# דוח מבקר העירייה

# לשנת 2019

תוכן עניינים

דוח מבקר העירייה לשנת 2019


| נושא | עמוד |
|---|---|
| מכתב הפנייה לראש העיריה | 3 |
| תגובת ראש העיר | 4 |
| דוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים | 5 |
| דוח ביקורת בנושא ניקיון מוסדות חינוך וציבור | 46 |
| דוח ביקורת בנושא תקציבי פיתוח (תקציבים בלתי רגילים) | 94 |
| מעקב אחר תיקון ליקויים לדוח מבקר העירייה לשנת 2016 | 148 |

بلدية رهط
مكتب مراقب البلدية
ص.ب 8 رهط ميكود 85357

עיריית רהט
לשכת מבקר העירייה
ת"ד 8, רהט מיקוד 85357

5/4/2020

לכבוד

מר פאיז אבו צהיבאן

ראש העיר

רהט

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2019[1]

הנני מתכבד בזאת להגיש אליך דוח מבקר העירייה לשנת 2019 (להלן – הדוח).

הדוח מוגש אליך בהתאם להוראות סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הדוח כולל 4 פרקים ראשיים והם:

1. בטיחות בדרכים;
2. ניקיון מוסדות חינוך וציבור;
3. תקציבי פיתוח / תקציבים בלתי רגלים, וכן
4. מעקב אחר תיקון ליקויים כפי שעלו בדוח מבקר העירייה לשנת 2016.

יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות עליך להגיש את הערותיך על הדוח לוועדה לענייני ביקורת **תוך שלושה חודשים** מיום קבלתו.

בעת הגשת הערותיך, יש להמציא לחברי מועצת העירייה עותק מהדוח בצירוף ההערות.

תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני

מבקר העירייה

[1] מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסומם לפני חלוף המועד שנקבע להגשתו למועצת העירייה או ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה, ובאישור הועדה לענייני ביקורת, אסור על פי הוראות סעיף 170ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש). המפר את האיסור דינו, על פי סעיף 334א לפקודת העיריות (נוסח חדש), מאסר שנה.

مكتب رئيس البلدية

לשכת ראש העיר

بلدية رهط
עיריית רהט

19/7/2020

לכבוד
חברי הועדה לענייני ביקורת, עיריית רהט, כאן
שלום רב,

הנדון: **<u>הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2019</u>**

בהתאם לסעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות, הנני מתכבד בזאת להגיש אליכם את הערותיי על דוח מבקר העירייה לשנת 2019.

ההערות הן לפי סדר הנושאים שבדוח מבקר העירייה לשנת 2019 אשר דן בשלושה נושאים עיקריים:

1. **בטיחות בדרכים**
בכוונתי להנחות את האחראי על תחום בטיחות בדרכים בעירייה לבצע סקר בטיחות בדרכים יחד עם מחלקת הנדסה על מנת למפות את המפגעים, לתעדף את הטיפול בהם וכן לתקצב את התכנית כחלק מתקציבי הפיתוח והתקציב השוטף של העירייה. כיום, הטיפול הינו באופן שוטף בלבד ומבוסס על תלונות שמתקבלות ואינו מתבצע באופן אקטיבי.
בנוסף, יש לבצע מיפוי מחודש של תחנות האוטובוסים הפרושות בעיר ולבצע חשיבה על מיקומן מתוך צורך אזרחי ותדירות השימוש.

על מנת שמיזמים אלה יתממשו באופן יעיל, אנחה את הועדה הרשותית לבטיחות בדרכים להתכנס באופן תדיר כדי לקחת חלק פעיל בטיפול בסוגיות הרלוונטיות ולפקח על הנעשה.

2. **ניקיון מוסדות חינוך**
היקף הפרויקט הינו 5 מיליון ש"ח המוקצים לטובת ניקיון מוסדות ציבור וחינוך בעיר. מאחר ומשולמת עמלה בגין שירותי הפיקוח והניהול למשכ"ל, ומאחר ועולים מן הדוח ליקויים רבים אשר בחלקם מצביעים על בעיית אכיפה, בכוונתי להנחות את גזבר העירייה לבחון את האפשרות לבצע את הפרויקט על ידי פרסום מכרז של העירייה או לחילופין באמצעות מכרז של החברה הכלכלית.
במקביל, בכוונתי להנחות את מנהל אגף החינוך בעירייה לוודא עם מנהלי בתי הספר כי החתימה על דוחות הניקיון תבוצע רק לאחר שמתבצעת על ידם בדיקה מקיפה כי אכן השירותים המצוינים בחשבונית סופקו באופן מלא ותקין.

3. **תקציבי פיתוח – תקציבים בלתי רגילים**
יועץ ראש העיר לענייני פרויקטים אמון על פיקוח ובקרה בנושא התב"רים בכלל ועל התקדמות הפרויקטים בשטח בפרט. לעניין הרישום הכספי, אני מפנה את תשומת ליבו של גזבר העירייה לנושא.

4. **מעקב אחר תיקון ליקויים העולים מדוחות מבקר העירייה**
בכוונתי לכנס את צוות תיקון ליקויים על מנת להבהיר את חשיבות פעילות הצוות באופן תדיר וכן להדגיש כי יש לפעול עפ"י המנגנון הקבוע בסעיף 170ג1א לפקודת העיריות.

בכבוד רב,
פאיז אבו צהיבאן
ראש העירייה

העתק:
חברי מועצת העירייה
היועץ המשפטי לעירייה
מזכיר העירייה
גזבר העירייה
מבקר העירייה

ת.ד. 8 – רהט, מיקוד 85357, טלפון: 089914805 פקס: 089919513
ص.ب. 8 – رهط، ميكود 85357، هاتف: 08-9914805 فاكس: 08-9919513
EMAIL- mayor@rahat.muni.il

# דוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים

## תוכן עניינים


**1. כללי ..... 7**

**2. מטרת הביקורת ..... 7**

**3. מתודולוגיה ..... 7**

**4. תמצית מנהלים ..... 10**

**5. ממצאים ..... 13**

5.1. כללי ..... 13

5.2. נהלים, חוקים ותקנות ..... 14

5.3. המבנה הארגוני ..... 15

5.4. סקר בטיחות בדרכים ..... 24

5.5. מטרות ויעדים ..... 28

5.6. תכנית עבודה ..... 30

5.7. תקציב בטיחות בדרכים ..... 33

5.8. דגימה של פרויקט - מעבר מצומת לכיכר ..... 41

5.9. תחבורה ציבורית ..... 43

**הנדון: <u>דוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים</u>**

## 1. <u>כללי</u>

בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2019, ערכנו ביקורת בנושא בטיחות בדרכים בעיריית רהט (להלן: "העירייה").

## 2. <u>מטרת הביקורת</u>

מטרת הביקורת הייתה לבחון את המבנה הארגוני בנושא בטיחות בדרכים, נהלי העבודה בנושא, עמידה בתקנים והוראות הרשות המקומית, יישום הוראות החוק והתקנות, קביעת יעדים ותוכניות עבודה, ביצוע סקר סיכונים, זיהוי הצרכים ומתן מענה לליקויים שנמצאו, התקנת אמצעי בטיחות ואחזקה, וכן לבדוק תכנית מול ביצוע של התשתיות לתחבורה הציבורית.

*טיוטת דוח הביקורת הועברה לעיונם של הגזבר, מהנדס העירייה, מנהל אגף החינוך, מנהל מטה הבטיחות בעיר, אחראי תחבורה ציבורית ומנהל מטה בטיחות נגב דרומי ביום 5.2.2020. תגובת מנהל מטה הבטיחות שהתקבלה ביום 8.3.2020 מצורפת בגוף הדוח.*

המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלהלן:

| <u>דירוג</u> | <u>חשיבות</u> | <u>הסבר</u> |
|---|---|---|
| A | גבוהה | כאשר הממצא מלמד על **ליקוי מהותי בבקרה או על היעדר בקרה מהותית**, **העלולים לחשוף את הפעילות** באופן ניכר לסיכונים או לכשלים, כגון: הפסד, תרמית, פגיעה במוניטין, אי התאמות / היעדר ציות או כשלים אחרים העלולים להביא ל**פגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים**. |
| B | בינונית | כאשר הממצא מלמד על אחד מאלו:<br>• **ליקוי מהותי בבקרה קיימת בתהליך עבודה מסוים.**<br>• **היעדר בקרה בתהליך מסוים בפעילות.**<br>• **על ליקוי שאינו מהותי, אולם עלול להביא לפגיעה בפעילות או בהשגת יעדיה.** |
| C | נמוכה | כאשר הממצא נושא ב**השפעה לא מהותית** על מעגל פעילות / תהליך עבודה, אולם יישום ההמלצה יכול להביא ל**שיפור התרומה של בקרות קיימות או להגברת יעילותן**. |

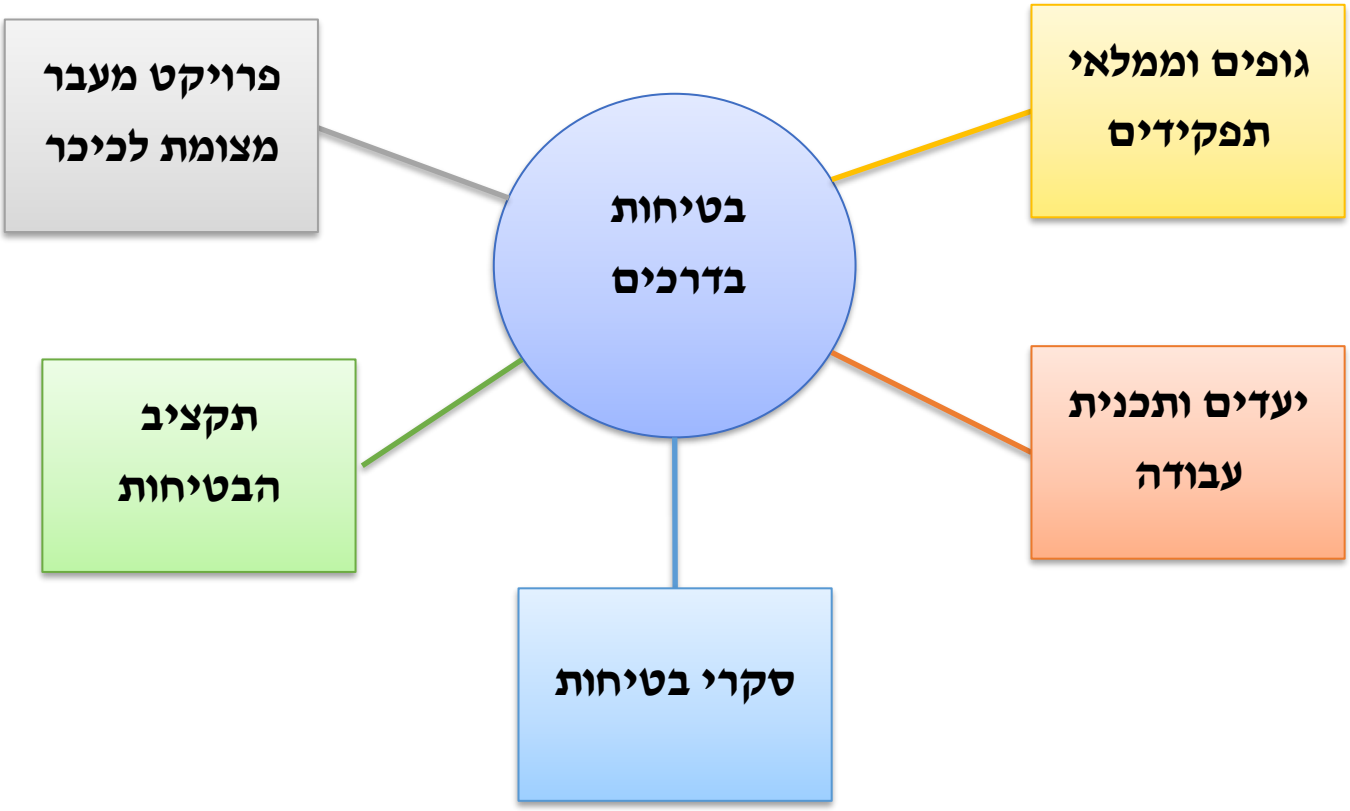
## 3. <u>מתודולוגיה</u>

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות עיון בפרוטוקולים של הגופים הנבדקים לשנת 2019 וביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם מנהל מטה הבטיחות, אחראי תחבורה ציבורית, מנהל כוח אדם ומזכירת מחלקת הנדסה.

הביקורת הסתמכה על חוקים, תקנות ונהלים הקשורים לנושא בטיחות בדרכים, כפי שיפורט בהמשך הדוח.

"**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי במידה וקיים**".

**מפת הדוח**


בטיחות בדרכים
פרויקט מעבר מצומת לכיכר
גופים וממלאי תפקידים
תקציב הבטיחות
יעדים ותכנית עבודה
סקרי בטיחות

## 4. תקציר מנהלים

| | הממצא | המלצת המבקר | דירוג ההמלצה |
|---|---|---|---|
| | **נהלים, חוקים ותקנות** | | |
| 1. | לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה כתובים לנושא הבטיחות בדרכים, לרבות נוהל לביצוע סקר ליקויי בטיחות, נוהל בניית תכנית עבודה, נוהל מעקב אחר טיפול בדרכים ואחזקתן וכיו"ב. | מומלץ לעגן בנהלי עבודה כתובים את תהליכי העבודה הנדרשים בנושא בטיחות בדרכים, לרבות קיום סקר ליקויי בטיחות, בניית תכנית עבודה מעקב אחר טיפול בליקויים ואחזקתם ועוד. | B |
| | **תפקוד הועדה לבטיחות בדרכים** | | |
| 2. | מסקירה של פרוטוקול אחד של ישיבת ועדת בטיחות בדרכים מיום 13.11.2019, שהוצג לביקורת, עולה כי מנהל אגף החינוך אינו משתתף בישיבות הוועדה, על אף שהינו חבר בוועדה. כמו כן, מהנדס העירייה או נציג מטעמו וכן נציגי ציבור אינם נמנים בין חברי הוועדה. | יש להקפיד על נוכחות חברי ועדת בטיחות בישיבות הוועדה, לרבות מנהל אגף החינוך ונציגי הציבור. כמו כן, יש לוודא כי מהנדס העירייה או נציג מטעמו ישתתפו בישיבות הוועדה. | B |
| 3. | לביקורת נמסר כי לא התקיימו ישיבות של הוועדה בשנים 2017-2019, מלבד ישיבה אחת בחודש נובמבר 2019. | יש לקיים ישיבות של ועדת בטיחות בדרכים באופן סדור, שיאפשר ניהול ופיקוח על נושא הבטיחות בדרכים. | B |
| 4. | מסקירת פרוטוקול ועדת בטיחות בדרכים מיום 13.11.2019 עולה כי הוועדה החליטה לאחד בין ישיבותיה לבין ישיבות המטה לבטיחות בדרכים. | מומלץ לבחון עם היועץ המשפטי של העירייה כי אין פגיעה בהפרדת התפקידים בתהליכים הקשורים לבטיחות בדרכים. בהתאם מומלץ להגדיר את תפקיד ועדת בטיחות בדרכים/מטה הבטיחות העירוני והחברים בה. | B |
| 5. | בפירוט המשתתפים בשתי ישיבות ועדת תמרור שהתקיימו בשנת 2019 לא מצוין מיהו יו"ר הוועדה. הפרוטוקולים חתומים בידי מזכיר העירייה וראש העירייה. | יש להקפיד כי יו"ר הוועדה יחתום על הפרוטוקולים כנדרש. | C |
| 6. | הרכב ועדת תמרור זהה להרכב ועדת תנועה. לא נמצאה הגדרת תפקיד המעגנת את התפקיד של כל אחת מהוועדות, לרבות הסמכות והאחריות של כל אחת מהן. | מומלץ לבחון את הרכב הוועדות: ועדת תמרור וועדת תנועה, באופן שיאפשר בקרה על קבלת ההחלטות ויישומן. כמו כן, יש להגדיר את תפקידן, את הכפיפות והפיקוח והבקרה על ההחלטות המתקבלות. | B |
| 7. | נמצא כי מנהל מטה הבטיחות לא אישר לבצע החלטה שהתקבלה בוועדת תנועה המתייחסת לביטול מעברי חצייה בצמתי לא רגישים, מאחר ולדבריו הסמכות לקביעת מידת רגישות של צומת הינה באחריות מטה הבטיחות ומחלקת הנדסה. | יש להקפיד ליישם את החלטות ועדת תנועה. במקביל, במקרים בהם נראה כי ההחלטות אינן עולות בקנה אחד עם המציאות בשטח, יש לפעול לשינוי ההחלטות בדרכים המקובלות במסגרת הוועדה. | B |
| | **סקר בטיחות בדרכים** | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| .8 | סקר בטיחות בדרכים מהווה אחד הכלים המרכזיים לבניית תכנית עבודה כוללת לנושא הבטיחות בדרכים. משיחות שערכה הביקורת ומעיון בתכנית העבודה עולה כי לא מבוצע סקר כולל ועל כן תכנית העבודה של המטה לבטיחות בדרכים אינה כוללת טיפול במפגעים. נציין כי בוצע סקר בטיחות במוסדות החינוך בלבד, באופן מדגמי, על ידי הרלב"ד. | יש לבצע סקר כולל לנושא הבטיחות בדרכים בעיר הכולל חלוקה של העיר, מיפוי אזורי סיכון ואיתור מפגעים שונים לפי נושאים, לפיו אמורה להיקבע תכנית בטיחות רב שנתית. | A |
| .9 | ממנהל הבטיחות נמסר כי פעמיים בשבוע הוא מסייר עם המפקח על התשתיות בהנדסה לבחון שלמות של אמצעים הקיימים בעיר. מנהל מטה בטיחות שולח בקבוצת ווצאפ צילום של מפגעים שעלו במהלך הסיורים שמקיים. אולם, לא נמצא תיעוד סדור של הסיורים שמקיים ושל המפגעים שנמצאו. | מומלץ לערוך רישום סדור של הסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות, הכולל מועד הסיור, הליקויים שזוהו, אופן הטיפול בהם וסטטוס הטיפול. | B |
| .10 | בשת 2019 נבחרה העיר רהט כחלק ממדגם מייצג בסקר כלל-ארצי שבוצע על ידי הרלב"ד במוסדות חינוך. דוח המפרט את הכשלים סביב מוסדות החינוך אשר נמצאו באותה רשות מקומית, נשלח לרות המקומית. לביקורת נמסר כי מנהל מטה הבטיחות לא קיבל את הדוח המסכם של רהט. | מומלץ לבקש את הדוח המפורט המתייחס למפגעים שנמצאו בעיר. במקביל, מומלץ כי סקר הבטיחות יכלול מענה פרטני לסביבות בתי הספר בעיר. | A |
| .11 | לא נמצא כי נבנתה תכנית עבודה לתיקון הליקויים במוסד שנדגם ובמוסדות חינוך אחרים בעיר. | יש לבנות תכנית עבודה סדורה לתיקון הליקויים בסביבת מוסדות חינוך, באופן שייתן מענה נדרש לליקויים הקיימים. | B |
| **מטרות ויעדים** | | | |
| .12 | תכנית העבודה של מטה הבטיחות לשנת 2019 אינה כוללת יעדים כמותיים / מספריים לבחינת השגת היעד. | מומלץ כי תכנית העבודה של המטה תכלול יעדים כמותיים, כגון: צמצום מספר תאונות הדרכים בשיעור מסוים וכיו"ב. | B |
| **תכנית עבודה** | | | |
| .13 | ▪ לא נמצא תיעוד לישיבות שהתקיימו לצורך הכנת תכנית העבודה. בנוסף, לא נמצא שיתוף של גורמים נוספים בעירייה בשלב הכנת התכנית, כגון: נציגי דת וקהילה, מנהל אגף החינוך, גורמי אכיפה והסברה.<br>▪ לא נמצא כי הכנת התכנית כללה ביצוע מיפוי כללי בעיר וחלוקתה לאזורים לצורך איתור מפגעים.<br>▪ התכנית אינה כוללת פירוט של הפעולות הנדרשות לביצוע לגבי כל אחד מסוגי האוכלוסייה וכל אחד מנושא הליבה המצוינים בה – מה יבוצע, כיצד יבוצע ומיהם גורמי הביצוע. | מומלץ לבחון את הצורך בשיתוף גורמי הסברה, אכיפה, חינוך, קהילה ואחרים בהכנת תכנית הבטיחות השנתית. כמו כן, מומלץ כי בהכנת התכנית יילקחו בחשבון המפגעים הבטיחותיים העולים מסקר מקיף שיבוצע בעיר על פי חלוקתה לאזורים. בנוסף, על התכנית לכלול את הפעולות הנדרשות ליישומה בפועל, גורמי הביצוע ועוד. | A |

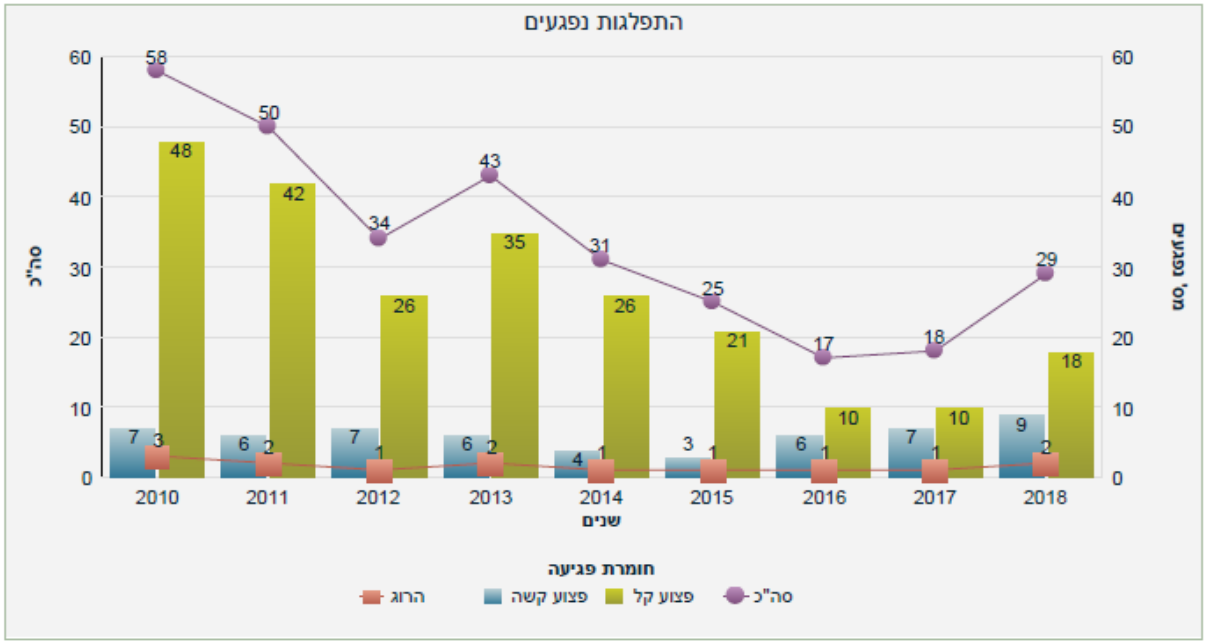
| | | | |
|---|---|---|---|
| | **תקציב בטיחות בדרכים** | | |
| .14 | משיחות שערכה הביקורת עולה כי לא הוקצה בתקציב השנתי של העירייה, תקציב ייעודי לתחום הבטיחות בדרכים. | יש לבחון הכללת סעיף בטיחות בדרכים בתקציב העירייה. | A |
| .15 | בבדיקת הביקורת נמצא כי נסגרו תב"רים גם על ידי הגזברות, על אף שלא נוצלו במלואם. לביקורת נמסר כי מאחר והתב"רים לא נוצלו בשנת התקציב ו/או בסמוך לה, יתרתם נמחקה על ידי הרלב"ד. | מומלץ לבצע בדיקת התאמה שוטפת של התב"רים הרשומים ברלב"ד לתב"רים הרשומים בגזברות בעירייה ולוודא ניצול מקסימלי של התב"רים במהלך התקופה שלשמה הוקצו. | A |
| | **דגימה של פרויקט - מעבר מצומת לכיכר** | | |
| .16 | משיחות שערכה הביקורת עולה כי ישנם פרויקטים שטרם בוצעו, על אף שאושרו לביצוע לפני מספר שנים. לביקורת נמסר כי הקבלנים האחראים לביצוע הפרויקטים נתקלים לא אחת בהתנגדויות תושבים. הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר ומצאה כי ישנם צמתים בהם קיימת בנייה לא חוקית של תושבים ופלישה למרחב הציבורי באופן המונע אפשרות של בניית כיכר בצומת. | יש לבחון ולשכלל את דרכי האכיפה העומדות לרשות העירייה על מנת שהקבלנים יוכלו לבצע את בניית הכיכרות בצמתים המסוכנים. | A |
| .17 | לא קיים תיעוד לסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות ו/או לממצאים שעלו במהלך סיורים אלה. | מומלץ כי יישמר תיעוד לסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות וכי התיעוד יכלול את המועד שבוצע כל סיור והממצאים שעלו בו. | B |
| | **תחבורה ציבורית** | | |
| .18 | לביקורת הוצג פרוטוקול ישיבה אחד של הפגישות המשותפות של אחראי תחבורה ציבורית עם מהנדס העיר וראש העיר. | יש להקפיד כי יישמר תיעוד סדור של הפרוטוקולים מישיבות אחראי התחבורה הציבורית וראש העיר. | B |
| .19 | מסקירת דוח המעקב אחר תקינות תחנות האוטובוסים הרשומות בעיר נמצא כי כמחצית מהתחנות אינן קיימות כלל ורק 13 מהתחנות הקיימות הינן תקינות. | יש להאיץ את תיקון הליקויים של תחנות האוטובוס בעיר. | B |

## 5. ממצאים

### 5.1. כללי

בשנת 2019 האוכלוסייה בעיר רהט מונה קרוב ל-70 אלף תושבים ומתפרשת על שטח של כ-40 אלף דונם. לפי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן: "הרלב"ד") בשנת 2018 התרחשו ברהט 19 תאונות, מתוכן 2 תאונות קטלניות. מספר הנפגעים בתאונות דרכים בשנה זו היה 29 נפגעים.

להלן תרשים המתאר את המגמה במספר הנפגעים משנת 2010, כפי שהוצג בדוח נתוני תאונות דרכים ונפגעים ברהט מיולי 2019 על ידי הרלב"ד:




מהתרשים לעיל עולה כי בהשוואה למספר הנפגעים בשנת 2010 (58), חלה ירידה בשנת 2018 של כ-50% במספר הנפגעים. יחד עם זאת, בהשוואה לשנת 2017 מדובר בעליה של כ-60%: בשנת 2017 היו בעיר 18 נפגעים בתאונות דרכים, לעומת 29 נפגעים בשנת 2018.

ממנהל מטה הבטיחות נמסר לביקורת כי עד כניסתו לתפקיד בשנת 2007 נושא הבטיחות בדרכים בעיר לא טופל כלל. כך לדוגמה, לא היו בעיר תמרורים, לא ניתנה הדרכה למשמרות הזה"ב, לא היו רכזי בטיחות בבתי הספר, לא היו מתנדבים ועוד. מנהל הבטיחות יצר קשרים עם מנהלי בתי הספר ופעל למתן הדרכה לרכזי הבטיחות בבתי הספר. בנוסף, יצר ערוץ תקשורת בין המשטרה לבין הקהילה. כמו כן, מנהל הבטיחות בדרכים פעל להשגת מימון לפרויקטים שונים.

במסגרת דוח זה סקרנו את תהליכי העבודה המבוצעים על ידי העירייה בשיתוף עם הרלב"ד וגופים רלוונטיים נוספים, שמטרתם לסייע בשיפור הבטיחות בדרכים בעיר.

## 5.2. **נהלים, חוקים ותקנות**

בשנת 2006 חוקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים המעגן, בין השאר, את תפקיד הרלב"ד בביצוע פעולות הסברה, מימון, מחקר ועוד, על מנת להגביר את הבטיחות בדרכים.

בבדיקת הביקורת נמצא אוגדן מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית (להלן: "האוגדן"), שנערך על ידי הרלב"ד בדצמבר 2010. האוגדן מעגן את נהלי העבודה של המטה לבטיחות בדרכים ברשות המקומית, כגון: אופן הכנת תכנית עבודה שנתית, הסדרת הפעילות בתחומים שונים (חינוך, הסברה, תשתיות), שיתוף פעולה עם גורמי האכיפה ועוד.

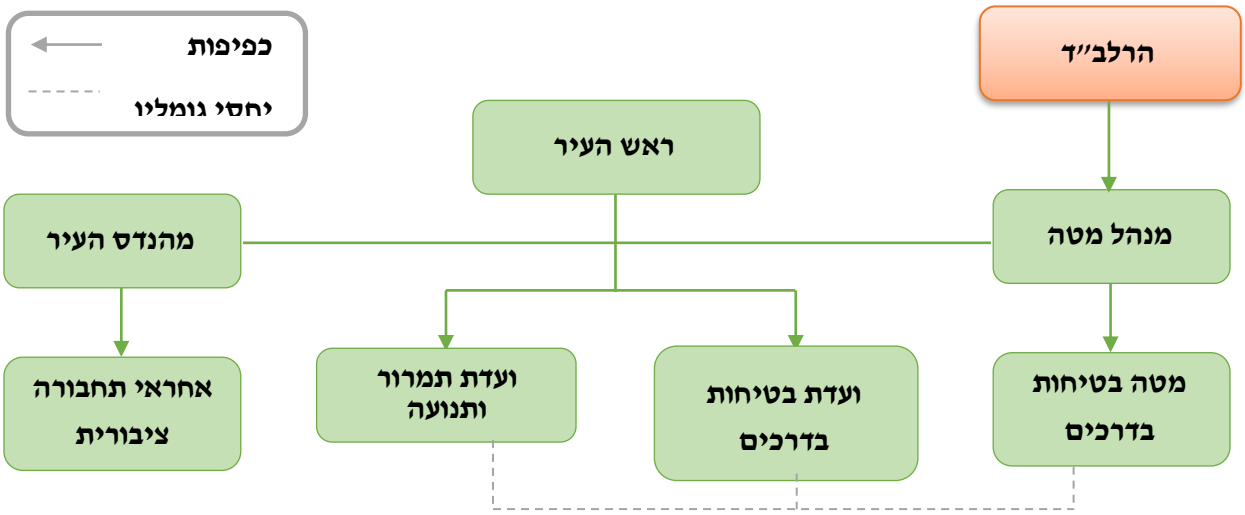
בבדיקת הביקורת לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה כתובים לנושא הבטיחות בדרכים, לרבות נוהל לביצוע סקר ליקויי בטיחות, נוהל בניית תכנית עבודה, נוהל מעקב אחר טיפול בדרכים ואחזקתן וכיו"ב.

הביקורת סקרה להלן את התהליכים ובדקה מדגמית את יישום ההנחיות וההוראות בתהליכים שנדגמו.

| **החשיפה** | | |
|---|---|---|
| בהיעדר נהלי עבודה כתובים בנושא בטיחות בדרכים, חשופה העירייה לאימוץ שיטות עבודה שונות ולא אחידות שהושרשו והונהגו במהלך השנים ואשר אינן עולות בקנה אחד עם המציאות הקיימת בעיר ולכן קיים חשש להיעדר בקרה נאותה בתהליכים. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **.1** | מומלץ לעגן בנהלי עבודה כתובים את תהליכי העבודה הנדרשים בנושא בטיחות בדרכים, לרבות קיום סקר ליקויי בטיחות, בניית תכנית עבודה מעקב אחר טיפול בליקויים ואחזקתם ועוד. | B |

## 5.3. המבנה הארגוני

להלן תרשים המבנה הארגוני המתאר, את הגופים והאורגנים הפועלים בתחום הבטיחות בדרכים בעירייה:




### 5.3.1. ממלאי תפקידים

**ראש העיר, יו"ר מטה הבטיחות -** אחראי לביצוע החלטות מועצת העיר בהתאם לתקציב המאושר ובהתאם להוראות פקודת העיריות וכל דין אחר, לרבות ביצוע החלטות המועצה בנושא בטיחות בדרכים. כאמור, ראש העיר מכהן, בין השאר, גם כיו"ר מטה הבטיחות.

**מנהל מטה בטיחות -** כפוף ארגונית לראש העיר וכפוף מקצועית לרלב"ד. אחראי לקידום נושא הבטיחות ברשות המקומית. פועל בשיתוף פעולה עם ועדת הבטיחות בדרכים העירונית ומטה הבטיחות העירוני להשגת יעדי הבטיחות בדרכים. מכין תכנית עבודה לרשות המקומית בנושא בטיחות בדרכים ומוציאה לפועל.

**אחראי תחבורה ציבורית -** כפוף למהנדס העיר. אחראי לריכוז וקידום פרויקטים של פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית ברשות והתחזוקה שלהם, וכן ניהול הקשר עם כלל הגורמים הרלוונטיים. בנוסף, אחראי לריכוז פניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית, קיום קשר שוטף מול מנהל תחום התחבורה הציבורית המחוזי ומפעילי התחבורה הציבורית, וכן הטמעת תרבות השימוש בתחבורה ציבורית, תוך קיום פעולות הסברה, פרסום השירות, איסוף מידע על צרכי הציבור ועוד.

5.3.2. **גופי ניהול**

**הרלב"ד -** הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. אחראית להקמת מטות בטיחות עירוניים והפיקוח עליהם. מתקצבת פעילויות לבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות, מקימה פרויקטים לבטיחות בקרב בתי ספר, ילדים וקשישים ברחבי הארץ ועוד.

**מועצת העיר -** על פי סעיף 26 לפקודת העיריות, למועצה יהיו כל הסמכויות הניתנות לה על פי דין. בהתאם לכך המועצה אחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקת כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה אחרים הנמצאים בתחום שיפוטה, לרבות השגת מקורות המימון הדרושים לביצוע העבודה. במועצת העיר מאושר התקציב השנתי הכולל את תקציב המטה העירוני לבטיחות בדרכים.

5.3.3. **ועדת בטיחות בדרכים**

5.3.3.1. הגדרה ואחריות

ועדת בטיחות הינה ועדה סטטוטורית, המתמנה מכוח סעיף 149ו' לפקודת העיריות, הפועלת בשיתוף עם מטה הבטיחות המקומי לגיבוש מדיניות ולסיוע במימוש המדיניות שנקבעה ברשות, מסייעת למטה לקדם תהליכי תכנון ולבצע פעולות שמטרתן שיפור איכות הבטיחות ברשות המקומית.

תפקיד הוועדה ליזום ולתכנן פעילויות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים: הגברת מודעות הציבור לנושאי בטיחות בדרכים, צמצום תאונות הדרכים, הפחתת חומרתן וצמצום מספר הנפגעים. הוועדה לבטיחות בדרכים הינה גוף המסייע למטה הבטיחות העירוני.

5.3.3.2. הרכב הוועדה

בהתאם לאמור בסעיף 149ו' לפקודת העיריות, חברי הוועדה יהיו: ראש העירייה, מהנדס העיר ומנהל אגף החינוך או נציגים מטעמם, חברי מועצה ובעלי תפקידים נוספים - כפי שיקבע ראש העירייה, נציג שר התחבורה, נציגי גופים העוסקים בבטיחות בדרכים ונציגי השכונות – בהתאם להחלטת ראש העיריה, וכן נציג השר לביטחון פנים.

בפועל בוועדה מכהנים ממלאי תפקידים כדלהלן: ראש העירייה (שהינו יו"ר הוועדה וגם יו"ר מטה הבטיחות העירוני), מנהל מטה בטיחות, מנהל

אגף החינוך, נציג משטרת רהט, מנהל בטיחות אזור נגב, נציג שר התחבורה וחברים נוספים. כמו כן, מוזמנים לישיבות הוועדה: אחראי תחבורה ציבורית, מזכיר העירייה, מבקר העירייה ונציג דת ברהט.

כאמור, מספר התושבים בעיר הינו קרוב ל-70 נפש. לפיכך, בהתאם להנחיות פקודת העיריות, עירייה שמספר תושביה עולה על 30,000 אך אינו עולה על 100,000, מספר חברי הוועדה יעמוד על 12 חברים, ביניהם מהנדס העירייה. בפועל מספר חברי הוועדה, כולל המוזמנים עומד על 13, כנדרש. עם זאת, מהנדס העירייה אינו נמנה בין חברי הוועדה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי כלל ממלאי התפקידים המכהנים בוועדה נכחו בישיבת הוועדה מיום 13.11.2019, למעט נציג שר התחבורה ומנהל החינוך. לביקורת נמסר כי מנהל אגף החינוך אינו משתתף בישיבות הוועדה, על אף שהינו חבר בוועדה. נציין, כי הרכב

הוועדה בפועל נבחן על פי הפרוטוקול היחיד שהוצג לביקורת, כפי שיפורט בהמשך.

| **החשיפה** | | |
|---|---|---|
| היעדרות תכופה של חברי ועדת בטיחות בדרכים מישיבות הוועדה, פוגמת באיכות הדיונים ואינה מביאה לידי ביטוי היבטים שונים הקשורים לתחומי האחריות של חברי הוועדה הנעדרים. בהתאם לכך היעדרות קבועה של מנהל אגף החינוך מישיבות ועדת הבטיחות בדרכים עלולה לפגוע בביצוע הפעולות הנדרשות במערכת החינוך העירונית בנושא הבטיחות בדרכים.<br>כמו כן, אי השתתפות מהנדס העירייה או נציג מטעמו בישיבות ועדת הבטיחות, אינו מאפשר מקסום של תפקוד הוועדה בתחומים מקצועיים כמו הליכי תכנון בנושא בטיחות בדרכים. | | |
| **המלצות הביקורת** | | |
| **2.** | יש להקפיד על נוכחות חברי ועדת בטיחות בישיבות הוועדה, לרבות מנהל אגף החינוך ונציגי הציבור. כמו כן, יש לוודא כי מהנדס העירייה או נציג מטעמו ישתתפו בישיבות הוועדה. | B |

5.3.3.3. <u>ישיבות הוועדה</u>

הביקורת ביקשה לקבל לידיה את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת בטיחות בדרכים על מנת לבחון את תדירות ישיבותיה. לביקורת נמסר כי לא התקיימו ישיבות של הוועדה בשנים 2017-2019, מלבד ישיבה אחת בחודש נובמבר 2019.

בבדיקת הביקורת נמצא כי ועדת בטיחות בדרכים התכנסה בשנת 2019 פעם אחת בלבד, בחודש נובמבר. נמסר לביקורת כי מחודש נובמבר 2018 לאחר הבחירות לרשויות המקומיות ובמשך כשנה לא הוקמה קואליציה במועצת העיר, לפיכך לא נבחרו נציגי ציבור לוועדה והיא לא התכנסה ולא פעלה.

| **החשיפה** | | |
|---|---|---|
| ללא קיום ישיבות של ועדת בטיחות בדרכים באופן קבוע ומוסדר נפגעת פעילות הוועדה ולא מתקיים פיקוח על נושא הבטיחות בעיר, דבר החושף את התושבים ומשתמשי הדרך לפגיעה בנפש. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **.3** | יש לקיים ישיבות של ועדת בטיחות בדרכים באופן סדור, שיאפשר ניהול ופיקוח על נושא הבטיחות בדרכים. | B |

5.3.3.4. <u>פרוטוקולים</u>

ישיבת הוועדה מיום 13.11.2019 עוגנה בפרוטוקול. הביקורת סקרה את הפרוטוקול, ולהלן ממצאיה:

- ✓ הפרוטוקול כולל תאריך, שמות משתתפים, נוכחים ונעדרים. נציין, כי סך הנעדרים בישיבה – 8 חברים, זהה למספר הנוכחים.
- ✓ הפרוטוקול כולל מספור לצורך תיעוד רצף הפרוטוקולים.
- ✓ סדר היום, תמצית הנושאים שבהם עסקה הוועדה והחלטותיה נרשמו, כנדרש.
- ✓ על הפרוטוקול חתומים מזכיר העירייה וראש העירייה, כנדרש.

### 5.3.4. **מטה הבטיחות העירוני**

בהתאם לפרק ב' באוגדן מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית (ראה פרק 5.2), המטה הוא הגוף המתכנן והמבצע של תהליכי העבודה בנושא הבטיחות בדרכים, המאושרים על ידי הוועדה לבטיחות בדרכים והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. המטה מאגד תקציבים ממקורות שונים כמו גם שיתופי פעולה בין גורמי הרשות, גורמים ממלכתיים וגורמים ציבוריים והתנדבותיים.

הרכב המטה, כפי שנקבע באוגדן, כולל את יו"ר המטה (ראש העירייה או מנכ"ל העירייה), מנהל אזורי מטעם הרלב"ד, מנהל המטה, נציגים ממשרד החינוך וממערכת החינוך המקומית, מהנדס העיר ומהנדס התנועה או נציג מטעמם בעל סמכות לקבלת החלטות, נציג המשטרה המקומית, נציגי גופים קהילתיים וארגוני מתנדבים, נציגי הסברה/דוברות, פיקוח ואכיפה מקומית, שפ"ע, תחזוקה, גינון ונציגי תרבות/ נוער/קשישים.

מבדיקתנו עולה כי המטה העירוני לא היה פעיל בשנים האחרונות ולפיכך לא התקיימו פגישות שוטפות ו/או תקופתיות של המטה לבחינת מצב הבטיחות בדרכים ברשות, הכנת תכנית העבודה השנתית ובקרה על יישומה.

מסקירת פרוטוקול ועדת בטיחות בדרכים מיום 13.11.2019 עולה כי הוועדה החליטה לאחד בין ישיבותיה לבין ישיבות המטה לבטיחות בדרכים ולהזמין לישיבות שלה נציגים נוספים רלוונטיים, כגון מנהל המתנ"ס העירוני ורכזי הבטיחות בבתי הספר.

| **החשיפה** |
|---|
| מטרת האיחוד בין ועדת בטיחות בדרכים לבין מטה הבטיחות היא להביא להנעה ופעילות סדורה של נושא הבטיחות בעיר. יחד עם זאת, קיים חשש לפגיעה בבקרה בתהליכים, מאחר ולא קיימת הפרדה בין הגוף המבצע לגוף המפקח. |
| **המלצת הביקורת** |

| | | |
|---|---|---|
| .4 | מומלץ לבחון עם היועץ המשפטי של העירייה כי אין פגיעה בהפרדת התפקידים בתהליכים הקשורים לבטיחות בדרכים. בהתאם מומלץ להגדיר את תפקיד ועדת בטיחות בדרכים/מטה הבטיחות העירוני והחברים בה. | B |

5.3.5. **רשות תמרור מקומית**

פועלת מתוקף הסמכות שניתנה לה על ידי רשות התמרור המרכזית ומטרתה לקבוע הסדרי תנועה, לשנות הסדרי תנועה, לבטלם ולדאוג לאחזקתם. עיריית רהט הוגדרה על ידי המפקח על התעבורה כרשות תמרור מקומית.

העירייה, כרשות תמרור מקומית, **פועלת באמצעות שתי ועדות סטטוטוריות** נפרדות לעניין תנועה: ועדת תמרור וועדת תנועה, אשר לכל אחת מהן סמכות ואחריות שונה. מבדיקתנו עולה כי בעירייה מכהנות שתי הוועדות. יחד עם זאת, מעיון בפרוטוקולים עולה כי הרכב הוועדות זהה, כפי שיפורט בהמשך.

הסמכויות של רשות תמרור מקומית לקביעת הסדרי תנועה בכפוף למגבלות, פורטו ועוגנו בכללים המנחים ליישום תקנה 18(ב) לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961 (להלן: "הכללים המנחים").

5.3.6. **ועדת תמרור**

5.3.6.1. הרכב הוועדה

ועדה המוסמכת לאשר, על פי תקנות התעבורה, כל תמרור והסדר תנועה בתחום הרשות המקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה.

באוגדן לא נקבע הרכב לוועדת תמרור אך צוין כי ראש הרשות חייב להיות נוכח בישיבותיה, וכן נציגי משטרה.

מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי בפועל בישיבת הוועדה משתתפים ראש העירייה, מנהל מטה הבטיחות, מהנדס העירייה, קצין אזורי של המשטרה, ראש משטרת התנועה בעיר, מזכיר העירייה ושני חברי עירייה נוספים.

5.3.6.2. ישיבות הוועדה ותיעודן בפרוטוקולים

מהפרוטוקולים שהוצגו לביקורת עולה כי, ועדת תמרור התכנסה פעמיים במהלך שנת 2019 : בחודש ינואר ובחודש יוני. מבדיקתנו עולה כי הפרוטוקולים ממוספרים כנדרש, כוללים את שמות הנוכחים והמשתתפים, את הנושאים לדיון וההחלטות שהתקבלו. יחד עם זאת, בפירוט המשתתפים בישיבה לא מצוין מיהו יו"ר הוועדה. הפרוטוקולים חתומים בידי מזכיר העירייה וראש העירייה.

| **החשיפה** | | |
|---|---|---|
| היעדר ציון יו"ר הוועדה בפרוטוקולים של ועדת תמרור נוגד כללי ניהול תקין. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **.5** | יש להקפיד כי יו"ר הוועדה יחתום על הפרוטוקולים כנדרש. | C |

5.3.6.3. <u>החלטות הוועדה</u>

מעיון בפרוטוקולי ועדת תמרור עולה כי הוועדה קיבלה החלטות בנושאים שונים, כגון : הסדרת חניית נכים בחניונים ציבוריים, הצבת תחנות אוטובוס, תמרור ועוד. נציין, כי בהתאם לכללים המנחים, חלק מהסמכויות של רשות תמרור מקומית, שוועדת תמרור הינה חלק ממנה, הינן בכפוף להתייעצות עם גורמי מקצוע. מבדיקתנו עולה כי, החלטות ועדת תמרור הוגשו כהמלצות לאישור ועדת תנועה, כנדרש.

הביקורת בחנה את יישום 13 ההמלצות שהתקבלו בוועדת תמרור. להלן ממצאי הבדיקה:

- ✓ 7 החלטות בוצעו, כגון: הצבת תמרורי חנייה לנכים (בדואר, בשוק, מול בנק מרכנתיל ועוד), הצבת תמרור "ילדים בדרך" ליד בתי ספר, אישור שינוי מהירות מ-50 ל-70 בכניסה לעיר בחיבור לכביש 40 ועוד.
- ✓ 4 החלטות טרם בוצעו, על אף שנבחר קבלן ביצוע, כגון: תכנית תמרורים חדשה לעיר והצבת מעברי חצייה מוגבהים עם פס האטה אחד לפניהם.
- ✓ 2 החלטות לא בוצעו:
  - אישור תכנית חניית בית העירייה – טרם נבחר קבלן.
  - הזמנת בעלי עסקים וסוחרים לחשיבה במסגרת הפחתת עומס התנועה במרכז העיר – נמסר שהנושא נמצא בטיפול ראש העיר.

### 5.3.7. **ועדת תנועה**

#### 5.3.7.1. הגדרה ואחריות

ועדת תנועה דנה בשינויים בהסדרי התנועה לקראת אישורם ברשות התמרור ובמשרד התחבורה. כל תמרור והסדר תנועה בתחום הרשות המקומית חייב לקבל אישור של רשות תמרור מרכזית או מקומית. הוועדה היא מסגרת להתייעצויות מקצועיות בענייני הסדרי תנועה ובסיס להחלטות המתקבלות על ידי רשות התמרור המקומית, או על ידי המפקח על התעבורה, בהתייעצות עם קצין משטרה.

בין תחומי הטיפול של ועדת תנועה, כפי שהוגדרו באוגדן: הסדרי תנועה חדשים בכבישים חדשים, שינויים בהסדרי תנועה, קביעת רמזורים ותמרורים, שינויים הנדסיים, התקנת פסי האטה ועוד, הסדרי חניה ותחנות אוטובוס וכן תחומים נוספים.

5.3.7.2. <u>הרכב הוועדה</u>

בהתאם להנחיות שבאוגדן, הוועדה כוללת נציגים מטעם גופים שונים: המפקח המחוזי על התעבורה, הרשות המקומית, משטרת התנועה, הקואופרטיבים לתחבורה, בעלי המוניות ונציגים אחרים נוספים.

מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי בפועל הרכב הוועדה כולל את ראש העירייה, מהנדס העירייה, מזכיר העירייה, מנהל מטה בטיחות, ראש משטרת התנועה בעיר, קצין משטרה אזורי ושני חברי עירייה נוספים. נציין, כי בדיונים משתתפים גם מבקר העירייה, עוזר ראש העיר ונציגי משטרה אחרים. עוד עולה מהפרוטוקול כי אין נציגות של הקואופרטיבים (חברות האוטובוסים המפעילות את קווי השירות של התחבורה הציבורית) ובעלי המוניות.

5.3.7.3. <u>ישיבות הוועדה ותיעוד בפרוטוקולים</u>

בהגדרת ועדת תנועה ותחומי טיפולה לא מצוינת תדירות מינימלית להתכנסות הוועדה. מהפרוטוקולים שהוצגו לבקשת הביקורת נמצא כי ועדת תנועה התכנסה פעם אחת בלבד במהלך שנת 2019. לא נמצא תיעוד להתכנסות הוועדה בשנת 2018. פרוטוקול הוועדה חתום בידי מזכיר העירייה וראש העירייה. בפירוט המשתתפים בישיבה לא מצוין מיהו יו"ר הוועדה.

בישיבת הוועדה מיום 10.6.2019 נדונו ואושרו מספר החלטות כרשות תמרור מקומית. נדגיש, כי ההחלטות האמורות נדונו ראשית בוועדת תמרור והועברו לאישור ועדת תנועה.

בין ההחלטות נמצאה החלטה "לבטל מעברי חצייה בצמתים לא רגישים לרבות בתחום השכונות הקיימות". ממנהל מטה הבטיחות נמסר כי באחריות מטה הבטיחות ומחלקת הנדסה לקבוע את מידת הרגישות של צומת. מאחר וכל מעברי החצייה נמצאים במקומות רגישים, לא אישר לבצע החלטה זו.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| הרכב חברים זהה בוועדת תמרור ובוועדת תנועה, פוגע באפקטיביות הבקרה בתהליך ומעקר את המטרה שלשמה הוקמו שתי ועדות נפרדות אשר אחת מהן ממליצה והשנייה מפקחת ומאשרת את המלצותיה.<br>אי יישום החלטות ועדת תנועה על ידי מי שאחראי לבצען, פוגע בהיררכיה הניהולית ופוגם בסמכות הנתונה לאורגנים בעירייה. | | |
| **המלצות הביקורת** | | |
| **.6** | מומלץ לבחון את הרכב הוועדות, ועדת תמרור וועדת תנועה, באופן שיאפשר בקרה על קבלת ההחלטות ויישומן. כמו כן, יש להגדיר את תפקידן, את הכפיפות והפיקוח והבקרה על ההחלטות המתקבלות. | B |
| **.7** | יש להקפיד ליישם את החלטות ועדת תנועה. במקביל, במקרים בהם נראה כי ההחלטות אינן עולות בקנה אחד עם המציאות בשטח, יש לפעול לשינוי ההחלטות בדרכים המקובלות במסגרת הוועדה. | B |

## 5.4. **סקר בטיחות בדרכים**

### 5.4.1. **סקר ליקויי בטיחות ברחבי העיר**

מטרתו של סקר בטיחות מקיף ושיטתי הינה זיהוי ואיתור מפגעים המחייבים טיפול מידי. בביצוע הסקר נדרש לכסות את כל העיר – על פי חלוקתה לאזורים, זיהוי אוכלוסיות הסיכון ומיפוי סוגי הסיכונים, תוך פירוט חומרת הסיכון לקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בהם.

סקר בטיחות בדרכים מהווה אחד הכלים המרכזיים לבניית תכנית עבודה כוללת לנושא הבטיחות בדרכים. משיחות שערכה הביקורת ומעיון בתכנית העבודה עולה כי לא מבוצע סקר כולל ועל כן תכנית העבודה של המטה לבטיחות בדרכים אינה כוללת טיפול במפגעים.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בוצע סקר בטיחות במוסדות החינוך בלבד, הסקר בוצע על ידי הרלב"ד. נציין, כי סקר זה בוצע באופן מדגמי בלבד, בבית ספר אחד בעיר, כפי שיפורט להלן. כמו כן, מנהל מטה הבטיחות מקיים סיורים באזורים שונים בעיר לאיתור מפגעים.

מסיור שערכה הביקורת בעיר עולה כי אמצעי בטיחות שהותקנו בעיר, כגון מעקות בטיחות ותמרורים, נהרסים מפגיעה של משאיות ומוונדליזם. ממנהל מטה בטיחות נמסר כי קיים קושי בשמירה על אמצעי הבטיחות שהותקנו בעיר, ולפיכך קיימים מקרים בהם החשיפה לסיכונים בטיחותיים חוזרת ונשנית.

ממנהל הבטיחות נמסר כי פעמיים בשבוע הוא מסייר עם המפקח על התשתיות בהנדסה לבחון שלמות של אמצעים הקיימים בעיר. בבדיקת הביקורת נמצא כי ראש העיר ומנהלי מחלקות בעירייה חברים בקבוצת ווטסאפ באמצעותה מעדכן מנהל מטה בטיחות בדבר ליקויי תשתית שנפגעו. מנהל מטה בטיחות שולח צילום של המקום. מחלקת הנדסה מפיקה הזמנת עבודה על חשבון תב"ר תשתיות ומנהל מטה בטיחות מפקח על הביצוע לצד פיקוח של מחלקת ההנדסה.

*בתגובה לטיוטת דוח הביקורת נמסר ממנהל מטה הבטיחות כי מבצע סקר יום-יום. בכל בית ספר ישנו רכז בטיחות המדווח למנהל מטה הבטיחות על כל תמרור שנעקר ממקומו או הוסר, מעקה שנשבר, מדרכות או אבנים משתלבות שהוצאו ממקומן. מנהל מטה הבטיחות מגיע למקום ומוציא דרישה פנימית להנדסה ורושם בדיוק מה התיקון הנדרש במקום. כך בכל מוסדות החינוך בעיר. נציין, כי הסקר שנערך על ידי הרלב"ד הוא סקר מדגמי בלבד, של בית ספר אחד מכל בתי הספר ברהט, שהייתה בו בעיה ותוקנה. המפגע שנמצא בדוח תוקן מידית. נציין, כי בית ספר זה אינו נמצא ליד כביש ראשי המהווה סכנה. בית הספר נמצא בתוך שכונה ולא מהווה כלל סכנה לילדים החוצים את הכביש ולילדים המגיעים מהשכונות.*

**הביקורת מעירה כי בלתי סביר שמבוצע סקר על בסיס יומיומי, אלא אם כן הכוונה לביצוע סיורים יומיים. נדגיש, כי פרק זה מתייחס לביצוע סקר מקיף וכולל בכל רחבי העיר המתבצע בתדירות שנתית ולא לסיורים היומיים.**

| **החשיפות** |
| --- |
| ללא ביצוע סקר בטיחות מקיף בעיר, נותרים מפגעי בטיחות ומוקדי סיכון ברחבי העיר וקיים חשש להתרחשות חוזרת של תאונות דרכים ופגיעה בנפש. |

| | | |
|---|---|---|
| *בתגובה לטיוטת דוח הביקורת נמסר ממנהל הבטיחות כי יחד עם המשטרה ומחלקת הנדסה עושים סקר בטיחות בעיר כמעט כל 3 חודשים. רשימת המפגעים נרשמת מידית על ידי ההנדסה והופכת מיד לאומדן ומועברת לקבלן המסגרת לתיקון.*<br>**הביקורת קיבלה לידיה סיכומי ישיבות של אגף ההנדסה משנת 2017. הפרוטוקולים כוללים מעקב אחר ביצוע פרויקטים וניהול תב"רים ואינם כוללים רשימת מפגעים. כמו כן, לא הועברו סיכומי ישיבות לשנים 2018-2019.**<br>בהיעדר רישום מסודר של הסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות, הליקויים שזוהו והטיפול בהם, לא מתקיים נתיב ביקורת בתהליך ולא ניתן לבחון את האפקטיביות של הטיפול בליקויי הבטיחות. | | |
| **המלצות הביקורת** | | |
| .8 | יש לבצע סקר כולל לנושא הבטיחות בדרכים בעיר הכולל חלוקה של העיר, מיפוי אזורי סיכון ואיתור מפגעים שונים לפי נושאים, לפיו אמורה להיקבע תכנית בטיחות רב שנתית. | A |
| .9 | מומלץ לערוך רישום סדור של הסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות, הכולל מועד הסיור, הליקויים שזוהו, אופן הטיפול בהם וסטטוס הטיפול. | B |
| **תגובת מבוקר** | | |
| מנהל מטה בטיחות: מידי יום מנהל מטה הבטיחות יוצא לסיור. מנהל מטה הבטיחות רושם בדוח העבודה היומי שלו - "טופס נסיעות ואשל" – תיאור של העבודה שבוצעה.<br>**הביקורת קיבלה לידיה "טופס נסיעות ואשל" לחודשים אוגוסט 2019 ודצמבר 2019. מהטפסים עולה כי במהלך חודש אוגוסט סייר מנהל מטה הבטיחות פעם אחת בעיר ובמהלך חודש דצמבר הוא סייר 3 פעמים ברחבי העיר. נציין, כי מטפסים אלה לא ניתן להסיק מה בוצע במסגרת הסיור ואילו ממצאים עלו.** | | |

5.4.2. **<u>סקר ליקויי בטיחות במוסדות חינוך</u>**

בהתאם להנחיות הרלב"ד (האוגדן – תכנון הפעילות – פעילות בתחום החינוך), יש לבצע סקר ליקויי בטיחות במוסדות החינוך, בחופשת הקיץ לפני פתיחת שנת הלימודים. מטרת הסקר לאתר מפגעי תשתית וסימונים לא ברורים (בייחוד מעברי חצייה), ולפנות לרשות המקומית בדרישה

לביצוע התיקונים וחידוש הסימונים. לא נמצא כי מטה הבטיחות בעיר ביצע סקר כאמור.

יחד עם זאת, העיר רהט נבחרה כחלק ממדגם מייצג בסקר כלל-ארצי שבוצע על ידי הרלב"ד במגזרים השונים, כחלק מתכנית ארצית למניעת תאונות ונפגעים בקרב אוכלוסיית הילדים בעיר. בבדיקת הביקורת נמצא כי ביום 24.07.2019 הוגשו שני דוחות למנהל מטה הבטיחות בעיר:

1. דוח מסכם לסקר כשלי בטיחות בסביבת מוסדות חינוך לשנת 2019. הסקר כולל ליקויים שנמצאו במוסדות חינוך ברחבי הארץ.
2. דוח מסכם לסקר מדגמי בסביבת מוסדות חינוך בחברה הערבית בשנת 2019 – לאור העובדה שהעיר נבחרה כאחת הערים המייצגות במגזר הערבי בה יבוצע סקר כאמור.

כאמור, העיר רהט נבחרה כאחת מהערים המייצגות במגזר הערבי לצורך ביצוע הסקר. יחד עם זאת, הליקויים בסקר מוצגים בשני הדוחות – בדוח הארצי ובדוח המגזרי – באופן כללי, ללא שיוך ספציפי לעיר בה נמצאו. בסך הכל נדגם בעיר רהט בית ספר יסודי אחד – אלפרדוס (סמל מוסד: 618744). לפיכך, כמו ליתר הערים שנדגמו וכפי שנכתב בדוח השני, נשלח בנפרד לכל רשות מקומית "דוח המפרט את הכשלים סביב מוסדות החינוך אשר נמצאו באותה רשות מקומית".

לביקורת נמסר כי מנהל מטה הבטיחות לא קיבל את הדוח המסכם של רהט. לפיכך, לא יכלה הביקורת לבחון את הכשלים ותיקונם בעיר. נציין, כי ליקויי הבטיחות המפורטים בדוח שנערך בסביבת מוסדות חינוך בחברה הערבית, נמצאו במדרכות, במעקות הבטיחות, במעברי החצייה, במיתון התנועה, בתחנות הורדת תלמידים ובתמרור. בנוסף, נקבעו מקומות בהם הליקויים שנמצאו מצריכים תיקונים מהותיים להסדרי בטיחות במסגרת פרויקטים השייכים לתחום התשתיות, כגון מעגלי תנועה, טרמינל הסעות ועוד. ממנהל מטה הבטיחות נמסר כי פעל לתיקון הליקויים כפי שעלו בדוח הארצי ובדוח המגזרי.

הביקורת מצאה כי לא נבנתה תכנית עבודה לתיקון הליקויים במוסד שנדגם ובמוסדות חינוך אחרים בעיר.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| מידע חלקי בדבר סיכוני הבטיחות הקיימים בסביבות בתי הספר בעיר פוגע במענה הניתן ובטיפול בליקויים שזוהו באופן חלקי החושף את ילדי העיר לפגיעות.<br>טיפול בליקויים שנמצאו ללא בניית תכנית מסודרת, חושף את העירייה לטיפול חלקי שאינו מובנה וסדור באופן העלול להותיר ליקויים לא מטופלים ולפיכך לגרום לחשיפה לסיכונים של ילדי העיר ותושביה. | | |
| **המלצות הביקורת** | | |
| **10.** | מומלץ לבקש את הדוח המפורט המתייחס למפגעים שנמצאו בעיר ולפעול על פי ממצאיו. במקביל, מומלץ כי סקר הבטיחות יכלול מענה פרטני לסביבות בתי הספר בעיר. | A |
| **תגובת מבוקר** | | |
| מנהל מטה הבטיחות: מנהל מטה הבטיחות יחד עם ההנדסה, המשטרה והרלב"ד עורכים דוח סיכום שנתי הנכנס לתכנית העבודה על כל מפגע והטיפול בו.<br>**הביקורת קיבלה לידיה דוח נתוני תאונות דרכים ונפגעים ברהט המתייחס לשנים 2015-2018. הביקורת מציינת כי מדובר בדוח המהווה מקור מידע שממנו נדרש לגזור תכנית עבודה. ובכל מקרה, אין מדובר בדוח הקשור באופן ישיר לטיפול במפגעים בסביבת מוסדות חינוך.** | | |
| **11.** | יש לבנות תכנית עבודה סדורה לתיקון הליקויים בסביבת מוסדות חינוך, באופן שייתן מענה נדרש לליקויים הקיימים. | B |

5.5. **<u>מטרות ויעדים</u>**

מטרות ויעדים הינם החלק החיוני ביותר בתהליכי תכנון שונים. המטרות מספקות הכוונה בסיסית לטווח הארוך. היעדים הינם תוצאה ספציפית, מדויקת, ניתנת למדידה, מציאותית וברת יישום, המתארת בפועל את הדרך להגיע למטרה הרצויה.

בתכנית העבודה השנתית של מטה הבטיחות בעירייה לשנת 2019 ציין ראש העיר כי היעד של הטיפול בנושא הבטיחות בדרכים הינו "שמירה על חיי אדם בדרך של מניעת תאונות דרכים". המשנה למנכ"לית הרלב"ד ניסח את היעד של הרלב"ד כ"הפחתת התאונות והנפגעים... בישוב ומחוצה לו".

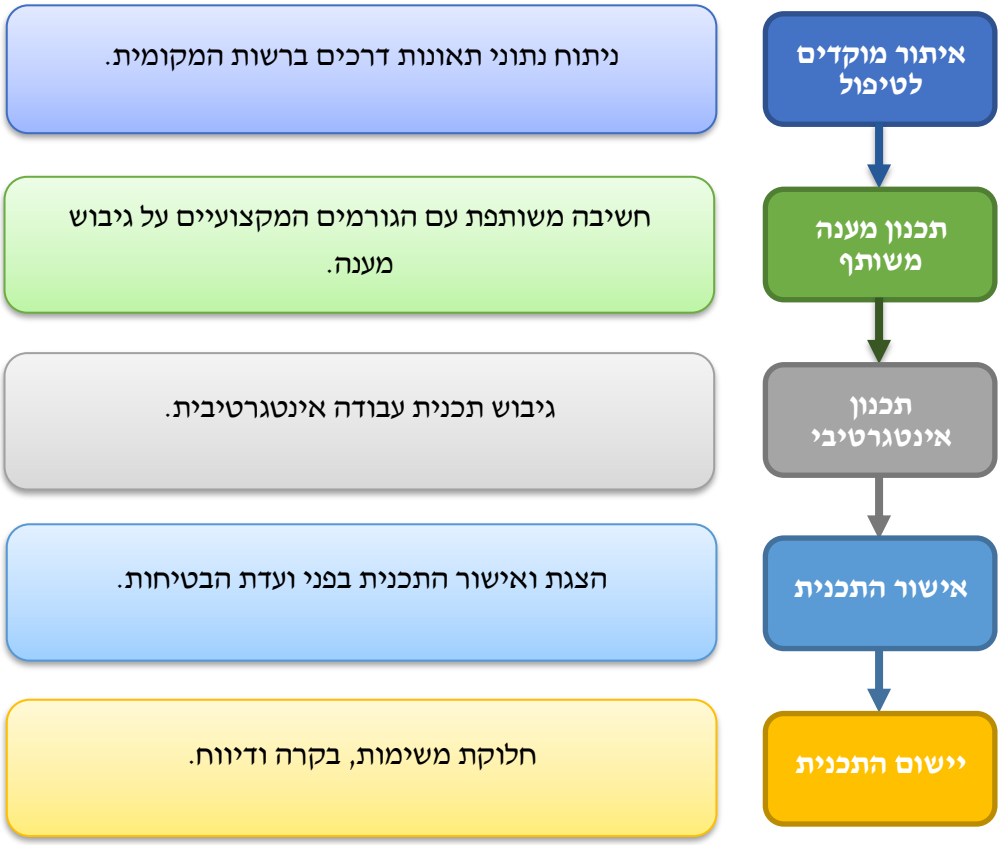
נראה כי בדבריהם הינם מנסחים את מטרת העל של פעילות מטה הבטיחות בעיר. על מנת שמטרה זו תושג יש לנסח יעדים מדויקים, כגון: שיעור הירידה המצופה במספר תאונות הדרכים בעיר, עלייה במספר המשתתפים בתוכניות המתקיימות לפי חלוקה לאוכלוסיות וכיו"ב.

נציין, כי תכנית העבודה לא כוללת יעדים כמותיים / מספריים לבחינת השגת היעד.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| בהיעדר הגדרת יעדים כמותיים בתכנית העבודה של המטה הבטיחות בדרכים, לא מתאפשרת מדידת ביצועים ובחינת השגת היעדים של המטה. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **12.** | מומלץ כי תכנית העבודה של המטה תכלול יעדים כמותיים, כגון: צמצום מספר תאונות הדרכים בשיעור מסוים וכיו"ב. | B |
| **תגובת מבוקר** | | |
| כל תאונה נבדקת במיוחס לה בתכנית העבודה. מתבצע ניתוח ואבחון התאונה (על פי נתונים מהבוחן ומהמשטרה), וכן בדיקה בשטח. על סמך זה מתבצעת תכנית העבודה. | | |

## 5.6. **תכנית עבודה**

כאמור, תהליך הכנת תכנית העבודה של המטה לבטיחות בדרכים מעוגן באוגדן. להלן תרשים המתאר את התהליך:




בבדיקת תהליך הכנת תכנית העבודה של המטה לבטיחות בדרכים בעירייה לשנת 2019 ויישומו בפועל עלו הממצאים הבאים:

- ✓ לצורך הכנת תכנית העבודה בוצעו ניתוחי נתונים של תאונות הדרכים בעיר שנלקחו מאתר הלמ"ס. יחד עם זאת, לא נמצא כי הכנת התכנית כללה ביצוע מיפוי כללי בעיר וחלוקתה לאזורים לצורך איתור מפגעים.
- ✓ התכנית לשנת 2019 הוכנה על ידי מנהל מטה הבטיחות בליווי גורמים ברלב"ד. יחד עם זאת, לא נמצא תיעוד לישיבות שהתקיימו לצורך הכנת התכנית. בנוסף, לא נמצא שיתוף של גורמים נוספים בעירייה בשלב הכנת התכנית, כגון: נציגי דת וקהילה, מנהל אגף החינוך, גורמי אכיפה והסברה.
- ✓ מסקירת התכנית עולה כי היא כוללת הצגת נתונים וניתוחים שונים, וכן נושאי ליבה לפי אוכלוסיות שונות בעיר: הולכי רגל בגילאים שונים, נהגים

בכלל ונהגים צעירים בפרט, רכבים דו-גלגליים, ממונעים ללא דרישת רישיונות ועוד.

- ✓ התכנית אינה כוללת פירוט של הפעולות הנדרשות לביצוע לגבי כל אחד מסוגי האוכלוסייה וכל אחד מנושא הליבה המצוינים בה – מה יבוצע, כיצד יבוצע ומיהם גורמי הביצוע.

- ✓ לביקורת נמסר כי אישור תכנית שנתית ניתן בוועדת בטיחות בדרכים מידי שנה ברבעון הראשון של אותה שנה. עוד נמסר כי התכנית השנתית לשנת 2018 אושרה על ידי ראש העירייה בפברואר 2019, מאחר ולא הוקמה קואליציה במשך כשנה ולא הוקמו ועדות העירייה לרבות ועדת בטיחות בדרכים. יחד עם זאת, לא הוצג לביקורת פרוטוקול המעיד על אישור תכנית העבודה על ידי ראש העיר. מבדיקתנו עולה כי תכנית 2019 אושרה בוועדת בטיחות בדרכים בנובמבר 2019. לביקורת הוצג פרוטוקול אישור התכנית לשנת 2019 בלבד. קרי, בשנתיים האחרונות התכניות אושרו בדיעבד כאשר התכנית השנייה אושרה לקראת סוף התקופה שאליה מתייחסת.

להלן סקירה מדגמית של יישום תכנית העבודה השנתית לשנת 2019 של המטה לבטיחות בדרכים:

| נושאי ליבה | יישום בפועל כפי שנמסר לביקורת |
|---|---|
| הולכי רגל - פנייה לנהג | בקרבת כיכרות ובתי ספר הנמצאים בצמתים נתלו שלטי חוצות ושלטי הכוונה לנהגים ולהולכי רגל. |
| הולכי רגל - פנייה להולך רגל | |
| הולכי רגל קשישים | לביקורת נמסר כי לא בוצעה הפעילות שתוכננה מאחר ובית הקשיש היה בשיפוץ. עוד נמסר כי כ-60 קשישים קיבלו שי מהמטה לבטיחות בדרכים – כובע וסווצ'ר עם פס זוהר לזיהוי בלילה. |
| נהגים צעירים | בשיתוף פעולה עם מנהלי בתי ספר לנהיגה בעיר (8 בתי ספר) – התקיים כנס לנהגים צעירים עם מרצים מהרלב"ד וחולק שי עם מסר בטיחותי. לביקורת נמסר כי כ-250 צעירים השתתפו בכנס. |
| דו-גלגלי | לא בוצעה פעילות ייעודית למשתמשים בכלים אלה. לביקורת נמסר כי השימוש בהם אינו נפוץ בעיר. מסקירת נתוני 'תאונות דרכים עם נפגעים', כפי שהוצגו בתכנית השנתית, נמצא כי בשנת 2018 רוכבי דו-גלגלי (אופנוע ואופניים) היו מעורבים בשתי תאונות דרכים עם פצוע אחד קשה ופצוע אחד קל. |
| ממונעים ללא צורך ברישיון) | |
| פתיחת שנת לימודים | הוצבו שלטי הכוונה ושלטי חוצות על גדרות בתי הספר ובסביבתם, נצבעו פסי האטה ומעברי |

| נושאי ליבה | יישום בפועל כפי שנמסר לביקורת |
|---|---|
| | חצייה והותקנו תמרורים מאירים ליד מעברי חצייה בסביבת בתי הספר. |
| שבוע בטיחות | ילדי בתי הספר השתתפו בפעילות חווייתית של "מכונית מתהפכת" – חשיבות חגורת הבטיחות ברכב. |

מהאמור לעיל ומהמידע שנמסר לביקורת עולה כי:

- ✓ התכנית לא כללה פירוט של הפעולות הנדרשות לביצוע, אלא רק רשימת נושאי ליבה, כמצוין בעמודה הימנית בטבלה.
- ✓ מסקירת רשימת נושאי הליבה הכלולים בתכנית עולה כי חלק מהנושאים הינם פחות רלוונטיים לאופי העיר, כגון: שימוש בכלים דו-גלגליים וכלים ממונעים ללא צורך ברישיון. זאת לצד היעדר הכללה של נושאים הידועים כנפוצים במגזר ובעיר, כגון: תאונות חצר, פגיעה של רכבים כבדים ומשאיות וכיו"ב. עובדה זו מחדדת את השאלה באשר לתהליך הכנת התכנית ובחירת נושאי הליבה לטיפול.
- ✓ נמסר לביקורת כי קיים שיתוף פעולה בין מנהל מטה הבטיחות לבין מחלקת הדתות במשרד הפנים באמצעות הדרשנים במסגדים המעלים לסדר היום את נושא תאונות הדרכים והחשיבות בשמירה על הבטיחות. בדרשות יום שישי משתתפים הורים וצעירים. נציין, כי נושאים ופעולות אלה לא צוינו בתכנית המטה לבטיחות בדרכים.
- ✓ משיחות שערכה הביקורת עולה כי לצורך טיפול בנושאי הליבה הוחלט להקים בעיר מרכז הדרכה לבטיחות בדרכים. המרכז ישמש את ילדי רהט והסביבה – בגילאי גן עד כיתה ו', על פי תכנית של משרד החינוך. לביקורת נמסר כי בניית המרכז החלה בשנת 2012 ונדרש תקציב נוסף להשלים את הבנייה. הפרויקט ממומן מתקציבים ייעודיים מהרלב"ד וממפעל הפיס ומהשתתפות העירייה במסגרת תב"ר 599. עוד נמסר כי השלמת הבנייה לא בוצעה מאחר ולא קיים היתר בנייה. בעירייה פועלים להשגת ההיתר והשלמת הבנייה.
- ✓ נמסר כי פרויקט חניון משאיות בפאתי העיר האמור להקטין את תנועת כלי הרכב הכבדים בעיר מקודם בחודשים האחרונים. עוד נמסר כי ביום הבחירות האחרון בחודש ספטמבר 2019 בוצע משאל בין התושבים בעניין הקמת החניון. מהמשאל עולה כי קיימת נכונות גבוהה מצד התושבים.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| הכנת תכנית עבודה שנתית למטה הבטיחות המתייחסת לקבוצות ותחומים שונים ללא שיתוף גורמים נוספים בעירייה האמורים להיות חלק מביצועה עלולה לפגוע ביישום התכנית ובהשגת יעדיה. כמו כן, הכנת תכנית על סמך ניתוח נתונים בלבד, ללא ביצוע סקר מקיף, חושפת את העירייה לאי טיפול במפגעים בטיחותיים המהווים גורם לתאונות חוזרות.<br>לא ניתן לבצע תהליך בקרה סדור על תכנית שאינה כתובה בפירוט. כתוצאה מכך, קיים חשש ממשי להיעדר טיפול בנושאי בטיחות אקוטיים העלולים לגרום לפגיעה בחיי אדם.<br>*בתגובה לטיוטת דוח הביקורת נמסר ממנהל מטה הבטיחות, כי הכנת תכנית העבודה מתבססת על הנתונים מהלמ"ס, המשטרה והביקורים בשטח.* | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **13.** | מומלץ לבחון את הצורך בשיתוף גורמי הסברה, אכיפה, חינוך, קהילה ואחרים בהכנת תכנית הבטיחות השנתית. כמו כן, מומלץ כי בהכנת התכנית יילקחו בחשבון המפגעים הבטיחותיים העולים מסקר מקיף שיבוצע בעיר על פי חלוקתה לאזורים. בנוסף, על התכנית לכלול את הפעולות הנדרשות ליישומה בפועל, גורמי הביצוע ועוד. | A |
| **תגובת מבוקר** | | |
| מנהל מטה הבטיחות: תכנית העבודה מוצגת בפני מטה הבטיחות ומקבלת אישור של כל חברי המטה וראש העיר, שהינו יו"ר המטה. | | |

## 5.7. <u>**תקציב בטיחות בדרכים**</u>

### 5.7.1. <u>תקצוב תכנית הבטיחות השנתית</u>

תקציב המטה לבטיחות בדרכים ממומן על ידי מספר גורמים:

- משרדי ממשלה: פנים, חינוך ותחבורה.

- רשויות חיצוניות: הרלב"ד והרשות לפיתוח התיישבות הבדואים.
- העירייה.

משיחות שערכה הביקורת ומסקירת תכנית הבטיחות השנתית עולה כי התכנית אינה כוללת תקציבים לפעולות שהוגדרו במסגרת התכנית. לביקורת נמסר כי התקציבים מתקבלים במהלך השנה מגורמי המימון החיצוניים כתב"רים ייעודיים לפרויקטים. כך למשל, נמצא כי סעיף שבוע הבטיחות תוקצב בעת הכנת התכנית ב-10,000 ש"ח בלבד. בבדיקתנו נמצא כי בפועל ההוצאה בגין שבוע הבטיחות הייתה נמוכה יותר והסתכמה ב-8,000 ש"ח בלבד (ההוצאה שולמה מתב"ר 1250 - התב"ר השוטף של מטה הבטיחות). תכנית העבודה של שבוע הבטיחות כללה שלטי חוצות בעיר וקיום הדרכות בבתי הספר על ידי מתנדבים, נציגי המשטרה ורכזי הבטיחות בבתי הספר. הפעילות בוצעה בכל בתי הספר בעיר.

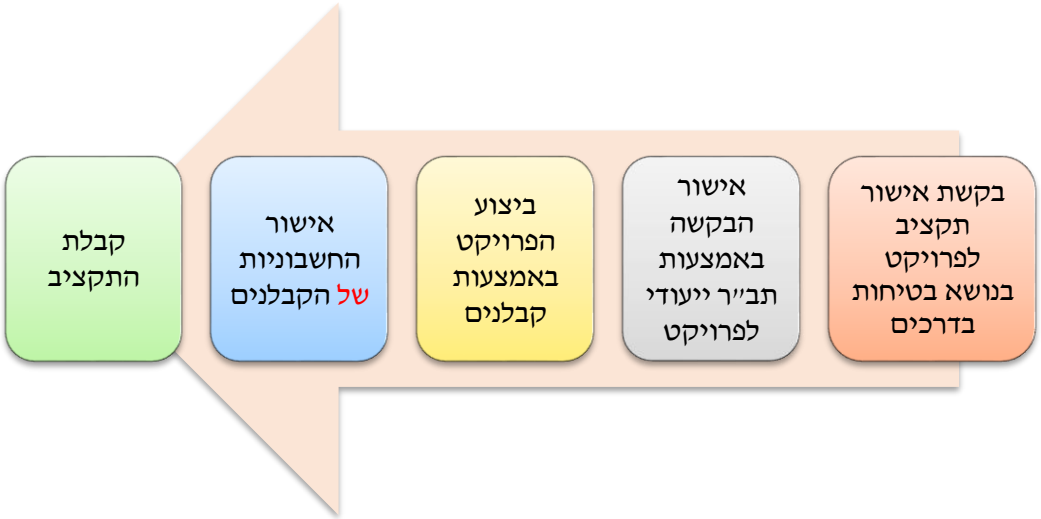
בנוסף, במסגרת התב"ר השוטף של מטה הבטיחות מומנו "ימי שיא" בבתי הספר בעיר. לביקורת נמסר כי הרלב"ד אישר תקציב של 6,200 ש"ח לכל בית ספר. בסך הכל בוצעה פעילות ב-5 בתי ספר בעיר. פעילות ימי שיא בנושא בטיחות כוללת: הדמיית החוויה של מכונית מתהפכת, שימוש באופניים, היסח הדעת ועוד. עלות ימי השיא מהתב"ר השוטף הסתכמה בסך של 31,000 ש"ח.

נציין, כי לעתים לאישור תב"ר נדרשת השתתפות של העירייה בפרויקט. עם זאת, משיחות שערכה הביקורת עולה כי לא הוקצה בתקציב השנתי של העירייה, תקציב ייעודי לתחום הבטיחות בדרכים.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| היעדר תקצוב נושא הבטיחות בדרכים על ידי העירייה, עלול להצביע מחד גיסא על החשיבות הנמוכה המיוחסת לנושא ומאידך גיסא מחייב להתבסס על תקציבים חיצוניים ולפיכך מצמצם את האפשרות לבצע פרויקטים נרחבים בתחום. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **14.** | יש לבחון הכללת סעיף בטיחות בדרכים בתקציב העירייה. | A |

# תהליך אישור תקציב

להלן תהליך אישור התקציב לפרויקטים בנושא בטיחות בדרכים:




הביקורת סקרה את התהליך באמצעות מסמכים שהוצגו לה ושיחות שקיימה עם ממלאי תפקידים. להלן ממצאי הביקורת:

| | |
|---|---|
| **אישור תב"ר במועצת העירייה** | מזכיר העירייה מעלה לישיבת מליאת מועצת העיר בקשת תקציב לפרויקט. המליאה מאשרת את הבקשה ומעבירה לטיפול הגזבר. מחלקת הגזברות פותחת תב"ר במערכת ופונה בשם העירייה למשרד הפנים בבקשת מימון פרויקט על פי התכנית השנתית של הבטיחות בדרכים ו/או על פי צורך שעולה מהשטח לביצוע פרויקט בטיחותי. לבקשת המימון מצורף פרוטוקול המליאה. |
| **אישור הבקשה** | הגורם המממן מאשר לגזברות את הבקשה לאחר שהוצגו בפניו התוכניות לביצוע הפרויקט. מחלקת הגזברות מעדכנת את מנהל מטה הבטיחות ונפתח במערכת החשבונות תב"ר ייעודי לפרויקט. |
| **ביצוע הפרויקט** | מחלקת הנדסה אחראית לביצוע הפרויקטים באמצעות קבלנים. בבדיקתנו נמצא כי מופקת לקבלן הזמנת עבודה החתומה על ידי מהנדס העיר, הגזבר, ראש העיר והחשב המלווה של העירייה. ממנהל מטה הבטיחות נמסר כי הוא מסייר בשטח בעת ביצוע העבודות ובסיומן. |
| **אישור חשבוניות** | החשבוניות מאושרות על ידי מנהל מטה הבטיחות, מהנדס העירייה והגזבר ומועברות לגורם המממן על ידי הגזברות. |
| **קבלת התקציב** | בהתאם לחשבוניות שאושרו והתאמתן לתכנית שהוצגה לגורם המממן, כספי התב"ר מועברים לעירייה. |

לביקורת נמסר כי ברלב"ד, התקציב העירוני השוטף נקבע לפי מספר הנפשות בעיר. לצורך אישור תב"ר שמקורו ברלב"ד, מנהל מטה הבטיחות פונה למזכיר העירייה שמעלה את הבקשה במליאת העירייה. מועצת העירייה מאשרת תב"ר לאחר קבלת הרשאה תקציבית.

5.7.2. <u>ניצול תקציב</u>

מימון הרלב"ד המועבר לעירייה מתקבל במסגרת מימון מטות הבטיחות ברשויות שבתחומי אחריות מטה הבטיחות נגב דרומי. שיעור המימון של מטות הבטיחות על ידי הרלב"ד שונה בין רשות אחת לאחרת. בבדיקת הביקורת נמצא כי הרלב"ד מממנת את מטה הבטיחות בעירייה בשיעור של 100%. נציין, כי מטה הבטיחות בעירייה ממומן בסכום הגבוה ביותר מבין הרשויות שבתחומי מטה הבטיחות נגב דרומי ועומד על 79,000 ש"ח (במסגרת תב"ר 1250). כאמור לעיל, הקביעה נעשית לפי מספר הנפשות בעיר. כספי תב"ר זה נוצלו לפעילות השוטפת של מטה הבטיחות בדרכים, לרבות מימון שבוע בטיחות בדרכים, פעילות ימי שיא ועוד.

להלן נתוני ניצול התקציב שקיבל מטה הבטיחות מהרלב"ד בשנים 2016-2019, כפי שהוצגו על ידי נציג הרלב"ד בישיבת ועדת הבטיחות בדרכים שהתקיימה ביום 13.11.2019:

| ייעוד תקציב | מספר תב"ר בגזברות | סכום התחייבות | סכום שהתקבל | הפרש | % ניצול |
|---|---|---|---|---|---|
| **מטה בטיחות 2016** | 884 | 72,000 | 71,187 | 813 | 99% |
| **מטה בטיחות 2017** | 973 | 91,000 | 83,059 | 7,941 | 91% |
| **תכנית הולכי רגל ותכנית לחברה הערבית 2017** | 1007 | 188,012 | 187,835 | 177 | 99% |
| **תכנית הסברה מגזר ערבי 2017** | 1034 | 77,614 | 75,530 | 2,084 | 97% |
| **מטה בטיחות 2018** | 1064 | 92,000 | 92,000 | 0 | 100% |
| **תכניות תמרור חברה ערבית** | 1124 | 120,000 | 120,000 | 0 | 100% |
| **מטה בטיחות 2019** | 1250 | 79,000 | 21,208 | 57,792 | 27% |
| **סה"כ** | | **719,626** | **650,819** | **68,807** | **90%** |

לביקורת הוצגו נתוני ניצול תב"רים ייעודיים ל"סימון כבישים והתקני בטיחות" לשנים 2016-2018. להלן נתוני ניצול התקציב על ידי העירייה:

| שנת תקציב | מספר תב"ר בגזברות | סכום התחייבות | סכום שהתקבל | יתרה | % ניצול |
|---|---|---|---|---|---|
| **2016** | 904 | 142,607 | 142,607 | 0 | 100% |
| **2017** | 1000 | 141,946 | 141,946 | 0 | 100% |
| **2018** | 1202 | 166,570 | 166,570 | 0 | 100% |
| **סה"כ** | | **451,123** | **451,123** | **0** | **100%** |

מסקירה של מסמכים והתכתבויות שהוצגו לביקורת עולים הממצאים הבאים:

- ✓ ניצול התקציב של תב"ר 1250 נכון ליום 5.12.2019 עומד על כ-79%. לביקורת נמסר כי חשבונית בסך של כ-17 אלפי ש"ח נשלחה לאישור הרלב"ד. מהאמור עולה כי התב"ר השוטף נוצל לבסוף במלואו בשנת 2019. עוד נמסר כי התב"ר אושר באיחור וניצולו הוחל רק במאי 2019.
- ✓ בשנת 2019 לא הוקצה תב"ר לנושא סימון כבישים והתקני בטיחות.
- ✓ המעקב אחר ניצול התקציב מבוצע על ידי מנהל מטה הבטיחות למול הרלב"ד ו/או מול הגזברות.
- ✓ המעקב מבוצע מידי חודש על ידי מנהל מטה הבטיחות. הביקורת מצאה תיעוד למעקב המבוצע. מנהל מטה הבטיחות שולח חשבוניות לאישור הרלב"ד ועוקב אחר יתרת כל תב"ר שבאחריותו.
- ✓ ביום 21.07.2019 שלח מנהל מטה הבטיחות בקשה לסגירת תב"רים בגזברות בהתאם לסגירתם ברלב"ד.

| מספר תב"ר | שנת תקציב | ייעוד | יתרה בש"ח |
|---|---|---|---|
| 759 | 2014 | סימון כבישים והתקני בטיחות | 11,427 |
| 763 | 2014 | מימון השתתפות פעילות בדרכים | 62,527 |
| 973 | 2017 | מטה בטיחות - שוטף | 7,941 |
| **סה"כ יתרה** | | | **81,895** |

מבדיקת הביקורת עולה כי מדובר בתב"רים ישנים שלא נוצלו במלואם. מאחר ולא נוצלו בשנת התקציב המיועדת ו/או בסמוך לה, היתרה של התב"רים הללו נמחקה על ידי הרלב"ד. לפיכך, מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי התב"רים נסגרו גם על ידי הגזברות. מהאמור עולה כי העירייה "הפסידה" את היכולת לנצל הכנסות אלה.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| היעדר התאמה בין התב"רים הרשומים ברלב"ד, לתב"רים הרשומים בגזברות, עלול לגרום לאי ניצול של תב"רים ובכך נפגעת פעילות המטה והמענה הניתן לרווחת התושבים ולבטיחותם. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **15.** | מומלץ לבצע בדיקת התאמה שוטפת של התב"רים הרשומים ברלב"ד לתב"רים הרשומים בגזברות בעירייה ולוודא ניצול מקסימלי של התב"רים במהלך התקופה שלשמה הוקצו. | A |
| **תגובת מבוקר** | | |
| מנהל מטה בטיחות: לא בתחום סמכות מטה הבטיחות. יש לדרוש מהגזברות או מהנהלת החשבונות. | | |

## 5.8. דגימה של פרויקט - מעבר מצומת לכיכר

כדי להתמודד עם תאונות הדרכים בעיר ועל מנת להפחיתן, נבנים בעיר כיכרות בצמתים מועדים להתרחשות תאונות דרכים. הפיכת צומת לכיכר מבוצע לאחר בחינה וקבלת החלטות של הגורמים המקצועיים ברלב"ד ובעירייה ובאישור משרד התחבורה.

### 5.8.1. תהליך מעבר מצומת לכיכר

הביקורת בחנה את התהליך המבוצע בעירייה, ולהלן ממצאיה:

- ✓ בתחילת כל שנה מנהל מטה בטיחות מסייר עם נציג הרלב"ד, מהנדס הרלב"ד ומהנדס תנועה של המשטרה בדרכים ראשיות בעיר ובסביבת בתי ספר, במקומות המוגדרים "מוקדי סיכון". קביעת מוקד סיכון מבוצעת על פי מספר תאונות הדרכים שהתרחשו בו, מספר הנפגעים ומספר הרכבים החולפים בצומת. בניית כיכר מבוצעת במוקדי סיכון לאחר בחינת הכדאיות והתועלת שבבניית הכיכר באותו מקום.
- ✓ לאחר הסיור מוגשת בקשה למשרד התחבורה על ידי הרלב"ד על גבי טפסים ייעודיים שקיימים ברלב"ד. משרד התחבורה מאשר בניית כיכרות, ממן את הפרויקט ואחראי לביצוע בפועל על ידי קבלנים מטעמו – קבלני מסגרת.
- ✓ בבדיקת הביקורת נמצא כי חברת "cpm ניהול בנייה בע"מ" (להלן: "החברה המנהלת") הייתה אחראית מטעם משרד התחבורה בשנת 2019 לניהול הפרויקטים של בניית כיכרות.
- ✓ החברה המנהלת מעבירה לקבלן צו התחלת עבודה המעגן את: מהות העבודה, מועד תחילת עבודה, משך העבודה, וכן את חובתו של הקבלן לבצע הסדרי תנועה זמניים בעת ביצוע העבודה, לצד התחייבויות ביצוע ובטיחות נוספות, בכפוף לאישורים הנדרשים.
- ✓ לצו התחלת העבודה מצורפת תכנית עבודה מפורטת לרבות כתב כמויות. הכנת כתב כמויות ואישורו הינם באחריות החברה המנהלת ומשרד התחבורה.

- ✓ צו התחלת העבודה והתכנית המפורטת לבניית כיכר מועברים על ידי הקבלן, שאושר על ידי משרד התחבורה או קבלן משנה מטעמו, למחלקת הנדסה בעירייה.
- ✓ מהנדס העיר מפיק "היתר להגבלת השימוש בדרך" – המאפשר לקבלן לבצע את העבודות במקום ובזמן המוגדרים. על ההיתר חתומים מהנדס העיר וראש העירייה.

5.8.2. <u>דגימה של פרויקטים</u>

משיחות שערכה הביקורת עולה כי ישנם פרויקטים שטרם בוצעו (כמפורט בטבלה להלן), על אף שאושרו לביצוע לפני מספר שנים. לביקורת נמסר כי הקבלנים האחראים לביצוע הפרויקטים נתקלים לא אחת בהתנגדויות תושבים. עוד נמסר כי קבלן הזוכה במכרז של משרד התחבורה, חייב לבצע את העבודות, ובמקרה של ניסיונות מניעה מצד תושבים העבודות תבוצענה בליווי משטרה.

הביקורת ערכה סיורים ברחבי העיר ומצאה כי ישנם צמתים בהם קיימת בנייה לא חוקית של תושבים ופלישה למרחב הציבורי באופן המונע אפשרות של בניית כיכר בצומת.

להלן פרויקטים שנדגמו וסטטוס ביצועם, כפי שעולה מבדיקות ומשיחות שערכה הביקורת:

| מיקום הכיכר | מועד הפקת אישור ראשון | מועד הפקת אישור אחרון | סטטוס ביצוע |
|---|---|---|---|
| קריית החינוך ברחוב סאלח אלדין | נובמבר 2016 | פברואר 2019 | לא בוצע |
| כיכר סובלה - הצטלבות דרכים רחוב עומר אל מוכתאר ורחוב סאלח אלדין | נובמבר 2016 | דצמבר 2017 | לא בוצע |
| שכונה 26 | אפריל 2017 | מאי 2019 | בוצע |
| רחוב השוק וצומת בניין העירייה | מאי 2019 | - | לא בוצע |
| כניסה לשכונה 8 | יוני 2015 | יוני 2019 | לא בוצע |

- ✓ ממנהל מטה הבטיחות נמסר כי, בעת ביצוע עבודות תשתית ופרויקטים של בטיחות על ידי קבלנים, הוא מבצע סיורים על בסיס יומיומי. לא קיים תיעוד לסיורים שמקיים ו/או לממצאים שעלו במהלך הסיורים.

✓ לביקורת נמסר כי הוגשה תלונה לנציב תלונות ציבור בנושא הכיכר בכניסה לשכונה 8 וכי ביום 9.2.2020 צפויה להתקיים ישיבת עבודה בנדון.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפות** | | |
| התנגדויות תושבים לביצוע עבודות על ידי הקבלנים חושפות את תושבי העיר ומשתמשי הדרכים לסיכונים בטיחותיים, לתאונות דרכים ולפגיעה בנפש.<br>ללא תיעוד של הסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות וללא תיעוד של הממצאים העולים במהלך הסיורים לא קיים נתיב ביקורת בתהליך ולא ניתן לבחון את הצורך בהגדלת היקף הסיורים. | | |
| **המלצות הביקורת** | | |
| **16.** | יש לבחון ולשכלל את דרכי האכיפה העומדות לרשות העירייה על מנת שהקבלנים יוכלו לבצע את בניית הכיכרות בצמתים המסוכנים. | A |
| **תגובת מבוקר** | | |
| המלצה זו ואכיפת החוק הינה בסמכות ראש העיר, העירייה ואנשי אכיפת החוק. | | |
| **17.** | מומלץ כי יישמר תיעוד לסיורים שמקיים מנהל מטה הבטיחות וכי התיעוד יכלול את המועד שבוצע כל סיור והממצאים שעלו בו. | B |

5.9. **<u>תחבורה ציבורית</u>**

תחום התחבורה הציבורית היה עד לא מכבר באחריות מנהל מטה הבטיחות. החל מחודש אוגוסט 2019 החל לכהן אחראי תחבורה ציבורית חדש הכפוף למהנדס העירייה.

התפקיד של אחראי תחבורה ציבורית ברשות מקומית, כפי שהוגדר על ידי מנהל השלטון המקומי, הינו לתכלל את נושא התחבורה הציבורית ברשות המקומית וממשקיה לצורך התאמה מרבית של השירות הניתן והמתוכנן לצרכי תושבי הרשות המקומית וקידום המודעות לשירות הקיים בקרב התושבים.

להלן תחומי האחריות שהוגדרו על ידי מנהל השלטון המקומי לאחראי תחבורה ציבורית ויישומן בפועל ברשות:

| תחומי אחריות | יישום בפועל |
|---|---|
| השתתפות וליווי ביצוע בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בתחבורה הציבורית ברשות המקומית. | לביקורת נמסר כי לפחות אחת לחודש מתקיימות ישיבות משותפות של אחראי התחבורה הציבורית עם מהנדס העיר וראש העיר. עוד נמסר כי ישיבות אלה מתועדות בפרוטוקולים. לביקורת הוצג פרוטוקול אחד בלבד מיום 15.9.2019. |
| ריכוז וקידום פרויקטים בתחום פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית ברשות, תחזוקת תשתיות תחבורה ציבורית וניהול הקשר עם כלל הגורמים הרלוונטיים. | לביקורת נמסר כי באפריל 2020 יחלו בהקמת שני צירים מרכזיים לחיבור בין השכונות הדרומיות לבין רהט הוותיקה – כביש 5 פנימי וכביש 6 פנימי. פרויקטים אלה יקלו את הגישה בין שני חלקי העיר ויקצרו את מסלול הנסיעה של קווי התחבורה הציבורית. כמו כן, בעיר נבנו כיכרות וחניון לילה לשיפור זרימת התחבורה בעיר. |
| ריכוז והפניית פניות ציבור, ניהול מידע ופיתוח שירות התחבורה הציבורית ברשות, בנייה וקידום של תכנית תחבורה ציבורית לרשות, גיבוש בקשות לשיפור השירות וקיום קשר שוטף מול מנהל/ת תחום התחבורה הציבורית המחוזי ומפעילי התחבורה הציבורית. | פניות תושבים לאחראי תחבורה ציבורית מגיעות באמצעות פנייה טלפונית או פנייה ישירה של התושבים למשרדו. נמסר כי פנייה באמצעות דואר אלקטרוני נמוכה עד לא קיימת.<br>מאחראי התחבורה הציבורית נמסר כי הוא מנהל את הפניות בגיליון אלקטרוני ומטפל בהן על בסיס יומיומי. כך לדוגמה: כשמקבל פניות בגין סככת המתנה שבורה ו/או היעדר ספסלים בתחנת האוטובוס מעביר בקשה לאחראית דיווחים והזמנות בהנדסה שמפיקה הזמנת עבודה לקבלני מסגרת. |
| הטמעת תרבות השימוש בתחבורה ציבורית ברשות, תוך קיום פעילות הסברה והגברת המודעות הקהילתית לתחבורה הציבורית, פרסום השירות בקרב הציבור, איסוף צרכי התושבים וליווי הגורמים מטעם משרד התחבורה בביצוע סקרים ופעילויות קהילה. | ברבעון האחרון של שנת 2019 בוצעה פעילות של משרד התחבורה שמטרתה הגדלת השימוש ברב-קו על ידי התושבים. מאחראי תחבורה ציבורית נמסר כי קיבל את הפנייה בהתראה קצרה (מחמישי לראשון), לפיכך לא בוצע פרסום רחב לתושבים, אלא קריאה באמצעות אתר העירייה. במסגרת הפעילות הוצבה עמדת רב-קו ניידת ליד עמדת הרב-קו הקבועה באזור השוק והונפקו כרטיסי רב-קו לכ-70 תושבים. |

בבדיקת הביקורת נמצא כי אחראי תחבורה ציבורית מבצע מעקב אחר תקינות תחנות האוטובוסים הרשומות ברחבי העיר. מסקירת הקובץ עולה כי:

- בעיר רשומות 276 תחנות אוטובוס.
- מתוכן, 139 תחנות לא קיימות כלל בשטח.
- 120 תחנות הינן תחנות סככה ו-3 תחנות עמוד.
- רק 13 תחנות מהתחנות הקיימות הן תקינות מבחינת שילוט, סביבת התחנה, הנגשה, תמרור ועוד.

| | | |
|---|---|---|
| **החשיפה** | | |
| ללא תיעוד סדור של הפרוטוקולים המתעדים את הישיבות השוטפות המתקיימות בין אחראי תחבורה ציבורית לבין ראש העיר לא ניתן לבחון קיום התהליך, בחינת ההחלטות המתקבלות בו ומעקב אחר יישומן.<br>ללא סימן לקיום תחנה פוחת השימוש של התושבים בתחבורה הציבורית, מאחר והתושבים, כמו גם הנהגים, אינם מודעים למקום התחנה ובהתאם התושבים אינם ממתינים והנהגים אינם עוצרים במקום הנדרש על מנת להגיע לשימוש מיטבי בתחבורה הציבורית. | | |
| **המלצת הביקורת** | | |
| **18.** | יש להקפיד כי יישמר תיעוד סדור של הפרוטוקולים מישיבות אחראי התחבורה הציבורית וראש העיר. | B |
| **19.** | יש להאיץ את תיקון הליקויים של תחנות האוטובוס בעיר. | B |

# דוח ביקורת בנושא

# אספקת שירותי ניקיון במוסדות ציבור וחינוך

# תוכן העניינים

**מבוא ..... 48**

כללי ..... 48

המסגרת הנורמטיבית ..... 49

1.1 נושאי הבדיקה ..... 50

1.2 שיטת הבדיקה ..... 50

1.3 תקופת הבדיקה ..... 51

1.4 מטרות הביקורת ..... 51

1.5 סיכונים פוטנציאלים בנושא הנבדק ..... 51

**מפת הדוח ..... 52**

**תקציר מנהלים ..... 53**

**פירוט ממצאי הביקורת ..... 55**

4.1 עלויות הניקיון ..... 55

4.2 נהלים ..... 57

4.3 מדיניות ניקיון ..... 58

4.4 התקשרות למתן שירותי ניקיון ..... 61

4.5 פיקוח ובקרה ..... 80

4.6 פיקוח על ידי מנהל בתי הספר ..... 82

4.7 בקרת משכ"ל ..... 84

4.8 משוב ושביעות רצון ..... 89

**נספחים ..... 91**

# 1 מבוא

## כללי

1.1. הרשות המקומית מעניקה שירותים מגוונים לתושביה, ביניהם שירותים בתחום התכנון ובניה, רישוי עסקים, הפעלת מערכת החינוך, פינוי פסולת, אירועי תרבות ועוד.

1.2. לצורך מתן השירותים נעשה שימוש במבני ציבור המשמשים את משרדי העירייה השונים, לבתי ספר וכדומה. תפעול ותחזוקת מבני הציבור מחייבים, בין היתר, אספקת שירותי ניקיון.

1.3. שירותי הניקיון במבני ציבור מהווים חלק חשוב במתן השירות הניתן לתושבים ומשפיעים לא רק על המצב התברואתי של המבנה אלא גם על הנראות והייצוגיות הנובעות משימוש במבנה זה.

1.4. עיריית רהט (להלן: "העירייה") נותנת שירותים לכ- 69,000 תושבים בשטח כולל של כ- 33 קמ"ר. לצורך מתן השירותים כאמור, נעשה שימוש ב 43 מבנים מתוכם 5 מבני ציבור ו- 38 מבני חינוך.

בשנת 2009 מונה חשב מלווה לעיריית רהט, הנמצאת בתוכנית הבראה. זאת, בהתאם לסעיף 142ב לפקודת העיריות, המסמיך את שר הפנים למנות לרשות מקומית חשב מלווה. מטרת המינוי של חשב מלווה היא מתן מענה על צורך בקיומו של מנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות וכן להנחיל בה דפוס התנהלות תקין.

על שירותי הניקיון במוסדות הציבור בעירייה אמון מדור תברואה מוסדות ציבור באגף החינוך (להלן: "**מדור תברואה**"), אשר מפקח על עבודת קבלני הניקיון במוסדות הציבור והחינוך בעיר. במדור מועסקים 2 עובדים, ראש המדור ועובד נוסף (להלן: "**מפקחים**").

עיריית רהט התקשרה באמצעות מכרז מס' שנ/23/2017 (להלן: "**המכרז**") של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן: "**משכ"ל**") עם חברות קבלניות בהסכם התקשרות למתן שירותי ניקיון למבני הציבור והחינוך בעיר (להלן: "**ההסכם/ חוזה**").

בהתאם להסכם נעשתה חלוקה של כלל המבנים בעיר לארבעה אשכולות, פורט נספח בעבור כל אשכול ונבחרו בהליך מכרזי שתי חברות קבלן לביצוע העבודה: א.ד.י אחזקות 2002 בע"מ (להלן: "**ד.י**") ופ.ש בע"מ (להלן: "**פ.ש**").

בטבלה מס' 1 להלן מפורטת חלוקת המבנים לאשכולות, קבלני ביצוע ועלות ביצוע השירותים:

| אשכול | קבלן מבצע | מס' מבנים | | סה"כ עלות לשנה בש"ח | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | מבני חינוך | מבני ציבור | | |
| אשכול א' | ד.י | 11 | ----- | 1,186,749 | |
| אשכול ב' | פ.ש | 7 | 5 | 899,529 | 413,490 |
| אשכול ג' | פ.ש | 9 | ----- | 1,184,428 | |
| אשכול ד' | ד.י | 11 | ----- | 1,319,033 | |
| **סה"כ** | | **38** | **5** | **5,003,233** | |

**<u>המסגרת הנורמטיבית</u>**

- החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב–2011
- החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001
- פקודת העיריות [נוסח חדש]

**נושאי הבדיקה**

בדיקת תהליך ניהול אספקת שירותי ניקיון במוסדות ציבור כולל:

- בקרה אחר יישום החוזה;
- ביצוע מדגם של 10 מוסדות ציבור לשם בחינת איכות הניקיון;
- אפקטיביות הבקרה של חברת משכ"ל.

**שיטת הבדיקה**

הליך הביקורת נערך, בין היתר, באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:

- קיום פגישות עם גורמים שונים הקשורים למערך הניקיון של מוסדות הציבור בעירייה, כגון: אחראי מדור תברואה מוסדות ציבור באגף החינוך ומפקח תברואה.
- קיום שיחות טלפוניות עם גורמים שונים הקשורים למערך הניקיון, כגון: אחראי מדור תברואה מוסדות חינוך באגף החינוך, מפקח במדור תברואה והחשב המלווה של המכרז.
- סקירת הסכם ההתקשרות עם קבלני הניקיון.
- ניתוח כרטיסי הנהלת חשבונות ומסמכי מקור רלוונטיים אחרים.
- ביצוע מדגם בין מוסדות החינוך לבחינת הניקיון.
- סקירת דוחות הבקרה המבוצעים על ידי משכ"ל.

**תקופת הבדיקה**

הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2019 והתייחסה לניהול אספקת שירותי הניקיון במוסדות הציבור בעירייה בשנת 2018, אלא אם צוין אחרת בדו"ח.

**מטרות הביקורת**

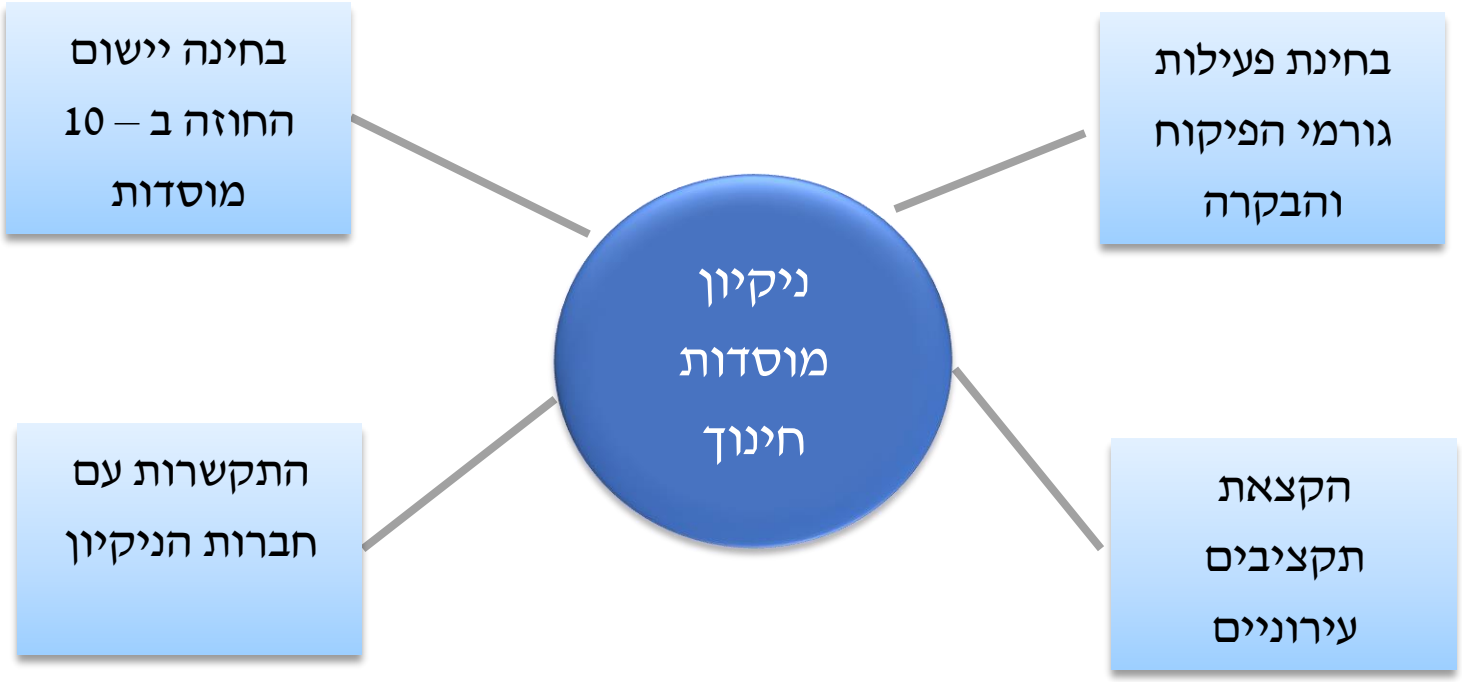
מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות התנהלות העירייה בכל הנוגע לניהול מערך שירותי הניקיון במוסדות הציבור בעיר, בדיקת היבטים באופן יישום תנאי ההתקשרות עם ספקי הניקיון וכן בדיקת תהליכי הניהול והבקרה המבוצעות על ידי העירייה.

**סיכונים פוטנציאלים בנושא הנבדק**

העסקת קבלי ניקיון לצורך ביצוע שירותי ניקיון במבני הציבור בעיר חושפת את העירייה, בין היתר, לסיכונים הבאים:

- **סיכון כספי-** עקב חיובי יתר על ידי קבלי הניקיון.
- **סיכון בטיחותי-** עקב בשל הפרת הנחיות הבטיחות על ידי עובדי הניקיון או על ידי הציבור המשתמש במבנים.
- **סיכון משפטי-** מתוך אחריות שילוחית של העירייה כלפי עובדי חברות הקבלן עקב הפרת תנאי העסקה או התרחשות תאונות עבודה. לחילופין, פגיעה של ציבור המשתמשים במבנים עקב עבודות הניקיון (כגון נפילה, החלקה וכו').
- **סיכון תפעולי-** עקב תפקוד לקוי של עובדי הקבלן במתן שירותי ניקיון באיכות ירודה, קיים סיכוי לפגיעה תברואתית בקרב ציבור המשתמשים במבנה ולאי שביעות רצון. כמו כן, פגיעה בעירייה עקב אי קבלת השירות הנדרש תמורת המחיר שהוצע.

## 2 מפת הדוח


בחינה יישום
החוזה ב – 10
מוסדות
בחינת פעילות
גורמי הפיקוח
והבקרה
ניקיון
מוסדות
חינוך
התקשרות עם
חברות הניקיון
הקצאת
תקציבים
עירוניים

# 3 תקציר מנהלים

| | הממצא | המלצת המבקר | דירוג ההמלצה |
|---|---|---|---|
| **חוזה ההתקשרות** | | | |
| 1 | העירייה יצאה למכרז שעוגן לאחר מכן בחוזי התקשרות עם הקבלנים מבלי שכלל המבנים הזכאים לשירות ומועדי תחילת העבודה נכללו בחוזים. | הביקורת ממליצה כי בטרם יוצאת העירייה להליך מכרזי, ייבחנו על ידי גזברות העירייה כלל המבנים ומועדי התחילה לביצוע העבודות, כך שחוזה ההתקשרות יתייחס לכלל המבנים והעבודות באופן שלם ומדויק. | B |
| **מדיניות הניקיון** | | | |
| 2 | לא קיים פירוט לגבי גודל המוסדות ועל כן לא ברורים הקריטריונים על פיהם נקבעו שעות העבודה ומספר המנקים הנדרשים לניקיון המוסדות. | הביקורת ממליצה לערוך בחינה מחודשת למדיניות ניקיון מוסדות הציבור בעיר ולעדכן את מערך הניקיון במוסדות הציבור בהתאם לנתונים אמפיריים, כגון: שטח בית הספר, כמות התלמידים, גודל החצר, ולחלופות הקיימות לפי תנאי השטח. | B |
| **התקשרות למתן שירותי ניקיון** | | | |
| 3 | לדברי גזבר העירייה טרם הפנייה להתקשרות דרך מכרז משותף של משכ"ל נערך מכרז על ידי גזברות העיריה, אגף החינוך, אגף תברואה וגורמים נוספים בעירייה. לדברי הגזבר, המעבר למכרז משותף ייקר את עלות העבודה ופגע ברמת השירות. | יש לבחון האם חוזי ההתקשרות אכן עונים על דרישות מחלקות העירייה. במידה ולא, מומלץ לבחון אפשרות ליציאה למכרז חדש. | A |
| 4 | הביקורת מצאה כי בכלל בתי הספר שבמדגם לא נמצא שעון נוכחות אשר מאפשר בקרה יעילה ואפקטיבית על ידי העירייה אחר נוכחות עובדי הניקיון. | יש לוודא כי מתבצעת בקרה אפקטיבית אחר שעות העבודה של עובדי הניקיון, בהתאם להתחייבות העולה מחוזה ההתקשרות. | A |
| 5 | סיורי הביקורת בשעות אחר הצהריים העלו פערים משמעותיים בין כמות העובדים כפי שאמורים להיות על פי חוזי ההתקשרות במוסדות לבין כמות העובדים בפועל. | הביקורת ממליצה לקיים שימועים לקבלנים לשם בירור הנושא, ביצוע אכיפה משמעותית ורציפה על ידי פקחי העירייה וביצוע קיזוזי תשלום מן הקבלן בכל מקרה של אי אספקת התשומות הנדרשות על פי החוזה. | A |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 6 | נמצא כי כמות תאי השירותים בבתי הספר נמוכה ב – 54 מכמות התאים הקיימים בחוזים אשר על פיהם מחויבת העירייה. כלומר, מתבצע תשלום ביתר בעבור תאים שאינם קיימים בפועל. | מומלץ לערוך בחינה חוזרת ע"י מפקח העירייה ונציג מטעם החברות קבלן של כמות השירותים הקיימים בפועל במוסדות הציבור ולעדכן בהתאם את חוזה ההתקשרות וסך התשלום. | B |
| **פיקוח ובקרה** | | | |
| 7 | לא נמצא תיעוד לכך שמבוצעים פיקוח ובקרה רציפים ע"י מדור תברואה, הכולל התייחסות לתשומות הנדרשות על ידי הקבלנים, בחינת נוכחות העובדים, ניקיון חצר בית הספר, ביקורות טרם תחילת שעות פעילות בית הספר, ביקורות במהלך יום הלימודים ובסופו. | יש לקבוע נוהל דיווח על ביצוע עבודות הניקיון, המפרט את ממשקי העבודה בין הפקחים לבין מנהלי בתי הספר, תדירות ביצוע בקרת ניקיון על ידי מנהל המוסד והגורם אליו יש להעביר את הבקרה שבוצעה, אופן הטיפול בתלונות המתקבלות בכל הקשור לניקיון המוסדות ומועד העברת משוב שביעות רצון בקרב מורים ותלמידים. | B |
| **בקרת משכ"ל בתחום השכר** | | | |
| 8 | לא ניתן לקבוע כי העובדים שתלושיהם מבוקרים על ידי משכ"ל אכן מועסקים בעיר רהט כעובדי ניקיון במוסדות. זאת, עקב היעדר מאגר מידע סדור המאגד את העובדים ופרטיהם. | מאחר והאחריות החוקית חלה על העירייה כמעסיקה, יש לוודא כי ביקורות אלו יבוצעו על ידי העירייה על בסיס רשימת עובדים המועסקים בניקיון המוסדות, שתתקבל ממשכ"ל. | A |
| **בקרת ניקיון שוטפת על ידי משכ"ל** | | | |
| 9 | הביקורת מצאה כי בבדיקות המדגמיות שערכה משכ"ל נמצאו ליקויים בתהליך הניקיון של המוסדות. הביקורת מצאה כי העירייה לא נקטה בסנקציות כספיות וקיזוזים בגין ליקויים אלה, כפי שעולה מחוזה ההתקשרות. כפועל יוצא, העירייה שילמה בעבור מלוא שירותי ההתקשרות כאשר אלה לא סופקו במלואם. | 1. מומלץ כי גזבר העירייה ומנהל מחלקת תברואה מוסדות חינוך יפנו למשכ"ל לקבלת הביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל בתחום הניקיון באופן שוטף על מנת לבצע מעקב. 2. יש להנחות את משכ"ל כי עליהם לציין בצד בחינת ההתחשבנות עם הקבלנים את ההפרות ואת הקנסות בגינם שעלו על ידי הגורמים המפקחים השונים. | A |
| **משוב ושביעות רצון** | | | |
| 10 | נמצא כי מדור תברואת מוסדות חינוך אינו עורך משובים בקרב מנהלי בתי הספר לגבי הניקיון המבוצע על ידי הקבלנים. | מומלץ כי אחת לתקופה יבוצעו משובים על ידי המדור מול מנהלי בתי הספר לבחינת שביעות הרצון מפעילות קבלני הניקיון. | B |

# 4 פירוט ממצאי הביקורת

## עלויות הניקיון

### כללי

במסגרת תקציבי העירייה לשנים 2018-2019 נכלל תקצוב ניקיון מוסדות הציבור באופן פרטני עבור כל מוסד, כאשר כל מוסד ציבור מוגדר כמחלקה ברשות.

על פי חוזי ההתקשרות עם הקבלנים, העלויות בהן צפויה העירייה לשאת בעבור ניקיון מוסדות ציבור וחינוך עומד על סך כולל של כ- 5 מיליון ₪ לשנה. מתוכן, העלויות הצפויות בגין ניקיון מוסדות חינוך עומד על כ-4.6 ₪ (92%) והעלויות הצפויות בגין ניקיון מוסדות הציבור האחרים עומד על כ-400 אלף ₪ (8%). תקציב העירייה המעודכן לשנת 2019 עמד על 5,718 אלפי ₪.

**ממצא:**

1. תקציב העירייה מפרט את ההוצאות בגין ניקיון מוסדות הציבור והחינוך בסעיפים נפרדים בעבור כל מוסד ובשמות לא אחידים ולכן לא ניתן לזהותם באופן ברור. לכן, קיים קושי לבצע כימות מסודר של עלויות ניקיון הכוללות. כך, לבית הספר אלפוראת יש סעיף שנקרא "ניקיון בי"ס", לעומת זאת לבית הספר אבן סינא יש סעיף שנקרא "עבודות קבלניות כ"א" ואין סעיף העוסק בניקיון.

**המלצה:**

1. מומלץ כי המלל בסעיפי הניקיון (סעיפי 752) יירשם באופן אחיד על מנת לאפשר בקרה אחר סך הוצאות הניקיון של העירייה.

**תגובת גזבר העירייה**: מקובל.

### עלויות ניקיון מוסדות חינוך

התקציב המעודכן להוצאות הניקיון בשנת 2019 עמד על 5,718 אלפי ₪ עבור ניקיון המוסדות.

במסגרת המכרז לניקיון מוסדות הציבור בעיר, הועמד לצורך ניקיון 29 מוסדות החינוך סך של 4,589,743 ₪. מוסדות החינוך חולקו בין שתי חברות קבלניות שזכו במכרז לארבע אשכולות, כאשר הוצאות הניקיון מתוקצבות עבור כל אחד מבתי הספר. כך, תקציב ניקיון בית הספר אלרחמה בסעיף תקציבי 1813210752 עמד בשנת

2019 על 200 אלפי ₪ ותקציב בית הספר אבו עוביידה עמד בשנת 2019 בסעיף תקציבי 1813208752 על סך של 205 אלפי ₪.

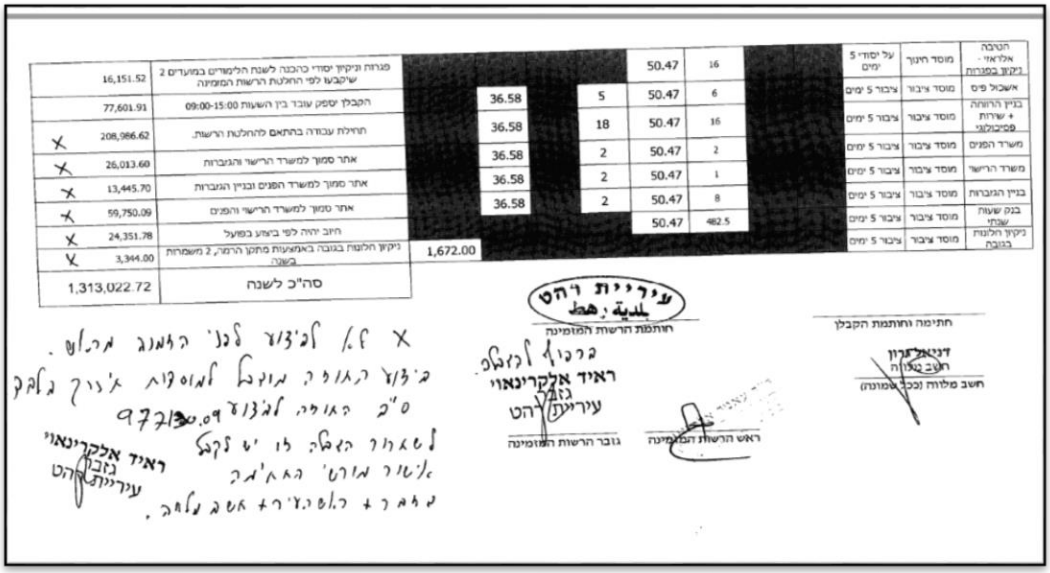
.

**עלויות ניקיון מוסדות ציבור**

במסגרת המכרז לניקיון אשכול ב' בו זכתה חברת פ.ש, הועמד לצורך ניקיון חמשת מוסדות הציבור סך של 413,490 ₪. בנוסף, נכללו באשכול זה "בנק שעות ניקיון" ו"רכיב ניקיון חלונות בגובה".

עלות ניקיון אשכול ב', כפי שנקבעה במכרז, כללה סך של 899,529 ₪ עבור ניקיון מוסדות חינוך וכאמור סך של 413,490 ₪ עבור ניקיון מוסדות ציבור.

בעת אישור החוזים עם הקבלנים התברר כי הופחת חלק מן התקבול באשכול ב' מסך של 1,313 אלפי ₪ לסך של 977 אלפי ₪. **לדברי גזבר העיריה :"חלק מהתשלום לניקיון מוסדות ציבור היווה אופציה בלבד, וחלק מן המבנים (גזברות העירייה ומשרד הרישוי) המשיכה העירייה עוד מספר חודשים עם הקבלן הקודם כפי שמתואר בצילום הבא** :



| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16,151.52 | פגרות וניקיון יסודי כהכנה לשנת הלימודים במועדים 2 שיקבע לפי החלטת הרשות המזמינה | | | | | 50.47 | 16 | על יסודי 5 ימים | מוסד חינוך |
| 77,601.91 | הקבלן יספק עובד בין השעות 09:00-15:00 | 36.58 | 5 | 50.47 | 6 | | | מוסד ציבור 5 ימים | אשכול פיס |
| X 208,986.62 | תחילת עבודה בתאום להחלטת הרשות. | 36.58 | 18 | 50.47 | 16 | | | מוסד ציבור 5 ימים | בנין הרווחה + שירות פסיכולוגי |
| X 26,013.60 | אתר סמוך למשרד הרישוי והגזברות | 36.58 | 2 | 50.47 | 2 | | | מוסד ציבור 5 ימים | משרד הפנים |
| X 13,445.70 | אתר סמוך למשרד הפנים ובנין הגזברות | 36.58 | 2 | 50.47 | 1 | | | מוסד ציבור 5 ימים | משרד הרישוי |
| X 59,750.09 | אתר סמוך למשרד הרישוי והפנים | 36.58 | 2 | 50.47 | 8 | | | מוסד ציבור 5 ימים | בנין הגזברות |
| X 24,351.78 | חיוב יהיה לפי ביצוע בפועל | | | 50.47 | 482.5 | | | מוסד ציבור 5 ימים | בנק שעות שנתי |
| X 3,344.00 | ניקיון חלונות בגובה באמצעות פתקן הרמה, 2 משמרות בשנה | 1,672.00 | | | | | | מוסד ציבור 5 ימים | ניקיון חלונות בגובה |
| 1,313,022.72 | סה"כ לשנה | | | | | | | | |

עיריית רהט
بلدية رهط
חותמת הרשות המזמינה

ראיד אלקרינאוי
גזבר
עיריית רהט

גזבר הרשות המזמינה

ראש הרשות המזמינה

חתימה וחותמת הקבלן

דניאל ארון
חשב פלוגה
חשב פלוגה (בכל המונה)

**ממצא:**

1. העירייה יצאה למכרז שעוגן לאחר מכן בחוזי התקשרות עם הקבלנים מבלי שכלל המבנים ומועדי התחילה נכללו בחוזי ההתקשרות עם הקבלנים כפי שמקובל.

**המלצה:**

1. הביקורת ממליצה כי בטרם יוצאת העירייה להליך מכרזי, ייבחנו על ידי גזברות

העירייה כלל המבנים ומועדי התחילה לביצוע העבודות, כך שחוזה ההתקשרות יתייחס לכלל המבנים והעבודות באופן שלם ומדויק.

**נהלים**

נוהל הוא מסמך המגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה ועוד.

מטרת כתיבת נהלים הינה יצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל נכתב תוך שימוש במבנה אחיד, וכולל את מספר הנוהל, תאריך העדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4) שיטה - גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5) אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6) נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

נוהל עבודה הינו כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה על ידי הרשות.

**ממצאים:**

הביקורת מצאה כי במדור התברואה לא קיימים נהלי עבודה פנימיים המסדירים את פעילותו השוטפת של המדור וכן את תהליכי העבודה של המפקחים העובדים מטעם העירייה ואת ממשקי העבודה בין הגורמים השונים.

**תגובת מנהל מדור תברואה: הטבלה אשר נערכה עבור מנהלי בתי הספר מהווה מענה נוהל עבודה לבקרה אחר פעילות הקבלנים.**

**הערת הביקורת לתגובה: נוהל מתייחס לתהליכי העבודה והבקרות הקיימים בתהליכים אלו עבור כלל העובדים, ביניהם מנהל מדור תברואה, פקח מדור תברואה, מנהלי בתי הספר,**

**משכ"ל ועוד. נוהל זה נדרש על מנת להגדיר את תפקידי כלל הגורמים בתהליכי העבודה השונים.**

**<u>המלצה:</u>**

1. יש לעגן את תהליכי העבודה הפנימיים של העובדים העוסקים בתחום ניקיון מוסדות הציבור בנוהל סדור שיכלול בין היתר התייחסות לממשקי העבודה שלהם מול גורמים אחרים בעירייה ומחוצה לה. מומלץ לכתוב את הנהלים הבאים:

- <u>נוהל פיקוח ובקרה אחר עבודות ניקיון במוסדות ציבור-</u> מסדיר את הפיקוח והבקרה שיבוצעו בקשר לעבודות הניקיון במוסדות הציבור בעיר, לרבות קביעת קריטריונים לחלוקת המבנים בין המפקחים השונים, כגון שטח המוסד, תדירות הביקורים הנדרשים בכל מוסד במסגרת תכנית עבודה מסודרת וכיוצא בזה. כמו כן, הנוהל יפרט את הבדיקות שיש לבצע במסגרת הפיקוח ותדירותן, הגורמים ברשות אליהן יועברו דיווחים וכיוצא בזה.

- <u>נוהל דיווח על ביצוע עבודות הניקיון</u>- מפרט את ממשקי העבודה בין הפקחים למנהלי בתי הספר. בנוהל תוגדר תדירות ביצוע בקרת ניקיון על ידי מנהלי המוסד והגורם אליו יש להעביר את הבקרה שבוצעה, אופן הטיפול בתלונות המתקבלות בכל הקשור לניקיון המוסדות וכן מועד העברת משוב שביעות רצון בקרב מורים ותלמידים. כמו כן, הנוהל יכלול נספח ובו טופס ייעודי לבדיקת ביצוע עבודות הניקיון וכן קריטריונים לביצוע העבודה, מקום לכתיבת הערות, התייחסות למספר המנקים שנכחו בעת הבקרה ושמותיהם.

- <u>נוהל אישור חשבונות קבלן</u>- מסדיר את תהליך אישור החשבונות המוגשים על ידי הקבלן וכן את הגורמים הנדרשים לאשר כי העבודות הכלולות בחשבון אכן בוצעו בפועל. עוד מומלץ, כי אישור יהיה תקף אך ורק במצב בו גורם מאושר חתם על גבי הטופס, בצירוף חותמת ותאריך.

**<u>מדיניות הניקיון</u>**

עיריית רהט מחויבת מתוקף פרק שנים עשר סימן ג סעיף 249 לפקודת העיריות הדן בסמכויות העירייה וכן מתוקף חוזי ההתקשרות של העירייה עם חברות הניקיון, לספק לתושביה ולאוכלוסיית התלמידים שירותים שונים הכוללים שירותי ניקיון בכלל מוסדות הציבור בעיר. כמו כן, עיריית רהט מחויבת לנקוט פעולות אשר יבטיחו את שמירת הסדר והניקיון באותן מוסדות.

רמת השירותים ואיכותם תלויות במדיניות העירייה ובפעולות הננקטות למימושה. מדיניות ניקיון צריכה לכלול, בין היתר, פרמטרים כגון: תדירות הניקיון, מספר שעות ניקיון ומספר המנקים הנדרשים כדי להשלים את עבודת הניקיון שנקבעה על פי מפרט הניקיון, קביעת מפרט הניקיון, חלוקת העבודה למשמרות בין עובדי הרצף, חלוקת השעות הנדרשות לניקיון בשעות הפעילות ולשעות ניקיון בהן אין פעילות במבנה, תכנון סידור עבודה פרטני לכל עובד על פי תכנית עבודה מאורגנת, ועוד. מדיניות מסודרת ויישום מערך ניקיון נאות תאפשר עבודה בסביבה בטוחה, נעימה, נקיה ותשפיע על איכות החיים במבנה ועל שביעות רצון המשתמשים. כמו כן, המשאב הכלכלי מהווה משאב מוגבל ומשכך יש חשיבות במקסום המשאב והתאמת העבודה בהתאם. מכאן, קיימת חשיבות למדיניות מסודרת אשר תאפשר הקצאת משאבים יעילה.

כחלק ממדיניות הניקיון המפורטת בהסכם, בוצעה חלוקה של בתי הספר לאשכולות, כאשר עבור כל אשכול יוקצה מפקח מטעם חברת הניקיון, הוגדרו מספר שעות עבודה שבעבורן ימונה מנהל עבודה, כמות שעות ניקיון שיסופקו ומספר תאי השירותים.

להלן פירוט מדיניות מערך ניקיון מוסדות הציבור בעיר כפי שהיא באה לידי ביטוי בהסכם:

| | רכיב המדיניות | פירוט |
|---|---|---|
| 1 | **שעות ניקיון** | מספר שעות ניקיון המבנים נקבע בהתאם לשטח המבנה, מספר תלמידים הלומדים בו ומספר תאי השירותים. |
| 2 | **תדירות ניקיון** | ניקיון מבנה ציבור יבוצע 5 ימים בשבוע. |
| 3 | **מספר מנקים** | מספר המנקים בכל מוסד חינוך נקבע בהתאם למספר התלמידים הלומדים במבנה.<br>במבנה בו לומדים מתחת ל 650 תלמידים יועסק מנקה אחד.<br>במבנה בו לומדים מעל ל- 650 תלמידים יועסקו שני מנקים בשתי משמרות. |
| | **חלוקה לצוותי ניקוי** | צוות המנקים מחולק לצוותי עבודה. חלוקה זו כוללת צוות מנקים המועסק בשעות פעילות המבנה (שעות רצף) ולצוות מנקים המועסק לאחר שעות פעילות המבנה (שעות משימתיות). |

**<u>ממצא:</u>**

1. לא קיים פירוט לגבי גודל המבנה ועל כן לא ברורים הקריטריונים על פיהם נקבעו שעות העבודה ומספר המנקים הנדרשים לניקיון המבנה.

**<u>המלצה:</u>**

1. הביקורת ממליצה לערוך בחינה מחודשת למדיניות ניקיון מוסדות הציבור בעיר ולעדכן את מערך הניקיון במוסדות הציבור בהתאם לנתונים אמפיריים, כגון שטח בית הספר, כמות התלמידים, גודל החצר וכן בהתאם לחלופות הקיימות לפי תנאי השטח.
2. הביקורת ממליצה כי לצד ההגבלה המתייחסת לאשכול ב', יצוין מי אחראי על ניקיון מבני הציבור שניקיונם הוגבל בהתאם להסכם.
3. לאור מצבה הכלכלי של העיריה ראוי שמדיניות ניקיון מבני הציבור בעיר תוגדר בצורה ברורה כך שתאפשר גמישות וניוד משאבים על מנת למקסם את המשאבים הכספיים העומדים לרשותה.

**<u>תגובת גזבר העירייה</u>: נערך על ידי גזבר העירייה גיליון אלקטרוני אשר היווה הכנה למכרז, גיליון זה הועבר למשכ"ל.**

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>:**

**בשל מגבלות תקציביות, הרשות ביקשה להמשיך לבצע את עבודות הניקיון אחה"צ על בסיס שעות עבודה ללא קשר למפתח של 200 מ"ר לשעה. כתוצאה מכך בכל בתי הספר הוקצו פחות שעות לעומת האלטרנטיבה של העבודה לפי מחיר למר'. בנוסף, חוזים הפועלים לפי שיטה של עבודה משימתית אחה"צ עובדים לפי תכנית עבודה ולא לפי מפרט שירותי ניקיון, אשר מתייחס לחוזים לפי מר' בלבד (מפרט שירותי ניקיון למר') .הרשות המזמינה היא זאת שמגדירה לעובדי הניקיון אחה"צ אלו מטלות לבצע במסגרת השעות אשר הוקצו להם.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: לביקורת לא הוצג מסמך אשר היווה בסיס להתחשבנות העירייה עם הקבלנים טרם יציאה למכרז. באשר לתגובת משכ"ל, הביקורת ביצעה בדיקות על פי השעות הנקובות בחוזה עם הקבלנים, זאת נוכח העובדה כי לא נמסר על ידי הרשות, מנהלי בית ספר או משכ"ל מטלות מעבר לאלו הנקובות בחוזה.**

## <u>התקשרות למתן שירותי ניקיון</u>

### כללי

עיריית רהט התקשרה כאמור, באמצעות משכ"ל בהסכם התקשרות למתן שירותי ניקיון למבני החינוך והציבור בעיר. בהתאם להסכם נעשתה חלוקה של כלל המבנים בעיר לארבעה אשכולות ונבחרו בהליך מכרזי שתי חברות קבלן לביצוע העבודה.

השירותים אותם נדרשות חברות הקבלן לספק לעירייה במסגרת המכרז מתפרשות על מהלך שנת הלימודים :

**<u>תגובת גזבר העירייה</u>: טרם המכרז שנערך על ידי משכ"ל נערך מכרז שנערך על ידי גזברות העיריה, אגף החינוך, אגף תברואה וגורמים נוספים בעירייה. מעבר למכרז על ידי משכ"ל ייקר את עלויות המכרז ופגע ברמת השירות, לדוגמה, במכרז החדש לא נכללו שירותים**

**בסיסיים של הקבלנים כגון טיפול בצמחיה וביצוע הדברה. בנוסף, מכרז העירייה שנערך לפני מכרז משכ"ל התייחס ל – 4 קבלנים ולא ל -2, כפי שקיימים במכרז משכ"ל.**

**<u>תגובת מנהל מדור תברואה</u>: נערך מכרז קודם טרם מכרז משכ"ל אשר נערך על ידי גזברות העירייה, אגף החינוך, הייעוץ המשפטי ומדור תברואה, מכרז שאמור היה לענות על כלל דרישות הפיקוח, טיפול בגינון, בקרה אחר הניקיון, בקרה אחר עובדי הניקיון, זכויות העובדים, אך המכרז נעצר על ידי הדרגים הפוליטיים בעירייה ונערך מכרז על ידי משכ"ל. כתוצאה מכך התשלומים בוצעו ללא אישורים של מדור תברואה בשלושת החודשים הראשונים, לאחר מכן הוטלו קנסות אך הללו לא נאכפו. הנני סבור כי יש לקיים מכרז חדש הכולל טיפול בעשבייה, ניקוי חולות, הדברה ועוד.**

**<u>הערת הביקורת לתגובות</u>: כפי שמקובל בעיריית רהט ובכלל הרשויות, דרישות המכרז נקבעות על ידי המחלקות אשר אמורות לאשר את פעילות הקבלן ולא על ידי גורם אחר. יש לבחון האם חוזי ההתקשרות אכן עונים על דרישות מחלקות העירייה, אחרת יש לבחון עם הייעוץ המשפטי יציאה למכרז חדש בהקדם.**

מתכונת ביצוע העבודות העיקריות המבוצעות על ידי החברות הקבלניות הן כאמור במהלך שנת הלימודים הם:

השירותים שמספקות החברות הקבלניות כוללים העמדת עובדים לטובת ביצוע העבודות ואספקת חומרי הניקיון והאמצעים והציוד הנדרשים לביצוען.

## מדגם הביקורת

הביקורת ערכה 10 סיורים, בליווי מנהל מדור תברואה במוסדות ציבור (להלן: מנהל המדור/ מפקח מדור תברואה), ב - 10 בתי ספר שונים (הסיורים בוצעו ב- 20 לאוקטובר 2019 בין השעות 08:00- 13:30 וכן ב- 26 לנובמבר בין השעות 16:00 – 18:30. להלן פירוט בתי הספר שנדגמו (להלן: "בתי הספר במדגם"):

| שם המוסד | מועד הביקור | שעות הביקור | חברת הקבלן |
|---|---|---|---|
| תיכון אלקלם | 20/10/2019 | 08:00-13:00 | ד.י |
| חטיבת אלנור | | | פ.ש |
| תיכון אלנור | | | פ.ש |
| יסודי אלפוראת | | | ד.י |
| תיכון אל נג'אח | | | ד.י |
| יסודי אלרחמה | 26/11/2019 | 16:00-18:30 | פ.ש |
| יסודי אבן - סינא | | | פ.ש |
| תיכון אלראזי | | | פ.ש |
| תיכון אל נג'אח | | | פ.ש |
| יסודי אבו עובייד | | | ד.י |

הביקורת בחנה 2 היבטים מרכזים:

1. **יישום החוזה** בכל הקשור לנושאים הבאים:
   - ✓ התקנת שעון נוכחות
   - ✓ ניהול רשימת עובדים
   - ✓ בחינת כמות עובדים בחוזה לעומת כמות העובדים בפועל
   - ✓ מדי עבודה
   - ✓ בחינת מלאי חומרי ניקוי וציוד
   - ✓ בחינת כמות תאי שירותים חוזית לעומת כמות בפועל
   - ✓ בחינת השמת נייר טואלט בתאי השירותים
   - ✓ בחינת השמת סבון בחדר השירותים
   - ✓ בחינת השמת מטהר אויר בחדר השירותים
   - ✓ ניקוי חצר בית הספר לאחר שעות הלימודים
   - ✓ מניעת העסקת עבריינים מין
2. פעולות הבקרה שבוצעו על ידי משכ"ל ב – 2 תחומים עליהם אחראית החברה:

- ✓ בחינת עמידת קבלני הניקיון בזכויות העובדים באמצעות היחידה לאכיפת זכויות עובדים של משכ"ל.
- ✓ ביקורות פתע במהלך השנה במוסדות החינוך ובחינת 25 מרכיבי ניקיון באמצעות טופס מובנה הכולל צילום ליקויי ניקיון. **ראה נספח א.**

**<u>התקנת שעון נוכחות</u>**

סעיף 5.19 לחוזה קובע, כי :" **הקבלן יפעיל שעון נוכחות או אמצעי טכנולוגי מתאים אחר, אשר יבטיח רישום מלא, מדויק ונכון של שעות העבודה בפועל של העובדים המועסקים על ידו במסגרת חוזה זה.... ויעביר לרשות המזמינה ו/או לחברה המנהלת דוחות נוכחות של העובדים בהתאם לדרישתן" וכן "יתקין, על חשבונו, מערכת דיווח כאמור בכל אחת מנקודות ההתכנסות של העובדים בתחום הרשות המזמינה**".

סעיף 7.8 להסכם קובע, כי :"**אחת לחודש, יעביר הקבלן לחברה המנהלת חשבון הכולל דו"ח נוכחות של אותם עובדים כשהוא חתום ומאושר על ידי נציג המוסד...**"

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת מצאה כי בכלל בתי הספר שבמדגם לא נמצא שעון נוכחות אשר מאפשר בקרה יעילה ואפקטיבית על ידי העירייה אחר נוכחות עובדי הניקיון.
2. לא נמצאו דיווחי נוכחות המצורפים לחשבונות הקבלן.
3. נמצא, כי בחשבונות הקבלן לא בוצעו קיזוזים עקב אי צירוף דוחות הנוכחות של הקבלן על פי פרק 9 – הפרות וסעדים.

**<u>המלצות:</u>**

1. הביקורת ממליצה להתקין שעוני נוכחות או אמצעי טכנולוגי אחר אשר יבטיח רישום מלא, מדויק ונכון של שעות העבודה בפועל של העובדים המועסקים על ידו, בהתאם להסכם ההתקשרות. לחילופין ובהיעדר אמצעי, ממליצה הביקורת לאפשר דיווח של עובדי הניקיון במערכת הדיווח של עובדי בית הספר.
2. על הקבלן לצרף לחשבון דו"ח נוכחות עובדים, כשהוא חתום ומאושר על ידי נציג המוסד, כפי שנקבע בהסכם התקשרות עמו.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון:</u>**

**בדיקת חשבונות הקבלנים- החשבונות נבדקים מול מפרט השירותים בחוזה ומול הדוחות**

**החתומים על ידי נציג הרשות המזמינה. כל חריגה מהחוזה ובעיקר הגדלת השירותים מועברת להתייחסות הגזבר ואישורו.**

**שעוני נוכחות- מבדיקה שערכנו מול א.ד.י, העובדים מדווחים באופן ידני ויומיומי למשרדי החברה. מבדיקה שערכנו מול חברת פ.ש, נמסר כי העובדים חותמים במערכת הי.ל.ם ובסוף החודש מוגש דוח ביצוע לאישור עליו חותמים נציגי האתרים והרשות.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: הביקורת אינה מקבלת את תגובת משכ"ל, זאת היות ונמסר ממנהל מדור תברואה כי אינו מאשר את חשבונות הקבלנים עם תחילת ההתקשרות וכן החל מחודש 11/2019. באשר לדיווחי הנוכחות היה על החברה לקזז כנדרש בחוזה היות ולא קיימים שעוני נוכחות באף אחד מבתי הספר, כפי שראתה משכ"ל במסגרת סיוריה בבתי הספר.**

## <u>ניהול רשימת עובדים</u>

סעיף 6.5 לחוזה קובע, כי :" **במסגרת הביקורות על שמירת זכויות עובדים .. ימסור הקבלן, בתוך המועד שנקצב לו לשם כך, את המסמכים הבאים: רשימת כל עובדי הקבלן במסגרת חוזה זה לרבות מספרי הטלפון של העובדים, צילום ת.ז של העובדים ועוד."**

סעיף 9.4 להסכם קובע, כי : "**סירוב עובד הקבלן להזדהות בפני גורמי ביקורת מטעם הרשות המזמינה יחייב את הקבלן בסך 250 ₪ בגין כל עובד.**"

## <u>ממצאים:</u>

1. לא נמצאה במדור תברואה רשימת עובדי הקבלנים פ.ש וד.י בניגוד לנדרש בסעיף 6.5 להסכם.
2. לא נמצא קיזוז של תשלומים מן הספק בגין אי מתן פרטי העובדים לביקורת בסך 250 ₪ לכל עובד על פי סעיף 9.4 להסכם.
3. מתוך 10 בתי הספר בהם סיירה הביקורת, לא הוצגו בפני הביקורת תעודות זהות של העובדים, כפי שמפורט בטבלה הבאה.

| **שם המוסד** | **תיכון אלקלם** | **חטיבת אלנור** | **תיכון אלנור** | **יסודי אלפוראת** | **תיכון אל נג'אח** |
|---|---|---|---|---|---|
| **מועד הביקור** | 20/10 | 20/10 | 20/10 | 20/10 | 20/10 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** | **ד.י** |
| כמות עובדים | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| הציג ת.ז | לא | לא | לא | לא | לא |

| שם המוסד | יסודי אלרחמה | יסודי אבן - סינא | תיכון אלראזי | תיכון אל נג'אח | יסודי אבו עוביידה |
|---|---|---|---|---|---|
| **מועד הביקור** | 26/11 | 26/11 | 26/11 | 26/11 | 26/11 |
| **שעות הביקור** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** |
| כמות עובדים | 2 | סגור | 1 | סגור | סגור |
| הציג ת.ז | לא | לא | לא | לא | לא |

**בחינת כמות העובדים לפי חוזה לעומת כמות העובדים בפועל**

הביקורת בחנה את כמות העובדים במדגם בתי הספר בשעות הבוקר – ניקיון רצף, ואחר הצהרים – במסגרת עובדים משימתיים.

**<u>ממצאים:</u>**

1. לא נמצאו פערים בין כמות העובדים בשעות הבוקר בין החוזה לבין כמות העובדים בפועל – **נמצא תקין.**

| אשכול | א | ג | ג | ד | ד | א |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אלקלם** | **חטיבה אלנור** | **תיכון אלנור** | **יסודי אלפוראת** | **תיכון אל נג'אח** | **יסודי אלרחמה** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 26/11/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** | **ד.י** | **פ.ש** |
| כמות עובדים רצויה | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| כמות עובדים בפועל | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| הפרש | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

2. סיורי הביקורת בשעות אחר הצהריים העלו פערים משמעותיים בין כמות העובדים, כפי שאמורים להיות על פי חוזי ההתקשרות, לבין כמות העובדים כפי שנכחו בפועל ביום ה – 26 לנובמבר 2019 בבתי הספר כמפורט בטבלה.

| אשכול | א | ב | ב | ד | ד | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **יסודי אלרחמה** | **יסודי אבן - סינא** | **תיכון אלראזי** | **תיכון אל נג'אח** | **אבו עוביידה** | |
| **מועד הביקור** | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 | |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **16:00-18:30** | |
| **חברה** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** | סה"כ עובדים |
| כמות עובדים רצויה | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 9 |
| כמות עובדים בפועל | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| הפרש | **0** | 2 | **1** | **1** | **2** | 6 |
| | | | | | | |
| שעות משימתיות | 7 | 8 | 8 | 4 | 7 | |

**מן הטבלה עולה כי 67% מן העובדים אשר אמורים היו להיות נוכחים לאחר שעות הלימודים כלל לא נכחו בבתי הספר.**

**<u>המלצות:</u>**

**1.** הביקורת ממליצה לקיים שימועים לקבלנים לשם בירור הנושא, ביצוע אכיפה משמעותית ורציפה על ידי פקחי העירייה וביצוע קיזוזי תשלום מן הקבלן בכל מקרה של אי אספקת התשומות הנדרשות על פי החוזה.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: לעניין אי הימצאותם של עובדי ניקיון לאחר שעות הפעילות נבקש להבהיר כי ביצוע הניקיון יכול להתקיים בכל שעה לאחר סיום פעילות בבית הספר ובלבד שהעבודה תסתיים לפני פתיחת יום הלימודים הבא ולכן סביר להניח כי הביקורת לא הגיעה לאתר באופן כזה שיתאים להימצאותם בפועל של עובדי הניקיון (מרבית הביקורות נערכו עד השעה 13:00). בעניין זה אף נציין כי לא נתקבלה תלונה כי בתי ספר לא נוקו לאחר שעות הפעילות. מכאן נובע שבתי הספר נוקו.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: כפי שמתואר בדוח, 3 מבין 7 בתי הספר נבחנו על פני מספר שעות אחר הצהרים. הביקורת טוענת כי הבקרה של משכ"ל צריכה להתבסס על בדיקות בפועל ולא רק על תלונות מבתי הספר כפי שעולה מתגובת משכ"ל, בנוסף הדבר סותר את דוחות משכ"ל כפי שמוצגים בפרק 4.7.2 לדוח זה.**

**מדי עבודה**

סעיף 2.17 להסכם קובע, כי :" **הקבלן יספק לכל עובד לפחות 2 סטים של מדי עבודה (קיץ/חורף). כל סט יכלול חולצה/ מקטורן ומכנסי עבודה /סינר עבודה, עליהם יצוין שם הקבלן והמילים "בשרות הרשות המזמינה" וכן תג זיהוי. "**

סעיף 9.4 קובע, כי "**הפרה בגין עובד ללא ביגוד על פי הנדרש יחויב הקבלן בסך של 100 ₪ ליום לעובד.**"

**<u>ממצאים:</u>**

1. מבדיקת כלל בתי הספר במדגם לא נמצאו עובדים אשר לבשו מדים עם כיתוב בשירות עיריית רהט, מכנסי עבודה וכן תג עובד וזאת בניגוד לסעיף 2.17 להסכם.
2. לא נמצא כל קיזוז של תשלומים מן הספק בגין אי לבוש מדי עובד על פי החוזה בסך 100 ₪ לכל עובד ליום על פי סעיף 9.4 להסכם.

**<u>המלצות:</u>**

1. הביקורת ממליצה להנחות את הקבלנים לספק מדי עבודה לעובדים.
2. יש לוודא אכיפה יעילה על ידי פקחי העירייה בין היתר באמצעות קיזוזי תשלום בגין הקבלן בגין הפרות אלו.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: בפניה שערכנו לשני הקבלנים דווח על ידם כי הם מספקים לעובדים ביגוד בהתאם לנדרש אולם היכולת לאכוף על העובדים את לבישת המדים היא בעיתית. נושא הביגוד אף בא לידי ביטוי בדוחות משכ"ל ואנו נקפיד לחדד סוגיה זאת מול הקבלן ומנהלי העבודה מטעמו הנמצאים בשטח ואמורים לאכוף סוגיה זו.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: הביקורת מעירה כי משכ"ל לא קנסה את הקבלן בגין הפרות אלו למרות שהייתה מודעת להפרות.**

**בחינת מלאי חומרי ניקוי וציוד**

מפרט שירותי הניקיון המפורט בחוזה בנספח ג מציין מהם חומרי הניקוי שיסופקו על ידי הקבלן, כדלהלן : שקיות ניילון לאיסוף אשפה, נוזל לניקוי אביזרי אינסטלציה ושירותים, חומרים לחיטוי כיורים, אסלות ואביזרי אינסטלציה, חומרים לשטיפת רצפות, חומרי עזר לקרצוף רצפות, נוזל לניקוי כלים וסבון לשטיפת ידיים.

בנוסף, הקבלן יספק עגלת שירות עליה יניחו העובדים את חומרי וכלי הניקוי לשימוש שוטף במהלך יום העבודה, וכן, שלטי אזהרה למניעת החלקה עם כיתוב בעברית "זהירות רצפה רטובה" ואיור גרפי תואם.

בנוסף למפרט, קובע החוזה בסעיפים 2.6 ו – 2.9 כי הקבלן :

**"יספק על חשבונו את כל כלי הניקוי וחומרי הניקיון לרבות אמצעי עזר וכי הקבלן מתחייב לדאוג לכך כי כלי הניקוי וחומרי הניקוי ימצאו ויאוחסנו אך ורק במחסנים אשר יוקצו לשם כך מטעם מנהל המוסד הרחק מהישג ידם של המשתמשים במבנה, והוא מתחייב לכך שהמחסנים יהיו נקיים בכל עת ונעולים."**

**<u>ממצאים:</u>**

1. מבדיקת הביקורת עולה תמונה עגומה של אי אספקת כלל חומרי הניקיון על ידי הקבלנים לעובדי הניקיון, וכן אי מתן אמצעי בטיחות בסיסיים לעובדי הניקיון, כגון נעילת מחסן חומרי הניקיון ושלטי אזהרה בזמן עבודה.

| | שקיות ניילון לאיסוף אשפה | חומרים לשטיפת רצפות | סבון לשטיפת ידיים | חומרים לחיטוי כיורים, אסלות | עגלת שירות | מגבים לניקוי רצפות | ארון/מחסן נעול? | האם יש שלטי אזהרה? בזמן עבודה |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| תקין | 7 | 8 | 3 | 6 | 0 | 8 | 6 | 0 |
| לא תקין | 1 | 0 | 5 | 2 | 8 | 0 | 2 | 8 |
| אחוז לא תקין | 13% | 0% | 63% | 25% | 100% | 0% | 25% | 100% |

תוצאות בדיקות הביקורת בבתי הספר בנושא חומרי ניקוי וציוד מפורטות בנספח א.

2. לא נמצא כל קיזוז של תשלומים מן הספק בגין ציוד חסר בסך 100 ₪ לכל עובד ליום על פי סעיף 9.4 להסכם.

**<u>בחינת כמות תאי שירותים</u>**

נוכח התשלום הקבוע הקיים לניקיון שירותים הכולל בתוכו מספר רב של מרכיבים ניקיון כגון נייר טואלט, נייר סופג וסבון נוזלי, ביקשה הביקורת לבחון את כמות חדרי השירותים המצוינת בחוזה. יצוין, כי על פי כמות חדרי השירותים הנקובה בחוזה מתבצע תשלום לקבלן. הביקורת ביצעה השוואה לכמות תאי השירותים הקיימים בשטח הלכה למעשה. בטבלאות שלהלן מובאים נתוני הבדיקה שנערכה.

| **עלות תא לחודש ב - ₪** | 26.13 | 30.31 | 30.31 | 22.99 |
|---|---|---|---|---|
| אשכול | א | ג | ג | ד |

| שם המוסד | תיכון אלקלם | חטיבה אלנור | תיכון אלנור | יסודי אלפוראת |
|---|---|---|---|---|
| מועד הביקור | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 |
| שעות הביקור | 08:00-13:00 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 |
| חברה | ד.י | פ.ש | פ.ש | ד.י |
| כמות תאי שירות על פי חוזה | 16 | 42 | 24 | 12 |
| כמות שירותים בפועל | 16 | 35 | 16 | 11 |

| עלות תא לחודש ב - ₪ | 22.99 | 26.13 | 36.58 |
|---|---|---|---|
| אשכול | ד | א | ב |
| שם המוסד | תיכון אל נג'אח | יסודי אלרחמה | תיכון אלראזי |
| מועד הביקור | 20/10/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 |
| שעות הביקור | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 |
| חברה | ד.י | פ.ש | פ.ש |
| כמות תאי שירות על פי חוזה | 38 | 32 | 32 |
| כמות שירותים בפועל | 20 | 24 | 20 |

הביקורת ביקשה לבחון את ההשלכה הכספית של הפער הקיים בין כמות תאי השירותים המחויבת על פי החוזה לבין כמות תאי השירותים בפועל.

| אשכול | א | ג | ג | ד | ד | א | ב | סה"כ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| שם המוסד | תיכון אלקלם | חטיבה אלנור | תיכון אלנור | יסודי אלפוראת | תיכון אל נג'אח | יסודי אלרחמה | תיכון אלראזי | |
| הפרש בתאי שירותים | 0 | 7 | 8 | 1 | 18 | 8 | 12 | 54 |
| הפרש ב -₪ לחודש | 0 | 212 | 242 | 23 | 414 | 209 | 439 | 1,539 |
| הפרש ב -₪ ל - 36 חודשים | 0 | 7,638 | 8,729 | 828 | 14,898 | 7,525 | 15,803 | 55,421 |

נמצא, כי בשטח בתי הספר שבמדגם קיימים פער של 54 תאי שירותים המחויבים על ידי הקבלנים לעומת אילו המצוינים בחוזה. כלומר, העירייה משלמת בפועל על 54 תאי שירותים שאינם קיימים בשטח כלל.

הביקורת ממליצה למפקח העירייה לערוך בחינה חוזרת יחד עם נציג מטעם החברות קבלן בדבר כמות תאי השירותים הקיימים בפועל במוסדות הציבור. בהתאם לתוצאות הבדיקה, יש לערוך עדכון לחוזה ההתקשרות ולתשלומים בפועל.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: כמות תאי השירותים הינו נתון המסופק על ידי הרשות.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: נוכח התשומות בגין תאי השירותים נדרש כי הדבר היה נבחן אף על ידי משכ"ל, בנוסף חלקם היו אף סגורים במהלך סיורי הביקורת.**

## אי השמת נייר טואלט בתאי השירותים

פרק ב – פירוט השירותים קובע, כי :"**המחיר לחודש לתא שירותים כולל אספקה רציפה של נייר טואלט ונייר לניגוב ידיים ממוחזר... לפי מפתח של 4 גלילים לפחות באורך מ' לפחות לתא ליום.**

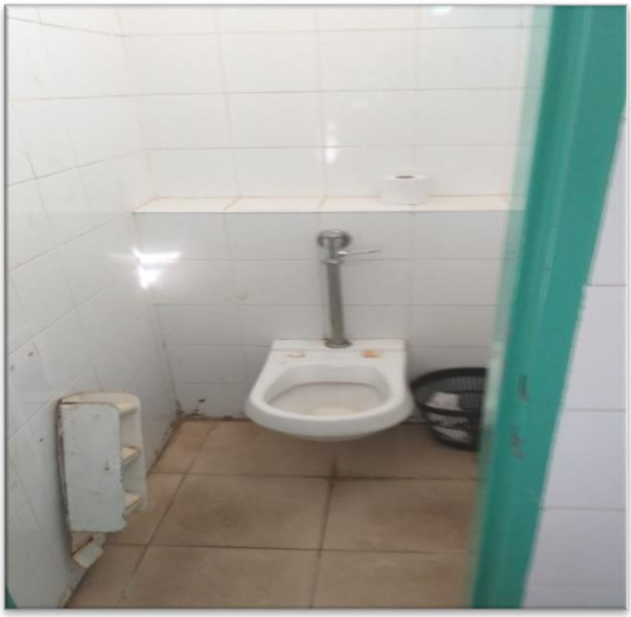
**<u>ממצאים:</u>**

1. ב- 5 מתוך 7 בתי הספר שבמדגם לא נמצא נייר לניגוב ידיים.
2. ב- 3 מתוך 7 בתי הספק שבמדגם לא נמצא נייר טואלט בשירותים, כפי שמפורט בטבלה שלהלן.
3. להלן מספר דוגמאות מבתי הספר שנדגמו על ידי הביקורת :

| אשכול | א | ג | ג | ד |
|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אלקלם** | **חטיבה אלנור** | **תיכון אלנור** | **יסודי אלפוראת** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** |
| **נייר טואלט כן /לא** | √ | X | √ | X |

| אשכול | ד | א | ב |
|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אל נג'אח** | **יסודי אלרחמה** | **תיכון אלראזי** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** |
| **נייר טואלט כן /לא** | √ | √ | X |

להלן צילומים המציגים אי השמת נייר טואלט בתאי השירותים בתיכון דאר אלקלם, חטיבת אלנור ותיכון אל נגאח:



**<u>תגובת גזבר העירייה</u>: במהלך שנת 2020 ייבחן מודל חלופי לנייר טואלט ונייר לניגוב ידיים.**

## בחינת השמת סבון בחדר השירותים

פרק ג בחוזה ההתקשרות מתייחס למפרט שירותי הניקיון וקובע כי הקבלן יספק **סבון או נוזל לרחיצת ידיים**. הביקורת ביקשה לבחון השמת סבון לשימוש התלמידים בחדרי השירותים.

**<u>ממצאים:</u>**

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי ב – 5 מבין 7 בתי הספר שנדגמו לא הושם סבון נוזלי בחדרי השירותים, בניגוד לאמור בחוזה ההתקשרות עם הקבלן. יצוין, כי הבדיקה התבצעה על ידי הביקורת הן בשעות הלימודים והן בסוף היום לאחר סיום ניקיון בית הספר.

| אשכול | א | ג | ג | ד |
|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אלקלם** | **חטיבה אלנור** | **תיכון אלנור** | **יסודי אלפוראת** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** | **08:00-13:00** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** |
| **סבון לשירותים** | √ | X | X | √ |

| אשכול | ד | א | ב |
|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אל נג'אח** | **יסודי אלרחמה** | **תיכון אלראזי** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** |
| **סבון לשירותים** | X | X | X |

2. להלן מספר דוגמאות מבתי הספר שנדגמו על ידי הביקורת :

אי השמת סבון נוזלי בתאי השירותים בתיכון דאר אלקלם

אי השמת סבון נוזלי בתאי השירותים בחטיבת אלנור

**<u>תגובת גזבר העירייה</u>: נושא הסבונים בבתי הספר הינו באחריות מנהלי בתי הספר, אשר זוכים לתשלום בגין מרכיב אחזקה במסגרת סל הניהול העצמי הניתן בגין כל תלמיד.**

**בחינת השמת מטהרי אויר בחדרי השירותים**

פרק ב לחוזה המתייחס לתיאור השירותים הנדרשים מהקבלן קובע כי על הקבלן **לספק מפיצי ריח לשירותים שאינם פולטים חומרים מסוכנים לבריאות.**

**<u>ממצאים:</u>**

**1.** מבדיקת הביקורת עולה כי רק בבית הספר תיכון אלקלם סופק על ידי הקבלן מטהר אויר לחדרי השירותים.

| אשכול | א | ג | ג | ד |
|---|---|---|---|---|
| שם המוסד | תיכון אלקלם | חטיבה אלנור | תיכון אלנור | יסודי אלפוראת |
| מועד הביקור | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 |
| שעות הביקור | 08:00-13:00 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 |
| חברה | ד.י | פ.ש | פ.ש | ד.י |
| מטהר אויר כן /לא | √ | X | X | X |

| אשכול | ד | א | ב |
|---|---|---|---|
| שם המוסד | תיכון אל נג'אח | יסודי אלרחמה | תיכון אלראזי |
| מועד הביקור | 20/10/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 |
| שעות הביקור | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 | 16:00-18:30 |
| חברה | ד.י | פ.ש | פ.ש |
| מטהר אויר כן /לא | X | X | X |

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: לעניין אספקת חומרי ניקיון לרבות סבון לשטיפת ידיים ונייר טואלט ונייר ניגוב ידיים , מטהרי אוויר וציוד קבוע אחר נבקש להדגיש כי הקבלנים מבצעים**

**רכש מרוכז המגיע אחת לחודש לכל אתר בכמות הנדרשת לצורך ביצוע העבודה. לא נתקלנו במסגרת הביקורות בתלונות על חוסר של חומרים וציוד. הקבלנים ציינו כי במקרה של חוסר משלימים את החסר ביידי באמצעות מחסן ציוד שנמצא באזור. נבקש להסב את תשומת ליבכם לעובדה כי בתמונות שצורפו לדוח לא קיימים מתקנים לסבון ידיים והקבלן לא נדרש לספק מתקנים אלו ויש לפנות לאב הבית ולברר עמו באיזה אופן משתמשים בסבון שמסופק להם. כנ"ל לגבי נייר ניגוב ידיים.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: נוכח מתקני הסבון התקולים נדרשת הייתה התערבות משכ"ל, דבר שלא בוצע. לחילופין ניתן היה להניח בקבוקי סבון נוזלי על גבי הכיורים.**

## ניקיון אחר הצהרים

פרק ג בחוזה ההתקשרות מתייחס למפרט שירותי הניקיון שיסופקו על ידי הקבלן, וקובע, כי במסגרת ההתקשרות יבוצעו בין היתר:

**סעיף ג – ניגוב וניקוי אבק לרבות ממדפים, חפצי נוי, ריהוט, ארונות, ויטרינות, לוחות, מחשבים.**

**סעיף ח – ניקיון וטיאוט מגרשי ספורט מרוצפים.**

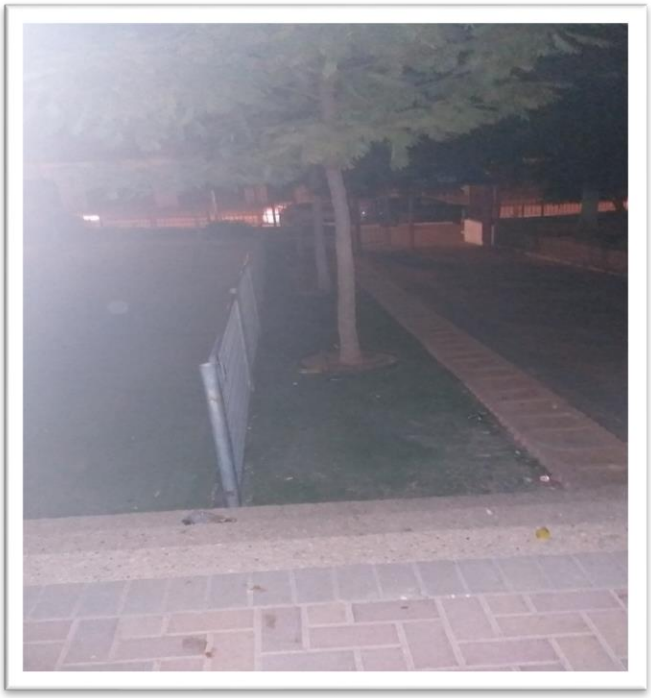
**<u>ממצאים</u>**

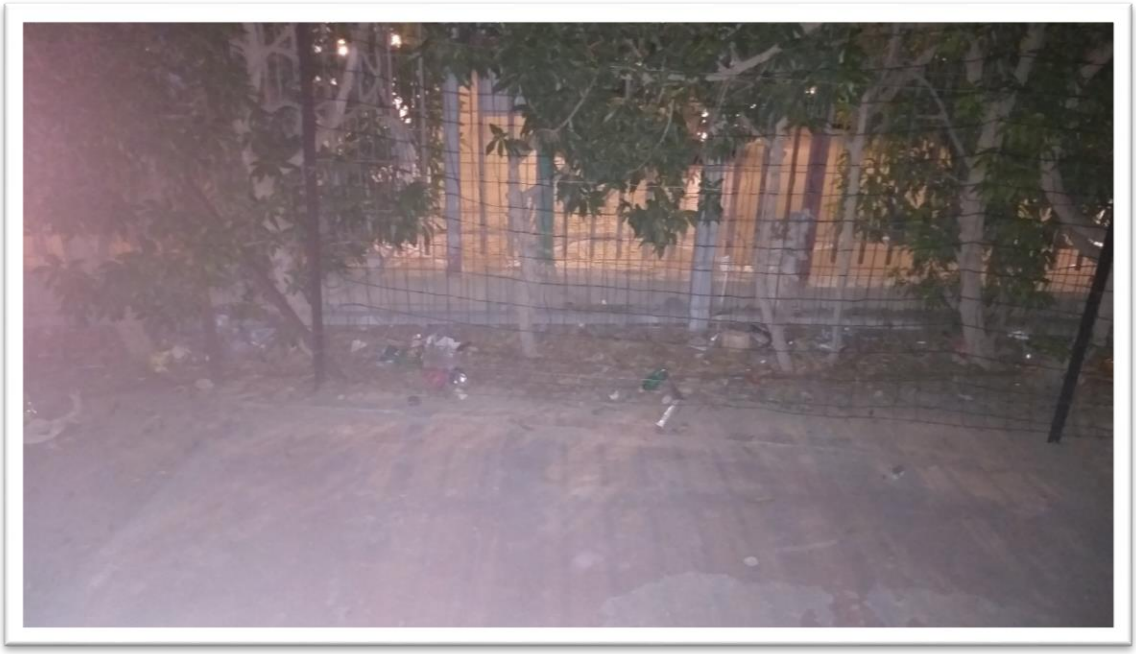
1. הביקורת מצאה כי לא בוצע ניקיון אפקטיבי בשעות אחר הצהרים ב – 5 בתי הספר שנבחנו אחר הצהרים. ראה נספח ב .

**2.** להלן מספר דוגמאות:

**חצר לא נקייה בבית הספר היסודי אלרחמה**

## חצר לא נקייה בבית הספר אבו עובייידה





**<u>תגובת מנהל מדור תברואה</u>: ניקיון בתי הספר אחר הצהרים הינו בעיה מהותית היות והקבלנים מודעים לכך שלא קיימת בקרה על ידי מדור תברואה אחרי השעה 15:30. כתוצאה מכך מבוצע תשלום עודף לקבלנים בגין אי ביצוע עבודה אחר הצהרים.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: מומלץ כי הנהלת העירייה תיבחן בשיתוף גזברות העירייה ומחלקת משאבי אנוש מתן אפשרות לביצוע ביקורות יזומות על ידי מנהל המדור והמפקח אף לאחר שעות העבודה.**

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: ניקיון אחה"צ כולל ניקיון לפי תכנית עבודה ולא לפי מפרט שירותי הניקיון. במכרז קיימת אופציה של חצרנים שלא הוזמנה בחוזה.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: הביקורת התייחסה לסעיפי החוזה הכוללים טיאוט וניקיון מגרשי הספורט, וכן סעיף 1.1ז המתייחס ל"איסוף גס של אשפה מחצרות , ריקון אשפתונים וטיאוט שח החצר..". כפי שניתן לראות בצילומים הדבר לא מבוצע ללא כל התייחסות של משכ"ל לנושא במסגרת חשבונות הקבלנים.**

<u>מניעת העסקה של עבריינים מין</u>

החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן: "**החוק**") קובע כי: "מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד ולא יעסיק בעבודה במוסד, בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר".

בית ספר שלומדים בו קטינים, מוסד חינוכי ששוהים בו קטינים וכן גוף אחר, שבין עיסוקיו מתן שירותי חונכות, הדרכה, הוראה, בידור או אבחון לקטינים, לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע, טיפול בהם, השגחה עליהם או ליווי שלהם בהליכים משפטיים, מהווים מוסד לעניין חוק זה.

בהתאם לסעיף 2.18 להסכם תהא הרשות המזמינה רשאית לדרוש שכל העובדים שיועסקו בביצוע השירותים על ידי הקבלן במבנה בו מתקיימים לימודים או פעילות קהילתית יהיו בעלי אישור ממשטרת ישראל על היעדר עבירות מין.

**<u>ממצאים:</u>**

1. נמצא כי המדור לא בחן האם לעובדים המועסקים קיים אישור היעדר עבירות מין, כפי שהחוזה מאפשר לעירייה לבקר זאת. הביקורת רואה נושא זה בעל חשיבות מירבית נוכח חשיבות שמירת ביטחונם של התלמידים.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום ניקיון</u>: החוק למניעת העסקה של עבריינים מין במוסדות מחייב העדר עברות מין <u>לגברים</u> אשר נכנסים לבתי הספר במהלך שעות הפעילות. בבדיקה מול הקבלן פ.ש – נטען כי הקבלן מעסיק רק עובד גבר אחד בשעות הבוקר. לעובד זה קיים אישור שנמצא אצל המפקח. בבדיקה מול הקבלן א.ד.י – הקבלן ציין אינו מעסיק עובדי בוקר גברים בפרויקט. <u>באשר לכלל סעיף 4:</u> בכל שאר ההפרות (חוסר בחומרי ניקיון ואי לבוש**

**של עובדי הבוקר במדים הדוחות של משכ"ל העלו חלק מהנושאים) הרשות יכולה לקנוס את הקבלן בהתאם לטבלת הקנסות.**

**חשוב להבין כי ההחלטה בין לקנוס את הקבלן ובין לא, נתונה בידי נציג הרשות המזמינה.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: נדרש כי כלל האישורים ירוכזו הן במדור תברואה והן במשכ"ל ולא רק אצל הקבלנים. אישורים אלו ירוכזו בצירוף רשימות שמיות של כלל העובדים המועסקים בניקוי מוסדות העירייה כפי שנדרש בחוזה. באשר לכלל סעיף 4 –משכ"ל הינו אחד מגופי הבקרה המפקחים אחר פעילות הקבלנים. היה על משכ"ל לאורך כל ההתקשרות להביא לידיעת גזברות העירייה את ההפרות והקנסות שהיו צריכים להיות מוטלים על הקבלנים.**

**<u>תגובות גזבר העירייה ומנהל מדור תברואה לסעיף 4.4.2 לדוח:</u>**

**<u>תגובת גזבר העירייה</u>: לאורך כל תקופת חוזה ההתקשרות לא הועברו לעיוני מסמכים אשר תובעים קיזוזים מן הקבלנים בגין הפרות חוזה. בעקבות הערות הביקורת אפיק מכתבים לקבלנים אשר יידרשו בין היתר: לבוש מתאים, הצגת שם עובד ועוד. בנוסף במהלך 2020 תדאג העירייה להתקין שעוני נוכחות בבתי הספר.**

**<u>תגובת מנהל מדור תברואה</u>: איני מבצע קיזוזים היות ומנהלי בתי הספר מאשרים את חשבונות הקבלנים. בנוסף, החל מחודש 11/2019 איני חותם על חשבונות הקבלנים.**

**<u>הערת הביקורת לתגובות</u>: מומלץ כי גזברות העירייה בשיתוף אגף החינוך ומדור תברואה יעקבו מדרג אישורם לחשבונות הקבלנים, אשר יתייחסו לפעילות המבוצעת הן על ידי מדור תברואה והן על ידי מנהלי בתי הספר.**

## <u>פיקוח ובקרה</u>

תהליך בקרה ופיקוח מהווה חלק חשוב ובלתי נפרד מהיכולת של ארגון לשפר את יכולותיו, לייעל את שירותיו ואת התהליכים המתקיימים בו וכן מאפשרים בקרה תקציבית נאותה.

פיקוח ובקרה על אספקת שירותי הניקיון במוסדות הציבור בעירייה מתבצע על ידי מספר גורמים.

בקרה אחר עבודת קבלני הניקיון
מנהלי בתי הספר
חברת בקרה מטעם משכ"ל
מנהלי עבודה מטעם הקבלנים
מפקחים מטעם העירייה
משוב של מנהל בית הספר
בקרת שמירת זכויות עובדים ע"י משכ"ל

## פיקוח ובקרה על ידי מדור תברואה במוסדות חינוך

מפקחי העירייה מסיירים במוסדות החינוך ובמוסדות ציבור , ובכל מקרה של ליקוי או הפרה של חוזה ההתקשרות מבוצעת פנייה למפקח של החברה מטעם הקבלן.

### ממצאים:

הביקורת מצאה כי לא נשמר תיעוד לפניות של מפקחי העירייה לחברות הקבלן. כמו כן, לא נערכת טבלת מעקב אחר הפניות, מועד הפניה ומועד הטיפול בפניה. כתוצאה מהתנהלות זו לא ניתן להצביע על ליקויים חוזרים, סיווג הליקויים לצורך קניסת הקבלנים, תקלות החוזרות בכלל מוסדות החינוך והציבור, תקלות החוזרות ברמת חברת ניקיון ואיכות הטיפול בפניות.

הביקורת מצאה כי לא נמצא תיעוד לביקורת רציפה של מנהל מדור תברואה ופקח התברואה הנוסף שאמורה לכלול רשימה של תשומות הנדרשות על ידי הקבלן, בחינת נוכחות העובדים, ניקיון חצר בית הספר, ביקורות טרם תחילת שעות פעילות בית הספר וכן ביקורות במהלך יום הלימודים ובסופו. יצוין כי שעות פעילות העובדים המשימתיים אחר הצהריים עד השעה 18:00 בקירוב אינן חופפות לשעות פעילות מנהל מדור תברואה והפקח הנוסף. כתוצאה מכך לא מבוצעת כל בקרה אחר פעילות העובדים המשימתיים אחר הצהריים.

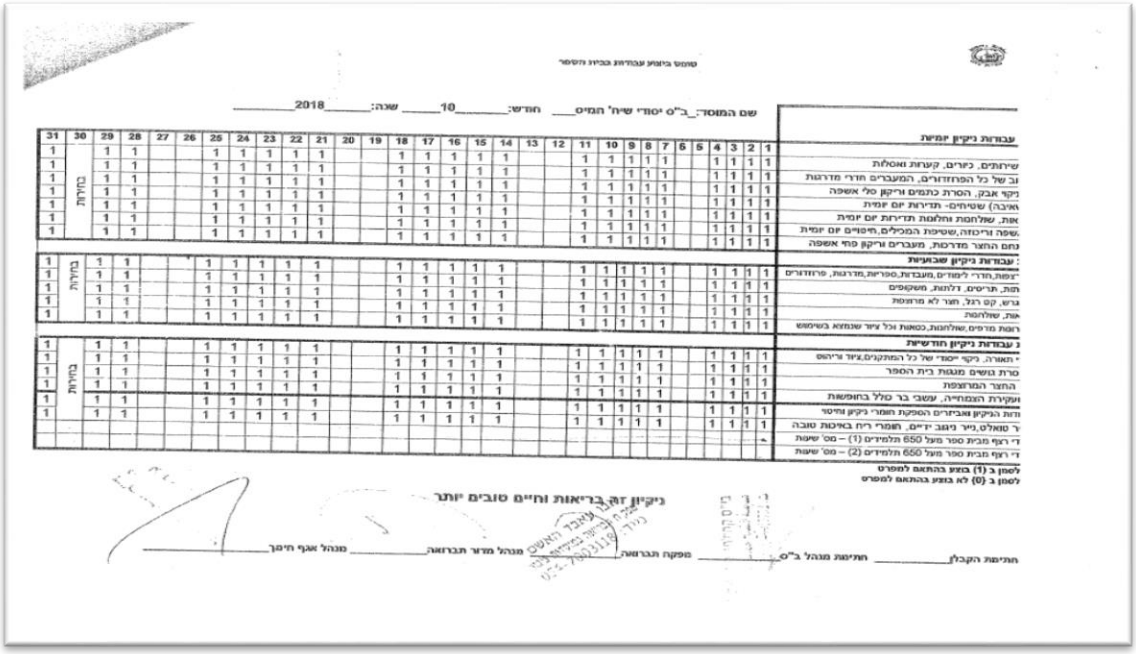
### המלצה:

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל דיווח על ביצוע עבודות הניקיון, המפרט את ממשקי העבודה בין הפקחים לבין מנהלי בתי הספר, תדירות ביצוע בקרת ניקיון על ידי מנהל המוסד והגורם אליו יש להעביר את הבקרה שבוצעה, אופן הטיפול בתלונות המתקבלות בכל הקשור לניקיון המוסדות ומועד העברת משוב שביעות רצון בקרב מורים ותלמידים.

## פיקוח על ידי מנהל בתי הספר

מנהלי בתי הספר ממלאים טופס ייעודי המועבר אליהם ממנהל מדור תברואה המפרט את דרישות עבודות הניקיון היומיות, השבועיות והחודשיות, מספר שעות

הניקיון שבוצעו וכן מפרט קיומו של ציוד ניקיון כגון סבון ונייר ניגוב ידיים (להלן: "טופס ביצוע עבודות"). הטופס נועד לשם קיום בקרה שוטפת של מנהל בית הספר אשר נוכח במהלך החודש על פעילות חברת הניקיון. חשיבות טופס זה הנה גדולה, היות והוא משמש כבקרה טרם ביצוע התשלום לחברת הניקיון. ראה דוגמא למילוי טופס הבקרה:



**ממצאים:**

לביקורת הועברו מספר טפסי ביצוע עבודות. נמצא כי הטפסים ממולאים באופן חלקי, ואינם כוללים הערות של מנהלי בתי הספר על הליקויים הקיימים. טפסים אלו ממולאים בסוף החודש ולא בתדירות יומית כך שלא ניתן להסיק מהם מידע על פעילות חברות הניקיון במהלך החודש.

נמצא כי טופס ביצוע העבודות במתכונתו הנוכחית אינו מאפשר דרוג של איכות ביצוע העבודות, וכן אינו כולל פרטים על עובדי הניקיון ושעות ההתייצבות לעבודה, פרמטרים אלו חיוניים לבחינת תקינות עבודות חברות הניקיון ועובדי הניקיון העובדים מטעמה.

**המלצה:**

מומלץ כי מנהל המדור יעדכן את טופס העבודות המועבר למנהלי בתי הספר

באופן שיכיל בין היתר את הפרמטרים הבאים:

- דרוג איכות ביצוע העבודות;
- פרטי העובדים המועסקים כל יום;
- הערות על ביצוע העבודה.

בנוסף יש להנחות את מנהלי בתי הספר כי יש למלא טופס זה בתדירות יומית ולא בסוף החודש בלבד.

**<u>בקרת משכ"ל</u>**

משכ"ל מבצעת בקרה אחר פעילות חברות הניקיון בשני היבטים מרכזיים:

- בחינת עמידת קבלני הניקיון בזכויות העובדים באמצעות היחידה לאכיפת זכויות עובדים של משכ"ל.
- ביקורות פתע במהלך השנה במוסדות החינוך ובחינת 25 מרכיבי ניקיון אמצעות טופס מובנה הכולל צילום ליקויי ניקיון.

להלן פירוט הבדיקות אשר בוצעו על ידי משכ"ל בשנים 2018-2019:

**בקרת שמירת זכויות עובדים**

החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011 (להלן: "**החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה**") מטיל אחריות לתשלומי שכר עובדי הקבלן גם על מזמין העבודה.

החוק שמתייחס למעסיקים בתחומי שמירה ואבטחה, הסעדה וניקיון, מטיל, בין היתר, אחריות אישית גם על רשויות מקומיות כמזמינות של השירות. כפועל יוצא מהחוק, על הרשויות לנקוט בכל האמצעים הסבירים למניעת הפרה של הוראות החוק. ככל שהרשות אינה עומדת בהוראות החוק, הממונה מטעם משרד הכלכלה רשאי לשלוח לרשות התראה לפיה עליה לנקוט באמצעים להפסקת ההפרה. אם ההפרה ממשיכה, החוק מאפשר להטיל על מזמיני השירות עיצום כספי.

סעיף 33(א) לחוק קובע כי מזמין שירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירה בידי קבלן כלפי עובד שלו המועסק אצל המזמין כמו כן מפרט הסעיף קנסות שנקבעו בהתאם לעבירה. הסעיף מפרט בסעיפים 1 עד 5 את הקנסות בגין כל עבירה. לדוגמה:

**" עבירה לפי סעיף 25ב לחוק הגנת השכר – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין", עבירה לפי סעיף 33א(2) לחוק עבודת הנוער – הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין ועוד.**

הסכם ההתקשרות קובע שורת הוראות בנוגע לחובת הקבלן לשמירה על זכויות עובדיו ובכללן, הסדרת יחסי העבודה בינו לבין העובדים המועסקים על ידו בהסכם, העברת הפרשות סוציאליות לגוף הפנסיוני שבו מנוהלות הקופות של העובד, ניהול רישום מרוכז של הוותק הנצבר לעובדיו וכן לקיים את כל הוראות חוקי העבודה והתקנות על פיהם .

בהתאם לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, נדרשת הרשות המקומית לבצע בדיקות שכר תקופתיות מדגמיות ביחס לעובדים המועסקים על ידי נותן שירות במסגרת חוזה ההתקשרות עמו.

במסגרת זו, מינתה עיריית רהט את היחידה לאכיפת זכויות עובדים במשכ"ל לביצוע ביקורת שכר מטעמה. הביקורת מבוצעת באופן שוטף על ידי משכ"ל כאשר תוצאות הביקורת מועברות בין היתר למנכ"ל העירייה ולגזבר העירייה.

להלן ממצאי ביקורת השכר שביצעה היחידה לחודשים 7/18 עד 9/18:

| מספר | נושא | ממצא |
|---|---|---|
| 1 | בדיקה של חוק העסקת נוער | לא נמצאו הפרות |
| 2 | בדיקת תעריף שעה | לא נמצאו הפרות |
| 3 | התאמת דוח נוכחות | לא נמצאו הפרות |
| 4 | בדיקת תשלום בגין שעות נוספות | לא נמצאו הפרות |
| 5 | תשלום מנוחה שבועית | לא נמצאו הפרות |
| 6 | איסור העסקה בשעות נוספות חריגות | לא נמצאו הפרות |
| 7 | בדיקת העסקה במנוחה שבועית | לא נמצאו הפרות |
| 8 | ניכוי סכומים אסורים | נמצאו 3 הפרות |
| 9 | הפרשות לפנסיה ופיצויים בתלוש לפי צו | לא נמצאו הפרות |
| 10 | הפרשות לקה"ל בתלוש לפי צו | נמצאו 5 הפרות |
| 11 | העברת הפרשות לפיצויים ופנסיה בפועל | לא נמצאו הפרות |
| 12 | העברת הפרשות לקה"ל בפועל | נמצאו 5 הפרות |
| 13 | תשלום חגים | נמצאו 2 הפרות |
| 14 | מחלה | לא נמצאו הפרות |
| 15 | חופשה | לא נמצאו הפרות |
| 16 | תשלום דמי חופשה | לא נמצאו הפרות |
| 17 | תשלום פדיון חופשה | נמצאה הפרה אחת |
| 18 | הבראה | נמצאו 3 הפרות |
| 19 | נסיעות | נמצאה הפרה אחת |
| 20 | תשלום שי לחג לפי צו | נמצאה הפרה אחת |
| 21 | הלנת שכר | לא נמצאו הפרות |
| 22 | שונות | לא נמצאו הפרות |
| 23 | העברת הפרשות למס הכנסה וביטוח לאומי | לא נמצאו הפרות |
| 24 | מספר מוקד שכר בתלוש | נמצאו 11 הפרות |

**<u>ממצאים</u>**

נמצא כי תוצאות הבקרות המבוצעות על ידי משכ"ל מועברות למזכיר העירייה ולגזבר שלה ולא מועברות למנהל המדור לצורך טיפול בהפרות.

**<u>תגובת יחידת האכיפה במשכ"ל</u>: היחידה מפנה את המידע בדבר ממצאי הביקורת לנושאי המשרה ברשות לרבות מנכ"ל וגזבר (ראה לדוגמא במיילים המצ"ב). יחד עם זאת, במידה והרשות מבקשת לעדכן/להוסיף נמענים, כמובן שאנו מיישמים בהתאם לבקשתה.**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: מומלץ כי דוחות הבקרה יופנו בנוסף לכלל המכותבים גם אל מנהל מדור תברואה.**

בהיעדר רשימות העובדים המועסקים בבתי הספר ואישורם על ידי עובדי העירייה לא קיימת וודאות כי אכן התלושים המבוקרים על ידי משכ"ל אכן שייכים לעובדים המועסקים הלכה למעשה בעיר רהט.

**המלצה:**

מאחר והאחריות החוקית חלה על העירייה כמעסיקה, הביקורת ממליצה לוודא כי ביקורות אלו יבוצעו על ידי העירייה על בסיס רשימת עובדים המועסקים בניקיון המוסדות, שתתקבל ממשכ"ל.

**בקרת ניקיון שוטפת על ידי משכ"ל**

נמצא כי חברת משכ"ל מבצעת בדיקות מדגמיות לבחינת הניקיון בבתי הספר, בדיקות אלו כוללות בין היתר: בחינת הקצאת חומרי ניקוי, נוכחות עובדים, לבוש, רמת איסוף אשפה, ריקון פחי אשפה ועוד.

**ממצאים**

נמצא כי תוצאות הביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל אינן מועברות למנהל המדור, וכתוצאה מכך אינן מטופלות על ידיו מול חברות הניקיון.

מסקירת דוחות משכ"ל בשנת 2019 נמצאו מספר ליקויים בחלק מבתי הספר, ביניהם אי ניקוי תאי שירותים, אי לבישת חלוקי עבודה על ידי עובדי הניקיון ועוד. לא נמצא ביטוי כספי באמצעות קנסות לליקויים שהועלו בבדיקות המדגמיות שערכה משכ"ל במסגרת בקרת חשבונות הקבלנים.

**<u>תגובת משכ"ל בתחום הניקיון:</u> הביקורת של מפקח משכ"ל הינה ביקורת מדגמים אשר מבוצע כל חודש ברשות במספר אתרים כל פעם. הביקורת מתחלקת לשתיים.**

**א. תשאול של אנשי הקשר של בית הספר במידת שביעות הרצון שלהם מתפקוד העובדים והניקיון.**

**ב. ביקורת פיסית באתר תוך דירוג איכות ביצוע העבודה.**

**כמו כן קיים ליווי של בתי הספר בתהליך ניקיון היסודי בקיץ באמצעות ביקורת על התקדמות עבודות הניקיון.**

**המפקח של החברה למשק מפיק דוח ממוחשב אשר עובר לנציג הרשות המזמינה אשר נקבע כאיש קשר לפרויקט. מבחינת איש הקשר בישיבת תחילת עבודה הרשות ביקשה לכתב את סמי והגזבר כאנשי הקשר לפרויקט. באם ישנם אנשי קשר נוספים נשמח לעדכן את הנמענים. פונקציה נוספת למפקח משכ"ל היא העזרה שלו בתפעול קושי או בעיה או תקלה שמנהלי העובדה של הקבלן לא מצלחים לתת מענה לאתרים. המפקח של החברה למשק נמצא בתוך הלופ ואם צריך להגיע לביקורת מידית, לפנות למנהל העובדה של הקבלן או לקבלן עצמו . הרשות עם קבלת הדוח היא היחידה המוסמכת לקנוס את הקבלן בהתאם לטבלת הקנסות. חשוב לציין כי בשנת 2019 קיימת עליה בשביעות רצון בנציגים בשטח ורוב הדוחות נמצאו כתקינים.**

**<u>תגובת גזבר העירייה:</u> איני מקבל את דוחות הבקרה של משכ"ל בתחום ביקורת הניקיון, בעקבות הערת הביקורת אפנה אליהם לקבלת דוחות אילו וביצוע קיזוזים בהתאם.**

**<u>תגובת מנהל מדור תברואה</u>: "איני מיודע באשר לביקורת המבוצעת משכ"ל. יצוין כי אף בסיור שערכתי עם משכ"ל עובדי הקבלן לא הזדהו בפנינו."**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: 1. מומלץ כי גזבר העירייה ומנהל מדור תברואה הפנו למשכ"ל לקבלת הביקורות המבוצעות על ידי משכ"ל בתחום הניקיון באופן שוטף. 2. יש להנחות**

**את משכ"ל כי עליהם לציין בצד בחינת ההתחשבנות עם הקבלנים את ההפרות והקנסות המומלצים בגינם שעלו מכלל הגורמים המפקחים (מדור תברואה, בדיקות יזומות של משכ"ל ומנהלי בתי הספר), החלטות אלו יובאו לעיון גזבר העירייה ומנהלי מדור תברואה.**

**<u>משוב ושביעות רצון</u>**

משוב הוא אחד העקרונות המרכזיים להערכת התנהגות ופתרון בעיות. גם התנהגויות פשוטות אינן יכולות להתבצע כהלכה ללא שימוש במשוב ובנקודת החלטה. הרלבנטיות של מושג המשוב לפתרון בעיות טמונה בצורך במנגנוני בקרה עצמיים המהווים חלק בלתי נפרד מהתהליך ותפקידם לבחון בכל עת האם הושגו המטרות המוגדרות.

למשוב עשויה להיות תרומה רבת ערך לשיפור הפעילות ולצמצום הפער בין המצב המצוי בהווה של ביצוע הפעילות לבין המצב הרצוי – המטרה לשמה נעשית הפעילות. משוב עשוי להיות חיובי ולתרום לתחזוקת הפעילות או שלילי אשר עשוי לעודד בדיקה מחודשת של עצם הפעילות או לתרום להחלטה על שינוי ביצוע של פעולה מסוימת.

בכל הנוגע לשירותי ניקיון במוסדות ציבור, חשוב לקבל משוב מגורמי הניהול במוסדות אלו בקשר לשביעות רצונם, שכן, הם אלה שנמצאים בשטח ואשר מעודכנים בכל הצרכים של המוסד אותו הם מנהלים.

מעבר לכך, היות ששירותי הניקיון יכולים להינתן למוסדות הציבור רק באמצעות אחד משני הקבלנים שזכו במכרז, חשוב כי יתקבל "פידבק" מהשטח על מנת להפיק נתונים באשר למוקדי הבעיות והנושאים הטעונים שיפור על מנת שהעירייה תחליט האם להתקשר שנית עם הקבלנים בהתאם לזכותה לעשות כן על פי מסמכי המכרז. בכך הופך המשוב לכלי ניהולי במערכת אשר מקדם את שירותי הניקיון במוסדות החינוך לעמידה בסטנדרטים של איכות.

טופס הכולל את דרישות העבודה היומיות, שבועיות וחודשיות מועבר על ידי מפקחים ממדור התברואה למנהלי בתי הספר והללו מפרטים האם הדרישות המפורטות בו אכן מתקיימות. בנוסף, מקיימים המפקחים סיורים במבני הציבור על מנת לבחון את עבודת הניקיון המתבצעת בהם.

**<u>ממצאים:</u>**

1. נמצא כי המדור אינו עורך משובים בקרב מנהלי בתי הספר בדבר הניקיון המבוצע על ידי הקבלנים.
2. נמצא כי מנהלי בתי הספר אינם מקבלים את חוזה ההתקשרות עם קבלני הניקיון לשם בחינה יעילה אחר התשומות הנדרשות על ידי הקבלן, שעות הפעילות ועוד.

**<u>המלצות:</u>**

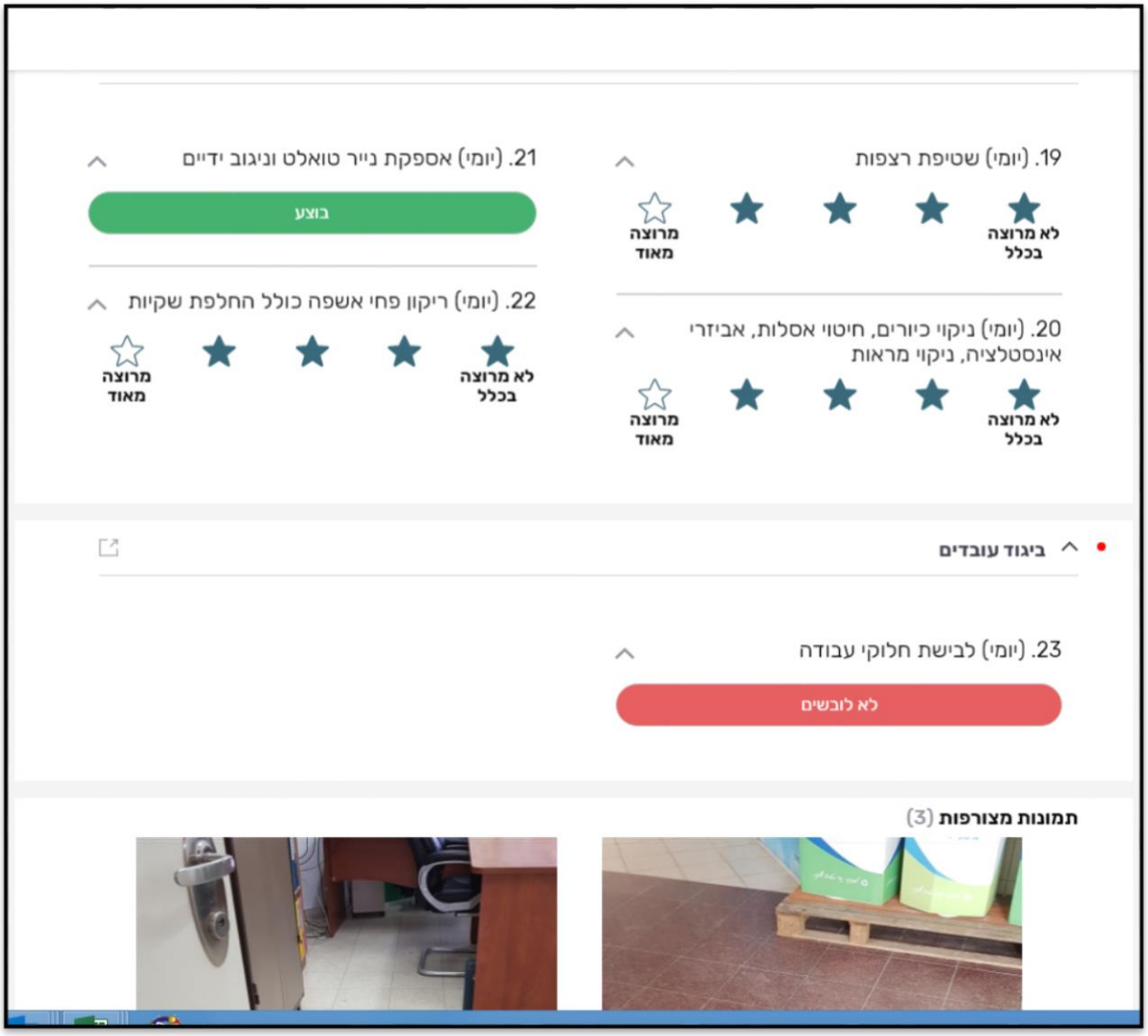
1. מומלץ כי אחת לתקופה יבוצעו משובים על ידי המדור מול מנהלי בתי הספר לשם בחינה שוטפת אחר פעילות קבלני הניקיון.
2. מומלץ כי מנהלי בתי הספר יקבלו את חוזי ההתקשרות עם קבלני הניקיון בהתאמה לפי האשכול בו מצוי בית הספר.

**<u>תגובת מנהל מדור תברואה</u>: "היות ומנהלי בתי הספר מאשרים את כלל פעילות קבלני הניקיון מבלי לבצע בדיקה הלכה למעשה אין טעם לערוך משובים."**

**<u>הערת הביקורת לתגובה</u>: נדרש לבצע בירור בשיתוף מדור תברואה, מנהל אגף החינוך וגזברות העירייה לבחינת טיב הבקרה המבוצעת על ידי מנהלי בתי הספר.**

# 5 נספחים

## נספח א – טופס בדיקת משכ"ל



## נספח ב - חומרי ניקוי

| | קיומם של חומרי ואמצעי ניקוי בכמות סבירה ובהתאם למפורט: | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| שם המוסד | שקיות ניילון לאיסוף אשפה | חומרים לשטיפת רצפות | סבון לשטיפת ידיים | חומרים לחיטוי כיורים, אסלות | עגלת שירות | מגבים לניקוי רצפות | ארון/מחסן נעול? | האם יש שלטי אזהרה? בזמן עבודה |
| תיכון אלקלם | √ | √ | √ | √ | X | √ | √ | X |
| חטיבה אלנור | √ | √ | X | √ | X | √ | X | X |
| תיכון אלנור | √ | √ | √ | √ | X | √ | √ | X |
| יסודי אלפוראת | √ | √ | √ | √ | X | √ | √ | X |
| תיכון אל נג'אח | √ | √ | X | √ | X | √ | √ | X |
| יסודי אלרחמה | √ | √ | X | √ | X | √ | √ | X |
| יסודי אבן - סינא | √ | √ | X | X | X | √ | X | X |
| תיכון אלראזי | בית הספר סגור | | | | | | | |
| תיכון אל נג'אח | X | √ | X | X | X | √ | √ | X |
| אבו עוביידה | בית הספר סגור | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| תקין | 7 | 8 | 3 | 6 | 0 | 8 | 6 | 0 |
| לא תקין | 1 | 0 | 5 | 2 | 8 | 0 | 2 | 8 |
| אחוז לא תקין | 13% | 0% | 63% | 25% | 100% | 0% | 25% | 100% |

## נספח ג- מדגם בתי הספר

| אשכול | א | ג | ג | ד | ד |
|---|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **תיכון אלקלם** | **חטיבה אלנור** | **תיכון אלנור** | **יסודי אלפוראת** | **תיכון אל נג'אח** |
| **מועד הביקור** | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 | 20/10/2019 |
| **שעות הביקור** | **08:00-13:00** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **ד.י** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** | **ד.י** |
| **נייר טואלט כן /לא** | √ | X | √ | X | √ |

| אשכול | א | ב | ב | ד | א |
|---|---|---|---|---|---|
| **שם המוסד** | **יסודי אלרחמה** | **יסודי אבן - סינא** | **תיכון אלראזי** | **תיכון אל נג'אח** | **אבו עובייידה** |
| **מועד הביקור** | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 | 26/11/2019 |
| **שעות הביקור** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** | **16:00-18:30** |
| **חברה** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **פ.ש** | **ד.י** |
| **נייר טואלט כן /לא** | √ | סגור | X | סגור | סגור |

# דוח ביקורת בנושא

# תקציבי פיתוח (תקציבים בלתי רגילים)

# תוכן עניינים

**מבוא**

כללי ..... 96
המסגרת הנורמטיבית ..... 97
נושאי הבדיקה ..... 97
שיטת הבדיקה ..... 98
תקופת הבדיקה ..... 98
מטרות הביקורת ..... 98
סיכונים פוטנציאלים בנושא הנבדק ..... 99

**תקציר מנהלים ..... 103**

**פירוט ממצאים ..... 106**

מבנה ארגוני ..... 106
נהלים ..... 107
תכנון התב"ר ..... 108
*דרישה לתב"ר ..... 108*
מיצוי מקורות מימון ..... 111
*תכנית פיתוח ..... 113*
אישור התב"ר ..... 115
*אישור ועדת הכספים ..... 115*
*אישור מועצת העיר ..... 116*
*אישור משרד הפנים ..... 118*
ביצוע התב"ר ..... 119
*הגדלות תב"רים ..... 122*
*גביית הכנסות ממקורות מימון חיצוניים ..... 123*
*שימוש בהיטלי השבחה לפעילות שוטפת במסגרת ביצוע התב"רים ..... 126*
*סגירת התב"ר ..... 126*
*איתור תב"רים לסגירה ..... 127*
*סגירת גרעון סופי ..... 129*
בדיקות עומק ..... 132
*תב"ר 906 – הקמת מבנה רווחה ופסיכולוגים ..... 133*
*תב"ר 835 – בנייה והקמת בריכת שחייה ..... 136*

**נספחים ..... 141**

# 1 מבוא

## כללי

הרשות המקומית מספקת שני סוגים של שירותים: שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה; ושירותים מקומיים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה ותכנון עירוני. בנוסף לכך, פועלת הרשות לפיתוח תשתיות במובן הרחב (למשל הקמת מבני ציבור, התקנת תאורת רחובות, וכיו"ב).

ההוצאות לשירותים אלה מתוקצבות בתקציב הרשויות המקומיות אשר נחלק לתקציב רגיל המיועד למימון פעולות שוטפות, קרי השירותים הממלכתיים והשירותים המקומיים, על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל (להלן- תב"ר) המשמש את הרשות המקומית בעיקר למימון פרויקטים שונים לפיתוח התשתיות והקמת מבני ציבור בתחומה.

על פי סעיף 213א(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] תקציב בלתי רגיל הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל".

התקציב הבלתי רגיל בעירייה משמש להוצאות בתחומים שונים, כגון: עבודות בנייה, פיתוח תשתיות, רכישת ציוד ראשוני למבנים ומוסדות ועוד.

לכל תב"ר נקבע תקציב ייעודי על בסיס תכנון מוקדם של הפרויקט שנבחר לביצוע. ישנם מקרים בהם נדרשות הגדלות של תב"רים בעקבות סטייה מאומדן העלויות שנוצרת כתוצאה מהערכות שגויות של כתבי הכמויות, דרישות אגפי העירייה לתוספות עבודה שלא תוקצבו מראש, התייקרויות של מחירי החומרים הצמודים למדדים ועוד.

בשנת 2018 ניהלה עיריית רהט (להלן: "העירייה") 464 תב"רים, מתוכם 64 נסגרו בשנה זו. בשנת 2018 נפתחו 171 תב"רים חדשים בהיקף כספי כולל של כ-161 מיליון ₪, ובוצעו הגדלות ב-39 תב"רים.

להלן ביצוע הכנסות והוצאות העירייה בתב"רים במהלך שנת 2018 באלפי ₪:

| הכנסות | הוצאות |
|---|---|
| 80,267 | 92,277 |

## המסגרת הנורמטיבית

- הנחיות של משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות, אפריל 2017 (להלן "הנחיות משרד הפנים);
- פקודת העיריות (נוסח חדש);
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985;
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 1/1998 ו- 4/2008;
- חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965;
- דוח מבקר המדינה לשנת 2015 – תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות;
- חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000;
- הנחיות משרד הפנים להגשת מסגרת תקציב הרשות 2017;

## נושאי הבדיקה

1. קיום תכניות פיתוח למיפוי צרכי העיר וקביעת סדר עדיפויות;
2. תהליך ניהול התב"ר, ובכלל זאת:
   - תכנון התב"ר;
   - אישור התב"ר;
   - ביצוע התב"ר;
   - סגירת התב"ר;
3. בדיקת עומק ל-2 תב"רים.

## שיטת הבדיקה

הליך הביקורת נערך, בין היתר, באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:

- קיום פגישות ותשאולים עם מערך הגזברות, הנהלת החשבונות, גורמים בלשכת ראש העיר וכן מנהל הקאנטרי קלאב.
- ניתוח קבצים, כגון דוחות תב"רים לשנת 2018, כרטיסי הנהלת חשבונות של תב"רים, פרוטוקולים מישיבות מועצה של העירייה, וכל מסמך רלוונטי אחר הנועד לצרכי ביסוס המדגמים והבדיקות שנערכו על ידי הביקורת על מנת לוודא עמידה בהוראות חוק, תקנות ורגולציה כמו גם מנהל תקין.

## תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים יולי – ספטמבר 2019, והתייחסה לניהול התב"רים בעירייה בשנת 2018, אלא אם כן צוין אחרת בדו"ח.

## מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות התנהלות העירייה בכל הנוגע לניהול תב"רים בנושאים שונים, וכן לבחון האם התנהלות העירייה עומדת בהוראות הדין והוראות משרד הפנים/הנחיות מרכז השלטון המקומי בנושא ניהול תקציבים בלתי רגילים של רשויות מקומיות.

## סיכונים פוטנציאלים בנושא הנבדק

**סיכון כספי** – הסיכונים הכספיים הקשורים בתב"רים הינם:

- ביצוע הוצאות בתב"רים ללא אישור;
- ביצוע הוצאות שוטפות מכספי תב"רים;
- אי מיצוי הכנסות בתב"רים, וכן
- יצירת גירעונות בתב"רים ללא מקורות מימון.

**סיכון ציות** – סיכוני הציות הקשורים בתב"רים הינם:

- מימון תב"רים מהתקציב השוטף בניגוד להנחיות משרד הפנים, וכן
- הגדלת תב"רים ללא אישורים מתאימים.

**סיכון תפעולי** – הסיכונים התפעוליים הקשורים בתב"רים הינם:

- ביצוע תב"רים אשר אינם עונים על צרכי העירייה והתושבים
- יצירת מיזמים ללא קבלת אישור על ידי כלל האורגנים הרלוונטיים בעיריה (ועדות, מליאת העירייה).

## 2 מפת הדוח

בחינת מדגם של 2 תב"רים
תכנון התקציב
ביצוע התב"ר והבקרות במהלכו
תקציבים בלתי רגילים
הליך אישור התב"ר
הליך סגירת התב"ר

התקציב הבלתי רגיל מתוקצב ממספר מקורות חיצוניים, העיקריים שבהם:

1. החלטות ממשלה – תקציבים אשר מוגדרים מראש לכל רשות. החלטות הממשלה מפרטות את הצרכים והפעולות שבגינן ניתן להשתמש במימון המוקצה לכל רשות במסגרת החלטת הממשלה.

2. משרדי ממשלה – תקציבים אשר מועברים באופן שוטף ממשרדי הממשלה השונים, כגון תקציבים ייעודיים ממשרד החינוך לבניית בתי ספר והצטיידות, משרד הפנים, המשרד לשירותים חברתיים (רווחה), משרד הבינוי והשיכון ועוד.

3. מפעל הפיס – מקצה תקציב ייעודי לכל רשות על בסיס שנתי ומגדיר את השימושים השונים שאליהם התקציב מיועד.

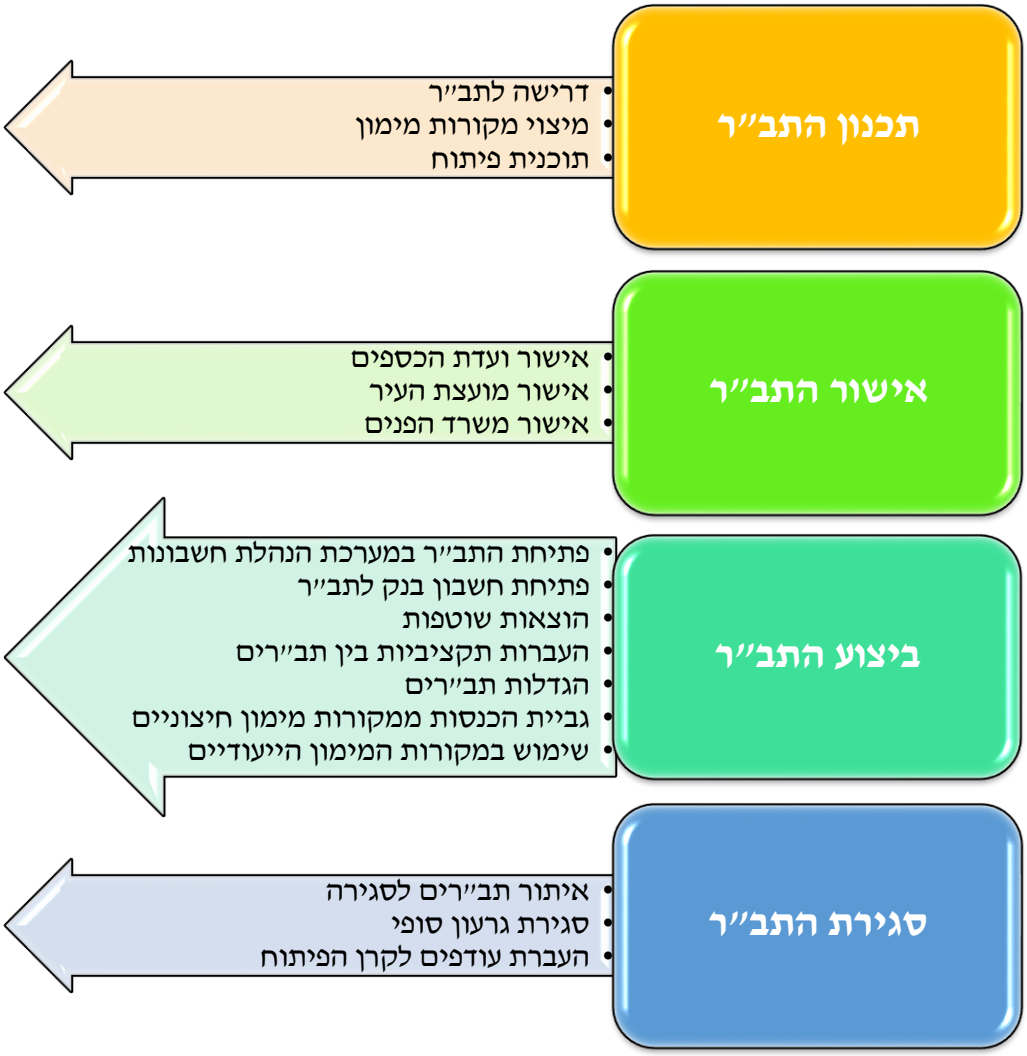
4. קולות קוראים - איתור פרויקט על ידי עובד ייעודי בגזברות העירייה במסגרת הודעות שמתקבלות ממשרדי הממשלה השונים.

כל פרויקט שמתוקצב מאחד המקורות המפורטים לעיל, נידון בהנהלת העירייה בשיתוף מחלקות העירייה ומותאם לצרכי העיר. כמו כן, נבחנים מקורות המימון הנדרשים לצורך השלמתו במידת הצורך.

לאחר קבלת האישור מהנהלת העירייה ומהמחלקות הרלוונטיות, נקבע מספר תב"ר ייעודי לכל פרויקט והוא מועבר לאישור מליאת מועצת העיר.

דוח מבקר המדינה לשנת 2015 אשר עסק בתקציבי הפיתוח ברשויות המקומיות ציין כי על הרשויות המקומיות "להגיש תכנית פיתוח רב- שנתית ושנתית וכן תקציב פיתוח שנתי לפרויקטים עתידיים .על פי ההנחיות תיערך התכנית לפי סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, תוך כדי התחשבות בבדיקת כדאיות של חלופות והגדרת מקורות למימון פעילויות הפיתוח .משרד הפנים אף פרסם תבנית לבניית תכנית פיתוח רב– שנתית".

להלן השלבים העיקריים בחיי התב"ר על פי הנחיות משרד הפנים



## 3 תקציר מנהלים

| | הממצא | המלצת המבקר | דירוג ההמלצה |
|---|---|---|---|
| | **4.3 תכנון התב"ר** | | |
| 1 | הביקורת מצאה כי בתקופה הנבדקת, מלבד מחלקת החינוך, מחלקות העירייה אינן מגישות במסגרת התקציב השנתי בקשות למימון פרויקטים באמצעות תב"רים מיוזמתן | הביקורת ממליצה כי תהליך ייזום הפרויקט לתב"רים יתבסס על צרכי היחידות השונות בעירייה אשר משקפים את צרכי התושבים והעיר. בהתאם לכך, מומלץ כי מדי שנה יעלו היחידות בעירייה את הצורך בפרויקטים שונים, ובהתאם לכך יגישו בקשה לביצוע תב"רים במסגרת תהליך בניית התקציב אשר יישקלו על ידי הגורמים האחראים והמאשרים. | A |
| | **4.4 אישור התב"ר** | | |
| 2 | הביקורת מצאה כי מתוך 222 תב"רים שעלו לאישור המליאה במהלך שנת 2018 ואושרו על ידה, כ-35 תב"רים בלבד אושרו גם במסגרת דיון בוועדת הכספים. | הביקורת מדגישה כי על העירייה חלה החובה לפעול על פי הנחיות משרד הפנים, ולהציג תחילה את תקציב התב"רים בפני ועדת הכספים, על מנת שזו תשמש גורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב במועצת העיר. | B |
| 3 | נמצא כי בניגוד להנחיות הדיווח הכספי, לא צורפו מסמכים הרלוונטיים לבקשת אישור התב"רים אל הזימון שנשלח בדבר ישיבות מועצה. כפועל יוצא, אין בידי חברי המועצה את המידע הנדרש לצורך הדיון בתב"ר. | הביקורת ממליצה כי לצורך אישור התב"רים במועצת העירייה, יוגשו לחברי המועצה בקשות באופן מסודר באמצעות טופס בקשה ייעודי, אשר כולל את כל הפרטים הנדרשים ובהתאם להנחיות להגשת מסגרת תקציב לרשות המקומית. | A |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **4.5 ביצוע התב"ר** | | | |
| 4 | הביקורת מצאה כי תב"רים אשר המימון החלקי בגינם נובע מהיטלי השבחה, משמשים למטרות החורגות מהייעוד של היטלי ההשבחה, וזאת בניגוד לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. | על העירייה לפעול בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה לפיהן תקציב שמקורו בהיטל השבחה ישמש לטובת תכניות פיתוח, הוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין לצרכי ציבור, והוצאות שימור אתר או הפקעתו. | A |
| **4.6 סגירת התב"ר** | | | |
| 5 | הביקורת מצאה כי נכון לסוף שנת 2018, נרשמו 400 תב"רים בסטטוס "פעיל" במערכת התב"רים. מתוך 400 התב"רים שצוינו לעיל, הביקורת מצאה כי ב-62 תב"רים לא נרשמה כל תנועה או פעילות כלשהי. משיחה עם גזבר העירייה עולה, כי בדיקת סטטוס התב"רים שאינם פעילים למטרת סגירתם במערכת מתבצעת אחת לשנה. כלומר בפועל, תב"רים נשארים פתוחים במערכת, אף על פי שלא נרשמו בהם תנועות למעלה משנה, וזאת בניגוד להנחיות הדיווח הכספי. | הביקורת ממליצה לבחון את התב"רים שאינם פעילים למעלה משנה על בסיס רבעוני. ככל וקיימת סיבה מוצדקת לאי סגירת התב"ר, יש לתעד את הסיבה ולצרפה לתב"ר הרלוונטי בקובץ סרוק במערכת ניהול התב"רים. | A |
| 6 | הביקורת מצאה כי ההוצאות העודפות בתב"רים בהם בוצעה חריגה מהתקציב המאושר, ממומנות מסעיף המשויך לתקציב השוטף של העירייה. | הוצאות החורגות מהתקציב המקורי של התב"ר יבוצעו רק לאחר הגדלת תקציב התב"ר באישור המועצה. אין לבצע הוצאות החורגות מתקציב התב"ר המקורי טרם הגשת בקשה להגדלת התב"ר, וקבלת אישור מועצה לכך. | B |
| **4.7.1 תב"ר 906 – הקמת מבנה רווחה ופסיכולוגים** | | | |
| 7 | הביקורת מצאה כי העירייה התעכבה בהבאת התב"ר לאישור משרד הפנים, וזאת לאחר שהתב"ר אושר במועצה. | הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על קידום תהליכי האישור והביצוע בתב"ר, בייחוד כאשר ישנה מסגרת זמנים בה נדרשת העירייה לעמוד לצורך קבלת המימון על פי ההתחייבות / ההסכם. | B |
| 8 | הביקורת מצאה כי הגדלה מס' 1 בתב"ר בסך 1,040,000 ₪ עבור הצטיידות אושרה | הביקורת ממליצה כי אישור המועצה לתקצוב תב"רים יינתן רק לאחר שקיימת התחייבות למימון התב"ר ממקור מימון | B |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | במועצה בטרם התקבלה ההתחייבות המתאימה ממשרד העבודה והרווחה. | חיצוני, זאת במידה שהתב"ר אינו ממומן באמצעות מקורות מימון עצמיים. | |
| **4.7.2 תב"ר 835 – בנייה והקמת בריכת שחייה** | | | |
| 9 | בסיור שערכה הביקורת ב -11 לנובמבר 2019 במתחם הקאנטרי, נמצא כי קיימות תקלות רבות . יצוין, כי הקבלן מחויב בתיקון כלל הליקויים בשנת הבדק, כלומר בתקופה הנקובה. | מומלץ כי תיעשה בחינה על ידי גורמי הנדסה וכן גזברות העיריה בשיתוף מנהל הקאנטרי על מנת לבצע את התיקונים הנדרשים על ידי הקבלן במסגרת שנת הבדק. | A |
| 10 | הביקורת מצאה כי קיים סיכון שבהיעדר מימון מלא הפרויקט לא יושלם באופן תקין ובמועד, מאחר והמכרז התנה את התשלומים בקבלת מימון לכלל הפרויקט (כפי שמצוין בחוברת המכרז).<br>בישיבת מועצה מס' 09/2016 צוין כי חלק ממקורות המימון הם ממשרד התרבות והספורט, אולם במסגרת התב"ר לא אושר תקציב במימונו. | מומלץ כי חברי המועצה, בבואם לאשר את התב"רים הנידונים בישיבה, יקבלו בטרם הדיון את התשתית המלאה על מנת שיוכלו לבצע החלטה שקולה ומושכלת על בסיס מסמכי התב"ר השונים, ובהם הדרישה לתב"ר, התחייבויות למימון חיצוני וכו'. | B |

# 4 פירוט ממצאים

**מבנה ארגוני**

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת לבצע באופן יעיל משימות מורכבות, כך שיתאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות הפיקוח בין הגורמים, תקצוב באופן יעיל של כל הגורמים השונים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הסקת מסקנות וכיוצ"ב.

על תחום התב"רים בעירייה אמונים מספר גורמים עיקריים: גזבר העיריה, מחלקת הנהלת חשבונות, מחלקה הנדסה, חשב מחלקת החינוך, אחראית גיוס משאבים וכן עוזרת גזבר העירייה.

- גזבר העירייה – אחראי על כלל ניהול התקציב השוטף ותקציב התב"רים.
- אחראית גיוס משאבים – אחראית על איתור קולות קוראים והגשת בקשות לקולות קוראים בהתאם להתאמות הקולות הקוראים לפעילות היחידות בעירייה.
- עוזרת הגזבר – אחראית על העברת בקשות לאישור תב"רים במועצת העירייה בהתאם להתחייבויות לקבלת מימון שהתקבלו ממקורות חיצוניים, פתיחת התב"רים במערכת הנהלת חשבונות לאחר אישור המועצה ודיווחים למשרד הפנים ומפעל הפיס על התקדמות בביצוע התב"רים לשם קבלת הכנסות.
- עוזר ראש העיר – מנהל מעקב שוטף אחר התקדמות הפרויקטים אחת לשבוע באמצעות ישיבות הנערכות בנוכחות ראש העיר ומנהלי המחלקות, וכן נעזר במערכת לניהול פרויקטים אשר באמצעותה מאתר מיזמים אשר אינם מקודמים הן על ידי המשרדים הממנים והן על ידי מחלקות העירייה.
- הנהלת החשבונות – רישום הכנסות והוצאות התב"ר וכן בקרה על עמידה בתקציב התב"ר.
- מחלקה הנדסה – דיווח למקורות המימון הבאים: משרד הבינוי והשיכון, טוטו, המשרד לפיתוח הנגב והגליל) והכנת אומדנים למכרזים. המחלקה מנהלת דיווחים ותפקידה לדווח בשיתוף עם הגזברות על ביצוע פרויקטים בתחום האחריות של מחלקת ההנדסה.
- מזכיר העירייה – מקבל את ההרשאות מגורמי המימון, מציגם בפני חברי המועצה לשם קבלת אישור לתב"רים.

יצוין כי מעבר לגורמים המפורטים לעיל, היחידות השונות בעירייה אמונות על ביצוע של הפרויקטים הרלוונטיים הממומנים באמצעות תב"רים, וכן אמונות על העברת דיווחים לגורמי מימון חיצוניים על התקדמות בביצוע התב"רים.

**נהלים**

נוהל הוא מסמך המגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה ועוד.

מטרת כתיבת נהלים הינה יצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1. מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2. מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3. הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4. שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5. אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6. נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

**ממצא:**

1. הביקורת מצאה כי לא קיימים נהלים ייעודיים המסדירים את תהליך ניהול התב"ר החל משלב הייזום ועד לסגירתו. כפועל יוצא, לא מוגדרים מיהם הגורמים האחראים על איתור מקורות המימון, הגורמים האחראים על הדיווח לגורמי המימון, הגורמים האחראים על תקינות הרישומים בספרי הנהלת החשבונות, על מי מוטלת האחריות לבצע בקרה לאחר מועד הדיווח לגורמי המימון והרישומים בהנהלת החשבונות וכן מיהם הגורמים המפקחים שלא מתבצעות חריגות תקציביות.

היעדר תהליך סדור המעוגן בנוהל כתוב יוצר מצב שבו לא ניתן לקיים בקרה ופיקוח בכל היבט הנוגע לפרויקטים בעירייה אשר מתוקצבים באמצעות תב"ר.

**המלצה:**

1. יש להסדיר בנהלים עירוניים את תהליך ניהול התב"ר על כל שלביו, ובכללם:

- הכנת תכנית פיתוח – הכנת תכנית עבודה רב שנתית אשר ממנה תיגזר תכנית עבודה שנתית, ועל פיה יאושרו התב"רים במהלך השנה.
- אופן הגשת בקשה לתב"רים ולשינויים בתב"רים – קביעת לו"ז להגשה, באיזה פורמט יש להגיש בקשות בתחילת שנה ובמהלכה, באיזה פורמט להגיש בקשות לתב"רים חדשים ולשינויים בתב"רים, מה יש לכלול בבקשה, למי להגיש אותה וכדומה.
- פתיחת התב"ר במערכת הנהלת חשבונות – באיזה שלב יש לפתוח תב"ר במערכת הנהלת חשבונות, מי רשאי לעשות זאת, אילו מאפיינים של התב"ר יוזנו למערכת וכדומה.
- אישור הוצאות בתב"ר –גזבר העירייה ומנהל היחידה הרלוונטי.
- סגירת התב"ר – כיצד מאתרים תב"רים המיועדים לסגירה, באיזה שלב ובאיזה תכיפות תיעשה בדיקה לאיתור תב"רים לסגירה ומיהם הגורמים המאשרים את סגירת התב"ר.

**תכנון התב"ר**

**דרישה לתב"ר**

סעיפים 15-16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א 1971, מגדירים את אופן הכנת התב"ר. בנוסף, ההנחיות להגשת מסגרת תקציב לרשות המקומית של משרד הפנים מנחות את הרשויות המקומיות להגיש תכנית פיתוח רב שנתית ושנתית וכן תקציב פיתוח שנתי לפרויקטים עתידיים. על פי ההנחיות, תיערך התכנית לפי סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, תוך כדי התחשבות בבדיקת כדאיות של חלופות והגדרת מקורות למימון פעילויות הפיתוח. משרד הפנים אף פרסם תבנית לבנית תכנית פיתוח רב- שנתית.

דרישה לתב"ר תכלול את הפרטים הבאים:

להלן שלבי ייזום הפרויקט בעירייה:

1. איתור קולות קוראים - אחראית גיוס משאבים נכנסת באופן שוטף למערכת מנור, אשר הינה מערכת ממשלתית בה מפורסמים קולות קוראים בחלוקה לפי משרדי הממשלה השונים.
2. הפניית קולות קוראים ליחידות בעירייה - אחראית גיוס משאבים מפנה את הקולות הקוראים הרלוונטיים ליחידות העירייה השונות.
3. בחירת תב"רים לביצוע מתוך הקולות קוראים - היחידות מבצעות סינון של הקולות הקוראים שהפנתה אליהם אחראית גיוס משאבים, ומעבירות אליה בחזרה רשימה של הקולות הקוראים בהם יש צורך/עניין.
4. הגשת בקשה לקול קורא – בקשה לקול קורא מוגשת על גבי טופס בקשה. אחראית גיוס משאבים בודקת מה הם תנאי הסף לקול הקורא ומהן הדרישות להגשת בקשה. את הטופס מגישה היחידה באמצעות פורטל מרכב"ה, יחד עם המסמכים הנדרשים אשר הועברו אליה מהיחידה ואומדן עלויות אשר הוכן על ידי מחלקת הנדסה / פירוט השירותים הנדרשים. המסמכים חתומים על ידי הגזבר, ראש העיר וחשב מלווה, כנדרש על ידי הקול הקורא. לאחר מכן מבצעת אחראית גיוס משאבים חתימה דיגיטלית בשם ראש העיר. במקרים בהם הפרויקט הינו בתחום המבנים של מחלקת החינוך, הטיפול מבוצע על ידי סגן מהנדס העירייה אשר בוחן דרישות משרד החינוך, מכין אומדן ומוודא יציאה למכרז. הדיווחים למשרד החינוך לשם קבלת החזר מבוצעים על ידי מהנדס העיר בשיתוף חשב מחלקת החינוך. מימון עצמי נדרש בתב"ר כאשר הגורם הממומן מתנה את המימון בהשתתפות עצמית של הרשות, וכן הגדלות והשלמת תקציב לפרויקט, נוסף על המימון החיצוני שהתקבל. במקרים אלו היחידות פונות להנהלת העירייה, אשר לאחר אישור בהנהלת העיר מעלה את הדרישה לדיון במועצת העיר.

**ממצאים:**

1. הביקורת עיינה בדרישות הנשלחות למחלקות העירייה על ידי הגזברות במהלך תהליך בניית התקציב השנתי ומצאה כי בקשת הגזברות כוללת התייחסות גם לתקציב הבלתי רגיל שדרוש למחלקות. הביקורת מצאה כי בתקופה הנבדקת, מלבד מחלקת החינוך, מחלקות העירייה אינן מגישות במסגרת התקציב השנתי בקשות למימון פרויקטים באמצעות תב"רים מיוזמתן.
2. הביקורת בחנה שני פרויקטים אשר מומנו באמצעות תב"ר – בניית הבריכה והקמת מבנה הרווחה והשירותים החברתיים. פרויקטים אלה מוספרו כתב"ר 835 ו-906, בהתאמה. הביקורת בחנה את הגדלת מסגרת התקציב בפרויקטים המצוינים לעיל ומצאה כי:

א. כל ההגדלות התקציביות אושרו כנדרש במליאה – תקין.

ב. במודול ניהול התב"רים של העירייה לא נמצאו מסמכים תומכים אשר מספקים הסבר לסיבה שמלכתחילה נדרש להגדיל את מסגרת התב"ר, כגון חוות דעת הנדסיות מקצועיות בדבר תוספות בניה או הצטיידות שנדרש לבצע. יודגש, כי יתכן מצב בו מלכתחילה התקציב ההתחלתי קטן מעלות הפרויקט שנקבעה במסגרת האומדן הראשוני, אך גם לתרחיש זה לא נמצאו כל תימוכין.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה כי תהליך ייזום הפרויקט לתב"רים יתבסס על צרכי היחידות השונות בעירייה אשר משקפים את צרכי התושבים והעיר. בהתאם לכך, מומלץ כי מדי שנה יעלו היחידות בעירייה את הצורך בפרויקטים שונים, ובהתאם לכך יגישו בקשה לביצוע תב"רים במסגרת תהליך בניית התקציב אשר יישקלו על ידי הגורמים האחראים והמאשרים.
2. הביקורת ממליצה כי הגזברות תנחה את היחידות השונות באופן הגשת הבקשה לתב"רים ובהתאם לתנאי הגורם הממומן, באמצעות טופס בקשה ייעודי בצירוף כלל המסמכים הרלוונטיים לבקשה.
3. הביקורת ממליצה כי כל בקשה להגדלה התב"ר תגובה במסמך מנמק על שייכתב וייתחם על ידי מנהל המחלקה והגורם המפקח על הפרויקט. המסמך יפרט מהן הסיבות לבקשת ההגדלה.

***תגובת גזבר העירייה:***

1. ***מקבל את המלצת הביקורת לעניין בקשות לקבלת תב"רים במסגרת תהליך בניית התקציב המחלקתי השנתי.***
2. ***התיעוד נמצא במיילים פנימיים, מדובר בכמות לא מועטה של מסמכים. ככל ומדובר בהגדלות תב"ר אשר נובעות בצורך הנדסי, בנוסף להתכתבויות במיילים הפנימיים, קיים תיק פרויקט לכל תב"ר במחלקת הנדסה. בתיק הפרויקט ניתן למצוא את כלל חוות הדעת המקצועיות ההנדסיות שבגינן הוגשה הבקשה להגדיל את מסגרת התב"ר.***

**<u>מיצוי מקורות מימון</u>**

מקורות ההכנסה האפשריים של הרשות המקומית למימון התב"רים (**ראה פירוט והרחבה בנספח א'**) הינם:

1. קרנות פנימיות;
2. השתתפות משרדי ממשלה;
3. השתתפות מוסדות ותרומות וכן
4. הלוואות.

כאשר העירייה מקבלת מימון ממקור חיצוני, נדרש לקבל הרשאה לכך מהמקור החיצוני (דהיינו התחייבות) לכך שכספי המימון ישולמו לעירייה על ידי המקור החיצוני (להלן: "**הרשאה**" או "**התחייבות**"). להרשאה ישנה בד"כ תוקף למימוש שבסופו לא ניתן יהיה לקבל את המימון שהובטח, אלא אם תוגש בקשה נוספת למימון/או בקשה לאורכה אשר תישקל בשנית על ידי המקור החיצוני.

מימון ממקורות חיצוניים ניתן לקבל בשתי דרכים:

1. <u>פרוגרמות של העירייה</u> – העירייה מציגה לרשות הממשלתית הרלוונטית תכנית מיזמית, ובהתאם מבקשת מימון למימושו, בין אם חלקי או מלא.
2. <u>קולות קוראים</u> – קולות קוראים יכולים להתפרסם במגוון נושאים ומטעם מגוון של ארגונים (עמותות, משרדי ממשלה, חברות עסקיות, התאגדויות וכו'). לעיתים, זכייה ב"קול קורא" פירושה קבלת כספי מימון לטובת נושא מסוים שהקול הקורא מעוניין לקדם.

להלן טבלה המפרטת את התפלגות מקורות המימון עבור כל התב"רים שנוהלו בעירייה בשנת 2018 :

| מקור המימון | | תקציב ב- ש"ח | אחוז מכלל התקציב | |
|---|---|---|---|---|
| כספי עירייה | קרנות הרשות (היטל השבחה והשתתפות בעלים) | 14,058,618 | 2.4% | 7.2% |
| | הקצבה מהתקציב הרגיל | 28,465,351 | 4.8% | |
| מימון חיצוני | השתתפות ממשלה | 47,992,255 | 8.1% | 91.8 |
| | מפעל הפיס | 64,832,132 | 11% | |
| | משרד הפנים | 142,750,009 | 24.2% | |
| | משרד החינוך | 185,515,660 | 31.4% | |
| | משרד העבודה והרווחה | 8,140,015 | 1.4% | |
| | משרד הבינוי והשיכון | 52,910,100 | 9% | |
| | משרד התחבורה | 2,001,247 | 0.3% | |
| | המשרד להגנת הסביבה | 6,381,958 | 1.1% | |
| | מוסדות אחרים (רמ"י, בט"ל וכו') | 31,332,032 | 5.3% | |
| הלוואה | | 6,050,000 | | 1% |
| **סה"כ** | | **590,429,377** | | **100%** |

כפי שעולה מן הטבלה לעיל, רובו המוחלט של תקציב הפיתוח בעירייה הינו במימון

חיצוני של משרדי ממשלה ומוסדות ממלכתיים אחרים כגון מפעל הפיס, רשות מקרקעי ישראל וכו'.

מימון באמצעות כספי העירייה מתבצע בעיקר כאשר העירייה נדרשת להשלים את מקורות המימון בתב"ר על פי דרישה של מקור המימון החיצוני.

**ממצאים:**

1. לא נתקבלו פרוגרמות ותכנון עתידי הן מגזברות העירייה והן מאגף הנדסה באשר למבני ציבור עתידיים שהעירייה עתידה לבנות בשנים הקרובות, למעט מבני חינוך. כפועל יוצא מכך, העירייה אינה פעולת לקבלת מימון ממקורות חיצוניים על בסיס פרוגרמות ותכנון עתידי.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לקבלת מימון על פי פרוגרמות של העירייה, ותפנה לגורמים שונים לקבלת מימון עבור פרויקטים שהעירייה מעוניינת לבצע.

***תגובת גזבר העירייה – במחלקת ההנדסה קיימות פרוגרמות למגוון מחלקות, כדוגמת תכנון מתחם 1 שמיועד כולו למבני ציבור, ספורט, תרבות, פנאי וכיוצא בזה. על סמך התכנון לעיל גוזרים תכנית עבודה ומגייסים כספים למימוש הפרוגרמות.***

**תכנית פיתוח**

בניית מסגרת תקציב לפעולות הדרושות לביצוע ברשות המקומית מיועדת בין היתר לקביעת ההיקף הכספי לפעילות כלשהי. מטרת המסגרת התקציבית הינה לאפשר חלוקה של סך התקציב וכן קביעת סדר עדיפויות למיזמים השונים מתוך ראייה כלל מערכתית אשר לוקחת בחשבון מגוון תחומים (חברתיים, כלכליים, תרבותיים ועוד).

התקציב הבלתי רגיל כולל את ההוצאות לפעולות חד פעמיות בלבד כגון רכישות ועבודות ציבוריות (פרויקטים) הנושאות אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. המימון לתקציב הבלתי רגיל אף הוא נובע מהכנסות בלתי רגילות ותלוי פעמים רבות באישור המימון על ידי גורמים חיצוניים. כתוצאה מכך תכנון התב"רים נעשה בדרך כלל על בסיס פרויקט.

דוח מבקר המדינה 55א משנת 2004 שעסק בתקציבי הפיתוח של רשויות מקומיות, המליץ כי : "מן הראוי שהעירייה בשיתוף משרד הפנים, תפעל להכנת תכנית עבודה שנתית ומתוקצבת במלואה ומראש לכל הפעילויות, האמורות להיכלל במסגרת התב"רים, אשר תתבסס על תכנית רב-שנתית כוללת בעלת ראייה ארוכת-טווח, אשר

תיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות של חלופות וצפי של מקורות מימון. הדבר יאפשר ליזום ולתקצב פרויקטים על פי סדר עדיפויות, ויאפשר לחברי מועצת העירייה להפעיל שיקול דעת על סמך נתונים ידועים מראש. תכנית כזו תקטין את מספרן הרב של הבקשות להגדלת תב"רים, הפוגמות ביכולת לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצוע פרויקטים ביעילות ותוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים המוגבלים בהיקפם".

בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה האמורים, פרסם משרד הפנים בשנת 2005 הנחיות לרשויות המקומיות לפיהן "הרשויות המקומיות יכינו תכניות עבודה רב שנתיות (לפחות 2 שנים). עפ"י המתכונת על הרשות המקומית לרשום את כלל הפרויקטים או הפעולות המיועדות לתכנון או לביצוע במהלך שנות התכנית, לפי סדר עדיפות, לרשום לוחות זמנים משוערים לביצוע, אומדני עלויות ומקורות מימון ידועים או אפשריים. כמו כן על הרשות לציין השפעות אפשריות של הפרויקט או הפעולה על מצבת כוח אדם ועל ההוצאות השוטפות בתקציבה הרגיל. הרשויות המקומיות יגזרו מהתכנית הרב שנתית, תכנית עבודה שנתית. התכנית תכלול תקבולים ותשלומים בלתי מותנים (כאשר מקור המימון מובטח) וברשימה נפרדת, תקבולים ותשלומים מותנים (כאשר מקור המימון אינו מובטח)."

משרד הפנים אף פרסם תבניות לבניית תכנית פיתוח רב שנתית וכן תכנית פיתוח שנתית. התבניות לתוכניות הנ"ל תקפות לתוכניות פיתוח החל משנת 2008 ואילך.

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת מצאה כי לא קיימות בעירייה תכניות פיתוח רב שנתיות, שממנה נגזרות תכניות עבודה רב שנתיות. אי קיומן של תכניות מוסדרות המוזכרות לעיל, מקשה על בחינת ההקצאות התקציביות ביחס למשאבים הקיימים. כמו כן, לא ניתן לבצע תכנון מושכל לטווח ארוך מבוסס יעדים עירוניים אסטרטגיים וכן לבצע בחינה של מידת העמידה בהם.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה להכין תכנית עבודה רב שנתית מקיפה על ידי כל מנהל מחלקה. תכניות אלו יובאו לעיון ואישור הנהלת העירייה, אשר תקבע את סדרי העדיפויות, היקפי התקצוב הבלתי רגיל, יעדי התקצוב הבלתי רגיל, פירוט היעדים לרבות לוח זמנים לביצועם, סוג וכמות המשאבים הדרושים להשגתם, וכן מדדים לביצועם ומנגנוני בקרה. הביקורת ממליצה להכין את התוכנית המפורטת לעיל על פי התבנית שפורסמה על ידי משרד הפנים.

על בסיס התכנית הרב שנתית, יוכנו תכניות שנתיות אשר יפרטו את התקבולים והתשלומים עבור כל תב"ר.

הכנת תכניות הפיתוח הרב שנתיות מאפשרות בין היתר תכנון לטווח רחוק, תוך ראייה כוללת של צרכי העיר, מיפוי צרכי העיר וקביעת סדרי עדיפויות, וכן ביזור המשאבים באופן שוויוני ובהתאם לצרכי העיר.

***תגובת גזבר העירייה – מקבל את הערת הביקורת.***

**אישור התב"ר**

**אישור ועדת הכספים**

סעיף 149 לפקודת העיריות קובע כי:"_המועצה תבחר מבין חבריה ועדת כספים קבועה שתפקידה לייעץ למועצה בכל עניני כספים של העיריה."

- ועדת כספים היא ועדת **חובה** בעיריות (כפי שנקבע בסעיף 149 לפקודת העיריות).
- מטרתה לנווט את הרשות מבחינה כלכלית ולשמש כגורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב. כמו כן, עליה לעקוב אחר מימוש התקציב במהלך כל שנת הכספים.
- הועדה צריכה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי הרשות, ולאזן את ההתאמה בין צרכי הרשות לבין תקצובם בסעיפי התקציב.
- ועדת הכספים תייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של הרשות.
- לוועדה אין סמכות פורמאלית לאשר תקציבים לדחות אותם או לערוך בהם שינויים (סמכויות אלה ניתנו למועצה). על הועדה מוטלת החובה לדון ולברר היטב את כל העניינים הכספיים של הרשות.

- על כל רשות להציג תחילה בפני ועדת הכספים את הצעת התקציב הרגיל והבלתי רגיל ורק אחר כך להציגם בצירוף הערות ועדת הכספים לדיון ואישור מועצת העיר.

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת מצאה כי מתוך 222 תב"רים שעלו לאישור המליאה במהלך שנת 2018 ואושרו על ידה, כ-35 תב"רים בלבד אושרו גם במסגרת דיון בוועדת הכספים.

**<u>המלצות:</u>**

1. הביקורת מדגישה כי על העירייה חלה החובה לפעול על פי הנחיות משרד הפנים, ולהציג תחילה את תקציב התב"רים בפני ועדת הכספים, על מנת שזו תשמש גורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב במועצת העיר.

***תגובת גזבר העירייה – מקבל את הערת הביקורת. אציין כי שנת 2018 הייתה שנת בחירות שבסופה נבחרה הנהלה ללא קואליציה. כתוצאה מכך, לא הוקמו ועדות ולא התקיימו דיונים. כשמתקבלים תב"רים לדיון ואישור בסמוך למועד ישיבת המליאה, המליאה מאשרת את התב"רים בהסכמה.***

**אישור מועצת העיר**

על התב"ר לקבל את אישורה של מליאת מועצת העירייה. על מנת שחברי המליאה יוכלו לדון בבקשות לאישור תב"רים, עליהם לקבל במסגרת הזימון את כל המידע הרלוונטי לבקשות בכדי שיוכלו ללמוד אותו טרם הדיון.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98, לקראת ישיבת מועצה לדיון בתב"ר, "מן הראוי לרכז בפני חברי המועצה נתונים בדבר מכלול הצרכים של כל תושבי הרשות, ומהם המקורות הכספיים שבידי הרשות העומדים (או הצפויים) לטובת צרכים אלו", וכן "תוצג תכנית פיתוח המפרטת את תכניות הפיתוח השונות הנדרשות ומתוכננות בתחום הרשות המקומית".

הנחיות הדיווח הכספי קובעות בסעיף 3.3.4 כי: "במסגרת הדיון במועצת הרשות יש לצרף הסברים לתקציב הבלתי רגיל, ולהציג בפניה, בין היתר, את אומדן העלויות ואת מקורות המימון." כמו כן, עפ"י הנחיות אלו, פרוטוקול הישיבה אמור לכלול את ההצעות והנמקתן, דהיינו לא די בקבלת ההצעה, אלא יש לצרף נימוק לקבלתה.

בטרם ישיבת המועצה, מעבירה עוזרת הגזבר למזכיר העירייה את כל ההרשאות שהתקבלו עבור התב"רים להבאתם לאישור מועצת העירייה.

כאשר מדובר באישור תב"ר במימון עצמי מלא או הגדלה לתב"ר קיים ממקורות מימון של העירייה, מעלה הגזבר את הבקשה לאישור התב"ר או ההגדלה לתב"ר כחלק מהנושאים לדיון שעל סדר היום, ללא מסמכים נלווים.

מזכיר העירייה מייעד מספר לכל אחד מהתב"רים. בזימון שנשלח לחברי המועצה מפורטים בסדר יום הישיבה, בין היתר, התב"רים המובאים לאישור המועצה.

**ממצאים:**

1. הביקורת סקרה זימונים אשר נשלחו לחברי המועצה על ידי מזכיר העירייה והבחינה כי הזימונים אינם כוללים מסמכים רלוונטיים לעניין אישור התב"רים, כגון מהות כל תב"ר, המסגרת התקציבית, המשרד המממן והמקור המימוני הנוסף, בין אם נעשה על ידי מקור מימון חיצוני או באמצעות מימון עצמי. עולה, כי חברי המועצה אינם מקבלים את כלל המידע הדרוש להם על מנת לקבל החלטה מושכלת.
2. הביקורת עיינה בפרוטוקולים של מועצת העיר שבהם אושרו תב"רים בשנת 2018 ומצאה כי על פי הפרוטוקולים של ישיבות המועצה לא מתקיימים דיונים עניינים בנוגע לתב"ר המבוקש. בכלל זאת לא מתקיים דיון באשר למהות התב"ר, מקורות המימון, חלופות תקציביות ופרויקטאליות וכו'. כך לדוגמא, תב"ר 1058 "שוק ססגוני", אושר על סך 7,250,000 ₪, מבלי שחברי המועצה דנו במהותו של התב"ר, בנחיצותן של העבודות, השפעתן על התקציב השוטף וכו'.
3. **נבדק ונמצא תקין** - הביקורת דגמה 10 תב"רים מתוך 171 תב"רים חדשים שנפתחו בשנת 2018, ומצאה כי כולם אושרו על ידי המועצה.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה כי לצורך אישור התב"רים במועצת העירייה, יוגשו לחברי המועצה בקשות באופן מסודר באמצעות טופס בקשה ייעודי, אשר כולל את כל הפרטים הנדרשים ובהתאם להנחיות להגשת מסגרת תקציב לרשות המקומית.

2. הביקורת מדגישה כי על העירייה מוטלת החובה, על פי חוזר משרד הפנים וכן על פי דוח מבקר המדינה[2], לצרף לזימונים לישיבות המליאה הנשלחים לחברי המועצה את כל המסמכים הרלוונטיים לתב"ר ובכלל זאת הבקשה למימון חיצוני, ההתחייבות למימון חיצוני וכן הסיבה בגינה נדרש לבצע שינוי תקציבי, לרבות מסמכים תומכים מקצועיים, כגון חוות דעת מהנדס, ככל שהעניין רלוונטי.
3. הביקורת ממליצה כי ייערך דיון ענייני בכל אחד מהתב"רים במהלך ישיבות המועצה, על מנת לוודא שאישור התב"רים נעשה לאחר שנבחנו פרטי התב"ר, הצורך בתב"ר וסבירות עלותו.

**אישור משרד הפנים**

סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות הכנת תקציבים קובע כי" ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאושרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו.

העברת התב"רים לאישור משרד הפנים מבוצעת על ידי עוזרת הגזבר, אשר מרכזת את כלל אישורי המימון שנתקבלו לצרכי התב"רים למשרד הפנים, ומתעדת את אישור המסמכים על ידי משרד הפנים במערכת.

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת סקרה את דוח התב"רים שהופק על ידי הגזברות[3] ומצאה כי במהלך שנת 2018 אושרו 222 תב"רים. מתוך כלל התב"רים שאושרו בתקופה זו, 5 לא אושרו על ידי המשרד הממונה[4]. יודגש, כי בתב"רים אלה טרם בוצעו פעולות למימושם ולכן לא נרשמו הוצאות במסגרתם.

---

[2] דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות"- "בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטאליות לפרויקטים מוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא".

[3] נ"ע 114, ראה נספח 4

[4] נכון למועד הפקת הדוח, 8 ליולי 2019. ראה נספח ג'.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל לקבלת אישור משרד הפנים לתב"ר בסמוך לקבלת אישור המועצה על מנת לא לפגוע בלוחות הזמנים של התב"ר ובתוקף ההתחייבויות שניתנו וכן בכדי שלא לעכב את ביצועו.

***תגובת גזבר העירייה – התב"רים נשלחים לאישור הממונה מיד לאחר כינוס המליאה ואישור התב"רים במסגרת ישיבת המליאה. פרק הזמן שחולף עד לקבלת אישור מהממונה תלוי במספר גורמים (כגון תב"ר על פי חוזה או על פי הרשאה) ויכול לנוע בין מספר חודשים בודדים לשנה.***

**ביצוע התב"ר**

עקרונות הניהול של תב"ר ברשות מקומית מפורטים בסעיף 213א(ב) לפקודת העיריות (נוסח חדש), וכוללים את ההוראות הבאות:

**פתיחת התב"ר במערכת הנהלת חשבונות**

מבקר המדינה מעיר בדוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2015 בעניין "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" כי "תנאי לתיאום תקין בין מערכות מידע ממוחשבות הוא קיומו של משתנה מקשר בין מערכות המידע או מפתח משותף להן. הרשות

המקומית מעניקה מספר סידורי לתב"ר, המלווה את הפרויקט מאישורו בישיבת מליאת המועצה דרך אישורו במשרד הפנים ועד סיומו."

על פי הנחיות הדיווח הכספי: "כדי לאפשר בקרה נאותה, הרישום בספרי הרשות של כל פרויקט (בספר 2- תקציב בלתי רגיל) כולל את סכום התקציב, מועד אישורו וסכום התקבולים והתשלומים. רישום זה מאפשר לזהות בכל פרויקט את הסטייה מהתקציב של התקבולים ושל התשלומים ואת תוצאת הפרויקט הבודד (עודף או גרעון)."

על פי הנחיות הדיווח הכספי סעיף 3.3.8 קיימות 3 ספרות המהוות חלק מספרור החשבונות, לדוגמא: מספור של קבוצת הספרות האחרונה, אשר מעיד על מהות התקבול או התשלום, כך שניתן לדעת על פי קבוצת ספרות זו מהו מקור ההכנסה (להלן: "**מספור סעיף הכנסה**").

פתיחת תב"רים במערכת הנהלת חשבונות בעירייה נעשית על ידי עוזרת הגזבר. כאמור, מספור התב"ר נעשה על ידי מזכיר העירייה בטרם אישור התב"רים במועצה ופתיחתם במערכת הנהלת חשבונות, לפי סדר רץ באופן ידני. לאחר שמתקבל אישור מועצה, מתבצעת פתיחת התב"ר במערכת הנהלת חשבונות עוד בטרם קבלת האישור ממשרד הפנים. בעת פתיחת התב"ר במערכת הנהלת חשבונות, מוזנים פרטי התב"ר, ובהם שם התב"ר, מספר התב"ר, מקורות מימון, מספר הרשאה, תוקף הרשאה, אומדן תשלומים, וכן נסרקים למערכת ההרשאה של התב"ר ופרוטוקול ישיבת המועצה בה אושר התב"ר.

נכון לשנת 2018 ניהלה העירייה 464 תב"רים, המסווגים ל-16 פרקים[5].

הביקורת קיבלה לידיה את דוח התב"רים של העירייה לשנת 2018. הדוח מפרט את ההכנסות וההוצאות שנרשמו בתב"רים עד סוף שנת 2017, וכן את ההוצאות וההכנסות שנרשמו בתב"ר במהלך שנת 2018 (להלן: "**דוח תב"רים תקופתי**").

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת סרקה את קובץ ביצוע התב"רים לשנת 2018[6] ובדקה האם קידוד ההכנסות ממשרדי הממשלה השונים משקף את מקור ההכנסה באופן עקבי ומדויק. נמצא, כי לא קיימת אחידות במספור סעיפי ההכנסות בתב"רים. כך,

[5] ראה נספח ב' – רשימת פרקים לתב"רים
[6] ראה נספח ד' – קידוד תב"רים

הכנסות אשר מקורן אינו ממשרדי ממשלה סווגו ככאלה והכנסות שמקורן במשרדי ממשלה לא סווגו ככאלה.

2. הביקורת מצאה כי קיים רצף מספור תקין במספרי התב"רים.
3. עוד נמצא, כי לכלל התב"רים בדוח קיימת מסגרת תקציבית מוגדרת.

**המלצות:**

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על מספור סעיפי ההכנסות באופן אחיד לכל מקור הכנסה, על פי הקידוד שנקבע. הקפדה על סיווג וקידוד מקורות ההכנסה תאפשר לבצע ניתוח של מקורות התקציב אשר יכול להוות יסוד מהימן לבניית התקציב ולתכנית הפיתוח הרב שנתית של העירייה.

***תגובת גזבר העירייה – מקבל את הערת הביקורת. קיים סעיף סל שניתן לשייך אליו את כל משרדי הממשלה. אחדד את ההנחיות לקידוד על מנת לדייק את עבודת הגזברות.***

**פתיחת חשבון בנק לתב"ר**

לאחר שהתב"ר אושר על ידי מועצת העירייה, נדרשת העירייה להקצות עבורו את מלוא הכספים שאושרו בגינו.

סעיף 213א. לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "**פקודת העיריות**") קובע כי: "כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל".

1. סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000 קובע כי :"רשות חינוך מקומית תנהל את כספי ההקצבות למטרות חינוך בחשבון בנק נפרד, המיועד אך ורק למטרה זו". בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2015 ציין המבקר בהתייחסותו לניהול חשבונות בנק את אי קיום החובה לפתוח חשבון בנק נפרד לכל תב"ר מאחר ואין הנחיה כזו בפקודת העיריות או בחוזר מנכ"ל משרד הפנים
2. מ – 2 המקורות המוצגים לעיל עולה כי יש לנהל חשבונות בנק שונים לתב"רים ולתקציבים שוטפים אך לא קיימת חובה לניהול חשבון בנק לחוד עבור כל תב"ר.

בעירייה ישנם 3 חשבונות בנק המיועדים לתב"רים, כמפורט להלן:

| מס"ד | בנק | מספר חשבון | מקור הכספים |
|---|---|---|---|
| 1 | דקסיה | 220620074 | כל הקצבות הפיתוח מלבד מפעל הפיס ומשרד החינוך |
| 2 | דקסיה | 220620082 | הקצבות פיתוח ממפעל הפיס בלבד |
| 3 | דקסיה | 220620033 | משרד החינוך (גם תב"רים וגם תקציב רגיל) |

**נבדק ונמצא תקין -** הביקורת מצאה כי תקציבי החינוך בכללותם (לרבות בינוי) מועברים לחשבון החינוך בדקסיה ומשם מתבצעת הוראת קבע אוטומטית לחשבון החינוך במרכנתיל לכל הסכום. כלל ההוצאות בגין החינוך (שוטף ובינוי) מתבצעים מחשבון החינוך בנמצא במרכנתיל.

**הגדלות תב"רים**

כאמור, במהלך ביצוע התב"ר עשויים לחול שינויים בתקציבו. שינויים אלה נובעים בעיקר מהתייקרויות, אומדן שגוי של תקבולים או תשלומים, הרחבת העבודות וכדומה.

על פי ס' 4.6.1.4 להנחיות הדיווח הכספי: "גם שינויים אלה מחייבים באישור תקציבי מראש של מליאת הרשות ושל משרד הפנים. כל תוספת תקציבית הדרושה אמורה להיות מגובה בתוספת למקורות המימון אשר תקבל ביטוי בשינוי סכום התקציב המאושר של התקבולים ושל התשלומים. גם במקרה של הרחבת התב"ר, אין להתחיל בעבודות ההרחבה, לרבות פרסום מכרז וחתימה על חוזה לביצוע העבודה לפני קבלת האישור התקציבי".

לביקורת הועבר קובץ בו מנהלת העירייה את הרישום בדבר אישורי תב"רים, המפרט את כל מועדי האישורים לתב"רים, הן עבור תב"רים חדשים והן עבור עדכונים בתב"רים (**דוח אישורי תב"רים**).

כפי שהובא בפרק המבוא, על פי דוח אישורי תב"רים, בשנת 2018 בוצעו הגדלות ב-39 תב"רים, מתוך 464 תב"רים שנוהלו בשנה זו.

הביקורת ביקשה לבדוק האם הגדלות בתב"רים מבוצעות לאחר קבלת האישורים הנדרשים, ובכלל זאת:

- תב"ר בינוי - אישור של המפקח / גורם מקצועי על הפרויקט בנוגע לצורך בהגדלת העבודות.
- בחינת קיום תקציב מתאים על ידי גזברות העירייה.

- אישור מועצת העירייה על ביצוע העברת תקציב לשם הגדלת התב"ר בדומה לכלל העברות התקציביות המאושרות בעירייה.

לשם כך, ערכה הביקורת מדגם של 2 תב"רים בהם בוצעו הגדלות בשנת 2018 (המהווים כ-5% מכלל התב"רים בהם בוצעו הגדלות בשנת 2018), כמפורט להלן:

| מספר תב"ר | שם תב"ר | סוג בקשה | מס' ישיבת מועצה | תאריך אישור מועצה | תקציב שאושר במועצה ב-₪ | סה"כ תקציב לאחר עדכון ב-₪ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 988 | בניית 2 כיתות גנ"י שכ' 20 אלמידאן | מקורית | 7\2017 | 23.07.17 | 1,503,838 | 1,503,838 |
| | | עדכון 1 | 1\2018 | 28.01.18 | 250,000 | 1,753,838 |
| | | עדכון 2 | 12\2018 | 02.01.19 | 188,743 | 1,942,576 |
| 1105 | הצטיידות ותפעול קאנטרי קלאב רהט, ה. ממשלה 2397 | מקורית | 6\2018 | 05.07.18 | 1,321,782 | 1,321,782 |
| | | עדכון 1 | 9\2018 | 05.09.18 | 171,335 | 1,493,117 |

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת מצאה כי הגדלות התב"רים לעיל לא אושרו על ידי ועדת הכספים בשנת 2018.[7]
2. **נבדק ונמצא תקין** - נמצא כי התקבלו אישורי מועצה עבור כל ההגדלות שבוצעו בתב"רים שבמדגם.

**<u>המלצות:</u>**

1. מומלץ כי בטרם אישור הגדלת תב"רים של בינוי במועצה, תוודא המועצה כי קיים אישור של המפקח על הבנייה לצורך בהגדלת תקציב הפרויקט, בהתאם להיקף הפרויקט.

**גביית הכנסות ממקורות מימון חיצוניים**

מימון תב"רים בעיריית רהט מבוצע כאמור בעיקר על ידי גורמי מימון חיצוניים כגון משרדי ממשלה, מפעל הפיס וכדומה. לצורך פתיחת תב"ר הכולל מימון מגורם חיצוני נדרשת התחייבות בכתב של הגורם להענקת המימון. על מנת לגבות את סכום המימון בהתאם להתחייבות נדרשת העירייה להגיש הוכחות ביצוע בפועל לגורם הממן.

[7] 173

יכולתה של העירייה למצות את זכויותיה בגיוס כספים להם היא זכאית מאפשר לה ניהול משק כספי תקין ומאוזן, בצד הבטחת מערך שירותים איכותי לתושבים.

העירייה מבצעת כדרך קבע הוצאות בתב"רים על חשבון כספים העתידים להתקבל ממקורות מימון חיצוניים שטרם נתקבלו (מימון ביניים). כאשר סך ההוצאות שבוצעו בתב"ר גדולות מסך כל ההכנסות של התב"ר, התב"ר נכנס לגירעון. ישנם 2 סוגי גירעונות:

- גירעון מימוני – גירעון זמני, כאשר סך ההוצאות גדול מסך ההכנסות אשר בוצעו עד אותו שלב אולם טרם התקבלו מלוא כספי המימון החיצוני בעזרתם יהיה ניתן לכסות את הגירעון.
- גירעון תקציבי – גירעון סופי, כאשר סך ההוצאות חרג מהתקציב המאושר בתב"ר.

הדיווח למקורות מימון חיצוניים לצורך קבלת הכנסות, בהתאם לשלבי הביצוע השונים, מבוצע בעירייה על ידי יחידות שונות , כמפורט להלן:

- משרד החינוך:
  - תב"רים בתחום הבנייה – סגן מהנדס העיר ;
  - תב"רים בתחום הפדגוגי – חשב חינוך ;
- משרד הרווחה – עובדת מינהל וזכאות
- משרד הבינוי והשיכון, טוטו, המשרד לפיתוח הנגב והגליל – רכזת דיווחים והזמנות, מחלקת הנדסה
- משרד הפנים ומפעל הפיס - עוזרת גזבר העירייה מפיקה באופן שוטף דוח תב"רים (לכל הפחות אחת לחודש) , מאתרת תב"רים במימון משרד הפנים או מפעל הפיס בהם חלק התקדמות בביצוע, ומבררת עם היחידה האמונה על הפרויקט האם אכן הושלמו שלבי ביצוע שונים וניתן לגבות הכנסות.

**ממצאים:**

1. הביקורת מצאה כי לא קיים גורם אחת המתכלל את הליך כלל הליך התב"רים אשר באחריותו הפעולות הבאות:
   - מיצוי ההכנסות ממקורות המימון החיצוניים בתב"ר ;
   - ביצוע דיווחים למקורות המימון החיצוניים בהתאם להשלמת שלבי התקדמות שונים בפרויקט וכן

- מעקב אחר גביית הכנסות.

***תגובת גזבר העירייה – הגזברות מתכללת את הטיפול בתהליכי התב"רים ומבצעת בקרות ומעקב באופן שוטף ובתדירות גבוהה תוך שיתוף פעולה עם כלל מחלקות העירייה.***

2. הביקורת ניתחה את דוח הכנסות והוצאות תב"רים לשנת 2018 שהופק על ידי גזברות העירייה[8] לעניין תב"רים המצויים בגירעון מימוני. נמצא כי נכון לשנת 2018 נרשמו בעירייה 154 תב"רים בגירעון מימוני בסך כולל של כ-39 מיליון ש"ח, המהווים כשליש מכלל התב"רים שנוהלו בשנת 2018. הגרעון נובע מאי קבלת כספי ההתחייבות מהגורם החיצוני.
3. הביקורת ניתחה את קובץ התב"רים שהופק על ידי גזברות העירייה[9] ביום ה – 8 ליולי 2019 תוך התמקדות בתב"רים בהם פג תוקפן של ההתחייבויות החיצוניות למימון בטרם נוצלה. הביקורת בחנה 2 תב"רים (1048, 1049 – עיצוב מרחבי למידה בבתי ספר) בהם פג תוקף ההתחייבות החיצונית ומצאה כי לתאריך שליפת הדוח, העבודות לא בוצעו. כלומר, ייתכן מצב שבו העבודות המתוכננות לא יתבצעו כלל עקב ביטול ההרשאה והיעדר מקור מימוני אחר[10].

יצוין, כי לביקורת לא הוצגה אסמכתא כלשהי המראה שנעשה ניסיון כלשהו לבקש אורכה מהמשרד המממן להתחייבויות.

**<u>המלצות:</u>**

1. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל בין היתר באמצעות גורמים בכירים האחראים על ביצוע התב"ר, מול גורמי המימון, אחת לתקופה אשר תיקבע על ידי גזברות העירייה, וזאת לשם הקדמת התשלומים מגורמי המימון לצורך צמצום פרקי הזמן של הגירעון המימוני.
2. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל למימוש תב"רים בהם התקבלה התחייבות ממקורות מימון חיצונים וכן אושרו על ידי כל הגורמים הנדרשים במסגרת טווח הזמנים הקבוע בהתחייבות. במידה שחלים עיכובים בביצוע, מומלץ כי העירייה תפנה למקור המימון החיצוני בטרם פג תוקף ההתחייבות, בבקשה להארכת תוקף ההתחייבות.

---

[10] ראה נספח ז'.

***תגובת גזבר העירייה – מבדיקת התב"רים במערכת, העבודות בוצעו במהלך שנת 2019 והמימון בגינם התקבל ממשרד החינוך.***

***<u>הביקורת פנתה למחלקת הנדסה אשר ביצעה את התב"רים בפועל בבקשה לקבלת מסמכים תומכים ואלה לא נמצאו. הביקורת ממליצה לשמור תיעוד מסודר לכלל תהליך מימוש התב"ר, לרבות בקשת אורכה להתחייבויות שפג תוקפן.</u>***

**שימוש בהיטלי השבחה לפעילות שוטפת במסגרת ביצוע התב"רים**

התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 קובעת הוראות לעניין היטל השבחה. בסעיף 13(א) לתוספת האמורה נקבע כי "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים... להכנת תכנית במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית."

הביקורת קיבלה לידיה דוח[11] המפרט את רשימת הסעיפים התקציביים של כל אחד מהתב"רים שניהלה העירייה בשנת 2018 (להלן: "**דוח סעיפי תקציב בתב"רים**").

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת ביצעה הצלבת נתונים בין סעיפים תקציביים בעלי סיומת '540' בדוח סעיפי תקציב בתב"רים, אשר מקורם בהיטל השבחה, לבין מהות הפרויקט, על מנת לאתר תב"רים הממומנים מתקציב שמקורו בהיטל השבחה ואינם מיועדים לצרכי פיתוח. הביקורת מצאה כי 5 תב"רים מומנו באמצעות היטלי השבחה, אף על פי שייעוד התב"ר אינו עונה על היעוד שבשמו נגבו היטלי ההשבחה.[12]

יודגש, אחוז ההכנסות מהיטלי השבחה למימון פעילות שוטפת מסך הוצאות התב"רים לשנת 2018 הינו 0.3 אחוז.[13]

**<u>המלצות:</u>**

1. על העירייה לפעול בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה לפיהן תקציב שמקורו בהיטל השבחה ישמש לטובת תכניות פיתוח, הוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין לצרכי ציבור, והוצאות שימור אתר או הפקעתו.

**<u>סגירת התב"ר</u>**

---

[11] נ"ע 117 – דוח סעיפי תקציב בתב"רים
[12] ראה נספח ה – פירוט תב"רים שמומנו על ידי היטלי השבחה.
[13] 190/92,277

**איתור תב"רים לסגירה**

הנחיות הדיווח הכספי קובעות בסעיף 4.6.1.2 כי: "ביצוע התב"ר אינו מוגבל לתקופה של שנת תקציב כמו התקציב הרגיל, ועל פי רוב הוא יכול להימשך על פני מספר שנים.

סעיף 4.6.3.6.2 להנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות מקומיות קובע כי תב"ר שנסתיים ונותרה בו יתרת עודף, יועבר העודף לקרן עבודות פיתוח לעתיד או לתב"ר אחר בתנאי שנכלל בו מקור תקציבי מאושר להכנסה המועברת .

תב"ר יכול להיסגר משני טעמים:

1. <u>הפרויקט הסתיים</u> - הנחיות הדיווח הכספי קובעות בסעיף 4.6.1.2 כי: "תב"ר יגיע לידי סיומו כאשר הסתיימה העבודה ו/או רכישת הטובין ומלוא ההוצאה נזקפה לתשלומים, מומשו כל ההכנסות שתוקצבו וכן מוצו כל התקבולים האפשריים מכל המקורות האפשריים. תב"ר שנועד לצורך קבלת הלוואה לזמן ארוך ייסגר לאחר קבלת מלוא ההלוואה. לאחר השלמת האמור לעיל, התב"ר מוכרז כתב"ר גמור והוא נסגר."
2. <u>לא בוצעה פעילות בתב"ר במשך זמן רב</u> - הנחיות הדיווח הכספי קובעות בסעיף 4.6.1.5 כי: "הופסק ביצוע תב"ר ללא קביעת מועד חידוש העבודה, או שהעבודה הופסקה מעל לתקופה של 12 חודשים, ולא קיים גירעון מימוני בתב"ר, ייסגר התב"ר ויוצא מקובץ התב"רים במערכת הנהלת החשבונות".

עוד קובעות הנחיות הדיווח הכספי בסעיף 4.6.3.6.1 כי: "סגירת התב"ר וגריעתו ממערך התב"רים מחייבת קבלת אישור מועצת הרשות."

מדי חודש לפני ישיבת המועצה, מפיקה עוזרת הגזבר דו"ח תב"רים, ומאתרת תב"רים מאוזנים בהם נראה כי בוצעו מלוא התשלומים והתקבלו מלוא ההכנסות בהתאם. לאחר מכן מעבירה עוזרת הגזבר למועצה את רשימת התב"רים לסגירה לאישורם.

במהלך שנת 2018 נסגרו בעירייה 64 תב"רים מתוך 464 תב"רים שנוהלו בשנה זו. בנוסף בסוף השנה היו עוד 62 תב"רים אשר לא בוצעו בהם פעולות במשך למעלה מ-12 חודשים, ולכאורה היו מיועדים לסגירה.

**<u>ממצאים:</u>**

1. הביקורת מצאה כי נכון לסוף שנת 2018, נרשמו 400 תב"רים בסטטוס "פעיל" במערכת התב"רים. מתוך 400 התב"רים שצוינו לעיל, הביקורת מצאה כי ב-62 תב"רים לא נרשמה כל תנועה או פעילות כלשהי. משיחה עם גזבר העירייה עולה, כי בדיקת סטטוס התב"רים שאינם פעילים למטרת סגירתם במערכת מתבצעת אחת לשנה. כלומר בפועל, תב"רים נשארים פתוחים במערכת, אף על פי שלא נרשמו בהם תנועות למעלה משנה, וזאת בניגוד להנחיות הדיווח הכספי.
2. הביקורת ממליצה כי סגירת התב"רים תלווה בשיתוף פעולה עם המחלקה המקצועית שמממשת את התב"ר בפועל – חינוך, רווחה וכיו"ב.
3. **נבדק ונמצא תקין** - הביקורת דגמה 5 מתוך 64 התב"רים שנסגרו בשנת 2018, ומצאה כי כולם קיבלו את אישור המועצה כנדרש לסגירה[14]:

**<u>המלצות:</u>**

1. הביקורת ממליצה כי הגשת תב"רים לסגירה במועצה תיעשה לאחר התייעצות עם היחידות הרלוונטיות, בירור באשר לשלבי הביצוע של הפרויקט, ווידוא סיומו של הפרויקט או לחילופין הפסקתו.
2. הביקורת ממליצה לבחון את התב"רים שאינם פעילים למעלה משנה על בסיס רבעוני. ככל וקיימת סיבה מוצדקת לאי סגירת התב"ר, יש לתעד את הסיבה ולצרפה לתב"ר הרלוונטי בקובץ סרוק במערכת ניהול התב"רים.

***תגובת גזבר העירייה:***

***1. סגירת התב"רים מתבצעת לפי אחד משני הנתיבים הבאים:***

***א. כאשר קיימת יתרה תקציבית והפרויקט הסתיים, מתבצעת התייעצות עם המחלקה הרלוונטית.***

***ב. כאשר לא נותרה יתרה תקציבית והפרויקט הסתיים, מטבע הדברים אין צורך בקיומו של התב"ר במערכת.***

***2. מקבל את המלצת הביקורת. בחינת סגירת התב"רים שאינם פעילים תתבצע על בסיס רבעוני.***

[14] ראה נספח ו'.

**סגירת גרעון סופי**

על פי ס' 4.6.3.6.4 להנחיות הדיווח הכספי: "תב"ר שביצועו הסתיים ונותרה בו יתרת גרעון, איזון התב"ר יתבצע בדרך הבאה:

א. הגזבר יכין הצעה לתקציב נוסף (תב"ר חדש או תוספת לתב"ר בו נוצר הגרעון) אשר תובא לאישור מועצת הרשות ומשרד הפנים ובה יפורטו מקורות המימון לכיסוי הגרעון של התב"ר.

מקורות המימון לכיסוי הגרעון בתב"ר הנוסף יהיו: קרן לעבודות פיתוח לעתיד, הקצבה מהתקציב הרגיל – בתנאי שאכן קיימת הקצבה למטרה זו (נרשם מראש בתקציב הרגיל בסעיף 91 בקבוצת הוצאות חד פעמיות), מלוות מבנקים ומוסדות אחרים שאושרו לכיסוי הגרעון או מקור מימון אחר שאושר לכיסוי הגרעון.

ב. קיימת אפשרות לבקש אישור לתב"ר חדש אשר יהווה מקור למימון של מספר תב"רים שנסתיימו בגרעון סופי (לתב"ר החדש תצורף רשימת התב"רים שנסתיימו בגרעון). על פי רוב, מקורות המימון לתב"ר חדש כאמור הינם מלוות לזמן ארוך ומענקים מיוחדים מגורמים שלטוניים, על פי רוב משרד הפנים.

ג. עלה בידי הרשות להשיג מקור למימון התב"ר, ייסגר התב"ר לאחר איזונו על ידי רישום הכנסה בסעיף התקציבי המתאים. לדוגמא – תב"ר שאוזן ע"י העברה מתקציב רגיל, ירשם הסכום שהועבר לסעיף הכנסות מס' 510 "הקצבה מתקציב רגיל".

ד. במידה ולא עלה בידי הרשות לאתר מקורות לאיזון הגרעון הסופי, יאוזן התב"ר על ידי רישום הכנסה שתוגדר "העברת גירעונות סופיים בתב"רים" כנגד זקיפת סכום הגרעון לסעיף מאזני שיוגדר "גירעונות סופיים בתב"רים". סגירת הגרעון הסופי למאזן חייבת באישור המועצה."

**ממצאים:**

1. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לשנת 2018 ישנם 13 תב"רים בהם בוצעה חריגה תקציבית מהתקציב המאושר. להלן 3 התב"רים עם החריגות הגדולות ביותר אשר נבעו מגידול ההוצאה מעבר לכתב הכמויות המקורי. יצוין כי עבור כלל התב"רים בעלי החריגות הגדולות ביותר לא נרשמו הוצאות בשנת 2018. כמפורט להלן:

| מס' תב"ר | | שם תב"ר | תקציב מאושר באש"ח | סכום הוצאות בתב"ר באש"ח, נכון ל-12/2018 | גירעון תקציבי באש"ח |
|---|---|---|---|---|---|
| 389 | | הקמת מועדון פיס לנוער שכ' 3 | 1,037 | 1,049 | 12 |
| 496 | | מבנים יבילים לשנת לימודים | 1,520 | 1,637 | 117 |
| 577 | | הנגשת תחנות אוטובוס | 378 | 398 | 20 |
| | **סה"כ** | | 2,935 | 3,084 | 149 |

2. נמצא, כי ההוצאות העודפות בתב"רים בהם בוצעה חריגה מהתקציב המאושר, נרשמות בסעיף תקציבי שוטף של העירייה, שמספרו 1994000981 - הוצאות מיוחדות[15] המיועד לרישום ההוצאות העודפות בתב"רים שנסתיימו בגירעון תקציבי, וזאת על פי הנחייתו של גזבר העירייה כפי שניתנה ביום ה – 13 במאי 2017, כך למעשה, התקציב השוטף משמש למימון גירעונות בתב"רים מבלי שהדבר אושר במועצת העירייה מפורשות.

**המלצות:**

1. הוצאות החורגות מהתקציב המקורי של התב"ר יבוצעו רק לאחר הגדלת תקציב התב"ר באישור המועצה. אין לבצע הוצאות החורגות מתקציב התב"ר המקורי טרם הגשת בקשה להגדלת התב"ר וקבלת אישור מועצה לכך. חריגה תקציבית, מבלי שסכום ההוצאות החורגות אושר על ידי המועצה, מונעת מהעירייה לכלכל

[15] 171,172

את צעדיה בצורה מחושבת ומושכלת ועלולה לפגוע בתקציבם של יתר התב"רים בעירייה.

***תגובת גזבר העירייה: תב"רים אלה הינם תב"רים ישנים. הוצאות כאלה אינן מתבצעות בשנים האחרונות משום שהחשב המלווה ואני לא מאשרים אותן. לראיה, חלק מהממצא אשר נכתב בדוח הקובע כי בשנה הנבדקת לא בוצעו כלל תנועות בתב"רים המפורטים מעלה.***

**בדיקות עומק**

הביקורת ביקשה לערוך בחינה מעמיקה של שלבי ניהול התב"ר, במדגם שכלל שני תב"רים:

- תב"ר 906 – הקמת מבנה רווחה ופסיכולוגיים.
- תב"ר 835 – בנייה והקמת בריכת שחייה.

## תב"ר 906 – הקמת מבנה רווחה ופסיכולוגים

התב"ר נועד למימון הקמת מבנה רווחה, בשטח של כ-2,500 מ"ר, הכולל את מחלקת הרווחה, מחלקת גבייה ומשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. מבנה הרווחה ממוקם בסמוך למבנה העירייה הקיים במרכז העירוני של רהט. להלן הדמיה של מבנה הרווחה שהוקם במסגרת התב"ר:

התב"ר אושר לראשונה במועצת העיר ביום 1.8.16 על סך 11,630,000 ₪. לאורך חיי התב"ר, בוצעו בו 4 שינויים. התב"ר מומן על ידי מקורות חיצוניים ומלוות שנטלה העירייה. כאמור, עבור קבלת מימון ממקור מימון חיצוני יש לקבל התחייבות לקבלת המימון מהמקור החיצוני, הכוללת את סכום המימון ותוקף ההתחייבות. מאחר שהעירייה אינה רשות איתנה אשר זכאית לפטורים מאישור משרד הפנים במקרים מסוימים, נדרשת העירייה לאישורו של משרד הפנים עבור ההתחייבויות למימון על ידי מקורות מימון חיצונים.

להלן נתונים בדבר אישור התב"ר במועצה והשינויים שבוצעו בו:

| סטטוס התב"ר | שינוי תקציב ב- ₪ | מקורות מימון | מטרת המימון על פי ההתחייבות | תאריך מתן התחייבות | תוקף ההתחייבות למימון | תאריך אישור מועצה | תאריך אישור במשרד הפנים | תקציב כולל בתב"ר ב- ₪ לאחר האישורים הנדרשים |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| אישור ראשוני של התב"ר | 5,580,000 | משרד העבודה והרווחה | בינוי/ הרחבה/ שיפוץ של מבנה הרווחה | 19.1.16 | 31.12.21 | 1.8.16 | 30.4.17 | 11,630,000 |
| | 6,050,000 | מלוות מבנקים | השלמת מימון הקמת מבנה רווחה | 25.7.16 | 10 שנים | | | |
| שינוי מס' 1 | הגדלה בסך 1,040,000 | משרד העבודה והרווחה | רכישת ציוד ותשלום ליועץ לצורך ביצוע הזמנה | 17.10.17 | 5.11.17 | 5.10.17 | 22.7.18 | 13,757,087 |
| | הפחתה בסך 1,040,000 | משרד העבודה והרווחה | רכישת ציוד ותשלום ליועץ לצורך ביצוע הזמנה | - | - | 13.12.17 | | |
| | הגדלה בסך 2,127,087 | משרד העבודה והרווחה | בינוי/ הרחבה/ שיפוץ של מבנה | 19.11.17 | 31.12.21 | | | |
| שינוי מס' 2 | הגדלה בסך 2,252,000 | מפעל הפיס | הקמת מרכזי פיס לשירותי רווחה וקהילה | 27.1.18 | 3 שנים לתחילת ביצוע<br>7 שנים לסיום ביצוע | 26.2.18 | 19.5.18 | 16,009,087 |
| שינוי מס' 3 | 2,720,000 | מפעל הפיס | הקמת מרכזי פיס לשירותי רווחה וקהילה | 20.6.18 | 7 שנים מיום ההרשאה | 5.7.18 | 22.7.18 | 18,729,087 |

**ממצאים:**

1. הביקורת מצאה כי בישיבת מועצה מס' 15/2017, בוטלה החלטת המועצה מישיבה 11/2017 להגדלת התב"ר בסכום של 1,040,000 במימון של משרד העבודה והרווחה. כפי שנמסר לביקורת בפגישה עם עוזרת הגזבר מה-11.11.19, ביטול ההחלטה להגדלת התב"ר באמצעות המימון החיצוני נבע מהעובדה שההתחייבות שהועברה לעירייה ממשרד העבודה והרווחה לא נחתמה כנדרש על ידי משרד העבודה והרווחה. אף על פי כן, העירייה לא פעלה לקבלת התחייבות חתומה כנדרש על מנת לשמור את המימון החיצוני שהתקבל. לדברי גזבר העירייה, העירייה קיבלה בהמשך את ההגדלה הדרושה.

2. הביקורת מצאה כי במספר מקרים העירייה התעכבה בהבאת התב"ר לאישור משרד הפנים, לאחר שהתב"ר אושר במועצה:

- התקציב המקורי בתב"ר הובא לאישור משרד הפנים רק ב-30.4.17, כלומר כ-9 חודשים לאחר שהוא אושר במועצה ב-1.8.16, וזאת על אף שתוקף ההתחייבויות שקיבלה העירייה הינן עד ה-31.12.17.
- שינוי מס' 2 בתב"ר הובא לאישור משרד הפנים רק ב-22.7.18, כלומר כ-7 חודשים לאחר שהוא אושר במועצה ב-13.12.17, וזאת על אף שתוקף ההתחייבות שקיבלה העירייה הינה עד ה-31.12.18.

כאמור, אישור התב"ר במשרד הפנים אינו תהליך ארוך, במסגרתו נדרש להעביר את ההתחייבויות למשרד הפנים ולקבל את אישורם בתהליך שלוקח כמספר שבועות בלבד.

3. הגדלה מס' 1 בתב"ר בסך 1,040,000 ₪ עבור הצטיידות אושרה במועצה בטרם התקבלה ההתחייבות המתאימה ממשרד העבודה והרווחה.

**המלצות:**

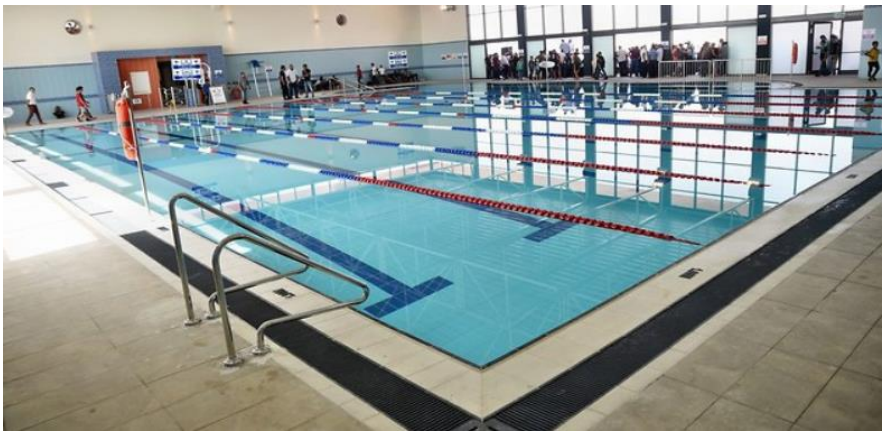
1. הביקורת ממליצה לעירייה להקפיד על שלמות ותקינות ההתחייבויות למימון המתקבלות מגורמים חיצוניים, לרבות קבלת התחייבות חתומה, על מנת למצות את מקורות המימון החיצוניים ולהגדיל את ההכנסות של העירייה.

2. הביקורת ממליצה לעירייה להקפיד על קידום תהליכי האישור והביצוע בתב"ר, בייחוד כאשר ישנה מסגרת זמנים בה נדרשת העירייה לעמוד לצורך קבלת המימון על פי ההתחייבות / ההסכם.

3. הביקורת ממליצה כי אישור המועצה לתקצוב תב"רים יינתן רק לאחר שקיימת התחייבות למימון התב"ר ממקור מימון חיצוני, זאת במידה שהתב"ר אינו ממומן באמצעות מקורות מימון עצמיים.

**תב"ר 835 – בנייה והקמת בריכת שחייה**

בריכת השחייה שהוקמה ברהט הינה בריכת השחייה הראשונה בעיר. הקמת בריכת השחייה הושלמה באוגוסט 2018, ונפתחה למבקרים בספטמבר 2018. הבריכה הינה חצי אולימפית מקורה, הממוקמת במתחם קאנטרי קלאב חדש, המשתרע על פני 13 דונם הכולל בנוסף חדר כושר, שלושה חדרי סטודיו לחוגים, בית קפה, מגרש ספורט, מתקני משחקים ועוד. להלן צילום אווירי של הקאנטרי קלאב, וכן צילום של בריכת השחייה:



| סטטוס התב"ר | שינוי תקציב ב- ₪ | מקורות מימון | מטרת המימון על פי ההתחייבות | ת. התחייבות | זמן התחייבות | תאריך אישור מועצה | תאריך אישור במשרד הפנים | תקציב כולל בתב"ר ב- ₪ לאחר האישורים הנדרשים |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| אישור ראשוני של התב"ר | 2,200,000 | משרד הפנים | | | | 28.10.15 | 24.11.15 | 2,200,000 |
| שינוי מס' 1 | 878,755 | קרנות הרשות | - | - | - | 2.12.15 | 31.12.15 | 3,078,755 |
| שינוי מס' 2 | 6,266,000 | משרד הבינוי והשיכון | תכנון וביצוע של בריכת שחייה | 10.12.15 | 3 שנים | 31.12.15 | 27.1.16 | 9,344,755 |
| שינוי מס' 3 | 5,300,000 | משרד הפנים | המשך בריכת שחייה | 28.11.15 | 31.12.17 | 27.1.16 | 23.3.16 | 14,644,756 |
| שינוי מס' 4 | שינוי מקור המימון של תוספת המענק החד פעמי ממשרד הפנים להשתתפות התקציב הרגיל, על פי דרישת הנהלת חשבונות. | | | | | 28.10.15 | 13.12.16 | 14,644,756 |
| שינוי מס' 5 | 850,000 | קרנות הרשות | - | - | - | 27.1.16 | 30.11.16 | 15,494,756 |
| שינוי מס' 6 | 12,650,000 | משרד הבינוי והשיכון | תכנון וביצוע של בריכת שחייה | 10.10.16 | 3 שנים | 31.8.16 | 30.11.16 | 28,144,756 |

התב"ר אושר לראשונה במועצת העיר ביום 28.10.15 על סך 2,200,000 ₪. לאורך חיי התב"ר, בוצעו בו 6 שינויים, כאשר בסיומו עמד התב"ר על תקציב מאושר של 28,144,755 ₪.

להלן נתונים בדבר אישור התב"ר במועצה והשינויים שבוצעו בו:

לצורך ביצוע עבודות בניית בריכת השחייה במסגרת התב"ר, חתמה העירייה ב-6.11.17 על חוזה לביצוע עבודות בנייה קבלניות (להלן: "הסכם להקמת בריכה") עם ס.ס. קרן הנדסה בע"מ (להלן: "קרן הנדסה"). ההסכם נחתם במסגרת מכרז פומבי שמספרו 17/2016 לביצוע עבודות להקמת בריכת שחייה עירונית (להלן: "מכרז להקמת בריכה").

בהמשך לכך, חתמה העירייה עם הקבלן ב-4.12.17 על תוספת להסכם להקמת בריכה (להלן: "**התוספת להסכם**").

להלן פירוט העבודות שבוצעו על פי ההסכם המקורי, והתוספות להסכם:

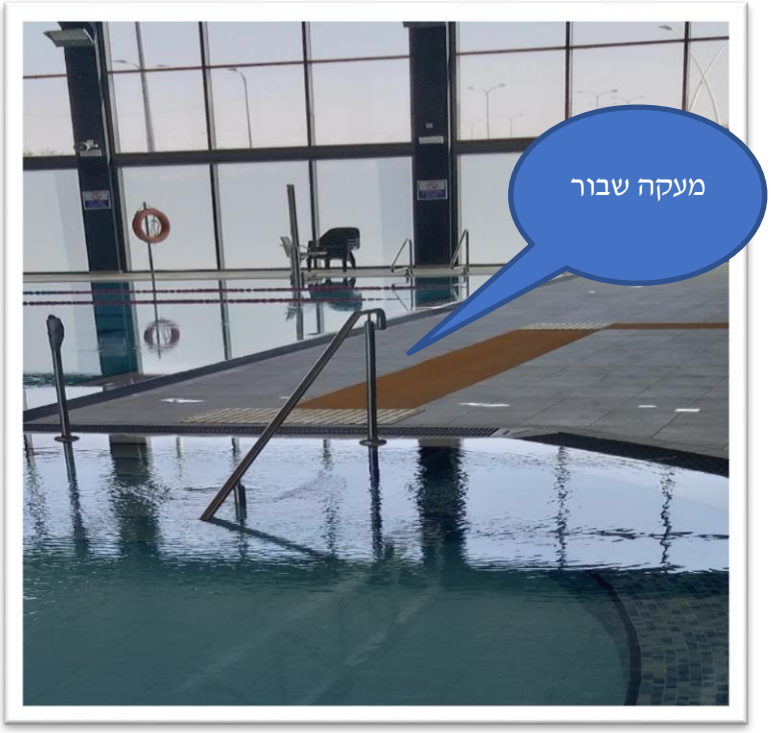
| פירוט העבודות שהוגדלו | סכום ע"פ הסכם מקורי | סכום הגדלת העבודות ב-₪ | סכום כולל לאחר הגדלת העבודות |
|---|---|---|---|
| הקמת הבריכה והמבנה הצמוד לה | 20,444,857 | 1,482,252 | 21,927,109 |
| עבודות פיתוח שונות הנדרשות לצורך השלמת הפרויקט | 4,878,437 | 1,500,000 | 6,378,437 |
| רכישת מעלית והתקנתה | - | 220,000 | 220,000 |
| **סה"כ** | **25,323,294** | **3,202,252** | **28,525,546** |

**<u>ממצאים:</u>**

1. כפי שצוין בישיבת מועצה מס' 09/2016 מה- 31.8.16, וכפי שצוין בחוברת המכרז ההגשה נסתיימה ב- 17 לאוגוסט 2016. המכרז להקמת הבריכה בסכום כולל של 25,323,294 ₪ כבר פורסם, אולם עד לישיבה זו התקציב המאושר בתב"ר עמד על 15,494,756 ₪ בלבד, ורק בישיבה זו אושרה תוספת תקציב של 12,650,000 ₪ במימון משרד הבינוי והשיכון.

2. יצוין כי המכרז מתנה את התשלומים בקבלת מימון לכלל הפרויקט כפי שמצוין בעמוד 39 לחוברת המכרז, אך קיים סיכון בתחילת פרויקט ללא מימון מלא להשלמתו באופן תקין ובמועד. בישיבת מועצה מס' 09/2016 צוין כי חלק ממקורות המימון הם ממשרד התרבות והספורט, אולם במסגרת התב"ר לא אושר תקציב במימונו.

3. לשם בחינת יישום הפרויקט סיירה הביקורת ביום ה – 11 לנובמבר במתחם הקאנטרי, ונמצא כי קיימות תקלות רבות עוד בתקופה בה הקבלן הינו מחויב בתיקון כלל הליקויים בשנת הבדק. להלן מספר דוגמאות:



**המלצות:**

1. מומלץ כי פרסום מכרזים ועריכת הסכמים יבוצעו רק לאחר שאושר תקציב מתאים לתב"ר, על מנת שלא לעקוף את החלטת מועצת העיר והגורמים הרלוונטיים לאישור התב"ר, והן על מנת למנוע מצב שיבוצעו פעולות במסגרת התב"ר מבלי שאושר לבסוף תקציב מתאים.

2. כאמור בפרק 4.4.2 'אישור מועצת העיר', מומלץ כי חברי המועצה, בבואם לאשר את התב"רים הנידונים בישיבה, יקבלו בטרם הדיון את התשתית המלאה, על מנת שיוכלו לבצע החלטה שקולה ומושכלת על בסיס מסמכי התב"ר השונים, ובהם הדרישה לתב"ר, התחייבויות למימון חיצוני וכו'.

3. מומלץ כי תיעשה בחינה על ידי גורמי הנדסה וכן גזברות העיריה בשיתוף מנהל הקאנטרי החל הטיפול בתיקונים הנדרשים על ידי הקבלן במסגרת שנת הבדק.

# נספחים

## נספח א' – מקורות מימון אפשריים לתב"רים מתוך המדריך לגזבר:

### קרנות פנימיות

- השתתפות התקציב הרגיל,
- השתתפות בעלים,
- יתרות בתב"רים קודמים,
- השתתפות מקרנות הרשות,
- מכירת רכוש.

### השתתפות משרדי ממשלה:

- מענקים ממשרד הפנים,
- מענקים ממשרד החינוך לבניית מבני חינוך,
- מענקים ממשרד התחבורה לפרויקטים תחבורתיים,
- מענקים מהמשרד לענייני דתות למבני דת,
- מענקים ממשרד השיכון למבני ציבור ופיתוח תשתית,
- מענקים ממשרדי ממשלה אחרים.

### השתתפות מוסדות ותרומות:

- מענקים מיועדים ממפעל הפיס,
- מענקים מרשות הספורט ומועצת ההימורים,
- מענקים ממוסדות אחרים,
- תרומות.

### אשראי:

- מלוות מהאוצר,
- מלוות מכוונות,
- מלוות מבנקים,
- מלוות מקו אשראי (משרד הפנים).

## נספח ב' - רשימת פרקים לתב"רים:

| מס"ד | מס' פרק | שם פרק | תקציב מאושר |
|---|---|---|---|
| 1 | 61 | מינהל כללי | 2,162,195.00 |
| 2 | 62 | מינהל כספי | 1,396,560.00 |
| 3 | 71 | תברואה | 18,659,628.00 |
| 4 | 72 | שמירה ובטחון | 5,365,568.00 |
| 5 | 73 | תכנון ובנין העיר | 61,746,425.00 |
| 6 | 74 | נכסים ציבוריים | 141,208,970.81 |
| 7 | 76 | שירותים עירוניים שונים | 1,914,803.00 |
| 8 | 77 | פיתוח כלכלי | 19,283,027.00 |
| 9 | 78 | פיקוח עירוני | 1,595,000.00 |
| 10 | 81 | חינוך | 231,553,304.49 |
| 11 | 82 | תרבות | 69,495,794.00 |
| 12 | 83 | בריאות | 206,928.00 |
| 13 | 84 | סעד תשלומים | 22,648,544.00 |
| 14 | 85 | דת | 2,962,465.00 |
| 15 | 87 | איכות הסביבה | 6,110,167.00 |
| 16 | 93 | נכסים | 4,120,000.00 |
| **סה"כ תקבולים** | | | **590,429,379.30** |

## נספח ג – תב"רים ללא אישור הממונה שאושרו במועצת העיר

| מספר תב"ר | שם תב"ר | תאריך התחלה | סטטוס בקשה | תקציב | אושר בישיבת המועצה מס' | תאריך ישיבת המועצה | תאריך אישור ממונה |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 987 | תכנית אתגרים | 01.01.17 | אישור המועצה | 4,146,382.00 | 12\2018 | 02.01.19 | - |
| 1035 | תכנית אתגרים תשע"ח | 28.01.18 | אישור המועצה | 4,087,148.00 | 12\2018 | 02.01.19 | - |
| 1059 | תכנון פרויקטים בחכ"ל משותפת רהט בני שמעון | 26.02.18 | מתוכנן | 5,500,000.00 | 2\2018 | 26.02.18 | - |
| 1201 | הצטיידות בית ספר אלאמל | 05.09.18 | אישור המועצה | 450,119.00 | 9\2018 | 05.09.18 | - |
| 1227 | מצוינגב תשע"ט | 02.01.19 | אישור המועצה | 756,244.00 | 12\2018 | 02.01.19 | - |

-

**נספח ד – דוגמאות לקידוד שגוי ברישום הכנסות**

| מקור הכנסה | מס' תב"ר בו מספור סעיף הכנסה הינו 522 | מס' תב"ר בו ניתן מספר שונה לסעיף ההכנסה |
|---|---|---|
| המשרד להגנת הסביבה | • 2009691**522**<br>התקנת גגות סולאריים<br>• 2009931**522**<br>פרויקט חינוך-זיהום אויר לשנת תשע"ח | • 2008831**535**<br>פיתוח פארק נחל גרר שלב ב'<br>• 2010251**535**<br>שיקום מפגעים ביישובי המגזר הבדואי בדרום 2017 |
| המועצה להסדר הימורים בספורט | • 2009591**522**<br>הקמת מתקן אתלטיקה<br>• 2009661**522**<br>מגרש דשא מלאכותי (סינטטי) לקהילה | • 2008861**570**<br>ווינר לקהילה 2014 - מגרש משולב מתחם 1<br>• 2006101**570**<br><u>הקמת אצטדיון ספורט</u> |

**נספח ה – מימון תב"רים באמצעות היטלי השבחה**

| מס"ד | מספר התב"ר | שם הפרויקט | סך קרנות הרשות באלפי ₪ |
|---|---|---|---|
| 1 | 770 | תכנית "מצוינגב" לשנת תשע"ה | 80 |
| 2 | 916 | רכישת מכונת טיאוט מדרכות | 180 |
| 3 | 920 | תכנית מצויינגב | 58 |
| 4 | 999 | הסמכה לבי"ס ירוק רהט 2015 | 20 |
| 5 | 1039 | תכנית רב שנתית לתרבות | 10 |
| | | סה"כ | **348** |

**נספח ו – אישור מליאת מועצת העיר לסגירת התב"רים – מדגם**

| מס' תב"ר | שם תב"ר | תקציב מאושר ב- ₪ | מס' ישיבת מועצה | מועד ישיבת מועצה |
|---|---|---|---|---|
| 738 | מיגון מרכז יום לקשיש ושלוחת הרווחה דרום | 105,600 | 04/2018 | 23.4.18 |
| 787 | חיבורי חשמל למוסדות 2014 | 250,000 | 03/2018 | 28.3.18 |
| 891 | אופק חדש פינות עבודה בתיכון סלמאן אלהוזייל | 105,600 | 03/2018 | 28.3.18 |
| 931 | הצטיידות כיתות חדשות בי"ס אלפוראת | 29,400 | 10/2018 | 10.10.18 |
| 1010 | הנוער בוחר כערך דרך | 93,296 | 03/2018 | 28.3.18 |

**נספח ז' – תב"רים שתוקף ההרשאה פג אך טרם בוצעו העבודות.**

| מס' תב"ר | שם התב"ר | מקור מימון חיצוני | סכום ההתחייבות ממקור חיצוני ב-₪ | תוקף ההתחייבות |
|---|---|---|---|---|
| 1048 | עיצוב 2 מרחבי למידה בי"ס אלפרדוס | משרד החינוך | 160,000 | 19.6.18 |
| 1049 | עיצוב מרחב למידה בי"ס אלסלאם | משרד החינוך | 80,000 | 19.6.18 |

# מעקב אחר תיקון ליקויים לדוח מבקר העירייה לשנת 2016

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | **הועדה המקומית לתכנון ולבניה** | | | | |
| 1.1 | תשלומי קנסות | תשלומים שנתקבלו בגין קנסות בנייה הוזנו תחת סעיף תקציבי 1233100220 שעניינו "אגרות בנייה". | יש לוודא הזנת כספים שנתקבלו בגין קנסות בנייה בסעיף התקציבי הייעודי לכך. | | נפתח סעיף מיוחד עבור כספים מקנסות בנייה. |
| 1.2 | הכנסות העירייה מגבית קנסות | נכון למועד הביקורת, קיים חוב המסתכם ב-225,000 ₪ שמקורו בגזרי דין שעבורם הקנסות לא שולמו.<br>ישנה ירידה של 10% בהכנסות הועדה המקומית לשנת 2016 ביחס לשנת 2015 שמקורה בהתארכות הליכי הרישוי נוכח התיקון לחוק. | יש להעביר את הטיפול בגביית קנסות הועדה המקומית למחלקת הגבייה העירונית. כמו כן, מומלץ על **הקמת מערך בקרת גבייה ממוחשב שימנע הימשכות הליכי גבייה ואובדן הכנסות העירייה מקנסות**. | | ע"מ להעלות את אחוזי הגבייה ניתנו לעובדים תמריצים למתן היתרים ובדיקת תכניות, בסוף השנה הגבייה תהיה גבוהה מהצפי.<br>הגזבר מתקן שהירידה הייתה בין 16 ל17 ומדובר בירידה של 1.3 מיליון, ובהדרגה הייתה עלייה חזרה ובשנה הנוכחית הירידה תצטמצם ותעלה על מה שהיה לפני התיקון לחוק.<br>היום יש מערכת שמסונכרנת עם מערכת הגבייה. כמו כן יש תובע במיקור חוץ ובינואר 2020 ייקלט תובע עירוני.<br>(הקליטה נדחתה מ2019 מאחר ולא אושר תקציב) |
| 1.3 | מימון הועדה המקומית | חלק מכספי מימון משרד האוצר ששויכו לסעיף תב"ר 200757, שימשו למימון פעילות שאינה תואמת את | השימוש בכספי תב"ר 200757 ייעשה אך ורק בהתאם להתחייבות הועדה המקומית בפני מינהל | | טופל |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | התחייבות הועדה בפני מינהל התכנון. | התכנון בתכנית המימון הרב שנתית שגובשה. | | |
| 1.4 | | לא התקבל מימון כספי נוסף לדמי המקדמה מאז חודש מרץ 2015. לא התקבלו כספי תמריץ משרד הפנים עבור בניית יחידות דיור שהתבקשו עבור השנים 2014-2016. | על גזבר העירייה ומהנדס העירייה לפנות למשרד האוצר בכדי לקדם קבלת מימון ממשלתי לפי התכנית המימון שגובשה. למשרד הפנים כדי לקדם קבלת כספי התמריץ עבור בניית יחידות דיור בשנים 2014-2016. | החלטת ממשלה 1533 (דר/44) מיום 3.4.2014 | חלוקת הכספים בוצעה ע"י משרד הפנים וכוונה בעיקר לערים החזקות, ע"פ החלטת שר הפנים רהט לא קבלה את המימון המדובר ולא ניתן היה להשפיע בעניין זה. |
| 1.5 | ניוד ארכיבאי הוועדה | ארכיבאי הועדה משויך במצבת העובדים לפיקוח העירוני באגף שפ"ע ושכרו מתקבל מהסעיף התקציבי של אגף שפ"ע. | יש לבצע ניוד רשמי של הארכיבאי מאגף שפ"ע לוועדה המקומית וכן לשלם שכרו מהסעיף התקציבי הייעודי לתשלומי שכר בוועדה המקומית. | | טופל |
| 1.6 | העסקת ארכיבאי הועדה | ארכיבאי הועדה אינו ממלא תפקידו כנדרש, אינו נוכח בארכיב הועדה. | מומלץ לבחון מחדש העסקתו של הארכיבאי בוועדה המקומית נוכח תלונות על תפקודו. | | ארכיבאי הועדה הוחזר לתפקידו הקודם במחלקת שפ"ע. ב29.08 מתוכן יום סידור לארכיב הוועדה. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | אחזקתו וסידורו השוטף של הארכיב כמו גם עבודת הסריקה, אמורה להתבצע ע"י עובדת במשרה מלאה שנקלטה בוועדה. העובדת נמצאת כעת בחופשת לידה וכן משמשת ככוח עזר במחלקת רישוי רכבים יומיים בשבוע כך שבפועל אין גורם שתפקידו לשמור ולסדר את הארכיב. |
| 1.7 | סריקת תיקי הועדה | הליך סריקת תיקי הועדה לא הושלם במועד שנקבע בהסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ונמשך כבר כ-3 שנים. | מומלץ לקדם במהרה את סיום הליך הסריקה של תיקי הועדה. | | עד היום נסרקו כ-60% מהארכיון של בקשות להיתר (הארכיון הרלוונטי) למרות זאת קיבל הספק את כל התשלום עבור העבודה. העבודה נעשתה ללא שיוך מסודר של הקבצים ולכן לא ניתן היום להשתמש בהם.<br>חברת קומפלוט הוזמנה ע"י הוועדה להכין ספר נכסים, לטובת הפרויקט יש צורך בסריקות ולכן החברה תקשר את הסריקות למערכת. על מנת לחסוך העלויות, הוועדה עושה פיילוט של טיוב לעשרה תיקים. במידה והפיילוט יצליח יבצעו עובדי הוועדה את הטיוב כולו. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.8 | | לא בוצעה כל הארכה להסכם ההתקשרות בין העירייה לספק ואף על פי כן הליך הסריקה נמשך וכספים מועברים מהעירייה לספק. | יש לבצע הארכת חוזה עם ספק שירותי הסריקה כנדרש בחוק או לחילופין יש לבחון יציאה מחודשת למכרז עבור שירותי סריקה. | | ראה סעיף 1.7. |
| 1.9 | אבטחת מידע של מתחם הועדה | מתחם הועדה אינו עונה על דרישות אבטחת מידע ואינו ערוך להכיל את הכמות העתידית של תיקי התכנון והבנייה. | מומלץ לפעול על מנת לשפר את אבטחת המידע במשרדי הועדה המקומית כגון הגדרת מתחם בו רשאים לשהות מי שאינם עובדי הועדה, החזקת תיקי הועדה בחדרים נעולים להם תתאפשר גישה לעובדי הועדה בלבד, הגדרת בעלי התפקידים הרשאים לצלם את תיקי הועדה עבור הציבור הרחב. | | הוועדה המקומית עברה למשכנה החדש אשר עומד בדרישות. |
| 1.10 | ניגוד עניינים | לא הוחתמו כל חברי מועצת העיר על טופס ניגוד עניינים בנוגע לתפקידם כחברי הועדה המקומית. הוחתמו רק חברי ועדת המשנה. | יש לפעול להחתמת כל חברי מועצת העיר (חברי הוועדה המקומית) על טפסי ניגוד עניינים. | סעיף 44ד לחוק | – לא רלוונטי - |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.11 | נהלי עבודה בוועדה המקומית | נהלי העבודה של הועדה המקומית מכסים תחומים בודדים בלבד, אינם מציינים את מועד הפצתם ועדכונם, ואינם מגדירים כראוי את האחראים לביצוע הנוהל. | מומלץ לבצע עדכון והרחבת נהלי העבודה בוועדה המקומית, כך שיגדירו מפורשות את הפעולות לביצוע, האחראים לבצען ולוחות הזמנים. על הנהלים לשאת את לוגו העירייה ולציין מפורשות את מועד כתיבתם ועדכונם האחרון. | | נהלי העבודה מעודכנים ומרוכזים כולם בתיקייה המשותפת של הוועדה.<br>כמו כן, מנהלת הוועדה עובדת בימים אלו על חוברת נהלים והגדרות תפקידים.<br>כמו כן, ישנה חפיפה בין תחומי האחריות של מנהלת התפעול ומנהלת הוועדה המקומית אשר מייצרת חיכוכים ומעיבה על יחסי העבודה בתוך הוועדה.<br>יש לבצע הבהרה בנושא. |
| 1.12 | | | מומלץ לאגד את נהלי הועדה בתיקיה ייעודית שתהיה זמינה לעובדי הועדה. | | |
| 1.13 | הכשרת פקחים לתיקון 101 לחוק | לא התקיים מועד נוסף של הכשרה בנוגע לתיקון 101 לחוק עבור הפקחים החדשים שהתקבלו בשנת 2015. | במידת הצורך, יש לבצע הכשרה בנוגע לתיקון 101 לחוק עבור הפקחים החדשים. | | על פי מנהלת הוועדה המקומית לא בוצעה הכשרה על תיקון 101 לחוק. בנוסף לכך, ישנם מספר פערים בכשירותם של הפקחים:<br>1. לפקחים אין הכשרת חוקרים. (דרישה מחייבת)<br>2. ישנו פקח שרישיון הפיקוח שלו כבר לא בתוקף. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 3. לא כל הפקחים יודעים להשתמש במערכת קומפלוט, לפתוח ולהעלות תיקים. יש לציין כי חומרי ההדרכה קיימים אבל חלק מהעובדים לא משתמשים במערכת כלל.<br>4. פער ברכבים – לפקחי הוועדה שני רכבים אך רק אחד בשימוש הפקחים בפועל. משום כך, לא מתאפשר סיור של שני פקחים בו זמנית.<br>כחלק מרפורמה של מנהל התכנון יתקבלו בעתיד תקנים נוספים לוועדה ולפיקוח וכעת יש לפצל את הפקחים לתחומי רישוי ופיקוח. |
| 1.14 | ועדת שימור אתרים בהתאם לתיקון 101 לחוק | לא הוקמה ברשות המקומית ועדת שימור ואין תכנית שימור אתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית. | מומלץ לבחון אתרים שונים ברחבי העיר כאתרי שימור בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית ולהקים ועדה שתפעל לשימורם. | | המינוי נעשה בישיבת מועצת העירייה מס' 10/2019 מיום 28.08.2019 אך חסר בהרכב חבר מועצה נוסף. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.15 | הקמת אתר אינטרנט לוועדה המקומית בהתאם לתיקון 101 לחוק | טרם הוקם לוועדה המקומית אתר אינטרנט אשר בו יפורסמו כל הפרטים הנדרשים בהתאם לתיקון בחוק. כתוצאה מכך דרישות רבות הנובעות מהתיקון לחוק לא יושמו בפועל. | יש לפעול לקידום עלייתו לאוויר של אתר האינטרנט של הועדה המקומית וביצוע דרישות הפרסום לפי החוק לתכנון ובנייה. | סעיפים 1ב ו-1ג לחוק התכנון והבניה | לוועדה המקומית יש אתר אינטרנט מסודר ופעיל. באתר חסרים עדיין התיקים שנמצאים בסריקה. |
| 1.16 | תכניות מפורטות | במדגם התגלו תכניות מפורטות שבהן לא נמצאות חו"ד יועמ"ש וחו"ד מהנדס וכן תכניות בסמכות הוועדה המחוזית ללא חוות דעת וחתימות כנדרש. | מומלץ על צירוף חו"ד יועמ"ש ומהנדס לכל תכנית מפורטת לעניין סמכות או אי סמכות הועדה המקומית לדון בתוכנית. | | טופל |
| 1.17 | ישיבות יחידת הרישוי | ישיבות יחידת הרישוי בנוכחות מהנדס העירייה בהן נבדקת מוכנות הבקשה לדיון רשות רישוי אינה מתבצעות בזמן סביר לפני דיון רשות הרישוי. על כן לא מתקיימת הפצת | מומלץ שישיבות יחידת הרישוי בנוכחות מהנדס העירייה לבדיקת מוכנות הבקשות להיתר בנייה לדיון ברשות הרישוי יתקיימו כ-3-4 ימים לפני ישיבת רשות רישוי ולוודא | | ישיבות יחידת הרישוי מתנהלות שבוע לפני הישיבה של רשות הרישוי ומפורסמות מיד לאחר מכן באינטרנט. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | סדר יום לגורמים הרלוונטיים ולא מתאפשרת העברה מסודרת של תיקי הבקשות ע"י יחידת הרישוי לרשות רישוי. | הפצת סדר יום והגשת התיקים באופן מסודר לגורמים הרלוונטיים לקראת דיוני רשות רישוי. | | |
| 1.18 | העסקת מ"מ מנהל יחידת הפיקוח | העירייה לא העסיקה עובד עירייה כמ"מ מנהל יחידת הפיקוח, וכן העסקת המ"מ עברה את התקופה המוגדרת בתקנות. (שנה ולכל היותר שנתיים)<br>לאחר שזו התפנתה עקב ניודו של מנהל היחידה לתפקיד אחר, העירייה לא פרסמה מכרז על מנת למלא את תפקיד מנהל היחידה ע"י עובד עירייה מן המניין במשרה מלאה כנדרש. | יש לפרסם מכרז לתפקיד מנהל יחידת הפיקוח ולפעול למילוי תפקיד זה ע"י עובד עירייה במשרה מלאה בהקדם. | סעיף 2(ב)(7) לתקנות מכרזים, וסעיף 2(א) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים. | כיום אין מנהל יחידת פיקוח כלל, אך בימים אלו יוצא מכרז לתפקיד. יוער כי חסרונו של מנהל מחלקת פיקוח ניכר בעבודת הפיקוח והדבר משפיע על התקדמותם של פרויקטים שונים ובעיקר באכיפת הפקחים בשצ"פים. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.19 | העסקת עובד לאחר שפג תוקפו של חוזה ההתקשרות | על אף שחוזה ההתקשרות עם מ"מ מנהל יחידת הפיקוח פג תוקפו בנובמבר 2015 ובהתאם למבוא ולסעיף 2.1.1 לחוזה מטרתו הייתה מתן מענה **זמני ולא קבוע** לצורך ליווי יחידת הפיקוח, ממשיכה העירייה בהתקשרות עם מ"מ מנהל היחידה כקבלן עצמאי. | | מכרזים להעסקת עובדים | |
| 1.20 | תשלום שכר למ"מ מנהל היחידה מסעיף תב"ר | תשלום שכרו של מ"מ מנהל היחידה מתבצע מסעיף תב"ר 757 בניגוד להתחייבות העירייה בנוגע לאופן מימוש הכספים בתב"ר זה ומהווה מכשול בהמשך קבלת כספי מימון לוועדה המקומית ממנהל התכנון. | יש להעביר את תשלום שכר הטרחה למ"מ מנהל יחידת הפיקוח לתקציב השוטף של הועדה המקומית ולא לשלמו מתב"ר 200757. | | טופל |
| 1.21 | אירוע משמעתי ללא טיפול | אחד הפקחים נמצא בחופשה ללא תשלום בשל עניין משמעתי כבר מחודש נובמבר 2016 ונכון למועד | יש לפעול לזירוז סיום ההליך המשמעתי הפעיל כנגד פקח הבנייה. | | העסקת העובד הסתיימה באמצע 2019 |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | הביקורת, אפריל 2017, טרם הסתיימה חקירת האירוע ולא בוצעה כל התקדמות בהליך המשמעתי. | | | |
| 1.22 | תנאי סף לפקחים | אין לפקחים תואר אקדמי/הנדסאי כנדרש לפי קובץ תיאורי תפקיד של מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים. | יש להקפיד על דרישת תואר רלוונטי לפקחים חדשים. | | סלים - מנהל מחלקת כ"א מציין שפורסמו מכרזים בכל האמצעים הרלוונטיים ולא נמצאו מועמדים בעלי תארים רלוונטיים לתפקיד. |
| 1.23 | תיעוד עבודת יח' הפיקוח | לא מתנהל תיעוד ראוי של עבודת יחידת הפיקוח ועל כן לא ניתן להפיק נתונים מהימנים ולערוך בקרה נדרשת אודות עבודת היחידה. | מומלץ לקיים ריענון לפקחי הבנייה בנוגע לשינוי הליך התכנון והבנייה בעקבות תיקון 101 לחוק ולקיים עבורם ריענון הכשרה בנוגע לאופן ביצוע עבודתם. | | מרבית הפקחים לא משתמשים במערכת הקמפלוט מטעמים של חוסר ידע וחוסר מוטיבציה. דרך מערכת זו מונפקים שוברי הקנסות ולמעשה עבודת של פקחים אלו אינה מבוצעת בצורה מלאה.<br>מאחר והקומפלוט מקושר לדוא"ל של מנהלת הוועדה המקומית ניתן לבצע בקרה בקלות על עבודת הפקחים – סגירת ופתיחת תיקים, הכנסות לעירייה, עבודת כל פקח וכו'. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | במידה ולא יועסק במכרז הקרוב מנהל יחידת פיקוח מומלץ להעביר את סמכויות ניהול כ"א על הפקחים למנהלת הוועדה במקומית באופן רשמי. |
| 1.24 | עבודת הפקחים | לא מתקיים תיעוד ליציאתם של הפקחים לאכיפה יזומה ואין כל בקרה אם הפקחים אכן מבצעים את תפקידם.<br>קיימים מקרים בהם עורכים הפקחים ביקור בשטח אך אינם מתעדים ביקור זה בדו"ח. | מומלץ להגדיר נהלי עבודה ברורים ביחידת הפיקוח ולמנות גורם אחראי שיעקוב אחר ביצוע עבודת הפיקוח. על נהלי עבודה אלה להגדיר, בין היתר, את הליך ניהול תיקי היחידה ואופן הבקרה אודות התנהלותם וכן את הליך הבקרה אודות עבודת הפקחים. | | כיום אין בקרה ושליטת על יציאתם וחזרתם של הפקחים. יש לדאוג ביתר תשומת לב שהדבר יטופל עם כניסתו לתפקיד של מנהל יח' פיקוח. |
| 1.25 | | קיימים תיקים אשר טופלו ע"י מספר פקחים שונים ולא ע"י פקח אחד שליווה את התיק מתחילתו ועד סופו, דבר המסרבל את עבודת התביעה ומבזבז זמנו של ביהמ"ש. | מומלץ כי כל תיק פיקוח יטופל ע"י פקח אחד מתחילתו ועד סופו. | | יש מצבים שמבוצע פעמיים פיקוח על אותו מגרש לאותה מטרה. לא טופל. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.26 | הליך גביית קנסות | הליך גביית קנסות שנקבעו ע"י בימ"ש מתנהל על ידי יחידת הפיקוח ולא על ידי מחלקת הגבייה העירונית. לא קיים מערך בקרה ממוחשב על החובות הקיימים אלא מעקב ידני שמתבצע אחת לרבעון, התוצאה היא חובות שנשכחים ואינם נגבים. | מומלץ כי ביצוע צווי הריסה ינוהל ויטופל ע"י יחידת הפיקוח של הועדה המקומית ולא ע"י גורמים חיצוניים לעירייה. | | על פי מנהלת הוועדה המקומית לא מבוצעים תהליכי גבייה בוועדה המקומית בכלל ואסור שיתבצעו על פי מנהל התכנון.<br>המעקב מבוצע היום על ידי יועץ חוץ שתפקד בעבר כמ"מ מנהל יחידת הפיקוח והממצאים מועברים למנהלת הוועדה. |
| 1.27 | | לפי נתונים שהועברו לביקורת בשנים 2015-2016 נתקבלו 7 תלונות בתחום הבנייה בבדיקת התיקים בטיפול יחידת הפיקוח באתרים לגביהם התקבלו תלונות נמצא כי רק במקרה אחד נמצא תיק ביחידת פיקוח ובו דוח פיקוח מיום התלונה, טופס חקירת עבריין הבנייה והתראה על הגשת כתב אישום. יודגש כי לפי נתוני יחידת תלונות ציבור ב-5 מתוך | יש לפעול לקידום הטיפול בתלונות הציבור אודות עבירות התכנון והבנייה. | | על פי מחלקת פניות הציבור מספר הפניות בתחום הבנייה הוא מזערי. פניות אלו מועברות לראש העיר במייל וכן ישירות לפקחים. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 7 התלונות הועבר הטיפול בתלונה ליחידת הפיקוח. | | | |
| **2** | **ניהול כספים עצמי בבית ספר יסודיים** | | | | |
| 2.1 | ספר נהלים רשותי | לא קיים ספר נהלים רשותי כנדרש במסמך ההבנות. אי קיומו של ספר נהלים כאמור, מותיר נושאים לשיקול דעת בית הספר, בניגוד להנחיות מסמך ההבנות וחוזר תשע"ה. | ניסוח והפצת ספר נהלים רשותי בהתאם לחוזר תשע"ה ולמדניות העירייה. | חוזר מנכ"ל תשע"ה | במחלקת החינוך ישנן הנחיות לאחזקה ורכש בלבד אך לא קיים ספר ניהול עצמי מלא כנדרש. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.2 | בקרת העירייה על בתי הספר | לא מתבצעת הבקרה הרשותית הנדרשת בנושא ניהולם העצמי של בתי הספר. בין היתר, חסרה בקרה בנושאים הבאים:<br>1. התנהלות חשבונאית.<br>2. התקשרות עם ספקים.<br>3. תקציב.<br>כמו כן, לא מתבצע סקר בקרה שנתית כנדרש. | יש לבצע הבקרה עירונית על ניהולם העצמי של בתי הספר. לשם כך על העירייה לדאוג לכ"א עזר בנוסף לחשב החינוך וכן יש לוודא חלוקת עבודה ברורה בין בעלי התפקידים. | חוזר מנכ"ל תשע"ה | בבתי הספר לא מבוצעת בקרה כראוי בתחומים רבים כפי שמצוין בדו"ח. נוסף על כל ניכר כי ישנם תחומים רבים בהם רמת המעורבות של העירייה היא נמוכה מאוד ולכן תנאים בסיסיים אינם מתקיימים כנדרש. |
| 2.3 | העברת התשלומים על ידי העירייה לבתי הספר | 1. לא מתבצע תיעוד בכתב בתחילת כל שנה לעניין ההחלטה על גובה סל התלמיד.<br>2. ביחס לשלושה מבין בתי הספר שבמדגם לא הועבר מלוא סל הניהול העצמי, בניגוד להוראות חוזר תשע"ה. | על העירייה להקפיד להעביר לבתי הספר את מלוא סל הניהול העצמי, ללא קיזוזים בגין חובות הורי תלמידים, בהתאם לנדרש בחוזר תשע"ה. | חוזר מנכ"ל תשע"ה | התיעוד מתבצע והסל עובר כל תחילת שנה. החשב מעביר לגזבר את הסל שמשרד החינוך נותן, ויחד מחליטים האם מעלים את הסל. השנה לא העלה בגלל תקציב.<br>בדו"ח מיתר רואים כמה תלמידים יש ועל בסיס זה מעבירים את הסל בכל חודש. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.4 | הכשרה בנושא ניהול עצמי ותפקיד מנהלי בתי הספר במעבר לניהול עצמי | מנהלי בתי הספר אינם מעורבים בניהול תקציב בתי הספר ואינם מבצעים מעקב שוטף לעניין הנהלת החשבונות המתבצעת על ידי מנהלני בתי הספר בניגוד להוראות חוזר תשע"ה. | יש להשלים לכלל מנהלי בתי הספר את ההכשרה לניהול עצמי ע"י משרד החינוך או ע"י העירייה. המלצת הביקורת היא להעסיק רואה חשבון לטובת חניכת מזכירי ומנהלי בית הספר בנושא. | חוזר מנכ"ל תשע"ה וחוזר מנכ"ל - מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום | לא בוצע הכשרה נוספת למנהלי בתי הספר/ מנהלנים ואין ליווי בנושא מטעם הרשות/ במיקור חוץ. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.5 | פערים בין מספר התלמידים הלומדים בבית הספר למספר התלמידים בגינם מתקבל תקצוב ממשרד החינוך | קיימים פערים בין מספר התלמידים המעודכן במערכת התשלומים מית"ר של משרד החינוך לבין מספר התלמידים הלומדים בבתי הספר שבמדגם לפי הנתונים המוזנים על ידי בתי הספר למערכת המנב"ס.<br>המשמעות היא הפסד כספי בגין כל תלמיד שאינו מעודכן כלומד בבית הספר במערכת התשלומים של משרד החינוך. | על העירייה לבצע את הבקרה הנדרשת על מנת לוודא כי מספר התלמידים הלומדים בכל בית ספר המופיע במערכת מית"ר של משרד החינוך תואם למספר התלמידים הלומדים בפועל בבתי הספר, על מנת להבטיח קבלת מלוא סל הניהול העצמי ממשרד החינוך. | | ישנם פערים ברישום התלמידים ממספר סיבות. התחום נמצא תחת מנהלני ביה"ס.<br>יצוין כי רישום התלמידים מתעדכן אחד לחודשיים וסל הניהול העצמי מתקבל ממשרד החינוך רטרואקטיבית על כל השנה בסופה. עם זאת, התיקנון לבית הספר (מורות, סייעות וכו') נקבע בחודש נובמבר לכל השנה ולכן אינו מותאם לכמות התלמידים האמתית. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.6 | ניצול המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד | ברוב בתי ספר במדגם לא נוצל מלוא המרכיב הפדגוגי בסל הניהול העצמי. דהיינו, עשרות אלפי שקלים שנועדו להשקעה בחינוך התלמידים לא נוצלו למטרה זו. | על בתי הספר לנצל את מלוא סכום המרכיב הפדגוגי מתוך סל הניהול העצמי עבור יוזמות חינוכיות שונות, לצורך קידום התלמידים והעשרת התכנים המועברים להם. | מדריך ועדה מלווה בית ספרית למנהלים, מפקחים ומנהלי מחלקות חינוך. | התקציב שלא נוצל בשנת כתיבת הדו"ח הועבר לשנה העוקבת.<br>כמו כן, מפקח ממשרד החינוך הוא האחראי על בקרת ניצול המרכיב הפדגוגי. |
| 2.7 | בית ספר אלביאן | בשל **בעיית כוח אדם הקיימת בבית הספר**, בית הספר אינו עומד בדרישות חוזר תשע"ה, ואינו מקיים בפועל ניהול עצמי מאורגן. בין היתר, לא ננקטים הצעדים הבסיסיים הנדרשים לצורך ניהול עצמי. | על העירייה ומנהל בית ספר אלביאן למצוא פתרון הולם לאיוש משרת המנהלן בבית הספר, או אף לשכור שירותי הנהלת חשבונות חיצוניים באופן זמני, לצורך ארגון הנהלת החשבונות וההתנהלות הכספית של בית הספר. | | יש מנהלן בבית הספר. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.8 | ניהול החשבון העצמי על ידי בתי הספר | בתי הספר אינם עומדים בהוראות חוזר תשע"ה בנושאי:<br>1. מורשי החתימה הנדרשים בחשבון ההורים.<br>2. משיכת יתר בחשבון הניהול העצמי.<br>3. מעקב באתר האינטרנט של הבנק לצורך צפייה בנתוני חשבון הניהול העצמי וחשבון ההורים.<br>4. קבלת תרומות לבית הספר ללא אישור המועצה. | על בתי הספר להקפיד לעמוד בהוראות חוזר תשע"ה בנושאי הנהלת חשבונות, וההתנהלות הכספית של בתי הספר. בין היתר, על בתי הספר לוודא הגבלת חשבון הניהול העצמי כך שלא ניתן יהיה לבצע ממנו משיכת- יתר, אי צבירת מזומן בקופת בית הספר והפקדתו המידית, הגשת הנתונים הכספיים למשרד החינוך 4 פעמים בשנה וכיו"ב. | מדריך ועדה מלווה בית ספרית למנהלים, מפקחים ומנהלי מחלקות חינוך. | ישנם בתי ספר שנמצאים במינוס בחשבון. החשבונות צריכים להיות מוגדרים כך שלא ניתן להגיע ליתרה שלילית כלל ולכן ישנם ליקויים בהתנהלות בית הספר, בהגדרה הבסיסית של חשבון הבנק ובבקרה הלקויה של הרשות.<br>הפערים נגרמים חלקם ככולם מעבודת המנהלנים והמנהלים להם דרוש ליווי ובקרה. |
| 2.9 | ניהול תקבולים וקופה | בכל בתי הספר שבמדגם מצטברים סכומים של עשרות אלפי שקלים במזומן לפני הפקדתם בבנק, זאת בניגוד להוראת חוזר תשע"ה.<br>תקבולי בית הספר אינם נשמרים על פי הוראות חוזר תשע"ה (בארון נעול בתוך כספת מעוגנת לקיר). | על בתי הספר להקפיד לעמוד בהוראות חוזר תשע"ה. | חוזר מנכ"ל - מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות | עדיין ישנה בעיה בתחום זה מאחר ולא ניתן להפקיד את הכסף בכל יום גם אם הסכום הוא גדול.<br>המלצת מנהל מחלקת חינוך – לבצע תשלומים לבית הספר והפקדות בימי חמישי.<br>המלצת הביקורת (כליל) – להגדיר סכום מקסימלי שניתן להחזיק בבתי הספר בכספת ולא זמן מקסימלי וביצוע |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | המדיניות ומודל היישום | ביקורת על צורת האחזקה של תקבולי בתי הספר ועמידתה בתנאי חוזר מנכ"ל. |
| 2.10 | תכנית עבודה מקושרת משאבים | 1. במרבית המקרים מנהלן בית הספר אינו שותף להכנת תכנית העבודה הפדגוגית.<br>2. התוכנית אינה מאושרת בחתימה של הוועדה המלווה, ויש בה אי דיוקים וחוסר בהירות.<br>3. הגשת התוכניות מתבצעת לאחר תחילת שנת הלימודים.<br>4. לא מתבצעת עבודה על פי תוכניתי העבודה שנבנתה. | על מנהלי בתי הספר לדאוג להכנת תכנית העבודה השנתית טרם תחילת שנת הלימודים, בשיתוף מנהלני בתי הספר, ולהביאה לאישור הוועדה המלווה. מומלץ להשתמש בכלים שמציע משרד החינוך – מערכת תו"ם לבניית תכנית עבודה מקושרת משאבים או חומר העזר לבניית תקציב בית ספר שפרסם משרד החינוך. במהלך שנת הלימודים יש לוודא כי תקציב בית הספר מנוצל בהתאם ליעדים שנקבעו ובמסגרת התקציב שנקבע בתוכנית העבודה. | סעיף 7 ב. למסמך ההבנות. | אין שינוי מהותי בהתנהלות מנהלי ומכירי בתי הספר או בתצורת כתיבת תכנית העבודה.<br>יוער כי הגשת תכנית העבודה לאחר תחילת הלימודים הינה על פי דרישות משרד החינוך וכי תחילת העבודה מתבססת על עודפי התקציב מהשנה הקודמת עד אישור תכנית העבודה החדשה.<br>על פי הממונה על הניהול העצמי, בחצי מבתי הספר העבודה מתבצעת בצורה טובה. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.11 | וועדה מלווה בית ספרית | 1. חלק מהוועדות התכנסו פעם אחת בשנה ולא פעמיים על פי המינימום הנדרש.<br>2. התכנסויות הוועדה אינם מתועדות בצורה מלאה בפרוטוקול. | על הוועדה המלווה של כל בית ספר להתכנס פעמיים בשנה לכל הפחות, לצורך אישור תכנית העבודה השנתית ודיון בנושאים שעל סדר היום. יש להפיק פרוטוקול בכל התכנסות, המשקף באופן ברור ומפורט את הדיון שהתקיים וההחלטות שנתקבלו. | | הפרוטוקולים הקיימים נמצאים בבתי הספר. יש לבצע בדיקה בנושא ולוודא כי המפקח על בתי הספר מרכז את הפרוטוקולים מתוקף אחריותו. |
| 2.12 | הנהלת חשבונות | חוסר הקפדה על הגשת דוחות כספיים כנדרש.<br>בבית ספר אחד במדגם (אלזהרא) נמצא כי בכרטסת הנהלת החשבונות מופיע ציון "חייבים אחרים", ללא פירוט מדויק של מהות המשלם.<br>ובבית ספר אחר (שייח חמיס) נמצא כי במאזן הבוחן ישנה טעות חשבונאית. | על מנהלי בתי הספר לבצע מעקב שוטף אחר עבודת המנהלנים ולבצע בקרה אחר הנהלת החשבונות המתבצעת על ידי המנהלנים, בהתאם להוראות חוזר תשע"ה. | סעיף 13.8 לנספח ג' לחוזר תשע"ה. | מנהלי בתי הספר והעירייה אינם מבצעים בקרה שוטפת על הניהול החשבונאי של בתי הספר. לכן אין שינוי בצורת העבודה. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.13 | הוצאות ביה"ס: התקשרות בתי הספר עם ספקים | בניגוד להוראות נמצא כי אף אחד מבתי הספר שבמדגם אינו מבצע הזמנות רכש כתובות ומפורטות מספקים.<br>כמו כן בוצעו התקשרויות בהן לא התקבלו הצעות מחיר כנדרש. | כחלק מניסוח ספר נהלים רשותי, יש לקבוע מדיניות אחידה וסדורה לעניין מספר הצעות מחיר שיש לקבל מספקים לפני ביצוע התקשרות, ובאילו מקרים יש לקבל את אישורה של העירייה טרם ביצוע התקשרות. | סעיף 11.13 לנספח ג' | ללא שינוי |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.14 | הוצאות ביה"ס : שימוש נוסף במתקני בית הספר | 1. ישנו שימוש במתקני הספורט של בית הספר אלזהרא על ידי המתנ"ס ללא כל תשלום בגין הוצאות חשמל ומים.<br>2. בבית ספר שיח חמיס מתבצע שימוש בקיוסק על ידי מפעיל חיצוני, המשלם 1,200 ₪ דמי שכירות לשנה. לדעת הביקורת, סכום זה הנו זניח ובלתי ראוי ואף אינו מכסה את הוצאות החשמל והמים השנתיות הכרוכות בהפעלת הקיוסק. | אין לאפשר שימוש של גורם חיצוני במתקני בתי הספר ללא חתימת חוזה כנדרש.<br>הביקורת ממליצה כי חוזה זה יועבר לידיעה ולפיקוח העירייה.<br>כמו כן, הביקורת סבורה כי יש לוודא שדמי השכירות המשולמים בגין שימוש במתקני בית הספר הינם ראויים וכי בנוסף לכך משולמים לבית הספר הוצאות חשמל, מים וארנונה לעירייה.<br>נוסף על ההיבט הכלכלי, העדר הסדרה חוזית של השימוש במתקנים חושף את בית הספר לתביעות אפשריות בגין נזק שנגרם חו"ח משימוש זה. | | כיום ישנה השתתפות של המתנ"ס בהוצאות בית הספר אלזהרא.<br>אין שינוי בנושא זכיינות על הקיוסקים בבתי הספר. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.15 | הוצאות ביה"ס: מונים משותפים | 1. מוני החשמל והמים של כל בתי הספר במדגם משותפים לגני הילדים שבשטחם, העירייה מעבירה באופן קבוע תשלום בגין חשמל ומים לבית הספר בסכום קבוע בגין צריכה הגנים.<br>2. ישנו בית ספר (אלזהרא) אשר טוען לגניבת מים מצינור בית הספר משנת 2014.<br>3. בבית ספר נוסף (אבן סינא) מונה חשמל משותף עם משפחה המתגוררת במספר בתים פרטיים הממוקמים בסמוך לבית הספר, כאשר משפחה זו משלמת דמי השתתפות קבועים מראש בגין השימוש בחשמל. | הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל להתקנת מוני מים וחשמל נפרדים לבתי הספר מכל גורם אחר, לרבות גני הילדים המופעלים בשטחי בתי הספר, בהקדם האפשרי. | סעיף 8ד למסמך ההבנות. | אין שינוי בנושא. כ"כ צוות הניהול העצמי ממשרד החינוך מעיד כי הבעיה מעולם לא הועלתה בוועדה המלווה וכי יש לבדוק תחת איזה סעיף תקציבי נכנסת ההכנסה מתשלום חשמל ומים של משפחות, גנים וזכיינים. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.16 | הכנסות ביה"ס: גבייה מהורים ומלגות תלמידים | 1. במכתבים הנשלחים להורי התלמידים בהם מפורטים הסכומים לגבייה, אין הפרדה ברורה מספיק, בין תשלומי רשות ובין תשלום חובה.<br>2. בנושא ההזנה לא מתנהל בסיס נתונים ממוחשב. בסוף השנה מוחקים המנהלנים את כל יתרות החובה של הורי התלמידים ובחלקם מוחקים גם את העודף לו זכאים ההורים. | הביקורת ממליצה כי ינוהל בסיס נתונים ממוחשב של התלמידים השייכים לפרויקט ההזנה, על מנת שיתקיים רישום מדויק של הסכומים שיש לגבות מהורי התלמידים. | סעיף 5 (א) לתקנות לימוד חובה | לא ידוע למנהל מחלקת חינוך, גזבר או חשב החינוך על הבעיות הנ"ל. עם זאת, עולה כי התנהלות המנהלנים לקויה שחלק מבתי הספר ויש להכשירם לתפקיד. |
| 2.17 | חלוקת אחריות בין העירייה ובתי הספר | ישנה חוסר בהירות באשר לחלוקת האחריות בין העירייה ובתי הספר בנושא מימון פעולות שונות. | הביקורת סבורה כי יש מקום לחדד את ההנחיות העירוניות בעניין חלוקת האחריות בין בתי הספר לעירייה בנושא הוצאות אחזקה, | **רשימת תחומי אחריות בבית ספר בניהול** | ישנם נהלים ברורים באשר לחלוקת אחריות באחזקה ורכש בלבד. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | ולהעביר את ההנחיות המחודשות והברורות למנהלי בתי הספר כחלק מספר הנהלים הרשותי. | עצמי - ניתן לבצע התאמות על בסיס רשימה זו. | |
| 3 | אובדן פנסי תאורת רחובות משומשים / מחסן העירייה | | | | |
| 3.1 | נתונים כלליים על חצר המחסן | שטח פתוח ופרוץ ממזרח למבנה המחסן, בשטח ערמות של אשפה, פחונים של תושבים שפלשו אליו והוא אינו ראוי לאחסון של ציוד מכל סוג שהוא. | פינוי של התושבים, ניקיון השטח וגידורו / בניית חומה. לאחר מכן בניית מבנים מותאמים לאחסון על פי הנדרש. | פרק ד' לתקנות הרכש (מתקנה 12 עד לתקנה 29) | אכיפת הבנייה הלא חוקית בשצ"פים הינה נושא מורכב. עם כניסתו של מנהל יחידת פיקוח יהיה עליו להתמקד בתחום זה ולדאוג לביצוע העבודה. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 3.2 | נהלי הגדרת מלאי/ מצאי כבלאי וגריעתו מספר המצאי | באירוע נזרקו הפנסים העגולים שהוגדרו כבלאי. כמו כן, נזרקו ונופצו פנסי אמריקן 250 ללא אישור ועדת רכש ובלאי ולא בוצעה גריעה על פי התקנות. | יש לפעול בהתאם לתקנות בכל הקשור לרישום וניהול מצאי, וגריעת פריטים מהרישום | תקנה 22 ותקנה 35 | הביקורת מעירה, כי ציוד העירייה מהווה חלק מערך נכסי העירייה וכי אי גריעת ציוד מעוותת את הערך האמתי של נכסי העירייה. |
| 3.3 | רישום המצאי וסימונו | הפנסים היו בלתי מסומנים ולא נרשמו מעולם בספר המצאי ולכן לא היו ניתנים לגריעה.<br>יוער כי גם גופי התאורה החדשים (לדים) שהותקנו אינם רשומים בפנקס המצאי ואינם מסומנים, מצאי ששוויו עולה על שני מיליון ₪. | לכלול את כלל המצאי בספר המצאי על מנת לשמור על רכוש העירייה. גם כאשר מדובר ברכוש הכלול בתוך חוזה ביצוע ולא חוזה אספקה. | תקנה 30 | ישנו פער בסימון כל המצאי של העירייה וכיום לא מתבצע סימון כלל. בעיית הסימון נובעת מכך שאינן קידוד של כל סוגי הציוד של העירייה. על פי מנהל מחלקת רכש על מנת להסדיר את הנושא יש לבצע את תהליך הקידוד ולרכוש את מערכת הנפקת המדבקות בעלות כוללת לתהליך של כ100,000 ₪ |
| 3.4 | בדיקת תנאי בטיחות שנתית | לא מבוצעת ע"י העירייה בדיקה לתנאי הבטיחות במחסן העירייה | יש לפעול על פי התקנות בנוגע לשמירת הטובין במחסן ובדיקת תנאי הבטיחות. | תקנה 22 | מחסן העירייה פרוץ לחלוטין ואינו עומד באף תנאי בטיחות, לכן ע"פ מנהל מחלקת רכש אין טעם לבצע בדיקה בטיחותית במקום. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | בידי מהנדס בטיחות פעם בשנה כנדרש. | | | |
| 3.5 | ספירת מלאי שנתית | לא מבוצעת ספירת מלאי במחסן העירייה פעם בשנה כנדרש. | יש לפעול על פי התקנות לניהול ואחזקת מחסן. | תקנה 15<br>תקנה 26 | על פי גזבר העירייה ומנהל מחלקת רכש ספירת מלאי מבוצעת בכל שנה בסוף חודש דצמבר ומסתיימת עד אמצע ינואר באופן עקבי. |
| 3.6 | בקרה על הפרויקט מטעם העירייה ותיאום עם גופי העירייה | פערים בפיקוח על הפרויקט :<br>1. לא תואמה פתיחה של המחסן בלילה עבור פריקת הטובין במחסן.<br>כ- 20 פנסים חולקו לתושבים לשימוש פרטי. | הגדרת תחומי אחריות למפקח במעמד המינוי. | | לא בוצע שינוי כלשהו מאז האירוע. |
| 3.7 | טיפול בהעלמות הפנסים בפועל | ערך הפנסים התקינים שאבדו מחצר מחסן העירייה נע בין 160,000 לבין 400,000 ₪, אך לא הוגשה תלונה במשטרה בנושא. | יש להקפיד על הגשת תלונה במקרים בהם בדיקת הרשות אינה מביאה לתוצאות חד משמעיות, ובפרט כאשר מדובר בסכומי כסף גבוהים. | | לא הוגשה תלונה למשטרה. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 3.8 | אי קיום דרישות הביטוח במחסן | המצב הפיזי ובטיחותי הקיים כיום במחסן העירייה אינו מאפשר מתן הגנה ביטוחית עפ"י תנאי הפוליסה של העירייה לנכסי ומבני ציבור. כמו כן, לא היה ברשות העירייה רשימה מסודרת של נכסי העירייה המבוטחים דרך פוליסת הביטוח. | יש לבצע שיפוץ נרחב במחסן הכולל את התנאים הנדרשים לאחסון ואת האבטחה המתאימה. | | מאז השרפה שקרתה לפני מספר חודשים במחסן העירייה לא בוצעה עבודה במקום. |
| 3.9 | הפרה של הסכם החכירה מול רמ"י המגדיר את ייעוד הקרקע | מצב חצר המחסן כפי שתואר מהווה הפרה של התחייבות העירייה להשתמש במגרש למחסנים ומתקנים הנדסיים בלבד, ויש בה סיכון ממשי לביטול חוזה החכירה לעיל. | פינוי של התושבים, ניקיון השטח וגידורו / בניית חומה. | חוזה חכירה למגרש מס' 901 בשכונה 8 (2005) | בטיפול |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | המשך העסקת עובדת בגני הילדים לאחר תום חוזה העסקה 11/2013 | | | | |
| 4.1 | תיאום בין מחלקות | העובדת הועסקה בגן הילדים לאחר סיום חוזה ההעסקה, עקב חוסר תיאום בין המחלקות. | תוספת כוח אדם שאחריותו ניהול כ"א של הגנים וההוראה, תחת מנהל כ"א והקפדה על התרעה מספיק זמן מראש לעובד על סיום ההעסקה. | | משכורת העובדת שולמה.<br>עניין נקודתי שלא חזר על עצמו,<br>הגן מחייב סייעת ולכן כאשר הסייעת הראשית לא חזרה לעבודה מחל"ד המחליפה המשיכה בעבודה.<br>מנהל מחלקת כ"א מודע לכך שכאשר עובד אינו חתום על חוזה בתוקף הוא אינו זכאי לכיסוי ביטוחי מטעם העבודה. |
| 4.2 | התרעה לעובד על סיום העסקתו | העובדת קבלה את ההודעה על סיום החוזה מספר ימים לאחר סיומו. | | | ישנם נהלים ברורים לגבי התרעה לעובד טרם סיום העסקתו ומדובר במקרה חריג.<br>מנהל מחלקת חינוך מתנגד להעברת סגל ההוראה לאחריות מחלקת כ"א לאור מורכבות מרכיבי השכר של כל מורה וההבנה המקצועית שנדרשת על מנת לבצע את הרישום שלהם כראוי. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| **5** | **מינויו של מזכיר בית ספר אלתקוא למורשה חתימה בחשבון הבנק של בית הספר** | | | | |
| 5.1 | שינוי דרישות הסף במכרז | דרישות הסף למינוי מזכיר בי"ס למורשה חתימה בחשבון הבנק של בית הספר אינן כוללות דרישה להעדר הרשעות פליליות | הגדרת תנאי סף של עבר נקי מפלילים למינוי מזכיר בי"ס למורשה חתימה בחשבון הבנק של בי"ס. | | תנאי הסף המקורי הוחזר להגדרות התפקיד (נקי מעבר פלילי) על אף שמדובר בהחמרה על תנאי משרד החינוך. הביקורת בשיתוף עם גזבר העירייה ממליצה להגדיר נוהל מינוי למורשה חתימה בחשבון הבנק של ביה"ס ללא תלות בתנאי הסף לתפקיד המזכיר. |
| **6** | **היתר בניה לבית ספר חדש בשכונה 3** | | | | |
| 6.1 | גישה לרכבים לבית הספר וחניה | היתר הבנייה הראשון משנת 2012 **ניתן בניגוד להוראות התכנית** שמחייבות את הוועדה המקומית להרוס את הבנייה הבלתי חוקית הקיימת בשטח התכנית בטרם מתן היתר בנייה. | על הוועדה המקומית והעירייה לפעול בהתאם להוראות התכנית המפורטת החלה על שטח בית הספר. | סעיף 145 (ב) לחוק התכנון והבנייה | התבצע פינוי של המבנים שהפריעו לבניית מבנה בית הספר עצמו. בשטח עומד היום מבנה שלא מאפשר את הקמת כביש הגישה לבית הספר והחנייה. כיום הדרך המובילה אל ביה"ס היא בשצ"פ, היא אינה סלולה ומשמשת רכבים והולכי רגל (ילדים) יחד. |
| 6.2 | שינוי העמדה | שינוי ההעמדה של מבנה בית הספר והעברת דרך הכניסה לבית הספר | הביקורת ממליצה **להקים את דרך הכניסה לבית הספר וחניית** | | החנייה נבנתה באופן חלקי במקום שלא יועד לכך וטרם התבצעה סלילת הכביש או פיתוח השצ"פ. |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | לאחר קבלת היתר בניה ותוכנית המפורטת. | והחנייה לרכבים למקומות אחרים **ללא קבלת היתר מראש לאותם שינויים, וללא התייעצות עם יועץ תנועה** הן עבירות לכאורה על הוראות חוק התכנון והבנייה. | **הרכבים שלו במקומותיהם המקוריים** בהתאם לתכנית המפורטת ונספחיה. | | |
| 6.3 | שינוי ייעוד קרקע ללא שינוי תב"ע | רשות רישוי **אינה מוסמכת לתת היתר לדרך הכניסה במקום החדש** מאחר ושימוש זה מנוגד לתכנית, אשר קובעת שייעוד הקרקע במקום זה הנו שצ"פ.<br>יודגש, כי חוק התכנון והבנייה קובע, כי בקשה להיתר תוגש לרשות הרישוי וזו **לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות** אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדון. | על הוועדה המקומית להסיר כל מכשול המונע מהעירייה להקים את מבני ותשתיות בית הספר כמתוכנן. במקביל ועל מנת לאפשר גישת כלי רכב לבית הספר יש לקדם שינוי תב"ע נקודתי, בו ייקבע שניתן להשתמש במעבר הציבורי (שהוא חלק מהשצ"פ) להקמת דרך גישת רכבים לבית הספר. | | |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| 6.4 | קירות תומכים | **לא נבנו קירות תומכים** מסביב למגרש הציבורי בגבול התכנית המפורטת כפי שמסומן בגרמושקה. | | | לא התבצעה עד כה בניית הקירות התומכים. עם השנים נוצרו פתחים גדולים מתחת לסבכה המקיפה את בית הספר בגלל סחף קרקע, המהווים סכנה חמורה לילדי ביה"ס. |
| 6.5 | תנאים בטיחותיים | **תנאים בטיחותיים ירודים** :<br>קיימת תהום ברוב צדדי מגרש בית הספר ;<br>גדר הסבכה שהוקמה בצד הקדמי של בית הספר אינה מספיקה לשמירה על שטח ומבנה בית הספר ;<br>דרך הגישה החלופית לבית הספר הנה בעייתית ואינה מתאימה. | | | ישנה סבכה לפני התהום המקיפה את ביה"ס, אך ניתן לחצות אותה בקלות. (ראה סעיף 6.4).<br>הסבכה של ביה"ס הושלמה, אך חסרה סבכה שתפריד את בית הספר מהמגרש. כיום חצר ביה"ס נשארת פתוחה ע"מ לאפשר שימוש במגרש לתושבי השכונה. דבר המשאיר פתח לוונדליזם בביה"ס. |
| 6.6 | כיבוי אש | ההידראנט לכיבוי אש והתשתית לקוו המים הראשי **לא הוקמו בגבול המגרש כמקובל.** | | | מיקום הגדר הוא זמני עד בניית החומה בחלק הדרומי של ביה"ס. בסקר בטיחות מקדים לפתיחת שנה"ל שת"פ נכתב בנושא ציוד ומתזי כיבוי אש – "..קיימת אפשרות אי מוכנות הבית ספר לשעת חירום". עם זאת אין |

| מס"ד | כותרת הליקוי | הליקוי | המלצת הביקורת | תקנים רלוונטיים | סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר, |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | התייחסות נקודתית למיקום ההידראנט ובית הספר נפתח כסדרו. |
| 6.7 | תנאים תברואתיים | **סביבה תברואתית בלתי הולמת לקיום לימודים בית ספרים** : מכלאות בתוך מבנים בלתי חוקיים בתוך שטח התכנית, פסולת בניין ופסולת אחרת, ופלישות שונות לשטח התכנית. | | | בשטח התוכנית עדיין קיימות מכלאות וישנה פסולת בנייה, הללו נמצאים בצמוד לגדר בית הספר מהצד החיצוני. בנוסף על כך, ישנה לשלשת יונים רבה מאוד בתוך ביה"ס בגלל היעדר חלונות/ רשתות בחלונות בית הספר הפונים לתוך הרחבה הפנימית.<br>ע"פ גזבר העירייה ישנה יתרה בתוך התב"ר וניתן להשתמש בה להוספת פתרון לפתחים. הדבר טרם בוצע. |