



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2013

בצירוף הערות ראש העיר



דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, מוגש בזאת לעיונכם דו"ח מבקר העירייה לשנת 2013, יחד עם הערותיי והתייחסותי לממצאים.

שלושה דו"חות ביקורת עוסקים בהיבטים שונים של הבניה הציבורית: דו"ח אחד עוסק בהקמת מבני ציבור במינהל ההנדסה, דו"ח נוסף בדק פרויקטים שביצעה העירייה באמצעות החברה העירונית (חפ"א) ודו"ח שלישי עסק בהקמת המשכן לאומנויות. בשלושת הדו"חות נמצאו ליקויים בפיקוח על העבודות, דבר שגרם לחריגה בהיקף ההוצאה ובלוחות הזמנים.

בעקבות ממצאי הביקורת הוכנו בעירייה נהלים שיסדירו את תהליכי העבודה בתחום הבניה הציבורית, הן מהבחינה ההנדסית והן מבחינת הפיקוח התקציבי.

ביקורת חשובה נוספת נערכה באגף כח האדם ובמחלקת השכר. כח האדם הינו המשאב החשוב ביותר של הארגון. נוכח עובדה זו, אני רואה חשיבות רבה בתיקון הליקויים שמצאה הביקורת בתחום כח האדם והשכר.

גם בדו"חות האחרים העלתה הביקורת נקודות לשיפור והמליצה המלצות שיש לבחון באופן מעמיק את ישומן.

ברצוני להודות למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולצוות הביקורת על עבודתם האיכותית והמסורה ולכל גורמי העירייה הלוקחים חלק בתיקון הליקויים וביישום המלצות הביקורת.

ב ב ר כ ה,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר,

הנדון : דו"ח מבקר העירייה לשנת 2013

1. הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2013.
2. בשונה משנים עברו, אירעו בשנה האחרונה מספר מקרים שבהם לא שיתפו המבוקרים פעולה עם הביקורת, ולא סייעו לעבודת הביקורת כפי שנידרש על-פי כללי המינהל התקין וכפי שהיה מקובל בעבר.
3. שיבושים אלה פגעו בעבודת הביקורת, שכל מטרתה להביא לשיפור בתפקוד המערכת העירונית.
4. אני מבקש להביע את הערכתי הרבה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה העושים מלאכתם במקצועיות ובמסירות, ואני מודה להם על כך.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

	<u>1. מינהל הנדסה</u>
6	הקמת מבני ציבור
	<u>2. מינהל כללי</u>
45	ניהול מערכות שכר וכח אדם
	<u>3. מינהל תפעול</u>
77	המחלקה הווטרינרית
	<u>4. מינהל חינוך</u>
104	ניהול שעות הוראה – מקיף ח'
	<u>5. חברות עירוניות</u>
121	החברה העירונית לפיתוח אשדוד
122	המשכן לאומנויות הבמה
154	<u>6. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת</u>

מינהל הנדסה

דו"ח ביקורת

הקמת מבני ציבור

כללי

תכליתה של הרשות המקומית הינה לספק שירותים לרווחת התושבים המתגוררים בה. כאמצעי להשגת תכלית זו, נדרשת הרשות המקומית, בין היתר, להקים מבני ציבור אשר ישמשו את המוסדות שבאמצעותם יסופקו השירותים השונים לציבור.

במשך כל שנות קיומה של העיר אשדוד, פעלה העירייה להקמת מבני ציבור בהתאם לצרכי התושבים, בכל תחומי הפעילות העירונית: חינוך, רווחה, תרבות, פנאי, ספורט וכדומה. מימון הבניה נעשה בדרך כלל בשיתוף עם גורמים נוספים (משרדי הממשלה השונים, מפעל הפיס, תורמים ועוד).

עיריית אשדוד מקימה מבני ציבור בעיקר באמצעות מחלקת מבני ציבור שבמינהל ההנדסה. בשנים 2011 - 2013, פיקחה מחלקת מבני ציבור על הקמתם של עשרות מבני ציבור חדשים, שנמסרו לשימוש המינהלים השונים של העירייה. ההיקף הכספי של הפרויקטים שנבנו בשנים אלו בפיקוח המחלקה מוערך ב - 250 מיליוני ₪.

תהליך הקמת מבני ציבור הינו ארוך ומורכב, החל משלב העלאת הצורך בהקמת המבנה, דרך איתור מקורות התקציב, עבודת התכנון, הכנת המכרז ובחירת הקבלן הזוכה, ביצוע עבודות הבינוי והפיתוח והפיקוח עליהם, מסירת המבנה לגורם המזמין ותחזוקה שוטפת של המבנה לאורך השנים. כל אחד מהשלבים שפורטו לעיל כולל מספר רב של פעולות המבוצעות על-ידי גורמים רבים, בעירייה ומחוצה לה.

נוכח החשיבות הרבה בהקמת מבנים שיפעלו בהם מוסדות לתועלת הציבור, נוכח הסכומים המשמעותיים שהקצתה העירייה להקמתם ונוכח מורכבות תהליכי העבודה, החליטה הביקורת לבדוק את תהליך הקמת מבני הציבור על כל שלביו (למעט היבטים הנדסיים מובהקים).

להלן פירוט הממצאים:

1. משאבי אנוש

1.1. מבנה ארגוני

מחלקת מבני ציבור הינה חלק מאגף פיתוח ותשתיות במינהל ההנדסה. עד לשנת 2012, כלל המבנה הארגוני של מחלקת מבני ציבור את מנהל המחלקה, סגן מנהל המחלקה, שלושה מפקחים ומזכירה. במהלך שנת 2012 בוצע שינוי ארגוני ביחידה. מנהל המחלקה מונה לתפקיד סגן מנהל אגף פיתוח ותשתיות, ותחת אחריותו הוקמו שתי מחלקות: מחלקת תכנון מבני ציבור ומחלקת ביצוע מבני ציבור. למרות התפתחות זו, לצורכי נוחות, תכונה היחידה בדו"ח הביקורת שלהלן "המחלקה".

1.2. כפיפות

חוק הרשויות המקומיות¹ קובע את תפקידיו וסמכויותיו של מהנדס הרשות המקומית. בין יתר תפקידיו, נקבע שמהנדס העיר הינו בעל הסמכות המקצועית ברשות המקומית בתחום הבנייה הציבורית.

בשנים האחרונות פנה מהנדס העיר מספר פעמים לביקורת והתריע על ליקויים בניהול מחלקת מבני ציבור ועל אי תקינות תהליכי העבודה המתקיימים בה.

מהנדס העיר מסר לביקורת כי בפועל סגן מנהל האגף למבני ציבור אינו סר למרותו וכי מבחינה מעשית המחלקה אינה כפופה אליו ואינה ממלאת את הוראותיו.

מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי חובתו של מהנדס העיר הייתה להסדיר את תהליכי העבודה במחלקות מינהל ההנדסה, ובכלל זה מחלקת מבני ציבור, וכי מהנדס העיר לא ביצע את המוטל עליו בתחום הניהולי כראש מינהל ההנדסה.

לדעת הביקורת, יש הכרח שמהנדס העיר יפעל לממש את הסמכויות המוקנות לו מכח החוק בנוגע לניהול תחום הבנייה הציבורית בעיר.

¹ חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991

1.3. תקן כח-אדם

כאמור, המחלקה כללה בעת הביקורת מנהל מחלקה ושלושה מהנדסים. התברר כי מספרם של מבני ציבור שהקימה העירייה גדל בשנים האחרונות באופן משמעותי. לשם השוואה, במהלך 2006 הסתיימה בנייתם של חמישה פרויקטים שבוצעו על-ידי מחלקת מבני ציבור, בעוד שבשנת 2013 הסתיימה בנייתם של 17 פרויקטים, כך שחל גידול של יותר מפי שלושה בכמות הפרויקטים שבוצעו על-ידי המחלקה (ובהם פרויקטים מורכבים כדוגמת מרכז כיוונים ובית הורות).

הגידול בפעילות הביא עימו גידול בהיקף ההתקשרויות של המחלקה עם קבלנים ועם היועצים המקצועיים הלוקחים חלק בתכנון המבנה ובפיקוח על ביצוע העבודות, והדבר הביא לגידול משמעותי בהיקף המטלות שהמחלקה מתמודדת עימן. למרות הגידול המשמעותי בהיקף הפעילות, מצבת העובדים ביחידה נשארה ללא שינוי.

לדעת הביקורת, מומלץ לבחון את היקפי הפעילות של המחלקה אל מול משאבי כח-האדם שהוקצו לה ולמול איכות כח-האדם הקיים במחלקה, ובמידת הצורך לבצע את ההתאמות הנדרשות.

1.4. הכשרת מנהלי מחלקות

כאמור, כחלק משינוי המבנה הארגוני של העירייה, הוקמו באגף שתי מחלקות. פורסמו מכרזים לאיוש תפקיד מנהלי המחלקות ונבחרו שני מהנדסים מתוך מחלקת מבני ציבור, שעד לאותו מועד עסקו בפיקוח על פרויקטים.

יצוין כי מידי שנה יוזמת מחלקת מבני ציבור התקשרויות עם עשרות גורמים מקצועיים בתחומי ההנדסה השונים: בתחום הניהול והפיקוח על הביצוע, בתחום האדריכלות ובתחומים רבים נוספים, וכן מעסיקה המחלקה יועצים מקצועיים מסוגים שונים (כגון יועצי חשמל, בטיחות, נגישות ועוד).

המעבר מתפקיד מהנדס, העוסק בביקוח על ביצוע פרויקט מסוים, לתפקיד מנהל מחלקה האחראי על כל גורמי התכנון, הביצוע והפיקוח במגוון של פרויקטים, כרוך בביצוע מטלות ניהוליות שונות ובדפוסי עבודה שלא היו מוכרים למנהלי המחלקות החדשים בעבודתם הקודמת כמהנדסים במחלקה.

התברר כי בעת קידום של המפקחים לתפקידי מנהלי מחלקות, הם לא הוכשרו לתפקידים החדש כמנהלים.

לדעת הביקורת, חלק הממצאים בדו"ח ביקורת זה, מעידים על הצורך בהכשרתם של המנהלים שקודמו מתפקיד מפקח לתפקידי ניהול.

2. תהליכי עבודה ונהלים

פעילות מחלקת מבני ציבור מאופיינת במגוון רחב של תהליכי עבודה, הן תהליכי עבודה פנימיים למול גורמי העירייה השונים והן למול גורמים חיצוניים לארגון. כמו כן, כאמור לעיל, ההיקף הכספי השנתי של פעילות המחלקה הינו גבוה מאוד ונאמד בעשרות מיליוני ₪ מידי שנה.

נמצא כי עבודת המחלקה מבוצעת בהתבסס על "תורה שבעל-פה", ללא נוהלי עבודה ברורים המסדירים את תהליכי העבודה השונים, מבלי שנקבעו המנגנונים הנדרשים לביצוע הבקרה על התקדמות הפרויקט, וכן ללא תיעוד מסודר של תהליכי עבודה.

חמור מכך, נמצא כי המחלקה אינה נעזרת בתוכנה ייעודית לניהול פרויקטים בתחום הבנייה. בפועל, מרבית תהליכי העבודה מבוצעים באופן ידני (למעט הפקת כתב כמויות ובדיקת חשבונות המבוצעות בתוכנת "סופר מכרז"), למרות שקיימות תוכנות "מדף" רבות לניהול פרויקטים היכולות לשפר באופן משמעותי את אופן ניהולם במחלקה.

לדעת הביקורת, המורכבות הרבה של תהליכי העבודה במחלקה, ריבוי קשרי העבודה בין המחלקה לבין יחידות העירייה השונות וגורמי חוץ נוספים, וכן ההיקף הכספי הגדול של פעילות המחלקה, מחייבים שינוי מהותי בתפיסת ההפעלה של מחלקת מבני ציבור.

הביקורת ממליצה כי מחלקת מבני ציבור בשיתוף יחידת הנהלים, יגבשו נוהלי עבודה מחייבים לניהול פרויקטים המותאמים לעיריית אשדוד. בנוסף, מומלץ לבחון בהקדם רכישת תוכנה ייעודית לניהול פרויקטים, אשר תסייע לבעלי התפקידים השונים בביצוע הניהול, המעקב והבקרה אחר הפרויקטים שבאחריות המחלקה.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הוכן נוהל העוסק בביצוע פרויקטים של בניה ציבורית, המסדיר את פעולות הפיקוח והבקרה שיש לבצע בשלבי הפרויקט השונים. לדעת הביקורת, אין בכך די. על מנהל האגף להכין את נוהלי עבודה משלימים (לדוגמא, הוראות עבודה למפקח בשלבי הבנייה השונים) וכן לדאוג להטמעתם בעבודת המחלקה.

3. תקציב

בשנת 2013 היה התקציב הבלתי רגיל של העירייה בסכום של 630 מיליון ₪ ובשנת 2012 היה התקציב בסכום של 569 מיליון ₪. בסמוך לתחילת כל שנה, מאשרת מועצת העיר את תקציב הפיתוח של העירייה, שנכללים בו, בין השאר, מבני הציבור שבכוונת העירייה להקים. כל פרויקט מתוקצב בסעיף יעודי שמפורטים בו מקורות המימון, התקציב הכולל הנדרש לביצוע הפרויקט בשלמותו והתקציב שיוקצה לפרויקט במהלך השנה השוטפת.

המימון לביצוע הפרויקט יכול להתקבל מהגורמים הבאים: כספי קרן הרשות, מלוות, תקציב העירייה הרגיל ותקציבים שהתקבלו מגורמי מימון חיצוניים, כגון - משרדי ממשלה (משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד התחבורה ומשרדים אחרים), מפעל הפיס, תרומות ועוד.

3.1. קבלת החלטה בדבר ביצוע הפרויקט

מידי שנה, במהלך רבעון 3, מתחילים אגפי העירייה בבניית הצעת התקציב הבלתי רגיל של העירייה, לקראת שנת התקציב הבאה. בראשית התהליך,

נדרשות היחידות השונות לגבש את צורכי הפיתוח שלהן לשנה הבאה, לקיים דיונים עם חשבי היחידות, עם גזבר העירייה, עם מנכ"ל העירייה ועם ראש העיר. לבסוף, דרישות הבינוי והפיתוח שאושרו על-ידי הנהלת העירייה מועלות לדיון בוועדת הכספים ובמועצת העיר.

הביקורת בחנה את תהליך קביעת התקציב הבלתי רגיל המיועד להקמתם של מבני הציבור, החל מגיבוש צורכי הבינוי, דרך קביעת היקף ההוצאה הכספית המתוכננת ועד לאישור הפרויקט על-ידי הגזבר, המנכ"ל וראש העיר. נמצא כי אין מתקיים תהליך עבודה שיטתי ומסודר, לרבות בדיקת נחיצות הפרויקט וקביעת היקף ההוצאה הכוללת המתוכננת לבניית המבנה. לדעת הביקורת, יש להסדיר את עבודת המטה ליזום פרויקט הנדסי. במיוחד יש להקפיד על כך, שקודם לקבלת ההחלטה העקרונית על הקמת המבנה, יכין המינהל היוזם מסמך יסודי הכולל את הגדרת ייעודו של המבנה, תאור מרכיביו העיקריים והתקציב הנדרש להקמתו. מסמך זה יוגש לאישורם של ראש העיר, המנכ"ל והגזבר.

כאמור, לאחר הביקורת נמסר כי הוכן נוהל העוסק בהיבטים השונים של ניהול פרויקט הנדסי. במסגרת נוהל זה הוסדר גם תהליך קבלת ההחלטה העקרונית בדבר הקמת המבנה, ייעודו, מרכיביו העיקריים והתקציב שהוקצה להקמתו.

3.2. תקצוב הפרויקט

נמצא כי תהליך תקצוב הפרויקט אינו מתועד באופן מסודר. לדוגמא, הביקורת ביקשה לבחון, לגבי תב"רים שונים, את השינויים שחלו במהלך ביצוע הפרויקט בתכנון המבנה ובמסגרת התקציב, וכן את השינויים במקורות המימון.

בשל העדר תיעוד של תהליך קבלת ההחלטות וללא מסמכים שמפרטים את ביצוע השינויים, לא ניתן היה לדעת מה היו השיקולים לקביעת התקציב הראשוני ומה היו הסיבות שהביאו להגדלת התקציב בתב"ר.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בכל שנה, לקראת הכנת התקציב הבלתי רגיל, הוא מכין טופס הכולל את אומדן ביצוע הפרויקט על-פי צפי ההכנסות.

נמצא כי טופסי האומדן שהכין מנהל המחלקה אינם נשמרים (למעט השנה הנוכחית והשנה הקודמת). כתוצאה מכך, לא עלה בידי הביקורת לבחון את הסיבות לשינויים בתקצוב הפרויקט לאורך תקופת ביצועו (למעט שינוי בהשתפויות גורמים חיצוניים, שבגינם קיימות אסמכתאות לכל שינוי).

הביקורת המליצה לשמור על התיעוד שעל-פיו נעשה אומדן העלויות במשך כל שנות הקמתו של הפרויקט, על מנת שניתן יהיה לקיים בקרה על השינויים בתקציב הפרויקט ועל החריגות (אם היו כאלה) בין התכנון לביצוע.

לדעת הביקורת, בניית תקציב פיתוח רב שנתי בהיקף של מאות מיליוני ₪ הכולל עשרות פרויקטים שונים, חייב להיעשות בתהליך מובנה ומסודר, לרבות קיום מעקב על השינויים בתקציב במהלך חיי הפרויקט.

כמו כן, בכל מקרה של שינוי בתכנון המבנה או שינויים בלתי צפויים האמורים ליקר את הפרויקט, יש לקבל מראש את אישור הגזבר, המנכ"ל וראש העיר לחריגה הצפויה בהוצאות.

לאחר הביקורת נמסר כי נקבעו בנוהל תהליכי העבודה והאישורים הנדרשים לצורך ביצוע שינויים בפרויקט.

3.2.1. ניהול המידע וניתוח עלויות

נמצא כי גופי העירייה השונים הקשורים להקמת מבני ציבור (כגון מחלקת מבני ציבור, מחלקת תשתיות, חשב המינהל ואגף התקציבים במינהל הכספי), אינם מנהלים מאגר מידע שמרוכזים בו עלויות הפרויקטים שבוצעו בעבר, בהתאם לסוג המבנה ותכליתו המבוקשת (מוסדות חינוך, מבני משרדים, פארקים ציבוריים, תשתיות וכדומה). על בסיס המידע המצטבר, ניתן יהיה להכין אומדן שיחזה את עלויות הביצוע בפרויקטים שיוקמו בעתיד.

עוד נמצא, כי מנהל האגף לפיתוח ותשתיות האחראי על פעילות בהיקף כספי של מאות מיליוני ₪ בשנה, וכן מנהל המחלקה למבני ציבור שהיקף הפעילות בה נאמד בעשרות מיליוני ₪ בשנה, אינם נעזרים בגורם מקצועי בתחום הכלכלי שסייע להם לתקצב את הפרויקטים ולקיים מעקב ובקרה תקציביים לאורך ביצוע הפרויקט.

כמו כן, נמצא כי התקצוב הראשוני של הפרויקטים שבאחריות המחלקה אינו מתבסס על אומדן ההוצאות של מרכיבי הפרויקט (כגון: הוצאות התכנון, עלויות הבנייה, התקנת התשתיות, עבודות הפיתוח הסביבתי, עלויות הניהול והפיקוח ועוד). לכל היותר, התקצוב מתבסס על תחזית ההכנסות מהשתתפויות משרדי ממשלה וגורמי חוץ אחרים, בתוספת השתתפות העירייה באחוז מסוים מסך השתתפויות אלו, מבלי שתעשה עבודת הכנה יסודית מהבחינה התקציבית.

הביקורת העירה כי לצורך קביעת האומדן, יש הכרח לנתח את ההוצאות הצפויות.

לדעת הביקורת, לצורך ביצוע ניתוח של עלויות הבנייה ופיתוח התשתיות על האגף להקים מאגר מידע שיכלול את הפרויקטים שבוצעו בעשור האחרון, וכן עליו לקבוע את סוגי הנתונים שיכללו במאגר המידע. בנוסף, ממליצה הביקורת לבחון את הצורך להיעזר בגורם מקצועי כלכלי שיסייע לאגף בתמחור הפרויקטים ובביצוע מעקב ובקרה תקציביים לאורך תקופת הביצוע.

לאחר הביקורת נמסר כי החל משנת 2015 בכל פרויקט חדש יעשה שימוש בטופס שיוצג בו אומדן העלויות (הישירות והעקיפות) של הפרויקט. נתונים אלו ירוכזו במאגר מידע שיסייע בעתיד בקביעת אומדן העלויות בשלב תכנון הפרויקט. כמו כן, הנחה הגזבר את מחלקת בקרה וכלכלה בגזברות לסייע למנהל המחלקה בניתוח העלויות ובבניית תקציב הפרויקט.

3.2.2. סעיפי התקציב הבלתי רגיל

תקנות הרשויות המקומיות העוסקות בהכנת התקציב² קובעות כי "**התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד**". מטרת הנחייה זו הינה, בין היתר, לאפשר ניהול מעקב כספי אחר כל תב"ר כמשק סגור.

² תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971

הביקורת מצאה מקרים שבהם נפתחו סעיפי תב"ר הכוללים מספר פרויקטים (לדוגמא – תב"ר 6226 "בניית גנים רובע יז' וטו' ", תב"ר 6231 "גנים ברובע ג'"), דבר העלול להקשות על ניהול המעקב אחר ההוצאות בכל פרויקט. הביקורת המליצה כי פתיחת סעיפי התב"ר תבוצע עבור כל פרויקט ופרויקט בנפרד, בהתאם להנחיות, זאת כדי לאפשר מעקב תקציבי נאות ובכל פרויקט.

3.2.3. אופן הצגת עלות הפרויקטים בספר התקציב

כאמור, מידי שנה מאשרת מועצת העיר את סעיפי תקציב הפיתוח של העירייה, לרבות התקציבים להקמת מבני ציבור. תקציב הפרויקט כולל גם עמודה שכותרתה "אומדן סה"כ עלות הפרויקט".

בחינת התב"רים בתקציב הפיתוח לשנים 2011 - 2014, העלתה כי בעמודה האמורה לציין את אומדן סה"כ עלות הפרויקט, אין מוצגת העלות הכוללת המתוכננת של הפרויקט, אלא מוצגת רק העלות המצטברת עד לשנת התקציב הנוכחית, בתוספת העלות המתוכננת לשנת התקציב הבאה.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה בהצגת העלות הכוללת של הפרויקט בספר התקציב, וכי הצגת נתונים אחרים תחת הכותרת "אומדן סה"כ עלות הפרויקט" עלולה להטעות את הגורמים המקצועיים המעורבים בפרויקט, וכן את מקבלי ההחלטות בדרג המנהלים ואת נציגי הציבור המאשרים את הצעת התקציב בוועדת הכספים ובמועצת העיר.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי יש חשיבות בקביעת העלות הכוללת של הפרויקט לגבי פרויקטים שבמימון עצמי של העירייה, ולכן הנחה את אגף התקציבים לציין החל משנת 2015 בספר התקציב את ההיקף הכספי הכולל של פרויקטים שיוחל בהקמתם. לעומת זאת, לגבי הקמת בתי ספר יש להציג בספר התקציב רק את עלויות ההקמה של שלבי הבינוי שבגינם כבר התקבלה הרשאה תקציבית.

לדעת הביקורת, ההיקף הכולל של עלות הפרויקט הוא נתון שיש לו חשיבות רבה, וחשוב להציגו גם בנוגע להקמת בתי ספר, לפחות בשלב האישור העקרוני להקמתו.

3.3. חריגה מתקציב הפרויקטים

הביקורת בחנה את השינויים בהוצאות הקמתם של שני מבני ציבור, שבנייתם הסתיימה במהלך הביקורת או בסמוך לסיומה.

3.3.1. מרכז כיוונים

במהלך שנת 2009 החליטה העירייה על הקמת מבנה ציבור חדש שישמש כמרכז רב תכליתי עבור אוכלוסיית הצעירים בעיר. מאחר ולא נערך תיעוד מסודר בנוגע לקבלת ההחלטה על הקמת המבנה, לא ניתן לדעת מה היה התקציב שהוקצה לפרויקט בעת קבלת ההחלטה על הקמתו.

בתקציב הפיתוח לשנת 2010 נקבע תב"ר 4848 על סך 9 מיליון ₪ במימון עצמי מלא של הרשות. בשנת 2011, לאחר הכנת הפרוגרמה ושלב התכנון המוקדם, שונה היקף התב"ר ל – 10.5 מיליון ₪ (תוספת של 1.5 מיליון ₪ המהווים כ – 17% תוספת לתקציב המקורי שנקבע).

לאחר שהסתיים שלב התכנון המפורט ולאחר שנערך מכרז להקמת המרכז, שונה בשנת 2012 היקף התב"ר בתקציב הפיתוח ל – 11.5 מיליון ₪ (תוספת מצטברת של 2.5 מיליון ₪ המהווים גידול של כ – 28% מהתקציב המקורי). לאחר תחילת הבנייה בוצעו שינויים בתכנון, לרבות תוספת של חדר טרפו (להזנת חשמל), וסכום התב"ר בתקציב הפיתוח לשנת 2013 גדל ל – 14.7 מיליון ₪ (תוספת מצטברת של 5.7 מיליון ₪ המהווים גידול של כ – 63% מהתקציב המקורי).

במהלך שנת 2013 הסתיימו מרבית עבודות הבינוי והפיתוח של המרכז, ולצורך השלמת העבודות עודכן סכום התב"ר לסך של 15 מיליון ₪. נכון למעוד סיום הביקורת, טרם הסתיימה הפעילות בסעיף התקציבי של פרויקט זה.

לסיכום, במהלך בניית מרכז כיוונים הייתה חריגה ביחס לתקציב המקורי בסכום של 6 מיליון ₪ (כ – 70%). החריגה כולה מומנה מקופת הרשות.

מהשיחות שקיימה הביקורת עם הגורמים המעורבים, עולה כי הסיבה העיקרית שהביאה לחריגה המהותית מן התקציב המקורי הייתה אי קביעת אומדן תקציבי לפרויקט בשלב קבלת ההחלטה על הקמתו. סיבה נוספת לחריגה מהתקציב, נעוצה בהעדר חשיבה רחבה ובאי תקצוב מכלול עלויות ההקמה של המבנה, כדוגמת אי תקצוב סעיף ההצטיידות עבור מרכז כיוונים, דבר שגרם לתוספת תקציב בלתי מתוכננת.

3.3.2. המרכז להורות

בשנת 2009 קיבלה העירייה החלטה על הקמת המרכז להורות במימון עצמי מלא של הרשות. בתקציב הפיתוח לשנת 2010 נקבע תב"ר 7028 על סך של 3 מיליון ש"ח. במהלך השנים 2011 – 2013, הוגדל היקף התב"ר ל – 7.46 מיליון ₪ (תוספת מצטברת של 4.46 מיליון ₪ המהווים גידול של כ – 149% ביחס לתקציב המקורי). בשנת 2014, לאחר שהסתיימו מרבית עבודות הבנייה והפיתוח, שונה היקף התב"ר ל – 8.31 מיליון ₪, על מנת שניתן יהיה לסיים את ביצוע כל העבודות הנדרשות. לסיכום, במהלך הקמת המרכז להורות חל גידול בהוצאות הקמת המבנה בסכום של 5.31 מיליון ₪, המהווים גידול של כ – 177% ביחס לתקציב המקורי.

הביקורת רואה בחומרה את החריגה המשמעותית בתקציבי הפרויקטים, במיוחד כשמדובר על מבנים שנבנו במימון מלא של העירייה. מנכ"ל העירייה ציין בפני הביקורת כי חלק גדול מהתקלות בהקמת מבני ציבור נבע מלקויים באופן התקצוב, וכן מדרישת הלקוחות לסיים את הבנייה בלוח זמנים קצר ככל האפשר, דבר שגרם למחלקה לתפקד בתנאי לחץ.

כמו כן, ציין המנכ"ל כי להערכתו נוהלי העבודה החדשים שהוטמעו במחלקה יביאו לשיפור משמעותי בתפקודה, כפי שכבר ניתן להיווכח במהלך החודשים שחלפו מאז פרסומם.

3.4. תשתיות היקפיות

תכנון של מבנה ציבור חדש מחייב, בין היתר, גם לתכנן את פיתוח התשתיות, ובהן תכנון דרכי הגישה למבנה ומקומות חניה עבור באי המבנה.

מבדיקתנו עולה כי בפרויקטים שונים שנבנו בשלבים (כגון בתי ספר יסודיים ועל יסודיים), החליטה העירייה מסיבות תקציביות כי פיתוח התשתיות, דרכי הגישה ומקומות החניה, לא יבוצעו במהלך בניית השלבים הראשונים של הפרויקט, אלא רק בשלבי הסיום.

לדוגמא, בית הספר התיכון "מקיף י"א" שברובע י"ז, הוקם בסמיכות לשני מתחמי מגורים גדולים, לגני ילדים ולמרכז מסחרי הכולל סניף של רשת מזון, סניף קופת חולים ועסקים נוספים. עוד קודם להקמת בית הספר סבלו תושבי האזור ממצוקת חניה גדולה ומבעיות בהסדרי התנועה, המהווים סיכון בטיחותי עבור הולכי הרגל והנוסעים בכלי הרכב.

הביקורת מצאה כי המבנה הראשון של בית הספר אוכלס בחודש 8/2013 והמבנה השני מיועד להיות מאוכלס בחודש 8/2014. אכלוס בית הספר גרם לגידול ניכר בכמות כלי הרכב הפוקדים את האזור, שכאמור באותה עת כבר סבל מבעיות חמורות בהסדרי התנועה. למרות עובדות אלה, העירייה לא תקצבה את פיתוח התשתיות הנדרשות לתפקוד בית הספר ולשילובו בשכונת המגורים.

דוגמא נוספת - ברחוב המרי ברובע הסיטי הוקם אשכול גנים הכולל 6 כיתות גן. אף במקרה זה, בשל העדר תקציב לא הוכשרו מקומות החנייה עבור באי הגן, והדבר פגע הן ברווחתם של תושבי הרחוב והן בהורים המסיעים את ילדיהם אל הגן ובחזרה.

הביקורת המליצה כי בעת הקמת מבנה ציבור האמור להיבנות במספר שלבים, העירייה תתקצב כבר בשלב הראשון את פיתוח חלק מהתשתיות המתוכננות עבור הפרויקט, ותמשיך לבצע עבודות פיתוח נוספות בהתאם לשלבי האכלוס, כדי לתת מענה הולם לצרכי התנועה הנובעים מהקמתם של מוסדות הציבור.

3.5. השתתפויות משרד החינוך במימון פרויקטים

כאמור, משרדי הממשלה השונים משתתפים לעיתים בחלק מעלויות ההקמה של מבני הציבור. כל גורם מממן קבע נוהלי עבודה שהרשות המקומית אמורה לפעול על-פיהם, על מנת שתוכל לקבל את ההשתתפות במימון.

מאחר וחלק ניכר מפעילות מחלקת מבני ציבור עוסק בהקמת מבני חינוך שונים (גני ילדים ובתי ספר), בחרה הביקורת להתמקד בתהליכי העבודה של המחלקה מול משרד החינוך.

הוראת קבע 3.2-10³, העוסקת בהליך הקצאות תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך קובעת, בין היתר, כי הרשות המקומית תגיש אחת לשנה **"את צורכי הפיתוח ברשות עד סוף חודש מרס. ברשימה תפורטנה כל הבקשות להרחבת מוסדות חינוך קיימים ולבניית מוסדות חינוך חדשים, בהתאם לתחזית מספרי התלמידים ולהחלטות שהתקבלו במסגרת התכנון של מערכת החינוך ברשות"**. במידה שמשרד החינוך הכיר בצורך שהוצג על-ידי הרשות המקומית, מעביר המשרד לעירייה התחייבות למימון בינוי המוסד החינוכי, בהתאם למפתחות התקצוב של המשרד.

3.5.1. אחריות על הדיווח למשרד החינוך

הנוהל שקבע משרד החינוך⁴ (להלן "נוהל הדיווח") מגדיר כללים לקבלת הכספים מהמשרד, במסגרת התקציב שאושר לבינוי המוסד החינוכי. בהתאם לנוהל, הוגדרו עד חמישה שלבי דיווח לצורך שחרור כספי ההקצאה, כמפורט להלן:

³ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, הוראת קבע 3.2-10 "הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים".
⁴ נוהל שחרור כספים לבניית מוסדות חינוך, המינהל לפיתוח מערכות חינוך- אגף א' בינוי ותקצוב.

שלב	אחוז התקציב לשחרור	דרישות
הקדמת כספי תכנון	עד 5%	עם קבלת פרוגרמה או הרשאה לפרסום מכרז וחתימת חוזה עם המתכנן
ראשון	עד 30%	עם חתימת חוזה עם הקבלן ותחילת עבודות
שני	עד 60%	עם גמר השלד
שלישי	עד 90%	עם גמר הטיח והריצוף
רביעי	עד 100%	עם גמר כל עבודות הבנייה והפיתוח

עד לפני מספר שנים, האחריות על הדיווחים למשרדי הממשלה, ובהם משרד החינוך, הייתה מוטלת על הגזברות. בשנת 2006 החליט הגזבר דאז על העברת האחריות על הדיווח למחלקות הביצוע, מתוך הנחה שמחלקות הביצוע מכירות היטב את הפרויקטים שבטיפולן ואת שלבי הביצוע השונים. לגבי האגף לפיתוח ותשתיות, נקבע כי מחלקת הבקרה באגף תבצע את הדיווחים למשרד החינוך ותקיים מעקב אחר שחרור הכספים.

בפועל, נמצא כי חלק מהדיווחים מבוצע על-ידי מחלקת מבני ציבור וחלקם מבוצע על-ידי מחלקת הבקרה של האגף. כמו כן, נמצאו מקרים שבהם היו עיכובים בדיווח, שגרמו לעיכוב בקבלת כספי השתתפות המשרד. כתוצאה מכך, העירייה נדרשה לממן את עבודות הבניה מימון ביניים עד לקבלת כספי המשרד (ראה פרוט בסעיפים הבאים).

לדעת הביקורת, יש לרכז את כל הפעילות מול משרד החינוך בידי גורם מקצועי אחד, שיהיה אחראי על כל שלבי הדיווח, החל משלב הכנת הפרוגרמה, דרך קבלת האישור לעריכת מכרז ולחתימה על החוזה, ועד לקבלת הכספים מהמשרד.

3.5.2. בקשה לקבלת כספי התכנון

בהתאם לנוהל הדיווח, ניתן להגיש בקשה להקדמת כספי התכנון בשיעור של עד 5% מסך ההרשאה התקציבית, לאחר שהמשרד אישר את הפרוגרמה או לאחר שהמשרד העביר לעירייה הרשאה לפרסום מכרז, ולאחר שהעירייה התקשרה עם מתכנן.

מבדיקתנו עולה כי מחלקת מבני ציבור לא נהגה לבקש ממשרד החינוך מימון עבור כספי התכנון וכי הגזברות לא הנחתה את המחלקה לעשות זאת. להלן דוגמא שמתארת את הליקוי ואת תוצאותיו:

ב - 1/2009 אישר משרד החינוך את הפרוגרמה לבניית בית הספר "חניכי הישיבות" (שלב א'). ההרשאה לפרסום מכרז עבור השלב הראשון התקבלה בחודש 10/2009 על סך כ - 4.5 מיליון ₪. כלומר, כבר בתחילת שנת 2009 (בעת אישור הפרוגרמה), או לכל המאוחר בסוף שנה זו (בעת קבלת הרשאה לפרסום מכרז), ניתן היה להגיש בקשה לקבלת כספי התכנון בסך 225 אלפי ₪ (המהווים 5% מסך ההרשאה). בפועל הבקשה לא הוגשה, כך שבמשך שנתיים, עד לקבלת התשלום הראשון שהעביר משרד החינוך על חשבון הבנייה (ב - 11/2010), מימנה העירייה את ההוצאות, לרבות הוצאות התכנון שניתן היה לקבל ממשרד החינוך.

הביקורת המליצה (כחלק מהסדרת תהליך הדיווח למשרד החינוך) כי המחלקה תגיש למשרד בקשה לקבלת כספי התכנון בכל פרויקט, מיד שהדבר ניתן.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי הנחה את האגף לבקש את קבלת כספי התכנון כבר בשלב אישור הפרוגרמה וכי מחלקת בקרה בגזברות תקיים מעקב על כך.

3.5.3. עיכובים בדיווח למשרד החינוך

נוהל משרד החינוך קובע את הדיווחים שעל הרשות המקומית להגיש למשרד בנוגע להתקדמות הבניה ומפרט את המסמכים שיש לצרף לכל דיווח.

מבדיקתנו עולה כי מחלקת מבני ציבור ומחלקת הבקרה באגף אינם מקפידים על העברת הדיווח במועד. כמו כן, נמצא כי המעקב והבקרה אחר קבלת אישור המשרד לוקה בחסר. כתוצאה מכך, פעמים רבות התעכבה העברת הכספים מהמשרד לעירייה. בשל עיכובים אלו נדרשה העירייה פעמים רבות לממן מימון ביניים את עבודות הבניה במשך תקופה ארוכה (לעיתים למעלה משנה), עד לקבלת כספי ההשתתפות. מימון ביניים זה גרם להפסדים כספיים לעירייה, כמתואר בדוגמא שלהלן, לגבי פרויקט חניכי הישיבות (שלב ב'):

- בתאריך 23.1.2012 התקבלה "הרשאה לפרסום מכרז" הכוללת התחייבות תקציבית של משרד החינוך בסך 4.8 מיליון ₪ (לא כולל תוספות). המכרז להקמת בית הספר, שכלל שני שלבים (א' + ב'), פורסם בשנת 2010, וההחלטה בדבר הקבלן הזוכה התקבלה בחודש 4/2010. הדיווח למשרד על תוצאות המכרז הועבר רק בחודש 5/2012, באיחור של ארבעה חודשים ממועד קבלת ההרשאה לפרסום מכרז (שהרי תוצאות המכרז היו כבר ידועות בשלב א'). יודגש כי דיווח זה מהווה תנאי מקדים לדיווחים על שלבי הבנייה ולקבלת הכספים בגינם.

לאחר שמשרד החינוך קיבל את הדיווח הראשון, הכולל את מסמכי ההתקשרות עם הקבלן הזוכה, הודיע המשרד לעירייה כי חסרה חתימתם של הגורמים המוסמכים בעירייה על כל מסמכי ההתקשרות. רק בתאריך 16.1.2013 התקבל ממשרד החינוך האישור על חתימת החוזה עם הקבלן המבצע, בעת שכבר הסתיימו מרבית עבודות הבנייה והמבנה אף אוכלס. בשל ליקויים אלה בהעברת המסמכים הנדרשים ובשל העדר המעקב אחר העברת הדיווחים למשרד, התעכבה קבלת התשלום (בסך 4.1 מיליון ₪) והוא התקבל רק בחודש 1/2014, כשנתיים לאחר מועד התחלת הבנייה ושנה לאחר סיומה.

נוכח השתלשלות האירועים המתוארת לעיל, מימנה העירייה את ביצוע העבודות מימון ביניים בסכום של כ - 4 מיליון ₪ לתקופה של שנתיים. כתוצאה מכך, העירייה לא הייתה יכולה להקצות את הכספים שהשקיעה בהקמת המבנה לפעילות בתחומים אחרים. לחילופין, העירייה הפסידה

תשואה שהייתה יכולה לזכות בה, אילו הייתה משקיעה את הכסף במסלולי ההשקעה שהגזברות נוהגת להשקיע בהם פיקדונות לזמן ארוך.

4. בחירת מתכננים ויועצים

בעירייה פועלת ועדת רשות הנקראת "הוועדה להזמנות תכנון" (להלן גם "הוועדה"), שחברים בה נבחרו ציבור ובעלי תפקידים בכירים מבין עובדי העירייה (מהנדס העיר, גזבר, חשב המינהל ועוד). מזכיר הוועדה הינו מנהל האגף לפיתוח ותשתיות.

בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2007, פורסם דו"ח ביקורת בנושא "התקשרויות עם יועצים ומתכננים". בעקבות הביקורת עדכנה העירייה בשנת 2009 את נוהל "הזמנות תכנון"⁵ (להלן "הנוהל"). מטרת הנוהל הייתה לקבוע את סדרי עבודתה של הוועדה וכן את הליך בחירתם של מתכננים, יועצים ומפקחים במינהל ההנדסה.

הביקורת מצאה כי הנחיות הנוהל אינן מתקיימות, כמפורט להלן:

- **תדירות התכנסות הוועדה** – סעיף 5.2.3 בנוהל קובע כי "הוועדה תתכנס לפחות אחת בחודש". מבדיקתנו עולה כי בשנים 2010 ו- 2011 התכנסה הוועדה שלוש פעמים בשנה, ובשנים 2012 ו- 2013 התכנסה הוועדה רק פעם אחת.
- **ניהול רשימת ספקים וויסות עבודות** – סעיף 5.5.1 קובע כי מזכיר הוועדה ינהל רשימת יועצים ומתכננים לפי תחומי התמחות, שתעודכן לפחות אחת לשנה.
- סעיף 5.7.1 לנוהל עוסק בבקרה על וויסות העבודות בין היועצים/המתכננים. נקבע כי לצורך ביצוע ויסות העבודות, על מזכיר הוועדה להגיש לוועדה נתונים מרוכזים על היועצים שנבחרו במהלך השנה ועל איכות עבודתם.
- מבדיקתנו עולה כי לא קיימת רשימת ספקים שמתוכה נבחרו היועצים. חמור מכך, לא נעשתה כלל הערכה תקופתית לעמידתם של

⁵ נוהל "הזמנות תכנון", מס' נוהל 1.04.410.01

היועצים/המתכננים בדרישות העירייה ולא הוערכה איכות עבודתם בפרויקטים שביצעו עבור העירייה.

הביקורת העירה כי מטרת הנוהל הייתה להבטיח שהוועדה אינה בוחרת מספר מצומצם של יועצים בכל תחום, אלא מחלקת את העבודה בין מגוון הספקים שיש להם יכולות מקצועיות זהות.

בשל תהליכי עבודה לקויים והעדר נתונים מרוכזים, לא עלה בידי הביקורת לבדוק את השיקולים לבחירת הספקים שזכו בעבודות ואת נאותות חלוקת העבודה ביניהם, תוך בחינת איכות העבודה שסופקה על-ידם בעבר.

- **עריכת הפרוטוקול** – סעיף 5.6.2 קובע כי בפרוטוקול יפורטו הפרויקטים שהוועדה דנה בהם, היועצים שהצעותיהם נבחנו והשיקולים לבחירת היועץ/המתכנן שנבחר. נמצא כי בפרוטוקול נרשם רק שם היועץ שנבחר, ללא פירוט ההצעות שהוגשו והשיקולים לבחירת הזוכה. עוד נמצא כי בחלק מהפרוטוקולים לא צוין כלל היקף ההתקשרות עם הזוכה.
- **אישור הפרוטוקול** – סעיף 5.6.2 קובע כי "הפרוטוקול יאושר על-ידי מהנדס העיר ויו"ר הוועדה". נמצא כי כל הפרוטוקולים שנבדקו בתקופה האמורה אושרו על-ידי יו"ר הוועדה בלבד. לאחר הביקורת מסר מזכיר הוועדה כי לא היה מודע להנחיה זו בנוהל וכי נוכח הערת הביקורת יקפיד על אישור הפרוטוקול בהתאם להוראות.
- **אופן ההתקשרות** – סעיף 5.6.6 בנוהל קובע כי יערך עם הזוכה הסכם התקשרות. מבדיקתנו עולה כי במהלך הביקורת החלה העירייה להתקשר באמצעות חוזה עם אדריכלים, יועצי קונסטרוקציה ומפקחים, אולם ההתקשרות עם רוב היועצים בתחומי ההנדסה השונים הייתה עדיין ללא חוזה.
- **טופס "נוהל מקוצר"** – בפועל, בגלל שהנוהל אינו מבוצע, החליט מזכיר הוועדה על אישור העסקת המתכננים והיועצים שלא באמצעות הוועדה להזמנת תכנון, אלא רק באישור מהנדס העיר ויו"ר הוועדה. מעיון בטופס "נוהל מקוצר" מתברר כי נרשם בו רק המתכנן הזוכה, ולא נרשם דבר על השיקולים שהביאו לזכייתו.

הביקורת רואה בחומרה את אי קיום הנוהל ואת מסירת עבודות התכנון והייעוץ בתהליך שאין בו שקיפות, באופן שלא ניתן לקיים מעקב אחר חלוקת העבודה בין הספקים ואחר איכות עבודתם.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי להערכתו הנוהל הקיים אינו ישים וכי בכוונתו לפעול להכנת נוהל חדש בנוגע לבחירת המתכננים והיועצים במינהל ההנדסה.

5. תכנון מוקדם

השלב הראשון בתכנון המבנה הציבורי הוא הכנת הפרוגרמה, ולאחריו נערך התכנון המוקדם. התכנון המוקדם כולל תכנון עקרוני של המבנה ואת מיקום המבנה על גבי השטח שהוקצה לפרויקט.

מבדיקתנו עולה כי מחלקות אגף תשתיות אינן משולבות בתהליך התכנון המוקדם. רק לאחר שהוכן התכנון המוקדם על-ידי המתכנן ואושר על-ידי הגורם המזמין ועל-ידי המשרד המממן, מועברות התוכניות לבדיקת המחלקות המקצועיות באגף תשתיות. נמסר לביקורת כי במועד זה כבר ישנו קושי מהותי לערוך שינויים בתוכניות, וכתוצאה מכך, נאלץ האגף להתמודד בעת הקמת המבנה עם בעיות הנובעות מליקויים בתכנון.

נציין כי בדיון בנושא "נוהל מסירת עבודות" שנערך בחודש 12/2011, הוחלט במנהל ההנדסה להקפיד על כך שהמחלקות המקצועיות יהיו מעורבות בתהליך התכנון כבר מראשיתו, אך בפועל נמצא כי החלטה זו אינה מבוצעת.

הביקורת בדקה במדגם של פרויקטים את תכנון הסדרי הגישה למבנה ואת תכנון החנייה. התברר כי במקרים רבים לא ניתנה הדעת במהלך התכנון המוקדם להסדרת התשתיות הנדרשות.

לדוגמא, ברחוב המתמיד (רובע ה') נבנה גן ילדים. בעת תכנון הפרויקט ובמהלך ביצועו, לא ניתנה הדעת להסדרי התנועה לגן הילדים ולא תוכננו מקומות החנייה הנדרשים. מאחר ומדובר על רחוב צר שאינו מיועד להכיל תנועת כלי רכב רבים, נגרמו לתושבי הרחוב קשיי תנועה בשעות העומס.

דוגמא נוספת - ברחוב יבניאל (רובע ט') החלה העירייה בשנת 2013 בהקמת 4 כיתות גן. אף בפרויקט זה, לא נבחנו הסדרי התנועה ולא תוכננו מקומות החנייה הנדרשים כתוצאה מהקמת כיתות הגן.

לדעת הביקורת, בטרם קבלת החלטה על הקצאת קרקע לטובת פרויקט בינוי, יש לקבל חוות דעת מקצועית אשר תפרט את ההשפעה העתידית שתגרם מהקמת המבנה על הסדרי התנועה ומקומות החנייה הקיימים ותמליץ על פתרונות אפשריים. כמו כן, הביקורת ממליצה כי נציגי מחלקות האגף ישולבו בתהליך התכנון המוקדם ובאישורו, כדי לאפשר תכנון אופטימאלי של התשתיות במסגרת השטח שהוקצה לטובת הפרויקט. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי שונו סדרי העבודה וכי מחלקת תשתיות בודקת את הסדרי התנועה כבר בשלב הקצאת הקרקע.

6. הקמת מבני ציבור ללא היתר בנייה

סעיף 145(א) לחוק התכנון והבנייה⁶ (להלן "החוק") קובע כי "לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו, אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי הענין, היתר לכך, ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר: ... (2) הקמתו של בנין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבנין קיים...". סעיף 204(א) לחוק קובע כי "המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כשביצוע העבודה או השימוש טעונים היתר לפי חוק זה או תקנה על פיו דינו – קנס או מאסר שנתיים...".

במסגרת מדגם הפרויקטים שנבדק על-ידי הביקורת, נמצאו שני מקרים שבהם הוקמו מבנים על-ידי מחלקת מבני ציבור, מבלי שהופק בגינם היתר בנייה כדין.

- בקשה 20090365 – הקמת 8 כיתות לימוד במבנים זמניים – ב"ס חורב
במסגרת הפרויקט לשיפוץ ב"ס חורב ברובע ה', היה צורך בהצבת מבנים זמניים עבור התלמידים שלמדו בכיתות שהיו מיועדות להריסה. בתאריך 25.5.2009 הגישה המחלקה בקשה לקבלת היתר להצבת 8 מבנים יבילים

⁶ חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965

בשטח בית הספר לתקופה של שנה אחת. בתאריך 3.6.2009 הבקשה נידונה ברשות הרישוי ואושרה בכפוף להשלמת גיליון הדרישות. **מבדיקתנו עולה כי בתאריך 10.8.2009 הוצבו המבנים היבילים בשטח, מבלי שהוצא להם היתר בנייה כדין.**

• **בקשה 20100238 – בניית מרחב מוגן בבי"ס מפתן.**

בחודש פברואר 2010 נפתחה במחלקת רישוי בנייה בקשה לקבלת היתר בנייה עבור הפרויקט. במרץ 2010 נדונה הבקשה ברשות רישוי ואושרה בכפוף להשלמת גיליון הדרישות שנקבע על-ידי מחלקת רישוי. בניית המבנה הסתיימה ב – 2011 והוא אוכלס.

מבדיקתנו עולה כי מחלקת מבני ציבור החלה בביצוע עבודות הבנייה, ואף סיימה אותן, מבלי שהושלמו התנאים בגיליון הדרישות ומבלי שהוצא לעבודות היתר בנייה כנדרש בחוק. כמו כן, בהעדר היתר בנייה, לא ניתן היה להוציא את האישורים הנוספים הנדרשים בחוק (טופס 2, טופס 4 לאכלוס, תעודת גמר).

בנוסף לכך, בסיור שערכה הביקורת באתר, נמסר לביקורת כי קיימות בעיות בטיחות במבנה וכן קיימים ליקויים בעבודות הגמר בתוך המבנה. לדוגמא, בכניסה למבנה הייתה מדרגה גבוהה אשר גרמה למכשול לתלמידים המבקשים להיכנס למבנה. כמו כן, בימים גשומים הוצפה הכניסה למבנה במי גשם.

כאמור, ביצוע עבודות ללא היתר בנייה וללא קבלת האישורים הנדרשים הינם עבירה פלילית. חמורה מכך העובדה כי תכלית העבודה הייתה הקמת מרחב מוגן עבור התלמידים, שאמור לשמש להם למחסה בעת נפילת טילים על העיר. בניית המבנה ומסירתו לבית הספר, בוצעה ללא קבלת האישורים המהותיים ביותר שקבלתם הכרחית לצורך הוצאת ההיתר, כגון אישור מהנדס פיקוד העורף, אישור רשות כיבוי אש ואישור יועץ בטיחות.

הביקורת מציינת שהקמת המבנה ללא היתר נבעה מכשל יסודי ומתמשך, שעיקרו העדר מעקב ובקרה של כל הגורמים המעורבים, ובהם:

- **מנהל מחלקת מבני ציבור** – מנהל המחלקה התקשר עם יועץ חיצוני לצורך ביצוע תכנון הפרויקט והפיקוח אחר עבודת הקבלן. אי ביצוע הליכי הרישוי הבסיסיים, מעיד על העדר בקרה מוחלט אחר עבודת היועץ. נציין כי על אף הליקויים בתפקוד היועץ, אישר מנהל המחלקה את התשלום המלא ליועץ.
- **מנהל אגף פיתוח ותשתיות דאז** – כמנהל ישיר של מנהל מחלקת מבני ציבור, לא קיים מנהל האגף את הבקרה הנדרשת ולא עמד על כך שעבודת הבנייה מבוצעת ללא היתר.
- **אגף רישוי ופיקוח על הבנייה** – מחלקת הרישוי לא פעלה לסגור את הבקשה, למרות אי ביצוע התנאים שנקבעו בגיליון הדרישות. במקביל לכך, מחלקת הפיקוח אחר הבנייה לא איתרה את העבודות שבוצעו ללא היתר בנייה.

הביקורת רואה בחומרה רבה ביצוע עבודות הבנייה על-ידי יחידה מיחידות העירייה ללא היתר בנייה. כרשות ציבורית האמונה על אכיפת חוקי התכנון והבנייה ופועלת רבות כנגד עברייני בנייה, היה על המחלקה להקפיד הקפדה יתרה על כך שלא תבוצע עבירת בנייה על-ידי הרשות עצמה. הביקורת המליצה למהנדס העיר לערוך בדיקה מקיפה בכל המבנים שנבנו על-ידי מחלקת מבני ציבור בעשור האחרון, במטרה לוודא כי הוצאו להם היתרי בנייה כדין. אם ימצאו מבנים נוספים שלא הוצא להם היתר, על האגף לפעול להסדרת ההיתר באופן מיידי.

7. הליך הבנייה

7.1. הוצאת טופס 2 – חיבור זמני לתשתיות (חשמל ומים)

תקנות התכנון והבנייה (אישורים) למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-2982, קובעות כי על בעל ההיתר לבקש מהוועדה המקומית או רשות הרישוי, לפני תחילת העבודות, אישור להספקת חשמל ומים לאתר הבנייה (טופס 2).

מבדיקת מדגם פרויקטים שבוצעו על-ידי מחלקת מבני ציבור עולה כי במקרים רבים לא הגישה המחלקה בקשה להוצאת טופס 2 לחיבור חשמל ומים זמניים לצורך הבנייה.

במהלך הבדיקה נמסר לביקורת כי קיימת מחלוקת בין מהנדס העיר לסגן מנהל האגף לגבי החובה בקבלת טופס 2 לפני התחלת הבנייה. נוכח מחלוקת זו, ביקשה הביקורת מהיועץ המשפטי של העירייה שיחווה דעתו בנושא. בחוות הדעת מטעם היועץ המשפטי לעירייה נקבע באופן חד משמעי כי הרשות המקומית חייבת לקבל אישור לחיבור הזמני של החשמל והמים **"מדובר בדין אחד החל באופן שווה הן על הרשות המקומית והן על אזרחיה. לפיכך, כפי שתושב אינו רשאי להתחבר באופן עצמאי למבנה סמוך קיים, כך גם הרשות המקומית לא רשאית לעשות כן"**.

הביקורת רואה בחומרה את מדיניות אי קבלת טופס 2 שהונהגה על-ידי מנהל מחלקת מבני ציבור במשך שנים רבות. לדעת הביקורת, היה על מנהל המחלקה לפעול על-פי הוראתו של מהנדס העיר, ובמקביל לבקש חוות דעתה של המחלקה המשפטית, אם ראה צורך בכך.

7.2. התחברות לא מאושרת למבני ציבור קיימים

בחלק מהפרויקטים בהם לא הוצא טופס 2 לחיבור חשמל, נמצא כי הקבלן המבצע התחבר באופן לא בטיחותי וללא אישור למערכות החשמל הקיימות של מבני ציבור הסמוכים לאתר הבנייה.

מבדיקתנו עולה כי החיבור לא הובא לידיעת אגף חשמל ומאור, וכתוצאה מכך לא נבדקה בטיחות החיבור. לדוגמא, בפרויקט הקמת מעון יובלים ומשרדי הרווחה ברובע ה', הקבלן המבצע התחבר למבנה ציבורי סמוך (בית מרש"ל), כדי לספק לאתר הבנייה חשמל לתקופת הבנייה. רק לאחר מספר חודשים התגלה דבר החיבור הלא מאושר ואגף החשמל פעל לניתוקו באופן מיידי, בין היתר, נוכח הליקויים הבטיחותיים שנמצאו באופן ביצוע החיבור.

הביקורת רואה בחומרה את ההתחברויות הלא מוסדרת שביצעו קבלנים מטעם העירייה למבנים סמוכים. חמורה מכך העובדה שהתחברויות אלו היו אמורות להיות ידועות למפקחי המחלקה האחראים על הפרויקט, שלא מנעו פעולות בלתי חוקיות אלו.

8. התחשבות עם קבלנים

8.1. בדיקת חשבונות קבלנים

בהתאם להסכם בין העירייה לבין הקבלן הזוכה במכרז, נדרש הקבלן להגיש עד ה- 10 לכל חודש חשבון בגין העבודות שבוצעו בחודש הקודם. בנוסף לכך, במועד סיום ביצוע העבודה, מגיש הקבלן את החשבון הסופי. המפקח מטעם מחלקת מבני ציבור נדרש לבדוק כל חשבון, לוודא כי הכמויות שנרשמו אכן תואמות את הכמויות שסופקו בפועל וכי סך החשבון המצטבר אינו עולה על התקציב שאושר.

נמצאו מקרים שבהם בחשבונות החלקיים שהגישו קבלנים, נרשמו ואושרו כמויות ביצוע בסעיפים שונים, אולם בבדיקת החשבון הסופי נמצא כי הכמויות לא סופקו במלואן, ולכן קוזה בחשבון הסופי סכום של מאות אלפי ₪.

לדוגמא, בחשבון הסופי של פרויקט "בית ספר אוהל אסתר – שלב ב'" (מחודש 11/2013), קיזז המפקח על הפרויקט בסעיפי הכמויות שהגיש הקבלן סכום של 375 אלפי ₪ שאושר בחשבון "הטרום סופי" מחודש 11/2012. קיזוז זה כלל, בין היתר, הפחתה כמות מ"ר בסעיף איטום גגות (מספר סעיף 01.05.01.003). נמצא כי בחשבון החלקי אושר תשלום עבור 609.07 מ"ר איטום ובחשבון הסופי הוקטן השטח ל- 463.88 מ"ר. רק בסעיף זה הביאה הקטנת הכמות לקיזוז של כ- 25 אלפי ₪ (לפני מע"מ).

כאמור, כתוצאה מאי קיום בקרה על הכמויות כבר בחשבון "הטרום סופי" שילמה העירייה לקבלן ביתר 375 אלפי ₪ שקוּזו רק לאחר כשנה.

8.2. תשלום חשבון סופי

בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן הזוכה במכרז, נקבע כי הקבלן מחויב בקבלת טופס 4, לרבות הגשת כל האישורים הנדרשים לצורך קבלת טופס 4, על חשבונו. עוד נקבע בהסכם כי קבלת טופס 4 מהווה תנאי בסיסי לקבלת המבנה ולעריכת חשבון סופי.

נמצאו מקרים רבים בהם שילמה העירייה את החשבון הסופי של הקבלן, למרות שלא התקבל עבור המבנה טופס 4 לאכלוס (ראה דוגמאות בסעיף 9.1).

הביקורת העירה כי קבלת התשלום עבור החשבון הסופי מהווה תמריץ לקבלן לסיים את כל העבודות, לרבות תיקון הליקויים שנמצאו במסגרת הסיור לקבלת המבנה. לדעת הביקורת, יש להשאיר 10% מסך התשלום (לכל הפחות) לחשבון הסופי, דבר העשוי לזרז את ביצוע התיקונים שהקבלן נדרש לבצע ואת קבלת טופס 4.

בעקבות הביקורת הנחה הגזבר את החשבות שלא לשלם חשבון סופי של קבלן, אלא אם צורך אליו העתק של טופס 4.

8.3. פיצוי מוסכם

בדרך כלל, הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן, כולל סעיף העוסק בפיצויים מוסכמים. בסעיף זה נקבע כי אם לא יסיים הקבלן את ביצוע העבודות במועד שנקבע בהזמנת העבודה, רשאית העירייה לדרוש פיצויים מוסכמים בסכום מוגדר (בדרך כלל 1,000 ₪ עבור כל יום איחור), עד להשלמת כל העבודות ו/או ההתחייבויות.

מבדיקתנו עולה כי העירייה אינה נוהגת להפעיל את סעיף הפיצויים המוסכמים, במקרים שבהם מתעכב הקבלן בביצוע העבודות, לרבות במקרים שבהם חל עיכוב בקבלת האישורים הנדרשים להוצאת טופס 4 לאכלוס.

לדעת הביקורת, סעיף הפיצויים המוסכמים נועד, בין היתר, להמריץ את הקבלנים לעמוד בלוחות הזמנים ולהשלים את כל ההתחייבויות שקיבלו עליהם בהסכם. הביקורת ממליצה להפעיל את סעיף פיצויים מוסכמים במקרים בהם קיימת חריגה בלוחות הזמנים מסיבות הקשורות בקבלן.

9. סיום הבנייה

9.1. טופס 4 לאכלוס

כחלק מהליך רישוי הבנייה, נדרש מבקש ההיתר לקבל אישור לחיבור המבנה לתשתיות חשמל, מים, טלפון (אישור הקרוי "טופס 4"). הרשות המאשרת רשאית לתת את האישור המבוקש **"אם שוכנעה כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבניה, למעט פרטים הטעונים השלמה... אך הוא ראוי לשימוש גם לפני השלמתם..."**. תכלית הוראה זו בחוק נועדה לקיים בדיקה מקיפה ויסודית טרם האכלוס, במטרה לוודא כי המבנה נבנה בהתאם להיתר וכי ראוי לאכלסו.

על-פי חוק התכנון והבנייה, אכלוס מבנה ללא טופס 4 מהווה עבירה פלילית, שהעונשין בגינה הינו מאסר של שנה אחת לפחות.

מבדיקתנו עולה כי במקרים רבים אוכלסו מבני ציבור שנבנו על-ידי מחלקת מבני ציבור, בטרם התקבל האישור הנדרש לאכלוסם. בחלק מהמקרים, התקבל אישור האכלוס לאחר מספר חודשים ובחלקם לא ניתן האישור עד למועד סיום הביקורת.

הביקורת רואה בחומרה רבה מצב בו העירייה, כמעשה שבשגרה, מאכלסת מבני ציבור מבלי לקבל את האישורים הנדרשים. חמורה מכך העובדה כי לעיתים מאפשרת העירייה את אכלוס המבנים עוד בטרם יתקבלו "אישורים מצילי חיים", כדוגמת אישור רשות כיבוי אש (בדבר תקינות מערכות התרעה, גילוי וכיבוי אש), אישור פיקוד העורף (תקינות המרחבים המוגנים), אישור חברת חשמל (תקינות מערכת החשמל) וכדומה. להלן מספר דוגמאות לפרויקטים שאוכלסו ללא קבלת טופס 4 לאכלוס:

9.1.1. בניית גן ילדים (בית יעקב – רח' הוותם 33, רובע ח')

הפרויקט כלל הקמת 3 כיתות גן בקומה מפולשת (קומת קרקע של מבנה קיים). לפרויקט הוצא היתר בנייה כדין (היתר מספר 20090433 מתאריך 10.10.10). בתאריך 23.8.11 ניתן טופס 4 לבדיקת מערכות בלבד⁷ (ללא אכלוס), אולם המבנה אוכלס על-ידי העמותה המפעילה את גני הילדים אף שטרם התקבל טופס 4 לאכלוס.

התברר כי תכנון דלתות החרום של המבנה נעשה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הבטיחות בגני הילדים, ולכן רשות הכיבוי לא נתנה אישור למערכות הגילוי והכיבוי במבנה. כתוצאה מכך, עד למועד סיום הביקורת טרם הוצא טופס 4 לאכלוס כיתות הגן.

בנוסף לכך, נמסר לביקורת כי לאחר שהמבנה אוכלס ללא אישור האגף, בוצעו בו שינויים מבניים (בסטייה מההיתר) שמונעים כלל את קבלת טופס 4 לאכלוס עד להסרתם או להסדרתם.

9.1.2. בינוי ספרייה במקיף ט'

היתר בנייה להקמת הספרייה במקיף ט' ניתן במרץ 2010 (מספר היתר 20090691), ובניית המבנה נמשכה כשנתיים. הספרייה נפתחה בטכס חגיגי בתאריך 5.3.12.

מבדיקתנו עולה כי הספרייה נפתחה לקהל ללא קבלת טופס 4 לאכלוס, ועד למועד סיום הביקורת טרם הוצא לה אישור אכלוס. בירור הסיבות להעדר טופס 4 העלה כי היו חסרים אישורים של גורמים שונים לאכלוס המבנה, וביניהם אישור רשות הכיבוי.

התברר שבסמוך לסיום הבנייה, בעת ביצוע בדיקת התקינות למערכות הגילוי וכיבוי האש, נמצא כי לא הוזמן קו טלפון עבור מערכת הגילוי (שבאמצעותו תועבר התרעה לתחנת הכיבוי בעת שריפה). כאמור, הספרייה נפתחה לקהל,

⁷ טופס 4 לבדיקת מערכות – לעיתים דורשים הגורמים המאשרים לבצע בדיקות תקינות מערכות לפני שיאשרו את מתן טופס 4 לאכלוס. לצורך כך, מנפיקה הוועדה טופס 4 לחיבור המבנה לתשתיות חשמל ומים, כדי שניתן יהיה לבדוק את תקינות המערכות. על גבי הטופס מצוין "לבדיקת מערכות בלבד – לא לאכלוס".

אולם רק כשנה לאחר מכן הוזמן הקו הנדרש, אך במועד זה אישור התקינות שניתן למערכת כיבוי האש כבר לא היה בתוקף.

לסיכום, בשל כשל בהזמנת קו טלפון למערכת גילוי אש לא ניתן לספרייה טופס 4 לאכלוס והמבנה אוכלס ללא אישור. על-פי אומדן שערך מפקח הפרויקט, התברר כי ההוצאה בגין חידוש כל האישורים הנדרשים לקבלת טופס 4 (שחלקם התקבלו כבר בעבר אך תוקפם פג), עומד על כמאה אלף ₪. נדגיש שוב כי עד למועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר אכלוס המבנה, לא בוצעו הפעולות הנדרשות לקבלת טופס 4.

9.1.3. בית הספר חניכי הישיבות – שלב ב'

בחודש דצמבר 2012 הסתיימו עבודות הבנייה של בית הספר ובוצע סיור מסירה בהשתתפות נציגי המחלקה, הקבלן והנהלת בית הספר. במהלך הסיור נמסרו לקבלן הערות לתיקון, וכן הוטל עליו לקבל את האישורים הנדרשים לצורך הוצאת טופס 4 לאכלוס.

מבדיקתנו עולה כי כשבועיים לאחר סיור המסירה, אוכלס בית הספר מבלי שהתקבל טופס 4.

מנהל המחלקה התריע בפני מנהל האגף לחינוך חרדי/תורני, מנהל אגף פיתוח, מהנדס העיר ומנכ"ל העירייה, על אכלוס המבנה בניגוד להוראות מחלקת מבני ציבור וללא טופס 4. עוד התריע מנהל המחלקה על כך שבעקבות אכלוס המבנה, הקבלן אינו יכול לבצע את התיקונים שהיה עליו לבצע לפני מסירת המבנה, וכן הוא אינו יכול לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך קבלת האישורים הנחוצים להוצאת טופס 4.

מבדיקתנו עולה כי הגורמים שבפניהם התריע מנהל המחלקה על האכלוס, לא פעלו כנגד הנהלת בית הספר ולא מנעו את השימוש הבלתי חוקי במבנה. כמו כן, נמצא כי עד למועד סיום הביקורת טרם הופק טופס 4 לאכלוס המבנה.

9.2. טופס 4 לאכלוס עם תנאים נדחים

בתקנות התכנון והבנייה⁸ נקבע כי בסמכות מהנדס הוועדה המקומית להוציא למבקש ההיתר טופס 4 לאכלוס, אף אם טרם התקיימו כל התנאים בהיתר, ובתנאי שהשלמת העבודות תבוצע לא יאוחר משנה מיום קבלת האישור. מבין הפרויקטים שבדקה הביקורת, נמצאו מספר מקרים שבהם הוצא עבורם טופס 4 לאכלוס עם תנאים נדחים לתקופות שונות (60 יום, 90 יום, שנה).

מבדיקתנו עולה כי בחלק מהמקרים לא בוצעו התנאים הנדחים, על אף שחלף פרק הזמן שניתן להשלמת תנאים אלו. להלן שתי דוגמאות:

- **תוספת 8 כיתות לבית הספר בית יעקב** – בתאריך 9.4.2013 הוצא למבנה טופס 4 לאכלוס שכלל מספר תנאים נדחים. עד למועד סיום הביקורת, טרם מולאו כל התנאים, שהחשוב שבהם הינו אישור פיקוד העורף, המהווה אסמכתא לכך שהמרחבים המוגנים ניבנו בהתאם לתוכניות המאושרות והם מתאימים לייעודם.
- **בית הספר אוהל אסתר, שלב ב'** – בתאריך 9.2.2013 ניתן טופס 4 לאכלוס עם תנאים נדחים למשך 90 יום, אך עד למועד סיום הביקורת טרם מולאו התנאים הנדחים. עוד העלתה הביקורת, כי במסגרת האישורים הנדרשים להוצאת טופס 4, בדקה מחלקת חשמל ומאור את מבני בית הספר (המבנה החדש והמבנה הישן) ומצאה ליקויי בטיחות חמורים בתחום החשמל.

הביקורת רואה בחומרה את אי מילוי התנאים הנדחים על-ידי מחלקת מבני ציבור ואת העדר האכיפה בעניין זה על-ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה. הביקורת העירה שיש לקבוע מנגנון שבאמצעותו ניתן יהיה לאכוף את ביצוע התנאים הנדחים שניתנו במסגרת הוצאת טופס 4, מאחר ומתן ערבות בנקאית, כפי שנקבע בחוק, אינה מעשית במקרה זה.

⁸ תקנות התכנון והבנייה (חיבור מבנה לתשתיות לפני השלמת תנאי ההיתר), התשנ"ב-1991

9.3. ערבות טיב ביצוע

העירייה נוהגת לדרוש מהזוכה במכרז ערבות להבטחת ביצוע העבודות נשוא המכרז וערבות לתקופת הבדק. נוהל "מעקב אחר ערבויות"⁹ מסדיר את התהליכים השונים בהתייחס לטיפול בערבויות, לרבות שחרור הערבות הטיב בתום שנת הבדק.

הנוהל קובע כי שחרור הערבות בתום שנת הבדק תעשה לאחר קבלת אישורים שונים, ובהם אישור ראש מינהל ההנדסה על החשבון הסופי, אישור סיום העבודות מהמפקח על הפרויקט, קבלת סופית של המבנה.

הביקורת בדקה מדגמית 5 כתבי ערבות טיב שהוחזרו לקבלנים בתום תקופת הערבות, ומצאה כי הוראות הנוהל אינן מתקיימות. בניגוד לנוהל, בכל המקרים הגורם היחיד שאישר את החזרת כתב הערבות היה מנהל המחלקה. הביקורת העירה כי שחרור כתב הערבות מהווה אישור כי כל העבודות במסגרת המכרז שבגינו ניתנה הערבות, בוצעו לשביעות רצונה של העירייה.

לדעת הביקורת, לפני החזרת כתב הערבות, יש לקבל את אישורן של כל יחידות העירייה הרלוונטיות להחזרת כתב הערבות, וכן יש לקבל ואת אישורו של ראש מינהל ההנדסה או מי מטעמו (כנדרש בנוהל).

בנוסף, נמצא כי מנהל המחלקה אינו נוהג להיות נוכח בסיור הנערך בתום שנת הבדק, ואף אינו מבקש לעיין בפרוטוקול הסיור (במקרים שבהם נערך פרוטוקול).

לדעת הביקורת, על רכזת הערבויות באגף תקציבים לוודא כי החזרת כתב הערבות מאושרת על-ידי ראש המינהל או מי מטעמו, בנוסף לאישור מנהל המחלקה.

⁹ נוהל "מעקב אחר ערבויות", מס' הנוהל 5.03.87.01, תאריך תחולה 1.6.06

בנוסף, מומלץ כי המפקח על הפרויקט יאשר (כגורם מאשר ראשון) את שחרור ערבות הטיב, בצירוף פרוטוקול בדבר תיקון הליקויים שנמצאו בשנת בדק. רק לאחר מכן יחתום מנהל המחלקה על כתב שחרור הערבות. לאחר הביקורת נמסר כי מנהלת אגף התקציבים הסדירה את תהליך שחרור הערבות.

9.4. תעודת גמר

בהתאם לסעיף 21 בתקנות¹⁰, על מבקש ההיתר להגיש בקשה להוצאת תעודת גמר¹¹ לא יאוחר משנה ממועד קבלת אישור האכלוס. בתנאים מיוחדים, ניתן לדחות את מועד מתן תעודת הגמר עד שנה נוספת. לאחר הגשת הבקשה להוצאת תעודת גמר, מבוצעת בדיקה על-ידי מפקחי המחלקה לפיקוח על הבנייה, המוודאים כי הבנייה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר.

נמצא כי לאף אחד מהפרויקטים שבדקה הביקורת לא הוצאה תעודת גמר. עוד נמצא כי מחלקת מבני ציבור לא מנהלת מעקב לגבי הוצאת תעודת גמר, כנדרש בחוק התכנון והבנייה ותקנותיו. כמו כן, נמצא כי בהסכמים בין העירייה לבין הקבלנים, אין כלל אזכור לגבי חובתו של הקבלן לפעול להוצאת תעודת גמר.

נציין, כי במהלך השנים 2008 - 2013, פתחה מחלקת הפיקוח על הבנייה כ- 100 תיקי פיקוח כנגד מבקשי היתר שלא פעלו להוצאת תעודת גמר. הביקורת רואה בחומרה את אי העמידה של העירייה בדרישות החוק, שהציבור נדרש לעמוד בהן.

הביקורת ממליצה להוסיף להסכם בין העירייה לבין קבלני הביצוע את החובה להוציא תעודת גמר, וכן להתנות את שחרור ערבות הטיב בהוצאת תעודת גמר.

¹⁰ תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970

¹¹ סעיף 1 בתקנות קובע כ"תעודת גמר – תעודה הניתנת לבעל ההיתר על ידי ועדה מקומית, המעידה כי העבודה נושא ההיתר הושלמה בהתאם לו".

10. מסירת המבנה לעירייה

העברת מבנה חדש לרשות העירייה מחייב ביצוע מגוון פעולות בתחומים שונים, כגון: רישום המבנה בספר הנכסים של העירייה, צירופו לפוליסות הביטוח של העירייה, רישום שעוני המים והחשמל, רישום המבנה במערכת ניהול הרכש והאינוונטר, קביעת גורמי התחזוקה השוטפת ועוד.

10.1. תהליך המסירה

מבדיקתנו עולה כי אין מתבצע תהליך שיטתי ומסודר של מסירת המבנה לאחריות מחלקות העירייה, לרבות קביעת הגורמים המעורבים והפעולות הנדרשות לביצוע. כתוצאה מכך, נמצאו מבנים חדשים רבים שלא בוצעו בגינם פעולות הכרחיות שיש לבצע לאחר מסירת המבנה. לדוגמא, נמצאו מבנים שלא נרשמו בספר הנכסים ולא הוספו לפוליסת הביטוח של העירייה.

לדעת הביקורת, יש לקבוע סדר פעולות מפורט להליך מסירתו של מבנה חדש לבעלות העירייה, תוך הגדרת מחלקת נכסים כגורם האחראי על קבלת המבנה לרשות העירייה, אשר ירכז את הפעילות מול הגורמים השונים בעירייה.

לאחר הביקורת מסר מנהל האגף כי הוכן נוהל המסדיר את תהליך מסירת המבנה הציבורי, הן מסירתו למשתמש במבנה והן למחלקות העירייה האחראיות לתחזק את המבנה באופן שוטף.

10.2. העברת האחראיות לאגף התחזוקה

בתום שנת הבדק, בדרך כלל מועברת האחראיות על תחזוקת מבני הציבור לאגף תחזוקה שבמינהל התפעול.

הביקורת בדקה את תהליך העברת האחראיות על תחזוקת המבנה לאגף התחזוקה, ומצאה את הליקויים הבאים:

- **שלב התכנון – אגף התחזוקה אינו משולב בשלב התכנון, וכתוצאה מכך אין ניתנת הדעת לבעיות תחזוקה עתידיות שיכולות להיווצר במהלך התפעול השוטף של המבנה.**
לדוגמא, במקרה של נזילת מי גשמים מהגג, העדר תכנון גישה לגג המבנה, מקשה על תיקון הנזילה ומייקר באופן משמעותי את עלויות התיקון (בי"ס אשכול). דוגמא נוספת - שימוש ברכיבים מיוחדים, כגון חלונות עם זכוכיות בצבע מיוחד, מקשה על איתור רכיב זהה בעת הצורך להחליפו (בי"ס דביר).
- **תוכנית אדריכלית – בשל העדר תפיסה אחידה בתכנון מבני הציבור בהתאם לסוג המבנה (גני ילדים, בתי ספר, מעונות יום וכדומה), בכל מבנה נעשה שימוש במרכיבים שונים (ריצוף, חיפוי, חלונות, חדרי שירותים וכדומה). תפיסה רחבה וכוללת בשלב התכנון הייתה יכולה לסייע בתכנון התחזוקה למערך של מבנים בעלי אופי דומה.**
- **רכש – בעת הכנת כתב הכמויות, המתכנן לא נדרש לתכנן מראש רכישת כמות מסוימת של פריטים (לדוגמא מרצפות וחיפויים), שתשמר לצורך החלפה אם יהיה צורך בכך בעתיד.**
- **העברת האחריות – תהליך העברת האחריות לאגף התחזוקה אינו מוגדר ואינו מתבצע באופן סדור. לא מתקיים סיור "העברת אחריות" ולא נערך פרוטוקול, וכן לא מועבר לאגף התחזוקה תיק המבנה, הכולל תוכניות, אישורים, הוראות תחזוקה וכדומה.**

הביקורת ממליצה כי מחלקת מבני ציבור ואגף התחזוקה יבחנו יחדיו את אופן שילובו של אגף התחזוקה בשלבים השונים של הקמת המבנה, החל משלב התכנון, וכן שיקבע בנוהל סדר הפעולות בעת העברת האחריות בין מחלקת מבני ציבור לבין אגף התחזוקה.

10.3. מנהל בטיחות מוסדות חינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך¹² קובע, בין היתר, כי על מנהל הבטיחות ברשות המקומית **"להשתתף בתהליך התכנון והבנייה (גם תוספות ושיפוצים) במוסדות החינוך על כל שלביו"**. כמו כן, על מנהל הבטיחות **"להעביר את אישורי הבטיחות הנדרשים לממונה הבטיחות המחוזי, מיד עם תום הבנייה ולפני האכלוס של המוסד החינוכי"**.

במהלך חודש אוגוסט 2013 הסתיימה בנייתם של מספר מוסדות חינוך. המבנים נמסרו לשימוש מינהל החינוך והם אוכלסו עם פתיחת שנת הלימודים תשע"ד. הביקורת בדקה את מעורבותו של מנהל הבטיחות במוסדות חינוך בתהליך הקמתם של המבנים.

נמצא כי מנהל הבטיחות לא היה מעורב כלל בהליכי התכנון והביצוע של מוסדות החינוך. עוד נמצא כי מנהל הבטיחות לא נכח בסיור המסירה וכי מסירת המבנים לשימוש מינהל החינוך נעשתה מבלי שנבדקו טרם אכלוסם מבחינת הבטיחות.

הביקורת רואה בחומרה את אי שילובו של מנהל הבטיחות במוסדות חינוך בתהליך ההקמה של מבני החינוך. חמורה מכך העובדה כי מנהל הבטיחות לא זומן לסיור המסירה ולא ערך בדיקת בטיחות למבנים טרם אכלוסם.

11. סיכום פרויקט והפקת לקחים

כאמור, פרויקטים של בינוי מבני ציבור הינם פרויקטים מורכבים מאוד, הכוללים מספר רב של תהליכים במגוון רחב של תחומים, לרבות התחום כספי, התחום ההנדסי (תכנון וביצוע), הניהולי ועוד.

נמצא כי לא מתקיים העירייה תהליך של סיכום הפרויקט והפקת לקחים, הן במחלקת מבני ציבור (בהשתתפות מנהל האגף, מנהל המחלקה ומנהלי הפרויקט) והן הפקת לקחים כלל ארגונית בשיתוף כל הגורמים המעורבים -

¹² חוזר מספר 5.1-24 "מדריך לניהול הבטיחות במערכת החינוך"

היחידה המזמינה, הגזברות, המחלקות הנוספות במינהל ההנדסה (אגף חשמל, אגף תחזוקה, אגף תשתיות) וגורמים נוספים המעורבים בפרויקט.

לדעת הביקורת, שלב הפקת הלקחים הינו שלב חשוב ביותר שיש הכרח לקיימו בתום כל פרויקט בניוי, והטמעת הלקחים שהופקו בפרויקטים שיבנו בעתיד תביא לשיפור מתמיד באיכות הביצוע. בסיום תהליך הפקת הלקחים ירשם מסמך מסכם הכולל את עיקרי הליקויים, ההמלצות ואופן יישומן. המסמך יופץ לכל הגורמים המשתתפים וכן למנכ"ל העירייה, לגזבר ולמהנדס העיר.

הערות ראש העיר

הקמת מבני ציבור

1. **יזום פרויקט הנדסי** - ראש העיר הנחה את המנכ"ל להסדיר את עבודת המטה בכל הנוגע ליזום פרויקט הנדסי. במיוחד יש להקפיד על כך שלצורך קבלת ההחלטה העקרונית על הקמת הפרויקט, יכין המינהל היוזם מסמך יסודי הכולל את הגדרת יעודו של המבנה, תאור מרכיביו העיקריים והתקציב המשוער הנדרש להקמתו. מסמך זה יוגש לאישור המנכ"ל וראש העיר.
2. **תקצוב הפרויקט** - ראש העיר הנחה את הגזבר להקפיד על כך שבכל פרויקט הנדסי, יוכן על בסיס הפרוגרמה אומדן תקציבי מפורט הכולל את כל עלויות ההקמה, לרבות ציוד וריהוט, הוצאות פיתוח ועלויות תפעול המבנה. כמו כן יוכן תזרים משוער של פריסת ההוצאה במהלך שנות הקמת הפרויקט.
אם יחולו שינויים בתכנון המבנה או שינויים בלתי צפויים בביצוע העלוילים לייקר את עלות הפרויקט, יש לקבל מראש את אישור הגזבר, המנכ"ל וראש העיר לחריגה הצפויה בהוצאות.
3. **תהליכי עבודה ונהלים** - ראש העיר הנחה את מהנדס העיר להסדיר באמצעות נהלים את תהליכי העבודה במחלקה למבני ציבור, ואת קשרי העבודה של המחלקה עם גורמי העירייה וגורמי החוץ השונים השותפים לפרויקט.
4. **קבלת השתתפות גורמי חוץ במימון פרויקט הנדסי** - ראש העיר הנחה את מנהל אגף פיתוח ותשתיות לקיים בקרה קפדנית על כך שהעירייה מקבלת מגורמי החוץ המשתתפים במימון הפרויקט, באופן מלא ובמועד המוקדם ביותר, את הסכומים על-פי ההסכמים שנקבעו עימם.

5. **בחירת מתכננים ויועצים** - ראש העיר הנחה את מנהל אגף פיתוח ותשתיות לבחון את סדרי העבודה הרצויים בנוגע לבחירת יועצים ומתכננים ולעדכן את הנוהל המסדיר את בחירתם, באופן שתובטח חלוקת עבודה נכונה בין הספקים שיש להם יכולות מקצועיות זהות.
6. **קיום הוראות חוק התיכנון והבניה** - ראש העיר רואה בחומרה את אי קיום הוראות חוק התיכנון והבניה בכל הנוגע להקמת מבני ציבור, ובפרט איכלוס מבני ציבור ללא טופס 4. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לפעול לכך שלא יאוכלסו בעתיד מבני ציבור בניגוד להוראות החוק.
7. **סיכום פרויקט והפקת לקחים** - ראש העיר הנחה את מנהל האגף לקיים, בסיום כל פרויקט הנדסי, תהליך של סיכום הפרויקט והפקת הלקחים הנדרשים, בשיתוף כל הגורמים שהיו מעורבים בביצוע, הן באגף והן בכלל העירייה.

מינהל כללי

דו"ח ביקורת

ניהול מערכות שכר וכח אדם

כללי

מצבת כח האדם של העירייה כללה, נכון ל - 31.12.13, כ - 2,900 עובדים (לא כולל עובדים ארעיים וגמלאים). חלוקת כח האדם לפי מינהלים הייתה במועד הביקורת כדלקמן: כ - 65% מהעובדים היו עובדי מערכת החינוך ומינהל החינוך, כ - 10% מהעובדים היו במינהל לשירותים חברתיים וכן במינהל התפעול וכ - 5% מהעובדים היו במינהל הכספים, במינהל ההנדסה ובמינהל הכללי (בכל אחד מהם).

מצבת כח האדם של העירייה כללה ארבעה סוגי עובדים:

- עובדים בחוזה אישי (כ - 120 עובדים)
 - עובדים בהסכם קיבוצי (כ - 2100 עובדים)
 - מורים במערכת החינוך (כ - 650 עובדים)
 - עובדים ארעיים ועובדים תקנייים המועסקים באמצעות קבלן (כ - 450 עובדים).
- כמו כן שילמה העירייה גמלה לכ - 1000 גמלאים.

על פי נתוני הדו"חות הכספיים של העירייה, ההיקף הכולל של תשלומי השכר ששילמה העירייה לכ - 3,800 מקבלי שכר (כולל גמלאים) עמד בשנת 2013 על כ - 436 מיליון ש"ח, שהם כ - 35% מכלל הוצאות העירייה, וכן שולמו כ - 12 מיליון ₪ עבור רכישת שירותי כ"א מחברת קבלנית להשמת כ"א.

נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של תשלומי השכר מתוך כלל ההוצאות, בחנה הביקורת את מערך ניהול כח האדם והשכר בעירייה, לרבות קליטת עובדים, דיווחי הנוכחות, עדכוני שכר, תשלום שעות נוספות, מעקב היעדרויות, סיום יחסי עובד - מעביד ועוד.

לצורך עבודתה, בדקה הביקורת תיקים אישיים, תלושי שכר, טפסי דיווח נוכחות, טפסי 101, דוחות ממוחשבים שונים שהופקו מתוכנת השכר ועוד. כמו כן, ראינה הביקורת מנהלים ועובדים באגף משאבי אנוש ובמחלקת משכורות.

הביקורת מבקשת לציין כי במקביל לביקורת ולאחריה, בוצעו שיפורים רבים בתהליכי העבודה באגף למשאבי אנוש. הביקורת רואה מגמה זו בחיוב רב.

להלן פירוט הממצאים:

1. מצבת כח האדם ועלויות השכר

הביקורת בדקה את השינויים בעלות השכר ששילמה העירייה לעובדיה בשנים 2013 – 2011, וכן את נתוני מצבת העובדים בחודש דצמבר באותן שנים. להלן הממצאים בחלוקה למינהלים:

גידול ב- (2011-2013) %		2013		2012		2011			
עלות שכר שנתית (מש"ח)	מספר עובדים	עלות שכר שנתית (מש"ח)	מספר עובדים	עלות שכר שנתית (מש"ח)	מספר עובדים	עלות שכר שנתית (מש"ח)	מספר עובדים		
4.9%	(-11%)	72.7	650	75	646	69.3	724	מורים	מנהל
12.5%	2.6%	116.6	1,125	108.2	1,124	103.6	1,096	אחרים	חינוך
18.1%	21.1%	50.8	281	46.6	249	43	232	מנהל תפעול	
17.9%	---	38.2	261	35.5	260	32.4	262	מנהל רווחה	
14.4%	15.5%	34.1	186	31.6	175	29.8	161	מנהל כללי	
14.8%	8.4%	28.7	167	26.9	155	25	154	מנהל הנדסה	
35.6%	23.8%	20.2	130	16.1	110	14.9	105	מנהל כספי	
4.8%	3.4%	71.6	1,009	65.6	1,000	68.3	976	גמלאים	
12%	2.7%	433	3,809	405.5	3,719	386.5	3,710	סה"כ	

חשוב להדגיש כי הנתונים דלעיל מציגים את מספר העובדים ולא את מספר המשרות (שהוא נמוך יותר).

מהנתונים עולה כי בשלוש השנים שנבדקו חל גידול של 101 עובדים בכמות כח האדם המועסק בעירייה (גידול המהווה תוספת של כ - 3%). כמו כן, במהלך השנים שנבדקו חל גידול של כ - 12% בעלויות השכר.

התברר כי עיקר הגידול במספר העובדים בשנים האמורות היה במינהל התפעול (49 עובדים), במינהל הכללי (25 עובדים) ובמינהל הכספי (25 עובדים). יש לציין כי בשנים האחרונות הוקמו במינהל התפעול מנהלות רובע (אשר מנו, נכון לדצמבר 2013, 33 עובדים) והוקמה היחידה לפיקוח סביבתי (שמנתה נכון לדצמבר 2013, 8 עובדים).

2. נהלי עבודה

הביקורת מצאה כי באגף משאבי אנוש ובמחלקת המשכורות בעירייה חסרו נהלי עבודה כתובים בנושאי הטיפול בכח האדם. במיוחד חסרו נהלים בכל הנוגע לסדרי העבודה בתהליך הכנת המשכורות ולקשרי העבודה בין האגף למשאבי אנוש לבין מחלקת משכורות.

הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לקיום נהלים, לעדכונם ולמעקב אחר יישומם, במטרה שהמערכת הארגונית תפעל על פי שיטות עבודה מובנות ומסודרות.

מנהל האגף למשאבי אנוש מסר לביקורת כי במסגרת תוכנית העבודה השנתית של האגף הוחל בהכנת נהלי עבודה במספר תחומים הנוגעים לניהול כח האדם, אולם טרם הוכנו נהלים העוסקים בקשרי העבודה בין האגף למשאבי אנוש לבין מחלקת השכר. עוד מסר מנהל האגף כי בכוונת האגף לפעול להכנת נהלים אלה בשנת 2015, בשיתוף עם מחלקת משכורות.

3. מערכות ממוחשבות

מערכת כח האדם והשכר בעירייה מנוהלת באמצעות תוכנה של חברת "מלם מערכות בע"מ" (להלן: "תוכנת מלם"). בתוכנת מלם מנוהלים כל תהליכי הטיפול בכח האדם והכנת השכר, החל משלב קליטת העובד, דרך עיבוד נתוני הנוכחות ומרכיבי השכר האחרים ועד להפקת תלושי השכר.

תוכנה נוספת שנעשה בה שימוש לצורך עיבוד נתוני השכר היא תוכנת "סינאל" (להלן: "תוכנת הנוכחות"). התוכנה משמשת לרישום נתוני הנוכחות של העובדים. בין תוכנת סינאל לבין תוכנת מלם קיים ממשק אוטומטי, המאפשר את העברת נתוני הנוכחות באופן אוטומטי לתוכנת השכר.

עם קליטתו של עובד חדש בעירייה, מוקלדים בכרטיס האב של העובד הנתונים האישיים (כגון מספר ת.ז., כתובת, מצב משפחתי וכדומה). בנוסף לכך, מוקלדים לכרטיס האב נתונים שונים המשפיעים על שכרו של העובד, לרבות דירוג ודרגה, ותק מקצועי, השכלה וכיוצ"ב. כמו כן כל עובד משויך ל"הסכם" שבו מוגדרים הסדרי הנוכחות עבור סוג מסוים של עובדים. התוכנה "גוזרת" את שכרו של העובד בהתבסס על הנתונים בכרטיס האב, על "ההסכם" ועל נתוני הנוכחות החודשיים.

הטיפול בקליטת העובד ובדיווחי הנוכחות הינם באחריות האגף למשאבי האנוש. רובם הגדול של עובדי העירייה מדווחים על הנוכחות בעבודה באמצעות טביעת אצבע בכניסה למקום עבודתם וביציאה ממנו. נתוני הכניסה והיציאה "נמשכים" מדי יום באופן אוטומטי משעוני הנוכחות אל תוכנת הנוכחות.

במקביל לכך, במהלך החודש מבצעת מחלקת המשכורות עדכוני שכר בהתאם לאסמכתאות שהועברו אליה, בגין תשלומי שכר הכרוכים בדיווח או החזר הוצאות (כגון דיווח על שעות הנוספות, החזרי הוצאות רכב, החזר ביטוח וכדומה).

בכל סוף חודש מפיץ האגף למשאבי אנוש, עבור כל עובד, דו"ח הכולל את נתוני הנוכחות הרשומים במערכת ומפיץ את הדו"חות לכלל העובדים. כל עובד מבצע, במידת הצורך, עדכונים ושינויים בנתוני הנוכחות ומאשר בחתימתו את הדו"ח המתוקן. לאחר מכן, מועבר דו"ח הנוכחות לבדיקתו של הממונה הישיר על העובד, שמאשר את נתוני הנוכחות בחתימתו. לאחר חתימת הממונה על דו"ח הנוכחות המתוקן, מוקלדים הנתונים המעודכנים למערכת הנוכחות.

לאחר עיבוד כלל הנתונים בתוכנת השכר, מופק "דוח ברוטו"¹ אשר נבדק על ידי מנהל מחלקת המשכורות, ובמידת הצורך נערכים בו תיקונים.

לאחר ביצוע הבדיקות "בדו"ח הברוטו" וביצוע התיקונים הנדרשים, מופק "דו"ח נטו"² סופי וקובץ המס"ב, אשר מועבר לחתימת מורשי החתימה בעירייה. לאחר חתימת מורשי החתימה על קובץ המס"ב, מועברים סכומי הנטו לחשבונות הבנק של העובדים.

להלן הליקויים שנמצאו בניהול המערכות הממוחשבות:

3.1. על פי סדרי העבודה הנהוגים בעירייה, להקמת עובד חדש במערכת נדרש אישורם של מנהל האגף למשאבי אנוש ומנהל מח' משכורות.

הביקורת ביקשה לבדוק את אופן הקמת עובד חדש, ואיתרה תלוש משכורת של עובד שאינו מוכר כלל לביקורת (בשם ישראל ישראלי). בבדיקה נמצא כי מסיבה לא ברורה הוקם במערכת עובד פיקטיבי שפרטיו הועתקו במלואם מפרטי עובד קיים. יחד עם הקמת העובד הפיקטיבי, נוצרה רשומת נוכחות חדשה במערכת והופק תלוש משכורת.

הביקורת מצאה כי הקמת העובד נעשתה באמצעות הוספת מספר עובד³ חדש לעובד קיים, כך שנוצרו תחת אותו מספר ת.ז. שני עובדים בעלי מספר עובד שונה, שלכל אחד מהם הופק תלוש שכר נפרד.

התברר לביקורת כי הפעולה בוצעה על ידי עובד בית התוכנה באמצעות הרשאות השמורות למנהלי המערכת. עוד התברר כי בטעות, ביצע עובד מלם את הפעולה במערכת "החיה" ולא במערכת שנועדה לעריכת סימולציה.

¹ "דו"ח ברוטו" - דו"ח שמפורטים בו נתוני השכר ברוטו, כולל השוואה לשכר ברוטו בחודשים הקודמים, לצורך בקרה.

² "דו"ח נטו" - דו"ח שכר סופי, שמפרט את נתוני השכר נטו לאחר כל התיקונים והעדכונים, ומשמש בסיס להעברת תשלום השכר באמצעות המס"ב.

³ מספר עובד - מספר מזהה שניתן לעובד. מספר העובד מבוסס על מספר ת.ז., אולם ניתן להזין כמספר עובד כל מספר מקרי.

חשוב לציין כי במקביל לביקורת אותר התשלום החריג גם בדו"ח הבקרה החודשי שהפיק מנהל מחלקת משכורות, וכי ניתן להניח ברמה גבוהה של ודאות שהתשלום לא היה מועבר לעובד.

יחד עם זאת, הביקורת רואה בחומרה את הפרצה שהתגלתה באופן מקרי ע"י הביקורת בזמן אמת. הביקורת העירה כי יש הכרח למצוא פתרונות מחשוביים במטרה למנוע את היכולת להקים עובדים פיקטיביים במערכת ולהעביר לחשבונם תשלומי שכר(ראה בעניין זה גם פסקה 3.5 שלהלן).

3.2. נמצא כי לא היה בידי מנהל האגף למשאבי אנוש דו"ח הרשאות, המציג את הפעולות שעובדים רשאים לבצע בתוכנה. כתוצאה מכך, לא היה בידיו מידע האם העובדים יכולים לבצע במערכת רק פעולות מסוימות הנדרשות מהם במסגרת עיסוקם.

הביקורת בדקה את דו"ח הרשאות שהופק במלם ומצאה ליקויים רבים (כגון עובדים שפרשו מהעירייה לפני זמן רב ונותרו בעלי הרשאות, עובדים שרמת ההרשאות שמצויה בידם חורגת באופן בלתי סביר מתחומי עבודתם ועוד).

הביקורת רואה בחומרה את אי קיומו של מדרג הרשאות המבוסס על דרישות התפקיד, דבר העלול לחשוף את העירייה לנזקים כספיים כתוצאה מביצוע פעולות על ידי מי שאינם מורשים ולהעברת תשלומי שכר ביתר.

לדעת הביקורת, הכרחי לבנות במחלקת השכר ובאגף משאבי אנוש מערך הרשאות גישה בהתאם לדרישות התפקיד, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים. לדוגמא, הביקורת העירה כי רצוי שפתיחת עובד במערכת תעשה ע"י אגף משאבי אנוש בלבד, וזאת לצורך הפרדת התפקידים הנדרשת בין העובד המקים את הרישום במערכת לבין העובד המשלם את השכר.

יתרה מזאת, יש לבצע סקירה תקופתית של הרשאות הגישה למערכת ולעדכן לפי הצורך, לרבות חסימת הרשאות הגישה לעובדים אשר סיימו את העסקתם בעירייה או שהועברו לתפקיד אחר.

3.3. מסמכי העובדים (הן באגף משאבי אנוש והן במחלקת משכורות) נשמרו בתיקיות ידניות, לרבות הסכמי העסקה, טופסי 101, עדכוני שכר, אישורי העלאה בדרגה ועוד. הגישה לתיקי העובדים הייתה פתוחה לכל אדם, ללא כל מערכת גיבוי ואבטחה.

נדגיש כי ניהול ידני של תיקי עובדים עלול לחשוף את העירייה לאובדן מסמכים, לחוסר יעילות בתהליכי העבודה, למתן אפשרות גישה לגורמים בלתי מורשים למסמכי העובדים ולפגיעה בסודיות הנתונים. הביקורת המליצה לסרוק את המסמכים המצויים בתיקי העובדים למערכת הממוחשבת, על מנת שיוקטן החשש לאובדן מסמכים או להעלמתם.

3.4. נמצא כי עובדות מחלקת המשכורות היו יכולות בכל עת, על בסיס שיקול דעתן, להחזיר לשימוש רשומת עובד שנמצא בסטאטוס "לא פעיל"⁴. הביקורת מציינת כי מתן אפשרות "להחייאת" עובד שאינו פעיל, ללא בקרה, עלולה לחשוף את העירייה לתקלות רבות. לדעת הביקורת, יש לחסום את האפשרות להחזיר לשימוש עובד הנמצא בסטאטוס "לא פעיל", ולאפשר זאת רק במקרים נדירים במיוחד ובאישור מנהל האגף.

3.5. קיומם של עובדים בעלי מספר רשומות – נמצאו 256 עובדים שיש להם שתי רשומות תחת אותו מספר תעודת זהות, ובכל אחת יש לעובד מספר עובד שונה. הרשומה הנוספת נפתחה מסיבות שונות (למשל, מעבר לחוזה אישי), אולם במערכת נותרה גם הרשומה הקודמת, וניתן היה להשתמש בה שוב בכל עת.

לדוגמא, עובדת החלה את עבודתה בעירייה בחודש 5/10 וקיבלה מס' עובד מסוים. לאחר כשנה, בחודש 6/11, עודכנו תנאי העסקתה. יחד עם השינוי בתנאי ההעסקה, נפתחה לעובדת רשומה נוספת תחת אותו מספר ת.ז., וניתן לה מספר עובד חדש. רשומה זו פעילה עד היום.

⁴ עובד לא פעיל הוא עובד שהפסיק את עבודתו מסיבה כל שהיא (עובד שפרש לגמלאות, פוטר או התפטר, יצא לחופשה ללא תשלום וכדומה)

במקביל לכך, הרשומה הקודמת הועברה לסטאטוס "לא פעיל", כך שלעובדת היו שתי רשומות במערכת, האחת פעילה והאחרת לא פעילה.

נמסר לביקורת כי עד לשנת 2012 נהוג היה לקלוט עובדי קבלן באמצעות מספר סידורי ולא באמצעות מספר תעודת זהות, אולם לאחר שהופסק נהוג זה, לא נחסמה האפשרות מבחינה ממוחשבת.

לדעת הביקורת, יש הכרח לחסום באופן מוחלט שימוש בשני מספרים מזהים לאותו עובד. יש לשקול את ביטול השדה "מספר עובד" ולהסתפק במספר מזהה אחד (ת.ז.).

3.6. לא מתקיימת בקרה על כך שאין במערכת יותר משני מקבלי שכר שיש להם חשבון בנק זהה. הביקורת העירה כי הדבר עלול לחשוף את העירייה לשימוש לא ראוי בחשבונות הבנק. לדעת הביקורת, יש לחסום במערכת את האפשרות להקים עובד ללא חשבון בנק, וכן יש לבדוק מעת לעת שכל חשבונות הבנק המשותפים למספר עובדים שייכים לעובדי עירייה שהינם בני משפחה.

כמו כן, יש לבצע עדכון של נתוני חשבון הבנק באמצעות האגף למשאבי אנוש, כגורם האחראי על עדכון נתוני האב, במטרה להפריד בין הגורם המשלם את השכר לבין הגורם המזין את נתוני האב (ראה פרוט בעניין זה בסעיף 3.9 – הפרדת תפקידים).

3.7. כאמור, דיווחי הנוכחות של מרבית עובדי העירייה מבוצעים באמצעות טביעת אצבע או העברת כרטיס העובד בשעון הנוכחות האלקטרוני, בתחילת יום העבודה ובסיומו.

יחד עם זאת, על פי נתוני האגף, היו כ - 130 עובדי העירייה (נכון לדצמבר 2013) שדיווחו דיווחי נוכחות באמצעות טפסים ידניים, ועובדות האגף

למשאבי האנוש הקלידו למערכת באופן ידני את דיווחי הנוכחות של עובדים אלה.

בנוסף לכך, נמצא כי עובדות האגף הקלידו באופן ידני את נתוני השעות הנוספות של עובדי מחלקות מסוימות, במקרים שלא הייתה קיימת הזנה אוטומטית של נתוני השעות הנוספות למערכת השכר.

נדגיש כי התערבות ידנית בנתוני הנוכחות חושפת את העירייה לטעויות הקלדה ולאי סדרים, כגון תשלום בגין שעות עבודה שלא בוצעו בפועל. לאחר הביקורת נמסר כי הופסקו כמעט לחלוטין דיווחי הנוכחות הידניים, וכן צומצם הדיווח על השעות הנוספות באופן ידני.

3.8. לא נעשה באגף משאבי אנוש ובמחלקת השכר שימוש קבוע בדו"חות ניהוליים שונים שניתן להפיק מתוכנת מלם, כגון דו"ח עובדים שחל שינוי בתנאי העסקתם, דו"ח עובדים חדשים שנקלטו, דו"ח שינויים במספרי חשבון הבנק ועוד.

לדעת הביקורת, אי הפקת דו"חות ניהוליים באופן קבוע, כחלק מתהליך בקרה מסודר ומובנה, פוגע ביכולתה של מחלקת משכורות ושל האגף למשאבי אנוש לקיים פיקוח ובקרה על נאותות תשלומי השכר, ובפרט על שינויים בשכר.

חשיבות הפקת דו"חות ניהוליים ובדיקתם באה לידי ביטוי באירוע הבא: בחודש אוגוסט 2013 הפיק מנהל מחלקת משכורות עבור מנכ"ל העירייה דו"ח השוואתי המציג את התשלום בגין השעות הנוספות במחצית הראשונה של 2013, בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. נוכח הגידול בהיקף השעות הנוספות בתקופה שנבדקה, נבדקו הנתונים באופן יסודי על ידי מנהל האגף למשאבי אנוש ונמצא כי במשך כשנה (עד לאותו חודש) בוצעה מעילה בכספי העירייה באמצעות דיווח שיקרי בדו"ח השעות הנוספות.

התברר כי לאחד העובדים אושר לבצע 10 שעות נוספות בכל שבת. לאחר שהעובד מילא את טופס הדיווח על השעות הנוספות (שרשומות בו 10 שעות) ולאחר שהטופס נחתם ואושר על ידי הממונים עליו, הוסיף העובד לעצמו, לפני שהעביר את הטופס למחלקת המשכורות, מספר שעות נוספות בכל יום, והגדיל את מספר השעות הנוספות שביצע באותו חודש ל - 100 שעות ואף יותר. בדרך זו הגדיל העובד את שכרו באלפי ₪ בכל חודש. נוכח הממצאים, הוגש נגד העובד כתב אישום לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.

לדעת הביקורת, אילו הופקו דו"חות ניהוליים באופן סדיר, סביר להניח כי אירוע מסוג זה היה מתגלה מיד. הביקורת העירה כי יש צורך לבצע לפני תשלום המשכורות פעולות בקרה נוספות (יחד עם לפעולות הבקרה הנעשות באופן שוטף), כגון בדיקת השינויים הידניים בדו"חות הנוכחות, סבירות דיווחי השעות הנוספות, שעות הכוונות וכדומה, במטרה לאתר פעולות חריגות עוד בטרם ביצוע תשלום השכר.

לאחר הביקורת נמסר כי האגף למשאבי אנוש הגיש לבית התוכנה מסמך דרישות הכולל הפקת דו"חות ניהוליים מסוגים שונים באופן יזום ובתדירות קבועה. כמו כן, נמסר שבכוונת מנהל האגף להקים באגף יחידה שתעסוק באופן קבוע בתהליכי בקרה ומיכון.

הביקורת המליצה שיחידת הבקרה באגף משאבי אנוש תוקם באופן מיידי.

3.9. הפרדת תפקידים

הביקורת מצאה כי לא מתקיימת במחלקת השכר הפרדת התפקידים הנדרשת במערכת כספית. כך לדוגמא, נמצא כי פעולות האמורות להתבצע באגף למשאבי אנוש נעשות בפועל ע"י מחלקת שכר, כגון:

- הפסקה זמנית של עבודת עובד (חופשת לידה, חל"ת וכו')
- שינוי נתוני העובד בקובץ האב (כגון שינוי כתובת, שינוי מספר ילדים, שינוי בפרטי הבנק ועוד).
- העברת עובד מיחידה ליחידה.

בנוסף לכך, נמצא כי העובד מוסר את המסמכים לגבי השינוי הנדרש באגף למשאבי אנוש, אך הקלדתם למערכת נעשית במחלקת השכר, לאחר שהאגף העביר את המסמכים למחלקת השכר. במקרים אלה, אין מבוצעת כלל בקרה אחר איכות הקלדת הנתונים ("בקרת קלט").

עוד נמצא כי האסמכתאות המצורפות לטופס קליטת העובד (מסמכי המקור) מתויקים בארכיון מחלקת שכר, יחד עם האסמכתאות לביצוע השכר של אותו חודש, ובתיק האישי של העובד מתויקים צילומים בלבד. הביקורת העירה כי ראוי שמסמכי המקור ישמרו בתיקים האישיים של העובדים המנוהלים באגף משאבי אנוש.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי בדיקת נאותות הרישומים נעשית במחלקת שכר רק על בסיס האסמכתאות המתויקות בקלסר של אותו החודש. אם נעשית פעולה ללא אסמכתא או שהאסמכתא לא תויקה בקלסר של אותו חודש, אין נבדקת במחלקת משכורות נכונות הפעולה והתאמתה למסמכים. הביקורת ממליצה כי מחלקת השכר תפיק כל חודש דוח שינויים ותבדוק מדגמית את הפעולות המופיעות בדו"ח (כלומר הבדיקה תבוצע עפ"י השינויים במערכת ולא עפ"י התיוק בקלסר).

3.10. הביקורת מצאה כי קיימת אי התאמה בין מספר העובדים הקיימים במערכת השכר, לבין מספר העובדים הקיימים במערכת כ"א של העירייה, כך שמצבת העובדים נכון לאותה נקודת זמן הייתה שונה בשתי המערכות.

התברר כי השוני בנתונים (המגיע למאה עובדים ויותר) נובע בעיקר כתוצאה מכך שפעולות הפסקת העבודה וגריעת עובד מהרישומים נעשית ע"י מחלקת השכר אך ורק בסיום ההתחשבות עם העובד (פעולה שיכולה להתמשך

מספר חודשים, ואף למעלה מכך), למרות שבפועל על פי נתוני האגף העובד כבר אינו נמנה על עובדי העירייה. כמו כן, קיים מצב שבו עובד נקלט בעירייה, אך טרם קיבל שכר ולכן אינו קיים במערכת השכר.

הביקורת ממליצה על פתיחת סטאטוס נוסף במערכת המתייחסת לעובדים בתהליך סיום עבודתם בעירייה, כך שניתן יהיה לנטרל אותם ממצבת העובדים הפעילים.

3.11. רישומי השכר במערכת הנה"ח

הביקורת מצאה כי לאחר ביצוע הבקורות הנדרשות במחלקת המשכורות, מועברת פקודת שכר ידנית למערכת הנה"ח של העירייה, ומוזנות מאות פקודות יומן לגבי החיובים והזיכויים השונים המרכיבים את תשלומי השכר.

לדעת הביקורת יש חשיבות כי מערכת השכר "תייצר" באופן ממוחשב קובץ פקודת שכר שייקלט ישירות במערכת הנהלת החשבונות, וכך תמנע העבודה הידנית הנדרשת בכל חודש להזנת פקודות יומן.

לדעת הביקורת, רישום תשלומי השכר באופן ממוחשב יהווה אמצעי בקרה אחר הסיווג הנאות של התשלומים, ויודא שיש התאמה מלאה בין המערכות.

4. ניהול תיקי עובדים

4.1. תיקים אישיים

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בתיקי העובדים באגף למשאבי אנוש, ומצאה כי לכל העובדים מנוהלים תיקים אישיים, הכוללים מסמכים המסדירים את תנאי העסקה (כגון הסכם עבודה, עדכון דרגה, עדכון היקף המשרה, עדכון קצובת רכב וכדומה). כמו כן מתויקים בתיק האישי מסמכים נוספים בנוגע למצבו האישי של העובד.

יחד עם זאת, נמצאו הליקויים הבאים :

4.1.1. בהשוואה בין תנאי העסקתם של העובדים, כפי שנרשמו במערכת השכר, לבין המסמכים המתויקים בתיק האישי, נמצאו מקרים שבתיקי העובדים היו חסרים מסמכים עדכניים הנוגעים לתנאי שכרם, או שלא הייתה התאמה בין המסמכים הנמצאים בתיק לבין התשלום ששולם לעובד.

מנהל מחלקת משכורות מסר לביקורת כי כל עדכוני השכר נעשים על פי אסמכתאות מאושרות וכי מדובר על העדר תיוק בלבד.

הביקורת העירה כי חייבת להיות התאמה בין תנאי העסקתם של העובדים, כפי שהם באים לידי ביטוי בתיק האישי של העובד, לבין הנתונים שלפיהם מחושב השכר.

4.1.2. הביקורת מציינת כי ברוב התיקים האישיים באגף משאבי אנוש לא נמצאו צילומי תעודת הזהות של העובדים. כמו כן נמצאו מיקרים שבהם המידע בתיק העובד ובמערכת היו לא מעודכנים (לדוגמא, כתובת העובד).

נציין כי קיימת חשיבות רבה לכך שעובדי האגף יבדקו את הנתונים האישיים שמסר העובד בעת קליטתו, בהשוואה לנתונים המופיעים בתעודת הזהות, על מנת לצמצם את החשיפה למתן דיווחים כוזבים שיש להם השפעה על השכר.

4.1.3. בחלק מתיקי העובדים הייתה חסרה ההודעה בדבר פירוט תנאי העבודה, כנדרש בחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), התשס"ב-2002.

לדעת הביקורת, יש הכרח לתעד בתיקי העובדים את ההודעה שניתנה לעובד בדבר פירוט תנאי העבודה.

4.2. טופס 101

על פי תקנות מס הכנסה, עובד חייב למלא טופס 101 תוך שבוע ימים מיום שהחל לעבוד במקום העבודה, וכן באחד בינואר של כל שנה לאחר מכן. הביקורת בדקה מדגם טפסי 101 של עובדי העירייה לשנים 2010 ו- 2011.

בביקורתנו נמצאו טפסים רבים ללא תאריך מילוי הטופס, וכן נמצאו טפסים בהם לא מולאו כל הסעיפים הדרושים.

הביקורת העירה כי על מחלקת משכורות לבדוק באופן קפדני את אופן מילוי טופסי 101, בשל המשמעות שיש לפרטים שרשם העובד בטופס על אופן חישוב המס שינוכה משכרו של העובד. כמו כן, יש להקפיד בכל שנה על הזנת השינויים בנתונים האישיים שהעובד עדכן בטופס 101.

5. דיווחי נוכחות**5.1. החתמת שעון נוכחות בבניין העירייה**

בשנת 2010 הותקנה בעירייה מערכת ממוחשבת להחתמת שעון נוכחות באמצעות חתימה ביומטרית. בכל קומה בבניין העירייה מותקנים שני שעוני נוכחות (ליד כל מעלית), והעובד אמור לחתום, בכל כניסה או יציאה, בשעון הנוכחות המוצב בקומה שבה הוא עובד.

נמצא כי במשך השנים נתן האגף למשאבי אנוש הרשאות לעובדים שמעוניינים בכך, לחתום בשעון הנוכחות גם בקומת החניון או בקומת הכניסה.

בעת הביקורת נמצאו 215 עובדים המחתימים את שעון הנוכחות בקומת החניון או בקומת הכניסה (מתוך כ- 400 עובדי בניין העירייה). לא הובהר לביקורת מדוע כמחצית מהעובדים זכו "להטבה" זו.

הביקורת המליצה לבטל (למי שאינם עובדי חוץ) את האפשרות להחתים נוכחות בקומת החניון.

5.2. ליקויים בדו"חות הנוכחות

הביקורת בדקה מדגם של 60 דוחות נוכחות של עובדי העירייה בשנת 2012 ומצאה ליקויים שונים המפורטים להלן:

- בהתאם להנחיות אגף משאבי אנוש, יש להקפיד על כך שהעובד יחתום ליד כל תיקון ידני המופיע על גבי דוחות הנוכחות וירשום הסבר מדוע לא ניתן היה להחתים את שעת הכניסה או היציאה בשעון הנוכחות. בנוסף, על העובד לחתום בתחתית הדוח, וכן אמור לחתום עליו הממונה הישיר. הביקורת מצאה כי ב - 11 דוחות נוכחות לא נמצאה חתימת ממונה על הדוח. כמו כן ב - 14 דוחות לא נמצאה חתימת העובד ליד כל תיקון ידני, ולא היה הסבר מדוע לא הייתה החתמת שעון באותו יום.
- לכל עובד הזכות לחופשת מחלה בתשלום משכורת מלאה (עד 30 יום בשנה), כנגד הצגת אישורי מחלה מקוריים בלבד. נמצאו 3 מקרים שבהם לא צורפו לדוח הנוכחות אישורי מחלה, וב - 2 מקרים נמצאו אישורי מחלה שאינם מקוריים.
- בהתאם לנוהלי העירייה, עובד שלא חתם בשעון הנוכחות יותר מפעמיים באותו חודש, ללא סיבה מוצדקת, ינכו משכרו שתיים בגין כל דיווח ידני (מהמקרה השלישי ומעלה).
- נמצא כי ב - 13 דוחות נוכחות לא הייתה חתימה בשעון הנוכחות יותר מפעמיים במהלך החודש, מבלי שצוינה הסיבה, ולא קוזזו שעות לעובד.
- עובדי העירייה זכאים להשתלמות בשכר, עפ"י הכללים שנקבעו באוגדן השירות. על העובד לצרף לדו"ח הנוכחות אישור שקיבל מהגורם שערך את ההשתלמות, המעיד על ההשתתפות בהשתלמות. נמצא כי ב - 5 דוחות נוכחות לא צורף אישור על השתתפות בהשתלמות.
- ועדת השתלמויות רשאית לאשר לעובד לימודים על חשבון שעות העבודה, וכן לאשר השתתפות של העירייה בשכר לימוד.

העובד מדווח על ימי הלימודים באופן ידני בדו"ח הנוכחות. נמצאו מקרים שבהם העובד רשם בדיווחי הנוכחות בכל חודש יום שונה שבו נעדר לצורך לימודים.

לדעת הביקורת יש לקבע במערכת את יום הלימודים שאושר, ואין להסתמך על הדיווח הידני של העובד. אם יבקש העובד לשנות את יום ההשתלמות, יהיה עליו להציג אישור של המוסד העורך את ההשתלמות לגבי שינוי היום שבו מתקיימים הלימודים. בנוסף לכך, נמצא כי האגף למשאבי אנוש לא דרש לקבל את תעודת הסיום של הלימודים, המעידה על השתתפות העובד בלימודים שאושרו לו.

5.3. הקלדת דיווחי נוכחות על-ידי מזכירות המחלקות

עד חודש אוקטובר 2013 היו עובדות האגף למשאבי אנוש מזינות למערכת את נתוני הנוכחות של כל עובדי העירייה. ב - 11/13 שונו סדרי העבודה, ונקבע כי הזנת נתוני הנוכחות, בחלק ממחלקות העירייה, תעשה באמצעות מזכירת המחלקה. בסיום החודש, כל עובד מקבל דו"ח נוכחות ראשוני, עורך בו תיקונים ידניים ומצרף אישורים בהתאם לצורך. הדו"ח הכולל את התיקונים הידניים, אמור להיות מאושר ע"י מנהל המחלקה.

הביקורת מצאה כי מנהלי המחלקות לא מאשרים את דו"ח הנוכחות לאחר התיקונים. חמור מכך, מזכירות המחלקה מאשרות בשם מנהלי המחלקות את דוחות הנוכחות של העובדים, ע"י שימוש בשם המשתמש ובסיסמה של המנהלים, כך שבפועל מנהל המחלקה אינו מאשר את דוחות הנוכחות הסופיים, שעל פיהם חושב השכר.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי לאחר שעבודת ההקלדה הועברה ממחלקת משאבי אנוש למזכירות המחלקה, לא נעשית באגף משאבי אנוש בקרה מספקת אחר תקינות הנתונים המוזנים ע"י המחלקות. להלן דוגמאות לליקויים בדו"חות הנוכחות שלא אותרו ע"י עובדות האגף:

- נמצאו מקרים רבים שבהם נרשמו בדוח הנוכחות תיקונים ידניים ע"י העובד (יותר משתי הפעמים המותרות בנהלי העירייה) ולעובד ולא הופחתו שעות עבודה כנדרש.
- נמצאו מספר מקרים בהם לא חתם העובד על דוח הנוכחות ובכל זאת נקלטו דיווחי הנוכחות הן ע"י מזכירת המחלקה והן ע"י עובדת האגף למשאבי אנוש.

5.4. נמצא כי למזכירות הייתה אפשרות לשנות את נתוני הנוכחות בכל רגע נתון במהלך החודש. כתוצאה מכך, בסוף החודש, כאשר הועבר הדוח החודשי לאישורו של המנהל, התיקונים בדו"ח כבר הוקלדו והוזנו למערכת, והמנהל לא יכול היה לדעת את טיבם.

הביקורת המליצה ליזום שינוי במערכת, במטרה שלא לאפשר ביצוע תיקונים בדו"ח הנוכחות במהלך החודש השוטף, למעט מיקרים חריגים שיאושרו ע"י האגף.

5.5. הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם העביר האגף למשאבי אנוש הנחיה למחלקת שכר להוסיף שעות עבודה לעובדים, מבלי שצורפה להנחיה אסמכתא המסבירה את הסיבה לתוספת השעות שניתנה לעובד.

במקרים שנמצאו היה מדובר על תוספות של בין 50 ל - 150 שעות שערכם הכספי אלפי ₪.

הוסבר לביקורת כי תוספת השעות ניתנה בגין תיקון טעות שבוצעה בדיווחי הנוכחות בחודשים קודמים, אולם בבדיקת הביקורת לא נמצאה התאמה בין ההפחתה לבין תוספת השעות שבוצעה בחודשים שלאחריה. במקרה אחד לא נמצאה כל הפחתה במהלך מחצית השנה שקדמה לתוספת.

הביקורת המליצה כי כל הפחתה או תוספת של שעות העבודה תעשה אך ורק ע"י עובדות האגף למשאבי אנוש, על בסיס דוחות הנוכחות והאסמכתאות

המצורפות אליו. כמו כן יש הכרח שפעולת תוספת השעות בחודש מסויים, בגין הפחתה שגויה בחודש קודם, תתאזן במערכת, כך שלא יהיה ניתן "לייצר" שעות עבודה יש מאין.

לאחר הביקורת נמסר כי שונו נהלי העבודה וכי תוספת או הפחתה של שעות אינה נעשית עפ"י דיווח ידני אלא באופן ממוחשב, כך שיש התאמה מלאה בין ההפחתה לתוספת השעות.

6. שעות נוספות

6.1. שעות נוספות גלובליות

שעות נוספות גלובליות הינו רכיב שכר המשולם לעובד באופן קבוע במשכורתו, אך אינו מחייב את העובד לעבוד בפועל בשעות הנוספות. ערך כל שעה ברכיב שכר זה הינו 150%.

בעת הביקורת שולם מרכיב שעות נוספות גלובליות בשכרם של 355 עובדים (בין 10 שעות לבין 130 שעות נוספות גלובליות בחודש).

עובד הזכאי לשעות נוספות גלובליות רשאי לקבל תשלום גם על שעות נוספות ברישום, רק אם ביצע שעות נוספות מעבר למכסת השעות הגלובליות שנקבעה לו.

הביקורת מצאה כי הנחיה זו לא יושמה. נמצאו מקרים שבהם עובדים קבלו תשלום עבור שעות גלובליות, ובמקביל גם שולם להם תשלום מלא על השעות הנוספות שביצעו (החל מהשעה הראשונה).

להלן דוגמאות:

- לעובד משולמות 60 שעות נוספות גלובליות מידי חודש בהתאם לתנאי שכרו. הביקורת מצאה כי העובד ביצע בחודש 9/13 102 שעות נוספות ברישום. לעובד שולמו 55 שעות נוספות ברישום, למרות שהיה זכאי ל - 42 שעות בלבד (מעל 60 השעות הגלובליות).
- מנהל מחלקת משכורות הסביר לביקורת כי מדובר על שני סוגים של שעות נוספות גלובליות: "רגילות" ו"שיקליות". על פי הנוהג, מחלקת

המשכורות מפחיתה מהשעות שבוצעו בפועל רק את השעות הגלובליות הרגילות, ואינה "פוגעת" בשעות השיקליות. לא הובהר לביקורת מהו הבסיס המשפטי לנוהג זה. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף למשאבי אנוש כי העביר הנחיה למחלקת משכורות שאין להבדיל בין הסוגים של השעות הגלובליות וכי יש לקזז מהשעות שבוצעו בפועל את השעות הגלובליות במלואן ("רגילות" ו"שיקליות").

- לעובד שולמו 65 שעות נוספות גלובליות מידי חודש בהתאם לתנאי שכרו. בחודש 9/13 דיווח העובד בדו"ח הנוכחות על 53 שעות נוספות ברישום. שעות אלה שולמו לו במלואם, מבלי שקוזזו השעות הנוספות הגלובליות. הוסבר לביקורת כי נהוג בעירייה שלא לקחת בחשבון בעת חישוב הקיזוז את השעות הנוספות שנעשו בימי שישי, שבת וחג. הביקורת העירה כי ראוי היה להסדיר נוהג זה באמצעות חוות דעת משפטית.

6.2. תשלום כפול בגין אותן שעות נוספות

נתוני השעות הנוספות "נשאבים" משני מקורות: הן מדיווחי הנוכחות של העובד והן מדיווח ידני ("הטופס הירוק"). על העובד למלא טופס זה במקרים שלא ניתן לדווח על השעות הנוספות במערכת הנוכחות. על עובדות האגף למשאבי אנוש לאתר שעות נוספות שמופיעות הן בדוח הנוכחות הממוחשב והן בדוח הידני, על מנת למנוע תשלום כפול, ולקזז את השעות שהעובד דיווח עליהם פעמיים.

הביקורת מצאה מיקרים רבים שבהם שולם לעובד תשלום כפול בגין אותן שעות נוספות.

לאחר הביקורת נמסר כי צומצמה מאוד האפשרות לדווח שעות נוספות באמצעות טופס ידני, דבר העשוי לצמצם את המקרים שבהם ישולם תשלום כפול על ביצוע השעות הנוספות.

6.3. תשלום מעבר לתקרת השעות הנוספות המותרות

לכל עובד נקבעה תקרה מקסימאלית למספר השעות הנוספות שהוא רשאי לקבל שכר בגינם. נמצאו מקרים שבהם שולמו לעובד שעות נוספות מעבר למכסה המאושרת.

לדוגמא, לעובד (3492524) מאושרת 30 שעות נוספות בחודש. בפועל בחודש 9/13 ביצע העובד 37.7 שעות עבודה והם שולמו במלואם, למרות שתקרת השעות הנוספות שאושרה לו הייתה 30 שעות.

6.4. עבודה בימי שישי

הביקורת מצאה כי עובדים רבים בבניין העירייה מדווחים באופן קבוע על שעות עבודה בימי שישי בבוקר (יש לציין שמדובר על עובדי משרד ולא על עובדי שטח). בגין שעות אלה משולמות להם שעות נוספות בשיעור של 125% (על שעותיים ראשונות) ו - 150% מעבר ל - 2 שעות.

התברר לביקורת כי לא ניתן להפיק דו"ח שיפורט בו שעות העבודה שבוצעו בימי שישי, מאחר ומערכת הנוכחות אינה יכולה להפריד בין שעות נוספות שבוצעו ביום שישי לבין השעות נוספות שבוצעו בימי השבוע האחרים. בבדיקת נוכחות מדגמית נמצאו מקרים שבהם שעות העבודה ביום שישי לא בוצעו בפועל.

לדעת הביקורת, על אגף משאבי אנוש ואגף המחשוב לאפיין במערכת הנוכחות סטאטוס המסמל שעות עבודה בימי שישי, כדי שניתן יהיה לזהותם באופן ממוחשב.

בנוסף לכך, על מנהל האגף למשאבי אנוש לבחון באופן קפדני מיהם העובדים שיש הכרח בהגעתם לעבודה בימי שישי, ולקבוע אמצעי הבקרה שיבטיחו כי שעות העבודה בימי שישי יבוצעו בפועל.

6.5. עבודה במוצאי שבת

עבודה במוצ"ש מזכה את העובד בתשלום שעות נוספות בשיעור של 275% בגין כל שעת עבודה. הביקורת מצאה כי מחלקות מסוימות בעירייה עובדות באופן קבוע במוצאי שבת. לדוגמא, בשנת 2013 שולמו 74 אש"ח בגין שעות מוצ"ש.

עוד נמצא כי בדרך כלל העובדים במוצאי שבת אינם מבצעים שעות נוספות בימי העבודה הרגילים (א' - ה'). לדעת הביקורת, יש לקבוע הנחיות לפיהן עבודה במוצ"ש תעשה במקרים חריגים בלבד. לאחר הביקורת נמסר כי הופסקה הפעלת עובדים במוצאי שבת, והיא תאושר במידת הצורך במקרים חריגים בלבד.

6.6. שעות כוננות

אוגדן השירות של הרשויות המקומיות קובע שעובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לאחר שעות העבודה בגלל צרכי העבודה, יקבלו תשלום עבור שעות הכוננות על פי הכללים שנקבעו באוגדן.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את הדיווחים על שעות הכוננות שבוצעו בחודש אוגוסט 2013, שבו שולמו ל - 97 עובדי עירייה 3,096 שעות כוננות. הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

- נמצא כי ל - 13 עובדים שולמו יותר מ - 50 שעות כוננות בחודש, ולחלקם שולמו כ - 90 שעות כוננות בחודש.
- מבדיקת הביקורת עולה כי לא נוהל רישום על ביצוע הכוננות של הכוננים, למעט מהנדסים תורנים, כך שלא ניתן לדעת האם שעות הכוננות בוצעו בפועל.
- הביקורת מצאה כי חלק מהעובדים שמשולמות להם שעות כוננות לא "הוקפצו" אף פעם לאחר שעות עבודתם, כך שלא היה ברור האם יש צורך דחוף בהעסקתם ככוננים.
- נמצאו עובדים שקיבלו שעות כוננות כפולות בגין אותו יום וכן מיקרים שבהם שולמו גם שעות נוספות וגם שעות כוננות עבור אותן שעות.

הביקורת העירה כי יש להקפיד על מתן שעות הכוונות רק במקרים שבהם תפקידו של העובד מצדיק זאת.

7. עובדים המועסקים באמצעות חברת כח אדם

בשנים 2013 – 2010 רכשה העירייה שרותי כח האדם מהחברה "רם כ.ר.מ בע"מ", והחל מחודש 3/13, בעקבות זכייתה במכרז, מספקת לעירייה שירותים אלה חברת כח האדם "פרח השקד".

הביקורת בדקה את נתוני קליטת עובדי כח האדם בעירייה עד לשנת 2012 (כולל). להלן פירוט הנתונים:

שנה	סה"כ עובדים שנקלטו בעירייה	סה"כ עובדי כ"א שנקלטו	%
2009	150	3	2%
2010	108	14	13%
2011	170	66	39%
2012	224	139	62%
סה"כ	652	222	34%

מהנתונים דלעיל ניתן להיווכח כי קיימת עליה משמעותית במהלך השנים במספר עובדי כח אדם שנקלטו בעירייה, ובמיוחד בשנים 2011 ו – 2012.

7.1. עלות העסקת עובדי קבלן

על-פי ההסכם, זכאית חברת כח-האדם לעמלה של 3% מעלות שכרו של העובד, וכן מתווסף לתשלום השכר מע"מ (כלומר, תוספת העלות היא לפחות 21%).

מנגד, תנאי ההעסקה של העובדים בחברת כ"א אינם זהים לתנאים של עובדי העירייה. כך לדוגמא עובדי כ"א אינם זכאים להפרשה לקרן השתלמות, אינם זכאים לתשלום מלא על ימי המחלה (החל מהיום הראשון), אינם זכאים לדמי הצטרפות לעמותה מקצועית וכן אינם זכאים להחלת תנאים נוספים בהסכמים הקיבוציים.

הביקורת העירה על כך שהעירייה לא בחנה באופן יסודי את המשמעות הכספית ואת הכדאיות הכלכלית של העסקת העובדים במשך תקופה ממושכת באמצעות חברות כ"א (עובדים שמלכתחילה היה ידוע שיקלטו בעירייה כעובדים מן המניין), ולא בדקה האם העסקתם באופן ישיר באמצעות העירייה תקטין את העלות.

7.2. פרסום מכרז

בחלק גדול מהמקרים, לאחר תקופה שבה הועסק עובד הקבלן במשרה, מפרסמת העירייה מכרז לאיוש התפקיד. ברוב המקרים עובד זה זוכה במכרז. הביקורת העירה כי העירייה לא לקחה בחשבון את המשמעויות הנובעות מאופן קליטת העובדים לאחר שהועסקו באמצעות חברות כח-אדם. לדעת הביקורת, הליך זה פוגם בתקינות המכרזים ופוגע בעיקרון השוויון העומד בבסיס החוק (במקרים שבהם עובד שהועסק במשך תקופה ממושכת כעובד קבלן זוכה במכרז שנערך לאיוש משרתו).

7.3. בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם התשנ"ו - 1996, "לא יועסק עובד של קבלן כח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים".

הביקורת מצאה כי בעירייה היו מועסקים עובדי כח אדם רבים, הכוללים סיעות, מלוות הסעה, מוקדנים, שרתים, פקחים ועוד, שחלקם היו מועסקים כעובדי חברת כ"א במשך מספר רב של שנים, בניגוד לחוק, כמפורט להלן :

מספר עובדים	שנת תחילת העסקה	מספר שנים כעובד כ"א
4	2007	6
2	2008	5
3	2009	4
14	2010	3
66	2011	2

מנהל האגף מסר לביקורת כי עובדי חברת כ"א שאינם במשרה תקנית אינם נקלטים כעובדי עירייה, גם אם חלפה התקופה המוגדרת בחוק.

כאשר מדובר על עובדים במשרה תקנית שחוות הדעת לגבי תפקודם המקצועי היא טובה, נבחן מעמדם לפחות פעם בשנה, והעירייה פועלת לקליטתם כעובדי עירייה.

7.4. דיווחי נוכחות של עובדי כח אדם

דיווחי שעות הנוכחות של עובדי חברת כח האדם נעשה באמצעות מערכת הנוכחות, ככל עובדי העירייה. אחראית הנושא באגף משאבי אנוש מחשבת על גבי דוח הנוכחות של העובד את מספר שעות העבודה שבוצעו באותו חודש, ומעבירה לחברה את דוח הנוכחות (כשעליו מצוין מספר השעות לתשלום). מידי חודש מגישה החברה לעירייה חשבונית בהתאם לדוחות הנוכחות שהועברו אליה. החשבוניות מועברות לבדיקת מנהלת מחלקת בקרה ומיכון שבאגף, המאשרת בחתימתה את נכונותם ומעבירה את החשבוניות לתשלום בגזברות.

הביקורת בדקה את חישוב שכרם של עובדי החברה. להלן הממצאים:

- נמצא כי החישובים שבוצעו באופן ידני לא היו מדויקים, ולא הייתה התאמה בין השעות שבוצעו בפועל ובין השעות ששולמו לעובד. במהלך הביקורת שונתה שיטת העבודה והחל מחודש מאי 2013 החישובים מתבצעים באופן ממוחשב באמצעות מערכת הנוכחות.
 - נמצאו מקרים שבהם מספר השעות ששולמו לעובד היה גבוה ממספר השעות שהעובד ביצע בפועל.
- לדברי העובדת האחראית, בכל המקרים היה מדובר על שעות השלמה שהעובד היה זכאי להן בגין שעות שביצע בחודש הקודם, והן לא שולמו לו.

הביקורת העירה כי לא מתקיימת בדיקה שמטרתה לוודא האם השעות החסרות לא שולמו לעובד בגלל ליקויים בדיווח, או שלא שולמו לו על ידי החברה (למרות שהעירייה העבירה לחברה את התשלום בגינם).

- נמצאו מקרים בהם לא הייתה שעת כניסה ויציאה בדוח הנוכחות של העובד יותר מפעמים במהלך החודש, ללא ציון סיבה, והשעות שולמו עפ"י הרישום הידני.
- בנוסף לכך, בכל המקרים בהם בוצעו תיקונים ידניים, לא נמצאה חתימת העובד ליד כל תיקון.
- לדברי מנהלת המחלקה קיימת הנחיה להקפיד על קבלת דוחות נוכחות מקוריים בלבד. הביקורת מצאה מקרים שדוחות הנוכחות אושרו לתשלום למרות שהועברו למשאבי אנוש באמצעות הפקס.
- עובד חברת כח אדם זכאי לחופשת מחלה על פי חוק, כנגד הצגת אישורי מחלה. נמצאו 4 מקרים שבהם החישובים שבוצעו בחברת כח האדם לא תאמו את התשלום שהעובדים היו זכאים לו בגין ימי המחלה. במקרה אחד הסכום ששולם לעובד היה גבוה מהסכום המגיע לו, ובשלושה מקרים הסכום ששולם היה נמוך מהסכום המגיע לעובד.
- לעובד חברת כח אדם המועסק בעירייה נפתח תיק אישי, ומתויקים בו מסמכים שונים הנוגעים לאותו עובד. בכל התיקים שנבדקו, לא נמצאה אסמכתא לגבי תנאי העסקה, תנאי שכר, החזרי הוצאות וכדומה. לדעת הביקורת, יש הכרח שתיק העובד יכלול מסמכים אלה.

8. חופשה

הביקורת בחנה את רישומי הזכאות לחופשה וכן את המעקב אחר ניצול ימי החופשה. להלן עיקרי הממצאים:

- 8.1.** אוגדן תנאי השירות של מרכז השלטון המקומי קובע כי עובד יוכל לצבור עד 55 ימי החופשה (שהם 467.5 שעות חופשה בשנה).
- הביקורת בדקה את יתרות ימי חופשה שצברו העובדים והעלתה את הממצאים הבאים:

נכון ל - 31.12.2013	נכון ל - 31.12.2012	
77	89	מספר העובדים בעלי יתרת חופשה מעל 467 שעות חופשה
480	327	מספר העובדים בעלי יתרת חופשה שלילית

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו לחלק גדול מהעובדים ישנה יתרה שלילית של ימי חופשה.

הביקורת סבורה כי על מנת למנוע צבירת יתרות שליליות של ימי חופשה, מומלץ להפיק דו"ח יתרות ימי חופשה בתדירות של לפחות אחת ל - 3 חודשים. הדו"ח יועבר לבחינת נאותות רישומי החופשה ויתרות החופשה, ואם יתברר שהיתרה השלילית נכונה, יבחנו יחד עם העובד הדרכים להקטנתה.

לאחר הביקורת נמסר כי במהלך שנת 2013 נחסמה האפשרות לצבור יתרה שלילית של למעלה מ - 10 ימים וכי יתרת ימי החופשה מעל לכמות זו מקוזזת מהשכר. כמו כן, בתחילת השנה שלאחר מכן נמחקת לחלוטין יתרת החופשה השלילית ושעות העבודה מקוזזות משכרו של העובד.

8.2. סעיף 7 לחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951, קובע כי עובד מחויב לצאת לחופשה של לפחות שבעה ימים רצופים בשנה. בבדיקתנו נמצאו דוגמאות רבות לעובדים אשר לא יצאו לחופשה רציפה של לפחות שבעה ימים בשנה, כפי שנדרש. לדעת הביקורת, יש להקפיד על יציאה לחופשה רצופה לכל הפחות בנוגע לעובדים העוסקים בתחום הכספים.

9. מחלה

סעיף 5.4 באוגדן תנאי שרות של מרכז השלטון המקומי קובע כי עובד שחלה זכאי לחופשת מחלה בתשלום משכורת מלאה בהיקף של עד 30 יום לשנה.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את דו"ח ההיעדרויות בגין ימי מחלה ואת היתרות נכון ל - 31.12.2013 ומצאה 21 עובדים שהייתה להם יתרת ימי מחלה שלילית (למחציתם הייתה יתרה שלילית של מעל ל - 100 ימים).

10. קצובת הבראה

עובדי העירייה, בעלי ותק של שנה לפחות, זכאים לקצובת הבראה המשולמת פעם בשנה, לפי הטבלה שלהלן:

שנות עבודה	מספר ימי הבראה
10 שנות עבודה הראשונות	9 ימים לשנה
11 - 15 שנות עבודה	10 ימים לשנה
16 - 19 שנות עבודה	11 ימים לשנה
20 - 25 שנות עבודה	12 ימים לשנה
25 שנות עבודה ומעלה	13 ימים לשנה

תשלום קצובת הבראה מבוסס על התעריף שקובע מרכז השלטון המקומי בכל שנה. הביקורת בדקה מדגמית את התשלומים בגין קציבת הבראה והעלתה את הממצאים הבאים:

10.1. נמצאו עובדים בעלי ותק של פחות משנה ששולמו להם דמי הבראה בניגוד להנחיות.

10.2. נמצאו עובדים בעלי ותק הנמוך מ - 25 שנות עבודה, ששולמו להם דמי הבראה ברמה המקסימאלית (בהתבסס על 13 ימי הבראה).

הביקורת מצאה כי במהלך השנים לא הייתה הנחייה ברורה וחד משמעית בעניין חישוב הוותק לצורך תשלום דמי הבראה. בתקופות מסוימות נדרשו העובדים להציג וותק מקצועי בלבד, ובתקופות אחרות נדרשו העובדים להציג דיווח מביטוח לאומי על כל מקומות העבודה שעבדו בהם במהלך השנים (כולל עבודות בתקופות היותם בני נוער). כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו

עובדים שונים מקבלים תשלום דמי הבראה עפ"י חישוב ותק שונה, דבר המגדיל באופן משמעותי את התחייבות הכספית של העירייה בגין דמי ההבראה.

הביקורת העירה כי יש לקבוע כללים אחידים לחישוב הוותק לצורך תשלום דמי הבראה, בהתחשב בכך שהתחייבות העירייה בגין תשלום זה גדלה מידי שנה בשנה.

לאחר הביקורת, נמסר כי לגבי עובדים חדשים שונו הכללים בעניין ההכרה בשנות ותק לצורך הבראה וכי נלקחות בחשבון רק שנות עבודה על פי תיעוד שהתקבל ממקומות עבודה קודמים.

11. קצובת נסיעה

עובד עירייה זכאי להשתתפות בהוצאות הנסיעה מביתו של העובד למקום העבודה, על פי תעריף הנסיעה הזול ביותר בתחבורה ציבורית, עד לתקרה של סכום מסוים שנקבע מעת לעת.

קצובת הנסיעות המשולמת לעובד תלויה במקום מגוריו. לדוגמא, אם העובד מתגורר באשדוד, משולמת לו עלות כרטיסיה חודשית בתחבורה הציבורית בעיר. אם העובד מתגורר מחוץ לאשדוד, הוא זכאי לקצובת נסיעות על פי עלות הנסיעה הנמוכה ביותר מעיר מגוריו למקום העבודה.

- נמצא כי כ - 650 עובדי עירייה רשומים כמתגוררים מחוץ לאשדוד. נבדקה קצובת הנסיעות של 15 עובדים שכתובתם בתלוש השכר הייתה בראשון לציון, ונמצאה שונות רבה בין הסכומים ששולמו לכל אחד מהם. לדוגמא, עובד אחד קיבל קצובה בסך 154 ₪ בחודש ואחר קיבל קצובה בסך 897 ₪ בחודש. שאר העובדים קיבלו בין 226 ₪ ל - 586 ₪.
- נמצאו מקרים שבהם כתובת העובד בתלוש השכר לא תאמה את מקום מגוריו בפועל. לדוגמא, נמצאה עובדת שהכתובת הרשומה בתלוש השכר הייתה ראשון לציון, בעוד שבפועל היא התגוררה באשדוד.

הביקורת העלתה כי שינוי כתובת העובד ברישומי העירייה, שלפיה משולמת קצובת נסיעות, נעשית אך ורק על סמך הצהרת העובד, ללא הצגת אסמכתא בדבר שינוי כתובת ברישומי משרד הפנים. נמצאו מקרים שבהם כתובת העובד בתלוש המשכורת לא הייתה זהה לכתובתו במרשם התושבים. לדעת הביקורת, אין לאפשר במערכת שינוי כתובת, אם הכתובת החדשה שונה מהמצוין בתעודת הזיהוי של העובד.

הביקורת המליצה כי עובד המקבל קצובת נסיעות שמקום מגוריו מחוץ לאשדוד, יעביר מידי שנה למחלקת כ"א הצהרה מעודכנת על מקום מגוריו ועל תשלום קצובת הנסיעות המגיעה לו.

12. אחזקת רכב

עובד עירייה שבבעלותו רכב פרטי והוא משתמש בו לצרכי עבודתו, זכאי לתשלום עבור אחזקת רכב - הוצאות קבועות (על פי רמת נידות שנקבעה לו), הוצאות משתנות (על פי מכסת ק"מ) והחזר הוצאות בגין ביטוח וטסט לרכב.

הביקורת מצאה כי ניתן לקבל החזר הוצאות בגין הביטוח, על בסיס הצהרת סוכן הביטוח לגבי הסכום ששולם לו. נמצאו מקרים שבהם קיים חשש כי העובד קיבל החזר בגובה הסכום המקסימאלי האפשרי (על פי הצהרת סוכן הביטוח), בעוד שהסכום ששילם העובד בפועל עבור הביטוח המקיף היה נמוך יותר.

הביקורת המליצה כי תשלום החזר בגין הביטוח המקיף יועבר לעובד רק על סמך קבלה מקורית.

הערות ראש העיר

ניהול מערכות שכר וכח אדם

1. **כללי** - כח האדם הינו המשאב החשוב ביותר של העירייה, בכמה היבטים: בהיבט השירות, העובדים הינם הגורם העיקרי המשפיע על איכות השירות שמקבל התושב.
בהיבט הכספי, הוצאות השכר מהווים את ההוצאה העיקרית של העירייה (כ - 35% מכלל הוצאותיה).
נוכח עובדה זו, ראש העיר רואה חשיבות רבה בתיקון הליקויים שמצאה הביקורת בתחום כח האדם והשכר.
2. **מערכות ממוחשבות** - ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לפעול באופן מיידי להסדרת תהליכי העבודה בתחום כח האדם והשכר, לרבות הכנת נהלים, הגדרת מנגנוני בקרה, הפרדת תפקידים, עידכון הרשאות, ופעולות נוספות שהביקורת המליצה עליהן.
3. **ניהול תיקי עובדים** - ראש העיר הנחה את מנהל האגף למשאבי אנוש לפעול בהקדם למיחשוב מאגר העובדים, לרבות מיון המסמכים בתיקים, השלמת מסמכים חסרים וסריקת המסמכים הרלוונטיים.
לאחר הקמת מאגר התיקים, יש לקבוע סדרי עבודה לניהול השוטף של המידע.

מינהל תפעול

דו"ח ביקורת

המחלקה הווטרינרית

כללי

השירות הווטרינרי העירוני מופקד על השמירה על בריאות הציבור, בעיקר באמצעות הפיקוח על החזקת בעלי החיים בתחום העיר והפיקוח על מזון שמקורו מן החי.

בין תפקידיה, עוסקת המחלקה במניעת מפגעים ומניעה של העברת מחלות מבעלי חיים לבני אדם ולבעלי חיים אחרים, בעיקר באמצעות מתן חיסונים, ביצוע פעולות עיקור/סירוס של כלבים וחתולים ועוד.

כמו כן עוסקת המחלקה בהגנה על הציבור מפני מוצרי מזון פגומים שמקורם בבעלי חיים, באמצעות פיקוח ווטרינרי בעסקים ובאמצעות ביצוע בדיקות של הבשר לסוגיו, לפני שהוא משווק בעיר ("בדיקות משנה").

עיקר המשימות של השירות הווטרינרי הינן :

- פיקוח על עסקים המוכרים מוצרים מן החי.
- ביצוע בדיקות משנה למוצרים מן החי המשווקים בעיר.
- החרמת בשר שאינו ראוי למאכל והשמדתו.
- הנפקת רישיון לאחזקת כלב והטבעת שבב אלקטרוני.
- טיפול בפניות הציבור למוקד העירוני – בין היתר בנושא כלבים משוטטים, נשיכות כלבים ועוד.
- ביצוע פעולות למניעת מחלת הכלבת, כולל מתן חיסונים.
- פיקוח על עיקור/סירוס כלבים מסוכנים.
- טיפול בעיקור וסירוס של חתולי רחוב.

במחלקה הווטרינרית היו מועסקים בעת הביקורת 8 עובדים – מנהל מחלקה (שהינו רופא ווטרינר), שני רופאים נוספים, 4 מפקחים ומזכירה.

הביקורת בדקה את הפיקוח שמקיימת המחלקה על העסקים המשווקים מוצרי מזון מן החי, את ביצוע בדיקות המשנה, את אופן הפיקוח על כלבים וחתולים בעיר, כולל מתן רישיונות וביצוע חיסונים, הטיפול בכלבים מסוכנים, עיקור וסירוס חתולי רחוב ועוד.

להלן פירוט הממצאים :**1. פיקוח על מוצרים מן החי (בשר, עופות, דגים)**

בהתאם לסעיף 2 לחוק עזר אשדוד (פיקוח על מכירת בשר ומוצרים), התשנ"ט 1999, עוסק לא יחזיק או ימכור בשר שלא עבר בדיקה ווטרינרית על פי דין. כמו כן, על פי סעיף 12 לחוק העזר, רשאי הרופא הווטרינר להיכנס בכל עת סבירה לעסק שמוכרים בו בשר כדי לבדוק את תנאי אחסנת הבשר והטיפול בו.

על פי נתוני המחלקה, נכון לדצמבר 2012, היו מצויים בעיר 196 עסקים תחת פיקוחו של הווטרינר העירוני.

לדברי הווטרינר, מוטל עליו לבצע ביקורות יזומות בבתי העסק המוכרים מוצרים מן החי (הכוללים אטליזים, חנויות למכירת דגים, סופרמרקטים, מפעלי מזון ובתי קירור), לפחות בתדירות של אחת לחודש (כלומר, נערכות כ- 2400 ביקורות בשנה). עוד נמסר לביקורת כי את כל הביקורות מבצע רופא ווטרינר מסוים, בדרך כלל בליווי של שני מפקחים.

1.1. דו"ח פעילות חודשי

לדברי מנהל המחלקה, המסמך העיקרי האמור לשקף את מצב העסקים שבדקה המחלקה הווטרינרית היה "דו"ח פעילות חודשי בעסקים". על פי הרישום בדו"ח, בכל יום עבודה נבדקו כל העסקים הקיימים ברובע מסוים (עד 20 עסקים ביום). הדו"ח כלל 4 סוגי בדיקות בכל עסק (ניקיון העסק, העובדים, בדיקת מסמכים ואיכות הבשר), תוך ציון "תקין/לא תקין" בנוגע לכל סוג בדיקה. לא פורטו בדו"ח מרכיבי הבדיקה, לא צוינו בדו"ח הליקויים העיקריים שנמצאו בעסק והדיווח לא היה חתום ע"י עורך הביקורת.

לדעת הביקורת, דו"ח זה אינו מהווה אסמכתא למצב התברואתי בעסקים שנבדקו, שכן למעשה אין בו כל מידע ממשי (למעט הרישום "תקין").

1.2. טופס ביקורת

היה קיים במחלקה טופס לעריכת ביקורת, אולם התברר כי לא נעשה בו שימוש.

נמצא כי מתוך כ- 2000 ביקורות המבוצעות בשנה, מולאו בשנת 2012 רק שלושה טופסי ביקורת, בשנת 2011 נרשמו 9 טופסי ביקורת ובשנת 2010 נרשמו 7 טפסים. לדברי מנהל המחלקה, טופס ביקורת נרשם רק במקרים של ממצא חמור בעסק, ומהווה מכתב התראה לעסק.

לדעת הביקורת, יש לתעד כל ביקורת שמתקיימת בעסק. מומלץ לתעד את הביקורת בעסק באמצעות הטלפונים הניידים של עורכי הביקורת, ובמקביל לכך להתקין במחלקה תוכנה מתאימה שתכלול ממשק לטלפונים הסלולריים, על מנת שתהא אסמכתא ממוחשבת המגובה בצילומים של העסק שנבדק ושל הליקויים שנמצאו בו.

כמו כן, נמצא כי במקרים הבודדים שבהם מולא טופס הביקורת, הטופס לא נרשם במעמד ביצוע הבדיקה, אלא נרשם בדיעבד על ידי מזכירת המחלקה, בהתאם להנחיות שנתן לה הווטרינר שביצע את הבדיקה.

לדעת הביקורת, העובדה שהאדם שערך את הביקורת אינו ממלא בעצמו את טופס הביקורת במעמד ביצוע הבדיקה, אינה תקינה. על המפקח להחתים את בעל העסק על טופס הבדיקה הכולל את פרוט הממצאים, מיד עם סיום הביקורת בעסק, ולהציג בפניו את הליקויים שנמצאו.

עוד נמסר לביקורת כי טופס הביקורת הוכן לפני עשרות שנים. הביקורת המליצה לעדכן את סעיפי הבדיקה הכלולים בטופס הביקורת, בהתאם לשינויים בחוקי העזר ובהנחיות המקצועיות.

1.3. שמירת תיעוד

על פי תקנות הארכיונים¹, על הרשות המקומית לשמור דו"ח בענייני הפיקוח למשך שנה אחת (אם מדובר על דו"ח יומי/שבועי), ולמשך שלוש שנים (אם מדובר על דו"ח חודשי).

¹ תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986.

במועד הביקורת (אפריל 2013) נמצאו במחלקה דוחות רק החל מחודש אוגוסט 2012. קודם לכן, לא נשמרו הדוחות החודשיים ולא היה קיים במחלקה כל תיעוד על ביצוע הביקורות.

לדעת הביקורת, מצב זה אינו תקין. אי שמירת התיעוד על פעולות הפיקוח של המחלקה, מונע קיום בקרה על סדרי פעילותה.

1.4. קשרי גומלין עם מחלקת רישוי עסקים

נמצא כי בכמה מקרים, במהלך הביקורות שביצעה המחלקה, איתרו המפקחים עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. לא נמצא תיעוד על העברת המידע למחלקת רישוי עסקים, על מנת שמחלקת רישוי עסקים תטפל בעסק בהתאם לסמכויותיה. לדוגמא:

שם	תאריך הביקורת	ממצא על פי טופס ביקורת
עסק א'	29/4/12	העסק עובד ללא רישיון עסק
עסק ב'	29/8/11	העסק עובד ללא רישיון עסק
עסק ג'	27/3/11	מחזיקים מכונת טחינה בניגוד לתנאי רישיון העסק
עסק ד'	15/2/11	העסק עובד ללא רישיון עסק

לדעת הביקורת, יש הכרח להביא לידיעת המחלקה לרישוי עסקים את המידע בדבר קיומו של עסק ללא רישיון, לכל הפחות באמצעות משלוח הודעת דואר אלקטרוני למפקח רישוי העסקים האחראי על האזור.

1.5. פיקוח על מכירת מוצרי בשר

על פי סעיף 7 לפקודת בריאות הציבור²:

"רופא ממשלתי³, שמצא כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי

² פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983.

³ "רופא ממשלתי" – רופא, או רופא ווטרינרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות מקומית.

לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל".

על פי סעיף 2(2) לחוק עזר לאשדוד (פיקוח על מכירת בשר ומוצרים), התשנ"ט 1999, עוסק לא יחזיק, ימכור או יכניס לעסק שבבעלותו בשר שלא עבר בדיקה ווטרינרית על פי דין.

על פי המוגדר בחוק העזר, "בשר – בשרו של בעל חיים או חלק ממנו, בין אם...מבושל, מעושן או טחון, לרבות מוצרי בשר, וכל בשר המעובד בדרך כלשהי ומשמש למאכל אדם".

מכל האמור לעיל עולה כי המחלקה אמורה לקיים פיקוח ווטרינרי על מסעדות ובתי אוכל המוכרים מוצרי מזון לכל סוגיהם שמקורם בבעלי חיים.

בפועל, הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מבצעת ביקורות בבתי העסק המשווקים מוצרי בשר מעובדים או מבושלים (כלומר בתי אוכל, מסעדות וכדומה), למעט במקרים בהם מבקשת מחלקת רישוי עסקים לקיים בדיקה בבית העסק, במסגרת תהליך הוצאת רישיון העסק.

הביקורת בדקה את עמדת משרד החקלאות בעניין זה, והתברר כי לדעת גורמי המשרד שהביקורת נפגשה עימם, לווטרינר העירוני יש סמכות לערוך ביקורות גם בעסקים שנמכרים בהם מוצרי בשר מעובדים או מבושלים.

1.6. פיקוח על מכירת ביצים

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), נקבע כי הפיקוח על ביצים ומוצריהן יעשה באמצעות משרד החקלאות. הביקורת נפגשה עם מנהל הלשכה הווטרינרית המחוזית, עם מנהל השירותים הווטרינריים של משרד החקלאות ועם מנהל יחידת הפיקוח, והוסבר לה כי הפיקוח על שיווק הביצים אמור להיעשות באמצעות יחידת הפיקוח של המועצה לענף הלול בשיתוף עם המחלקה הווטרינרית בכל רשות מקומית.

לעומת זאת, לדברי מנהל המחלקה, יחידת הפיקוח של המועצה לענף הלול אחראית באופן בלעדי לפיקוח על שיווק הביצים. לדבריו, המחלקה הווטרינרית אינה אמורה לערוך ביקורת בעסקים המשווקים ביצים, למעט נוכחות בביקורות שיוזמת מועצת הלול.

לדעת הביקורת, הווטרינר העירוני אמור להוות גורם פעיל בתחום הפיקוח על שיווק הביצים ועליו ליזום ביקורות בתחום זה יחד עם יחידת הפיקוח של מועצת הלול.

1.7. שיתוף פעולה עם משרד הבריאות

בנוסף לביקורות שמבצעת המחלקה, יוזם משרד הבריאות ביקורות במפעלי המזון הפועלים עיר. הווטרינר העירוני או נציגו מתלווים לביקורות אלה. לאחר סיום הביקורת, שולח משרד הבריאות למחלקה העתק מהממצאים שנמצאו בעסק הנבדק.

מנהלת מחלקת שרות המזון במשרד הבריאות מסרה לביקורת כי בניגוד למחלקות ווטרינריות בערים אחרות, המחלקה הווטרינרית באשדוד אינה מזמנת את משרד הבריאות לערוך ביקורות בעסקים הידועים לה כבעייתיים. כמו כן, המחלקה לא מקיימת מעקב על תיקון הליקויים שנמצאו בביקורות שערך משרד הבריאות ביוזמתו, הנוגעים לתחום אחריותה של המחלקה.

2. בדיקות משנה

בדיקת משנה הינה בדיקה מוקדמת של בשר לסוגיו, הנערכת בידי הרופא הווטרינר מיד עם כניסת רכב הקירור לתחום העיר ולפני פריקת הבשר בבית העסק.

בדיקות המשנה נערכות במשרדי המחלקה הווטרינרית.

הבדיקות מבוצעות על ידי מפקח במחלקה שעבר הכשרה מתאימה, והיא כוללת, בין היתר, בדיקה של מערכת הקירור ברכב, בדיקת הטמפרטורה במכולת הקירור, בדיקת קיום תעודות ווטרינריות ובדיקת תוקפו של הבשר. לאחר הבדיקה חותם הבדק על גבי תעודה ווטרינרית חתימה המעידה על כך שהמשלוח "נבדק ואושר", ונהג הרכב רשאי להמשיך בנסיעה לבית העסק ולספק את הסחורה.

2.1. גביית אגרה בגין בדיקות בשר לסוגיו

סעיף 68 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד-1964, קובע כי רופא וטרינר של רשות מקומית יבדוק בשר גולמי שהובא לתחום שיפוטה של הרשות המקומית, ויאסור את מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידו. סעיף 70 לתקנות קובע כי הוראות אלה יחולו גם על בשר קפוא או בשר מצונן. סעיף 73 קובע כי בעד בדיקות המשנה תגבה הרשות המקומית אגרה, שסכומה המעודכן היה בעת הביקורת 22 אג' לק"ג בשר טרי ו-10 אג' לק"ג בשר קפוא.

לגבי דגים, קובע סעיף 4 לתקנות בריאות הציבור (מזון) (בדיקת דגים), תשמ"א – 1981, כי לא ימכור אדם דגים בתחום הרשות המקומית, אלא אם הדגים נבדקו בידי רופא וטרינר של אותה רשות מקומית ונמצאו ראויים למאכל אדם.

סעיף 10 לתקנות קובע כי הרשות המקומית שבתחומה נבדקו הדגים, תגבה אגרת בדיקה כמפורט בתקנות אגרות הבריאות. בעת הביקורת הסכום המעודכן של האגרה היה 9.5 אגורות לק"ג.

בנוסף לאמור בחקיקה הראשית, חוק עזר לאשדוד (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו) התשנ"ט 1999, קובע בסעיף 2(א) כי "לא יחזיק עוסק ולא ימכור בשר שלא עבר בדיקות משנה על ידי וטרינר, לרבות בדיקת משנה על פי תקנה 68 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות) התשכ"ד - 1964..."

סעיף 14 קובע כי בעד בדיקת משנה של בשר ומוצרי בשר ובדיקת דגים, תגבה העירייה אגרות כמפורט בתקנות.

סעיף 1 לחוק העזר כולל בהגדרת "בשר" גם בשר עוף.

עד שנת 2014 גבה מרכז השלטון המקומי (המש"מ) אגרה בגין בדיקות הבשר הקפוא מיבואני הבשר והדגים באופן מרוכז בנמלי הים ובנתב"ג, וחילק את הסכום שגבה בין הרשויות המקומיות בהתאם לגודל אוכלוסייתן.

בנוסף לכך, לגבי דגים טריים ומצוננים ולגבי בשר עוף טרי וקפוא, נקבעו במהלך השנים הסדרי גביה מרוכזת בין המש"מ לבין חלק מהיצרנים, והרשויות המקומיות אמורות היו לגבות את האגרה בגין בדיקות הבשר הטרי לסוגיו המיוצר ע"י היצרנים שאינם בהסדר הגביה המרוכזת.

לסיכום, החל משנת 1999 הייתה העירייה חייבת לגבות אגרה בגין בדיקות המשנה שהמחלקה ביצעה בבשר טרי לסוגיו (בשר, בקר ודגים), וכן בגין בדיקות המשנה לבשר עוף קפוא וטרי. מסיבה בלתי ברורה הדבר לא נעשה.

הביקורת רואה בחומרה רבה את אובדן ההכנסות שנגרם לעירייה במשך שנים רבות, בשל אי גביית האגרות. לדעת הביקורת, יש הכרח להיערך באופן מיידי לגביית האגרות (כולל התאמות הנדרשות בתוכנה).

2.2. אגרה בגין שחיטת עופות

חוק עזר לאשדוד (שחיטת עופות), התשמ"ח – 1988, קובע את סדרי הפיקוח שיקיים הרופא הווטרינר מטעם העירייה בבית שחיטה הפועל בעיר ששוחטים בו עופות. כמו כן קובע חוק העזר את סכום האגרה שתגבה העירייה בגין כל עוף המובא לבית השחיטה. הסכום המעודכן במועד הביקורת היה כ- 70 אגורות לתרנגול/תרנגולת/אווז ו- 2.5 ₪ לתרנגול הודו.

נמסר לביקורת כי בתחומי העיר פועלת לפחות משחטת עופות אחת וכי בשנים הקודמות פעלה בעיר משחטה נוספת. הביקורת מצאה כי העירייה לא גובה את האגרה הנדרשת עפ"י חוק העזר. להערכת הביקורת, מדובר באובדן הכנסות של מאות אלפי ₪ בשנה.

2.3. תיעוד בדיקות המשנה

בסוף כל חודש מרכז המפקח בדו"ח ידני את נתוני בדיקות המשנה שביצע. הדו"ח כולל את כמות המשאיות וכמות הבשר שנבדקה, בחלוקה לפי עוף, בקר ודגים.

לפי נתוני המחלקה, במהלך השנים 2011 – 2012 נבדקו בכל שנה כ- 15 אלף משאיות שהובילו כ- 24 אלף טון בשר לסוגיו.

לדעת הביקורת, הרישום הידני של אלפי המשאיות שנערכות בהן בדיקות המשנה הינו מסורבל, ועלולות להימצא בו טעויות בחישוב כמויות הבשר וכלי הרכב שנבדקו.

הביקורת המליצה למנהל המחלקה לעבור לרישום ממוחשב של בדיקות המשנה, שיאפשר גישה נוחה למידע וימנע טעויות אנוש מיותרות.

בנוסף לכך, הרישום באמצעים ממוחשבים הכרחי לצורך הנפקת שוברי התשלום בגין אגרות הבדיקה ולצורך מעקב על הגביה, אם המחלקה הוטרינרית תחל בגביית האגרה, כפי שהיא אמורה לעשות.

2.4. תעודה ווטרינרית

על פי סעיף 64 לתקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד – 1964, בשר ישווק בליווי תעודה שמולאה ונחתמה בידי רופא ווטרינר: "המקור יימסר בידי נהג המכונית בה מועבר הבשר למקום היעד....., העתק שני יישלח לרופא הווטרינר של הרשות המקומית אשר בתחומה יימכר הבשר...".

נמצא כי המחלקה הוטרינרית אינה מקבלת מבעוד מועד את העתקי התעודות מהמפעל ממנו יצא הבשר.

במצב זה, לא ניתן לדעת מהי כמות הבשר האמורה להגיע לבתי העסק בעיר ולהיבדק על ידי המחלקה טרם שיווקה, ואין כל אפשרות לפקח על כך שכל הסחורה המשווקת לעיר אומנם נבדקת כנדרש.

2.5. תעודות משלוח

על פי סעיף 11 (ב) לחוק העזר, על בעל העסק לשמור את תעודות משלוח הנושאות חותמת של המחלקה הוטרינרית, במשך חודשיים מיום החתמתן. באמצעות התעודות הנשמרות בעסק, ניתן לדעת, בעת שנערכת ביקורת בעסק, האם נערכו בדיקות משנה לבשר הנמכר במקום.

החוק קובע כי אם הבשר המשווק בעסק לא עבר בדיקות משנה, ניתן לקנוס את בעל העסק בקנס הקבוע בחוק העזר.

מבדיקת טופסי הביקורת המעטים שנמצאו במחלקה, עולה כי ארעו שני מקרים שרכב הקירור הגיע ישירות לעסק מבלי שביצע את בדיקות המשנה, כמפורט להלן:

- בורגראנץ, קניון סי מול - בביקורת מיום 22.1.12 נמצא כי בתאריך 17.1.12 התקבלו בעסק מוצרי בשר מבלי שעברו בתחנה לבדיקות משנה וללא חותמת "נבדק והותר".
 - אסף לוי, רח' ההדרים 33- בביקורת מיום 6.2.12, נמצא כי העסק מחזיק דגים קפואים ללא תיעוד על עריכת בדיקות משנה. מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי היה מדובר על עסק חדש, שנסגר לאחר תקופת פעילות קצרה.
- בשני המקרים המוזכרים לעיל לא הוטל על העסק קנס.

לדעת הביקורת, עקב חשיבות קיומן של בדיקות המשנה, על המחלקה לאכוף את ביצוע ההוראה באמצעות מתן קנסות במקרים שנמצא כי תעודות המשלוח אינן נשמרות.

3. פיקוח על כלבים וחתולים

כלבים וחתולים שאינם מטופלים כנדרש או חיים ללא בעלים, עלולים להוות מטרד לבני האדם ואף להדביק אותם במחלות שונות – שהמסוכנת שבהן היא מחלת הכלבת (מחלה נגיפית חשוכת מרפא המועברת על ידי נשיכה).

3.1. מערכת ממוחשבת

מערכת "דוקטורט" הינה תוכנה לניהול המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית. התוכנה המשמשת לאיסוף מידע בנושא מחלת הכלבת, וכן לתיעוד פעולות המחלקה בתחום הפיקוח על מזון מן החי וביצוע בדיקות המשנה.

התברר כי המחלקה מרכזת באמצעות המערכת מידע על כלבים ובעליהם, (כגון, מתן חיסונים ורישיונות לכלבים), אך אינה עושה שימוש במודולים הקיימים במערכת המיועדים לפיקוח על מזון מן החי ולפיקוח על ביצוע בדיקות המשנה.

לדעת הביקורת, החלפת הרישומים הידניים והשימוש בתוכנה מתאימה ישפרו באופן משמעותי את סדרי העבודה במחלקה ויאפשרו קיום פיקוח ובקרה על פעולותיה.

3.2. חיסונים ורישיונות

תקנות הכלבת קובעות בסעיף 1א כי לא יחזיק אדם כלב, אלא אם כן יש בידו רישיון שהנפיקה הרשות המקומית, בו צוין כי הכלב חוסן נגד כלבת לתקופת תוקפו של הרישיון.

סעיף 3 לחוק להסדרת הפיקוח על הכלבים – תשס"ג 2002, קובע כי הרישיון יהיה בתוקף בהתקיים שלושה תנאים: שולמו האגרות בגינו, הכלב סומן בסימון תת עורי באמצעות שבב אלקטרוני והכלב חוסן נגד כלבת.

מתן החיסון לכלב והתקנת השבב האלקטרוני יכולים להיעשות על ידי ווטרינר פרטי או על ידי הווטרינר העירוני.

3.2.1. מצאי הכלבים בעיר

נכון למועד עריכת הביקורת, היו רשומים במערכת כ-6,500 כלבים שמוגדרים כפעילים.

במקביל לכך, על פי נתוני המערכת, בשנת 2012 עמד מספר הכלבים בעיר שחוסנו וקיבלו רישיון רק על 3,523 כלבים, ובשנת 2011 היה מספרם 3,595 כלבים.

לא הובהר לביקורת האם מדובר על אי ביצוע החיסון, או על כך שהמערכת אינה מעודכנת ושלא מתנהל מעקב מסודר אחר הכלבים שחוסנו.

לדברי מנהל המחלקה, נתוני הכלבים לא עודכנו במשך שנים רבות בגלל עומס העבודה במחלקה, ובמהלך הביקורת החלה המחלקה ליצור קשר עם בעלי הכלבים ולעדכן את הנתונים לגבי מצאי הכלבים.

3.2.2. מעקב על ביצוע החיסונים

סעיף 2(א) לחוק הסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002, קובע כי לא יחזיק אדם כלב, אלא אם כן יש ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת הכלב. בנוסף לכך, סעיף 3 לתקנות הכלבת (חיסון) התשס"ה-2005 קובע כי אחת לשנה יש לחסן את הכלב מפני מחלת הכלבת.

הביקורת מצאה כי המחלקה אינה אוכפת בקפדנות את הוראות החוק. כתוצאה מכך, קיים חשש שכלבים רבים בתחומי העיר מוחזקים ללא רישיון ואינם מחוסנים.

הביקורת ביקשה לבדוק תפקוד המחלקה בנוגע לבעלי הכלבים שאינם מחסנים את כלבם, ואיתרה תיעוד רק לגבי חודשים ינואר-מאי 2012, כמפורט להלן :

שנת 2012	כמות שוברי התשלום שנשלחו לבעלי הכלבים	כמות מכתבי התראה שנשלחו לבעלי כלבים שלא חוסנו	אחוז הכלבים	כמות כלבים שלא חוסנו לאחר שליחת ההתראות	אחוז הכלבים שלא חוסנו לאחר שליחת ההתראות
ינואר	390	66	17%	29	7.5%
פברואר	279	37	13%	22	8%
מרץ	329	70	21%	33	10%
אפריל	289	62	22%	32	11%
מאי	458	80	17%	53	11.5%
סה"כ	1,745	315	18%	169	10%

מהנתונים בטבלה עולה כי בחודשים ינואר-מאי 10% מבעלי הכלבים לא דאגו לחסן את כלבם.

חמור מכך, נמצא כי המחלקה לא קיימה כלל מעקב אחר הכלבים שלא חוסנו מחודש מאי ועד לדצמבר 2012. כמו כן, הביקורת לא מצאה שום תיעוד על כך שבוצע בשנים קודמות הליך של משלוח מכתבי התראה לבעלי הכלבים שלא חיסנו את כלבם.

לדברי מנהל המחלקה, המחלקה לא שלחה מכתבי התראה ולא קיימה מעקב על ביצוע החיסונים בגלל חוסר בכח אדם.

לדעת הביקורת, על המחלקה לשפר באופן משמעותי את המעקב אחר חיסון הכלבים, כולל העברת המקרים הבעייתיים לטיפול המחלקה המשפטית.

יש לציין כי על פי נהלי העבודה הקיימים במחלקה, המערכת לא תוציא בשנה הבאה שובר לחיסון כלבים שלא הגיעו להתחסן בשנה הנוכחית, ועל כן חשוב לטפל בכל הכלבים בכל שנה ושנה.

3.3. ווטרינרים פרטיים

סעיף 14 לתקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים, תשס"ה – 2005, קובע כי כל רופא ווטרינר פרטי ידווח לווטרינר העירוני, אחת לשבוע, על כל כלב שחוסן או סומן על ידו, ועל כל שינוי בפרטי הכלב או בעליו.

לפי רישומי המחלקה, היו בעיר 10 ווטרינרים פרטיים. לדברי מנהל המחלקה, כל ווטרינר העביר למחלקה אחת לשבועיים את הדיווח הנדרש, אולם נשמר במחלקה תיעוד רק של הדיווח החודשי. לדעת הביקורת, יש לפעול בהתאם לחוק ולחייב את הרופאים הווטרינריים הפרטיים להגיש את הדיווח הנדרש בכל שבוע.

על בסיס הדיווח של הווטרינרים הפרטיים לגבי הכלבים שחוסנו על ידם, אמורה המחלקה לספק לכל ווטרינר את כמות החיסונים שנצרכה. נמצא כי המחלקה לא ניהלה רישום על כמויות החיסונים שסופקו לכל ווטרינר, וכי שוברי התשלום בגין החיסונים שמסרו למחלקה הווטרינרים הפרטיים נצברו בארגזים במשרדי המחלקה.

בעקבות הביקורת החלה המחלקה לרשום את הכמויות שנמסרו לכל ווטרינר, אולם בדיקת הרישומים העלתה כי הם שגויים. נבדקו עשרה תאריכים שונים שבהם סופקו חיסונים לווטרינרים, ובאף אחד מהם לא הייתה התאמה בין הכמות שנמסרה לווטרינרים לבין כמות שנרשמה בדף המלאי.

לדעת הביקורת, יש לנהל רישום מסודר של כמויות החיסונים שניתנו לכל ווטרינר פרטי, וכן יש להחתים את הווטרינר על אישור המעיד על כך שקיבל את כמות החיסונים הרשומה. אישורי הקבלה ישמרו במשרדי המחלקה יחד עם רישומי המלאי, באופן שיאפשר קיום מעקב אחר כמות החיסונים שניתנה לכל ווטרינר.

3.4. מלאי חיסונים

המחלקה רוכשת חיסונים ממשרד החקלאות ומאחסנת אותם במקרר בחדר החיסונים. בעת הביקורת היו בחדר החיסונים כ- 1,600 מנות חיסון. עלות החיסון לכלב מעוקר/מסורס היתה בסך של 11.6 ₪ לחיסון ו-23.2 ₪ לחיסון לכלב שאינו מעוקר/מסורס.

נמצא כי לא התנהל מעקב מסודר על תנועות המלאי של מנות החיסון ועל כמות החיסונים שהייתה במחלקה בכל זמן נתון.

הוצג לביקורת דף נייר שעליו רישום ידני של סך כל החיסונים שסופקו לוטרנירים פרטיים וכמות החיסונים שבוצעו במחלקה, אולם בהשוואה שערכה הביקורת בין הרישום בדף המלאי לבין הדיווחים על ניפוקי החיסונים לוטרנירים, התברר כי הייתה אי התאמה מוחלטת ביניהם.

לדעת הביקורת, יש לנהל באמצעים ממוחשבים רישום מפורט של תנועות מלאי ולשמור באופן מסודר את שוברי התשלום המעידים על מכירת החיסונים. כמו כן, יש לבצע ספירות מלאי אחת לרבעון, לכל הפחות, ויש לשמור את רישומי המלאי במחלקה למשך מספר שנים.

3.5. המרכז הארצי לרישום כלבים במשרד החקלאות

המרכז הארצי לרישום כלבים במשרד החקלאות הוקם מתוקף החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002, ונכלל בו מידע אודות הכלבים הרשומים ברשויות המקומיות השונות בישראל.

סעיף 14 לתקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ה – 2005, קובע כי הווטרינר העירוני ידווח **אחת לשבוע** למרכז הרישום, בין היתר, על ביצוע חיסון/סימון/מתן רישיון ועל שינויים בפרטי הכלב.

נמצא כי המחלקה לא שולחת את העדכונים למרכז רישום הכלבים בזמנים שנקבעו בחוק, למרות שקיבלה על כך התראות חוזרות ונשנות.

לדוגמא, על פי נתוני מרכז הרישום לכלבים, דיווחה המחלקה במהלך כשנה (יולי 2012 עד יוני 2013) על מצאי הכלבים בעיר 4 פעמים בלבד : 4/9/12, 14/1/13, 24/1/13, 17/4/13.

בנוסף, שולח המרכז הארצי בכל חצי שנה "דו"ח מעקב תקופתי לביצוע חיסוני כלבת". הדו"ח כולל את רשימת הכלבים המצויים בעיר ואת רשימת הכלבים שחוסנו. מטרת הדו"ח הינה לעדכן את הרופא הווטרינר הרשותי בתמונת חיסון הכלבת ברשות עליה הוא מופקד.

דו"ח רשום כי היעד המצופה לביצוע חיסוני כלבת הוא 90% מהכלבים הרשומים בעיר. בפועל, נמצא כי על פי דוח המעקב שהתקבל במחלקה בינואר 2013, שיעור הכלבים המוחסנים עמד על 48% בלבד.

לדברי מנהל המחלקה, הסיבה נעוצה בכך שהמחלקה לא עדכנה במשך מספר שנים את הנתונים במערכת, ואין מדובר על אי ביצוע החיסונים .

3.6. כלבים מסוכנים

החוק להסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג- 2002, מפרט את רשימת גזעי הכלבים המוגדרים כמסוכנים.

על פי סעיף 6 לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה- 2004, חובה לעקר/לסרס כלב מסוכן החל מגיל 6 חודשים.

עוד קובע החוק כי אם המחזיק בכלב מסוכן לא ביצע את הנדרש ממנו, יוטל עליו קנס של עד 14,400 ₪.

בהתאם לנתוני המערכת, היו בעיר במאי 2013 179 כלבים מסוכנים. מתוכם, 52 כלבים בלבד היו רשומים כמעוקרים/מסורסים. כלומר, 127 כלבים מסוכנים לא היו מעוקרים/מסורסים כנדרש בחוק (70% מכלל הכלבים המסוכנים בעיר).

נמצא כי מאז שנת 2007 המחלקה לא עושה דבר על מנת לדאוג לעיקורם/חיסונם של הכלבים המסוכנים המצויים בעיר, אינה מתקשרת

לבעליהם, אינה שולחת מכתבי התראה, אינה עורכת ביקורים יזומים בבתיים של בעלי הכלבים המסוכנים ואינה אוכפת את ביצוע הוראות החוק באמצעות מתן קנסות.

לדברי מנהל המחלקה נשלח מכתב לווטרינרים הפרטיים המודיע להם שעליהם לעקור את הכלבים המסוכנים המטופלים על ידם, אולם לא נמצא כל תיעוד על כך שהמכתבים נשלחו.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שמצויים בעיר למעלה ממאה כלבים מסוכנים, העלולים לתקוף עוברי אורח תמימים ולגרום להם לפציעות קשות.

חמור מכך, הביקורת מצאה כי בדו"ח איתור כלבים מסוכנים ששלח למחלקה במאי 2013 המרכז הארצי לרישום כלבים במשרד החקלאות, היו רשומים 85 כלבים מסוכנים שאינם מעוקרים/מסורסים, שכלל לא הופיעו ברישומי המחלקה ככלבים מסוכנים.

נמסר לביקורת כי הרשימות ששולח משרד החקלאות אינן מטופלות ואינן נשמרות במחלקה.

3.7. כלביית מעבר

כלב משוטט, לאחר שנתפס, מועבר לתחנת ההסגר הנמצאת באזור התעשייה הקלה באשדוד. המקום מוגדר כ"כלביית מעבר זמנית", ופועל במתחם מחסני העירייה כבר למעלה מ-30 שנה.

כלביית המעבר משמשת לאחזקת הכלבים למשך זמן קצר (מספר ימים), עד לקיום בירור האם מדובר בכלב משוטט או בכלב השייך לבעלים. אם מדובר בכלב משוטט, אמור הכלב לעבור לשהייה ממושכת בכלביית פתח תקווה.

3.7.1. הפעלת הכלבייה באשדוד

הביקורת מצאה כי בשנת 2005, בעקבות ביקורת שנערכה במקום, אסר מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות להחזיק כלבים בכלבייה הזמנית באשדוד, עקב הליקויים הרבים שנמצאו בביקורת.

מאוחר יותר, לאחר שתוקנו חלק מהליקויים, שלח למחלקה בדצמבר 2005 מנהל הלשכה האזורית "כנות" מכתב המאשר כי הכלבייה הזמנית יכולה להמשיך לפעול. במכתב לא צוין כמה זמן מותר להחזיק כלב בכלבייה הזמנית, באילו תנאים, וכן לא צוין בו מתי יפוג תוקפו של האישור להפעלת הכלבייה הזמנית.

הביקורת בדקה את תנאי אחזקת הכלבים בכלביית המעבר. בנוהל משרד החקלאות העוסק בהפעלת כלביות, נקבע כי הרופא הווטרינר העירוני יפקח על הכלבייה ויבקר בה לצורך בדיקת בעלי חיים המוחזקים בה. עוד נקבעו בנוהל כללים מפורטים לגבי מבנה הכלבייה, גודל התאים, חצר הכלבייה, הציוד והאמצעים שיותקנו בה וכדומה.

הביקורת מצאה כי הכלבייה לא עומדת בתנאים שנקבעו בנוהל. לדוגמא, לא היה בה חדר טיפולים, לא היתה בה חצר המאפשרת שחרור הכלבים, לא היו בה מתקני תאורה ואורור מתאימים ועוד.

בנוסף לכך, נקבע בנוהל כי ינוהל בכלבייה רישום מפורט לגבי כל בעל חיים המוחזק בה.

הביקורת מצאה כי נוהל רישום רק לגבי מועד כניסתם של הכלבים שהועברו לכלבייה בפתח תקווה. לא היה כל רישום לגבי כלבים שהוחזקו בכלבייה ולא הועברו לפתח תקווה, כך שלא ניתן היה לבדוק כמה זמן שהו כלבים אלה בכלבייה באשדוד.

לדעת הביקורת, יש הכרח לנהל רישום לגבי מועד כניסת הכלב לכלבייה ולגבי מצבו ואופן הטיפול בו.

3.7.2. הקמת כלבייה חדשה

בישיבה שנערכה בלשכת ראש העיר ביום 10/11/11, הוצגה בפני ראש העיר, מנכ"ל העירייה ושאר המשתתפים בישיבה, תוכנית מפורטת להקמת כלבייה עירונית באשדוד. בסיכום הדיון, התקבלה החלטה כי תוקם כלבייה תקנית

בעיר עד לסוף שנת 2013, וכי כבר במסגרת תקציב 2012 יוקצו חצי מיליון ₪ לטובת פיתוח התשתיות להקמת הכלבייה. הביקורת מצאה כי הכנת הפרוגרמה להקמת הכלבייה הסתיימה בינואר 2012, אולם היתר הבניה הוצא רק בתאריך 26.2.13.

בפועל, עד מועד סיום הביקורת (באוגוסט 2013), לא הוחל בבניית הכלבייה. יתר על כן, טרם הוחל בפיתוח התשתיות להקמת הכלבייה, כפי שהנחה ראש העיר.

3.8. טיפול בבעלי חיים במוסדות חינוך

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך⁴, פינת החי במוסדות חינוך חייבת להיות בביקור רפואי של ווטרינר, ועל הרופא הווטרינר לערוך ביקורת בפינת החי לפחות אחת לשלושה חודשים. במחלקה לא נמצא כל מידע על פינות החי במוסדות החינוך בעיר, ולא נמצא תיעוד על פעולות הפיקוח שמבצעת המחלקה בתחום זה.

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי למיטב ידיעתו פינות החי במוסדות החינוך בעיר מטופלות על ידי ווטרינרים פרטיים. אולם לדעת הביקורת, כיוון שמדובר על פינות חי לשימושם של ילדים, היה על המחלקה לערוך ביקורות תקופתיות בפינות החי ולפקח על בעלי החיים המוחזקים בהן, על מנת לבדוק את אופן החזקת בעלי החיים ואת מצבם הבריאותי.

4. אכיפה

4.1. קנסות

נמסר לביקורת כי בשנת 2011 ניתנו 26 קנסות לעסקים שעברו עבירה על פי חוק העזר (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו) ובשנת 2012 ניתנו 22 קנסות.

⁴ סעיף 34-5.1 בחוזר הוראות הקבע סב/9(א), "כללי אחזקה של בעלי חיים וטיפול בהם במוסדות חינוך".

לדעת הביקורת, כמות זו של קנסות (בממוצע שניים לחודש) הינה נמוכה מאוד, במיוחד בהשוואה לכמות הביקורות הנערכות בעסקים במהלך השנה בתחום הבשר ומוצריו (כ- 2,400).
 חמור מכך, גם כשנמצאו בביקורות ליקויים חמורים (שתועדו בטופסי הביקורת), ניתנו קנסות במקרים בודדים בלבד.

מנהל המחלקה הסביר לביקורת כי בדרך כלל מסתפקים המפקחים במתן אזהרה וכי לדעתו אזהרה הינה אמצעי האכיפה המועיל ביותר.

הביקורת העירה כי על המחלקה להפעיל את סמכויותיה ולהטיל קנסות במקרים שנמצאו בביקורת בעסק ליקויים חמורים.

עוד מצאה הביקורת כי במקרים שבהם הוטלו קנסות, הודעת הקנס נרשמה בדיעבד על ידי מזכירת המחלקה מספר ימים לאחר הביקורת. לדוגמא :

שם	תאריך העבירה	תאריך רישום קנס	מספר קנס	נושא
עסק א'	8/12/11	11/12/11	11194	בשר ומוצריו
עסק ב'	31/5/12	4/6/12	11211	בשר ומוצריו
עסק ג'	25/4/13	28/4/13	11246	בשר ומוצריו

לדעת הביקורת, מצב זה אינו תקין. יש לתת את הקנס במעמד הביקור בעסק, תוך תיעוד העבירה שבוצעה.

4.2. סעיפי העבירות

סעיף 3(ד)(9) בחוק העזר לאשדוד (כלב משוטט ברשות הרבים) הינו הסעיף שבגיניו נותנת המחלקה את מירב הקנסות.
 התברר כי העבירה אינה מסוג העבירות שבגינן אפשר לתת ברירת קנס, אלא יש להגיש כנגד בעל הכלב כתב אישום.

הביקורת רואה בחומרה את מתן הקנסות שלא כדין.

4.3. סכומי הקנסות

הביקורת מצאה כי סכומי הקנסות בדו"חות ברירת קנס הניתנים על ידי המחלקה אינם מעודכנים. העדכון האחרון של סכומי הקנס נעשה בשנת 2011, והסכום המעודכן היו במועד הביקורת 730 ₪. בפועל, נמצא כי המחלקה הווטרינרית רושמת קנסות על פי הסכומים שלפני העדכון, כלומר על סך 660 ₪.

4.4. עבירות מנהליות

בנוסף למתן קנסות מתוקף צו העיריות, יכולה המחלקה הווטרינרית לתת קנסות בגין עבירות שונות מתוקף תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – כלבת ופיקוח על הכלבים), תשס"ז-2007. מדובר במישור נוסף של אכיפה שעומד לרשות המחלקה, בעבירות הקשורות לפיקוח על כלבים (עבירות כגון כלב ללא רישיון, כלב שלא חוסן או שלא דווח על חיסונו, כלב ללא רצועה ועוד).

בתאריך 26.7.09 חתם ראש העיר על כתבי ההסמכה, המסמיכים את הווטרינר ואת המפקח האחראי על תחום כלבים וחתולים לאכוף את ביצוע הוראות החוק ולפעול כנגד מפרי החוק באמצעות תקנות העבירות המנהליות. בתאריך 12.11.09 פורסם המינוי ברשומות, כנדרש.

נמצא כי למרות שחלפו כ- 4 שנים, המחלקה לא החלה במתן קנסות על פי תקנות העבירות המנהליות.
לדעת הביקורת, על המחלקה הווטרינרית היה לנצל את מלוא אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה.

5. עיקור/סירוס חתולים

תופעת ריבוי חתולי רחוב עלולה להוות מטרד לציבור וסכנה לבריאותו. במרץ 2011 החליטה העירייה על עיקור חתולי הרחוב, כאמצעי לצמצום מספרם. לצורך זה, הוקמו כ- 25 נקודות האכלה לטובת חתולי הרחוב (בסיועה של העמותה "אשדוד אוהבת חיות"), ומשם נלקחים החתולים לעיקור/סירוס על

ידי קבלן חיצוני. לאחר מכן, מוחזרים החתולים למקום ממנו נלקחו, ומשולחים לחופשי.

לא נמצאו ליקויים בהפעלת נקודות האכלה ובתהליך עיקור/סירוס החתולים.

5.1. התקשרות עם הקבלן

במרץ 2011 התקשרה העירייה בחוזה עם סלמנוביץ משה- רסקיו (להלן: "נותן השירות"), למתן שרותי עיקור/סירוס וחיסון חתולי רחוב בעיר אשדוד. בחוזה נקבע יעד לעיקור/סירוס של 600 חתולי רחוב במשך שנה. בגין פעילות זו קיבלה העירייה ממשרד החקלאות סיוע בסכום של 100,000 ₪.

ביוני 2012, התקשרה העירייה בחוזה נוסף עם נותן השרות, עקב הגידול במספרם של חתולי הרחוב.

במקביל, הגישה העירייה בקשה למשרד החקלאות לקבלת מימון בסכום של 200,000 ₪ עבור עיקור/סירוס של 2,000 חתולים. הבקשה אושרה ב- 9/8/12, ותוקף ההרשאה התקציבית היה עד 1/7/13.

לצורך קבלת ההקצבה, חתמה העירייה בדצמבר 2012 על התחייבות לפיה בין התאריכים 1.7.12-1.7.13 יהיה עליה לבצע 2,000 עיקורים/סירוסים לחתולי רחוב, על מנת שתוכל לקבל את המענק שאושר לה. נמצא כי בתקופה זו עוקר/סורסו רק 1,488 חתולים, וכי הפעילות הופסקה בגלל חוסר תקציב.

הביקורת העירה כי אי ביצוע העיקור בהתאם לכמות שנקבעה (2,000 חתולים), תגרום לעירייה לאיבוד כספי הסיוע ולהפסד כספי ניכר.

לאחר הערת הביקורת, אישר הגזבר בתאריך 25.6.13 תקציב נוסף לעיקור/סירוס חתולי הרחוב, במטרה להשלים את הפעילות על פי התחייבות העירייה, כך שניתן יהיה לקבל את כספי הסיוע ממשרד החקלאות.

5.2. ביטוח

סעיף 18 למכרז למתן שרותי עיקור/סירוס חתולי רחוב קובע כי נותן השרות ימציא לעירייה אישור מחברת הביטוח, על עריכת ביטוח, על פי הנוסח המפורט במסמכי המכרז.

התברר לביקורת כי בתאריך 30/4/13 פג תוקף הביטוח של נותן השירות, וכי נספח הביטוח שהועבר למחלקת ביטוחים לא אושר על ידי היועץ הביטוחי של העירייה.

עד למועד סיום עריכת הביקורת טרם הועבר למחלקת ביטוחים נוסח מעודכן לאישורה.

לדעת הביקורת, המצב בו נותן השירות מספק שירותים לעירייה ללא ביטוח מאושר על ידי מחלקת ביטוחים, אינו תקין ואינו עונה על תנאי המכרז.

לאחר הביקורת נמסר כי ב- 14.8.13 אושר נספח הביטוח.

5.3. הארכת מכרז

תוקף החוזה המקורי שנערך בין העירייה לבין נותן השירות פג בתאריך 11.6.13.

עד למועד סיום הביקורת (באוגוסט 2013), לא נחתם ההסכם להארכה ההתקשרות בין הצדדים בנוגע למתן שרותי עיקור / סירוס וחיסון חתולי רחוב..

התברר כי טיוטת הסכם הוכנה בלשכה המשפטית של העירייה, אך מסיבה לא ברורה המחלקה לא דאגה להעבירה לנותן השירות על מנת שיאשר את נוסח ההסכם.

לאחר הביקורת נמסר כי ב- 2.9.13 נחתם ההסכם.

6. כח אדם

כאמור, כללה המחלקה 8 עובדים- רופאים ווטרינריים, מפקחים ומזכירה.

6.1. העסקת עובד באמצעות מפעלים פרטיים

הביקורת מצאה כי אחד הרופאים הווטרינרים במחלקה הועסק כמפקח על חוות הדגים ועל משחטת עופות וכי שכרו שולם לעירייה על ידי החברות המסחריות, שתפקידו לפקח על פעילותן.

אומנם הסדר זה פועל באישור משרד הפנים, אולם לדעת הביקורת קיים חשש לניגוד עניינים, עקב העובדה ששכרו של המפקח משולם על ידי החברות הפרטיות שעל פעילותן הוא מפקח.

הביקורת המליצה להסדיר באופן אחר את התשלום שהמפעלים משלמים בגין הפיקוח של העירייה, כדי לצמצם את החשש לניגוד עניינים.

הביקורת בדקה את החוזים שחתמה העירייה מול שלוש החברות. נמצא כי שלושת החוזים אינם בתוקף, כמפורט להלן :

- חברת סופר עוף (באמצעות הבעלים) - תוקפו של החוזה פג ב- 28/2/13.
- חברת דג סוף בע"מ - תוקפו של החוזה פג ב- 31/3/13.
- חברת דגי איכות - תוקפו של החוזה פג ב- 31/5/12.

הביקורת בדקה את התשלום של החברות לעירייה ואת התאמתו לחוזים שהעירייה חתמה עימן. נמצא כי על פי המבוא לחוזה עלויות העסקת העובד ישולמו לעירייה מראש מדי שנה, אולם בסעיף 7 לחוזה נקבע כי החברה תשלם לעירייה את התשלומים בגין שכר העובד כל חצי שנה מראש. בפועל, נמצא כי חלק מהתשלומים נעשו מראש וחלקם שולם באמצעות שוברי תשלום שנציג החברה קיבל מעת לעת באגף למשאבי אנוש. לדעת הביקורת, היה על הגזברות לקבל מהחברות מראש סדרה של שקים עתידיים.

לאחר הביקורת נמסר כי חודש תוקפם של ההסכמים ונקבעו הסדרי תשלום חדשים.

6.2. שעות נוספות

על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א – 1951, ניתן להעסיק עובד עד 4 שעות נוספות ליום, אך לא יותר מ- 12 שעות נוספות בשבוע (ללא צורך בהיתר מיוחד).

בכל מקרה, אין להעסיק עובד בלמעלה מ- 15 שעות נוספות בשבוע. הביקורת בדקה את דוחות הנוכחות של עובדי המחלקה, ומצאה כי שלושה עובדים מבצעים שעות נוספות בכמות העולה בהרבה על המקסימום האפשרי על פי החוק (בין 20 ל – 30 שעות נוספות בשבוע).

הביקורת מבקשת לציין כי נקבעה לעובדים מכסה חודשית של שעות נוספות (35 שעות), וכי בפועל לא משולמות להם שעות העבודה שביצעו מעבר לכמות השעות שאושרה.

לדברי מנהל המחלקה, המפקחים מגיעים בשעות הערב להדפיס יציאה בשעון הנוכחות מפני שבשעה שבה סיימו בפועל את עבודתם הם היו מחוץ למשרד. נוכח הערת הביקורת, הנחה מנהל המחלקה את המפקחים להדפיס יציאה בשעון הנוכחות בסמוך לשעת סיום העבודה.

6.3. קליניקה פרטית

חוזר מנהל משאבי אנוש משנת 2004, קובע כי לא תאושר עבודה נוספת לעובדים מרמת סגן מנהל מחלקה ומעלה. כמו כן, על פי נהלי העירייה תוקף האישור לעבודה נוספת יהיה לשנה אחת בלבד.

הביקורת מצאה כי בשנת 1982 קיבל מנהל המחלקה אישור להפעלת קליניקה פרטית בשעות אחר הצהריים והערב. לא נמצא בתיק העובד מכתב נוסף לגבי הארכת תוקף האישור.

הביקורת מצאה כי לפי רישומי הארנונה הקליניקה נסגרה בדצמבר 2012. לדברי מנהל המחלקה, מאז הוא אינו נותן שירותים כווטרינר פרטי, בנוסף לעבודתו בעירייה.

הערות ראש העיר

המחלקה הווטרינרית

1. **ביצוע ביקורת בעסקים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לקיים בקרה על כך שהמחלקה הווטרינרית עורכת ביקורות בעסקים בתדירות הנדרשת עפ"י סוג העסק והסיכון התברואתי. יש להקפיד על כך שבכל ביקורת יהיה תיעוד על פרטי הבדיקה ועל הממצאים שנמצאו.
2. **אגרה בגין בדיקות משנה** - ראש העיר הנחה את הגזבר להיערך לגביית האגרה בגין הבדיקות שהמחלקה מבצעת בבשר לסוגיו, לפני שיווקו לנקודות המכירה בעיר.
3. **פיקוח על כלבים וחתולים** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל התפעול לוודא שהמחלקה הווטרינרית תנהל מעקב מסודר אחר חיסון הכלבים, ובמיוחד תקיים את המעקב הנדרש לגבי כלבים מסוכנים.
4. **אכיפה** - על המחלקה להפעיל את סמכויותיה (כולל אכיפה מינהלית) ולהטיל קנסות כפי שנקבע בחוק, במקרים שנמצאו בעסקים ליקויים חמורים.
5. **מחשוב** - יש הכרח לעבור לניהול ממוחשב של כל תהליכי העבודה במחלקה הווטרינרית.

מינהל חינוך

דו"ח ביקורת

ניהול שעות הוראה – מקיף ח'

כללי

במסגרת בדיקת ניהול שעות ההוראה¹ ושכר המורים בבתי הספר העל יסודיים באשדוד נערכה, בין השאר, ביקורת בבית הספר מקיף ח'. בבית הספר למדו בשנת הלימודים תשע"ג 1,480 תלמידים ב - 47 כיתות בשכבות גיל ז' עד יב', ועבדו בו כ - 130 מורים, שמתוכם כ - 40 היו עובדי עיריית אשדוד והשאר עובדי משרד החינוך.

ממצאי הביקורת התבססו על העדויות של מנהל בית הספר ושל סגניות המנהל, על נתוני מערכת השעות בשנת הלימודים תשע"ג, על דוחות שאילה והשאלת מורים, דוחות היעדרות, דוחות מילוי מקום, תלושי השכר של חלק מהמורים ומסמכים נוספים הקשורים לניהול בית הספר.

הביקורת מצאה ליקויים רבים בניהול שעות ההוראה בבית הספר.**להלן פירוט הממצאים:****1. שעות מילוי מקום**

- חוזר מנכ"ל סה/1 (א) קובע כללים לתשלום בגין שעות מילוי מקום. בין השאר, נקבע בחוזר כדלקמן:
- שעות מילוי מקום המוקצות לבית הספר אמורות לתת מענה להיעדרות מורים משעות הוראה.
 - מורה מצוות בית הספר רשאי לקבל שעות מילוי מקום, בתנאי שסך כל משרתו אינו עולה על 140% משרה.
 - מנהל בית הספר הממלא את מקומו של מורה הנעדר מעבודה, אינו זכאי לקבל תשלום נוסף תמורת עבודה זו, אלא אם כן הוא מועסק בפחות מ - 50% משרה בניהול, והוא הדין לגבי סגן המנהל.

¹ המונח "שעות הוראה" כולל שעות הוראה פרונטאליות, שעות תפקיד, שעות ניהול וכדומה.

1.1. מילוי מקום בעקבות היעדרות מורה

מורה עלול להיעדר מבית הספר עקב מחלה, מילואים או עקב השתתפות בפעילות מתוכננת מחוץ לבית הספר (כגון טיול). כמו כן, מורה עלול להיעדר משיעור עקב היותו בעל תפקיד נוסף בבית הספר, או עקב קיום ישיבה של הצוות הניהולי של בית הספר. בכל מקרה, על פי נהלי בית הספר, על המורה לדווח לרכזת המערכת על ההיעדרות הצפויה, כדי שתשבץ במקום המורה הנעדר מורה אחר.

בכל יום בסביבות השעה 8:00, מפרסמת רכזת המערכת על לוח המודעות בחדר המורים "לוח מילוי מקום", הכולל את המורים שנקבעה להם שעת מילוי מקום באותו יום. במקרה הצורך, מודיעה הרכזת למורה באופן אישי על שעת המקום שנקבעה לו.

הדיווח היומי על שעות מילוי המקום משמש בסיס להכנת הריכוז החודשי על היעדרויות המורים ועל שעות מילוי המקום, והדיווח החודשי מועבר למשרד החינוך ולעירייה לצורך הכנת השכר.

הביקורת מצאה כי מנהל בית הספר לא עדכן את רכזת המערכת באופן מסודר לגבי הצורך בשעות מילוי מקום, וכי לעיתים הודיעו המנהל או הסגנית ישירות למורה ממלא המקום שעליו להיכנס לכתה מסוימת, מבלי לדווח כלל לרכזת המערכת על שעות מילוי המקום.

כמו כן, הביקורת מצאה כי מזכירת בית הספר האחראית על דיווח השעות קיבלה במהלך השנה פעמים רבות הוראה ישירה ממנהל בית הספר, בעל פה או באמצעות פתקים בכתב יד, שבהם הורה לה לרשום שעות מילוי מקום למורים מסוימים, מבלי שנרשם טופס מילוי מקום מסודר, כפי שנדרש, שבו מצוינים פרטי המורה החסר והכיתה ששובץ בה המורה המחליף.

חמור מכך, נמצאו מקרים בהם הוסיף מנהל בית הספר שעות מילוי מקום למורים, ישירות בדוח החודשי של שעות מילוי המקום שהעבירה הרכזת לעירייה, מבלי ידיעתה.

בהעדר רישום מסודר, לא ידוע מיהם המורים שבגין היעדרותם נדרש מילוי מקום, האם דווח בדיווחי השכר על היעדרותם והאם שעות מילוי המקום בוצעו בפועל.

יצוין כי במהלך הביקורת סיים מנהל בית הספר את תפקידו, במסגרת הליך משמעותי שהתנהל בעניינו בבית הדין למשמעת.

1.2. כפיפות

בנוסף לתפקידה כסגנית מנהל בית הספר, שימשה סגנית המנהל גם כמורה למתמטיקה. התברר כי סגנית המנהל נעדרה באופן קבוע מהכיתות שבהן הייתה אמורה ללמד, כך שלמעשה הרישום במערכת השעות הבית ספרית לגבי השעות שבהן אמורה סגנית המנהל ללמד בכיתה לא שיקף את המציאות.

עוד נמסר לביקורת כי במקום הסגנית נכנסה לשיעורי המתמטיקה בחטיבת הביניים באופן קבוע מורה אחרת. נמצא כי המורה המחליפה קיבלה בשנת הלימודים תשע"ג שעות מילוי מקום בגין השעות שבהן מילאה את מקום הסגנית, מבלי שהדבר דווח לרכזות המתמטיקה ולרכזת המערכת ומבלי שנרשם דיווח על היעדרותה של הסגנית בשעות אלה (לדוגמא בחודש נובמבר 2012 קיבלה המורה 23 שעות מילוי מקום שלא נרשמו ברישומי רכזת המערכת).

כמו כן, רכזת המתמטיקה ורכזת המערכת מסרו לביקורת כי בחלק מהפעמים, בגלל אי כניסתה של הסגנית לכיתה, נותרה הכיתה ללא מורה והילדים שהו בכיתה ללא כל השגחה. כתוצאה מכך, ילדי הכיתה שהסגנית הייתה אמורה ללמד, לא קיבלו שעות לימוד במתמטיקה כנדרש על פי תוכנית הלימודים.

גם סגנית המנהל מסרה לביקורת כי לעיתים קרובות נעדרה מהכיתות עקב דרישות תפקידה כסגנית ותפקידים נוספים שמילאה בבית הספר, ובאופן קבוע מילאה את מקומה בכיתות חטיבת הביניים המורה המחליפה. לגבי

כיתות החטיבה העליונה, מסרה הסגנית כי במקרים שנעדרה מהכיתה עקב תפקידיה נהוג היה לשחרר את התלמידים לפני השעה היעודה. לדברי הסגנית, היא נעדרה רק מחלק מהשיעורים שהיה עליה ללמד בחטיבת הביניים.

הביקורת בדקה את יומני כל כיתות ט' בשנת הלימודים תשע"ג. לא נמצא (אף לא פעם אחת) רישום המעיד על כך שהסגנית לימדה באחת הכיתות. הסגנית הסבירה לביקורת כי היא דיווחה על שעות הלימוד שבהן נכחה בכיתה במערכת ה"סמארט-סקול"².

הביקורת בדקה במערכת הסמארט סקול את הדיווחים לגבי שיעורי המתמטיקה בחטיבת הביניים, והתברר כי המורה המחליפה דיווחה במערכת על ביצוע השיעורים באמצעות שם המשתמש של הסגנית ובאמצעות הסיסמא שלה.

לדוגמא, בחודש נובמבר הייתה הסגנית בחופשת מחלה בעקבות ניתוח, אך למרות עובדה זו היה קיים במערכת ה"סמארט סקול" דיווח לפיו, כביכול, השיעורים בכיתה ט' התקיימו כרגיל על-ידי הסגנית (למרות שכאמור הייתה בחופשת מחלה באותו חודש ולא נכחה בבית הספר). נמצא כי רק לאחר התערבות מינהל החינוך, נרשמו לסגנית ימי ההיעדרות בגין מחלתה.

בנוסף לכך, נמצא כי מאחר והמורה המחליפה מילאה את מיקום הסגנית רק בכיתות ט', מולאו הדיווחים במערכת הסמארט סקול רק לגבי כיתות ט', ואילו בכיתות י"ב לא היו כל דיווחים על שעות הלימוד.

1.3. תשלום שעות מילוי מקום לסגניות המנהל

נמצא כי בניגוד להוראות קיבלו שלושת סגניות המנהל תשלום על שעות מילוי מקום. לדוגמא, בחודש אפריל 2013 קיבלה סגנית אחת 45 שעות מילוי מקום,

² מערכת ה"סמארט-סקול" היא מערכת מידע שמתנהלים בה רישומים שונים לגבי הלמידה בכיתה, כגון דיווח על נושאי השיעור, נוכחות התלמידים, אירועי משמעת שאירעו בכיתה, ציוני התלמידים ועוד. לכל מורה יש סיסמה אישית שבעזרתה הוא נכנס למערכת ועליו למלא את פרטי השיעור.

סגנית אחרת קיבלה 13 שעות וסגנית נוספת קיבלה 10 שעות מילוי מקום. הביקורת מצאה כי ברישומים לא היה דיווח על ביצוע שעות מילוי המקום, כך שקיים חשש כי אלה לא בוצעו בפועל. נזכיר כי על פי חוזר מנכ"ל, אין לתת תגמול כספי בגין שעות מילוי מקום לסגן מנהל בית ספר.

1.4. תשלום שעות מילוי מקום במקום שעות תקן

הביקורת בדקה את תלוש השכר של חלק מהמורים בשנת הלימודים תשע"ג, ומצאה כי בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל קיבלו מורים בבית הספר בכל חודש באופן קבוע תשלום עבור שעות ההוראה באמצעות דיווח על שעות מילוי מקום, ולא כחלק מהמשרה. הוסבר לביקורת כי הדבר נעשה משום שלא היה ניתן להגדיל את היקף משרתו של המורה.

לדוגמא, בשנת הלימודים תשע"ג קיבל אחד המורים בכול חודש 9 שעות מילוי מקום כתוספת משרה, ומורה אחר קיבל בכל חודש 14 שעות מילוי מקום. הוסבר לביקורת כי היקף משרתם של מורים אלה היה 140%, כך שלא ניתן היה להגדיל את משרתם, ולכן שולמו להם שעות מילוי מקום במקום שעות תקן.

הביקורת העירה כי דפוס פעילות זה מנוגד להוראות משרד החינוך, וכי ניצול שעות מילוי המקום כאמצעי להגדלת משרה פוגע באפשרות בית הספר להקצות שעות מילוי מקום "אמיתיות" במקרים של היעדרות מורים.

בנוסף לכך, הביקורת בדקה גם את תלושי השכר לחודש אוקטובר 2013 (בשנת הלימודים תשע"ד) למול מערכת השעות, ומצאה מספר מורים שלא קיבלו שכר עבור כל שעות עבודתם. המנהל מסר לביקורת כי בכוונתו לשלם למורים עבור שעות אלה בחודשים הבאים, באמצעות דיווח על שעות מילוי מקום. כלומר, גם בשנת תשע"ד היה בכוונת המנהל לחזור על דפוס הפעילות המנוגד לחוזר מנכ"ל.

מנהל האגף לחינוך העל יסודי מסר לביקורת כי השעות המכונות "שעות מילוי מקום" מיועדות למטרות שונות – מתן מענה להיעדרות מורים משעות הוראה, אמצעי המאפשר הגדלת משרה למורה או ביצוע תוכניות מיוחדות ("שעות אפקטיביות").

לדעת הביקורת, יש להפריד בדיווחים לעירייה ובדיווחים למערכת השכר בין סוגי השעות, באופן שישקף את השימוש הנכון שנעשה במאגר השעות. באופן זה ניתן יהיה לדעת מהן שעות מילוי המקום "האמיתיות" שנוצלו בגין היעדרות מורים ומהי כמות השעות שנוצלו ליעוד אחר.

1.5. שעות היעדרות

בית הספר מקבל "סל" שעות מילוי מקום הן ממשרד החינוך (בגין חטיבת הביניים) וכן העירייה מקצה לבית הספר שעות (בגין החטיבה העליונה), עבור ישום תוכניות פדגוגיות ועבור פרויקטים מיוחדים. הביקורת ערכה השוואה בין שעות מילוי המקום שדווחו עליהם למשרד החינוך ולעירייה לבין הדיווח על היעדרויות המורים, ומצאה פער גדול בין שעות היעדרות לבין שעות מילוי מקום.

לדוגמא, בשנת תשע"ג דווחו לעירייה על 598 שעות מילוי מקום למול 1,106 שעות היעדרות, ולמשרד החינוך דווחו 1,612 שעות מילוי מקום למול 3,598 שעות היעדרות.

בחישוב כללי, דיווח בית הספר בשנת הלימודים תשע"ג למשרד ולעירייה על 4,704 שעות היעדרות למול 2,210 שעות מילוי מקום, כך שהתלמידים הפסידו כ- 2,500 שעות הוראה במהלך שנת הלימודים בגין היעדרויות מורים.

לדעת הביקורת, נתוני היעדרויות בהיקף של אלפי שעות הוראה בשנה הינם בלתי סבירים.

1.6. תשלום מילוי מקום למי שאינו מורה

במקרה אחד מצאה הביקורת שמדריכה המשמשת כמתרגלת בכיתות אומ"ץ קיבלה בכל חודש, בחודשים מרץ עד יוני 2013, בין 20 ל-39 שעות מילוי מקום. התברר כי המדריכה מילאה את מקומה של מחנכת כיתה בחטיבת הביניים שיצאה לחופשת לידה.

עוד התברר כי מאחר שהמחליפה לא הייתה מורה בהכשרתה, לא ניתן היה להעסיקה באופן מסודר כעובדת משרד החינוך, ולכן שולמו לה שעות מילוי מקום על חשבון העירייה. הדבר הסב לעירייה נזק כספי, מאחר ועלות העסקתה בחטיבת הביניים שולמה על-ידי העירייה ולא על-ידי המשרד.

2. ריבוי תפקידים

חוזר מנכ"ל מד' 9 (משנת 1984) קובע כי סגן מנהל יכול להתמנות, בנוסף לתפקידו זה, רק לתפקיד מחנך כיתה או האחראי לביטחון. כמו כן, נקבע בהוראות כי סגן מנהל חייב להורות 12 שעות הוראה פרונטאלית בכיתה (שעות חינוך ושעות תפקיד לא יכללו במניין שעות ההוראה).

הביקורת מצאה כי בניגוד להוראות, מינה מנהל בית הספר בשנה"ל תשע"ג את הסגנית כאחראית על תפקידים רבים, בנוסף לתפקידה כסגנית: רכזת פדגוגית, אחראית כיתות עתודה מדעית - טכנולוגית, אחראית מצבת תלמידים (קליטת תלמידים חדשים, שיבוץ במגמות וכו'), אחראית על ציוני המגן ורכזת חינוך מיוחד. כמו כן, לדברי המנהל ביצעה הסגנית מטלות רבות נוספות בבית הספר, מבלי שמונתה לכך באופן רשמי. גם על פי דבריה של הסגנית, כפי שנמסרו לביקורת, טענה הסגנית כי "אני למעשה ניהלתי את בית הספר".

מהעדויות שנאספו על-ידי הביקורת עולה כי ריבוי התפקידים פגע בתפקוד בית הספר. כמו כן, בגלל ריבוי התפקידים לא ביצעה הסגנית את שעות ההוראה שנקבעו לה.

על-פי נתוני משרד החינוך היקף משרתה של סגנית המנהל בשנת תשע"ג היה כדלקמן: משרתה בחטיבת הביניים כללה 23 שעות שבועיות, בחלוקה של 4 שעות ניהול חינוך מיוחד, 7 שעות הוראה פרונטאלית ו- 12 שעות ניהול. משרתה בחטיבה העליונה כללה 8 שעות שבועיות, בחלוקה של 5 שעות הוראה (כולל שעת חינוך) ו- 3 שעות גמול חינוך. התברר כי בניגוד להיקף משרתה על-פי הרישום במשרד החינוך, הייתה הסגנית משובצת במערכת השעות רק 4 שעות בחטיבת הביניים ועוד 5 שעות בחטיבה העליונה. כאמור לעיל, בפועל נמצא כי בדרך כלל נעדרה הסגנית משעות ההוראה בהן שובצה בכיתות (הן משיעורי המתמטיקה והן משעות המחנך).

יתרה מזו, עם המעבר למערכת החורף הורידה הסגנית במערכת השעות של עצמה בחטיבת הביניים 2 שעות שבועיות (מבלי לשנות ברישומים את היקף משרתה), והעבירה למערכת השעות של המורה המחליפה שעתיים (ללא שינוי משרתה), כך שהמורה המחליפה לימדה במקום הסגנית שעתיים נוספות. כתוצאה מכך, המורה לא לימדה באותן שעות הוראה פרטנית לתלמידים עם קשיי למידה, כפי שהייתה אמורה ללמד על-פי מערכת השעות המקורית שלה.

כאמור, גם סגנית המנהל הודתה בפני הביקורת כי כתוצאה מריבוי התפקידים, לעיתים קרובות היא לא לימדה שעות הוראה פרונטאליות בכיתות שבהן הייתה אמורה ללמד וכי המורה המחליפה מילאה את מקומה באופן קבוע בשיעורי המתמטיקה בחטיבת הביניים. לדבריה, בשעות אלה היא ביצעה את המטלות הניהוליות שמנהל בית הספר הטיל עליה.

הביקורת העירה כי בדרך זו נגרם הן נזק לתלמידים (שלא למדו מתמטיקה בהיקף הנדרש) והן נזק כספי (שולם שכר לשני מורים בגין אותן שעות).

בנוסף לכך, התברר כי הסגנית הייתה אחראית על קורסי הקיץ, וקיבלה גמול של 57 שעות (בתוכן 10 שעות ריכוז ו- 47 שעות הוראה), זאת מסך כולל של 115 שעות שהוקצו לקורס. ביתר 58 השעות הנוותרות התחלקו 4 מורים נוספים.

לדעת הביקורת, יש טעם נפגם בכמות השעות שהסגנית הקצתה לעצמה.

3. בדיקת יומני הכיתות

חוזר מנכ"ל 10 (א') משנת תשע"ג קובע כללים לרישום הנדרש ביומן הכיתה (רישום נוכחות התלמידים, הנושא הנלמד, המטלות שהוטלו על התלמידים ועוד). כמו כן, קובע חוזר המנכ"ל כי ניתן להמיר את הרישום ביומן הידני ברישום ביומן אלקטרוני (כגון מערכת "הסמארט סקול"). החוזר מדגיש כי יומן הכיתה הינו כלי ניהולי ופדגוגי בעל חשיבות רבה, שבאמצעותו ניתן לקיים מעקב על תפקוד התלמידים ועל התקדמות הלמידה.

בבדיקה של יומני הכיתה הידניים נמצא כי בשנת הלימודים תשע"ג לא נרשם ביומנים המידע האמור להירשם בהם:

- בחלק גדול מהיומנים לא הופיעה מערכת השעות הכיתתית.
- בחלק גדול מהיומנים לא נרשמו המורים המלמדים בכיתה.
- בחלק גדול מהיומנים לא היה רישום של נוכחות של התלמידים בכל שיעור.
- ברוב היומנים לא נרשמו המורים את הנושא הנלמד בכיתה באותו השיעור.

במקביל, בדקה הביקורת לגבי מדגם של מורים את הרישום ביומן האלקטרוני (מערכת הסמארט-סקול). נמצא כי במקרים רבים לא היה כל רישום, ובמקרים שבהם דיווח המורה במערכת על קיום השיעור נרשמה רק נוכחות התלמידים.

מהממצאים עולה שהנהלת בית הספר (המנהל, הסגנית ורכזי השכבות) לא וידאו שהיומנים (הידני או האלקטרוני) משקפים את מהלך הלימודים, כפי שנדרש. לדעת הביקורת, לרישום ביומן הייתה חשיבות מיוחדת נוכח הדיווחים הבלתי מהימנים לגבי שעות הלימודים, כפי שבית הספר דיווח עליהם למשרד ולעירייה (ראה פרק 4 שלהלן).

4. שאיילה והשאלת מורים

בבית ספר שש שנתי המפעיל חטיבת ביניים וחטיבה עליונה שיש להם אותו סמל מוסד, מתקיים הסדר של שאילה והשאלת מורים ואיחוד משכורות.

בדרך כלל, שכר מורי חטיבת הביניים משולם על-ידי משרד החינוך ושכר מורי החטיבה העליונה משולם על ידי הרשות המקומית. במקרים בהם מורים מלמדים גם בחטיבת הביניים וגם בחטיבה העליונה, מתבצעת השאלה או שאילת מורים, דהיינו המורה מקבל את כל שכרו ממשרד החינוך או מהעירייה, ובמקביל מתבצעת התחשבות בין משרד החינוך לבין העירייה בגין תשלומי השכר שגורם אחד שילם עבור השעות שמורה לימוד בחטיבה שבאחריות הגורם השני.

תנאי להיכלל בהסכם זה הוא קביעות באותה החטיבה שבה מבוצע איחוד המשכורות.

כמו כן, עובד הוראה קבוע בחטיבת הביניים המבקש איחוד משכורות חייב לעבוד לפחות 1/3 משרה בחטיבת הביניים.

הביקורת מצאה שאין התאמה בין דו"ח שאילה והשאלת מורים לבין מערכת השעות הבית ספרית ולבין הדיווח שהנהלת בית הספר מדווחת לעירייה על שעות ההוראה.

מהבדיקה עולה שמנהל בית הספר דיווח לעירייה ולמשרד החינוך באופן שיטתי דיווחים לא נכונים על שעות ההוראה המבוצעות כביכול בבית הספר.

להלן דוגמאות לפערים שנמצאו בשנת הלימודים תשע"ג:

מורה א' – על פי הדיווח של בית הספר לעירייה ועל פי דו"ח שאילה והשאלת מורים, מלמד המורה 9 שעות שבועיות בחטיבת הביניים ו- 24 שעות שבועיות בחטיבה העליונה. בבדיקה של מערכת השעות נמצא כי בפועל לימד המורה 18 שעות שבועיות בחטיבת הביניים ו- 12 בחטיבה העליונה. כתוצאה מכך, נגרם נזק כספי לעירייה, מאחר ומשרד החינוך מקזז מהתשלומים המגיעים לעירייה 24 שעות, בעוד שהיה אמור לקזז רק 12 שעות.

מורה ב' – המורה מקבלת את שכרה משני הגורמים, הן ממשרד החינוך והן מעיריית אשדוד.

על פי הדיווח של בית הספר לעירייה, המורה מלמדת 8 שעות שבועיות בחטיבת הביניים ו - 12 שעות שבועיות בחטיבה העליונה. בפועל, על פי מערכת השעות היא לימדה 14 שעות שבועיות בחטיבת הביניים ורק 5 שעות שבועיות בחטיבה העליונה.

העירייה שילמה למורה 7 שעות שבועיות מבלי להתקזז עם משרד החינוך, מאחר והמורה אינה מופיעה בדו"ח שאילה והשאלת מורים.

מורה ג' – מקבלת את שכרה מהעירייה ולא נמצאת בדו"ח שאילה והשאלה. ע"פ הדו"ח של בית הספר לעירייה לימדה המורה לימדה 20 שעות בחטיבה העליונה. בפועל, על-פי המערכת נמצא שהמורה לימדה 6 שעות שבועיות בחטיבת הביניים ו - 12 בחטיבה העליונה. בנוסף לכך, התברר כי המורה קיבלה שכר בעבור 25 שעות שבועיות (22 שעות הוראה + 3 שעות בעבור הכנה לבגרות). גם במקרה זה נגרם לעירייה נזק כספי.

מורה ד' – ע"פ דו"ח שאילה והשאלת מורים וע"פ הדו"ח הבית ספרי היה אמור המורה ללמד בחט"ב 8 שעות שבועיות ו - 22 שעות בחטיבה העליונה. בפועל המורה לא לימדה כלל בחטיבת הביניים, אלא רק בחטיבה העליונה. כאמור, על-פי הוראות משרד החינוך המורה חייב ללמד שליש משרה לפחות בחטיבת הביניים, כדי לקבל שכר ממשרד החינוך.

מורה ה' – מורה שמקבלת את שכרה ממשרד החינוך. על-פי הדו"ח של בית הספר לעירייה המורה לימדה 16 שעות שבועיות בחטיבת הביניים. בפועל, על-פי מערכת השעות היא לימדה רק 12 שעות בחטיבת הביניים ועוד 4 שעות בחטיבה העליונה. המורה אינה רשומה בדו"ח שאילה והשאלת מורים.

מורה ו' - מקבלת את שכרה ממשרד החינוך. ע"פ דו"ח בית הספר לימדה המורה 20 שעות שבועיות בחטיבת הביניים. בפועל על-פי המערכת לימדה המורה 7 שעות בחטיבת הביניים ו - 7 שעות בחטיבה העליונה. המורה אינה מופיעה בדו"ח שאילה והשאלת מורים.

לסיכום, בחרנו להציג רק מספר דוגמאות שישקפו את התמונה הכוללת. ממכלול הדוגמאות דלעיל עולה שלא ניתן היה לקבל מידע אמין לגבי שעות ההוראה המבוצעות בפועל בבית הספר. לא ניתן היה לדעת כמה שעות לימד כל מורה ובאיזה חטיבה, האם שכרו משקף את שעות עבודתו בפועל, וחשוב מכול, לא ניתן היה לדעת האם התלמידים קיבלו את מכסת שעות ההוראה הנדרשות על פי תוכנית הלימודים. הביקורת רואה בחומרה את הדיווחים הסותרים שנחשפה אליהם במהלך הבדיקה, שהינם בניגוד מוחלט לכללי המינהל התקין.

5. שעות שאינן מנוצלות

5.1. שעות עולים

בשנת הלימודים תשע"ד קיבל בית הספר ממשרד החינוך 6 שעות שבועיות לטובת תגבור לימודי לעולים חדשים. בפועל, התברר לביקורת ששעות אלה לא נוצלו.

5.2. שעות חינוך מיוחד

בשנת הלימודים תשע"ד נפתחה בבית הספר בחטיבה העליונה כיתה לחינוך מיוחד. תקן שעות ההוראה לכיתה לחינוך מיוחד הינו 39 שעות שבועיות (כולל שעות תגבור). התברר לביקורת כי בפועל שובצו לכיתה מורים רק ל- 27 שעות הוראה וכי לא ניתנו לתלמידים שעות תגבור.

הביקורת רואה בחומרה את אי ניצול המשאבים שהמשרד והעירייה העמידו לטובת התלמידים בבית הספר.

6. רכישת ציוד

נוהלי העירייה קובעים כללים לרכישת ציוד ושרותים בבתי הספר. במהלך הביקורת נבדקו גם חשבונות בית הספר ותהליך הרכש. נמצא כי מנהל בית הספר ומנהלן בית הספר לא הכירו את נהלי העירייה בנושא זה ולא פעלו על-פיהם וכי רכישות הציוד לא נעשו בהתאם לנדרש בנהלים.

מנהלן בית הספר מסר לביקורת כי תהליך הרכש בבית הספר אמור להתבצע כדלקמן :

- על כל רכישה מעל 1,000 ₪ יש להביא לפחות הצעת מחיר אחת (בעוד שנהלי העירייה קובעים מדרג של סכומים. לדוגמא, לרכישה בסכום שבין 6000 ₪ ל- 20,000 ₪ נדרשות שלוש הצעות מחיר סגורות).
- במקרה שידוע לבית הספר על ספק שהוא זכיון של העירייה, מבצע בית הספר את הרכישה אצל זכיון העירייה.
- במקרה שבית הספר מבצע רכישה בסכומים גדולים, מתכנסת ועדת רכש שבודקת את הצעות המחיר ובוחרת את הספק, בהתאם להצעות המחיר שהוגשו. המנהלן לא ציין סכום מדויק, שרכישה בסכומים הגבוהים ממנו נחשבת "רכישה בסכומים גדולים". כמו כן, לדברי המנהלן לא נקבע מהו מספר הצעות המחיר שיש לקבל מהספקים ברכישה "בסכומים גדולים". בפועל, בבדיקה מדגמית שערכנו בתיקי הנהלת החשבונות של בית הספר נמצאו הליקויים הבאים :

6.1. וועדת רכש של בית הספר התכנסה אך ורק פעם אחת במהלך השנתיים שנבדקו, בנוגע לרכישת ציוד למעבדה.

הוגשו לוועדה שתי הצעות מחיר, שכל אחת מהן כללה פריטים זולים ביחס להצעה האחרת. הועדה החליטה לבחור את הספק שהציע הצעה בסכום כולל נמוך יותר, ולא פיצלה את ההזמנה בין שני הספקים, במטרה להוזיל את הרכישה.

6.2. נמצאו מקרים רבים של רכישות בסכומים גבוהים, אך הם לא נדונו בועדת רכש.

לדוגמא, בוצעה רכישה של מחשבים בסכום של 46,984 ₪, ללא קבלת הצעות מחיר וללא התכנסות של וועדת רכש.

כמו כן, נמצא כי בוצעו תיקוני מזגנים בסכום של כ- 17,346 ₪, ללא הצעות מחיר וללא קיום של ועדת רכש, וכן נרכשו וילונות בסכום של 30,000 ₪ ללא קבלת הצעות מחיר, ללא ועדת רכש וללא תיעוד על כמות הווילונות שנרכשה ועל מיקום התקנתם.

6.3. הביקורת מצאה שלמורה לשל"ח (רכז הטיולים בבית הספר) שולמו במהלך שנת הלימודים תשע"ג כספים בסכום כולל של 8,556 ₪ כהחזר הוצאות, כנגד חשבונות שהמורה מסר למנהל בית הספר. ההוצאות היו בעבור דלק, מוצרי מזון ורכישות אחרות, שבוצעו במסגרת טיולי בית הספר. המורה מסר לביקורת כי תשלומים אלה שולמו על ידו במזומן כהכנה לטיול או במהלך הטיול.

הביקורת המליצה כי לקראת כל טיול יגיש רכז הטיולים תקציב מפורט שיאושר על-ידי מנהל בית הספר. התקציב יכלול את כל ההוצאות המתוכננות מראש, והתשלומים בגינם ישולמו לספקים באופן מסודר על ידי בית הספר. רק במקרים חריגים במיוחד, כגון מקרי חירום, יבוצע התשלום במזומן על-ידי מלווה הטיול. גם במקרים שבהם רכז הטיולים יהיה חייב לבצע רכישה דחופה באופן בלתי צפוי, יהיה עליו לקבל, במידת האפשר, אישור טלפוני ממנהל בית הספר.

נוכח הממצאים, העירה הביקורת שיש לקיים הדרכה למנהל בית הספר ולצוות העובדים העוסקים בתחום הרכש, ולהטמיע את נהלי העבודה הקיימים בעירייה בתחום ניהול הרכש.

הערות ראש העיר

ניהול שעות הוראה – מקיף ח'

1. **ניהול שעות הוראה** - ראש העיר הנחה את מינהל החינוך לקיים פיקוח קפדני על ניצול השעות שהעירייה והמשרד מקצים לבית הספר, תוך הבחנה בין הסוגים השונים של שעות אלה (שעות תפקיד, שעות בגין תוכניות מיוחדות, שעות מילוי מקום ועוד).
מינהל החינוך יקבע לבתי הספר סדרי דיווח חדשים, שבהם ינתן ביטוי למהות השימוש בשעות בהתאם ליעודן.
2. **פיקוח ובקרה** - המינהל יקיים בבתי הספר המקיפים פיקוח על ניהול שעות התקן של החטיבה העליונה, במקביל לביקורת העומק שעורך המשרד בכל בית הספר.
3. **ניהול רכש** - ראש העיר הנחה את מינהל החינוך להטמיע בבתי הספר את נהלי העירייה בנוגע לרכישת ציוד ולקיים בקרה על ביצוע פעולות הרכש בהתאם לנוהל.

חברות עירוניות

הבהרה

דו"ח הביקורת על החברה העירונית לפיתוח אשדוד (חפ"א) לא פורסם יחד עם כל דו"חות הביקורת שבוצעו בשנת 2013, בגלל אי קבלת התייחסות חפ"א לטיטת הדו"ח.

סעיף 170 ב' לפקודת העיריות קובע כי גוף עירוני מבוקר ייתן למבקר העירייה כל מידע או הסבר שהמבקר יבקש, בתוך התקופה הקבועה בדרישה.

לאחר סיום עבודת הביקורת פנתה הביקורת פעמים רבות למנכ"ל חפ"א בבקשה לקבל את התייחסותו לדו"ח, כדי שניתן יהיה לשלבה בדו"ח, כפי שמקובל, אולם מנכ"ל חפ"א נמנע מלעשות את הנדרש ממנו.

נוכח מצב זה, נאלצה הביקורת לדחות את פרסום הדו"ח. דו"ח הביקורת על חפ"א יפורסם בנפרד בהקדם האפשרי כדו"ח מיוחד.

דו"ח ביקורת

המשכן לאומנויות הבמה

כללי

המשכן לאומנויות הבמה באשדוד פתח את שעריו לקהל ביוני 2012. המשכן כולל אולם מופעים בעל 939 מושבים, והוא האולם הגדול ביותר באזור שבין באר שבע לראשון לציון.

המשכן לאומנויות הבמה הינו משכן מארח (שאינו מפיק הפקות עצמאיות), ונכון לינואר 2013 היו לו למעלה מעשרת אלפים מנויים לסדרות השונות (הצגות תיאטרון, מופעי בידור, מוזיקה, מופעי ילדים ועוד).

לצורך הפעלת המשכן, הקימה העירייה תאגיד עירוני (חברה לתועלת הציבור). בתקנונה של החברה נקבע שמטרותיה העיקריות הן:

- ניהול המשכן על פי אמות מידה ציבוריות ועל בסיס שיקולים אומנותיים.
- ניהול פעילויות תרבות ואומנות בכיכר העיר (הסמוכה למשכן).
- התקשרות עם גופי תרבות לסוגיהם ועם אומנים, מפיקים, ואמרגנים לצורך העלאת מופעים במשכן.
- קיום עצרות, כנסים וארועים לאומיים ובין לאומיים במשכן.

הקמת המשכן הינה פרויקט הנדסי מהמורכבים שידעה העירייה. ההחלטה העקרונית על הקמת המשכן ("היכל התרבות", כפי שנקרא בשעתו) התקבלה לפני כ - 20 שנה, וממועד תחילת התיכנון של המבנה בצורתו הנוכחית עד לפתיחת המשכן חלפו 14 שנים.

הבניה עצמה נמשכה כעשר שנים. צו התחלת העבודה ניתן ביוני 2002 והמשכן אמור היה להיפתח בנובמבר 2006, במסגרת חגיגות היובל לעיר אשדוד. בפועל, המשכן נפתח רק ביוני 2012, חמש וחצי שנים לאחר המועד המתוכנן.

הביקורת לא תעסוק בכשלים שהביאו לחריגה הניכרת בלוח הזמנים ובעלויות ההקמה, אלא תתמקד בבעיות טכניות ותפעוליות שיש להן השפעה על הפעלת המשכן **כיום** והפוגעות באיכות השירות שהמשכן מספק לתושבי העיר והסביבה.

כמו כן, הביקורת בדקה את הדו"ח הכספי של המשכן לשנים 2012 ו-2013, בהשוואה לתוכנית העסקית שהוכנה בשנת 2011, לפני תחילת הפעילות במשכן.

לפני הצגת הממצאים, מבקשת הביקורת לציין לחיוב את הצלחתה של הנהלת המשכן, תוך זמן קצר יחסית ממועד הפתיחה, לבנות תוכנית אומנותית עשירה ומגוונת בהיקפים שלא היו קיימים באשדוד קודם לכן ולגייס קהל מינויים בכמות מרשימה. על כך הם ראויים להערכה רבה.

להלן עיקרי הממצאים:

1. עלויות הקמת המשכן

1.1. תקציב מול ביצוע

התקציב המקורי שנקבע לפרויקט היה כ- 109 מיליון ₪ : 75 מיליון ₪ תוקצבו עבור הקמת המבנה, כ- 30 מיליון ₪ תוקצבו עבור עבודות הפיתוח הסביבתי ו- 3.5 מיליון ₪ תוקצבו להצטיידות.

בפועל, העבודות להקמת המשכן נמשכו למעלה מעשר שנים, ובמהלך שנים אלו הצטברו ההוצאות בגין הפרויקט לסכום של כ- 179 מיליון ₪.

הביקורת בדקה ביחס לכל סעיפי ההוצאה את היקף החריגה בהשוואה לתקציב המקורי.

להלן הנתונים המופיעים בספרי העירייה (סכומים מצטברים לשנת 2014):

מבנה	תב"ר	תקציב מקורי	ביצוע	הפרש	אחוז הסטייה מהתקציב
מבנה	2312	75,000,000	118,169,391	43,169,391	57.56%
הצטיידות	2315	3,500,000	3,672,002	172,002	4.91%
פיתוח תשתיות חוץ	2316	16,000,000	25,498,935	9,498,935	59.37%
פיתוח תשתיות על	2317	14,400,000	31,495,385	17,095,385	118.7%
סה"כ		108,900,000	178,835,713	69,935,713	64.22%

מהנתונים עולה כי הפער הכולל בין התקציב המקורי לבין הביצוע היה בסכום של כ - 70 מיליון ₪ (כ - 64%). הפער נבע, בין היתר, מעלויות ההצמדה למדד במהלך השנים, מהגדלת היקף העבודות, מהוצאות בלתי צפויות בגין פשיטות רגל של הקבלנים הראשיים ועוד.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים לגבי מרכיבי החריגה העיקריים, אולם נמסרו לה נתונים חלקיים, הכוללים הסבר חלקי לגבי החריגה מתקציב המבנה בלבד. לא נמסרו לביקורת הסברים לגבי החריגה בהוצאות הפיתוח הסביבתי. כמו כן, על פי הנתונים שנמסרו לביקורת לא ניתן היה להפריד בין סכומי ההצמדה לבין עלות התוספת והשינויים, כפי שביקשה הביקורת.

לדעת הביקורת, הפיקוח של מנהל הפרויקט, מינהל הנדסה והגזברות על הניהול הכספי של הפרויקט היה לקוי. הביקורת העירה כי היה הכרח לקיים פיקוח צמוד על ההוצאה הכספית, תוך קבלת דיווח שוטף (רבעוני, שנתי ורב שנתי מצטבר) על הסיבות לגידול בעלויות. כתוצאה מהיעדר פיקוח כספי צמוד לאורך כל שנות הפרויקט, לא הייתה לעירייה יכולת להציג בפני הביקורת תמונה שלמה ומדויקת על כל מרכיבי ההוצאה ועל הסיבות לחריגה.

1.2. קביעת גודל תקציב

בפרוטוקול הוועדה להזמנות תכנון מס' 125 מיום 5/7/01, נקבע כי התקציב המאושר להקמת המבנה יהיה בסך 75 מיליון ₪, והתקציב לעבודות פיתוח חניות ופיתוח חוץ ("תשתיות צמודות") יהיה בסך 16 מיליון ₪, במדד בסיס 180.7 נקודות. המסמך נחתם ואושר על ידי ראש העיר דאז.

לא נמצאו מסמכים שבהם הוחלט מה יהיה התקציב לפיתוח תשתיות על ("תשתיות היקפיות") והתקציב להצטיידות, כך שלא ברור מהו הבסיס לתקציב ומהי האסמכתא שלפיה נרשם הסכום בתב"רים היעודיים שנפתחו למטרות האלה.

1.3. הוצאות ניהול הפרויקט

כבר בשלבים הראשונים של תכנון הפרויקט בחרה העירייה את משרד קמר ניהול ופיקוח (98) בע"מ כגורם שיבצע את עבודות התיאום והפיקוח. העלות הכוללת של השירותים שסיפק הקבלן לעירייה במהלך השנים הסתכמה ל - 10,262,984 ₪.

1.3.1. הסכם התקשרות

הביקורת מצאה כי לא הוכן הסכם המסדיר את ההתקשרות בין הספק לבין העירייה.

הביקורת רואה בחומרה את אי קיומו של הסכם האמור להסדיר את קשרי העבודה בין העירייה לבין הגורם המבצע מטעמה את הפיקוח על הפרויקט, במיוחד כשמדובר על פרויקט מורכב, ממושך ובעל היקף כספי משמעותי.

נמסר לביקורת כי במהלך השנים נעשו ניסיונות מצד העירייה לחתום עם מנהל הפרויקט על הסכם התקשרות מסודר, אולם ניסיונות אלו לא צלחו בגלל התנגדות הקבלן.

עוד מצאה הביקורת כי במהלך הפרויקט שונתה שיטת חישוב שכר טרחתו של מנהל הפרויקט.

בתחילת הפרויקט, בפרוטוקול הועדה להזמנות תכנון מיום 5/7/2001, נקבע כי שכר טרחתם של היועצים, וביניהם מנהל הפרויקט, יחושב כאחוז מערך העבודה (נקבע שיעור שונה לשכר הטרחה בשלבי הבניה השונים).

לעומת זאת, בסיכום דיון שהתקיים בלשכת מהנדס העיר דאז בתאריך 17/3/2008 בנושא שכר הטרחה של משרד קמר, נקבע כי שכר טרחתו של מנהל הפרויקט יהיה 72,000 ₪ לחודש, בתוספת מע"מ ובתוספת הפרשי התייקרויות יחסית למדד תשומות הבניה. סיכום הדיון אושר על ידי ראש העיר דאז ועל ידי מנכ"ל העירייה דאז.

יש להדגיש כי הוחלט שהתשלום החודשי למנהל הפרויקט יהיה בסכום קבוע, מבלי שיותנה במתן שירותים כלשהם במהלך התקופה שבגינה בוצע התשלום.

בפועל, נמצא כי מסיבות שונות, היו במשך השנים תקופות ארוכות שבהן לא היתה כל פעילות בפרויקט, וגם בתקופות אלה המשיך מנהל הפרויקט לקבל את מלוא התשלום מדי חודש.

לדעת הביקורת, מצב בו משולם ליועץ או לקבלן כל שהוא שכ"ט מדי חודש, ללא קשר לפעילות המבוצעות על ידו, אינו תקין. הדבר אינו תקין במיוחד נוכח העובדה כי במועד שבו נערך השינוי בתנאי התשלום ליועץ, היה כבר ידוע לעירייה שמדובר על פרויקט בעייתי שהקמתו עלולה להתמשך לאורך שנים רבות.

1.3.2. ה"ספר הצהוב" ("תעריפים ונהלים לעבודות תכנון") שפורסם על ידי משרד הביטחון, עוסק בניהול פרויקטים הנדסיים ומהווה מסמך מקצועי בסיסי בתחום זה. בספר מפורטים השירותים הנדרשים מהגורמים השונים המעורבים בפרויקט הנדסי, וכן הוא כולל דוגמאות של חוזים עם הגורמים השונים הלוקחים חלק בפרויקט.

בין חוזי ההתקשרות המצויים בו, כולל הספר חוזה המפרט את תיאור תפקידו של היועץ האחראי על התיאום והפיקוח. נקבע כי היועץ האחראי על התיאום והפיקוח יבצע מעקב על המסגרת התקציבית במשך כל תקופת הביצוע של העבודה ההנדסית; ידווח על כל סטייה משמעותית מהאומדן התקציבי, תוך מתן הסברים מפורטים למקור הסטייה וסיבותיה; יגיש דוח מפורט (דו שבועי, חודשי או כפי שיורה המנהל) על ביצוע העבודה ההנדסית, הן מבחינת התקדמות העבודה והן מבחינת המסגרת התקציבית.

הביקורת מצאה כי מנהל הפרויקט לא הגיש דיווח כספי תקופתי, או לכל הפחות דוחות שנתיים המציגים את היקף ההוצאה המצטברת בגין הפרויקט בתקופה המדווחת, ולא ערך דו"ח מסכם לגבי ההוצאה המצטברת לכל שנות הפרויקט.

כאמור, הביקורת נאלצה לבקש שיוכן עבודה באופן מיוחד דוח כספי מסכם והתברר שלא ניתן לקבל כיום מידע מלא על מרכיבי ההוצאה ועל הסיבות לחריגה.

1.4. ריכוז עבודת המטה בעירייה

הביקורת מצאה כי לא נקבע בעל תפקיד אחד שירכז את עבודת המטה בעירייה, בכל הנוגע להקמת המשכן. בפועל, בתקופות זמן שונות, היו מעורבים בקבלת ההחלטות גורמים רבים, כגון מהנדסי עיר שכיחנו בתפקיד במהלך אותן שנים, מנהלי האגף לפיתוח ותשתיות, מנכ"ל עירייה באותה תקופה ואחרים.

לדעת הביקורת, היה הכרח למנות מטעם העירייה מנהל פרויקט שיארגן וירכז את פעילות העירייה במסגרת הפרויקט, ויהווה מוקד של זיכרון ארגוני. כמו כן, היה חסר בצוות ההקמה איש מקצוע שייצג את "הלקוח" (כלומר, את הגוף שיפעיל את המבנה לאחר הקמתו). נציג "הלקוח" אמור היה להכיר את אופי הפעילות שתתקיים במבנה ואת הצרכים הנובעים מכך, והיה יכול להשפיע על קבלת ההחלטות.

לדעת גורמים שונים שהיו מעורבים בפרויקט במהלך השנים, חסרונם של מנהל פרויקט מטעם העירייה וחסרונם של איש מקצוע מטעם "הלקוח" היו מגורמי הכשל המרכזיים שתורמו להתמשכות הפרויקט ולקבלת החלטות שגויות במהלכו, וכן הביאו לחריגה בהוצאות.

1.5. השתתפות מפעל הפיס

מפעל הפיס קובע מדי שנה הקצבות לרשויות המקומיות, על פי הקריטריונים המפורטים במסמך הקרוי "מורה דרך"¹. ההיקף המצטבר של ההקצבה שקיבלה העירייה ממפעל הפיס במהלך השנים 2002 – 2013 במסגרת אמת המידה היה כ- 132 מיליון ₪, מהם כ- 71 מיליון ₪ הוקצו להקמת המשכן.

1.5.1. תשלומי מפעל הפיס עבור המשכן

החוזה בין העירייה לבין מפעל הפיס לגבי השתתפות מפעל הפיס במימון הקמת המשכן נחתם בתאריך 31/1/2002. בהסכם נקבע כי מפעל הפיס יעביר לעירייה הקצבה בסך של 37.5 מיליון ₪ עבור המבנה. בפועל, במהלך השנים שונו סכומי המענק מספר פעמים, בהתאם לעבודות שנוספו, ובסך הכל הועברו לעירייה במהלך השנים כ- 71 מיליון ₪. **בנוסף לסכומים אלה, התברר כי בעת הביקורת היו מעוכבים במפעל הפיס סך של כ- 5.4 מיליון ₪ נוספים שלא שוחררו, מאחר ולא הוצאה עדיין תעודת גמר עבור המשכן.**

התברר כי ביוני 2014 שלח מנהל אגף הקצאות ובקרת מבנים במפעל הפיס לראש העיר הודעה בדבר חלוקת המענקים לשנת 2015, בה נכתב כי לא ניתן לטפל במענקים המבוקשים לשנת 2015 עד למימוש המענקים הפעילים משנים קודמות. ברשימה שהוצגה נכללה, בין היתר, יתרת ההקצבה עבור המשכן בסך של 5,427,090 ₪.

¹ מורה דרך - "אמת מידה להקצאת כספים על ידי מפעל הפיס לרשויות המקומיות בישראל". ההקצבה הניתנת לרשויות המקומיות במסגרת אמת המידה הינה בנוסף להשתתפות מפעל הפיס בהקמת מוסדות החינוך.

הביקורת העירה כי על העירייה היה לפעול באופן רצוף ועקבי במטרה לזרז את הוצאתה של תעודת הגמר למבנה, דבר שלא נעשה (ראה פירוט להלן בפרק 4).

1.5.2. כאמור, בכל שנה מיידע מפעל הפיס את הרשות המקומית בדבר אמת המידה שהוקצתה לרשות. לאחר קבלת ההודעה לגבי ההיקף הכולל של ההקצבה השנתית, מגישה הרשות המקומית למפעל הפיס בקשות לגבי הפרויקטים שמימנם ייכלל בהקצבה.

חשוב להדגיש כי הקצבת מפעל הפיס למימון הקמת המשכן, לא היתה בנוסף לאמת המידה שנקבעה לעיריית אשדוד, אלא חלק מאמת המידה שהעירייה בחרה לנצל לטובת הקמת המשכן.

הביקורת בדקה את החלק היחסי שהעירייה ניצלה לצורך הקמת המשכן, מתוך כלל ההקצבות שהעירייה קיבלה ממפעל הפיס.

להלן הסכומים שהועברו לבקשת העירייה לטובת המשכן לאומנויות הבמה, מתוך כלל ההקצבה (על פי נתוני מפעל הפיס):

שנה	סה"כ ההקצבה על פי אמת המידה	הסכום שהועבר למשכן
2002	14,054,320	6,440,774
2003	7,725,845	1,447,869
2004	-	-
2005	-	9,276,293
2006	3,372,642	10,276,676
2007	15,885,625	-
2008	11,100,494	6,112,409
2009	11,049,909	-
2010	10,970,408	-
2011	13,585,690	22,949,004
2012	29,008,201	4,006,652
2013	14,956,060	10,892,389
סה"כ	131,709,194	71,402,066
החלק שהועבר למשכן מתוך כלל הקצבות מפעל הפיס		54.21%

מהנתונים עולה כי למעלה ממחצית ההקצבות שהעירייה קיבלה ממפעל הפיס במסגרת אמת המידה במהלך השנים 2002-2013, שניתן היה להשתמש בהן למטרות שונות, הוקצו לטובת המשכן לאומנויות הבמה.

1.5.3. תשלומי הצמדה

על פי הכללים הנהוגים במפעל הפיס, סכומי ההצמדה שהצטברו במהלך השנים לעלויות ההקמה מהווים חלק מאמת המידה וכלולים בה (כלומר, מפעל הפיס אינו מוסיף להקצבה תוספת בגין הצמדה).

עקב העיכובים הרבים בבניית המשכן, וכתוצאה מהצטברות של הוצאות הצמדה גבוהות במהלך השנים, תשלומי ההצמדה הקטינו למעשה את הסכומים שהוענקו לעירייה במסגרת אמת המידה. עולה מכך, שהוצאות ההצמדה כתוצאה מהתמשכות הבניה היו על חשבון פרויקטים נוספים שהעירייה יכולה היתה לבצע באמצעות הקצבות מפעל הפיס.

1.6. אחסון

החל משנת 2007, בגלל העיכובים בהקמת המשכן, נאלצה העירייה לאחסן במחסנים חיצוניים ("מחסני דקל") ציוד שנרכש להפעלת המשכן ולא ניתן היה להתקינו. העלות הכוללת של שרותי האחסנה בשנים 2007 - 2014 היה כ - 900 אלפי ₪, כמפורט להלן :

סוג הציוד	מתאריך	עד תאריך	משך זמן האחסון (בחודשים)	סה"כ תשלום
קונכייה אקוסטית	12.4.07	12.6.14	86	449,074
כסאות של האולם	13.12.06	14.8.11	56	250,166
קול וכריזה	26.12.06	4.6.09	30	120,436
מערכות תאורה וחשמל	22.4.07	10.1.10	33	60,816
סה"כ הוצאות אחסנה				880,492

הביקורת מצאה כי ב - 12/2006 פרסמה העירייה בקשה לקבלת הצעות מחיר לאחסון כסאות ומערכות קול וכריזה לתקופה של חמישה חודשים. התקבלו שלוש הצעות מחיר וההצעה הזוכה עמדה על סך של 6,630 ₪ לחודש (ללא מע"מ).

בפועל, הכסאות אוחסנו לתקופה של למעלה מ- 4.5 שנים, והעלות הכוללת של האחסון בתקופה זו הייתה 250,166 ₪. בהמשך נאלצה העירייה לאחסן מערכות ציוד נוספות שנרכשו לטובת המשכן, שבגלל עיכובים בבניה לא ניתן היה להתקינם במשכן.

לדוגמא, הקונכיה האקוסטית אוחסנה באפריל 2007. העירייה לא פירסמה בקשה לקבלת הצעת מחיר, ואיחסנה את הציוד באותו המקום שבו אוחסנו הכיסאות ומערכות הקול והכריזה. בפועל, תקופת אחסנת הקונכיה נמשכה 7.5 שנים, בעלות כוללת של כ- 450 אלף ₪.

לאחר הביקורת נמסר כי בחודש יוני 2014 הועברה הקונכיה האקוסטית מאחסון במחסני דקל לאחסון במחסני העירייה.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי כבר לפני מספר שנים ביקש להעביר את הקונכיה לאחסון במחסני העירייה, אולם הוסבר לו על ידי הגורמים המקצועיים שהעברת הציוד תגרום לנזקים ולכן אין להעבירו.

הביקורת העירה כי נכון היה לאחסן את הקונכיה במחסני העירייה שנים קודם לכן, כשהתברר שמשך תקופת האחסנה הולכת ומתארכת.

2. תפעול**2.1. אקוסטיקה**

האיכות של התנאים האקוסטיים הינה מרכיב בסיסי המשפיע על חווית הצפייה במופע הנערך בכל אולם מופעים. נוכח עובדה זו, בדקה הביקורת את רכישת המערכות האקוסטיות עבור המשכן לאומנויות הבמה.

2.1.1. קונוכייה אקוסטית

הקונוכייה אקוסטית נועדה לשימוש בקונצרטים לתזמורת סימפונית, על מנת שהצליל המופק מכלי הנגינה (כגון כנורות, המקרינים אנרגיה קולית כלפי מעלה) יוחזר בעוצמה מספקת לחלל הבמה ולאולם.

הביקורת מצאה כי בשנת 2006 נרכשה עבור המשכן קונוכייה אקוסטית בסכום של 1,036,035 ₪ (190,000 דולר בתוספת מע"מ), אולם היא כלל לא הותקנה.²

עוד מצאה הביקורת כי מאז רכישתו, אוחסן הציוד במחסני "דקל" (חלק מהציוד נמצא בתוך מחסן וחלקו מתחת לכיפת השמים). מאחר ומדובר על שטחי אחסון גדולים, נאלץ המחסן לשנע את הציוד ממקום למקום לפי צרכיו, והציוד ניזוק במהלך השנים.

עוד נמצא (כמפורט בסעיף 1.7 דלעיל), כי מאז רכישתה של הקונוכייה האקוסטית שילמה העירייה עבור אחסנתה כ- 450 אלף ₪. על פי נתוני המשכן, נערכו בשנת 2013 באולם המשכן 8 קונצרטים לתזמורת ("הסדרה הקלאסית הגדולה").

² בדרך כלל, כאשר אין מתקיים באולם קונצרט (כלומר במשך רוב ימות השנה), הלוחות המרכיבים את הקונוכייה האקוסטית היו אמורים להיות מאוחסנים בצידי הבמה. לדעת הנהלת המשכן, הדבר היה פוגם ביכולת להעלות במשכן הצגות ומופעים שדורשים שימוש בשטח במה גדול. כמו כן, התברר כי בעת התקנת הקונוכייה לצורך השימוש בה, לא יהיה ניתן להשתמש בחלק ממתקני התליה שמעל הבמה ("צוגים"), שעליהם מותקנים תאורת הבמה, התפאורה וציוד אחר.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על מספר קטן יחסית של קונצרטים (8 מופעים מתוך 215 מופעים מסוגים שונים שהתקיימו במשכן במהלך השנה), קיים ספק האם מלכתחילה הייתה הצדקה לרכוש קונכייה אקוסטית עבור המשכן.

לדברי היועץ האקוסטי שליווה את הקמת המשכן, רכישת הקונכייה האקוסטית נעשתה מבלי שהתייעצו עימו. היועץ האקוסטי הציג לביקורת הנחיות שהעביר לוועדת ההיגוי כבר בשנת 2001, שבהן קבע כי רכישת קונכייה אקוסטית נדרשת רק אם קונצרטים לתזמורת יהיו מרכיב חשוב בפעילות המשכן.

בנוסף, המנהל הטכני של המשכן מסר לביקורת כי מאחר ונרכשה עבור המשכן גם מערכת אלקטרו-אקוסטית (ראה בסעיף 3.2 שלהלן), האמורה להתאים את התנאים האקוסטיים באולם לתנאים הנדרשים לשמיעת קונצרטים של מוזיקה קלאסית, נחיצות התקנתה של הקונכייה האקוסטית, שיעודה דומה, מאבדת מערכה.

כמו כן, לדברי היועץ האקוסטי ניתן היה לרכוש **רק את תקרת הקונכייה**, דבר המקובל באולמות קונצרטים רבים. אילו היתה נרכשת תקרה בלבד, הדבר היה מקטין באופן משמעותי את העלויות, וכן היה אפשר לאחסן את לוחות התקרה בצידי הבמה בעת שלא משתמשים בה.

הביקורת מציינת כי אפיון הדרישות האקוסטיות וקבלת ההחלטות לגבי רכישת הציוד הנדרש נעשתה על ידי יועץ הבמה שבחרה וועדת ההיגוי שליוותה את הרמת המשכן.

לדעת הביקורת, רכישת הקונכייה האקוסטית הינה דוגמא לכשל שנבע מהעדר גורם מקצועי מטעם העירייה שישולב בקביעת הפרוגרמה ובאפיון הציוד הנדרש.

2.2. מערכת אלקטרו אקוסטית

כאמור, התנאים האקוסטיים הנדרשים בהצגות תיאטרון שונים מהתנאים האקוסטיים הנדרשים במופעי קונצרטים, מופעי אופרה וכדומה (מופעים שאין בהם הגברה והצליל הנשמע באולם הוא צליל "טבעי").

מאחר שהמשכן לאומנויות הבמה תוכנן כאולם רב שימושי, שיערכו בו לסירוגין הצגות תיאטרון, קונצרטים, מופעי מוזיקה ובידור, נקבע בפרוגרמה כי האולם יתוכנן אקוסטית כאולם תיאטרון, והתאמתו לקונצרטים תבוצע באמצעות מערכת שתאפשר יצירת תנאי אקוסטיקה משתנים³.

המערכת האלקטרו-אקוסטית כוללת מעבד מרכזי ("מוח" המערכת) וכן עשרות מיקרופונים ורמקולים המותקנים ברחבי האולם, בקירות ובתקרה. המערכת נרכשה בשנת 2006 בסכום של 798,274 ₪ (לא כולל מע"מ). המערכת לא הותקנה (למעט חיווט) והועברה לאחסנה. שלוש שנים לאחר מכן, בשנת 2009, המליץ הספק להתקין באולם מערכת אלקטרו-אקוסטית אחרת באיכות טובה יותר בעלות נוספת של 550,341 ₪, לאחר שהספק קיזז את התשלום ששולם על המערכת הראשונה (למעט תשלום שלא קוּזז בסך 120,000 ₪, בגין עבודות וחומרים שכבר הושקעו ולא ניתן היה לנצל). בסופו של דבר, הסכום הכולל של רכישת המערכת האלקטרו אקוסטית הגיע לסך של 1,348,617 ₪ (לא כולל מע"מ).

רוב הציוד הותקן בשנת 2012, אולם ההתקנה הסתיימה באופן מלא רק כשנה וחצי מאוחר יותר, בתחילת שנת 2014 (כולל תכנות המעבד). עד מועד סיום הביקורת, טרם הופעלה המערכת בתנאי אמת במהלך קונצרט, כך שעדיין לא נעשה בה שימוש.

³ זמן הדהוד הינה תכונה אקוסטית של הצליל המופק על הבמה. בהצגת תיאטרון נדרש זמן הדהוד של עד 1.2 שניות ובנגינת קונצרט של תזמורת סימפונית נדרש זמן הדהוד של 1.6 שניות לפחות. המערכת האלקטרו-אקוסטית קולטת את הצליל המופק על הבמה, משנה את זמן ההדהוד ומשדרת אותו הצליל "המשופר" לחלל האולם, כשהוא באיכות המתאימה לנדרש.

2.3. מערכת הגברה

לכל מופע המתקיים באולם (למעט קונצרטים) נדרשת מערכת הגברה (הכוללת עמדת פיקוד, מיקרופונים, מגברים ורמקולים המותקנים בצידי הבמה וברחבי האולם). מערכת ההגברה עבור המשכן נרכשה בשנת 2005 בעלות של 1,033,612 ₪ (לא כולל מע"מ) ואוחסנה במחסן. בשנת 2006 הותקנו הרמקולים ועמדת הפיקוד נותרה במחסנים עד סוף שנת 2011. בתחילת שנת 2012, בתקופת ההרצה של המשכן, התברר שחלק מהציוד לא נמצא, והיה צורך לרכוש מחדש ציוד בעלות של כ- 50 אלף ₪. לדברי מנהל אגף תשתיות, סכום זה קוזז מחשבונות הספק, אולם הוחזר לו כחלק מהסכם פשרה בין הספק לבין העירייה, שהסדיר את התביעות ההדדיות של הצדדים זה כנגד זה.

כמו כן, בתקופת ההרצה התקבלו תלונות על האיכות הנמוכה של השמע באולם, שנבעה מאיכותם הנמוכה של הרמקולים, מיקום התקנתם וכיוונם. כמו כן, התברר כי איכות מרכיבי עמדת הפיקוד (מערכת קונטרול ומוניטורים) הייתה נמוכה. נוכח הליקויים הופסק השימוש במערכת, ולמעשה במשך כל תקופת הפעילות של המשכן נותרה מערכת ההגברה ללא שימוש. כתוצאה מכך, בכל מופע מותקנת באולם מערכת הגברה שמביא עימו מפיך המופע, דבר הפוגם באיכות השמע (בעיקר במופעי תיאטרון) ומגדיל את עלויות רכישת המופע.

לדעת הנהלת המשכן, יש לרכוש מערכת הגברה קבועה (שתחליף את מערכת ההגברה המיושנת שאין משתמשים בה) בעלות משוערת של 1.8 מיליון ₪.

הביקורת העירה כי ראוי לבחון, בטרם קבלת ההחלטה על רכישת מערכת הגברה חדשה, האם הרכישה היא בדרגת נחיצות גבוהה והאם המערכת תשפר באופן משמעותי את איכות הצפייה במופעים הנערכים במשכן. כמו כן, ראוי לבחון האם העלויות הנוספות הנדרשות במצב הקיים בגין ההגברה (כלומר, הוספת עלות השימוש בציוד שמתקין מפיך המופע למחיר המופע), אינן עדיפות על עלות רכישת מערכת חדשה.

2.4. זמן הדהוד בחלל הבמה

בבדיקה שערך יועץ האקוסטיקה בתקופת ההרצה של המשכן (בתחילת שנת 2012), נמצא שקיים זמן הדהוד גבוה בחלל הבמה, הגולש לקדמת האולם ופוגע באיכות השמיעה בהצגות תיאטרון. לדעת יועץ האקוסטיקה, הדבר נבע מכך שלא הותקנו בגב הבמה מסכי בד באיכות ובכמות מספקת, שתפקידם "לבלוע" את ההדהוד בחלל הבמה ולשפר את האקוסטיקה בקדמת האולם.

נמצא כי בעת תכנון הבמה, קבע היועץ האקוסטי שיש הכרח להתקין בחלל הבמה מסכי בד במשקל של לפחות 500 ג' למ"ר, בעוד בפועל נרכשו והותקנו במשכן מסכים מבד דק יותר (במשקל 300 ג' למ"ר). כתוצאה מכך, לאחר פתיחת המשכן (בספטמבר 2012), נרכשו מסכים נוספים בכמות ובעובי הנדרשים בעלות של כ- 50 אלף ₪.

2.5. מערכת שמע לכבדי שמיעה

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות קובעות כי באולם שנעשה בו בדרך קבע שימוש באמצעים להגברת קול, תותקן מערכת עזר לכבדי שמיעה וירכשו מכשירי שמיעה בשיעור מסוים ביחס למספר המושבים באולם. בשנת 2006 נרכשה עבור המשכן מערכת שמע לכבדי שמיעה בסכום של 146,944 ש"ח. המערכת כללה מיקרופונים מיוחדים על הבמה, משדרים המותקנים בצידי הבמה וכ - 40 אוזניות לשימוש הקהל.

עם תחילת הפעילות באולם, התקבלו בהנהלת המשכן תלונות רבות של מנויים שהם כבדי שמיעה, בנוגע לתקלות שונות במערכת העזר המיועדת לספק להם שירות. נוכח התלונות, נעשו מספר ניסיונות לתקן את המערכת, ללא הצלחה.

בעקבות כך, הפסיקה הנהלת המשכן את השימוש במערכת לכבדי השמיעה, ובמשך שנתיים לא ניתן היה לספק שירות ללקוחות המשכן כבדי השמיעה. לאחר הביקורת נמסר כי המשכן רכש מערכת חדשה בעלות של כ- 111 אלף ₪ (כולל מע"מ).

על פי המידע שמסר לביקורת המנהל הטכני של המשכן, משווקים בארץ שני סוגים של מערכות עזר לכבדי שמיעה שמתאימות לאולמות תיאטרון – מערכת אחת שמייבאת חברת "מהלב" (מערכת מסוג SENNHEISER), ומערכת אחרת שמייבאת חברת ברקאי (מערכת מסוג LISTEN). מערכת זו הותקנה במשכן בעת הקמתו.

המנהל הטכני של המשכן מסר לביקורת כי למיטב ידיעתו מערכת השמע שמייבאת חברת "מהלב" מותקנת כמעט בכל אולמות התיאטרון בארץ. לדעת הביקורת, ההחלטה לבחור בשנת 2006 בציוד שמייבאת חברה בעלת ניסיון מועט בתחום זה הייתה החלטה מוטעית.

2.6. מיזוג אוויר

2.6.1. מיזוג המבואה

2.6.1.1. מערכת מיזוג האוויר של המשכן בנויה משלוש יחידות קירור
בהספק כולל של 225 טון קירור (במצב של תפוקה מלאה). כבר בתקופת ההרצה של המשכן, התברר כי מערכת מיזוג האוויר אינה מצליחה לקרר את חלל המבואה. הטמפרטורה שנמדדה במבואה בשעות היום הייתה גבוהה מאוד, וגם בשעות הערב נמדדה טמפרטורה של 25 מעלות בקירוב (למרות שמערכת המיזוג פעלה באופן רצוף במשך כל היום). הדבר מנע את השימוש במבואה לפעילות תרבותית ואומנותית בשעות היום (כפי שהיה מתוכנן מלכתחילה), ובחודשי הקיץ גרם לאי נוחות רבה לקהל גם בשעות הערב, בעת ההמתנה לתחילת המופע. לדעת הנהלת המשכן, על מנת לספק תנאי מיזוג נאותים לבאי המשכן, יש להתקין בו יחידת מיזוג נוספת בעלות משוערת של כ- 300 אלף ₪.

2.6.1.2. קיר החזית של המשכן עשוי זכוכית, כך שהצד המזרחי של המשכן חשוף לשמש במשך רוב שעות היום. התקן הישראלי (ת"י 1045 חלק 3) קובע כללים לבידוד התרמי הנדרש מהמעטפת החיצונית של בניינים.

יועץ המיזוג של המשכן מסר לביקורת כי בעת הקמת המשכן נכון היה להשתמש בזכויות בידודית בעלת מאפיינים מיוחדים, אולם בפועל הותקנה זכויות שאינה מבודדת. להערכת יועץ המיזוג, השימוש בזכויות לא מתאימה פוגע ביכולת למזג את איזור המבואה.

כמו כן, לדברי יועץ המיזוג ההצללה שהותקנה בסמוך לקיר הזכויות אינה מספקת.

הביקורת המליצה לשכור את שירותיו של יועץ מקצועי שיבחן האם המשכן עומד בדרישות התקן מבחינת הבידוד התרמי.

לדעת הביקורת, העובדה שהמערכת שנרכשה לא נותנת מענה לצרכי המיזוג מהווה מחדל חמור של מקבלי ההחלטות, שכן מדובר במבנה שגודלו ואופיו היו ידועים מראש, וניתן היה לתכנן תנאי מיזוג נאותים המתאימים לצרכי ההיכל.

2.6.2. תיקון יחידת קירור

הביקורת העלתה כי ביוני 2010, במהלך ביצוע עבודות הגמר במשכן, הופעלה אחת מיחידת הקירור (ציילר מספר 1) במטרה לספק קירור לחדר השנאים ולחדר החשמל. רק בתקופת ההרצה של המשכן, כשנתיים מאוחר יותר, הופעלה במשכן מערכת מיזוג האוויר כולה.

הוסבר לביקורת כי הפעלת יחידת קירור גדולה, שנועדה למזג שטחים נרחבים, במשך כשנתיים לצורך קירור חדר אחד בלבד, גרמה לקפיאת צינורות במאייד, שלא ניתן היה לתקנם, ולהשבתת המדחס. כתוצאה מכך, היה צורך לרכוש מאייד חדש ולתקן את המדחס בעלות של כ- 160 אלף ₪.

לדברי המנהל הטכני של המשכן, התקלה נבעה מתכנון שגוי של מערכת המיזוג. לדבריו, נכון היה לרכוש מזגנים נפרדים לחדר השנאים ולחדר החשמל, כפי שנעשה לאחר הפעלת המשכן (בעלות של כ- 45 אלף ₪), והדבר היה מונע את ההוצאה שנדרשה לתיקון יחידת הקירור.

2.7. תאורה**2.7.1. תאורת במה**

ציוד התאורה עבור הבמה נרכש בשנת 2006 בסכום של כ - 770 אלף ₪ (לא כולל מע"מ), ואוחסן במחסנים. בשנת 2011 הציוד סופק והותקן. כאשר החלו מופעי ההרצה של המשכן, התברר שהציוד מיושן ואינו מתאים לסטנדרטים המקצועיים הנדרשים. כתוצאה מכך, רוב הציוד נותר במחסני המשכן (שלושה מחשבים לתפעול התאורה וחלק גדול מהפנסים).

עוד התברר כי ציוד הכרחי לתאורת הבמה לא נרכש כלל, כך שבכל מופע מותקן באולם ציוד תאורה שמפיק המופע מביא עימו, דבר שמגדיל את עלויות המופע.

נוכח חוסר היכולת להשתמש בציוד שנרכש, נמסר לביקורת כי בכוונת הנהלת המשכן לרכוש ציוד תאורה חדיש בסכום המוערך בכ- 800 אלף ₪.

לדעת הביקורת, ראוי לבחון גם בעניין זה האם נכון מבחינה כלכלית לשכור שרותי תאורה בכל מופע, ולהעמיס את העלויות על מחיר המופע.

2.7.2. תאורת האפלה באולם

בסמוך לפתיחת המשכן, התברר לצוות ההקמה כי המשכן אינו יכול לקבל רישיון עסק, בגלל חוסר בתאורת האפלה באולם, כנדרש בתקנות התכנון והבניה. נוכח עובדה זו, היה הכרח לשדרג את מערכת תאורת האפלה בעלות של כ - 60,000 ₪, על מנת שתעמוד בתקנים המקצועיים.

לא ברור לביקורת מדוע לא נשכרו בעת תכנון המשכן שרותיו של יועץ תאורה, אלא שרותיו של יועץ חשמל בלבד, ומדוע בוצע תכנון התאורה באולם ללא חוות דעת של יועץ מקצועי שיתאים את תנאי התאורה לנדרש בחוק.

2.7.3. תאורה ברחבי האולם ובמבואה

התקן⁴ קובע את עוצמת התאורה הנדרשת במבנים ציבוריים. לאחר הפעלתו, שכר המשכן את שירותיו של יועץ תאורה שקבע כי ישנם ליקויים חמורים באיכות ציוד התאורה ובאופן התקנתו באולם ובמבואה, וכתוצאה מכך עצמת התאורה באזורים שונים הינה דלה מאוד.

לדוגמא, באזורים שונים באולם הייתה תאורה בעוצמה 5 עד 8 לוקס, בעוד שהתקן קובע שעוצמת התאורה תהיה ברמה של 200 לוקס במוצא. לא נמצאה בכל האולם נקודה אחת שבה עוצמת התאורה הייתה כנדרש בתקן.

כמו כן, נמצא שגופי התאורה שהותקנו בקיר העץ באזור המזנון אסורים להתקנה על משטח דליק. כתוצאה מכך, כובתה התאורה באזור המזנון (בשטח של כ- 100 מ"ר), ולא נעשה בה שימוש.

הביקורת רואה בחומרה את רכישת גופי התאורה שאסורים לשימוש מבחינה בטיחותית.

2.8. במה

במרץ 2012, בעת מופעי ההרצה של המשכן, התעורר חשש לגבי יציבות הבמה והוזמן מהנדס בטיחות לבדוק את כושר העמסה של האלמנטים הקונסטרוקטיביים מעץ וממתכת המרכיבים את הבמה. המהנדס קבע כי יש לחזק את קורות המתכת שבבסיס הבמה, והחיזוק בוצע.

כשמונה חודשים לאחר מכן, בדצמבר 2012, במהלך הקמת התפאורה לאחד המופעים, זיהה הצוות הטכני של המשכן שקיעה של לוחות העץ במרכז הבמה. בבדיקה התברר כי הסיבה לכך הינה כשל בתכנון הקורות התומכות את הבמה, וגם כתוצאה מכך שהתקנת הלוחות נעשתה באופן בלתי מקצועי. נוכח הסיכון לקריסת הבמה, הותקנו באופן זמני עמודי תמיכה מתחת לקורות השבורות, ונקבע כי העומס המרבי המותר יהיה 150 ק"ג למ"ר (חמישית מהעומס שהבמה יועדה לשאת).

⁴ ת"י 8995 ממארס 2007.

רק במאי 2014, כשנה וחצי לאחר שבוצע התיקון הזמני, נערך השיפוץ הנדרש בבמה בעלות של כ - 80 אלף ₪ (כולל מע"מ) וחוזקו קורות העץ התומכות. לאחר ביצוע החיזוק נבדקה הבמה ונקבע כי היא יכולה לעמוד בעומס הנדרש, כפי שאמור היה להיות בתכנון המקורי.

מנהל אגף תשתיות מסר לביקורת כי ערבות הביצוע של הקבלן (בסכום של כ - 47 אלפי ₪), חולטה כבר בשנת 2010, מאחר והיו ליקויים בעבודתו, ומסיבה זו לא פעלה העירייה כנגד הקבלן בעת אירוע קריסת הבמה.

2.9. מתקני במה

2.9.1. מתקני הרמה ("צוגים")

בכל אולם מופעים מותקנים בתקרת הבמה מתקני הרמה (להלן "צוגים") המשמשים לתליית הציוד הנדרש לקיום ההצגה או המופע, כגון מתקני תאורה, חלקי תפאורה ועוד.

במגדל הבמה של המשכן מותקנים 32 צוגים: 7 צוגים ידניים (המופעלים באמצעות משקולות), 13 צוגים חשמליים (המופעלים באמצעות מנוע חשמלי) ו - 12 צוגים ממוחשבים. משקל הנשיאה של כל צוג הינו בין 400 ל - 500 ק"ג.

המנהל הטכני של המשכן מסר לביקורת כי הפעלת הצוגים הידניים אינה בטיחותית, וכן כי מדובר על טכנולוגיה מיושנת מאוד. כתוצאה מכך, נעשה שימוש מועט במשכן בצוגים הידניים.

עוד נמסר לביקורת כי כבר בעת קבלת ההחלטה על התקנת הצוגים הידניים (בתחילת שנות ה - 2000), היה מדובר על טכנולוגיה מיושנת.

על פי חוות הדעת של היועץ למערכות הבמה שהמשכן שכר את שרותיו בתקופת ההרצה, יש הכרח להחליף את הצוגים הידניים בצוגים ממוחשבים (העלות הכוללת של החלפת הצוגים מוערכת בכ - 300 אלף ₪).

הביקורת העירה כי ההחלטה להתקין מערכות במה בטכנולוגיה מיושנת ולא בטיחותית הייתה שגויה.

2.9.2. בור תזמורת ("פיט")

בעת תכנון המשכן, נקבע כי יבנה בקדמת הבמה בור לתזמורת ("פיט"). הפיט אמור לשמש כמקום מושבה של התזמורת במופעים שמתקיימים יחד עם לווּי "חיי" של תזמורת גדולה.

עלות הקמת הפיט הייתה כ - 1,486,800 ₪ (לא כולל מע"מ). בפועל, במשך כשנתיים מאז החל המשכן לפעול ועד לסיום הביקורת, נערך במשכן רק מופע אחד שנעשה בו שימוש בפיט (בלט בולשוי).

הביקורת העירה כי ההחלטה להשקיע סכום גבוה במתקן יקר שהסיכוי שיעשה בו שימוש הוא מועט ביותר, הייתה שגויה.

לדעת הביקורת, בניית הפיט לתזמורת מהווה גם היא דוגמא להחלטות שגויות שהתקבלו בעת תכנון המשכן ובמהלך העבודות להקמתו, שנבעו מהיעדר נציגי עירייה בעלי ידע בתחום התרבות, שהיו אמורים ללוות את תהליך ההקמה ולהשתתף בקבלת ההחלטות.

3. רחבת המשכן**3.1. הפעלת בית הקפה**

בעת הביקורת עמד ללא שימוש ברחבת המשכן מבנה האמור לשמש כבית קפה. כמו כן, נמצא כי גם המזוננים שבתוך ההיכל לא נפתחו, כך שממועד פתיחת המשכן התקיימו בו אירועים ומופעים ללא מתן שירות מינימאלי לקהל (כגון האפשרות לרכוש שתייה קלה או חמה).

הביקורת בדקה את הסיבות לכך שבית הקפה והמזוננים אינם בשימוש.

התברר כי התוכנית המקורית של רחבת המשכן כללה פיתוח סביבתי בלבד. בשנת 2010, עם כניסתו לתפקיד, יזם מהנדס העיר שיפורים בפיתוח הסביבתי, כולל הקמת בית הקפה ברחבה.

הביקורת מצאה כי בפועל, בתאריך 7/9/11, ניתן היתר לבניית מחסן ברחבת ההיכל. נמסר לביקורת כי ההיתר ניתן להקמת מחסן ולא להקמת בית קפה, עקב הרצון לזרז את הוצאת ההיתר.

לאחר הוצאת ההיתר למבנה, בנתה העירייה את מעטפת בית קפה, נערך מכרז ובחר הזוכה האמור להתאים את המבנה לייעודו ולהפעיל את בית הקפה.

בחזרה עם הזכיין נקבע, בין היתר, כי הזכיין אמור לבצע את כל הפעולות הנדרשות להוצאת ההיתר.

במרץ 2012 הגישה העירייה בקשה להיתר להקמת בית קפה ומסעדה ברחבת המשכן. בין התנאים להיתר, נדרש אישור הג"א לפטור מממ"ד. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא ניתן אישור הג"א להפעלת בית הקפה, והמבנה נותר שומם.

לגבי המזנון באולם, הנהלת המשכן הסבירה לביקורת כי הפעלת המזנון בלבד גרמה הפסדים לזכיין, כך שלאחר זמן קצר הופסקה הפעלתו.

רק לאחר הביקורת נמסר כי פיקוד העורף אישר מתן פטור לממ"ד, וכי הזכיין יכול להתחיל להיערך להפעלת בית הקפה והמזנונים.

לדעת הביקורת, העיכוב המתמשך בהפעלת המזנונים במשכן גרם לפגיעה שלא לצורך בקהל הצופים.

3.2. מפגעי בטיחות

באוקטובר 2012 נערכה ביוזמת אגף האחזקה ביקורת של יועץ בטיחות ברחבת המשכן. יועץ הבטיחות בדק את העמידה בהוראות הבטיחות, כנדרש בחוקי התכנון והבניה ובתקן הישראלי, ומצא ליקויים רבים. עד מועד סיום הביקורת לא תוקנו רוב הליקויים.

3.3. מעליות

בצידי רחבת המשכן הוקמו שתי מעליות, האמורות להעלות את הצופים המתקשים בעליה במדרגות מהחניה התת-קרקעית למפלס הכניסה. התברר כי המעלית הנמצאת בצידה הדרומי של הרחבה ("המעלית הכחולה"), לא הופעלה מאז פתיחת המשכן מאחר ואינה תקינה.

כמו כן, התברר כי קיים חלחול מים לפיר המעלית הנמצאת בצד הצפוני של הרחבה ("המעלית הצהובה").

עוד נמצא כי התקבלו תלונות מבאי המשכן הנוזקים לשרותי המעלית, על כך שגם המעלית הצהובה אינה פועלת כסדרה, דבר המקשה עליהם להגיע לכניסת המשכן.

4. טופס 4 ותעודת גמר

כחלק מהליך רישוי הבנייה, נדרש מבקש ההיתר לקבל אישור לחיבור המבנה לתשתיות חשמל, מים ותקשורת (אישור הקרוי "טופס 4"). הרשות המקומית רשאית לתת את ההיתר המבוקש "אם שוכנעה כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבניה, למעט פרטים הטעונים השלמה... אך הוא ראוי לשימוש גם לפני השלמתם..."

במהלך תקופת ההרצה של המשכן (באפריל 2012) הוצא לו טופס 4 הכולל תנאים שביצועם יעשה לאחר אכלוס המבנה. ביצוע התנאים הנדחים היה אמור להיעשות תוך שלושה חודשים מיום הוצאת ההיתר לאכלוס (קרי עד ליום 5/7/12).

בפועל, נמצא כי בניגוד לנדרש בהיתר האכלוס, חלק מהתנאים הנדחים הושלמו זמן רב לאחר תום שלושת החודשים.

כמו כן, התקנות⁵ קובעות כי בעל ההיתר יגיש בקשה לתעודת גמר לא יאוחר משנה ממועד מתן טופס 4.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת טרם הוצאה למבנה תעודת גמר.

⁵ תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל, 1970.

הביקורת העלתה כי רק בינואר 2014, כשנה וחצי לאחר הוצאת טופס 4, פנתה העירייה לקונסטרוקטור בבקשה לחתום על מסמכי הבקשה לתעודת גמר. בפרברואר 2014 הודיע הקונסטרוקטור לעירייה כי הוא אינו נושא באחריות למבנה, מאחר והוא התפטר מתפקידו כבר לפני שנתיים. נוכח תשובת הקונסטרוקטור, המליץ מנכ"ל העירייה לפעול כנגדו באמצעים משפטיים.

התברר כי רק ביולי 2014, שלח לקונסטרוקטור עורך דין מטעם העירייה מכתב לפיו הוא נדרש תוך 14 יום לשתף פעולה עם העירייה, ואם לא יעשה זאת יראו בו כאחראי לכל נזק שעלול להיגרם לעירייה. לאחר הביקורת נמסר כי עדיין לא נעשתה פעולה נוספת בעניין זה.

במקביל, נעשו במינהל ההנדסה ניסיונות לאתר קונסטרוקטור אשר "יכנס לנעליו" של הקונסטרוקטור המקורי ויאשר את מתן תעודת הגמר, אולם ללא הצלחה.

כאמור לעיל, בפרק 1.5.2, נמצא כי כתוצאה מאי קבלת תעודת הגמר, מעכב מפעל הפיס את יתרת סכום ההקצבה המגיעה לעירייה בסך של כ- 5 מיליון ₪, ואין בכוונתו להעבירה אלא לאחר קבלת תעודת הגמר.

5. נתונים כספיים - פעילות שוטפת

הביקורת בדקה את דוחות כספיים של המשכן לשנים 2012 ו- 2013, ואת תקציב המשכן לשנת 2014. יש לציין כי שנת 2013 הייתה שנת הפעילות המלאה הראשונה של המשכן.

5.1. תקצוב המשכן ע"י העירייה

להלן סכומי ההקצבה שהעירייה העבירה למשכן בשנים 2012-2014 (₪) כחלק מתקציבה הרגיל:

שנה	2014	2013	2012
סכום התקצוב	5,083,000	5,980,000	8,000,000 ⁶

⁶ 7 מיליון ₪ כתקציב שוטף ומיליון ₪ לאירועי ההרצה והפתיחה.

הביקורת מצאה כי תקצוב המשכן נעשה בסכום אחד כולל, ללא פירוט השימושים וללא הצגת הפעולות שלמטרת ביצוען אמור היה המשכן להשתמש בתקציבי העירייה.

הנהלת המשכן מסרה לביקורת כי תוכנית העבודה השנתית של המשכן נדונה באופן מפורט בדירקטוריון החברה, וכן עם גזבר העירייה ועם מנכ"ל העירייה.

לדעת הביקורת, אין בכך די. הביקורת העירה כי במקביל להעברת ההקצבה, ראוי היה שהעירייה תקבע מדיניות לגבי הפעילויות שיש לפתח במשכן ושלטובתן הועברו הכספים.

כמו כן, לדעת הביקורת, ראוי היה שבכל שנה בעת תכנון תקציב המשכן, תקבע העירייה מהו הסכום שיועבר למשכן במטרה לכסות חלק מההוצאות הקבועות של המשכן, ומהו הסכום שייועד למימון פעילויות שאינן רווחיות שהעירייה מבקשת לסייע בביצוען.

5.2. דו"ח ביצוע

העירייה העבירה למשכן את התקציב באופן יחסי מידי חודש, כנגד דוחות ביצוע שמעביר המשכן לגזברות העירייה (בכל חודש 1/12 מסה"כ התקציב השנתי).

הביקורת מצאה כי דוחות הביצוע שהועברו לעירייה שיקפו את מכלול פעילות של משכן, מבלי להבחין בין פעולות נושאות רווח לבין פעולות מסובסדות ומבלי להציג את "עומק" הסבסוד.

הביקורת העירה כי על המשכן להציג בדו"ח הפעילות המוגש לעירייה את הרווח או ההפסד באותו סוג פעילות, כדי שניתן יהיה לקשר בין התקציב שהעבירה העירייה לבין הפעולות שמומנו באמצעותו.

5.3. הכנסות והוצאות עיקריות

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של המשכן, בהתאם לסיווג⁷:

*2012		2013		סוג ההכנסה/הוצאה
% מסה"כ הכנסות עצמיות	ש"ח	% מסה"כ ההכנסות/ ההוצאות	ש"ח	
25%	3,006,319	51%	7,632,622	הכנסות ממכירת כרטיסים ומנויים
7%	802,116	9%	1,387,743	הכנסות מהשכרת אולם, הכנסות מחסויות ואחרות
32%	3,808,435	60%	9,020,365	סה"כ הכנסות עצמיות
68%	8,000,000	40%	5,980,000	הקצבות העירייה
100%	11,808,435	100%	15,000,365	סה"כ הכנסות
47%	5,000,427	52%	7,739,923	הוצאות הפקה
23%	2,431,050	25%	3,730,180	הוצאות מכירה ושיווק
18%	1,911,414	13%	1,991,974	הוצאות אחזקת מבנה
12%	1,293,032	10%	1,423,963	הוצאות הנהלה וכלליות
100%	10,635,923	100%	14,886,040	סה"כ הוצאות המשכן
	1,172,512		114,325	סה"כ רווח

* כאמור, שנת 2012 לא הייתה שנת פעילות מלאה.

5.4. הוצאות הפקה

הוצאות ההפקה היוו את ההוצאה העיקרית של המשכן (7.7 מיליון ₪ בשנת 2013, שהם 52% מכלל ההוצאות). הוצאות ההפקה כללו את ההוצאה הישירה בגין רכישת ההצגות או המופעים, וכן הוצאות עקיפות כגון תשלום שכר עבודה בגין שירותי דיילות, שירותי אבטחה, הוצאות תפעול במה, הוצאות דפוס ועוד.

נמצא כי שיעור ההוצאה הישירה בגין רכישת ההצגות והמופעים היווה 80% מהוצאות ההפקה והעלויות העקיפות הקשורות להפקה היוו כ - 20%.

⁷ נלקחו בחשבון רק ההוצאות וההכנסות הקשורות להפעלת המשכן, ללא פסטיבלים וללא האמפי פארק.

הביקורת העירה כי בדוח הפעילות יש לקחת בחשבון את מלוא עלויות ההפקה, כדי לשקף באופן מלא את הרווח או ההפסד הגלום בהעלאת המופע, וכן את הרווח או ההפסד המצטברים באותו סוג פעילות.

5.5. הוצאות שיווק

הוצאות השיווק והמכירות של המשכן הסתכמו בשנים 2013 ו-2012 ב- 3,730 אלפי ש"ח, וב - 2,431 אלפי ₪ בהתאמה, והם היוו 23% מכלל ההוצאות בשנת 2012 ו - 25% מההוצאות בשנת 2013. מהנתונים עולה כי משקלן של הוצאות השיווק מתוך כלל ההוצאות של המשכן היה ביחס דומה למשקלן של הוצאות השכר.

לדעת הביקורת, חלקן של הוצאות השיווק מתוך כלל ההוצאות הינו גבוה. הביקורת המליצה לנתח את מרכיבי הוצאות השיווק והמכירות ולבחון מהן הפעולות שאפשר לצמצמן.

לדוגמא, נמצא כי מערך השיווק כלל העסקה של 16 עובדים (12 מקדמי מכירות, שתי אחראיות משמרת, רכזת מכירות לגופים מוסדיים ומנהל שיווק).

הביקורת העירה כי יש לבדוק האם העסקת כ"א בהיקף כזה במערך השיווק הינו אופטימאלי מבחינת היחס בין העלות תועלת. כמו כן, הביקורת המליצה להפריד בדוחות הכספיים בין הוצאות השיווק (בגין פעילות) לבין הוצאות שירות הלקוחות.

לאחר הביקורת הודיעה הנהלת המשכן כי תפעל על פי המלצת הביקורת ותבחן את הדרכים לצמצם את עלויות השיווק.

5.6. הוצאות השכר

5.6.1. הוצאות השכר לא נרשמו בסעיף תקציבי אחד, אלא שויכו לתחומי הפעילות. הביקורת ריכזה את עלויות השכר, והתברר כי הן הסתכמו בשנת 2013 לכ- 4 מיליון ₪.

להלן ריכוז עלויות השכר של המשכן בשנים 2012 ו- 2013 :

הוצאות שכר	2013	*2012
מכירה ושיווק	1,706,158	1,135,043
הנהלה וכלליות	973,968	941,971
תחזוקה/צוות טכני	747,713	636,120
הפקה	580,631	302,367
סה"כ עלויות שכר	4,008,470	3,015,501

* שנת 2012 לא הייתה שנת פעילות מלאה.

שיעור הוצאות השכר מתוך כלל ההוצאות היה כ- 28% בשנת 2012 ו- 27% בשנת 2013. לעומת זאת, בהשוואה בין הוצאות השכר להכנסות העצמיות, עולה כי שיעור הוצאות השכר היה בשנת 2013 44% מסך ההכנסות. הנהלת המשכן מסרה לביקורת כי תקן כח האדם של המשכן אושר על ידי משרד הפנים וכי הנהלת המשכן אינה חורגת ממנו. **לדעת הביקורת, על הנהלת המשכן לבחון אחת לשנה את צרכי כח האדם ואת היקף כח האדם הנדרש להפעלת המשכן.**

5.6.2. המשכן לאומנויות הבמה אחראי על מספר תחומי פעילות, בנוסף להפעלת אולם המשכן (ניהול האמפי- פארק, פסטיבל מדיטרנה ופסטיבל תור הזהב).

יש לציין כי עלויות השכר הכלליות מועמסות כולן רק על פעילות המשכן, ואינן מועמסות באופן יחסי גם על הפעילות הנוספת.

5.7. הוצאות הנהלה וכלליות

על פי הדוחות הכספיים, הוצאות ההנהלה והכלליות היו בשנת 2012 בסך 1,293 אלפי ₪ (כ - 12%) ובשנת 2013 היו בסך 1,424 אלפי ₪ (כ - 10%).

נמצא כי כל הוצאות ההנהלה הועמסו על פעילות המשכן עצמו. לדעת הביקורת יש לרשום באופן נפרד את ההוצאות וההכנסות של כל תחום פעילות (אמפי-פארק ופסטיבלים), ובכלל זה יש לחלק באופן יחסי את הוצאות ההנהלה וכלליות.

6. איגום משאבים

6.1. מתחם התרבות ברובע הסיטי כולל ארבעה אולמות שבהם נערכות פעילויות שונות בתחומי התרבות והאומנות, וכן מתקיימים בהם כנסים ואירועים שונים (אולם המשכן, אולם בית יד לבנים, אולם המרפ"ד ואולם המרכז לאומנויות מונארט). כל אולם מנוהל באופן עצמאי ונפרד, וכך גם מבוצעות הפעילויות הכרוכות בשיווק, תפעול, תחזוקה וכדומה. התברר כי ניצול האולמות היה חלקי.

מנהל בית יד לבנים מסר לביקורת כי בית יד לבנים והמשכן לאומנויות הבמה פועלים בתיאום מלא, תוך שיבוץ המופעים בהתאם לאופי המופע ולגודל האולמות.

לדוגמא, נמסר כי במסגרת איגום המשאבים מפרסם המשכן גם את הפעילות המתקיימת באולם בית יד לבנים, ומכירת הכרטיסים למופעים המתקיימים בבית יד לבנים נעשית גם באמצעות מוקד המכירות של המשכן.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת, נכון היה לבחון את הדרכים להעמקת שיתוף הפעולה בין כלל האולמות הסמוכים זה לזה במתחם התרבות, במטרה להרחיב את התיאום ואת שיתופי פעולה, כדוגמת השיתוף בין המשכן לבין בית יד לבנים ואולם מונארט בפסטיבל מדיטרנה ובפסטיבל תור הזהב.

6.2. עד לפתיחת המשכן, היה אולם יד לבנים אולם המופעים העיקרי באשדוד. כצפוי, עם פתיחת המשכן חלה ירידה משמעותית בכמות המופעים המתקיימים באולם.

מנהל אולם יד לבנים מסר לביקורת כי כבר במהלך שנות הקמת המשכן הקים בבית יד לבנים בית ספר למשחק, כחלק מההיערכות לקראת השינויים שיחולו לאחר פתיחת המשכן.

יחד עם זאת, הביקורת העירה כי העירייה לא בחנה באופן יסודי ומבועד מועד, במקביל להקמת המשכן, את הדרכים שבאמצעותם ניתן יהיה ליצור "עולם תוכן" חדש עבור אולם בית יד לבנים (בנוסף לקיום מופעים, שכמותם כאמור ירדה).

סיכום

חיי תרבות ונכסי תרבות הינם מרכיב מרכזי בזהותה ובייחודה של חברה. הקמת המשכן לאומנויות הבמה שינתה באופן משמעותי את היקף הפעילות התרבותית בעיר, והעמידה את העיר אשדוד בשורה הראשונה יחד עם ערים מובילות בישראל בתחום זה.

יחד עם זאת, הביקורת העירה כי על העירייה להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים בתהליך ההקמה ולשנות את אופן הניהול של פרויקטים דומים (מבחינת המורכבות ההנדסית והעלות הכספית).

כמו כן, על העירייה לקבוע כללים לתקצוב השוטף של המשכן, במטרה לקדם את הפעילות בתחומי התרבות, כפי שהעירייה תמצא לנכון.

הערות ראש העיר

המשכן לאומנויות הבמה

1. **תהליך הקמת המשכן** – ראש העיר הנחה את המנכ"ל, הגזבר, מהנדס העיר ומנהל אגף תשתיות להפיק את הלקחים מהליקויים שנמצאו בתהליך הקמת המשכן, במטרה למנוע את הישנותם בעת הקמת מבני ציבור בעתיד.
2. **הוצאות תפעול הנובעות מליקויים בהקמה** – ראש העיר הנחה את המנכ"ל והגזבר לבחון מהן הרכישות הנוספות שיש בהן הכרח לצורך תפקוד המשכן (רכישות הנובעות מליקויים בתהליך ההקמה ושאינן חלק מהתפעול השוטף).
3. **תעודת גמר** - ראש העיר הורה להשלים בהקדם את הוצאתה של תעודת גמר למשכן, על מנת שניתן יהיה לקבל את הקצבת מפעל הפיס.
4. **מפגעי בטיחות** – ראש העיר הורה לתקן בהקדם את ליקויי הבטיחות הקיימים במשכן וברחבת המשכן. כמו כן הורה ראש העיר לדאוג באופן מיידי להפעלת המעלית הכחולה ברחבת המשכן.
5. **תקצוב המשכן על ידי העירייה** – ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להכין, יחד עם הצעת התקציב למשכן, מסמך המגדיר את היעדים שהקצבת העירייה אמורה לסייע בהשגתם. כמו כן, על הגזבר לקבל מהנהלת המשכן, במסגרת דוחות הביצוע החודשיים, דיווח מפורט הכולל את עומק הסבסוד של כל סוג פעילות ואת אופן ניצול התקציב בהתאם למדיניות העירייה.
6. **הוצאות שיווק** – ראש העיר הנחה את מנכ"ל המשכן לבחון מהן ההוצאות שניתן לצמצמן, במטרה להקטין את הוצאות השיווק.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

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 כדיקטור 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.
- 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 אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה 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.

167. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- 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.
- 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

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.

- (א) 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.
- (ב) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ג) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ד) 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 21 ו-22 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 תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם 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 יישמשו 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 הוראות 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 שדון מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת 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, לפני 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 שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור 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, 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, 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.

334א. 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.