

דו"ח מבקר העירייה

בצירוף הערות ראש העיר

לשנת 2006

ספטמבר 2007

חברי מועצת העיר,

הריני מתכבד בזאת להגיש לכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2006.

קצב גידולה ופיתוחה של העיר אשדוד הינו מן המהירים בארץ, ואנו, בעיריית אשדוד נדרשים לתת מענה בכלל התחומים ולעיתים מזומנות בזמן קצר.

כגוף ביורוקרטי גדול קשה לעיתים המשימה, נוכח מחויבותינו לפעול על פי הוראות החוק וסדרי הנהל. על כן, אם נפל ליקוי בפעולותינו, ראוי לאתרו, לפעול לתיקונו ולמנוע השנותו. זו תכליתה של הביקורת העירונית, המצטרפת לפעולות ביקורת ובקרה נוספות, הנערכות בעירייה באורח שוטף, שמטרתן להבטיח, כי העירייה, כשלוחתו של הציבור, פועלת על פי דין, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

הדו"ח השנתי של מבקר העירייה, המובא בזאת, מאפשר בחינה מחודשת של פעולות העירייה תוך מתן דגש לנושאים הדורשים טיפול, שיפור נוהלים ורענון הנחיות בתחומים השונים.

תודתי למבקר העירייה ולצוותו על עבודתם המסורה ולכל גורמי העירייה המיישמים את המלצות הביקורת לטובת המערכת העירונית ולטובת ציבור התושבים.

ב ב ר כ ה,

אינג' צבי צילקר
ראש העיר

לכבוד
אינג' צבי צילקר
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר.

הנדון : דו"ח מבקר העירייה לשנת 2006

1. על פי סעיף 170 לפקודת העיריות, הריני מגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2006.
 2. פעולתה של העירייה הינה רחבת היקף ובאה לידי ביטוי במיגוון גדול של תחומים, אולם מעצם טבעה, מתמקדת הביקורת רק בחלק מתוך מכלול הפעילויות שבהן עוסקת העירייה, ומדגישה את הנושאים המחייבים שיפור ותיקון.
 3. בשנה הנוכחית נתנה הביקורת דגש למספר נושאים חוצי אירגון שיש להם חשיבות כלל מערכתית, ומצאה בהם ליקויים כבדי משקל בתפקוד העירייה, כמפורט בדו"חות הביקורת שלהלן. לדעת הביקורת, הפקת הלקחים בתחומים אלה חייבת להביא לבחינה יסודית של תהליכי העבודה בעירייה.
 4. חשוב לציין כי טיטות הממצאים, בכל נושא ונושא, הובאו באופן שוטף להתייחסותם של המבוקרים הנוגעים בדבר כבר במהלך הבדיקה, ובמיוחד לפני עריכת הנוסח הסופי של הדו"ח. הדו"חות הסופיים הועברו גם להתייחסותם של מנכ"ל העירייה ושל ראש העיר.
 5. מטרתה העיקרית של הביקורת אינה כתיבת הדו"חות, כי אם שיפור תיפקוד המערכת העירונית. לצערי, עלי לציין שוב כי המינהל העירוני אינו עושה די לתיקון הליקויים שמצאה הביקורת בשנים קודמות.
 6. אני רואה חובה לעצמי להודות לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על מקצועיותם ומסירותם ועל תרומתם הרבה, שבלעדיה לא היתה יכולה הביקורת בעירייה להתקיים.
 7. הביקורת לא היתה יכולה לתפקד ללא שיתוף פעולה של המבוקרים עצמם וללא גיבוי של הנהלת העיר.
- אני מבקש להודות לך ראש העיר, לממלא מקום ראש העיר, לסגנים, למנכ"ל, לסמנכ"לים, לגזבר, למהנדס העיר, ליועץ המשפטי ולבעלי התפקידים האחרים באגפים ובמחלקות שבוקרו, על התמיכה ועל שיתוף הפעולה שזכיתי להם במהלך עבודתי.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל רווחה ומינהל חינוך

1. טיפול בנוער מנותק ונוער בסיכון :

5	א. היבטים מערכתיים
11	ב. מינהל החינוך
52	ג. מינהל הרווחה
92	ד. הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות

החברה העירונית לתרבות ופנאי

2. חגיגות היובל לאשדוד 105

מינהל כללי

3. התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים 132

מינהל הנדסה

4. מתן היתרים לשימוש חורג 192

אגף תפוז"ח (תברואה פיקוח וחופים)

5. אכיפת חוק עזר לשילוט וחוק עזר לשימור רחובות 215

מינהל החינוך

6. הניהול הכספי בביה"ס החווה החקלאית 254

7. מעקב על תיקון ליקויים 266

8. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 281

מינהל החינוך ומינהל הרווחה -

טיפול בנוער מנותק ובנוער בסיכון

דו"ח ביקורת**טיפול בנוער מנותק ובנוער בסיכון****כללי**

האמנה הבין לאומית לזכויות הילד קובעת כי זכות היסודית של כל ילד "לפתח את אישיותו, כישרונותיו ויכולתו השכלית והגופנית עד למיצויים המלא". ילדים ובני נוער נמצאים בסיכון אם נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם בתחומים הבאים:

- קיום פיזי, בריאות והתפתחות תקינה
- השתייכות למשפחה
- למידה ורכישת מיומנות
- בטחון ורווחה רגשית
- השתייכות והשתתפות חברתית
- הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות עברייניות

בסוף שנת 2006 היו באשדוד כ- 20,300 בני נוער בגילאי 13-18, ומתוכם היו מוכרים לשירותי הרווחה 3475 בני נוער (17%).

הטיפול בבני נוער במצבי סיכון נתון בידי מספר רב של גופים, חלקם במסגרת הרשות המקומית (גורמים במינהל החינוך, מינהל הרווחה, הרשות למלחמה בסמים ובהתמכרויות, החברה העירונית לתרבות ועוד), וחלקם גופים מוסדיים חוץ-עירוניים. מצב זה של ריבוי גורמים מטפלים מחייב גיבוש מדיניות כוללת בתחום הטיפול בנוער, וכן מחייב קביעת מנגנונים לשיתוף פעולה ולתאום בין הגופים השונים העוסקים בתחום זה.

נוכח עובדות אלו, החליטה הביקורת לבדוק את פעולות העירייה בתחום הטיפול בנוער מנותק ובנוער בסיכון. נבדקו מינהל החינוך, מינהל הרווחה והרשות למלחמה בסמים ובהתמכרויות, וכן נבחנו נושאים כלל מערכתיים הנוגעים לתחום הטיפול בנוער.

להלן פרוט הממצאים:**א. ההיבט המערכתי בטיפול בבני נוער בסיכון****1. קביעת מדיניות**

הביקורת בדקה האם נקבעה מדיניות עירונית כוללת המשותפת לכל הגופים הפועלים בתחום הטיפול בנוער. בין היתר נבדק האם קיים ברשות המקומית גוף מרכזי העוסק בקביעת מדיניות ובתיאום בין הגופים העוסקים בטיפול בנוער בסיכון, האם נקבעה מדיניות כוללת בנושא הטיפול בנוער והאם עשתה העירייה בשנים האחרונות הערכה מחדש של המדיניות ושל דרכי הפעולה בטיפול בנוער.

- הביקורת מצאה כי לא קיים גוף מרכזי בעירייה שתפקידו לקבוע מדיניות כוללת בתחום הטיפול בנוער בסיכון, וכן לתאם בין הגופים העירוניים העוסקים בבני נוער בסיכון. התברר כי כל אחד מהגופים קובע לעצמו את דרכי פעולתו בנפרד, ולא נבנה רצף טיפולי הנגזר מראיה רחבה וכוללת של הצרכים. עוד התברר כי מעולם לא נבדקו המבנה, הארגון ודרכי הפעולה של העירייה ושלוחותיה בתחום זה, ולא נבחנו קשרי הגומלין בין הגורמים העירוניים המטפלים בנוער.

2. איסוף מידע והעברת מידע

קיומה של מערכת מידע הכוללת בסיס נתונים אמין ועדכני, הוא תנאי בסיסי והכרחי לתפקוד נכון בתחום שמרובים הגופים הפעילים בו, האמורים לחלוק את המידע ולפעול לפיו.

- הביקורת בדקה האם קיים גוף עירוני המרכז באופן שיטתי ושוטף נתונים מכל הגורמים העוסקים בנוער במצבי סיכון, ומצאה כי לא קיים גוף עירוני שיש לו מידע מלא בנושאים אלה. כמו כן לא היה קיים גורם אחד שהיה בידיו מידע על מכלול התוכניות המיועדות לטיפול בנוער במצבי סיכון שמציעים הגופים העירוניים וכן הגופים החוץ עירוניים העוסקים בבני נוער בסיכון. יתר על כן, אף לא היה בידי העירייה נתון מוסכם לגבי מספרם המשוער של בני הנוער שבסיכון. לדעת הביקורת, היעדר קיומו של מידע לגבי היקף האוכלוסייה הנזקקת ומאפייניה פוגע ביכולת העירייה לגבש את הפתרונות המתאימים ולבדוק את יעילותם.

- הביקורת מצאה כי העירייה לא קבעה נהלים בנוגע להעברת מידע בין הגופים המטפלים בנוער בסיכון, הן מידע פרטני לגבי המטופלים והן מידע בנוגע לתוכניות מניעה. כמו כן, לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את שיתוף הפעולה בין הגופים השונים, הן בנוגע לטיפול פרטני והן לטיפול בבעיות מערכתיות בתחום הנוער.

3. איתור יזום

הביקורת מצאה כי הגורמים בעירייה המטפלים בנוער בסיכון אינם מבצעים איתור יזום של בני נוער אלא מטפלים בבני הנוער המופנים אליהם לטיפול או המגיעים לטיפול באופן עצמאי. לדעת הביקורת יש חשיבות רבה לאיתור יזום של בני נוער מנותקים ובני נוער בסיכון, ובמיוחד חשוב לבצע פעולות איתור ומניעה בשעות הלילה.

4. הפורום העירוני לטיפול בנוער בסיכון

במטרה לשפר את שיתוף הפעולה בין הגורמים העוסקים בתחום הנוער בסיכון, הקימה העירייה בשנת 2003 את הפורום העירוני לטיפול בנוער בסיכון. בפורום משתתפים בעלי התפקידים הבאים: מנהלת מיר"ן, מנהלת שירות המבחן לנוער, מנהלת מרכז הייעוץ לנוער של הרשות העירונית למלחמה בהתמכרויות, מנהל מרכז מידע וסיוע לנוער, מנהלת המחלקה למניעת נשירה, רכזת קידום נוער וראש תחום הנוער בחברה העירונית לתרבות.

נקבע כי הפורום ייפגש אחת לחודש. בין מטרותיו, הפורום אמור היה לקיים דיונים בסוגיות מקצועיות, לקבוע נהלי עבודה, לדון במקרים ספציפיים קשים ובעייתיים במיוחד ולחזק את שיתוף הפעולה ואת התקשורת בין כל הגורמים.

- נמצא כי הפורום לא דאג לרישום מסודר של פרוטוקול לגבי מרבית המפגשים שהתקיימו. הביקורת קיבלה לידה שלושה פרוטוקולים בלבד - האחד מיום 12/7/05, השני מיום 26/10/05 והפרוטוקול האחרון הוא מיום 7/6/06. בהעדר תיעוד, לא ניתן לדעת מהם היעדים שהפורום קבע לעצמו ומהם ההחלטות שקיבל.

לדעת הביקורת, עצם הקמת הפורום העירוני יש בה חיוב רב, אולם יש צורך להגדיר באופן ברור את מטרותיו, סמכויותיו ואת הנהלים לעבודתו. ראוי כי הנהלת העירייה תקבל החלטה שתיצוק תוכן ממשי לפעילות הפורום, תקבע את יעדיו ואת האמצעים למעקב אחר השגת יעדים אלו.

5. הועדה לקידום מעמד הילד ברשויות המקומיות

פקודת העיריות קובעת כי "המועצה תבחר ועדה שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם". הועדה לקידום מעמד הילד ברשות המקומית אמורה להוות מוקד לתיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים העוסקים בתחומים הנוגעים לטיפול בילד, ולסייע בקביעת סדרי עדיפויות בטיפול בנושא פעילות בני נוער ביישוב.

גם ועדת הכנסת המיוחדת לנושא הנשירה מבתי הספר מיולי 2002 קבעה כי "ברמה המקומית הוועדה הסטטוטורית לקידום מעמד הילד בכל רשות מקומית היא הכתובת המתאימה לנשיאה באחריות לתכנון ולהפעלה של מערך השירותים לטיפול בנושרים ולתיאום בין השירותים השונים הניתנים להם. בוועדה ישתתפו נציגי כל הארגונים והשירותים המספקים מענה לבני הנוער ברשות המקומית".

- **בישיבת מועצת העיר מיום 3/12/03 החליטה המועצה על הקמת הועדה לקידום מעמד הילד ועל הרכב חבריה. עד למועד הביקורת, למעלה משלוש שנים ממועד קבלת ההחלטה, לא כונסה הועדה לקידום מעמד הילד בעירייה.**

6. דו"ח מבקר המדינה 51 ב' - מאפייני טיפול העירייה בבני נוער

מבקר המדינה פרסם בשנת 2000 דו"ח ביקורת בנושא הטיפול בנוער בסיכון שנכללה בו, בין השאר, עיריית אשדוד. בדו"ח הביקורת נכתב כי "הטיפול בבני נוער מופקד בידי גופים רבים בעירייה ומחוצה לה. העירייה הקימה ועדת היגוי לענייני נוער בסיכון, שהשתתפו בה גופים מקצועיים שונים, לשם התווית דרכי עבודה משותפות ברמה העירונית.... מהפרוטוקולים של הועדה עולה כי יש בעיות של חוסר תיאום בין הגופים המטפלים בנוער בסיכון וחלוקת תפקידים לא ברורה בין אנשי המקצוע, אולם הוועדה לא קיבלה החלטות לפתרון הבעיה..."

הביקורת מצאה כי הליקוי המרכזי בדו"ח מבקר המדינה בדבר חוסר התאום בין הגופים המקצועיים השונים, לא תוקן.

בנוסף לכך, מצא משרד מבקר המדינה כשלים בנושאים הבאים:

- א. לעירייה לא היו נתונים מדויקים על היקף הנשירה.
 - ב. קיים חוסר בקב"סים ורק כמחצית מהתקנים מאוישים.
 - ג. הגורמים המטפלים אינם מבצעים איתור יזום של בני נוער בסיכון.
 - ד. לא מנוהל לכל מטופל תיק אישי שבו מרוכז כל המידע על הטיפול שניתן על ידי הגופים השונים.
 - ה. המחלקה לביקור סדיר לא קיימה מעקב אחר נשירת תלמידים הנמצאים בפנימיות מחוץ לעיר.
 - ו. לעירייה אין מידע על בני נוער שנעצרו בידי המשטרה או ששרות המבחן מטפל בהם. בין המשטרה לבין מינהל החינוך ומינהל הרווחה בעירייה אין הסדרים ממוסדים להעברת מידע בנוגע לטיפול בנוער בסיכון.
 - ז. קיים חוסר כח אדם ומשאבים במחלקת מיר"ן, והעומס הרב מקשה על הטיפול בבני הנוער.
 - ח. קיים מחסור בפסיכולוגים בשרות הפסיכולוגי, דבר המונע עריכת איבחונים בכמות ובדחיפות הדרושה.
- **הביקורת מצאה, בכל הנושאים דלעיל, כי לא חל שינוי משמעותי בין הליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בשנת 2000 לבין הליקויים שמצאה הביקורת בשנת 2006.**
 - **בעקבות דו"ח מבקר המדינה החליטה מועצת העיר כי מינהל החינוך בשיתוף עם מנהל הרווחה יכינו תוכנית רב שנתית מקיפה ומפורטת לטיפול בבני הנוער בסיכון, שתוצג לאישור מועצת העיר.**
 - הביקורת מצאה כי ההחלטה טרם בוצעה.**

ב. מינהל החינוך

מינהל החינוך מסר לביקורת כי מערכת החינוך באשדוד על כל רבדיה, רואה מחובתה לתת מענה חינוכי הולם ומקיף לכלל אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בעיר, תוך היענות לצרכיה הייחודיים של אוכלוסיית בני הנוער בסיכון.

אחד היעדים המרכזיים של מינהל החינוך הינו מניעת הנשירה והקטנת מימדיה בכל שכבות הגיל. פעולות המחלקות הגיל השונות במינהל החינוך – המחלקה הקדם יסודית, המחלקה העל יסודית והמחלקה למניעת נשירה - יחד עם פעילותם של בתי הספר ומשרד החינוך, מכוונות לצמצם את תופעת הנשירה הגלויה והסמויה.

גישת המינהל הינה אקטיבית - מניעתית, כלומר מבקשת לאתר את פוטנציאל הנשירה כבר בגילאי הגן והיסודי ולטפל בה עוד בטרם יחל התלמיד בתהליכי ההתנתקות הסמויים והגלויים. לצורך זה, יזם מינהל החינוך סידרה של תוכניות וכלים חינוכיים מבוססי תקציב העוסקים במניעה, אך גם בטיפול בנוער מנותק והחזרתו למעגל הלימודים. להלן התוכניות העיקריות: כתות אומ"ץ בחט"ע, תנופה לבגרות בכיתות ט', פנימיות יום, מרכזי למידה ותמיכה, Y.R.F הפרוייקט הלאומי לבני הקהילה האתיופית ותוכניות נוספות אחרות.

החל משנת הלימודים תשס"ח מופעלת תוכנית מניפה – תוכנית למניעת נשירה בכיתות ז'-ח' (בשני תיכונים), ליווי תלמידי ועדות התמדה, פרויקטים ייחודיים בשיתוף מחלקת הספורט ועוד. כמו כן, בבתי הספר היסודיים מופעלת תוכנית תפנית, רשת חברתית – תוכנית פל"א לתלמידים אתיופים, בליווי של צוות בין מקצועי בבתי הספר.

נוכח הטיפול היסודי של מערכת החינוך בתופעת הנשירה, חלה במהלך השנים האחרונות ירידה משמעותית בהיקפי הנשירה בעיר. למשל, בשנת הלימודים תשס"ב היה שיעור הנשירה 5.9% בשנת תשס"ז ירד שיעורה ל- 2.7%.

יחד עם זאת, מצאה הביקורת את הליקויים הבאים:

1. המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה**רקע**

המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה פועלת מתוקף חוק לימוד חובה התש"ט (1949). החוק קובע כי לימודי החובה יכללו כל ילד עד גיל 16 במהלך שלוש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש שנים בגן ילדים ועשר שנות לימוד בכיתות א' עד י'. עוד קובע החוק כי הורים של ילד בגיל לימוד חובה חייבים לדאוג לכך שהילד ילמד באופן סדיר במוסד חינוכי מוכר. אם לא עשו כן, יוטלו עליהם עונשים הקבועים בחוק, זולת אם הוכיחו מעל לכל ספק סביר שעשו כמיטב יכולתם כדי שהילד ילמד כאמור.

מערך הביקור הסדיר במינהל החינוך פועל להחלת חוק לימוד חובה על כלל התלמידים חייבי הלימוד.

תחומי האחריות של מערך הביקור הסדיר

1. בקרה ודיווח על נשירה גלויה וסמויה.
 2. החזרת תלמידים נושרים למעגל הלימודים ולתפקוד תקין במוסדות החינוך.
 3. הגברת מעורבות גורמי החינוך וגורמי טיפול שונים במניעת נשירה.
- במועד הביקורת, כללה המחלקה 8 קציני ביקור סדיר, ושניים נוספים היו המועסקים בכפיפות למחלקת החינוך החרדי. ארבעה היו מועסקים במשרה מלאה, והשאר במשרה חלקית: (שניים ב-80% משרה, שלושה היו מועסקים ב-50% משרה ועובד נוסף ב-70% משרה). כל קב"ס היה אחראי על ביי"ס מקיף אחד או שניים ועל מספר בתי ספר יסודיים.
- חוברת נהלים פנימיים שהוצאה על ידי המחלקה באוקטובר 2004, מפרטת את תחומי העבודה של המחלקה, ולהלן עיקרם:
- א. איתור בעיות של ביקור בלתי סדיר בבית הספר, איתור נשירה במעברים בין הכיתות- ובעיקר בין הכיתות ו' ל-ז' ובין ט' ל-י'. איתור חייבי רישום מבין התלמידים העולים ותלמידים שעברו מרשות לרשות או מזרם חינוכי אחד לאחר.

- ב. הכוונת התלמיד למסגרת חינוכית שתתאים לו. קיום מעקב ובקרה אחר קליטת התלמיד בביה"ס אליו הופנה.
- ג. תיאום בין בתי הספר לבין גורמים אחרים בקהילה המטפלים בתלמיד ומשפחתו.
- ד. אבחון דרכי הטיפול על פי צורכי התלמיד, סיוע לצוות ביה"ס בטיפול בתלמידים שבסיכון ובניית תוכניות ייחודיות.

הביקורת בדקה את עבודת המחלקה לביקור סדיר וקידום נוער במטרה לבחון את פעולותיה בתחום מניעת הנשירה ובתחום הטיפול בנוער שבסיכון. הביקורת התבססה בעבודתה על הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ועל חוברת הנהלים שהוציאה המחלקה בשנת 2004. כמו כן, קיימה הביקורת שיחות עם קב"סים ועם בעלי תפקידים נוספים בעירייה ומחוצה לה, וכן ערכה בדיקות בתיקי תלמידים שבטיפול הקב"סים.

בנוסף לכך, מבקר המדינה בדק בשנת 2000 את פעילות המחלקה לביקור סדיר בחמש רשויות מקומיות, וביניהן אשדוד. ממצאיו מופיעים בדו"ח 51 ב' לשנת 2000. הביקורת ערכה מעקב אחר הפעולות שנעשו לתיקון ממצאי הדו"ח, ובדקה גם סוגיות נוספות בעבודת המחלקה שלא נבדקו על ידו.

1.1 ניהול המחלקה

בחודש ינואר 2006 סיימה מנהלת המחלקה את תפקידה, לאחר ששימשה בתפקיד כ-4.5 שנים, ועברה לניהול מחלקה אחרת בעירייה. מכרז לאיוש המשרה פורסם רק ביום 3/04/06, כלומר כשלושה חודשים לאחר שכבר עזבה מנהלת המחלקה את תפקידה. רק ביולי 2006, לאחר כחצי שנה, נבחרה מנהלת חדשה למחלקה.

לדעת הביקורת, ראוי לקיים מכרז לאיוש משרת ניהול שהתפנתה עוד בטרם עזב העובד את משרתו, במטרה שניתן יהיה לקיים חפיפה מסודרת בין בעלי התפקידים, המנהלת היוצאת והמנהלת הנכנסת, ולמנוע פגיעה בעבודתה השוטפת של המחלקה.

1.2 נתונים על היקף הנשירה

באשדוד חיים כ- 22,000 בני נוער בגילאים 12-17. הביקורת בדקה את הנתונים המצויים במינהל החינוך לגבי היקף הנשירה, נכון למועד הביקורת.

התברר כי על פי נתוני המחלקה, במועד הביקורת עמד היקף הנשירה על כ-300 תלמידים. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בפועל מספר הנושרים נמוך יותר, משום שחלק מהתלמידים המופיעים ברישומי משרד החינוך כחסרי סטאטוס, משובצים בבתי ספר שאינם בפיקוח מלא של משרד החינוך (כגון רשת עמל, מפתן ואחרים) ולכן אינם מופיעים ברישומי משרד החינוך.

לעומת זאת, על פי נתוני השנתון הסטטיסטי שפרסמה המועצה הלאומית לשלום הילד, שיעור הנשירה בשנים שקדמו לביקורת היה כדלקמן:

בשנת תשס"ב: 5.9%

בשנת תשס"ג: 5.6%

בשנת תשס"ד: 4.9%

בשנת תשס"ה: 4.7%

אם כך, על פי נתונים אלה מספר הנושרים באשדוד מוערך בכ- 1000 בני נוער. בנוסף לכך, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי הקב"סים מנהלים כ- 1000 תיקי מטופלים, אם כי לא כולם תיקים פעילים. לא הובהר לביקורת כיצד ניתן ליישב את הסתירה בין הנתונים השונים.

הביקורת מצאה כי כבר בדו"ח 51ב' של מבקר המדינה לשנת 2000 העיר המבקר כי "לעירייה אין נתונים מדויקים על היקף הנשירה מבתי הספר בעיר". התברר כי מצב זה נותר בעינו.

1.3 כוח אדם ותקנים

משרד החינוך קבע אמות מידה לגבי מספר תקנים שיש להקצות לכל רשות, בהתאם לגודל האוכלוסייה. לדברי מנהלת המחלקה, אשדוד אמורה לקבל 17 תקני קב"סים, בעוד שבפועל הוקצו לעיר כ- 7 תקנים בלבד (עשרה עובדים). נוכח הפער בין תקן העובדים למצבה, פנתה מנהלת המחלקה לממונה הארצי על ביקור סדיר במשרד החינוך בבקשה לתוספת התקנים, אולם ללא הועיל.

בנוסף לכך, מנהלת המחלקה העלתה בפני הביקורת כי תפקודם המקצועי והמשמעותי של שלושה קב"סים לוקה בחסר וכי אחד מהם הושעה מעבודתו. לגבי הקב"ס השני, שלח הממונה הארצי על הביקור הסדיר בינואר 2006 מכתב התרעה לגבי הליקויים בתפקודו, אולם מנהלת המחלקה לא מצאה עדיין פתרון לאופן העסקתו במחלקה. אם כך, בפועל היו מאוישים בעת הביקורת רק חמישה מתוך 17 התקנים שהעירייה אמורה לקבל. לדעת הביקורת, נוכח עובדה זו על העירייה למצוא באופן דחוף תחליף לקב"סים שרמת התפקוד שלהם הינה נמוכה.

1.4 תחומי הטיפול של קצין הביקור הסדיר (קב"ס)

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מדצמבר 1994 מגדיר את תחומי הטיפול של הקב"ס. הביקורת בחרה באופן מדגמי 43 תיקים שבטיפול המחלקה, ובדקה את ביצוע הוראות חוזר המנכ"ל.

1.4.1 חוזר מנכ"ל קובע כי "קצין הביקור הסדיר יפנה לכל הגורמים המטפלים בנוער חריג עד גיל 18 (לשכת הרווחה, שירות המבחן, המשטרה, ארגוני מתנדבים ועוד), בבקשה להפנות אליו כל מקרה הידוע להם על תלמיד שאינו מבקר ביקור סדיר או אינו עובד".

- נמצא כי אף אחד מהקב"סים שהביקורת בדקה את עבודתם לא פנה לגורמי טיפול נוספים בבקשה להפנות לטיפולו מקרים של אי ביקור סדיר. לדבריהם, הקשר עם גורמי טיפול אחרים אינו נעשה באופן שיטתי, אלא רק במקרים מיוחדים כשהדבר נדרש לצורך טיפול במקרה ספציפי. לדעת הביקורת, ראוי לקבוע נוהל עבודה לפיו יפגשו הקב"סים עם גורמי טיפול אחרים כחלק משגרת עבודתם.

1.4.2 על פי נתוני המחלקה, כ- 70% מהדיווחים לגבי היעדרות של תלמידים ממערכת החינוך מקורם בבית הספר. מקורם של עוד כ- 10% מהדיווחים הוא במשרד החינוך, וכ- 9% נוספים מתקבלים מקרוב משפחה. רק כ- 6% מהדיווחים נובעים מעבודת הקב"ס, ורק במקרים בודדים מגיע המידע מגורמי טיפול אחרים.

להלן התפלגות הגורמים המדווחים :

מספר תלמידים שדווחו	גורם מדווח
1001 (69.37%)	ביה"ס
144 (9.98%)	משרד החינוך
129 (8.94%)	משפחה/שכן/קרוב
88 (6.10%)	קב"ס
46 (3.19%)	התלמיד עצמו
22 (1.52%)	עו"ס
13 (0.91%)	אחרים

- הביקורת בדקה במערכת המחשב את הדיווחים של 31 בתי הספר היסודיים בעיר לגבי היעדרות תלמידים. הביקורת מצאה כי המספר הממוצע של התלמידים המטופלים ביחידה מכל ביי"ס יסודי עומד על שבעה תלמידים, בהשוואה לממוצע של 59 תלמידים מטופלים מכל בית ספר בחינוך העל יסודי. בשיחה עם הקב"סים התברר כי בתי הספר היסודיים כמעט ואינם מדווחים על בעיות של נשירה, ואינם מדווחים כלל על תופעה של נשירה סמויה. **לדעת הביקורת, טיפול בתלמיד כבר בכיתות הגבוהות של בית הספר היסודי עשוי למנוע בעתיד בעיות חמורות יותר הן בתחום הביקור הסדיר והן בתחומים אחרים. מינהל החינוך מסר לביקורת כי המינהל מקיים תוכניות מניעה רבות בנושא הנשירה הסמויה מבתי הספר היסודיים.** (ראה להלן הרחבה בנושא זה בסעיף 1.9)

1.5 איתור תלמידים נושרים

1.5.1 חוזר מנכ"ל קובע כי "קצין הביקור הסדיר יקיים סיורים בסביבת בתי הספר ובכל מקום אחר שתלמידים עלולים לשוטט בו בשעות הלימודים. בסיורים אלה הוא יברר את שמם, את מענם של תלמידים אלה ואת בתי הספר שהם רשומים בהם" הביקורת מצאה כי אף אחד מהקב"סים שהביקורת בדקה את פעילותם, אינו עורך סיורים בסביבות בתי הספר שבתחום אחריותו, כפי שנדרש מהם על פי ההוראות.

יש לציין כי עוד בשנת 2000 העיר מבקר המדינה על כך שהקב"ס"ים ממעטים לזום איתור של תלמידים משוטטים.

נמסר לביקורת כי בעבר הפעילה הרשות העירונית למלחמה בסמים "סיירת חינוך" שמטרתה לאתר בני נוער משוטטים. פעילות הסיירת הופסקה בשנת 2002, מסיבות תקציביות.

הביקורת רואה חשיבות רבה בביצוע פעולות יזומות על ידי הגורמים המטפלים, במטרה לאתר בני נוער שנפלטו מחוץ למסגרות החינוכיות. במיוחד יש חשיבות בקיומן של "פעולות שטח", ולדעת הביקורת יש הכרח במציאת כיסוי תקציבי לפעולות אלו.

1.5.2 בכל תחילת שנה מקבלת המחלקה ממשרד החינוך את דו"ח "חסרי הסטטוס"- תלמידים שלא רשומים בשום מוסד חינוכי. כל קב"ס מקבל את רשימת התלמידים חסרי הסטטוס אשר למדו בבית הספר עליו הוא אחראי. הביקורת בדקה את דו"ח חסרי הסטטוס לשנת תשס"ו, שהתקבל במחלקה בתאריך 21\11\05. מתוך 299 בלתי מאותרים, נבדק אופן טיפולם של הקב"סים ב- 72 תלמידים.

הטיפול בחסרי סטטוס נרשם במערכת המחשב של הקב"סים. הקב"ס רושם את תאריך הטיפול בתלמיד ואת מהות הטיפול, ומעדכן את שם בית הספר החדש בו לומד התלמיד (אם אכן הוא עבר לבי"ס חדש).

מתוך 72 התלמידים שנבדקו, נמצא כי 32 היו עדיין במועד הביקורת חסרי מסגרת- כלומר, נשרו מבית הספר ואינם נמצאים במסגרת חלופית. מבין 32 חסרי המסגרת, שמונה תלמידים היו מתחת לגיל 16 בתחילת שנת הלימודים תשס"ו.

▪ **הביקורת מצאה כי במקרים רבים החלו הקב"סים לבדוק את מצבם של התלמידים חסרי הסטטוס רק לאחר שעברו מספר חודשים ממועד קבלת הדו"ח. לדוגמא: לפי רישומי המחשב פנה הקב"ס לברר מה מצבם של התלמידים- נ"ב, ש"ג, ש"א, נ"ר רק ביום 16/5/06, כחצי שנה לאחר קבלת הדו"ח ממשרד החינוך. משמעות הדבר היא כי במהלך הזמן שחלף ממועד קבלת הדו"ח, בני הנוער נותרו ללא מסגרת וללא טיפול.**

■ נמצא כי דרך הפעולה שנקטו הקב"סים בטיפולם בנוער המנותק, הייתה בעיקר שיחה עם התלמיד, או שיחה עם ההורים, ולא התקיים ביקור בית או פעילות אחרת.

הביקורת סבורה כי ראוי שהקב"סים יערכו לפחות ביקור בית אחד בביתם של התלמידים אשר מופיעים בדו"ח כלא לומדים, במטרה לשוחח עם הורי התלמידים ולהבהיר להם את חובתם החוקית, וכן במטרה לשכנע את בני הנוער שאינם לומדים להשתלב בפעולות קידום נוער, או במסגרת חינוכית אחרת.

1.5.3. לצורך קיום מעקב אחר הטיפול בבני הנוער מותקנת במחלקה תוכנת מחשב מתאימה שבאמצעותה אמורים הקב"סים לרשום את פרטי הטיפול בתלמיד.

■ התברר כי למחצית מהקב"סים לא הותקנו מחשבים. עוד התברר כי חלק מהקב"סים אינם מיומנים בהפעלת התוכנה ולכן הרישומים חלקיים ביותר, והדבר מקשה על קיום מעקב ובקרה על פעילותם. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בתיעוד מפורט של הטיפול ברישומי המחשב.

למשל, נמצא כי בחלק מהמקרים לא הקפידו הקב"סים לרשום במערכת המחשב את תוכן השיחה עם התלמיד או עם ההורים. להלן דוגמאות:

■ התלמיד א"א היה בן 15.5 בתחילת שנת הלימודים תשס"ו. הקב"סית שוחחה עמו בטלפון ביום 2/11/06 (כארבעה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים). מהשיחה עלה כי התלמיד ממתין לתשובה מבי"ס מסוים שהוא מבקש ללמוד בו. בחודש יולי 2006 בדקה הביקורת מהו הטיפול שנעשה בתלמיד והתברר כי מעבר לשיחה הראשונית, במשך למעלה מחצי שנה לא נעשה שום טיפול.

■ התלמיד ש"א היה כבן 15.5 בתחילת שנת הלימודים תשס"ו. בתאריך 12/12/05, שלושה חודשים לאחר תחילת הלימודים, שוחח הקב"ס עמו ועם הוריו ורשם בדו"ח כי בהמשך לשיחתו עם ההורים, התברר לו כי הם מסרבים לכל הצעה שניתן להם לגבי שיבוץ בנם במסגרת חינוכית. לא נמצא תיעוד על המשך הטיפול.

■ התלמיד יב"ח היה בן 15 בתחילת שנת הלימודים תשס"ו. בתאריך 26/12/05 שוחח הקב"ס עם התלמיד ועם ההורים. הקב"ס לא כתב במערכת המחשב את תוכן השיחה. בנוסף לכך, לא נמצא תיעוד על המשך הטיפול.

1.5.4 בחוזר מנכ"ל נאמר כי "קצין הביקור הסדיר יאתר את כל הילדים הלומדים מחוץ ליישוב במוסדות חוץ ובפנימיות". הביקורת קיבלה לידיה ממערכת המחשב את רשימת התלמידים הלומדים במוסדות חינוך באשדוד ומחוצה לה. התברר כי כ- 5000 תלמידים תושבי אשדוד רשומים בכ- 900 מוסדות חינוך מחוץ לאשדוד, אולם רובם לומדים בכ- 50 מוסדות. הביקורת מצאה כי לא מתקיימת בדיקה לגבי הביקור הסדיר של תלמידי חוץ במוסדות החינוך שבהם הם רשומים.

■ עוד נמצא כי, אין למינהל החינוך מידע לגבי כל התלמידים הלומדים בפנימיות, מכיוון שהפנימיות אינן מזווחות לעירייה על קליטתו של התלמיד תושב אשדוד, ומכיוון שהקב"סים לא יוזמים פעולות במטרה לאתר תלמידים הלומדים במוסדות אלה. כמו כן, לא קיים מידע לגבי תלמידים הלומדים בפנימיות טיפוליות שבאחריות משרד הרווחה, או במוסדות מחוץ לאשדוד השייכים לזרם החינוך העצמאי. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי עקב מחסור בכח אדם, אין המחלקה מנהלת מעקב יזום אחר הביקור הסדיר של תלמידי חוץ.

יש לציין כי כבר בשנת 2000 העיר מבקר המדינה על כך שמינהל החינוך אינו מקיים מעקב אחר התלמידים הנמצאים בפנימיות מחוץ לעיר ואין לו מידע עליהם, אולם דבר לא נעשה לתיקון הליקוי.

1.5.5 חוזר מנכ"ל קובע כי "הועבר תלמיד למסגרת לימודים אחרת לצורך שיקומו, יעקוב קצין הביקור הסדיר אחר תהליך ההעברה וידאג לביקורו של התלמיד במסגרת החדשה"

■ נמצא כי ב- 18 מהתיקים שנבדקו אין תיעוד לכך שמתקיים מעקב אחר ביקורו הסדיר של התלמיד במסגרת החינוכית החדשה שנקלט בה.

מינהל החינוך מסר כי המעקב אחר קליטתו של התלמיד במסגרת החדשה ששובץ בה, נעשית באמצעות ועדת ההתמדה. יחד עם זאת, לדעת הביקורת המעקב באמצעות ועדת ההתמדה אינו אמור להחליף את עבודת הקב"ס.

1.6 הטיפול במחלקה

1.6.1 בחוזר מנכ"ל נאמר כי "על כל טיפול בתלמיד- ביקור בית, שיחה עם המחנך, השתתפות בישיבת צוות ופגישות אחרות- יירשם מזכר בציון התאריך, שיישמר בתיק המעקב האישי"

■ נמצא כי לא נוהל במחלקה טופס טיפול מחייב ואחיד, כך שכל קב"ס רשם את הדברים באופן הנראה לו. הדבר מקשה על קיום מעקב אחר הטיפול שניתן לתלמיד, במיוחד אם הוא מטופל לאורך שנים.

1.6.2 הביקורת בדקה באופן מעמיק מדגם של 43 תיקים. מן התיקים עולה כי במקרים רבים משך הטיפול של היחידה בתלמיד הנעדר מן הלימודים נמשך זמן רב ללא תוצאות, כאשר בית הספר ממשיך לדווח על היעדרות התלמיד שוב ושוב לאורך שנים.

בנוסף לכך, הביקורת בדקה, על פי הרישומים, את משך הטיפול בכלל התיקים הפעילים שמנהלת המחלקה, ומצאה מקרים רבים שבהם הטיפול בתלמיד הנעדר מתמשך מספר שנים. לדוגמא, נמצא כי מתוך 118 תיקים פעילים שבאחריות קב"ס א', 60 תיקים נפתחו כבר בשנת 2003 (כ-50%). מתוך 43 תיקים שבאחריות קב"ס ב', 15 נפתחו כבר בשנת 2003 (כ-30%), וכן 14 תיקים מתוך 74 תיקים שבאחריות קב"ס ג' (19%).

1.6.3 הביקורת מצאה כי במחצית מהתיקים שעלו במדגם, אין כלל תיעוד לגבי הטיפול בתלמיד. בחלק מהמקרים נרשם כי נקבעה פגישה עם התלמיד או עם בני משפחתו, או עם גורם טיפולי מסוים, אולם אין תיעוד כי אכן הפגישה התקיימה. כמו כן נמצאו תיקים רבים שהיה בהם חוסר רצף בטיפול.

- קיים דיווח על היעדרות התלמידה מ"ט בתאריך 21\10\05. רק ביום 30\11\06, לאחר כשנה, נמצא בתיק תיעוד לגבי טיפול כלשהו (שיחה עם מדריך קידום נוער).
- ביה"ס דיווח על היעדרות התלמיד נ"כ בתאריכים 27\12\04, 20\3\05, 23\9\05, 19\12\05. בתאריך 20\1\05 נערך ביקור בית על ידי הקב"ס, אולם לא היה איש בבית. בתאריך 1\2\05 נשלח להורים מכתב ע"י הקב"ס, ומאז לא נעשה שום טיפול נוסף. רק ביום 2\2\06, לאחר העברת הטיפול בתיק לקב"סית אחרת, ערכה הקב"סית שיחה עם התלמיד. לא נמצא תיעוד על המשך כל טיפול בתלמיד מצד הקב"ס, למרות שבית הספר דיווח על התלמיד שלוש פעמים נוספות כנעדר.

1.6.4 חוזר המנכ"ל קובע כי "נמצא תלמיד בטיפול לשכת הסעד או השירות הפסיכולוגי או שירות המבחן, או בטיפולו של כל גורם אחר, ויש לו רקע של ביקור לא סדיר בבית הספר, יעקוב קצין הביקור הסדיר אחר מהלך הטיפול"

- **מבין התיקים שנבדקו, נמצאו שבעה תלמידים אשר הטיפול בהם דרש קשר של הקב"ס עם גורמי טיפול נוספים, אולם הטיפול לקה בחסר.**

לדוגמא:

- התלמיד ח"ו- התקבל דיווח על אי ביקור סדיר ביום 21\11\02. רק בתאריכים 8\11\05 ו- 15\11\05, כלומר לאחר כשלוש שנים מאז שהתלמיד דווח כנעדר, נמצא תיעוד בתיק בנוגע לטיפול כלשהו ע"י הקב"ס. רק ב- 15\11\05 החליט הקב"ס על יצירת קשר עם העו"ס במטרה לשתף פעולה ביניהם לצורך הטיפול בתלמיד, אולם לא קיים תיעוד בתיק האם נוצר הקשר.
- התלמיד ר"ט נעדר מביה"ס מיום 1\1\02. ככל הנראה התלמיד יצא עם אמו לחו"ל (כך דיווח בית הספר לקב"ס) ומאז לא שב ללמוד. לא נמצא בתיק תיעוד בנוגע לקיום בדיקה כלשהי במטרה לברר מה עלה בגורלו של התלמיד.
- התלמידה מ"א נעדרה מביה"ס לאורך כל שנת 2003. בתיקה נרשם כי "העו"ס מטעם לשכת הרווחה יודעת על מ"א אך לא טיפלה בה". לא קיים בתיק תיעוד לגבי פנייה מצידו של הקב"ס לעו"ס או מעקב אחר בנוגע למצבה של התלמידה. ביום 29\12\03 הופנתה התלמידה למיר"ן, אך לא קיים בתיק תיעוד לגבי מעקב אחר הטיפול שניתן לה.

- התלמידה ר"א נעדרה מביה"ס במשך 59 יום מה- 21\9\05 ועד ל- 24\4\06. לא קיים בתיק תיעוד לגבי פעולות שביצע הקב"ס לטיפול במקרה, כגון פנייה לעו"ס או מעקב אחר.
- התלמיד נ"כ- התקבל דיווח על אי ביקור סדיר בתאריכים 27\12\04, 20\3\05, 19\12\05 ו-23\9\05. רק ביום 12\1\06, לאחר כשנה שבמהלכה נעדר התלמיד מבית הספר, נערך דיון בצוות בין מקצועי לגבי דרכי הטיפול במקרה.

1.7 ייזום תוכניות למניעת נשירה

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי "קצין הביקור הסדיר יסייע בהקמת תוכניות שיקומיות למניעת נשירה ובהפעלתן"

- הביקורת מצאה כי מופעלות בבתי הספר בעיר שלוש תוכניות למניעת נשירה (תוכנית אומץ, מועדוניות יום, ופרויקט חונכות). (ראה פירוט להלן בפרק 3).

הקב"סים אינם יוזמים פיתוח של תוכניות חדשות למניעת נשירה, ומעורבותם בתוכניות הקיימות מתבטאת בעיקר בהמלצה על תלמידים המתאימים לדעתם להשתתפות בתוכניות הקיימות.

מבקר המדינה העיר למינהל החינוך כבר בשנת 2000 כי "הקב"סים אינם מעורבים בכל פעילויות התגבור ובתוכניות למניעת נשירה המופעלות בבתי הספר ובמתנ"סים, ואינם עוקבים אחר הפעלתם, אף על פי שמתפקיד הקב"ס לסייע בייזום תוכניות שיקומיות למניעת נשירה ובהפעלתן". הביקורת מצאה כי מצב זה נותר בעינו ולא תוקן בשנים שחלפו מאז.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי תקציב המחלקה אינו כולל הקצאת תקציב ליזום פעולות למניעת נשירה. לדעתה, הקצאת תקציב יעודי למטה זו היה משפר באופן משמעותי את יכולת המחלקה ליזום ולהפעיל תוכניות למניעת נשירה.

1.8 הטיפול בבני נוער מהמגזר החרדי

על פי נתוני מינהל החינוך, למדו באשדוד בשנת הלימודים תשס"ו בחינוך העל יסודי החרדי 1754 תלמידים, ובבתי הספר היסודיים החרדיים 6533 תלמידים. בעירייה היו מועסקים בעת הביקורת שני קב"סים חרדים במשרה חלקית, במטרה לספק את צרכיה הייחודיים של האוכלוסייה החרדית בעיר ולתת מענה לנוער חרדי הנמצא בסכנת נשירה.

נכון למועד הביקורת, קב"ס א' טיפל ב-25 תלמידים וקב"ס ב' טיפלה ב-37 תלמידים, כלומר שני הקב"סים טיפלו בפחות מאחוז אחד של האוכלוסייה הפוטנציאלית.

לדברי הקב"סים, עבודתם עם מוסדות חרדים עצמאיים אינה נעשית על בסיס פורמאלי, אלא מבוססת על יצירת קשרים אישיים עם מנהלי המוסדות, על מנת שאלו ידווחו על תלמידים נושרים. עוד ציינו כי המספר הנמוך של התלמידים אשר בטיפולם נובע מכך שתופעת הנשירה במגזר החרדי מטופלת בדרך כלל בחשאיות על ידי בית הספר והמשפחה.

גם לדעת הביקורת, הכמות המועטה של המטופלים במגזר החרדי אינה משקפת את מלוא היקף הבעיה, ועל מינהל החינוך ליזום פעילות שתיתן מענה גם לנשירת נוער חרדי.

1.8.1 איתור תלמידים שבסכנת נשירה

- נמסר לביקורת כי המידע על תלמידים בסכנת נשירה במגזר החרדי מגיע לקב"סים כמעט תמיד ביוזמת בתי הספר. התברר כי הקב"סים אינם יוזמים באופן פעיל פעולות לאיתור של תלמידים, ואינם מקיימים ביקורים באופן סדיר בבתי הספר, אלא מספר ביקורים בודדים בשנה.
- בנוסף לכך, פעמיים בשנה מקבלים הקב"סים ממוסד החינוך דו"ח של תלמידים חסרי סטטוס, ועליהם לאתר את אותם תלמידים. הביקורת בדקה את דו"ח חסרי הסטטוס שבדק הקב"ס מיום 26\12\05, שכלל 93 תלמידים.
- נמצא כי הקב"ס איתר את כל התלמידים, ורובם המוחלט עברו למסגרת לימוד אחרת.

1.8.2 תוכניות למניעת נשירה

- **נמצא כי הקב"סים החרדים לא יזמו כלל תוכניות למניעת נשירה למגזר החרדי, או העלו את הצרכים הייחודיים של האוכלוסייה המטופלת על ידם בפני מנהלת המחלקה או ראש המינהל. כמו כן התברר כי התוכניות הכלליות הפועלות במחלקה למניעת נשירה וקידום נוער אינן פועלות גם במגזר החרדי, או שהן פועלות במסגרת מצומצמת בלבד. למשל- תוכנית אומץ ומועדוניות משפחתיות אינן פועלות כלל במגזר החרדי.**

1.8.3 מסגרת חרדית- מקצועית

באשדוד קיימים ארבעה בתי ספר על יסודיים מקצועיים המיועדים לתלמידים בחינוך הכללי, אולם לא קיים שום מוסד דומה בעיר עבור המגזר החרדי. לדעת הביקורת, מוסד כזה יוכל להוות פתרון לבני נוער חרדים שהמסגרת החרדית התורנית אינה נותנת להם מענה, והם מעוניינים ללמוד מקצוע לצד לימודים תורניים.

1.9 טיפול ב"נשירה סמויה"

נשירה גלויה מתרחשת כאשר התלמיד נעדר מבית הספר. במקביל לכך, במקרים רבים אין התלמידים עוזבים את בית הספר, אך הם מנותקים מלמידה משמעותית, חווים כשלון בתחום הלימודי וסובלים מבעיות חברתיות. זוהי **נשירה סמויה** שעלולה להוביל לנשירה גלויה, אם לא תטופל. לדברי הקב"סים, לעיתים בעיית הנשירה מתחילה כבר בשלבים מוקדמים (בבית הספר היסודי) כנשירה סמויה, ומחמירה עם השנים.

מדו"ח הקואליציה למען נוער עולה בסיכון עולה כי שיעור "הנשירה הסמויה" מוערך בכ- 30% מכלל אוכלוסיית התלמידים, ובקרב תלמידים- עולים הוא מגיע לכ- 40%. הביקורת נפגשה עם שלושה מנהלי בתי ספר יסודיים בעיר ובדקה האם קיימים בידם נתונים על שליטה במיומנויות יסוד של התלמידים.

- **נמצא כי לאף אחד מבתי הספר אין נתונים לגבי שליטתם של התלמידים במיומנויות יסוד. לדעת הביקורת, נתונים אלה יכלו לסייע למינהל החינוך במיפוי בבתי הספר וביזום תוכניות מניעה.**

- שני מנהלים ציינו בפני הביקורת כי קיימות בעיות משמעת רבות ובעיות אלימות בבית הספר. לדבריהם, חלק ניכר מן הקושי נובע מביתו של התלמיד- העדר סמכות הורית, משפחות חד הוריות שאינן מתפקדות, קשיי הסתגלות של עולים חדשים וכד'. לדבריהם, יש הכרח בקיום תוכנית הדרכה משותפת להורים ולילדים (קבוצות נפרדות לעולים ולותיקים).
- מנהלת בית הספר שכשליש מהתלמידים הלומדים בו הנם עולי אתיופיה, העלתה בפני הביקורת את הצורך במגשר לעדה. לדבריה, ישנו קושי רב בתקשורת של גורמי בית הספר מול הורים לתלמידים שאינם דוברים עברית.

2. ועדת מעברים וועדת התמדה

2.1 ועדת מעברים

מרבית בני הנוער שנושרים מן הלימודים עושים זאת במעבר בין שנת לימודים אחת לשנייה. לצורך קיום מעקב צמוד אחר נתוני הנשירה, הקים מינהל החינוך ועדה שתפקידה לבחון את נתוני המעברים של תלמידים בכל בית ספר במעבר משנה"ל אחת לשנייה, במטרה להגביר את מגמת ההתמדה בבתי ספר. ההנחה העומדת בבסיס עבודת הוועדה היא שנתוני אי התמדה גבוהים יביאו בעתיד לאחוזי נשירה גבוהים.

ועדת המעברים מתכנסת בחודש נובמבר בכל שנה ודנה בנתוני אי ההתמדה בכל בתי הספר המקיפים בעיר. בוועדה משתתפים בין השאר ראש מינהל החינוך, מנהל המחלקה לחינוך על יסודי, מפקחי בית הספר, מפקח על הביקור הסדיר במחוז דרום, מנהלת המח' למניעת נשירה, יועצת ביה"ס, קב"ס ביה"ס, הצוות הבכיר מביה"ס. לקראת מועד כינוס הוועדה, מתבקשים בתי הספר להעביר לקב"ס את נתוני מצבת התלמידים לשנת הלימודים ורשימת שמות מעודכנת של תלמידים שעזבו את בתי הספר, כולל המסגרות החלופיות אליה שובצו.

א. הביקורת בדקה את נתוני המעברים בשנים תשס"ב עד תשס"ו, בחתך של בתי ספר (יש לציין כי מדובר לרוב במעברים בין בתי ספר, ורק בחלק מן המקרים מדובר על נשירה ממערכת החינוך)

■ מן הנתונים עולה כי בבתי הספר מקיף א', מקיף ב' וישיבת נווה הרצוג, היו בכל שנות הלימודים שנבדקו אחוזי אי ההתמדה גבוהים במיוחד. מינהל החינוך מסר לביקורת כי מתקיים פיקוח צמוד לגבי נתוני אי ההתמדה בבתי ספר, ופרט בפני הביקורת מהן הסיבות לאי התמדה בכל אחד מבתי ספר אלה. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לשקול הכנת תוכניות מיוחדות שמטרתן להתמודד עם הבעיות היחודיות של כל בית ספר ולהביא לשינוי בנתוני אי ההתמדה.

ב. הביקורת עיינה בתיק ועדת המעברים של שנת תשס"ו.

■ נמצא כי רק ארבעה בתי ספר (מקיפים א', ב', ז', ח') מתוך 12, הוסיפו פרט לנתוני מצבת התלמידים גם הערכה לגבי הגורמים לנשירת התלמידים מבית הספר, וציינו את דרכי ההתמודדות של בית הספר עם התופעה. למשל- בית ספר מקיף ז' החליט על הגברה משמעותית של ביקורי בית כמדיניות בית ספרית, הגברת מעורבות ההורים, הדרכת מורים, מעקב ובקרה שבועי אחר תפקודם של תלמידים בסיכון וכד'.

■ בתי ספר האחרים לא ציינו מהן הפעולות אשר נקט בית הספר על מנת לשפר את נתוני ההתמדה.

■ עוד נמצא כי בדיוני הוועדה לא נרשמו פרוטוקולים, ובשל כך לא ניתן לדעת מה היה מהלך הדיון בוועדה, מה היו הנושאים שנדונו ומה הוחלט בהם.

מינהל החינוך מסר כי בעיקבות הביקורת הליקוי תוקן וכי נרשם פרוטוקול מפורט לגבי כל ילד שהועדה דנה בעניינו.

2.2 ועדת התמדה

מינהל החינוך מינה פורום עירוני הנקרא ועדת התמדה, שתפקידה לבחון ולאשר כל תלמיד ותלמיד שבית הספר החליט להפסיק את לימודיו. אם הועדה החליטה לאשר את בקשת בית הספר להפסיק את לימודיו של תלמיד מסוים, עליה לדאוג לקליטתו בבית ספר אחר.

הרכב הועדה היה מפקח ביה"ס, המפקח על הביקור הסדיר מטעם משרד החינוך, המפקחת על היועצות, מנהל מחלקת חינוך על יסודי, מנהלת המח' למניעת נשירה, נציגי ביה"ס של התלמיד הנדון (מנהל, יועצת, קב"ס, פסיכולוג) ושני נציגים מבתי ספר אחרים.

2.2.1 הביקורת בדקה את פרוטוקול ועדת ההתמדה שנערכה בחודש יוני 2005. נבדקו התלמידים שנדונו בוועדה משלושה בתי ספר- מקיף ב', מקיף ד' ומקיף ו' (ממקיף ב' נדונו 17 תלמידים, ממקיף ד' 16 תלמידים וממקיף ו' 17 תלמידים).

- נמצא כי המחלקה למניעת נשירה לא רשמה לגבי אף אחד מן התלמידים שנדון בוועדת ההתמדה את מהלך הדיון, כך שלא ניתן לדעת מי נכח בוועדה, אלו מסמכים הוצגו בה ומה היו עיקרי הדיון.
- לאחר הביקורת נמסר כי הליקוי תוקן.

- התברר כי החלטות הועדה לגבי כל תלמיד נרשמו בתמציתיות רבה בטופס ריכוז החלטות (כגון: העברה למקיף כללי, מסגרת עמלנית, פנימייה וכדומה), אולם לא ניתן לדעת מה היו השיקולים שהביאו את חברי הועדה להחלטה לגבי עתידו של התלמיד.

2.2.2 ניצול שעות תמיכה

בהתאם לנוהל שהוציא מינהל החינוך, העברת תלמיד מביה"ס אחד למשנהו מחייבת בניית תוכנית תומכת שתאפשר קליטה נאותה בבית הספר שהתלמיד עבר אליו. לצורך זה תקצב מינהל החינוך כל בית ספר ב- 150 שעות, בגין כל תלמיד שהועבר מבתי ספר אחרים. השעות יופעלו על ידי מורי ביה"ס או על ידי מורים סטודנטים שיגויסו במיוחד לטובת מטרה זו.

בחודשים נובמבר – דצמבר 2005 העבירו שישה בתי ספר מקיפים (א', ג', ד', ז', ח', ט') למנהלת המחלקה בקשה לניצול 150 השעות המיועדות לתמיכה בתלמידים עבור שנת הלימודים תשס"ו. ארבעה בתי ספר קיבלו אישור ממנהלת המחלקה בחודש נובמבר 2005, ושניים קיבלו אישור רק בחודש ינואר 2006.

■ **התברר כי מתוך 12 בתי ספר מקיפים רק שישה הגישו בקשה לניצול השעות. שאר בתי הספר לא דאגו לנצל את המשאב שהועמד לרשותם. כמו כן נמצא כי הקב"סים לא וידאו כי יקויים הנוהל המחייב את בית הספר לבנות תוכנית אישית לכל תלמיד אשר נדון בוועדה, וזכאי לקבלת התמיכה.**

■ כאמור, שני בתי ספר הגישו את הבקשה באיחור ולכן קיבלו אישור ממנהלת המחלקה רק ב- 15 לינואר 2006, למרות ששנת הלימודים כבר התנהלה מספר חודשים. אי העמידה של בתי הספר בלוח הזמנים הנדרש מהם להגשת תוכניות העבודה, עלול לפגוע בתלמידים הזקוקים לקבלת התמיכה בזמן קריטי בתחילת השנה, בשלב שמרובים בהם קשיי ההסתגלות.

מינהל החינוך מסר כי בשנת הלימודים תשס"ז כל בתי הספר המקיפים הגישו בקשות לניצול שעות התמיכה.

2.2.3 מעקב המחלקה

■ הביקורת מצאה כי לא קיים פיקוח של המחלקה על ניצול השעות של בתי הספר. עוד מצאה הביקורת כי לקב"סים אין העתק של תוכניות העבודה, ואין להם כל מידע על ניצול השעות לטובת התלמיד ועל האפקטיביות של התוכנית.

■ המחלקה גם לא קיימה מעקב על השתלבות התלמיד במסגרת החדשה ועל כך שהייתה התקדמות בהישגיו הלימודיים.

■ בטופס הדיווח של בתי הספר, המועבר לצורך קבלת תשלום מהמחלקה לחינוך על יסודי, מצוינים רק שם המורה ומספר שעות העבודה. לא מצוין שם התלמיד ומקצוע הלימוד, ולפיכך לא ניתן לעקוב אחר ניצול השעות, והאם הם בוצעו בהתאם לתוכנית העבודה שהגיש בית הספר עבור אותו תלמיד שנדון בוועדת ההתמדה.

3. תוכניות למניעת נשירה

מינהל החינוך מפעיל מספר תוכניות למניעת נשירה, וביניהן תוכנית אומ"ץ ופרויקט חונכות. הביקורת בדקה את פעילותה של המחלקה למניעת נשירה ביחס לתוכניות אומ"ץ ולפרויקט החונכות.

3.1 אומ"ץ

תוכנית אומ"ץ פועלת במימון משותף של העירייה ושל משרד החינוך בחלקים שווים. תקציב הפרויקט עמד בשנת 2005 על 1,440,000 ש"ח ובשנת 2006 על סכום של 2,030,000 ₪.

התוכנית נועדה לסייע לתלמידים הסובלים מקשיים בלימודים ונתונים בסכנת נשירה ממערכת החינוך.

הפרויקט פועל באשדוד מזה חמש שנים. בתחילה הופעלה התוכנית בבית ספר אחד, ובהדרגה הצטרפו אליה בתי ספר נוספים. כיום כוללת התוכנית 24 כיתות בשמונה בתי ספר מקיפים (בחטיבה עליונה). התוכנית עדיין לא פועלת במקיף ט', מקיף י' ובאולפנא. בנוסף לכך, מופעלת מכינה לבגרות שנכללים בה תלמידי כיתות ט' שיש להם מספר ציוני "נכשל" בתעודה. תלמידים אלה לומדים בכיתה נפרדת, ומשתתפים בתוכנית לימודים מיוחדת שנועדה להכנים לבחינות הבגרות.

מאפייני התוכנית

א. התמקדות בלימוד מקצוע אחד בפרק זמן קצר עד למעבר בחינת הבגרות במקצוע זה.

ב. עבודה בקבוצות קטנות- מורה ומתרגל לקבוצה של כ- 10 תלמידים.

ג. לימודים אינטנסיביים מחוץ לסביבת הלימודים הרגילה. הלימודים נערכים בשעות אחר הצהריים, ולקראת סיום השנה נערכים "מרתונים" במקצועות מסוימים מחוץ לבית הספר.

3.1.1 לדברי מנהלת המחלקה, ההחלטה האם לשלב את בית הספר בתוכנית נובעת מכשירותו של צוות ביה"ס להתמודד עם מהות התוכנית, עמידה בתנאים מקדימים (כגון התנסות ב"מרתונים" על פי עקרונות אומ"ץ, אימוץ מדיניות של אי הנשרה) ושיעור אוכלוסיית התלמידים בסיכון באותו ביה"ס. התברר כי לא קיימים קריטריונים כתובים לבחירת בית הספר כמשתתף בתוכנית. כמו כן לא נמצא רישום של פרוטוקול הדיון לגבי השיקולים לבחירת בית ספר זה או אחר. הביקורת בדקה את הסיבות לכך שחלק מבתי הספר המקיפים אינם משתתפים בתוכנית.

- בית ספר מקיף ט' החל לפעול בשנת 2001. לדברי מנהלת בית הספר, בית הספר נמצא בצמיחה, ורק לאחרונה היא הכירה בחשיבותה של התוכנית. לכן, החל משנת תשס"ז כיתות ט', ו-י' בבית הספר ישולבו בה.
- בית ספר מקיף י' הוקם בשנת 2002. לדברי רכז התוכנית, בית הספר הנו חדש יחסית ונמצא בצמיחה, עדיין לא הכשיר רכזים, ולא הייתה בו הכנה משמעותית כנדרש. לדבריו, החל משנת תשס"ז כיתה י' של בית הספר תשולב בתוכנית.

לדברי מנהל המחלקה לחינוך על יסודי, כל בתי הספר מודעים לקיומה של התוכנית והצטרפותם תלויה ברצונם להשתתף, או בהחלטתו של משרד החינוך. כמו כן, נמסר לביקורת כי בשנת הלימודים תשס"ח כל בתי הספר המקיפים השתתפו בתוכנית.

3.1.2 הצלחת הפרויקט מבחינת יעדיו החינוכיים

התלמידים המשתתפים בתוכנית אומ"ץ מתחילים ללמוד בה בכיתה ט' והמתמידים ממשיכים עד יב'. כדי להעריך את הצלחת התוכנית, בדקה הביקורת את שיעור התלמידים שסיימו בשנת תשס"ו ארבע שנות לימודים במסגרת הפרויקט. התברר כי בשנת תשס"ו התחילו את כיתה אומ"ץ יב' שני בתי ספר - מקיף ג', ומקיף ז' - כלומר 48 תלמידים סיימו ארבע שנות לימודים במסגרת הפרויקט. ארבעה תלמידים נשרו בתחילת שנת הלימודים, ומבין הממשיכים ניגשו כולם לבחינות הבגרות. חמישה תלמידים לא ניגשו לכל הבחינות. הביקורת קיבלה לידה מרכזת אומ"ץ את ציוני הבגרות של התלמידים האלה.

להלן הנתונים:

בי"ס	המקצוע	ממוצע הציונים כיתה 1	ממוצע הציונים כיתה 2	מס' נכשלים	בי"ס	המקצוע	ממוצע הציונים	מס' נכשלים
מקיף ג'	מתמטיקה	72	71	-	מקיף ז'	מתמטיקה	73	-
	אנגלית	76	75	-		אנגלית	79	-
	ספרות	74	69	-		ספרות	60	-
	היסטוריה	73	68	-		היסטוריה	68	-
	לשון	63	67	-		לשון	62	-
תנ"ך		55	54	13(43%)	תנ"ך		56	10(55%)
					אזרחות		58	6(33%)

- מאחר שבמקצועות תנ"ך ואזרחות מספר הנכשלים הוא הגדול ביותר, בדקה הביקורת כמה שעות לימוד שבועיות מוקדשות בבתי הספר למקצועות הללו:

המקצוע	מס' שעות לימוד במקיף ג'	מס' שעות לימוד במקיף ז'
תנ"ך	12 שעות סמסטריאליות (בכיתה יב' בלבד)	12 שעות סמסטריאליות (בכיתה יב' בלבד)
אזרחות	(תוכנית ישנה- ללא אזרחות)	12 שעות סמסטריאליות (בכיתה יב' בלבד)

- הממצאים מעידים על כך שבשני בתי הספר מקצוע התנ"ך נלמד רק בכיתה יב' ובמשך סמסטר אחד בלבד, שלאחריו ניגשים התלמידים לבגרות חורף. בבית ספר מקיף ז' מקצוע האזרחות נלמד רק בכיתה יב' ובמשך סמסטר אחד מרוכז. לדעת הביקורת, נוכח ההישגים הנמוכים במקצועות אלה, על מינהל החינוך לנקוט פעולות במטרה לשפר את ההישגים במקצועות התנ"ך והאזרחות.

3.1.3 תשלום שכר למורים

התשלום עבור השכר למורים העובדים במסגרת הפרויקט מבוצע על ידי מספר מתנ"סים, שמשמשים כ"צינור" להעברת הכספים. דרך תשלום זו נבחרה על ידי העירייה במטרה להימנע מיצירת יחסי עובד-מעביד בינה לבין המורים המועסקים בפרויקט. בשנת 2006 שולמו המשכורות למורים באמצעות מתנ"ס ד', מתנ"ס ה' ומתנ"ס י"ג.

המתנ"ס מחתים את המורים על חוזי העסקה כעובדים ארעיים. התשלום למורים נעשה על פי דיווחיהם, ולאחר ביצוע התשלום מגיש המתנ"ס בקשה להחזר התשלום למחלקה למניעת נשירה. המחלקה מאשרת את הדיווח ומעבירה אותו לגזברות העירייה.

עד לסוף שנת 2004 נעשתה בדיקת החשבוניות שהגישו המתנ"סים על ידי חשבת מינהל החינוך, וכן ניהלה החשבת מעקב אחר ניצול התקציב. החל משנת 2005 עברה המחלקה למניעת נשירה לניהול עצמי, ובדיקת דו"חות הביצוע של המתנ"סים והמעקב אחר ניצול התקציב עברו לאחריותה.

הביקורת בדקה את סדרי הבקרה של המחלקה למניעת נשירה על הדו"חות שמגישים לה המתנ"סים לתשלום ועל ניצול התקציב, וכן את העברת הדו"חות שאושרו לתשלום מהמחלקה למניעת נשירה לגזברות העירייה.

א. תקציב אומץ לשנת 2005 עמד על סך של 1,440,000 ₪. בפועל היקף ההוצאה בשנת 2005 הייתה 1,857,153 ₪, כלומר **חריגה של 417,153 ₪** מהתכנון המקורי (29%).

ב. כאמור, בשנת 2005 עברה המחלקה לניהול עצמי של הוצאותיה, ולפיכך המעקב אחר ניצול התקציב הועבר מחשבת מינהל החינוך למזכירת המחלקה למניעת נשירה. מזכירת המחלקה למניעת נשירה לא עברה כל הכשרה בנושא הנהלת חשבונות או ניהול כספי, ואף על פי כן היא מונתה כאחראית על ניהול הוצאות המחלקה השונות (תוכנית אומץ, חונכות, מועדוניות ועוד), בהיקף כספי כולל של מיליוני שקלים בשנה.

ג. המחלקה פתחה בתחילת שנת הלימודים מספר הזמנות תקציביות ושילמה מתוך הזמנות אלה את דרישות התשלום שהעבירו אליה המתנ"סים. לצורך זה, בנתה מזכירת המחלקה באופן עצמאי טבלת מעקב ורשמה בטבלה את הסכומים שהעבירה לתשלום בגזברות. הביקורת מצאה ליקויים בניהול הרישומים. לדוגמא:

- נמצא כי בדף המעקב נרשמה בטעות אותה הזמנה פעמיים (מס' הזמנה 33175).

- נמצא כי בכמה מקרים נרשם הסכום לתשלום כמספר הזמנה (במקרה אחד סכום של 19,646 ₪ ובמקרה אחר סכום של 43,756 ש"ח).

ד. הביקורת השוותה בין הזמנות התקציב לבין התשלומים שבוצעו בפועל על ידי גזברות העירייה ומצאה ליקויים.

לדוגמא:

- נמצאו אי התאמות בין רישום ההוצאה לבין התשלום בפועל. לדוגמא: המחלקה קיבלה דרישת תשלום בסך 26,121 ₪ ממתנ"ס ד', מתוך הזמנה מס' 37100. בפועל התשלום בוצע מהזמנה מס' 34055.

- נמצאו תשלומים ששולמו על ידי הגזברות אך לא נמצאו דרישות תשלום מטעם המתנ"סים, המהווה אסמכתא לתשלום. לדוגמא: בהזמנה 34865 נרשמו תשלומים בסך 19,795 ₪, 54,481 ₪, 47,185 ₪, ולא נמצאו דרישות תשלום התואמות לסכומים אלו. הגזברות לא הצליחה לאתר את האסמכתא לרישום הסכומים.

כתוצאה מן הרישום הלא מסודר, למחלקה לא היה מידע על סך התשלומים שהועברו לכל מתנ"ס, ועל הסכום הכולל שהוקצה לטובת הפרויקט. בנוסף לכך, לא היה למחלקה מידע על ניצול התקציב בכל בית ספר ועל היקף הפעילות שבוצעה בו.

3.2 חונכות

מטרת פרויקט החונכות היא מתן ליווי ותמיכה לימודית לתלמידים הזקוקים לכך. התגבור הלימודי נעשה באופן פרטני או בקבוצות קטנות של תלמידים.

באשדוד פועלות שתי תוכניות של חונכות:

-תוכנית בתקצוב המחלקה ליוזמות חינוכיות - מופעלת באמצעות סטודנטים שמקבלים מהעירייה מלגה על השתתפותם בתוכנית.

-תוכנית בתקצוב של משרד החינוך - משרד החינוך מעביר כספים ישירות למחלקה לביקור סדיר, ובאחריות המחלקה להקצות חונכים לכל תלמיד בהתאם לשיקול דעתה.

3.2.1 חונכות סטודנטים - המחלקה ליוזמות חינוכיות

המחלקה ליוזמות חינוכיות מפעילה פרויקט חונכות שמטרתו תגבור וחיזוק תלמידים מתקשים בתחום הלימודי.

כל סטודנט תושב אשדוד הלומד במוסד להשכלה גבוהה, זכאי להשתתף בפרויקט החונכות ולקבל בתמורה לכך מלגה. קבלת המלגה מותנית בתרומה של כ-80 שעות עבודה שנתיות, אותן תורם הסטודנט לקהילה במתן סיוע לימודי לתלמידים המשתייכים לכ-70 מסגרות חינוכיות באשדוד, כולל בחינוך הבלתי פורמאלי.

א. המחלקה ליוזמות חינוכיות קבעה כי כל בית ספר ימנה איש קשר שמטרתו לפקח על הפרויקט- הן מבחינת תפקוד התלמיד והן מבחינת תפקוד החונך. טפסי הדיווח מועברים למחלקה ליוזמות חינוכיות. בכל הנוגע לתלמידים המופנים לפרויקט על ידי המחלקה למניעת נשירה, נקבע כי איש הקשר יהיה הקב"ס. הביקורת מצאה ליקויים בבקרה של איש הקשר על עבודתו של הסטודנט החונך.

ב. פרויקט החונכות הופעל במחלקה למניעת נשירה בשנים 2004-2005. בשנת 2004 קיבלה המחלקה 560 שעות שהופנו לטיפול ב-14 תלמידים. בשנת 2005 קיבלה המחלקה למניעת נשירה 390 שעות שהופנו לטיפול בתשעה תלמידים.

בנוסף לכך, התברר לביקורת כי בשנת 2006 לא חולקו שעות חונכות למחלקה לביקור סדיר. התברר כי ועדת המלגות של העירייה החליטה כי החל משנת 2005 תגבה העירייה מהוריי התלמיד השתתפות סמלית בסך 120 ₪ בתמורה לקבלת שירותי החונכות.

לדברי מנהלת המחלקה ליוזמות חינוכיות, המחלקה לביקור סדיר התקשתה לגבות את דמי ההשתתפות מן ההורים, ולפיכך בשנת 2006 לא הוקצו שעות חונכות לטובת התלמידים הנמצאים בטיפול.

לדעת הביקורת, לא היה זה נכון לוותר על מתן החונכות לתלמידים הנזקקים לכך באופן מיוחד. מן הראוי היה שמינהל החינוך ימצא מקור תקציבי שיאפשר הקצאת סטודנטים לחונכות עבור תלמידים הנמצאים בטיפול המחלקה לביקור סדיר, משום שמדובר בדרך כלל בתלמידים מרקע סוציו אקונומי קשה.

3.2.2 חונכות- תקצוב משרד החינוך

א. מעקב המחלקה אחר ביצוע החונכות

משרד החינוך מקצה למנהל החינוך תקציב להפעלת מורים- חונכים. המחלקה אמורה לקיים מעקב אחר ביצוע החונכות בפועל.

הביקורת מצאה כי בטופס המעקב שמנהלת מזכירת המחלקה המתייחס לשנים 2004-2006 מופיעים סך הכול 45 תלמידים (כולל שש קבוצות לימוד שנספרו כתלמיד בודד). הביקורת בדקה את המעקב של המחלקה אחר ביצוע החונכות.

- מבדיקה של טפסי המעקב לשנים 2004-2005 נמצא כי מתוך 1225 שעות (שהוקצו ל-22 תלמידים או קבוצות לימוד) נוצלו בפועל 625 שעות בלבד (49%), ולא נמצא תיעוד על כך ששעות החונכות הנותרות הועברו לתלמידים אחרים הזקוקים לסיוע. לדוגמא: מבין 25 התלמידים אשר השתתפו בפרויקט החונכות בשנת תשס"ו, תשעה תלמידים (36%) לא סיימו את מלוא השעות שהוקצו להם. לדברי מנהלת המחלקה, אופי הפרויקט גמיש ונתון לשינויים בהתאם להתקדמותו של התלמיד, כך שלא קיימת חובה לסיים את כל השעות שהוקצו מלכתחילה לאותו תלמיד וכי השעות הנותרות הועברו לתלמיד אחר.
- יודגש שוב כי הביקורת לא מצאה תיעוד לכך שהשעות הנותרות הועברו לטובת חניך אחר הזקוק להם.

- הביקורת בדקה את דו"חות הנוכחות של המורים בשנת 2005 ומצאה דיווחים רק לגבי החודשים ספטמבר 2005 עד דצמבר 2005. לא נמצאו דו"חות נוכחות עבור החודשים ינואר עד אוגוסט 2005. לדברי מזכירת המחלקה, עד לחודש ספטמבר 2005 לא נערך כלל מעקב של המחלקה אחר ביצוע החונכות, והתשלום הועבר על ידי המתנ"סים ישירות למורים מבלי שגורם כלשהו יקיים בקרה על כך ששעות החונכות בוצעו בפועל.

ב. תקציב החונכות וביצוע בפועל

בשנת 2004 העביר משרד החינוך לעירייה 32,500 ₪ למימון הפרויקט, ובשנת 2005 העביר 45,000 ₪. במועד הביקורת (אוגוסט 2006) המשרד עדיין לא הודיע לעירייה מה תהיה ההקצבה לשנת 2006.

- נמצא כי בספר התקציב של העירייה נכללת ההקצבה של משרד החינוך עבור חונכות מורים במסגרת סעיף כולל- "הכנסות ממשרדים ממשלתיים". כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת מה התקציב הייעודי שנקבע לפרויקט.

התשלום למורים מבוצע על ידי העירייה באמצעות המתנ"סים (כפי שנעשה בפרויקט אומץ) ולקראת סיום השנה אמור להתקבל ההחזר ממשרד החינוך. המעקב אחר ניצול הכספים וניצול שעות החונכות מבוצע על ידי מזכירת המחלקה.

- המחלקה למניעת נשירה העבירה למתנ"סים מראש בסוף שנת 2004 ובסוף שנת 2005 את כל הסכום שאמור להיות מתוקצב על ידי משרד החינוך בשנה שלאחר מכן. אמנם בכל חודש מעבירה המחלקה למניעת נשירה למתנ"סים דיווח על נוכחות המורים, אולם מאחר והתקציב הועבר כבר למתנ"סים מראש, אין לדיווח זה כל משמעות.

לדעת הביקורת, מדובר בהסדר פגום שאינו מאפשר קיום בקרה נאותה על כך שהכספים הוצאו לייעודם.

ג. הצלחת הפרויקט מבחינה חינוכית

הביקורת בדקה האם לקב"סים יש מידע לגבי הצלחת הפרויקט מבחינה לימודית.

- התברר כי לא קיים נוהל המחייב דיווח מסודר לגבי ביצוע החונכות ולגבי התקדמות התלמיד, ולקב"ס לא היו נתונים כמותיים לגבי עלייה או ירידה בהישגיו הלימודים של התלמיד בעקבות שעות החונכות שקיבל. בחלק מהמקרים צוין מידע כללי- "התלמידה שיפרה את הישגיה הלימודיים" או "השיעורים קידמו בצורה משמעותית את הנער".

הביקורת סבורה כי מידע כמותי לגבי הישגיהם הלימודיים של התלמידים הנו הכרחי לצורך הערכת הפרויקט והסקת מסקנות לגבי יעילותו בהיבט הלימודי.

3.3 מועדוניות יום

העירייה מפעילה שש מועדוניות יום שמשוברים בהן תלמידים שיש להם קשיים לימודיים וחברתיים. המועדונית מהווה מסגרת לתמיכה ותגבור לימודי לילדים מרקע סוצי-אקונומי נמוך ומציעה לתלמידים הנזקקים סיוע לימודי אינטנסיבי ותמיכה רגשית. במסגרת הפרויקט ניתנים לתלמידים שיעורי תגבור, סיוע בהכנת שיעורי בית, שירותי הזנה, פעילות העשרה, פעילות עם הורים, תמיכה של עובד סוציאלי ופעילויות נוספות.

המועדוניות פועלות ברובעי העיר- א', ג', ה', ח', ו', מדי יום מהשעה 13:00 בצהריים ועד השעה 19:00 בערב, במשך חמישה ימים בשבוע. בכל מועדונית משתתפים 15 ילדים מכיתות א-ו.

מימון הפרויקט נחלק בין משרד החינוך, משרד הרווחה והעירייה.

- עד לחודש ספטמבר 2006 פעלה מועדונית רובע ח' בבי"ס נועם. בשל מחסור בכיתות בבית הספר, הופסקה פעילות המועדונית במקום, והועברה למתנ"ס רובע ח'. מאחר ואין אפשרות לבשל ארוחות במקום, חברת קייטרינג מספקת מזון למועדונית, דבר אשר מייקר את העלויות בפועל ב- 2000 ₪ לחודש.

3.3.1 סקר אוכלוסייה פוטנציאלית

מדי שנה המועדוניות מספקות מענה לכ- 90 ילדים בכיתות א'-ו' (מתוך כ- 23,000 ילדים בגילאים אלה).

■ נמצא כי לעירייה אין מידע לגבי פוטנציאל הילדים הנוספים הזקוקים לשירות, ומהו השיעור של הילדים השוהים במועדוניות ביחס לכלל הילדים שבסיכון. הביקורת מצאה כי מספר הילדים המטופלים במועדוניות מועט גם ביחס לילדים בגילאי א'-ו' המוכרים לאגף הרווחה (כ-2% בלבד).

3.3.2 תקציב המועדוניות

תקציב המועדוניות לשנת 2006 עמד על כ- 940,000 ₪ (כ- 190,000 ₪ למועדונית לשנה) לפי החלוקה הבאה:

44% במימון משרד החינוך, 23% במימון משרד הרווחה, 25% במימון העירייה (מימון משותף של מינהל החינוך ומינהל הרווחה), 8% השתתפות ההורים. נמצא כי תקציב המועדוניות היה בשנת 2006 בגרעון של כ- 160,000 ₪. לדברי מנהלת המחלקה, הגרעון נוצר בעיקר בשל כמה סיבות:

- בשנת 2006 נגבו תשלומי ההורים באופן חלקי (נגבו רק 37,000 ₪ מתוך 108,000 ₪).
- הפעלת המועדונית ברובע ח' מחייבת הוצאה נוספת להזנה (כאמור לעיל).

3.3.3 ועדת הערכה- מועדוניות

המחלקה למניעת נשירה יזמה בנוהל פנימי את הקמתה של ועדה שתפקידה לקבוע יעדי עבודה לכל תלמיד במועדונית בתיאום עם צוות בית הספר, ולבחון ולהעריך את תרומת המועדונית להישגי התלמיד.

הועדה אמורה להתכנס שלוש פעמים במהלך השנה- לפני תחילת שנת הלימודים, באמצע שנת הלימודים ולקראת סיומה.

בוועדה ישתתפו צוות המועדונית, קב"ס בית הספר בו לומד התלמיד וצוות בית הספר.

הביקורת בדקה את תיק ועדות ההערכה לשנים תשס"ו-תשס"ז.

- נמצא כי בשנת תשס"ו התקיימה רק ועדת הערכה אחת- בסוף השנה. בתחילת תשס"ז לא התכנסה כלל הועדה.

4. היחידה לקידום נוער

היחידה לקידום נוער במינהל החינוך מהווה את זרוע הטיפול הישיר של המינהל בנוער מנותק. מנהלת המחלקה אחראית הן על הביקור הסדיר והן על היחידה לקידום נוער.

מטרות היחידה

1. שילוב מחדש של נוער מנותק בתוך מערך הפעילות הנורמטיבית של בני גילו במסלולי למידה, עבודה, הכשרה מקצועית, חברה, תרבות ופנאי.
2. קידום נוער מנותק שאינו משתלב מבחינה השכלתית, חברתית ומקצועית.
3. מימוש הפוטנציאל האישי החיובי הטמון בכל אחד מבני הנוער.

אוכלוסיית היעד של היחידה

1. בני נוער המצויים מחוץ למסגרות לימוד או עבודה (אינם לומדים ואינם עובדים).
2. בני נוער המצויים בסיכון לניתוק או סובלים מקשיי תפקוד והסתגלות, ומופנים ליחידה על ידי מערכות החינוך והרווחה העירוניות.

השירותים הניתנים על ידי היחידה

1. תוכנית היל"ה- השלמת השכלה לתעודות של 8,9,10 שנות לימוד, ואף לתעודת בגרות חלקית.
 2. פעילות חינוכית חברתית- למשל תוכניות למניעת התמכרויות (סמים ואלכוהול), כישורי חיים, הכנה לצה"ל וכיו"ב.
 3. מיומנויות מקצועיות - סיום קורס מקצועי והקניית תעודה מקצועית בתחומי עבודה שונים.
- היחידה כוללת שישה עובדים: רכזת קידום נוער, מנהלת תוכנית היל"ה וארבעה מדריכים.
- להלן פירוט הממצאים:

4.1 השתייכות ארגונית

מבחינה פורמאלית היחידה לקידום נוער אינה חלק ממינהל החינוך, ועובדיה מועסקים באמצעות החברה למתנ"סים.

- נמצא כי החברה למתנ"סים גובה 4% תקורה מהסכומים המועברים ליחידה לקידום נוער, אולם בפועל אין היא מספקת ליחידה כל שירותים. לדברי מנהלת היחידה, כתוצאה מכך נגרמים ליחידה קשיי תפקוד רבים. לדעת הביקורת, ראוי כי היחידה תהיה חלק בלתי נפרד ממינהל החינוך, הן מבחינה מקצועית והן מבחינה ארגונית תקציבית.

4.2 מצבת העובדים

ביחידה יש ארבעה מדריכים. התקן שקבע משרד החינוך (מינהל חברה ונוער) הוא של עד 20 תלמידים למדריך בתוכנית היל"ה המועסק במשרה מלאה, בעוד שבפועל ביחידה לקידום נוער מגיעה המצבת ל- 40 תלמידים למדריך. על מינהל החינוך לדרוש באופן דחוף תקן נוסף.

4.3 קליטת בני נוער ביחידה לקידום נוער

4.3.1 משרד החינוך פרסם נוהל המסדיר את אופן האיתור והקליטה של בני הנוער ביחידה לקידום נוער ובתוכנית היל"ה. הנוהל מטיל על היחידה לקידום נוער לבצע פעולות שונות לאיתור בני הנוער הפוטנציאליים.

- מתוך כ- 300 בני נוער מנותקים שעל פי נתוני מינהל החינוך אינם רשומים במוסד חינוכי (המדובר במוסדות שבפיקוח משרד החינוך), נמצא כי במערכת המחשב של היחידה לקידום נוער מופיעים רק 127 מטופלים (רק 42%). לדברי מנהלת היחידה, מספר המשתתפים בתוכנית היל"ה נגזר מכמות כח האדם המצומצמת המועסקת ביחידה ומהעדר האפשרויות פיזיות לקליטתם של תלמידים נוספים במבנה בו פועלת היחידה.
- נמצא כי למרות שהנוהל מטיל על עובדי יחידת קידום נוער את האחריות לאתר את הנערים הפוטנציאליים לתוכנית, בפועל עבודת האיתור נעשית ע"י הקב"סים בלבד, כאשר הם מתבססים על דו"ח חסרי הסטטוס שמגיע לידיהם ממשרד החינוך.

לדוגמא, במהלך שנת הלימודים תשס"ו העבירו הקב"סים לטיפולם של עובדי קידום נוער את שמותיהם של 42 תלמידים נושרים (מתוך 299 חסרי סטטוס). הביקורת סבורה כי זהו מספר נמוך, ביחס לכמות של בני הנוער הזקוקים לשירותים שהיחידה יכולה לספק.

4.3.2 בהתאם לנוהל, מנהל היחידה לקידום נוער מעביר את פרטי הנערים המיועדים ללמוד בתוכנית היל"ה למשרד החינוך לבדיקת זכאות ראשונית. אם נמצא כי הנער רשום במצבת התלמידים של בית ספר מסוים, לא ניתן לרשמו לתוכנית. על מנהל היחידה לוודא כי בני הנוער הפסיקו את לימודיהם בבית הספר, ורק לאחר מכן לקלוט את התלמיד.

■ הביקורת בדקה האם ישנם מבין המטופלים תלמידים "כפולים", הרשומים עדיין כלומדים במוסדות חינוך באשדוד. נמצא כי במהלך שנת הלימודים תשס"ו 15 תלמידים היו רשומים עדיין בבתי ספר, אולם התברר כי הרשומים לא היו מעודכנים. לדוגמא:

- בית הספר מפתן חרמון טען כי דיווח על עזיבתו של תלמיד ביום 24/12/04, אולם לפי רישומי משרד החינוך ביום 2/6/05 התלמיד עדיין היה רשום כלומד במוסד.

- בית ספר מקיף ב' טען כי דיווח על עזיבתו של תלמיד ביום 24/10/04 אולם לפי רישומי משרד החינוך ביום 24/5/05 התלמיד היה עדיין רשום כלומד במוסד.

אי העדכניות של רישומי משרד החינוך, מעידה על כך כי יתכן שקיימים תלמידים אשר נשרו בפועל מבית הספר, אולם בית הספר לא דיווח לרשויות על גריעתם מן המצבה, וגורמי הטיפול לא יודעים על מצבם.

4.4 מיומנויות מקצועיות

אחת ממטרות היחידה היא להקנות לבני הנוער המטופלים ביחידה הרגלי חיים נורמטיביים כגון עמידה בזמנים, קבלת מרות וכד', באמצעות הכשרות מקצועיות שונות. בחירת מסלולי ההכשרה המקצועית נעשית על ידי רכזת היחידה, ובמימון של משרד החינוך. בשנת 2004 ובשנת 2005 עמד התקציב על סך של 50,000 ₪, ובשנת 2006 עלה לסכום של 65,000 ₪.

להלן ההכשרות אשר התקיימו בשנים 2004-2006:

שנה	נושא המיומנות	מס' משתתפים	היקף הקורס
2004	עיצוב שיער	12	פב'-מאי 2004
	שייט	10	יוני-אוג' 2004
	עיצוב גרפי	11	נובמבר-ינו' 2004
	בניית ציפורניים	11	אפריל- יולי 2004
2005	מגיש ע"ר	14	יוני- יולי 2005
	חשמל רכב	9	נוב'-פבר' 2005
	בניית ציפורניים	12	נובמבר-פב' 2005
	עיצוב שיער	13	מרץ- יולי 2005
2006	בניית ציפורניים	12	נוב'- ינו' 2006
	עיצוב שיער	13	מרץ- יולי 2006
	חשמל רכב	8	יוני- יולי 2006
	יזמות עסקית	ראה פירוט בסעיף 4.9	

מן הנתונים עולה כי רק חלק קטן מבין התלמידים המטופלים ביחידה לקידום נוער השתתפו בקבוצות לפיתוח מיומנות מקצועיות. לא נמצא תעוד על השיקולים שהביאו לבחירת תחומים אלה של הכשרה מקצועית. בנוסף לכך, ליחידה לא היה מידע לגבי השתלבותם של בני הנוער בהמשך חייהם במקצועות אותם רכשו. מנהלת היחידה מסרה לביקורת כי מטרת התוכנית לפיתוח מימנות מקצועית אינה רכישת מקצוע, אלא להוות כלי טיפולי האמור להקנות לתלמיד הרגלי משמעת, עמידה בזמנים וכדומה.

4.5 תיקי מטופלים

משרד החינוך קבע את האמצעים לתיעוד תהליך העבודה ביחידה לקידום נוער. בין השאר, המטפל אמור למלא טפסי דיווח כדלקמן: טופס קליטה ביחידה לקידום נוער, חוזה בין הנער למדריך, דו"חות מפגש טיפולי- פרטני, קביעת יעד עיקרי ויעדי משנה, טופס סיום טיפול פרטני. הביקורת בדקה 20 תיקים של נערים המטופלים על ידי שלושה מדריכים ביחידה.

- נמצא כי באף אחד מן התיקים לא עשו המדריכים שימוש בטפסים אלה. לדברי רכזת היחידה, פעילות היחידה אינה מתועדת באופן פורמאלי, ונעשה מאמץ להחדיר במדריכים, בעיקר הותיקים, את ההכרח בתיעוד הטיפול.

4.6 תוכנית היל"ה

התוכנית פועלת במסגרת היחידה לקידום נוער לצורך קידום של בני הנוער בתחום הלמידה והשלמת ההשכלה הפורמאלית שחסרה להם. בתוכנית מועסקים מורים בתחומי למידה שונים הפועלים להקניית מיומנויות למידה בסיסיות, השלמת השכלה פורמאלית לתעודה של 8,9, 10 שנות לימוד ואף לתעודת בגרות. הלמידה אישית ובקבוצות קטנות, ומאפשרת התאמה אישית של מסלול הלימודים וקצב הלימוד לכל תלמיד.

4.6.1 ועדת תכנון ומעקב (תו"מ) רשות

ועדת תו"מ מתקיימת אחת לחודש, והיא קובעת את תוכנית העבודה של היחידה לקידום נוער בחודש הקרוב. הוועדה אמורה לדון בכל הנערים המועמדים להיקלט בתוכנית היל"ה ולקבוע לגבי כל נער ונער תוכנית טיפול ייחודית. כמו כן, אמורה הוועדה לבצע מעקב אחר התקדמות הנער. בוועדה משתתפים: רכזת קידום נוער, מנהלת היל"ה, מפקח קידום נוער מחוזי, מדריך קידום נוער.

בשנת הלימודים תשס"ו התקיימו עשר ועדות תו"מ, כמעט בכל חודש.

- הביקורת מצאה כי הוועדה מסווגת את התלמיד למסלול לימודים. אולם אינה קובעת תכנית אישית מפורטת לכל תלמיד (הכוללת את מקצועות הלימוד, מספר שעות הלימוד וכדומה),

4.6.2 ועדת הערכה

היחידה לקידום נוער יזמה נוהל פנימי לפיו תוקם ועדה אשר תעקוב אחר תהליך השגי כל תלמיד שנקלט בתוכנית היל"ה.

על פי הנוהל, ועדת ההערכה תקיים מפגש בכל שליש לאורך שנת הלימודים, ותקבל ההחלטות לגבי כיווני הטיפול המתאימים לכל תלמיד. לקראת הדיון בוועדה, על הצוות המטפל (מדריכי הנוער ומורי היל"ה) למלא טופס הערכה תקופתי, שירוכז בו המידע על מצבו של התלמיד ועל צרכיו.

- נמצא כי בשנת הלימודים תשס"ו התקיימו חמש ועדות הערכה בתאריכים: 21\12\05, 3\1\06, 4\1\06, 18\1\06, 19\1\06 - כלומר הישיבות התקיימו במהלך שלושה שבועות רצופים מסוף דצמבר ועד אמצע ינואר בלבד, ולפיכך היחידה לא עמדה בנוהל שקבעה לגבי תדירות ישיבות הוועדה בכל שליש לאורך שנת הלימודים ולא קיימה מעקב רצוף על השגי התלמידים.

- **הביקורת מצאה כי נדונו בוועדת ההערכה רק 43 תלמידים מבין 113 התלמידים שלמדו בהיל"ה במהלך שנת הלימודים (38%). עוד נמצא כי 36**

תלמידים שנשרו לא נדונו כלל בוועדה

לאחר הביקורת מסרה מנהלת היחידה כי שונו נהלי העבודה של ועדת הערכה וכי הוכן טופס מעקב על ביצוע החלטותיה.

4.6.3 נתונים על נשירה מן התוכנית

מדו"ח הלומדים בהיל"ה לשנת תשס"ו עולה כי 113 תלמידים למדו בהיל"ה במהלך שנת הלימודים, מתוכם 38 נשרו במהלך השנה (כ-33%). הוצגו לביקורת נתונים על שיעור ההצלחה בבחינות הבגרות בשנות הלימודים תשס"ה ותשס"ו, אולם ליחידה לא היו נתונים לגבי שיעורי הנשירה מתוכנית היל"ה בשנים הקודמות, וכן לא היה בידיה מידע סטטיסטי נוסף כגון שיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות לאורך השנים או מספר המסיימים 8, 9 ו-10 שנות לימוד. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיומו של מידע מצטבר על שיעור הנשירה בפרויקט היל"ה, ועל מספר המסיימים בכל מסלול לימודים, על מנת שניתן יהיה להעריך את הצלחתו לאורך השנים.

4.7 מעקב אחר תלמידים נושרים או בסכנת נשירה

הנערים המטופלים בתחום קידום הנוער מאופיינים בבעיות של חוסר יציבות, חוסר יכולת להסתגל למסגרות, בעיות נפשיות ועוד.

- הביקורת מצאה כי קיימות תקופות שבהן בני הנוער נעדרים מהיחידה, ולא קיים תיעוד לכך שהמדריכים עורכים מעקב או יוצרים עמם קשר, אלא לאחר זמן רב.

לדוגמא:

- התלמיד דב"ד התחיל טיפול ביחידה בתאריך 1/9/05. תיעוד ראשון לטיפול שנעשה בו נמצא בתיקו רק ביום 30/8/06.
- התלמידה ש"א התחילה טיפול ביחידה בתאריך 1/9/05. בתאריך 11/1/06 כתב המדריך כי היא לא מעוניינת להמשיך בלמידה וכי נעשו עמה ניסיונות התקשרות שלא עלו יפה. בין ה- 23/4/06 - 1/9/06 אין שום תיעוד למעקב או לטיפול מצד המדריך, ורק בתאריך 6/9/06 נערך ביקור בית.
- התלמידה א"ז התחילה טיפול ביחידה בתאריך 31/8/05. בתאריך 5/3/06 כתב המדריך כי היא נעדרת מן הלימודים. רק ביום 9/5/06 ישנו תיעוד נוסף ואחרון למעקב שנעשה אחריה.
- מעיון בתיקים עולה כי בדרך כלל המדריך אינו יוצא לביקור בית בביתו של התלמיד הנעדר מן היחידה, אלא רק מקיים שיחת ברור טלפונית עם הנער. הביקורת סבורה כי בשל העובדה שמדובר באוכלוסייה שבסיכון, ראוי לערוך ביקור בית אצל כל נערה הנעדרים מן הלימודים, ויש למסד זאת בנוהל העבודה.

לדוגמא:

- התלמידה א"א נקלטה ביחידה לקידום נוער ביום 1/3/05, אולם רק בחודש ספטמבר 2005 החלה ללמוד בקידום נוער. בועדת ההערכה שהתקיימה ביום 19/1/06 נכתב בפרוטוקול כי "נעלמה במהלך החודש וחצי האחרונים" בתגובה לכך אמרה המורה כי היא "מתכננת ביקור בית". לדברי רכזת קידום נוער, נערך ביקור בית אצל הנערה, אולם לא קיים תיעוד לכך.

- התלמידה ל"ב נקלטה ביחידה ביום 30\10\05, ונקבע שהיא תתחיל בלימודי 10 שנות לימוד. החל מה- 16\12\06 נעדרה מהלימודים. בתיקה רשם המדריך ב- 8\3\06 כי יש לערוך המשך מעקב וליווי טלפוני. לא נמצא תיעוד בתיק על המשך טיפול.

- התלמידה ש"א נקלטה ביחידה ביום 1\9\05. ביום 28\11\05 ערך המדריך ביקור בית בביתה. החל מ-4\1\06 רשם המדריך כי ישנה נסיגה והנערה מסרבת לחזור ללימודים. רק ביום 27\3\06 נמצא תיעוד על המשך הטיפול: המדריך חתם עמה על הסכם. ביום 23\4\06 כתב המדריך שוב כי היא לא מגיעה לקידום נוער, ומאז אין תיעוד על המשך הטיפול. בועדת ההערכה שנערכה ב- 4\1\06 נכחה אמה של הנערה. הוועדה לא קבעה דרכי טיפול לגבי הנערה.

עוד נמצא כי הנושאים הנדונים בוועדת ההערכה נוגעים רק לתפקודם הלימודי של הנערים/ות, ואין כל התייחסות למגוון הבעיות האחרות איתם מתמודדים התלמידים. למשל, בחלק גדול מהמקרים, היה מקום לערב פסיכולוג או עובד סוציאלי על מנת שיסייעו לנערים/ות להתמודד עם בעיותיהם, אולם ועדת ההערכה לא התייחסה לכך. הביקורת סבורה כי יש לדון במכלול הבעיות שהנערים מתמודדים עמן, ולא רק בהיבט הלימודי.

4.8 נוער חרדי

לדברי רכזת היחידה, ביחידה מטופלים כ- 20-30 בני נוער חרדים שלהם בעיות ייחודיות, ולפיכך יש צורך במדריך קידום נוער נוסף שייתן מענה ייחודי לנוער החרדי. בנוסף לכך, מנהלת היחידה הצביעה על הצורך בהסדרת שיתוף הפעולה בין היחידה לקידום נוער לבין הקב"סים החרדים.

4.9 מיומנויות מקצועיות - גלש"ן (גשר לעסק - שילוב נוער)

בין שאר פעולותיה, המחלקה לקידום נוער מפקחת על פעילותה של עמותת גלש"ן. עמותת גלש"ן הוקמה בשנת 2004 באשדוד ומטרותיה:

- מתן הזדמנות לבני הנוער לפתח את יכולותיהם בתחום היזמות העסקית.
- הקניית ערכים ופיתוח מיומנויות אישיות (מוסר עבודה, ניהול מו"מ, תקשורת בין אישית, ניהול זמן, קבלת החלטות וכו').

אוכלוסיית היעד של העמותה היא נוער בסיכון בגילאי 16 עד 18 שנים שאינם לומדים במוסד חינוכי ואינם עובדים.

עקרונות מנחים לפרויקט

1. הפרויקט יקנה לבני הנוער יכולת להשתלב במסגרת נורמטיבית, תוך קבלת הכשרה מקצועית והתנסות מעשית בפעילות עסקית.
 2. המעורבות בפרויקט תספק לבני הנוער המנותקים מסגרת תומכת, תחזק את הדימוי העצמי שלהם, ותאפשר להם לחוות הצלחה.
 3. העמותה תנוהל כעסק כלכלי והכנסותיה יכסו את כל ההוצאות.
- בשנת 2004 החליטה העירייה להעמיד לרשות העמותה זיכיון לתליית שלטי חוצות על עמודי תאורה ברחבי העיר, במטרה שבני הנוער המשתתפים בפרויקט ישווקו את שטחי השילוט ויקבלו תגמול כספי על עבודתם.

העמותה מינתה רכו לפרויקט במשרה מלאה, ומחלקת מיר"ן הקצתה עובדת סוציאלית לליווי טיפולי (כ- 10 ש"ש).

הפניית בני הנוער לפרויקט נעשית על ידי היחידה לקידום נוער, ועל הנערים המשתתפים בפרויקט ללמוד במקביל להשתתפותם בפרויקט בתוכנית היל"ה (השלמת השכלה), וכן להשתתף בקורס יזמות עסקית.

4.9.1 ההסכם בין העירייה לעמותה

ביום 30/12/04 נחתם הסכם בין העירייה לעמותה. תוקפו של ההסכם היה לשנתיים. על פי ההסכם, תעמיד העירייה לרשות העמותה מתקני פרסום שבבעלותה המותקנים על עמודי תאורה בעיר (90 מתקנים). צד אחד של השלט ישמש את העמותה לצורך פעילות העסקית ובצידו השני תציב העמותה את פרסומי העירייה. העמותה מתחייבת להפיק עבור העירייה חמישה פירסומים בשנה הראשונה ועשרה פירסומים בשנה השנייה, וכן היא רשאית להוסיף מתקני פרסום חדשים בתיאום עם העירייה.

- הביקורת מצאה כי בתום תקופת ההסכם לא חידשה העירייה את תוקפו, וכי הפעילות ממשיכה להתקיים ללא מסגרת חוקית מחייבת וללא הסכם התקשרות המגדיר את מחוייבות הצדדים.
- להלן הנתונים על הפעילות הכספית של העמותה, כפי שהועברו לביקורת ע"י רואה החשבון של העמותה.

שנה	תרומות	הכנסות מפרסום	הוצאות	הפרש
2005	12,000	213,107	247,109	-22,002
2006	131,600	291,764	304,799	118,565

- תקנון העמותה קובע כי "רווחי העמותה ישמשו לצורך קידום פרויקטים עבור בני הנוער במצוקה". נמצא כי עד למועד הביקורת (סוף שנת 2006) הועברו לקידום נוער רק כ- 40,000 ₪ למרות ששנת 2006 הסתיימה ברווח של 118,565 ₪.
- מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בשנת 2007 הורחבה פעילות גלשן, וגדל הסכום שהועבר לקידום נוער (כ- 70,000 ₪).

4.9.2. היקף פעילות העמותה

מאז הקמתה ערכה העמותה הכשרה מקצועית בנושא יזמות עסקית לשני מחזורים של בני נוער, ובמועד הביקורת התקיים מחזור שלישי. במחזור הראשון (בשנת 2005) השתתפו בהכשרה 19 בני נוער ובמחזור השני (בשנת 2006) השתתפו בהכשרה 17 בני נוער. בפועל, סיימו את הכשרתם והועסקו בפרויקט עשרה בני נוער במחזור הראשון ותשעה בני נוער במחזור השני.

העמותה מחתימה כל חניך שמתקבל לעבודה בפרויקט על הסכם בו הוא מתחייב לעבוד לפחות יומיים בשבוע, חמש שעות בכל יום, ותמורת עבודתו ישולם לו שכר בסיס + עמלות על כל מכירה.

הביקורת קיבלה לידה מרואה החשבון של העמותה את תלושי השכר של בני הנוער אשר השתתפו בפרויקט בשנים 2005-2006 על מנת לבדוק את היקף עבודתם.

כאמור בשנת 2005 נכללו בפרויקט עשרה בני נוער. נמצא כי רק שני בני נוער עבדו תקופה משמעותית וקיבלו עמלות על מכירה, ואילו כל השאר עבדו במשך מספר קטן של חודשים, ובמשך מעט ימים בכל חודש, ולא קיבלו כל עמלה.
לדוגמא:

הנערה ק"א עבדה יום אחד בלבד בחודש פברואר 2005. הנערה מ"ד עבדה יום אחד בלבד בחודש מרץ 2005. הנער פ"ג עבד יום אחד בכל אחד מן החודשים - פברואר, מרץ, מאי 2005.

■ בשנת 2006 הועסקו בפרויקט תשעה בני נוער. רק ארבעה בני נוער עבדו באופן משמעותי וקיבלו עמלה על מכירות, וכל היתר עבדו במשך מספר קטן של חודשים, ובמשך מעט ימים בכל חודש.

לסיכום, מן הנתונים עולה כי רוב בני הנוער עבדו מספר מועט של חודשים ומספר מועט של ימים בכל חודש, ורק בודדים קיבלו עמלות על מכירה. הביקורת סבורה כי המצב שבו רוב בני הנוער המשתתפים בהכשרה אינם מתנסים בפועל בעבודה, מרוקן מתוכן את מטרתו של הפרויקט ואת הערכים המוספים שנלווים לו.

עוד מעירה הביקורת כי העקרונות המנחים של הפרויקט קובעים שתחום העיסוק צריך להיות כזה שיספק לנערים עבודה סדירה, על מנת להקנות להם הרגלי חיים נורמטיביים וסדר יום קבוע. לכן לדעת הביקורת, יש צורך לכלול בפרויקט הכשרות בתחומים נוספים שתתאמנה לבני הנוער, ובאופן זה להגדיל את סיכויי התמדתם בפרויקט.

5. השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח)

מטרתו של השירות הפסיכולוגי הוא לקדם את התפתחותו של כל תלמיד ותלמיד ולדאוג למיצוי הפוטנציאל החבוי בו, ולשפר את מקצועיותם ומיומנותם של אנשי החינוך בתחומי בריאות הנפש כדי שיוכלו לאפשר את הלמידה והתפקוד החברתי של התלמיד באקלים מעודד צמיחה.

השירות הפסיכולוגי ניתן על ידי הרשות המקומית, אולם נתמך תקציבית ומפוקח מקצועית על ידי השירות הפסיכולוגי- ייעוצי במשרד החינוך, באמצעות הפסיכולוג המחוזי.

אוכלוסיית היעד של השירות הם כל התלמידים הלומדים במסגרות של משרד החינוך, למעט קידום נוער.

5.1 חוסר פסיכולוגים ביחס לתקן

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך ממרץ 2003 נאמר כי השירות הפסיכולוגי אמור לספק שירות לאוכלוסיית גילאי 5-15, ובחינוך המיוחד לגילאי 3-21. משרד החינוך קבע "מפתח כיסוי" הלוקח בחשבון את מספר הילדים ביישוב בשכבות הגיל השונות ואת מספר מוסדות החינוך לסוגיהם. לפי נתונים אלו נקבע תקן מומלץ למשרות שיוקצו למתן שירות פסיכולוגי ביישוב.

על פי הנתונים שהציג לביקורת מנהל השירות הפסיכולוגי, התברר כי בהתאם למפתח שקבע משרד החינוך אמורה העיר לקבל 63 משרות של פסיכולוגים, בעוד שבפועל מועבר לעירייה מימון עבור 18 משרות בלבד. כמו כן העירייה מממנת 2.5 משרות פסיכולוגים נוספות מתקציבה, אולם יש לציין כי בעבר השתתפה העירייה במימון של חמש משרות.

עוד נמצא כי למגזר החרדי הוקצתה משרה וחצי, בעוד שבהתאם לגודלם באוכלוסיית העיר הם היו אמורים לקבל כ- 6-7 משרות לפחות.

לדברי מנהל השפ"ח, עומס העבודה הנובע מהפער הגדול בין התקן למצבה, אינו מאפשר ביצוע של כל המשימות המוטלות על הפסיכולוגים, בהתאם לסל השירותים שנקבע על ידי משרד החינוך, ולפיכך פוגע בתלמידים הזקוקים לשירות. בין השאר נפגעת היכולת של השירות הפסיכולוגי לתת מענה ראוי לטיפול בתלמידים שבסיכון.

5.2 הקשר בין בתי הספר לבין השפ"ח

אמנם בעיית הביקור הסדיר מתגלית לרוב עם המעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ומתגברת במעבר מכיתה ט' לכיתה י', אולם לעיתים קרובות מלווה את בני הנוער כבר מהכיתות המוקדמות של בית הספר היסודי בעיה לימודית, משפחתית, נפשית או חברתית שלא טופלה. לכן, יש חשיבות רבה באיתור מוקדם של בעיות תפקוד בקרב ילדים, על מנת שההתערבות המניעתית בגיל צעיר תביא לצמצום תופעת הנשירה בגיל מאוחר יותר.

■ לדברי מנהל השרות הפסיכולוגי, הקשר בין השירות לבין הצוות המקצועי בחלק מבתי הספר לוקה בחסר, ולא מועבר מידע מבית הספר לשפ"ח בנוגע לתלמידים ספציפיים הנמצאים בסיכון. כמו כן ראוי לשפר את קשרי העבודה בין השרות הפסיכולוגי לבין קציני הביקור הסדיר, במטרה שהשירות הפסיכולוגי יערוך איבחונים בשלב מוקדם ככל שניתן ויסייע בקביעת התוכנית הטיפולית לתלמידים בעלי קשיים נפשיים, תפקודיים ואחרים, שאותרו בבתי הספר. לדעת מנהל השרות, ראוי לקיים באופן סדיר ישיבות בין מקצועיות הכוללות את נציגי בית הספר, הביקור הסדיר ונציגי הרווחה במטרה לקבוע סדרי עדיפות להתערבותו של פסיכולוג, שכן הוא אינו יכול להגיע לכלל הנזקקים לשרותיו.

■ על פי הנחיות משרד החינוך, השירות הפסיכולוגי עורך אבחונים לתלמידים עד כיתה ז' (כולל). לגבי תלמידים בוגרים (מעבר לכיתה ז'), עלות האבחון מוטלת על ההורים, למעט מספר מוגבל של מקרים שהשירות עורך להם אבחונים ללא תשלום, ומספר מועט נוסף של אבחונים בהנחה של 50%. התברר כי המחלקה למניעת נשירה אינה שולחת תלמידים לאבחון משום שאין לה תקציב המאפשר לה לעשות זאת (גם לא אבחון בעלות המופחתת).

עוד התברר כי השירות הפסיכולוגי אינו מטפל בתלמידים הלומדים במסגרת היחידה לקידום נוער (מפאת גילם), למרות שלחלקם בעיות רגשיות וחברתיות קשות. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך ליעד תקציב לעריכת איבחונים בקרב בני הנוער שבסיכון.

ג. מינהל הרווחה - מיר"ן

כללי

מחלקת מיר"ן ("מענים ייחודיים לרווחת הנוער") הוקמה בשנת 1993 במטרה לתת טיפול ייחודי לנוער במצוקה. משרדי המחלקה ממוקמים בלשכת הרווחה ברובע א' ומועסקים בה 14 עובדים (13 עובדים סוציאליים ומזכירה). הביקורת התמקדה בעיקר בטיפול מינהל הרווחה בילדים ובני נוער שבסיכון באמצעות מחלקת מיר"ן.

מטרות המחלקה (מתוך מסמך רקע שהוציאה המחלקה בשנת 2005)

- א. איתור בני נוער בסיכון, המצויים בקצה הרצף הטיפולי.
- ב. ביצוע התערבות בשעת משבר.
- ג. מניעת התנהגות על פי דפוסים אנטי חברתיים ועבריינים.
- ד. חיזוק הנערה בתוך התא המשפחתי.
- ה. סיוע בשילוב הנערה במסגרת לימודים או עבודה.

על פי תקנות העבודה הסוציאלית (התע"ס), אוכלוסיית היעד של המחלקה כוללת נערים ונערות בגילאי 13-18 המנותקים ממסגרת לימודית ומצויים במצבי סיכון ומשבר.

על פי נתוני המחלקה, בעת הביקורת טופלו במיר"ן כ- 600 בני נוער.

1. פעילות המחלקה

הטיפול בבני הנוער הפונים למחלקה כולל ליווי ותמיכה של העובדים הסוציאליים.

- הביקורת ביקשה לקבל נתונים שונים מתוך תיקי המטופלים (כגון תדירות הפגישות בין המטופל לבין העובד הסוציאלי), אבל מינהל הרווחה, בתמיכת איגוד העובדים הסוציאליים, לא איפשר לביקורת לקבל את המידע המבוקש. לדברי מינהל הרווחה, העברת המידע לביקורת עלולה היתה לפגוע בחיסיון המטופלים. לדעת הביקורת, ניתן היה לבדוק את פעולות המחלקה מבלי לפגוע בחיסיון המטופלים, ויש להצטער על כך שהביקורת לא יכולה היתה לבצע את תפקידה.

בנוסף לטיפול פרטני בבני הנוער, המחלקה יזמה מספר פרויקטים קבוצתיים אשר מטרתם לתת מענה קבוצתי לאוכלוסיית בני הנוער המטופלים בה. להלן הפרויקטים העיקריים שהמחלקה הפעילה בשנים 2005 ו- 2006 :

שם הפרויקט	מהות הפעילות	מס' משתתפים בשנת 2006	משך הפעילות
בית חם	ארוחה חמה, סיוע לימודי, טיפול פרטני וקבוצתי.	36 נערות	כל השנה
בית רשת	מסגרת תומכת כולל אפשרות לינה	100 בני נוער במרכזי יום מתוכם 38 בני נוער קורת גג	כל השנה
קבוצת התמדה	מניעת נשירה, יציאה ממצבי סיכון.	7-8 נערים ממקיף א'	בכל שנה
"דרך הבטון"	הבעה עצמית באמצעות ריקודי בטן	15 נערות	חד פעמי
סדנת טיפול	סדנא חווייתית	30 נערות	חד פעמי
קבוצת פיסול	טיפול באמצעות אומנות	12 בני נוער	חד פעמי
יזמות עסקית	חשיפה למגזר העסקי, פיתוח כישורי חיים	5 בני נוער	בכל שנה
צלילה טיפולית	טיפול באמצעות צלילה	5 בני נוער	בכל שנה
ידידים	חונכים לשיפור במצב הלימודי והחברתי	10 בני נוער	בכל שנה
כיף קיץ	מניעת שוטטות והידרדרות בחודשי הקיץ	25-30	בכל שנה
סך הכול		211	

מן הנתונים עולה כי בפעילויות שיוזם מינהל הרווחה השתתפו חלק קטן של בני נוער, ביחס למספר הכולל של בני הנוער בסיכון. כמו כן, חלק מהפעילויות היו חד פעמיות.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי המינהל יוזם פרויקטים במסגרת תקציבית שמשרד הרווחה מקצה לו. בנוסף לכך, חלק מבני הנוער אינם מתאימים לטיפול קבוצתי, אלא לטיפול פרטני.

2. תקציב המחלקה

להלן נתונים שהעביר מינהל הרווחה לביקורת על תקציב הפעולות של המחלקה לשנים 2004-2006 :

מס' סעיף	שם הסעיף	2004	2005	2006
1164022	טיפול בחבורות רחוב	3,271	1,333	9,667
1164023	טיפול בנוער וצעירים - "בית רשת"	361,333	318,000	240,000
1164100	טיפול בצעירים עולים	23,917	20,251	5000
1165400	נערות במצוקה עולים	36,020	22,117	40,000
1165420	טיפול בנערות במצוקה	93,333	53,572	80,000
	סך הכול	517,874	415,273	374,667

■ מן הנתונים שהציג האגף עולה כי בין השנים 2004-2006 קטן תקציב המחלקה ב- 28%. בעיקר חלה ירידה בתקציב המיועד להפעלת "בית רשת" (ראה פירוט להלן). בנוסף לכך, הביקורת מבקשת להעיר על הסכומים הפעוטים (כפי שעולה מן הנתונים דלעיל) המופנים לטיפול בחבורות רחוב ובנוער עולה במצוקה.

■ סעיפי התקציב כוללים בתוכם את השתתפות משרד הרווחה (בשיעור של 75%) ואת השתתפות העירייה (בשיעור של 25%). הביקורת ביקשה להפיק נתונים על פעילות המחלקה מתוך ספר התקציב של העירייה, והתברר לה כי אין זיהוי ברור של סעיפי התקצוב של פעולות הרווחה בנושא נוער, וכי רק עובדי אגף הרווחה העוסקים בנושא בקיאים בפרטי ניצול התקציב. כתוצאה מכך, לא קיים בפועל פיקוח תקציבי מצד אגף התקציבים בגזברות על חלוקת התקציב לסעיפי ההוצאה ועל ניצולו בהתאם למטרות להן יועד.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי הניהול התקציבי של סעיפי המשרד נעשה על ידי המשרד. בנוסף לכך, המינהל מקיים פיקוח תקציבי הדוק על הוצאותיו באמצעות משרד חיצוני. לדעת הביקורת, אין די בכך, ועל אגף התקציבים לקיים בקרה תקציבית גם על כל סעיפי ההוצאה.

3. כוח אדם ועומס העבודה במחלקה

ביקורת שערך מבקר המדינה באשדוד בשנת 2000 מצאה כי "בממוצע כל עו"ס במיר"ן מטפל בכ-60 בני נוער". הדו"ח קבע כי "מחסור בכוח אדם ובמשאבים במחלקה מקשה את הטיפול בבני הנוער הזקוקים לטיפול. אין יוזמים איתור של בני נוער בסיכון, משום שאי אפשר לטפל בבני הנוער שאותרו וכ-30% מהפונים נדחים מפאת העומס הרב, והטיפול בבני הנוער המנותקים אינו מעמיק דיו...."

- **לדברי מנהלת מיר"ן, הממצאים שהעלה מבקר המדינה נותרו בעינם: מספר התקנים במחלקה לא גדל בחמש השנים האחרונות- למרות הגידול באוכלוסיית העיר בכלל, ובאוכלוסיית בני הנוער בפרט- וכל עו"ס מטפל בכ- 50-60 תיקים בממוצע. עקב העומס הרב הנובע מכמות התיקים שבטיפולם של העובדים הסוציאליים, לא נעשה איתור יזום של בני נוער מנותקים, אלא מטופלים רק בני הנוער המגיעים למחלקה לאחר שהופנו אליה ע"י גורמים אחרים (ראה פרוט להלן). לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בפעולה אקטיבית שמטרתה איתור בני נוער שבסיכון, ואין להסתפק בהפניית בני הנוער למיר"ן על ידי גורמי הטיפול האחרים. מינהל הרווחה מסר לביקורת כי אין למינהל אמצעים לקיים איתור יזום של בני נוער בסיכון.**
- **עוד העלתה הביקורת כי משרת עו"ס שתוקצבה על ידי פרויקט שיקום שכונות באזור ג' בוטלה : בינואר 2006 נלקחה חצי משרת עו"ס נערות, ובינואר 2007 נלקחה חצי משרת עו"ס נערים.**

4. הגורמים המפנים בני נוער למחלקה

הביקורת מצאה כי בין התאריכים יוני 2005 למאי 2006 התקבלו במחלקה 194 פניות חדשות.

הגורמים העיקריים המפנים בני נוער לטיפול המחלקה היו בתי ספר (97), מחלקות הרווחה (37), גורמים מוסדיים אחרים (כגון בתי חולים, משטרה, קידום נוער, ושירות המבחן) -45 בני נוער. 14 מטופלים פנו לקבלת סיוע באופן עצמאי.

- כאמור, נמצא כי בתי הספר הפנו לטיפול המחלקה בתקופה האמורה בסך הכול 97 בני נוער. בית ספר מקיף א' הפנה למחלקה 33 תלמידים (34%), אולם שאר בתי הספר הפנו תלמידים בודדים. למשל, ב"ס מקיף ב' לא הפנה כלל תלמידים לטיפול המחלקה.

משיחות שקיימה הביקורת עם מספר מנהלי בתי ספר, התברר כי אמנם קיים קשר מזדמן מעת לעת בין בתי הספר לבין המחלקה לצורך טיפול בתלמיד זה או אחר, אולם אין קשרי עבודה רצופים ומתמשכים בין בתי הספר לבין מחלקת מיר"ן. חלק מהגורמים בבתי הספר ובמינהל החינוך שהביקורת שוחחה עימם ציינו את חששם מהפניית תלמיד לטיפול הרווחה.

לדעת הביקורת, נוכח מיעוט התלמידים המופנים מבתי הספר לטיפול המחלקה, על המחלקה לקיים פעולות הסברה בבתי הספר במטרה ליידע את הגורמים השונים לגבי פעילותה.

הביקורת סבורה כי יש צורך דחוף לחזק את קשרי העבודה בין המחלקה לבין בתי הספר, כיוון שהם מהווים גורם עיקרי הבא במגע עם בני הנוער. מינהל הרווחה מסר כי בשנת 2007 החל המינהל בפרויקט "ממשקים" שמטרתו להביא לעבודה משותפת בין כל הגורמים העוסקים בנוער בסיכון.

5. מחשוב

- הביקורת ביקשה לקבל מידע מעודכן על מספר בני הנוער המטופלים בלשכות הרווחה ועל מספר הפונים למחלקת מיר"ן, ונענתה כי אין באגף הרווחה מידע זמין ועדכני בנושאים אלה. נמסר לביקורת כי רק פעם בשנה נעשה מיון תיקים ידני ונאספים הנתונים לגבי המטופלים, ורק במועד זה (פעם בשנה!) ניתן לקבל מידע בחתכים שונים לגבי המאפיינים של המטופלים. לדעת הביקורת, קיומו של מידע מסוג זה הוא צורך בסיסי ומהווה כלי עבודה ראשון במעלה.

- עוד נמצא כי במחלקה ישנם שני מחשבים בלבד, אשר מיועדים לשימושן של כל 13 העובדות הסוציאליות שבמחלקה, ולפיכך הן לא יכולות לעדכן באופן שוטף את המידע לגבי מטופלים חדשים וותיקים.
- לדעת הביקורת, מחשב אישי הוא כלי עבודה בסיסי ויש למחשב באופן דחוף את המחלקה.

6. חוק הנוער (טיפול והשגחה)

חוק הנוער (טיפול והשגחה) עוסק בקטינים נזקקים. החוק מגדיר נסיבות מסוימות בהן יש צורך בהתערבות הגורמים הטיפולים על מנת להגן על הקטין, עד כדי הפקעתו מרשות הוריו. הטיפול בקטינים נזקקים הוא בידי פקידי הסעד לחוק הנוער. קטין נזקק מוגדר כ-"קטין שאין אחראי עליו או שהאחראי אינו מסוגל לטפל בו או מזניחו", וכן קטין "הנתון להשפעה רעה או חי במקום המשמש מקום עבירה, ושלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע".

החוק מפרט את תהליך הטיפול של פקיד הסעד במקרים שונים, בהתאם לרמת חומרתם, כלהלן:

1. **קטין נזקק** (נפגע או מצוי בסיכון שייפגע)- פקיד הסעד יאסוף מידע על הקטין ומשפחתו ויחליט אם מדובר בקטין נזקק כהוראת החוק. במידה ואין הקטין נזקק, יעביר פקיד הסעד את האחריות להמשך הטיפול לאחריותו של העו"ס במחלקת הרווחה האזורית. אם מתברר שהקטין נזקק, יקבע פקיד הסעד תוכנית טיפול בו.
2. **טיפול סמכותי בצל החוק**- אם הורי הקטין אינם משתפים פעולה עם גורמי הרווחה, מקנה החוק סמכות לפקיד הסעד לקבוע תוכנית טיפול שיש לה מעמד חוקי מחייב. פקיד הסעד יעביר את תוכנית הטיפול לעו"ס, ויעקוב אחר ביצוע התוכנית.
3. **פנייה לבית משפט**- בנסיבות בהן יש צורך כי עניינו של הקטין יובא בפני בית המשפט, יכין פקיד הסעד תסקיר מפורט הכולל הערכת מצב של הקטין ומשפחתו. לאחר מתן צו בית המשפט בדבר דרכי הטיפול בקטין, יעקוב פקיד הסעד אחר ביצוע דרכי הטיפול כמפורט בצו.

4. **צו חירום** - במידה ונשקפת לקטין סכנה מיידית, רשאי פקיד הסעד להוציא צו חירום המאפשר לו לנקוט בכל האמצעים הדרושים למניעת אותה סכנה.

במחלקת מיר"ן מועסקות שתי פקידות סעד לחוק הנוער, ובמחלקות הרווחה האזוריות שש פקידות סעד נוספות. אחת מפקידות הסעד במיר"ן משמשת גם כמרכזת העירונית של פקידות הסעד.

6.1 מספר התיקים שבטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער

להלן נתונים שהעבירה המחלקה לגבי מספר התיקים שבטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בכל העיר.

שנה	סך הכול תיקים
2004	851
2005	926
2006	918

לדברי פקידות הסעד שהביקורת שוחחה עימן, לא קיימות הגדרות מחייבות לגבי עומס המטופלים לעובד, אך בפועל כל אחת מהן מטפלת בכ-50 עד 100 מטופלים המוגדרים דחופים והן אינן מצליחות לבצע את המטלות הנדרשות מהן על פי החוק, כולל עבודת מניעה.

- נמצא כי במחלקה האזורית ו'-ט' מאוישת משרה אחת בלבד של פקידת הסעד, והיא מטפלת לבדה ב- 216 תיקים.
- כמו כן נמצא כי במחלקה האזורית י'-יג' אין פקידת סעד כלל ועומס העבודה נחלק בין פקידות הסעד הנוותרות.

מינהל הרווחה מסר כי אינו יכול לגייס עובדים שיאיישו את התקנים הפנויים, מאחר ומדובר בתפקיד קשה ומורכב שאין בצידו תגמול כספי. לדעת הביקורת, על העירייה להקצות משאבים במטרה לאייש את המשרות הפנויות.

6.2 פעולות הסברה

החוק קובע כי "על פקיד הסעד לקיים קשר עם המסגרות המטפלות בקטינים בקהילה, לשם איתור קטינים נזקקים המוכרים להם". פקיד הסעד צריך לקיים הסברה לעובדי מסגרות אלה במטרה שיכירו את תפקידו של פקיד הסעד על סמכויותיו וחובותיו.

- נמצא כי פקידות הסעד במחלקת מיר"ן אינן יוזמות פעולות הסברה להכרת חוק הנוער לעובדי המסגרות המטפלות בנוער בסיכון, כפי שנדרש מהן על פי החוק.
- בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי אין נתונים לגבי הגורמים המפנים בני נוער לטיפול פקידות הסעד. מידע כזה יוכל לסייע לפקידות הסעד למפות את הגופים שיש להגביר את שיתוף הפעולה עמם.

מינהל הרווחה - מסגרות טיפוליות

הביקורת בחנה את הצרכים של בני הנוער שבסיכון בכל הנוגע לשיבוצם במסגרות טיפוליות ופנימייות, הן במסגרת הקהילה והן בסידור חוץ ביתי.

1. השמה במסגרות חוץ ביתיות

במינהל הרווחה מועסקת עובדת אשר אחראית על שיבוץ הילדים ובני הנוער במסגרות חוץ ביתיות (בעיקר פנימיות ומשפחות אומנה). ההשמות החוץ ביתיות נעשות למסגרות חינוכיות, שיקומיות, טיפוליות, ופוסט אשפוזיות. להלן נתונים לגבי המכסות שהוקצו לעיריית אשדוד בשנים האחרונות:

שנה	מספר מכסות חוץ ביתיות
תשס"ה	219
תשס"ו	223
תשס"ז	223

בשנת 2004 היו 43 פניות חדשות לסידור חוץ ביתי, בשנת 2005 היו 58 פניות חדשות ובשנת 2006 היו 65 פניות חדשות. הנתונים מעידים על כך שבמשך השנים חל **גידול** במספר ההשמות החוץ ביתיות.

- התברר לביקורת כי לרכזת ההשמות לא היו נתונים מעודכנים לגבי השיבוץ בפועל של ילדים ובני נוער במסגרות חוץ ביתיות לפי רשימה שמית, אלא מידע כולל על מספר המכסות בלבד.

- בנוסף למכסות המצוינות לעיל, קובע משרד הרווחה מכסות להשמת בני נוער במוסדות חסות הנוער. מוסדות אלו מיועדים לטיפול חוץ ביתי בבני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי ונשלחו למוסדות פנימייתיים באמצעות בית המשפט. למינהל הרווחה לא היו נתונים לגבי ההשמות של בני נוער תושבי אשדוד שנשלחו למוסדות חסות הנוער.

עוד נמצא, לדברי פקידת הסעד, כי ישנו קושי בהשמה של בני נוער הזקוקים לטיפול במסגרות טיפוליות המיועדות למתבגרים במצבי סיכון קשים המיועדים להשמה במוסדות החסות לנוער. הביקורת מצאה מקרים בהם משך ההמתנה עד להשמה במוסדות החסות לנוער ארך זמן רב. לדוגמא:

בית המשפט החליט בדצמבר 2005 כי נערה שבטיפול המחלקה תושם במעון "מסילה", אולם רק לאחר שמונה חודשים היא הושמה במעון. כמו כן באפריל 06 החליט בית המשפט כי נער שבטיפול המחלקה יועבר למעון "נווה חורש". הנער נכנס למעון רק לאחר ארבעה חודשים, בחודש אוגוסט 2006. במהלך תקופה זו, לדברי פקידת הסעד, המעקב אחר הנער לקה בחסר בשל עומס עבודתה.

2. הועדה לתכנון, טיפול והערכה (ועדת החלטה)

ועדת החלטה מהווה מסגרת לדיון בצוות רב מקצועי המתקיימת לצורך אבחון וקבלת החלטות לגבי תכנית הטיפול המתאימה לילדים ולבני נוער הזקוקים להתערבות אינטנסיבית של רשויות הרווחה. ועדת ההחלטה בעיריית אשדוד מתכנסת באופן קבוע בכל שבוע, במשך כל השנה. מטרת הועדה לקבוע תוכנית טיפול לילד ולמשפחתו ולעקוב אחר ביצוע התוכנית בהתאם ללוח הזמנים שנקבע. הועדה בוחרת את מסגרת ההשמה המתאימה ביותר לצרכיו של הילד, ולהחלטותיה יש השפעה מכרעת על חיי הילדים והוריהם.

■ הוראות התע"ס קובעות כי מרכז הוועדה יקיים מעקב אחר ביצוע ההחלטות. הביקורת מצאה כי לרכז הועדה היו נתונים לגבי החלטות הועדה (המלצות לסידור חוץ ביתי או טיפול אחר בקהילה), אולם לא היו בידה נתונים לגבי יישומם בשטח: האם יושמו ההמלצות בפועל על ידי העובדים הסוציאליים המטפלים, והאם המענים הטיפוליים הנדרשים אכן עונים על צרכי הילדים ובני הנוער שנדונו בוועדות. מידע כזה, אילו היה קיים, יכול היה לסייע למינהל הרווחה להתאים ולפתח מענים חדשים על פי הצרכים שעלו בדיוני הוועדה.

■ יש לציין כי במחקר כלל ארצי שערך מכון ברוקדייל בשנת 2001 בנושא ועדות החלטה, גם נמצא כי המעקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו בוועדות ההחלטה לא התבצע כנדרש על ידי רכזי הוועדות. המלצת המחקר הייתה כי חיוני לקיים מעקב שיטתי ומתמשך אחר הילדים ובני הנוער שבאחריות הוועדה, וכן יש לחייב הכנת תוכנית התערבות כתובה הכוללת ציון האחראים לביצוע המשימות. התברר כי מינהל הרווחה לא פעל על פי המלצות המחקר.

2.1 החלטות הועדה- הפניות לסידור חוץ ביתי

שנה	מס' הילדים שנדונו בועדות	אחוז ילדים שהומלצו לסידור חוץ ביתי	מס' בני הנוער שנדונו בועדות	אחוז בני נוער שהומלצו לסידור חוץ ביתי
תשס"ד	206	36%	73	70%
תשס"ה	202	35%	55	89%
תשס"ו	207	23%	69	87%

■ מן הנתונים עולה כי אחוז בני הנוער המומלצים לסידור חוץ ביתי גדול באופן משמעותי מאחוז הילדים המומלצים לסידור חוץ ביתי. לדברי רכזת הועדה לתכנון, טיפול והערכה, הטיפול במתבגרים הוא קשה הרבה יותר מאשר בילדים, וכמו כן אין די מענים בקהילה לבני הנוער, לעומת המענים הקיימים עבור הילדים.

2.2 במחקר שערך הביטוח הלאומי בשנת 2006 בעיר אשדוד, נמצא כי קיים מחסור במענים לסידור חוץ ביתי עבור בני הנוער בסיכון באשדוד, ומשך ההמתנה לשיבוץ במסגרות הקיימות הוא ארוך.

הביקורת מצאה מקרים שבהם הושמו בני הנוער במסגרות זמן רב לאחר החלטת הוועדה לדוגמא: התלמיד א"ש פנה בבקשה להתקבל למסגרת חוץ ביתית בתאריך 14/10/04 אולם נקלט במסגרת טיפולית רק בחודש ספטמבר 2005, כשנה לאחר מכן. התלמיד א"ש פנה בבקשה להתקבל למסגרת שיקומית בתאריך 10/1/2000 אולם נקלט רק בחודש אוקטובר 2003, כשלוש שנים לאחר מכן.

3. מסגרות בתוך הקהילה - פרויקט "עם הפנים לקהילה"

בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה מפברואר 2004 נקבע כי "המדיניות החדשה של משרד הרווחה הינה מתן עדיפות לפיתוח תוכניות קהילתיות, אשר יאפשרו טיפול בילדים ובני נוער בסביבתם הטבעית ובמסגרת משפחתם בקהילה. אנו מבקשים לתת עדיפות לסידור החוץ ביתי לאוכלוסיות יעד ספציפיות ולפרקי זמן קצובים. אנו רוצים לשבור את מעגל הקסמים בו היקפי הסידור החוץ ביתיים הולכים וגדלים בהתמדה בשל העדר פתרונות קהילתיים. **כוונת המהלך להפנות את תקציבי המכסות החוץ ביתיות שיתפנו לפיתוחם של שירותים טיפוליים ומסגרות יומיות לילדים ובני נוער בקהילה.**"

בהתאם למדיניות החדשה, הוטל על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לתכנן תהליך של הקטנת מכסות המיועדות להשמת ילדים ובני נוער במסגרות חוץ ביתיות ולהפנות תקציבים לפיתוח שירותים בקהילה. על פי מדיניות זו, כל רשות רשאית להמיר עד 20% מתקציב המכסות לטובת פיתוח מענים בתוך הקהילה, עבור בני הנוער המסיימים את תקופת שהייתם במוסדות פנימייתיים, בני נוער שהוצאתם מהבית למוסדות נמנעה מסיבות שונות ולבני נוער נוספים בסיכון.

חוברת הנחיות שהוציא משרד הרווחה מגדירה מהן הפעולות שעל מינהל הרווחה לבצע לצורך קביעת היקף המרת המכסות:

- להקים צוות תכנון ופיקוח שיעסוק בפיתוח מענים לטיפול בבני הנוער בקהילה.
- להעריך את מספר הילדים שחייבים לקבל פתרון חוץ ביתי ואת מספר הילדים שניתן למצוא להם מענה בתוך הקהילה.
- לבנות תוכנית כוללת המבוססת על תוכניות ממוקדות המותאמות לכל אחת מקבוצות הסיכון. התוכנית תכלול הקמת מענים חדשים והרחבת מענים קיימים.
- לערוך מעקב אחר מצבם של הילדים שהוחזרו הביתה מסידורים חוץ ביתיים, ואחר יישום התוכניות לפיתוח שירותים בקהילה.

הביקורת בדקה האם מינהל הרווחה פעל בהתאם להנחיות המשרד.

3.1. הקמת צוות התכנון

נמצא כי מינהל הרווחה הקים צוות תכנון אשר כלל את בעלי התפקידים הבאים: מנהלת אגף הרווחה, רכזת ועדות תכנון, רכזת פקידות סעד לחוק הנוער, רכזת ילדים בסיכון, רכזת שירותים "עם הפנים לקהילה" ורכז מועדוניות טיפוליות. הועדה התכנסה פעמיים בשנת 2005 וארבע פעמים במהלך שנת 2006.

- בוועדה מינואר 2006 סוכם כי הועדה תתכנס אחת לחודש באופן עצמאי ואחת לחודשיים בנוכחות מנהלת האגף. כאמור נמצא כי הועדה כונסה בשנת 2006 ארבע פעמים, ולא כונסה כלל במחצית השנה בין יוני לדצמבר 2006. ההחלטות העיקריות שהתקבלו בוועדות היו:

מיפוי צרכים

הוחלט כי על מנהלות המחלקה לגבש רשימת צרכים עם העובדים הסוציאליים בנוגע למדיניות "עם הפנים לקהילה". (פרוטוקול 18/12/05)
 עוד הוחלט כי על רכזת "עם הפנים לקהילה" לבחון את צרכי המחלקות ולציין אילו שירותים חסרים. (פרוטוקול 7/5/2006)

- נמצא כי מיפוי הצרכים של המחלקות האזוריות נעשה רק לגבי רובע ג' ורובע הסיטי.

פיתוח שירותים

הוחלט כי יש לבחון אפשרות לפתח שירותים עבור ילדים מהמגזר החרדי. הוטל על העובדים הסוציאליים להעביר דוחות סוציאליים מפורטים על משפחות מהמגזר החרדי המוכרות להם, ולרשום את המלצתם לגבי פיתוח שירות מתאים. (פרוטוקול 29/5/2006)

- נמצא כי רכזת "עם הפנים לקהילה" ערכה מיפוי צרכים של המגזר החרדי בעיר. מהמסמך שנכתב בחודש מאי 2006 עולה כי יש צורך בהקמת מועדוניות ביתיות לגילאי 3-12, מטפחים לבנים בגילאי 6-12, וסומכות וחונכות לאימהות. במסמך לא צוינה כמות הילדים הנזקקים לשירות. בפועל במהלך הביקורת הוקמו שתי מועדוניות ביתיות לגילאי 6-10. לדברי רכזת "עם הפנים לקהילה", מינהל הרווחה מכשיר כ- 20 חונכות לאמהות במגזר החרדי, בקורס שעתיד להסתיים בחודש יולי 2007.

עוד הוחלט כי על רכזת ההשמה להכין תוכנית לטיפול בילדים בסיכון שלא נמצאה להם מסגרת חוץ ביתית ובבני משפחתם, ועל רכזת ילדים בסיכון לבחון את נושא האבחון הפסיכודיאגנוסטי.

- נמצא כי רכזת ההשמה לא הכינה תוכנית לטיפול בילדים בסיכון שלא נמצאה להם מסגרת ובבני משפחתם.
- לדברי רכזת ילדים בסיכון היא בדקה מספר גופים שעורכים אבחון פסיכודיאגנוסטי, ובחרה בחברת "תל"ס" לתת שירותי אבחון פסיכודיאגנוסטי למינהל הרווחה.

3.2. סקר צרכים

בתחילת שנת 2007 פנה מינהל הרווחה למנהלות של המחלקות האזוריות לשירותים חברתיים בבקשה שיביעו דעתן האם המענים לטיפול בבני הנוער הקיימים בקהילה עונים על הצרכים, ימליצו איזה מסגרות כדאי להרחיב והאם יש צורך בהקמת שירותים נוספים.

- **נמצא כי מינהל הרווחה פנה בכתב למחלקות הרווחה רק בשנת 2007 (כשלוש שנים לאחר שהוחל פרויקט "עם הפנים לקהילה").**

מן התגובות עלו הצרכים הבאים:

אזור	הבעיה	המענה הדרוש
וי-ז'-ח'-ט'	ילדים לקויי למידה באזורים ו', ח'	מסגרת משלימה לשעות אחה"צ
	ילדים הסובלים מהזנחה ושוטטות באזור ח'	מועדונית באזור ח' לגילאי 3-12
	בעיות בין בני נוער להוריהם במגזר החרדי	<u>קבוצות הורים</u>
	תפקוד לקוי של משפחות ברוכות ילדים	<u>סומכות/חונכות</u>
א'-ד', ה', סיטי		<u>חונכים מטפחים</u> - במיוחד לילדים אתיופים, הרחבת המענים במועדוניות, והקמת מועדונית טיפולית לגיל ביי"ס יסודי, טיפול בפגיעות מיניות, צהרון לאזורים ד, ה, והסיטי, <u>קבוצות הורים</u> , הרחבת ימי ושעות הפעילות במרכז הקשר
ב'-ג'		מועדונית וצהרונים, הגדלת שעות הפעילות, מסגרת לבנות חרדיות, שירותי אבחון לבני נוער חרדים בגילאי 13-18, טיפול קבוצתי לחוזרים בשאלה, <u>קבוצות הורים ללקויי למידה</u> , <u>סומכים חונכים</u> , מבנה למפגשים בין הורים לילדיהם
וי-יא'-יב'-יג'-ט"ו		מועדונית לגילאי 9-11, הרחבת שעות הפעילות של המועדוניות, <u>מטפחים וסומכים</u> , טיפול בפגיעות מיניות, <u>קבוצות הורים</u> לליקויי למידה, ולהורים גרושים, אבחונים פסיכיאטרים וטיפוליים פסיכולוגים

- נמצא כי בתשובות שהעבירו המחלקות למינהל הרווחה היה חסר מידע חיוני. למשל, אף אחת ממנהלות המחלקה לא ציינה את **כמות בני הנוער שזקוקים למענה ואת גילם**. הביקורת סבורה כי זהו מידע בסיסי שיכול לסייע למינהל הרווחה לתכנן את המענים בהתאם לכמות האוכלוסייה הנזקקת ולמאפיינים המיוחדים לה.

3.3 מעקב אחר ילדים שחזרו הביתה וקליטתם בקהילה

בהתאם להנחיות משרד הרווחה, כדי להחליט על מספר המכסות שיומרו על מינהל הרווחה היה למפות את הילדים ובני הנוער שהושמו בסידורים חוץ ביתיים, לבחון את מאפייניהם בתחומים השונים ולהחליט מיהם הילדים החוזרים (על בסיס צרכי הילדים ויכולותיהם, רצונם ורצון ההורים). בשלב השני היה על מינהל הרווחה להכין את הילדים שנמצאו מתאימים ואת משפחותיהם לחזרה הביתה, ובמקביל לכך לתכנן מענים לטיפול בילדים אלה ובבני משפחותיהם בתוך הקהילה.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2005 חזרו לקהילה 11 ילדים ובני נוער, ובשנת 2006 שמונה בני נוער. **התברר כי 15 מתוך 19 הילדים שחזרו הביתה בשנים 2005-2006 חזרו ביוזמתם, ולא בעקבות תכנון של מינהל הרווחה**. מחקר מכון ברוקדייל מצא כי קליטתם של ילדים שחזרו באופן בלתי מתוכנן נתקלה בקשיים בגלל הכנה לקויה של הילד, המשפחה והקהילה לקראת החזרה, וכי ניצול השירותים בתוך הקהילה בקרב הילדים שחזרו באופן בלתי מתוכנן היה נמוך.

- הביקורת מצאה כי כבר בישיבת ועדת ההיגוי מנובמבר 2005 העלתה מנהלת האגף את הצורך באיסוף נתונים לגבי ילדים ובני נוער שניתן להחזירם הביתה. נקבע כי כל מנהלת מחלקה תעביר את פרטיה של לפחות משפחה אחת שלגביה ניתן לתכנן את חזרת הקטין.
- בדצמבר 2005 פנתה רכזת ועדות תכנון, טיפול והערכה לכל מנהלות המחלקות האזוריות בבקשה להעביר אליה שם של משפחה אחת לפחות, שלגביה יש לעו"ס המטפל הערכה כי ניתן להכינה להחזרת הקטין בן המשפחה הביתה**. נמצא כי לא התקבלה תגובה מאף מחלקה.

▪ הביקורת קיבלה לידה את טופס סיכום המעקב אחר ילדים שחזרו הביתה בשנת 2005.

מן הטופס עולה כי לכשליש מן הילדים לא נמצאו מענים מתאימים בקהילה, למשל: מסגרת אחר הצהריים, סיוע לימודי, טיפולים פסיכולוגיים והנחיית הורים.

▪ נמצא כי לא נערך מעקב אחר שילובם של בני הנוער שחזרו הביתה בשנת 2006, ולא ניתן היה לדעת האם השירותים שמספק מינהל הרווחה מסייעים לאוכלוסייה הנזקקת להם, ומה מידת תרומתם למשפחות ולילדים שחזרו הביתה.

הביקורת סבורה כי על מינהל הרווחה לערוך בדיקה יסודית ומקיפה לגבי ילדים ובני הנמצאים בסידור חוץ ביתי, המתכננים לשוב מיוזמתם או שניתן להחזירם לקהילה, ולתכנן מערך שירותים בהתאם.

3.4 המרת המכסות

▪ נמצא כי בשנת תשס"ה המיר מינהל הרווחה מכסה אחת בלבד, בהיקף של 44,000 ₪, בשנת תשס"ו המיר 7 מכסות בהיקף של 308,000 ₪, ובשנת תשס"ז 23 מכסות בהיקף של 1,012,000 ₪ (מתוך 305 מכסות שהוקצו לעיר). לא נמצא תעוד על השיקולים המקצועיים לקביעת כמות המכסות שיומרו בכל שנה.

מינהל הרווחה דיווח למשרד הרווחה כי המכסות הומרו לטובת פיתוח המענים הבאים (ראה להלן פרוט בטבלה):

מס' משתתפים	מועד הפעלה בפועל	מועד הפעלה מתוכנן	רובע	אוכלוסיית יעד	שם המענה	
15	2004	2004	נווה גלים	ילדים	מועדונית נווה גלים	מכסת תשס"ה
15 קבוצות	5 קב' טרם הופעלו	11/05	ברחבי העיר	כל הגילאים	טיפול קב' הורים-ילדים	מכסות תשס"ו
6	1/06	1/06	ז'	ילדים	מועדונית לחרדיות	
30	9/06	9/06	ו', ז', ט', יא'	ילדים	5 מועדוניות ביתיות	מכסות תשס"ז
16	9/06	9/06	ברחבי העיר	ילדים ובני נוער	מטפחים	
15	3/07	1/07		בני נוער	מועדונית למתבגרים	

- הביקורת מצאה כי חלק מהמענים שתוכננו הופעלו באיחור, אולם חלקם לא הופעלו כלל.
- לפי נתוני משרד הרווחה עד לסוף שנת 2006 ניצל מינהל הרווחה 251,500 ₪ בלבד מתוך 505,500 ₪ שהוקצו לפרויקט (50%). לדברי מפקחת שירות ילד ונוער, לפי נהלי הפרויקט כיום ניתן לגרור כספים שלא נוצלו לשנת הלימודים הבאה, אולם בעתיד הדבר לא יתאפשר.
- אי הפעלת המענים שתוכננו גרמה לכך שהכסף שהומר במטרה לממן את הקמת המענים נוצל רק בחלקו, ולפיכך בשנת 2006 נותרה יתרה תקציבית של 253,576 ₪, (אשר הועברה לשנת התקציב 2007).

להלן דוגמאות למענים שלא הופעלו:

- פרויקט החממה: מטרתו לשלב ילדים בסיכון ממשפחות רב בעיתיות במשפחות אחרות. הילדים אמורים היו לשהות בביתן של המשפחות המטפלות בכל יום בין השעות 19:00-13:00. הפרויקט תוכנן להתקיים בחודש פברואר 2006 אולם לא התקיים בשל קשיים טכניים בהעסקת עו"ס.
- תוכנית "הקן": מטרתה לסייע באמצעות מתנדבים, למשפחות עם ילדים בגיל הרך שאינן משתפות פעולה עם עובדים סוציאליים ועם גורמים מקצועיים אחרים. הפרויקט תוכנן לפעול החל מחודש ינואר 2007, אולם טרם הופעל בשל קושי בגיוס צוות מפעיל והכשרתו.
- מועדוניות לבעיות התנהגות: מיועדת לטפל בילדים בגילאי 6-14 שיש להם בעיות התנהגות קשות, החיים במשפחות המאופיינות על ידי מצוקה חברתית וכלכלית קשה. הפרויקט תוכנן להתחיל לפעול בחודש אוקטובר 2006, אולם לא הופעל בשל קושי בגיוס מבנה מתאים ותקציב להצטיידות. לדברי מנהלת אגף הרווחה, הכסף הועבר לטובת ארבעה מטפחים נוספים.
- טיפול קבוצתיים ב"בית רשת": מטרת התוכנית לספק טיפולים קבוצתיים לבני הנוער השוהים בבית רשת. התוכנית הייתה אמורה לפעול החל מחודש ספטמבר 2006 אולם טרם הופעלה.

■ **מהשוואה בין סקר הצרכים שיזם מינהל הרווחה לבין המענים שהוקמו בפועל עולה כי הפער בין היקף השירותים להיקף הצרכים עדיין נשאר גדול והשירותים שפיתח המינהל עונים חלקית על צרכי המחלקות, כפי שבא לידי ביטוי בסקר הצרכים.**

לדוגמא, המועדוניות הביתיות שהוקמו פועלות רק ברבעים ו', ז', ט' (השייכים לאותה לשכה אזורית), וכן ברובע יא', אף על פי שמנהלות המחלקות האזוריות ברבעים הנוספים ציינו כי יש צורך בהקמת מועדוניות באזורן. עוד נמצא כי נפתחה מועדונית אחת למתבגרים המיועדת לטיפול ב- 15 בני נוער בלבד. הביקורת סבורה כי יש מקום להפעיל מועדוניות נוספות ברבעים שיש בהם בני נוער הזקוקים לשירות.

כמו כן עולה מסקר הצרכים כי מספר החונכים- המטפחים הקיימים נותנים מענה **רק ל-16 ילדים** מכל העיר לפי הפירוט הבא: שלושה ילדים ממחלקה וי-ט', ארבעה ילדים ממחלקת שיקום מוגבלויות, שלושה ילדים ממחלקה יי-טו', חמישה ילדים ממחלקה א'-ד'-ה' סיטי, ורק ילד אחד ממחלקה ב'-ג' (האזורים שבהם מספר הילדים בסיכון הוא הגבוה ביותר). נמסר לביקורת כי השירות הקיים אינו עונה על צרכי המחלקות ואינו משקף את היקף הילדים ובני הנוער הזקוקים לסיוע זה.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי הקצבות משרד הרווחה התקבלו רק בסוף שנת התקציב. למשל, בשנת 2007 נוספו 10 מועדוניות טיפוליות וכן מופעלים בקהילה כ-40 מטפחים.

4. השירותים הקיימים באשדוד המיועדים לטיפול בבני הנוער בתוך הקהילה:

4.1 בית מיר"ן

בית מיר"ן ("הבית החם"), הינו מרכז טיפולי לנערות בסיכון, המיועד לבנות בגילאי 13-18 שנפלטו ממסגרות חינוך פורמאליות ונמצאות בסכנת הידרדרות. בבית מיר"ן מקבלות הנערות ארוחה חמה, טיפול קבוצתי וסיוע לימודי. הטיפול הקבוצתי מהווה את המרכיב הטיפולי העיקרי של הבית החם. הבית פועל משנת 1994, והפעילות בו מתקיימת שלושה ימים בשבוע מהשעה 14:00 עד השעה 18:00. הצוות כולל אם בית ועו"ס.

- **לדברי מנהלת מיר"ן ולדברי רכזת בית מיר"ן, תנאיו הפיזיים של המבנה מאפשרים טיפול ב- 8 עד 10 נערות (כלומר קבוצה טיפולית אחת), ואינם מספקים מענה הולם לצרכים ההולכים וגוברים של נערות המצויות במצבי משבר ומצוקה. לדבריהן, יש צורך דחוף בקבלת מבנה שיאפשר טיפול במספר קבוצות בו זמנית.**
- **בית מיר"ן פתוח במשך שלושה ימים בשבוע בלבד. כתוצאה מכך, הנערות הזקוקות למסגרת מגנה בשעות אחר הצהריים נותרות ללא מענה בימים שבהם המקום אינו פעיל.**

לדעת מנהלת האגף, אין צורך בהגדלת המבנה. ויש אפשרות להגדיל את הפעילות במבנה הקיים למשך כל ימות השבוע, בתנאי שיוקצו לכך תקציבים.

לדעת הביקורת, במיקרים מסויימים על העירייה לשקול להגדיל את ההקצבה לטובת פעילות חברתית חשובה, אף על חשבון ההקצבה האמורה להגיע ממשד הרווחה.

4.1.1 נתונים על הנערות ששהו במקום בשנת 2006

הביקורת ביקשה לקבל מרכזת הבית נתונים לגבי הנערות ששהו במקום בשלוש השנים האחרונות.

נמצא כי למחלקת מיר"ן לא היו נתונים לגבי הפעילות שנערכה במקום בשנים האחרונות. רק עם כניסתה של הרכזת הנוכחית לתפקיד בסוף שנת 2005, היא החלה לרכז מידע לגבי הפעילות במקום, ולפיכך לא ניתן לקבל נתונים על הפעילות לפני שנת 2006.

- במהלך שנת 2006 טופלו בבית מיר"ן 36 נערות, מתוכן 31 השתתפו בקבוצות הטיפול השונות. מבין 31 הנערות רק **16 נערות (52%)** הגיעו באופן אינטנסיבי- חלקן הגיעו לאורך כל השנה, חלקן עם הפסקות של מספר חודשים. **15 נערות (48%)** הגיעו לקבוצות הטיפול פעמיים בודדות בלבד. מחלקת מיר"ן מסרה לביקורת כי הנערות שהגיעו לטיפול מספר פעמים בודדות היו בשלבים הראשונים של הטיפול ורק החלו את הקשר הטיפולי.

4.1.2 קבוצות הפעילות שהתקיימו בשנת 2006

להלן קבוצות טיפול שהתקיימו בבית מיר"ן במהלך שנת 2006:

- **קבוצת תקשורת**- מטרת הפעילות: הגברת המודעות לתוצאותיה של תקשורת לא יעילה במשפחה ובחברה ורכישת מיומנויות תקשורת. הקבוצה פעלה מסוף חודש ספטמבר 06 ועד לחודש מרץ 2007 והשתתפו בה כ-10 נערות.
- **קבוצת מיניות**- מטרת הפעילות: דיון בתכנים של חיזור, חברות, התנהגות מינית אחראית והתמודדות עם הריון בלתי רצוי. הקבוצה פעלה אמצע חודש ספטמבר 2006 ועד לחודש מרץ 2007. בקבוצה השתתפו שמונה נערות.

- **קבוצת איכות הסביבה** - התקיימה בחודשים יולי- אוגוסט 2006. השתתפו בה שמונה בנות.

■ מן הנתונים עולה כי מספר המפגשים שהתקיימו לאורך שנת 2006 היה מצומצם והפעילות התרכזה במחצית השנה השנייה של שנת 2006. לדעת הביקורת יש לבנות את תוכנית הקבוצות כך שיתפרסו לאורך כל השנה. כמו כן, מספר הנערות שהשתתפו בכל קבוצה היה קטן, ונבע כאמור לעיל ממצוקת המקום.

4.1.3 מדדים להערכת הצלחת הפעילות

בישיבה שנערכה עם מנהלת מיר"ן בחודש אוגוסט 2006 נקבע כי מדד להצלחת הפעילות בבית מיר"ן יהיה שילובן של 80% מהמשתתפות בתוכנית במסגרות נורמטיביות בקהילה. לדברי רכזת בית מיר"ן, מבין 36 הנערות ששהו בבית בשנת 2006, 7 נותרו ללא מסגרת (כ-20%).

4.2 צורך במסגרות נוספות

לדברי אנשי המקצוע שהביקורת שוחחה עימם, יש צורך בהקמה של מסגרות נוספות בעיר אשר תספקנה מענה לצרכים של אוכלוסיות בני הנוער בסיכון:

1. הוסטל לנערים - קיימות באשדוד שתי מסגרות פנימייתיות מיועדות לנערות בלבד (מעון אור שלום והוסטל "דולפין"), ומסגרת אחת שניתן לקלוט בה בנים ובנות ("נווה גלים"). מאחר ונווה גלים היא מסגרת חינוכית – שיקומית ואינה מתאימה לבני נוער בדרגת סיכון גבוהה, רוב הנערים מופנים להשמה חוץ ביתית במוסדות פנימייתיים מחוץ לאשדוד. נמסר לביקורת כי יש צורך בהקמת מסגרת פנימייתיות נוספת באשדוד שתיתן מענה לנערים בסיכון.

מינהל הרווחה מסר כי ההחלטה להקמת הוסטל לנערים היא באחריות משרד הרווחה ואם המשרד יחליט להקים מסגרת זו, העירייה תשתתף בהקמתו.

2. בי"ס "מפתן" חרדי- באשדוד לא קיימת מסגרת מקצועית לבני נוער חרדים אשר לא מצאו את מקומם במסגרת התורנית הרגילה (ראה הערה גם בפרק העוסק במינהל החינוך).

אגף הרווחה מסר לביקורת כי משרד החינוך אינו מכיר בצורך בהקמת בית הספר.

3. מרכז להורים- מתבגרים- מינהל הרווחה מפעיל מרכז להורים וילדים, הפועל לצמצום מצבי סיכון של ילדים תוך הבטחת שלומם והתפתחותם התקינה, שיפור היחסים בין הורים לילדיהם ושיפור התפקוד ההורי. המרכז מציע סיוע להורים המתקשים בטיפול בילדיהם בגילאים 5-12, ונמסר לביקורת כי יש צורך דחוף בהפעלת מסגרת דומה שתיתן מענה גם למתבגרים והוריהם. מינהל הרווחה מסר כי בשנת 2008 יוקם מבנה למרכז הורים – מתבגרים באמצעות תקציבי מפעל הפיס.

4.3 מסגרות המופעלות על ידי גופים אחרים

4.3.1 מעון "אור שלום"

עמותת "אור שלום" היא מלכ"ר המפעיל ברחבי הארץ מספר מעונות לילדים ולבני נוער.

החל משנת 2006 מפעילה העמותה באשדוד מעון משפחתי המיועד ל- 7 נערות בגילאי 12-16. המעון באשדוד קולט נערות הנמצאות בתחילת תהליך הידרדרות, עדיין משולבות בקהילה והניתוק מהעיר עלול לפגוע במאמצי השיקום. אין קולטים במקום נערות שהיו מעורבות בפלילים או שאינן מבקרות באופן סדיר בבית הספר. צוות המעון כולל מנהלת מטעם עמותת "אור שלום", אב בית ואם בית, עו"ס, פסיכולוגית, מדריכה, מנקה ומבשלת. המעון ממוקם בבית פרטי, והנערות מתגוררות בו עם זוג מבוגרים (אב ואם בית) וילדיהם הביולוגיים.

מספר הנערות ששהו במעון בשנים 2006-2007

- בעת הביקורת שהו במעון שתי נערות בלבד מאשדוד ו-5 מחוץ לעיר. לדברי המנהלת, המעון הוקם במטרה לשרת את תושבות אשדוד בלבד, אולם עם הקמתו הפנה אליו מינהל הרווחה רק שתי נערות. בעקבות כך, החל המעון לקלוט נערות גם מחוץ לעיר. לדעת הביקורת, מספר הנערות מאשדוד אשר שהו במקום מיום הקמתו הינו נמוך מאד ואינו משקף את פוטנציאל ההשמה במקום, ביחס למספר המשוער של נערות בסיכון הנמצאות באשדוד.

שיתוף פעולה בין המעון למינהל הרווחה

- בפגישה שערכה הביקורת עם מנהלת המעון עלה כי יש צורך לחזק את שיתוף הפעולה בין מינהל הרווחה, אשר אמור להפנות מטופלות למעון, לבין צוות המעון. לדבריה, מינהל הרווחה אינו מפנה נערות המתאימות למקום. בין הצדדים נערכו מספר פגישות בעניין זה, אולם מספר ההפניות למעון לא גדל. לדברי מינהל הרווחה, הנערות זקוקות לטיפול מעמיק שאינו ניתן במעון, ולכן אגף הרווחה מפנה נערות הזקוקות לטיפול למסגרות מתאימות יותר.

4.3.2. הוסטל "דולפין"

מסגרת טיפולית פנימייתית המשמשת בית ל-14 נערות בסיכון בגילאי 13-18. עמותת "עניב" מפעילה את ההוסטל עבור משרד הרווחה. ההוסטל הוקם בשנת 1997, ועל פי סיכום עם משרד הרווחה נקבע כי 70% מן הנערות יתקבלו מאשדוד ו-30% מחוץ לעיר. אוכלוסיית היעד של ההוסטל הן נערות הנמצאות ב"קצה הרצף" הטיפולי, חוו משבר תפקודי ורגשי קשה והן מאופיינות בנורמות התנהגות לקויות. צוות העובדים כולל מנהל, רכזת, עו"ס, חמישה מדריכים חברתיים ואם בית.

מספר הנערות ששהו במקום בשנים 2004-2007

נכון למועד הביקורת שהתה במקום נערה אחת בלבד מאשדוד (מתוך 14), בעוד שבשנים 2004-2005 שהו במקום שש נערות מאשדוד. לדברי מנהל המעון, עם השנים צמצם מינהל הרווחה את מספר ההפניות של נערות להוסטל. עקב כך נאלץ ההוסטל לקלוט נערות מחוץ לעיר, בניגוד לסיכום הראשוני שנערך בין ההוסטל לעירייה, ולפיו כאמור 70% מן הנערות יהיו מאשדוד ו- 30% מחוץ לעיר.

4.3.3. בית הילדים "נווה גלים"

בית הילדים נווה גלים שייך לרשת הפנימיות של "המפעל להכשרת ילדי ישראל" הכפוף למשרד החינוך. המקום מהווה פנימייה חינוכית-שיקומית וכולל שישה משפחתונים שבכל אחד מהם 12 ילדים. גיל הילדים הוא מ- 5 ועד 18. נווה גלים הנו המוסד הפנימייתי היחיד באשדוד שניתן לשבץ בו נערים מעל גיל 12.

מספר הילדים ובני הנוער ששהו במקום

- הביקורת מצאה כי מתוך 58 ילדים ובני נוער ששהו במקום בעת הביקורת (תחילת שנת 2007), רק 35 היו מאשדוד (60%) והשאר הגיעו מחוץ לעיר. בבית הבוגרים שהו 12 בני נוער ומתוכם רק שלושה היו מאשדוד (25%) והשאר הגיעו מחוץ לעיר.
 - בסך הכול יכולה פנימיית נווה גלים לכלול 72 ילדים ובני נוער. התברר לביקורת כי הנהלת הפנימייה נאלצה לסגור את אחד המשפחתונים בגלל שלא הופנו אליה בני נוער. לדברי המנהלת, ניתן לקלוט במקום 12 בני נוער נוספים באופן מיידי.
- מאחר והפנימייה ממומנת באופן מלא מכספי תרומות ומתקציבי משרד החינוך, השמת בני הנוער במסגרת זו אינה כרוכה בעלות כלשהיא מצד העירייה. נוכח עובדה זו, לדעת הביקורת על מינהל הרווחה לנצל את המקומות הפנויים בנווה גלים.

שיתוף הפעולה בין הבית למינהל הרווחה

עמותת אשלים וג'וינט ישראל פיתחו עבור הורי החניכים שהם תושבי אשדוד תוכנית לפעילות בקבוצת הורים-ילדים. במסגרת התוכנית נבנה מערך טיפול אישי וקבוצתי לילדים ולהוריהם, הכולל טיפולים באומנות, טיפול במשחק, טיפול באמצעות בעלי חיים וכד'. לדברי מנהלת הבית, העמותה אינה מממנת עוד את הפרויקט, ולפיכך היא פנתה למינהל הרווחה בעירייה בבקשה לתמוך בפרויקט, אולם לא נענתה בחיוב.

5. משפחות אומנה- מכון סאמיט

השירות מיועד לקלוט ילדים ומתבגרים אשר להוריהם ליקויי תפקוד קשים והם אינם מסוגלים לטפל בילדיהם. האומנה מאפשרת לילד לקבל טיפול במסגרת משפחתית, ויחד עם זאת לשמור על הקשר עם הוריו הביולוגיים. השמת הילד במשפחה אומנת בקרבת מקום המגורים של משפחתו הביולוגית, מאפשרת את הוצאתו מהבית מבלי לנתקו לגמרי מסביבתו הטבעית ובכך להקל על החזרת הילד לחזקת הוריו, לאחר שיקומם.

בשנת 2001 ערך משרד הרווחה מחקר שמטרתו לברר את הקשר שבין הוצאתם של ילדים והשמתם במסגרות חוץ ביתיות, לבין תפקודם ההורי בהווה. המחקר מצא כי רמת התפקוד ההורי של בוגרים ששהו בילדותם במסגרת פנימיית פחות טובה מאשר בקרב הורים שבילדותם הושמו במשפחות אומנה. ההסבר לממצאים היה כי במסגרת משפחות האומנה נחשפים הילדים לדגם חיובי של תפקוד הורי, להבדיל מילדים ומבני נוער הגדלים בפנימיות. כמו כן נמצא כי התפקוד ההורי של הורים שבילדותם לא הוצאו מבתיים- למרות המלצה ראשונית להוצאה- טוב יותר מהורים שבילדותם שהו בפנימיות, אך טוב פחות מהורים שבילדותם שהו במשפחות אומנה, בכל מדדי התפקוד ההורי. **ממצאי המחקר מעידים באופן ברור על היתרונות של השמה חוץ ביתית במשפחות אומנה בהשוואה להשמה בפנימיות.**

- **התברר כי מינהל הרווחה לא הכיר את ממצאי המחקר ולא פעל לפיהם, תוך מתן עדיפות לסידור חוץ בייתי במשפחות אומנה על פני סידור בפנימיות.**

הביקורת ביקשה לקבל ממנהלת השירות למשפחות אומנה במכון סאמיט נתונים לגבי מספר המתבגרים מאשדוד ששהו במשפחות אומנה. נמסר לביקורת כי בשנת 2005 היו במשפחות אומנה באשדוד 42 ילדים ובני נוער, ובשנת 2006 49 ילדים ובני נוער, אולם רק כ- 60% מהילדים ובני הנוער היו תושבי אשדוד והשאר ילדים שמשפחתם מתגוררת מחוץ לאשדוד. לדברי מנהלת השירות למשפחות אומנה, קיים חוסר במשפחות אומנה באשדוד ביחס לצרכים.

■ הביקורת ביקשה לבדוק האם ישנם בני נוער מאשדוד הממתינים לשיבוץ במשפחות אומנה והתברר כי למינהל הרווחה לא היו נתונים בעניין זה.

6. "בית רשת"

"בית רשת" הוקם באשדוד בסוף שנת 1998 במימון משותף של משרד הרווחה, הביטוח הלאומי ועיריית אשדוד, ובינואר 1999 החל לקלוט בני נוער. מטרתו המרכזית של בית רשת היא לאפשר במקרה הצורך התערבות דחופה ולספק לנער מסגרת תומכת לתקופת זמן קצרה (כולל אפשרות לינה), שבמהלכה יבוצע אבחון ותותאם לנער מסגרת שיוכל להשתלב בה בהמשך חייו. צוות העובדים של בית רשת כלל בעת הביקורת: מנהל, עו"ס, עובדת איתור, מדריכה חברתית, רכז מרכז יום, שלושה מדריכי לילה, אם בית ובת שירות לאומי. בנוסף לכך, כלל צוות בית רשת חמישה מתנדבים.

6.1 מסגרות השהייה ושעות הפעילות

בית רשת כולל שתי מסגרות של שהייה:

מרכז יום - מספק פעילויות לימודיות וחינוכיות, פעילויות חברתיות ומענה טיפולי לבני נוער עד לשעה 14:00. מרכז היום מיועד לבני נוער שמנותקים ממסגרת לימודית, אולם גרים עדיין בבית הוריהם. מרכז היום מסוגל להכיל בכל זמן נתון עד 15 בני נוער.

קורת גג - מיועדת לבני נוער החסרים מקום לינה וזקוקים באופן מיידי למסגרת מגנה ולקורת גג. במסגרת קורת הגג מקבלים בני הנוער שירותי לינה, מזון, כביסה וצרכים בסיסיים אחרים, כתחליף זמני למקום המגורים הקבוע. קורת הגג פעילה 24 שעות ביממה בימים א' עד ה', ומכילה אפשרות לינה לארבעה בני נוער.

בעת הביקורת הייתה השהייה במרכז היום מוגבלת לתקופה של עד שישה חודשים, בכוונה ליצור תמריץ עבור הגורמים הטיפוליים השונים לחפש בטווח הזמן הנתון פתרונות הולמים לשילוב בני הנוער במסגרות קבועות. השהייה בקורת הגג היתה מוגבלת לתקופות זמן קצרות יותר.

6.1.1 נמסר לביקורת כי אחד הליקויים בהפעלת המקום נבע מכך שקורת הגג נסגרה בסופי שבוע, ועל הצוות היה לחפש בסופי שבוע פתרון חלופי לבני הנוער השוהים במקום. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בעקבות מאמציה הרבים שונתה המדיניות, והחל מדצמבר 2006 המקום יהיה פתוח גם בסופי שבוע.

▪ **הביקורת מצאה כי המקום אינו פעיל כבר בסופי שבוע. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה רבה בשל העובדה כי נערים במשבר זקוקים למסגרת מתמשכת, יציבה וקבועה, ודבר זה אינו מתאפשר כאשר הם נאלצים לעבור כל סוף שבוע למקום אחר וחלקם עלולים לחזור "לרחוב".**

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי הטיפול במרכז היום הוארך עד לשעה 16.30, אולם בתקציב הנתון אין אפשרות להפעיל את המרכז בסופי שבוע. יחד עם זאת, נעשה מאמץ לאתר לבני הנוער בכל סוף שבוע מסגרת חילופית שיוכלו לשהות בה.

6.1.2 בית רשת נמצא ברובע ו', במבנה גדול בן שתי קומות. הקומה הראשונה משמשת לפעילות מרכז היום והקומה השנייה משמשת כקורת הגג ובה מצויים חדרי השינה, מטבח וחדר מגורים.

▪ **התברר כי בקומה השנייה ישנו חדר גדול נוסף המנוצל לעבודה טיפולית-קבוצתית במהלך היום. לדברי מנהל בית רשת, החדר יכול לקלוט שני בני נוער נוספים לקורת הגג. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בניצול מלוא השירותים שהמקום יכול לספק.**

6.2 ועדת היגוי

בשנת 2002 נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין עיריית אשדוד והרשות העירונית למלחמה בסמים. בהסכם נכתב בין היתר כי העירייה תפעיל את בית רשת באמצעות הרשות העירונית למלחמה בסמים אשר תעסיק את כל העובדים במקום.

נקבע כי הפעלת התוכנית תלווה על ידי ועדת היגוי שתורכב מנציגי כל אחד מהגופים השותפים בהפעלת הפרויקט. הוועדה תהיה מוסמכת לקבוע את פרטי הפעלת התוכנית ושיטות העבודה, תוך שמירה על המסגרת התקציבית של הפרויקט כפי שאושרה.

- התברר כי ועדת ההיגוי אינה כוללת נציגות של מינהל החינוך. לדעת הביקורת, יש חשיבות לכך שוועדת ההיגוי של בית רשת תכלול גם את מנהלת תחום קידום הנוער, במטרה להעמיק את שיתוף הפעולה בין שני הגופים.
- בין השנים 2002-2006 התקיימו 14 ישיבות של ועדת היגוי. הביקורת בדקה את יישומן של ההחלטות שהתקבלו בוועדת ההיגוי ומצאה כי חלקן לא יושמו (ראה מספר דוגמאות בהמשך הדו"ח, למשל בנושא פרסום השירותים הניתנים בבית רשת, הדרכת צוות העובדים, הקשר עם תוכנית היל"ה ונושאים נוספים).

6.3 מימון הפרויקט

במימון הפרויקט השתתפו מספר גורמים:

6.3.1 המוסד לביטוח לאומי

על פי ההסכם אמור היה הביטוח הלאומי להשתתף במימון בית רשת במשך שלוש השנים הראשונות להפעלתו בשיעור של 35.4% מן ההוצאות, ולהעביר את התשלומים ישירות לרשות העירונית כדלהלן:

שנה	מספר התשלום	הסכום המתוכנן על פי ההסכם	הסכום שהועבר בפועל	הסכום שאמור היה להתקבל (כולל הצמדה)
שנת 2002	תשלום 1	₪ 80,000	₪ 87,783	₪ 87,236
שנת 2003	תשלום 2	₪ 100,000	₪ 109,157	₪ 109,590
	תשלום 3	₪ 80,000	₪ 86,898	₪ 87,071
	תשלום 4	₪ 100,000	₪ 106,478	₪ 108,743
	תשלום 5	₪ 100,000	₪ 107,550	₪ 108,195
שנת 2004	תשלום 6	₪ 150,000	₪ 107,764	₪ 161,971
	תשלום 7	₪ 100,000	₪ 53,882	₪ 107,980
	תשלום 8	₪ 150,000	₪ 160,682	₪ 161,005
שנת *2005	תשלום 9	₪ 100,000	₪ 75,735	₪ 108,410
	תשלום 10	₪ 148,000	₪ 109,799	₪ 164,100
סך הכול		₪ 1,108,000	₪ 1,005,728	₪ 1,204,305

*לפי ההסכם עם העירייה, בשנת 2006 הפסיק הביטוח הלאומי את השתתפותו.

■ נמצא כי המוסד לביטוח לאומי היה אמור להעביר לרשות העירונית החל מדצמבר 2002 ועד לנובמבר 2005 סכום של 1,204,305 ₪ (כולל תוספת הצמדה) ובפועל הועברו רק 1,005,728 ₪ (חוסר של 198,577 ₪). למשל, נמצא כי בשנת 2004 העביר הביטוח הלאומי סכום נמוך ב- 108,951 ₪ מהנדרש על פי ההסכם, ובשנת 2005 סכום הנמוך ב- 87,300 ₪. לא הובהר לביקורת מדוע לא גבתה הרשות העירונית מהביטוח הלאומי את מלוא הסכומים המגיעים לה.

■ הביקורת מצאה כי התשלום העשירי שהתקבל מן הביטוח הלאומי בנובמבר 2005 עמד על סכום של 109,799 ₪ (במקום 148,000 ₪), אולם נוכח טענת הרשות העירונית שהסכום לא התקבל, העבירה העירייה לרשות ביום 31/12/05 סכום נוסף של 148,000 ₪, שלא הייתה אמורה להעביר.

6.3.2 משרד הרווחה- על פי סיכום בין מפקח השירות לנוער ולצעירים לבין העירייה סוכם כי משרד הרווחה יתמוך בפרויקט, אולם לא נערך מסמך המגדיר את סכומי ההשתתפות העתידיים של המשרד בפרויקט.

בפועל, התמיכה של המשרד לא הייתה קבועה והצטמצמה עם השנים: בשנת 2004 העביר המשרד 360,000 ₪, בשנת 2005 - 308,000 ₪, ובשנת 2006 - 240,000 ₪. בוועדת ההיגוי שנערכה בשנת 2005 סוכם כי תעשה פנייה למשרד הרווחה בבקשה למסד את תקצוב הפרויקט, אבל בפועל לא נעשה דבר ותקצובו של בית רשת לא הוסדר.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי בשנת 2007 הוגדלה ההקצבה של משרד הרווחה ל- 500,000 ₪.

6.3.3 עיריית אשדוד- בהסכם שנערך בין העירייה לבין הביטוח הלאומי נאמר כי גם העירייה תשתתף במימון התוכנית, אולם לא נקבע סכום ההשתתפות. התברר כי בשנים 2003-2006 העירייה השתתפה במימון הפרויקט בסכום של 160,000 ₪ בכל שנה (וכן סכום נוסף של 148,000 ₪ שהועבר בטעות בסוף שנת 2005). מינהל הרווחה מסר כי בשנת 2007 עלתה השתתפות העירייה ל- 360,000 ₪.

6.3.4 משרד הקליטה- בשנת 2005 העביר משרד הקליטה סכום של 25,000 ₪ לטובת הפרויקט ובשנת 2006 העביר סכום של 15,000 ₪, אולם הרשות לא העבירה סכומים אלה לחשבון בית רשת. בנוסף לכך, בית רשת הצליח לגייס תרומות מגורמים שונים: בשנת 2005 סכום של 204,305 ₪, ובשנת 2006 - 196,586 ₪.

6.4 הניהול הכספי של בית רשת

משנת 2000 ועד לחודש אוקטובר 2006 נעשה הניהול הכספי של בית רשת באמצעות הרשות העירונית למאבק בסמים ובהתמכרויות. הביקורת בדקה במאזן הבוחן של בית רשת את מצבו הכספי בשנים 2005-2006 כמפורט להלן:

שנה	תקציב	הכנסות בפועל	הוצאות בפועל	הפרש
2005	308,000 ₪ משרד רווחה 400,000 ₪ ביטוח לאומי 160,000 ₪ עירייה 205,000 ₪ תרומות	1,285,184 ₪	1,040,773 ₪	244,411 ₪
2006	240,000 ₪ משרד רווחה 160,000 ₪ עירייה 196,586 ₪ תרומות	483,704 ₪	621,072 ₪	-137,368 ₪ *

*למעשה הגרעון הוא בסכום גבוה יותר מאחר ויש לרשות חוב כלפי ספקים ועובדים (ראה להלן).

הביקורת מצאה כי עקב הגרעון הכספי של הרשות, ספקים רבים לא קיבלו את התשלומים המגיעים להם עבור עבודות שביצעו לבית רשת. כמו כן לא הועברו לקרנות הפנסיה, קרנות ההשתלמות וקופות הגמל הכספים שנוכו ממשכורות העובדים למטרה זו. לדברי מנהל הרשות, חוב הרשות לספקים ולעובדים הוערך בסוף 2006 בכ- 110,000 ₪.

- בהסכם שנחתם בין הגופים המממנים את הפרויקט נאמר כי "העמותה תהיה אחראית להעברת דו"ח כספי לעירייה ולמוסד". לדברי מנהלת מיר"ן, למרות שהרשות העירונית גבתה מדי שנה תקורה של 5% עבור הניהול הכספי של בית רשת, מינהל הרווחה לא קיבל מהרשות העירונית דיווחים רבעוניים או אחרים לגבי סך ההכנסות וההוצאות של בית רשת, ולפיכך לא הייתה לה יכולת לעקוב אחר מצבו הכספי של הפרויקט, אותו היא מנהלת מבחינה מקצועית.

לעומת זאת, לדברי חשבת הרשות העירונית, מנהל בית רשת קיבל מדי שבוע את כרטסת הנהלת החשבונות של בית רשת, אולם הרשות לא העבירה את הנתונים למינהל הרווחה.

■ בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי בשנת 2006 קיבל בית רשת תרומה מ"קרן אריסון" בסכום של 105,619 ₪ לטובת ביצוע פרויקטים מסוימים. נמצא כי מרביתו של הסכום (90,619 ₪) לא נוצל. התברר לביקורת כי מנהל הרשות העירונית לא ידע שהתרומה מיועדת למטרות מסוימות שנקבעו מראש, ולכן לא עשה שימוש בתרומה למטרה שאושרה. כתוצאה מכך, דרשה הקרן לקבל חזרה את מרבית כספי התרומה.

■ בחודש יולי 2006, בשל המצב הכספי של בית רשת, החליטו מרבית העובדים (למעט שניים) לעזוב את בית רשת, ולפיכך המקום היה סגור במשך כחמישה חודשים, עד לקליטתם של עובדים חדשים. לדברי מנהל הרשות, העובדים אולצו להפסיק את עבודתם. הביקורת רואה בחומרה את הפסקת הפעילות של בית רשת ואת הפגיעה בשירות חשוב זה לבני הנוער שבסיכון. כתוצאה מהפסקת הפעילות היה צורך להשקיע משאבים מיותרים בבנייה מחודשת של השירות.

6.5 העברת הניהול הכספי לעמותת "דולב"

באוקטובר 2006 עבר ניהול בית רשת מהרשות העירונית למלחמה בסמים לעמותת "דולב", ללא מכרז.

■ נכון למועד סיום הביקורת, טרם נחתם חוזה התקשרות בין העירייה לבין העמותה, ולא ניתן היה להעביר לעמותה תקציבים עבור מימון הפרויקט.

לאחר הביקורת מסר מינהל הרווחה כי נחתם חוזה עם העמותה בינואר 2007. עוד נמסר כי במהלך שנת 2008 יפרסם מינהל הרווחה מכרז בנוגע להפעלת בית רשת.

6.6 סדרי העבודה בבית רשת

קליטת בני הנוער בבית רשת אמורה להתבצע בשלבים הבאים:

1. הפניית בני הנוער למקום ע"י הגורמים המטפלים בקהילה.
2. תהליך קליטה הכולל שיחת קליטה עם מנהל בית רשת ועם העובדת הסוציאלית יחד עם העו"ס המפנה, קבלת הדרכה על תקנון בית רשת ועל כללי ההתנהגות הנהוגים בו.
3. השתלבות במרכז יום או בקורת הגג- במהלך תקופת השהות בבית רשת מבוצע תהליך של ריכוז מידע על הנער, הערכה ואבחון, חיפוש אחר מסגרת מתאימה, הכנת הנער לקראת השמה מחדש.
4. ליווי והשמה במסגרת חדשה- מעקב של עד שנה לגבי השתלבות הנער.

6.6.1 מספר בני הנוער השוהים בבית רשת

הביקורת ביקשה לקבל ממנהל בית רשת נתונים לגבי מספר הנערים ששהו בבית רשת בשלוש השנים האחרונות, היכן הושמו בסיום התקופה ומה היו תוצאות המעקב שנערך אחרי השתלבותם במסגרת החדשה.

■ נמצא כי אין לבית רשת נתונים ממוחשבים לגבי השוהים בבית רשת. לקראת סיום הביקורת (ינואר 2007) נערך מיון תיקים ידני לגבי שנת 2006, ובדרך זו נאספו נתונים חלקיים. הביקורת סבורה כי יש להזין למחשב באופן שוטף את פרטי בני הנוער השוהים במקום, כך שניתן יהיה לערוך מעקב אחר היקף הפעילות במקום ולקיים מעקב אחר הצלחת הטיפול (השתלבותם במסגרת החדשה).

להלן הנתונים שהציג לביקורת מנהל בית רשת לגבי מספר השוהים בבית רשת ומספר המושמים במסגרות בשנים 2003, 2005 ו- 2006 (בשתי המסגרות: מרכז היום וקורת הגג). לא היו בידיו נתונים לגבי שנת 2004.

	2006	2005	2003
מרכז יום	25	(אין נתונים)	86
קורת גג	13	(אין נתונים)	14
סך הכול	38	75	100

▪ מן הנתונים עולה כי במהלך השנים חלה ירידה משמעותית בהיקף הפעילות: בשנת 2003 טופלו בבית רשת 100 בני נוער, בשנת 2005 טופלו בו 75 בני נוער, בעוד שבשנת 2006 שהו בבית רשת 38 בני נוער בלבד. יש לציין כי בתוכנית העבודה של בית רשת לשנת 2006 נקבע היעד לטפל ב- 80 בני נוער לשנה.

מתברר כי במעבר משנת 2003 לשנת 2006 חלה ירידה של כ- 60% במספר השוהים בבית רשת. למשל, הביקורת מצאה כי בחודשים ינואר ומרץ 2006 שהו נער אחד בלבד בקורת הגג (במקום בארבעה כפי שתוכנן בעת הקמת בית רשת), ובחודש יוני 2006 שהו במרכז היום שבעה בני נוער בלבד (במקום 15). לדעת הביקורת מדובר במספר מצומצם ביותר של מטופלים ביחס לבני הנוער בסיכון הזקוקים לשירותי בית רשת, ובמיוחד הזקוקים לקורת הגג. מינהל הרווחה מסר לביקורת כי במחצית ראשונה של שנת 2007 עלה באופן משמעותי מספר המטופלים בבית רשת וטופלו במקום כ- 170 בני נוער.

6.6.2 גורמים מפנים לבית רשת

הביקורת ביקשה לקבל נתונים לגבי הגורמים המפנים בני נוער לבית רשת. נמסר לביקורת כי יש קושי לאתר נתונים אלה. בסופו של דבר, נמסרו לביקורת נתונים רק לגבי שנת 2003 ושנת 2006.

2003		2006		גורם מפנה
מספר המופנים	אחוז	מספר המופנים	אחוז	
41	41%	22	58%	רווחה (כולל מיר"ן)
28	28%	8	21%	שירות מבחן
14	14%	1	2%	קב"ס
-	-	2	5%	פנייה עצמאית
10	10%	-	-	איתור בית רשת
-	-	3	7%	לא ידוע
100		38		סך הכול

הנתונים מעידים על כך שרוב בני הנוער הופנו למקום על ידי גורמי מינהל הרווחה ושירות המבחן. גורמים נוספים בקהילה, ובכללם בתי הספר, המשטרה והמחלקה למניעת נשירה וקידום נוער לא הפנו כלל בני נוער למקום. כמו כן חלה ירידה בהפניית תלמידים על ידי קציני הביקור הסדיר. כבר בישיבת ועדת ההיגוי מיוני 2003 הועלה העדר שיתוף הפעולה בין בית רשת לבין המחלקה למניעת נשירה ולקידום נוער, אולם לא נעשה דבר בעניין זה. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין בית רשת לבין היחידות השונות במינהל החינוך.

הביקורת סבורה כי על הנהלת בית רשת להפיץ מידע לגבי הפעילויות המתקיימות במקום בקרב הגורמים הטיפוליים הרלוונטיים (במיוחד בתי הספר המקיפים), וכן בגופים שונים שיש להם מגע עם בני נוער (למשל בתחומי החינוך הלא פורמאלי). יש לציין כי כבר בפברואר 2003 בישיבת ועדת ההיגוי של בית רשת, הוחלט כי יש לחשוף את בית רשת לגורמים נוספים בקהילה, והדבר לא נעשה.

6.6.3 תיעוד הפעילות בבית רשת

הביקורת ביקשה לקבל נתונים לגבי הפעילות בבית רשת, למשל מספר השוהים בבית רשת, משך השהות, גורמים מפנים, וכן תיעוד לגבי הפעילות הנערכת בו כגון משך הלימודים ונושאי הלימוד, קיום הדרכה לצוות, מפגשי קבוצות הורים וכד'.

■ נמצא כי חלק מן המידע לא נשמר. לדוגמא: לא היה מידע על מספר השוהים בבית רשת בחלק מהשנים, וכן לא נמצאו מספר תיקים של נערים ששהו במקום, שהביקורת ביקשה לקבל מידע על הטיפול בהם. לא היה קיים תיעוד על הפעילות הלימודית שהתקיימה ועל תכניה, וכן מידע לגבי פעילות קבוצות ההורים. על מנת להשלים את הפרטים נאלצה העו"ס העובדת בבית רשת לפנות למנהל בית רשת הקודם ולקבל מידע המבוסס על זכרונם. לדעת הביקורת, יש מקום לשפר באופן משמעותי את תיעוד המידע לגבי הפעילות הנערכת בבית רשת, הן מבחינת רישום בני הנוער ששהו במקום והן מבחינת הפעילות שהתקיימה.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי בשנת 2007 חל שיפור משמעותי בתיעוד הפעילות הנערכת בבית רשת, ולכל מטופל נרשם דו"ח מעקב בנוגע לתחום הרגשי, הלימודי וההתנהגותי.

6.6.4 תוכנית עבודה

בישיבת ועדת ההיגוי של בית רשת מפברואר 2003 סוכם כי תוכן תוכנית מובנית בשיתוף עם מיר"ן לעבודה עם הגורמים המקצועיים במינהל הרווחה ועם גורמים נוספים בקהילה. גם בישיבה מאוגוסט 2004 עלה הנושא שוב וסוכם כי יקוימו ישיבות צוות משותפות של המחלקות האזוריות לשירותים חברתיים עם הצוות בבית רשת, לצורך הכרת בית רשת וגיבוש תוכנית עבודה.

- הביקורת לא מצאה תיעוד על כך שהוכנו תוכניות עבודה לבית רשת, וכן לעבודה משותפת של בית רשת עם המחלקות האזוריות של מינהל הרווחה וגורמים נוספים בקהילה.

6.6.5 איתור מטופלים חדשים

מאחר וחלק גדול מאוכלוסיית בני הנוער הפוטנציאלית אינה חשופה למידע בדבר השירותים הניתנים בבית רשת, יש צורך שבית רשת ישקיע מאמצים בהפצת המידע ובאיתור בני נוער מתאימים.

- נמצא כי בשנת 2003 10% מבני הנוער הגיעו לבית רשת בעקבות איתור יזום, ואילו בשנת 2006 ירד מספרם לאפס. לאחר הביקורת נמסר כי התקבלה עובדת לאיתור ומעקב, אשר תערוך סיורים ותצא לשטח על מנת לאתר מטופלים חדשים.

6.6.6 השמה במסגרות

	הושמו במסגרת	לא הושמו במסגרת
2005	57 (92%)	5 (8%)
2006	24 (63%)	14 (37%)

- מהנתונים עולה כי בשנת 2005 8% מבני הנוער לא הושמו בשום מסגרת, ובשנת 2006 37% בני נוער לא הושמו בשום מסגרת, כלומר חלה עלייה של למעלה מפי ארבע במספר בני הנוער שלא הושמו במסגרת מתאימה לאחר שסיימו את תקופת שהייתם בבית רשת.

- יש לציין כי היעד שנקבע בתוכנית העבודה לשנת 2006 היה השמת 70% מהבוגרים במסגרות מתאימות. הביקורת ביקשה לבדוק מדוע לא הושמו בני הנוער במסגרת חדשה והתברר כי לגבי חלקם לא נמצא התיק האישי כך שלא ידוע מה עלה בגורלם. לדעת הביקורת, על העו"ס בבית רשת להקפיד על שמירת תיקי הנערים במקום נעול.

6.6.7 מעקב אחר השתלבות בני הנוער

בהתאם לנוהלי העבודה בבית רשת, על העו"ס לבצע מעקב אחר השתלבותם של בני הנוער במסגרות אליהן הם הופנו. נמצא כי עד למועד הביקורת, העובדת הסוציאלית בבית רשת לא ערכה מעקב אחר השתלבותם של בני הנוער במסגרות אליהם הופנו. יש לציין כי במחקר שערך הביטוח הלאומי בבית רשת, נבדק המעקב אחר השתלבות הנערים במקומות ההשמה ונמצא כי רק לגבי 38% מבני הנוער ששהו בבית רשת בשנים 2003-2005 היה מידע על הצלחת ההשמה במסגרות החדשות. לדברי מנהל בית רשת, עד לחודש דצמבר 2006 לא היה במקום עובד שאחראי להשמה ולמעקב, ובחודש דצמבר 2006 נקלטה עובדת לתפקיד זה.

6.7 הדרכה לצוות

בצוות ההיגוי נקבע כי אחת לשבועיים תינתן לעובדת הסוציאלית הדרכה על ידי מדריכה מקצועית מטעם האוניברסיטה, וכן תינתן אחת לחודש והדרכה לצוות המדריכים.

- בפועל נמצא כי בשנת 2006 לא נערכו הדרכות לעו"ס. במהלך השנה נערכה הדרכה אחת בלבד לצוות, במקום 12 הדרכות בשנה כפי שנקבע. גם בישיבת ועדת ההיגוי של בית רשת מאוגוסט 2003 הועלה נושא הצורך בהדרכה לצוות המדריכים, אולם היא לא יצאה אל הפועל. הביקורת סבורה כי יש צורך דחוף לקיים תוכנית הדרכה מקיפה לצוות העובדים החדש.

6.8. פעילויות לימודיות

במחקר הביטוח הלאומי נמצא כי הנושאים שהיו המשמעותיים ביותר לבני הנוער במקום היו:

נושא	מספרים	אחוזים
לימודים	27	22.5
יחס אנשי הצוות	26	21.6
פעילויות העשרה שונות	14	11.6
המצאות בתוך מסגרת	16	13.2
קשר עם נערים אחרים	13	10.8
לימוד מחשבים	6	5
אפשרות ללמוד עברית	4	3.3
מניעת שוטטות	4	3.3
להעביר את הזמן	3	2.5
אוכל	3	2.5
מציאת עבודה	2	1.6
בית חם	2	1.6

- מהנתונים עולה כי לכשליש מבני הנוער היו חשובים התכנים הלימודיים. הן בחלק מן הראיונות עם הנערים והן בחלק מן הראיונות עם ההורים עלה הצורך בהרחבה של התגבור הלימודי של בני הנוער השוהים בבית רשת.
- הביקורת בדקה אילו פעילויות לימודיות נערכו במקום, ומה היה היקפם. נמצא כי הלימודים בבית רשת בשנים 2005-2006 הועברו באמצעות מדריכים חברתיים ומתנדבים בתחומים של חשבון, אנגלית ועברית. הלימודים נערכו במשך ארבע פעמים בשבוע, ולמשך שעה וחצי בכל פעם. יש לציין כי לא נמצא תיעוד כתוב לפעילות הלימודית (למשל תוכנית השיעור, מספר המשתתפים וכו'). הביקורת סבורה כי יש להרחיב ולמקצע את הלמידה במקום הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית.

יש לציין כי כבר בועדת ההיגוי מס' 7 ממאי 2004 נאמר כי החיבור לתוכנית היל"ה הוא מאד משמעותי להצלחת הטיפול, במטרה שהנער, לאחר השמתו במסגרת חלופית, יהיה מוכן יותר ללמידה. התברר כי לא נעשה דבר לקידום העניין.

מינהל הרווחה מסר כי נוכח הערת הביקורת החלה במאוס 2007 לפעול בבית רשת תוכנית היל"ה.

6.9 קבוצות הורים

בהסכם שנערך בין העירייה למוסד לביטוח לאומי נכתב כי אוכלוסיית היעד כוללת גם את משפחתו של הנער, ועל בית רשת לשתפה בתוכנית הטיפול ולחזק את הקשר בין הנער והוריו.

במחקר שערך הביטוח הלאומי בבית רשת נמצא כי נער לא יעשה שינוי משמעותי, אלא אם ההורים ישתתפו בתהליך השינוי. כמו כן התברר במחקר כי ההורים שהשתתפו בקבוצות ההורים ציינו כי הטיפול בקבוצה הייתה מרכיב חשוב בשיפור מערכת היחסים בינם ובין ילדיהם.

- במחקר הביטוח הלאומי נמצא כי 54% מההורים שילדיהם טופלו בבית רשת לא מכירים כלל או מכירים במידה מועטה את הפעילויות בבית רשת.
- נמצא כי בשנים 2005-2006 התקיימו מפגשים של שתי קבוצות הורים בתדירות של פעם בשבוע למשך שעה וחצי בכל מפגש. הקבוצה הראשונה מנתה חמישה הורים, והקבוצה השנייה מנתה ארבעה הורים (מתוך 18 בני נוער ששהו בבית רשת באותה עת). לדברי העו"ס, מיעוט המשתתפים נבע מכך שחלק מן ההורים אינם דוברים עברית, וחלקם לא יכול היה להגיע בשל שעות עבודה ארוכות.
- המלצת המחקר הייתה כי יש להרחיב את העבודה בקבוצת הורים, ובמיוחד לגבי קבוצת ההורים שהינם עולים החדשים ושהביעו ריחוק מסוים מהנעשה בבית רשת. נמצא כי מחודש אפריל 2006 ועד לסיום הביקורת בתחילת שנת 2007, לא התקיימה בבית רשת פעילות עם קבוצת הורים.

6.10 הרחבת המענים בבית רשת

המלצת מחקר הביטוח הלאומי הייתה כי נוכח מצבם הקשה של בני הנוער המוצאים מקלט בבית רשת, יש צורך בשילוב של אנשי מקצוע המתמחים באבחון צרכים מיוחדים של נערים כמו ליקויי למידה ובעיות פסיכיאטריות, ובייעוץ לגבי מתן מענים הולמים לבעיות אלה. עריכת אבחונים ואיתור ליקויי למידה יכולה לאפשר מציאת מענים מתאימים לנערים הנפלטים ממסגרות חינוכיות בעקבות אבחון לא נכון של בעיותיהם.

לסוגיה זו חשיבות יתרה, בפרט לאור העובדה שחלק מהנערים ציינו במחקר כי קשיים בלימודים היו אחת הסיבות המרכזיות לעזיבתם את בתי"ס ופליטתם "לרחוב", אולם בהעדר אבחון הצוות אינו יכול לזהות ליקויי למידה המקשים על תפקוד הנער.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי לאחר העברת ניהול בית רשת לעמותת "דולב" מופנים בני נוער לאיבחון בהתאם לצרכים.

ד. הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות

1. מרכז ייעוץ לנוער

הרשות העירונית למלחמה בהתמכרויות מפעילה מרכז יעוץ לנוער שמטרתו לתת מענה טיפולי לבני הנוער המשתמשים בסמים ולמשפחתם. הטיפול ניתן ברמה הפרטנית, הקבוצתית והמשפחתית. מבחינה מקצועית כפוף המרכז למשרד הרווחה, אשר מעניק רישיון להפעלתו.

המרכז מטפל גם באוכלוסייה הנמצאת בסיכון לשימוש בחומרים ממכרים ובאלכוהול או שנחשפה ברמה כלשהי לשימוש בהם. במרכז מועסקים מנהלת, שלוש עובדות סוציאליות, מדריך המבצע את בדיקות השתן ומזכירה.

1.1 מספר מטופלים

מנהלת המרכז מסרה לביקורת נתונים לגבי היקף הפעילות של המרכז בשנים 2004-2006:

שנה	מס' מטופלים
2004	188
2005	154
2006	125

- מן הנתונים עולה כי במהלך השנים חלה ירידה משמעותית במספר המטופלים שטופלו במסגרת המרכז.
- באשדוד מתגוררים כ- 20,000 בני נוער. לפי הערכת הרשות הלאומית למלחמה בסמים (נכון לשנת 2005) כ- 10% מבני הנוער בישראל משתמשים בסמים לפחות פעם בשנה, וכ- 3% מכלל בני נוער משתמשים בסמים בתדירות גבוהה. נוכח הערכה זו, ניתן להסיק כי פוטנציאל המטופלים של מרכז הייעוץ לנוער הוא לפחות כ- 600 בני נוער. הביקורת מצאה כי מספר המטופלים במרכז (כ- 150 בשנה בממוצע) הוא נמוך מאוד ביחס לפוטנציאל.

1.2 . גורמים מפנה

להלן נתונים על התפלגות הגורמים המפנים מטופלים למרכז :

גורם מפנה	2005	2006
*בתי ספר	81	40
שירות מבחן	13	17
עובדי הרשות	1	1
בית רשת	3	7
מיר"ן	1	2
קידום נוער	18	9
פניות אישיות	6	9
פנימיות	7	5
פקידת סעד	-	4
מחלקות רווחה	-	-

■ מן הנתונים עולה כי מספר המטופלים שהפנו הגורמים המוסדיים המטפלים בבני הנוער היה נמוך מאד, למעט בתי הספר ושירות המבחן.

■ הגורם העיקרי המפנה מטופלים למרכז הייעוץ של הרשות למלחמה בסמים הם בתי הספר. בשנת 2005 הופנו 81 מטופלים (מתוך 154 שהם כ- 52%) ובשנת 2006 הופנו 40 מטופלים (מתוך 125 שהם כ- 32%). נמצא כי חלה ירידה של 50% במספר המטופלים שהפנו בתי ספר. באשדוד פועלים 12 בתי ספר מקיפים. התברר כי עיקר ההפניות לטיפול נעשו על ידי שני בתי ספר וכי רוב בתי הספר לא הפנו כלל בני נוער לטיפול במרכז, או שהופנו לטיפול תלמיד או שניים בשנה. לדעת מנהלת המרכז, הסיבה לכך היא שחלק מבתי הספר אינם רואים את תפקידם באיתור בני הנוער המשתמשים בסמים ובהפנייתם לטיפול.

- במיר"ן מטופלים בין 500-600 בני נוער בשנה. נמצא כי בשלוש השנים שנבדקו הפנתה מיר"ן לטיפול במרכז רק נער אחד בשנה או שני נערים בכל שנה. מספר זה של מופנים ממיר"ן לטיפול ברשות למלחמה בסמים הוא נמוך מאוד לפוטנציאל האפשרי, נוכח העובדה שהאוכלוסייה המטופלת במיר"ן מוגדרת בסיכון גבוה לשימוש בסמים ובאלכוהול.
 - בין השנים 2005 ל- 2006 ו- 2007, חלה ירידה במספר בני הנוער המופנים לטיפול על ידי היחידה לקידום נוער של מינהל החינוך. מספר הפונים הינו נמוך מאוד בהשוואה לפוטנציאל האפשרי, נוכח אופי האוכלוסייה המקבלת שירות במסגרת היחידה לקידום נוער.
 - גם מנהלת המרכז ציינה במסמך המסכם את פעילות המרכז לשנים 2005-2006 כי סך הפוטנציאל להפניית מטופלים, הן ממסגרות חינוכיות והן ממסגרות אחרות, הוא גבוה, אולם מספר המטופלים בפועל הוא נמוך ביחס לפוטנציאל. על כן, יש להדק את קשרי העבודה בין הגורמים המטפלים לבין המרכז על מנת להרחיב את היקף בני הנוער המופנים לטיפול במרכז.
- כמו כן, לדעת מנהלת המרכז יש צורך דחוף לבצע הכשרות בנושא חומרים פסיכואקטיביים לגורמי הטיפול השונים בקהילה כגון מחלקות הרווחה האזוריות, השירות הפסיכולוגי, בתי הספר, פנימיות וכד', על מנת להקנות להם כלים להתמודדות עם תופעת השימוש בסמים, תוך התייחסות לצורך באיתור, זיהוי והפנייה לטיפול.

2. פרויקטים לטובת נוער בסיכון

בין פעילויותיה, יזמה הרשות העירונית למאבק בהתמכרויות, בשיתוף גורמים נוספים בעירייה, פרויקטים לטובת בני נוער בסיכון. להלן סקירה של הפרויקטים לשנת תשס"ו, כפי שנמסרו לביקורת ע"י הרשות העירונית:

הפעילות	גילאים	קהל היעד	מס' משתתפים	גורמים שותפים
רשות לכל חודש	ג'-יא'	פעילות ילדים ובני נוער ברבעים	75	רשות עירונית + מתנ"סים + משטרה
סדנאות חוק ומשפט	מתבגרים בטיפול קצינת מבחן	בני נוער עם תיקים פליליים	15	רשות עירונית + שירות מבחן
אח בוגר	תלמידי י" חונכים תלמידי א-ה	תלמידי א-ה ממשפחות מכורים	50	רשות עירונית + בתי הספר + רווחה
מועדון אפשר אחרת	12-18	נוער מיוצאי אתיופיה	20-40	רשות עירונית
מועדון אפשר גם אחרת	12-18	נוער מיוצאי חבר העמים	75	רשות עירונית
משאלה חווייתית	14-17	תלמידי תיכון בסיכון	20	מתנ"ס י"א + רשות עירונית + אגודת ידדים
ידידים	מתבגרים בטיפול קצינת מבחן	בני נוער עם תיקים פליליים	50	מנהל החינוך + רשות עירונית + אגודת ידדים
עם הפנים למלצרים	צעירים אחרי צבא	3 מסעדות בעיר	75	רשות עירונית + בעלי המסעדות

יישום התוכניות בפועל

הביקורת בדקה את הפעילויות הבאות- פרויקט אח בוגר, סיירת הורים ורשות לכל חודש.

2.1. אח בוגר

התוכנית כוללת כ- 40 תלמידי כיתה י' המשמשים כחונכים לילדים ממשפחות נפגעות סמים ואלימות, במסגרת פעילות המחויבות האישית שמארגן בית הספר. התוכנית החלה לפעול לפני כשמונה שנים. נמסר לביקורת כי בתחילה נענו לתוכנית כל בתי הספר המקיפים בעיר, אולם בשנה האחרונה לפעילותו (תשס"ה) נותרו בתוכנית רק ארבעה בתי ספר (מקיף ג', מקיף ז', מקיף ח', ומקיף א').

- בשנים תשס"ו-תשס"ז לא פעלה התוכנית כלל. התברר כי בכוננת הרשות היה לשנות את מרכיבי התוכנית, לשלב בה תלמידי כיתות ט' ולערוך לחונכים תהליך הכשרה מקיף, אולם בסופו של דבר התוכנית בוטלה.

2.2. סיירת הורים

מטרותיה של סיירת ההורים הייתה להגביר את מעורבות ההורים ולקיים פיקוח על בני הנוער במקומות הבילוי. הסיירת הוקמה בשיתוף הרשות העירונית עם המשמר האזרחי.

הסיירת פועלת החל מקיץ 2006, בסופי שבוע בין השעות 00:00-23:00. כל צוות סיור מורכב מ-3-4 הורים. מוקדי הסיור הינם פארקים ציבוריים ומוקדי בילוי של בני הנוער, בהתאם להנחיות המשטרה. בסיום הפעילות על הצוותים למלא דו"ח שיימסר לקצין הנוער.

בשלב הראשוני נדרשו ההורים להתגייס למשמר האזרחי ולהשתתף בארבעת מפגשי ההכשרה. נכון למועד הביקורת (דצמבר 2006) 23 הורים השתתפו בפעילות הסיירת.

- לדברי ראש תחום מניעה ואכיפה ברשות העירונית, היו מספר תקלות בהפעלת הסיירת, דבר שפגע במוטיבציה של המתנדבים ובכונותם להמשיך בפעילות. בין השאר, בחלק מהמקרים לא קיבלו ההורים תדריך לגבי הפעילות הנדרשת מהם באותה משמרת ולא היה ברור למי יש להעביר את דו"חות הפעילות בסיום המשמרת.

נקבע כי לכל סיור יצטרף פקחן (שוטר מתחום הנוער). נמסר לביקורת כי אירעו מיקרים רבים שבהם לא הצטרף פקחן לסיור, דבר שהקטין מאוד את אפקטיביות של הסיור. לדעת הביקורת יש חשיבות רבה בקיום סיורים בשעות הלילה במוקדי הבילוי של בני הנוער, ועל מנכ"ל הרשות להסדיר מול גורמי המשטרה את הליקויים בהפעלת הסיירת.

3. "רשות לכל חודש"

מטרת התוכנית לחבר את התושבים המגיעים למתנ"סים עם פעילות הרשות בנושא של אלימות והתמכרויות, וכן ליצור התארגנות קהילתית לפעילות מניעה באמצעות מתנדבים. התוכנית פעלה בשנים 2005-2006 במשך חודש אחד בכל אחד מן המתנ"סים: א', ג', ה', ח', יא'.

הרשות החליטה כי התוכנית תפעל באופן הבא:

- א. תבנה תוכנית מניעה ספציפית לכל מתנ"ס ומתנ"ס על פי צרכיו.
- ב. יערך יום עיון לכל צוות עובדי המתנ"ס
- ג. יערכו מפגשים לקבוצות יעד שונות (ילדים, הורים, עולים חדשים)
- ד. תוקם קבוצה שתשמש נאמנת הרשות לטובת קידום הרובע ומטרותיו
- ה. נציגת הרשות תמצא במתנ"ס בימים קבועים במהלך החודש כדי לענות על שאלות הציבור הרחב ולתת ייעוץ, הכוונה ומידע.

הביקורת ביקשה לקבל מרכזת הפרויקט את סיכום הפעילות שנערכה במתנ"סים, ואת פניות הציבור שהופנו לנציגת הרשות בימי הקבלה.

■ לדברי רכזת הפרויקט, לכל מתנ"ס נבנתה תוכנית ייחודית. לדוגמא, במתנ"ס ח' נערכה פעילות בנושא הימורים, אולם אין תיעוד לגבי הפעילות שהתקיימה ומספר המשתתפים בה. הביקורת סבורה כי תיעוד שיטתי של הפעילות, כולל פניות התושבים בימי הקבלה, יכול לתרום לרשות להעריך את הפעילות לצורך שיפורה בעתיד.

■ נמצא מטרתה העיקרית של התוכנית הייתה גיוס קבוצת מתנדבים מתוך הרובע, שתפעל באופן שוטף בתחום הפיקוח והמניעה. כי בסופה של הפעילות לא גויסו מתנדבים שישמשו כנאמני הרשות לטובת קידום הרובע ומטרותיו. לדברי רכזת הפרויקט, לא היה די שיתוף פעולה של המתנ"סים בנושא של גיוס מתנדבים.

4. מרכז מידע וסיוע לילדים ולנוער

המרכז הוקם בפברואר 1997 ביוזמת האגודה הבינלאומית לזכויות הילד (אב"י), בשיתוף עם החברה העירונית לתרבות באשדוד ועם המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2000 עבר המרכז לפעול תחת כפיפות של הרשות העירונית לטיפול בהתמכרויות ואלומות.

המרכז הוקם במטרה לסייע לבני נוער בסיכון בתחומים שונים (ראה פרוט להלן). המרכז ממוקם ברובע ד', וכולל מנהל ועו"ד המועסקת על ידי אגודת אב"י בהתאם לצורך.

תקציב הפעילות של המרכז היה בשנת 2006 160,000 ₪, מתוכם כ-150,000 ₪ הוצאות שכר מנהל המרכז והיתרה עבור הוצאות תפעול שוטפות.

4.1 מטרות המרכז

על פי הביטאון הישראלי לזכויות הילד, שסוכמו בו עשר שנות פעילות של אגודת אב"י, מטרותיו של מרכז המידע באשדוד בעת הקמתו היו:

א. למנוע נשירה של בני נוער ממערכת החינוך ולסייע לבני הנוער שנקלעו לקשיים במסגרת בתי הספר.

ב. לאתר בני נוער מנותקים ולטפל במצוקותיהם.

ג. לסייע לבני הנוער במימוש זכויותיהם בתחום החוק הפלילי והאזרחי באמצעות ייעוץ, ייצוג משפטי, גישור קהילתי ופישור בין בני הנוער לבין מוסדות בקהילה.

ד. לקיים הדרכות בנושא זכויות הילדים במסגרת בתי הספר לאוכלוסיית נותני השירות בקהילה ולקבוצות הורים.

▪ **הביקורת מצאה כי המרכז לא מימש את מטרותיו, כפי שקבעו הגופים שפעלו להקמתו. בפועל, עיקר פעילות המרכז הייתה במתן ייעוץ משפטי לנוער בתחום הפלילי והאזרחי. התברר כי המרכז אינו עוסק במגוון הפעילות שקבעו הגופים שהקימו אותו, אלא מתרכז בפעילות מצומצמת בתחום אחד.**

הביקורת סבורה כי על הגופים הרלוונטיים בעירייה להגדיר מחדש ובאופן ברור את מטרותיו ויעדיו של המרכז וכן לקבוע נהלים לעבודתו.

2. 4 שעות פעילות

נמצא כי שעות הפעילות של המרכז אינן מוגדרות. מנהל המרכז מסר לביקורת כי הוא זמין לפניות בטלפון הנייד, כאשר אינו נמצא במשרד.

הביקורת סבורה כי אין בכך די. יש לקבוע ימי עבודה ושעות קבלת קהל קבועים על מנת לשפר את השירות הניתן לפונים הפוטנציאליים.

4.3 מספר הפניות למרכז

הביקורת ביקשה ממנהל מרכז המידע לקבל נתונים על פעילות המרכז לשנים 2005-2006.

- **נמצא כי לא קיים דו"ח פעילות של המרכז לשנים 2005 ול-2006. הביקורת רואה בחומרה מצב בו גוף עירוני פועל ללא הגשת דין וחשבון על עבודתו.**

הנתונים העדכניים ביותר שהיו בידי מנהל המרכז התייחסו לשנת 2004. הביקורת השוותה את מספר הפונים למרכז בשנת 2004 ביחס למספר הפונים בשנת 1999, ומצאה כי בין השנים 1999 ל-2004 חלה ירידה של כ-33% במספר הפונים למרכז (212 בשנת 99 לעומת 140 בלבד בשנת 2004).

לאחר הביקורת נימסר כי אותר דו"ח הפעילות של המרכז לשנת 2006. לפי נתוני הדו"ח, חלה עליה במספר הפונים (209).

4.4 תיעוד הפניות

- **הביקורת ביקשה לבדוק את אופי הפניות המתקבלות במרכז ומצאה כי לא קיים תיעוד של הפניות, וכן לא נשמרו תיקים אישיים של בני הנוער המטופלים במקום. לדברי מנהל המרכז, פניות טלפוניות שדורשות טיפול קצר אינן נרשמות, ושאר התיקים נמצאים אצל עורכת הדין. לדעת הביקורת, יש למחשב את פעילות המרכז כך שהפניות ירשמו במחשב, וכן יש חשיבות לכך שתיקי הפונים יתויקו גם במרכז.**

4.5 פונים למרכז וגורמים מפנים

גורם מפנה	מספר פניות שנת 1999	מספר פניות שנת 2004
איתור	129	40
מדריכים, מתנ"סים ותנועות נוער	-	-
קצין מבחן	46	60
יועצות בי"ס	6	-
קב"סים	2	-
הרשות העירונית	-	10
בית רשת	-	5
רווחה	3	25
אחר	26	-
סך הכול	212	140

מן הטבלה עולה כי מרבית הפניות שהגיעו למרכז בשנת 1999 היו באמצעות איתור יזום. האיתור נעשה על ידי שלושה מדריכים חברתיים שהועסקו באותה עת במרכז. פעולת האיתור כללה קבלת מידע מיועצות בית הספר ומגורמים טיפוליים נוספים, וכן נוכחות במקומות בהם נמצאו בני הנוער.

התברר לביקורת כי בשנת 2000 הופסקה עבודתם של המדריכים החברתיים, ואכן מן הנתונים עולה כי חלה ירידה של כ- 60% במספר הפונים למרכז שהגיעו באמצעות איתור. עוד נמסר לביקורת כי קיים נתק בקשר שבין המרכז ליועצות בית הספר, ובשנים האחרונות לא הפנו יועצות בית הספר למרכז אף לא תלמיד אחד.

4.6. פרסום המרכז

נמסר לביקורת כי לאחר הקמתו של המרכז, נעשתה פעילות ענפה בנושא הפרסום, במטרה להביא לידיעת בני הנוער את תחומי פעילותו, אולם בשנים האחרונות לא דאג המרכז לפרסם את שירותיו בקרב בני הנוער ובקרב הגורמים המטפלים. לדעת הביקורת יש להכין חומר הסברה בעברית וברוסית, ולהפיצו בבתי הספר, במתנ"סים ובמקומות מתאימים נוספים.

- לדברי מנהל המרכז, כיום לא מפרסם המרכז את פעילותו, משום שלדבריו פרסום של המרכז יביא להצפתו בפניות, ואין די כוח אדם לטפל בהן.
- לדעת הביקורת, אין זה סביר כי החשש מהגעה של פונים ימנע מהמרכז לפרסם את שירותיו. אם יש ערך בשירותים הניתנים על ידי המרכז, עליו ליידע את הגורמים המטפלים בנוער בדבר קיומו.

4.7. ימי עיון והרצאות בבתי הספר

עם הקמת המרכז, נקבע כיעד כי יערכו באמצעותו חמישה ימי עיון בשנה. במהלך ימי העיון היה המרכז אמור לחשוף את פעילותו בפני אוכלוסיות יעד שונות: יועצות בתי ספר, עובדי רווחה, קציני מבחן וכד'. בימי העיון ניתנה הזדמנות למשתתפים להכיר את פעילות המרכז ועובדיו, וליצור קשרים בלתי פורמאליים שיכולים לסייע בהמשך לעבודה המשותפת.

- נמצא כי בשנה הראשונה להפעלת המרכז קוימו ארבעה ימי עיון, אולם מאז לא קוימו ימי עיון נוספים.
- עוד נמצא כי עם הקמת המרכז נקבע שעליו לקיים לפחות פעם בחודש מפגש בן 45 דקות עם התלמידים באחד מבתי הספר בעיר. בפועל לא התקיימו כלל הרצאות במסגרת בתי הספר.

4.8 כבר בשנת 1999 במחקר שערך הביטוח הלאומי בנושא מרכז המידע, צוינו ליקויים שהתגלו במהלך השנתיים הראשונות לפעילותו של המרכז. הממצאים עסקו בנושאים: מטרות הפרויקט, טיפול בפניות, קיום ימי עיון, הרצאות בבתי ספר, עבודת המדריכים החברתיים ועוד.

מהביקורת דלעיל עולה כי נכון לסוף שנת 2006, הליקויים העיקריים חזרו על עצמם ואף חלה בהם החמרה.

ה. דו"ח מכון ברוקדייל

בנובמבר 2000 הוגש לעירייה דו"ח מקיף בנושא "בני נוער בסיכון באשדוד- מערך השירותים ומאפייני הילדים". הדו"ח הוכן על ידי מכון ברוקדייל ועמותת אשלים וכלל את הנושאים הבאים: תיאור של מערך השירותים הקיים עבור בני הנוער באשדוד, מאפיינים דמוגרפים של הילדים בסיכון, מצבי הסיכון בהם הם נמצאים, שיעור השתתפות בני הנוער שבסיכון בשירותים השונים וכיווני ההתפתחות הרצויים במטרה להביא לשיפור מערך השירותים.

הביקורת התמקדה בהמלצות של עורכי הדו"ח ובדקה האם הן יושמו על ידי הגורמים המקצועיים בעירייה:

א. **התערבות בשלב מוקדם יותר** - עורכי הדו"ח מצאו כי כמחצית מבני הנוער הנמצאים בטיפול של השירותים המיועדים לנוער בסיכון הם בגילאי 17-18, ממצא המצביע על כך שהשירותים מטפלים בבני הנוער בגיל מבוגר יחסית. לדעת כותבי הדו"ח, יש מקום לשקול התערבות מוקדמת יותר, במטרה לאתר בני נוער בשלב שבעיותיהם הינן בדרגת חומרה פחותה יותר.

- הביקורת מצאה כי פרויקט "עם הפנים לקהילה" מטפל בעיקר בילדים ופחות בבני נוער, אולם עדיין יש מקום להרחיב את מגוון השירותים כמפורט להלן בדו"ח.

ב. **איתור בני נוער שאינם לומדים** - להערכת כותבי הדו"ח, כשליש מבני הנוער שאינם לומדים אינם מוכרים לשירותים השונים. לפיכך יש צורך לשים דגש על איתור יזום של בני נוער שאינם מוכרים ולהיערך לכך.

- הביקורת מצאה כי הליקוי טרם תוקן, וכי הגופים המטפלים בנוער בסיכון לא מבצעים איתור יזום של תלמידים מנותקים.

ג. **התייחסות לאוכלוסייה החרדית** - למרות שהאוכלוסייה החרדית מהווה כ-15% מכלל תושבי העיר, שיעורם של בני הנוער החרדי המטופלים במסגרת השירותים המיועדים לטיפול בנוער בסיכון היה קטן ביותר. הדו"ח ממליץ לפתח מענים לצורכי האוכלוסייה החרדית תוך התייחסות למאפייניה הייחודיים.

- הביקורת מצאה כי הטיפול באוכלוסייה החרדית עדין לוקה בחסר, הן מבחינת מינהל הרווחה והן מבחינת מינהל החינוך. למשל, על מינהל החינוך לשפר את נושא האיתור של בני נוער חרדים בסיכון, לפתח תוכניות מניעה יחודיות, לפעול להקמה של מסגרת חרדית חינוכית מקצועית ולבחון הוספת מדריך קידום נוער חרדי.

- נמצא כי, פיתוח השירותים במגזר החרדי במסגרת פרויקט "עם הפנים לקהילה" של משרד הרווחה עדיין אינו עונה על צרכי השטח למשל- פיתוח מועדוניות ביתיות, סומכות לאמהות חרדיות, וחונכים לילדים ובני נוער).

ד. פיתוח מענים המחזקים את הקשר בין הנערים והנערות למשפחותיהם- כמעט מחצית מבני הנוער סובלים מבעיות בתחום הטיפול ההורי ובעיקר מבעיות בקשר בינם לבין הוריהם. רק מיעוטם מקבלים שירותים המכוונים לתחום זה. חשוב להרחיב את היקף ההתערבות המשפחתית במקרים שיש צורך בכך.

- הביקורת מצאה כי מבין 15 קבוצות ההורים שפועלות במסגרת הפרויקט "עם הפנים לקהילה" רק קבוצה אחת יועדה לבני נוער והוריהם.

ה. יצירת מנגנוני תיאום בין השירותים השונים המיועדים לבני נוער בסיכון –

- הביקורת מצאה כי הפורום העירוני שהוקם לצורך זה לא הצליח לפתור את הליקויים בתחום זה.

ו. ניצול הפוטנציאל הגלום בבתי הספר באיתור ובטיפול בני נוער בסיכון- הממצאים מעידים על כך שמרבית הנערים והנערות בסיכון לומדים בבתי ספר ורובם מוכרים ליועצות. ניתן לנצל את הפוטנציאל הגלום בבתי הספר ובהיכרותן של היועצות והמחנכות עם התלמידים ביוזמות של איתור והתערבות בקרב אוכלוסייה זו.

- הביקורת מצאה כי ליקויים בקשרי העבודה בין חלק מבתי הספר לבין מחלקת מיר"ן ולמחלקה למניעת נשירה (ראה פרוט בדו"ח הביקורת דלעיל).

הערות ראש העיר

טיפול בנוער מנותק ובנוער בסיכון

1. ראש העיר מנחה את המנכ"ל, בשיתוף עם ראש מינהל החינוך, ראש מינהל הרווחה ונציגי משרדי החינוך והרווחה, לבחון דרכים לשיפור התאום בין הגופים העוסקים בטיפול בנוער בסיכון.
- יש לבחון את המבנה הארגוני הרצוי (הקמת גוף מרכזי-עירוני או חלופות אחרות) ואת המנגנונים הנדרשים להעמקת שיתוף הפעולה ביניהם.
2. על הגופים העוסקים בטיפול בנוער להכין במשותף תוכנית עירונית כוללת רב שנתית, שיגזרו ממנה תוכניות הפעולה של כל הגופים העוסקים בתחום הנוער בסיכון.
3. ראש העיר הנחה את יו"ר הועדה לקידום מעמד הילד לכנס את הועדה בתדירות של לפחות אחת לשלושה חודשים ולהביא לידיעת המועצה את הפרוטוקולים של דיוני הועדה.
4. ראש העיר מנחה את מנהל אגף משאבי אנוש לטפל באופן דחוף בבעיות כח האדם במחלקה לביקור סדיר (גיוס עובדים נוספים באישור משרד החינוך וכן בחינת אפשרויות הטיפול בעובדים שתפקודם המקצועי נמוך).
5. ראש מינהל החינוך תבחן יחד עם מנהלת המחלקה לביקור סדיר את האמצעים לשיפור הפיקוח והמעקב על עבודת הקב"סים, במטרה למנוע את הליקויים שהעלתה הביקורת.
6. ראש העיר מנחה את הסמנכ"ל ואת מנהלת אגף הרווחה להגדיל את הקצאת המשאבים בתחום המיחשוב, במטרה להשלים את ההצטיידות הנדרשת בהקדם.

החברה העירונית לתרבות ופנאי -

חגיגות היובל לאשדוד

דוח ביקורת חגיגות היובל לאשדוד

כללי

שנת 2006 היתה שנת היובל להקמתה של אשדוד. במלואת 50 שנה לעיר, החליטה מועצת העירייה לציין את שנת היובל בשורה של ארועים. לצורך הפקת הארועים הקימה העירייה את מטה היובל, במטרה שיוזם, יתכנן וינהל את הארועים השונים. הסכום שהוקצה לארועי היובל היה 582 אלפי ₪ בשנת 2005, 9,212 אלפי ₪ בשנת 2006 וסכום נוסף ע"ס 5,791 אלפי ₪ תוקצב בשנת 2007. במהלך התקופה שנבדקה נערכו במסגרת חגיגות היובל עשרות ארועים שונים.

הביקורת נערכה על פי בקשתו של ממלא מקום ראש העיר ויו"ר ארועי היובל. יש להדגיש כי על פי הכללים המקצועיים של המבקרים הפנימיים, בדרך כלל אין עורכים ביקורת במהלך הביצוע של הפרוייקט הנבדק. למרות עיקרון זה, באופן יוצא דופן, הוחלט לקיים את הביקורת במקביל לקיום הארועים, משום שמדובר בפרוייקט שביצעו מתמשך על פני מספר שנים וניתן יהיה ליישם כבר במהלך הביקורת את הלקחים שיעלו מן הדו"ח.

הביקורת מציינת בחיוב רב את כמות הארועים שהופקו, את תוכנם המגוון ואת הרמה המקצועית של ההפקה. באמצעות ארועים אלה נחשף ציבור גדול לעשייה בעיר אשדוד וליכולותיה של העיר בתחומים השונים (ראה פרוט רשימת הארועים בנספח). יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות ובניהול הכספי.

להלן הממצאים :

1. הקמת הועדה הציבורית והקמת מטה היובל

1.1 בישיבתה מיום 9.6.04 החליטה מועצת העירייה על הקמת ועדה ציבורית לרגל 50 שנה לאשדוד.

בתאריך 1.9.04 התקבלה במועצת העירייה החלטה לגבי הקמת ועדה ציבורית ("ועדת ה-11"), כדלקמן: "הועדה תורכב מנציג אחד לכל סיעה במועצה. הועדה תציע את ההרכב לוועדות משנה שונות שיטפלו בנושא ארועי היובל לאשדוד. מנכ"ל העירייה ירכז את עבודת הועדה".

מעבר לכך, לא הוגדרו סמכויות הוועדה הציבורית ולא פורטו תפקידיה.

הביקורת מצאה כי הכינוס הראשון של הועדה נעשה רק בתאריך 10.10.05 (למעלה משנה לאחר שהמועצה אישרה את הרכבה). בתאריך 17.1.06 כונסה שוב הועדה (בנוכחות 5 מתוך 11 החברים) וב-19.10.06 כונסה בפעם נוספת. בישיבתה הראשונה (ב-10.10.05) החליטה הועדה כי עד סוף דצמבר 2005, יציג מטה היובל בפני הועדה את תוכנית הארועים המפורטת, כולל לוח זמנים.

הביקורת מצאה כי בניגוד להחלטה זו, בישיבתה השניה של הועדה לא הוצגה תוכנית הארועים שבכוונת מטה היובל לערוך, אלא רק רשימה מצומצמת ביותר, שחלקים ממנה לא בוצעו בסופו של דבר. בנוסף לכך, לא אושרה בועדה מסגרת התקציב הכוללת לקיום הארועים ולא נדון התקציב המיועד לכל ארוע וארוע. בישיבה השלישית של הועדה שהתקיימה באוקטובר 2006, רק הוצגו הארועים שהתקיימו עד לאותו מועד ונערך לגביהם דיון כללי.

לדעת הביקורת, תוכנית הארועים היתה אמורה להיות מאושרת ע"י הועדה, הן מבחינת התוכן והן מבחינת המסגרת התקציבית.

הביקורת מעירה על כך שהועדה הציבורית, שהיתה אמורה להיות שותפה בקבלת החלטות אלה, לא התכנסה במשך תקופה ממושכת.

1.2 באוקטובר 2005 התקיים כינוס רחב משתתפים ("ועדת ה-100"), שכלל נציגי ציבור מתחומים שונים. בכינוס הוחלט על הקמת ועדות משנה שיועלו בהם רעיונות בנוגע לאופן עריכת הארועים. ועדות המשנה התכנסו והמשתתפים בהם העלו רעיונות כלליים וכיווני מחשבה לגבי תוכן הארועים, כל ועדה בתחומה. רוב הועדות התכנסו רק פעם אחת. התברר כי לועדת ה-100 ולועדות המשנה לא היתה השפעה ממשית על תכנון הארועים ואופן עריכתם.

1.3 הגוף שפיקח על עריכת הארועים היה "ועדת ההיגוי לארועי היובל" שכלל את מ"מ ראש העיר ויו"ר מטה היובל (ד"ר יחיאל לסרי), מ"מ ראש העיר (ולדימיר גרשוב), מנכ"ל העירייה ושני הסמנכ"לים, מנכ"ל החברה העירונית ומנהל מטה היובל. הפורום התכנס מעת לעת (היו 6 דיונים בשנת 2006) ואף התקבלו בו החלטות חשובות. בין השאר התקבלו בוועדת ההיגוי החלטות בדבר מינוי מנהל מטה היובל, אישור תוכנית הארועים, קביעת מסגרת תקציב והחלטות נוספות. לא נמצא תעוד להחלטה על הקמתה של ועדת ההיגוי ועל סדרי עבודתה.

1.4 בפועל, הגוף שיזם וניהל באופן השוטף את הארועים היה מטה היובל. הביקורת לא מצאה תעוד על ההחלטה בנושא הקמת מטה היובל. לא נמצאה החלטה על תקופת פעילותו של המטה, הכפיפות האירגונית, מספר העובדים שיועסקו בו ונושאים אחרים הקשורים לאופן תפקודו (למעט החלטה על האדם שיעמוד בראש המטה).

2. מסגרת הפעילות של מטה היובל

2.1 בתקופת פעילותו הראשונה, בסוף שנת 2005, פעל מטה היובל במסגרת "קרן אשדוד". בהתאם למסמכי ההקמה של עמותת "קרן אשדוד", מטרות העמותה הינן ליזום ולארגן מפעלי תרבות, חינוך, חברה מדע וספורט ולתמוך במפעלים כאמור. הקרן פועלת באמצעות גיוס תרומות מארגונים ומגופים פרטיים על מנת לקדם את מטרותיה.

ועדת הכספים מתאריך 6.11.05 החליטה כי "העירייה קונה שרות לביצוע הארועים באמצעות קרן אשדוד. ההתקשרות עם קרן אשדוד ותנאיה ינוסחו בשיתוף עם הלשכה המשפטית, הגזברות וקרן אשדוד". הביקורת מצאה כי בפועל לא נחתם הסכם התקשרות בנושא זה עם קרן אשדוד.

2.2 עד סוף שנת 2005 העבירה העירייה למטה היובל באמצעות קרן אשדוד סכום כולל של 336 אלף ₪ (לא כולל העברות לפסטיבל הקולנוע).

מאחר שעל פי החוק קרן אשדוד אינה עונה להגדרת גוף מבוקר, לא יכלה הביקורת לבדוק את תקינותן של הפעולות שביצע מטה היובל במסגרת קרן אשדוד בכספים שהעבירה העירייה לקרן.

יתר על כן, מאחר ומדובר בעמותה שאינה עירונית, נהלי העירייה בכל הקשור להתקשרויות עם ספקים אינם מחייבים את קרן אשדוד, והיא אינה כפופה להוראות החוק המחייבות גופים ציבוריים. לכן לדעת הביקורת, לא היה זה תקין שגוף עירוני (מטה היובל) יפעל באמצעות עמותה שאינה עירונית.

2.3 נוכח הליקויים המבניים בהפעלת מטה היובל באמצעות קרן אשדוד, החליטה ועדת הכספים ב-22.12.05 כי יש לשנות את אופן התקצוב של מטה היובל, וכי בשנת 2006 תעשה העברת הכספים מהעירייה למטה באמצעות החברה העירונית לתרבות. לצורך זה תפתח החברה חשבון בנק נפרד שישמש רק לביצוע פעולות המטה. החלטת ועדת הכספים אושרה במועצת העיר.

הביקורת מצאה כי בתאריך 22.11.05 העביר היועץ המשפטי של החברה העירונית לתרבות לראש העיר ולממלא מקומו, מסמך שבו הובהרו מספר נושאים הקשורים להפעלת מטה היובל.

במסמך נקבע כי כל התקשרות של מטה היובל החייבת בחובת מכרז תיעשה בהתאם לנוהל המכרזים והתקשרויות של החברה לתרבות.

בפועל נמצאו מקרים רבים בהם בוצעו התקשרויות שלא בהתאם לנהלי החברה ולחוק חובת המכרזים. לדוגמא, הביקורת מצאה כי התקשרויות רבות נעשו עם ספקים שונים מבלי שנבדקו הצעות מחיר מספקים אחרים (ראה פרוט להלן). עוד נמצא כי החברה העירונית לא פעלה על מנת לאכוף את נהליה ואת דרישות החוק בעניין זה על מטה היובל.

יו"ר ארועי היובל הודיע כי בעקבות הערת הביקורת, הנחה את המטה להקפיד הקפדה יתרה על ביצוע ההתקשרויות על פי כללי המינהל התקין, וכי להערכתו הליקוי תוקן בהמשך ניהול הארועים.

2.4 עוד נקבע כי החברה העירונית תקיים בקרה תקציבית על הוצאות מטה היובל, תוך השוואת התכנון המפורט עם הביצוע. מנכ"ל החברה העירונית מסר לביקורת כי למעשה החברה העירונית אינה מפקחת על פעולות המטה ומשמשת רק "צינור" להעברת הכספים.

לדעת הביקורת, מאחר והחברה העירונית קיבלה על עצמה לנהל את פעילות מטה היובל תחת אחריותה, היה עליה לפקח על פעילות מטה היובל באופן המתחייב מאחריותה זו ולא לשמש כ"צינור" להעברת הכספים בלבד.

3. קביעת תוכנית הארועים

הביקורת בדקה את רוב תיקי הארועים ולא מצאה תעוד לשיקולים שהביאו לבחירת כל ארוע וארוע, לקביעת תוכנו ודרך הפקתו. בנוסף לכך, לא נעשה סקר לבדיקת העדפותיו של הציבור בנוגע לתוכנית הארועים, כך שאופי הארועים ואופן הפקתם נקבעו ע"י מטה היובל בלבד, מבלי שנערך תעוד לגבי השיקולים שהביאו להפקתו של כל ארוע ולקביעת היקפו הכספי.

עוד נמצא כי לא נעשה בסיום כל ארוע תהליך של הפקת לקחים, תוך ציון נקודות הכשל וההצלחה בכל ארוע, באופן שניתן יהי להסיק מסקנות לגבי עריכת הארועים הבאים.

אמנם ב- 1 לאוגוסט 2008 נערכה ישיבה של ועדת ההיגוי שבמהלכה התקיים דיון בנושא הפקת הלקחים, אולם הייתה בו התייחסות כללית בלבד לארועים שהתקיימו עד אותו מועד, מבלי להתמקד בלקחים ספציפיים לכל ארוע וארוע. יתר על כן, הליקויים שצינו הדוברים בדיון, לא תוקנו בהמשך הפקת הארועים. לא נמצא תעוד על קיום ישיבות נוספות שנדונו בהם לקחים מהארועים שקוימו.

4. כח אדם

בעת הביקורת מנה מטה היובל 3 עובדי עירייה, 4 עובדים שעתיים ו-2 עובדי חוץ ("פריילנסרים"). סך כל הוצאות העסקתם של עובדים אלה בשנת 2006 היה בסכום של כ- 1.5 מיליון .

4.1 בשנת 2006 הסתכמו עלויות השכר של מטה היובל ב- 729 אלפי ₪ (בגין העסקת עובדי עירייה בלבד, לא כולל עובדי חוץ, עובדים שעתיים ושעות נוספות של עובדי עירייה), בעוד שתקציב השכר של מטה היובל נקבע לסכום של 542 אלפי ₪ (חריגה של 35%). בנוסף לכך, חלק מהוצאות השכר שולמו באמצעות הזמנה תקציבית ולא נרשמו כהוצאות שכר, כך שהחריגה למעשה היתה גבוהה יותר. יש לציין כי בכל הדיונים על תקציב מטה היובל לא הובאו בחשבון הוצאות השכר של המטה, אלא נדון רק התקציב הישיר של הפקת הארועים.

עוד מצאה הביקורת כי כתוצאה מגיוס העובדים למטה היובל, גדלה מצבת כח האדם הכוללת של העירייה. סה"כ נויידו 3 עובדים ממחלקות שונות בעירייה למטה היובל (מנהל המטה + שתי עובדות), והתברר, לגבי שניים מהם, כי בעקבות העברתם למטה היובל נקלטו במקומם עובדים חדשים למצבת כח האדם בעירייה. הביקורת רואה בחומרה מצב בו מוקמת יחידה בעירייה מבלי שאגף משאבי אנוש יקבע לה מסגרת תקנית של כח האדם הנדרש, וכן רואה הביקורת בחומרה את העובדה כי הגדלת התקציב לא הועברה לאישור ועדת הכספים.

4.2 בנוסף, נמצא כי מטה היובל העסיק מספר רב של עובדי עירייה ממחלקות שונות כגון הפיקוח העירוני, התברואה והמוקד העירוני. עובדים אלה הועסקו במטלות של פיקוח, שמירה, נקיון וכיוצא בזה, לטובת הארועים שערך מטה היובל. הביקורת בדקה את דיווחי השכר של עובדי העירייה שהועסקו במטלות שונות במסגרת ארועי היובל ומצאה דיווחי נוכחות שלפיהם עובדי העירייה עבדו כביכול עשרות שעות באופן רצוף (במסגרת עבודתם בעירייה ולאחר מכן במסגרת מטה היובל). נציין כי חוק שעות עבודה ומנוחה מתיר העסקת עובדים 4 שעות נוספות ביום (מקסימום 12 שעות עבודה ביום) ולא יותר מ- 12 שעות נוספות בשבוע.

4.3 במהלך הביקורת התברר כי העברות תקציביות בין סעיפי השכר של מחלקות שונות בעירייה אינן מועברות לאישור ועדת כספים בטרם ביצוע השינוי, אלא מבוצע ניווד תקציבי בין הסעיפים ע"י מחלקת השכר. לדעת הביקורת, חשוב שהעברות תקציביות של סעיפי שכר ממחלקה למחלקה יאושרו ע"י ועדת כספים. גם רישום הוצאות השכר בגין שעות נוספות שבוצעו ע"י עובדי העירייה בארועי היובל נרשמו בספרים באופן לא תקין. תשלום השכר הנוסף לא קיבל ביטוי בסעיף הוצאות השכר ובדו"ח הפעילות של הרשות (סה"כ הוצאות השכר לא גדלו למרות ששולמו בפועל). לדעת הביקורת צורת הרישום באגף החשבות בעירייה מנוגד לכללי חשבונאות מקובלים.

לדעת הביקורת, אין לאפשר תשלום שכר באמצעות הזמנה תקציבית מתוך תקציב הפעולות, אלא יש לשלם שכר רק באמצעות סעיף ההוצאות היעודי, באופן שינתן ביטוי מלא לכלל התשלומים שהוצאו עבור שכר.

4.4 עובדי חוץ ("פריילנסרים") ועובדים שעתיים

כאמור, מטה היובל העסיק מספר עובדי חוץ, וההתקשרות עמם נעשתה במסגרת הסכם יעוץ.

הביקורת בדקה את הסכמי ההתקשרות ומצאה את הממצאים הבאים:

4.4.1 הסכם לקבלת שרותי יעוץ

- ההסכם בין מטה היובל לבין היועץ נחתם בתאריך 20.8.06. לעומת זאת, בבדיקת הרישומים בכרטיס הנהלת החשבונות התברר כי שולמו לו תשלומים כבר החל מחודש אוקטובר 05, כלומר כעשרה חודשים לפני תאריך ההתקשרות.
- בהסכם ההתקשרות צויין באופן כללי כי היועץ יספק למטה היובל שרותי יעוץ והפקה. לא צוינו בהסכם באופן מפורט הפעולות הנכללות במסגרת שרותים אלה, אלא נרשם בו כי התמורה תהיה "בהתאם לנספח". התברר כי הנספח להסכם, שעל פיו היה אמור להיות מחושב שכרו של היועץ, כלל רשימה של כ- 10 ארועים וליד כל שם ארוע נרשם סכום כולל, מבלי לפרט מהן המטלות שבגינן היועץ יקבל תשלום.

כמו כן, לא נמצאו דיווחים של היועץ לגבי הפעולות שעשה ושעבורן קיבל את שכר טירחתו, למעט החשבוניות שהגיש היועץ שעליהן נרשם "שוטף הפקות מטה היובל" יצויין בהן החודש שבגינו בוצע התשלום.

- יש לציין כי בחלק מהארועים (ובכל הארועים הגדולים) שכר מטה היובל את שרותיהן של חברות הפקה שונות לצורך הפקת כל ארוע.
- על פי ההסכם, תאריך סיום ההתקשרות בין מטה היובל לבין היועץ היה ב- 31.12.06. בפועל, נמצא כי מטה היובל ממשיך לשלם ליועץ תשלומים שוטפים גם בשנת 2007, למרות שתוקף ההסכם כבר פג.
- על פי החלטת ועדת ההיגוי, שכר הטרחה של היועץ בגין כל שרותיו במהלך תקופת ההתקשרות, אמור היה להגיע עד לסכום כולל של 180,000 ₪ + מע"מ. הביקורת מצאה כי עד לתאריך ה-31.12.06 שולם ליועץ סכום של 260,771 ₪ + מע"מ, כלומר שולם לו סכום הגבוה מהנדרש ב- 80,771 ₪ + מע"מ.

נמסר לביקורת כי הפער בין הסכום ששולם בפועל ליועץ לבין התמורה שנקבעה בהסכם, נובע מכך שהיועץ הועסק בארועים נוספים מעבר לרשימה שנקבעה בנספח להסכם. הביקורת מעירה על כך שחלק מהתוספת נבעה מתשלום שוטף עבור סיוע בהפקות ולא ממטלות נוספות. בנוסף לכך, לדעת הביקורת מן הראוי היה להביא את הגדלת התשלום שניתן ליועץ לאישור ועדת ההיגוי, כפי שאישרה את ההסכם המקורי.

4.4.2 עובדים שעתיים

מטה היובל העסיק באופן קבוע במהלך פעילותו 4 עובדים שעתיים, שהעסקתם נעשתה באמצעות מתנ"ס ה'. מטה היובל קבע את זהותם של העובדים ואת שכרם ופיקח על שעות עבודתם, בעוד שתשלום השכר בפועל שולם ע"י המתנ"ס. בנוסף לכך, גויסו עובדים שעתיים לארועים שונים (לעבודות סדרנות, מכירת כרטיסים וכו').

התברר כי בשנת 2006 הועברו למתנ"ס ה' תשלומים בגין שכר עובדים בסכום כולל של 440,500 ₪. כמחצית מהסכום הוצאה עבור צוות המינהלה הקבוע של המטה. לדעת הביקורת אין זה ראוי להציג הוצאות שכר בדרך של קניית שרות ממתנ"ס, ובאופן זה לא לבטא את עלות השכר האמיתית.

5. תקציב ארועי היובל

5.1 תקציב שנת 2005 - למרות שהחלטה בדבר עריכת ארועי היובל התקבלה במועצה כבר באמצע שנת 2004, לא כללה העירייה בספר התקציב לשנת 2005 כל הקצבה עבור מטרה זו. רק בחודש אוגוסט 2005 החליטה ועדת הכספים על פתיחת סעיף תקציבי עבור מטה היובל (בתקציב הרגיל) ועל הקצאת תקציב בסכום של 974 אלף ₪ לטובת הפקת הארועים. בפועל נוצל בשנת 2005 סכום של 582 אלף ₪.

5.2 תקציב כולל רב שנתי - הביקורת מצאה כי בדיונים שנערכו במטה היובל ובמסמכים שהועברו לחברי ועדת ההיגוי, צויין כי ההוצאה המתוכננת של העירייה בגין הפקת ארועי היובל בשנים 2006-2007 תהיה בסכום כולל של 12.5 מ' ₪ (8.5 מ' ₪ בשנת 2006 ו-4 מ' ₪ בשנת 2007). הביקורת מעירה על כך שתקציב שהועבר בשנת 2005 לארועי היובל (בסכום של כחצי מיליון ₪) לא הוצג ולא נלקח בחשבון בחישוב ההוצאה הכוללת הרב שנתית של הפקת הארועים.

בנוסף לכך, ההוצאה הכוללת של העירייה בגין ארועי היובל צפויה להסתכם בכ- 15.5 מיליון ₪, תוך חריגה של כ- 3 מיליון ₪ ביחס להוצאה המתוכננת. הביקורת מצאה כי עיקר החריגה נבעה מאי עמידה ביעד שנקבע לגיוס חסויות ותרומות (ראה הרחבה בנושא זה בפרק 5.5).

5.3 תקציב שנת 2006 - בספר התקציב לשנת 2006 תוקצבו ארועי היובל בסכום של 4,783 אלף ₪, עפ"י הפירוט הבא:

<u>סעיף</u>	<u>תכנון</u>	<u>הערות</u>
תקציב רגיל	1,883 אלף ₪	
תקציב פתוח (תב"ר 4555)	2,900 אלף ₪	תוקצב בשם "קמפיינים" בפרק שונות בספר תקציב הפיתוח
סה"כ תקציב לארועים	4,783 אלף ₪	
<u>תקציב שכר</u>	<u>542</u>	עלויות שכר עובדי עירייה בלבד
סה"כ תקציב כולל	5,325 אלף ₪	

5.3.1 לדעת הביקורת אין זה נכון לתקצב ארועים המבוצעים בשנת התקציב הנוכחית ומנוצלים במלואם באותה שנה באמצעות תקציב פיתוח (ואף שמו של התב"ר אינו משקף את ייעודו, למרות שמטרת התקציב היתה ידועה בעת התיקצוב).

5.3.2. בתאריך 6.3.06 התקיים דיון בנוכחות סמנכ"ל הכספים של החברה העירונית, חשב החברה, מנהלת החשבונות של מטה היובל ועוזרת מנהל מטה היובל בעניין הפעילות הכספית של מטה היובל. בדיון נקבע כי תקציב מטה היובל בשנת 2006 יהיה בסכום של 8,702 אלפי ₪, כאשר בפועל אישרה מועצת העירייה תקציב בסכום של 5,325 אלפי ₪ בלבד.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי למרות שנקבע לארועים תקציב מסויים בספר התקציב של העירייה לשנת 2006, פעל מטה היובל על פי מסגרת תקציבית שלא אושרה ע"י מוסדות העירייה, הגבוהה בכ- 60% מהתקציב שאושר.

בנוסף, נקבע כי בדיון כי לכל ארוע שיופק במסגרת מטה היובל יוקצה סעיף תקציבי נפרד לאותה פעילות, וכן יוכן במטה היובל לגבי כל ארוע פרוט של כל סעיפי ההוצאה שנכללו במסגרת אותו ארוע.

הביקורת מצאה כי מטה היובל לא הציג תקציב מפורט של סעיפי ההוצאה שנכללו בהפקת כל ארוע, כפי שנדרש ממנו. כמו כן, נמצא כי מספר רב של ארועים חרגו באופן ניכר ממסגרת התקציב שנקבעה (ראה פרוט להלן).

הביקורת מעירה על כך שהארועים תוקצבו בסכומים כוללים ולא הוכן תקצוב מפורט בהתאם למרכיבי העלות של כל ארוע.

5.3.3 בחודש אפריל 2006 פרסם מטה היובל את פרוט הארועים המתוכננים לשנת 2006 ואת העלות המתוכננת של כלל הארועים באותה שנה.

בבדיקת המאזן הבוחן של מטה היובל לחודש אוגוסט 2006 נמצא כי למרות שתקציב הארועים לשנת 2006 (לא כולל שכר) הסתכם בכ- 4.7 מיליון ₪, ביצע מטה היובל עד לאוגוסט 2006 ארועים בסכום כולל של 5.9 מיליון ₪ (חריגה של 1.1 מיליון ₪ מתקציב ארועים מאושר).

להלן פרוט הארועים והחריגה בכל אחד מהם (בש"ח):

שם הארוע	תאריך ארוע	תקציב שאושר	ביצוע בפועל*	יתרה תקציבית (חריגה)	שיעור הביצוע מול התקציב
תעשיה 2006	28-29/6/06	616,285	1,609,061	(992,776)	261%
ארוע 50/50	6/7/06	616,285	1,243,076	(626,791)	202%
קונצרט פופ לעולים	25/7/06	616,285	752,492	(136,207)	122%
הצדעה לכוחות הביטחון	6/6/06	313,290	514,656	(201,366)	164%
ביקורים אשדוד	29-30/5/06	350,000	331,501	18,499	95%
הצדעה ליהדות גרוזיה	11/7/06	316,285	136,790	179,495	43%
ארוע למשפחות	8/06	166,285	---	166,285	---
שת"פ חינוך וספורט	---	360,000	301,176	58,824	84%
קונגרסים בינ"ל + כנסים ארציים	---	350,000	270,496	79,504	77%
תערוכות + אומנויות	---	266,285	29,955	236,330	11%
מוצרי פרסום	---	150,000	88,656	61,344	59%
מנהלה	---	362,000	312,005	49,995	86%
הפקת סרט תדמית	---	150,000	96,683	53,317	64%
יחסי ציבור	---	150,000	266,699	(116,699)	178%
סה"כ	---	4,783,000	5,953,246	(1,170,246)	124%

* סה"כ ביצוע כפי שנרשם במאזן בוחן לחודש 8/06

הביקורת מצאה כי רוב הארועים שנערכו בחודשים יוני-יולי, ובתוכם שלושת הארועים המרכזיים של השנה, בוצעו תוך חריגה ניכרת ביחס לתקציב הראשוני (ראה להלן נתונים גם על התקציב המעודכן).

לעומת זאת, ארועים בתחום האומנות תוקצבו בשנת 2006, אך לא בוצעו. הוסבר לביקורת כי במהלך ביצוע הארועים בשנת 2006 היה ידוע כי חלקם חורגים ממסגרת התקציב שאושרה, ולכן נמנעו במטה היובל לבצע ארועים במסגרת הסעיף "תערוכות ואומנויות", על מנת שתותר רזרבה תקציבית שניתן יהיה להעביר לפרויקטים אחרים.

לדברי מנהל מטה היובל, התקציב שאושר בתחילת שנת 2006 הוכן על בסיס הערכה ראשונית של העלויות, שלא לקחה בחשבון את כל מרכיבי ההפקה, והדבר נעשה בידיעת ועדת ההיגוי ובאישורה. משהתבררה העלות המלאה של הארועים, הגיש לועדת ההיגוי תקציב מעודכן.

5.4 תוספת תקציב - לקראת סיום השנה, בתאריך 17.10.06 אישרה ועדת הכספים תקציב נוסף למטה היובל בסכום של 3.7 מיליון ₪, כך שסה"כ תקציב הארועים למטה היובל לשנת 2006, לאחר ההגדלה, הסתכם ב- 8,483 אלפי ₪. הבקשה להגדלת תקציב ארועי היובל בסכום של 3.7 מיליון ₪ הוגשה לועדת כספים מבלי שמטה היובל נדרש לפרט מהם הארועים המתוכננים (כלומר למה מיועד התקציב הנוסף), כפי שנדרש ממחלקות אחרות בעירייה לעשות בכל מקרה של בקשה לתוספת תקציב. בפועל, נמצא כי תוספת התקציב שימשה בחלקה לכיסוי הגירעון של מטה היובל שהצטבר עד לאותה עת ונבע מחריגות בפרויקטים שכבר בוצעו. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שמטה היובל ביצע ארועים מעבר לתקציב שאישרה לו העירייה, ורק בדיעבד ביקש את הגדלת התקציב.

בנוסף לכך, מצאה הביקורת כי היתה חריגה בהוצאות גם ביחס לתקציב המעודכן.

להלן טבלה המציגה את עלויות הביצוע של הארועים המרכזיים ביחס לתקציב הראשוני וביחס לתקציב המעודכן (בש"ח):

ארוע	תקציב 4/2006	תקציב 10/2006	ביצוע בפועל	חריגה לתקציב המעודכן	ביחס
הצדעה לכוחות הביטחון	285,142	590,000	650,361	60,361	
ארוע 50/50	616,285	1,124,000	1,541,778	417,778	
קונצרט פופ לעולים	616,285	1,280,000	1,365,168	85,168	
תעשיה 06	616,285	1,250,000	1,646,962	396,962	

5.5 הכנסות עצמיות- תמיכות, תרומות, חסויות

במכתב שהעביר מנהל מטה היובל בחודש ספטמבר 2005 לראש העיר, ממלא מקומו, מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה בנושא תקציב ארועי היובל, ציין מנהל מטה היובל כי על פי התיכנון, התקציב הכולל לעריכת הארועים יסתכם ב- 16 מיליון ₪, מתוכם העירייה תקציב 12.5 מיליון ₪ ומטה היובל יגייס 3.5 מיליון ₪ ממשרדי ממשלה, מתרומות ומחסויות של גופים מסחריים.

על פי נתוני מטה היובל לסוף שנת 2006, התברר כי התקבלו תרומות וחסויות רק בסכום של 1,265 אלפי ₪ (שהם 36% מהסכום המתוכנן), כאשר מתוכם סכום של 100 אלפי ₪ התקבל מחברה עירונית (חפ"א). עוד מצאה הביקורת כי מרבית הסכומים שהתקבלו לא נרשמו בספרי החשבונות של המטה נכון ליום הבדיקה.

5.6 ניהול רישומי הנהלת החשבונות

לצורך ניהול רישומי הנהלת החשבונות, שכר מטה היובל שרותים ממשרד פרטי, תמורת תשלום שכר טרחה חודשי של 5000 ₪ + מע"מ. לדעת הביקורת, ניתן היה לקלוט את רישומי הנהלת החשבונות במסגרת החברה, ללא צורך בשכירת שרותיו של גוף חיצוני.

5.7 נתונים השוואתיים

במהלך השנים (עד שנת 2004) התקיימו בעיר מידי שנה ארועי קיץ תחת השם "פסטיבל הים התיכון". ארועי הפסטיבל התקיימו במשך שלושה ערבים בתקופת הקיץ, כאשר בכל ערב התקיים מופע שכלל מספר אומנים ישראלים מהבולטים בארץ.

מופעים אלה נערכו באותו מיקום שבו נערכו הארועים המרכזיים של ארועי היובל, וכן כמות הקהל שצפה בהם היתה בסדר גודל דומה לכמות הקהל שנכח בארועים המרכזיים שנערכו במסגרת ארועי היובל.

הביקורת מצאה כי הפקת ארועי הקיץ נעשתה בעלויות נמוכות באופן משמעותי (בכ- 60%), בהשוואה לעלויות הפקת כל אחד מהארועים בסדר גודל דומה שהפקתם בוצעה במסגרת ארועי היובל.

נמסר לביקורת כי הארועים שהופקו על ידי מטה היובל היו ברמה אומנותית גבוהה יותר והיו מורכבים יותר מבחינה טכנית.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת חלק מהסיבות שגרמו לעלויות הגבוהות של הפקת ארועי היובל ביחס לארועי הקיץ, נבעו מכך שארועי היובל בוצעו באמצעות חברות הפקה, בעוד שארועי הקיץ בשנים קודמות הופקו על ידי מחלקת הארועים של העירייה, דבר המוזיל באופן משמעותי את העלויות.

6. להלן שלושה ארועים שהביקורת בדקה באופן יסודי:

6.1 קונצרט פופ לעולים (נערך ב- 25.7.06).

6.1.1 **התקשרות עם המפיק** - קונצרט פופ לעולים הוגדר ע"י מטה היובל כארוע מרכזי לתושבי העיר עולי חבר העמים. הפקת הארוע כללה הבאת אומנים מחו"ל לערב הופעות מרוכז, ולצורך כך נערכה התקשרות בין מטה היובל לבין גוף בשם "העמותה לפיתוח קשרי תרבות בין העמים של ישראל ובלרוס".

על פי החוק, התקשרות לביצוע עבודה אומנותית פטורה ממכרז. יחד עם זאת, קובע החוק כי התקשרות המבוצעת שלא באמצעות מכרז תערך לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון. נמצא כי מטה היובל התקשר עם מפיק הארוע מבלי שבדק הצעות אחרות. הביקורת רואה בחומרה התקשרות בסכום הקרוב למיליון ₪ ללא בדיקת מספר הצעות (הערה זו מתייחסת לאופן ההתקשרות של מטה היובל עם כל החברות שנשכרו להפקת הארועים הגדולים שערכה העירייה).

6.1.2 **תכנון מול ביצוע** - על פי התכנון, תקציב הארוע היה בסך של 616,000 ₪ והתקציב הסופי היה 1,280,000 ₪. הביקורת מצאה כי בעת תכנון הארוע לא נערך תחשיב מפורט הלוקח בחשבון את העלויות הצפויות, אלא רק נקבעה לו מסגרת תקציבית כוללת. בהעדר תחשיב מפורט, לא הובהר לביקורת כיצד נקבע התקציב הכולל של הפקת הארוע.

בפועל, עלויות הארוע הסתכמו ב- 1,365,168 ₪ (פי 2 מהתקציב המקורי) וכ- 85,000 ₪ מעל תקציב הסופי, עפ"י הפירוט הבא:

<u>סוג ההוצאה</u>	<u>סכום (₪)</u>
הפקת הארוע	849,307
פרסום	20,158
אירוח אומנים מחו"ל	181,570
אבטחה	107,465
השכרת ציוד	82,603
הגברה	111,746
הסעות, בטיחות וכח אדם	12,318
סה"כ	1,365,168

בחודש אפריל 2006 העביר מנהל מטה היובל לוועדת ההיגוי מסמך מעודכן המציג את רשימת הארועים האמורים להתקיים ואת המסגרת התקציבית של כל אחד מהם. במסמך זה עודכנה מסגרת התקציב לארוע "קונצרט פופ לעולים" והוגדלה לסכום כולל של 980,000 ₪, כך שגם ביחס לתקציב המעודכן חרגו עלויות הביצוע מהתיכנון בשעור של 40%.

באוקטובר 2006 הוגדל שוב התקציב הארוע והותאם בדיעבד לסכומים שהוצאו בפועל. הביקורת רואה בחומרה את מצב שבו החריגה התקציבית אושרה בדיעבד, מבלי שהתקיים בירור יסודי בעניין זה בוועדת ההיגוי של מטה היובל ומבלי שמטה היובל ינתח את הכשלים שגרמו לחריגה ויפיק את הלקחים הנדרשים.

6.1.3 כרטיסי טיסה ושהות האומנים בארץ

בהסכם ההתקשרות של מטה היובל עם החברה המפיקה את הארוע, נקבע כי העירייה תשא בעלויות הבאתם לארץ של האומנים, בעלות של 42,000 \$. בפועל, התקשר מטה היובל באופן ישיר עם חברת נסיעות ועם בית המלון בסכום כולל של 181,570 ₪

ההתקשרות עם הספקים נעשו מבלי שנבדקו הצעות מחיר ממספר חברות נוספות. הביקורת רואה בחומרה מצב של התקשרות בסכומים גבוהים ללא ביצוע הליך של קבלת הצעות מחיר, כנדרש בנהלי העירייה ובנהלי החברה העירונית.

6.2 ארוע שירת היובל 50/50

6.2.1 ארוע שירת היובל התקיים בתאריך 24.7.06, וכלל הופעה של אומנים מובילים בתחום הזמר העברי. מופע זה היה הארוע המרכזי במסגרת הארועים לשנת 2006.

סה"כ עלויות הארוע היו 1,351,820 ₪. לדעת הביקורת, תכנון המופע (הכולל מספר רב של אומנים, כאשר כל אחד מהם מבצע שיר יחיד או שניים באותו ערב), תרם לעלות הגבוהה של הפקת הארוע. לדעת הביקורת, בסכום שהושקע במופע אחד ניתן היה לערוך מספר ארועים נפרדים שבהם יופיעו אותם אומנים בהופעות מלאות.

בנוסף, נמסר לביקורת כי תכנון הבמות היה לקוי וכי חלק מהקהל שנכח בארוע לא יכול היה לראות את הנעשה על הבמה, משום שמיקום הבמה היה גבוה באופן משמעותי מהמפלס שבו מוקם הקהל.

6.2.2 חוזה ההתקשרות - חוזה ההתקשרות בין מטה היובל לבין חברות ההפקות נחתם ע"י החברה בתאריך 18.7.06, כלומר כשבוע בלבד לפני קיום הארוע. רק בתאריך 8.8.06, לאחר קיום הארוע, חתמו על החוזה גם מנכ"ל החברה העירונית ומנכ"ל העירייה.

הביקורת לא מצאה תיעוד על השיקולים לבחירת המפיק לארוע. נציין כי על פי החוזה בין מטה היובל לבין המפיק, סכום ההפקה בלבד היה 1,026,500 ₪ (ללא העלויות של הקמת הבמות, שיטור וביטחון עירוני, מד"א, התקנת תאורה, הגברה ומסכי ענק, שלגביהם היתה התקשרות נפרדת בין מטה היובל לבין ספקים אחרים). מאחר וההכנות של המפיק לקראת הארוע אמורות להתחיל מספר חודשים לפני מועד הארוע, ואילו החוזה עימו נחתם רק כשבוע לפני הארוע, אין ספק כי מירב העבודה של נותן השרות בוצעה לפני שנחתם עם המפיק חוזה ההתקשרות, ומבלי שיהיה קיים הסכם המסדיר את חובותיו של הספק כלפי העירייה.

6.3 התקשרות עם ספקים בקונצרט פופ לעולים ובארוע 50/50

ארוע פופ לעולים וארוע 50/50 התקיימו בסמיכות אחד לשני (ערב לאחר ערב) ובאותו מיקום. לכן בחר מטה היובל לבצע התקשרות מרוכזת עם ספקים בגין שני הארועים.

הביקורת בדקה את ההתקשרויות עם הספקים ומצאה את הממצאים הבאים:

6.3.1 השכרת גנרטורים, התקנת תאורה ופריסת קווי חשמל

עלות השכרת הגנרטורים, התקנת תאורה ופריסת קווי חשמל הסתכמה ב- 93,413 ₪.

הביקורת מצאה כי ההתקשרות בוצעה 6 ימים לפני הארוע, לאחר שהתקבלה הצעת מחיר יחידה, בעוד שעל פי נהלי העירייה ונהלי החברה היה צורך בקבלת הצעות מ- 4 מציעים לפחות.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו גוף עירוני מבצע התקשרות בסכום גבוה מבלי שהתקבלו מספר הצעות מחיר ומבלי שבוצע הליך של השוואת ההצעות.

6.3.2 הקמת במות

בשנת 2006 התקשר מטה היובל עם הספק לבניית במות בסכום כולל של 431 אלפי ₪ בגין 4 ארועים שונים, ביניהם קונצרט פופ לעולים וארועי 50/50.

הביקורת מצאה כי החברה פנתה ל- 3 מציעים בהליך של הצעות מחיר, בעוד שעפ"י החוק, בעת התקשרות בסכום מעל ל- 110,000 ₪ על העירייה לפרסם מכרז זוטא.

התברר כי אחד משלושת המציעים הסיר את הצעתו. שתי ההצעות שנותרו לא היו זהות, כלומר לא היה ניתן להשוות ביניהן, ואחת מהן נפסלה בשל חוסר במספר מרכיבים בהצעה, כך שנותר מציע יחיד. לדעת הביקורת, במצב זה נכון היה לקבל הצעות נוספות ולא להסתפק בהצעה היחידה שנותרה.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו הליך קבלת הצעות מחיר מבוצע באופן לקוי, שלא בהתאם לנהלי העירייה ולנהלי החברה העירונית שהמטה פעל במסגרתה.

6.3.3 השכרת מחסומי לחץ

לצורך אבטחת הארועים, היה על מטה היובל לשכור מחסומים. המטה פנה ל- 4 מציעים בדרישה להשכיר 700 מחסומי לחץ ו- 3 מציעים הגישו את הצעתם בכתב. הביקורת מצאה כי הצעתו של הקבלן שנבחר היתה בסכום של 19,808 ₪, אולם בפועל שולם לו סכום של 23,500 ₪. לא ניתן לביקורת הסבר מדוע שולם לספק סכום גבוה יותר מהצעתו. עוד נמצא כי הסכום ששולם בפועל בגין השירות היה גבוה מהצעתו של מציע אחר שהשתתף אף הוא בהליך הגשת ההצעות, והצעתו לא זכתה משום שהיתה יקרה יותר בעת שנערכה ההשוואה בין ההצעות.

חמור מכך, התברר כי בהתאם למפרט הטכני שצורף להסכם עם החברה המפיקה, נדרשה המפיקה לספק את מחסומי הלחץ לארוע ולשאת בעלותם, כלומר העירייה שילמה תשלום כפול על רכישת שרות שהיתה אמורה לקבל מהמפיק ללא תשלום נוסף.

6.4 תעשייה 06

תעשייה 06 הינו פרוייקט מוזיקאלי שהתקיים באזור התעשייה הצפוני של אשדוד ובמהלכו, במשך שני לילות, התקיימו במקביל במספר אתרים מופעים רבים של זמרי רוק מהידועים בארץ. הפקת המופעים נעשתה באמצעות חברת הפקות מסויימת, ועלות הכוללת הסתכמה בכ- 1.6 מיליון ₪.

נמצא כי בתמורת להפקת המופעים בפרוייקט תעשייה 2006, התחייב מטה היובל לשלם למפיקה סכום כולל של 1,220 אלפי ₪. בנוסף, התחייב מטה היובל לשאת בעלויות נוספות, כגון יישור וכיבוש שטחי העפר במתחם הפרוייקט (46 אלפי ₪), עלויות אבטחה (שומרים וסדרנים, מד"א, מכבי אש ומשטרה בסכום כולל של 292 אלפי ₪), פרסום חוצות, פרסום בעיתונות המקומית וברדיו המקומי (18 אלפי ₪).

6.4.1 בתחילה תוקצב הארוע בסכום של 616 אלף ₪, אולם ההוצאה בפועל היתה 1.6 מיליון ₪ (חריגה של 160%). הביקורת בדקה את הוצאות האבטחה בארוע ומצאה כי מנהל מטה היובל ציין במסמך שהופנה לחברי ועדת ההיגוי כי עלויות האבטחה שנדרשו ע"י משטרת ישראל היו גבוהות מהתכנון, והגיעו לסכום של 430 אלפי ₪. על סמך טענה זו, בין השאר, הוגדל תקציב הארוע. בפועל, התברר כי בספרי החשבונות של מטה היובל נרשמו הוצאות האבטחה בסכום של 292 אלפי ₪, ולא חל בהם כל גידול ביחס לתכנון.

עוד נמצא, כי בנוסף לכל התשלומים ששולמו למפיקה ולעלויות הנוספות שמטה היובל נשא בהם, התחייב מטה היובל בחוזה כי כל הכנסה שתתקבל מחסויות שיגויסו על ידי המפיקה והמזמין (מטה היובל), או כל הכנסה אחרת לרבות הכנסה מדוכני מזון, שתיה וכל ממכר אחר, תהיה שייכת למפיקה. התברר לביקורת כי לא היה בידי מטה היובל מידע לגבי היקף ההכנסות של חברת ההפקות ממקורות אלו.

6.4.2 כמו כן, הביקורת מצאה כי בחוזה ההתקשרות לא היתה התייחסות מפורשת לרווחים שיהיו ממכירת כרטיסים למופעים.

בפועל, התקיימו במסגרת הפרוייקט 6 מופעים בתשלום (מחירי כרטיס נעו בין 90-130 ₪ למופע). להערכת מטה היובל נמכרו בסך הכל כ-3000 כרטיסים למופעים שנערכו בתשלום, אולם לא היה בידי המטה מידע מדויק בעניין ההכנסות ממכירת הכרטיסים. הביקורת מצאה כי החברה המפיקה את הארוע קיבלה לידיה גם את ההכנסות ממכירת הכרטיסים (בנוסף לסכום של 1,220 אלפי ₪ ששולם לה עבור ההפקה), למרות שהדבר לא נרשם בחוזה.

6.4.3 עבודות עפר - מטה היובל התקשר עם קבלן מסויים לצורך ביצוע עבודות יישור השטח והתאמתו לקיום הארועים. בגין התקשרות זו שילם מטה היובל סכום של 46 אלפי ₪. הביקורת מצאה כי מטה היובל לא פנה בטרם ביצע ההתקשרות למספר ספקים בבקשה לקבל הצעות מחיר.

6.4.4 הענות הקהל לארועים בפרוייקט תעשייה 06

התברר כי פרוייקט תעשייה 06 לא זכה להצלחה מבחינת היקף הקהל שהגיע לצפות במופעים. לטענת מטה היובל, במהלך שני ימי הארוע השתתפו בכל הארועים כ-10,000 מבקרים בלבד (כולל ארועי רחוב) ונמכרו כ-3000 כרטיסים. הביקורת ניסתה לברר את הסיבות לחוסר היענות הקהל. לצורך כך, השוותה הביקורת את מחירי הכרטיסים בפרוייקט תעשייה 06, למול מחיר הכרטיסים בהופעות של אותם אומנים במקומות אחרים במרכז הארץ. הביקורת ומצאה את הממצאים הבאים:

להלן טבלת השוואה:

שם האומן	מחיר כרטיס "תעשיה 06"		מחיר בהופעה "רגילה"
	לתושב העיר	לאחרים	
אהוד בנאי	90	130	120
אביב גפן	100	120	110
אביתר בנאי ואמיר צורף	75	90	95
היהודים	100	120	100
שוטי הנבואה	100	120	90

נמצא כי מחירי הכרטיסים להופעות של האומנים אלה במרכז הארץ, היו נמוכים יותר מהמחירים שנגבו במסגרת ארועי היובל. לדעת הביקורת על מטה היובל היה לפקח על סבירות מחירי הכרטיסים.

6.5 ארוע למשפחות-

6.5.1 בחודש אוגוסט 2006 נערך באחד הקניונים בעיר ארוע בסגנון "הפנינג המוני"

הכולל בימות אומנים, דוכני יצירה ויריד אומנויות. הביקורת בדקה את תהליך קבלת ההחלטה בנוגע לאתר שבו התקיים הארוע.

נמצא כי בישיבת ועדת היגוי מיום 27.4.06 הוחלט לפנות לכל הקניונים בעיר במכתב שבו הוצג הרעיון המרכזי של הארוע, וכל קניון אמור היה להציע את הסכום שברצונו להשקיע במימון הארוע.

בהתאם להחלטה זו, שלח מנהל מטה היובל מכתב ל- 4 קניונים בעיר בבקשה לקבל את הצעותיהם. למעט קניון אחד, שבו לבסוף התקיים הארוע, לא התקבלו תשובות מהקניונים שהמטה פנה אליהם. נוכח העובדה שלא הוגשו הצעות נוספות, לא מצאה הביקורת פגם בהתקשרות עם הקניון.

6.5.2 במסמך התקשרות שנערך בין מטה היובל לבין הקניון, סוכם כי חלק מעלויות הארוע ישולמו ע"י מטה היובל (עד לסכום של 150 אלפי ₪ כולל מע"מ) והקניון ישא ב- 300 אלף ₪ + מ.ע.מ. בפועל, ההוצאה של מטה היובל בגין הארוע היתה של 128 אלף ₪.

לדעת הביקורת, ראוי היה לפנות גם לגופים מסחריים נוספים בהצעה שיתנו חסות לארוע.

7. היתרים לקיום ארועים

חוק רישוי עסקים והתקנות שהותקנו מכוחו כוללים בתוכם התייחסות לעריכת ארועים תחת כיפת השמיים ולאופן הסדרת הרישוי בגינם. בהתאם לחוק, בארועים תחת כפת השמיים נדרש אישור של מהנדס רישוי בעל ותק של 3 שנים לפחות.

הביקורת מצאה כי כל ארועי היובל שהתקיימו תחת כיפת השמיים בוצעו ללא שהוצא להם רישיון עסק, מכיוון שלא התקבל אישור ממהנדס רישוי. התברר כי העירייה לא מינתה מהנדס רישוי כנדרש, כך שבכל המקרים בהם נדרש אישור לצורך הפקת רישיון לא פעלה העירייה על פי החוק.

הביקורת העירה על הצורך הדחוף במינוי מהנדס רישוי, כנדרש בחוק. לאחר הביקורת נמסר כי מינהל ההנדסה התקשר עם מהנדס חיצוני לצורך ביצוע הבדיקות הנדרשות למתן רישוי לארועים תחת כיפת השמים.

8. הצטיידות

עלויות ההצטיידות של מטה היובל הסתכמו ב- 183 אלפי ₪. נמצא כי רכישת הציוד והריהוט נעשתה באופן עצמאי על ידי המטה, ולא באמצעות מחלקת הרכש של העירייה (או גורמי הרכש של החברה העירונית, שמטה היובל היה כפוף לה). עוד נמצא כי פרטי הציוד שנקנו ע"י המטה לא נרשמו בספרי החברה העירונית ולא בספר האיננוטר של העירייה. הביקורת מציינת כי חלק מהרכישות כלל פריטים המוגדרים כפריטים גניבים (למשל מחשב נישא וציוד חשמלי אחר).

9. פרסום חוצות

חוק עזר לאשדוד (מודעות ושלטים) קובע כי לא יציג אדם שלט על מיתקן שאינו מיועד להצגת שילוט.

הביקורת מצאה כי למרות האיסור על פרסום במקומות המפורטים בחוק העזר, מטה היובל התקין עשרות רבות של שלטים על גבי עמודי חשמל, עצים ותמרורים ברחובות העיר.

לביקורת נמסר כי הותקנו שלטי פרסום כאלו גם על גבי עמודי תאורה או תמרורים בסמוך לצמתים מרכזיות, באופן שהשלטים גרמו לפגיעה בשדה הראיה של הנהגים והיוו מפגע בטיחותי.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו גוף עירוני מפר בצורה גלויה את חוק העזר העירוני ואף גורם למפגע בטיחותי.

בנוסף, הביקורת מצאה כי בשנת 2006 בוצעו התקשרויות עם קבלן השילוט בסכום כולל של 298 אלפי ₪. התברר כי מטה היובל התקשר עם ספק השילוט ללא קיום מכרז. הביקורת רואה בחומרה את אופן ההתקשרות עם הקבלן, בניגוד לדרישות החוק.

נספח**פירוט ארועי היובל**
(הוכן על ידי מטה היובל)**1. ארועים המוניים**

תעשיה 06' 28-29.6.06
 שירת היובל 24.7.06
 קונצרט פופ לעולים 25.7.06
 שבועות בלבן - חג הביקורים 30-31.5.06
 יום הצדעה לכוחות הביטחון 6.6.06
 ארוע משפחות בסטאר סנטר 21.8.06
 תהלוכת היובל "צועדים בזמן" 4.5.07
 פסטיבל הדייג "טעם הים" 9-11.10.06
 פסטיבל הים התיכון 7-8.8.07
 פסטיבל הקולנוע והמוסיקה 26-31.5.07
 פסטיבל הקומיקס הארצי באשדוד 5.3.07
 מוסיקת "קול העולם" (קולות בחולות) 1-2.8.07
 עולים על הגל 6-8.9.07

2. כנסים בין לאומיים:

כנס בינ"ל ערים רב תרבותיות 11-12.12.06
 כנס בינ"ל רעידות אדמה 14.11.06
 כנס בינ"ל אנתרופולוגים 7.6.06

3. ארועי ספורט

תחרות שחמט בינ"ל 11-12.9.06
 תחרות ברידג' 30.4.06
 תחרות האבקות 26-27.5.06
 גביע אירופה לריקודים סלוניים 8-9.4.06
 מ.ס. אשדוד- צ.ס.ק.א. מוסקבה – משחק כדורגל
 שייט עמוס 2-3.6.06
 שייט האמיר 9-10.6.06
 אליפות ישראל בגידו 22.7.06
 מרוץ היובל 7.11.06

4. כנסים מקצועיים

כנס אקדמי בנושא המימונה 10.4.07
 כנס מהנדסי בטיחות 5.6.07
 כנס רפואה משלימה 5.4.07
 כנס שוזרי פרחים 6.6.06
 כנס וועדי עובדים
 כנס סיום שנה – בית ספר הראל
 כנס סיום שנה בית ספר היובל
 כנס נשות הדסה 5.7.06
 כנס איכות הסביבה 14.9.06
 כנס חינוך סביבתי 16.5.06

- כנס איקום- 1.5.07
- כנס הנואם הצעיר 6.4.06
- כנס מבקרי רשויות מקומיות – 9.1.07

5. ארועים בחינוך

- 7.6.07 ארוע הענקת תארים בגבעת יונה
- 16.12.06 ארוע אגודת הסטודנטים
- חידון מים וימים -
- 26.2.06 חידון היובל "אשדוד עירי"
- תחרות צלם צעיר
- 25.4.07 תחרות פיזמונוער
- 23.5.06 אות המתנדב הצעיר
- 6.9.07 פרס רקאנטי- פרס יוזמות בחינוך
- פרס חינוך יישובי – 14.2.06
- מחפשים את המטמון באשדוד-
- 5.6.07 ארוע בית ספר "רוקד"
- 21.6.07 ארוע בית ספר "שר"

6. ארועים משותפים

- 8.10.06 שמחת בית השואבה
- יריד ארבעת המינים
- 19.7.07 ארוע ערב פסטיבל תימני
- ארוע יום האשה
- ארוע בשיתוף מועצת נשים
- ארוע בשיתוף ויצו אשדוד
- ערב הצדעה ליהדות צפון אפריקה
- 11.7.06 ערב הצדעה ליהדות גרוזיה
- 26.11.06 ערב הוקרה למשפחות הותיקות
- יום הצדעה למתנדבים באשדוד
- 21.6.06 יום וראיטי באשדוד
- 28.5.06 שבוע שיר ישראלי
- ערב שירי משוררים
- 24.4.07 תערוכת אגודת אמני אשדוד- "עיניים בחול"
- 28.12.06 טקס פרסי אשדוד
- 2.8.06 טקס בחירת מלכת היובל
- 12.9.06 טקס לב הזהב בקניון לב אשדוד -
- 7.9.06 כוכב נולד באשדוד
- 23.5.06 פרסי תרבות הדיור
- כנס ראשי ערים באשדוד
- 4-9.4.07 ארועי חג הפסח בשיתוף החברה לתיירות
- מופע להקת אביבים

הערות ראש העיר

חגיגות היובל לאשדוד

1. קבלת החלטות

ההחלטה לגבי הקמת ועדת ההיגוי התקבלה בהנהלת העירייה והיתה אמורה לבוא לאישור מועצת העירייה, אולם ככל הנראה הושמטה מהפרוטוקול. בפועל, ועדת ההיגוי התכנסה בתדירות גבוהה, כל מספר שבועות, והתקבלו בה החלטות חשובות לגבי תוכנית הארועים ולגבי המסגרת התקציבית. ניתנו בה הנחיות לפעילות מטה היובל והתקיימה בקרה על עבודתו.

2. תוכנית הארועים

לקראת ארועי היובל התקיימו תהליכי חשיבה ותכנון ממושכים: בתחילה התקיים כינוס של כ- 100 איש מתחומי עשייה שונים בעיר. המשתתפים חולקו לועדת משנה שהועלו בהן המלצות רבות. החומר עובד ע"י מטה היובל שגיבש תוכנית כוללת הבנויה מספר רבדים: עריכת מופעים מרכזיים, חיזוק פסטיבלים קיימים, עריכת פסטיבלי מוזיקה מסוגים שונים, תחרויות ספורט ארציות וכדומה. כמו כן הוחלט על עריכת כנסים מקצועיים ומדעיים רבים שיחשפו את העיר בפני קהלים שונים ויתרמו למיתוג העיר כעיר מובילה בישראל בתחומי התרבות והחברה. בסיכומו של התהליך, התוכנית שיצאה לפועל היתה מובנית ומקיפה, נתנה מענה למרבית סוגי האוכלוסיה בעיר ושיקפה את העשייה בעיר בתחומים רבים (רשימת הארועים המלאה מצורפת כנספח לדו"ח).

3. תקציב

אמנם מלכתחילה לא תוקצבו בתקציב העירייה כל הסכומים שמתחייבים מתוכנית הארועים, ולכן במהלך שנת 2006 בוצע תיקון בספר התקציב. יחד עם זאת, ועדת ההיגוי ומטה היובל היו מודעים למסגרת התקציב הכוללת ועמדו בה. יודגש גם כי בדו"ח הכספי לשנת 2006 לא היתה כל חריגה ביחס לתקציב, וכן קיימת הקפדה על מסגרת התקציב לשנת 2007.

4. כח אדם

תוך כדי הארועים הופקו לקחים מהערות הביקורת וניתנו למטה היובל הנחיות ברורות כי ישולמו תשלומי שכר רק מתוך סעיפי השכר.

5. נתונים השוואתיים

מדובר על ארועים בעלי אופי שונה שלא ניתן להשוות ביניהם. ארועי היובל היו מורכבים יותר מבחינה טכנית, מבחינה אומנותית ומבחינת לוגיסטיקה (אביזרי קול, תאורה, גודל הבמה, היקף האבטחה וכדומה). לכן אין מקום להשוואה בין העלויות של הפקת ארוע במסגרת ארועי היובל לבין ארועים אחרים שהתקיימו בעבר. לגבי העתיד, תשקול הנהלת העירייה אלו ארועים שנערכו במסגרת חגיגות היובל יערכו גם בשנים הבאות, ומה תהייה ההשקעה הכספית הרצויה מבחינה ציבורית לצורך הפקתם.

6. התקשרויות עם ספקים

כבר במהלך הביקורת הופקו הלקחים וניתנה הנחיה למטה היובל להקפיד על ביצוע התקשרויות בהתאם לדרישות החוקיות ולכללי המינהל התקין. להערכתנו, הליקויים בתחום זה תוקנו בשנת 2007.

מינהל כללי

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

דו"ח ביקורת**התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים****כללי**

בעת התקשרות לביצוע עבודות קבלניות או לרכישת שרות או להספקת טובין, קיום תחרות בין מציעים היא הכלי היעיל ביותר להשגת תוצאות אופטימליות מבחינתו של הגורם המבצע את הרכישה. גם עבור העירייה, כגוף ציבורי המקציב מאות מיליוני שקלים לצורך ביצוע עבודות קבלניות ולצורך רכישת שרותים וציוד, קיום מכרז בין מציעים שונים הוא צורך חיוני, המאפשר לעירייה להקטין את הוצאותיה. יתר על כן, בנוסף ליתרונות הכלכליים הגלומים בו, הליך המכרז מבוסס על עקרונות של הגינות ציבורית ומתן הזדמנות שווה לכל.

עקרונות אלה באים לידי ביטוי בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987, הקובעות כי הרשות המקומית לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה לרכישת טובין או מקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי.

מטרת הביקורת

בשנת 2004 פירסמה העירייה 33 מכרזים פומביים ו- 5 מכרזי זוטא, ובשנת 2005 פרסמה 22 מכרזים פומביים ו- 2 מכרזי זוטא. סה"כ היקף ההתקשרויות של העירייה לביצוע עבודות קבלניות הסתכם בשנת 2005 לכ- 180 מיליון ₪ ובשנת 2006 לכ- 210 מיליון ₪.

נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של מכרזי העירייה ונוכח החשיבות הציבורית של תקינות ההליכים בתחום זה, החליטה הביקורת לבדוק את התקשרות העירייה במכרזים עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים.

בדיקת הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

- בחינת התקשרויות שונות שנעשו על ידי העירייה ועמידתן בהוראות החוק בכלל ובתקנות המכרזים בפרט.
- בדיקת הפעולות המבוצעות ע"י גופי העירייה השונים כגון מחלקת מכרזים, אגף התקציבים, הלשכה המשפטית ומחלקות הביצוע, טרם פרסום המכרז ולאחריו, עד לחתימת ההסכם עם הקבלן או הספק.
- דרכי העבודה של ועדת המכרזים.
- החלטות הועדה להארכת חוזים והבסיס החוקי להחלטותיה.

להלן עיקר הממצאים:**1. ועדת המכרזים****1.1 העדר קווים**

פקודת העיריות קובעת כי המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה, שתפקידה יהיה לבדוק את ההצעות המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש העירייה על ההצעה הזוכה. הביקורת בדקה את השתתפות חברי הועדה בישיבות ומצאה כי חלק מהישיבות התנהלו ללא מניין חוקי כנדרש.

1.2 רישום פרוטוקול

הביקורת מצאה כי מתוך 23 ישיבות של ועדת מכרזים שהתקיימו בשנת 2005, עד אמצע 2006 הושלמה הכנתם של 9 פרוטוקולים בלבד. שאר דיוני הועדה היו בשלבים שונים של הכנת הפרוטוקול, והשלמת כתיבתם נמשכה עוד חודשים ארוכים. כמו כן, מצאה הביקורת כי פרוטוקול הועדה אינו כולל את כל הפרטים שנקבעו בתקנות, וכן כי הפרוטוקול אינו נחתם על ידי יו"ר הועדה ומזכיר הועדה ואינו נשלח לעיונם של חברי הועדה.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו רישום פרוטוקולים של הועדה מתעכב חודשים רבים, וכי הם אינם מופצים ואינם מאושרים על ידי חברי הועדה. כמו כן, הביקורת רואה בחומרה את רישום חלקי של פרוטוקול הועדה, באופן שאינו מבטא את מהלך הדיון.

2. מחלקת מכרזים

תחום פעילותה של מחלקת מכרזים הינו מורכב ביותר ובעל רגישות ציבורית מיוחדת. במסגרת תפקידיה, המחלקה אמורה ללוות את תהליך הכנת המכרז על כל שלביו ולקחת חלק מרכזי, יחד עם המחלקות המקצועיות, בקבלת החלטות חשובות כגון קביעת תנאי הסף להשתתפות במכרז, קביעת סכום הערבות, קביעת הסיווג הקבלני הנדרש והחלטות כבדות משקל אחרות בנוגע למכרז הנדון. בנוסף לכך, המחלקה אמורה לתאם בין הגורמים בעירייה האחראים על הטיפול בצדדים המשפטיים, הכלכליים וההנדסיים של הכנת המכרז, וללוות את עבודת ועדת המכרזים עד לקבלת ההחלטה בדבר הקבלן הזוכה, ואף לאחריה (אישור ראש העיר להחלטת הוועדה, החתמת הקבלן על הסכם ההתקשרות ופעולות נוספות).

הביקורת מצאה כי צוות המחלקה כלל מנהלת ופקידה, ולמעשה עיקר עבודת המחלקה נעשתה על ידי פקידת המכרזים. עוד נמצא כי עובדות המחלקה היו חסרות הכשרה מקצועית שהיתה יכולה לאפשר להם לתרום תרומה משמעותית לניהול התחום שבאחריותן.

כתוצאה מכך, ביצעה המחלקה בעיקר תפקידים טכניים הקשורים לעבודת ועדת המכרזים, לא ביצעה פעולות מקצועיות הקשורות להכנת המכרז ואף לא קיימה כל בקרה על תהליך הכנתו (כולל אי פיקוח על לוחות הזמנים- ראה להלן הרחבה בעניין זה בהמשך הדו"ח).

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף לבצע שינוי מהותי בתיפקוד המחלקה. יש הכרח להקים מחלקה המבוססת על כח אדם מקצועי בתחומי הכלכלה, תעשייה וניהול או משפטים שיש לו ניסיון מקצועי רב בתחום ניהול המכרזים.

הביקורת ממליצה על כך שהמנכ"ל, הסמנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי יבחנו בהקדם את הגודל הרצוי של המחלקה ואת ההרכב המקצועי של עובדיה, במטרה להביא לשינוי יסודי בתפקוד העירייה בתחום זה.

3. משך הכנת המכרז

כל הגורמים שהביקורת דנה עימן בנושא תהליך הכנת המכרז, טענו בפני הביקורת כי משך הכנת המכרז עד לפירסומו אורך זמן רב באופן בלתי סביר.

הביקורת מצאה כי כתוצאה מעיכובים בלתי מוצדקים בהוצאת המכרז נגרם נזק כספי לעירייה, ובנוסף לכך, במקרים רבים היא נאלצה להמשיך ולהעסיק ללא מכרז את הקבלן שסיים את תקופת החוזה, למשך תקופת המעבר עד לתחילת ההתקשרות עם הזכיין במכרז החדש.

מנהלי מחלקות הביצוע טענו כי הגורמים המאשרים את המכרז (ובעיקר אגף התקציבים והיעוץ המשפטי), מעכבים את פירסום המכרז חודשים רבים לצורך בדיקתו וכי ניתן היה לקיים את הבדיקה בלוח זמנים קצר יותר. לעומת זאת, אגף התקציבים והיעוץ המשפטי טענו כי הבדיקה אורכת זמן רב משום שהכנת המכרז במחלקות הביצוע לוקה לעיתים קרובות בחסר ודורשת תיקונים רבים.

הביקורת ביקשה לבדוק את פרקי הזמן שבהם שוהה המכרז בתחנות האישור השונות, ומצאה כי לא נרשם התאריך שבו מתקבלים מסמכי המכרז בכל תחנה, אלא נרשם רק התאריך שבו מסתיים הטיפול בהם. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת מה פרק הזמן שבו מסמכי המכרז אצל כל אחד מהגורמים המאשרים.

לדעת הביקורת, על מחלקת המכרזים ללוות את הכנת המכרז החל משלביו הראשונים ועד לפירסומו, לנהל רישום מדויק של תאריך תחילת העבודה על המכרז בכל תחנת עבודה ולקיים מעקב על סבירות משך הזמן שבו המכרז מוחזק בתחנות העבודה השונות, במטרה שהמכרז יפורסם בלוח זמנים סביר וללא עיכובים מיותרים.

4. קביעת תנאי סף

בעת הכנת המכרז יש לשקול באופן מעמיק את תנאי הסף שהעירייה מעמידה בפני המשתתפים במכרז. תנאים אלה מגדירים סטנדרטים בסיסיים של איכות העבודה וישפיעו על טיב השרות שהעירייה תקבל.

יחד עם זאת, בקביעת תנאי סף יש לתת את הדעת גם לכך שככל שתנאי הסף יהיו מגבילים יותר, מספר המציעים שיעמוד בהם יהיה קטן יותר.

התברר לביקורת כי למחלקה המקצועית היוזמת את המכרז יש משקל מכריע בקביעת תנאי הסף להשתתפות הקבלנים במכרז, וכי המחלקה המשפטית מעורבת בעניין זה במידה מועטה יחסית, למעט מיקרים חריגים, למרות שיכולים להיות לקביעת תנאי הסף השלכות כספיות ומשפטיות בעלות משמעות ניכרת.

5. אומדן

5.1 האומדן הינו הערכה של מכלול העלויות הצפויות בגין המכרז, על בסיס המיפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ושאר הדרישות במכרז. הביקורת מצאה כי מספר מכרזים בוטלו משום שהמחלקה המבצעת לא צרפה אומדן למכרז, כנדרש בחוק.

5.2 האומדן, בשל חשיבותו, הינו מסמך שאסור לפרסמו ברבים, וככל שמעט אנשים יהיו מעורבים בהכנתו, כך יש סיכוי רב יותר לשמירה על סודיותו. נמצא כי כאשר מעורבים יועצים בהכנת המכרז, אין המחלקה מחתימה את היועץ על הצהרת סודיות, במטרה למנוע את העברת המידע בדבר האומדן למשתתפי המכרז.

5.3 בדרך כלל, במכרזים בהם נדרשים המציעים לתת הנחה ממחירי המחירון, מהווה המחירון את אומדן העירייה והוא מתפרסם יחד עם מסמכי המכרז. להערכת הביקורת נוהג זה של העירייה אינו תואם את עיקרון סודיות האומדן.

6. סיור קבלנים

לביצועו התקין של סיור הקבלנים יש חשיבות רבה להצלחת המכרז. סיור הקבלנים מאפשר למציעים הפוטנציאליים להתרשם בטרם מתן הצעתם מאופן ביצוע העבודות ומתנאי השטח, ולברר פרטים שאינם ברורים להם בנוגע למכרז. במקביל לכך, מאפשר סיור הקבלנים לעירייה להבהיר בפני המציעים הפוטנציאליים את דרישותיה. סיור הקבלנים מהווה חלק בלתי נפרד מתנאי המכרז (במקרים רבים ההשתתפות בו מהווה תנאי סף להשתתפות במכרז).

הביקורת מצאה כי נציגי העירייה אינם מודעים תמיד למשמעויות המשפטיות של ההבהרות הניתנות לקבלנים במהלך סיור הקבלנים. נמצאו מיקרים שנציגי העירייה השיבו לשאלות הקבלנים באופן שאינו תואם את תנאי המכרז, וכתוצאה מכך הסבו נזק כלכלי ומשפטי לעירייה.

לדעת הביקורת יש לקבוע כי בסיום סיור הקבלנים ירשם פרוטוקול מחייב שיכלול את כל השאלות שנשאלו במהלך הסיור ואת תשובת העירייה. פרוטוקול סיור הקבלנים יועבר בכתב לכל המשתתפים, לאחר שאושר על ידי המחלקה המשפטית. כמו כן יצויין במסמך באופן ברור, כי כל התשובות וההבהרות שנמסרו בעל פה אינן מחייבות וכי יש להתייחס רק לתוכן הפרוטוקול שהופץ בכתב למשתתפים.

7. הגשת הצעות בשיטת ההפחתה

החל משנת 2002 החלה העירייה לנהל את רוב מכרזיה בשיטת "הפחתה". בשיטה זו המחלקה קובעת את מחירי המכרז והמשתתפים במכרז נדרשים להציע את שיעור התוספת או ההנחה ביחס למחירי העירייה.

הביקורת נפגשה עם מנהלי מחלקות הביצוע, ולדבריהם שיטת ההפחתה לא ניתנת ליישום אוטומטי לאורך שנים. לדוגמא, בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים במחירי העבודות כתוצאה מהתייקרויות הנפט (על כל מוצריו), נחושת, פלדה, אספלט וחומרי גלם אחרים, דבר המשפיע באופן משמעותי על המחירים שהקבלנים המשתתפים במכרז יכולים להציע. יחד עם זאת, על פי החלטת המועצה, אגף התקציבים מקפיד על כך שמחירי האומדן במכרזים החדשים לא יעלו על מחירי מכרז קודם. לטענת המחלקות, דבר זה גורם לקבלנים להציע מחירי הפסד, דבר הפוגע באיכות העבודה או השרות שהעירייה אמורה לקבל, וכן מקטין באופן משמעותי את מספר המשתתפים במכרז.

לדעת הביקורת, יש מקום לשקול את התוקף הגורף של ההחלטה בדבר שיטת ההפחתה, ולקבוע כללים לישומה באופן דיפרנציאלי, במיקרים שהדבר אפשרי. לאחר הביקורת מסר הגזבר כי הנחה את אגף התקציבים להתחשב בעליית עלויות חומרי הגלם ולאפשר העלאת מחירי המחירון באופן שישקף את תנאי השוק.

8. אופן מסירת ההצעות

על פי הנוהג המקובל בעירייה, מסירת הצעות והכנסתן לתיבת המכרזים נעשית בשעה שלפני ישיבת ועדת המכרזים, שבה אמורות ההצעות להיפתח. הביקורת מצאה כי לעיתים קרובות ממתינים המציעים בסמוך לחדר שבו נמצאת תיבת המכרזים ואינם מוסרים את ההצעה, במטרה לגלות מיהם המציעים האחרים המשתתפים במכרז. המציעים רושמים את אחוז ההנחה רק דקות מעטות לפני תום השעה, בהתאם למידע שהגיע לידיהם במהלך אותה שעה. לדעת הביקורת, נוהג זה של מסירת כל ההצעות במהלך שעה אחת, הינו פגום ועלול לאפשר תאום מחירים בין המציעים.

כדי למנוע מצב זה, יש לאפשר את הגשת ההצעות במהלך השבוע שלפני ישיבת הוועדה, ולא לצמצם את משך הזמן לשעה אחת בלבד, כך שכל מציע לא ידע מיהם המציעים האחרים המשתתפים במכרז. כמו כן, יש לכנס את ועדת המכרזים מספר ימים לאחר תום המועד האחרון להגשת הצעות, ולא בצמוד למועד זה.

9. יועצי המכרז

9.1 בדרך כלל מלווה את הכנת המכרז יועץ מקצועי המומחה לתחום נשוא המכרז. הביקורת מצאה מיקרים רבים שבהם ההתקשרות עם היועצים המקצועיים המסייעים לעירייה בהכנת המכרז נעשתה ללא חוזה, ללא הגדרת אחריותו של היועץ וללא החתמתו על טופס שמירת סודיות.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו מחלקות העירייה מתקשרות עם יועצים מקצועיים ללא חוזה מחייב, המסדיר את תנאי ההתקשרות בין הצדדים ואת אחריותו המקצועית של היועץ.

9.2 תקנות המכרזים קובעות כי כל מסמכי המכרז המקוריים יישארו ברשות ועדת המכרזים, וכי רק העתקי המסמכים יועברו לידי היועץ המקצועי. כמו כן, התקנות קובעות כי כל מי שבידו מידע פנימי הנוגע להליך המכרז, חייב בשמירת הסודיות על מנת שלא לפגוע בעקרון השוויון בין המתמודדים.

התברר כי מזכירת הוועדה נוהגת להעביר לרשות היועצים את מעטפות המכרז, כולל כל המסמכים המקוריים, מבלי שנוטר כל העתק במחלקת המכרזים. הביקורת מדגישה כי אי החתימה על הסכם המסדיר את העסקת היועצים מחמיר את החשש לפגיעה בעיקרון שמירת הסודיות.

לדעת הביקורת, יש להקפיד על ביצוע ההוראת שנקבעו בתקנות המכרזים ולא להעביר את מסמכי המכרז המקוריים ליועצים, אלא רק את העתקי ההצעות, בעוד שהמסמכים המקוריים ישמרו במחלקת המכרזים. כמו כן, יש הכרח להחתימם על הסכם התקשרות המחייב אותם בשמירת סודיות.

10. מיעוט המשתתפים

ככל שכמות המציעים המשתתפים במכרז קטנה יותר, ניתן להניח כי רמת המחירים במכרז תהיה גבוהה יותר. בנוסף, ככל שכמות המשתתפים קטנה, גדלה היכולת של המציעים לתאם ביניהם את המחירים.

הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם כמות המציעים במכרז היתה נמוכה באופן בלתי סביר. לדוגמא, הביקורת מצאה מכרזים רבים שהוגשו בהם הצעה אחת או שניים.

על העירייה לבחון את הסיבות הגורמות לכך שלמכרזים רבים מוגשות הצעות מעטות בלבד. לדעת הביקורת, מיעוט המתמודדים במכרז הינו כשל יסודי בפעולת העירייה.

11. הצגת טבלה השוואה בפני ועדת המכרזים

לאחר פתיחת ההצעות בוועדת המכרזים, מעבירה הועדה את מעטפות המכרז למחלקה המבצעת. על המחלקה לבחון את ההצעות ולהציג בפני הועדה טבלת השוואה מרוכזת של כל ההצעות, הכוללת התייחסות לעמידתן בתנאי הסף. כמו כן על המחלקה לדרג את ההצעות לפי עלותן הכספית ולקבוע את המלצת המחלקה לגבי הקבלן הזוכה.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם בחינת ההצעות בועדה נעשתה באופן לא תקין וכתוצאה מכך קיבלה הועדה החלטות שגויות. (ראה פרוט המיקרים בהמשך הדו"ח).

12. מכרז זוטא

התקנות מאפשרות לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודות באמצעות מכרז סגור ("מכרז זוטא") במכרזים שערכם נע בין 115,700 ₪ ועד 564,900 ₪ (נכון למועד הביקורת).

החוק קובע כי ועדת המכרזים של העירייה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה. רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו.

הביקורת מצאה כי הוראות החוק אינן מיושמות. מחלקת מכרזים אינה מנהלת רשימה מרוכזת של כל הספקים והקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא (לפי חלוקה לתחומים מקצועיים), ולא נקבעו אמות המידה שלפיהן תפנה העירייה לספקים ולקבלנים שיתבקשו להשתתף במכרז זוטא.

לדעת הביקורת, יש לקיומה של רשימה פומבית של ספקים וקבלנים ולקיומן של אמות מידה לבחירתם חשיבות רבה, שכן רק כך תהיה לכל קבלן וספק מידה שווה של סיכויי להשתייך לרשימה, וישמר שיוון ההזדמנויות. בנוסף לכך, פתיחת רשימת הקבלנים למציעים רבים נוספים, תאפשר לעירייה קבלת הצעות מחיר טובות יותר.

13. הועדה להארכת חוזים

13.1 בעירייה פועלת וועדה להארכת חוזים שתפקידה לבחון את הכדאיות הכלכלית בהארכת התקשרויות שהסתיים תוקפן, במקרים שקיימת בחוזה האופציה לכך. אם הסתיימה תקופת האופציה, לא ניתן להאריך את החוזה, ויש לפרסם מכרז חדש לביצוע העבודה. הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם האריכה הועדה את תקופת החוזה לאחר שהסתיימה גם תקופת האופציה, כלומר לאחר שכבר הסתיים תוקפו של ההסכם ההתקשרות.

הביקורת רואה בחומרה הארכות חוזרות ונשנות של תקופת ההסכם והעסקת קבלנים ונותני שרות במשך תקופות ארוכות ללא מכרז, בניגוד לחוק.

יו"ר הועדה מסרה לביקורת כי מחלקות העירייה אינן מקפידות על הכנת המכרז החדש במועד הדרוש, ובהעדר קבלן חדש נאלצת הועדה להארכת מכרזים להאריך את תקופת ההתקשרות גם לאחר שפג תוקפו של החוזה.

13.2 סעיף 3 (6) לתקנות העיריות- מכרזים קובע כי עבודה דחופה לצורך הצלת אדם או רכוש פטורה ממכרז. נמצא כי בחלק מהמקרים התנתה הועדה את הארכת תקופת ההתקשרות ללא מכרז, בתנאי שיבוצעו במהלכה רק העבודות המותרות בחוק (כלומר, עבודות דחופות להצלת אדם או רכוש), אולם בפועל המחלקה לא הקפידה על קיום הוראות הועדה והעסיקה את הקבלן במטלות שאינן תואמות את הוראות החוק.

14. התקשרויות ללא מכרז

הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם התקשרה העירייה בחוזה לביצוע עבודות או לקבלת שירות בסכומים העולים על הקבוע בתקנות המכרזים, מבלי שפירסמה מכרז פומבי כנדרש בחוק. חלק מההתקשרויות היו בהיקפים כספיים ניכרים (ראה הרחבה בעניין זה בדו"ח המפורט).

15. חריגה מלוח הזמנים שנקבע במכרז

כחלק מתנאי המכרז, מוגדר בחוזה הנחתם עם הקבלן לוח זמנים להתקדמות העבודה ונקבע התאריך שבו על הקבלן לסיים את ביצוע העבודות. הביקורת מצאה מיקרים שבהם חלו עיכובים ממושכים ניכרים בביצוע העבודות, אולם העירייה לא הפעילה כלפי הקבלנים את הסנקציות העומדות לרשותה.

דו"ח הביקורת המפורט**רקע- שיטת המכרזים**

מטרת הרשות המקומית, בדומה למטרתו של כל יזם במשק הפרטי, הינה קבלת מוצר באיכות מירבית ובמינימום מחיר. יתר על כן, הרשות המקומית כשלוחת הציבור מחויבת כלפי המשתתפים במכרז בעקרונות הגינות ושוויון מחמירים, אשר אינם חלים על גורם פרטי.

החובה המוטלת על הרשות המקומית לערוך מכרז פומבי, מעוגנת בהוראות חוק מפורשות. חובת המכרז החלה על עירייה, מקורה בסעיף 197 לפקודת העיריות, הקובע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 198 לפקודה, מסמך את שר הפנים להתקין תקנות שיסדירו את מכלול הנושאים בנוגע לניהול מכרזים.

על פי הוראת סעיף 198, הותקנו תקנות המכרזים הקובעות את אופן הכנת המכרז ואת דרכי פרסומו, אופן בדיקת ההצעות והשיקולים לבחירת המציע הזוכה, וכן קובעות סוגי ההתקשרויות הפטורות מחובת מכרז.

נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של מכרזי העירייה ונוכח החשיבות הציבורית של תקינות ההליכים בתחום זה, החליטה הביקורת לבדוק את מכלול הנושאים הנוגעים להתקשרויות שעורכת העירייה עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים, ובמיוחד את עמידתה בהוראות החוק.

1. וועדת המכרזים

סעיף 148 לפקודת העיריות קובע כי המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה יהיה לבדוק את ההצעות המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ בפני ראש העירייה על ההצעה הזוכה.

1.1 הרכב הועדה

בנובמבר 2003, בישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, מונו ועדות המועצה. בין השאר, מונתה באותה ישיבה גם ועדת המכרזים, שנקבעו לה 13 חברים. לאחר כחודש ימים, בישיבת מועצת העיר שהתקיימה בתאריך 3.12.03, שונה הרכבן של מספר ועדות, לרבות שינוי מספר חברי ועדת המכרזים ל- 11 חברים (במקום 13 חברים, כפי שנקבע בהחלטה הקודמת). הביקורת מצאה כי החלטת המועצה לא יושמה, ובפועל מונו לוועדה 10 חברים בלבד. יש לציין כי בדרך כלל אין קובעים מספר זוגי של חברים בוועדה, על מנת למנוע ככל שניתן אפשרות לשוויון קולות בהצבעה.

1.2 הקווים החוקי בישיבות הועדה

1.2.1 בישיבת המועצה מיום 3.12.03 אושר "נוהל עבודת ועדות המועצה" המסדיר את דרכי עבודתן של הוועדות, לרבות אופן כינוס הישיבה, קביעת סדר יומה ומניינה החוקי.

הנוהל קבע כי: "רוב חברי הועדה הנוכחים בישיבה יהוו מניין חוקי בישיבותיה. לא היה מניין חוקי של הועדה במשך רבע שעה משעה שנקבעה בהזמנה לפתיחתה, יהווה שליש חברי הועדה הנוכחים מניין חוקי בכל עניין שעמד על סדר היום של הישיבה".

התברר לביקורת כי מבקר המדינה העיר בדו"ח הביקורת על הרשויות המקומיות משנת 2004, במסגרת ביקורת שעסקה ברשות מקומית אחרת, כי על פי סעיף 20 לחוק הפרשנות, התשמ"א- 1981, יש צורך בנוכחות רוב חברי ועדה כדי שפעולתה תיחשב כבעלת תוקף.

בדצמבר 2005, בעקבות פניית הביקורת, שינתה המועצה את החלטתה והתאימה את הוראות הנוהל הפנימי לדרישת החוק, אולם ביולי 2006, נוכח קשיים בהשגת מניין חוקי בישיבות הועדות השונות, החליטה המועצה להחזיר את המצב לקדמותו, ולאפשר את קיום הישיבה גם אם נוכחים שליש מחברי הועדה. כמו כן החליטה המועצה לפנות במכתב למבקר המדינה.

בתאריך 7.11.06 פנתה סמנכ"לית העירייה למבקר המדינה בבקשה לקבל הבהרות בנושא הקווים החוקי בוועדות העירייה. מבקר המדינה השיב לעירייה כי היועץ המשפטי לעירייה אמור לקבוע הנחיות בעניין זה. עד למועד סיום הביקורת טרם קבע היועץ המשפטי את החלטתו.

1.2.2 בשנת 2004 התקיימו 26 ישיבות של ועדת מכרזים. הביקורת בדקה את השתתפות חברי הועדה בישיבות ומצאה כי חלק מהישיבות התנהלו ללא מניין חוקי כנדרש. ב- 13 ישיבות לא נכחו בה רוב חברי הועדה, ובישיבה אחת אף לא נכחו שליש מחברי הועדה, כפי שנקבע בנהלי העירייה המקלים בעניין זה.

1.3 ליווי משפטי

חברי ועדת המכרזים מסרו לביקורת כי ארעו מיקרים שבהם הכנת המכרז נעשתה על ידי עו"ד מסויים במחלקה המשפטית, ואילו בדיוני הועדה הנוגעים לאותו מכרז השתתף עו"ד אחר. דבר זה עלול לגרום לחוסר עיקביות מבחינת חוות הדעת המשפטית הניתנת לועדה, או לחוסר הכרות מספקת של פרטי המכרז הנדון מצד עורך הדין הממלא את מקום עורך הדין הקבוע של הועדה.

לדעת הביקורת, במסגרת בחינת המבנה המקצועי הרצוי של המחלקה, על המנכ"ל לשקול האם נכון לכלול בצוות המחלקה עורך דין שילווה את הטיפול במכרז בכל שלביו.

1.4 רישום פרוטוקול בישיבות הועדה

התקנות קובעות כי בפרוטוקול הועדה יכללו לפחות הפרטים הבאים: שעת פתיחת הישיבה, שמות חברי הועדה המוזמנים והנוכחים בישיבה, סדר היום, הצעות והמלצות של המשתתפים, תוצאות ההצבעות וההחלטות שהתקבלו. בנוסף, נקבע כי יו"ר הישיבה ומזכיר הועדה, או פקיד עירייה אחר שרשם את הפרוטוקול, יאשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם. **העתק הפרוטוקול יישלח לכל חברי הועדה.**

הביקורת מצאה כי מ- 1.1.05 עד לתאריך 24.11.05 התקיימו 23 ישיבות של ועדת מכרזים, אך בקלסר הפרוטוקולים המנוהל במזכירות הועדה נמצאו 9 פרוטוקולים בלבד. שהושלמה הכנתם. שאר דיוני הועדה היו בשלבים שונים של הכנת הפרוטוקול, והשלמת כתיבתם נמשכה חודשים ארוכים.

עוד מצאה הביקורת כי פרוטוקול הועדה אינו כולל את כל הפרטים שנקבעו בתקנות, וכן כי הפרוטוקול אינו נחתם על ידי יו"ר הועדה ומזכיר הועדה ואינו נשלח לחברי הועדה.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו רישום פרוטוקולים של הועדה מתעכב חודשים רבים, וכי הם אינם מופצים ואינם מאושרים על ידי חברי הועדה. כמו כן נמצא כי בישיבות רבות רישום מהלך הדיון היה חלקי. למשל, נמצאו פרוטוקולים רבים שלא תועד בהם מהלך הדיון בהצעות. הביקורת רואה בחומרה את התנהלות המחלקה בכל הקשור להעדר הפרוטוקולים או לרישום חלקי של פרוטוקול הועדה, באופן שאינו מבטא את מהלך הדיון.

2. מחלקת מכרזים

תחום פעילותה של מחלקת מכרזים הינו מורכב ביותר ובעל רגישות ציבורית מיוחדת. במסגרת תפקידיה, המחלקה אמורה ללוות את תהליך הכנת המכרז על כל שלביו ולקחת חלק מרכזי, יחד עם המחלקות המקצועיות, בקבלת החלטות חשובות כגון קביעת תנאי הסף להשתתפות במכרז, קביעת סכום הערבות, קביעת הסיווג הקבלני הנדרש והחלטות כבדות משקל אחרות בנוגע למכרז הנדון. בנוסף לכך, המחלקה אמורה לתאם בין הגורמים בעירייה האחראים על הטיפול בצדדים המשפטיים, הכלכליים וההנדסיים של הכנת המכרז, וללוות את עבודת ועדת המכרזים עד לקבלת ההחלטה בדבר הקבלן הזוכה, ואף לאחריה (אישור ראש העיר להחלטת הועדה, החתמת הקבלן על הסכם ההתקשרות ופעולות נוספות).

הביקורת מצאה כי צוות המחלקה כלל מנהלת ופקידה, ולמעשה עיקר עבודת המחלקה נעשתה על ידי פקידת המכרזים. עוד נמצא כי עובדות המחלקה היו חסרות הכשרה מקצועית שהיתה יכולה לאפשר להם לתרום תרומה משמעותית לניהול התחום שבאחריותן.

כתוצאה מכך, ביצעה המחלקה בעיקר תפקידים טכניים הקשורים לעבודת ועדת המכרזים, לא ביצעה פעולות מקצועיות הקשורות להכנת המכרז ואף לא קיימה כל בקרה על תהליך הכנתו (כולל אי פיקוח על לוחות הזמנים- ראה להלן הרחבה בעניין זה בהמשך הדו"ח).

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף לבצע שינוי מהותי בתיפקוד המחלקה. יש הכרח להקים מחלקה המבוססת על כח אדם מקצועי בתחומי הכלכלה, תעשייה וניהול או משפטים שיש לו ניסיון מקצועי רב בתחום ניהול המכרזים.

הביקורת ממליצה על כך שהמנכ"ל, הסמנכ"ל למינהל, הגזבר והיועץ המשפטי יבחנו בהקדם את גודל הרצוי של המחלקה ואת ההרכב המקצועי של עובדיה, במטרה להביא לשינוי יסודי בתפקוד העירייה בתחום זה.

3. הכנת המכרז

3.1 צוות חשיבה

סוד ההצלחה של המכרז נעוץ בעבודת הכנה יסודית וקפדנית של המכרז. מבדיקת הביקורת עולה כי הכנת המכרז נעשית ברובה על ידי המחלקה המקצועית שהמכרז שייך לתחום אחריותה, מבלי שיתקיים דיון מקיף ורב מקצועי על כלל ההיבטים של ביצוע העבודה ועל תנאי המכרז הרצויים מבחינת העירייה. אמנם בטרם פרסום המכרז נדרשת המחלקה המבצעת לקבל את אישור הגזבר ואישור המחלקה המשפטית, אולם לדעת הביקורת אין בכך די. **לדעת הביקורת יש צורך להנהיג בעירייה צוות חשיבה שמורכב ממספר בעלי תפקידים בכירים מתחומים שונים, שידון בתנאי המכרז כבר בשלבים הראשונים להכנתו. לפחות יש לעשות זאת בנוגע למכרזים בהיקף כספי גדול (לדוגמא, מעל 5 מיליון ₪).**

3.2 משך הכנת המכרז ותהליך אישורו

כל הגורמים שהביקורת דנה עימן בנושא תהליך הכנת המכרז, טענו בפני הביקורת כי משך הכנת המכרז עד לפירסומו אורך זמן רב באופן בלתי סביר. מנהלי מחלקות הביצוע טענו כי הגורמים המאשרים את המכרז (בעיקר אגף התקציבים והיועץ המשפטי), מעכבים את פירסום המכרז חודשים רבים לצורך בדיקתו וכי ניתן היה לקיים את הבדיקה בלוח זמנים קצר יותר. לעומת זאת, אגף התקציבים והיועץ המשפטי טענו כי הבדיקה אורכת זמן רב משום שהכנת המכרז במחלקות הביצוע לוקה לעיתים קרובות בחסר ודורשת תיקונים רבים.

הביקורת ביקשה לבדוק את פרקי הזמן שבהם שוהה המכרז בתחנות האישור השונות, ומצאה כי לא נרשם התאריך שבו מתקבלים מסמכי המכרז בכל תחנה, אלא נרשם רק התאריך שבו מסתיים הטיפול בה. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת מה פרק הזמן שבו שבו מסמכי המכרז אצל כל אחד מהגורמים המאשרים.

להלן דוגמאות להתמשכות הטיפול במכרז :

שם המכרז	תאריך פרסום	מספר חודשים עד הפרסום	מחלקת ביצוע
איסוף ופינוי פסולת	30.6.05	7.5 חודשים	אגף תפוז"ח
תאורה עירונית ברחובות ובגנים	16.5.05	6 חודשים	חשמל
בניית רצפת במה בהיכל התרבות	28.7.05	5.5 חודשים	מהנדס העיר
שירות ואחזקה במכוני שאיבת מים	21.11.05	6.5 חודשים	מים
עבודות תחזוקה לקווי מים וביוב	15.4.04	6 חודשים	מים
עבודות נגרות במוסדות העירייה	26.8.04	לפחות 5.5 חודשים	אחזקה
החלפת צנרת מים ברח' ביאליק	16.8.04	6.5 חודשים	מים

לדעת הביקורת, על מחלקת המכרזים ללוות את הכנת המכרז החל משלביו הראשוניים ועד לפירסומו, לנהל רישום מדויק של תאריך תחילת העבודה על המכרז בכל תחנת עבודה ולקיים מעקב על סבירות משך הזמן שבו המכרז מוחזק בתחנות העבודה השונות, במטרה שהמכרז יפורסם בלוח זמנים סביר וללא עיכובים מיותרים. העיכובים בהוצאת המכרז גורמים נזק כספי לעירייה ואף מאלצים אותה להעסיק ללא מכרז בר תוקף את הקבלן שסיים את תקופת החוזה, למשך תקופת המעבר עד לתחילת ההתקשרות עם הזכיין במכרז החדש.

3.3 שינויים במסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות

הסכם ההתקשרות והמסמכים הכלולים בספר המכרז, נערכים על ידי המחלקה המשפטית בשיתוף עם המחלקה המבצעת. כחלק משגרת העבודה מבוצעים בטיטות המכרז מספר רב של

שינויים עד לגיבוש הנוסח הסופי. כל טיטות המכרז מועברות בין הגורמים המעורבים בהכנתו באמצעות הדואר האלקטרוני כקובץ WORD. מסמכים הנערכים באמצעות מעבד התמלילים WORD ניתנים לשינויים ע"י כל גורם, כך שכל משתמש הקשור לתחום המכרז יכול לבצע שינויים על דעת עצמו הן בספר המכרז והן בסעיפי המפרט הטכני לרבות שינוי בסכומים.

מאחר ומסמכי המכרז כוללים עשרות רבות של עמודים שבהם פרטים רבים, הסבירות לגילויים של השינויים המבוצעים בספר המכרז ע"י גורמים לא מוסמכים הינה נמוכה עד בלתי אפשרית.

שינויים הנעשים שלא בידיעת הגזברות או המחלקה המשפטית יכולים לחשוף את הרשות לסיכונים מהותיים, הן כלכליים והן משפטיים.

במהלך הביקורת המליצה המחלקה המשפטית כי כל מסמכי המכרז המועברים בין המחלקות השונות המטפלות במכרז, יועברו ביניהן בפורמט PDF (פורמט שאינו ניתן לשינוי) וכל הערות התיקון המתקבלות מהן יעודכנו ע"י המחלקה המשפטית בלבד. במצב זה תמנע האפשרות לביצוע שינויים לא מבוקרים במסמכי המכרז בטרם פרסומו.

הביקורת ממליצה על יישום הצעת המחלקה המשפטית לאלתר. עוד ממליצה כי ראוי לישם את אופן שמירת המסמך גם לגבי כתב הכמויות והמחירוים הנספחים למכרז, ויש לקבוע כי אף הם יודפסו בפורמט שאינו ניתן לשינוי. בנוסף לכך, יש לשקול את הצורך בהוספת שלב של "אישור סופי", שבו יאושר המכרז באופן סופי ע"י היועץ המשפטי והגזבר, לאחר שבוצעו השינויים והתיקונים.

3.4 קביעת תנאי סף

בעת הכנת המכרז יש לשקול באופן מעמיק את תנאי הסף שהעירייה מעמידה בפני המשתתפים במכרז. תנאים אלה מגדירים סטנדרטים בסיסיים של איכות העבודה וישפיעו על טיב השרות שהעירייה תקבל. יחד עם זאת, בקביעת תנאי סף יש לתת את הדעת גם לכך שככל שתנאי הסף יהיו מגבילים יותר, מספר המציעים שיעמוד בהם יהיה קטן יותר.

התברר לביקורת כי למחלקה המקצועית היוזמת את המכרז יש משקל מכריע בקביעת תנאי הסף להשתתפות הקבלנים במכרז, וכי המחלקה המשפטית מעורבת במידה מועטה בעניין זה, למעט מיקרים חריגים, למרות שיכולים להיות לקביעת תנאי הסף השלכות כספיות ומשפטיות בעלות משמעות ניכרת.

נציין כי בחוזר מספר 10/2004 שפורסם ע"י מנכ"ל משרד הפנים נכתב כי "הרשות להגבלים עסקיים הפנתה את תשומת ליבנו למקרים בהם פורסמו מכרזים ע"י רשויות מקומיות, כאשר הדרישות שנקבעו בהם נוסחו באופן המתאים למציע אחד בלבד. ברצוננו להביא לתשומת לבכם כי ניסוח מכרז באופן כזה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ועלול להביא לפסילתו של המכרז". להלן מספר דוגמאות לתנאי סף שנקבעו במכרזים, ולהערכת הביקורת לא היו מחויבי המציאות:

- מכרז 16/2004 - מתן שירותי ניקיון בבניין העירייה ובחצרותיו
בתנאי הסף נקבע כי המציע חייב להיות בעל משרד באשדוד המעסיק 80 עובדים לפחות במשך השנתיים האחרונות.
לדעת הביקורת, התנאי כי למציע יהיה משרד באשדוד אינו משפר את איכות ההצעה, אולם מקטין באופן משמעותי את אפשרויות לקבלת הצעות ממספר רב של מצעים. לכל היותר, ראוי היה להוסיף תנאי למכרז כי על הקבלן הזוכה מוטלת חובה לפתוח משרד באשדוד לאחר זכייתו, ולא לדרוש זאת מראש.
בפועל, כתוצאה מתנאי סף זה נפסלה ההצעה הזולה ביותר שניתנה במכרז (הפחתה של 20% ממחירי המכרז) והתקבלה הצעה יקרה יותר.

בנוסף, נציין כי הקבלן שזכה במכרז סגר את הסניף באשדוד לאחר זמן מה ואיחד אותו עם סניף אשקלון, בעוד שהוא מספק עדיין שרות לעירייה, כך שלביקורת לא מובן מדוע תנאי סף זה היה הכרחי בעת פירסום המכרז.

להלן תיאור מפורט של תהליך המכרז:

הצעות המכרז נפתחו בועדת המכרזים בתאריך 20.7.04. הוגשו 7 הצעות, כאשר שיעור ההפחתה הגבוה ביותר היה 20% ושיעור ההפחתה הנמוך ביותר היה 3%.

ועדת המכרזים המליצה על קבלת הצעת החברה "שלג לבן" במחיר הפחתה של 12.26%, למרות שזו לא היתה ההצעה הזולה ביותר, מכיוון ששתי ההצעות הזולות יותר לא עמדו בתנאי הסף של המכרז (קיום משרד פעיל באשדוד המעסיק 80 עובדים לפחות במשך שנתיים אחרונות).

- נמצא כי לא נכלל בחוזה ההתקשרות סעיף המחייב את הקבלן הזוכה להפעיל את המשרד באשדוד לאורך כל תקופת ההתקשרות. לדעת הביקורת, אם הדבר נקבע כחלק מתנאי הסף, היה על המחלקה המשפטית היה לכלול את ההתחייבות בנוסח זה גם בחוזה ההתקשרות.
- **כאמור, הביקורת מצאה כי למרות תנאי הסף שנקבע בתנאי המכרז, החברה הזוכה סגרה בחודש פברואר 2006 את הסניף באשדוד. אף על פי כן, העירייה לא העירה לקבלן על הצורך בהמשך הפעלת המשרד באשדוד.**
- הביקורת מצאה כי בחלק מסעיפי העבודה הצעת הקבלן היתה בלתי סבירה לחלוטין. לדוגמא: ניקוי חצי שנתי הנערך פעמים בשנה וכולל פעולות ניקיון מקיפות בכל הבניין תומחר על ידי הקבלן במחיר 0 ₪, לעומת מחיר אומדן של 30,000 ₪ לשנה.

- בצורה דומה הציע הקבלן מחירים הנמוכים באופן משמעותי ביחס לאומדן לכל העבודות התקופתיות, ואילו לכל העבודות השוטפות לא נתן כלל הפחתה ממחירי האומדן. בסעיפים אלה, שהם המרכיב העיקרי של העבודה, היתה הצעת המציע הזוכה יקרה באופן משמעותי מהצעות המציעים האחרים, אולם בגלל שיקלול שווה של כל סעיפי העבודה הפכה הצעתו לזולה ביותר, למרות שלמעשה היתה יקרה יותר מההצעות האחרות.

לדעת הביקורת התחייבות לביצוע עבודות ללא תמורה (במחיר 0 ₪) הינה בלתי סבירה ותשפיע על איכות השירות שינתן לעירייה בעתיד, או שהקבלן עלול שלא לבצע אותן כלל. על ועדת המכרזים ועל היועצת המשפטית של הועדה היה לתת את הדעת לחוסר סבירות זו ואף לשקול את פסילת ההצעה הכוללת מחירים בלתי סבירים.

• תעודת ISO 9001-2000

התברר לביקורת כי החל משנת 2000 החלה העירייה לדרוש כתנאי סף קיום תעודת ISO 9001-2000. לא הובהר לביקורת מהו המקור להנחיה זו. הביקורת מצאה מספר התכתבויות בנושא זה, אולם לא מצאה תעוד להנחיה מפורשת שניתנה על ידי גורם מוסמך. לדעת הביקורת, קביעת תנאי סף גורף מסוג זה אמור היה להיקבע ע"י מועצת העירייה. למרות קיומה של הנחיה זאת, הביקורת מצאה כי במספר מכרזים ביטלה העירייה באופן חריג את דרישת הסף בנוגע לקיום-ISO 9001 (לדוגמא מכרז 1/2001 לעבודות איטום ומכרז 2/2001 לעבודות שיפוצים).

3.5 אומדן

האומדן הינו הערכה של מכלול העלויות הצפויות בגין המכרז, על בסיס המיפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ושאר הדרישות במכרז. במכרזים בהם התחרות בין המציעים הינה הנחה ממחירי מחירון, המחירון יהווה את האומדן למכרז.

3.5.1 הביקורת מצאה כי מספר מכרזים בוטלו משום שהמחלקה המבצעת לא המציאה את האומדן למכרז, כנדרש בחוק. להלן דוגמא:

במכרז 1/2005 לביצוע סקר שלטים, התקבלו 3 הצעות מחיר בשיעורי עמלה של 32%, 28.88% ו- 17.91%. המכרז בוטל ע"י ועדת המכרזים בהמלצת היועצת המשפטית, מכיוון שהמחלקה המבצעת לא הציגה בפני הוועדה אומדן כנדרש בתקנות המכרזים.

לאחר מספר חודשים פורסם מכרז חדש (7/2005), הכולל אומדן, וההצעה הזולה שהתקבלה היתה שיעור עמלה של 19.98%. אילו המחלקה היתה מעבירה את האומדן כנדרש כבר בעת פירסום המכרז הראשון, עלות השרות היתה מסתכמת ב- 17.91% (ההצעה הנמוכה ביותר שהתקבלה במכרז הראשון, שהוגש כאמור ללא אומדן).

חשוב לציין כי לא חל כל שינוי במסמכי המכרז, למעט עדכון תאריכים ושינוי מספר המכרז. יתר על כן, מסמכי המכרז 7/05 (המכרז השני) אף לא נמכרו למשתתפים, בטענה כי המסמכים זהים לאלה שנמכרו למשתתפים במכרז קודם, שבוטל באשמת העירייה.

3.5.2 האומדן, בשל חשיבותו, הינו מסמך שאסור לפרסמו ברבים, וככל שמעט אנשים יהיו מעורבים בהכנתו, כך יש סיכוי רב יותר לשמירה על סודיותו.

נמצא כי כאשר מעורבים יועצים בהכנת המכרז, אין המחלקה מחתימה את היועץ על הצהרת סודיות, במטרה למנוע את העברת המידע בדבר האומדן למשתתפי המכרז.

3.5.3 כאמור, במכרזים בהם נדרשים המציעים לתת הנחה ממחירי המחירון, מהווה המחירון את אומדן העירייה והוא מתפרסם יחד עם מסמכי המכרז. הביקורת מעירה כי נוהג זה של העירייה אינו תואם את עיקרון סודיות האומדן.

3.5.4 סטיה חריגה מהאומדן

הצעה הכוללת מחירים נמוכים מידי, יחסית לאומדן, מעוררת חשש שההצעה אינה סבירה מבחינה כלכלית וכי המציע לא יוכל לעמוד בה, או לחלופין לכך שהאומדן אינו מבוסס מבחינה מקצועית. גם מחירים גבוהים בהרבה ממחירי האומדן, מהווים עילה חוקית לפסילת הצעות.

מכרז 23/01 - עבודות אחזקה של מתקני משחק בגנים ציבוריים בעיר. הזוכה במכרז היה המציע היחיד, והצעתו זכתה למרות שהיתה גבוהה ב- 40% מאומדן העירייה. ועדת המכרזים קיבלה את המלצת המחלקה ואישרה את קבלת ההצעה היחידה משום שמנהל אגף הנטיות טען כי "העבודות במכרז זה הינן למניעת פגיעה בנפש". מנהל האגף מסר לביקורת כי היות ומדובר בספק יחיד, לא היתה ברירה אלא לקבל את הצעתו.

להלן דוגמאות נוספות למכרזים בהם ההצעה הזוכה היתה גבוהה או נמוכה באופן משמעותי מהאומדן:

מספר מכרז	שם המכרז	הצעה זוכה	מחלקה
14/2004	רכישה ואספקת מדי מים	תוספת של 25%	מים
7/2004	ביצוע עבודות גינון באזורים ז' ח' ט'	הפחתה של 26.7%	נטיעות
9/2004	אחזקה שוטפת של גנים ציבוריים	הפחתה של 32.7%	נטיעות
28/2004	ביצוע עבודות גינון באזורים יא', יב'.	הפחתה של 28%	נטיעות
32/2004	עבודות תיקונים בעקבות קריאות מוקד עירוני	הפחתה של 30%	אחזקה
102/2004	עבודות אספקה והתקנה של מערכת טלויזיה במעגל סגור	הפחתה של 30.7%	נטיעות

לדעת הביקורת, בכל מקרה של סטיה מעל 25% ממחירי האומדן יש לזמן את הקבלן לשימוע, על מנת שישביר לועדה את שיקוליו בקביעת המחיר ואת יכולתו לעמוד בהצעה.

3.6 רכישת מסמכי המכרז

בהתאם לנוהלי העירייה מחיר מסמכי המכרז נקבעו על בסיס אומדן המכרז, כאשר הסכום המינימלי בגין רכישת מסמכי מכרז פומבי הינו 1,000 ₪. הביקורת מצאה מספר רב של מכרזים שבהם מסמכי המכרז נמכרו ע"י המחלקה המבצעת במחיר הנמוך ממחיר המינימום הנדרש (1,000 ₪). להלן מספר דוגמאות:

מספר מכרז	מחיר מכרז (₪)	מחלקה
15/05	500	הסעות
12/05	750	מהנדס העיר
11/05	750	מהנדס העיר
22/04	500	נכסים
21/04	500	נכסים

3.7 פרסום המכרז

3.7.1 תקנה 9 לתקנות המכרזים קובעת כי ההחלטה על פרסום מכרז היא בידי ראש הרשות (או למי שהואצלו לו הסמכויות – מנכ"ל העירייה). הביקורת מצאה מספר מכרזים שפורסמו ללא חתימת ראש העיר או מנכ"ל העירייה. להלן דוגמאות:

מס' מכרז	שם מכרז	תאריך פרסום
26/2005	עבודות התקנה, שיקום ותחזוקת מתקני חשמל במוסדות ציבור	17.11.05
3/2004	הפעלת שירותי עזרה ראשונה בחופי הרחצה של אשדוד	16.2.04
2/2004	סריקה, חריש בטחוני, ניקיון ופינוי פסולת בחופי רחצה	10.2.04

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו מכרז מפורסם ללא חתימת ראש העיר או המנכ"ל, למרות שהדבר נדרש באופן ברור בתקנות.

3.7.2 בדרך כלל, תקופת התקשרות שנקבעת בחוזים בין העירייה לבין הקבלנים הינה לשנה אחת, בתוספת אופציה לשנתיים נוספות באותם תנאים. תפקידה של כל מחלקה לעקוב אחר מועד סיום ההסכם הנוגע אליה (כולל תקופת האופציה), ולהיות ערוכה לעריכת מכרז חדש בסמוך לסיום תקופת החוזה.

התברר כי על המחלקה להתחיל את הליך היציאה למכרז לפחות 6 חודשים טרם סיום תקופת החוזה, על מנת שההתקשרות החדשה תכנס לתוקפה מיד עם סיום החוזה הנוכחי.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם תקופת החוזה המקורי הסתיימה המחלקה המבצעת טרם פרסמה מכרז חדש. להלן מספר דוגמאות :

מס' מכרז	שם המכרז	מחלקה מטפלת	היקף כספי שנתי (ש"ח)	תאריך תום תקופת ההסכם הישן	תאריך חתימת ההסכם החדש	תקופת חריגה
31/01	תיקון נזקים והחלפת עמודי תאורה	חשמל	2,000,000	30.4.05	31.7.06	14 חודשים
39/99	שירותי ניקיון לבניין העירייה	מנהל בניין העירייה	620,000	28.2.04	30.9.04	7 חודשים
27/00	עבודות אלומניום במוסדות העירייה	אחזקה	474,000	31.12.02	30.7.04	7 חודשים

נציין כי החוק אינו מאפשר הארכת תקופת הסכם מעבר לקבוע בתנאי המכרז, וכל התקשרות נוספת מחייבת יציאה למכרז חדש.

3.8 סיור קבלנים

לביצועו התקין של סיור הקבלנים יש חשיבות רבה להצלחת המכרז. סיור הקבלנים מאפשר למציעים הפוטנציאליים להתרשם בטרם מתן הצעתם מאופן ביצוע העבודות, הסביבה העסקית ותנאי השטח. כמו כן, מאפשר סיור הקבלנים לעירייה להבהיר בפני המציעים הפוטנציאליים את דרישותיה בנוגע למכרז.

סיור הקבלנים מהווה חלק בלתי נפרד מתנאי המכרז (במקרים רבים הוא מהווה תנאי סף להשתתפות במכרז), ומחייב הן את המציעים והן את העירייה לסיכומים ולהבהרות שצויינו במהלך סיור הקבלנים.

הביקורת מצאה כי נציגי העירייה אינם מודעים תמיד למשמעויות המשפטיות של סיור הקבלנים. נמצאו מיקרים שנציגי העירייה השיבו לשאלות הקבלנים המשתתפים בסיור באופן שאינו תואם את תנאי המכרז וכתוצאה מכך הסבו נזק כלכלי ומשפטי לעירייה.

להלן דוגמאות לליקויים שהתגלו באופן שבו העירייה עורכת את סיור הקבלנים:

מתן שרותי ניקיון בבנין העירייה

כחלק מתנאי הסף להשתתפות במכרז נדרשו המציעים לקחת חלק בסיור הקבלנים. במהלך סיור הקבלנים מסר מנהל הבניין כי "החלוקה הפנימית של כתב הכמויות אינה מחייבת ומהווה המלצה בלבד. כל מגיש יכול לתכנן מתן המחירים כפי שמקובל עליו ובלבד שתישמר מסגרת שנתית על סך 616 אלפי ₪".

דבריו של מנהל הבניין בסיור הקבלנים היו מנוגדים לתנאי המכרז, מאחר שהם איפשרו שינוי המחיר בכל סעיף מסעיפי העבודה, בעוד שלפי הוראות המכרז על המציע היה לתת שיעור הפחתה אחיד לכל סעיפי העבודה.

בפועל, 6 מתוך 7 המציעים הגישו את הצעתם בהתאם למתכונת הנדרשת בתנאי המכרז, ואילו מציע אחד (המציע הזוכה) שינה את מחירי האומדן בכל אחד מסעיפי המכרז, ולא הציע שיעור הפחתה כולל, כפי שנדרש, באופן זה הצעתו הפכה להיות הזולה ביותר. יש לציין כי אילו כל ההצעות היו מוגשות לפי התנאים שנקבעו במכרז, היה זוכה בעבודה קבלן אחר.

למרות שהנחיית מנהל הבניין היתה מנוגדת לתנאי המכרז, קבעה היועצת המשפטית כי יש לקבל את ההצעה. לדעת הביקורת, היה פגם מהותי בהצעה הזוכה, משום שהוגשה בניגוד לדרישות המכרז, והיה צורך לפסול אותה ולא לדון בה כלל.

מתן שרותי עזרה ראשונה בחופי הרחצה

נמצא כי במהלך סיור הקבלנים מסר מנהל אגף תפוז לנציגי אחת החברות שהשתתפו בסיור, כי ניתן שלא להחזיק בתחנות ההצלה ציוד החיאה שעלותו גבוהה במיוחד, למרות שעל פי מכרז נדרש הקבלן לרכוש את הציוד. כתוצאה ממתן הנחייה זו, שרק קבלן אחד היה עד לה, לא כללה אחת ההצעות את ציוד ההחיאה ולכן הצעה זו היתה הזולה יותר.

מאחר שסיור הקבלנים מהווה חלק בלתי נפרד מתנאי המכרז, דבריו של מנהל אגף תפוז"ח במהלך הסיור חייבו את העירייה, ולכן הקבלן הזוכה לא רכש את המכשירים הנדרשים ולא הציבו אותם בתחנות ההצלה בחוף הים.

לדעת הביקורת יש לקבוע כי בסיום סיור הקבלנים ירשם פרוטוקול מחייב שיכלול את השאלות שנשאלו במהלך הסיור ואת תשובת העירייה. פרוטוקול סיור הקבלנים יועבר בכתב לכל המשתתפים לאחר שאושר על ידי המחלקה המשפטית. כמו כן יצויין במסמך באופן ברור, כי כל התשובות וההבהרות שנמסרו בעל פה אינן מחייבות וכי יש להתייחס רק לתוכן הפרוטוקול שהופץ בכתב למשתתפים.

4. קבלת ההצעות

4.1 הגשת הצעות בשיטת ההפחתה

4.1.1 החל משנת 2002 החלה העירייה לנהל את רוב מכרזיה בשיטת "הפחתה". בשיטה זו המחלקה קובעת את מחירי המכרז והמשתתפים במכרז נדרשים להציע את שיעור התוספת או ההנחה ביחס למחירי העירייה. בחודש 9/02 החליטה ועדת הכספים של העירייה כי "המחירים המופיעים במכרזי העירייה יהוו תקרה ממנה יוכלו המציעים להציע הפחתה בלבד". פרוטוקול ועדת כספים אושר בישיבת המועצה מיום 2.10.02. החלטת המועצה קיבעה את מחירי העירייה כמחירים מקסימליים לביצוע העבודות או מתן השירות.

הביקורת נפגשה עם מנהלי מחלקות הביצוע, ולדבריהם שיטת ההפחתה לא ניתנת ליישום אוטומטי לאורך שנים. לדוגמא, בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים במחירי העבודות כתוצאה מהתייקרויות הנפט (על כל סוגיו), נחושת, פלדה, אספלט וחומרי גלם אחרים, דבר המשפיע באופן משמעותי על המחירים שהקבלנים המשתתפים במכרז יכולים להציע. למרות זאת על פי החלטת המועצה, אגף התקציבים דורש כי מחירי האומדן במכרזים החדשים לא יעלו על מחירי מכרז קודם. לטענת המחלקות, דבר זה גורם לקבלנים להציע מחירי הפסד, דבר הפוגע באיכות העבודה או השרות שהעירייה אמורה לקבל, וכן מקטין באופן משמעותי את מספר המשתתפים במכרז.

לדעת הביקורת, יש מקום לשקול את התוקף הגורף של ההחלטה בדבר שיטת ההפחתה, ולקבוע כללים לישומה באופן דיפרנציאלי, במיקרים שהדבר אפשרי.

4.1.2 התברר כי למרות החלטת המועצה בנוגע לביצוע מכרזים בשיטת ההפחתה בלבד, פרסמה העירייה מכרזים שהיתה בהם אפשרות להציע תוספת למחירי העירייה. להלן דוגמאות:

- מכרז 18/2006 - לעבודות אחזקה שוטפת בגנים ציבוריים. בפועל הוגשו שתי הצעות בלבד כאשר בשניהם הוצעו הצעות בתוספת למחירי העירייה (כ-10% תוספת).
- מכרז 14/2004 לרכישה ואספקה של מדי מים- במכרז נתנה אפשרות למתן תוספת למחירי העירייה. שיעור התוספת לא הוגבל. הקבלן הזוכה נתן תוספת של 25% למחירי העירייה. גם לגבי מכרז זה, נמסר לביקורת כי מדובר במכרז שפורסם בשנית מכיוון שלמכרז קודם לא הוגשו הצעות. יש לציין כי מדובר במכרזים שפורסמו פרסום חוזר, בגלל שבפרסום הראשון לא היו כלל מציעים.

לדעת הביקורת, לגזברות או למחלקת הביצוע אין סמכות לסטות מהחלטות המועצה, והיה עליהם לפנות למועצה לאישור קיום המכרז בתנאים חריגים כאמור.

4.2 מסירת ההצעות

על פי הנוהג המקובל בעירייה, מסירת הצעות והכנסתן לתיבת המכרזים נעשית בשעה שלפני ישיבת ועדת המכרזים, שבה אמורות ההצעות להיפתח. הביקורת מצאה כי לעיתים קרובות ממתינים המציעים בסמוך לחדר שבו נמצאת תיבת המכרזים ואינם מוסרים את ההצעה. המציעים רושמים את אחוז ההנחה רק דקות מעטות לפני תום השעה, בהתאם למידע שהגיע לידיהם במהלך אותה שעה. לדעת הביקורת, נוהג זה של מסירת כל ההצעות במהלך שעה אחת, הינו פגום ועלול לאפשר תאוס מחירים בין המציעים.

כדי למנוע מצב זה, יש לאפשר את הגשת ההצעות במהלך השבוע שלפני ישיבת הועדה, ולא לצמצם את משך הזמן לשעה אחת בלבד, כך שכל מציע לא יוכל לדעת מי היו המציעים האחרים המשתתפים במכרז. כמו כן, יש לכנס את ועדת המכרזים מספר ימים לאחר תום המועד האחרון להגשת הצעות, ולא בצמוד למועד זה.

4.3 תיבת המכרזים

תקנות המכרזים קובעות כי על ראש העיר למנות עובד אשר יהיה אחראי על קבלת מסמכי המכרז ויפקח על הכנסתם לתיבת המכרזים. בנוסף, על ראש העיר למנות שני אנשים המחזיקים במפתחות תיבת המכרזים. הביקורת לא מצאה כתבי מינוי לעובדים שיאיישו את התפקידים המצויינים בתקנות המכרזים. כמו כן נמצא כי תיבת המכרזים ננעלת באמצעות מנעול אחד, ולא שני מנעולים כפי שנדרש.

4.4 רישום מסמכי המכרז

התקנות קובעות כי בעת פתיחת ההצעות בועדת המכרזים יש למספר את מעטפות שהגישו המציעים המשתתפים במכרז, וכן כי על חבר הועדה לחתום בראשי תיבות על כל מסמך שהוצא מכל מעטפה. הביקורת מצאה שעובד מחלקת המכרזים רושם בעת פתיחת המעטפות את תכולתן, אולם יו"ר הועדה חותם רק על מסמך הצעת המחיר שהגיש כל משתתף במכרז, ולא על כל מסמך הנמצא במעטפה. לדעת הביקורת יש חובה להקפיד כי ינוהל רישום של כל המסמכים הנמצאים במעטפה, וכן כי כל מסמך הנמצא במעטפה יחתם על ידי חבר הועדה, וזאת על מנת למנוע אפשרות להוספת מסמכים להצעה לאחר פתיחת ההצעות.

4.5 שמירת ההצעות הכספיות של המציעים

תקנות המכרזים קובעות כי הצעות המתמודדים במכרז ישמרו בתיבת מכרזים נעולה ע"י שני מנעולים. במהלך ישיבת הועדה נפתחת תיבת המכרזים ומוצאים ממנה כל המעטפות והאומדנים הנוגעים למכרז. אם מסיבה כל שהיא לא נפתחות מעטפות המכרז, יש להמשיך ולשמור אותן בתיבת המכרזים הנעולה.

הביקורת מצאה כי במכרז 19/05 (התקנת כסאות בהיכל התרבות) נדרשו המציעים לחלק את ההצעה לשתי מעטפות נפרדות: במעטפה אחת תימצא ההצעה המתייחסת למפרט הטכני של המושבים ולעיצובם, למעט הצעת מחיר, ובמעטפה השנייה תימצא הצעת מחיר בצירוף כתב הכמויות.

תיבת המכרז נפתחה בישיבת וועדת מכרזים בתאריך 27.9.05. בועדה נפתחו רק מעטפות הכוללות את המפרט הטכני של המושבים ועיצובם, והמעטפות הכוללות את ההצעה הכספית לא נפתחו משום שהדיון בהן נדחה למועד אחר. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן שמירת הצעות המחיר, ונמסר לה כי מעטפות המכרז אינן נמצאות בתיבת המכרזים ואף לא בחדרה של פקידת המכרזים. הביקורת ניסתה לאתר את ההצעות אצל מספר פקידים בעירייה שהיה להם חלק בהכנת המכרז, אך המעטפות לא נמצאו. לבסוף, לאחר זמן אותרו במקרה הצעות המחיר בחדר אחר.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו הצעות מחיר בגין מכרז פומבי אינן נשמרות בתיבת מכרזים סגורה עד למועד פתיחת ההצעה בועדת המכרזים, כנדרש בחוק. במצב המתואר לעיל לא ניתן לדעת אם המעטפות נפתחו על ידי גורמים בלתי מורשים, והאם בוצעו בהם התאמות שונות.

4.6 העברת מסמכי המכרז ליועץ המקצועי

4.6.1 בדרך כלל מלווה את עריכת המכרז יועץ מקצועי המומחה לתחום נשוא המכרז. תקנות המכרזים קובעות כי כל מסמכי המכרז המקוריים יישארו ברשות ועדת המכרזים, וכי רק העתקי המסמכים יועברו לידי היועץ המקצועי. התברר כי מזכירת הועדה נוהגת להעביר לרשותם של היועצים את מעטפות המכרז, כולל כל המסמכים המקוריים, מבלי שנותר כל העתק במחלקת המכרזים. במספר מקרים ביקשה הביקורת לעיין במסמכי המכרז, והם לא הומצאו לה בטענה כי נמסרו לרשותו של היועץ ולא הוחזרו לעירייה. נציין כי מדובר במכרזים שכבר הסתיימו ביצועם.

לדעת הביקורת, יש להקפיד על ביצוע ההוראת שנקבעו בתקנות המכרזים ולא להעביר את מסמכי המכרז המקוריים ליועצים, אלא רק את העתקי ההצעות, בעוד שהמסמכים המקוריים ישמרו במחלקת המכרזים.

4.6.2 סעיף 6 לתקנות העיריות עוסק בחובת שמירת הסודיות המוטלת על כל מי שבידו מידע פנימי הנוגע להליך המכרז, על מנת שלא לפגוע בעקרון השוויון בין המתמודדים.

הביקורת מצאה מיקרים רבים שבהם ההתקשרות עם היועצים המקצועיים נעשתה ללא חוזה, ללא הגדרת אחריותו של היועץ וללא החתמתו על טופס שמירת סודיות.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו מחלקות העירייה מתקשרות עם יועצים מקצועיים ללא חוזה מחייב, המסדיר את תנאי ההתקשרות ואת אחריותו המקצועית של היועץ.

4.7 הצגת טבלת השוואה בפני וועדת המכרזים

לאחר פתיחת ההצעות בוועדת המכרזים, מעבירה הועדה את מעטפות המכרז למחלקה המבצעת. על המחלקה לבחון את ההצעות ולהציג בפני הועדה טבלת השוואה מרוכזת של כל ההצעות, הכוללת התייחסות לעמידתן בתנאי הסף. כמו כן על המחלקה לדרג את ההצעות לפי עלותן הכספית ולקבוע את המלצת המחלקה לגבי הקבלן הזוכה.

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם בחינת ההצעות בוועדה נעשתה באופן לא תקין. להלן המקרים:

*** מכרז 5/2005- עבודות אחזקה במערכות חשמל ותאורת רחוב**

המכרז פורסם בתאריך 16.5.05, והוגשו 4 הצעות מחיר. הצעות המחיר הועברו לבדיקת המחלקה ולקבלת המלצתה בדבר ההצעה הזוכה. מחלקת חשמל ומאור ערכה השוואה בין ההצעות והגישה את המלצתה לוועדת המכרזים.

התברר כי מציע אחד לא הציג את כל המסמכים ולכן החליטה הועדה כי הצעתו פסולה. עוד התברר שבהמלצתו לוועדה ציין מנהל המחלקה כי שלושת המציעים הנותרים הציגו את כל האישורים והמסמכים הנדרשים, אך הדגיש שהמציעים צרפו להצעתם מכתב המופנה לוועדה בנוגע לתנאי המכרז. הועדה החליטה להזמין לשימוע את המציעים.

הביקורת מצאה כי בניגוד להחלטת הועדה, **רק קבלן אחד** מתוך שלושת המציעים הוזמן לשימוע בועדת המכרזים (נציין כי הקבלן שהוזמן הינו קבלן המבצע את עבודות החשמל עבור העירייה במשך שנים רבות).

הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי רק קבלן אחד הוזמן לשימוע ורק הצעתו נדונה בועדה

בנוסף לכך, בטבלת ההשוואה ציין מנהל המחלקה כי **כל** המציעים צרפו להצעתם מכתב. הביקורת מצאה כי מכתבו של אחד המציעים לא כלל הסתייגויות מתנאי המכרז, בעוד ששתי ההצעות האחרות כללו רשימת הסתייגויות מפורטת. כלומר, ההצעה זו היתה הצעה כשרה ועל ועדת המכרזים היה לקבלה, אולם הועדה לא דנה כלל בהצעה זו.

מנהל מחלקת חשמל מסר לביקורת כי אין זה מתפקידו לפרט בפני הועדה את ההבדלים במכתבי המציעים, ועל המחלקה המשפטית היה להפנות את תשומת ליבו לכך שאחת ההצעות היא תקינה ויש לדון בה בועדה. לעומת זאת, המחלקה המשפטית השיבה כי בדיקת ההצעות, ובכלל זה מכתבי ההסתייגויות, הינה במסגרת תפקידו המקצועי של מנהל המחלקה.

הסתייגויותיו של הקבלן שהוזמן לשימוע התמקדו בעיקר בתקופת החוזה (הקבלן דרש התקשרות ל- 3 שנים לפחות), וכן בהנחות הנוספות שדרשה העירייה לקבל בעת הארכת החוזה לתקופת האופציות (הקבלן דרש שהמחירים יהיו צמודים ולא תדרש הנחה נוספת).

נמצא כי ועדת המכרזים החליטה לקבל את הצעת הקבלן למרות שכללה הסתייגויות, אולם בעצת היועצת המשפטית דחה ראש העיר את המלצת הועדה והמכרז בוטל. **נדגיש שוב כי למכרז הוגשה הצעה כשרה שעמדה בכל התנאים, והיא לא עלתה כלל לדיון בועדת המכרזים.**

הביקורת מצאה כי במכרז החדש שיצא לאחר ביטול המכרז 5/2005, הותאמו תנאי המכרז לדרישות שהעלה הקבלן במכתב ההסתייגות שצרף למכרז הקודם. במכרז החדש זכה הקבלן המקומי לתקופת התקשרות של חמש שנים כפי שביקש (שנתיים + אופציה להארכת החוזה בשלוש שנים נוספות), ללא צורך במתן הנחה נוספת כל שנה. במכרז החדש (2/2006) הוגשו 3 הצעות והצעתו של הקבלן היתה הזולה ביותר.

*** מכרז 24/2004 - ביצוע עבודות מערכות תאורה עירונית ברחובות וגנים ציבוריים****בעיר**

פתיחת הצעות המכרז בוצעה בתאריך 24.8.04. למכרז ניגשו 5 מציעים, כאשר שני מציעים הגישו הצעה הכוללת שיעור הפחתה זהה (7.5%) שהיה הגבוה ביותר בהשוואה להצעות האחרות. מנהל המחלקה ערך טבלת השוואה שבה פירט את התנאים שנדרשו במכרז ואת עמידתם של המציעים בדרישות, והציגה לוועדת המכרזים בישיבתה בתאריך 31.8.04.

המלצתו של מנהל המחלקה היתה לפסול את אחת משתי ההצעות שכללו שעורי הפחתה גבוהים, בטענה כי המציע אינו עומד בשני תנאים שנדרשו במכרז (המציע לא הציג צילומים של 4 רישיונות של חשמלאי מוסמך, וכן לא הציג מסמכים המעידים על ניסיון של 5 שנים). לכן המליץ מנהל המחלקה להכריז על המציע השני (שנתן את אותו שיעור הנחה) כזוכה במכרז.

בניגוד למקובל בדיוני ועדת המכרזים, המציע שהצעתו לא היתה שלמה לא זומן לשימוע בועדה על מנת שיוכל להציג את המסמכים החסרים. נציין כי בדרך כלל במיקרים מסוג זה ממליצה היועצת המשפטית של הועדה לזמן לשימוע את הקבלן בטרם פסילתו במטרה לאפשר לו להציג את המסמכים החסרים, אולם במקרה זה הדבר לא נעשה. הועדה פסלה את אחד משני המועמדים והחליטה כי המועמד היחיד שנותר הוא הזוכה במכרז.

4.8 ביטול מכרז לאחר שפורסם

בבדיקת הביקורת נמצאו מספר מכרזים שבוטלו לאחר שפורסמו. להלן דוגמא:

* מכרז 19/04 לעבודות הכנה וציפוי שטחים ע"י חומרים הידרופוביים.

שירותים בתחום זה ניתנו לעירייה בעבר במסגרת מכרז זוטא מס' 101/2001, שנחתם בתאריך 28.3.01 לתקופה של שנה + שנתיים אופציה. תקופת ההתקשרות הסתיימה בתאריך 27.3.04 והעירייה יצאה למכרז חדש. התברר כי המכרז עבר את כל האישורים הדרושים, לרבות עדכון מחירי המכרז ע"י מחלקת האחזקה, כתיבת הסכם חדש ע"י המחלקה המשפטית ובדיקתו של גזבר העירייה. בנוסף, המכרז פורסם בעיתונות ושולם בגינן פרסום זה 1,000 ₪, אך לאחר הפירסום המכרז בוטל. לביקורת נמסר כי סיבת הביטול היתה ש"לא היה צורך בשירותים שפורסמו במכרז". לא הוסבר לביקורת מדוע לא נעשה שיקול דעת מוקדם בעניין זה, בטרם שעבר המכרז את כל האישורים הנדרשים ולפני פרסומו.

4.9 - מתן ערבות

4.9.1 בין תנאי המכרז, נקבע כי המציעים יפקידו ערבות בנקאית בסכום הנגזר מההיקף הכספי של המכרז. הערבות המבוקשת הינה ל- 3 חודשים מיום המועד האחרון למסירת הצעות.

מטרתה של הערבות הבנקאית הינה לבחון את רצינותו, מחויבותו ויכולתו הכלכלית של המשתתף במכרז לעמוד בהצעתו.

מסירת הערבות הבנקאית היא תנאי יסודי במכרז, וכאשר מוגשת הצעה ללא ערבות בנקאית כנדרש, ההצעה נפסלת על הסף ומוחזרת לבעליה, ללא התייחסות לגובה ההצעה.

נמצא כי בכל המכרזים שבהם התקבלו הצעות ללא ערבויות בנקאיות, הצעות אלו נפסלו ולא נדונו כלל בעדת מכרזים, כפי שנדרש.

4.9.2 נמצאו מקרים רבים שבהם מחלקות שונות בעירייה קבעו כי תוקפה של הערבות תהיה קצרה מ-3 חודשים. להלן מספר דוגמאות:

מספר מכרז	תוקף ערבות נדרשת	סכום ערבות (ש"ח)	מחלקה מבצעת
27/2005	60 יום	10,000	מחלקת מים
2/2004	60 יום	130,000	תברואה
11/2004	60 יום	80,000	תשתיות
15/2004	60 יום	40,000	חשמל
25/2004	60 יום	44,000	תשתיות
27/2004	60 יום	30,000	תשתיות

לדעת הביקורת, מאחר והערבות הינה תנאי יסודי במכרז, אין ראוי להקל עם מציעים מסוימים בנוגע לתקופת הערבות.

4.10 גובה הערבות

נוהלי העבודה של העירייה בדבר הטיפול במכרזים, אינם מגדירים את שיעור הערבות הנדרשת מהקבלנים המשתתפים במכרז. מקובל לדרוש ערבות ביצוע בשיעור של 3% עד 7% מאומדן המתכנן, וסכום הערבות המדויק אמור להקבע ע"י מנהל המחלקה.

לדעת הביקורת, יש להגדיר קריטריונים ברורים לקביעת שיעור הערבות.

להלן מספר דוגמאות למכרזים בהם סכומי הערבות שנקבעו במכרז היו נמוכים משיעור הערבות המינימלי (שהוא כאמור 3%)

מס' מכרז	שם מכרז	סכום ערבות השתתפות (₪)	היקף עבודה שנתי (₪)	שיעור הערבות מהיקף שנתי
3/2003	תחזוקת כבישים בעיר	20,000	2,094,697	0.95%
27/2005	שירותי אחזקת מכוני מים	10,000	600,000	1.66%
20/2004	עבודות איטום	20,000	863,896	2.3%
18/2004	שיפוץ והרחבת מבנה ציבור	20,000	714,450	2.8%

4.11 אישור על קיום ביטוח

4.11.1 קבלנים המבצעים עבודות עבור העירייה, חושפים במהלך עבודתם את העירייה לסיכונים שונים ולתביעות נגדה כתוצאה מנזק שיגרם לצד ג'. לצורך הגנה על נכסי העירייה ובמטרה לצמצם את חשיפתה לתביעות נזיקין, דורשת העירייה מהקבלן הזוכה להציג אישור על קיום ביטוח בהתאם למפרט שנקבע במכרז. בטרם חתימת החוזה עם הקבלן הזוכה, נדרש הקבלן להמציא למחלקת המכרזים הודעה מטעם חברת הביטוח המאשרת את קיום הביטוח על כל תנאיו.

הביקורת מצאה כי קבלנים רבים עורכים שינויים בתנאי הביטוחים לאחר זכיתם במכרז. נציין כי תקנות המכרזים אינן מאפשרות ביצוע שינויים בתנאי המכרז לאחר קביעת הזוכה.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע השינויים בנספח הביטוח, המהווה חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, לאחר קביעת המציע הזוכה.

4.11.2 תנאי המכרז, הנקבעים על ידי המחלקה האחראית על התחום, מהווים את הבסיס לתנאי הביטוח הנדרשים מהזוכה במכרז. למרות זאת, נמצא כי יועץ הביטוח אינו מערב את המחלקה בקביעת תנאי הביטוח הנדרשים, ואף אינו מקיים דיון בעניין זה עם המחלקה לפני פרסום נספח הביטוח הכלול במכרז ומהווה חלק בלתי נפרד מתנאיו. במקביל לכך, המחלקה המקצועית אינה משתפת את יועץ הביטוח בקביעת תנאי המכרז שיש להם משמעות ביטוחית. לדעת הביקורת יש לקבוע הליך מוסדר על פיו יועץ הביטוח ומחלקות הביצוע שהמכרז בתחום אחריותן יקבעו במשותף את תנאי הביטוח במכרז.

4.12 מועד החתימה על חוזה

כל החלטת ועדת המכרזים מועברת לאישורו של ראש העיר. לאחר אישור ראש העיר ניתן לזמן את הזוכה במכרז לחתום על הסכם ההתקשרות. בכל המכרזים שמפרסמת העירייה, נקבע כי על הזוכה לחתום על ההסכם תוך 7 ימים מתאריך משלוח הודעת העירייה לזוכה בדבר זכייתו במכרז.

לעירייה יש עניין מובהק שהחוזה יחתם ע"י הקבלן מוקדם ככל שניתן, במטרה לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לביצוע העבודות. לעומת זאת, נמצא כי במקרים רבים קבלנים דוחים את מועד החתימה על החוזה, על מנת להיערך הן מבחינה כלכלית והן מבחינה לוגיסטית לביצוע המכרז שבו זכו. בנוסף, נדרש הזוכה להמציא במועד חתימת החוזה ערבות בנקאית לטובת העירייה

להבטחת ביצוע העבודות ("ערבות ביצוע"), וכתוצאה מדחיית החתימה על ההסכם נדחה גם מתן הערבות, דבר המקנה יתרון כלכלי למציע הזוכה.

להלן דוגמאות לחתימה על החוזה לאחר פרק זמן ממושך :

מס' מכרז	שם המכרז	תאריך אישור ראש העיר	תאריך חתימה על ההסכם	סה"כ מאישור חתימה	ימים עד
103/2004	עבודות ציפוי רצפה בפוליארטן בבי"ס צמח	11.8.04	25.11.04	106 יום	
101/2004	הקמת סככת מציל בחוף לידו	23.3.04	27.5.04	75 יום	
101/2005	תוספת בניה ושיפוצים- בית מינה	20.2.05	9.5.05	78 יום	
12/2004	עבודות אחזקה שוטפת בגנים ציבוריים	8.6.04	21.8.04	74 יום	
18/2005	ביצוע מערכות קול וכריזה בהיכל התרבות	1.11.05	1.1.06	61 יום	
104/2004	התקנת רמזור בצומת שד' ירושלים.	20.10.04	15.12.04	56 יום	
30/2004	תוספת 2 משאבות ושיפוצים במכון שאיבה	21.12.04	9.2.05	50 יום	
3/2004	הפעלת שירותי עזרה ראשונה בחופי הרחצה	23.3.04	11.5.04	49 יום	
15/2004	התקנת תאורה ברח' אלמוגים, דקר והסביבה	16.8.04	28.9.04	43 יום	
13/2005	עבודות החלפת מדי מים	28.8.05	11.10.05	44 יום	

4.13 שמירת מסמכי המכרז

לאחר פתיחת תיבת המכרז מועברים מסמכי המכרז והצעות הקבלנים לשמירה במחלקת מזכירות. במהלך הביקורת ארעו מספר מקרים שבהם לא אותרו במשרדי העירייה מכרזים שנדרשו על ידי הביקורת, והם אף לא אותרו במחסן הגניזה. כמו כן נמצא כי תוכניות הביצוע המפורטות שצורפו למסמכי המכרז ועליהם חתום הקבלן הזוכה לא נשמרו בעירייה, דבר שמקשה על יכולת האכיפה של דרישות המכרז על הקבלן.

5. מיעוט המשתתפים

5.1 פרסום של מכרזי העירייה בעיתונות נעשה באמצעות החברה למשק וכלכלה ונכלל בפרסום מרוכז של כלל המכרזים ברשויות המקומיות. הביקורת מצאה מיקרים רבים בהם כמות המציעים במכרזי העירייה היתה נמוכה באופן בלתי סביר. להלן מספר דוגמאות למכרזים בהם כמות המשתתפים היתה נמוכה באופן משמעותי:

מס' מכרז	שם מכרז	מספר מתמודדים
2/2004	סריקה, חריש ביטחוני ניקיון ופינוי פסולת בחופי רחצה	2
10/2004	התקנת רמזורים בצומת שד' ירושלים-כביש S	2
18/2004	לעבודות שיפוצים והרחבת מבנה ציבור בעיר	1
17/2004	לעבודות אלומיניום במוסדות ציבור בעיר	1
101/2004	להקמת סככת מציל בחוף לידו	1
6/2005	ביצוע מתקני במה בהיכל התרבות	1
27/2005	ביצוע עבודות שירות ואחזקה במכוני שאיבת מים	2
28/2005	ציוד משרדי, מוצרי נייר, רהוט משרדי, ראשי דיו וטונרים	0
14/2006	ביצוע עבודות אחזקה שוטפת בגנים ציבוריים ובמוסדות ציבור ברובעים א+ב	0

ככל שכמות המציעים המשתתפים במכרז קטנה יותר, ניתן להניח כי רמת המחירים במכרז תהיה גבוהה יותר. בנוסף, ככל שכמות המשתתפים קטנה, גדלה היכולת של המציעים לתאם ביניהם את המחירים.

לדוגמא: מכרזים 15/2006 ו- 16/2006 כללו בדיוק אותם תנאי מכרז, לרבות המפרטים הטכניים ומחירי האומדן. ההבדל היחיד היה בשם המכרז – האחד נקרא "עבודות תחזוקה בשטחים ציבוריים", והשני נקרא "עבודות תחזוקת כבישים". בכל מכרז הוגשו שתי הצעות בלבד, ולשני המכרזים הגישו את הצעותיהם אותם שני קבלנים.

נמצא כי במכרז 15/2006 הציעה קבלן א' הצעה נמוכה מקבלן ב' ובמכרז 16/2006 הציע קבלן ב' הצעה נמוכה מקבלן א', כך שקיימת סבירות גבוהה לתיאום הצעות בין שני הקבלנים בשיטת "שמור לי ושמור לך". כפי שהיה צפוי, כל קבלן זכה בסופו של דבר באחד המכרזים (ראה בעניין זה גם סעיף "פתיחת ההצעות" דלעיל).

על העירייה לבחון את הסיבות הגורמות לכך שלמכרזים רבים מוגשות הצעות מעטות בלבד. לדעת הביקורת, מיעוט המתמודדים במכרז הינו כשל יסוד בפעולת העירייה.

5.2 הביקורת מצאה כי העירייה אינה נוהגת לציין את ההיקף הכספי הכולל של המכרז. נתון חשוב זה ידוע בדרך כלל רק לקבלן שסיפק לעירייה עד לאחרונה את השירות בתחום המכרז ועומד לסיים את תקופת ההתקשרות.

הביקורת מצאה כי ישנם מספר רב של מכרזים "חוצי ארגון" שמספר מחלקות בעירייה עושות בו שימוש (לדוגמא מכרזי חשמל ותאורה, שמירה ואבטחה, אחזקת כבישים ומכרזים רבים אחרים). במיקרים אלה נמסר למציעים רק ההיקף הכספי של העבודות המבוצעות על ידי המחלקה שהוציאה את המכרז, אולם הוא אינו כולל את ביצוע העבודות עבור המחלקות האחרות, ולכן אינו משקף את ההיקף הכספי הכולל של הוצאות העירייה במסגרת ההתקשרות.

לדעת הביקורת, ראוי כי העירייה תציין את היקף הכספי הכולל של ההתקשרויות בגין המכרז. יתכן כי ההיקף הכספי המוגדל יגרום להתעניינותם של קבלנים נוספים במכרז, ויביא להגדלת כמות המשתתפים במכרזי העירייה.

6. אי חידוש אופציות

בכל מכרזי העירייה תקופת החוזה מורכבת משתי תקופות: תקופת בסיס ותקופת אופציה להארכת המכרז. מימוש האופציה מותנית בהחלטת העירייה בלבד. התקופות השכיחות בחוזים שהעירייה עורכת הינם שנה + אופציה לשנתיים נוספות.

בהתאם לנהלי העירייה, בטרם מימוש האופציה יש צורך לקבל את אישור הועדה להארכת מכרזים. בדרך כלל, דורשת הועדה מהספק, כתנאי לאישור הארכת ההתקשרות, קבלת הנחה נוספת מעבר לתנאי ההסכם המקורי.

נמצאו מספר מקרים שבהם הועדה להארכת מכרזים לא אישרה את מימוש האופציה משום שהקבלן לא הסכים להנחה נוספת, כך שהיה צורך לפרסם מכרז חדש, למרות שרמת המחירים במכרז הישן היתה כדאית מאוד לעירייה. להלן דוגמאות:

מכרז 5/99 - רכישה ואספקה של מדי מים- במכרז זכתה חברת ארד. מחיר מד מים בהתאם לחוזה היה 75 ₪ (במחירי 3/99). תקופת החוזה היתה לשנה + שנתיים אופציה.

בתום שנת החוזה נדרש הקבלן לתת הנחה נוספת ביחס למחיר המכרז. הספק לא הסכים למתן ההנחה, ועקב כך ועדת מכרזים לא אישרה את הארכת המכרז. בהעדר התקשרות מסודרת, נאלצה העירייה לבצע רכישה דחופה של 400 מדי מים באמצעות ועדת רכש במחיר של 83 ₪ ליח' (התייקרות של 11%), ללא מכרז. בחודש אוקטובר 2000 פרסמה מחלקת מים מכרז חדש (25/2000) וההצעה הזוכה היתה של חברת ארד- אותה חברה שסיפקה לעירייה מדי מים על פי המכרז שלא הוארך. עלות רכישת מד מים במכרז החדש נקבעה ל-94 ₪ (גידול של 25.3% לעומת המכרז שלא הוארך).

מכרז 27/2004 - מכרז לביצוע עבודות הסדרי תנועה, סלילה והתקני בטיחות- בתאריך 1.11.04 נחתם חוזה עם הזוכה במכרז. תקופת החוזה נקבעה לשנה, ולעירייה היתה אופציה להאריך את תוקפו של החוזה לשנתיים נוספות, שנה אחת בכל פעם. הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם הזוכה במכרז זה נמשכה שנתיים בלבד, והעירייה לא מימשה את האופציה שהיתה לה להארכת ההסכם לשנה נוספת (שלישית).

לביקורת נמסר כי הקבלן שזכה במכרז ביקש להשתחרר מהמכרז בגלל מחיריו הנמוכים ובגלל העליה במחירי חומרי הגלם. העירייה נענתה לדרישתו למרות שלא היתה חייבת לעשות זאת.

התברר כי האומדן במכרז החדש (9/2006) היה גבוה ממחירי המכרז הקודם (שהעירייה יכלה להאריך את תוקפו).

לדעת הביקורת, על העיריה היה לדרוש פיצוי מהקבלן בהתאם לסעיפי הסכם ההתקשרות.

מכרז 2004-16 - מתן שירותי ניקיון לבניין העירייה ובחצרותיו - מסיבה לא ברורה נכלל בחוזה ההתקשרות סעיף הקובע כי הקבלן יוכל לבקש את הפסקת החוזה בכל עת, ע"י מתן הודעה מוקדמת של 120 יום. נציין כי סעיף זה מעקר מתוכנו את הסעיף בחוזה הקובע את תקופת ההתקשרות, מאחר וניתנה אפשרות לקבלן לסיים את ההתקשרות בכל זמן שהדבר יראה לו. בפועל, בתאריך 27.6.06 סיים הקבלן באופן חד צדדי את ההתקשרות, כפי שהחוזה איפשר לו, והעירייה נאלצה לצאת למכרז חדש שהמחירים בו היו יקרים יותר.

7. הועדה להארכת חוזים

בעירייה פועלת הוועדה להארכת חוזים שתפקידה לבחון את הכדאיות הכלכלית בהארכת התקשרויות שהסתיימו תוקפן, במקרים שקיימת האופציה לכך על פי החוזה הקיים. אם הסתיימה תקופת האופציה, לא ניתן להאריך את החוזה, ויש לפרסם מכרז חדש לביצוע העבודה. הביקורת מצאה מקרים רבים בהם הוארכה תקופת החוזה, לאחר שהסתיימה גם תקופת האופציה.

סעיף 3 (6) לתקנות העיריות- מכרזים קובע כי עבודה דחופה לצורך הצלת אדם או רכוש פטורה ממכרז. נמצא כי בחלק מהמקרים התנתה הועדה את הארכת תקופת ההתקשרות ללא מכרז, בתנאי שיבוצעו במהלכה רק העבודות המותרות בחוק (כלומר, עבודות דחופות להצלת אדם או רכוש), אולם בפועל לא היתה הקפדה על קיום הוראות הועדה.

יו"ר הועדה מסרה לביקורת כי מחלקות העירייה אינם מקפידות על הכנת המכרז החדש במועד הדרוש, ובהעדר קבלן חדש נאלצת הועדה להארכת מכרזים להאריך את תקופת החוזה.

הביקורת רואה בחומרה הארכות חוזות ונשנות של תקופת ההסכם והעסקת קבלנים ונותני שירות במשך תקופות ארוכות ללא מכרז, בניגוד לחוק.

להלן דוגמאות בולטות:

7.1 מכרז מס' 9/02 - עבודות אינסטלציה במוסדות העירייה – מועד סיום חוזה (כולל ניצול כל האופציות) היה ב- 18.5.05. מחלקת אחזקה פנתה לוועדה להארכת מכרזים בתאריך 6.4.05 בבקשה להאריך את תקופת ההתקשרות, משום שהמחלקה עוד לא נערכה להוצאת מכרז חדש. הועדה החליטה לאשר את הארכת ההתקשרות בשלושה וחצי חודשים.

בתאריך 13.7.05 פנה שוב מנהל מחלקת האחזקה לוועדה להארכת מכרזים בבקשה נוספת להארכת ההתקשרות. ועדת המכרזים אישרה שוב את הארכת ההסכם לתקופה של 3 חודשים, תוך הגבלת סכום ההתקשרות בתקופת הארכה עד לסך של 115,000 ₪.

הביקורת מצאה כי בחוזה ההארכה שנחתם בין העירייה לקבלן לא הוזכרה ההגבלה הכספית ע"ס 115,000 ₪, והגזברות לא היו מודעות להחלטת הועדה. עוד מצאה הביקורת כי באותה התקופה התקשרה העירייה עם הקבלן לביצוע עבודות בסכום כולל של 270 אלפי ₪.

להלן דוגמאות לעבודות שבוצעו במהלך תקופת הארכה שאינן קשורות להצלת נפש או רכוש:

תאריך הזמנת עבודה	מוסד	פרטים	סכום העבודות (₪)
11.9.05	מקיף י'	שיפוץ שירותים	29,176
20.9.05	מקיף ט'	צביעת קרוואן	22,578
6.11.05	ביה"ס ארזים	שיפוץ הלובי	27,727
9.11.05	ביה"ס מירון	תקרה אקוסטית	80,139
31.12.05	מרפאת שיניים	עבודות שיפוץ	124,744
5.12.05	ביה"ס צמח א'	שיפוץ שירותים	27,552

בתאריך 5.12.05 אישרה יו"ר ועדת מכרזים למחלקה בשיחה טלפונית את המשך התקשרות עם הקבלן לתקופה נוספת של 4 חודשים, או עד לכניסת זכיון חדש (המוקדם מביניהם), בטענה כי חל עיכוב בהשלמת הליכי המכרז.

בפועל, בסך הכל הוארכה תקופת ההתקשרות מעבר לתנאי המכרז המקוריים ב- 17 חודשים נוספים, ובתקופה זו הסתכמו רכישות העירייה מהקבלן בכ- 749 אלפי ₪.

עוד נמצא כי בתאריך 26.1.05 אישרה העירייה לקבלן האינסטלציה לבצע, בנוסף לעבודות שבמסגרת המכרז, גם עבודות שיפוצים עבור מוסדות העירייה. למותר לציין כי בתאריך זה תקופת החוזה המקורית כבר הסתיימה. היקף עבודות השיפוץ במוסדות העירייה שהועברו לקבלן היה בסכום של 466 אלפי ₪, ובסך הכל ביצע הקבלן עבודות בסכום כולל של כ- 1.2 מיליון ₪ בתקופה שלאחר תום הסכם.

7.2 מכרז 31/01 עבודות חשמל – מועד סיום החוזה כולל תקופת האופציות היה ב- 28.2.05. בתאריך 1.12.04 פנתה מחלקת החשמל בעירייה לוועדה להארכת מכרזים בבקשה להאריך את תקופת ההסכם ל- 60 יום נוספים עד תאריך 30.4.05, על מנת להיערך למכרז החדש. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במהלך תקופה זו בדקה הגזברות באמצעות חברת יעוץ את מחירי המכרז, והדבר גרם לעיכוב בהוצאת המכרז שלא באשמת המחלקה.

בתאריך 6.3.05 פנה שוב מנהל מחלקת חשמל לוועדה להארכת מכרזים בבקשה להאריך את תקופת ההסכם בשלושה חודשים נוספים. הועדה להארכת המכרזים אישרה את הבקשה להארכת תקופת ההסכם עד 31.7.05. בתאריך 8.8.05 החליטה הועדה על הארכה נוספת של תקופת ההסכם בשלושה חודשים, עד תאריך ה- 1.10.05. בתאריך 11.10.05 הוארכה תקופת ההסכם באישור הועדה להארכת מכרזים לתקופה נוספת של 6 חודשים, עד לתאריך ה- 31.3.06. ב- 29.3.06 האריכה הועדה את תקופת ההסכם בשלושה חודשים נוספים עד 31.7.06, בתנאי שיבוצעו עבודות דחופות בלבד הנדרשות להצלת נפש או רכוש (בהתאם לסעיף 3 (6) לתקנות העיריות מכרזים).

הביקורת מצאה כי הארכת ההתקשרות עד לפירסום מכרז חדש נמשכה כשנה וחצי. באותה תקופה ביצע הקבלן עשרות עבודות עבור מחלקות שונות של העירייה בהיקף כספי כולל של כ- 3.2 מיליון ₪, ללא מכרז. לא הובהר לביקורת מדוע הוארכה תקופת המכרז הישן, למעט ההסבר שניתן לגבי הארכה הראשונה.

7.3 מכרז 2/03 - עבודות פיתוח, סלילה ואחזקה בשטחים ציבוריים ובמוסדותהעירייה

תקופת המכרז נקבע לשנה אחת ואופציה לשנתיים נוספות. מועד סיום תקופת החוזה, כולל שנות האופציה, היה ב- 15.3.03. בתאריך 29.3.06 פנה מנהל מחלקת האחזקה לועדה להארכת מכרזים בבקשה להאריך את תקופת ההתקשרות ל-4 חודשים נוספים, עד לתאריך 10.8.06. הועדה אישרה את הארכת החוזה ב- 4 חודשים, רק לביצוע עבודות דחופות להצלת נפש או רכוש ובהיקף כספי של עד 115,000 ₪.

הביקורת מצאה כי באותה תקופה בוצעו עבודות בהיקף כספי של למעלה ממיליון ₪ (1,156 אלפי ₪), והמחלקה לא נדרשה להוכיח כי העבודות דרושות להצלת נפש או רכוש, כפי שהחליטה הועדה.

להלן מספר דוגמאות לעבודות שביצע הקבלן בתקופת הארכת החוזה:

תאריך הזמנת עבודה	פרטים	סכום העבודות (₪)
24.4.06	שיקום רחובות שלמה בן יוסף	208,515
24.4.06	שיקום רחוב נתן אלבו	33,726
16.8.06	רח' חיים חורי- החלפת ריצוף	89,638
31.7.06	רחובות חיים חורי, נגרו ושגב עבודות פיתוח מדרכות	115,582
23.5.06	רח' נגרו אהרון- החלפת מדרכות לאחר החלפת קווי מים	268,230

7.4 מכרז 9/00 – הפעלת מזנון בבית העירייה ומכרז 8/06 לשכירת ולהפעלת מזנוןבית העירייה

7.4.1 תקופת ההסכם נקבעה ל- 3 שנים, עד 29.6.03. בנוסף, נקבע כי לעירייה תהיה אופציה להאריך את תקופת ההסכם בשנתיים נוספות, כל פעם לתקופה של שנה אחת.

בפועל, בתום תקופת החוזה האריכה הועדה להארכת מכרזים את ההסכם במסגרת האופציה לתקופה של 9 חודשים (עד 31.3.04), ואחר כך לתקופה של 15 חודשים (סה"כ שנתיים), וזאת בניגוד להסכם המאפשר הארכה כל פעם בשנה אחת.

7.4.2 בתאריך 25.5.05 החליטה העדה להארכת מכרזים להאריך את ההסכם בחודש "לצרכי הוצאת מכרז בלבד, עד ליום 31.8.05".

בתאריך 14.8.05 הורתה סמנכ"לית העירייה למחלקה נכסים, באישור יו"ר ועדת המכרזים, להאריך את תקופת ההסכם בעוד 3 חודשים (עד 30.11.05), או עד קבלת ההחלטה בדבר הקבלן זוכה במכרז. בפועל המשיכה העירייה להעסיק את הקבלן מעבר לתקופה זו ללא מכרז, ללא הסכם וללא אישור הוועדה להארכת מכרזים.

מאחר שההתקשרות נמשכה מבלי שיהיה הסכם בין הצדדים, לא אישר אגף חשבות את דרישות התשלום של קבלן המזנון לתקופה 28.4.06-28.2.06. רק באפריל 2006, לאחר שהקבלן המשיך להפעיל את המזנון במשך כשנה מעבר לתקופת ההסכם, ביקשה מנהלת מחלקת נכסים מהוועדה להארכת מכרזים לאשר את הארכת תקופת ההסכם עד לסוף אפריל 2006 אישור רטרואקטיבי. התברר כי הוועדה אישרה את הארכת החוזה באופן רטרואקטיבי.

במקביל לכך, ביקשה מחלקת הנכסים מ-3 קבלנים הצעות מחיר להפעלת המזנון באופן זמני לתקופה של 3 חודשים, מתוך הנחה שעד לתום התקופה יפורסם המכרז. התברר כי התקבלו 3 הצעות מחיר, כאשר הקבלן המפעיל את המזנון נתן את ההצעה הנמוכה ביותר (ללא תמורה). נוכח עובדות אלה, החליטה העירייה להאריך את ההתקשרות עם הקבלן ב-3 חודשים נוספים.

לדעת הביקורת, שגתה המחלקה בכך שפנתה לקבלנים בבקשה לקבל הצעות מחיר, מאחר והתמורה אותה אמורה העירייה להעביר לזכיין לתקופה של שלושה חודשים הסתכמה בכ-210 אלפי ₪. בהתאם לתקנות, בהתקשרויות בסכומים אלה יש לפרסם מכרז זוטא ולא לפעול בהליך של קבלת הצעות מחיר. כלומר, העירייה לא פעלה בהתאם לנדרש ממנה על פי החוק.

בסופו של דבר, רק ב-6.4.06 פורסם מכרז חדש להפעלת המזנון, וההסכם עם הזוכה במכרז נחתם רק ב-6.8.06, באיחור של למעלה משנה.

7.4.3 כאמור, המכרז להפעלת מזנון העירייה פורסם בתאריך 6.4.06. המכרז נעשה בשיטת ההפחתה, ועל המציעים היה לקבוע את שיעור ההנחה שהם מוכנים לתת ביחס למחירון הקיים.

עוד התברר כי האומדן שהגישה המחלקה כלל הפחתה בשיעור של 7%, כלומר המחלקת הניחה, על בסיס בדיקות שעשתה, כי המחיר הסביר הינו המחיר הקיים בניכוי 7%. למכרז נגשו 3 מציעים, כאשר ההצעה הזולה ביותר שניתנה היתה הפחתה של 0.5%. שני המציעים האחרים לא נתנו הנחה כלל. ועדת המכרזים בחרה בהצעה הזולה כהצעה הזוכה במכרז, למרות שהצעה זו היתה יקרה באופן משמעותי מהאומדן. לדעת הביקורת, נוכח פער זה בין ההצעה הזוכה לבין האומדן, ראוי היה לשקול קיום מכרז חוזר.

הביקורת בחנה את תנאי המכרז ומצאה את הליקויים הבאים:

1. בתנאי המכרז צויין כי תקופת ההסכם הינה 3 שנים. לעומת זאת, בחוזה שמצורף למסמכי המכרז נרשם כי תקופת השכירות הינה 4 שנים. המחלקה המשפטית ומחלקת הנכסים לא נתנו את הדעת לסתירה הקיימת בין שני המסמכים.

2. אחד מתנאי המכרז היה כי על הזוכה לרכוש מהעירייה את הציוד הקיים במזנון בסכום כולל של 50,050 ₪. נציין כי הציוד הקיים במזנון אינו שייך לעירייה אלא למפעיל המזנון שסיים את תקופת ההתקשרות, והתנאי הדורש את רכישתו מייקר באופן משמעותי את העיסקה עבור המציעים האחרים. לא הובהר לביקורת איך נקבעה עלותו של הציוד. כמו כן, לביקורת לא מובן מדוע חייבה העירייה בתנאי המכרז את הקבלן הזוכה לרכוש ציוד מגורם פרטי מסוויים, ולא השאירה לשיקולו את בחירת העסק שממנו ירכוש את הציוד.

הביקורת רואה בחומרה קביעת התנאי בחוזה המחייב רכישת ציוד, באופן המטיב את תנאיו של אחד המציעים. לדעת הביקורת, היה על העירייה לנטרל את עלות רכישת הציוד מכל ההצעות, על מנת שניתן יהיה לערוך השוואה בניהן.

8. מכרז זוטא

על פי התקנות, מכרז זוטא הוא "מכרז שבו הפניה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסויימים בלבד". התקנות מאפשרות לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודות באמצעות מכרז סגור ("מכרז זוטא") במכרזים שערכם נע בין 115,700 ₪ ועד 564,900 ₪ (נכון למועד הביקורת).

להלן עיקרי סעיפי החוק בנושא מכרזי זוטא:

א. החוק קובע כי ועדת המכרזים של העירייה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה. רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו.

ב. הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר העירייה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש העירייה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא. הפירוט כאמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו.

ג. הודעה על מכרז זוטא לספקים או לקבלנים הכלולים ברשימה, תיעשה על ידי משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה או במסירה לידי הנמען בידי מזכיר העירייה.

1. אם ערכו של החוזה עולה על 115,700 ₪ ואינו עולה על 282,500 ₪ (ל- 15 ביוני 2005), יש לפנות לארבעה ספקים או קבלנים, לפחות, הכלולים ברשימה.

2. אם ערכו של החוזה עולה על 282,500 ₪ ואינו עולה על 564,900 ₪ (נכון ל- 15 ביוני 2005), יש לפנות לשישה ספקים או קבלנים, לפחות, הכלולים ברשימה.

עם זאת, כל קבלן או ספק אשר רשומים ברשימה ואשר נודע להם על קיומו של מכרז הזוטא רשאים להשתתף בו ולהגיש את הצעותיהם לוועדת המכרזים מבלי שהעירייה תפנה אליו.

הביקורת מצאה כי הוראות החוק אינן מיושמות. נמצא כי הפניה לספקים ולקבלנים המבקשים להשתתף במכרזי זוטא מבוצעת ע"י המחלקה שהמכרז הוא בתחום אחריותה. למחלקת המכרזים ולועדת המכרזים אין כל מעורבות בפניה לספקים/קבלנים, כפי שנדרש בחוק.

עוד נמצא כי מחלקת מכרזים אינה מנהלת רשימה מרוכזת של כל הספקים והקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא (לפי חלוקה לתחומים מקצועיים), ולא נקבעו אמות המידה שלפיהן תפנה העירייה לספקים ולקבלנים שיתבקשו להשתתף במכרזי זוטא.

לדעת הביקורת, יש לקיומה של רשימה פומבית של ספקים וקבלנים ולקיומן של אמות מידה לבחירתם חשיבות רבה, שכן רק כך תהיה לכל קבלן וספק מידה שווה של סיכוי להשתייך לרשימה, וישמר שיוון ההזדמנויות. בנוסף לכך, פתיחת רשימת הקבלנים למציעים רבים נוספים, תאפשר לעירייה קבלת הצעות מחיר טובות יותר. הביקורת מצאה כי היועצת המשפטית של העירייה העבירה ליו"ר ועדת המכרזים כבר בחודש מאי 2001 חוות דעת משפטית בנוגע לצורך לנהל רשימת ספקים וקבלנים בהתאם להוראת תקנות העיריות (מכרזים). התברר כי מח' מכרזים לא פעלה ליישום חוות הדעת.

בנוסף לכך, בתאריך 12 במאי 2003 נערכה ישיבה בהשתתפותם של סמנכ"ל העירייה, הגזבר, היועצת המשפטית ומספר מנהלי אגפים ומחלקות בנושא הקמת ספר ספקים וקבלנים. בישיבה סוכם כי יוכן ספר ספקים וקבלנים וכן כי אחת לשנה תוגש למועצה רשימת הספקים והקבלנים שהעירייה פנתה אליהם בבקשה לקבלת הצעות. נמצאה כי ההחלטה לא בוצעה.

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בהכנת רשימת קבלנים וספקים שתנוהל על ידי ועדת המכרזים. הרשימה תוכן על בסיס פרסום הודעה בעיתונות המזמינה קבלנים וספקים

המעוניינים להשתתף במכרזי הזוטא של העירייה להגיש את מועמדותם. במקביל לכך, יש להטיל על ועדת המכרזים להגדיר את אמות המידה שלפיהן יפנו אל אותם קבלנים/ספקים.

הביקורת מבקשת להדגיש שהן רשימת הקבלנים והספקים והן אמות המידה שלפיהן פונה העירייה לאותם קבלנים/ספקים, צריכות להיות פתוחות לעיון הציבור.

9. התקשרויות ללא מכרז

הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם התקשרה העירייה בחוזה לביצוע עבודות או קבלת שירות בסכומים העולים על הקבוע בתקנות המכרזים, מבלי שפירסמה מכרז פומבי כנדרש בחוק. להלן דוגמאות:

9.1 מיגון מוסדות חינוך

בשנת 1998 פנתה העירייה למספר חברות בבקשה לקבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות התקנה ותחזוקה של מערכות התראה וכן למתן שירותי מוקד. הביקורת מצאה כי בהסכם שנתחם עם החברה הזוכה בתאריך 15/11/98 נכללו שינויים מהותיים בהשוואה לתנאי המכרז, שהחברה ערכה ללא ידיעת המחלקה המשפטית.

להלן עיקרי השינויים שנוספו ע"י החברה:

1. בהסכם המקורי נדרש הקבלן להגיע למקום שבו הופעלה האזעקה תוך 4 דקות ממועד קבלת הודעה. בהסכם שנחתם התחייבה החברה להגיע למקום במהירות המרבית, מבלי שיוגדר זמן מדויק.
2. בהסכם המקורי נדרש הקבלן לתקן כל תקלה תוך 12 שעות. בהסכם שנחתם התחייבה החברה לתקן כל תקלה תוך 24 שעות.
3. תקופת ההסכם שונתה ל- 5 שנים במקום 3 שנים. תקופת האופציה שונתה ל- 5 שנים במקום 3 שנים במקור.

נציין כי הסעיפים שנוספו הטיבו באופן משמעותי את תנאי ההתקשרות עם החברה והיו בניגוד לתנאים שהוצגו לספקים האחרים ועל בסיסה הוגשו הצעות מחיר. נציין כי עריכת שינויים בהסכם המטיבים באופן משמעותי את תנאי ההתקשרות, בניגוד לתנאים שנמסרו למציעים האחרים, פוגע בעיקרון השיוויון.

בנוסף לכך, הביקורת ומצאה כי סכום ההתקשרויות השנתי עלה על הסכום המותר בהתקשרויות ללא מכרז. להלן טבלה המרכזת את התשלומים ששולמו לקבלן בשנים 1999-2003 (בהתאם לתאריכי החשבוניות):

שנה	סכום (₪)
1999	357,178
2000	336,158
2001	125,023
2002	313,673
2003	244,764
סה"כ	1,376,796

כאמור, תקופת ההסכם נקבעה ל-5 שנים עם אופציה נוספת ל-5 שנים נוספות. למרות שהיה ברור לעירייה כי סכום ההתקשרויות עולה על הסכום המותר להתקשרויות ללא מכרז, המשיכה העירייה את ההתקשרויות עם הקבלן לתקופות נוספות במסגרת האופציה.

מאחר ובשנים 2004 ו-2005 שולמו לקבלן כ-469 אלפי ₪, סה"כ היקף ההתקשרויות ללא מכרז (נכון למועד הביקורת) היתה כ-2 מיליון ₪. הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרויות המתמשכות בהיקף כספי הולך וגדל בניגוד להוראות החוק, ללא מכרז.

עוד נמצא כי בתאריך 3.1.00 חתמה העירייה על נספח להסכם, שבו התחייבה העירייה לתשלום 160 ₪ (בתוספת מע"מ) בגין חיבור כל מזגן במוסדות החינוך בעיר למערכת המיגון הקיימת באותו מוסד. נציין כי גם בגין הרחבת ההתקשרויות לא נערך מכרז או הליך של קבלת הצעות מחיר. מאחר ובמוסדות החינוך בעיר קיימים כ-2,000 מזגנים, שסכום ההתקשרויות הנוסף הגיע ל-320 אלפי ₪.

בנוסף, נמצא כי הערבות שנדרשה מהקבלן בגין קיום חלקו בהסכם נקבעה לסכום של 5,000 ₪ בלבד בעוד ששיעור הערבות המקובל בעירייה בחוזים נע בין 7% ל- 3% קרי סכום הערבות השנתית הנדרשת היתה 20,000-30,000 ₪.

9.2 הובלות ושליחויות

מזה כ-20 שנה, קשורה העירייה בהסכם עם נותן שרות בתחום ההובלות והשליחויות, בהיקף שנתי של בין 160 אלף ₪ לבין 120 אלף ₪. החוזה מוארך ע"י העירייה מידי שנה, ללא מכרז ואף ללא הליך של קבלת הצעות מחיר. גם אם נתייחס להיקף ההוצאה השנתית בלבד, הרי שמדובר בסכומים המצריכים פרסום מכרז זוטא.

9.3 התקשרות בגין עיבודי שכר ותחזוקת מערכת שכר

עד לשנת 2006 קיבלה העירייה שרותי מחשוב בנושא שכר מהחברה לאוטומציה, ללא מכרז. בשנת 2006 החליפה העירייה את ספק השרות בתחום זה, והתקשרה עם חברה אחרת לקבלת שרותי עיבוד משכורות ולתחזוקת מערכות השכר וכח האדם. סכום ההתקשרות עם החברה מסתכם בעלות של כ- 28,417 ₪ לחודש בצירוף מע"מ (כ- 341,000 ₪ בשנה נכון למועד הביקורת). נציין כי ההתקשרות עם החברה הינה ל- 5 שנים + 10 שנים אופציה. סה"כ תקופת ההתקשרות הכוללת הינה 15 שנה, כך שסכום ההתקשרות הכולל מסתכם במיליוני ₪.

9.3.1 מבדיקת הביקורת עולה כי ההתקשרות עם החברה נערכה ללא מכרז. אמנם הגזברות בחנה מספר הצעות ובהתייעצות עם המנכ"ל הוחלט לבחור את ההצעה הנותנת מענה טוב יותר מבחינה מקצועית, אולם לדעת הביקורת אין בכך די, ועל העירייה היה לפרסם מכרז פומבי ולא להסתפק בבדיקת שתי ההצעות. כמו כן, כי למרות שההתקשרות הינה בנושא מחשוב, מחלקת המחשוב בעירייה לא היתה שותפה בבחינת הצרכים והגדרת המפרט הטכני של התוכנה, למרות שבסוף התהליך נדרשה מחלקת המחשוב לשלב בין המערכות הקיימות לבין התוכנה החדשה.

9.3.2 התברר כי רק בתאריך 6.9.06 נחתם חוזה המסדיר את ההתקשרות בין העירייה לספק רטרואקטיבית מחודש 1.7.05 ("הסכם בדיעבד"). נציין כי בתקופה

זו שולמו לספק תשלומים שוטפים למרות שלא היה מסמך מחייב המסדיר את אופן ההתקשרות בין העירייה לספק. הביקורת רואה בחומרה רבה את ההתקשרות שבוצעה עם ספק בסכום כולל של מיליוני ₪ ללא ביצוע מכרז פומבי כנדרש בחוק ומבלי שנחתם עימו הסכם.

9.4 התקשרות לקבלת שירותי אחזקה למרכזיית טלפונים

העירייה מחוייבת משנת 2001 בהסכם שירות למרכזיית הטלפונים. עלות השירות החודשית היתה בשנים 2001-2004 בסך 9,800 ₪ + מע"מ ומ-10/04 עד 10/04 היתה העלות החודשית בסך של 7,200 ₪ + מע"מ. ההיקף הכולל של ההתקשרות באותם שנים היתה בסכום של 612,000 ₪. למותר לציין כי התקשרויות בסכומים אלו מחויבים בפירסום מכרז פומבי.

9.5 פינוי אשפה בשיטת הפח סל ("פחים טמוני קרקע")

החל מינואר 2002 רוכשת העירייה מחברת פי. אס. איי אקולוגיה בע"מ שירותים לפינוי פחי אשפה מוטמנים. ההתקשרות בין העירייה לבין החברה החלה כניסוי זמני להצבת 5 פחי אשפה מוטמנים ברחבי העיר, אולם במועד הביקורת היו בעיר כבר כ-160 פחים טמוני קרקע.

הביקורת מצאה כי משנת 2002 ועד למועד הביקורת שילמה העירייה לחברה בגין שירותי פינוי אשפה מפחים טמוני קרקע סכום מצטבר של כ-3 מיליון ₪. הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרות ארוכת הטווח של העירייה עם החברה ללא מכרז בהיקפים הולכים וגדלים, דבר המהווה הפרה חמורה של חובת המכרזים ושל כללי מנהל תקין.

לסיכום, הביקורת רואה בחומרה רבה את התופעה החוזרת ונשנית של התקשרות בין העירייה לבין הספקים ונותני השירות, מבלי שיערך מכרז. התקשרות ללא עריכת מכרז, כאשר הדין מחייב את הרשות המקומית לערוך מכרז באותו עניין, הינה פעולה בניגוד מפורש לחוק. יתר על כן, סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי) התשל"ג-1973, קובע כי חוזה שאינו חוקי הינו חוזה בטל.

התקשרות ללא מכרז, מקום שקיימת חובה לעשות זאת, עשויה להוביל לחיוב הרשות המקומית בתשלום פיצויים לגורם עימו התקשרה בחוזה בלתי חוקי, או לגורם אחר הנפגע מקיומה של ההתקשרות. יתכן כי הרשות תחויב בתשלום פיצוי לצד שלישי, אם יוכיח כי היה זוכה במכרז לו היה נערך.

10. חריגה מלוח הזמנים שנקבע בתנאי המכרז

כחלק מתנאי המכרז, מוגדר בחוזה הנחתם עם הקבלן לוח זמנים להתקדמות העבודה והתאריך שבו על הקבלן לסיים את ביצוע עבודות. לצורך עמידתו של הקבלן בתנאי החוזה, נדרש הקבלן להפקיד בגזברות העירייה ערבות בנקאית בשיעור של 10% מסכום החוזה.

בחודש אוקטובר 2005 הנחה ראש העיר את מנהלי האגפים בעירייה כי יש לפעול בצורה נוקשה כלפי קבלנים שאינם עומדים בתנאי החוזה ומאחרים בביצוע עבודתם. בנוסף נתבקשו מנהלי האגפים וכל הגורמים המופקדים על כך בעירייה לידע את ראש העיר בגין כל איחור מעל 30 יום בלוח הזמנים, לרבות פירוט הסיבות בגין הקבלן אינו עומד בלוח הזמנים. עוד הנחה ראש העיר כי בגין איחור של למעלה מ- 60 יום, יש לנקוט כלפי הקבלן בסנקציות הרשומות בחוזה, לרבות הפעלת כל האמצעים המשפטיים העומדים בפני העירייה.

מבדיקת הביקורת עולה כי למרות הנחיית ראש העיר, לא דיווחו מחלקות העירייה לראש העיר על איחורים בביצוע עבודות. הביקורת מצאה מספר פרויקטים שהיה בהם איחור ניכר, שלא דווחו לראש העיר. להלן דוגמאות:

- ביי"ס "דובר שלום" שלבים א' + ב' רובע ז' - הביקורת מצאה כי היה ידוע למחלקת תכנון וביצוע שמדובר בקבלן בעייתי שאינו מבצע עבודות בקצב הראוי. כפי שהיה צפוי מראש, התברר כי גם במכרז זה לא עמד הקבלן בלוח הזמנים שנקבע בהסכם. תאריך סיום העבודות המתוכנן היה בדצמבר 2005, אולם הסיום בפועל היה בינואר 2007.

- בי"ס קשת שלב ג'- תאריך סיום העבודות המתוכנן היה בפברואר 2006, ואילו הסיום בפועל היה באוגוסט 2006.

להלן תיאור מפורט של מכרז אחד שחלו בביצועו פיגורים משמעותיים:

מכרז 27/03 – המרכז לעיוור (בית מינה)

המרכז לעיוור (להלן: "בית מינה") הינו מפעל מוגן לעיוורים ולכבדי ראייה. המרכז ממוקם ברחוב הראשונים בעיר. בשנת 2002 החליטה העירייה על שיפוץ המבנה הקיים לרווחתם של העיוורים וכבדי הראייה. ועדת ההיגוי של המוסד לביטוח לאומי אישרה את השתתפות המוסד לביטוח לאומי במימון 80% מעלות הפרויקט, אך לא יותר מ- 1,798,368 ₪.

בחודש אוקטובר 2003 פורסם מכרז לתוספת בניה ולשיפוצים במבנה. הביקורת מצאה כי העירייה לא דרשה כחלק מתנאי הסף ניסיון קודם בעבודות בניה ושיפוצים בהיקף דומה, וכן לא נדרשו המלצות מפרויקטים שהמשתתפים במכרז ביצעו בעבר. בחודש ינואר 2004 נפתחה תיבת המכרזים והוגשו 8 הצעות כספיות. הצעה הנמוכה ביותר היתה 1,715 אלפי ₪ והגבוהה ביותר הסתכמה לסך של 2,072 אלפי ש"ח. ועדת המכרזים הטילה על המחלקה לבדוק את ההצעות, להכין טבלת השוואות ולהביא את המלצתה לדיון בישיבה הבאה.

בישיבת ועדת המכרזים מתאריך 16.3.04 נדונו הצעות הקבלנים. מנהל מחלקת תשתיות מסר כי כל ההצעות שהוגשו במכרז עמדו בתנאי הסף וצירף טבלת השוואה. הביקורת מצאה כי המחירים שהציע הקבלן בעל ההצעה הנמוכה היו בלתי סבירים לחלוטין. להלן דוגמאות לסעיפים במכרז שבהן הציג הקבלן מחירים לא סבירים (גבוהים מידי או נמוכים מידי) ביחס לאומדן המכרז ולמחירי השוק:

סעיף	תאור הסעיף	כמות	מחיר הקבלן (₪ ליח')	מחיר אומדן (₪ ליח')
01.01.003	חפירה ליסודות בודדים	25 מ"ק	668	40
01.01.004	חפירה ליסודות עוברים	70 מ"ק	882	40
02.01.004	יסודות עוברים	23 מ"ק	2,450	600
02.01.31	לוחות קלקר בעובי 2 ס"מ בתפרים	20 מ"ר	196	15
05.01.007	הגנה על קירות איטום בלוחות קלקר 3 ס"מ	60 מ"ר	279.3	30
09.01.003	טיח חוץ	325 מ"ר	122.5	52
02.01.005	עמודי יסוד	2 מ"ק	196	1,000
02.01.006	עמודי בטון בעובי 15-25 ס"מ	18 מ"ק	196	700
02.01.013	קירות בטון בעובי 20 ס"מ	27 מ"ק	196	800
02.01.34	מוטות פלדה עגולים ומצולעים ורשתות פלדה מרותך	23 טון	98	2,500

09.01.801	טיח פנים	725 מ"ר	1.96	42
28.01.001	פירוק ריצוף קיים	75 מ"ר	1.96	30

לדעת הביקורת, מחירים אלה היו בלתי סבירים באופן קיצוני, והיה נכון לפסול את ההצעה בשל חוסר סבירות זו.

מבדיקת הביקורת עולה כי למרות דרישת ועדת המכרזים לקבל את המלצת המחלקה לגבי הקבלן הזוכה, לא הועברה המלצה ברורה לועדה. הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי מנהל אגף פיתוח תשתיות נמנע מלהמליץ בפני הועדה על הצעה מסויימת. בנוסף לכך, התברר כי למרות שהיתה בידי המחלקה חו"ד שלילית ביותר לגבי חמישה פרויקטים שביצע הקבלן עבור מחלקת הספורט, לא ביקשה המחלקה לפסול את הצעתו.

בסופו של הדיון, החליטה הועדה לזמן את הקבלן שהציע את ההצעה הנמוכה ביותר לוועדה על מנת שיבהיר איך ביכולתו לבצע את העבודות במחירים הבלתי סבירים שנתן בהצעתו. בנוסף הועלתה בפני הקבלן טענה כי בפרויקטים שביצע עבור החברה למתנ"סים הופסקה עבודתו באמצע הפרויקט.

הקבלן השיב כי לא קיבל שום מכתב תלונה המורה על כך שעבודה כלשהיא שביצע לא בוצעה כראוי. לא הובהר לביקורת מדוע מנהל המחלקה ומנהל האגף לא הציגו לפני הועדה את המידע הרב שהיה בידם בנוגע לטיב עבודתו של הקבלן. בסופו של הדיון, החליטה הועדה כי הצעת הקבלן היא ההצעה הזוכה.

הביקורת מצאה בתיק הפרויקט של החברה העירונית מכתבי תלונה רבים כנגד הקבלן, הן תלונות בגין איכות העבודות שבוצעו על ידו, הן תלונות על חשבונות "מנופחים" שהעביר הקבלן לתשלום, תלונות על ביצוע עבודות שלא בהתאם לאישור המפקח ועוד תלונות רבות בנושאים שונים הקשורים לביצוע הפרויקט. הביקורת רואה בחומרה מצב שבו קבלן הנכשל מספר פעמים בביצוע עבודות עבור העירייה נבחר פעם נוספת כזוכה במכרז.

ביצוע הפרויקט בפועל

הביקורת בחנה את השתלשלות האירועים בעת ביצוע הפרויקט ממועד מתן צו תחילת עבודה בתאריך 14.7.04 ועד חודש נובמבר 2006 (מועד סיום הפרויקט בפועל).

משיחות שערכה הביקורת עם עובדי אגף פיתוח ותשתיות עולה כי כבר מתחילת העבודה צפו מפקחי האגף כי הקבלן הזוכה יגרום לבעיות בעת ביצוע הפרויקט והביעו ספק אם הקבלן יוכל לעמוד בהתחייבותו החוזית.

בנוסף לכך, מעיון בדוחות היומן של המפקח באתר עולה כי כבר מתחילת העבודות התגלו חילוקי דעות בין הקבלן למפקח בשטח, לרבות ביצוע עבודות באתר ללא אישור ולא בהתאם לתוכניות ביצוע.

לדעת הביקורת כבר בשלב זה, צריך היה להפסיק את עבודתו של הקבלן ולחלט את הערבות.

להלן מספר דוגמאות להערותיו של מפקח הפרויקט במהלך התקופות:

- בין התאריכים 7-13/8/05 ביקר המפקח באתר ולא נראו במקום פועלים. ביומן העבודה ציין מפקח את העובדה כי לא היו פועלים בתקופה וכשנדרש הקבלן לחתום על המסמך ציין הקבלן כי היו עובדים בשטח והמפקח לא ראה אותם.
- כנ"ל גם ביומן עבודות של תאריכים 14-20/8/05, ויומן עבודות לתאריכים 21-27/8/05.
- בתאריך 11.9.05 הסתייג מפקח הפרויקט משיטת בניית המסלעה באתר בטענה כי הקבלן התחיל בבניית המסלעה מלמעלה במקום מלמטה.
- בתאריך 4.1.06 נשלח מכתב לקבלן ממפקח הפרויקט המציין כי בתאריכים 3-4/1/06 לא היו פועלים באתר הבניה והבטחת הקבלן לסיים את הקומה התחתונה תוך חודש וחצי לא תתקיים בשיטת עבודה זו.
- בתאריך 17.1.06 נשלח עוד מכתב לקבלן המתריע שעבודות המבוצעות על ידיו מסכנות את יציבות הבניין.
- בתאריך 23.1.06 הועבר לקבלן מכתב בו צוין כי כל הבקשות לתיקונים שהועברו לקבלן בתאריך 10.11.05 טרם בוצעו. נדרשו תיקונים במערכות חשמל, מים, מיזוג אוויר, נזילות בגגות, חזיתות, מערכת כריזה וכו'.

במשך כל מהלך הבניה התריע המפקח כי הקבלן עובד באיטיות רבה, לא מבצע את הוראותיו ואינו מתייחס למכתבים שנשלחים אליו. על פי החוזה אמור היה הקבלן לסיים את העבודות בתאריך 13.7.05 (12 חודשים מיום קבלת צו תחילת עבודה), אולם נכון לדצמבר 2006 עדיין לא הושלם הביצוע.

בתאריך 21.11.05 התקיימה ישיבה בהשתתפות היועצת המשפטית, מנהל אגף פיתוח ותשתיות ונציגי הגזברות, שעסקה בפרויקטים שיש בהם חריגה מלוח הזמנים הנדרש על פי החוזה. בין השאר, נדון גם פרויקט "בית מינה". במהלך הדיון נמסר כי הקבלן מתחייב לסיים את העבודות בשלמותן עד ל- 31.12.05. נוכח התחייבות הקבלן הוחלט בישיבה כי בשלב זה יוקפא רק סכום של 30,000 ₪ מחשבונות הקבלן המאושרים לתשלום וכי ב- 31.12.05 תתכנס הועדה שוב ותדון בפרויקט. הביקורת מצאה כי אכן הוקפא סכום של 30,000 ₪ מחשבונותיו של הקבלן, אך הועדה לא התכנסה שוב לדון בנושא במהלך כל שנת 2006. נמסר לביקורת כי בחשבון הסופי שהגיש הקבלן קוזז סכום של 70,000 ₪ כפיצוי על החריגה בלוח הזמנים. **בסכומו של דבר, הסתיים ביצוע הפרויקט בנובמבר 2006 באיחור של 16 חודשים ביחס ללוח הזמנים המתוכנן.**

תשלום חשבונות חלקיים בגין הפרויקט

חשבונות הקבלן מועברים למפקח הפרויקט לאישור. המפקח על הפרויקט בודק את החשבון ומשווה אותו מול כתב הכמויות ומול המחירים בהצעתו של הקבלן (הבדיקה נעשית באמצעות תוכנה ממוחשבת- תוכנת זיו). לאחר אישורו של המפקח מועבר החשבון לחתימת מנהל מחלקת תשתיות. ביצוע התשלום בפועל נעשה באגף הגזברות. בחוזה נקבע כי לא תשולם כל מקדמה לקבלן. בפועל, למרות תפקודו הירוד של הקבלן הוקדמו לו 9 תשלומים חלקיים לפי הפירוט הבא:

מס' חשבון	תאריך תשלום	סכום החשבון (₪)	מס' ימי הקדמה
חלקי 1	3.11.04	269,818	41
חלקי 2	30.1.05	216,339	17
חלקי 3	14.3.05	267,242	34
חלקי 4	8.6.05	96,569	23
חלקי 5	23.6.05	103,310	37
חלקי 6	10.8.05	302,070	43
חלקי 7	3.11.05	68,436	14
חלקי 8	29.12.05	84,684	31
חלקי 9	10.5.06	104,704	6-
סה"כ		1,513,172	

לדעת הביקורת, נוכח העיכובים הרבים בעבודת הקבלן והטענות המקצועיות של המפקחים לגבי טיב עבודתו, לא היה ראוי להקדים תשלומים לקבלן.

11. מכרזי החברה למשק וכלכלה

חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) מאפשר לרשות מקומית, על פי אישור שר הפנים, להתקשר עם ספק או קבלן מבלי לערוך מכרז, בתנאי שהקבלן "זכה במכרז ציבורי שפורסם מטעם משרד ממשלתי ממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבורי. בחוזר מנכל משרד הפנים 3/2002 נקבע כי רשות מקומית רשאית להתקשר, בפטור ממכרז, עם זוכה במכרז מסגרת שאושר ע"י משרד הפנים על פי סעיף 9 לחוק. לפי סעיף זה מתקשרת העירייה עם קבלנים שזכו במכרזי המסגרת של החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (מכרזי משכ"ל).

בשנים 2005-2006 התקשרה העירייה במסגרת מכרזי משכ"ל בעשרות חוזים לביצוע עבודות.

11.1 לביקורת נמסר כי הנימוק העיקרי להתקשרות עם קבלנים הזוכים במכרזי משכ"ל הוא תהליך ההתקשרות הקצר והזמינות הגבוהה של הקבלנים, בניגוד לתהליך הממושך של הוצאת מכרז ע"י העירייה. לכן, ברוב המקרים בהם כבר קיימים מכרזים משותפים לחברה למשק וכלכלה, מעדיפות המחלקות לבצע את ההתקשרות במסלול זה.

הביקורת מצאה שכל התקשרות לביצוע עבודות באמצעות מכרזים משותפים של החברה למשק וכלכלה מאושרת ע"י ועדה הכוללת את מנכ"ל העירייה, הגזבר והיועצת המשפטית של העירייה כנדרש בנוהל של משרד הפנים.

11.2 החברה למשק וכלכלה גובה עבור כל מכרז עמלה בשיעור של עד 6.5% מסכום העבודה הכולל. עמלה זו כוללת את העלויות הוצאה המכרז והפיקוח על הפרויקט. הביקורת מציינת כי מבקר המדינה כבר העיר בדוח ביקורת שערך על החברה למשק וכלכלה על כך שאישור משרד הפנים להתקשרויות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) ללא מכרז, חל על התקשרויות לביצוע העבודות הקבלניות ולא על עבודות הפיקוח. מרכיב עמלת הפיקוח על העבודות מסתכמת בשיעור של 4% מהפרויקט, כך שלדעת הביקורת בטרם ביצוע התקשרות עם החברה למשק וכלכלה יש לקבל מספר הצעות מחיר בנוגע לעלויות הפיקוח ולהשוות ביניהן.

הערות ראש העיר

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

1. ראש העיר מנחה את מנכ"ל העירייה לבחון, יחד עם הסמנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי, את סדרי העבודה של מחלקת המכרזים. בין השאר, יבחנו הגודל הרצוי של המחלקה וההרכב המקצועי של עובדיה, במגמה לחזק את המחלקה בכח אדם מקצועי, מנוסה ומיומן.
2. נוכח ממצאי הביקורת, ראש העיר מנחה את המנכ"ל לבצע באופן מיידי, באמצעות גורמים מקצועיים, בחינה יסודית ומקיפה של תהליכי הכנת המכרזים בעירייה, מתוך מטרה להביא לשינוי יסודי בתפקוד העירייה בתחום זה.
3. העירייה תקבע לעצמה נוהלי עבודה מפורטים העוסקים בסדרי הכנת המכרז על כל הבטיו, שתהייה בהם התייחסות לתפקידיהם של כל הגורמים שיש להם נגיעה לנושא המכרזים. בנהלי עבודה יקבעו גם אמצעי הבקרה על כך שהמכרזים יוכנו בלוח זמנים סביר.
4. צוות החשיבה, כפי שנקבע בסעיף 1 דלעיל, יבחן את הסיבות למיעוט המשתתפים במכרזי העירייה. בין השאר יבחנו אופן הגשת ההצעות והכנסתם לתיבת המכרזים, קביעת תנאי הסף, קביעת האומדן בשיטת ההפחתה ונושאים נוספים שיכולה להיות להם השפעה על מספר המשתתפים במכרז.
5. ראש העיר מורה למנכ"ל להנחות את מנהלי המחלקות בדבר הצורך לחתום על הסכם התקשרות בין העירייה לבין היועצים המסייעים לה בהכנת המכרז, שיוסדרו בו קשרי העבודה בין הצדדים, כולל דרישה לשמירת סודיות.
6. על הועדה להארכת מכרזים להאריך את תוקף מכרז מעבר לתקופת האופציה רק במיקרים נדירים במיוחד, לתקופת זמן קצרה ועל פי הקריטריונים שנקבעו בחוק (כלומר, רק לשם ביצוע עבודות להצלת חיים או רכוש).

7. על הסמנכ"ל להקפיד על כך שמחלקת המכרזים תפעל בעניין מכרזי הזוטא בהתאם לדרישות החוק, כלומר תנהל רשימת ספקים ותפנה אליהם מעת לעת על פי אמות מידה שיקבעו מראש.

8. במטרה לצמצם את מספר המקרים שבהם לא עמד הקבלן בלוח הזמנים שנקבע בחוזה, על הצוות לבחון את האפשרות להציע לקבלנים הסכם הכולל "קנס/פרס", כדי לתמרץ את הקבלנים לעמוד בלוח הזמנים ואף להקדים את מועד סיום העבודה.

מינהל ההנדסה

מתן היתרים לשימוש חורג

דו"ח ביקורת

מתן היתרים לשימוש חורגכללי

1. בניית נכס והשימוש בו אמורים להיעשות בהתאם להיתר הבנייה שאושר על ידי הועדה המקומית לתכנון ולבניה. יחד עם זאת, תקנות התכנון והבניה מאפשרות לוועדה המקומית להתיר שימוש בנכס לתקופה קצובה באופן החורג מהיעוד שנקבע בתוכנית.

2. סעיף 151 לחוק התכנון והבניה קובע כי "לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטיה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבנין". כלומר, השימוש החורג יאושר רק אם הוא אינו חורג באופן מהותי מאופי הסביבה בה מצוי הנכס ומיעודו המקורי כפי שנקבע בעת מתן ההיתר.

3. במערכת המחשב של מינהל ההנדסה היו רשומות בעת הביקורת כ- 800 בקשות לשימוש חורג שהוגשו במהלך השנים. התפלגות הבקשות להיתרים לשימוש חורג שהוגשו לוועדה לתיכנון ולבניה היתה בשנים 2003-2006 כמפורט להלן :

שנה	מספר בקשות שהוגשו	מספר בקשות שאושרו
2003	32	11
2004	28	15
2005	25	16
2006	18	14

4. במהלך הביקורת הסתבר כי השימושים החורגים הנפוצים המטופלים במינהל ההנדסה הינם :

- א. דירות מגורים המשמשות למשרדים או לעסקים.
- ב. מבני תעשייה ומלאכה המשמשים כשטחי מסחר.
- ג. גני ילדים הפועלים בדירות מגורים.
- ד. מרפאות הפועלות באזורי מגורים.

5. מחלקת רישוי הבנייה במינהל ההנדסה אחראית, בין השאר, על הליך מתן היתרים לשימוש חורג, ועל כך שאישור השימוש החורג בנכס יעשה ע"פ הכללים שנקבעו בחוק. מחלקת הפיקוח על הבנייה אחראית, בין השאר, לפקח על כך שהשימוש בנכס יעשה בהתאם להיתר.

6. הביקורת בדקה את הליך מתן ההיתר לשימוש חורג, במהלך השנים 2004-2006. הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר 2006 – מרץ 2007, ונבדקו בעיקר הנושאים הבאים:

- א. הליך קבלת ההיתר לשימוש חורג;
- ב. הליכי בקרה ופיקוח;
- ג. קשרי גומלין בין גורמי העירייה השונים.

להלן עיקר הממצאים:

1. שימושים חורגים ללא היתר - כאמור, במערכת המחשב של מינהל ההנדסה רשומות כ- 800 בקשו לשימוש חורג שהוגשו במהלך השנים. הביקורת מצאה כי חלק ניכר מהבקשות לשימוש חורג הוגשו רק בדיעבד, בעקבות דו"ח עבירה שהגישה מחלקת הפיקוח, כלומר המבקש השתמש בנכס למטרותיו ודאג לפעול לקבלת היתר רק בעקבות גילוי העבירה.

2. במסגרת הבדיקות שערכה בשטח, איתרה הביקורת באופן אקראי שימושים חורגים רבים שלא הוגשו בגינם בקשות להיתר. לדעת הביקורת, בשל ריבוי עבירות הבניה בתחום השימושים החורגים, על מינהל ההנדסה לשקול את האפשרות לאסוף נתונים על עבירות הבניה בתחום השימושים החורגים באמצעות קבלן חיצוני.

3. הביקורת מצאה שימושים חורגים שהוגשו בגינם בקשות להיתר לפני מספר שנים, אולם על פי הרישום במחשב הטיפול בהם לא הסתיים עדיין ולא ניתן להם היתר. בחלק מהמקרים, בבדיקה בשטח נמצא כי המבקש עשה בנכס שימוש חורג במשך שנים רבות בהתאם לתכלית שבגינה הוגשה הבקשה, מבלי שניתן לו היתר ומבלי שהפיקוח על הבניה פעל כנגד מבצע העבירה.

4. הביקורת מצאה כי גם במיקרים שהעירייה נקטה הליכים משפטיים כנגד מבצע העבירה, הטיפול המשפטי ארך שנים רבות, ובמיקרים רבים לא הביא להפסקת השימוש החורג. התברר כי חוק התיכנון והבניה מאפשר למהנדס הרשות המקומית לבקש כנגד הבעלים או המחזיק בנכס צו שיפוטי להפסקת השימוש בנכס שנעשה בו שימוש חורג. עוד התברר כי העירייה השתמשה באמצעי זה העומד לרשותה רק במיקרים מועטים, למרות שמדובר באמצעי אפקטיבי ביותר להפסקת השימושים החורגים.

לדעת הביקורת, יש צורך להשתמש בצווי הפסקה שיפוטיים במקביל להתדיינות המשפטית הממושכת, ורצוי לעשות זאת מיד עם גילוי החריגה.

5. היתר לשימוש חורג מוגבל בזמן על ידי הועדה המקומית. הביקורת מצאה כי מחלקת רישוי הבניה ומחלקת פיקוח הבניה אינן עורכות מעקב שיטתי ומסודר אחר פקיעת תוקפם של היתרים. במקרים בהם פג תוקפו של ההיתר, מחלקת הרישוי אינה מתריעה על כך בפני בעל הנכס, ואינה דורשת כי יגיש בקשה להארכת השימוש החורג, ומחלקת הפיקוח אינה עורכת ביקורת בשטח, במטרה לבדוק האם השימוש החריג בנכס ממשיך גם לאחר מועד פקיעת ההיתר. בנוסף לכך, מאחר ומחלקת רישוי לא מקיימת מעקב לגבי תום מועד תוקפם של ההיתרים לשימוש חורג, אין העירייה גובה היטל השבחה לגבי התקופה הנוספת של השימוש החורג שנעשה בנכס.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את השימוש שנעשה בפועל ב- 6 נכסים שהיה להם היתר לשימוש חורג שפג תוקפו ולא חודש. ב-4 מהמקרים נמצא כי בעת הביקורת התקיים שימוש חורג בנכס, למרות שתוקף ההיתר פג לפני זמן רב. לאחר הביקורת מסרה מנהלת מחלקת רישוי כי פותחה מערכת למעקב אחר תוקף ההיתרים והיא נמצאת בתהליך הרצה.

6. בינואר 2005, במקביל להליכים לאישור התוכנית לבינוי מחדש של הצד המערבי של רחוב רוגוזין, החליטה הועדה המקומית שלא לחדש את תוקף היתרים לשימוש חורג ברחוב ולא לאשר שימושים חורגים חדשים בו. נוכח החלטת הועדה, בדקה הביקורת מדגם של נכסים ברחוב רוגוזין ומצאה שימושים חורגים רבים ללא היתר. ברור שערכה הביקורת מול מחלקות הרישוי והפיקוח העלה כי בכל המקרים דלעיל, לא הוגשה בקשה לשימוש חורג ולא נפתח תיק פיקוח.

לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה מיוחדת קיומם של שימושים חורגים מתוכנית בהיקף גדול, במקום שבו החליטה הועדה על תוכנית חדשה לבינוי הרחוב, ואף החליטה באופן ברור וגורף על כך שלא ינתן יותר לעסקים הפועלים בו היתר לשימוש חורג. הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי החלטת הועדה בעניין זה אינה נאכפת באופן מלא.

מח' פיקוח מסרה לביקורת כי בעבר פעלו במקום למעלה מ-60 עסקים שלא היה להם היתר לשימוש חורג, ומספר העסקים הפועל כיום ברחוב הוא קטן הרבה יותר מאשר היה בעבר.

7. אזור תעשייה קלה

א. על פי תוכניות בניין העיר שבתוקף, אזור הרחובות המלאכה, העבודה והעמל מיועדים לתעשייה קלה ולמלאכה. בפועל, במהלך השנים שונה אופי העסקים באזור ממלאכה ותעשייה קלה למסחר.

ב. הביקורת איתרה ברחובות אלה מספר רב של שימושים חורגים מההיתר. לדעת הביקורת על מחלקת התיכנון לפעול לשינוי התוכנית החלה על המקום, באופן שישקף את השינוי באופי התעסוקה באזור.

מהנדס העיר מסר לביקורת כי לקראת שנת 2008 הגיש מינהל ההנדסה בקשה לתיקצוב הכנת תוכנית חדשה לאזור התעשייה הקלה, שתיתן ביטוי לשינוי באופי העסקים הפועלים במקום ותמנע צורך בהוצאת היתרים לשימוש חורג באופן קבוע ובהיקפים גדולים.

ג. התברר לביקורת כי תקן החניה הנדרש לעסקים בתחום המסחר גדול יותר מתקן החניה הנדרש למלאכה, אולם בפועל לא קיימת אפשרות להקצות לטובת העסקים הפועלים באזור מקומות חניה כפי שמצריך התקן, ולכן קיים קושי למחלקת הרישוי לאשר את השימושים החורגים.

ד. בנוסף לכך, מחלקת רישוי מסרה לביקורת כי במיקרים מסויימים בעבר קיבלו בעלי עסקים היתר לשימוש חורג מתעשייה קלה למסחר ושילמו לעירייה כופר חניה, אולם העירייה לא יכולה לספק לעסקים אלה מקומות חניה אלטרנטיביים, למרות שקיבלה תשלום עבור כך.

לדעת הביקורת, נכון היה למצוא פתרון לבעיית החניה באזור זה, בדומה לפיתרון שנמצא לבעיית החניה באזור "הפורום" (הכשרת חניה ציבורית על חשבון התשלומים שהצטברו בקרן החניה).

8. מחלקת הפיקוח על הבניה

הביקורת מצאה כי המפקח האחראי על תחום השימושים החורגים אינו יוזם ביקורות בשטח במטרה לאתר שימושים חורגים שאין להם היתר, אלא רק בודק מידע מוקדם המגיע לידי.

9. הביקורת הפיקה דו"ח המכיל את כל תיקי הפיקוח שנפתחו בשנים 2002 – 2006 במחלקת הפיקוח על הבניה. מהדו"ח עולה כי בשנים אלו נפתחו כ- 1400 תיקי פיקוח בגין שימוש חורג. הביקורת מצאה כי באותה תקופה נרשמו 215 דו"חות עבירה בלבד. לגבי כ- 1200 תיקי הפיקוח האחרים, נמצא כי לא ניתנו דו"חות למבצעי העבירה. מחלקת הפיקוח הציגה בפני הביקורת מספר הסברים לכך. בין היתר, בחלק מתיקי הפיקוח מוסדרת עבירת הבניה ומתקבל היתר בדיעבד. יחד עם זאת, הביקורת בדקה מדגם של 15 תיקים שבהם כבר לפני מספר שנים הוצא דו"ח עבירה בגין שימוש חורג, ולא היה המשך לטיפול בעבירה. הביקורת מצאה כי ב- 7 מקרים השימוש החורג עדיין נמשך.

לדעת הביקורת, על מחלקת הפיקוח לשנות באופן יסודי את אמצעי הבקרה על התקדמות שלבי הטיפול בתיק הפיקוח, במטרה להדק את הפיקוח על עבודת המפקחים ולשפר את איכותו.

10. המפקח מסר לביקורת כי אם בעל הנכס מגיש בקשה בדיעבד במטרה להסדיר את השימוש החורג או אם מתקיימות סיבות אחרות המניחות את דעתו, המפקח אינו מעביר את הדוח למחלקה המשפטית.

המפקח הסביר לביקורת כי במקרים אלה ניתן "להקפיא" את הטיפול בתיק ולתת אורכה לבעל הנכס על מנת שיגיש בקשה לקבלת היתר. לדברי המפקח אורכה כזו יכולה להינתן עד לתקופה של שלושה חודשים. בפועל, נמצא כי התיקים לא טופלו תקופה ממושכת.

בנוסף לכך, התברר כי חלק גדול ממכתבי ההתראה הנשלחים למבצע העבירה בשלב הראשון של פתיחת תיק הפיקוח (כ- 20% עד 30% מהם), חוזרים למחלקה בגלל שהנמען לא אותר, והדבר מונע את המשך הטיפול בדו"ח.

11. לאחר מילוי כל הפרטים הנדרשים בדו"ח ולאחר גביות העדות ממבצע העבירה, מעבירה מחלקת הפיקוח את דו"ח העבירה למחלקה המשפטית לצורך הגשת כתב אישום. אם המחלקה המשפטית סבורה כי חסרים פרטים, התיק מוחזר למחלקת פיקוח לצורך ביצוע השלמות. בבדיקה מדגמית מצאה הביקורת 30 מיקרים שבהם על פי הרישומים במינהל ההנדסה העביר הפיקוח על הבניה דו"ח עבירה לטיפול המחלקה המשפטית, בעוד שעל פי הרישומים במחלקה המשפטית הדו"ח לא הועבר אליה.

הביקורת סבורה כי על מחלקת הפיקוח ועל המחלקה המשפטית לנהל מעקב קפדני אחר קצב הטיפול בדוחות העבירה, כדי לוודא שהם אכן מטופלים בפיקוח בזמן סביר ומוחזרים למחלקה המשפטית. בנוסף לכך, הביקורת סבורה כי יש הכרח שהמעקב אחר שלבי הטיפול בתיקי הפיקוח יבוצע באמצעות מחשב, הן במחלקת הפיקוח והן במחלקה המשפטית.

12. ממשקים בין יחידות שונות בעירייה בנושא שימושים חורגים אגף הגביה

נמצא כי מינהל הנדסה אינו מעביר לאגף הגביה מידע לגבי היתרים לשימוש חורג. כתוצאה מכך, אין הנכס מחוייב בארנונה לפי התעריף המתאים לשימוש שנעשה בנכס בפועל, והעירייה מאבדת הכנסות מארנונה שניתן היה לגבות, אילו הנכס היה מחוייב לפי השימוש הנכון.

כמו כן נמצא כי במקרה שמפקחי אגף הגביה מאתרים שימוש חורג שנעשה בנכס כלשהוא, הם אינם מדווחים על כך למינהל הנדסה, על מנת שיפעל באמצעים המשפטיים העומדים לרשותו.

אגף תפ"ח

אגף תפ"ח והגזברות מטפלים בנושא אגרת שילוט באמצעות חברה חיצונית שתפקידה, בין השאר, לאתר שלטים חדשים שהציבו בתי העסק בעיר. פעמיים בשנה מבצעת החברה סקר שלטים ובודקת האם הוצבו שלטים נוספים בעיר בהשוואה לנתונים שנאספו בסקר הקודם. לדעת הביקורת, ניתן להפיק מנתונים אלה מידע על שימושים חורגים, כדוגמת שינוי שימוש מתעשייה למסחר, ממגורים למשרד וכיוצא בזה. נמצא כי המידע הרלוונטי בדבר שינוי השימוש בנכסים המצטבר בחברה במסגרת עריכת סקר השלטים, אינו מועבר למינהל ההנדסה ולאגף הגביה ואין מפקחים ממנו תועלת, שניתן היה להפיק בנושא שימושים חורגים (או לגבי חיוב הארנונה).

מחלקת רישוי עסקים

א. כל המבקש לקבל רישיון להפעלת עסק, נדרש למלא טופס "בקשה לרישיון לעסק" ולצרף אישורים ממספר גורמים. בין השאר, העסק אמור להיות בעל היתר בניה. נמצאו מקרים שבהם קיבלו בתי עסק רישיון עסק מבלי שיהיה להם היתר לשימוש חורג. למשל, הביקורת בדקה מדגם של 15 עסקים ברח' העבודה וברח' המלאכה שלא היה להם היתר לשימוש חורג ומצאה כי היה להם רישיון עסק.

ב. במקרים בהם מפקחים מטעם מחלקת רישוי עסקים מאתרים עסקים המתנהלים ללא רישיון עסק, אמורה המחלקה לרשום ד"וח עבירה כנגד המחזיק בנכס. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במקרים בהם מחלקת רישוי עסקים מאתרת שימוש חורג, לא מועבר מידע אודות כך למינהל הנדסה, על מנת שיפעל בכלים העומדים לרשותו להפסקת השימוש החורג.

דו"ח הביקורת המפורט**תהליך קבלת ההיתר לשימוש חורג**

להלן תיאור תהליך הוצאת ההיתר:

- א. בעלים של נכס או שוכר המבקשים לקבל היתר בנייה לשימוש חורג, נדרשים להגיש למחלקת רישוי הבנייה בקשה להיתר.
- ב. מחלקת רישוי הבנייה מודיעה למחלקת פיקוח כי עליה לשלוח פקח לשטח ולבדוק מהו השימוש שנעשה בפועל בנכס.
- ג. לאחר קבלת הדיווח ממחלקת הפיקוח, מגבשת מנהלת מחלקת רישוי הבנייה את המלצת האם לאשר את השימוש החורג או שיש לדחותו משום שהשימוש המבוקש מהווה סטייה ניכרת מהיעוד המקורי של הנכס. מחלקת הרישוי מעבירה את הבקשה, לרבות המלצת מהנדס הועדה, לאישור בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.
- ד. על המבקש לפרסם את הבקשה בעיתונות ולמסור הודעה אישית לבעלי הנכס ולבעלי הנכסים הגובלים. אם הוגשו התנגדויות לבקשה, תזמן הועדה את המתנגדים להציג את עמדתם בפניה.
- ה. לאחר שמיעת ההתנגדויות, במידה והוגשו, קובעת הועדה החלטתה. אם החליטה הועדה לאשר את הבקשה - היא קובעת גם את התקופה המרבית לשימוש החורג, בשים לב לנסיבות ולאופי החריגה. על פי ממצאי הביקורת עולה כי לרוב מדובר בפרקי זמן של 3 או 5 שנים ובמקרים חריגים אף 10 שנים. אם החליטה הועדה לדחות את הבקשה – התיק במחלקת רישוי בנייה ייסגר, אלא אם המבקש מחליט לפנות לוועדת ערר.

ו. אם הבקשה לשימוש חורג מאושרת על ידי הוועדה, הבקשה מועברת למחלקת השבחה לצורך חישוב היטל ההשבחה שעל הבעלים לשלם עבור התקופה שבה יעשה השימוש החורג. כמו כן, על מגיש הבקשה להמציא למחלקת רישוי הבנייה אישורים של גורמים נוספים בהתאם להחלטת הוועדה (אישור כיבוי אש וכדומה).

ז. לאחר מילוי התנאים שקבעה הוועדה ולאחר תשלום היטל ההשבחה, מפיקה מחלקת רישוי את ההיתר ומעבירה אותו לחשבת אגרות והיטלים שבמינהל הנדסה להמשך טיפולה:

1. אם מדובר בבקשה ראשונית לשימוש חורג – החשבת מחשבת את סכום האגרות והיטלי הפיתוח שעל המבקש לשלם;
2. אם מדובר בחידוש היתר – ישלם המבקש סכום קבוע ("דמי טיפול").

ח. לאחר חישוב האגרה מוחזרת הבקשה למח' הרישוי לחתימתה על ההיתר, ולאחר מכן חותם על ההיתר מהנדס הוועדה. ההיתר החתום מועבר לחשבת אשר מוסרת אותו למבקש, לאחר תשלום אגרה.

הגשת בקשות לשימוש חורג

1. כאמור, במערכת המחשב של מינהל ההנדסה רשומות כ- 800 בקשות לשימוש חורג שהוגשו במהלך השנים. הביקורת מצאה כי חלק ניכר מהבקשות לשימוש חורג הוגשו רק בדיעבד, בעקבות דו"ח עבירה שהגישה מחלקת הפיקוח, כלומר המבקש השתמש בנכס למטרותיו ודאג לפעול לקבלת היתר רק בעקבות גילוי העבירה.

2. הביקורת ערכה בדיקות מדגמיות בנוגע לשימושים חורגים שהוגשו בגינם בקשות להיתר, ועל פי הרישום במחשב הטיפול בהם לא הסתיים ולא ניתן להם היתר. בחלק מהמקרים, נמצא כי המבקש עושה בנכס שימוש חורג בהתאם לתכלית שבגינה הוגשה הבקשה, מבלי שניתן לכך היתר ומבלי שהפיקוח על הבניה פעל כנגד מבצע העבירה.

3. להלן פירוט הבדיקות שנערכו והממצאים שנתגלו:

3.1 בקשות בסטטוס "החלטה להמליץ במחוזית"

הביקורת איתרה בקובץ רישוי 33 בקשות, שהיו כביכול בתהליך טיפול וסווגו כ"החלטה להמליץ במחוזית". בקשות אלה הוגשו בין השנים 1968 ועד 1995, אולם הטיפול בהן לא הושלם ולא ניתן להם היתר. הביקורת בדקה בשטח מדגם של 10 בקשות בסטטוס זה, ואיתרה שני מקרים של שימוש חורג התואם את פרטי הבקשה, על אף שלבקשות אלה לא ניתן היתר. להלן פרטי השימושים החורגים שאותרו:

א. בקשה לשימוש חורג מספר 10083000 בסטטוס "החלטה להמליץ במחוזית", מתאריך 22 במרץ 1995. מהות הבקשה היתה שימוש חורג ממגורים למרפאה ברח' שבי ציון 15.

המפקח על הבניה מסר לביקורת כי בתאריך 12 במאי 1994 נפתח תיק במחלקת פיקוח ונשלחה למחזיק בנכס התראה, ומאז לא נעשה דבר. בסיוור שנערך בשטח נמצא כי בכתובת פועלת מרפאה.

ב. בקשה לשימוש חורג בסטטוס "המלצה להמליץ במחוזית", מתאריך 7 ביולי 1994 בכתובת קיבוץ גלויות 6. מהות הבקשה הינה שימוש חורג ממגורים למעבדת שיניים. המפקח מסר לביקורת כי בתאריך 30 בינואר 1995 נשלחה התראה למחזיק בנכס, ומאז לא היה המשך לטיפול בעבירה. בסיוור שנערך בשטח נמצא כי בכתובת קיימת מעבדת שיניים.

3.2 בקשות בסטטוס "פתיחת תיק"

הביקורת איתרה 77 בקשות ששלב הטיפול בהם הוגדר "פתיחת תיק", אולם לא היה המשך טיפול בבקשות אלה. למרות שהבקשה אמורה להיות מטופלת במישור המשפטי, נמצאו מקרים שבהם נמשך בפועל שימוש חורג.

להלן שתי דוגמאות:

א. בקשה מספר 860183 בכתובת רוגוזין 48 - סטטוס "פתיחת תיק" ניתן בתאריך 12 ביולי 1986. מהות הבקשה היתה שימוש חורג ממחסנים בבנין מגורים למשרדים. הביקורת איתרה בקומת הכניסה לבנין המגורים מרפאת בשם "בית הרופאים". התברר כי בשנת 1997 נפתח תיק במחלקת פיקוח ונשלחה לבעל הנכס התראה, אולם לא היה המשך לטיפול משפטי. מאז שנת 1997 נותרה הבקשה ברישומי מחלקת הפיקוח בסטטוס "פתיחת תיק".

נמצא כי בשנת 2002 דנה הועדה בבקשה והמליצה על שינוי ת.ב.ע. שתמסד את השימוש החורג, אולם המבקשים לא המשיכו את הטיפול הנדרש כפי שהמליצה הועדה.

הביקורת פנתה אל המפקח על הבניה האחראי על נושא שימוש חורג, על מנת לבדוק את טיפולו בעניין, ולטענת המפקח כיום לא קיים שימוש חורג בכתובת. כאמור, הביקורת איתרה במקום את מרפאת בית הרופאים.

ב. בקשה מספר 10181000 ברח' הנביא יחזקאל- סטטוס "פתיחת תיק" מתאריך 6 בינואר 1993.

מהות הבקשה הינה שימוש חורג ממגורים למרפאת קופת חולים. הביקורת איתרה ברחוב הנביא יחזקאל 12 מרפאת קופת חולים "לאומית". נמצא כי בשנת 2001 הוגש כתב אישום כנגד המחזיק בנכס, ופסק הדין (משנת 2003) הורה על הפסקת השימוש החורג. הנאשמת הפרה את צו בית המשפט ובשנת 2004 הוגש כתב אישום כנגדה על הפרת הצו. לאחר הביקורת נמסר כי בדצמבר 2006 ניתן לקופת חולים לאומית היתר לשימוש חורג לתקופה של 5 שנים, לאחר שבמשך כ- 13 שנים פעלה במקום מרפאה מבלי שניתן לה היתר.

3.3 הביקורת מצאה כי גם במיקרים שנגקטו בהם הליכים משפטיים כנגד מבצע העבירה. הטיפול המשפטי ארך שנים רבות ובמקרים רבים לא הביא להפסקת השימוש החורג. התברר כי חוק התיכנון והבניה מאפשר למהנדס הרשות המקומית לבקש כנגד הבעלים או המחזיק בנכס צו שיפוטי להפסקת השימוש בנכס שנעשה בו שימוש חורג.

עוד התברר כי העיריה השתמשה באמצעי זה העומד לרשותה רק במיקרים מועטים, למרות שמדובר באמצעי אפקטיבי ביותר להפסקת השימושים החורגים. לדעת הביקורת, יש צורך להשתמש בצווי הפסקת במקביל להתדיינות המשפטית הממושכת, ורצוי לעשות זאת מיד עם גילוי החריגה.

היתר לשימוש חורג אשר פג תוקפו

1. היתר לשימוש חורג מוגבל בזמן על ידי הועדה המקומית. הביקורת מצאה כי מחלקת רישוי הבנייה ומחלקת פיקוח הבניה אינן עורכות מעקב שיטתי ומסודר אחר פקיעת תוקפם של היתרים. במקרים בהם פג תוקפו של ההיתר, מחלקת הרישוי אינה מתריעה על כך בפני בעל הנכס, ואינה דורשת כי יגיש בקשה להארכת השימוש החורג, ומחלקת הפיקוח אינה עורכת ביקורת בשטח, במטרה לבדוק האם השימוש החריג בנכס ממשיך גם לאחר מועד פקיעת ההיתר.

2. בנוסף לכך, מאחר ומחלקת רישוי לא מקיימת מעקב לגבי תום מועד תוקפם של ההיתרים לשימוש חורג, אין העירייה גובה היטל השבחה לגבי התקופה הנוספת של השימוש החורג שנעשה בנכס.

3. הביקורת בדקה באופן מדגמי את השימוש שנעשה בפועל ב- 6 נכסים שהיה להם היתר לשימוש חורג שפג תוקפו ולא חודש. ב- 4 מהמקרים נמצא כי בעת הביקורת התקיים שימוש חורג בנכס, למרות שתוקף ההיתר פג לפני זמן רב. לאחר הביקורת מסרה מנהלת מח' הרישוי כי פותחה מערכת למעקב אחר תוקף ההיתרים והיא נמצאת בתהליך הרצה.

4. להלן הדוגמאות בהם נמצא שימוש חורג בנכס לאחר שפג תוקפו:

א. באוקטובר 2002 ניתן היתר לשימוש חורג ממגורים למרפאה ברח' רוגוזין 34 רטרואקטיבית לתקופה של 5 שנים, עד לדצמבר 2003. בביקור שערכה הביקורת בכתובת נמצא כי במקום קיימת מרפאת שיניים למרות שתוקף ההיתר פג לפני מספר שנים. לדברי המפקח, עברה המרפאה לדירה סמוכה באותה קומה ובעיקבות הביקורת החל בהליכים משפטיים לגבי השימוש החורג בדירה הנוכחית.

ב. משרד עורכי דין ברח' רוגוזין 30. ברור שערכה הביקורת העלה כי בעבר ניתן למשרד היתר שתוקפו היה עד לשנת 2000. בשנת 2001 הוגשה בקשה נוספת והתנאי לאישורה היה פינוי המשרד עד לתאריך 31 בדצמבר 2003. בפועל, נמצא שהמשרד ממשיך לפעול למרות שתוקף ההיתר פג.

ג. בחודש יולי 2001 ניתן היתר לשימוש חורג ממגורים לגן ילדים ברח' גלעד 10 מתאריך 13.3.00 עד 15.12.02. בביקור שערכה הביקורת בכתובת נמצא כי במקום קיים גן ילדים למרות שתוקף ההיתר פג לפני מספר שנים.

ד. בתאריך 17.6.04 ניתן היתר לשימוש חורג ממגורים למכון "צעדים" לטיפול בילדים עם בעיות התנהגותיות (ברח' התאנה). ההיתר הוצא לתקופה של 5 שנים מ-1.1.01 עד 31.12.05. כחלק מתנאי ההיתר, נקבע כי על המחזיק בנכס להתחייב לפינוי בתום תקופת ההיתר לשימוש חורג (קרי ב- 31.12.05) המכון הגיש בקשה לחידוש השימוש החורג בנובמבר 2005. הועדה דנה בבקשה בינואר 2006, אולם המבקש לא מילא את התנאים להיתר שדרשה הועדה. הביקורת מצאה כי עדיין מתקיים במקום שימוש חורג.

שימוש חורג שמתקיים בפועל מבלי שהוגשה בקשה

במסגרת הבדיקות שערכה בשטח, איתרה הביקורת באופן אקראי שימושים חורגים רבים שלא הוגשו בגינם כלל בקשות להיתר. להלן דוגמאות:

- א. ברחוב שבי ציון אותר משרד עורכי דין שלא הוגשה בגינו בקשה לשימוש חורג.
- ב. ברחוב הראשונים אותרה מעבדה ומרפאת שיניים, שלא הוגשה בגינה בקשה לשימוש חורג.
- ג. ברח' רבי מאיר בעל הנס נמצא חנות לכלי בית בבניין מגורים לא נמצאה בקשה להיתר
- ד. במקלט ברח' עקיבא בן מהלל נמצא חנות לדברי צורפות. לא נמצאה בקשה למתן היתר לשימוש חורג.

- ה. ברח' עקיבא בן מהלל 8 נמצא חנות לחומרי יצירה בבניין מגורים, ולא הוגשה בקשה להיתר.
- ו. ברח' עקיבא בן מהלל נמצאה חנות בגדים בבנין מגורים ללא היתר לשימוש חורג.
- ז. ברח' רבי מאיר בעל הנס נמצאה חנות לדברי סידקית בבניין מגורים, ללא שהוגשה בקשה לשימוש חורג.
- ח. ברח' רבי מאיר בעל הנס פועל עסק למכירה והשכרת שמלות כלה, בבניין מגורים ולא הוגשה בקשה להיתר לשימוש חורג.

בכל המקרים דלעיל, מסר המפקח לביקורת כי לא קיים תיק פיקוח בגין שימושים חורגים אלה, ולא הוגשו בגינם דו"חות עבירה. מחלקת רישוי מסרה לביקורת כי בחלק מהמקרים מדובר על סטיה ניכרת שלא יהיה ניתן לאשר בהליך רישוי של שימוש חורג ולכן יש הכרח להפסיק את השימוש החורג.

- ט. ברח' רוגוזין ובאזור התעשייה קלה אותרו עסקים רבים שלא הוגשה בגינם בקשה להיתר לשימוש חורג. ראה להלן הרחבה בעניין זה בהמשך דו"ח הביקורת.

שימושים חורגים – ברחוב רוגוזין

- א. בינואר 2005, במקביל להליכים לאישור התוכנית לבינוי מחדש של הצד המערבי של רחוב רוגוזין, החליטה הועדה המקומית שלא לחדש את תוקף היתרים לשימוש חורג ברחוב ולא לאשר שימושים חורגים חדשים בו.
- נוכח החלטת הועדה, בדקה הביקורת מדגם של נכסים ברחוב רוגוזין ומצאה מספר שימושים חורגים ללא היתר. לדוגמא, בארבעה בניינים שנבדקו נמצאו שבעה שימושים חורגים.

ברור שערכה הביקורת מול מחלקת הרישוי העלה כי בכל המקרים דלעיל, לא הוגשה בקשה לשימוש חורג ולא ניתן היתר.

לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה מיוחדת קיומם של שימושים חורגים מתוכנית בהיקף גדול, במקום שבו החליטה הועדה על תוכנית חדשה לבינוי הרחוב, ואף החליטה באופן ברור וגורף על כך שלא ינתן יותר לעסקים הפועלים בו היתר לשימוש חורג. הביקורת רואה בחומרה את העובדה כי החלטת הועדה בעניין זה אינה נאכפת.

מח' פיקוח מסרה לביקורת כי בעבר פעלו במקום למעלה מ-60 עסקים שלא היה להם היתר לשימוש חורג, ומספר העסקים הפועל כיום ברחוב הוא קטן הרבה יותר מאשר היה בעבר.

אזור תעשייה קלה

א. על פי תוכניות בניין העיר שבתוקף, אזור הרחובות המלאכה, העבודה והעמל מיועדים לתעשייה קלה ולמלאכה. בפועל, במהלך השנים שונה אופי העסקים באזור ממלאכה ותעשייה קלה למסחר.

ב. הביקורת איתרה ברחובות אלה מספר רב של שימושים חורגים מההיתר. (ראה דוגמאות בנספח). לדעת הביקורת על מחלקת התיכנון לפעול לשינוי התוכנית החלה על המקום, באופן שישקף את השינוי באופי התעסוקה באזור. לאחר הביקורת הודיע מהנדס העיר כי בשנת התקציב 2008 יבקש תקציב להכנת תוכנית חדשה, שתיתן ביטוי לשינוי באופי האזור ותמנע צורך בהוצאת היתרים לשימוש חורג באופן קבוע ובהיקפים גדולים.

ג. התברר לביקורת כי תקן החניה הנדרש לעסקים בתחום המסחר גדול יותר מתקן החניה הנדרש למלאכה, אולם בפועל לא קיימת אפשרות להקצות לטובת העסקים הפועלים באזור מקומות חניה כפי שמצריך התקן, ולכן קיים קושי למחלקת הרישוי לאשר את השימושים החורגים.

ד. בנוסף לכך, מחלקת רישוי מסרה לביקורת כי במיקרים מסויימים בעבר קיבלו בעלי עסקים היתר לשימוש חורג מתעשייה קלה למסחר ושילמו לעירייה כופר חניה, אולם העירייה לא יכולה לספק לעסקים אלה מקומות חניה אלטרנטיביים, למרות שקיבלה תשלום עבור כך.

ה. לדעת הביקורת, נכון היה למצוא פתרון חניה באזור זה, בדומה לפיתרון שנמצא לבעיית החניה באזור "הפורום" (הכשרת חניה ציבורית על חשבון התשלומים שהצטברו בקרן החניה).

מחלקת פיקוח על הבנייה

א. כאמור, מחלקת פיקוח אמורה לבדוק האם השימוש בנכס נעשה בהתאם להיתר. במחלקת פיקוח קיים מפקח אחד העוסק באופן בלעדי בנושא שימושים חורגים.

ב. כאשר המפקח מאתר שימוש חורג ללא היתר הוא שולח למחזיק בנכס בדואר רשום התראה בדבר ביצוע עבירה על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה (הסעיף קובע כי השימוש בנכס טעון היתר של הועדה המקומית).

ג. בהתראה נרשם, בין השאר, כי הועדה המקומית לא נתנה למחזיק בנכס היתר לשימוש החורג, וכי הוא נדרש להפסיק את השימוש החורג או לחילופין לנקוט בכל ההליכים הנדרשים לצורך קבלת ההיתר. בנוסף לכך, מזמין המפקח את מבצע העבירה למסור עדות.

ד. אם המחזיק בנכס מגיש בקשה לשימוש חורג אולם הוועדה המקומית איננה מאשרת את הבקשה, על המפקח לבדוק כי מתבצע הליך של החזרת המצב לקדמותו וכי השימוש החורג פסק. במקביל לכך, על המפקח להגיש דו"ח עבירה לתובע העירוני, לשם פתיחת הליכים משפטיים כנגד העושה שימוש בנכס וכנגד הבעלים.

ה. הביקורת מצאה כי המפקח האחראי על תחום השימושים החורגים אינו יוזם ביקורות בשטח במטרה לאתר שימושים חרגים שאין להם היתר, אלא רק יוצא לבדוק מידע מוקדם המגיע לידי. לדעת הביקורת, בשל ריבוי עבירות הבניה בתחום השימושים החורגים, על מינהל ההנדסה לשקול את האפשרות לקיים פיקוח על עבירות הבניה בתחום השימושים החורגים באמצעות קבלן חיצוני.

קשרי העבודה בין מח' הפיקוח למח' המשפטית

א. חוק התכנון והבניה קובע כי המשתמש במקרקעין בלא היתר דינו קנס או מאסר, ובעבירה נמשכת קנס נוסף או מאסר נוסף.

ב. כאמור, מחלקת פיקוח אחראית על העברת דוח העבירה למחלקה המשפטית לצורך הגשת כתב אישום כנגד מבצע החריגה מההיתר. אם המחלקה המשפטית סבורה כי חסרים פרטים, התיק מוחזר למחלקת פיקוח לצורך ביצוע השלמות.

ג. הביקורת הפיקה דו"ח המכיל את כל תיקי האירוע שנפתחו בשנים 2002-2006 במחלקת הפיקוח על הבניה בגין עבירת שימוש חורג. מהדו"ח עולה כי בשנים אלו נפתחו כ- 1400 תיקי פיקוח. הביקורת מצאה כי באותה תקופה נרשמו 215 דו"חות בלבד בגין שימוש חורג. לגבי כ- 1200 תיקי הפיקוח האחרים, נמצא כי לא ניתנו דו"חות למבצעי העבירה. בנוסף לכך, התברר כי במקרים רבים שהוגש דו"ח עבירה, לא הועבר תיק הפיקוח לטיפול המשפטי. הביקורת בדקה מדגם של 15 תיקים בהם כבר לפני מספר שנים הוצא דו"ח עבירה אולם לא היה המשך לטיפול בעבירה. הביקורת מצאה כי ב-7 מקרים השימוש החורג עדיין נמשך. להלן דוגמאות:

פעילות העסק	תאריך הפעולה האחרונה של הפיקוח	מספר תיק פיקוח
חניון מכירת רכב	29.5.02	200000029
חנות דגים	24.1.02	200100918
מסעדה	26.5.02	200200421
חניה	17.9.03	200300807
חנות רהיטים	4.11.03	200301028
בית קפה וקונדיטוריה	2.12.03	200301053
חנות לאביזרי חשמל	1.12.04	200401077
חנות בגדים	4.5.05	200500297
פארק שעשועים לילדים	27.4.06	200500859

ד. המפקח מסר לביקורת כי אם בעל הנכס מגיש בקשה בדיעבד במטרה להסדיר את השימוש החורג או אם מתקיימות סיבות אחרות המניחות את דעתו, המפקח אינו מעביר את הדו"ח למחלקה המשפטית. המפקח הסביר לביקורת כי במקרים מסויימים ניתן "להקפיא" את הטיפול בתיק ולתת אורכה לבעל הנכס על מנת שיגיש בקשה להיתר במטרה להסדיר את השימוש חורג. לדברי המפקח, אורכה כזו יכולה להינתן עד לתקופה של שלושה חודשים. בפועל, נמצא כי התיקים לא טופלו תקופה ממושכת וכי בשטח נמשך השימוש החורג ללא היתר. בנוסף לכך, התברר כי חלק גדול ממכתבי ההתראה (כ- 20% עד 30% מהם) חוזרים למחלקה בגלל שהנמען לא אותר, והדבר מונע המשך הטיפול בדו"ח.

ה. להלן דוגמאות לתיקים שהיו בטיפול מחלקת הפיקוח ולא הועברו לטיפול המחלקה המשפטית. מעיון בתיקים אלה במחלקת פיקוח לא אותרה העילה שהתיקים לא הועברו למחלקה המשפטית:

1. תיק בנין מספר 583 - בתאריך 9 במרץ 2004 נשלחה לנישום התראה בגין שימוש חורג מחניה למגורים. לא היה המשך טיפול בעבירה. המפקח על הבניה מסר לביקורת כי הוחלט בישיבה עם מהנדס העיר להפסיק טיפול עד אשר תוגש תוכנית כוללת לשינוי ת.ב.ע בדבר הפיכת החניות למגורים. הביקורת מצאה כי בשטח עדיין נמשך במקום השימוש החורג.
2. תיק בנין מספר 591 - בתאריך 9 במרץ 2004, נשלחה לנישום התראה בגין שימוש חורג מחניה למגורים, אולם לא היה המשך לטיפול בחריגה. גם במקרה זה מסר המפקח כי פעל על פי הנחיית מהנדס העיר. מבדיקה שנערכה בשטח עולה כי בפועל עדיין נמשך השימוש החורג.
3. תיק בנין מספר 5121 - בתאריך 10 באוגוסט 2004 נשלחה לנישום התראה בגין שימוש חורג מחניה למגורים. התיק לא הועבר לטיפול המחלקה המשפטית. יחד עם זאת, על גבי ההתראה נכתב: "5.10.04 נא לסגור תיק. השימוש חורג בוטל" על הערה זו חתום המפקח. מבדיקה שערכה הביקורת בשטח עולה כי בפועל מתקיים במקום שימוש חורג.

4. תיק בנין מספר 3619- בתאריך 19 בינואר 2003 נשלחה למחזיק בנכס הודעה על הגשת כתב אישום, בגין שימוש חורג בחניית המבנה והפיכתו לגן ילדים. בנוסף לכך, על דוח העבירה נכתב: " הדוח מבוטל מאחר ואין שימוש בחניה. הביקורת מצאה כי בשטח עדין נמשך השימוש החורג.
5. תיק בנין מספר 1773 - בתאריך 12 בספטמבר 2006 נשלחה לבעל הנכס הזמנה למסירת עדות, בגין שימוש חורג מחניה למגורים. המפקח מסר לביקורת כי בעל הנכס איננו בעל תעודת זהות ישראלית ושוהה בנכס רק מספר חודשים בשנה, ולכן אין אפשרות להגיש דוח למחלקה המשפטית.
- ו. כאמור, הביקורת איתרה תיקים שהועברו למחלקה המשפטית אך הוחזרו למחלקת פיקוח, לבקשת המפקח. להלן דוגמאות:
 1. תיק בנין מספר 5166- בתאריך 10 ביוני 2004 נמסרה למחזיק בנכס הודעה על הגשת כתב אישום בגין שימוש חורג מחניה למגורים. התברר כי התיק הוחזר למחלקת פיקוח על פי בקשת המפקח. בביקור שערכה הביקורת בשטח נמצא כי השימוש החורג מתקיים בפועל.
 2. תיק בנין מספר 4823- בתאריך 28 בספטמבר 2006, נשלחה לבעל הנכס הזמנה למסירת עדות בגין שימוש חורג ממלאכה למסחר. לביקורת נמסר כי התיק הועבר למחלקה המשפטית אך הוחזר למחלקת פיקוח, על פי בקשת המפקח. לטענת המפקח, ניתנה לבעל הנכס אורכה של שלושה חודשים על מנת לאפשר לו להגיש בקשה להיתר. לאחר שחלפה חצי שנה בדקה הביקורת האם התקבל היתר, ומצאה כי לא חלה התקדמות בטיפול בבקשה בעוד שהשימוש החורג ממשיך להתקיים.
 - ז. הביקורת מצאה 30 מיקרים שבהם על פי הרישומים במינהל ההנדסה העביר הפיקוח על הבניה דו"ח עבירה לטיפול המחלקה המשפטית, בעוד שעל פי הרישומים במח' המשפטית הדו"ח לא הועבר אליה. להלן דוגמאות:

1. תיק בנין מספר 2097 - בתאריך 14 בדצמבר 2004 נשלחה לנישום התראה בגין שימוש חורג מחניה למגורים, ובנוסף בגין בניית חדר ללא היתר. לטענת המפקח בתאריך 5 במאי 2005 הוגש דוח עבירה למחלקה המשפטית.
 - הביקורת לא מצאה ההסבר לכך שתיק פיקוח, שהועבר לטענת המפקח כבר במאי 2005, טרם התקבל במחלקה המשפטית.
 2. תיק בנין מספר 3133 - מהות השימוש החורג הנה ממגורים למשרד עורך דין. תאריך 19 בינואר, 2003, נשלחה לבעל הנכס התראה.
 - המפקח מסר כי הדוח הועבר למחלקה המשפטית, אולם המחלקה המשפטית מסרה לביקורת כי התיק לא התקבל אצלם.
 3. תיק בנין מספר 18 - מהות השימוש החורג הינה מתעשיה למסעדה. בתאריך 30 ביוני 2002 נשלחה לבעל הנכס התראה.
 - המפקח מסר לביקורת כי תיק זה הועבר למחלקה המשפטית, אולם לדברי המחלקה המשפטית התיק לא הועבר אליה.
- ח. הביקורת מצאה כי גם המחלקה המשפטית אינה מקיימת מעקב אחר תיקי הפיקוח שהוחזר למחלקת הפיקוח להשלמת פרטים.
- הביקורת סבורה כי על מחלקת הפיקוח ועל המחלקה המשפטית לערוך מעקב קפדני אחר קצב הטיפול בדו"חות העבירה, כדי לוודא שהם אכן מטופלים בפיקוח בזמן סביר ומוחזרים למחלקה המשפטית. בנוסף לכך, הביקורת סבורה כי ראוי שהמעקב אחר שלבי הטיפול בתיקי הפיקוח יבוצע באמצעות מחשב, הן במחלקת הפיקוח והן במחלקה המשפטית.**
- ט. המחלקה המשפטית מסרה לביקורת כי בשנת 2004 הוגשו 345 כתבי אישום בגין עבירות בניה לסוגיהן השונים. בשנת 2005 הוגשו 281 כתבי אישום ובשנת 2006 הוגשו 180 כתבי אישום. על פי שיטת הרישום הנהוגה במחלקה המשפטית, על בסיס הנחיות פרקליטות המדינה, לא ניתן לקבל מידע מהו מספר כתבי האישום שהוגשו בגין שימוש חורג.

ממשקים בין יחידות שונות בעירייה בנושא שימושים חורגים

אגף הגביה

נמצא כי מינהל הנדסה אינו מעביר לאגף הגביה מידע לגבי היתרים לשימושים חורגים. כתוצאה מכך, אין הנכס מחויב בארנונה לפי התעריף המתאים לשימוש שנעשה בנכס בפועל, והעירייה מאבדת הכנסות מארנונה שניתן היה לגבות, אילו הנכס היה מחויב לפי השימוש הנכון. כמו כן נמצא כי במקרה שמפקחי אגף הגביה מאתרים שימוש חורג שנעשה בנכס כלשהוא, הם אינם מדווחים על כך למינהל הנדסה, על מנת שיפעל באמצעים המשפטיים העומדים לרשותו.

אגף תפוז"ח

אגף תפוז"ח והגזברות מטפלים בנושא אגרת **שילוט** באמצעות חברה חיצונית שתפקידה, בין השאר, לאתר שלטים חדשים שהציבו בתי העסק בעיר. פעמיים בשנה מבצעת החברה סקר שלטים ובודקת האם הוצבו שלטים נוספים בעיר, בהשוואה לנתונים שנאספו בסקר הקודם. לדעת הביקורת, ניתן להפיק מנתונים אלה מידע על שימושים חורגים, כדוגמת שינוי שימוש מתעשייה למסחר, ממגורים למשרד וכיוצא בזה. נמצא כי המידע הרלוונטי בדבר שינוי השימוש בנכסים המצטבר בחברה, במסגרת עריכת סקר השלטים, אינו מועבר למינהל הנדסה ולאגף הגביה ואין מפיקים ממנו תועלת שניתן היה להפיק בנושא שימושים חורגים.

מחלקת רישוי עסקים

א. כל המבקש לקבל רישיון להפעלת עסק, נדרש למלא טופס "בקשה לרישיון לעסק" ולצרף אישורים ממספר גורמים. בין השאר, העסק אמור להיות בעל היתר בניה. נמצאו מקרים שבהם קיבלו בתי עסק רישיון עסק מבלי שיהיה להם היתר לשימוש חורג. למשל, הביקורת בדקה מדגם של 15 עסקים שלא היה להם היתר לשימוש חורג ומצאה כי היה להם רישיון עסק.

ב. במקרים בהם מפקחים מטעם מחלקת רישוי עסקים מאתרים עסקים המתנהלים ללא רישיון עסק, אמורה המחלקה לרשום דו"ח עבירה כנגד המחזיק בנכס. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי במקרים בהם מחלקת רישוי עסקים מאתרת שימוש חורג, לא מועבר מידע אודות כך למינהל הנדסה, על מנת שיפעל בכלים העומדים לרשותו להפסקת השימוש החורג.

הערות ראש העיר

מתן היתרים לשימוש חורג

1. ראש העיר מנחה את המנכ"ל ואת מהנדס העיר לבחון דרכים שיביאו לשיפור משמעותי בתהליך המעקב אחר קצב הטיפול בתיקי הפיקוח, במטרה שניתן יהיה לקיים פיקוח קפדני אחר עבודת המפקחים ואחר התקדמות שלבי הטיפול בתיקים.
2. ראש העיר מנחה את היועץ המשפטי לבקש כנגד בעלים של נכס שנעשה בו שימוש חורג צו הפסקה שיפוטי, במקרים שהדבר אפשרי.
3. יש לקבוע נהלי עבודה שיסדירו את פעולת מחלקת הפיקוח על הבניה.
4. ראש העיר מנחה את מהנדס העיר לבחון את האפשרות לקיים סקר ואיסוף נתונים על עבירות בניה בתחום השימושים החורגים באמצעות קבלן.
5. ראש העיר מנחה את מהנדס העיר ליזום פעולה לשינוי התב"ע באזורי התעשייה הקלה והבינונית, כדי להתאים את הת.ב.ע לשינוי באופי התעסוקה במקום, וכן הוא מנחה את מהנדס העיר ליזום פיתרון לבעיה תקן החניה הנובעת מכך.
6. על המנכ"ל להנחות את מנהל יחידת המיחשוב ליצור ממשק בין מחלקת הפיקוח על הבניה לבין מחלקת רישוי עסקים, במטרה למנוע מצב שבו ינתן רישיון לעסק שאין לו היתר.

אגף תפוז"ח

גביית אגרת שילוט ואגרת שימור רחובות

דוח ביקורת

אכיפת חוק עזר לשילוט וחוק עזר לשימור רחובות

הקדמה

1. חוק העזר לאשדוד (מודעות ושלטים), תשנ"ח – 1997 (להלן – "חוק העזר שילוט") קובע את תהליך הרישוי הנדרש לגבי הצבת שלטים בעיר. סעיף 2 לחוק העזר שילוט קובע כי "לא יציג, לא יתקין, ולא יפרסם אדם מודעה או שלט, לא ירשה למי שפועל מטעמו לפרסמם ולא יגרום לפרסומם בתחום העירייה, אלא לפי רשיון שניתן כדין מאת ראש העירייה, בהתאם לתנאי הרשיון ולאחר ששילם אגרת שילוט ודמי שימוש שנקבעו בתוספת."
2. בחוק עזר לאשדוד (שימור רחובות), תשל"ו – 1975 (להלן – "חוק העזר שימור רחובות"), נכתב, בין השאר, כדלקמן:

"לא יציב אדם ולא יעמיד ברחוב, ללא היתר או שלא לפי תנאי ההיתר, מיתקן, חפץ, מכשיר או מכונה כלהלן: כסאות, שולחנות או פרגודים, לצורכי מסעדה או בית קפה... מכונה או מיתקן או מכשיר מסוג כלשהו, וכן מיתקן להעמדת סחורה או להצגתה בחזית חנות" (להלן – "מתקנים")."

בעד העמדת ציוד ומתקנים, כמצויין לעיל, ישלם בעל העסק אגרה שנתית כמפורט בחוק.
3. איסוף הנתונים ואכיפת הגביה, הן בתחום השילוט והן בתחום שימור הרחובות, נעשית באמצעות חברת האכיפה "מילגם", וחלק מתהליכי העבודה הנעשים בחברה משותפים לשני תחומים אלה. נוכח עובדה זו, ראתה הביקורת לנכון לבדוק במסגרת מטלת ביקורת אחת, הן את תחום השילוט והן את תחום שימור הרחובות, למרות שמדובר בשני חוקי עזר שונים.
4. על פי הנתונים שמסרה הגזברות לביקורת, גבתה העירייה בשנים 2003 – 2006 מנישומים בגין אגרת שילוט ושימור רחובות, סכומים כמפורט להלן:

שילוט:

שנה	סכום ב-ש"ח
2004	3,008,561
2005	2,433,663
2006	4,284,715

מספר השלטים שחוייבו בשנת 2005 היה 10,350 ובשנת 2006 מספרם היה 11,787.

שימור רחובות:

שנה	סכום ב-ש"ח
2004	406,480
2005	502,707
2006	466,642

5. נכון לינואר 2007, יתרת החוב בגין אי תשלום אגרת שימור רחובות היתה בסך של 606,346 ש"ח. יתרת החוב בגין אי תשלום אגרת שילוט היתה כ- 8.2 מיליון ₪.

6. גורמי העירייה העיקריים שיש להם מעורבות בתחומי השילוט ושימור הרחובות הם כדלקמן: הפיקוח העירוני מפקח על קיום חוקי העזר לשילוט ולשימור רחובות; עוזר גזבר העירייה מפקח, בין שאר תפקידיו, על הכנסות העירייה בנושאים אלה; גופים נוספים הקשורים לתחום השילוט הם אגף הגביה, מחלקת הנכסים וועדת השילוט (ראה הרחבה בנושא זה בהמשך הדו"ח).

7. מטרת הביקורת היתה לבדוק, בין השאר:

- א. תהליך עריכת סקרי השילוט ושימור הרחובות וחיוב בעלי העסקים;
- ב. תהליך גביית אגרות שילוט ושימור רחובות, לרבות ביצוע פעולות אכיפה לצורך גביית החובות;
- ג. תהליך מתן קנסות למפירי החוק;
- ד. קשרי גומלין בין גורמי העירייה השונים בתחומים הנוגעים לחוקי העזר לשילוט ולשימור רחובות.

להלן עיקר הממצאים:

1. **מבנה ארגוני וסמכויותיו** - הגורמים העיקריים שיש להם מעורבות בתחומי השילוט הם הפיקוח העירוני, הגזברות, חברת מילגם, מחלקת נכסים, אגף הגביה וועדת השילוט.
בגלל ריבוי הגורמים המטפלים ובהעדר גורם מרכז אחד הנושא במירב האחריות, מצאה הביקורת כי אין מתקיים פיקוח ממשי על אכיפת הוראות חוק העזר לשילוט וכי העירייה אינה גובה את מלוא ההכנסות שניתן היה לגבות אילו התקיימו פיקוח ובקרה נאותים.
לדעת הביקורת, אגף תפוז"ח אמור לנהל את תחום השילוט ולפקח על פעולות הגורמים המעורבים בתחום זה.
2. תוקף ההסכם בין העירייה לבין חברת מילגם פג בספטמבר 2004. העירייה האריכה את תקופת ההתקשרות במשך כשנה, עד ספטמבר 2005, מעבר למועד החוקי שנקבע במכרז.
3. **עריכת סקר שלטים** – חברת מילגם מסרה לביקורת כי איתור השלטים המוצבים בעיר ועדכון קובץ השילוט מבוצעים על ידי באמצעות עריכת שני סקרים, כמפורט להלן: סקר בסיסי - מתבצע החל מחודש ינואר ונמשך כשלושה חודשים; סקר עדכון - מתבצע בחודשים יולי-אוגוסט ומתמקד בסקירת שלטים בדרכים ראשיות ובאזורים מסחריים.

התברר לביקורת כי למעשה נמצאים הסוקרים בכל רחוב נתון במהלך יום אחד בשנה. ביצוע הסקר באופן זה אינו יכול לשקף את מלוא מצבת השלטים שניתן לחייב, אלא רק את השלטים שהיו מותקנים במקום באותו יום מקרי. יתר על כן, מאחר וחברת מילגם עורכת בנוסף לסקר העיקרי רק סקר עידכון אחד (ואף הוא חלקי בהיקפו), קיים סיכוי רב ששלטים חדשים לא יאותרו ולא יחויבו על ידי חברת מילגם, וכפועל יוצא מכך יפגעו הכנסות העירייה.

לדעת הביקורת, על מנת שאכיפת החוק תיעשה באופן אפקטיבי, יש צורך לבצע לכל הפחות שלושה סקרים בשנה, ובמקביל לכך לקיים פיקוח קפדני בשטח באמצעות הפיקוח העירוני.

4. **פיקוח על איכות הסקר** - הביקורת מצאה כי בפועל אין גורם בעירייה העורך פיקוח על איכות הסקר שעורכת חברת מילגם, וכי אגף תפוז"ח אינו בודק האם הנתונים שקיבלה העירייה מהחברה משקפים את כל מצבת השלטים המותקנים בעיר.

נמצא כי הפקח האחראי על תחום השילוט אינו בודק את נתוני הסקר שערכה מילגם ואינו מוודא שכל השלטים נכללים בבסיס הנתונים ומחוייבים כדן. יתר על כן, הפיקוח העירוני אינו מקבל ממילגם כל מידע לגבי השלטים שאותרו, כדי שיוכל להיעזר בנתונים אלה בעבודת הפיקוח בתחום השילוט.

לדברי מנהל אגף תפוז"ח, למיטב הבנתו הפיקוח על חברת מילגם היה באחריות הגזברות. לדברי הגזבר, הסיוע שקיבל אגף תפוז"ח בנושא סקר השילוט והוצאת הודעות החיוב, אין בו כדי להפחית מהאחריות הכוללת של האגף על תחום השילוט.

לדעת הביקורת, הפיקוח העירוני או מחלקת רישוי עסקים, כפי שיקבע בעתיד, אמורים לקיים בקרה ופיקוח הדוקים על איכות סקרי השילוט שעורכת חברת מילגם. למטרה זו, על הפיקוח לסרוק באופן יסודי ושיטתי את האזורים המסחריים בעיר ואת הדרכים הראשיות, על פי תוכנית עבודה שנקבעה מראש, להשוות את תוצאות הסקר שערכה מילגם למצב בשטח ולגלות בזמן אמת שלטים חדשים או שלטים שלא אותרו על ידי מילגם ולא חוייבו.

5. במכרז נקבע כי על חברת מילגם לבצע ביקורת שלטים שוטפת יום-יומית במטרה לאתר פעולות הסרה, שינוי או הוספה של שלטים. הביקורת מצאה כי אין נערכות ביקורות כל שהן על ידי חברת מילגם, לא ביקורת יום יומית כפי שנקבע בהסכם, ואף לא ביקורת בתדירות אחרת, והעירייה לא דרשה מהחברה לפעול כפי שנדרש ממנה על פי ההסכם.

6. **שלטים שאינם מחוייבים** - בהשוואה שערכה הביקורת בין קובץ שילוט (סקר וצילומים) לשנת 2006 לבין קובץ חיובים עבור אותה שנה, אותרו 197 מקרים של שלטים שלא נמצאו בקובץ החיובים, למרות שצולמו במסגרת הסקר. גם אם שלטים אלה הוסרו במהלך השנה (לאחר שבוצע הצילום), על חברת מילגם היה לחייבם עבור חלק השנה שהשלטים היו מוצבים במהלכו.

הביקורת בדקה מדגם של 24 שלטים שצולמו בסקר ולא חוייבו ומצאה 15 שלטים שעדיין מותקנים בשטח.

7. בחודשים נובמבר- דצמבר 2006 ערכה הביקורת בדיקה מדגמית באזורים שונים בעיר ומצאה 13 שלטים שלא היו רשומים בקובץ שילוט ולא שולמה בגינם אגרה כנדרש בחוק. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה לא חויבו בשנת 2006 משום שמדובר בשלטים שהותקנו רק בשנת 2007, אולם הביקורת מצאה כי טענת החברה אינה נכונה.

הביקורת סבורה כי אם חברת מילגם היתה עורכת ביקורת בשטח באופן שוטף כפי שמוטל עליה על פי ההסכם, ואם העירייה היתה אוכפת על החברה את תנאי ההסכם, היו השלטים מאותרים עוד בשנת 2006 והכנסות העירייה מאגרת שילוט היו גבוהות יותר. בנוסף לכך, ממצאי הביקורת מעידים על כך שאין גורם בעירייה המקיים פיקוח ובקרה על איכות הסקר שמבצעת חברת מילגם כבסיס להפקת החיובים למחזיקי השלטים בעיר.

8. ההסכם קובע כי העירייה תקנוס את החברה בסכום של 750 ₪ בגין כל שלט או מתקן שלא אותר ולא חוייב באגרה. נמצא כי העירייה לא קנסה את החברה בגין שלטים שלא אותרו, כפי שנדרש על פי ההסכם.

9. **זיכויים** - אחרי עריכת סקר השילוט, מקבלת חברת מילגם מהנישומים עירעורים על סכום החיוב ומבצעת ביטול יזום של הרישומים השגויים במקרים שהדבר נדרש. התברר כי לא נשמר תעוד על כל הרישומים שבוטלו, וכי החברה לא מעבירה על כך דיווח מפורט לעירייה. לדעת הביקורת, ראוי שתהיה אסמכתא לכל ביטול של רשומה בקובץ, תוך ציון סיבת הביטול, וכן שיצורפו אליה מסמכים נלווים המאמתים את הצורך לביטול החיוב, כולל ביקור בשטח וצילום המקום. כמו כן, על החברה להעביר לעירייה דו"ח שיכלול את השלטים שרישומם נמחק ועל העירייה לבדוק את הדיווח באופן מדגמי ולאשר את המחיקה.

אם הנישום מערער על סכום החיוב, עליו להמציא לחברת מילגם הצהרה של מתקין השלט או קבלה שבה מפורט גודל השלט שהוצב. התברר כי חברת מילגם אינה שולחת מודד לשטח ואף אינה דורשת קבלה שרשומים בה מידות השלט, אלא מסתמכת על ההצהרה של מחזיק השלט לגבי גודלו של השלט ומקטינה את החיוב על פי הנתונים שמסר.

לדעת הביקורת, אין להסתפק בהצהרה שמסר הנישום, ועל החברה לבצע בדיקות בשטח במטרה לבדוק את נכונות הצהרותיו ולתעד אותן בצילום.

10. על פי חוק העזר, במקרים שבעל עסק משלם אגרה שנתית אולם במהלך השנה השלט מוסר, מזוכה בעל השלט באופן יחסי לפי מספר חודשי השנה שנותרו עד לסיום השנה. התברר כי בעל השלט נדרש להמציא לחברת מילגם הצהרה בה מצוין תאריך הסרת השלט, וחברת מילגם מזכה הנישום מהמועד שעליו הוא הצהיר.

הביקורת מצאה כי חברת מילגם מסתמכת על ההצהרה של מתקין השלט בלבד ואינה בודקת את הצהרתו, בניגוד לתנאי המכרז לפיהם על החברה לבדוק בשטח כל הודעה בדבר הסרת שלט.

הביקורת מצאה כי חלק מהדיווחים לגבי הסרת השלט היו רטרואקטיביים, וכי בעלי השלטים דיווחו לחברה על הסרתם חודשים רבים לאחר שכביכול הוסרו. במקרים אלה, קיים חשש כי במטרה להקטין את תקופת החיוב, דיווח בעל השלט לחברה על כך שהסרת השלט היתה במועד מוקדם יותר מהמועד שבו הוסר בפועל. לדעת הביקורת, אין לאשר זיכויים רטרואקטיביים, אלא רק ממועד הדיווח על הסרת השלט.

11. **פעולות אכיפה** - על פי ההסכם עם חברת מילגם, החברה נדרשת לבצע פעולות אכיפה לצורך סילוק חובות בכל דרך פעולה שפקודת המיסים (גביה) וחוקי העזר מאפשרים לה לפעול. על פי ההסכם בין העירייה לבין חברת מילגם, תמורת פעולות האכיפה ישולמו לחברה עבור עיקול ברישום 220 ₪ ועבור עיקול בפועל 250 ₪ עד 580 ₪ (לפי גובה החוב).

הביקורת ביקשה לדעת כמה פעולות אכיפה ביצעה החברה בשנת 2006 ומה הסכום שנגבה מהחייבים בגין פעולות אלה. התברר כי לעירייה אין כל מידע לגבי פעולות העיקול שמבצעת החברה והן אף אינן נרשמות במערכת המ.ג.ע. כמו כן לא נרשמים במחשב הכספים שגבתה החברה בגין פעולות העיקול בפועל, והחייבים משלמים את הסכום הנדרש מהם ישירות למעקל. יתר על כן, נמצא כי מנהל האגף חותם על הצו להוצאת המעוקלים שמציג המעקל לחייב ומכוחו מבוצע העיקול, מבלי שבדק את תקינות הפעולה.

לדעת הביקורת, ראוי שהעירייה תפקח על פעולות האכיפה שמבצעת החברה (בדומה למעורבותה לגבי פעולות האכיפה הנעשות בתחום הארנונה). בנוסף לכך, אין זה תקין שהפעולות אינן נרשמות במחשב ואין זה תקין שנציג העיריה חותם על הצווים להוצאת מעוקלים מבלי שיצורפו לצו העיקול אסמכתאות בנוגע לסכום החוב, גיל החוב, פעולות אכיפה קודמות וכדומה.

12. על פי חוק העזר לשילוט, אין להציג שלט אם הוא עלול לפגוע בבטיחות או להפריע לתנועה, אם השלט גורם למטרד כלשהו, או מוצג במקום שאינו מיועד להצגת שילוט.

ההסכם קובע כי חברת מילגם תעביר לעירייה דו"ח הכולל שלטים שאיתרה המותקנים בניגוד לחוק ומיועדים להסרה. החברה מסרה כי אינה מעבירה לעירייה מידע זה, אלא מחייבת באגרה את כל השלטים שאיתרה, כולל שלטים לא חוקיים. לדעת הביקורת, מאחר ואגרת שילוט ששולמה מהווה היתר להצבת השלט, אל לעירייה לגבות תשלום עבור שלטים לא חוקיים, אלא לפעול להסרתם.

13. על פי חוק העזר לשילוט, העירייה רשאית לדרוש הסרת שלט שהוצג ללא רישיון או בניגוד לתנאיו. אם השלט אינו מוסר, רשאית העירייה להסיר את השלט. כמו כן רשאית העירייה לגבות מבעל השלט את הוצאותיה בגין ביצוע הפעולות הנדרשות להסרת השלט. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מסירה שלטים שלא שולמה אגרה בגינם, ובמקרים שבהם הוסר שלט בלתי חוקי, אין העירייה מחייבת את בעלי השלטים שהוסרו בעלות הסרתם.

14. התקנתם של חלק מהשלטים כרוכות ביציקת יסודות בתוך הקרקע, הכנת קונסרוקציית מתכת ופעולות בניה נוספות. על פי חוקי התיכנון והבניה, לביצוע פעולות אלה דרוש היתר בניה. התברר כי העירייה אינה דורשת שמתקין השלט יבקש היתר בניה.

בנוסף לכך, חוק העזר לשילוט קובע כי לא יינתן רישיון לשילוט אם השילוט מפרסם עסק שאין לו רישיון כחוק או שהפעלתו נוגדת את חוק התכנון והבניה. הביקורת מצאה כי העירייה גובה תשלום בגין השילוט גם אם אין לעסק רישיון או שהפעלתו נוגדת את חוקי התכנון והבניה ולא ניתן לו היתר בניה.

15. חוק העזר לשילוט קובע כי כל שלט יכלול כיתוב בעברית. אם השלט כתוב גם בשפה נוספת, הכיתוב בעברית יהיה לפחות במחצית משטחו. הביקורת מצאה כי חוק העזר אינו נאכף וכי ניתן היתר לשלטים רבים שלא עמדו בדרישות החוק, מאחר והכיתוב בהם היה בשפה זרה ולא כלל גם כיתוב בעברית.

16. **מתן ברירות קנס** - מבדיקת קובץ ברירות הקנס שניתנו בשנים 2004-2006 בגין עבירות שילוט עולה כדלקמן:

א. ניתנו 1,941 ברירות קנס על ידי 25 פקחים שונים, מתוכם רק 236 ברירות קנס ניתנו על ידי הפקח האחראי על נושא השילוט (12%). בחישוב ממוצע, מדובר על רישום של דו"ח אחד ביום בגין עבירות בתחום השילוט. לדעת הביקורת, כמות זו של רישום דו"חות אינה מבטאת את היקף השלטים המותקנים בעיר ללא היתר.

ב. נכון למועד עריכת דו"ח הביקורת, 1,068 ברירות קנס לא שולמו. 102 מברירות הקנס בוטלו ורק 771 שולמו (40%), כלומר רוב הדו"חות אינם משולמים.

17. ברירות הקנס מופקות באמצעות פנקסים ידניים המכילים מספר רצף. הביקורת בדקה את רצף המספרים של ברירות הקנס ואיתרה דו"חות רבים שלא הופיעו בקובץ. פקח השילוט ומנהל המחלקה מסרו לביקורת שאין להם הסבר לכך והם אינם יודעים מהי סיבה לאי מציאתם של הדו"חות.

הביקורת ביקשה לעיין בפנקסים הידניים, על מנת לנסות ולאתר את ברירות הקנס החסרות, אולם התברר כי הדבר אינו אפשרי, משום שלכל ברירת קנס קיימים שלושה העתקים - אחד נמסר למבצע העבירה ושניים מועברים למחלקה משפטית, כך שלא נותר בפנקס העתק למעקב.

לדעת הביקורת, יש צורך חיוני לנהל מעקב על קיומו של רצף ברירות הקנס, ועל מנהל המחלקה לקיים ברור לגבי כל דו"ח שאינו מופיע ברצף. לשם כך, על מחלקת הפיקוח העירוני ליזום שינוי באופן הפקת פנקסי ברירת הקנס, על מנת שניתן יהיה לקיים את המעקב באמצעים ממוחשבים.

18. **שימור רחובות** - עד לשנת 2005 חיוב העסקים באגרת שימור רחובות בוצע על ידי פקח מטעם מחלקת הפיקוח העירוני, ובשנת 2005 העבירה העירייה את תחום שימור הרחובות לאחריות מילגם. בסוף שנת 2005, החלה חברת מילגם לסקור ולתעד את המתקנים החייבים בתשלום אגרה לפי חוק העזר לשימור רחובות.

הביקורת בדקה את קובץ שימור הרחובות שנתקבל מחברת מילגם, ומצאה כי בשנת 2006 אותרו וצולמו על ידי חברת מילגם 1,254 מתקנים בסכום כולל לחיוב של 777,073 ₪. בפועל נגבו בשנת 2006 כ- 400,000 ₪, כלומר רק כמחצית מהודעות החיוב נגבו. הגזברות מסרה לביקורת כי חלק מהחיובים נגבו בשנת 2007, אולם סיבה זו אינה מסבירה את הפער הגדול בין סכום החיוב לבין הגביה בפועל. החברה מסרה לביקורת כי במיקרים רבים מורה לה הפקח שלא לחייב עסקים שאותרו בסקר. לדעת הביקורת, יש לחייב כל עסק שאותר, והנישום יוכל לערער על החיוב אם ימצא לנכון לעשות זאת.

19. מחברת מילגם נמסר כי הסקר שבו נאספים הנתונים בדבר הצבת מתקנים שיש לחייב באגרה לפי חוק עזר לשימור רחובות, מבוצע על ידה בחודשים מאי – יולי של השנה, שהינם חודשי הקיץ בהם בעלי העסקים נוהגים להוציא מתקנים מחוץ לבתי העסק.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית במספר אזורים בעיר ואיתרה מתקנים רבים שלא נמצאו בקובץ שימור רחובות ולא שולמה אגרה בגינם. מחברת מילגם נמסר לביקורת כי מתקנים אלה הינם חדשים והותקנו רק בשנת 2007. יצוין כי הביקורת בשטח נערכה עוד בסוף שנת 2006, ולכן מתקנים אלה היו צריכים להיות מחוייבים כבר בשנת 2006.

20. **פרסום באמצעות זכייני העיריה** - מחלקת נכסים אחראית על הפרסום בשלטי החוצות הנמצאים בשטחים שבבעלות העירייה. אחת למספר שנים, העירייה מפרסמת מכרז לבחירת החברות שישווקו את שלטי הפרסום תמורת עמלה שישלמו לעירייה. במועדים שנקבעו בהסכם, מעבירים הזכיינים למחלקת נכסים את התשלום המגיע לעירייה ואת הפרטים לגבי אופן חישוב התשלום (מספר השלטים, סוגיהם, גודלם וכו').

התברר כי העירייה אינה בודקת את הנתונים שעל פיהם חישב הזכין את הסכום לתשלום. מאחר ומספר השלטים משתנה מעת לעת, לדעת הביקורת על פקחי מחלקת הנכסים לבדוק לפני ביצוע התשלום האם השלטים שעליהם דיווח הזכין קיימים בפועל בשטח.

21. שילוט על תחנות אוטובוס - בנובמבר 1999 זכתה חברת "אפי-פרסום חוצות" במכרז לפרסום על תחנות האוטובוסים ומתקני מפה ברחבי העיר. תקופת ההסכם היתה ל- 5 שנים. לאחר כ- 4 שנים, ביולי 2003, החליטה העירייה על ביטול ההסכם, מאחר והחברה לא עמדה בתנאיו. עם ביטול ההסכם, הופסק גם הפרסום על תחנות האוטובוסים, ומאוחר יותר החליפה העירייה את דגם התחנות המוצבות בעיר.

לא הובהר לביקורת מדוע לא יצאה העירייה למכרז חדש ומדוע ויתרה במשך מספר שנים על התמלוגים שיכולה היתה לקבל בגין הפירסום על התחנות. בנוסף לכך, אילו שיווקה את שטחי הפרסום שעל תחנות האוטובוסים, היתה העירייה חוסכת את עלות הקמת התחנות החדשות, שכן שעל פי המכרז עלות הקמת התחנה היא על חשבון הזכיון המפרסם.

22. בנובמבר 1997 נחתם הסכם בין העירייה לבין חברת מקסי-מדיה לפירסום על עמודורים (עמודים שמותקנים עליה שלטי רחוב מוארים) ועל מכוונים. ההסכם היה לתקופה של 5 שנים וכלל שלוש תקופות אופציה של שנה אחת כל פעם (סה"כ 8 שנים). בנובמבר 2005 הסתיימה תקופת החוזה, כולל תקופת האופציה. נמצא כי העירייה האריכה את הסכם ההתקשרות עם החברה בשנה וחצי נוספות (עד מאי 2007) מעבר לתקופה שנקבעה במכרז. לדברי מחלקת נכסים, הדבר ארע בגלל עיכובים בפירסום המכרז החדש. הביקורת רואה בחומרה רבה את הארכת תוקף ההסכם מעבר לתקופה שנקבעה במכרז.

23. ועדת שילוט

23.1 החוק קובע כי המבקש להציג שלט יגיש בקשה בכתב שתכלול מספר פרטים, ביניהם תרשים של השלט המוצע ומידותיו; תוכנית המפרטת את הצורה, התוכן והחומרים מהם עשוי השלט; פרוט אופן חיבור השלט למקום הצבתו. בעת מתן הרישיון העירייה רשאית להתנות תנאים להצבת השלט, לקבוע הוראות בדבר מקום הצבתו, גודלו וצורתו, בדבר מועד הצגתו, וכן תנאים נוספים ככל שתראה לנכון.

הביקורת מצאה כי תהליך הרישוי המתואר בחוק אינו מתקיים. מתקין השלט אינו מבקש בקשה לרישיון והעירייה אינה קובעת תנאים להצגתו. עוזר הגזבר מסר לביקורת כי ההיתר, לאחר ששולם, מהווה רישיון להצבת השלט, אלא אם השלט הוצב שלא כדין. לדעת הביקורת, דבר זה מנוגד להוראות חוק העזר.

23.2. החוק קובע כי בעד רישיון לשלט, ישלם מבקש הרישיון לעירייה אגרה בסכום שיפורסם מעת לעת. לדעת הביקורת, גביית האגרה ללא קיום תהליך הרישוי כפי שנקבע בחוק אינה כשורה, משום שעל פי נוסח החוק גביית האגרה היא פועל יוצא ממתן הרישיון, והיא אפשרית רק לאחר מתן הרישיון. מאחר והעירייה אינה נותנת למתקין השלט רישיון להתקנתו, ההליך המפורט בחוק אינו מתקיים.

לדעת הביקורת יש לבחון מחדש את הוראות חוק העזר לשילוט, או לחילופין לשנות את תהליכי העבודה הנהוגים בתחום השילוט.

23.3. חוק העזר קובע כי ראש העיר רשאי להתייעץ בועדה מקצועית לענייני שילוט, שתבדוק האם השילוט המבוקש תואם את הוראות חוק העזר ותמליץ בפני ראש העיר על מתן רישיון או על סרוב לתיתו, וכן על התנאים שיקבעו ברישיון. על פי החוק, הועדה אמורה לדון בכל בקשה לרישיון של שלט ששטחו מעל 10 מ"ר ולהעביר לראש העיר את המלצתה.

הביקורת מצאה כי הוראות החוק אינן מקויימות וכי הועדה אינה דנה במתן רישיון לכל שלט שגודלו מעל 10 מ"ר. התברר כי הועדה דנה רק במספר מצומצם של בקשות המופנות אליה. למשל, בשנת 2006 התקיימו 4 דיונים שנדונו בהם 19 בקשות להתקנת שלטים. כלומר, רוב השלטים המותקנים ברחבי העיר לא נדונו בועדה ולא אושרו.

24. תקנות הדרכים (שילוט) התש"מ 1980 קובעות כי לא יותקן שלט בקרבת רמזור או בקרבת צומת דרכים, וכן כי לא יותקן שלט הנושא אורות נעים או מתחלפים. הביקורת מצאה כי מחקרים רבים מוכיחים שהצבת שלטים אלקטרוניים בקירבת צמתים גורמת להסחת דעתו של הנהג מן הדרך ופוגעת בבטיחות הנהיגה. למרות הוראות החוק ולמרות המחקרים על השפעתם המזיקה של שלטים אלה, התירה ועדת שילוט התקנת שלטים מסוג מסך מתחלף בצמתים מרכזיים בעיר.

25. **קשרי גומלין בין יחידות העיריה - הביקורת מצאה שלא מתקיימת העברת מידע בין גורמי העיריה המעורבים בנושא השילוט.** למשל מחלקת רישוי עסקים אינה מעבירה למחלקת הפיקוח העירוני ולאגף הגביה מידע אודות עסקים חדשים שנפתחו, אגף הגביה אינו מעביר לפיקוח העירוני מידע אודות החלפת בעלים של בתי עסק, מחלקת נכסים אינה מעבירה לחברת מילגם מידע על שלטי החוצות המחוייבים על ידה.

לדעת הביקורת יש לקבוע נהלי עבודה מפורטים שיעסקו בסדרי הפיקוח והבקרה בתחום השילוט ובקשרי הגומלין בין גופי העיריה שיש להם מעורבות בתחום זה, במטרה לצמצם את מספר השלטים הבלתי חוקיים המוצבים בעיר ובמטרה להגדיל את הכנסות העיריה בתחום השילוט.

דוח הביקורת המפורט

אגרת שילוט - כללי

1. חוק העזר לשילוט קובע כי על מציב שלט לשלם אגרה שנתית, אשר תחושב לפי מידות השלט ולפי סוגו. תשלום האגרה מהווה רישיון להצבת השלט. שילוט שהותקן לאחר תאריך 31 בינואר בשנה פלונית, תשלום בגינו אגרה באופן יחסי למספר חודשי השנה הנותרים.
2. האחריות על תחום השילוט חלה בעירייה על שלושה גורמים: הגזברות (באמצעות חברת מילגם), מחלקת נכסים ואגף תפוז"ח.
 - א. חברת מילגם הינה חברה קבלנית שתפקידה לאסוף נתונים לגבי שלטים המוצבים בעיר, לשלוח הודעות חיוב לנישומים ולגבות מהם את תשלום האגרה. תמורת עבודתה מקבלת החברה אחוז עמלה מסויים מתוך הסכום שגבתה (מעל גביה בהיקף של 1.2 מיליון ₪). בשנת 2006 גבתה חברה מילגם כ- 3.5 מיליון ₪ וסכום העמלה היה כ- 500 אלפי ₪.
 - ב. מחלקת נכסים - אחראית לגביית האגרות בגין שילוט שהוצב על שלטים שבבעלות העירייה על ידי זכייני עירייה, כגון שלטי חוצות בצידי דרכים, שלטים על תחנות אוטובוס ושלטים על עמודי הכוונה. כמו כן אחראית המחלקה על הפעלת ועדת השילוט.
 - ג. אגף תפוז"ח - אחראי על אכיפת חוקי העזר (כגון הסרת שלטים לא חוקיים, רישום קנסות וכדומה) באמצעות מחלקת הפיקוח העירוני. ראה הרחבה בעניין קשרי העבודה בין גופים אלה בהמשך הדו"ח.

פגמים בהסכם עם מילגם

1. בשנת 2000 פירסמה העירייה מכרז מספר 18/2000 לביצוע סקר שלטים ואכיפת הגבייה בשילוט. בתאריך 2 בספטמבר 2000 נחתם בין העירייה לבין הזוכה במכרז (חברת מילגם) הסכם שתוקפו היה עד לתאריך 1 בספטמבר 2002. על פי ההסכם, בידי העירייה היתה אופציה להאריך את משך ההתקשרות לתקופה שלא תעלה על שנתיים נוספות, ובלבד שההארכה תהיה של שנה אחת בכל פעם. העירייה מימשה את תקופת האופציה עד לתאריך 1 בספטמבר 2004.
2. למרות שעל פי החוזה ניתן היה להאריך את ההסכם רק עד ל-1 בספטמבר 2004, לכל היותר, הוארכה ב-1 במאי 2005 תקופת ההסכם רטרואקטיבית למשך חצי שנה, מתאריך 2 בספטמבר 2004 עד לתאריך 28 בפברואר 2005.
3. בתאריך 28 באוגוסט 2005, הוארך תוקף ההסכם רטרואקטיבית לתקופה נוספת של שלושה חודשים, מתאריך 1 במרץ 2005 ועד לתאריך 30 ביוני 2005. מתאריך 30 ביוני 2005 (תום תקופת הארכת ההסכם) ועד ל-1 בספטמבר 2005 (מועד חתימת ההסכם החדש), פעלו העירייה ומילגם מבלי שיהיה ביניהם הסכם המסדיר את היחסים בין הצדדים. בסך הכל, המשיכה החברה לספק לעירייה שירותים במשך כשנה מעבר למועד החוקי של המכרז (ראה תאור מפורט של הליקויים בדו"ח הביקורת "התקשרות עם ספקים ונותני שירות").
4. במקביל לתקופות אלה של הארכת ההתקשרות, פירסמה העירייה מכרז נוסף (להלן – "המכרז החדש"). בתאריך 1 בספטמבר 2005 נחתם הסכם נוסף בין העירייה לבין חברת מילגם, שזכתה גם במכרז החדש.
5. בהסכם החדש נקבע כי העבודה המוטלת על חברת מילגם הינה כדלקמן:
 1. עריכת סקר מקיף אחת לשנה לצורך עדכון של קובץ השלטים הקיים בעירייה. במסגרת סקר השילוט תאתר החברה את השלטים המוצבים בכל חלקי העיר, כולל מרכזים מסחריים, אזורי מגורים, אזורי תעשייה, נתיבי גישה לעיר וכדומה (לא כולל שילוט המוצב על ידי זכייני העירייה). הסקר

יכלול צילום של כל השלטים, ולאחריו תפיק החברה הודעות חיוב למחזיקי השלטים.

2. בנוסף לכך, על פי ההסכם על חברת מלגם לבצע ביקורת שלטים שוטפת יום- יומית, על בסיס תוכנית עבודה שתאושר מראש על ידי הגזבר, במטרה לאתר הסרה, שינוי או הוספה של שלטים שבוצעה לאחר עריכת הסקר המקיף.

3. על חברת מילגם להנפיק ולחלק הודעות חיוב לנישומים, וכן לגבות את תשלומי אגרת השילוט ולהפקידם בחשבון העירייה.

6. הביקורת בדקה את ביצוע הפעולות שחברת מילגם התחייבה עליהם בהסכם ההתקשרות ומצאה כי מספר סעיפים אינם מבוצעים כפי שנדרש בהסכם:

6.1. ניהול קובץ שלטים

6.1.1 כאמור, ההסכם קובע כי חברת מילגם תהייה אחראית על ניהול קובץ השלטים במחשב העירייה, תוך קבלת הוראות מהגורמים הנוגעים בדבר בעירייה, לרבות נציג הגזבר וגורמי יחידת המחשוב בעירייה.

בהסכם נקבע כי על חברת מילגם להעביר לעירייה דיווח חודשי על תוצאות הפעילות שביצעה, בחתכים שונים לפי דרישת הגזבר או נציגו. חברת מילגם מסרה לביקורת כי אינה מפיקה דו"חות כלשהם עבור העירייה, ואף עוזר הגזבר מסר לביקורת כי העירייה אינה דורשת מחברת מילגם להפיק את הדו"חות שהתחייבה להם לפי ההסכם. נציגי החברה מסרו לביקורת כי אין לחברה הרשאה להפיק דו"חות במערכת המ.ג.ע. ולכן אין הם מעבירים לעירייה את המידע הנדרש על פי ההסכם.

6.1.2 הביקורת מצאה כי המערכת הממוחשבת אינה נותנת מענה לצורכי הבקרה והפיקוח הנדרשים. להלן דוגמאות:

א. המערכת אינה מאפשרת להפיק דו"חות בסיסיים, כגון דו"ח אודות שלטים שחוייבו בשנה מסויימת ולא חוייבו בשנה שלאחריה או דו"ח המפרט תנועות זכות בחשבונותיהם של בעלי שלטים ששילמו את האגרה.

כתוצאה מכך, לא ניתן לערוך השוואה ממוחשבת בין רשימת השלטים שחויבו בשנה מסוימת לבין אלו שחויבו בשנה אחרת. בנוסף לכך, הסרת שלט מהמערכת בשנה פלונית גורמת לאובדן הנתונים לגבי אותו שלט, לרבות נתונים לגבי השנים הקודמות.

ב. כמו כן, לא ניתן להפיק דו"ח תשלומים מפורט בנוגע לשלטים ששולמה בגינם מלוא האגרה השנתית (ולא קיימת בחשבונות אלה יתרת חוב). מידע זה ניתן לקבל רק באמצעות בדיקה של כל שלט בנפרד.

6.2 תוכנית עבודה שנתית וסקר שילוט

חברת מילגם מסרה לביקורת כי איתור השלטים המוצבים בעיר ועדכון קובץ השילוט מבוצעים על ידיה באמצעות עריכת שני סקרים, כמפורט להלן: סקר מקיף- מתבצע החל מחודש ינואר ונמשך כשלושה חודשים; סקר עדכון - מתבצע בחודשים יולי-אוגוסט ומתמקד בסקירת שלטים בדרכים ראשיות ובאזורי תעשייה בלבד.

6.2.1 בהסכם נקבע כי על חברת מילגם להעביר עד לתאריך 10 בינואר של כל שנת הסכם לגזבר העירייה תוכנית עבודה שנתית. נמצא כי החברה לא העבירה לעירייה תוכנית עבודה. בנוסף לכך, לא נדרשה החברה לבצע בשנת 2005 סקר מקיף עד סוף חודש מרץ, כפי שנקבע בהסכם. רק בספטמבר 2005 הוחל בביצוע הסקר. עוזר הגזבר מסר לביקורת כי בשנת 2005 התעכבה עריכת הסקר עד לסיום הליכי המכרז שהתנהלו באותה העת.

לדעת הביקורת, משהחליטה העירייה על הארכת תחולת ההסכם הישן עד לבחירתו של קבלן חדש, היה עליה לדרוש מהחברה לפעול לפי לוח הזמנים הקבוע בהסכם שהוארך.

בנוסף לכך, הביקורת ביקשה לדעת האם ביצעה החברה ב- 2006 סקר עדכון, כפי שנדרש ממנה. נמצא כי סקר העידכון אמנם נערך באוגוסט 2006, אך החיובים נשלחו לנשומים רק במאי 2007.

6.2.2 כאמור, במכרז נקבע כי על חברת מילגם לבצע ביקורת שלטים שוטפת יום-יומית במטרה לאתר פעולות הסרה, שינוי או הוספה של שלטים. הביקורת מצאה כי אין נערכת ביקורת שלטים מדגמית יום יומית על ידי חברת מילגם, כפי שנקבע בהסכם, והעירייה לא דרשה מהחברה לפעול כפי שנדרש ממנה על פי החוזה.

6.2.3 הביקורת מצאה כי בפועל אין גורם בעירייה העורך פיקוח על איכות הסקר שעורכת חברת מילגם, וכי הן הגזברות והן אגף תפוז"ח אינם בודקים האם הנתונים שקיבלה העירייה מהחברה משקפים את כל מצבת השלטים המותקנים בעיר.

כאמור, אחד הפקחים במחלקת הפיקוח העירוני אחראי על האכיפה בנושא השילוט. נמצא כי הפקח אינו בודק את נתוני הסקר שערכה חברת מילגם ואינו מוודא שכל השלטים נכללים בבסיס הנתונים ומחוייבים כדן. יתר על כן, הפיקוח העירוני אינו מקבל מהחברה כל מידע לגבי השלטים שאותרו, כדי שיוכל להיעזר בנתונים אלה בעבודת הפיקוח בתחום השילוט.

לדעת הביקורת, הפיקוח העירוני אמור לקיים בקרה על איכות סקרי השילוט שעורכת חברת מילגם. למטרה זו, על הפיקוח לסרוק באופן יסודי ושיטתי את האזורים המסחריים בעיר ואת הדרכים הראשיות, על פי תוכנית עבודה שנקבעה מראש, להשוות את תוצאות הסקר שערכה החברה למצב בשטח ולגלות שלטים שלא אותרו ולא חוייבו.

הליך הכנת החיובים

1. כמצוין לעיל, כל שנה מבוצעים שני סקרים לאיתור שלטים: סקר מקיף בתחילת השנה וסקר עדכון, באזורים מסחריים בלבד, במחצית השניה של השנה.
2. למעשה, נמצאים הסוקרים בכל רחוב נתון במהלך יום אחד בשנה. ביצוע הסקר באופן זה אינו יכול לשקף את מלוא מצבת השלטים שניתן לחייב, אלא רק את השלטים שהיו מותקנים במקום באותו יום מקרי. יתר על כן, מאחר וחברת מילגם עורכת בנוסף לסקר העיקרי רק סקר עדכון אחד (ואף הוא חלקי בהיקפו), שלטים חדשים לא יאותרו ולא יחויבו על ידי חברת מילגם, וכפועל יוצא מכך יפגעו הכנסות העירייה.
לדעת הביקורת, על מנת שאכיפת החוק תיעשה באופן אפקטיבי, יש צורך לבצע לכל הפחות שלושה סקרים בשנה, ובמקביל לכך לקיים פיקוח יסודי בשטח באמצעות הפיקוח העירוני.
3. בהשוואה שערכה הביקורת בין קובץ שילוט (סקר וצילומים) לשנת 2006 לבין קובץ חיובים עבור אותה שנה, אותרו 197 מקרים של שלטים שלא נמצאו בקובץ החיובים, למרות שצולמו במסגרת הסקר. גם אם שלטים אלה הוסרו במהלך השנה (לאחר שבוצע הצילום), על חברת מילגם היה לחייבם עבור חלק השנה שהשלטים היו מוצבים במהלכו.
4. הביקורת בדקה מדגם של 24 שלטים שצולמו בסקר ולא חוייבו ומצאה 15 שלטים שעדיין מותקנים בשטח:
א. שם העסק- הפיראט האדום, ברחוב ז'בוטינסקי. הביקורת איתרה 7 שלטים שלא חויבו בשנת 2006. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה הוסרו במהלך שנת 2006, אולם הביקורת מצאה שלטים אלה בסיוור שערכה בשטח בדצמבר 2006.

ב. שם העסק- א. בניה גרנד דמרי ברחוב הציונות. הביקורת איתרה 3 שלטים שלא חויבו בשנת 2006. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה הוסרו במהלך שנת 2006, אולם הביקורת מצאה שלטים אלה בסיור שערכה בשטח בדצמבר 2006.

ג. שם העסק- גלי הים בשדרות תל חי. הביקורת איתרה 3 שלטים שלא חויבו בשנת 2006. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה הוסרו במהלך שנת 2006, אולם הביקורת מצאה שלטים אלה בסיור שערכה בשטח.

ד. סופר פארם- סטאר סנטר, ברחוב ז'בוטינסקי. הביקורת איתרה 2 שלטים שלא חויבו בשנת 2006. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה הוסרו במהלך שנת 2006, אולם הביקורת מצאה שלטים אלה בסיור שערכה בשטח.

5. אחרי עריכת סקר השילוט, מקבלת החברה עירעורים מנישומים על החיוב ומבצעת ביטול יזום של הרישומים השגויים במקרים שהדבר נדרש. התברר כי החברה לא מעבירה על כך דיווח מפורט לעירייה. לדעת הביקורת, ראוי שתהיה אסמכתא לכל ביטול של רשומה בקובץ, תוך ציון סיבת הביטול, וכן שיצורפו אליה מסמכים נלווים המאמתים את הצורך לביטול החיוב, כולל ביקור בשטח וצילום המקום. כמו כן, על החברה להעביר לעירייה דו"ח שיכלול את השלטים שרישומם נמחק ועל העירייה לבדוק את הדיווח באופן מדגמי ולאשר את המחיקה.

6. אם הנישום מערער על סכום החיוב, עליו להמציא לחברת מילגם הצהרה של מתקין השלט או קבלה שבה מפורט גודל השלט שהוצב. התברר כי בדרך כלל חברת מילגם אינה שולחת מודד לשטח ואף אינה דורשת קבלה שרשומים בה מידות השלט, אלא מסתמכת על ההצהרה של מחזיק השלט לגבי גודלו של השלט ומקטינה את החיוב על פי הנתונים שמסר. לדעת הביקורת, אין להסתפק בהצהרה שמסר הנישום, ועל החברה לבצע בדיקות בשטח במטרה לבדוק את נכונות הצהרותיו ולתעד אותן בצילום.

7. זיכויים

7.1 על פי חוק העזר, במקרים שבעל עסק משלם אגרה שנתית אולם במהלך השנה השלט מוסר, מזוכה בעל השלט באופן יחסי לפי מספר חודשי השנה שנותרו עד לסיום השנה. התברר כי בעל השלט נדרש להמציא לחברת מילגם הצהרה בה מצוין תאריך הסרת השלט, וחברת מילגם מזכה הנישום מהמועד שעליו הוא הצהיר.

הביקורת מצאה כי חברת מילגם מסתמכת על ההצהרה של מתקין השלט בלבד ואינה בודקת את הצהרתו, בניגוד לתנאי המכרז, לפיהם על החברה לבדוק בשטח כל הודעה בדבר הסרת השלט.

כמו כן נמצא כי אם המחזיק בשלט טוען שמידות השלט המופיעות בהודעת החיוב אינן נכונות וכי בפועל השלט קטן יותר, החברה אינה בודקת את הצהרת הנישום ומקטינה את סכום החיוב על פי הודעתו.

7.2 הביקורת מצאה כי חלק מהדיווחים לגבי הסרת שלטים היו רטרואקטיביים, וכי בעלי השלטים דיווחו לחברה על הסרתם חודשים רבים לאחר שכביכול הוסרו. במקרים אלה, קיים חשש כי במטרה להקטין את תקופת החיוב, דיווח בעל השלט לחברה על כך שהסרת השלט היתה במועד מוקדם יותר מהמועד שבו הוסר בפועל. ראה דוגמאות בטבלה:

מספר משלם	תאריך הצהרה	מועד ההסרה (בהתאם לדיווח המשלם)	מספר חודשים בין מועד הסרת השלט לבין הדיווח על הסרתו
303954143	19.10.2006	יוני 2006	ארבעה חודשים
520024522	9.8.2006	ינואר 2006	שמונה חודשים
322130147	26.6.2006	18.3.2006	שלושה חודשים
324714443	28.11.2006	אפריל 2006	שבעה חודשים
025255522	18.1.2007	יולי 2007	שישה חודשים

לדעת הביקורת, אין לאשר זיכויים רטרואקטיביים, אלא רק ממועד הדיווח על הסרת השלט.

פעולות אכיפה

1. על פי ההסכם עם חברת מילגם, החברה נדרשת לבצע פעולות אכיפה לצורך סילוק חובות בכל דרך פעולה שפקודת המסים (גביה) וחוקי העזר מאפשרים לה לפעול.
 2. מחברת מילגם נמסר לביקורת כי חודש לאחר הפקת שובר התשלום, החברה שולחת התראה לחייבים שלא שילמו את האגרה. לאחר כשבועיים נשלחת לחייב התראה נוספת. אם החייב לא משלם את חובו מבצעת החברה עיקול מטלטלין (תחילה עיקול ברישום ואח"כ עיקול בפועל).
 3. על פי ההסכם בין העירייה לבין חברת מילגם, תמורת פעולות האכיפה ישולמו לחברה עבור עיקול ברישום 220 ₪ ועבור עיקול בפועל 250 ₪ עד 580 ₪ (לפי גובה החוב).
- הביקורת ביקשה לדעת כמה פעולות אכיפה ביצעה החברה בשנת 2006 ומה הסכום שנגבה מהחייבים בגין פעולות אלה. התברר כי לעירייה אין כל מידע לגבי פעולות העיקול שמבצעת החברה והן אף אינן נרשמות במערכת המ.ג.ע. כמו כן לא נרשמים במחשב הכספים שגבתה החברה בגין פעולות העיקול בפועל, והחייבים משלמים את הסכום הנדרש מהם ישירות למעקל. יתר על כן, נמצא כי מנהל אגף הגביה חותם על הצו להוצאת המעוקלים שמציג המעקל לחייב, מבלי שבדק את תקינות הפעולה.
- לדעת הביקורת, ראוי שהעירייה תפקח על פעולות האכיפה שמבצעת החברה (בדומה למעורבותה לגבי פעולות האכיפה בתחום הארנונה). בנוסף לכך, אין זה תקין שהפעולות אינן נרשמות במחשב ואין זה תקין שמנהל האגף חותם על הצווים להוצאת מעוקלים מבלי שיצורפו לצו העיקול אסמכתאות בנוגע לגיל החוב, פעולות אכיפה קודמות וכדומה.

4. סה"כ יתרת החוב בגין אגרת שילוט נכון למועד הביקורת היתה כ- 8 מיליון ₪ ונכללו בה כ- 3000 חייבים. התברר כי עיקר סכום החוב נבע מחובות ישנים שלא טופלו. לדוגמא כ- 3 מיליון ₪ היו חובות מלפני שנת 2000 וסכום של כ- 3 מיליון ₪ נוספים כלל חובות מהשנים 2000 עד 2003. עוד התברר כי חובם הכולל של כ- 80 חייבים גדולים, שחוב כל אחד מהם היה מעל 10,000 ₪, הסתכם בכ- 2 מיליון ₪.

מן הנתונים עולה שחברת מילגם אינה פועלת די כנגד חייבים גדולים, וכן כי אגף הגביה אינו קובע לחברה יעדים בתחום זה. החברה מסרה לביקורת כי החובות הישנים אינם ניתנים לגביה, משום שלפני שנת 2000 האכיפה בתחום השילוט נעשתה על ידי חברה אחרת ואין בידי מילגם מידע על החייבים מאותה תקופה. לגבי חייבים גדולים, מסרה החברה כי בחלק מהמקרים מדובר על חברות שפשטו רגל או נמצאות בהליכי פירוק. בנוסף לכך, לדברי החברה קבצי השילוט לשנים 2001 ו- 2002 נמחקו בטעות, ולכן לא ניתן לגבות את החוב בגין שנים אלו. לדעת הביקורת, יש לשקול לגבי חייבים שלא ניתן לגבות את חובם את מחיקת החוב ואת הסדרת הרישומים, כך שסכום החוב ישקף את המציאות.

5. על מנת לבחון את אופן הטיפול בחייבים, ביקשה הביקורת לקבל דו"ח של שלטים שחוייבו בשנים 2003 עד 2005 ולא שולמו, כדי שניתן לקבל מידע על גיל החוב. החברה מסרה לביקורת כי אינה יכולה להפיק דו"ח כזה וכי יש לבקש מידע לגבי כל שלט בנפרד. החברה מסרה לביקורת כי יחידת המיחשוב של העירייה איחדה את יתרות החוב של שלוש השנים, ולכן לא ניתן לדעת מהו מקור החוב. לדברי החברה, הדבר פוגע בעבודת האכיפה ובגביית החובות. לדעת הביקורת, מדובר על מידע חשוב ובסיסי שאמור להיות זמין בכל עת.

שלטים לא חוקיים

1. על פי חוק העזר לשילוט, אין להציג שלט, אם הוא עלול לפגוע בבטיחות או להפריע לתנועה, אם השלט גורם למטרד כלשהו, או מוצג במקום שאינו מיועד להצגת שילוט. העירייה רשאית לדרוש הסרת שלט שהוצג ללא רישיון או בניגוד לתנאיו, וכן לדרוש מבעל השלט לבצע עבודות הדרושות לאחזקתו התקינה של השלט או התאמתו לתנאי הרישיון.
2. המכרז קובע כי חברת מילגם תעביר לעירייה דו"ח הכולל שלטים שאיתרה המותקנים בניגוד לחוק ומיועדים להסרה. החברה מסרה כי אינה מעבירה לעירייה מידע זה, אלא מחייבת את כל השלטים שאיתרה. לדברי החברה, בשנים הראשונות לעבודתה העבירה החברה לעירייה מידע בנוגע לשלטים לא חוקיים שאיתרה, אולם העירייה הורתה לה לחייב כל שלט שתאתר.
- הפקח האחראי על נושא השילוט מסר לביקורת כי ארעו מקרים בהם חייבה חברת מילגם בתי עסק בגין שלטים בלתי חוקיים והאגרה שולמה, כך שמבחינת מתקין השלט ניתן כביכול רישיון להצבתו. בחלק מהמקרים שהגיעו לדיון משפטי, טענו בעלי השלטים בבית המשפט כי עצם משלוח הודעת החיוב מטעם העירייה וקבלת התשלום מעידים על חוקיות הצבת השלטים. לדעת הביקורת, ומאחר ואגרת שילוט ששולמה מהווה היתר להצבת השלט, אל לעירייה לגבות תשלום עבור שלטים לא חוקיים, אלא לפעול להסרתם.
4. בחוק העזר נקבע כי יש להודיע לבעל נכס בכתב שעליו להסיר את השלט עד המועד שקבעה העירייה. אם השלט אינו מוסר, רשאית העירייה להסיר את השלט. כמו כן רשאית העירייה לגבות מבעל השלט את הוצאותיה בגין ביצוע הפעולות הנדרשות להסרת השלט. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מסירה שלטים שלא שולמה אגרה בגינם, ובמקרים שבהם הוסר שלט בלתי חוקי, אין העירייה מחייבת את בעלי השלטים שהוסרו בעלות הסרתם.

5. לדברי הפקח, העירייה אינה מסירה שלטים בלתי חוקיים המחוברים לתשתית חשמל, מחשש לתביעות נזיקין מצד בעל השלט, למרות שנקבע בחוק העזר במפורש כי העירייה לא תהא אחראית לנזק שיגרם לשלט כתוצאה מהסרתו.
6. התקנתם של חלק מהשלטים כרוכה ביציקת יסודות בתוך הקרקע, הכנת קונסרוקציית מתכת ופעולות בניה נוספות. על פי חוקי התיכנון והבניה, לביצוע פעולות אלה דרוש היתר בניה. התברר כי העירייה אינה דורשת כי מתקין השלט יבקש היתר בניה.
7. חוק העזר שילוט קובע כי "לא יינתן רשיון לשילוט אם פרסומו או הצגתו מהווה עבירה, או אם לדעת ראש העירייה, השילוט פוגע בתקנות הציבור או ברגשותיו או אם השילוט מפרסם עסק או משרד שאין לו רשיון כחוק או שהפעלתו נוגדת את חוק התכנון והבניה".
הביקורת מצאה כי העירייה גובה תשלום בגין השילוט גם אם אין לעסק רישיון או שהפעלתו נוגדת את חוקי התכנון והבניה ולא ניתן לו היתר בניה.
8. חוק העזר שילוט קובע כי "לא יפרסם אדם שלט או מודעה, אלא אם כן צוין בו שמו ומענו של המפרסם, מתקין השלט, היצרן או בעל בית הדפוס שבו הודפסה המודעה או נוצר השלט".
הביקורת מצאה כי הוראות החוק אינן נאכפות. לדעת הביקורת, יש צורך להתאים את הוראות חוק העזר למציאות ולבטל סעיפים שכבר אינם רלוונטיים.
9. חוק העזר שילוט קובע כי כל שלט יכלול כיתוב בעברית. אם השלט כתוב גם בשפה נוספת, הכיתוב בעברית יהיה לפחות במחצית משטחו.
הביקורת מצאה כי חוק העזר אינו נאכף וכי ניתן היתר לשלטים רבים שלא עמדו בדרישות החוק, מאחר והכיתוב בהם היה בשפה זרה ולא כלל גם כיתוב בעברית.

בדיקות בשטח - שילוט

בחודשים נובמבר- דצמבר 2006 ערכה הביקורת בדיקה מדגמית באזורים שונים בעיר ומצאה 13 שלטים שלא היו רשומים בקובץ שילוט ולא שולמה בגינם אגרה כנדרש בחוק. חברת מילגם מסרה לביקורת כי שלטים אלה לא חויבו בשנת 2006 משום שמדובר בשלטים שהותקנו רק בשנת 2007, אולם הביקורת מצאה כי טענת החברה אינה נכונה.

הביקורת סבורה כי אם חברת מילגם היתה עורכת ביקורת בשטח באופן שוטף כפי שמוטל עליה על פי ההסכם, ואם העירייה היתה אוכפת על החברה את תנאי ההסכם, היו השלטים מאותרים עוד בשנת 2006 והכנסות העירייה מאגרת שילוט היו גבוהות יותר. בנוסף לכך, ממצאי הביקורת מעידים על כך שאין גורם בעירייה המקיים פיקוח ובקרה על איכות הסקר שמבצעת חברת מילגם כבסיס להפקת החיובים למחזיקי השלטים בעיר.

עוד מצאה הביקורת כי ההסכם קובע שהחברה תקנס בסכום של 750 ₪ בגין כל שלט או מתקן שלא אותר ולא חוייב באגרה. נמצא כי העירייה לא קנסה את החברה בגין שלטים שלא אותרו, כפי שנדרש על פי ההסכם.

מחלקת פיקוח עירוני

1. מחלקת הפיקוח העירוני שבאגף תפ"ח אחראית על איתור בעלי שלטים ובעלי עסק שאינם משלמים אגרות כנדרש, איתור הצבת שלטים ומתקנים לא חוקיים, מתן ברירות קנס והסרת שלטים שלא שולמה בגינם אגרת שילוט. כמו כן אחראית מחלקת הפיקוח העירוני על אכיפת חוק העזר לשימור רחובות (ראה הרחבה בעניין זה בהמשך הדו"ח).

2. במחלקת הפיקוח קיים פקח האחראי על נושא השילוט (להלן – "פקח שילוט") ופקח אחר האחראי על נושא שימור רחובות (להלן – "פקח שימור רחובות").

3. פקח שילוט מסר לביקורת כי הוא אינו עוסק באכיפה שיטתית של חוק העזר לשילוט ואינו סורק את כל אזורי העיר על פי תוכנית עבודה מסודרת. כמו כן, הפקח אינו מקבל מחברת מילגם את קובץ השילוט, הכולל את כל השלטים שאותרו. המשמעות הינה כי קטן הסיכוי ששלטים שלא אותרו על ידי חברת מילגם במסגרת הסקרים שהיא עורכת, יאותרו במועד מאוחר יותר על ידי מחלקת הפיקוח העירוני. בנוסף לכך, התברר כי לפקח אין האמצעים הנדרשים לביצוע תפקידו (כגון מצלמה, עמדת מחשב וכדו'), דבר הפוגע ביכולת הפיקוח.

4. החוק קובע כי שלט שהוצג על גבי כלי רכב הנע במקום ציבורי, דינו ככל שלט אחר שהוצג או פורסם. הביקורת מצאה כי מחלקת הפיקוח אינה אוכפת את החוק לגבי שלטים הנישאים על גבי מוניות הפועלות בעיר, וכן כי העירייה אינה מחייבת שלטים הנישאים על גבי כלי רכב.

5. על פי חוק העזר, הפעולה היחידה שהעירייה יכולה לבצע בעניין שלט שהותקן בניגוד להוראות החוק היא לדרוש את הסרתו. אם לא מילא מתקין השלט אחר הדרישה, רשאית העירייה להסיר את השלט בעצמה. כאמור, התברר כי העירייה מסירה מעת לעת שלטים בלתי חוקיים, אך אינה מסירה שלטים שלא שולמה בגינם אגרה.

6. מבדיקת קובץ ברירות הקנס שניתנו בשנים 2004-2006 בגין עבירות שילוט עולה כדלקמן:

א. ניתנו 1,941 ברירות קנס על ידי 25 פקחים שונים, מתוכם רק 236 ברירות קנס ניתנו על ידי הפקח האחראי על נושא השילוט (12%). בחישוב ממוצע, מדובר על רישום של דו"ח אחד ביום בגין עבירות בתחום השילוט. לדעת הביקורת, כמות זו של רישום דו"חות אינה מבטאת את היקף השלטים המותקנים בעיר ללא היתר.

ב. נכון למועד עריכת דו"ח הביקורת, 1,068 ברירות קנס לא שולמו. 102 מברירות הקנס בוטלו ורק 771 שולמו (40%), כלומר רוב הדו"חות אינם משולמים.

7. פקח שילוט מסר לביקורת כי כאשר מאותר שלט שלא שולמה בגינו אגרה, הוא מחליט על דעת עצמו האם להסתפק בקנס אחד, או לתת מספר קנסות במשך כל התקופה שבה השלט מוצב ללא היתר. הביקורת התריעה על כך שיש לקבוע הנחיות ברורות בעניין זה, כדי למנוע חוסר שוויון ביישום החוק לגבי חייבים שונים.

8. ברירות הקנס מופקות באמצעות פנקסים ידניים המכילים מספר רציף. הביקורת בדקה את רצף המספרים של ברירות הקנס ואיתרה דו"חות רבים שלא הופיעו בקובץ. פקח השילוט מסר לביקורת שאין לו הסבר לכך והוא אינו יודע מה סיבה לאי מציאתם של הדוחות.

הביקורת ביקשה לעיין בפנקסים הידניים, על מנת לנסות ולאתר את ברירות הקנס החסרות, אולם התברר כי הדבר אינו אפשרי, משום שלכל ברירת קנס קיימים שלושה העתקים - אחד נמסר למבצע העבירה ושניים מועברים למחלקה משפטית, כך שלא נותר בפנקס העתק למעקב.

לדעת הביקורת, יש צורך חיוני לנהל מעקב על קיומו של רצף ברירות הקנס, ועל מנהל המחלקה לקיים ברור לגבי כל דו"ח שאינו מופיע ברצף. לשם כך, על מחלקת הפיקוח העירוני ליזום שינוי באופן הפקת פנקסי ברירת הקנס.

אגרת שימור רחובות

1. עד לשנת 2005 חיוב העסקים באגרת שימור רחובות בוצע על ידי פקח מטעם מחלקת הפיקוח העירוני, שהיה אחראי על תחום שימור הרחובות. הפקח הפיק שוברי תשלום, מסר אותם לבעל העסק וגבה את תשלום האגרה במקום. התברר כי לא היה כל פיקוח על עבודת הפקח ועל הכספים שגבה. נוכח הערת הביקורת על כך שאופן החיוב וגביית האגרות על ידי הפקח לוקה באופן יסודי, החליט הגזבר על הכללת תחום שימור הרחובות בהסכם עם חברת מילגם.

2. בהסכם החדש בין העירייה לבין חברת מילגם נרשם כי "העירייה שומרת לעצמה את הזכות, להעביר למציע הזוכה גם את ביצוע סקר שימור רחובות, כל האמור במסמכי מכרז זה והמתייחס לנושא סקר השלטים יחול גם על סקר שימור הרחובות בשינויים הנדרשים."

3. בסוף שנת 2005, החלה חברת מילגם לסקור ולתעד את המתקנים החייבים בתשלום אגרה לפי חוק העזר לשימור רחובות. מאותו מועד, תשלום האגרה אמור להעשות באמצעות חברת מילגם בלבד ולא באמצעות הפקח בשטח.
4. מן הנתונים שהעבירה הגזברות לביקורת, עולה כי בשנת 2005 גבתה העירייה כ- 502,000 ₪ בגין אגרת שימור רחובות ובשנת 2006 כ- 466,000 ₪. מאחר ששנת 2005 היתה שנת מעבר והחברה החלה את עבודתה רק בסוף אותה השנה, היה צפוי כי בשנה 2006 יהיה גידול משמעותי בהכנסות, אולם התברר כי בשנת 2006 חלה דווקא ירידה בהיקף הגביה של אגרת שימור הרחובות. לדברי עוזר הגזבר, חלק מההכנסות העירייה בשנת 2007, היו בגין חיובי שנת 2006 ששולמו באיחור.
5. מניתוח קובץ שימור רחובות שנתקבל מחברת מילגם, עולה כי בשנת 2006 אותרו וצולמו על ידי חברת מילגם 1,254 מתקנים בסכום כולל לחיוב של 777,073 ₪. בפועל נגבו בשנת 2006 כ- 400,000 ₪, כלומר רק כמחצית מהודעות החיוב נגבו. כאמור, הגזברות מסרה לביקורת כי חלק מהחיובים נגבו בשנת 2007, אולם סיבה זו אינה מסבירה את הפער הגדול בין סכום החיוב לבין הגביה בפועל. החברה מסרה לביקורת כי במיקרים רבים מורה לה הפקח שלא לחייב עסקים שאותרו בסקר. לדעת הביקורת, יש לחייב כל עסק שאותר, והנישום יוכל לערער על החיוב אם יראה לנכון לעשות זאת.
6. מחברת מילגם נמסר כי הסקר שבו נאספים הנתונים בדבר הצבת מתקנים שיש לחייב באגרה לפי חוק עזר לשימור רחובות, מבוצע על ידי בחודשים מאי – יולי של השנה, שהינם חודשי הקיץ בהם בעלי העסקים נוהגים להוציא מתקנים מחוץ לבתי העסק. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית במספר אזורים בעיר ואיתרה מתקנים רבים שלא נמצאו בקובץ שימור רחובות ולא שולמה אגרה בגינם.

מחברת מילגם נמסר לביקורת כי מתקנים אלה הינם חדשים והותקנו רק בשנת 2007. יצוין כי הביקורת בשטח נערכה עוד בסוף שנת 2006, ולכן מתקנים אלה היו צריכים להיות מחוייבים כבר בשנת 2006.

7. מבדיקת קובץ ברירות הקנס שניתנו בשנים 2004 – 2006 בגין עבירות על חוק העזר לשימור רחובות עולה כדלקמן:

א. ניתנו 1,348 ברירות קנס על ידי כ- 30 פקחים שונים, מתוכם 88 ברירות קנס ניתנו על ידי הפקח האחראי על חוק שימור רחובות (6%).

ב. נכון למועד עריכת דו"ח הביקורת 93 מברירות הקנס בוטלו, 890 שולמו ו- 364 ברירות קנס לא שולמו (27%).

8. כאמור, בעת ביצוע סקר שימור הרחובות אמור פקח שימור הרחובות להתלוות לסוקרים, עובדי חברת מילגם, בין השאר גם על מנת לאשר האם הצבת המתקנים בשטח המדרכה הינה חוקית ותואמת את הוראות החוק. במקרים בהם מוצא הפקח כי לא ניתן לאשר את הוצאת מתקנים, על הפקח להפיק דו"ח ברירת קנס לבעל המקום ולעדכנו כי עליו לפנות את המפגע. התברר כי במקרים אלה עובדי חברת מילגם אינם מתעדים בצורה כלשהיא את הביקור במקום. מאחר ולא נשמר תיעוד, לא ניתן לבדוק האם הפקח רשם דו"ח עבירה בכל המקרים שאותרו ולא ניתן לקיים מעקב על כך שהמתקנים סולקו. כמו כן, במקרים מסויימים מורה הפקח לסוקרים שלא לחייב עסק מסויים משום שלדעתו אין הדבר נדרש על פי החוק. גם במיקרים אלה לא נשמר תיעוד על עסקים שלא חוייבו ועל השיקולים לאי החיוב. עוזר הגזבר מסר לביקורת כי בשנת 2007 חל שיפור בעניין זה, וכי כל העסקים תועדו (גם אלה שבסופו של דבר לא הופקה להם הודעה חיוב).

10. חוק העזר קובע שני סוגי אגרה: תשלום בסכום מסויים בגין שימוש בשטח המדרכה (שיחושב עפ"י גודלו) ותשלום אחר עבור הצבת מתקן.

נמסר לביקורת כי במצבים מסויימים לא ברור לפקח האם יש לחייב את בעל ההיתר עפ"י שטח או עפ"י מספר המתקנים. לדוגמא, לא ברור האם דוכנים להצבת ירקות הינם מתקנים, או שיש לחשב את השטח הכולל של הדוכנים ולחייבם בהתאם (יש לציין כי קיים הפרש כספי ניכר בין סכום החיוב לפי שיטת חישוב אחת לבין סכום החיוב לפי שיטת חיוב אחרת). לדעת הביקורת, על הגזברות לפנות ליועץ המשפטי לעירייה על מנת שיקבע כללים כיצד יש לחייב את הנישומים במקרים שנויים במחלוקת.

מחלקת נכסים

1. הפיקוח על הפרסום בשלטי חוצות נמצא בתחום האחריות של שלושה גופים: מחלקת נכסים, חברת מילגם וועדת השילוט. מחלקת נכסים אחראית על הפרסום בשלטי החוצות הנמצאים בשטחים שבבעלות העירייה וחברת מילגם אחראית על השלטים המותקנים בשטחים הפרטיים. אחת למספר שנים, העירייה מפרסמת מכרז לבחירת החברות שישווקו את שלטי הפרסום תמורת עמלה שישלמו לעירייה. המכרז מתייחס ל-25 שלטי חוצות גדולים (בגודל 2 מ' X 6 מ') ו-140 מכוניים (בגודל 1.2 מ' X 0.8 מ'). בעת הביקורת, החברות הזכייניות היו מקסימדיה, מדיה סיינס וחברת מרקעי תקשורת. ההכנסה מפירסום באמצעות זכיינים היתה בשנת 2005 כ-558 אלף ₪ ובשנת 2006 כ-718 אלף ₪.

2. במועדים שנקבעו בהסכמים, מעבירים הזכיינים למחלקת נכסים את התשלום המגיע לעירייה ואת הפרטים לגבי אופן חישוב התשלום (מספר השלטים, סוגיהם, גודלם וכו'). התברר כי מחלקת הנכסים אינה בודקת את הנתונים שעל פיהם חישוב הזכיין את הסכום לתשלום. מאחר ומספר השלטים משתנה מעת לעת, לדעת הביקורת על פקחי מחלקת הנכסים לבדוק לפני ביצוע התשלום האם השלטים שעליהם דיווח הזכיין קיימים בפועל בשטח.

3. לדברי חברת מילגם, מחלקת הנכסים אינה מעדכנת את החברה לגבי השלטים שהיא מחייבת. המידע מגיע למילגם באופן אקראי, לפי בקשתה, כאשר החברה מבקשת מידע לגבי חיוב של שלט כלשהו. במקביל לכך, התברר לביקורת כי מחלקת הנכסים אינה מקבלת את קובץ השלטים שחוייבו על ידי מילגם. לדעת הביקורת, חוסר הבהירות עלול להביא לכך שבטעות שלטים לא יחוייבו. לדוגמא, הביקורת איתרה שלט שאמור להיות מחוייב ע"י מח' נכסים ולא חוייב לא ע"י המחלקה ולא ע"י מילגם.

4. כאמור לעיל, חברת מילגם גובה את אגרת השילוט בגין שלטי החוצות המותקנים בשטחים פרטיים ומקבלת על כך עמלה, ואילו שלטים הנמצאים בשטחים שבבעלות העירייה, והפירסום בהם נעשה באמצעות זכיינים שהעירייה בחרה, מחוייבים ע"י אגף הגביה וחברת מילגם אינה זכאית בעמלה בעבורם. התברר כי בשנת 2006 גבתה חברת מילגם כ- 100,00 ₪ בגין שלטים שלא היתה אמורה לכלול בסקר ולא היתה אמורה לגבות מהם אגרה (משום שאינם באחריותה). למשל, קיבלה החברה עמלה על סך של 40,000 ₪ שגבתה מחלקת הנכסים מחברת מרקעי תקשורת.

5. במהלך הביקורת הסתבר כי חלוקת האחריות, בין חברת מילגם לבין מחלקת נכסים אינה מוגדרת באופן ברור, כך שעשוי להיוצר חוסר תאום ביניהן. אמור לעיל, הביקורת סבורה כי בהעדר חלוקה ברורה ומוגדרת של תחומי האחריות ובהעדר העברת מידע הדדית לגבי השלטים המחוייבים באמצעות מילגם ולגבי אלה שמחוייבים על ידי מחלקת נכסים, קיים חשש כי חלק מהשלטים לא יחויבו.

6. שילוט על תחנות אוטובוס - בנובמבר 1999 זכתה חברת "אפי-פרסום חוצות" במכרז לפרסום על תחנות האוטובוסים ומתקני מפה ברחבי העיר. תקופת ההסכם היתה ל- 5 שנים. לאחר כ- 4 שנים, ביולי 2003, החליטה העירייה על ביטול ההסכם, מאחר והחברה לא עמדה בתנאיו. עם ביטול ההסכם, הופסק גם הפרסום על תחנות האוטובוסים, ומאוחר יותר החליפה העירייה את דגם התחנות המוצבות בעיר.

לא הובהר לביקורת מדוע לא יצאה העירייה למכרז חדש ומדוע ויתרה במשך מספר שנים על התמלוגים שיכולה היתה לקבל בגין הפירסום על התחנות. בנוסף לכך, אילו שיווקה את שטחי הפירסום שעל תחנות האוטובוסים, היתה העירייה חוסכת את עלות הקמת התחנות החדשות, שכן שעל פי המכרז עלות הקמת התחנה היתה על חשבון הזכיון המפרסם.

7. הסכם עם חברת מקסי-מדיה

7.1 בנובמבר 1997 נחתם הסכם בין העירייה לבין חברת מקסי-מדיה לפירסום על עמודורים (עמודים שמותקנים עליה שלטי רחוב מוארים) ועל מכוונים. ההסכם היה לתקופה של 5 שנים וכלל שלוש תקופות אופציה של שנה אחת כל פעם (סה"כ 8 שנים). בנובמבר 2005 הסתיימה תקופת החוזה, כולל תקופות האופציה. נמצא כי העירייה האריכה את הסכם ההתקשרות עם החברה בשנה וחצי נוספות (עד מאי 2007) מעבר לתקופה שנקבעה במכרז. לדברי מחלקת נכסים, הדבר ארע בגלל עיכובים בפירסום המכרז החדש.

הביקורת רואה בחומרה רבה את הארכת תוקף ההסכם מעבר לתקופה שנקבעה במכרז (ראה הרחבה בנושא זה בדו"ח הביקורת העוסק בהתקשרויות עם ספקים ונותני שרות).

7.2 המכרז כלל פירסום על כ- 140 מכוונים וכ- 70 עמודורים, והתשלום שהעבירה החברה לעירייה בגין השימוש בהם היה כ- 180,000 ₪ לכל תקופה של 4 חודשים. אחת לשנה מדווחת החברה לעירייה על כמות מתקני הפירסום שהיא משווקת ומחלקת הנכסים מוציאה לה כל רבעון דרישת תשלום, כשהסכום מחושב על פי דיווח החברה לגבי כמות השלטים. התברר כי מספרם של מתקני הפירסום משתנה מעת לעת, וכי בתקופות מסויימות הוסרו חלק מהמתקנים ובתקופות אחרות נוספו מתקנים חדשים. נמסר לביקורת כי מפקחות המחלקה עורכות מידי פעם בדיקות מדגמיות בשטח, אולם לא נעשית ספירה מדוייקת של כל מתקני הפירסום.

לדעת הביקורת, יש להגיש לחברה חשבון לתשלום רק לאחר שנספרו בשטח כל המתקנים. בנוסף לכך, על מנת להקל על הפיקוח והבקרה ראוי למפות את המתקנים במערכת ה-G.I.S.

רישיון לשילוט וועדת שילוט

1. החוק קובע כי המבקש להציג שלט יגיש בקשה בכתב שתכלול מספר פרטים, ביניהם תרשים של השלט המוצע ומידותיו; תוכנית המפרטת את הצורה, התוכן והחומרים מהם עשוי השלט; פרוט אופן חיבור השלט למקום הצבתו. בעת מתן הרישיון העירייה רשאית להתנות תנאים להצבת השלט, לקבוע הוראות בדבר מקום הצבתו, גודלו וצורתו, בדבר מועד הצגתו, וכן תנאים נוספים ככל שתראה לנכון.

הביקורת מצאה כי תהליך הרישוי המתואר בחוק אינו מתקיים. מתקין השלט אינו מבקש בקשה לרישיון והעירייה אינה קובעת תנאים להצגתו. עוזר הגזבר מסר לביקורת כי ההיתר, לאחר ששולם, מהווה רישיון להצבת השלט, אולם לדעת הביקורת דבר זה מנוגד להוראות חוק העזר לשילוט.

2. החוק קובע כי בעד רישיון לשלט, ישלם מבקש הרישיון לעירייה אגרה בסכום שיפורסם מעת לעת. לדעת הביקורת, גביית האגרה ללא קיום תהליך הרישוי כפי שנקבע בחוק אינה כשורה, משום שעל פי נוסח החוק גביית האגרה היא פועל יוצא ממתן הרישיון, והיא אפשרית רק לאחר מתן הרישיון. מאחר והעירייה אינה נותנת למתקין השלט רישיון להתקנתו, ההליך המפורט בחוק אינו מתקיים.

לדעת הביקורת יש לבחון מחדש את הוראות חוק העזר לשילוט, או לחילופין לשנות את תהליכי העבודה הנהוגים בתחום השילוט.

3. חוק העזר קובע כי ראש העיר רשאי להתייעץ בועדה מקצועית לענייני שילוט, שתבדוק האם השילוט המבוקש תואם את הוראות חוק העזר ותמליץ בפני ראש העיר על מתן רישיון או על סרוב לתיתו, וכן על התנאים שיקבעו ברישיון. על פי החוק, אמורה הועדה לדון בכל בקשה לרישיון של שלט ששטחו מעל 10 מ"ר ולהעביר לראש העיר את המלצתה.

הביקורת מצאה כי הוראות החוק אינן מקויימות וכי הועדה אינה דנה במתן רישיון לכל שלט שגודלו מעל 10 מ"ר. התברר כי הועדה דנה רק במספר מצומצם של בקשות המופנות אליה. למשל, בשנת 2006 התקיימו 4 דיונים שנדונו בהם 19 בקשות להתקנת שלטים. כלומר, רוב השלטים המותקנים ברחבי העיר לא נדונו בוועדה ולא אושרו.

4. תקנות הדרכים (שילוט) התש"מ 1980 קובעות כי לא יותקן שלט בקרבת רמזור או בקרבת צומת דרכים, וכן כי לא יותקן שלט הנושא אורות נעים או מתחלפים. הביקורת מצאה כי מחקרים רבים מוכיחים שהצבת שלטים אלקטרוניים בקירבת צמתים גורמת להסחת דעתו של הנהג מן הדרך ופוגעת בבטיחות הנהיגה. למרות הוראות החוק ולמרות המחקרים על השפעתם המזיקה של שלטים אלה, התירה ועדת שילוט התקנת שלטים מסוג מסך מתחלף בצמתים מרכזיות בעיר.

ממשקים בין יחידות העירייה

מאגר המידע

פקחי מחלקת נכסים ופקח השילוט בפיקוח העירוני מסרו לביקורת כי אין ברשותם מידע ממוחשב אודות השלטים המחויבים באמצעות חברת מילגם וכן אין באפשרותם לצפות במאגר הנתונים של חברה זו. עוד התברר כי ועדת השילוט אינה מעבירה לחברה מידע לגבי שלטים שהחליטה על אישורם, על מנת שהחברה תחייב את מתקיני השלטים. כמו כן, למערכת המחשוב של מילגם אין ממשק משותף עם מערכות המחשב של העירייה. אי העברת המידע והעדר בסיס מידע משותף גורמים לחוסר תיאום בין חברת מילגם לבין מחלקות העירייה שיש להן נגיעה לנושא השילוט, כמפורט לעיל בפרקים קודמים של דו"ח ביקורת זה.

מחלקת רישוי עסקים

1. לפי חוק העזר לשילוט, אין להתיר התקנת שלט לעסק שאין לו רישיון עסק. הביקורת מצאה כי הפיקוח העירוני וחברת מילגם אינם בודקים האם קיים למחזיק השלט רישיון עסק, ואינם דורשים את הסרת השלט ביחס לעסקים הפועלים ללא רישיון.
2. עוד מצאה הביקורת כי מחלקת רישוי עסקים אינה מעבירה למחלקת הפיקוח העירוני ולאגף הגביה מידע אודות עסקים חדשים שנפתחו, כדי שהפקח יצא לשטח ויבדוק האם העסק החדש הציב שלטים ומתקנים ללא תשלום אגרה.

אגף הגביה

1. אגף הגביה אינו מעביר למחלקת הפיקוח העירוני מידע אודות החלפת בעלים של בתי עסק, כך שעל בסיס מידע זה יצא הפקח לשטח ויבדוק האם הוצבו שלטים חדשים בעקבות שינויי הבעלות. במקביל לכך, מחלקת הפיקוח העירוני אינה מעבירה לאגף הגביה מידע רלוונטי המצוי בידה לגבי המחזיקים בנכס.
2. לדברי חברת מילגם, במיקרים שבהם אותר שלט בשטח, אולם במערכת המ.ג.ע לא אותר משלם שפרטיו מתאימים לנכס שבו מותקן השלט, פונה החברה לאגף הגביה בבקשה לקבל פרטים נוספים על מנת שניתן יהיה להפיק הודעת חיוב בגין השלט שאותר.
3. החברה מסרה לביקורת כי בחלק מהמקרים היא אינה מקבלת מאגף הגביה את הסיוע המבוקש ולכן אין היא יכולה לגבות את האגרה מבעל השלט.
3. כאמור לעיל, אגף הגביה אינו מקיים בקרה על פעולות האכיפה שמבצעת החברה לצורך גביית חובות בגין אי תשלום אגרת שילוט.

מינהל הנדסה

1. מחלקת הפיקוח העירוני אינה פונה למינהל הנדסה לקבל מידע אודות הוצאת היתרי בנייה ותחילת עבודות בנייה, כך שעל בסיס מידע זה יוכל פקח השילוט לבדוק בשטח, באופן יזום, האם הציבו היזמים שלטים ללא רישיון באזורי בנייה.

2. לפי חוק העזר שילוט, אין לפרסם עסק שאין לו היתר בנייה. הביקורת מצאה כי הפיקוח העירוני וחברת מילגם אינם בודקים במסגרת תהליך מתן ההיתר לשלט האם קיים היתר בנייה למבנה שהשלט מותקן עליו. בנוסף לכך, הקמת המתקן שעליו מותקן שלט החוצות, כרוכה אף היא בהיתר בניה, ומינהל ההנדסה אינו דורש הוצאת היתר בניה בעבור מתקנים אלה.

מחלקת נכסים

במהלך הביקורת הסתבר כי חלוקת האחריות בין חברת מילגם לבין מחלקת נכסים אינה מוגדרת באופן ברור, כך שעשוי להיוצר חוסר תאום ביניהן. כאמור לעיל, הביקורת סבורה כי בהעדר חלוקה ברורה ומוגדרת של תחומי האחריות ובהעדר העברת מידע הדדית לגבי השלטים המחויבים באמצעות מילגם ולגבי אלה שמחויבים על ידי מחלקת נכסים, קיים חשש כי חלק מהשלטים לא יחויבו.

הערות ראש העיר

גביית אגרת שילוט ואגרת שימור רחובות

1. נוכח ממצאי הביקורת, ראש העיר מנחה את המנכ"ל לבחון את תחומי האחריות ואת סדרי העבודה בנושא השילוט. יש לשקול ביצוע שינוי אירגוני והעברת האחריות על קיום הוראות חוק העזר למחלקת רישוי עסקים (במקום הפיקוח העירוני).
2. יש לשקול, במסגרת חוזה חדש עם חברת האכיפה, הגדלת מספר הסקרים שעל החברה לבצע. על מחלקת רישוי עסקים (או לחילופין על הפיקוח העירוני) יוטל לקיים פיקוח ובקרה קפדניים על איכות הסקרים ולאתר שלטים שלא חוייבו.
3. אגף הגבייה יקיים את הבקרה הנדרשת על פעולות הגביה שמבצעת חברת האכיפה, על אופן מתן הזיכויים לנישומים ועל נושאים נוספים בהתאם להנחיות המקצועיות של הגזבר.
4. על העיריה לקבוע נהלי עבודה מפורטים שיעסקו בסדרי הפיקוח והבקרה בתחום השילוט ובקשרי הגומלין בין גופי העיריה שיש להם מעורבות בתחום זה.
5. על המחלקה המשפטית לעדכן את חוק העזר לשילוט. על המחלקה לבחון באופן יסודי את הוראותיו של חוק העזר ולשקול הכנסת השינויים הנדרשים.
6. יש לבחון גם את העברת האחריות על נושא שימור הרחובות למחלקת רישוי עסקים.

מינהל החינוך –

הניהול הכספי בביה"ס החווה החקלאית

דו"ח ביקורת

הניהול הכספי בבית"ס החווה החקלאיתכללי

החווה החקלאית הינה בית ספר ללימוד חקלאות. לומדים בה תלמידים מ-31 כיתות המגיעות מ-13 בתי ספר יסודיים בעיר. כיתות אלה מגיעות לחווה למספר שעות לימוד בשבוע להעשרת הידע בחקלאות. צוות העובדים בבית הספר כולל את מנהל החווה, שישה מורים, מזכירה אחת, אב בית, שומר ושני בני שרות. שטח החווה הוא כ-40 דונם.

בשונה ממרבית בתי הספר בעיר, הניהול הכספי בחווה החקלאית אינו בשיטת הניהול העצמי. כמו כן, לא קיימת גביה מהורי התלמידים, ועיקר המימון של הוצאות בית הספר נעשה באמצעות העירייה. התמיכה הכספית של העירייה מועברת לבית הספר בשני חלקים:

- תשלום רבעוני בסך 4,000 ₪ (בגין ההוצאות השוטפות).
- תשלום רבעוני בסך 9,000 ₪ כנגד הצגת חשבוניות רכישה (שתילים, ציוד חקלאי וכו').

לפי נתוני הגזברות, סך הכל עלויות העירייה להפעלת החווה, הכוללת שכר עבודה, עלות הסעות התלמידים וכיסוי הוצאות ההפעלה השוטפות, היו בשנת 2005 כ-650,000 ₪ (לא כולל שכר מורים המשולם על ידי משרד החינוך).

במרץ 2006 הועברה למשרד מבקר העירייה תלונה ובה חשדות לאי סדרים בניהול ענייני הכספים בבית הספר. הביקורת ערכה מספר בדיקות לאימות הטענות שעלו מן התלונה, והרחיבה את היקף הבדיקה לנושאים נוספים הקשורים לניהול הכספי. בין השאר, נבדקו קלסרי הנהלת החשבונות של בית הספר החל מתחילת שנת 2005, כולל חשבוניות הספקים, דפי הבנק והעתקי פנקסי צ'קים. בנוסף לכך, במסגרת עבודתה תחקרה הביקורת מספר עובדים בחווה.

להלן עיקרי הממצאים:**1. רכישת טרקטור**

במהלך שנת 2005 קיבל מנהל החווה אישור עקרוני מהמפקח המקצועי במשרד החינוך לרכוש טרקטור נוסף לחווה בסכום של 30,000 עד 40,000 ₪. נציין כי ברשות החווה טרקטור ישן אך פעיל.

הביקורת מצאה כי בתאריך 26.12.05 ערך מנהל ביה"ס זיכרון דברים עם ספק מסויים לרכישת טרקטור מיד שניה בסכום של 34,950 ₪ (כולל מע"מ). במעמד החתימה העביר מנהל בית הספר למוכר המחאה ע"ס 34,950 ₪. העתק מהסכם הרכישה, צלום ההמחאה שניתנה למוכר וחשבונית הרכישה הועברו למשרד החינוך ולחשבות מינהל החינוך בעירייה, במטרה לקבל את השתתפותם של משרד החינוך (75%) והעירייה (25%) בעלות הרכישה. הקצבת משרד החינוך הועברה לחשבון הבנק של ביה"ס ב-1.2.06.

מנהל החווה מסר לביקורת כי מיד לאחר ביצוע העסקה החליט לבטל את ההסכם, והציג לביקורת את ההמחאה שקיבל מהמוכר בחזרה. למרות ביטול העסקה, החליט מנהל החווה להעביר את החשבונית למשרד החינוך ולעירייה, לצורך קבלת ההחזר הכספי.

יתר על כן, נמצא כי "המוכר" דרש ממנהל ביה"ס לקבל תשלום במזומן בגובה סכום המע"מ שכלול בחשבונית (בסך של 4,950 ₪), ואכן בתאריך 15.1.06 העביר לו מנהל בית הספר המחאה ע"ס 4,950 ₪, למרות שבאותו מועד העסקה כבר בוטלה.

הביקורת רואה בחומרה רבה שימוש בחשבונית ללא קבלת הטובין, באופן היוצר מצג שוא של רכישת הציוד, שלמעשה לא סופק. מדובר בשימוש בחשבונית פיקטיבית לצורך הוצאת הקצבה כספית ממשרד החינוך ומהעירייה, שבית הספר לא היה זכאי לה משום שהטרקטור כלל לא נרכש.

רק לאחר שמבקר העירייה הבהיר למנהל בית הספר מספר פעמים את החומרה שהביקורת מייחסת למעשיו בעניין רכישת הטרקטור, ביקש המנהל מהמוכר להחזיר לביה"ס את התשלום שניתן לו, כביכול, כנגד תשלום המע"מ.

2. תשלומים בגין דלק

בית הספר מפעיל ציוד חקלאי המונע על ידי סולר ובנוזין. הטרקטור שבשימוש החווה מתודלק בסולר, בעוד שציוד אחר (כגון מכסחת הדשא והמפוח) צורכים בנוזין. מבדיקת הביקורת עולה כי מיכל הדלק של הטרקטור מכיל 40 ליטר, מיכל הדלק של מכסחת הדשא 2 ליטר ומיכל הדלק של המפוח מכיל ליטר וחצי בלבד. עוד התברר לביקורת כי למרות שקיימת תחנת דלק בסמוך לחווה החקלאית, רכש מנהל החווה פעמים רבות בתקופה שנבדקה בנוזין וסולר מתחנות דלק הנמצאות מחוץ לתחומי העיר.

מנהל בית הספר מסר לביקורת כי רכש דלק עבור הציוד החקלאי שבבית הספר והביא את מיכלי הדלק שרכש (ג'ריקן אחד או שניים בכל פעם) לבית הספר.

להערכת הביקורת, קיים חשש כי חלק ניכר מהחשבוניות בגין רכישת הסולר והבנוזין שנרכשו בתחנות הדלק שמחוץ לעיר אשדוד, לא שימשו לתדלוק הציוד החקלאי של החווה. מסקנת הביקורת מסתמכת על העובדות הבאות:

בעת תחקור שערכה הביקורת עם עובדי החווה המשתמשים בציוד החקלאי, מסרו העובדים לביקורת שלא זכור להם מקרה שבו נרכשו סולר או בנוזין בתחנת דלק רחוקה, והובאו לחווה באמצעות מיכל דלק נייד (ג'ריקן). לדבריהם, בדרך כלל, כאשר היה צורך לתדלק את הטרקטור, היו נוסעים עובדי החווה עם הטרקטור לתחנת הדלק הסמוכה לחווה ומבצעים את התדלוק.

יתר על כן, בנוזין משמש אך ורק לתדלוק מכסחת הדשא, החרמש והמפוח. כלומר, בהתחשב בכל סוגי הציוד שיש לתדלק בבנוזין, מדובר על כמות דלק כוללת של 4 ליטר בלבד למילוי כל המיכלים. לדברי עובדי החווה, בתנאים של שימוש מקסימלי בציוד, יש צורך לרכוש כמות של 4 ליטר בנוזין כל שבועיים, לכל היותר.

בניגוד לעובדה זו, נמצא כי בתקופות קצרות (במהלך מספר ימים) רכש מנהל החווה עשרות ליטרים של בנזין.

לדוגמא:

- בין התאריכים 14.11.05 עד 20.11.05 (6 ימים) נרכש בנזין בסכום כולל של כ-200 ₪ (כ-40 ליטר).
- בין התאריכים 13.9.05 עד 18.9.05 (5 ימים) נרכש בנזין בסכום כולל של 156 ₪ (כ-30 ליטר).

לדעת הביקורת, אין זה סביר כי רכישת בנזין בכמות של עשרות ליטרים במשך מספר ימים נעשתה לצורך השימוש במכסחת הדשא, החרמש או המפוח (כאמור, מיכל הדלק הקיים בציוד זה מכיל ליטר אחד של דלק או שני ליטר בלבד).

נוכח עובדות אלה שהציגה הביקורת בפני מנהל בית הספר, מסר המנהל כי מספר פעמים תדלק את רכבו הפרטי על חשבון קופת בית הספר כאשר נסע ברכב נסיעות שונות במסגרת עבודתו. לדבריו, נכון היה לרכוש דלק מקופת בית הספר, משום שהנסיעה היתה לצרכי בית הספר. הביקורת מציינת כי למטרה זו מקבל מנהל החווה כחלק משכרו גם תשלום הוצאות רכב.

עוד מסר מנהל בית הספר כי אישר מספר פעמים לאדם אחר מצוות ביה"ס לתדלק את רכבו הפרטי ולקבל החזר בגין רכישת הדלק מקופת ביה"ס. המנהל אישר את הדבר במקרים שחשב כי ראוי לתגמל את העובד עבור נסיעות שונות שביצע במסגרת מטלות שהמנהל הטיל עליו.

בברור שערכה הביקורת במשרד החינוך, נמסר כי חל איסור מוחלט על שימוש בכספי בית הספר לתדלוק כלי רכב פרטיים, גם אם הנסיעה היא במסגרת פעילות בית הספר.

להערכת הביקורת, מאחר ונמצאו מיקרים רבים של רכישת בנזין בכמות גדולה (ביחס לכמות הנדרשת לתדלוק הציוד הקיים בחווה), יש חשש כי רכישת הדלק לשימושם של המנהל ושל עובדי החווה לא היו תופעה חריגה.

3. הוצאות לרכישת מוצרי מזון וחומרי ניקוי

בקלסר ההוצאות של החווה החקלאית נמצאו מספר חשבוניות בגין רכישת מוצרי מזון וחומרי ניקוי שבוצעו ע"י מנהל ביה"ס, והמנהל קיבל החזר מקופת בית הספר בגין רכישות אלה. הביקורת בחנה את נאותות החשבוניות ומצאה מספר מקרים שבהם כאסמכתא לרישום הצ'ק לפקודתו של מנהל בית הספר, צרף המנהל רק את חשבוניות המס. המנהל לא צרף, כפי שנדרש, סרט קופה הכולל את הפירוט של כל המוצרים שנרכשו ובגנים ניתנה חשבונית המס. נציין כי על גבי החשבונית רשום במפורש כי החשבונית תקפה רק בצירוף סרט הקופה הרושמת.

הביקורת בדקה באופן מדגמי שלוש חשבוניות בגין הוצאות כיבוד וחומרי ניקוי, אחת ע"ס 255.66 ₪ מיום 10.1.06, השניה ע"ס 231 ₪ מיום 14.12.04 והשלישית ע"ס 67 ₪ מיום 13.1.05 ומצאה את הממצאים הבאים:

חשבונית ע"ס 255.66 ₪ מיום 10.1.06

מנהל בית הספר מסר לביקורת כי חשבונית זו הינה בגין חומרי ניקוי שרכש עבור ביה"ס. לדבריו, מאחר ושילם את הקניה מכספו, משך מחשבון הבנק של בית הספר המחאה לפקודתו המזכה אותו בסכום הרכישה. עוד מסר המנהל לביקורת כי זכור לו שבמקרה זה איבד את סרט הקופה.

הביקורת איתרה את סרט הקופה ומצאה כי בקניה זו נרכשו בנוסף לחומרי הניקוי גם הפריטים הבאים: תחליב רחצה (2 יחידות) מרכז כביסה, קרמבו, סיגריות (2 יחידות), טונה בשמן ועוד מוצרי מזון אחרים. לאחר שהתברר למנהל כי הביקורת איתרה את סרט הקופה, הודיע מנהל בית הספר כי לא הוא רכש את הפריטים הנ"ל, אלא עובדת אחרת מבית הספר רכשה פריטים אלה לשימושה האישי. המנהל לא הצליח להבהיר לביקורת מדוע שילם למזכירה תשלום מקופת בית הספר עבור רכישת פרטית.

בבדיקה נוספת שערכה הביקורת, נמצא כי גם גירסתו השנייה של המנהל אינה נכונה. התברר כי הקניה בוצעה על ידי מורה בביה"ס שרכשה חומרי ניקוי עבור בית הספר, וכן מספר פריטים לשימושה הפרטי ומספר פריטים לבקשתם של עובדים אחרים. התברר כי המורה קיבלה מהמנהל במזומן החזר של 57 ₪ בלבד, בגין חומרי הניקוי שרכשה עבור החווה. למרות זאת, משך מנהל החווה מקופת בית הספר המחאה בסכום של 255 ₪, בעוד שהיה ידוע לו כי נרכשו עבור החווה חומרי ניקוי בסכום של 57 ₪ בלבד.

חשבונית ע"ס 67 ₪ מיום 13.1.05

גם לחשבונית הרכישה ע"ס 67 ₪ לא צרף המנהל את סרט הקופה. הביקורת איתרה את סרט הקופה ומצאה כי נרכשו 3 יחידות מיץ טבעי, שני משקלי מטבח ותמרים בתפזורת. הרכישה בוצעה במרכול בפתח תקוה (הסמוך לבית מגוריו של מנהל ביה"ס). לדברי עובדי החווה, מנהל בית הספר אכן הביא משקל מטבח אחד לחווה, אולם שאר הפריטים לא התקבלו בחווה. לדעת הביקורת, קיים חשש כי מדובר במוצרים שרכש המנהל לשימושו הפרטי.

חשבונית ע"ס 231 ₪ מיום 14.12.04

בהתאם לסרט הקופה שצורף לחשבונית נמצא כי נרכשו לחמניות, חומס ונקניק בסכום כולל של 20 ₪. להערכת הביקורת, מכיוון שבתאריך 14.12.04 מורי ביה"ס שהו בחופשת חנוכה (מתאריך 11.12.04 עד 15.12.04) ולא היתה בבית הספר כל פעילות, לא ברור לאיזה מטרות שימשה הרכישה.

4. זיוף חתימה שניה על המחאות החווה

ברשות החווה החקלאית חשבון בנק המנוהל בסניף בנק הדואר. החל מתאריך 2.6.04, מורשי החתימה בחשבון הבנק היו מנהל ביה"ס ואחת המורות. כל תשלום ששולם ע"י ביה"ס חייב היה להיחתם ע"י שני מורשי החתימה. המורה ששימשה כחותם שני בחשבון הבנק, מסרה לביקורת כי בהזדמנויות שונות, בעת שהתבקשה לחתום על המחאות, ביקשה ממנהל בית הספר שיסביר לה לאיזו מטרה נרשמת המחאה ולפקודת מי מהספקים היא נרשמה, אולם מנהל בית הספר דרש ממנה לחתום על המחאות "בלנקו" וסרב למסור לה פרטים על מהות התשלום.

על פי דרישת הביקורת, המציא בנק הדואר לעירייה את העתקי המחאות שנמשכו מחשבון הבנק של החווה בין התאריכים 1.9.05 עד 28.2.06. הביקורת סרקה את העתקי המחאות שהתקבלו ומצאה כי קיים שוני בין חתימתה המקורית של המורה לבין החתימה המופיעה על גבי המחאות.

הביקורת העבירה את העתקי המחאות לבדיקתו של גרפולוג מומחה, במטרה לבדוק האם חתימת המורה על גבי המחאות נרשמה על ידה, או על ידי אדם אחר. חוות דעתו של המומחה קבעה כי במספר מקרים זויפה חתימת המורה על ידי אדם אחר. בחלק מהמקרים, היה מדובר על המחאות שמנהל בית הספר משך לפקודתו.

5. הכנסות עצמיות

בחווה החקלאית מצויה משתלה וכן שטחי גידול של ירקות מסוגים שונים. בתקופות שבהם נקטף היבול, נמכרים הירקות לתלמידי בית הספר הלומדים בחווה ולקהל הרחב. כמו כן, מתנהלת במשתלה מכירה של פרחים ועציצים לבתי ספר ולאנשים פרטיים.

על פי הרישום במערכת הנהלת החשבונות של בית הספר, מ-1 בספטמבר 2005 עד ה-13 בפברואר 2006 (כלומר במהלך מחצית שנת הלימודים), הסתכמו הכנסות ביה"ס ממכירות ב-24,673 ₪.

הביקורת בחנה את תהליך המכירה ואת רישום התקבולים.

מנהל ביה"ס מסר לביקורת כי גביית הכסף בגין המכירות נעשית על ידיו בלבד. מנהל ביה"ס מסר כי אינו נוהג למסור לקונים קבלות בגין מכירת התוצרת החקלאית ואינו מפקיד את התקבולים בקופת בית הספר, אלא שומר את הכספים בידיו. לדבריו, מידי תקופה (פעם בחודש-חודשיים) הוא מפקיד את המזומנים שגבה בחשבון הבנק של החווה, ומעביר את שובר ההפקדה למזכירת ביה"ס, במטרה שתפיק קבלה ממוחשבת. רק במקרים נדירים שבהם דורש הקונה קבלה בגין התשלום, מוסר לו מנהל ביה"ס קבלה זמנית.

הביקורת רואה בחומרה רבה קבלת כספים על ידי מנהל בית הספר בהיקף של עשרות אלפי ₪ בשנה מבלי שמסר קבלה למשלם. כתוצאה מכך, אין לדעת האם סכום התקבולים שנרשם בהנהלת החשבונות של בית הספר והופקד בבנק משקף את מלוא הכנסות של בית הספר ממכירות.

6. תשלום במזומן עבור ביצוע עבודות

מנהל החווה מסר לביקורת כי במהלך השנה האחרונה בוצעו מספר עבודות שיפוץ יזומות בשטח החווה החקלאית. עבודות השיפוץ נעשו באמצעים עצמיים ולא באמצעות מחלקת האחזקה של העירייה. חלק מהעבודות היו: החלפת קרמיקה במבנה מזכירות ביה"ס, התקנת שער בית הספר, ריצוף אזור חניית כלי הרכב באבנים משתלבות וריצוף שבילים בשטח החווה בסמוך למבנה המשרדים. מנהל החווה מסר לביקורת כי בגין ביצוע העבודות דלעיל שילם במזומן לעובדים זרים.

להערכת הביקורת, תשלום במזומן לנותני שרות ללא קבלת חשבונית יכול להתבצע רק באמצעות כספים המתקבלים בגין מכירת תוצרת חקלאית, ואי רישום תקבולים אלה כהכנסה בספרים.

לדעת הביקורת מדובר בליקוי חמור שבו הן ההכנסות והן ההוצאות לא באות לידי ביטוי בספרי החשבונות של החווה החקלאית.

7. כדים לחתונת בתו של מנהל ביה"ס

לביקורת נמסר כי מנהל החווה החקלאית רכש בנובמבר 2004, בסמוך לחתונת בתו, כדים גדולים ומעוצבים לצורך קישוט הארוע. מנהל החווה מסר כי עלות הכדים והעצים ששתל בהם הסתכמו בכ- 1,500 ₪ (לביקורת לא הומצאו חשבוניות הרכישה). בגין רכישה פרטית זו שילם מנהל החווה בשיק של החווה החקלאית.

עוד התברר כי מנהל ביה"ס העביר את הכדים לאולם האירועים שבו נערכה החתונה באמצעות עובד ביה"ס, שקיבל "פיצוי כספי" על ביצוע ההובלה. לאחר סיום האירוע הוחזרו הכדים לחווה החקלאית ונמכרו לבתי הספר בעיר.

מנהל בית הספר אישר לביקורת כי עשה שימוש פרטי בכדים שרכש מכספי החווה, אך לאחר מכן החזירם לחווה ומכר אותם. לבקשת הביקורת, המנהל איתר קבלות המעידות על מכירת הכדים בסכום של 1,500 ₪. הביקורת רואה בחומרה ביצוע רכישה באמצעות כספי החווה לצרכים פרטיים, גם אם פריטים אלו נמכרו לאחר מכן ותמורתם הוחזרה לקופת החווה.

8. תשלום בגין הסעות

אחד מעובדי בית הספר הינו בעל עסק לעבודות גינון. הביקורת מצאה כי מנהל החווה רכש עבור העסק הפרטי של העובד ציוד בסכום של 2,450 ₪ (כגון: מפוח חשמלי וסולם). מנהל החווה מסר לביקורת כי הציוד נרכש בתמורה להסעת תלמידים לחווה שביצע העובד ברכבו הפרטי לבקשת המנהל. ההסעות בוצעו, לדברי מנהל בית הספר, במהלך תקופה של 4 חודשים שבהם העירייה לא מימנה את הסעות התלמידים לחווה.

הביקורת רואה בחומרה הסעת תלמידים ע"י נהג שלא הורשה לבצע הסעות תלמידים עבור העירייה, ומבלי שיוסדר הביטוח הנדרש בגין הסעות תלמידים. כמו כן, מאחר ולא נוהל רישום לגבי מספר ההסעות שבוצעו, לא ברור האם התגמול שקיבל העובד אכן משקף את ערך העבודה שביצע עבור החווה, עבודה שמלכתחילה לא היתה בתחום הגדרת תפקידו.

עוד נמצא כי מנהל החווה אישר לשומר להשתמש באחד ממחסני החווה ובשטח הסמוך לו לצרכי העסק הפרטי שהוא מנהל. גם אם מדובר על שימוש מצומצם בהיקפו, הביקורת רואה בכך טעם לפגם.

9. העסקת בן שרות

הביקורת מצאה כי בבית הספר מועסקים שני בני שרות. העסקתו של בן שרות אחד מומנה ע"י עמותה, ובן שרות שני הינו בנו של אדם מצוות ביה"ס והעסקתו מומנה על ידי בית הספר.

מנהל ביה"ס מסר לביקורת כי אביו של בן השרות ביצע עבודות עבור ביה"ס שלא במסגרת תפקידו, ולכן החליט מנהל בית הספר לממן את עלות העסקת בנו על חשבון החוב. הסכום שביה"ס שילם בגין העסקת בן השרות הסתכמה ב- 1,372 ₪ לחודש.

עוד מצאה הביקורת כי מדי חודש השתתף אביו של בן השרות בעלות העסקת בנו בסכום שנע בין 550 ₪ ל- 750 ₪, וכיסה חלק מהסכום ששילם בית הספר. מנהל בית הספר לא ידע לומר לביקורת מה היה גובה החוב ההתחלתי, מהם הסכומים שכבר שולמו לכיסוי החוב ומהי יתרת החוב העדכנית שבית הספר עדיין חייב לעובד.

10. פיקוח ובקרה

נמצא כי למרות שמדובר בבית ספר יוצא דופן מבחינת סדרי הניהול הכספי, לא קיימה העירייה את הפיקוח והבקרה הנדרשים ממנה בנוגע לרישום ההוצאות וההכנסות בבית הספר.

הביקורת כבר העירה מספר פעמים בעבר על כך שמינהל החינוך והגזברות חייבים להגביר את הפיקוח על הניהול הכספי בבתי הספר, וגם מדו"ח ביקורת זה על החווה החקלאית עולה כי יש צורך דחוף בשיפור התיפקוד של בתי הספר בתחום הניהול הכספי.

11. סיכום

הביקורת מצאה כי קיימת בבית הספר פעילות כספית ענפה "מחוץ לספרים": כספים הנגבים בגין מכירת מוצרים אינם נרשמים, ובמקביל הוצאות משולמות לספקים ולעובדים ולא נרשמות. כמו כן, נמצא מקרה של שימוש בחשבונית פיקטיבית.

הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה רבה. נוכח הממצאים שהעלתה, המליצה הביקורת לראש מינהל החינוך לדרוש ממושרד החינוך שינקוט כנגד מנהל בית הספר בצעדים משמעותיים העומדים לרשותו.

הערות ראש העיר

הניהול הכספי בביה"ס החוזה החקלאית

בעקבות דו"ח הביקורת, סיים מנהל בית הספר את עבודתו בחוזה החקלאית.

מעקב אחר תיקון ליקויים

מעקב אחר תיקון ליקויים**1. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000****החלטה מס' 23/2001 - תכנית טיפול בנוער מנותק**

בעקבות דו"ח הביקורת בנושא נוער מנותק, הועדה מטילה על מינהל החינוך בשיתוף עם מינהל הרווחה להכין תוכנית רב שנתית מקיפה ומפורטת, שתתווה מדיניות לטיפול בנוער המנותק ותוצג לאישור מועצת העיר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

2. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000 –**2.1 יחידת ההשבחה****החלטה מס' 38/2001 - מעקב אחר שימוש חורג**

מנהל אגף התכנון בשיתוף עם יחידת המיחשוב יבנו שיטת מעקב ממוחשבת אחר תוקפם של השמושים החורגים.

מצב ביצוע ההחלטה – בתהליך ביצוע

החלטה מס' 44/2001 - ערבויות בנקאיות

מהנדס העיר והגזבר יקבעו נהלים לפיהם יבדק בגזברות ובמינהל הנדסה הצורך בהארכת הערבויות או בחילוטן, לפי העניין.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. מינהל הנדסה אינו בודק את הצורך בערבויות לקראת חידוש תוקפן.

החלטה מס' 46/2001 - ארכיב תיקי הבנין

א. על מנהל האגף לשפר בדחיפות את פעולתו של ארכיב תיקי הבנין, ולמנוע באופן מוחלט הוצאת תיקים ממנו באופן לא מבוקר.

ב. יש לבצע גיבוי במדיה מגנטית של החומר הנמצא בארכיב ושל תיקי הבנין החדשים.

מצב ביצוע ההחלטה – א. ההחלטה לא בוצעה. לא מתקיים מעקב מלא ומסודר על הוצאתם והחזרתם של תיקי בניין מהארכיון.

ב. ההחלטה בוצעה חלקית. נעשתה התקשרות עם קבלן לסריקת תיקי הבניין, אולם נסרקה רק כמות מועטה של תיקי בניין.

2.2 פיקוח על הבניה

החלטה מס' 47/2001 - תדירות ביקורות של מפקחי הבניה

מנהל המחלקה ינהל מעקב אחר תדירות הביקורות של המפקחים באתרי הבניה, במטרה שלפחות אחת לחודש תערך ביקורת בכל אתר בניה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מנהל המחלקה מקיים רק מעקב חלקי אחר תדירות הביקורות של המפקחים. עוד נמצא כי המפקחים אינם עורכים ביקורת באתר הבניה בתדירות הנדרשת (לפחות אחת לחודש).

החלטה מס' 48/2001 - העברת מידע בין יחידות העירייה

מנהל אגף התכנון ומנהל יחידת המיחשוב יציגו בפני הוועדה מערכת ממוחשבת שתאפשר העברת מידע בין מחלקת הפיקוח על הבניה, אגף הגביה ומחלקת רישוי עסקים, כך שהמידע בנוגע לגילוי עבירות בניה יטופל בכל המחלקות הנוגעות בדבר.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לא נקבעו נהלים המסדירים את העברת המידע בין מינהל ההנדסה, אגף הגביה והמחלקה לרישוי עסקים.

החלטה מס' 49/2001 – טיפול בעבירות בניה

מחלקת הפיקוח תקפיד על עמידה בלוח הזמנים הנדרש בין השלבים השונים של הטיפול בעבירה (מכתב התראה, רישום דו"ח העבירה, הגשת כתב אישום). אחת לחודש יועבר למנהל האגף דו"ח חריגים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. מנהל מחלקת הפיקוח מקיים מעקב חלקי על תדירות הטיפול בעבירות בניה. יחד עם זאת, מנהל המחלקה אינו מפקח באופן סדיר דו"חות בקרה בתחום זה, ומהנדס העיר אינו מבקש לקבל דו"ח חריגים.

החלטה מס' 51/2001 – הליכים משפטיים

כאשר מדובר על חריגה של חברת בניה או על חריגה ניכרת בבניה פרטית, אין לבטל את ההליכים המשפטיים גם אם בסופו של התהליך התקבל היתר בניה בדיעבד. יש לדרוש הטלת קנס על העברין גם במיקרים שהבניה הוכשרה לאחר מעשה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. במקרים שהיתר הבניה התקבל לפני הגשת כתב האישום, המחלקה לפיקוח על הבניה והמחלקה המשפטית לא המשיכו בהליכים המשפטיים. במקרים שבהם ההיתר התקבל לאחר הגשת כתב האישום, ממשיכה המחלקה המשפטית בהליכים משפטיים.

החלטה מס' 58/2001 – נהלי עבודה למחלקת הפיקוח על הבניה
 יכתבו נהלים פנימיים המסדירים את פעולתה של המחלקה לפיקוח על הבניה ואת קשרי הגומלין עם המחלקות המשיקות לה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

2.3 **דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000 – סיפוריות ציבוריות**

החלטה מס' 62/2001 – ריכוז הניהול של מערך הסיפוריות
 יש לרכז את הניהול המקצועי של כל הסיפוריות בעיר תחת גורם אחד (ריכוז המידע על מלאי הספרים, תכנון השתלמויות מקצועיות וכדומה)

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. מנהלת הספריה הגישה תוכנית להקמת מערכת מידע המשותפת לכל הספריות, אולם טרם הוחל בביצועה. בנוסף לכך, המנהלת עורכת ביקורים תקופתיים בספריות ומייעצת בנושאים מקצועיים.

3. **דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2000**

החלטה מס' 6/2002 – ועדות ערר

על מועצת העירייה להקים ועדות ערר נוספות במטרה לצמצם את משך הטיפול בהשגות לשומה הארנונה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוקמה וועדת ערר נוספת, אולם עדיין נותרו השגות רבות הממתינות לטיפול הועדה.

החלטה מס' 10/2002 – חיוב מים וחשמל - עמותות המחזיקות בנכסי העירייה
 יש לחייב בהוצאות המים והחשמל את העמותות המחזיקות בנכסי העירייה, ולקזז את סכום החוב מסכום התמיכה שהן מקבלות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. נמסר לביקורת כי נעשית עבודת מטה לטיפול בעמותות המחזיקות בנכסי העירייה ואינן משלמות הוצאות מים. החוב המצטבר בעת הביקורת של עמותות אלה היה כ- 2 מיליון ₪.

4. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2000**4.1 פיקוח על החנייה****החלטה מס' 13/2002 – שרותי גרירה**

יש לפרסם בהקדם מכרז לאספקת שרותי גרירה (הן לרכב החונה בחניה אסורה והן לרכב נטוש) ולהפעלת מגרש חניה שיאחסנו בו כלי הרכב שנגררו.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. פורסם מכרז לביצוע האכיפה בתחום החניה ונבחרה חברה זוכה, אולם החברה טרם החלה לפעול.

החלטה מס' 15/2002 – הסדר לחניית רכב כבד

יש להגיע בהקדם האפשרי להסדר שיאפשר חניית רכב כבד במגרשי חניה מוסדרים ולא באזורי מגורים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

5. דיון מיוחד - מעקב אחר ביצוע החלטות קודמות של ועדת ביקורת**5.1 אגף משאבי אנוש****החלטה 24/2002 (מתייחסת להחלטה 3/2000) - בחינת תקני כח אדם בעירייה**

מנהל אגף משאבי אנוש יציג בפני הוועדה תוכנית עבודה לבחינת תקני כח האדם ביחידות העירייה, במטרה לבנות "ספר תקן" שיהיה מבוסס על ניתוח והערכה מקצועיים של צרכי כח האדם בכל יחידה בעירייה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. העירייה שכרה את שרותיה של חברת יעוץ הבוחנת דרכים לשינוי מבנה ארגוני בעירייה. לאחר שיגובשו ההמלצות ויאושרו ע"י כל הגורמים המעורבים, תפעל העירייה ליישום ההמלצות.

החלטה 26/2002 – (מתייחסת להחלטה 17/2001) – אופן שיבוץ עובדים

מנהל אגף משאבי אנוש יקפיד על שיבוץ עובדים במשרות שאינן חייבות במכרז לפי כישוריהם, ולפי סדר רישומם באגף משאבי אנוש כמבקשי עבודה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. קליטת העובדים אינה נעשית לפי קריטריונים ברורים (כגון משך זמן ההמתנה).

אמנם גיוס העובדים נעשה באמצעות חברת כח אדם, ולא באופן ישיר על ידי האגף למשאבי אנוש, אולם בפועל בחירת העובד נעשית על ידי העירייה, ולאחר תקופת ניסיון העובד הופך להיות עובד עירייה, כך שיש צורך להסדיר גם את קליטת העובדים באמצעות חברות כח אדם.

5.2. אגף תפוז

החלטה 28/2002 – (מתייחסת להחלטה 18/2000) – מדיניות בנושא הרכלות בעיר
על הנהלת העירייה לקבוע מדיניות בנושא הרכלות בעיר (קביעת המקומות המותרים, אופן חלוקת הרישיונות וכד').

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

5.3. מינהל הנדסה

החלטה 31/2002 – (מתייחסת להחלטה 18/99) – הפקת לקחים בסיום כל פרויקט
הועדה רואה חשיבות רבה בקיומו של תהליך הפקת לקחים מתקלות שארעו בפרויקטים ההנדסיים שהעירייה מבצעת. על מהנדס העיר להציג בפני הועדה נוהלי עבודה בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

6. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001**6.1. האגודה לתרבות הדיור**

החלטה מס' 1/2003 – שיקום רובעים ותיקים
הועדה מטילה על ראש מינהל הרווחה לתאם בין כל הגופים העוסקים בהיבטים שונים של השיקום הפיזי והחברתי של רובעים ותיקים (שיקום שכונות, המחלקה לתרבות הדיור, עובדות קהילתיות במינהל הרווחה ואחרים), ולהציג בפניה תוכנית עבודה מקיפה ורב תחומית בנושא זה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 2/2003 – דמי חבר באגודה
על מנהל מחלקת תרבות הדיור ליזום מהלך של קביעת דמי חבר שונים לאוכלוסיות שונות. יש לחלק את העיר למספר קטגוריות לפי המצב הסוציו-אקונומי של התושבים, ולהוזיל את דמי החבר באגודה באזורים שמתגוררים בהם בעלי הכנסה נמוכה.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. דמי החבר השנתיים הוקטנו ב- 50% למשך כחצי שנה, אולם ההנחה בוטלה לאחר מכן. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי קביעת סכום דמי החבר לאגודה אינה בסמכות העירייה.

החלטה מס' 3/2003 – מתן סיוע בשיפוץ

על מנהל מחלקת תרבות הדיור לבדוק את האלטרנטיבות השונות למתן סיוע במימון השיפוץ, במטרה להגדיל באופן משמעותי את סכומי ההלוואות שינתנו למבצעי השיפוצים ולהקל על המעמסה הכספית המוטלת עליהם. ועדת הביקורת מבקשת מוועדת כספים לדון בנושא זה ולקבל החלטות לגבי תוכנית הסיוע האופטימלית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

מאז שנת 2000 סכום ההלוואה עומד על 10,000 ₪, והיא ניתנת רק עבור שיפוץ מלא.

החלטה מס' 4/2003 – הצטרפות ועדי בתים לאגודה לתרבות הדיור

הוועדה מטילה על מנהל המחלקה לתרבות הדיור להציג בפניה תוכנית פעולה שתביא להגדלה משמעותית במספר המצטרפים לאגודה, במיוחד ברובעים ששיעור החברות באגודה הוא נמוך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. בשנת 2006 חלה עליה בהצטרפות של ועדי בתים לאגודה.

החלטה מס' 5/2003 – הגדלת מספר השיפוצים

על המחלקה לפעול להגדלה משמעותית במספר המבנים שדייריהם יבצעו בהם שיפוץ (בין באמצעות האגודה לתרבות הדיור ובין באמצעים עצמיים).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. בשנת 2006 לא בוצעו שיפוצים מלאים, וקטן מספר השיפוצים החלקיים. לדברי מנהלת המחלקה הסיבה לכך נעוצה באי העברת תקציב של משרד השכון.

6.2 מתנ"ס י' (דיונה).**החלטה מס' 6/2003 – הסדרת המעמד המשפטי של המתנ"ס**

על החברה העירונית לפעול בדחיפות להסדרת המעמד המשפטי של מתנ"ס י' ושל שאר המתנ"סים וגופי התרבות הפועלים בעיר, שמעמדם המשפטי אינו מוסדר.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

עדיין לא הוסדר המעמד המשפטי של המתנ"סים שאינם מאוגדים כעמותות או כחברות ציבוריות. החברה העירונית החלה בתהליך הקמת חברה סוכנותית שתאגד את המתנ"סים העצמאיים, אולם התהליך הופסק.

החלטה מס' 10/2003 - ביקורת פנימית בחברה העירונית

כדי לשפר את יכולת הפיקוח של הנהלת החברה העירונית על הגופים שפועלים תחת אחריותה וכדי לשפר את האפקטיביות של הביקורת הפנימית בחברה, יש להגדיל באופן משמעותי את היקף העסקתו של המבקר הפנימי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. הוגדל היקף עבודתו של מבקר החברה, אולם להערכת הביקורת היקף העסקתו (בממוצע יום עבודה בשבוע) נמוך מהדרוש.

החלטת מס' 13/2003 – ועדת הנחות

בכל מתנ"ס יש להקים ועדת הנחות עפ"י נוהל ועדת הנחות המומלץ על ידי החברה הארצית למתנ"סים. על כל מתנ"ס להגדיר קריטריונים ברורים למתן הנחות, לקבוע את סדרי הגשת הבקשה להנחה, לקבוע את הרכב הועדה ולשתף בועדה עו"ס נציג שרותי הרווחה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. נקבעו קריטריונים למתן הנחות, אולם הביקורת העלתה כי לא היתה הקפדה בכל המתנ"סים על כינוסה של ועדת ההנחות ועל אישור ההנחות על פי קריטריונים.

החלטה מס' 15/2003 – פיקוח על עובדי שירות

על החברה העירונית לפקח על עובדי השרות הנשלחים לרצות את עונשם בעבודות שרות לטובת הציבור במסגרת החברה העירונית. יש לקבל מידע מוקדם מקצינת המבחן על סוג העבירה, ולהקפיד על רישום שעות הנוכחות של עובד השירות במתנ"ס.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 17/2003 – גיוס עובדים

כל מתנ"ס שיצטרך לגייס עובד חדש, יפרסם דרישה בעיתונות המקומית ויקיים תהליך מיון והערכה מקצועי ושיווני, תוך שקיפות מלאה ובשיתוף הגורמים המקצועיים בחברה העירונית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. דירקטוריון החברה קבע כי גיוס עובדים באמצעות מכרז פומבי יעשה רק לגבי עובדים שדרגתם 9 ומעלה, אולם משרד הפנים קבע שאין בסמכותה של החברה העירונית לחרוג מהכללים המחייבים את העירייה.

7. דו"ח רו"ח מטעם משרד הפנים לשנת 2001 - כספים**החלטה מס' 19/2003 - מתן תמיכות**

על ועדת התמיכות לקבוע קריטריונים למתן תמיכות לעמותות רווחה (אופי הפעילות, מספר המטופלים וכדומה).

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. משרד הפנים פירסם נוהל חדש למתן תמיכות, והעירייה קבעה נוהל משלים ופועלת לפיו.

8. דיון מיוחד בנושא שינוי תנאי שכר לעובדים**החלטה מס' 27/2003 – נוהל קידום וניוד עובדים**

מנהל אגף משאבי אנוש יכין נוהל ברור ומפורט שתוגדר בו דרך קבלת ההחלטות לגבי קידום וניוד עובדים בעירייה. הנוהל יובא לאישור המועצה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. הנוהל נמצא בשלבי הכנה.

9. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001**9.1 נכסים שאינם מחוייבים בארנונה****החלטה מס' 35/2003 - סיווג מחדש של נכסים שאינם מחוייבים**

אגף הגביה ימייין מחדש את הנכסים שאינם מחוייבים בארנונה, יצמצם באופן משמעותי את מספר הסיווגים המאפשרים מתן פטור ויבחן באופן קפדני (כולל ביקור בשטח) את נכונות אי החיוב. מנהל אגף הגביה יציג בפני המבקר תוכנית לביצוע הבדיקות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 36/2003 – העברת מידע בין יחידות העירייה

אגף הגביה ומינהל ההנדסה יקבעו אמצעים לשיפור העברת המידע בניהם, במטרה שכל היתר בניה, כל טופס 4 וכל דו"ח פיקוח יעברו לידיעת אגף הגביה

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. קיים כלי מיחשובי המאפשר שיתוף במידע, אולם רוב המחלקות אינן עושות בו שימוש. כמו כן, לא נקבעו נהלי עבודה המסדירים את העברת המידע בין מינהל ההנדסה, אגף הגביה ומחלקת רישוי עסקים ואת השימוש במידע בתהליכי העבודה השונים.

החלטה מס' 38/2003 – פתיחת נכסים חדשים שאינם מחויבים בארנונה

תחום האפשרות לפתיחת נכס בסיווגים שאינם מחויבים בארנונה, למעט הרשאה שתיתן לעובד אחד אשר יוסמך לכך ע"י מנהל האגף. במקרים מיוחדים, שבהם יוחלט לרשום נכס כפטור מארנונה, יאושר הרישום על ידי יחידת הבקרה שבאגף הגביה, לאחר בדיקת פקח בשטח.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. שינויים בסיווג נכס מנכס מחויב לנכס פטור נבדקים ע"י מחלקת הבקרה של האגף, אולם כל עובד יכול לפתוח נכס בסיווגים הפטורים מארנונה.

החלטה מס' 40/2003 – פטור רטרואקטיבי

כלל, לא ינתנו פטור או הנחה רטרואקטיבים. במקרים יוצאים מהכלל תבוצע הפעולה הרטרואקטיבית רק באישור של מנהל האגף או באמצעות ועדת הנחות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא קיים מנגנון שמונע מתן פטור או הנחה רטרואקטיבית ורק מדגם קטן מכלל הפעולות שנעשות בתחום זה נבדקות ע"י מחלקת הבקרה באגף.

החלטה מס' 42/2003 – תעוד נכסים שנמחקו מהקובץ

אגף הגביה יתעד את רשימת הנכסים שרישומם במחשב נמחק. יש לחסום במחשב רישום של נכס בסיווג "נכס לביטול", כאשר יש לו יתרת חוב.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. כל עובד יכול להעביר נכס לקובץ "נכס לביטול" וניתן לבטל נכס או סוג שרות שיש להם יתרת חוב.

9.2 דוח מבקר העירייה לשנת 2001 – הרשות העירונית למלחמה בסמים**החלטה מס' 1/2004 – מוסדות העמותה**

יש לכנס בדחיפות את האסיפה הכללית של חברי העמותה ולבחור את הוועד המנהל של העמותה. כמו כן, יש להקפיד על כינוס האסיפה הכללית כנדרש בחוק, לצורך אישור תקציב ואישור הדוחות הכספיים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. מוסדות העמותה מתכנסים באופן סדיר.

החלטה מס' 2/2004 – ביקורת פנימית

על מנכ"ל העמותה לבדוק את אפשרות העסקתו של מבקר חיצוני, בהיקף שעות שייקבע ע"י האסיפה הכללית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא התמנה מבקר פנימי, וועדת ביקורת אינה מתכנסת.

החלטה מס' 4/2004 – הוצאות שכירות

מנכ"ל העמותה יבדוק את העלויות להקמת מבנה שימשם לפעילות העמותה, בהשוואה להוצאה המצטברת בגין השכירות באתרים השונים, ויצג את הנתונים בפני הממונה ובפני מבקר העירייה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. נפתח תב"ר להקמת מרפאת מתדון ובשנת 2008 תחל הבניה.

החלטה מס' 5/2004 – זכויות סוציאליות

על מנכ"ל העמותה להקפיד על העברת הניכויים במועד ולסגור את חובות העמותה למוסדות, על מנת שלא יפגעו הזכויות הסוציאליות של העובדים וזכויותיהם בביטוח הלאומי.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה. הרשות מעבירה במועד למוסדות השונים את ניכויי השכר של העובדים.

החלטה מס' 6/2004 – פעולות מניעה

מינהל החינוך ידרוש ממנהלי בתי הספר לדווח לו בכתב באופן מפורט על פעולות ההסברה והמניעה שנעשות בכל בית ספר (כולל פרוט הכיתות ומספר שעות ההסברה).

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

9.3 דוח מבקר העירייה לשנת 2001 - המדור לתרבות תורנית**החלטה מס' 9/2004 – דמי ניהול**

הממונה על המדור יפעל להקטין את שיעור העמלה שגובה החברה העירונית, מתוך פעילות התרבות התורנית.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. יתר על כן, העמלה עלתה מ- 5% ל- 10%.

החלטה מס' 10/2004 – נהלי עבודה

הממונה על המדור בשיתוף עם החברה העירונית יכתבו נהלים להפעלת המדור (כולל קביעת תוכנית העבודה והפיקוח על ביצועה, העברת תשלומים בגין השתתפויות, פיקוח על הדפסת וניפוק כרטיסים ונושאים נוספים), ויעביר את הנוהל לאישור דירקטוריון החברה.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. נכתב מסמך הקובע עקרונות עבודה, אולם המסמך לא נדון ולא אושר בדירקטוריון החברה.

10. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2002 – שרותים למען הקשיש**החלטה מס' 12/2004 - אחריות כוללת**

בגלל ריבוי הגורמים שיש להם נגיעה לתחום הטיפול בקשישים, יש לבחון את המבנה הארגוני של מינהל הרווחה, כך שיהיה גורם אחד שירכז את מלוא המידע הנוגע לכל ההיבטים של הטיפול באוכלוסיה הנזקקת.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נבחן המבנה הארגוני של מינהל הרווחה ולא נעשה ארגון מחדש של מערך הטיפול בקשישים.

החלטה מס' 13/2004 – הפצת מידע ופעולות שיווק

על מינהל הרווחה ליזום הכנת חוברת מידע במספר שפות עבור הקשישים ובני משפחותיהם, וכן ליזום פעולות לשיווק השרותים למען הקשיש במטרה להגדיל את מספר המשתתפים בפעילות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה.

החלטה מס' 14/2004 – אחזקה ובטיחות

על מינהל הרווחה בשיתוף עם הממונה על הבטיחות בעירייה לערוך סקר בטיחות במועדוני הקשישים בעיר ולהכין תוכנית רב שנתית לתיקון הליקויים שימצאו.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נעשה סקר כולל הבודק את הבטיחות במועדוני הקשישים ולא הוכנה תוכנית רב שנתית לתיקון הליקויים.

החלטה מס' 15/2004 – תקצוב מועדונים

מינהל הרווחה יקבע קריטריונים אחידים לתקצוב מועדוני הקשישים.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. תקצוב המועדונים נעשה לפי המספר הממוצע של הקשישים המשתתפים בפעילות במועדון ולפי אופי הפעילות המתקיימת בו. יחד עם זאת, לא היו קריטריונים כתובים בעניין זה.

החלטה מס' 17/2004 – ועדת חוק סיעוד

על מינהל הרווחה לבחון את המבנה הארגוני בנוגע לטיפול בזכאי חוק סיעוד, מתוך מגמה לפצל את השרות ללשכות האזוריות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה בוצעה חלקית. בשנת 2005 היו שתי רכזות חוק סיעוד.

החלטה מס' 18/2004 – ביקורי בית

על מינהל הרווחה לקיים מעקב קפדני על כך שהעובדות הסוציאליות יבצעו ביקורי בית כפי שנקבע בחוק הסיעוד. כמו כן, על מינהל הרווחה לבדוק את האפשרות להעזר בבנות שרות או במתנדבים לצורך קיום קשר עם קשישים בעלי קשיי ניידות, בנוסף לביקורי הבית שעורכות העובדות הסוציאליות.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לא הוצגו לביקורת נתונים על ביקורי הבית הנערכים אצל קשישים.

החלטה מס' 19/2004 – ארוחה חמה

על מינהל הרווחה ליזום סקר לאיתור קשישים בעלי קשיי ניידות שמצבם הסוציו-אקונומי נמוך, במטרה שיכללו בתוכנית "ארוחה חמה".

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה 20/2004 – אישפוז סעודי

על מינהל הרווחה ליזום פעולה מול משרד הבריאות, במטרה להגדיל את כמות תקני האישפוז הסיעודי של קשישים תושבי אשדוד, בהתאם למשקלם באוכלוסיית המחוז.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. בנוסף לכך, לא היו בידי מינהל הרווחה נתונים על כמות הקשישים הסיעודיים שאין להם פתרונות אישפוז.

11. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 - אחזקת מתחמים משותפים**החלטה 23/2004 – הסכם עם חברות האחזקה**

מאחר והעירייה היתה מעורבת בהקמת המתחמים המשותפים, על האגודה לתרבות הדיור של העירייה לבחון דרכים לסייע לדיירים במתחמים המשותפים בפתרון חלוקי דעות עם חברות האחזקה, ובין השאר לאפשר להם לבחור באופן חופשי את אופן אחזקת המתחם שבו הם מתגוררים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לדעת היועצת המשפטית העירייה אינה צריכה לסייע לדיירים בניהול המתחמים המשותפים ולפתור חילוקי דעות בינם לבין חברת האחזקה.

החלטה 24/2004 – תיקונים שבוצעו על ידי העירייה

בכל מקרה שהעירייה מבצעת תיקוני תשתית או פעולות אחזקה אחרות בתחום שטח המתחם המשותף, שחברת האחזקה אמורה לבצע, יש להקפיד לחייב את חברת האחזקה בהוצאות.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. נמצאו מיקרים שבהם טופלו פריצות ביוב, אולם חברת האחזקה לא חוייבה בהוצאות.

12. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 - תקצוב גני ילדים**החלטה מס' 26/2004 – הקצבת משרד החינוך**

גובר העירייה יזום כתיבת נוהל המגדיר את תהליך בדיקת ההקצבה שמעביר משרד החינוך לעירייה (כולל בדיקת הנתונים על מספר התלמידים, ביטולי "כפולים", קביעת מספר ילדי ההשלמה ונושאים נוספים). בנוהל יקבעו סדרי העבודה של מינהל החינוך ושל הגזברות בתחום זה והתאום ביניהם.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

החלטה מס' 27/2004 – פתיחת גני ילדים חדשים

פתיחת גנים שמשוברים בהם ילדים במספר הקטן מהתקן, תעשה רק באישור ועדה הכוללת את המנכ"ל, הגזבר ונציגי מינהל החינוך. הועדה תתכנס מספר חודשים לפני תחילת שנת לימודים, ויוצגו בפניה השיקולים לפתיחת הגנים שאינם מאויישים בתקן מלא.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה. לא נבחנה באופן מפורט ההצדקה לפתיחת כל גן שאינו מאוייש בילדים באופן מלא עפ"י התקן.

החלטה מס' 28/2004 – גני ילדים טרום חובה

מועצת העירייה תקיים דיון בנושא מדיניות פתיחת גני הילדים בגיל טרום חובה, ותקבל החלטה על חלוקת התפקידים בין החברה העירונית למתנסים לבין מינהל החינוך לגבי הטיפול בגיל הרך.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. לא נקבעה חלוקת תפקידים בין החברה העירונית לבין מינהל החינוך. שני הגורמים מפעילים הן גנים לגיל הרך והן גני טרום-חובה.

החלטה 29/2004 - טיפול בחובות

על המנכ"ל ליזום כתיבת נוהל העוסק בטיפול בחובות בגין אי תשלום שכר לימוד בגני ילדים. הנוהל יקבע את פעולותיהם של מחלקת גני ילדים ושל מחלקת האכיפה באגף הגביה ואת דרכי העברת המידע ביניהן.

מצב ביצוע ההחלטה - ההחלטה לא בוצעה. סה"כ החוב בגין אי תשלום שכ"ל בגני ילדים היה בסכום של כ-

13. דיון בדו"ח מבקר העירייה לשנת 2001 – שוק רובע ב'

החלטה מס' 31/2004 – פינוי / בינוי

על מהנדס העיר לבחון חלופות שונות ולהציג בפני הועדה המקומית לתיכנון ולבניה, במטרה לקדם את התוכנית לפינוי/בינוי של שוק ב'.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה בוצעה חלקית. הוכנו מספר חלופות והועדה המקומית לתכנון ובניה החליטה על קידום אחת מהן. התקבלו הצעות של שלושה מתכננים, אולם לא התקבלה החלטה על בחירת המתכנן ולא הוחל בעבודות התיכנון.

החלטה מס' 32/2004 - אבטחה

על אגף תפוז"ח ומחלקת הביטחון לנקוט בכל האמצעים הנדרשים במטרה שפתחי הכניסה לשוק יהיו מאובטחים.

מצב ביצוע ההחלטה – ההחלטה לא בוצעה.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

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, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לענין 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.
- (1ג) 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.
- (2ג) 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.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).
תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).
(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).
(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
 2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
 3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
 4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר.
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

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 לוועד לענייני ביקורת, אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב)

- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה 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 הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה. בטרם תשלם הועדה 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 הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (2) לא הגישה הועדה 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 הועדה, 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 לידעת מבקר המדינה.

170ג1. 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.

170ג1א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה-

חוק מבקר המדינה)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון ע"י המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה 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.

334 א 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.