולכל כניסה חופשית אליו; במקלט יהיה תמיד כל הציוד הנדרש לפי הוראות פיקוד העורף והעירייה וכי ציוד זה יהיה מחוץ להישג ידם של באי המקלט שלא בשעת חירום, אך גם תובטח האפשרות להגיע אליו בשעת הצורך ללא מאמץ רב.

בידי מחלקת שירותי חירום נמצאים מפתחות למקלטים הדו-תכליתיים, והם נבדקים באופן שוטף ע"י אנשי המחלקה וע"י פקע"ר.

בעת צורך בפתיחת המקלטים אין חובה להודיע או לקבל אישור מהמחזיק במקלט והעירייה יכולה להזיז את הציוד או לפנותו כדי שהמקלט יוכל לאכלס את התושבים.

במסגרת בדיקה בשטח של המקלטים הציבוריים (ראה טבלה לעיל) נבדקו 9 מקלטים, מתוך 42 מקלטים דו-תכליתיים, שלגביהם נחתם חוזה בין העירייה והמשתמשים. כולם נמצאו נקיים, מסודרים, וללא ריהוט/ציוד העולה על הסוג וההיקף המותרים בחוזה.

5.5.3.2. <u>מקלטים ללא הסדר שימוש</u>

21 מקלטים (שאינם מקלטים במוסדות חינוך) הם בשימוש דו-תכליתי או נמצאים ברשות גופים שונים – **ללא כל חוזה/הסדר (מרביתם מזה שנים רבות):**

<u>בשימוש גופים עירוניים</u>

מקלט מס' 23 - מחלקת חנייה (רחוב שרת).
מקלט מס' 136 - מחלקת הנדסה (רחוב המעגל).
מקלט מס' 17 - ספריה עירונית (רחוב אלוף דוד).
מקלט מס' 19 - מועדון קשישים (שד' נרקיסים).
מקלט מס' 20 - מועדון קשישים (רחוב לאן).
מקלט מס' 25 - מועדון רווחה (רח' נווה יהושע).
מקלט מס' 7 - בשימוש אגף החינוך (גן אלי כהן).
מקלט מס' 28 - בשימוש אגף החינוך (רחוב תרצה).
מקלט מס' 73 - בשימוש אגף החינוך (רחוב התפוצות).
מקלט מס' 13 - בית המקרא (רחוב הרב לוין).
מקלט מס' 14 - תיאטרון רמת-גן.

מקלט מס' 22 - בשימוש בית לזרוס (רחוב אבן ספיר).
מקלט מס' 58 - בית לזרוס (רחוב איינשטיין).
מקלט מס' 67 - גן אלקס – מועדון (רחוב רמז).

<u>במבנים של גופים שונים</u>

מקלט מס' 123 - בית צבי.
מקלט מס' 124 - מע"ש (רחוב היצירה).
מקלט מס' 9 - בבניין מד"א (רחוב הגלגל).
מקלט מס' 10 - מכון אידאולוגי בי"ח תל-השומר.
מקלט מס' 121 - באוניברסיטת בר-אילן.
מקלט מס' 122 - במכללת שנקר (רחוב אנה פרנק).
מקלט מס' 126 - במכללת רמת-גן (רחוב אלימלך).

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי היעדר הסדר/חוזה עבור השימושים, מסר מנהל מחלקת שירותי חירום כי דפוס שימוש זה נהוג מזה שנים רבות והוא "ירש" מצב זה עם כניסתו לתפקיד.

<u>המלצות הביקורת</u>

- יש לעגן במסמך את תנאי השימוש של כל הגופים עירוניים במקלטים, לרבות התחייבותם לשמירה על המקום והסכמתם לתנאים הנדרשים לפינוי המקום בעת חירום. כמו כן במידה ובמקום מתנהלת פעילות שאינה נעשית ע"י עובדי עירייה/מב"ע אלא ע"י גורמים חיצוניים – יש להביא זאת לאישור הוועדה להשאלת מקלטים.
- בכל הנוגע למקלטים הנמצאים במבנים של גופים שונים – יש לפעול להסדר השאלת המקלט, כנדרש.

מנהל האגף מסר בתגובה *כי" לגבי שימוש גופים עירוניים- מחלקת שירותי חירום תדון עם המחלקות הרלוונטיות בעירייה על מנת להגיע לפתרון. לגבי מקלטים במבנים של גופים שונים- ייבדק לגבי כל מקלט לגופו ויטופל בהתאם".*

5.5.4. <u>פיקוח ובקרה על מצב המקלטים</u>

בהתאם למנחה של פקע"ר לתחזוקת מקלטים ברשויות המקומיות – להלן פירוט התדירות הנדרשת לבדיקת מרכיבים שונים במקלט (מרכיבים עיקריים):

תדירות הבדיקה	נושא הבדיקה
שלושה חודשים	ניקיון המקלט, כולל מדרגות אוורור המקלט דרכי גישה ויציאה שיפועי קרקע בסביבת המקלט פעולת ברזים סיבוב דלתות וחלונות הדף סיבוב דלתות שירותים ותאי סינון ביקורת ציוד כללי
שישה חודשים	צינורות אוורור שלמות וניקוי מיכל שתייה פעולת משאבות ביוב לוח חשמל מפח מנורות/בתי תקע/תאורת כניסה הכנות לחיבור מתקני תקשורת
שנה/שנתיים/לפי הוראות יצרן /לפי סוג לוח החשמל	מרכיבים נוספים

הפיקוח על מצב המקלטים הציבוריים ברמת-גן נעשה כדלהלן:

<u>פיקוח שוטף ע"י מחלקת שירותי חירום</u>

המחלקה בודקת באופן שוטף 87 מקלטים (מתוך 133 המקלטים הציבוריים), את הבדיקות עורך צוות המקלטים של המחלקה הכולל שלושה עובדים במשרה מלאה (פירוט בהמשך). המקלטים נבדקים בהתאם לתוכנית עבודה חודשית, ובממוצע נבדק כל מקלט אחת ל-3 שבועות עד חודש. נבדקת חזות המקלט (בעיקר לאיתור נזילות/הצפות, שכן רבים מהמקלטים נמצאים במרתפי בניינים בני עשרות שנים ובעיות אלה הן שכיחות), מים, חשמל, ניקיון (הצוות מנקה במידת הצורך), איתור תקלות/מפגעים. במהלך השנה נבדקים גם כל המרכיבים הנוספים בהתאם לטבלת הבדיקות של פקע"ר. בסיום כל יום עבודה צוות בדיקת המקלטים ממלא "דו"ח סיכום יומי" שהוא ריכוז פרטי המקלטים שנבדקו באותו יום – לרבות השעה והערות. בנוסף לכך הצוות מגיש בסיום כל יום גם טופס נוסף (צהוב) שהוא דף ייחודי לכל מקלט המופק מראש מהמחשב והכולל את פרטי המקלט המדובר. בדף זה מפורטים ממצאי הבדיקה בכל מקלט. שני הטפסים האלה מוגשים מדי יום לחתימת מנהל המחלקה.

בבדיקת הביקורת את אוסף טפסי הבדיקה של המקלטים (הצהובים) עבור חודש יולי 2016, עולה כי נערכו בדיקות בכל המקלטים אותם נוהגת המחלקה לבדוק באופן שוטף.

במהלך שנת 2015 הזמינה המחלקה סקר מחברה חיצונית המתמחה גם בנושא מקלטים ציבוריים.
בנוסף לבדיקת כל המקלטים, בהתאם למפרט פקע"ר, החברה הנ"ל בנתה עבור המחלקה תכנית ממוחשבת למעקב ולפיקוח עבור כל המקלטים העירוניים (לרבות אלו שבמוסדות חינוך) שבבסיסה כרטיס לכל מקלט הכולל את פרטי היסוד (מספר רשמי עירוני של המקלט, כתובת, והמאפיינים הנוספים). מסוף 2016 החלו במחלקה להקליד בתוכנה את ממצאי בדיקת צוות המקלטים לפי הטפסים הצהובים כאשר הכוונה כי בתחילת 2017 כל הנתונים הקשורים לכל מקלט ירוכזו במחשב, לרבות: ההשאלות לשימוש דו-תכליתי, תיקונים, שיפוצים, ממצאי בדיקות של הגורמים השונים, וכד'. העובדים בצוות בדיקת המקלטים במחלקה החלו כבר בהכשרה לשימוש במחשב למטרה זו במגמה כי הם יקלידו באופן שוטף בסיום כל יום עבודה את הממצאים. כמו כן גם מהנדס הבניין העוסק מטעם המחלקה בנושאי שיפוץ המקלטים (ראה להלן) מקושר כבר כיום לתוכנה והוא יכול להכניס את הנתונים (הכספיים והמקצועיים) הנוגעים לעבודות במקלט.

מחלקת שירותי חירום אינה בודקת באופן שוטף את 46 המקלטים הבאים:
41 מקלטים במתחמי בתי הספר, וכן 5 המקלטים הבאים: באוניברסיטת בר-אילן, במכללת שנקר, בבית צבי, במכללת ר"ג, בבניין מע"ש.
המקלטים במתחמי בתי"ס (וגם אלו המשמשים כגני ילדים) הם **באחריות אגף החינוך**. כאשר מתגלות בהם תקלות שוטפות (מים, חשמל, שבר וכו') אנשי המוסד החינוכי מודיעים על כך למנהל הלוגיסטי של אגף החינוך ולמחלקת ביטחון מוסדות חינוך.
יחד עם זאת, ככל הידוע לא נערכות בהם באופן סדיר בדיקות מקיפות ומקצועיות לגבי מצב המקלט לפי מפרט פיקוד העורף – לא ע"י גורם עירוני וגם ולא ע"י פיקוד העורף (בדיקת פיקוד העורף האחרונה הייתה ב-2012).
יש לציין כי בעת חירום המקלטים במוסדות החינוך נפתחים לרשות תושבי העיר (בשעות ובימים בהם לא מתקיימים לימודים).
בדיון אצל מנכ"ל העירייה ביום 18.2.16, בהשתתפות מנהלת אגף החינוך ומנהל אגף הביטחון והאכיפה – סוכם בעניין זה כדלהלן: "הטיפול במקלטים צריך להיעשות ע"י גורם עירוני אחד אשר זהו תחום ייעודו ועושה זאת באופן מקצועי. יש להעריך בתקציב 2017 להגדרת תב"ר (תקציב בלתי רגיל) ייעודי לנושא המקלטים גם למוסדות החינוך. באחריות מחלקת שירותי חירום להכשיר את אבות הבית ואת הקב"טים של ביה"ס לבצע סקר ראשוני וטיפול תחזוקתי ראשוני וכן לקיים מערכת דיווח סדירה בין אגף החינוך לאגף הביטחון בדבר ליקויים במקלטים".

בתשובה לשאלת הביקורת על מצב הטיפול בנושא זה, מסר מנהל המחלקה כי ביום 7.12.16 התקיימה פגישה עבודה ראשונה בנושא זה עם אבות בית בביה"ס, בהשתתפות נציג אגף החינוך. במסגרת זו הוצג הטופס לביצוע הבדיקה במקלט (המבוסס על מפרט פיקוד העורף) ונתינה הדרכה בסיסית לביצוע. סוכם כי החל מינואר 2017 יתחילו בבדיקות כאשר הממצאים יועברו ללוגיסטיקה באגף החינוך ומשם למח' שירותי חירום.

יחד עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, העניין התקציבי הנוגע לתיקונים/שיפוצים במקלטים במוסדות החינוך טרם הוסדר.

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי אי-הבדיקה ע"י המחלקה של 5 המקלטים (בנוסף ל-41 המקלטים בבתי הספר), כמפורט לעיל – מסר מנהל מחלקת שירותי חירום כי עם כניסתו לתפקיד הוא קיבל רשימה של המקלטים שבתחום אחריותו ומקלטים אלה לא נכללו ברשימה אלא צוינו ככאלה שבאחריות אגף החינוך.

<u>המלצת הביקורת</u>

יש להתחיל מיידית בבדיקת כל 46 המקלטים מאחר ולא נערכות בהם בדיקות מקצועיות-מקיפות, לפי מפרט פיקוד העורף.

מנהל האגף מסר בתגובה *כי "עד לקבלת החלטה סופית לגבי האחריות לטיפול במקלטים הנ"ל- האחריות ממשיכה להיות על אגף החינוך".*

התייחסות הביקורת לתגובה: כמפורט לעיל, לא נערכה במקלטים אלה בשנים האחרונות ביקורת מקיפה ומקצועית לפי מפרט פיקוד העורף, ולכן אם ההחלטה בנושא האחריות מתעכבת יש לערוך בינתיים את הבדיקות המקצועיות.

<u>בדיקות מקלטים ע"י פיקוד העורף</u>

פיקוד העורף מבצע בדיקות של מקלטים ברשויות המקומיות, בהתאם לתכנית העבודה שלו – בדרך כלל אחת לשנתיים נבדקים כל המקלטים בעיר.

בשנת 2016 ביצע פיקוד העורף בדיקה ברמת-גן ב-72 מקלטים ציבוריים, בשנת 2015 ב-15 מקלטים, ובשנת 2014 ב-60 מקלטים.

לפי סולם הציונים של פיקוד העורף: ציון 90-75 הוא בבחינת "כשירות טובה", וציון 100-90 הוא ב"כשירות טובה מאד".

הציון המשוקלל בשנת 2016 ברמת-גן היה 92; בשנת 2015 היה 90 ובשנת 2014 היה 88.

פיקוד העורף בודק ברמת-גן סה"כ 77 מקלטים, מתוך 88 המקלטים שאינם במוסדות חינוך ושאינם גני ילדים (דהיינו אינו בודק 11 מקלטים).

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי אי-בדיקת 11 מקלטים ע"י פקע"ר, מסר מנהל המחלקה כי נמסר לו ע"י פקע"ר שנבדקים מקלטים לפי רשימה הנמצאת בידם מזה שנים, וכי הוא מקיים עמם עבודת מטה על מנת להביאם לבדוק גם את המקלטים הנוספים.

5.5.5. <u>שיפוצים ותחזוקה שוטפת של המקלטים</u>

עיריית רמת-גן ערכה ב-2015 מכרז מסגרת לקבלנים לעבודות תחזוקה/שיפוץ מקלטים. המחירים התבססו על מחירון קבוצת "דקל" (הנמצא בשימוש נרחב בענף הבנייה והתשתיות). זכו במכרז כ-20 קבלנים, שמבניהם רשאית מחלקת שירותי חירום לבחור את המבצעים לעבודות השונות (בהתאם למחירים שנקבעו מראש במכרז).

מקבלנים אלה מוזמנות עבודה בשתי רמות:

- **<u>תיקונים שוטפים</u>**: המחייבים ביצוע **מיידי** (תקלות בטיחותיות, הצפות מים וביוב, וכד'). בדרך כלל תקלות אלו מתגלות בביקורות השוטפות שעורכים עובדי המחלקה במקלטים.
- **<u>עבודות שיפוצים ותשתיות</u>:** עבודות אלו נעשות בריכוזו של מהנדס בניין מקצועי (חיצוני) העובד כ-20 שנה עבור עיריית רמת-גן כמפקח בנייה (בעיקר עבור אגף ההנדסה), והוא עבר קורסים מקצועיים מטעם פיקוד העורף בנושא תשתיות מקלטים. עלות עבודתו של המהנדס כ-100,000 ₪ בשנה (מהתב"ר).

רבים מהמקלטים הציבוריים בעיר הם ישנים (במבנים משנות ה-50 עד שנות ה-70 של המאה הקודמת), כאשר הבנייה ב"שיטת התפרים" גורמת לבעיות חמורות של נזילות. מקורן מחדירת מי גשמים או הצפות מי ביוב/מי בארות שעולים למעלה. במקרים חוזרים ונשנים יש צורך לטפל בבעיה באופן יסודי, ואז השיפוץ הוא מורכב וגם יקר.

עבור כל עבודת שיפוץ במקלט המהנדס מכין תכנון מקצועי לרבות כתב כמויות - בסיום העבודה בודק את איכות העבודה. לקבלן משולם 90% מהחשבוניות כאשר 10% נשארים כערבות זמנית עד לבדיקה נוספת של העבודה הנעשית לאחר שנה מסיומה.

בחמש השנים האחרונות שופצו באופן יסודי 18 מקלטים, בהתאם לתוכנית עבודה המתבססת על סקר מקלטים ועל תכיפות בבעיות התשתית.

כל המקלטים שלא היו מרוצפים עברו בשנים האחרונות עבודות ריצוף (למעט 4 מקלטים שריצופם מתוכנן לשנת 2017).

החל מסוף 2016 החלה העירייה בהתקנת תאורת חירום במקלטים הציבוריים – למרות שאין חובה לכך בהנחיות פקע"ר.

כמפורט בטבלה בסעיף 5.2 לעיל, בשנים 2013-2016 העמידה עיריית רמת-גן תקציב בתב"רים לצורך תחזוקת ושדרוג המקלטים בהיקף של כ-5.5 מיליון ₪ (מתוך זה 1.5 מיליון ב-2015 וסכום דומה ב-2016).

בבדיקת המקלטים, כמפורט בטבלה בסעיף 5.5.9 להלן, התרשמה הביקורת כי באופן כללי המקלטים מתוחזקים כהלכה כשחלקם עברו שיפוץ ברמה טובה.

5.5.6. <u>ציוד נלווה במקלטים</u>

בהתאם להנחיות פקע"ר עבור כל מקלט ציבורי חייב להיות ציוד נלווה: מיכל/מכלי מים; מטף/מטפים; ערכת עזרה ראשונה. מיכל המים חייב להיות במקלט ואילו מטפים וערכת עזרה ראשונה יוכלו להיות במחסנים כשבעת חירום יועברו למקלטים.

מבדיקת הביקורת לגבי הציוד הנלווה עולה כי:

- במקלטים להם אחראית המחלקה נמצאים מכלי מים.
- בספטמבר 2016 נרכשו 70 מטפי כיבוי חדשים, המוחזקים במחסן עירוני. החל מסוף 2016 החלה הצבה קבועה של מטפי הכיבוי בתוך המקלטים הציבוריים. הוצג לביקורת מסמך מהחברה המתחזקת את המטפים כי הם נבדקים בדיקות שנתיות עפ"י הנדרש בתקן שירותי הכבאות.
- תיקי עזרה ראשונה: מנהל המחלקה מסר כי התיקים נרכשו בשנת 2013 עבור כל המקלטים אותם מתחזקת המחלקה, וכי הם יוחלפו בחדשים לאחר 5 שנים ממועד רכישתם.

5.5.7. <u>פתיחת המקלטים בחירום</u>

מפתחות המקלטים (כולל הדו-תכליתיים), שעליהם אחראית המחלקה, נמצאים במשרדי המחלקה ובידי צוות המקלטים.
קיים נוהל מחלקתי מעודכן מנובמבר 2015 לגבי אופן פתיחת המקלטים.
בעת חירום ההגעה נעשית באמצעות קטנועים.
לפחות פעם בשנה נערך תרגול פתיחה כאשר שני התרגולים האחרונים (בעת הביקורת) נעשו בתחילת יוני 2015 (במסגרת תרגיל "נקודת מפנה") ובספטמבר 2016 (במסגרת תרגיל "עמידה איתנה"). זמן הפתיחה בתרגיל האחרון היה שעתיים ורבע.

המקלטים במוסדות חינוך נפתחים ע"י צוות ממשרד קב"ט מוסדות חינוך עפ"י תכנון מראש, ובמשרדם נמצאים המפתחות הן של המקלט והן של הכניסה למוסד החינוכי. תרגול פתיחת כל המקלטים נעשה במסגרת תרגיל מוס"ח ארצי (האחרון בפברואר 2016).
עבור 4 המקלטים להלן למחלקת שירותי חירום אין מפתח, מאחר ונעשה בהם שימוש קבוע של הגופים העירוניים הנמצאים בו – אולם עבור כולם קיים איש קשר שתפקידו לטפל בפתיחה:

- תיאטרון רמת-גן.
- ספריה עירונית ברחוב אלוף דוד.
- משרדי מחלקת חנייה ברחוב שרת.
- משרדי אגף הנדסה ברחוב המעגל.

הביקורת סבורה כי ראוי שלמחלקת שירותי חירום יהיו שכפולים של המפתחות לכלל המקלטים בעיר, גם אם קיים איש קשר חיצוני האמון על פתיחת מקלט כלשהו.

מנהל האגף מסר בתגובה *כי "ההסדר הקיים ישמר מאחר ובמקום יש ציוד יקר וקיום איש קשר נותן פתרון מתאים".*

5.5.8. <u>כוח אדם לבדיקת המקלטים</u>

לצורך הבדיקה השוטפת של המקלטים וטיפול בליקויים/תקלות מועסקים במחלקת שירותי חירום 3 עובדים במשרה מלאה (אחד מוגדר כאחראי צוות ושניים עובדי צוות).

עפ"י מפתח התקציב של משרד הפנים לתקציב הג"א מקומי (מיום 20 בינואר 2015), מינימום כוח האדם שעל הרשות להעמיד לצורך אחזקת מתקנים הוא (בין השאר):

בין 50 ל-100 מקלטים - 2 עובדים; בין 100-150 מקלטים – 3 עובדים, כאשר משרד הפנים מציין שאין מניעה שהרשות תוסיף מעבר למינימום לטובת ייעוד זה.

הביקורת התרשמה, לאחר בדיקת היקף המשימות, כי כוח האדם הקיים עונה על הצרכים של הטיפול בשטח במקלטים (הבדיקה השוטפת).

יחד עם זאת, אין כיום במחלקה בעל תפקיד (מתחת למנהל המחלקה) אשר מרכז את כל הטיפול בנושאי תחזוקת <u>המקלטים ומחסני החירום</u>, בעיקר בתשתיות, שיפוצים ופיקוח בקרה כלליים.

<u>המלצת הביקורת</u>

מומלץ לבדוק הצורך בהצבת בעל תפקיד במחלקה עם רקע והשכלה מתאימים אשר ירכז את נושאי הפיקוח והבקרה ונושאי התשתיות והתחזוקה של המקלטים ומחסני החירום, עי"כ עשויות גם לקטון העלויות של העסקת המהנדס החיצוני.

5.5.9. בדיקה מדגמית שערכה הביקורת ב- 16 מתוך 86 מקלטים הנמצאים תחת בדיקת המחלקה:

מספר מקלט	כתובת	שימוש דו-תכליתי	המשאיל/השימוש	הערות
36	קריניצי 80	-	-	המקלט מסודר ונקי. במקום 4 תאי שירותים. משמש בחלקו גם לאכסון ציוד פס"ח (אלונקות ושמיכות), בחדר נפרד וסגור.
49	בן גוריון 233	-	-	המקלט מסודר ונקי. במקום 3 תאי שירותים.
39	הרצל 24	+	אמנית פיסול/ציור (משנת 2015)	המקלט מסודר ונקי. במקום 4 תאי שירותים.
38	ביאליק 32-30	+	מועדון קלוב תעופה (משנת 1999)	המקלט מסודר ונקי. במקום 3 תאי שירותים. קיימים מזגנים.
83	נחשון – גן הלוחמים	-	-	מקלט קטן, מסודר ונקי. במקום תא שירותים אחד.
45	השר משה 3	-	-	**במבואה למקלט מונח ציוד ובמקלט מונחים חפצים** (לנציג השכנים יש מפתח למקלט). במקום 2 תאי שירותים.
3	התפוצות 52	+	פעילות תורנית (משנת 2015)	נקי ומסודר. במקום 3 תאי שירותים. **אחד מהם חסום ע"י חפצים**. קיימים מזגנים.
11	התפוצות 76	+	פעילות תורנית (משנת 2016)	נקי ומסודר. במקום 3 תאי שירותים. קיימים מזגנים. לא נמצא מיכל מים.
68	האם 7	+	כולל ובית כנסת (משנת 2015), הפתוח ברציפות בכל שעות היום.	נקי ומסודר. במקום 4 תאי שירותים. קיימים מזגנים. לא נמצא מיכל מים.
12	עידו 71	-	-	מקלט קטן, מסודר ונקי. במקום תא שירותים אחד.

מספר מקלט	כתובת	שימוש דו-תכליתי	המשאיל/השימוש	הערות
64	סן מרטין 13	-	-	**זוגות אופניים שהונחו מחוץ לדלת הכניסה מונעים פתיחת הדלת במלוא היקפה.** **ציוד מונח במבואה.** (לנציג השכנים יש מפתח למקלט). במקום 2 תאי שירותים.
63	סן מרטין 7	-	-	**במקלט מונחות שאריות ציוד ממשתמש במקום בעבר.** שקע חשמל חשוף. במקום 2 תאי שירותים. קיים מזגן.
69	שד' ויצו 10	+	אמנים (מוסיקאי וצלמת) (משנת 2016)	המקלט מסודר ונקי. במקום 3 תאי שירותים. קיימים מזגנים.
70	שד' ויצו 12	+	בית כנסת (משנת 2016)	המקלט מסודר ונקי. במקום 2 תאי שירותים. קיימים מזגנים. מיכל המים מונח במקום צדדי.
6	יהושפט 11	+	הבונים החופשיים (משנת 2015)	המקלט מסודר ונקי. במקום 3 תאי שירותים. קיימים מזגנים.
51	עזריאל 24	-	-	מקלט בתוך בנין שעבר תהליך תמ"א 38, והעומד להיפתח מחדש בשבועות הקרובים (בעת הביקורת). במסגרת אישור התמ"א העירייה ביקשה מהקבלן שיפוץ יסודי של המקלט, לרבות ריצוף, שירותים, כיורים ומקלחות וכן התקנת מערכת מיזוג אוויר.
5	אחד העם 58-62	+	הפועל רמת-גן (ג'ודו) (משנת 2014)	מקלט מרשים מבחינת שיפוץ/עיצוב. נקי ומסודר. במקום 3 תאי שירותים. קיימים מזגנים.

בהתייחס לממצאים לעיל מסר מנהל מחלקת שירותי חירום כי כל הליקויים הנ"ל <u>תוקנו מידית</u> תוך מספר ימים מבדיקת הביקורת במקום.

5.5.10. <u>הצגת המקלטים באתר האינטרנט של העירייה</u>

הביקורת בדקה האם באתר העירייה מוצג מידע זמין ומעודכן לגבי מיקום המקלטים בכל רחבי העיר.

נמצא כי במסגרת המדור "השכונה שלי" באתר מוצג מיקום של מקלטים בתצוגה גרפית וכן ברשימה כתובה. יחד עם זאת:

- הרשימה הכתובה כוללת רק 63 מקלטים מתוך 133 המקלטים בעיר, כשמתוכם 21 מקלטים הם במוסדות חינוך (דהיינו: מוצגים רק 42 מקלטים מתוך 92 המקלטים בעיר שאינם במוסדות חינוך).
- בתצוגה הגרפית מוצגים רק 41 מקלטים (מתוך 133).
- 6 מקלטים ברשימה הכתובה הם ללא מספר הבית ברחוב.
- שמות הרחובות ברשימה הכתובה אינם לפי סדר ה-"א-ב", דהיינו צריך לעבור על כל הרשימה כדי למצוא רחוב מסוים.
- רשימת המקלטים הכתובה "מסתתרת" בתוך רשימה נרחבת של מוסדות בעיר – לאחר רשימת גני הילדים, בתי"ס, מתקני מחזור וחניונים.

הביקורת מעירה כי רשימת המקלטים מוצגת לתושבים באתר העירייה באופן חלקי ואינה מספקת את השירות הבסיסי הנדרש: מתן מידע חיוני לשעת חירום המוצג בדרך ידידותית ושניתן להגיע אליו בחיפוש מהיר באתר.

בתשובה לשאלת הביקורת לגביי אפשרויות לקבלת מידע מהעירייה לגביי מיקום מקלטים במקרה של קריסת מחשבים ורשתות סלולריות בעת חירום, מסר מנהל המחלקה כי ניתן להתקשר בטלפון קווי למוקד 109 העירוני שמתוגבר בחירום באופן משמעותי הן במספר הקווים והן במספר המוקדנים.

<u>המלצת הביקורת</u>

יש לפעול בהקדם האפשרי להצגת רשימת המקלטים המלאה והמעודכנת באתר העירייה, באופן שהתצוגה תאפשר לכל תושב איתור בדרך קלה ומהירה של מיקום המקלט.

מנהל מחלקת מדיה מסר בתגובה *כי "בהתאם להמלצת הביקורת הנושא טופל כדלהלן: רשימה חדשה של כל המקלטים הוזנה בדף ייעודי רק למקלטים כשהם מפורטים ברשימה לפי שם הרחוב ובסדר הא'-ב' (גישה מהלשונית "העיר והעירייה" במסך הראשי, ובהמשך "היערכות לשעת חירום"). כמו"כ בתהליך צילום כל המקלטים לצורך שילוב במפת "השכונה שלי", לרבות צילום דרך הגישה למקלט".*

כמו כן **ממליצה הביקורת** לבחון אפשרות לצרף מעת לעת לחשבון הארנונה העירוני המחולק לתושבים את רשימת המקלטים, כאשר התושב יתבקש לשמור רשימה זו לזמן חירום.

5.5.11. <u>פיקוח על מקלטים פרטיים</u>

האחריות לאחזקת מקלטים פרטיים חלה על הדייר או על ועד הבית כשהבקרה על תחזוקת המקלטים היא בידי הרשות המקומית, המונחית בעניין זה ע"י פיקוד העורף.
בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית (סעיף 12 א') הרשות המוסמכת (פקע"ר) רשאית להורות לרשות המקומית להבטיח את התקנתם של מקלטים ואת החזקתם התקינה ע"י בעלי בתים ובעלי מפעלים, בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.
לפי סעיף 14 א' לחוק – "דיירי בית ובעל מפעל חייבים לפנות, כל אחד מתוך המקלט של הבית או המפעל, את כל המטלטלין שבו – למעט המטלטלין שלפי דיני ההתגוננות האזרחית חובה, או מותר, להחזיקם – לשמור על הניקיון בו ולהחזיקו במצב המאפשר את השימוש בו בכל עת כמחסה מפני התקפה".
בהתאם לצו ההתגוננות האזרחית (עבירות קנס) תשל"ו – 1976, "כל עבירה על הוראה שבסעיפי החוק או הוראה שבתקנות שהותקנו על פיו, מוכרזת כעבירת קנס".
עיריית רמת-גן אימצה ביוני 1976 את "חוק עזר דוגמה לעיריות בדבר החזקת מקלטים ע"י עיריית רמת-גן". בחוק עזר זה, בין השאר:

- בעליו של נכס יחזיק את המקלט המצוי ברשותו במצב תקין ונקי המאפשר שימוש בו בכל עת שיהיה צורך בכך.
- בעליו של נכס יעשה כל תיקון ושינוי הנחוץ לשם מילוי החובה האמורה כפי שיידרש בכתב עפ"י סעיף 14 לחוק ההתגוננות האזרחית.
- העובר על הוראה מהוראות חוק עזר זה דינו קנס עשרת אלפים שקלים, ואם הייתה העבירה נמשכת דינו קנס נוסף ארבע מאות שקלים לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר מתן הודעה עליה בכתב מאת ראש העירייה (או מי שהוסמך לכך על ידו).
- בהתאם לחוק בתי המשפט, לביהמ"ש לעניינים מקומיים נתונה הסמכות לדון, בין השאר, בעבירות על חוק ההתגוננות האזרחית.

עיריית רמת-גן מפקחת על מקלטים פרטיים בעיר באמצעות תקן של מפקח ייעודי לנושא זה במחלקת שירותי חירום, שהוכשר כפקח עירוני.
המפקח בודק מקלטים ברחבי העיר (החל מ-2015) בהתאם לתוכנית עבודה, כ-12 מקלטים ביום (בממוצע). פעילותו מתואמת עם דיירים/ועדי בתים ולכן נעשית גם בשעות הערב או בימי שישי בבוקר (מוקצות לו שעות נוספות לצורך כך).

בביקור ראשון המפקח נותן זמן סביר לדיירים לתקן את הליקויים, כאשר המגמה במחלקה להתמקד בהכשרת המקלט לחירום, ולכן מקיימים גם פגישות חוזרות

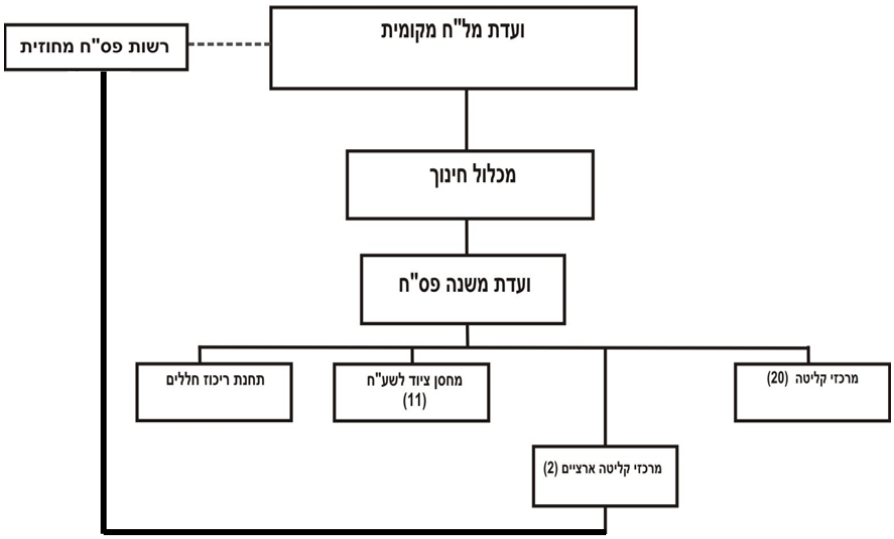
ונמנעים מהטלת קנסות. המפקח אינו מבצע פיקוח מקצועי לגבי איכות המקלט לפי מפרט הג"א (בינוי, מסגרות וכו') אלא מכוון בעיקר שהמקלט יהיה נקי ומסודר, 80% ממנו לפחות יהיו פנויים מחפצים וכי ניתן לרדת ולהיכנס למקלט ללא מכשולים.
בשנת 2015 בדק המפקח 2,412 מקלטים. בשנת 2016 (עד מועד סיום הביקורת) בדק המפקח 2,248 מקלטים.

5.6. <u>ועדת פס"ח מקומית</u>

אחריות ראש הרשות המקומית לפעולות הרשות בעת חירום, כוללת גם ביצוע משימות קליטת מפונים וטיפול בחללים אזרחיים כתוצאה מפגיעה בתחום השיפוט של הרשות.
לצורך זה קיימת, <u>במסגרת ועדת מל"ח המקומית</u>, ועדת משנה לפס"ח, האחראית לטיפול בנושאים אלה.
פרק ב' בתורת פס"ח מטעם רשות פס"ח עליונה [מעודכן ספטמבר 2014] קובע, בין השאר:

- את הרכב הוועדה (בראשותו של בכיר ברשות עפ"י קביעת ראש הרשות).
- את שגרת העבודה (התכנסות לפחות אחת לשנה) וכתיבת סיכום לישיבותיה.
- את השתתפות הוועדה בתרגילי מטה של ועדת מל"ח המקומית ואת תרגולה בתרגילים עצמאיים לפי הצורך.
- את תפקידיה העיקריים ברגיעה: תכנון וארגון היערכות הרשות בנושאי קליטת מפונים והטיפול בחללים; הכנת המתקנים המיועדים לקליטה ולטיפול בחללים; אחזקת מחסני חירום מקומיים וטיפול בציוד.

<u>מערך פס"ח בעיריית רמת-גן</u>



הוועדה ברמת-גן מורכבת מ-11 חברים קבועים (כולל מרכזת הוועדה ומזכירת הוועדה), בהרכב הנדרש ע"י פס"ח (פינוי, סעד, חללים). בראש הוועדה עומדת מנהלת אגף החינוך (שהיא גם מנהלת מכלול חינוך).

<u>מהביקורת עולה כי</u>:

- **הוועדה מתכנסת בתכיפות הנדרשת.**
- **קיימים כתבי מינוי בכתב לכל החברים – לרבות מינוי למ"מ לכל חבר.**
- **לכל ישיבה נכתב סיכום המופץ לכל הגורמים הרלוונטיים.**

5.7. <u>מתקני קליטת מפונים</u>

בהחלטת ממשלה מיוני 2012 נקבע שעל הרשויות המקומיות להיערך מבחינת תשתית ושירותים בסיסיים (מתקנים לקליטת אוכלוסייה) בהיקף של לפחות 4% ממספר תושבי הרשות.

מאפייני מרכז הקליטה, לפי רשות פס"ח עליונה:

- זמין, שלא יחייב פינוי מקדים (בבתי ספר, מתנ"סים וכו').
- עומד בהנחיות המיגון של פיקוד העורף.
- יספק למפונים מקום מגורים זמני, ציוד לינה, סידורי כלכלה ושירותי עזר שונים שיאפשרו לקיים אורח תקין ככל האפשר.
- יאפשר מתן במקום של טיפול סיעודי ראשוני למפונים וכן עריכת מיון לצורך העברתו, של מי שהנסיבות מאפשרות זאת, לקרובי משפחה או למקומות אחרים.

ברמת-גן 20 מתקני קליטה, כולם ממוקמים בבתי ספר בעיר. הקיבולת של כולם היא **6,470 איש**. לפי חישובי משרד הפנים/רשות פס"ח נדרשת קיבולת מינימלית בעיר של 6,382 איש (להיקף אוכלוסייה של 159,543 תושבים). כך שהקיבולת בעיר הינה **מעט מעל ההיקף הנדרש**.

תקן כ"א הבסיסי לכל מתקן קליטה כולל צוות מוביל של 7-9 איש (לפי קיבולת המרכז), המורכב ממנהל ביה"ס (שבחירום הוא "מנהל המתקן") ואנשי סגל ביה"ס נוספים. סה"כ התקן המינימלי הוא 19 בעלי תפקידים למרכז קליטה בקיבולת 300 איש ו-27 בעלי תפקידים למרכז בקיבולת 500 איש.

מהביקורת עולה כי התקנים מאוישים וכי הצוותים המובילים בכל המתקנים עברו הכשרות בנושא במאי 2015 (מטעם העירייה) ובמהלך 2016 (ע"י מדריכה מטעם פס"ח). דו"ח ביקורת פס"ח מ-8.12.15 קובע כי "קיימת רשימת כ"א מעודכנת בהתאם לתקן הנדרש בכל מתקן קליטה".

כמו כן מהביקורת החוזרת עולה כי:

- עבור כל מתקן קליטה קיים "תיק תכנון למתקן", כנדרש ע"י פס"ח. עותקי התיקים נמצאים: אחד בביה"ס בו קיים מתקן, אחד במחלקת ביטחון מוסדות חינוך + גיבוי במערכת המחשוב במחלקה, ואחד במחלקת שירותי חירום.

- עבור כל מתקן קליטה קיים "תיק מתקן פס"ח – מרכז קליטה מקומי", כנדרש ע"י פס"ח. התיק נמצא בארגז החירום בכל בי"ס בו יש מתקן, כחלק מ"תיק השטח" הקיים בכל מוסד חינוכי.

בתחילת כל שנת לימודים האחראים למתקן מתבקשים לעדכן את הפרטים ולהעבירם למחלקת ביטחון מוסדות חינוך.

בביקורת פס"ח מ-8.12.15 נכתב: "תיקי המתקנים מכילים את כל החומר הדרוש להפעלה בחירום".

בהתאם לנוהל מס' 26 של רשות פס"ח עליונה (מתקני פס"ח ברשויות מקומיות – נוהל ביצוע תשלומים): המפונים מבתיהם זכאים לקבל עבור "התארגנות ראשונית" סך של 150 ₪ לאדם (חד-פעמי); ועבור דמי כלכלה למפונים במתקנים בבעלות הרשות המקומית סך של 60 ₪ לאדם ליום (או רכישת מזון בערך זה). התשלום בפועל לידי המפונה אמור להיעשות ע"י הגורמים העירוניים.

הנוהל מציין את התהליכים לדיווח ולהתחשבנות בין פס"ח, משרד האוצר והרשות המקומית – **אולם אינו מפרט את הדרך המעשית-טכנית לתשלום עצמו בשטח**: האם במזומן; האם בשובר כלשהו; כיצד מתקבל האישור מהמפונה כי קיבל את הכסף; מי ברשות משלם בפועל את הכספים, ועוד.

הביקורת בדקה האם למחלקת שירותי חירום יש תשובות לכך, אולם נמסר כי לא ידועה הנחייה מדויקת לכך (ולדבריהם יתכן כי גם בידי פס"ח אין בשלב זה תשובה).

<u>המלצת הביקורת</u>

יש לפנות לגורמי פס"ח (ארציים/מחוזיים), ולברר האם קיימת בידיהם הנחייה לביצוע מעשי-טכני של התשלום לידי מפונים בשטח.

כן מומלץ לבדוק אפשרות להיערכות העירייה לכך מיוזמתה, לרבות הכנת נוהל ביצוע.

***מנהל האגף מסר בתגובה** כי תיעשה עבודת מטה מול הגזבר להכנת נוהל מתאים.*

5.8. <u>מחסני פס"ח</u>

במחסני פס"ח ברשות המקומית מאוחסן הציוד לצרכי הפעלת מערך קליטת המפונים וטיפול בחללים. הציוד העיקרי הוא מזרונים ושמיכות, וכמו כן ישנם פריטים רבים נוספים. רשות פס"ח עליונה פרסמה נוהל לאחסנה, אחזקה וטיפול של הציוד.

ברמת-גן 10 מחסנים/אתרים בהם מאוחסן ציוד פס"ח, בכל רחבי העיר, כאשר 2 מחסנים מבניהם הם למעשה פינות במקלט ציבורי פעיל בהן מאוחסן הציוד.

הביקורת ערכה בדיקות בכל המחסנים בעיר. נמצא כי במרבית המחסנים הציוד נשמר בהתאם להנחיות פס"ח, וכי המחסנים נקיים.

יחד עם זאת, מיקום חלק מהמחסנים הוא במרתפי בתים משותפים (ישנים), התשתית ישנה, וכן קיים לגביהם קושי בנגישות לצורך העמסת ציוד בעת חירום.

<u>המלצת הביקורת</u>

מומלץ למצוא פתרונות למיקום אחר עבור חלק ממחסני פס"ח בהם נמצאו בעיות של תשתית ישנה הגורמת לקושי בהעמסת ציוד.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי קיימת תכנית להכשרת המחסן הגדול בסמוך לקניון איילון כמחסן פס"ח/מל"ח מרכזי, לרבות אכסון במקום של חלק מציוד תאגיד המים וחלק מציוד תר"ח. גם חלק מציוד פס"ח מתוכנן לעבור למקום ממספר מחסנים קיימים.
זאת בשל יתרונות המקום: הגודל; היותו מבנה עצמאי (ולא כחלק מבית משותף, לדוגמה); והנגישות לכלי רכב מובילי ציוד.
המקום אמור להתפנות ביוני 2017.

<u>ספירת מלאי:</u>

בתחילת 2015 נעשתה ע"י חברה חיצונית ספירת מלאי כללית של תכולת כל המחסנים, לרבות רשימת ציוד לגריעה. התוצאות שימשו כמסד נתונים, לרבות הכנסה למלאי העירוני עם מספר קטלוגי לכל פריט.

נמצא כי היקף הציוד במחסנים ברמת-גן נותן מענה לדרישות רשות פס"ח.

רשות פס"ח עליונה דורשת, בין השאר:

- ביקורת על הציוד במחסן אחת לחודש.
- רישום הציוד באינוונטר ברישומי הרשות המקומית.
- ספירת מצאי ודיווח לפס"ח אחת לשנה.
- איסור הוצאה מהמחסן של ציוד לאירועים שונים ברשות.

מהביקורת עולה כי התנאים הנ"ל מתקיימים.

את הבדיקות השוטפות מטעם המחלקה במחסנים עורך אחראי למחסני חירום ולמרכז ההפעלה – המבקר בכל מחסן אחת לשבוע, ומתעד את בדיקתו ידנית על גבי טופס.
במחלקה התחילו בהכשרתו (בתיאום עם אנשי הרכש בעירייה) לניהול כל המלאי/תנועות/ בדיקות באופן ממוחשב, ואף רכשו עבורו לצורך זה מחשב נייד מתאים. הכוונה כי במהלך 2017 ניהול כל המלאי, לרבות פיקוח ובקרה, יעשה באופן ממוחשב.

הביקורת ערכה ביקורי בדיקה בכל מחסני הפס"ח ברמת-גן. להלן הממצאים:

כתובת המחסן	ציוד/מאפיינים	הערות
יהודית 19	מחסן במרתף של בית משותף ישן. אין חלונות אוורור. ישנם מטפים. אין מערכת אזעקה. המחסן מרוצף. כולל שמיכות, מזרונים, וציוד נוסף.	נקי. ציוד עטוף בניילונים. נגישות בעייתית (ירידה במדרגות) בזמן חירום. מקום ישן. **<u>מומלץ לבדוק אפשרות למציאת מקום מתאים יותר</u>**.
הפודים 40	מחסן בקומת קרקע של בית משותף ישן. רצפת בטון ללא ריצוף. אין מערכת אזעקה, כולל שמיכות, מזרונים, וציוד נוסף. ישנם מטפים.	נקי ומסודר. ציוד עטוף בניילונים. נגישות בעייתית, במידה מסוימת, בזמן חירום.

קריניצי 108	המחסן הגדול והמרכזי של ציוד החירום העירוני, כולל ציוד מל"ח, גרורי חפ"ק וכד'. מבחינת פס"ח כולל שמיכות וציוד נוסף. בקומת קרקע של בית משותף. קיימת מערכת אזעקה. קיים ציוד כיבוי.	נקי ומסודר. נגישות נוחה.
הגת 2	ציוד מאוחסן בתוך מקלט ציבורי עילי. כולל כמות קטנה ביותר של שמיכות ואלונקות. ישנם מטפים.	נקי ומסודר. **<u>מומלץ לבדוק אפשרות להעברת הציוד למחסן אחר, ולפנות את כל המקלט</u>**.
נחלת יוסף 8	מחסן בקומת קרקע של בית משותף ישן. המחסן מרוצף. ישנם מטפים. כולל שמיכות, מזרונים וציוד נוסף. אין מערכת אזעקה.	נקי ומסודר. <u>חלק מהמזרונים ללא ניילון ולא עטופים</u>.
חצור 11	מחסן עילי בשטח גן מתקנים ציבורי, כולל כ-1,600 מזרונים. צפוף ודחוס בציוד. אין מערכת אזעקה. ישנם מטפים.	בשל הדחיסות אין לדעת מה מצב המזרונים מאחור.
בן גוריון 233	אחסנה בתוך מקלט ציבורי במרתף בית משותף כולל כמות קטנה של מזרונים בתוך שטח מופרד במקלט. ישנם מטפים.	המקלט נקי ומסודר. **<u>מומלץ לבדוק אפשרות להעברת הציוד למחסן אחר, ולפנות את כל המקלט</u>**.
בן אליעזר 6	מחסן בקומת קרקע של בית משותף ישן כולל כמות מעטה של מזרונים ושמיכות. הציוד תופס שטח קטן מכלל שטח המחסן. אין מערכת אזעקה. ישנם מטפים.	המזרונים לא מכוסים. **<u>המחסן לא נקי ולא מסודר, וישנם בו גרוטאות שונות</u>**.
רחוב היסמין רמת אפעל	מבנה טרומי בחצר נפרדת ומגודרת. כולל מזרונים, מיטות, שמיכות וציוד נוסף, כולל ציוד של תאגיד המים שהיה שייך בעבר למועצת רמת אפעל, שנשאר בשלב זה בעקבות הסכם. קיימת מערכת אזעקה. ישנם מטפים.	נקי ומסודר. בחצר סביב המבנה עשבים.
סמוך לקניון איילון	במבנה בקומת קרקע מתחת לגשר. כולל מזרונים וציוד אחר. אין מערכת אזעקה. ישנם מטפים. ציוד פס"ח תופס חלק קטן מאד מכל השטח וברוב השטח יצירות אמנות של האמן קדישמן ז"ל + ציוד נוסף השייך ליורשיו. בהתאם לסיכום בכתב עם העירייה אמור כל הציוד של האמן להיות מפונה מהמקלט עד יוני 2017	נקי ומסודר יחסית (החלק של ציוד פס"ח). השטח גדול מאוד.

מנהל מחלקת שירותי חירום מסר לביקורת בנוגע לממצאים:

- **לאחר בדיקת הביקורת הועבר הציוד מהמקלטים ברחוב הגת 2 וברחוב בן גוריון 233 למחסנים שונים – וכיום המקלטים ריקים ללא ציוד פס"ח.**
- **לאחר בדיקת הביקורת נעשתה פעולת ניקיון כללי במחסן ברחוב בן אליעזר 6.**
- **המחלקה מסכימה עם הערת המבקר כי יש למצוא מקום מתאים יותר למחסן ברח' יהודית 19.**

5.9. <u>הטיפול בחללים אזרחיים</u>

פעילות העירייה בחירום בתחום הטיפול בחללים אזרחיים (במסגרת מערך פס"ח) כולל:

- פתיחת <u>תר"ח (תחנת ריכוז חללים)</u>.
- מסירת הודעות למשפחות.
- קבורה.
- ריכוז נתונים ודיווח.

רשות פס"ח עליונה פרסמה נוהל (מעודכן דצמבר 2014) "תהליך הטיפול בחללים ברשות המקומית", המנחה את הטיפול בתחום.
נושא זה מטופל בעיריות ע"י ועדת הפס"ח המקומית.

תחנת ריכוז החללים בר"ג נמצאת בפארק הלאומי והיא משותפת עם עיריית בני-ברק (מצב שאינו שכיח במקומות אחרים בארץ).
חלוקת האחריות הבסיסית בין שתי הרשויות:

- עיריית רמת-גן אחראית להקצאת המקום, הקצאת ציוד, הקצאת כוח סדרנות ואבטחה.
- עיריית בני-ברק אחראית על הניהול המקצועי של התחנה, לרבות תפקיד מנהל התחנה, וטיפול בכל הנושאים הדתיים-הלכתיים.

בשנים האחרונות לא נערך כל תרגיל להפעלת התר"ח.
לדברי מנהל המחלקה מתוכנן תרגיל מקיף במהלך 2017, ולקראתו נעשית עבודת מטה בשיתוף עם משרד הפנים ועיריית בני-ברק.

5.10. <u>נהלים מחלקתיים</u>

קיימים נהלי עבודה לנושאי הטיפול השוטפים של המחלקה. חלק מנהלים אלו עוברים, בעת הביקורת, תהליך של עדכונים ושינויים בסיוע יועצים מקצועיים חיצוניים – העוסקים גם בכתיבת נהלי ההפעלה בחירום של המכלולים ושל גופים נוספים (ועדת מל"ח, מינהלת הבורסה, וכד').

5.11. <u>תכניות עבודה</u>

תכניות העבודה השנתיות של המחלקה (וכפועל יוצא מכך של הגופים העירוניים הקשורים לחירום) מורכבות מ-3 רבדים:

- **תכנית שנתית** הנגזרת ישירות מתכניות העבודה של רח"ל ופקע"ר (בעיקר תרגילים, אימונים, הכשרות וכד').
- **תכנית רב שנתית** עירונית להיערכות לחירום (בעיקר למכלולים) לשנים 2015-2016. קיימת תכנית חדשה עבור 2017.
- **תכנית מחלקתית שנתית** המותאמת לפרמטרים של היעד העירוני האסטרטגי.

לדברי מנהל המחלקה, בסוף כל שנת עבודה נבדקת מידת העמידה ביעדי התכניות וביצוען.

יחד עם זאת מהביקורת עולה כי בסוף כל שנה לא נערך תיעוד בכתב של ממצאי הביצוע מול התכנון, לרבות הסבר במקרים של אי ביצוע.

<u>המלצת הביקורת</u>

יש להקפיד על תיעוד בכתב של בדיקת מידת ביצוע תכנית העבודה השנתית, בסוף כל שנה.

מנהל האגף מסר בתגובה *כ "יוכן בסוף כל שנה סיכום בכתב של ביצוע מול תיכנון, לרבות עבור שנת 2016".*

6. סיכום

הרשות המקומית הינה גורם מרכזי בטיפול באירועי חירום, ולכן עליה להגיע לרמת מוכנות גבוהה ע"י ביצוע בשגרה של ההכנות המתאימות – וככל שההכנה תהיה טובה יותר, כך יקל להתארגן ולפעול באופן מהיר ויעיל יותר בעת הצורך.

ממצאי הביקורת מראים על רמת הכנה טובה של המערך העירוני לקראת שעת חירום – וזו גם דעתם של הגורמים המקצועיים הארציים בתחום זה (רח"ל - רשות חירום לאומית במשרד הבטחון, ופקע"ר - פיקוד העורף) כפי שמוצגת בדו"חותיהם.

* * *

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא ההיערכות העירונית לחירום

1. **סעיף 5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

2. **סעיף 5.4.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והחל משנת 2017 העירייה אישרה תכנית רב שנתית להיערכות מקומית לרעידות אדמה.

3. **סעיף 5.5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

4. **סעיף 5.5.3.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא מטופל.

5. **סעיף 5.5.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. סקר מקלטים בוצע, תוכן תוכנית עבודה עם סדרי עדיפויות לביצוע ותקצוב.

6. **סעיף 5.5.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בשלב זה הטיפול בנושא מבוצע על ידי מיקור חוץ.

7. **סעיף 5.5.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בנוסף, מח' שירותי חירום תצרף לתלוש הארנונה עדכון לתושבים בנושא.

8. **סעיף 5.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיעשה עבודת מטה מול הגזבר להכנת נוהל מתאים.

9. **סעיף 5.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

10. **סעיף 5.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במהלך 2017 מתוכנן תרגיל מקיף ולקראתו נעשית עבודת מטה בשיתוף עם משרד הפנים ועיריית בני ברק.

11. **סעיף 5.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ובסוף השנה יוכן סיכום בכתב של ביצוע מול תכנון.

מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה בגין העסקת כוח אדם

מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה בגין העסקת כוח אדם

1. מבוא

בהתאם להגדרות חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן: "**חוק הסעד**") "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות". חוק הסעד מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביה הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות.

שירותי הסעד מוסדרים באמצעות חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ותקנות כגון תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 (להלן: "תקנות טיפול בנזקקים"), תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק-מפגר במעון) תשס"א - 2001 ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970.

כמו כן מוסדרת פעילות זו באמצעות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "**תע"ס**")[1]. התע"ס נחלק לפרקי משנה לפי תחומי טיפול כגון: פרט ומשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בנכים, טיפול בעיוורים וכד'. התע"ס שואב את תוקפו החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד".

שירותי הרווחה ניתנים על ידי העובדים הסוציאליים (בסיוע של עובדי מינהל ומזכירות) במסגרת האגף לשירותים חברתיים (להלן: "**האגף או אגף הרווחה**").

משרד הרווחה (להלן: "**המשרד**") מעביר לרשויות המקומיות תקציב המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שמשרד הרווחה אישרם. בהתאם למדריך שהכין המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה" (להלן: "מדריך התקצוב"), ממנן ממשרד הרווחה 75% מפעולות הרווחה השוטפות. היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות. חלק ניכר מהתקציב שמעביר משרד הרווחה למינהל השירותים החברתיים מיועד לתחומים הבאים:

א. הוצאות עובדי הרווחה ברשות המקומית - המשרד אמור להשתתף בשיעור 75% משכר עובדי הרווחה ברשות המקומית (כולל עובדים מינהליים שהמשרד מאשר).

ב. הוצאות השמת מטופלים במסגרות - השמה הינה החלטה על מסגרת חברתית/ טיפולית עבור מטופל (פנימיות;משפחות-אומנה; בתי-אבות; מועדוניות; קייטנות

[1] http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Pages/Open_Tass.aspx

וכד') לפרק זמן מוגדר מראש, בהתאם לצרכי המטופל. המשרד משתתף בעלויות השהייה של המטופלים במסגרות אלה, לרוב בשיעור של 75%.

סעיף 3.1 להוראה 1.2 לתע"ס קובע: "השתתפות המשרד היא חודשית ועל כן רק במקרים חריגים יהיה אפשר לאשר השתתפות בתשלומים רטרואקטיבים, אשר לא יעלו על תקופה של 3 חודשים".

נמצא, כי ברשויות אחרות, ובמקרים חריגים, ניתן להגיש בקשה למשרד הרווחה להשתתפות רטרואקטיבית אף מעבר לשלושה חודשים.

2. המקור החוקי

א. חוק שירותי הסעד, התשי"ח – 1958

ב. תקנון עבודה סוציאלית

ג. מדריך משרד הרווחה בנושא "תקצוב בשירותי רווחה"

ד. תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו – 1986

ה. תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק – מפגר במעון), תשס"א – 2001

ו. תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל – 1970

3. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את מיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה בתחום כוח אדם, בו זכאית העירייה לתשלומי השתתפות ממשרד הרווחה בגין הוצאותיה, לרוב בשיעור של 75%.

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

א. התקנים בהם מכיר משרד הרווחה.

ב. רכיבי השכר השונים והסכומים המוכרים בגינם על ידי משרד הרווחה.

ג. מצבת כוח האדם באגף השירותים החברתיים.

ד. תשלומי העירייה בגין כוח האדם באגף השירותים החברתיים.

ה. תקינות הסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה.

ו. הפער בין הסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה לבין הסכומים המשולמים ע"י העירייה.

4. מתודולוגיה

א. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהלת האגף; מנהל מחלקת משאבי אנוש ארגון מנהל וחירום באגף (להלן: "**מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף**") מנהלת יחידת זכאות וכספים.

ב. לצורך בדיקת מיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה בגין עלויות העסקת כוח אדם, נבדקו:

* הנחיות משרד הרווחה והוראות התע"ס.

* בקשות שהוגשו על ידי העירייה למשרד הרווחה להגדלת תקני עובדים ומסמכים רלוונטיים נוספים.

* ניתוח דוחות משרד הרווחה ודוחות עירוניים אודות התקנים באגף, מצבת עובדיו ורכיבי שכרם.

ג. בוצעה השוואה בין קבצי כח האדם והשכר של המשרד לבין קבצי העירייה, באמצעות כלי ביקורת ממוכנים, לצורך הפקת חריגים. חריגים אלה נותחו ונבחנו עם עובדי האגף.

הביקורת התבססה על בדיקותיה ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תגובת מנהלת האגף לשירותים חברתיים שולבה בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה לעובדים על שיתוף הפעולה.

5. מערכות מידע

המערכות הממוחשבות המשמשות את האגף הינן:

א. **אוטומציה (נמ"ר)** - מערכת עירונית לניהול נתוני מטופלים (ראש משפחה, כתובת, טלפון, השכלה, מספר צוות, מספר עובד סוציאלי, תאריך פניה ראשונה, מהות נזקקות, אינטנסיביות טיפול ועוד).

ב. **מס"ר** - מערכת התשלומים המרכזית של משרד הרווחה. המערכת מאפשרת לצפות באופן מקוון בנתוני התשלומים של משרד הרווחה.

ג. **ממ"ד** - פרטי מרשם האוכלוסין של תושבי העירייה בהווה ובעבר לפי משרד הפנים.

5.1. הבקרה הנערכת על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף הרווחה מבוצעת באמצעות טפסים ידניים הנשלחים למשרד, ללא כל שימוש במערכת ממוחשבת ייעודית. זאת, בניגוד לרשויות אחרות, הנעזרות במערכת ממוחשבת ייעודית, אליה מוזנים השינויים החודשיים, באופן המאפשר השוואה בין השינויים כפי שהוזנו למערכת לבין השינויים שנקלטו במשרד.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.2. יש לבחון רכישת מערכת ייעודית לניהול שינויי כח האדם באגף, אשר תאפשר בקרה ממוחשבת.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי שיטת הדיווח, כפי שנקבעה בהוראת תע"ס 2.7 סעיף 4 ובמדריך למדווחי כ"א ברשו"מ משנת 2014 שהופק ע"י משרד הרווחה, נקבע כי הדיווחים יבוצעו ע"י שני טפסים עיקריים והם: טופס קליטת עובדים ושינויים (טופס 100); טופס*

קליטת תשלומים חודשיים (טופס 100 א'). משכך, העבודה מול המשרד מבוצעת בהתאם להוראתו באופן ידני. האגף ישמח לקבל את שמות הרשויות האחרות בהן פותחו, לדברי הביקורת, מערכות ממוחשבות המאפשרות בקרה על מנת ללמוד ולהשתפר. יוער כי הביקורת החודשית שנערכת כיום ע"י מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף מאפשרת, להערכתנו, בקרה נאותה ומעקב חודשי שוטף בנושא מיצוי הכנסות כ"א. עם זאת אנו מקבלים את הערת הביקורת כך שמעתה נערוך את הבקרה בהתאם לרשימת תיוג בטופס מובנה."

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מציינת כי בעיריית ירושלים, לשם הדוגמא, קיים מודול הכלול במערכת כח אדם, אשר מאפשר הפקת דו"ח המציג את כלל השינויים אשר הוזנו למערכת משאבי אנוש, ובקרת שלמות הנתונים מול הטפסים הידניים. כך, ניתן לבצע בקרה יעילה כי כלל הנתונים שהוזנו למערכת כח האדם בעירייה אכן מדווחים למשרד הרווחה.

6. ממצאים עיקריים:

6.1. הבקרה המבוצעת על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף הרווחה מבוצעת באמצעות טפסים ידניים הנשלחים למשרד, ללא שימוש במערכת ממוחשבת ייעודית. זאת, בניגוד לרשויות אחרות, הנעזרות במערכת ממוחשבת ייעודית, אליה מוזנים השינויים החודשיים, באופן המאפשר השוואה בין השינויים כפי שהוזנו למערכת לבין השינויים שנקלטו במשרד (סעיף 5.1).

6.2. המשרד נשא במימון של כ- 57% מהשכר בחודש דצמבר 2015, זאת על אף שעל פי הנחיות המשרד, על המשרד להשתתף בסך של 75% מעלויות השכר של עובדי לשכות הרווחה, והעירייה צריכה לשאת רק ב-25% מעלויות שכר אלה (סעיף 7.2).

6.3. לא מבוצע איוש מלא של כל התקנים היעודיים המאושרים (8.1.1) .

6.4. קיימים 25 תקנים עירוניים שאין בגינם החזרים ממשרד הרווחה. מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף אינו מעדכן את המשרד במספר התקנים העירוניים (עודכנו 12.72 תקנים ולא 23.74 תקנים), וזאת לדבריו, מהסיבה שאין בגינם שיפוי ממשרד הרווחה, ועל מנת שלא להעמיס פרטים בדו"ח המצבה. הביקורת סבורה כי אי הזנת כלל התקנים העירוניים אינה מאפשרת בקרה יעילה המציגה בפני הגורם המבקר את כלל עובדי העירייה ומקור המימון בגינם (סעיף 8.1.2).

6.5. נמצאה פניה אחת בלבד של מנהלת האגף מיום 3.4.16 בה נתבקש תקן ייעודי נוסף לעובדת סוציאלית בתחום הקשיש. מעבר לפניה זו לא נמצאו סימוכין לפניות של האגף למשרד הרווחה לשם בחינת הגדלת התקנים הייעודיים, וזאת לצורך הקטנת מספר התקנים העירוניים. (סעיף 8.1.4).

6.6. מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי המשרד, נמצאו 13 עובדים אשר המשרד הכיר בגינם בסכום בגין אחזקת רכב, שאינו תואם את היקף משרתם בחודש דצמבר 2015. כך, משרד הרווחה הכיר בגינם בסך של 7,702 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר

בסך של 8,949 ₪. באומדן שנתי (12 חודשים) מדובר בהפרש של 14,964 ₪. (סעיף 9.2.1).

6.7. מהביקורת עולה, כי מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי משרד הרווחה, קיימים 10 עובדים אשר משרד הרווחה הכיר בגינם בקצובת נסיעות אשר אינה תואמת את היקף משרתם. כך, משרד הרווחה הכיר בגין עובדים אלה בסך של 1,224 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר בסך של 2,091 ₪. באומדן שנתי (12 חודשים) מדובר בהפרש של 10,404 ₪ (סעיף 9.3.1).

6.8. מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי משרד הרווחה, הביקורת איתרה 10 עובדים בגינם משרד הרווחה הכיר בסכום שגוי בגין שעות נוספות, בחודש דצמבר 2015. כך, משרד הרווחה הכיר בגינם בסך של 3,540 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר בסך של 6,264 ₪ בהתאם לחלקיות המשרה של העובדים. כלומר, באומדן שנתי (12 חודשים), מדובר בהפרש של 32,688 ₪ (סעיף 9.4.1).

6.9. הביקורת בדקה את נאותות הדיווח על דרגת העובדים הייעודיים, ומצאה כי קיימים מקרים בהם הדרגה המדווחת למשרד הרווחה נמוכה מן הדרגה בפועל בעירייה. כלומר, לו העירייה היתה מדווחת למשרד את דרגתם הנכונה של העובדים, היה באפשרותה לקבל בגינם החזר כספי גדול יותר, באומדן שנתי מדובר בהפרש של כ- 64,408 ₪ (סעיף 9.7.1).

6.10. מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף מסר כי, תלושי שכר של העובדים לא נבדקים על ידו באופן קבוע, אלא נבדק מספר מועט של תלושים בשנה, בהתאם לבקשת משרד הרווחה בבדיקות החצי שנתיות אותן המשרד עורך באגף (סעיף 10.3).

6.11. מהביקורת עולה כי לא נערכת השוואה שוטפת בין הסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה (בהתאם לסמלי השכר השונים) לבין הסכומים המתקבלים על ידי העירייה (בהתאם לסמלי השכר השונים). כך, הלכה למעשה, אין בעירייה דו"ח מובנה או גורם המרכז את מלוא המידע הרלוונטי באשר לשכר אגף הרווחה (סעיף 10.5).

6.12. להלן ריכוז הסכומים, שלגישת הביקורת, לא דווחו למשרד הרווחה על אף שהעירייה היתה <u>זכאית לקבל החזר בסך 75% מתוכם</u> (בתחשיב שנתי):

נושא	הסכום בש"ח	סעיף בדו"ח
אחזקת רכב	14,964	9.2.1
קצובת נסיעות	10,404	9.3.1
שעות נוספות	32,688	9.4.1
דירוג ודרגה	64,408	9.7.1
סה"כ	122,464	9

פירוט הממצאים:

7. החזרים בגין כוח אדם באגף לשירותים חברתיים - כללי

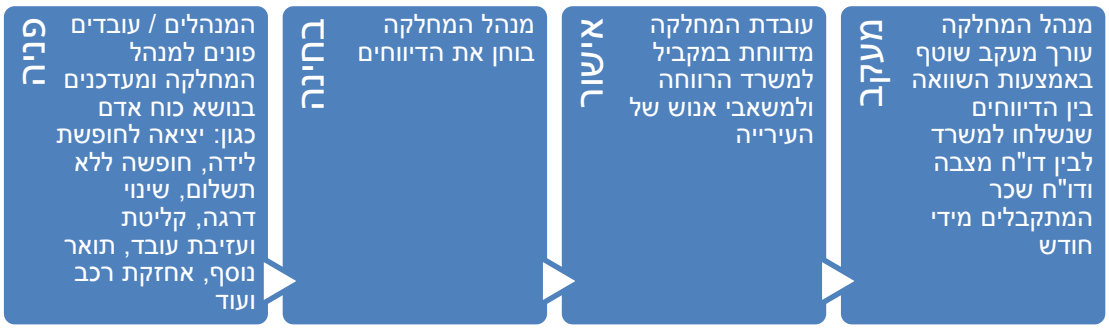
מדריך התקצוב קובע, כדלקמן: "בהיות נושא הרווחה נגזר ממדיניות לאומית בתחום, ממומנות הפעולות השוטפות בכ- 75% על ידי משרד הרווחה". על פי סעיף 1.2 להוראה מס' 2.7 לתע"ס:

"מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הינה הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר השתתפותו לרשו"מ 75% מתשלומי שכר, תנאים נלווים ותנאים סוציאליים, כפוף למבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד, מספר המשרות שהוקצו על ידי המשרד, הסכמי שכר כפי שנחתמו ע"י הממשלה עם ארגוני העובדים, הוראות תע"ס בהתאמה ומופיעים בדו"ח החודשי של המשרד".

מהנחיה זו עולה כי, משרד הרווחה משתתף בשיעור 75% משכר עובדי הרווחה ברשות המקומית. ההתחשבנות עם המשרד מתנהלת על בסיס התקינה שאישר משרד הרווחה לרשות המקומית, על פי מספר העובדים המועסקים בפועל בתקינה האמורה, ובהתאמה להסכמי השכר שנקבעו לכל תפקיד.

התקנים שאישר משרד הרווחה לעירייה, ושבעלויות שכרם הוא משתתף יכונו להלן: "**תקנים ייעודיים**". תקני עובדי רווחה עירוניים שהמשרד לא משתתף בעלות שכרם יכונו להלן: "**תקנים עירוניים**".

העובדים העוסקים בנושא זה באגף הינם מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף ועובדת נוספת המטפלת בדיווחים השוטפים למשרד. להלן הליך הדיווח למשרד בגין שינויי כוח אדם:



7.1 להלן נתונים אודות שכר כלל העובדים באגף בחודש דצמבר 2015, וכן אודות תשלומי ההשתתפות של המשרד בגין עובדים אלה בחודשים האמורים:

חודש הבדיקה	שכר עובדי האגף בש"ח	השתתפות משרד הרווחה בשכר עובדי האגף בש"ח	אחוז השתתפות המשרד
דצמבר 2015	1,301,936	753,237	57%

7.2 **מהביקורת עולה כי המשרד נשא במימון של כ- 57% מהשכר בחודש דצמבר 2015**. על פי הנחיות משרד הרווחה, המשרד משתתף בסך של 75% מעלויות השכר של עובדי לשכות הרווחה, והעירייה נושאת ב-25% מעלויות שכר אלה.

שיעור המימון העירוני הגבוה מן הנדרש עשוי לנבוע משתי סיבות:

א. מימון נמוך יחסית של עלות התקנים הייעודיים (שמשרד הרווחה מכיר בהם) בשל אי הכרה של המשרד במלוא עלות השכר ורכיביו (ראה סעיף 9.1).

ב. קיום תקנים עירוניים באגף (תקנים במימון עירוני מלא), שהמשרד אינו מכיר בהם ואינו משתתף במימונם (ראה סעיף 9.1).

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי "החישוב שבוצע וממנו עלה כי המשרד נושא במימון של 57% הוא חישוב פשטני ולא מדויק, מאחר והוא לוקח בחשבון את שכרם של כלל עובדי האגף שעה שהיה צריך לחשב את שכרם של עובדי הרשות שהם בתקן ייעודי בלבד. יחד עם זאת האגף מודע לכך שהרשות לא פעם מוסיפה מתקציבה לשכר העובדים מעבר להשתתפות המשרד."*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת ביקשה להציג בנתון זה את התמונה הכוללת של כלל ההכנסות מול כלל הוצאות השכר.

8. מספר התקנים המשמש בסיס להתחשבנות

בהתאם לסעיף 2 להוראה מס' 2.7 לתע"ס: "המשרד מקצה משרות על פי אמות המידה המפורסמות בהוראה 16.2". הוראת תע"ס מס' 16.2, נקבעה בתאריך 1.4.2008, והיא מחליפה הנחיה קודמת משנת 2007. הוראת תע"ס מס' 16.2 קובעת נוסחה להקצאת תקני כוח אדם על ידי משרד הרווחה, המשקללת משתנים רבים כגון מספר התיקים בטיפול הרשות, נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב, אינטנסיביות הטיפול וכד'. תקנים מעבר לתקנים שהקצה משרד הרווחה ממונים על ידי הרשות במלואם.

בנוסף לכך, סעיף 3 להוראה מס' 2.9 לתע"ס קובע, כי: "פניה לשינוי תקן במחלקה תוגש על ידי הרשות המקומית למחוז שבתחום שיפוטו היא נמצאת, ע"ג טפסים המיועדים לכך...הטופס יוגש בשלושה העתקים...פנייה כנ"ל תוגש למחוז בהתאם לצרכי המחלקה".

8.1. להלן נתונים אודות מספר התקנים באגף לחודש דצמבר 2015, המרוכזים בטבלה:

חודש הבדיקה	סך כל התקנים המאוישים בעירייה	מספר תקנים יעודיים מאוישים	מספר תקנים יעודיים מאושרים	הפרש תקנים מאוישים עירוניים	הפרש תקנים מאוישים בניכוי תקנים יעודיים	מספר תקנים עירוניים שדווחו למצבת רווחה
דצמבר	101.69	76.69	77.95	25	23.74	12.72

8.1.1. מהטבלה עולה כי, לא מבוצע איוש מלא של כל התקנים היעודיים המאושרים (1.26). מהביקורת עולה כי לא הוגשו, על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש, בקשות לאיוש מלוא התקנים היעודיים המאושרים.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה לביקורת הסברים אודות הפער הקיים בין התקנים היעודיים המאוישים לבין התקנים היעודיים המאושרים, והסברים אלה מקובלים על הביקורת.

8.1.2. קיימים 25 תקנים עירוניים, שאין בגינם החזרים ממשרד הרווחה. מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף אינו מעדכן את המשרד במספר התקנים העירוניים (עודכנו 12.72 תקנים ולא 23.74 תקנים), וזאת לדבריו, מן הטעם שאין בגינם שיפוי ממשרד הרווחה, ועל מנת שלא להעמיס פרטים בדו"ח המצבה. הביקורת מעירה כי אי הזנת כלל התקנים העירוניים אינה מאפשרת בקרה יעילה המציגה בפני הגורם המבקר את כלל עובדי העירייה ומקור המימון בגינם.

<u>המלצת הביקורת</u>:

8.1.3. על מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף להזין את **כלל** התקנים העירוניים בדו"ח המצבה המשרדי, ולבצע בקרה כי אכן קיים איוש לכלל העובדים הייעודיים וכי הגורמים העירוניים אכן מאושרים תקציבית על ידי העירייה.

***מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה** כי "דו"ח תקן מצבה, שהינו דוח של משרד הרווחה, נועד בראש ובראשונה להציג את התקנים הייעודיים בגינם קיים שיפוי ולאפשר בכך בקרה ממוקדת ויעילה.* אומנם קיימת אפשרות טכנית להוסיף לדוח גם תקנים עירוניים, אך אין בכך ערך מוסף אלא רק העמסה מיותרת בפרטים.

חשוב להבהיר כי במידה ויוצגו כל התקנים, כולל התקנים העירוניים, יש בכך בכדי לסכל את הסיכוי לקבלת תקנים ייעודיים נוספים״.

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת חוזרת על עמדתה כי רק בהזנת כלל התקנים העירוניים ניתן לבצע בקרה יעילה, ואין בכך כדי לפגוע בקבלת תקנים ייעודיים נוספים מן המשרד, אלא להפך. במצב זה ניתן להציג בפני המשרד כי העירייה נאלצת להוסיף תקנים רבים מעבר לתקנים שניתנו על ידי המשרד.

8.1.4. נמצאה פניה אחת בלבד של מנהלת האגף (מיום 3.4.16) בה נתבקש תקן ייעודי נוסף לעובדת סוציאלית בתחום הקשיש.

8.1.5. **הביקורת מעירה** כי מעבר לפניה זו לא נמצאו סימוכין לפניות של האגף למשרד הרווחה לשם בחינת הגדלת התקנים הייעודיים, וזאת לצורך הקטנת מספר התקנים העירוניים. הביקורת סבורה כי יש מקום לפנות למשרד הרווחה בנושא.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה כי ״האגף מקבל את הערת הביקורת ולכן ניזום פניות נוספות לבקשת תקנים ייעודים, אך יחד עם זאת אנו מפנים להוראות התע״ס 2.7 שקובעת כי המשרד מקצה משרות על פי אמות מידה המפורסמות בהוראה 16.2 בתע״ס. עוד נציין כי בביקור שערך שר הרווחה, מר חיים כץ, באגף נמסר על ידי מר כץ באופן חד משמעי כי משרד הרווחה לא יוסיף תקנים״

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת מברכת על כך שתיעשה פנייה לקבלת תקנים נוספים. מומלץ כי בפנייה ישולבו גורמים מהנהלת העיר וגזברות העירייה.

9. אחוז ההשתתפות של משרד הרווחה בעלות העובדים הייעודיים (עובדים במימון המשרד)

השתתפות משרד הרווחה בעלויות השכר של התקנים הייעודיים מותנית בדיווח חודשי של האגף למשרד הרווחה על קליטה ושינויים בהעסקה לגבי כל אחד מהעובדים המאיישים תקנים ייעודיים (בהם משתתף המשרד), ולגבי כל רכיב מרכיבי השכר המשולם לעובדים אלה. נתונים אלה אודות מצבת העובדים בתקנים ייעודיים מדווחים למשרד באופן חודשי באמצעות מילוי טפסים ידניים, על ידי מנהלת מדור כח אדם.

הביקורת בחנה את סמלי השכר הכוללים החזרים ממשרד הרווחה באשר לחודש דצמבר 2015 (ושמהם המשרד מנכה את חלק העירייה בשיעור 25%) עבור כלל העובדים הייעודיים.

להערכת הביקורת, בתחשיב שנתי סך כל הסכומים שלא דווחו למשרד הרווחה, על אף שהעירייה היתה זכאית לקבל החזר של 75% מתוכם, מסתכם לכ- 122,464 ₪.

9.1 שכר משולב

שכר משולב הנו סכום שכר היסוד ותוספת הוותק במגזר הציבורי. השכר המשולב הוא תוצאה של הוותק, ולכן טבלאות השכר המשולב שמתפרסמות מפעם לפעם כוללות שורות רבות לכל דרגה, שורה לכל שנת ותק אפשרית, מאפס שנות ותק (אז יקבל העובד רק שכר יסוד ללא תוספת ותק) ועד לשיא הוותק.

9.1.1 השכר המשולב אשר שולם על ידי העירייה לכלל עובדי האגף (עובדים עירוניים ועובדים ייעודיים) בחודש דצמבר 2015 הינו כ- 546 אלפי ₪. השכר המשולב אשר הוכר על ידי המשרד (עובדים יעודיים) בחודש דצמבר 2015 הינו כ- 310 אלפי ₪. קרי, קיים הפרש בסך של כ- 236 אלפי ₪ לחודש דצמבר 2015. **באומדן שנתי (12 חודשים), ההפרש באשר לכלל עובדי האגף מגיע לכ- 2.8 מיליון ₪.**

9.1.2 הביקורת מציינת כי הפער בשכר המשולב נובע בעיקרו משכר בסיס גבוה יותר המשולם על ידי העירייה בשל הסכמים עירוניים היסטוריים, מאשר טבלאות השכר המצויות בידי משרד הרווחה. לדוגמא, בעוד שמשרד הרווחה אינו מכיר באגף הרווחה כ"אגף", אלא כ"מחלקה" בלבד, הרי שתשלומי השכר מטעם העירייה מבוצעים בהתאם למבנה של "אגף".

<u>המלצת הביקורת:</u>

9.1.3 לפנות למשרד הרווחה שיכיר ב"מחלקת" הרווחה כאגף רווחה.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי "החישוב כפי שהוצג אינו נכון כי הוא לוקח בחשבון את שכרם המשולב של כלל עובדי האגף, שעה שהיה צריך לחשב את שכרם המשולב של העובדים בתקן ייעודי בלבד. ההמלצה לפנות למשרד הרווחה להכיר באגף כמחלקה אינה ראלית לאור העובדה שהמבנה הארגוני שהמשרד קבע ברשו"מ הוא של מחלקות לשירותים חברתיים קרי: מש"חים".*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה כי נוכח ההפרש המהותי (כ- 236 אלפי ₪ לחודש דצמבר 2015) יש מקום לפנות למשרד הרווחה בבקשה שיכיר באגף הרווחה כ"אגף". מומלץ כי בנושא ישולבו גורמים מהנהלת העיר וגזברות העירייה.

9.2 אחזקת רכב

לפי הוראה מס' 1.2 לתע"ס, משרד הרווחה משלם מידי חודש תוספת אחזקת רכב "לעובדים המאיישים משרות עו"ס ועו"ז" (עובדים סוציאליים ועובדי זכאות). סכום אחזקת הרכב בו המשרד מכיר הוא 770 ₪ למשרה מלאה, ולעובד במשרה חלקית יוכר החלק היחסי בהתאם לחלקיות משרתו.

העירייה שילמה לכלל עובדי האגף (עובדים עירוניים ועובדים ייעודיים) בחודש דצמבר 2015

סך של 72,262 ₪ בגין אחזקת רכב. משרד הרווחה הכיר לעובדים הייעודיים בסך של 47,304 ₪. קיים הפרש בסך של 24,958 ₪ לחודש דצמבר 2015. **כלומר, באומדן שנתי (12 חודשים), ההפרש לכלל עובדי האגף מגיע לסך של כ- *299,496* ₪.**

9.2.1 מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי המשרד, נמצאו 13 עובדים אשר המשרד הכיר בגינם בסכום בגין אחזקת רכב שאינו תואם את היקף משרתם בחודש דצמבר 2015. כך, משרד הרווחה הכיר בגינם בסך של 7,702 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר בסך של 8,949 ₪ (כלומר, הפרש חודשי בסך 1,247 ₪). באומדן שנתי (12 חודשים) מדובר בהפרש של 14,964 ₪. להלן פירוט הממצאים בטבלה:

	שם העובד	הסכום בש"ח המוכר על ידי משרד הרווחה	היקף משרה על פי משרד הרווחה	הסכום בש"ח בו היה על משרד הרווחה להכיר	הפרש בש"ח
1	*****	673	100	770	97
2	*****	461	80	616	155
3	*****	734	100	770	36
4	*****	640	100	770	130
5	*****	154	70	539	385
6	*****	259	45	347	88
7	*****	481	75	578	97
8	*****	1,289	94	724	(565)
9	*****	626	100	770	144
10	*****	1,048	98	755	(293)
11	*****	625	100	770	145
12	*****	712	100	770	58
13	*****	0	100	770	770
	סה"כ	**7,702**		**8,949**	**1,247**

הביקורת מעירה, כי בשני מקרים בוצע תשלום עודף על ידי משרד הרווחה, תשלום הגבוה יותר מן הסכום בו היה על משרד הרווחה להכיר.

<u>המלצת הביקורת</u>:

9.2.2 יש לערוך בקרה ופיקוח על הנתונים המדווחים למשרד הרווחה, ותיקון שגיאות במידת הצורך. ככל שניתן, יש לבצע תיקונים באופן רטרואקטיבי.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי* "בוצעה פנייה בנושא למשרד הרווחה אולם טרם התקבלה תשובה".

9.3 קצובת נסיעות

משרד הרווחה משלם בעבור כל אחד מהעובדים שבתקניהם הוא מכיר (לאו דווקא עו"ס או עו"ז) קצובה קבועה של נסיעות "באופן גלובלי בסכום אחיד לכולם דהיינו: עלות "חופשי חודשי" (לפי מכתב מראש ענף כ"א בלשכות של משרד הרווחה). המשרד הכיר בחודש דצמבר 2015 עבור קצובת נסיעות סך של 246 ₪ , בהתאם לחלקיות המשרה.

העירייה שילמה בגין קצובת נסיעות לכלל עובדי האגף (עובדים עירוניים ועובדים ייעודיים) בדצמבר 2015 סך של 32,461₪. משרד הרווחה הכיר (לעובדים ייעודיים) בסך של 17,803 ₪.

9.3.1. מהביקורת עולה כי מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי משרד הרווחה, קיימים 10 עובדים אשר משרד הרווחה הכיר בגינם בקצובת נסיעות אשר אינה תואמת את היקף משרתם. כך, משרד הרווחה הכיר בגין עובדים אלה בסך של 1,224 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר בסך של 2,091 ₪. באומדן שנתי (12 חודשים) מדובר בהפרש של 10,404 ₪. להלן טבלה המרכזת נתונים אלה:

	שם העובד	היקף משרה	קצובת הנסיעות בה היה על המשרד להכיר בש"ח	קצובת הנסיעות המוכרת על ידי המשרד בש"ח	הפרש בש"ח
1	*****	100	246	163	83
2	*****	80	197	65	132
3	*****	100	246	216	30
4	*****	100	246	135	111
5	*****	45	111	37	74
6	*****	75	185	103	82
7	*****	100	246	124	122
8	*****	100	246	123	123
9	*****	100	246	196	50
10	*****	50	123	62	61
	סה"כ		**2,091**	**1,224**	**867**

המלצת הביקורת:

9.3.2. יש לערוך בקרה ופיקוח על הנתונים מדווחים למשרד הרווחה, ותיקון שגיאות במידת הצורך. ככל שניתן, יש לבצע תיקונים באופן רטרואקטיבי.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי "ב 14.12.2016 בוצעה פנייה בנושא למשרד הרווחה ולהלן תשובת הגב' אריאלה עטיה מפקחת ארצית כ"ר ברשו"מ: "הסכום המועבר לרשויות זהה לסכום שאנו מקבלים כעובדי המשרד. אני מניחה שאם היה שינוי כלשהו הוא היה חל גם עליהם כעובדי מדינה. גם עובדי המדינה מקבלים קצובת נסיעות בגובה חופשי-חודשי והוא 213 ₪ לעובד במשרה במלאה".*

התייחסות הביקורת לתגובה: הביקורת סבורה כי יש מקום לבחון שוב מול המשרד מדוע לא נתקבלו סך ההחזרים כפי שמצוינים בתע"ס.

9.4 שעות נוספות

משרד הרווחה משלם תשלום גלובאלי בסך 720 ₪ לעירייה בגין שעות נוספות בעבור כל אחד מהעובדים הסוציאליים מידי חודש, ללא צורך בדיווח מיוחד למשרד על ביצוע השעות הנוספות בפועל. יודגש, כי התעריף בפועל נגזר מחלקיות המשרה של העובד.

העירייה שילמה בחודש דצמבר 2015 שעות נוספות בסך של 49,305 ₪. משרד הרווחה הכיר בדצמבר 2015 בשעות נוספות בסך של 39,388 ₪. קיים פער של כ- 10 אלפי ₪ לדצמבר 2015. באומדן שנתי (12 חודשים) ההפרש לכלל עובדי האגף מגיע לסך של כ- 120 אלפי ₪.

9.4.1. מתוך כלל העובדים המוכרים על ידי משרד הרווחה, הביקורת איתרה 10 עובדים בגינם משרד הרווחה הכיר בסכום שגוי בגין שעות נוספות בחודש דצמבר 2015. כך, משרד הרווחה הכיר בגינם בסך של 3,540 ₪, בעוד שהיה עליו להכיר בסך של 6,264 ₪ בהתאם לחלקיות המשרה של העובדים. כלומר, באומדן שנתי (12 חודשים), מדובר בהפרש של 32,688 ₪. להלן טבלה המרכזת נתונים אלה:

	שם העובד	היקף משרה	סכום השעות הנוספות שהיה על המשרד להכיר בש"ח	סכום שעות נוספות המוכרות על ידי המשרד בש"ח	הפרש בש"ח
1	*****	100	720	479	241
2	*****	80	576	190	386
3	*****	100	720	628	92
4	*****	100	720	397	323
5	*****	70	504	144	360
6	*****	45	324	107	217
7		75	540	299	241
8	*****	100	720	363	357
9	*****	100	720	358	362
10	*****	100	720	575	145
	סה"כ		**6,264**	**3,540**	**2,724**

<u>המלצת הביקורת</u>:

9.4.2. יש לערוך בקרה ופיקוח על הנתונים מדווחים למשרד הרווחה, ותיקון שגיאות במידת הצורך. ככל שניתן, יש לבצע תיקונים באופן רטרואקטיבי.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי "בוצעה פנייה בנושא למשרד הרווחה אולם טרם התקבלה תשובה".*

9.5 <u>תוספת שעות כוננות</u>

משרד הרווחה משלם לרשויות המקומיות "סל" שעות כוננות, לפי דיווחיהן של הרשויות. לפי הנחיות המשרד, כוננות אחת שקולה ל-8 שעות עבודה, ומשולמת לפי ערך של 2/3 שעה לכל שעת כוננות. המשרד קבע כי השתתפותו בהוצאות הכוננות של פקידי הסעד (חוק סדרי דין, חוק הגנה על חוסים, טיפול במפגרים) תהיה עד 4 כוננות בחודש, ובסה"כ עד 32 שעות חודשיות, ואילו השתתפותו בהוצאות כוננות פקידי סעד (נוער) תהיה עד 12 כוננויות בחודש, דהיינו עד 96 שעות חודשיות (נספח א להוראה 1.2 לתע"ס). יצוין, כי "סל" שעות כוננות פקידי סעד (נוער) לו זכאי האגף הועמד על ידי המשרד על 384 שעות חודשיות. שעות אלו משולמות רק על סמך דיווח.

העירייה שילמה שעות כוננות בחודש דצמבר בסך של 72,832 ₪. משרד הרווחה הכיר בשעות כוננות בסך של 27,027 ₪ (הפרש של 45,805 ₪). כלומר, העירייה שילמה סך הגבוה בכ- 45 אלפי ₪ מן הסכום המוכר על ידי המשרד. **באומדן שנתי (12 חודשים) מדובר בתשלום של העירייה בסך כ- 540 אלפי ₪ יותר מן הסכום המוכר על ידי המשרד.**

יוער, כי בחודש דצמבר 2015, המשרד הכיר בכ- 864 שעות כוננות, ואילו העירייה הכירה בכ- 1,804 שעות כוננות, היות ובחלק גדול מן המקרים המדובר בתוספות שכר הניתנות לעובדים מסוימים, כאשר למנהלי האגף ידוע כי לא מתקבל בגינם החזר כספי ממשרד הרווחה.

9.5.1. מהביקורת עולה כי מבין העובדים המוכרים על ידי משרד הרווחה ככאלה הזכאים לבצע שעות כוננות (פקידי הסעד לפי החוקים השונים), משרד הרווחה הכיר בגינם במקסימום שעות הכוננות האפשריות - **תקין**.

9.6 <u>תוספת מעונות</u>

הוראה מס' 1.2 לתע"ס, בנושא "השתתפות הממשלה במימון שכר עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות" קובעת כי המשרד ישלם בגין מעונות "סכום לחודש לכל עובד/ת המאייש/ת משרה של עו"ס ברשות המקומית (אב/אם לילד עד גיל 12). סכום לחודש לכל עובד/ת אחר/ת שהינו אב/אם לילד עד גיל 5. הסכומים מעודכנים אוטומטית לפי הסכמי השכר (עובד זכאי לתשלום זה במידה ובת זוגו אינה מקבלת התשלום)."

העירייה שילמה, בחודש דצמבר 2015, מעונות ל- 31 עובדים, בסך מצטבר של 6,258 ₪. משרד הרווחה הכיר בגין מעונות לעובדים בסך מצטבר של 5,000 ₪.

9.6.1. מהביקורת עולה כי העירייה שילמה לכלל העובדים היעודיים תוספת מעונות וקיבלה את מימון משרד הרווחה בהתאם - **תקין**.

9.7 דרוג ודרגה

כאמור, משרד הרווחה משלם שכר משולב על פי דרוג ודרגה. דיווח למשרד על דרוג ודרגה המתאימים לדרוג ודרגה המשולם בפועל על ידי העירייה, עשוי לצמצם את הפערים בתשלומי השכר המשולב.

9.7.1. הביקורת בדקה את נאותות הדיווח על דרגת העובדים הייעודיים, ומצאה, **כי קיימים חמישה מקרים בהם הדרגה המדווחת למשרד הרווחה נמוכה מן הדרגה בפועל בעירייה**. כלומר, לו העירייה היתה מדווחת למשרד את דרגתם הנכונה של עובדים אלה, היה באפשרותה **לקבל בגינם החזר כספי גדול יותר**. להלן הפירוט:

שם העובד	מקסימום דרגה מאושרת לפי משרד הרווחה	דרגה מעודכנת בעירייה לפי קובץ משאבי אנוש	דרגה מדווחת למשרד לפי דו"ח משרד הרווחה	הפרש כספי בש"ח לחודש	הערות
*****	10	10	8	2,942.95	הדרגה המדווחת למשרד נמוכה מהדרגה בפועל בעירייה
*****	7	7	3	2,184.73	הדרגה המדווחת למשרד נמוכה מהדרגה בפועל בעירייה
*****	3	5	2	243.55	הדרגה המדווחת למשרד נמוכה מהדרגה בפועל בעירייה
*****	7	6	3	282.60	הדרגה המדווחת למשרד נמוכה מהדרגה בפועל בעירייה
*****	7	4	6	286.45-	הדרגה המדווחת למשרד גבוהה מהדרגה במשרד
סה"כ				*5,367.38	

*באומדן שנתי מדובר בהפרש כספי של כ - 64,408 ₪.

<u>המלצת הביקורת</u>:

9.7.2. יש לבדוק אחת לרבעון כי כלל הדרגות המדווחות למשרד הרווחה תואמות את דרגתם בפועל של העובדים, ולערוך תיקונים בהתאם.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה *כי "האגף מקבל את הביקורת לעניין הדרגות של ארבע עובדות ותעשה בדיקה בנושא. לעניין הדרגה של עובדת אחת, האמור הינו תוצאה של שיבוץ העובדת כסגנית מנהל האגף במקום עובד קודם שעזב ולכן שובצה בדרגה התחלתית. עם זאת נעשתה פנייה למשרד הרווחה בחודש ספטמבר 2016 לשבצה בדרגה גבוהה יותר, ולהלן תשובת ראש ענף כ"א: מתח הדרגות של התפקיד הינו 8-10. כב' היתה בתפקידה הקודם מרכזת מתנדבים ושהתה בדרגה 3 דרגת השיא של התפקיד. אמנם היא עובדת ותיקה אבל בתפקיד סגנית מנהלת היא*

החלה ב 1.10.15 ולפיכך דורגה בדרגה ההתחלתית. לא ניתן לשבצה בדרגת השיא של התפקיד. העובדת תקודם אוטומטית לפי הפז"מ".

9.8 <u>תוספת תואר אקדמי</u>

משרד הרווחה משלם תוספת שכר לכל אחד מהעובדים הזכאים לגמול תואר אקדמי, לפי תעודות המאשרות זאת. יצוין, כי משרד הרווחה מתנה את תוספת התואר האקדמי בקיום זיקה בין התואר האקדמי לבין תפקיד העובד.

הביקורת השוותה בין התואר המדווח למשרד הרווחה לבין התואר המעודכן במערכת כוח האדם בעירייה עבור עובדים המועסקים על בסיס תקן ייעודי.

9.8.1. מהביקורת עולה כי הדיווח למשרד הרווחה אודות התארים האקדמיים של העובדים שנבדקו תואם את הדיווח במערכת כוח האדם בעירייה - **תקין**.

10. ביצוע בקרה על קליטת נתוני כוח אדם ורכיבי שכר

השתתפות המשרד בעלויות שכר העובדים באגף מותנית בכך שהנתונים במשרד מתאימים לנתונים שבעירייה בנוגע לכל אחד מהעובדים המאיישים תקנים ייעודיים ובגין כל רכיב מרכיבי השכר המשולמים. על מנת למנוע אי דיוקים בדיווחים של העירייה למשרד או בקליטתם במשרד, אשר עלולים לגרום להפסד הכנסות ממשרד הרווחה **יש לבצע בקרה תקופתית באגף על נכונות נתוני כלל העובדים בתקנים הייעודיים (להבדיל מעדכוני נתונים). כמו כן ראוי לתעד בדיקות אלה.**

10.1. לדברי מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף, נערכת על ידו בקרה שוטפת הן באשר לדו"ח השכר והן באשר לדו"ח מצבה. כך, לדבריו, הוא בודק בין היתר כי התקנים מאויישים, כי אחוזי המשרה תואמים, כי התקנים עודם בתוקף, כי קיים החזר בגין מאבטח, כי הסכום החודשי המתקבל מהמשרד דומה מידי חודש בחודשו, כי השינויים שביקש ממשרד הרווחה לבצע אכן בוצעו. יחד עם זאת, נמצא כי לא קיים תיעוד מובנה (רשימת תיוג) ובו הבקרות השוטפות אשר על מנהל המחלקה לערוך.

<u>המלצת הביקורת</u>:

10.2. יש לערוך טופס מובנה (רשימת תיוג), אשר יכלול את הבקרות השונות אותן על מנהל מחלקת משאבי אנוש לבצע מידי חודש, ולסמן על גבי הטופס כי בקרות אלה אכן בוצעו.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה כי: *"האגף רואה חשיבות בקיומה של רשימת תיוג ויפעל כבר במהלך שנת 2017 לבצע זאת כמוצע".*

10.3. עוד נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת משאבי אנוש באגף, כי תלושי שכר של העובדים לא נבדקים על ידו באופן קבוע, אלא נבדק מספר מועט של תלושים בשנה, בהתאם לבקשת משרד הרווחה בבדיקות החצי שנתיות אותן המשרד עורך באגף.

<u>המלצת הביקורת:</u>

10.4. על מנהל מחלקת משאבי אנוש לערוך מידי רבעון בדיקה יזומה של תלושי השכר, תוך הקפדה כי לאורך השנה ייבדקו תלושי כלל עובדי האגף.

מנהלת האגף לשירותים חברתיים מסרה בתגובה כי: *"יוער כי במסגרת הביקורות שנערכות ע"י משרד הרווחה נבדקים כ – 20 תלושים בשנה, כך שלא מדובר במספר מועט. עם זאת נקפיד על ביצוע ביקורות נוספות".*

10.5. מהביקורת עולה כי **לא נערכת השוואה שוטפת בין הסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה** (בהתאם לסמלי השכר השונים) לבין הסכומים המתקבלים על ידי העירייה (בהתאם לסמלי השכר השונים), וזאת בדומה לבדיקות הביקורת בפרקים 8-9. כך, הלכה למעשה, אין בעירייה דו"ח מובנה או גורם המרכז את מלוא המידע הרלוונטי באשר לשכר עובדי אגף הרווחה.

<u>המלצות הביקורת</u>:

10.5.1. על מחלקת משאבי אנוש באגף לערוך השוואה רבעונית בין הסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה (בהתאם לסמלי השכר השונים) לבין הסכומים המשולמים על ידי העירייה (בהתאם לסמלי השכר השונים).

10.5.2. יש לערוך דוח מובנה, הכולל את מלוא המידע הרלוונטי על כל עובד ועובד: שם; היקף משרה בעירייה והיקף משרה המוכר על ידי משרד הרווחה; מלוא השכר המשולם על ידי העירייה והשכר המוכר על ידי משרד הרווחה; תשלומי העירייה בגין סמלי השכר השונים והסכומים המוכרים על ידי משרד הרווחה בגין סמלי השכר השונים.

10.5.3. יש לבחון שימוש במערכת ממוחשבת מתאימה.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא מיצוי הכנסות ממשרד הרווחה בגין העסקת כח-אדם

1. **סעיף 5.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעתה הבקרה תיערך בהתאם לרשימות תיוג בטופס מובנה. בנוסף, במידה ותימצא מערכת ממוחשבת ייעודית לנושא, האגף יבחן את האפשרות לעבוד בצורה ממוכנת.

2. **סעיף 8.1.2, 8.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנושא יבחן ויוחלט האם לשנות את אופן הדיווח למשרד הרווחה.

3. **סעיף 8.1.4, 8.1.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ותתבצע פניה למשרד הרווחה לבקשת תקנים ייעודיים נוספים לאגף.

4. **סעיף 9.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מנכ"ל העירייה ישלח פנייה בנושא למשרד הרווחה.

5. **סעיף 9.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בוצעה פנייה למשרד הרווחה אולם טרם התקבלה תשובה.

6. **סעיף 9.3.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. נעשתה פניה למשרד הרווחה ותשובתם הייתה כי הסכום המועבר לרשויות זהה לסכום שמקבלים עובדי משרד הרווחה. אם היה שינוי כלשהו הוא היה חל גם עליהם כעובדי מדינה.

7. **סעיף 9.4.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בוצעה פנייה למשרד הרווחה אולם טרם התקבלה תשובה.

8. **סעיף 9.7.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

9. **סעיף 10.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והחל מינואר 2017 הוכנס טופס מובנה לצורך ביצוע הבקרה.

10. **סעיף 10.3 – 10.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במהלך השנה נקפיד על ביצוע ביקורות נוספות מעבר למה שנעשה כיום.

11. **סעיף 10.5.1 – 10.5.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. כל רבעון נערכת ביקורת בנושא מסוים על כל העובדים באגף.

תשלומי מע"מ על השכרת נכסים

תשלומי מע"מ על השכרת נכסים

1. מבוא

חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, (להלן - **חוק מע"מ**) מגדיר עסקת השכרת נכסים כעסקת מכר[1]. על פי תקנות מס ערך מוסף[2], תשל"ו-1976 (להלן – **תקנות מע"מ**), כל עסקת מכירת מקרקעין, לרבות השכרתו, למעט השכרה למגורים, חייבת בתשלום מס ערך מוסף (להלן – **מע"מ**).

סעיף 188 לפקודת העיריות [נוסח חדש] מקנה לעירייה זכות[3] להחכיר, להשכיר או לתת רשות שימוש בנכסיה.

משמעות חוק מע"מ ותקנות מע"מ, כאמור, מחילות על העירייה את חובת הדיווח והתשלום הנדרשת, ככלל, מעוסקים, חברות וגופים נוספים אחרים המחויבים בדיווח ותשלום מע"מ באופן שוטף.

החלת חובת הדיווח והתשלום מחילה על העירייה גם את הדין הנגזר מביצוע עבירות על חוק מע"מ.

סעיף 117 לחוק מע"מ[4] מטיל מאסר של שנה על כל מי שהפר את הוראות חוק מע"מ או תקנותיו גם אם הפרה של החוק בוצעה ללא כוונת התחמקות או השתמטות מתשלום מס.

לאור האמור קיימת חשיבות עליונה של העירייה ועובדיה לנהל ולפקח באופן נאות על מערך השכרות הנכסים לצורך דיווח וביצוע תשלום למע"מ כנדרש.

מחלקת נכסים והשבחה אחראית על ניהול נכסי העירייה, לרבות התקשרויות חוזיות לצורכי מכירה או השכרה, מתן זכויות שימוש בנכסים, הפקעות לצרכי ציבור ועוד.

נכון ליום 01.02.2017 משכירה העירייה 58 נכסים, מחזור שנתי כולל בסך כ-16.3 מיליון ש"ח.

תהליך השכרת המקרקעין הובא בהרחבה בדוח שערכה הביקורת בנושא, לרבות אופן פרסום המכרז, כריתת החוזה, רישום ומעקב על ידי מחלקת נכסים, ביטוח, הכנסות וגבייה וכיו"ב. דו"ח ביקורת זה מתייחס לתהליכי העבודה בקשר לדיווח ותשלום מע"מ בגין עסקאות השכרת נכסי העירייה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את יישומן של הוראות החוק והנהלים לגבי תשלום מע"מ בגין השכרת נכסים של העירייה.

---

[1] הגדרת מכר לפי סעיף 2 לחוק מע"מ: "**לענין נכס – לרבות השכרתו, מקחו אגב שכירות, הקניית רשות לשימוש בו בתמורה, הקניית זכות בו, שימוש בו לצורך עצמי, ולרבות הפקעתו, חילוטו או החרמתו, בתמורה...**" .

[2] סעיף 6ב(א) לתקנות מע"מ: "**במכירת מקרקעין שהיא עסקת אקראי בידי מי שאינו עוסק, מלכ"ר או מוסד כספי, יהיה הקונה חייב בתשלום המס**".

[3] סעיף 188(ב) לפקודת העיריות (נוסח חדש): "**עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר התשל"ב-1972 חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור..**"

[4] סעיף 117 לחוק מע"מ " **(א) מי שהפר כמפורט להלן הוראה מהוראות חוק זה או התקנות על פיו, דינו - מאסר שנה...(13) לא הוציא חשבונית מס למרות שהיה חייב להוציאה**"

3. מתודולוגיה

1. פגישות עם מנהלת מחלקת נכסים, מנהלת יחידת חוזים, מזכירת מחלקת נכסים והיועץ החיצוני לעירייה המטפל בנושא המע"מ (להלן - **היועץ החיצוני**).
2. בדיקת מדגם של 14 מתוך 58 שכירויות, שההתקשרות עמן היתה תקפה בשנים 2014-2016 (כולל).
3. עיון בחומר רלוונטי נוסף: פרוטוקולים, התכתבויות ועוד.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובות מנהלת מחלקת נכסים שולבו בסעיפי הדו"ח.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

4. רקע כללי

עסקאות מכר מקרקעין בידי גוף שאינו עוסק במכירת מקרקעין מסווגות ע"י חוק מע"מ כעסקאות אקראי[5]. החוק מאפשר שתי שיטות דיווח לעסקאות אקראי:

א. **דיווח לרשות המסים על ידי העירייה (המשכיר)**

תקנות מע"מ קובעות[6] כי המשכיר ידווח על עסקאות אקראי ויעביר תשלום מע"מ לרשות המסים. במקרה זה לכל חיוב דמי שכירות יתווסף מע"מ אשר ישולם לעירייה ע"י השוכר. חשבונית מקור על עסקת אקראי תשלח לשוכר והעתק יישאר בידי העירייה.

עובדת מחלקת הנכסים מדווחת אחת לחודש למשרד רו"ח חיצוני (להלן – **היועץ החיצוני**) על תקבול דמי שכירות בתוספת מע"מ. היועץ החיצוני ממלא "טופס דיווח עסקת אקראי לתשלום" (להלן – **טופס עסקת אקראי**) עם ציון סכום המע"מ בגין כל עסקת אקראי.

עד לתחילת שנת 2016 מילוי הטופס התבצע באופן ידני. החל מתחילת 2016 מתבצע הדיווח באופן מקוון באתר רשות המסים. היועץ החיצוני מדפיס טופס עסקת אקראי, בצירוף שובר, מאתר האינטרנט של רשות המיסים ומעביר לגזברות העירייה לתשלום.

היועץ החיצוני מסר לביקורת כי הדיווח מתבצע לכל שובר בנפרד. **הביקורת מציינת כי אתר האינטרנט של רשות המיסים מאפשר דיווח של עד 20 עסקאות אקראי ביחד להם מופק שובר תשלום אחד.**

ב. **תשלום המע"מ בידי השוכר**

סעיף 20 לחוק מע"מ קובע: "**מי שאינו חייב בתשלום המס רשאי, בהסכמת המנהל ובתנאים שקבע, לקבל על עצמו את התשלום, ומיום ההסכמה דינו כדין החייב בתשלומו.**"

---

[5] הגדרת עסקת אקראי לפי סעיף 2 לחוק מע"מ: "**...(2) מכירת מקרקעין לעוסק בידי אדם שאין עיסוקו במכירת מקרקעין, וכן מכירת מקרקעין בידי אדם כאמור, למעט מכירת דירת מגורים, למלכ"ר או למוסד כספי**".

[6] סעיף 36 (ב) לתקנות מע"מ: "**החייב בתשלום המס לפי תקנת משנה (א) – (1) אם הוא עוסק, יוציא במקום המוכר חשבונית ערוכה על שמו הוא, וידווח על המכירה בדו"ח שעליו להגיש לפי תקנה 23 בשל עסקאותיו; (2) אם הוא מלכ"ר או מוסד כספי, ידווח על המכירה באופן שיש לדווח על עסקה אקראית כאמור בתקנה 15א(א) ו-(ב) לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976, וישלם את המס המגיע עם הגשת הדו"ח**".

לפי שיטה זו, דיווח ותשלום המע"מ מתבצע על ידי השוכר ישירות לרשות המסים. הצדדים לעסקה (נציגי העירייה והשוכר) חותמים על טופס מע"מ 36, לפיו האחריות על תשלומי המס בגין השכרת הנכס חלה על השוכר (להלן – **טופס 36**). היועץ החיצוני נדרש לקבל אישור רשות המיסים על כל טופס 36 שדווח.

שיטת הדיווח נקבעת בהסכם השכרת נכס שנחתם בין העירייה לבין השוכר.

5. ממצאים עיקריים

5.1. מהביקורת עולה כי העירייה לא אימצה או אישרה נהלי העבודה בנושא דיווח מע"מ על עסקאות השכרת נכסים [סעיף 6.1].

5.2. מהביקורת עולה כי המחלקה מנהלת את המידע אודות השכרת הנכסים בקובץ Word, קובץ זה מהווה בסיס להפקת חיובי דמי שכירות תקופתיים.
הביקורת סבורה כי, קובץ נכסי העירייה המושכרים כפי שהוא מנוהל בפורמט זה, ודרכי התיוק במחלקה אינם מאפשרים לבצע בקרה על חיוב ותשלום דמי השכירות והמע"מ, ואיתור מהיר של המסמכים [סעיף 6.2].

5.3. **ברוב תיקי הנכסים שנבדקו, לא נמצא כל תיעוד לעניין המע"מ. בתיקים בהם נמצא תיעוד לאופן תשלום המע"מ, הוא היה חלקי ולא ברור [סעיף 6.2].**

5.4. במסגרת בדיקת מדגם הסכמים שערכה הביקורת עולה כי, בארבעה[7] מתוך שישה הסכמים לא הופיע בהסכם השכירות סעיף המטיל אחריות לגבי תשלום והדיווח למע"מ על השוכר [סעיף 6.3].

5.5. מהביקורת עולה כי החל מחודש אפריל 2014 ועד לנובמבר 2014 דרישות התשלום שנשלחו לשוכר 3, ומשכך גם התשלומים עצמם, בוצעו ללא תוספת מע"מ. הפנייה לחברה להסדרת תשלום המע"מ נעשתה כשבעה חודשים לאחר העברת הנכס לשוכר, ורק בעקבות הביקורת. בחודש נובמבר 2014 אושר טופס 36 [סעיף 6.4.1].

5.6. מהביקורת עולה כי בנושא השכרת נכס (שוכר 6), טופס 36 אושר בנובמבר 2015 בלבד. הסכם השכירות נחתם באוקטובר 2013 ולא נמצא כי השוכר חויב בתוספת מע"מ לדמי שכירות בין אוקטובר 2013 ועד נובמבר 2015. תשלום המע"מ הינו בסך של כ-100 אלף ש"ח (דמי שכירות רבעוניים 72,390 ש"ח) [סעיף 6.4.1].

5.7. **מהביקורת עולה כי לא קיים בעירייה גורם האחראי על תהליך השכרת הנכסים, חיוב, גביה ודיווח.** הביקורת מעירה כי, היעדר גורם שמרכז את תהליך העבודה והאחראי על תקינות התהליך, עמידה בהתאם להסכמים שנחתמו, הפעלת בקרות ורישום נכון, עלול לגרום לעירייה הפסדים כספיים ולחשוף את העירייה לאי יישום הוראות החוק [סעיף 6.4.2].

5.8. מהביקורת עולה כי הגביה החודשית בגין השכרה לשוכר 14 אינה מדווחת לרשות המסים על ידי העירייה או על ידי השוכר עצמו. נמסר לביקורת כי קיימת מחלוקת בין העירייה לבין שוכר 14 בעניין חבות תשלום השכירות והנושא נמצא בטיפולו של גזבר העירייה. הסכם השכירות נחתם

[7] שוכר 13, שוכר 10, שוכר 12, שוכר 11.

בשנת 1999. גזבר העירייה מסר כי בעקבות הביקורת עודכן הדיווח לרשות המסים על עסקת אקראי בגין השכרת הנכסים לשוכר 14 [סעיף 6.5] .

5.9. מהביקורת עולה כי בשני הסכמים[8] נמצא כי טופס 36 הקיים בידי העירייה מתייחס לנכס אחר של העירייה שהושכר לאותו שוכר. בנכס נוסף[9] נמצא כי עם החלפת השוכר לא הועבר דיווח לרשות המסים ולא הוגשה בקשה לקבלת טופס 36 חדש [סעיף 6.7.1].

5.10. מהביקורת עולה כי בשלושה הסכמים[10] נוספים לא נמצא טופס 36, למרות שאחריות על דיווח לרשות המסים הועברה לשוכר [סעיף 6.7.1].

6. פירוט הממצאים

6.1. נהלי עבודה

באוקטובר 2015, הכין היועץ החיצוני לעירייה הנחיות עבודה "מע"מ על נכסים – קביעת נהלים" (להלן - **הנחיות היועץ החיצוני**) שהועברו לעובדי מחלקת הנכסים ולצוות הביקורת.

מהביקורת עולה כי העירייה לא אימצה או אישרה את נהלי העבודה בנושא דיווח מע"מ על עסקאות השכרת נכסים.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.1.1. מומלץ להכין נהלי עבודה בנושא דיווח מע"מ על עסקאות השכרת נכסים. יש לתאר באופן מפורט תהליכי עבודה בכל שלב ושלב, כגון סעיפי הסכם מחייבים (קביעת נישום לצרכי דיווח לרשות המסים, שיעור מע"מ שיתווסף לדמי שכירות, קביעת לוחות הזמנים לדיווח טופס 36 ועוד), מסמכים מחייבים שיצורפו להסכם, קביעת גורמים אחראיים בעירייה, אופן ניהול מסד הנתונים, הפקת חיובים, דיווחים לרשות המסים, תהליכי הבקרה ועוד.

6.1.2. יש לאשר נהלי עבודה באופן רשמי ולכלול אותם בספר הנהלים של העירייה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"נכתב נוהל עבודה והועבר למנהלת מח' תכנון וארגון עירוני לכלול את הנוהל בספר הנהלים. לגבי מסד נתונים, הפקת חיובים דיווחים לרשות המיסים ותהליכי בקרה, בשלב זה מנוהל ע"י היועץ החיצוני. בעתיד יתנהל באגף הנכסים עם הטמעת תוכנה מתאימה במערכת הממוחשבת."*

[8] (1) שוכר 2, (2) שוכר 8.

[9] שוכר 3 החליף את שוכר 1 באפריל 2014.

[10] (1) שוכר 4, (2) שוכר 5, (3) שוכר 7

6.2. **ניהול נתונים ותיעוד מסמכים**

נמצא כי במחלקה קיים קובץ Word (להלן - **קובץ נכסי העירייה המושכרים**) המכיל סיכומים עיקריים לכל הסכם השכירות כגון: תקופת השכירות, גובה דמי השכירות, הצמדה, תוספת מע"מ ועוד. קובץ זה מהווה בסיס להפקת חיובי דמי שכירות תקופתיים.

הביקורת סבורה כי קובץ נכסי העירייה המושכרים כפי שהוא מנוהל בפורמט זה אינו מאפשר לבצע בקרה על חיוב ותשלום דמי השכירות והמע"מ.

מהביקורת עולה כי, כל הסכמי השכירות, תוספות להסכמים, התכתבויות, תשלומים וכו' מתויקים בתיק הנכס במחלקה. תיוק המסמכים מתבצע בסדר כרונולוגי ללא קשר לסוג המסמך. אופן תיוק זה אינו מאפשר איתור מהיר של המסמכים.

ברוב תיקי הנכסים שנבדקו, לא נמצא כלל תיעוד לעניין המע"מ. בתיקים בהם כן נמצא תיעוד לאופן תשלום המע"מ, הוא היה חלקי ולא ברור.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"רק במהלך ביצוע הביקורת ניתנה התייחסות האגף לנושא ולכן נמסר לביקורת מידע חלקי."*

<u>המלצות הביקורת</u>

6.2.1. מומלץ לבחון שימוש במערכות מידע ייעודיות לניהול נכסים. לחלופין, ניתן לבנות קובץ אקסל אשר יכיל את הנתונים הכספיים של כל הסכם, באמצעותו ניתן יהיה לבצע בקרה יעילה ונוחה.

6.2.2. מומלץ לחלק כל תיק נכס למחיצות, כגון הסכמים שכירות ותוספות, דיווח מע"מ, תשלומים, התכתבויות וכו'. שיטת תיוק זו תאפשר איתור נוח ומהיר של המסמכים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"אנו בהליך מכרז לבחירת מערכת מידע ייעודית ממוחשבת לניהול נכסים. עם הטמעת המערכת הנכסים ינוהלו ויסרקו למערכת. מקבלת את המלצות הביקורת."*

6.3. **קביעת שיטת דיווח מע"מ בהסכם שכירות**

סעיף מס' 2 במסמך ההנחיות של היועץ החיצוני קובע: "במידה שמדובר בעוסק ייכלל סעיף בהסכם המטיל עליו את האחריות לגבי התשלום והדיווח למע"מ. להסכם יצורף כנספח טופס 36 עליו יחתמו הצדדים".

במסגרת בדיקת מדגם הסכמים שערכה הביקורת עולה כי, בארבעה[11] מתוך שישה הסכמים לא הופיע בהסכם השכירות סעיף המטיל אחריות לגבי התשלום והדיווח למע"מ על השוכר.

בהסכם אחד (שוכר 9) נמצא כי למרות שהסכם השכירות מטיל את האחריות על דיווח לרשות המסים על השוכר, בפועל השוכר משלם תוספת המע"מ בדמי השכירות והדיווח מתבצע ע"י העירייה.

[11] שוכר 13, שוכר 10, שוכר 12, שוכר 11.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.3.1. מומלץ כי הסכם שכירות יכלול סעיף אשר מגדיר את שיטת הדיווח לרשות המסים על עסקת האקראי. במידה וחל שינוי בשיטת הדיווח יש לקבוע אותו באמצעות תוספת להסכם אשר ייחתם על ידי שני הצדדים.

6.3.2. מומלץ כי נוסח ההסכם או התוספות אליו יהיו אחידים ויאושרו בידי היועץ המשפטי לעירייה.

6.3.3. מומלץ לסקור את כל הסכמי השכירות הקיימים ולבצע את השינויים המחייבים במידת הצורך.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *" בהסכמים האחרונים המלצות הביקורת מיושמות. עם זאת, לא ניתן לשנות הסכמים ישנים חתומים."*

6.4. **דיווח על עסקאות אקראי בידי העירייה**

<u>רקע</u>

בהתאם לנתוני קובץ נכסי העירייה המושכרים ליום 25 בינואר 2017, המנוהל במחלקה, ישנם שבעה נכסי עירייה בהם נבחרה שיטת דיווח עסקת אקראי על ידי העירייה.

כאמור, המחלקה מחייבת את השוכר בגין דמי שכירות בתוספת מע"מ, על פי נתוני הקובץ. במועד תקבול הכספים, המחלקה מדווחת ליועץ החיצוני לצורך הפקת טופס עסקת אקראי ושובר לתשלום.

לעיתים, במהלך תקופת השכרת הנכס, משתנה שיטת הדיווח על עסקת האקראי לרשות המסים. בדרך כלל, עוברת תקופת הזמן עד קבלת טופס 36 מאושר ע"י רשות המסים. במקרים אלו, כל עוד לא התקבל טופס 36, העירייה נדרשת לחייב את השוכר בתוספת מע"מ ולהעביר לרשות המסים דיווח על עסקת האקראי.

6.4.1. **חיוב השוכר במע"מ**

הביקורת בדקה קיום חיוב השוכר במע"מ על-ידי העירייה במהלך השנים 2013-2016 במדגם של ששה הסכמי שכירות.

במסגרת הבדיקה נמצאו הליקויים הבאים:

1) **שוכר 3** - נמצא כי החל מחודש אפריל 2014 ועד לנובמבר 2014 דרישות התשלום שנשלחו לשוכר, ומשכך גם התשלומים עצמם, בוצעו ללא תוספת מע"מ. הפנייה לחברה להסדרת תשלום המע"מ נעשתה כשבעה חודשים לאחר העברת הנכס לשוכר, ורק בעקבות הביקורת. בחודש נובמבר 2014 אושר טופס 36.

2) **שוכר 6** - נמצא כי טופס 36 אושר בנובמבר 2015 בלבד. הסכם השכירות נחתם באוקטובר 2013 ולא נמצא כי השוכר חויב בתוספת מע"מ לדמי שכירות בין אוקטובר 2013 ועד נובמבר 2015. תשלום המע"מ הינו בסך של כ-100 אלף ש"ח (דמי שכירות רבעוניים 72,390 ש"ח).

6.4.2. **דיווחים לרשות המיסים על עסקאות אקראי**

פקידת מחלקת הנכסים המטפלת בנושא זה מסרה לביקורת כי כל תהליכי העבודה והבקרה נמצאים באחריותו של היועץ החיצוני לעירייה. לדבריה, מדובר ברישומים חשבונאים מורכבים שאמורים להיות מטופלים על ידי גורם מקצועי. בשל כך, היא פועלת על פי הנחיותיו של היועץ החיצוני לעירייה, אשר מרכז את נושא הדיווח לרשות המסים בגין עסקאות אקראי והטיפול בטפסי 36.

היועץ החיצוני לעירייה מסר כי הוא פועל בהתאם לדיווחים שעוברים ממחלקת הנכסים. דיווח על תקבול, כולל מע"מ, מטופל על ידו כעסקת אקראי. לצורך כך הוא מזין את נתוני העסקה באתר רשות המסים ומפיק את טופס הדיווח, בצירוף השובר, אותו הוא מחזיר לעירייה. כל עוד לא התקבל דיווח ממחלקת הנכסים לא ננקטת פעולה כלשהי מצדו של היועץ החיצוני לעירייה. בנוסף, היועץ החיצוני לעירייה עוזר בקבלת אישור רשות המסים בגין טופס 36.

מהביקורת עולה כי לא קיים גורם בעירייה האחראי על תהליך השכרת הנכסים, חיוב, גביה ודיווח.

הביקורת מעירה כי היעדר גורם שמרכז את תהליך העבודה ואחראי על תקינות התהליך, עמידה בהתאם להסכמים שנחתמו, הפעלת בקרות ורישום נכון, עלול לגרום לעירייה הפסדים כספיים ולחשוף את העירייה לאי יישום הוראות החוק.

הביקורת סבורה כי מינוי גורם אחראי במחלקת הנכסים על כל תהליך, החל מקליטת הסכם השכרה ועד שלב דיווח לרשות המסים, עשוי לייעל את התהליך, לחסוך תשומות מיותרות ולמנוע אובדן כספי.

הביקורת סבורה כי יש מקום לשקול להכשיר את עובדי המחלקה לבצע את פעולות הדיווח והרישום אותם מבצע כיום היועץ החיצוני לעירייה. ניתן להיעזר ביועץ חיצוני בעל הכשרה חשבונאית לצרכי בירור סוגיות מסוימות או פניה נפרדת לרשות המסים.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.4.3. מומלץ לקבוע גורם האחראי על תהליך השכרת הנכסים בשלמותו, החל מקליטת הסכם השכירות, חיוב דמי השכירות ועד דיווחים לרשות המסים.

6.4.4. מומלץ לבחון מחדש את הסכם ההתקשרות עם היועץ החיצוני לעירייה בנושא השכרת נכסי העירייה בהיבטי פעילות ואחריות.

6.4.5. מומלץ להגדיר מחדש תהליכי העבודה בנושא זה, לרבות שילוב תהליכי בקרה ממוחשבים.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"מקבלים את המלצות הביקורת."*

6.5. היעדר דיווח על עסקאות אקראי

6.5.1. מהביקורת עולה כי הגביה החודשית בגין השכרת נכס לשוכר 14 אינה מדווחת לרשות המסים על ידי העירייה או על ידי שוכר 14 עצמו. נמסר לביקורת כי קיימת מחלוקת בין העירייה לבין שוכר 14 בעניין חבות תשלום השכירות והנושא נמצא בטיפולו של גזבר העירייה. הסכם השכירות נחתם בשנת 1999.

6.5.2. **הביקורת מציינת כי קיום מחלוקות לגבי סכום השכירות אינו קשור לחובת הדיווח לרשות המסים על פי חוק מע"מ.**

6.5.3. גזבר העירייה מסר כי בעקבות הביקורת, עודכן הדיווח לרשות המסים על עסקת אקראי בגין השכרת הנכסים לשוכר 14 .

<u>המלצת הביקורת</u>

6.5.4. מומלץ להקפיד על הוראות חוק מע"מ ולהגיש דיווחים סדורים על עסקאות אקראי של העירייה. במקרים של מחלוקת בין הצדדים להסכם, אין לעכב את הדיווח, אך לכלול גובה המס ששולם בדיונים עם השוכר.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"ההמלצה מיושמת."*

6.6. קיזוז מס תשומות בגין שיפוץ הנכסים

כאמור, על פי חוק מע"מ מאפשרת[12] העירייה לשוכרים לדווח ולשלם בעצמם את המע"מ מעסקת ההשכרה. פעולה זו מתבצעת באמצעות טופס 36.

למרות שמרבית הסכמי שכירות דורשים כי השוכר יחזיר את הנכס במצב "as is" ותיקון הנכס יתבצע על חשבונו של השוכר, עשוי להיווצר מצב שהעירייה תשקיע את כספה בשיפוץ הנכס. חוק מע"מ מתיר[13] קיזוז מע"מ תשומות בגין השבחת הנכס (לרבות שיפוצים בנכס) גם לעירייה עד גובה מע"מ עסקאות ששולם.

---

[12] סעיף 20 לוק מע"מ: **"מי שאינו חייב בתשלום המס רשאי, בהסכמת המנהל ובתנאים שקבע, לקבל על עצמו את התשלום, ומיום ההסכמה דינו כדין החייב בתשלומו."**

[13] סעיף 43א לחוק מע"מ: **"(א) במכירת מקרקעין על ידי עוסק פטור או במכירת מקרקעין שהיא עסקת אקראי, זכאי החייב במס לנכות מהמס שהוא חייב בו את המס ששולם בשל רכישת המקרקעין והשבחתם (בסעיף זה – הרכישה) אם יש בידו, בשל הרכישה האמורה, חשבונית מס או מסמך אחר שאישר המנהל המעיד על תשלום המס כאמור, והמס לא נוכה.**
(ג) סך הניכוי מהמס לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) לא יעלה על המס שהחייב במס חייב בו בשל מכירת המקרקעין.
(ד) בסעיף זה –"המס ששולם" – סכום המס הכלול בחשבוניות המס, או במסמך האחר, לפי הענין, כשהוא מוכפל במדד שפורסם לאחרונה לפני יום מכירת המקרקעין ומחולק במדד שפורסם לאחרונה לפני יום תשלום המס, בניכוי סכומי המס הניתנים לניכוי כפחת לפי סעיף 21 לפקודת מס הכנסה, ולפי כל דין אחר;
"השבחה" – כל ההוצאות שהוציא המוכר מיום הרכישה ועד ליום המכירה לשם השבחתם של המקרקעין שאינן מותרות בניכוי לפי פקודת מס הכנסה.."

לדעת הביקורת, במקרים בהם מקבל השוכר על עצמו את תשלום המע"מ לא תוכל העירייה לקזז, בעתיד, מע"מ על הוצאות שהוצאו לצורך השבחתו (כגון שיפוצים) ועלולה להינזק כלכלית.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.6.1. מומלץ לבחון בשיטת דיווח לרשות המסים על עסקאות האקראי ולשקול לא להעביר לשוכרים את האחריות לדיווח, באותם הנכסים בהם ידוע כיום, או צפוי בעתיד, כי יתבצעו פעולות להשבחתם בהשקעה כספית של העירייה.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"ההמלצה מיושמת."*

6.7. דיווח על עסקאות אקראי על ידי השוכר

<u>רקע</u>

מבחינת נתוני קובץ נכסי העירייה המושכרים המעודכן ליום 25 בינואר 2017, עולה כי מתוך 58 נכסי עירייה מושכרים, ב- 39 מהם השוכר חתם על טופס 36 ואחריות על הדיווח לרשות המסים הועברה לשוכר.

6.7.1. קיום טופס 36 חתום

הביקורת דגמה 8 הסכמי שכירות בהם השוכר אחראי על הדיווח לרשות המסים (מתוך ה- 39), לצורך בדיקת קיום טופס 36 המאושר ע"י רשות המסים.

מהביקורת עולה כי:

- בשני הסכמים[14] נמצא כי טופס 36 הקיים בידי העירייה מתייחס לנכס אחר של העירייה שהושכר לאותו שוכר. בנכס נוסף[15] נמצא כי עם החלפת השוכר לא הועבר דיווח לרשות המסים ולא הוגשה בקשה לקבלת טופס 36 חדש.

היועץ החיצוני מסר כי "בזמנו ביררנו במשרדי מע"מ (גם לגבי נכסים אחרים של העירייה) כאשר יש נכסים נוספים להשכרה לאותו שוכר, או עדכונים בדמי השכירות, נמסר לנו שאין צורך לבצע טופס דיווח עצמי מחדש, מספיק שיש לשוכר פעם אחת אישור וזה תקף לכל ההסכמים. מה שטופס דיווח עצמי מאפשר זה אישור ממע"מ שהדיווח יחול על השוכר. השאר יכול להשתנות. ישנם הסכמים לעירייה שלתקופה מסוימת שולמו דמי שכירות מופחתים ולאחר מכן דמי שכירות גבוהים יותר, ישנם הצמודים למדד וכד'. כך שהסכומים נתונים לשינוי. ובמשרדי מע"מ אמרו שאין כל בעיה עם זה."

הביקורת מציינת שבטופס 36 נדרש במפורש לציין את סכום ההכנסה מהשכרת הנכס ואת כתובת הנכס. עוד נכתב בטופס, בחלק הנחתם בידי משכיר הנכס (העירייה): "אבקש לאשר לי כי תשלום המס על השכרת הנכס הנ"ל ישולם ע"י השוכר האמור". דהיינו, הבקשה להעברת האחריות לתשלום המע"מ היא עבור נכס

[14] (1) שוכר2, (2) שוכר8.

[15] שוכר 3 החליף את שוכר1 באפריל 2014.

ספציפי ולא בקשה כוללנית. כמו כן, ישנה הנחייה באתר רשות המסים[16] כי בעת שליחת טופס זה לרשות המסים יש לצרף אליו את הסכם שכירות הנכס.

הביקורת אף הפנתה שאילתה בעניין זה לרשות המסים ונענתה[17] כי "יש למלא לכל נכס בנפרד לידיעתך".

- בשלושה הסכמים[18] נוספים לא נמצא טופס 36, למרות שאחריות על דיווח לרשות המסים הועברה לשוכר.

היועץ החיצוני מסר לביקורת כי "בזמנו נשלח הטופס למע"מ ואושר על ידם, אך אנחנו לא קיבלנו את הטופס בחזרה". במהלך הביקורת לא נמצא טופס 36.

חוק מע"מ מטיל את אחריות הדיווח ותשלום מע"מ על העירייה שמשכירה את נכסיה. אישור טופס 36 מעביר את האחריות לשוכר, אך בהיעדרו או בהיעדר אישורו של הטופס ע"י רשות המסים, כל האחריות תחול על העירייה בלבד.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.7.2. מומלץ להקפיד לקבל טופס 36 מאושר עם כל שינוי בהסכם השכירות, לרבות הגדלת שטח ההשכרה, השכרת נכס נוסף או החלפת השוכרים. יש לכתוב נוהל עבודה שידרוש לבצע בדיקות קפדניות במועד כל שינוי בהסכם השכירות.

6.7.3. מומלץ לבדוק מחדש כל הסכמי השכירות ולבחון קיום, תוקף ונאותות טופס 36.

<u>תגובת מנהלת המחלקה</u>: *"מקבלים את המלצות הביקורת."*

[16] http://taxes.gov.il/vat/pages/vattoolsandservices/vatforms.aspx#blank

[17] דוא"ל מיום 23/11/2014 מאת א.ב. ממרכז גבייה ואכיפה - מע"מ גוש דן.

[18] (1) שוכר4, (2) שוכר5, (3) שוכר7

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא תשלומי מע"מ על השכרת נכסים

1. **סעיף 6.1.1, 6.1.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. הנוהל נכנס לקובץ הנהלים העירוני שמנוהל תחת תו התקן – ISO 9001:2008.

2. **סעיף 6.2.1, 6.2.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מסד הנתונים, הפקת החיובים ודיווחים לרשות המיסים ותהליכי בקרה מנוהל בשלב זה על ידי היועץ החיצוני. אנו בוחנים הטמעת מערכת מחשוב חדשה באגף הנכסים.

3. **סעיף 6.3.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במסגרת מכרז הסריקה שהעירייה פרסמה נבחר זכיין, התיקים יסרקו למערכת לניהול מסמכים.

4. **סעיף 6.3.1, 6.3.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בהסכמים החדשים מיושמת המלצת הביקורת. הסכמים ישנים לא ניתנים לשינוי.

5. **סעיף 6.4.3, 6.4.4, 6.4.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

א. מונה גורם אחראי על תהליך השכרת הנכסים באגף הנכסים.

ב. הנושא יבחן על ידי העירייה.

ג. נושא הגדרת תהליכי בקרה ממוחשבים יבחן על ידי המחלקה.

6. **סעיף 6.5.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

7. **סעיף 6.6.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 6.7.2, 6.7.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ייכתב נוהל חדש בנושא ויבחן נושא טופס 36 בהסכמי השכירות.

השירות הווטרינרי

השירות הווטרינרי

1. מבוא

השירות הווטרינרי הוא שירות עירוני חיוני וחשוב האמון על שמירת בריאות הציבור ומניעת מחלות ומפגעים הנובעים מבעלי חיים ותוצרתם. להשגת מטרה זו של שמירת בריאות הציבור פועל השרות הווטרינרי בשני מסלולים נפרדים. האחד מתייחס לבקרה ולפיקוח בהבטחת טיב ואיכות המזון מהחי המסופק לתושבי העיר, והשני לטיפול המונע בבעלי חיים שונים והגנה על האוכלוסייה בפני האפשרות להידבקות מהם.

המחלקה קשורה מבחינה מקצועית לגופים ממלכתיים שונים להם היא מדווחת ומהם מקבלת הוראות מקצועיות. בין גופים אלו נמנים: מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, מנהל שירות המזון ומנהל היחידה הווטרינרית במשרד הבריאות.

2. השירות הווטרינרי

על פי סעיף 167 לפקודת העיריות, על העירייה למנות רופא וטרינרי. סעיפים 239, 240 ו-247 לפקודה קובעים במסגרת חובות העירייה את הטיפול בנושאים המפורטים בסעיפים הנ"ל.

המחלקה הווטרינרית בעירייה, הכפופה לאגף שפ"ע, פועלת לשמירה על בריאות הציבור והגנה על האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם במחלות בעלי חיים או במזון ומוצרי מזון מן החי. כמו כן, היא פועלת למניעת מטרדים שמקורם בבעלי חיים, בד בבד עם הדאגה לרווחתם ואכיפת חוק צער בעלי חיים.

המחלקה מפקחת על מזון שמקורו בבעלי החיים, לרבות פיקוח על הובלתו וביצוע בדיקות בעסקים לממכר מזון מן החי, ומבצעת פעילות למניעת מחלות בעלי חיים ולמניעת מחלות משותפות לבעל החיים ולאדם.

המחלקה מהווה גורם מאשר בתהליך רישוי עסק למרכולים, חנויות לממכר בשר, דגים ועופות ובחנויות לממכר בעלי חיים וציוד לבעלי חיים. בנוסף, היא מבצעת פעילות למען רווחת בעלי החיים, אכיפת חוק צער בעלי חיים ומניעת התעללות, עיקור וסירוס חתולי רחוב והטיפול בהם, פיזור חיסונים אוראליים לחיות בר ומתן טיפול רפואי להצלת חיות רחוב פצועות.

המחלקה פועלת לאכיפת חוק צער בעלי חיים, תוך בדיקת תנאי החזקתם ודאגה לרווחת בעלי חיים. בנוסף, היא מקיימת פעילויות בשיתוף אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים לטיפול בכלביה העירונית. צוות המחלקה מעביר גם הרצאות בבתי ספר להגברת המודעות לשמירה על בריאות הציבור.

עוד באחריותה: בדיקה מדגמית של משאיות המובילות בשר לעסקים. מטרת הבדיקה לוודא כי המזון מגיע ממפעלים מאושרים הנמצאים תחת פיקוח וטרינרי, ולפקח על איכות המזון וצורת הובלתו אל החנויות. לבדיקות יש חלק חשוב בשמירה על בריאות הציבור ובמניעת הפצת מחלות.

עד לשנת 2004 הפעלת השירות הווטרינרי הייתה באחריות איגוד ערים לווטרינריה. בשנת 2004 יושמה החלטה, בעקבות הסכמה בין הרשויות והחלטת ביהמ"ש, לפצל את השירות הווטרינרי בכפיפות הרשויות החברות באיגוד.

השירות הווטרינרי כולל: מנהל מח' השירות הווטרינרי ווטרינר נוסף (שהם רופאים וטרינריים), שני מפקחים וטרינריים (בחלוקה למשמרת בוקר ומשמרת ערב), פקח לטיפול בבעלי חיים (כלבן), ושתי עובדות מנהלה.

משרדי השירות הווטרינרי, ממוקמים במתחם הסמוך לצומת מסובים. אל מתקני השירות הווטרינרי מגיעים מדי יום בעלי כלבים, ספקים ואזרחים נוספים לשם קבלת השירותים במקום.

פעילות השירות הווטרינרי מנוהלת באמצעות מערכת ייעודית לניהול פעילות שירותים ווטרינריים (להלן: "**המערכת הממוחשבת**" או "**מערכת סורין**"). המערכת מאפשרת רישום של כלל בעלי העסקים המוכרים מוצרי מזון מן החי בעיר, רשימת בעלי הכלבים בעיר וכד', ובהתאם מתאפשר תכנון ביצוע ביקורות בעסקים ותוצאות הביקורות, תזכורות לגבי ביקורות חוזרות וביקורות צפויות, תכנון חידוש רישיונות לבעלי כלבים, ניהול כלבים שאינם מחוסנים או אינם משובבים, ריכוז נתוני הדיווחים למשרד החקלאות ופיתוח הכפר וכד'.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את פעילות השירות הווטרינרי הבאה לידי ביטוי ב; שיעור גבוה מעל הממוצע בכלבים מחוסנים (93.1%); תדירות ביקורות באטליזים גבוהה מהנדרש בנהלים; קיום בדיקות משנה אקראיות לרכבים המובילים מזון מן החי והיקף גדול של טיפול בתלונות ציבור על בעלי חיים. התוצאות הטובות של פעילות השירות הווטרינרי מצביעות על כך שמנהל השירות הווטרינרי וצוותו פועלים רבות לקידום מטרת השירות הווטרינרי העירוני.

2.1. הוראות החוק מכוחם פועל השירות הווטרינרי

תפקידי השירות הווטרינרי ברשות מקומית נגזרים משורה של חוקים, תקנות וחוקי עזר עירונים, כדלהלן:

- חוק הרופאים הווטרינריים, התשנ"א-1991.
- חוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002.
- תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ה-2005
- התקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004.
- פקודת העיריות (נוסח חדש).
- תקנות מחלות בעלי חיים (נוסח חדש), התשמ"ה – 1985.
- תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964.
- פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983.
- חוק רישוי עסקים ותקנותיו, התש"ח – 1968.
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למרכולים) התשנ"ט-1999.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה- 1995.

- פקודת המלאכות והתעשיות (הסדרתן), תנאים מיוחדים לאטליזים וחנויות למכירת בשר ומוצרי בשר וכן תנאים מיוחדים לחנויות לבתי מסחר סיטונאיים למכירת דגים.
- צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשל"ו - 1975.
- חוק צער בעלי חיים, התשנ"ד – 1994.
- פקודת הכלבת, 1934, (חובתה של הרשות המקומית) ס' 11.
- תקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות בידוד), תשי"ט - 1959.
- תקנות הכלבת (חיסון), תשס"ה, 2005.
- חוק עזר לרמת גן (בית המטבחיים), תשי"ח 1958 .
- חוק עזר לרמת גן (חזירים ובשר חזיר), תשי"ח 1958.
- חוק עזר לרמת גן (מפגעי תברואה), תשי"ח 1958.
- חוק עזר לרמת גן (פיקוח על מכירת בשר ומוצרי בשר), תשע"ב 2012.
- חוק עזר לרמת גן (שחיטת עופות), תשי"ח 1958.

2.2. מטרות הביקורת

הביקורת בחנה את פעילות הווטרינר העירוני לאור החוקים והתקנות החלים על עבודתו. הנושאים שנבדקו:

- נאותות תהליכי העבודה של הווטרינר העירוני בתחומים שבאחריותו ובכלל זה בתחום הבקרה על עסקים והבקרה על מוצרי בשר הנכנסים לשטח העיר.
- מניעת מחלות בעלי חיים ובמיוחד בנושא כלבת, וכן רישוי ובקרה בתחום אחזקת הכלבים.
- תהליכי הבקרה אחר חיסוני כלבים ואחר שבבי כלבים.
- טיפול בפניות הציבור.

2.3. מתודולוגיה

בחודשים נובמבר - דצמבר 2016 נערכה ביקורת בשירות הווטרינרי העירוני.

במסגרת הביקורת נבחנה פעילות המחלקה לאור החוקים והתקנות החלים על עבודתה.

- הביקורת נפגשה עם מנהל אגף שפ"ע האחראי על המחלקה הווטרינרית בעירייה, מנהל המחלקה הווטרינרית שהוא גם הווטרינר העירוני, וכן עם עובדי השירות הווטרינרי.
- נאספו ונבדקו נתונים ממערכת המידע של מחלקת רישוי עסקים בעירייה.
- נאספו ונבדקו ממערכת המוקד העירוני בנושאים הנוגעים לפעילות הווטרינר.
- נדגמו פעולות בתוכנית העבודה של הווטרינר.
- נבחנו רישומים חשבונאיים בתחום התקציב של הווטרינר.
- נערך סיור ביקורת בעסקים בשווקים המוכרים מוצרים מן החי כדי להתרשם ממצבם התברואי ומן הפיקוח של השירות הווטרינרי על עסקים אלה.

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

תגובות מנהל השירות הווטרינרי שולבו בסעיפי בדוח השונים.

הביקורת מודה למנהל אגף שפ"ע, למנהל השירות הווטרינרי ולכל העובדים על שיתוף הפעולה.

3. נתונים כלליים

גידול חיות מחמד, בעיקר כלבים וחתולים, נפוץ מאוד בישראל. לחיות מחמד השפעה מרגיעה על בעליהן, הן משמשות מקור תעסוקה ושעשוע לילדים וגורם מפיג בדידות. יחד עם זאת, ללא פיקוח וטיפול מתאימים, כלבים וחתולים עלולים להיות מקור למטרדים שונים, פגיעות והדבקה של בני אדם במחלות שונות כאשר המסוכנת שבהן היא מחלת הכלבת.

בשנת 2013 חל גידול חד במספר מקרי הכלבת שאותרו בישראל, בשנת 2014 חלה ירידה חדה ובשנים 2015 ו-2016 חלה שוב עלייה חדה. מכאן שהטיפול הרשותי בכלבים, הינו בעל חשיבות גדולה.

3.1. סיכום מספר אבחוני הכלבת הארצי בהתפלגות לשנים:



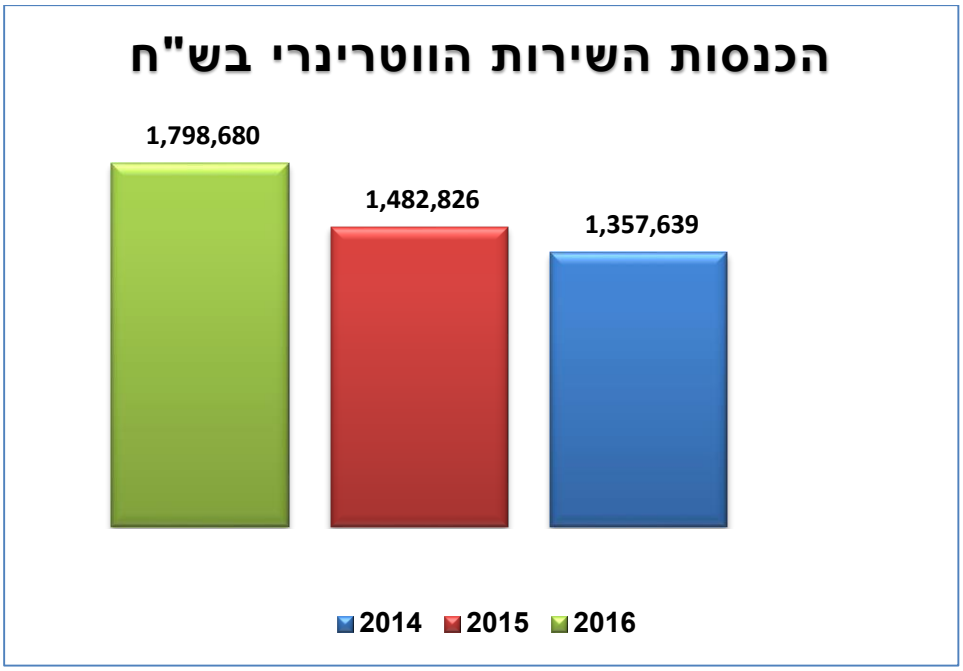
(*) הנתונים בתרשים נלקחו מאתר השירותים הווטרינריים בישראל.

3.2. ריכוז הוצאות השירות הווטרינרי ממערכת הנהלת החשבונות בחלוקה לשנים 2014-2016: (*)

סעיף הוצאה	2014 סכום בש"ח	2015 סכום בש"ח	2016 סכום בש"ח
שכר	891,344.61	895,718.60	1,058,444.05
תוספות	36,810.45	40,143.95	42,614.95
שעות נוספות	154,157.20	153,294.90	161,002.15
החזר הוצאות	106,579.85	83,447.95	85,206.25
הפרשות	364,904.53	375,810.05	442,342.25
על תיקני			
ציוד משרדי	27,643.88	21,357.44	27,168.70
שרותים וטרינריים	1,068,081.69	1,066,420.27	1,135,348.90
סה"כ בש"ח	**2,649,522.21**	**2,636,193.16**	**2,952,127.25**

(*)במהלך שנת 2016 נחתם הסכם שכר עם הרופאים הווטרינרים ברשויות הכולל תשלומים רטרואקטיבית.

3.3. תרשים סה"כ הכנסות בגין השירות הווטרינרי בין השנים 2014-2016 (*):



(*) הכנסות השירות בשנת 2016 אינן כוללות הכנסות ממרכז שלטון מקומי החייב תשלומים מחודשים מחודש ספטמבר עד דצמבר 2016. הערכה של 200,000 ₪.

3.4. דוח תקופתי לביצועי חיסוני כלבת בין התאריכים 10/5/2015-7/11/2016.

1. סיכום נתוני חיסוני כלבת לרשות

סה"כ כלבים רשומים ברשות	כלבים רשומים, מעל גיל 15 שנים	כלבים רשומים, שגילם עד 15 שנים	כלבים רשומים שחוסנו בתקופת הדו"ח	כלבים רשומים שלא חוסנו בתקופת הדו"ח
9,505	133	9,372	8,725	647

2. שיעור חיסון ביחס לדו"ח הקודם, לממוצע הארצי וליעד(90%)

	מס' כלבים מחוסנים	השלמה ליעד (מספרית)	שיעור כלבים מחוסנים	השלמה ליעד (באחוזים)
ביצוע חיסוני כלבת ברשות בתקופת הדו"ח	8,725		93.10%	
ביצוע חיסוני כלבת ברשות בדו"ח הקודם				
ממוצע ארצי	6,733		71.84%	
יעד רצוי 90%	8,435		90.00%	

3. התפלגות אוכלסיית הכלבים הלא מחוסנים ברשות ע"פ טווחי זמן:

משך הפיגור בביצע החיסון, מהחיסון האחרון בחודשים	מס' הכלבים	שיעור מתוך סה"כ הכלבים הלא מחוסנים
21-18 חודשים	122	19%
24-21 חודשים	55	09%
30-24 חודשים	97	15%
מעל 30 חודשים	284	44%
ללא דיווח חיסון כלל	86	13%
סה"כ	647	

4. שיעור הכלבות המעוקרות והכלבים המסורסים מכלל אוכלסיית הכלבים ברשות:

גם כאן לא יכללו כלבים מעל גיל 15

	זכרים	נקבות	זכרים ונקבות
לא מסורסים/ לא מעוקרות	1,675	987	2,662
מסורסים / מעוקרות	2,898	3,692	6,590
שיעור מסורסים / מעוקרות	63.37%	78.91%	70.32%
שיעור ממוצע ארצי	33.6%	63.5%	48.32%

ניתן להיווכח, כי שיעור חיסוני הכלבת והכלבים המסורסים והמעוקרים בעיר רמת גן גבוה מהממוצע הארצי, לעיתים באופן ניכר, ואף שיעור הכלבים המחוסנים בעיר עבר את היעד הארצי שהציב משרד החקלאות. [בתכנית מרכז השלטון המקומי, להעביר יותר תשלומים ברפורמה החדשה על מנת לבצע יותר ביקורת בשטח שבעצם מחייב את הרשות ברופא נוסף].

4. ממצאים עיקריים

4.1. לא נמצא תיעוד שמועצת העיר אישרה את מינוי הווטרינר כעולה מסעיף 167(א) וסעיף 167(א2) לתוספת החמישית. (סעיף 5.2.6)

4.2. בדיקות המשנה של משאיות הובלת בקר מבוצעות בהעדר סככה מתאימה, תחת כיפת השמיים. יעילות בדיקת משאיות בימי גשם ובימים חמים מוטלת בספק. (סעיף 5.3)

4.3. לשירות הווטרינרי אין תכנית עבודה המפרטת את היעדים הנגזרים מייעודו של השירות והכוללת יעדים מוגדרים מראש ומטרות. המחסור בתוכנית עבודה חודשית ושבועית אינו מאפשר לבחון את תפוקות המחלקה, להציב יעדים ולבחון את מידת העמידה בהם וזאת מעבר לחשיבות המובנת שבתכנון מוקדם. (סעיף 5.6)

4.4. אין באפשרות הווטרינר העירוני לוודא באופן מוחלט כי מקור הסחורה המוצגת בחנות הינו בהתאם לתעודות המשלוח שכן מוצרי בשר מפורקים על ידי העובדים באטליז ואין על כל חלק סימן המזהה אותו. בנוסף עולה כי אין תיעוד לקיום בדיקת התאמה מול תעודות המשלוח. (סעיף 6.5.3)

4.5. מהביקורת עולה כי הווטרינר העירוני אינו מקפיד על בדיקות בעסקים טעוני רישוי שאין להם רישיון בתוקף. (סעיף 7.2.2)

4.6. מעיון במדגם ממצאי ביקורות בעסקים עולה, כי הווטרינר העירוני אינו מבצע ביקורת בכל העסקים בהם נמכרים מוצרים מהחי לרבות מכולות וכיו"ב. (סעיף 7.2.3)

4.7. בשנים 2014-2015 הפיק השירות הווטרינרי רק 31 דוחות פיקוח (קנסות) באמצעות 2 הווטרינרים. (סעיף 7.3.)

4.8. נמצאו 53 עסקים שנבדקו רק פעם אחת בין השנים 2014-2016. (סעיף 7.5)

4.9. נמצא כי בנוהל העירוני לא נקבע ביצוע ביקורות שגרתיות למעט אטליזים ועסקים טעוני רישוי בהם נדרש, על פי הדין, אישור הווטרינר העירוני לרישיון. (סעיף 7.5.6)

4.10. בדיקת העסקים לא מבוצעת על פי רשימת תיוג בטופס. (סעיף 7.6)

4.11. נמצאו ליקויים החוזרים על עצמם ומתן התראות חוזרות ונשנות לבעלי העסקים הנובעים, ככל הנראה, מהיעדר מודעות בקרב חלק מבעלי העסקים וכן מהרתעה שאינה מספקת. (סעיף 7.6)

4.12. העירייה מטילה קנסות על בעלי כלבים בגין עבירה על החוק והתקנות, ואולם ביחס להיקף הכלבים בעיר, הביקורת סבורה כי לא נעשית מספיק פעילות אכיפה בנושא זה. (סעיף 8.5)

4.13. מתקן ההסגר ברמת תחזוקת ירודה מאד, הצפיפות גדולה והמקום פועל ללא רישיון עסק. (סעיף 8.8)

5. תפקידי הווטרינר העירוני בתחום הפיקוח על המזון מן החי

5.1. <u>כללי</u>

על פי חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991, תפקידו של הווטרינר הוא בין היתר להגן על *"האדם מפני סכנות ונזקים שמקורם... במזון או במוצרי מזון שמקורם בעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי [ה]מזון"*.

פקודת המזון מסמיכה וטרינר שהוא עובד מדינה או וטרינר עובד עירייה לפקח על מוצרי מזון מן החי שנמכרים בתחום שיפוטה של הרשות. לדוגמה, וטרינר עובד עירייה מוסמך לבדוק אם מזון שנמכר לציבור עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם.

יכולתו של ווטרינר הרשות לפקח על המזון מן החי כנדרש תלויה בין היתר באמצעים שמספקת לו הרשות המקומית. המדובר בין השאר בהיקף המשרה שבו הוא מועסק, בכוח האדם שמסייע לו במילוי תפקידיו, בהעמדת כלי רכב לרשותו במידת הצורך וכן במתן שירותי משרד. יובהר כי חוץ מהפיקוח על המזון מן החי, נדרש ווטרינר הרשות לפעול לעיקור וסירוס של חתולים חסרי בית, למניעת מחלת הכלבת ולחיסון חיות מחמד.

ווטרינר הרשות כפוף לשני גורמים - משרד החקלאות, הקובע את הדרישות המקצועיות ממנו ומסמיך אותו לתפקידיו, והרשות המקומית המשלמת את שכרו.

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], משרת הווטרינר הרשותי היא בין המשרות הסטטוטוריות בעירייה שיש לאיישן באמצעות ועדת המכרזים לעובדים בכירים. עוד נקבע בפקודה זו כי מועצת העירייה מוסמכת למנות עובד לתפקיד וטרינר עירוני, אולם בפקודת המזון לא נקבע היקף המשרה הנדרש לתפקיד זה.

בראש השירות הווטרינרי בעירייה עומד הווטרינר העירוני המדווח בעירייה למנהל אגף שפ"ע. בעבודתו המקצועית כפוף הווטרינר להנחיות משרד החקלאות ומשרד הבריאות.

להלן פירוט תפקידיו של השירות הווטרינרי בעירייה:

א. אחריות לניהול ותפעול הפעילות בשירות הווטרינרי בעירייה.
ב. אחריות על הכנת תוכנית עבודה תקופתית ושנתית והכנת נוהלי עבודה.
ג. איתור בשר ומוצריו שמקורם בשחיטה בלתי חוקית, תפיסתם והשמדתם.
ד. אחריות לביצוע בדיקות משנה לבשר טרי ולמוצרי מזון מן החי.
ה. פיקוח על אופן החזקת בעלי חיים.
ו. פיקוח על שחיטה ו/או אחזקת בשר בבית קירור.
ז. פיקוח על הובלת ביצים.
ח. חוות דעת לגבי רישוי עסקים וטרינרים ופיקוח עליהם.

ט. ביצוע בדיקות מזון מן החי (בשר, עופות ודגים) והשמדת מוצרי מזון שאינם ראויים למאכל אדם.

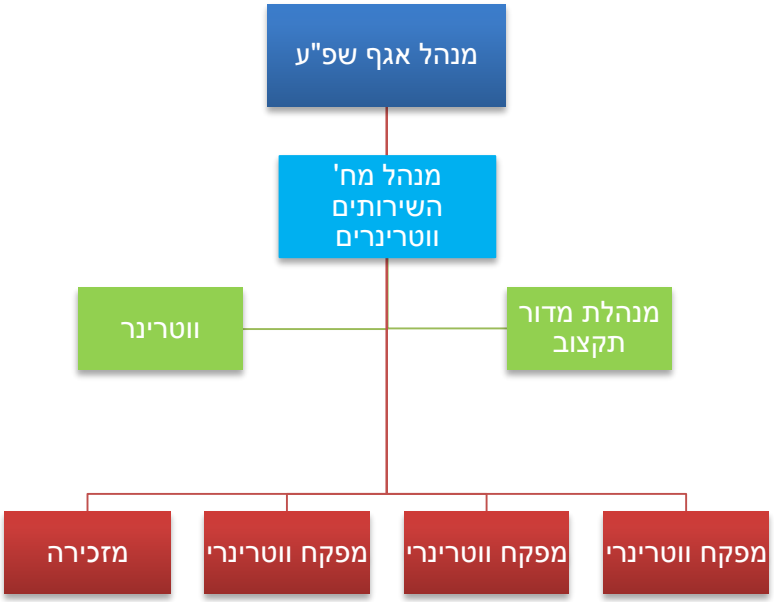
י. פיקוח על הפעילות למניעת מחלת כלבת. חיסון בעלי חיים נגד כלבת וסימון אלקטרוני.

יא. המתת חסד של בעלי חיים חולים ו/או חסרי בית בכפוף לחוק ולהנחיות השירותים הווטרינרים אשר במשרד החקלאות.

יב. דאגה לרווחת בע"ח בעיר, הפעלת כלבייה עירונית וטיפול בחיות נטושות.

5.2. <u>מבנה השירות הווטרינרי</u>

5.2.1. להלן המבנה הארגוני, כפי שהוצג לביקורת:



5.2.2. בשירות הווטרינרי מכהנים 2 רופאים ווטרינריים.

5.2.3. לביקורת הוצגו כתבי הסמכה בתוקף מטעם משרד החקלאות לשני הרופאים הווטרינריים כנדרש בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים תשי"ח-1957 וס' 2 לפקודת הכלבת ותקנותיו.

הנדון: **הסכמת מנהל השרותים הוטרינרים למינוי רופא וטרינר עירוני.**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 2 לפקודת הכלבת 1934 ותקנה 19 (א) לתקנות מחלות בעלי - חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד - 1964, אני מסכים למינוי ד"ר ליפמן רון

בעל/ת רישיון וטרינר מס' להיות **רופא וטרינר עירוני** בתחום הרשות המקומית:

עירית רמת - גן.

ההסכמה תישאר בתוקפה כל עוד מועסק הנ"ל ע"י הרשות המקומית הנ"ל ובכפיפות למילוי הוראות חוק הרופאים הוטרינרים, פקודת מחלות בעלי חיים, פקודת הכלבת, ותקנות שהותקנו על פיהם והוראות ביצוע.

ב ב ר כה,

ד"ר חיימוביץ משה
מנהל השרותים הוטרינרים.

מתאריך: 07/06/06

הנדון: **הסכמת השירותים הווטרינריים למינוי ממלא מקום לרופא וטרינר עירוני**

אני מסכים בזאת, למינוי **ד"ר דז'ורינסקי מיכאל** בעל רישיון וטרינרי **משפר 733** להיות **רופא מחליף קבוע לרופא הווטרינר העירוני, עיריית רמת-גן, ד"ר שי פלמן**, בין התאריכים:

מיום: **01.01.17** ועד ליום: **31.12.17**.

ההסכמה תישאר בתוקפה כל עוד מועסק הנ"ל ע"י הרשות המקומית הנ"ל ובכפיפות למילוי הוראות חוק הרופאים הווטרינריים, פקודת מחלות בעלי-חיים, פקודת הכלבת, התקנות שהותקנו על פיהם והוראות ביצוע.

בכבוד רב,

ד"ר תמיר גשן
סגן מנהל השירותים הווטרינריים
ומנהל השירותים הווטרינריים בשדה

לשכת ראש העיר
התקבל בתאריך
26 -10- 2016
1009
מס' מסמך
נמדק
ן/לא

5.2.4. בהתאם לפקודת העיריות, חובה על העירייה למנות רופא ווטרינר.

"167 (א) מועצה רשאית - ולפי דרישת הממונה חייבת - למנות לעירייה, אנשים ראויים למשרות הנקובות להלן, לכולן או למקצתן, והן: מזכיר, מהנדס, מפקח-תברואה, רופא ורופא וטרינרי; אך אפשר למנות אדם אחד ליותר ממשרה אחת מן המשרות הנקובות בזה."

5.2.5. בעיון בתיקו האישי של הווטרינר העירוני עולה כי ועדת בוחנים במכרז חיצוני החליטה למנותו, במשרה מלאה.

5.2.6. **מהביקורת עולה כי לא נמצא תיעוד שמועצת העיר אישרה את מינוי הווטרינר במועצת העיר כעולה מסעיף 167(א) וסעיף 167(א2) לתוספת החמישית.**

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" יטופל."*

5.3. <u>משרדי הווטרינר העירוני</u>

5.3.1. משרדי הווטרינר העירוני ממוקמים במתחם בבעלות העירייה בצומת מסובים. המשרד משמש בין היתר לקבלת קהל, לרבות בעלי כלבים המגיעים לצורך סימון בשבב זיהוי ומתן חיסון. כמו כן, משמש המשרד לקבלת מובילי בשר לצורך ביצוע בדיקות משנה (ראה סעיף 6 בדו"ח). הבדיקות מבוצעות בשטח פתוח מאחורי משרדי הווטרינר העירוני.

5.3.2. מהביקורת עולה כי בדיקות המשאיות מבוצעות בהעדר סככה מתאימה, תחת כיפת השמיים. יעילות בדיקת משאיות בימי גשם ובימים חמים מוטלת בספק.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.3.3. מומלץ לבנות סככה באזור בחינת המשאיות להובלת בשר בקירור.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"עד כה בוצעו בדיקות משנה על פי החוק. מרגע כניסת חוק המזון לתוקף אין יותר בדיקות משנה בכל עיר. החוק קובע מעבר לתחנות אזוריות וביטול הבדיקות תוך 4 שנים."*

5.4. <u>החתמת כרטיס עבודה</u>

5.4.1. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 :

"עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה."

5.4.2. מעיון בדוחות הנוכחות של הווטרינר העירוני ושל עובדי השירות עולה כי ככלל העובדים מחתימים כרטיס נוכחות פעמיים ביום - **תקין.**

5.5. נהלי עבודה

5.5.1. הווטרינר הציג לביקורת מספר נהלים פנימיים. הנהלים כוללים התייחסות לפעילות השוטפת ולביצוע הבדיקות שעורך השירות הווטרינרי.

5.5.2. במחלקה קיימים נהלים בכתב משנת 2013 המתייחסים לתחומי העבודה השונים, עם עדכונים מ-28/2/16, כדלקמן:

שם הוראה: הטיפול בתלונות בתחום הוטרינריה	**מס' ההוראה:** 5.4.08.01		**עדכון מס':** 3
תאריך הוראה קודם: 7.1.13	**תאריך עדכון:** 28.2.16	**דף מס':** 1	**מתוך:** 6

שם הוראה: פיקוח וטרינרי	**מס' ההוראה:** 5.4.08.02		**עדכון מס':** 3
תאריך הוראה קודם: 7/1/13	**תאריך עדכון:** 28/2/16	**דף מס':** 1	**מתוך:** 4

שם הוראה: ביצוע בדיקות משנה	**מס' ההוראה:** 5.4.8.03		**עדכון מס':** 6
תאריך הוראה קודם: 7/1/13	**תאריך עדכון:** 28/2/16	**דף מס':** 1	**מתוך:** 3

5.5.3. מהביקורת עולה, כי נושא רישוי וחיסון כלבים מוזכר באופן מצומצם בנוהל "פיקוח ווטרינרי" ללא כל התייחסות לנושא האכיפה.

<u>המלצת הביקורת</u>

5.5.4. יש לעדכן בנוהל "פיקוח ווטרינרי" התייחסות לתהליך ביצוע האכיפה בנושא רישוי וחיסון כלבים.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" יטופל".*

5.6. תכניות עבודה

5.6.1. מהביקורת עולה כי קיימת תכנית עבודה כללית של אגף שפ"ע, שבמסגרתה נקבעו היעדים הבאים: שירות לקהילה; העסקת אוכלוסייה עם מוגבלויות (כיום מועסקת במחלקה עובדת אחת בעלת מוגבלות); שיפוץ הכלבייה העירונית

(התקבלו הצעות מחיר מאדריכלים לתכנון הכלבייה החדשה); הקמת תחנות האכלה לחתולים (המחלקה החלה פיילוט בנושא).

5.6.2. לביקורת לא הוצגו תכניות עבודה **שנתיות, חודשיות או שבועיות** שוטפות באשר לביקורות המתבצעות בבתי העסק. מהביקורת עולה כי לא קיימת תכנית פעילות כללית המפרטת את היעדים הנגזרים מייעודו של השירות. כגון: יעדים כמותיים-מכסה יומית של ביקורות; מכסה חודשית; מועדי היציאה לביקורות; מועדי החזרה למשרד לצורך סיכום הביקורות והקלדה במחשב; קביעת סבב הביקורות אחת לתקופה האמור להקיף את כל העסקים הנמצאים תחת פיקוח וטרינרי; דיווחים חודשיים, יעדי קידום השירות לתושב וכיוצ'.

5.6.3. המחסור בתוכנית עבודה חודשית ושבועית אינו מאפשר לבחון את תפוקות המחלקה, להציב יעדים ולבחון את מידת העמידה בהם וזאת מעבר לחשיבות המובנת שבתכנון מוקדם. לדעת הביקורת פרסום תכנית העבודה מהווה מהלך התורם לעיקרון שקיפות המידע ושיתוף הציבור הצורך את השירות הנ"ל.

<u>המלצת הביקורת:</u>

5.6.4. יש לערוך תכנית עבודה שנתית לביקורת בבתי העסק, ממנה יגזרו תכניות העבודה החודשיות, זאת בכפוף לקביעת יעדי ביצוע כגון: מספר הביקורות הנחוצות בכל עסק ובכפוף לכוח האדם במחלקה.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" ככלל, התוכנית בוצעה על פי המלצת הביקורת. תדירות הביקורת קבועה בתוכנת סורין המבצעת תזכור למועד הביקורת הקרובה. מצורפת תוכנית מקפת שהוכנה.*
חוק הבריאות החדש מסדיר את נושא תדירות הביקורות בעסקים בהתאם לניהול סיכונים ויהיה אחיד.
לגבי תכנית עבודה שבועית לפקחים ורופאים - בוצעה השלמת תכניות ודרישות. תדירות הביקורות הנדרשות מוזנת לתוכנת סורין. תדירות הביקורות נקבעה לאטליזים - אחת לשלושה חודשים. מסעדות אחת לשנה. חנות לחיות אחת לשנה וחצי. על פי חוק הבריאות החדש תדירות הביקורות בכל עסק תקבע על-ידי משרד הבריאות. "

6. בדיקות משנה

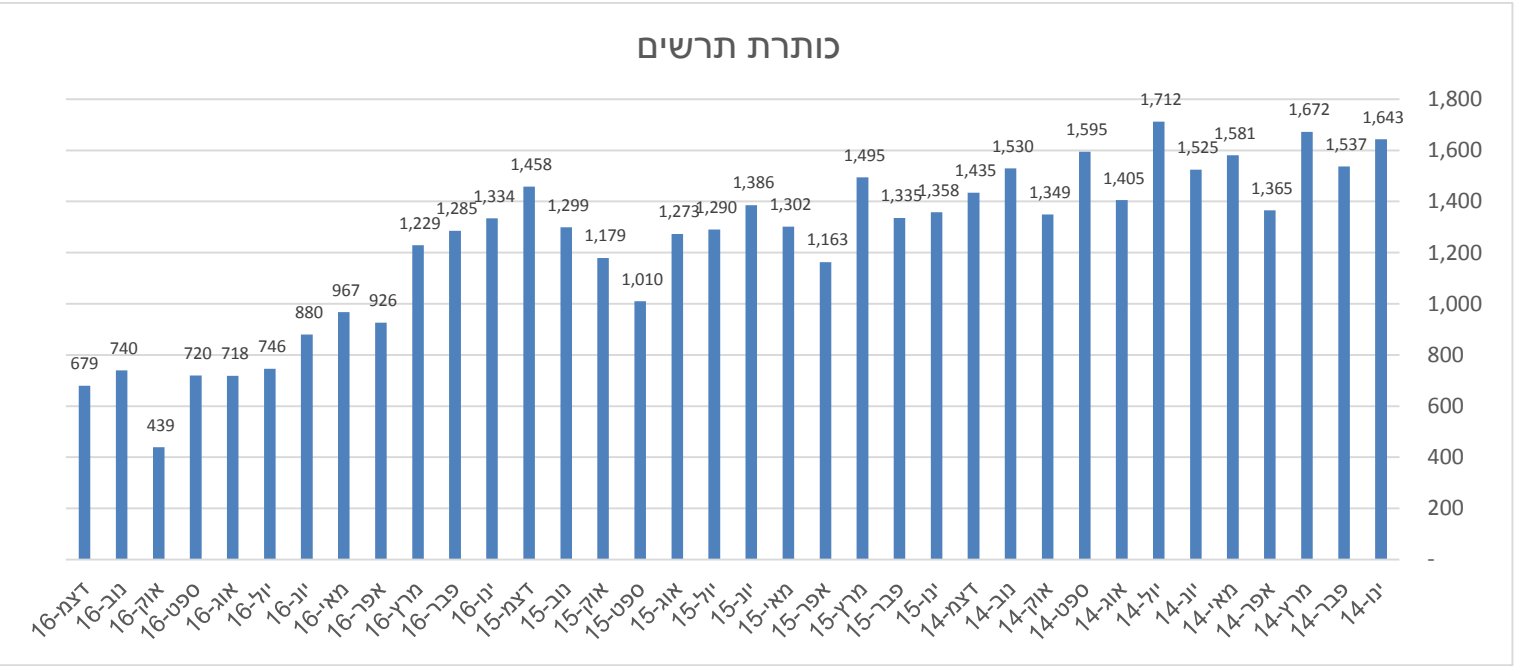
6.1. <u>כללי</u>

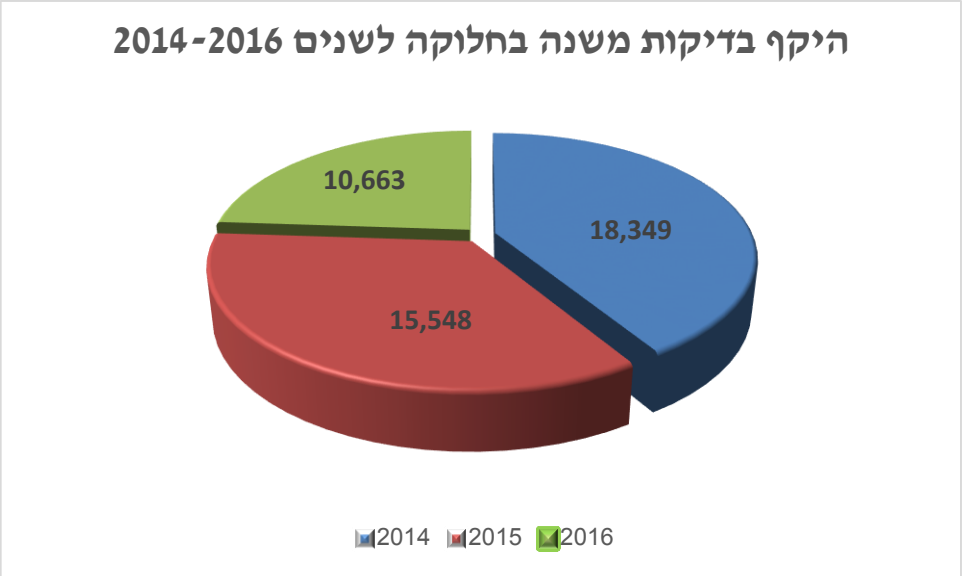
על פי תקנות שחיטת בהמות, לבעלי העסקים הפועלים בתחום השיפוט של כל יישוב קיים איסור למכירת בשר אם הוא לא עבר בדיקת משנה בכניסה ליישוב.

בדיקות אלה נעשות כדי לוודא שלתחומי הישוב לא יוכנס מזון שאינו ראוי למאכל אדם כגון: בשר שמקורו בשחיטה שנעשתה במקום שלא אושר לכך ("שחיטה שחורה"); בשר שהובחר ממדינה אחרת ובשר שלא נשמר בטמפרטורה המתאימה.

בדיקת המשנה כוללת בקרת מסמכים בדבר רישיון העסק של המוביל, בקרת הטמפרטורה של תא האחסון של המזון, בדיקה של תקינות המזון המובל בכלי רכב ובקרת מסמכים בדבר מקור המזון לרבות רישיון של יצרן המזון ושתאריך התוקף המוטבע על המוצרים לא חלף. כמו כן יש לבדוק לכל הפחות, ולו מדגמית, את המראה, הריח והמרקם של מוצרי המזון עצמם, כדי לוודא את תקינותם או לגלות פגמים שנפלו בהם.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת של המחלקה הווטרינרית "סורין", משנת 2014 עד למועד הביקורת בתאריך 06/11/16, בוצעו 43,272 בדיקות משנה, על פי החלוקה הבאה:





6.2. הנורמה

בהתאם לתקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד–1964:

"68. (א) רופא וטרינרי של רשות מקומית יבדוק בבדיקת-משנה בשר גולמי שיובא לתחום שיפוטה של הרשות המקומית או איגוד ערים בהם הוא פועל ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו (להלן - בדיקת משנה).

70 (א) בשר קפוא או בשר מצונן המוכנס לתחום רשות מקומית אחת או תחום איגוד ערים אחד מתחום רשות מקומית או איגוד ערים אחר, ייבדק לפני מכירתו על ידי הרופא הווטרינרי של הרשות המקומית שלתחומה הוכנס (להלן- בדיקת-משנה לבשר קפוא)."

6.3. הליך הבדיקה

בדיקות המשנה מבוצעות במתחם הנמצא בצומת מסובים. משאיות המובילות בשר, דגים ועוף לעסקים בעיר מגיעים למשרדו של הווטרינר העירוני לצורך ביצוע הבדיקה.

הבדיקה כוללת בדיקת המוצרים (סימון, תאריך שיווק, שלמות המוצר) בדיקת התעודות (תעודות משלוח, התאמה בין הרישום בתעודה למוצרים המובלים, יעד המשלוח) שכאמור, במהלכה עולה הווטרינר העירוני על רכב המשא, בוחן את התנאים ומודד את הטמפרטורה באמצעות אמצעי מדידה ייעודי.

בסיום הבדיקה חותם הווטרינר העירוני על תעודת המשלוח, מקבל העתק מהתעודה ומתעד את המשלוח בגיליון אלקטרוני המנוהל במחשב. אם נמצאו ליקויים והמוצרים לא אושרו לשיווק, מוטבעת חותמת "משלוח פסול" בדיו אדום. הווטרינר לוקח העתק מתעודת המשלוח, מקליד למערכת וההעתק נשמר בתיק ספק.

במקרים שיש תקלות חמורות והסחורה לא ראויה למאכל אדם, היא מוחרמת במקום ומתבצע תהליך של השמדתה, בהתאם לתקנות בנושא.

לביקורת נמסר כי ברבעון הרביעי של 2016, החל השירות הווטרינרי לבצע בדיקות משנה אקראיות לרכבים המובילים מוצרי מזון מן החי ברחבי העיר. הווטרינר עוצר משאיות באופן אקראי במהלך הנסיעה ובודק את תכולת המשאית ותנאי ההובלה. הבדיקות הנ"ל נקראות "בדיקות משנה בשווקים".

6.4. <u>הגורם המבצע את הבדיקה</u>

בהתאם להנחיות מנהל השירותים הווטרינרים, כפי שמופיעים באתר האינטרנט של השירותים הווטרינרים ובריאות המקנה[1] , נדרש כי ביצוע בדיקות המשנה יבוצעו על ידי רופא ווטרינר מוסמך.

להלן הנחיות מנהל השירותים הווטרינרים:

י' חשון, תשס"ד
5 נובמבר, 2003
חוזר ה/ 2003/ 1

אל: הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומית
הנדון: ביצוע בדיקות משנה וחיסוני כלבת ברשויות מקומיות שלא ע"י הרופא הווטרינר הרשותי

1. חובת הרופא הרשותי לבצע אישית את בדיקת המשנה לבשר בהמות מוסדרת בסעיפים 68 ו 70 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד:
68. (א) רופא וטרינר של רשות מקומית יבדוק בבדיקות משנה בשר טרי שיובא לתחום-שיפוטה של הרשות המקומית או איגוד-ערים בהם הוא פועל ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו.
70. (א) בשר קפוא או בשר מצונן המוכנס לתחום רשות מקומית אחת או תחום איגוד-ערים אחד מתחום רשות מקומית או איגוד ערים-אחר, ייבדק לפני מכירתו על ידי הרופא הוטרינר של הרשות המקומית שלתחומה הוכנס.

2. חובת הרופא הרשותי לחסן אישית כנגד מחלת הכלבת מוסדרת בסעיף 16 (ג) לפקודת הכלבת, 1934:
16. (ג) חיסון בהתאם לסעיף קטן (א) יבוצע בידי רופא וטרינר ממשלתי או רופא וטרינר עירוני; שר החקלאות רשאי בתקנות להסדיר הרשאת רופאים וטרינרים אחרים לבצע את החיסון, אם ראה צורך בכך.

3. על מנת להסיר כל ספק, אני מבהיר בזאת שאין בסעיפים 4 (א) ו 7 לחוק הרופאים הווטרינרים התשנ"א-1991 כדי להתיר חריגה מחובות הרופא הרשותי לפי תקנות שחיטת בהמות ופקודת הכלבת המפורטות לעיל, ולכן אסור לכם:

א. להתיר ביצוע בדיקות משנה לפקחים או לרופאים וטרינרים שאין בידם הסכמת מנהל השירותים הווטרינריים לכהן כרופא רשותי.

ב. להפקיד את חיסון הכלבת בידי פקח עירוני, או כל אחד אחר שאינו "מחסן מורשה" מטעם מנהל השירותים הווטרינריים.

4. ב-3 בספטמבר 2003 מיניתי צוות בהרכב פרופ' אלי קוטין/הסתדרות הרופאים הווטרינרים, ד"ר גידי צפורי/ארגון הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות, וד"ר משה חיימוביץ/מנהל השירותים הווטרינרים בשדה על מנת שימליץ בפני באם יש לשנות את המצב החוקי הקיים, ולאפשר ביצוע בדיקות משנה ש"י פקחים ורופאים וטרינרים שאינם עובדי

[1] כתובת האתר: http://www.vetserv.moag.gov.il/Vet/yarchonim/Yarchon_09-10--2003/BitzuaBdikot.htm

6.4.1. הווטרינר העירוני מסר, כי בדיקות המשנה מבוצעות על ידו או על ידי ווטרינר נוסף במחלקה.

6.4.2. במסגרת תצפית שערכה הביקורת בתאריך 19.12.16 נמצא כי כל בדיקות המשנה שנצפו בוצעו על ידי וטרינר עירוני מוסמך - **תקין.**

6.5. <u>בדיקות משנה בעסק</u>

6.5.1. כאמור לעיל, בהתאם לתקנות מחלות בעלי-חיים (שחיטת בהמות) הווטרינר העירוני "... יאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו" (סעיף 68).

6.5.2. הווטרינר העירוני מסר לביקורת כי במסגרת הביקורות שהוא עורך בעסקים, הוא מבקש לעיין בתעודות המשלוח של הבשר, העופות והדגים הנמצאים ברשותם ובוחן קיום חותמתו על גבי תעודות משלוח אלו, כעדות לביצוע בדיקות משנה לסחורה בטרם הגיעה לחנות.

6.5.3. לביקורת נמסר כי **אין אפשרות לוודא באופן מוחלט כי מקור הסחורה המוצגת בחנות הינו בהתאם לתעודות המשלוח** שכן מוצרי בשר מפורקים על ידי העובדים באטליז ואין על כל חלק סימן המזהה אותו.

6.5.4. הווטרינר העירוני מסר כי בהתאם לחוק, במידה וקיים חשש, נשלח מדגם מהבשר לבדיקה במעבדה ווטרינרית.

6.5.5. מהביקורת עולה כי אין תיעוד לקיום בדיקת התאמה מול תעודות המשלוח.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.5.6. יש להדק את הפיקוח על נאותות המוצרים הנמכרים באופן הבא: הווטרינר העירוני יכין במהלך הביקורת נייר עבודה בו יפורטו מוצרי הבשר הנמצאים בחנות. הווטרינר העירוני יציין בנייר העבודה את תעודות המשלוח שהוצגו בפניו בחנות.

6.5.7. רשימת תעודות המשלוח שמציג בעל העסק יוצלבו כנגד הרישומים שבוצעו במשרדו של הווטרינר העירוני בעת ביצוע בדיקות המשנה כדי לוודא את מקוריותן. תיעוד הבדיקה ייכלל בניירות העבודה.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> "חוק הבריאות החדש מורה על העברת הבדיקות לשווקים לא עוד בדיקה בכניסה לכל עיר אלא בדיקה בשווקים. [ברחבי העיר]. כבר היום הבדיקות עוברות לנקודות אזוריות ובתום 4 שנים [תקופת המעבר] יבוצעו בשווקים בלבד. בתקופה זו כל המשווקים יחויבו ברישיון יצרן של משרד הבריאות / חקלאות ותוקם מערכת ממוחשבת שתאפשר לווטרינר העירוני לשלוט על חלוקת המוצרים בעיר."

7. ביקורת בעסקים

7.1. רישוי עסקים

בהתאם לחוק רישוי עסקים ותקנותיו מוגדרים סוגי עסקים אשר לשם קבלת רישיון נדרש אישור הווטרינר העירוני לצורך בחינה כי העסק עומד בחוקים, בתקנות ובצווים של משרד החקלאות.

במסגרת זו נכללים עסקים העוסקים בממכר בשר ודגים טריים, חנויות לממכר בעלי חיים ומזון לבעלי חיים, עסקים להובלת ביצים, עסקים העוסקים בשחיטה וקירור בשר ועוד.

בשיחה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים הוסבר כי ברשותם מערכת ממוחשבת לטיפול בנושא הרישוי. המערכת כוללת לוגיקה פנימית בהתאם לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995 הקובע את סוג האישור הנדרש בהתאם לסוג העסק.

פקיד הרישוי מזין למערכת פרמטרים לאפיון פעילות העסק אשר משמשים לקביעת רשימת האישורים הנדרשים בהתאם לסוג העסק ובכלל זה אישור הווטרינר העירוני.

7.2. העדר רישוי עסק

ככלל, עובדי המחלקה הווטרינרית אמורים לבצע ביקורות בעסקים על פי רשימת העסקים המעודכנת במערכת הממוחשבת "סורין", ללא כל קשר לשאלה האם לעסק רישיון עסק בתוקף או לא.

מעיון ברישומי הרישוי שנמסרו לביקורת אודות עסקים טעוני אישור (הווטרינר העירוני אינו חלק מגורמי הרישוי בעסקים אלה, פרט לאיטליזים) עולה כי בחלק מהעסקים הרשומים במערכת הרישוי, סטאטוס הרישיון הינו "נדחה" דהיינו – בקשת בעל העסק להפעיל את העסק נדחתה ובהעדר רישיון, בהתאם לחוק, אסור לבעל העסק לפעול.

להלן דוגמאות:

רישיון	תוקף רישיון	תאריך בקשת רישיון	תאריך פתיחה	מהות עסק	תאור סוג בקשה
105301000	רישיון נדחה	11/02/2015 00:00	11/02/2015 00:00	חנות לממכר שוקולד	עסק חדש
102506001	רישיון נדחה	14/03/2016 00:00	09/09/2009 00:00	מחסן מזון	שינוי בעלות
105462000	רישיון נדחה	08/06/2016 00:00	08/06/2016 00:00	קיוסק	עסק חדש
102350004	רישיון נדחה	05/02/2012 00:00	23/03/1992 00:00	מרכול	שינוי בעלות

רישיון	תוקף רישיון	תאריך בקשת רישיון	תאריך פתיחה	מהות עסק	תאור סוג בקשה
105077002	רישיון נדחה	15/02/2016 00:00	03/08/2011 00:00	מרכול כולל ירקות	שינוי בעלות
104266002	רישיון נדחה	13/01/2015 00:00	13/10/1991 00:00	מרכול	שינוי בעלות
105322000	רישיון נדחה	13/05/2015 00:00	06/05/2015 00:00	מינימרקט	עסק חדש

7.2.1. **הביקורת מעירה כי על העירייה, באמצעות מחלקת רישוי עסקים, לפעול לסגירת פעילות עסקים בהעדר רישיון עסק.**

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"הערת המבקר צריכה להיות מופנית לגורמי הרישוי לא לווטרינר העירוני."*

7.2.2. מהביקורת עולה, כי הווטרינר העירוני אינו מקפיד על בדיקות בעסקים טעוני רישוי שאין להם רישיון בתוקף.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"המחלקה מבצעת ביקורות בעסקים על פי תכנית הביקורת המבוססת על רשימת העסקים במערכת סורין, ללא קשר לשאלה האם יש לעסק רישיון בתוקף או לא. הביקורת הינה ביקורת בנושאים עליהם אמונה המחלקה ואינה תלויה בתוצאות הבדיקה של גורמי רישוי אחרים."*

7.2.3. מעיון במדגם ממצאי ביקורות בעסקים עולה, כי הווטרינר העירוני אינו מבצע ביקורת בכל העסקים בהם נמכרים מוצרים מהחי לרבות מכולות וכיו"ב.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *" הדגש מושם על עסקים בהם אנחנו גורמי רישוי, ובהם מוכרים בשר ודגים מצוננים בהם הרגישות מתוארת כיותר גבוהה. כמות הביקורת תלויה בכמות הרופאים המבצעים ביקורות בעסקים."*

7.2.4. לדעת הביקורת, למרות שבמרכולים בהם נמכר בשר קפוא או ביצים טריות לא נדרש אישור של הווטרינר לשם רישוי עסקים (האישור נדרש בממכר בשר טרי או מצונן בלבד), ראוי כי בעסקים אלו יבוצעו ביקורות תקופתיות, אחת לתקופה שתיקבע.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" המחלקה קבעה בנוהל פנימי במערכת סורין את תדירות הביקורות בעסקים. עם כניסת חוק הבריאות החדש משרד הבריאות יקבע מי הם העסקים שיחול עליהם פיקוח על ידי הווטרינרים ואת כמות הביקורות שתידרש לכל עסק. קיים נוהל פנימי בהתאם לתוכנית הביקורת ובהתאם לתכנת סורין. העסקים נבדקים."*

7.2.5. מהביקורת עולה כי טרם הבדיקה, הווטרינר אינו מצטייד בהעתקים מרישיונות העסק הנבדק.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *"הבדיקה מתבצעת ללא קשר להליך רישוי העסק ועוסקת בבדיקת המוצרים הנמכרים בעסק."*

7.2.6. מהביקורת עולה כי הווטרינר בודק האם לעסק קיים רישיון בתוקף. במידה ומצא כי לעסק אין רישיון בתוקף הוא מדווח על כך למחלקת רישוי עסקים להמשך טיפול. עם זאת, הווטרינר אינו מעביר העתק מתוצאות הבדיקה למחלקה המשפטית של העירייה, כנדרש בנוהל.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *"דוחות הביקורת עוברים למחלקת רישוי עסקים. רישוי עסקים מערב את המחלקה המשפטית באם צריך."*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>
בהתאם לחוזר מנכ"ל 1/2007 בדבר " חובות יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע", למדים שיחידת הפיקוח אינה רשאית לעשות מיון מוקדם וקיימת חובה להעביר להכרעה של תובע.

7.2.7. מנהל המחלקה הווטרינרית מסר כי הוא מבצע ביקורות בעסקים המוכרים מזון מן החי על פי הרשימה שבמערכת הממוחשבת, לרבות בתי עסק הפועלים ללא רישיון בתוקף. הבדיקה בדבר קיומו של רישיון בתוקף נערכת אגב הביקור בעסק, העדר רישיון בתוקף לא ישנה את התכנון המקורי לבצע ביקורת בעסק על בדיקת מוצרי המזון.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.2.8. יש להגדיר בנוהל העירוני **ביקור בכל העסקים טעוני הרישוי** בהם נמכרים מוצרים מהחי לרבות מכולות וכיו"ב אחת לתקופה שתיקבע.

7.2.9. להכין תוכנית עבודה לביצוע ביקורת בכלל העסקים בהם נמכרים מוצרים מהחי. **תדירות הביקורים בעסקים תיגזר מרמת הסיכון** (לדוגמא: בשר טרי –

בעדיפות גבוהה, בשור קפוא – בעדיפות נמוכה). בביצוע תוכנית הביקורות ניתן להתחשב במקרים בהם משרד הבריאות מבצע את הביקורת.

7.2.10. על העירייה באמצעות אגף רישוי עסקים לפעול לסגירת הפעילות בעסקים בתחום המזון בהעדר רישיון עסק מתאים.

7.2.11. בדוחות הבדיקה של הווטרינר ייכלל כי אין בכדי ביצוע הבדיקה לאשר רישיון לעסק וכן שאינה מונעת מהעירייה לפעול בנושא זה.

7.2.12. **העתק מדוח הבדיקה יועבר לתביעה העירונית בנוסף להעברתו למחלקת רישוי עסקים.**

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"המלצת הביקורת בסעיף 7.2.8 מבוצעת. שאר ההמלצות, לדעתנו, הינן בתחום אחריות מח' רישוי עסקים."*

7.3. <u>אמצעי אכיפה</u>

בהתאם לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983, לרשות הווטרינר עומדים מספר אמצעי אכיפה החל מהשמדת מוצרים המסכנים את בריאות הציבור והטלת קנסות ועד לכדי סגירת העסק עד לתיקון הליקויים.

על פי החוק, הסמכות של השירות הווטרינרי לפקח על כל מקום שנמכר בו מזון מן החי. הסמכות להחרים מזון ולהשמידו היא של הרופא הווטרינר, כפי שנקבע בסעיף 7 לפקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש), התשמ"ג – 1983.

"7. רופא ממשלתי, שמצא כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל".

עניין זה נזכר גם בחוק העזר העירוני בנושא פיקוח על מכירת בשר ומוצריו.

להלן ריכוז הדוחות שניתנו בין השנים 2015-2016:

מספר דוח	תאריך דוח	סוג דוח	מצב	תאור סעיף חוק	פעילות דוח	סכום מקורי
3200169	26/03/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3200367	19/04/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3200466	17/05/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3202769	09/03/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
3202868	11/03/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(1)|החזקת/מכירת בשר בעסק שלא התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3203361	07/06/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	16|עוסק ימלא אחר דרישת הרופא הוטרינ	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200869	08/12/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(2)|הוא לא עבר בדיקה הנדרשת על פי	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200968	08/12/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
50002666	29/11/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00

מספר דוח	תאריך דוח	סוג דוח	מצב	תאור סעיף חוק	פעילות דוח	סכום מקורי
3200268	22/03/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	6 - עדכון דוח_ברירת משפט	730.00
3202660	11/03/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
3202967	18/03/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(1)|החזקת/מכירת בשר בעסק שלא התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3203064	18/03/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3203163	08/05/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	3(ג)|עוסק ידאג כי כל מקרר או מקפיא בע	6 - עדכון דוח_ברירת משפט	730.00
3203262	07/05/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	3(ה)|עוסק יחזיק וימכור בשר קפוא כשהוא	6 - עדכון דוח_ברירת משפט	730.00
3203460	06/07/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3203569	06/07/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(16)|הוא אינו מסומן כדין, לרבות בהתאנ	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
3292661	21/10/2015	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	3(ג)|עוסק ידאג כי כל מקרר או מקפיא בע	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200166	01/08/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200265	02/09/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200364	12/09/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	1 - חסר סמל רחוב	730.00
6200463	28/10/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200562	31/10/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(17)| הוא יוצר במפעל שאינו בעל רישיון	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200661	05/12/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
6200760	05/12/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(16)|הוא אינו מסומן כדין, לרבות בהתאנ	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
50000165	16/11/2015	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
50000264	29/01/2016	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
50000363	03/02/2016	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(17)| הוא יוצר במפעל שאינו בעל רישיון	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
50000462	03/03/2016	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
50000561	30/05/2016	3 - ברירת משפט	5 - עבר לאכיפה	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	21 - הועבר לאכיפה-עו"ד	730.00
50000660	22/06/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
50000769	23/06/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	2(15)|אסור למכרו לפי כל דין או שפג התק	16 - קליטת דוח ממסופון	730.00
50000868	03/07/2016	3 - ברירת משפט	1 - פעיל	10 5 (ג)|לא ימסור מוביל בשר לעסק אלה	6 - עדכון דוח_ברירת משפט	730.00

7.3.1. מהטבלה לעיל עולה כי בשנים 2014-2015 הפיק השירות הווטרינרי רק 31 דוחות פיקוח (קנסות) באמצעות 2 הווטרינרים.

7.3.2. **מספר כה מצומצם של קנסות עשוי להעיד כי השירות הווטרינרי אינו פועל כנגד מפרי הכללים וההנחיות בדבר מכירת מזון מן החי על בתי האוכל בעיר ואינו מפעיל את כלל הסמכויות העומדות לרשותו במקרים של הפרת הכללים מצד בתי העסק.**

7.3.3. **כאשר מדובר בעסקי מזון ובמיוחד במזון מן החי, יש חשיבות רבה להפעלת מלוא הסמכויות כדי לצמצם את החשיפה לסיכון בריאות הציבור.**

7.3.4. על אף שהמחוקק נתן בידי העירייה אמצעים המאפשרים התמודדות עם העוברים על החוק והפועלים ללא רישיון או בניגוד לרישיון [שהרי חוק העזר לרמת גן (פיקוח על מכירת בשר ומוצרי בשר), התשע"ב-2012, מופיע בצו העיריות (עבירות קנס),

התשל"א-1971], הרי בפועל, לפי היקף הקנסות, הביקורת התרשמה כי לא נעשה שימוש מספיק באפשרות זו על ידי השירות הווטרינרי.

7.3.5. כמו כן לעיתים נפסלים משלוחי בשר המועברים לחנויות במסגרת בדיקות המשנה, או מוצרי בשר שכבר הגיעו לחנויות במסגרת הביקורות בעסקים, כמפורט להלן:

שנת פסילה	פסילה בעסקים	פסילה לספקים
2014	73	88
2015	44	63
2016	90	29
סכום כולל	**207**	**180**

<u>המלצות הביקורת</u>

7.3.6. יש לגבש מדיניות לגבי הנסיבות בהן יש לנקוט באמצעי אכיפה, במסגרתן, יש לפעול לאיתור וליישום של אמצעים יעילים שיסייעו באכיפת החוק ולהגביר את פעולות האכיפה המשפטיות.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"קנסות על סמך חוק הפיקוח על בשר ומוצריו ניתנים החלו מחודש 3.15. קנסות ניתנים עפ"י שיקול דעת בשטח בלבד. בשנת 2014 לא היו קיימים קנסות. יש לזכור כי הענישה הכי משמעותית היא פסילת הבשר והשמדתו לאו דווקא הקנסות. בשנת 2014 נפסלו 8,597 ק"ג, בשנת 2015- 5,852 ק"ג ובשנת 2016- 6,810 ק"ג."*

7.4. <u>הפיקוח על הביצים</u>

7.4.1. תקנות רישוי עסקים (תחנות מיון לביצי מאכל), התשנ"ה – 1994, נוגעות לעסקים העוסקים במיון ביצי מאכל. בהן נקבע כי מנהל השירות הווטרינרי הוא הגורם המאשר את רישיון העסק, אם הוא מוצא שמולאו הוראות התקנות הנ"ל.

7.4.2. חלק מהביצים הנמכרות בשווקים עלולות להיות ביצים מוברחות באופן לא חוקי, הן אינן חתומות ואין עליהן כל בקרה או פיקוח תברואי מכל סוג שהוא.

7.4.3. לביקורת נמסר, כי השירות הווטרינרי מבצע פעילות בנושא הפיקוח על הביצים בשיתוף עם מועצת ענף הלול במשרד החקלאות.

7.5. תדירות הבדיקות

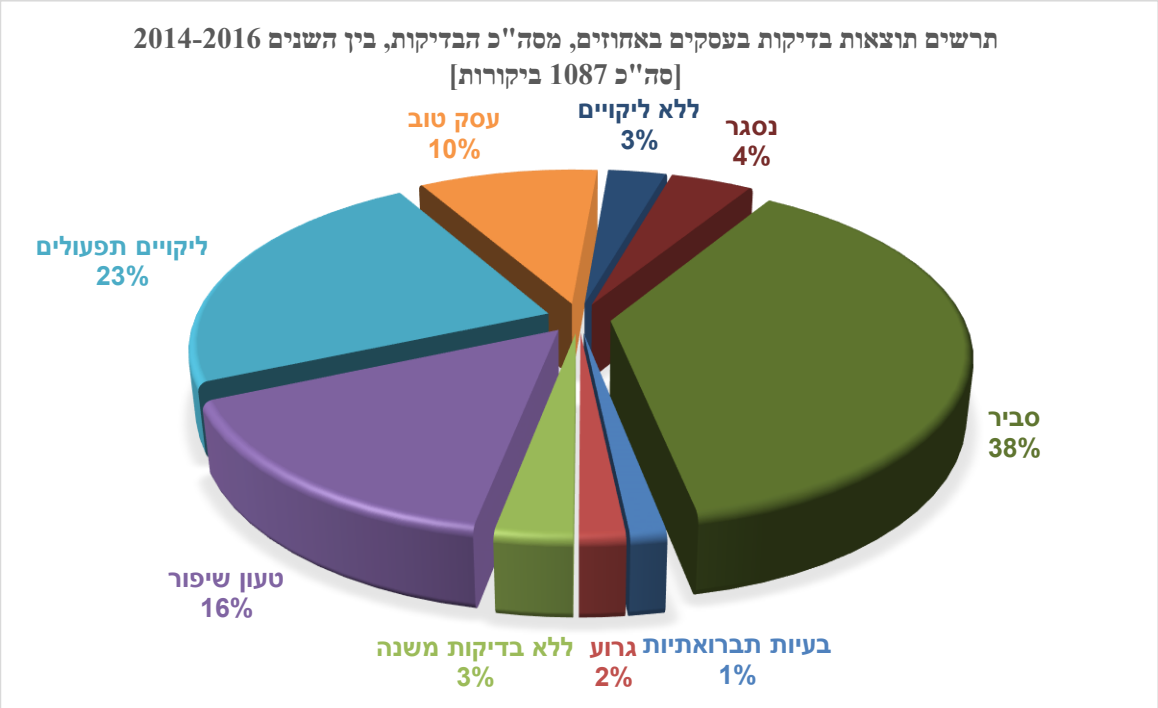
7.5.1. לביקורת הוצגו הנחיות עבודה פנימיות בתחום השירות הווטרינרי ובכלל זה "נוהל פיקוח וטרינרי על עסקים"

בהתאם לנוהל (סעיף 3.4):

> ביקורת רישוי עסקים:
>
> עסק המוכר מוצרים מן החי והטעון רישוי וטרינרי תתבצע לפחות בדיקה אחת לצורך קבלת הרישיון (איטליז/חנות דגים שעובד/ת טעון רישוי פעם בשנה).
>
> הבדיקה תבוצע ע"י רופא וטרינר.
>
> ביקורת שגרתית באטליז תבוצע לפחות פעם בשנה ע"י הפיקוח הוטרינרי.

7.5.2. יצוין כי אין בחוק הגדרה לתדירות הביקורת הנדרשת.

7.5.3. להלן תרשים תוצאות הביקורות הווטרינריות שנערכו בעסקים שנערכו בין השנים 2014-2016, סה"כ 1087 ביקורות:



7.5.4. **להלן טבלה של <u>53 עסקים שנבדקו פעם אחת בלבד</u> בין השנים 2014-2016:**

שם העסק	תאריך ביצוע הביקורת	טעון שיפור	ללא בדיקות משנה	ללא ליקויים	ניתן רישיון	סביר	עסק טוב	סכום כולל	התייחסות מנהל השירות הווטרינרי
ק.ג.	08/06/2014					1		1	
א.ה.ב.	16/12/2015							1	
ב.א.א.	03/04/2016					1		1	
ב.א.ב.	13/04/2016					1		1	
ב.א.ג.	13/04/2016							1	
ב.א.נ.	17/04/2016					1		1	
ב.א.ע.	11/04/2016					1		1	
ב.א.פ	03/04/2016					1		1	
ב.א.ש.	13/04/2016							1	
ב.ח.ש.	22/05/2016						1	1	
ב.ה.	13/12/2015				1			1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ג.ב.ד.	11/04/2016	1						1	
ה.ו.	08/02/2016				1			1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.מ.ז.	11/04/2016					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ו.ל.	29/05/2016	1						1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.א.א	22/12/2014			1				1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.א.	10/06/2015				1			1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.ב.	06/05/2016			1				1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.ג.	05/05/2016				1			1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.ל.	02/05/2016						1	1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.ע.	11/04/2016					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.צ.	02/05/2016						1	1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ח.ק.	13/04/2016					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.

שם העסק	תאריך ביצוע הביקורת	טעון שיפור	ללא בדיקות משנה	ללא ליקויים	ניתן רישיון	סביר	עסק טוב	סכום כולל	התייחסות מנהל השירות הווטרינרי
ח.ל.א.	28/07/2014				1			1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ל.ח.	29/05/2016					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ל.מ.	18/07/2016					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.ל.פ.	10/02/2014					1		1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.צ.ו.	06/04/2016						1	1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
ח.צ.ל.	11/04/2016			1				1	נבדקות פעם בשנה וחצי.
מ.ג.ד.	22/11/2015					1		1	
מ.י.	22/05/2016							1	
מ.ק.	22/05/2016							1	
מ.כ.	26/06/2016							1	
מ.א.א.	09/03/2014							1	
מ.א.נ.	15/05/2016							1	
מ.ב.ב.	27/12/2015	1						1	בוצעה ביקורת נוספת ב- 12/16.
מ.ד.ו.	22/11/2015							1	ביקורת ראשונה ב11/15 לאחר מכן 11/16.
מ.ח.	31/08/2016					1		1	ביקורת ראשונה 8/16.
מ.ט.	29/06/2015			1				1	ביקורת נוספת ב- 11/16.
מ.מ.	29/06/2016							1	ביקורת ראשונה 6/16.
מ.מ.פ.	04/04/2016					1		1	
מ.ס.ג.	30/06/2016							1	ביקורת ראשונה ב6/16.
מ.פ.	19/06/2016							1	
מ.צ.	11/06/2014							1	ביקורת נוספת ב- 11/16 ו- 1/17.
מ.ק.	27/04/2014							1	

שם העסק	תאריך ביצוע הביקורת	טעון שיפור	ללא בדיקות משנה	ללא ליקויים	ניתן רישיון	סביר	עסק טוב	סכום כולל	התייחסות מנהל השירות הווטרינרי
מ.ק.ח.	27/12/2015					1		1	ביקורת נוספת ב-1/17.
מ.ק.י.	15/05/2016	1						1	ביקורת ראשונה ב5/16.
מ.ש.	11/02/2016							1	ביקורת נוספת ב-2/17.
מ.ס.ס.	09/06/2016					1		1	ביקורת ראשונה 6/16.
מ.ס.מ.	13/05/2015		1					1	
ע.ש.	04/06/2015				1			1	ביקורות נוספת ב-12/16.
ק.נ.	08/05/2016	1						1	ביקורת ראשונה 5/16.
ק.ט.ה.	26/06/2016					1		1	ביקורת ראשונה 6/16.

<u>מבדיקת המקרים המפורטים בטבלה עולה כי:</u>

- חנויות חיות נבדקות אחת לשנה וחצי.
- בעסקים בהם נרשמה ביקורת ראשונה בשנת 2016 נטען כי מדובר על עסק שנפתח בשנה זאת אולם לא נמצא תיעוד לכך.
- בחלק מהעסקים בוצעה ביקורת נוספת בשלושת החודשים שלאחר מועד הפקת הדוח.

7.5.5. אין בהנחיות משרד החקלאות הוראה לגבי היקף ביצוע הביקורת וההחלטה נתונה בידי הווטרינר אשר הסדיר את הנושא בנוהל פנימי.

7.5.6. נמצא עוד כי בנוהל העירוני לא נקבע ביצוע ביקורות שגרתיות למעט אטליזים ועסקים טעוני רישוי בהם נדרש, על פי הדין, אישור הווטרינר העירוני לרישיון.

7.5.7. הביקורת **מציינת לחיוב** כי ממצאי הביקורת מצביעים על תדירות גבוהה מהנדרש בנהלים, בכל הנוגע לאטליזים. כך לדוגמא: ברישומי הווטרינר קיים תיעוד לביצוע ביקורת של כלל האטליזים כ- 3 עד 4 פעמים בשנה בממוצע.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.5.8. יש לערוך בחינה מחודשת לגבי תדירות הבדיקות הרצויה בסוגי העסקים השונים, לקבוע תדירות מינימלית לכל סוג עסק ולעגן זאת בנהלי המחלקה.

7.5.9. יש לגבש תכנית עבודה שנתית בהתאם לתדירות הבדיקות שיקבעו.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *"אטליז נקבע לביקורת פעם ב- 3 חודשים. מסעדות פעם בשנה. חנות חיות פעם בשנה וחצי. מצוין במערכת סורין. תדירות הביקורות בעסקים מוזנת לתוכנת סורין וממנה מופק דו"ח שהוא למעשה תוכנית העבודה. בוצעה תוכנית."*

7.6. <u>דוח הבדיקה ומתכונת הדיווח</u>

7.6.1. כדי להגן על בריאות הציבור יש לקיים פיקוח וטרינרי בכל העסקים העוסקים במוצרי מזון מן החי.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" תלוי כ"א. נוהל משרד הפנים מצביע על רופא וטרינר לכל 25,000 תושבים."*

7.6.2. מהביקורת עולה כי לשירות הווטרינרי ישנו טופס ייעודי המפרט את מה נדרש לבדוק, אך בפועל לא נמצא תיעוד כי כל הסעיפים נבדקים.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *"מבוצעת ביקורת בעסקים ורק הליקויים נרשמים."*

<u>להלן דוגמאות לדוחות ביקורת בארבעה בתי עסק בעיר:</u>

<u>דוח מס' 1</u>:

בתאריך 12/9/2016 נערכה ביקורת שגרתית בסופרמרקט הנ"ל על ידי החי"מ. במהלך הביקורת התגלו מספר ליקויים, להלן העיקריים:

1. העובד במחלקת הבשר אינו חובש כובע במהלך עבודתו.
2. מקפאי האמבטיה אינם נקיים.
3. הפחים במחלקת הבשר אינם מכוסים כנדרש.
4. המדפים במקפיא חלודים ויש להחליפם.
5. במקרר העופות נמצאו מוצרים מונחים על רצפת המקרר .
6. במקפאי האמבטיה נמצאו מוצרים מונחים מעל גובה צלעות הקירור. פילה סלמון שהופשר הושמד במקום. תעודת השמדה מצ"ב.
7. במקפיא הגדול הדלת חלודה, על קיר חדר הקירור נראו נקודות עובש וחלודה. ריצפת חדר ההקפאה מלאה בקרח. במקפיא שורר אי סדר ואינו ניתן לבדיקה.
8. מקרר לאחסון בקר טרי מלוכלך. כתמי דם נראו על קרקעיתו.
9. האטליז פועל ללא רישיון.
10. קטלן הזבובים במחלקת הבשר אינו פועל.
11. חדר העבודה לבשר משמש כמחסן לחומרי אריזה.
12. במקפיא האמבטיה נמצא מוצר המבורגר מזרחי פג תוקף לשימוש בתאריך 26.8.16. המוצר הושמד במקום. תעודת השמדה מצ"ב.
13. מקפיא גיבוי למוצרי סנפרוסט אינו ניתן לבדיקה. המקפיא מלא קרח, חלק מהרצפה שבורה ואינה ניתנת לניקוי.

<u>לסיכום</u>

1. מצבו הסניטרי והתפעולי של העסק אינו משביע רצון.
2. יש לשפר את רמת הניקיון באטליז.

בכבוד רב,

ד"ר ש. מלמן
רופא וטרינר עירוני
מנהל המחלקה הווטרינרית רמת גן

העתק: מר פלס בנימין – מנהל מחלקת רישוי עסקים

דוח מס' 2:

הנדון: ביקורת וטרינרית שגרתית [redacted]

בתאריך 09/11/2016 נערכה ביקורת במעדנייה הנ"ל בנוכחות הח"מ. במהלך הביקורת התגלו מספר ליקויים להלן העיקריים:

1. בעסק נמכרים מוצרי סלמון מעושנים וסלטי דגים שונים כמו כן נמצאו חבילות פסטרמה שונות של חברת יחיעם. ספק המוצרים שיווק לירון, תעודות המשלוח עבור המוצרים ללא חותמת וטרינרית כנדרש.
2. על מדף מקרר התצוגה נמצאו אריזות פסטרמה שונות של חברת יחיעם כשהם פגי תוקף לשימוש. המוצרים במשקל כולל של 3 ק"ג הושמדו בעסק ותעודה ניתנה לאחראי. לדברי בעל העסק הוא מפסיק למכור מוצרי פסטרמה בעסק.
3. העסק עבר שיפוץ והרישיון בטיפול.
4. בעסק לא מתבצעים בישולים וכל המוצרים מוכנים לאכילה.

לסיכום:

1. אחזקתם / מכירתם / אחסנתם של מוצרים פגי תוקף מהווה סכנה לבריאות הציבור.
2. קבלת מוצרי דגים ללא בדיקת משנה וטרינרית עלולה לגרום לנקיטת צעדים משפטיים נגדך לרבות החרמת המוצרים.
3. הנך נידרש לתקן את הליקויים באופן מיידי.

בכבוד רב,
ד"ר ר. ליפמן
רופא וטרינר עירוני
מחלקה וטרינרית רמת גן

העתק: ד"ר ש. מלמן – רופא וטרינר עירוני – מנהל המחלקה הוטרינרית
מר בנימין פלס– מנהל מחלקת רישוי עסקים
תיק העסק

דוח מס' 3:

הנדון: ביקורת וטרינרית שגרתית במסעדה – [redacted]

בתאריך 09/11/2016 נערכה ביקורת במסעדה הנ"ל בנוכחות הח"מ. במהלך הביקורת התגלו מספר ליקויים להלן העיקריים:

1. לדברי הבעלים הוא מגיש במקום רק מרק תימני אותו הוא מבשל בדירתו בקומה העליונה.
במקפיא העסק נמצאו מספר מגשים עם מוצרי עוף מצוננים שהוקפאו. לדברי הבעלים מדובר במוצרים לשימושו הפרטי. גם מוצרי עוף מצוננים שנמצאו בקירור מיועדים לשימוש פרטי. המוצרים נרכשו באטליזים שונים.
2. לא נמצאו אמצעי בישול במטבחון הקטן.

לסיכום:

1. העסק פועל ללא רישיון.
2. אין בעסק תנאים מינימליים להפעלת מסעדה ו/או מזנון. אין לבשל בעסק מוצרי מזון המיועדים למכירה.
3. יש להוציא מהעסק את כל מוצרי הבשר /עופות המיועדים לשימוש פרטי.
4. הנך נדרש לתקן את הליקויים הנ"ל באופן מיידי.

בכבוד רב,
ד"ר ר. ליפמן
רופא וטרינר עירוני
מחלקה וטרינרית רמת גן

העתק: ד"ר ש. מלמן – רופא וטרינר עירוני – מנהל המחלקה הוטרינרית
מר בנימין פלס– מנהל מחלקת רישוי עסקים

דוח מס' 4:

הנדון: ביקורת וטרינרית שגרתית במסעדה – מסעדת [redacted]

בתאריך 09/11/2016 נערכה ביקורת במסעדה הנ"ל בנוכחות הח"מ. במהלך הביקורת התגלו מספר ליקויים להלן העיקריים:

1. ספק בלעדי למוצרי בשר ועופות קפואים היא חברת מרכז הבשר.
2. העובדים בעסק ללא כיסוי ראש כנדרש.
3. פחי האשפה שבעסק ללא מכסים כנדרש.

לסיכום:

1. הנך נדרש לתקן את הליקויים הנ"ל באופן מיידי.

בכבוד רב,

ד"ר ר. ליפמן
רופא וטרינר עירוני
מחלקה וטרינרית רמת גן

העתק: ד"ר ש. מלמן – רופא וטרינר עירוני – מנהל המחלקה הוטרינרית
מר בניימין פלס – מנהל מחלקת רישוי עסקים
תיק העסק

תגובת מנהל השירות הווטרינרי: "מדובר בסופרמרקט עם ליקויים תפעוליים. דוחות אחרים המופיעים –מדובר במסעדה קטנה ומעדניה ללא בשרי. אם אין התייחסות לליקוי סימן שתקין. נרשמים בדוח רק ליקויים. טופס אחיד של משרד הבריאות נמצא בפיילוט."

7.6.3. מהביקורת עולה כי בדיקת העסקים לא מבוצעת על פי רשימת תיוג בטופס. כך למשל:

7.6.3.1. בדוח מס' 1 ישנה התייחסות רחבה דווקא למצבו הסניטרי והתפעולי של העסק ורמת הניקיון ונעדרת ו/או קיימת התייחסות מועטה למצב המזון המוצב למכירה, לסימונים הקיימים, לתאריך השיווק, לביקורת משנה שעבר או שלא עבר וכיוצב'.

7.6.3.2. בדוח מס' 2 נעדרת התייחסות למצב הסניטרי ויש התייחסות דווקא יותר רחבה לסוג המזון ומצב המזון המיועד למכירה.

7.6.4. לעניין זה מסר הווטרינר העירוני, כי על אף שערך בעבר טופס בדיקה ייעודי הכולל רשימת תיוג של נושאים לבדיקה אין הוא אינו מבצע את הבדיקה תוך תיעוד ממצאי הבדיקה על פי סעיפי הטופס הייעודי אלא מבצע בדיקה בכל עסק בהתאם

לממצאים העולים במסגרת הביקור, על כן כל ביקור וכל בדיקה עשויים להתבצע באופן שונה ותוצרי הבדיקה יהיו בפורמט שונה ומתייחסים לנושאים שונים.

7.6.5. נמצאו ליקויים החוזרים על עצמם (מהעולה מהדוגמאות לעיל) ומתן התראות חוזרות ונשנות לבעלי העסקים.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u> *:" הביקורת משקפת את מצב העסק ברגע הביקור בו. לכן, אין מן הנמנע שגם אם ליקוי תוקן (לדוגמא – ניקיון) הוא יופיע גם בביקורת עוקבת."*

7.6.6. מסקירת דוח ביקורות בעסקים שהועבר לביקורת ממערכת "סורין" המפרט את כלל הביקורות בעסקים שבוצעו על ידי המחלקה, עולה כי ישנם עסקים בהם בטור "ממצאי הביקורת" צוין כי נמצאו ליקויים ("בעיות תברואתיות"/"גרוע"/"טעון שיפור"/"ליקויים תפעוליים") ולא נמצא תיעוד לביצוע ביקורת חוזרת בעסק במשך למעלה מ- 100 ימים לאחר מועד הביקורת.

להלן מספר דוגמאות:

שם העסק	תאריך ביצוע הביקורת	תוצאת ביקורת	תאריך הביקורת העוקבת	הפרש בימים בין הביקורות
מסעדת ג.ע.	29/07/2015	טעון שיפור	30/10/2016	459
מסעדת מ.ה.	05/01/2015	ליקויים תיפעוליים	31/03/2016	451
חנות לחיות ה.ש.א.	15/02/2015	טעון שיפור	06/10/2016	599
מזנון ה.פ.	11/03/2015	טעון שיפור	29/06/2016	476
מינימרקט ס.ס.ר.	10/02/2015	טעון שיפור	01/05/2016	446
מסעדת א.	20/07/2015	ליקויים תיפעוליים	30/10/2016	468
מסעדת ב.ר.	16/06/2015	גרוע	19/06/2016	369
מסעדת ד.פ.	03/05/2015	טעון שיפור	18/09/2016	504
מסעדת ק.ל.	13/01/2015	ליקויים תיפעוליים	08/05/2016	481
מסעדת ש.ב.ב.	01/02/2015	בעיות תברואתיות	11/07/2016	526

<u>המלצות הביקורת</u>

7.6.7. הביקורת ממליצה להכין טופס בדיקה ייעודי לכל סוג עסק ובו שורה של ליקויים אפשריים, תוך ציון שם העסק, תאריך הבדיקה, סוג הבדיקה, האם העסק מחזיק ברישיון עסק, ואפשרות להערות נוספות וכיוצ'ב אותו יש להקפיד למלא, על פי

נוהל מוסדר שיקבע, ויעודכן למערכת הממוחשבת, לצורכי ניהול מידע אודות העסקים ומצבם.

7.6.8. יש מקום להדק את הפיקוח, להגדיל את תדירותו ולהשתמש באמצעי האכיפה לעתים תכופות יותר.

7.6.9. יש להעביר העתק מדוח ביקורת שנמצאו בו ליקויים לתביעה העירונית.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *" קיים פיילוט של משרד הבריאות לגבי טופס אחיד לביקורת."*

7.6.10. המחלקה מקיימת פיקוח בעיקר ברשתות המזון שם בודקים את תנאי האחזקה של ביצים, במסגרת זו, השירות מוודא שיהיו מקררים מיוחדים לביצים, בכל הסופרמרקטים הגדולים בעיר. לעניין זה מסר הווטרינר העירוני כי לאחר תהליך הטמעת העניין נכון למועד הביקורת, בכל הסופרמרקטים ברמת גן קיים מקרר ייעודי לאחסנת ביצים.

7.6.11. **הביקורת מעירה כי טמונה סכנה בריאותית בצריכת ביצים שלא ידוע מהו מקורן או שלא נשמרו בתנאים מתאימים, ונראה שיש צרכנים שאינם מודעים לכך. זיהום ביצים בחיידק הסלמונלה למשל, עלול לגרום להרעלת מזון שתוצאותיה קשות.**

<u>המלצת הביקורת</u>

7.6.12. על העירייה לבחון צעדים מרתיעים נגד עסקים המוכרים ביצי מאכל שאינן מפוקחות בשווקים או בשכונות, ככל שיש ברשותה, כגון: ביצוע בדיקות משנה בשווקים לגבי משאיות המובילות ביצים ברחבי העיר, בדיקת אסמכתאות לביצוע פיקוח תברואתי על ביצים בבתי העסק בנבדקים בביקורות השוטפות וכד'.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"לא בודקים בארץ הובלת ביצים על ידי הווטרינר. כן מתבצעות פעולות עם פקחי מועצת הלול בבדיקת עסקים המחזיקים ביצים. (השמדה ביצים בתאריך 15/02/17). בסופרים נבדק החזקת הביצים בקירור."*

8. חיסון ורישוי כלבים

8.1. <u>מבוא</u>

בעל כלב שגילו 3 חודשים ומעלה נדרש להגיע למשרדי הווטרינר העירוני לצורך סימון הכלב בשבב אלקטרוני (להלן: "**שיבוב**"), חיסונו וקבלת רישיון שנתי.

השבב הינו התקן תת עורי הכולל מספר חד ערכי, שהוטבע על ידי יצרן השבב, אותו ניתן לקרוא באמצעות קורא מתאים. השבב אינו מתכלה ואינו מתקלקל. מספר השבב מאפשר לאתר את רישומי הכלב ובעליו במאגר הנמצא במשרדי הווטרינר העירוני או במרשם הארצי במשרד החקלאות.

לאחר שיבוב הכלב, בעל הכלב נדרש לחסן את כלבו כנגד כלבת אחת לשנה במקביל להפקת הרישיון השנתי.

<u>הנורמה קבועה בהסדרים הבאים:</u>

בהתאם לפקודת העיריות:

"247. כלבים ובעלי-חיים אחרים
(א) העיריה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי-הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו".

בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002:

"2. (א) לא יחזיק אדם כלב שגילו עולה על שלושה חודשים, אלא אם כן ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת הכלב, שניתן לפי חוק זה.
3. (א) רופא וטרינר עירוני ייתן לבעליו של כלב, לבקשתו, רישיון להחזקת כלב לפי הוראות חוק זה, ובלבד שהתקיימו התנאים לפי הוראות סעיף קטן (ג), ורשאי הוא לסרב לתת רישיון, וכן, בכל עת, לקבוע לרישיון תנאים, לשנותם או לבטלם.
(ב) רישיון לפי סעיף קטן (א) לא יהיה בר תוקף אלא אם כן התקיימו כל אלה:
(1) שולמו האגרות שנקבעו לפי הוראות חוק זה;
(2) הכלב מסומן לפי הוראות חוק זה;
(3) הכלב מחוסן לפי הוראות פקודת הכלבת.
(ד) תוקפו של רישיון הוא לשנה אחת, אלא אם כן קבע השר תקופה ארוכה יותר.

4. (א) כלב יסומן על ידי רופא וטרינר עירוני או רופא וטרינר מוסמך (בחוק זה – המסמן) באמצעות סימון תת עורי בשבב אלקטרוני שאישר המנהל, או בסימון אחר שאישר.

. . .

10. חלפו שלוש שני מיום שנתקבל דיווח לפי סעיף 8(ה) על מותו של כלב, או שחלפו חמש עשרה שנים או תקופה אחרת שקבע השר, מיום הרישום האחרון של פרט מפרטי כלב במרכז הרישום, יימחק רישומו".

כלב המגיע לראשונה למשרדי הווטרינר העירוני משובב, מחוסן כנגד נגיף הכלבת ופרטיו ופרטי בעליו נרשמים במערכת המחשב.

בשנים העוקבות נדרש בעל הכלב להגיע עמו למשרדי הווטרינר העירוני לצורך חידוש הרישיון ולחיסון שנתי חוזר.

8.2. <u>גבייה בגין רישיון, חיסון והטבעת שבב</u>

8.2.1. להלן תעריפי אגרות אשר פורסמו על ידי הנהלת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, נכון ליולי 2016 :

מעמד בעל החיים	סימון בשבב ש"ח	אגרת חיסון ש"ח	אגרת רישיון ש"ח
הנפקת סימון לכלב	73.00	29.00	
תשלום רישיון לכלב מסורס/מעוקר		14.50	39.00
תשלום רישיון לכלב לא מסורס/לא מעוקר			341.00
תשלום רישיון לכלב לא מסורס/לא מעוקר שקיבל פטור			39.00

עם סיום הטיפול בכלב, הווטרינר העירוני מפיק מהמערכת הממוחשבת טופס רישיון. על גבי טופס הרישיון מצוין סכום האגרה בהתאם לאמור בטבלה. הטופס מחולק לשלושה חלקים שונים, החלק הראשון נשאר במשרדי המחלקה הווטרינרית, החלק השני נשאר בידי בעל הכלב והחלק השלישי מועבר לתשלום.

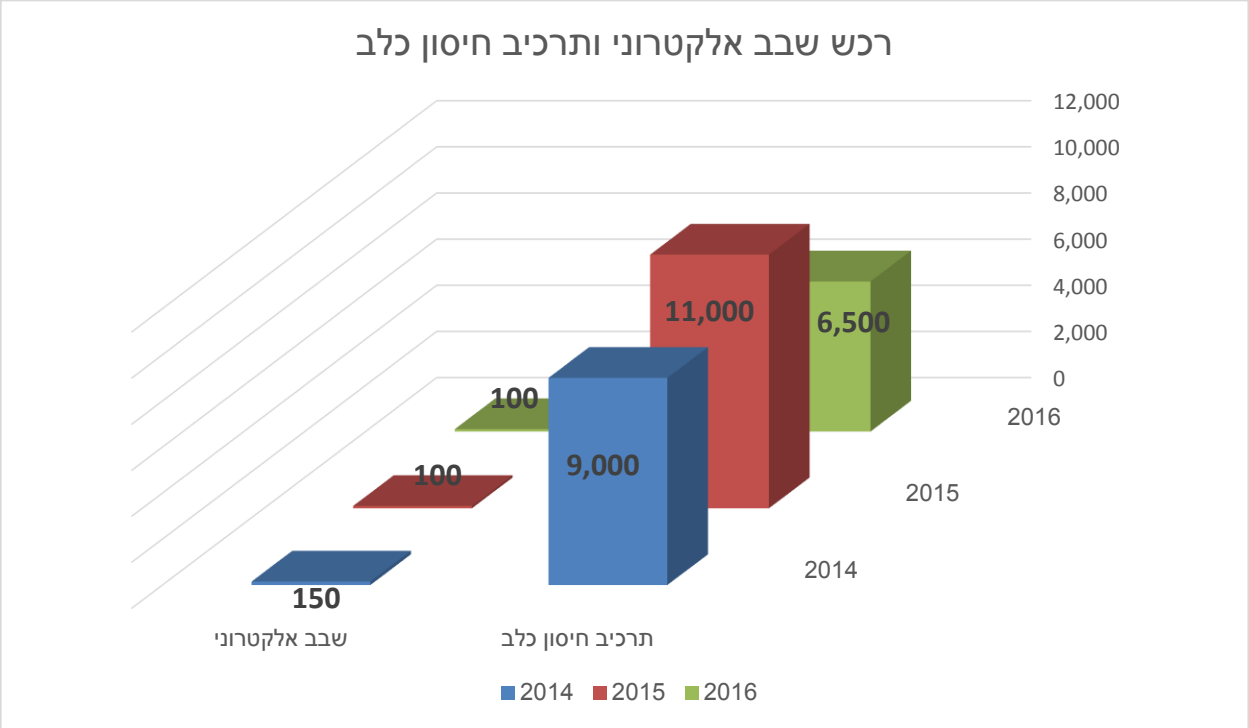
בעל הכלב נדרש לשלם את אגרת הרישיון בכדי שהרישיון יהיה בתוקף. ניתן לשלם את אגרת הרישיון בדואר, אצל וטרינר פרטי או במשרדי המחלקה הווטרינרית במזומן.

שנה	הכנסות מרישיון בש"ח	הכנסות מחיסונים בש"ח	הכנסות מהטבעת שבבים בש"ח
2014	370,607	83,161	5,262
2015	326,981	91,904	5,225
2016	468,493	108,899	4,640

8.3. ניהול מצאי חיסונים ושבבים

להלן טבלת רכש ווטרינרי בין השנים 2014-2016 :

שם הפריט/שנה	כמות רכש 2014	כמות רכש 2015	כמות רכש 2016
תרכיב חיסון כלב	9,000	11,000	6,500
שבב אלקטרוני	150	100	100



8.3.1. חיסונים

כאמור, כל כלב מחויב בחיסון מידי שנה. בהתאם, המחלקה הווטרינרית תבצע חיסון בכל כלב שיגיע לחידוש רישיון במשרדי המחלקה (חלק מבעלי הכלבים מעדיפים לבצע חיסון אצל וטרינר פרטי) וכן חיסון לכלבים משוטטים שאותרו ואינם מחוסנים או חיסון לחתולים נגד כלבת.

המחלקה הווטרינרית רוכשת חיסונים למלאי. החיסונים נשמרים במקרר בחדרו של הווטרינר העירוני וחלקם מועברים למקרר קטן יותר בחדר הטיפולים. הווטרינר מבצע רישום ידני על גבי המקרר בגין כל יציאה של חיסונים, כגון: חיסונים לשימוש המחלקה, חיסונים שנמכרים לווטרינריים פרטיים, חיסונים למבצע חיסון כלבת לחתולים וכד'.

מנהל המחלקה מסר, כי ככלל מלאי החיסונים שלרשותו עומד על 3,000 חיסונים. כאשר הוא נוכח שיש ברשותו 1,500 חיסונים הוא ממלא טופס הזמנה לרכישת 2,000 חיסונים נוספים ומעביר למחלקת הרכש לבצע את הרכישה מהספק.

להלן טבלת המשווה בין עלות החיסונים שנרכשו לעלות החיסונים שבוצעו בפועל על פי נתוני הדיווחים למשרד החקלאות:

שנה	תשלום עבור חיסונים שנרכשו (בש"ח)	עלות חיסונים שבוצעו (בש"ח)	הפרש (בש"ח)
2014	9,000	7,380	1,620
2015	11,000	7,689	3,311
2016	6,500	8,375	-1,875
סה"כ	**26,500**	**23,444**	**3,056**

8.3.2. שבבים

המחלקה הווטרינרית רוכשת שבבים למלאי. השבבים נשמרים בארון בחדרו של הווטרינר העירוני. כאשר מגיע בעל כלב חדש, הווטרינר לוקח שבב מהארון ומשתילו מתת לעורו של הכלב. כאשר מלאי השבבים מצטמצם, הווטרינר העירוני ממלא טופס הזמנה ומעביר לאגף הרכש בעירייה שמבצעת את הזמנת השבבים. כאשר השבבים מסופקים למחלקה הווטרינרית מעביר הספק דיווח על השבבים שסופקו למרכז הארצי לרישום כלבים במשרד החקלאות, בכך מתקיים מעקב אחר השבבים הנמצאים בכל רשות.

להלן טבלת השוואה בין כמות השבבים האלקטרוניים שנרכשו לכמות השבבים שהושתלו בכלבים בפועל על פי נתוני הדיווחים למשרד החקלאות:

שנה	כמות שנרכשה	שבבים שהושתלו	הפרש
2014	150	71	79
2015	100	71	29
2016	100	53	47
סה"כ	**350**	**195**	**155**

8.3.2.1. מבדיקת הביקורת עולה, כי מערכת הוטקליק מנהלת את מלאי התרכיבים הנמכרים לרופאים הפרטיים. החיסונים המבוצעים במחלקה מנוהלים ע"י תכנת סורין.

8.3.2.2. שבבים מסומנים במספר. כל מכירת שבב מהספק מעודכנת במשרד החקלאות ומספרי השבבים מעודכנים במרכז שבבים (כששבב נמכר לרשות רמת גן). אין אפשרות לגורם אחר מלבד העירייה לעשות שימוש בשבב הנמכר לה.

<u>המלצות הביקורת</u>

8.3.2.3. אחת לשנה, עם ביצוע דוח מסכם שנתי, תתבצע בקרה על קנייה ומכירת חיסונים ושבבים בהשוואה עם מערכת האוטומציה וסורין. כמו כן תבחן סבירות היתרות ביחס לרכישות ולשימוש בתקופה והסיבות לחריגים.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי:</u> *" המלצת הביקורת מבוצעת".*

<u>התייחסות הביקורת לתגובה:</u>
הביקורת לא מצאה תיעוד לבקרה, ככל שבוצעה. מומלץ לשמור תיעוד לבדיקה כאמור.

8.4. <u>מעקב אחר חיסון כלבים</u>

בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002:

"13 (א) נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהעבירו למאורת הרשות".

כן צוין כי:

"18 (א) בעליו של כלב שאינו מדווח בהתאם להוראות סעיף 8(ה), דינו – קנס כאמור בסעיף 61 (א)(1) לחוק העונשין.

(ב) העושה אחד מאלה, דינו – מאסר שישה חודשים:

(1) מחזיק בכלב בלי שברשותו רישיון בר תוקף, בניגוד להוראות סעיף 2, או בניגוד לתנאי הרישיון;

(2) מאפשר יציאתו של כלב מחצרים, בניגוד להוראות לפי סעיף 11(א) או

(ג) העושה אחד מאלה, דינו – מאסר שנה:

(1) מחזיק בכלב מסוכן בניגוד להוראות לפי סעיף 11(ג), אלא אם כן קבע השר עונש קל מהאמור ברישה;

(2) מוסר מידע כוזב בפרט מהותי, כדי שיירשם במרכז הרישום".

הווטרינר העירוני מסר כי מידי חודש מפיקה מזכירת המחלקה שוברי רישיון לתשלום אגרה לכלבים שתוקף רישיונם פג בחודש העוקב ושולחים בדואר לבעלי הכלבים. במקביל מועברת הודעת SMS אוטומטית לבעלי הכלבים לצורך תזכורת. במהלך החודש העוקב מגיעים בעלי הכלבים לחסן את כלביהם ולחדש את הרישיון, מי למשרדי המחלקה הווטרינרית ומי לווטרינרים פרטיים, שמעבירים דיווח למשרדי המחלקה בדבר חידושי הרישיון שבוצעו דרכם.

בסוף החודש מפיק מנהל המחלקה דוח כלבים שלא חידשו רישיון ועובדי המחלקה מנסים ליצור קשר טלפוני עם בעלי הכלבים במטרה לברר מדוע לא הגיעו לחסן את כלבם וקוראים להם לעשות זאת. במידה ובעלי הכלבים אינם נענים לקריאה ואינם מגיעים לחידוש רישיון, נשלח אליהם קנס.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.4.1. מומלץ לבחון אפשרות לשלוח מכתבי התראה אוטומטיים לכל בעלי הכלבים שלא הגיעו לחדש רישיון או לחסן את כלבם לטובת ייעול פעילות האכיפה אחר חידוש רישיונות ו/או חיסון כלבים מידי שנה.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"בעבר נשלחו מכתבים וגלויות המופקים אוטומטית מתוכנת סורין..s.m.s יותר יעיל וגורר תגובה מידית ה- s.m.s נשמרים במערכת כתיעוד משפטי ומתויקים."*

8.5. הטלת קנסות

<u>הסמכות לנפק הודעת קנס</u>

8.5.1. פקודת העיריות מסמיכה את העיריות לחוקק חוקי עזר.

8.5.2. צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, קובעים שעברות שונות בחוקי עזר של עיריות יהיו עברות שבגינן ניתן להטיל קנס באמצעות דוח של פקח עירוני.

הסמכות למתן הודעת קנס על ידי רשות מקומית לאדם שעבר "עבירת קנס" הינה בהתאם לסעיף 222 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002. מטיל חובה על בעלי כלבים בתחום שיפוטה של העירייה לבצע רישוי ותיוג כלבים. החוק כולל סעיף ענישה לפיו העירייה רשאית להטיל קנסות על המפרים את חובתם בהתאם להוראות החוק.

זאת ועוד, חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985 קובע שורה של חוקים אשר עבירה בגינם ניתן להטיל קנס ממנהלי.

מבין החוקים המנויים בחוק, להלן החוקים אשר אכיפתם הינה בסמכותו של הווטרינר העירוני:

- פקודת הכלבת, 1934.
- חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002.
- פקודת בריאות העם, 1940.
- חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

בהתאם לחוק, תוקנו תקנות המגדירות את הקנסות המנהליים אשר ניתן להטיל על מפר החוק.

כך לדוגמא, תקנות העברות המנהליות (קנס מנהלי כלבת ופיקוח על כלבים) התש"ס 2007 מאפשר הטלת קנסות על המפרים את הוראות חוק להסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג 2002, ואת תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא ואחזקה של כלבים מסוכנים) התשס"ד 2004 ועוד, כדלקמן:

פרטי העבירה המנהלית	גובה הקנס המנהלי בש"ח
החזקת כלב שגילו מעל 3 חודשים ללא רישיון.	500
חובת על בעלים של כלב לדווח בתוך שבוע על שינוי במקום המגורים הקבוע, העברת כלב לבעלים אחרים או מותו של הכלב.	250
איסור לאפשר לכלב לצאת מחצרות אלא אם כן הכלב מוחזק באמצעות רצועה.	500
מסירת מידע כוזב בפרט מהותי כדי שיירשם במרכז הרישום.	1,500
חובה על בעלים של כלב להציב בכל כניסה לחצר, במקום גלוי, שלט שבו כתוב "זהירות כלב".	250
חובה על בעלים של כלב שנשך, תוך 24 שעות, לדווח לרופא ממשלתי או לרופא ווטרינר ממשלתי על המקרה ולהביא את הכלב להסגר.	2,000
הוכרז אזור כאזור נגוע בכלבת, חובה על בעליו של הכלב: במקרה שהאזור הוא עירוני - לשמור את כלבו בחצר; במקרה שהאזור אינו עירוני - לקשור את כלבו בתמידות.	2,000
איסור ייבוא כלב מסוכן.	10,000
איסור החזקת כלב מסוכן אלא אם כן גילו של המחזיק עולה על 18 שנים והכלב מוחזק ברישיון.	5,000
חובה על בעלים של כלב מסוכן לגדר ולנעול את החצרים בו מוחזק הכלב באופן שימנע מהכלב אפשרות לצאת מהם.	1,500

פרטי העבירה המנהלית	גובה הקנס המנהלי בש"ח
חובה על בעלים של כלב מסוכן להציב בכניסה לחצרים שלט שבו כתוב "זהירות כלב מסוכן".	500
חובה על בעלים של כלב מסוכן לחסום את פיו של הכלב בזמם בכל עת שיש בסביבתו של הכלב אדם נוסף שגילו מתחת ל-16 שנים.	1,000
איסור להוציא כלב מסוכן לרשות הרבים אלא אם כן הכלב מוחזק בידי אדם שגילו עולה על 18 שנים והוא מסוגל לשלוט בכלב והכלב מוחזק באמצעות רצועה שאורכה אינו עולה על 2 מטרים.	1,500
איסור על כל אדם, זולת מחסן, לבצע חיסון נגד מחלת הכלבת.	4,000
איסור להחזיק כלב ללא חיסון (אלא אם כן מדובר בכלב המוחזק במאורת בידוד).	1,500
איסור על מחסן לחסן כלב אלא אם כן בדק את הכלב ומצא כי הוא חופשי ממחלה העלולה לפגוע ביעילות החיסון.	1,500
איסור על מחסן לחסן כלב אלא אם כן קיבל מבעליו מידע על כל טיפול רפואי שניתן לכלב, 14 ימים לפני מועד החיסון, ומצא שאין בטיפול כדי לפגוע ביעילות החיסון.	1,000
איסור על מחסן לחסן כלב אלא אם כן בדק ומצא שהכלב מסומן בשבב.	1,000
חובה על מחסן לקבל הצהרה חתומה על ידי בעל הכלב כי, למיטב ידיעתו, הכלב לא נשך בתקופה של 10 ימים לפחות לפני יום החיסון.	1,000
איסור על מחסן לשלב חיסון נגד כלבת עם טיפול רפואי העלול לפגוע ביעילות החיסון.	1,500
חובה על המחסן לאשר בטופס הרישיון בחתימת ידו, את ביצוע החיסון ומועדו.	250
חובה על המחסן לבדוק האם פרטי הכלב רשומים במרכז הרישום; במידה ונמצא שאין רישום כאמור, עליו לדווח לרופא הווטרינר העירוני.	250
איסור על מחסן לחסן כלבים ששהו באזור בו אירע מקרה כלבת, אלא באישורו של הרופא הווטרינר המחוזי.	4,000
חובה על מחסן לדווח על כל חיסון וסימון שביצע בתוך 7 ימים.	500

8.5.3. מסקירת דוח קנסות שהועבר לביקורת עולה, כי במערכת הממוחשבת של במחלקה מתועדים 1,588 דוחות קנס שניתנו מחודש ינואר 2014 ועד לחודש יוני 2016, כאשר מרבית הדוחות ניתנו בגין כלבים משוחררים או כלבים ללא רישיון.

8.5.4. להלן התפלגות הדוח לפי אופי העבירה וסוג הקנס:

סוג תביעה	אי הסגרת כלב שנשך	החזקת כלב מסוכן ללא רישיון כפוף לתנאים	כלב מגזע מסוכן משוטט	כלב ללא רישיון	כלב משוחרר	סה"כ
ק.מ החזקת כלב מסוכן		3		1		4
קנס מינהלי	1	2	5	217	1,359	1,584
סה"כ	1	5	5	218	1,359	1,588

8.5.5. העירייה מטילה קנסות על בעלי כלבים בגין עבירה על החוק והתקנות, ואולם ביחס להיקף הכלבים בעיר, הביקורת סבורה כי לא נעשית מספיק פעילות אכיפה בנושא זה.

המלצת הביקורת

8.5.6. יש לשקול הגברת האכיפה בנושא הקנסות המנהליים בתחום פעילותו של הווטרינר העירוני.

תגובת מנהל השירות הווטרינרי: *" אחוז הכלבים הלא מחוסנים עומד על כ 7%. לאחר ביקורת ובדיקות s.m.s וטלפונים נמצא כי חלקם מתו / עברו דירה / מסרו את הכלב. ניתנת אורכה אחרונה לחסן את הכלב. טרם מתן הקנס נערך אימות בתוכנת גחלת – משרד הפנים נברר כי הבעלים עדיין תושבי העיר ורק לאחר מכן מופק קנס."*

8.6. כלבים מסוכנים

8.6.1. על פי רשימת הכלבים המסוכנים במערכת הממוחשבת של המחלקה, מספר כלבים שרשומים כמסוכנים הוא 159, מתוכם 149 כלבים מסורסים/מעוקרים. מהטבלה לעיל עולה, **כי במשך שנתיים וחצי הוגשו 5 דוחות בלבד על עבירה**

שקשורה לכלבים מסוכנים ו- 5 דוחות נוספים על עבירה של כלבים משוטטים.
לביקורת ביקשה לבחון את רישומי הכלבים המסוכנים במערכת.

8.6.2. הביקורת סקרה את הרישומים ומצאה מקרים בהם מצוין כי הכלב **הינו מסוג כלב מסוכן והכלב אינו מסורס/מעוקר כנדרש בחוק**, להלן הממצאים:

תאריך חיסון	בעל שבב	מין	מסורס/ מעוקרת	תאריך לידה	סוג בע"ח	גזע	מסוכן	ישוב	תגובת המחלקה
01/10/2015	כן	ז	**לא**	04/2015	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	המחלקה פועלת לאיתור בעל הכלבים
17/04/2016	כן	ז	**לא**	12/2015	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	
21/06/2016	לא	ז	**לא**	3/2016	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	כלב צעיר
19/07/2016	לא	ז	**לא**	02/2016	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	כלב צעיר
07/08/2016	כן	ז	**לא**	04/2016	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	מבדיקת המחלקה בעל הכלב לא גר בר"ג כיום
06/09/2016	כן	נ	**לא**	6/2016	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	כלב צעיר
10/10/2016	לא	ז	**לא**	6/2016	כלב	אמסטף	כן	רמת גן	כלב צעיר
14/10/2016	כן	ז	**לא**	04/2016	כלב	פיטבול	כן	רמת גן	כלב צעיר

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *" בתאריך 05/10/16 הוצאו מכתבים רשומים לבעלי הכלבים על כך שעליהם לסרס / לעקר את הכלבים עם אורכה של 60 יום לביצוע, מלבד 2 בוצעו עיקור /סירוס לכולם, שאר הכלבים לא נדרש עיקור או סירוס בהתאם למפורט בתגובת המחלקה בטבלה."*

8.6.3. בהתאם לנוהל הטיפול בתלונה יהיה, כדלקמן:

3.13. כל פניה למחלקה תרשם תוך ציון הפרטים הבאים: נושא התלונה, פירוט התלונה, פרטי מתלונן, זמן התרחשות המפגע, מיקום, מס' פניה.

8.6.4. מהביקורת עולה כי כל תלונה נרשמת במערכת התלונות הממוחשבת. מנהל המחלקה מפיק דוח תלונות ומעבירו לפקחים לטיפול בתלונות. מסקירה מדגמית שערכה הביקורת במערכת התלונות עולה כי, המחלקה מבצעת טיפול בתלונות וכל טיפול מתועד במערכת, כולל הפעולות שבוצעו והפעולות לביצוע, במידה ורלוונטי - **תקין.**

8.7. תחנת הסגר- מכלאת כלבים

8.7.1.בהתאם לפקודת העיריות:

"247. כלבים ובעלי-חיים אחרים

(א) העיריה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי-הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו."

בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים:

"13 (א) נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהעבירו למאורת הרשות."

בפקודת הכלבת נקבע, כי:

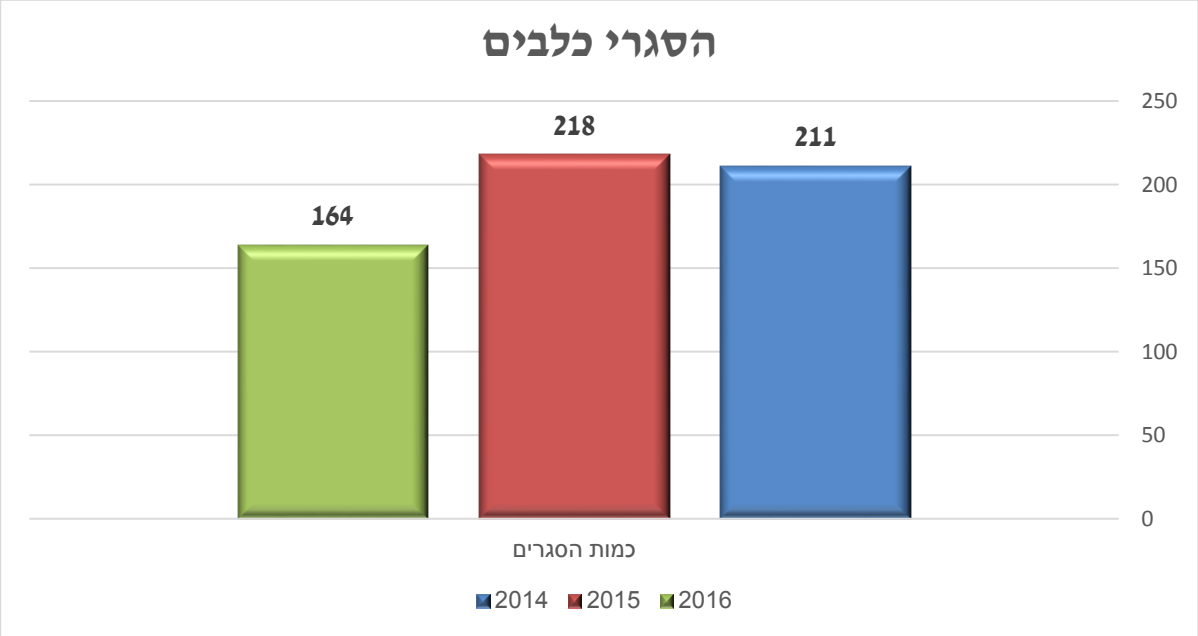
"עפ"י המלצת מנהל השירותים הווטרינריים רשאי הממונה על המחוז לדרוש מכל רשות מקומית להתקין מקום לבידודם של כלבים, חתולים וקופים".

המקום לבידודם של כלבים וחתולים, כמפורט בפקודת הכלבת, נקרא מאורת בידוד (להלן: "**מתקן הסגר**") ומשמש לתצפית כלבת. מחלקת ווטרינריה מפעילה מאורת בידוד במתחם הפעילות בו ממוקמים משרדיה.

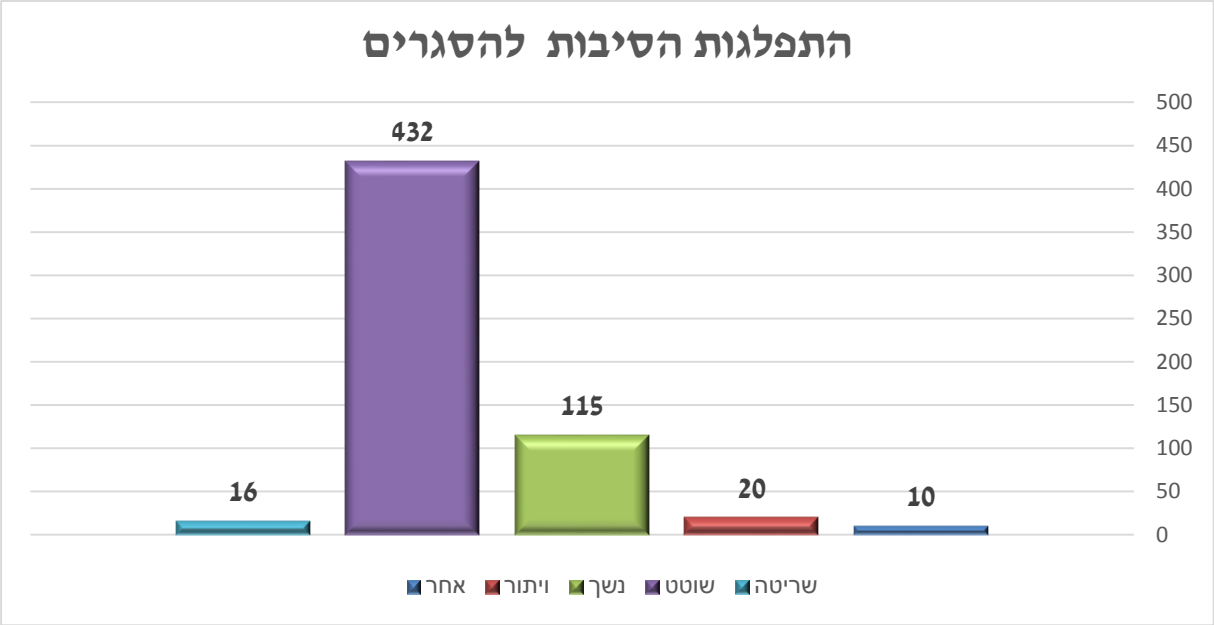
כלב משוטט שנתפס מועבר למתקן ההסגר.

8.7.2.על פי דוח הסגרים לשנים 2014-2016 שהועבר לביקורת הוכנסו 593 כלבים להסגר בתקופה שבין 01/01/14 עד 06/11/16.

8.7.3.להלן התפלגות ההסגרים בפילוח לשנים 2014-2016:



8.7.4.להלן התפלגות הסיבות להסגרים כפי שמופיע בנתוני המערכת הממוחשבת לשנים 2014-2016:



8.7.5.בנוהל העירוני בנושא "הטיפול בתלונות בתחום הווטרינריה" נקבע, בין היתר, כי:

3.10. "שוטטות של כלבים –

3.10.1. *הטיפול ייעשה בדומה למפורט לעיל, תוך בירור מקום הימצאותה האחרון של החיה המשוטטת.*

3.10.2. *לאחר ביצוע הלכידה יבוצעו המטלות הבאות ע"י הפקח:*

3.10.2.1. *דיווח על פרטי הלכידה, מקום הלכידה, שעת הלכידה, תיאור הכלב: גזע, צבע, מין וגודל.*

3.10.2.2. *נסיעה לתחנת ההסגר העירונית.*

3.10.2.3. *תיעוד הפרטים והזנתם למחשב.*

3.10.3. *עם הגיעו של הכלב למאורת ההסגר – כלב עם שבב – יבדק השבב ויאותרו הבעלים. באחריות מזכירות המחלקה לדווח לבעל הכלב על הימצאו של הכלב במאורת ההסגר . כלב שלא נלקח על ידי בעליו או שאין מידע על הכלב או בעליו תוך 30 יום יטופל על ידי המחלקה הוטרינרית.*

3.10.4. *כלב משוטט שילכד יוסגר להסגר העירוני. בעל הכלב ישא בעלות השחרור של הכלב מן ההסגר.*

3.10.5. *הטיפול בכלב משוטט יהיה מיידית עד 7 ימים".*

ממצאי הביקורת:

8.7.6. **ב- 178 מקרים (כ- 30% מהמקרים) לא צוין שם הפקח או הגורם המתלונן.**

8.7.7. **ב- 37 מקרים (כ- 6% מהמקרים) לא צוינה תחנת ההסגר.**

8.7.8. **ב- 23 מקרים (כ- 4% מהמקרים) לא צוין תאריך היציאה מההסגר.**

8.7.9. **ב- 16 מקרים (כ- 3% מהמקרים) לא צוין מספר התא.**

8.7.10. בסיור שערכה הביקורת במתקן ההסגר נמצא, כי בכניסה לכל כלוב קיים כרטיס ובו פרטי הכלב/ה הנמצאים בו, כולל תאריך הכניסה להסגר וסיבת ההסגר.

8.7.11. מהביקורת עולה כי בעלים המגיע לשחרר את כלבו מתחנת ההסגר אינו נדרש לחתום על טופס שחרור ייעודי המאשר כי קיבל את כלבו וכי הוא מודע לעצם ההסגר, סיבת ההסגר וההתחייבות שלו לפעול למניעת הליקוי בעתיד.

תגובת מנהל השירות הווטרינרי: *"הבעלים מקבל קבלה על תשלום ההסגר וקנס. אין צורך בתוספת ניירת . בטופס הרישיון מופיעים הכללים בחוק המתייחסים להחזקת הכלב כולל חובת חיסון ואיסור על כלב לשוטט ברבים שאינו קשור ברצועה."*

המלצות הביקורת

8.7.12. במידה והכלב לא מחוסן יש לחסנו ולגבות מבעליו את התשלום עבור החיסון.

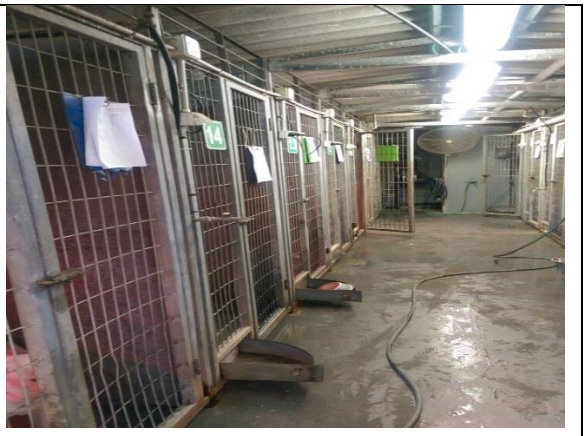
8.7.13. יש להקפיד למלא את פרטי ההסגר המלאים במערכת הממוחשבת.

תגובת מנהל השירות הווטרינרי: *"ההמלצות מבוצעות בהתאם. יוגדרו כללים ויעלו לאישור הנהלת העיר."*

8.8. <u>המצב הפיזי של תחנת ההסגר</u>

מבנה מתקן ההסגר הינו מתקן ישן הפועל ללא רישיון. להלן תמונות המתארות את מצב התחזוקה של מתקן ההסגר:





8.8.1. **הביקורת התרשמה כי מתקן ההסגר הינו במבנה ישן בו מאוכלסים שני כלבים בתא (עם הפרדה פנימית ביניהם), ברמת תחזוקה ירודה מאד, שביל המעבר בין התאים צר, הצפיפות גדולה והמקום פועל ללא רישיון עסק.**

8.8.2. מנהל השירות הווטרינרי מסר, כי המחלקה בוחנת מזה זמן מה הקמת מתקן חדש במקום הנוכחי, שיהיה בסטנדרטים מתקדמים וחדישים. עד למועד הביקורת, בחודש דצמבר 2016, התקבלו הצעות מחיר מאדריכלים לתכנון המקום החדש.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.8.3. מומלץ לפעול בהקדם להקמת המתקן החדש ולוודא כי המתקן החדש יעמוד בדרישות הרישוי ויקבל רישיון עסק כנדרש.

<u>תגובת מנהל השירות הווטרינרי</u>: *"נמצא בתהליך ביצוע."*

9. טיפול בתלונות על בעלי חיים

כחלק מהפעילות, השירות הווטרינרי אחראי על טיפול והשגחה על בעלי החיים השונים המוחזקים על ידי התושבים בתחומי העיר. המחלקה דואגת ומבטיחה את בידודם של בעלי חיים חולים בתחנת ההסגר ומטפלת בהם, עד למציאת פתרון.
כמו כן השירות מטפל במטרד של חתולים, כלבים ובעלי חיים אחרים וכן בחילוץ והצלה של בעלי חיים.

במהלך השנה מתקבלות תלונות רבות בנוגע להטרדות בעלי חיים ובעלי חיים פצועים/במצוקה, הן באמצעות פניות למוקד העירוני, הן פניות ישירות למחלקה והן מפעולות יזומות של פקחי המחלקה. המחלקה דואגת להעבירם למכלאה ולהבטיח הטיפול בהם ואחזקתם עד לאיתור בעליהם ו/או אימוצם ע"י אזרחים ו/או החזרתם לרחוב ו/או הרדמתם.

9.1.1.**להלן נתוני הטיפולים בשירות לשנים 2016-2015:**

סוג הטיפול	כלבים		חתולים		אחר	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
בעלי חיים משוטטים שהוסגרו	163	138			31	23
הוסגרו לתצפית כלבת עקב נשיכות	49	44	6	7		

9.1.2.להלן ריכוז הפניות שהתקבלו, לתקופה שבין החודשים ספטמבר- נובמבר 2016

(3 חודשים בלבד).

תלונות שהתקבלו בחודש 9/16	תלונות שהתקבלו בחודש 10/16	תלונות שהתקבלו בחודש 11/16
33 שוטטות כלבים	33 שוטטות כלבים	55 שוטטות כלבים
1 כלב מאיים בכניסה / סביבה	2החזקת כלב מאיים	3 כלב מאיים בכניסה / סביבה
1החזקת כלב מאיים	4 כלב שאבד	1 החזקת כלב מאיים
3 כלב שאבד	5 כלב שנשך	2 כלב שאבד
4 כלב שנשך	3 המלטות	1 כלב שנשך
3 חתול ששרט	11 חתול פצוע מתאונה	1 חתול ששרט
5 המלטות	9 חתול לכוד	2 המלטות
13 חתול פצוע מתאונה	40 בקשות עיקורים	19 חתול פצוע מתאונה
12 חתול לכוד	24 חתול חולה	15 חתול לכוד
49 בקשות עיקורים	9 התעללות בבעלי חיים	71 בקשות עיקורים
25 חתול חולה	2 מטרד מתרנגולים	43 חתול חולה
15 התעללות בבעלי חיים	45 שונות	7 התעללות בבעלי חיים

תלונות שהתקבלו בחודש 9/16	תלונות שהתקבלו בחודש 10/16	תלונות שהתקבלו בחודש 11/16
1 חתול מאיים בכניסה לבית	11 ציפור פצועה	2 חתול מאיים בכניסה לבית
1 מטרד מתרנגולים	1 תלונה על עסק המוכר מוצרים מן החי	10 מטרד מתרנגולים
1 כלב פצוע מתאונה		91 שונות
52 שונות		12 ציפור פצועה
16 ציפור פצועה		1 המלטת חתולים בתקרה
1 חתול מאיים הנמצא בסביבה		
2 סוס / חמור משוטט		

9.1.3. **<u>להלן דירוג סה"כ פניות ציבור מובילות לשנת 2015 לפי נושאים</u>:**

דירוג פניות מובילות

אגף	מחלקה	נושא	כמות
אגף שפ"ע	וטרינריה	עיקור וסירוס חתולים	418
אגף שפ"ע	וטרינריה	שונות - מחלקה וטרינרית	398
אגף שפ"ע	וטרינריה	שוטטות כלבים - ללא בעלים	396
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול חולה	324
אגף שפ"ע	וטרינריה	ציפור פצועה	163
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול פצוע מתאונה	159
אגף שפ"ע	וטרינריה	התעללות בבעלי חיים	130
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול לכוד	128
אגף שפ"ע	וטרינריה	המלטה - חתולים	63
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב שנשך	62
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב שאבד/ נמצא	29
אגף שפ"ע	וטרינריה	המלטת חתולים לכודים בתקרה/מקלט וכו'	29
אגף שפ"ע	וטרינריה	מטרד מתרנגולים	27
אגף שפ"ע	וטרינריה	סוס/חמור משוטט	26
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב מאיים בכניסה/סביבת בית	25
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב פצוע מתאונה	25
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול מאיים בכניסה לבית	19
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול ששרט / נשך	18
אגף שפ"ע	וטרינריה	החזקת כלב מאיים	16
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול מאיים הנמצא בסביבה	9
אגף הביטחון והאכיפה	פיקוח עירוני	שוטטות כלבים עם בעלים	1
אגף שפ"ע	שרותי ניקיון	חצרות	1
גופים חיצוניים	גופים חיצוניים	שונות - גופים חיצוניים	1
סה"כ			2467

9.1.4.**<u>להלן דירוג פניות הציבור מובילות לשנת 2016 לפי נושאים</u>:**

דירוג פניות מובילות

אגף	מחלקה	נושא	כמות
אגף שפ"ע	וטרינריה	שונות - מחלקה וטרינרית	632
אגף שפ"ע	וטרינריה	עיקור וסירוס חתולים	537
אגף שפ"ע	וטרינריה	שוטטות כלבים - ללא בעלים	427
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול חולה	399
אגף שפ"ע	וטרינריה	ציפור פצועה	231
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול פצוע מתאונה	207
אגף שפ"ע	וטרינריה	התעללות בבעלי חיים	139
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול לכוד	133
אגף שפ"ע	וטרינריה	המלטה - חתולים	65
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב שנשך	51
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב שאבד/ נמצא	44
אגף שפ"ע	וטרינריה	מטרד מתרנגולים	39
אגף שפ"ע	וטרינריה	סוס/חמור משוטט	30
אגף שפ"ע	וטרינריה	המלטת חתולים לכודים בתקרה/מקלט וכו'	30
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב פצוע מתאונה	26
אגף שפ"ע	וטרינריה	כלב מאויים בכניסה/סביבת בית	24
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול מאויים בכניסה לבית	18
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול ששרט / נשך	17
אגף שפ"ע	וטרינריה	החזקת כלב מאויים	16
אגף שפ"ע	וטרינריה	חתול מאויים הנמצא בסביבה	11
אגף שפ"ע	שרותי ניקיון	פינוי פגרים	3
אגף שפ"ע	וטרינריה	תלונה על עסק המוכר מוצרים מן החי	2
סה"כ			3081

מעיון בנתוני מדגם התלונות במערכת המידע וסטטוס הטיפול והמעקב, הביקורת התרשמה כי מתקיים מעקב אחרי התלונות, מבוצע טיפול על ידי עובדי המחלקה והטיפול מתועד במערכת הממוחשבת - **תקין.**

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא השירות הווטרינרי

1. **סעיף 5.2.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן.

2. **סעיף 5.3.3**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר ומרגע כניסת חוק המזון לתוקף אין יותר בדיקות משנה בכל העיר. החוק קובע מעבר לתחנות אזוריות וביטול הבדיקות תוך 4 שנים.

3. **סעיף 5.5.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנוהל יעודכן.

4. **סעיף 5.6.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. בוצעה תוכנית על פי המלצת הביקורת.

5. **סעיף 6.5.6 – 6.5.7**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, ומעדכן כי חוק הבריאות החדש מורה על העברת הבדיקות לשווקים. כבר היום הבדיקות עוברות לנקודות אזוריות ובתום תקופת המעבר בת 4 שנים הן יבוצעו בשווקים בלבד. בתקופה זו כל המשווקים יחויבו ברישיון יצרן של משרד הבריאות / חקלאות ותוקם מערכת ממוחשבת שתאפשר לווטרינר העירוני לשלוט על חלוקת המוצרים בעיר.

6. **סעיף 7.2.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבצעים אותה על פי ההמלצה.

7. **סעיף 7.2.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הדגש מושם על עסקים בהם אנחנו גורמי רישוי ובהם מוכרים בשר ודגים מצוננים והרגישות בהם מתוארת כגבוהה יותר. כמות הביקורת תלוי בכמות הרופאים המבצעים ביקורות בעסקים.

8. **סעיף 7.2.10**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר וההמלצה היא באחריות מח' קידום עסקים.

9. **סעיף 7.2.11**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר וההמלצה היא באחריות מח' קידום עסקים.

10. **סעיף 7.2.12**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר וההמלצה היא באחריות מח' קידום עסקים.

11. **סעיף 7.3.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. קנסות על סמך חוק הפיקוח על בשר ומוצרי ניתנים החל מחודש מרץ 2015. הענישה המשמעותית היא פסילת הבשר והשמדתו ולאו דווקא הקנסות.

12. **<u>סעיף 7.5.8 – 7.5.9</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תדירות הבדיקות בעסקים מוזנת לתוכנת סורין שמוציאה תזכורות לפני מועד ביצוע הביקורת. בנוסף, מופק מהמערכת דו"ח שהוא למעשה תוכנית עבודה. יחד עם זאת, הוכנה גם תוכנית עבודה.

13. **<u>סעיף 7.6.7 – 7.6.9</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מציין כי קיים פיילוט של משרד הבריאות לגבי טופס אחיד לביקורת.

14. **<u>סעיף 7.6.12</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בארץ לא בודקים הובלת ביצים על ידי הווטרינר. כן מתבצעות פעולות עם פקחי מועצת הלול.

15. **<u>סעיף 8.3.2.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבצעים אותה.

16. **<u>סעיף 8.4.1</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי בעבר נשלחו מכתבים וכיום משתמשים באפשרות של משלוח SMS שהתברר כיעיל יותר.

17. **<u>סעיף 8.5.6</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומעדכן כי המטרה היא העלאת אחוז הכלבים המחוסנים.

18. **<u>סעיף 8.7.12 – 8.7.13</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ומבצעים אותה בהתאם להמלצה.

19. **<u>סעיף 8.8.3</u>**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והנושא נמצא בתהליך ביצוע.

רכישות טובין – אגף הרכש

רכישות טובין - אגף הרכש

1. מבוא

תהליך הרכש ברשויות המקומיות מתמקד בביצוע רכישות טובין ושירותים **אשר אינם מבוצעים באמצעות מכרזים פומביים**. נכון לחודש דצמבר 2016, התקשרויות אשר סכומם נמוך מ-142,300₪ פטורות ממכרז זוטא[1]. רכישות והתקשרויות מעל לסכום הנ"ל, אשר חלה לגביהן חובת מכרז זוטא או מכרז פומבי, מאושרות על ידי ועדת המכרזים ולכן אינן טעונות אישור ועדת רכש או מנהל רכש ואספקה.

הנחיות ניהול הרכש, לרבות ניהול מחסנים וניהול טובין, כלולים ב- "תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח –1998" (להלן "**תקנות הרכש**"). מאחר ועל פי תקנות הרכש, ביצוע רכישה ברשות המקומית טעון אישור ועדת הרכש או מנהל הרכש, **כל הרכישות** אמורות להתנהל באמצעות מנהל הרכש והאספקה ובאישור ועדת רכש ובלאי.
יחידת הרכש ברשויות המקומיות נועדה להעניק שירותי רכש לכל מחלקות ואגפי העירייה הכוללים: רכש טובין, רכש טובין מתכלים, מצאי (אינוונטר), ורכש שירותים. גם בגופים אחרים, לרבות גופים ממשלתיים, אין הבחנה בין רכש טובין לרכש שירותים הכלולים בשירותי הרכש, ראה לדוגמא סעיף 1.1 של הוראת תכ"מ 7.13.0.1 של החשב הכללי מ- 01/08/2008 המגדיר הזמנת רכש – "הזמנת רכש הינה מסמך התקשרות עם ספק **לרכישת טובין/שירותים**". ריכוז נושא הרכש בידי גורם אחד בעירייה, פרט להיותו מחויב על פי תקנות הרכש, נועד גם לחסוך בעלויות ולהפקיד את נושא הרכש בידי גורם מקצועי, המתמחה בקשר עם הספקים.

בשנת 2009 נערכה ביקורת על פעילות מחלקת הרכש (כשמה דאז) ובין היתר כתב מבקר העירייה: "מטעמים היסטוריים, חלק מהרכישות אינן מתבצעות באמצעות מחלקת רכש אלא באמצעות מחלקות החינוך, המשק, התברואה, ההנדסה, המחשוב והרכב. ייתכן וקיימות מחלקות נוספות אשר רוכשות מוצרים בנפרד, שעובדי מחלקת הרכש אינם מודעים אליהם, כיוון שהליכי רכש אלו אינם באחריותם". מהביקורת הנוכחית עולה כי המצב המתואר **תוקן**. בחודש ספטמבר 2014, החלה פעילותו של אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות (להלן "**האגף**") והחל תהליך של העברת האחריות של ביצוע הרכש העירוני לאגף. אגף הרכש החדש שהוקם, מטפל **ברכש הטובין וברכש שירותים מעל 142,300 ₪ הדורשים מכרז, ואינו מטפל ברכש שירותים עד 142,300 ש"ח (שאינם דורשים מכרז)**. בנוסף, מטפל אגף הרכש החדש בנושאי לוגיסטיקה, מכרזים, חוזים, התקשרויות וביטוח.

ביקורת זו באגף הרכש התמקדה בנושא רכש הטובין בלבד הפטור ממכרז זוטא (כאמור, רכישה אשר סכומה נמוך מ – 142,300 ₪).

הביקורת מציינת כי בעקבות פסקי דין שניתנו ודוח מבקר המדינה לשנת 2013, אשר עמד על נושא התקשרויות לביצוע עבודות מקצועיות ברשויות המקומיות הפטורות מחובת מכרז בהתאם לסעיף 3(8) לתקנות המכרזים - הקובע פטור ממכרז להתקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע

[1] מכרז זוטא - משלוח הודעה למאגר ספקים המצויים בדואר רשום עם אישור מסירה, או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העירייה או מי שהוא הסמיך לעניין זה.

ומומחיות מיוחדים. כפי שהובהר לביקורת, העירייה החלה להיערך למיסוד ההתקשרויות עם יועצים, הכולל נוהל יועצים, וועדת יועצים בראשות המנכ"ל.

1.1. רכישות הטובין בעירייה שאין מקורן בהליך מכרז זוטא / פומבי[2] מבוצעות במימון התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל, כאשר טרם ביצוע הרכישה מתקבלות הצעות מחיר שלאחריהן מופקת הזמנה.

1.2. <u>להלן נתוני הזמנות הטובין שבוצעו באגף בשנת 2016</u>:

מניתוח קבצי הזמנות הרכש של האגף עולה, כי היקף הזמנות הטובין לשנת 2016 אשר בוצעו על ידי האגף הסתכם ב- 16,227 אלפי ₪. האגף טיפל ב- 3,866 הזמנות, מתוכן 252 הזמנות אושרו באמצעות ועדת קניות (בסכום הגבוה מ-10,000 ₪ להזמנה) והיתר בהליך רגיל.
הזמנות העירייה (טובין ושירותים) הסתכמו ב- 242,840 אלפי ₪ ומנו 9,576 הזמנות.

1.3. להלן נתוני הזמנות רכש לשנים 2014 - 2016 מתוך סך כל הזמנות העירייה:

	שנת 2014	שנת 2015	שנת 2016
	(באלפי ₪)	(באלפי ₪)	(באלפי ₪)
סה"כ הזמנות בעירייה הרשומות במערכת האוטומציה (לרבות שירותים ולמעט רכש מתב"רים באישור מנכ"ל)	85,668	115,306	242,840
הזמנות שבוצעו ע"י האגף (טובין בלבד)	8,127	8,752	16,227
שיעור הזמנות אגף הרכש מסך כל הזמנות העירייה	9.49%	7.59%	6.68%

2. מטרות הביקורת

- בחינת ההיבט החוקי – תקנות העיריות והוראות משרד הפנים.
- בחינת נהלי הרכש.
- בחינת היקף הרכש המבוצע ע"י האגף.
- בחינת קיום הצעות מחיר להזמנות טובין.
- סקירת פעילותה של ועדת הרכש.
- בחינת קיום מאגר ספקים לקבלת הצעות מחיר.
- מעקב תיקון ליקויים ויישום המלצות שהובאו בדוח מבקר העירייה לשנת 2009.

[2] ראה סעיף 7.1 לדוח זה

3. רקע חוקי

הרכש בעירייה כפוף בפעילותו לחוקים ותקנות כדלהלן:

- תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח 1998.
- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987.
- הנחיות משרד הפנים מנהל השלטון המקומי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות .

4. מתודולוגית הבדיקה

- פגישות עם מנהלת אגף הרכש, הלוגיסטיקה והתקשרויות (להלן "**מנהלת האגף**") וסגנה.
- פגישות עם עובדי אגף הרכש.
- בדיקות מדגמיות של הצעות מחיר.
- בדיקות מדגמיות של הערכות ספקים.
- בדיקה מדגמית של פרוטוקולי ועדת רכש.
- ניתוח קבצי מחלקת הרכש ועיבוד נתונים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת מנהלת האגף שולבה בסעיפי הדוח השונים.
הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

5. ממצאים עיקריים:

5.1. מעיון בנוהל עולה כי הנוהל אינו מפרט באילו מקרים יש לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום הדרישה הכולל ובאילו מקרים יש לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום כל שורת פריט בנפרד (סעיף 7.2.4).

5.2. הביקורת בחנה את קובץ הזמנות השירותים שמתבצעות על ידי האגפים על מנת לאתר רכישות טובין שהתבצעו כרכישות שירותים, ומצאה כי ישנם מקרים בהם התבצעה רכישת טובין באמצעות קוד 9999999 וזאת בניגוד להוראה כי רכישות הטובין יש שיתבצעו באמצעות אגף הרכש בלבד (סעיף 7.2.7).

5.3. מהביקורת עולה כי אין חובה להזין במערכת את הצעות המחיר שהתקבלו וניתן להמשיך בתהליך הפקת ההזמנה גם אם הוזנה הצעת מחיר יחידה (סעיף 7.6.1).

5.4. מהביקורת עולה כי ועדת הרכש בעירייה לא כוללת נציג מתחום הייעוץ המשפטי, בניגוד להמלצת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 בנושא הרכב ועדת הרכש (סעיף 7.7.1).

5.5. ועדת הרכש נדרשת להחליט ולאשר רכישות כאשר לרוב מוצגת לפניה רק הצעת המחיר הזולה ביותר אשר התקבלה בעניין, ללא שאר ההצעות שהתקבלו (סעיף 7.7.4).

5.6. מבדיקת הפרוטוקולים של ועדות הרכש עולה כי, הפרוטוקולים הינם פלטי מחשב אשר אינם כוללים את מלוא הפרטים הנדרשים כגון: שמות הנוכחים, פרטים מלאים של הליך קבלת ההחלטות, שמות המתנגדים ועוד (סעיף 7.7.7).

5.7. מהביקורת עולה כי 3 מבין 5 הוועדות (המהוות 60%) אשר אושרו בחודשים נובמבר - דצמבר 2016 אושרו בהליך מקוצר באמצעות מנהלת אגף הרכש ומנכ"ל העירייה (סעיף 7.7.10).

5.8. נמצא כי ל- 5 מתוך 6 הספקים אשר קיבלו ציון הערכה נמוך מ- 80 בוצעו רכישות בשנה העוקבת (סעיף 7.9.1.3).

6. להלן הממצאים העיקריים שהועלו בדוח המבקר לשנת 2009 ומעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת:

מס'	הממצא	תוקן/לא	הערה/פרטים על התיקון
1.	מנהלת המחלקה – "מנהלת הלוגיסטיקה הביטוח והבריאות" לא נבחרה במכרז.	תוקן	נערך מכרז.
2.	על אף שמדובר במחלקה, מנהלת הרכש אחראית על 3 תחומים שונים : רכש, ביטוח ובריאות.	תוקן	במסגרת הקמת האגף.
3.	רכישות הטובין מבוצעות על ידי מספר מחלקות בעירייה.	תוקן	רכש הטובין מבוצע על ידי אגף הרכש בלבד, ובנוסף מבוקר כי יתר מחלקות העירייה אינן מבצעות רכש טובין.
4.	במחלקת הרכש אין תחזית/תכנית רכש שנתית או רבעונית, אשר נערכת בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה.	תוקן	הוכנה תכנית רכש שנתית לשנת 2017.
5.	ניתן לבצע מחיקות של נתונים, ללא תיעוד!	תוקן	
6.	בקטלוג הפריטים המצוי במערכת "מפנה" קיימת מגבלה על מספר התווים בהם ניתן לצפות בשדה תיאור הפריט. כלומר מרבית המשתמשים אינם יכולים לצפות בתיאור מפורט של הפריט, וכתוצאה מכך חלות טעויות בדרישות הפריטים.	תוקן	
7.	גם לקניין ולעובד מחלקה הנוסף יש הרשאה של "קריאה ועדכון", דהיינו הרשאה לשינוי הקטלוג.	תוקן	יש מקטלג ראשי אחראי על הנושא , עוזר מקטלג מסייע בנושא. ניתן לראות במערכת מי ביצע את השינוי.
8.	קיימים אלפי מק"טים שאינם פעילים ואינם נמחקים.	תוקן	אחת לשנה, לכל הפחות, מבוצע טיוב.
9.	בקשה להקמת פריט חדש נערכת עפ"י פניה טלפונית או בפקס ולא באמצעות בקשה בכתב, או באופן ממוכן.	תוקן	טופס בקשה לפתיחת מק"ט מוגש בכתב או במייל והבקשות מתויקות.
10.	בקטלוג הפריטים, קיימים פריטים אשר תיאור הפריט זהה אך מספר הפריט שונה, עובדה המעידה כי מדובר בפריט שונה. יש להציג בקטלוג תיאור מלא של הפריטים.	תוקן	ההנחיות בנושא ברורות.
11.	על הקניינים להתייחס כבר בשלב הראשוני של ההזמנה רק לסעיפים תקציביים רלוונטיים, לרבות תקציב של המחלקה המזמינה, אשר יאפשרו לבסוף לקיים את הרכש.	תוקן	אישור תקציבי ניתן ע"י גזברות העירייה לאחר בדיקת הסעיפים התקציביים הרלוונטים על ידי הרכש.
12.	ראוי שקטלוג הספקים יהיה מחולק לאינדקס נושאים אף במערכת הממוחשבת. כך יתייעל הליך	תוקן	קיים קטלוג לספקים לפי נושאים.

	חיפוש הספקים וניתן יהיה לערוך בקרה על הרשימה.		
13.	חלק מקטלוג הספקים ערוך ידנית בעפרון ולכן קיימת אפשרות למחיקת ספקים מהספר ללא כל בקרה.	תוקן	שימוש במערכת אוטומציה.
14.	הכנסת ספק למאגר הספקים מבוצעת ללא בדיקה מקדימה של איכות הספק ובניגוד לנוהל הקובע כי מנהל לוגיסטיקה יחד עם הגזבר או בא כוחו מוסמכים להוסיף ספק למאגר הספקים המוכרים.	תוקן	ראה נוהל רכש.
15.	בחירת הספקים המוזמנים להציע הצעות מחיר מרוכזת בידי הקניין, אשר אף מחליט באיזה ספק לבחור כזוכה, ואין תהליך של רוטציה בבחירת הספקים.	תוקן	נשלחת הצעה לכל הספקים המקוטלגים תחת הנושא.
16.	נמצאו ספקים בעלי הערכה נמוכה או בעלי הערות בשנת 2007 אשר נרכשו מהם פריטים גם בשנת 2008.	תוקן	מדובר בפסילת ספק, חריג ביותר.

7. פירוט הממצאים

7.1. **<u>ההיבט החוקי</u>**

האגף כפוף בפעילותו לחוקים ולתקנות כדלהלן:

1. תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח 1987[3]:

פיצול חוזים:

סעיף 5 - עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד.

מכרז זוטא:

"סעיף 8(א) - העירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 142,300 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 695,300 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא)."

"סעיף 8(ד) - הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים הכלולים ברשימה, תיעשה על ידי משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה, או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העירייה או מי שהוא הסמיך לעניין זה, לפי הפירוט להלן:

(1) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 142,300 שקלים חדשים אולם אינו עולה על 347,700 שקלים חדשים - לארבעה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה;

(2) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 347,700 שקלים חדשים אולם אינו עולה על 695,300 שקלים חדשים - לששה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה."

2. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח 1998 (להלן "תקנות הרכש")

[3] הסכומים מעודכנים לינואר 2015.

רכישת טובין:

"סעיף 2 -עירייה תסדיר את רכישותיה, תנהל את מחסניה ואת הטובין שלה בהתאם לתקנות אלה."

מינויים:

"סעיף 5 -מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי."

תכנון צריכה תקופתי:

"סעיף 6 -מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה."

אישורי ועדת רכש:

"סעיף 8 -לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין."

"סעיף 9 -(א) על אף האמור בתקנות 7 ו- 8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- 1987 (להלן - תקנות המכרזים), ובהתאם לתקציב המאושר.

(ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה, סכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים; לא אישרה הוועדה סכום כאמור, יחולו הוראות תקנה 8.

(ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בתקנת משנה (ב), על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה.

(ד)מנהל רכש ואספקה ידיווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בתקנות משנה (א) ו-(ב), לפי דרישתה."

7.2. <u>נהלים</u>

ב- 27.11.2016 עודכן תהליך רכש טובין לנוהל אשר פורסם ב- 11/05/2015: "נוהל רכש טובין, הערכת ספקים ובקרת אספקות בעיריית רמת גן" (להלן "הנוהל"). נוהל זה החליף נוהל קודם מ- 11/06/2008. להלן התייחסות למספר סעיפים בנוהל:

7.2.1. "סעיף 3.5.3 הקניין פונה אל כל הספקים הרלוונטיים המסוגלים לתת מענה לאופי הדרישה, כאשר מינימום הפניות הנדרש הוא על פי הטבלה הבאה:

עלות הדרישה (ללא מע"מ)	מספר הצעות מחיר (מינימלי)
הזמנה עד 1,000 ₪	1
1,000 ₪ עד 10,000 ₪	2
10,000 ₪ עד 50,000 ₪	3
50,000 ₪ עד סכום מכרז זוטא	4

7.2.2. "סעיף 3.5.4 – במקרים דחופים בהם לא ניתן להמתין עד לקבלת הצעות מחיר לפי הטבלה שבסעיף 3.5.3, יינתן אישור מיוחד בכתב (מייל), על ידי מנהלת האגף ויתועד נימוק לחריגה."

7.2.3. "סעיף 3.5.15 – מנהלת האגף תבדוק את הבקשה ובמידה והפריטים נמצאים במלאי ו/או על פי גודל ההזמנה, תשלח הוראה למחסן לנפק את הפריטים לדורש הבקשה (סטטוס 45) ו/או לסטטוס 70 ליצירת הזמנה."

7.2.4. מעיון בנוהל עולה כי, הנוהל אינו מפרט באילו מקרים יש לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום הדרישה הכולל ובאילו מקרים יש לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום כל שורת פריט בנפרד. לדברי מנהלת האגף, לעיתים קבלת הצעות מחיר מתבצעת בהתאם לסכום כל שורת פריט בנפרד, ולעיתים בהתאם לסך כל ההזמנה. הביקורת מעירה כי כאשר קבלת הצעות המחיר מתבצעת לכל שורת פריט בנפרד קיים חשש לפיצול הזמנות בניגוד לנאמר בסעיף 5 לתקנות העיריות (מכרזים), כלומר ביצוע הזמנות מאותו ספק ללא קבלת הצעות מחיר.

<u>המלצת הביקורת</u>:

7.2.5. מומלץ לעגן בנוהל באילו מקרים ניתן לקבל הצעת מחיר בהתאם לסכום כל שורת פריט ובאילו מקרים יש להתייחס לסכום הכולל של ההזמנה.

7.2.6. הביקורת בחנה האם במהלך שנת 2016 נפתחו הזמנות טובין ע"י מנהלת האגף אשר גם אושרו על ידה, ומצאה כי במהלך שנת 2016 לא נפתחו הזמנות כלל ע"י מנהלת האגף – **תקין**.

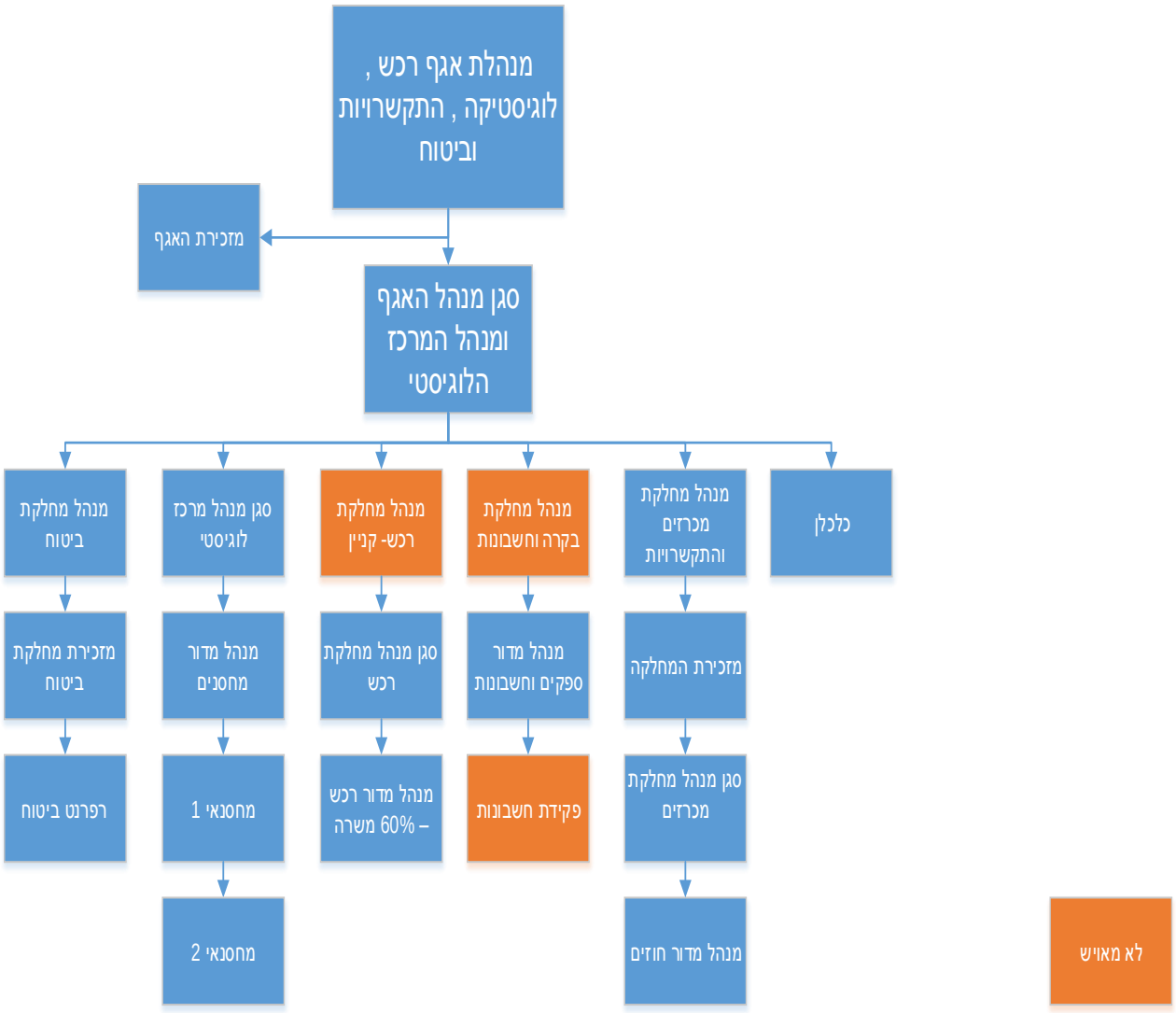
7.2.7. הביקורת בחנה את קובץ הזמנות השירותים שמתבצעות על ידי האגפים על מנת לבחון האם התבצעו רכישות טובין שלא דרך האגף וסווגו כהזמנות שירותים, ומצאה כי ישנם מקרים בהם מתבצעת רכישת טובין באמצעות קוד *9999999*, זאת בניגוד להוראה כי רכישות הטובין יש שיתבצעו באמצעות אגף הרכש בלבד. להלן מספר דוגמאות:

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	ספק	שם פריט	ערך הזמנה כולל בש"ח	יחידה מזמינה	הערת מנהלת האגף
68997	14/6/16	6500000000	כיבוד	11,312	קשרי קהילה	המדובר ברכש אשר מקורו במכרז. המשתמש לא ביצע קישור לחוזה ההתקשרות ולכן הופקה הזמנה עם פריט מסוג *99999*
68470	18/5/16	6500000000	150 חולצות בצבע לבן + לוגו עיריית ר"ג לסימולטור	2,465	לשכת מנכ"ל	הרכש היה אמור להיות באמצעות אגף הרכש בלבד
67865	11/4/16	6500000000	כיבוד	5,000	לשכת מנכ"ל	המשתמש לא ביצע קישור לחוזה ההתקשרות ולכן הופקה הזמנה עם פריט מסוג *99999*
67812	06/4/16	6500000000	כיבוד	87,000	משאבי אנוש	המשתמש לא ביצע קישור לחוזה ההתקשרות ולכן הופקה הזמנה עם פריט מסוג *99999*
67117	02/3/16	6500000000	בקבוקי מים ליום המעשים הטובים	1,011	חינוך - אגף הלוגיסטיקה	הרכש היה אמור להיות באמצעות אגף הרכש בלבד
66835	16/2/16	6500000000	2 סטנדים + 4 קנים	994	חינוך- הנהלה	הרכש היה אמור להיות באמצעות אגף הרכש בלבד

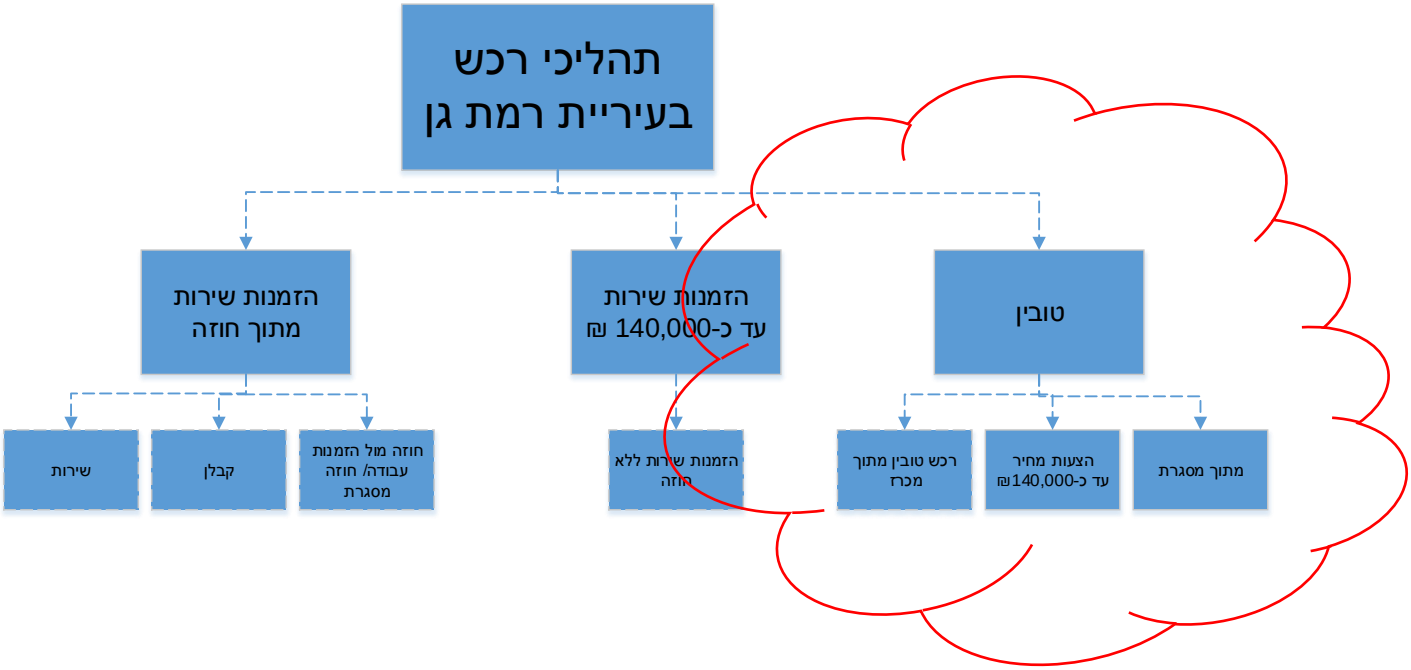
<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה כי</u>: *"הדרכות המשתמשים בנוגע לרכש הטובין בוצעו ביולי 2016. לפיכך, לאחר מועד זה, לא בוצע רכש טובין שלא דרך האגף".*

7.3. <u>המבנה הארגוני של האגף</u>

7.3.1. להלן תרשים המבנה הארגוני הנוכחי של האגף נכון לחודש מרץ 2017 :



יצויין כי נכון לחודש מרץ2017 , שלוש משרות אינן מאויישות ואינן מתוקצבות במסגרת תקציב העירייה לשנת 2017.



<u>הביקורת בוצעה על הליך רכש טובין בלבד מתוך כלל פעילויות האגף</u>

7.3.2. <u>רקע</u>

סעיף 2 של תקנות הרכש קובע, כי הסדרת רכישת טובין וניהול מחסני העירייה יהיו בהתאם לתקנות הרכש. סעיף 8 של תקנות הרכש קובע, כי רכישות הטובין יבוצעו, בכפוף לכל דין, באישור ועדת רכש ובלאי באמצעות מנהל רכש.

כאמור, בעבר לא היה גורם בעירייה אשר ריכז את נושא הרכש, והרכש בוצע גם באמצעות מחלקות העירייה השונות. אגף רכש לוגיסטיקה והתקשרויות (להלן "האגף") הוקם בספטמבר 2014 כחלק משינוי ארגוני בעירייה. האגף המשיך למעשה את פעילות מחלקת הלוגיסטיקה, הביטוח והבריאות, ועובדיו, לרבות מנהלת המחלקה, אשר הפכה להיות מנהלת האגף, נותרו עובדי האגף. לאגף נוספו תקני מחלקת חוזים והתקשרויות. מחלקת בריאות הועברה לאגף לשירותים חברתיים.

מנהלת האגף הבהירה כי התפקיד אשר הוטל על האגף החדש הינו לרכז את הפעילויות הבאות: רכישות הטובין של יחידות העירייה השונות, כתיבת מכרזים וליווי תהליך המכרז עד להמלצות והחלטות ועדת מכרזים, חוזים והתקשרויות עם ספקים ותביעות ביטוחים. המטרות העיקריות של האגף: ניהול והסדרה של תהליכי הרכש על פי חוק, חסכון ויעילות כלכלית, שליטה ובקרה ותיקון הליקויים הרבים שהובאו בדוח המבקר בשנת 2009.

7.3.3. **<u>הגדרות התפקידים באגף</u>**

<u>תפקידי ההנהלה:</u>

- מנהלת האגף - אחראית האגף על מחלקותיו השונות. חברת ועדת רכש ובלאי.
- סגן מנהלת האגף - מנהל המרכז הלוגיסטי.
- מזכירת המחלקה - מזכירת האגף.

<u>תפקידי רכש:</u>

- מנהל מחלקת רכש - קניין ראשי, המשרה אינה מאויישת ואינת מתוקצבת בשנת 2017.
- סגן מנהל מחלקת רכש - קניין ראשי.
- מנהל מדור רכש - 60% משרה.

<u>תפקידי מכרזים והתקשרויות:</u>

- מנהל מחלקת מכרזים והתקשרויות - כתיבת מכרזים וניהול הליך המכרז לרכישות הטובין והשירות.
- סגן מנהל מחלקה (כלכלן)- אחראי על בדיקה והגשת המלצות לוועדת מכרזים.
- מנהל מדור חוזים.
- מזכירה - מזכירת מחלקת מכרזים ואחראית על נהלי המכרז.

<u>תפקידי ביטוח:</u>

- מנהלת מחלקת ביטוח.
- רפרנט מחלקת ביטוח - מזין תביעות ביטוח למחשב ואחראי על הוראות התשלום ובדיקת חשבונות.
- מזכירת מדור - אחראית על מענה טלפוני וסריקת מסמכים.

<u>תפקידי בקרה וחשבונות</u>

- מנהל מחלקת בקרה וחשבונות - המשרה אינה מאויישת ואינת מתוקצבת בשנת 2017.
- מנהל מדור.
- פקידת חשבונות - המשרה אינה מאויישת ואינת מתוקצבת בשנת 2017.

<u>תפקידי לוגיסטיקה:</u>

- סגן מנהל מרכז לוגיסטי.
- מנהל מדור מחסנים - מנהל מחסן ציוד משרדי וניקיון.
- 2 מחסנאים.

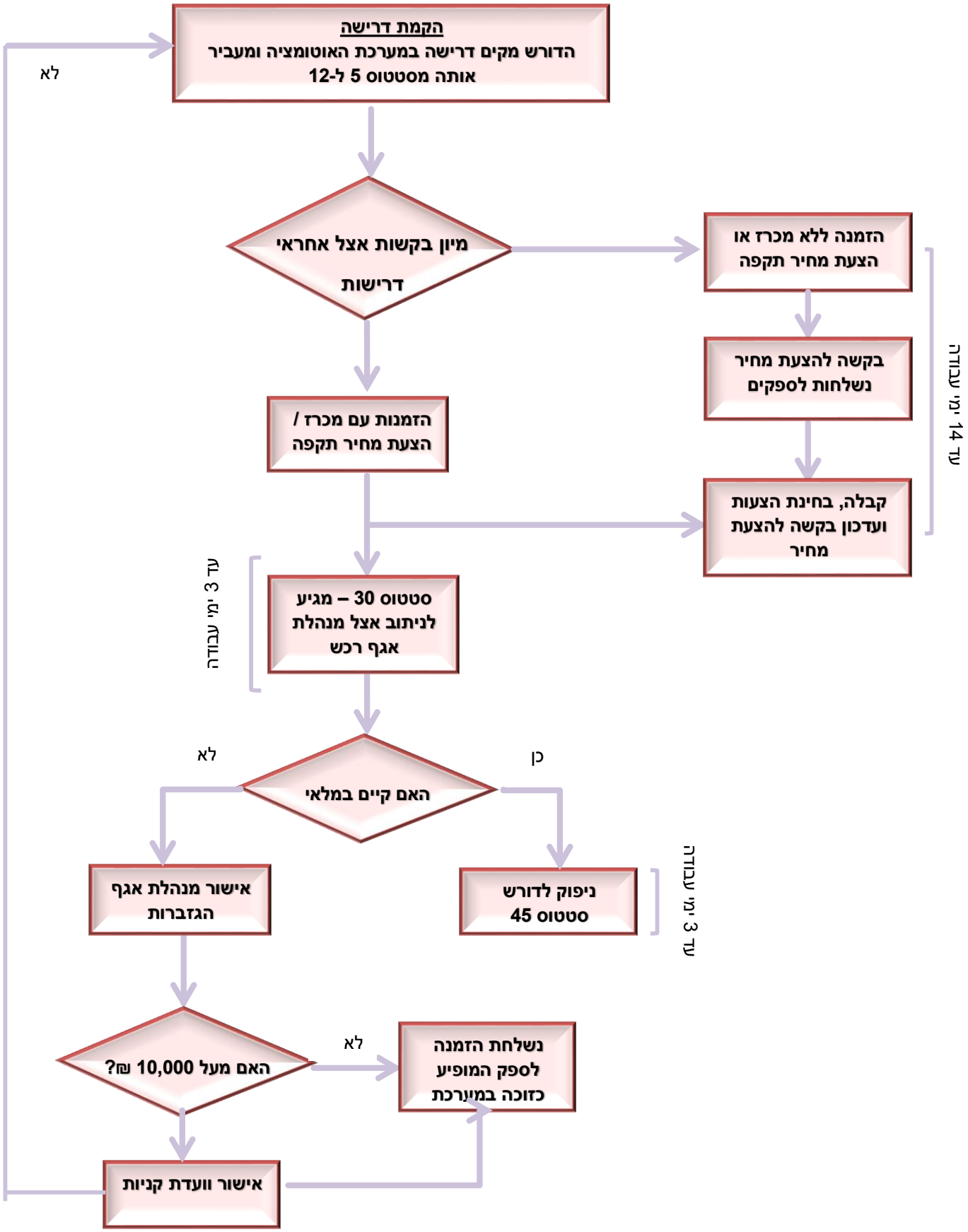
7.3.4. תפקיד "מנהל הרכש" הינו תפקיד סטטוטורי, אשר על פי סעיף 5 לתקנות הרכש מחייב קבלת אישור מועצת העירייה למינוי. לביקורת הוצג אישור ממשאבי אנוש על זכייתה של המנהלת במכרז לתפקיד מנהל האגף ביום ה- 29/9/2014, עם זאת אישור מועצת העיר התקבל ב- 20/4/2016, כשנה וחצי לאחר המינוי.

<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה כי</u>: *"עם הקמת האגף הוחלט על ריכוז רכש הטובין בהתאם לדרישת החוק במסגרת אגף הרכש. אגף הרכש קלט את כל הנושאים המבוזרים אך פועל, נכון לחודש מרץ 2017, בחוסר של 3 תקנים לעומת המבנה הארגוני הנדרש".*

7.4. <u>הליך רכש הטובין</u>

נכון לשנת 2017, הליך רכש טובין מרוכז על ידי אגף הרכש בלבד ואינו מתבצע בערוצים נוספים.

להלן תרשים תהליך רכש טובין כפי שהוא בא לידי ביטוי בנוהל האחרון שפורסם על ידי האגף:



7.5. הצעות מחיר

בעדכון לתהליך רכש טובין שפורסם ב- 27/11/2016 נקבע, כי בקשות טובין שדרישות המחיר בעבורן אינן עולות על סכום של מכרז זוטא, יתבצעו באמצעות קבלת הצעות מחיר על ידי הקניינים. לאחר פניית הקניינים אל הספקים הרלוונטיים והזנת נתוני המחירים שהתקבלו למערכת המחשוב, מערכת האוטומציה מסמנת את ההצעה הזולה ביותר כהצעה הזוכה.
בהתאם לעדכון הנ"ל, מספר הפניות הנדרש לבקשת טובין הינו כדלקמן:

עלות הדרישה לפני מע"מ	מספר הצעות מחיר מינימלי
הזמנה עד 1,000 ₪	1
מ- 1,000 ₪ עד 10,000 ₪	2
מ- 10,000 ₪ עד 50,000 ₪	3
מ- 50,000 ₪ עד סכום מכרז זוטא	4

להלן ריבוד קובץ הזמנות הטובין:

	ממחיר	עד מחיר	2016	
			מספר הרכישות	**סכום הרכישות**
	(₪)	(₪)		אלפי (₪)
1	0	1,000	2,174	803
2	1,000	10,000	1,441	4,305
3	10,000	50,000	181	3,752
4	50,000	555,984	70	7,366
			3,866	16,226

הביקורת דגמה, באופן אקראי, הזמנות טובין בהתאם לריכוז סכומי ההזמנה המפורטים לעיל ובדקה את מספר הצעות המחיר לכל שורת פריט בדרישה.

להלן מדגם הזמנות הטובין שבוצעו על ידי האגף בשנת 2016:

7.5.1. הזמנה מספר 74417 - מדפסת תלת מימד - בסך 11,816 ₪

ההזמנה כוללת שורת פריט אחת בלבד אשר סכומה מעל 10,000 ₪ ומחייב קבלת הצעות מחיר של לא פחות משלושה ספקים שונים. פירוט קבלת הצעות המחיר מלמד כי התקבלו **שתי הצעות מחיר בלבד** ונתקבלה הצעת המחיר הגבוהה יותר. לענין זה צורף נימוק לבחירת ההצעה הגבוהה.
לדברי מנהלת האגף, הקניין שלח בקשות לקבלת שלוש הצעות מחיר אולם רק שני ספקים נענו לבקשה - **תקין.**

הערת הביקורת:

על פי נוהל "תהליך רכש טובין" (מס' 3.02.1) מתאריך ה- 27.11.2016, בפרק המתאר הליך תקין של קבלת הצעות מחיר לרכישת טובין, מתוארים הדברים הבאים:
סעיף 3.5.3 – *"הקניין פונה אל כל הספקים הרלוונטים המסוגלים לתת מענה לאופי הדרישה, כאשר מינימום **הפניות** הנדרש הוא על פי הטבלה הבאה: ... "*

כמו כן, בסעיף 3.5.8 מצוין כי – *"במידה וביום שנקבע להגשת ההצעות המחיר התקבלו מספר הצעות הנמוך ממספר ההצעות המינימלי הנדרש לפי הטבלה בסעיף 3.5.3,* ***<u>יש להמשיך בתהליך הרכש עם המציעים שהגישו</u>***...*"* [ההדגשות לא במקור].

הביקורת מעירה כי הדרישה למינימום **פניות מסוים אינה נותנת מענה ראוי למטרה שלשמה נדרשות הצעות מחיר מלכתחילה**. היינו, **תחרותיות** בין ספקים ויעול מקסימלי של כספי העירייה. בהתאם להוראות החוק בפרק ג', סעיף 9(ג) בדיני העיריות: *"מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בתקנת משנה (ב)* ***על סמך הצעות מחיר שהגישו מספקי הטובין שאליהם פנה...****"*.

לדעת הביקורת, יש מקום לשנות את סעיפי "נוהל רכש טובין" כך שתהיה דרישה למינימום **הצעות** מספקים, ולא מינמום **פניות** אליהם, העלולים להוביל למצב שישנה רק הצעת מחיר אחת. מצב שכאמור חוטא למטרה.

7.5.2. <u>הזמנה מספר 70739 - נעלי בטיחות - בסך 12,489 ₪</u>

ההזמנה כוללת שתי שורות אשר לגבי כל אחת מהן יש לקבל הצעות מחיר של שני ספקים שונים. עם זאת, מדובר בהזמנה מתוך מכרז ועל כן אין צורך בקבלת הצעות מחיר - **תקין**.

7.5.3. <u>הזמנה מספר 72164 - עצי נגריה - בסך 11,971 ₪</u>

ההזמנה כוללת חמש שורות פריט אשר לגבי כל אחת מהן יש לקבל הצעות מחיר משני ספקים שונים. לחלק מפרטי ההזמנה התקבלו שתי הצעות מחיר ולחלק הצעת מחיר אחת - על פי סכום ההזמנה - **לא תקין**.

***<u>מנהלת האגף מסרה כי</u>**: לעיתים קיים לפריט בשורת ההזמנה מחיר תקף מתוך הצעה קודמת ולכן אין מקום לפנייה חוזרת.*

***<u>התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת האגף</u>*:** מעיון בהזמנה עולה כי כלל הפריטים בהזמנה הנם פריטים כמעט זהים ועל כן הביקורת סבורה כי צריך היה לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום ההזמנה הכולל ולא על פי שורת פריט.

7.5.4. <u>הזמנה מספר 74402 - אופניים חשמליים - בסך 18,401 ₪</u>

ההזמנה כוללת שורת פריט אחת בלבד אשר סכומה מעל 10,000 ₪ ומחייבת קבלת הצעות מחיר של לא פחות משלושה ספקים שונים. התקבלו 3 הצעות מחיר כנדרש ונבחרה הצעת המחיר הזולה ביותר - **תקין**.

7.5.5. <u>הזמנה מספר 73356 - מכסים לעגלות - בסך 16,700 ₪</u>

ההזמנה כוללת שלוש שורות פריט אשר סכום כל אחת מהן מחייב קבלת הצעות מחיר של שני ספקים. נמצאה הצעת מחיר בנוגע לפריט אחד מתוך 3, אשר עלותו הנה 6,200 ₪, ולגבי שני הפריטים האחרים מדובר בהזמנה מתוך מכרז.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי המדובר במכסים של כלי אצירה אשר יש לרכשם מספק כלי האצירה אשר עבורו בוצע מכרז ועל כן לא התבקשה הצעה נוספת - **תקין.**

7.5.6. <u>הזמנה מספר 73593 - מכשיר ניקוי - בסך 21,680 ₪</u>

ההזמנה כוללת שורת פריט אחת בלבד אשר סכומה מעל 10,000 ₪ ומחייבת קבלת הצעות מחיר של לא פחות משלושה ספקים שונים. נמצאו 4 הצעות מחיר, עם זאת לא נבחרה ההצעה הזולה ביותר.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי הדגמים נבחנו ונבדקו ע"י אגף שפ"ע, ונפסלו לאחר שנמצאו כלא מתאימים למפרט הנדרש - **תקין**.

7.5.7. <u>הזמנה מספר 68139 - ספסל - בסך 9,230 ₪</u>

ההזמנה כוללת שתי שורות פריט אשר סכום אחת מהן מחייב קבלת 2 הצעות מחיר, וסכום הפריט השני מחייב קבלת הצעת מחיר אחת.

פירוט קבלת הצעות מחיר מלמד כי התקבלו 4 הצעות מחיר - **תקין**.

7.5.8. <u>הזמנה מספר 73892 - מוצרי תברואה - בסך 15,450 ₪</u>

ההזמנה כוללת שתי שורות פריט אשר סכום אחת מהן מחייב קבלת 3 הצעות מחיר, וסכום הפריט השני מחייב קבלת 2 הצעות מחיר.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי "נשלחו בקשות להצעת מחיר ל-3 ספקים, התקבלה הצעת יחיד. הקניין ציין בכתב הערה על כך שביצע שיחות טלפוניות לתזכור הספקים. בנוסף, נכון לחודש דצמבר 2016, בקשות להצעת מחיר נשלחו באופן אוטומטי ממערכת האוטומציה למכשירי הפקס/דואר אלקטרוני של הספקים" - **תקין.**

7.5.9. <u>הזמנה מספר 68642 - שקיות - בסך 13,500 ₪</u>

ההזמנה כוללת שורת פריט אחת בלבד אשר סכומה מעל 10,000 ₪ ומחייבת קבלת הצעות מחיר של לא פחות משלושה ספקים שונים. פירוט קבלת הצעות מחיר מלמד כי התקבלו 3 הצעות מחיר - **תקין.**

<u>המלצות הביקורת:</u>

7.5.10. מומלץ לשנות את הסעיפים 3.5.3 ו- 3.5.8 בנוהל "תהליך רכש טובין", **כך שתהיה דרישה למינימום הצעות מספקים, ולא מינימום פניות אליהם.**

7.5.11. מומלץ לשקול לגרוע את הספקים שלא מגיבים לשליחת הצעות מחיר מרשימת הספקים של העירייה או לכל הפחות להתריע בפניהם על קיום אפשרות גריעה.

7.6. <u>תיעוד ורישום הצעות המחיר</u>

סעיף 9(ג) בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) התשמ"ח 1998 מציין כי הצעות המחיר שהגישו ספקי הטובין שאליהם פנה הקניין יעמדו לרשות ועדת הרכש בכל עת שתדרוש.

מבדיקה שביצעה הביקורת נראה כי הצעות המחיר המתקבלות מספקים שונים בהתאם לנהלי האגף, על ידי קניין המחלקה, מתויקות באופן ידני בקלסר השמור אצלו ומוקלדות ידנית למערכת האוטומציה. החל מחודש אוגוסט 2015 הן נסרקות למערכת.

7.6.1. מהביקורת עולה כי אין חובה להזין במערכת את הצעות המחיר שהתקבלו וניתן להמשיך בתהליך הפקת ההזמנה גם אם הוזנה הצעת מחיר יחידה. כלומר, המערכת אינה מונעת את הליך הזמנת הטובין במצב בו לא הוזנו הצעות מחיר בהתאם לדרוש בנוהל הרכש.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.6.2. מומלץ להטמיע בקרה מגלה אשר תציג בפני המשתמש את הצורך בהזנת הצעת מחיר.

7.7. <u>ועדת רכש ובלאי</u>

בהתאם לנהלי האגף, כל הזמנה בסכום של למעלה מ- 10,000 ₪ ועד 142,300 ₪ מופנית אל ועדת הרכש ורק לאחר מתן אישורה תצא הזמנה אל הספק בעל הצעת המחיר הזולה ביותר. הרכב הוועדה: מנכ"ל העירייה, נציג מטעם הגזברות, מנהלת אגף הרכש, נציג אגף החינוך ומנהלת מחלקת משק ותחזוקה. הנוכחות בישיבות הוועדה השבועיות מורכבת ממנין חוקי המונה את מנכ"ל העירייה, מנהלת אגף רכש וסגן גזבר העירייה, ואילו שאר חברי הוועדה אינם מחויבים בנוכחות קבועה.

7.7.1. מעיון בפרוטוקולים של ועדת הרכש נמצא כי הוועדה לא כוללת חבר מתחום הייעוץ המשפטי, בניגוד להמלצת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 בנושא הרכב ועדת הרכש.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.7.2. מומלץ למנות כחבר ועדה נציג בתחום הייעוץ המשפטי כמומלץ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 בנושא הרכב ועדת הרכש.

7.7.3. **<u>הצגת הצעות מחיר לרשות ועדת הרכש</u>**

כאמור, בהתאם לנהלי האגף, הצעות מחיר המתקבלות מספקים על ידי קניין המחלקה, מתויקות באופן ידני בקלסר השמור אצלו.

7.7.4. ועדת הרכש נדרשת לאשר רכישות כאשר לרוב מוצגת לפניה רק הצעת המחיר הזולה ביותר אשר התקבלה בעניין, ללא שאר ההצעות שהתקבלו. הצגת הצעה יחידה בפני ועדת הרכש אינה מאפשרת לחברי הוועדה בחינה מעמיקה ועניינית של רכיבי ההצעות האחרות והשוואה ביניהן לגבי המוצרים המוצעים.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.7.5. מומלץ לשקול הצגת כלל ההצעות שהתקבלו בפני ועדת הרכש על מנת שניתן יהיה לבחון את כלל המרכיבים של ההצעות ולבחור את ההצעה המתאימה ביותר.

<u>תגובת מנהלת האגף</u> *"בהתאם להמלצת הביקורת מוגש לוועדה פירוט של הצעות מחיר, בהתאם לנוהל רכש".*

7.7.6. **<u>הפרוטוקולים של ועדות הרכש</u>**

ועדת הרכש מתכנסת אחת לשבועיים על מנת לאשר רכישות שסכומן עולה על 10,000 ₪.

7.7.7. מבדיקת הפרוטוקולים של ועדות הרכש עולה כי, הפרוטוקולים של ועדת הרכש הנם פלטי מחשב אשר אינם כוללים את מלוא הפרטים הנדרשים. באגף מתויקים פלטי המחשב שהודפסו לאחר מתן אישור רכישה מסוים. הפלט כולל את תאריך הישיבה בלבד, פרטי ההזמנה (מספר הזמנה, תאריך הזמנה, מספר דרישה, מספר פריט, מחיר, הערות וכד'), אולם הם אינם כוללים:

- שמות הנוכחים.
- פרטים מלאים של הליך קבלת ההחלטות ושמות המתנגדים, במידה והיו.
- הפלט אמנם כולל חתימות המאשרים, אך לא ניתן ללמוד מהפרוטוקול האם היעדר חתימה של חבר ועדה נובע מהיעדרותו או מהתנגדותו.

<u>המלצת הביקורת</u>:

7.7.8. הביקורת ממליצה על עריכת פרוטוקול ועדת רכש מפורט המציין את שמות המשתתפים בוועדה, נושאי ההזמנות בהם דנו בוועדה, חוות הדעת של כלל המשתתפים בוועדה וההסבר לבחירת ההצעה שנבחרה.

7.7.9. **<u>אישורי הוועדה בהליך מקוצר</u>**

בהתאם לסעיף 4.5 לנוהל, באפשרות הוועדה לאשר הזמנות דחופות בהליך מקוצר אשר לא מחייב קיום ישיבה בהשתתפות המניין החוקי, אלא על ידי בקשה ישירה של מנהלת האגף למנכ"ל העירייה על מנת לקבל את אישורו במערכת האוטומציה.

לאחר מתן אישור המנכ"ל, נשלח פקס עם פלט המחשב של דוח ועדת הרכש עליו חתום המנכ"ל. פקס זה מתויק באגף הרכש יחד עם יתר הפרוטוקולים של הוועדה.

7.7.10. הביקורת בדקה פרוטוקולים מהחלטות ועדת הרכש לחודשים נובמבר – דצמבר 2016 על מנת לבדוק כמה ועדות אושרו בהליך מקוצר:

תאריך הוועדה	האם התקיימה ועדת רכש או בוצע הליך מקוצר	גורמים מאשרים
6/11/2016	הליך מקוצר	מנהלת האגף ומנכ"ל העירייה
10/11/2016	ועדת רכש	מ. אגף רכש, מנכ"ל , ס. מנהלת אגף החינוך, ס. גזבר, מ. מחלקת מיחשוב
20/11/2016	ועדת רכש	מ. אגף רכש, מנכ"ל , ס. גזבר, מ. מחלקת מיחשוב
4/12/2016	הליך מקוצר	מנהלת האגף ומנכ"ל העירייה
18/12/2016	הליך מקוצר	מנהלת האגף ומנכ"ל העירייה

מהמדגם עולה כי 3 מבין 5 הוועדות (המהוות 60%) אשר אושרו בחודשים נובמבר – דצמבר 2016, אושרו בהליך מקוצר באמצעות מנהלת אגף הרכש ומנכ"ל העירייה.
הביקורת סבורה כי מדובר באחוז גבוה של ועדות שאושרו בהליך מקוצר, שייעודו קבלת אישור הזמנה דחוף וחריג כאשר לא ניתן להמתין להתכנסות ועדת הרכש.

<u>המלצת הביקורת</u>:

7.7.11. הביקורת ממליצה על צמצום השימוש בהליך מקוצר אשר מיועד לאירועים חריגים, יוצאי דופן ודחופים, כאשר לא ניתן להמתין להתכנסות ועדת הרכש. כמו כן, מומלץ להגדיר בנוהל מהו אירוע חריג אשר אינו מאפשר המתנה לוועדת הרכש שאינה בהליך מקוצר.

***<u>מנהלת האגף מסרה בתגובה כי</u>**: "בהתאם להמלצת הביקורת, ההליך המקוצר הורחב כך שכל חברי הוועדה מקבלים את מלוא חומר הוועדה ומאשרים אותו".*

7.7.12. **<u>אישור רכישה מראש של ועדת רכש ובלאי</u>**

בהתאם לסעיף 8 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח 1998 (להלן: "תקנות רכש"), **כל רכישה חייבת באישור ועדת רכש**. סעיף 9(ב) לתקנות הרכש מציין כי לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת הרכש לאשר למנהל רכש רכישות בסכום נמוך מהסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות המכרזים.
כאמור, נהלי האגף מאשרים למנהלת האגף לאשר רכישות שוטפות עד לסכום של 10,000 ₪.

7.7.13. הביקורת קיבלה לידיה את פרוטוקול ועדת הקניות מיום ה- 11.9.16 אשר בו נתנה הסמכה למנהלת הרכש לאשר רכישות עד סכום של 10,000 ₪ ללא אישור ועדת הרכש ובהתאם לסעיף 9 (ב) של תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח 1998 - **תקין**.

7.8. <u>מאגר ספקים לקבלת הצעות מחיר</u>

לצורך ביצוע רכישות וקבלת הצעות מחיר, משתמש האגף במאגר ספקי טובין אשר הופק על ידי סינון מאגר הספקים הכולל מתוך מערכת האוטומציה. במהלך שנת 2016 החל האגף בטיוב כללי אשר כולל מאגר יועצים ונותני שירות. טיוב המאגר כולל 2 מרכיבים מרכזיים:

- בחינה האם מדובר בספק פעיל.
- שיוך הספק לקטגורית הטובין המתאימה כגון: ציוד צילום, אספקה טכנית ועוד.

טיוב המאגר מאפשר ייעול עבודת הקניין, כך שיכול הוא לפנות לרשימת ספקים פעילה באופן ממוכן.

7.8.1. לביקורת נמסר מאגר ספקי הטובין אשר כולל 627 ספקים המקוטלגים בהתאם לקטגוריה אליה שייכים כגון: ציוד צילום, ביגוד, אריזות, בטיחות, דפוס ועוד, סה"כ ישנן 47 קטגוריות. כמו כן, כולל הקובץ את מספר הספק ושם הספק - **תקין**.

7.9. <u>הערכת ספקים על ידי אגפי העירייה</u>

הערכות ספקים מתקיימות עבור ספקי הטובין בלבד, אשר סכום הרכישות השנתי מהם עולה על 10,000₪. הליך ההערכה מבוצע באמצעות שליחת שאלונים לכלל יחידות העירייה המקבלות סחורה מהספקים העונים על הקריטריונים הנ"ל.

בהתאם לנהלי האגף, אחת לשנה יש לשלוח טפסי הערכות ספקים למחלקות העירייה השונות, לרכז את הנתונים ולשקלל ציון לספק אשר יוקלד אל מערכת האוטומציה.

בסיום התהליך נשלח מכתב הערכה לכל ספק. הביקורת בדקה את טופסי הערכה, הכוללים קריטריונים כגון:

- איכות המוצרים והתאמה למפרט
- עמידה בלוח זמנים
- דייקנות באספקת הפריטים
- שרות/אדיבות
- דעה כללית מסכמת על הספק
- הערות/נימוקים

סעיף 9.3 לנוהל קובע כי:

"אגף הרכש והתקשרויות יקיים דיון פנימי בנושא הערכות ספקים. בדיון יוחלט על דרכי הפעולה אל מול הספקים הבעייתים אשר דורגו בציון משוקלל נמוך מ- 70."

נכון לשנת 2015 הציון הממוצע ל- 86 הספקים אשר עובדי העירייה העריכו הינו 92. 7 ספקים קיבלו ציון המשוקלל 80 ומטה.

7.9.1. **<u>רכישות מספקים בעלי ציונים נמוכים</u>**

7.9.1.1. מנהלת האגף קיימה דיון ב- 3 לינואר 2017 עבור כלל הספקים שציונם הערכתם בשנת 2016 נמוך מ- 80, דיון אשר תועד בפרוטוקול חתום על ידי כלל המשתתפים, ואף בחלק מן המקרים נתקיימו שימועים לספקים - **תקין**.

7.9.1.2. הביקורת בדקה, באמצעות קובץ הזמנות לשנת 2016, האם בוצעו רכישות מספקים אשר קיבלו בשנת 2015 את הציונים הנמוכים ביותר. להלן מדגם הזמנות:

מספר הספק	מס' הזמנות בשנת 2016	סכום כולל באלפי ש"ח	ציון הערכת ספקים בשנת 2015
6263600000	32	157	69.25
6138750000	107	69	75
6152310000	41	202	72.5
6106300000	1	9	76.25
6724100000	-	-	75
6169090000	88	99	78.75

7.9.1.3. מהביקורת עולה כי, מ- 5 מתוך 6 הספקים אשר קיבלו ציון נמוך מ- 80, בוצעו רכישות בשנה העוקבת.

<u>המלצת הביקורת:</u>

7.9.1.4. לאור ממוצע הציונים בהערכת הספקים לשנת 2015, שעמד על 92, מומלץ לשקול לשנות בסעיף 9.3 לנוהל, את דירוג השקלול מציון נמוך מ-70 לציון נמוך מ-80 , ולאחר ביצוע שימועים לספקים הנ"ל לבחון את המשך ההתקשרות עימם.

הערות ראש העיר

דו"ח ביקורת בנושא רכישות טובין – אגף הרכש

1. **סעיף 7.2.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יוכנסו לנוהל הנחיות למקרים השכיחים, ותישאר גמישות לקבלת החלטות במקרים חריגים.

2. **סעיף 7.5.10**

רה"ע לא מקבל את המלצת הביקורת מאחר והתהליך בלתי ישים. באם נשליך מעולם המכרזים קיימת דרישה למינימום פניות לספקים.

3. **סעיף 7.5.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, תשלח הודעה מאגף הרכש לגזברות לסגירת הספק.

4. **סעיף 7.6.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ברכש טובין מוזנות הצעות המחיר ככל הניתן, בהליך הצעות מחיר. בהזמנות עבודה השימוש במודל הצעות מחיר ישקל בעתיד.

5. **סעיף 7.7.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת, אנו נוסיף נציג מהמחלקה המשפטית כחבר בוועדת רכש.

6. **סעיף 7.7.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והליקוי תוקן. לוועדת הרכש מוגש פירוט הצעות המחיר בהתאם לנוהל הרכש.

7. **סעיף 7.7.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. יוצא פרוטוקול מפורט לישיבות ועדת הרכש.

8. **סעיף 7.7.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. ימשיך להתבצע הליך מקוצר על מנת לקצר את זמן האספקה , יחד עם זאת מקבלים את ההמלצה לעניין שיתוף כל חברי הוועדה בהליך ושליחת מלוא החומר וזאת על מנת שיוכלו לקבל החלטה כנדרש.

9. **סעיף 7.9.1.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת ובעתיד תיבחן האפשרות להעלות את הציון הממוצע.

סוגיות בהתנהלות
חברת
"מפעלי בית עמנואל"

סוגיות בהתנהלות חברת "מפעלי בית עמנואל"

1. מבוא

1.1. פרטים כלליים על התאגיד

1.1.1. חברת "מפעלי בית עמנואל" (חל"צ), מס' ח.פ. 52-002-127-0 (להלן: "**החברה**") נוסדה בשנת 1956 והחל מיום היווסדה רשומה כחברה עירונית מוגבלת בערבות בשליטת עיריית רמת-גן. ב- 31/01/2005, החברה הפכה לחברה לתועלת הציבור (חל"צ).

1.1.2. עפ"י תקנון החברה חלוקת ההון לבעלי המניות הינה כדלקמן:

שם המחזיק	בש"ח	ב-%
עיריית רמת-גן	0	99%
משפחת לוין (*)	0	1%
סה"כ	0	100%

(*) משפחת טייס חיל האוויר עמנואל רוטשטיין ז"ל, שנפל במלחמת השחרור. החברה הוקמה כמפעל להנצחת זכרו.

1.2. מטרות החברה

מטרות החברה כפי שמצוינות בתקנון החברה הינן: "לעסוק בכל הפעולות שננקבו בתזכיר החברה. היינו, לפעול בתחום החינוך בעיר רמת-גן (ובכלל זה, לקיים פעולות העשרה לתושבי העיר לרבות אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים; להפעיל מעונות יום ומסגרות אחה"צ לגיל הרך; לטפח התארגנות קהילתית של תושבי העיר; לקיים פעולות עירוניות וקהילתיות; לטפח את המסורת הלאומית של בני הקהילה והעיר; להפעיל אמצעים ליישום כל הפעילויות הקהילתיות התרבותיות; לאגד משאבים אנושיים וכלכליים לצורכי קיום הפעילויות; להפעיל פעולות ייחודיות במסגרת החינוך המשלים)."

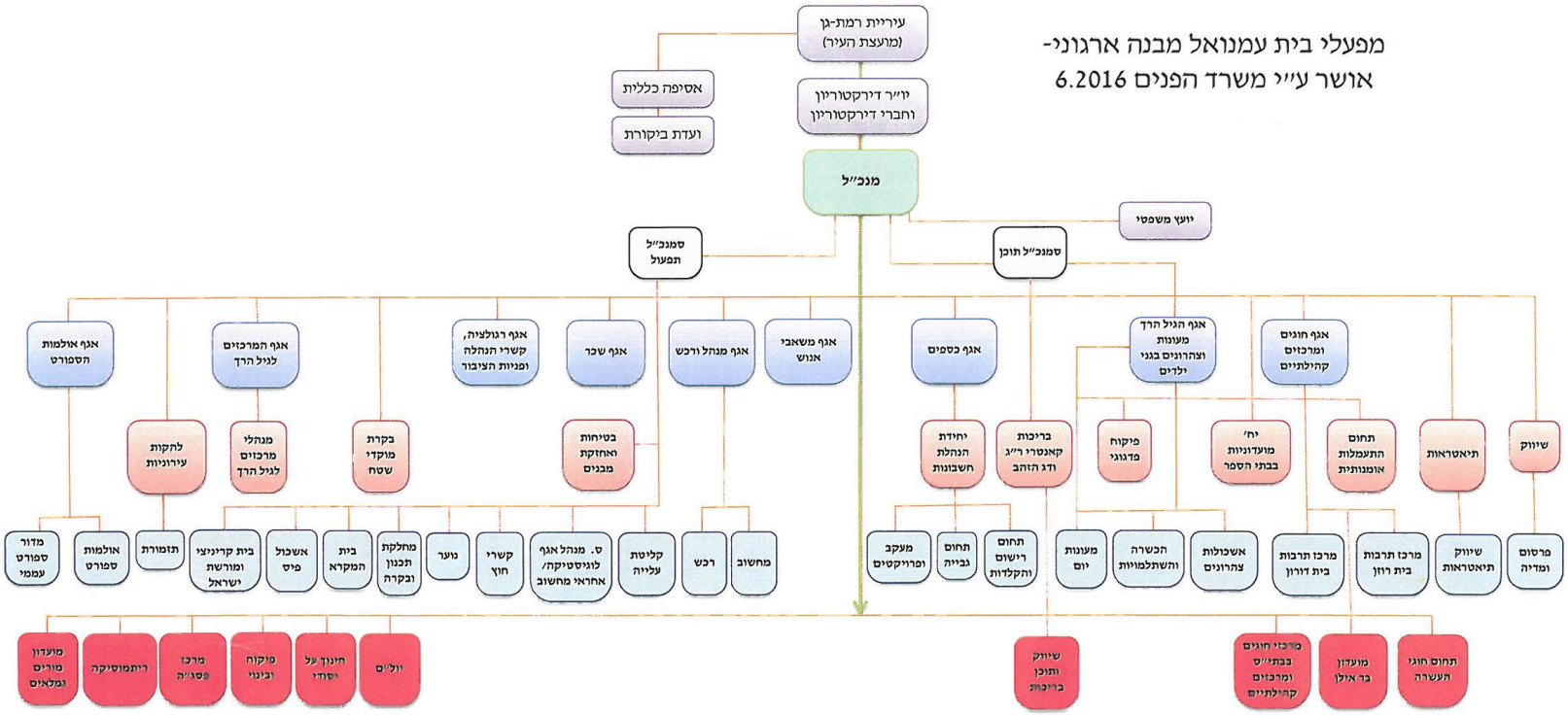
1.3. פעילות החברה

פעילות החברה, נכון לדצמבר 2016, כוללת:

- הפעלת שלושה מעונות יום (בין השעות 07:00-16:30) בפיקוח פדגוגי לכ-140 ילדים בגילאי 3 חודשים עד 3 שנים.
- הפעלת 151 צהרונים ברחבי העיר (בין השעות 14:00-17:00, ובחגים 07:30-16:00), בפיקוח פדגוגי, לכ-3,200 ילדים בגילאי 3-6 שנים, מתוכם שני צהרונים המותאמים לילדי החינוך המיוחד.
- הפעלת 22 מועדוניות בבתי ספר יסודיים (בין השעות 12:45-16:30, ובחגים בין השעות 07:30-16:00), בפיקוח פדגוגי, לכ-950 ילדים הלומדים בכיתות א'-ד'.
- הפעלת מרכזי למידה והעשרה ב- 10 בתי ספר יסודיים בפיקוח פדגוגי, לכ-120 תלמידים הלומדים בכיתות ד'-ח', המקנים כלים בנושאים, כגון: אסטרטגית למידה, התמודדות עם מבחנים, ניהול זמן, מתמטיקה, מדעים ועוד.

- פעילויות חוגים ותרבות לילדים ומבוגרים בקהילה המתקיימות במבנים של 11 בתי ספר, 12 מרכזים קהילתיים ומרכזי תרבות, בכלל זה מרכז השחמט ברמת-יצחק, המרכז לריקודים סלונים בשד' הילד והאקדמיה להתעמלות אומנותית.
- הפעלת המרכז להתפתחות אישית המקיים סדנאות העשרה למבוגרים במגוון נושאים.
- הפעלת 3 תיאטראות: תיאטרון היהלום השוכן במתחם הבורסה, תיאטרון רמת-גן (ע"ש אולב) השוכן במרכז העיר, ותיאטרון ע"ש ראסל השוכן ברמת עמידר.
- הפעלת הקאנטרי העירוני - קאנטרי ר"ג, השוכן בקרבה לשכונת רמת עמידר, וכן הפעלת הבריכה העירונית - בריכת "דג הזהב", השוכנת בסמיכות לספארי והפארק הלאומי ובקרבה לשכונות רמת-חן ורמת השקמה.

1.4. המבנה הארגוני של החברה:



2. רקע לביקורת

2.1. היקף הביקורת

במהלך השנים 2015-2016 בדקה הביקורת היבטים בסדרי העבודה המנהליים והכספיים של המוסדות, בעלי התפקידים והעובדים של החברה, תוך התמקדות במספר מוקדי פעילות.

2.2. מטרות הבדיקה

מטרת הביקורת לבחון את נאותות הנושאים הבאים בנוגע למוקדי הפעילות שנבדקו:

2.2.1. בדיקת נהלים ותהליכי עבודה בחברה ועמידתם בהוראות כל דין.

2.2.2. בדיקת שלמות, תוקף ותקינות מסמכי החברה.

2.2.3. התנהלות מוסדות החברה בהתאם לתקנון והוראות כל דין.

2.2.4. בדיקת תכניות עבודה ותקציבים.

2.2.5. בדיקת רכש והתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים.

2.2.6. בדיקת מתן רשות שימוש לזכיינים.

2.2.7. בדיקת הליכי גבייה ותשלומים.

יש לציין, כי הביקורת לא בדקה את כלל פעילות החברה אלא התמקדה בהיבטים מסוימים ובחינתם.

2.3. מתודולוגיה

2.3.1. הביקורת ערכה פגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

מנכ"ל החברה

ע. מנכ"ל ומנהלת האגף לרכש ולמנהל

סמנכ"ל החברה

מנהלת הכספים

מנהלת רגולציה, קשרי לקוחות ופניות הציבור

מנהלת מח' כוח אדם

מנהלת אגף שכר

מנה"ח ראשי

מנהל קאנטרי רמת-גן

מנהל בריכת "דג הזהב" בתקופה המבוקרת

מזכירת קאנטרי רמת-גן

מנהל תיאטרון "ראסל"

סגנית מנהל תיאטרון "ראסל"

מזכירת תיאטרון "ראסל"

מנהל תפעול וצוות טכני בתיאטרון "ראסל"

מנהלת תיאטרון "יהלום"

מזכירת תיאטרון "יהלום"

מנה"ח של תיאטרון "יהלום"

מנהל תפעול וצוות טכני בתיאטרון "יהלום"
מנהל תיאטרון "אולב" רמת-גן
מזכירת תיאטרון "אולב" רמת-גן
מנהל מרכז קהילתי "בית דורון"
אחראית חוגים במרכז קהילתי "בית דורון"
מנהל מרכזי חוגים בתקופה המבוקרת
מנהל מרכזי החוגים הנוכחי
מנהלת מרכז קהילתי "בית עמנואל"
מנהלת מרכז חוגים בביה"ס "יהלום"
יועמ"ש של החברה

2.3.2. במהלך הביקורת נבחנו האסמכתאות והנתונים הבאים:

חוקים, תקנות וחוזרים ממשלתיים אליהם כפופה החברה.
תקנון החברה.
נהלי החברה.
רשימת חברי דירקטוריון ובעלי תפקידים בחברה.
תקני כוח אדם מאושרים מול מצבת עובדים של החברה.
פרוטוקולים של ישיבות מוסדות החברה.
דו"חות ביקורת פנים שנערכו על ידי המבקר הפנימי.
דו"ח בדיקה על התנהלות כספית ומנהל תקין מטעם משרד הפנים - אגף בכיר לתאגידים עירוניים.
דו"חות כספיים של החברה.
מאזני בוחן וכרטסות שנדגמו ע"י הביקורת לשנים 2014-2016.
הסכמי העסקה, דוחות נוכחות, דוחות שכר ותלושי שכר הנוגעים למדגם עובדים.
יומנים ממוקדי הפעילויות.
דוחות גבייה ודוחות תשלומים ממוקדי הפעילויות.
מסמכים התומכים ברישומים במערכת הנה"ח שנבחרו ע"י הביקורת, כגון: הזמנות רכש, הוראות תשלום, חשבוניות מס, טופסי זיכוי, טופסי הפקדה, קבלות, העתקי המחאות וכיו"ב.
מסמכים הנוגעים לפניות לקבלת הצעות, מכרזי זוטא ומכרזים פומביים שנדגמו ע"י הביקורת.
הסכמי שימוש במוקדי הפעילויות שנבדקו.
רישיונות עסק במוקדי הפעילויות שנבדקו.
דוחות ביקורת ואישורי בטיחות במוקדי הפעילויות שנבדקו.
חומר עיוני ופרסומי הנוגע לפעילויות החברה.

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

תגובת החברה שולבה בסעיפי הדו"ח.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.

3. ממצאים עיקריים

3.1. ברישומי רשם החברות לא עודכנו שינויי התקנון וחלוקת הון המניות שאושרו באספות הכלליות מ-28/11/2011 ומ- 23/02/2014 [4.1.1].

3.2. לא הוצג לביקורת אישור מליאת מועצת העיר בדבר עדכון סעיף 10א' לתקנון בנושא מדרג מורשי חתימה בארגון מ- 23/02/2014, וכן אישורי רשם ההקדשות לשינויים בתקנון החברה שאושרו באספות הכלליות מ- 28/11/2011 ומ- 23/02/2014 [4.2.2].

3.3. ברישומי רשם ההקדשות רשומה דירקטורית אשר בפועל אינה פעילה מזה מספר שנים בדירקטוריון החברה [4.3.3].

3.4. החברה לא ממספרת את הפרוטוקולים מישיבות והחלטות הדירקטוריון, וכן הפרוטוקולים אינם כוללים פירוט נושאים לסדר היום ואישור הפרוטוקול של הישיבה הקודמת [4.9.4; 4.9.5].

3.5. ועדת הביקורת אינה מקיימת בקרה עצמאית על החברה, וכן אינה מקפידה על קיום כל התפקידים ותחומי האחריות שנקבעו לה בחוק [4.10.3].

3.6. לא נחתמו בין העירייה לבין החברה הסכמים הקובעים את יחסי הגומלין ביניהן, לרבות שיעורי התקורה השנתית, אשר מקוזזים בפועל מהוצאות המנהלה [5.3.7].

3.7. לא מתבצע מספור הפרוטוקולים של הישיבות. בחלק מהפרוטוקולים לא רשומים לצד ההחלטות שהתקבלו שלא פה אחד, שמות חברי הועדה שתמכו והתנגדו להחלטה [7.3].

3.8. הזמנות הרכש בחברה מאושרות בחתימת עוזרת המנכ"ל או מנהלת אגף השכר, וזאת בניגוד להוראות סעיף 3.16 לנוהל רכש והתקשרויות של החברה, וכן בניגוד להחלטת הדירקטוריון בדבר זכויות חתימה [7.4.2].

3.9. סכומי הרכש המפורטים בנוהל הרכש של החברה אינם מתעדכנים בהתאם לפרסומי משרד הפנים בנדון [7.5.1.2].

3.10. החברה לא עורכת אומדן עלויות, וכן אינה מכניסה אותו לתיבת המכרזים, וזאת בניגוד לנדרש בתקנות [7.5.7].

3.11. אופן דיווח הנוכחות של שומרים ומאבטחים במוקדי הפעילות של החברה, מנוגד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה [7.7].

3.12. החברה רכשה חומרי טואלטיקה וניקוי עבור "בית דורון" בסכומים העולים על 16,000 ₪ מבלי לערוך הליך פנייה לקבלת הצעות מחיר [7.5.1; 7.15].

3.13. הנהלת "בית דורון" מזמינה לעיתים תכופות שירותי הסעדה מאותו ספק בסכומים מצטברים של 10,000 ₪ מבלי לערוך הליך פנייה לקבלת הצעות [7.5.16].

3.14. מהביקורת עולה כי ההתקשרויות עם רואה חשבון חיצוני ומבקר הפנים של החברה נמשכות מספר רב של שנים (מעל 5 שנים) ללא קיומו של הליך איתור/מכרז [7.18].

3.15. בחברה לא קיימים נהלים מאושרים בדבר שימוש באולמות, שטחים וחללים ע"י גורמים חיצוניים, לרבות בנושאי גבייה [8.2.2].

3.16. במוקדי הפעילות לא קיימת הקפדה על חתימת הסכמי שימוש באולמות כנדרש, קבלת אישורי ביטוח המשתמש חתומים, וכן מילוי המפרט השימוש כנדרש. כמו-כן, בהסכמים קיימת טעות מובנית במספור הנספחים [8.2.7].

3.17. נמצא חוסר אחידות בין מוקדי הפעילות השונים בכל הנוגע למועדי תשלום, לרבות מתן מקדמות, וכן תקופת הזמן המחייבת תשלום דמי ביטול ושיעורם [8.2.11].

3.18. במרכז לחוגים בביה"ס "יהלום", מתבצע הרישום באמצעות טופס רישום ידני המועבר למטה החברה אחת לחודש להקלדה במערכת הממוחשבת [9.3.3].

3.19. אין חסימה מובנית במערכת הממוחשבת לשינוי גובה ההנחות ע"י בעלי הרשאת גישה למערכת במרכז [9.3.6].

3.20. נמצאו מספר סיכונים בהליך הגבייה מחוגים כגון: אי הפרדת תפקידים, חוסר מיומנות אחראית הרישום להפקת דוחות מעקב והתאמה מהמערכת הממוחשבת, ליקויים באבטחת כספי מזומן והמחאות, היעדר חסימות הרשאה במערכת ועוד [9.4].

4. התנהלות מוסדות החובה

4.1. הון מניות

4.1.1. הון המניות הרשום של החברה והזכויות המוקנות לבעלי המניות עפ"י תקנון החברה העדכני והמאושר, הינם כדלקמן:

סוגי מניות	ע.נ. של כל מניה	הון מניות רשום (ב-₪)	הון מניות מונפק (ב-₪)	הון מניות נפרע (ב-₪)	זכויות מוקנות למחזיקים בתקנון החברה
רגילות	0	198	198	0	זכות למנות 11 חברים בעלי זכות הצבעה באסיפה הכללית מקרב חברי מועצת העיר ותשעה חברים בדירקטוריון.
רגילות א' 2	0	2	2	0	כל מניה מקנה זכות הצבעה אחת באסיפה הכללית וזכות למנות דירקטור אחד.

(*) על פי ממצאי הביקורת שנערכה ב- 2016, טרם עודכנו ברישומי רשם החברות שינויי תקנון החברה שאושרו באספות הכלליות מ- 28/11/2011 ומ- 23/02/2014, וכן חלוקת הון המניות כאמור לעיל.

<u>המלצת הביקורת</u>

4.1.2. על החברה לפעול לעדכון שינויי התקנון וחלוקת הון המניות ברשם החברות.

תגובת החברה: "החברה דיווחה על חלוקת הון מניות באוגוסט 2015".

4.2. תקנון

4.2.1. החברה שינתה את התקנון והתאימה אותו לדרישות משרד הפנים בנוהל האסדרה. השינויים האמורים אושרו ע"י מליאת מועצת עיריית רמת-גן בישיבתה מה-27/01/2011. לאחר מכן, ע"י האסיפה הכללית של החברה ב- 28/11/2011. ולבסוף, משרד הפנים אישר את תקנון העמותה המתוקן ב- 04/04/2012.

לא הוצג לביקורת אישור רשם ההקדשות לשינויים בתקנון כאמור לעיל.

4.2.2. החברה עדכנה את סעיף 10 א' לתקנון בנושא מורשי החתימה בהתאם למדרג סכומים. נוסח השינוי מאפשר לחברה להסתפק בחתימת שני מורשי חתימה מקבוצה א' (נציגים מטעם החברה) בהתחייבויות שאינן עולות ע"ס 5,000 ₪, וכן, חתימת נציג אחד בלבד מקבוצה א' בהתחייבויות שאינן עולות ע"ס 2,500 ₪. השינוי האמור בתקנון אושר ע"י האסיפה הכללית של החברה ב- 23/02/2014. משרד הפנים אישר את שינוי סעיף 10 א' לתקנון החברה ב- 25/05/2014.

לא הוצג לביקורת אישור מועצת עיריית רמת-גן לשינוי סעיף 10 א' לתקנון ואישור רשם ההקדשות לשינוי סעיף 10 א' לתקנון.

<u>המלצת הביקורת</u>

4.2.3. יש להעביר את שינוי סעיף 10א' לתקנון לאישור פורמאלי של מליאת מועצת העיר, ולאחר מכן להעביר את התקנון, בניסוחו העדכני, לאישור רשם ההקדשות.

תגובת החברה: *"התקבל אישור משרד הפנים לתיקון האחרון בזמן. חברי האסיפה הכללית, המורכבת מחברי המועצה – אישרו אף הם את התיקון. יחד עם זאת, ועל אף שהחברה רואה בעניין כסוגיה טכנית, התיקון האמור יועבר לאישור רשם החברות ורשם ההקדשות. החברה מקבלת את המלצת הביקורת להביא סעיף זה לאישור מועצת העיר."*

4.3. אסיפה כללית ודירקטוריון החברה

להלן רשימת הדירקטורים המכהנים באסיפה הכללית, נכון למועד הביקורת:

שם ושם משפחה	תפקיד	סיעה
מר ישראל זינגר	ראש העיר	זינגר לרמת גן
מר צחי זליכה	ס' ראש העיר	מר"צ
מר שמואל לרמן	יו"ר מועצת העיר	הליכוד
מר אביהוא בן משה	חבר הנהלת העיר	הבית היהודי
מר יצחק שחם	חבר הנהלת העיר	כוח לגמלאים
עו"ד שלום לוי	חבר מועצת העיר	רמת גן 1
עו"ד רועי ברזילי	חבר מועצת העיר	רשימת הצעירים

4.3.1. כהונת הדירקטורים אושרה בישיבת מליאת מועצת העיר מ- 30/01/2014, למעט כהונתו של עו"ד שלום לוי אשר אושרה בישיבת מליאת מועצת העיר ב- 31/07/2014.

4.3.2. על פי סעיף 37 לתקנון החברה הקובע: "מספר חברי הדירקטוריון ימנה לא פחות מחמישה ולא יותר מעשרה דירקטורים. 9 דירקטורים ימונו מטעם עיריית רמת גן ודירקטור אחד ימונה על ידי משפחת לוין".

4.3.3. בדיקת תיק החברה ברשם ההקדשות העלתה כי ברשם ההקדשות רשומה כדירקטורית מטעם משפחת המנוח עמנואל רוטשטיין ז"ל (משפ' לוין), גב' עמנואלה לוין, **בעוד שבפועל איננה פעילה בחברה ואינה נוטלת חלק בישיבות הדירקטוריון מזה מספר שנים, מאחר והעתיקה את מקום מגוריה לחו"ל.**

<u>המלצת הביקורת</u>

4.3.4. מומלץ כי החברה תפעל לקבלת הסכמה מהמשפחה באופן רשמי ובכתב.

תגובת החברה: *"דירקטוריון החברה מונה נציגים בהתאם לתקנה 2(ב) לתקנות העיריות. בנוסף, ולאור העובדה כי משפחת לוין מחזיקה בשתי מניות (מתוך 200 סה"כ), רשאית המשפחה למנות דירקטור מטעמה. לפני מספר שנים גב' לוין (אחותו של המנוח עמנואל רוטשטיין), אשר הינה אישה מבוגרת, עברה להתגורר בגרמניה, וביקשה למנות את בתה – הגב' עמנואלה לוין לשמש כדירקטורית. ואכן, גב' לוין עמנואלה מונתה לדירקטוריון. ואולם, זמן קצר לאחר מכן גם גב' עמנואלה לוין עזבה את ישראל, ואחיה המתגורר גם הוא בגרמניה גם אינו יכול לשמש כדירקטור פעיל. לאור האמור, המשפחה נתנה הסכמתה להמשיך ולקבל עדכונים מעת לעת על הנעשה בחברה, ובחרה שלא לקחת חלק פעיל. נוכח הדברים, החברה ממשיכה לפעול עם הרכב דירקטוריון תקין ומלא, ההצבעות מתקבלות תמיד בפורום בו יש רוב קולות ולמעלה מחמישה דירקטורים, ונציג החברה מעדכן את בני המשפחה בדבר עניינים מהותיים".*

התייחסות הביקורת לתגובת החברה: הביקורת רואה לנכון כי החברה תפעל מול משפ' לוין להחלפת דירקטור/ית מטעם המשפחה או לחילופין לקבלת הסכמת המשפחה לשינוי תקנון החברה בנושא זה. נמסר כי התקבל אישור בעל פה ממשפחת לוין שישיבות הדירקטוריון יתקבלו ללא נוכחותם.

4.4. בעלי תפקידים וועדות

יושב ראש הדירקטוריון הינו ראש העיר.

4.5. מורשי חתימה

עפ"י החלטת דירקטוריון החברה מ- 02/03/2014, זכויות החתימה בחברה הינן, כדלקמן:

<u>קבוצה א'</u>	<u>קבוצה ב'</u>
מנכ"ל החברה	דירקטורית (עובדת עירייה)
מנהלת מח' שכר בחברה	דירקטורית (עובדת עירייה)

חתימת אחד ממורשי החתימה בקבוצה א' דלעיל, **בצירוף** חתימת אחד ממורשי החתימה בקבוצה ב' דלעיל, **בתוספת** חותמת החברה או שמה המודפס, תחייב את החברה לכל דבר ועניין. בנוסף לאמור לעיל, ובכל הנוגע לחתימה על התחייבויות ו/או סכומים ו/או המחאות שערכן אינו עולה על 5,000 ₪, תחייבנה את החברה, החתימות הפורטות להלן, **בצירוף** חותמת החברה או שמה המודפס:

1. עבור סכום שאינו עולה על 2,500₪, תחייב את החברה חתימתו של כל אחד מהמפורטים בקבוצה א' דלעיל.
2. עבור סכום שבין 2,501₪ ועד לסכום של 5,000₪, תחייב את החברה חתימתם של שניים מקבוצה א' לעיל.

בנוסף, מנהלת מחלקת כוח אדם בחברה תהא רשאית לחתום לבדה, **בצירוף** חותמת החברה, על הסכמי העסקה של עובדים ששכרם החודשי אינו עולה על 4,000 ₪ ברוטו ובלבד שהסכמי העבודה אינם מתייחסים לעובדי המטה של החברה.

4.6. חשבונות בנק

בהתאם לאישור הבנק מ- 10/02/2015, מורשי החתימה והיקף ההרשאה של כל אחד מהמורשים והרכב המורשים לפעול בחשבון הינם עפ"י החלטת דירקטוריון החברה מ - 02/03/2014.

4.7. אישורים מהרשויות

4.7.1. לחברה אישור ניהול תקין מרשם ההקדשות בתוקף עד ל- 31/12/2017.

4.7.2. לחברה אישור על פנקסי חשבונות ורשומות לפי חוק גופים ציבוריים ואישור לצורך ניכוי מס במקור ממס הכנסה, אשר תוקפם עד ל- 31/03/2017.

4.7.3. לחברה אישור ת"י 2008: ISO 9001 ממכון התקנים הישראלי בתוקף עד 15/09/2018.

4.8. האסיפה הכללית

4.8.1. האסיפה הכללית של החברה מתכנסת לפחות אחת לשנה, **כנדרש בחוק.**

4.8.2. האסיפה הכללית של החברה מקפידה לאשר מינוי הדירקטוריון, ועדת הביקורת, רואה החשבון, וכן את הדוחות הכספיים השנתיים.

4.9. הדירקטוריון

4.9.1. נכון למועד הביקורת, דירקטוריון החברה מונה 10 חברים, מהם 9 חברים שמונו מטעם עיריית רמת-גן. בין החברים שמונו מטעם העירייה, שלושה חברי מועצת העיר, שלושה עובדי עירייה ושלושה נציגי ציבור, כמתחייב מתקנה 2 (ב) לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.

4.9.2. ככלל, בדירקטוריון החברה ישנו ייצוג הולם לנשים, כמתחייב מסעיף 6 ג' לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א- 1951, כאשר 4 מתוך 10 חברי דירקטוריון הינן נשים. כמו-

כן, קיים ייצוג הולם לנשים גם ברוב ועדות החובה ובוועדות הדירקטוריון של החברה.

4.9.3. מסקירת פרוטוקולים מישיבות הדירקטוריון עולה כי דירקטוריון החברה מתכנס למספר ישיבות מדי שנה ודן בנושאים שונים הנוגעים לניהול השוטף של החברה אשר כלולים בסמכויות שהוקנו לו בתקנון החברה.

4.9.4. מהביקורת עולה כי על אף תדירות כינוסי הישיבות של הדירקטוריון וקבלת עשרות החלטות מדי שנה (חלקן החלטות דחופות המתקבלות בסבב הצבעה בין חבריו באמצעות הפקסימיליה/דוא"ל), **הפרוטוקולים המתעדים ישיבות/החלטות אלו אינם ממוספרים בסדר כרונולוגי, אינם מציינים את הנושאים לסדר היום בישיבה ולא תמיד כוללים תיעוד הליך אישור פרוטוקול ישיבה קודמת תוך ציון מועד התכנסותה. דבר זה מקשה לבצע מעקב נאות אחר החלטות שהתקבלו בדירקטוריון החברה ופיקוח על יישומן.**

4.9.5. יש מקרים בהם לא מצוין בפרוטוקול במסגרת ההחלטות שהתקבלו, האם התקבלו פה אחד או לחילופין פירוט המצביעים בעד ונגד.

תגובת החברה: *"ברוב המכריע של ישיבות הדירקטוריון מתקבלות החלטות פה אחד. במקרים בהם אין החלטה פה אחד, כמובן שנרשמים דברים מפי דירקטורים המתנגדים ו/או הנמנעים. כאשר ההחלטות מתקבלות פה אחד, מיותר גם לפרט שמית את ההצבעה".*

4.9.6. מעת לעת חברי דירקטוריון הנעדרים מהישיבה מעבירים את זכות ההצבעה שלהם לחבר דירקטוריון אחר באמצעות ייפוי כוח.

בעניין זה מציינת הביקורת כדלקמן:

4.9.7. עפ"י תקנון החברה, הצבעה באמצעות ייפוי כוח מתאפשרת באסיפה הכללית, אך אין בתקנון כל אזכור כי הדבר מתאפשר גם בהצבעות הדירקטוריון.

4.9.8. טפסי ייפוי הכוח לא צורפו כנספח נלווה לפרוטוקולים.

<u>המלצת הביקורת</u>

4.9.9. על החברה להקפיד למספר את הפרוטוקולים מישיבות הדירקטוריון, לרשום בפרוטוקולים נושאים לסדר היום, וכן להקפיד על נוהל אישור פרוטוקול של ישיבה קודמת, תוך ציון מועד האישור בנוסח הסופי המופץ של הפרוטוקול.

4.10. ועדת הביקורת

4.10.1. סעיף 345 ח' לחוק החברות, התשנ"ט-1999, קובע שהאסיפה הכללית של החברה תמנה את ועדת הביקורת. כמו כן, תקבע את תפקידי ותחומי האחריות של הוועדה, לרבות תקינות פעולות החברה ומוסדותיה והתאמתם למטרותיה; השגת יעדי החברה ביעילות ובחסכון; מעקב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית

והדירקטוריון, וכן, עמידה על ליקויים בניהול החברה והמלצה לדירקטוריון על דרכים לתיקונם לאחר קיום הדיון בהם; בדיקה של ענייניה הכספיים והרישומים החשבונאיים של החברה ותשלומי השכר בה; בדיקת קיומן של פעולות ועסקאות הטעונות אישור הועדה לפי סעיפים 255 ו-268 עד 275 לחוק; בחינה של מערך הביקורת הפנימית בחברה ותפקוד המבקר הפנימי; בחינת תכנית העבודה של המבקר הפנימי בטרם תאושר בדירקטוריון; בחינת היקף עבודתו ושכרו של רואה החשבון; קביעת הסדרים בנוגע לאופן הטיפול בתלונות עובדים; בדיקת כל נושא אחר הקשור לפעילות החברה ועוד. בנוסף, נקבע בס"ק 345 ח'(ה)(8), כי תפקידי ועדת הביקורת, בין השאר, להביא בפני הדירקטוריון והאסיפה השנתית מסקנותיה לאור הבדיקות הנ"ל.

4.10.2. האסיפה הכללית ממנה את ועדת הביקורת בחברה מדי שנה, **כנדרש בחוק.**

4.10.3. עבודת ועדת הביקורת בחברה מסתכמת מדי שנה בקיום ישיבה בסמוך לכינוס האסיפה הכללית השנתית בה נדונים דוחות מבקר הפנים לאותה שנה (2-3 דוחות על נושאים שנקבעו בתכנית הביקורת), וכן נקבעת תכנית הביקורת של מבקר הפנים לשנה הבאה.

הוועדה אינה עורכת ביקורת בעצמה, חבריה אינם מגיעים ומציגים את מסקנות הועדה והמלצותיה בפני הדירקטוריון (בפועל הדבר נעשה ע"י מבקר הפנים). מבקר הפנים אינו עורך מדי שנה ביקורת על יישום ליקויים של דוחות קודמים, וכן ביקורות בנושאים בהם מחויבת הוועדה עפ"י חוק. ביקורתו כוללת היבטים מסוימים מהבדיקות המתחייבות בחוק, אשר נכללים במסגרת הנושאים הנקודתיים הנבדקים על ידו ונוגעים אך ורק לנושאים אלו.
הביקורת מציינת, כי עבודת מבקר הפנים אינה באה כתחליף לפעילות ועדת הביקורת, אלא מטרתה לסייע לחיזוק מערך שומרי הסף והבקרה בחברה, ועל חברי הוועדה לקיים פעילות בקרה עצמאית בנושאים שוטפים ומהותיים לפעילות החברה אותם מבקר הפנים אינו בודק במסגרת תכנית הביקורת השנתית והמפורטים בהוראות החוק.

<u>המלצת הביקורת</u>

4.10.4. על ועדת הביקורת להקפיד לקיים את התפקידים ותחומי האחריות שנקבעו לה בחוק ולהציג מסקנותיה והמלצותיה בפני דירקטוריון החברה והאסיפה הכללית של החברה.

תגובת החברה: *"ההמלצה מקובלת. החברה מקבלת את ממצאי הביקורת ותעביר לחברי הועדה את דרישת החוק."*

5. דוחות כספיים ותקציב החברה

5.1. דוח כספי

5.1.1. מהביקורת עולה כי שיטת הרישום המיושמת בדוחותיה הכספיים של החברה הינה בסיס הצבירה המלא.

5.1.2. מהביקורת עולה כי המדיניות החשבונאית המיושמת בדוחות הכספיים של החברה תואמת את הנדרש בתחום פעילותה, והחברה מיישמת את הוראות המוסד לתקינה חשבונאית.

5.1.3. בביאור 1 לדוחות הכספיים ניתן גילוי מלא ונאות למדיניות החשבונאית בדוחות הכספיים.

5.1.4. כמו-כן, נכללו בדוחות הכספיים הביאורים, כדלהלן:

(א) ביאור כללי - ניתן גילוי מלא.

(ב) ביאור עיקרי המדיניות החשבונאית - ניתן גילוי מלא .

(ג) ביאור מזומנים ושווי מזומנים - ניתן גילוי מלא.

(ד) ביאור חייבים ויתרות חובה - ניתן גילוי מלא.

(ה) ביאור רכוש קבוע - ניתן גילוי מלא.

(ו) ביאור זכאים ויתרות - ניתן גילוי מלא.

(ז) ביאור התחייבות בגין סיום יחסי עובד - מעביד, נטו- ניתן גילוי מלא.

(ח) ביאור אשראי מתאגידים בנקאיים - ניתן גילוי מלא.

(ט) ביאור התקשרויות - ניתן גילוי מלא.

(י) ביאור ערבויות - ניתן גילוי מלא.

(יא) ביאור תביעות תלויות - ניתן גילוי מלא.

(יב) ביאור צדדים קשורים - ניתן גילוי מלא.

(יג) ביאור תקבולים ותשלומים - ניתן גילוי מלא.

(יד) ביאור הקצבות מעיריית רמת גן - **החברה לא נתנה פירוט בדוחותיה הכספיים עד לשנת 2014 בגין העברות הכספים מעיריית רמת גן בחלוקה לסעיפי התקציב השונים.**
ההקצבות נרשמות בשלושה סכומים: הסכום הראשון הוא ההקצבה הבסיסית השנתית הנקבעת בתחילת כל שנה על ידי העירייה. הסכום השני מתייחס להעברות נוספות המתקבלות במהלך השנה ומתייחסות לפעילויות נוספות מעבר לתקציב הבסיסי והסכום השלישי מתייחס להחזר עלויות נוספות בגין ריבית להלוואה.
בבדיקה שנערכה בשנת 2016 נמצא כי **החל משנת 2015** החברה מפרטת את סעיפי ההקצבות מעיריית רמת גן בביאורים לדוחות הכספיים.

(טו) ביאור הוצאות הנהלה וכלליות - **החברה לא נתנה פירוט בדוחותיה הכספיים עד לשנת 2014 לסעיפי ההוצאה בגין שירותים, אחזקה וצרכי מנהלה ואלו נרשמים בסכום אחד על אף מהותיות ההוצאה כ- 1.8 מיליוני ₪ בשנה.**

בבדיקה שנערכה בשנת 2016 נמצא כי **החל משנת 2015** החברה פירטה את סעיפי ההוצאות השונות בגין סעיפי הוצאות הנהלה וכלליות.

(טז) החברה מגישה דיווח בדבר חמשת מקבלי השכר הגבוה, **כנדרש.**

(יז) ביאור הוצאות מימון, נטו - ניתן גילוי מלא.

5.1.5. מהביקורת עולה, כי קיימת התאמה בין היתרות הרשומות בספרי החברה לבין היתרות הרשומות בספרי הרשות המקומית, כדלקמן:

שנה	ספרי החברה (באלפי ש"ח)	ספרי עיריית רמת גן (באלפי ש"ח)
2014	57,951 ח'	57,951 ז'

5.1.6. חוות הדעת של רואי החשבון המבקרים של החברה על הדוחות הכספיים לשנים 2013-2015 הינה חוות דעת בנוסח אחיד וללא הסתייגויות.

5.1.7. הדוחות הכספיים של החברה לשנים 2013-2015 אושרו בדירקטוריון החברה ונחתמו על ידי שני חברי הדירקטוריון ומנכ"ל החברה, כמתחייב.

5.1.8. מניות התאגיד הינן בעלות ערך נקוב 0 ולפיכך לא נרשמה ההשקעה בספרי העירייה.

5.1.9. לא בוצעו הנפקות הון בשנים 2012-2014.

5.1.10. נתונים כספיים מהדו"חות הכספיים של החברה ל- 31 לדצמבר 2013, 2014 ו- 2015:

מאזן סעיף	2013 באלפי ₪	2014 באלפי ₪	2015 באלפי ₪
רכוש שוטף	44,934	44,460	45,665
רכוש קבוע	1,140	1,039	951
סה"כ נכסים	**46,074**	**45,499**	**46,616**
התחייבויות שוטפות	32,171	32,442	34,030
התחייבויות לז"א מתאגידים בנקאיים	11,036	9,731	8,319
התחייבות לז"א אחרות	2,304	2,579	3,261
סה"כ התחייבויות	**45,510**	**44,752**	**11,580**
נכסים נטו שלא קיימת עליהם הגבלה- גרעון מצטבר מפעילויות	(576)	(292)	54
נכסים נטו שלא קיימת עליהם הגבלה- רכוש קבוע	1,140	1,039	952
סה"כ הון עצמי	**564**	**747**	**1,006**
	46,074	**45,499**	**46,616**
דו"ח על הפעילויות			

מאזן סעיף	2013 באלפי ₪	2014 באלפי ₪	2015 באלפי ₪
הכנסות עצמיות	78,273	87,301	90,421
הקצבות מעיריית רמת גן	49,921	54,449	52,890
סה"כ	**128,194**	**141,750**	**143,311**
עלות הפעילות			
שכר	66,287	75,999	81,616
אחרות	60,980	64,691	60,507
סה"כ	**127,267**	**140,690**	**142,123**
הוצאות הנהלה וכלליות			
שכר	4,994	5,326	5,603
אחרות	1,888	2,249	2,277
בניכוי העמסת מנהלה לפעילויות	(6,453)	(6,857)	(7,166)
סה"כ	**429**	**718**	**714**
הוצאות מימון	**160**	**160**	**215**
עודף לשנה	**82**	**182**	**259**

5.2. ניתוח עיקרי נתוני הדוחות הכספיים לשנים 2014-2015

5.2.1. מחזורי הפעילות של החברה לשנים 2014 ו- 2015 הינם כ- 141,750 אלפי ₪ וכ- 143,311 אלפי ₪ בהתאמה, מתוכם כ- 54,449 אלפי ₪ וכ- 52,890 אלפי ₪ הקצבות מעיריית רמת גן.

5.2.2. נכון ליום 31/12/14 יתרת הנכסים נטו המשמשים לפעילות של החברה הייתה שלילית (גרעון נצבר) ועמדה על כ- 292 אלפי ₪. בשנת 2015 עברה החברה ליתרת נכסים נטו חיובית ועברה לעודף נצבר בסך של כ- 54 אלפי ₪.

5.2.3. החברה סיימה את פעילותה בשנים 2014 ו- 2015 בעודף הכנסות על הוצאות (הכנסות נטו) בסך של כ- 182 אלפי ₪ וכ- 259 אלפי ₪ בהתאמה, המהווים כ- 0.13% ו- 0.18% ממחזור הפעילות של החברה בכל שנה בהתאמה.

5.2.4. ניתוח היחסים הפיננסיים של החברה:

סוג היחס	חישוב הערך		תיאור מילולי של חישוב היחס	המשמעות
	2014	2015		
יחס הון חוזר שוטף	1.37	1.34	נכסים שוטפים חלקי התחייבויות שוטפות	לחברה יחס הון חוזר שוטף חיובי המאפשר לה לפרוע את מלוא התחייבויותיה. מרבית הנכסים השוטפים של החברה שאינם מזומנים ושווה מזומנים הינם הקצבות מעיריית רמת גן שטרם שולמו וגבייה בכרטיסי אשראי, כלומר נכסים ברמת ביטחון גבוה. המדדים מצביעים על כך כי החברה הינה בעלת איתנות פיננסית יציבה.
יחס הון חוזר מהיר	0.6	0.48	מזומנים ושווי מזומנים חלקי התחייבויות שוטפות	

5.2.5. ככלל ניתן להיווכח, כי המדדים הפיננסיים של החברה, כפי שמשתקפים מהדוחות הכספיים לשנים 2014 ו- 2015, **מצביעים על איתנות פיננסית יציבה, ולא קיים חשש להמשך קיום פעילותה של החברה נכון לסוף שנת 2015.**

5.3. תקציב

5.3.1. **החברה מהווה זרוע ביצועית של העירייה לקיום פעילויות העשרה לתושבי העיר**, הפעלת מעונות, מרכזים קהילתיים ומסגרות אחה"צ לילדים בגיל הרך ועד לגילאי בית ספר. החברה מקיימת פעילויות קהילתיות, פעילויות תרבות ותרבות תורנית ברחבי העיר. הכנסות החברה הן מהקצבות עיריית רמת-גן ומהכנסות עצמיות.

מדי שנה מאשרת מליאת מועצת העיר את תקציב הבסיס של החברה, ובמהלך השנה מתקבלות בחברה הכנסות נוספות מעבר לתקציב הבסיס.

5.3.2. עפ"י הדוחות הכספיים לשנים 2013, 2014 ו- 2015, הסתכמו הכנסותיה של החברה לכדי 128,194,321 ₪, 141,750,144 ₪ ו- 143,311,290 ₪ בהתאמה, אשר מתוכן סך 49,920,778 ₪, סך 54,449,276 ₪ וסך של 52,889,698 ₪ בהתאמה הינן מהעירייה.

<u>סכום התקצוב בשנים אלו התחלק כדלקמן:</u>

סעיף	2013 (בש"ח)	2014 (בש"ח)	2015 (בש"ח)
הקצבה בסיסית	36,156,036	40,544,840	36,394,662
תוספות מעבר לתקציב	13,207,274	13,628,349	16,333,191
החזר הוצאות בגין ריבית	<u>557,468</u>	<u>276,086</u>	<u>161,845</u>
סה"כ	**49,920,778**	**54,449,276**	**52,889,698**

5.3.3. להלן פירוט חלוקת תקצוב עיריית רמת גן לשנים 2013, 2014 ו-2015 עפ"י נושאים:

סעיף	תקצוב 2013 (ב- ₪)	תקצוב 2014 (ב- ₪)	תקצוב 2015 (ב-₪)
מנהלה	351,671	675,996	699,996
מימון	557,468	276,086	161,845
צהרונים ומועדוניות	1,483,342	1,037,920	1,488,000
מרכזים קהילתיים, פדגוגיים ומתנס"ים	4,866,690	6,482,728	6,559,775
מרכזי תרבות וספורט	2,777,907	4,402,662	3,273,733
פרויקטים חינוכיים	31,855,413	33,171,850	32,751,807
פרויקטים ואירועי תרבות ופנאי	8,028,287	8,402,034	7,954,542
סכום כולל	**49,920,778**	**54,449,276**	**52,889,698**

5.3.4. בתחילת כל שנה, מאשר הדירקטוריון את תקציב החברה.

5.3.5. לצד התקציבים המוגשים לאישור הדירקטוריון, מצורפות תכניות עבודה מפורטות הכוללות תיאור מילולי של יעדי ביצוע אל מול יעדים שהושגו בפועל, ומדדים כמותיים המאפשרים מעקב אפקטיבי אחר ביצוע הפעילויות.

5.3.6. דירקטוריון החברה וועדת הכספים של החברה אינם עורכים דיוני מעקב אחר ביצוע התקציב במהלך השנה.

5.3.7. עם השנים, השיתה העירייה על החברה מגוון תחומי אחריות, לרבות הפעלת הקאנטרי והבריכה העירונית ושלושה תיאטראות עירוניים. בתמורה לניהול הפעילויות והמיזמים מעבירה העירייה לחברה תקורה שנתית, אשר בתקציב מקוזזת מהוצאות המנהלה (הוצאות המנהלה מוצגות בסכום נטו לאחר קיזוז התקורה).

הביקורת מעירה כי לא נחתם בין העירייה לחברה הסכם בדבר הסמכות והאחריות להפעלת מוקדי הפעילות והמיזמים השונים והסדרת מערכת יחסי הגומלין, לרבות הכספיים, בין העירייה לחברה.

<u>המלצות הביקורת</u>

5.3.8. על ועדת הכספים של החברה לערוך דיוני מעקב אחר ביצוע התקציב במהלך השנה.

תגובת החברה: *"המלצת המבקר תועבר לגורם המוסמך על מנת לקבל החלטה בנושא".*

5.3.9. על החברה לפעול מול העירייה לחתימה על הסכמים המפרטים את הסמכות והאחריות להפעלת מוקדי הפעילות והמיזמים העירוניים שתחת ניהול החברה, וכן שיעורי התקורה הנגזרים לחברה מניהולם.

תגובת החברה: *"החברה פנתה לעירייה בנושא וממתינה לתשובה".*

6. כוח אדם ושכר

6.1. רקע

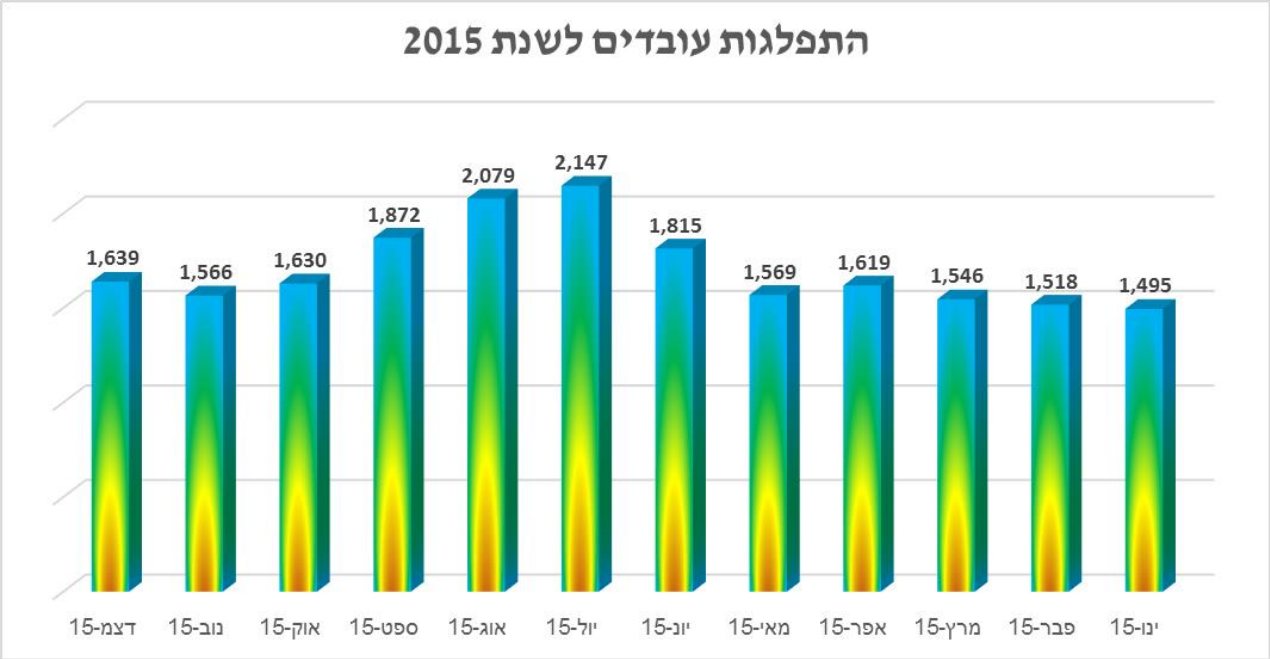
6.1.1. אופן העסקת עובדים בתאגיד עירוני נקבע במסגרת "נוהל אסדרת חברה עירונית לתועלת הציבור", כדלהלן:

> 9.2.9. **תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקה** – כללי קליטת עובדים יהיו כמקובל ברשויות המקומיות ועל פי הנחיות משרד הפנים. תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים.
>
> 9.2.10. **כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה** החלים ברשויות המקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה.
>
> 9.2.11. **מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים** – מינוי כזה יבוצע בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, המתפרסמים מעת לעת.

מהאמור בנוהל האסדרה עולה, כי יש לקיים בחברה הליך זהה לקליטת עובדים כמקובל בעיריית רמת-גן, דהיינו קיומו של הליך מכרז פומבי, או לחילופין גיוס באמצעות לשכת התעסוקה. בעניין זה יצוין, כי קליטת העובדים אשר דרגת תפקידם אינה עולה על דירוג 7 בעירייה, עובדים המגויסים לאיוש משרה ייעודית (כגון סייעת וכד'), וכן קבלת עובדים למשרות של אמון אישי מיוחד, יכולים להתקבל לעבודה בחברה על סמך שיקול דעתם של הגורמים האמונים ללא צורך בעריכת מכרז פומבי.

החברה מעסיקה עובדים במגוון תחומים ומקצועות, ביניהם עובדים קבועים ועובדים ארעיים וכן עובדים במשרה חלקית כגון: מדריכות בצהרונים בשעות הצהריים בלבד, עובדים עונתיים כגון: מדריכות קייטנות הקיץ ועובדים ממלאי מקום. לאור האמור, החברה מעסיקה מספר משתנה של עובדים במהלך חודשי השנה השונים.

במהלך השנים 2014-2015 הועסקו בחברה 3,071 ו- 3,151 עובדים שונים בהתאמה. סך עלויות השכר בשנת 2015 הצטברו לסך של כ- 86,631 אלפי ₪. להלן גרף המתאר את התפלגות העובדים במהלך החודשים בשנת 2015:

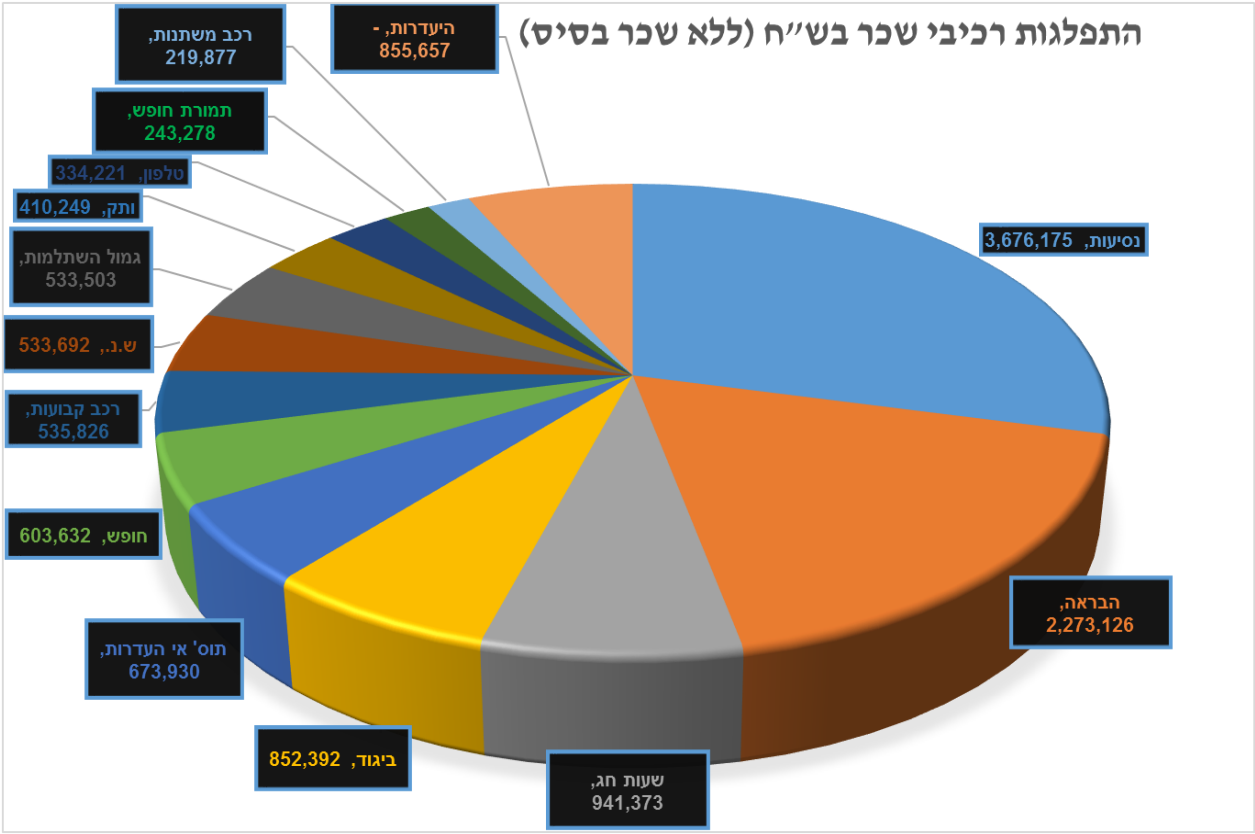


6.1.2. להלן התפלגות רכיבי השכר לעובדי החברה לשנים 2015-2016 :

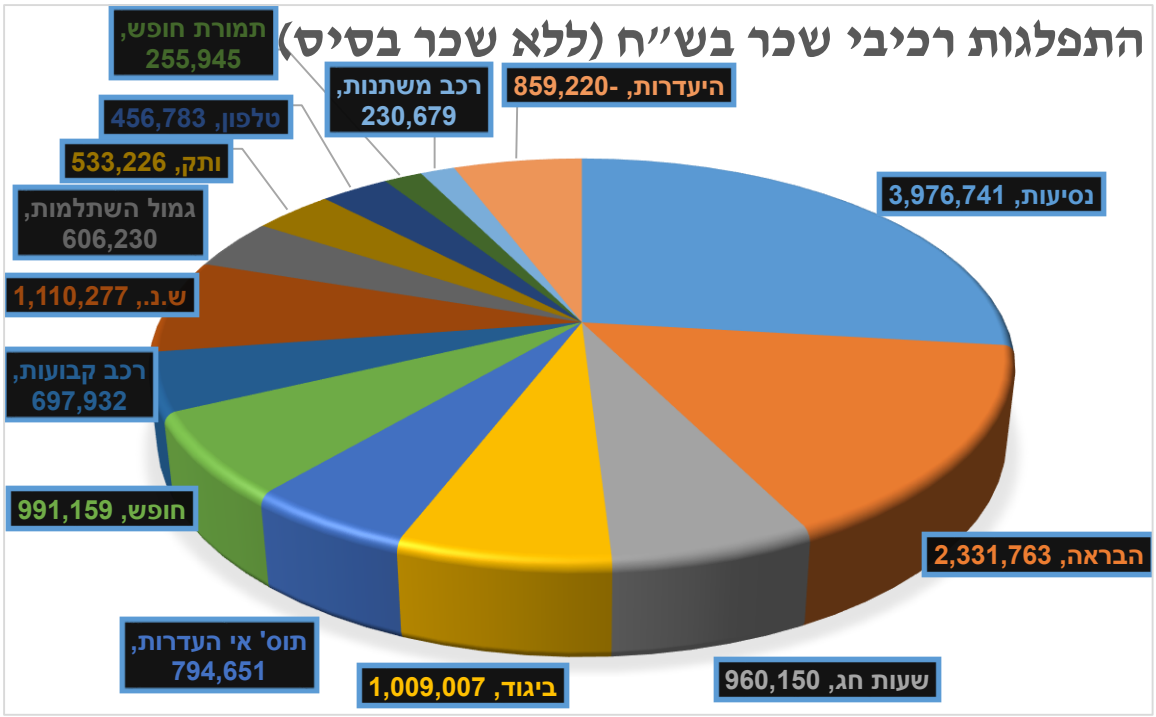
רכיב שכר	סכום בש"ח 2015	סכום בש"ח 2016
שכר	51,258,755	52,384,719
נסיעות	3,676,175	3,976,741
הבראה	2,273,126	2,331,763
שעות חג	941,373	960,150
ביגוד	852,392	1,009,007
תוס' אי העדרות	673,930	794,651
חופש	603,632	991,159
רכב קבועות	535,826	697,932
ש.נ.	533,692	1,110,277
גמול השתלמות	533,503	606,230
ותק	410,249	533,226
טלפון	334,221	456,783
תמורת חופש	243,278	255,945
רכב משתנות	219,877	230,679
היעדרות	-855,657	-859,220
אחר	24,396,831	30,391,982
סה"כ	**86,631,201(*)**	**95,872,024**

(*) ישנו פער של 2 ₪ בין סך הסכומים לבין הסכום המופיע בשורת הסיכום בשל עיגול סכומים לשקל הקרוב

6.1.3. להלן גרף המתאר את התפלגות רכיבי השכר העיקריים לשנת 2015 ללא רכיב שכר הבסיס:

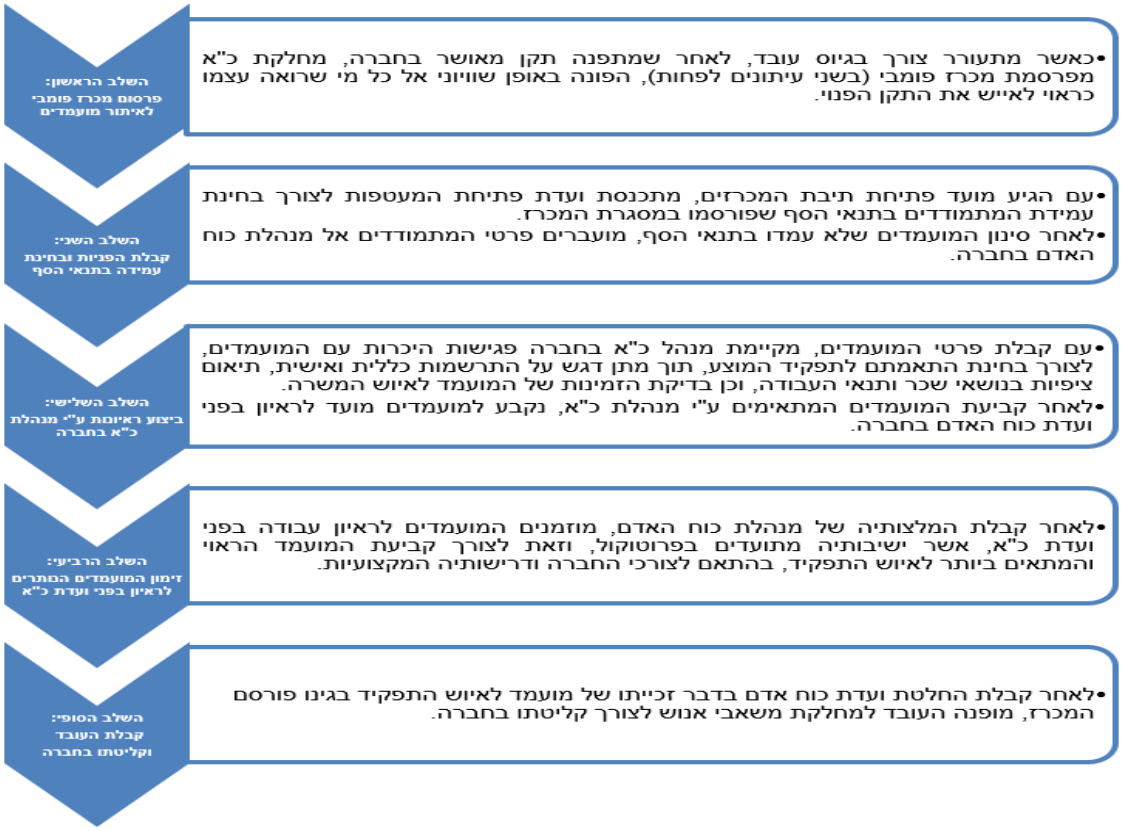


6.1.4. להלן גרף המתאר את התפלגות רכיבי השכר העיקריים לשנת 2016 ללא רכיב שכר הבסיס:



6.2. נהלי קליטת העובדים בחברה

6.2.1. בחברה קיים נוהל כוח אדם ושכר.



6.2.2. כפי שהוסבר לביקורת ועולה מהמסמכים שהועברו לבדיקתה, עובדים המתקבלים לעבודה בחברה עוברים תהליך של איתור ומיון, כמפורט בתרשים.

6.2.3. כאשר החברה מעוניינת בהעסקת עובד בתפקיד ניהולי אשר לא קיים בגינו תקן מאושר ע"י משרד הפנים, עליה לפנות למשרד הפנים לאישור התקן כאמור, וזאת בטרם התחלת הליך הגיוס כמפורט לעיל. לחילופין, ניתן לאשר עץ מבנה ושכר מראש ובכך לקבל פטור ממשרד הפנים.

6.2.4. הביקורת דגמה הליך קליטה של עשרה עובדים בכירים, שנבחרו באקראי, מבין העובדים שנקלטו בחברה בשנה 2014. כמפורט להלן:

שם העובד	תפקיד	מס' מכרז	עמידה בתנאי הסף	תאריך תחילת העסקה
ג.ל.[1]	ס' מנהל לוגיסטי	11/2014	כן	16/06/2014
נ.מ.	מנהל תפעול והפקות	14/2014	כן	03/08/2014
כ.ח.[2]	מנהל בריכת דג הזהב	03/2014	כן	10/06/2014
ק.א.	מנהלת כספים	לא נמצא	כן	18/02/2014
ב.א	ס' מח' תכנון ובקרה	12/2013	כן	21/01/2014
ג.ס.[3]	מנהלת מחלקת תרבות	29/2013	כן	19/01/2014

שם העובד	תפקיד	מס' מכרז	עמידה בתנאי הסף	תאריך תחילת העסקה
ד.מ.[4]	מנהלת מעקב, בקרה ופרויקטים	19/2014	כן	01/12/2014
י.ז.	מנהל מרכז מורשת ישראל	06/2014	כן	02/04/2014
מ.ל.	מנהל מרכז השתלמויות	10/2014	כן	14/07/2014
מ.ג.[5]	מנהל תפעול ולוגיסטיקה	20/2013	כן	15/01/2014

[1] עובדת זו מועסקת בתפקיד מטה באגף החינוך.

[2] במהלך הביקורת הופסקה עבודתו.

[3] עובדת זו נקלטה במפעלי בית עמנואל כמנהלת מחלקת תרבות והחל מ- 16/09/2015 הועברה לעבוד כעובדת עירייה בתקן.

[4] עובדת זו מועסקת בתפקיד מטה באגף החינוך.

[5] עובד זה נקלט במפעלי בית עמנואל והחל מ- 20/5/2014 נקלט כעובד עירייה.

<u>הערת הביקורת</u>

הביקורת מעירה כי ארבעה עובדים שנקלטו במפעלי בית עמנואל הועסקו בפועל בעירייה. בשנת 2015 שניים מתוכם הועברו לתקני עירייה.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.2.5. לבחון קליטת שני העובדים הנוספים כעובדי עירייה בתקן.

6.3. ועדת כוח אדם

6.3.1. דירקטוריון החברה מינה ועדת כוח אדם הכוללת שלושה חברים מבין חברי הדירקטוריון, שאחד מהם נציג מועצת העיר, אחת עובדת עירייה ואחד נציג ציבור.

6.3.2. מבדיקת קליטת העובדים עולה כי בעת הליך מכרז לאיוש משרה, מנהלת כוח אדם בחברה עורכת סבב פגישות ראשוני עם המועמדים למשרה הנדרשת, כמתואר לעיל, ומהם בוחרת 2-3 מועמדים שיופיעו לבחינת וועדת כוח אדם. אולם, לקראת הדיון או במהלכו היא אינה מגישה לחברי הוועדה כל תרשומת המהווה נספח לפרוטוקול הועדה, המתעדת את פרטי **כלל** המועמדים אשר הגישו מועמדותם למכרז ונפסלו על ידה, תמצית השכלתם וניסיונם בהתאם לתנאי הסף, דירוגם עפ"י תבחינים שוויוניים, וכן הערות ענייניות רלוונטיות הנוגעות לפסילת מועמד על הסף או שמומלץ לדעתה לשקול אותן בעת בחינת המועמד לתפקיד.

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3.3. מומלץ להציג בפני ועדת כ"א את פרטי כל המועמדים שעברו את תנאי הסף ונפסלו על ידה לעלות לדיון בוועדה.

תגובת החברה: *"בהתאם להנחיית ועדת כוח אדם, בפני הועדה מועלים עד כ- 5 מועמדים עבור כל מכרז. החברה מקבלת את המלצת הביקורת ומנהלת כוח אדם תציג בפני ועדת כוח*

אדם את פרטי כלל המועמדים שעמדו בתנאי הסף ונפסלו על ידה לעלות לדיון בוועדה. יחד עם זאת, יצוין כי גם כיום סיכומי הראיונות נשמרים באופן מסודר במשאבי אנוש".

6.3.4. הוועדה מתכנסת מספר רב של פעמים בשנה בהתאם לצרכים ולדרישות ומקפידה לרשום פרוטוקולים מפורטים מדיוניה. הפרוטוקולים כוללים ציון המשתתפים בדיון מבין חבריה ומוזמנים אחרים, המכרזים שעל סדר היום ומהלך הדיון וההחלטות, והם נחתמים ע"י יו"ר הועדה.

ראוי לציין, כי על אף המספר הרב של כינוסי הוועדה, ולעיתים התמשכות הדיונים בנוגע למכרזים מסוימים על פני מספר ישיבות, **אין הוועדה מקפידה למספר את הפרוטוקולים מישיבותיה, דבר שמומלץ שייעשה לצורך מעקב אחר רציפות ההחלטות.**

<u>המלצת הביקורת</u>

6.3.5. מומלץ להקפיד על מספור הישיבות בפרוטוקולים של ועדת כ"א.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת את המלצת המבקר, ופועלת מידית למספור הפרוטוקולים".*

6.3.6. בפרוטוקול מצוין רק המדרג הסופי של המועמדים עפ"י דעתו של כל חבר ועדה. לדעת הביקורת, יש לציין אף במסגרת התהליך את התייחסות הוועדה לדירוג המועמדים ועמידתם בתנאי הסף.

תגובת החברה: *"בפרוטוקול הועדה נרשמים כל הדברים הנאמרים ע"י חברי הועדה במהלך הדיון וכמובן נימוקיהם המיוחדים במידה וישנם. יצוין כי המועמדים העולים בפני הועדה הנם מראש אלו העומדים בתנאי הסף. החברה מקבלת את ההמלצה של הביקורת להרחיב את החלק המוקדש לדיון ולהתרשמות הועדה מכל מועמד ומועמד בטרם ובמקביל לדירוג הסופי".*

6.3.7. הוועדה מלווה דרך קבע בישיבותיה ביעוץ משפטי שניתן ע"י היועמ"ש של החברה.

6.4. בדיקת עמידת החברה בהוראות חוקי העבודה

6.4.1. הביקורת דגמה 23 עובדים ממוקדי הפעילות השונים של החברה, לרבות מנהלי תיאטראות, מנהל הקאנטרי, צוות טכני ומזכירות.

6.4.2. מהביקורת עולה כי החברה הקפידה על החתמת העובדים שנדגמו על ידה על הסכמי העסקה, וזאת בהתאם לנדרש בהוראות חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב-2002.

6.4.3. סעיף 25(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן: **"חוק שעות עבודה ומנוחה"**) קובע, כי:

"מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות". כמו-כן, סעיף 25(א1) לחוק זה קובע, כי "(1) לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות נוספות ייערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות

עבודה בפועל. (2) לא בוצע הרישום בפנקס כאמור בפסקה (1) באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעסיק מינה לכך, אלא אם כן קבע שר התעשייה המסחר והתעסוקה, לאחר התייעצות עם ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ועם ארגוני מעבידים שהם לדעת השר יציגים ונוגעים בדבר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, דרך אחרת לביצוע הרישום" (ההדגשה אינה במקור).

6.4.4. לפיכך, המעביד - במקרה זה החברה - **מחויב לנהל רישום שוטף של שעות העבודה בפועל**, בין אם באמצעים ממוחשבים ובין אם באמצעים ידניים, וכן קיימת חובה לציין בתלוש השכר את שעות וימי עבודתו בחודש של כל עובד.

6.4.5. החוק אינו מחייב את המעביד להתקין שעון נוכחות במקום העבודה, אך במידה והמעביד בוחר שלא להתקין שעון נוכחות, חלה עליו החובה לוודא כי רישום שעות הנוכחות ייחתם מידי יום בידי העובד ויאושר בחתימת האחראי שהמעביד מינה לכך.

6.4.6. מהביקורת עולה כי החברה הקפידה על מילוי דיווחי נוכחות של העובדים שנדגמו ע"י הביקורת.

6.4.7. התוספת לסעיף 24(ב) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, מגדירה את הפרטים אשר על המעסיק לפרט בתלושי השכר של העובדים. כמו-כן, סעיף קטן 4(4) לתוספת האמורה קובע, כי יש לפרט בתלוש השכר את שעות העבודה שבוצעו בפועל.

6.4.8. מהביקורת עולה, כי החברה מפרטת את שעות העבודה בתלושי השכר, אף שלא מדובר תמיד בכל השעות שבוצעו בפועל במהלך החודש שקדם לתלוש, וזאת מסיבות הנובעות לעיתים ממועד סגירת השכר בחברה. בהקשר זה יובהר כי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 03/2008, מ- 15/04/2008, קובעות את חובת עובדי העירייה, ובכלל זה עובדי החברה, להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום, כדלהלן:

> עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום.
>
> החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו.
>
> במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות, ולקבל את אישור הממונה.
>
> על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות.

על אף האמור לעיל, **החברה לא מקפידה כי העובדים יחתימו כרטיס נוכחות פעמיים ביום**, לגבי עובדים שנבדקו והשתכרו שכר חודשי מלא (גלובאלי), ואשר שכרם נקבע ע"י משרד הפנים, וזאת בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

תגובת החברה: *"עובדי החברה נדרשים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום - הן בכניסה והן ביציאה. יחד עם זאת, במוקדים בהם עיקר התפקיד מתבצע מחוץ למשרד - צהרונים*

ומועדוניות - הרישום מתבצע באופן ידני. במוקדים בהם התאפשר - החברה התקינה שעוני נוכחות, ואולם עדיין עובדי השטח לא תמיד פותחים ו/או סוגרים את יום עבודתם במשרד".

6.4.9. במקרים בהם פורטו בתלושי השכר שעות העבודה בפועל של העובדים השעתיים שנבדקו ע"י הביקורת, השעות המפורטות **תאמו** לכמות השעות המפורטות בדיווחי הנוכחות של העובדים.

6.4.10. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לא נמצאו חריגים בתשלום דמי ההבראה, צבירת ימי החופשה וצבירת ימי המחלה לעובדים.

<u>המלצות הביקורת</u>

6.4.11. על החברה לפעול כי כלל העובדים יחתימו כרטיס נוכחות פעמיים ביום, כנדרש בהוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת את המלצת הביקורת ופועלת ככל יכולתה ליישומה".*

6.4.12. מומלץ לשקול הטמעת מערכת לדיווח נוכחות טלפוני לעובדי שטח, אשר מתחילים או מסיימים את יום העבודה מחוץ למשרד במרבית ימי החודש, על פי אופי תפקידם.

6.5. העברת תלוש השכר לעובדים

6.5.1. בסעיף 24(א) ו- 26א(ב)(1) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, נקבע, בין היתר, כי:

"24(א). מעביד חייב לנהל פנקס שכר ולמסור לכל עובד, בכתב, תלוש שכר...
26א(ב)(1) מצא בית הדין לעבודה כי המעביד לא מסר לעובדו, ביודעין, תלוש שכר עד המועד האמור בסעיף 24(ג), בניגוד להוראות סעיף 24(א)...".

כלומר, חלה על החברה החובה להעביר לעובד תלוש שכר מפורט מידי חודש.

6.5.2. בערעור עבודה 02 / 1218 נקבע, בין היתר, כי:

"סעיף 24 לחוק הגנת השכר מחייב את המעסיק לנהל פנקס בדבר שכר העבודה המגיע לעובדיו והשכר ששולם להם, וכן חייב הוא למסור לעובדיו בכתב פירוט שכר העבודה ששולם והסכומים שנוכו. המשיבה לא מסרה לעובדים תלושי משכורת. טענת החברה הייתה כי מסרה את התלושים לנציג החברה הסינית, אך בכך לא סגי כדי למלא אחר הדרישה של מסירת תלושים לעובדים כמצוות הוראות סעיף 24 לחוק..."

כלומר, על החברה חלה החובה למסור את תלוש השכר לעובדים באופן ישיר ולא באמצעות גורם מתווך, אף שמדובר על נציג מטעמם האחראי עליהם.

6.5.3. מבדיקת הביקורת עולה, כי החברה מעבירה את תלושי השכר ישירות לעובד. לעובדים הנמצאים במקומות מרוחקים ממשרדי החברה, כגון: עובדות הצהרונים והמועדוניות, מעבירה החברה את תלושי השכר באמצעות משלוח דואר.

6.6. יישום הוראות הגברת האכיפה על דיני העבודה

6.6.1. ב- 19/06/2012, נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן: **"החוק להגברת האכיפה"**). מטרת החוק, כפי שנקבעה בסעיף 1 לחוק,

הינה "להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה", וזאת על רקע תופעה הולכת ומתרחבת של אי ציות לדיני העבודה, בעיקר בתחומי השמירה, הניקיון וההסעדה - כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר שצורפו להצעת החוק.

6.6.2. בהתאם להוראות החוק להגברת האכיפה כאמור, על מזמין שירותים - ובמקרה דנן החברה - לפעול ולוודא כי העובדים המועסקים על ידה באמצעות חברות קבלניות בתחומי השמירה, הניקיון וההסעדה, יקבלו את מלוא זכויותיהם המגיעות להם מכוח הוראות כל דין. לצורך יישום הגברת האכיפה כאמור, החוק מטיל אחריות אזרחית, מנהלית ופלילית על מזמיני השירותים, ובכלל זה מטיל אחריות פלילית על מנכ"ל התאגיד שהינו מזמין השירות.

6.6.3. יצוין כי פרק ד' לחוק הגברת האכיפה קובע את אחריות המנכ"ל של מזמין השירות (וכן, פרק ה' לחוק, קובע את האחריות של מנהל רשות ציבורית ושל עובד רשות ציבורית האחראי על הנושא), ליישם את הוראות החוק ולוודא כי החברות המועסקות ע"י התאגיד/הרשות הציבורית בתחומי השמירה, הניקיון וההסעדה, אינן מפרות את זכויותיהם של העובדים המועסקים אצל הרשות הציבורית שהינה מזמנת השירות. בחוק אף נקבעו עונשים בגין אי יישום הוראותיו כאמור.

6.6.4. הומצאו לידי הביקורת דוחות ביקורת הגנה על זכויות עובדים אשר בוצעו ע"י משרד רו"ח חיצוני, **כנדרש בהתאם לטיוטת התקנות.**

6.6.5. מבדיקה שערכה הביקורת לדיווחי נוכחות של עובדי חברות האבטחה המועסקים על ידי קבלן חיצוני במתחמים שונים שבאחריות החברה, עלו הממצאים הבאים:

א. הן בבריכת "דג הזהב" והן בתיאטרון "אולב" רמת גן, **לא מנוהלים דיווחי נוכחות נפרדים לכל עובד אבטחה המועסק ע"י הקבלן החיצוני באתרים אלו**, וזאת בניגוד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

ב. **בבריכת "דג הזהב" מספר מאבטחים מחתימים את הגעתם למתחם באותה שורה, וזאת מבלי שתהיה חלוקה לשמות ולזמן הגעתם למשמרת**, בניגוד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה כאמור.

ג. **בתיאטרון "אולב" רמת גן, המאבטחים חותמים על נוכחותם פעם אחת ביום,** עם הגעתם למקום בלבד, למעט אירועים בהם המאבטחים עובדים מעל ל- 4 שעות ואז ההתחשבנות עימם נעשית עפ"י שעות העבודה בפועל.

הערות הביקורת: יש להקפיד על מילוי סעיפי חוק שעות העבודה והמנוחה.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת את הערות הביקורת ותפעל ליישומן".*

7. התקשרויות ורכישות

7.1. רקע

7.1.1. ככלל, על תאגיד עירוני לא חלה חובה חוקית לבצע התקשרויות באמצעות מכרז. אמנם בתיקון 14 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992, החיל המחוקק חובת

התקשרות במכרז גם על תאגידים עירוניים, אך התיקון ייכנס לתוקף רק עם התקנת תקנות בעניין, אשר טרם הותקנו ע"י שר הפנים.

7.1.2. עם זאת, בהיעדר חקיקה, ביהמ"ש אימץ את הגישה כי יש להחיל על התאגיד העירוני את חובת המכרז בדומה לכל גוף ציבורי אחר. ראה ה"פ(חי') 30223/97 ד.ש.א. איכות הסביבה בע"מ נ' המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור: **"חוק חובת מכרזים תשנ"ב-1992, אכן אינו חל על תאגיד עירוני. החובה לערוך מכרז מוטלת עליו בהיותו גוף ציבורי, מכוח ההלכה הפסוקה ובתוקף ביטוי משפטי פורמלי שניתן לדרישה זו בתקנון ההתאגדות של החברה הכלכלית".**

7.1.3. ביהמ"ש קבע, כי רשות מקומית אינה יכולה להתחמק מחובה שבדין החלה עליה באמצעות העברת המטלה לתאגיד עירוני. ראה עת"מ(י-ם) 374/03 מאמץ ייזום והשקעות חקלאות בע"מ נ' מפעלי ביוב וטיהור ירושלים בע"מ: **"מקום שהרשות אינה חופשית להתקשר בעצמה בחוזה ללא מכרז, אין היא יכולה להשתחרר מהחובה שהייתה מוטלת עליה באמצעות העברת הסמכויות לגוף חיצוני כביכול, כמו תאגיד עירוני".**

7.1.4. כיום, מחויבת רשות מקומית, כי כל תאגיד עירוני שיוקם על ידה, יהא חייב לאמץ בתקנונו את חובת המכרז, וזאת מכוח סעיף 9.2.6 לנוהל אסדרת חברה עירונית לתועלת הציבור של אגף בכיר לתאגידים עירוניים במנהל לשלטון מקומי של משרד הפנים: **"לא תתקשר החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז, על פי חוק חובת המכרזים תשנ"ב-1992 והתקנות שיותקנו לפיו, ועד להתקנת התקנות, על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים".**

7.1.5. סעיף 78 לתקנון החברה נקבע כדלהלן:

> 78. על החברה יחולו הוראות חוק חובת מכרזים ובכלל זה התקנות שיותקנו. ככל שלא יהיו תקנות או אלו לא יכסו את נושאי המכרזים תפעל החברה על בסיס דיני המכרזים החלים על רשות מקומית וזאת בשינויים המחויבים.

לאור האמור לעיל, ומשאמצה החברה בתקנונה הוראה לפיה יבוצעו כל התקשרויותיה עפ"י דיני המכרזים החלים על העירייה, חלה עליה החובה לפעול בהתאם להוראות 197-198 לפקודת העיריות ולתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (לעניין פרק זה יקרא להלן: "**התקנות**"), ובהתאם לכך נערכה הביקורת.

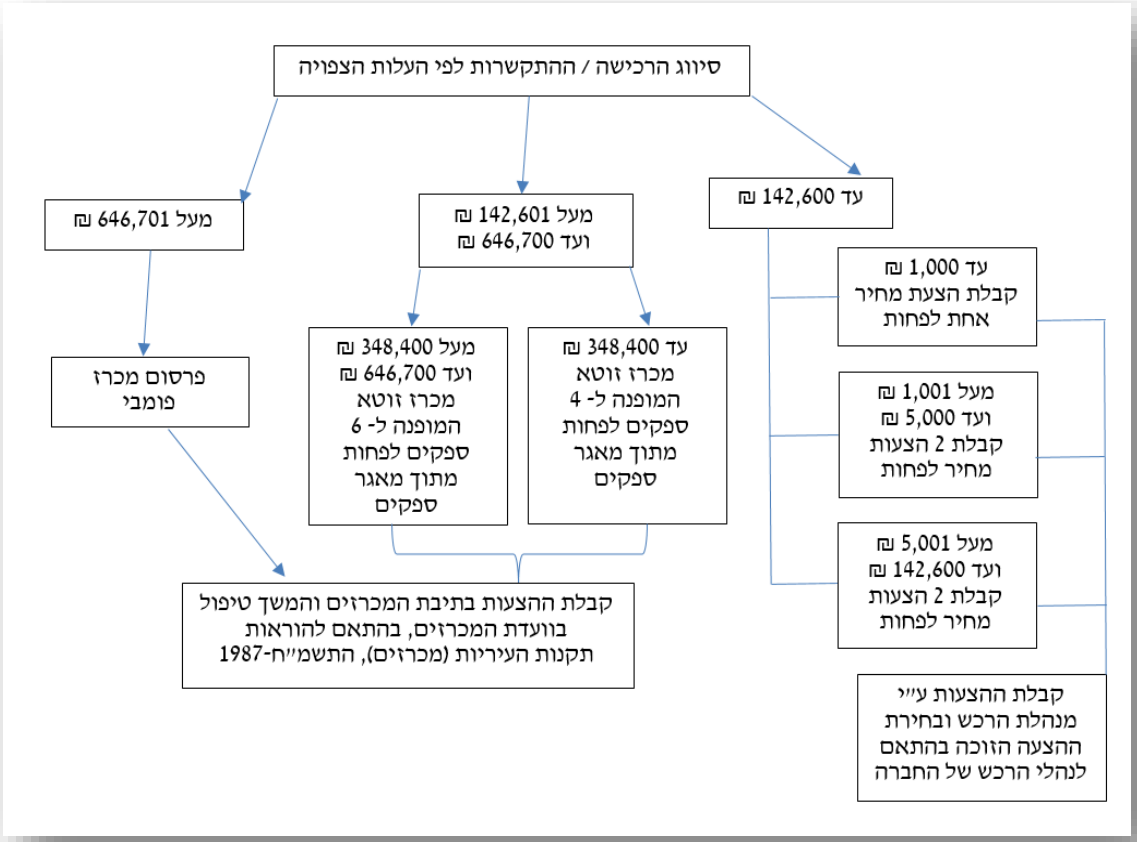
7.2. נהלי רכש והתקשרויות בחברה

7.2.1. מהביקורת עולה כי החברה פועלת על פי נוהל רכש והתקשרויות פנימי בעל אופי כספי שעודכן ב- 10/5/2016 . הנוהל קובע את קבוצות הרכישה בחברה כדלהלן:

3.3.2	כל רכישת ציוד מחייבת הצעת מחיר.
3.3.3	הצעות המחיר והזמנות הרכש ירוכזו אגף לרכש ומנהל בחברה.
3.3.4	ברכישת ציוד עד לסכום של 1,000 ₪ יש צורך לצרף הצעת מחיר אחת.
3.3.5	לרכישה מ- 1,001 ₪ עד לסכום של 5,000 ₪ יש להגיש 2 הצעות מחיר.
3.3.6	לרכישה מ- 5001 ₪ עד לסכום של 142,600 ₪ **לא כולל מע"מ**, יש להגיש 3 הצעות מחיר.
3.3.7	מכרז זוטא ייערך עפ"י תקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987. ניתן להתקשר בחוזה עפ"י מכרז זוטא אם ערכו עולה על 142,601 ₪ לא כולל מע"מ, אולם אינו עולה על 696,700 ₪ לא כולל מע"מ.
3.3.8	מכרז זוטא יישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 142,601 ₪ לא כולל מע"מ, אולם אינו עולה על 348,401 ₪ לא כולל מע"מ.
3.3.9	מכרז זוטא יישלח לפחות לשישה ספקים או קבלנים אם ערכו עולה על 348,401₪ לא כולל מע"מ, אולם אינו עולה על 696,701 ₪ לא כולל מע"מ.
3.3.10	מעל סכום 696,701 ₪ לא כולל מע"מ מכרז פומבי.

יצוין, כי מנהלת האגף לרכש ומינהל, הפיצה ב-05/02/2014 תזכורת בנושא נהלי הרכש למנהלי המחלקות בחברה.

7.2.2. להלן תרשים המתאר את קבוצות הרכישה בחברה:



7.2.3. בנוהל הרכש וההתקשרויות של החברה לא נקבעו כללים להתקשרויות עם יועצים.

תגובת החברה: *"השימוש בשירות יועצים במסגרת החברה הינו קטן באופן יחסי, ועל כן על-מנת להימנע מנוהל נפרד בנושא, התחום הנ"ל הוכנס לתוך נהלי הרכש החדשים, המדברים על התקשרויות עם נותני שירותים".*

7.3. ועדת המכרזים

7.3.1. הוועדה מתכנסת מספר רב של פעמים בשנה בהתאם לצרכים ולדרישות ומקפידה לרשום פרוטוקולים מפורטים מדיוניה והחלטותיה. הפרוטוקולים כוללים ציון המשתתפים בדיון מבין חבריה ומוזמנים אחרים, ההתקשרויות שעל סדר היום ומהלך הדיון וההחלטות, והם נחתמים ע"י יו"ר הוועדה.

7.3.2. מהביקורת עולה כי על אף המספר הרב של כינוסי הוועדה, ולעיתים התמשכות הדיונים בנוגע להתקשרויות על פני מספר ישיבות, אין הוועדה מקפידה למספר את הפרוטוקולים מישיבותיה, ובכך מקשה הדבר על מעקב אחר רציפות ההחלטות.

7.3.3. לא הוקפד על רישום בפרוטוקול הוועדה לצד החלטות שהתקבלו, באיזה רוב התקבלו.

7.3.4. הוועדה מלווה דרך קבע בישיבותיה ביעוץ משפטי שניתן ע"י היועמ"ש של החברה.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.3.5. על החברה להקפיד על מספור הפרוטוקולים של ועדת המכרזים.

7.3.6. מומלץ לרשום לצד ההחלטות שמתקבלות שלא ברוב קולות, את שמות החברים שהצביעו בעד ונגד.

7.3.7. **תגובת החברה:** "החברה מקבלת את המלצת המבקר, ופועלת מידית למספור הפרוטוקולים. בוועדת המכרזים, על פי רוב, ההחלטות מתקבלות פה אחד ובתמימות דעים. כמובן שבמידה וישנן התנגדויות, הימנעויות או חוות דעת ונימוקים מיוחדים, הנ"ל הובאו ויבואו לידי ביטוי בפרוטוקול עצמו".

7.4. הזמנות רכש

7.4.1. בהתבסס על הזמנות הרכש שהוצגו בפני הביקורת עולה כי החברה הקפידה על רישום הזמנות רכש בהתאם לנדרש בסעיף 3.15 לנוהל הרכש, הקובע כדלהלן:

> *3.15.* עם קבלת ההחלטה על הספק הנבחר, יכין מנהל המחלקה הזמנת רכש לספק, תוך שיוך ההוצאה לסעיף התקציבי המתאים ויעבירה להמשך טיפולה של מנהל חשבונות ראשי.

7.4.2. מהביקורת עולה כי הגורמים המאשרים בחתימתם את הזמנות הרכש מטעם החברה הלכה למעשה ובכל סכום שהוא, הינם מנהל החשבונות הראשי בחברה, עוזרת המנכ"ל ומנהלת האגף לרכש ומינהל בחברה, או חתימת מנהלת אגף השכר בחברה וללא חותמת החברה.

יצוין, כי **מעבר לעובדה שחתימת עוזרת המנכ"ל או מנהלת אגף השכר לאישור הזמנת הרכש אינה בהתאמה לסעיף 3.16 לנוהל רכש והתקשרויות** של החברה הקובע: **"עם קבלת אישור מנכ"ל ההזמנה תועבר לאישור"**, החתימה כאמור ונוסח הוראת הנוהל הנ"ל גם **עומדים בסתירה להחלטת הדירקטוריון בדבר זכויות החתימה המחייבות את החברה לכל דבר ועניין**.

7.4.3. הזמנת רכש הנשלחת לספק או נותן השירות הינה מסמך המהווה התחייבות כספית של החברה כלפיו, אי לכך, מתחייב כי המאשרים בחתימתם את הזמנת הרכש הנשלחת לספק יהיו המורשים לחתום בשם החברה עפ"י החלטת הדירקטוריון.

תגובת החברה לממצא זה: *"הנושא מוסדר בנהלי הרכש החדשים אותם ערכה החברה. החברה עדכנה זה מכבר את נוהל הרכש באופן שיעלה בקנה אחד עם זכויות החתימה בחברה. החברה החלה לפעול לעדכון זכויות החתימה שיביא בחשבון את הצרכים השוטפים שלה."*.

7.5. התקשרויות רכש ונותני שירותים

7.5.1. בדיקת מדגם התקשרויות

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 17 התקשרויות בהיקף כספי כולל של 1,359,908 ₪ אשר בוצעו ע"י החברה. להלן פירוט הממצאים שעלו:

#	אופן הפנייה	מס' מכרז	מהות ההתקשרות	שם הספק הזוכה	היקף התקשרות בשנת 2014	התחלת ההתקשרות	תקין (+) לא תקין (-)
1	מכרז פומבי	1/2014	שירותי ניקיון	- פ.א. - א.ה.	227,808 ₪ 523,164 ₪	04/2014	+
2	מכרז פומבי	2/2014	הצבת והפעלת שירות של מכונות שתייה קרה וחמה	לא נבחר ספק	- ₪	-	+
3	מכרז פומבי	4/2014	רשות שימוש מוגבלת והפעלת קפיטריה בתיאטרון "יהלום"	נ.ב.ש.מ. בע"מ	- ₪	נבחר בסוף שנת 2014	+
4	פורסם מכרז פומבי 20/2015, בוטל – לא התקבלו הצעות		רשות שימוש מוגבלת והפעלת קפיטריה בתיאטרון "ראסל"	הקפטריה פעלה רק כשמתקיימות הצגות מסחריות	-	-	-
5	טרם פורסם מכרז		רשות שימוש מוגבלת והפעלת קפיטריה בתיאטרון "אולב"	הקפטריה פעלה עפ"י הסכם ללא מכרז	-	-	-

#	אופן הפנייה	מס' מכרז	מהות ההתקשרות	שם הספק הזוכה	היקף התקשרות בשנת 2014	התחלת ההתקשרות	תקין (+) לא תקין (-)
6	טרם פורסם מכרז		הפעלת קפיטריה בקאנטרי רמת-גן	אין מידע על מפעיל הקפיטריה	הספק אינו משלם דמי שימוש/ זיכיון	-	-
7	מכרז זוטא	101/2014	שירותי שמירה ואבטחה	ע.ש. בע"מ	158,108 ₪	04/2014	+
8	מכרז זוטא	113/2013	היסעים לקייטנות קיץ 2013	ח.ס.	-	05/2013	+
9	מכרז זוטא	104/2014	היסעים לקייטנות קיץ 2014	- ט.ה. - מ.ש.	11,900 ₪ 2,800 ₪	06/2014	+
10	מכרז זוטא	106/2014	היסעים לרמת אפעל וכפר אז"ר	ט.ה.	32,783 ₪	08/2014	+
11	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	רכישת צוגים חשמליים לתיאטרון "אולב"	ב.בע"מ	118,590 ₪	-	+
12	פנייה לקבלת הצעות מחיר	התקבלו 3 הצעות מחיר	שירותי גינון לקאנטרי ולבריכת "דג הזהב"	ש.ג.	57,115 ₪	01/2014	+
13	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	רכישת כימיקלים ושירותי ניקוי	חברה ג'	79,288 ₪	-	-
14	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	רכישת מכשיר החייאה לתיאטרון "אולב"	-	4,944 ₪	-	-
15	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	עבודות חשמל בתיאטרון "אולב"	חברה א'	104,170 ₪	-	+
16	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	חומרי טואלטיקה וניקוי ל"בית דורון"	ב.ב.ג. בע"מ	16,016 ₪	-	-
17	פנייה לקבלת הצעות מחיר	-	רכישת שירותי הסעדה ל"בית דורון"	ט	23,222 ₪	-	-

7.5.1.1 מהבדיקה שערכה הביקורת עולה כי קיימת הקפדה בחברה לפעול בנושא הרכישות בהתאם לנוהל הרכישות מ- 28/01/2014, למעט בנושאים שיפורטו להלן.

7.5.1.2 מהביקורת עולה כי סכומי הרכישות המחייבים קיומו של מכרז זוטא או מכרז פומבי עפ"י נוהל רכש והתקשרויות של החברה אינם תואמים את הסכומים המתעדכנים ומתפרסמים ע"י משרד הפנים מעת לעת.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.5.1.3 על החברה להקפיד להעביר חוזרים למחלקות/מוקדי פעילות בדבר סכומי הרכש בהתאם לסכומים המתעדכנים ע"י משרד הפנים מעת לעת.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת את הערת המבקר במובן שעדכון הסכומים בנוהל יהיה בהתאם להנחיית משרד הפנים (כפי שקורה היום) מבלי שיידרש לעדכן את הנוהל עצמו".*

<u>פנקס מכרזים</u>

7.5.2. חובת ניהול פנקס מכרזים מוגדרת בסעיף 7 לתקנות הקובע, כי "כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הועדה".

מהביקורת עולה כי ניהול פנקס החברה מתבצע ע"י החברה באופן התואם את דרישות התקנות – **תקין**.

<u>מכרז זוטא</u>

7.5.3. סעיף 8 לתקנות מגדיר את חובת ההתקשרות באמצעות מכרז זוטא, במקרה בו היקף ההתקשרות הצפוי עולה על הסכום שנקבע בתקנה.

מהביקורת עולה כי היקף המכרזים שבוצעו בהליך של מכרז זוטא, ואשר נבדקו ע"י הביקורת, תואם לתקנות, ולא נמצאו התקשרויות אשר היקפן השנתי עולה על הסכום המרבי להתקשרות בהליך של מכרז זוטא – **תקין.**

<u>מכרז פומבי</u>

7.5.4. סעיף 9(א) לתקנות מגדיר את חובת ואופן מתן ההודעה על התקשרות בהליך של מכרז פומבי. מהביקורת עולה כי במקרים בהם החברה פרסמה מכרזים פומביים, **ניתנו הודעות בהתאם לנדרש בתקנה**.

7.5.5. סעיף 9(ב) לתקנות קובע כי "הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית".

מהביקורת עולה כי החברה פרסמה את המכרזים הפומביים בשני עיתונים.

מסמכי מכרזים

7.5.6. סעיף 10(א) לתקנות מגדיר את מסמכי המכרז אשר יש לצרף בכל הליך של מכרז (פומבי/זוטא). להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת בנושא מסמכי המכרז:

רשימת מסמכי המכרז	מכרז פומבי מס' 1/2014	מכרז פומבי מס' 2/2014	מכרז פומבי מס' 4/2014	מכרז זוטא מס' 101/2014	מכרז זוטא מס' 104/2014	מכרז זוטא מס' 106/2014
תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז	+	+	+	+	+	+
נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז"	+	+	+	+	+	-
נוסח של החוזה המוצע	+	+	+	+	+	+
לוח זמנים ותנאי תשלום	+	+	+	+	+	+
התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה	+	+	+	+	+	+
כתבי כמויות טפסי הצעת מחירים	+	+	+	+	+	+
רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות לצורך ביצוע העבודה נושא החוזה ותנאי מסירתם	+	+	+	ל"ר	ל"ר	ל"ר
נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות	+	+	+	+	+	+
מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז (להלן - מעטפת המכרז)	+	+	+	+	+	+
כל מידע או מסמך אחרים שיימצא לנכון למסור או לדרוש, לרבות בדבר כושרו, ניסיונו ויכולתו של המציע	+	+	+	+	+	+

מהבדיקה המדגמית שערכה הביקורת עולה כי צורפו מסמכי המכרז הנדרשים – **תקין.**

אומדן מכרז

7.5.7. סעיף 11(א) לתקנות קובע כי "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".

מהביקורת עולה כי בחברה לא קיימת הקפדה על עריכת אומדן עלויות והכנסתו לתיבת המכרזים, וזאת בניגוד לנדרש בתקנות.

המלצת הביקורת

7.5.7.1 על החברה להקפיד לערוך אומדן עלויות ולהכניסו לתיבת המכרזים.

תגובת החברה: *" החברה תפעל ליישום ההוראות הדנות באומדן לכשתכנסנה לתוקף תקנות מכרזים הנוגעות לתאגידים עירוניים. עד למועד זה פעלה ופועלת החברה בהתאם למסמכי ההתאגדות שלה שאושרו על ידי משרד הפנים".*

<u>מועד הגשת מסמכי המכרז</u>

7.5.8. סעיף 12 לתקנות קובע כי: "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".

מהביקורת עולה כי המועדים שנקבעו להגשת ההצעות במכרזים השונים, נקבעו כנדרש – **תקין.**

<u>תיבת מכרזים</u>

7.5.9. סעיף 14(א) לתקנות קובע, כי "עובד העירייה שראש העירייה מינה לכך יכניס כל מעטפת מכרז שנתקבלה בעירייה לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש העירייה מינה אותם לכך (להלן - תיבת המכרזים)".

מהביקורת עולה כי בחברה קיימת תיבת מכרזים העונה על הדרישות שבתקנות, וכי החברה מינתה שני עובדים האמונים על פתיחת תיבת המכרזים כנדרש – **תקין.**

7.5.10. סעיף 14(ב) לתקנות קובע, כי "מעטפת מכרז שנתקבלה בעירייה אחרי תום המועד להגשת מסמכי המכרז לא תוכנס לתיבת המכרזים ותוחזר לשולח, מבלי לפתוח אותה ובלי לגלות את תכנה זולת לצורך בירור שמו ומענו של השולח".

מהביקורת עולה כי החברה מקפידה על פסילת הצעות שהוגשו לאחר תום המועד להגשת ההצעות שנקבע בהודעה על המכרזים בהתאם לתקנות.

7.5.11. סעיף 15(א) לתקנות קובע כי "לא לפני 7 ימים לאחר תום המועד להגשת מסמכי המכרז במקרה של משלוח בדואר, ולא יאוחר מ-14 ימים מתום אותו מועד תיפתח תיבת המכרזים בידי האנשים שנתמנו כאמור בתקנה 14(א)". כמו-כן, סעיף 15(ד) לתקנות קובע, כי "תיבת המכרזים תיפתח **<u>רק אם יהיו נוכחים חבר הועדה שנקבע על ידי הועדה וכן עובדי עירייה שראש העירייה הסמיך לכך כאמור בתקנה 14(א)</u>**"(ההדגשה אינה במקור).

מהביקורת עולה כי החברה מקפידה על פתיחת תיבת המכרזים במסגרת המועדים המותרים, כנדרש - **תקין.**

<u>אומדן המכרז</u>

7.5.12. סעיף 17(א) לתקנות קובע כי "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". כמו-כן, סעיף 17(ב) לתקנות קובע: "לאחר הסימון כאמור בתקנה משנה (א) תיפתח

כל מעטפה וחבר הועדה יחתום בראשי תיבות על כל גיליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי האומדן".

מאחר שלא נערך אומדן בעת יציאה למכרזים, הרי שהחברה לא מקיימת את דרישת התקנות לחתום ע"ג האומדן בעת פתיחת תיבת המכרזים כאמור.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.5.13. על החברה להקפיד לערוך אומדן ולחתום על האומדן בעת פתיחת תיבת המכרזים.

<u>פרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים</u>

7.5.14. סעיף 20(ג) לתקנות קובע כי "מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתקנות אלה או שלא בהתאם לתנאי המכרז או שצורפה להם הסתייגות עקרונית או שינוי יסודי – פסולים".

כמו-כן, סעיף 20(ד) לתקנות קובע כי **"נימוקי החלטות הועדה על פי תקנה זו יירשמו בפרוטוקול".**

מהביקורת עולה, כי במקרים בהם נפסלו הצעות שהוגשו במסגרת המכרזים שנדגמו, פורטו הנימוקים לפסילה בפרוטוקול **כנדרש**. כמו כן נמצא, כי העילות לפסילה נבעו עקב אי עמידת המציעים בתנאי הסף ו/או הגשת המכרז בניגוד לתנאי המכרז (כגון: הגשה באיחור) - **תקין.**

<u>הפעלת מזנונים ומכונות שתייה אוטומטיות במרכזי הפעילות</u>

7.6. במהלך סיור שקיימה הביקורת במוקדי הפעילות השונים של החברה ברחבי העיר עלה כי במוקדי הפעילות: קאנטרי רמת-גן, בריכת דג הזהב, בית דורון ומרכז קהילתי "בית עמנואל", מוצבות מכונות אוטומטיות לממכר מזון ושתייה. הביקורת ערכה בדיקה בדבר ההתקשרות עם מפעילי המכונות וההכנסות לחברה בעקבות הצבתן. להלן ממצאי הבדיקה:

7.6.1. **בית דורון** - אחת לרבעון, נציג חברת מכונות השתייה, מרוקן את קופת המכונות המוצבות במרכז הקהילתי ומעביר לחברה תשלום בשווי 10% מסך ההכנסות שהתקבלו מהמכונות.

לביקורת לא הועבר הסכם התקשרות בין החברה לבין ספק מכונות השתייה.

בחודשים האחרונים של שנת 2014 ובמהלך שנת 2015, נעשה ניסיון מצד החברה לקיים הליך של מכרז פומבי להצבת והפעלת שירות של מכונות שתיה קרה וחמה בלבד (במסגרת מכרזים פומביים מס' 2/2014 ו-3/2015), אולם מסמכי המכרז לא נרכשו ע"י אף חברה הפועלת בתחום זה. בישיבת ועדת המכרזים של החברה מ-12/08/15 אישרו חברי הוועדה אפשרות לבצע הליך התקשרות מול ספקים על בסיס הצעות מחיר בלבד. לביקורת הוצגו שלוש הצעות מחיר שהתקבלו בחודש אוגוסט 2015 עבור תשלום דמי זיכיון לפי מכונה ב-14 מרכזים. כמו כן, לא נבדקה במסגרת

ההצעות אפשרות לקבלת אחוזים ממחזור המכירות כפי שהיה נהוג עד כה ב"בית דורון", אשר ייתכן ועדיפה לחברה.

במהלך 2016 נחתם הסכם עם קבוצת א.נ. להפעלת שירותי מכונות שתיה קלה וחמה במתחמים שונים ברחבי העיר.

תגובת החברה: *"החברה פעלה בשתי פעימות בנושא מכרז להצבת מכונות שתייה. לאחר ששני הסבבים "כשלו", הוחלט על הליך תמחור באמצעות הצעות מחיר ופנייה ישירה לספקים בתחום. לאור האמור, התקבלו הצעות מחיר כאשר הגבוהה ביותר הוכרזה כהצעה הזוכה, ועם המציע נחתם הסכם התקשרות, לרבות כלל האישורים הרלוונטיים".*

7.6.2. **תיאטרון "ראסל"** - במהלך השנים האחרונות פעל בתיאטרון "ראסל" מזנון לממכר מזון ושתייה, **אשר הופעל ללא מכרז וללא כל הסכם התקשרות בין החברה למפעיל**. במסגרת ההתקשרות לא הוצגו לחברה אישורים על קיום ביטוחים, אישורים על ניהול ספרים וניכוי מס, אישורים ממשרד הבריאות, תעודת כשרות, אישורי בטיחות וכיו"ב. כמו כן החברה לא הפעילה מנגנון פיקוח על פעילות המזנון.

מפרוטוקול ועדת מכרזים מ- 12/08/15 עולה, כי במהלך שנת 2015 פרסמה החברה מכרז פומבי להפעלת המזנון (מכרז מס' 2/2015), אך מאחר שלא הגיעו מציעים פוטנציאליים לסיור הקבלנים שנקבע בתנאי המכרז, הוחלט לבטלו. אי לכך, החליטה הוועדה לפנות לקבלת הצעות מספקים ולנהל איתם מו"מ.

תגובת החברה: *"בשנת 2015 החברה יצאה למכרז להפעלת המזנון על פי אומדנים שקיבלה, אולם למכרזים אלה לא ניגש אף גוף. כיום המזנון סגור ואינו מופעל על ידי אף גורם".*

7.6.3. **תיאטרון רמת גן -** מזה מספר שנים ועד לאחרונה, פעל בתיאטרון רמת גן על שם "אולב" מזנון לממכר מזון ושתייה על ידי חברת "קפה התיאטרון", על בסיס הסכם התקשרות שנחתם בין החברה לבין חברת "קפה התיאטרון" משנת 2012. מבדיקת הביקורת עולה, כי מפעיל המזנון נבחר ללא עריכת הליך מכרזי, כמתחייב. לביקורת הוצג אישור על קיום ביטוחים של מפעיל המזנון בתוקף עד ליום 31.01.14 בלבד. לא נמצאו מסמכים נוספים הנדרשים בהסכם, כגון: אישורים על ניהול ספרים וניכוי מס, אישורים ממשרד הבריאות, תעודות כשרות, אישורי בטיחות וכיו"ב.

לביקורת הוצג מכתב שנשלח למפעילת המזנון ב- 07/12/14 ובו החברה מודיעה כי היא מממשת את האופציה הנתונה לה בהסכם שנחתם בין הצדדים להארכת תוקפו של ההסכם עד ל- 30/06/15. עוד הוצג לביקורת מסמך שנשלח למפעילת המזנון מתאריך 30/06/16 ובו החברה מודיעה על הארכת תוקף ההסכם עד לתאריך 31/12/16.

תגובת החברה: *"המזנון מופעל על פי חוזה קיים ועם סיומו תצא החברה במכרז".*

7.6.4. **קאנטרי רמת גן -** במשך שנים פועל בקאנטרי רמת גן מזנון באמצעות מפעיל חיצוני ללא כל הסכם התקשרות בין החברה למפעיל. לביקורת לא הומצאו אסמכתאות המעידות על עריכת מכרז לבחירת מפעיל למזנון, וכן אישורי עריכת ביטוחים, אישורים על ניהול ספרים וניכוי מס, אישורים ממשרד הבריאות, תעודת כשרות, אישורי בטיחות וכיו"ב. הביקורת מציינת, כי החברה לא קיבלה תמורה בגין דמי זיכיון ו/או שימוש ו/או שכירות בכל אותן שנים, **ובכך נמנעה הכנסה מהחברה.**

מבדיקת הביקורת בשנת 2016 עולה, כי כיום נחתם הסכם התקשרות בין חברת "ש.ה" לבין החברה להפעלת המזנון בתמורה לתשלום דמי שכירות קבועים. כמו כן, חברת "ש.ה" הציגה אישור על קיום ביטוחים בתוקף.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.6.5. על החברה לערוך מכרזים להפעלת מזנונים, וכן לחתום על הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות והתמורה מול הזוכים.

תגובת החברה: *"החברה ערכה מכרז להפעלת הקפיטריה בתיאטרון היהלום, והמפעיל הנוכחי הוא שזכה במסגרת המכרז. החברה פרסמה מכרז דומה, להפעלת הקפיטריה בתיאטרון ראסל, אולם למרבה הצער, ועל אף מאמצי החברה ליידע ספקים שונים, להצטייד בהערכת שמאי – לא ניגשו כלל מציעים במסגרת מכרז זה. לאור האמור, החברה החליטה כי המזנון ישאר סגור ולא יופעל על ידי אף גורם. בנוסף – החברה הציבה במתחם מכונות שתייה, על מנת להעניק לקהל את השירות הטוב ביותר. בתיאטרון רמת גן מדובר מזה כשנתיים על נטרי בית קפה. המקום שופץ ע"י המפעילה. לאור זאת, ומתוך חוסר הוודאות לגבי קיום השיפוץ ולוחות הזמנים – החברה מאריכה את ההסכם עם המפעילה הקיימת, תוך גביית תשלום חודשי ודרישת האישורים הרלוונטיים. בכל הקשור למזנון הקאנטרי, וכפי שהוסבר לביקורת – מדובר במפעיל מזנון אשר הקים ושיפץ את המבנה, תוך השקעה כספית ניכרת, עוד בהנהלה הקודמת של המתחם, ולאור כך המשיך להפעיל גם עם העברת הניהול לחברה. במהלך שנת 2016 נחתם חוזה בין המפעיל לחברה המסדיר את הנושא כולל את גובה השכירות".*

<u>בחירת הצעת מחיר יחידה</u>

7.7. סעיף 22(ו) לתקנות קובע: "לא תמליץ הועדה, דרך כלל, על הצעה אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, **<u>או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה</u>; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה" (ההדגשה אינה במקור).**

במסגרת מכרז זוטא מס' 101/2014 למתן שירותי שמירה ואבטחה נמצאו במעמד פתיחת תיבת המכרזים 3 הצעות שונות, אשר 2 מתוכן נפסלו בשל אי עמידה בתנאי הסף. בנוסף, החליטה ועדת המכרזים לקבל את ההצעה הנותרת כהצעה הזוכה, **אולם לא פירטה**

בפרוטוקול את הנימוקים לבחירתה בהצעה היחידה שנותרה, וזאת בניגוד לנדרש בתקנות.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.7.1. יש לציין בפרוטוקול את הנימוקים לבחירת הצעת יחיד.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת המלצת המבקר, ונימוקים לבחירת הצעה יחידה או הצעת יחיד יבואו להבא לידי ביטוי בפרוטוקולים".*

<u>דיווחי נוכחות של עובדי חברת האבטחה</u>

7.8. מהביקורת עולה כי הן בבריכת "דג הזהב" והן בתיאטרון "אולב" רמת גן, **לא מנוהלים דיווחי נוכחות נפרדים לכל עובד אבטחה המועסק ע"י הקבלן החיצוני באתרים אלו, וזאת בניגוד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.**

בפרט, בבריכת "דג הזהב" מחתימים מספר מאבטחים את הגעתם למתחם באותה שורה, וזאת מבלי שתהיה חלוקה לשמות ולזמן הגעתם למשמרת, בניגוד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה כאמור.
בתיאטרון "אולב" רמת גן, המאבטחים חותמים על נוכחותם פעם אחת ביום, עם הגעתם למקום בלבד, למעט אירועים בהם המאבטחים עובדים מעל ל- 4 שעות ואז ההתחשבנות עימם נעשית עפ"י שעות העבודה בפועל.
הביקורת מעירה כי מלבד העובדה שאופן דיווח הנוכחות בשיטה המתוארת לעיל מנוגד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, הדבר מונע מהחברה את היכולת לעקוב אחר ביצוע שעות העבודה בפועל של המאבטחים, דבר העלול לחשוף את החברה לתביעות מצד המאבטחים, לאור אחריות החברה כלפיהם בהתאם להוראות החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011.

<u>המלצות הביקורת</u>

7.8.1. על החברה להקפיד על דיווחי נוכחות בהתאם להוראות החוק.

תגובת החברה לממצא זה: *"החברה ממלאת דוחות נוכחות לחברות האבטחה לפי שעות אבטחה בפועל. החברה מקבלת את המלצת הביקורת, ותפעל למילוי דוחות נוכחות לכל עובד בנפרד, תוך ציון שם ומכסת השעות למשמרת".*

<u>הליך בחינת הצעות מחיר</u>

7.9. מהביקורת עולה כי **בעבר לא הוקפד בחברה** על תיעוד כלל הצעות המחיר אשר התקבלו במסגרת הליכי פנייה לקבלת הצעות לביצוע ההסעות. **במהלך הביקורת הנושא תוקן.**

7.10. מהביקורת עולה כי חברת ש.ג. מעניקה לחברה שירותי גינון בסכום של כ- 60,000 ₪ בשנה. נהלי הרכש קובעים כי היקף זה של התקשרות מצריך פניה אל 3 ספקים לפחות לצורך קבלת הצעות מחיר.

מהבדיקה עולה כי הועברו 3 הצעות מחיר מ- 3 שספקים שונים שהתקבלו בחברה בחודש אפריל 2014. החברה בחרה בהצעה הזולה ביותר - **תקין.**

7.11. מהביקורת עולה כי החברה פנתה ל- 3 ספקים בטרם רכשה עבור תיאטרון "אולב" רמת-גן, צוג חשמלי (כולל התקנה ובדיקת מהנדס) בעלות של 118,590 ₪ מהספק "ב.בע"מ", וזאת בהתאם לנדרש בנהלי הרכש של החברה.

7.12. מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2014, החברה הזמינה כימיקלים ושירותי ניקוי לבריכות "דג הזהב" והקאנטרי, מהספק "חברה ג'" בסכום של 57,115 ₪, וזאת בנוסף להזמנות שבוצעו מספק זה במהלך השנים שלפני כן.

יצוין, כי לדברי מנהל הקאנטרי, לא קיים הסכם התקשרות חתום עם הספק.

לבקשת הביקורת לקבל את הצעות המחיר, כמתחייב מנהלי הרכש של החברה, הומצאו לידי הביקורת האסמכתאות הבאות:

א. הצעת מחיר של "חברה א'" מתאריך 30/03/2014.
ב. הצעת מחיר של "חברה ב'" מתאריך 07/04/2014.
ג. הצעת מחיר של "חברה ג'" מתאריך 29/04/2014.
ד. הצעת מחיר של "חברה ג'" מתאריך 29/05/2014.

הביקורת סבורה, כי העובדה שהצעות המחיר אשר הוצגו בפניה הוגשו לחברה בנפרד על פני תקופה של כחודשיים, פוגעת בעיקרון השוויון המתחייב בעת ביצוע הליך תחרותי שנועד לאפשר לחברה לבחור את ההצעה הטובה והזולה ביותר. הביקורת מבססת קביעתה על העובדה שרק לחברה ג' התאפשר להגיש הצעה מתוקנת.
כמו כן, ההצעות שהוגשו במסגרת ההליך **לא כללו מפרט אחיד,** לכן לא ניתן להשוות בין ההצעות. בנוסף, נמצא כי הצעתה הכספית של חברה א' הינה לכאורה ההצעה הזולה ביותר.
בהקשר זה יודגש, כי על אף היקף ההתקשרות השנתי המצטבר מדי שנה, ועל אף תקופת ההתקשרות הארוכה בין החברה לבין הספק, לא נחתם הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות בין החברות, אלא רק בשנת 2016.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.12.1. על החברה להקפיד על עריכת הליכי פנייה לקבלת הצעות המבוססים על עקרונות השוויון והתחרותיות.

תגובת החברה: *"במקרה זה התבצע הליך הצעות מחיר, אשר התפרש על פני מספר שבועות, מטעמים שלפי בדיקת החברה לא היו תלויים בנציגיה. עם זאת, כמובן שהחברה מקבלת את המלצת המבקר ותקפיד על לוחות זמנים ויתר העקרונות המנחים".*

7.13. מהביקורת עולה כי החברה רכשה, עבור תיאטרון רמת גן, מכשיר החייאה (דפיברילטור) בסכום של 4,944.20 ₪, ללא קבלת הצעת מחיר נוספת, זאת בניגוד לנהלי הרכש של החברה המחייבים קבלת 2 הצעות מחיר לצורך ביצוע רכישה בסכום שבין 1,001 ₪ ועד 5,000 ₪.

7.14. מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2014 בוצעו עבודות חשמל בתיאטרון (אולב) ר"ג, ע"י חברה א' בסכום של 104,170.40 ₪. החברה פנתה לקבלת הצעת מחיר נוספת, ולא פנתה לקבל הצעת מחיר שלישית , וזאת בניגוד להוראות נהלי הרכש של החברה המחייבים פניה לקבלת 3 הצעות מחיר כאשר סכום ההתקשרות עולה על סך של 5,001 ₪.

תגובת החברה: *"בתקופה זו מנהלי מוקדי השטח ערכו את ההזמנות על פי נוהלי הרכש המקובלים אולם לאחר אישור הזמנת הרכש לא הקפידו על שמירת כלל הצעות המחיר שהתקבלו. כיום מנהלי מוקדי השטח מקפידים על שמירת כלל הצעות המחיר".*

7.15. מהביקורת עולה כי ב"בית דורון" מבוצעות הזמנות תכופות מחברת "ב.ב.ג. בע"מ" בסכומים שאינם עולים על 1,000 ₪ אשר בהתאם לנוהל הרכש בחברה יש לקבל הצעת מחיר אחת. מסקירת כרטסת הספק עולה, כי סך ההזמנות המצטבר של "בית דורון" במהלך שנת 2014, עלה על סכום של 16,000 ₪. מכאן, כי על החברה לערוך הליך תיחור לבחירת ספק מולו ייחתם הסכם מסגרת אשר ישמש את בית דורון לביצוע הזמנות שוטפות במהלך השנה.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.15.1. על החברה להקפיד על הליכי תיחור נאותים בהתאם לנהלי הרכש.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת המלצת הביקורת, ובמסגרת נוהל הרכש החדש של החברה נקבע כי יש לבחון את היקף הרכישות בהיבט שנתי ולקבל הצעות מחיר במקרים בהם היקף הרכש השנתי הכולל עובר את הסכום המחייב פנייה לקבלת הצעות מחיר".*

7.16. מהביקורת עולה כי הנהלת "בית דורון" משכירה את האולם שברשותה לצורך קיום אירועים פרטיים, אשר במסגרת השירותים שהיא מעניקה לשוכרי האולם, היא מזמינה באופן קבוע שירותי הסעדה מבלי לקיים הליך תחרותי ושוויוני כלשהו, כאשר מרבית ההזמנות בתקופה הנבדקת בוצעו ע"י הספק "ט.ש." בסכום מצטבר של 10,000 ₪.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.16.1. על הנהלת "בית דורון" לערוך הליך פנייה לקבלת הצעות שוויוני לבחירת הספק למתן שירותי הסעדה.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת המלצת הביקורת, ועדכנה את נוהל הרכש והחלה לפעול ליישום למרכוז הרכש".*

7.17. מסקירת דרישות התשלום והצעות המחיר במשרדי החברה ובמוקדי הפעילות שנבדקו עולה, כי היו מקרים בהם היה צורך בפנייה לקבלת מספר הצעות מחיר אך התקבלה הצעה אחת בלבד.

לביקורת נמסר ע"י מנהלת אגף הרכש בחברה, כי היא מודעת לעובדה שלעיתים חלק מהגורמים המבצעים את הליך הצעות המחיר ביחידות המקצועיות בשטח, אינם מקפידים לשמור את כלל הצעות המחיר שהוגשו לאחר בחירת הספק הזוכה ויש צורך מעת לעת לרענן את נהלי הרכש בפני מנהלי היחידות.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.17.1. על החברה להקפיד לרענן מעת לעת את נוהל הרכש בפני מנהלי מוקדי הפעילויות ולהקפיד על פנייה למספר הספקים הקבוע בנהלים, וכן על צירוף הצעות המחיר שהוגשו לחשבוניות המס ולהזמנות הרכש.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת המלצת הביקורת, וכבר פועלת לשינוי הנהלים ומרכוז הרכש".*

7.18. התקשרויות עם יועצים

7.18.1. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של ההתקשרויות עם 2 יועצים, כדלהלן:

מס	אופן הפנייה	מס מכרז	מהות ההתקשרות	היקף התקשרות בשנת 2014	התחלת התקשרות	תקין (+) לא תקין (-)
1	**לא התקבלו נתונים**	-	שירותי ראיית חשבון	₪ 62,211	**אין נתונים, מדובר בהתקשרות רבת שנים**	**-**
2	**לא התקבלו נתונים**	-	שירותי ביקורת פנים	₪ 29,427	**אין נתונים, מדובר בהתקשרות רבת שנים**	**-**

7.18.2. לאורך שנים החברה מקבלת שירותי ראיית חשבון ושירותי ביקורת פנים מאותם נותני שירותים, **וזאת ללא קיום הליך תחרותי**. נציגי החברה התקשו לאתר, לבקשת הביקורת, אסמכתאות ונתונים בדבר מועד ההתקשרות הראשונה עם נותני השירותים כאמור. יצוין, כי על סמך האסמכתאות אשר הוצגו לביקורת ניתן לקבוע כי תחילת ההתקשרות עם כל אחד מנותני השירותים המוזכרים לעיל הינה מעל ל-5 שנים.

7.18.3. לעניין מינוי רואה החשבון המבקר (החיצוני) יצוין, כי מנהלת הרגולציה ומנהלת הרכש בחברה לא הצליחו לאתר ברישומי החברה אסמכתאות המתעדות את אופן בחירתו של רואה החשבון המבקר ואת הסכם ההתקשרות עמו.

7.18.4. לעניין מינוי מבקר הפנים יצוין, כי לביקורת הוצגו אסמכתאות בדבר בחירת מבקר פנים משנת 2008 המתעדות את בחירתו של מבקר הפנים, "משרד א'" באמצעות הוועדה לבחירת מבקר פנים בחברה, אשר בחנה שתי הצעות מחיר בלבד. על אף האמור, בהסתמך על אסמכתאות שהוצגו בפני הביקורת ע"י החברה עולה כי כיום מוענקים שירותי ביקורת הפנים בפועל ע"י "משרד ב'".

לביקורת לא הומצא כל מסמך המעיד על קיומו של הליך תחרותי לבחירתו של משרד רו"ח חדש לתפקיד מבקר הפנים, וכן לא הומצא לביקורת הסכם ההתקשרות עם מבקר הפנים הנוכחי.

<u>המלצת הביקורת</u>

7.18.5. על החברה להקפיד על חתימת הסכמי התקשרות עם כלל יועציה.

תגובת החברה: *"האסיפה הכללית הינה הארגון הממנה ומאשר התקשרות עם רואה חשבון חיצוני. בשנת 2013 הובאו בפני חברי האסיפה הצעות לליווי החברה בתחום ממספר משרדים שונים, והאסיפה החליטה להמשיך את ההתקשרות עם משרד רו"ח. מדי שנה, כשהנושא עולה בפני האסיפה הכללית, חבריה מביעים שביעות רצון מלאה מהשירות הניתן והתשלום השנתי, וממליצים על המשך התקשרות זו, לאחר ששקלו את הנושא על שלל ההיבטים. החברה מקבלת את המלצת הביקורת".*

8. השכרת אולמות

8.1. רקע

החברה מפעילה 3 תיאטראות: תיאטרון "יהלום", תיאטרון רמת-גן ("אולב") ותיאטרון "ראסל". כמו-כן, פועל מרכז תרבות ופנאי "בית דורון" המכיל אולם כנסים. התיאטראות והמרכז הנ"ל משכירים אולמות וחללים במבנה לגורמים חיצוניים, **כמפורט להלן:**

- **<u>תיאטרון "יהלום"</u>** - באולם 550 מקומות ישיבה. האולם מושכר למפיקים ואמרגנים פרטיים לצרכי הצגות ומופעי בוקר וערב לילדים, נוער ומבוגרים, לאירועים עירוניים, למופעי בתי ספר מרמת גן ומחוץ לה, להצגות במסגרת סל התרבות, לקייטנות, לפעילויות מחלקת התרבות בעירייה (כדוגמת סדרות מינויים ושיח תרבות), לגופים ציבוריים, וכן לאירועים של חברות עסקיות וגורמים פרטיים.
בנוסף, מושכרת האכסדרה (גלריה) לתערוכות מתחלפות של אמנים ואירועים פרטיים ועסקיים. המקום פועל כל ימות השבוע, הן בבוקר והן בשעות אחה"צ והערב.
- **<u>תיאטרון רמת-גן ("אולב")</u>** - אולם גדול של 398 מקומות ישיבה ואולם קטן של 100 מקומות. המקום משמש כאולם הבית של ביה"ס למשחק "בית צבי" עמו קיים הסכם שימוש על בסיס שנתי. כמו-כן, מושכרים האולמות לאירועים עירוניים, למופעי בתי ספר מרמת גן ומחוץ לה, להצגות במסגרת סל התרבות, לפעילויות מחלקת התרבות בעירייה, לגופים ציבוריים, וכן לאירועים של חברות עסקיות וגורמים פרטיים.
האולמות בתיאטרון זה לא מושכרים למפיקים ואמרגנים, וכן האכסדרה אינה מושכרת בנפרד. מקלט התיאטרון מושכר מעת לעת לצורך חזרות. המקום פועל כל ימות השבוע, למעט שישי בערב.
- **<u>תיאטרון "ראסל"</u>** - באולם 419 מקומות ישיבה, אשר מושכר למפיקים ואמרגנים פרטיים לצרכי הצגות ומופעי בוקר וערב לילדים, נוער ומבוגרים, לאירועים עירוניים, למופעי בתי ספר מרמת גן ומחוץ לה, להצגות במסגרת סל תרבות, לפעילויות מח' תרבות בעירייה, לגופים ציבוריים, וכן לאירועים של חברות עסקיות וגורמים פרטיים.
בתיאטרון ישנו חלל המושכר לצורך חזרות על בסיס שעתי. כמו-כן, האכסדרה אינה מושכרת בנפרד. המקום פועל חמישה ימים בשבוע (א'-ה'), הן בבוקר והן בשעות אחה"צ והערב, וסגור בימי שישי ושבת.

- **<u>מרכז תרבות ופנאי "בית דורון"</u>** - מפעיל אולם כנסים לכ-170 איש, אשר מושכר לגופים עירוניים, גופים ציבוריים וגורמים עסקיים ופרטיים, כולל אפשרות הזמנת שירותי כיבוד קל מגורם חיצוני בהתאם לדרישות השוכר. האולם מושכר בימים א'-ה', הן בבוקר והן בשעות אחה"צ והערב, וכן ביום ו' בבוקר ובצאת השבת.

8.2. נהלי שימוש באולמות וגביית דמי שימוש

8.2.1. מהביקורת עולה כי האולמות פועלים על פי רישיון עסק בתוקף.

8.2.2. בחברה לא קיימים נהלים מאושרים בדבר שימוש באולמות, שטחים וחללים במבנים של מוקדי פעילות החברה ע"י גורמים חיצוניים.

8.2.3. במקרים מסוימים נגבים תשלומים עבור שירותים שאינם מפורטים במחירון, ניתנות הנחות לא אחידות לגורמים שונים, וכן קיימים במחירונים תעריפים שונים לאותו שירות, <u>כמפורט במספר דוגמאות דלהלן:</u>

א. על אף שהחברה עורכת הסכם מסגרת בתעריף אחיד עם חברות אבטחה, בתיאטרון "יהלום" יידרשו שוכרים (בהם מוסדות ציבור ומוסדות חינוך בעיר רמת-גן) לשלם עבור מאבטח ל-4 שעות מינימום סך 200 ₪ (מבלי שצוין אם מדובר במאבטח חמוש או לא חמוש), בעוד שבתאטרון "ראסל" ישלמו עפ"י המחירון סך 300 ₪ למאבטח חמוש וסך 200 ₪ למאבטח שאינו חמוש. עפ"י מחירון תיאטרון רמת-גן ("אולב") בשכירות בוקר מחיר המאבטח כלול בתעריף שכירת האולם, בשעות הערב ישלמו השוכרים סך 450 ₪ (מבלי לציין מספר המאבטחים והאם מדובר במאבטח חמוש או לא), וכן ביה"ס למשחק "בית צבי" ישלמו לפי חשבון חברת האבטחה.

ב. עבור סדרנים ל-4 שעות מינימום ישולם עפ"י מחירון תיאטרון "ראסל" סך 200₪ לסדרן, בעוד בתיאטרון רמת-גן ("אולב") בשכירות בוקר מחיר הסדרן כלול בתעריף שכירת האולם, וכן בשעות הערב ישלמו השוכרים סך 250₪. במחירון תיאטרון "יהלום" אין התייחסות לתוספת עבור סדרן.

ג. עבור עובד במה או עוזר מפעיל ישולם עפ"י מחירון תיאטרון "יהלום" ותיאטרון "ראסל" סך 600 ₪, בעוד בתיאטרון רמת-גן ("אולב") ישולם סך 250 ₪ בלבד.

ד. בעבור חזרה באולם המרכזי ישלמו שוכרים בתיאטרון "ראסל" סך 2,750 ₪ (ללא הגברה ותאורה) ובחדר נפרד סך 500 ₪, בעוד בתיאטרון רמת-גן ("אולב") ישולם על חזרה באולם המרכזי סך 750 ₪ בלבד ובמקלט או באולם הקטן 250 ₪ בלבד. במחירון תיאטרון "יהלום" אין כל התייחסות לשימוש באולמות לצורך חזרות.

ה. במחירון תיאטרון "יהלום" יש תעריף שכירות נפרד לכל סוג ציוד שנעשה בו שימוש באופן תדיר, כגון: ציוד הגברה, ציוד תאורה, פסנתר, מסך הקרנה וברקו. במחירון תיאטרון "ראסל" יש התייחסות לשכירות הגברה ותאורה יחדיו כולל מפעיל, ובתיאטרון רמת-גן ("אולב") אין כל התייחסות במחירון להשכרת ציוד, אלא אך ורק לכיוון פסנתר.

ו. במחירון תיאטרון "יהלום" מצוינים מחירי השכרת האולמות עפ"י אפיון השוכר (מפיק/אמרגן פרטי, אירוע עירוני, גוף ציבורי, הצגות ילדים). במחירון תיאטרון "ראסל" נעשית הפרדה בתעריפים להשכרה למוסדות חינוך וגורמים מלכ"רים ברמת-גן לעומת אלו שמחוץ לרמת-גן. במחירון תיאטרון רמת-גן ("אולב") כמעט ולא קיימת התייחסות לסוגי שוכרים, למעט שכירות לביה"ס למשחק "בית צבי", יוסי אלפי ואירועי בוקר בשיתוף מחלקת התרבות בעירייה.

8.2.4. מהביקורת עולה כי המחירונים של שכירות האולמות והחללים אינם תלויים במקום גלוי במשרדי מוקדי הפעילות ואינם מפורסמים באתר האינטרנט שלהם.

8.2.5. מהביקורת עולה כי, למעט בתיאטרון "יהלום", בכל מוקדי הפעילות שנבדקו התגלו מקרים של חוסר אחידות בתעריפי הגבייה בפועל, גם אם היה מדובר באותו סוג שוכר. כמו-כן, חלק מהתעריפים הנגבים אינם תואמים כלל את התעריפים המוצגים במחירונים, ולעיתים אף מדובר במתן סוג שירותים שאינו מקבל ביטוי במחירונים.

הביקורת סבורה כי מציאות זו אינה מאפשרת פיקוח ובקרה יעילים ונאותים בנוגע לשימוש באולמות, זאת בדגש על כך שלעיתים האולמות מושכרים לגורמים עסקיים ופרטיים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.2.6. על הנהלת החברה לגבש ולאשר נוהל בדבר השימוש באולמות ע"י גורמים חיצוניים.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת את המלצת המבקר ותפעל ליישום ההערות. החברה פעלה לעריכת מחירון זהה לכלל התאטראות עבור השירותים הנוספים שניתנים בכל מוקד. מחיר השכרת אולם יישאר לא אחיד וזאת מכיוון שלכל אולם יש אופי פעילות שונה".*

8.2.7. מהביקורת עולה כי בחברה קיים נוסח הסכם אחיד ומפורט לשימוש באולמות ע"י גורמים חיצוניים, לרבות נספח אישור ביטוחי משתמש. הביקורת נוכחה כי במוקדי הפעילות שבדקה הוטמע ההסכם ונעשה בו שימוש בעת השכרת אולמות וחללים. **יחד עם זאת,** מבדיקה מדגמית של ההסכמים שנבדקו נמצאו הליקויים הבאים:

א. **להסכם שני נספחים המצוינים כ"נספח א'"** ולא כנספחים נפרדים: מפרט השימוש באולם המציין את פרטי ועלויות השירותים, ואישור ביטוחי המשתמש.

ב. בכל אחד ממוקדי הפעילות שנבדקו נמצאו מקרים בהם ההסכמים לא נחתמו ע"י אחד הצדדים ו/או דפים בהסכם לא נחתמו בראשי תיבות ע"י השוכר.

ג. בתיאטרון רמת-גן ("אולב") נמצאו מספר מקרים בהם לא הייתה הלימה בין השירותים והתעריפים שצוינו במפרט השימוש שמהווה נספח להסכם, לבין התשלום בפועל.

<u>המלצת הביקורת:</u>

8.2.8. על החברה להוציא חוזר למנהלי מוקדי הפעילות בדבר חובה והנחיות למילוי וחתימת הסכמי השימוש, לרבות דוגמת הסכם עדכני ולעגן הנחיות אלו במסגרת נוהל קבוע.

תגובת החברה: *"כמוסבר לעיל, החברה מחתימה את כלל המשתמשים באולמות על חוזי שימוש, אליהם מצורפים אישורי קיום ביטוחים שיש להעבירם לחברת הביטוח של המשתמש לחתימות, ומועברים למטה החברה להמשך טיפול, וכך נעשה בכלל התיאטראות ובריכות השחייה. לגבי מרכזי החוגים – כל בקשה להשכרה (מלבד בית דורון ובית רוזן) עוברת אל מנהלת הרגולציה רק לאחר אישור מנהל מחלקת החוגים".*

8.2.9. נכון למועד הביקורת, ניהול השכרת האולמות, ההוצאות והגבייה בתיאטרון רמת-גן ("אולב") נעשה ברישומים ידניים (בכתב יד או גיליונות ממוחשבים) ולא באמצעות תוכנות ניהול וחשבונאות ייעודיות ומוכרות. **הדבר אינו מאפשר נתיב פיקוח ובקרה נאות ומגביר את סיכוני החשיפה, הן החשבונאיים והן הכספיים.**

<u>המלצת הביקורת</u>

8.2.10. על החברה לפעול להטמעת תוכנות ממוחשבות לניהול ורישום חשבונאי בכלל מוקדי הפעילות.

תגובת החברה: *"החברה מקבלת המלצת הביקורת ותבחן את הכרוך במחשוב כלל המוקדים".*

<u>חוסר אחידות בנושא גבייה</u>

8.2.11. קיים חוסר אחידות בין מוקדי הפעילות השונים בכל הנוגע למועדי התשלום, לרבות מתן מקדמות, וכן תקופת הזמן המחייבת תשלום דמי ביטול ושיעורם. בעוד שבתיאטרון "יהלום" הדבר מקבל ביטוי במחירון ולרוב קיימת הקפדה על גבייה אחידה בהתאם לאמור במחירון, בשאר מוקדי הפעילות שנבדקו הדבר אינו מקבל ביטוי במסגרת המחירון וקיימת שונות בתנאי התשלום בין השוכרים.

<u>המלצת הביקורת</u>

8.2.12. על הנהלת החברה לקבוע נהלים בדבר תנאי תשלום וגבייה אחידים בנוגע לשימוש באולמות ולתת להם ביטוי במסגרת המחירונים. כמו כן, לפרסם באתר האולם את תעריפי השכרת האולמות.

תגובת החברה: *"החברה מקפידה על אחידות בתחום הגבייה ותנאי התשלום של המשתמשים באולמות והחברה תפעל לחדד בקרב מנהלי השטח את תנאי התשלום ודמי הביטול".*

8.2.13. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של מספר השוכרים בכל מוקד פעילות ועולה כי לכל השוכרים שנבדקו הוגש חשבון חיוב מפורט וחתום ע"י מנהל המוקד וקבלה מפורטת וחתומה כנגד התשלום שהתקבל.

9. גבייה מחוגים

9.1. רקע

החברה מקיימת פעילות חוגים וסדנאות העשרה לילדים ומבוגרים במבנים השייכים ל-11 בתי ספר וב-12 מרכזים קהילתיים ומרכזי תרבות ופנאי ברחבי העיר רמת-גן.
הביקורת בחנה את נהלי הגבייה ואופן הגבייה בחוגים ובסדנאות ב-3 מרכזים: מרכז קהילתי "בית דורון", מרכז קהילתי "בית עמנואל", וכן מרכז חוגים בביה"ס "יהלום".

9.2. נהלים והנחיות גבייה

9.2.1. מהביקורת עולה כי בחברה קיימים מספר נהלים מפורטים העוסקים בתהליך הרישום והגבייה עבור חוגים וסדנאות של ילדים ומבוגרים, כדלקמן:

א. נוהל הפעלת מערך החוגים (נוהל מס' 5.3.01.01 מעודכן ל- 25/03/2014).

ב. נוהל המרכז להתפתחות אישית (נוהל מס' 5.4.01.01 מעודכן ל- 24/03/2014).

ג. נוהל בקרה על תהליך הגבייה - טיפול בשגויים (נוהל מס' 5.5.02.01 מעודכן ל- 23/01/2014).

הנהלים האמורים עוסקים בין היתר בנושאים: רישום ותשלום לחוגים; ביטול השתתפות בחוג; העברה מחוג לחוג; הגדרת אמצעי התשלום; הפקת דו"ח שגויים ואחריות ביצוע.

9.2.2. מהביקורת עולה כי תקנון הרישום הכולל את נהלי הרישום, התשלום וביטול ההשתתפות של החברה תלוי במקום גלוי לעין בכל אחד מהמרכזים ומפורסם באתר האינטרנט של החברה.

9.2.3. במרכזים הקהילתיים "בית דורון" ו"בית עמנואל" פועלים מועדוני גמלאים משעות הבוקר ועד הערב, כאשר הגבייה בגינם מועברת ישירות לעירייה, ולא למרכזים הקהילתיים. כמו כן, במרכז קהילתי "בית דורון" (וגם בתיאטרון "ראסל") ממוקמת ספרייה עירונית המתנהלת ע"י מחלקת ספריות בעירייה שאין כל גבייה בגינה ושהוצאותיה השוטפות מתוקצבות ע"י העירייה בתקציב המאושר לחברה מדי שנה.

9.3. רישום לחוגים וגבייה

9.3.1. החברה מקיימת במרכזיה הקהילתיים מגוון חוגים לילדים מגיל 3, נוער ומבוגרים בכל ימות השנה (למעט שבתות וחגים), משעות הבוקר ועד הערב. חלק מהחוגים נעשים ע"י חברות קבלן חיצוניות לפי חוזה מול החברה, כאשר המדריכים מקבלים שכרם מהקבלן החיצוני. חלק מהמדריכים בחוגים הינם עובדים שכירים של החברה והמחירים נקבעים ע"י הנהלת החברה.

9.3.2. ברוב המרכזים שמפעילה החברה מתבצע רישום במרכז עצמו באמצעות מערכת "חוגית", שהינה מערכת ממוחשבת לרישום, תשלום וניהול הלקוחות של החברה למתנ"סים.

9.3.3. באחדים מהמרכזים, כדוגמת המרכז לחוגים בביה"ס "יהלום", מתבצע הרישום באמצעות טופס רישום ידני המועבר למטה החברה אחת לחודש להקלדה במערכת הממוחשבת.

9.3.4. בעוד שבמרכזים הממוחשבים נמצאה רציפות קבלות לנרשמים המופקות מהמערכת בעת הרישום, במרכז החוגים בביה"ס "יהלום" לא קיימת רציפות פנקסי קבלות. עובדה זו, בתוספת השיהוי הרב בקבלת נתוני הרישום הידניים והקלדתם למערכת במטה, מקשה על יעילות הפיקוח והבקרה ועלולה לגרום להשמטות וטעויות ושיהוי בטיפול בפניות נרשמים, מבטלי השתתפות ושגויים, אשר לבסוף אף עשויים להביא לאובדן כספים לחברה.

9.3.5. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי במרכזים קיימים נרשמים להם פיגורים בתשלומים בסכומים שונים ולתקופות זמן שונות, ללא אחידות בהליך הטיפול בהם **ומבלי שקיים במרכז תיעוד כרונולוגי מסודר על כלל הליכי גבייה שבוצעו לאורך התקופה מיום היווצרות החוב והגורם שביצע אותם, כדוגמת מועדי פניות טלפוניות, משלוח מכתבי התראה וכד'.** כמו כן, במרכזים לא הוטמעו נהלים והנחיות ברורות בדבר פרק הזמן והתנאים בהם מסתיים כל שלב בהליך הטיפול בחייבים והמשך השימוש בכלי הגבייה, לרבות הגדרת אחריות ביצוע לבעלי התפקידים בחברה.

9.3.6. מהביקורת עולה כי הנחות בתשלומים ניתנות אך ורק באישור ועדת הנחות של החברה אשר בוחנת את הפניות בנדון עפ"י אמות מידה להנחה, והחלטותיה מוזנות לכרטיס הלקוח של מבקש ההנחה במערכת ה"חוגית" הממוחשבת (במרכזים בהם פועלת מערכת ממוחשבת). **יחד עם זאת אין חסימה מבנית במערכת הממוחשבת לשינוי גובה ההנחות ע"י בעלי הרשאת גישה למערכת במרכז.**

תגובת החברה: *"התוכנה המשמשת את החברה הינה תוכנה חיצונית של החברה למתנסים, ולא קיימת האפשרות לחסום משתמשים לנושא ההנחות שכן חסימה זו תחסום גם את השימוש בתוכנה לרבות רישום לקוחות ושינוי פרטים אישיים".*

9.3.7. בבדיקה המדגמית נמצא כי במקרים שבהם בוטלה השתתפות בחוגים והושבו הכספים לנרשמים, הדבר בוצע על סמך פניות בכתב החתומות ע"י ההורים לילדים או הנרשמים המבוגרים עצמם אשר נשמרו בחברה. כמו כן, נמצא כי הסכומים שהושבו תאמו את החלק היחסי בתשלום המחויב בהחזר בהתאם לפרק הזמן שחלף ממועד הרישום ועד למועד בקשת הביטול.

9.3.8. במערכת הרישום הממוחשבת במרכזים קיימת חסימת הרשאות מובנית במערכת לשינוי גובה תשלומים וחובות, כאשר ההרשאה למחיקת חובות הינה אך ורק בידי סמנכ"ל החברה ומנהלות מח' רישום וגבייה, וכן קיימת חסימה מובנית במערכת "חוגית" שאינה מאפשרת רישום מחדש לחוגים של חייבים מעל 100 ₪.

9.3.9. מהביקורת עולה כי עבור מרבית החוגים התשלום לחברה החיצונית/מדריך הוא לפי מספר המשתתפים וקיום החוג נבחן ע"י החברה גם על בסיס כדאיות כלכלית ומספר נרשמים. כמו כן, במרכזים שנבדקו מתבצע רישום מסודר של נוכחות מדריכים, כאשר בעת ביטול שיעור בשל היעדרות מדריך או מכל סיבה אחרת, מחליט המשתתף אם הוא מעוניין בהשתתפות בשיעור במועד חלופי או החזר כספי יחסי באמצעות המערכת "חוגית".

9.3.10. הפקדות צ'קים ומזומן נעשות ע"י אחראית הרישום במרכזים פעמיים בשבוע לחשבון בנק ייעודי של החברה. מחלקת הכספים במטה החברה שולחת דוחות על ההפקדות מהבנק לשם ביצוע התאמה במרכזים.

<u>המלצות הביקורת</u>

9.3.11. על החברה לפעול להטמעת תוכנות ממוחשבות לניהול הלקוחות בכלל מוקדי הפעילות.

תגובת החברה: *" החברה פועלת לקידום המלצת המבקר ".*

9.3.12. על החברה להקפיד על רציפות פנקסי קבלות בכל מוקד פעילות.

תגובת החברה: *"אופן פעילות החברה לא מאפשר רצף פנקסי קבלות. יחד עם זאת החברה מקפידה על רצף הקבלות ביחס לכל מוקד ומוקד ".*

9.4. גבייה מחוגים במרכז קהילתי "בית דורון"

9.4.1. הביקורת ערכה מיפוי תהליכי גבייה וסקר סיכוני גבייה במרכז הקהילתי "בית דורון". מהביקורת עולה כי עדכון ההנחות במערכת ניתן לביצוע גם דרך המורשים לכך במרכז (אין חסימת הרשאה מובנית).

תגובת החברה: *"תוכנת החוגים שייכת לחברת המתנ"סים. בבדיקה מולם עולה כי אם יינתנו הרשאות בנושא מתן ההנחות הדבר יגרור חסימות בנושאים שונים על ידי מי שאין לו הרשאה לכך. למרות זאת החברה תפנה שוב לחברה למתנ"סים למציאת פתרון לבעיה זו. כמו כן החברה פועלת להחלפת תוכנה שתוכל להתיר הרשאות".*

9.4.2. שמירה פיזית על הכסף המזומן וההמחאות מתבצעת בקופת ברזל שניתנת לגניבה בקלות ומאוכסנת במגירה בחדרה של אחראית החוגים ולא בכספת בעלת הגנות מתאימות.

תגובת החברה: *" החברה הנחתה את אחראית החוגים להפקיד את הכספים בכספת וכך היא נוהגת מקבלת ההנחיה".*

9.4.3. בקרת דוחות הנוכחות אל מול תשלום נעשית ידנית וחשופה לטעויות. דוחות הנוכחות אינם מוקלדים למערכת, על אף שיש במערכת אפשרות לעשות זאת ולבצע התאמות מול התשלום.

9.4.4. מעקב אחר גיול חובות משתתפי החוגים נעשה רק במטה ובשיהוי רב. אחראית החוגים אינה יודעת כיצד להפיק דו"ח גיול חובות מהמערכת.

9.4.5. אחראית החוגים אינה יודעת להפיק מהמערכת דוחות בקרה ניהוליים לנושא היקף הביטולים, היקף ההחזרים הכספיים וסוגיהם, היקף ההנחות, סוגי הגבייה וכיוצ"ב. לפיכך, קיים קושי בבקרת ניהולית שוטפת במרכז.

תגובת החברה: "אין זה מתפקידה של אחראית החוגים לבצע את הפעולות הללו תפקידה הוא להתעסק בשיווק, ברישום, גבייה וטיפול בלקוחות שבמרכז החוגים".

9.4.6. מערכת "חוגית" אינה מתממשקת למערכת הנה"ח של החברה ("חשבשבת") באופן מלא. ההתממשקות מתבצעת בפקודת יומן מרוכזת אחת בסוף כל חודש. התממשקות מעין זו עלולה להוות בעיה מבחינת היכולת לבצע מעקב והתאמות שוטפות, למשל מול חברת האשראי.

9.4.7. בחברה לא נבנתה אפליקציה למרכזים, המיושמת כיום במספר רב של מרכזי חוגים קהילתיים, שמטרתה לשפר את הקשר עם הנרשמים ושתאפשר רישום מבעוד מועד לשיעורים.

<u>המלצת הביקורת</u>

9.4.8. על החברה לפעול לתיקון הליקויים האמורים בסעיף 9.4.

תגובת החברה: "החברה מקבלת את המלצת הביקורת".

הערות ראש העיר

סוגיות בהתנהלות חברת מפעלי בית עמנואל

1. **סעיף 4.1.2**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה דיווחה על חלוקת הון מניות באוגוסט 2015.

2. **סעיף 4.2.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. התיקון יועבר לאישור מועצת העיר ולאישור רשם החברות ורשם ההקדשות.

3. **סעיף 4.3.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת והחברה תפעל לקבלת הסכמה ממשפחת לוין באופן רשמי ובכתב.

4. **סעיף 4.9.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

5. **סעיף 4.10.4**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. חברי הועדה יעודכנו לגבי תפקידם כפי שנדרש בחוק.

6. **סעיף 5.3.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. חברי ועדת הכספים יבצעו מעקב אחר ביצוע התקציב.

7. **סעיף 5.3.9**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

8. **סעיף 6.2.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. המדיניות העירונית היא שחלק מבעלי התפקידים יועסקו במב"ע.

9. **סעיף 6.3.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. מנהלת כח אדם תציג בפני ועדת כוח אדם את פרטי כלל המועמדים שעמדו בתנאי הסף ונפסלו על ידה לעלות לדיון בוועדה.

10. **סעיף 6.3.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הפרוטוקולים של ועדת כ"א ימוספרו.

11. **סעיף 6.3.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בפרוטוקול ועדת כ"א יורחב החלק המוקדש לדיון ולהתרשמות הועדה מכל מועמד בטרם ובמקביל לדירוג הסופי.

12. **סעיף 6.4.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל ככל יכולתה ליישום ההמלצה.

13. **סעיף 6.4.12**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. תיבחן אפשרות להחתמה סלולארית.

14. **סעיף 7.3.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תקפיד על מספור הפרוטוקולים של ועדת המכרזים.

15. **סעיף 7.3.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. בועדת המכרזים, על פי רוב, ההחלטות מתקבלות פה אחד. במידה וישנן התנגדויות, הימנעויות או חוות דעת ונימוקים מיוחדים הם יובאו לידי ביטוי בפרוטוקול עצמו.

16. **סעיף 7.5.1.3**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

17. **סעיף 7.5.7.1 ו-7.5.13**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל ליישום ההוראות הדנות באומדן לכשתכנסנה לתוקף תקנות מכרזים הנוגעות לתאגידים עירוניים. עד למועד זה פעלה ופועלת החברה בהתאם למסמכי ההתאגדות שלה שאושרו על ידי משרד הפנים.

18. **סעיף 7.6.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

19. **סעיף 7.7.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. הנימוקים לבחירת הצעת יחיד יובאו לידי ביטוי בפרוטוקול.

20. **סעיף 7.8.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל למילוי דוחות נוכחות לכל עובד בנפרד, תוך ציון שם העובד ומכסת השעות למשמרת.

21. **סעיף 7.12.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תקפיד על לוחות זמנים ויתר העקרונות המנחים של שוויון ותחרותיות בהליך פניה לקבלת הצעות מחיר.

22. **סעיף 7.15.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. במסגרת נוהל הרכש החדש של החברה נקבע כי יש לבחון את היקף הרכישות בהיקף שנתי ולקבל הצעות מחיר במקרים בהם היקף הרכש השנתי הכולל עובר את הסכום המחייב פניה לקבלת הצעות מחיר.

23. **סעיף 7.16.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה עדכנה את נוהל הרכש והחלה לפעול ליישום מרכוז הרכש.

24. **סעיף 7.17.1**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה החלה לפעול לשינוי הנהלים ומרכוז הרכש.

25. **סעיף 7.18.5**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תקפיד על חתימת הסכמי התקשרות עם כלל היועצים.

26. **סעיף 8.2.6**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברת תפעל לגיבוש ולאישור נוהל בדבר שימוש באולמות על ידי גורמים חיצוניים.

27. **סעיף 8.2.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת.

28. **סעיף 8.2.10**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תבחן את כרוך במחשוב כלל מוקדי הפעילויות.

29. **סעיף 8.2.12**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל לחדד בקרב מנהלי השטח את תנאי התשלום ודמי הביטול.

30. **סעיף 9.3.11**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל ליישום המלצות המבקר.

31. **סעיף 9.3.12**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה מקפידה על רצף הקבלות ביחס לכל מוקד ומוקד פעילות.

32. **סעיף 9.4.8**

רה"ע מקבל את המלצת הביקורת. החברה תפעל לתיקון הליקויים בנושא גביה מחוגים במרכז הקהילתי בית דורון.

הוראות החוק
לנושא הביקורת

הוראות חוק לנושא הביקורת

והבסיס החוקי לפעולת מבקר העירייה

מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

149 ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ח, תשס"ב, תש"ע)

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין;
הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה וסגניו לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג)

(1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה 2 מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור ב"גוף עירוני מבוקר";

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים (תיקון תשל"א, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ג, תשס"ד, תשס"ה, תשס"ו)

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראת סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992.

167 א. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 161 , תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה, ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת (תיקון: תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב, תשס"ד, תשס"ה)

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה, ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). התקנים על פי סעיפים קטנים אלו ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן (התקיימו בו הוראות סעיפים 167 (ג1) עד (4).

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלאו בו התנאים האמורים בסעיף 167 (ג)(4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר";

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר;

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;

(3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת

ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש, בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי המידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

(א) המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ 1- באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח; בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958- (נוסח משולב).

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדו"ח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדו"ח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה)

(1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדו"ח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדו"ח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חדשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ו - 1977 יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170 ג1. חומר שאינו ראיה (תיקון: תשס"ב)

דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון: תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1951 (נוסח משולב) בסעיף זה - חוק מבקר המדינה.

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)1 או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה.

334 א. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת (תיקון: תש"ן)

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 117 ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.