



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2017

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2017, בצירוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

גם השנה עסק הדו"ח בנושאים משמעותיים לתפקודה התקין של העירייה. בחירת הנושאים על-ידי המבקר נעשתה מתוך תשומת לב להיבטים תפקודיים, מקצועיים ושירותיים של הרשות והחברות הבנות, מתוך מטרה להצביע על הפערים בתחומי הביצוע והסדרתם לטובת שיפור הביצועים הכולל של העירייה.

דו"ח הביקורת על ניהול עבודת קבלני פינוי האשפה הינו משמעותי ביותר, שכן מדובר בתחום המשיק באופן יומיומי לאיכות חיי התושב, ויחד עם זאת מהווה הוצאה מאוד משמעותית מתקציב העירייה. לפיכך אני מוצא את המלצת הביקורת להטמעת מערכת בקרה חוזית כחשובה ביותר ליישום מיידי, לצד אכיפה מלאה של זכויות העירייה מכח המכרזים.

הדו"ח בנושא הפיקוח על הבניה משמעותי להיותנו רשות שומרת חוק המחויבת לפקח על תחום שהפרצות בו רבות, שכן עבירות בנייה הוגדרו על-ידי בתי המשפט לא אחת כ"מכת מדינה" ולצערנו גם באשדוד זה חזיון נפוץ שיש לבערו.

יחד עם זאת יש להקפיד באמצעות מערכת נהלים ברורה וכח אדם מיומן ושירותי על מתן שירות לתושבי העיר והכוונה להסדרה, היכן שניתן.

הדו"ח במינהל החינוך התייחס השנה למחלקת גני ילדים, מחלקה שנפח הפעילות בה גדל משמעותית תוך זמן קצר עקב חוק טרכטנברג. יש צורך מיידי לטפל בליקויים שהועלו בדו"ח הביקורת המתייחסים להיבטי תחזוקה, ניהול המשאב האנושי וכן לנושא התופס תאוצה בשנים האחרונות של תהליך אישור וההשמה של סייעות צמודות לילדים עם מוגבלויות או רגישויות.

הדו"ח על עבודת התביעה העירונית העלה בעיקר את הצורך בהסדרה נוהלית של תהליכי עבודה ובהתייחסות לתיעוד הנדרש בתהליך קבלת ההחלטות המחלקה.

יחד עם זאת מצאתי לנכון להדגיש את עצמאות התביעה ואת המדיניות העירונית לאכוף את חוקי העזר מתוך התחשבות בתושבי העיר, היכן שהדבר אפשרי.

מבין החברות העירוניות בוצע השנה דו"ח על הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות, תאגיד אשר מרחיב באופן מתמיד את היקפי פעילותו תוך יצירת מקורות הכנסה והשתתפויות חיצוניים לתקציב העירייה, ועל כך יש לברך.

יחד עם זאת חשוב לעקוב אחר המלצות הביקורת בתחומים השונים שהועלו בדו"ח ולפעול לתיקונם, שכן הנושאים בהם מטפל התאגיד הינם משמעותיים לחוסן חברתי של העיר אשדוד.

אני רואה בביקורת גוף שותף לעשייה העירונית המסייע לנו באמצעות והדו"חות להשתפר ולתקן את הטעון תיקון. אני מבקש להודות למנכ"ל העירייה מר אילן בן עדי האמון על תהליך תיקון הליקויים העושה עבודתו נאמנה גם בתחום זה, בסיועה הנמרץ של עוזרתו המקצועית הגב' אילנית הראל.

תודה מיוחדת שלוחה למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוות הביקורת והלשכה על עבודתם המסורה, שעל אף שמדובר ביחידה קטנה מצליחים בעבודה יעילה ואיכותית להנפיק דו"חות ביקורת משמעותיים ואיכותיים.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

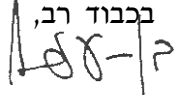


לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2017

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2017.
2. כפי שעולה מתוכן העניינים, הביקורת בדקה מגוון של נושאים בכל תחומי הפעילות של העירייה, שיש להם השפעה רבה על איכות החיים של התושב: הן בנוגע לניקיון בסביבת המגורים, הן בתחום החינוך והן בתחום האכיפה.
בכל הנושאים שהביקורת עסקה בהם נבדקה איכות השירות, וכן נבדקו סדרי העבודה, הבקרה והדיווח, במטרה לשפר את השירותים הניתנים לתושב ובמטרה להגביר את היעילות והחיסכון.
3. יש לציין בחיוב כי ברוב המקרים בעקבות הביקורת פעלו היחידות המבוקרות לתיקון הליקויים ולשיפור תהליכי העבודה.
4. בהזדמנות זו אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה, ולהודות להם על עבודתם המסורה והמקצועית.

לכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל התפעול

1. הפיקוח על קבלני פינוי אשפה 7

מינהל ההנדסה

2. מחלקת הפיקוח על הבנייה 54

מינהל החינוך

3. מחלקת גני ילדים 90

מינהל כללי

4. התביעה בתחום חוקי העזר 141

חברות עירוניות

5. הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ואלימות 168

6. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 202

מינהל התפעול

דו"ח ביקורת

קבלני פינוי אשפה

כללי

עיריית אשדוד מפנה אשפה מרחבי העיר באמצעות קבלנים. במועד הביקורת, הפעילה העירייה שלושה קבלנים לפינוי אשפה, כאשר שני קבלנים פינו את הפסולת הביתית (קבלן אחד פעל בצידה המערבי של העיר וקבלן שני בצידה המזרחי), וקבלן נוסף פינה את הגזם והפסולת הגושית מכל רחבי העיר.

שלושת הקבלנים המפנים אשפה עבור העירייה, זכו במכרז שפרסמה העירייה בשנת 2010 (מכרז פומבי מס' 32/2010). תקופת ההתקשרות הייתה ל – 5 שנים, ולאחריהן ניתן היה להאריך את תקופת ההתקשרות ב – 36 חודשים, עד לתום מועד ההתקשרות בפברואר 2019.

היקף עלות שירותי פינוי האשפה והגזם מרחבי העיר, שסיפקו לעירייה שלושת הקבלנים, עמד בשנת 2016 על כ – 21 מיליון ₪. הפיקוח על עבודת הקבלנים נעשה באמצעות מחלקת פינוי אשפה ומחלקת הניקיון שבאגף תפ"ח.

מכרז פינוי האשפה הינו בעל חשיבות רבה, הן בגלל היקפו הכספי והן בגלל ההשפעה שיש לאופן ביצועו על איכות החיים של תושבי העיר. מבדיקת סקר שביעות הרצון של תושבי העיר, שהעירייה עורכת מידי שנה, עלו הנתונים הבאים:

דצמבר 2017	דצמבר 2016	דצמבר 2015	דצמבר 2014	הנושא הנסקר (שביעות רצון מ – 1 עד 10)
7.0	6.7	6.7	7.1	תדירות פינוי האשפה וניקיון מתחם הפחים
7.1	6.8	7.2	---	תדירות ואופן פינוי הגזם
6.6	6.0	6.5	6.8	ניקיון הרובע שלך

מהטבלה דלעיל עולה שרמת שביעות הרצון של תושבי העיר בנושאי הניקיון השונים אינה גבוהה וכי רמת השירות טעונה שיפור.

יש לציין כי בסקר אשר בדק בשנת 2017 את מידת שביעות הרצון של תושבי ערים שונות בישראל מהשירותים שמספקת העירייה שבה הם מתגוררים, דורגה אשדוד בנושא שביעות הרצון משירותי פינוי האשפה באמצע טבלת הדירוג (במקום התשיעי) בציון 3.25 (במדרג מ – 1 עד 5)¹.

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את פעילות הקבלנים בהשוואה להוראות המכרז, וכן לבדוק את תהליכי הניהול, המעקב והבקרה אחר פעילות הקבלנים שמבצעים אגף תפ"ח (תברואה ופיקוח) וגזברות העירייה. הביקורת נערכה במחצית הראשונה של שנת 2017, ובדקה את סדרי פינוי האשפה והגזם ואת קשרי העבודה בין העירייה לבין הקבלנים, כפי שהיו נהוגים במועד הביקורת ובשנה שקדמה לה (שנת 2016).

כבר בראשית הדברים ראוי לציין כי הביקורת מודעת למורכבות המכרז, לכך שהבדיקה נעשתה לקראת המועד שבו יפוג תוקפו ולקראת פרסומו של מכרז חדש, וכן מודעת לכך שבמהלך תקופת המכרז שונה הרכב כלי האצירה המשמשים לפינוי פסולת, שונו תכניות העבודה וכן חלו שינויים נוספים בתכולת העבודה.

עוד ראוי לציין כי בסמוך לתחילת הביקורת מונו לתפקידים מנהל אגף תפ"ח ומנהל מחלקת פינוי אשפה חדשים, ובעקבות כניסתם לתפקיד חלו שינויים בסדרי הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלנים. הביקורת מבקשת לציין לחיוב את שיתוף הפעולה של המנהלים שאך מונו לתפקידים, ואת העובדה שהחלו בפעולות לתיקון הליקויים כבר במהלך הביקורת.

יחד עם זאת, הביקורת העלתה ליקויים חמורים בכל הנושאים שנבדקו. בין היתר, נמצא כי הקבלנים אינם עומדים בהוראות המכרז, דבר הפוגע באיכות השירות ובאיכות החיים של תושבי העיר. כמו כן, נמצאו כשלים רבים בתהליך הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים, וכן נמצאו ליקויים רבים

¹ בסקר נכללו 19 עיריות גדולות. במקום הראשון דורגה מודיעין בציון 3.87 ובמקום ה – 19 (האחרון) דורגה ירושלים עם ציון 2.4.

בתהליך ההתחשבות עם הקבלנים, הן באגף תפוז"ח והן ביחידת המבדק שבאגף החשבות.

להלן פירוט הממצאים:

1. ביצוע הוראות המכרז

מסמכי המכרז קובעים את סוגי כלי הרכב, הציוד והאמצעים שכל קבלן אמור לספק, בהתאם לאופי הפעילות שהוא נדרש לבצע. כמו כן, מפורטים במסמכי המכרז צוותי העבודה הנדרשים, בהתאם לסוג כלי הרכב ולפעילות הנדרשת לביצוע.

לצורך בחינת עמידת הקבלנים בהוראות המכרז, ערכה הביקורת תצפיות באזורים שונים ברחבי העיר, בהם מוצבים כלי אצירה מסוגים שונים. כמו כן, ערכה הביקורת תצפיות בכניסה לתחנת המעבר לפינוי פסולת, אליה מגיעות מידי יום משאיות האשפה ופורקות את הפסולת שנאספה על-ידם ברחבי העיר. בנוסף לכך, בדקה הביקורת את הרישומים במערכת האיתור המותקנת במשאיות (להלן "איתור"²).

הביקורת מצאה כי היו ליקויים רבים בעבודת הקבלנים וכי בתחומים רבים פעלו הקבלנים בניגוד להוראות המכרז, כמפורט להלן:

1.1. שעות עבודה

בהוראות המכרז נקבעו שעות העבודה שבהן נדרשו הקבלנים לבצע את תכנית הפינויים היומית.

1.1.1. שעות עבודה – קבלני פינוי פסולת ביתית

• **חוסר תאימות בהוראות** – נמצא כי בסעיפי המכרז השונים לא הייתה זהות בהגדרת שעות העבודה הנדרשות.

² מערכת איתור – מערכת בקרה לוויינית המותקנת על גבי משאיות פינוי האשפה, המשדרת באופן רציף נתונים על מקום המצאה של המשאית.

לדוגמא, בסעיף 1.1.6 במסמך א'³ נקבע כי שעות העבודה בימים א' עד ה' יהיו "החל משעה 06:00 **ולא יאוחר** (הדגשה לא במקור) משעה 16:30".

בסעיף 2.3 בנספח ה'⁴ נקבע כי שעות העבודה לימים א' עד ה' יהיו "החל משעה 06:30 **ועד השעה** (הדגשה לא במקור) 16:30".

○ **מספר שעות העבודה** – בסעיף הראשון צוינו 10.5 שעות עבודה ובסעיף השני צוינו 10 שעות עבודה.

○ **היקף העבודה** – בסעיף הראשון צוינו המילים "ולא יאוחר", **דבר המאפשר את סיום העבודה בכל עת, לפני השעה 16:30**. בסעיף השני צוין "עד השעה", כלומר על הקבלן לבצע את עבודתו במהלך כל שעות העבודה המוגדרות בהוראות, עד השעה 16:00.

הביקורת העירה כי אין מדובר על ליקוי שולי, אלא על ליקוי בעל חשיבות, מאחר ובפועל בחלק מהימים משאיות פינוי האשפה סיימו את העבודה כבר בשעות הצהריים. לכאורה, הקבלן יכול היה לטעון שהחווה מאפשר לו לפעול בדרך זו.

● **פינוי פסולת לפני 06:00** – כאמור, ההוראות קובעות כי שעת התחלת ביצוע עבודת פינוי הפסולת בסביבת מגורים תהייה לא לפני 06:00. הוראות אלו נועדו שלא להפריע את מנוחת התושבים בשעה מוקדמת בבוקר.

נמצא כי הקבלנים אינם מקפידים על יישום הוראה זו. בבדיקתנו אותרו מקרים רבים, בהם הקבלנים החלו את עבודתם לפני המועד הקבוע בהוראות. יתרה מכך, לביקורת נמסר כי מחלקת פינוי אשפה התריעה בפני הקבלנים פעמים רבות על החריגה מההוראות, אך הקבלנים המשיכו לפנות את הפסולת לפני השעה 06:00.

לדוגמא, במוקד העירוני התקבלה תלונה בתאריך 27.2.17 מאת תושב המתגורר ברחוב הציונות. התושב התלונן על כך שמשאית מנוף מפנה

³ מסמך א' – תנאי המכרז לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות

⁴ נספח ה' – מפרט דרישות לביצוע – איסוף וסילוק פסולת

בדרך קבע את הטמון לפני השעה 06:00 בבוקר, דבר המפריע את מנוחת התושבים במתגוררים בסמוך.

בדיקת נתוני מערכת האיתורן לחודש פברואר 2017 העלתה כי במהלך 16 ימים באותו חודש (מתוך 24 ימי עבודה), נהג המשאית פינה את הפסולת לפני השעה 06:00. יתרה מכך, ברישומי המוקד העירוני צוין כי המפקח האחראי העביר הנחיה לנהג המשאית שלא לפנות את הפסולת לפני השעה 06:00, אך בפועל התברר כי למרות מתן ההנחיה, המשיך נהג המשאית לפנות את הפסולת בשעה מוקדמת.

מנהל אגף תפ"ח הודיע לביקורת כי החל ממועד כניסתו לתפקיד של המנהל החדש למחלקת פינוי אשפה, מתקיימת בקרה יומיומית באמצעות רישומי האיתורן על כך שלא קיימת חריגה משעות העבודה שנקבעו בחוזה.

1.1.2. שעות עבודה – קבלן פינוי גזם ופסולת גושית

- **חוסר תאימות בהוראות** – גם בהוראות המתייחסות לקבלן פינוי הגזם והפסולת הגושית (להלן "קבלן פינוי גזם") נמצא חוסר התאמה בין הסעיפים הקובעים את שעות העבודה. לדוגמא, בסעיף 1.3.4 במסמך א' נקבע כי שעות עבודת כלי הרכב של הקבלן בימים א' עד ה' יהיו "**החל משעה 06:00 ועד השעה 16:00**", כלומר **10 שעות עבודה ביום**. בסעיף 3.5 בנספח ה' נקבע כי שעות העבודה יהיו "**החל משעה 06:00 ועד השעה 16:30**" (כלומר **10.5 שעות עבודה ביום**). במקביל לכך, בניגוד להוראות המכרז, ממלא מקום מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בפועל שעות העבודה הנדרשות מהקבלן הינם **משעה 06:30 ועד השעה 16:00**, כלומר **9.5 שעות עבודה ביום**.

- **עמידה בהיקף השעות הנדרש** – ניתוח נתוני האיתורן העלה כי במהלך חודש פברואר 2017 היו מקרים רבים בהם כלי הרכב מטעם הקבלן לא עמדו בהיקף שעות העבודה הנדרש.

לדוגמא, כלי רכב אחד עבד בחודש פברואר 8:42 שעות ברוטו בממוצע ליום עבודה, כלומר היה חוסר מצטבר של כ - 19 שעות עבודה במהלך החודש (המהווים שני ימי עבודה).

נציין כי לממצא זה משמעות רבה מהבחינה הכספית, נוכח העובדה כי התמורה לקבלן מחושבת על-פי העלות ליום עבודה של כל כלי רכב (1,235 ₪ ליום לפי הצמדה ומע"מ). עוד העלתה הביקורת כי בגלל חוסר יכולתו של הקבלן לבצע את עבודת פינוי הגזם בהיקף הנדרש, נאלצה העירייה לעיתים לתגבר את עבודת הקבלן באמצעות כלי רכב שסיפקו לעירייה קבלנים אחרים (ראה פירוט בסעיף 3.4.2).

1.2. צוותי עבודה

הוראות המכרז קובעות את הרכב צוותי העבודה, בהתאם לסוג כלי הרכב שהקבלנים נדרשים לספק ובהתאם לפעילות הנדרשת לביצוע.

הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

- **הרכב צוותי העבודה** – הוראות המכרז קובעות את הרכב צוותי העבודה לפי סוג כלי הרכב.⁵ הוראות אלו נועדו להבטיח את יכולת צוותי העבודה לעמוד בתכנית העבודה היומית שנקבעה עבור כל אחד מכלי הרכב.

במהלך התצפיות נמצאו מקרים בהם הקבלנים לא אישו את כמות העובדים הנדרשת בכלי הרכב השונים, כפי שנקבע בהוראות. לליקוי זה מספר משמעויות:

- **משמעות תפעולית** – חוסר בעובדים מקשה על ביצוע עבודת פינוי הפסולת והגזם, מאריך את זמן העבודה ופוגע ביכולת הצוות לסיים את פינוי הפסולת בהתאם לנדרש בתכנית העבודה היומית.

⁵ מסמך ב' 4 – הצהרה והתחייבות להעסקת כוח-אדם. צוות העובדים במשאית כלל נהג ועוזר או נהג ושני עוזרים (למעט משאיות מסוג רמ-סע)

○ **משמעות כלכלית** – התמורה המשולמת לקבלנים על-ידי העירייה, כוללת את עלות צוותי העבודה הנדרשים בהתאם לסוג כלי הרכב. במקרים בהם פעלו צוותי העבודה בחסר, העירייה המשיכה לשלם לקבלנים את מלוא התמורה שנקבעה במכרז. לאחר הביקורת נמסר כי ניתנה הדרכה למפקחים במנהלות הרובעים בנושא הפיקוח על קבלני איסוף אשפה, והוכנו טופסי בקרה הכוללים, בין היתר, בדיקה של צוות עובדי הקבלן.

● **מדי עבודה** – בהוראות⁶ נקבע כי צוותי הקבלנים יהיו **"עם מדי עבודה בצבע ירוק ועם אפוד זוהר בצבע צהוב עם כיתוב בשחור בשירות עיריית אשדוד"**.

נמצא כי מרבית צוותי העבודה מטעם הקבלנים לא היו מצוידים בבגדי עבודה כפי שנדרש, וכן לא היו מצוידים באפוד זוהר. חמור מכך, במהלך התצפיות נצפו עובדים שהגיעו עם מכנסים קצרים, ואף במקרה אחד נצפה עובד שנעל נעלי אצבע.

הביקורת רואה בחומרה את אי עמידת הקבלנים בהוראות הבטיחות המינימליות הקבועות בחוק והמעוגנות במסמכי המכרז, עליהם חתמו שלושת הקבלנים.

לאחר הביקורת נמסר כי מחלקת פינוי אשפה מקיימת פיקוח על כך שעובדי הקבלן מצוידים באפוד זוהר ובנעלי עבודה, ואף ניתנו לקבלנים מספר פעמים קנסות על אי עמידה בהוראות המכרז בנושא זה.

1.3. כלי רכב

במהלך התצפיות, בחנה הביקורת את העמידה בהוראות המתייחסות לכלי הרכב שהקבלנים נדרשו לספק לצורך ביצוע העבודות. להלן הליקויים שנמצאו:

⁶ סעיף 4.1 בנספח ה'

- **גיל המשאיות** – לגיל המשאיות יש השפעה רבה על טיב השירות שמספק הקבלן, נוכח העלייה הצפויה בכמות התקלות ככל שעולה גיל הרכב. המכרז קובע כי בסמכות העירייה לדרוש מהקבלן החלפת משאיות שגילם עולה על 5 שנים.

בפועל, נמצא כי הקבלנים השתמשו במשאיות שיוצרו לפני למעלה מ – 5 שנים. במועד הביקורת, נמצא כי נעשה שימוש ב – 2 משאיות משנת 2010 ו – 5 משאיות משנת 2011.

- **נפח ארגז המשאית** – במסמכי המכרז נקבעו סוגי כלי הרכב שכל קבלן נדרש לספק, וכן נקבע נפח הארגז של כל סוג רכב. הגדרת נפח הארגז נועדה להבטיח את יכולת הקבלנים לעמוד בהיקפי פינוי הפסולת שהקבלנים התחייבו לספק במסגרת המכרז.

התברר כי באגף תפוז"ח לא היו נתונים בדבר נפח הארגז בכל כלי הרכב של הקבלנים, על-אף שנפח הארגז הנדרש הוגדר בדרישות של העירייה.

- **שילוט כלי הרכב** – סעיף 5.1 במפרט הטכני קובע כי על כל כלי רכב יותקן **"שילוט מתכת במידות 280 ס"מ רוחב ו – 140 ס"מ גובה, בו יודפס סמל עיריית אשדוד... בהתאם לקביעה ואישור של המנהל"**. לשילוט כלי הרכב מספר מטרות, ובהן מיתוג העירייה בתחום פעילות פינוי פסולת, אפשרות לזיהוי כלי הרכב הפועלים בשרות העירייה ועוד.

מבדיקתנו עולה כי בחלק גדול מכלי הרכב המופעלים על-ידי הקבלנים לא הותקן השילוט הנדרש, וכי לא היה עליהם כל שילוט המציין שהמשאית הינה בשירות עיריית אשדוד. יתרה מכך, בחלק מהמקרים נמצאו כלי רכב שדפנות הארגזים שלהם כבר החלידו.



כמו כן, נמצאו מקרים בהם כלי הרכב היו מלוכלכים מאוד (ראה בעניין זה גם סעיף 1.3 העוסק בשטיפת כלי הרכב). בנוסף, נמצאו מקרים בהם הקבלנים הפעילו כלי רכב שהיה מותקן עליהם שילוט המציין כי כלי רכב אלו נמצאים בשרות רשויות אחרות (כגון חדרה וחוף אשקלון).

מנהל אגף תפ"ח מסר לביקורת כי הצורך בהתקנת שילוט חדש על ארגזי המשאיות הוטמע במסמכי המכרז החדש שפורסם בספטמבר 2017.

1.3.1. כיסוי כלי הרכב

בהתאם להנחיות העבודה, מחויבים הקבלנים לכסות את כלי הרכב לאחר סיום העמסת הפסולת ובטרם תחילת נסיעתם לכיוון תחנת המעבר. הוראה זו נועדה למנוע התעופפות פסולת במהלך הנסיעה, דבר העלול לפגוע בבטיחות כלי הרכב האחרים העושים שימוש בדרך, וכן יוצר מפגעי לכלוך לאורך מסלול הנסיעה של כלי הרכב.

מבדיקתנו עולה כי הקבלנים אינם מקפידים על יישום הוראה זו. כתוצאה מכך, בעת הנסיעה נופלים מהרכב חלקי פסולת וגזם, דבר המסכן את כלי הרכב האחרים הנוסעים מאחורי המשאית.



שדרות משה סנה



שדרות בני ברית

הביקורת רואה בחומרה את אי יישום ההוראה בדבר כיסוי כלי הרכב לאחר סיום העמסת הפסולת, במיוחד נוכח הסכנה הבטיחותית הנובעת מכך. הביקורת העירה כי על אגף תפוז"ח להקפיד הקפדה יתרה על ביצוע ההוראה זו. הביקורת המליצה להיעזר במידע הקיים בתחנת המעבר, בדבר הגעת כלי רכב לפריקת פסולת ללא כיסוי מתאים.

1.3.2. שטיפת כלי רכב

סעיף 1.1.8 בהוראות קובע כל "כלי הרכב שיופעלו על-ידי הזוכים לביצוע העבודות ישטפו מידי סוף יום...". ההוראה זו נועדה, בין היתר, למנוע מפגעי ריח, וכן לשמור על נראות תקינה של כלי הרכב הנושאים את סמל העירייה. העירייה אפשרה לקבלנים לשטוף את כלי הרכב בעמדת שטיפה ייעודית שהקימה בתחנת המעבר, או בכל עמדת שטיפה המורשת על-ידי המשרד להגנת הסביבה.

נמצא כי באגף תפוז"ח לא נקבע מנגנון בקרה אחר יישום ההוראה. בפועל, במסגרת תצפיות שערכה הביקורת, נמצאו כלי רכב שונים שבשימוש הקבלנים, אשר לא נשטפו זמן רב.

1.4. שטיפת כלי האצירה

במסמכי המכרז השונים, נקבעו הוראות בדבר חובת הקבלן לשטוף את כלי האצירה השונים. פעולות השטיפה נקבעו, בין היתר, במטרה למנוע מפגעי ריח וכן בכדי לשמור על סביבה נקייה בעמדות בהם מוצבים כלי האצירה.

1.4.1. שטיפת מכולות ודחסנים

סעיף 2.4.8(ב) בהוראות המכרז קובע כי **"כלי אצירה מסוג מכולה לשינוע ומסוג דחסנית לשינוע, ברכב מסוג מגבה-נוע, יישטפו לאחר כל פינוי באופן יסודי בכל מכלולי המכולה – גוף המכולה בחלל הפנימי ובמעטפת החיצונית, רצפת המכולה, כיסוי עליון (גג המכולה), מכסים. זאת באמצעות מתקן שטיפה... שיותקן בתחנת המעבר..."**.

כאמור, לצורך ביצוע השטיפות, הקימה העירייה מתקן שטיפה בתחנת המעבר. שעות הפעילות של המתקן היו בימים א' עד ה' משעה 06:00 ועד השעה 14:00 וביום ו' משעה 06:00 ועד השעה 12:00.

הביקורת בדקה את נתוני שטיפת כלי האצירה, כפי שתועדו במערכת המידע של תחנת המעבר. כמו כן, הביקורת ערכה תצפיות במתקן השטיפה המותקן בתחנת המעבר. להלן הממצאים:

- **שעות פעילות מתקן השטיפה** – בחודש שבו נערכה הבדיקה (פברואר 2017) נכנסו לתחנת המעבר 673 מכולות ודחסנים. מבדיקתנו עולה כי 288 כניסות (המהווים כ- 43% מסך הכניסות בחודש זה), בוצעו בשעות שמתקן השטיפה לא פעל. משמעות הדבר הינה כי מכולות ודחסנים שנכנסו לתחנת המעבר לאחר שעות הפעילות של עמדת השטיפה, לא נשטפו כלל טרם החזרתם למקום הצבתם ברחבי העיר.

- **היקף השטיפות המבוצעות** – ניתוח כניסת מכולות ודחסנים לתחנת המעבר בטווח שעות הפעילות של מתקן השטיפה (385 כניסות), העלה כי 26% מהמכולות והדחסנים לא נשטפו כלל, על אף שמתקן השטיפה היה פעיל בשעת כניסתם לתחנה.

• **איכות השטיפה** – הביקורת ערכה תצפיות על אופן ביצוע שטיפת המכולות ומצאה כי השטיפות מבוצעות **ברמה נמוכה ביותר**. בין היתר, נמצא כי המכולה נשטפת באופן חלקי, לא נעשה שימוש בדטרגנטים וחומרי חיטוי שנרכשו למטרה זו, לא נעשה שימוש בקונסטרקציה שהוקמה לצורך שטיפת המכולות וחלק מהפסולת נשאר דבוק לרצפת המכולה.

לאחר הביקורת נמסר כי העירייה רכשה מתקן שטיפה בלחץ עבור העמדה לשטיפת המכולות, וכן נרכשו חומרי החיטוי הנדרשים. כמו כן, נמסרו לעובד בתחנת השטיפה הנחיות לגבי אופן ביצוע השטיפה.

• **תשלום לקבלנים בגין השטיפות** – מידי חודש, מעביר כל קבלן לעירייה חשבונית זיכוי בסך 3,966 ₪ בתוספת מע"מ, תחת הכותרת **"קניזו עבור שטיפות"**. זיכויים אלו, מועברים מידי חודש על-ידי גזברות העירייה לחפ"א, בגין עלויות הפעלת מתקן השטיפה.

הסדר זה בין הקבלנים, העירייה וחפ"א לא גובה במסמך כלשהו, כך שלא ניתן היה לדעת כיצד נקבע סכום הזיכוי ומה היו פרטי ההסדר.

הביקורת כבר העירה בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2016 ("תחנת המעבר לפינוי פסולת") כי על חפ"א להקפיד על ביצוע השטיפות בכמות ובאיכות הראויה. יחד עם זאת, על אגף תפוז היה להתריע על איכות השטיפות ולוודא כי העירייה מקבלת את השירות הנדרש בכמות ובאיכות הנדרשים.

1.4.2. שטיפת כלי אצירה מסוג מכלים

1.4.2.1. שטיפת מכסה המכל הטמון

סעיף 2.4.8(ג) בנספח ה' קובע כי **"... מכסה המכל הטמון ותשתית העמדה יהיו נקיים בכל עת וישטפו בהתאם לצורך ו/או על-פי דרישת המפקח"**.

מהתצפיות שערכה הביקורת עולה כי הקבלנים אינם מבצעים כלל שטיפה של מכסה הטמון לאחר פינוי הפסולת, ובחלק מהמקרים לא בוצע ניקיון מסביב לעמדת הטמון, כנדרש בהוראות.

לאחר הביקורת נמסר כי הוסדרה השטיפה של אזור המיכל הטמון, באמצעות רכב ייעודי המבצע שטיפות בהתאם לתכנית עבודה שנקבעה לו ובהתאם לקריאות מוקד.

1.4.2.2. שטיפת יסודית

סעיפים 2.4.8(ד) ו – (ה) בנספח ה' קובעים כי על קבלני פינוי האשפה לבצע אחת לחודשיים (בחודשי השנה הזוגיים) שטיפה יסודית בכל מכלולי המכלים הטמונים (כולל שאיבה של התשטיפים שהצטברו בתחתית המיכל), וכן לבצע פעם בחודשיים שטיפה בכלי האצירה בנפח של 240 עד 1,100 ליטר (בחודשי השנה האי זוגיים). בהתאם להוראות סעיפים אלו, הקבלנים נדרשו להציג תכנית עבודה שנתית לביצוע השטיפות (כל אחד בגזרתו), בסמוך למועד התחלת עבודתם.

נמצא כי בפועל, הקבלנים אינם מבצעים שטיפה יסודית לכלי האצירה, בהתאם להוראות.

הביקורת העירה כי שטיפת אזור המיכל הטמון, אינה מהווה תחליף לשטיפה היסודית הנדרשת.

1.5. הצבת שקיות ניילון בתחתית הטמון

במסגרת ישיבות עבודה בין נציגי אגף תפ"ח לבין הקבלנים,⁷ ניתנה הנחיה לקבלנים לעטוף את המכסה התחתון של הטמון, כדי למנוע היווצרות נוזלים בתחתית הטמון המהווים מקור להתפתחות ריחות זבובים. הוראה זו הועברה בכתב ובעל-פה לקבלנים ולמנהלי העבודה מטעמם.

⁷ לדוגמא, כמפורט בסיכום דיון של מנהלת מחלקת פינוי אשפה עם מנהל העבודה החדש של אחד הקבלנים מתאריך 17.5.16.

במהלך התצפיות שערכה הביקורת נמצאו מקרים רבים בהם צוותי העבודה אינם מקיימים את הוראת המחלקה ואינם עוטים את המכסה התחתון של הטמון. במקרים בהם אכן נצפה שימוש בשקית ניילון, העובדים לא עטפו את המכסה התחתון אלא הניחו את הניילון בחלק הפנימי של המכסה. לאחר הביקורת נמסר כי מפקחי המחלקה לפינוי אשפה מבצעים בקרה שוטפת בנושא זה, ובמקרה שמתגלות הפרות של ההסכם, מחויב הקבלן בתשלום פיצוי כפי שנקבע במכרז.

1.6. מערכת בקרה לוויינית

קיום פיקוח ובקרה שוטפים אחר פעילות הקבלנים, הכוללת שימוש בעשרות כלי רכב ופינוי מאות כלי אצירה מידי יום, מחייבת קיום מערכת איתור תקינה המשדרת כל העת את מיקומם של כלי הרכב המופעלים על-ידי הקבלנים.

בהוראות המכרז נקבע כי "בכל כלי רכב לאיסוף והובלת פסולת שיפעיל הקבלן, תופעל על-ידי ועל חשבון הקבלן מערכת איתור, מעקב ובקרה לוויינית, המסוגלת לאסוף מידי יום נתונים של מסלול הנסיעה החל ממועד תחילת ביצוע העבודות ועד לסיומן... למען הסר ספק, נתוני המערכת יהיו אסמכתא לקיזוז פיצוי מוסכם בהתאם למפורט בחוזה...".

בהתאם להוראות המכרז, התקינו שלושת הקבלנים על כלי הרכב המשמשים לאיסוף פסולת מערכת לוויינית של חברת איתור.

בדיקת נתוני האיתור לחודש פברואר 2017 העלתה את הממצאים הבאים:

- **גישה לנתונים** – על-פי נתוני מערכת המידע בתחנת המעבר, בחודש פברואר 2017 הפעילו הקבלנים 44 כלי רכב אשר אספו את הפסולת מרחבי העיר לתחנת המעבר. הביקורת מצאה כי 12 כלי רכב (אשר עבדו בחודש זה 93 ימים במצטבר) לא היו מוגדרים כלל במערכת איתור, ולכן לא ניתן היה לבצע בקרה כלשהי על התנהלותם.

- **אי תקינות המערכת – נמצא כי בגין 5 כלי רכב (שעבדו בחודש זה 71 ימים באופן מצטבר) לא נמצא כלל נתונים במערכת, בשל אי תקינותה. כמו כן, נמצאו מקרים רבים בהם המערכת שידרה נתונים בפערי זמן גדולים, אשר לא אפשרו פיקוח על מסלול הנסיעה של כלי הרכב.**

הליקויים המפורטים לעיל פגעו באופן מהותי ביכולת הפיקוח והבקרה של העירייה אחר פעילות הקבלנים (לנושא השימוש במערכת האיתורן לצורכי פיקוח ובקרה, ראה גם סעיף 3.2.3).

לדעת הביקורת, על העירייה לקיים פיקוח קפדני על הרישומים במערכת האיתורן המותקנת בכלי הרכב המשמשים את הקבלנים, ולהתריע באופן מידי על מקרים של אי תקינות המערכת.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי מונה עובד באגף שתפקידו לבצע בקרה על יישום מכרזים, ובמסגרת התפקיד הוא מקיים בקרה יומיומית על רישומי האיתורן. במקרה שמתגלות הפרות של ההסכם, מבוצע קיזוז מחשבון הקבלן.

1.7. יציאה משטח העיר וחניון כלי הרכב

1.7.1. יציאה משטח העיר

ההוראות קובעות כי **"כל יציאת כלי רכב מתחום השיפוט של העיר מחייבת אישור מראש של המנהל"**. בנוסף, אגף תפוז קבע כי כל כלי רכב שיצא משטח השיפוט של העיר, יהיה מחויב בשקילת "טרה אפס"⁸ בתחנת המעבר, בטרם חזרתו לתחומי העיר ולפעילות איסוף הפסולת.

ניתוח נתוני האיתורן לחודש פברואר 2017 העלה כי במהלך החודש הנבדק אירעו עשרות מקרים שבהם משאיות איסוף הפסולת יצאו משטח העיר ללא קבלת אישור כנדרש, ומרביתן חזרו לעיר ללא ביצוע שקילת טרה כמתחייב מהוראות האגף. כתוצאה מכך, לא ניתן היה לדעת האם הפסולת שנפרקה

⁸ "שקילת טרה אפס" – שקילת המשאית והשוואת נתוני המשקל העצמי של כלי הרכב אל מול הנתון הקיים במערכת המידע בתחנת המעבר. השקילה נועדה לוודא כי כלי הרכב הנכנס לעיר אינו עמוס בפסולת שנאספה מחוץ העיר.

בתחנת המעבר הינה פסולת שנאספה מרחבי העיר (או לחילופין פסולת שנאספה מלקוחות אחרים של הקבלן).

לדוגמא, בבדיקת דו"חות האיתורן נמצא כי משאית מסוימת שפעלה מטעם קבלן הפינוי של הגזרה המערבית, החלה בחודשים ינואר-פברואר 2017 בדרך קבע את יום העבודה בנסיעה מחוץ לאשדוד, ועם כניסתה חזרה לאשדוד הגיעה לתחנת המעבר לפרוק את הפסולת.

נוכח עובדה זו, בדקה הביקורת באופן סמוי את מסלול נסיעתה של המשאית, והתברר כי המשאית נוסעת לבית עסק באזור גבעת ברנר ומפנה אשפה מבית העסק הפועל במקום. לאחר מכן המשאית חוזרת לאשדוד ונכנסת לפרוק את הפסולת בתחנת המעבר.

האגף ערך שימוע לקבלן בו הוצגו לפניו הממצאים, אך הקבלן לא נתן הסבר מניח את הדעת לתופעה זו. יחד עם זאת, יצוין כי כבר במהלך הביקורת החלה מחלקת פינוי אשפה להקפיד על שקילת "טרה אפס", בכל מקרה שמשאית פינוי אשפה יצאה מתחומי העיר אשדוד. לאחר הביקורת נמסר כי הקבלן נקנס בסכום של 85,000 ₪ בגין כמויות הפסולת שנאספו מחוץ לעיר והוכנסו לתחנת המעבר.

1.7.2. חניית לילה

ההוראות קובעות כי **"הקבלן מתחייב להחנות במועד סיום ביצוע העבודות, את כל כלי הרכב שיופעלו על-ידו בחניון רכב מסודר שלא באזורי מגורים בתחום השיפוט של העיר"**.

ניתוח נתוני האיתורן לחודש פברואר 2017 העלה כי במהלך החודש הנבדק כלי רכב רבים שבשרות שלושת הקבלנים חנו מחוץ לעיר, ללא קבלת אישור מאגף תפ"ח. בנוסף לכך, מרביתם לא ביצעו שקילת טרה בטרם כניסתם לעיר ביום שלמחרת.

מאגף תפ"ח נמסר כי בחלק מהמקרים מנהל אגף תפ"ח לשעבר נתן לקבלן אישור בעל-פה לחניה מחוץ לעיר.

הביקורת העירה כי אף אם אכן ניתן אישור בעל-פה כאמור, כלי הרכב שחנו מחוץ לעיר נדרשו לבצע שקילת טרה טרם כניסתם חזרה לעיר ותחילת יום העבודה. כמו כן, הביקורת העירה כי יש לתת אישור לחניית לילה מחוץ לעיר רק במקרים חריגים ונדירים, ויש להקפיד על שקילת "טרה אפס" מיד חזרתה של המשאית לתחומי העיר.

1.8. תחזוקת כלי אצירה

הוראות סעיף 2.4.9 בנספח ה' – "אחזקת כלי אצירה" קובעות כי האחריות על תחזוקת כלי האצירה בעיר מוטלת על קבלני פינוי האשפה (למעט במקרה של שריפת טמון). ההוראות קובעות כי עם קבלת דרישה מנציג העירייה, על הקבלנים לבצע את התיקונים הנדרשים תוך 72 שעות. אם הקבלנים לא יבצעו את הנדרש מהם, העירייה תהיה רשאית לרכוש כלי אצירה חדשים ולקזז את העלויות מחשבון הקבלנים בתוספת "הוצאות מיוחדות".

הביקורת בחנה את עמידת הקבלנים בהוראות המכרז בנוגע לתחזוקת כלי אצירה, כמופרט להלן:

- **חוסר תאימות בהוראות** – סעיף 18 במסמך ג'⁹ קובע כי שיעור התוספת בגין ההוצאות המיוחדות יעמוד על 15% מהעלות לעירייה, ולעומת זאת שיעור התוספת שנקבע בנספח ה' היה 10%.

- **אי ביצוע פעולות תחזוקה** – אגף תפ"ח הציג לביקורת פניות רבות לקבלנים, שבהם נדרשו הקבלנים לתקן עשרות רבות של כלי אצירה לא תקינים. מבדיקתנו עולה כי במרבית המקרים הקבלנים לא ביצעו את התחזוקה הנדרשת, ובמקרים בהם בוצע תיקון, הוא בוצע בחריגה מלוח הזמנים שנקבע בהוראות (עד 72 שעות).

⁹ מסמך ג' – "חוזה קבלנות"

- **אי ביצוע תחזוקה על-ידי העירייה** – ההוראות מאפשרות לעירייה לבצע את תחזוקת כלי האצירה ולהטיל את ההוצאות על הקבלנים, במקרים בהם הקבלנים לא מקיימים את התחייבותם בנושא. בפועל, העירייה לא ביצעה פעולות תחזוקה בכלי האצירה כפי שמאפשר לה ההסכם. כתוצאה מכך, היו מצויים ברחבי העיר כלי אצירה פגומים, שהן הקבלנים והן העירייה לא פעלו לתיקונם.



לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי נערך על-ידי מינהלות הרובע סקר למיפוי כלי האצירה ולבדיקת מצבם התחזוקתי. בנוסף לכך, העירייה התקשרה עם שני קבלנים לביצוע עבודות שיפוץ בכלי אצירה וכי העלויות יקוזזו מחשבונות הקבלנים.

1.9. ביטוחים

הוראות המכרז קובעות כי על הקבלנים להגיש לעירייה אישור בדבר קיום ביטוחים בתוקף, לאורך כל תקופת עבודתם במסגרת המכרז.

הביקורת בדקה את אישורי הביטוחים של שלושת הקבלנים והעלתה ממצאים, כמפורט להלן:

- **מועד קבלת אישורי הביטוחים** – נמצא כי אישורי הביטוח של שניים משלושת הקבלנים, נמסרו למח' הביטוחים של העירייה כארבעה חודשים לאחר תום תקופת הביטוח הקודמת.

נציין כי מערכת התשלומים של העירייה אינה מאפשרת לבצע הזמנות תקציביות ותשלומים לקבלנים, במקרים בהם תקופת הביטוח שהוזנה

בכרטיס הקבלן פנה. יחד עם זאת, במקרה זה הקבלן בחר לפצל את סוגי הביטוח בין שני מבטחים, שכל אחד היה תקף לתקופה שונה (האחד עד 1.3.17 והשני עד 1.8.17). האחראית על הביטוחים בגזברות בחרה להזין את תקופת הביטוח הרחוקה יותר (1.8.17), ולכן המערכת לא חסמה את ביצוע ההזמנות התקציביות ואת ביצוע התשלומים לקבלן.

- **תוקף אישורי הביטוח** – במועד הבדיקה נמצא כי אישור הביטוח בגין רכוש וציוד של אחד מהקבלנים אינו בתוקף מזה שלושה חודשים (תום תקופת הביטוח 28.2.17). מבדיקתנו עולה כי ליקוי זה לא היה ידוע לאחראית על הביטוחים ולמחלקת פינוי אשפה.

- **העדר הוראת עבודה** – נמצא כי העירייה לא קבעה הוראת עבודה מוסדרת בנושא אישורי ביטוח של קבלנים המתקשרים עם העירייה. התברר לביקורת כי היה קיים חוסר בהירות בדבר האחריות על בדיקת תוקף אישורי הביטוח במהלך תקופת ההתקשרות עם הקבלן, ולכן ארע הליקוי המתואר לעיל.

לדעת הביקורת, על הגזברות להסדיר בנוהל עבודה את הטיפול בביטוחים הנדרשים מקבלנים וספקים, לרבות הגדרת תחומי האחריות והפעולות שכל גורם נדרש לבצע על מנת שביטוחי הקבלנים יהיו בתוקף לאורך כל תקופת ההתקשרות עם העירייה, לרבות תקופות הארכה.

2. תכנית עבודה לפינוי פסולת ביתית

עבודת הקבלנים מבוססת על תכנית עבודה שבועית שהוכנה על-ידי מחלקת פינוי אשפה. התכנית כוללת את כמות כלי האצירה המוצבים בכל אתר וימי הפינוי שנקבעו לאיסוף הפסולת מכלי האצירה.

תכנית העבודה השבועית מהווה בסיס לפעילות מערך פינוי הפסולת הביתית בעיר, ויש לה חשיבות רבה הן בהיבט התפעולי, הן בהיבט הפיקוח והבקרה והן לצורך ההתחשבות עם הקבלנים¹⁰.

הביקורת בחנה את תהליך העריכה והעדכון של תכנית העבודה השבועית, כמפורט להלן:

2.1. העדר מערכת לניהול מצאי כלי אצירה

מבדיקתנו עולה כי מחלקת פינוי אשפה מנהלת את נתוני כלי האצירה (סוג ומקום ההצבה) על גבי קובץ אקסל שאינו מותאם לצרכי המחלקה.

הביקורת מצאה כי הקובץ שבאמצעותו מנהלת המחלקה את מערך כלי האצירה מכיל טעויות רבות.

לדוגמא, צוין בתכנית העבודה כי ברחוב דקר 4 מוצב מיכל אחד בנפח 360 ליטר שיש לפנותו פעמיים בשבוע, אך בכמות המצוינת לפינוי בכל יום נרשמו שני פחים.

לדעת הביקורת, חוסר מידע על מיקום כלי האצירה, סוג כלי האצירה, מועד ההתקנה ותקופת האחראיות, פעולות התחזוקה הנדרשות ועוד, משפיע באופן ישיר על יכולת מחלקת פינוי אשפה לבצע את תפקידיה. בנוסף לכך, המידע השגוי גורם לחיובים שגויים, מאחר והתשלום החודשי לקבלנים מבוסס על תכנית העבודה של המחלקה (ראה פירוט בסעיף 3.3).

הביקורת המליצה כי אגף תפוז"ח יבחן הטמעת מערכת ייעודית לניהול מצאי כלי האצירה המוצבים ברחבי העיר, אשר תשמש לניהול תכניות העבודה ולביצוע מעקב ובקרה אחר יישומם בפועל.

¹⁰ התשלום לקבלן מבוסס על עלות לפינוי בודד, בהתאם לסוג כלי האצירה, כפול מספר הפינויים החודשי בהתאם לתכנית העבודה.

2.2. עדכון כלי אצירה בתכנית העבודה

מעת לעת מוסיפה העירייה כלי אצירה ברחבי העיר (עקב בינוי יחידות דיור חדשות), או מחליפה כלי האצירה קיימים בחדשים. הוספת כלי אצירה או שינוי סוג כלי האצירה, מחייבת עדכון של מצבת כלי האצירה ותכנית הפינויים השבועית.

מבדיקתנו עולה כי באגף תפוז לא נקבע תהליך סדור לעדכון מצבת כלי האצירה ותכנית העבודה השבועית. כתוצאה מכך, היה קיים פער בין מצבת כלי האצירה בפועל לבין מצבת כלי האצירה הרשומים בתכנית.

לדוגמא, ברחוב שוהם ברובע יז' הוצבו בעבר שני מכלים (360 ליטר) בסמוך לשני גני הילדים. לאחר סיום בניית שלב א' של מקיף יא' הסמוך לגני הילדים, הוצב במקום בחודש מרץ 2014 מיכל טמון לשימוש המקיף והגנים ושני המכלים הוצאו משימוש, אך הנתונים לא עודכנו בתכנית העבודה.

דוגמא נוספת - במתחם בנייני מגורים ברחוב העצמאות 51 עד 61 (שישה בנייני מגורים), נרשם בתכנית העבודה כי מוצבים 23 כלי אצירה מסוג "עגלות 1,100", המפונים שלוש פעמים בשבוע. מבדיקתנו עולה כי במתחם היו מוצבים רק 20 כלי אצירה. כתוצאה מאי עדכון הרישומים, העירייה שילמה מידי חודש עבור עשרות פינויים של כלי אצירה שאינם קיימים בפועל.

2.3. כמות הפינויים

בתכנית העבודה של כל אחת מהגזרות מפורטים ימי הפינוי של כל כלי האצירה. כאמור בסעיף 3.1, לא הייתה בידי מחלקת פינוי אשפה מערכת שליטה ובקרה היכולה לספק נתונים בדבר כמות הפינויים בפועל של כלי האצירה השונים. יחד עם זאת, בתחנת המעבר היו נתונים מלאים על מועדי הפינוי של כל אחד מהמכולות והדחסנים המוצבים בעיר ועל כמות הפסולת שהוכנסה לתחנה.

מבדיקתנו עולה כי מחלקת פינוי אשפה לא עשתה שימוש בנתונים שקיבלה מידי חודש מתחנת המעבר, הכוללים את פירוט הפינויים של המכולות והדחסנים, לצורך עדכון כמות הפינויים הנדרשת בפועל עבור כל מכולה ודחסן.

הביקורת בדקה את נתוני תחנת המעבר לחודש פברואר 2017 וכן את הנתונים המצטברים של כל שנת 2016, בהשוואה לתכניות העבודה:

- **בחינת היקף פינויים (תכנון מול ביצוע) - על-פי תכנית העבודה של המחלקה, נדרשו הקבלנים בחודש פברואר 2017 לבצע 904 פינויים של מכולות מרחבי העיר. בפועל, בהתאם לנתוני תחנת המעבר בוצעו רק 554 פינויים של מכולות, המהווים כ- 61% מהכמות שנקבעה בתכנית, כלומר 39% מהפינויים הנדרשים לא בוצעו בפועל, אך הקבלן קיבל תשלום בגינם. בדיקת היקפי הפינוי על-פי תכנית העבודה של המחלקה לכל שנת 2016 אל מול הביצוע בפועל, העלה פער של כ- 26% בין התכנון לבין הביצוע בפועל.**

לדעת הביקורת, פערים גדולים אלו מעידים, בין היתר, על כך שהמחלקה אינה עושה שימוש בנתונים המצויים בתחנת המעבר כדי ליעל את תכנית העבודה ולמנוע תשלום מיותר בגין פינויים שלא בוצעו. בעקבות הביקורת מסר מנהל האגף כי שונתה שיטת התשלום לקבלן וכי התשלום מבוצע על-פי מספר פינויים בפועל.

- **בחינת משקל הפסולת המפונה - כמות הפינויים השבועית של כל כלי אצירה נקבעה על-פי הערכת כמות הפסולת המצטברת במהלך השבוע בכלי האצירה.**

ניתוח נתוני פינוי המכולות והדחסנים במהלך חודש פברואר 2017, העלה מקרים בהם כמות הפינויים שנקבעה בתכניות העבודה לא הייתה מוצדקת נוכח משקל האשפה שנכנס לתחנת המעבר בכל פינוי שבוצע. יצוין כי גם ניתוח בנתונים בכל שנת 2016 העלה את אותה מסקנה.

להלן טבלה המפרטת מספר דוגמאות מנתוני חודש פברואר 2017:

מספר מכולה	כמות פינויים שבועית (על-פי תכנית העבודה)	כמות פינויים חודשית (כמות שבועית כפול 4.33 שבועות)	כמות פינויים בפועל	משקל נטו (ק"ג) מינימום	משקל נטו (ק"ג) מקסימום	משקל נטו (ק"ג) - ממוצע	% ניצול (משקל ממוצע לחלק למשקל מקסימום)
מכולה מספר 5	6	26	20	140	600	285	48%
מכולה מספר 123	5	22	8	180	700	415	59%
מכולה מספר 153	2	9	9	180	760	380	50%

מהדוגמאות בטבלה ניתן להיווכח כי כמויות הפסולת שהועברו בכל פינוי לתחנת המעבר היו נמוכות, וכי כמויות הפסולת שהצטברו בכלי האצירה לא חייבו את כמות הפינויים שנקבעה בתכנית העבודה השבועית.

הביקורת העירה כי התשלום המשולם לקבלן מבוסס על מספר הפינויים, וכי פינויים שאין להם הצדקה עולים לעירייה כסף רב. לדעת הביקורת, על בסיס ניתוח תקופתי של נתוני כניסת הפסולת לתחנת המעבר, ניתן יהיה לעדכן את כמות הפינויים בכלי האצירה השונים, כדי להגיע לאיזון אופטימאלי בין איכות השרות לתושבים לבין ניצול מיטבי של כספי העירייה.

הביקורת המליצה למחלקת פינוי אשפה לבחון אחת לרבעון את נתוני כניסת פסולת לתחנת המעבר, ובמידת הצורך לעדכן את כמות הפינויים הנדרשת בכל כלי אצירה.

3. מערך הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים**3.1. העדר מערכת בקרה תהליכית**

סעיף 1.3.10 קובע כי העירייה רשאית לחייב את הקבלנים בהתקנת מערכת בקרה תהליכית, המסוגלת לאסוף נתונים על הפעלת כלי הרכב, אופן ביצוע העבודה לאיסוף פסולת ונתונים ממוחשבים של זמנים, תפוקות, חריגות וכדומה. בנוסף, קובע הסעיף כי נתוני המערכת יהיו אסמכתא לאישור התשלום ולקיוזו פיצוי מוסכם בהתאם למפורט בחוזה.

מבדיקתנו עולה כי נכון למועד הביקורת (כשש שנים לאחר זכיית הקבלנים במכרז), העירייה טרם החליטה על מערכת בקרה תהליכית שתותקן בכלי הרכב של הקבלנים. יש לציין כי אגף תפ"ח בחן לאורך השנים את הנושא, ואף ביצע מספר תכניות הרצה (פילוטיות) עם חברות שונות, אך כאמור המערכת הנדרשת טרם נרכשה.

לדעת הביקורת, העדר מערכת בקרה תהליכית, שנועדה לסייע בניהול, במעקב ובהתחשבות עם הקבלנים, פוגעת באופן מהותי ביכולת אגף תפ"ח לבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע הפינויים בפועל ואחר יתר הוראות המכרז. לשם ההמחשה, במסגרת התצפיות שערכה הביקורת במהלך שבוע אחד בחודש יוני 2017, נמצא כי מתוך 22 מקבצים של כלי אצירה מסוג טמון קרקע (שבכל אחד מהם הוצבו בין 2 טמונים ל – 4 טמונים), ב – 36% מהתצפיות הצוותים מטעם הקבלנים לא פינו את כל כלי האצירה (13 טמונים לא פונו). משמעות ממצא זה הינה שהעירייה שילמה עבור פינויים שלא בוצעו בפועל.

הביקורת רואה את העדר מערכת הבקרה התהליכית, כאחת הסיבות המרכזיות לליקויים הרבים שנמצאו על-ידי הביקורת, כמפורט לאורך הדו"ח. נציין כי העדר בקרה נאותה אחר עבודת קבלני פינוי הפסולת נידונה בהרחבה בדו"חות מבקר העירייה לשנת 2004 ולשנת 2009, וכבר אז המליצה הביקורת על הטמעת מערכת בקרה תהליכית שתשמש את אגף תפ"ח בפיקוח ובבקרה אחר עבודת הקבלנים. בעקבות דו"חות ביקורת קודמים אלו, הוטל על מינהל התפעול לקדם הטמעת מערכת לבקרה תהליכית, אך כאמור מערכת חיונית זו לא נרכשה ולא הופעלה.

הביקורת רואה בחומרה את אי פעולתו של אגף תפ"ח לאורך שנים, במטרה לאתר, לבחון ולהטמיע באגף מערכת בקרה תהליכית. לדעת הביקורת, יש הכרח שאגף תפ"ח יבחן בדחיפות את הפתרונות הקיימים בתחום זה בשוק הישראלי ויקבל החלטה בדבר המערכת שיש להטמיע בעירייה. לאחר הביקורת נמסר כי פורסם מכרז לרכישת מערכת בקרה, שתאפשר קבלת נתונים על ביצוע הפינויים בפועל של כלי האצירה.

3.2. פיקוח ובקרה - אגף תפ"ח

הוראות המכרז מחייבות את שלושת הקבלנים בביצוע מגוון רחב של פעולות ברמה היומית. בנוסף, ההוראות קובעות את מערך הפיקוח והבקרה שעל אגף תפ"ח לקיים אחר פעילות הקבלנים, וכן מקנות לאגף סמכות לאכיפה במקרים בהם הקבלנים אינם עומדים בהוראות.

הביקורת בחנה את מערך הפיקוח והבקרה המבוצע בפועל אחר פעילות שלושת הקבלנים על-ידי אגף תפ"ח, כמפורט להלן:

3.2.1. מבנה ארגוני

3.2.1.1. חילופי גברי באגף תפ"ח

בתחילת שנת 2016 הודיע מנהל אגף תפ"ח דאז על רצונו לסיים את תפקידו בארגון. מספר חודשים לאחר מכן, הודיע מנהל מחלקת פינוי אשפה על רצונו לסיים אף הוא את תפקידו בעירייה.

מבדיקתנו עולה כי החלפת בעלי תפקידים אלו, המהווים את שדרת הניהול הבכירה באגף, בוצעה מבלי שנערכה חפיפה מסודרת למנהל החדש שנכנס לתפקידו. במקרה של עזיבת מנהל האגף, לא ניתן היה לבצע את החפיפה בשל לוח הזמנים הקצר ממועד ההודעה ועד לעזיבתו. יחד עם זאת, במקרה של מנהל המחלקה, אשר שימש גם כממלא מקום מנהל האגף עם עזיבתו, חלפו כשלושה חודשים ממועד מתן ההודעה ועד לסיום העסקתו בעירייה, כך שלדעת הביקורת היה מספיק זמן לאתר את המחליף המתאים ולאפשר ביצוע חפיפה נאותה עם העובד שהתקבל לתפקיד זה.

הביקורת התריעה מספר פעמים בעבר בדו"חות ביקורת שערכה בתחומים שונים בעירייה, על העדר תהליך סדור של חפיפה בעת חילופי בעלי תפקידים, וכן העדר תהליכים לשימור הידע בארגון. גם במקרים המתוארים לעיל, נמצא כי ידע רב שהיה בידי בעלי התפקידים שעזבו את הארגון, לא תועד ולא נשמר באופן מסודר. לדעת הביקורת, הליקויים בתהליך החלפת המנהלים גרמו לחלק מהליקויים המצוינים לאורך דו"ח הביקורת.

הביקורת המליצה למנכ"ל העירייה ולמנהלת האגף למשאבי אנוש לקיים עבודת מטה בנושא תהליכים לשימור הידע בארגון והגדרת תהליך חפיפה סדור בין בעלי התפקידים.

3.2.1.2. מחלקת פינוי אשפה

מחלקת פינוי אשפה מורכבת ממנהל המחלקה, מזכירה וחמישה מפקחים (2 מפקחים בכל גזרה ומפקח אחד באזורי התעשייה). תחומי הפעילות העיקריים של המחלקה הינם: עריכת תכניות העבודה ועדכון, פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלנים, בדיקה ואישור בקשות להיתרי בנייה ותעודות גמר, מענה לפניות תושבים והמוקד העירוני, מענה למינהלות הרובע, ייזום וביצוע פרויקטים, תיקון והחלפת כלי אצירה ועוד. כמו כן, המחלקה מפקחת על הפעילות בתחנת המעבר ועל ההתחשבות עם האתר להטמנת פסולת "דודאים".

הפיקוח אחר עבודת קבלני פינוי הפסולת אמור להיעשות על-ידי מפקחי המחלקה, בנוסף לשאר תחומי האחריות ולפעילויות הרבות הנדרשות מהם, כמפורט לעיל. בפועל, כפי שעולה ממצאי הביקורת, היקף פעולות הפיקוח והבקרה אינו מספק, וכתוצאה ישנם כשלים רבים בעבודת הקבלנים, ביחס להוראות המכרז ולדרישות העירייה.

הביקורת המליצה בפני מנכ"ל העירייה לבחון את היקף הפעילות הנדרשת ממחלקת פינוי אשפה, אל מול כח האדם המוקצה לה. לכל הפחות, המליצה הביקורת לבחון הקצאת עובד ייעודי לביצוע הפיקוח והבקרה אחר יישום הוראות המכרז ואחר ההתחשבות עם הקבלנים (ראה פירוט בסעיף 3.4.1).

3.2.1.3. בקרת מינהלות הרובע

החל משנת 2010, הקימה העירייה מינהלות רובע שמטרתם העיקרית להוות כתובת מרכזית לטיפול במכלול הנושאים הקשורים לאיכות החיים של תושבי הרובע. לאחר הקמת המינהלות ובחלוף "תקופת ההרצה", בתחילת

שנת 2014, עיגנה העירייה את שגרת הפעילות של המינהלות בנוהל מפורט¹¹. הנוהל קובע כי המינהלת תבצע פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלנים ברובע. בין היתר, על מפקח התברואה לבצע פיקוח אחר עבודת קבלני פינוי אשפה, **לרבות בקרה מזגמית יומית** אחר טיב השירותים הניתנים על-ידי קבלני פינוי האשפה ורישום ממצאי הבקרה בטופס בקרה יומי.

במהלך הביקורת (שכאמור בוצעה בתחילת שנת 2017), נמצא כי הפיקוח של המפקחים מטעם מינהלות הרובע על עבודת קבלני פינוי האשפה והגזם, אינו מבוצע כנדרש בנוהל. הממצאים המפורטים בדו"ח הביקורת, וכן היקף הקנסות המועט שהטילו המינהלות בכל חודש, מעידים על היקף מצומצם של פעולות פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלנים.

לדעת הביקורת, על מינהלות הרובעים להגביר באופן משמעותי את פעולות הפיקוח והבקרה אחר עבודת קבלני פינוי האשפה והגזם, זאת על מנת לקיים את המטרה לשמה הוקמו המינהלות - "לשפר את השירותים הניתנים לתושב וליצור סביבת חיים איכותית ברובע"¹².

לאחר הביקורת נמסר כי מינהלות הרובע הונחו על-ידי ראש המינהל להגביר משמעותית את הפיקוח אחר עבודת קבלני פינוי האשפה והגזם. בין היתר, נערכו טפסי בקרה חדשים לשימוש המפקחים במינהלות הרובע, אשר באמצעותם מתועדות הפרות של הקבלנים ברמה יומית, ונציג הקבלן נדרש לאשר בחתימתו את ההפרה והקיומו בגינה. ממצאי הביקורת של המפקחים במינהלות הרובע מועברים ברמה יומית לאגף תפוז (באמצעות כונן משותף אשר מרכז את כל הקיזוזים ברמה חודשית), והקיזוזים נלקחים בחשבון בעת הטיפול בחשבון שהגיש הקבלן לתשלום.

¹¹ נוהל מספר 1.08.486.02 – "מינהלת רובע", הופץ בתאריך 1.1.2014.

¹² מתוך סעיף 1.1 בנוהל "מינהלת הרובע".

3.2.1.4. מחלקת ניקיון

מחלקת הניקיון באגף תפוז"ח אחראית, בין היתר, על הקבלן לפינוי גזם ופסולת גושית, על קבלני ניקיון הרחובות (שני קבלנים) ועל קבלן טיאוט כבישים ומדרכות.

מבדיקתנו עולה כי על אף שהוגדר במחלקה תקן ייעודי למנהל פינוי גזם באמצעות מנופים, בפועל התברר כי העובד שהתפקיד בתחום אחריותו אינו מנהל את פעילות הקבלן אלא מבצע תפקיד אחר במחלקה. ניהול מערך פינוי הגזם והפסולת הגושית מבוצע באופן ישיר על-ידי מנהל המחלקה, בנוסף לשאר תחומי הניהול והפעילויות המוטלות עליו דרך קבע.

לדעת הביקורת, יש הכרח בקיום פיקוח ובקרה אחר עבודת הקבלן, על-ידי עובד ייעודי שזה יהיה עיקר תפקידו. הביקורת המליצה למנהל האגף לפעול, בשיתוף אגף משאבי אנוש, לאיוש התפקיד על-ידי עובד שיבצע בפועל.

לאחר הביקורת נמסר כי התפקיד אויש.

3.2.2. נהלי עבודה

מזה למעלה מעשור שהעירייה פועלת לעגן את פעולותיה בתחומים השונים בנהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה הנדרשים.

נמצא כי תהליכי הפיקוח ובקרה אחר עבודת קבלני פינוי האשפה והגזם לא עוגנו בנהלים. כפי שעולה מהממצאים המוצגים בדו"ח, הבקרה המבוצעת על-ידי מחלקת פינוי אשפה ומחלקת הניקיון הייתה חלקית ביותר. כמו כן, פעולות הפיקוח והבקרה מבוצעת באופן שונה בין פקח לפקח ובין מחלקה למחלקה.

הביקורת מציינת כי עבודת פינוי הפסולת מרחבי העיר הינה פעילות מורכבת מאוד בהיבט התפעולי, ועלותה השנתית נאמדת בעשרות מיליוני ש"ח¹³. חשוב מכך, פעילות זו משפיעה באופן ישיר על איכות החיים של תושבי העיר.

לדעת הביקורת, על האגף להגדיר בהקדם האפשרי בנהלי עבודה כתובים את מערך הפיקוח והבקרה הנדרשים אחר עבודת הקבלנים, ולפעול להטמעתם בשתי המחלקות האמונות על פעילות הקבלנים.

3.2.3. שימוש במערכת בקרה לוויינית

כאמור בסעיף 1.6 דלעיל, נקבע במכרז כי בכל כלי רכב המופעלים על-ידי קבלני פינוי האשפה תותקן מערכת איתור, מעקב ובקרה לוויינית, שתשמש את אגף תפ"ח לביצוע בקרה אחר מסלולי הנסיעה של כלי הרכב, בהשוואה לתכנית העבודה שנמסרה לקבלנים.

בבדיקתנו נמצא כי נתוני האיתור אינם נבדקים על-ידי אגף תפ"ח. כאמור לעיל בפרק 1 לדו"ח, נמצאו ליקויים רבים בעבודת הקבלנים אשר היה ניתן לאתרם בזמן אמת או בסמוך להתרחשותם, אילו רק היה נעשה שימוש בנתוני מערכת האיתור באופן שוטף ולאורך זמן.

הביקורת רואה בחומרה את העדר השימוש בנתוני האיתור לצורך ביצוע הבקרה והפיקוח אחר עבודת הקבלנים ובחינת עמידתם בהוראות המכרז. לדעת הביקורת, על אגף תפ"ח והמחלקות המקצועיות להגדיר תכנית עבודה לביצוע הפיקוח והבקרה אחר פעילות הקבלנים, לרבות בדיקה יומיומית של נתוני מערכת איתור, ולקבוע את הגורמים האחראיים על יישום תכנית הפיקוח והבקרה באופן רציף.

כאמור, לאחר הביקורת מונה עובד לתפקיד בקרת מכרזים, שבמסגרת תפקידו יערוך באופן רציף בקרה על פעילות קבלני פינוי האשפה.

¹³ בשנת 2016 שילמה העירייה לשלושת הקבלנים כ – 21 מיליון ש"ח עבור עבודת פינוי הפסולת והגזם במהלך כל השנה.

3.2.4. בקרת איכות

מסמכי המכרז כוללים ארבעה טפסי בקרה לשימוש המחלקות המקצועיות, באמצעותם אמורות המחלקות לבחון את איכות השירות המסופק על-ידי הקבלנים. כל טופס מפרט את הנושאים שיש לבדוק בכל יום (בהתאם לסוג כלי הרכב), וכן את סכום הפיצוי הנדרש במקרים שנמצא כי הקבלנים אינם עומדים בהוראות.

מבדיקתנו עולה כי המחלקות המקצועיות אינן עושות כל שימוש בטופסי הבקרה שעוגנו במסמכי המכרז.

הביקורת מציינת כי אי השימוש בטופסי הבקרה, וחמור מכך אי הידיעה על קיומם, מעידים על כשל בסיסי בהתנהלות המחלקות המקצועיות. הביקורת כבר העירה בדו"חות ביקורת שפורסמו בעבר, על כך שמחלקות העירייה אינן מקיימות פיקוח ובקרה ראויים על עבודת הקבלנים המספקים שירותים לעירייה.

לדעת הביקורת, על מנכ"ל העירייה ליזום עבודת מטה מעמיקה בקרב מנהלי ומפקחי המחלקות המקצועיות האמונות על הפעלת קבלנים וספקים, בנושא מנגנוני הפיקוח והבקרה הנדרשים מהם.

3.3. התחשבות עם קבלני אשפה

בתחילת כל חודש עורכת מחלקת פינוי אשפה חשבון המסכם את פעילות הקבלנים בחודש הקודם. החשבון מבוסס על נתוני תכנית העבודה, והוא מועבר לקבלנים לצורך הוצאת חשבונית מס, המוגשת לבדיקת המחלקה ולאישורה, לפני העברתה לתשלום בחשבות העירייה.

כאמור, הביקורת מצאה ליקויים באופן עריכת תכניות העבודה, שיש להם השפעה ישירה על עריכת החשבון החודשי. בנוסף, בדיקת החשבונות החודשיים שערכה מחלקת פינוי אשפה, שהיוו את הבסיס לחשבוניות הקבלנים, העלתה את הליקויים הבאים:

3.3.1. בסיס הנתונים להתחשבות

בהתאם להוראות המכרז, התמורה לקבלנים מחושבת על-פי כמות הפינויים החודשית שבוצעה, כפול מחיר לפינוי כל סוג כלי אצירה. כאמור לעיל בסעיף 3.1 לדו"ח הביקורת, לא היו למחלקת פינוי אשפה כלים לבצע בקרה אחר ביצוע הפינוי בפועל של כלי האצירה, כך שהתשלום נעשה על-פי כמות הפינויים שנקבעה בתוכניות העבודה.

חמור מכך, התברר כי המחלקה יכולה להפיק ממערכת המידע של תחנת המעבר ("כרכום"), דו"ח מפורט הכולל את כמות המכולות והדחסנים שפנו לתחנת המעבר, אך לא נעשה שימוש בנתונים אלו לצורך חישוב עלות פינוי כלי אצירה בהתאם לביצוע בפועל.

בדיקת הנתונים בדבר הפינויים בפועל של המכולות והדחסנים (כפי שנרשמו בתחנת המעבר) אל מול חשבונות הקבלנים לשנת 2016, העלה כי העירייה שילמה לקבלנים כ – 537 אלף ₪ (כולל הצמדות ומע"מ) בגין פינויים שלא בוצעו בפועל.

הביקורת רואה בחומרה את התשלום ששילמה העירייה עבור פינויים שלא בוצעו בפועל, אף על-פי שהמידע בדבר מספר הפינויים המדויק היה מצוי בידי מחלקת פינוי אשפה.

3.3.2. כמות הפינויים השבועית והחודשית

החשבון החודשי שעורכת מחלקת פינוי אשפה בגין פעילות הקבלנים בכל גזרה, מבוצע באמצעות קובץ אקסל הכולל את העמודות הבאות :

סוג כלי אצירה	כמות כלי האצירה באתר	פינויים בשבוע ליח'	פינויים בחודש ליח'	סה"כ פינויים בחודש	עלות לפינוי לפי מכרז	סה"כ עלות לחודש
---------------	----------------------	--------------------	--------------------	--------------------	----------------------	-----------------

בדיקת קבצי החשבונות לשנת 2016 העלתה את הליקויים הבאים :

- **כמות פינויים בשבוע ליח'** – נמצא כי אין אחידות בהגדרת כמות הפינויים השבועית לפי סוג כלי אצירה. בחלק מסוגי כלי האצירה כמות הפינויים השבועית הממוצעת נרשמה כמספר שלם (כגון - 2 פינויים או 3 פינויים, תוך עיגול השארית¹⁴), ובחלק מסוגי כלי האצירה כמות הפינויים השבועית נרשמה כמספר עם שבר עשרוני (2.67 פינויים בשבוע, 4.2 פינויים בשבוע).

בנוסף, נמצא כי אין אחידות לגבי אופן קביעת כמות הפינויים השבועית, בהתאם לסוג כלי האצירה, בין תכנית הגזרה המערבית לבין תכנית הגזרה המזרחית. לדוגמא בגזרה המערבית צוין ממוצע כמות הפינויים עבור "מכולה 16 מ"ק" כמספר שלם (בחשבון מאי 2016 צוין 4 פינויים בשבוע) ואילו בתכנית הגזרה המזרחית צוינה כמות הפינויים עבור אותו סוג כלי אצירה כמספר עם שבר עשרוני (בחשבון מאי 2016 צוין 4.2 פינויים בשבוע).

הביקורת העירה כי לנתון טכני זה יש השפעה על הסכום שישולם לקבלן.

- **טעויות בחישוב כמות הפינויים** – הביקורת מצאה טעויות בחישוב כמות הפינויים, דבר שגרם לתשלום ביתר לקבלן.

לדוגמא, בכלי אצירה מסוג "דחסנית 8-12 מ"ק" נדרש על-פי תכנית העבודה פינוי אחד בשבוע, שהם 4.33 פינויים בחודש (מספר השבועות בממוצע לחודש הוא 4.33). בפועל נרשמה בחשבון כמות של 6 פינויים בחודש. בבדיקתנו עולה כי טעות זו חזרה לכל אורך שנת 2016, ובגינה שילמה העירייה לקבלן בשנה זו ביתר סכום מצטבר בסך כ- 60,000 ₪ (לפני הצמדה ומע"מ). יודגש כי מדובר על טעות בחישוב הפינויים המתייחסת רק לסוג אחד של כלי אצירה.

נמסר כי לאחר הביקורת נבדקה תכנית העבודה ועודכנו נתוני הפינויים השבועיים והחודשיים.

¹⁴ חישוב ממוצע של מספר הפינויים בשבוע (מספר הפינויים בחודש לחלק ל- 4.3), יוצר בדרך כלל מספר בעל שבר עשרוני.

3.3.3. פיצויים מוסכמים מראש

סעיף 10 בנספח ה' למסמכי המכרז – "פיצויים מוסכמים מראש", קובע כי **"הקבלן ישלם לעירייה פיצויים מוסכמים מראש, לכל מקרה, בגין ביצוע לקוי ו/או אי ביצוע עבודה בהתאם לדרישות החוזה ונספחיו"**. לסעיף זה מצורפת טבלה הכוללת 17 סוגי ליקויים וסכום הפיצוי המוסכם בגין כל אחד מהם.

לפי נתוני מחלקת פינוי אשפה, סכומי הפיצוי המצטברים שהוטלו על הקבלנים, היו בשנת 2016 בסך של כ – 99 אלף ₪. הביקורת בחנה מדגמית את סכומי הפיצוי שהוטלו על קבלני פינוי האשפה.

3.3.3.1. מנגנון הצמדה ומע"מ

סעיף 13.3 במסמך ג' קובע, בין היתר, כי **"... סכומי ההפחתה כאמור, יהיו צמודים למדד המחירים כהגדרתו בחוזה זה..."**.

מבדיקתנו עולה כי הן אגף תפוז"ח (באמצעות מחלקת פינוי אשפה) והן אגף החשבות (באמצעות יחידת המבדק) לא יישמו לאורך השנים את ההוראות לעניין הצמדת סכומי הפיצוי שקוזזו מהקבלנים. לפי חישוב שערכה הביקורת, סך הצמדת סכומי הפיצוי לשנת 2016, כפי שנקבע במכרז, עמד על כ – 12 אלף ₪.

ליקוי זה ממחיש את העדר הידיעה של הגורמים המקצועיים (מחלקות פינוי אשפה וניקיון) וגורמי הבקרה (יחידת המבדק) על מלוא ההוראות שנקבעו במסמכי המכרז השונים.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי קיימת חוסר בהירות לעניין סכומי הפיצוי הקבועים בטבלת הפיצויים המוסכמים מראש. לא נקבע במכרז האם הסכומים הנקובים בטבלה כוללים מע"מ, או שיש להוסיף על הסכומים הנקובים מע"מ כחוק. בפועל, הן מחלקת פינוי אשפה והן אגף החשבות ראו בסכומי הפיצוי המקוזזים מידי חודש מהקבלנים ככוללים מע"מ.

הביקורת המליצה כי בכל התקשרות של העירייה עם נותן שירותים (אם במסגרת מכרז ואם במסגרת התמחרות והצעות מחיר), כאשר התמורה כוללת מנגנון הצמדה כלשהו, גם הפיצויים המוסכמים מראש יוצמד לאותו מנגנון. כמו כן, ממליצה הביקורת כי "הפיצויים המוסכמים מראש" יהיו בתוספת מע"מ, כפי שהתמורה לנותן השירותים היא תמיד בתוספת מע"מ.

3.3.3.2. היקף הקנסות המוטלים על הקבלנים

הטלת קנסות מהווה את אחד הכלים המוקנים לעירייה במטרה לאכוף על הקבלן את ביצוע ההסכם.

להלן טבלה המפרטת את סך הקנסות שהטיל אגף תפ"ח בשנת 2016 על הקבלנים:

קבלן פינוי אשפה - גזרה מערבית	סך חשבוניות הקבלן לשנת 2016	סך הקנסות בשנת 2016	אחוז סך הקנסות מסך חשבוניות הקבלן
קבלן פינוי אשפה - גזרה מזרחית	₪ 8,939,501	₪ 86,400	0.97%
קבלן פינוי גזם	₪ 8,969,444	₪ 12,450	0.14%
סה"כ	₪ 4,315,685	₪ -	0%
	₪ 22,224,630	₪ 98,850	0.44%

מהנתונים בטבלה עולה כי אחוז הפיצויים שהוטלו על הקבלנים במהלך שנת 2016 היה נמוך מאוד, ואינו משקף כלל את כמות הליקויים ואת איכות ביצוע העבודה על-ידי הקבלנים, כפי שעולה מסיכומי פגישות ומהתכתבויות בין נציגי אגף תפ"ח לבין הקבלנים, שבהם מעירים נציגי האגף לקבלנים פעם אחר פעם על אי עמידה בתנאי המכרז השונים.

יתרה מכך, הנתונים מצביעים על פערים משמעותיים בהיקף עבודת הפיקוח והבקרה של המפקחים האחראים בגזרות השונות. המפקחים המבצעים פיקוח אחר פעילות הקבלן בגזרה המערבית הטילו קנסות מידי חודש בגין הליקויים שמצאו בעבודת הקבלן. לעומת זאת, בגזרה המזרחית הטילו קנסות מועטים באופן יחסי, ואילו במסגרת הפיקוח אחר קבלן פינוי הגזם לא הוטלו כלל קנסות למרות ליקויים שנמצאו בעבודתו.

היקף הקנסות הנמוך שהטיל האגף ממחיש את הפיקוח והבקרה הלקויים שקיימו המחלקות אחר עבודת הקבלנים. כאמור, מנגנון הטלת קנסות מהווה אמצעי אכיפה חשוב, האמור לסייע למחלקות ביישום הוראות המכרז.

לדעת הביקורת, על המחלקות המקצועיות באגף תפ"ח להגביר באופן משמעותי את היקף הפיקוח והבקרה אחר עבודת הקבלנים, וליישם בכל מקרה של הפרה את מנגנון הפיצויים המוסכמים מראש, כפי שנקבע במכרז.

עוד העירה הביקורת, כי נוכח ההפרות החוזרות ונישנות של המכרז, היה על מנהל אגף תפ"ח ועל ראש המינהל להפעיל את סמכותם ולקבוע קנסות מוגדלים לקבלנים, ואף לקיים שימוע לקבלן, במידת הצורך. לאחר הביקורת נמסר כי חל שינוי באופן הפיקוח על הקבלנים ובמתן קנסות, תוך הגברת האכיפה על ידי המפקחים במינהלות הרובע.

3.3.3.3. פיצוי בגין אי שטיפת מכולות ודחסנים

כאמור בסעיף 1.4.1 בדו"ח, לאחר ריקון הפסולת הקבלנים נדרשים לשטוף את המכולות והדחסנים, בעמדת השטיפה הייעודית שהקימה העירייה בתחנת המעבר.

בטבלת "פיצויים מוסכמים מראש" נקבע כי הקבלן ייקנס ב - 100 ₪ לכל מקרה¹⁵ של אי שטיפת מכולה או דחסן.

הביקורת ניתחה את נתוני כניסת המכולות והדחסנים לתחנת המעבר במהלך חודשים מרץ עד דצמבר 2016¹⁶ אל מול כמות השטיפות שבוצעו בפועל, ומצאה כי כ - 25% מהמכולות והדחסנים כלל לא נשטפו (בוצעה שטיפה של 3,486 מכולות ודחסנים, לעומת 4,657 כניסות של כלי האצירה אלה בשעות הפעילות של עמדת השטיפה).

¹⁵ סעיף 3 בטבלת הפיצויים המוסכמים מראש – "אי ביצוע שטיפת כלי אצירה במועד הנדרש"
¹⁶ בחודשים ינואר ובפברואר 2016 עמדת השטיפה לא פעלה בשל תקלה.

בהתאם לנתונים אלה, היה על המחלקה לקזז מחשבונות שני הקבלנים פיצוי מצטבר של 117 אלף ₪ (לפני הצמדה), בגין אי ביצוע שטיפה למכולות ולדחסנים בעשרת החודשים שנבדקו.

נוכח החשיבות הבריאותית והסביבתית שיש לשטיפת כלי האצירה, המליצה הביקורת למחלקת פינוי אשפה להגביר באופן מהותי את הפיקוח והבקרה אחר שטיפת המכולות והדחסנים (על בסיס נתוני השטיפה בתחנת המעבר), לרבות הטלת פיצויים בגין כל הפרה.

3.3.3.4. פיצוי בגין אי פינוי מכולות ודחסנים

כאמור בסעיף 2, החשבון החודשי של קבלני פינוי אשפה מבוסס על תכנית העבודה שהוכנה עבור כל גזרה.

מבדיקתנו עולה כי על-אף שהקבלנים לא ביצעו באופן מלא את תכנית העבודה לפינוי המכולות והדחסנים, מחלקת פינוי אשפה לא הטילה על הקבלנים את מלוא הפיצוי המוסכם העומד על 150 ₪ לכל מקרה¹⁷, כפי שנקבע בטבלת "הפיצויים המוסכמים מראש".

מחשבונות הקבלנים שהוגשו לעירייה לתשלום במהלך שנת 2016, עולה כי העירייה שילמה לקבלנים במהלך השנה תשלום עבור 13,361 פינויים של מכולות ודחסנים. השוואת נתון זה אל מול נתוני תחנת המעבר, העלתה כי בתחנת המעבר נרשמו במהלך שנת 2016 רק 9,884 כניסות של מכולות ודחסנים, כלומר הקבלנים לא ביצעו 26% מכמות הפינויים שנדרשה על-פי תכנית העבודה.

בהתאם לנתונים אלה, היה על המחלקה לקזז לשני הקבלנים פיצוי מצטבר של 521 אלף ₪ (לפני הצמדות) בגין אי פינוי מכולות ודחסנים בהתאם לתכנית העבודה.

¹⁷ סעיף 4 בטבלת פיצויים מוסכמים מראש – "אי ביצוע פינוי אשפה מכלי אצירה במועד"

בפועל, נמצא כי המחלקה קיזזה לשני הקבלנים יחד, סכום מצטבר בסך כ - 57 אלף ₪ בלבד, המהווה כ - 11% בלבד מסכום הפיצוי שהמחלקה הייתה אמורה לקזז לקבלנים.

3.3.3.5. פיצוי בגין ביצוע פינוי פסולת לפני 06:00

כאמור בסעיף 1.2 לדו"ח, ההוראות קובעות כי על הקבלנים להתחיל את יום העבודה באזורי המגורים לאחר השעה 06:00, במטרה שלא להפריע את מנוחת התושבים. הפיצוי המוסכם שנקבע במכרז בגין הפרת סעיף זה היה בסך 150 ₪ לאירוע.

מבדיקתנו עולה כי על אף ששעת תחילת הפעילות של המשאיות רשומה במערכת האיתורן, המחלקות לא קיימו מעקב אחר שעת תחילת העבודה של המשאיות. רק כאשר התקבלה במוקד העירוני תלונה מתושב בגין ביצוע פינוי פסולת או גזם לפני השעה 06:00, בדקו המחלקות את התלונה. גם כאשר נמצא שהתלונה מוצדקת, הטילו על הקבלנים את הפיצוי המוסכם במקרים בודדים בלבד.

לשם ההמחשה, בבדיקת רישומי האיתורן של חודש פברואר 2017 נמצא כי נהגי המשאיות של שלושת הקבלנים ביצעו כ - 100 הפרות במהלך החודש. כלומר, העירייה הייתה אמורה לקזז באותו חודש מחשבון הקבלנים 15,000 ₪ בגין הפרת הסעיף בחוזה. חשוב לציין, כי בחלק מהמקרים היה מדובר על התחלת עבודות פינוי אשפה בשעה מוקדמת מאוד. לדוגמא, במספר מקרים החלה עבודת הפינוי בשעה 02:30 לפנות בוקר.

הביקורת רואה בחומרה את אי אכיפת ההוראה בדבר התחלת עבודת פינוי האשפה בסביבת מגורים לאחר השעה 06:00, אשר פוגעת באופן ישיר באיכות החיים של תושבי העיר.

לדעת הביקורת, על אגף תפו"ח להקפיד הקפדה יתרה אחר יישום ההוראה זו, ולפעול מול הקבלנים בכל האמצעים העומדים לרשות האגף, כדי להבטיח כי הפרות חוזרות ונישנות אלו יופסקו לאלתר.

כאמור, כבר במהלך הביקורת הוחל בביצוע מעקב על כך שהקבלן אינו מפנה אשפה לפני השעה 06:00 וכי במקרים שאותרה חריגה מוטל על הקבלן קנס.

3.3.3.6. פיצוי בגין אי ביצוע תחזוקה/החלפה של כלי אצירה

כאמור בסעיף 1.8, על הקבלנים לבצע תחזוקה שוטפת לכלי האצירה שבגזרתם, ובמידת הצורך להחליפם בכלי אצירה חדשים.

מבדיקתנו עולה כי במרבית המקרים בהם הקבלנים לא עמדו בהוראות, המחלקה לא הטילה על הקבלנים את הפיצוי המוסכם. בנוסף, נמצא כי הפיצוי שהוטל על הקבלן עמד על 150 ₪ למקרה ולא על 200 ₪, כפי שקבוע בטבלת הקנסות. ממצא זה מעיד על היכרות לקויה של הגורמים המקצועיים את הוראות המכרז, וכן על בקרה לקויה של גורמי הניהול במחלקה ובאגף.

הביקורת מצאה כי מנהל מחלקת פינוי אשפה ומנהל אגף תפוז"ח פנו פעמים רבות לקבלנים, הן בכתב והן בעל-פה, בדרישה לבצע תיקונים בכלי האצירה, ללא כל התייחסות מצד הקבלנים. לדעת הביקורת, מצב זה נגרם, בין היתר, בשל אי הטלת הפיצוי המוסכם בגין כל מקרה של אי תיקון כלי אצירה. הביקורת מניחה כי אילו האגף היה מטיל על הקבלנים את הפיצויים שנקבעו במכרז, שיכלו להגיע לסכום מצטבר של עשרות אלפי ₪ בכל חודש, הקבלנים היו מבצעים את חובתם בהתאם להוראות.

לאחר הביקורת נמסר כי העירייה התקשרה עם קבלנים שונים (בהתאם לסוג כלי האצירה) לביצוע עבודות לתיקון כלי האצירה. עלות התיקונים מקוזזת מהחשבונות החודשיים של קבלני פינוי האשפה.

3.4. התחשבויות עם קבלן פינוי גזם

3.4.1. בסיס הנתונים להתחשבויות

החשבון החודשי של קבלן פינוי הגזם מבוסס על ימי עבודה של כלי הרכב שהופעלו על-ידו במהלך כל חודש. בהתאם להוראות מסמכי המכרז ונספחיו, עבודת הקבלן נמדדת על-פי מספר מדדים:

- כמות ימי העבודה
- כמות כלי רכב שסופקו ברמה יומית.
- ביצוע מינימום של 9.5 שעות עבודה בכל יום עבור כל כלי רכב.
- ביצוע מינימום של שני סבבים ביום לאיסוף הפסולת (נמדד על-פי כמות הכניסות לתחנת המעבר).
- איסוף ממוצע של 6.6 טון פסולת ביום.

מבדיקתנו עולה כי בחודש יוני 2014 מונה עובד לתפקיד מנהל מיכון ובקרת מכרזים במחלקת ניקיון, שביצע בקרה אחר פעילות קבלן פינוי הגזם, בכפוף למדדים שנקבעו בהוראות. מהמסמכים שהוצגו לביקורת עולה כי בתקופה בה אויש התפקיד, בוצעה בקרה שוטפת אחר עבודת קבלן פינוי הגזם בהתאם להוראות המכרז, אך עם סיום תפקידו של העובד בחודש דצמבר 2016, לא מונה לו מחליף והופסק ביצוע הבקרה.

נמצא כי החל מחשבון הקבלן בגין חודש דצמבר 2016 ועד לחודש אפריל 2017 (כולל), לא נבדקו מרבית המדדים שעל הקבלן לעמוד בהם, למעט כמות ימי העבודה ומספר סבבים בכל יום לכל משאית. כפי שצוין בסעיף 1.2.2 לדו"ח, בבדיקת נתוני האיתורן של רכבי הקבלן בחודש פברואר 2017 נמצא כי חלק מכלי הרכב לא עמדו במדד הכמות היומית של שעות העבודה.

כמו כן, בבדיקת רשומות השקילה בתחנת המעבר לחודש דצמבר 2016 נמצאו מקרים בהם הקבלן לא עמד בהיקף הפינוי היומי (6.6 טון בממוצע שבועי). על אף ליקויים אלו, לא הוטלו קנסות על קבלן כנדרש בהוראות.

כאמור, לאחר הביקורת מונה עובד באגף תפו"ח לתפקיד מנהל מיכון ובקרת מכרזים, אשר במסגרת תפקידו יבדוק את חשבונות הקבלנים.

3.4.2. תגבור משאיות לפינוי גזם

בהתאם להוראות המכרז¹⁸, נדרש הקבלן לפינוי הגזם לספק לעירייה בחודשים דצמבר – פברואר 8 משאיות מנוף, ובחודשים מרץ עד ספטמבר 10 משאיות.

מנהל אגף תפוז"ח ומנהל המחלקה מסרו לביקורת כי הקבלן לפינוי גזם טען לאורך זמן כי מחירי המכרז הינם מחירי הפסד, ובשל קשיים תפעוליים (גניבת משאית, חוסר בנהגים וכדומה) אין ביכולתו לספק את כמות המשאיות כנדרש במכרז. נוכח מצב זה, החליט האגף על הזמנת משאיות תגבור מקבלני פינוי האשפה, לטובת פינוי הגזם.

הביקורת בחנה את תהליך העבודה עם משאיות התגבור, כמפורט להלן:

- **עלות ליום עבודת משאית תגבור** - העלות שנקבעה בנספח להסכם הייתה 2,500 ₪ (לפני הצמדה ומע"מ) עבור יום עבודת משאית מסוג דחס עם צוות של נהג ושני עובדים.

בפועל, משאיות התגבור שסיפקו הקבלנים הייתה משאית מסוג מנוף, אשר עלותה זולה יותר ממשאית דחס (הן בהיבט עלות הרכישה והן בהיבט עלויות התחזוקה, הביטוח ועוד), הכוללת צוות של נהג + עובד אחד בלבד.

יצוין כי עלות יום עבודה של משאית מנוף תומחרה על-ידי העירייה במכרז החדש בסכום של 1,700 ₪ (לפני מתן הנחה), בעוד שבפועל הסכום ששולם לקבלן היה בסך 2,500 ₪ לכל יום עבודת משאית.

מחודש ספטמבר 2016 ועד לחודש מאי 2017, שילמה העירייה בתמורה ל- 356 ימי תגבור כ- 890,000 ₪ (לפני הצמדה ומע"מ). בהתאם להערכת הביקורת שילמה העירייה לקבלנים בתקופה זו כ- 285 אלף ₪ ביתר.

¹⁸ מסמך ב' 4(3) במסמכי המכרז

לדעת הביקורת, היה על העירייה להסדיר את פינוי הגזם על-ידי משאיות תגבור באמצעות נספח להסכם, המגדיר באופן מפורט את סוג כלי הרכב ואת הרכב צוות העבודה, שעות העבודה הנדרשות והיקפי הפינויים הנדרשים לכל יום עבודת משאית תגבור.

- **היקף העבודה הנדרשת ממשאיות התגבור** – כאמור בסעיף 1.2.2, כלי הרכב של הקבלן לפינוי גזם נדרשו ל – 9.5 שעות עבודה יומיות (לכל הפחות). בנוסף, בהתאם להוראות נדרש הקבלן לבצע לכל הפחות שני סבבים ביום (שתי כניסות ביום לתחנת המעבר), וכן לפנות למעלה מ - 6.6 טון פסולת ליום בחישוב ממוצע שבועי לכל כלי רכב.

הביקורת מצאה כי סדרי עבודה אלה לא חלו על משאית התגבור. לדוגמא, הקבלן מפעיל את משאית התגבור למשך 8 שעות בלבד.

לדעת הביקורת, נוכח העובדה כי הקבלן לפינוי גזם פנה לאורך מספר שנים לעירייה בבקשה לסיים את ההתקשרות עימו, ולאור הקושי של הקבלן לקיים את הוראות המכרז (מצב אשר חייב את העירייה למצוא פתרונות חילופיים), נכון היה אילו העירייה הייתה יוצאת למכרז חדש לפינוי גזם ופסולת גושית.

3.5. יחידת המבדק

יחידת המבדק שבאגף חשבות במינהל הכספי, אמונה על הבדיקה והאישור של חשבונות קבלנים וספקים מכוח מכרז/חוזה/הצעות מחיר בסכום של מעל 10 אלף ש"ח¹⁹, במטרה לוודא כי החשבון נערך בהתאם לתנאים שנקבעו בהתקשרות עם מגיש החשבון. לאחר סיום הבדיקה, מועבר החשבון למחלקת החשבות לצורך תשלום.

במהלך שנת 2017 הוטל על עובדת חדשה ביחידת המבדק לערוך את בדיקת החשבונות של קבלני פינוי האשפה והגזם, זאת לאחר שהעובדת שהייתה אחראית על תחום זה עברה לתפקיד אחר בארגון.

¹⁹ מתוך הנחיית עבודה "בדיקת חשבונות יחידת המבדק".

מבדיקתנו עולה כי גם במקרה זה לא בוצעה חפיפה בין העובדת שסיימה את תפקידה לזו שהחליפה אותה.

הביקורת בחנה את תהליך הבדיקה והאישור של חשבונות קבלני פינוי האשפה וקבלן פינוי הגזם, כמפורט להלן:

3.5.1. בדיקת חשבונות קבלני פינוי אשפה

כאמור בסעיף 3.3.2 בדו"ח, איתרה הביקורת ליקויים בתהליך שבו מכינה מחלקת פינוי אשפה את הנתונים המשמשים בסיס להכנת החשבון החודשי. ליקויים אלו, כדוגמת ליקוי באופן חישוב כמות הפינויים החודשית לסוג כלי אצירה, טעויות הקלדה בקובץ המשמש את המחלקה להכנת החשבון החודשי ועוד, לא אותרו ביחידת המבדק ובפועל החשבונות אושרו והוגשו לתשלום.

לדעת הביקורת, אי איתור הליקויים בהכנת החשבון החודשי שנערך על-ידי המחלקה המקצועית נובע, בין היתר, מהעדר תהליך סדור וכתוב של פעולות הבדיקה הנדרשות עבור כל מכרז ומכרז.

3.5.2. בדיקת חשבון קבלן פינוי גזם

- **מספר סבבים בכל יום** – סעיף 2 בנספח להסכם עם הקבלן²⁰ קובע כי **"כל משאית תבצע מינימום 2 סבבים ביום"**. בהמשך, סעיף 5 בנספח קובע כי **"עלות יום עבודה של משאית"** (הדגשה במקור) **שתבצע סבב אחד ביום ללא אישור מנהל – תקוזה מהתשלום לו זכאי הקבלן. הקיזוז יבוצע על-פי המנגנון הקבוע בהסכם"**.

מבדיקתנו עולה כי ביחידת המבדק לא נבדקת עמידת הקבלן בהוראות ההסכם, הקובעות כי כל משאית מבצעת שני סבבים בכל יום עבודה.

²⁰ נספח להסכם מכרז 32/2010 – נחתם ב- 13 במרץ 2012

לדוגמא, בחשבון בגין חודש דצמבר 2016 נמצאו 6 ימי עבודה בהם אחת המשאיות ביצעה סבב אחד בלבד. בהתאם למנגנון הפיצויים המוסכמים הקבוע בהסכם, בסמכות העירייה לקזז פיצוי מוסכם בגובה 1,000 ₪ לכל מקרה, כלומר על העירייה היה לקזז מהחשבון 6,000 ₪, קיזוז שלא נדרש ולא בוצע בפועל.

- **היקף איסוף הפסולת** – סעיף 2 בנספח לעיל קובע עוד כי כל משאית תפנה **"לא פחות מ 6,600 ק"ג ליום שימדדו בממוצע שבועי"**.

מבדיקתנו עולה כי יחידת המבדק לא דרשה מהמחלקה לקבל לידיה מסמך המאשר כי הקבלן מפנה פסולת בכמות שנקבעה בחוזה, וכן לא ערכה בדיקה עצמאית לעמידת הקבלן בתנאי מהותי זה.

לדוגמא, ניתוח הנתונים של חשבון דצמבר 2016 העלה 12 מקרים בהם המשאיות מטעם הקבלן לא עמדו בכמות הפסולת הנדרשת בממוצע השבועי. גם במקרה זה, בהתאם למנגנון הפיצויים המוסכם הקבוע בהסכם, העירייה הייתה אמורה לקזז מהחשבון פיצוי מוסכם בגובה 1,000 ₪ לכל מקרה, כלומר היה על העירייה לקזז 12,000 ₪ מחשבון דצמבר 2016, קיזוז שלא נדרש ולא בוצע בפועל.

בארגון גדול כעיריית אשדוד, המפעיל מידי יום עשרות קבלנים בהיקפי פעילות גדולים, יחידת המבדק באגף החשבות מהווה אחד משומרי הסף החשובים האמורים להבטיח את התקינות והנאותות של ההוצאה מהקופה הציבורית.

לדעת הביקורת, על מנהל אגף חשבות לעדכן את הנחיות העבודה ליחידת המבדק. בין היתר, מומלץ להגדיר תהליך סדור של הטמעת מכרז חדש ביחידה, לרבות עריכת מסמך המגדיר את מכלול הבקורות הנדרשות לביצוע על-ידי היחידה, בגין כל מכרז ומכרז. יישום תהליך זה, יסייע גם בשימור הידע בעת החלפתם של בעלי התפקידים.

4. סיכום

מכרז פינוי האשפה הינו בעל חשיבות רבה לחזות פני העיר ולאיכות החיים של תושבי העיר.

הביקורת בדקה את איכות השירות הניתן במסגרת המכרז ואת סדרי הפיקוח על עבודת הקבלנים, ומצאה כי חלק גדול מהוראות המכרז אינן מיושמות וכי הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלנים לוקים בחסר. כתוצאה מכך, שילמה העירייה לקבלנים תשלומי יתר בסך מאות אלפי ₪ בשנה. אומנם, הבדיקה נערכה בסוף תקופת המכרז הנוכחי ולפני עריכתו של מכרז חדש, אולם לדעת הביקורת עובדה זו אינה אמורה להקטין את תוקף המחויבות של הקבלנים לעמוד בהוראות המכרז.

יצוין כי דו"חות מבקר העירייה בשנים 2004 ו- 2009 כללו דו"חות ביקורת בנושא פינוי אשפה ופינוי גזם מרחבי העיר, ובדו"חות אלו נמצאו ליקויים רבים וניתנו המלצות לתיקונם. הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי ליקויים רבים המוצגים בדו"ח ביקורת זה, נמצאו כבר בביקורות הקודמות שנערכו בנושא. הביקורת מצרה על כך שהעירייה לא פעלה לתיקון הליקויים שמבקר העירייה כבר הצביע עליהם בעבר, ולא בחנה את יישום המלצותיו.

באופן מיוחד, הביקורת הצביעה על הצורך בהטמעת מערכת בקרה שתספק מידע מדויק על כמות פינוי האשפה ותשפר באופן מהותי את יכולת הפיקוח של אגף תפוז"ח אחר עבודת הקבלנים. הביקורת ממליצה שרכישת המערכת והטמעתה יבוצעו בהליך מהיר, ככל האפשר, כדי שניתן יהיה להפעילה באופן מלא עם תחילת תוקפו של המכרז החדש. במקביל לכך, יש להסדיר בנהלי עבודה את תהליכי הפיקוח על עבודת הקבלנים, הן באגף תפוז"ח והן במינהלות הרובע.

הערות ראש העיר

הפיקוח על קבלני פינוי אשפה

1. **עמידה בתנאי המכרז - איכות השירותים שהעירייה מספקת לתושבים בתחומי הניקיון ובתחומי פינוי האשפה, משפיעה השפעה רבה על איכות החיים של תושבי העיר. לכן, ראש העיר הנחה את המנכ"ל ואת ראש מינהל תפעול להקפיד הקפדה יתרה על כך שהקבלנים ממלאים אחר כל הוראות המכרז, כפי שהתחייבו לבצע.**
 2. **התחשבות עם קבלנים - ראש העיר רואה בחומרה את התשלום לקבלנים בגין פינוי אשפה שלא בוצעו. ראש העיר הנחה את ראש המינהל והגזבר לבחון מחדש את סדרי התשלום לקבלנים ואת הבקרה על החשבונות, במטרה למנוע את הליקויים שמצאה הביקורת.**
 3. **פיקוח ובקרה - ראש העיר הנחה את ראש מינהל תפעול להגדיר בנהלי עבודה כתובים את סדרי הפיקוח הנדרשים ממחלקות אגף תפ"ח וממנהלות הרובע.**
- כמו כן, ראש העיר הנחה את ראש המינהל לסיים בהקדם את הליך הרכישה וההטמעה של מערכת בקרה מתקדמת, במטרה לשפר באופן משמעותי את יכולת הפיקוח של העירייה אחר עבודת הקבלנים.

מינהל ההנדסה

דו"ח ביקורת

מחלקת הפיקוח על הבנייה

כללי

מחלקת הפיקוח על הבנייה הינה הגורם המופקד על אכיפת חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 ותקנותיו, הנחיות היועמ"ש לממשלה ומדיניות העירייה בתחום אכיפת חוקי הבנייה¹.

בעת הביקורת, מנתה המחלקה סגן מנהל, עוזרת לסגן המנהל, מזכירה ו- 11 עובדים שהיו מחולקים ל- 4 צוותים, כאשר כל צוות היה אחראי על ביצוע פעולות פיקוח ברובעים מסוימים בעיר.

להלן תפקידיה העיקריים של המחלקה:

- פיקוח על עבודות בנייה בהתאם להיתר הבנייה (כולל תוספות בנייה).
- איתור עבירות בנייה (בנייה ללא היתר, בנייה בסטייה מהיתר וכיוצא באלה).
- איתור שימושים חורגים בקרקע.
- מתן אישור לטופס 2 (חיבור מים וחשמל לצרכי בנייה) וטופס 4 (אישור אכלוס), מותנה בקיום האישורים הנדרשים.
- הכנת דוחות עבירה והעברתם למחלקה המשפטית, גיבוש תיקי חקירה (מתן התראה, גביית עדות וכו').
- מעקב אחר ביצוע צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה.
- טיפול בבקשות לרישיון עסק.
- איתור חריגות בנייה ו/או שימוש במסגרת בדיקת נכסים שמבוקש בגינם אישור לרישום זכויות בטאבו.

התקופה הנבדקת - לאחר שמנהל המחלקה הקודם סיים את תפקידו, בחודש מרץ 2016, מונתה אחת המפקחות במחלקת לממלאת מקום מנהל המחלקה. נוכח עובדה זו ולבקשת מהנדס העיר, התמקדה הביקורת בפעילות המחלקה בתקופה החל ממועד מינויה במרץ 2016 ועד לסוף חודש יוני 2017.

¹ מתוך אתר עיריית אשדוד/הנדסה/פיקוח-בנייה (19.11.17)

הביקורת בדקה את סדרי עבודת המחלקה בכפוף להוראות חוק התכנון והבנייה והוראות העירייה, כפי שהיו נהוגות במחלקה במהלך התקופה שנסקרה על-ידי הביקורת. בין היתר, נבחנו סדרי העבודה בעת איתור עבירת בנייה, החל מפתיחת תיק הפיקוח ועד לגיבוש ההמלצה המועברת למחלקה הפלילית להמשך טיפול. בנוסף, נבחנו תהליכי עבודה שונים במסגרת הפיקוח על הבנייה לאחר מתן היתר למבקש.

להלן פירוט הממצאים:

1. מבנה ארגוני וכח-אדם

1.1. אי מינוי מנהל למחלקת הפיקוח על הבנייה

כאמור, בחודש מרץ 2016 סיים מנהל המחלקה דאז את תפקידו, ומהנדס העיר מינה את אחת המפקחות במחלקה כממלאת מקום למנהל המחלקה². לאחר תום התקופה בה ניתן למנות עובד כממלא מקום (עד שישה חודשים בהתאם להנחיות משרד הפנים), פרסמה העירייה מכרז לתפקיד סגן מנהל המחלקה, והעובדת שאיישה בפועל את התפקיד זכתה במכרז.

הביקורת העירה כי נכון למועד סיום הביקורת טרם מונה מנהל למחלקת פיקוח על הבנייה, למרות שכבר חלפו קרוב לשנתיים ממועד סיום עבודתו של מנהל המחלקה הקודם. עוד נמצא, כי לסגנית מנהלת המחלקה, המתפקדת כמנהלת המחלקה בפועל, לא היה כל ניסיון ניהולי וכי העירייה לא פעלה להכשירה בתחום הניהולי.

לדעת הביקורת, עם הודעת מנהל המחלקה הקודם על סיום תפקידו, היה על העירייה לפעול לפרסום מכרז פומבי לאיתור מנהל בעל ניסיון מקצועי משמעותי, הן בתחום האכיפה והן בתחום הניהולי, הכולל ניהול של למעלה מעשרה עובדים ופיקוח על תהליכי עבודה רבים ומורכבים.

נציין כי הביקורת כבר העירה בעבר על כך שעובדים מתמנים לתפקידי ניהול מבלי שהוכשרו לתפקידם כמנהלים (ראה לדוגמא דו"ח מבקר העירייה לשנת 2013 – הקמת מבני ציבור).

² יצוין כי בעת מינויה הייתה סגנית מנהל המחלקה בעלת ותק של כשנה וחצי כמפקחת.

לדעת הביקורת על העירייה לבנות מערך הדרכה לעובדים שקודמו לתפקידי ניהול או למנהלים חדשים חסרי רקע ניהולי, כדי להבטיח שהמנהל החדש יהיה כשיר גם בהיבט הניהולי בנוסף לתחום המקצועי.

עוד התברר כי סגנית מנהל המחלקה צפויה לצאת לחופשת לידה בחודש אפריל 2018, אך העירייה לא פעלה להכשיר ממלא מקום שיאיש את התפקיד בתקופת העדרה.

הביקורת כבר העירה מספר פעמים בעבר על כך שבמקרים רבים אין מתקיים תהליך מסודר של סיום תפקיד או יציאה לחופשה ארוכה, ואין מתקיימת חפיפה בין העובד העוזב לבין העובד האמור למלא את מקומו (ראה בעניין זה גם פרק 1.6 שלהלן).

יצוין, כי לאחר הביקורת מונתה עובדת אחרת כממלאת מקום מנהל המחלקה.

1.2. היעדר תנאי עבודה נאותים

- **משרדים - נמצא כי לכל מפקחי מחלקת הפיקוח על הבנייה הוקצו ארבעה חדרים בלבד, כאשר שני חדרים שימשו לעבודת שמונה מפקחים (ארבעה בכל חדר) ושני חדרים נוספים שמשו ארבעה מפקחים (שניים בכל אחד). הביקורת התרשמה כי המפקחים עובדים בתנאים המקשים מאוד על ביצוע עבודתם באופן נאות, ואינם יכולים לתת שירות איכותי לגורמים האמורים לקבל שירות במחלקה.**
- **חמור מכך, לאחר הביקורת נמסר כי חלה הרעה משמעותית בתנאי העבודה של המפקחים, כך שבחדר אחד שובצו שישה מפקחים.**

- **ארכיב המחלקה – בארכיב המחלקה מאוחסנים תיקי בניין הכוללים מסמכים אשר השמירה עליהם חיונית, הן לארגון והן לתושבי העיר.**

יחד עם זאת, נמצא כי עובדי המחלקה מחזיקים על שולחנות העבודה ובמדפים תיקי פיקוח הכוללים את חומרי החקירות, אישורים סטטוטוריים מקוריים (היתרי בנייה ואישורי אכלוס מקוריים) וכדומה. תיקים אילו נגישים לכל אדם המבקר במשרדי המחלקה.

מהמידע שנמסר לביקורת, לאורך השנים אירעו מקרים רבים בהם מסמכים מקוריים אבדו, וכתוצאה מכך לא היה בידי העירייה או בידי התושבים מידע חשוב שאמור היה להימצא בתיק הבניין.

• **חקירת חשודים** – במסגרת עבודת המפקחים, עליהם לבצע חקירות של חשודים בביצוע עבירות בנייה. נוכח העובדה כי אין למפקחים משרדים אישיים, הוחלט על הקצאת חדר ייעודי נפרד שישמש את המפקחים לביצוע חקירות.

נמצא כי בחדר שהוקצה לחקירת חשודים אין תנאי עבודה נאותים, לרבות העדר מיזוג אוויר ועמדת מחשב תקינה. כמו כן, חדר זה משמש את עובדות המינהל (להכנת אוכל או חימום מזון), דבר הפוגע בתנאי העבודה בחדר.

המפקחים מסרו לביקורת כי בגלל הליקויים הקיימים בחדר החקירות הייעודי, הם מבצעים את החקירות בעמדות העבודה שלהם, למרות שבחדר נמצאים מפקחים נוספים ולעיתים אף תושבים נוספים שאינם קשורים לחקירה.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה בהקצאת חדר שיש בו תנאים נאותים לביצוע חקירות.

1.3. בטיחות בעבודה

בהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה³, העירייה נדרשת להדריך כל עובד חדש בדבר מניעת סיכונים והגנה מפניהם, בהתאם לתפקידו של העובד. בנוסף, סעיף 10(א) קובע כי **"לא יועסק עובד במקום עבודה, אלא אם כן ניתנה לו הדרכה כאמור בתקנות אלה וסופקו לו אמצעי המיגון הנדרשים"**. יצוין כי עבודת המפקחים במחלקה, כוללת פעמים רבות כניסה לאתרי בנייה פעילים, ועלולה להיות כרוכה בסיכון בטיחותי.

³ תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999

מבדיקתנו עולה כי הדרכת הבטיחות האחרונה שנערכה למפקחים במחלקה בוצעה במאי 2015 (כשנתיים וחצי לפני מועד הביקורת). ממועד ההדרכה האחרונה ועד למועד הביקורת התקבלו לעבודה במחלקה 7 מפקחים, חלקם ללא ניסיון מקצועי קודם בתחום, אשר טרם קיבלו הדרכה בנושא הבטיחות בעבודה.

הביקורת רואה בחומרה את העסקת המפקחים החדשים מבלי שהודרכו בדבר הסכנות בעבודתם כמפקחי בנייה. לאחר הביקורת מסר מהנדס העיר כי בתאריך 21.2.18 ערך הממונה על הבטיחות בעבודה לעובדי המחלקה הדרכת בטיחות (באמצעות יועץ בטיחות חיצוני).

1.4. שינוי המבנה הארגוני – יולי 2017

1.4.1. קבלת החלטה

במהלך חודש יולי 2017 החליט ראש מינהל ההנדסה על שינוי במבנה הארגוני של מחלקת פיקוח על הבנייה ושינוי בסדרי העבודה במחלקה. המבנה הארגוני החדש כלל את השינויים הבאים:

- **חלוקה לצוותי עבודה** – הוקמו ארבעה צוותי עבודה, ולכל צוות מונה מנהל צוות (שעד לשינוי היה אחד ממפקחי המחלקה). כמו כן, לכל צוות נקבעו אזורי העבודה שעליהם הצוות אחראי.

- **חלוקה תפקידים** – במסגרת השינוי הארגוני, חולקו המפקחים לשני תחומי עיסוק: מפקח בכיר ומפקח רישוי.

מהמידע שנמסר לביקורת עולה כי החלטה בדבר השינוי הארגוני התקבלה מבלי שנבחנו המשמעויות השונות העלולות לנבוע ממנה. בין היתר, היה על ראש המינהל לבחון את המשמעויות של הפחתת כמות המפקחים בשטח (נוכח מינוי ארבעה מהם כראשי צוותים), דבר שהגדיל באופן ניכר את היקף העבודה למפקחים שנותרו.

1.4.2. אישור מבנה ארגוני חדש

לעירייה נקבע מבנה ארגוני מוגדר, המפרט החל מרמת המדור ועד לרמת המינהל את המבנה הארגוני של כל יחידה ויחידה.

אם מנהל מבקש לשנות את המבנה הארגוני, עליו להפנות את הבקשה למשנה למנכ"ל, אשר תשקול את מכלול המשמעויות העלולות לנבוע מאישור הבקשה, לרבות ההיבט המקצועי, התפעולי, היבטי השכר, המשאב האנושי וההשפעות על יחידות אחרות. בתהליך הבחינה והאישור של השינוי במבנה הארגוני, לוקחים חלק גם הגזבר ומנכ"ל העירייה.

מבדיקתנו עולה כי השינוי במבנה הארגוני, עליו החליט ראש מינהל ההנדסה, בוצע ללא ידיעתה (ומכך גם ללא אישורה) של המשנה למנכ"ל העירייה, שכאמור הינה האחראית על הסדרת המבנה הארגוני בארגון. כמו כן, השינוי במחלקת הפיקוח על הבנייה לא נבחן ולא אושר על-ידי אגף משאבי אנוש, הגזבר ומנכ"ל העירייה.

הביקורת העירה לראש מינהל ההנדסה על החלטתו לערוך שינויים במבנה הארגוני של המחלקה, מבלי שהנושא נידון ואושר על-ידי הגורמים המוסמכים לכך.

1.4.3. הטמעת השינוי

עם קבלת ההחלטה על שינוי המבנה הארגוני, זומנו כל עובדי המחלקה לדיון בראשות ראש מינהל ההנדסה, שבו הוצגו בפניהם השינויים במבנה הארגוני ובתהליכי העבודה של המחלקה. כמו כן, נאמר לעובדי המחלקה כי השינוי נכנס לתוקף באופן מיידי.

מבדיקתנו עולה כי השינוי בוצע מבלי שהוסדרו תהליכי העבודה באופן ברור. הביקורת התרשמה כי עובדי המחלקה (הן ראשי הצוותים והן יתר המפקחים), פועלים בחוסר וודאות בדבר תהליכי העבודה הנדרשים מהם.

לדעת הביקורת, בטרם ביצוע שינוי מהותי במבנה הארגוני של המחלקה ובתהליכי העבודה, היה על ראש מינהל ההנדסה להסדיר את שיטות העבודה בהתאם למבנה הארגוני החדש ולתהליכי העבודה החדשים.

לאחר הביקורת נמסר כי השינוי הארגוני בוטל וכי המחלקה חזרה לעבוד על-פי סדרי העבודה שהיו נהוגים קודם לכן.

1.5. בחינת ניגוד עניינים

כדי להתקבל לתפקיד מפקח במחלקת פיקוח על הבנייה, נדרשים המועמדים לעמוד בדרישות השכלה וניסיון מקצועי.

בנוסף לכך, במסגרת הליך המכרז, נדרשת העירייה לבחון האם העובד עלול להיקלע במהלך עבודתו למצב של ניגוד עניינים.

בבדיקתנו נמצא מקרה אחד שבו מועמדת לתפקיד מפקחת על הבנייה הייתה מועסקת קודם לעבודתה בעירייה במשרד אדריכלים הנותן שירותים לקבלנים הבונים בעיר. לאחר בחירתה לתפקיד, שאלת ניגוד העניינים לא נבחנה על-ידי הלשכה המשפטית, ולא נקבעו הגבלות כלשהן לעבודתה, בהתייחס לפרויקטים המבוצעים על-ידי קבלנים שהיו לה קשרי עבודה עימם טרם כניסתה לתפקיד מפקחת.

לבקשת הביקורת, בדקה הלשכה המשפטית האם העובדת עלולה להימצא בניגוד עניינים והאם יש להטיל עליה מגבלות כלשהן. בחוות דעתה בעניין זה, קבעה סגנית היועמ"ש כי יש להחיל על העובדת הסדר למניעת ניגוד עניינים הכולל את ההתניות הבאות:

- המפקחת לא תטפל בעניין שעסקה בו במסגרת עבודתה הקודמת; איסור זה הוא ללא מגבלת זמן.
- המפקחת לא תטפל בכל נושא הקשור למעסיקה הקודם במשך תקופה של שנתיים ממועד סיום עבודתה אצל אותו מעסיק.

נכון למועד סיום הביקורת, הנחיות סגנית היועץ המשפטי לא ייושמו ובפועל העובדת לא נדרשה לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

1.6. סיום המפקחים את תפקידם במחלקה

מעת לעת, עוברים מפקחים מהמחלקה לתפקידים אחרים בעירייה או מסיימים את עבודתם בארגון. במהלך השנים האחרונות, התחלפו במחלקה 3 מנהלי מחלקה וכן עזבו את המחלקה 17 מפקחים.

מבדיקתנו עולה כי על אף התחלופה הגבוהה של המשאב האנושי במחלקה, טרם הוסדר תהליך כניסת מפקח חדש בנעליו של המפקח הקודם. כתוצאה מכך, תיקי פיקוח רבים שהיו באחריות העובדים שעזבו את המחלקה אינם מטופלים.

לדעת הביקורת, על מינהל ההנדסה להסדיר את תהליך עזיבת עובד מחלקה הפיקוח על הבנייה את תפקידו, לרבות המשך פעולות האכיפה שהחל בהם העובד שעוזב, הפקת הדו"חות הנדרשים לכך במערכת הקומפלוט וביצוע חפיפה נאותה.

2. מדיניות אכיפה

עומס העבודה המוטל על גורמי האכיפה והתביעה העירונית ומגבלות כוח-האדם והמשאבים, מחייבים קביעת סדרי עדיפויות בפעולות אכיפה שמבוצעות על-ידי העירייה.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁴ קובעות את הצורך בקביעת מדיניות אכיפה. בהנחיות מבהיר היועץ המשפטי לממשלה כי **"מן הראוי... לקדם את התיאום בין גורמי החקירה והתביעה. מטרה זאת ניתן להשיג במידה ניכרת בדרך של קביעת מדיניות מרכזית, שתנחה את החוקרים והתובעים כאחד".**

⁴ הנחיה מספר 4.1002 משנת 1985, עודכנה ביולי 2002 ובספטמבר 2003.

במהלך שנת 2013 נבחרה עיריית אשדוד להשתתף בפיילוט המשותף למשרד המשפטים (המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין) ולמשרד הפנים, שמטרתו גיבוש מסמך מדיניות לאכיפת עבירות בנייה בשטחי העיר. תהליך גיבוש המסמך לוה על-ידי משרד יעוץ חיצוני המתמחה בנושא, ובתהליכי העבודה שולבו הלשכה המשפטית של העירייה וגורמי מינהל ההנדסה.

מסמך המדיניות שגובש הוצג בוועדת המשנה לתכנון ובנייה בתחילת שנת 2014. המסמך מפרט, בין היתר, את סדרי העדיפות באכיפה ואת מדיניות התביעה לטיפול בתיקי הפיקוח.

סעיף 3.1.3 במסמך המדיניות קובע כי **"ככלל כל עבירות בניה תתועד במערכת הממוחשבת על-ידי פתיחת תיק פיקוח..."**. מהנדס העיר מסר לביקורת כי מינהל ההנדסה אינו פותח תיקי עבירה במקרים שהחליט כי אין בכך צורך, וזאת בניגוד מוחלט להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים והיועץ המשפטי של העירייה.

הביקורת העירה כי בהתאם להוראות, יש להעביר את תיק הפיקוח לבחינת התובעים הפליליים בלשכה המשפטית, אשר רק להם הסמכות החוקית על-פי כל דין להחליט על דרכי הטיפול בתיק (סגירה או גיבוש כתב אישום). לאחר הביקורת נמסר כי הוכן מסמך מדיניות מעודכן, הקובע סדרי עדיפות באכיפה ומציין רשימת עבירות המוגדרות "כזוטי דברים".

3. תהליכי עבודה ונהלים

3.1. העדר נהלי עבודה

עבודת מחלקת הפיקוח על הבנייה הינה מורכבת ומרובת משימות, חלקן במסגרת תחומי האחריות הישירה של המחלקה (כגון איתור עבירות בנייה) וחלקן מבוצע במסגרת מתן שירות למחלקות העירייה השונות (כגון גבייה, רישוי עסקים, גזברות וכדומה).

נמצא כי מרבית תהליכי העבודה, הן אלה המבוצעים מתוקף תחומי האחריות של המחלקה והן המבוצעים כחלק משיתופי הפעולה של המחלקה עם מחלקות אחרות, טרם עוגנו בנהלי עבודה סדורים. בנוסף לכך, גם תהליכי העבודה הפנימיים של המחלקה טרם הוסדרו בהוראות עבודה, אלא מועברים כ"תורה שבעל-פה" ממפקח אחד לאחר.

יתרה מכך, מהמידע שהופק ממערכת FLOW⁵ עולה כי תהליכי העבודה המעטים שאכן הוסדרו בנהלי עבודה, נשלחו לעובדי המחלקה לקריאה אך לרוב לא נקראו על-ידם.

נציין כי במסגרת תהליך הכנת מדיניות האכיפה, העביר משרד היעוץ מטעם משרד המשפטים ומשרד הפנים שליווה את התהליך למחלקה, כ-10 נהלים שהוכנו על-ידי⁶. מבדיקתנו עולה כי נהלים אלו, בהתאמות הנדרשות, לא הוטמנו בארגון בטענה כי מדובר בנהלים כללים שאינם מתאימים למחלקה. בנוסף לכך, מהנדס העיר מסר לביקורת כי הכין הנחיות עבודה במספר תחומים הנוגעים לעבודת המפקח, אולם בפועל התברר לביקורת כי ההנחיות לא הופצו למפקחים והם לא יודעים על קיומם.

לדעת הביקורת, נוכח ריבוי המשימות המוטלות על עובדי המחלקה ונוכח מורכבותן, וכן עקב התחלופה הרבה של עובדי המחלקה, יש הכרח להסדיר את תהליכי העבודה, אם באמצעות נהלי עבודה ואם באמצעות הוראות עבודה פנימיות, שיהיו את תורת ההפעלה של המחלקה.

⁵ מערכת FLOW – מערכת לניהול ולהפצת נהלים והנחיות עבודה. המערכת מנהלת מעקב אחר קריאת הנהלים והוראות העבודה על-ידי עובדי ומנהלי הארגון.

⁶ במסגרת פרויקט גיבוש מדיניות האכיפה בוועדות התכנון והבניה, נבנה מקבץ נהלי פיקוח ותביעה. נהלים אלו מבוססים על ניתוח של נהלים מצליחים (Best Practice), ראיונות עם מנהלי פיקוח, תובעים וניתוח מסמכים אשר נאספו ב-17 וועדות תכנון ובניה. נהלי הפיקוח תוקפו מול קבוצת מיקוד של מנהלי פיקוח ממספר וועדות שונות בארץ, ובשלב הסופי הנהלים נבחנו ואושרו ע"י נציגי משרד הפנים והיחידה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים.

3.2. תהליכי עבודה במחלקת הפיקוח

3.2.1. בדיקת בקשות לרישום העברת זכויות ברשם המקרקעין (טאבו)

בהתאם להוראות סעיף 324 בפקודת העיריות, בעת הגשת בקשה לרשם המקרקעין לרישום העברת זכויות בעלות במקרקעין, נדרש המוכר להציג לרשם המקרקעין, בין היתר, תעודה מהרשות המקומית המאשרת שכל החובות המגיעים לרשות מבעל הנכס סולקו במלואן או שאין חובות כאלה.

מכח הוראה זו, קבעה העירייה כי לצורך מתן התעודה למבקש, ייבדק הנכס על-ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה במטרה לאתר חריגות בנייה ו/או שימוש, שבגינם יש לגבות מהמבקש אגרות והיטלים כדין (ארנונה, היטלי פיתוח וכדומה). במהלך שנת 2017 הועברו לבדיקת המחלקה כ – 1,600 בקשות לבדיקת נכסים במסגרת הליך מתן אישור העירייה לרשם המקרקעין.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 10 בקשות להעברת זכויות במקרקעין שנבדקו על-ידי המחלקה ושנמצאו בהן חריגות בנייה.

- נמצא כי בגין 3 בקשות בלבד פתחה המחלקה תיק פיקוח לאחר שנמצאו חריגות הבנייה.
- בגין 3 בקשות נוספות שנמצאו בבדיקתן חריגות בנייה, תיקי פיקוח נפתחו רק לאחר שהביקורת התריעה על כך שחלפו למעלה מחודשיים ממועד גילוי החריגות, ועדיין לא נפתח תיק פיקוח.
- בגין 3 בקשות לא נפתח כלל תיק פיקוח, למרות שכאמור נמצאו בנכס חריגות בנייה.
- במקרה אחד בוצעה בדיקה נוספת לבקשת בעל הנכס, לאחר שדיווח כי העבירה פורקה.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שחריגות בנייה שאותרו על-ידי המחלקה אינן מטופלות.

3.2.2. רישום הערת אזהרה בטאבו

על-פי הוראות תקנה 29(א) תקנות המקרקעין⁷ "על פי בקשת מוסד תכנון, ירשום רשם הערה בדבר אי-התאמת בניין להיתר שנתן מוסד התכנון על פי הוראות חוק התכנון".

הוראה זו נועדה להגן על רוכשי הנכסים, בדרך של רישום הערת אזהרה בנסח רשם המקרקעין, בה מצוין דבר קיומן של חריגות בנייה בנכס, מצב העלול להשפיע על קבלת ההחלטה בדבר הרכישה.

בבדיקתנו את תהליך העבודה, נמצאו הליקויים הבאים:

- **בקשה לרישום הערת אזהרה** – מחלקת השבחה מחתימה את מהנדס העיר על מכתב פנייה לרשם המקרקעין, הכולל בקשה לרישום הערת אזהרה בהתאם לסעיף 29(א) בתקנות והמפרט את החריגות שאותרו.

התברר כי מכתב הבקשה אינו מועבר לרשם המקרקעין. נציגי אגף הגבייה רושמים את קיום החריגות על מסמך "אישור תשלום מיסים", המועבר על-ידי מבקש האישור לרשם המקרקעין.

- **פירוט החריגות** – נמצא כי תיאור חריגות הבנייה שנמצאו על-ידי המפקחים כפי שנרשמו בתיקי הפיקוח שנפתחו בגינם, אינו תואם את החריגות המפורטות במכתב הבקשה לרישום הערת אזהרה החתום על-ידי מהנדס העיר.

לדוגמא, במקרה אחד פירט המפקח בתיק הפיקוח את החריגות שמצא "שינוי מסתור כביסה לחדר שירותים והוספת נק' אינסטלציה ופתיחת דלת למרפסת בשטח של כ- 4 מ"ר בחזית צפון מערב". במסמך הבקשה לרישום הערת אזהרה תוארה חריגת הבנייה באופן חלקי "שימוש משרות לעיקרי במסתור כביסה והוספת נ' אינסטלציה" ונשמטה החריגה "פתיחת דלת למרפסת".

⁷ תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011

- **רישום הערת אזהרה בפנקס המקרקעין** - נמצא כי העירייה אינה בודקת כי אכן נרשמה הערת אזהרה כפי שהתבקש על-ידה.

מבדיקתנו עולה כי מתוך המדגם שערכה הביקורת, שכלל 10 בקשות לרישום הערת אזהרה, נמצא כי רק במקרה אחד אכן נרשמה הערת אזהרה בפנקס המקרקעין למרות שחלפו חודשים רבים ממועד איתור חריגת הבנייה.

נציין כי במסגרת תביעות אזרחיות⁸ בהן נתבעו, בין היתר, רשויות מקומיות והוועדות לתכנון ובנייה, בשל אי רישום הערות אזהרה בגין חריגות בנייה, הטיל בית המשפט אחריות חלקית על הרשות המקומית וגזר עליה תשלום קנס בסך עשרות אלפי ₪.

הביקורת רואה בהליך רישום הערת אזהרה בגין חריגות בנייה ו/או שימוש את אחד הכלים האפקטיביים להתמודדות עם תופעת עבירות הבנייה. **לדעת הביקורת, על העירייה להסדיר את תהליך רישום הערות אזהרה ברשם המקרקעין בגין חריגות שאותו על-ידי הפיקוח, לרבות קבלת משוב חוזר מרשם המקרקעין כי הערת האזהרה אכן נרשמה בפועל.**

3.2.3. סקר שינויי בנייה (צילום אוויר)

מעת לעת, מבצעת העירייה צילום אווירי של השטח המוניציפאלי שבאחריות העירייה. החברה המבצעת את הצילומים עורכת השוואה בין הצילום הנוכחי לבין הצילום הקודם, ומסמנת על גבי המפה העירונית (באמצעות מערכת G.I.S) את השינויים שחלו בשטח.

מחלקת הפיקוח על הבנייה בודקת האם השינויים נובעים מבנייה חדשה והאם בוצעה הבנייה כחוק.

במסגרת צילומי האוויר שנערכו במרץ 2017, אותרו 1296 ממצאים הדורשים בדיקה. הביקורת בדקה את פעילות המחלקה בעקבות הסקר והעלתה ליקויים, כמפורט להלן:

⁸ לדוגמא, פס"ד בתיק ת"א 49897-03-11 מתאריך 30.11.2016, פס"ד בתיק ת"א 22941-01-14 מתאריך 25.06.2017.

- **העדר מתודולוגיה** – נמצא כי לא הוגדרה מתודולוגיה ברורה לבדיקת ממצאי הסקר, לרבות הפעולות הנדרשות לביצוע על-ידי המפקחים, היקף השעות שעל המפקחים להשקיע ברמה שבועית/חודשית, תיעוד הפעולות ותהליך המעקב והבקרה אחר עבודת המפקחים.

- כתוצאה מכך, היה קיים קושי מהותי בניתוח הנתונים שהוזנו על-ידי המפקחים, בהתייחס לכל ממצא שאותר במסגרת הסקר. לדוגמא, בגין 83 מקרים שאותרו בסקר, צוין כי מקרים אלו נבדקו אך לא צוין כל מידע לגבי תוצאות הבדיקה (האם הבנייה נעשתה בהיתר או שאינה בהיתר).

- **בדיקת ממצאי הסקר** – כאמור, במסגרת הסקר אותרו כ- 1300 ממצאים שהצריכו בדיקה. נכון למועד סיום הביקורת (ב - 5.2.18 כלומר כשנה לאחר עריכת הסקר), 216 ממצאים טרם נבדקו על-ידי המחלקה, ויתכן שבחלק ממקרים אלה מדובר על חריגות בנייה.

- **פתיחת תיקי פיקוח** – בהתאם לרישום במערכת ה-G.I.S, בבדיקה אותרו כ- 200 מקרים שבהם בבדיקת צילום האוויר עלה חשש לביצוע עבירות בנייה, המחייב פתיחת תיק פיקוח וביצוע חקירה. הביקורת מצאה כי נפתחו תיקי פיקוח רק בגין 11% מהמקרים (23 תיקים מתוך 203 מקרים).

- הביקורת רואה בחיוב את השימוש בכלים מתקדמים לאיתור עבריינות בנייה, ובהם השימוש בתצלומי אוויר. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי אי טיפול בממצאי הסקר מייתר את כל הפעולות שנעשו לביצוע, לרבות עלות צילומי האוויר והשעות הרבות המושקעות בבירור הממצאים.

3.2.4. טיפול בערבויות

בתקנות התכנון והבנייה⁹ נקבע כי רשות הרישוי תתנה את מתן היתר הבנייה לתוספת לבניין קיים, שינויו או תיקונו, בכך שמבקש ההיתר יפקיד ערבות בנקאית אוטונומית (להלן – הערבות) להבטחת קיום תנאי ההיתר.

בתחילת כל חודש שולחת אחראית נושא הערבויות בגזברות למחלקת הפיקוח על הבנייה רשימת ערבויות שתוקפן יפוג בחודש העוקב, מטרה שהמחלקה תבחן האם יש צורך בהארכת תוקף הערבות או בחילוטה.

מבדיקתנו עולה כי לאורך שנים רבות, העירייה לא פעלה לחילוט הערבויות שהתקבלו כתנאי להיתר ו/או כתנאי לתעודת גמר, על אף שלמחלקת פיקוח על הבנייה היה ידוע, או לכול הפחות היה עליה לדעת, על מקרים רבים בהם נותני הערבות לא עמדו בתנאים שנדרשו מהם.

בחודש אוגוסט 2016, הנחה היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה את סגנית מנהלת המחלקה, כי **"החל ממועד קבלת נוהל זה ואילך (אוגוסט 2016) תפעל הוועדה מיידית לחילוט ערבויות בחלוף המועד הנקוב בתקנות להוצאת תעודת גמר"**¹⁰.

הביקורת בחנה את יישום הנחיות היועמ"ש והעלתה את הליקויים הבאים:

- **איתור היתרי בנייה** – על מנת לבחון את הצורך בהארכת הערבות או חילוטה, על מפקחי הבנייה לאתר במערכת המידע את היתר הבנייה בגינו נתנה הערבות, ולבחון את סטאטוס הבנייה.

⁹ תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016, נוסח מעודכן

¹⁰ מכתב בנושא "נוהל לטיפול בערבויות אשר הופקדו לצורך הבטחת הוצאת תעודת גמר", מתאריך 31.07.2016.

נמצא כי במקרים רבים המידע שהתקבל מהאחראית על הערבויות לא איפשר איתור של היתר הבנייה הרלוונטי, מאחר ולא צוין תיק הבניין ומספר הבקשה להיתר שבגינה ניתנה הערבות. במצב זה, הודיעה המחלקה כי אין מספיק מידע כדי לאתר את היתר הבנייה הרלוונטי.

- **פירוט החלטת המפקחים** – בהתאם להנחיית סגנית מנהלת המחלקה, בסמוך למועד פקיעת הערבות על המפקחים להגיש את המלצתם לחילוט הערבות או הארכתה, תוך פירוט הסיבות להמלצה.

מבדיקתנו עולה כי במקרים רבים המפקחים אינם מפרטים את הסיבה להמלצתם (חילוט או הארכה), כך שלא ניתן להבין את הסיבה להמלצה. לדוגמא, בטבלת חודש יוני 2017, באחד מהערבויות שנשלחו לבדיקת המחלקה כתבה המפקחת "הכשרת מצב קיים" וצוין כי יש לבצע חילוט. **לא ברור מדברי ההסבר מדוע החליטה המפקחת על חילוט הערבות.**

כמו כן, נמצאו מקרים בהם ציינו המפקחים כי מבקש ההיתר השלים את המוטל עליו, אך יחד עם זאת נקבע כי יש לחלט את הערבות. לדוגמא, בנוגע לאחת הבקשות ציין המפקח ביוני 2017 כי הונפקה תעודת גמר עבור הבקשה נשוא הערבות, אך יחד עם זאת ציין כי יש לחלט את הערבות.

- **הודעה לנותן הערבות** – סעיף 11.2 בנוהל היועמ"ש קובע כי בחלוף המועד להוצאת תעודת גמר, תשלח מחלקת הפיקוח על הבנייה הודעה לנותן הערבות על כוונת הוועדה לחלט את הערבות תוך 90 יום, אלא אם בעל ההיתר ימציא את האישורים הנדרשים להוצאת תעודת הגמר. בפועל, המכתב נשלח על-ידי האחראית על נושא הערבויות בגזברות.

עותק מההודעה לא מועבר למחלקת הפיקוח, כך שהמחלקה אינה מנהלת מעקב כלשהו אחר הוצאת תעודת גמר.

- **מתן הארכה** – לעיתים, בעקבות קבלת ההודעה מטעם העירייה על כוונתה לחלט את הערבות, מבקש נותן הערבות לקבל ארכה להצגת האישורים הנדרשים.

מבדיקתנו עולה כי סגנית מנהל המחלקה לא תיעדה במערכת הקומפלוט את החלטתה בדבר מתן הארכה (בציון מועד תוקף הארכה). כתוצאה מכך, היה קושי לנהל מעקב אחר עמידת נותן הערבות בתנאים למתן הארכה.

- **חילוט ערבות** – נמצא כי במקרים שחולטה הערבות, הדבר לא צוין במערכת הקומפלוט. כמו כן, במכתב ששלחה אחראית הנושא המודיע על כוונת העירייה לחלט את הערבות, לא נאמר לנותן הערבות כי חילוט הערבות אינו פותר את מבקש ההיתר מביצוע חובותיו, וכי כנגד המבקש עלול להיפתח תיק פיקוח ויתכן שיוגש נגדו כתב אישום פלילי.

- **פתיחת תיקי פיקוח – לעיתים, במסגרת בדיקת הערבות, מאתרים המפקחים מקרים בהם מבקש ההיתר כבר אכלס את המבנה מבלי שקיבל אישור אכלוס או תעודת גמר.**

הביקורת בדקה 27 ערבויות שתוקפן עמד לפוג, והמחלקה נדרשה לבדוק האם לחלט את הערבויות או לחילופין להאריך את תוקפן.

נמצאו מקרים שהמפקחים לא פתחו תיק פיקוח למרות שבבדיקה נמצאו חריגות בנייה. לדוגמא, בטבלה לבדיקת ערבויות מחודש ינואר 2017, ציינה המפקחת כי המבוקש כבר בנוי ומאוכלס, אך היא לא פתחה כנגד מבקש ההיתר תיק פיקוח בגין אכלוס ללא אישור אכלוס וללא תעודת גמר.

3.2.5. בדיקת בקשות להיתרי בנייה

במסגרת בדיקת הבקשות להיתר בנייה, אמורה מחלקת הפיקוח על הבנייה לבדוק האם הבקשה תואמת למצב בשטח. בעת ביצוע הבדיקה, נדרשים המפקחים למלא **"טופס בדיקה/הערות מחלקת פיקוח לבקשה להיתר"** הכולל את פרטי המבקש, תיק הבניין, מהות הבקשה, ואת התייחסות המפקח הבודק לנושאים הבאים:

- התאמת תכנית ההגשה למצב הקיים בשטח
 - התאמת השימושים הקיימים בשטח לתכנית
 - מספר יחידות הדיור הקיימות בשטח
 - התאמת קומת עמודים/מפולשת קיימת לתכנית
 - חריגות בנייה הקיימות בבניין כולו
- בנוסף, נדרשים המפקחים לצרף צילומי חזיתות ולשמור את התמונות והטופס בארכיב המסמכים¹¹.

הביקורת בחרה מדגם של 15 טפסים שצוינו בהם עבירות בנייה, ומצאה את הליקויים הבאים:

- **הזנת נתוני בסיס** – נמצאו מקרים בהם היו חסרים פרטים בסיסיים בטופס, לרבות שם המפקח שביצע את הבדיקה, תכנית ההגשה שעל-פיה בוצעה הבדיקה, תאריך הבדיקה, חתימת המפקח וכדומה.
- **שלמות הבדיקה** – בכל הטפסים שעלו במדגם, המפקחים לא התייחסו לבדיקת השימושים בפועל בקומת עמודים ולמספר יחידות דיור. כמו כן, נמצא כי במרבית הטפסים שבמדגם המפקחים לא ציינו את המידע הנדרש בסעיף התאמת תכנית ההגשה למצב הקיים בשטח (בנוי/לא בנוי, מתאים/לא מתאים).

¹¹ יצוין כי לאחר הביקורת שונה המועד שבו יש לבצע את הבדיקה (לאחר הוצאת ההיתר, לפני מתן טופס 2 – אישור תחילת עבודות).

- **פתיחת תיק פיקוח - בהתאם להוראות, על המפקח לפתוח תיק פיקוח בגין עבירות הבנייה ו/או השימוש שנמצאו במסגרת בדיקת הבקשה להיתר.**

נמצא כי המפקחים אינם מקפידים על פתיחת תיק פיקוח במקרים שנמצאו עבירות בנייה ו/או שימוש. בגין שליש מהבקשות להיתר שנמצאו בבדיקתן עבירות בנייה, לא נפתח תיק פיקוח בגין העבירות שאותרו. לדוגמא, באחד המקרים ציין המפקח בבדיקתו כי קיימת גלריה בהיקף של 150 מ"ר וכן חלוקה פנימית ללא היתר בנייה, אך לא פתח תיק פיקוח בגין עבירה זו.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי פתיחת תיקי פיקוח במקרים שאותרו עבירות בנייה.

3.3. מערכת לניהול עבודת הפיקוח – "קומפלוט"

עבודת הפיקוח על הבנייה מתועדת במודול "רישוי פיקוח על הבנייה" במערכת ניהול וועדת בניין עיר (להלן "קומפלוט"). בין היתר, המפקחים משתמשים בתוכנת הקומפלוט במצבים הבאים:

- **איסוף מידע** – במסגרת עבודתם, נדרשים המפקחים לבצע סקירה היסטורית של המבנה בהיבטים של תכנון הבניה, לרבות איתור תיקי בניין, בקשות להיתרי בנייה, תיקי פיקוח קודמים שנפתחו וכדומה.

- **הזנת נתונים במערכת** – במסגרת ביצוע פעולות שטח שונות (בדיקת בקשה להיתר, בקשה לרישיון עסק, בקשה לטופס טיולים וכדומה), נדרשים המפקחים לתעד את פעילותם בקומפלוט.

- **פתיחה וניהול תיקי פיקוח** – כאשר מפקחי המחלקה מאתרים חריגת בנייה ו/או שימוש חורג הם נדרשים לפתוח "תיק פיקוח" ולתעד בו את כל הליך החקירה, עד להשלמת התיק והעברתו לבחינת המחלקה הפלילית שבלשכה המשפטית.

הביקורת בחנה את השימוש בקומפלוט על-ידי המפקחים, בתהליכי העבודה השונים, כמפורט להלן:

- **מדריך למשתמש והנחיות עבודה** – מערכת הקומפלוט הינה מערכת מורכבת המצריכה לימוד ותרגול.

מבדיקתנו עולה כי לא הופק מדריך עבור המשתמש החדש, וכי המפקחים החדשים במחלקה נדרשים ללמוד את העבודה במערכת באמצעות עובדים ותיקים. יתרה מכך, טרם הוגדרו באופן סדור תהליכי העבודה שבמהלכם נדרשים המפקחים להיעזר בתוכנת הקומפלוט.

לדוגמא, תמונות המעידות על עבירת הבנייה הינן תיעוד בסיסי האמור להימצא בתיק הפיקוח. סקירת תיקי הפיקוח שנפתחו במהלך התקופה מרץ 2016 עד יוני 2017 העלתה כי במחצית מתיקי הפיקוח, לא נמצאו תמונות המתעדות את עבירות הבנייה. כאמור, צילום העבירות וצירופן לתיק הפיקוח, הינו תנאי הכרחי לניהול תיק הפיקוח והעברתו להמשך טיפול המחלקה הפלילית בלשכה המשפטית.

דוגמא נוספת - טפסים שונים המופקים בשלבים השונים בתהליך עבודת המפקח אינם נשמרים במערכת, ולעיתים המפקחים ממלאים את הטפסים רק באופן חלקי (ללא חתימות ו/או ללא פרטים מלאים).

- **תיעוד אירועים במערכת** – המפקחים אמורים לתעד במערכת קומפלוט פעולות שונות שביצעו. הפעולות מוגדרות בטבלת האירועים וכוללות מספר אירוע ותיאור.

מבדיקתנו עולה כי טבלת האירועים, כללה מספר אירועים שונים עבור אותה פעילות. לדוגמא, בעת זיהוי חריגת בנייה, נדרשים המפקחים ליידע את אגף הגבייה על חריגת הבנייה באמצעות הזנת אירוע בקומפלוט. מבדיקתנו עולה כי בטבלת האירועים היו קיימים שני אירועים, ששימוש את המפקחים לצורך הדיווח (אירוע 3017 "ארנונה – הוצאת דיווח

לגביה" ואירוע 3200 "דיווח לגביה על העבירה"). כתוצאה מכך, כדי לקבל מידע על עבירות בנייה שדווחו לאגף הגבייה, היה נדרש להפיק שני דו"חות בגין אותה פעולה, בהתאם למספרי האירוע השונים שבשימוש המפקחים.

בנוסף לכך, נמצאו דוגמאות בהם הוגדרו בטבלת האירועים סוגי אירועים שנועדו לסייע בתהליך הניהול והמעקב אחר עבודת המפקחים, אך המפקחים לא עשו שימוש באירועים אלו.

לדוגמא, במסגרת בחינת צילומי האוויר האמורים לאתר שינויים בבנייה (ראה פירוט בסעיף 3.2.3), נדרשים המפקחים לפתוח תיק פיקוח בגין חריגות בנייה שאותרו. לשם כך, קיים בטבלת האירועים אירוע 3032 "פתיחת תיק פיקוח על-בסיס סקר שינוי בנייה", אך נמצא כי המפקחים השתמשו באירוע זה במקרים בודדים בלבד. כתוצאה מכך לא היה ניתן להפיק במערכת הקומפלוט דו"ח המפרט את תיקי הפיקוח שנפתחו במסגרת סקר שינוי בנייה.

- **תזכורות אוטומטיות** – המערכת מאפשרת הגדרת תזכורות אוטומטיות, בהתקיים תנאי מסוים. כלי זה נועד לאפשר למשתמשים (הן ברמת הניהול והן ברמת התפעול) לקיים מעקב ובקרה אחר אירועים המחייבים התייחסות עתידית, באמצעות קבלת תזכורות למייל בהתקיים התנאי שנקבע.

מהמידע שהופק מהמערכת, עולה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה הפעילה את מנגנון התזכורות האוטומטי רק במספר בודד של אירועים. לדוגמא, תוקפו של צו הפסקה מנהלי הוא ל – 30 יום¹². בתום התקופה, נדרש המפקח האחראי על תיק הפיקוח לבחון האם הליקויים בגינם הוצא צו ההפסקה תוקנו. אילו נעשה שימוש במנגנון האוטומטי, הדבר היה מסייע למפקח בקיום המעקב אחר המצב בשטח לאחר תום מועד תוקפו של הצו.

¹² בהתייחס לשינוי בתיקון 116 שנכנס לתוקף באוקטובר 2017.

הביקורת מדגישה שוב כי מערכת הקומפלוט הינה המערכת המרכזית באמצעותה נדרשים המפקחים במחלקה לנהל את מכלול פעילותם, לרבות ניהול תיקי הפיקוח ותיעוד פעילות המפקחים. כמו כן, מהווה המערכת כלי ניהולי בידי סגנית מנהל המחלקה וראש מינהל ההנדסה, שבאמצעותה יש ביכולתם לפקח על פעילות המפקחים.

לדעת הביקורת, על מחלקת הפיקוח על הבנייה, בשיתוף האחראי על המערכת באגף מערכות מידע ובשיתוף מנהלת יחידת הנהלים, לפעול להסדרת תהליכי העבודה במערכת, הן של המפקחים בהיבט התפעולי של עבודתם, והן של סגנית מנהל המחלקה וראש מינהל ההנדסה בהיבט של ניהול העבודה במחלקה.

4. תיקי פיקוח

בתקופה 3/2016 עד 6/21017 פתחה המחלקה 967 תיקי פיקוח. במועד סיום הביקורת (ינואר 2018), 64% מתיקי הפיקוח נמצאו בסטאטוס "פעיל" והיתר (36%) נמצאו בסטאטוס "לא פעיל" (תיקים שהסתיים הטיפול בהם).

4.1. סטאטוס הטיפול בתיקי פיקוח "פעילים"

בהתאם לנוהג במחלקה, לאחר שהמפקח מאתר חריגת בנייה או שימוש, עליו לפתוח במערכת הקומפלוט תיק פיקוח, ולבצע שורה של פעולות חקירה עד לגיבוש התיק והעברתו למחלקה הפלילית להגשת כתב אישום או לסגירת התיק.

מבדיקתנו עולה כי תיקי פיקוח רבים לא טופלו על ידי המפקחים במחלקה. סקירת "אירוע נוכחי" (אירוע אחרון שהוזן בקומפלוט) בתיקים הפעילים, העלה כי ב – 43% מהתיקים (כ – 270 תיקים מתוך כ – 620 תיקים פעילים שבמדגם) חלפו בין 7 חודשים ל – 15 חודשים מהמועד האחרון בו הוזן אירוע כלשהו בתיק הפיקוח.

להלן טבלה המפרטת את האירוע האחרון שנרשם בתיקים הפעילים שבמדגם :

כמות תיקי פיקוח	תיאור האירוע הנוכחי
114	הזמנה לגביית עדות
42	ביקור מפקח בשטח
26	דיווח לגבייה על העבירה
18	פתיחת תיק פיקוח
17	בדיקת תוכניות לרישוי עסקים
16	צו הפסקה מינהלי
12	ארנונה - הוצאת דיווח לגבייה
8	קבלת אישור מסירה
6	התראה ראשונה
4	טיפול בתלונות מוקד
4	מידע בקבלת קהל
267	סה"כ אירוע נוכחי

מנתונים בטבלה עולה כי בתיקי פיקוח רבים, המפקחים הפסיקו את החקירה הנדרשת כבר בשלביה הראשונים.

לדוגמא, בהתאם להנחיית סגנית מנהל המחלקה על המפקחים לסיים את החקירה ולגבש את תיק הפיקוח לצורך העברתו למחלקה הפלילית תוך 90 יום ממועד משלוח ההתראה והזמנת החשוד בביצוע העבירה לגביית עדות. כאמור בטבלה דלעיל, נמצאו 114 תיקי פיקוח שבהם חלפו חודשים רבים (מעל חצי שנה) ממועד משלוח הזימון למתן עדות, אך המפקחים טרם פעלו לסיום החקירה ולגיבוש תיק הפיקוח. חמור מכך, ב – 68 תיקים לא הייתה פעילות מעל לשנה.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו נפתחים תיקי פיקוח בגין עבירות בנייה, אך במחצית מהם אין מבוצעות פעולות חקירה הנדרשות לגיבוש התיק ולהעברתו למחלקה הפלילית. הביקורת העירה כי הדבר פוגע באופן מהותי במאמצי העירייה למגר את התופעה רחבת ההיקף של עבירות הבנייה המבוצעות בעיר.

הביקורת המליצה לעגן בנהלי עבודה את תהליך הטיפול בתיקי פיקוח, לרבות עיגון המעקב והבקרה הנדרשים לצורך עמידה בהנחיות החלות על המפקחים במחלקה.

4.2. העברת תיקי הפיקוח למחלקה המשפטית

כאמור, לאחר איתור עבירות בנייה, נדרשים המפקחים לפתוח תיק פיקוח ולבצע חקירה, שבסופה על המפקחים לגבש את התיק לצורך העברתו להמשך טיפול המחלקה המשפטית. הביקורת בחנה את משך הזמן שעבר ממועד פתיחת תיק הפיקוח ועד להעברתו להמשך טיפול במחלקה הפלילית.

מבדיקתנו עולה כי 40% מתיקי הפיקוח שנפתחו בתקופה שנדגמה טרם הועברו להמשך טיפול במחלקה הפלילית, על אף שחלפו במוצא למעלה מ- 14 חודשים ממועד פתיחת תיקי פיקוח אלו.

בהתייחס לתיקי הפיקוח שהועברו להמשך טיפול המחלקה הפלילית, נמצא כי זמן הטיפול הממוצע של המפקחים בתיקים עד להעברתם למחלקה המשפטית עמד על כ- 4 חודשים.

4.3. השלמות חקירה

לעיתים, לאחר בחינת תיק הפיקוח במחלקה הפלילית, נדרשות ביצוע פעולות חקירה נוספות בהתאם להנחיית התובעים העירוניים (להלן "השלמת חקירה"). במסגרת תהליך השלמת החקירה, על המפקח לפתוח במערכת הקומפלוט אירוע שיתעד את השלב שבו נמצא הטיפול בתיק הפיקוח, כמפורט להלן:

- **"העברת דו"ח למחלקה המשפטית"** – המפקח נדרש להזין אירוע זה לאחר סיום החקירה וקבלת אישור מנהל המחלקה להגשת דו"ח העבירה למחלקה המשפטית.

- **"החזרת דו"ח מהמחלקה המשפטית למחלקת הפיקוח להשלמת פרטים"** – אם לאחר בדיקת דו"ח העבירה במחלקה המשפטית, יש לדעת התובע העירוני צורך בביצוע פעולות להשלמת חקירה או לתקן פרטים

בדו"ח העבירה, הדו"ח יוחזר למחלקת הפיקוח. על המפקח להזין בתיק הפיקוח את החזרת דו"ח העבירה.

- **"החזרת דו"ח לאחר השלמות למחלקה המשפטית"** – לאחר סיום ביצוע ההשלמות שהתבקשו על-ידי התובע העירוני, מחלקת הפיקוח מחזירה בשנית את דו"ח העבירה למחלקה המשפטית, תוך ציון אירוע זה במערכת.

נמסר לביקורת כי חלק ניכר מתיקי הפיקוח המועברים למחלקה המשפטית חוזרים להשלמת חקירה, וכי החזרת התיק להשלמות חקירה יכולה להתרחש מספר פעמים במהלך הטיפול בדו"ח העבירה, עד להכנת כתב האישום כנגד מבצע העבירה.

מבדיקתנו עולה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה לא הקפידה על הזנת האירועים במערכת, בהתאם לשלבי הטיפול בדו"ח העבירה, כך שלא ניתן היה לדעת באמצעות המערכת מהו סטאטוס הטיפול בתיק, והאם הוחזר ללשכה המשפטית לאחר השלמת חקירה.

במקביל, ניסתה הביקורת לנתח את התיעוד הקיים במערכת המידע שבשימוש הלשכה המשפטית, והתברר כי בשל ליקויים טכניים במערכת ובהעדר תהליכי עבודה סדורים, לא ניתן להפיק גם במחלקה המשפטית מידע על משך הטיפול של מחלקת הפיקוח בהשלמות החקירה, עד להחזרת התיק למחלקה המשפטית לאחר ביצוע ההשלמות הנדרשות.

לדעת הביקורת, על מחלקת הפיקוח בשיתוף עם הלשכה המשפטית להסדיר את תהליכי העבודה בהתייחס לשלבי הטיפול בדו"חות עבירה, לרבות קשרי הגומלין בין המחלקות, כדי שניתן יהיה לדעת בכל עת מהו סטאטוס הטיפול בתיק.

לאחר הסדרת תהליך זה, על המחלקות לוודא כי מערכות המידע שמשמשות אותן, תומכות בתהליכים שנקבעו.

4.4. צווי הפסקה מנהליים

במקרים בהם מאתרים מפקחי המחלקה חשד לביצוע עבירות בנייה או שימוש, בסמכותם להכין צו הפסקה מנהלי, המורה לחשוד בביצוע העבירה להפסיק באופן מידי את העבודות באתר הבנייה. הצו מאושר בחתימת מהנדס העיר, בהתאם לסמכות המוקנית לו בחוק¹³. לאחר מתן צו הפסקה מנהלי, אמורים המפקחים לערוך ביקורות בשטח, במטרה לוודא את קיום הצו.

במהלך התקופה שנבדקה, הוציאה המחלקה כ- 100 צווי הפסקה מנהליים, כאשר במועד הבדיקה 55 תיקים היו בסטאטוס "פעיל" והשאר בסטאטוס "אינו פעיל".

מבדיקתנו עולה כי ב- 30% מתיקי הפיקוח הפעילים (16 תיקי פיקוח מתוך 55 תיקים פעילים), לא היה במערכת תיעוד כלשהו על פעולות שבוצעו על-ידי המפקחים, לאחר שחלפו בין 7 ל- 19 חודשיים ממועד מתן הצו להפסקת העבודות באתר. יתרה מכך, מעיון בסיבות מתן הצווים עולה כי ב- 6 מקרים הסיבה למתן הצו הייתה סכנה בטיחותית וחשש שלום הציבור.

לדעת הביקורת הוצאת צו הפסקה מנהלי הינו אחד מאמצעי הפיקוח היעילים שבידי המחלקה, במיוחד במקרים בהם קיים חשש למפגע בטיחותי, ולכן יש חשיבות רבה בקיום מעקב לגבי ביצוע הצו בפועל.

הביקורת העירה כי אי ביצוע ביקורת באתר לאחר מתן הצו הינו פגם חמור בתהליך העבודה, הן ברמת המפקח והן ברמת ניהול המחלקה. הביקורת המליצה לעגן בנוהל את תהליך העבודה הנדרש בעת הוצאת צו ההפסקה המנהלי, לרבות הפעולות שהמפקח נדרש לבצע לאחר הוצאת הצו והבקרה הניהולית אחר עבודת המפקחים בנושא זה.

¹³ סעיף 224 לחוק התכנון והבנייה (טרם תיקון 116 לחוק).

4.5. גזרי דין

המחלקה הפלילית בלשכה המשפטית מגישה כתבי אישום כנגד חשודים בביצוע עבירות בנייה ו/או שימוש, בהתאם להסמכה שקיבל היועמ"ש לעירייה מהיועץ המשפטי לממשלה. בתום ההליך המשפטי, מדווחת הלשכה המשפטית למחלקת הפיקוח על הבנייה על תוצאות המשפט ועל גזר הדין שהטיל בית המשפט על הנאשמים. במרבית המקרים בהם בית המשפט הרשיע את הנאשמים, גוזר בית המשפט על הנאשמים תשלום קנס כספי, התחייבות להימנע מביצוע עבירה דומה לתקופה מוגדרת, וכן **צו הריסה או התאמה להיתר הנדחה לתקופה מוגדרת**.

בתקופה שנסקרה (מרץ 2016 עד יוני 2017) התקבלו במחלקת פיקוח על הבנייה 68 דיווחים על תוצאות משפט בגין 53 תיקי פיקוח, לרבות החלטת בית המשפט על מתן אורכה לביצוע צו ההריסה ו/או התאמה.

אחד מתפקידי מחלקת הפיקוח על הבנייה הינו לבצע מעקב אחר יישום גזרי הדין. נמצא כי תהליך המעקב אחר יישום גזרי הדין לא עוגן בנוהל עבודה מסודר המפרט, בין היתר, את הפעולות שעל המפקחים לבצע, תהליכי דיווח, תהליכי בקרה ניהולית, לוחות זמנים ועוד.

הביקורת בדקה מדגם של 33 תיקי פיקוח, שבגינם התקבל מהמחלקה הפלילית דיווח על מתן גזר הדין, ובחנה את המעקב שמקיימת המחלקה אחר ביצוע גזר הדין.

נמצא כי ב – 30% מתיקי הפיקוח שעלו במדגם, המחלקה לא בדקה האם בוצע גזר הדין. עוד נמצא כי ב – 36% מתיקי פיקוח, נפתח תיק פיקוח בגין הפרת החלטת בית המשפט, אך התיק הנוסף נפתח זמן רב לאחר המועד שבו היה המורשע בדיון אמור לקיים את החלטת בית המשפט (לאחר תקופה של בין חמישה חודשים ובין כשלוש וחצי שנים). רק ב – 33% מהתיקים נמצא כי בוצעו הפעולות הנדרשות בסמוך למועד שבו מבצע העבירה אמור היה לקיים את החלטת בית המשפט (או שנהרסה העבירה, או שהוסדרה בדיעבד, או שנפתח תיק פיקוח בגין הפרת צו בית משפט).

הביקורת העירה כי העירייה משקיעה משאבים רבים לטיפול בעבירות הבנייה, החל ממועד איתור העבירה ועד לסיום ההליך המשפטי. נוכח עובדה זו, יש להצטרף על כך שמחלקת הפיקוח אינה מקפידה על יישום גזרי הדין, ובכך יורדת לטמיון ההשקעה הרבה שהושקעה בטיפול בתיק. לדעת הביקורת, אי ההקפדה על יישום גזרי הדין פוגעת באופן מהותי באפקטיביות של אחד מכלי האכיפה היעילים למיגור תופעת עבריינות הבנייה ברחבי העיר.

5. אישור אכלוס (טופס 4)

מתן טופס 4 מהווה אישור כי הבנייה בוצעה בהתאם להיתר הבנייה וכי עבודות הבנייה הושלמו (למעט עבודות שאינן מונעות את אכלוס המבנה כגון עבודות פיתוח, חניה וכיוצא בזה).

5.1. טופס 4 לבדיקת מערכות

לעיתים, במסגרת האישורים הנדרשים למתן טופס 4, יש צורך לבצע בדיקה של תקינות המערכות השונות שהותקנו במבנה נשוא ההיתר. לדוגמא, במקרים מסוימים (כדוגמת מבנה מגורים רב קומות) דורשת רשות כיבוי האש לבצע בדיקת תקינות של מערכות הגילוי וכיבוי האש, בטרם יאושר אכלוס המבנה. במקרים אילו, מפיקה המחלקה "טופס 4 לצורך בדיקת מערכות בלבד" לתקופה מוגבלת (60 או 90 יום). אישור זה נועד לאפשר את חיבור המבנה לתשתיות החשמל והמים, לצורך בדיקה של מערכות המבנה בתקופה המוגדרת בטופס. על גבי הטופס מצוין במפורש "לבדיקת מערכות בלבד... לא לאכלוס".

במהלך התקופה שנבדקה על-ידי הביקורת, הופקו על-ידי מחלקת פיקוח על הבנייה 13 טופסי 4 לבדיקת מערכות.

הביקורת בחנה שלושה טופסי 4 לבדיקת מערכות שמועד תוקפם חלף, אך נכון למועד הביקורת טרם הופק עבורם טופס 4 לאכלוס, כמפורט להלן:

• בקשה להיתר מספר xxxxx137

- כנגד מבקשי ההיתר להקמת מבנה ציבור (הכולל מעון יום וגני ילדים בקומת הקרקע, ומעליהם קומת בית כנסת ועזרת נשים), נפתח בחודש פברואר 2013 תיק פיקוח בגין "אכלוס מבנה ללא טופס 4 ותעודת גמר. שטח המבנה שאוכלס כ-1950 מ"ר"¹⁴. מאז פתיחתו, לא נעשו כל פעולות בתיק.
- בחודש אפריל 2017, כארבע שנים לאחר שנפתח תיק פיקוח בגין אכלוס המבנה ללא אישור, ניתן למבקש טופס 4 לבדיקת מערכות, לתקופה של 90 יום בלבד.
- בחודש אוגוסט 2017, בעקבות תלונות מוקד, הגיע מפקח על הבנייה למבנה ומצא כי מבוצעות ללא היתר עבודות בנייה בקומת הגג. ממצאי המפקח הועברו למנהל הצוות אשר פתח תיק פיקוח בגין בנייה ללא היתר. עוד נמצא כי מנהל הצוות ביקש להוציא צו הפסקת עבודה, אך מסיבה שאינה ברורה צו הפסקת העבודה לא נחתם על-ידי מהנדס העיר.
- כמו כן, ממועד פתיחת תיק הפיקוח ועד לבדיקת הביקורת בנושא (בחלוף ארבעה חודשים), לא בוצעו כלל פעולות לקידום תיק הפיקוח וחקירת עבירות הבנייה שהיוו את העילה לפתיחת התיק.
- רק לאחר פניית הביקורת לסגנית מנהל המחלקה בעניין העדר אישור אכלוס למבנה, ניתנה הנחייה לאחד ממפקחי המחלקה לקדם את הטיפול בתיק הפיקוח ולהוסיף גם את עבירת אכלוס המבנה ללא אישור.

• בקשה להיתר מספר xxxxx014 – בבקשה זו מבוקש הקמת "מבנה

- תעשייה חדש"**¹⁵. הבקשה אושרה ובתאריך 14.9.2011 ניתן ההיתר למבקש. בחודש אפריל 2017, נמסר למבקש טופס 4 לבדיקת מערכות למשך 90 יום בלבד.

¹⁴ מתוך תיאור העבירה, כפי שמופיעה בתיעוד תיק הפיקוח בקומפלוט.

¹⁵ מתוך מהות ההיתר, כפי שמופיעה בתיעוד הבקשה במערכת הקומפלוט.

מבדיקתנו עולה כי במהלך כחצי שנה לאחר שחלף תוקפו של האישור לבדיקת מערכות, לא בוצעו ביקורת בנכס. רק לאחר פניית הביקורת, נשלח מפקח לערוך ביקורת במבנה, ונמצא כי המבנה אוכלס מבלי שניתן עבורו אישור אכלוס.

- בקשה להיתר מספר xxxxx636 – בבקשה זו התבקש **"פיתוח חניה פתוחה"**¹⁶. בתאריך 8.5.2016 ניתן ההיתר למבקש. בחודש דצמבר 2016, נמסר למבקש טופס 4 לבדיקת מערכות למשך 90 יום בלבד. לאחר מתן האישור לבדיקת מערכות, בוצעו באתר ביקורות על-ידי מחלקת הפיקוח, בהן נמצא, בין היתר, כי הקרקע נשוא ההיתר מאוכלסת, ואף נמצא כי נעשה בנכס שימוש חורג מהשימוש המבוקש בהיתר. למרות ממצאים אלה, לא נפתח תיק פיקוח והמבקש קיבל את אישור האכלוס.

לדעת הביקורת, העובדה כי המחלקה מנפיקה אישור לבדיקת מערכות, אך אינה מבצעת מעקב לאחר פקיעת תוקף האישור, מאפשרת למבקש ההיתר לאכלס את המבנה מבלי שהושלם ביצוע התנאים שנקבעו בהיתר.

5.2. טופס 4 עם תנאים נדחים

בהתאם לתקנות התכנון והבנייה¹⁷ (שחלו על בקשות להיתר שנבחנו על-ידי הביקורת¹⁸), רשאי מהנדס הוועדה להפיק טופס 4, אף שחלק מהעבודות טרם הושלמו (תוך ציון העבודות שניתן לדחות את ביצוען) **"ובלבד שבאי-ההשלמה לא נשקפת סכנה לבריאותם או לשלומם של המשתמשים במבנה, הנכנסים אליו או היוצאים ממנו, וניתן להשתמש במבנה למטרה שלשמה הוא נבנה באופן ראוי גם ללא השלמת העבודות..."**.

¹⁶ מתוך מהות ההיתר, כפי שמופיעה בתיעוד הבקשה במערכת הקומפלוט.

¹⁷ תקנות התכנון והבנייה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991

¹⁸ במסגרת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, תקנות אלו בוטלו, אך רק עבור בקשות להיתר שהמידע התכנוני עבורם הופק עובר לתאריך 4.9.2016.

במקרים בהם מבקש ההיתר מבקש לקבל טופס 4, אף שלא כל העבודות הסתיימו, עליו לפנות למהנדס העיר שיבחן האם ניתן להפיק טופס 4 עם תנאים נדחים, עד להשלמת כל העבודות הנדרשות על-פי ההיתר.

הביקורת בדקה מדגם של טופסי 4 שהופקו ובהם צוינו תנאים נדחים. להלן ממצאי הבדיקה:

- **אישור תנאי נדחה לעבודות שאינן ברשימת התקנות** – נמצאו טופסי 4 בהם קבע מהנדס העיר כתנאי נדחה סוגי עבודות שאינן מופיעות ברשימה הסגורה המצוינת בתקנות.

לדוגמא, במקרה אחד קבע מהנדס העיר כתנאי נדחה ל - 6 חודשים את העבודה "**התקנת מעלית ובדיקת מעלית (אישור ממשרד העבודה)**". מאחר ומדובר במבנה ציבור (בית כנסת בן 2 קומות מעל מרתף), הרי שאישור אכלוסו של המבנה בטרם סיום עבודת התקנת המעלית ובטרם קבלת האישור על תקינותה, מונע מתושבים עם מוגבלויות מבחינת הניידות את האפשרות להשתמש במבנה. בפועל, נכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2018) טרם הושלם ביצוע התנאי הנדחה.

- **מעקב המפקחים אחר מילוי התנאים הנדחים** – מבדיקתנו עולה כי המפקחים במחלקת פיקוח על הבנייה לא הונחו כלל לבצע מעקב ובקרה אחר יישום התנאים הנדחים שנקבעו בעת מתן טופס 4 לאכלוס.

- **אי יישום הנחיית היועמ"ש** – בדצמבר 2016, ביקשה סגנית מנהלת המחלקה את חוות דעת היועמ"ש בעניין הטיפול באי יישום התנאים הנדחים. בין היתר, קבע היועמ"ש כי במקרים בהם לא ייושמו התנאים הנדחים בחלוף 12 חודשיים מהפקת הטופס, על המפקחים לפתוח תיק פיקוח בגין העבירה "**סטייה מהיתר באי הוצאת תעודת גמר תוך שנה ממועד מתן טופס 4**".

בשיחות שערכה הביקורת עם המפקחים עלה כי הנחייה זו לא הייתה ידועה להם. בפועל, עד למועד סיום הביקורת (כשנה לאחר מתן חוות הדעת של היועמ"ש), לא ניפתח ולו תיק פיקוח אחד כנדרש על-פי הנחיות היועמ"ש.

לדעת הביקורת, על מחלקת פיקוח על הבנייה, בשיתוף עם היועץ המשפטי לוועדה המקומית לתכנון ובנייה, לעגן בנוהל את תהליכי המעקב, הבקרה והאכיפה הנדרשים במקרים בהם לא מומשו התנאים הנדחים שנקבעו בעת מתן טופס 4 לאכלוס ו/או במקרים של אי הוצאת תעודת גמר.

6. ניהול ובקרה

כאמור, על מחלקת הפיקוח על הבנייה מוטלות משימות רבות במגוון רחב של נושאים. ריבוי המשימות בנושאים השונים מחייב מערך שליטה ובקרה ניהוליים, שיאפשר למנהלת המחלקה לפקח על ביצוען.

לפני מספר שנים הטמיעה העירייה בארגון מערכת לניהול משימות (QM7). מבדיקתנו עולה כי סגנית מנהלת המחלקה, באמצעות מזכירתה, עשתה שימוש רב במערכת ושלחה למנהלי הצוותים ולמפקחים משימות שבתחום אחריותם. במהלך שנת 2017, נשלחו למעלה מ- 1,000 משימות לעובדי המחלקה באמצעות המערכת.

סקירת סטאטוס משימות אלו העלה כי כ- 40% מהמשימות שהמועד שנקבע לביצוען חלף, טרם הושלמו (215 משימות).

הביקורת בחנה באופן מדגמי 36 משימות שסווגו תחת הכותרת "**עברו 90 יום משליחת התראה ראשונה ולא הועבר דו"ח ללשכה משפטית**", ומועד ביצוע המשימה חלף. נמצא כי כ- 70% מהמשימות שנבדקו במדגם אכן טרם טופלו.

לדעת הביקורת, נוכח ממצאי הביקורת המפורטים בדו"ח ולאור ההיקף והמורכבות של המשימות המוטלות על המפקחים במחלקה, יש הכרח להסדיר את תהליכי המעקב והבקרה אחר עבודת המפקחים, כדי לוודא את ביצוע המשימות במועד ובאיכות הנדרשים.

7. סיכום

עבירות על חוק התכנון והבנייה, הן עבירות נפוצות ביותר, המבוצעות בידי כל מגזרי האוכלוסייה ובכל שכבותיה. בתי המשפט התבטאו לא פעם כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. כך מציין בית המשפט העליון בפסק הדין בע"פ 917/85 הוועדה המקומית גליל מזרחי נ' אבו נימר, פד"י מא(4)29:

*"לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבנייה לחזון נפרץ, ורבים וגם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרת הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בית המשפט"*¹⁹.

הביקורת מצאה כי כמחצית מתיקי הפיקוח לא טופלו במשך תקופה ארוכה (למעלה מחצי שנה) ולא הועברו להמשך טיפול המחלקה הפלילית. הביקורת רואה מצב זה בחומרה רבה, והעירה כי ללא שיפור משמעותי בתפקוד המחלקה לא ניתן יהיה לצמצם את היקף עבירות הבנייה בעיר.

לדעת הביקורת, הסדרת תהליכי העבודה ועיגונם בנהלי עבודה מחייבים, לצד בניית מתודולוגיה של ניהול מעקב ובקרה אחר עבודת המפקחים, הינם צעדים הכרחיים לצורך שיפור תפקוד מחלקת הפיקוח על הבנייה ויש לבצעם לאלתר.

¹⁹ מתוך "דבר מנהלת המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה", שפורסם בחוברת "חוק התכנון והבנייה (תיקון 116), התשע"ז-2017, אכיפה ועונשים עיקר השינויים".

הערות ראש העיר

מחלקת הפיקוח על הבנייה

ראש העיר רואה בחומרה את הליקויים שמצאה הביקורת בתהליכי העבודה העיקריים המבוצעים במחלקת הפיקוח על הבנייה, ובמיוחד את אי הטיפול בתוצרי צילומי האוויר ואת אי ביצוע הפעולות בתיקי הפיקוח.

ראש העיר הנחה את מהנדס העיר להסדיר את תהליכי העבודה במחלקה באמצעות נהלי עבודה כתובים, וכן להגביר את הפיקוח והבקרה, במטרה להביא לשיפור משמעותי בתפקוד המחלקה.

מינהל החינוך

דו"ח ביקורת

מחלקת גני ילדים

כללי

סעיף 3 לחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: "החוק"), קובע כי הורים לילד בגיל 3 עד 5 שנים חייבים לרשמו לגן ילדים ברשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד.

בשנת הלימודים תשע"ח פעלו באשדוד במסגרת החינוך הממלכתי והממ"ד 243 גני ילדים שבהם למדו 6840 ילדים, לפי החלוקה הבאה :

מספר תלמידים תשע"ח	מספר תלמידים תשע"ז	סוג חינוך
3,956	3,855	ממלכתי
2,494	2,436	ממלכתי דתי
390	356	חינוך מיוחד
6,840	6,647	סה"כ

להלן מספר התלמידים בחלוקה לגני טרום חובה וחובה :

סוג גן	חובה	טרום חובה	חינוך מיוחד
תשע"ו	3,133	2,975	319
תשע"ז	3,237	3,054	356
תשע"ח	3,153	3,285	402

מחלקת גני ילדים מנתה מנהלת ו- 6 עובדים. המחלקה אחראית על מגוון רחב של תחומים בכל הנוגע לגני הילדים בעיר.

הביקורת בדקה את פעילות מחלקת גני הילדים בתחומים הבאים : נבדק ניהול מערך הסייעות (כולל דוחות נוכחות, טיפול באיחורים והיעדרויות, שיבוצי סייעות בגנים, מילוי מקום, הכשרת סייעות ועוד), נבדק תחום האחזקה בגנים (לרבות בטיחות), נבדקו הפעלת תוכניות חינוכיות, רישום ושיבוץ ילדים לגנים, גביית תשלומי הורים ונושאים נוספים.

להלן עיקר הממצאים :**1. תקציב**

להלן נתונים על ההוצאות בסעיפי התקציב של מחלקת גני ילדים בשנת 2017 :

סעיף	תקציב	ביצוע	הפרש
שכר	83,297,867	78,129,749	5,168,118
סל תרבות	5,630,000	4,269,673	1,360,327
פעילויות העשרה**	1,260,000	1,094,896	165,104
תכניות מ. החינוך	480,000	402,530	77,470
אחזקה שוטפת	900,000	899,974	26
ציוד לגנים	1,910,000	1,860,857	49,143
שונות*	3,083,700	2,377,709	705,991
סה"כ	96,561,567	89,035,388	7,526,179

*חשמל, מים, שרותי מוקד שמירה ועוד.

**כולל 3 סעיפים תקציביים – פרויקטים חינוכיים, גנים ייחודיים וגוגלה.

מהנתונים עולה כי עיקר תקציבה של המחלקה מיועד לתשלום שכר לסייעות. הוצאות אלו ממומנות ברובן על ידי משרד החינוך. בנוסף על כך, כולל התקציב גם הוצאות בגין הפעילויות בגנים: הוצאות בגין סל תרבות (במימון הורי התלמידים), הוצאות בגין תכניות טיפוליות (במימון חלקי של התוכנית הלאומית¹), תכניות העשרה, הוצאות אחזקה והוצאות שונות כמפורט בטבלה לעיל.

1.1. תשלומי הורים

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3-11.3 מפרט את הסכומים המרביים שניתן לגבות במהלך שנת הלימודים מהורי הילדים הלומדים בגנים. להלן פירוט התשלומים שנקבעו בשנת תשע"ז :

¹ התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון היא תכנית בין-משרדית המשותפת למשרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, הבריאות, העלייה והקליטה וביטחון הפנים. מטרת התכנית היא לשנות את הדרך שבה החברה הישראלית מתמודדת עם ילדים ונוער בסיכון, באמצעות חיזוק והרחבת השירותים הקהילתיים המיועדים להם.

תשע"ז	תשע"ח	סוג ההוצאה
<u>תשלומי חובה</u>		
49	49	ביטוח תאונות אישיות
<u>תשלומי רשות</u>		
79	79	סל תרבות
54	54	מסיבות סיום
24	24	מסיבות כיתתיות
0	3	ועד הורים
60	60	טיולים
<u>חוגים (תשלום רשות)</u>		
597	597	תליין (תכנית לימודים נוספת)
863	866	סה"כ

בנוסף, חוזר מנכ"ל קבע כי ניתן לגבות מההורים ישירות בגנים, באמצעות הגננת, תשלום רשות בסך 125 ₪. יודגש כי טבלת תשלומי ההורים שפירסם המשרד נדונה ואושרה בוועדת החינוך של הכנסת.

לעומת זאת, בתחילת שנת הלימודים תשע"ז הכינה המחלקה חוזר המפרט את התשלומים שיגבו מהורי התלמידים, שחלקו אינו תואם את חוזר המנכ"ל. להלן התשלומים שקבעה המחלקה :

שם הפעילות	סכום (₪)	
מסיבות סיום	54	
מסיבות כיתתיות	24	
תשלומי רשות- דמי שכלול	203	
סה"כ	281	גבייה ע"י הגננת
ביטוח תאונות אישיות	49	
סל תרבות	170	

שם הפעילות	סכום (₪)	
ריתמוסיקה	238	
חינוך גופני + ריקודי עם	208	
מרכז מדעי - גן מדגים, מוסיקה קלאסית/אנדלוסית, פעילות במוזיאון	119	
טיול שנתי	כ-100	
העמקת הזהות היהודית, פעילות בחווה חקלאית, טקס יום העצמאות - הפקה והיסעים	49	
סה"כ	933	גבייה ע"י הרשות

הביקורת בדקה את התשלומים שנגבו בפועל מהורי הילדים, בהשוואה לתשלומים שנקבעו בחוזר מנכ"ל.

1.1.1. גבייה באמצעות הגננת

בחוזר שפרסמה המחלקה בעניין תשלומי הורים, נרשם שעל הגננות לגבות במזומן מהורי התלמידים סך של 281 ₪ עבור כל תלמיד, וזאת בניגוד לחוזר מנכ"ל שהתיר לגבות 203 ₪ בלבד². המחלקה הוסיפה על התשלום בסך 203 ש"ח, שני תשלומים שנכללו כבר בסכום זה (תשלום עבור מסיבת סיום בסך 54 ₪ ותשלום עבור מסיבות כיתתיות בסך 24 ש"ח). כלומר, התשלום עבור מסיבות נרשם בטעות פעמיים.

יחד עם זאת, בבדיקה מדגמית נמצא כי רוב הגננות גבו את הסכום שנקבע בחוזר המנכ"ל, ולא גבו את הסכום שנרשם בחוזר שפרסמה מחלקת גני הילדים.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי ככל הידוע לה גבו הגננות מההורים 203 ₪ (כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל), למרות שעל פי המסמך שהכינה המחלקה הן היו רשאיות לגבות מכל הורה 281 ₪. עוד מסרה מנהלת המחלקה כי אין

² הסכום 203 ₪ מורכב מ- 125 ₪ עבור דמי שכלול, 24 ₪ עבור מסיבות כיתתיות ו- 54 ₪ עבור מסיבת סיום.

בידי המחלקה מידע לגבי השימוש שעשו הגננות בכספי ההורים, ולמיטב ידיעתה המפקחת מטעם המשרד אמורה לבדוק מהו השימוש שעשו הגננות בכספים.

למען הסר ספק, בדקה הביקורת האם קיים פיקוח באמצעות המפקחות במשרד החינוך לגבי הסכום שנגבה בגנים במסגרת גבייה מרצון. המפקחות מסרו לביקורת כי הנחו את הגננות לגבות 203 ₪ (בהתאם לחוזר מנכ"ל ולא על-פי חוזר המחלקה). יחד עם זאת, למפקחות לא היו מידע על הסכום שנגבה בפועל בכל גן, ועל האופן בו נוצלו הכספים.

לדעת הביקורת, על המחלקה היה לקיים בקרה על סדרי גביית המזומן בגנים ועל אופן השימוש בכספים שנגבו.

1.1.2. סל תרבות

הפעילות במסגרת סל תרבות כוללת הצגות ומופעים, שנבחרו מתוך רשימת מופעים והצגות שאושרה על ידי ועדת הרפרטואר של המשרד. על פי חוזר מנכ"ל, הסכום המקסימלי אותו ניתן לגבות בגין סל תרבות, היה בשנת תשע"ז 79 ₪ לשנה.

בפועל, הביקורת מצאה כי בשנת הלימודים תשע"ז גבתה העירייה מההורים עבור סל תרבות 170 ש"ח.

1.1.3. טיולים

על פי פירוט התשלומים בחוזר שפרסמה המחלקה, העירייה גבתה בשנת תשע"ז מכל הורה 100 ש"ח בגין טיולים, בעוד שחוזר מנכ"ל קבע כי יש לגבות מההורים עבור טיולים 60 ₪ בלבד.

הביקורת מבקשת לציין כי בחוזר שפרסמה המחלקה לידיעת ההורים, היה רשום בסעיף טיולים סכום משוער ("כ-100 ₪"). לדעת הביקורת, הסכום המצוין בחוזר הנמסר להורים אמור להיות מדויק, ואין להסתפק בהערכה בלבד.

1.1.4. חוגים (תל"ן – תוכנית לימודים נוספת)

על פי חוזר מנכ"ל, תכנית לימודים נוספת (תל"ן) מותנית בהסכמה אישית בכתב של כל אחד מההורים לתכנית ולתשלום עבורה (אין די בהסכמה של נציגות ההורים המוסדית).

כמו כן, נקבע כי יש לקבל אישור לתל"ן ממנהל המחוז או מורשה מטעמו. חוזר מנכ"ל מאפשר לגבות מההורים עבור שעות התל"ן סכום מקסימלי של 597 ₪.

בפועל, הביקורת מצאה כי בשנת הלימודים תשע"ז גבתה העירייה מההורים 614 ₪ עבור תל"ן (כלומר, תשלום ביתר של 17 ₪ לכל תלמיד).

חוזר מנכ"ל 3.11-12 קובע כי תוכנית הלימודים הנוספת תהיה בהיקף של שלושה שיעורים שבועיים. בפועל, כלל התל"ן בגני ילדים באשדוד שני חוגים שבועיים (ריתמוזיקה ו"אפי כפיי").

כמו כן נערכו בגנים פעילויות שונות שהתקיימו מספר פעמים במהלך השנה, ולכן לא היה ניתן לגבות תשלום עבור פעילויות אלה במסגרת סעיף התל"ן. לדוגמא, פעילות ארגון קשר (4 מפגשים בשנה), קונצרט לגנים (פעם בשנה לחלק מהגנים), פעילות חב"ד (פעם אחת בשנה לחלק מהגנים).

כאמור, לא ניתן היה לכלול פעולות אלה בתל"ן, ולא היה ניתן לגבות מההורים תשלום בגין בסעיף זה.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי לא ניתן לקבל אישור לתוכנית מכל הורי התלמידים באופן פרטני, וכי התקבל אישורו של ועד ההורים העירוני. לדעת הביקורת, לכל הפחות ראוי היה שמנהלת המחוז או מי מטעמה יאשרו את הפעילות שנכללה בתוכנית הלימודים הנוספת ואת הכספים שנגבו בגינם, כפי שנדרש בחוזר המנכ"ל.

1.1.5. גביה ביתר

נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ז גבתה העירייה בפועל מכל הורה סך של 900 ₪ לשנת לימודים (בעשרה תשלומים), ובנוסף 49 ₪ לשנה עבור ביטוח תאונות אישיות. כמו כן, 203 ₪ נגבו במזומן ישירות בגנים (סה"כ 1,152 ₪ לכל ילד). לעומת זאת, חוזר מנכ"ל איפשר לעירייה לגבות תשלום בסך 866 ₪ לשנה, וכן תשלום רשות בסך 125 ₪ שיגבה ישירות בגנים (סה"כ 991 ₪).

בסך הכל, שילמו ההורים עבור ילדיהם הלומדים בגן סכום עודף בסך 161 ₪ בגין כל ילד, הגבוה מהסכום המקסימלי המותר על פי חוזר מנכ"ל. להערכת הביקורת, גבתה העירייה מההורים בשנת תשע"ז תשלום ביתר בסך של כמיליון ₪.

כאמור, ראש המינהל מסר לביקורת כי ועד ההורים העירוני היה שותף מלא לקביעת הסכום שיגבה מההורים. כמו כן מסר ראש המינהל כי באמצעות תשלומי ההורים נרכשו תוכניות חינוכיות ובוצעו פעילויות חינוכיות רבות שאינן נכללות בסל התרבות הבסיסי.

הביקורת רואה בחומרה רבה את גביית הסכום העודף מהורי התלמידים. לדעת הביקורת, חל איסור מוחלט לגבות מההורים סכום הגבוה מהסכום שנקבע בוועדת הכנסת ופורסם בחוזר מנכ"ל, גם אם ועד ההורים הסכים לסכום שנגבה.

1.1.6. תשלומי הורים בשנת תשע"ח

הביקורת ביקשה לבדוק גם את תשלומי ההורים לשנת תשע"ח, אך לדברי מנהלת המחלקה, בתחילת שנת תשע"ח לא פורסם דף מידע להורים בנושא התשלומים שיגבו מהם. בפועל, חויבו ההורים באמצעות אגף הגביה בתשלום ע"ס 900 ₪ שישולם (בעשרה תשלומים שווים), כמו בשנת תשע"ז.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שגביית הכספים מהורי התלמידים בסך כולל של כ-5 מיליון ₪, נעשתה ללא ידוע ההורים על פרטי התשלום. כמו כן, הביקורת העירה לאגף הגביה כי האגף אמור היה לדרוש שההנחיה שנמסרה לו לגבי הסכום שיגבה מההורים, תימסר בכתב.

יצוין כי ב- 14.1.18, סמוך למועד סיום הביקורת, פרסמה המחלקה חוזר המותאם לתשלומים שנקבעו בחוזר מנכ"ל, שאינו משקף את הגביה שנעשתה בפועל.

הוסבר לביקורת כי במהלך השנה יקוזזו מתשלומי ההורים הסכומים העודפים, כך שבסוף השנה התשלום שישולם בפועל יהיה זהה לסכום שהעירייה הייתה רשאית לגבות על פי חוזר מנכ"ל.

1.1.7 ניתוח ההוצאה בפועל

נמצא כי ברישומי החשבונות של העירייה לא הייתה הפרדה בין הסוגים השונים של הפעילויות בגנים. כל תשלומי ההורים, על כל סוגיהם, נרשמו בספרי העירייה כהכנסות בסעיף תקציבי אחד הקרוי "סל תרבות", וכן כל ההוצאות לסוגיהן.

לדעת הביקורת, ראוי היה להפריד בין סעיפי ההוצאות השונים (כגון סל תרבות, טיולים, תל"ן), על פי הגדרת הפעילויות בחוזר מנכ"ל.

להלן נתונים על ההכנסות בפועל שנגבו מההורים בשנת 2017, למול התשלומים ששילמה העירייה בסעיף סל תרבות:

סעיף	סל תרבות	ביצוע 2015	ביצוע 2016	ביצוע 2017
1312100420	הכנסות*	5,498,410	5,693,700	5,672,314
1812100760	הוצאות**	4,380,099	4,714,432	4,269,673
	הוצ' ביטוח ת. אישיות	314,923	325,703	335,160
	הפרש	803,388	653,565	1,067,481

* מדובר על הכנסות בפועל. יצויין כי אחוז הגבייה הממוצע היה כ- 88.5%.

ההכנסות בפועל כוללות תשלום בגין ביטוח תאונות אישיות

** ההוצאות אינן כוללות הוצאות בגין ביטוח ת. אישיות, הרשומות בסעיף נפרד.

מהנתונים בטבלה עולה כי ההפרש בין ההכנסות בפועל לבין ההוצאות בפועל עמד בשנת 2016 על 653,565 ₪ ובשנת 2017 על 1,067,481 ₪ (נכון ל-31.1.18).

ראש המינהל מסר לביקורת כי תקציב ההכנסות היה מבוסס על שיעורי גביה מסוימים וכי שיעורי הגביה בפועל יצרו עודף בהכנסות. כמו כן מסר ראש המינהל כי הייתה הפחתה בסכום ההוצאה בגין הוזלה בעלויות.

להלן פירוט ההוצאות בשנת 2017 :

פעילות	₪	משולם ל
ריתמוזיקה	1,540,792	312 אלש"ח לתנועה הנאה והשאר שולם לחברה העירונית
סל תרבות	1,272,233	החברה העירונית
אפי כפי	689,665	החברה העירונית
טיולים	595,020	החברה העירונית
טקס יום העצמאות	51,163	מטיילי ירון
ארגון קשר	100,000	החברה העירונית
שונות	20,800	אקדמא ומטיילי ירון
סה"כ	4,269,673	

הביקורת בדקה את ההוצאות שנרשמו בסעיף "סל תרבות", ומצאה הוצאות שאינן שייכות לסל תרבות בסך כולל של 80,885 ₪, שלא היו אמורות להיות משולמות באמצעות תשלומי הורים, כמפורט להלן :

הוצאה	סכום
כתיבת ספר לילדים, איור ועיצוב	44,230
יום השתלמות לסייעות	22,600
שי תווים לפסח	5,355
היסעים לגן מדגים	4,800
סיורים לגננות	3,900
סה"כ	80,885 ש"ח

בנוסף על כך, הביקורת העירה כי חלק מההוצאות בסך כולל של 120,800 ₪, לא ניתן היה לכלול בהוצאות תל"ן, והן לא אמורות להיות משולמות באמצעות תשלומי הורים (ראה פירוט בסעיף 1.1.4 דלעיל).

1.2. תקצוב תוכניות

הפעילויות בגנים כללו את התוכניות הבאות: מה עוזר כשקשה לי, גוגלה, מעגן, הנחיית הורים, נתיבים בגנים, גנים מוזיקאליים (25 גנים)³, תוכנית "מדעודוס"⁴ לגנים מדעיים (עבור 10 גני חובה).

נמצא כי בסעיפי פעילויות העשרה נותרה בסוף שנת 2017 יתרה לא מנוצלת בסך של כ- 242,000 ₪. להלן פירוט הסעיפים:

סעיף תקציבי	שם	יתרה לאחר ניכוי הוצאה בפועל
1812100783	פרויקטים חינוכיים*	112,448
1812100764	תוכנית שמיד**	77,470
1812100784	גוגלה (תקשוב גנים)	30,024
1812100781	גנים ייחודיים	49,654
סה"כ		242,574

*מסעיף זה תוקצבה תוכנית "מה עוזר כשקשה לי"

** מסעיף זה תוקצבה תוכנית "מעגן".

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שהתקציב שהוקצה עבור תוכניות שונות בגנים, לא נוצל במלואו. כמו כן היו תוכניות שניתנו רק לחלק מהגנים, כאשר התקציב איפשר את שילובם של גנים נוספים בתוכנית (ראה להלן).

1.3. ציוד לגנים

1.3.1. להלן נתונים לגבי רכישת ציוד וחומרי יצירה לגנים בשנת 2017:

³ גנים מוזיקאליים – תוכנית המופעלת ב-25 גנים והכוללת סיורים במוזאוני אשדוד ומפגש יצירה עם מדריך אומנות בגן.

⁴ "מדעודוס" – תוכנית המופעלת ב-10 גנים המוגדרים כגנים מדעיים.

סעיף	תקציב	ביצוע
חומרי יצירה גני חובה	1,130,000	1,088,350
הצטיידות גנים	330,000	327,401
חומרי יצירה גני טרום	380,000	376,081
הצטיידות גנים חדשים	70,000	69,025
סה"כ	1,910,000	1,860,857

תקציב חומרי יצירה מיועד לרכישת חומרים מתכלים לגן (צבעים, ניירות, ספרים, משחקים וכדומה). התקציב מחושב על פי 15 ₪ לילד לחודש, במשך 10 חודשים. הסכום המקסימלי המוקצב לגן לרכישת חומרי יצירה היה בשנת תשע"ח בסך 5,250 ₪ (הסכום עשוי להשתנות לפי מספר הילדים בכל גן).

כל גנת מחזיקה כרטיס מסופון⁵ שנטען 3 פעמים בשנה (בחודשים ספטמבר, ינואר, אפריל), בכל פעם בסכום המהווה שליש מההקצבה השנתית. הגנות יכולות לרכוש באמצעות הכרטיס ציוד לגן אצל ארבעה הספקים שזכו במכרז.

הביקורת מצאה כי אומנם זכו במכרז ארבעה ספקים, אולם בפועל רוב הרכישות נעשות באמצעות ספק אחד (הספק היחיד מתוך הארבעה שיש לו נקודת מכירה באשדוד).

עוד נמצא כי בזמן קבלת הציוד בגן, צוות הגן אינו חותם על תעודת המשלוח שמפורט בה הציוד שסופק לגן. בפועל, נמצאו מיקרים שבהם תעודת המשלוח כללה פריטים שלא סופקו.

חמור מכך, התברר כי הספק יכול ליצור פעולת רכישה ללא נוכחות הגנת, על ידי הקשה במערכת של ארבע הספרות האחרונות במספר כרטיס האשראי.

⁵ כרטיס אישי שניתן לטעינה. הכרטיס נטען בסכום שהוקצב לגן, וניתן לרכוש באמצעותו ציוד וחומרי יצירה בבתי העסק שזכו במכרז.

עוד התברר כי המחלקה לא בודקת באופן מדגמי את תעודות המשלוח, במטרה לוודא שכל הציוד שנרכש אכן מיועד לגן, וכן במטרה לבדוק את סבירות המחירים.

הביקורת העירה כי יש הכרח שהמחלקה תדרוש מהגננות לחתום על תעודות המשלוח, על מנת לאשר שהציוד התקבל. כמו כן, על המחלקה לבדוק באופן מדגמי את תעודות המשלוח, כדי לוודא את נאותות הרכישה.

1.3.2. תקציב לרכישת ציוד וחומרים ממשרד החינוך

בנוסף לתקציבים שצוינו לעיל, משרד החינוך מעביר בכל שנה תקציבי העשרה לכל גן, עבור ילדי טרום החובה. ההקצבה מיועדת לרכישת ציוד וחומרי יצירה עבור ילדי הגן לפי שיקול דעת הגננת. ההקצבה לכל גן ילדים נעה בין 2,000-3,000 ₪ בשנה, בהתאם למספר הילדים בגיל טרום חובה הלומדים בגן.

נמצא כי משרד החינוך העביר לעירייה את תקציבי העשרה לשנת הלימודים תשע"ח כבר בסוף חודש ספטמבר 2017, בסכום כולל של כ- 370 אלפי ₪, אך נכון למועד סיום הביקורת (ינואר 2018) ההקצבה טרם הועברה לשימוש הגנים.

התברר כי כתנאי לקבלת ההקצבה, כל גננת אמורה להכין תוכנית לניצול התקציב, והמפקחת על הגן במשרד החינוך צריכה לאשר את השימוש בכספים על פי התוכנית. נמצא כי רק ב- 14 לדצמבר 2017 שלחה מחלקת גני ילדים דיווח למפקחות משרד החינוך על התוכניות לניצול התקציב שהגננות העבירו למחלקה, למרות שהתקציב התקבל בעירייה כבר בספטמבר 2017.

2. תוכניות העשרה

מערכת החינוך הקדם יסודית מהווה את המפגש הראשון של הילדים עם מערכת החינוך הפורמלית, כך שלחויית הלמידה בגן יש תפקיד חשוב בעיצוב יחסם של הילדים ללמידה ולתהליכה.

הביקורת בדקה את תוכניות ההעשרה הפועלות בגני ילדים בעיר. נמצא כי בכל גני הילדים ניתן לתלמידים סל תרבות הכולל חמש הצגות ומופעים, תוכנית לימודים נוספת הכוללת שני חוגים (אפי כפי וריתמוזיקה) וטיולים. בנוסף לכך הפעילה המחלקה 3 תוכניות העשרה בגני הילדים:

שם הפרויקט	סוגי גנים
מעג"ן	גני טרום חובה
תוכנית גוגלה	גני חובה
מה עוזר כשקשה לי	גני טרום חובה

כמו כן, היו קיימות תוכניות לגנים הנמצאים בשכונת שיקום, תוכניות ייחודיות בגני חובה שפועלים בשלושה מסלולי התמחות (מדעים, מוזיקה ואומנות) ותוכניות טיפוליות עבור ילדים המתקשים להסתגל למסגרת חינוכית (מבחינה לימודית או רגשית).

הביקורת בדקה את הפעלתן של שלוש תוכניות :

2.1. תוכנית לגני טרום חובה "מה עוזר כשקשה לי"

"מה עוזר כשקשה לי" היא תוכנית לפיתוח מיומנויות בגיל הרך המקלה על הילד את ההתמודדות עם הסביבה החינוכית, הרגשית והתפקודית עמה נפגשים ילדי הגן.

באמצעות התוכנית מרחיבים הילדים את משאבי ההתמודדות שלהם עם קשיים, ולומדים לזהות ולכבד דרכי התמודדות שונות משלהם. התוכנית מורכבת מ-6 מפגשים המתקיימים בגן אחת לשבוע. התוכנית מופעלת על ידי עמותה בשם "משאבים" – פיתוח משאבי התמודדות⁶, והיקף ההתקשרות עמה היה בסך 400,000 ₪ לשנה.

בשנת תשע"ו פעלה התוכנית בכל גני טרום חובה.

⁶ "משאבים" – עמותה העוסקת בפיתוח תוכניות להתמודדות עם משברים. העמותה זכתה במכרז שפרסמה העירייה (מכרז 35/2015) וההתקשרות עמה הייתה לשנה עם אופציה ל-3 שנים נוספות.

בתחילת שנת הלימודים תשע"ז הוחלט על שילוב 74 גנים בתוכנית (מתוך כ-100 גני טרום חובה), והתוכנית הייתה אמורה לפעול החל מינואר. בינואר 2017 החליטה מנהלת מחלקת גנים להרחיב את הפעילות לכל גני החובה, כפי שהיה בשנת תשע"ו, אולם במאי 2017 הופסקה הפעילות ב- 17 גנים.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי הפעלת התוכנית הופסקה בגנים שבהם לא נוצלו כל השעות, מאחר שמצאה כי מידת האפקטיביות של התוכנית הייתה נמוכה. יחד עם זאת, לא הובהר לביקורת מה היתה הסיבה לשינויים התכופים בהיקף הפעלת התוכנית.

2.2. "גוגלה" – כלים ממוחשבים לגני חובה

גוגלה היא מערכת ממוחשבת המיועדת לילדים צעירים, המכילה מנוע חיפוש, מייל לילדים, מעבד תמלילים וגיליון אלקטרוני. השימוש בכלים ממוחשבים אלה נועד להכין את הילדים לעולם המתקדם שלתוכו הם גדלים. התוכנית פועלת בגני חובה משנת תשע"ד (5 שנים). עלות התקנת התוכנה בגן הייתה 1,500 ₪ לכל מחשב (תשלום עבור רישיון לשימוש בתוכנה), וסכום נוסף להתקנת תשתית אינטרנט וספק בגן.

מהנתונים שהועברו לביקורת, עולה כי התוכנית פעלה בשנת תשע"ח ב-82 גני חובה מתוך 100, ובשנת תשע"ז ב-80 גנים מתוך 100 גני חובה.

הביקורת מצאה כי בשנת תשע"ז היו 10 גנים שהותקנה בהם התוכנה אך לא נעשה בה שימוש, רובם עקב בעיה בהתקנת אינטרנט, וכן נמצאו 7 גנים כאלה בשנת תשע"ח.

העירייה שילמה עבור רישיון להתקנת התוכנה בגנים אלו, אך התשלום היה לשווא, כיוון שלא ניתן היה להשתמש בתוכנה בהיעדר תשתית לחיבור אינטרנט.

הביקורת העירה כי נכון היה לשלב בתוכנית במקום גנים אלה, גנים שיש להם חיבור לאינטרנט.

2.3. תוכנית מעג"ן – מערך תומך גן – לגילאי טרום חובה

מעגן הינה תוכנית לאיתור וזיהוי קשיים התפתחותיים, קוגניטיביים, שפתיים, מוטוריים, ריגשיים וחברתיים אצל ילדים בגילאי טרום חובה (וגם לגילאי 4 בגני חובה).

התוכנית פועלת באשדוד שנים רבות (כ-17 שנה), וממומנת על ידי משרד החינוך, משרד הרווחה, התוכנית הלאומית "מעגן 360" ועיריית אשדוד. תקציב התוכנית עמד על כ- 700 אלף ₪ בשנה.

נמצא כי בשנת תשע"ח החליטה מנהלת מחלקת גנים לקיים את התוכנית רק בחלק מהרובעים ולא בכל העיר, ועל כן קוצצו שעות הפעילות של הצוות המקצועי בהתאם לטבלה שלהלן:

שעות שבועיות תשע"ח	שעות שבועיות תשע"ז	צוות התוכנית
16	20	מנהלת התוכנית
-	6	מנחת הורים התפתחותית
14	24	פסיכולוגית קלינית
12 (2 קלינאיות תקשורת)	18	3 קלינאיות תקשורת
12	12	2 מרפאות בעיסוק
94	120	6 גננות תגבור

במהלך נובמבר 2017 החליטה מנהלת המחלקה כי התוכנית תשוב להתקיים בהיקף פעילות מלא כפי שהתקיימה בשנה קודמת, כלומר תחול על כל רובעי העיר ולא רק על הרובעים שבהם תוכננה לפעול.

החלטה זו התקבלה לאחר שכבר קוצץ היקף המשרות, ובמועד עריכת הביקורת טרם נמצא כח אדם נוסף להשלמת הפער שנוצר בגלל הפסקת עבודתן של חלק מהעובדות.

כאמור, התברר כי בסוף שנת 2017 נותרה בסעיף התקציבי יתרה של כ- 77 אלף ₪.

3. סייעות בגנים**3.1. כללי**

הצוות המקצועי הקיים בכל גן ילדים כולל גננת וסייעת אם. בגני טרום חובה המכילים מעל 30 ילדים משובצת גם סייעת שנייה. הגננות הן עובדות משרד החינוך, והפיקוח על עבודתן נעשה על ידי המשרד. הסייעות הן עובדות העירייה, ולכן הביקורת התמקדה בבדיקת נושאים הקשורים לעבודת הסייעות. הסייעת היא שותפה מלאה לפעילות הגן, ועבודתה כוללת הן פעילות חינוכית והן תחומי אחריות נוספים⁷, כגון פתיחת שערי הגן וקבלת ילדי הגן, הכנת חומרי עבודה ולמידה ואביזרים שונים לפעילות פדגוגית, סיוע בהכנת הגן לחגים ולאירועים מיוחדים, אחריות על תחום הזנת הילדים (עריכת שולחן לארוחות, ווידוא אכילה של הילדים, פינוי השולחן, הדחת כלי האוכל וארגון המטבח), מתן סיוע פיזי לילדי הגן ודאגה לניקיונם ולרווחתם, השגחה על כללי התנהגות נאותים, שמירה על ניקיון הגן וסביבתו, סיוע בשמירה על הבטיחות בגן, סיוע לגננת במימוש תוכנית העבודה של הגן ועוד.

נוסף על הסייעות הקבועות, עובדות בגני ילדים גם סייעות סבב (רוטציה), הממלאות את מקומן של הסייעות הקבועות ביום שבו הסייעות אינן עובדות ("היום החופשי").

כמו כן, בהתאם לצורך, קיימות בגנים סייעות רפואיות⁸ וסייעות שילוב⁹. על פי נתוני מחלקת גני ילדים, בשנת הלימודים תשע"ח הועסקו בעירייה 469 סייעות, כולל סייעות אם, סייעות שניות, סייעות רפואיות, סייעות רוטציה וסייעות שילוב, על פי החלוקה המפורטת להלן:

⁷ תיאור התפקיד מתוך האגף לכח-אדם ושכר ברשויות המקומיות, מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים.

⁸ סייעת רפואית – ילדים הלומדים במסגרות החינוך הרגיל זכאים לתמיכה של סייעת רפואית במצבים של צורך במתן טיפול פולשני בשגרה, או צורך בהשגחה למניעת מצבים מסכני חיים ומצבי בריאות חריגים. מימון הסייעת הרפואית נעשה על ידי משרד הבריאות, והרשות המקומית היא המעסיקה של הסייעת בפועל.

⁹ סייעות שילוב – ילדים המאובחנים כבעלי הפרעות התפתחותיות (ברובם PDD) ומשולבים בגנים רגילים על-פי החלטת ועדות השמה, זכאים לסייעת שילוב.

סוג סייעת	תשע"ז	תשע"ח
סייעות אם	204	208
סייעות שניות	88	92
סייעות רוטציה	39	43
סייעות רפואיות	48	65
סייעות שילוב	25	20
סייעות חינוך מיוחד	37	41
סה"כ	441	469

3.2. שיבוץ סייעות מילוי מקום

שתי עובדות במחלקת גני ילדים עוסקות בתחום הסייעות. בין היתר, תפקידן לטפל בשיבוץ הסייעות בגני הילדים, טיפול במילוי מקום במידת הצורך, טיפול בסייעות שנעדרות/מאחרות באופן תדיר, בדיקת דוחות הנוכחות של הסייעות ועוד¹⁰.

הביקורת מצאה כי מערך הרישומים של מילוי המקום בגני הילדים מנוהל באופן ידני. אחראית סייעות גני ילדים רושמת בכל יום בטבלה את שמות הסייעות החסרות ואת שמות הסייעות ממלאות המקום. נמצא כי במקרים רבים לא נרשם בטבלה שם הסייעת המחליפה, ולא היה ברור האם כלל לא שובצה מחליפה, או שובצה מחליפה אך לא בוצע רישום על כך.

יצוין כי במהלך הביקורת העלו הגננות טענות בנוגע לליקויים בשיבוץ הסייעת המחליפה, במקרים שסייעת האם לא הגיעה לעבודה עקב מחלה או חופשה. לדברי הגננות, אירעו מקרים שבהם הגן פעל ללא סייעת מחליפה, ופעמים רבות הסייעת שנשלחה כמחליפה הגיעה באיחור רב.

¹⁰ בשולי הדברים יש להעיר כי הסייעות מגיעות למשרדי המחלקה מספר פעמים בחודש, לצורך הגשת דוחות הנוכחות, הגשת מסמכים ואישורים שונים, טיפול בבעיות שכר, קבלת ציוד ועוד. הביקורת התרשמה כי במשרדי המחלקה קיימת צפיפות רבה והתנאים הפיזיים אינם מאפשרים טיפול נאות בסייעות.

לדעת הביקורת, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שיבוץ הסייעות ממלאות המקום, יש לנהל את הרישומים בדבר מילוי המקום באמצעות תוכנה ייעודית, שתיתן מענה גם לנושאים אחרים בנוגע לניהול מערך הסייעות בגנים.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף למשאבי אנוש כי העיריה תרכוש מערכת שתסייע בניהול מערך הסייעות בגנים.

3.3. דיווחי נוכחות

הביקורת בדקה את כמות הסייעות ששובצו בגני ילדים באמצעות בדיקת דוחות הנוכחות שלהן. נמצאו מקרים רבים בהם היה חוסר בסייעת בגן, ובמקביל נמצאו מקרים של קידוד כניסה¹¹ בכמות הגדולה מכמות הסייעות האמורות להיות משובצת בגן.

3.3.1. קידוד כניסה עודף

להלן דוגמא למקרה שבו בוצעו קידודי כניסה במספר גדול יותר מכמות הסייעות המשובצת בגן :

שם הגן	כמות סייעות הקבועות בגן	תאריך	כמות הסייעות שקידדו
מפרש א +מפרש ב	* 4	9.1.17	5
		11.1.17	5
		18.1.17	5
		31.1.17	5
	4	1.3.17	5
		5.3.17	5

¹¹ דיווח הנוכחות בגנים נעשה באמצעות קידוד טלפוני. כשהסייעת מגיעה בבוקר לגן, עליה לחייג למספר טלפון מסוים שנקבע לצורך זה, ולהקליד את מספר תעודת הזהות שלה, וכך גם בשעת היציאה מהגן.

* 2 סייעות אם, סייעת שניה וסייעת רפואית

לאחר בדיקה מסרה מנהלת המחלקה כי התברר לה שסייעת העובדת בגן אחר נהגה לקדד כניסה ויציאה בגן מפרש הסמוך לביתה. יצוין כי כבר לפני למעלה משנה (ביוני 2016) מצאה הביקורת מקרה שבו סייעת קידדה כניסה ויציאה למרות שלא עבדה באותו יום, והתברר כי חלק מהסייעות נוהגות לקודד כניסה ויציאה עבור סייעות אחרות. למרות הערת הביקורת, לא נעשה דבר למיגור התופעה.

לדעת הביקורת, יש לבחון פתרון טכנולוגי שימנע את המצבים המתוארים לעיל, ויסדיר את דיווחי הנוכחות של הסייעות. עד להטמעתו, על העובדות במחלקה המטפלות בסייעות להפיק מדי חודש דוח בקרה המאתר ליקויים בדיווחי הנוכחות של הסייעות, ולבדוק באופן יסודי מקרים שבהם היו קידודים חריגים.

לאחר הביקורת הודיעה מנהלת האגף למשאבי אנוש כי יינתן פתרון טכנולוגי שישפר את אמינות דיווחי הנוכחות של הסייעות בגני הילדים.

3.3.2. קידוד בחוסר

נמצאו דוגמאות רבות שבהן מספר הסייעות שקידדו ביום מסוים שעת כניסה לגן, היה קטן יותר ממספר הסייעות האמורה להיות בגן (כלומר הייתה חסרה סייעת בגן הילדים).

מנהלת המחלקה הסבירה לביקורת כי בדרך כלל השיבוץ בחוסר בגן מסוים נבע מהצורך לנייד סייעת לגן אחר בגלל היעדרות הסייעות באותו יום. הביקורת העירה כי ריבוי המקרים של חוסר בסייעות מעידים על ליקוי בסיסי בתהליך שיבוץ הסייעות.

לדעת הביקורת, על המחלקה לבחון את האופן שבו ניתן לרענן את מאגר הסייעות המחליפות, כדי למנוע מצבים של חוסר יכולת לספק סייעות מחליפות בכמות הנדרשת, ועל מנת שניתן יהיה להיערך לכך שבכל עת יהיו בגן מספר הסייעות הנדרש.

3.4. איחורים והיעדרויות

3.4.1. היעדרויות בגין מחלה

הביקורת מצאה כי ל- 10 סייעות הצטברו ימי היעדרות בגין מחלה בכמות גבוהה (היעדרות של מעל ל-28 ימי עבודה בשנת לימודים ועד להיעדרות של 44 ימי עבודה בשנה).

יודגש כי הנתונים לא כללו היעדרויות מסיבות מיוחדות, כגון תאונת עבודה, מחלה ממושכת וכדומה.

לדעת הביקורת, היעדרויות של סייעת במשך ימים רבים כל כך, יוצרת קושי ממשי בהפעלת הגן. על המחלקה לבצע באופן שוטף מעקב על היעדרות הסייעות, ולערוך בירורים עם הסייעות המרבות להיעדר מהעבודה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי שמותיהן של הסייעות המרבות להיעדר ידועים לה, ומדובר בדרך כלל על סייעות שיש להן בעיות תפקוד. כמו כן מסרה מנהלת המחלקה כי נוכח הערת הביקורת החלה להפיק אחת ל-3 חודשים דוח הכולל את נתוני ההיעדרות של הסייעות, וכי תערוך בירור עם הסייעות בכל מקרה שיאותרו ימי היעדרות בכמות בלתי סבירה.

3.4.2. איחורים

יום העבודה של הסייעות אמור להתחיל בשעה 7:30 בבוקר. הביקורת בדקה את דוחות הנוכחות של הסייעות בשנת תשע"ז, ומצאה כי ישנן סייעות המאחרות באופן תדיר (סייעות שקידדו כניסה לאחר השעה 7:40 בבוקר מעל 20 פעמים במהלך השנה).

נמצא כי לא הייתה במחלקה שום הנחייה כתובה לטיפול בנושא האיחורים.

עוד נמצא כי סייעות האם נכללות בדוחות הנוכחות בהסכם מספר 283, ובהסכם זה אין הורדת שכר במקרים שקיים איחור. לדעת הביקורת, יש לשקול את שינוי ההסכם עם הסייעות במטרה לצמצם את היקף האיחורים.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף למשאבי אנוש כי תקיים אחת לחודש בקרה על כמות האיחורים והיעדרויות של הסייעות בגני הילדים ותערוך ברור במקרה שתמצא התנהלות חריגה.

3.5. הכשרת סייעות – גמול השתלמות

קבלת גמול השתלמות מותנית בביצוע של מינימום 500 שעות לימוד, כאשר 200 שעות לימוד חייבות להיות בתחום המקצועי. צבירת מכסת השעות הנדרשת לקבלת גמול השתלמות מקנה תוספת שכר של 328 ₪ לחודש, שהינה גם רכיב פנסיוני בהתאם להסכם הקיבוצי.

הביקורת בדקה את רשימת הקורסים שהתקיימו במהלך השנים 2017-2018, אשר נכללו במסגרת הלימודים לגמול השתלמות א' לסייעות. נמצא כי מתוך 10 קורסים, 2 קורסים בלבד היו בנושאים הקשורים לעבודת הסייעות בגנים (פיענוח ציורי ילדים והתמודדות עם לקויות למידה).

לדעת הביקורת, ראוי היה שתוכנית ההשתלמות שנבנתה עבור סייעות, תכלול קורסים מקצועיים הנוגעים באופן ישיר לתחום עיסוקן.

בנוסף לכך, מקיים המפע"ם קורס הסמכה לסייעות באורך 270 שעות לימוד (יום לימודים אחד בשבוע במשך שנתיים), והוא מוכר לגמול השתלמות א'. הקורס כולל תכנים משמעותיים להכשרת הסייעות.

נמצא כי בקורס שניפתח בשנת 2012, השתתפו 33 סייעות בלבד (מתוך כ- 200 סייעות אם המועסקות בגנים בקביעות).

לדעת הביקורת, על מחלקת גני ילדים יחד עם האגף למשאבי אנוש לפעול לכך שבתהליך רב שנתי, כל הסייעות תעבורנה קורס הסמכה.

לאחר הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי ערכה מיפוי של צרכי ההדרכה של הסייעות, ומצאה כי 122 סייעות לא עברו כל הכשרה. לדבריה, בכוונתה לבנות תוכנית רב שנתית להכשרת הסייעות, ובמקביל להציע תוכנית להקדמת הפרישה לסייעות שנמצאות בגיל מתאים ושירצו בכך.

3.6. סייעות רפואיות

תלמיד בעל צרכים רפואיים ייחודיים הלומד במסגרות חינוך רגילות, זכאי לסייעת רפואית שתסייע בביצוע הטיפולים הרפואיים או תפעל למניעת מצבים מסכני חיים.

חוזר מנכ"ל משרד הבריאות 11/13 "מלווה אישי לתלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל (סייעת רפואית)", קובע את הכללים להקצאת סייעת רפואית.

סעיף 2.1 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, קובע כי הרשות המקומית שבה התלמיד לומד, תפנה בשם התלמיד לוועדה הבין משרדית בבקשה לקבל עבורו סייעת רפואית. הרשות המקומית היא הגורם שיעסיק את הסייעת (המשרד יכסה 75% משכר הסייעת). בשנת הלימודים תשע"ז העסיקה העירייה 48 סייעות רפואיות.

3.6.1. שיבוץ סייעות רפואיות

בהנחיות שקבע משרד החינוך, נרשם כי "אין להעסיק יותר מסייעת אחת באותו מוסד חינוכי..."

המפקחת מטעם משרד החינוך הסבירה לביקורת כי במקרים שיש בגן שני ילדים הזקוקים להשגחה של סייעת רפואית, סייעת אחת אמורה לספק סיוע לשני הילדים, כך שאין צורך בשתי סייעות רפואיות באותו גן.

נמצא כי בשנת תשע"ח שובצו בשמונה גני ילדים שתי סייעות (הגנים: סוף, תלתן, חרוב, סנפיר, לימונית, גביש, שילה, הדס).
עוד נמצא כי בשלושה גנים נוספים שובצו שתי סייעות רפואיות, למרות שכלל לא התקבל אישור זכאות ממשרד החינוך המאשר מתן סייעת רפואית לילד (סחלב, צליל, קן שלום).

כאמור, שיבוץ שתי סייעות בגן נעשה בניגוד להנחיות משרד החינוך, וכן מדובר בהפסד כספי לעירייה (המעסיקה שתי סייעות באותו גן במקום סייעת אחת, מבלי שיהיה הכרח לעשות זאת).

לאחר הביקורת מסר ראש המינהל כי בשנת הלימודים הבאה (תשע"ט) לא תשובץ יותר מסייעת רפואית אחת בגן.

כמו כן, מנהלת המחלקה מסרה כי בגנים "סחלב" ו"צליל" שובצו ילדים עם בעיות חריגות, והעסקת הסייעות על חשבון העירייה נעשתה באישור מיוחד של ראש המינהל (שניתן בעל פה).

לדעת הביקורת, ראוי היה שהאישור החריג להעסקת הסייעת הרפואית יהיה בכתב.

לגבי הגן השלישי המצוין לעיל (גן קן השלום), מדובר בילד שלא עמד בקריטריונים של משרד החינוך (עקב גילו הצעיר), ועל כן לא היה זכאי לסייעת. למרות זאת, הוצמדה לו סייעת רפואית, בלי שהוגשה בקשה על כך למשרד החינוך.

לאחר שהתגלתה הטעות, הועברה הסייעת לגן צליל כסייעת צמודה לילד אחר, שאין בגינו אישור זכאות ממשרד החינוך.

3.6.2. סייעת רפואית בגנים פרטיים

במקרים מסוימים בוחרים הורי התלמידים לרשום את ילדיהם לגן פרטי, למרות שהם זכאים להירשם לגן עירייה. על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, בשנת תשע"ז נרשמו לגנים פרטיים 534 ילדים.

הביקורת מצאה כי העירייה מממנת את חלקה של הבעלות בתשלום הסייעת הרפואית, גם כאשר מדובר על ילד הלומד בגן פרטי. לדוגמא, בבדיקה מדגמית נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ח מימנה העירייה שתי סייעות

רפואיות ששובצו לגנים פרטיים (סייעת אחת בקן השלום וסייעת אחת בגן סינדרלה).

נמצא כי העירייה לא קיבלה בשנת תשע"ח תשלום ממשרד החינוך עבור הסייעות הרפואיות שהוצבו בגנים הפרטיים (בגין ההשתתפות ב- 75% משכר).

יצוין כי סך העלות השנתית לעירייה בגין הסייעות המוצבות בגנים פרטיים מוערכת בכ- 75 אלף ₪ בשנה לכל סייעת. לא הובהר לביקורת מהו הבסיס החוקי לתשלום שמשלמת העירייה בגין סייעות רפואיות בגנים הפרטיים.

לאחר הביקורת נמסר כי חשבת מינהל החינוך הודיעה לאגף משאבי אנוש שלא להעסיק סייעות בגנים פרטיים במימון העירייה.

3.6.3. אחוז משרה

שעות העבודה של סייעות רפואיות בגנים הן בין 08:00 ל- 14:00, ובימי שישי מ- 08:00 עד 13:00. היקף העסקת סייעת רפואית הינו 84% משרה.

בבדיקה מדגמית נמצאו עשר סייעות שקיבלו שכר לפי 100% משרה, למרות שבפועל הן הועסקו ב- 84% משרה.

מהנתונים שהוצגו לביקורת עולה כי במוצע תוספת העלות בגין הגדלת המשרה של הסייעות (מ- 84% משרה ל- 100% משרה) מוערכת בכ- 16 אלפי ₪ בשנה לסייעת.

הוסבר לביקורת כי מדובר על סייעות אם ששינו תפקיד לסייעות רפואיות, אך עדיין משולם להן השכר שהשתכרו בתפקידן הקודם. לעומת זאת, הביקורת מצאה כי במקרים אחרים סייעות הועסקו בעבר כסייעות אם ומועסקות כיום כסייעות צמודות, והיקף העסקתן הוקטן ל- 80% משרה.

הביקורת העירה כי מצב בו חלק מהסייעות מקבלות אחוזי משרה גבוהים יותר מאחרות, בגין אותן שעות עבודה, אינו תקין ואינו שוויוני. לאחר הביקורת מסרה מנהלת האגף למשאבי אנוש שעודכן שכר הסייעות, ברוב המקרים שבהם סייעת ירדה בהיקף משרתה.

3.7. הכנסות ממשרד החינוך

כאמור, משרד החינוך מעביר לעירייה 75% מעלות סייעת רפואית, בכפוף לקבלת אישור זכאות ממשרד החינוך.

הביקורת בדקה מדגמית את התקבולים שמעביר משרד החינוך לעירייה בגין הסייעות, ומצאה כי קיימות סייעות שלא התקבלה בגינן הכנסה ממשרד החינוך. לא נמסר לביקורת הסבר על כך (יצוין כי עלות שכרה של כל אחת מהסייעות הוא כ- 100,000 ₪ בשנה).

הביקורת העירה לגזברות על הצורך לקיים בדיקה יסודית בנושא קבלת התקבולים ממשרד החינוך בגין הסייעות הרפואיות.

3.8. הדרכת הסייעת הרפואית

על פי הנחיות משרד החינוך, על הרשות להקפיד על כך שכל סייעת רפואית תקבל **טרם התחלת עבודתה הדרכה במרפאה המקצועית** שבה מטופל התלמיד. **אין לאפשר לסייעת להתחיל לעבוד ללא הכשרה זו.**

הדרכת הסייעת הרפואית תתבצע על ידי הגורם הרפואי המקצועי המטפל בתלמיד, שאף נדרש לאשר כי בוצעה לסייעת/ההדרכה¹².

¹² כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות 11/13 "מלווה אישי לתלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל".

הביקורת בדקה את קיום ההדרכות ל- 48 סייעות רפואיות ששובצו בגנים בשנת הלימודים תשע"ז.

נמצא כי 12 סייעות רפואיות לא קיבלו כל הדרכה לגבי מצבו הרפואי של הילד, ו- 10 סייעות נוספות עברו הדרכה רק במהלך שנת הלימודים. הביקורת רואה בחומרה את היעדר הפיקוח של מחלקת גני ילדים על הדרכת הסייעות הרפואיות, דבר העלול להגיע לכדי סכנת חיים.

זאת ועוד, הביקורת מצאה כי כאשר הסייעת הרפואית הקבועה נעדרת, אירעו מקרים בהם שובצה בגן סייעת רפואית מחליפה שלא עברה כל הדרכה. לדעת הביקורת, עקב חשיבות הנושא, על המחלקה לוודא שבכל גן בו מצוי ילד הזקוק לסייעת רפואית, גם סייעת האם וגם הגננת יעברו הדרכה מתאימה, על מנת להוות גיבוי במקרי חירום.

3.9. אלרגיה למוצרי מזון

בהוראת קבע מספר 0031 שפורסמה על ידי משרד החינוך באוגוסט 2017, בדבר "התנהלות מוסדות חינוך לשם הבטחת בריאותם של תלמידים אלרגיים למוצרי מזון", מצוין כי "במקרים שבהם האלרגיה היא לאלרגן שהוא בעל תכונה של פיזור באוויר (לדוגמא בוטנים), יש להגדיר את מוסד החינוך כשטח נקי מהאלרגן ולציין באופן בולט בשטח המוסד ומחוצה לו שאין להכניס את האלרגן ומוצרים המכילים אותו לשטח המוסד". בנוסף, נרשם בחוזר כי מומלץ לקיים ארוחות משותפות בגן הילדים, אך להימנע מלכלול בהיצע המזון המוגש לילדי הגן את מרכיב המזון שהילד אלרגי אליו.

נמצא כי לא הועברו לגננות הנחיות משרד החינוך בעניין אלרגיה למוצרי מזון. בפועל, כל גננת פעלה לפי הבנתה בנושא מרכיבי האוכל, ורק בחלק מהגנים הייתה הקפדה על כך שילדי הגן לא יביאו לגן מוצרי מזון הגורמים לתגובה אלרגית לילד אחר הלומד בגן.

לדעת הביקורת, על מחלקת גני ילדים לפרסם הנחיה כתובה לכל גני הילדים בהתאם להנחיות משרד החינוך.

3.10. אירועים בריאותיים חריגים

הביקורת בדקה מספר אירועים רפואיים חריגים שאירעו בגני ילדים, כגון אשפוז ילד אלרגי (גן קורל), סגירת גן ילדים עקב תחלואה בגן (גן ערבה), הידבקות ילד בחיידק (גן נמל) ואירועים רפואיים נוספים, שחלקם גרמו לסגירת הגן בהוראת משרד הבריאות.

על פי הנחיות משרד החינוך, במקרה של אירוע חריג בגנים, על הגננת למלא טופס "דוח אירוע חריג", המופץ למספר מכותבים במשרד החינוך. התברר כי הדוח לא נשלח למנהלת המחלקה.

בפועל, לא התקיים במחלקה ובמינהל תהליך של הפקת לקחים והסקת מסקנות בעקבות אירועים רפואיים חריגים (למעט אירוע בגן קורל).

לדעת הביקורת, על המחלקה לפרסם לכלל הגנים לקחים מאירועים בריאותיים חריגים, ולעקוב אחר יישום ההנחיות שנקבעו בעקבות האירוע.

4. תחזוקה ובטיחות

במחלקת גני ילדים קיימים שני עובדים האחראים על כל הקשור לאחזקת הגנים. עבודתם כוללת מתן שרות ל- 243 גנים ברחבי העיר, באמצעות שירותי קבלן.

הביקורת מצאה כי למרות כמות כח האדם המצומצמת, צוות האחזקה משקיע מאמץ רב בשמירה על רמה תחזוקתית ראויה של גני הילדים.

4.1. מבדקי בטיחות שעורך מינהל החינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך¹³ קובע כי הרשות המקומית תקיים מדי שנה, החל מחודש אפריל, מבדקי בטיחות בכל גני הילדים, להערכת הסכנות בגנים הפועלים בתחומה. הליקויים שנמצאו במבדקים אלו אמורים לשמש בסיס להכנת תוכנית העבודה ולביצוע עבודות התחזוקה בגנים, במטרה להכניס לשנת הלימודים הבאה.

עוד קובע חוזר מנכ"ל כי ברשות המקומית יימצא אישור בטיחות לכל גן ילדים.

הביקורת מצאה כי משרד החינוך עורך מבדקי בטיחות בחלק מהגנים (ראה פירוט להלן), ומנהל הבטיחות במוסדות חינוך אמור לערוך מבדקי בטיחות בגנים שבהם לא נערכו מבדקים על ידי משרד החינוך, כך שבכל שנה כל גני הילדים בעיר אמורים לעבור בדיקת בטיחות.

בפועל, נמצא כי כל גני הילדים בעיר עברו מבדקי בטיחות, בין על ידי משרד החינוך ובין על ידי מנהל הבטיחות במוסדות חינוך.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את השיפור הרב שחל בהיקף ביצוע הבדיקות, בהשוואה לממצאים שעלו בביקורת שנערכה בנושא זה במינהל החינוך בשנת 2011.

יחד עם זאת, נמצא כי מנהל הבטיחות במוסדות החינוך אינו מבצע מעקב מסודר אחר תיקון ליקויים שעלו במבדקי הבטיחות.

לדעת הביקורת, יש הכרח שמנהל הבטיחות במוסדות החינוך יעקוב אחר תיקון הליקויים שנמצאו, עד לתיקונם המלא.

4.2. מבדקי בטיחות שעורך המשרד

¹³ הוראות קבע 5.1-58 הבטחת הבטיחות בגן הילדים

משרד החינוך עורך מדי שנה מבדקי בטיחות בחלק מגני ילדים. במבדק נרשמים ליקויים בתחום התחזוקה, המדורגים על פי חומרת הליקויים וסדר הקדימויות שיש לטפל בהם.

קדימות 0 – מתייחסת למפגע חמור במיוחד, המחייב סגירה מיידי של המקום.

קדימות 1 – מתייחסת למפגע בטיחותי שיש לתקנו באופן מיידי.

קדימות 2 – מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית על פי תוכנית העבודה.

שנה	מספר הגנים שנבדקו על ידי המשרד
תשע"ו	22
תשע"ז	27

בכל הגנים שנבדקו על ידי משרד החינוך נמצאו ליקויים בדרגות 1 ו-2. במכתב המצורף לדוחות הבטיחות של משרד החינוך, נרשם במפורש כי "באחריות הרשות לוודא תיקון ליקויים". כאמור, נמצא כי האחראי על תחזוקת גני הילדים לא ערך מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים.

עוד נמצא כי היו ליקויים שלא תוקנו על ידי העירייה, אף כי היה מדובר על ליקוי בסדר קדימות 1 – על פי הגדרת משרד החינוך, המתייחס למפגע בטיחותי אשר מחייב את תיקונו המידי.

להלן דוגמאות :

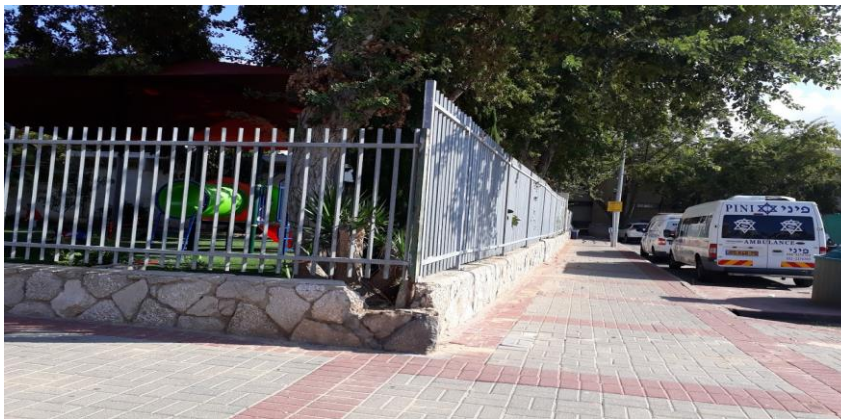
על פי סעיף 5.2 ברשימת המבדק¹⁴ - עד גובה 1.5 מטר מהקרקע, לא יבלטו מהקירות כל עצמים שהם, אלא אם כן הם יותקנו בתוך גומחות מיוחדות. בגן לגונה נמצאו בליטות מסוכנות ומוטות ברזל חשופים שצוינו במבדק וטרם תוקנו.

¹⁴ רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים ופנימיה, שפורסמה ע"י משרד החינוך – האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח, מעודכן לאוקטובר 2016.



גן לגונה, רובע יא'

דוגמא נוספת- על פי סעיף 3.26, ברשימת המבדק, גדר הגן תתנשא לגובה של 2 מטר לפחות מעל פני הקרקע והסורגים יהיו אנכיים, כאשר המרווחים בין המוטות יהיו עד 10 ס"מ זה מזה .
בגן שלדג נמצא כי הגדר הייתה נמוכה מהנדרש בתקן, וכן ניתן לראות מרווח מסוכן שקיים בפינת הגדר :



בכמה גנים נמצאו מקרים של קירות סדוקים ומתפוררים, חלודה ומוטות ברזל חשופים לאורך כל גדר החצר, בצורה המסכנת את ילדי הגן.

לדוגמא, נמצא כי נפתחה קריאת מוקד ב- 12/2/17, על כך שבגן סנפיר החומה מתפוררת ונחשפו מוטות ברזל הנמצאים בבטון, דבר המסכן את הילדים. התברר כי הפניה נסגרה, למרות שהליקוי לא תוקן.

בנוסף על כך, גם בדוח בטיחות מטעם העירייה מיום 18/6/17, נרשם כי "בסיסי הבטון של גדר ההפרדה בין הגנים מתפורר עם ברזל חלוד חשוף", אולם הליקוי לא תוקן.



חצר גן סנפיר, טרום חובה, רובע יא

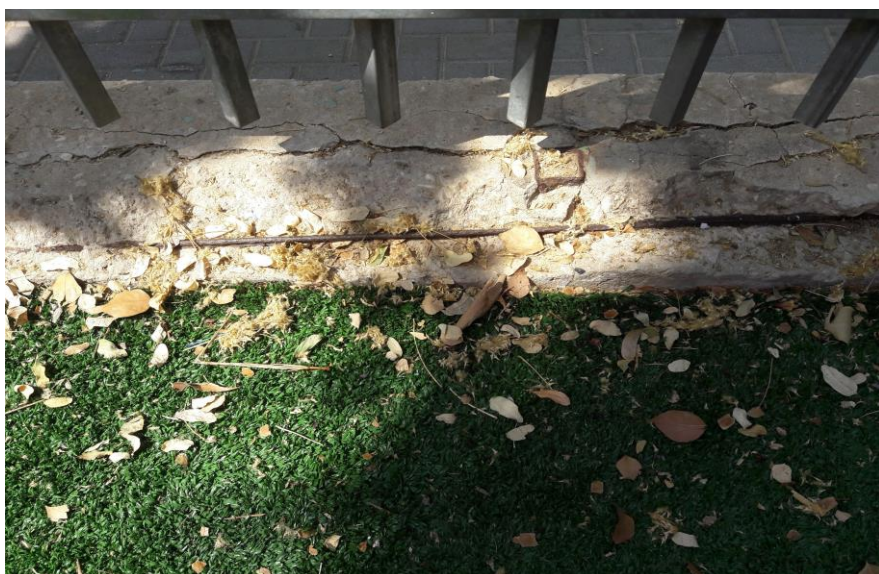


חצר גן סנפיר, טרום חובה, רובע יא

בדוח בטיחות מיום 10.5.17, רשם מנהל בטיחות במוסדות חינוך כי בגן חוף קיימים פיצוצי בטון בקירות חיצוניים עם ברזל חשוף במוקדים שונים במבנה. במועד עריכת הביקורת הליקויים טרם תוקנו.



חצר גן חוף, רובע ד'



חצר גן חוף, רובע ד'

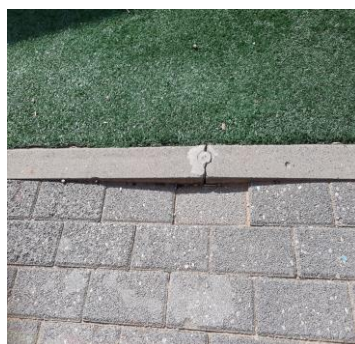
4.3. ליקויי בטיחות שהעלתה הביקורת

הביקורת ערכה סיור בגנים ומצאה כי קיימים ליקויים שלא היו רשומים בדוחות הבטיחות. לדוגמא :

על פי סעיף 3.1 למבדק הבטיחות, החצר תהיה נקייה ממפגעי בטיחות קבועים או זמניים, ללא בליטות או שקעים, ולא יישארו בה מכשולים או פסולת מכל סוג. עוד נקבע כי השבילים משער הכניסה לגן יהיו סלולים או מרוצפים, ללא מהמורות ובליטות.

בפועל, נמצאו גנים עם מפגעי בטיחות חמורים בחצר הגן, שיכולים לגרום לנפילות של ילדי הגן תוך כדי משחק בחצר.

להלן מספר דוגמאות :



חצר גן סנפיר, רובע יא



חצר גן מפרשית 2, רובע ד'.



גן פיקוס, רובע ב'



חצר גן מפרשית 2, רובע ד'.

יצוין כי בגן מפרשית 2 נפתחה קריאת מוקד ב- 1/12/16 על "בטון מסביב לביוב". הפניה נסגרה במוקד אך הליקוי לא תוקן.

4.4. תאורה

חוזר מנכ"ל 51-52 "בטיחות, ביטחון ושעת חירום" קובע (בפרק מערכת תאורה) כי "גופי התאורה במוסד החינוך יהיו מוגנים מפני שבירה והתנפצות".

נמצא כי ברוב הגנים טרם הוחלפה התאורה לתאורה מוגנת.

4.5. צבע וסיווד

בחווה שנחתם בין העירייה לבין קבלן האחזקה נקבע כי "לפני תחילת שנת הלימודים, בחודשים יולי ואוגוסט, יבצע הקבלן בדק בית יסודי של מחצית ממספר הגנים, ותיקוני צבע במחצית האחרת. בחירת הגנים שיטופלו יסודית מדי שנה, תהיה באחריות מחלקת גנים, ורשימה תועבר לקבלן על ידי המפקח לפני תחילת הקיץ".

הביקורת ביקרה במספר גנים, ומצאה גנים שבהם מצב הקירות היה ירוד. במספר גנים נמצאו סימני עובש רבים, שעלולים לגרום לבעיות בריאות, כגון תגובות אלרגיות ובעיות נשימתיות.

להלן מספר דוגמאות :



גן מפרשית – רובע ד' – עובש בכניסה לגן



גן מפרשית – רובע ד' – עובש בכניסה לגן



גן סנפיר, טרום חובה, רובע יא- חלודה והתקלפות קירות החצר.

4.6. סדקים במבנה

בסיוור שערכה הביקורת במספר גני הילדים, נמצאו גנים שהיו בהם סדקים בקירות המבנה.

לדוגמא, בבדיקת בטיחות שערך מנהל הבטיחות במוסדות החינוך בגן חוף נרשם ב-10.5.17, כי בקיר החיצוני בצד דרום נמצאו חלקי בטון שבורים ומתפרקים, ברזל חלוד חשוף, עד כדי סכנת נפילה של חלקי קיר על ראשי הילדים.

למרות הרישום בדוח הבטיחות, הליקוי לא תוקן.



גן חוף, רובע ד'



גן חוף, רובע ד'



גן סנפיר- רובע יא- סדק בקירות פנימיים

4.7. עבודות בניה בסמוך לגן ילדים

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע ככלל (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.

בביקור שנערך בגן "אקליפטוס" ברובע ב', נמצא כי מתבצעות עבודות בנייה בסמוך לגן הילדים, כאשר זרוע המנוף עוברת מעל לחצר הגן. הביקורת כבר העירה בשנת 2016 למחלקת הפיקוח על הבניה ולמינהל החינוך על כך שלא הותקנו מגבילים לזרוע המנוף, אולם דבר לא נעשה. הביקורת רואה בחומרה רבה את אי יישום הוראות הבטיחות בנושא עבודות בנייה בסמוך למוסדות חינוך.

4.8. מתקני משחק

גני הילדים כוללים בדרך כלל שני מרחבי פעילות: מבנה שנמצאות בו כיתות הגן וחצר המשמשת גן אחד או יותר.

תוכנית הלימודים בגן הילדים כוללת גם פעילויות בחצר הגן.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך¹⁵ קובע כי "מתקני החצר המותקנים בגני הילדים יהיו בהתאם לדרישות התקן 1498 על כל חלקיו. אין להכניס לגן הילדים מתקני חצר מכל סוג שהוא שלא בהתאם לאמור לעיל".

4.8.1. פעולות אחזקה

חוזר המנכ"ל קובע כי אחזקת המתקנים ואבטחת אמינותם יהיו בהתאם להוראות שפורסמו על ידי היצרנים ולהנחיות המפורטות בתקן 1498, ותעשה בפיקוח מחלקת החינוך של הרשות המקומית.

תקן מתקני משחקים 1498 מחייב לערוך בכל מתקני המשחק שלוש בדיקות תקופתיות: האחת, בדיקה חודשית שתתבצע ע"י הרשות המקומית, ויבדקו בה שלמות החלקים, טיב החיבורים ועוד. הבדיקה השנייה (בדיקה שנתית) תיערך על ידי מהנדס או הנדסאי שהוכשרו ואושרו על ידי מכון התקנים למטרה זו.

בנוסף לכך, יש לערוך לכל מתקני המשחק בדיקה יסודית אחת ל- 3 שנים, שתיערך על ידי מעבדה שהוסמכה לכך.

הביקורת מצאה כי לא מתקיימות במתקני המשחק בגני ילדים הבדיקות הנדרשות על פי התקן.

כאמור, צוות המחלקה כולל עובד שתפקידו לפקח על תחזוקת גני ילדים, והוא בודק מידי פעם מבחינה חזותית את מתקני המשחק המותקנים בגנים. התברר כי המפקח עבר הכשרה כבודק מתקני משחק לפני 5 שנים, אולם הוא אינו עורך בדיקות חודשיות במתקני משחק, כפי שבסמכותו לעשות.

יצוין כי מבקר העירייה ערך בשנת 2011 במינהל החינוך ביקורת בנושא "תחזוקת מתקני משחק", והתריע על כך שיש להקפיד על עריכת הבדיקות הנדרשות על פי התקן.

¹⁵ 5.1-48 "הבטחת הבטיחות בגן הילדים", 8 בנובמבר 2016.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אי קיום הוראות התקן בדבר ביצוע הבדיקות במתקני המשחק המוצבים בגני הילדים, ואת אי קיום הוראות ראש העיר בעניין זה, שניתנו לאחר פרסום דו"ח הביקורת בשנת 2011.

לדעת הביקורת, יש ההכרח שמינהל החינוך יקצה תקציב לטובת תחזוקת מתקני המשחק, במטרה לשמור על בטיחות הילדים הלומדים בגנים עירוניים.

4.8.2. רכישה מתקני משחק חדשים

נמצא כי מחלקת גני הילדים רוכשת מקבלן מתקני משחק עבור גני ילדים חדשים שנבנו, וכן רוכשת מהקבלן במקרה הצורך מתקנים חדשים לגנים קיימים, במקום מתקנים שהתבלו או שניזוקו. קבלן זה (גנית פארק בע"מ) הינו בעל תו תקן לייצור ולהתקנה של מתקני משחק, כפי שנדרש.

4.8.3. תיקון מתקני משחק

קבלן התחזוקה המבצע עבור העירייה עבודות תחזוקה כלליות בגני הילדים, מבצע גם תיקונים במתקני משחק כשהדבר נדרש. במפרט הטכני המצורף להסכם בין העירייה לבין קבלן התחזוקה נקבע כי "הקבלן יהיה אחראי לתחזוקה מושלמת של מתקני החצר..." כמו כן נקבע כי "מחובתו של הקבלן להמציא אישור רשמי מאת הרשויות על התאמת העבודות לחוקים, לתקנות ולהוראות...".

נמצא כי קבלן התחזוקה לא קיבל ממכון התקנים הסמכה לביצוע עבודת תחזוקה במתקני משחק בגני ילדים, כנדרש בתקן.

4.9. ליקויים שונים

במהלך הסיורים שנערכו בגנים, הביקורת הייתה עדה למקרים רבים בהם דלת החצר לא הייתה נעולה, לא כיסו את ארגז החול, לא נעלו ארון שאוחסנו בו חומרי ניקוי ועוד.

לדעת הביקורת, על מחלקת גני ילדים לקיים פיקוח סדיר ותדיר גם בנושאים אלו.

5. הערכות לחירום

5.1. מרחב מוגן

על פי חוזר מנכ"ל¹⁶, הלימודים בגני הילדים בשעת חירום יתקיימו בתנאים האלה:

- א. קיים במבנה הגן מקלט או חדר ביטחון או מרחב מוגן.
- ב. יש אפשרות לאטימת המבנה כולו ו/או המקלט/חדר הביטחון/המרחב המוגן בפני חומרי לחימה כימיים.

נמצא כי ב- 22 גני ילדים (כ- 10% מתוך כלל הגנים) לא היה ממ"ד, וב- 25 גנים שימש הממ"ד כשירותים או מטבח, ולא ניתן להשתמש בו לייעודו בחירום.

ב- 4 גנים נוספים לא היה ממ"ד, אך היה קיים במבנה מקלט תת קרקעי. לדוגמא, בגן כוכב הים הנמצא בקומה 1, היה צורך לרדת 16 מדרגות עד להגעה לקומת קרקע, דבר המאריך מאוד את משך הזמן הנדרש לצורך פינוי הילדים למקלט בזמן חירום.

5.2. תוספת דלתות מילוט

חוזר מנכ"ל קובע כי בכל גן ילדים שמצויות בו 2 כיתות ויותר, יהיו לפחות שתי דלתות יציאה נפרדות מכל כיתה גן, המובילות ישירות לעבר מפלס הקרקע מחוץ לגן.

נמצא כי קיימים 12 גנים שיש בהם דלת יציאה אחת בלבד, המשמשת הן לכניסה לגן והן ליציאה לחצר.

לדעת הביקורת, יש לדאוג כי בכל גן יהיו 2 דלתות יציאה, שיוכלו לשמש כפתחי מילוט במידת הצורך, בהתאם לנדרש בחוזר מנכ"ל.

¹⁶ חוזר מנכ"ל 58-5.1 תשע"ז3א, "בטיחות, ביטחון ושעת חירום".

6. עבודות פיתוח בגני ילדים - הצללות, מתקני משחק ודשא סינטטי

בעקבות החלטת ממשלה מספר 2025 מיום 23.9.14, בנושא "תוכנית רב שנתית לפיתוח הדרום", העביר משרד הפנים לעירייה הקצבה בסך 6 מיליון ₪, לצורך התקנת דשא סינטטי והצללות בגני ילדים ברחבי העיר. בנוסף לסכום שהתקבל ממשרד הפנים, הוסיפה הרשות סכום של 6.4 מיליון ₪ (בתב"ר 6289), כך שבסה"כ הוקצה לעבודות אלו 12.4 מיליון ₪.

6.1. היקף הפעילות והכנת תוכנית עבודה

להלן הוצאות שנרשמו בתב"ר בגין העבודות שבוצעו בגני הילדים במהלך השנים 2016 ו- 2017 :

סוג ההוצאה	2016	2017	סה"כ
מתקני משחק	366,384	635,078	1,001,462
עבודות פיתוח	766,594	521,275	1,287,869
הצללות	577,101	854,743	1,431,844
דשא סינטטי	3,199,207	3,353,704	6,552,911
סה"כ	4,909,286	5,364,800	10,274,086

בנוסף נמצא תב"ר נוסף 6272 שתקציבו 1,957,785 ₪, בגין ההוצאות הבאות :

סוג ההוצאה	2016	2017	סה"כ
מתקני משחק	292,195	191,393	483,588
מים, ריצוף, פיתוח	107,950	28,540	136,490
הצללות	370,276	-	370,276
דשא סינטטי	216,859	-	216,859
סה"כ	987,280	219,933	1,207,213

הביקורת העירה כי לא הוכנה תוכנית מוסדרת לביצוע הפעילות.

לדעת הביקורת, מדובר בתקציב בסכום מהותי הכולל מספר רב של גני ילדים, דבר המחייב עריכת תכנון מראש, כולל סדר הגנים שיבוצעו בהם

העבודות, גודל ההוצאה בכל גן ומהות הפעילות שתתבצע בכל גן (האם יוחלפו מתקני משחק, גודל ההצללה שתותקן ועוד).

6.2. הצללה

כאמור לעיל, בשנים 2016 ו- 2017 בוצעו הצללות בגני הילדים ברחבי העיר, בהיקף כספי כולל של כ- 1.8 מיליון ₪.

חוזר מנכ"ל "בטיחות, ביטחון ושעת חירום", מנובמבר 2016, קובע כי שטחו של החלק המוצל בחצר גן הילדים יכלול 25% לפחות משטח חצר הגן. בנוסף לכך, ברשימה המנחה לעריכת מבדק במוסדות חינוך שפרסם האגף הבכיר לביטחון, בטיחות וש"ח במשרד החינוך, נרשם בסעיף 3.14 כי "בחצר המוסד יהיו אזורים מוצלים המאפשרים בילוי בהפסקות ללא חשיפה לקרינת שמש ישירה".

במועד סיום הביקורת נמצא כי ב- 19 גנים טרם הותקנה הצללה כלל. עוד נמצא כי ב- 45 גנים בוצעה הצללה, אך יש צורך להתקין הצללה נוספת בחלקי חצר נוספים בגן. בפועל, בסיור שערכה הביקורת בגנים נמצא כי בגנים רבים קיימת הצללה חלקית, וחלק גדול ממתקני המשחק לא היו מוצללים (לדוגמא גן שני, גן גומא, גן חוף). לדברי אחראי האחזקה בגנים, הפרויקט לא הושלם מחוסר תקציב. הביקורת העירה כי בסוף שנת 2017 הייתה קיימת בתב"ר יתרת תקציב בסך כמיליון ₪ שלא נוצלה.

7. רישום גני ילדים

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי הורים של ילד מגיל 3 חייבים לרשמו ברשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד.

מחלקת הרישום במינהל החינוך מונה 6 עובדים, ומבצעת רישום של תלמידים גני הילדים, לבתי הספר היסודיים ולבתי ספר על יסודיים.

הביקורת התמקדה בבדיקת הרישום לגני הילדים בלבד.

7.1. תהליך הרישום

כאמור, למדו בגני הילדים בשנת הלימודים תשע"ח כ- 6800 תלמידים ב- 243 גנים.

על פי חוזר מנכ"ל, מחלקת הרישום יכולה לקיים רישום למוסדות חינוך גם באתר האינטרנט של העירייה, בנוסף על הרישום במשרדי הרשות המקומית. ואכן, עיקר הרישום לגני ילדים באשדוד מתבצע באמצעות אתר האינטרנט.

לקראת מועד הרישום לגני ילדים, נשלחת להורי הילדים המיועדים לרישום חוברת מידע, וכן הודעת SMS והודעת דואר אלקטרוני על מועד הרישום ועל כתובת האתר שבאמצעותו יש לבצע את הרישום. בחוברת מפורט מידע לגבי מסמכים רלוונטיים שיש לצרף לטופס הרישום והנחיות לגבי תהליך הרישום.

בחוברת המידע לא מצוינת מפת אזורי רישום, מאחר שלכאורה הרישום פתוח לכל הגנים בעיר. בפועל, כתובת המגורים מהווה קריטריון מרכזי לשיבוץ הילדים בגנים, ושיבוץ ילדים מחוץ לרובע אמור להיעשות רק על בסיס מקום פנוי.

הביקורת מצאה כי במקרים מסוימים שובצו בגן ילדים המתגוררים מחוץ לרובע, ולא שובצו ילדים המתגוררים בסמוך לגן (ראה דוגמאות בפרק 7.4 שלהלן).

לדעת הביקורת, יש לפרסם בחוברת המידע את מפת אזורי הרישום. בנוסף לכך, יש לאפשר שיבוץ לילדים שאינם תושבי הרובע, על חשבון ילדים המתגוררים ברובע, רק במקרים שהשיבוץ החריג נובע מנימוקים כבדי משקל.

7.2. שיבוץ ידני

לאחר שחלף המועד האחרון לרישום, מתחילה מחלקת הרישום בתהליך השיבוץ.

המידעון מפרט את השיקולים שיילקחו בחשבון בעת תהליך השיבוץ: הזרם החינוכי שבחרו ההורים (ממלכתי או ממלכתי דתי), גיל הילדים האמורים ללמוד בגן בסדר יורד (מהבוגרים לצעירים) וקרבת מקום המגורים לגן. בנוסף על כך, קיימת עדיפות ל"ילד ממשיך", כלומר ילד שלמד בגן בשנה קודמת, ימשיך ללמוד באותו גן גם בשנה הנוכחית.

הביקורת העירה כי קריטריון זה (עדיפות לילד ממשיך) אינו מצוין במידעון, ויש להוסיפו כדי למנוע אי הבנות. לאחר הביקורת נמסר כי הליקוי תוקן, ובהכנת המידעון לקראת הרישום לגני ילדים בינואר 2018, נוסף המידע הנדרש לגבי ילד ממשיך.

הביקורת מצאה כי שיבוץ הילדים מבוצע ידנית – כלומר, עובדי מחלקת רישום עוברים על כל גן וגן, בודקים את הבקשות שהוגשו לשיבוץ בגן ומשבצים בו את הילדים הרלוונטיים מבחינת גיל ומקום מגורים. הוסבר לביקורת כי תהליך השיבוץ הידני הינו מורכב ביותר, וגוזל משאבי זמן וכח-אדם רבים.

לאחר הביקורת נמסר כי החל משנת תשע"ט שיבוץ הילדים הממשיכים בגן יעשה באמצעות המערכת. לדעת הביקורת, אין בכך די. הביקורת המליצה לבחון את האפשרות להטמיע במחלקת רישום תוכנה שתסייע בתהליך השיבוץ ותקל על העבודה הידנית.

7.3. תהליך הגשת ערר

לאחר סיום תהליך השיבוץ, מקבלים ההורים לבתייהם הודעה על הגן בו שובצו ילדיהם (הודעה sms והודעת דואר אלקטרוני). לאחר קבלת ההודעה על השיבוץ, רשאים ההורים להגיש ערר על ההחלטה. בערעור יש לפרט את הסיבה לבקשת ההעברה, ולצרף אסמכתאות רלוונטיות (כגון חוזה המעיד על מעבר דירה, חו"ד רפואית וכדומה).

להלן נתונים על כמות עררים שהוגשו ב-2 השנים האחרונות:

שנה	כמות ערעורים	אחוז מכלל הנרשמים
תשע"ז	888	13.4%
תשע"ח	855	12.5%

במידעון נרשם כי **ועדת ערר** תדון בבקשה בהתאם לקריטריונים הבאים :

- סיבות אישיות או משפחתיות או רפואיות חריגות.
- שינוי זרם חינוכי
- גיל הילדים.
- קרבה גאוגרפית לגן המבוקש (עדיפות לילדי הרובע).
- הועדה רשאית להתחשב במקרים חריגים על פי שיקול דעתה.

להלן נתונים בדבר כמות העררים שהוגשו והסיבות העיקריות לדחייה :

סיבה/שנה	תשע"ז	תשע"ח
ערעורים שאושרו	545	499
נדחה מחוסר מקום	166	175
נדחה עקב כתובת מגורים	107	101
נדחה מפאת גיל	46	36
שונות*	24	44
סה"כ ערעורים	888	855

*תשע"ז - 17 מבוטל, 4 ממתין לוועדה, 3 נדחה ע"י ועדת ערר
 *תשע"ח - 29 מבוטל, 13 ממתין לוועדה, 1 הסבה, 1 נדחה ועדת ערר

7.3.1. נהלי עבודה

מעבר לאמור במידעון, לא נמצאו נהלים כתובים המסדירים את תהליך שיבוץ הילדים בגנים, הליך הגשת הערעורים, הדיון בהם והליך קבלת ההחלטה בעניינם.

התברר כי בהיעדר הוראות ברורות, במצבים רבים פעלו עובדי המחלקה על פי שיקול דעתם.

לדוגמא, נמצא כי מכיוון שבמע"ר טרם הוקמו גני ילדים, לא היו קיימות הנחיות ברורות בנוגע לגני הילדים שבהם ישובצו ילדי המע"ר. נמצא כי חלק מילדי הרובע שובצו בגני ילדים במרינה, חלקם ברובע יא' וחלקם ברובע הסיטי, ולא ברור מה היו הקריטריונים לחלוקה. לדעת הביקורת, ראוי היה שהשיקולים שעומדים בבסיס השיבוץ יהיו ברורים וגלויים.

7.3.2. טופס בקשה

סעיף 2 לתקנות חינוך ממלכתי (העברה) תשי"ט 1959 (להלן "התקנות"), מאפשר להורים לפנות לרשות החינוך המקומית בבקשה להעביר את ילדם מגן הילדים שבו רשום הילד לגן ילדים אחר. בקשת העברה נעשית במשרדי המחלקה או ישירות במערכת האינטרנט העירונית. הביקורת העירה כי לא היה ניתן לדעת מהו סטאטוס הטיפול בבקשה (האם הבקשה ממתונה להחלטת ועדה, האם הבקשה נדחתה וכדומה).

לאחר הביקורת נמסר כי נפתחה במערכת אפשרות לשנות את סטאטוס הטיפול בהתאם לשלבי הטיפול בבקשה.

7.3.3. ועדת ערר

הביקורת מצאה כי מנהלת מחלקת רישום ומנהלת מחלקת גני ילדים, היוו את ועדת הערר והחליטו על אישורם או דחייתם של בקשות הערר. כתוצאה מכך, לגורם המשבץ (מנהלת מח' רישום) היה משקל מכריע בדחיית הערעור או בקבלתו.

עוד נמצא כי בכל מקרה של דחיית בקשה נרשם הסבר לגבי נימוקי הדחייה (חוסר מקום, כתובת מגורים או גיל הילד), אך לא נרשמו נימוקים במקרה שהחלטה הייתה לקבל את הילד לגן. הביקורת העירה כי יש חשיבות לרישום הסיבה, כאשר מדובר על שיבוץ חריג.

לדעת הביקורת, ראוי היה שהרכב ועדת הערר יכלול גורם נוסף, יחד עם מנהלת מחלקת רישום ומנהלת מחלקת גני ילדים. כמו כן, הביקורת המליצה לרשום גם את הנימוקים לקבלת הילד לגן, כדי למנוע מצבים שבהם לא ניתן לדעת בדיעבד מה היו הסיבות לקבלתו, למרות שאינו מתגורר ברובע.

7.3.4. מסירת הודעה למבקש

בסעיף 8 לתקנות נקבע כי רשות המקומית תודיע בכתב להורי התלמיד על החלטתה בדבר העברת התלמיד, על פי הכללים הבאים :

אם בקשת ההעברה מיידית - תוך 14 יום מיום ההגשה;

אם הבקשה הוגשה עד 15 ליולי – עד 1 באוגוסט;

אם הוגשה לאחר 15 ליולי – עד 10 בספטמבר.

הביקורת העירה כי לא נרשם במערכת תאריך הגשת הבקשה, אלא רק תאריך הטיפול האחרון, כך שלא ניתן לדעת האם עמדה המחלקה בלוח הזמנים שנקבע למתן החלטה.

עוד נקבע בתקנות כי במידה וחלף המועד שנקבע בלא שהרשות המקומית הודיעה על החלטתה, רשאי המבקש להגיש את בקשתו למנהל המחוז במשרד החינוך.

נמצא כי המחלקה לא ציינה במידעון את האפשרות להגיש ערעור למנהל המחוז, במקרה שלא התקבל מענה מהרשות או שהתקבלה תשובה שלילית לבקשת ההעברה.

לאחר הביקורת נמסר כי נוכח הערת הביקורת, נעשה שינוי במערכת כך שניתן לרשום את תאריך הגשת הבקשה.

כמו כן נמסר כי שונה נוסח ההודעה הנשלחת למערער שבקשתו נדחתה, ובה העירייה מיידעת את המערער כי הוא רשאי להגיש ערעור נוסף למנהל המחוז.

7.4. שיבוץ חריג

הביקורת בדקה באופן מדגמי את העררים שהוגשו בשנת תשע"ז.

נמצאו מספר מקרים שבהם שובצו בגן ילדים שכתובת המגורים שלהם אינה ברובע שבו נמצא הגן, ובמקביל נדחו ערעורים של ילדים שכתובתם מצויה ברובע. לא ניתן לביקורת הסבר מניח את הדעת למקרים אלה.
להלן מספר דוגמאות :

- גן ברק, רובע ד', הרב שאולי 31.

בתום השיבוץ לגן התקבלו 13 בקשות ערעור, ורק 2 מתוכם אושרו. מבין הילדים שנדחו, הביקורת מצאה כי חמישה ילדים נדחו למרות שהיו זכאים לשיבוץ בגן הן על פי קריטריון הגיל והן על פי מקום מגוריהם. במקביל, נמצא כי שובצו בגן שני ילדים שכלל אינם גרים ברובע (לא כולל ילד ממשיך).

- גן אלמוגים, מרינה.

בתום השיבוץ התקבלו 8 בקשות ערעור, ורק 2 מתוכם אושרו. מבין הילדים שנדחו, ארבעה התגוררו ברובע המרינה בסמוך לגן, אך במקביל שובצו בגן ילדים שהתגוררו ברובע אחר (לא כולל ילד ממשיך).

- גן עינב, רחוב המלך יהוא 10, רובע יג.

בתום השיבוץ התקבלו 10 בקשות ערר ורק 4 מתוכם אושרו. מבין הילדים שנדחו, שלושה התגוררו ברובע יג, אך במקביל שובצו בגן שני ילדים המתגוררים ברובעים אחרים, מבלי שיהיה כל הסבר לכך.

- גן עפרוני, רחוב אבן עזרא 16, רובע ה.

בתום השיבוץ התקבלו 10 בקשות ערר ורק 2 מתוכם אושרו. מבין הבקשות שנדחו, ארבעה ילדים התגוררו ברובע, אך במקביל שובץ בגן ילד המתגורר ברובע אחר, מבלי שיהיה כל הסבר לכך.

הביקורת רואה בחומרה את המצב שבו ילדים המתגוררים בסמוך לגן הילדים אינם משובצים בו, ובמקביל אושר שיבוצם של ילדים אחרים שכלל אינם מתגוררים ברובע (במקרים מסוימים אף במרחק רב ממנו), מבלי שיהיה לכך הסבר מניח את הדעת.

הערות ראש העיר

מחלקת גני ילדים

1. **תשלומי הורים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להקפיד על גביית תשלומי הורים בהתאם לסכום שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
2. **סייעות בגנים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך, מנהלת האגף למשאבי אנוש ומנהלת מחלקת גני ילדים, לפעול בהקדם לרכישת מערכת שתסדיר את ניהול מערך הסייעות על היבטיו השונים, וכן לפעול להטמעתה.
כמו כן, יש להכין תוכנית רב שנתית להסמכת הסייעות.
3. **סייעות רפואיות** - ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת גני ילדים להקפיד על כך שכל הסייעות הרפואיות יעברו הדרכה מתאימה, עוד בטרם התחילה שנת הלימודים, על ידי הרופא המקצועי המטפל בתלמיד.
4. **מצבם התחזוקתי של הגנים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לקיים מעקב קפדני על תיקון ליקויי הבטיחות שנמצאו במבדקי הבטיחות הנערכים בכל שנה בגני הילדים, עד לתיקונם המלא.
5. **תחזוקת מתקני משחק** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך להכין עד ה- 31.12.18 תוכנית עבודה המפרטת את השלבים השונים של היערכות המינהל לביצוע התחזוקה במתקני משחק בגני הילדים, כולל הכנת אומדן תקציבי, ולדווח למנכ"ל ולמבקר העירייה על הכנת התוכנית.
כמו כן, ראש העיר הנחה את גזבר העירייה לפתוח תב"ר לביצוע הפרוייקט, ולתקצבו כבר בשנת 2019.

מינהל כללי

דו"ח ביקורת

התביעה בתחום חוקי העזר

כללי

סעיף 250 לפקודת העיריות קובע כי "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר, כדי לאפשר לעירייה ביצוע דברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם ע"פ הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם או כדי לדרוש מבעל נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה"¹.

בעזרת חוקי העזר מסדירה העירייה תחומי פעילות שונים. כמו כן, חוק העזר מאפשרים לרשות המקומית לחייב את התושבים בתשלומים שונים, כגון היטלים, אגרות, דמי השתתפות וכיוצא באלה.

מאז הקמתה, מועצת העירייה חוקקה כ- 50 חוקי עזר בתחומים שונים, כגון הסדרת חניה, תליית מודעות ושלטים, סלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז, אגרת השמירה, החזקת מקלטים, פיקוח על עסקים, שמירה על איכות הסביבה, פיקוח על בעלי חיים ועוד. אכיפת חוקי העזר נעשית באמצעות מחלקות הפיקוח השונות, כגון מחלקת פיקוח חניה, מחלקת פיקוח עירוני, השיטור העירוני ועוד.

על פי נתונים שנמסרו לביקורת, בשנת 2017 ניתנו 44,803 דוחות לעוברי עבירות בתחום החניה, ובגיןם שולמו קנסות בסך כ- 7.5 מיליון ₪. כמו כן ניתנו 6228 דוחות בגין עבירות על חוקי עזר שונים שאכיפתם הינה באחריות מחלקות הפיקוח העירוני והשיטור העירוני, ובגיןם שולמו קנסות בסך של כ- 1.4 מיליון ₪.

דוחות מעטים באופן יחסי ניתנו על ידי יחידות האכיפה האחרות, כגון המחלקה הווטרינרית והמחלקה לפיקוח סביבתי.

לצורך מתן יעוץ משפטי בתחום חוקי העזר ולצורך טיפול בעררים על דוחות שניתנו בגין עבירות על חוקי העזר העירוניים, מינה היועץ המשפטי לממשלה תובעת עירונית המטפלת במכלול הנושאים הקשורים לתחום חוקי העזר העירוניים. משרדה של התובעת שוכן בסמוך למשרדי מחלקות אגף תפ"ח.

¹ פקודת העיריות (נוסח חדש) פרק 13 חוקי עזר.

התובעת לתחום חוקי עזר בלשכה המשפטית עוסקת בעיקר בנושאים הבאים:

- טיפול בבקשות לביטול הודעת תשלום.
- טיפול בבקשות להישפט בבית משפט.
- טיפול בבקשות לפטור מתשלום תוספת פיגורים.
- טיפול בבקשות להסבת הודעת תשלום קנס לאחר.
- ייעוץ משפטי שוטף למחלקות המבצעות אכיפה של חוקי העזר.

התובעת העירונית מקיימת ממשקי עבודה עם המחלקות הבאות:

- פיקוח על החנייה.
- פיקוח עירוני.
- שיטור עירוני.
- המחלקה הווטרינרית.
- אכיפה סביבתית.

הביקורת בדקה את פעילותה של התובעת העירונית לתחום חוקי העזר העירוניים, את הטיפול בבקשות לביטול דוחות ולהפחתת תוספת פיגורים, וכן את ממשקי העבודה וקשרי הגומלין בין התובעת העירונית לבין מחלקות הפיקוח והאכיפה של העירייה.

להלן עיקרי הממצאים:

1. פיקוח חניה

1.1. נתונים סטטיסטיים

חוק העזר העירוני לאשדוד (העמדת רכב וחנייתו, ה-תשנ"ח-1991) מאפשר לרשות המקומית לקבוע מקומות שהחנייה בהם מותנית בתשלום אגרת חנייה, לקבוע מקומות חנייה המיועדים לחניית נכים, וכן להציב שלטים או לסמן מדרכות באופן שמסדיר את החניה.

העירייה מעסיקה קבלן לאכיפת חוק העזר בנושא החניה. עד 31.3.16 סיפקה לעירייה שירותים בתחום זה חברת שוה"ר, החל מ- 1.4.16 עד 1.11.17 בוצעה האכיפה על ידי מילגם ומ- 1.11.17 ואילך מבוצעת האכיפה באמצעות חברת הורוביץ. ניהול "חיי הדוח" נעשה באמצעות מערכת מטרופארק.

על פי נתונים שנתקבלו ממערכת מטרופארק ומחברת שוה"ר, נמצא כי מחלקת הפיקוח על החנייה הגישה בשנים 2015-2017 דוחות כמפורט להלן :

שנת העבירה	מספר הדוחות	סכום לתשלום (₪)*	הערות
2017	44,803	10,408,600	
2016	13,359	3,315,950	מ- 1.1.16 – 31.3.16
	27,786	6,414,250	מ- 1.4.2016 - 31.12.16
	41,145	9,730,200	סה"כ
2015	47,708	12,722,882	

*לפי הקנס המקורי, כולל דוחות שטרם שולמו.

מהנתונים עולה כי בשנת 2017 חלה ירידה של 6% ביחס לשנת 2015 בכמות דוחות החניה, וכן חלה באותן שנים ירידה של 18% בהכנסות העירייה מדוחות חניה.

להלן פירוט סוגי הבקשות שהתובעת העירונית טיפלה בהן בשנים 2015 עד 2017 :

סוג בקשה	שנת 2017	שנת 2016	שנת 2015
בקשות להסבה	6,452	3,827	6,968
בקשות לביטול דוח ולהפחתת ריבית פיגורים	4,508	2,279	6,181
בקשות להישפט	199	354	612
סה"כ	11,159	6,460	13,761

מהטבלה דלעיל עולה כי בין השנים 2015 ל- 2017 הייתה ירידה של כ- 20% בכמות הבקשות שהוגשו לתובעת. יצוין כי בשנת 2016 חלה ירידה חדה של כ- 53% בכמות הבקשות ביחס לשנה הקודמת.

הוסבר לביקורת כי יתכן שהסיבה לירידה בכמות הבקשות נבעה מכך שבשנת 2016 הוחלפה המערכת והוחלפה חברת האכיפה, דבר שגרם לפיגור במשלוח הודעות הקנס.

יצוין כי בשנת 2017 חזרה כמות הבקשות לרמתה בשנים קודמות.

1.2. בקשה לביטול דוח חניה

סעיף 229 לחוק², קובע כי "מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצוין בה, זולת אם פעל באחת מדרכים אלה: (1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול.. (2) הודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה".

מהחוק עולה כי בפני מקבל דוח חנייה עומדות ארבע אפשרויות:

- תשלום הקנס תוך תשעים ימים מהמועד בו הומצאה לו ההודעה לתשלום.
- לחילופין, הגשת בקשה לביטול הדוח תוך שלושים ימים מהמועד בו הומצאה לו ההודעה לתשלום.
- הגשת בקשה להסבת הדוח לאחר.
- הגשת בקשה להישפט בתוך תשעים ימים מהמועד בו הומצאה לו ההודעה לתשלום הקנס.

אדם המקבל דוח חנייה ומבקש לבטלו, להסב את הדוח לאדם אחר או להפחית ריבית פיגורים, ימלא טופס בקשה במחלקת הפיקוח על החניה, תוך תיאור נסיבות מתן הדוח ופירוט הסיבות שבגינן הוא מבקש לבטל/להסב/להפחית את תשלום הקנס.

עוד קובע החוק כי תובע שהוסמך על ידי היועץ המשפטי לממשלה, רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נתקיימה אחת העילות הקבועות בחוק ובהתאם לתנאים הקבועים בו. כמו כן, מוסמך התובע לבטל או להפחית את ריבית הפיגורים על קנס שלא שולם במועדו, בהתאם לעילות הקבועות בחוק.

² חוק סדר דין פלילי (נוסח משולב) תשל"ב-1982 (להלן החוק)

כאמור לעיל, על פי נתוני מערכת מטרופארק, בשנת 2017 הוגשו **4508 בקשות** להפחתת ריבית פיגורים ולביטולי דוחות.

יצוין כי לעיתים עבור דוח אחד מוגשות מספר בקשות ומתקבלות מספר החלטות, ועל כן מספר הדוחות בגינם התקבלו בקשות הינו **4121 דוחות**.

להלן סוגי ההחלטות שקיבלה התובעת במהלך שנת 2017, לאחר שבחנה את הבקשות:

החלטה	כמות	אחוז
דחיית הבקשה	2,548	62%
ביטול הדוח	1,106	27%
הפחתת ריבית פיגורים	437	10%
שונות	30	1%
סה"כ	4121	100%

כאמור, ע"פ החוק ניתן להגיש בקשה לביטול דוח **תוך 30 יום** מיום המצאת הודעת תשלום.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי "תובע לא ידון בבקשה לביטול הודעת תשלום קנס שהוגשה לאחר שחלפו שלושים ימים מיום שההודעה הומצאה למבקש, אלא אם שוכנע שהבקשה לא הוגשה במועד בשל סיבות שלא היו תלויות במבקש, ושמןעו ממנו להגישה במועד, והיא הוגשה מיד לאחר שהוסרה המניעה"³.

הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם עברו מעל 30 יום ממועד המצאת הודעת תשלום קנס לבעל הרכב ועד למועד הגשת הערעור.

³הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 43040 שעודכנה ב-4 דצמבר 2011.

מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי לעירייה מסרו לביקורת כי לדעתם ראוי שהתובעת תטפל בבקשות שהוגשו עד 90 יום ממועד משלוח הודעת התשלום, מאחר ועל הודעת התשלום הנשלחת למבצע העבירה מצוין באופן בולט המועד שבו יחלפו 90 יום.⁴

הביקורת בדקה את התפלגות משך הזמן מיום משלוח הודעת התשלום עד המועד בו הוגשה הבקשה לביטול הדוח:

משך הזמן (בימים)	כמות ערעורים
עד 30 יום	3122
בין 31-90 ימים	577
מעל 91 יום	422
סה"כ ערעורים	4121

מהנתונים בטבלה עולה כי רוב הבקשות לביטול הוגשו במועד שנקבע בחוק (כלומר תוך 30 יום), 13% מהבקשות הוגשו בתקופה שבין 30 ל- 90 ימים וכ- 10% מהבקשות הוגשו לאחר למעלה מ- 90 יום.

הביקורת בדקה מדגם של 20 בקשות לביטול דוח או הפחתת ריבית פיגורים שהוגשו לאחר למעלה מ- 90 יום, במטרה לבחון מהו הנימוק שמנע מהמבקש להגיש את הבקשה גם בחלוף למעלה משלושה חודשים.

נמצא כי ב-8 מקרים צוין כי הודעת התשלום לא התקבלה בדואר,⁵ ב-5 מקרים צוינו קשיים כלכליים, ב-5 מקרים הוגשה הבקשה בשל ריבוי דוחות וב-2 מקרים לא צוין נימוק כלשהו (למעט "לאחר ישיבה עם המבקש"). הביקורת העירה כי נימוקים אלה אינם מסבירים מדוע איחר המבקש להגיש את הבקשה.

⁴ התאריך המצוין על ההודעה הנשלחת למבצע העבירה מתייחס למועד התשלום, אולם נטען כי בטעות אפשר להבין שהתאריך הרשום על הודעת התשלום מתייחס גם למועד הגשת הערעור.

⁵ על פי סעיף 4 לתקנות סדר הדין הפלילי, דואר שלא נדרש משמעותו מסירה כדין, אלא אם כן הוכיח הנמען שלא קיבל את ההודעה מסיבות שאינן תלויות בו.

הביקורת העירה כי יש הכרח שמגיש הבקשה לביטול הדוח או ביטול ריבית הפיגורים ינמק מהי סיבת האיחור ויבסס את טענתו באסמכתאות.

לדעת הביקורת, בעת שמבצע העבירה מגיש בקשה לביטול הדוח, על המחלקה להודיע לו שהמועד להגשת הבקשה כבר חלף, ולא לקבל את הבקשה, למעט במקרים מיוחדים וחריגים שבהם שוכנע מנהל המחלקה כי קיים הסבר מוצדק לאי הגשת הבקשה במועד, נוכח האסמכתאות שהוצגו בפניו.

1.3. משלוח הודעת תשלום קנס

כאשר הוגשה בקשה לביטול דוח, והתובעת החליטה לדחותה במלואה או בחלקה, ההחלטה נשלחת למבקש בצירוף שובר לתשלום. אם השובר לא שולם (לאחר כ- 90 יום), על המחלקה לשלוח שוב הודעת תשלום קנס בדואר רשום לבעל הרכב.

נמצא מקרים בהם מחלקת הפיקוח על החניה שלחה הודעות תשלום קנס לבעל הרכב לאחר שעברו חודשים רבים ממועד ההחלטה בדבר דחיית הבקשה לביטול הדוח, דבר שעיקב את תשלום הדוח.

לדעת הביקורת, משלוח הודעת תשלום קנס לאחר זמן רב ממועד קבלת ההחלטה אינו תקין, ועל המחלקה לקצר את ההליך.

1.4. ביטול דוחות

כאמור, בשנת 2017 הוגשו 4121 בקשות לביטול דוחות. בעקבות בקשות אלו בוטלו 1106 דוחות (כ- 27%). סעיף 229(ג) לחוק מונה שלוש עילות בגין רשאי התובע לבטל הודעת תשלום קנס:

"תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים. התובע יערוך רישום של הודעת תשלום הקנס שביטל וינמק את החלטתו".

בנוסף לכך, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁶ מבהירה ביתר פירוט את העילות והמקרים שבהם ניתן לשקול את ביטול הדו"ח.

הביקורת בדקה את הסיבות שבגינן ביטלה התובעת דו"חות חניה בשנת 2017. להלן פירוט הסיבות לביטול הדוחות, על פי הרישום במערכת:

סיבת הביטול	הדוחות שבוטלו	אחוז מכלל הדוחות שבוטלו
העדר רישום קודם של עבירות	252	23%
נכה בעל תו נכה לרכב/חוביל נכה	206	19%
לא נעברה עבירה	145	13%
הפעלת חניה סולרית	78	7%
תושב ותיק	74	7%
ביטול/המרה לאזהרה	81	7.5%
הסדר בגין כמות דוחות בגין אותה עבירה	69	6%
בעל כרטיס חניה/תו חניה	58	5%
אין עניין לציבור	28	2.5%
עובד ציבור לצורך מילוי תפקידו	29	2.5%
תקלה ברכב	21	2%
נסיבות אישיות קשות	20	2%
אין מס' רכב/אין תמונה/תמונה לא ברורה	11	1%
טעות ברישום הודעת התשלום/בסעיף העבירה/בזיהוי החייב	15	1%
שונות*	19	1.5%
סה"כ ביטולים	1,106	100%

* חוסר תיאום בין גורמים בעירייה, אין ראיות מספיקות, ביטול מחמת הספק, נפטר.

⁶ הנחיה מספר 4.3040

נמצא כי חלק מהעילות שבגינן ביטלה התובעת דוחות עבירה אינן כלולות בהנחיות היועץ המשפטי. לדוגמא, עילת הביטול "העדר רישום קודם של עבירות" לא קיימת בהנחיות היועץ המשפטי, אך חלק גדול מהדוחות בוטלו מסיבה זו.

עוד נמצא כי עילת הביטול "הסדר בגין כמות דוחות בגין אותה עבירה" גם היא אינה קיימת בהנחיות היועמ"ש, וכן העילה "המרה לאזהרה".

הביקורת מבקשת לציין כי בין הבקשות שבוטלו בעילות אלה, נמצאו גם דוחות שניתנו בגין עבירות חמורות, כגון העמדת רכב באופן שיש בו הפרעה לתנועה, חניה על מדרכה וחנייה בחניית נכים.

לדעת הביקורת, אם מצאה התובעת שיש צורך להוסיף עילות לעילות שפורטו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, היה עליה להכין נוהל עבודה המסדיר את תחום ביטולי דוחות ולבקש את אישורו של היועץ המשפטי לעירייה לעילות הנוספות.

הביקורת בדקה באופן יסודי את החלטות התובעת לביטול דוחות, שניתנו בגין שלוש מן העילות לביטול :

1.4.1. חניית עובד ציבור שלא כדין לצורך מילוי תפקידו

בהנחיות היועץ המשפטי, נרשם כי :

3.ג. "תובע רשאי לבטל הודעת תשלום אם :

(5) הודעת תשלום הקנס ניתנה לעובד של גוף הנותן שירות חיוני (כגון מע"צ, חברת חשמל, רשות הדואר, חברת בזק), אשר נאלץ לחנות שלא כדין לצורך מילוי תפקידו, ומי שהרשות המקומית והגוף המעסיק את העובד קבעו כמוסמך לעניין, אישר כי בנסבות המקרה נאלץ העובד לחנות כאמור".

(6) הודעת תשלום הקנס ניתנה לעובד מן העובדים המפורטים להלן של הרשות המקומית, שנאלץ לחנות שלא כדין כדי למלא את תפקידו, ומנהל האגף שבו הוא עובד אישר כי בנסיבות המקרה נאלץ העובד לחנות כאמור :

1. עובדי האגף הממונה על בינוי ותשתית העוסקים בתיקוני דרך, צנרת, חשמל, סלילת רחובות, גינון וכו'.

2. עובדי תברואה העוסקים בניקיון ופינוי אשפה.

3. עובדי רווחה הנותנים שירותים סיעודיים לקשישים וחולים.

(11) לא תבוטל הודעת תשלום קנס אם היה בחניה כדי לגרום להפרעה חמורה בתנועה.

בשנת 2017 בוטלו תחת העילה "חניית עובד ציבור לצורך מילוי תפקידו" 29 דוחות, ומתוכם בדקה הביקורת 15 ביטולים. נמצא כי 11 מתוך 15 הביטולים היו בגין דוחות שניתנו לעובדי עירייה.

הביקורת מצאה כי ב- 6 מתוך 11 הביטולים, לא היה הכרח שעובד העירייה יחנה את רכבו שלא כדין. ראה פירוט להלן:

מספר	מספר דוח	מחלקה	סיבה
1	1234103	רישוי עסקים	עצר לתת מסמך לבעל עסק- חניה בהפרעה לתנועה
2	57074478	אשפה	עצר לבדיקת פחים- חניה כפולה
3	57164071	גינון	חניה כפולה בסמוך לטרקטור גוזם
4	1023407	חניה	עצר לקנות אוכל – מקום מוסדר ללא כרטיס חניה
5	3803806	פיקוח בניה	חניה לצורך הגעה לעבודה- חניה אסורה על פי תמרור
6	2572709	ניקיון	בדיקת ניקיון בלובי הבניין- חניה על מדרכה

לדעת הביקורת, יש להקפיד הקפדה יתרה על ביטול דוחות חניה לעובדי עירייה רק מהסיבות המנויות בהנחיות היועץ המשפטי, ורק במקרים שהיה הכרח לחנות במקום שבו חנה עובד העירייה.

1.4.2. המרה לאזהרה

בשנת 2017 הומרו לאזהרה 81 דוחות.

מבדיקת הדוחות עולה כי הסיבות לביטול הדוחות תחת העילה "המרה לאזהרה" היו רבות, כגון הסדר בשל מספר דוחות בגין אותה עבירה, העדר רישום קודם של עבירות, נסיבות אישיות קשות, נכה בעל תו נכה ועוד. לא ברור לביקורת מדוע ביטולי הדוחות לא שויכו לעילת הביטול הנכונה, אלא נרשמו תחת העילה "המרה לאזהרה".

בנוסף לכך, הביקורת מצאה מספר דוחות שבוטלו והומרו לאזהרה, מבלי שצוינה עילת ביטול הדוח וללא נימוק שיסביר את החלטת התובעת.

הביקורת העירה כי אומנם מדובר בכמות קטנה של ביטולים, אולם על התובעת להקפיד בכל ביטול על רישום הסבר להחלטותיה.

1.4.3. עילת ביטול – חוסר עניין לציבור

בשנת 2017 בוטלו 28 דוחות חנייה בעילה של חוסר עניין לציבור.

בהנחיית היועץ המשפטי העוסקת בעילת ביטול בגלל "חוסר עניין לציבור", מפורטים עשרה סעיפים שעל פיהם ניתן לבטל דוח בגין עילה זו (כגון היות עובר העבירה נכה, תקלה ברכב, הובלת חולה קשה ועוד).

בפועל, נמצא כי התובעת קיבלה החלטות לביטול דוחות מסיבות שונות (לדוגמא העדר רישום קודם של עבירות, מספר דוחות בגין אותה עבירה ועוד), אך מזכירות המחלקה רשמו במערכת את הביטול תחת ההגדרה הכללית "חוסר עניין לציבור".

הביקורת המליצה לתובעת לרשום את מספר העילה, כדי למנוע מצב שבו מזכירות המחלקה יקלידו סיבה לא נכונה לביטול הדוח, כפי שאירע במקרים רבים.

1.5. בקרה על ביטולי דו"חות

לאחר קבלת ההחלטה בעניין הבקשה לביטול הדוח, מעבירה התובעת למחלקה בכתב את החלטתה. המחלקה אמורה לסרוק למערכת את החלטת התובעת, ולשלוח לבעל הרכב הודעת תשלום קנס. בנוסף לכך, אמורה המחלקה לשמור את מסמכי המקור (הבקשות, החלטות התובעת והמסמכים הנלווים אליהן).

הביקורת המליצה כי מנהל המחלקה יבדוק מדגמית את ההקלדה למול מסמכי המקור, כדי לוודא שדוחות לא בוטלו במערכת בניגוד להחלטת התובעת.

לדעת הביקורת, הצורך בקיום בקרה מדגמית על נכונות הרישום של החלטות התובעת, תקף במיוחד לנוכח ריבוי העובדים שיש להם הרשאות לבצע פעולות במערכת (למעלה מ- 20 עובדים-ראה פרק 4 לדוח הביקורת).

1.6. בקשה חוזרת (ערעור)

סעיף 229 (2) לחוק קובע: "מי שהגיש בקשה לביטול כאמור, לא יהיה רשאי להודיע על רצונו להישפט כאמור בפסקה (2), אלא תוך שלושים ימים מיום המצאת ההודעה על החלטת התובע בעניין הביטול". מהאמור לעיל עולה, כי אין אפשרות להגיש בקשה נוספת למי שכבר הגיש בקשה ובקשתו נדחתה, אלא הוא רשאי לבקש להישפט תוך 30 יום מיום קבלת החלטת התובעת.

הביקורת מצאה כי התובעת נהגה לדון בערעור חוזר לאחר שכבר דנה בבקשות ודחתה אותן או אישרה אותן חלקית, ובחלק מהמקרים אף שינתה את החלטתה הראשונה וביטלה את הדוח. יחד עם זאת, התברר כי במקרים מסוימים עובדות המחלקה לא אפשרו למערער להגיש בקשה חוזרת.

הביקורת העירה כי בדרך זו נוהגת העירייה בחוסר אחידות בין מי שבקשתו לביטול הדוח נדחתה, הגיש בקשה נוספת, אך בקשתו לערעור חוזר לא התקבלה במחלקה, לבין מי שבקשתו התקבלה ונדונה על ידי התובעת.

לדעת הביקורת, על התובעת להימנע מלדון בעררים חוזרים, אלא רק במקרים בהם שוכנע מנהל המחלקה כי המסמכים שהוצגו בפניו מחייבים בדיקה נוספת של הבקשה על ידי התובעת.

1.7.1. ביטול ריבית פיגורים

1.7.1.1. ריבוי דוחות

במקרה שעובר העבירה צובר דוחות חניה רבים, מאפשרת התובעת להגיש בקשה לביטול ריבית פיגורים במסגרת "הסדר בגין כמות דוחות". הביקורת בדקה מקרים שבהם בוצעה הפחתת ריבית לעובדי עירייה שביצעו עבירות חניה רבות.⁷

להלן מספר דוגמאות :

באפריל 2017 החליטה התובעת על הפחתת ריבית פיגורים לעובד מסוים, בגין 10 עבירות שביצע מאפריל 2016 ועד מרץ 2017. התברר לביקורת כי ביולי 2015 העובד כבר הגיע להסדר הפחתת ריבית עבור 254 דוחות, בגין עבירות חנייה שונות שביצע עד שנת 2014. בנוסף על כך, נמצא כי בוטלו לעובד 2 דוחות בעילה של "חניית עובד ציבור לצורך מילוי תפקידו", למרות שהדוחות לא ניתנו לעובד במהלך מילוי תפקידו (דוחות מ- 9/17 ומ- 2/17).

דוגמאות נוספות לביטול ריבית פיגורים בדוחות רבים - לעובד מסוים בוטלה ריבית פיגורים ב- 17 דוחות. במקרה אחר, עובד ביקש להפחית ריבית פיגורים ב- 13 דוחות עקב מצבו הכלכלי. הבקשה נדחתה, אולם הוגשה בקשה חוזרת. לאחר הגשת הבקשה הנוספת, אישרה התובעת את הפחתת ריבית הפיגורים, מבלי שצורפו לבקשה מסמכים המאמתים את הטענות לגבי המצב הכלכלי הקשה של העובד.

⁷ מאחר והסדרי הגביה עם עובדי העירייה נעשים באמצעות מחלקת שכר, רוכזו ההסדרים עם עובדי העירייה בקלסר אחד, דבר שהקל על איסוף הנתונים. מסיבה זו נרשמו בדוח הביקורת דוגמאות בנוגע לעובדי עירייה, אולם חשוב לציין כי הסדרים בגין ריבוי דוחות מבוצעים לגבי כל עובדי העבירות.

דוגמא נוספת - לעובד בוצע הסדר הפחתת ריבית שכלל 14 דוחות עקב מצב כלכלי קשה. לבקשה לא צורפו מסמכים המאמתים את הטענה. יודגש שוב כי החלטת התובעת על ביטול ריבית פיגורים בגין כמות דוחות אינה ייחודית לעובדי עירייה, וכי הסדרים כאלה נערכים גם עם עובדי עבירה שאינם עובדי עירייה.

לדעת הביקורת, אין זה ראוי להקל עם מבצעי עבירה שביצעו מספר רב של עבירות.

1.7.2. תצהיר

החוק קובע כי מי שמבקש לבטל ריבית פיגורים מהסיבות המנויות בחוק, נדרש לצרף לבקשה תצהיר חתום ע"י עו"ד המאמת את טענות המבקש לגבי הנסיבות שמנעו ממנו לשלם את הקנס במועד.

נמצאו מקרים בהם לא הוגש תצהיר, כנדרש בחוק, ולמרות זאת החליטה התובעת לדון בבקשה ולהפחית את ריבית הפיגורים.

לאחר הביקורת החליט מנכ"ל העירייה כי אין לדרוש מהמבקש לצרף תצהיר שהוכן ע"י עו"ד, אלא להסתפק בהצהרת המבקש ובמסמכים התומכים בהצהרתו.

2. פיקוח עירוני

מחלקת הפיקוח העירוני אוכפת את חוקי העזר בנושאים שונים, כגון אחזקת מקלטים ציבוריים, שימור רחובות, שילוט, מפגעי תברואה, השלכת פסולת בניין ועוד.

שלא כמו דוחות החניה, שבדרך כלל מוצמדים לחלון המכונית, במרבית המקרים העתקי הדוחות שרושמים פקחי הפיקוח העירוני נמסרים באופן ידני לעובר העבירה, הנוכח במקום בעת שהפקח רושם את הדוח.

2.1. הגשת ערעור

אדם המבקש לערער על דוח שקיבל, אמור להגיש מכתב בקשה או למלא טופס "בקשה בנוגע לדוח פיקוח עירוני". בקשתו מועברת לפקח שרשם את הדוח, אשר ממליץ לבטל את הדוח (או שלא לבטלו), ולאחר מכן מועבר הטופס למנהל המחלקה לצורך מתן חוות דעת. בסופו של תהליך, מועבר הערעור לעיון התובעת וקבלת החלטתה.

לאחר החלטת התובעת, מודיעה המחלקה לתושב על תוצאות הערעור ומצרפת שובר לתשלום.

בשנת 2017 ניתנו כ- 6200 דוחות בגין עבירות שונות על חוקי עזר, והתקבלו במחלקת הפיקוח העירוני 2104 ערעורים. יצוין כי חלק מהערעורים היו בגין דוחות שניתנו בשנים קודמות, שחל פיגור בטיפול בהם. להלן פירוט ההחלטות שהתקבלו בגין הערעורים :

החלטה	כמות
ביטול הדוח	799
דחיית בקשה	549
ביטול ריבית פיגורים	273
סגירת ערעור/הפסקת עיכוב	215
ערעור בתהליך בדיקה	99
שינוי סכום	79
המתנה לקבלת מסמכים	81
שונות	9
סה"כ	2104

מהנתונים עולה כי רוב הבקשות לערעור התקבלו במלואן או בחלקן.

הביקורת מצאה כי בפועל מזכירת המחלקה רושמת במערכת את החלטת התובעת, ולעיתים הרישום אינו משקף באופן מלא את מהות ההחלטה. לדוגמא, ב- 79 בקשות ערעור נרשמה במערכת ההחלטה "שינוי סכום", בעוד שבפועל בחלק מהמקרים החלטת התובעת הייתה "ביטול ריבית פיגורים". במקרים אחרים שבהם נרשם "שינוי סכום", ההחלטה למעשה הייתה "הסדר בשל ריבוי דוחות בגין אותה עבירה".

כמו כן, 215 החלטות נרשמו תחת הסיווג "סגירת ערעור", בעוד שבפועל סיווג זה כלל החלטות מסוגים שונים, כגון הסבת דוח, ביטול מחוסר ראיות ועוד. הביקורת העירה כי יש חשיבות לרישום הנכון של החלטות התובעת, וכי על מנהל המחלקה לקיים בקרה מדגמית על נכונות הרישום של העילות לביטול הדוח.

2.2. ביטול הדוח

להלן פירוט העילות לביטול הדוחות בשנת 2017, כפי שנרשמו במערכת :

עילת ביטול	כמות
המרה לאזהרה	406
העדר רישום קודם של עבירות	114
המפגע טופל	49
כמות דוחות בגין אותה עבירה	45
ביטול מחמת הספק	39
לפנים משורת הדין	39
טעות עובדתית ברישום הדוח	34
טעות בזיהוי החייב	15
נפטר	11
אין ראיות מספיקות	11
שונות*	36
סה"כ	799

*מספר ת.ז לא תקין, טעות בסעיף העבירה, אין עניין לציבור, לא נעברה עבירה ועוד.

נמצא כי חלק מהעילות שבגינן ביטלה התובעת דוחות עבירה אינם כלולים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. לדוגמא, עילת ביטול "העדר רישום קודם של עבירות" לא קיימת בהנחיות היועץ המשפטי, אך חלק גדול מהדוחות בוטלו מהסיבה שמדובר בעבירה ראשונה. כמו כן, הביקורת העירה כי הסיווגים "המרת דוח באזהרה" או "לפנים משורת הדין" אינם מבהירים מהי עילת ביטול הדוח.

לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי לעירייה להגדיר במסמך מנחה את העילות לביטול הדוחות, ועל התובעת לפעול על-פי המדיניות שנקבעה.

2.3. הגשת ערעור

כאמור, החוק מאפשר הגשת ערעור תוך 30 יום מיום קבלת הודעת תשלום. נמצאו מקרים רבים בהם הוגש ערעור לאחר חודשים רבים ואף מספר שנים לאחר ביצוע העבירה, והדוחות שבגינם הוגשו ערעורים אלה בוטלו. להלן התפלגות משך הזמן שחלף ממועד הודעת התשלום עד להגשת הערעור:

מספר ימים	כמות דוחות
עד 30 יום	511
31-90 יום	518
מעל 91 יום*	1075
סה"כ ערעורים	*2104

* מתוכם נמצאו 386 ערעורים על דוחות שניתנו במהלך השנים 2013-2015⁸

מהנתונים בטבלה עולה כי כמחצית מהבקשות הוגשו לאחר למעלה מ- 90 יום.

הביקורת העירה כי אין לדון בבקשות שהוגשו באיחור, רק אם שוכנע מנהל המחלקה כי המסמכים שהוצגו בפניו מצדיקים את אי הגשת הבקשה במועד.

2.4. תהליך בדיקת הערעור

נמצאו מקרים רבים בהם הוגש הערעור במועד, כפי שנקבע בחוק, אך לא היה תיעוד במערכת על הטיפול בערעור. הדוח נותר במערכת זמן רב (מעל שנה) בסטאטוס "ערעור", וכתוצאה מכך לא התקיימו הליכי גבייה בגינו.

הוסבר לביקורת כי בחלק מהמקרים הטיפול בערעור התעכב במחלקה בגלל הצורך בהשלמת מסמכים.

⁸ הוסבר לביקורת כי עד לשנת 2013 פעולות האכיפה בתחום חוקי העזר נעשו באמצעות ברירת קנס, ובשנה זו בוצע מעבר לאכיפה באמצעות ברירות משפט. רק באפריל 2016 הותקנה מערכת חדשה וטופלו הדוחות הישנים.

לדעת הביקורת, על מנהל המחלקה להפיק דוח "מוקפאים" אחת לרבעון לפחות ולבדוק את הסיבות להקפאת הטיפול, על מנת למנוע מקרים בהם דוחות לא ישולמו במשך זמן רב.

2.5. החלטת התובעת

נמצאו מקרים בהם החלטת התובעת ניתנה זמן רב לאחר מועד הערעור. התובעת מסרה לביקורת כי במסגרת הטיפול בבקשה לביטול, החזירה את הדוח למחלקה להשלמת פרטים, והטיפול בדוח התעכב במחלקה.

התברר לביקורת כי כאשר המחלקה מעבירה בקשות לביטול דוחות לטיפול התובעת, לא מתנהל רישום כלשהו במחלקה על מועד העברתן לתובעת. כמו כן, לא נרשם במשרד התובעת המועד שבו הוחזרו הבקשות למחלקה להשלמת פרטים, ולא נרשם במחלקה תאריך סיום הטיפול בבקשה. בהעדר רישום לא ניתן היה לדעת האם הבקשה התעכבה זמן ממושך במחלקה, קודם להעברת שוב לתובעת לאחר השלמת הפרטים.

עוד נמסר לביקורת כי תהליך זה של העברת הבקשה בגין הביטול ממשרדי התובעת למשרדי המחלקה מתרחש לעיתים מספר פעמים, דבר שגורם לעיכובים ממושכים בטיפול בבקשה.

הביקורת המליצה לתובעת ולמנהל המחלקה לנהל מעקב באמצעות המערכת על משך הזמן העובר בכל שלב של הטיפול בדוח, כך שניתן יהיה להפיק נתונים לגבי הדוחות שהטיפול בהם מתעכב ולטפל בסיבות שגרמו לעיכוב.

עוד נמצא כי התובעת ביטלה 49 דוחות ישירות במערכת, כשהסיבה העיקרית היא "נפלה טעות עובדתית ברישום הקנס" (23 דוחות). בחלק מהמקרים, במקביל לביטול נרשם דוח אחר הכולל את הפרטים המתוקנים, אולם במספר מקרים לא נרשם דוח אחר ולא ניתן לדעת מה הייתה הטעות העובדתית ברישום הדוח.

לדעת הביקורת, יש הכרח שהתובעת תתעד את העילה לביטול הדוח, גם כאשר התובעת מעדכנת בעצמה את הביטול במערכת וגם כאשר מדובר במקרים מועטים באופן יחסי.

2.6. ערעור חוזר

נמצאו מקרים בהם הוגש ערעור נוסף אחרי החלטת התובעת על דחיית הערעור, ובסופו של דבר התובעת שינתה את החלטתה וביטלה את הדוח.

הביקורת העירה כי על התובעת להימנע מקבלת ערעורים חוזרים, אלא במקרים שבהם המליץ מנהל המחלקה, נוכח המסמכים שהוצגו בפניו, שיש מקום לדון בערעור פעם נוספת.

3. שיטור עירוני

מחלקת השיטור העירוני אוכפת את חוקי העזר בנושאים שונים כגון עישון במקום ציבורי, הקמת רעש, הזרמת מים לרשות הרבים ועוד.

חלק מהדוחות ניתנים באופן ידני לעובר העבירה וחלקם נשלחים בדואר רשום, במקרים שעובר העבירה אינו נמצא במקום. הפקח רושם את הדוח במערכת "לולטק", והדוח מועבר באופן אוטומטי למערכת "מטרופארק" לצורך טיפול ואכיפה.

בשנת 2017 התקבלו במחלקת שיטור עירוני 985 ערעורים. להלן החלטות התובעת בגין ערעורים אלו :

החלטה	כמות
דחיית בקשה	289
ביטול הדוח	265
הפחתת ריבית פיגורים	215
שינוי סכום	95
סגירת ערעור/הפסקת עיכוב	76
ערעור בטיפול	23
המצאת מסמכים לערעור	17
שונות	5
סה"כ	985

3.1.1 ביטולים

להלן פירוט עילות הביטול בשנת 2017, כפי שנרשמו במערכת :

עילת ביטול	כמות
ביטול דוח באזהרה	91
סגירת בקשה לערעור	48
טעות עובדתית ברישום הקנס	40
לא נעברה עבירה	29
אין תמונות/תמונות לא ברורות	18
המרת דוח באזהרה	10
נרשם דוח במקום התראה	7
ביטול בהסדר טיעון	6
שונות	16
סה"כ	265

3.1.1.1 דוחות שבוטלו במערכת על ידי התובעת

נמצא כי 63 מהביטולים בוטלו במערכת על ידי התובעת עצמה, מבלי שהוגש ערעור ("ביטולים פנימיים"). בחלק מהמקרים לא נמצאו אישור הפקח ואישור מנהל המחלקה לביטול הדוח.

להלן עילות הביטול במקרים שבהם בוצע הביטול ע"י התובעת :

עילת ביטול	כמות
טעות עובדתית ברישום הדוח	40
אין תמונות	12
נרשם דוח במקום התראה	6
טעות בזיהוי החייב	3
ת.ז לא תקינה	1
נפטר	1
סה"כ	63

הביקורת העירה כי הסיבות לביטולים הפנימיים שנבדקו היו מוצדקות. יחד עם זאת, ראוי שגם במקרים שהביטול נעשה במשרדה של התובעת, יעשה הביטול על פי תהליכי העבודה המקובלים (כולל המלצת הפקח ומנהל המחלקה).

3.1.2. ערעור חוזר

נמצאו מקרים שבהם לאחר החלטת התובעת הוגשה בקשה לערעור חוזר, והדוח בוטל לאחר הערעור החוזר.

במקרה מסוים, דוח העבירה ניתן ב- 14.10.16, הוגש ערעור ב- 27.10.16, והתקבלה החלטה ב- 19.1.17 לדחות את הבקשה. לאחר כ- 8 חודשים, ב- 10.9.17, הוגש ערעור חוזר והתקבלה החלטה נוספת לבטל את הדוח.

במקרה אחר, דוח העבירה ניתן ב- 22.8.15, הוגש ערעור ב- 21.8.16 (לאחר שחלפה שנה) והתקבלה החלטה ב- 12.12.16 על שינוי הסכום לתשלום. ב- 2.2.17 הוגש ערעור על ההחלטה והתובעת החליטה ב- 27.2.17 לדחות את הבקשה הנוספת. ב- 28.5.17 הוגש ערעור נוסף (בפעם השלישית) והתובעת החליטה לבטל את הדוח.

הביקורת העירה כי יש לפעול על פי הוראות החוק ולהימנע מדיון בעררים חוזרים, אלא רק במקרים שבהם שוכנע מנהל המחלקה, על בסיס מסמכים חדשים שהוגשו בפניו, שראוי לדון בערעור פעם נוספת.

3.2. הפחתת ריבית פיגורים

בשנת 2017 קיבלה התובעת החלטות להפחתת ריבית פיגורים לגבי 215 דוחות, לפי הסיווג שלהלן:

סיבה	כמות
הפחתה באישור היועמ"ש	113
הסדר בגין כמות דוחות	50
מחמת הספק	22
חוסר תיאום בין גורמי עירייה/מחלקה	12
תקלה של רשויות המדינה	9
שונות	9
סה"כ	215

הביקורת העירה כי יש להקפיד על קבלת החלטה להפחתת ריבית פיגורים בהתאם לעילות שנקבעו בחוק ובהנחיות היועמ"ש לממשלה. כמו כן, יש לרשום באופן מדויק את החלטת התובעת ואין להסתפק בסיווג כללי "הפחתה באישור היועמ"ש".

בנוסף לכך, בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא מקרה שבו התקבלה החלטה על הפחתת ריבית פיגורים, אך לא נמצאו כלל מסמכים בנוגע לדוח (לרבות בקשת ערעור). הביקורת העירה כי על המחלקה להקפיד על סריקת כל החומר למערכת.

3.3. משך הטיפול בערעור

נמצאו דוחות רבים שלא הייתה בהם שום פעילות זמן רב, והם סווגו במערכת בסטאטוס "ערעור בטיפול".

הביקורת העירה כי על המחלקה להוציא בכל רבעון לפחות דוח מוקפאים, על מנת לבצע מעקב אחר הסיבות שבגינן זמן רב אין פעילות לגביית החוב.

4. הרשאה לביטול דו"ח במערכת

ההחלטה לבטל הודעת תשלום קנס מתקבלת על ידי התובעת העירונית, אולם הביקורת מצאה כי בפועל פעולת ביטול הדוח במערכת התבצעה על ידי המזכירות במחלקות השונות (הן דוחות חניה והן דוחות הפיקוח לסוגיהם).

הביקורת בדקה מיהם העובדים המורשים לבטל דוח, ומצאה כי קיימים במערכת 22 עובדים שיש להם הרשאה לעדכן את החלטות התובעת, כולל ביטולי דוחות והפחתת ריבית פיגורים. בין העובדים המורשים היו גם עובדים שכבר אינם עובדים במחלקה ואף אינם עובדים בעירייה.

עוד מצאה הביקורת כי לא מתקיים מעקב על כך שההחלטה הוקלדה למערכת כפי שניתנה או האם נרשם הנימוק הנכון.

כאמור, הביקורת המליצה שמנהלי המחלקות יקיימו בקרה מדגמית על ביטולי הדוחות. כמו כן, הביקורת העירה שיש לבטל באופן מיידי את ההרשאות לכל העובדים שיש להם אפשרות לבטל דוחות במערכת או להפחית תוספת ריבית פיגורים, למעט עובד אחד בכל מחלקה.

5. מדיניות תביעה וענישה

הנחיית היועץ המשפטי 4.1002 עוסקת בצורך בקביעת מדיניות מרכזית בתחום התביעה, כדי לשמור על קבלת החלטות אחידה במקרים דומים. נמצא כי הלשכה המשפטית לא קבעה "מדיניות ענישה" לגבי אכיפת חוקי העזר העירוניים. העדר המדיניות התבטא, בין היתר, באי קביעת קווים מנחים לגבי עילות לביטול דוחות מחוסר עניין לציבור (ראה פרק 1.4.2 דלעיל).

עקב כך, ההחלטות לביטול הדוח או להפחתת ריבית פיגורים לא נעשו על פי קריטריונים ברורים ואחידים, ולא התבססו על מדיניות תביעה עקבית וסדורה, דבר העלול ליצור אי שוויון.

6. נהלי עבודה

נהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את שיטות העבודה, התפקידים ותחומי האחריות של בעלי תפקידים בארגון. כמו כן, מהווים הנהלים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי העבודה הנדרשים.

הביקורת מצאה כי לא היו נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה השונים המתבצעים במחלקות ובמשרד התובעת, כגון הטיפול בפניות התושבים המגישים בקשות לביטול דוחות חנייה, הטיפול בבקשות להישפט, תהליכי העבודה מול יחידות הפיקוח ועוד.

התובעת מסרה לביקורת כי במהלך הביקורת העבירה לאחראית על הנהלים בעירייה טיוטה של נוהל העוסק בקשרי עבודה בין התובעת לבין מחלקות האכיפה. יחד עם זאת, התברר כי הטיוטה לא אושרה ולא הפכה לנוהל מחייב.

7. כח אדם

לדברי התובעת, מוטל עליה עומס עבודה רב.

הביקורת המליצה ליועמ"ש לעירייה לבחון את האפשרות לתגבר במתמחה את משרד התובעת לתחום חוקי העזר, כדי שסייע לה במטלות המרובות המוטלות עליה.

הערות ראש העיר

התביעה העירונית בתחום חוקי העזר

ראש העיר רואה בחוקי העזר אמצעי חשוב לשמירה על הסדר הציבורי.

יחד עם זאת, מדיניות ראש העיר הינה לאכוף את חוקי העזר מתוך התחשבות בתושב ותוך הכרה בנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה.

ראש העיר אינו מתערב בשיקול הדעת של היועץ המשפטי לעירייה ובשיקוליה של התובעת לעניין חוקי העזר, ויש לו אמון מלא בהחלטותיהם.

חברות עירוניות

דו"ח ביקורת

הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות

כללי

סעיף 249 (32) לפקודה העירונית, קובע כי בסמכותה של העירייה "לבצע פעולות חינוך ומניעה בנושא הסמים המסוכנים ולפעול למען הקמת מוסדות לטיפול בנפגעי סמים ושיקומם, לאחר התייעצות עם המשרדים הנוגעים בדבר ועם הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול".

הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות (להלן: "הרשות") הוקמה על ידי עיריית אשדוד בשנת 99'.

בהתאם לתקנון העמותה, מטרותיה של הרשות הינן:

- ליזום פעילויות ותוכניות שונות בתחום מניעת התמכרויות, מניעת אלימות ושיקום מכורים ונפגעים.
- לנהל מוסדות ומסגרות למניעה ושיקום בתחומי ההתמכרויות והאלימות.
- לארגן, ליזום, לפתח, לעודד, להדריך ולסייע בפעילויות חינוכיות וציבוריות הקשורות בתחום החינוך המניעת, בתחום הקהילתי ובתחומי הבריאות והנפש.
- להעלות את נושא ההורות במשפחה לסדר היום ולסייע להורים/ למשמורנים במילוי תפקידם, באמצעות פיתוח תכניות, הרצאות, ימי עיון, מתן הדרכה אישית להורים ופעולות נוספות.
- לשתף פעולה עם מוסדות, אגודות וארגונים בכל הקשור למניעת התמכרויות.

הביקורת ברשות התקיימה בחודשים ספטמבר- דצמבר 2017, ובמהלכה נבדקו פעולות הרשות בתחומי המניעה, הטיפול והשיקום של נפגעי סמים.

נבדקו הגופים הבאים:

- הנהלת הרשות: תקציב, כוח אדם, ועדות הרשות ויועצים חיצוניים.
- מרכז מאור: מרכז לתחלואה כפולה המטפל במכורים לסמים הסובלים גם מהפרעה נפשית.
- אשפוזית דולפין: מרכז גמילה מסמים.

- שיקום תעסוקתי ל"מכורים נקיים" במרכז שוהם.
- מרכז ייעוץ לנוער: מתן מענה לבני נוער ומשפחותיהם בתחום הסמים וההתמכרויות.
- תחום המניעה: הפעלת תוכניות מניעה והסברה בחינוך הפורמאלי בכל הנוגע לשימוש בסמים.

הביקורת מציינת לחיוב כי התרשמה במהלך עבודתה מהיקפי הפעילות יוצאי הדופן של הרשות ומן המחויבות של העובדים ושל דרגי הניהול להשגת מטרות הרשות.

להלן פירוט הממצאים:

1. תקציב

1.1 דו"ח הכנסות והוצאות

להלן עיקרי דוח ההכנסות וההוצאות של הרשות לשנים 2015-2016 (אלפי ש"ח):

שינוי בין 2015 ל-2016		2016			2015			תחום מרכז יעוץ לנוער
שינוי בהוצ' נה	% שינוי בהוצ'	הפרש	הוצאות	הכנסות	הפרש	הוצאות	הכנסות	
(73)	-8%	102	898	1,000	(6)	971	965	תחום מרכז יעוץ לנוער
91	16%	(30)	651	621	(8)	560	552	חווייה עסקית
175	23%	111	924	1,035	(18)	749	731	משאלה חווייתית
405	23%	62	2,166	2,228	48	1,761	1,809	מניעה בקהילה
72	15%	(24)	557	533	58	486	544	תחום עולים
89	4%	(37)	2,224	2,187	79	2,136	2,215	מרכז להורות משמעותית
116	6%	135	1,938	2,073	421	1,823	2,244	עיר ללא אלימות
10	1%	1	731	732	26	720	747	שיטור ואבטחה
248	9%	82	2,956	3,038	(97)	2,707	2,610	אשפוזית
(77)	-4%	(30)	1,966	1,936	47	2,042	2,090	מעון יום לתחלואה כפולה

שינוי בין 2015 ל-2016		2016			2015			מרכז יום לטיפול בנפגעי סמים
13	1%	50	1,120	1,170	23	1,107	1,130	
22	24%	18	112	130	31	90	121	פרויקט יזהר
97		37	97	135				מתאדון
1,189	8%	478	16,341	16,819	604	15,152	15,757	סיכום ביניים ללא פחת והנהלה
11	3%	(341)	341		(330)	330		פחת לפעילות
1199,	8%	137	16,682	16,819	274	15,482	15,757	סה"כ פעילויות
19	1%	(103)	1,567	1,464	21	1,547	1,568	הנהלה
1,219	7%	34	18,249	18,283	295	17,030	17,325	סה"כ

מהנתונים דלעיל עולה כי בשנת 2016 חל גידול בכ- 1.2 מיליון ₪ בהיקף הפעילות של הרשות, המבטאים גידול של 8% בהשוואה לשנת 2015.

הסעיפים הבולטים שחל בהם גידול: היקף הפעילות בסעיף משאלה חוויתית גדל בשנת 2016 בכ-175 אלפי ש"ח (המבטאים גידול של 23% לעומת 2015), והיקף הפעילות למניעה בקהילה גדל ב-405 אלפי ש"ח (המבטאים גידול של כ-23% לעומת 2015).

כמו כן, הפעילות בסעיף חוויה עסקית גדלה ב- 91 אלפי ש"ח, המבטאים גידול של 16% לעומת שנת 2015.

הביקורת מציינת לחיוב את הגידול במשאבים שהקצתה הרשות העירונית לתחום המניעה (ראה בנושא תוכניות המניעה גם פרק 11 לדו"ח).

1.2 להלן נתוני מאזן הרשות לשנת 2016 (בש"ח):

<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>נכסים שוטפים</u>
2,816,024	2,748,624	מזומנים ושווי מזומנים
212,237	157,811	המחאות לגביה וחברות אשראי
3,174,162	3,332,866	הכנסות לקבל
7,933	5,129	חייבים ויתרות חובה
6,210,356	6,244,430	סה"כ נכסים שוטפים
1,772,081	1,701,120	רכוש קבוע, נטו
7,982,437	7,945,550	סה"כ נכסים
2,889,705	2,375,529	סה"כ התחייבויות שוטפות
1,052,333	1,185,379	התחייבויות לזמן ארוך
3,942,038	3,560,908	סה"כ התחייבויות
127,156	145,727	נכסים נטו
1,641,162	2,037,795	שקיימת לגביהם הגבלה באופן זמני
500,000	500,000	לשימוש לפעילויות שלא יועדו ע"י מוסדות העמותה
1,772,081	1,701,120	לשימוש לפעילויות שיועדו ע"י מוסדות העמותה
3,913,243	4,238,915	נכסים נטו, ששימשו לרכוש קבוע
4,040,399	4,384,642	סה"כ נכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה
7,982,437	7,945,550	סה"כ נכסים נטו
		סה"כ התחייבויות ונכסים נטו

מנתוני המאזן עולה כי נכסי הרשות כוללים קרן בסך חצי מיליון ש"ח שנועדה לשמש לפעילות לטובת נוער בסיכון (הקרן נפתחה לפני כשלוש שנים).

מנכ"לית הרשות הסבירה לביקורת כי כספי הקרן מיועדים לשימוש במקרה שיחולו עיכובים בהעברת כספים מגורמים ממשלתיים ומהעירייה, וכן למימון פעילות שאינה מתוקצבת על ידי גורמי חוץ. הביקורת העירה כי לצורך זה מחזיקה הרשות יתרת מזומנים ושווי מזומנים בבנקים בסך כ- 2.7 מיליון ש"ח (נכון לסוף 2016).

הביקורת סבורה כי יש להשתמש בכספי קרן ההון לפיתוח וליזום פעילויות נוספות עבור נוער בסיכון.

עוד עולה מנתוני המאזן כי כרטיס "הכנסות לקבל" היה ביתרה של 3.3 מיליון ₪. התברר כי היתרה בכרטיס הייתה מורכבת ברובה מהכנסות בגין שנת 2016 שנתקבלו בפועל בשנת 2017 (עד למועד חתימת המאזן). הכנסות אלו היו מורכבות בעיקרן מתקציבי משרדי ממשלה (שמועברים כמספר חודשים לאחר העברת דוחות הביצוע), וכן מתקבולים שהרשות אמורה הייתה לקבל מהעירייה.

כמו כן, נמצא כי סך של כ-146 אלף ש"ח, בגין פעילות שבוצעה במסגרת הפרויקט "עיר ללא אלימות" בחציון הראשון של שנת 2017, טרם שולמו על ידי המשרד לביטחון פנים נכון לסוף פברואר 2018 (ראה פרוט בסעיף 1.3 שלהלן).

1.3 קבלת הקצבות

פעילויות הרשות מתוקצבות בעיקר ממקורות חיצוניים כגון עיריית אשדוד, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים והרשות למלחמה בסמים. על פי הנתונים שמסרה הרשות לביקורת, להלן סכומי ההקצבה שקיבלה הרשות בשנים 2015-2016, לפי הגוף המממן (מיליוני ש"ח):

2016	2015	
6.1	6	עיריית אשדוד
3.5	3	משרד הבריאות
2.7	2.4	המשרד לביטחון פנים
2.5	2.4	הכנסות ממתן שירותים שונים
1.4	1.4	משרד הרווחה
0.95	1.1	הרשות הלאומית למלחמה בסמים
0.55	0.5	משרד הקליטה
0.3	0.3	משרד החינוך
18	17.1	סה"כ

הביקורת בדקה את המימון שהתקבל ממשד הבריאות עבור שני מוסדות שמפעילה הרשות. הבדיקה כללה סקירה של דוחות הביצוע שהועברו למשרד הבריאות, אל מול התשלומים החודשיים שהתקבלו מהמשרד.

נמצא כי מפקחת מטעם משרד הבריאות, מגיעה כל חודש למוסדות הרשות ובודקת את דוחות הביצוע (ללא בדיקתה וחתימתה לא מועברת הקצבת המשרד). עוד נמצא כי הרשות ניצלה את הקצבת המשרד במלואה (כך למשל ניצול ההקצבה שניתנה בשנת 2016 למרכז מאור, עמד על 97%).

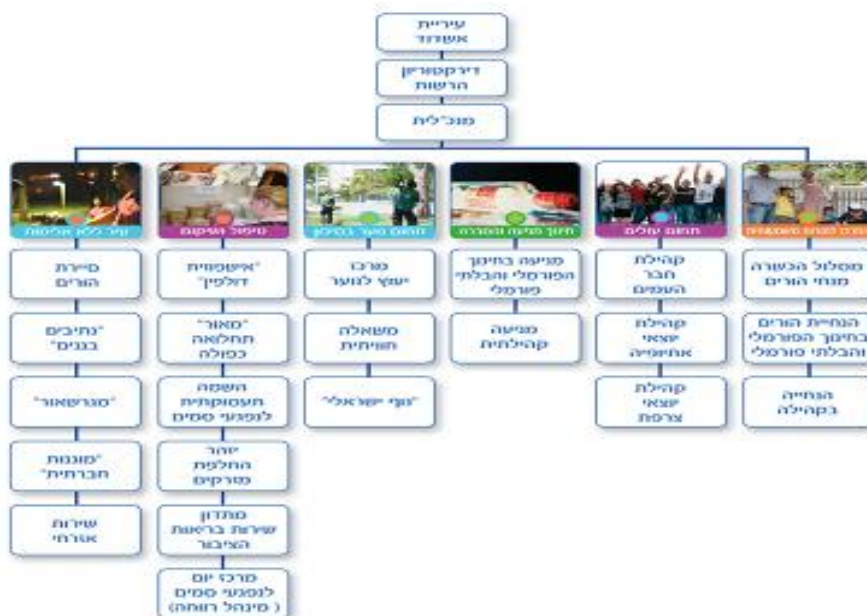
לעומת זאת, בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לגבי מימון המתקבל מהמשרד לביטחון פנים, נמצא כי סך של כ- 146 אלף ₪, בגין פעילות עיר ללא אלימות שבוצעה בחציון ראשון של שנת 2017, טרם שולמו נכון לסוף פברואר 2018.

סך זה מורכב מארבעה סכומים. להלן הפרוט:

תקופת ביצוע	תאריך הגשה	סטאטוס ליום 26.2.18	מס' חודשים מאז הביצוע	סכום
ינואר – אפריל 17	1.6.17	לא התקבל	10	29,744
ינואר – יוני 17	1.9.17	לא התקבל	8	37,763
ינואר – יוני 17	1.9.17	לא התקבל	8	45,399
ינואר – יוני 17	1.9.17	לא התקבל	8	32,767
סה"כ				145,673

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי הרשות פנתה למשרד בבקשה לקבל את ההקצבות שעדיין לא הועברו, ותקיים מעקב שוטף מול המשרד לביטחון פנים עד לקבלתן.

להלן המבנה הארגוני של הרשות, לפי תחומי הפעילות:



נכון למועד הביקורת, היו מועסקים ברשות 120 עובדים (לא כולל עובדים זמניים).

- לכל העובדים שנבדקו היה קיים תיק עובד, הכולל דיווחי נוכחות, אישורי מחלה ותכתובות שונות הקשורות להעסקת העובד.
- לכל העובדים שעלו במדגם היה קיים טופס תנאי העסקה, שפורטו בו עיקרי תנאי העסקתו של כל עובד.

- ל-6 עובדים מתוך עשרת העובדים שתיקיהם נבדקו, לא היה הסכם העסקה מפורט. הביקורת העירה כי רצוי לחתום על חוזה העסקה מפורט עם כל העובדים.

3. יועצים חיצוניים

באוגוסט 2016, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים לגבי העסקת יועצים חיצוניים, שאמור להיכנס לתוקף החל מ-1.1.18. הנוהל קבע הנחיות בכל הקשור להתקשרות של הרשות המקומית והתאגידים העירוניים עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים...". חוזר המנכ"ל הורה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים לבצע הליך תחרותי לבחירת יועצים חיצוניים, למעט מיקרים נדירים ויוצאי דופן.

הביקורות בדקה מדגמית את הליך בחירת היועצים החיצוניים בשלוש ההתקשרויות:

- **התקשרות עם היועץ המשפטי: נמצא כי היועץ המשפטי נותן שירותים לרשות משנת 2004, וההסכם עימו מתחדש מדי שנה באישור הוועד המנהל והאסיפה הכללית של התאגיד.**

- **התקשרות עם רו"ח: בשנת 2011 ערכה הרשות מכרז למתן שירותי ראיית חשבון. רואה החשבון המספק שירותים לרשות נבחר מבין 3 מועמדים. הארכת הסכם ההתקשרות עם רואה החשבון מאושרת מידי שנה באסיפה הכללית.**

- **התקשרות עם מבקר פנים: ההתקשרות בוצעה בשנת 2016 באמצעות מכרז. המבקר נבחר מבין שני מועמדים, ובחירתו אושרה בוועדת הביקורת ובאסיפה הכללית¹.**

לדעת הביקורת, על הרשות להיערך להחלת הנוהל בכל הקשור להתקשרות עם היועץ המשפטי, וכן לבחון עריכת מכרז חדש לבחירת רו"ח חיצוני בשל חלוף הזמן מאז תחילת ההתקשרות עימו.

¹ בשולי הדברים יש להעיר כי ההתקשרות עם המבקר הפנימי כללה רק 70 שעות עבודה שנתיות (כלומר בממוצע כ-6 שעות עבודה לחודש). לדעת הביקורת, היקף שעות זה אינו מאפשר קיום בקרה נאותה על פעילות הרשות.

מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי בשנת 2019, עם סיום הסכם ההתקשרות עם היועץ המשפטי ועם רואה החשבון של הרשות, תקיים הרשות הליך תחרותי לבחירת היועצים, כפי שנדרש.

4. ועדות

4.1. ועדה סטטוטורית למאבק בנגוע הסמים

בהתאם לסעיף 149א לפקודת העיריות "המועצה תבחר ועדה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגוע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה, בין השאר, לעניין הדין בשימוש בסמים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות."

הביקורת מצאה כי בינואר 2014, בתחילת הקדנציה של המועצה הנוכחית, נבחרה ועדה סטטוטורית כנדרש. הוועדה מתכנסת מעת לעת (פעם-פעמיים בשנה), מתקיימים בה דיונים בנוגע לפעילות הרשות ומתפרסם פרוטוקול לאחר כל ישיבה. פרוטוקול הישיבה מאושר במועצת העיר.

4.2. אסיפה כללית וועד מנהל

בהתאם לפרוטוקול מאפריל 2017, האסיפה הכללית של הרשות מנתה 10 חברים (מנוייה של חברה נוספת היה באותה עת בתהליך אישור). הביקורת בדקה את הפרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית והעלתה כי האסיפה התכנסה בדרך כלל פעמיים בשנה, לצורך אישור הדוחות הכספיים לשנה שהסתיימה, לאישור תוכניות העבודה של הרשות לשנה הנוכחית ולמסירת דיווח על פעילותה.

הביקורת העלתה כי בישיבת מועצת העירייה מיולי 2016, החליטה המועצה על הרכב הוועד המנהל של הרשות, אשר יכלול תשעה חברים. בנוסף לכך, נמצא כי באפריל 2017 החליטה האסיפה הכללית למנות את כלל חבריה לחברי הוועד המנהל.

בהתאם לסעיף 2 (ב) לתקנות העירוניות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) "הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שליש יהיו מקרב עובדי העירייה ושליש יהיו מקרב הציבור".

הביקורת העירה כי באותה עת (במחצית השניה של שנת 2017), היחס בין הקבוצות המרכיבות את הוועד המנהל, לא היו בהתאם ליחס שנקבע בתקנות: ארבעה חברים היו חברי מועצה, ארבעה היו נציגי ציבור ושניים עובדי עירייה.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי בישיבת האסיפה הכללית מיום 11.2.18 שינתה האסיפה הכללית את מניין חברי הוועד המנהל לשישה חברים (שניים מכל קבוצה).

4.3 ועדת ביקורת

4.3.1 ועדת ביקורת מנתה 3 חברים. בהתאם לסעיף 32 לחוק העמותות "לא יכהן אדם בעת ובעונה אחת כחבר הוועד וכחבר ועדת הביקורת". הביקורת העירה כי מאחר והאסיפה הכללית החליטה באפריל 2017 על מינוי כל חברה כחברי הוועד המנהל, הרי שבאותה עת כל חברי ועדת הביקורת היו בניגוד לחוק גם חברי הוועד המנהל.

יחד עם זאת, יצוין כי עם קבלת ההחלטה בנוגע להרכב החדש של הוועד המנהל (ב- 11.2.18), הליקוי תוקן ומונו לוועדת הביקורת שלושה חברים שאינם חברי הוועד המנהל, כפי שנדרש.

4.3.2 בהתאם לנוהל הקמה ואסדרה של עמותה עירונית שקבע משרד הפנים, סמכויות ועדת הביקורת צריכות להיות מפורטות בתקנון העמותה. הביקורת מצאה כי אין התייחסות לסמכויות ועדת הביקורת בתקנון העמותה.

עוד נמצא כי ועדת הביקורת התכנסה פעם בשנה. הביקורת מציינת כי חוק העמותות מגדיר תפקידים רבים לוועדת הביקורת. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועד עולה כי חלק מתפקידי הוועד שנקבעו בחוק אינם מבוצעים (למשל, הוועד לא דנה בתוכנית העבודה של מבקר הפנים, לא דנה בדוחות הביקורת, לא קיימה מעקב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית ועוד).

4.3.3 סעיף 14 לחוק העמותות קובע כי "עובד העמותה רשאי להיות נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון, אם ביקשה זאת הוועדה, ובלבד שההחלטה תתקבל בלא נוכחותו". מעיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת עולה כי עובדי העמותה נכחו בדיוני הוועדה בעת קבלת ההחלטות.

5. הסכם התקשרות עם העירייה

הביקורת מצאה כי לא נחתם הסכם התקשרות בין העירייה לבין הרשות, ולא הוסדרו יחסי הגומלין ביניהן (יחד עם זאת, מנכ"לית הרשות מסרה כי נחתמים הסכמים לקבלת שירות בגין כל פעילות שמבצעת הרשות).

לדעת הביקורת יש לערוך הסכם אשר יסדיר את קשרי העבודה בין הצדדים. בין היתר, אמור ההסכם לפרט את תחומי האחריות של הרשות; את תקופת ההתקשרות; את העקרונות לתקצוב הרשות; את התחייבות הרשות כלפי העירייה; את נושאי השיפוי והביטוח וכן נושאים נוספים המצריכים הסדרה.

6. אבטחת מידע

6.1 מטבע פעילותה, הרשות מנהלת מאגרי מידע הכוללים פרטים אישיים ומידע רגיש על המטופלים. בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, סעיף 17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

(1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;

(2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

הביקורת העירה כי מאחר והרשות עונה על הגדרת גוף ציבורי, היה עליה למנות ממונה על אבטחת מידע.

6.2 הביקורת מצאה כי יחידות הרשות מנהלות קבצי עזר בתוכנות אופיס הכוללים מידע רגיש. הגישה לקבצים אלו לא היתה מוצפנת ולא היה צורך בהקלדת סיסמה.

נמסר לביקורת, כי ברשות הותקנה מערכת אבטחה של חברת FORTINET וכן הותקנה "חומת אש". המערכות מנוטרות ומבוקרות באופן שוטף על ידי מערכת ניטור של חברת פי סי פלוס מחשבים ותקשורת בע"מ. בנוסף קיימת בכל המחשבים תוכנת אנטי וירוס של חברת KASPERSKY.

לדעת הביקורת, מערכות אלה אינן נותנות מענה לסיכונים הקיימים בתחום אבטחת המידע. הביקורת העירה כי הרשות חשופה לסיכונים העלולים לנבוע מליקויים באבטחה הפיזית והלוגית, ניהול הרשאות ובקורות גישה, תעבורת התקשורת, שימוש לקוי של העובדים בחומרה ובקבצים ועוד. הביקורת המליצה לערוך ברשות סקר אבטחת מידע, שיכלול בדיקה מקיפה של כל ההיבטים בתחום אבטחת מידע. במקביל יש לקבוע נהלי עבודה בתחום אבטחת מידע ולהטמיעם בתהליכי העבודה ברשות.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית החברה כי תמנה עובד כאחראי על תחום המחשוב ואבטחת המידע, וכי תפעל להסדיר את תחום מערכות המידע ברשות, תוך קבלת סיוע מקצועי מהאגף למערכות מידע בעירייה.

7. מרכז מאור

מרכז מאור הינו מרכז לטיפול ושיקום בנפגעי תחלואה כפולה. מטופלים בעלי תחלואה כפולה הינם יחידים המתמודדים עם התמכרות לסמים או לאלכוהול, יחד עם בעיות נפשיות אשר הוגדרו כהפרעות פסיכיאטריות. מצב זה של תחלואה כפולה מצריך טיפול ייחודי, מתוך התחשבות בשני המרכיבים.

המרכז מורכב מיחידת טיפול יום ויחידה לשיקום והכוונה מקצועית. מרכז היום יכול לקלוט לטיפול בכל נקודת זמן עד 20 מטופלים, והיחידה לשיקום יכולה לקלוט עד 20 מטופלים נוספים (סה"כ כ-40 מטופלים). מטופלי היחידה לשיקום והכוונה מקצועית מחויבים להיות מוכרים כבעלי 40% נכות וכזכאים לקבלת סל שיקום.

להלן טבלה המציגה את כמות המטופלים בשנים 2015-2017 :

מס' מטופלים ביחידה השיקומית	מס' מטופלים במרכז יום	מס' מטופלים בשתי היחידות יחד	מס' מטופלים	
31	34	13	52	עד אוקטובר 2017
47	40	24	63	2016
56	45	34	67	2015

מהנתונים עולה כי המרכז טיפל במוצע ב-60 עד 70 מטופלים בשנה. המטופלים מתקבלים לתקופה של מ-3 חודשים עד שנה, שלאחריה יש אפשרות להארכה של חצי שנה נוספת, בכפוף לאישור המפקחת מטעם משרד הבריאות.

7.1. הסכם טיפולי

בהתאם לתקנות הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים (תנאי קבלה ושהיה של מטופלים במוסד משולב) סעי' 7(א) "לא יתקבל מטופל למוסד משולב בלא שנערך ונחתם בינו לבין המנהל הסכם בדבר תנאי קבלתו (להלן – ההסכם); המנהל יתייק עותק חתום של ההסכם בתיקו האישי של המטופל".

כמו כן נקבע בתקנות כי על ההסכם לכלול סעיפים ספציפיים המפורטים בתקנות.

הביקורת מצאה כי נחתם הסכם בין המטופל לבין המוסד. יחד עם זאת, נמצא כי ההסכם אינו כולל את כל המרכיבים המפורטים בתקנות:

האם נמצא בהסכם	סעיפי ההסכם לפי התקנות
השירותים אינם מפורטים בהסכם	פירוט השירותים שיקבל המטופל במוסד המשולב, לרבות תזונה, בריאות, שירותי חירום רפואיים, שירות סוציאלי, שירותי דת, קשר עם החוץ, ניקיון, אחזקה, תעסוקה ובילוי;
נמסר כי במרכז מאור לא גובים תשלום מהמטופלים. הביקורת סבורה כי גביית תשלום סמלי מהמטופל עשויה להגביר את מחויבות המטופל לתהליך הטיפול.	לצד כל סוג שירות יצוין האם הוא כלול בתשלום שמשלם המטופל, ואם אינו כלול בו, יצוין התשלום אשר ייגבה בעד אותו שירות;
לא קיים	סדר היום במוסד
לא קיים	חובותיו וזכויותיו של מטופל לרבות המגבלות עליהן;
לא קיים	האלטרנטיבות הטיפוליות האפשריות במוסד המשולב לרבות שיטות הגמילה מסמים;
לא קיים	היקף אחריות המוסד במקרה של נזק למטופל או לרכושו;
לא קיים	פירוט נסיבות עזיבה או הוצאה של מטופל מהמוסד כתוצאה מרצון אחד הצדדים להסכם או בניגוד לו.

לדעת הביקורת על המרכז לערוך הסכם אשר יכלול את כל הסעיפים שנקבעו בתקנות הרלוונטיים למרכז מאור.

7.2. צוות המרכז

כאמור, המרכז כולל שתי יחידות: יחידת טיפול יום ויחידת לשיקום והכוונה מקצועית.

צוות יחידת טיפול יום כלל:

- 2 פסיכיאטרים (פסיכיאטר מומחה ופסיכיאטרית נרקולוגית).
- 4 עובדות סוציאליות (הנותנות שירות גם ביחידה לשיקום והכוונה מקצועית).
- מדריך מוסמך לגמילה ("מכור נקי")².
- אחות פסיכיאטרית (האחראית על טיפול תרופתי פסיכיאטרי, ומתן זריקות לפי הצורך).
- מזכירה

צוות היחידה לשיקום והכוונה מקצועית כלל:

- עו"ס ומדריך גמילה הנותנים שירות גם ביחידת יום.
- רכזת שיקום תעסוקתי
- רכזת יחידה שיקומית
- מדריכה שיקומית
- מדריך תעסוקה

בהתאם לת"עס (תקנון עבודה סוציאלית) מספר 11.1 ובהתאם לחוק הפיקוח על המוסדות 1993, "כל עובד סוציאלי המטפל בנפגעי סמים חייב לעבור קורס בסיסי".

הביקורת בדקה את ההכשרה של 4 העובדות הסוציאליות שבמרכז מאור ומצאה כי רק אחת הינה בעלת הכשרה מתאימה (מנהלת המרכז):

² לפי התיאוריה הטיפולית, מכורים לשעבר שהתנקו מסמים הינם "מכורים נקיים" היות והתפיסה הינה שההתמכרות הנה מחלה שאינה ניתנת לריפוי.

העו"ס ה.מ., המשמשת גם כמנהלת היחידה לשיקום והכוונה מקצועית, לא סיימה קורס בסיסי לעובדים סוציאליים בטיפול בנפגעי סמים. התברר כי העובדת השתתפה בקורס, אך במהלכו יצאה לחופשת לידה.

העו"ס ט.א., שהוקצו לה המספר הגבוה ביותר של המטופלים, לא עברה קורס בסיסי לעובדים סוציאליים בטיפול בנפגעי סמים. נמסר לביקורת כי העובדת מתוכננת לעבור את הקורס במועד הקרוב שבו יפתח.

עו"ס א.א. שובצה לתפקיד מיד בסמוך לסיום לימודי התואר הראשון (אוקטובר 2017). העובדת לא עברה קורס בסיסי לעובדים סוציאליים בטיפול בנפגעי סמים. מנהלת המרכז מסרה לביקורת כי העובדת מתוכננת לעבור את הקורס במועד הקרוב שבו יפתח קורס. לדעת הביקורת, יש להקפיד על כך שעובדות סוציאליות המטפלות בנפגעי סמים, יוכשרו בקורס הבסיסי לעו"ס בטיפול בנפגעי סמים, כפי שנדרש בתע"ס.

7.3. סדנה תעסוקתית

היחידה השיקומית מפעילה סדנא תעסוקתית שמבוצעות בה עבודות יצור פשוטות (כגון אריזת מוצרי אינסטלציה). המשתתפים בסדנה (היכולה לקלוט עד 40 איש), מקבלים תגמול כספי המבוסס על מדידת התפוקה. רכזת שיקום תעסוקה מנהלת את הרישומים לגבי התפוקות של כל משוקם, ומעבירה דוח לחשבת הרשות לצורך חישוב התגמול הכספי.

הביקורת מציינת כי לא נערך עם המפעל מזמין העבודה הסכם המסדיר את תנאי ההתקשרות, לרבות הסכומים שישולמו עבור הפריטים המוזמנים.

7.3.1 בהתאם לסעיף 7.8.6 בנוהל מספר 81.003 של משרד הבריאות, לפחות 90% מההכנסות מעבודת המשתקמים, ישמשו לתגמול למשתקמים (לאחר ניכוי ההוצאות על קניית חומרי גלם). הוצאות שוטפות כגון שכ"ד, ארנונה, הוצאות חשמל, תיקון מכונות וכיו"ב, יכוסו מתשלומי משרד הבריאות (המשלם כ-88 ש"ח ליום עבודה בגין כל משוקם).

כמו כן, מצוין בנוהל כי בנוסף לתשלום בגין תפוקה, יינתן למשוקמים תגמול על מאפיינים איכותיים (יוזמה, התמדה, אחריות וכיוצ"ב). בפועל, נמצא כי לא שולם למשוקמים תשלום עבור מאפיינים איכותיים. עוד נמצא כי התגמול הכספי המשולם לרוב המטופלים היה נמוך מ-100 ₪ לחודש. לדעת הביקורת, אין מדובר בתשלום ראוי. הביקורת המליצה לרשות לבחון מחדש את שיטת התשלום בסדנא התעסוקתית ולעדכן את התעריף המשולם למטופלים כנדרש בנוהל.

7.3.2 בנוהל מספר 81.003 של משרד הבריאות-שירותי בריאות הנפש (מפעל מוגן שיקומי), נקבע כי עם כניסת המשתקם למפעל ייחתם עימו חוזה. בחוזה יפורטו העניינים הבאים:

- זכויות וחובות המשתקם
- פירוט הימים ושעות העבודה
- פירוט סדר היום במפעל (כולל הפסקות)
- זכויות חופשה
- כללים להודעה על מחלה וכל היעדרות אחרת
- פרטים לגבי חישוב התשלום
- נסיבות עזיבה או ההוצאה של משתקם מהמפעל

הביקורת מצאה כי לא נחתם חוזה עם המשתקמים, כפי שנדרש. מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי הסדנא התעסוקתית אינה מפעל מוגן כמשמעותו בחוק. יחד עם זאת, לאחר הביקורת נמסר כי הוכן חוזה התקשרות בין המטופל לבין המרכז, בכל הנוגע לעבודה בסדנא התעסוקתית.

7.4 מימון הפעילות

מימון הפעילות נעשה משני מקורות עיקריים: משרד הבריאות (באמצעות המחלקה לטיפול בהתמכרויות ובאמצעות היחידה השיקומית של משרד הבריאות) ועיריית אשדוד (בעיקר באמצעות סעיף תקציב 1835001760).

להלן מקורות המימון של המרכז בחדש השנים (נתוני תקציב):

% מימון 2017	2017	2016	2015	
40%	774,000	774,000	794,000	עיריית אשדוד
2%	35,000	35,000	35,000	הכנסות עצמיות
58%	1,130,000	1,200,000	1,200,000	משרד הבריאות
100%	1,939,000	2,009,000	2,029,000	סה"כ

מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי חלק קטן של המטופלים במרכז אינם תושבי אשדוד.

להלן התפלגות המטופלים בחלוקה לפי מקום מגורים, בשנים 2015 עד 2017:

לא תושבי אשדוד	תושבי אשדוד	גברים	נשים	מס' מטופלים	
9	43	41	11	52	ינואר עד אוקטובר 2017
8	55	50	13	63	2016
9	58	53	14	67	2015

מהטבלה דלעיל עולה כי אחוז המטופלים אשר אינם תושבי אשדוד, היה כ- 14% בממוצע בשנים 2015-2017, כלומר כ- 100 אלש"ח בשנה שולמו מכספי העירייה עבור מטופלים שאינם תושבי אשדוד (רובם מרחובות, אשקלון וראשל"צ).

מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי רשיון משרד הבריאות להפעלת מרכז מאור, כלל מתן שירות גם למטופלים שאינם תושבי אשדוד. עוד מסרה מנכ"לית הרשות כי לאחר הביקורת פנתה למשרד הבריאות בבקשה להגדיל את התשלום שמעביר המשרד בגין המטופלים.

8. אשפוזית דולפין

אשפוזית דולפין הוקמה בשנת 2009 ביוזמת הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות אשדוד, לצורך מתן מענה למכורים לסמים תושבי אשדוד והסביבה, ואף למטופלים מכל רחבי הארץ. האשפוזית פועלת בהנחיה ובפיקוח של משרד הבריאות.

במסגרת הטיפול באשפוזית, המטופל שוהה במקום עד 21 ימי אשפוז, כאשר ניתן להאריך את השהות בשבוע נוסף באישור מיוחד. מטרת הטיפול הינה הפסקת השימוש בסם, כאשר הקריטריון לסיום האשפוז הינו "14 יום נקי" (ללא שימוש בסמים).

במהלך האשפוז, המטופל עובר גמילה פיזית וטיפול פסיכו-סוציאלי ראשוני, המתמקד במתן תמיכה, הבנה ראשונית של משמעות ההתמכרות, סיוע בזיהוי גורמים מסכנים פוטנציאליים והגברת המוטיבציה לשינוי. האשפוזית יכולה להכיל בכל נקודת זמן עד 20 מטופלים. לפי נתוני הרשות, בשנת 2017 טופלו באשפוזית 411 מטופלים.

8.1. נהלים

בהתאם לסעיף 26 (א) לתקנות בריאות העם "למטרות פיקוח ובקרה יהיו בכל מוסד מסמכים הכוללים סיכום מפורט של הטיפול הניתן בו, מטרות הטיפול, תנאי קבלה, תיאור שיטת הטיפול במוסד (להלן - שיטת הטיפול), נוהל למקרה חירום רפואי, אמות מידה לבחינה של הצלחת הטיפול ולסיומו, נהלי הפסקת טיפול ונוהל מעקב והפניה לשיקום בתום הטיפול..."

הביקורת בדקה את נהלי עבודה שהוכנו באשפוזית דולפין באוגוסט 2017 :

- נוהל המתנה וקליטה- נוהל המתאר את שלבי הטיפול בפנייה עד לסיום קליטת המטופל (או הפניית המטופל לגורמי טיפול אחרים).
- נוהל יציאה זמנית- נוהל שנועד להסדיר את הליך יציאת המטופל מהאשפוזית במהלך הטיפול, במצב שבו מטופל חייב לצאת מחוץ למסגרת האשפוזית לצורך ביצוע סידורים חיוניים או בדיקות רפואיות כלשהם.
- נוהל ביקורי משפחות- נוהל הנועד להסדיר את זמני ביקור ואת סדרי הביקור.
- נוהל סיום טיפול- נוהל המסדיר תרחישים שונים של סיום הטיפול, ובכלל זה הרחקת מטופל מהמוסד או עזיבה מרצון.
- נוהל פינוי מטופל לבית חולים- הנוהל מסדיר את סמכות ההחלטה בנושא ואת אופן הפינוי.

הביקורת התרשמה כי הנהלים כוללים את עיקר הנושאים שנקבעו בתקנות. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי בנוהל "סיום טיפול" חסרה התייחסות מפורטת לאפשרויות הקיימות להמשך תהליך השיקום בתום הטיפול.

הוצג לביקורת טופס סיכום אשפוז של מטופל, שבו נרשם כי המטופל מופנה להמשך בטיפול בקהילה. לדעת הביקורת, אין בכך די. הביקורת העירה כי המעקב בתום הטיפול הינו הכרחי לצורך קיום רצף טיפולי, במיוחד נוכח העובדה שרוב המטופלים חוזרים לתקופת גמילה נוספת (ראה בעניין זה גם פרק 8.6 שלהלן).

8.2. חוזה טיפולי

בהתאם לסעיף 24 (ד) לתקנות בריאות העם "התקבל מטופל למוסד, ייחתם חוזה טיפול בינו ובין המוסד, שבו יפורטו תנאי הטיפול ונהליו כולל מטרות הטיפול וזכויות וחובות המטופל."

הביקורת בדקה את ההסכם עליו חותם המטופל, ומצאה כי בחוזה הטיפול הממש את האשפוזית, קיים פירוט רק לגבי חובות המטופל ואין פירוט לגבי מטרות הטיפול, זכויות המטופל ומכלול תנאי הטיפול ונהליו. הביקורת העירה כי יש לנסח מחדש את החוזה הטיפולי הקיים. לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי הוכן חוזה טיפולי חדש.

8.3. צוות האשפוזית

בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת, צוות המוסד מנה את בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל (רופא פסיכיאטר)
- 5 אחיות
- 4 מדריכים
- 1.5 משרות עו"סים
- אם בית
- מזכירת מנהלה
- אב בית
- שומר

בהתאם לתקנה 25 (א) לתקנות בריאות העם, הצוות הטיפולי במוסד יכול רופא אחראי, עובד סוציאלי, פסיכולוג או קרימינולוג קליני. נמצא כי צוות אשפוזית דולפין אינו כולל פסיכולוג (קליני או שיקומי) או קרימינולוג קליני. מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי הרכב הצוות המקצועי של האשפוזית נקבע במכרז שערך משרד הבריאות שבו זכתה הרשות, וכי הרשות עומדת בתנאים שנדרשו במכרז.

כמו כן, בבדיקת תעודות ההסמכה של הצוות הטיפולי נמצא כי אחת העובדות הסוציאליות (מתוך שתיים) לא עברה קורס בסיסי לעובדים סוציאליים בטיפול בנפגעי סמים.

עוד נמצא, כי שתי העובדות הסוציאליות לא השתתפו בכנס השנתי, כנדרש בתע"ס 11.1.

8.4. קליטת מטופל ותהליך הטיפול

ההפניות לאשפוזית מתקבלות מקציני מבחן, היחידה לשיקום האסיר, משפחות המטופלים, בתי המשפט וכן פניות יזומות של יחידים (המטופלים עצמם).

8.4.1 בהתאם לסעיף 23 (א) לתקנות בריאות העם (פרק ה': תנאי קבלה למוסד), **"בכל מוסד תהיה ועדת אבחון מקצועית המורכבת משלושה חברים לפחות, שהם: (1) רופא מומחה או רופא עם הכשרה בטיפול במכורים לסמים שאישר המנהל, והוא יהיה היושב ראש (2) פסיכולוג קליני או פסיכולוג שיקומי (3) עובד סוציאלי."**

כאמור, הביקורת מצאה כי צוות האשפוזית לא כלל פסיכולוג. כמו כן, לא פעלה באשפוזית ועדת אבחון.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי נוהל קבלת המטופלים שונה בהתאם לנדרש בתקנות, לרבות ועדת אבחון.

8.4.2 מנהל המוסד מסר לביקורת כי תהליך הגמילה כולל בדיקת רופא אחת ליומיים.

לעומת זאת, נמצא כי סעיף 27 (ב) לתקנות בריאות העם קובע שתערך בדיקת רופא אחת ליום. הביקורת העירה כי יש להקפיד על קיום התקנה.

8.4.3 תהליך הגמילה כולל שימוש בתחליפי סם.

תחליף הסם סבוטוקסון מאוחסן בשתי כספות (אחת בחדר המנהל ואחת בחדר האחות). הביקורת ערכה ספירה פיזית של המלאי, בהשוואה לנתוני המלאי שהיו רשומים בפנקס ידני שמנהלת האחות המועסקת באשפוזית. בספירה נמצא כי מלאי תחליף הסם לשני סוגי המינונים (2מ"ג, 8מ"ג) היה בהתאם לרישום.

8.4.4 בנוהל מספר 126 של משרד הבריאות "תנאי אחסון והובלה של תכשירים", נקבע כי באזורי אחסון התרופות יש לבצע ניטור טמפרטורה באופן רציף. כמו כן, בנוהל נקבע כי יש לתעד את נתוני הטמפרטורה בתחילת היום, באמצע היום ובסוף היום.

הביקורת מצאה כי לא מנוהל רישום של נתוני הטמפרטורה במחסן התרופות, כנדרש בנהלי משרד הבריאות. לאחר הביקורת נמסר כי הוכן טופס מעקב על נתוני הטמפרטורה בחדר התרופות.

8.5. מבנה המוסד

תקנות בריאות העם קובעות הוראות בנוגע לתנאי המחיה במוסד (החדרים, השירותים והמקלחות). בין היתר, בתקנות נקבע מספר השוהים המקסימאלי בחדר, וכן נקבע המרחב האישי המינימאלי לאדם.

8.5.1 הביקורת בדקה את קיום ההוראות בנוגע לתנאי המחיה במוסד. להלן ריכוז הממצאים:

תקנה מספר	ההוראה בתקנות	המצב בפועל
11(א)	בחדרי המגורים המיועדים לשינה של מספר מטופלים, יוקצה שטח של לא פחות מ-4 מטרים רבועים לכל מטופל	נמצא כי בחדרי המגורים מוקצה שטח הנמוך משמעותית מ-4 מ"ר למטופל (ראה להלן תמונה *)
11(א)	בחדר תהיה תאורה מתאימה, לרבות מנורת קריאה ליד כל מיטה	אין מנורות קריאה בחדרים
11(ג)	לא ישוכנו בחדר שינה אחד יותר מארבעה מטופלים	נמצאו 2 חדרים בהם מוקמו 5 מיטות
19(א)	בכל מוסד יהיו חדרי שירותים הכוללים בתי שימוש נפרדים לגברים ונשים, במספר הדרוש לפי מספר המטופלים, העובדים במוסד ומבקריהם	נמצא כי קיימים שירותים נפרדים ונמסר כי הם מספיקים לשימוש המטופלים, העובדים במוסד ומבקריהם
19(ב)	במוסד יהיו מקלחות נפרדות לגברים ונשים במספר הדרוש לפי מספר המטופלים והעובדים במוסד	נמצא כי קיימות מקלחות נפרדות ונמסר כי הן מספיקות לשימוש המטופלים.

תקנה מספר	ההוראה בתקנות	המצב בפועל
22(ב)	לחדר חולים יהיו צמודים כיור רחצה, בית שימוש ומקלחת, לשימוש המאושפזים בהם בלבד .	אין במוסד חדרי חולים



*מיטות צמודות בחדר מטופלים

מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי הרשות הגישה לעירייה פרוגרמה להקמת מבנה חדש לאשפוזית, שתנאי האשפוז בו יתנו מענה טוב יותר לרווחת המטופלים.

8.5.2 בסיוור במוסד נמצא כי דלת המעבר לחדר המדרגות (הפתוח לשימוש הציבור) לא הייתה נעולה.

לדעת הביקורת, יש להקפיד על נעילת המעבר הפתוח לציבור, כדי להקטין את החשש להוצאת חומרים נרקוטיים מחוץ למוסד, למנוע כניסת גורמים לא מורשים ולמנוע יציאת מטופלים ללא תיאום.

8.6. אשפוז חוזר

על פי נתוני משרד הבריאות, כשני שליש מאוכלוסיית הנגמלים (בממוצע כלל ארצי) הינם מטופלים המגיעים לאשפוז חוזר, כלומר לאחר הגמילה חזרו להשתמש בסמים והגיעו לגמילה בפעם נוספת.

לפי משרד הבריאות, "גמילה גופנית ללא המשך טיפול איננה יעילה. אדם שנגמל פיזית נמצא בשלב סיכון גבוה במיוחד לחזור לשימוש בסם ללא

המשך טיפול, ולכן יש חשיבות רבה להמשך הטיפול במסגרות קהילתיות לאחר הטיפול באשפוזית", ללא תקופת הפסקה.

לדעת הביקורת יש לקבוע עם הנגמל, לפני קליטתו לגמילה במוסד, תוכנית גמילה הכוללת רצף טיפולי וקליטה במסגרת קהילתית מיד סיום הגמילה הגופנית.

בנוסף לכך, על האשפוזית לדווח ליחידה לטיפול בנפגעי סמים שבמינהל לשירותים חברתיים על סיום תהליך הגמילה, כדי שהיחידה תקיים מעקב על המשך הטיפול במסגרת הקהילתיות.

8.7. מימון הפעילות

פעילות האשפוזית ממומנת על ידי שלושה מקורות עיקריים: משרד הבריאות, עיריית אשדוד והכנסות עצמיות (גביה ממטופלים). להלן מקורות המימון של המוסד בחתך השנים:

אשפוזית

2017	2016	2015	
2,651,000	2,014,800	2,014,800	משרד הבריאות
417,000	440,000	427,000	מימון הרשות
180,000	216,000	216,000	השתתפות עצמית מטופלים ³
3,248,000	2,670,800	2,657,800	סה"כ

הביקורת מציינת כי מתוך 440 אלש"ח שהקציבה העירייה למוסד בשנת 2016, 260 אלש"ח שימשו לכיסוי הוצאות השכירות של המבנה ו-180 אלש"ח שימשו למימון הפעילות. הביקורת העירה כי רוב המטופלים באשפוזית (85%) אינם תושבי אשדוד.

הביקורת סבורה כי על העיריה לפנות למשרד הבריאות בדרישה להגדיל את חלקו של המשרד בתקצוב האשפוזית, בגין תושבי הרשויות המקומיות האחרות המטופלים במרכז.

³ יצוין כי ההשתתפות העצמית של המטופלים כוללת תשלום בסך 600 ₪, וכי חלק מהרשויות משלמות בגין מטופלים באשפוזית המתגוררים בתחומן. התשלום מרשויות אחרות הסתכם בשנת 2017 ב- 9,000 ₪.

כאמור, נמסר לביקורת כי הרשות פועלת להקמת מבנה קבע לאישפוזית וכי תכנון המבנה כבר הסתיים.

לדעת הביקורת, נוכח השיעור הנמוך של תושבי אשדוד מתוך כלל המטופלים במוסד, יש לבחון את האפשרות להקים את מבנה הקבע לאשפוזית באמצעות מימון משותף של הערים האחרות שתושביהן מטופלים באשפוזית.

9. שיקום תעסוקתי - מרכז שוהם אשדוד

מרכז שוהם נועד לתת סיוע למתמכרים על ידי הספקת תחליף לסמי הרחוב. תחליף הסם מצמצם את הנזק שגורמים סמי הרחוב, בכך שהוא נותן מענה לצורך הפיזי של המכור למשך 24 שעות ושומר על היכולת התפקודית של המכור.

נכון למועד הביקורת, סיפק מרכז שוהם שירות ל - 196 מטופלים. המרכז מהווה חלק מרשת מרכזי מתדון בפריסה ארצית, המופעלים על ידי האגודה לבריאות הציבור, ולפיכך פעילות המרכז לא נבדקה על ידי הביקורת.

עם זאת, משנת 2011 מפעילה הרשות במרכז שוהם תכנית השיקום שמטרתה שיקום תעסוקתי ליחידים המטופלים במרכז. יעדי התוכנית היו:

- הקניית הרגלים הדרושים לעבודה
- סיוע למטופלים במציאת מסלול תעסוקה/ לימודים מתאים
- יצירת קשר עם מעסיקים פוטנציאליים
- הקניית הרגלים לניהול סדר יום נורמטיבי.

9.1. היקף משרת הרכוז

התכנית מופעלת על ידי רכוז השיקום התעסוקתי, שהינה עובדת הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות. התברר כי רכוז השיקום נמצאת במרכז יום אחד בשבוע.

הרשות העירונית מקבלת הקצבה מהרשות הלאומית למלחמה בסמים בגין שירותי השיקום התעסוקתי. הביקורת מצאה כי בשנת 2016 הקציבה הרשות הלאומית לרשות העירונית 20,000 ש"ח, אולם בשנת 2017 גדלה ההקצבה ל-120,000 ₪. התברר כי סכום זה לא נוצל להגדלת משרת הרכוז לשיקום התעסוקתי.

מנכ"לית הרשות ציינה כי התקציב המתקבל מהרשות הלאומית משמש למתן מענים שונים למטופלים (אימון אישי, טיפול קבוצתי, סדנאות ועוד) ולא להעסקת רכוז תעסוקה בלבד.

הביקורת סבורה כי בשל הקושי הרב לסייע לאוכלוסיית המכורים בתחום התעסוקה, אין די בחלקיות משרה הכוללת 7 שעות שבועיות (15% משרה). לדעת הביקורת יש להגדיל את המשאבים המופנים למטרת השיקום התעסוקתי, כך שייתן מענה הולם למשתקמים במרכז שוהם, ואף לנגמלים אשר סיימו גמילה באשפוזית.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי בכוונת הרשות לגייס עובד לתפקיד בהיקף של שליש משרה.

10. מרכז יעוץ לנוער

מרכז הייעוץ לנוער נותן מענה של יעוץ, טיפול והכוונה לבני נוער ולמשפחותיהם, בכל הקשור לבעיות גיל ההתבגרות, ובמיוחד לבעיות התמכרות.

להלן המימון שהוקצה לפעילות המרכז בחתך השנים :

שיעור מימון 2017-ב	2017	2016	2015	
75%	810,000	734,000	681,000	מימון העיריה
25%	270,000	198,000	198,000	משרד הרווחה
100%	1,080,000	932,000	879,000	סה"כ

10.1. רישוי

סעיף 2 (א) לחוק הפיקוח על מעונות קובע כי "לא יהיה אדם בעלים של מעון ולא ינהל אדם מעון שיש בו יותר משני חוסים אלא אם קיבל רשיון". הביקורת מציינת כי הרישיון להפעלת המוסד ניתן ליחידה לטיפול בהתמכרויות, אשר אינה מהווה ישות משפטית. הביקורת סבורה כי הרישיון אמור להינתן לרשות העירונית.

10.2. צוות המרכז

צוות העובדים במרכז מונה ארבע עובדות סוציאליות המתמחות בטיפול בבני נוער על רקע בעיות גיל ההתבגרות בכלל, ובנוער המשתמש בחומרים פסיכו-אקטיביים בפרט.

כל אחת מארבעת העו"ס במרכז אחראית על שלושה עד ארבעה בתי ספר. בהתאם לסעיף 13 לתע"ס 11.2 "העו"ס ישתתף בקורס בסיסי לטיפול בנוער נפגע התמכרויות כתנאי להמשך העסקתו" נמצא כי אחת העובדות (המועסקת במרכז משנת 2013), לא השתתפה בקורס הבסיסי לטיפול בהתמכרויות, כפי שנדרש.

10.3. מטופלים שאינם תושבי אשדוד

להלן נתונים מתוך הדוח השנתי על פעילות המרכז לשנת 2016 :

2017	2016	2015	
215	199	214	מספר מטופלים
174	185	203	מטופלים המתגוררים באשדוד
41	14	11	מטופלים מחוץ לאשדוד

מהנתונים עולה כי בשנת 2016 הייתה ירידה של כ- 7% בהיקף הפעילות המרכז לעומת שנת 2015. כמו כן ניתן לראות כי היחס בין מקבלי השירות מחוץ לאשדוד לבין תושבי אשדוד עלה משיעור של כ- 5% שאינם תושבי אשדוד בשנת 2015 לכ- 19% בשנת 2017. כלומר, כ- 120 אלש"ח מכספי העיריה שולמו בשנה עבור מטופלים שאינם תושבי אשדוד.

מנכ"לית הרשות מסרה לביקורת כי התקציב שמעביר משרד הרווחה למרכז הייעוץ לנוער כולל גם תשלום עבור בני נוער שאינם תושבי אשדוד. הביקורת העירה כי אין בכך די, וכי יש לדרוש להגדיל את השתתפות המשרד בגין הטיפול הניתן לבני נוער המטופלים במרכז ומתגוררים ברשויות מקומיות אחרות.

11. תוכניות מניעה בחינוך הפורמאלי

מחקרים רבים מלמדים על השפעתן החיובית של תוכניות מניעה על עיצוב תפיסת עולמו של הילד ביחס לצריכת חומרים ממכרים. תוכניות המניעה אמורות לעורר מודעות לבעיות הקשות הנגרמות משימוש בחומרים אלה, לשנות תפיסות שגויות אצל בני הנוער ולחזק את היכולת לדחות לחץ חברתי המעודד שימוש בחומרים ממכרים.

נוכח מחקרים אלה, הרשות מפעילה תוכניות מניעה במוסדות החינוך, כדי להעלות את המודעות לסכנות שבשימוש בחומרים פסיכואקטיביים ואלכוהול בקרב בני הנוער.

תוכניות המניעה מיועדות לאנשי המקצוע בסגל בית הספר, לילדים ולנוער בחינוך הפורמאלי ולהוריהם.

11.1 הביקורת סקרה את רשימת התוכניות שמפעילה הרשות בתחום המניעה וההסברה ומצאה כי הייתה עמידה ברוב יעדי הביצוע (כמות בתי ספר שבהם הועברו פעילויות המניעה ומספר התלמידים שנחשפו לתוכנית).

עם זאת, הביקורת מציינת כי מדדי הביצוע לא כללו את בדיקת האפקטיביות של התוכניות השונות, כגון מידת ההשפעה של תוכנית שבוצעה על תפיסת המסוכנות של השימוש בסמים. יצוין כי תוכניות העבודה של הרשות לשנת 2016 כללה הקמת מסד נתונים למדידה והערכה, אך משימה זו נדחתה ולא הייתה כלולה בתוכנית העבודה לשנת 2017.

לאחר הביקורת מסרה מנכ"לית הרשות כי בתוכנית העבודה לשנת 2018 הוכנסו מדדים איכותיים לבדיקת האפקטיביות של התוכנית, כגון עליה בתפיסת המסוכנות ושינוי העמדה בנושא השימוש בסמים.

11.2 תקציב

התקציב שמקצה העיריה למימון פעולות המניעה היה בשנת 2016 בסך 285,000 ש"ח ובשנת 2017 בסך 383,000 ₪. אמנם מדובר על גידול של 35%, אולם לדעת הביקורת אין בכך די.

הביקורת סבורה כי צמצום נגע הסמים בחברה תלוי בראש ובראשונה בתוכניות מניעה, שכן ניסיון לטפל בבעיה לאחר שלב ההתמכרות מצריך משאבים גדולים ומסתכם בהצלחות מועטות באופן יחסי. לדעת הביקורת על העירייה לשקול הקצאת משאבים רבים יותר לתחום המניעה, כדי להביא לשינוי של ממש בתחום השימוש בסמים ע"י בני נוער.

12. ממשקי עבודה של הרשות מול יחידות המינהל לשירותים חברתיים

המינהל לשירותים חברתיים כולל את היחידות לטיפול בנפגעי האלכוהול ובנפגעי סמים, אשר אמונות על יישום הוראות תע"ס 11.3 "הנחיות לטיפול בנפגעי התמכרויות בקהילה".

היחידה לנפגעי אלכוהול מונה חמישה עו"ס ורופא נרקולוג, בסך כולל של 3 משרות. המרכז הטיפולי של היחידה לנפגעי אלכוהול כולל טיפול באמצעות שיחות פרטניות, טיפול קבוצתי ומעקב רפואי.

ביחידה לנפגעי סמים מועסקות שבע עובדות סוציאליות, שני מדריכים ועובדת תעסוקה. היחידה לנפגעי סמים מפעילה מרכז יום אשר יכול להכיל עשרים ושישה מטופלים.

הביקורת בדקה את ממשקי העבודה בין הרשות לבין יחידות המינהל לשירותים חברתיים העוסקות בטיפול בנפגעי סמים.

12.1 הממשק מול מרכז מאור

הביקורת סקרה מספר התכתבויות מהן עולות הבעיות הבאות בממשקי העבודה:

- מרכז מאור לא קיבל לטיפול תושבי אשדוד במיקרים שלא היה למטופל סל שיקום⁴ (מאחר ומשרד הבריאות אינו משתתף במימון מטופלים ללא סל שיקום).
- לדעת הביקורת, נוכח התקציב שמקצה העירייה למרכז מאור, ראוי שהרשות תבחן את היכולת לקבל מטופלים תושבי העיר הסובלים מתחלואה כפולה, שאינם מקבלים סל שיקום ממשרד הבריאות.
- ארעו מקרים שבהם היה קושי ליצור קשר במקרים דחופים עם הגורמים המקצועיים במאור לאחר שעות העבודה או בסופי שבוע.
- לדעת הביקורת, על הרשות להחזיק כונן שניתן יהיה לפנות אליו לאחר שעות העבודה, בעת אירוע חריג שמצריך טיפול דחוף.

12.2 הממשק מול מרכז ייעוץ לנוער

להלן דוגמאות לליקויים בקשרי העבודה מול מרכז הייעוץ לנוער:

- לדעת נציגי המינהל לשרותים חברתיים שהביקורת נפגשה עימם, רצוי היה שבועדת החלטה הדנה בנער או בנערה בסיכון, תהיה השתתפות קבועה של נציגת מרכז הייעוץ לנוער.
- במקרים שנפתחות על ידי המרכז "סדנאות נושא" או קבוצות טיפול, המינהל אינו מקבל הודעה על כך, ולכן האוכלוסיה המטופלת במחלקת מיר"ן לא נחשפת לפעילות זו.

⁴ סל שיקום – השירותים שמטופל זכאי להם במימון משרד הבריאות, לפי חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס 2000.

12.3 הממשק בנושאי תעסוקה

כאמור, שתי יחידות של הרשות מפעילות תוכניות לשיקום תעסוקתי (מרכז מאור ומרכז שוהם). במקביל פועל במינהל לשירותים חברתיים מרכז תעסוקה שתפקידו לסייע למטופלי הרווחה להשתלב בעולם העבודה, וכן פועלת רכזת תעסוקה במרכז לנפגעי סמים. יצוין כי אוכלוסיית היעד של מרכז התעסוקה שמפעיל המינהל לשירותים חברתיים אינה כוללת מטופלים הנמצאים בטיפול משרד הבריאות, אלא רק מטופלים "נקיים" במשך שנה לפחות.

- **נמצא כי לא התקיימו שיתופי פעולה בין גורמי הרשות המטפלים בתעסוקה לבין הגורמים במינהל לשירותים החברתיים העוסקים בתחום זה.**

הביקורת העירה כי על הרשות ועל המינהל לשירותים חברתיים לפעול להגברת שיתופי הפעולה ביניהם בתחומים משיקים.

סיכום

תופעת השימוש לרעה בחומרים פסיכו-אקטיביים הנה נגע מתפשט, שפוגע בחברה הישראלית על כל רבדיה. ההתמכרות פוגעת במצבו הרגשי והגופני של הפרט, ביחידה המשפחתית ובמערכת הסביבתית שלו, ומובילה להרס כלל מערכתי ברמה תפקודית, תעסוקתית, כלכלית ובריאותית. כמו כן, היא קשורה בפעילות עבריינית, אלימות במשפחה, מעורבות בתאונות דרכים ובמצבי סיכון אחרים עד לאובדן חיים.

על פי נתוני הרשות הלאומית למלחמה בסמים, קיימת עליה עיקבית ומתמשכת בשימוש בסמים לסוגיהם בקרב בני הנוער בישראל, ובמקביל חלה ירידה בתפיסת המסוכנות של השימוש בסמים.

הביקורת סבורה כי מגמה מדאיגה זו מצריכה היערכות מיוחדת של הרשות בסיוע העיריה, על מנת שניתן יהיה להתמודד עמה באופן יעיל.

במיוחד, ראוי להגדיל באופן משמעותי את המשאבים המושקעים בתחום המניעה, במטרה להקטין את היקף השימוש בקרב בני נוער.

הערות ראש העיר

הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות

1. **כללי** - ראש העיר מציין לחיוב את פעילותה היחודית של הרשות במגוון רחב של תחומים ואת הגידול המתמיד בהיקפי הפעילות, מבלי להזדקק להגדלת המימון המתקבל מהעירייה.
2. **הסכם התקשרות** - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה ואת מנכ"לית הרשות לפעול להכנת הסכם התקשרות אשר יסדיר את יחסי הגומלין בין העירייה לבין הרשות ואת קשרי העבודה ביניהן.
3. **סדנא תעסוקתית** - ראש העיר הנחה את מנכ"לית הרשות לבחון את התגמול הכספי שמקבלים המטופלים בסדנא התעסוקתית שבמרכז מאור ולעדכן את התעריף המשולם להם.
4. **רצף טיפולי** - ראש העיר הנחה את מנכ"לית הרשות, בשיתוף עם המינהל לשירותים חברתיים, לפעול לקיום רצף טיפולי עם סיום תהליך הגמילה באישפוזית.
5. **תוכניות מניעה** - ראש העיר הנחה את מנכ"לית הרשות למקד את המאמץ בצמצום נגע הסמים בקרב בני הנוער. על הרשות להרחיבו באופן משמעותי את היקף הפעילות במרכז היעוץ לנוער, וכן לבחון את הדרכים להרחיב את תוכניות המניעה ולשפר את את האפקטיביות שלהן.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

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 הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגני 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;

¹ 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.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה 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 לשכת 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 ועקרונות 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.