



# **דו"ח מבקר העירייה**



לשנת 2016

בצירוף הערות ראש העיר



### **חברי מועצת העיר הנכבדים,**

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2016, בצירוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

דו"ח הביקורת עסק השנה במגוון נושאים משמעותיים לעבודתה של העירייה. הביקורת ביחדות העירייה השונות ובחברות העירוניות, נערכה מתוך מטרה לשפר וליעל תהליכי עומק המשיקים ליכולתנו לתת רמת שירות גבוהה ביעילות כלכלית מרבית.

כבר במהלך הביקורת בתחנת המעבר הוחל בעבודת מטה לתיקון הליקויים, ובכוונתי לוודא שנושא חשוב זה מקבל ליווי הולם של אמצעי פיקוח ובקרה.

דו"ח הביקורת על אגף תקציבים העלה את הצורך בהידוק הבקרה על תהליכי העבודה באגף, וגזבר העירייה הונחה לפעול לשיפור תהליכי העבודה בתחום זה.

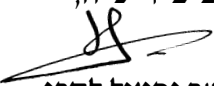
חשיבות מיוחדת אני מוצא בדו"ח בנושא הפיקוח על בטיחות בעבודות בנייה בסמוך לאתרי מוסדות חינוך, בשל המשמעויות הנלוות לכשלים בתחום זה. פרסום נהלי העבודה החדשים כמו גם פעילות משותפת של מהנדס העיר וראש מנהל חינוך, תבטיח את שיפור התהליכים הנדרשים.

הדו"ח על פעילות המחלקה הקהילתית נוגע בתחומים חברתיים חשובים ומעיר את תשומת ליבנו לנושאים שיש לטפל בהם באמצעות הגדלת מגוון השירותים הניתנים על-ידי המחלקה והרחבתם לכלל העיר.

הדו"ח על התקשרויות עם ספקים ונותני שירות בחברה העירונית לתרבות ופנאי, האיר את הצורך בשיפור תהליכי ההתקשרות והסדרתם בהתאם לכללים המחייבים.

אני רואה בביקורת גוף חיוני המסייע למערכות שלנו בשיפור מתמיד, ומודה למנכ"ל העירייה מר אילן בן עדי ועוזרתו גב' אילנית הראל על הליווי הצמוד של תהליכי תיקון הליקויים.

תודה מיוחדת נתונה למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוות העובדים בלשכתו על עבודתם המסורה והמקצועית, הראויה להערכה רבה.

ב ב ר כ ה,  
  
ד"ר יחיאל לסרי  
ראש העיר

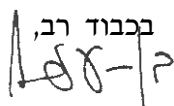


לכבוד  
ד"ר יחיאל לסרי  
ראש העיר  
**כ א נ**

אדוני ראש העיר,

**הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2016**

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2016.
2. כבכל שנה, ממשיכה הביקורת לסייע ליחידות העירייה השונות בהסדרת תהליכי העבודה, כאמצעי להשגת יעדי היחידות וכלל הארגון. הסדרת תהליכי העבודה מבוצעת בדרכים שונות, אם במסגרת הביקורות המתוכננות הנערכות לאורך השנה ואם באמצעות פנייה יזומה של היחידות השונות ללשכת מבקר העירייה, בבקשה לקבל מעת לעת סיוע בנושאים הדורשים ברור והכוונה.
3. בשנה זו נדרשה הביקורת לעסוק בשני נושאים שלא על-פי תכנית העבודה, כאשר הבדיקה החלה כתוצאה מדיווח "בזמן אמת" על אירועים חריגים. נוכח הממצאים שעלו בבדיקה הראשונית, הוחלט על ביצוע ביקורת מעמיקה ומקיפה, האחת בנושא פעילות תחנת המעבר לפינוי פסולת והשנייה בנושא הפיקוח על הבטיחות בעבודות בנייה.
4. עלי לחזור ולהדגיש כי נדרשת הקפדה של שדרת הניהול בארגון על יישום החלטות ראש העיר, מנכ"ל העירייה, הוועדה לענייני ביקורת ומועצת העיר, שהתקבלו במסגרת הדיונים על דו"חות הביקורת בתחומים השונים.
5. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר המבצעים את עבודתם ברמה מקצועית גבוהה ובמסירות, מתוך הכרה בחשיבותה של הביקורת הפנימית לשיפור היעילות והחיסכון ולשיפור איכות החיים בעיר.

בכבוד רב,  
  
שלמה בן עזרא  
מבקר העירייה

## **תוכן העניינים**

### **עמוד**

#### **מינהל התפעול**

1. תחנת המעבר לפינוי פסולת 6

#### **המינהל הכספי**

2. אגף תקציבים 54

#### **מינהל הנדסה**

3. הפיקוח על הבטיחות בעבודות בנייה 81

#### **המינהל לשירותים חברתיים**

4. המחלקה לעבודה קהילתית 98

#### **חברות עירוניות**

5. החברה לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים –  
התקשרות עם קבלנים, ספקים ונותני שירות 120
6. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 139

# מינהל התפעול

## **דו"ח ביקורת**

### **תחנת המעבר לפינוי פסולת**

**כללי**

החברה העירונית לפיתוח אשדוד בע"מ (להלן "חפ"א") מהווה זרוע של העירייה בכל הקשור לביצוע פעילויות כלכליות, ביצוע עבודות פיתוח, בנייה ציבורית וקידום פרויקטים עירוניים. בין היתר, מפעילה חפ"א על-פי החלטת מועצת העיר מ – 2003, תחנת מעבר לפינוי פסולת.

יעוד תחנת המעבר הינו קליטת פסולת לסוגיה הנאספת ברחבי העיר (אשפה ביתית, גרוטאות וגזם), מיון הפסולת והעברתה לאתרי הטמנה מורשים. תחנת המעבר קולטת פסולת הנאספת על-ידי קבלנים המועסקים על-ידי העירייה, וכן נותנת שירות לגופים ציבוריים ופרטיים נוספים. סה"כ האשפה העירונית שהוכנסה לתחנת המעבר בשנת 2015 הייתה בסך כ - 120 אלף טון, בעוד שהאשפה שהוכנסה על-ידי לקוחות אחרים הייתה בסך כ - 41 אלף טון. מיון הפסולת בתחנת המעבר והובלתה לאתרי הטמנה או למחזור נעשה על-ידי קבלן, שחפ"א התקשרה עימו לצורך תפעול תחנת המעבר.

להלן נתוני ההכנסות וההוצאות של תחנת המעבר לשנים 2012 – 2016, בחלוקה להכנסות מהעירייה ולהכנסות משאר לקוחות תחנת המעבר:

| אחוז גידול/קיטון משנת 2014 לשנת 2016 | 2016           | 2015           | 2014           |                          |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
|                                      | ש"ח 9,428,955  | ש"ח 9,708,140  | ש"ח 9,542,594  | הכנסות מהעירייה ברוטו    |
| 39%                                  | ש"ח 3,898,088  | ש"ח 3,496,455  | ש"ח 2,803,618  | הכנסות מהעירייה נטו*     |
| -29%                                 | ש"ח 8,459,740  | ש"ח 10,322,550 | ש"ח 11,913,750 | הכנסות מלקוחות אחרים     |
| -16%                                 | ש"ח 12,357,828 | ש"ח 13,819,005 | ש"ח 14,717,368 | סה"כ הכנסות              |
|                                      | 76%            | 70%            | 65%            | אחוז העירייה מסך ההכנסות |
|                                      |                |                |                |                          |
| -4%                                  | ש"ח 11,260,665 | ש"ח 12,755,007 | ש"ח 11,751,773 | סה"כ הוצאות              |
|                                      |                |                |                |                          |
| -63%                                 | ש"ח 1,097,163  | ש"ח 1,063,998  | ש"ח 2,965,595  | רווח לתקופה              |

\* הנתון לגבי ההכנסות של חפ"א מהעירייה "נטו" מחושב לאחר קיזוז התשלום שהעירייה משלמת עבור פינוי הפסולת של לקוחות האחרים לאתר "דודאים".

במהלך חודש מרץ 2016 התקבל בלשכת המבקר מידע ממנו עולים, לכאורה, חששות לאי סדרים בעבודת תחנת המעבר.

הביקורת ביצעה פעולות שונות לבדיקת המידע שהתקבל, ובהן לימוד תהליכי העבודה בתחנת המעבר, ראיונות עם עובדי חפ"א המועסקים בתחנה ועם עובדי הקבלן, ניתוח נתונים במערכת השקילה המשמשת את התחנה ובדיקות נוספות. כמו כן, בוצעו פעולות חקירה סמויות, וכן בוצעו בדיקות פוליגרף ל – 3 עובדים המפעילים את עמדת השקילה.

**הביקורת לא מצאה ממצאים המצביעים על מעורבותם של עובדי חפ"א במעשים פליליים. יחד עם זאת, נמצאו ליקויים רבים בתהליכי העבודה, אשר בגינם החליט מבקר העירייה לערוך ביקורת מקיפה על פעילות תחנת המעבר.**

**כבר בראשית הדו"ח, הביקורת מבקשת לציין כי הממצאים מעידים על הזנחה מתמשכת ועל ליקויים בסיסיים בתהליכי העבודה, שהחלו עוד לפני כניסת מנכ"ל חפ"א הנוכחי לתפקידו.**

### **להלן פירוט הממצאים:**

#### **1. הקמת תחנת המעבר**

לאורך השנים, נהגה העירייה לאסוף את האשפה מרחבי העיר ולהעבירה להטמנה באתר "רתמים". בשנת 2003 החליט המשרד להגנת הסביבה על סגירת אתר ההטמנה, דבר אשר חייב את העירייה למצוא אתר חלופי אליו תפונה הפסולת העירונית.

בחודש יוני 2003 הסמיכה מועצת העיר אשדוד את חפ"א לטפל בהקמתה ובהפעלתה של תחנת מעבר, שתשמש לאיסוף אשפה ביתית ופסולת עירונית אחרת, העמסתה ושינועה לאתרי פסולת מורשים לצורך הטמנה או מחזור. התחנה החלה לפעול ביולי 2003.

### 1.1. תיאור התחנה

תחנת המעבר ממוקמת באזור התעשייה הצפוני של העיר. את התחנה מאייש צוות עובדים מטעם חפ"א, הכולל מנהל תחנה ושני עובדים, האחראים על שקילת המשאיות הנכנסות לתחנה והיוצאות ממנה.

קליטת הפסולת (לאחר שקילתה), מיונה ושינועה לאתרי הטמנה מורשים, נעשה על-ידי הקבלן שחפ"א שכרה את שירותיו ועל-ידי קבלן משנה מטעמו, המפעיל לצורך כך עובדים וכלי צמ"ה.

תחנת המעבר כוללת מספר תחנות עבודה:

- **עמדת שקילה** – בכניסה לתחנת המעבר מוצבים מאזני גשר. בסמוך למאזנים נמצא מבנה יביל המשמש כמשרד לצוות השוקלים. כל משאית הנכנסת לתחנת המעבר נשקלת על המאזנים, ונתוני השקילה נרשמים במערכת ממוחשבת שנרכשה מחברת "כרכום" (ראה הרחבה בסעיף 2.4).
- **עמדת פריקת פסולת ביתית** – תחנת העבודה השנייה הינה עמדת פריקת הפסולת. עמדה זו ממוקמת על גבי רמפה גבוהה, אליה עולות המשאיות לאחר שקילתן, לצורך פריקת הפסולת.
- **עמדת קליטת פסולת ביתית** – תחנת קליטת הפסולת ממוקמת בתחתית עמדת הפריקה. עובדי הקבלן קולטים את הפסולת שפרקו המשאיות, ובאמצעות מחפר מעמיסים את הפסולת לתוך מכולות פתוחות. המכולות המלאות מועמסות על גבי משאיות המובילות את הפסולת לאתר ההטמנה.
- **עמדת קליטה ומיון גזם-גזם** נקי או גזם מעורב עם פסולת אחרת, נקלט בעמדה נפרדת. עובדי הקבלן מפרידים בין הגזם לבין הפסולת האחרת, והגזם מועמס על גבי מכולות לצורך הובלתו למחזור או לאתר הטמנה.
- **עמדת שטיפת משאיות/מכולות אשפה** – התחנה החמישית הינה תחנת שטיפת משאיות הדחס<sup>1</sup> ומכולות אשפה סגורות. קבלני פינוי האשפה שמעסיקה העירייה מחויבים לבצע שטיפה של משאיות הדחס ומכולות

<sup>1</sup> "משאית דחס" – משאית לפינוי אשפה הכוללת מתקן הדחס את האשפה, כדי להקטין את נפח האשפה הנאספת בכל סבב.

האשפה הסגורות לאחר כל פריקת אשפה, כדי למנוע נזילת תשטיפים בשטח הציבורי.

## **1.2. עמידה בתנאי היתר הבנייה**

בהתאם להסכם שחתמה חפ"א עם העירייה לעניין הקמתה והפעלתה של תחנת המעבר, וכן בהתאם להוראות הדין, נדרשה חפ"א לקבל היתר בנייה לבניית התחנה ולהקימה בהתאם לתוכניות הבנייה המאושרות.

בתאריך 30.6.03 קיבלה חפ"א היתר בנייה לביצוע עבודות עפר ופיתוח (היתר מספר 20030311) ובתאריך 16.12.03 קיבלה חפ"א היתר בנייה להקמת סככות תפעוליות, מבנה שקילה ומשטחים (מספר היתר 20030406). בתאריך 25.10.04 הופק טופס 4 עבור תחנת המעבר.

הביקורת בדקה את ההתאמה בין היתרי הבנייה לבין הבנייה בפועל, ומצאה את הליקויים הבאים:

### **1.2.1. הצבת מבנים יבילים ללא היתר**

בשטח תחנת המעבר הוצבו מספר מבנים יבילים, חלקם שימשו לאחסון כלי עבודה וחלקם שימשו כמגורים לעובדי הקבלן המפעיל את תחנת המעבר.

**מבדיקתנו עולה כי מבנים אלו הוצבו ללא היתר בנייה. עוד נמצא, כי חלק מהמבנים הוצבו באופן לקוי המסכן את המשתמשים בהם. כמו כן, המבנים חוברו לרשת החשמל באופן ארעי, דבר העלול להוות סכנה לעובדים במקום (ראה פירוט בסעיף 2.8).**

להלן צילום הממחיש את הליקויים הבטיחותיים שנמצאו בחיבורי החשמל:



הביקורת רואה בחומרה את הצבת המבנים היבילים ללא היתר בנייה כדין. לדעת הביקורת, על חפ"א לפעול באופן מידי להסרת מפגעי הבטיחות, ולהוציא היתר בנייה כדין עבור המבנים שאינם נכללים בהיתר הבנייה המאושר.

#### 1.2.2. מתקן לשטיפת משאיות

בהתאם לדרישות המשרד להגנת הסביבה והעירייה, הקימה חפ"א בשנת 2010 מתקן לשטיפת דחסנים ומכולות אשפה שבשימוש העירייה.

מבדיקתנו עולה כי המתקן הוקם ללא קבלת היתר בנייה הנדרש כדין.



**הביקורת העירה כי על חפ"א לפעול בדחיפות להוצאת היתר בנייה עבור מתקן השטיפה.**

### **1.2.3. שימוש בשטחים מחוץ לגבולות המגרש**

הביקורת ביקשה ממחלקת הפיקוח על הבנייה לבדוק את התאמת גבולות התחנה להיתר הבנייה.

נמצא כי השטח בו מופעלת תחנת המעבר חורג ב – 1,900 מ"ר מהשטח שנקבע בהיתר הבנייה. יצוין כי טופס 4 (אישור אכלוס) נמסר לחפ"א, למרות החריגה בשטחי התחנה.

עוד נמצא, שביוני 2012 התריע מפקח מטעם מינהל מקרקעי ישראל דאז (הקרוי כיום "רשות מקרקעי ישראל"), כי בצד המערבי של תחנת המעבר ישנה פלישה לשטח ציבורי.

מנכ"ל חפ"א מסר לביקורת כי העירייה קבעה לחפ"א את גבולות האתר וכי חפ"א לא שינתה את שטח התחנה מאז מועד הפעלתה.

**הביקורת העירה כי על חפ"א והעירייה להסדיר את החרیגה, או לחילופין להתאים את שטח תחנת המעבר לשטח המוגדר בהיתר הבנייה.**

**1.3. אי עמידה בתנאי רישוי עסקים ובתנאי המשרד להגנת הסביבה**  
בתאריך 2.12.04 קיבלה חפ"א רישיון עסק זמני להפעלת תחנת המעבר עד לתאריך 1.2.06, ובתאריך 2.7.06 קיבלה חפ"א רישיון עסק לצמיתות.

בחודש אפריל 2011, קבע המשרד להגנת הסביבה תנאים נוספים לרישיון העסק, שאותם נדרשה חפ"א ליישם בתחנת המעבר בתוך שישה חודשים.

**מבדיקתנו עולה כי בחודש ינואר 2013 (כשנה וחצי לאחר כניסת התנאים הנוספים לתוקף ועשר שנים לאחר הפעלת התחנה), ערך המשרד ביקורת בתחנת המעבר ומצא כי חלק מהותי מהתנאים שנקבעו למתן רישיון העסק טרם יושמו. בדו"ח מציין המשרד כי "התחנה פועלת תוך הפרה לכאורה של תקנות רישוי עסקים... תוך עבירות לכאורה על חוק שמירת הניקיון...".**

**בסוף שנת 2016 בדקה הביקורת האם יושמו תנאי המשרד (שכאמור הועברו לחפ"א כבר בינואר 2013) ומצאה שחלק מהתנאים טרם יושמו, כמפורט להלן:**

• **ניקוז תשטיפים לשטח הפתוח מחוץ לתחנה** – בדו"ח המשרד להגנת הסביבה צוין כי בצידה המערבי של התחנה נחפרה תעלת ניקוז, המנקזת תשטיפים שניקוו בשטח התחנה אל מחוץ לתחנה לרשות הרבים.

**מבדיקתנו עולה כי ליקוי זה טרם תוקן. חמור מכך, נמצא כי נחפרה תעלה נוספת בצידה הצפוני של תחנת המעבר, המנקזת מי קולחין שניקוו באזור עמדת השטיפה אל השטח הפתוח.**



לאחר הביקורת נמסר כי הזרמת מי הקולחין מאזור עמדת השטיפה הופסקה.

- **גידור היקפי לתחנת המעבר** – בתנאי המשרד נקבע כי **"שטח העסק יגודר, גידור היקפי אטום בגובה שני מטרים לפחות..."**. בבדיקה שערך המשרד בשנת 2013 נמצא כי הגדר חסרה ושבורה במספר רב של מקומות.

גם במהלך הביקורת נמצא כי חלק מהגדר ההיקפית פרוצה במקומות שונים.



- **ניקוי שטח תחנת המעבר** – בתנאי המשרד נקבע כי **"בעל העסק יוודא ניקוי שטח תחנת המעבר מלכלוך ומשאריות פסולת, אחת ליום לפחות, בסוף יום העבודה"**. כמו כן, יש לשטוף את משטחי התפעול בסוף כל יום. בבדיקת המשרד נמצא כי לא כל הפסולת מפונה משטח התחנה בסוף כל יום עבודה.

גם במהלך הביקורת נמצא כי בתום יום העבודה נותרת פסולת בכמות גדולה בעמדת פריקת הפסולת, וכי לא מבוצעות כלל עבודות ניקיון בשטח התחנה.

- **נוהל טיפול באירוע חריג** – בתנאי המשרד נקבע שעל חפ"א להכין ולהגיש לאישור המשרד **"נוהל טיפול באירוע חריג"**. גם בבדיקת המשרד בשנת 2013 וגם במהלך הביקורת נמצא כי טרם הוכן ואושר הנוהל הנדרש.

לאחר קבלת הדו"ח מהמשרד להגנת הסביבה, קיים מנכ"ל העירייה דיון בנושא העמידה בתנאי רישיון העסק של תחנת המעבר. בדיון הוחלט, בין היתר, כי חפ"א תכין תכנית לתיקון מידי של הליקויים העיקריים שצוינו בדו"ח המשרד (כולל הכנת מפרט טכני, כתב כמויות ואומדנים).

מבדיקתנו עולה כי חפ"א, בהנחיית העירייה, ערכה בסוף 2013 שיפוץ בתחנת המעבר במהלך שכלל, בין היתר, השלמת הגדר ההיקפית, יציקת ריצפת בטון בשטח הבור וסביבתו והתקנת שני מכלי איסוף לתשטיפים. יחד עם זאת, חלק מהליקויים שציין המשרד לא תוקנו.

עוד העירה הביקורת כי במזכר ההתקשרות לביצוע העבודה שנחתם בין העירייה לבין חפ"א, נקבע כי העירייה תממן את מלוא עלות העבודות (בסך כ – 425 אלף ₪), וזאת בניגוד להסכם בין הצדדים משנת 2003 (הקמה והפעלת תחנת המעבר), בו נקבע כי העירייה תממן רק את חלקה היחסי בעלויות ההקמה ותפעול התחנה (חלקה של העירייה עומד בשנים האחרונות על ממוצע של 70% מסך הפעילות בתחנה).

הביקורת רואה בחומרה את אי יישום התנאים שקבע המשרד להגנת הסביבה בעת הוצאה רישיון העסק לתחנת המעבר. כרשות ציבורית האמונה על אכיפת החוק בתחום ההגנה על הסביבה ובתחום רישוי עסקים, על העירייה היה להקפיד הקפדה יתרה על מילוי התנאים ברישיון העסק הנוגעים להגנה על הסביבה, במיוחד במקרה שמדובר על תנאים שעלות ביצועם אינה גבוהה.

## 2. הפעלת תחנת המעבר

### 2.1. הקבלן המפעיל את תחנת המעבר

#### 2.1.1. תקופת החוזה והארכתו

ממועד הקמת התחנה ועד למועד הביקורת פרסמה חפ"א שלושה מכרזים להפעלת התחנה, ובכולם זכה אותו קבלן ("חן המקום"). המכרז האחרון פורסם במאי 2013.

בהסכם משנת 2013 נקבע כי תקופת ההתקשרות תהייה למשך 3 שנים, ובנוסף לכך תהייה לחפ"א אופציה להארכת ההסכם לתקופת מצטברת של עד 4 שנים נוספות. נכון למועד הביקורת, תקופת ההסכם המקורית הסתיימה ובוצעה הארכה ראשונה למשך 3 חודשים, ולאחר מכן הוארך ההסכם לתקופה נוספת של 12 חודשים (עד ספטמבר 2017).

במהלך הביקורת עלו ממצאים רבים הנובעים מכך שהקבלן לא ביצע את המוטל עליו, כנדרש בהסכמים עליהם חתם.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי לאורך השנים חפ"א לא הקפידה על כך שהקבלן יממש את מלוא חובותיו שנקבעו בהסכמים בין הצדדים. גם בנספחים לחוזה שנחתמו במהלך השנים לצורך הארכת תקופת ההתקשרות, לא הייתה כל התייחסות מצידה של חפ"א לאי עמידת הקבלן בחובותיו על-פי ההסכם.

**2.1.2. אי ביצוע הוראות החוזה**

הביקורת בחנה את אופן תפעול תחנת המעבר על-ידי הקבלן אל מול ההוראות שנקבעו בחוזה ההתקשרות ונספחיו. להלן פירוט הממצאים:

- **מנהל העבודה מטעם הקבלן** – בהסכם נקבע כי הקבלן יעסיק מנהל עבודה מטעמו, אשר ימצא בתחנה בכל שעות הפעילות של התחנה. הביקורת מצאה כי מנהל העבודה של הקבלן מתחיל את עבודתו בסביבות השעה 07:00 ומסיים את עבודתו לכל המאוחר בשעה 16:00, כך שמנהל העבודה אינו נוכח בתחנה בחלק גדול משעות הפעילות (שהן מהשעה 04:00 עד השעה 19:00).

כמו כן, במהלך הסיורים שערכה הביקורת בתחנת המעבר ומשיחות שקיימה עם מנהל העבודה מטעם הקבלן, התרשמה הביקורת כי מנהל העבודה מטעם הקבלן אינו שולט בקבלן המשנה, המבצע בפועל את העבודה עבור הקבלן הראשי.

במקביל לכך, התברר לביקורת כי מנהל תחנת המעבר מטעם חפ"א אינו מתפקד כמנהל על כלל התחנה, אלא הוא אחראי אך ורק על עמדת השקילה. כתוצאה מכך, היקף הפיקוח והבקרה מטעם חפ"א על הפעילות בתחנה היה מצומצם.

**לדעת הביקורת, ישנה משמעות רבה להימצאותו של מנהל העבודה מטעם הקבלן בתחנת המעבר לאורך כל שעות הפעילות, ובמיוחד בשעת סגירת התחנה.**

הביקורת המליצה לחפ"א לבחון את תפקוד מנהל העבודה מטעם הקבלן, ובמידת הצורך לדרוש את החלפתו בהתאם לזכויותיה על-פי ההסכם בינה לבין הקבלן.

עוד העירה הביקורת כי יש הכרח שמנהל התחנה מטעם חפ"א יפקח על כלל הפעילות בתחנה ולא רק על עמדת השקילה.

- **סילוק הפסולת בסוף כל יום** – בהתאם להוראות המשרד המצורפות להסכם, **"בסוף כל יום עבודה תסולק כל הפסולת משטח העסק..."**.

כמו כן, בהסכם של חפ"א עם הקבלן משנת 2005 וכן בהסכם משנת 2013, התחייב הקבלן לפנות עד סוף יום העבודה את כל הפסולת שהוכנסה לתחנה.

כאמור, מבדיקתנו עולה כי הקבלן אינו מקיים הנחייה זו ואף אינו נדרש לקיימה על-ידי חפ"א. בפועל, בסיום כל יום נשארים בעמדת פריקת הפסולת עשרות טונות של פסולת בתפזורת, מצב אשר מגביר את מפגע הריחות והתעופפות פסולת אל מחוץ לשטח התחנה.

הביקורת העירה כי בנוסף לאי העמידה בתנאי המשרד להגנת הסביבה, לפינוי כל הפסולת מהתחנה בכל סוף יום יש השפעה רבה על היכולת לקיים בקורות שונות, הן על-ידי חפ"א (כגון בקרה אחר אי הכנסת פסולת ללא שקילה מחוץ לשעות פעילות התחנה) והן על-ידי העירייה (כגון הצלבת נתוני הפסולת הנכנסת אל מול הפסולת היוצאת להטמנה או מחזור).

לאחר הביקורת נמסר כי חפ"א אוכפת את תנאי ההסכם בנוגע לפינוי כל הפסולת מאזור פריקת האשפה בכל יום בימים ב' עד ה'. יחד עם זאת, מנכ"ל חפ"א ציין כי קיים קושי לאכוף את פינוי הפסולת בכל יום בסופי שבוע.

- **דרישה להוספת כלי רכב ואמצעים** – סעיף 3.3 בנספח ה' קובע כי חפ"א רשאית לדרוש מהקבלן **"להוסיף כלי רכב ואמצעים נוספים במידה והתברר כי לשם ביצוע העבודה יש צורך בכך... וזאת ללא קבלת תמורה נוספת"**.

מבדיקתנו עולה כי למרות שבאופן קבוע הקבלן אינו מספיק לפנות את הפסולת שהוכנסה לתחנה, חפ"א לא דרשה מהקבלן להוסיף כלי רכב לשינוע הפסולת לאתר ההטמנה, וכן אמצעים אחרים שיגבירו את הספק עבודתו.

לאחר הביקורת מסר מנכ"ל חפ"א כי מתקיים מעקב על כך שהקבלן מפנה בסוף יום העבודה את כל האשפה שנאספה באותו יום, למעט בימים חריגים שבהם כמות האשפה הנאספת גדולה במיוחד (כגון סופי שבוע).

- **מכולות הממתינות לשינוע** – בהסכם נקבע כי כל מכולה עמוסה בפסולת הממתינה לשינוע "תהיה המכולה סגורה או מכוסה בכיסוי מתאים למנוע פיזור הפסולת ו/או מטרדי ריח ובהתאם לאמור בכל דין".

בפועל, נמצא כי הפסולת נאגרת במכולות פתוחות, ובשל חוסר בכיסויים הן מכוסות רק לקראת שינוע המכולות לאתר ההטמנה.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי לאורך זמן רב הקבלן אינו מקיים את חובותיו על-פי ההסכמים שנערכו בינו לבין חפ"א. חפ"א לא דרשה מהקבלן לעמוד בהתחייבויותיו על-פי ההסכמים, ולא הפעילה את סעיף "פיצויים מוסכמים מראש" הקיים בהסכם בין הצדדים (לדוגמא, בגין "אי סיום ביצוע עבודות ופינוי פסולת בסוף יום", ניתן היה להטיל על הקבלן פיצוי מוסכם בסך 5,000 ₪ לכל יום).

### 2.1.3. תחזוקת תחנת המעבר

ההסכם בין חפ"א לבין הקבלן מפרט את הפעולות שעל הקבלן לבצע לצורך תחזוקת תחנת המעבר על מתקניה השונים, לרבות תחזוקה שוטפת ותחזוקת שבר. הביקורת בחנה את עמידת הקבלן בהוראות ההסכם כמפורט להלן:

- **ניקיון דרכי הגישה וסביבת התחנה** – בהסכם נקבע כי על הקבלן לבצע פעולות ניקיון "באופן קבוע במהלך יום העבודה" מסביב לגדרות תחנת המעבר ובדרך הגישה אליה, עד למרחק של 500 מטר מסביב לתחנה.

מנהל התחנה מטעם חפ"א מסר לביקורת כי הקבלן מבצע לעיתים ניקיון בתוך התחנה, אך לא מחוצה לה. יחד עם זאת, נציין כי במהלך ביקוריה הרבים בתחנה, לא מצאה הביקורת עובד המבצע ניקיון בשטחי התחנה, והמצב בתחנה העיד על כך שלא נוקתה זמן רב.

• **ניקיון סוף יום** – בתנאים לרישיון עסק שנקבעו על-ידי המשרד, אשר יישומם הוטל על הקבלן מתוקף התחייבותו בהסכם, נקבע בין היתר, כי הקבלן יוודא בסוף יום ניקוי שטח התחנה לרבות **"...ניקיון ושטיפת כל הציוד או המשטחים שבאו במגע עם פסולת במהלך יום העבודה"**<sup>2</sup>. גם בהסכם בין חפ"א לבין הקבלן נקבעו הוראות דומות לעניין הניקיון בסוף יום העבודה.

מנהל התחנה מטעם חפ"א מסר לביקורת כי הקבלן אינו מבצע כלל ניקיון ושטיפה של הציוד ושל משטחי העבודה השונים, לא בסוף יום העבודה ולא במועדים אחרים.

• **תחזוקה של המתקנים והמבנים** – בהסכם נקבע כי על הקבלן לבצע **"תיקון באופן מידי של כל ליקוי או פגם או קלקול שיגרמו למבנה, למתקן, לאביזר או לכל חלק כיוצ"ב בתחנת המעבר, על חשבוננו"**.

מבדיקתנו עולה כי העובדת שמונתה בהנהלת חפ"א כאחראית על תחנת המעבר, פנתה פעמים רבות לקבלן בדרישה לבצע תיקונים שונים בתחנת המעבר, אך רק לאחר פניות חוזרות ונישנות נאות הקבלן לבצע את התיקונים הנדרשים, לעיתים באופן חלקי בלבד.

לדוגמא, בתחילת חודש נובמבר 2016 התריעה העובדת האחראית בפני הקבלן על ליקויים בנקודת הפריקה ("הרמפה"), המחייבים תיקון מידי בגלל הסכנה הבטיחותית הטמונה בהם (תיקון חומת המגן השבורה ותיקון בור שנפער בשטח הרמפה).

על אף פניות חוזרות לקבלן, התיקון בוצע רק לאחר שישה שבועות. במהלך התיקונים התברר כי היציקה שנעשתה לצורך תיקון הבור חסמה את תעלת ניקוז התשטיפים הנאגרים ברמפה. עד למועד סיום הביקורת הקבלן טרם תיקן את תעלת הניקוז, כך שיתכן כי חלק מהתשטיפים הנאגרים ברמפה מחלחלים לקרקע ואינם מתנקזים לבור הניקוז המיועד לכך.

<sup>2</sup> סעיף 3.1.2 במסמך "תנאים נוספים ברישיון עסק" שמסר המשרד להגנת הסביבה לחפ"א אשר היווה חלק ממסמכי ההסכם בין חפ"א לבין הקבלן (נספח ג'6).

- **הספקת ציוד נדרש – בהתאם להסכם "הקבלן אחראי לספק כל חומר מתקן ואביזר נדרשים לצורך פעולתה הסדירה והתקינה של התחנה והפעלת מערכות גיבוי במקרים של תקלות כגון גנרטור חרום, מערכות אל פסק וכיוצ"ב..."**

נמצאו מקרים בהם היה נדרש לספק ציוד או חומרים לצורך התפעול השוטף של התחנה, אך חפ"א לא דרשה מהקבלן את הספקתם, אלא דרשה מהעירייה לממן את רכישתם.

לדוגמא, בחודש 2/2015 ארעה הפסקת חשמל בתחנה, וחפ"א שכרה גנרטור לצורך המשך פעילותה של התחנה. חפ"א לא דרשה מהקבלן לספק את הגנרטור, כפי שנדרש בחוזה, אלא חייבה את העירייה בעלויות ההשכרה.

#### 2.1.4. העסקת קבלן משנה

במכרז נקבע כי **"הקבלן אינו רשאי להעסיק קבלני משנה בהפעלת תחנת המעבר ו/או להובלת פסולת, למעט במקרים בהם קיבל את אישור המנהל בכתב ומראש ובכפוף לתנאים שקבע המנהל"**.

מבדיקתנו עולה כי הקבלן שזכה במכרז להפעלת תחנת המעבר אינו הגורם המבצע בפועל את העבודות נשוא המכרז, אלא קבלן משנה מטעמו המפעיל את התחנה ומשנע את הפסולת לאתר ההטמנה. למעט מנהל העבודה שהיה עובד שכיר של הקבלן, כל העובדים האחרים בתחנה וכן כלי הצמ"ה, היו של קבלן המשנה.

#### 2.2. העדר נהלי עבודה

בפעילות המבוצעת בתחנת המעבר מעורבים גורמים רבים: העירייה באמצעות מחלקותיה השונות, קבלנים של העירייה, הנהלת חפ"א, צוות העובדים מטעמה, לקוחות נוספים של חפ"א והקבלנים מטעמם, הקבלן המפעיל את תחנת המעבר, קבלן המשנה מטעמו ועוד.

**נמצא כי מאז הקמת התחנה ועד למועד הביקורת, חפ"א לא קבעה נהלים המסדירים את תהליכי העבודה בתחנת המעבר, בין המבוצעים על-ידי צוות העובדים מטעמה ובין המבוצעים על-ידי הקבלן המפעיל את התחנה.**

**תוצאה מכך, כפי שהתברר במהלך עבודת הביקורת וכמצוין לאורך הדו"ח, התקיימו בתחנה תהליכי עבודה לא מוסדרים, וכן לא התקיימו תהליכי בקרה הנדרשים על-ידי העירייה ועל-ידי הנהלת חפ"א (ראה הרחבה בנושאים אלה בפרקים 3 ו-4 בדו"ח).**

מנכ"ל חפ"א מסר לביקורת כי החובה להגדיר נהלי עבודה ואמצעי בקרה הייתה מוטלת על העירייה כבעלים וכקובעת מדיניות, ולא על חפ"א שהינה הקבלן המפעיל את התחנה.

**הביקורת העירה כי מורכבות תהליכי העבודה בתחנת המעבר והיקף הגורמים המעורבים בפעילות התחנה, חייבו את חפ"א ואת העירייה במשותף להסדיר את תהליכי העבודה, להגדיר את תחומי האחריות והסמכויות של כל הגורמים המעורבים ולקבוע אמצעי פיקוח ובקרה מתאימים.**

## **2.3. הכניסה לתחנה**

### **2.3.1. שער כניסה ראשי**

בכניסה הראשית לתחנת המעבר מוצב שער חשמלי, אשר מיועד למנוע כניסה לתחנה בשעות שבהן התחנה אינה פועלת (מהשעה 18:00 עד לשעה 00:04).

מבדיקתנו עולה כי השליטה על פתיחת השער וסגירתו לאחר שעות עבודת התחנה, ניתנה לשומר שהינו עובד של קבלן המשנה המפעיל את התחנה והמפנה את הפסולת מהתחנה לאתר ההטמנה.

לדעת הביקורת, מתן שליטה על הכניסה לתחנה לאחר שעות הפעילות לגורם האחראי על תפעול התחנה, יוצר חשש לניגוד עניינים. הביקורת העירה כי השמירה בשער הכניסה לתחנה הינה בעלת חשיבות רבה, בגלל החשש

מפעילות אסורה, כגון הכנסת פסולת לתחנה בשעות הלילה ללא שקילה ותיעוד, על כל המשתמע מכך.

**הביקורת המליצה למנוע באופן מוחלט את פתיחת שער התחנה לאחר שעות הפעילות. במקביל לכך, במטרה לאפשר כניסה ויציאה של עובדים משטח התחנה, המליצה הביקורת לבחון התקנת שער קטן ("פישפש") להולכי רגל.**

עוד המליצה הביקורת להתקין אמצעי בקרה אלקטרוניים שיאפשרו צילום שוטף של אזור הכניסה לתחנה ותיעוד רצוף של הכניסות והיציאות של כלי רכב מהתחנה, כולל רישום אירועים של פתיחת השער בשעות הלילה, וכן שמירה של היסטוריית הצילומים במשך תקופה מסוימת.

### 2.3.2. כניסה לתחנה ללא שקילה

במקביל לשביל המוביל למאזני הגשר (ראה פירוט בנושא עמדת השקילה בהמשך), קיימת דרך עפר המאפשרת כניסה ויציאה של משאיות ללא עליה על מאזני הגשר.

נמצא כי בכניסה לשביל המקביל למאזני הגשר, לא הייתה כל חסימה האמורה למנוע כניסה ויציאה של משאיות משטח תחנת המעבר ללא בקרה. במהלך הביקורת, נצפו מספר פעמים כלי רכב שונים (משאיות, רכבים מסחריים ופרטיים) הנכנסים לשטח תחנת המעבר מבלי שעלו על מאזני הגשר או מבלי שנבדקו ואושרה כניסתם על-ידי צוות השוקלים.

לאור הערת הביקורת, התקינה חפ"א (במימון העירייה) מחסום חשמלי על הדרך העוקפת את המאזנים שפתיחתו נעשית על-ידי צוות השוקלים, דבר המונע כניסה בלתי מבוקרת של משאיות לשטח התחנה.

## 2.4. מערך השקילה

### 2.4.1. תהליכי עבודה

כאמור, בכניסה לתחנת המעבר מותקנת עמדה לשקילת המשאיות המובילות פסולת לתחנה ומפנות פסולת מהתחנה לאתר ההטמנה. העמדה מופעלת על ידי צוות עובדים של חפ"א (מנהל ושני בקרים). בחינת הפעילות בעמדת השקילה העלתה את הליקויים הבאים:

- **העדר נהלים** – על אף שחלפו למעלה מ-13 שנה מהקמת התחנה ועד למועד הביקורת, נמצא כי לא הוגדרו תהליכי העבודה בעמדת השקילה ולא הוכנו נהלי עבודה עבור מנהל עמדת השקילה (המהווה גם מנהל התחנה מטעם חפ"א).
- **הפרדת תפקידים** – נמצא כי מנהל התחנה מטעם חפ"א אחראי הן על הקמת לקוח חדש במערכת, הן על עדכון פרטי כלי הרכב של הלקוח והן על ביצוע תהליך השקילה, אם בעצמו ואם בעזרת צוות השוקלים.
- לדעת הביקורת, במצב בו צוות השוקלים מבצע את כל הפעולות בתהליך מראשיתו ועד לסופו, נפגע אחד מעקרונות היסוד של המינהל התקין – הפרדת תפקידים. עקרון זה מטרתו להקטין, על-ידי ביזור האחריות בתהליך העבודה בין מספר גורמים, את הסיכון לטעויות אנוש או לפגיעה בזדון.
- הביקורת המליצה להפריד בין הגורם האחראי על ניהול הלקוח במערכת לבין הגורם המבצע בפועל את השקילה.
- **הטמעת שינויים במצבת כלי הרכב של הלקוח** – בהתאם לנוהג שהיה קיים בעת הביקורת, לקוח המבקש לשנות את מצבת כלי הרכב שבאמצעותם הוא מפנה אשפה לתחנת המעבר, אמור לשלוח את ההודעה על השינוי למנהל התחנה.

**התברר כי העירייה באמצעות מחלקת פינוי אשפה (אשר מכניסה בממוצע כ – 75% מהפסולת לתחנת המעבר) מבצעת שינויים יומיומיים במצבת כלי רכב המופעלים על-ידי הקבלנים מטעמה. המחלקה לא דרשה כלל לקבל אישור חוזר מתחנת המעבר על ביצוע השינויים המבוקשים.**

**עוד עולה כי לא הוגדר אמצעי בקרה במטרה לוודא את ביצוע השינויים במערכת, כגון שליחת אישור חזרה ללקוח על ביצוע השינויים המבוקשים. הביקורת מצאה מקרים שבהם השינויים לא הוטמנו, או שהוטמנו שלא כמתבקש, כך שהיו עלולים להיכנס לתחנת המעבר כלי רכב שאין להם אישור.**

לדוגמא, במהלך שנת 2015 התגלה למחלקת פינוי אשפה כי קבלן המפנה פסולת מרחבי העיר, הודיע למחלקת פינוי אשפה על הוצאת משאית אחת מרשימת המשאיות הפועלות בעיר, אולם לא הודיע על כך לתחנת המעבר. כתוצאה מכך, המשאית נכנסה במשך מספר חודשים לתחנת המעבר כשהיא עמוסת פסולת שנאספה מאזור המועצה האזורית חוף אשקלון. מאחר והמשאית לא נמחקה מהמערכת, נרשמה הפסולת שנאספה מחוץ לעיר על שם העירייה. לאחר בירור המקרה, נקנס הקבלן בכ – 300 אלש"ח.

**כדי למנוע תקלות מסוג זה, הביקורת המליצה להגדיר תהליך המסדיר את קליטת השינויים במערכת (הוספה וגריעת כלי הרכב מרשימת הרכבים המורשים להכניס פסולת לתחנה).**

• **מערכת כריזה למתן הנחיות** - בהתאם להתחייבויות חפ"א בהסכם בינה לבין הקבלן, היה עליה להקים מערכת כריזה שתשמש את צוות השוקלים בתחנה לצורך העברת הנחיות והוראות לנהגים המגיעים לעמדת השקילה.

נמצא כי חפ"א לא התקינה את מערכת הכריזה כפי שהתחייבה. נציין, כי במהלך הביקורות שנערכו בתחנת המעבר הביקורת התרשמה שמדובר באמצעי חיוני לצורך ייעול עבודתם של צוות השוקלים.

הביקורת המליצה שחפ"א תתקין מערכת כריזה (כולל עמדת דיבור עבור נהג המשאית).

- **קביעת סוג הפסולת** – נספח ו' למסמכי המכרז קובע את המחיר שתשלם חפ"א לקבלן עבור קליטת הפסולת, הטיפול בה והעברתה לאתרים מורשים בהתאם לסוג הפסולת.

בין היתר, נקבע כי בגין פסולת מסוג "גזם מעורב עם פסולת גושית ופסולת גושית ללא גזם" (להלן "גזם מעורב") ישולם לקבלן 81.75 ₪ לטון (לפני התייקרויות ומע"מ), ובגין פסולת מסוג "גזם נקי" ישולם 98.49 ₪ לטון (לפני התייקרויות ומע"מ). התשלום הגבוה עבור פסולת מסוג "גזם נקי", נקבע לאור תהליכי העבודה הנדרשים למחזור הגזם הנקי. בנוסף לתשלום המשולם לקבלן, העירייה משלמת לאתר דודאים בגין פסולת מעורבת המפונה לאתר ההטמנה כ – 160 ₪ לטון.

התברר לביקורת כי השוקלים קובעים את סוג הפסולת הנכנסת על-פי הסימון של הנהג, מבלי שניתן לאמת את הדיווח. הביקורת הייתה עדה למספר מקרים בהם דיווחו הנהגים על הכנסת פסולת מסוג "גזם נקי" אך בפועל הוכנסה פסולת מסוג "גזם מעורב".



לליקוי זה מספר משמעויות :

0 הפסולת המופרדת מ"הגזם המעורב" נשלחת להטמנה באתר דודאים, בעוד שבכניסה לתחנה נרשמה הפסולת כ"גזם נקי". כתוצאה מכך, קיימת אי התאמה בין כמות ה"גזם הנקי" שנכנס לתחנה, אל מול כמות ה"גזם הנקי" המועבר למחזור. כמו כן, ישנם הפרשים בלתי סבירים בין כמות הפסולת הנכנסת לתחנה לבין הפסולת המועברת להטמנה.

להלן טבלה המפרטת את כמות ה"גזם הנקי" שנכנסה לתחנה בשנים 2013 – 2016, אל מול כמות ה"גזם הנקי" שיצא מהתחנה למחזור :

| סה"כ   | 2014  | 2015  | 2016  |                        |
|--------|-------|-------|-------|------------------------|
| 14,053 | 3,507 | 6,646 | 3,901 | סך גזם נקי נכנס (בטון) |
| 6,656  | 1,990 | 2,693 | 1,972 | סך גזם נקי שיצא (בטון) |
| 7,397  | 1,516 | 3,952 | 1,929 | הפרש (בטון)            |
| 53%    | 43%   | 59%   | 49%   | הפרש (באחוזים)         |

• **פסולת אסורה** – ברישיון העסק של תחנת המעבר הוגדרו סוגי פסולת אשר כניסתם אסורה לתחנת המעבר. בין היתר, נקבע כי אסור להכניס לתחנת המעבר פסולת בניין.

במהלך הסיורים שערכה הביקורת בתחנת המעבר נמצא כי לעיתים נהגי המשאיות האוספים את הפסולת ברחבי העיר ומובילים אותה לתחנת המעבר, מכניסים בניגוד להוראות פסולת בניין כשהיא מעורבת בסוגי פסולת מותרים. כמו כן, מנהל התחנה מטעם חפ"א התריע מספר פעמים על כך שמשאיות מפנות לתחנת המעבר פסולת בנייה, כשהיא מעורבת בפסולת אחרת.

מעבר לפגיעה באיכות הסביבה, הכנסת פסולת בניין לתחנת המעבר גורמת לעירייה נזק כספי כבד, הן בתשלומים המשולמים לחפ"א והן בתשלום המשולם עבור הטמנת הפסולת באתר דודאים.

## 2.4.2. מערכת כרכום

עם הקמת תחנת המעבר, רכשה חפ"א מחברת "כרכום מ.א.מ (1988) בע"מ" (להלן "כרכום"), מאזני גשר ומערכת ממוחשבת לניהול נתוני שקילת המשאיות.

הביקורת בחנה את הסכם ההתקשרות בין חפ"א לבין כרכום, את המערכת לניהול נתוני השקילה ואת סדרי הפעלתה על-ידי עובדי חפ"א, כמפורט להלן:

- **הסכם ההתקשרות עם כרכום – בחינת ההסכם בין חפ"א לבין כרכום (אשר נחתם בשנת 2003) העלתה כי חסרים בו פרטים מהותיים, לרבות הגדרת זמני השירות המחייבים את כרכום (הן בהיבט של תחזוקת מאזני הגשר והן בהיבט התמיכה בתוכנה). כמו כן, חסרו בהסכם עלויות קבלת השירות, אפשרות שדרוגי תוכנה עתידיים ונושאים נוספים (בעניין אי ביצוע שיפורים בתכנה ראה פירוט להלן).**

- **הזנת נתונים לתעודת השקילה – המערכת מאפשרת לשוקל להזין בתעודת השקילה נתונים שונים שאינם קיימים בטבלאות המערכת. לדוגמא, ניתן להפיק תעודה עבור כלי רכב שאינו מוגדר כרכב המורשה להיכנס לתחנה. כמו כן, ניתן להזין את נתוני מוביל פסולת, סוגי הפסולת וכדומה, כל אלה מבלי שיהיו מוגדרים בטבלאות הנתונים המאושרים<sup>3</sup>. הביקורת העירה כי מתן אפשרות להתערב התערבות ידנית בהפקת תעודת שקילה, מבלי שהמערכת תחסום ביצוע פעולות מסוימות ומבלי שיהיו בה אמצעי בקרה כלשהם, מגביר את החשיפה של המערכת לביצוע פעולות בלתי תקינות בשוגג ואף בזדון.**

- **הפקת תעודה ידנית – בתעודה ידנית ניתן להזין את משקל הברוטו והטרה של המשאית הנשקלת. הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לאמינות הנתונים בנוגע למשקל האשפה הנכנסת לתחנה והיוצאת ממנה.**

<sup>3</sup> טבלאות נתונים מאושרים – במערכת מספר טבלאות שבהן מוזנים נתוני הלקוחות, מספרי כלי הרכב ומספרי המכולות והדחסנים המאושרים להיכנס לתחנת המעבר.

אומנם הנפקת תעודות ידניות הינה מועטה באופן יחסי, אולם יש חשיבות רבה לכך שבגין כל תעודה ידנית שהופקה ירשם דיווח לגבי נסיבות הפקתה ויתקבל אישור להפקתה ממחלקת פינוי אשפה.

• **ביטול תעודות שקילה – מבדיקתנו עולה כי המערכת מאפשרת לכל המשתמשים לבטל תעודות שקילה, מבלי לקבל אישור ממנהל התחנה (לכל הפחות), וכן מבלי לחייב את המבצע לתעד את הסיבה לביטול התעודה.**

הביקורת העירה כי אם תבוטל תעודה לאחר כניסת משאית של לקוח פרטי, הלקוח לא יחויב בגין הפסולת שהוכנסה לתחנה, והעירייה תישא בעלויות ההטמנה של הפסולת שהוכנסה לתחנה שלא על-ידי קבלנים מטעמה.

• **שינויים בתעודות שקילה "סגורות" – מבדיקתנו עולה כי המערכת מאפשרת ביצוע שינויים בכל הנתונים בתעודות השקילה הסגורות (למעט בנתוני השקילה), לרבות מספר רישוי כלי הרכב, זיהוי המוביל והלקוח, סוג הפסולת, מועד השקילה (תאריך ושעה) וכדומה. עוד נמצא, כי כל השוקלים יכולים לבצע שינויים בתעודות סגורות, וכי אין חובה לקבל אישור מנהל התחנה לביצועם. כמו כן, נמצא כי לא נרשמת הסיבה לביצוע השינויים.**

חמור מכך, התברר כי המערכת לא שומרת תיעוד (LOG) של השינויים שבוצעו, כך שלא ניתן להתחקות אחר מהות השינויים. הביקורת הפיקה דו"ח הכולל את השינויים שנעשו בתעודות השקילה בשנת 2015 ומצאה כי כ- 1000 תעודות שקילה שונו לאחר סגירתן. כאמור, לא ניתן היה לדעת מהם הנתונים ששונו בכל תעודה, מאחר ולא נשמר תיעוד על כך בתוכנה.

- **אי עדכון תוכנת כרכום** - נמצא כי התוכנה המותקנת בתחנה המעבר הינה מיושנת מאוד (כאמור, התוכנה נרכשה בשנת 2003), וכי במהלך השנים פיתחה חברת כרכום עדכונים רבים אשר לא נרכשו על-ידי חפ"א ולא הוטמעו בתחנת המעבר, במחשבי הנהלת חפ"א ובמחשבי העירייה.

לדוגמא, באתר האינטרנט של חברת כרכום מציעה החברה מודולים רבים שניתן לרכוש, בנוסף לתוכנה הבסיסית שהותקנה בתחנת המעבר, כגון: מודול שקילה סמויה (רישום רכבים שעלו על המשקל אך לא הופקה להם תעודה), שקילה אוטומטית באמצעות מערכת מצלמות ומערכת זיהוי ופיתוחי תוכנה נוספים. פיתוחים אלה, אילו נרכשו, היו יכולים לייעל באופן משמעותי את תהליך השקילה בתחנת המעבר, ולהקטין ככל שניתן טעויות אנוש או פעולות הנעשות בזדון.

**לדעת הביקורת, על חפ"א בשיתוף עם העירייה לבחון תוכנות אחרות לניהול מערך השקילה הקיימות כיום בשוק. לחילופין, אם יוחלט על המשך ההתקשרות עם חברת כרכום, הביקורת ממליצה לחתום עם החברה הסכם התקשרות חדש שיכלול, בין היתר, מענה לליקויים המוצגים לעיל.**

## **2.5. עמדת פריקת הפסולת ועמדת מיון הפסולת**

### **2.5.1. הנחיות עבודה**

בעמדת פריקת הפסולת (מעלה הרמפה) ועמדת מיון הפסולת (הבור) ישנה תנועה רבה של משאיות, כלי צמ"ה ועובדים, מצב המחייב הסדרה של תהליכי העבודה, ראשית בהיבט הבטיחותי ושנית בהיבט התפעולי.

מבדיקתנו עולה כי הן חפ"א והן הקבלן המפעיל, לא הסדירו את תהליכי העבודה הנדרשים בעמדות אלו, במטרה לשמור על בטיחות העובדים ונהגי המשאיות. לדוגמא, לא נקבע מספר המשאיות המקסימאלי שיכולות לשהות במעלה הרמפה באותו זמן.



הביקורת העירה כי על חפ"א להסדיר באופן דחוף את הבטיחות בעבודה בעמדת הפריקה ועמדת מיון הפסולת, תוך קבלת הנחיות מקצין הבטיחות בתעבורה והממונה על הבטיחות מטעם הקבלן.

#### 2.5.2. בטיחות בעבודת פריקת הפסולת

פריקת הפסולת הביתית נעשית על רמפה גבוהה. נהגי משאיות נוסעים לאחור עד לגבול הרמפה, ושופכים את הפסולת לשטח הנמצא בתחתית הרמפה ("הבור"). כדי שהמשאיות לא יפלו לבור, מותקנת בקצה הרמפה חומה מבוטנת בגובה כ- 40 ס"מ, המיועדת למנוע את נפילת המשאית הנוסעת לאחור אל תוך הבור.

נמצא כי חלק מהחומה המגנה מפני נפילת המשאיות נשבר, ובפועל לא היה מעצור למשאיות בעת הנסיעה לאחור (כאמור, ליקוי זה תוקן במהלך הביקורת). עוד נמצא, כי המשאיות העולות לרמפה נוסעות לאחור ללא גורם מכוון, בניגוד להוראות הבטיחות.

כמו כן, הביקורת העלתה כי בכל עת נמצאות בנסיעה על הרמפה מספר משאיות, חלקן נוסעות לאחור וחלקן יורדות מהרמפה לכיוון היציאה מהתחנה. בנוסף, נמצא על הרמפה טרקטור המפנה פסולת שנשפכה על גב הרמפה ולא בבור.

**הביקורת העירה כי התנועה המרובה של כלי רכב כבדים בשטח קטן, מהווה סכנה בטיחותית חמורה. לדעת הביקורת, על מחלקת תנועה באגף תשתיות לקבוע בדחיפות הסדרי תנועה בטיחותיים באזור הרמפה.**

### 2.5.3. בטיחות בעבודת מיון הפסולת

בתחתית הבור מוצב בדרך קבע כלי צמ"ה (גרפר) אשר משמש את הקבלן להעמסת הפסולת על גבי המכולות, לצורך העברתו לאתר ההטמנה. כמו כן, לעיתים מסתייע הקבלן בטרקטור לצורך העברת הפסולת בשטח הבור מאזור אחד למשנהו.

במהלך הביקורת נצפו פועלים מטעם הקבלן הנמצאים בשטח התפעולי של כלי הצמ"ה, מצב אשר לדעת הביקורת מסכן מאוד את בטיחותם.



לאחר הביקורת נמסר כי ניתנו לעובדים הנחיות בטיחות, לרבות שימוש באפוד זוהר.

## 2.6. עמדת שטיפת משאיות ומכולות

בהתאם להוראות המשרד להגנת הסביבה, הקימה חפ"א בהנחיית ובמימון העירייה עמדה לשטיפת מכולות ודחסנים, כדי למנוע מפגעי ריח בעת החזרתם למקום שבו הם מוצבים בשטח העיר.

בדיקת הפעילות בעמדת השטיפה העלה את הליקויים הבאים:

- **הנחיות עבודה** – לא נקבעו הנחיות עבודה להפעלת עמדת השטיפה בתחנת המעבר. בין היתר, לא הוגדרו הגורמים הנדרשים לשטוף את כלי הובלת האשפה לאחר פריקתה, לא הוגדרו תהליכי השטיפה הנדרשים בהתאם לסוג הכלי וכדומה.
- **זמני פעילות** – כאמור, עמדת השטיפה מיועדת לשטיפת מכולות ודחסנים שבשימוש העירייה לאחר פינוי הפסולת. מבדיקתנו עולה כי שעות הפעילות של עמדת השטיפה (בין השעות 06:00 בבוקר לבין 14:00 בצהריים), לא תאמו את שעות פינוי המכולות והדחסנים של העירייה. לדוגמא, בשנת 2016 נרשמו בתחנת המעבר כעשרת אלפים כניסות של מכולות ודחסנים, כאשר כ- 40% מהן נכנסו לאחר שעות הפעילות של עמדת השטיפה (וכתוצאה מכך לא נשטפו). **הביקורת העירה כי על העירייה היה להקפיד על כך שעמדת השטיפה תאוש בכל שעות הפעילות.**
- **רכישה ושימוש בנוזל מסיר שומנים** – לצורך ניקוי חלק מכלי הקיבול המשמשים לאיסוף פסולת, נדרש להיעזר בנוזל להסרת שומנים. בשנת 2016 רכשה חפ"א את הנוזל בעלות של 3,300 ₪. רכישת מסיר השומנים שולמה על-ידי העירייה, בתוספת תקורה 5% ומע"מ.

נמצא כי מכשיר הריסוס המשמש להתזת הנוזל אינו תקין מזה זמן רב, ולדברי העובד בעמדת השטיפה הוא אינו משתמש כלל בנוזל מסיר השומנים. חמור מכך, מנהל התחנה מסר לביקורת כי סופק לקבלן מכשיר חדש, אך הוא "נעלם" מהתחנה.

- **שטיפת מכונות טיאוט** – העירייה נעזרת במכונות טיאוט לניקוי הכבישים והמדרכות ברחבי העיר.

מבדיקתנו עולה כי מנהל התחנה מטעם חפ"א אינו מאפשר לבצע את שטיפת מכונות הטיאוט בעמדת השטיפה, בשל החשש שהחול הנאגר במכונת הטיאוט יפגע במשאבה המזרימה את התשטיפים למערכת הביוב העירונית. כתוצאה מכך, מפעילי המכונות שוטפים את המכונות מחוץ לשטח התחנה וברשות הרבים.

## 2.7. אבטחת תחנת המעבר

תחנת המעבר ממוקמת בקצה הצפוני של אזור התעשייה הכבדה, בסמוך לקצה גבול השיפוט של העיר. נוכח העובדה כי נושא פינוי הפסולת והטיפול בה טומן בחובו עלויות גבוהות, וכן בהתחשב בכך שלאופן הפעלתה של התחנה יש השלכות על איכות הסביבה, קיימת חשיבות רבה לפיקוח על הנעשה בתחנת המעבר במהלך שעות הפעילות ולאחר שעות הפעילות.

מבדיקתנו עולה כי דרושים שיפורים רבים במערך האבטחה של תחנת המעבר, כמפורט להלן:

- **מערכת מצלמות** – לפני 5 שנים התקינה העירייה מערכת מצלמות בתחנת המעבר שכללה שלוש מצלמות. מסיבה שאינה ברורה, מערכת זו הושבתה מספר חודשים לאחר התקנתה ולא תוקנה מאז. כתוצאה מכך, לא ניתן להיעזר במערכת המצלמות כחלק ממערך האבטחה של תחנת המעבר וכחלק מאמצעי הבקרה של חפ"א ושל העירייה אחר הפעילות בתחנה. **הביקורת העירה כי קיומה של מערכת מצלמות הינה הכרחית לצורך הפיקוח והבקרה על הנעשה בתחנה (הן פיקוח של מנהל התחנה והן פיקוח מרחוק של הנהלת חפ"א והמנהלים באגף תפ"ח).**

- **שער הכניסה לתחנת המעבר** – כאמור, שער הכניסה לתחנת המעבר לא היה מחובר למערכת שבאמצעותה ניתן לנהל רישום של פתיחה וסגירת השער לאחר שעות הפעילות, כך שלא ניתן לדעת האם נכנסו משאיות אשפה לתחנה בשעות אלו מבלי שתירשם כניסתם.
- **גדר היקפית - כפי שצוין**, הגדר המקיפה את תחנת המעבר הייתה פרוצה במספר מקומות וכן לא הייתה גבוהה כנדרש. במהלך הסיורים שערכה הביקורת במקום, נצפו גורמים שונים הנכנסים לשטח התחנה דרך הפרצות השונות ולא דרך הכניסה הראשית.
- **שמירה לאחר שעות הפעילות** – בהסכם בין חפ"א לבין הקבלן נקבע כי השמירה על תחנת המעבר לאחר שעות הפעילות תעשה על-ידי הקבלן. כאמור, התברר לביקורת כי השמירה מבוצעת על-ידי עובד מטעם קבלן המשנה המפעיל את התחנה, לרבות השליטה על פתיחת השער הראשי לתחנה בשעות הלילה.
- לדעת הביקורת, הטלת משימת השמירה על קבלן המשנה המפעיל את תחנת המעבר והמפנה את הפסולת לאתר דודאים, יוצרת ניגוד עניינים מובנה. הביקורת העירה כי יש הכרח שמשימת השמירה תוטל על גורם שאין לו אינטרס כלכלי בכל הנוגע להפעלת התחנה.**
- **תכנית אבטחה** – נמצא כי לא הוכנה תכנית הבטחה לתחנת המעבר, האמורה לכלול פירוט של האמצעים הנדרשים לצורך אבטחת תחנת המעבר.
- לדעת הביקורת, על חפ"א בשיתוף הגורמים המקצועיים בעירייה, לבחון את מערך האבטחה הנדרש בתחנת המעבר ולפעול להכנת תכנית אבטחה שישולבו בה אמצעים טכנולוגיים שיסיעו בהגברת השליטה והבקרה אחר הפעילות בתחנת המעבר, במיוחד לאחר שעות הפעילות.**

## 2.8. בטיחות העובדים בתחנת המעבר

בתחנת המעבר פועלים כלי צמ"ה וכן קיימת תנועה מסיבית של משאיות כבדות, דבר המחייב הגדרה ברורה של כללי הבטיחות, כדי לשמור על בטיחותם של העובדים במקום ושל נהגי המשאיות.

במסגרת הביקורת נערכו מספר סיורים בשטח תחנת המעבר, אשר במסגרתם נמצאו ליקויי בטיחות רבים, כמופרט להלן:

- **תכנית בטיחות בעבודה** – נמצא כי חפ"א והקבלן המפעיל את תחנת המעבר לא הכינו תכנית בטיחות להסדרת ההיבטים הבטיחותיים של הפעילות בתחנת המעבר.

- **התקנת אמצעי בטיחות** – בהתאם לנספח ג' במסמכי המכרז, על הקבלן **"להתקין, לספק ולהחזיק על חשבונו הוא: תמרורי אזהרה לרבות פנסים מהבהבים ושאר אמצעי זהירות תקינים ובכמות מספקת לבטיחותם ונוחיותם של הציבור והעובדים"**.

במהלך הסיורים בתחנת המעבר לא נמצאו כלל אמצעי בטיחות שנועדו להסדיר את תהליכי העבודה בשטח התחנה באופן בטיחותי, לרבות תמרורי אזהרה. יתרה מכך, בכניסה לתחנה נמצאו מספר שלטים שרשומות עליהם הוראות בטיחות. השלטים לא נוקו זמן רב, ולא ניתן היה לקרוא את ההנחיות הכתובות בהם. להלן צילום הלוח שעליו מותקנים שלטי הבטיחות:



- **קבלת תדריך בטיחותי** – במסמכי המכרז להפעלת תחנת המעבר, נדרש הזוכה לקבל תדריך בטיחות מקיף מהממונה על הבטיחות בעירייה.

**מבדיקתנו עולה כי הקבלן לא קיבל תדריך בטיחותי כנדרש, וכי חפ"א לא דרשה ביצוע תדריך כחלק ממילוי חובות הקבלן בטרם יחל את עבודתו בתחנת המעבר.**

בנוסף לכך, נקבע כי על הקבלן המפעיל את תחנת המעבר לקיים מעקב שוטף על קיום הוראות הבטיחות בתחנה. נמצא כי הקבלן אינו מבצע את חובתו ואינו מקיים מעקב שוטף אחר יישום הוראות הבטיחות על-ידי העובדים במהלך העבודה בתחנת המעבר.

- **ציוד מגן אישי** – נמצא כי העובדים בתחנת המעבר (הן עובדי חפ"א והן עובדי הקבלן המפעיל את התחנה) אינם מצוידים באמצעי מיגון אישי (כגון אפודה זוהרת, נעלי בטיחות, משקפי מגן, קסדה וכדומה) שנועדו להגביר את בטיחותם בעבודה. נציין כי נוכח הערת הביקורת, סופקו כבר במהלך הביקורת לעובדים אמצעי מיגון שונים (אפודות זוהרות ולעובדי חפ"א גם קסדות מגן). הביקורת העירה כי על חפ"א והקבלן לוודא כי נעשה שימוש בציוד שסופק.

- **מבנים יבילים המשמשים למגורים** – בתחנה נמצאו שני מבנים יבילים המשמשים למגורי הפועלים שמעסיק קבלן המשנה המפעיל את תחנת המעבר. כאמור, המבנים הוצבו ללא היתר בנייה ובאופן מסוכן. כמו כן, המבנים חוברו לרשת החשמל באופן לא מקצועי, בצורה המהווה סכנה מיידית להתחשמלות הפועלים המתגוררים בהם.



הביקורת רואה בחומרה את אי הסדרתם של אמצעי בטיחות כלשהם בתחנה, ובמיוחד את הסכנה לחיי אדם כתוצאה מליקויי הבטיחות במבנים המשמשים למגורי עובדים.

לדעת הביקורת, על חפ"א לפעול באופן מידי לעריכת סקר בטיחות מקיף ולקבוע תכנית בטיחות בעבודה לתחנת המעבר, להדריך את העובדים במקום, לספק להם את כל ציוד המיגון הנדרש ולהסדיר את תהליכי העבודה בכל תחנות העבודה, במטרה לשמור על בריאות העובדים ולהגביר את בטיחותם. כמו כן, על חפ"א והקבלן לפעול באופן מידי להסרת כל מפגעי הבטיחות שנמצאו על-ידי הביקורת.

## 2.9. הקמת תחנה עתידית למיון פסולת

במהלך הפגישות שערכה הביקורת עם הגורמים השונים בעירייה ובחפ"א, גורמים אלו ציינו שוב ושוב כי אי הסדרת תהליכי העבודה ואי ביצוע השקעות כלשהן בתחנה הקיימת, נבעו בעיקר מההנחה "שבקרוב תוקם תחנה חדשה" אשר יונהגו בה תהליכי עבודה מתקדמים.

נוכח הסברים אלה, בחנה הביקורת את לוח הזמנים להקמת התחנה העתידית.

בשנת 2011 פרסם המשרד "קול קורא מספר 32/2011 לתמיכה בהקמת/שדרוג תחנות מיון לפסולת עירונית". העירייה נענתה ל"קול קורא" והגישה תכנית להקמת תחנה ממינת חדשה. בנובמבר 2011 אישר המשרד את התכנית שהציעה העירייה, והעביר לעירייה הרשאה תקציבית בסך כ – 16 מיליון ₪ (המהווים כ – 40% מהעלויות שהוצגו בתכנית).

גזבר העירייה הסביר לביקורת כי נוכח העובדה שמדובר בפרויקט ראשון מסוגו המוקם בארץ, תהליך הלמידה והכנת המכרז היה ארוך והצריך מעורבות של גורמי מקצוע רבים.

התברר כי רק בתחילת 2016 פורסם המכרז להקמת התחנה החדשה. נוכח ההתעניינות של המציעים הפוטנציאלים וקבלת שאלות הבהרה רבות, נדחה מועד סגירת המכרז מספר פעמים. נכון למועד הביקורת, המכרז היה אמור להיסגר בחודש פברואר 2017.

**נוכח העובדה כי עד להפעלת התחנה החדשה יחלפו עוד מספר שנים, הביקורת המליצה לפעול לתיקון הליקויים המופיעים בדו"ח הביקורת, שעות תיקונים אינה גבוהה.**

### **3. מעקב ובקרה**

#### **3.1. פיקוח על-ידי חפ"א**

הפעילות בתחנת המעבר הינה פעילות מורכבת, הן בהיבט התפעולי (עקב מעורבותם של גורמים רבים, לרבות צוות השוקלים מטעם חפ"א, עובדי הקבלן, לקוחות התחנה ומובילי הפסולת מטעמם), הן בהיבט הניהולי (ניהול העובדים, מעקב ובקרה אחר הקבלן, ניהול הסכמים עם הלקוחות) והן בהיבט הכספי (התחשבוניות בין העירייה לבין חפ"א, התחשבוניות עם הקבלן, גבייה מלקוחות, ניהול תקציב התחנה ועוד).

הביקורת בחנה את תהליכי הניהול, המעקב והבקרה שמקיימת הנהלת חפ"א במכלול ההיבטים הקשורים לתחנת המעבר.

מבדיקתנו עולה כי במהלך כ – 14 שנים, מאז הקמת תחנת המעבר בשנת 2003 ועד למועד הביקורת, חפ"א לא הסדירה את תהליכי העבודה ולא קבעה אמצעי פיקוח ובקרה בכל הנוגע לפעילות בתחנת המעבר. להלן שתי דוגמאות:

- הגדרת גורם אחראי - לביקורת נמסר כי בשנותיה הראשונות של התחנה, הוטל על העוזרת המקצועית של מנכ"ל חפ"א דאז לנהל את הפעילות בתחנת המעבר, אולם לא נקבעה לה הגדרת תפקיד כתובה ולא הוגדרו לה באופן מפורט הבקורות שעליה לבצע. האחריות לפיקוח על תחנת המעבר הועברה בשנת 2012 לעובדת אחרת בחפ"א, אך גם לה לא נקבעה הגדרת תפקיד, ולא הוגדרו לה באופן מפורט המטלות שעליה לבצע לצורך הפיקוח והבקרה.
- הביקורת מצאה כי מנכ"ל חפ"א לא קבע באופן ברור את תחומי האחריות והסמכות בכל הנוגע לניהול תחנת המעבר, והדבר יצר חוסר בהירות בכל הקשור לתחומי האחריות ולדרכי הניהול.

לדעת הביקורת, על חפ"א להסדיר את תהליכי הניהול, המעקב והבקרה אחר הפעילות בתחנת המעבר. יש להגדיר באופן מפורט את תפקיד העובדת האחראית על התחנה, לרבות קביעת תחומי האחריות והסמכות של העובדת.

### 3.2. פיקוח מנהל תחנת המעבר מטעם חפ"א על עבודת הקבלן

ההסכם בין חפ"א לבין הקבלן קובע כי לצורך פיקוח על עבודת הקבלן, רשאי המנהל לבקר בכל שטח התחנה ולבדוק כל ציוד, כל מבנה וכל תהליך מתהליכי העבודה.

**הביקורת מצאה כי מנהל התחנה לא ניהל פיקוח על עבודת הקבלן, כפי שקבע החוזה. חמור מכך, מנהל התחנה לא קיבל עותק מההסכם בין חפ"א לבין הקבלן, ולא היו ידועים לו חובותיו של הקבלן על-פי ההסכם, בכל הקשור להפעלת התחנה ותחזוקתה.**

**כתוצאה מכך, לא היו בידי מנהל התחנה כלים בסיסיים לקיים מעקב ובקרה אחר עבודת הקבלן. להלן מספר דוגמאות:**

- **כלי צמ"ה וכח-אדם** – בהסכם בין חפ"א לבין הקבלן נקבעו הסוגים והכמויות של כלי הצמ"ה, המשאיות וכח-אדם שעל הקבלן לספק בכל יום עבודה. נמצא כי מנהל התחנה לא היה מודע להוראות ההסכם ולא ביצע בקרה כלשהי על כך שהקבלן מספק את האמצעים הנדרשים לתפעול התחנה, כפי שהתחייב בהסכם. עוד נקבע בהסכם כי מנהל העבודה מטעם הקבלן ינהל יומן עבודה בו יפורטו ברמה יומיומית האמצעים וכוח האדם ששימשו את הקבלן לביצוע תפקידיו. גם הוראה זו לא הייתה ידועה למנהל התחנה והיא לא בוצעה.

- **מערכת איתור לוויינית** - בהסכם נקבע כי המשאיות של הקבלן המפנות את הפסולת לאתר ההטמנה או למחזור, יחוברו על חשבונו למערכת איתור לוויינית, ותינתן לחפ"א הרשאה לצפות במערכת ויכולת להפיק ממנה נתונים. נמצא כי מנהל התחנה כלל לא ידע על קיומה של הוראה זו בהסכם, ובפועל היא לא בוצעה.

**הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי לא נקבעו למנהל התחנה מטעם חפ"א באופן מפורט תחומי אחריותו וסמכויותיו, ולא הוגדרו לו פעולות הבקרה והמעקב שעליו לבצע.**

**לדעת הביקורת, על חפ"א להכין עבור מנהל התחנה תקציר של חובות הקבלן על-פי ההסכם, וכן להגדיר למנהל התחנה מהם הפעולות שעליו לבצע לצורך קיום המעקב והבקרה על עבודות הקבלן.**

#### **4. פיקוח על-ידי עיריית אשדוד**

##### **4.1. תקופת התקשרות להפעלת תחנת המעבר**

כאמור, בשנת 2003 הסמיכה מועצת העיר את חפ"א להקים ולהפעיל תחנת מעבר לפינוי הפסולת הנאספת מרחבי העיר, וזאת לתקופה של 10 שנים.

בשנת 2013 הגיש מנכ"ל חפ"א בקשה לחידוש ההרשאה להפעלת תחנת המעבר. נמצא כי בפועל מועצת העיר לא דנה בנושא ולא חידשה את ההרשאה.

##### **4.2. הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין חפ"א**

בשנת 2004 חתמו העירייה וחפ"א על הסכם המעגן את קשרי העבודה ביניהם, בהתייחס לפעילות תחנת המעבר. בהסכם נקבע כי חפ"א מתחייבת להקים את תחנת המעבר ולתפעלה (אם בעצמה ואם באמצעות קבלן מטעמה), בהתאם להוראות העירייה ובהתאם להוראות כל דין.

בתמורה, תשלם העירייה מידי חודש את החשבון שיוגש לה מאת חפ"א, בו יפורט חלקה היחסי של העירייה בסעיפי הוצאה השונים שהיו לחפ"א בהפעלת התחנה. על התשלום תתווסף תקורה של 5%.

מבדיקתנו עולה כי ממועד חתימת ההסכם ועד למועד הביקורת (לאחר כ – 13 שנה), לא בוצע עדכון או שינוי בהסכם, על אף שנדרש היה לעדכן את ההסכם בעקבות שינויים בדרישות המשרד להגנת הסביבה, וכן היה מקום לערוך שינויים בעקבות ההסכם בין חפ"א לבין הקבלן המפעיל את התחנה.

לדוגמא, בהסכם בין העירייה לבין חפ"א נקבע כי העירייה תישא בחלק היחסי של הוצאות המים, החשמל והאגרות השונות שיחולו על חפ"א במסגרת הפעלת תחנת המעבר. לעומת זאת, בהסכם בין חפ"א לבין הקבלן נקבע כי הקבלן יישא בהוצאות המים והחשמל, והם יקוזזו מהתשלומים החודשיים המגיעים לקבלן מחפ"א (ראה להלן הרחבה בעניין זה בסעיף 4.5.3).

**לדעת הביקורת, על העירייה וחפ"א לערוך הסכם התקשרות חדש, המותאם להסכם בין חפ"א לבין הקבלן המפעיל את התחנה והמותאם לשינויים בהוראות המשרד להגנת הסביבה.**

במסגרת הכנת החוזה החדש, הביקורת המליצה לגזבר העירייה להגדיר באופן ברור מהן ההוצאות האמורות לחול באופן יחסי גם על הלקוחות האחרים של חפ"א. כמו כן, המליצה הביקורת לגזבר לבחון האם ראוי שהעירייה תשלם לחפ"א תקורה בסך 5% על הוצאות התחזוקה של תחנת המעבר שהעירייה משלמת באופן מלא.

#### **4.3. הגורם המנהל מטעם העירייה**

מבדיקתנו עולה כי העירייה לא הגדירה את הגורם האחראי לקיום המעקב והבקרה אחר מימוש ההסכם שחתמה עם חפ"א לעניין הפעלת תחנת המעבר. בפועל, מבלי שתפקידו בתחום זה הוגדר באופן ברור, בוצעה בקרה אחר יישום ההסכם על-ידי מנהל מחלקת פינוי אשפה באגף תפ"ח (ראה הרחבה להלן).

**לדעת הביקורת, אי קביעת גורם מטעם העירייה האחראי על ביצוע הפיקוח והבקרה והאמור לבדוק את אופן יישום ההסכם בין העירייה לבין חפ"א, הוביל לחלק מהליקויים המתוארים בדו"ח.**

**הביקורת המליצה כי בכל הסכם שעורכת העירייה עם החברות העירוניות, יש לקבוע את הגורם האחראי בעירייה למימוש הוראות ההסכם, לרבות ביצוע פעולות הפיקוח והבקרה הנדרשות.**

#### **4.4. שימור ידע**

בשנת 2012 נכנס לתפקידו מנהל חדש למחלקת פינוי אשפה. מבדיקתנו עולה כי עם כניסתו לתפקיד, לא נערכה למנהל המחלקה חפיפה עם קודמו בתפקיד, וכן לא הוגדרה לו תכולת התפקיד. בפועל, מבלי שהתפקיד הוטל עליו באופן מסודר, ביצע מנהל מחלקת פינוי אשפה, בין תפקידיו, את המעקב והבקרה אחר יישום ההסכם בין העירייה לבין חפ"א לעניין הפעלת תחנת המעבר.

במהלך הביקורת, לאחר 4 שנים בתפקיד, סיים מנהל מחלקת פינוי אשפה את תקופת העסקתו בעירייה. רק שלושה וחצי חודשים לאחר מכן נקלט בעירייה המנהל שהחליפו בתפקיד, כך שגם במקרה זה לא התקיים תהליך מסודר של מסירת הידע והעברת התפקיד.

יש לציין כי הביקורת כבר העירה מספר פעמים בעבר על כך שתהליך העברת התפקידים ושימור הידע אינו מתקיים בעירייה באופן מסודר.

#### 4.5. מעקב ובקרה

##### 4.5.1. הגדרת תהליכי בקרה

בתמורה לשירותים שהעירייה מקבלת בתחנת המעבר, שילמה העירייה לחפ"א בשנת 2016 כ – 9.5 מיליון ₪. בנוסף לכך, שילמה העירייה בשנת 2016 לאתר הטמנת הפסולת "דודאים" כ – 26 מיליון ₪, מהם כ – 5 מיליון ₪ בגין אשפה שהכניסו קבלנים פרטיים (סכום זה הוחזר לעירייה על-ידי חפ"א).

למרות שמדובר על הוצאה בהיקף של כ – 30 מיליון ₪ בשנה, לא נקבעו בעירייה תהליכי מעקב ובקרה לבחינת השירותים שהעירייה מקבלת בתחנת המעבר ולבדיקת התשלומים שהיא משלמת לחפ"א בגין שירותים אלה, וכן לא נקבע תהליך לבחינת כמויות הפסולת המועברות מתחנת המעבר לאתר "דודאים" והתשלומים המשולמים לאתר "דודאים".

בפועל, מידי חודש אישר מנהל מחלקת פינוי אשפה את החשבונית שהעבירה חפ"א לעירייה בגין הטיפול בפסולת, וכן את החשבונית של אתר ההטמנה "דודאים", אולם התברר כי בדיקת החשבונות הייתה טכנית בעיקרה (ראה הרחבה בפרק 4.5.4).

הביקורת מצאה כי למנהל מחלקת פינוי אשפה לא הייתה גישה ישירה לצפייה בנתוני השקילה שבמערכת כרכום, אלא בדיעבד בלבד, ולא היו לו כלים לקיים בקרה אחר הפעילות בעמדת השקילה. בנוסף, מערכת המצלמות שהותקנה בתחנה לא הייתה פעילה מזה זמן רב, כך שלא היה אפשר לקיים פיקוח על הפעילות בתחנת המעבר באופן רצוף ובזמן אמת.

הביקורת העירה כי יש הכרח שהעירייה תסדיר את תהליכי הבקרה מול הנהלת חפ"א, מול תחנת המעבר ומול אתר ההטמנה "דודאים". על העירייה להגדיר את תהליכי הפיקוח והבקרה הן בהיבט התפעולי והן בהיבט הכספי, לרבות הבדיקות הנדרשות לאישור החשבונות המוגשים לעירייה לתשלום על-ידי חפ"א ועל-ידי אתר ההטמנה.

#### 4.5.2. בדיקת כמות הפסולת שנכנסה לתחנת המעבר

בחשבונית שהגישה חפ"א לעירייה הייתה מפורטת כמות הפסולת שנכנסה במהלך החודש על-שם העירייה, בחלוקה לסוגי הפסולת השונים. כדי לאמת את הנתונים שנרשמו בחשבונית, הפיקה מחלקת פינוי אשפה דו"ח שקילה ממערכת כרכום ובאמצעותו נבדקו הנתונים בחשבון.

מנהל מחלקת פינוי אשפה מסר לביקורת כי הבדיקה התמקדה בעיקר באימות מספרי הרישוי של המשאיות המאושרות על-ידי אגף תפ"ח ויכולות להכניס פסולת לתחנת המעבר בשם העירייה, במטרה לוודא שהעירייה לא חויבה בגין משאיות אשפה של גופים אחרים.

לדעת הביקורת בדיקת הנתונים שבוצעה במחלקת פינוי אשפה הייתה חלקית ביותר. להלן דוגמאות לליקויים בבקרה:

- כמות האשפה היוצאת לאתר ההטמנה בהשוואה לכמות שנכנסה לתחנה - הביקורת מצאה כי במהלך 12 חודשים (אפריל 2015 עד מרץ 2016), ב - 10 חודשים הייתה כמות הפסולת שיצאה מתחנת המעבר גבוהה מכמות הפסולת שנכנסה אליה (בכ - 250 טון בממוצע לחודש). בחלק מהחודשים, הסטייה החודשית הייתה בהיקף של 700 עד 850 טון, המהווים 6% עד 7% מכמות הפסולת שנכנסה לתחנה באותם חודשים. לעומת זאת, במהלך 12 החודשים שקדמו לתקופה זו (מאפריל 2014 עד מרץ 2015), רק בחודש אחד הכמות היוצאת מהתחנה הייתה גבוהה מהכמות הנכנסת.

לפער בין כמות האשפה היוצאת לבין כמות האשפה הנכנסת יכולות להיות מספר סיבות, ולא ניתן בדיעבד לעמוד על הסיבה שגרמה לכך.

**יחד עם זאת, מדובר על "נורה אדומה" שהייתה אמורה להתריע הן בפני מחלקת פינוי אשפה והן בפני חפ"א על ליקוי בסיסי בהפעלת תחנת המעבר.**

- **כלי רכב בשירות מספר לקוחות - הביקורת מצאה מקרים שבהם קבלני פינוי האשפה מטעם העירייה, עשו שימוש באותן משאיות גם לטובת פינוי פסולת של לקוחות אחרים. מצב זה, הקשה מאוד על השוקלים בתחנת המעבר לשייך את הפסולת הנכנסת ללקוח מסוים.**

**לדעת הביקורת, בשל העובדה כי הבקרה על מקור הפסולת המוכנסת על-ידי משאית המשרתת כמה לקוחות מבוססת על הדיווח של הנהג בלבד, על העירייה לאסור על הקבלנים לעשות שימוש במשאיות המפנות פסולת עבור העירייה גם עבור לקוחות אחרים.**

- **בקרה אחר כניסת מכולות/דחסנים - לעירייה כ - 70 מכולות וכן כ - 30 דחסנים לאיסוף פסולת ברחבי העיר. המכולות והדחסנים מפונים לתחנת המעבר באמצעות משאיות מדגם רמ-סע. לצורך זיהוי ושייך המכולות והדחסנים בתחנת המעבר, מחלקת פינוי אשפה סימנה אותם במספרים קבועים ומעת לעת העבירה לתחנת המעבר את רשימת מספרי המכולות והדחסנים שיש לאפשר את כניסתם לתחנת המעבר בשם העירייה.**

בפועל, הביקורת מצאה כי במקרים רבים השוקלים לא רשמו את מספרי המכולות והדחסנים, זאת בשל העדר רישום ברור ובולט של המספרים על גבי המכולות והדחסנים. נציין כי חפ"א התריעה פעמים רבות ולאורך זמן בפני אגף תפ"ח על ליקוי זה ומשמעויותיו, אך הנושא לא טופל על-ידי העירייה.

**כמו כן, נמצא כי מחלקת פינוי אשפה לא קיימה בקרה כלשהי, כחלק מביקורת החשבונתית החודשית של חפ"א, אחר רשומות השקילה של המכולות והדחסנים, כדי לוודא שהעירייה אינה מחויבת בגין מכולות אשפה השייכות לגורמים פרטיים.**

### ניתוח רשומות השקילה לשנת 2016 העלו את הממצאים הבאים:

o **רשומות שקילה ללא מספר מכולה** – כאמור, צוות השוקלים נדרש לציין בתעודת השקילה את מספר המכולה או הדחסן אשר נכנסו על שם העירייה לתחנת המעבר.

בשנת 2016 נמצאו 724 מקרים בהם הוכנסו לתחנת המעבר מכולות ודחסנים על-שם העירייה (בסך כולל של 1,192 טון אשפה), אך לא צוין בתעודת השקילה מספר המכולה או הדחסן, כך שלא ידוע האם מכולות ודחסנים אלה אכן היו בשימוש העירייה.

**ממצא זה מקבל משנה תוקף בשל העובדה כי 585 רשומות בסך כולל של 1,061 טון, הוכנסו לתחנת המעבר באמצעות שני כלי הרכב המורשים על-ידי העירייה לתת שרות גם ללקוחות אחרים.**

o **רשומות שקילה לדחסן מספר "600"** – נמצא כי על שם העירייה הוכנס לאורך שנת 2016 דחסן מספר "600", למרות שאינו מצוי ברשימת הדחסנים המאושרים מטעם העירייה. דחסן זה נרשם במערכת במהלך השנה 802 פעמים והכניס לתחנת המעבר פסולת בסך כולל של 2,790 טון.

לדברי מנהל התחנה, המספרים שנרשמו על הדחסנים לעיתים אינם קריאים (לדבריו, פנה מספר פעמים למנהל מחלקת פינוי אשפה והתריע על הצורך לחדש את המספרים, ללא הצלחה). נוכח מצב זה, החליט מנהל התחנה להקים במערכת מספר פיקטיבי "600" ולהשתמש בו כאשר מספר הדחסן אינו קריא.

גם במקרה זה, לא ידוע אם הדחסנים שהעירייה חויבה בגינם אכן היו בשימוש העירייה.

אגף תפוז"ח מסר לביקורת כי כבר במהלך הביקורת בוצעה צביעה של מספרי המכולות והדחסנים, בוטלה בטבלת ההרשאות הרשאה למכולה "600" וכן מבוצעת בקרה חודשית על כך שבעמדת השקילה נרשמים מספרי המכולות והדחסנים.

#### 0 כניסות מרובות של מכולות ודחסנים – בתכנית העבודה של מחלקת

פינוי אשפה הוגדרה תדירות הפינוי של המכולות והדחסנים.  
נמצאו מקרים שבהם בשונה מתכנית העבודה, נרשמו בתחנת המעבר  
בטווח זמן קצר מספר כניסות של מכולה או דחסן מסוימים.

לדוגמא, בתאריך 29.8.16 נרשמה שקילה עבור מכולה שמספרה  
"149" בשעות הבאות (שעת הכניסה לתחנה): 04:44, 05:27, 05:55.  
כלומר, מהרשומות עולה כי המכולה הוכנסה לתחנת המעבר על-ידי  
אותה משאית שלוש פעמים בטווח של כשעה ורבע, דבר שאינו סביר  
לחלוטין ומעלה חשש כבד לגבי אמינות הרישומים.

הביקורת העירה כי על מחלקת פינוי אשפה לבדוק את רישומי  
הכניסה של המכולות והדחסנים בהשוואה לתוכנית העבודה.

#### 4.5.3. חיוב בגין הוצאות התפעול של התחנה

מידי חודש מעבירה חפ"א לגזברות העירייה ולמחלקת פינוי אשפה את  
החשבון בגין הפסולת שהוכנסה לתחנה בחודש הקודם על-ידי הקבלנים  
שמעסיקה העירייה. החשבון כולל, בין היתר, התחשבויות בגין הוצאות תפעול  
התחנה.

חפ"א מפרטת את ההוצאות השוטפות בגין תפעול התחנה (שכר עובדי חפ"א,  
הוצאות חשמל, מים וכדומה) וכן הוצאות תחזוקה חד פעמיות (כגון שכירות  
גנרטור, שאיבת בור ניקוז וכדומה).

הביקורת בדקה באופן מדגמי את חשבוניות חפ"א בגין הוצאותיה השוטפות  
בהפעלת התחנה.

סעיף 19 בהסכם בין חפ"א לבין הקבלן המפעיל את התחנה קובע כי "**הקבלן  
יישא על חשבונו והוצאותיו בתשלומים של כל החיובים המוטלים עליו**

**במהלך כל תקופת הרשות בגין החזקתו של המגרש ו/או הפעלתה של תחנת המעבר, כמפורט להלן:**

- א. דמי שימוש בטלפון וקווי תקשורת מכל סוג שהוא.**
- ב. דמי צריכת חשמל.**
- ג. כל אגרה, היטל, דמי השתתפות או מס הידועים כיום או יוטלו בעתיד בגין ניהול העסק של הפעלת תחנת המעבר כאמור בחוזה זה ו/או בגין השימוש והתפעול של תחנת המעבר.**
- ד. הוצאות הנדרשות לצורך תחזוקה תקינה של המגרש ותחנת המעבר ותיקון נזקים שנגרמו עקב עבודות הקבלן."**

מבדיקתנו עולה כי פרטי ההסכם בין חפ"א לבין הקבלן לא היו ידועים למנהל מחלקת פינוי אשפה, אשר אישר מידי חודש את החשבונית שהגישה חפ"א בגין הפעילות בתחנת המעבר. כמו כן, סעיפי ההסכם בנוגע לחיוב בגין הוצאות התפעול לא נבדקו ביחידת המבדק של אגף חשבות. כתוצאה מכך, אף גורם לא בדק את חיוב העירייה בהוצאות התחזוקה השוטפות והחד פעמיות, ואת התאמתם להסכם בין העירייה לבין חפ"א. להלן דוגמא:

- **הוצאות מים וחשמל – בשנת 2015 הסתכמו חשבונות המים והחשמל של תחנת המעבר בכ – 31 אלף ₪. מבדיקתנו עולה כי מידי חודש הטילה חפ"א על העירייה את תשלום חשבונות המים והחשמל (בהתאם לחלקה היחסי בפעילות התחנה), בתוספת תקורה של 5% ומע"מ. במקביל, בהתאם להסכם בין חפ"א לבין הקבלן, קיזזה חפ"א מהתשלום המגיע לקבלן כ – 70% מסכום חשבונות המים והחשמל.**

**מבדיקת הביקורת עולה כי הסכום שחייבה חפ"א ביתר את העירייה בשנת 2015 בגין חשבונות החשמל והמים מוערך בכ – 28 אלף ₪. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שחפ"א קיבלה לאורך שנים תשלום בגין הוצאות המים והחשמל במקביל הן מהעירייה והן מהקבלן .**

- **הוצאות בגין ביטוחים -** בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין חפ"א נקבע, בין היתר, כי העירייה תישא בחלקה היחסי בעלות הביטוחים אותם רוכשת חפ"א לטובת תחנת המעבר.

מבדיקתנו עולה כי לאורך השנים חפ"א לא חייבה את העירייה בחלקה היחסי בעלות הפרמיה השנתית של הביטוחים. ממסמך שנערך על-ידי יועץ הביטוח של החברה, עולה כי לדעתנו בשנת 2016 עלות הביטוחים השונים בגין הפעילות של תחנת המעבר, מוערכת בכ - 32,000 ₪ בשנה. יחד עם זאת, יצוין כי בפוליסות הביטוח של חפ"א נרשם רק סעיף אחד בנוגע לתחנת המעבר (ביטוח "אש מורחב"), והפרמיה בגינו הייתה כ - 1,400 ₪ לשנה.

הביקורת המליצה כי העירייה תבדוק את עלויות הביטוח, בטרם תישא בתשלומם.

#### 4.5.4. בדיקת חשבוניות "דודאים"

מרבית הפסולת הנכנסת לתחנת המעבר משונעת על-ידי קבלן המשנה לאתר ההטמנה "דודאים". מידי חודש מפיק אתר ההטמנה חשבונית לעירייה עבור כל הפסולת שהוכנסה לתחנת ההטמנה על-ידי הקבלן בחודש הקודם.

בהתאם להסכם בין העירייה לבין חפ"א, העירייה משלמת את עלות ההטמנה עבור כל הפסולת המשונעת מתחנת המעבר לאתר ההטמנה. בחשבון החודשי שמגישה חפ"א לעירייה, מקוזזת חפ"א מחשבון העירייה את עלויות הטמנת הפסולת שהוכנסה על-ידי הלקוחות האחרים של חפ"א, בהתבסס על כמות הפסולת שצוינה בחשבון אתר ההטמנה.

מבדיקתנו עולה כי מנהל מחלקת פינוי אשפה בדק את החשבון המוגש מידי חודש על-ידי אתר ההטמנה, תוך השוואה בין כמות הפסולת שהוכנסה לאתר ההטמנה (כפי שהופיעה בחשבון אתר ההטמנה) אל מול כמות הפסולת שחפ"א מקוזזת לעירייה בחשבון החודשי (המבוססת גם היא על דיווח אתר ההטמנה).

הביקורת העירה כי אין ערך לבדיקה, מאחר והיא נעשית תוך השוואת שני נתונים האמורים להיות זהים (שניהם מבוססים על דיווח אתר ההטמנה).  
**לדעת הביקורת, על מחלקת פינוי אשפה לבצע בקרה יסודית אחר החשבון החודשי שמגיש אתר ההטמנה, תוך השוואת נתוני כמות הפסולת שיצאה מתחנת המעבר (כפי שנרשמת בתוכנת כרכום) אל מול כמות הפסולת שנכנסה לאתר ההטמנה (כפי שצוין בחשבון שהגיש אתר ההטמנה לעירייה).**

לאחר הביקורת נמסר כי מחלקת פינוי אשפה החלה לבדוק את כמויות האשפה שאתר "דודאים" מחייב את העירייה בגינם, בהשוואה לכמויות האשפה שיצאו מתחנת המעבר. בבדיקה נמצא כי הכמויות שנכנסו לאתר ההטמנה היו גבוהות מהכמויות שנרשמו ביציאה מתחנת המעבר באשדוד, אך עדיין לא נמצאו הסיבות לכך.

## הערות ראש העיר

### תחנת המעבר לפינוי פסולת

1. **תיקון ליקויי בטיחות** - על חפ"א לפעול באופן מיידי לתיקון כל ליקויי הבטיחות שמצאה הביקורת, ועל מנכ"ל העירייה לפקח על ביצוע התיקונים עד להשלמתם המלאה.
2. **תיקון ליקויים תפעוליים** - על מנכ"ל העירייה לבחון ביצוע שפורים הכרחיים בעבודת תחנת המעבר, כגון שינוי מערכת השקילה, הוספת אמצעי צילום וניטור והתקנת אמצעים נוספים, אשר יביאו לשיפור משמעותי ביכולת לקיים בקרה נאותה על כמות הפסולת וסוג הפסולת הנכנסת לתחנת המעבר והיוצאת ממנה.
3. **הכנת נהלי עבודה** - על העירייה להכין בהקדם נהלים שיסדירו את תהליכי העבודה בתחנת המעבר ויגדירו את אמצעי הפיקוח והבקרה שעל העירייה וחפ"א לנקוט בהם.
4. **הקמת תחנת מעבר חדשה** - ראש העיר הנחה את המנכ"ל לפעול לקידום הקמתה של תחנת מעבר חדשה, שתתוכנן על-פי הדרישות המקצועיות העדכניות של המשרד להגנת הסביבה.

## המינהל הכספי

**דו"ח ביקורת**

**אגף תקציבים**

**כללי**

סעיף 204 לפקודת העיריות קובע כי לכל עירייה יהיה תקציב שנתי, אשר אמור לבטא במונחים כספיים את מדיניותה ואת ותכניותיה של הנהלת הרשות.

תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א 1971, קובעות כי לעירייה יהיו שני סוגי תקציב: התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל. התקציב הרגיל משמש ככלי העבודה העיקרי לניהול הכספי השוטף של הרשות המקומית. התקציב הרגיל מורכב מפרקים ותתי פרקים המפרטים את ההוצאות הצפויות וההכנסות הצפויות במהלך השנה, בתחומי הפעילות השונים של הרשות, לפי הסיווג שקבע משרד הפנים.

התקציב הרגיל מורכב משני חלקים:

- **תקציב הכנסות** - המהווה הערכה של התקבולים הצפויים בשנת הכספים הנוכחית מתשלומי חובה שהרשות המקומית רשאית לגבותם, וכן מהקצבות ותמיכות של משרדי ממשלה ומוסדות שונים.
- **תקציב הוצאות** - מציג את התשלומים שהעירייה אמורה לשלם לצורך ביצוע פעולותיה. **תקציב ההוצאות מהווה מסגרת חוקית אשר אין לחרוג ממנה**, אלא במקרים חריגים שנקבעו בחוק.

בנוסף לתקציב הרגיל, העירייה מתקצבת בתקציב הבלתי רגיל ביצוע פרויקטים רב שנתיים, כגון הקמת מבני ציבור, פיתוח תשתיות וכדומה, ומממנת את הפעילות באמצעות הכנסות מקרנות הרשות, תקבולים ממשרדי ממשלה וגופים מוסדיים אחרים.

התקציב הרגיל של העירייה לשנת 2016 היה בסך 1,531 מיליון ש"ח, והתקציב הבלתי רגיל היה בסך 669 מיליון ש"ח. בדו"ח זה התמקדה הביקורת בבדיקת התקציב הרגיל.

כבר בראשית הדברים, ראוי לציין לחיוב כי מזה למעלה מעשר שנים העירייה מסיימת את שנת התקציב בעודף תקציבי או בתקציב מאוזן. כמו כן, יצוין כי על פי כל התבחינים שקבע משרד הפנים, עיריית אשדוד הינה רשות איתנה.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה ממצאים בתחומים שונים: נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה באגף, תפקוד החשבים המינהליים, שיעור ניצול התקציב, העדכונים שבוצעו בתקציב במהלך השנה, הטיפול בחריגות מהתקציב, סדרי הפיקוח והבקרה באגף התקציבים ובנושאים נוספים.

להלן פירוט הממצאים:

#### 1. ניתוח מגמות בתקציב הרגיל

להלן נתונים לגבי ההיקף הכולל של תקציב העירייה בין השנים 2014-2016:

| שנה     | תקציב (באלפי ₪) | ביצוע (באלפי ₪) |
|---------|-----------------|-----------------|
| 2013    | 1,354,351       | 1,254,010       |
| 2014    | 1,353,225       | 1,312,319       |
| 2015    | 1,450,090       | 1,391,565       |
| 2016    | 1,530,866       | 1,489,391       |
| % גידול | 13%             | 19%             |

להלן פירוט תקציב העירייה לשנת 2016 לפי סעיפים עיקריים<sup>1</sup> (הנתונים מוצגים באלפי ₪):

<sup>1</sup> הנתונים נלקחו מהדוח הכספי – טופס 2

| תקבולים                      |                  |                  |             |
|------------------------------|------------------|------------------|-------------|
| שם הפרק                      | תקציב            | ביצוע            | אחוז ביצוע  |
| 2016                         |                  |                  |             |
| <b>מיסים ומענקים</b>         |                  |                  |             |
| מיסים                        | 780,857          | 798,160          | 102%        |
| אגרות                        | 21,950           | 20,431           | 93%         |
| הכנסות מימון                 | 7,634            | 3,655            | 48%         |
|                              | <b>810,441</b>   | <b>822,246</b>   | <b>101%</b> |
| <b>שירותים מקומיים</b>       |                  |                  |             |
| תברואה                       | 5,183            | 3,949            | 76%         |
| תכנון ובנין העיר             | 11,186           | 8,210            | 73%         |
| נכסים ציבוריים               | 7,604            | 4,586            | 60%         |
| שירותים עירוניים שונים       | 717              | 1,084            | 151%        |
| פיתוח כלכלי                  | 55               | 82               | 149%        |
| פיקוח עירוני                 | 19,923           | 17,234           | 87%         |
|                              | <b>44,668</b>    | <b>35,145</b>    | <b>79%</b>  |
| <b>שירותים ממלכתיים</b>      |                  |                  |             |
| חינוך                        | 343,288          | 339,776          | 99%         |
| תרבות                        | 5,187            | 3,554            | 69%         |
| בריאות                       | 3,101            | 3,066            | 99%         |
| רווחה                        | 160,114          | 164,209          | 103%        |
| קליטת עלייה                  | 1,730            | 814              | 47%         |
|                              | <b>513,420</b>   | <b>511,419</b>   | <b>100%</b> |
| <b>מפעלים</b>                |                  |                  |             |
| מים                          | 350              | 347              | 99%         |
| נכסים                        | 5,716            | 5,110            | 89%         |
| תחבורה                       | 445              | 244              | 55%         |
| מפעל הביוב                   | 100              | 228              | 228%        |
|                              | <b>6,611</b>     | <b>5,929</b>     | <b>90%</b>  |
| <b>תקבולים בלתי רגילים</b>   |                  |                  |             |
|                              | 155,726          | 115,721          | 74%         |
| <b>סה"כ כללי</b>             |                  |                  |             |
| סה"כ תקבולים                 | 1,530,866        | 1,490,460        | 97%         |
| סה"כ תשלומים                 | 1,530,866        | 1,489,392        | 97%         |
| עודף בשנת הדוח               | -                | 1,068            |             |
| <b>תשלומים</b>               |                  |                  |             |
| שם הפרק                      | תקציב            | ביצוע            | אחוז ביצוע  |
| 2016                         |                  |                  |             |
| <b>הנהלה וכלליות</b>         |                  |                  |             |
| מנהל כללי                    | 53,349           | 48,645           | 91%         |
| מנהל כספי                    | 33,575           | 31,273           | 93%         |
| הוצאות מימון                 | 7,234            | 6,854            | 95%         |
| פרעון מלוות (למעט ביוב ומים) | 77,485           | 72,366           | 93%         |
|                              | <b>171,643</b>   | <b>159,138</b>   | <b>93%</b>  |
| <b>שירותים מקומיים</b>       |                  |                  |             |
| תברואה                       | 104,859          | 93,884           | 90%         |
| שמירה וביטחון                | 14,830           | 14,588           | 98%         |
| תכנון ובנין העיר             | 13,911           | 13,335           | 96%         |
| נכסים ציבוריים               | 113,241          | 101,705          | 90%         |
| תחנות, מבצעים ואירועים       | 18,232           | 16,592           | 91%         |
| שירותים עירוניים שונים       | 25,953           | 25,223           | 97%         |
| פיתוח כלכלי                  | 3,327            | 3,312            | 100%        |
| פיקוח עירוני                 | 17,460           | 14,111           | 81%         |
|                              | <b>311,813</b>   | <b>282,750</b>   | <b>91%</b>  |
| <b>שירותים ממלכתיים</b>      |                  |                  |             |
| חינוך                        | 506,810          | 489,127          | 97%         |
| תרבות                        | 100,426          | 96,181           | 96%         |
| בריאות                       | 13,441           | 11,337           | 84%         |
| רווחה                        | 230,585          | 229,789          | 100%        |
| דת                           | 11,300           | 11,277           | 100%        |
| קליטת עלייה                  | 4,736            | 3,463            | 73%         |
| איכות הסביבה                 | 2,648            | 2,509            | 95%         |
|                              | <b>869,946</b>   | <b>843,683</b>   | <b>97%</b>  |
| <b>מפעלים</b>                |                  |                  |             |
| נכסים                        | 7,970            | 5,925            | 74%         |
| תחבורה                       | 626              | 565              | 90%         |
|                              | <b>8,596</b>     | <b>6,490</b>     | <b>76%</b>  |
| <b>תשלומים בלתי רגילים</b>   |                  |                  |             |
|                              | 168,868          | 197,331          | 117%        |
| <b>סה"כ כללי</b>             |                  |                  |             |
|                              | <b>1,530,866</b> | <b>1,489,392</b> | <b>97%</b>  |

עיון בסעיפי ההכנסות מעלה כי הגביה ממיסים הייתה מעל המתוכנן (102%), וכן מתברר כי בשירותים ממלכתיים (חינוך, בריאות ורווחה) ההכנסה מהמשרדים הממשלתיים הייתה בהתאם לתכנון. לעומת זאת, נמצאו פערים בין התקציב לבין הביצוע בהכנסה משירותים מקומיים (תכנון ובנין עיר, תברואה, פיקוח עירוני ונכסים ציבוריים). הפער המצטבר בהכנסות מסעיפי השירותים המקומיים היה בסך כ- 9 מיליון ₪, שהם 21%.

עוד נמצא פער בסך כ - 40 מיליון ₪ בפרק "תקבולים בלתי רגילים". פרק זה כלל בעיקר הכנסות מיוחדות חד פעמיות, וכן עודף תקציבי נצבר המיועד לאיזון התקציב. בפועל, בשנים 2015 ו - 2016 לא בוצע שחרור תקציב מהעודף הנצבר של העירייה.

בצד ההוצאות, נמצא תת ביצוע ברוב פרקי התקציב. הפרקים העיקריים שנמצא בהם תת ביצוע היו: חינוך (17 מיליון ₪), תברואה (11 מיליון ₪), הנהלה וכלליות (12 מיליון ₪), נכסים ציבוריים (12 מיליון ₪). ראה הרחבה בנושא זה בפרק 4.4 שלהלן.

## **2. כח אדם**

אגף התקציבים אחראי על תהליך הכנת תקציב העירייה. כמו כן, האגף מקיים פיקוח על אופן ניצול התקציב על ידי יחידות העירייה. האגף מנה בעת הביקורת 15 עובדים: מנהלת האגף, מזכירה, 5 חשבים מינהליים ו- 8 רפרנטים נושאים (כגון אחראי נושא ביטוחים, אחראי ערבויות וכדומה).

### **2.1. תפקידי החשב המינהלי**

כאמור, אגף התקציבים מנה חמישה חשבים מינהליים (מינהל כללי, מינהל התפעול, מינהל החינוך, המינהל לשרותים חברתיים ומינהל הכספים, מינהל ההנדסה). בשנת 2007 הוגדרו במסמך מפורט תפקידי החשבים בכל מינהל.

בין היתר, נקבע בהגדרת התפקיד כי החשב המינהלי ינחה את יחידות המינהל ויסייע להן בתהליך הכנת תכנית העבודה השנתית ובהכנת התקציב, יקיים פיקוח ובקרה תקציביים על פעילות המינהל, יבצע חישובי כדאיות כלכלית, יפעל להרחבת מקורות ההכנסה ויבצע תפקידים נוספים. בשנת 2014 התבקשו החשבים להעיר את הערותיהם על המסמך במטרה לעדכנו, אולם בפועל הדבר לא נעשה.

הביקורת מצאה כי הגדרת התפקיד של החשב המינהלי אינה מיושמת במלואה. לדוגמא, בסעיף "מטלות ותחומי אחריות" נרשם כי כחלק מתחומי אחריותו, על החשב לבחון את ההשלכות הכספיות של השינויים בתקני כ"א, בעוד שבפועל מדובר במשימת אב שהחשב המינהלי אינו מתקצב אותה. כמו כן, חישובי כדאיות כלכליים אינם מבוצעים על ידי החשב המינהלי, אלא ע"י מחלקת בקרה וכלכלה. הביקורת המליצה לגזבר העירייה לבחון האם יש מקום לעדכן את הגדרת התפקיד של החשבים המינהליים ואת המטלות המוטלות עליהם.

**בנוסף לכך, הביקורת העירה כי נכון היה, במועד שבו הגדירו את תפקידי החשבים המינהליים, לקבוע גם את תפקידיהם וסמכויותיהם של מנהלת אגף תקציבים ואת קשרי העבודה בינה לבין החשבים המינהליים, דבר שלא נעשה. כתוצאה מכך, לא היה קיים באגף מבנה ברור של סמכות ואחריות, ומצב זה פגע בתפקוד האגף.**

גזבר העירייה מסר לביקורת כי תפקיד החשב המינהלי אמור לכלול את כל המרכיבים שנקבעו בהגדרת התפקיד, גם אם כיום, נוכח הרכב כח האדם, מטלות מסוימות מבוצעות על ידי יחידות אחרות בגזברות. כמו כן, לדעת גזבר העירייה אין הכרח לפרט במסמך כתוב מהן הגדרות התפקיד של מנהלת האגף, שכן המטלות המוטלות עליה ידועות לה.

בהגדרת התפקיד של החשב המינהלי נקבע כי החשב ימנע מאישור דרישה כספית שאינה כלולה בתקציב. באחריותו להתריע בפני ראש המינהל על סיכון לחריגה תקציבית, ולדווח לגזבר על ביצוע חריגות תקציביות.

**בפועל, הביקורת מצאה מקרים שבהם הייתה חריגה מהתקציב ומקרים בהם הכספים שהוצאו לא תאמו את מהות הסעיף התקציבי (ראה דוגמאות בהמשך הדוח). הביקורת העירה כי החשבים המינהליים אמורים להוות גורם בקרה מרכזי במניעת חריגות בתקציב.**

נוכח הממצאים, כבר במהלך הביקורת הנחה הגזבר מחדש את מנהל אגף החשבות, מנהלת אגף תקציבים ואת החשבים המינהליים, שאין לבצע פעולות בחריגה תקציבית, למעט מקרים חריגים ודחופים שיאושרו על ידו ויובאו לאישור ועדת כספים ומועצת העיר.

**2.2. תהליכי בקרה באגף**

מנהלת האגף אחראית על תהליך הכנת התקציב השנתי הרגיל של העירייה ועל תקציב הפיתוח. בנוסף, מקיימת מנהלת האגף באופן שוטף במהלך השנה בקרה על ביצוע התקציב ועל עדכוני התקציב הנדרשים. חשבי המנהלים כפופים מקצועית וניהולית למנהלת אגף התקציבים.

אחד מתפקידיהם העיקריים של מנהלת אגף התקציבים ושל החשבים המינהליים הינו לבחון את נתוני ביצוע התקציב ולזהות חריגה תקציבית צפויה במועד מוקדם ככל האפשר, תוך עדכון הגזבר לגבי החריגה הצפויה. לצורך זה, הפיקה מנהלת אגף התקציבים בסוף כל רבעון, דוח הכולל את התקציב ואת הביצוע היחסי בכל סעיף וסעיף. דוחות אלו הועברו לחשבי המינהלים, על מנת שיבדקו את הסיבות לחריגות או לתת ביצוע בסעיפי התקציב.

**הביקורת מצאה מקרים בהם סעיפי ההוצאה נוצלו במלואם כבר בשלב מוקדם במהלך שנת הכספים, אך החשבים המינהליים ומנהלת האגף לא התריעו על החריגה. כתוצאה מכך, לא נבחנו הסיבות שהביאו לחריגה התקציבית ולא נעשו פעולות לעדכון התקציב, בכפוף לאישור ועדת הכספים.**

ראה להלן מספר דוגמאות משנת התקציב 2016:

| חשבון                             | תקציב     | ביצוע     | חריגה תקציבית<br>החל מ... | שיעור<br>החריגה |
|-----------------------------------|-----------|-----------|---------------------------|-----------------|
| 1845203760<br>מעון יובלים         | 562,000   | 869,617   | 30/7/16                   | 54%             |
| 1845204760<br>טיפולים פרא-רפואיים | 562,000   | 848,893   | 30/9/16                   | 51%             |
| 1843900810<br>מעונות יום-תמ"ת     | 4,800,000 | 5,957,622 | 31/10/16                  | 24%             |
| 1812501760<br>פנימיות יום-גנ"י    | 380,000   | 564,824   | 31/10/16                  | 49%             |

**הביקורת העירה כי על-ידי ניתוח נתוני התקציב במהלך השנה, ניתן היה ברוב המקרים לזהות את החריגה המסתמנת בתקציב, זמן רב לפני המועד שבו הסעיף התקציבי נכנס לחריגה.**

**חמור מכך, הביקורת מצאה מקרים בהם בוצעה פעילות בסעיפי הוצאות, כאשר בסעיפים אלה לא אושר תקציב כלל.**

לדוגמא, בסעיף "ישיבה תיכונית אמית" (1815715760) נרשמו בשנת 2015 הוצאות בסכום של 708,474 ₪, למרות שסעיף זה לא תוקצב כלל ואף לא עודכן במהלך השנה, כך שלאורך כל שנת התקציב נרשמו ההוצאות בחריגה תקציבית. בנוסף לכך, גם בשנת 2016 נרשמה בסעיף זה הוצאה בסך 308,535 ₪ מבלי שהסעיף תוקצב.

הוסבר לביקורת כי אגף החשבות רשם את ההוצאות על סמך אישור הרפרנטית במחלקת כלכלה ובקרה, שהסעיף התקציבי היה תחת אחריותה. **הביקורת רואה בחומרה את רישום ההוצאה תוך חריגה מהתקציב, ללא אישור הגזבר וללא עדכון התקציב בוועדת הכספים.**

דוגמא נוספת - בסעיף "מלגות תנופה ושיקום" בוצעו בשנת 2015 תשלומים בסכום כולל של 162,198 ₪, בעוד שהסעיף כלל לא תוקצב. התברר כי במהלך שנת 2015 הועבר ניהול תקציב המלגות הניתן לשכונות בשיקום ממינהל החינוך למינהל הרווחה<sup>2</sup>, אולם בפועל ההוצאות נרשמו בסעיפי החינוך, וכך נותר הסעיף התקציבי ביתרת חובה (הוצאה ללא תקציב). חמור מכך, התברר כי רישום הפעולות בסעיפי החינוך נעשה על-ידי חשב מינהל הרווחה, שאמור היה לדעת כי התקציב עבר לאחריות הרווחה. הביקורת העירה כי גם מקרה זה לא אותר ע"י מנהלת האגף, באמצעות דוחות הבקרה שמופקים על ידה.

לדברי מנהלת אגף התקציבים, דוח הבקרה המופק על ידה התייחס רק לסעיפים שתוקצבו בסכום הגדול מ- 10,000 ₪. בגלל אופן הגדרת הדוח, סעיפים שלא תוקצבו כלל ובוצעו בהם תשלומים לא התגלו בבדיקתה.

<sup>2</sup> בישיבת וועדת הכספים מתאריך 17.5.15 אושרה העברת התקציב מסעיפי התקציב של מינהל החינוך לסעיפי התקציב של מינהל הרווחה.

**לדעת הביקורת, על הגזבר לבחון באופן יסודי את אמצעי הבקרה הנהוגים באגף התקציבים ולפעול לשינויים.**

### **2.3. בדיקת התקציב למול הביצוע בסוף שנת התקציב**

כאמור לעיל, מנהלת האגף מפיקה מידי רבעון דו"ח הבדוק את נתוני הביצוע בכל סעיף בהשוואה לתקציב.

**הביקורת מצאה כי דוח הבקרה שמפיקה מנהלת האגף בסוף הרבעון האחרון של שנת התקציב, מופק במועד שבו טרם נרשמו כל ההוצאות בגין השנה החולפת. מאחר ומופק דוח שלא כולל את נתוני הביצוע הסופיים, למעשה מנהלת האגף אינה מקיימת בקרה אחר הביצוע השנתי של התקציב.**

הביקורת העירה כי נכון היה לבדוק את נתוני הביצוע של השנה הקודמת שלושה חודשים לאחר סוף השנה, בהנחה שכל ההוצאות תירשמנה עד אותו מועד.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי ניתוח הנתונים הסופיים של תקציב 2016, נעשה בעת הכנת תקציב 2018 (כלומר, אוגוסט 2017). במקרה של חריגה מתקציב או תת ביצוע, הנתונים נלקחים בחשבון במסגרת הכנת התקציב לשנה הבאה.

### **3. פיקוח על ניצול התקציב**

#### **3.1. חריגות מהתקציב**

**סעיף 190 לפקודה קובע "שלא ישולם מקופת העירייה שום תשלום אלא אם הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של הממונה".**

החוק קובע כי כל פעולותיה של העירייה יהיו במסגרת התקציב המאושר לאותה שנת תקציב, בהתאם לסעיפי התקציב המפורטים בתקציב שאושר. עמידתה של העירייה במסגרת הכללית של התקציב או היותה באיזון

תקציבי, אינה פוטרת את העירייה מחובתה לפעול על פי סעיפי התקציב, כל סעיף וסעיף לפי הסכום שהוקצה לו. יש להקפיד על כך, מאחר והסכומים שהוקצו בסעיפי התקציב משקפים באופן מפורט את סדרי העדיפויות של הנהלת הרשות ואת הדרך שבה היא מבקשת להקצות את המשאבים שעומדים לרשותה, על מנת להשיג את מטרותיה.

מנהלת האגף הסבירה לביקורת כי מערכת התקציב אינה מאפשרת למחלקות ולחשבים להפיק הזמנות תקציביות בחריגה מהתקציב המאושר, למעט אישור מיוחד שניתן למינהל לשרותים חברתיים, לבצע הזמנות תקציביות גם בחריגה תקציבית.

מנהלת האגף הדגישה כי אפשרות זו ניתנה לרפרנטית התקציבים במינהל רק כשלב ביניים, עד להגשת הבקשה לעדכון התקציב בוועדת הכספים.

**בפועל, הביקורת העלתה כי הנחיית מנהלת האגף לחשב המינהל לשרותים חברתיים לא בוצעה, וסעיפי התקציב נותרו בחריגה תקציבית עד סוף שנה, מבלי שהוגשה בקשה לעדכון התקציב (ראה דוגמאות בנספח א').**  
**עוד מצאה הביקורת כי בניגוד להסבריה של מנהלת האגף, המערכת מאפשרת לכל החשבים המינהליים לבצע חריגה תקציבית, ולא קיימת כל חסימה במערכת התקציב האמורה למנוע אפשרות זו.**

**בנוסף, הביקורת מצאה בכל המינהלים חריגות תקציביות שנגרמו כתוצאה מרישום פקודות יומן, ללא הזמנות תקציביות (ראה דוגמאות בנספח ב').**  
**התברר כי החריגות בוצעו באמצעות המערכת החשבונאית באגף החשבות, המאפשרת רישומים היוצרים חריגה תקציבית.**  
**גם במקרים אלה, כל חריגות התקציב האמורות לא הובאו לאישור ועדת כספים, לא מראש ואף לא בדיעבד.**

**הביקורת העירה כי אמנם קיימת חובה חשבונאית לרשום כל הוצאה, אך במקביל יש גם לעדכן את התקציב כנדרש בחוק.**

נוכח הממצאים, גזבר העירייה מסר לביקורת כי שונו ההרשאות במערכת התקציב ונחסמה האפשרות לבצע חריגה תקציבית. כמו כן שונו סדרי העבודה באגף החשבות, בכל הקשור לרישום פקודות יומן היוצרות חריגה ביחס לתקציב, ורוענו הנחיות בנושאים אלה.

### 3.2 קבלת הקצבות ממשרדים ממשלתיים

חלק מסעיפי ההוצאה בתקציב העירייה נסמכים על קבלת הקצבות ממשרדים ממשלתיים ("סעיפי 840"). כתוצאה מהתלות הגבוהה בקבלת ההקצבה מהמשרד הממשלתי, שהיקפה המדויק אינו ידוע באופן מלא לעירייה, נעשה התקצוב של שנת הכספים הקרובה על סמך נתוני הביצוע של חודש אוקטובר בשנה הנוכחית, דבר שיוצר צורך בעדכון התקציב במהלך השנה בהתאם לסכומים שהתקבלו בפועל.

מנהלת אגף התקציבים מסרה לביקורת שהנחתה בעבר את החשבים המינהליים כי בכל מקרה של סטייה בהכנסות, שבעקבותיה תהיה חריגה בהוצאות העולה על 100 אלף ₪ מהתקציב המקורי, על החשבים המינהליים להעביר בקשה לעדכון התקציב בוועדת הכספים, בהתאם לנתוני התקצוב המעודכנים. יודגש כי לא נמצאה הנחיה כתובה בעניין זה.

הביקורת מצאה כי הנחיות מנהלת האגף אינן מיושמות. לדוגמא, לגבי המינהל לשרותים חברתיים, התברר כי באופן שיטתי ביצוע הפעולות בסעיפי "840" נעשה בהתאם לדוח התקצוב של משרד הרווחה, ולא לפי תקציב העירייה.

גם כאשר הייתה חריגה משמעותית בסעיף תקציבי מסוים ביחס לסכומים שנקבעו בתקציב העירייה, חשב המינהל לא עדכן את נתוני תקציב העירייה, למרות שנוצרה חריגה תקציבית הן בסעיפי ההכנסה והן בסעיפי ההוצאה.

התברר כי ניהול תקציב הרווחה נעשה כבר מספר שנים בדרך זו, ללא ידיעת מנהלת האגף ומבלי שמנהלת האגף תקיים בקרה על ביצוע הנחיותיה.

החשב המינהלי מסר לביקורת כי לא נמסרה לו הנחיה כל שהיא לעדכון הסכומים בתקציב בהתאם לשינויים בביצוע. בנוסף לכך, מסר חשב המינהל בכל מקרה שבו הייתה חריגה בתקציב ההוצאות היה גם גידול בתקציב ההכנסות, כך שלא בוצעה הוצאה מבלי שתהייה הרשאה מהמשרד המבטיחה את קבלת התקציב.

### 3.3. תקציב ההכנסות

מקורותיה התקציביים העיקריים של הרשות הינם הכנסות עצמיות מתשלומי ארנונה ומתשלומים אחרים שהרשות רשאית לגבות, וכן הקצבות ממשרדים ממשלתיים.

הערכת היקף ההכנסות מהווה את הבסיס לקביעת תקציב ההוצאות. כאשר שיעורי הגביה של ההכנסות העצמיות אינם עומדים בתחזית שנקבעה, או לחילופין חל קיטון בהכנסות ממשרדים ממשלתיים, ישנו צורך להקטין את תקציב ההוצאות של הרשות, על מנת שלא ייוצר גרעון בתקציב.

בפועל, הביקורת מצאה כי בכל השנים שנבדקו, נתוני הביצוע של תקציב ההכנסות היו קטנים ב-2% עד 7% מהתחזית.

להלן פרוט תקציב ההכנסות בשנים 2013 עד 2016 (באלפי ₪):

| שנה  | תקציב הכנסות | ביצוע שנתי | % ביצוע | סכום הקיטון בהכנסות (אלפי ₪) |
|------|--------------|------------|---------|------------------------------|
| 2016 | 1,515,626    | 1,489,509  | 98%     | 26,117                       |
| 2015 | 1,450,090    | 1,392,916  | 96%     | 57,174                       |
| 2014 | 1,353,225    | 1,313,715  | 97%     | 39,510                       |
| 2013 | 1,354,351    | 1,255,249  | 93%     | 99,102                       |

מהנתונים בטבלה עולה כי בכל שנה היה קיים תת ביצוע בפרק ההכנסות. גזבר העירייה הסביר לביקורת כי עיקר הפער נובע מאי המימוש של תקציב ההכנסות המיוחד (שמקורו בעודף המצטבר).

להלן דוגמאות שנמצאו בשנת 2015 לסעיפי הכנסות שתקצבו תקצוב עודף :

| מינהל/אגף      | סוג ההכנסה             | סכום תקציב | ביצוע     | אחוז ביצוע |
|----------------|------------------------|------------|-----------|------------|
| תפוז           | חוק האריזות            | 1,116,117  | 499,317   | 44.7%      |
|                | סירוס חתולים           | 200,000    | ---       | ---        |
|                | מדחני צג               | 1,600,000  | 673,154   | 42%        |
|                | מדחני כרטיס            | 1,500,000  | 12,744    | ---        |
| הנדסה          | תיקון מבנים מסוכנים    | 300,000    | 40,997    | 13.6%      |
|                | שילוט - תמלוגים        | 3,325,000  | 1,518,120 | 45.6%      |
| כללי           | מכירת טפסי מכרזים      | 350,000    | 235,250   | 67%        |
|                | קנסות בימ"ש            | 4,500,000  | 2,531,719 | 56%        |
| שרותים חברתיים | צרכים מיוחדים שעת חרום | 651,000    | 361       | ---        |
|                | מרכז תעסוקה עירוניים   | 2,834,000  | 73,599    | 2%         |

כתוצאה מהתקצוב העודף של ההכנסות, כשמתבררת אי העמידה בצפי ההכנסות, נדרשת בהתאם הקטנת ההוצאות. בבדיקת הביקורת נמצא כי במנהל הכספים אין תהליך מוסדר של קביעת סדרי עדיפות לגבי סעיפי ההוצאות שהתקציב בהם אמור לקטון, במטרה לעמוד במסגרת ההכנסות. בפועל, נמצא כי ההפרשים בין ההכנסות להוצאות "נסגרים" כתוצאה מתת ביצוע עקבי של המחלקות.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי הסטייה המצטברת בפרק ההכנסות היא באחוזים נמוכים, והיא אינה חורגת מגבולות הסביר. כמו כן, מסר הגזבר כי מתקיים מעקב שוטף על קבלת ההכנסות. במקרים שבהם מסתמנת ירידה

בהכנסות, פועלת הגזברות להגדלת ההכנסה או להפחתת ההוצאה, כך שבדרך כלל לא נוצרת חריגה בתקציב כתוצאה מהקטון בהכנסות.

### 3.4. תת ביצוע סעיפי ההוצאות

3.4.1 הביקורת בדקה את תקצוב סעיפי ההוצאות במהלך השנים 2014-2016 מול נתוני הביצוע, ומצאה כי בכל השנים שנבדקו הביצוע בפועל היה נמוך מההוצאה המתוכננת על פי התקציב (הנתונים מוצגים באלפי ₪):

| שנה  | תקציב     | ביצוע     | הפרש   | הפרש ב-% |
|------|-----------|-----------|--------|----------|
| 2016 | 1,530,866 | 1,489,392 | 41,474 | 2.7%     |
| 2015 | 1,450,090 | 1,391,565 | 58,525 | 4%       |
| 2014 | 1,353,225 | 1,312,319 | 40,906 | 3%       |

נמצאו סעיפים שתוקצבו בשנים 2014-2016 בסכום גבוה מהותית מהסכום שהוצא בפועל בכל שנה, ובחלק מהמקרים התקציב לא נוצל כלל. חמור מכך, מצב זה חזר על עצמו ברצף במהלך שלוש השנים שנבדקו, ולא היה שינוי מהותי בסכום שתוקצב או עליה מהותית בביצוע.

להלן דוגמאות :

חשבון 1860000762 :

| שנה  | תקציב פעילות | תקציב שכר | סה"כ תקציב | ביצוע פעילות | ביצוע שכר | סה"כ ביצוע |
|------|--------------|-----------|------------|--------------|-----------|------------|
| 2016 | 700,000      | 339,000   | 1,039,000  | 130,204      | 332,818   | 463,022    |
| 2015 | 700,000      | 335,000   | 1,035,000  | 85,413       | 328,753   | 414,166    |
| 2014 | 680,000      | 323,700   | 1,003,700  | 322,075      | 323,328   | 645,403    |

מדובר בתקציב שהתקבל ממשרד הקליטה לטובת פעילות לעולי אתיופיה. על פי הסכם ההתקשרות לשנת 2016, הסכום שהמשרד העביר לעירייה היה 526,354 ₪, כולל שכר (318,768 ₪) ופעילות (207,586 ₪). בפועל, ההוצאה בשנת 2016 הייתה בסך 332,818 ₪ בגין שכר, ו- 130,204 ₪ בגין פעילות.

התברר כי החשבת המינהלית תקצבה את הפעילות ב- 700,000 ₪, ובנוסף לכך תיקצב רכז "משימת אב שכר" את סעיפי השכר ב - 339,000 ₪. ממצא דומה של תקצוב עודף על ידי שני גורמים שונים נמצא בסעיף זה גם בשנים 2015 ו- 2014, כשבפועל הסכום שהתקבל ממשרד הקליטה היה נמוך בכמחצית מהסכום שתוקצב.

| חשבון         | שנה  | תקציב<br>הכנסה | ביצוע<br>הכנסה | תקציב<br>הוצאה | ביצוע<br>הוצאה |
|---------------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1842409840    | 2016 | 739            | 816            | 729            | 141            |
| נושמים לרווחה | 2015 | 1,643          | 715            | 2,190          | 49             |

מדובר בפרויקט המיועד לסייע למשפחות שמעמדן הסוציו-אקונומי נמוך. הסיוע ניתן בתחומי החיים השונים: סיוע ברכישת מזון וביגוד, שיפור תפקוד המשפחה, מיצוי זכויות ועוד. על פי ההסכם בין העירייה לבין משרד הרווחה, המשרד יעמיד עבור כל משפחה סל מענים גמיש בסך 10,000 ₪ בשנה (סה"כ השתתפו בתוכנית 219 משפחות). נקבע כי לצורך הפעלת התוכנית יגויסו חמישה עובדים.

הוסבר לביקורת כי התקצוב הגבוה נבע מתוך ההנחה שכל תקציב הפרויקט ייכלל בסעיפי הפעולות, והעסקת העובדים תעשה באמצעות חברה עירונית. בפועל, העסקת העובדים נעשתה ישירות באמצעות העירייה, ושכרם תוקצב על ידי רכז משימות שכר. כתוצאה מכך, בנוסף לתקציב הפעולות בסך 729 אלף ₪, תוקצבו גם סעיפי השכר, כך שנוצרה כפילות בתקצוב.

**בנוסף לדוגמאות אלה, הביקורת מצאה סעיפים שלא היו בשימוש במשך מספר שנים, אך עדיין הסעיף המשיך להיות מתוקצב באותו סכום מדי שנה.**

להלן מספר דוגמאות לתקציב שלא נוצל במשך מספר שנים :

| חשבון     | שנה  | תקציב   | ביצוע | אחוז |
|-----------|------|---------|-------|------|
| דוח לתושב | 2016 | 100,000 | 0     | 0    |
|           | 2015 | 180,000 | 0     | 0    |
|           | 2014 | 180,000 | 0     | 0    |

לדברי המחלקה ליחסי ציבור, מסיבות שונות לא הופק הדוח לתושב, אך למרות שהדבר לא יצא אל הפועל, החליטה המחלקה משיקולים שונים לתקצב את הסעיף במשך שנה אחר שנה.

דוגמא נוספת :

| חשבון        | שנה  | תקציב   | ביצוע | אחוז |
|--------------|------|---------|-------|------|
| פיתוח קהילות | 2016 | 750,000 | 0     | 0    |
|              | 2015 | 750,000 | 0     | 0    |
|              | 2014 | 750,000 | 0     | 0    |

לדברי חשב המינהל, מדובר בתקציב שאמור היה להתקבל ממשרד הרווחה בגין פעילות תרבות (לא הוצגה לביקורת אסמכתא לסכום שאמור להתקבל). סעיף ההכנסה בגין פעילות זו תוקצב בכל שנה בסכום של 750,000 ₪. לדעת הביקורת, החשב המינהלי אמור היה לזהות את העובדה שהפעילות אינה מתבצעת, ולהימנע מתקצוב הפעילות שנה אחר שנה.

### 3.4.2 תוכניות עבודה מקושרות תקציב

היחידה לתכנון אסטרטגי מקיימת במהלך השנה בקרה על אופן יישום תוכניות העבודה של מחלקות העירייה. התברר כי אי העמידה ביעדי התקציב אינה נבדקת באופן מסודר ושיטתי, כך שבדרך כלל תת ביצוע בסעיף תקציבי מסוים אינו מקבל ביטוי בתהליך הבקרה.

### 3.5 תקציב מותנה

העירייה נוהגת להגדיר חלק מסעיפי ההוצאות כתקציב המותנה בהכנסות. תקציב העירייה מאושר במועצת העיר כמקשה אחת (כולל התקציב המותנה), אולם ביצוע ההוצאה המותנית יתאפשר רק אם יתממשו ההכנסות. בשנת 2016 היה התקציב המותנה בסך כ- 44 מיליון ₪ מתוך

תקציב כולל של 1,515 מיליון ₪ (כ - 3%). קצב שחרור התקציב המותנה נעשה על פי החלטת גזבר העירייה, ללא צורך באישור של וועדת הכספים.

**הביקורת מצאה כי לא ניתן לקבל דיווח מפורט הכולל את כל הסעיפים שבהם היה שחרור של התקציב המותנה, כולל פעולות שנעשו לאחר תום שנת התקציב.**

גזבר העירייה מסר לביקורת כי ניתן להפיק דו"חות חלקיים במהלך השנה, וכי נעשה בהם שימוש לצורך קבלת החלטות בנוגע לשחרור הכספים. כמו כן, הגזבר ציין כי להפקת דו"ח כולל לאחר סיום שנת התקציב, יש חשיבות רק לצורך שלימות המידע ולא לצורך קבלת החלטות.

**לדעת הביקורת, ראוי כי כל נתוני שחרור התקציב המותנה יתועדו במערכת התקציב.**

### 3.6. משימות אב

משימות אב כוללות תחומים כגון שכר, מים, חשמל, רכב, בטיחות עובדים, דואר, טלפון ועוד. תקצוב משימות האב לפי יחידות הינו באחריות רכזי משימות. התקציב הכולל של משימות האב על כל סוגיהן היה בשנת 2016 בסכום של כ - 520 מיליון ₪.

#### 3.6.1 תקצוב עודף של משימות אב

הביקורת בדקה את ביצוע משימות האב בשנים 2014 עד 2016 ומצאה כי בכל השנים שנבדקו משימות האב תוקצבו בסכום עודף. בשנת 2014 תוקצבו משימות האב בסכום עודף בסך 27 מיליון ₪, בשנת 2015 בסכום עודף של כ - 20 מיליון ₪ ובשנת 2016 בסכום עודף של כ - 17 מיליון ₪ (ראה נספח ג').

לדוגמא, סעיף הוצאות המים תוקצב בשנת 2016 בסכום של כ - 24 מיליון ₪, והביצוע היה בסך 18 מיליון ש"ח (ההפרש היה בסך כ - 6 מיליון ₪, שהם 25%). התברר כי גם בשנים קודמות התקצוב העודף של משימת האב "צריכת מים" היה בשיעור דומה, ואף גבוה יותר. כמו כן נמצא כי גם במשימות האב האחרות היה תקציב עודף.

**הביקורת העירה כי עודף תקצוב מונע יכולת לבצע בקרה על נחיצות התקציב ועל החיסכון בניצולו.**

**כמו כן, הביקורת העירה כי תקצוב ביתר של פעילות מסוימת גורע מפעילויות אחרות שהיו יכולות להיות מתוקצבות בגובה התקציב שאינו מנוצל.**

### **3.6.2 משימת אב שכר**

**בשנת 2016 תקציב השכר של העירייה היה בסך 495,694 אלפי ₪, שהם כ - 33% מתקציבה הכולל של העירייה באותה שנה.**

**להלן נתוני השכר לשנים 2013-2016 (באלפי ₪):**

| <b>שנה</b> | <b>תקציב השכר</b> | <b>% גידול</b> | <b>ביצוע שנתי</b> | <b>% ביצוע</b> |
|------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|
| 2013       | 446,263           | -              | 441,296           | 98%            |
| 2014       | 465,684           | 4.3%           | 455,306           | 97%            |
| 2015       | 476,269           | 2.2%           | 465,774           | 97%            |
| 2016       | 495,694           | 4%             | 494,867           | 99%            |

**בהגדרת התפקיד שהופצה לחשבים נקבע כי חלק מאחריותם הוא בדיקת איוש של תקנים ייעודיים, וניתוח ההשלכות הכספיות של השינויים המוצעים בתקן כ"א. בפועל, מדובר במשימת אב שכלל אינה בתחום אחריות החשבים.**

**נמצא כי מנהל האגף למשאבי אנוש אינו מעדכן את חשבי המינהל בדבר שינויים בכח האדם, כגון הוספת משרה, פרישת עובדים ועוד. כמו כן, נמצא כי רכז משימת אב שכר (מנהל אגף חשבות), מעדכן ישירות את נתוני התקציב, ללא מתן דיווח לחשבים, כך שבפועל החשב המינהלי אינו מקיים בקרה על סעיפי השכר.**

**הביקורת העירה כי תקציב השכר מהווה חלק נכבד מתקציבו של כל מינהל, וראוי היה שהחשב המינהלי יקבל מידע על שינויים במצבת העובדים ויקיים בקרה על ניצול התקציב.**

גובר העירייה מסר לביקורת כי כבר במהלך הביקורת הנחה את החשבים המינהליים לקיים בקרה לוגית על נתוני השכר, לאתר מקרים שבהם ישנו גידול או קיטון משמעותי בתקצוב סעיפי השכר ולקבל הסברים לסיבת הגידול או הקיטון.

### 3.7. ניצול תקציב שלא בהתאם לסעיף התקציבי

בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם לא הייתה הקפדה על רישום נכון של ההוצאה בהתאם למהות החשבון. לדוגמא, להלן הוצאות ששולמו בשנת 2016 מסעיף "פרויקטים חינוכיים":

| תאריך    | סכום   | % מהתקציב | תיאור הפעולה            |
|----------|--------|-----------|-------------------------|
| 30.5.16  | 42,237 | 16%       | יום גיבוש מינהל חינוך   |
| 30.5.16  | 77,173 |           | סוף שבוע למנהלי בתי ספר |
| 30.11.16 | 21,082 |           | אירועי מצעד הגאווה      |
| 1.12.16  | 25,500 |           | דירת מורות חיילות       |

להלן דוגמאות שנמצאו בסעיף פעילות בגנים מדעיים:

| חשבון                             | תאריך    | סכום   | % מהתקציב | תיאור פעולה    |
|-----------------------------------|----------|--------|-----------|----------------|
| 1812100782<br>פעילות בגנים מדעיים | 31.12.15 | 25,037 | 32%       | ביול טרום חובה |
|                                   | 31.12.15 | 8,699  |           | ביול כתה א     |
|                                   | 31.12.15 | 4,027  |           | ביול כתה ז     |

**נמצא כי כ - 32% מההוצאה בסעיף זה, נוצלו לתשלום הוצאות שלא על פי ייעוד התקציב.**

בנוסף על כך, לא הוצאה הזמנה תקציבית על אף אחד מהסכומים הרשומים בטבלה לעיל. חשב העירייה מסר לביקורת כי רישום ההוצאה בסעיף התקציבי שאינו תואם את מהות החשבון, נעשה על פי הנחיית חשבת המינהל.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי שיוך ההוצאה לסעיף התקציבי נעשה במסגרת הגמישות המוקנית לראש מינהל החינוך. לדברי הגזבר, בהתייחס להיקף תקציב מינהל החינוך, מדובר על גמישות שאינה חורגת מגבולות הסביר.

להלן דוגמא מסעיף "שיתוף הציבור בנושא קליטה":

| חשבון              | תאריך    | סכום   | % מהתקציב | תיאור פעולה        |
|--------------------|----------|--------|-----------|--------------------|
| 1860000755 - שיתוף | 31.12.16 | 19,485 | 49%       | שיפוצים במח' קליטה |
| הציבור בנושא קליטה | 31.12.16 | 4,962  |           | שיפוצים במח' קליטה |

**לדעת הביקורת, ראוי היה לתקצב, ככל שניתן, את ההוצאות בסעיפים ייעודיים, ולא להשתמש בסעיפים מסוימים כסעיפי "סל".**

#### 4. עדכוני תקציב

על פי הנחיית הגזבר<sup>3</sup>, מסגרת התקציב תתבסס על נתוני הביצוע בשנת הכספים הקודמת, תוך התאמתם לשנה הבאה, בהתחשב בשינויים הצפויים. בנוסף לכך, במהלך השנה מתבצעים עדכוני תקציב רבים, כמפורט להלן:

בשנת 2014 בוצעו 170 עדכונים בסעיפי ההוצאות בסכום כולל של 32,736,000 ₪, בשנת 2015 בוצעו 91 עדכונים בסעיפי הוצאות בסכום של 9,456,167 ₪ ובשנת 2016 בוצעו 127 עדכונים בסעיפי הוצאות בסכום של 15,239,925 ₪.

נמצאו מקרים בהם העדכון כלל הגדלה של התקציב המקורי, אך בפועל נוצל פחות מהתקציב המקורי (כלומר- לא היה צורך בעדכון התקציב כלל). להלן מספר דוגמאות משנת 2016:

<sup>3</sup> "הנחיות להכנת תכנית עבודה לתקציב לשנת הכספים 2016"

| חשבון      | שם                      | תקציב מקורי | שינוי   | תאריך אישור | תקציב מעודכן | ניצול בפועל |
|------------|-------------------------|-------------|---------|-------------|--------------|-------------|
| 1614000551 | דוברות ויח"צ - קמפיינים | 500,000     | 160,000 | 8.6.16      | 660,000      | 477,164     |
| 1811000580 | מינהל חינוך - יועצים    | 300,000     | 140,000 | 8.6.16      | 440,000      | 240,204     |

במקרה אחד נמצא שבמהלך השנה היה קיטון בתקציב, בעוד שבפועל היה צורך בהגדלתו. התברר כי אחראי משימת האב (שכר) לא ידע על הקיטון בתקציב.

| חשבון      | שם               | תקציב מקורי | שינוי     | תאריך אישור | הגדלת תקציב | תאריך אישור | תקציב מעודכן | ניצול בפועל |
|------------|------------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| 1711000110 | שכר מינהל תברואה | 648,000     | (170,000) | 2.11.16     | 400,000     | 15.3.17     | 878,000      | 620,404     |

נמצאו מספר מקרים בהם הסעיף לא תוקצב כלל (או שתוקצב בסכום נמוך מאוד), ובמהלך השנה עודכן התקציב בסכום הגבוה בהרבה מהביצוע :

| חשבון      | שם                    | תקציב מקורי | שינוי   | תאריך אישור | תקציב מעודכן | ניצול בפועל |
|------------|-----------------------|-------------|---------|-------------|--------------|-------------|
| 1710000751 | תברואה – קרן תחזוקה   | 0           | 935,186 | 8.6.16      | 935,186      | 143,872     |
| 1781001540 | פיקוח חניה דאר וטלפון | 1,500       | 290,000 | 8.6.16      | 291,500      | 35,800      |

לדעת הביקורת, על החשב המינהלי לבצע בדיקה יסודית של העדכונים שהמחלקות מבקשות, ולוודא שהם מגובים בתוכנית עבודה ברורה ומובנית.

**נספח א' – חריגות בסעיפי הרווחה**

| חשבון                                 | תקציב 2016 | ביצוע 2016 | סכום<br>החריגה | %<br>החריגה |
|---------------------------------------|------------|------------|----------------|-------------|
| 1843800840<br>אחזקת ילדים בפנימיות    | 28,418,500 | 33,508,740 | 5,089,740      | 18%         |
| 1845202840<br>מפגרים במעון טיפולי     | 5,183,000  | 6,458,765  | 1,275,765      | 25%         |
| 1844501840<br>מועדונים העשרה          | 464,000    | 1,153,699  | 689,699        | 148%        |
| 1845102840<br>החזקת אוטיסטים במסגרות  | 3,944,700  | 4,613,159  | 668,459        | 17%         |
| 184503840<br>הסעות למ. יום למפגר      | 600,000    | 1,224,454  | 624,454        | 104%        |
| 1845204840<br>מע"שים                  | 2,681,900  | 3,098,266  | 416,366        | 16%         |
| 1842201840<br>מקלטים לנשים מוכות      | 463,000    | 774,986    | 311,986        | 67%         |
| 1843501840<br>טיפול במשפחות אומנה     | 975,000    | 1,221,810  | 246,810        | 25%         |
| 18445000840<br>מסגרות יומיות לא. ותיק | 1,333,000  | 1,553,211  | 220,211        | 17%         |
| 1844401840<br>טיפול בקהילה א. ותיק    | 510,000    | 697,927    | 187,927        | 37%         |
| 1844406840<br>שכונה תומכת             | 260,000    | 428,600    | 168,600        | 65%         |
| 1841000840<br>מחשוב מחלקות רווחה      | 227,000    | 355,411    | 128,411        | 57%         |
| 1843504840<br>טיפול בילד בקהילה       | 3,537,000  | 3,687,807  | 150,807        | 4%          |

| חשבון                              | תקציב 2016 | ביצוע 2016 | סכום<br>החריגה | %<br>החריגה |
|------------------------------------|------------|------------|----------------|-------------|
| 1843507840<br>טיפול בפגיעות מיניות | 120,000    | 315,542    | 195,542        | 163%        |
| 1846716840<br>מרכז יום לנכים קשים  | ---        | 1,040,550  | 1,040,550      | 100%        |
| 1847124840<br>קורת גג- חרות לנוער  | ---        | 148,811    | 148,811        | 100%        |
| 1847116840<br>נוער חרדי מנותק      | ---        | 96,690     | 96,690         | 100%        |
| 1849025840<br>חומש אתיופים פעולות  | ---        | 80,104     | 80,104         | 100%        |
| 1846717840<br>מועדוניות לחרשים     | ---        | 32,066     | 32,066         | 100%        |
| 1846701840<br>מרכזים להתפתחות הילד | ---        | 33,049     | 33,049         | 100%        |

**נספח ב' – חריגות באמצעות המערכת החשבונאית**

| חשבון                                     | שנה  | תקציב      | ביצוע      | סכום<br>החריגה | %<br>החריגה |
|-------------------------------------------|------|------------|------------|----------------|-------------|
| 1712300761<br>תחנת מעבר                   | 2014 | 6,760,000  | 10,327,794 | 3,567,794      | 52%         |
| 1615000580<br>רווחת העובד                 | 2015 | 500,000    | 635,199    | 135,199        | 27%         |
| 1623000758<br>תשלומים למוקדן              | 2015 | 460,000    | 539,931    | 79,931         | 17%         |
| 1712300762<br>היטל הטמנה                  | 2015 | 16,000,000 | 17,646,748 | 1,646,748      | 10%         |
| 1781001750<br>אכיפת גביה-חניה             | 2015 | 2,768,000  | 2,876,062  | 108,062        | 4%          |
| 1811000763<br>תכנית לאומית לתקשוב         | 2015 | 450,000    | 1,149,710  | 699,710        | 155%        |
| 1812300720<br>חומרים                      | 2015 | 590,000    | 901,956    | 311,956        | 53%         |
| 1813206761<br>חומרי מלאכה-מ.חינוך         | 2015 | 550,000    | 763,472    | 213,472        | 39%         |
| 1813200755<br>ניקיון יסודי קבלניות        | 2015 | 5,780,000  | 6,068,322  | 288,322        | 5%          |
| 1860000750<br>עבודות קבלניות              | 2015 | 350,000    | 410,706    | 60,706         | 17%         |
| 1816802810<br>מלגות-תנופה ושיקום          | 2015 | ---        | 202,198    | 202,198        | ---         |
| 1813500920<br>העברה מתקציב פיתוח<br>לרגיל | 2016 | 3,850,000  | 4,047,053  | 197,053        | 5%          |
| 1841000840<br>מחשוב מחלקות רווחה          | 2016 | 227,000    | 355,411    | 128,411        | 57%         |
| 1841000920<br>העברת תקציב פיתוח<br>לרגיל  | 2016 | 180,000    | 275,041    | 95,041         | 53%         |
| 1841002760<br>יוזמות רווחה                | 2016 | 250,000    | 398,877    | 148,877        | 60%         |

|     |         |           |         |      |                                             |
|-----|---------|-----------|---------|------|---------------------------------------------|
| 21% | 155,950 | 909,950   | 750,000 | 2016 | 1712300753<br>פינוי ומחזור קרטון            |
| 19% | 176,913 | 1,076,914 | 900,000 | 2016 | 1813201760<br>פנימיות יום                   |
| 50% | 99,992  | 449,991   | 350,000 | 2016 | 1815717721<br>מדרשה לבנות דמי מחזור<br>חט"ב |
| 14% | 35,072  | 282,072   | 247,000 | 2016 | 1817300764<br>תכנית שמיד- שרות<br>פסיכולוגי |

**נספח ג' – משימות אב**

| משימות אב                        | 2016       |             |             |            | 2015        |             |            |             | 2014        |       |      |       |
|----------------------------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------|------|-------|
|                                  | הכנס       | הוצאה       | הכנס        | הוצאה      | הכנס        | הוצאה       | הכנס       | הוצאה       | הכנס        | הוצאה | הכנס | הוצאה |
| מס                               | 6,331,695  | 17,989,805  | 24,321,500  | 8,228,138  | 15,483,862  | 23,712,000  | 7,275,404  | 16,948,096  | 24,223,500  |       |      |       |
| חשמל                             | 3,612,162  | 24,461,338  | 28,073,500  | 2,422,669  | 25,438,331  | 27,861,000  | 2,303,114  | 25,512,186  | 27,815,300  |       |      |       |
| חממה                             | 460,744    | 5,809,256   | 6,270,000   | 252,376    | 5,453,624   | 5,706,000   | 155,493    | 5,253,507   | 5,409,000   |       |      |       |
| דאור טלפון                       | 1,509,546  | 410,654     | 1,920,200   | 208,956    | 1,425,044   | 1,634,000   | 423,819    | 1,445,881   | 1,869,700   |       |      |       |
| רביבים - אנדרוס 530-539          | 576,934    | 1,717,066   | 2,294,000   | 414,104    | 1,860,896   | 2,275,000   | 469,508    | 2,035,492   | 2,505,000   |       |      |       |
| רביבים - העוללים 730-739         | 1,035,930  | 2,577,070   | 3,613,000   | 318,658    | 2,958,342   | 3,277,000   | 352,202    | 3,058,298   | 3,410,500   |       |      |       |
| פסנתרונים                        | 245,193    | 221,407     | 466,600     | 134,533    | 295,867     | 430,400     | 80,550     | 296,750     | 377,300     |       |      |       |
| דן                               | 307,271    | 748,439     | 1,055,700   | 20,469     | 1,057,631   | 1,078,100   | 373,283    | 1,171,717   | 1,545,000   |       |      |       |
| כינוס                            | 13,877     | 1,047,623   | 1,061,500   | 92,332     | 965,668     | 1,058,000   | 10,228     | 1,002,972   | 1,013,200   |       |      |       |
| בטיחות עובדים                    | 110,814    | 91,186      | 202,000     | 99,115     | 113,885     | 213,000     | 74,589     | 92,011      | 166,600     |       |      |       |
| סיו"כ משימות אב ללא שוכר ותמיכות | 14,204,166 | 55,073,834  | 69,278,000  | 12,191,350 | 55,053,150  | 67,244,500  | 11,518,190 | 56,816,910  | 68,335,100  |       |      |       |
| תמיכות                           | 2,535,174  | 26,456,826  | 28,992,000  | 1,199,852  | 30,136,728  | 31,336,560  | 1,766,572  | 25,994,928  | 27,761,500  |       |      |       |
| סיו"כ משימות אב ללא שוכר         | 16,739,340 | 81,530,660  | 98,270,000  | 13,391,182 | 85,189,878  | 98,581,060  | 13,284,762 | 82,811,838  | 96,096,600  |       |      |       |
| שוכר                             | 373,456    | 421,301,544 | 421,675,000 | 6,619,629  | 385,550,371 | 392,170,000 | 13,769,728 | 374,944,066 | 388,713,794 |       |      |       |
| סיו"כ משימות אב                  | 17,112,796 | 502,832,204 | 519,945,000 | 20,010,811 | 470,740,249 | 490,751,060 | 27,054,490 | 457,755,904 | 484,810,394 |       |      |       |

## הערות ראש העיר

### אגף תקציבים

1. **כללי** - ראש העיר שבע רצון מהישגי הגזברות בשמירה על מצבה הכספי האיתן של עיריית אשדוד לאורך שנים. יחד עם זאת, ראש העיר הנחה את הגזבר להפיק את הלקחים הנדרשים מהממצאים שהעלתה הביקורת, במטרה למנוע את הישנותם בעתיד.
2. **חריגות מתקציב** - ראש העיר הנחה את הגזבר לשפר את מערך הבקרה באגף התקציבים, ולעדכן את התקציב בוועדת כספים בכל מקרה שבו יש צורך לרשום הוצאה מעבר לתקציב המקורי שאושר.
3. **תת ביצוע** - ראש העיר הנחה את המנכ"ל לבחון במהלך שנת הפעילות ובסופה את הסעיפים התקציבים שלא נוצלו, ולקבל את הסברי המחלקות לגבי הסיבות לתת הביצוע.

## **מינהל הנדסה**

## **דו"ח ביקורת**

### **הפיקוח על עבודות בנייה** **בסמוך למוסדות חינוך**

## **כללי**

העירייה, באמצעות המחלקה למבני ציבור, מבצעת בכל שנה פרויקטים רבים של הקמת מוסדות חינוך. בחלק מהמקרים, העבודות מתבצעות בסמוך למוסדות חינוך פעילים. כמו כן, יזמים פרטיים עשויים לבצע עבודות בניה במבנים הסמוכים למוסדות חינוך.

ביצוע עבודות בניה בסמוך למוסדות חינוך, מחייב הקפדה יתרה על כללי הבטיחות. נוכח החשיבות הרבה שיש בהקפדה על הוראות הבטיחות, בדקה הביקורת את הסדרי הבטיחות במספר מקרים שבהם בוצעו במהלך שנת 2016 עבודות בניה בסמוך למוסדות חינוך.

נבדקו בניית בית ספר התיכון לבנות "בית יעקב", תוספת 12 יחידות דיור לבניין ברחוב הרב קוק 3 בסמוך לגן "הפיקוס" ובניית בית כנסת ברחוב העצמאות 39 בסמוך לגן "מורן".

## **להלן פרוט הממצאים:**

### **1. בית הספר "בית יעקב"**

במהלך עבודות הבניה להקמת בית הספר, אירעו באתר שני אירועים מסוכנים שהיו עלולים לגרום לנפגעים בנפש. באירוע הראשון (ב - 20.8.16), במהלך חפירת היסודות לאולם הספורט של בית הספר, קרסו לתוך החפירה הקיר הדרומי וחלק מהגג של מבנה שהיה מוצב בצמוד לאתר הבניה, שפעל בו כולל.

**כעבור מספר ימים, באירוע השני שארע באתר, נפל מגדל קידוח שגובהו כ- 20 מ' על מבנים יבילים המשמשים לכיתות לימוד. בדרך נס לא נפגע איש מעובדי בית הספר, ששהו במקום במסגרת ההכנות לפתיחת שנת הלימודים.**

בעקבות אירועים אלה הוצא לקבלן צו המורה לו על הפסקת העבודה באתר.

להלן צילומים הממחישים את גודלו של מגדל הקידוח, והמתעדים את הנזקים שנגרמו בעקבות נפילת מגדל הקידוח על המבנים שבהם פעל בית ספר:



נוכח אירועים מסוכנים אלה, החליטה הביקורת לבדוק את תהליך הקמתו של בית הספר, ומצאה כשלים רבים בתפקוד העירייה.

## **להלן הכשלים הבטיחותיים שנמצאו במהלך התכנון והביצוע של הפרויקט:**

### **1.1. מסמכי המכרז**

בחודש אוקטובר 2014 פרסמה העירייה מכרז לבניית בית ספר הכולל 12 כיתות ואולם ספורט, במתחם "החרגול" ברובע ז'.

בעת פרסום המכרז היה ידוע לעירייה שמוצבים בסמוך לאתר הבניה מבנים יבילים המשמשים ככיתות לימוד של בית ספר אחר (המונה כ - 600 תלמידים), וכן היה מוצב בשטח מבנה המשמש ככולל שבו למדו כ - 100 אברכים.

נוכח עובדה זו, במכרז נקבע (בסעיף 1 ו') כי המבנים המוצבים בשטח המיועד לבניה, אמורים להתפנות מהשטח עוד לפני תחילת ביצוע העבודות של שלב א'.

עוד נקבע במכרז כי **פינוי המבנים מאתר הבניה יעשה באחריות העירייה**, אולם הודגש כי "ככל שיימסר לקבלן צו התחלת עבודה בטרם פינוי מלוא המבנים מהשטח, יידרש הקבלן להתחיל את העבודות ולא תינתן לו כל ארכה עקב קיומם של המבנים בשטח."

בתאריך 4.1.15 נבחר זוכה למכרז ובתאריך 2.3.15 ניתן צו תחילת עבודה לקבלן הזוכה .

בפועל, התברר לביקורת כי העירייה לא דאגה להעברת מוסדות החינוך שפעלו בצמוד לאתר הבניה, עוד לפני תחילת עבודות הבניה, כפי שהיה מחובתה לעשות וכפי שנקבע במכרז.

הביקורת רואה בחומרה את אי פינוי המבנים שהיו מוצבים בצמוד לאתר הבניה לפני תחילת העבודות. כמו כן, רואה הביקורת בחומרה את האופן שבו נוסח המכרז, לפיו חייב הקבלן להתחיל בביצוע עבודות הבניה בכל מצב, גם אם נמצאים בשטח מבנים המשמשים מוסד חינוכי פעיל.

## **1.2. הוצאת ההיתר**

היתר הבניה להקמת בית הספר התיכון ניתן בתאריך 20.11.14. והבניה כללה שני שלבים: בשלב הראשון נבנה בית הספר ובשלב השני נבנה אולם הספורט. בהמלצת מינהל ההנדסה לוועדת המשנה שדנה בבקשה להיתר, צוין באופן ברור כי באתר נמצאים מבנים יבילים המשמשים כיתות לימוד ובית מדרש, וכי נידרש לפנותם טרם תחילת העבודות.

הוועדה החליטה לאשר את הבקשה להיתר "בכפוף לבדיקה של צוות מקצועי שיצא לשטח ויראה מה אפשר לאשר מבחינה בטיחותית". בפועל, נמצא כי לא נערכה כל בדיקה, כפי שדרשה הוועדה. חמור מכך, גם הצו לתחילת השלב השני של העבודות (בניית אולם ספורט), שניתן לקבלן כשנה וחצי לאחר שהחל שלב א' (בניית בית הספר), הוצא כאשר כיתות הלימוד עדיין מצויות בשטח ומתקיימים לימודים סדירים בצמוד לאתר הבניה.

## **1.3. תכנית בטיחות**

תכנית הבטיחות ותכנית ההתארגנות באתר הינן חלק מתוכניות הבניה. מטרתן לקבוע הנחיות לגבי ההיערכות הנדרשת באתר הבניה, לפני תחילת ביצוע העבודות ובמהלכן.

הביקורת מצאה כי תכנית ההתארגנות באתר שהכין יועץ הבטיחות מטעם הקבלן, לא שיקפה את המצב שבו נמצאים באתר, במקביל לעבודות הבניה, מוסדות חינוך פעילים. בתוכנית לא היו מסומנים כלל המבנים הנמצאים בשטח, ולא הייתה בה כל התייחסות להימצאותם באתר הבניה.

בנוסף לכך, מצאה הביקורת כי הדרישות בתכנית ההתארגנות באתר לא יושמו, מאחר שלא סומנו גבולות אתר הבניה בגדר איסכורית, כפי שנדרש, וכן לא נבנה בגבולות אתר הבניה מסתור (גגון) שיגן על העוברים בסמוך לאתר הבניה מפני נפילת חומרי בניה מגובה.

**הביקורת רואה בחומרה את העובדה שתוכנית הבטיחות התעלמה מהמציאות בשטח, ואת אי ההתייחסות בתוכנית הבטיחות לסיכונים הנובעים מהימצאותן של כיתות הלימוד בצמוד לאתר הבניה.**

כמו כן, הביקורת העירה כי תכנית ההתארגנות לא נבדקה על-ידי גורם כלשהוא בעירייה, במטרה לוודא שהתוכנית נותנת מענה הולם לסיכונים הבטיחות.

רק לאחר קריסת מגדל הקידוח על כיתות הלימוד, הוציא יועץ הבטיחות תיקון לתכנית הבטיחות, והנחה את הקבלן לבצע מספר פעולות, וביניהן השלמת הגידור בגבולות אתר הבניה ואיסור על אכלוס המבנים בצמוד לאתר הבניה.

יצוין כי לאחר הביקורת שונו נהלי העבודה בעירייה, ונקבע כי במקרים שבהם נעשות עבודות הבניה בסמוך למבנה חינוך, תיבדק תכנית הבטיחות על-ידי גורם מטעם העירייה ויערכו בה שינויים במידת הצורך.

#### **1.4. פיקוח על עבודות הבניה**

מחלקת הפיקוח על הבניה אמורה לקיים מעקב על כך שעבודות הבניה יבוצעו בהתאם להיתר.

**הביקורת מצאה כי מפקח הבניה האחראי על הרובע היה באתר בתחילת העבודות והעיר על כך שנמצאים בשטח מבנים יבילים.**

המפקח מסר לביקורת כי מכיוון שמדובר בעבודות בניה שמבוצעות על-ידי קבלן מטעם העירייה, ומכיוון שהן נעשות בפיקוח מחלקת מבני ציבור, הוא לא המשיך לבקר באתר ולבדוק האם העבודות מבוצעות בהתאם להיתר.

לדעת הביקורת, יועץ הבטיחות מטעם הקבלן אמור לפקח על כך שתכנית הבטיחות תיושם בשטח. על מחלקת הפיקוח לקבל מיועץ הבטיחות הצהרה המעידה על כך שבדק את יישום ההנחיות שבתכנית הבטיחות ומצא שהתנאים בשטח הם בהתאם לנדרש.

### 1.5. הפעולות בעקבות קריסת מגדל הקידוח

הביקורת בדקה את התנהלות העירייה ממועד קריסת מגדל הקידוח ועד לפינויו מהאתר (בחלוף 15 יום), ומצאה את הממצאים הבאים:

- יום לאחר שמגדל הקידוח נפל על מבני בית הספר והרס את חלקם, הוציאה העירייה לקבלן המבצע צו מנהלי המורה לו להפסיק את עבודות הבניה בגלל הפרת תנאי היתר הבנייה והפרת התקנות הנוגעות לבטיחות העבודה באתר. במקביל לכך, הנחתה מחלקת מבני ציבור את הקבלן להוציא מהשטח באופן מידי את מגדל הקידוח שקרס.
- ב - 29.8.16 בוצע ניסיון ראשון לפנות את מגדל הקידוח, אך נוכח גודלו ומשקלו לא הצליח הקבלן לפנותו. נציין כי בזמן ביצוע ניסיונות הפינוי לא נכח במקום המפקח על הפרויקט מטעם מחלקת מבני ציבור או נציג אחר מטעם העירייה, למרות שמדובר בפעולה מורכבת ומסוכנת, המתנהלת בצמוד לבית ספר פעיל.
- לאחר מספר ניסיונות כושלים לפינוי מגדל הקידוח, נקבע כי ב - 6.9.16 יובאו לאתר מנוף וכלים כבדים נוספים. כדי לשמור על בטיחותם של התלמידים השוהים בסמוך לאתר הבניה, הוחלט בתיאום עם מנהל המוסד החינוכי על קיצור יום הלימודים ופינוי בית הספר מאדם החל משעה 13:30. הביקורת מצאה כי בפועל פינוי מגדל הקידוח לא נעשה באותו יום, כפי שנקבע.
- יום לאחר מכן, בתאריך 7.9.16 ערכה הביקורת סיור באתר, והתברר כי מפעילי הציוד החלו בפעולות לפינוי מגדל הקידוח, מבלי להודיע על כך למנהל בית הספר או לגורמי העירייה. כתוצאה מכך, הרמת מגדל הקידוח באמצעות המנוף בוצעה כאשר ביה"ס הצמוד לאתר הומה במאות תלמידים ואנשי צוות.

כמו כן, התברר לביקורת כי למעט מפעילי המנוף והציוד הכבד האחר, לא נמצא באתר איש מטעם העירייה או מטעם הקבלן. נוכח מצב זה, דיווחה הביקורת באופן מידי על הסכנה לחיי התלמידים ללשכת מהנדס העיר, למנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה ולמנהל מחלקת מבני ציבור, ודרשה את התערבותם המהירה.

- עם בואו לאתר של המפקח שהביקורת ביקשה את הגעתו הדחופה, הוחלט בתיאום עם מנהלת מחלקת הפיקוח לעצור באופן מידי את העבודות. בסופו של דבר, לבקשת הביקורת הסתיימו הלימודים בבית הספר בשעה מוקדמת (ב – 15:00 במקום ב - 17:00), וכל התלמידים פונו מהאתר. רק לאחר מכן המשיך המנוף בעבודתו, בפיקוח אגף הביטחון, עד לפינוי מגדל הקידוח.

- הביקורת מצאה כי בעת שאירוע הקריסה התרחש, הוא נרשם במוקד העירוני ודווח לגורמי העירייה הרלוונטיים, אך האירוע לא טופל "כאירוע מתמשך", ולא התקיים מעקב על הטיפול באירוע עד לסיומו, כפי שנדרש היה לעשות.

התברר לביקורת כי פינוי מגדל הקידוח נוהל על ידי חברת הביטוח, שקבעה את מועד הפינוי ואת אופן הפינוי. מינהל ההנדסה (באמצעות מחלקת מבני ציבור), אגף הביטחון ומינהל החינוך אף לא קיבלו הודעה על מועד הפינוי, למרות שמדובר על עבודות בניה שבאחריות העירייה, המבוצעת על ידי קבלן מטעמה בצמוד למוסד חינוכי.

לדעת הביקורת, גורמי העירייה היו אמורים להיות שותפים לטיפול באירוע, שעלול להתפתח לאירוע רב נפגעים, והיה עליהם לתת את הדעת להיבטים שונים הקשורים בו (כגון ביצוע עבודות הפינוי רק לאחר שעות הלימודים). כמו כן, הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי בעת פינוי מגדל הקידוח, לא היה נוכח במקום מנהל העבודה מטעם הקבלן (שהינו הגורם האחראי על הבטיחות באתר).

### **1.6. ביטוח**

ב - 31.8.16, בעקבות הערת הביקורת על כך שהאירוע לא דווח לחברת הביטוח של העירייה, דיווחה מחלקת מבני ציבור לאחראית על הביטוחים בגזברות על קריסת מגדל הקידוח ועל הנזק שנגרם למבנים, והתברר כי לקבלן המבצע את העבודות באתר אין אישור על קיום פוליסת ביטוח.

התברר לביקורת כי תוקף פוליסת הביטוח של הקבלן פג כבר ב - 31.01.16 (שבעה חודשים קודם לאירוע). עוד התברר כי בסמוך לפקיעת תוקף הפוליסה, הודיעה אחראית הביטוחים בגזברות למחלקת מבני ציבור כי ביטוח הקבלן אינו בתוקף, אולם מחלקת מבני ציבור אפשרה לקבלן להמשיך ולבצע את העבודות, מבלי שיהיה בידי העירייה אישור על תוקף הביטוח. רק לאחר שאירעו הכשלים הבטיחותיים באתר ולאחר התערבות נוספת של הביקורת, מסר הקבלן לעירייה פוליסת ביטוח חדשה.

### **1.7. הזמנה תקציבית**

עלות ביצוע שלב ב' הייתה אמורה להסתכם, על פי מחירי המכרז, ב - 5.1 מיליוני ₪. נמצא כי בניגוד לנהלי העירייה, הזמנה תקציבית לא הוצאה לפני תחילת העבודה.

נדגיש כי חשיבותה של הזמנה תקציבית נובעת, בין היתר, מכך שבתהליך הוצאת ההזמנה התקציבית נבדק גם קיומם של כל האישורים הנדרשים מהקבלן המבצע (כגון ערבות ביצוע, אישור קיום ביטוחים וכו').

מחלקת מבני הציבור מסרה לביקורת כי רק לאחר מתן צו תחילת עבודה, מתחילה המחלקה בהליך הוצאת ההזמנה התקציבית, וזאת מאחר שקיים פער של זמן ממועד תחילת העבודות עד למועד התשלום הראשון לקבלן. מסיבה זו, רק בסמוך למועד התשלום מוציאה המחלקה הזמנה תקציבית. לדעת הביקורת נוהג זה הינו פסול, נוגד את נהלי העירייה ואף חושף את העירייה לסיכונים רבים.

## **1.8. עיכוב בביצוע העבודות**

כאמור, ביצוע העבודות להקמת בית הספר חולקו לשני שלבים, ונקבע לוח זמנים להשלמת כל אחד מהם.

בתאריך 2.3.15 ניתן צו תחילת עבודה לביצוע שלב א' (בניית מבנה הכולל 12 כיתות לימוד), ובתאריך 7.7.16 ניתן לקבלן צו תחילת עבודה לביצוע שלב ב' (בניית אולם ספורט).

בצו לתחילת העבודה של שלב א' נקבע כי העבודות יסתיימו תוך 12 חודשים. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת (בדצמבר 2016), הקבלן טרם סיים את ביצוע שלב א', מאחר שלא הותקנו התשתיות הנדרשות (מים, ביוב וחשמל). התברר כי עבודות התשתית היו אמורות להתבצע בשטח שמוצבים בו כיום עשרות מבנים יבילים המשמשים מוסדות חינוך שונים, ועד לפינוי המבנים מהשטח אי אפשר לבצען.

**הביקורת רואה בחומרה את הקמת בית הספר, מבלי שתהיה אפשרות להתקין את התשתיות הנדרשות לאכלוס המבנה ולהפעלתו. כתוצאה מכך, למרות שחלף זמן רב מהמועד שהושלמה בנייתו, עמד מבנה בית הספר כשהוא נטוש.**

## **2. בנייה בסמוך למבנה חינוך – הרב קוק 3**

לבניין ברחוב הרב קוק 3, הנמצא צמוד לגני ילדים, ניתן במרץ 2016 היתר לבניית תוספת של 12 יחידות דיור, על פי תמ"א 38.

### **2.1. בדיקת תכנית בטיחות**

במסגרת תהליך הוצאת ההיתר למבנה המגורים, נדרש היזם להגיש תכנית בטיחות מפורטת, תוך התייחסות לכך שהבניה מבוצעת בסמוך לגני ילדים.

**הביקורת מצאה כי הוכנה תכנית בטיחות על ידי היזם, אולם היא לא נבדקה על-ידי גורם כלשהו מטעם העירייה. לדעת הביקורת, ראוי שתוכנית הבטיחות תיבדק על ידי מהנדס בטיחות מטעם העירייה.**

כאמור, לאחר הביקורת שונו נהלי העבודה, ונקבע כי במקרים שבהם נעשות עבודות הבניה בסמוך למבנה חינוך, תיבדק תכנית הבטיחות ע"י גורם מטעם העירייה ויערכו בה שינויים במידת הצורך.

## **2.2. הצבת עגורן**

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע (בסעיף 9.2.10) שאין להציב עגורן צריח (מנוף) בסמוך לשטח מוסדות חינוך. במקרים שבהם צורכי העבודה מחייבים הצבת עגורן צריח, יש הכרח לפעול על פי הכללים הבאים:

**א.** אין לבצע הנפה כלשהי ואין להעביר את הזרוע של העגורן מעל שטח המוסד החינוכי.

**ב.** כדי להבטיח תנאי זה יותקנו לעגורן גובלים בפיקוחו של בודק מוסמך.

**התברר כי מספר חודשים לאחר תחילת ביצוע העבודות, הציב הקבלן מנוף בשטח האתר. הצבת המנוף לא הופיעה בתוכנית ההתארגנות הנלוות להיתר הבניה, וכן לא נכללו בתוכנית הבטיחות הנחיות לאופן הפעלת העגורן באתר הסמוך לגן הילדים.**

## **2.3. עדכון תכנית הבטיחות**

במסגרת ביקורת שגרית שערכה באתר, מצאה המפקחת מטעם מחלקת הפיקוח על הבניה כי במקום הוצב עגורן, בניגוד לתכנית הבטיחות. נוכח ממצא זה, הוציאה מחלקת הפיקוח על הבניה לקבלן ב - 22.6.16 צו מנהלי להפסקת העבודות.

**לאחר שניתן צו הפסקת העבודה, הגיש הקבלן למחלקת רישוי תכנית התארגנות מעודכנת, הכוללת את המנוף שהוצב באתר הבניה. לאחר הגשת תכנית הבטיחות המעודכנת בוטל צו הפסקת העבודה.**

**הביקורת מצאה כי הקבלן לא דאג להגביל את תנועת זרוע המנוף, כפי שנדרש לעשות, והמשיך להפעיל את המנוף מעל גן הילדים, בניגוד להוראות הבטיחות.**

## **2.4. אי ביצוע הנחיות הממונה על הבטיחות**

בעקבות ביקורת באתר שנערכה על-ידי גורמי עירייה שונים, פנה הממונה על הבטיחות במינהל החינוך לקבלן בדרישה לקבל אישור מהנדס בטיחות לכך שהותקנו מגבילים כדי שזרוע המנוף לא תעבור מעל גני הילדים, אישור מהנדס לגבי חוזק המסתור שנבנה מעל הגדר המקיפה את חצר גני הילדים והתקנת רשת הגנה מסביב למבנה שבבניה, במטרה למנוע נפילת חומרי בניה מגובה.

**התברר לביקורת כי העבודות באתר נמשכו, למרות שהקבלן לא הגיש את האישור בנוגע להגבלת זרוע העגורן ולא התקין רשת הגנה.**

נוכח המשך ביצוע עבודות הבניה בניגוד להוראות הבטיחות, פנתה הביקורת בדחיפות למנהלת מחלקת הפיקוח על הבניה, שהוציאה שוב צו הפסקת עבודה לקבלן. לאחר 30 יום פג תוקף הצו, והוא לא חודש על בסיס התחייבות הקבלן כי העגורן לא יופעל עד לקבלת אישור להפעלתו מהגורם המוסמך.

**בפועל, הביקורת מצאה כי הקבלן המשיך להפעיל את העגורן ללא אישור בודק מוסמך.**

בסופו של דבר, רק בינואר 2017 (כחצי שנה לאחר שהוצב באתר הבנייה) נבדק המנוף על ידי בודק מוסמך ואושר להפעילו בעומס חלקי, מאחר ונמצאו בו ליקויים. לאחר תיקון הליקויים אושר להפעיל את המנוף בעומס רגיל.

## **3. גן מורן - רח' העצמאות 38**

### **3.1. תכנית בטיחות**

בינואר 2014 הוחל בביצוע עבודות לבנית בית כנסת בסמוך לגן הילדים. הביקורת מצאה כי בתוכנית הבטיחות לא הייתה התייחסות למיקום האתר בצמוד לגני ילדים פעילים, ולא נקבעו תנאי בטיחות מיוחדים המתייחסים לביצוע העבודה בסמוך לגני הילדים.

**עוד התברר כי במהלך עבודות החפירה ליציקת היסודות של בית הכנסת, התמוטטה חצר גן הילדים וקרסה לתוך החפירה (בעומק של כ - 3.5 מטר). רק בנס לא קרה אסון, שכן הילדים לא היו באותו רגע בחצר הגן. נמסר לביקורת כי חצר גן הילדים התמוטטה לתוך החפירה בגלל רשלנות הקבלן (לא נעשה דיפון לחפירה באזור הגובל בגן הילדים).**

להלן תמונות הממחישות את הנזק שנגרם לחצר גן הילדים:



כפי שניתן לראות, לאחר קריסת חצר הגן לתוך החפירה הציב הקבלן מסביב לבור גדר איסכורית, כך שמתקני המשחקים (שהיו בתוך חצר הגן) נותרו מחוץ לשטח הגן, וחצר הגן הוקטנה ביותר מחצי שיטחה.

רק לאחר כשנתיים הוחזר המצב לקדמותו וחצר הגן חזרה לשמש את ילדי הגן.

### **3.2. הקמת בית הכנסת**

להלן תמונה שצולמה בחצר גן הילדים בחודש מאי 2016, במהלך בניית בית הכנסת הצמוד לגן ילדים.



מהצילום עולה כי הוקמה בין חצר הגן לבין המבנה חומת בטון, מבלי שהותקן מסתור מפני פגיעת חומרי בניה, שאכן נפלו מהמבנה לשטח חצר גן הילדים.

כמו כן, נפלו לחצר הגן עמודי ברזל השייכים לקבלן. עוד נמצא כי חצר הגן שקרסה מולאה בפסולת בניה ומעליה פוזר חול. התברר לביקורת כי לא בוצעו כנגד הקבלן פעולות אכיפה בגין עבירות אלה.

רק במאי 2016 הוצא לקבלן צו הפסקת עבודה. לאחר מתן הצו הקים הקבלן מסתור הגנה לאורך גדר הבטון, ועטף ברשת הגנה את מבנה ביה"כ הנמצא בתהליך בניה.

בספטמבר 2016, לאחר בדיקה חוזרת באתר, קבע יועץ הבטיחות מטעם מינהל החינוך כי הגגון שהוקם אינו מונע פגיעה מנפילת חפצים מגובה אל תחום הגן, ולכן דרש לקבל אישור קונסטרוקטור לחוזק המסתור ולעמידותו בפני נפילת חפצים מגובה.

עד מועד סיום הביקורת לא התקבלו האישורים הנדרשים.

#### **4. נהלים**

בטיחותם של ילדים השוהים במוסדות חינוך הינה באחריותה המלאה של העירייה.

הביקורת המליצה לקבוע בנוהל מפורט את הכללים למתן היתרי בניה לעבודות המבוצעות במגרשים הסמוכים למוסדות חינוך, תוך מתן התייחסות מיוחדת להכנת תכנית הבטיחות ולפיקוח על ביצועה.

יצוין כי כבר במהלך הביקורת החלה העירייה בהכנת נוהל עבודה העוסק בכללי הבטיחות הנדרשים בעת הקמת מבנים בסמוך למוסדות החינוך.

#### **5. המחלקה לתחזוקה ולבינוי של מוסדות חינוך במינהל החינוך**

הפיקוח על הבטיחות בעבודות בניה המבוצעות בסמוך למבני חינוך, אמור להיעשות במשותף על ידי גורמים במינהל ההנדסה ובמינהל החינוך, וביניהם המחלקה לתחזוקה ולבינוי מוסדות חינוך במינהל החינוך.

יצוין כי בעת קורות האירועים המתוארים בדו"ח הביקורת, החלה את תפקידה במחלקה לתחזוקה ולבינוי של מוסדות חינוך מנהלת מחלקה חדשה, לאחר שהעובד שקדם לה בתפקיד פרש מעבודתו בעירייה. הביקורת מציינת לחיוב כי כניסתה לתפקיד הביאה לשיפור משמעותי בפיקוח על סדרי הבטיחות במוסדות חינוך.

**יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי מחלקת מבני חינוך עוסקת בתחום הבטיחות אך ורק לגבי מוסדות החינוך של החינוך הממלכתי והממלכתי דתי. התברר כי העובד שמונה כאחראי על הבטיחות במוסדות החינוך החרדיים, אינו בודק את הסדרי הבטיחות במקרים שבהם מבוצעות עבודות בניה בסמוך למוסדות החינוך אלה, כך שבפועל אין כל פיקוח על הבטיחות בעבודות בניה המבוצעות בסמוך אליהם.**

לדעת הביקורת, על העירייה לפעול על פי הנהלים גם בעת ביצוע עבודות בניה בסמוך למוסדות החינוך החרדים.

## **הערות ראש העיר**

### **הפיקוח על הבטיחות בעבודות בנייה**

1. **כללי** - ראש העיר רואה חשיבות רבה בשמירה על כללי הבטיחות, ובמיוחד על שמירתם בעת ביצוע עבודות בניה בסמוך למוסדות חינוך. ראש העיר מציין לחיוב את פירסום נוהל העבודה בנושא זה, והנחה את מהנדס העיר ואת ראש מינהל החינוך להקפיד הקפדה יתרה על יישומו.
2. **פיקוח על תוכנית הבטיחות** - ראש העיר רואה בחיוב את מעורבות מינהל החינוך בהכנת תוכנית הבטיחות. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לוודא כי מהנדס הבטיחות מטעם הקבלן יצהיר בפני העירייה, במועדים שיקבעו, שהקבלן מבצע את כל הדרישות שפורטו בתוכנית הבטיחות.
3. **ביצוע עבודות בניה בסמוך למוסדות החינוך החרדי** - במקרים בהם מבוצעות עבודות בניה בסמוך למוסדות החינוך החרדי, ראש העיר הנחה את מנהל האגף לחינוך חרדי לקיים הליך זהה להליך שמתקיים במחלקה למבני חינוך, בנוגע לבדיקת תוכנית הבטיחות.

# **המינהל לשירותים חברתיים**

## **דו"ח ביקורת**

### **המחלקה לעבודה קהילתית**

**כללי**

על פי פרק 7 להוראות התע"ס (תקנון עבודה סוציאלית), הייעוד העיקרי של המחלקה לעבודה קהילתית במינהל לשירותים חברתיים (להלן: "המחלקה"), הינו חיזוק המעורבות וההשתתפות של התושבים בחיי הקהילה, במטרה לסייע לקבוצות, לקהילות וליחידים השרויים במצוקה.

תפקיד המחלקה לאתר בעיות וצרכים של הקהילה, וליזום פיתוח מענים הולמים לצרכים שאותרו תוך שיתוף התושבים והפעלתם.

המחלקה אמורה לפעול עם מגוון רחב של קבוצות אוכלוסייה, כגון קבוצות מובטלים, עולים חדשים, משפחות חד הוריות, קשישים ועוד, ולסייע לקבוצות אוכלוסייה אלה לפעול למען שיפור איכות חייהם.

המחלקה לעבודה קהילתית מנתה במועד הביקורת 11 עובדים :

- מנהלת מחלקה ומזכירה.
- 2 עו"ס שיקום שכונות.
- 4 עובדות שכונתיות.
- 1 עו"ס משפחות חד הוריות
- 1 עו"ס רכזת הכשרה מקצועית
- 1 אחראית מועדון "הבגד הזול" (שכרה משולם על ידי האגודה למען הקשיש).

**הביקורת בדקה נושאים שונים הקשורים לפעילות המחלקה. בין היתר, נבדקו פרויקטים שמפעילה המחלקה בשכונות השיקום, ניצול התקציב, אופן גיוס הפעילים, שימורם והפעלתם ונושאים נוספים.**

**להלן עיקר הממצאים :****1. היקף פעילות המחלקה**

המחלקה לעבודה קהילתית מתוקצבת באמצעות שני גורמים : משרד הרווחה ומשרד הבינוי והשיכון, בסך כולל של כ - 200,000 ₪.

התקציב שהעביר משרד הרווחה הסתכם בשנת 2015 בכ - 52,000 ₪, מחולק לשני סעיפים :

- סעיף שיקום שכונות בסך של כ - 26,000 ₪.
  - סעיף עבודה קהילתית בסך של כ - 26,000 ₪.
- משרד הרווחה השתתף ב - 75% מהתקציב, והרשות השתתפה ב - 25%.

בנוסף לתקציב משרד הרווחה, העביר משרד השיכון לעירייה תקציב "תנופה", בסך של כ-150,000 ₪ (נכון לשנת 2015), למימון פעילות חברתית וקהילתית בשכונות השיקום<sup>1</sup>.

התע"ס קובע כי תקציב המחלקה לעבודה קהילתית ישמש לביצוע הפעולות הבאות : ארגון חברי הקהילה לקבוצות פעולה בתחומים שונים, גיוס פעילים והדרכתם, עריכת סקרים לשם איתור צרכים של קבוצות שונות בקהילה, תכנון שירותים חדשים בהתאם לצרכים שאותרו, השתתפות בפרויקטים קהילתיים המיועדים לקידום רווחתם של קבוצות ושל יחידים הנמצאים במצוקה, הפעלת שירותים בקהילה כמו מועדונים קהילתיים, מרכזים לאבזורי בית מיד שנייה, סיירת תיקונים ועוד.

**הביקורת מצאה כי המחלקה מפעילה רק חלק קטן ממגוון הפעילויות שניתן לתקצב באמצעות סעיפי העבודה הקהילתית, מאחר והתקציב שהוקצה לה היה מיועד לטיפול בשכונות השיקום בלבד.**

<sup>1</sup> שכונות שיקום – רובעים ג' ו- ו' (ראה פרק 3.1 שלהלן).

לצורך השוואה, ביקרה הביקורת במחלקת רווחה בקהילה בעיריית ראשון לציון. התברר כי המחלקה כוללת 14 עובדים, והיקף פעילותה היה בסך כ - 1.2 מיליון ₪. כמחצית מהפעילות מומנה מכספי תרומות ומחציתה מומנה מתקציב המשרד ומתקציב הרשות.

נמצא כי המחלקה בראשון לציון פיתחה פרויקטים קהילתיים רבים בכל רחבי העיר, המופעלים באמצעות מתנדבים<sup>2</sup> (ראה פירוט בנספח א').

הביקורת ביקרה גם במחלקת הרווחה בעיריית רמלה, ונפגשה עם ראש צוות עבודה קהילתית. נמסר לביקורת כי הצוות כלל 14 עובדים, והפעיל פרויקטים בתחומים מגוונים בסיוע מתנדבים ובשיתוף עם גורמים חיצוניים (ראה פירוט בנספח ב'). רוב הפעילות מומנה מכספי תרומות.

המינהל לשירותים חברתיים ציין בפני הביקורת כי מבוצעות פעילויות רבות לטובת הקהילה באמצעות יחידות אחרות של המינהל, כגון יחידת ההתנדבות, שירות הייעוץ לאזרח, שירותי סיוע משפטי, מרכז גישור עירוני ופעילויות נוספות שאינן מבוצעות באמצעות המחלקה לעבודה קהילתית.

**הביקורת המליצה למינהל לשירותים חברתיים להגדיל באופן משמעותי את מגוון השירותים שמפעילה המחלקה לעבודה קהילתית באשדוד, תוך הרחבת הפעילויות לכלל רובעי העיר.**

**כמו כן, הביקורת העירה כי על המינהל לשירותים חברתיים למצוא לפעילות המחלקה מקורות מימון חיצוניים לעירייה, תוך שיתוף פעולה עם העמותות הפעילות בתחומים הרלוונטיים.**

<sup>2</sup> יצוין כי הפעילות בשכונות השיקום בראשון לציון מצויה בידי מינהלת שיקום השכונות שבמשרד הבינוי והשיכון, ולא בידי המחלקה לרווחה בקהילה.

## 2. פעילות במימון משרד הבינוי והשיכון

### 2.1 שיקום שכונות

בשנת 1977 הכריזה ממשלת ישראל על פרויקט לאומי שמטרתו שיקום והתחדשות של שכונות מצוקה (שיקום פיזי וחברתי). נקבע כי משרד הבינוי והשיכון יהיה אחראי על הפעלת הפרויקט.

בשנת 1993 נקבעו רובעים ג' ו - ו' באשדוד כשכונות שיקום. במסגרת תקציב שיקום שכונות, השתתף משרד השיכון במימון שכרם של 3 עו"ס (100% משרה) ו - 4 עובדות שכונה (אחת ב - 100% משרה ו - 3 נוספות ב - 50% משרה). כמו כן, העביר המשרד תקציב בסך כ - 150 אלף ₪ למימון פעולות לשיקום חברתי (תקציב "תנופה").

### 2.2 תקציב "תנופה"

תקציב תנופה הינו תקציב שמשרד השיכון מעביר לעירייה לטובת פעילות חברתית וקהילתית ברובעי השיקום. התקציב משמש לעריכת סדנאות, מתן הכשרה מקצועית וחלוקת מלגות ללימודי הכשרה מקצועית לתושבי שכונות השיקום.

בשנת 2013 פרש לגמלאות מנהל שיקום השכונות באשדוד והתפקיד אויש מחדש רק במהלך שנת 2015. כתוצאה מכך, חלו עיכובים בתהליך אישור התקציב והעברתו למחלקה. הביקורת בדקה, נכון לינואר 2017, את ניצול תקציבי תנופה בגין השנים 2014-2015 :

#### 2.2.1 ניצול תקציב תנופה

להלן נתונים על ניצול תקציב "תנופה" שהוקצה למחלקה לביצוע הפעילות בשנים 2014-2015<sup>3</sup> :

<sup>3</sup> עד סוף 2016 לא הוקצה תקציב למחלקה עבור הפעילות לשנת 2016.

| שנה  | תקציב   | ביצוע*  | אחוז ביצוע |
|------|---------|---------|------------|
| 2014 | 241,196 | 166,298 | 69%        |
| 2015 | 145,881 | 61,001  | 42%        |

\*הנתונים נכונים לסוף ינואר 2017

הביקורת בדקה באופן מפורט את הפעילויות שתוקצבו - שנת 2015 :

| שם פרויקט | תוקצב - רובע ג' | תוקצב - רובע ו' | סה"כ תקציב | סך ביצוע | % ביצוע |
|-----------|-----------------|-----------------|------------|----------|---------|
| מלגות     | 23,000          | 34,544          | 57,544     | 42,501   | 74%     |
| קורסים    | 48,000          | -               | 48,000     | 18,000   | 37%     |
| סדנאות    | 12,000          | 22,520          | 34,520     | 0        | 0%      |
| פרסום     | 1,817           | 4,000           | 5,817      | 500      | 9%      |
| סה"כ      | 84,817          | 61,064          | 145,881    | 61,001   | 42%     |

מהנתונים עולה כי בכל תחומי הפעילות ניצול התקציב היה נמוך מאוד (למעט מלגות), וכי הניצול הכולל של התקציב היה בשיעור של כ-40%. לדוגמא, מתוך תקציב בסך 48,000 ₪ שהוקצה עבור עריכת קורסים להכשרה מקצועית, נוצלו 18,000 ₪ בלבד, והתקיים קורס אחד בלבד (חשבי שכר).

חמור מכך, התקציב לעריכת סדנאות לא נוצל כלל.

להלן הפעולות שתוקצבו בשנת 2014 :

| שם פרויקט | רובע ג' | רובע ו' | סך תקציב | ביצוע   | % ביצוע |
|-----------|---------|---------|----------|---------|---------|
| מלגות     | 62,648  | 40,000  | 102,648  | 94,233  | 92%     |
| קורסים    | 56,400  | -       | 56,400   | 9,523   | 17%     |
| סדנאות*   | 44,817  | 34,000  | 78,817   | 61,898  | 78%     |
| פרסום     | 1,643   | 1,688   | 3,331    | 644     | 19%     |
| סה"כ      | 165,508 | 75,688  | 241,196  | 166,298 | 69%     |

\*לא כולל תקציב טיפוח הסביבה בסך של כ- 21 אלף ₪.

השיעור הכולל של ניצול התקציב לשנת 2014 היה כ - 69%. הניצול הנמוך ביותר היה בסעיף הקורסים (כ - 17% בלבד). מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי משרד הבינוי והשיכון מקצה את התקציב באיחור רב, רק בסוף כל שנה. נמצא כי התקציב לשנת 2014 אושר על ידי אגף שיקום שכונות במשרד השיכון בתאריך 5.11.14, והתקציב לשנת 2015 אושר בתאריך 10.12.15.

לדעת הביקורת, העיכוב באישור התקציב אכן מקשה על ביצוע הפעילות, אולם יחד עם זאת עמד לרשות המחלקה זמן רב מהמועד שאושרו התקציבים ועד לסוף ינואר 2017 (המועד בו הביקורת עדכנה את הנתונים), על מנת שהמחלקה תוכל לנצל את מלוא התקציב שנקבע לה.

## 2.2.2 קורסים

הביקורת העלתה כי במסגרת תקציב תנופה לשנת 2015, יזמה המחלקה קורס אחד בלבד להכשרה מקצועית, שהשתתפו בו 18 משתתפים. במסגרת תקציב שנת 2014 התקיימו 2 קורסים שהשתתפו בהם 9 ו - 8 משתתפים בהתאמה, כמפורט להלן:

| שנה  | קורס        | מס' משתתפים | עלות          |
|------|-------------|-------------|---------------|
| 2014 | הכרת המחשב  | 9           | 5,832         |
| 2014 | מחשב מתקדם  | 8           | 3,691         |
|      | <b>סה"כ</b> |             | <b>9,523</b>  |
| 2015 | חשבי שכר    | 18          | 18,000        |
|      | <b>סה"כ</b> |             | <b>18,000</b> |

כמו כן, היו מספר קורסים שתוכננו בשנת 2015 ובסופו של דבר לא יצאו אל הפועל, כיוון שלא נרשמו מספיק משתתפים (לדוגמא: מנעולן מוסמך, קורס איפור).

הביקורת בדקה את אופן בחירת הקורסים המתקיימים באמצעות תקציב תנופה.

לדברי רכזת ההכשרה המקצועית, הקורסים נבחרו על בסיס "דרישות שעלו מהשטח", שלא נמצא להן תיעוד. כמו כן, לא היה בידי המחלקה כל מידע על הביקוש בשוק העבודה לעובדים בעלי הכשרה בתחומים שנבחרו, כך שלא ברור מדוע בוצעו הכשרות מקצועיות דווקא בתחומים אלה.

לדעת הביקורת, יש לבחון את צרכי התושבים בתחום ההכשרה המקצועית ואת הדרישות לעובדים בשוק העבודה, באמצעות תהליכי עבודה מובנים ומתועדים.

הביקורת המליצה לבצע סקר מקיף בשכונות השיקום, במטרה לזהות מהם הצרכים של תושבי השכונות בתחום ההכשרה המקצועית, ולקבוע את תוכניות הקורסים על בסיס הנתונים שיאספו. כמו כן, יש לקחת בחשבון את נתוני הדרישה לעובדים בשוק העבודה.

עוד מצאה הביקורת כי המחלקה לא ערכה מעקב אחר מידת השתלבותם של מסיימי הקורס בשוק העבודה.

הביקורת המליצה כי במסגרת השירותים שמספקת המחלקה, תיבחן האפשרות שרכזת ההכשרה המקצועית תסייע בהשמת בוגרי הקורסים במקומות עבודה.

לאחר הביקורת הודיעה המחלקה כי בפברואר 2017 נפתחו שני קורסים: קורס יזמות בעלות של 9,056 ₪ שמומן מתקציב 2014, וקורס איפור בעלות של 28,140 ₪ שמומן מתקציב 2016 (מאחר ומשרד השיכון כבר לא אפשר לממש את היתרות הבלתי מנוצלות משנים עברו).

עוד נמסר כי במהלך שנת 2016 החל לפעול במסגרת המינהל לשירותים חברתיים מרכז תעסוקה עירוני, שקהל היעד העיקרי בו הוא מטופלי רווחה (גם כאלו שטופלו בעבר). המרכז מבצע מגוון פעילויות במטרה לסייע למקבלי השירות להשתלב במקומות עבודה המתאימים להם.

מנהל האגף הודיע לביקורת כי בכוונת המינהל לשלב את מרכז התעסוקה בבחירת הקורסים שעורכת המחלקה לעבודה קהילתית, וכן לנהל מעקב אחר קליטתם של מסיימי הקורסים במקום העבודה.

### 2.2.3 מלגות

במסגרת תקציב תנופה, מקצה משרד הבינוי והשיכון סכום מסוים עבור חלוקת מלגות לימודים. המלגות ניתנו לתושבי השכונות בשיקום, המבקשים ללמוד בקורס להכשרה מקצועית במוסד לימודי כלשהו. **נמצא כי התקציב לשנת 2015 לא נוצל במלואו** (הוקצה תקציב בסך 57,577 ₪ וחולקו מלגות בסך 42,501 ₪ ל- 20 תושבים).

הביקורת בדקה את סדרי חלוקת המלגות, בהשוואה לדרישות שנקבעו בנהלים שפרסמו משרד הבינוי והשיכון והעירייה<sup>4</sup>.

#### 2.2.3.1 ייעוץ והכוון

על פי נוהל משרד השיכון, המלגות יחולקו לתושבי שכונות השיקום בלבד, המעוניינים ללמוד במסלולי השלמת השכלה ורכישת מקצוע והמתקשים במימון לימודיהם. על פי הנוהל, המלגות יינתנו לתושבים שעברו הליך של ייעוץ והכוון לבחירת המסלול האישי לקידום תעסוקתי על ידי הרכז להכשרה מקצועית.

**הביקורת לא מצאה תיעוד למתן ייעוץ והכוונה למקבל המלגה, לגבי בחירת מסלול הלימודים.**

לדברי הרכזת, כל מי שמבקש לקבל מלגה חייב להגיע אליה לקבלת טפסים, ובמעמד זה נבדק מסלול הלימודים המתאים עבורו. כאמור, לא נמצא כל תיעוד על עריכת מפגש הייעוץ.

#### 2.2.3.2 קריטריונים לקבל המלגה

נקבע בנוהל כי סכום המלגה המרבי לא יעלה על 50% משכר הלימוד, ולא יעלה על 3,500 ₪.

**הביקורת בדקה את כל מקבלי המלגה בשנים 2015 - 2016, ומצאה שהמלגות ניתנו בהתאם להנחיה זו.**

<sup>4</sup> נוהל "מלגות לתושבי שיקום שכונות" מספר 1.07.500.02

עוד נקבע בנוהל כי ועדת המלגות המקומית<sup>5</sup> תדון בבקשה למלגות על-פי הקריטריונים שגובשו על ידי משרד הבינוי והשיכון, בהתאם לטבלת ניקוד שנקבעה (כל פונה יקבל ניקוד על פי המצב המשפחתי, מספר הנפשות המתגוררות בדירה, השכלה, הכנסה לנפש ברוטו ועוד).

הביקורת בדקה את המסמכים שהגישו מבקשי המלגה. נבדקו 20 מתוך 38 מקבלי המלגה בשנים 2015-2016 (53%), וב- 10 בקשות נמצאו ליקויים.

נמצא כי בחלק מהמקרים הנתונים שמולאו לא היו מדויקים, ובחלק מהמקרים לא נמצאו כל המסמכים הנדרשים. לדוגמא, במקרה אחד נלקחה בחשבון ההכנסה לנפש על פי שלושה תלושי שכר כנדרש, אך בפועל בשני תלושי שכר נרשם שכר שלילי כיוון שהאם הייתה בחופשת לידה. במקרה נוסף, נמצא אישור שהאישה זכאית לדמי אבטלה בתקופה המבוקשת, אך לא צורף מסמך על סכום דמי האבטלה, ובפועל סכומים אלה לא נלקחו בחשבון בחישוב ההכנסה לנפש.

בנוסף לכך, נמצאו מקרים בהם מספר הנפשות שנרשם לצורך קבלת המלגה לא תאם את מספר הנפשות בפועל, כפי שצוין בתעודת הזהות שהציג מבקש המלגה. לדוגמא, בבקשה מסוימת נרשם שמספר הנפשות במשפחה הינו 6-8, בעוד שבפועל, על פי הרישום בתעודת הזהות, התברר שהמשפחה כוללת רק 3 נפשות. בבקשה נוספת נרשם שמספר הנפשות במשפחה הינו 4-5, בעוד שבפועל, על פי הרישום בתעודת הזהות, התברר שהמשפחה מונה 2 נפשות בלבד.

כמו כן נמצאו שני מקרים בהם הלימודים הסתיימו כבר בשנת 2015, אך הבקשה למלגה הוגשה בדיעבד בשנת 2016.

<sup>5</sup> ועדת המלגות המקומית כוללת 4 חברים : מנהל פרויקט שיקום שכונות (יו"ד הועדה), מנהל לשכת שרותי משפחה וקהילה, נציג משרד התמ"ת או שרות התעסוקה או גורם ציבורי נוסף בתחום, ורכז פיתוח קהילתי-תעסוקתי במחלקה.

**2.2.3.3 מעקב על סיום לימודים**

על פי נוהל העירייה, עם סיום ההכשרה המקצועית אמור מקבל המלגה להעביר לרכזת הכשרה מקצועית תעודה שקיבל בסיום ההכשרה (אחרת, ייאלץ להחזיר את כספי המלגה).

**נמצא כי לא מבוצע מעקב על כך שמקבל המלגה סיים את לימודיו, והוא אינו נדרש לשלוח לרכזת תעודה המעידה על סיום לימודיו.**

**2.2.3.4 פרסום**

על פי סעיף 7 לנוהל חלוקת המלגות של משרד הבינוי והשיכון, חובה לפרסם ברבים את האפשרות למתן מלגות, במסגרת פרסום כולל על שירותי הרכז להכשרה מקצועית. הפרסום ייעשה על ידי מודעת רחוב, פרסום בעיתונות המקומית, פרסום באמצעות חלוקת דפי מידע ("פליירים") או בכל דרך פרסומית אחרת.

על פי סעיף 5.3 לנוהל העירייה, אחת לשנה תפרסם המחלקה באמצעי התקשורת את האפשרות לקבלת המלגה כסיוע למימון לימודי הכשרה מקצועית.

**לדברי רכזת ההכשרה המקצועית, בשנים האחרונות לא נעשה פרסום של האפשרות לעבור הכשרה מקצועית שתמומן באמצעות מלגה, מאחר שלדבריה אפשרות זו כבר מוכרת לתושבי הרובע.**

**הביקורת העירה כי הכשרה מקצועית הינה אמצעי חשוב לקידום התושב ולשינוי מצבו הסוציו-אקונומי, ולכן ראוי לפרסם את השירות ולידע את תושבי הרובע בדבר קיומו (לכל הפחות באתר האינטרנט של העירייה).**

**2.2.4 סדנאות****2.2.4.1 ניצול התקציב**

על פי הנחיות משרד הבינוי והשיכון, ניתן לערוך סדנאות לתושבי רובעי השיקום בנושאים של התחדשות עירונית, פיתוח מנהיגות מקומית, פיתוח תשתיות חברתיות ברובע ועוד.

להלן נתונים לגבי סדנאות שהתקיימו מתקציב שנת 2014 :

| עלות          | מספר משתתפים<br>(לפי רישומי המחלקה) | סדנא                                 |
|---------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 8,775         | 24                                  | מיומנות בגישור להתחדשות עירונית      |
| 7,700         | 12                                  | מנהיגות נוער דתי                     |
| 7,700         | 19                                  | מנהיגות נוער (בשיתוף עם יחידת איתור) |
| 10,530        | *12                                 | תכנון אורבני                         |
| 8,775         | 25                                  | פיתוח מנהיגות                        |
| 10,000        | 26                                  | טיפול הסביבה                         |
| 8,318         | 19                                  | מיומנות בגישות להתחדשות              |
| <b>61,798</b> |                                     | <b>סה"כ</b>                          |

\*את הסדנא החלו 22 משתתפים וסיימו 12 משתתפים

מתוך תקציב של 78,817 ₪ שהוקצה לסדנאות בשנת 2014, נוצל סך של 61,798 ₪ (כ - 79%).

חמור מכך, במסגרת התקציב לשנת 2015, הוקצה לעריכת סדנאות סכום של 34,520 ₪, אך לא התקיימו כלל סדנאות מתקציב זה.

לאחר הביקורת נמסר כי בתחילת שנת 2017, נוצל סכום נוסף מתקציב 2014 בסך של 10,110 ₪, אשר שימש לעריכת סדנא לפיתוח מנהיגות מקומית והתחדשות עירונית, ובסה"כ נוצל 91% מתקציב 2014 (לא כולל תקציב פיתוח הסביבה). יחד עם זאת, תקציב שנת 2015 עדיין לא נוצל.

#### 2.2.4.2 השתתפות בסדנאות

הביקורת בדקה את רשימות התושבים שהשתתפו בסדנאות המפורטות לעיל, ומצאה מקרים רבים שבהם תושבים השתתפו במספר סדנאות במהלך תקופה קצרה. להלן מספר דוגמאות :

| שם  | מס' קורסים | נושא הסדנא                                                         |
|-----|------------|--------------------------------------------------------------------|
| ס.ו | 3          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016, תכנון אורבני 6-7/2016 |
| ש.ט | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |
| י.ג | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |
| פ.ל | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |
| נ.ע | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |
| ל.א | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |
| א.א | 2          | פיתוח מנהיגות 4/2016, מיומנות בגישור 8/2016                        |

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי מטרת הסדנאות היא להקנות כלים לתושבים הרוצים להוביל במקום מגוריהם את תהליכי ההתחדשות העירונית. לדברי המנהלת, מאחר וקיים רצף בנושאי הסדנאות, משתתפים ברוב הסדנאות אותם תושבים.

**הביקורת מציינת כי ברובעי השיקום מתגוררים כ - 20 אלף תושבים מעל גיל 21.**

**לדעת הביקורת, מצב בו מספר מועט של תושבים משתתף מספר פעמים בסדנאות בהפרש זמן קצר, אינו תקין, ועל המחלקה ליזום קשר עם תושבים נוספים, על מנת שיפיקו תועלת ויפתחו מיומנויות באמצעות הסדנאות שעורכת המחלקה.**

### 2.2.5 התחדשות עירונית

בחזון ראש העיר נקבע כי עידוד תהליכי התחדשות עירונית ברובעים הוותיקים של העיר הינו יעד מרכזי של פעילות העירייה.

על פי נתוני מינהל ההנדסה, בשנים האחרונות ניתנו 58 היתרי בניה במסגרת תמ"א 38, לפי חלוקה לרובעים כמפורט להלן :

| כמות ההיתרים שניתנו |                    |                            | בקשות<br>בטיפול | רובע |
|---------------------|--------------------|----------------------------|-----------------|------|
| בשנים<br>2014-2016  | בשנים<br>2012-2013 | כמות היתרים<br>שניתנו סה"כ |                 |      |
| 9                   | 1                  | 10                         | 19              | א    |
| 1                   | 5                  | 6                          | 13              | ב    |
| -                   | 1                  | 1                          | 13              | ג    |
| 12                  | 8                  | 20                         | 27              | ד    |
| 11                  | 2                  | 13                         | 23              | ו    |
| 4                   | 4                  | 8                          | 11              | ח    |
| 37                  | 21                 | 58                         | 106             | סה"כ |

מהנתונים עולה כי בשנים 2012-2016 הוצאו בכל רובעי העיר 58 היתרים לביצוע עבודות בנייה במסגרת תמ"א 38, ובעת הביקורת היו בתהליך טיפול 106 בקשות. ברובע ג' הוגשו 13 בקשות להיתר, אך במהלך חמש השנים האחרונות הוצא רק היתר אחד.

**הביקורת מודעת לכך שקיימים גורמים שאינם בשליטת העירייה המשפיעים השפעה מכרעת על כמות הבקשות להיתרים במסגרת תמ"א 38, וכי יכולתה של המחלקה להשפיע על התהליכים הינה מוגבלת ומשנית. יחד עם זאת, הביקורת מבקשת לציין לחיוב את מאמצי המחלקה להביא לידיעת התושבים בשכונות השיקום את חשיבות תהליכי ההתחדשות העירונית, באמצעות סדנאות, שיחות ומפגשים.**

## 2.2.6 שיתוף פעולה עם מינהלות רובעים ג' ו-ו'

בהתאם לאמור בתע"ס, אחת הפעולות המוטלות על המחלקה לעבודה קהילתית הינה גיוס והפעלת פעילים. המחלקה הציגה לביקורת רשימות פעילים מהשנים 2014 ו-2015, שכללו כ-30 פעילים בשני הרובעים. כמו כן, הוצגו לביקורת 9 פרוטוקולים משיבות פעילים שהתקיימו ביוזמת המחלקה במשך כשנה וחצי (מאוקטובר 2014 עד מרץ 2016).

לדברי מנהלת המחלקה, קבוצת הפעילים שפעלה באמצעות המחלקה, פעלה בנושאי איכות הסביבה וטיפול במפגעים, טיפוח מקלטים, תקינות עמודי תאורה, ספסלים, פעילויות תרבות ועוד.

**יחד עם זאת, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לאחר הקמת מינהלות הרובע, חלה ירידה בפעילות הפעילים באמצעות המחלקה, ולמעשה בשנת 2016 היא הופסקה לגמרי. לדבריה, הדבר קרה מאחר שהפעלת קבוצות הפעילים על ידי מינהלות הרובע גרמה לצמצום משמעותי במספר הפעילים המשתתפים בפעילות המחלקה.**

הביקורת נפגשה עם ראשי המינהלות ברובעים ג' ו - ו', ומצאה כי אכן המינהלת מקיימת פעילות נרחבת ברובע בשיתוף עם קבוצות פעילים. בעניין זה, יש עוד לציין כי בנוסף למינהלות הרובע, פעלה במינהל התפעול מינהלת קהילה שכללה שני רכזים קהילתיים, שעיקר תפקידם היה להפעיל קורסים להכשרות הפעילים בכל הרובעים, ולהנחות את ראשי מינהלות הרובע בנושאי קהילה.

**הביקורת העירה כי יש הכרח שיתקיים שיתוף פעולה בין גופים עירוניים המקיימים פעולות שיש ביניהם נקודות השקה, תוך הגדרת תחומי הפעילות וחלוקת העבודה בין היחידות השונות.** לאחר הביקורת נמסר כי חל שיפור בקשרי העבודה עם מינהלת רובע ג', והתקיים מפגש עם מינהלת רובע ו' על מנת להגיע לשיתופי פעולה.

### **3. פעילות במימון משרד הרווחה**

התקציב השנתי שהקצה משרד הרווחה לפעילות במסגרת פרויקט שיקום שכונות, הסתכם ב - 26,000 ₪ לשנה, שנוצל בעיקר לפעילות פנאי (פעילות לילדים, מופעים, טיולים ועוד). כמו כן הקצה המשרד סכום נוסף בסך כ- 26,000 ₪ בסעיף "עבודה קהילתית", שנוצל לטובת תמיכה באימהות חד הוריות (בשנת 2015 היה התקציב כ- 33,300 ₪).  
להלן פירוט ניצול התקציב בתחום פעילות זה, במהלך שנת 2015 :

| תאריך   | האירוע                                             | מס' משתתפים | עלות          |
|---------|----------------------------------------------------|-------------|---------------|
| 21.7.15 | פעילות קיץ רובע ג'                                 | 26          | 3,702         |
| 25.8.15 | סדנת תכנון אורבני והתחדשות עירונית-<br>בשפה הרוסית | 21          | 3,716         |
| 18.8.15 | סדנת תכנון אורבני והתחדשות עירונית-<br>בשפה הרוסית | 20          | 3,784         |
| 18.8.15 | פעילות פנאי למשפחות עצמאיות                        | 23          | 1,200         |
| 2.6.15  | יום גיבוש בצפון לנשים יחידניות                     | 43          | 4,600         |
| 5.2015  | פעילות פנאי למשפחות עצמאיות                        | 23          | 1,000         |
| 5.2015  | סדנא להעצמה נשית                                   | 23          | 4,000         |
| 15.8.15 | סדנא להתחדשות עירונית                              | 47          | 4,500         |
| 9.6.15  | סדנא להתחדשות עירונית                              | 47          | 4,500         |
| 29.6.15 | סדנא למשפחות חד הוריות                             | 25          | 500           |
| 3.9.15  | קורס העצמה נשית – שלב ב'                           | 25          | 791           |
| 10.3.15 | מופע ליום האישה                                    | 26          | 1,040         |
|         | <b>סה"כ</b>                                        |             | <b>33,333</b> |

מהנתונים עולה כי בשנת 2015, רק 5,291 ₪ (כ - 15% מסכום התקציב) הוקצו עבור סדנאות להעצמת משפחות עצמאיות, 11,542 ₪ נוצל עבור פעילויות גיבוש ופנאי (כ - 35% מסכום התקציב). סך של 16,500 ₪, שהם כ - 50% מסכום התקציב, נוצלו עבור פעילות בתחום ההתחדשות העירונית ברובעים ותיקים שאינם שכוונות שיקום (רוב הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית התקיימה בשפה הרוסית).

**לדעת הביקורת, מכיוון שהתחום בו הוחלט להתמקד הינו תמיכה במשפחות עצמאיות, יש לנצל את מלוא התקציב לפעילות בתחום זה.**

להלן פירוט ניצול התקציב בתחום פעילות זה, במהלך שנת 2016:

| תאריך  | האירוע                                            | מס' משתתפים | עלות          |
|--------|---------------------------------------------------|-------------|---------------|
| 1.2016 | סדנת תיאטרון                                      | 19          | 2,800         |
| 2.2016 | סדנת תיאטרון                                      |             | 2,800         |
| 4.2016 | סדנת תיאטרון                                      |             | 2,800         |
| 5.2016 | סדנת תיאטרון                                      |             | 2,800         |
| 6.2016 | סדנת תיאטרון                                      |             | 2,800         |
| 7.2016 | טיול גיבוש                                        | 53          | 6,615         |
| 8.2016 | סדנת התנהלות כלכלית                               | 19          | 950           |
| 8.2016 | סדנת התנהלות בכלכלת בית                           | 19          | 950           |
| 9.2016 | מסיבת סיום של התיאטרון + כיבוד + אביזרים + הזמנות | 19          | 4,380         |
|        |                                                   | <b>סה"כ</b> | <b>26,895</b> |

בשנת 2016, נמצא כי סך של 10,995 ₪ (המהווה כ- 41% מסכום התקציב) נוצל עבור טיול גיבוש ומסיבת סיום. רוב התקציב, סך של 14,000 ₪ (כ- 52% מסכום התקציב), נוצל עבור סדנת תיאטרון לנשים עצמאיות.

עוד נמצא כי בכל אחת מפעילויות שהתקיימו בשנים 2015 ו- 2016, השתתפו כ- 20 נשים עצמאיות (מתוך כ- 600 המתגוררות בשכונות השיקום, וכ- 2,200 המתגוררות בעיר). התברר כי בכל הפעילויות הנ"ל השתתפו בדרך כלל אותן נשים.

להלן נתונים על כמות הנשים העצמאיות המתגוררות באשדוד<sup>6</sup>:

| שנה  | רובע ג | רובע ו | סה"כ בשכונות השיקום | סה"כ באשדוד |
|------|--------|--------|---------------------|-------------|
| 2016 | 247    | 354    | 601                 | 2,239       |
| 2015 | 266    | 358    | 624                 | 2,232       |
| 2014 | 261    | 361    | 622                 | 2,360       |

<sup>6</sup> הנתונים התקבלו מאגף הרווחה (אחראית המחשוב).

**לדעת הביקורת, על המחלקה ליזום פעילות עם נשים עצמאיות ברחבי העיר, ולספק להן תמיכה חברתית ורגשית באמצעות הפעילויות השונות שמתקיימות במחלקה.**

לאחר הביקורת נמסר שבתחילת שנת 2017 שנפתחו סדנאות נוספות לנשים עצמאיות, וכי בכוונת במינהל להגביר את היקף הפעילות בתחום זה.

#### **4. רישום ודיווח בעבודה קהילתית**

על פי הוראה 7.2 לתע"ס, סדרי הרישום והדיווח של עבודת העובדים הסוציאליים הקהילתיים במחלקות לשירותים חברתיים כוללים הכנת תכנית עבודה שנתית ודיווח על ביצועה, הכנת תכנית מפורטת לכל פרויקט, תיאור מפורט של ביצוע הפעילות בכל פרויקט והכנת דיווח מסכם לכל פרויקט.

כמו כן נקבע כי לכל פרויקט יהיה תיק ובו ירשמו כל תהליכי העבודה הקשורים לפרויקט. הרישום יכלול פרטים על תוכן הפעילות, מטרתה, תוצאותיה ועוד.

נמצא כי בכל שנה מפרסם משרד הבינוי והשיכון חוברת "הצעת תכניות חברתיות", הכוללת סיכום שנת פעילות שעברה והצעת תקציב לשנה הקרובה. החוברת כוללת תכניות חברתיות של משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

**בנוסף לחוברת זו, שהינה כללית במהותה, לא נמצאה תכנית עבודה תקופתית לעובדים ולא נמצא רישום מפורט המתאר את הביצוע בפועל של כל תכנית.**

לדברי מנהלת המחלקה בוצעו פעילויות רבות שאינן מדווחות, כגון השתתפות באספות דיירים, הכוונת ועדי בתים בכל הקשור לפרויקט התחדשות עירונית, בדיקות לגבי צרכי התושבים בתחום ההכשרה המקצועית ועוד.

**הביקורת העירה כי יש לתעד באופן מפורט כל פעילות שנעשית במחלקה, בהתאם להנחיות התע"ס.**

**נספח א'****פעילויות המחלקה לעבודה סוציאלית בקהילה בראשון לציון**

| שם התוכנית          | מטרת התוכנית                                                                                                                                                                                           | שותפים לתוכנית                                                                                                               |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| מכוונים מעלה        | תכנית לקידום תעסוקתי לאנשים עובדים – התוכנית כוללת ליווי אישי וקבוצתי וסיוע במימון לימודים.                                                                                                            | עמותת מכוונים למעלה                                                                                                          |
| תעסוקה לרווחה       | תכנית לקידום תעסוקתי למובטלים או עובדים בתת תעסוקה.                                                                                                                                                    | עמותת "בעצמי", משרד הרווחה והשרותים החברתיים.                                                                                |
| קהילה מובילה להצלחה | פרויקט המציע סיוע במציאת עבודה ללקוחות המינהל לשילוב חברתי                                                                                                                                             | מתנדבים תושבי העיר, שעברו הכשרה בתחום.                                                                                       |
| נתי"ב               | נוער תומך בילדים בקהילה – התוכנית מציעה מסגרת לפעילות פנאי והעשרה, ללא תשלום, לילדים בגילאים 6-10.                                                                                                     | עמותת "מכוונים למעלה", תנועות הנוער, המד"צים העירוניים, תלמידי תיכון מהתוכנית "התפתחות אישית ומעורבות חברתית" והורים פעילים. |
| פרח לניצול          | פרויקט המיועד לסייע לניצולי שואה החיים בעיר, שאותרו על ידי מתנדבים. הסיוע כולל ביקורי בית, קשר קבוע באמצעות "קו חם" וכנסים חברתיים.                                                                    | עמותת "עמך".                                                                                                                 |
| סיירת תיקונים       | מתן מענה ללקוחות המינהל הזקוקים לתיקונים קלים בבית.                                                                                                                                                    | התוכנית מבוצעת ע"י מתנדבים, שאינם גובים תשלום על עבודתם                                                                      |
| בנק הזמן            | מיזם קהילתי שבו ניתן "להפקיד זמן" ע"י מתן עזרה לאחרים, ולפדות אותו תמורת קבלת שרות כלשהו.                                                                                                              |                                                                                                                              |
| הראשון בגישור       | מרכז לפתרון סכסוכים באמצעות גישור. הפרויקט כולל יישוב סכסוכים (גירושין, סכסוכי שכנים, סכסוכים עסקיים ועוד), הטמעת השפה הגישורית בבתי ספר, גישור רב צדדי (אספות דיירים ובניית הסכמות בבניינים משותפים). | הגישור נעשה ע"י מתנדבים שהינם מגשרים מקצועיים.                                                                               |
| נפגשים בראשון       | מועדון חברתי העוסק בתכנים זוגיים לאנשים עם מוגבלות שכלית.                                                                                                                                              | פרויקט חדש - לא רשומים שיתופי פעולה                                                                                          |
| פעמונים             | מתן הדרכה כלכלית לזוגות צעירים לניהול תקציב משפחתי.                                                                                                                                                    | עמותת "פעמונים".                                                                                                             |
| התנדבות בקהילה      | המחלקה אחראית על ניהול הפעילות ההתנדבותית של יחידים וקבוצות בעיר.                                                                                                                                      | שיתוף פעולה עם כ- 130 ארגונים ועמותות בראשון לציון בהם ניתן להתנדב                                                           |

**נספח ב'****פעילויות הצוות לעבודה סוציאלית בקהילה בעיריית רמלה**

| שם התוכנית                | מטרת התוכנית                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | שותפים לתוכנית                                                                 |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| בית משפט קהילתי           | שיקום עוברי חוק ומניעת חזרתם למעגל הפשיעה, תוך שימוש במענים הקיימים בקהילה המקומית ובכוחותיה.                                                                                                                                                                                                                                                                                           | הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, משרת ישראל, פרקליטות המדינה, משרד הרווחה.       |
| מרכז גישור ויישוב סכסוכים | מטרתו יצירת שינוי חברתי ברמה העירונית, תוך צמצום הקונפליקטים בחברה.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | המשרדה, ש.י.ל, תכנית גישור ומוגבלויות, תרבות הדיוור, שיקום שכונות, עמידר ועוד. |
| משעול                     | טיפול פיזי וחברתי ממוקד באזור גאוגרפי מסוים שנבחר.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ארגון הגיוינט                                                                  |
| סיירת הורים               | כ- 70 מתנדבים מסיירים בלילה ברחבי העיר ומדווחים לרווחה על בעיות שעלו במסגרת הסירים.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | עיר ללא אלימות                                                                 |
| ש.י.ל                     | מתן שירותי מידע על זכויות וחובות האזרח בתחומים שונים ומגוונים, ומתן הכוונה ותמיכה חינם לכל אדם.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | מתנדבים בהם עורכי דין, חשבי שכר, סטודנטים ועוד.                                |
| התנדבות בקהילה            | המחלקה אחראית על ניהול פעולות התנדבות של יחידים וקבוצות בעיר.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | אירגוני מתנדבים.                                                               |
| מוטב יחדיו                | תכנית הפועלת לחיזוק התשתית החברתית, תוך שילוב תושבים ואנשי מקצוע, הפועלים במשותף לקידום איכות החיים של ילדים, בני נוער ומשפחותיהם.<br>"מוטב יחדיו" כוללת תוכניות רבות כגון :<br>"אם לאם" – אימהות מנוסות מלוות אימהות צעירות ומעניקות תמיכה וייעוץ.<br>"צמי"ד" – הורים המלווים משפחות שיש בהם ילדים עם צרכים מיוחדים.<br>"מנהיגות מלגאים" – סטודנטים תושבי רמלה המבצעים פעילות קהילתית. | ארגון הגיוינט, בינ"ה, מתנדבים.                                                 |

## **הערות ראש העיר**

### **המחלקה לעבודה קהילתית**

1. **היקף פעילות המחלקה** – ראש העיר הינחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים לבחון האם הפעילות שמבצעת המחלקה מצדיקה את היקף כח-האדם המועסק בה. במקביל לכך, ראש העיר הינחה את ראש המינהל להגדיל באופן משמעותי את מגוון השירותים שמפעילה המחלקה לעבודה קהילתית באשדוד, תוך הרחבת הפעילויות לכלל רובעי העיר.
2. **ניצול התקציב** - ראש העיר הינחה את המחלקה לנצל את כל מלוא התקציבים שנקבעו לה לפעילויות השונות, תוך זמן סביר מרגע אישורם.
3. **קורסים להכשרה מקצועית** - ראש העיר הינחה את מרכז התעסוקה במינהל הרווחה לבצע סקר מקיף בשכונות השיקום, במטרה לזהות מהם הצרכים של תושבי השכונות בתחום ההכשרה המקצועית ולקבוע את תוכניות הקורסים על בסיס הנתונים שיאספו. כמו כן, ראש העיר הינחה לבחון את האפשרות לסייע בהשמת בוגרי הקורסים במקומות עבודה.
4. **שיתוף פעולה עם מינהלות הרובע** - ראש העיר הנחה את ראשי מינהלות הרובע ברובעים ג' ו-ו' להגביר את שיתוף הפעולה עם המחלקה לעבודה קהילתית, תוך הגדרת תחומי הפעילות וחלוקת העבודה ביניהם.
5. **פעילות עבור נשים עצמאיות** - ראש העיר הינחה את ראש המינהל להרחיב את היקף הפעילות שהמחלקה מקיימת עבור נשים עצמאיות, הן מבחינת מספר המשתתפות בפעילות והן מבחינת הרובעים הנכללים בתוכנית.

## **חברות עירוניות**

## **דו"ח ביקורת**

**החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים  
קהילתיים**

**התקשרויות עם קבלנים, ספקים  
ונותני שירות**

**כללי**

החברה לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד (חל"צ) החלה את פעילותה בתאריך ה- 1 בינואר 1993.

החברה מפעילה 14 מרכזים קהילתיים, מפעילה גנים לגיל הרך, מפעילה מוסדות תרבות (כגון התזמורת האנדלוסית, בלט פאנוב, מוזיאון קורין ממך וגופים נוספים), וכן אחראית על תחום הנוער, תחום התרבות התורנית ועל פעילויות נוספות בעיר בתחומי התרבות והחינוך הלא פורמלי.

בתיקון משנת 2002 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן "חוק חובת המכרזים"), נקבע, בין היתר, כי החוק יחול על תאגיד שלפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2011, נקבע שעל תאגיד עירוני חלים חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו. עד להתקנת התקנות, יחולו על התאגיד העירוני דיני המכרזים החלים על הרשות המקומית, על פי תקנות העיריות (מכרזים) ה-תשמ"ח - 1987 (להלן "התקנות"), בשינויים המחייבים.

על פי תכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה לשנת 2016, נערכה במחצית השנייה של שנת 2016 ביקורת בחברה לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים באשדוד.

הביקורת בדקה את הנהלים הקיימים בחברה בתחום ההתקשרויות עם קבלנים, ספקים ונותני שירות. נבדקו דרכי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים, התקשרויות באמצעות מכרזי זוטא ומכרזים פומביים, קבלת הצעות מחיר לרכישת טובין ונושאים נוספים.

**להלן פירוט הממצאים:****1. נתונים כספיים**

על פי הדין וחשבון הכספי ליום 31 בדצמבר 2015, המחזור הכספי של החברה הסתכם בשנת 2015 ב - 188,810,931 ₪, לעומת המחזור הכספי בשנת 2014, שהיה בסך 176,583,608 ₪ (גידול של 7% בהשוואה לשנת 2014).

הכנסות החברה מהעירייה וממוסדות הסתכמו בשנת 2015 ב- 87,409,354 ₪ (גידול מזערי ביחס לשנת 2014). ההכנסות ממשותפים היו בשנת 2015 בסך 101,399,186 ₪, ובשנת 2014 היו בסך 89,353,400 ₪ ( גידול של כ- 11% לעומת שנת 2014).

**מהנתונים עולה שהגידול בפעילות החברה נעשה באמצעות הכנסותיה העצמיות. הביקורת רואה מגמה זו בחיוב רב.**

על פי הדוח הכספי של החברה נכון ל- 31 בדצמבר 2015, הגרעון השוטף של החברה עמד בסוף שנת 2015 על סך 92,896 ₪, לעומת גרעון בסך 140,214 ₪ בסוף שנת 2014 (קיטון של 34% ביחס לשנת 2014). הגרעון המצטבר של החברה בסוף שנת 2015 הסתכם ב - 1,738,414 ₪, שהם כ - 1% מהיקף הפעילות של החברה.

**נוכח מצבה של החברה בתקופות קודמות, הביקורת רואה בחיוב רב את מצבה הכספי הנוכחי של החברה ואת השמירה על תקציב מאוזן.**

מתוך ההיקף הכספי הכולל של פעילות החברה, חלקה של הנהלת החברה היה בשנת 2015 בסך 135,830,566 ₪. כ- 62 מיליון ₪ (46%) הוצאו בגין שכר וכ- 74 מיליון ש"ח (54%) הוצאו בגין פעילות. עיקר ההוצאות בגין הפעילות נבעו מהתקשרויות עם קבלנים, ספקים ונותני שירות.

להלן טבלה המפרטת את ההליך הנדרש לבחירת הספקים, בהתאם להיקף הכספי של ההתקשרות (נכון ל-15.6.2016):

| ההליך הנדרש                                          | מסכום (₪)<br>ללא מע"מ | עד סכום (₪)<br>ללא מע"מ |
|------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| קבלת הצעות מחיר<br>(על פי מדרגות שנקבעו בנהלי החברה) | 2,000                 | 140,500                 |
| מכרז זוטא - פנייה ל-4 ספקים                          | 140,500               | 343,200                 |
| מכרז זוטא - פנייה ל-6 ספקים                          | 343,200               | 686,300                 |
| מכרז פומבי                                           |                       | כל סכום מעל<br>686,300  |

הביקורת בדקה את האופן שבו מתקשרת החברה עם קבלנים וספקים בכל אחת מהקטגוריות שבטבלה דלעיל.

## 2. נהלי החברה

הביקורת בדקה את ההתאמה בין נהלי העבודה שהחברה קבעה לעצמה בנושא ההתקשרויות עם הקבלנים וספקים, לבין תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.

**נמצאו בנהלי העבודה של החברה הנחיות שאינן עולות בקנה אחד עם התקנות:**

2.1. סעיף 2- פטור מחובת קיום מכרז, סעיף משנה ה(4) ב.  
בנוהל החברה נקבע כי הוצאה הבאה להגדיל את הוצאות החברה ללא מכרז על ידי הוספת פריטים, לא תעלה על 75%. לעומת זאת, בתקנות נקבע שניתן לחרוג מסכום ההתקשרות ללא מכרז רק ב- 25% מכלל הוצאות, לכל היותר (סעיף 3(יג) 7(ב)).

הביקורת העירה כי סעיף זה בנוהל הוא בניגוד מוחלט להוראות החוק, באופן שמעקר את החוק מתוכנו.

2.2. סעיף 5- הליכי מכרז זוטא, סעיף משנה (ו')  
בסעיף (ו) בנוהל נקבע כי ועדת המכרזים, בעת עריכת מכרז זוטא, "לא תהא כבולה לכל הנהלים של מכרז פומבי פתוח, אלא לאלה מאותם נהלים הניתנים לביצוע במכרז זוטא".

הביקורת העירה כי הכללים לעריכת מכרז זוטא נקבעו בתקנות, ולא ניתן להתעלם מהם. אין זה ראוי שהחברה העירונית תקבע לעצמה מהן הוראות החוק "הניתנות לביצוע".

### 2.3. סעיף 8 - ועדת מכרזים, סעיף משנה (א) - הרכב הוועדה

בסעיף 148 (א) לפקודת העיריות נקבע כי "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחיר ... ראש העירייה לא יהיה חבר בוועדת מכרזים". לעומת זאת, בסעיף 8 לנוהל החברה נקבע: "כל עוד לא נקבע אחרת, יכהנו כל חברי מועצת המנהלים בוועדת מכרזים ... יו"ר מועצת המנהלים ישמש גם יו"ר ועדת המכרזים".

הביקורת העירה כי יש להתאים את נוהלי החברה לדרישות החוק.

בפועל, בחר דירקטוריון החברה בדצמבר 2014 בוועדת מכרזים, כספים וכ"א המונה חמישה חברים, אולם התברר כי הועדה לא התכנסה. לאחר הביקורת נמסר כי הועדה החלה להתכנס בסוף שנת 2016.

### 2.4. סעיף 8 - ועדת מכרזים, סעיף (ג) שונות

בסעיף 8 לנוהל החברה נקבע כי "בכל מקרה של סתירה בין הוראות הכלולות בתקנות המכרזים לבין הוראות נוהל זה - תחייבנה הוראות נוהל זה".

הביקורת העירה כי נהלים פנימיים אינם יכולים לסתור חוקים ותקנות, ובכל מקרה, הוראות החוק גוברות על כל הוראת נוהל.

### 2.5. פרסום בשני עיתונים

על פי סעיף 9 (ב) בתקנות, הודעה על המכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומו בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, וכך גם נכתב בנהלי החברה.

בפועל, נמצא כי החברה נוהגת לפרסם מכרזים בעיתון ארצי יומי ובמקומון שאינו יומי.

הביקורת המליצה לפרסם את מכרזי החברה בשני עיתונים יומיים כנדרש בתקנה 9(ב), באמצעות פרסומי משכ"ל (כפי שנוהגת העירייה).

## 2.6. אי עדכון הנהלים

נמצא כי נוהל החברה בנושא מכרזים הוכן בשנת 2005, ומאז לא עודכן. הביקורת העירה כי בחלוף השנים פורסמו מספר עדכונים לתקנות. לדוגמא, בשנת 2009 ובשנת 2011 עודכנו תקנות העיריות (מכרזים) בעניין עסקאות מקרקעין הפטורות ממכרז.

הביקורת המליצה לחברה לעדכן את הנוהל בהתאם לעדכונים שבתקנות.

## 2.7. פרקים חסרים בנוהל

הביקורת מצאה כי בנוהל חסרים פרקים חשובים בנוגע לעריכת מכרזים, שיש הכרח להסדירם. לדוגמא, הנוהל אינו מפרט את תהליך הכנת מסמכי המכרז ואישורם.

הביקורת העירה כי על החברה להתייחס בנוהל באופן מפורט לתהליך הכנת המכרז על כל שלביו, לרבות בדיקתו ע"י היועץ המשפטי, יועץ טכני (במקרים שהדבר נדרש), יועץ ביטוח וכדומה.

כמו כן, יש הכרח לקבוע מיהם הגורמים בחברה המאשרים את מסמכי המכרז לפני פרסומם, מהם סדרי עבודתה של ועדת המכרזים ונושאים נוספים בתחום עריכת המכרזים שראוי להסדיר בנוהל.

## 3. התקשרות באמצעות הצעות מחיר

בנוהל מכרזים והתקשרויות של החברה נקבע:

**"כל אימת שהחברה מעוניינת להתקשר בעסקאות שסכומן אינו עולה על 115,000 ₪, ....**

**(א) החברה תפנה במסגרת הליך בחינת ההצעות אל לא פחות משני מציעים ותקבל הצעתם בצירוף לוח זמנים אודות ביצוע העבודה.**

**(ב) ההצעות שתתקבלנה תיבחנה על ידי ועדת הרכש של החברה ( "להלן  
וועדת הרכש" ) שתהיה מורכבת ממנכ"ל החברה, סמנכ"ל הכספים ושני  
אנשים שייבחרו על ידי המנכ"ל ו/או סמנכ"ל הכספים לפי טיב  
העניין".**

בנוסף להוראות הנוהל, קבע מנכ"ל החברה טבלה המפרטת את מספר הצעות  
המחיר שיש לקבל, בהתאם לסכום הרכישה, כמפורט להלן:

| סכום             | נוהל                                   |
|------------------|----------------------------------------|
| עד 2,000 ₪       | 2 הצעות מחיר טלפוניות כולל תרשומת      |
| 2,001-5,000 ₪    | 2 הצעות בכתב                           |
| 5,001-10,000 ₪   | 3 הצעות בכתב + פרוטוקול פתיחת הצעות    |
| 10,001-30,000 ₪  | 4 הצעות בכתב במעטפות סגורות + פרוטוקול |
| 30,001-148,000 ₪ | ועדת רכש בהנהלת החברה                  |

### 3.1. בדיקת התקשרויות בסכום של עד 10,000 ₪.

הביקורת בדקה באופן אקראי 15 חשבוניות ספקים ומצאה שלושה מקרים  
שבהם לא נמצאו הצעות מחיר. להלן פרוט המקרים:

| שם הספק | מהות הרכישה             | תאריך<br>החשבונית | סכום<br>החשבונית |
|---------|-------------------------|-------------------|------------------|
| ל.א.    | פרסום בעיתונים וצילומים | 4.7.16            | 5,000 ₪          |
| מ.צ.    | צביעה                   | 15.8.16           | 4,627 ₪          |
| ש.ל.    | התקנת תקרה              | 30.6.16           | 3,608 ₪          |

### 3.2. בדיקת התקשרויות בסכום מעל 10,000 ₪.

הביקורת בדקה 4 התקשרויות בסכום של מעל 10,000 ₪, שנעשו באמצעות  
הליך קבלת הצעות מחיר, ולהלן הממצאים:

#### 3.2.1. עבודת נגרות לקפטריית בית האומנים

- בניגוד לנהלי החברה הדורשים קבלת 4 הצעות, נעשתה פניה ל- 3 מציעים בלבד.
- התקבלו 2 הצעות בלבד, אחת על סך 71,838 ₪ והשניה ע"ס 93,015 ₪.
- לא התכנסה ועדת רכש. הליך הבחירה נעשה באמצעות מערכת דקל
- החברה בחרה במציע הזול.

**3.2.2. החלפת משטח ביה"ס אופק**

- נעשתה פניה ל - 4 ספקים כנדרש.
- הוגשו 2 הצעות בלבד, אחת על סך 72,500 ₪ והשנייה על סך 57,798 ₪ (כולל מע"מ).
- לא הוטבעה על ההצעות חותמת " נתקבל ותאריך ", כך שלא ניתן לדעת מתי הגיעו ההצעות לחברה.
- ההרכב של ועדת רכש לא היה תקין.
- החברה התקשרה עם המציע הזול ביותר.

**3.2.3. חיפוי ובניית קיר בבית האומנים**

- נמצאה פנייה בכתב לספקים בצירוף מפרט טכני .
- הוגשו 4 הצעות מחיר, כאשר ההצעה הנמוכה היתה בסך 40,716 ₪ והגבוהה ביותר בסך 67,275 ₪. הפער בין המציעים היה 66%.
- ההצעות לא היו זהות, דבר שהקשה על השוואה בין ההצעות.
- החברה התקשרה עם המציע הזול ביותר.

**3.2.4. מערכת הגברה מתנ"ס ט'**

- נמצאה פניה בכתב לשלושה ספקים, בניגוד לנהלי החברה המחייבים פניה ל- 4 ספקים.
- נתקבלו 3 הצעות מחיר. ההצעה הזולה היתה בסך 11,280 ₪, וההצעה הגבוהה היתה בסך 17,980 ₪. הפער בין המציעים היה 59%.
- הביקורת העירה כי כל הצעה הוגשה על פורמט אחר וכללה פריטים שונים, כך שהיה לביקורת קושי לערוך השוואת מחירים בין ההצעות. בהצעה של הספק א.ו הופיעו 17 פריטים, בהצעת ג.ש.א הופיעו 11 פריטים, ובהצעת הספק הזוכה ד.מ.ו הופיעו 8 פריטים.
- הרכב ועדת הרכש לא תאם את נהלי החברה.

### 3.2.5. עיצוב ושילוט מונארט

- בניגוד לנהלי החברה, נעשתה פניה ל- 3 ספקים בלבד.
- הוגשו 3 הצעות מחיר באמצעות תוכנת דקל, כאשר ההצעה הזולה היתה בסך 12,720 ₪ (כולל מע"מ) וההצעה הגבוה ביותר 31,400 ₪ ( הפרש של 143%).
- הוחלט להתקשר עם הספק הזול ביותר.

לסיכום, הביקורת מצאה כי בשנים מתוך חמשת המקרים המפורטים לעיל ההצעות לא היו זהות, והדבר גרם לפער הגדול במחירים שהציעו המציעים. הביקורת העירה כי יש הכרח שההצעות יהיו בעלות מבנה זהה ויכללו רשימת פריטים זהה, כדי שניתן יהיה להשוות ביניהן. עוד העירה הביקורת כי בכל המקרים ועדת הרכש לא כללה את מספר החברים כפי שנקבע בנהלי החברה. כמו כן, בשלושה מקרים לא נמצאה פניה ל- 4 ספקים כנדרש בנהלי החברה.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי ההשוואה בין ההצעות נעשית באמצעות תוכנת ד.ק.ל., דבר שיוצר מפרט זהה לכל ההצעות. כמו כן, מסר מנכ"ל החברה כי נוכח הערת הביקורת בעת הדיון על קבלת ההצעה הזוכה, יוגש לחברי הוועדה תדפיס מתוך המערכת הכולל תמצית הצעות המחר.

## 4. התקשרויות באמצעות מכרזי זוטא

### 4.1. אי קיום מכרזי זוטא

על פי הרישומים בהנהלת החשבונות של החברה, היו בשנים 2015 ו- 2016 מספר התקשרויות בין החברה לבין ספקים ונותני שירות בסכומים שבין 140 אלף ₪ לבין 686,000 ₪, שבגינם נדרש לערוך מכרז זוטא. נמצא כי החברה לא ערכה מכרזי זוטא בהתקשרויות אלה, כנדרש בתקנות. הביקורת העירה כי יש הכרח שהחברה תבצע את דרישות החוק בעניין התקשרויות עם קבלנים וספקים באמצעות מכרז זוטא.

**4.2. אי ניהול ספר ספקים**

סעיף 8 (ב) לתקנות קובע כי יש לנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר יהיו רשאים להשתתף במכרז זוטא ("ספר ספקים"). יש לקבוע אמות מידה שלפיהן יכללו קבלנים וספקים ברשימה, וכל ספק או קבלן יהיו רשאים לבקש לצרפם לרשימה. הביקורת מצאה כי החברה אינה מנהלת ספר ספקים.

הביקורת העירה כי יש הכרח לנהל ספר ספקים לצורך בחירת קבלנים באמצעות מכרזי זוטא, והמליצה להיעזר בספר הספקים גם לצורך פניה לספקים בהליך קבלת הצעות מחיר.

**5. התקשרות באמצעות מכרזים פומביים**

כאמור, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 נקבע כי על תאגיד עירוני יחול חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו, עם התקנתן. עד אז, קבע החוזר כי יחולו על המכרזים שעורך התאגיד העירוני דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, עם השינויים המתבקשים.

הביקורת בדקה את סדרי עריכת המכרזים בחברה. נבדקו ארבעה מכרזים כמפורט להלן:

- מכרז מס' 3/2015 – ביצוע עבודות בניה בבית יד לבנים, בסכום של 616,246 ₪.
- מכרז מס' 1/2014 – הצבת במות ומחסומים, בסכום של כ- 1.7 מיליון ₪ (סכום מצטבר לשנים 2014-2016).
- מכרז מס' 2/2014 – מתן שירותי הגברה ותאורה, בסכום של כ- 740 אלף ₪ (סכום מצטבר לשנים 2014-2016).
- מכרז מס' 3/2014 – אספקת גנראטורים וציוד חשמל לאירועים, בסכום של כ- 1.4 מיליון ₪ (סכום מצטבר לשנים 2014-2016).

בכל אחד ממכרזים אלה נבדקו תהליכי העבודה החל משלב הכנת המכרז, דרך עבודת ועדת המכרזים, קביעת הקבלן הזוכה, ההתקשרות עם הקבלן הזוכה, ועד לביצוע התשלומים לקבלן על פי ההסכם.

### 5.1. מכרז 3/2015 – ביצוע עבודות בניה וחיזוק בית יד לבנים

#### 5.1.1. האומדן

סעיף 11(א) לתקנות המכרזים קובע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות המכרז, יופקד בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע. האומדן נועד לשמש בידי ועדת המכרזים קנה מידה לבחינת סבירות ההצעות שהוגשו במכרז.

הביקורת מצאה, כי האומדן נערך בתאריך 11.9.2014, ואילו המכרז פורסם בתאריך 14.7.2015, כעשרה חודשים לאחר הכנת האומדן. הביקורת העירה כי הכנת אומדן כעשרה חודשים לפני המכרז אינה סבירה. התברר שמכין האומדן רשם על האומדן כי האומדן הוכן "כאומדן ראשוני", לצורך שריון תקציב בלבד.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי האומדן הראשוני נבדק ע"י יועץ מקצועי במאי 2015, בסמוך לפרסום המכרז, וכי לאחר בדיקתו לא היה צורך לשנות את סכום האומדן.

עוד מצאה הביקורת כי הקבלן הזוכה הגיש הצעה על סך 515,360 ₪ ( לפני מע"מ), כאשר האומדן היה 409,850 ₪ (לפני מע"מ). כלומר, הצעתו של הזוכה הייתה גבוהה מהאומדן ב -25.7%.

לדעת הביקורת, על הוועדה היה לקיים שימוע לקבלן ולקבל הסבר לפער בין האומדן לבין ההצעה הזולה.

#### 5.1.2. סיור קבלנים

נמצא כי החברה ביצעה שני סיורי קבלנים. בסיור הראשון השתתפו 10 קבלנים ובסיור השני השתתפו 2 קבלנים. מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי הוחלט לערוך סיור קבלנים נוסף, בגלל טענת הקבלנים לאי הבנת התאריך שצוין בפרסום.

הביקורת סבורה שההחלטה לקיים 2 סיורי קבלנים הייתה החלטה שגויה. בית המשפט כבר קבע כי עריכת סיור מיוחד לקבלן מסוים בחלוף מספר ימים מהסיור הראשון, מהווה פגיעה בעיקרון והשוויון.

### 5.1.3. פרוטוקול פתיחת הצעות

סעיף 20 (ג) לתקנות קובע כי **"מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתקנות אלה או שלא בהתאם לתנאי המכרז ... - פסולים"**.

במכרז היו שני מציעים. עיון בפרוטוקול משיבת וועדת מכרזים מיום 14.7.15 (הישיבה שבה נפתחו ההצעות), העלה כי נרשם בהערות ליד מציע מס' 2, כדלקמן: **"כל החומר היה מחוץ למעטפה בתוך התיבה הנעולה"**.

הביקורת העירה כי הימצאות החומר שלא בתוך המעטפה הינו אירוע חריג שהיה צריך לברר אותו באופן יסודי, לרבות תשאול המציע לגבי האופן שבו הכניס את מסמכי המכרז לתיבת ההצעות, תשאול עובדי החברה העוסקים בתחום המכרזים וביצוע פעולות נוספות. לדעת הביקורת, שגתה ועדת המכרזים שהסתפקה ברישום הערה בפרוטוקול ולא ביקשה לברר את העובדות עד תום.

### 5.1.4. אי עמידה בתנאי הסף

בדרישות המכרז נקבע כי על המציע להגיש, במועד הגשת ההצעה, מסמכים המעידים על כך כי "הינו בעל ניסיון מקצועי קודם בביצוע עבודות בנייה מסוג העבודות נשוא מכרז זה, וביצע בשנים 2013-2014 (במאוחד) לא פחות מ- 2 פרויקטים בהיקף כספי כולל של לא פחות מ- 2,000,000 ₪ לא כולל מע"מ".

התברר כי אחד המציעים צירף למסמכי המכרז חשבונות של קבלן אחר המעידים, כביכול, על פרויקטים שביצע בעצמו. למרות הפגם המהותי בהצעת הקבלן, החליטה ועדת המכרזים כי הצעתו היא הזוכה במכרז, ואפשרה לקבלן להגיש במועד מאוחר יותר אסמכתאות נוספות המעידות על ביצוע עבודות בהיקפים הנדרשים.

לאחר הביקורת העביר היועץ המשפטי של החברה למבקר העירייה חוות דעת לפיה לא נפל פגם בהחלטת ועדת המכרזים. גם בהתחשב בחוות הדעת, הביקורת העירה כי יש הכרח שהניסיון המקצועי יתקיים במציע עצמו.

לדעת הביקורת, קבלת ההחלטה לגבי הקבלן הזוכה, למרות אי העמידה בתנאי הניסיון המקצועי ( נכון למועד פתיחת ההצעות), מקנה יתרון בלתי הוגן לקבלן הזוכה. הביקורת מציינת כי אין מדובר על מסמכים בעלי אופי טכני שניתן להשלים במועד מאוחר יותר, אלא על אי עמידה בתנאי מהותי.

#### 5.1.5. הגדלת המכרז

בישיבה שהתקיימה בתאריך 6.3.2016, הגדיל דירקטוריון החברה את היקף המכרז ב - 178,660 ₪, לצורך תיקון נזקי נזילות ושיקום החלל הפנימי של חדר הזיכרון. בפועל, ההיקף הכולל של ההתקשרות לאחר ההגדלה היה בסך 694,320 ₪ (הגדלה של 35%).

בתקנות נקבע (בסעיף ד (7) א') כי ניתן להגדיל מכרז עד ל- 50% מהיקפו הכספי, מהטעם שעריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת, כך שההחלטה על הגדלת בהיקף המכרז הייתה בהתאם לתקנות. יחד עם זאת, מאחר והליקויים בחדר בזיכרון היו ידועים מזה שנים רבות, לדעת הביקורת ניתן היה מלכתחילה לפרסם מכרז שיכלול את מלוא העבודות הנדרשות בבית יד לבנים.

#### 5.1.6. היעדר התמחות בפרויקטים של בינוי

בשולי הדברים, הביקורת מבקשת להעיר כי ראוי היה שהחברה העירונית לא תבצע פרויקטים של בינוי בעצמה, אלא תיעזר בשירותיה של מחלקת מבני ציבור של העירייה, שזה יעודה.

## 5.2. מכרז מס' 1/2014 - הצבת במות ומחסומים

### 5.2.1. ערבויות מכרז

בתנאי המכרז נקבע: **"(ב) כל זוכה ימציא לחברה עד למעמד חתימת ההסכם על ידו, ערבות בנקאית חתומה להבטחת ביצוע התחייבויותיו מכח המכרז בסך 10,000 ₪ ... יובהר, כי סכום הערבות הנ"ל הינו עבור כל פרק. במידה ומציע מסוים יוכרז כזוכה בשני פרקים שונים, יהא עליו להפקיד שתי ערבויות כאמור."**

נמצא כי הזוכה הגיש רק ערבות אחת על סך 10,000 ₪. לדעת הביקורת, על הוועדה היה לפסול את המציע, שכן עפ"י הפסיקה פגם בערבות הינו פגם מהותי בהצעה.

### 5.2.2. אישור חברת הביטוח

בסעיף 17 להסכם נקבע: **"(א) במהלך כל תקופת ההתקשרות וכל עוד קיימת אחריותו על פי דין, מתחייב הספק לערוך את הביטוחים המחייבים מאופי התקשרות והיקפה"**. ההתקשרות עם החברה הייתה לשנתיים.

נמצא כי תוקף האישור על עריכת הביטוחים שהמציע צירף למסמכי המכרז, פג כבר במהלך תקופת ההתקשרות (ב - 30.9.2015). הביקורת העירה כי על החברה לדרוש מהזוכה העתק פוליסה לכל תקופת ההסכם.

### 5.2.3. הארכת תקופת ההסכם

במכרז נקבע כי תקופת ההסכם תהייה לשנה אחת. כמו כן, נקבע כי לחברה תהייה אופציה להאריך את תקופת ההסכם ל- 4 שנים נוספות.

נמצא כי במועד הארכת תקופת ההסכם לא נחתם עם הספק נספח להארכת החוזה.

### 5.3. מכרז פומבי מס' 2/2014 - שירותי הגברה ותאורה לאירועים

#### 5.3.1. עמידה בתנאי הסף

במכרז נקבע כי על המציעים להיות בעלי ניסיון של 3 שנים בביצוע עבודות תאורה בהיקף כספי של 150,000 ₪ לשנה.

לא נמצאו בתיק המכרז אסמכתאות על כך שלקבלן הזוכה היה ניסיון מקצועי כנדרש. כמו כן, מציע נוסף הציג לגבי השנים 2012 ו- 2013 חשבוניות המעידות על ביצוע עבודות בסכום הנמוך מהנדרש. הביקורת העירה כי על החברה להקפיד הקפדה יתרה על העמידה בתנאי הסף, ובמיוחד על העמידה בתנאי העוסק בניסיון המקצועי הנדרש, ולפסול הצעות של המציעים שאינם עומדים בתנאי הסף.

#### 5.3.2. אישור חברת הביטוח

בהסכם עם הקבלן נקבע:

*"מבלי לגרוע מהתחייבות ואחריות הספק על פי הסכם זה ועל פי דין, הוראות הביטוח אשר יחולו על הצדדים הינן בהתאם להוראות נספח הביטוח המצורף להסכם זה (נספח ט') ומהווה חלק בלתי נפרד הימנו. הספק יחזיק בביטוחים האמורים במשך כל תקופת ההתקשרות, לרבות הארכות".*

נמצא כי תוקף פוליסת הביטוח שהגיש הזוכה לחברה פג כבר ביום 31.3.2015, במהלך תקופת המכרז.

#### 5.3.3. ערבות

במכרז נקבע כי "כל זוכה ימציא לחברה עד למעמד חתימת ההסכם על ידו ערבות בנקאית חתומה להבטחת ביצוע התחייבויותיו מכח המכרז בסך 10,000 ₪".

נמצא כי הזוכה צירף ערבות ע"ס 10,000 ₪ שפג תוקפה ביום 12.11.15.

**5.3.4. שימוע למציע הזוכה**

המציע בעל ההצעה הזולה ביותר הגיש הצעה הכוללת הנחה של 65% ביחס לאומדן. נוכח עובדה זו, בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה ב- 17.7.14 החליט הדירקטוריון לקיים שימוע למציע. במהלך השימוע נשאל הקבלן האם יוכל לעמוד בשיעור ההנחה הגבוה שהציע, ובמקביל לספק את כל הציוד הנדרש. נוכח תשובות המציע, החליטה הועדה להכריז על הזוכה לתקופה של שנה, אך לקיים בוועדה ישיבה נוספת לאחר 3 חודשים, שבה תבחן יכולתו של הקבלן לעמוד בהתחייבויותיו.

בפועל, נמצא כי במאי 2015 (לאחר אירועי יום הזיכרון ואירועי יום העצמאות), נערכה ישיבה ברשות מנכ"ל החברה שנדון בה אופן מילוי דרישות המכרז, והועלו בה ליקויים מהותיים בתפקוד הקבלן. למרות הניסיון השלילי שהצטבר בנוגע לעבודת הקבלן, לא זומנה ישיבת ועדת מכרזים לדיון בעניין יכולת הקבלן לעמוד בהתחייבויותיו, כפי שדרשה הועדה.

**5.3.5. תקופת ההסכם**

במכרז נקבע כי תקופת ההסכם תהיה לשנה אחת מיום חתימת החוזה. כמו כן, נקבע כי תהיה לחברה אופציה, לפי שיקול דעתה, להאריך את תקופת ההסכם ב- 4 שנים נוספות.

בחלוף שנה ממועד ההתקשרות, לא נחתם עם הספק נספח להארכת החוזה ולא הוצג מסמך בעניין שביעות רצון מהשירותים שמספק הקבלן, שעל בסיסו אמורה החברה להחליט על הארכת תקופת ההסכם.

**5.4. מכרז 3/2014 – אספקת גנראטורים, ציוד נלווה וחשמל לאירועים****5.4.1. אומדן**

המציע בעל ההצעה הזולה ביותר הגיש הצעה הכוללת הנחה של 44% ביחס לאומדן.

לדעת הביקורת, על החברה היה לזמן את הקבלן לשימוע, במטרה לוודא שיוכל לעמוד בשיעור ההנחה הגבוה שהציע.

**5.4.2. אישור על עריכת ביטוח**

בהסכם נקבע כי **"במהלך כל תקופת ההתקשרות וכל עוד קיימת אחריותו על פי דין, מתחייב הספק לערוך את הביטוחים המחייבים מאופי ההתקשרות והיקפה"**.

נמצא כי תוקפו של האישור על עריכת ביטוחים שצירף המציע פג כבר ביום 28.2.15.

הביקורת העירה כי יש לדרוש מהמציע העתק פוליסה תקפה כל עוד ההסכם בר תוקף.

**5.4.3. ערבות בנקאית**

בסעיף 10 להסכם נקבע כי "הזוכה ימציא לחברה עד למעמד חתימת ההסכם על ידו ערבות בנקאית חתומה להבטחת ביצוע התחייבויותיו מכח המכרז בסך 30,000 ₪".

לא הוצגה לביקורת ערבות בנקאית תקפה.

**6. התקשרויות עם יועצים**

תקנה 8)3 (לתקנות המכרזים קובעת כי ניתן לפטור ממכרז **"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אימון מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה"**. יחד עם זאת, בית המשפט קבע כי יש לעשות בפטור שימוש מצומצם, רק במקרים מובהקים שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת.

על פי הנתונים שנמסרו על ידי החברה, נחתמו בשנים 2015-2016 75 הסכמים בין החברה לבין נותני שירות, במסגרת פטור ממכרז על פי סעיף 8 (ב') לתקנות המכרזים (ידע ומומחיות מיוחדים).

הביקורת בדקה את הליך בחירתם של רואה החשבון של החברה וכן של היועץ המשפטי, ומצאה כי החברה מעסיקה את נתוני השירות מזה שנים רבות, מבלי שיחתם חוזה העסקה המגדיר את קשרי הגומלין בינם לבין החברה, לרבות שכר טרחתם והשירותים שסופקו. עוד נמצא כי החברה התקשרה עם משרד רואה החשבון ומשרד עורכי הדין מבלי שהתקיים הליך בחירה פתוח ושוויוני, כפי שהחברה הייתה אמורה לעשות.

הביקורת העירה כי למעט מיקרים מיוחדים ונדירים, על החברה לקיים הליך בחירה בין מספר נותני שירות שיש להם יכולות מקצועיות דומות. כמו כן, הביקורת המליצה לחברה להכין נוהל להעסקת יועצים, בדומה לנוהל שהעירייה פרסמה בנושא, שבו יוגדר תהליך בחירתם של יועצים חיצוניים.

#### 7. ריכוז עיקר ההמלצות

- יש לעדכן את נהלי החברה בנושא התקשרויות עם ספקים וקבלנים ולהתאימם להוראות שנקבעו בתקנות.
- על החברה להקפיד על קבלת הצעות מחיר ממספר ספקים בהתאם לסכום העסקה, כפי שנקבע בנוהל. כמו כן, יש להקפיד על כך שההצעות יוגשו באופן שניתן יהיה להשוות ביניהן.
- יש הכרח שהחברה תבצע את דרישות החוק בעניין ההתקשרויות עם ספקים וקבלנים בסכום של עד 686 אלף ₪ באמצעות מכרזי זוטא.
- במכרז לביצוע עבודות בניה ביד לבנים נמצאו ליקויים בפתיחת ההצעות ובעמידה בתנאי הסף. הביקורת העירה כי ראוי שהחברה העירונית לא תבצע פרויקטים של בינוי בעצמה, אלא תיעזר בשירותיה של מחלקת מבני ציבור של העירייה, שזה יעודה.
- על החברה לקיים הליך בחירה לצורך העסקת יועצים ונותני שירות בהתאם לדרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, למעט במקרים נדירים ויוצאי דופן, שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת או יחסי אומון מיוחדים.

## הערות ראש העיר

### התקשרויות עם קבלנים, ספקים ונותני שירות

1. **כללי** - ראש העיר מציין לחיוב את הניהול הכספי של החברה העירונית ואת השמירה על תקציב מאוזן, תוך גידול מתמיד בהקפי הפעילות.
2. **מכרזי זוטא** - ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה לפעול תוך זמן קצר לביצוע התקשרויות עם קבלנים וספקים באמצעות מכרזי זוטא, כפי שנדרש בחוק.
3. **יועצים ונותני שירות** - ראש העיר הורה למנכ"ל החברה לקיים הליך בחירה פתוח ושוויוני לצורך העסקת יועצים ונותני שירות, למעט מיקרים נדירים ויוצאי דופן שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת.

## הבסיס החוקי לעבודת הביקורת<sup>1</sup>

### 149ג. ועדה לענייני ביקורת

(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 הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה 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 ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו 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 אינו 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;

<sup>1</sup> מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

#### 167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :
  - (1) הוא יחיד;
  - (2) הוא תושב ישראל;
  - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
  - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
  - (5) הוא רכש נסיון 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 שכהן 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 שאלה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות 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 נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

**167א. מועצה שלא מינתה מבקר**

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, 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 הביקורת**

(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).

תקנים לפי סעיף קטן זה 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 סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון 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**

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
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 הועדה 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 מידי 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 בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

#### 170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (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 הסמך 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 מידע 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, לענין 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 מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

#### 170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה 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 בהוראת 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 חדשים 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 הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם 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 ובדוח 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 מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, 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 יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

#### 170ג. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על 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 משמעותי.

**170גא. 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-1958 (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 הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני 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 לעניני 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.

**171. פיטורי עובדים בכירים**

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

#### **334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת**

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.