



דוח מבקר העירייה לשנת 2020



תוכן עניינים

דוח מבקר העירייה לשנת 2020

- 3 מכתב מבקר העירייה לראש העיר
- 4 הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2020
- 6 דוח ביקורת בנושא תקציב בלתי רגיל מספר 1106 – הצטיידות גני ילדים
- 28..... דוח ביקורת בנושא התנהלות החברה הכלכלית רהט
- 78..... דוח ביקורת בנושא מכרז 12/2019 לאספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לד
- 121..... דוח ביקורת בנושא פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי
- 167..... דוח ביקורת בנושא התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים
- דוח ביקורת בנושא גיוס, קליטה ותנאי העסקה של סייעות קבועות, סייעות מחליפות, סייעות שילוב וסייעות רפואיות בגני ילדים
- 207.....



7/4/2021

לכבוד

מר פאיז אבו צהיבאן

ראש העיר

רהט

שלום רב,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2020

הנני מתכבד בזאת להגיש אליך דוח מבקר העירייה לשנת 2020 (להלן – הדוח).

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

הדוח כולל 6 פרקים ראשיים והם:

1. הצטיידות גני ילדים (תב"ר 1106);
2. התנהלות החברה הכלכלית רהט;
3. מכרז 12/2019 לאספקת והתקנה גופי תאורה מסוג לד;
4. פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי;
5. התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים, וכן
6. גיוס, קליטה ותנאי העסקה של סייעות קבועות, סייעות מחליפות, סייעות שילוב וסייעות רפואיות בגני ילדים.

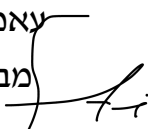
יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות עליך להגיש את הערותיך על הדוח לוועדה לענייני ביקורת **תוך שלושה חודשים** מיום קבלתו.

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

תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני
מבקר העירייה



העתקים – חברי הוועדה לענייני ביקורת, מזכיר העירייה.



13/6/2021

לכבוד

חברי הועדה לענייני ביקורת, עיריית רמת

כאן

הנדון: הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2020

בהתאם לסעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות, הנני מתכבד בזאת להגיש אליכם את הערותיי על דוח מבקר העירייה לשנת 2020.

ההערות הן לפי סדר הנושאים שבדוח מבקר העירייה לשנת 2020 אשר דן בשישה נושאים עיקריים:

1. תקציב בלתי רגיל מספר 1106 – הצטיידות גני ילדים

התב"ר נועד לצייד את גני הילדים בעיר על מנת לשפר את הריהוט והאביזרים הקיימים בגן ולתת מענה מיטבי לצרכי הילדים והצוותים. לצורך כך העירייה התקשרה במכרז משותף. העירייה תגבש קריטריונים אשר יקבעו כיצד יבוצעו הפרויקטים באם דרך מכרזי העירייה, מכרז משותף של משכ"ל או באמצעות מכרז של החברה הכלכלית. בנוסף, יש להקפיד על התאמה בין החשבונית לפריטים שהתקבלו בפועל בטרם ביצוע התשלום וכן שחתימה מחייבת על תעודת משלוח תבצע על ידי גורמים מורשים בלבד. כמו כן, במהלך שנת 2021 הוקצה תקציב ייעודי לבניית מחסן חירום ראוי לעירייה.

2. התנהלות החברה הכלכלית רמת

בכוונתי להעלות לסדר היום במהלך הישיבה הקרובה של דירקטוריון החברה הכלכלית את סוגיית מהות הפרויקטים שעל החכ"ל לבצע. יש ליצור מנגנון ברור להקצאת פרויקטים רווחיים בעלי כדאיות כלכלית לחכ"ל. כפועל יוצא, החכ"ל נמצאת בתהליך בחינה של סוג הפרויקטים שבהם קיים יתרון יחסי לחכ"ל על פני ביצוע של העירייה. בימים אלה, החכ"ל מבצעת 32 פרויקטים רווחיים, כגון שוק ססגוני, חזיתות מסחריות, הפעלת מערך החניה בעיר ועוד.

3. מכרז 12/2019 של החכ"ל לאספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לד

החברה הכלכלית היא חברה צעירה בתחילת דרכה. העירייה מחזקת ותומכת בחברה הכלכלית על ידי העברת פרויקטים לאחריותה. זאת, מתוך רצון לאפשר לעובדי החכ"ל לצבור ניסיון מקצועי וכן ליצור בסיס כלכלי שיניב לחכ"ל רווחים שיאפשרו לה להתקיים. אגף הנדסה ליווה את פרויקט החלפת גופי תאורה בשכונות ותיקות והיה מעורב בכל השלבים, החל מקביעת כתב הכמויות והמפרט הטכני, עריכת המכרז ועד לפיקוח על הפרויקט, לרבות ליווי צמוד של הביצוע בשטח. ניסיונו הרב של אגף הנדסה הועמדו לרשות החברה הכלכלית על מנת שזו תדע להתמודד בהצלחה עם אתגרים הקשורים בביצוע פרויקט מסוג זה.

4. פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי

מעריך הגינון ותחזוקתו צריך להיות מותאם ליכולת של העירייה לתחזק אותו וכן לאקלים המאפיין את האזור. מאחר ואין מים מושבים ו/או מי ים, יש להקפיד על תכנון גינון שיכלול צמחים שאינם דורשים השקיה מרובה. על מנת לעבות את תקציב הגינון הקיים, בכוונתי לקיים בדיקה לשימוש בכספים מתכנית החומש הממשלתית (2397), מאחר והיקף התקציב הנוכחי אינו עונה על צרכי העיר בפועל. הוצאות המים גבוהות מאוד ביחס להיקף התחזוקה. לכן, במקביל לבדיקת האפשרות להגדלת התקציב, תיבדק אופציה מול תאגיד המים העירוני להשקות באמצעות משאית ממת"ש ללא תשלום על המים, אלא רק על המשאית עצמה.

5. התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים

ככלל, קיימת עדיפות לא להתקשר עם עובדים חיצוניים מאחר וקשה לעקוב אחר ההתקדמות שלהם. בכוונתי להציע אפשרות לביצוע פרויקטים על ידי משרדים חיצוניים כך שהניהול יתבצע על ידי עוזרי ראש העיר ומחלקת הנדסה תתמוך מבחינה מקצועית, על מנת לנצל את המשאב הזה בצורה המיטבית.

6. גיוס, קליטה ותנאי העסקה של סיעות קבועות, סיעות מחליפות, סיעות שילוב וסייעות

רפואיות בגני ילדים

בכוונתי לקדם קליטה של רכזי/ות גני ילדים למחלקת הגנים. העיר רהט מפעילה למעלה מ-160 גני ילדים ולא ניתן לצפות ממנהלת מחלקת הגנים לתת מענה לכל הגנים לבדה. בנוסף, בכוונתי לבדוק אפשרות להעסיק קבלן תחזוקה חיצוני אשר יסייע בתחזוקת הגן ומתקניו, מאחר ולרשות הגנים עומד עובד אחזקה יחיד.

בכבוד רב,
פאיז אבו צהיבאן
ראש העירייה

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



דוח ביקורת בנושא תקציב בלתי רגיל מספר 1106 – הצטיידות גני ילדים



תוכן עניינים

1. מבוא 8
2. ממצאים עיקריים 11
3. תהליך ביצוע תב"ר תקין 13
4. תיאור תהליך ביצוע התב"ר בפועל 14
5. פירוט ממצאים 15
- 1.1 הקצאת פרויקטים למשכ"ל, חכ"ל ומחלקת הנדסה 15
- 2.1 בחינת הצעות מחיר וספק במסגרת דיוני ועדת השלושה 16
- 3.1 עמידה בתנאי ההתקשרות 17
- 3.2 אספקת הציוד על פי ההזמנה 18
- 4.1 רישום הפריטים במערכת המלאי / ספרי מחסן העירייה 19
- 4.2 אחסון הסחורה 20
- 5.1 התאמת החשבונית לסחורה שסופקה בפועל 21
- 5.2 תשלום לספק 22
- 5.3 חשבונית עסקה ממשכ"ל 24
- 6.1 קבלת התב"ר מהמשרד הממשלתי המממן 25
- 7.1 עדכון התשלום לספק במערכת החשבונאית 26



1. מבוא

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12.2.2017 בנושא "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, ובתיאום עם משרד החקלאות האמון על יישום ההחלטה, ניתנה ביום 14 מרץ 2018 **התחייבות** מאת משרד הפנים לפרויקט של **שיפור ציוד ומתקנים מקצועיים בגני ילדים**. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שהוענק לרשות לצורך זה הינו על סך 1,835,865 ₪. עפ"י החלטת הממשלה, בטרם יועברו הכספים לרשות המקומית תבצע חברת בקרה מיוחדת מטעם משרד הפנים שתי בקרות: בקרת אפס בתחילת הביצוע ובקרה נוספת בסיום הביצוע.

קודם שניתנה התחייבות כספית מטעם משרד הפנים הוכן **כרטיס פרויקט** המפרט את סוגי הציוד הדרוש וכמויותיו וכן את האומדן התקציבי הדרוש לפרויקט.

התב"ר הובא לדיון בפני מועצת העיר ואושר בישיבת המועצה מס' 6/2018 ביום 5.7.2018. לתב"ר ניתן המספר 1106 (להלן – התב"ר).

בהמשך לאישור התב"ר במליאת מועצת העירייה, התקבל אישור משרד הפנים בתאריך 22.7.2018.

הפרויקט יצא לפועל באמצעות **מכרז משותף** של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן – משכ"ל). יצוין, כי המכרז המשותף (שמספרו רה/8/2018) אושר על ידי מנכ"ל משרד הפנים ביום 18.6.2018 והיה בתוקף לשנה מיום מתן האישור.

ההתקשרות על בסיס מכרז משותף של משכ"ל נעשתה לאור העובדה שבתחילת שנת 2019 לא כיהנה ועדת מכרזים בעירייה ולכן לא ניתן היה להוציא מכרז נפרד מטעם העירייה לביצוע הפרויקט.

על בסיס המכרז המשותף לעיל פנו גזבר העירייה ומנהל מחלקת רכש **למשכ"ל** ביום 2.1.2019 וביקשו לקבל הצעות מחיר מטעם הזוכים. לפנייה למשכ"ל צורף **כתב כמויות** שכולל פירוט של: מספר מק"ט, תיאור הפריט ו**כמות חלקית** של הפריטים המתוכננים לרכישה. **הכמות שצוינה בפניה למשכ"ל הנה חלקית בהשוואה לכמויות המצוינות בכרטיס הפרויקט**.

ביום 17.2.2019 התקבלו בעירייה **הצעות מחיר של הזכיינים** במכרז המשותף הנ"ל.

ביום 12.3.2019 התקיים דיון בהצעות הזכיינים בוועדת השלושה¹ למכרזים משותפים אשר המליצה על התקשרות עם הספק בעל הצעת המחיר הזולה ביותר – "המעין לגן 93 בע"מ" (להלן הספק). **סך ההצעה הזוכה הנו 316,996.29 ₪**. יוזכר, כי ההצעה הנה **בגין חלק קטן מהציוד הדרוש** בהתאם לאמור בכרטיס

¹ ועדת השלושה מורכבת מ- גזבר העירייה, מזכיר העירייה והיועץ המשפטי של העירייה. ההתקשרות נעשתה מתוקף סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972.



הפרויקט. עוד מציינת החלטת ועדת השלושה כי העבודה תבוצע עפ"י הזמנת עבודה ולפי תקציב מאושר וכי הסכום המקסימאלי להתקשרות הנו עד 4 מיליון ₪ כולל מע"מ ותקורה. קדם לכך דיון שהתקיים בוועדת השלושה ביום 28.02.2019 והחלטתה על התקשרות עם משכ"ל לרכישת שירותי **ניהול ופיקוח** על הפרויקט תמורת עמלה בגובה של 5% מסך סכום ההזמנה.

מעיון במסמכי ההתקשרות נמצא כי קיימים שני חוזים: האחד הנו חוזה מסגרת ומתייחס להתקשרות בין העירייה לספק והשני הנו להתקשרות בין העירייה למשכ"ל בנושא ניהול ופיקוח על הפרויקט. בין יתר נספחי ההתקשרות קיימת **הוראה בלתי חוזרת למשכ"ל לחייב את חשבון הבנק של העירייה** בגובה חשבונות ביצוע הפרויקט.

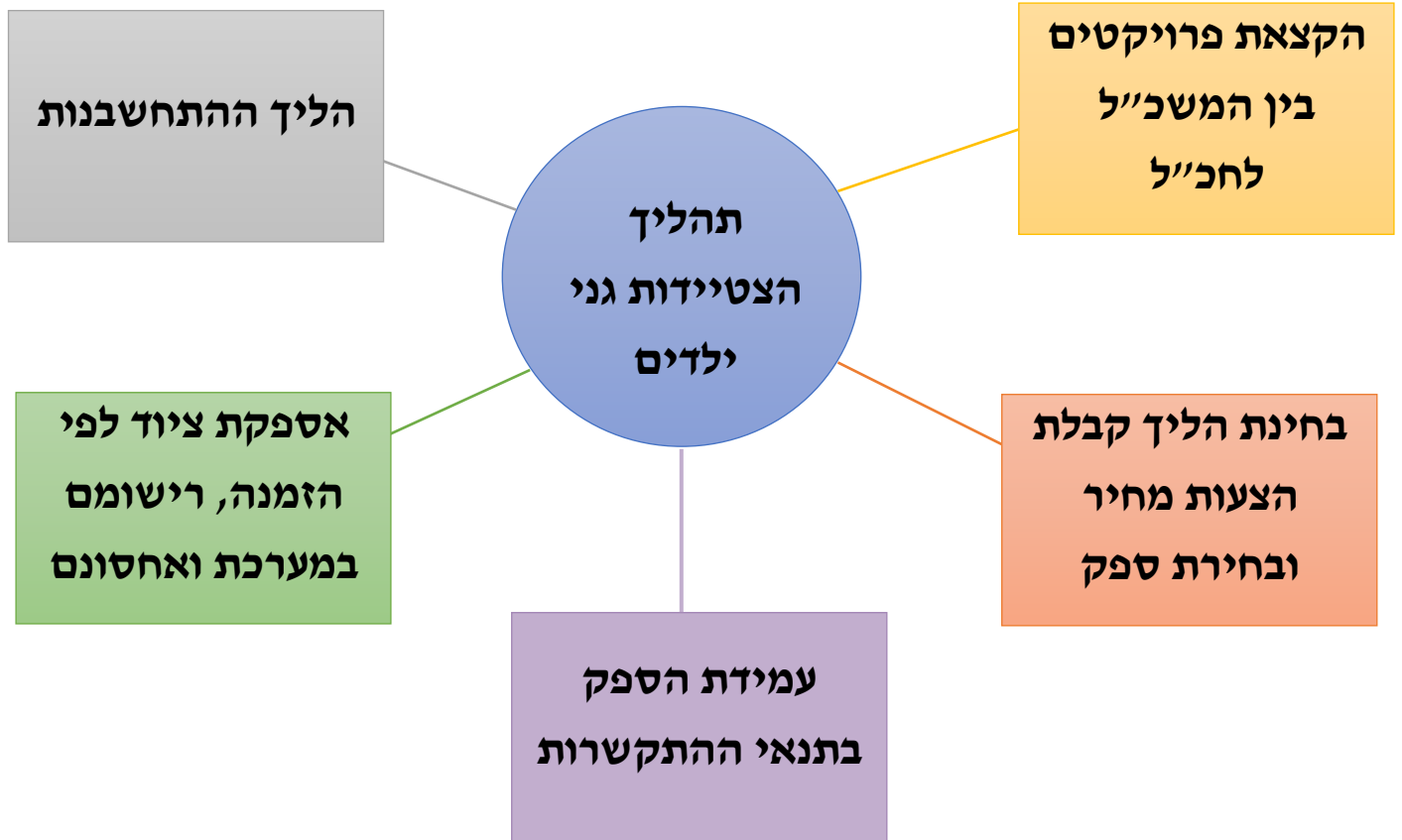
הזמנת רכש מס' 719 מחודש יולי 2019 נשלחה למשכ"ל ובה פירוט של סוג הציוד, מק"טים והכמויות הנדרשות. עלה, כי הזמנת הרכש הנה על סך 1,639,764.44 ₪ וחתומה כנדרש על ידי מנהל הרכש, ראש הרשות, גזבר הרשות והחשב המלווה.

לביקורת נמסר כי ביום 14.08.2019 **סופק כ- 50% מהציוד** שהוזמן ע"י העירייה. עוד עלה, כי הציוד המסופק נפרק **בחצר ביתו** של עובד אחזקת גני ילדים במקום שיסופק ישירות לגני ילדים. על אף האספקה החלקית של הציוד באותה נקודת זמן, עובד מחלקת גני ילדים אישר בחתימת ידו כי הציוד שבתעודת משלוח (חשבונית) סופק לעירייה במלואו.

עוד עלה כי ביום 26.08.2019 נשלחה לגזברות תעודת חיוב ע"י החברה לפיתוח משאבי אנוש. הסכום הנקוב בתעודת החיוב כולל את התשלום לספק וכן את העמלה המשולמת למשכ"ל בגובה 5% מסך חשבונית הספק. עוד צוין בתעודת החיוב כי בכוונת החברה לפיתוח משאבי אנוש לחייב את חשבון העירייה ביום 15.10.2019 בסכום של 1,636,644.56 ₪.



מפת הדוח



2. ממצאים עיקריים

1. הפנייה למשכ"ל לא נחתמה על ידי המחלקה המזמינה הרלוונטית (מחלקת גני ילדים באגף כינוך) אלא על ידי מנהל מחלקת רכש ואספקה. זאת, בניגוד לנוהל מכרזים משותפים, שקובע כי הפנייה למשכ"ל תיחתם ע"י מנהל המחלקה הרלוונטית וגזבר הרשות המקומית.
2. הצעות המחיר שהתקבלו התייחסו למספר פריטים מצומצם. זאת, אף על פי שכרטיס הפרויקט ציין במפורש כבר בשלב גיוס התקציב את סוג הציוד, כמות הפריטים ואת סך האומדן הכולל.
3. הציוד לא סופק ישירות לגנים, כפי שקובע החוזה, אלא נפרק בחצר ביתו של עובד מחלקת גני הילדים במקום פתוח ללא כל הגנה לציוד.
4. הציוד חולק לגני הילדים ללא רישום מקדים כנדרש במחסן (כניסה וניפוק).
5. תעודת המשלוח כוללת את כלל הציוד שהוזמן, לרבות ציוד שלא סופק בעת הנפקתה ב-14.08.2019. תעודת המשלוח אושרה בחתימת ידו של עובד אחזקת מחלקת גני ילדים על מלוא הציוד שהוזמן, על אף שהציוד סופק רק בחלקו. יודגש, כי אין זה בסמכותו של עובד אחזקת מחלקת גני ילדים לחתום על תעודת משלוח.
6. הסכום הנקוב בחשבונית מתייחס לסך העסקה הכוללת על פי תעודת המשלוח, אף על פי שהאספקה לא הושלמה לפני אישור החשבונית/תעודת המשלוח. החשבונית נחתמה והועברה לתשלום באישורם של עובד אחזקת גני ילדים ומנהל מחלקת רכש על אף סירובה של מנהלת מחלקת גני הילדים לאשר את החשבונית בשל אספקה חלקית ולקויה של הציוד.
7. ביום 26.08.2019, כחודש וחצי לפני מועד החיוב, נשלחה לעירייה תעודת חיוב² המציינת כי יתבצע חיוב מחשבון הבנק של העירייה באוקטובר 2019, זאת אף על פי שבאותה נקודת זמן תהליך האספקה לא הושלם.
8. לא התקבלה חשבונית נפרדת בגין העמלה שמשולמת למשכ"ל, על סך 77,935 ₪. כך, התקבלה חשבונית אחת של הספק על סך 1,558,709 ₪ (בגין הציוד), לעומת תעודת החיוב על סך 1,636,644.56 ₪ (בגין הציוד והעמלה יחד).

² מסמך המוצא על ידי צד אחד לעסקה לצד האחר והמודיע לו שחשבונו חיוב/יחויב בסכום הנקוב במסמך



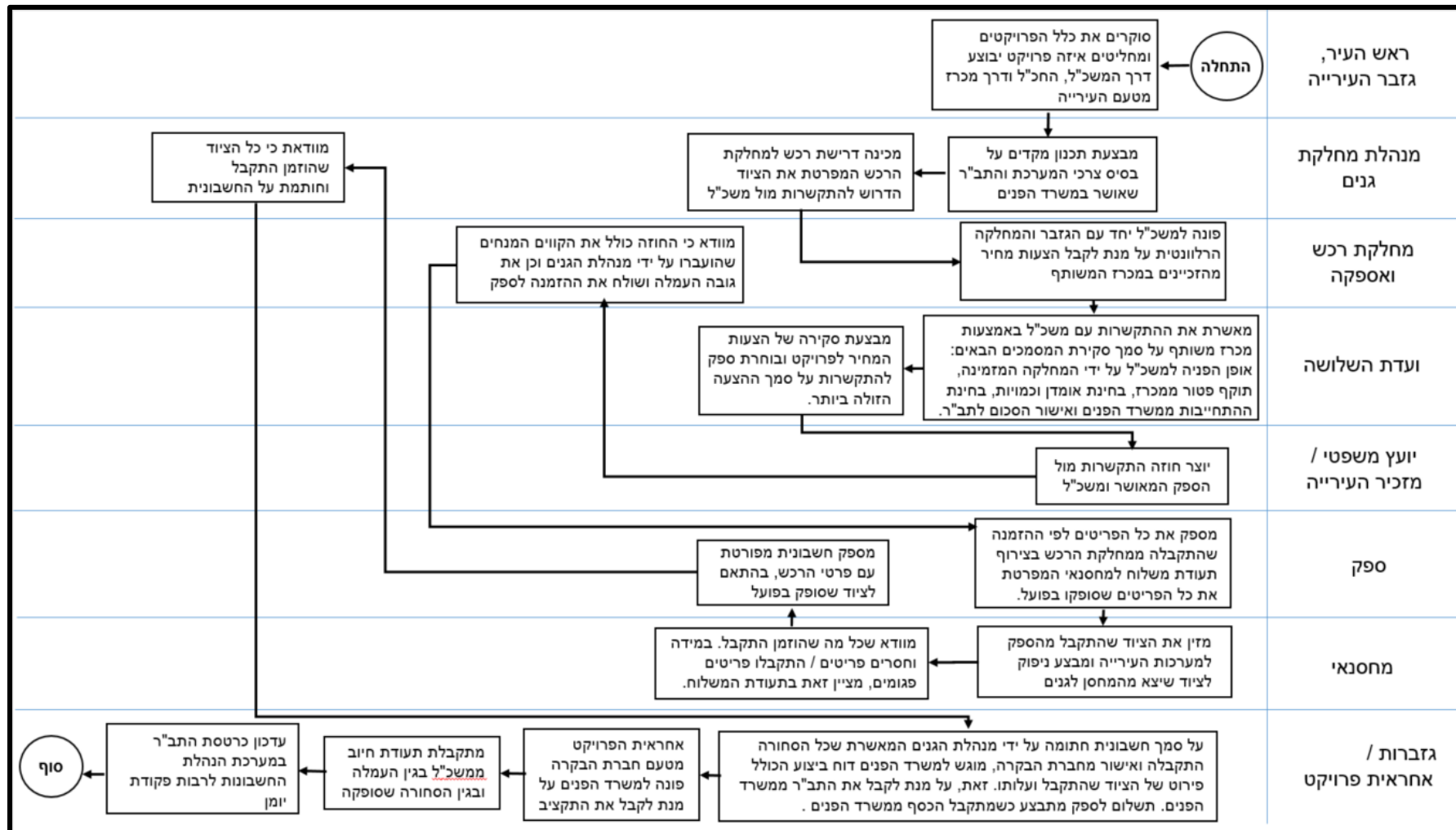
9. כלל התהליך התנהל ללא ביצוע צעדי מעקב, ניטור ובקרה סדירים על ידי הגזברות. **איתור התנועה בחשבון הבנק של העירייה התבצע על ידי הגזברות רק לאחר פניית הביקורת כחלק מתהליך הבדיקה במהלך חודש מרץ 2020, כלומר כ- 5 חודשים ממועד החיוב.**

10. נכון למועד ביצוע הביקורת חיוב חשבון הבנק של העירייה בגין ההתקשרות הנבדקת **אינו מתבטא ברישומים החשבונאיים בכרטיס של התב"ר וכן לא התגלה בהתאמות הבנק שהתבצעו ע"י הנהלת החשבונות.**

11. נכון למועד עריכת הביקורת, הכספים טרם הועברו ממשרד הפנים לחשבון הבנק של העירייה מאחר והבקרה הסופית מטעם חברת הבקרה על קבלת וחלוקת הציוד שהוזמן טרם התבצעה. זאת, משום שטרם דווח ע"י העירייה על סיום ביצוע הפרויקט למשרד הפנים.

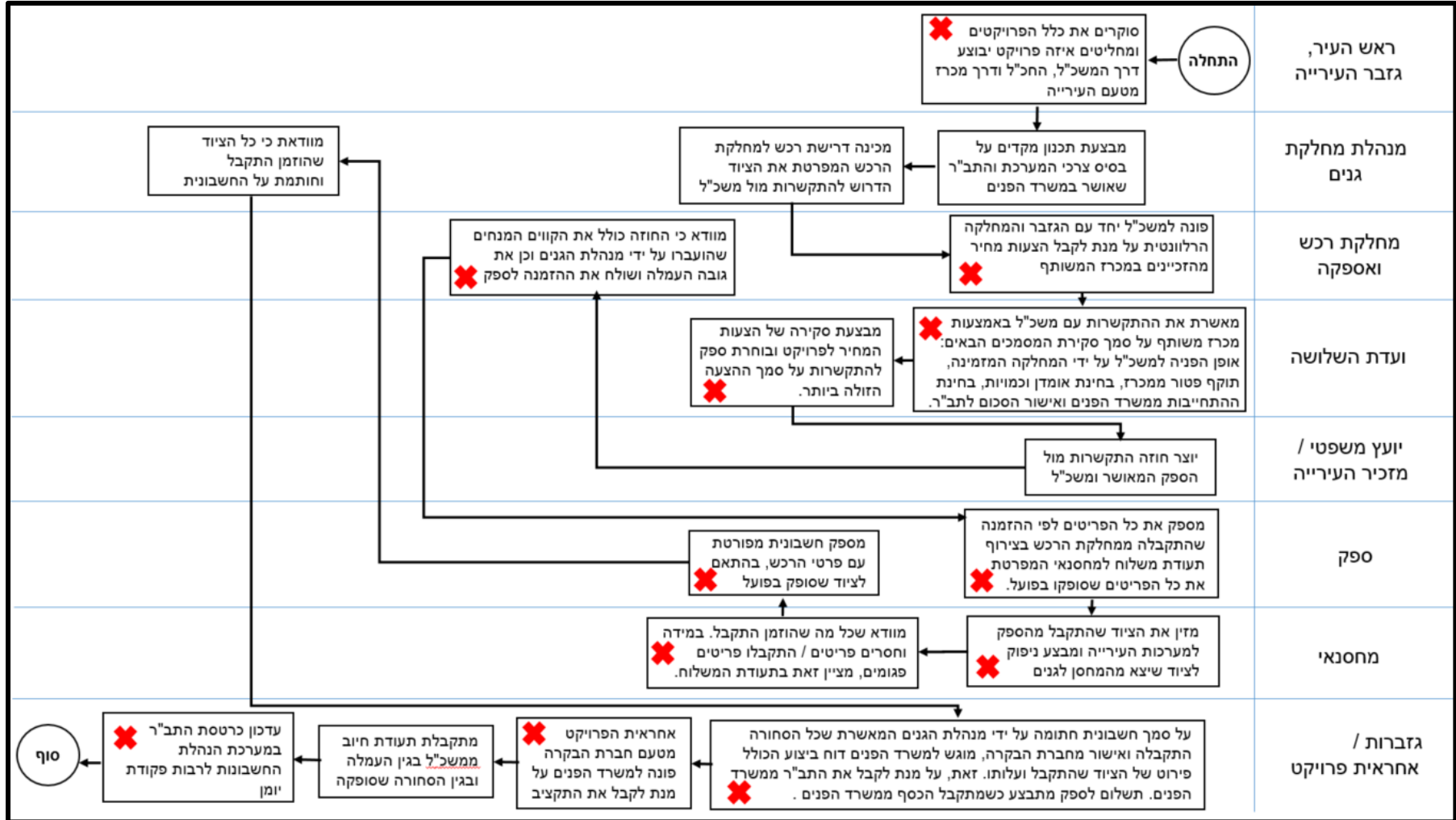


3. תהליך ביצוע תב"ר תקין





4. תיאור תהליך ביצוע התב"ר בפועל





5. פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת

1. התקשרויות לביצוע וקידום פרויקטים

1.1 הקצאת פרויקטים למשכ"ל, חכ"ל ומחלקת הנדסה

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
ראש העיר וגזבר העירייה בהתייעצות עם מנהל המחלקה הרלוונטי מבצעים סקירה של הפרויקטים שצריכים להתבצע במסגרת התב"רים השונים ומחליטים כיצד יתבצע כל אחד מהם: פרסום מכרז ע"י העירייה, התקשרות דרך מכרז משותף של משכ"ל/מפעל הפיס וכיו"ב או, העברה לביצוע ע"י החברה הכלכלית (חכ"ל). לגבי התב"ר הנבדק, התקבלה החלטה לבצע את ההתקשרות באמצעות מכרז משותף של משכ"ל.	הביקורת מצאה כי ההחלטות של הפורום שמחליט על דרך ביצוע התב"רים אינן מתועדות בצורה כלשהי. כמו כן לא ברור מהם הקווים המנחים ו/או אימות המידה שלפיהם מתקבלות ההחלטות על דרך ביצוע ההתקשרות להוצאת פרויקט מסוים לפועל. כך, במקרה הנדון, לא נמצא תיעוד להחלטה לבצע את התב"ר באמצעות מכרז משותף של משכ"ל ומהם הנימוקים להחלטה זו. מאחר ואין תיעוד לישיבות הפורום הנ"ל, אין ביכולת הביקורת לדעת באם נבחנה החלופה לבצע את הפרויקט באמצעות החכ"ל.	בינוני	הביקורת ממליצה ליצור נוהל אשר יגדיר בין היתר קריטריונים ואמות מידה לקבלת החלטה על הגורם המבצע של תב"ר/ פרויקט כלשהו. מומלץ שבנוסף לראש העיר וגזבר העירייה יצטרף לפורום המחליט מנהל המחלקה הרלוונטית. יש לתעד ישיבות אלה בפרוטוקול סדור.	יועץ משפטי עירייה - בתקופת התנעת הפרויקט לא הייתה בעירייה ועדת מכרזים ולכן הוחלט להתקשר עם משכ"ל לצורך ביצוע הפרויקט. גזבר - ההחלטה להעדיף את המשכ"ל על פני החכ"ל נבעה מהמומחיות של משכ"ל בתחום זה, התקשרות העירייה מול משכ"ל בעניין ציוד לגניי ובת"ס נהוגה שנים רבות.
				הביקורת מעירה כי מאחר ואין תיעוד לישיבה בה מתקיימת ההתייעצות לגבי הקצאת הפרויקטים, לא ניתן לבחון את השיקולים והחלופות שעלו.



2. ועדת השלושה

2.1 בחינת הצעות מחיר וספק במסגרת דיוני ועדת השלושה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהל הרכש - המחיר לכל פריט קבוע מראש במכרז המשותף. היציאה למכרז בעצם מהווה פנייה לספקים שזכו במכרז המשותף על מנת להתחרות ביניהם במתן הנחות. המפרט שמוגש לספקים אינו כולל את הכמויות המדויקות שיוזמנו, אלא כולל כמות פריטים מדגמית על מנת להבין את סדר גודל העלות לפי כל ספק. המסגרת נקבעה לסכום הגבוה מסכום התב"ר כמסגרת כללית והתבסס על פי הוצאות בעבר בגין ציוד לגנים וכולל טווח בטחון לחריגה. סכום המסגרת כולל התייחסות לתב"ר ולתקציב השוטף.</p> <p>גזבר העירייה - מדובר במכרז מסגרת עד לגובה 4 מלש"ח. רשימת הציוד שעליה התבסס המכרז הוכנה לפי סוג הציוד שמסופק באופן שוטף כל שנה למוסדות חינוך בעירייה.</p> <p><u>הביקורת סבורה כי לא היה מקום להשתמש ברשימת הציוד שמסופק באופן שוטף לעירייה משום שקיים כרטיס פרויקט המפרט את הציוד הדרוש, על פי תכנון מנהלת הגנים באגף החינוך בעירייה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה כי במצב בו מסגרת התקציב ידועה ואושרה מראש, כמו בתב"ר הנוכחי, יש לדון בהצעות מחיר מקיפות שיתייחסו לכלל התקציב המאושר, כפי שמפורט בכרטיס הפרויקט הייעודי.</p>	בינוני	<p>ממצא הביקורת מצאה כי ועדת השלושה דנה ואישרה התקשרות לפי הצעות מחיר חלקיות ועד תקרה של 4,000,000 ₪, אף על פי שסכום התב"ר היה ידוע ומאושר מראש במסגרת כרטיס הפרויקט הייעודי.</p>	<p>על בסיס קבלת הצעות מחיר ממשרד הפנים וכרטיס פרויקט שנערך ע"י העירייה, התכנסה ועדת השלושה על מנת לבחון את הצעות המחיר שהוגשו במסגרת מכרז משותף של משכ"ל ולבחור ספק. ועדת השלושה החליטה להתקשר עם הספק "מעייין לגן" שהגיש את ההצעה הזולה ביותר.</p>



3. התקשרות עם הספק

3.1 עמידה בתנאי ההתקשרות

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>על בסיס ההחלטה על הביקורת מצאה כי התקשרות במכרז משותף הסחורה שסופקה וקבלת הצעות מחיר ובחירת הושארה בחצר ביתו של ספק ע"י וועדת השלושה, עובד תחזוקת הגנים נחתם חוזה להתקשרות עם הספק בעל ההצעה הזולה. תעודת המשלוח נחתמה הצדדים החתומים על החוזה בתאריך 14/8/2019. הינם העירייה והספק מעיין על פי החוזה, הספק היה מחויב לפזר את הסחורה לגן. החוזה שנחתם בין העירייה למיקום כפי שתדרוש לספק מציין במפורש כי הציוד העירייה. יסופק ויפוזר לבחירת המזמין, למעט מצב שבו העירייה תבחר לקבל את האספקה בין התאריכים 22-31.8.2019. הציוד סופק בתאריך ה-14.8.2019, באופן חלקי.</p>	<p>ממצא</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ממליצה לוודא כי אספקת הציוד מתבצעת בהתאם לחוזה החתום. במידה ולא מתאפשר מסיבות כלשהן, יש לאחסן את הציוד במחסן העירייה. אין לאחסן ציוד בשטח פרטי. הביקורת ממליצה לקדם בניית מחסן מרכזי לשימוש העירייה בהקדם ולהכניס את הנושא לתקציב השנתי הקרוב. זאת, מאחר ומדובר בנושא בעל חשיבות גבוהה אשר משפיע על ניהול תקין ומעורבים בו סכומי כסף גבוהים מאוד.</p>	<p>מנהל הרכש - האתרים השונים לא היו במצב מוכנות מלאה לקלוט סחורה מאחר וחלקם היו גנים חדשים המצויים בשלב של בניה. גזבר העירייה - יש לציין שמחסן העירייה נשרף וטרם הוחזר לתפקוד מלא. המחסן הקיים במצב גרוע ומוזנח ומדי פעם מבוצע בו וונדליזם. מנהלת מחלקת גני ילדים – סוכם עם מנהל הרכש כי הספק יבצע פיזור של האספקה לגנים השונים לפי רשימה מסודרת. עובד תחזוקת הגנים נערך לכך והחזיק במפתחות לכלל הגנים.</p>



3. התקשרות עם הספק

3.2 אספקת הציוד על פי ההזמנה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>עובד תחזוקת גנים – לא ידעתי שבחתימתי על תעודת המשלוח אני מאשר שכלל הציוד התקבל ושהוא יכול להיות אסמכתא לדרישת תשלום מהעירייה.</p> <p>מנהל הרכש - אני חתמתי על גבי תעודת המשלוח ועל גבי החשבונית בהתבסס על חתימתו של עובד תחזוקת הגנים שהסחורה התקבלה.</p> <p>גזבר העירייה – לא מתפקידו של עובד האחזקה לחתום על תעודות משלוח לציוד או לקבלו בביתו. הציוד אמור להתקבל במחסן העירייה, שם יש מנהל שיודע היטב כיצד לקלוט את הציוד.</p>	<p>הביקורת ממליצה לוודא כי תעודת המשלוח משקפת באופן מדויק את הסחורה שהתקבלה בפועל, בטרם החתימה על תעודת המשלוח. ככל ויש שינוי בשם הפריט / החלפות שבוצעו באישור מנהלת הגנים, יש לוודא כי פרטי השינוי רשומים על גבי תעודת המשלוח. במידה ולא קיימות הערות, יש להוסיף בכתב יד את ההערות הרלוונטיות.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי ההזמנה סופקה באופן חלקי, אך תעודת המשלוח נחתמה על ידי עובד אחזקה ממחלקת הגנים (14.8.19) על סך כל פרטי ההזמנה.</p>	<p>תעודת משלוח חתומה על ידי מזמין השירות מהווה אישור לקבלת השירות/הטובין. כמו כן, בהתאם לחוזה ההתקשרות, מהווה אסמכתא לדרישת תשלום. הציוד שסופק בתאריך ה- 14.8.19 היווה חלק מסך ההזמנה.</p>



4. טיפול בסחורה שהתקבלה

4.1 רישום הפריטים במערכת המלאי / ספרי מחסן העירייה

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) קובעות כי על העירייה לנהל פנקס (קבלת רישום שירכז את הרכש הסחורה וניפוק). המתבצע וכן את ניפוק הרישום מתבצע הפריטים מהמחסן. כניסת בדיעבד זמן רב הטובין למחסן יתבצעו לאחר ביצוע באמצעות תעודת כניסה החלוקה בפועל. למחסן וניפוק הציוד יבוצע באמצעות טפסים ייעודיים שיפרטו את יעד הטובין, הכמות והסוג.	ממצא הביקורת מצאה כי הסחורה לא נרשמה במערכות העירייה במועד (קבלת הרכש הסחורה וניפוק). הרישום מתבצע ניפוק הרישום בדיעבד זמן רב לאחר ביצוע תעודת כניסה החלוקה בפועל. וניפוק הציוד יבוצע טפסים ייעודיים יעד הטובין, הכמות והסוג.	גבוה	על מחלקת הרכש חלה החובה לוודא כי הרכש נרשם כנדרש במערכות העירייה בעת קבלתו ובעת ניפוקו על ידי המחסנאי על מנת לאפשר ניטור ומעקב מדויקים. מומלץ לוודא אחת לרבעון, לכל הפחות, שהמצאי באתרי העירייה תואם לרישומים במערכת המחסן.	מנהל הרכש - לא קיים מחסן מסודר אשר ניתן לאחסן בו את הציוד שהוזמן. כמו כן, לדבריו, בשעת האספקה לא הייתה רשימת גנים המפרטת באופן מסודר מה צריך לספק לכל גן. מנקודת זמן זו ואילך, אקפיד לנפק רק ציוד שכבר נרשם במחסן. הניפוק יכלול פירוט מדויק של המקום אליו נופק הציוד, סוג הציוד והגורם המקבל. מחסנאי - הרישום מתבצע בשלבים בהתאם לאסתמכתאות המתקבלות מעובד גני הילדים. גזבר - הציוד נרשם על ידי המחסנאי כנדרש.
<u>הביקורת מציינת כי על פי מנהלת מחלקת גני הילדים, קיימת רשימה מסודרת ומפורטת של הציוד שיש להקצות לכל אחד מגני הילדים מתוך ההזמנה. כמו כן, נמצא כי קבלת הציוד וניפוקו נרשמו בדיעבד ולא במועד שבו בוצעו בפועל.</u>				



4. טיפול בסחורה שהתקבלה

4.2 אחסון הסחורה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהל הרכש - לא קיים מחסן מסודר אשר ניתן לאחסן בו את הציוד שהוזמן. בנוסף, לדבריו, בכיר בעירייה אישר את האחסון בסחורה כפי שסוכם, יש להודיע על כך לאחראים בעירייה, כולל מנהל מחלקת הרכש. אין לאחסן ציוד בשטח פרטי.</p> <p>הציוד בשטח ביתי. גזבר - אכן ישנה בעיה שאין לעירייה מחסן לאחסן כמות כזו גדולה של ציוד.</p>	<p>ממליץ לוודא כי מקום פריקת הסחורה ידוע מראש ומוסכם על ידי הספק ועל ידי מקבל השירות. ככל והספק מסרב לפזר את הסחורה כפי שסוכם, יש להודיע על כך לאחראים בעירייה, כולל מנהל מחלקת הרכש. אין לאחסן ציוד בשטח פרטי.</p> <p>הביקורת ממליצה לקדם בניית מחסן מרכזי לשימוש העירייה בהקדם ולהכניס את הנושא לתקציב השנתי הקרוב. זאת, מאחר ומדובר בנושא בעל חשיבות גבוהה אשר משפיע על ניהול תקין ומעורבים בו סכומי כסף גבוהים מאוד.</p>	<p>גבוה</p>	<p>ממצא הביקורת מצאה כי הציוד שסופק אוחסן בחצר ביתו של עובד אחזקה ממחלקת גני הילדים עקב סירוב הספק לפזר את הציוד בגני הילדים. יצוין, כי הסחורה תישמר מפגעי טבע ואדם וכן ניתן יהיה לבצע מעקב ופיקוח אחר תהליך תחת כיפת השמים והעובד נטל על עצמו אחריות מתוך רצון טוב אך שלא לצורך.</p>	<p>אחסון הסחורה בשטח פרטי לקחת אחריות וסיכון גדולים על ידי מקבל הסחורה. אחסון הסחורה חייב להיעשות באופן בו הסחורה תישמר מפגעי טבע ואדם וכן ניתן יהיה לבצע מעקב ופיקוח אחר תהליך הניפוק.</p>



5. הליך ההתחשבות

5.1 התאמת החשבונית לסחורה שסופקה בפועל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהלת מחלקת גני ילדים- החשבונית לא נחתמה ולא אושרה לתשלום על ידי מנהלת הגנים מתוך ידיעה שטרם סופקו כל הפריטים. מנהל הרכש חתם על תעודת המשלוח ללא וידוא שכאן הסחורה התקבלה, אלא התבסס על חתימת עובד אחזקת גני ילדים. גזבר- העניין תמוה בעיניי. דיברתי עם משכ"ל בנושא והבטיחו שהנושא לא יחזור על עצמו. יש לציין שמשכ"ל היא חברה השייכת לשלטון המקומי וקיימים יחסי אמון גדולים ותמיד ניתן לתקן כל נזק בטרם יהפוך לסופי. הבהרתי להם את הנוהל של עיריית רהט – המנהל הרלוונטי והגזבר מאשרים את החשבון, ובעניין ציוד מצרפים גם את מנהל הרכש.</p>	<p>מומלץ לסקור את החשבונית המתקבלת על מנת לוודא שפרטיה תואמים לפריטים שסופקו בפועל, גם אם אלה סופקו באופן חלקי. בנוסף, יש לוודא כי מזמין השירות/ סחורה מאשר את החשבונית בטרם העברתה לטיפול מחלקת הרכש.</p>	<p>גבוה</p>	<p>ממצא כי הביקורת התקבלה חשבונית בחודש 08/2019 הכוללת את כל פרטי ההזמנה. זאת, בשעה שלא כל הפריטים סופקו נכון לאותו מועד. יתרה מכך, כמות, החשבונית ומחיר. מזאת אף נמצא כי נכון ל-11.03.2020, הספק טרם סיפק סחורה בשווי של כ-90,000 ₪. בנוסף, הביקורת מצאה כי תעודת המשלוח נחתמה על ידי מנהל הרכש שהוסיף בכתב ידו אישור שכל הציוד התקבל, עניין המייתר את אישור החשבונית ומתיר לספק לדרוש תשלום מלא על פי החוזה.</p>	<p>חשבונית הינה מסמך עסקי שאותו מכין מוכר של סחורה או שירות ונשלח לקונה בציון פרטים מלאים על הסחורות או השירותים שסופקו, בין היתר, כמות, סוג ומחיר. החשבונית מהווה דרישת תשלום מספק השירות/ הסחורה.</p>



5. הליך ההתחשבות

5.2 תשלום לספק

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>גזבר - סכום החשבונית נגבה במלואו ישירות מחשבון הבנק של העירייה בניגוד להליך תקין של אישור חשבונית ותיקונה על בסיס הסחורה שהתקבלה בפועל, כפי שמתבצע בדרך כלל. התקיימה שיחה עם משכ"ל נוכח ההתנהלות הבלתי תקינה, הן מבחינת התנהלות הספק והן מבחינת גביית התשלום. כלקח לעתיד, לא נחתום על הוראה בלתי חוזרת של משכ"ל אשר מאפשר גביה ישירות מחשבון הבנק של העירייה אלא אם ימצא צורך וצידוק ממשי. אציין, כי לא ראיתי תעודת חיוב שכזו עד להערת מנהלת מחלקת גני הילדים. מרגע</p>	<p>מומלץ לוודא כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> טרם העברת התשלום, מקבל השירות/ מזמין הסחורה מאשר דרך חתימה על החשבונית שכלל השירותים/ הטובין התקבלו. התשלום מתבצע בפועל לאחר מתן כל האישורים הרלוונטיים, בכלל זאת אישורו הישיר של גזבר העירייה. <p>מומלץ לבחון את הצורך בחתימה על הרשאה בלתי חוזרת למשכ"ל במסגרת כל התקשרות באופן פרטני ולא לבצע זאת באופן גורף.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי הספק קיבל תשלום בעבור מלוא סכום ההזמנה. זאת, אף על פי התרחשות האירועים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> הסחורה סופקה באופן חלקי; החשבונית לא אושרה על ידי מנהלת מחלקת הגנים; הגזבר לא אישר את ביצוע התשלום; משרד הפנים לא העביר את התקציב לקופת העירייה. <p>בנוסף, הביקורת מצאה כי על אף שנשלחה הודעת חיוב על ידי משכ"ל לעירייה בה נכתב כי בכוונתה לחייב את חשבון הבנק של העירייה, לא ננקטו פעולות ע"י הגזברות לעצור את העברת הכספים עד אשר יתקבל התקציב ממשרד הפנים או לחילופין עד לביצוע בדיקה בדבר ביצוע התחייבויותיו של</p>	<p>בהליך תקין, תשלום לספק יבוצע כאשר מתקיימים התנאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> מזמין השירות/הסחורה אישר בחתימת ידו ע"ג החשבונית שהסחורה או השירות סופק במלואו. אישור מורשי החתימה.



שנדע לי, פניתי לדרגים הבכירים במשכ"ל וביקשתי השבת הכספים, אלא שהנציגים ביקשו אורכה לתקן את המצב. מאחר ומדובר בחברה של השלטון המקומי החלטתי לתת להם אורכה לתקן את המצב. לשמחתי, כל הציוד סופק, נרשם על ידי המחסנאי כנדרש, מנהלת גני הילדים אישרה וגם חתמה על החשבון ולבסוף החשבון הוגש למשרד הפנים לתשלום.

הביקורת מצאה כי נשלחה תעודת משלוח לכתובת העירייה וכן לכתובת המייל של הגזבר הקודם. יש לעדכן את פרטי ההתקשרות עם משכ"ל ברשומות של משכ"ל.

הספק. יודגש, כי איתור התנועה בחשבון הבנק של העירייה התבצע על ידי הגזברות לאחר פניית הביקורת כחלק מתהליך הבדיקה במהלך חודש מרץ 2020.



5. הליך ההתחשבות

5.3 חשבונית עסקה ממשכ"ל

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>חשבונית עסקה היא מסמך הביקורת מצאה כי המתעד את דרישת התשלום בחשבונית שהתקבלה מצוין בגין העסקה שנעשתה מול סכום יחיד, שכולל את הלקוח. החשבונית כוללת הסכום של ההזמנה וכן את פירוט בגין השירותים או העמלה המוסכמת עם הסחורה שסופקו וכן מציינת משכ"ל (5%). את הסכום הרלוונטי באופן פרטני לכל פריט או שירות.</p>	<p>בינוני</p>	<p>מומלץ, לבקש חשבוניות נפרדות בגין השירותים השונים שהתקבלו:</p> <ul style="list-style-type: none"> שירותים שהעניקה משכ"ל ושבגינם משולמת העמלה, וכן הסחורה שהוזמנה מהספק. 	<p>הנהלת חשבוניות- בכל ההתחשבוניות עם משכ"ל החשבונית מגיעה בסכום אחד שכולל את השירות / מוצרים שהוזמנו וכן את העמלה בגינם.</p> <p>גזבר - לזיכרוני העניין הוסדר בשלב כלשהו בחוזר מנכ"ל שמפריד בין השירות לבין העמלה. בכל אופן (גם בעבר, חשבונית המס נפרדת לכל אחד).</p> <p><u>הביקורת ביצעה בדיקה חוזרת עם הנהלת החשבוניות ומצאה כי אין הפרדת חשבוניות וכי החשבונית שנשלחת הינה בסכום אחד הכולל את סך ההזמנה ואת העמלה בגינה.</u></p>	



6. תזרים מזומנים

6.1 קבלת התב"ר מהמשרד הממשלתי המממן

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהלת מחלקת גני ילדים - בקרה סופית על הציוד שסופק תתבצע במהלך חודש יוני 2020. מכיוון שכ- 80% מן הציוד חולק לגנים, הבקרה תתבצע כך שהציוד שחולק ייבדק פיזית בגן. שאר הציוד שטרם חולק ייבדק במקום האחדון. לאחר מכן אאשר את החשבונית במערכת על מנת לבצע דרישת תשלום סופית ממשרד הפנים.</p> <p>גזבר - החשבון דווח למשרד הפנים בהתאם.</p> <p><u>הביקורת ביצעה בדיקה עם מנהלת מחלקת גני הילדים ומצאה כי הבקרה התקיימה בסוף יולי 2020.</u></p> <p><u>תוצאותיה תקינות.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה:</p> <ul style="list-style-type: none"> להגיש למשרד הפנים בהקדם דיווח על סיום ביצוע הפרויקט על מנת שזה ידאג לביצוע בקרה מטעמו על סיום ההליך ובעקבות כך יפעל להעברת התב"ר לקופת העירייה. לוודא בעתיד כי תשלום לספק מתבצע לאחר קבלת התקציב ממשרד הפנים. 	גבוה	<p>בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397, ניתנה ביום 14 מרץ 2018 התחייבות מאת משרד הפנים לפרויקט של שיפור ציוד ומתקנים של מקצועיים בגני ילדים. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שהוענק לרשות לצורך זה הינו על סך 1,835,865 ש"ח. לפיכך, התקציב ממשרד הפנים יועבר ממשרד הפנים בהתקיים תנאים מוגדרים ותחת פיקוחו של מרכז הבקרה. פגיעה ביכולת התזרימית של הרשות.</p>	<p>בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397, ניתנה ביום 14 מרץ 2018 התחייבות מאת משרד הפנים לפרויקט של שיפור ציוד ומתקנים של מקצועיים בגני ילדים. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שהוענק לרשות לצורך זה הינו על סך 1,835,865 ש"ח. לפיכך, התקציב ממשרד הפנים יועבר ממשרד הפנים בהתקיים תנאים מוגדרים ותחת פיקוחו של מרכז הבקרה. פגיעה ביכולת התזרימית של הרשות.</p>



7. רישום חשבונאי

7.1 עדכון התשלום לספק במערכת החשבונאית

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397, ניתנה ביום 14 מרץ 2018 התחייבות מאת משרד הפנים לפרויקט של שיפור ציוד ומתקנים מקצועיים בגני ילדים. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שהוענק לרשות לצורך זה הינו על סך 1,835,865 ₪. התקציב יועבר ממשרד הפנים בהתקיים תנאים מוגדרים ותחת פיקוחו של מרכז הבקרה .</p>	<p>הביקורת סקרה דוח שנשלף ממערכת הנהלת החשבונות המפרט את יתרות התב"רים ומצאה כי לא הועברה פקודת יומן בהתאמה לתשלום שבוצע בפועל. כפועל יוצא, יתרת הכרטסת של התב"ר לא מציינת יתרה שלילית, שכן התשלום הועבר לספק לפני שהתקבל התקציב ממשרד הפנים.</p> <p><u>אף על פי שבוצעו מספר התאמות בנקים מאז התשלום לספק, תנועת הבנק בגין תשלום למשכ"ל לא אותרה ולא שויכה לתב"ר הרלוונטי.</u></p> <p>יצוין, כי תנועת הבנק אותרה ושויכה כפועל יוצא מבקשת הביקורת לבדוק את התשלום לספק.</p>	<p>גבוה</p>	<p>מומלץ לוודא כי פקודות יומן מוזנות בהתאם למסמכי המקור ולתשלומים המבוצעים בפועל. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע התאמות בנקים בתדירות גבוהה יותר מאשר אחת לרבעון על מנת לאתר ולזהות תנועות שטרם טופלו בספרי החשבונות.</p>	<p>גזבר - הכרטסת של התב"ר תעודכן על סמך אישור החשבונית של מנהלת מחלקת הגנים במערכת. כאשר תקציב משרד הפנים יגיע לחשבון הבנק של העירייה, יתבצע עדכון נוסף בגין התקבול. אין יתרה שלילית בכרטיס תב"ר (יש כרטיס הכנסות, יש כרטיס הוצאות - ואכן התשלום בבנק לא נרשם בתב"ר כי לא ניתן משלא הגיע חשבון/חשבונית). הרישום של תנועת הבנק היה בכרטיס ספק של החברה לפיתוח משאבי אנוש בפקודת זיכוי מספר 6190822 עוד באותו חודש שהכסף ירד מחשבון הבנק מכוח הוראת הקבע, כך שהספק בעצם מופיע כחייב לעירייה את הסכום. מבדיקה מדוקדקת בהנהלת חשבונות - התאמות בנקים מתבצעות בכל חודש מזה שנים. המסקנה המתבקשת היא בעצם ביטול הוראת הקבע מול החברה לפיתוח משאבי אנוש - דבר שימנע חזרתו של מקרה כזה. כמו כן יש להקפיד לשייך את ההתאמות לפרויקטים גם אם לא התקבלו חשבונות (אתגר לא פשוט ולא בטוח שניתן למלא אחריו).</p>



הביקורת מעירה כי יש לוודא לכל הפחות על בסיס
רבעוני שהרישומים בכרטיסות התב"ר תואמים
לתשלומים ולתקבולים שהתבצעו בפועל.

דוח ביקורת בנושא התנהלות החברה הכלכלית רמת



תוכן עניינים

1.רקע 31

1.1. מאפיינים עיקריים של החברה הכלכלית של עיריית רהט 31

1.2. תרשים ארגוני 32

1.3. התפתחות החכ"ל בציר הזמן 33

1.4. מסמכי יסוד בהקמת החכ"ל 33

2.מטרות הביקורת 35

3.מתודולוגיה 35

4.תקציר מנהלים 36

א. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים 36

ב. ממצאים עיקריים 43

5.פירוט ממצאים 45

1. האסיפה הכללית 45

1.1 אישור דוחות כספיים ומינוי רואה חשבון מבקר 45

1.2 פרוטוקול ישיבות האסיפה הכללית של החכ"ל 46

2. דירקטוריון החכ"ל 47

2.1 מינוי דירקטורים בחכ"ל 47

2.2 תדירות התכנסות הדירקטוריון 48

2.3 קוורום בישיבות הדירקטוריון 49

2.4 פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון 50

3. ועדות החכ"ל 51

3.1 כינון ועדות 51



- 3.2 פרוטוקולים של ועדות החכ"ל..... 52
4. תקציב החכ"ל ודוחות כספיים..... 53
- 4.1 קיום דיון בדבר מצבה הכספית של החכ"ל, לרבות אישור דוחות כספיים מבוקרים
שנתיים..... 53
- 4.2 קיום תהליך בקרה ופיקוח על תקציב החכ"ל על הפרויקטים תחת אחריותה..... 54
5. כח אדם ושכר..... 55
- 5.1 בדיקות שכר של עובדי הקבלן..... 55
6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה..... 56
- 6.1 חתימה על הסכם המסגרת בין החכ"ל לעירייה..... 56
- 6.2 העברת פרויקטים מהעירייה לחכ"ל – מהות הפרויקטים המועברים לחכ"ל..... 57
- 6.3 יישום החלטות העירייה בדבר העברת פרויקטים לחכ"ל..... 58
- 6.4 היקף אחריות החכ"ל בביצוע הפרויקטים שהועברו על ידי העירייה לביצועה..... 59
- 6.5 התמורה מהעירייה לחכ"ל..... 60
- 6.6 פרויקטים בניהול המשכ"ל..... 61
7. רכש והתקשרויות..... 62
- 7.1 רכש שוטף..... 62
- 7.2 רכש ייעודי באמצעות תב"רים..... 63
8. ניהול פרויקט..... 64
- 8.1 כדאיות כלכלית בניהול הפרויקט..... 64
- דגימה של ניהול פרויקט – פיתוח שצ"פ ליד היכל התרבות..... 65
- נספחים..... 71



1. רקע

1.1. מאפיינים עיקריים של החברה הכלכלית של עיריית רהט

החברה הכלכלית של עיריית רהט הינה חברה לתועלת הציבור (חל"צ) שהתאגדה ונרשמה ביום 23.07.2015. פעילותה החלה כשנתיים מאוחר יותר. החכ"ל הינה בבעלות מלאה של עיריית רהט. הון המניות הרגילות שהונפק ונפרע בהקמתה היה בסך 1,000 ש"ח. כל המניות הוקצו לעיריית רהט. המטרות בהקמת החכ"ל, כפי שהוגדרו בתקנון החכ"ל, הינן לפתח ולקדם פרויקטים של תשתיות ובינוי, פרויקטים יזמיים ועוד, למען רווחת תושבי העיר. בישיבת דירקטוריון החכ"ל ביולי 2020 הגדיר מנכ"ל החכ"ל מטרות על הנעות על 3 צירים המניעים אחד את האחר - הגדלת הכנסת העירייה שיובילו להגדלת ההכנסות של העסקים הקטנים ושל משקי הבית ברהט. במסגרת ביקורת זו נבחנה התנהלות החכ"ל בהתאם להוראות חוק החברות (להלן: "החוק") ובהתאם למטרות שהוגדרו לה. כמו כן, הביקורת דגמה פרויקטים מרכזיים שבניהול החכ"ל ובחנה את יישום מטרות החכ"ל באמצעותם. להלן תמצית דוח רווח והפסד של החכ"ל (באלפי ש"ח), על פי נתוני הדוחות הכספיים שלה ליום 31.12.2019:

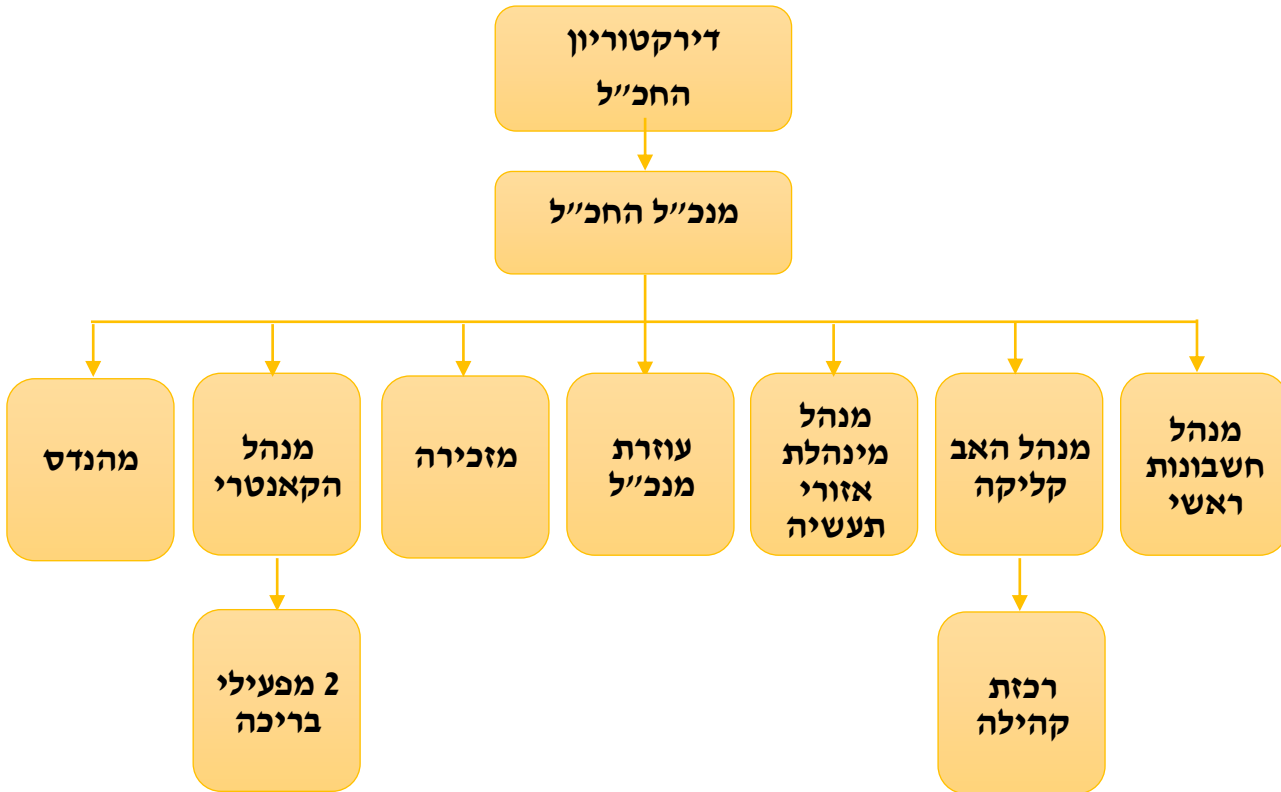
% שינוי ביצוע 2019 מביצוע 2018	2018	2019	
701%	1,386	9,720	הכנסות
234%	801	1,874	רווח (הפסד) גולמי
564%	74	415	רווח תפעולי
602%	64	386	רווח לפני מס
617%	48	294	רווח (הפסד) נקי

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי בשנת 2019 חלה עלייה ניכרת בפעילות החברה. משיחות שערכה הביקורת עולה כי שנת 2018 הייתה שנה של תכנון ובנייה ורק בשנת 2019 החלו להתקבל הכנסות מפרויקטים. מעיון בדוחותיה הכספיים של החכ"ל ליום 31.12.2019 עולה כי ערך הרכוש הקבוע שבידי החכ"ל מסתכם בכ- 1,310 אלפי ש"ח. הרכב הרכוש הקבוע שבידי החכ"ל כולל ריהוט משרדי וציוד. החכ"ל לא רכשה נכסים ולא בוצעה העברה של נכסים מהעירייה לידי החכ"ל.



1.2. תרשים ארגוני

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני בחכ"ל, כפי שעולה ממסמכים שהוצגו לביקורת:



1.3. התפתחות החכ"ל בציר הזמן

להלן תרשים זמן המתאר את מועדי הגיוס של ממלאי תפקידים בחכ"ל:



מהתרשים עולה כי כח האדם בחכ"ל גויס בהדרגתיות לאורך שנות פעילות החכ"ל כחלק מהגידול בפעילותה.

1.4. מסמכי יסוד בהקמת החכ"ל

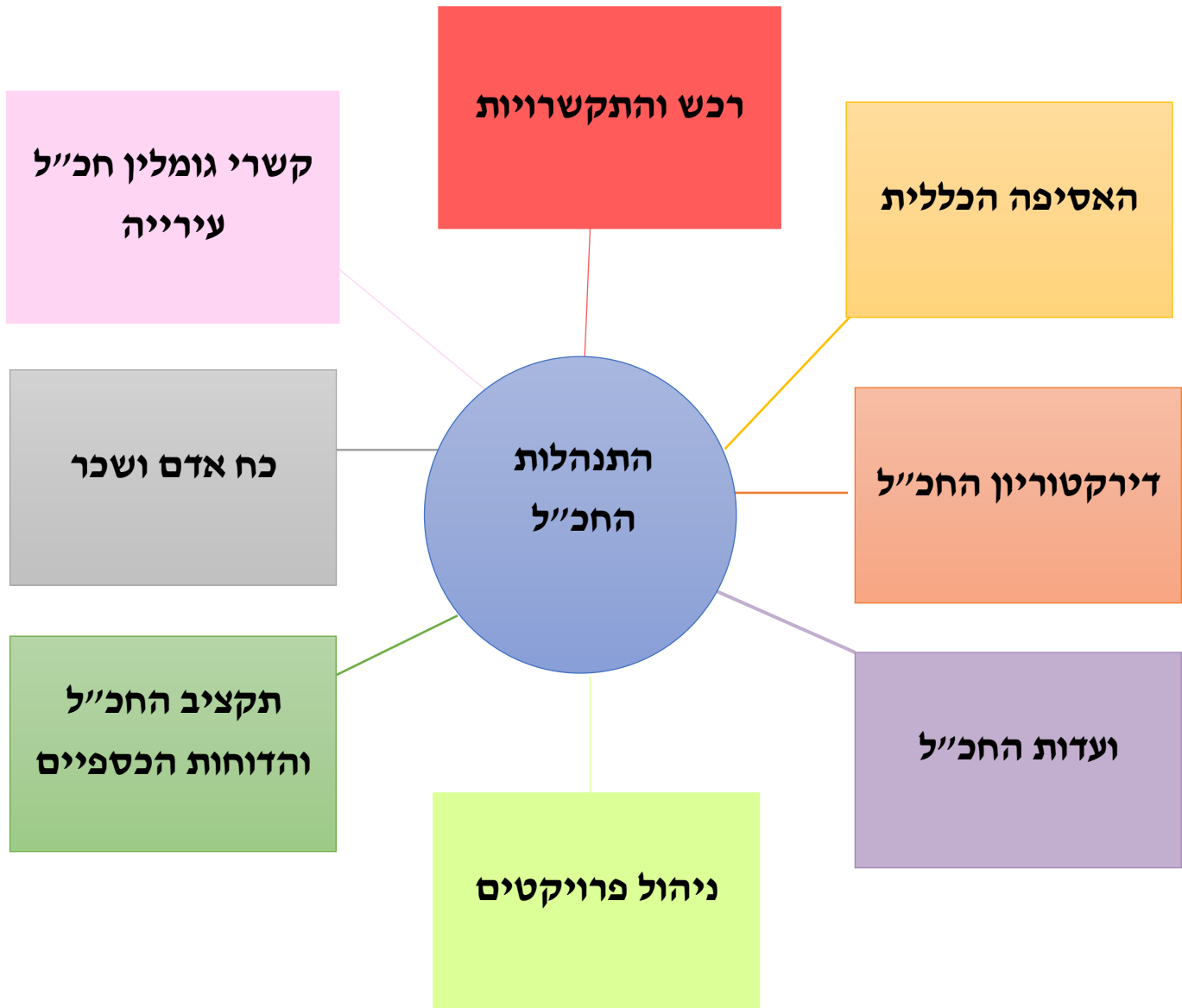
רשות מקומית מוסמכת להקים תאגיד עירוני ולהיות בעליו מכוח פקודת העיריות סעיף 249 (30). צו העיריות (הקמת תאגידים) תש"ם-1980 (סעיף 1), קובע כי רשות שבחרה להקים תאגיד עירוני, תהיה מחויבת באישור שר הפנים ובתנאים שייקבעו על ידיו לשם יסוד התאגיד וכן לכל שינוי בתזכיר ובתקנון התאגיד (סעיף 6). בנוסף קובע צו העיריות הוראות שיש לכלול בתזכיר או בתקנון התאגיד הטעונות אישור מאת שר הפנים.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/1991 מיום 11.9.1991, כולל נוהל בקשה להקמת חברה עירונית בו מצוינים המסמכים הנדרשים להיכלל בבקשה לשם קבלת אישור השר להקמת תאגיד. הביקורת בחנה את התהליך ומצאה כי התהליך בוצע כנדרש.

מועצת העיר אישרה בישיבתה מיום 03.10.2012 את הקמת החכ"ל. ביום 9.9.2014 אישר משרד הפנים את הקמת החברה. החכ"ל נתאגדה ונרשמה ביום 23.07.2015. תקנון החכ"ל נחתם על ידי נציגי החכ"ל ביום 25.8.2014.



מפת הדוח





2. מטרות הביקורת

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- א. מוסדות החכ"ל כמתחייב על פי חוק החברות;
- ב. תקציב החכ"ל, לרבות בנייתו, ניצולו וקיום מנגנוני פיקוח ובקרה;
- ג. הליך ניהול הפרויקטים;
- ד. התנהלות בתחומי כוח האדם והשכר;
- ה. הליך הרכש וההתקשרויות בהם החכ"ל לוקחת חלק, וכן
- ו. סוגי קשרי הגומלין ואופן שיתוף הפעולה בין החכ"ל לעיריית רמת.

3. מתודולוגיה

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות עיון בפרוטוקולים של הגופים הנבדקים וביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם ראש העירייה ויו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל, מנהל הכספים, מהנדס החכ"ל, מנהל מנהלת אזור התעשייה ומזכירת החכ"ל.

הביקורת מודה לעובדים על שיתוף הפעולה.

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

4. תקציר מנהלים

א. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים

מסקנה	פירוט הביקורת שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	בבדיקת הביקורת נמצא כי הדירקטוריון מונה 9 חברים : 3 חברי עירייה, 3 עובדי עירייה ו-3 נציגי ציבור, כנדרש. כיו"ר הדירקטוריון מכהן ראש העירייה, מתוקף תפקידו.	סעיף 30 בתקנון החכ"ל קובע כי "מספר הדירקטורים בחברה לא יקטן מ-7 חברים ולא יעלה על 9 חברים אשר אינם קרובים זה לזה".	הרכב הדירקטוריון
	הביקורת מצאה כי בעת הקמת החברה בספטמבר 2015, מונו חברי הדירקטוריון על ידי האסיפה הכללית של החכ"ל וכתבי מינוי ניתנו לכולם, כנדרש.		כתבי מינוי לדירקטורים
	הביקורת מצאה כי זימון ראשון הכולל סדר יום וחומר לנושאים הנדונים, נשלח לחברי הדירקטוריון על ידי מזכירת החכ"ל כחודש לפני מועד הישיבה. בנוסף, במהלך השבוע שלפני ישיבת הדירקטוריון נשלחת לחברי הדירקטוריון תזכורת הכוללת שוב את סדר היום וחומר הרקע.	סדר היום של ישיבות הדירקטוריון נקבע על ידי מנכ"ל החכ"ל, בהתאם לנושאים העולים מהשטח".	סדר היום

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	<p>הביקורת סקרה את הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון לשנת 2019 ומצאה כי הפרוטוקולים נושאים תאריך, את שמות המשתתפים והנעדרים מן הישיבה, סדר היום, פירוט הדיונים שהתקיימו וכן החלטות שהתקבלו. כמו כן, נמצא כי הפרוטוקולים חתומים על ידי יו"ר דירקטוריון החכ"ל ומנכ"ל החכ"ל. עוד עלה, כי העתקים מהפרוטוקולים, לרבות חומר הנלווה לישיבה, נשמרים ומתויקים באופן ממוחשב וכן בקלסר הנמצא במזכירות החכ"ל.</p>	<p>סעיף 108 (א) לחוק החברות קובע כי "חברה תערוך פרוטוקולים של ההליכים בישיבות הדירקטוריון (להלן "הפרוטוקולים"), ותשמור אותם במשרדה הרשום... לתקופה של שבע שנים ממועד הישיבה". הפרוטוקולים נרשמים על ידי עוזרת המנכ"ל ומועברים לאישור וחתימה על ידי המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון. בתוך כשבוע ממועד הישיבה נשלחים הפרוטוקולים לחברי הדירקטוריון בדואר אלקטרוני.</p>	<p>רישום פרוטוקולים דירקטוריון החכ"ל</p>
	<p>הביקורת סקרה את הפרוטוקולים הקיימים של ישיבות ועדות החכ"ל והבחינה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> הפרוטוקולים נושאים כנדרש את התאריך, שעה, מקום התכנסות, נוכחים, נעדרים, הדיון שהתקיים בכל נושא מסדר היום וההחלטות שהתקבלו. הוועדות מורכבות מבעלי תפקידים בהתאם להגדרתן בנהלי החכ"ל, לצד בעלי 	<p>על פי תיקון 16 לחוק החברות, פרוטוקולים של ועדות הדירקטוריון ייערכו ויישמרו כאמור בסעיף 108 לחוק החברות. כלומר, על החכ"ל לערוך ולשמור פרוטוקולים לכלל הוועדות.</p>	<p>רישום פרוטוקולים ועדות החכ"ל</p>

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	<p>תפקידים נוספים בהתאם לצורך ובהתאם למומחיות הנדרשת.</p> <ul style="list-style-type: none"> • הפרוטוקולים חתומים כנדרש על ידי משתתפי הישיבות. • לכל פרוטוקול מצורפות כנדרש הצעות המחיר שנדונו באותה ישיבת ועדה, ככל שרלוונטי. 		
	<p>מסקירת הפרוטוקולים של הדירקטוריון נמצא כי הדוחות הכספיים של החכ"ל אושרו בישיבות הדירקטוריון בחודש יולי בשנים 2019 ו-2020, כנדרש.</p>	<p>סעיף 112 לחוק החברות קובע, בין היתר, כי הדירקטוריון אחראי לקביעת המדיניות הכללית, לרבות הכלכלית, של החברה, אישור עסקאות ופעולות המוגדרות על פי החוק, וכן אישור הדוחות הכספיים של החברה. הדוחות הכספיים של החברה מהווים בסיס להחלטות וכלי בקרה ופיקוח. מכאן נובעת החשיבות לדיון הדירקטוריון בדוחות הכספיים ולאישורם.</p>	<p>אישור הדוחות הכספיים של החכ"ל על ידי דירקטוריון החכ"ל</p>

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	<p>הביקורת בדקה את הליך העסקת מנהל מנהלת אזור תעשייה ומהנדס החכ"ל ומצאה כי הליך העסקתם התבצע בהתאם לנוהל, בשינויים המתחייבים, לפי הצורך (כדוגמת התייעצות עם ועדת רכש ומומחים עקב התקשרות בחשבונית ולא בתלוש שכר).</p>	<p>בעלי תפקידים בכירים בחכ"ל מתמנים על ידי דירקטוריון החכ"ל, בהתאם לדרישות התקנון וצרכי החכ"ל. בנוסף לבעלי התפקידים המפורטים בנספח 1 (תרשים ארגוני), מעסיקה החכ"ל מנהלים ועובדים לתפעול הפרויקטים שבניהולה, לרבות העסקה בקאנטרי קלאב רהט באמצעות קבלני כח אדם – מצילים ומדריכי חדר כושר, וכן התקשרה החברה עם קבלני טיאוט, שמירה וניקיון. נוהל מיון וגיוס עובדים של החכ"ל קובע כי ועדה ייעודית שתתמנה אד-הוק על ידי יו"ר הדירקטוריון, תקיים ראיונות למועמדים שהגישו הצעתם למכרז שפורסם על ידי החכ"ל לאיוש משרה.</p>	<p>גיוס עובדים לחכ"ל</p>
	<p>בבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים³ המנוהלים על ידי החכ"ל נמצא כי בכל המקרים נחתם נספח על ידי שני הצדדים המפרט את הדרישות מהחכ"ל והתמורה המגיעה לה, כנדרש.</p>	<p>סעיף 3.3 להסכם המסגרת מצוין שני סוגי התקשרות בין העירייה לבין החכ"ל: ביצוע עבודות ומתן שירותים. להסכם מצורפים שני נספחים (מזכרים): מזכר התקשרות לביצוע עבודות ומזכר התקשרות למתן שירותים. מזכרים אלה נועדו לחתימה חוזרת בכל פעם שמתקיימת בין העירייה ובין החכ"ל התקשרות חדשה נוספת, בין אם לצורך ביצוע עבודות ובין אם לצורך מתן שירותים. כל אחד מהמזכרים כולל: אומדן עלויות, שיעור התקורה שתשולם לחכ"ל ולוחות זמנים שייקבעו בין הצדדים.</p>	<p>קשרי גומלין בין החכ"ל לעירייה – חתימה על הסכמי התקשרות</p>

³ ראה נספח 3 – דגימת פרויקטים שהועברו מהעירייה לניהול החכ"ל

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	בבדיקה מדגמית של 4 פרויקטים ⁴ המנוהלים על ידי החכ"ל נמצאה התאמה בין החשבונות שהוגשו להסכם שנחתם.	סעיף 4 להסכם מעגן את התמורה המשולמת לחכ"ל ולפיו שיעור התקורה שישולם לחכ"ל בגין כל עבודה ייקבע מראש על ידי שני הצדדים. בגין פרויקטים של תשתית ובינוי נקבעה תקורה של 6% מעלות הפרויקט כתמורה לחכ"ל. בנוסף, נקבע כי העירייה תשלם לחכ"ל החזר הוצאות בגין ביצוע עבודות על ידי נותני שירותים, כגון: מתכננים, מודדים ויועצים.	התמורה הכספית המועברת מהעירייה לחכ"ל
	הביקורת בדקה את היקפי התשלומים ששילמה העירייה למשכ"ל אל מול סך היקפי התשלומים ששילמה העירייה לחכ"ל בשנים 2019-2020 ומצאה כי חלה ירידה בהיקף של 15% בגין התשלומים למשכ"ל, אל מול עליה בהיקף של 122% בגין התשלומים שהועברו לחכ"ל. כלומר, חל שינוי משמעותי בהיקף ההעברות הכספיות אשר יכול להצביע על תחילת של מגמה חיובית בהיקף העברת פרויקטים לניהול החכ"ל ⁵ .	דמי הניהול לחכ"ל עומדים על סך של, לכל היותר, 6% מסך הפרויקט. בהתקשרויות של העירייה מול המשכ"ל, דמי הניהול לחברה למשק וכלכלה (להלן "משכ"ל") עומדים על 7%. בפרויקטים המנוהלים על ידי החכ"ל, דמי הניהול המושלמים לחכ"ל על ידי העירייה נותרים בידי העירייה שהינה הבעלים של החכ"ל ומשמשים לרווחת התושבים. בשנת 2018 היקף החשבונות ששולמו למשכ"ל על ידי עיריית רהט עמד על 81 מיליון ₪.	פרויקטים בניהול המשכ"ל

⁴ ראה נספח 3 – דגימת פרויקטים שהועברו מהעירייה לניהול החכ"ל

⁵ ראה נספח 4 – נתוני העברת כספים מהעירייה למשכ"ל ולחכ"ל בשנים 2019-2020.



מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	<p>הביקורת בחנה את ניהול הרכש השוטף בחכ"ל ומצאה כי בשנת 2020 ההצעות נידונו בוועדת הזמנות פנימיות בהתאם לנוהל רכש והתקשרויות.</p>	<p>תהליכי הרכש בחכ"ל מנוהלים על ידי עוזרת המנכ"ל. נוהל רכש והתקשרויות של החכ"ל קובע את הסמכויות להתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, אופן ניהול ומעקב אחר התקשרויות שלא במסגרת מכרז והתקשרויות במסגרת מכרז, הערכה תקופתית של ספקים / יועצים / מפקחים, האחריות לביצוע הנוהל ועוד.</p> <p>הבקשות לקבלת הצעת מחיר המוגשות לספקים כוללות מפרט מדויק של ההצעה המתבקשת, על מנת למנוע פערי מחיר בין הספקים בשל אספקה שונה של מוצרים ועל מנת למנוע אי הבנה בין הספק לחכ"ל.</p>	<p>רכש והתקשרויות</p>
	<p>הביקורת מצאה כי על בסיס שבועי מתקיימות ישיבות עבודה בהשתתפות מנכ"ל החכ"ל, עוזרת המנכ"ל, מזכירת החכ"ל, מנהל הכספים, מהנדס החכ"ל, מנהל אזורי התעשייה ומנהל הבריכה. ישיבות אלה מנוהלות על ידי המנכ"ל. כל אחד מהמשתתפים סוקר את הפרויקטים שבאחריותו ומדווח על התקדמות במשימות / בהנחיות שניתנו לו בישיבה הקודמת. בנוסף, מקיים מנכ"ל החכ"ל ישיבה פרטנית עם מהנדס החכ"ל בה מנכ"ל החכ"ל מקבל תיאור מפורט של התקדמות</p>	<p>חלק מהפרויקטים מנוהלים על ידי מהנדס החכ"ל וחלקם על ידי מנהל פרויקטים חיצוני הנבחר מתוך מאגר היועצים. ההחלטה על ידי מי ינוהל הפרויקט מתקבלת על ידי מנכ"ל החכ"ל ומהנדס החכ"ל.</p> <p>הפיקוח על ניהול פרויקטים בחכ"ל מבוצע מידי שבוע במסגרת ישיבות צוות סטטוס פרויקטים המתקיימות אצל ראש העיר בהשתתפות כלל המנהלים הכפופים לראש העיר. בנוסף, מתקיימת ישיבה פרטנית של ראש העירייה ומנכ"ל החכ"ל. מנכ"ל החכ"ל מדווח לראש העיר על התקדמות הפרויקטים שבאחריות החכ"ל.</p>	<p>בקרה וניטור אחר התקדמות הפרויקטים</p>

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
	<p>הפרויקטים, לרבות קשיים ובעיות בתהליך, תוך מתן פתרונות למהנדס לשם קידום הפרויקטים. לא נרשם סיכום של ישיבות אלה ו/או של ההחלטות המתקבלות בהן.</p> <p>לוחות הזמנים בפרויקט נקבעים בהתייעצות משותפת של מנכ"ל החכ"ל, המנהל האחראי על הפרויקט, היועץ המשפטי של החכ"ל ומהנדס העירייה. תקציב הפרויקט נקבע בחכ"ל בהתאם להכנסות וההוצאות הצפויות בפרויקט.</p> <p>עוד נמצא כי מנהל החשבונות של החכ"ל מנהל מעקב כספי אחר כל אחד מהפרויקטים באמצעות גיליון אלקטרוני מפורט הכולל את מספר התב"ר, חשבונות לשלם שהתקבלו ואושרו, התקורה שנקבעה לפרויקט, התמורה שהתקבלה מהעירייה ועוד.</p>		



ב. ממצאים עיקריים

בפרק זה מפורטים עיקרי הממצאים אשר עלו מבדיקת הביקורת, שסיווגם בינוני וגבוה. לפירוט כלל ממצאים בהרחבה, ראה פרק 5.

1. האסיפה הכללית

1.1 המליאה בשבתה כאסיפת החכ"ל, לא אישרה את הדוחות הכספיים של החכ"ל כמו גם את מינוי רואה החשבון המבקר של החכ"ל.

1.2 הפרוטוקולים אינם מציינים כי הדיונים אשר נעשו במליאה בשבתה כאסיפת החכ"ל.

2. דירקטוריון החכ"ל

2.1 לא נמצא תיעוד לכתבי מינוי שניתנו לחברי הדירקטוריון במהלך השנים למעט בעת הקמת החברה. כמו כן, טרם אושרה הארכת כהונת נציגי הציבור בדירקטוריון על ידי משרד הפנים ולא נמצא למינויים אלה במשרדי החכ"ל אלא רק במשרדי העירייה.

2.2 בשנים 2019-2020 התכנס דירקטוריון החכ"ל פעמיים בלבד בכל אחד מן השנים, שלא בהתאם לדרישת המינימום שנקבעה בתקנון החכ"ל.

2.3 בישיבת הדירקטוריון מחודש דצמבר 2019 נכחו פחות מ- 50% מחברי הדירקטוריון. קרי, לא היה מניין דירקטורים חוקי בהתאם לקביעת תקנון החכ"ל.

3. ועדות החכ"ל

3.1 בהרכב הדירקטוריון הנוכחי של החכ"ל, לא הוקמה ועדת ביקורת בחכ"ל. כך, מזה כשנתיים לא התכנה ועדת ביקורת בחכ"ל.

4. תקציב החכ"ל ודוחות כספיים

4.1 לא נמסרו דיווחים בנושא מצבה הכספי של החכ"ל, תקציבה ובחינת העמידה בתקציב בפועל ודוחותיה הכספיים לא נדונו ו/או אושרו במליאת המועצה.

4.2 היעדר ביצוע מעקב תקציב מול ביצוע על ידי הנהלת החכ"ל ביחס לכלל תקציב החכ"ל ולא בהקשר לפרויקט מסוים.

5. כח אדם ושכר

5.1 החכ"ל התקשרה בין היתר עם קבלני ניקיון. נמצא, כי החכ"ל לא התקשרה עם בודק שכר חיצוני לצורך ביצוע בדיקות תקינות ושלמות השכר של עובדי הקבלן. כך, נחשפת החכ"ל לתביעה כלפיה מצד עובדי הקבלן.



6. קשרי גומלין חכ"ל עירייה

- 6.1. חתימה על הסכם המסגרת בין החכ"ל לעירייה – הביקורת מצאה כי הסכם המסגרת בין החכ"ל לעירייה אינו מציין את תאריך החתימה וכן כי גזבר העירייה חתום כמורשה חתימה הן מטעם החכ"ל והן מטעם העירייה.
- 6.2. לא נקבעה מהות הפרויקטים שיועברו לחכ"ל מהעירייה ולא עוגנו קריטריונים שעל פיהם ייבחנו הפרויקטים המוזכרים לעיל. לפיכך, לא ניתן לבחון אם הפרויקטים שהועברו / לא הועברו לניהול החכ"ל תואמים את החלטות העירייה.
- 6.3. נמצא כי מספר פרויקטים שתוכננו להעברה לביצוע החכ"ל לא הועברו בפועל. יתרה מזאת, נמצא כי פרויקטים שהועברו לחכ"ל מהעירייה ואף קודמו על ידי החכ"ל על ידי עריכת מכרזים ועוד, בוטלו בשל חוסר רצון מנהלי מחלקות רלוונטיים במחלקה לשתף פעולה עם החכ"ל.
- 6.4. נמצא כי לעיתים תפקיד החכ"ל בפרויקטים אשר תחת אחריותה הינו משני ולא מוסיף ערך משמעותי לעירייה, כגון ביצוע בדיקת חשבונות בלבד ואי ביצוע בקרה בשטח או מתן עצמאות מלאה לניהול על ידי עובדי החכ"ל.
- 6.5. ביצוע התשלום בפועל לחכ"ל על ידי העירייה אינו עומד בהסכם המסגרת שנחתם על ידי הצדדים ומבוצע באיחור.
- 6.6. נמצא כי פרויקטים רבים בהיקפים גבוהים לביצוע הועברו למשכ"ל ולא לחכ"ל. כך, העירייה נחשפת לתשלומים גבוהים באופן יחסי ולתשלום סכומים אשר יוצאים מקופת העירייה. כספים אלה יכלו להישאר בקופת העירייה לו הפרויקטים היו מבוצעים על ידי החכ"ל ולשמש לרווחת תושבי העיר.

7. רכש והתקשרויות

- 7.1. נמצא כי ההצעות המחיר אשר שימשו לבחירת הספק לביצוע הרכש השוטף אינן כוללות את תאריך ההצעה. כמו כן, נמצא כי אין הסכם חתום מול הספק הנבחר.
- 7.2. נמצא כי רכש הממומן באמצעות תב"רים אינו מתבצע בשלמות כד שקיימת יתרה לניצול בתב"ר, בעוד שתוקף ההתחייבות מהמשרד הממשלתי המממן אינו בתוקף. כלומר, ייתכן מצב שבו החכ"ל לא תוכל לנצל את יתרת התב"ר שנותר.

8. ניהול פרויקט

- 8.1. נמצא כי במקרים בהם החכ"ל שוכרת את שירותיהם של אנשי מקצוע חיצוניים, דמי התקורה יכולים להצטמצם משמעותית עד כדי בחינת כדאיות כלכלית של ביצוע הפרויקט על ידי החכ"ל.



5. פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת

1. האסיפה הכללית

1.1 אישור דוחות כספיים ומינוי רואה חשבון מבקר

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר החכ"ל ומנכ"ל החכ"ל - הדוח הכספי של שנת 2019 אושר במליאת העירייה כמקובל.</p> <p>באשר לאופן כתיבת הפרוטוקולים, העניין באחריות מזכיר העירייה. נדאג לפרוטוקולים נפרדים אשר ידונו בנושאים הקשורים לחכ"ל.</p>	<p>הביקורת מדגישה כי על מליאת המועצה, בשבתה כאסיפה הכללית של החכ"ל, חלה חובה להקפיד על יישום חוק החברות ככתובו וכלשונו בכל הנוגע לתפקודה ותפקידיה, לרבות אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החכ"ל.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת עיינה בפרוטוקולי מליאת המועצה של העירייה לשנים 2016-2020 ומצאה כי המליאה כאסיפת החכ"ל לא אישרה את הדוחות הכספיים של החכ"ל ולא אישרה את מינוי רואה החשבון המבקר של החכ"ל.</p> <p>הביקורת מדגישה כי היעדר אישור הדוחות הכספיים על ידי מליאת המועצה מהווה הפרה של דרישות החוק.</p>	<p>סעיף 4 לחוק החברות קובע את קיומה של החברה כ"אישיות משפטית נפרדת וכשרה לכל זכות וחובה". סעיף זה יוצר את ההפרדה בין העירייה לבין החברה העירונית. החכ"ל הינה גוף בבעלות מלאה של העירייה, אך איננה אגף נוסף ברשות. סעיף 46 לחוק קובע כי המוסדות המייצגים של החברה הינם: "האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון, רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין". הוראות החוק מגדירות את סמכויותיהם וחובותיהם של גופים אלו. התפקידים העיקריים של האסיפה הכללית, כפי שהוגדרו בחוק הינם, מינוי רואה חשבון מבקר ותנאי העסקתו, מינוי דירקטורים חיצוניים, אישור פעולות ועסקאות הטעונות אישור האסיפה הכללית, אישור דוחותיה הכספיים ועוד.</p>



1. האסיפה הכללית

1.2 פרוטוקול ישיבות האסיפה הכללית של החכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל – באחריות מזכיר העירייה. יו"ר החכ"ל - באחריות מזכיר העירייה. נדאג לפרוטוקולים נפרדים אשר ידונו בנושאים הקשורים לחכ"ל.</p>	<p>הביקורת ממליצה להקפיד על ציון בפרוטוקולים של מליאת מועצת העיר כי החלטות הנוגעות לחכ"ל מתקבלות מתוקף היות המועצה גם האסיפה הכללית של החכ"ל.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת עיינה בפרוטוקולי מליאת המועצה של העירייה לשנים 2016-2020 ומצאה כי העירייה דנה בנושאים שונים הקשורים לחכ"ל, כגון: מינוי דירקטורים, אישור תב"רים, מתן סמכויות, העברת נושאים לניהול וביצוע על ידי החכ"ל ונושאים נוספים. נציין, כי בפרוטוקולים לא מצוין כי הדיונים נעשו במליאה בשבתה כאסיפת החכ"ל. אי ציון מהות הישיבה על גבי הפרוטוקולים תוך הבחנה בין ישיבת "מליאת המועצה" לישיבת "אסיפת החכ"ל", עלולה לגרום לחוסר יכולת לעקוב אחר ההחלטות המתקבלות.</p>	<p>סעיף 4 לחוק החברות קובע את קיומה של החברה כ"אישיות משפטית נפרדת וכשרה לכל זכות וחובה". סעיף זה יוצר את ההפרדה בין העירייה לבין החברה העירונית. החכ"ל הינה גוף בבעלות מלאה של העירייה, אך איננה אגף נוסף ברשות. סעיף 46 לחוק קובע כי המוסדות המייצגים של החברה הינם: "האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין או מכוח התקנון, רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין". הוראות החוק מגדירות את סמכויותיהם וחובותיהם של גופים אלו. כמו כן, נקבע כי בעלי החברה יהוו את אסיפת בעלי המניות או שימנו לשם כך את נציגיהם. מאחר וכאמור, העירייה הינה הבעלים של החכ"ל, ישיבות האסיפה של התאגידים מתקיימות במסגרת ישיבות מליאת המועצה.</p>



2. דירקטוריון החכ"ל

2.1 מינוי דירקטורים בחכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר החכ"ל ומנכ"ל החכ"ל - הנושא נמצא בטיפול מול אגף תאגידיים במשרד הפנים.</p>	<p>הביקורת מדגישה כי על החכ"ל לפעול לקבלת אישורים מטעם משרד הפנים להארכת הקדנציה של הדירקטורים. כמו כן, יש לוודא כי יינתנו לדירקטורים כתבי מינוי וכי ישמר תיעוד לאישורים אלה וכן לכתבי המינוי במשרדי החכ"ל.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> פרוטוקול המליאה המתייחס לאישור הרכב הדירקטוריון של החכ"ל אינו כולל תיעוד לכך שהישיבה הינה ישיבת האסיפה הכללית של החכ"ל. הדירקטורים בחכ"ל אינם מקבלים תמורה. אושרו מינויי דירקטורים נוספים בנובמבר 2019 ובמאי 2020 אולם לא נמצא תיעוד לכתבי מינוי שניתנו לחברי הדירקטוריון במועדי המינויים המוזכרים לעיל. טרם התקבל אישור הארכת כהונת נציגי הציבור בדירקטוריון על ידי משרד הפנים, מאחר והבקשה שהוגשה במהלך דצמבר 2019 למשרד הפנים לא כללה את כל הפרטים הנדרשים, לרבות פרוטוקולים של מליאת המועצה המאשרים את בחירת הדירקטורים. היעדר תיעוד למינוי הדירקטורים במשרדי החכ"ל. 	<p>דירקטוריון החכ"ל מהווה את הגוף המורשה והאחראי מטעם העירייה, להבטחת ניהול ענייני החכ"ל. בשל כך, קיימת חשיבות רבה לייצוג האינטרס הציבורי בפעילותו של הדירקטוריון ולקיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים. חוק החברות מסדיר את אופן מינוים של הדירקטורים ואת התשלום המגיע להם. יש להעניק לכל דירקטור כתב מינוי, בכפוף לאישור משרד הפנים.</p>



2. דירקטוריון החכ"ל

2.2 תדירות התכנסות הדירקטוריון

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל - בשנת 2019 לא היה דירקטוריון. בשנת 2020 עקב מגפת הקורונה לא הייתה אפשרות לקיים את כל הישיבות. כעקרון, הנוהל שלנו הוא לקיים ישיבה כל רבעון.</p>	<p>הביקורת ממליצה להקפיד להתכנס בתדירות חודשית. לכל הפחות, יש להקפיד על התכנסות רבעונית, כנקבע בתקנון, לצורך הגברת הפיקוח והבקרה. כמו כן, יש להקפיד כי יתכנס קוורום בישיבות הדירקטוריון.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי דירקטוריון החכ"ל לא התכנס בתדירות הנדרשת על פי התקנון – כך, התכנס בשנת 2019 פעמיים בלבד, בחודשים יולי ודצמבר. בשנת 2020 התכנס הדירקטוריון לשיבתו הראשונה ביולי וכן התכנס בדצמבר. קרי, הדירקטוריון התכנס פעמיים בשנה, שלא בהתאם לדרישת המינימום שנקבעה בתקנון החכ"ל. יודגש, כי תפקיד הדירקטוריון הוא להתוות את מדיניות החברה, לפקח ולבקר אחר פעולותיה בהתאם לנקבע בתקנון החברה. התכנסות הדירקטוריון פעם או פעמיים בשנה אינה תואמת את דרישת התקנון ואין בה די בשביל לקיים פיקוח על התנהלות החכ"ל ולקבל החלטות מהותיות עבור החברה.</p>	<p>דירקטוריון החכ"ל מהווה את הגוף המורשה והאחראי מטעם העירייה, להבטחת ניהול ענייני החכ"ל. בשל כך, קיימת חשיבות רבה לייצוג האינטרס הציבורי בפעילותו של הדירקטוריון ולקיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים. סעיף 40 לתקנון קובע כי "הדירקטוריון יכול להתאסף לשם הנהלת העסקים, לדחות... ולערך את פעולותיו..., ובלבד שיקיים ישיבת דירקטוריון אחת לרבעון, לכל הפחות."</p>



2. דירקטוריון החכ"ל

2.3 קוורום בישיבות הדירקטוריון

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל - בשנת 2019 לא היה דירקטוריון. בשנת 2020 עקב מגפת הקורונה לא הייתה אפשרות לקיים את כל הישיבות. כעקרון, הנוהל שלנו הוא לקיים ישיבה כל רבעון.</p>	<p>על החכ"ל להקפיד שישיבות הדירקטוריון יתכנסו תוך שימור קוורום כפי המתחייב בתקנון חכ"ל.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת סקרה את הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון בשנים 2019-2020 ומצאה כי בישיבה אחת מתוך ארבע שהתקיימו בתקופה המוזכרת לעיל, נכחו פחות מ-50% מחברי הדירקטוריון. קרי, לא התקיים מניין דירקטורים חוקי בהתאם לקביעת תקנון החכ"ל.⁶</p> <p>יודגש, כי מעיון בפרוטוקול הדירקטוריון לא מצוין כי מדובר בהתכנסות שנייה.</p>	<p>סעיף 41.א. בתקנון קובע כי "רוב חברי הדירקטוריון יהיו מניין חוקי בישיבותיו, ואולם בישיבה שהתכנסה בשל היעדר מניין חוקי בישיבה קודמת, שליש מחברי הדירקטוריון יהוו מניין חוקי".</p>

⁶ ראה נספח 1 – קוורום בישיבות הדירקטוריון.



2. דירקטוריון החכ"ל

2.4 פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל - התחלנו לאשר את הפרוטוקולים המתעדים את דיוני הדירקטוריון בישיבה העוקבת ולמספרם באופן רציף.</p>	<p>הביקורת ממליצה לאשר את הפרוטוקולים המתעדים את דיוני הדירקטוריון בישיבה העוקבת ולמספרם באופן רציף.</p>	<p>נמוך</p>	<p>הביקורת סקרה את הפרוטוקולים לשנת 2019 ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> הפרוטוקולים מישיבת הדירקטוריון אינם מאושרים בישיבה העוקבת. הפרוטוקולים אינם נושאים מספור רציף. 	<p>סעיף 108 (א) לחוק החברות קובע כי "חברה תערוך פרוטוקולים של ההליכים בישיבות הדירקטוריון (להלן "הפרוטוקולים", ותשמור אותם במשרדה הרשום... לתקופה של שבע שנים ממועד הישיבה". הפרוטוקול יאושר בישיבה העוקבת. הפרוטוקולים נרשמים על ידי עוזרת המנכ"ל ומועברים לאישור וחתימה על ידי המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון. בתוך כשבוע ממועד הישיבה נשלחים הפרוטוקולים לחברי הדירקטוריון בדואר אלקטרוני.</p>



3. ועדות החכ"ל

3.1 כינון ועדות

רקע	ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
מעיון בנהלי החכ"ל נמצא כי בחכ"ל קיימות 5 ועדות: ועדת הזמנות פנימית (הדנה ומאשרת הצעות בסכומים 3,000 – 18,000 ש"ח), ועדת כח אדם, ועדת רכש והתקשרויות, ועדת מומחים וועדת מכרזים.	הביקורת סקרה את הפרוטוקולים לשנת 2019-2020 ומצאה כי בהרכב הדירקטוריון הנוכחי לא הוקמה ועדת ביקורת בחכ"ל. לפיכך, מזה כשנתיים לא התכנסה ועדת ביקורת בחכ"ל. יצוין, כי לא קיימת חובה חוקית להקמת ועדת ביקורת.	בינוני	הביקורת ממליצה להקים ועדת ביקורת בחכ"ל לאור מאפייניה הציבוריים, על אף שאין חובה חוקית לעשות כן. בנוסף, לאור העובדה שהחכ"ל הינה חברה צעירה באופן יחסי, ביקורת שוטפת תאפשר קיום תהליך הפקת לקחים ולמידה יעיל.	מנכ"ל החכ"ל - נדאג למינוי ועדת ביקורת בישיבה הבאה. יו"ר החכ"ל - מונתה ועדת ביקורת בישיבת הדירקטוריון האחרונה.



3. ועדות החכ"ל

3.2 פרוטוקולים של ועדות החכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - נדאג למינוי ועדת ביקורת בישיבה הבאה.</p> <p>יו"ר החכ"ל - מונתה ועדת ביקורת בישיבת הדירקטוריון האחרונה.</p>	<p>הביקורת ממליצה למספר את הפרוטוקולים של ועדות החכ"ל באופן רציף, לתייק ולסרוק אותם באופן סדור שיאפשר ביקורת בתהליך.</p>	<p>נמוך</p>	<p>הביקורת ביקשה לקבל לידיה את הפרוטוקולים של כלל הוועדות, אך לא עלה בידה לקבלם באופן מרוכז ומסודר. מבדיקת הביקורת עולה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • הפרוטוקולים אינם מתויקים ואינם מרוכזים באופן המאפשר בקרה. • קיים אי סדר ברישום שמות הוועדות. כך, נמצא כי פרוטוקולי ועדת מומחים נושאים את השם "ועדת התקשרויות". • הפרוטוקולים אינם ממוספרים באופן רציף ולפיכך לא ניתן לדעת אם קיימים פרוטוקולים של הישיבות שהתקיימו. 	<p>על פי תיקון 16 לחוק החברות, פרוטוקולים של ועדות הדירקטוריון ייערכו ויישמרו כאמור בסעיף 108 לחוק החברות. כלומר, על החכ"ל לערוך ולשמור פרוטוקולים לכלל הוועדות.</p>



4. תקציב החכ"ל ודוחות כספיים

4.1 קיום דיון בדבר מצבה הכספית של החכ"ל, לרבות אישור דוחות כספיים מבוקרים שנתיים.

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל - הדו"ח של 2019 אושר במליאת המועצה, כמקובל.</p> <p>הביקורת מדגישה כי יש לציין כי המליאה מתפקדת כאסיפה הכללית של החכ"ל בשעת קיום דיונים הקשורים לחכ"ל, לרבות אישור דוחותיה הכספיים.</p>	<p>הביקורת מדגישה כי על מליאת המועצה, בשבתה כאסיפה הכללית של החכ"ל, חלה חובה להקפיד על יישום חוק החברות ככתובו וכלשונו בכל הנוגע לתפקודה ותפקידיה, לרבות אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החכ"ל.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת עיינה בפרוטוקולים של מליאת המועצה שעניינם דיון בדוחות הכספיים של החכ"ל לשנים 2019 ו- 2020 ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> עד ליום 23.9.2020 לא נמסרו דיווחים בנושא מצבה הכספית של החכ"ל, התקציב שלה ובחינת העמידה בו ודוחותיה הכספיים לא נדונו ו/או אושרו במליאת המועצה. זאת, אף על פי שבמהלך ישיבת המועצה שהתקיימה ביום ה-11.12.2019 הוחלט לקיים ישיבה לדיון בדוחות הכספיים של התאגידים העירוניים, בניהם החכ"ל. 	<p>צו המועצות (הקמת תאגידים) סעיף 5 קובע כי, "ראש העירייה יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון. העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים".</p>



4. תקציב החכ"ל ודוחות כספיים

4.2 קיום תהליך בקרה ופיקוח על תקציב החכ"ל מול הפרוייקטים בביצוע תחת החכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל- נפעל בהתאם ונבצע מעקב רבעוני כולל הצגה לחברי הדירקטוריון בכל רבעון.</p>	<p>הביקורת ממליצה לחכ"ל לבצע בקרה חודשית או רבעונית אחר התקציב מול הביצוע בפועל, על מנת לאתר צרכים ולזהות חריגות מהתקציב בזמן אמת ולפעול לתיקונן.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת ביקשה לקבל דוח תקציב מול ביצוע המנוהל על ידי החכ"ל. הביקורת מצאה כי מבוצע מעקב של תקציב מול ביצוע בגין כל פרויקט, אך לא קיים דוח תקציב מול ביצוע כולל של החכ"ל. בהתאם, לא מתבצע מעקב של תקציב מול ביצוע על ידי ההנהלה, לרבות התייחסות להוצאות הנהלה וכלליות, שכן, שירותים מקצועיים ועוד. הביקורת מדגישה כי ביצוע מעקב שוטף יכול לסייע בזיהוי צרכים של החכ"ל ובהיעדרו החכ"ל חשופה לחריגות מהתקציב וגילויין בשלב מאוחר.</p>	<p>מעיון בדוחות הכספיים של החכ"ל עולה כי החכ"ל נשענת על התחייבויות שוטפות (94% מסך ההתחייבויות) הנובעות בעיקר מהכנסות מראש, מקדמות מלקוחות ורובות לספקים ולזכאים. עוד עולה כי לא קיימות לחכ"ל התחייבויות בגין הלוואות נציין כי מלבד עלויות העבודה והשירותים במסגרת הפרוייקטים, לחכ"ל ישנן הוצאות הנהלה וכלליות הכוללות משכורות ונלוות, שירותים מקצועיים, משרדיות, פרסום ועוד. בשנת 2019 הוצאות הנהלה וכלליות עמדו על סך של כ-1.5 מיליון ש"ח, גידול של 100% מהוצאות הנהלה וכלליות בשנת 2018.⁷</p>

⁷ ראה נספח 2, תמצית המאזן של הח"כ בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים ליום 31.12.2019.



5. כח אדם ושכר

5.1 בדיקות שכר של עובדי הקבלן

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל – כל הקבלנים נתבקשו להגיש דוח של בודק שכר מוסמך.</p> <p>גזבר העירייה – ממליץ לקלוט חברה שתבצע בדיקות שכר, אשמח להמליץ לחכ"ל על חברה כזאת. לחילופין, ניתן לבדוק את האפשרות שהעירייה תבצע באמצעות חברה חיצונית, מדובר בעלויות נמוכות אשר ממזערות חשיפה גבוהה.</p> <p>בתגובה לתגובתו של מנכ"ל החכ"ל, הביקורת מדגישה כי החובה לביצוע בדיקות תקופתיות בדבר שכר עובדי הקבלן מוטלת על מזמין העבודה, קרי החכ"ל ולא על הקבלן שעימו מבוצעת ההתקשרות.</p>	<p>הביקורת ממליצה לחכ"ל להתקשר עם בודק שכר מוסמך חיצוני לשם ביצוע בדיקות שכר תקופתיות לעובדים המועסקים דרך קבלן.</p>	בינוני	<p>הביקורת בחנה את פרויקט העסקת עובדי כפיים – התקשרות עם קבלני ניקיון, ומצאה כי מנהל החשבונות הראשי של החכ"ל מבצע בקרות על החשבונות המתקבלים מהקבלנים וכן על תשלום השכר של עובדי הקבלן. הביקורת מדגישה כי ביצוע בדיקות השכר על ידי מנהל החשבונות הראשי של החכ"ל אינו מגן על החכ"ל במקרה של תביעה כלפיה מצד אחד או יותר מעובד הקבלן.</p>	<p>בהתאם לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה (בודק שכר מוסמך), ה'תשע"ז-2017 חלה על מזמין השירות אחריות לוודא כי הקבלן משלם לעובדיו שכר וזכויות נלוות בהתאם לחוק ולצווי ההרחבה. החוק נותן למזמין השירות הגנות כדוגמת ביצוע בדיקות תקופתיות על ידי בודק שכר מוסמך. עוד קובע החוק (סעיף 44) כי "בודק שכר מוסמך לא יפעל בניגוד עניינים, ובכלל זה לא יהיה עובד... של מזמין שירות שהוא עורך בדיקות תקופתיות לגביו או לפי בקשתו... ולא יהיה נושא משרה בהם".</p>



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.1 חתימה על הסכם המסגרת בין החכ"ל לעירייה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל – בישיבת הדירקטוריון האחרונה הוספנו עוד מורשה חתימה בכדי למנוע מצב זה. גזבר העירייה – תקנון החכ"ל קבע שגזבר העירייה יהיה מורשה חתימה ראשי בחכ"ל, בשל העובדה שזו חברה ששייכת לעירייה, לטעמי זה הגיוני מסיבות מקצועיות. אשמח לקבל הצעות לשיפור.</p>	<p>הביקורת ממליצה להימנע ממצב בו אותו מורשה חתימה חותם בשם העירייה ובשם החכ"ל על הסכם משותף.</p>	<p>בינוני</p>	<p>סקרה את ההסכם ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> ההסכם אינו מציין את תאריך החתימה. גזבר העירייה חתום כמורשה חתימה הן מטעם החכ"ל והן מטעם העירייה. <p>הביקורת מדגישה כי חתימה על הסכם / מסמך מחייב על ידי אותו מורשה חתימה בשם העירייה ובשם החכ"ל עלולה לחשוף את העירייה והחכ"ל לניגודי עניינים וקבלת החלטות הפוגעת באינטרסים של אחד הצדדים.</p>	<p>ביום 22.05.2017 אישרה מליאת המועצה של העירייה את הסכם המסגרת בין העירייה לבין החכ"ל להפעלת פרויקטים (להלן: "ההסכם"). בבדיקת הביקורת נמצא כי הסכם המסגרת נחתם על ידי העירייה והחכ"ל בשנת 2017.</p> <p>ההסכם מעגן את התחייבויותיה של החכ"ל כלפי העירייה, לרבות עריכת בחינה תקציבית לכל פרויקט, ניהול רישום חשבונאי וכלכלי בגין כל פרויקט שבאחריותה, עמידה בהוראות הדין, העברת דיווחים מפורטים לעירייה ועוד. בנוסף, ההסכם כולל סעיפים כמו: דרך מסירת העבודות מהעירייה לחברה, התמורה לחברה, בדיקות מטעם העירייה בסיום העבודה לאישור ביצועה בהתאם לתכניות ולמפרטים, אחריות לנזקים וביטוח ועוד.</p>



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.2 העברת פרויקטים מהעירייה לחכ"ל – מהות הפרויקטים המועברים לחכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל – באחריות העירייה. יש ליווי צמוד של העירייה לנושא הפניות פרויקטים לחכ"ל. הזמנתי לישיבה בנושא את כל בעלי התפקידים בנוגע בדבר.</p> <p>מנכ"ל החכ"ל – באחריות העירייה.</p> <p>גזבר העירייה – עניין העברת הפרויקטים לחכ"ל הוא בעייתי מאוד. יש להסדיר את העניין בנוהל כמו הקיים מול המתנ"ס. עד רגע זה מועברים פרויקטים לביצוע בהחלטות ראש העיר וההנהלה, וזה לדעתי לקוי מיסודו. כמו כן, מציע לעגן בנספחים להסכם העקרונות מינוי גורם מטעם העירייה שאחראי לכל פרויקט.</p>	<p>הביקורת ממליצה לקבוע את מהות הפרויקטים והקריטריונים על פיהם יועברו הפרויקטים מהעירייה לחכ"ל, לרבות קביעת מידת מעורבות העירייה בניהול הפרויקטים ולודא כי החלטות העירייה באשר להעברת פרויקטים תבוצענה כפי שנקבע.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא נקבעה מהות הפרויקטים (לדוגמה: בנייה, תשתיות, תפעול) ולא עוגנו הקריטריונים שעל פיהם יועברו פרויקטים לניהול החכ"ל. לפיכך, לא ניתן לבחון אם הפרויקטים שהועברו / לא הועברו לניהול החכ"ל תואמים את החלטות העירייה. הביקורת מדגישה כי בהיעדר קביעה, כאמור לעיל, לא קיימת מחויבות של העירייה להעברת פרויקטים מסוימים לחכ"ל.</p>	<p>כאמור, אחת ממטרות העל של הקמת החכ"ל הינה הגדלת הכנסות העירייה למען רווחת תושבי העיר. בישיבת המליאה מיום 22.5.2017, צוינה החשיבות בהעברת פרויקטים לניהול החכ"ל, כגון השילוט ברחבי העיר, השוק העירוני, ועוד נושאים אחרים וכמובן פרויקטים גדולים שיהיו רווחיים לחכ"ל וגם יעילים לעירייה. סעיף 3.3 להסכם מצוין שני סוגי התקשרות בין העירייה לבין החכ"ל: ביצוע עבודות ומתן שירותים. כך, מצורפים שני מזכרים: מזכר התקשרות לביצוע עבודות ומזכר התקשרות למתן שירותים. מזכרים אלה ייחתמו בכל התקשרות חדשה בין העירייה ובין החכ"ל. כל אחד מהמזכרים כולל אומדן עלויות, שיעור התקורה שתשולם לחכ"ל ולוחות זמנים שייקבעו בין הצדדים.</p>



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.3 יישום החלטות העירייה בדבר העברת פרויקטים לחכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל – לעניין פרויקט ניקיון תוך ליווי וחניכה של גורמים מוסדות חינוך, רלוונטים מהעירייה. הביקורת מדגישה כי אי העברת הפרויקטים שאושרו לניהול החכ"ל והתערבות בניהול הפרויקטים על ידי גורמים בעירייה, חושפים את העירייה לשימוש לא מיטבי במשאבים הקיימים, לאי ניצול יכולות החכ"ל בניהול פרויקטים ולפיכך להוצאות לבזבז משאבים עקב ריבוי גורמים מטפלים.</p>	<p>הביקורת ממליצה לודא כי החלטות העירייה באשר להעבר פרויקטים תבוצענה כפי שנקבע, תוך ליווי וחניכה של גורמים רלוונטים מהעירייה. הביקורת מדגישה כי אי העברת הפרויקטים שאושרו לניהול החכ"ל והתערבות בניהול הפרויקטים על ידי גורמים בעירייה, חושפים את העירייה לשימוש לא מיטבי במשאבים הקיימים, לאי ניצול יכולות החכ"ל בניהול פרויקטים ולפיכך להוצאות לבזבז משאבים עקב ריבוי גורמים מטפלים.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת דגמה 4 פרויקטים⁸ המנוהלים על ידי החכ"ל ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> בישיבה שהתקיימה ביום 14.5.2019 הוחלט להעביר לאחריות החכ"ל את פרויקט הקמת מרכז צעירים. בפועל ההחלטה לא יושמה והחכ"ל לא קיבלה לידיה את האחריות על הפרויקט. פרויקטים נוספים תוכננו לביצוע על ידי החכ"ל, כגון הקמת תחנת מעבר לפסולת בניין, הקמת חניון למשאיות, בניית אולמות ספורט, גני ילדים וספרייה. בפועל, פרויקטים אלה לא הועברו לחכ"ל. פרויקט ניקיון מוסדות חינוך הועבר לידי החכ"ל. החכ"ל ביצעה הליך מלא של מכרז (מכרז 13/2020). לאחר השלמתו ובחירת ההצעות הזוכות, סירב מנהל מחלקת החינוך לניהול הפרויקט על ידי החכ"ל והפרויקט חזר לניהול העירייה. 	<p>כאמור, אחת ממטרות העל של הקמת החכ"ל הינה הגדלת הכנסות העירייה למען רווחת תושבי העיר. בשנת 2019 התקיימו שתי ישיבות מטה מול מטה בהן נכחו נציגים מטעם העירייה ומטעם החכ"ל. בפגישות אלה דנו בהעברת פרויקטים והתקבלו החלטות קונקרטריות.</p>

⁸ ראה נספח 3 – דגימת פרויקטים שהועברו מהעירייה לניהול החכ"ל



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.4 היקף אחריות החכ"ל בביצוע הפרוייקטים שהועברו על ידי העירייה לביצועה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר דירקטוריון החכ"ל – באחריות העירייה. יש ליווי צמוד של העירייה לנושא הפניות פרויקטים לחכ"ל. הזמנת לישיבה בנושא את כל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר. מנכ"ל החכ"ל – באחריות העירייה.</p>	<p>הביקורת ממליצה למסד תהליך ליווי וחניכה לחכ"ל על ידי גורמי מקצוע רלוונטיים מהעירייה, יחד עם מתן אחריות, תוכן ממשי ועצמאות לבעלי התפקידים בחכ"ל לבצע את עבודתם ולקדם את הפרוייקטים תחת אחריותם. אי מתן עצמאות לחכ"ל בניהול הפרוייקטים שבאחריותה, אינו מאפשר לחכ"ל לצמוח וגוזל משאבי כ"א מהעירייה.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת דגמה 4 פרויקטים⁹ המנוהלים על ידי החכ"ל ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> בפרוייקט העסקת עובדי כפיים תפקיד החכ"ל הוא ניהול הקבלנים ואישור החשבונות שלהם, כאשר הפיקוח בשטח על העובדים מבוצע על ידי אגף שפ"ע בעירייה. מכאן עולה כי לא קיים ערך מוסף משמעותי לעירייה בניהול הפרוייקט על ידי החכ"ל. יתירה מזאת, מאחר והחכ"ל לא מבצעת את הבקרה בשטח, אישור החשבונות מסתמך על דיווחים של עובדי העירייה ולא על בדיקות של עובדי החכ"ל. ניהול של חלק מהפרוייקטים על ידי החכ"ל, מלווה בפיקוח צמוד של העירייה ללא מתן עצמאות מלאה לניהול הפרוייקטים על ידי עובדי החכ"ל. כך, נמצא כי בפרוייקט השצ"פ ובפרוייקט בית העלמין חשבונות הקבלנים עוכבו עד לאישור סגן מהנדס העירייה. 	<p>כאמור, אחת ממטרות העל של הקמת החכ"ל הינה הגדלת הכנסות העירייה למען רווחת תושבי העיר. מתן ליווי צמוד וחניכה על ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה לעובדי החכ"ל תמצב את החכ"ל כגוף מקצועי וכלכלי אשר מממש את המטרות והיעדים שלשםם הוקמה.</p>

⁹ ראה נספח 3 – דגימת פרויקטים שהועברו מהעירייה לניהול החכ"ל



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.5 התמורה מהעירייה לחכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל – באחריות העירייה, יבוצע. גזבר העירייה – מועדי התשלום נקבעו בחוק: העירייה תשלם לחכ"ל על פי חוק מוסר תשלומים, יש לעגן זאת בנספחים להסכם העקרונות משנת 2017 מול חכ"ל.</p>	<p>הביקורת ממליצה לקבוע את מועדי העברת התשלום מהעירייה לחכ"ל בכל פרויקט ולפעול להעברתם באופן שיאפשר לחכ"ל לנהל את תזרים המזומנים שלה.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בדקה את אופן ביצוע התשלומים בביצוע פרויקט השצ"פ במסגרת תב"ר 949 ומצאה כי על אף העובדה שנכון ליום 8.12.2020 בתב"ר עבודות בהיקף של כ-1.2 מיליוני ש"ח, החכ"ל קיבלה בפועל מהעירייה סך של כ-10 אלפי ש"ח בלבד מתוך סכום של 247 אלפי ש"ח שאמורה העירייה לממן, לטענת העירייה בשל היעדר קבלת המימון מהגורם הממשלתי המממן. יצוין, כי סעיף 4.2 בהסכם המסגרת קובע כי "העירייה תשלם לחברה את מכלול הוצאות הכרוכות בביצוען של העבודות במועדי התשלום שיפורטו במזכר לכל אחת מהעבודות". בבדיקה של המזכר שנחתם בין העירייה לבין החכ"ל לניהול פרויקט השצ"פ לא נמצא תיעוד לקביעת מועדי התשלום. היעדר קביעת מועדי העברת התשלום מהעירייה לחכ"ל ועיכוב בהעברת הכספים פוגעים בניהול תזרים המזומנים בחכ"ל.</p>	<p>סעיף 4 להסכם מעגן את התמורה המשולמת לחכ"ל ולפיו שיעור התקורה שישולם לחכ"ל בגין כל עבודה ייקבע מראש על ידי שני הצדדים. בגין פרויקטים של תשתית ובינוי נקבעה תקורה של 6% מעלות הפרויקט כתמורה לחכ"ל. בנוסף, נקבע כי העירייה תשלם לחכ"ל החזר הוצאות בגין ביצוע עבודות על ידי נותני שירותים, כגון מתכננים, מודדים ויועצים. התשלום לחכ"ל על ידי העירייה מתבצע באמצעות חשבון חו"ז. מנהל החשבונות הראשי של החכ"ל מקיים בקרה על התשלומים לפי פרויקטים באמצעות גיליונות אלקטרוניים שהוא מנהל לכל פרויקט.</p>



6. קשרי גומלין חכ"ל - עירייה

6.6 פרויקטים בניהול המשכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>יו"ר החכ"ל – באחריות העירייה. העירייה תזמן ישיבה בנושא ותקבע אופן העברת פרויקטים לחכ"ל ואו למשכ"ל. מנכ"ל החכ"ל – באחריות העירייה. גזבר העירייה – ישנה אי בהירות בנוגע לעמלות המשולמות לחכ"ל. הסכומים נעים בין 4.5% ועד ל-9%, לפי סוג השירותים, וכוללים לעיתים שירותים נוספים שהעירייה מקבלת כגון תכנון ופיקוח. הסכום שנשאר למשכ"ל לבסוף נע בין 2% ל-3.5%. העברת העבודות לחכ"ל לא תחסוך כספים לעירייה אבל כן תשאיר 6% מהכספים לטובת פעילות החכ"ל בעיר. יש לזכור שדין ה-6% נקבע לפי השירותים שנותנים החכ"ל, למשל פיקוח של המהנדס של החכ"ל (ואז יש להם יותר רווח) או בשירות ממיקור חוץ שנוגס מה -6%.</p>	<p>הביקורת ממליצה לקיים דיון עקרוני בעירייה בסוגיית היקף העברת הפרויקטים למשכ"ל ולבחון את האפשרות להעביר חלק מהפרויקטים לניהול החכ"ל.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי בשנים 2019-2020 העירייה ביצעה תשלומים בהיקף של 69,514 אש"ח ו 59,324 אש"ח, בהתאמה. הביקורת סבורה כי העברת כספים בעשרות מיליוני ₪ למשכ"ל משמעותה הפסד לעירייה בשני היבטים:</p> <ul style="list-style-type: none"> דמי הניהול לחכ"ל עומדים על סך של 6% מסך הפרויקט לכל היותר, נמוך ממה שמשולם למשכ"ל (7%). דמי הניהול המשולמים לחכ"ל נשארים בידי העירייה שהינה הבעלים של החכ"ל ומשמשים לרווחת התושבים. <p>כך, העברת פרויקטים בהיקפים גבוהים לביצוע באמצעות מכרזים משותפים של משכ"ל ולא לביצוע על ידי חכ"ל, חושפת את העירייה לתשלומים גבוהים באופן יחסי ולבזבוז כספים שיכלו להישאר בקופת העירייה ולשמש לרווחת תושבי העיר.</p>	<p>דמי הניהול לחכ"ל עומדים על סך של 6% ליותר, מסך הפרויקט. בהתקשרויות של העירייה מול המשכ"ל, דמי הניהול לחברה למשק וכלכלה (להלן "משכ"לי") עומדים על 7%. בשנת 2018 היקף החשבונות ששולמו למשכ"ל על ידי עיריית רהט עמד על 81 מיליון ₪.</p>



7. רכש והתקשרויות

7.1 רכש שוטף

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<u>לא התקבלה תגובה.</u>	הביקורת ממליצה לשמור תיעוד סדור ומפורט, לרבות תאריכים, כל שיאפשר קיום ביקורת בתהליך.	בינוני	הביקורת בחנה את ניהול הרכש השוטף בחכ"ל ומצאה כי: בשנת 2020 בוצעה בדיקה חוזרת בדבר ההתקשרות עם ספק הרכש השוטף. ההתקשרות עמו התקבלה לאחר תהליך שבו התקבלו 3 הצעות מחיר שהתקבלו מספקים. נמצא, כי ההצעות אינן כוללות את תאריך הגשת ההצעה. לא נמצא תיעוד לדיון שהתקיים בוועדת ההזמנות הפנימיות בשנת 2019. לא נחתמים הסכמים עם ספקים של הרכש השוטף. הרכש השוטף מבוצע בהתאם למחירים הכלולים בהצעה הזוכה.	תהליכי הרכש בחכ"ל מנוהלים על ידי עוזרת המנכ"ל. נוהל רכש והתקשרויות של החכ"ל קובע את הסמכויות להתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, אופן ניהול ומעקב אחר התקשרויות שלא במסגרת מכרז והתקשרויות במסגרת מכרז, הערכה תקופתית של ספקים / יועצים / מפקחים, האחריות לביצוע הנוהל ועוד. הבקשות לקבלת הצעת מחיר המוגשות לספקים כוללות מפרט מדויק של ההצעה המתבקשת, על מנת למנוע פערי מחיר בין הספקים בשל אספקה שונה של מוצרים ועל מנת למנוע אי הבנה בין הספק לחכ"ל.



7. רכש והתקשרויות

7.2 רכש ייעודי באמצעות תב"רים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל – התב"ר עדיין בביצוע, הפרויקט לא הסתיים. ישנה יתרה שתנוצל.</p> <p>גזבר העירייה – לא קיימת יתרה בספרי העירייה או במשרד הפנים.</p> <p>הביקורת מפנה את תשומת הלב לנספח 5 שמראה כי קיימת יתרה שטרם נוצלה וכי תוקף ההרשאה וההתחייבות על פי משרד הפנים פג ב- 31.12.2020.</p>	<p>הביקורת ממליצה לפעול לניצול כספי התב"רים במלואם בטרם פקיעת תוקף ההרשאה וההתחייבות מהמשרד המממן על מנת להשלים את הפרויקט ולמנוע בזבוז כספים.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בחנה את תהליך ביצוע הרכש של ציוד לחדר הכושר במתחם הקאנטרי, שמומן באמצעות תב"ר 1,105 ותב"ר 1,248.</p> <p>הביקורת בחנה את יתרות התב"רים ומצאה כי בתב"ר 1,248 קיימת יתרה של 65,821.37 ₪ שטרם נוצלו, מתוך סך של 414,070 ₪. יודגש, כי תוקף ההרשאה הינו עד 31.12.2020¹⁰. אי ניצול התב"רים במלואם עד תום תוקף ההרשאה מהווה בזבוז כספים שניתן למנוע.</p> <p>יצוין, כי תב"ר 1,105 נוצל במלואו.</p>	<p>חלק מהרכישות שמבצעת החכ"ל ממומנות באמצעות תב"רים ייעודיים. ניהול הרכש מהתב"רים מבוצע על ידי עוזרת המנכ"ל. את הדיווחים בגין הרכש המבוצע לרבות החשבוניות המאושרות היא מעבירה לחברת בר-אור וחברת הבקרה, שנבחרו על ידי משרד הפנים. תפקיד חברות אלה הינו לפקח על הרכש המבוצע בחכ"ל ולאשר למשרד הפנים את נאותות הנתונים על מנת שיועברו כספי התב"רים כנדרש.</p>

¹⁰ ראה נספח 5 – נתוני כרטסת תב"ר 1248



8. ניהול פרויקט

8.1 כדאיות כלכלית בניהול הפרויקט

רקע	ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
התקורה המקובלת המשולמת לחכ"ל הינה 6%, וזאת בהתאם להסכם ההתקשרות עם העירייה. ככל והחכ"ל בוחרת לקחת אנשי מקצוע ממיקור חוץ, כגון פונקציות פיקוח וניהול, התשלום מבוצע על חשבון התקורה שמגיעה לחכ"ל כך שפועל הסכום הנותר בקופת החכ"ל קטן מ- 6% מסך עלות הפרויקט.	במסמכי פרויקטים בהם בחרה החכ"ל להתקשר עם מפקח חיצוני והבחינה כי יתרת התקורה, לאחר תשלום למפקח החיצוני, הצטמצמה עד לכדי 2% בלבד. כך, ביצוע פיקוח על פרויקטים על ידי גוף חיצוני ולא על ידי החכ"ל, גורם לקיטון משמעותי בהכנסות החכ"ל ועלול לחשוף את החכ"ל לקשיים כלכליים ותזרימיים ואף להביאה לכדי הפסדים כספיים בפרויקט.	בינוני	הביקורת ממליצה לבחון את הכדאיות הכלכלית בניהול פרויקט תחת החכ"ל כאשר הפיקוח עליו מבוצע על ידי גורם חיצוני ולא על ידי עובדי החכ"ל.	מנכ"ל החכ"ל – נהוג שהתקורות כוללות פיקוח. כשמדובר בפרויקטים גדולים בסדר גודל של כמה מיליוני שקלים, מתוך הסכום הוא סכום לא מבוטל.

דגימה של ניהול פרויקט – פיתוח שצ"פ ליד היכל התרבות

פרויקט פיתוח השצ"פ החל בשנת 2017 על ידי העירייה, לרבות התקשרות עם מתכננים. בשנת 2019 הועבר הניהול לידי החכ"ל. החכ"ל המשיכה להתנהל מול נותני השירותים איתם התקשרה העירייה. **נדגיש כי במקרים של פרויקטים שנוהלו על ידי העירייה והועברו לניהול החכ"ל קיימת חשיבות להסבת ההתקשרויות עם נותני השירותים מהעירייה לידי החכ"ל.**

להלן פירוט הפעולות שבוצעו במסגרת ניהול פרויקט פיתוח השצ"פ:

1. העברת הפרויקט מהעירייה לחכ"ל

א. טרם היציאה למכרז על ידי העירייה לבחירת קבלן לביצוע העבודות, בוצעו מדידות בשטח, הוכן כתב כמויות ונערך תכנון מפורט של השצ"פ. התכנון בוצע על ידי דוד אלחנתי אדריכלות נוף בע"מ, שנבחר על ידי ועדת התקשרויות לבחירת יועצים חיצוניים של העירייה שהתכנסה ביום 19.3.2017. בבדיקתנו נמצא כי ביום 20.4.2017 נחתם חוזה התקשרות בין העירייה לבין המתכנן.

ב. **ביום 16.4.2019 נחתם בין העירייה לבין החכ"ל נספח להסכם מסגרת לביצוע עבודות ומתן שירותים, על אף שבפועל הפרויקט הועבר לניהול החכ"ל בתחילת שנת 2019 והחכ"ל פרסמה מכרז בפברואר 2019.** העבודה / השירות המוזמנים (כפי שהוגדרו בנספח החתום) היו פיתוח שטח ציבורי בצמוד להיכל התרבות. ממהנדס החכ"ל נמסר כי התפקיד של החכ"ל הינו לנהל את הפרויקט המשתרע על שטח של 12.8 דונם וכולל: ריצוף רחבת הכניסה, נטיעת עצים ומדשאה, הקמת פרגולה ופינות ישיבה, הצבת עמודי תאורה ועוד.

ג. עלות הפרויקט עוגנה בנספח ונקבעה בהתאם למסגרת תב"ר 949, שעמדה על כ-3.5 ש"ח ועודכנה מאוחר יותר, כפי שיפורט בהמשך. משך הזמן שנקבע בין החכ"ל לבין העירייה לביצוע הפרויקט (כולל פרסום המכרז) הינו 8 חודשים.

2. פרסום המכרז לבחירת קבלן הפרויקט

א. על פי כתב הכמויות שנערך על ידי המתכנן פרסמה החכ"ל מכרז פומבי מס' 1/2019 בפברואר 2019. במסגרת המכרז התקבלו הצעות מ-3 קבלנים. מפגשי מציעים התקיימו בשני מועדים: ביום

24.2.2019 וביום 28.2.2019. כלל ההצעות התקבלו בחכ"ל ונשמרו בתיבת מכרזים נעולה בחכ"ל.

ב. מועד אחרון להגשת ההצעות לתיבת המכרזים נקבע ליום 3.3.2019. בפרוטוקול מפגש המציעים

תועדה הארכה בהגשת ההצעות עד ליום 10.3.2019. **מעיון במסמכי המכרז השמורים בחכ"ל לא**

נמצא תיעוד למועד פתיחת תיבת המכרזים. בפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 2.4.2019 עולה כי אחת

מחברי ועדת מכרזים, שהינה דירקטורית חיצונית, לא זומנה לפתיחת המעטפות, והתיבה נפתחה בהיעדרה.

ג. שלוש ההצעות נדונו בישיבת ועדת מכרזים של החכ"ל ביום 2.4.2019 וביום 1.5.2019. ועדת המכרזים בחרה את הקבלן עם ההצעה הזולה ביותר – "טבריה ש.ח. - בניין פיתוח וצנרת בע"מ" – וביקשה ממנו להעביר לידיה מסמכים נוספים לצורך אישורו הסופי כקבלן הזוכה. בתגובה לבקשת הוועדה, הקבלן הזוכה משך ידיו מן ההצעה והודיע כי לא יוכל לעמוד בהצעה שהגיש. לפיכך, קיימה ועדת המכרזים ישיבה נוספת ביום 8.5.2019 ובחרה את הקבלן "אופק נ.ר. עבודות הנדסיות בע"מ" ההצעה הזולה מבין שתי ההצעות האחרות שהוגשו.

3. התקשרות עם הקבלן

א. בבדיקת הביקורת נמצא כי הקבלן חתם על הסכם לביצוע עבודות קבלניות ביום 7.3.2019 במסגרת מסמכי המכרז. ערבות שהגיש הקבלן לחכ"ל ואישור קיום ביטוח לביצוע עבודות קבלניות הינם בתוקף עד ליום 31.12.2020. **מעיון במסמכים שהועברו לידינו לא נמצא תיעוד ללוחות הזמנים שהוגדרו במסגרת הפרויקט.**

ב. צו התחלת עבודה ניתן לקבלן ביום 1.7.2019 ונכנס לתוקף ביום 7.7.2019. קרי, חל עיכוב של כ-4 חודשים ממועד החתימה על ההסכם עד קבלת צו התחלת עבודה. נמסר לנו כי גם לאחר קבלת צו התחלת עבודה לא הוחל בעבודה בפועל וכי **עיכובים בביצוע הפרויקט נגרמו בשל היעדר כח אדם בחכ"ל והתנגדויות תושבים לביצוע הפרויקט.** עוד נמסר כי מנכ"ל החכ"ל ומהנדס העיר תיווכו בין התושבים לבין הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב, על מנת להביא לפתרון הסכסוך עם התושבים. נציין, כי צו התחלת עבודה תוקפו ל-5 חודשים. קרי, עד ליום 7.12.2019. **אולם העבודה החלה רק בחודש פברואר 2020, בלי שניתן צו התחלת עבודה נוסף.**

ג. ביום 13.2.2020 שלח הקבלן למפקח עבודה אזורי לאזור דרום במנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, טופס הכולל הודעה על פעולות עבודה, מינוי מנהל עבודה והצהרת מנהל העבודה שנתמנה. הודעה זו מבוצעת בהתאם לתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), תשמ"ח-1988, המחייבות כל מבצע פעולות בנייה בדיווח כאמור.

4. הפיקוח על הפרויקט

א. ניהול הפרויקט בשטח מבוצע על ידי מנהל העבודה שהתמנה על ידי הקבלן. הפיקוח מבוצע על ידי נתיב הנדסה וניהול בע"מ. בבדיקת הביקורת נמצא כי המפקח נבחר על ידי ועדת מומחים של החכ"ל ביום 22.4.2019. לוועדה הוצגו 3 הצעות מחיר של מפקחים הרשומים במאגר היועצים של החכ"ל. תקופת ההתקשרות עם המפקח הוגדרה בהסכם שנחתם עמו, החל מיום החתימה על ההסכם ועד להשלמת הפרויקט. עם זאת **על הסכם ההתקשרות לא צוין יום החתימה** אלא שנת 2019 בלבד. האחריות לניהול הפרויקט מטעם החכ"ל משלב התכנון ועד תחילת העבודה הייתה של



מנכ"ל החכ"ל. החל מפברואר 2020 הניהול הועבר לידי מהנדס החכ"ל שהחל עבודתו בחכ"ל באותו חודש.

- ב. נמסר לנו כי מהנדס החכ"ל מגיע לביקורים בשטח 2-3 פעמים בשבוע ומבצע סיור במקום לפי הצורך ולכל היותר כחצי שעה. את המידע השוטף הוא מקבל מהמפקח. סעיף 2.18 בהסכם עם המפקח קובע כי למפקח "אחריות למעקב אחר ביצוע לוח הזמנים, דיווח למזמין והתראה על פיגורים". מעיון בהתכתבויות בין המפקח לבין מהנדס החכ"ל נמצא כי הן כוללות מידע באשר להתחשבות או כאשר מתעוררת בעיה בתהליך. **לא נמסרים דיווחים כתובים מהמפקח באשר ללוח הזמנים והתקדמות העבודה.** המידע נמסר למהנדס החכ"ל בעל פה, טלפונית או פנים אל פנים בשטח, בהתאם לבקשת המהנדס. **מהנדס החכ"ל אינו מקבל ואינו בודק יומני עבודה של המפקח.** בהתאם לסעיף 2.24 בחוזה עם המפקח חלה חובה על המפקח לנהל יומני עבודה מפורטים. מאחר ולא קיים פיקוח על יומני העבודה של המפקח, לא ניתן לבחון אם הינו מנהל יומנים כאלה.
- ג. חוזה ההתקשרות עם המפקח כולל פירוט לפי שלבים של כל הדרישות ממנו. בין השאר, המפקח נדרש לבצע מעקב ביצוע כספי מול תקציב ועמידה בלוחות זמנים ומתן דיווח למזמין העבודה (החכ"ל). בפועל, ממהנדס החכ"ל נמסר כי קיימת אי שביעות רצון מעבודת המפקח, מאחר ולעתים המידע שהיה בידי מהנדס החכ"ל היה מעודכן יותר, ולמפקח לא היו תשובות לשאלות שהעלה בפניו המהנדס. נציין, כי על אף האמור לעיל, **המפקח לא הוסר מרשימת היועצים.** ממנכ"ל החכ"ל נמסר כי מדובר בסוגיה משפטית שטרם נדונה בחכ"ל. עוד נמסר מהחכ"ל כי לא מבוצעות פניות חדשות למפקח זה והוא לא קיבל עבודות נוספות בחכ"ל.
5. ההתחשבות מול הקבלן
- א. מבדיקת חשבונות החיוב שהגיש הקבלן עולה כי חשבון חלקי מספר 1, שהוגש במסגרת הפרויקט, לא אושר לתשלום לקבלן בהתאם לסכומים שצוינו בו. ממהנדס החכ"ל נמסר כי בביצוע מדידות לצורך בקרה על ידי מודד מטעם החכ"ל נמצאו פערים בין המידות שחושבו על ידי המודד לבין המידות שעל פיהן חייב הקבלן. נציין, כי בוצעה מדידה חוזרת גם בתחילת העבודה לאור טענת הקבלן כי קיימת טעות במדידות. בפועל, לא נמצאו אי התאמות במדידה חוזרת שבוצעה בנוכחות הקבלן, המפקח והמהנדס. ממנכ"ל החכ"ל נמסר כי ההתנהלות של הקבלן לאורך הפרויקט הינה בעייתית והוא זומן לשימוע.
- ב. בבדיקת הביקורת נמצא כי חשבונות שהתקבלו מהקבלן, נחתמו על ידי המפקח ועל ידי מהנדס החכ"ל והועברו לאישור סגן המהנדס בעירייה. נציין, כי תהליך אישור חשבוניות הן על ידי החכ"ל והן על ידי העירייה גורר עיכובים בתשלומים לקבלן ופוגע בסמכות ובאחריות של החכ"ל על הפרויקט. הקבלן מעכב את ביצוע העבודה בשל אי תשלום התמורה המגיעה לו. בבדיקת הביקורת

נמצא כי הקבלן הגיש חשבון חלקי מספר 1 ביום 26.3.2020. החשבון אושרה על ידי סגן מהנדס העירייה ביום 14.7.2020. נכון ליום 8.12.2020 טרם הועבר התשלום לקבלן. נמסר לנו כי טרם התקבל המימון ממשרד הפנים, וכי הוא צפוי להתקבל בימים הקרובים.

6. צפי לסיום הפרויקט – תקציב ולוחות זמנים

- א. ביום 20.10.2020 אישר המשרד להגנת הסביבה הגדלת תקציב של התב"ר לסכום כולל של כ-4.8 מיליוני ש"ח. נכון לאוגוסט 2020 אושרו בתב"ר תשלומים בסכום כולל של כ-770 אלפי ש"ח.
- ב. נכון לחודש ינואר 2021 טרם נקבע צפי לסיום העבודות. מאחר וכאמור התקבלה תוספת תקציב, בוצע שדרוג בתכנית הפרויקט במסגרת שצ"פ חלק ב'. ממהנדס החכ"ל נמסר כי הקבלן לא העביר לוחות זמנים לביצוע העבודה.

סיכום עיקרי הממצאים העולים מבדיקת הביקורת את פרויקט פיתוח השצ"פ

#	ממצא	דירוג הממצא
1	חתימה על העברת ניהול פרויקט לידי העירייה לאחר שהחכ"ל כבר החלה בניהולו והיעדר הסבה של התקשרויות עם נותני שירותים מהעירייה לחכ"ל, חושפים את החכ"ל להיעדר סמכות בניהול הפרויקט וניהול ההתקשרויות עם נותני השירותים.	בינוני
2	התכנסות ועדת מכרזים ללא זימון כלל חברי הוועדה נוגד את נהלי החכ"ל ופוגע בנאותות קבלת ההחלטות על ידי הוועדה.	גבוה
3	היעדר טיפול מראש, טרם יציאה לפרויקט, בהתנגדויות תושבים גורם לעיכובים בביצוע, לבזבוז זמן ומשאבים ופוגע ביכולת החכ"ל להתפנות לביצוע פרויקטים נוספים.	בינוני
4	חתימה על הסכם ללא תאריך מדויק, היעדר לוח זמנים כתוב ומוסכם מראש ואי קיום מעקב אחר יומני העבודה של המפקח פוגע באיכות ניהול הפרויקט על ידי החכ"ל.	בינוני
5	עיכוב בהעברת תשלומים לקבלן חושף את החכ"ל לחילוקי דעות עם הקבלן ולעיכובים יזומים בהתקדמות הפרויקט.	בינוני

המלצות הביקורת

#	המלצה	דירוג ההמלצה
1	במקרים של פרויקטים שנוהלו על ידי העירייה והועברו לניהול החכ"ל קיימת חשיבות להסבת ההתקשרויות עם נותני השירותים מהעירייה לידי החכ"ל.	בינוני
2	יש לחתום על הסכם ניהול פרויקט בין העירייה לבין החכ"ל טרם העברת הפרויקט וניהולו בפועל על ידי החכ"ל.	גבוה
3	יש לקיים ישיבות של ועדות החכ"ל בהתאם לקוורום הנדרש.	בינוני
4	יש להאריך את התוקף של צו התחלת העבודה או לקבל צו התחלת עבודה חדש טרם התחלת ביצוע העבודה.	בינוני
5	יש לפרסם לתושבים תכניות בינוי ופיתוח מראש לשם קבלת התנגדויות תושבים וטיפול בהן טרם היציאה לפרויקט.	בינוני
6	יש להקפיד כי ההסכמים עם יועצים ונותני שירותים יכללו תאריך מלא של מועד ההתקשרות, ייקבע לוח זמנים כתוב לביצוע הפרויקט ויבוצע מעקב אחר יומני העבודה של המפקח.	בינוני
7	מומלץ לעגן נוהל להסרת יועצים מרשימת היועצים בחכ"ל.	בינוני
8	יש לבחון דרכים לצמצום העיכובים בהעברת תשלומים לקבלנים ולאנשי מקצוע.	בינוני

תגובת מהנדס העירייה - הדוח מאוד מאוד מפורט. חשוב לציין, שאישורי החשבונות על ידי מהנדס העיר או סגן מהנדס העיר אינם אמורים לעכב דברים. נבדוק את עצמנו ונתקן. השכלתם לציין, וחשוב להדגיש, שהחכ"ל הינה זרוע ביצוע לעירייה ויש לאפשר לה לאט לאט לקבל עוד פרויקטים גדולים לניהול וביצוע. ההתערבות שלנו כמנהל ההנדסה נובעת מהיעדר ניסיון חכ"ל כיום בניהול פרויקטים של תשתיות ובניה שדורשים ניסיון ואנשי מקצוע בעלי ניסיון. ארחיב ואומר, שהחכ"ל שכרה שירותי הנדסה בכדי להשלים את החסר ולעיתיד הדברים יתבהרו.



بلدية رهط
مكتب مراجع البلدية

ص.ب. 8 رهط مكيوود 85357

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

נספחים



נספח 1- קוורום בישיבות הדירקטוריון

תאריך ישיבת דירקטוריון	מספר חברי מועצה נוכחים	מספר עובדי עירייה נוכחים	מספר נציגי ציבור נוכחים	סך דירקטורים נוכחים (מתוך 9)
30.07.2019	1	2	3	6
10.12.2019	3	1	-	4
15.7.2020	2	1	2	5
2.12.2020	1	2	2	5



נספח 2- תמצית המאזן של החכ"ל באלפי ₪, בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים ליום 31.12.2019:

	2018	2019	
הון עצמי	25	318	
מאזן	4,627	5,789	
יחס הון עצמי למאזן	1%	5%	



נספח 3- מדגם פרויקטים שהועברו מהעירייה לניהול החכ"ל

שם הפרויקט	פיתוח שטח ציבורי פתוח (שצ"פ)	פיתוח תשתיות ואחזקה שוטפת	שוק עירוני	העסקת עובדי כפיים
מימון הפרויקט	תב"ר 949	תב"רים ישנים : 1011 ו-1012. תב"ר חדש : 1282.	תב"ר 1058	3 קבלנים : תב"ר 1097. קבלן רביעי : סעיף תקציבי (שוטף).
מהות הפרויקט	פיתוח השטח הציבורי ליד היכל התרבות.	פיתוח שבילים והקמת עמודי תאורה.	הקמת שוק ססגוני ושוק צאן חדש.	ניקיון ברחבי העיר.
קיום מזכר חתום בין העירייה לבין החכ"ל	מועד החתימה: פברואר 2019. התמורה : 6% מעלות הפרויקט.	מועד החתימה: אפריל 2020. התמורה : 6% מעלות הפרויקט.	מועד החתימה: 2018. (לא מצוין חודש החתימה). התמורה : 6% מעלות הפרויקט.	מועד החתימה : מרץ 2019. התמורה : 4% מעלות הפרויקט.
תפקיד החכ"ל	ניהול כולל של הפרויקט משלב התכנון, יציאה למכרז ועד השלמת הפרויקט. מהנדס החכ"ל אחראי מטעם החכ"ל לניהול הפרויקט, מפקח אחר התקדמות העבודות, מאשר חשבונות של מנהל הפרויקט ומעביר דיווחים לסגן מהנדס העירייה.			



שם הפרויקט	פיתוח שטח ציבורי פתוח (שצ"פ)	פיתוח תשתיות ואחזקה שוטפת	שוק עירוני	העסקת עובדי כפיים
				מחלקת שפייע בעירייה.

נספח 4- העברת כספים מהעירייה למשכ"ל ולחכ"ל לשנים 2019-2020

כספים שהועברו מהעירייה	בשנת 2019	בשנת 2020	שינוי בין השנים (באחוזים)
למשכ"ל	69,514	59,324	(15%)
לחכ"ל	7,131	15,803	122%



נספח 5- נתוני כרטיסת תב"ר 1,248 – הצטיידות לחדר הכושר במתחם הקאנטרי

התחייבות משרד הפנים

Ministry Of Interior
 Local Government Administration
 Economic Development
 Department



משרד הפנים
 המינהל לשלטון מקומי
 האגף לפיתוח כלכלי ברשויות
 המקומיות

כ"ג שבט תשע"ט
 29 ינואר 2019

לכבוד
 מר פאזי אבו צהיבאן
 ראש עיריית רהט

שלום רב,

הנדון: התחייבות משרד הפנים במימון פרויקט במסגרת החלטת ממשלה 2397 לשנת 2017-18: הצטיידות קאנטרי רהט ב'

1. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12.02.17 בנושא "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021", ובתאום עם משרד החקלאות האמון על יישום ההחלטה, ניתנת בזאת התחייבות משרד הפנים ביחס לפרויקט שבנדון, בהתאם להנחיית משרד הפנים ולהוראת החלטת הממשלה.

2. פרטי הבקשה:

- א. מספר בקשה במרכיב"ה: 1001196998
- ב. אופן מימון כולל של הבקשה: 414,070 ₪
- ג. סכום התחייבות המשרד: 414,070 ₪
- ד. תוקף ההתחייבות הינו עד 31/12/2020.
- ה. תקנה תקציבית מס' 18.11.01.53 (קול קורא 8846, מרכז קרנות 060030).

כרטיס הפרויקט

תקציב בלתי רגיל

שנת כספים: 2019
 תאריך: 21.03.2019

שם רשות: עיריית רהט

תאור פרטי העבודה	פרק משנה/עזר	מס' תב"ר	הרשות	X
הצטיידות קאנטרי רהט ב' החלטת ממשלה 2397	740000	1248	8365	01
תאריך אישור ע"י הממונה	שם רשות	תקציב מאושר	מס' תוכנית	
	עיריית רהט	414,070		
שם פרק המשנה/העזר	1. תקציב חדש		X	
נכסים ציבוריים			02	
11. תקבולים	תאור	סעיף	X	
	חשתמפות משרד הפנים	524		
תקציב מאושר	414,070			
	סה"כ תקבולים	414,070		
21. תשלומים	תאור	סעיף	מס	
	רכישת ציוד יסודי	930		
	414,070			
	סה"כ תשלומים	414,070		

הערות: מימון משרד הפנים, הרשאה מס' 1001196998 קול קורא 8846, תוקף 31.12.2020

תנאי המלווה:

סכום	מחזור חלק מרלווה בסך	שם הבנק	מס' שנת פירוט	מס' תשלומי קרן	% ריבית	צמוד מוד	עמלות

אשר בישיבת המועצה מס' 2019/02 מיום 27.02.2019

1. בנאשר לפי סעיף 27 ליקודת הרשאות המקומיות.
 2. בתוקף סמכותי לפי סעיף 13 ליקודת הרשאות המקומיות/1 הבני מאשר בזה שררשות מורשית ללות את הסכומים המפורטים לעיל.

עיריית רהט
 בלדייה רהט

ראש הרשות פאזי אבו צהיבאן

3. למשרד הפנים

אשר ע"י ממונה המחוז

תאריך

שמעון בניטה

ניתן לראות כי תוקף ההרשאה וההתחייבות היא עד 31.12.2020.



נספח 5- נתוני כרטיס תב"ר 1,248 – הצטיידות לחדר הכושר במתחם הקאנטרי, המשך

דו"ח כספי לתב"ר, תנועות לשנת 2020

יתרות מאזניות במערכת הנהלת החשבונות

שנות כספים 2020

תאריך הדפסה 16.03.2021 13:00

1. סוג הדוח: רגיל
 2. מתב"ר: 1248 עד תב"ר: 1248
 3. מחודש: 1/2020 עד חודש: 12/2020

כולל תנועות זמניות
 מיון לפי: מס' תב"ר, סעיף תב"ר

פרטי תב"ר: מס' תב"ר: 1248 שם תב"ר: הצטיידות קאנטרי רהט ב' / פרק: 740000 / נכסים ציבוריים
 פרטי בקשה: בקשה: מוקרית תאריך פתיחה: ת. אישור הממונה: 30.04.2019
 סט. תב"ר: נפתח שנת פתיחה: 2019 ת. התחלה: 27.02.2019
 סט. בקשה: אישור הממונה מחלקה: לא ידוע מחלקה נוספת:

סעיפי תקבולים לתב"ר

סעיף	תאור סעיף	תקציב מאושר	ביצוע עד 31.12.2019	ביצוע בתקופה 2020	סה"כ ביצוע	יתרה לביצוע	ביצוע באחוזים בשנה 2020	ביצוע מצטבר באחוזים
524	השתתפות משרד הננים	414,070.00	24,577.00	322,282.49	346,859.49	67,210.51	77.83	83.77
	סה"כ תקבולים	414,070.00	24,577.00	322,282.49	346,859.49	67,210.51		
930	רכישת ציוד יסודי	414,070.00	24,577.16	323,671.47	348,248.63	65,821.37	78.17	84.10
	סה"כ תשלומים	414,070.00	24,577.16	323,671.47	348,248.63	65,821.37		
	סה"כ תקבולים פחות תשלומים		-0.16	-1,388.98	-1,389.14			

סעיפי תשלומים לתב"ר

סעיף	תאור סעיף	תקציב מאושר	ביצוע עד 31.12.2019	ביצוע בתקופה 2020	סה"כ ביצוע	יתרה לביצוע	ביצוע באחוזים בשנה 2020	ביצוע מצטבר באחוזים
	סה"כ תקבולים	414,070.00	24,577.00	322,282.49	346,859.49	67,210.51		
	סה"כ תשלומים	414,070.00	24,577.16	323,671.47	348,248.63	65,821.37		
	סה"כ תקבולים פחות תשלומים		-0.16	-1,388.98	-1,389.14			

נתונים כספיים לשנת 2020

הוצאות	תקציב	הכנסות	תקציב
414,070.00	414,070.00	414,070.00	414,070.00
348,248.63	346,859.49	346,859.49	346,859.49
65,821.37	67,210.51	67,210.51	67,210.51
65,821.37	שריון		
	יתרה לאחר שריון		

מן הדוח הכספי והיתרות המאזניות עולה כי קיימת יתרה בתב"ר של 65,821.37 ₪.



דוח ביקורת בנושא מכרז 12/2019 לאספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לד

תוכן עניינים

80.....	א.רקע
85.....	ב.מטרת הביקורת
85.....	ג.מתודולוגיה
86.....	ד.תקציר מנהלים
86.....	ד.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים
87.....	ד.2. ממצאים עיקריים
88.....	ה.פירוט ממצאים
88.....	1. מאפייני המכרז
92.....	2. תהליך ההבהרות
96.....	3. תהליך פתיחת המעטפות
97.....	4. אומדן עלות העבודות כפי שהוכן על ידי החכ"ל
99.....	5. בחירת הספק
101.....	6. חוזה ההתקשרות עם הספק הנבחר
102.....	7. ביצוע עבודות החלפה וההתקנה בפועל
110.....	8. התקשרות עם יועץ חשמל
112.....	9. התחשבות ותשלום
115.....	ו. נספחים
116.....	נספח 1 – הערות המבקר לכתב הכמויות הסופי ודיונים עם הקבלן
118.....	נספח 2 - השוואה בין הצעות המציעים במכרז בהתייחס לכתב הכמויות המתוקן
119.....	נספח 3 – תמונות של קופסא שהוחלפה לאחר הפגישה בין העירייה לנציגי הפיקוח

רקע

העברת הפרויקט לביצוע ע"י החברה הכלכלית

בחודש יולי 2019 נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה הכלכלית רהט (להלן- החכ"ל) שמסדיר את העברת פרויקט אספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לדים (להלן- הפרויקט) לביצוע ע"י החכ"ל.

הפרויקט ממומן מתב"ר מס' 1219 ע"ס 2,638,405 ₪.

לצורך ניהול וביצוע הפרויקט על ידי החכ"ל, נקבע במסגרת ההסכם עם העירייה כי החכ"ל תהיה זכאית לעמלה בשיעור 6% מהחשבון כפי שמוגש על ידי הקבלן המבצע.

התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך ליווי הפרויקט

החכ"ל התקשרה עם יועץ החשמל דוד אברהם לצורך קבלת ליווי ויעוץ מקצועי לפרויקט, החל משלב בניית המכרז וכלה בסיום ההתקנה של גופי התאורה (להלן- יועץ החשמל). נמצא, כי לא קיימות אסמכתאות לתהליך הבחירה ביועץ וכן לא קיים חוזה חתום בין החכ"ל ליועץ. עוד עלה, כי החכ"ל ביטלה את ההתקשרות עם היועץ לאחר בחירת זוכה, ללא שבוצע תשלום בגין החלק היחסי של השירותים שסופקו על ידו.

פרסום מכרז ובדיקת ההצעות

במהלך חודש אוקטובר 2019 פורסם בעיתונות ובאתר העירייה מכרז 12/2019 מטעם החכ"ל שעניינו אספקה והחלפת גופי תאורה קיימים בגופי תאורה מסוג LED בשכונות הוותיקות ברחבי העיר רהט. המועד האחרון להגשת ההצעות נקבע ליום ה- 18/11/2019.

על כל מציע להגיש אסמכתאות שונות, כפי שמפורט בחוברת המכרז, על מנת להוכיח את עמידתו בתנאי הסף השונים. בנוסף, על המציע לחתום על תצהירים שונים טרם הגשת ההצעה (כגון הצהרת אי ניגוד עניינים, היעדר רישום פלילי וכיוצא בזה).

לאחר פרסום המכרז, הוגשו לחכ"ל כ-58 שאלות הבהרה, לרבות לגבי הסיווג הקבלני הנדרש מקבלן החשמל. החכ"ל השיבה לפניית המציעים הפוטנציאליים וכן החליטה עקב היקף שאלות הבהרה הגדול להאריך בשבוע את מועד הגשת ההצעות. התאריך הסופי נקבע ל- 25.11.2019.

ביום 3.12.2019 התכנסה ועדת המכרזים של החכ"ל לפתיחת מעטפות המציעים במכרז המדובר.

עוד באותו היום, התכנסה ועדה מקצועית מטעם החכ"ל¹¹ (להלן "הועדה המקצועית") על מנת לבדוק את טיב ההצעות שהוגשו וכן את עמידתם של המציעים בתנאי הסף, כפי שנקבעו בחוברת המכרז.

הסיווג הקבלני הנדרש

לפי אופי העבודה הדרושה ועפ"י הוראות התוספת הראשונה לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח – 1988 (להלן "התקנות"), על קבלן החשמל המוצע להיות קבלן העוסק בתחום קווי חשמל (צנרת וכבלים) ומערכות תאורת כבישים ורחובות המשוך לקבוצת סיווג א' וענף משנה 270.

על פי התוספת, בהתאם להיקף הכספי של העבודות תוך לקיחה בחשבון של הגדלה פוטנציאלית ב- 25%, על המציע להיות בעל סוג 3. כלומר הסיווג הקבלני הרלוונטי למכרז נשוא הבדיקה הינו 270 א' 3, וזאת כפי שפורסם בחוברת המכרז בנספח 6.2 ג' (טופס ניסיון המציע).
יודגש, כי בלי שקלול האפשרות להגדלה עתידית של החוזה על קבלן החשמל להיות לכל הפחות בעל סיווג קבלני של 270 א' 2.

עלה, כי במסגרת שלב ההבהרות, פנה אחד המציעים לחכ"ל וביקש לדעת אם ניתן להסתפק בסיווג קבלני של 270 א' 1 על מנת לענות על דרישות המכרז. עוד עלה, כי החכ"ל דבקה בדרישת הסף שבסעיף 10.3.3 של חוברת המכרז והשיבה לשאלת ההבהרה שעל המציע להיות בעל סיווג קבלני תקף.

החלטה על ההצעה הזוכה

בתום הבדיקה המקצועית ולאחר קבלת חלק מההסברים וההשלמות משני המציעים שנותרו במרוץ, התכנסה ועדת המכרזים של החכ"ל ביום 26.12.2019 לדון בתוצאות הבדיקה המקצועית להצעות. בישיבת ועדת המכרזים מיום 26.12.2019 הוחלט בין היתר על פסילת אחת משלושת ההצעות שהוגשו מאחר והיא לא עמדה בדרישות הסף של המכרז.

ועדת המכרזים של החכ"ל התכנסה לישיבה נוספת בנושא המכרז בתאריך 31.12.2019 וקיבלה החלטה להתקשר עם ש.מ. יוניברס אלקטרוניקס בע"מ (להלן "הזוכה"), שהגיש את ההצעה הזולה ביותר. זאת, בהתבסס על הסיכום שהוגש לוועדת מכרזים על ידי הוועדה המקצועית שמציין את אחוזי ההנחה שניתנו על ידי המציעים בהשוואה לאומדן שערכה החכ"ל.

עוד המליצה ועדת מכרזים לעדכן את כתב הכמויות בהתאם להערות מבקר העירייה. ראש העירייה ויו"ר

¹¹ הועדה המקצועית מורכבת מהיועץ המשפטי לחכ"ל, מנכ"ל החכ"ל, יועץ חשמל ומנהל מנהלת אזור התעשייה.

הדירקטוריון אישר את המלצת ועדת מכרזים והדגיש בכתב ידו שיש לפעול עפ"י הערות מבקר העירייה¹².

יודגש, כי הן יו"ר ועדת מכרזים והן יו"ר הדירקטוריון חתמו על פרוטוקול ועדת מכרזים בנוגע להחלטה על זוכה במכרז רק לאחר יישוב המחלוקת בנוגע למרכיבי כתב הכמויות, אשר נמשכה כשלושה שבועות אחרי ישיבת ועדת מכרזים מיום 31.12.2019. שני בעלי התפקידים הנ"ל חתמו על הפרוטוקול בתאריך 21.01.2020 ובתאריך 22.01.2020 בהתאמה¹³.

עדכון כתב הכמויות

במהלך חודש ינואר 2020 התנהלו דיונים נרחבים סביב תכולת כתב הכמויות בין גורמי המקצוע השונים בעירייה ובחכ"ל, לרבות מהנדס העירייה, מנכ"ל החכ"ל, מבקר העירייה וכן יועץ החשמל. הדיונים כללו התייחסות לכתב הכמויות של הפרויקט, בדגש על רכיבים שהינם אופציונאליים (כגון דרייברים מסוג DALI ויחידות תקשורת אלחוטית) וכן על הצורך בתשלום עבור פעולת ההתקנה בנוסף למחיר גוף התאורה.

על פי הפרוטוקול של ועדת המכרזים מיום 31.12.2019, שנחתם ואושר על ידי יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת המכרזים¹⁴ של החכ"ל ביום 22.01.2020 וביום 21.01.2020 בהתאמה, ההתקשרות עם הזוכה במכרז הנה בכפוף לביצוע שינויים בכתב הכמויות בהתאם להערות מבקר העירייה, וכפי שאלה סוכמו בדיונים שהוזכרו לעיל, בין היתר¹⁵:

- לא יהיה תשלום נוסף בגין ההתקנה – עלות גוף תאורה תכלול את עבודת ההתקנה;
- להסתפק בדרייבר הסטנדרטי שמגיע כחלק מגוף התאורה שהוזמן. לא יותקנו דרייברים מסוג DALI;
- לא יותקנו יחידות תקשורת אלחוטית מאחר ולא קיימת תשתית מתאימה בשכונות הוותיקות בעיר.

¹² הערות מבקר העירייה מיום 20.01.2020 מצ"ב כנספח 1

¹³ ראה נספח 1

¹⁴ הביקורת מעירה כי כלל הפרוטוקולים של החכ"ל אינם כתובים בצורה ברורה ומדויקת, כך שלא ניתן להבין בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים את מהלך הדיונים שהתנהלו, דעות הדוברים וכן את ההחלטות שהתקבלו.

¹⁵ השינויים לעיל הוסכמו במהלך ישיבה שהתקיימה ביום 13.1.2020 בנוכחות מהנדס העירייה, מבקר העירייה, יו"ר ועדת מכרזים של החכ"ל, מנכ"ל החכ"ל ויועץ החשמל שנשכר על ידי החכ"ל לצורך ליווי הפרויקט. וכן, במהלך ישיבת המשך שהתקיימה ביום 19.01.2020.



פיקוח על העבודות וחשבון הקבלן

לצורך בחירת מפקח על פרויקט התקנת גופי התאורה , התכנסה ועדת מומחים של החכ"ל ביום 20.2.2020 ובחרה בחברת א.א הנדסה בעלת ההצעה הזולה ביותר (3% מערך הפרויקט בנוסף למע"מ). בין יתר תפקידי הפיקוח, לבדוק ולאשר את חשבונות הקבלן ולהעבירם לאחר מכן למזמין.



מפת הדוח



א. מטרת הביקורת

הביקורת בוצעה עקב פנייתו של סגן ומ"מ ראש העירייה, הממונה על תיק ההנדסה, הועדה המקומית לתכנון ובניה והתחבורה בעירייה ומכהן כדירקטור בדירקטוריון החברה הכלכלית רהט וכיו"ר ועדת מכרזים של החברה הכלכלית רהט.

מטרת הביקורת היא בחינת אופן ביצוע פרויקט החלפת גופי התאורה בעיר משלב המכרז ועד לתום ביצוע העבודות בפועל וההתחשבות מול הקבלן, לרבות עמידה בהוראות חוק, תקנות ומנהל תקין ויעיל.

טיוטת דוח הביקורת הועברה לעיונם ולהתייחסותם של סגן מ"מ ראש העיר והממונה על תיק ההנדסה, מנכ"ל החברה הכלכלית, מהנדס העיר, יועצה המשפטי של החברה הכלכלית וכן למנכ"ל החברה הזוכה במכרז. תגובותיהם שולבו בגוף הדוח, ככל שהתקבלו.

ב. מתודולוגיה

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות עיון בפרוטוקולים של ועדת המכרזים וועדת המומחים של החכ"ל.

כמו כן, הביקורת ערכה תשאולים עם מנכ"ל החכ"ל, חברת הפיקוח, נציגי הקבלן המבצע, מנהל מנהלת אזור התעשייה, מהנדס העיר ומ"מ ראש העיר והממונה על תיק ההנדסה.

הביקורת סיירה בשטחי העיר בהם התבצע הפרויקט על מנת לאסוף ראיות מוצקות לסטטוס המדויק של הפרויקט.

ג. תקציר מנהלים

ג.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים

במהלך תהליך הביקורת, נבדקו הנושאים הבאים ועלו המסקנות הבאות:

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	<ul style="list-style-type: none"> הביקורת קיבלה לידיה את פרוטוקול הישיבה של וועדת מומחים מיום 20.2.2020 והבחינה כי 3 מציעים הגישו הצעה כתגובה לקול הקורא. הפרוטוקול מציין כי נבחרה חברת הפיקוח א.א. הנדסה שכן היא בעלת ההצעה הזולה ביותר. הביקורת קיבלה לידיה את החוזה החתום עם חברת הפיקוח הנבחרת והבחינה כי בחוזה מפורטות התחייבויותיה וכן כי החוזה חתום כנדרש. 	<p>לצורך פיקוח על ביצוע העבודות, יצאה החכ"ל לקול קורא על מנת להתקשר עם קבלן פיקוח.</p>	<p>התקשרות עם חברת הפיקוח</p>
תקין	<ul style="list-style-type: none"> הביקורת קיבלה לידיה את הצעות הניגשים למכרז וביצעה השוואות בין הצעות המחיר שהוגשו. ההשוואה בוצעה פעמיים: פעם אחת לפי מפרט המכרז המקורי (כתב כמויות מקורי) ופעם נוספת לפי כתב הכמויות לאחר הערות הביקורת. הביקורת מצאה כי בשני המקרים ההצעה שנבחרה הינה ההצעה הזולה יותר¹⁶. 		<p>בחירת זוכה על פי שיקול ההצעה הזולה</p>

¹⁶ ראה נספח 2.



ג.2. ממצאים עיקריים

1. לא קיימת כל אסמכתא לתהליך בחירת יועץ החשמל (דוד אברהם) ולהתקשרות עמו. החכ"ל ביטלה את ההתקשרות עם היועץ דוד אברהם ולא שילמה כלל בעבור שירותיו, לאחר שליווה את המכרז עד להחלטה על זוכה במכרז.
 2. תנאי הסף שקובע שעל המציע להיות יבואן ו/או יצרן של גופי תאורה הסתבר כלא הכרחי ואף צמצם מאוד את היקף המציעים הפוטנציאלי.
 3. החכ"ל לא פרסמה חוברת מכרז מתוקנת לאחר תהליך ההבהרות, לרבות פרסום הארכת מועד ההגשה.
 4. אומדן הפרויקט לא הופקד בתיבת המכרזים כנדרש על פי תקנות המכרזים כך שצריך היה לבטל את המכרז.
 5. האומדן לא נבנה על בסיס מידע עדכני מהשטח – לא בוצע סקר מקדים אודות מצב גופי תאורת הרחוב בשכונות הוותיקות בעיר. בנוסף, נמצא כי נעשה שימוש בשני אומדנים שונים.
 6. קבלן החשמל שהוגש בהצעת הספק שזכה במכרז אינו בעל הסיווג הקבלני המתאים על פי תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, כפי שנדרש במכרז. על פי התקנות והמכרז, על הקבלן להיות בעל סיווג 270א'3, אך קבלן החשמל שהוצע ע"י הזכיין הינו בעל סיווג 270א'1. זאת ועוד, הקבלן שביצע בפועל את ההתקנה אינו בעל סיווג קבלני כלל.
 7. אחוזי ההנחה שהוצעו על ידי המשתתפים במכרז הוצגו לוועדת המכרזים של החכ"ל כאחוזי הנחה כלליים ללא הבהרה כי מדובר בשקלול. כך, נוצר מצג שווא של הנחה גורפת מסך כל האומדן.
 8. כתב הכמויות וחווה ההתקשרות עם הקבלן לא עודכן בהתאם לשינויים הנדרשים וזאת עפ"י החלטת ועדת מכרזים וראש העירייה המשמש כיו"ר הדירקטוריון של החכ"ל. כך, בוצעה התקנה של דרייברים מסוג DALI בסטייה מהחלטת ועדת מכרזים.
 9. במהלך סיור שביצעה הביקורת בחלק משכונות העיר בהן בוצע הפרויקט, נמצא כי בניגוד לחשבון שהוגש ואושר לתשלום ישנן קופסאות IP שלא הוחלפו בפועל. לאחר פגישה עם חברת הפיקוח בה הועלה הממצא, נקבע סיור משותף. במהלך הסיור המשותף עלה כי כלל הקופסאות הוחלפו, ללא תיאום מראש, ובכך שובשה עבודת הביקורת¹⁷.
- זאת ועוד, הכמות שהיתקנה בפועל סוטה באופן ניכר מהכמות שבכתב הכמויות: 1003 לעומת 300 בהתאמה.

¹⁷ ראה נספח 3.



ד. פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת

1. מאפייני המכרז				
1.1 תנאי סף				
רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר – מנכ"ל חכ"ל, יועץ משפטי לחכ"ל
<p>בתהליך פרסום המכרז למתן שירותים/אספקת סחורות, מפרסם המכרז קובע את מאפייני הספק שעימו מעוניין לבצע את ההתקשרות, לרבות תנאי סף שהינם קריטריונים הכרחיים שעל המציע לעמוד בהם על מנת לגשת למכרז. בחוברת המכרז שפורסמה על ידי חכ"ל (סעיף 10.2), נקבע כי על המציע להיות היבואן או היצרן של גופי התאורה.</p>	<p>הביקורת סקרה את אופי העבודות הדרושות וכן את הקריטריונים שפורסמו במסגרת חוברת המכרז ומצאה כי קביעת הדרישה שעל המציע להיות יבואן או יצרן של גופי התאורה אינה הכרחית ואין בה צורך ממשי. זאת ועוד, הביקורת סבורה כי קביעת התנאי לעיל כתנאי סף צמצמה מאוד את מאגר המציעים הפוטנציאליים. כתוצאה מכך, נפגעה התחרות דבר שבא לידי ביטוי בהגשת מספר מצומצם מאוד של הצעות מחיר בהשוואה למצב שבו מספר מציעים גבוה יותר היה</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ממליצה לבחון טרם שלב פרסום המכרז את תנאי הסף הנקבעים תוך התחשבות במאפיינים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> נחיצות התנאי לביצוע העבודה / אספקת הסחורה הדרושה. השפעת התנאי על מאגר המציעים הפוטנציאליים. 	<p>תגובת מנכ"ל חכ"ל - הדרישה הוזילה בצורה משמעותית את מחיר הפנס מכיון שמדובר ביבואן וללא מתווכים שהיו יכולים לייקר את מחיר הפנס בצורה משמעותית.</p> <p>כמו כן זו היתה הדרך הטובה ביותר להבטיח שנקבל פנס איכותי ברמה הזאת ולא פנס סיני לאור התנגדותו של מהנדס העירייה לפנסים סיניים. מדובר בשיטה חדשה שנהוגה היום בהרבה ערים ונחשבת לשיטה מוצלחת.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי במבחן המציאות דווקא המציע שאיננו יצרן</u></p>



ואיננו יבואן הציע את המחיר הזול ביותר עבור הפנס הדרוש (סרסור את יסמין בע"מ נתנו הנחה בגובה 55% מהאומדן של גוף תאורה).
לגבי מאפייניו הטכניים (התכולה) של הפנס, אלה נקבעו על ידי המזמין במסמך ג' של המכרז ועל המציעים לעמוד בהם. אין למפרט הטכני קשר לוגי כלשהו להיות המציע יבואן/יצרן.

תגובת יועץ משפטי לחכ"ל – רשויות גדולות במרכז הארץ ערכו מכרזים בשיטת יבואן/יצרן.

משתתף במכרז, אילו לא נקבע תנאי סף מגביל זה.



1. מאפייני המכרז

1.2 תמהיל המכרז

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - שוב זה קשור לשיטה של לבחור ספק ולא קבלן חשמל, הרעיון הוא שהספק יקבל אחריות על הפנסים שלו אחרת הוא תמיד יטען שהמתקין גרם נזק לפנסים ולא יתן אחריות על ההתקנה, ולכן החכ"ל ראתה לנכון שהספק גם יתקין את הפנסים.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי תגובת החכ"ל לממצא זה עומדת בסתירה לתגובת היועץ המשפטי לחכ"ל לממצא 1.2, לפיה ניתן להפריד את רכיבי העבודה מרכיב אספקת הגופים לצורך קביעת הסיווג הקבלני הדרוש.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לבחון טרם שלב פרסום המכרז את מהות העבודה הנדרשת ואת הכרח קבלת השירותים הדרושים מאותו המציע. זאת, מאחר והדבר עלול לגרום לצמצום כמות המציעים וכן להצעות מחיר גבוהות באופן יחסי. בנוסף, הפרדת הרכיבים מאפשרת יצירת תמהיל המורכב מהצעות המחיר הזולות ביותר לכל אחד מהרכיבים הדרושים לביצוע העבודות המתוארות בחוברת המכרז.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת סקרה את דרישות המכרז המפרטות את מהות תהליך האספקה וההתקנה (להלן "הרכיבים") ומצאה כי אין צידוק ממשי לקשירת שני הרכיבים הדרושים לביצוע (אספקה והתקנה) על ידי מציע יחיד. הביקורת סבורה כי ניתן היה להפריד את הרכיבים לשני מכרזים נפרדים על מנת להגדיל את מאגר המציעים, כמות ההצעות המתקבלות וכן את אטרקטיביות הצעות המחיר.</p>	<p>במהלך חודש אוקטובר 2019 החכ"ל פרסמה מכרז שמספרו 12/2019 (להלן "המכרז"). בפרק הכללי בחוברת המכרז (סעיף 1.1) הוגדרה מהות העבודה כביצוע עבודות לאספקה והתקנה של גופי תאורה מסוג LED במקום גופי תאורה רגילים קיימים. כלומר, החכ"ל קשרה בין האספקה של גופי התאורה וביצוע עבודות ההתקנה בשטח, תוך דרישה שאלה יבוצעו על ידי מציע יחיד.</p>



1. מאפייני המכרז

1.3 ביצוע הגהה לחוברת המכרז

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - מקבל את המלצת הביקורת.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לבצע הגהה טרם פרסום חוברת המכרז על מנת לוודא כי התוכן מנוסח באופן ברור, מדויק ותקין. כמו כן, מומלץ לוודא כי קיימת התאמה בין המפורט בסעיפי המכרז לנספחים הרלוונטיים המצורפים לחוברת המכרז. זאת, על מנת להימנע מאי הבנות ובעיות משפטיות בהמשך.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת מצאה כי בחוברת המכרז נפלו טעויות כגון:</p> <ul style="list-style-type: none"> ניסוח סוג העבודות שיבוצעו במסגרת המכרז; אי התאמה בין סעיפי המכרז לנספחים המצורפים, כגון נספח הניסיון המקצועי; אי חפיפה בין התקופות לעניין ניסיון המציע (שנים 2016-2018) לבין היקף הכנסותיו (2014-2016). 	<p>כחלק מהליך המכרז, מפרסם מקבל השירות חוברת מכרז אשר מפרטת את תנאי הסף להגשת הצעות, מאפייני העבודה/השירות הנדרש, מאפייני הספק הדרושים ועוד.</p>



2. תהליך ההבהרות

2.1 פרסום חוזר כתוצאה משינויים שבוצעו בחוברת המכרז עקב פניות המציעים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>יש לפרסם מחדש בתום תהליך ההבהרות את השינויים שנעשו, באחת משתי הדרכים הבאות:</p> <p>רחב יותר. אבל, בעתיד נפעל לפי המלצת המבקר.</p> <p>היועץ המשפטי לחכ"ל – יובהר כי מי שרשאי להגיש הצעה היה רק מי שהשתתף במפגש המציעים. משכך, לא הייתה כל חובה חוקית בפרסום השאלות.</p>	<ul style="list-style-type: none"> פרסום חדש של חוברת המכרז, כולל השינויים שנעשו בה; פרסום השינויים שנעשו בחוברת. 	בינוני	<p>מפגישה שערכה הביקורת עם מנהל איזור התעשיה עובד חכ"ל וכן מסקירת ההבהרות שניתנו עלה כי הוגשו 58 שאלות ובקשות הבהרה על ידי המציעים.</p> <p>הביקורת מצאה כי עקב שאלות המציעים והבהרות החכ"ל בוצעו שינויים בתנאי המכרז, אך אלו לא פורסמו מחדש, לרבות:</p> <ul style="list-style-type: none"> דחיית המועד האחרון להגשת הצעות מחיר; שינוי הנוסח של נספח 6.2 ג'. <p>אי פרסום המכרז מחדש עקב השינויים המהותיים שבוצעו בחוברת המכרז ו/או בדרישות הסף מהווה התנהלות שמפלה לרעה את ציבור המציעים הפוטנציאליים ופוגע</p>	<p>בחוברת המכרז שפורסמה על ידי החכ"ל נקבע כי המציעים יוכלו לפנות בשאלות הבהרה העולות מצידם, וזאת עד ליום 12.11.2019 בשעה 14:00 (סעיף 7.3), לרבות ציון דרכי הקשר להגשת הפניה.</p>
<p>הביקורת מדגישה כי חלק מהתשובות שניתנו היו בבחינת שינוי תנאי הסף והמסמכים הנלווים למכרז כך שקיימת חובה לפרסם את המכרז או את השינויים</p>				



שהתבצעו על מנת לשמור על עקרון

השוויון.

בעקרון השקיפות.

הביקורת מדגישה כי קיימים פסקי דין חלוטים אשר מחייבים לפרסם מחדש את תנאי המכרז והשינויים שבוצעו בו, ככל שהדבר רלוונטי, בתום תהליך ההבהרות, לרבות הארכת זמני ההגשה¹⁸.

¹⁸ עת"מ 17-08-1907 המוביל הדרומי (1990) בע"מ נ' עיריית באר שבע ניתן ביום 13.8.17



2. תהליך ההבהרות

2.2 שינוי נספח (טופס נסיון המציע 6.2ג') בניגוד לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח-1988

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - כתוצאה מהתנהלות לא תקינה זו החלפנו את המפקח. מקבלים את המלצת הביקורת.</p> <p>לתשומת לב הביקורת, מדובר במכרז ספקים והמרכיב העיקרי באומדן הוא עלות גופי התאורה עצמם ולא ביצוע העבודות להתקנה הגופים.</p>	<p>אין לשנות את סיווג הקבלן הדרוש, אלא לפעול לפי דרישות התקנות המחייבות. הביקורת סבורה כי לא קיים מקום לשיקול דעת של החכ"ל עקב קיומן של תקנות אשר מגדירות במפורש את הסיווגים הדרושים לכל קבלן, וזאת על פי תחום עיסוקו והיקף העבודות. על מנת שמקרים</p>	<p>גבוה</p>	<p>במהלך תהליך ההבהרות, פנה אחד המציעים בשאלה האם ניתן לבצע את העבודה המדוברת על ידי קבלן חשמל בעל סיווג קבלני 270 א' 1. במענה להבהרות נכתב על ידי החכ"ל כי סעיף 10.3.3 בחוברת המכרז הינו הסעיף הקובע לעניין ניסיון קבלן החשמל מטעם המציע וכי לא יהיה שינוי בסעיף זה.</p> <p>הביקורת מצאה, כי לעומת התשובה שניתנה להבהרה המדוברת, טופס 6.2 המפרט את טופס ניסיון המציע שונה כך שהטופס העדכני שצורף כמענה אינו מציין כי "ניסיון קבלן החשמל מטעם המציע – המציע, או קבלן החשמל המוצע מטעמו, הינו בעל הכישורים המתאימים לביצוע</p>	<p>התוספת הראשונה לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח – 1988 (להלן "התקנות"), משייכת את הקבלן העוסק בתחום קווי חשמל (צנרת וכבלים) ומערכות תאורת כבישים ורחובות לקבוצה א' ענף משנה 270. בפרוטוקול הועדה המקצועית שבחנה את הצעות המחיר מיום 3.12.2019 נכתב כי החכ"ל אומדת את עלות הפרויקט ב- 3,695,679 ש"ח, כולל מע"מ (להלן "אומדן המקורי"). על מנת לאפשר הגדלת היקף העבודות בעתיד, במקרה הצורך, ולהימנע מעריכת מכרז נוסף לצורך זה, קיימת אפשרות להגדיל את החוזה ב- 25%</p>
<p><u>הביקורת מעירה כי אין קשר לרכיב אשר מהווה את עיקר האומדן. יש להקפיד כי בעל המקצוע הנבחר יעמוד בתקנות, גם אם עלות ביצוע העבודות הללו הינה שולית ביחס לכתב האומדן.</u></p>				
<p><u>הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.</u></p>				



אלה לא ישנו שוב,
הביקורת ממליצה
לחכ"ל לקבל ייעוץ
משפטי מהיועץ
המשפטי של
החכ"ל וכן להיעזר
ביועץ מקצועי אשר
יספק חוות דעת
מקצועית.

מערך הפרויקט בפטור ממכרז, כלומר ל- 4,619,598.75 ש"ח, כולל מע"מ. בהמשך התוספת הראשונה לתקנות, נקבע סוג הקבלן בענף משנה על פי היקפן הכספי¹⁹ של העבודות. על פי התוספת, תוך לקיחת ההגדלה הפוטנציאלית בחשבון, על המציע או קבלן החשמל המוצע מטעמו להיות בעל סוג 3, כלומר בעל **סיווג קבלני 270 א' 3**, וזאת כפי שפורסם בחוברת המכרז בנספח 6.2 ג' (טופס ניסיון המציע).
העבודות נשוא מכרז זה **ומחזיק בסיווג קבלני תקף 270 א' 3 לפחות. כלומר, במקום להוסיף לנוסח הסעיף בגוף החוברת (סעיף 10.3.3) את הסיווג הקבלני הדרוש באופן מפורש, הושמט הסיווג הקבלני הדרוש מהנוסח של טופס 6.2 ג'.** יודגש, כי הנספח המתוקן לא פורסם מחדש לכלל המציעים הפוטנציאליים אלא נשלח רק לאחד המציעים (ש.מ יוניברס).
כך, הושמט הסיווג המתחייב על פי התקנות מטופס 6.2 ג' של ההצעה הזוכה במכרז.

¹⁹ הסכומים בתוספת לא כוללים מע"מ.



3. תהליך פתיחת המעטפות

3.1 הפקדת אומדן בתיבת המכרזים ופתיחתו יחד עם מעטפות המציעים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל חכ"ל - רוב המכרזים שלנו הם עם אומדן גלוי שמפורסם. במקרה הנדון, לא הייתה כוונה שהאומדן יהיה סמוי. היועץ המשפטי לחכ"ל – האומדן הוכן על ידי היועץ המקצועי ואולם זה בטעות לא הוכנס על ידו לתיבת המכרזים.</p> <p><u>הביקורת סבורה כי על אף תגובת החכ"ל בדבר כוונתה לערוך מכרז עם אומדן גלוי, לאור העובדה שהמכרז בפועל נערך במתכונת של אומדן סמוי, על החכ"ל היה להפקיד את האומדן בתיבת ההצעות טרם פתיחתן ולפתוח את האומדן במעמד פתיחת המעטפות.</u></p>	<p>הביקורת מדגישה כי חובה על ועדת המכרזים להקפיד על יישום התקנות האמורות על מנת להבטיח מנהל תקין ויושרה מקצועית. בין היתר, יש להקפיד להפקיד את האומדן בתיבת המכרז יחד עם ההצעות שהוגשו. פתיחת מעטפת האומדן תתבצע יחד עם מעטפות המציעים, וזאת על פי התקנות האמורות.</p>	<p>גבוה</p>	<p>מפרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים מיום 3.12.2019 שנועדה לפתיחת תיבת מכרזים והמעטפות שהופקדו בה, עולה כי האומדן לא הופקד בתיבת המכרזים, כפי הנדרש בתקנות העיריות (מכרזים). הביקורת מדגישה כי אי הפקדת האומדן בתיבת המכרזים הייתה אמורה להביא לפסילת תהליך המכרז כולו.</p>	<p>סעיף 11 (א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, קובע כי "לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע". בהמשך, בסעיף 17 (א) לעניין רישום מסמכי המכרז, מצוין כי "משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והאומדן הנוגעים למכרז שלגביו נקבע מועד פתיחת מסמכי המכרז באותו יום. כלומר, יש לבצע הפקדה של האומדן כשל הפקדת ההצעות וכן מעמד הפתיחה של מעטפת האומדן ייעשה ביחד עם מעטפות ההצעות.</p>



4. אומדן עלות העבודות כפי שהוכן על ידי החכ"ל

4.1 שימוש במספר אומדנים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>ממליצה מנכ"ל החכ"ל - המלצות הביקורת לנהל תהליך של בניית מסמכים שעליהם מתבססים, כגון אומדן ביצוע העבודות, בדגש על: מנכ"ל החכ"ל - המלצות הביקורת מקובלות.</p> <p>ברם, המסמך שבו מחזיקה הביקורת שימש והנחה את החכ"ל בעת הפגישות, ולא היווה בסיס לקבלת ההחלטות על ידי הוועדה המקצועית. האומדן ששימש את הוועדה המקצועית עמד על 3,695,679 ₪ כולל מע"מ. לא ברור מאין הגיע האומדן שהביקורת טוענת לגביו (3,610,950 בתוספת מע"מ). הוועדה המקצועית השתמשה באומדן אחיד, ועל פיו המליצה לוועדת המכרזים על ההצעה הזולה ביותר.</p> <p>הביקורת קיבלה מהחכ"ל קובץ גליון אלקטרוני (אקסל) בשם "אומדן סופי".</p> <p>סך העבודות בקובץ זה נאמדות בסכום של 3,610,950 ₪.</p>	<p>הביקורת ממליצה לנהל תהליך של בניית מסמכים שעליהם מתבססים, כגון אומדן ביצוע העבודות, בדגש על:</p> <ul style="list-style-type: none"> • מיספור גרסאות, וכן • הוספת הכותרת "טיוטא" או "סופי", לפי העניין. <p>הביקורת ממליצה לבצע בקרה שוטפת על המסמכים שבהם נעשה שימוש באופן תדיר על מנת למנוע טעויות.</p>	<p>גבוה</p>	<p>לביקורת נמסרו שני אומדנים שונים ובהם פערים בסך הערכת העלות הסופית של הפרויקט. כך, על פי האומדן שהתקבל מהחכ"ל, סך עלות העבודות מוערכת ב 3,610,950 ₪. לעומת זאת, הסכום שנדון בועדה המקצועית במהלך פגישה שהתקיימה ביום 3.12.2019, סך האומדן הוערך ב- 3,695,679 ₪.</p>	<p>"אומדן מכרז" או "אומדן שווי ההתקשרות" מהווה הערכה של מזמין העבודה בדבר התמורה שברצונו לשלם או לקבל (לפי העניין) ביחס להתקשרות מסוימת לביצוע עבודות ו/או מכירת טובין ו/או קבלת/מתן שירותים.</p>



4. אומדן עלות העבודות כפי שהוכן על ידי החכ"ל

4.2 תיעוד לקריטריונים בהם נעשה שימוש לבניית האומדן

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - כתב כמויות יכול שיכלול מספר פריטים המתעד שיטות ודרכים שניתקנו לפי הצורך, בהתאם שנקטו לקביעת הכמויות בכתב הכמויות, לרבות פרוטוקולי ישיבות, חישובי כמויות ושיקולים שונים שנלקחו בחשבון בעת בנייתו.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי אין סתירה בין הוספת נספח המתעד את קביעת הכמויות ואופן החישוב לכתב הכמויות לבין השארית מרחב תמרון בדבר התקנת פריטים שונים לפי צורך. בהקשר זה יצוין, כי גם להתקנה לפי צורך יש לתת מקום בכתב הכמויות, לרבות תיחום העלויות והכמויות בכמות מקסימום.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה להוסיף לכתב הכמויות נספח המתעד שיטות ודרכים שניתקנו לפי הצורך, בהתאם שנקטו לקביעת הכמויות בכתב הכמויות, לרבות פרוטוקולי ישיבות, חישובי כמויות ושיקולים שונים שנלקחו בחשבון בעת בנייתו.</p>	<p>בינוני</p>	<p>כתב כמויות בנוי מרשימה של עבודות וחומרים הנדרשים לביצוע המיזם, המסודרת בצורת טבלה. כל סעיף ומצאה כי לא קיים הסבר או ביסוס ברשימה כולל תיאור של העבודה או המוצר, אופן המדידה של הסעיף והכמות הנדרשת. בכתבי כמויות המיועדים לתמחור מיזם הסעיפים יכללו גם מחיר. תיאורי הסעיפים יכולים להיות מפורטים בצורה מדויקת, להפנות למסמכים אחרים (כגון פרט בתוכנית או מפרט טכני) או לתאר את הנדרש באופן כללי.</p>	<p>כתב כמויות בנוי מרשימה של עבודות וחומרים הנדרשים לביצוע המיזם, המסודרת בצורת טבלה. כל סעיף ומצאה כי לא קיים הסבר או ביסוס ברשימה כולל תיאור של העבודה או המוצר, אופן המדידה של הסעיף והכמות הנדרשת. בכתבי כמויות המיועדים לתמחור מיזם הסעיפים יכללו גם מחיר. תיאורי הסעיפים יכולים להיות מפורטים בצורה מדויקת, להפנות למסמכים אחרים (כגון פרט בתוכנית או מפרט טכני) או לתאר את הנדרש באופן כללי.</p>



5. בחירת הספק

5.1 בחירת הספק הזוכה על סמך נתונים שאינם מדוייקים

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר –
<p>בפרוטוקול הוועדה המקצועית של החכ"ל המתעד את הישיבה שהתקיימה ביום 3.12.2019, קיים סיכום של כלל ההצעות אל מול אומדן עלות הפרויקט. הטבלה מציינת את אחוז ההנחה המשוקלל שהעניק כל מציע בהשוואה לאומדן שהוכן על ידי החכ"ל.</p>	<p>הביקורת סקרה את הצעות המחר שהוגשו במסגרת המכרז וביצעה השוואה אל מול אומדן העירייה. הביקורת הבחינה כי הוצג לועדת מכרזים שהמזיע ש.מ יוניברס הינו בעל ההצעה הזולה ביותר כך שהוא מציע כ-22% הנחה. הביקורת מצאה כי אחוז ההנחה שהוצג לועדת המכרזים איננו גורף ומהווה ממוצע משוקלל אשר מורכב מסה"כ ההצעה של המציע בהשוואה לסה"כ אומדן העלות.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ממליצה להציג את הנתונים לועדת המכרזים בצורה מדויקת וכהוייתם, כפי שהוגשו על ידי המציעים במסגרת המכרז. הצגה מוטעית של נתונים יכול להתפרש כניסיון לכאורה להטות את תוצאות המכרז ויש להימנע מכך בכל תוקף. לחילופין, צריך היה להציג את ההצעה של כל אחד מהמציעים ביחס לכל פריט בכתב הכמויות אל מול האומדן של החכ"ל. זאת, על מנת ליצור מצג ברור ומדויק לועדת המכרזים בשעת בחירה ההצעה הזוכה.</p>	<p>תגובת המבוקר – מנכ"ל חכ"ל - מקבלים את המלצת הביקורת. יודגש, כי גם אם היינו עובדים לפי המלצת הביקורת, הרי שהמרכיב המרכזי במכרז היה מחיר גופי התאורה (1000 גופים). ההצעה הזוכה עמדה על סך 1,490 ש"ח, ואילו ההצעה השנייה עמדה ע"ס 1,852 ש"ח. אכן נהוג להעניק למרכיבים השונים אחוזים שונים לצורך שקלול ההצעות, אך כאמור לעיל, ההצעה של ש.מ יוניברס הייתה זוכה ממילא.</p> <p>תגובת יועץ משפטי לחכ"ל – מאחר וההצעות המחר הוגשו על גבי פורמט אחיד, לא ניתן היה לעשות שקלול של סך כל אחת מההצעות המחר ולתרגם אותה להנחה גורפת מסך כל האומדן.</p>



הביקורת מדגישה כי יש להציג נתונים מדוייקים לועדת המכרזים. ככל שהוחלט להציג אחוז הנחה משוקלל, יש להדגיש זאת בפני חברי ועדת המכרזים, לרבות הוספת הסבר מפורט על אופן החישוב. במקרה הזה, חברי ועדת המכרזים סברו כי אחוז ההנחה שהוצג הינו מוחלט.



6. חוזה ההתקשרות עם הספק הנבחר

6.1 אי ביצוע שינויים בחוזה ההתקשרות בהתאם להחלטות ועדת מכרזים ויו"ר הדירקטוריון של החכ"ל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>מנכ"ל החכ"ל - מקבלים את הערות הביקורת.</u></p> <p><u>הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> הביקורת ממליצה לחכ"ל לצרף לפרוטוקולים עתידיים נספחים שמכילים מידע רלוונטי אודות החלטות ועדת מכרזים. הביקורת ממליצה לחכ"ל לוודא כי בוצעו השינויים הרלוונטיים בחוזה ההתקשרות, בהתאם להערות שנתקבלו ובטרם תחילת העבודות, על מנת לוודא שהעבודות שתבוצענה תהיינה בהתאם להחלטות שהתקבלו. 	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת הבחינה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לפרוטוקול החכ"ל שבנדון לא צורפו השינויים בכתב הכמויות כנספח. הקבלן ביצע בפועל התקנה של דרייברים מסוג DALI (ראה ממצא 1.4). כלל השינויים לא גובו בפקודת שינויים או בשינויים מתחייבים בחוזה. 	<p>על פי הפרוטוקול של ועדת המכרזים לעניין כינוסה בתאריך 31.12.2019, שנחתם ואושר על ידי יו"ר הדירקטוריון ביום 22.1.2020 וע"י יו"ר וועדת המכרזים של החכ"ל ביום 21.1.2020, נקבע כי ההתקשרות במסגרת המכרז המדובר תאושר עם הזוכה בכפוף לביצוע השינויים הבאים, ובין היתר:</p> <ul style="list-style-type: none"> לא יבוצע תשלום נוסף בגין עבודת ההתקנה – עלות גוף תאורה תכלול את עבודת ההתקנה. לא יותקנו דרייברים מסוג DALI. לא יותקנו יחידות תקשורת אלחוטית מאחר ולא קיימת תשתית מתאימה בשכונות הוותיקות בעיר. <p>שינויים אלה הועלו ע"י מבקר העירייה וסוכמו בישיבה עם מהנדס העיר²⁰.</p>

²⁰ ראה נספח 1.



7. ביצוע עבודות ההחלפה וההתקנה בפועל

7.1 פירוט הכמויות בחשבון שהוגש לתשלום סותר את המציאות בשטח

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל ש.מ. יוניברס אלקטרוניקס בע"מ - לעניין הקופסאות - על פי הצהרת הקבלן המבצע, כל הקופסאות הוחלפו לפני הגשת החשבון לתשלום. בנוסף, כאשר אנשי החברה שלנו נכחו במהלך הביצוע, נוכחו כי אכן מוחלפות הקופסאות.</p> <p>לעניין כבלי החשמל - כל הכבלים אשר יוצאים מתוך גוף התאורה ועד קופסאות החיבורים הוחלפו. חלקם הגדול של גופי התאורה סופקו כאשר הכבלים הותקנו באתר שלנו וחלקם הועברו עם כבלים חתוכים ומוכנים לידי הקבלן המבצע יחד עם הגופים והוא דאג להתקנתם ממהדקי הפנס ועד קופסת החיבורים.</p>	<p>הביקורת ממליצה לעירייה לבחון מחדש את התקשרויות שלה עם חברת הפיקוח א.א. הנדסה. המטרה היא להתקשר עם חברת פיקוח אשר תבצע את עבודתה כמתחייב מהסכם ההתקשרות איתה, לרבות ביצוע סיורים בשטח וכן שמירה על יושרה מקצועית ודיסקרטיות אל מול הקבלנים המבצעים,</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ערכה סיור בשכונות בהן התבצעו עבודות ומצאה כי בפועל הותקנו פחות קופסאות IP מהמצוין בחשבון. בנוסף, נמצא כי ישנם כבלים ישנים המחברים בין הקופסאות לבין רשת החשמל אשר לא הוחלפו / חוזקו שסופקו, מע"מ וכן מועד כלל.</p> <p>הביקורת סיירה יחד עם המפקח בשטח²¹ לאחר ישיבה משותפת²² באגף הנדסה ומצאה כי כלל הקופסאות הישנות שנצפו על ידי הביקורת בסיור שלה הוחלפו לאחר הפגישה בהנדסה כתגובה לטענות שהעלתה הביקורת.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי ביצוע עבודה נוספת לאחר קיום הפגישה המשותפת</u></p>	<p>לאחר מתן שירות / הביקורת ערכה סיור בשכונות בהן אספקת סחורה, מוגש התבצעו עבודות ומצאה כי בפועל חשבון מטעם הספק הותקנו פחות קופסאות IP מהמצוין המפרט את מהות בחשבון. בנוסף, נמצא כי ישנם כבלים העסקה, לרבות סוג ישנים המחברים בין הקופסאות לבין השירות /או הסחורה רשת החשמל אשר לא הוחלפו / חוזקו שסופקו, מע"מ וכן מועד כלל.</p> <p>התשלום. על מנת להבטיח תהליך בקרה נאות על החשבון שהוגש, על מזמין השירות / הסחורה לבדוק בשטח כי אכן אלה סופקו כמתחייב.</p>

²¹ הסיור נערך בתאריך 26.11.2020

²² הפגישה התקיימה במשרד מהנדס העיר בתאריך 5.11.2020. בנוכחות המבקר, נציגי הפיקוח, מהנדס העיר, מנכ"ל החכ"ל ומהנדס החכ"ל.



שכן תפקיד המפקח הוא לשמור על האינטרס של העירייה והחברה הכלכלית. הביקורת קיבלה לידיה את הפרוטוקול המתייחס לסיור שביצעה הביקורת יחד עם המפקח. על פי הפרוטוקול, בפגישת ההתנעה בה נכחו בין היתר מהנדס העיר, מנכ"ל החכ"ל, הקבלן המבצע וחברת הפיקוח הוחלט על ידי מהנדס העיר לא לבצע החלפה של הכבלים המחברים בין הקופסאות לבין רשת החשמל על מנת להזיל את עלויות הפרויקט ולמנוע עיכובים בהתקדמות הפרויקט. הביקורת עיינה בפרוטוקול של ישיבת ההתנעה מיום 5.3.2020 ולא מצאה שום אזכור להחלטת מהנדס העיר המפורטת לעיל.

וללא ידיעת גורמים רלוונטיים בעירייה ובחכ"ל הינה בבחינת שיבוש עבודת הביקורת²³.

²³ ראה נספח 3 – תמונות של קופסא שהוחלפה לאחר סיור הביקורת ובעקבות הפגישה שהתקיימה יחד עם המפקח.



7. ביצוע עבודות החלפה וההתקנה בפועל

7.2 פירוט הכמויות בחשבון שהוגש לתשלום סותר את המציאות בשטח

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>על פי ההצעה הזוכה, הביקורת הבחינה כי הקבלן שהוצע קבלן החשמל המבצע במכרז אינו בעל הסיווג המתאים על פי שהוגש במסגרת המכרז תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה לביצוע עבודות ההתקנה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), שכן על הינו אבו סויס נזמי, קבלן מנת לבצע עבודה בסדר גודל של הרשום בפנקס הקבלנים הפרויקט המדובר, עליו להיות בעל סיווג והינו בעל הכשרה 270א'3, כאמור בחוברת המכרז. בפועל, להתקנת קווי חשמל, הקבלן שהוצע במסגרת המכרז הינו בעל צנרת וכבלים, וכן סיווג 270א'1. עוד נמצא, כי המתקין מערכות תאורת כבישים בפועל הנו קבלן בשם תייסיר אזברגה ורחובות (להלן "הקבלן"). והינו ללא סיווג כלל (ראה ממצא 1.3).</p> <p>הקבלן הינו בעל סיווג 270א'1.</p>		גבוה	<p>הביקורת מדגישה כי חובה על החכ"ל לוודא שהצעות הקבלנים/הספקים עומדות בתנאי הסף של המכרז. אי עמידה באחד או יותר מתנאי הסף עלולה לפסול הצעה בכלולתה; חובה לוודא כי מי שמבצע את העבודות בפועל זהה לזה שהוצע במסגרת המכרז או אושר ע"י הגורם המוסמך לכך.</p> <p>תגובת המבוקר</p> <p>תגובת מנכ"ל החכ"ל - מקבלים את הערות חובה על החכ"ל לוודא הביקורת. שהצעות הקבלנים/הספקים על ידי היועץ המקצועי. היועץ המקצועי הבהיר כי המכרז הינו מכרז לקבלת גופי עומדות בתנאי הסף של המכרז. תאורה והתקנתם. החלק המרכזי הוא גופי או יותר מתנאי הסף העבודה (היות ומכרז הוא ליבואן / יצרן ולא עלולה לפסול הצעה מכרז לבחירת קבלן מבצע). עמדת היועץ בכלולתה; חובה לוודא כי מי שמבצע את העבודות בפועל זהה לזה שהוצע במסגרת המכרז או אושר ע"י הגורם המוסמך לכך. מערך העבודה את ערך גוף התאורה.</p> <p>הביקורת מדגישה כי בחינה שערכתי עם מומחה נוסף בתחום לצורך מתן מענה לסוגייה זו האלתה כי אכן במכרזי יובאן/יצרן מקובל לנטרל המוסמך לכך.</p>	<p>תגובת המבוקר</p> <p>תגובת היועץ המשפטי, חכ"ל – נושא זה הובל על ידי היועץ המקצועי. היועץ המקצועי הבהיר כי המכרז הינו מכרז לקבלת גופי עומדות בתנאי הסף של המכרז. תאורה והתקנתם. החלק המרכזי הוא גופי או יותר מתנאי הסף העבודה (היות ומכרז הוא ליבואן / יצרן ולא עלולה לפסול הצעה מכרז לבחירת קבלן מבצע). עמדת היועץ בכלולתה; חובה לוודא כי מי שמבצע את העבודות בפועל זהה לזה שהוצע במסגרת המכרז או אושר ע"י הגורם המוסמך לכך.</p>
<p>התקיימו חלופות לבחירה נפרדת של אספקה</p>				



והתקנת הגופים. לכן, יש להתייחס לסך עלות העבודות על מנת לקבוע את הסיווג הקבילני. כמו כן, בתגובת החכ"ל לממצא 4.2 לעניין תמהיל המכרז נכתב מפורשות על ידי החכ"ל כי הכוונה הייתה שהספק יבצע גם את ההתקנה. כך, בעיני הביקורת, תגובתו של היועץ המשפטי מנותקת מן המציאות ואיננה עניינית.



7. ביצוע עבודות החלפה וההתקנה בפועל

7.3 זהות הקבלן בפועל

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>במסגרת הפרויקט, התקשרה החכ"ל עם חברת פיקוח (א.א הנדסה) על מנת לפקח על ביצוע הפרויקט בהתאם למתחייב לפי המכרז (להלן "חברת הפיקוח").</p> <p>הביקורת סקרה את הפרוטוקולים שנרשמו והופצו על ידי חברת הפיקוח והבחינה כי הקבלן המבצע בפועל המוזכר בפרוטוקולים הינו תייסיר אזבארגה ולא נזמי אבו סויס. זאת, בניגוד למסמכים המוגשים במכרז ובניגוד להתחייבות החברה הזוכה (ש.מ יוניברס בע"מ). בנוסף, עלה כי תייסיר אזבארגה הוא הקבלן שחתום על תעודת המשלוח, דבר המאשר כי הוא הקבלן המבצע בשטח אשר קבל לידי את הגופים והציוד.</p> <p>לא נמצא, כי תייסיר אזבארגה אושר ע"י החכ"ל כקבלן מבצע כמתחייב מחוזה ההתקשרות עם החברה.</p> <p>יודגש, כי הקבלן המבצע בפועל המוזכר לעיל אינו בעל סיווג קבלני כלל²⁴.</p>	גבוה	<p>הביקורת ממליצה לחכ"ל להנחות את הפיקוח בשטח לוודא כי אנשי המקצוע הכלולים בהצעות הספקים המשתתפים במכרז הם אלו שמבצעים בפועל את הפרויקט שאליו ניגשו המציעים. בנוסף, מומלץ לבצע דגימות תקופתיות על מנת לבדוק את הכשרותיהם של בעלי המקצוע בשטח.</p>	<p>תגובת מנכ"ל החכ"ל - לא התקבלה בקשה להעביר את הפרויקט לקבלן משנה. במהלך כל זמן העבודות נטען שמדובר במנהל עבודה.</p> <p>תגובת ש.מ. יוניברס אלקטורניקס בע"מ - אנו התקשרנו עוד בטרם הגשת המכרז עם הקבלן אבו סויס נזמי, קבלן רשום 28861. בהליך בדיקת המכרז על ידי הגורמים המוסמכים אצלכם, אושר הקבלן על ידכם. עם השלמת הסיכום עם חכ"ל רהט בהקשר לזכייתנו במכרז, נחתם בינינו ובין הקבלן המבצע הסכם מסגרת לביצוע העבודות. נציג הקבלן, מנהל העבודה, ומי שהיה המביא והמוציא מטעמו היה מר תייסיר</p>	

²⁴ לפי הרישיון שנתקבל, תייסיר שהועסק בפועל, מוגדר כבעל רישיון לעסוק בביצוע עבודות חשמל. ההיתר המפורט ברישיון הוא "רשאי לבצע עבודות חשמל ולתכנן מתקנים במתח נמוך עד 250X3 אמפר תלת פאזי.



אזכרה, ובין היתר חתימתו על תעודות המשלוח מעצם היותו הגורם שקיבל לידי את החיוב כנציג הקבלן המבצע. אם צוין שמו כקבלן המבצע הדבר נובע מעצם נוכחותו בפגישות השונות, לרבות מול הפיקוח והיה צריך להיכתב "נציג הקבלן המבצע". התקשרותנו וחובתנו הכספית לתשלום הינה מול הקבלן המבצע, כמו גם חובותיו על פי ההסכם כלפינו.

הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.



7. ביצוע עבודות החלפה וההתקנה בפועל

7.4 התקנת פריטים בניגוד למפרט ולאישור ועדת מכרזים

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
לאחר מתן שירות / אספקת סחורה, מוגש חשבון מטעם הספק המפרט את מהות העסקה, לרבות סוג השירות ו/או הסחורה שסופקו, מע"מ וכן מועד התשלום. על מנת להבטיח תהליך בקרה נאות על החשבון שהוגש, על מזמין השירות / הסחורה לבדוק כי הפריטים הנקובים בחשבון תואמים את מפרט העבודה שהוזמנה כמו גם פריטים החורגים ממפרט העבודה שאושרה, לרבות הסברים רלוונטיים.	מסויר בשטח, מחשבון הקבלן ותעודות משלוח עולה, כי בשטח הותקנו גופי תאורה בעלי דרייברים מסוג DALI. זאת, אף על פי שהוחלט על ידי ועדת מכרזים כי יותקנו גופי תאורה עם דרייברים סטנדרטיים כפי שאלה מתוארים במפרט הטכני במסמך ג' בחוברת המכרז. כמו כן, הדרייבר המוזכר לעיל אינו חלק מהמפרט הטכני בחוברת המכרז. יודגש כי התקנה של דרייברים מסוג DALI ייקרה את עלות העבודות בכ-250,750 ₪, לפני מע"מ. בנוסף עלה, כי הותקנו 1,003 קופסאות IP, בעוד כתב הכמויות קובע שהכמות המקסימלית היא 300 קופסאות. יודגש כי השינויים המוזכרים לעיל לא גובו בפקודות שינויים כמתחייב בחוזה.	גבוה	הביקורת ממליצה למזמין העבודה להפעיל פיקוח הדוק אשר יוודא, בין היתר, כי העבודות מתבצעות בהתאם לנדרש בחוברת המכרז ועל פי כתב הכמויות המאושר. ככל שישנם שינויים בשטח, יש לגבות שינויים אלה בפקודת שינויים, כמתחייב בחוזה.	תגובת ש.מ. יוניברס אלקטורניקס בע"מ- לעניין דרייברים DALI – מבלי להיכנס לפירוט טכני נרחב, לדרייבר מסוג זה איכויות ומעלות רבות על פני דרייבר רגיל, לרבות אורך חיים ושרידות גבוהה לאין שיעור. בישיבת ההתנעה שהתקיימה ביום 5/3/2020 הועלתה השאלה על ידינו לגבי איזה דרייבר יסופק. בסעיף 10 לסיכום הישיבה הוגדר הדרייבר לדרייבר DALI. לעניין 1,003 קופסאות חיבור – כתב הכמויות הינו כמות משוערת של צרכים מסוימים העולים במהלך ביצוע ובמפורש זו אינה כמות מינימלית או מקסימלית. לראיה, ישנם פריטים נוספים כדוגמת החלפת זרועות, מחזיקי דגלים, זכוכית למניעת סנוור ועוד, שלא בוצעו ולא חויבו בחשבון הסופי. מאידך, קופסאות פלסטיות האמורות להיות אטומות



ומפסקי זרם העומדים בתנאי סביבה חיצוניים של שמש, חול, אבק וגשם, קיימת החובה להחליפם מעצם היותם נקודת כשל צפויה. לראיה, גם הפיקוח השתכנע שאין להימנע מלהחליפם, בעוד שלא אישר מאידך דרישות שונות של הקבלן המבצע לזכוכית סנוור או זרועות וכדומה.

הביקורת אינה חולקת על החשיבות שבשלמות ותקינות הקופסאות אלא מדגישה כי יש לקבל אישור המגובה בפקודת שינויים חתומה כחלק מההתקשרות עם החברה הכלכלית.
הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה בכלל ולעניין פקודת השינויים בפרט.

בישיבה מיום 22.1.2020 בחכ"ל לא צוינו כל ההערות של הביקורת שבעצם הפכו להחלטה של ועדת מכרזים שאומצה ע"י ראש העיר.



8. התקשרות עם יועץ חשמל

8.1 תיעוד תהליך בחירת היועץ – דוד אברהם

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנכ"ל החכ"ל - לא היינו מרוצים מתפקודו של היועץ ומאחר והוא נבחר גם (בעיקר) להיות מפקח על הפרויקט, ההתקשרות עימו הופסקה לפני שהספיק לחתום על חוזה התקשרות.</p> <p>הביקורת מדגישה כי יש לחתום על חוזה התקשרות בטרם תחילת הפרוייקט וקבלת שירות מאיש מקצוע.</p> <p>הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.</p>	<p>הביקורת ממליצה לפעול על פי הוראות החוק והתקנות הרלוונטיות לעניין התקשרות עם יועצים חיצוניים. הביקורת מדגישה את חשיבות תיעוד התהליכים מסוג זה, לרבות שמירת תכתובות דוא"ל, עיגון היחסים בחוזי התקשרות חתומים, ושמירת אסמכתאות ביצוע ותשלום.</p>	<p>גבוה</p>	<p>החברה הכלכלית העסיקה יועץ חשמל בשם דוד אברהם למטרת ליווי הליך המכרז וכן תהליך ביצוע העבודות שבחווזה עם הקבלן. הביקורת מצאה כי אין כל אסמכתא שמתעדת את אופן בחירת יועץ החשמל, דוד אברהם, לרבות ראיות המעידות על הצורך / פטור במכרז, נסיון מקצועי רלוונטי של היועץ, וכיו"ב. כמו כן עלה, כי לא קיים חוזה התקשרות ליועץ עם החכ"ל, אשר אמור להגדיר בין היתר גובה התמורה שיקבל היועץ, והשירותים שיסופקו על ידו.</p>	<p>רשויות מקומיות וגופים עירוניים נוהגים לעיתים להתקשר עם יועצים במגוון רחב של תחומים. בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים) נקבעה חובה להתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה, בין במכרז פומבי ובין במכרז זוטא. כמו כן, נקבעו בתקנות המקרים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר בהליך פטור ממכרז. זאת, על מנת שהתקשרות תיעשה על בסיס כישורים ואמות מידה מקצועיים ולפי שיקולים ענייניים בלבד.</p>



8. התקשרות עם יועץ חשמל

8.2 תשלום ליועץ החשמל – דוד אברהם

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>מנכ"ל חכ"ל - מקבלים את המלצת הביקורת.</u></p> <p><u>הביקורת מדגישה כי נכון למועד סגירת הדוח, לא נתקבלה תגובה מטעם היועץ המשפטי של החכ"ל לממצא זה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לשמור תיעוד מספק לגבי תהליך ההתקשרות, סיבת הביטול, תמורה כספית חלקית/ מלאה ועוד. בנוסף, יש להקפיד לחתום על חוזה התקשרות בטרם תחילת קבלת השירות מהיועץ החיצוני.</p>	<p>גבוה</p>	<p>ממסר לביקורת נמסר ממנכ"ל החכ"ל כי ההתקשרות עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן. היועצים מספקים לרשויות המקומיות שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים. בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים) נקבעה חובת הרשויות המקומיות להתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה, בין במכרז פומבי ובין במכרז זוטא. כמו כן, נקבעו בתקנות התנאים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר בהליך פטור ממכרז. זאת, על מנת להתקשר על בסיס כישורים ולפי שיקולים ענייניים בלבד.</p>	<p>לביקורת נמסר ממנכ"ל החכ"ל כי ההתקשרות עם יועצים לסיוע בביצוע תפקידיהן. היועצים מספקים לרשויות המקומיות שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים. בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים) נקבעה חובת הרשויות המקומיות להתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה, בין במכרז פומבי ובין במכרז זוטא. כמו כן, נקבעו בתקנות התנאים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר בהליך פטור ממכרז. זאת, על מנת להתקשר על בסיס כישורים ולפי שיקולים ענייניים בלבד.</p>



9. התחשבות ותשלום

9.1 התאמה בין פרטי החשבון לבין כתב הכמויות הסופי

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לבצע בקרת סכומים וכמויות על ידי ביצוע השוואה בין המפורט בחשבון לבין הנתונים שאושרו בחוזה וכן בכתב הכמויות הסופי על מנת להבטיח שהחשבון שהוגש מדויק ומשקף את העבודה שאושרה לביצוע.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי בחשבון הראשון מתאריך 09.07.2020 שהתקבל מהקבלן אין התאמה בין הכמות המצוינת של קופסאות IP-65 (1,003) לבין הכמות המאושרת בכתב הכמויות הסופי (לכל היותר 300).</p> <p>יצוין, כי הביקורת הבחינה שהחשבון לעיל נחתם על ידי גזבר העירייה, המפקח, מהנדס מחכ"ל וכן מהנדס העיר.</p>	<p>לאחר מתן שירות/סחורה בין המזמין לספק, מוגש חשבון מטעם הספק המפרט את מהות העסקה, לרבות סוג השירות ו/או סחורה שסופקו, מע"מ וכן מועד התשלום. על מנת להבטיח תהליך בקרה נאות על החשבון שהוגש, על מזמין השירות/סחורה לבדוק שהספק שהגיש את החשבון הוא ספק מוכר לעסק. במסגרת הבקרה השגרתית על החשבון, יש לבדוק את המוצרים או השירותים המתוארים בחשבון ולוודא שהם תואמים להזמנה שבוצעה מהספק הן מבחינת כמות והן מבחינת מחיר.</p>



9. התחשבות ותשלום

9.2 אי התאמה בין תעודת המשלוח לבין חשבון הקבלן

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>ש.מ. יוניברס אלקטרוניקס בע"מ- בתעודת משלוח מספר 9001 סופקו לנציג הקבלן המבצע 5 יח' פנסים עם כבל חשמלי באורך 5 מטר וכן כלים מתאימים לעבודה, במסגרת הדרכה של מר גדעון גרתי מחברתנו לאופן ההתקנה של גופי התאורה. מתוך גופים אלה עשה שימוש הקבלן המבצע ב- 3 יח'.</p> <p>מנכ"ל החכ"ל- שלושת הפנסים הנוספים הותקנו לפי בקשתו של מהנדס העיר.</p>	<p>אין לאשר העברת התשלום בטרם יתקבלו מסמכים מבססים לכמויות אשר מפורטות בחשבון שנשלח מהקבלן. יודגש, כי הכמויות לעיל הינן גבוהות מהמאושר בכתב הכמויות הסופי ויש להבהיר את מקור הפער בטרם ביצוע התשלום לקבלן.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי בחשבון שהתקבל מהקבלן אין התאמה בין הכמות המצוינת בתעודת המשלוח של הדרייברים (200) וגופי התאורה (1,000) לבין הכמות הנקובה בחשבון (1,003 ו-1,003, בהתאמה).</p>	<p>תעודת משלוח הינה מסמך אשר מסופק למזמין העבודה על ידי הספק. במסמך מפורטת תכולת הסחורה שסופקה בפועל למזמין. על מנת להבטיח תהליך בקרה נאות, מתבצעת הצלבה בין נתוני תעודת המשלוח לבין החשבון שהוגש. כך, ניתן לוודא שהפריטים בתעודת המשלוח תואמים להזמנה שבוצעה מהספק הן מבחינת כמות והן מבחינת מחיר.</p>
<p><u>הביקורת מדגישה כי הכמויות המצויינות בתעודות המשלוח ובחשבון צריכות להיות תואמות.</u></p>				



9. התחשבות ותשלום

9.3 פירוט בגוף החשבון שהתקבל מהקבלן

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>תגובת המבוקר</p> <p><u>מנכ"ל החכ"ל- החשבון נבדק בדיקה של החשבון בטרם העברה לאישור תשלום, על מנת לוודא שהפריטים הכלולים בו עומדים בכתב הכמויות הסופי שנקבע.</u></p> <p><u>הביקורת מדגישה כי אף על פי שהתבצעה בדיקה קפדנית על החשבון שהוגש, לפי תגובת המבוקר, החשבון אינו תואם בפועל את הכמויות שאושרו בכתב הכמויות הסופי וכן את תעודות המשלוח שסופקו. הביקורת סבורה כי לכל הפחות יש לצרף נספח המסביר את הפערים בין החשבון בפועל לבין כתב הכמויות המאושר.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לבצע בדיקה של החשבון בטרם העברה לאישור תשלום, על מנת לוודא שהפריטים הכלולים בו עומדים בכתב הכמויות הסופי שנקבע.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת מצאה כי בחשבון שהתקבל מהקבלן ביום 09.07.2020 חסר פירוט לגבי הכמות המאושרת של הפריטים השונים כפי שקבוע בכתב הכמויות הסופי, לרבות הערות הביקורת.</p>	<p>לאחר מתן שירות/סחורה בין המזמין לספק, מוגש חשבון מטעם הספק המפרט את מהות העסקה, לרבות סוג השירות ו/או סחורה שסופקו, מע"מ וכן מועד התשלום. על מנת להבטיח תהליך בקרה נאות על החשבון שהוגש, על מזמין השירות / סחורה לבדוק שהספק שהגיש את החשבונית הוא ספק מוכר לעסק. במהלך הבקרה על החשבון, יש לבדוק את המוצרים או השירותים המתוארים בחשבון ולוודא שהם תואמים להזמנה שבוצעה מהספק הן מבחינת כמות והן מבחינת מחיר.</p>



ו. נספחים



נספח 1 – הערות המבקר לכתב הכמויות הסופי ודיונים עם הקבלן

<From: amerabohani@rahat.muni.il > אמר אבו האני

Sent: Monday, 13 January 2020 11:58

<To: a.suheban@rahat.muni.il > אברהם אבו סהיבאן

<Cc: david.avraham@gmail.com <avdavid55@gmail.com>; haleel200@gmail.com <haleel200@gmail.com>; חליל אלטורי <mahmud@ecrahat.com>; מחמוד אלעמור >

Subject: כתב כמויות של מכרז 12/2019 להתקנת גופי תאורת רחובות בשכונות

שלום רב,

להלן סיכום הישיבה שהתקיימה היום במשרדו של מ"מ ראש העיר מר חליל אלטורי.

בישיבה השתתפו:

מר חליל אלטורי, מר מחמוד אלעמור, מר דוד אברהם, ואנוכי.

לאחר דיון בסעיפי כתב כמויות סוכם כי:

1. החלפת זרוע קיים על עמוד בזרוע חדשה תבצע רק לפי צורך;
2. מחזיקי דגלים יותקנו אך ורק על עמודי תאורה של העירייה ורק לפי צורך;
3. התשלום עבור החלפת גוף תאורה קיים: דוד אברהם רוצה לוודא שאכן עלות ההחלפה הנה חלק מעלות הגוף שיוספק לעירייה ע"י הקבלן. דעתי שהוצגה בישיבה היא שאין לאשר כל תשלום נוסף עבור ההחלפה, מאחר ולפי מסמך ג' של המכרז העבודה כוללת בין היתר את פעולת ההחלפה עצמה (פירוק הגוף הישן והתקנת הגוף החדש במקומו);
4. קופסת ip 65: התקנת קופסאות על תכולתן תהיה לפי צורך בשטח;
5. שירותי משרד: אמורים להיות חלק מהעבודה שיבצע הקבלן במסגרת המחיר המוצע על ידו לגופי תאורה ואין צורך לפרט אותם בנפרד תמורת תשלום נוסף;
6. זכוכית נגד סינוור: היועץ יודא שאין חלק זה כלול כבר במפרט טכני של גוף התאורה שהקבלן אמור להתקין;
7. דרייבר מסוג DALI: ניתן להסתפק בדרייבר שקיים במפרט טכני של הגוף שיוספק ע"י הקבלן. הנך מתבקש לאשר שמקובל עליך כמהנדס העיר להסתפק בדרייבר הסטנדרטי שיוספק ע"י הקבלן;
8. יחידות תקשורת אלחוטית: היחידות לא יותקנו מאחר ולא קיימת תשתית תקשורת בעיר הוותיקה.

אנא אישורך לסיכום הנ"ל.

בברכה,
עמר אבו האני



סיכום ישיבה מיום רביעי ה - 22/01/2020 במשרדו של מנכ"ל החברה הכלכלית

משתתפים:

- שי בורשטיין - ש.מ. יונבירס
- גדעון גרתי - ש.מ. יונבירס
- מאיר מאירי - ש.מ. יונבירס
- מחמוד אלעמור – מנכ"ל החברה הכלכלית
- דן שוויץ (בטלפון) יועץ משפטי

סוכם:

- מחיר הפנס שמופיע בכתב הכמויות יהיה כולל התקנה.
- כל התשלומים לחברת החשמל אשר נדרשים עפ"י חוק לצורך ביצוע העבודה ישולמו ע"י החברה הכלכלית ישירות לחברת החשמל או בתשלום חוזר לקבלן ככל שזה יתבקש לבצע את התשלום בשם החברה.

רשם: מחמוד אלעמור



נספח 2 - השוואה בין הצעות המציעים במכרז בהתייחס לכתב הכמויות המתוקן²⁵

אור עד מהנדסים			ש.מ יוניברס			אומדן עירייה			תיאור הסעיף
סה"כ	מחיר ליחידה	# יחידות	סה"כ	מחיר ליחידה	# יחידות	סה"כ	מחיר ליחידה	# יחידות	
₪ 445,730			₪ 584,500			₪ 648,700			עבודות חשמל
₪ 111,300	371	300	₪ 105,000	350	300	₪ 75,000	₪ 250	300	החלפת זרוע על עמוד קיים בזרוע חדשה והובלת הזרוע המפורקת למקום שיורה הפיקוח
₪ 50,880	84.8	600	₪ 6,000	10	600	₪ 55,200	₪ 92	600	מחזיק דגלים לעמוד תאורה לדגל 1
₪ 63,600	212	300	₪ 66,000	220	300	₪ 111,000	₪ 370	300	קופסה IP-65 עשוי מפוליאסטר משוריין או CI להתקנת חוץ, כניסות ויציאות של כבלים בארז יהיו כלפי מטה ואטומים, כולל כיסוי פלסטי ופס הארקה
₪ 1,851,500	₪ 1,852	1,000	₪ 1,490,000	₪ 1,490	1,000	₪ 1,980,000	₪ 1,980	1,000	גוף לתאורת חוץ לפי אפיון גוף תאורה והמפרט הטכני העומד בתנאי המפרט הפוטומטרי להתקנה על עמוד חשמל בגובה של כ-7 מטר
₪ 0	₪ 0	1,000	₪ 100,000	₪ 100	1,000	₪ 110,000	₪ 110	1,000	תוספת מחיר לגוף תאורה מכל סוג עבור זכוכית הגנה נגד סינוור, לרבות כל חומרי עזר
₪ 2,523,010			₪ 2,351,500			₪ 2,979,900			סה"כ
15.33%			21.09%						שקלול אחוזי הנחה

מן ההשוואה עולה כי גם בהתייחס לרכיבים שסוכמו בכתב הכמויות הסופי, ההצעה הזולה ביותר היא של ש.מ יוניברס.

²⁵ בהתאם לסיכום הישיבה שנשלח על ידי מבקר העירייה, התקיימה ב 13.1.2020, ראה נספח 1.



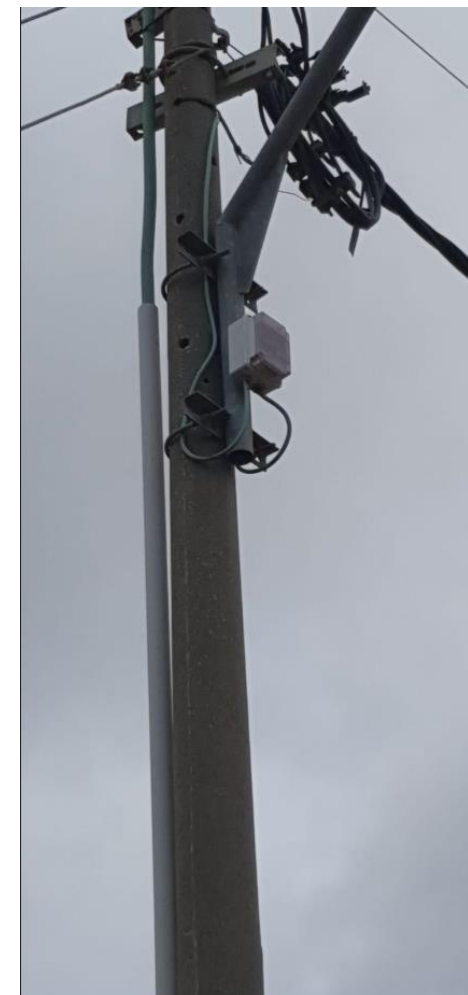
נספח 3 – תמונות של קופסא שהחלפה לאחר הפגישה בין העירייה לנציגי הפיקוח



מספר העמוד



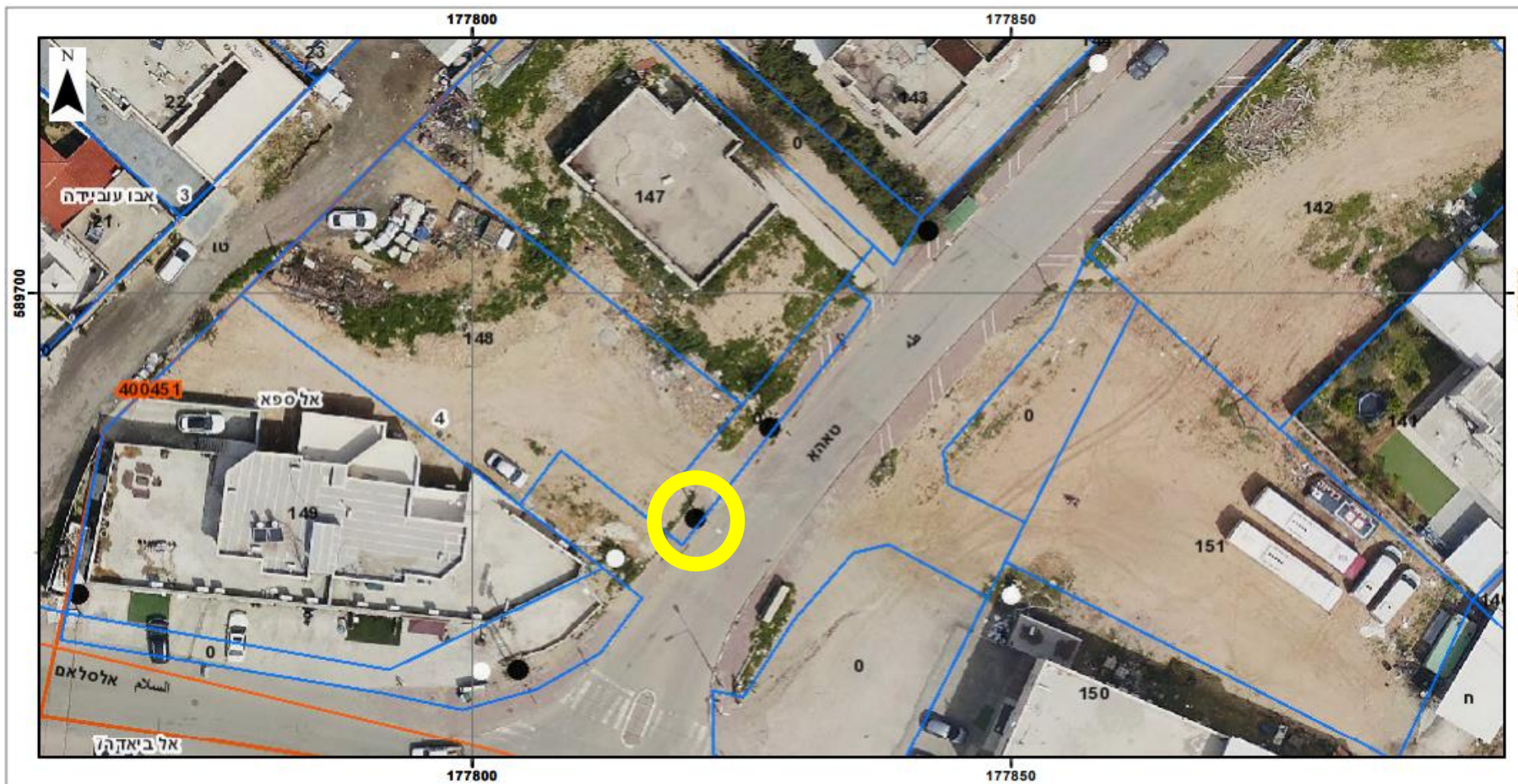
קופסא לאחר החלפה
צולם במהלך סיור שנערך
ב 16.12.2020



קופסא לפני החלפה
צולם במהלך סיור שנערך
ב 3.11.2020



מיקום העמוד בתצלומים לעיל – כניסה לשכונה 4, בסמוך לבית 148 (מוקף בעיגול צהוב)



- | | | | |
|------------|-----------------|----------------|-------------|
| ארנות חשמל | שכונות - מספרים | רחובות - עברית | גושים |
| | שנאים | רחובות - ערבית | מספר מגרשים |
| | עמודים | שכונות - שמות | מגרשים |
| | | | 120 |

תאריך הדפסה
December 23, 2020





דוח ביקורת בנושא פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי



תוכן עניינים

123	רקע
124	מטרות הביקורת
124	מתודולוגיה
125	מפת הדוח
126	נבדק ונמצא תקין
127	ממצאים עיקריים
131	פירוט ממצאים
131	1. התנהלות שוטפת של מחלקת הגינון
135	2. הליך ההתקשרות עם קבלן הגינון
137	3. הליך ההתחשבות
140	4. פיקוח על קבלן הגינון
142	5. עבודת הקבלן בפועל
144	6. מערכת ההשקייה ואיתור נזילות
148	7. פיתוח גינון
152	נספחים



רקע

שטח השיפוט של העיר רהט הינו כ- 42,000 דונם. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, בעיר מתגוררים 66,791 תושבים. שטחי הנוי בעיר כוללים מדשאות, שיחים, עצים ופרחים.

על תחזוקת השטחים אחראית מחלקת גינון, אשר הייתה עד לאחרונה באחריות מחלקת הנדסה והחל מחודש יוני 2020 נמצאת באחריות אגף שפ"ע. במחלקת הגינון מועסק רכז גינון, אשר אחראי על כל נושא הגינון בעיר ומפקח על עבודת קבלן הגינון. רכז הגינון אחראי לתחזוקתם של כ- 200 דונם שטחי גינון ברחבי העיר.

מטרות הביקורת

מטרת ביצוע עבודת הביקורת הינה לבחון את אופן ניהול התחזוקה וכן פיתוח של שטחים חדשים בתחום הגינון ברחבי העיר בשנים 2018-2019, לרבות הוצאות רלוונטיות בגין השקיית השטחים.

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- א. תקציב הגינון ותוכניות עבודה;
 - ב. הליך ההתקשרות עם קבלן למתן שירותי אחזקת שטחים פתוחים ומגוננים;
 - ג. פיקוח אחר עבודת קבלן הגינון ונוכחות עובדיו;
 - ד. השקיה ואיתור נזילות;
 - ה. פיתוח הגינון בשטחים החדשים ותחזוקתם, וכן
- ו. מידת התאמת תכנון הגינון לצרכי העיר רהט וליכולות הכספיות של העירייה לתחזק את שטחי הגינון.

מתודולוגיה

א. במהלך הביקורת התקיימו פגישות עבודה, שיחות טלפוניות ותכתובות עם מנהל אגף שפ"ע, מהנדס העיר ורכז הגינון.

ב. הביקורת ערכה סיורים יחד עם רכז הגינון וסגן מהנדס העיר וצפתה בגינון בפועל.

ג. הביקורת בחנה מסמכים כגון: הסכם ההתקשרות עם קבלן הגינון, פקודות תשלום לקבלן הגינון, כרטיס הנה"ח של קבלן הגינון בעירייה, תקציב מחלקת גינון, טופס מסירת שטחים מגוננים חדשים, תב"רים לפיתוח גינון ועוד.

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

מפת הדוח



נבדק ונמצא תקין

במהלך תהליך הביקורת, נבדקו הנושאים הבאים ועלו המסקנות הבאות :

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	הביקורת ערכה סיור בצפון העיר ב- 30.9.2020 (ממסגד אסלאם עד הפארק הראשי ברחוב אסלאם). הביקורת התרשמה שהתחזוקה של מרבית אזור צפון העיר מבוצעת באופן תקין, לרבות השקיה, גיזום העצים, איסוף גזם, שתילת פרחים, כיסוח הדשא בפארק צפון, קיצוץ הדקלים למניעת זיזים קוצניים ובולטים.	במסגרת חוזה ההתקשרות עם קבלן הגינון נקבע כי על קבלן הגינון לבצע שורה של עבודות אחזקה בשטחי הגינון ברחבי העיר.	עבודות אחזקה

ממצאים עיקריים

1. התנהלות שוטפת של מחלקת גינון

- 1.3 על אף הגידול המשמעותי בהיקף שטחי הגינון (פי 4 בקירוב), לא נבחן הצורך בתוספת כח אדם למחלקה בכדי לתת מענה לשטחים החדשים המתווספים תחת אחריות המחלקה.
- 1.4 לא קיימת תכנית עבודה למחלקת הגינון אשר מתייחסת לתחומי אחריותה. כפועל יוצא, לא קיימת תכנית עבודה פרטנית לקבלן הגינון. עובדה זו גוררת קושי בביצוע בקרה אחר התקדמות הפרויקטים השונים.
- 1.5 התקציב איננו מכסה את כלל תחומי האחריות ואינו עונה על כלל צרכי המחלקה.

2. הליך התקשרות עם הקבלן גינון

- 2.1 קבלן הגינון המשיך בעבודתו ברחבי העיר במהלך שנת 2020 ללא הסכם התקשרות וללא אישור ביטוח וערבות תקפה לשנת 2020..
- 2.2 המנגנון הקיים לניטור ומעקב אחר תקפות הביטוחים, הערבויות וההתקשרויות אינו אפקטיבי כלל.
- 2.3 באישור יציאה למכרז מיום 4.11.2019, נקבע תקציב להתקשרות עם קבלן גינון זהה לתקציב שהיה בשנים קודמות, מבלי לתת את הדעת על הגידול בשטחי הגינון בעיר בהיקף של כ- פי 4.

3. הליך אישור חשבונות

- 3.1 נמצא כי בשנת 2017 אושרה תוספת תשלום לקבלן הגינון היות ונוספו שטחים לגינון ברחבי העיר. מאידך, לא התווספה דרישה מצד העירייה לתוספת של כוח אדם או שעות עבודה, בהתאמה לעלייה בהיקף העבודה והתשלום.
- 3.2 6 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 לא נבדקו ואושרו על ידי רכז הגינון על מנת לאמת את נכונות ודיוק החשבון ופרטיו.
- 3.3 4 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 הינן בגין עבודות נוספות (כגון רכישת ראשי מים) ולא בגין אחזקת גינון. יצוין, כי לא צורפו לחשבונות הקבלן קבלות ואסמכתאות בעבור עלויות רכישת ראשי המים ופירוט עלויות

אחזקת השטחים הנוספים, כך שלא ניתן לאמוד את סבירות הנתונים בחשבונות שהוגשו ואושרו לתשלום.

3.4 חשבונות קבלן הגינון עבור 2020 לא משולמים היות ואין הסכם התקשרות בתוקף. יצוין, כי הקבלן ממשיך לעבוד ולתחזק את הגינון בעיר.

3.5 הסכום שמשולם לקבלן בפועל מהווה תשלום בחסר בסך 646 ₪ מדי חודש, בהתחשב בתוספת שאושרה לתשלום החודשי הקבוע בהסכם ההתקשרות. כמו כן, לא שולמה לו תוספת בעבור השטחים שנוספו מינואר עד אפריל 2019.

3.6 לא בוצעה בקרת שכר אחר שכרם של עובדי קבלן הגינון על מנת לוודא כי עובדי קבלן הגינון מקבלים שכר כחוק, לרבות רכיבי שכר.

4. פיקוח על עבודת הגינון

4.1 רכז הגינון אינו מקיים מעקב ורישום אודות נוכחות עובדי קבלן ומנהל העבודה.

4.2 רכז הגינון אינו בודק את פרטי עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך.

5. עבודת הקבלן בפועל

5.1 במסגרת סיור נמצא כי במגרשי כדורגל קיימת עשבייה רבה (לדוגמה במגרש בני אסלאם).

5.2 קבלן הגינון אינו מבצע הדברה פעמיים בשנה, בדגש על הדברה למזיק מסוג חדקונית הדקל, המזיק המצוי באזור.

5.3 קבלן הגינון אינו מנהל יומני עבודה כלל. כלומר, לא קיים תיעוד לעבודות הקבלן ורישום נוכחות של העובדים.

5.4 רכז הגינון אינו דורש מקבלן הגינון הצגת היומנים. כפועל יוצא, לא מתבצע מעקב אחר מהות העבודה, החומרים שסופקו והעבודה שהתבצעה בפועל.

6. מערכת השקיה וניהול נזילות

6.1 ההשקיה מבוצעת באופן ידני ולא ממוחשב.

- בפועל, אין גורם האחראי על ההשקיה ועל התחזוקה של שטחי הגינון באזור הדרומי של העיר ובשל כך, ישנם שטחי גינון רבים אשר התייבשו לחלוטין.
- 6.2 כפועל יוצא מביצוע ההשקיה באופן ידני, אין שליטה מרחוק על מערכות המים ומרכזיות ההשקיה הפזורות ברחבי העיר, כך שלא ניתן לנתק את המערכת במקרה נזילה באופן אוטומטי.
- 6.3 במסגרת סיור נמצא כי מרכזיות המים פרוצות. כך, ניתן להתחבר אליהן, לשבש את פעילות המערכת ולגרום להשקיית יתר או להיעדר השקיה.
- 6.4 בהיעדר תיאום בין מחלקת הנדסה לבין רכוז גינון, הוצבו מתקני משחקים בפארק הצפוני המרכזי של העיר על גבי תשתית ההשקיה אשר הייתה קיימת במקום. כתוצאה מכך, הממטרות אינן משקות את הדשא שהיה במקום והוא התייבש לחלוטין.
- 6.5 אין מיפוי ב – GIS של תכניות ותשתיות המים, כך שכאשר יש פיצוץ או כל נזק אחר קיים קושי לאתר את מקור הנזילות.
- 6.6 במהלך סיור נמצא כי ישנן נזילות מים שאינן מטופלות. לדברי רכוז הגינון לא קיימת מערכת לזיהוי נזילות מים בעיר.

7. פיתוח גינון

- 7.1 במעמד המסירה של השטחים לידי מחלקת גינון לא נמסרות הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של השטחים החדשים (כגון: מידת השקיה, סוגי דישון, הדברה).
- 7.2 לא קיים נוהל עבודה המסדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת גינון לבין מחלקת הנדסה ותחומי אחריות של כל אחד מהגורמים בהליך התכנון והפיתוח.
- 7.3 בפרויקט נחל גרר שמומן באמצעות תב"ר 1021 ותב"ר 1112 נמצא כי אף על פי ששלב התכנון לא הושלם עקב בעיות תשתית ואי הסכמות מצד תושבים, החלו בעבודות הפיתוח כתוצאה מלחץ שהופעל על ידי סגן מהנדס העירייה על מנת לנצל את התקציב עד סוף שנת 2020. יודגש כי הפיתוח לא הושלם. יודגש כי יועץ התכנון אשר ביצע בקרה על הפרויקט, הגיש במהלך ספטמבר 2020 מכתב לעירייה המפרט את כלל הליקויים והפערים שהתגלו בשלב התכנון וטרם נענה. מסיור שנערך במקום עולה כי האזור מוזנח והעצים מיובשים.



7.4 פרויקט עבודות פיתוח איכות הסביבה ברחבי העיר נעצר עקב מחלוקות בין סגן מהנדס העיר לבין הקבלן המבצע וחברת התכנון והפיקוח. סך הכל ננטעו כ- 300 עצים מתוך 1,200 שתוכננו בתוכנית המקורית.

עוד עולה כי הפרויקט נעצר לאחר שנמצא כי החשבון שהגיש הקבלן שביצע את עבודות הפיתוח והגינון אינו תואם לכתב כמויות ולמפרט הכללי.



פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת

1. התנהלות שוטפת של מחלקת הגינון

1.1 כח אדם

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
הביקורת ממליצה להגדיל את תקינת כוח האדם המומחה למערכות מים במחלקת הגינון על מנת יכול לסייע משמעותית לוודא כי כלל השטחים לעבודת המחלקה וכן אשר באחריות המחלקה לייעל את תהליך מטופלים כראוי לאור ההשקיה על ידי הפיכתו הגידול בהיקפם. מידני לממוחשב.	הביקורת ממליצה להגדיל את תקינת כוח האדם המומחה למערכות מים במחלקת הגינון על מנת יכול לסייע משמעותית לוודא כי כלל השטחים לעבודת המחלקה וכן אשר באחריות המחלקה לייעל את תהליך מטופלים כראוי לאור ההשקיה על ידי הפיכתו הגידול בהיקפם. מידני לממוחשב.	בינוני	הביקורת מצאה כי על אף הגידול המשמעותי בהיקף שטחי הגינון (פי 4 בקירוב), לא נבחן הצורך בתוספת כח אדם למחלקה בכדי לתת מענה לשטחים החדשים המתווספים תחת אחריות המחלקה.	במחלקת גינון (להלן: "המחלקה" או "מחלקת גינון") ישנו עובד אחד בלבד (להלן: "רכז הגינון"). רכז הגינון אחראי לאחזקתם של כ-200 דונם שטחי גינון ברחבי העיר, כאשר עד לשנת 2017 היו 60 דונם של שטחי גינון לתחזוקה. מאז שנת 2017 חל גידול משמעותי בשטח הגינון בעיר של כ-140 דונם נוספים. בנוסף, בשנת 2021 צפויים להתווסף כ-20 דונם נוספים, כך ששטחי הגינון בעיר בשנת 2021 יעמדו על כ-220 דונם ²⁶ .

²⁶ ראה נספח 1- גידול שטחי הגינון



1. התנהלות שוטפת של מחלקת הגינון

1.2 תוכניות עבודה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז הגינון – קיימת תכנית עבודה מחלקתית שבועית מאחר אשר תכלול התייחסות ובגינון הצרכים מעשית ומקיפה למשימות השונות תחת אחריות המעונה לעונה.</p> <p><u>הביקורת ביקשה לקבל תיעוד לתכנית העבודה של מחלקת הגינון אך המסמך טרם התקבל.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה ליצור תכנית עבודה מחלקתית אשר תכלול התייחסות ומקיפה למשימות תחת אחריות נדרשים, אחראים לביצוע, לוחות זמנים, תקציבים ודרכי בקרה. הביקורת סבורה כי חלוקת העיר לאזורים שונים בתכנית העבודה תיעל את הליך הביצוע וכן את הפיקוח על ביצוע העבודות. ומימוש התכנית בפועל.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא קיימת כלל תכנית עבודה למחלקה, לרבות התייחסות לשתילת פרחים עונתיים, ביצוע הדברות, גיזום עצים, דישון, הדברת עשבייה, אחזקת מגרשי כדורגל, בקרות אחר תקינות מערכות ההשקיה באזורים השונים בעיר וכיו"ב. כפועל יוצא, לא קיימת תכנית עבודה פרטנית לקבלן הגינון. עובדה זו גוררת קושי בביצוע בקרה אחר התקדמות הפרויקטים השונים.</p>	<p>תכנית עבודה היא התרגום המעשי של החזון והמטרות של הארגון לפעילויות שמקדמות את השגת מטרותיו. תכניות עבודה נכתבות ברמת הארגון כמכלול (מאקרו) וברמת הפרויקט, התחום או המשימה (מיקרו), ומטרתן לפרט את הפעולות הנדרשות בכל תחומי האחריות הרלוונטיים, לרבות יעדים נדרשים, אחראיים לביצוע, לוחות זמנים, תקציבים ודרכי בקרה.</p>



1. התנהלות שוטפת של מחלקת גינון

1.3 תקציב

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז הגינון – אין תקציב למחלקת הגינון, הכל נשען על תב"רים. אין מענה על צרכי המחלקה בפועל. כלל חשבונות הקבלן עוברים דרכי, נבדקים ומאושרים לאחר וידוא שהעבודה בוצעה.</p> <p>לא התקבלה תגובה מגזבר העירייה.</p>	<p>הביקורת ממליצה לבנות את תקציב מחלקת הגינון בהתאמה לצרכיה ולאחריותה בפועל, תוך התחשבות בהגדלת תקינת כוח האדם וברכיבים חסרים אחרים שלא נלקחו בחשבון עד כה, כגון רכישת חומרי הדברה, רכישת צמחיה, שדרוג מערכות ההשקיה, היקף התשלום לקבלן הגינון וכיוצא בזה.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת סקרה את תקציב המחלקה ומצאה כי: התקציב איננו מכסה את כלל תחומי האחריות ואינו עונה על צרכי המחלקה, כגון תקצוב חומרי הדברה, רכישת צמחיה על סוגיה, מערכות השקיה, מערכת לאיתור נזילות, חשבונות שוטפים לקבלן הגינון וכן גידול ייעודי בתקינת כוח האדם במחלקה. כפועל יוצא, חשבונות קבלן הגינון מספטמבר 2019 ועד לדצמבר 2019 אושרו ושולמו רק בפברואר 2020, בשל חריגה תקציבית, כפי שצוין על גבי החשבונות.</p>	<p>תקציב המחלקה מורכב מתקציב שוטף וכן מתב"רים המשמשים לפרויקטים שונים, על פי זמינותם של התב"רים²⁷. התקציב השוטף של מחלקת גינון לשנים 2018 – 2020 עמד על סך של 949,000 ₪, מתוכו הוקצו לטובת עבודות קבלניות 560,000 ₪²⁸.</p>

²⁷ ראה נספח 3- נתוני התב"רים לשנים 2016-2020, שבמסגרתם תוקצבו עבודות גינון.

²⁸ ראה נספח 2- פירוט תקציב המחלקה



1. התנהלות שוטפת של מחלקת גינון

1.4 נהלי עבודה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>לא התקבלה תגובה ממנהל אגף שפ"ע.</p>	<p>הביקורת ממליצה לכתוב נוהל עבודה למחלקת הגינון אשר יקבע, בין היתר את הגדרת התפקידים במחלקה, תחומי אחריות, גורמי דיווח ובקרה, ממשקי עבודה וכן פיקוח על קבלן הגינון.</p>	<p>נמוך</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא קיימים נהלים המסדירים את הליכי העבודה של מחלקת הגינון, לרבות התייחסות להגדרת תפקיד רכז הגינון, תחומי אחריותו וכן ממשקי עבודה עם גורמים רלוונטיים בעירייה ומחוצה לה.</p>	<p>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.</p>



2. הליך ההתקשרות עם קבלן הגינון

2.1 הליך התקשרות עם הקבלן הנוכחי

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>לא התקבלה תגובה מגזבר העירייה, היועץ המשפטי ומנהל אגף שפ"ע.</p>	<ul style="list-style-type: none"> על העירייה לצאת באופן מיידי למכרז חדש למתן שירותי גינון על כלל השטחים שבאחריות מחלקת הגינון. הביקורת ממליצה לבצע מעקב הדוק על תקפות המכרזים וההתקשרויות, לרבות תקפות הביטוחים והערבויות של הקבלנים המתקשרים ולכלול בתוכנית העבודה של המחלקה ושל אחראי התקשרויות את ההכנה הנדרשת ליציאה למכרז כחצי שנה לפני מועד מיצוי ההתקשרות הקיימת. 	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת בדקה את תהליך הארכת תוקף הסכם ההתקשרות, שנחתם לראשונה ב-11.12.2014 ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> תוקף הסכם ההתקשרות עם קבלן הגינון הסתיים ב-10.12.2019, ומאז אין הסכם התקשרות בתוקף למטרת אחזקת הגינון בעיר. אף על פי כן, קבלן הגינון המשיך בעבודתו ברחבי העיר במהלך שנת 2020 ללא הסכם התקשרות וללא אישור ביטוח וערבות תקפה לשנת 2020. לא קיים תיעוד להארכת ההסכם בעבור התקופות שבין 2015-2016 ו-2018-2019. <p>מן הממצאים מעלה עולה כי המנגנון הקיים לניטור ומעקב אחר תקפות הביטוחים, הערבויות וההתקשרויות אינו אפקטיבי כלל.</p>	<p>בשנת 2014 פרסמה העירייה מכרז שמספרו 32/2014 "למתן שירותי אחזקת שטחים פתוחים ומגוננים" בעיר רהט. במסגרת המכרז זכתה חברת "פרח בנגב- גינון אחזקה ופיתוח (להלן: "קבלן הגינון").</p> <p>ביום ה-11.12.2014 נחתם הסכם התקשרות במסגרת המכרז עם קבלן הגינון. תוקף ההסכם הוא לשנה, כאשר קיימת אופציה להארכת ההסכם ל-4 שנים נוספות (כל פעם בשנה אחת נוספת), כך שתקופת ההתקשרות הכוללת את כל תקופות האופציה היא לכל היותר 5 שנים.</p>



2. הליך ההתקשרות עם קבלן הגינון

2.2 הליך התקשרות עם קבלן עתידי

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהל אגף שפ"ע – אני סבור כי במכרז החדש להתקשרות עם קבלן הגינון, יש להעביר את עבודות הניקיון אל קבלני הניקיון בעיר ולאפשר לקבלן הגינון להתמקד בגינון בלבד.</p> <p>לא התקבלה תגובה מגזבר העירייה.</p>	<p>הביקורת ממליצה לדון על הקצאת התקציב במסגרת ישיבת הנהלה על מנת להתאימו להיקף העבודות בפועל. כיום, התקציב אינו נותן מענה לצרכי העיר באחזקת שטחי הגינון שנוספו. כפועל יוצא, שטחים רבים אינם מתוחזקים.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי באישור יציאה למכרז מיום 4.11.2019 להתקשרות עם קבלן גינון, נקבע סכום זהה להתקשרות הקודמת בסך של 560 אלף ₪ כולל מע"מ. כלומר, הרשות יוצאת למכרז חדש שבו התקציב לעבודות אחזקת גינון בעיר זהה לתקציב שהיה בשנים קודמות, מבלי לתת את הדעת על הגידול בשטחי הגינון בעיר בהיקף של כ- פי 4. יצוין, כי על פי רכז הגינון, שטחי הגינון באזורים החדשים בעיר אינם כלולים במכרז הצפוי להתפרסם.</p>	<p>בימים אלה נערכת העירייה לפרסום מכרז "למתן שירותי אחזקת שטחים פתוחים ומגוננים", על מנת לפתור את סוגיית העסקתו של קבלן הגינון ללא חוזה והיעדר ערבויות ביצוע בתוקף.</p>



3. הליך ההתחשבות

3.1 אישור חשבונות לתשלום

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז הגינון – הקבלן הנוכחי מתחזק אך ורק את רהט הישנה, כ-60 דונמים עם תוספת שהוספה בשנים האחרונות. רכישת ראשי מערכת המים התבצעה על ידי קבלת הצעות מחיר.</p> <p>לא התקבלה תגובה ממנהל אגף שפ"ע ומגזבר העירייה.</p>	<ul style="list-style-type: none"> מומלץ כי רכז הגינון יבחן את נכונות ודיוק החשבון של קבלן הגינון ופרטיו ויחתום על כל חשבון. לכל חשבון בו נדרשת תוספת עבור עבודות נוספות יש לצרף קבלות ואסמכתאות. ככל שעולה דרישה לתוספת עבור שטחי גינון נוספים, יש לדרוש בהתאמה תוספת כח אדם או שעות עבודה. 	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת בחנה את חשבונות הקבלן לשנת 2019, הליך אישור החשבונות, וכן המסמכים שצורפו לדרישות התשלום ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> בשנת 2017 אושרה תוספת תשלום לקבלן הגינון היות ונוספו שטחים לגינון ברחבי העיר. מאידך, לא התווספה דרישה מצד העירייה לתוספת של כוח אדם או שעות עבודה, בהתאמה לעלייה בהיקף העבודה והתשלום. 6 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 לא נבדקו ואושרו על ידי רכז הגינון, הגורם המקצועי המפקח על קבלן הגינון, על מנת לאמת את נכונות ודיוק החשבון ופרטיו. 4 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 הינן בגין עבודות נוספות (כגון רכישת ראשי מים, תוספת כח 	<p>על שלושה גורמים בעירייה לבחון חשבון המוגש על ידי קבלן הגינון ולאשרו: הגזבר, רכז הגינון והממונה על רכז הגינון.²⁹</p> <p>בהסכם ההתקשרות נקבעו התמורה ומועדי התשלום עבור עבודות האחזקה, התשלום החדשי הינו בסך 25,271 ₪ בתוספת מע"מ.</p> <p>במסגרת הארכת הסכם ההתקשרות אשר נחתמה ב- 30.4.2017, הוגדל סכום</p>

²⁹ מנהל מחלקת הנדסה עד 2020 ומנהל אגף שפ"ע מ-2020 ואילך.



התשלום ב-25% עקב תוספת שטחי גינון בהיקף של 30 דונם, כך שהתשלום החודשי הינו 31,146 ₪ בתוספת מע"מ.

סך התשלומים ששולמו לקבלן הגינון בשנים 2014-2019 הסתכמו ב 2,335,529 ₪.

אדם וציוד) ולא בגין אחזקת גינון³⁰. יצוין, כי לא צורפו לחשבונות הקבלן קבלות ואסמכתאות בעבור עלויות רכישת ראשי המים ופירוט עלויות אחזקת השטחים הנוספים, כגון תוספת בכוח אדם וציוד, כך שלא ניתן לאמוד את סבירות הנתונים בחשבונות שהוגשו ואושרו לתשלום.

• חשבונות קבלן הגינון עבור 2020 לא משולמים היות ואין הסכם התקשרות בתוקף. יצוין, כי הקבלן ממשיך לעבוד ולתחזק את הגינון בעיר. העסקה ללא חוזה וכן אי תשלום בגין השירות שמתקבל חושפת את העירייה לסיכון לתביעה משפטית.

• הסכום שמשולם לקבלן בפועל מהווה תשלום **בחסר** בסך 646 ₪ מדי חודש, בהתחשב בתוספת שאושרה לתשלום החודשי הקבוע בהסכם ההתקשרות³¹. כמו כן, לא שולמה לו תוספת בעבור השטחים שנוספו מינואר עד אפריל 2019.

³⁰ ראה נספח 4- חשבונות קבלן גינון לשנת 2019

³¹ ראה נספח 4 בדבר פירוט התשלומים



3. הליך ההתחשבות

3.2 בקרת שכר עבור עובדי קבלן גינון

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>לא התקבלה תגובה ממנהל אגף שפ"ע, גזבר העירייה והיועץ המשפטי.</p>	<p>על העירייה מוטלת החובה לבצע בקרת שכר באופן מסודר ועקבי על העובדים המועסקים באמצעות קבלנים, לרבות קבלן הגינון. הביקורת ממליצה למפות את כלל העובדים המועסקים באמצעות קבלן ולוודא כי אחת לשנה לכל הפחות יבוצעו דגימות שכר לכל קבלן וכן מעקב אחר הליקויים העולים מן הדגימות, כנדרש בחוק.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת בחנה את כרטסת בודק השכר³² שעמו התקשרה העירייה בשנת 2017 ומצאה כי לא בוצעה בקרת שכר אחר שכרם של עובדי קבלן הגינון על מנת לוודא כי עובדי קבלן הגינון מקבלים שכר כחוק, לרבות רכיבי שכר. הביקורת מדגישה כי על העירייה מוטלת החובה לבדוק כיצד ואם משתלם שכר עובדי הקבלן, בייחוד לאור העובדה כי הקבלן אינו מקבל תשלום מהעירייה בעבור עבודתו למעלה משנה. התמונה המצטיירת לעיל מייצרת סיכון משפטי לעירייה.</p>	<p>החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה התשע"ב 2011 נועד על מנת להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה על ידי הנהגת הליך מנהלי להטלת עיצום כספי על מעסיקים ועל מזמיני שירות. תחולת החוק המוזכר לעיל הינה על קבלת שירותם בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה. במסגרת חוזה ההתקשרות עם קבלן הגינון הנוכחי, תיאור עבודתו כולל ניקיון השטחים המגוננים. כפועל יוצא, על העירייה מוטלת האחריות לבצע ביקורות שכר לעובדים המועסקים תחת קבלן הגינון.</p>

³² ראה נספח 5



4. פיקוח על קבלן הגינון

4.1 עבודת רכז הגינון

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>תגובת רכז הגינון – אני מקיים מעקב יומי הכולל רישום עובדים ומה נעשה בשטח בכל יום. כמו כן אני בקשר רציף על מנהל העבודה והעובדים. פרטי העובדים ידועים לי היטב.</p> <p>הביקורת קיבלה לידה צילומים מתוך יומנו של רכז הגינון והבחינה כי קיים תיעוד של הפעולות</p>	<p>על רכז הגינון לבצע אכיפה הדוקה יותר על פרטי הסכם ההתקשרות, לרבות:</p> <ul style="list-style-type: none"> ניהול ומעקב אחר דיווחי הנוכחות של עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה על בסיס יומי באמצעות דיווח מפורט, חתום על ידי רכז הגינון וקבלן הגינון. מומלץ, כי דוחות הנוכחות יצורפו לחשבונות של הקבלן טרם אישור תשלום. שמירת תיעוד של מסמכים מזהים בתיקייה ייעודית של עובדי הגינון ומנהל 	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בחנה את תהליך הבקרה שמבצע רכז הגינון אודות עמידת קבלן הגינון בהסכם ההתקשרות ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> רכז הגינון אינו מקיים מעקב ורישום אודות נוכחות עובדי הקבלן ומנהל העבודה. יצוין, כי עובדי הגינון מתחילים את עבודתם כשעתיים לפני רכז הגינון כך שקיים פרק זמן ללא אפשרות לבצע פיקוח. רכז הגינון אינו בודק את פרטי עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך. 	<p>הפיקוח על עמידת קבלן הגינון ועובדיו בתנאי ההסכם מוטלת על רכז הגינון. בין היתר, נדרש רכז הגינון לפקח על נוכחות העובדים לרבות נוכחותו של מנהל עבודה³³, מצוידים בציוד נלווה לרבות כלי רכב וביגוד מתאים שעל גביהם יצוין כי העבודה מתבצעת בשירות עיריית רהט. על פי ההסכם, מנהל העבודה יהיה מצוי באתר במשך כל שעות העבודה, יוודא רציפות בביצוע העבודה ויבצע ביקורת לאיכות העבודות שנעשו. בנוסף, על פי סעיף 10 להסכם ההתקשרות, קבלן הגינון יעסיק לפחות 2 עובדים מיומנים ומתורגלים</p>

³³ בהסכם ההתקשרות עם קבלן הגינון נקבע בסעיף 9 שעל הקבלן למנות מנהל עבודה עם תעודת גן סיווג 2 ומעלה או תעודות בעלות משקל זהה, עם ידע באחזקת גינון ציבורי וניסיון מוכח של שנתיים לפחות ממועד קבלת תעודת ההסמכה



בביצוע העבודות ובשימוש בציוד, באביזרים ובחומרים וכן בכל נושאי הגהות ובטיחות הקשורות במתן השירותים (להלן: **עובדי קבלן הגינון**).

- בסיור שבוצע בתאריך 30.9.2020 לא צוין על גבי תלבושות עובדי הגינון וכן רכב העבודה שעבודתם מתבצעת בשירות עיריית רהט. כמו כן, אחד מהעובדים לא לבש חליפת בטחון זוהרת כנדרש.
- בסיור אחד מתוך שניים העובדים לא נשאו עליהם תעודות מזהות ומנהל העבודה לא נצפה בשטח³⁴.

העבודה, כגון תעודת זהות, רישיונות, תעודות הסמכה ואישורי עבודה. זאת, על מנת לוודא כי הנס בעלי תעודת זהות ישראלית ו/או רישיון עבודה בישראל ושאינן מניעה על פי דין להעסיקם בישראל. על רכז הגינון לוודא כי עובדי הקבלן מתייצבים כשהם לבושים ומצוידים בהתאם להסכם ההתקשרות. יודגש, כי ציון על גבי התלבושת וכן הטנדר שהעבודות מתבצעות בשם עיריית רהט הינה בבחינת נראות העשייה המחלקתית כלפי ציבור התושבים ובכוחה לרתום אותם לשמירה על המשאבים הציבוריים בעיר.

שבוצעו בשטחי הגינון. יחד עם זאת, מדובר בתיעוד חלקי וחסר, ללא כל התייחסות למפורט בממצאי הביקורת. הביקורת מדגישה כי אין די בהיכרותו של רכז הגינון את עובדי קבלן הגינון.



5. עבודת הקבלן בפועל

5.1 עבודות אחזקה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז הגינן – במגרש אלסלאם יש 4 זני דשא ועשביה עונתית זוהלת אשר נעלמת עם כיסוח הדשא.</p>	<ul style="list-style-type: none"> יש לדרוש הדברה מקבלן הגינן לפחות פעמיים בשנה כפי שמתחייב בהסכם. יש לערוך בקרה הדוקה יותר אחר תחזוקת מגרש הכדורגל. 	<p>בינוני</p>	<ul style="list-style-type: none"> הביקורת ערכה סיור בצפון העיר (ממסגד אלסלאם עד הפארק הראשי ברחוב אלסלאם ורחוב מוקה) ב-30.9.2020 ומצאה כי במגרשי כדורגל קיימת עשבייה רבה. מפגישה עם רכז הגינן עולה כי קבלן הגינן אינו מבצע הדברה פעמיים בשנה, בדגש על הדברה למזיק מסוג חדקונית הדקל, המזיק המצוי באזור. כפועל יוצא, קיימת סכנה כי עצים יקרסו ויגרמו לפגיעה ברכוש או בנפש כתוצאה מפגיעת המזיקים. 	<p>על פי סעיף 5 להסכם ההתקשרות עם קבלן הגינן, עליו לבצע שורה של עבודות אחזקה כגון תחזוקת מערכות ההשקיה (לרבות החלפת צנרת פגומה), השקיה, זיבול ודישון, אוורור השטחים, גינן, טיפול וטיפול הקיים, החלפת צמחים יבשים ושתילת צמחים חדשים, הדברת עשביה ושטחי בור וחורשות³⁵, ניקוי ופינוי גזם ופסולת גינן מהשטחים המגוננים והפתוחים וכן מתן מענה לפניות המתקבלות מהמוקד.</p>

³⁵ על פי חוזה ההתקשרות, ההדברה תבצע פעמיים בשנה.



5. עבודת הקבלן בפועל

5.2 ניהול יומני עבודה

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>רכז הגינן אחראי לבצע פיקוח על עבודת קבלן הגינן על ידי ביצוע בדיקות וסיורים בשטח, לרבות סקירת יומני העבודה שעל קבלן הגינן לנהל ולמסור לרכז הגינן על בסיס יומי. על פי הסכם ההתקשרות, על קבלן הגינן לנהל יומן עבודה המפרט את מהות העבודות, החומרים שסופקו וכן את העובדים שהועסקו על בסיס יומי ולמוסרו, חתום, לרכז הגינן. יומני העבודה משמשים כאמצעי בקרה ופיקוח על עבודת קבלן הגינן. יומני העבודה הינם הבסיס להתחשבות עם קבלן הגינן.</p>	<p>הביקורת מצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> קבלן הגינן אינו מנהל יומני עבודה כלל. כפועל יוצא, לא קיים תיעוד לעבודות הקבלן ורישום נוכחות של העובדים. רכז הגינן אינו דורש מקבלן הגינן הצגת היומנים. כפועל יוצא, לא מתבצע מעקב אחר מהות העבודה, החומרים שסופקו והעבודה שהתבצעה בפועל. כך, לא ניתן לאמת את החשבונות המוגשים לתשלום על ידי הצלבתם לרישומים המוזכרים לעיל. 	<p>בינוני</p>	<ul style="list-style-type: none"> על רכז הגינן לוודא כי קבלן הגינן ממלא יומני עבודה יומיים כנדרש. מילוי נאות של יומן העבודה מהווה אמצעי בקרה יעיל ואמין לנעשה בפועל בשטח וכן לבדיקת חשבון הקבלן. יש להכין רשימה של כלל השטחים שעל קבלן הגינן לתחזק, שתיכלל ביומני העבודה ותפרט את מיקום השטחים והטיפולים השוטפים הנדרשים בכל שטח. רישום זה, יביא לריכוז והנגשת המידע על האתרים שטופלו ויאפשר ביצוע מעקב ובקרה יעילים. 	<p>רכז הגינן – לפי המכרז קבלן הגינן אינו מחויב להדברת חדקונית הדקל בדקלים. עלות הדברת עץ דקל היא 70 ₪ לעץ וצריך להדברי מינימום פעמיים בשנה. העצים הודברו פעם אחת על ידי זכייין חיצוני.</p> <p>לגבי מעקב אחר תחזוקת השטחים, אני מבצע מעקב אחר עבודות הקבלן יום יום.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי על רכז הגינן לבדוק את יומני העבודה של הקבלן ולוודא את קיומם. בנוסף, יש לבצע רישום מפורט של השטחים המגוננים, לפי ההמלצות.</u></p>



6. מערכת ההשקיה ואיתור נזילות

6.1 מערכת ההשקיה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מערכת רכז הגינון - מערכת להשקיה ברהט הישנה מערכות מים נעשית באופן ידני. ברהט ממוחשבות. במקביל, דרום יש גם מחשבים יש לקבוע תכנית השקיה סדורה על מנת למנוע את המשך ההתייבשות והפגיעה בפיתוח הגינון.</p> <p>למחלקת הנדסה. כנראה הייתה תקלה בתכנון. כל נזילת מים מטופלת.</p>	<p>ממליצה של התקנה של מערכות מים נעשית באופן ידני. ברהט ממוחשבות. במקביל, דרום יש גם מחשבים יש לקבוע תכנית השקיה סדורה על מנת למנוע את המשך ההתייבשות והפגיעה בפיתוח הגינון.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בחנה את אופן פעילות מערכת ההשקיה ואת יעילותה ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> ההשקיה מבוצעת באופן ידני ולא ממוחשב. בפועל, אין גורם האחראי על ההשקיה ועל התחזוקה של שטחי הגינון באזור הדרומי של העיר ובשל כך, ישנם שטחי גינון רבים אשר התייבשו לחלוטין (מתחם 2, שצ"פ 1361, שצ"פ 1308, מתחם 5)³⁶. כפועל יוצא מביצוע ההשקיה באופן ידני, אין שליטה מרחוק על מערכות המים ומרכזיות ההשקיה הפזורות ברחבי העיר, כך שלא ניתן לנתק את המערכת במקרה נזילה באופן אוטומטי. 	<p>בינואר 2019 נערכה תכנית אב להשקיה על ידי יועץ חיצוני עבור העירייה (להלן: "תכנית האב"). מטרת תכנית האב הינה לתכנן אספקה של מים לכל צרכי העיר והיא כוללת את תכנון רשת אספקת המים, הקמת תחנת שאיבה ראשית ותחנת בוסטר ללחץ גבוה, הנחת צנרת קווי מים לשתייה וקווי מים שאינם לשתייה.</p> <p>על פי התכנית, עיריית רהט מעוניינת להשקות את כל שטחי הנוי הציבורי בקולחים מטופלים לרמה הנדרשת ע"י משרד הבריאות בצנרת נפרדת המנותקת לחלוטין מרשת מי השתייה.</p>

לא התקבלה תגובה ממנהל אגף שפ"ע.

³⁶ ראה נספח 6- תמונות שטחי גינון שהתייבשו שהתגלו במהלך סיור אשר נערך בתאריך 24.8.2020.



- בסיוור אשר ערכה הביקורת בתאריך ה- 30.9.2020 בחלקה הצפוני של העיר (מגרש כדורגל צעירי רהט שכונה 33), נמצא כי מרכזיות המים פרוצות. כפועל יוצא, ניתן להתחבר אליהן, לשבש את פעילות המערכת ולגרום להשקיית יתר או להיעדר השקיה³⁷.
- בהיעדר תיאום בין מחלקת הנדסה לבין רכז גינון, הוצבו מתקני משחקים, בפארק הצפוני המרכזי של העיר, על גבי תשתית ההשקיה אשר הייתה קיימת במקום. כתוצאה מכך, הממטרות אינן משקות את הדשא שהיה במקום והוא התייבש לחלוטין³⁸.

³⁷ ראה נספח 7- תמונות המרכזיות מים הפרוצות.

³⁸ ראה נספח 8- תמונה של הדשא היבש



6. מערכת ההשקייה ואיתור נזילות

6.2 נזילות

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז הגיגון - בפניה בתאריך 9.2.2020 אל גובר העירייה, צורפה הצעת מחיר לתיקון בקרים לראשי המים. כמו כן הוגשה בקשה לשקם את המרכזיות הפרוצות במגרשי הכדורגל.</p> <p>לא התקבלה תגובה ממנהל אגף שפ"ע.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הביקורת ממליצה למפות באמצעות מערכת ה-GIS של תכניות המים, כך שניתן לאתר את המקור במקרה של נזילת מים. • הביקורת ממליצה למפות את כל מרכזיות המים הפזורות ברחבי העיר. על בסיס המיפוי, יש לבנות תכנית עבודה שמטרתה החלפה או תיקון של המרכזיות, לפי הצורך. • הביקורת ממליצה לבצע אוטומציה למרכזיות ולרכוש מערכת ייעודית המאתרת נזילות. 	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת בחנה את תהליך המעקב והטיפול בנזילות מים בשטחים המגוונים ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • אין מיפוי ב-GIS של תכניות המים, כך שכאשר יש פיצוץ או כל נזק אחר או לכל צורך אחר לא יודעים את המקור של הנזילות והתשתית של תכניות המים לפיה ניתן לקבל החלטות בשטח. • במהלך סיור אשר בוצע על ידי הביקורת בדרום העיר (מתחם 2, שצ"פ 1361, שצ"פ 1308, מתחם 5) ביום ה-24.8.2020 נמצא, כי ישנן נזילות מים שאינן מטופלות. רכז הגיגון סגר באופן ידני את הברזים, כאשר הבחין בנזילות. לדברי רכז הגיגון לא קיימת מערכת לזיהוי נזילות מים בעיר. 	<p>צריכת מים חריגה נחשבת צריכה אשר עולה על ממוצע הצריכה של אותו מונה בתקופה נתונה. מאחר שלא תמיד ניתן להבחין בנזילה עם היווצרותה, זיהוי מקדים ימנע אובדן מים וחיוב יתר בגיגו.</p>



7. פיתוח גינון

7.1 ממשקי עבודה בין מחלקת גינון להנדסה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>רכז גינון – אין צורך בהנחיות כתובות. ידוע לי מבחינה מקצועית מה לעשות כי אני מלווה כל פרויקט חדש מהתחלתו.</p> <p><u>הביקורת מדגישה את חשיבות התייעוד ושמירת הידע בצורה ארגונית ולא פרסונלית. יש לשמור תיעוד של נהלי עבודה, לרבות הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של כל שטח שנמסר לשפ"ע להמשך הטיפול השוטף. קיימת חשיבות רבה למיסוד מנגנון המסדיר את ממשקי העבודה ואת תחומי האחריות בין מחלקת הגינון לבין מחלקת ההנדסה בעירייה.</u></p>	<p>במעמד המסירה של השטחים לידי מחלקת גינון יש למסור הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של השטחים החדשים.</p> <p>מומלץ לקבוע נוהל עבודה המסדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת גינון לבין מחלקת הנדסה ותחומי אחריות של כל אחד מהגורמים בהליך התכנון והפיתוח, ובכלל זה: שיתוף רכז הגינון בהליך התכנון והפיתוח, הליך קבלת השטחים החדשים שפותחו וכן העברת הנחיות תחזוקה והשקיה לרכז הגינון.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בחנה את תהליך העברת האחריות ממחלקת הנדסה למחלקת גינון ומצאה כי:</p> <p>במעמד המסירה של השטחים לידי מחלקת גינון לא נמסרות הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של השטחים החדשים (כגון: מידת השקיה, סוגי דישון, הדברה).</p> <p>לא קיים נוהל עבודה המסדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת גינון לבין מחלקת הנדסה ותחומי אחריות של כל אחד מהגורמים בהליך התכנון והפיתוח, ובכלל זה: שיתוף רכז הגינון בהליך התכנון והפיתוח; הליך קבלת השטחים החדשים שפותחו; העברת הנחיות תחזוקה והשקיה לרכז הגינון.</p>	<p>כחלק מתהליך הפיתוח בעיר המתבצע על ידי מחלקת הנדסה, מפותחים גם שטחים מגוננים ושטחים פתוחים לרווחת התושבים.</p> <p>מהנדס העיר מסר כי הפיתוח מבוצע על ידי יועצים חיצוניים בעלי הכשרה באדריכלות נוף, המתאימים את סוגי הצמחייה לאקלים האזורי.</p> <p>לאחר סיום הפיתוח של השטחים המגוננים והפתוחים, נמסרים השטחים למחלקת גינון להמשך תחזוקתם השוטפת.</p>



7.2 פיתוח פארק נחל גרר

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר –
<p>קק"ל, בשיתוף רשות ניקוז ומשרד השיכון, ביצעה עבודות פיתוח ברהט להכשרת טיילת על גדות נחל גרר החוצה את העיר. סך עלות הפרויקט הינו 8 מיליון ₪.</p> <p>שלב ב' של הפרויקט הפיתוח בגינה הציבורית המזרחית ובגינה המערבית בוצע על ידי מחלקת הנדסה יחד עם יועצים חיצוניים³⁹ ומומן באמצעות תב"ר 883, כ- 1.2 מיליון ₪⁴⁰.</p> <p>יצוין, כי סגן מהנדס העיר היה אחראי על ניהול וביצוע הפרויקט.</p>	<p>הביקורת ערכה פגישה עם מהנדס אזרחי שהיה מעורב בפרויקט מטעם הגורם המפקח ועם יועץ התכנון ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • אף על פי ששלב התכנון לא הושלם עקב בעיות תשתית ואי הסכמות מצד תושבים, החלו בעבודות הפיתוח כתוצאה מלחץ שהופעל על ידי סגן מהנדס העירייה על מנת לנצל את התקציב עד סוף שנת 2020, בפרק זמן של חודש וחצי. יודגש, כי עד למועד עריכת הביקורת הפיתוח לא הושלם, כך שנותרו להשלים עבודת גינון ונטיעת עצים. • התרחשו עיכובים בביצוע העבודות עקב הימצאות ערימות עפר הזקוקות לפינוי בחלקו המערבי של הפארק. כמו כן, בחלקו המזרחי של הפארק לא הסתיימה עבודת הפיתוח עקב היעדר תקציב. 	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת ממליצה לטפל בהתנגדויות התושבים טרם יציאה לפרויקט על מנת למנוע בזבוז זמן ומשאבים בתכנון מחודש. כמו כן, יש לבצע חשיבה כיצד לתחזק את הצמחיה על מנת למנוע מצב שבו אין השקיה זמינה לתחזוקה השוטפת.</p>	<p>תגובת המבוקר –</p> <p>לא התקבלה תגובה ממהנדס העיר ומסגן מהנדס העיר.</p>

³⁹ שלב התכנון בוצע על ידי מחלקת ההנדסה, הייעוץ ההנדסי בפרויקט בוצע על ידי חברת משה ארונס, שלב הביצוע הושלם על ידי מובילי הדרום ואסיא חברה קבלנית. הפיקוח התבצע על ידי אדם עמית תשלובת ייעוצית בע"מ.

⁴⁰ ראה נספחים 9 + 10 – פירוט התשלומים במסגרת התב"ר



• יועץ התכנון, אשר ביצע בקרה על הפרויקט, הגיש במהלך ספטמבר 2020 מכתב לעירייה המפרט את כלל הליקויים והפערים שהתגלו בשלב התכנון וטרם נענה.

בסיוור שנערך באזור ב - 2.3.2021 עם סגן מהנדס העיר⁴¹, נמצא כי בגינה המערבית הדשא יבש וצחיח. בגינה המזרחית מכביש אל חזאן עד לנחל גרר האזור מוזנח והעצים מיובשים. **לטענת סגן מהנדס העיר, לא ניכר כי בוצעו עבודות ובוודאי לא בהיקף של כ- 1.2 מיליון ₪.**

⁴¹ ראה נספח 12 – תמונות מהסיוור



7. פיתוח גינון

7.3 עבודות פיתוח איכות הסביבה ברחבי העיר

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>העירייה ביקשה לנטוע כ- 1,200 עצים ברחבי העיר כדלקמן:</p> <ul style="list-style-type: none"> על מנת לשפר את איכות הסביבה⁴². הפרויקט נוהל על ידי מחלקת הנדסה. המימון התבצע באמצעות תב"ר 1021 ותב"ר 1112. 	<p>הפרויקט נעצר עקב מחלוקות בין סגן מהנדס העיר לבין הקבלן המבצע וחברת התכנון והפיקוח. סך הכל נטעו כ- 300 עצים מתוך 1,200 שתוכננו בתוכנית המקורית.</p> <p>התכנון הראשוני לא יצא אל הפועל והמתכנן נאלץ לבצע תכנון מחודש עקב התנגדות תושבי המקום. השינוי גרר עלויות כספיות נוספות שנעוצות בצורך לבצע התאמה בתשתיות (כגון: חפירה, אספלט, צנרת חדשה) על מנת להוציא את התכנית החדשה אל הפועל. יודגש, כי בתכנון המקורי לא היה צורך לבצע התאמת תשתיות.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ממליצה לטפל בהתנגדויות התושבים טרם יציאה לפרויקט על מנת למנוע בזבוז זמן ומשאבים בתכנון מחודש. כמו כן, יש לבצע חשיבה כיצד לתחזק את הצמחיה על מנת למנוע מצב שבו אין השקיה זמינה לתחזוקה השוטפת.</p>	<p>סגן מהנדס העיר - הפרויקט נעצר לאחר שערך פגישה עם נציג משרד הבקרה מטעם משרד הפנים שטענה כי החשבון שהוגש על ידי הקבלן אינו תואם לכן, דרשתי בחינה חוזרת של החשבון על ידי חברת התכנון והפיקוח, שאושר על ידם בסכום של 1,344,767 ₪. לאחר בחינה נוספת של החשבון ויציאה לשטח לבחון מה אכן בוצע בפועל, הופק חשבון חדש על סך של 408,108 ₪.</p>

⁴² התכנון בוצע על ידי חברת אדם עמית תשלובת. הביצוע על ידי גני אמין בע"מ והפיקוח על ידי החברה הכלכלית ואדם עמית תשלובת.



מנכ"ל החברה הכלכלית –

הפיקוח התבצע על ידי
העירייה באמצעות חברת
הניהול אדם עמית. תפקיד
החברה הכלכלית היה רק
לבחור קבלן. התשלום
התבצע לאחר אישור
הפיקוח וסגן המהנדס
שביצע בדיקה חוזרת על
החשבון ושולם לקבלן רק
עבור מה שהוא עשה בפועל.

סה"כ שולמו במסגרת הביקורת ערכה סיור ב- 2.3.2021 באזור עם סגן
שני התב"רים כ- 545 מהנדס העיר. נצפה, כי במקומות רבים העצים לא
אלפי ש"ח⁴³. הם יבשים ללא עלים כלל כמו כן,
ישנה הכנה למערכת השקיה, אולם לא הותקנה
מערכת השקיה באזור⁴⁴.

⁴³ ראה נספחים 9 + 10 – פירוט התשלומים במסגרת התב"רים

⁴⁴ ראה נספח 14 – פיתוח גינון.



נספחים



נספח 1 - הגידול בשטחי הגינון הקיימים בעיר

2021	2020	2017	עד 2017	
20	110	30	-	תוספת שטחי גינון חדשים בדונם
220	200	90	60	סה"כ שטחי הגינון בדונם



נספח 2- התקציב הרגיל של מחלקת גינון לשנים 2018 - 2020

תקציב 2020	תקציב 2019	ביצוע 12.2018	תקציב 2018	שם הסעיף	סעיף תקציבי
150,000	165,000	145,364	165,000	משכורת כוללת	1746000100
300,000	220,000	240,698	220,000	מים גנים ציבוריים	1746000430
3,000	3,000	1,930	3,000	השתלמויות	1746000521
1,000	1,000	1,212	1,000	הוצאות תקשורת	1746000540
560,000	560,000	608,171	560,000	עבודות קבלניות	1746000750
1,014,000	949,000	997,375	949,000		סה"כ



נספח 3- נתוני התב"רים לשנים 2016 - 2020, שבמסגרתם תוקצבו עבודות גינון.

מס' תב"ר	מהות	תקציב מאושר ב- ₪	הסכום שנוצל לנושא גינון ב- ₪
1274	שיקום כבישים ומדרכות, תשתיות נלוות וגינון	625,151	312
858	גינון בעיר 2015	780,000	743,835
סה"כ			744,147



נספח 4- חשבונות הקבלן לשנת 2019. חשבוניות 1162 - 1166 אושרו על ידי מנהל אגף שפ"ע, היתר אושרו על ידי מהנדס העיר.

חתימות לאישור החשבון			סכום לתשלום כולל מע"מ	מהות	חשבונית ספק	פקודה	סעיף תקציב
ממונה על רכז הגינון	רכז גינון	גזברות					
✓	x	✓	31,381	אחזקת גינון 1.19	1060	991308	1746000750
✓	✓	✓	24,068	אחזקת גינון 2.19	1061	991309	1746000750
✓	✓	✓	27,264	רכישה והתקנה שני ראשי מערכת מים	1067	991757	2006322750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 3.19	1062	991481	1746000750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 4.19	1066	991482	1746000750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 5.19	1069	992232	1746000750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 6.19	1070	992234	1746000750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 7.19	1071	992236	1746000750
✓	✓	✓	29,567	אחזקת גינון 8.19	1072	992237	1746000750
✓	✓	✓	29,250	אחזקת גינון פארק גרר תוספת 5-8.19	1073	992240	2006322750
✓	✓	✓	34,398	אחזקת כניסה מזרחית אי תנועה ליד גלים 1.11.2018 - 30.8.2019	1074	992307	2006322750
✓	x	✓	29,567	אחזקת גינון 10.19	1163	993565	1746000750
✓	x	✓	29,567	אחזקת גינון 11.19	1164	993564	1746000750
✓	x	✓	29,567	אחזקת גינון 12.19	1165	993562	1746000750
✓	x	✓	29,250	בנחל גרר תוספת למכרז 32/14 אחזקת גינון ופארקים 9-12.19	1166	993563	1746000750
✓	x	✓	29,567	אחזקת גינון 9.19	1162	993569	1746000750



נספח 5 – כרטסת בודק השכר במערכת הנהלת החשבונות

עיריית רהט - הנה"ח										
שנת כספים										
תאריך הדפסה 27.01.2021 15:04 מפיץ הדוח מבקר										
כרטסת										
כולל כרטיסים ללא תנועות					מכרטיס: 6021550000 עד: 6021550000 מת. רישום: 01.01.2017 עד ת. רישום: 31.12.2021 משנה: 2017 עד שנה: 2021 כל הפסודות כולל כרטיסים עם יתרת אפס כולל תנועות סטורנו					
מיון לפי: תאריך רישום										
מס' כרטיס: 6021550000 שם כרטיס: ש.ח.ק שחר חדש תכנון ובקרה בע"מ מס. עוסק: 514766922										
כתובת: אגודת ספורט הפועל 1, ירושלים, מיקוד 9695101, הגן הטכנולוגי מלחה, בניין 1										
יתרת פתיחה ל-2017: 0.00										
פקודה	אסמכתא במק'	אסמכתא 2 במק'	תאריך רישום	תאריך ערך	פרטי התנועה	מספר כרטיס נגדי	שם כרטיס נגדי	סכום חובה	סכום זכות	יתרה מצטברת
980154	2502		31.01.18	21.02.18	בדיקת תלושי שכר לעובדי קבלני ש	1813200750	קבלניות וחשבות ש	4,095.00	-4,095.00	
980155	2504		31.01.18	21.02.18	בדיקת תלושי שכר עובדי קבלני שי	1813200750	קבלניות וחשבות ש	4,095.00	-8,190.00	
980266	2548		15.02.18	12.03.18	בדיקת תלושי שכר לעובדי קבלני ש	1613000752	עבודות קבלניות כ	4,095.00	-12,285.00	
980309	2550		20.02.18	18.03.18	בדיקת תלושי שכר לעובדי קבלני ש	1813200750	קבלניות וחשבות ש	4,095.00	-16,380.00	
980310	2552		22.02.18	18.03.18	בדיקת תלושי שכר לעובדי קבלני ש	1813200750	קבלניות וחשבות ש	4,095.00	-20,475.00	
180991	18353	18353	01.03.18	01.03.18	מסב 316 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000006000	בנק מרכזייל דיסק	4,095.00	-16,380.00	
181037	6558	6558	11.03.18	11.03.18	מסב 318 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000006000	בנק מרכזייל דיסק	4,095.00	-12,285.00	
181306	26144	26144	22.03.18	22.03.18	מסב 327 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000002000	בנק מרכזייל דיסק	4,095.00	-8,190.00	
181377	23562	23562	28.03.18	28.03.18	מסב 330 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000006000	בנק מרכזייל דיסק	4,095.00	-4,095.00	
980722	2676		10.04.18	08.05.18	תיקון ליקוי לקבלן א. דינמיקה	1613000752	עבודות קבלניות כ	585.00	-4,680.00	
181510	20435	20435	12.04.18	12.04.18	מסב 336 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000006000	בנק מרכזייל דיסק	4,095.00	-585.00	
182093	28189	28189	21.05.18	21.05.18	מסב 353 ש.ח.ק שחר חדש תכנון וב	3000002000	בנק מרכזייל דיסק	585.00	0.00	
					סה"כ			21,060.00	21,060.00	0.00



נספח 6- שטחי גינון שהתייבשו



נספח 7- תמונות מרכזיות מים הפרוצות





נספח 8- תמונה של הדשא היבש





נספח 9 – פירוט התשלומים במסגרת התב"ר 883- פיתוח פארק נחל גרר- שלב ב'

מס' פקודה	פרטי תנועה	שם כרטיס	תקציב שנוצל ב- 2018 כולל מע"מ
991333	השתתפות במימון הפרויקט	קרן קיימת לישראל	208,905
993190	השלמת עבודות פיתוח ושיקום	מובילי הדרום	500,000
993250	השלמת עבודות פיתוח	אסיא חברה קבלנית	497,746
סה"כ	פיתוח פארק נחל גרר- שלב ב'		1,206,651



נספח 10 - פירוט התשלומים במסגרת התב"ר 1021 - שיפור איכות הסביבה ברחבי העיר

מס' פקודה	פרטי תנועה	שם כרטיס	תקציב שנוצל ב- נח כולל מע"מ
990634	ניהול פרויקטים בהנדסה	אדם עמית תשלובת	12,534
9991705	שיפור איכות הסביבה בעיר	אדם עמית תשלובת	10,288
992966	עבודות גינון ופיתוח ונטיעת עצים	החברה הכלכלית רהט	*518,107
9201560	שיפור איכות הסביבה בעיר	אדם עמית תשלובת	4,572
סה"כ	שיפור איכות הסביבה בעיר		545,501

*סך של 12,897 נח שולמו לחברה הכלכלית מתב"ר 1112



נספח 11- הערות הביקורת בעקבות הסיורים

מועד הסיור	הערות הביקורת
24.8.2020	רכז הגינון אינו מקיים מעקב ורישום אודות נוכחות עובדי הקבלן ומנהל העבודה. יצוין, כי עובדי
30.9.2020	הגינון מתחילים את עבודתם כשעתיים לפני רכז הגינון כך שקיים פרק זמן ללא אפשרות לבצע פיקוח.
24.8.2020	רכז הגינון אינו בודק את פרטי עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה,
30.9.2020	אישור ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך.
30.9.2020	לא צוין על גבי תלבושות עובדי הגינון וכן רכב העבודה שעבודתם מתבצעת בשירות עיריית רהט. כמו
	כן, אחד מהעובדים לא לבש חליפת בטחון זוהרת כנדרש.
24.8.2020	בסיור אחד מתוך שניים העובדים לא נשאו עליהם תעודות מזהות ומנהל העבודה לא נצפה בשטח

נספח 12- תמונות של שטחים מהסיוור בפארק נחל גרר



גינה מזרחית



גינה מערבית

נספח 14 - פיתוח גינון



כביש צ'אלח א דין



עומאר אל מוכתר



כביש צ'אלח א דין בקרבת סופרמרקט



כביש עומאר אל מוכתר בין אזור התעשייה עד לשכונה 38

נספח 14- פיתוח גינון - המשך



שתילה ללא מערכת השקיה



כביש צ'אלח א דין משכונה 26 ועד שכונה 30



דוח ביקורת בנושא התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים



תוכן עניינים

א. מטרת הביקורת 169

ב. מתודולוגיה 170

ג. מפת הדוח 171

ד. תקציר מנהלים 172

ד.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים 172

ד.2. ממצאים עיקריים 176

ה. רקע 178

ו. פירוט ממצאים 185

1. יחסי עבודה באגף 185

2. התנהלות האגף 188

3. תהליך קבלת ההחלטה להתקשרות עם משרדי הנדסה 193

4. מכרז לבחירת משרדי הנדסה 194

5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות הנדסה וההתחשבות איתם בפועל ... 199



أ. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את ההתקשרות עם משרדי הנדסה לניהול ופיקוח פרויקטים. הנושאים שייבדקו במסגרת בדיקה זו הינם: תהליך קבלת החלטה בעירייה על הצורך בביצוע ההתקשרות עם משרדי ההנדסה, ביצוע המכרז לבחירת משרדי הנדסה, בדיקת חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה בהתאמה להתנהלות בשטח, בחינת תהליך ההתחשבנות בין העירייה למשרדי ההנדסה, וכן פיקוח ובקרה של אגף ההנדסה על עבודת משרדי ההנדסה.



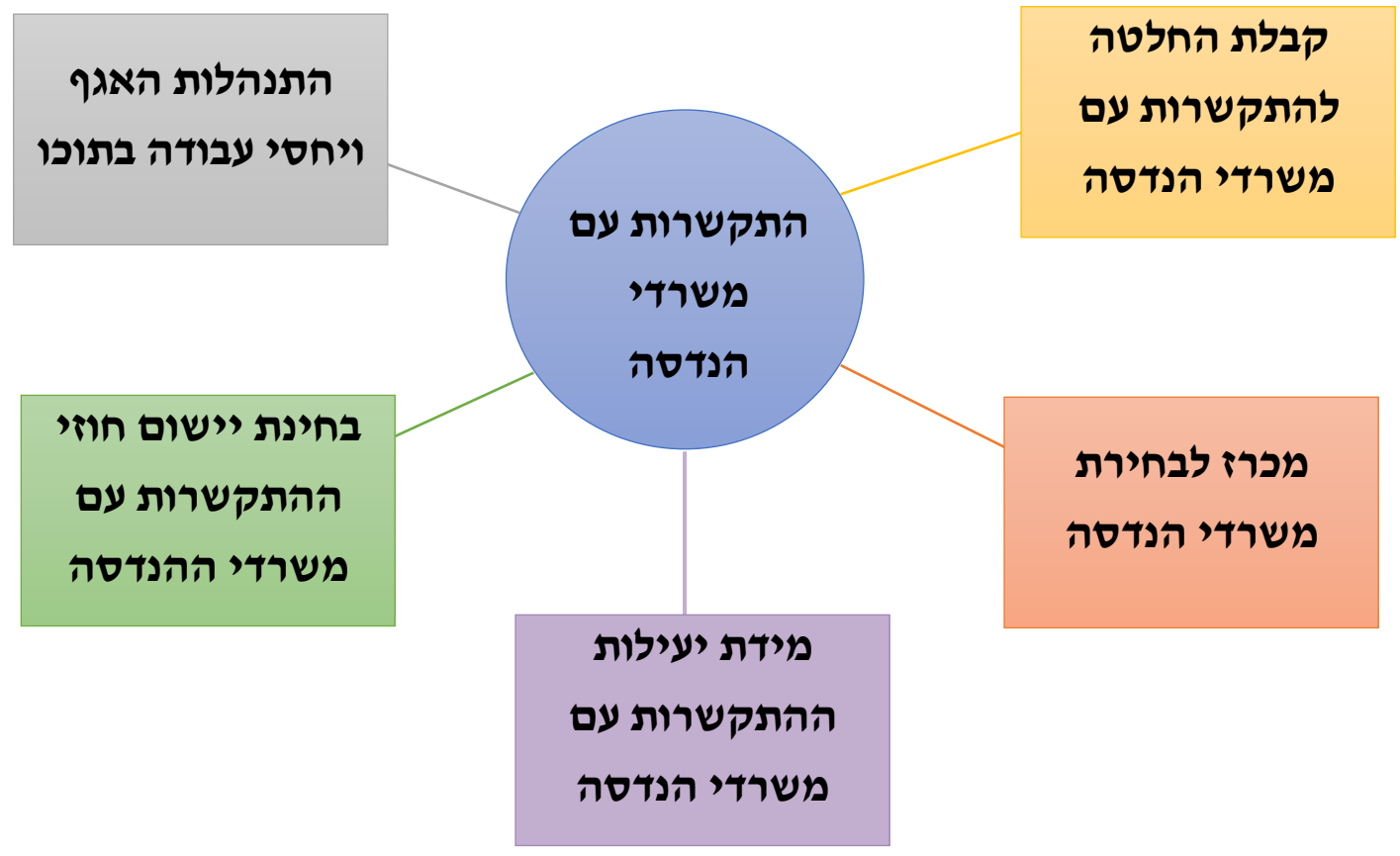
ב. מתודולוגיה

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות עיון בפרוטוקולים וביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם היועמ"ש של העירייה, עוזר ראש העיר לקידום פרויקטים, בקרית הפרויקט המתבסס על החלטת ממשלה 2397 מטעם חברת בר אור, מהנדס העיר, מנהל אגף הנדסה, מנהל אחזקת מוסדות חינוך, מנהל הביצוע לשעבר, מנהלי הפרויקטים ועובדות הנהלת החשבונות.

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



ג. מפת הדוח





ד. תקציר מנהלים

ד.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים

במהלך תהליך הביקורת, נבדקו הנושאים הבאים ועלו המסקנות הבאות:

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	נמצא תיעוד בפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 21.2.2018, לפיו המכרז פורסם בחודש פברואר 2018 על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים בשפה הערבית.	9(ב) לתקנות העיריות (מכרזים), (להלן המכרז פורסם כי "הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית".	יציאה למכרז ופרסומו
תקין	הביקורת בדקה את הליך מכירת מסמכי המכרז חוברת המכרז ומצאה כי:	על פי סעיף 10(ב) לתקנות, "המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום, כפי שקבעה העירייה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלונני".	מכירת מסמכי המכרז וקבלת הצעות מנותני שירותים
	<ul style="list-style-type: none"> נמצא תיעוד למפגש מציעים מיום 11.2.2018, בהתאם למועד שפורסם מראש במסגרת מסמכי המכרז. מכירת מסמכי המכרז בוצעה על ידי מזכירת מהנדס העיר כנדרש. הגשת המסמכים לתיבת המכרזים בוצעה עד ליום 21.2.2018 כפי שנקבע. המסמכים הוגשו בתיבת המכרזים הנעולה בחדרו של מזכיר העירייה. 		



מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	<p>הליך הטיפול במכרז בוועדת מכרזים</p> <p>הליך הטיפול בהצעות שהוגשו בוצע כנדרש.</p> <p>מעיון בתיקים של שתי ההצעות הזוכות עולה כי ההצעות כללו את כלל המסמכים כפי שנדרש בחוברת המכרז.</p>	<p>מועד פתיחת תיבת המכרזים נקבע בסעיף 15(ב) לתקנות, כדלקמן:</p> <p>"לא לפני 7 ימים לאחר תום המועד להגשת מסמכי המכרז במקרה של משלוח בדואר, ולא יאוחר מ-14 ימים מתום אותו מועד, תיפתח תיבת המכרזים בידי האנשים שנתמנו כאמור בתקנה 14(א).</p>	<p>הליך הטיפול במכרז בוועדת מכרזים</p>
תקין	<p>מבדיקה מדגמית של חשבוניות שהתקבלו ממנהל הביצוע עולה כי התעריף לשעה הינו 198 ש"ח, כנדרש בהוראות החשכ"ל. כמו כן, היקף השעות בחודש לא עלה על 150 שעות.</p> <p>בבדיקה מדגמית נמצאה התאמה בין החשבונות של מנהל הביצוע שאושרו לתשלום לבין דוח השעות (גם בחודשים בהם מנהל הביצוע הועסק בהיקף שעות מצומצם).</p> <p>החשבונות אושרו לתשלום על ידי מהנדס העירייה כנדרש.</p>	<p>התמורה שנקבעה למנהל הביצוע הינה "לפי תעריף יועץ מס' 3 שבהוראת החשב הכללי של האוצר לעניין תשלום ליועצים חיצוניים כאשר ההיקף השעות החודשי של העסקת היועץ יהיה עד ל-150 שעות בחודש".</p>	<p>בחינת יישום חוזה ההתקשרות עם מנהל הביצוע</p>



מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	<ul style="list-style-type: none"> בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצאו עותקים של חשבונות שהתקבלו מהקבלנים, בצירוף האסמכתאות וכתבי הכמויות כנדרש. החשבונות נחתמו על ידי מנהל הפרויקט, סגן המהנדס ו/או המהנדס והועברו לאישור הגזבר, כנדרש. 		<p>נוהל אישור חשבונות של קבלנים ויועצים</p>
תקין	<ul style="list-style-type: none"> חוזה ההתקשרות עם אדם עמית וטבלת פרויקטים המנוהלים על ידו נמסרו מאגף הנדסה למנהלת החשבונות כנדרש. לכל חשבון שהוגש לתשלום צורף מסמך המפרט את הרכיבים שלו לרבות: שם הפרויקט, סטטוס הפרויקט, שלב העבודה, אחוז לתשלום על פי חוזה, שכר הטרחה הכולל בפרויקט והסך לתשלום הנדרש באותו שלב עבודה. מנהלת החשבונות מבצעת השוואה בין הנתונים בחשבונות המתקבלים ממנהל הפרויקטים לבין החוזה שנחתם עמו. ביצוע הבדיקה מתועד בכתב על גבי החשבונות שהתקבלו. 	<ul style="list-style-type: none"> יש לבצע בקרה על החשבונות המוגשים על ידי מנהלי הפרויקטים, על ידי הנהלת החשבונות. 	<p>התמורה בגין השירותים</p>



נושא בדיקה	רקע	פירוט הבדיקות שבוצעו	מסקנה
		<ul style="list-style-type: none">• על כל חשבון ששולם נמצא תיעוד לכל תהליך אישור החשבון: אישור אגף הנדסה – מהנדס העיר / מנהל האגף, אישור קבלת החשבון בהנהלת החשבונות ואישור הגזבר.	

ד.2. ממצאים עיקריים

- הגדרת הכפיפות של מנהלי הפרויקטים אינה ברורה, כפי שנדרש במכרז של מנהלי הפרויקטים.
- בתקפה היעדרות מהנדס העירייה הקשר של מנהל הביצוע עם ממלא מקום המהנדס היה רופף ויחסי העבודה נפגעו.
- המעקב אחר הפרויקטים שבאחריותם של עובדי האגף קוים מול מהנדס העירייה במקום מול מהנדס הביצוע.
- מאחר ולא ניתן הסבר למנהלי הפרויקטים על השינוי הארגוני שבוצע בדבר העסקתו של מנהל הביצוע, התגלעו חיכוכים וחילוקי דעות שהובילו להיעדר שיתוף פעולה בין מנהלי הפרויקטים לבין מנהל הביצוע.
- לא נכתבו נהלי עבודה להתנהלות האגף למול מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע.
- לא הומצא לביקורת תיעוד לשיבות הצוות ולישיבות הפרטניות עם מנהלי הפרויקטים.
- בפועל לא נדרשו מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע להגיש דיווחים בכתב.
- אחרי סקירת אופן ביצוע המעקב אחר הפרויקטים המנוהלים על ידי משרדי ההנדסה החיצוניים נמצא כי:
 - מנהלי הפרויקטים ניהלו מעל 40 פרויקטים, אולם ממנהלי הפרויקטים קיבלנו רשימה הכוללת 13 פרויקטים בלבד;
 - התשלומים למנהלי הפרויקטים נרשמים במספר תב"רים ולא רק בתב"ר של הפרויקט;
 - לא מתקיים מעקב אחר כלל הפרויקטים המנוהלים באגף ההנדסה;
 - לא קיים מסד נתונים המרכז את מכלול המידע של כל פרויקט המבוצע על ידי האגף.
- מאגר היועצים אינו כולל מנהלי הפרויקטים, כך אגף ההנדסה נדרש לצאת למכרז בכל התקשרות חדשה עם מנהלי פרויקטים. כפועל יוצא, ייתכנו עיכובים בירוקרטים בהתנעה ובביצוע פרויקטים.
- במסגרת המכרז לבחירת משרדי הנדסה, אשר פורסם בשנת 2018, לא בוצע כל שימוש בטופס הקיים בעירייה להגשת בקשה ליציאה למכרז.
- בקול קורה למנהל ביצוע לא היו קיימים קריטריונים ברורים ומדידים לבחינת המקצועיות וההתאמה של המציעים באופן שיהיה ניתן להשוות ביניהם ולבחור את המציע המתאים ביותר.
- לא קיים תיעוד לערבות שהוגשה מ"אדם עמית" במסגרת הזכייה. כפועל יוצא, לא ניתן לבצע מעקב אחר תקפות הערבות.
- לא התקבלו פוליסות ביטוח מהמשרדים הזוכים.
- ההתקשרות מומשה רק עם "אדם עמית" ללא כל הסבר להיעדר התקשרות עם "אשל הנדסה".



- העירייה המשיכה בהתקשרותה עם משרד "אדם עמית" לאחר תום מועד ההתקשרות המקורית.
- לא בוקרו כל הפרויקטים באגף ההנדסה על ידי מנהל הביצוע כנקבע בהסכם. הבקרה שנדרשה ממנהל הביצוע היא בעיקר למול מנהלי הפרויקטים החיצוניים ולא למול עובדי ההנדסה, בניגוד לכוונה המקורית ליצור גוף מתכלל לכלל הפרויקטים המבוצעים באגף ההנדסה.
- לא היה ניצול מקסימלי של עבודת מנהל הביצוע, לכל היותר נוצל כ- 60% מהקבוע בהסכם עמו.
- בבדיקה מדגמית של 3 הפרויקטים נמצא כי:
 - פרויקט שיפוץ אולם ספורט שיח סלמאן (תב"ר 1036)- מעיון בכרטסת תב"ר הפרויקט, לא ניתן לבצע התאמה בין שיעור התמורה ששולמה למנהל הפרויקט לשיעור הנקוב בהסכם בהתאם לשלבי התקדמות הפרויקט. הסיבה לכך הינה ככל הנראה שהתמורה למנהל הפרויקט שולמה משני תב"ר שונים : 1036 ו-1076 ;
 - פרויקט פיתוח חזיתות מסחריות (תב"ר 1065)- לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה ששולמה למנהל הפרויקט ;
 - פרויקט שיטור עירוני- לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה ששולמה למנהל הפרויקט.
- לאורך כל תקופת הפרויקט לא סיפק אדם עמית מנהל צוות, אלא מנהלי פרויקטים בלבד.
- לא קיים תיעוד בדבר תהליך קבלת החלטות בדבר זהות מנהל הפרויקטים ומנהל הביצוע כאנשי הצוות למתן השירותים במסגרת המכרז.

ה. רקע

כללי

בשנת 2020 היקף הזמנות העבודה שהופקו על ידי אגף ההנדסה בעירייה עמד על סך של מעל 9 מיליון ש"ח. באמצעות תקציב זה מוציא אגף ההנדסה לפועל פרויקטים בתחומים שונים של תשתיות ופיתוח ברחבי העיר.

מרבית תקציב האגף מתקבל מתב"רים המאושרים על ידי משרדי הממשלה, לרבות הרשאות במסגרת החלטת ממשלה מספר 2397. בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה חמש-שנתית (לשנים 2017-2021) לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. החלטה זו התייחסה ל-4 תחומי ליבה עיקריים: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת הרשויות המקומיות.

משיחות שערכה הביקורת ומעיון במסמכים שהוצגו לביקורת עולה כי ההיקף הגדול של הפרויקטים (כ-250 פרויקטים פתוחים בשנת 2018) הקשה על התנהלות אגף ההנדסה ונדרשה תוספת כח אדם. עוד נמסר לנו כי בעקבות המלצת היועצת ארגונית של העירייה מטעם "אמן – ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ" הוחלט לגייס מנהל ביצוע ומנהלי פרויקטים במיקור חוץ.

מאחר ולעירייה לא היו תקנים להעסקת עובדים ומהנדסים נוספים, הוחלט לפרסם מכרז להתקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים ל-2 תפקידים עיקריים:

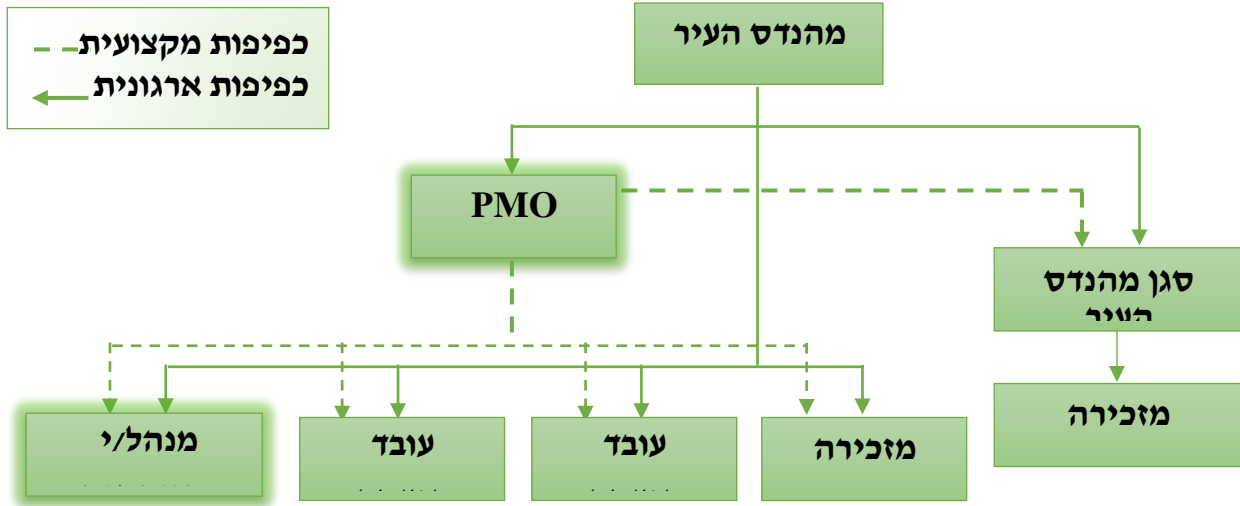
1. מנהלי פרויקטים אשר ינהלו ויפקחו על התקדמות הפרויקטים בשטח מול מפקחי העבודה והקבלנים.
2. מנהל ביצוע (תיאום ובקרה) PMO – לניהול הכולל של הפרויקטים באגף והנעתם במקרה של חסמים ותקלות.

ההתקשרות עם המשרדים מומנה מכספים שהתקבלו ממשרד הפנים (כחלק מהחלטה 2397), וכן מתב"רים של פרויקטים ייעודיים בעירייה. מעקב ובקרה אחר מימוש התקציבים במסגרת החלטה 2397 מבוצע על ידי בקרית הפרויקט מטעם חברת בר-אור, שנבחרה על ידי משרד הפנים לביצוע בקרה.

במסגרת דוח זה בחנה הביקורת את ההתקשרות עם משרדי ההנדסה לביצוע התפקידים האמורים – משלב היציאה למכרז ועד לבדיקת ההתנהלות בפועל.

המבנה הארגוני

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני באגף ההנדסה הכולל את משרדי ההנדסה, כפי שעלה משיחות שערכה הביקורת:



תהליך קבלת החלטה להתקשרות עם משרדי ההנדסה

כאמור, לאגף ההנדסה נדרשה תוספת כח אדם מקצועי. מאחר וקיים קושי בלגייס כוח אדם מיומן בהעסקה ישירה, התקבלה החלטה להתקשר עם משרדי הנדסה. נציין, כי בעבר התקשרה העירייה אד הוק עם מנהלי פרויקטים לצורך ניהול ופיקוח על פרויקטים בהיקפים גדולים. בהתקשרות עם משרדי ההנדסה רצתה העירייה להשיג ערך מוסף באמצעות העסקת מנהל פרויקטים חיצוני שיהיה נוכח בעירייה באופן רציף. כמו כן, ההתקשרות עם משרד הנדסה חיצוני לעומת העסקת עובד עירייה מאפשרת לעירייה הפסקת עבודתו בצורה קלה יותר מאשר פיטורי עובד שכיר, במידה ואינו עומד ביעדים.

בסקירת התכתבויות ומסמכים שהוצגו לביקורת נמצא כי הצורך במנהלי פרויקטים ומנהל ביצוע בהנדסה עלה כחלק מתהליך ארגוני שבוצע באגפי העירייה, כמו גם באגף ההנדסה. עוד נמצא כי הנושא נדון ונבחן על ידי גורמים שונים בעירייה, לרבות ראש העירייה, עוזר ראש העיר לקידום פרויקטים, היועץ המשפטי, מהנדס העירייה ועוד.

מכרז לבחירת משרדי ההנדסה

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי." בהמשך הפקודה נקבע (סעיף 198) כי: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתו וקבלתו של הצעות המחירים..."

לפיכך, במסגרת התקשרותה עם משרדי ההנדסה ערכה העירייה מכרז (מספר 6/2018) לקבלת הצעות למנהלי פרויקטים ולמנהל ביצוע. הביקורת בחנה את ההליך שהתקיים וממצאיה מובאים בפרקים הבאים.

להלן תרשים המתאר את הליך ניהול המכרז בעירייה, כפי שנמסר לביקורת וכפי שעלה ממסמכים שהוצגו לביקורת:





יציאה למכרז ופרסומו

במועד היציאה למכרז (פברואר 2018) המימון של מנהלי הפרויקטים תוכנן מהתב"רים הייעודיים של הפרויקטים. לצד זאת, כאמור, הוקצה תקציב ניהול פרויקטים במסגרת החלטת ממשלה 2397. לביקורת הוצג העתק של פנייה, **ללא ציון תאריך**, שנשלחה לסגן הממונה על מחוז הדרום ובו פירטה היועצת הארגונית שנשכרה על ידי העירייה את החשיבות והצורך באישור שינוי המבנה הארגוני באגף ההנדסה באמצעות התקשרות עם משרדים חיצוניים. בהתאם לסיכום שהושג בין העירייה לבין הממונה על מחוז דרום, קיבלה העירייה ביום 9.1.2019 אישור במסגרת החלטת ממשלה 2397 למימון העסקת מנהל ביצוע בסכום של 350 אלפי ש"ח, ולמימון ההתקשרות עם מנהלי פרויקטים בסכום של 600 אלפי ש"ח.

מכירת מסמכי המכרז וקבלת הצעות מנותני שירותים

מכירת מסמכי המכרז בוצעה על ידי מזכירת מהנדס העיר מיום 7.2.2018 ועד יום 15.2.2018. ארבע חברות רכשו את מסמכי המכרז. במפגש המציעים השתתפו נציגים מ-5 משרדי הנדסה שונים. במהלך המפגש ניתן הסבר לנוכחים על אופן הגשת הצעות, המועד האחרון להגשה, הניסיון הנדרש ותיאור התפקיד של מנהלי הפרויקט ומנהל הביצוע. הגשת המסמכים לתיבת המכרזים בוצעה עד ליום 21.2.2018.

הליך הטיפול במכרז בוועדת מכרזים

ישיבת ועדת מכרזים לפתיחת תיבת המכרזים התקיימה ביום 21.2.2018. בישיבה נכחו יו"ר ועדת מכרזים ו-4 חברי ועדה, מזכיר העירייה, היועץ המשפטי של העירייה והממונה על קידום החלטות הממשלה – החלטה 922 והחלטה 2397. **ארבעה חברים נוספים בוועדת מכרזים נעדרו מישיבה זו.**

מעיון בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים עולה כי למכרז 6/2018 הוגשו 3 הצעות: 2 למנהלי פרויקטים ו-1 למנהל ביצוע.

ועדת מכרזים החליטה להעביר את שלוש הצעות לצוות בדיקה שערך ראיונות למציעים ביום 26.3.2018 ובחן את עמידת המציעים בדרישות המכרז. צוות הבדיקה הגיש את ממצאיו וחוות דעת מהנדס העיר מיום 12.4.2018 לוועדת המכרזים. המלצת הצוות כללה שתיים מתוך שלוש הצעות שהוגשו. ההצעה השלישית נפסלה בשל אי עמידה בתנאי הסף - חברת יחיד שהגישה הצעה למנהל ביצוע (שירות תיאום ובקרה). מעיון בתיקים של שתי הצעות הזוכות עולה כי הצעות כללו את כל המסמכים שנדרשו במסמכי המכרז. ביום 22.4.2018 התכנסה ועדת מכרזים להמשך דיון במכרז 6/2018. הוועדה המליצה בפני ראש העיר לאשר



את ההתקשרות עם שני המציעים שהגישו הצעה למתן שירותי ניהול פרויקטים ושענו על דרישות המכרז. בבדיקתנו נמצא כי ראש העיר אימץ את המלצות הוועדה להתקשרות עם שני המשרדים: אדם עמית תשלובת יועצים בע"מ ואבולעפיה – שניר אשל הנדסה בע"מ.

קול קורא לבחירת מנהל ביצוע

כאמור, בין ההצעות שהתקבלו במסגרת המכרז, הצעה אחת בלבד כללה מתן שירותים על ידי מנהל ביצוע. מאחר והצעה זו לא עמדה בתנאי הסף, פרסמה העירייה ביום 16.4.2018, קול קורא לבחירת מנהל ביצוע. בעקבות הקול הקורא שפורסם, הוגשו חמש הצעות למנהל ביצוע. בישיבת ועדת התקשרויות עם מומחים (אשר דנה בהתקשרויות בפטור ממכרז מכוח תקנות המכרזים) מיום 17.5.2018 לבחירת מנהל הביצוע, נכחו חברי הוועדה: מזכיר העירייה, היועץ המשפטי והגזבר, וכן המוזמנים: מנכ"ל החברה הכלכלית, מהנדס העירייה ויועץ ראש העיר לקידום פרויקטים. לישיבה זו הוזמנו נציגי המציעים אשר רואיינו על ידי חברי הוועדה. מתוך 5 מציעים הגיעו נציגים של 4 חברות. מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי חברי הוועדה והמוזמנים לוועדה חיוו דעתם והתרשמותם מכל אחד מהמרואיינים, והסמיכו את מהנדס העירייה לבחור במנהל הביצוע, מאחר ונטען כי הוא יעבוד עמו בקשר ישיר.

בחירת יועצים וחתימה על הסכמים

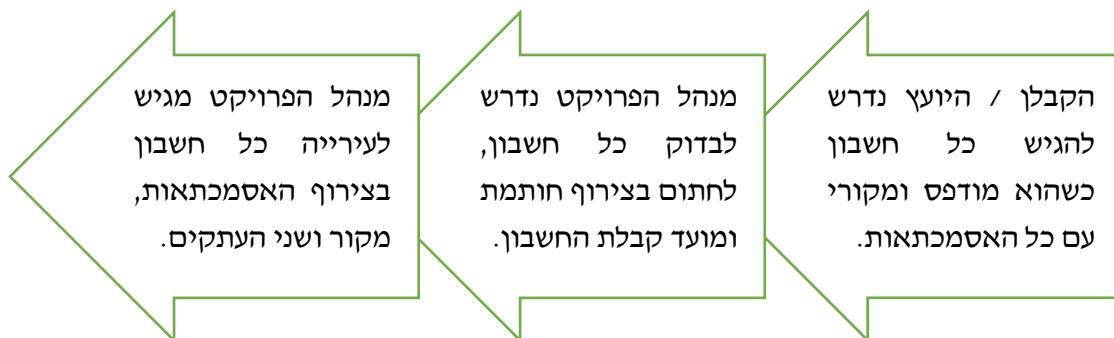
1. ביום 24.4.2018 נשלחה הודעת זכייה ל"אשל הנדסה" ול"אדם עמית" בדבר זכייתם במכרז. נציין, כי בפועל השירותים ניתנים לעירייה רק על ידי "אדם עמית".
2. בישיבת ועדת ההתקשרויות עם מומחים מיום 17.5.2018 בחר מהנדס העירייה במשרד "משה אהרונס" ובנציג מטעמו שנכח בראיון מול הוועדה, כמנהלי הביצוע של האגף. ראש העירייה קיבל את המלצות הוועדה והחלטת המהנדס ואישר את ההחלטה בחתימתו.
3. פתיחת ספק במערכת הנהלת החשבונות מבוצעת על ידי הגזברות. לאחר בחירת ההצעה הזוכה בוועדת מכרזים, אחראי התקשרויות ותשלומים בגזברות מקבל את מסמכי המכרז ואת פרוטוקול ועדת מכרזים/ועדת התקשרות לבחירת מומחים המתעדים את בחירת נותן השירותים, פותח ספק חדש במערכת ומשריין את הסכומים שעוגנו בסעיף התקציבי או התב"ר הרלוונטי להסכם שנחתם עמו. נציין, כי התמורה הכספית למנהל הפרויקטים משולמת מהתב"ר הרלוונטי לכל פרויקט.
4. מעיון בכרטסות הנהלת החשבונות עולה כי נכון לסוף שנת 2020 התקבלו כלל החשבונות של מנהל הביצוע לתקופה שמפברואר 2019 ועד לאפריל 2020. סך עלות השירותים של מנהל הביצוע מתחילת העסקתו עמדה על כ-299 אלפי ש"ח. כאמור, מימון ההתקשרות

של מנהל הביצוע, כפי שהוצג לביקורת, במסגרת החלטת ממשלה 2397 עמד על סך של 350 אלפי ש"ח. קרי, לא קיים ניצול מלא של התקציב. ממהנדס העירייה נמסר כי הוא פועל לגיוס מנהל ביצוע אחר ממשדד משה אהרונס על מנת לנצל את מלוא התקציב בתב"ר.

5. מבקרית הפרויקט המתבסס על החלטת 2397 מטעם חברת "בר-אור" נמסר כי סך של 600 אלפי ש"ח שהוקצה למימון מנהלי הפרויקטים במסגרת תב"ר 1076 צומצם לחצי – 300 אלפי ש"ח בלבד, בהתאם לצפי העבודה שעודכן ובתיאום עם מהנדס העירייה. מתחילת ההתקשרות עם מנהל הפרויקטים ועד סוף שנת 2019 נוצל מתב"ר 1076 סך של 88 אלפי ש"ח בלבד (פחות משליש מהתכנון המעודכן). עקב צפי לאי ניצול מלוא התקציב, הוחלט להעביר סכומים אלה לטובת פרויקטים אחרים. מעיון בכרססת התשלומים למנהל הפרויקטים עולה כי סך התשלומים שהועברו לו מתחילת העסקתו ועד ליום 12.11.2020 הסתכמו בהיקף של כ-650 אלפי ש"ח. נציין, כי תשלום למנהלי הפרויקטים בוצע הן מתב"רים של הפרויקטים הייעודים והן מתב"ר 1076.

בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

1. להלן עיקרי תהליך אישור חשבונות של קבלנים ויועצים, כפי שעלה ממסמכי המכרז:



2. התמורה בגין השירותים

סעיף 10 להסכם עם מנהל הפרויקט קובע כי, "תמורת שירותי מנהל הפרויקט ומילוי כל יתר התחייבויותיו של מנהל הפרויקט שעל פי הסכם זה, תשלם העירייה למנהל הפרויקט את השכר הנקוב בנספח התמורה". נספח התמורה (טופס מס' 8 (א) למכרז) מפרט את התמורה שתשולם למנהל הפרויקט על פי מדרג סכומים. בנוסף, מעגן ההסכם את מועד תשלום התמורה עבור כל פרויקט שיועבר לאחריותו של מנהל הפרויקט. בהתאם להסכם, "מועד התשלום... יהיה בהתאם לאבני הדרך המפורטות בנספח התמורה".



התמורה למנהל הפרויקטים, כפי שעוגנה בטופס מס' 8 (א) בנספחי המכרז הינה כדלהלן:

- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הינו עד 500,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 1.5% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 3% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הנו מעל 500,000 ש"ח ועד ל- 1,000,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 1.25% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 2.85% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הינו מעל ל-1,000,000 ש"ח ועד ל-5,000,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 1% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 2.75% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הנו מעל 5,000,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 0.85% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר התמורה הינה בשיעור 2.5%.



1. פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת:

1. יחסי עבודה באגף				
1.1 הגדרת כפיפות				
תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u>	הביקורת ממליצה להגדיר באופן ברור את כפיפותם של מנהלי הפרויקטים המועסקים באגף ואת בעל הפקיד אליו נדרשים לדווח. זאת, על מנת לשמור על מבנה ניהולי וארגוני תקין וכן לאפשר קיומו של מנגנון מעקב ובקרה אפקטיבי.	בינוני	נמסר ממהנדס העירייה כי מנהלי הפרויקטים כפופים לכל אחד מעובדי האגף שמעביר אליהם את הפרויקטים. לפיכך, הגדרת הכפיפות של מנהלי הפרויקטים אינה ברורה.	בהתאם לסעיף 12.6.3 במסמכי המכרז, "מנהלי הפרויקטים כפופים למנהל הביצוע או למהנדס העירייה, בהתאם לסוג הפרויקט שאותו הם מנהלים".



1. יחסי עבודה באגף

1.2 היעדרות בעל תפקיד בכיר באגף

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> בהעברת ניהול מגורם אחד לגורם אחר באגף יש לקבוע מנגנון פיקוח ובקרה ולוודא כי תתקיים המשכיות ביחסי העבודה, במיוחד מול גורמים חיצוניים. להימנע ממקרים בהם עובד האגף נושא בשני תפקידים היוצרים ביניהם סתירה ואף ניגוד עניינים. 	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא בוצעה בחינה של ההשלכות בשל היעדרותו של מהנדס העיר והמשמעות בהעברת סמכויותיו לסגנו, לרבות הקשר עם מנהלי הפרויקטים החיצוניים ועם מנהל הביצוע:</p> <ul style="list-style-type: none"> לפני היעדרות מהנדס העיר, מנהל הביצוע (PMO) נדרש מתוקף תפקידו להיות אחראי על פרויקטים שנוהלו על ידי העובדים הוותיקים באגף, לרבות פרויקטים שנוהלו על ידי סגן מהנדס העיר. בעקבות היעדרות מהנדס העיר נדרש סגנו לפקח על עבודתו של מנהל הביצוע. קרי, מצד אחד סגן המהנדס אחראי על פעילות מנהל הביצוע, ומאידך מנהל הביצוע נדרש לתכלל פרויקטים שבניהול סגן המהנדס. בתקופה שבה נעדר מהנדס העירייה למשך תקופה ארוכה (כ-8 חודשים) הקשר עם ממלא מקומו היה רופף ויחסי העבודה נפגעו, דבר שגרם להאטה הדרגתית ועקבית בפעילות מנהלי הפרויקטים. 	<p>במשך מספר ארוך של חודשים בשנים 2019-2020 נעדר מהנדס העיר וסגן מהנדס העיר כיהן כממלא מקומו.</p>



1. יחסי עבודה באגף

1.3 שינוי ארגוני באגף

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
<p>משיחות שקיימנו עולה כי בפרק זמן קצר (2-3 חודשים) ממועד ההתקשרות עם מנהל הביצוע ניתן היה להבחין כי השינוי באגף לא ענה על הציפיות והיה צורך לבחון את המשך העסקת מנהל הביצוע. בפועל, מנהל הביצוע הפסיק עבודתו רק לאחר שנה של עבודה בעירייה.</p>	<p>הביקורת מצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none">ממנהל הביצוע דווח על היעדר שיתוף פעולה מצד עובדי האגף. העובדים מצדם ציינו כי לא ראו את התועלת בהעסקת מנהל הביצוע. לפיכך, את המעקב אחר הפרויקטים שבאחריותם קיימו מול מהנדס העירייה. בהיעדרו, התנהלו עובדי האגף מול סגן המהנדס.עם כניסת מנהל הביצוע לעבודה בעירייה ולאור העובדה שלא שוקף באופן מיטבי למנהלי הפרויקטים השינוי הארגוני שבוצע בדבר העסקתו של מנהל הביצוע, התגלעו חיכוכים וחילוקי דעות שהובילו להיעדר שיתוף פעולה בין מנהלי הפרויקטים לבין מנהל הביצוע.	<p>בינוני</p>	<ul style="list-style-type: none">כאשר מבוצע שינוי ארגוני באגף או חילופי ממלאי תפקידים, יש לוודא כי כלל העובדים באגף יהיו מיוודעים לו מבעוד מועד תוך הגדרת כפיפות, סמכות ואחריות כלל בעלי התפקידים. הכנה נכונה של צוות העבודה לקראת שינויים עתידיים יכולה לסייע במניעת חילוקי דעות והטמעה קלה ונכונה של השינויים.מומלץ כי גורם חיצוני לאגף יבדוק את יישום השינוי והשפעתו על האגף לאחר תקופה שתיקבע.	



2. התנהלות האגף

2.1 נהלי עבודה

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
<p>נוהל הוא מסמך המגדיר מדיניות, תפקידים, תהליכי עבודה ועוד.</p> <p>מטרת כתיבת נהלים הינה יצירת נורמת עבודה אחידה המאפשרת הדרכה, תיאום ציפיות, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.</p>	<p>ממצא</p> <p>הביקורת מצאה כי למעט הגדרות התפקיד הכלליות המעוגנות במכרז, לא נכתבו נהלי עבודה להתנהלות האגף למול מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע.</p>	<p>דירוג הממצא</p> <p>בינוני</p>	<p>הביקורת מומלץ לעגן בנוהל כתוב את דרכי העבודה למול נותני שירותים חיצוניים. מומלץ כי הנהלים יכללו את כל שלבי תהליך העבודה, לרבות האחריות, הכפיפות, אופן ביצוע העבודה, דיווחים נדרשים ועוד.</p>	<p>תגובת המבוקרים</p> <p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>



2. התנהלות האגף

2.2 ישיבות צוות

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לקיים ישיבות צוות שבועיות לכלל עובדי האגף לרבות מנהלי פרויקטים ולתעדם כנדרש בפרוטוקולים. • מומלץ לתעד את הישיבות הפרטניות שמקיים מהנדס העירייה עם העובדים. 	<p>בינוני</p>	<ul style="list-style-type: none"> • נכון למועד עריכת הביקורת, לא מתקיימות ישיבות הצוות. • לא הומצא לנו תיעוד לישיבות הצוות ולישיבות הפרטניות עם מנהלי הפרויקטים. 	<p>בתקופה שטרם יציאתו של מהנדס העירייה לחופשה, התקיימו באגף ישיבות צוות שבועיות בכל יום ראשון בהן נמסרו דיווחים על התקדמות הפרויקטים ממנהלי הפרויקטים ועובדי האגף. מהנדס העירייה מסר כי הישיבות האמורות תועדו בפרוטוקולים.</p> <p>בנוסף, קיים מהנדס העירייה ישיבות עם כל אחד ממנהלי הפרויקטים (חיצוניים ועובדי עירייה) בנפרד.</p>



2. יחסי עבודה באגף

2.3 דיווחים שוטפים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>לא נתקבלה תגובה</p> <p>מהגורמים הרלוונטיים.</p>	<p>הביקורת ממליצה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> במקרה של התקשרות עם יועצים חיצוניים המחויבים בדיווח לעירייה, יש לקבוע את אופן העברת הדיווח באמצעות יצירת טופס מובנה וכן לקבוע את תדירות הדיווח והגורמים אליהם יש לדווח. יש לבחון באופן שוטף עמידה של משרדי ההנדסה בהסכמים שנחתמו עמם, לרבות מינוי ראש צוות, מתן דיווחים, היקף מתן השירותים ועוד. 	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי בפועל לא נדרשו מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע להגיש דיווחים בכתב. הדיווחים על התקדמות הפרויקטים נמסרו על ידי מנהלי הפרויקטים במסגרת ישיבות צוות של עובדי האגף ועל ידי מנהל הביצוע באופן שוטף למהנדס העיר/ממלא מקומו.</p>	<p>על פי סעיף 7 להסכם עם מנהלי הפרויקטים, "מתחייב מנהל הפרויקט להעביר, לפי דרישת העירייה... דו"ח בכתב על מצב התקדמות ביצוע הפרויקט, ... וכל יתר העניינים... בפרויקט...".</p> <p>סעיף 1.6 להסכם עם מנהל הביצוע קובע כי: "מנהל הביצוע אחראי על הפקת דוחות ועדכונים על התקדמות הביצוע של כלל הפרויקטים במנהל הנדסה".</p>



2. יחסי עבודה באגף

2.4 ניהול כולל ומעקב אחר הפרויקטים באגף ההנדסה

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לנהל מסד נתונים של כלל הפרויקטים המבוצעים באגף אשר יכלול פירוט ההוצאות והעלויות של כלל נותני השירותים בפרויקט, הכנסות הפרויקט, תב"רים רלוונטיים, חלוקה לפי שלבי פרויקט והתאמה בין השלב בפרויקט לתמורה ששולמה, לויז ביצוע וכו'.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת סקרה את אופן ביצוע המעקב והניהול הכולל אחר הפרויקטים המנוהלים על ידי משרדי ההנדסה החיצוניים ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> בסקירת הכרטסות מהנהלת החשבונות עולה כי מנהלי הפרויקטים ניהלו מעל 40 פרויקטים, אולם ממנהלי הפרויקטים קיבלנו רשימה הכוללת 13 פרויקטים בלבד. התשלומים למנהלי הפרויקטים נרשמים במספר תב"רים ולא רק בתב"ר של הפרויקט. לפיכך, קיים קושי לרכז את כלל התשלומים למנהל הפרויקט בגין פרויקט מסוים ולבחון התאמה לנספח התמורה בהסכם. לא מתקיים מעקב אחר כלל הפרויקטים המנוהלים באגף ההנדסה, הן הפרויקטים המנוהלים על ידי מנהלי הפרויקטים והן הפרויקטים המנוהלים על ידי עובדי האגף. 	<p>המפתח להצלחת הפרויקט ועמידה ביעדיו השונים, לרבות המסגרת התקציבית, טמון, בין היתר, בביצוע מעקב, פיקוח ובקרה על תקציב הפרויקט. ניהול פרויקט ככלל וניהול תקציב הפרויקט בפרט מאפשר לפקח ולבקר את כלל סעיפי ההוצאה בכל פעילות – שלב התכנון, קביעת אבני הדרך, קנה המידה להצלחה, מימוש יעדי הפרויקט, עמידה בתקציב ובלוח הזמנים שנקבע.</p>



- לא קיים מסד נתונים המרכז את מכלול המידע של כל פרויקט המבוצע על ידי האגף, לרבות פירוט ההוצאות והעלויות של כלל נותני השירותים בפרויקט, התמורה למנהלי הפרויקטים, חלוקה לפי שלבי פרויקט והתאמה בין השלב בפרויקט לתמורה ששולמה.



3. תהליך קבלת ההחלטה להתקשרות עם משרדי ההנדסה

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u>	הביקורת ממליצה לשלב במאגר היועצים של העירייה מנהלי פרויקטים על מנת לאפשר למחלקת הנדסה להתקשר דרך מאגר היועצים ללא צורך לצאת למכרז מחודש. כך, יימנע עיכוב פוטנציאלי בהתנעה של פרויקטים חדשים.	בינוני	הביקורת מצאה כי בעירייה קיים מאגר יועצים להתקשרות עם נותני שירותים חיצוניים. יחד עם זאת, נמצא כי מאגר זה אינו כולל מנהלי פרויקטים. לפיכך, אגף ההנדסה נדרש לצאת למכרז חדש בכל התקשרות עם מנהלי פרויקטים כך שזמינות וגמישות המחלקה לביצוע התקשרות עם מנהלי פרויקטים ממשרדים שונים נפגעת. כפועל יוצא, ייתכנו עיכובים בירוקרטים בהתנעה ובביצוע פרויקטים הדורשים מעורבות של מנהלי פרויקטים חיצוניים.	בהתקשרות עם משרדי ההנדסה רצתה העירייה להשיג ערך מוסף באמצעות העסקת מנהל פרויקטים חיצוני שיהיה נוכח בעירייה באופן רציף. כמו כן, ההתקשרות עם משרד הנדסה חיצוני לעומת העסקת עובד עירייה מאפשרת הפסקת עבודתו בצורה קלה יותר מאשר פיטורי עובד שכיר, במידה ואינו עומד ביעדים.



4. מכרז לבחירת משרדי הנדסה

4.1 יציאה למכרז ופרסומו

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u>	הביקורת ממליצה להקפיד כי אישור בקשה ליציאה למכרז יינתן רק במקרה שהבקשה הוגשה כנדרש על גבי טופס בקשה ייעודי הקיים בעירייה.	בינוני	הביקורת מצאה כי לא קיים תיעוד לבקשה שהוגשה ולאישור שניתן ליציאה למכרז לצורך בחירת משרדי הנדסה. משיחה עם מזכיר העירייה עולה, כי במסגרת מכרז זה, אשר פורסם בשנת 2018, לא בוצע כל שימוש בטופס הקיים בעירייה להגשת בקשה ליציאה למכרז.	על מנת לצאת למכרז, קיים טופס ייעודי אשר מוגש על ידי המחלקה הצורכת את השירות הנדרש במכרז ליועץ המשפטי של העירייה. עוד מאשרים את הטופס גזבר העירייה וראש העיר. יצוין, כי הטופס הני"ל קיים בעירייה החל משנת 2016.



4. מכרז לבחירת משרד הנדסה

4.2 קול קורא לבחירת מנהל הביצוע

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לגבש קריטריונים ברורים אשר יגדירו כיצד מדורג כל מציע במסגרת קבלת הצעות. לחילופין, ניתן להגדיר בתחילת דיון של ועדת הרכש וההתקשרויות את הקריטריונים והמדדים שימשו את חברי הוועדה בקבלת ההחלטה בהתאמה לקול הקורא הרלוונטי.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא קיימים קריטריונים ברורים ומדידים לבחינת המקצועיות וההתאמה של המציעים באופן שיהיה ניתן להשוות ביניהם ולבחור את המציע המתאים ביותר. עלה, כי חברי וועדת הרכש וההתקשרויות וכן המוזמנים לוועדה חיוו דעתם לגבי כל אחד מהמרואיינים וכן הסמיכו את מהנדס העירייה לבחור במנהל הביצוע, מאחר והוא יעבוד עמו בקשר ישיר.</p>	<p>בין ההצעות שהתקבלו במסגרת המכרז, הצעה אחת בלבד כללה מתן שירותים על ידי מנהל ביצוע. מאחר והצעה זו לא עמדה בתנאי הסף, פרסמה העירייה ביום 16.4.2018, קול קורא לבחירת מנהל ביצוע. בעקבות הקול הקורא הייעודי שפורסם, הוגשו חמש הצעות למנהלי ביצוע. ההצעות הועברו לבחינה ודיון במסגרת ועדת הרכש וההתקשרויות של העירייה.</p>



4. מכרז לבחירת משרדי הנדסה
4.3 בחירת יועצים וחתימה על הסכמים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת מדגישה כי על העירייה חלה החובה לוודא טרם חתימת החוזה כי הזוכה עומד בכל תנאי המכרז, לרבות הגשת מסמכים נלווים. אין לחתום על הסכמי התקשרות שלא צורפו אליהם כלל המסמכים הנדרשים במכרז. עוד יודגש כי יש לקיים מעקב מדוקדק אחר תקפות ערבויות הביצוע ואישורי קיום ביטוח מנותני שירותים.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא קיים תיעוד לערבות שהוגשה מ"אדם עמית" במסגרת הזכייה, לרבות תיעוד אצל הגורם האחראי על התשלומים והתקשרויות בגזברות העירייה. כפועל יוצא, לא ניתן לבצע מעקב אחר תקפות הערבות. בנוסף, נמצא כי לא התקבלו פוליסות ביטוח מהמשרדים הזוכים להשלים העברת המסמכים, לרבות ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח. במסמכי המכרז צוין כי על המציע לצרף ערבות בנקאית בסכום ובתוקף כפי שמפורט במסמכי המכרז.</p>	<p>ביום 24.4.2018 נשלחה הודעת זכייה ל"אשל הנדסה" ול"אדם עמית" בדבר זכייתם במכרז. בהודעה נדרשו להשלים העברת המסמכים, לרבות ערבות בנקאית ופוליסת ביטוח. במסמכי המכרז צוין כי על המציע לצרף ערבות בנקאית בסכום ובתוקף כפי שמפורט במסמכי המכרז.</p>



4. מכרז לבחירת משרדי הנדסה
4.3 בחירת יועצים וחתימה על הסכמים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לוודא כי קיים תיעוד מקיף ומפורט, ככל וקיימות החלטות לסטות מההחלטות המתקבלות על ידי הוועדות השונות בהליך המכרז.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת מצאה כי בפועל ההתקשרות מומשה רק עם "אדם עמית" ללא כל הסבר להיעדר התקשרות עם "אשל הנדסה". נציין, כי לא קיימת במכרז התייחסות לאפשרות בה המציע הנבחר מחליט בסופו של דבר לא להתקשר עם העירייה.</p>	<p>ביום 24.4.2018 נשלחה הודעת זכייה ל"אשל הנדסה" ול"אדם עמית" בדבר זכייתם במכרז. בתהליך ההתקשרות עם מציעים במכרז, לאחר הודעת הזכייה מתקיימת חתימה על חוזה ההתקשרות, לרבות בחינת המסמכים הנלווים וניתן אישור להתחיל בפרויקט.</p>



4. מכרז לבחירת משרדי הנדסה

4.3 בחירת יועצים וחתימה על הסכמים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת מדגישה כי אין לקבל שירותים ללא חוזה תקף. יש להקפיד לחדש את הסכמי ההתקשרות עם נותני השירותים במקרים בהם בחרה העירייה להמשיך את ההתקשרות עמם.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי העירייה המשיכה בהתקשרותה עם משרד "אדם עמית" לאחר תום מועד ההתקשרות המקורית, לרבות העברת תשלומים. כך, התקשרה העירייה לראשונה עם "אדם עמית" בפברואר 2018, תוקף ההתקשרות פגע בפברואר 2020 וההסכם לא חודש.</p>	<p>על פי המכרז, תקופת ההתקשרות עם חברות ההנדסה הינה ל-24 חודשים עם אפשרות העומדת לעירייה להאריך את ההתקשרות ל-3 תקופות נוספות של 12 חודשים, כל אחת.</p>



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

5.1 מנהל הביצוע – מהות ההתקשרות

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה להתאים את הגדרת התפקיד למנהל הביצוע כך שתתקיים התאמה לדרישות ולציפיות המקצועיות ממנו, ושאינה "מתנגשת" עם גורמים באגף עמם הוא אמור לעבוד.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת סקרה את תפקוד מנהל הביצוע ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לא כל הפרויקטים באגף ההנדסה בוקרו על ידי מנהל הביצוע כנקבע בהסכם. הבקרה שנדרשה ממנהל הביצוע היא בעיקר למול מנהלי הפרויקטים החיצוניים ולא למול עובדי ההנדסה. נציין, כי בגיוס מנהל ביצוע הייתה כוונה ליצור גוף מתכלל לכלל הפרויקטים המבוצעים באגף ההנדסה. עבודה רק למול מנהלי הפרויקטים החיצוניים אינה מאפשרת למנהל הביצוע לעמוד בציפיות ממנו כגוף מתכלל, ולפיכך קיימת תועלת חלקית בהעסקתו. מנהל הביצוע לא עמד בהגדרות התפקיד כך שחלק מתפקידים שהיו באחריותו לא בוצעו בפועל, לדוגמה: "אחראי לביצוע הפרויקטים בצורה אחידה, ממוחשבת ואינטגרטיבית לכל התהליכים (תמחור, ניהול הקמה, חשבונות, לוי"ז ועוד). 	<p>מסמך ג (2) בנספחי המכרז נקבע כי "מנהל הביצוע ילווה מקצועית את עבודת אגף ההנדסה ויהיה אחראי על בקרת יישום כלל הפרויקטים שבתחום פעילותו של האגף, כפי שיוגדרו מעת לעת, וכן על התיאום בין כל גורמי התשתית האחרים (ממשלתיים, עירוניים ואחרים), הפועלים ליישום הפרויקטים כאמור".</p>



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

5.2 מנהל הביצוע – היקף השירותים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</p>	<p>הביקורת ממליצה לבחון באופן שוטף עמידה של משרדי ההנדסה בהסכמים שנחתמו עמם לרבות היקף מתן השירותים ואת הסיבות לאי עמידה בהסכם. יודגש כי ביצוע מעקב אחר היקף שעות העסקתם באופן שוטף יכול למנוע עיכובים בפרויקט ולתרום לניצול מיטבי של התקציב.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת דגמה את היקף שעות ההעסקה של מנהל הביצוע. להלן פירוט שעות העבודה של היועץ בחודשים שנדגמו:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחודש פברואר 2019 - 51 שעות • בחודש אוגוסט 2019 - 90 שעות • בחודש פברואר 2020 - 90 שעות <p>מהאמור לעיל עולה כי לא היה ניצול מקסימלי של עבודת מנהל הביצוע, אלא ניצול חלקי בהיקף של, לכל היותר, 60% מהקבוע בהסכם עמו.</p>	<p>סעיף 1.7 ב"קול קורא" לשירותי מנהל ביצוע קובע, כי "היקף השירותים הנדרש ממנהל הביצוע (תיאום ובקרה), בין שהינו פועל באופן עצמאי ובין שהינו עובד של תאגיד, יהיה בהיקף של עד ל-150 שעות עבודה בחודש, והם יינתנו במהלך הימים א' – ה' בכל שבוע"</p>



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

5.3 מנהל הביצוע – שיוך התמורה בגין השירותים

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לכל חשבון המוגש על ידי מנהל הביצוע, יצורף דוח סטטוס התקדמות הפרויקטים בנוסף לדוח שעות עבודה. להקפיד על שיוך התמורה בגין החשבונות לשלב הביצוע בפועל בגינו הוצאה החשבונית לתשלום על מנת לאפשר מעקב ובקרה נאותים. לבצע התאמות בין התמורה הנדרשת לתשלום בחשבונית 	<p>גבוה</p>	<p>ממנהלי הפרויקטים התקבלה רשימה של 13 פרויקטים בלבד שבוצעו על ידיהם. בבדיקה מדגמית של 3 פרויקטים נמצא כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לכל חשבון ממנהל הביצוע צורף דוח שעות עבודה המפרט את הימים והשעות בהם עבד. פרויקט שיפוץ אולם ספורט שיח סלמאן (הסתיים) – מעיון בכרטיסת תב"ר הפרויקט מספר 1036 עולה כי התשלומים הסתכמו לסך של כ-454 אלפי ש"ח. בפועל מהגזברות נמסר כי הפרויקט הושלם וסך התשלומים בו עמד על כ-565 אלפי ש"ח. מנתונים אלה לא ברור לאיזו תמורה יש להתייחס בנספח התמורה – אם לפי פרויקטים 	<p>סעיף 10 להסכם עם מנהל הפרויקט קובע כי, "תמורת שירותי מנהל הפרויקט ומילוי כל יתר התחייבויותיו של מנהל הפרויקט שעל פי הסכם זה, תשלם העירייה למנהל הפרויקט את השכר הנקוב בנספח התמורה". נספח התמורה (טופס מס' 8 (א) למכרז) מפרט את התמורה שתשולם למנהל הפרויקט על פי מדרג סכומים. בנוסף, מעגן ההסכם את מועד תשלום התמורה עבור כל פרויקט שיועבר לאחריותו של מנהל הפרויקט. בהתאם להסכם, "מועד התשלום... יהיה בהתאם לאבני הדרך המפורטות בנספח התמורה".</p>



לבין אחוז התמורה כפי שנקוב בנספח התמורה.

עד 500 אלפי ש"ח או לפי פרויקטים מעל 500 אלפי ש"ח ועד למיליון ש"ח. בבדיקתנו נמצא כי התמורה למנהל הפרויקט לא שולמה מתוך התב"ר הייעודי של הפרויקט 1036 אלא מתב"ר 1076. סך התמורה למנהל הפרויקט מתוך תב"ר 1076 עמדה על 6,724 ש"ח. יחד עם זאת, מעיון בכרטסת התב"ר לא ניתן לבצע התאמה בין שיעור התמורה ששולמה למנהל הפרויקט לשיעור הנקוב בהסכם בהתאם לשלבי התקדמות הפרויקט. נציין, כי סכום של 6,724 ש"ח מהווה כ-1.5% מעלות פרויקט של 454 אלפי ש"ח ו-1.19% מעלות פרויקט של 565 אלפי ש"ח. אחוזים אלו לא תואמים את האחוזים הנקובים בהסכם.

- פרויקט פיתוח חזיתות מסחריות – היקף הפרויקט 8,107,728 ש"ח. בבדיקתנו נמצא כי סך התמורה למנהל הפרויקט עמדה על 118,561 ש"ח,

התמורה למנהל הפרויקטים, כפי שעוגנה בטופס מס' 8 (א) בנספחי המכרז הינה כדלהלן:

- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הינו עד 500,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 1.5% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 3% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הנו מעל 500,000 ש"ח ועד ל-1,000,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 1.25% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 2.85% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הינו מעל ל-1,000,000 ש"ח ועד ל-5,000,000



- המהווה כ-1.5%. מעיון בכרטיס התב"ר, לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה למנהל הפרויקט.
- פרויקט שיטור עירוני – היקף הפרויקט 220,000 ש"ח. התמורה למנהל הפרויקטים, נכון לנובמבר 2020, עמדה על סך של 5,643 ש"ח, המהווה כ-2.6% מעיון בכרטיס התב"ר, לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה למנהל הפרויקט.
- עבור שירותי ניהול תכנון: 1% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר עד שלב הבדק 2.75% (משווי הפרויקט);
- עבור פרויקט שהיקפו הכספי (ללא מע"מ) הנו מעל 5,000,000 ש"ח: עבור שירותי ניהול תכנון: 0.85% (משווי הפרויקט); עבור שירותי ליווי ופיקוח באתר התמורה הינה בשיעור 2.5%.



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

5.4 מנהלי הפרויקטים – מהות ההתקשרות

תגובת המבוקרים	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u>	הביקורת ממליצה לבצע פיקוח וניטור שוטף על מנת לוודא עמידה בדרישות ההסכמים שנחתמים על משרדי ההנדסה לרבות מינוי מנהל צוות.	בינוני	הביקורת מצאה כי לאורך כל תקופת הפרויקט לא סיפק אדם עמית מנהל צוות, אלא מנהלי פרויקטים בלבד. בספטמבר 2018 החלה מנהלת הפרויקטים את עבודתה באגף ההנדסה. בנובמבר 2019 בעקבות עלייה בהיקף העבודה ולאור בקשת המהנדס הועסק מהנדס נוסף מטעם אדם עמית.	(סעיף 3) להסכם קובע כי, "מנהל הפרויקט יספק את השירותים באמצעות הגורמים הבאים: מנהל צוות...., מנהל פרויקט א'...., מנהל פרויקט ב' (אופציונאלי)....". כלומר, עולה כי הזוכה במכרז יספק מנהלי צוות.



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה וההתחשבות איתם בפועל

5.5 מנהלי הפרויקטים – אישור איש צוות טרם החתימה על החוזה

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
<p>סעיף 5.2 למכרז מעגן את החובה לאשר, טרם החתימה על החוזה, את איש הצוות שיבצע את העבודה מטעם מנהל הפרויקט.</p> <p>בנוסף, נקבע במכרז כי במידה ויחולו שינויים בזהות איש הצוות מטעם מנהל הפרויקטים, נדרש להגיש בקשה בכתב הכוללת פרטים אודות איש הצוות החדש וקורות חיים שלו.</p>	<p>הביקורת מצאה כי לא קיים תיעוד בדבר תהליך קבלת ההחלטות בדבר זהות מנהל הפרויקטים ומנהל הביצוע כאנשי הצוות למתן השירותים במסגרת המכרז.</p> <p>ממנהלת הפרויקטים מטעם "אדם עמית" נמסר כי באוקטובר 2019 ראיון מהנדס העירייה איש צוות נוסף מטעם "אדם עמית". על אף ניסיונותינו החוזרים לא עלה בידינו לקבל תיעוד ומידע ממהנדס העיר, על מנת לבחון ביצוע התהליך בהתאם להוראות המכרז.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת ממליצה לתעד את כל שלבי המכרז וההתקשרות עם משרדי ההנדסה.</p>	<p>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</p>



5. בחינת יישום חוזי ההתקשרות עם חברות ההנדסה והתחשבנות איתם בפועל

5.6 מנהלי הפרויקטים – נוהל אישור חשבונות של קבלנים ויועצים

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
<p>הקבלן / היועץ נדרש הביקורת מצאה כי בתחילת תקופת להגיש כל חשבון כשהוא מודפס ומקורי עם כל האסמכתאות על מנת לאפשר לעירייה לבצע בקרה ובדיקה בדבר דיוק ואמינות הנתונים.</p> <p>האסמכתאות, על אף העובדה שהקבלנים הגישו את החשבונות עם האסמכתאות הנדרשות.</p> <p>על מנת למנוע את המשך עיכוב התשלום, החשבונות הבאים של הקבלנים נחתמו על ידי מנהלי הפרויקטים, הוגשו לחתימת המהנדס והועברו ישירות לגזברות על ידי מנהלי הפרויקטים.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת ממליצה ליצור מנגנון מוסדר, הכולל התייחסות לכלל מסמכי המקור אשר צריכים להיות לחשבונית, הנדרשות וכן התייעוד הדרוש באופן שיסייע לביצוע התשלום ללא עיכובים.</p>	<p><u>לא נתקבלה תגובה מהגורמים הרלוונטיים.</u></p>	

**דוח ביקורת בנושא גיוס, קליטה
ותנאי העסקה של סייעות
קבועות, סייעות מחליפות, סייעות
שילוב וסייעות רפואיות בגני
ילדים**



תוכן עניינים

210	א. מטרות הביקורת
210	ב. מתודולוגיה
211	ג. מפת הדוח
212	ד. רקע
214	ה. תקציר מנהלים
214	ה.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים
217	ה.2. ממצאים עיקריים
219	פירוט ממצאים
219	1. עבודת מחלקת גני הילדים
219	1.1 תקינת כח האדם במחלקה
220	1.2 נהלי עבודה במחלקה
221	2. גיוס סייעות
221	2.1 בחינת הליך המכרז/גיוס
222	2.2 שיבוץ הסייעות בגנים
223	2.3 תנאי קבלה
225	2.4 הודעה לעובד
226	3. קליטת סייעות
226	3.1 תעודות השכלה
227	3.2 אישור כשרות רפואית



228.....	3.3 חיסון לאדמת
229	4. שכר
229.....	4.1 העסקת סייעות בפגרת הקיץ
230	5. פיקוח על עבודת הסייעות
230.....	5.1 משוב והערכה על עבודת הסייעת
231.....	5.2 סיורים וביקורים בגני הילדים
232.....	5.3 שביעות רצון הגננות מעבודת הסייעות
233	6. אופן דיווח נוכחות של הסייעות
233.....	6.1 דיוק דיווחי השעות
234.....	נספחים
235	נספח 1- העסקת סייעות בפגרת הקיץ
236	נספח 2 – תוצאות סקר עבודת הסייעות בגני הילדים
242	נספח 3 – פילוח תוצאות סקר עבודת הסייעות בגני הילדים

א. מטרות הביקורת

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים :

- א. הליך הגיוס והקליטה של סייעות.
- ב. הכשרה והעשרה מקצועית.
- ג. אופן ביצוע העבודה השוטפת על ידי היחידות הממונות על ניהול הסייעות.
- ד. תנאי העסקת הסייעות

ב. מתודולוגיה

- א. במהלך הביקורת התקיימו פגישות, שיחות טלפוניות ותכתובות עם מנהל מחלקת כח אדם, מנהלת מחלקת גני ילדים ומנהל מדור השכר בעיריית רהט.
- ב. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית בקרב התיקים האישיים של הסייעות וכן תלושי השכר של סייעות במחלקת כח אדם ובמדור שכר.
- ג. נבחנו נתונים ומסמכים נוספים שנמסרו על ידי המבוקרים, ובכלל זה מסמכי מכרז, שיבוץ סייעות לגנים ועוד.

הביקורת מודה לעובדים על שיתוף הפעולה.

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



ג. מפת הדוח



ד. רקע

עיריית רהט אחראית למתן שירותים לשבעים אלף תושביה וכן ל-10,000 תושבי הכפרים הבלתי מוכרים באזור, לרבות חינוך. האוכלוסייה ברהט היא אוכלוסייה צעירה - כ- 60% מהתושבים הנם מתחת לגיל 18.

נכון לשנת הלימודים תשפ"א, תחת המחלקה פועלים 170 גני עירייה, מתוכם 14 גני חינוך מיוחד. בנוסף, המחלקה נותנת מענה ל- 42 גני עמותות הפועלים בעיר.

הצוות המקצועי בכל גן ילדים במערכת החינוך מורכב מגננת וסייעת⁴⁵. הסייעות בגני הילדים הינן עובדות הרשות המקומית.

במסגרת גני הילדים העירוניים ברהט, מעסיקה העירייה כ- 400 סייעות קבועות וסייעות ממלאות מקום. בנוסף, ישנן כ- 20 סייעות שילוב וסייעות רפואיות.

הגדרת תפקיד הסייעת וסדר יום עבודתה בגן הילדים נקבעו לראשונה בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות בשנת 1978 (להלן: "חוקת העבודה"). ביולי 2001 נוסח חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 387, בשיתוף עם משרד החינוך, הסתדרות המעו"ף ואיגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, שעניינו הגדרה מחודשת של תפקיד הסייעות בגני הילדים (להלן: "החוזר" או "חוזר מנכ"ל השלטון המקומי").

על פי החוזר, לסייעת בגני הילדים ישנם שני מרכיבים מרכזיים לעבודתה:

- **תחזוקת הגן** - פתיחה וסגירת גן הילדים, עבודת ניקיון יומיומית, הכנת ארוחת 10:00 ורכישת מזון, עריכת השולחן לארוחות, טיפול פיזי והגייני בילדים וסיוע לגננת בתפעול הגן שוטף.
- **תפקיד פדגוגי** - השתתפות בישיבות צוות, אסיפות הורים, מסיבות וסיוע שוטף לגננת בפעילות המוטורית והחינוכית.

⁴⁵ בגנים בהם משובצים לכל הפחות 30 ילדים, בגילאי 3-4, מצוותת סייעת נוספת (סייעת שניה), על פי רפורמת הגיל הרך של משרד החינוך.



תנאי העסקת הסייעות בגני הילדים נקבעו בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות. שכר הסייעות מועבר ממשרד החינוך לרשויות המקומיות ונקבע על פי הסכמים הקיבוציים המתייחסים בין היתר, לשכר ולתנאי עבודת הסייעות.

ה. תקציר מנהלים

ה.1. נושאים שנבדקו ונמצאו תקינים:

מסקנה	פירוט הבדיקות שבוצעו	רקע	נושא בדיקה
תקין	הביקורת בחנה האם דרישות התפקיד במכרז תואמות לדרישות בנקבעו בחוקת העבודה ובחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי. לא נצפו חריגים.	בשנת 2015 נערך מכרז לגיוס סייעות מס' 33/2015.	גיוס סייעות
תקין	הביקורת בחנה האם הפרסום בוצע בהתאם לדרישות החוק. נמצא כי נערך פרסום בעיתון מקומי ואף בדף הפייסבוק של העירייה ⁴⁶ .	בפברואר 2019 בוצע גיוס נוסף של סייעות על ידי העירייה למשרות של ממלאות מקום עוזרות גננות באמצעות פרסום מודעות.	
תקין	הביקורת ביקשה לבחון האם הסייעות מקבלות את ימי חופשה ומחלה בהתאם למכסה. לשם כך, ערכה הביקורת מדגם של 6 סייעות קבועות ובחנה את התאמת מכסת החופשה השנתית וימי המחלה הניתנת לסייעות והתאמתה לדרישות חוקת העבודה באמצעות 12 תלושי שכר שהופקו בשנת 2019. לא נצפו חריגים.	104.511 לחוקת העבודה "מכסת החופשה השנתית שתינתן לסייעת לגנת בקיץ היא כמכסת החופשה השנתית של יתר העובדים ברשות המקומית." משמע, העובדות זכאיות ל-22 ימי חופשה בשנה קלנדרית, אותם עליהן לקחת במהלך חופשת הקיץ (יולי-אוגוסט). אשר לימי מחלה, פרק י"א בחוקת העבודה לעובדי רשויות מקומיות קובע כי כל עובד זכאי לחופשת מחלה של חודש לשנה בתשלום משכורת מלאה.	שכר סייעות- צבירת ימי חופשה ומחלה

⁴⁶ ראה נספח 1.



שכר בשנת 2012 נחתם הסכם שכר בין הביקורת ערכה מדגם של תלושי שכר תקין סייעות- הסתדרות המעו"ף ובין מרכז השלטון שהופקו לשנת 2019 עבור 6 סייעות תוספות המקומי לכלל עובדי הרשויות המקומיות קבועות ובחנה את התאמת רכיבי שכר לפי הדרגות השונות. במסגרתו נקבעו השכר לפי הסכם 2012. מבדיקת 2012. תוספות השכר הבאות לסייעות בגני הביקורת עולה כי כל רכיבי השכר הילדים: שולמו כנדרש על פי ההסכם.

- 10% תוספת סייעות;

- 5% תוספת אופק חדש;

- תוספת שכר אחוזית;

- תוספת מעוף.

שכר ככלל, דרגת העובד, היקף המשרה והוותק במדגם של 6 תלושי שכר של סייעות תקין סייעות- הם מרכיבים בסיסיים בקביעת גובה קבועות נמצא כי טווח הדרגות הוא דרגות משכורתו. פרק ה' בחוקת העבודה עוסק בהתאם להסכם. בדרגות השכר ברשויות המקומיות.

בהסכם שנחתם בשנת 1988 בין מרכז השלטון המקומי והסתדרות הפקידים לבין עובדי המינהל והשירותים נקבעו, בין היתר, הדרגות לסייעות.

שמירה על פי חוק זכויות התלמיד וכן על פי הנחיות משרד החינוך, הצוות החינוכי מחויב לשמור סודיות בנוגע למתרחש בגן ועל כל מידע שנדון בישיבות צוות. מידע על ילדים הגנים. המדווח במסגרת ישיבות עבודה בגן על ידי ההורים, הצוות המקצועי של הגן, פסיכולוגים, מטפלים או מדריכות- הינו סודי וחל איסור על העברתו.

ה.2. ממצאים עיקריים

1. עבודת מחלקת גני הילדים

1.1 תקינת כוח האדם הנוכחית במחלקה אינה מאפשרת ביצוע כלל הפעולות והתפקידים עליהם אמונה המחלקה. המחסור בכוח האדם פוגע בפעולת המערך החינוכי בכל העיר ובאיכות השירות הניתן לתושבים

1.2 לא קיימים נהלים המסדירים את הליכי העבודה של מחלקת גני הילדים, לרבות התייחסות להליך קליטת והדרכת סייעות חדשות במחלקה, הליכי שיבוץ סייעות וממלאות מקום בגני ילדים, ניהול רשימת סייעות ועדכונה, טיפול בפניות הורים, קיום משובים לסייעות וקיום סיורים בגני הילדים.

2. גיוס סייעות

2.1 בבחינת שני גיוסים למשרת עוזרת גננת, בשנים 2015 ו-2019 עלה, כי במסגרת המכרז שפורסם על ידי העירייה בשנת 2015, לא נמצא תיעוד לפרסום המכרז באתר האינטרנט של הרשות, בלוח המודעות הרשותי או במקומונים. עוד עלה, כי בוצע גיוס נוסף במהלך 2017 אשר לא נמסר לביקורת תיעוד עבורו.

2.2 לא קיים תיעוד לגבי אופן ביצוע השיבוץ של הסייעות הקבועות וממלאות המקום, לרבות קריטריונים ברורים על פיהם התבצע השיבוץ ותהליך קבלת ההחלטות.

2.3 בפרוטוקולים של ועדת הבחינה בתהליך גיוס הסייעות שהתבצע במהלך 2015, לא נקבעו קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדות והנמקת הבחירה בכתב. לא נמצאה בחינה של דרישות הסף של משרד החינוך והאם המועמדות שנבחרו עונות לדרישות או לא. כמו כן, צוין כי הסייעת תהיה מאותה שכונה שמכירה את האוכלוסייה, קביעה המנוגדת לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה. כמו כן בפרסום לגיוס משנת 2019 עלתה דרישה פסולה מן אותו הטעם שהמועמד יהיה תושב רהט.

2.4 במדגם 10 תיקים אישיים של סייעות, נמצא כי עבור 9 מהן אין תיעוד למתן הודעה לעובד בדבר תנאי העסקה הנדרשת על פי חוק. בתיק 1 נמצאה הודעה חלקית בלבד.

3. קליטת סייעות

- 3.1 מתוך מדגם של 10 סייעות 3 סייעות הינן ממלאות מקום. עבור 2 מתוך 3 סייעות ממלאות מקום לא נמצאה תעודת השכלה המעידה על 12 שנות לימוד, ולסייעת אחת קבועה לא נמצאה תעודה לסיום קורס הכשרה כנדרש בחוזר.
- 3.2 במדגם של 10 תיקי סייעות, לכולן לא קיים אישור רפואי כנדרש בחוק. עוד עולה כי כלל לא קיימת במחלקת כוח אדם מדיניות ברורה בנושא האישורים הרפואיים במסגרתה נדרשות סייעות לעבור בדיקה רפואית בטרם מתחילות עבודתן.
- 3.3 הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות, ומצאה כי לא קיים תיעוד בדבר יידוע הסייעת לגבי הסיכון המוגבר הכרוך בעבודתה לחלות במחלת האדמת כנדרש בתקנות עבודת נשים.

4. שכר

- 4.1 סייעות עם ותק מעל 5 שנים מקבלות שכר לאורך כל השנה, אולם אינן מועסקות בפועל בפגרת הקיץ.

5. פיקוח על עבודת הסייעות

- 5.1 הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות בגני ילדים ומצאה כי אין תיעוד למשוב הערכה מגורם מקצועי רלוונטי בעירייה באף תיק.
- 5.2 משיחה עם מנהלת מחלקת גני ילדים בעירייה עולה כי לא מתבצעים סיורים בגני הילדים באופן שוטף.
- 5.3 על פי סקר שביעות רצון של גננות מעבודת הסייעות ב-77 גני ילדים עלה כי מידת שביעות הרצון של הגננות מתפקוד הסייעות הינה טובה והציון הממוצע בכלל הפרמטרים נע בין 8 ל-10. יחד עם זאת, עולה כי ישנם גנים בהם הביעו הגננות חוסר שביעות רצון מתפקוד הסייעות, כאשר הבולט מבין הפרמטרים שנבדקו הינו טיפול פיזי בילדים ברמה נמוכה - 22% מהגנים דורגו בציון הנמוך מ-6, כאשר 9 גנים קיבלו את הציון הנמוך ביותר – 1.

6. אופן דיווח נוכחות של הסייעות

- 6.1 דיווחי הנוכחות של הסייעות בגני ילדים 3-4 מתבצעים באופן ידני. הדיווח החודשי מאושר על ידי הסייעות, הגננות ומועבר למנהלת מחלקת גני הילדים.



פירוט ממצאים

בטבלה להלן מפורטים ממצאי הביקורת העולים מהבדיקות שבוצעו על ידי הביקורת

1. עבודת מחלקת גני הילדים

1.1 תקינת כח האדם במחלקה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
<p>מנהלת מחלקת גני ילדים - בעקבות פניה שהתבצעה להנהלת העירייה בדבר מצוקת כח אדם במחלקה, הוגשה בקשה למשרד הפנים לתקצוב תקינה לרכזות גני ילדים. הבקשה אושרה לשתי משרות של רכזות גני ילדים במשרה מלאה, במסגרת החלטת ממשלה⁴⁸ בהתחייבות מוגבלת בסכום ובתאריך⁴⁹. התוספת איננה מספקת והינה זמנית.</p> <p><u>הביקורת מדגישה כי נכון למועד עריכת הדוח, טרם גויסו רכזות גני ילדים. זאת, אף על פי שפורסם מכרז למשרות אלו בתאריך 5.7.2020.</u></p> <p><u>ממנהל אגף החינוך, מנהל כח האדם ומזכיר העירייה בעירייה לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה להרחיב את תקינת המחלקה כך שתתאים להיקף העבודה. כלומר, לגייס רכזות גני ילדים נוספות בתקן קבוע, לרבות פניה למשרדי ממשלה לצורך מתן תקצוב וכן סיוע בהסדרה ומיסוד התקנים.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי תקינת כוח האדם הנוכחית במחלקה אינה מאפשרת ביצוע כלל הפעולות והתפקידים עליהם אמונה המחלקה. המחסור בכוח האדם פוגע בפעולת המערך החינוכי בכל העיר ובאיכות השירות הניתן לתושבים.</p>	<p>מחלקת גני הילדים בעיריית רהט מונה שלושה אנשי צוות - מנהלת המחלקה, מזכירה ורשמת לגני הילדים, המועסקת באמצעות חברה חיצונית. נכון לשנת הלימודים תשפ"א, המחלקה אחראית ל-212 גנים⁴⁷. המחלקה אחראית לביצוע מעקב ומיפוי צרכי התושבים, ניהול ופיקוח אחר עבודת הצוותים בגנים, עריכת משובים תקופתיים, ביצוע רישום ושיבוץ של ילדי הגנים וכן מתן מענה ופתרון להורים וצוותים החינוכיים, לרבות נושאים הקשורים בתחזוקת הגן.</p>

⁴⁷ 156 גני עירייה, 14 גני חינוך מיוחד (שייכים לעירייה), 43 גני עמותות.

⁴⁸ תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, 2017-2021.

⁴⁹ ניתנה התחייבות ממשרד הפנים על סך 288,000 ש"ח, להעסקת 2 רכזות גנים. ההתחייבות בתוקף עד לתאריך 31.12.2022.



1. עבודת מחלקת גני הילדים

1.2 נהלי עבודה במחלקה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים	רקע
	<p>הביקורת ממליצה לכתוב נוהלי עבודה למחלקת גני הילדים, בין היתר:</p> <ul style="list-style-type: none"> קליטת והדרכת סייעות. הליכי שיבוץ סייעות וממלאות מקום טיפול בפניות הורים ביצוע משובים לסייעות אופן ותדירות קיום סיורים בגני הילדים. 	בינוני	<p>הביקורת מצאה כי לא קיימים נהלים המסדירים את הליכי העבודה של מחלקת גני הילדים, לרבות התייחסות להליך קליטת והדרכת סייעות חדשות במחלקה, הליכי שיבוץ סייעות וממלאות מקום בגני ילדים, ניהול רשימת סייעות ועדכונה, טיפול בפניות הורים, קיום משובים לסייעות וקיום סיורים בגני הילדים.</p>	<p>נוהל הוא מסמך המגדיר מדיניות, תפקידים ותהליכי עבודה. מטרת קיום הנוהל הינה יצירת נורמת עבודה אחידה המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.</p>



2. גיוס סייעות

2.1 בחינת הליך המכרז/גיוס

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
	הביקורת ממליצה להקפיד על הליכי המכרז/ הגיוס על פי חוק, ובכלל זה יש לנהל פרוטוקול לוועדת קבלה עבור כל גיוס סייעות, לבחון האם השתתפות בעלי תפקידים פוליטיים בוועדת בחינה הנו תקין, אין להתנות דרישה של תושבות בעיר כתנאי קבלה למשרה.	נמוך	הביקורת בחנה שני גיוסים למשרת עוזרת גננת, בשנים 2015 ו-2019 ומצאה, כי במסגרת המכרז שפורסם על ידי העירייה בשנת 2015 ⁵¹ , לא נמצא תיעוד לפרסום המכרז באתר האינטרנט של הרשות, בלוח המודעות הרשותי או במקומונים.	תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס קובעות את חובתה של רשות מקומית לפרסם מכרזים לקבלת עובדים. על פי סעיף 2(ב)(9) לתקנות, משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המנהלי פטורה ממכרז, כדוגמת הסייעות בגני הילדים. חוזר מנכ"ל של מרכז השלטון המקומי בנושא זה קובע ⁵⁰ , כי יש לפרסם את הצורך באיוש המשרה הפטורה, לרבות פרטיה העיקריים, באחת או יותר מהדרכים הבאות: באתר האינטרנט הרשותי, בלוח המודעות הרשותי ובמקומון.

⁵⁰ מס' 531, ינואר 2015

⁵¹ מס' 33/2015



2. גיוס סייעות

2.2 שיבוץ הסייעות בגנים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהלת גני ילדים - השיבוץ מתבצע על ידי בשיתוף עם מחזיק תיק החינוך באותה השנה שבה התבצע הגיוס. הקריטריונים שעל פיהם מתבצע השיבוץ הינם:</p> <ul style="list-style-type: none"> • שיבוץ הסייעות הקבועות • צרכי המערכת • התחשבות בבקשות הסייעות כגון קרבה למקום מגורים. <p><u>ממנהל אגף החינוך לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה להקפיד על הליכי המכרז/ הגיוס על פי חוק, ובכלל זה יש לנהל פרוטוקול לוועדת קבלה עבור כל גיוס סייעות, לבחון האם השתתפות בעלי תפקידים פוליטיים בוועדת בחינה הנו תקין, אין להתנות דרישה של תושבות בעיר כתנאי קבלה למשרה.</p>	<p>נמוך</p>	<p>הביקורת בחנה את תהליך עובדות העירייה. בשל שיבוץ הסייעות לגנים כד, בתום הליך המיון ומצאה כי לא קיים תיעוד והגיוס, האחראיות על שיבוץ בגנים השונים הסייעות הקבועות וממלאות מוטלת על העירייה בכלל המקום, לרבות קריטריונים ועל מנהלת גני הילדים ברורים על פיהם התבצע השיבוץ ותהליך קבלת ההחלטות.</p>	<p>הסייעות בגנים הינן עובדות העירייה. בשל שיבוץ הסייעות לגנים כד, בתום הליך המיון ומצאה כי לא קיים תיעוד והגיוס, האחראיות על שיבוץ בגנים השונים הסייעות הקבועות וממלאות מוטלת על העירייה בכלל המקום, לרבות קריטריונים ועל מנהלת גני הילדים ברורים על פיהם התבצע השיבוץ ותהליך קבלת ההחלטות.</p>
<p><u>הביקורת ממליצה לשמור תיעוד לתהליך השיבוץ, לרבות בקשות הסייעות והקריטריונים בהם נעשה שימוש בתהליך השיבוץ.</u></p>				



2. גיוס סייעות

2.3 תנאי קבלה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>ממנהלת מחלקת גני הילדים, מנהל אגף החינוך, וממנהל כוח האדם בעירייה לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לתעד בפרוטוקול את בחינת הקריטריונים לגבי כל מועמד ואת מידת התאמתו בעת קיום ועדת בחינה לקבלת עובדים חדשים. יש לצרף אסמכתאות המעידות על ההחלטה.</p> <p>הביקורת מדגישה כי אין להתנות קבלה לעבודה במקום מגוריו של המועמד.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת בחנה את הפרוטוקולים של ועדת הבחינה בתהליך גיוס הסייעות שהתבצע במהלך 2015, ומצאה כי:</p> <ul style="list-style-type: none"> לא נקבעו קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדות והנמקת הבחירה בכתב. לא נמצא תיעוד לבחינה של דרישות הסף והאם המועמדות שנבחרו עונות לדרישות או לא. מצוין בפרוטוקול מה- 18.10.2015 כי: "מאחר והעיר מורכבת לפי שכונות, קבענו שהסייעת תהיה מאותה שכונה שמכירה את האוכלוסייה." הקביעה הנה מנוגדת לסעיף 2(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, 	<p>בחוקת העבודה⁵² נקבעו תנאי הקבלה לתפקיד סייעת גננת.</p> <p>כמו כן, בחוזר מנכ"ל⁵³ של מרכז השלטון המקומי נקבע, כי צוות של שני עובדים לפחות יקבע קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדים, יזמנם לריאיון וינמק בכתב את הבחירה. זאת, על מנת לבחור את המתאימים ביותר לכל משרה ולשמור על עקרון שוויון ההזדמנויות. תנאי הקבלה קובעים כי על הסייעת להיות מעל גיל 18 ובעלת 12 שנות לימוד (עדיפות לבגרות). כמו כן, על הסייעות להשתלם בקורס</p>

⁵² תוספת ראשונה- נספח א'- תנאי קבלה לעבודה סעיף 104.41

⁵³ מס' 531, ינואר 2015



מטפלות ולהשלימו במהלך השנתיים הראשונות לעבודתן, בהתאמה לתחום עבודתן (חינוך רגיל / חינוך מיוחד). עוד קובע החוזר כי על סייעת רפואית לעבור הכשרה מול הרופא המטפל בילד בקופת החולים בקהילה.

האוסר על המעסיק להפלות בין עובדיו או דורשי העבודה, בין היתר גם מחמת מקום מגוריהם. בנוסף, נמצא כי בתנאי הקבלה המצוינים במכרז שנערך בשנת 2019 מצוינת הדרישה להיותו של המועמד תושב העיר רהט.

עוד עלה, כי נערך גיוס ללא מכרז של כ- 30 סייעות ממלאות מקום בסוף שנת 2017. מודעות הפרסום לגיוס סייעות ממלאות מקום והפרוטוקולים לא נמסרו לביקורת.



2. גיוס סייעות

2.4 הודעה לעובד

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>ממנהל כח האדם לא התקבלה תגובה.</u>	הביקורת ממליצה להקפיד לשמור תיעוד מלא בדבר הודעה לעובד כנדרש בחוק, על מנת להבטיח כי העובד מודע לזכויות הצבורות לו וכן על מנת להקטין את החשיפה המשפטית של העירייה.	נמוך	הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות ומצאה כי בתיק 1 נמצאה הודעה חלקית שאינה מפרטת את הזכאות לדמי הבראה וההפרשות לקרן השתלמות, פנסיה וגמל, כנדרש על פי חוק. ביתר התיקים שבמדגם לא נמצאה הודעה כלל.	על פי חוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002 "מעסיק ימסור לעובד, לא יאוחר משלושים ימים מהיום שהעובד התחיל לעבוד אצלו.... הודעה בכתב שבה יפרט את תנאי העבודה של העובד לפי הוראות חוק זה (בחוק זה – הודעה על תנאי עבודה)".



3. קליטת סייעות

3.1 תעודות השכלה

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
	יש להקפיד על תעודות השכלה גם לסייעות ממלאות מקום ולבצע מעקב אחר הכשרת סייעות קבועות כנדרש בחוזר.	נמוך	הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי סייעות, מהן 7 קבועות ו- 3 ממלאות מקום, ובחנה המצאות תעודות השכלה כנדרש בחוזר. בבדיקה נמצא, כי לכל שבע הסייעות הקבועות יש תעודת השכלה כנדרש בחוזר, אולם ל- 2 מתוך 3 הסייעות ממלאות המקום אין בתיק האישי תעודה המעידה על 12 שנות לימוד. עוד נמצא, כי לסייעת קבועה אחת מתוך ה- 7 אין תעודה בתיק האישי המעידה על שסיימה קורס הכשרה כנדרש בחוזר. עובדת זאת מועסקת ברשות משנת 2015. ליתר הסייעות הקבועות נמצאו תעודות הכשרה.	בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי משנת 2001 צוינו דרישות התפקיד של סייעות בגני-ילדים אשר אושרו על-ידי משרד החינוך והשלטון המקומי, ונקבע כי סייעת הקבועה או ממלאת מקום בגן תהיה בעלת 12 שנות לימוד לפחות, נוסף על קורס להכשרת סייעות. עוד נקבע בחוזר כי רשות מקומית תוכל להעסיק סייעת קבועה חדשה בעלת 12 שנות לימוד אשר תתחייב כי בתוך השנתיים הראשונות לעבודתה תסיים את קורס ההכשרה בהצלחה.



3. קליטת סייעות

3.2 אישור כשרות רפואית

רקע	ממצא	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
סעיף 27 לחוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט – 1969, קובע כי לא יעסיק אדם עובד חינוך או עובד שירות אלא אם יש בידי העובד אישור מאת רשות הבריאות כי אין לה התנגדות להעסקתו מבחינה בריאותית ⁵⁴ . על העובד לעבור בדיקה רפואית במוסד רפואי מוכר ⁵⁵ .	הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי סייעות ומצאה כי בכל עשרת התיקים של סייעות שבמדגם הביקורת לא קיים אישור רפואי. כלומר, העירייה מעסיקה סייעות שלא עברו בדיקה רפואית המעידה על כשירותן הבריאותית לביצוע התפקיד בטרם לתחילת עבודתן או אף בסמוך למועד זה וזאת בניגוד להוראות חוק פיקוח על בתי הספר והתקנות שהותקנו מכוחו. עוד נמצא, כי כלל לא קיימת במחלקת כוח אדם מדיניות ברורה בנושא האישורים הרפואיים במסגרתה נדרשות סייעות לעבור בדיקה רפואית בטרם מתחילות עבודתן.	בינוני	הביקורת מדגישה את חובתה של מחלקת כוח אדם לפעול בהתאם להוראות חוק פיקוח על בתי ספר על ידי הנהגת מדיניות ברורה וקבועה, לפיה כחלק מהליך קליטת סייעות חדשות לעבודה תידרשנה לעבור בדיקה רפואית לשם בדיקת כשירותן הבריאותית לביצוע התפקיד. את האישור הרפואי תידרשנה הסייעות למסור למחלקת כוח אדם בטרם לתחילת עבודתן.	ממנהל כח האדם לא התקבלה תגובה.

⁵⁴ "בית ספר" כולל גן ילדים וכל מוסד חינוכי אחר ו"עובד שירות" הינו מי שעוסק בבית ספר ואיננו עובד חינוך.
⁵⁵ סעיף 2 לתקנות פיקוח על בתי ספר (בדיקות רפואיות של עובדים), תש"ל – 1970



3. קליטת סייעות

3.3 חיסון לאדמת

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<u>ממנהל כח האדם לא התקבלה תגובה.</u>	הביקורת ממליצה, כי מחלקת כח אדם תפעל בהתאם לתקנות עבודת נשים ותפרסם בהקדם חוזר בכתב אשר מיידע את הסייעות ואת המועמדות לתפקיד בדבר הסיכון המוגבר לחלות במחלת האדמת וזאת לשם שמירה על בריאותן.	בינוני	הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות, ומצאה כי לא קיים תיעוד בדבר יידוע הסייעת לגבי הסיכון המוגבר הכרוך בעבודתה לחלות במחלת האדמת.	סעיף 2 לתקנות עבודת נשים (עבודות אסורות, עבודות מוגבלות ועבודות מסוכנות), התשס"א-2001, קובע כי אישה עד גיל 45 העובדת במוסד חינוכי או מועמדת לעבוד במוסד חינוכי, מחויבת בדבר סיכון מוגבר לחלות באדמת, לרבות השלכות אפשריות בשעת היריון וכן להפנות אותה לתחנה לבריאות המשפחה של משרד הבריאות על מנת לקבל חיסון. העובדת/ המועמדת רשאית לסרב לאחר שתחתום על טופס סירוב לקבלת החיסון בתחנה לבריאות המשפחה.



4. שכר

4.1 העסקת סייעות בפגרת הקיץ

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>גזבר העירייה – העסקת הסייעות בפגרת הקיץ הינה החלטה רשותית ונתונה לשיקול דעת אגף החינוך וראש העיר.</p> <p>ממנהל כח האדם ומנהל אגף החינוך לא התקבלה תגובה.</p>	<p>הביקורת ממליצה כי הסייעות בעלות ותק 5 שנים ומעלה יועסקו בעבודה מתאימה על ידי העירייה במהלך פגרת הקיץ, היות וממילא העירייה משלמת לסייעות אלה שכר עבור פגרת הקיץ שכר.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת קיבלה ממחלקת שכר דוחות שכר לשנת 2019 ובחנה 10 סייעות שבמדגם עם ותק מעל 5 שנים.</p> <p>מבדיקת הביקורת עולה, כי 10 הסייעות שבמדגם קיבלו שכר במהלך כל השנה. אולם, הסייעות לא הועסקו בפגרת הקיץ החל מ-1/7/2020 ועד 15/8/20. הסייעות התייצבו בגנים החל מ-16/8/20 לפי דוחות הנוכחות⁵⁷.</p>	<p>בחוקת העבודה⁵⁶ נקבע כי "מכסת החופשה השנתית שתינתן לסייעת לגנת בקיץ היא כמכסת החופשה השנתית של יתר העובדים ברשות המקומית, לסייעות שלהן ותק של חמש שנות עבודה ויותר. בפרק הזמן שבין תום חופשתן השנתית לבין פתיחת שנת הלימודים הן תהיינה מועסקות בעבודה מתאימה על ידי הרשות המקומית ותהיינה זכאיות לתשלום של 12 חודשי משכורת מלאים אף אם אין הן מועסקות שלא מרצונן בזמן העודף. דהיינו: <u>סייעות בעלות ותק מעבר ל-5 שנים</u> – הרשות חייבת לשלם את שכרן גם אם לא הועסקו במהלך חופשת הקיץ. אולם, הרשות יכולה לחייב את הסייעת להתייצב ולסייע בעבודה במהלך הקיץ, למעט ב-22 ימי החופשה להם היא זכאית.</p>

⁵⁶ סעיפים 104.511 – 104.512

⁵⁷ ראה נספח 1



5. פיקוח על עבודת הסייעות

5.1 משוב והערכה על עבודת הסייעות

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהלת מחלקת גני ילדים - בהיעדר כח אדם, אין באפשרותי לערוך משוב הערכה על עבודת הסייעות באופן סדיר.</p> <p><u>ממנהל אגף החינוך לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לבצע משובי הערכה שנתיים על הסייעות בגני הילדים, לכל הפחות באופן מדגמי. ביצוע המשוב יחזק את בקרת מנהלת מחלקת גני הילדים על עבודת הסייעות ואף יאפשר לסייעות להעלות נקודות לשיפור.</p>	<p>בינוני</p>	<p>הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות בגני ילדים ומצאה כי אין תיעוד למשוב הערכה מגורם מקצועי רלוונטי בעירייה באף תיק.</p>	<p>הרשות המקומית אחראית על העסקתן של הסייעות. אחריות זו כוללת גם עיסוק וטיפול בהיבטים המקצועיים של עבודת הסייעות, כגון: ליווי עבודתן במוסדות החינוך, משוב והערכה על עבודתן ופיקוח. משוב הערכה נועד להעריך את רמת התפקוד והביצוע של העובד, לאפשר יצירת דיאלוג מובנה עם העובד, בסופו ניתן לסכם קשיים, הישגים וציפיות ולעצב את המשך התפקוד והביצוע של העובד.</p>



5. פיקוח על עבודת הסייעות

5.2 סיורים וביקורים בגני הילדים

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>ממנהל אגף החינוך וממנהלת מחלקת גני הילדים לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה על בניית תכנית עבודה שתכלול עריכת סיורים, לפחות אחת לשנה, בכל אחד מגני הילדים. מומלץ לתעד את הסיור בטופס ייעודי.</p>	<p>גבוה</p>	<p>משיחה עם מנהלת מחלקת גני ילדים בעירייה עולה כי לא מתבצעים סיורים בגני הילדים באופן שוטף.</p>	<p>ישנה חשיבות רבה לביצוע סיורים וביקורים במוסדות החינוך אשר ממוקדים בעבודת הסייעות. הסיורים מאפשרים מעורבות במתרחש בשטח, פיקוח על עבודת הסייעות, מענה לפניית ושאלות וכן קיום שיחות עם מנהלי המוסדות על תפקודן של הסייעות. בנוסף, מחזקים סיורים מן הסוג האמור את הקשר בין הסייעות לממונה עליהן ותורמים לתחושת השייכות של הסייעות לעירייה.</p>



5. פיקוח על עבודת הסייעות

5.3 שביעות רצון הגננות מעבודת הסייעות

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p><u>ממנהל אגף החינוך וממנהלת מחלקת גני הילדים לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת ממליצה לערוך סקרי שביעות רצון של הגננות מעבודת הסייעות לפחות אחת לשנה, במקביל לביצוע סיורים בשטח על ידי מנהלת הגנים. על מנהלת מחלקת גני ילדים לבחון את תוצאות הסקר והסיורים ולפעול בהתאם לממצאים העולים מן השטח.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת ניתחה את תוצאות הסקר ומצאה, כי על פי תוצאותיו, מידת שביעות הרצון של הגננות מתפקוד הסייעות הינה טובה והציון הממוצע בכלל הפרמטרים נע בין 8 ל-10. חשוב לציין כי בפתיחת הגן בזמן ב- 7:30 כלל הגננות הביעו שביעות רצון גבוהה. יחד עם זאת, עולה כי ישנם גנים בהם הביעו הגננות חוסר שביעות רצון מתפקוד הסייעות, כאשר הבולט מבין הפרמטרים שנבדקו הינו טיפול פיזי בילדים ברמה נמוכה - 22% מהגנים דורגו בציון הנמוך מ-6, כאשר 9 גנים קיבלו את הציון הנמוך ביותר – 1.⁵⁸</p>	<p>הביקורת ערכה סקר שביעות רצון של גננות מעבודת הסייעות ב- 77 גני ילדים. הגננות נתבקשו לדרג מ-1 עד 10 את מידת שביעות רצונן מתפקוד הסייעות במגוון פרמטרים, כאשר הציון 1 מעיד על אי שביעות רצון ואילו הציון 10 מעיד על שביעות רצון גבוהה. הסקר התייחס לפתיחת הגן בזמן, רמת הניקיון בגן, הכנת ארוחות לרבות רכישת מזון, טיפול פיזי בילדים, סיוע בעבודות קישוט וסידור הגן לחגיגות, השתתפות בישיבות צוות לרבות תכנון העבודה השנתית, תמיכה בילדים בפעילות המוטורית בחצר וכיוצא בזה.</p>

⁵⁸ ראה נספח 2 – תוצאות הסקר המפורטות.



6. אופן דיווח נוכחות של הסייעות

6.1 דיוק דיווחי השעות

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצא	רקע
<p>מנהלת מחלקת גני ילדים- נרכשו 40 שעוני נוכחות והותקנו בגנים. הסייעות התנגדו בתוקף להצבת שעוני נוכחות וסירבו לעשות בהם שימוש. כמו כן היו תקלות רבות בשעונים ואין גורם שיתקן אותם. לאור זאת, הוחלט להמתין עם התקנת שעוני נוכחות נוספים. לא ניתן לדווח נוכחות באמצעות טלפון היות ובגני ילדים לא מותקן טלפון.</p> <p><u>ממנהל אגף כח אדם, מנהל אגף החינוך ומנהל מדור שכר לא התקבלה תגובה.</u></p>	<p>הביקורת מדגישה כי על העירייה מוטלת החובה לנהל את דיווחי הנוכחות של הסייעות בגנים באופן ממוכן. כך, יש להתקין שעון נוכחות או טלפון מזהה מיקום שבאמצעותם תדווח נוכחות הסייעות. הביקורת ממליצה לכנס ישיבת הנהלה על מנת לתת מענה לקשיים שהעלתה מנהלת מחלקת גני הילדים.</p>	<p>גבוה</p>	<p>הביקורת מצאה כי דיווחי הנוכחות של הסייעות מתבצעים באופן ידני. הדיווח החודשי מאושר על ידי הסייעות, הגננות ומועבר למנהלת מחלקת גני הילדים.</p>	<p>חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 קובע את חובת החתמת כרטיסי הנוכחות של עובדי הרשות המקומית פעמיים ביום. כיום קיימות אפשרויות טכנולוגיות לדווח גם באמצעות הטלפון (טלפון של הגן, או טלפון נייד המזהה את מיקום הדיווח).</p>



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

بلدية رهط
مكتب مراجع البلدية
ص.ب. 8 رهط ميقود 85357

נספחים



נספח 1- העסקת סייעות בפגרת הקיץ

סייעת	ותק מעל 5 שנים	הועסקה בפגרת הקיץ
1	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
2	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
3	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
4	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
5	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
6	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
7	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
8	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
9	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20
10	כן	לא הועסקה מה- 1/7/2020 ועד 15/8/2020. התייצבה בגן החל מ- 16/8/20



נספח 2 – תוצאות סקר עבודת הסייעות בגני הילדים⁵⁹

מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפולי פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בשיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
שתי סייעות	3_4	10	9	9	9	7	9	9	9	8	8	9	10	9	9	9	9
שתי סייעות	3-4	10	10	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	1	9	3	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות	3/4/5	10	10	10	10	9	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	8	8	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	9	10	9	9	9	0	10	8	10	9	10	10	10	7	10
שתי סייעות	3-4	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4 שנים	10	8	8	4	8	9	8	8	8	8	8	8	8	9	8	8
סייעות	4-5	10	10	10	10	8	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות	חובה	10	10	10	10	7	9	10	10	10	10	10	10	1	10	10	10
סייעות	5	10	10	10	10	10	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות	5_6	10	10	10	10	7	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

⁵⁹ תוצאות הסקר אינן כוללות את שם הגן, המידע שמור בלשכת המבקר.



מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפול פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בשיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
שתי סייעות	3/4	10	8	9	10	8	10	8	10	10	9	8	10	10	10	10	10
סייעת	3-4	10	10	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	8	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	10	10	8	8	10	10	10	8	8	10	10	9	10	9	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	5,6	10	10	10	4	7	2	6	10	9	7	7	10	6	6	6	10
סייעת	5,6	10	10	10	10	8	3	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	9	8	8	7	9	9	10	9	9	9	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3.4	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	1	1	1	10	1	1	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	1	10	10	1	5	10	10	10	10	10	10	10	8	10
סייעת	5	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	7	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	10	10	10	לא רלוונטי	1	8	10	5	5	9	10	6	10	7	10
סייעת	5_6	10	10	10	9	9	9	7	9	9	9	8	10	9	9	9	10
סייעת	4-5	10	9	9	10	10	8	8	10	10	8	10	10	10	10	9	10
סייעת	5	10	10	8	10	7	9	6	10	8	8	10	9	9	10	9	10



מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפול פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בשיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
שתי סייעות	3/4	10	10	10	10	9	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	7	8	10	10	10	1	10	10	10	10	10	10
סייעת	5	10	10	1	1	1	10	10	10	10	10	10	10	8	8	10	10
סייעת	4_6	10	9	10	8	8	10	9	10	9	10	9	10	10	10	9	10
שתי סייעות	3/4	10	8	9	7	7	5	10	8	7	7	7	5	5	6	7	5
סייעת	5 שנים	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3 /4	10	10	10	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	7	8	6	6	4	4	8	7	8	8	9	7	8	7	9
שתי סייעות	3/4	10	10	10	8	8	5	8	10	10	10	8	10	1	10	10	10
שתי סייעות	3/4	10	10	10	8	9	8	8	10	10	10	10	10	10	10	9	10
סייעת	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	10	1	1	10	10	5	10	10	10	10	10	10



מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפול פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בשיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	כן	1	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3/4	10	9	9	6	5	7	3	9	9	6	10	10	9	10	9	10
סייעת	5/6	10	9	9	5	5	6	7	9	9	9	9	10	8	8	9	10
שתי סייעות	3,4	10	10	10	10	8	9	7	10	8	8	9	10	10	10	9	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	כן	10	1	10	5	1	1	1	1	1	1	1
סייעת	5_6	10	7	10	10	6	7	7	10	7	1	5	10	10	6	6	10
שתי סייעות	4 ו 3	10	10	10	10	כן	10	10	10	10	6	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	8	10	10	9	9	10	10	9	9	10	10	10	10	9	10
סייעת	5/6	10	9	9	8	9	9	8	8	9	9	8	8	8	9	8	10
שתי סייעות	3/4	10	10	10	9	7	10	10	10	10	8	10	10	10	10	8	10
סייעת	5.6	10	8	10	8	8	8	8	8	6	5	6	9	7	7	9	8
שתי סייעות	3-4	10	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	10	10	10	3	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	4,, 5	10	10	10	10	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	3_4	10	10	10	10	7	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10



מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפולי פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בשיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
סייעת שתי	5	10	10	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות שתי	3/4	10	10	10	10	9	10	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות שתי	3/4	10	9	9	7	6	7	5	7	7	7	6	8	10	10	8	7
סייעת שתי	5	10	10	10	6	5	5	10	10	10	8	10	10	7	5	10	10
סייעת שתי	5/6	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות שתי	3-4	10	10	10	10	10	10	10	10	10	2	10	10	10	10	8	10
סייעת שתי	5/6	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות שתי	3-4	10	10	10	7	7	10	10	10	8	8	10	10	8	8	9	9
סייעת שתי	3,4	10	10	10	8	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	8	10
סייעות שתי	3/4	10	10	10	8	8	10	10	10	10	8	10	9	8	10	10	10
סייעות שתי	3/4	10	10	10	10	10	10	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעות שתי	3-4	10	10	10	10	10	9	9	10	10	4	9	10	10	10	8	10
סייעות שתי	3-4	10	10	10	לא רלוונטי	8	8	8	10	10	10	8	10	10	10	10	10



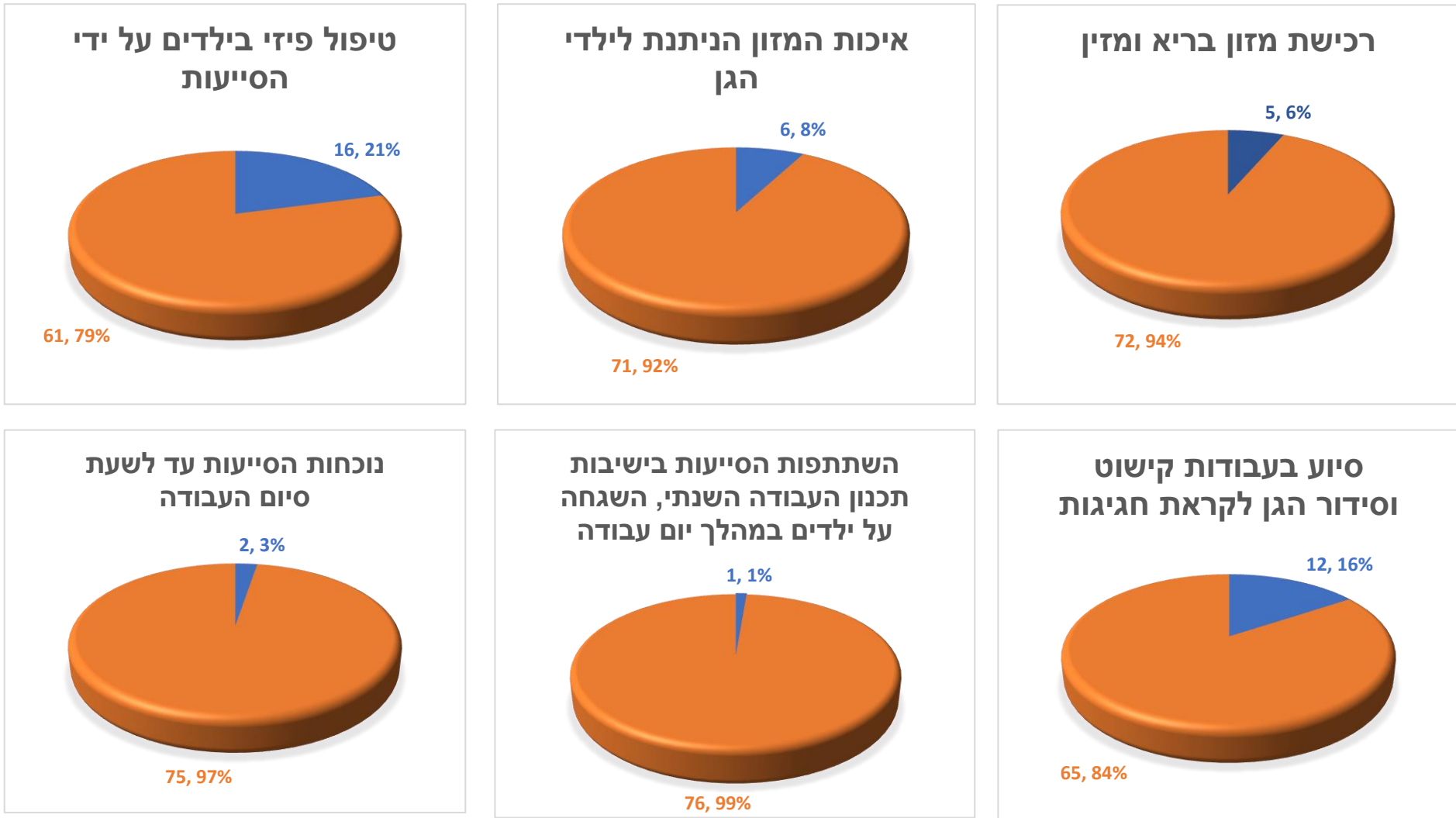
מספר הסייעות	גילאי הילדים	פתיחת הגן ב7:30	ניקיון הגן בכל יום	הכנת ארוחת 10:00	רכישת מזון בריא	איכות המזון	טיפולי פיזי בילדים	סיוע בקישוט וסידור הגן	השגחה על הילדים	השתתפות בישיבות	השתתפות בהדרכות	תמיכת הצוות בפעילות המוטורית בחצר	שמירת סודיות	השתתפות באספות הורים	השתתפות במסיבות בגן	סיוע בפעולות חינוכיות	נוכחות של כלל הצוות עד לשעת סיום העבודה
שתי סייעות	3_4	10	10	10	10	9	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	8	8	7	6	7	8	6	8	7	7	10	7	9	8	9
שתי סייעות	3..4	10	10	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	10	10	10	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3-4	10	10	10	9	9	10	7	10	10	9	9	10	10	10	10	10
סייעת	4-5	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	5-6	10	8	10	8	5	10	5	10	10	10	10	10	10	10	6	10
שתי סייעות	3,4	10	10	10	10	10	10	1	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	4-5	10	10	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
סייעת	3/4/5	10	10	10	10	10	8	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10
שתי סייעות	3_4	10	10	10	8	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
ממוצע		10.00	9.62	9.44	8.76	7.96	7.79	8.09	9.61	9.23	8.52	9.16	9.69	9.05	9.45	9.17	9.68

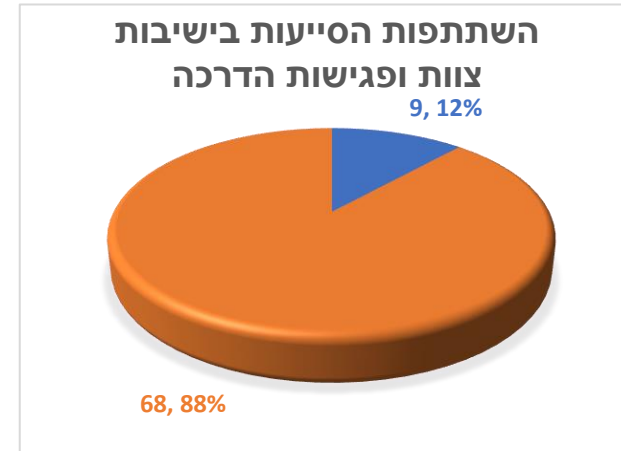


נספח 3 – פילוח תוצאות סקר עבודת הסייעות בגני הילדים

כללי

הטבלה המפורטת מעלה סוננה לציונים גבוהים (6-10) ולציונים נמוכים (1-5). כל גרף מטה כולל התייחסות למספר המוחלט של הגנים שקיבלו ציון גבוה (כתום) מול ציון נמוך (כחול), לרבות התייחסות לאחוזים מתוך סך המדגם (סה"כ נדגמו 77 גנים).

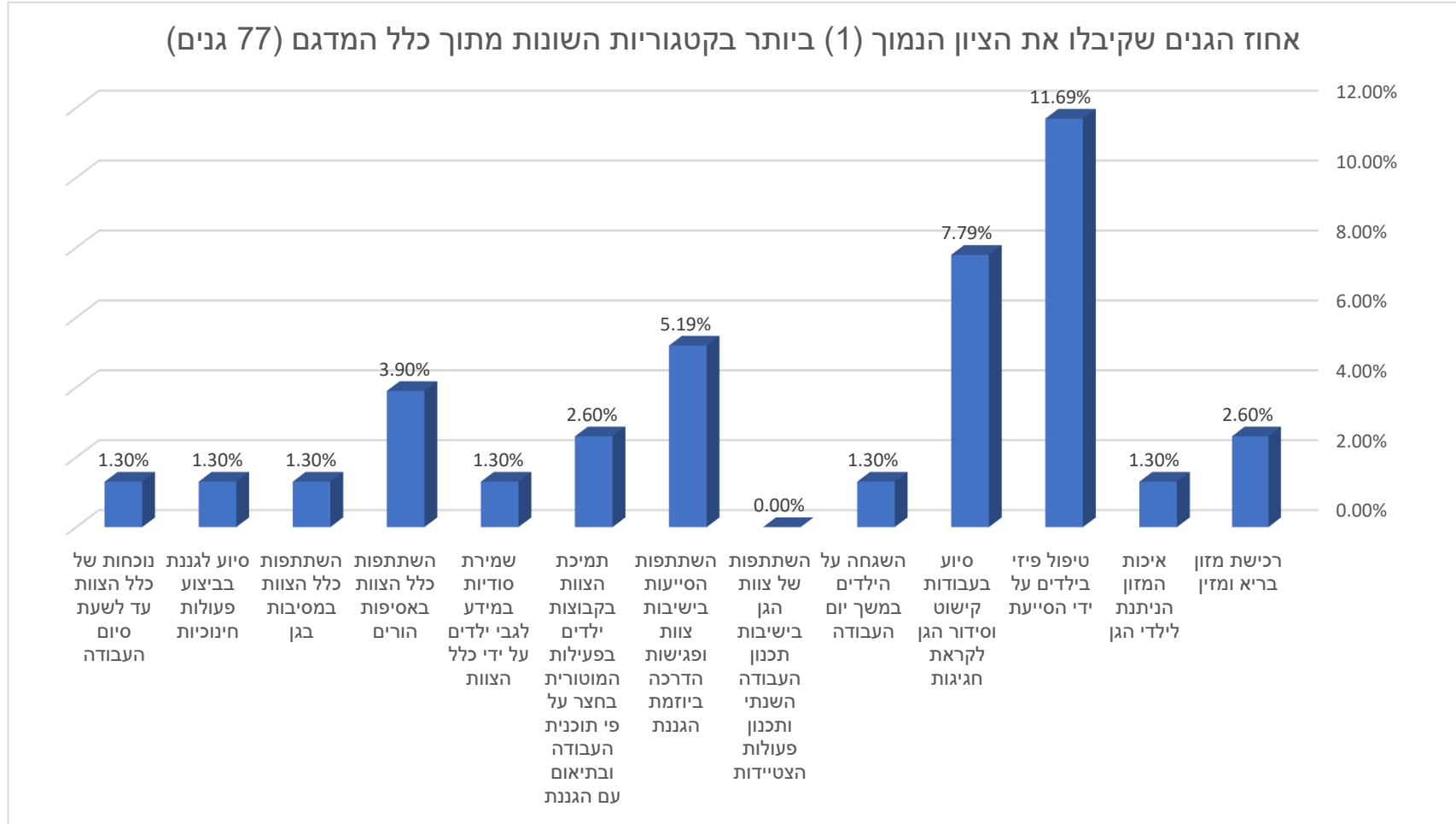




מן הגרפים ניתן לראות כי במרבית הקטגוריות שהועלו בסקר בקרב הגננות, מרבית הציונים מדורגים בטווח בינוני – גבוה (מעל 6).



מתוך כלל הציונים הנמוכים (5-1), התקבל הציון הנמוך ביותר האפשרי (1), בהתפלגות הבאה:



מן הגרף עולה כי בקרב 12% מתוך 77 הגנים שנדגמו, הסייעות אינן מטפלות פיזית בצורה ראויה בילדי הגן.