



עיריית כפר יונה

מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור

יום רביעי כ' אדר תשע"ח

לכבוד

מר אפריים דרעי

ראש עיריית כפר יונה

א.נ.,

הנדון : דין וחשבון שנתי של מבקרת המועצה ונציבת תלונות הציבור לשנת 2107

הנני מתכבדת בזאת, בהתאם להוראת סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש), להגיש לאדוני עותק מהדין וחשבון השנתי שערכתי בתפקידי כמבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור בעיריית כפר יונה.

הביקורת ברשויות המקומיות מהווה חלק חשוב במערך הביקורת הציבורית. תכליתה לספק הערכה בלתי תלויה על התנהלות הגופים המבוקרים והיא לא מתמקדת אך ורק בחשיפת הליקויים. אפקטיביות הביקורת מושגת בביצוע התיקונים ובדרכים להימנעות הישנותם ויש לראות בה כלי לייעול המערכת ואיכות השירות.

דוח זה מקיף 6 פרקים העוסקים במגוון תחומים: בטיחות ותחזוקת גני ילדים, ביצוע פרויקטים עבור העירייה על ידי החברה הכלכלית, השירות הווטרינרי, ניהול תקציבים בלתי רגיל (תב"רים), מתנ"ס כפר יונה- דוח מעקב, מלגות לסטודנטים ולתלמידים שהצטיינו בתחרויות. הדוח מעלה, כי יש בחלק מהתחומים אשר נבדקו ליקויים העלולים לחשוף את המועצה לסיכונים.

בנוסף מסמך זה כולל בתוכו גם את הדוח השנתי לשנת 2017 של נציבת תלונות הציבור, המוגש בהתאם לסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.

דוח הביקורת מועבר לוועדה לענייני ביקורת תפקיד הוועדה לדון בדוח ובהערות ראש העירייה עליו, במועדים שנקבעו בחוק ורשאית היא לזמן לדיוניה נושאי משרה בעירייה או גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח. בסיום דיוני הוועדה מוגשים סיכומיה והצעותיה למועצה, המקיימת דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר.

יודגש, כי חלק גדול מהמבוקרים החלו בביצוע הפעולות לתיקון הליקויים ופעלו לישום ההמלצות, לעיתים, תוך כדי ביצוע עבודת הביקורת.



עיריית כפר יונה

מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור

הח"מ מודה למנכ"ל העירייה, לגזבר העירייה, ליועמ"ש, למהנדס העירייה, למנהל המחלקה לשירותים עירוניים, למחלקת הפיקוח, וליתר הגורמים אליהם פנתה הביקורת, על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב בברכה,

אורית בז'רנו-שפירא
מבקרת העירייה
ונציבת תלונות הציבור

העתקים : יו"ר וחברי וועדת ביקורת.

עיריית כפר יונה

דוח מבקרת העירייה ודוח נציבת תלונות הציבור - שנת 2017

תוכן העניינים

1. מבוא כללי. א' - יא'
2. ניהול תקציבים בלתי רגילים (תברים).
3. בטיחות ותחזוקת גני ילדים.
4. מלגות לסטודנטים ולתלמידים שהצטיינו בתחרויות.
5. ביצוע פרויקטים עבור העירייה ע"י החברה הכלכלית.
6. מתנ"ס כפר יונה.
7. השירות הווטרינרי.
8. נציב תלונות הציבור - מבוא.
9. דוח תלונות נציב תלונות הציבור.

דוח ביקורת ניהול תקציבים בלתי רגילים (תב"רים)

1. כללי

במהלך החודשים אוגוסט – נובמבר 2017 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על אופן ניהול פרויקטים המנוהלים בתקציבים בלתי רגילים

הביקורת התמקדה בשני פרויקטים גדולים של בניית מוסדות חינוך - תב"ר 870 לבניית ביה"ס יסודי יפה נוף ותב"ר 873 לבניית חטיבת ביניים דן. שני הפרויקטים הם בהיקף כספי משמעותי (מעל 10 מיליון ש"ח כל אחד). שני הפרויקטים כללו מספר מבנים ושנבנו במספר שלבים.

בפרויקטים של בנייה מעורבים היבטים של ניהול תקציבי על ידי הגזברות והיבטים של ניהול פרויקטים, שמבוצע על ידי מחלקת הנדסה.

לצורך עבודתה, קיימה הביקורת שיחות עם מהנדס העירייה ועם מחלקת הנהלת חשבונות, עיינה במסמכים וכן נפגשה עם מפקחי ומנהלי הפרויקטים וסיירה בבתי הספר.

2. נהלים

לעירייה נוהל מיום 17.6.13 העוסק ב"תכנון, תיאום ופיקוח על הבנייה הציבורית". הנוהל עוסק בהליכי התכנון והפיקוח של בנייה ציבורית. לנוהל פרק נפרד העוסק בבניית מבני חינוך החל משלב התכנון ואישור משרד החינוך. הנוהל כולל בין השאר הוראות בדבר הליך תכנוני, יציאה למכרז, ביצוע תיאום ובקרה.

לנוהל אין מספר נוהל – מומלץ לתת לכל נוהל מספר סידורי.

במהלך הביקורת נבדק הן ביצועו של הנוהל בפועל והן הצורך בתוספות לנוהל. הביקורת העירה על ממצאים אלו בפרקי הדוח השונים.

3. מעקב אחר דרישות החוזה

כפי שיפורט בפרקי הדוח השונים, חלק מדרישות העירייה לגבי ביטוחים וערבויות אינן מתקיימות. הביקורת מצאה, כי בעירייה אין גיליון מעקב לכלל הפרויקטים לגבי תוקפם של ביטוחים וערבויות והצורך לעדכןם. הביקורת ממליצה, כי העירייה תמנה עובד שיהיה ממונה על מעקב אחר מסמכים בפרויקטים. על עובד זה לנהל גיליון מעקב אחר ערבויות וביטוחים בכל הפרויקטים של העירייה. בגיליון המעקב ירשם לגבי כל חוזה – תקופת ביצוע העבודות וסכומן, סוגי הערבות והביטוחים שניתנו, תוקפן וסכומם. בכל שלושה חודשים יבדוק העובד אלו ערבויות ואלו ביטוחים פוקעים ברבעון הקרוב, יבדוק את הצורך בחידושם ויבצע עדכון לפחות חודש לפני פקיעת התוקף. בנוסף, בכל הגדלת חוזה, יקבל העובד הודעה ויבדוק את הצורך בהגדלת הערבויות והביטוחים. כן יקבל העובד הודעה על סיום העבודות בחוזה.

4. מכרז

להלן תרשים המתאר את סדר ההליכים בניהול תב"ר:



ביה"ס יסודי יפה נוף

4.1 כללי

העירייה פרסמה ב 10/13 מכרז שמספרו 6/13 לבניית ביה"ס יסודי יפה נוף. המכרז כלל את החוזה, התכניות והמפרטים הטכניים. למכרז צורף נוסח הצעת מחיר לביצוע העבודות. שיטת המכרז הינה הצעה כוללת (פאושלית) על כל מבנה. בשיטה זו, לאחר חתימת חוזה, המחיר לכל מבנה ידוע ואינו תלוי בכמויות הנמדדות במהלך הבנייה. למכרז צורף נוסח הצעת מחיר לביצוע העבודות. בטופס הצעת המחיר נרשמה עלות לכל בניין בפרויקט והקבלן התבקש לרשום את שיעור ההנחה שייתן עבור כל בניין. כמו כן, התבקש הקבלן לתת הצעת מחיר לעבודות פיתוח. עבודות אלו הן היחידות בפרויקט, שלא בוצעו כיחידה בתשלום קבוע. עבודות הפיתוח תומחרו תוך הערכה של הכמויות שידרשו. הקבלן הציע מחיר לכל מרכיב עבודה+ חומרים. ההנחה שנתן הקבלן על כלל העבודות ניתנה גם על עבודות הפיתוח. מחירן הסופי של העבודות נקבע לאחר מדידת העבודות שבוצעו בפועל.

4.2 קבלת הצעות

ב 4/11/13 התקיים סיור קבלנים באתר בהשתתפות מהנדס העיר, מנהלי ומפקחי הפרויקט. לאחר סיור הקבלנים, התאפשר לקבלנים להעביר שאלות לעירייה. העבירה לקבלנים הבהרות ותשובות לשאלות ב "קובץ הבהרות מספר 1-3". ביום 10/11/13, ביום 17/11/13 וביום 21/11/13 בהתאמה. ביום 6/1/14 נפתח המכרז בוועדת המכרזים. מפרוטוקול הפתיחה עולה, כי למכרז ניגשו 7 קבלנים והצעותיהם נעו בין 13,664 אלפי ₪ ל 15,303 אלפי ₪. כל הקבלנים צירפו להצעתם ערבות בנקאית בסך 100,000 ₪ כנדרש. במסמך המודפס של פרוטוקול הפתיחה ישנו מקום למילוי טפסים נוספים שצורפו להצעה כגון אישורי קבלן מורשה, עוסק מורשה ואישור ניהול חשבונות וכן חתימה על חוזה הערות והמלצות. אך מעיון בפרוטוקול הפתיחה של המכרז, שהועבר לידי הביקורת, עולה, כי לא נעשה שימוש בסעיפים אלו. הפרוטוקול חתום בשלוש חתימות, אך לא נרשם מי חתם ומה תפקיד החותם.

4.3 ניתוח הצעות והחלטת וועדת מכרזים

ביום 21/1/14 העביר מנהל הפרויקט (משרד יהל מהנדסים) לוועדת המכרזים של העירייה מסמך המרכז את בדיקת מסמכי המכרז. במסמך מצוין המנהל, כי ההצעה הזולה ביותר התקבלה על ידי קבלן מסוים. מסמכי ההצעה של הקבלן נבדקו ונמצאו תקינים. עם זאת, צויין כי למועצה יש ניסיון לא טוב עם הקבלן - פרויקטים סבלו מעיכובים בביצוע ומבעיות בטיחות, היו בעיות בניהול אתר ועיכוב בתיקון ליקויים ועוד. עקב כך, הומלץ להזמין את הקבלן לשימוע.

לקבלן יצאה הזמנה לשימוע תוך פירוט הטענות כלפיו. ביום 29/1/14 התקיים לקבלן שימוע בוועדת המכרזים. הקבלן השיב לטענות השונות שהועלו ובסיום הדין החליטה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

הוועדה, בעצת הצוות המקצועי, לפסול את הקבלן ולאשר את הקבלן שהצעתו הינה שנייה במכרז ועומדת בכל תנאי המכרז - אסיל חברה לבניין. בהחלטה לא צויין פער המחירים בין הקבלנים שעמד על כ 400 אלפי ש"ח.

4.4 סיכום והמלצות

- 4.4.1 הביקורת משבחת את הליך ניהול המכרז על ידי העירייה שכלל סיור קבלנים, הליך שאלות והבהרות, הליך פתיחת מכרז ודיון מקיף בוועדת המכרזים.
- 4.4.2 נמצא, כי בפרוטוקול הפתיחה לא נרשם האם צורפו להצעה כל המסמכים. הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על רישום קיום מסמכים בכל הצעה כבר בשלב פתיחת המכרז. כמו כן, מומלץ לציין בפרוטוקול הפתיחה מי חתם עליו (שם החותם ותפקידו).
- 4.4.3 הוועדה החליטה, לאחר דיון, לפסול את המציע שהצעתו היא הנמוכה ביותר בשל ניסיון לא טוב אתו. הביקורת סבורה כי הליך השימוע והדיון בנושא היה תקין אך ממליצה, כי במקרים כאלו יובא בפני הוועדה כשיקול גם פער המחירים בין הקבלן המועמד לפסילה לבין הקבלן שדורג שני במחיר.

חטיבת ביניים דן

4.5 כללי

העירייה פרסמה ב 4/13 מכרז שמספרו 2/13 לבניית חטיבת ביניים ברחוב דן. המכרז כלל את החוזה, התכניות והמפרטים הטכניים. שיטת המכרז זהה למכרז ביפה נוג' כלומר מחיר פאושלי לכל הבניינים ומחיר תלוי ביצוע וכמויות בתחום הפיתוח

4.6 קבלת הצעות

ב 7/5/13 התקיים סיור קבלנים באתר בהשתתפות מהנדס העיר, אדריכלי הפרויקט והמפקחים. בסיור השתתפו 14 קבלנים. לאחר סיור הקבלנים, התאפשר לקבלנים להעביר שאלות לעירייה. העירייה העבירה לקבלנים הבהרות ותשובות לשאלות ב "מסמך הבהרות" מיום 19/5/13.

ביום 10/06/13 נפתח המכרז בוועדת המכרזים. מפרוטוקול הפתיחה עולה, כי למכרז ניגש קבלן אחד בלבד - בנייני הסולטן. הקבלן צירף להצעתו ערבות בנקאית בסך 450,000 ש"ח כנדרש.

במסמך המודפס של פרוטוקול הפתיחה, ישנו מקום למילוי טפסים נוספים שצורפו להצעה כגון אישורי קבלן מורשה, עוסק מורשה ואישור ניהול חשבונות וכן חתימה על חוזה הערות והמלצות. אך בפרוטוקול הפתיחה שהומצא לביקורת, לא נעשה שימוש בסעיפים אלו. הפרוטוקול חתום על ידי מהנדס העירייה ועל ידי יו"ר הוועדה ורשום ליד החתימה שמם ותפקידם.

4.7 ניתוח הצעות והחלטת ועדת מכרזים

ביום 24/6/13 העביר מנהל הפרויקט (ארז שפר) לוועדת המכרזים של העירייה מסמך המרכז את בדיקת מסמכי המכרז. במסמך מציין המנהל כי 4 קבלנים רכשו את מסמכי המכרז אך רק אחד ניגש אליו. מסמכי ההצעה של הקבלן נבדקו ונמצאו תקינים. אך הצעתו גבוהה בכ 4% מהאומדן. צוין, כי למועצה יש ניסיון טוב עם הקבלן. עקב כך, הומלץ למסור את העבודה לקבלן.

ביום 24/6/13 התקיימה ישיבת ועדת המכרזים בה הוחלט למסור את העבודה לקבלן

4.8 סיכום והמלצות

הביקורת משבחת את הליך ניהול המכרז על ידי העירייה שכלל סיור קבלנים, הליך שאלות והבהרות, הליך פתיחת מכרז ודיון מקיף בוועדת המכרזים. כמו כן, הוועדה דנה בעובדה כי הוגשה הצעה יחידה וכן בעובדה כי ההצעה גבוהה במקצת מהאומדן. נמצא, כי בפרוטוקול הפתיחה לא נרשם, האם צורפו להצעה כל המסמכים. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקפיד על רישום קיום מסמכים בכל הצעה כבר בשלב פתיחת המכרז.

5. אישור מליאה ואישורי תקציב

ביה"ס יסודי יפה נוף

5.1 כללי

להלן נתונים על תקציב הפרויקט ומועד אישורו במשרד הפנים ובעירייה

משרד הפנים	אישור הפנים	אישור מליאה	מקור תקציבי	פרטים	סכום באלפי ₪
	23/4/14	1/4/14	מפעל הפיס	שלב א'	4,782
	19/4/15	3/15	מפעל הפיס	תוספת	574
	2/12/15	5/15	קרנות הרשות	שלבים א'+ב	1,415
	21/9/16	6/16	משרד החינוך	שלבים א'+ב'	3,798
	21/9/16	6/16	מילואות	שלבים א'+ב'	2,056
	21/3/17	1/3/17	מפעל הפיס	תוספות – הצטיידות	327

5.2 דיונים במועצת העיר

ב 1/4/14 התקיים דיון במועצת העיר בנוגע לאישור התב"ר. דווח כי התב"ר הוא לבניית ביה"ס 18 כיתות אך כרגע מתחילים עם 6 כיתות.
ב 3/15 אושרה תוספת וזאת במסגרת אישור הגדלת תב"רים על פי רשימה ב- 5/15 התקיים דיון נוסף בו נתבקש אישור על תוספת של 1,415 אלפי ₪. הוסבר, כי כדי לבנות את שלבים א'+ ב יש לבצע חלק נכבד מעבודות הפיתוח של כל הפרויקט ולכן מתבקשת התוספת. למליאה צורפה טבלה בה פירוט נתוני הפרויקט (עלות כוללת של הפרויקט לפני ולאחר התוספות), אך נתונים אלו לא נרשמו בפרוטוקול הישיבה.
ב 6/16 נתבקש אישור מועצת העיר להגדלה בסך 5,856 לביצוע שלבים א'+ ב וכן מתנ"ס וזאת במימון משרד החינוך + מלואות הרשות. דווח שעלות כוללת של הפרויקט צפויה להיות 12,656 אלפי ₪.

5.3 תקציב וביצוע

להלן נתונים על ביצוע הוצאות הפרויקט :

שנה/ תקופה	סכום הוצאות (אלפי ₪)	סה"כ הוצאות מתחילת הפרויקט
2014	1,822	1,822
2015	1,718	3,529
1-8/16	6,573	10,102

5.4 מסקנות והמלצות

- בהיותו פרויקט של ביה"ס צומח, הוגדל התב"ר מספר פעמים. הביקורת מציינת לטובה את העובדה כי הן מועצת העיר והן משרד הפנים אישרו את התקציב המקורי ואת כל ההגדלות של התב"ר. עם זאת הביקורת מבקשת להעיר מספר הערות :
- 5.4.1 הדיון הראשון על התב"ר התקיים ב 4/14. כאמור בפרק קודם – מכרז לביצוע יצא כבר ב 10/13 ונתקבלה החלטה בדבר הזוכה בסוף 1/14. הביקורת סבורה כי היה מקום לאשר את התב"ר כבר בשלב המכרז ובוודאי אחרי קבלת תוצאותיו ולא לחכות עד תחילת הביצוע של הפרויקט. **אלמר הצירייה הסביר לביקורת שלפניו לא הביא אישור תב"ר שלפני המכרז היות ואין הרשאה תקציבית ממשרד החינוך. משרד החינוך לא נותן הרשאה עד קבלת תוצאות המכרז.**
- 5.4.2 בישיבה מ 5/15 לא נרשמה בפרוטוקול עלות כוללת צפויה של הפרויקט לאחר הגדלתו. מומלץ, כי בכל אישור של הגדלת תב"ר ירשם בפרוטוקול נתון על סכום התב"ר לפני ההגדלה, סכום ההגדלה וסכום התב"ר לאחר ההגדלה. **גזבר העירייה ביקש לציין כי טבלה זו מצורפת להלמנה שמקבלים חברי המליאה**
- 5.4.3 כאמור, אישור לתקציב שלב ב' של הפרויקט אושר במליאה רק ביוני 2016. תקציב זה אושר במשרד הפנים רק ב 21/9/16. מעיון בלוחות הזמנים של הפרויקט ומשיבות העבודה הנוגעות אליו, עולה, כי ביוני 2016 היה חלקו הגדול של שלב ב' כבר גמור. מסירה של הפרויקט התבצעה במהלך 8/16 והוא אוכלס מספטמבר 2016.
- 5.4.4 כפי שניתן לראות מטבלת תקציב וביצוע – בסוף אוגוסט 2016 כבר אושרו חשבונות בסך מעל 10 מיליון ₪. חשבונות אלו שולמו ב 10/16 – לאחר קבלת האישור.
- 5.4.5 חלקו הגדול של חלק ב' כבר בוצע בעת שהובא לאישור מועצת העיר ב 6/16 והוא נסתיים ונמסר עוד טרם אישור משרד הפנים. הליך אישור התב"רים מתבצע על פי התרשים שהובא בפרק 4. **אלמר הצירייה הסביר לביקורת, כי הוא מביא כרוויקט לאישור רק לאחר קבלת הרשאה תקציבית ממשרד הכנסים. לציתים, אישורי משרד הכנסים מתצבים במשך מספר חודשים והדבר מצב את הכרוויקט כולו.**

חטיבת ביניים ד'

5.5 כללי

להלן נתונים על תקציב הפרויקט ומועד אישורו במשרד הפנים ובעירייה :

סכום באלפי ₪	פרטים	מקור תקציבי	אישור מועצת העיר	אישור הפנים	משרד
4,959	שלב א' + ב'	משרד החינוך	24/11/13	27/11/13	
6,260	שלב א' + ב'	מפעל הפיס	24/11/13	27/11/13	
814	תוספת	מפעל הפיס	3/15	24/12/15	
727	תוספת	משרד החינוך	3/15	24/12/15	
2,022	תוספת	קרנות הרשות	3/15	24/12/15	
5,267	שלבים א'+ב'	משרד החינוך	6/4/16	20/5/16	
678	שלבים א'+ב' – תוספת	משרד החינוך	1/3/17	21/3/17	

5.6 דיונים במועצת העיר

במועצת העיר מ 11/13 דווח על פרויקט של 18 כיתות, כאשר יש מימון באותה עת לסך 11,219 אלפי ₪ דווח כי התב"ר הוא לבניית ביה"ס 18 כיתות אך כרגע מתחילים עם שלבים א'+ ב' בהיקף של 12 כיתות.

בשאר הדיונים דווח על הגדלות בפרויקט כולל דיווח על עלות כוללת. יצוין, כי בשל התעכבות הליכי הפרויקט ועל מנת שלא לעכב את ביצועו, הוצאות התכנון בפרויקט אושרו ובוצעו בשלב ראשון מתקציב שוטף של העירייה. לארח אישור ההרשאה התקציבית הועברו לתקציב התב"ר.

5.7 תקציב וביצוע

להלן נתונים על ביצוע בפועל של הוצאות בפרויקט :

שנה/ תקופה	סכום הוצאות (אלפי ₪)	סה"כ הוצאות מתחילת פרויקט
2013	1,310	1,310
2014	9,590	10,901
2015	2,023	12,293
1-6/16	4,768	17,061
2016	5,841	18,765

5.8 סיכום והמלצות

ראה תרשים זרימה לניהול פרויקט בפרק 4. בהיותו פרויקט של ביה"ס צומח, הוגדל התב"ר מספר פעמים. הביקורת מציינת לטובה את העובדה, כי הן מועצת העיר והן משרד הפנים אישרו את התקציב המקורי ואת כל ההגדלות של התב"ר. יצוין כי הדיון הראשון על התב"ר התקיים ב 24/11/13. המכרז לתב"ר התקיים כחצי שנה קודם לכן ב 5/13, ובשנת 2013 היו הוצאות של מעל מיליון ₪ בעיקר למתכננים בפרויקט. הביקורת משבחת את העובדה כי בוצע אישור לתכנון בתקציב שוטף וכך לא נוצרו הוצאות בפרויקט לפני אישורו. **ראה הצרת הטלגרף 5.4.1**

6. חוזה הקבלן וחוזים עם מפקחים ומתכננים

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

- 6.1 חוזה ההתקשרות בין הקבלן לעירייה (אז מועצה), הוא הסכם בן 50 עמודים, המפרט את תנאי ההתקשרות. עיקרי הוראות החוזה וביצוען בפועל נבדקו ויפורטו בפרקי הדוח השונים.
- 6.2 העמוד הראשון של ההסכם, כולל תאריך חתימה ופרטי הקבלן – לא מולא כלל. כל העמודים בהסכם נחתמו בחותמת הקבלן. העמוד האחרון בהסכם נחתם על ידי הקבלן וכן על ידי מורשי החתימה של העירייה – ראש המועצה והגזבר, אך ללא רישום תאריך החתימה.
- 6.3 בסעיף 50 לחוזה הודן ב" תשלומים לקבלן" רשום כי, "התמורה לביצוע כל העבודות להקמת מבנה...בהתאם להוראות חוזה זה, יהיה הקבלן זכאי לתמורה הנאמדת ב.....₪" סכום התמורה לא נרשם בסעיף.
- 6.4 ביום 7/6/2012 נחתם הסכם עם מתכנן הפרויקט. מדובר בחוזה בן 39 עמודים (כולל נספחים) שבו מפורטות המטלות שעל המתכנן למלא, התמורה בגין העבודה, תנאי התשלום, ותנאים נוספים כגון ערבויות, ביטוח ועוד. החוזה חתום על ידי המתכנן בכל אחד מעמודיו. העמוד האחרון חתום גם על ידי מורשי החתימה של כפר יונה (אז עוד מועצה מקומית)

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

6.5 על פי החוזה, עבודות התכנון כוללות את כל מתכני המשנה. תמורת תכנון ביה"ס יקבל המתכנן סך של 634 אלפי ₪. תמורת תכנון של גנים ומעון יום יקבל המתכנן 302 אלפי ₪. הביקורת עיינה בכרטסת הוצאות התב"ר ומצאה, כי החיובים היחידים עבור תכנון ופיקוח היו של אדריכל הפרויקט ומנהל הפרויקט (מפקח) כמפורט לעיל

6.6 ביום 10/12/2012 נחתם הסכם עם מנהל הפרויקט (מפקח). מדובר בחוזה בן 11 עמודים מהם 3 עמודי חוזה והשאר נספחים. בחוזה והנספחים מפורטות המטלות שעל המפקח למלא, התמורה בגין העבודה, תנאי התשלום ותנאים נוספים. רק העמוד השלישי של החוזה (החוזה ללא נספחים) חתום על ידי המפקח ועל ידי מורשי החתימה של כפר יונה (אז עוד מועצה מקומית)

מסקנות והמלצות

6.7 נמצא, כי ישנם חוזים עם הקבלן ועם המתכנן והמפקח כאמור לעיל. עם זאת, נמצא מספר ליקויים בחוזים כמפורט בממצאים. הביקורת ממליצה להקפיד בעתיד:

6.7.1 למלא את העמוד הראשון של החוזה כולל תאריך חתימה ופרטי הקבלן

6.7.2 כאשר מורשי החתימה של העירייה חותמים על החוזה יש לעשות זאת בצירוף רישום תאריך החתימה (או לחתום בחותמת עם תאריך)

6.7.3 להקפיד לרשום בכל חוזה את סכומו הכולל

חטיבת ביניים דן

ממצאי הביקורת

6.8 ביום 10/1/2014 נחתם חוזה ההתקשרות בין הקבלן לעירייה (אז מועצה). מדובר בהסכם בן 40 עמודים המפרט את תנאי ההתקשרות. עיקרי הוראות החוזה וביצוען בפועל נבדקו ויפורטו בפרקי הדוח השונים. כל העמודים בהסכם נחתמו בחותמת הקבלן. העמוד האחרון בהסכם נחתם על ידי הקבלן וכן על ידי מורשי החתימה של העירייה – ראש המועצה והגזבר.

6.9 בסעיף 50 לחוזה הדין ב"תשלומים לקבלן" רשום כי, "התמורה לביצוע כל העבודות להקמת מבנה...בהתאם להוראות חוזה זה, יהיה הקבלן זכאי לתמורה הנאמדת 11,327,263 ₪"

6.10 ביום 21/7/2016 נחתם הסכם נוסף עם הקבלן על ביצוע שלב ג' של הפרויקט. מדובר בחוזה בן 3 עמודים המאמץ את כל הוראות החוזה הקודם. העבודות נשאו החוזה הן להקמת שלב ג בסכום של 3,848,490 ₪. החוזה חתום בשלושת העמודים על ידי הקבלן ועל ידי העירייה באמצעות חותמתה ומורשי החתימה שלה.

6.11 ביום 13/9/2012 נחתם הסכם עם מתכנן הפרויקט. מדובר בחוזה בן 20 עמודים (כולל נספחים) שבו מפורטות המטלות שעל המתכנן למלא, התמורה בגין העבודה ותנאי התשלום, ותנאים נוספים כגון ערבויות, ביטוח ועוד. החוזה חתום על ידי האדריכל בכל אחד מעמודיו. העמוד האחרון חתום גם על ידי מורשי החתימה של כפר יונה (אז עוד מועצה מקומית)

6.12 החוזה קובע שכר טרחה של 6.5% מסך העבודות בפרויקט ולא יותר מ 1,120 אלפי ₪.

6.13 על פי החוזה, עבודות התכנון כוללות את מתכני המשנה בתחומים הבאים – אינסטלציה סניטרית, קירור ומיזוג, חשמל תאורה ותקשורת, מעליות, כבישי גישה בתוך החצר, אדריכלות נוף, קונסטרוקציה, בטיחות ונגישות.

6.14 הביקורת עיינה בכרטסת הוצאות בתב"ר ומצאה כי סה"כ חשבונות המתכנן מסתכמים לסך של כ 930 אלף ₪.

6.15 מעיון בכרטסת הוצאות עולה כי מלבד חשבונות המתכנן הראשי, ישנם מספר חיובים של מתכננים מלבד המתכנן הראשי כדלקמן:

6.15.1 יעוץ קרקע בסך 84 אלפי ₪

6.15.2 תכנון כבישים ותחבורה 81 אלפי ₪.

6.15.3 תכנון מערכות 24 אלפי ₪

6.15.4 תכנון חשמל 78 אלף ₪

6.15.5 אדריכלות נוף 107 אלפי ₪.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

6.15.6 סה"כ מתכננים נוספים כפי שפורט לעיל - 374 אלפי ₪.
**6.16 מהנדס העירייה הסביר לביקורת כי אין מדובר בכפילות. חלק
מצבודות התכנון מתבצעות עבור ביה"ס וחלק עבור כולל המתחם
כאן פיתוח דרכי אישה ואוד.**

מסקנות והמלצות

6.17 נמצא, כי ישנם חוזים עם הקבלן ועם המתכנן והמפקח כאמור לעיל. לא נמצאו ליקויים במילוי הפרטים ובחתימה בחוזים הנ"ל.
6.18 הביקורת מצאה, כי החוזה עם המתכנן כלל את כל מתכנני המשנה. אם זאת, העירייה שכרה מתכננים נוספים בעלות כוללת של 374 אלף ₪.
6.19 חלק מהסכומים ששילמה העירייה, היו עבור עבודות שלכאורה נכללו בחוזה המתכנן כגון תכנון חשמל ותכנון מערכות
6.20 הביקורת סבורה, כי על העירייה לעשות מאמץ להכליל את כל עבודות התכנון בחוזה עם המתכנן הראשי. לשיטה זו מספר יתרונות:
6.20.1 שכר התכנון נקבע מראש וניתן לתכנן טוב יותר את התקציב
6.20.2 שכר התכנון נקבע על פי אחוז קבוע מראש של הפרויקט וכך ניתן להשוות אותו לשכר תכנון בפרויקטים אחרים
6.20.3 המועצה מקבלת הנחה על כל שכר התכנון
6.20.4 נמנע מצב של תשלום כפול – גם למתכננים ספציפיים וגם למתכנן הראשי וכן נמנעות אי הבנות בתחום זה. **לגבי העירייה האם הביקורת כי
במידה והאדריכל מקבל על עצמו את כל היוצרים, אין
סיבה שתהיה כפילות. במידה ולא מקבל על עצמו את
כל היוצרים רק את התכנון האדריכלי, העירייה משלמת
את היוצרים ואכן לא ברור מדוע ייווצר מצב של תשלום
כפול**

**6.21 לגבי העירייה מסר לביקורת, כי ההצרות לגבי הקפדה על
מיאוי כל הפרטים בחוזים מקובלות עליו. מדובר בחוזים יסניט.
כיום מקפיד על רישום כל הפרטים בחוזה לפני שהוא חותם עליו.
בנוסף נכנס לשימוש גם נוהל של העירייה.**

7. ערבויות

כללי

7.1 על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על העירייה לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים בפרויקטים. בפרויקטים של תב"רים ישנם שלושה סוגי ערבות על פי שלב הפרויקט – ערבות ראשונה ניתנת לעירייה עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. ערבות שנייה היא ערבות ביצוע הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. ערבות שלישית היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

ביה"ס יסודי יפה נוף

ערבות מכרז

- 7.2 סעיף 2.3 למכרז קובע כחלק מתנאי הסף " להצעה במכרז צורפה ערבות אוטונומית , על סך 100,000 ש"ח.... בתוקף עד ליום 1/3/14 לפי נוסח הערבות המצ"ב כנספח ז'1, וזאת להבטחת קיום תנאי מסמכי המכרז"
- 7.3 במסגרת מסמכי המכרז – צירף הקבלן ערבות לפי הוראות המכרז.
- 7.4 ביום 27/2/14 נתן הבנק הארכה לערבות הנ"ל עד ליום 30/4/14.

ערבות ביצוע

- 7.5 סעיף 55.1 לחוזה קובע כי "להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, ימציא הקבלן למועצה, במועד חתימת חוזה זה, כתב הארכה לערבות הבנקאית, שהומצאה על ידו בקשר עם השתתפותו במכרז, אשר תשמש להבטחת ביצוע כל התחייבויותיו על פי חוזה זה (להלן "ערבות הביצוע"). ערבות הביצוע תהיה בתוקף עד המצאת ערבות כמפורט בסעיף 49.4 להלן". בחוזה אין כלל סעיף 49.4. סעיף 49 עוסק ב"פגמים וחקירת סיבותיהם" ואינו עוסק בערבות.
- 7.6 סעיף 55.2 קובע כי " הקבלן מתחייב להאריך מעת לעת, את ערבות הביצוע לפחות 14 יום קודם למועד פקיעתה ..."
- 7.7 נמצא, כי הקבלן נתן לעירייה ביום 30/6/14 ערבות ביצוע על סך 500,000 ש"ח שתוקפה עד יום 30/6/15. ערבות ביצוע זו הוארכה שלוש פעמים - ביום 29/6/15 עד 31/12/15, ביום 4/1/16 עד 30/6/16 וביום 29/6/16 עד ל 30/11/16.

ערבות בדק

- 7.8 סעיף 55.4 להסכם קובע כי "להבטחת טיב ביצוע העבודה וביצוע התיקונים בתקופת בדק ימציא הקבלן למועצה, לפני תשלום החשבון הסופי בגין העבודה.. ערבות בנקאית.... לטובת המועצה בשיעור 5% מכלל התשלומים (כולל המעמ) המגיעים לקבלן בגין העבודה (להלן "ערבות טיב") ותוקפה יהיה עד לפחות 90 יום לאחר תקופת הבדק כולה לפי חוזה זה". "הוראות סעיפים 49.2-49.3 תחולנה בשינויים המחוייבים, גם על ערבות הטיב".
- 7.9 סעיף 48 לחוזה העוסק בבדק ותיקונים קובע כי "לצורך חוזה זה תקופת הבדק הינה תקופה של 12 חודשים מיום הוצאת תעודת השלמה לכל העבודה או מיום ביצוע כל התיקונים... לפי המאוחר שבהם"
- 7.10 הביקורת מצאה, כי ביום 11/9/16 המציא הקבלן למועצה ערבות בנקאית על סך 300,000 ש"ח שתוקפה עד 1/9/17. הערבות ניתנה עבור " ערבות טיב ביה"ס יסודי שלב א". בנוסף, באותו יום (11/9/16) המציא הקבלן למועצה ערבות בנקאית נוספת על סך 250,000 ש"ח שתוקפה עד 1/9/17. הערבות ניתנה עבור " ערבות טיב ביה"ס יסודי שלב ב" שתי הערבויות לא הוארכו לאחר 1/9/17.
- 7.11 נמצא, כי ביום 30/8/16 נערך סיור מסירה לפרויקט במסגרת הסיור נקבע כי :
- 7.11.1 מבנים A+D+E נמסרו לאחזקת העירייה לשנת בדק, בכפוף להשלמת התיקונים בלו"ז שנקבע עד 1/10/16 וכולל אישורי הג"א וכיבוי אש
- 7.11.2 מבנה B יימסר רק לאחר קבלת אישורים לחיבור לחשמל, למעט המעלית
- 7.11.3 פיתוח יימסר לאחזקה לאחר השלמת האבן והקופינג+ אדניות בחצר ביה"ס.
- 7.12 נמצא, כי לאחר מועד רישום הפרוטוקול הנ"ל לא תועדו פגישות נוספות הנוגעות להשלמת התיקונים הדרושים ולמסירת מבנה B ועבודות הפיתוח
- 7.13 על פי החשבון הסופי שהוגש לעירייה ב 10/17, כלל העבודות הסתכמו לסך של כ 13 מיליון ש"ח. יציין, כי סך התוספות מתוך סכום זה עמד על כ - 450 אלפי ש"ח.

סיכום ממצאים

- 7.14 ערבות המכרז ניתנה על פי הכללים שנקבעו במכרז.
- 7.15 בחוזה לא נקבע שיעורה של ערבות הביצוע או סכומה. לכאורה, על פי הוראות החוזה, ערבות הביצוע אמורה להיות בסכומי ערבות המכרז (מאה אלף ש"ח), אך למעשה היא ניתנה על סך 500 אלף ש"ח.
- 7.16 פירוט תנאי הערבות בחוזה אינו ברור, מכיוון שהחוזה מפנה לסעיף 4.9 שחלקים ממנו כלל לא קיימים ואחרים כלל לא עוסקים בנושא ערבות הביצוע או הבדק. ככל הנראה, העירייה העתיקה חוזה ישן (זה ששימש לחטיבת ביניים דן) ולא ערכה את השינויים הדרושים.
- 7.17 בדרך כלל, מקובל לקבל ערבות ביצוע בשיעור 10% מהפרויקט. בשלב מסירת העבודות מוקטנת ערבות זו והופכת לערבות בדק. סה"כ העבודות בפרויקט עמדו על כ 10 מיליון ש"ח, רובן אינן נובעות מעבודות חריגות אלא מעבודות מתוכננות מראש. יוצא מכך, כי ערבות הביצוע עמדה על כ 5% מהפרויקט. **לגמרות המוצגות הסבירה לביקורת, כי היא אינה נוהגת לקחת ערבות על עבודות הפיתוח. עבודות אלו מוצגות בהתאם לתקציב הפרויקט ולהרשאות המתקבלות וצ"כ, אין לדעת הגמרות לחייב את הקבלן לתת ערבות על חלק זה של תמיך מוצג בפועל**
- 7.18 החוזה מורה על הארכת ערבות הביצוע 14 יום לפני פקיעתה. בפועל ערבות הביצוע הוארכה 3 פעמים - פעמיים יום לפני פקיעת התוקף ופעם אחת 4 ימים לאחר פקיעת התוקף.
- 7.19 ערבויות הטיב שהמציא הקבלן מסכמות לסך 550 אלפי ש"ח המהווים 5.5% מעבודות של 13 מיליון ש"ח. כאמור, הגזברות אינה מחשבת כלל את עבודות הפיתוח לחישוב סכומי הערבות הנדרשים
- 7.20 ערבויות הטיב הומצאו ביום 11/9/16 ותוקפן לשנה. מפרוטוקול המסירה המתואר לעיל עולה, כי עבור אף אחד מהשבים (א'ב') התיקונים לא הסתיימו ביום 11/9/16. לשלב ב' של הפרויקט כלל לא בוצעה מסירה רשמית ולכן לא ברור כלל מתי אמורה להתחיל שנת הבדק. מכל מקום, הערבויות לא הוארכו ולמעשה פקעו עוד לפני שהוגש חשבון סופי לפרויקט. **הגמרות צ"כ, כי הצירייה מחליקה אצלם צד היות כספים רבים המצויים לקבלן וזאת בשל כך שטרם הוגש על ידו חשבון סופי.**
- 7.21 תוקפן של ערבויות הטיב הינו לשנה ממועד מסירתן, כאשר לכל הפחות תוקפן היה צריך להיות 90 יום יותר (90 יום לאחר תום תקופת הבדק). למרות זאת, העירייה לא הקפידה להאריך את תוקפן.

הערות והמלצות

- 7.22 הביקורת סבורה, כי על הגזברות לשקול מתן ערבות ביצוע גם על עבודות הפיתוח. לדעת הביקורת עבודות אלו מבוצעות בסכומים מהותיים והן חלק בלתי נפרד מהפרויקט. ניתן לקבוע, כי ערבות בגין עבודות הפיתוח תילקח רק לאחר מתן הנחיות לביצוען. לחילופין, ניתן להחליט, כי מעבודות הפיתוח תילקח רק ערבות הטיב, וזאת לאחר מסירתן.
- 7.23 על העירייה להקפיד, כי סעיפים בחוזה מפנים לסעיפים אחרים, שאומנם קיימים ורלוונטיים.
- 7.24 ההארכות שניתנו לערבות הביצוע, בוצעו "ברגע האחרון" יום לפני פקיעתן ופעם אחת מספר ימים אחריו. לוח זמנים זה מנוגד להסכם ומציב את העירייה בסיכון, כי לא תספיק לממש את הערבות במקרה שזו אינה מוארכת על ידי הקבלן. הביקורת ממליצה, כי העירייה תפנה לקבלן חודש לפני פקיעת הערבות ותקפיד לקבל הארכה לערבות לפחות 14 יום לפני פקיעתה
- 7.25 יש להקפיד, שלא "לשחרר" את ערבות הביצוע לפני מתן ערבות טיב על פי כל התנאים כאמור לעיל.

- 7.26 ערבויות הטיב שהמציא הקבלן, הינן בשיעור כ 5% מהפרויקט. הערבויות ניתנו גם עבור שלב ב' שלגביו לא בוצעה מסירה רשמית וגם לגבי שלב א' לפני סיום התיקונים בו. תוקפן היה לשנה מיום מתן הערבות בעוד החוזה מגדיר תוקף של 90 יום מתום תקופת הבדק.
- 7.27 על העירייה להקפיד על הוראות החוזה בכל הנוגע למתן ערבות הטיב ובכלל זה:
- 7.27.1 העירייה תקפיד על כך, שערבות טיב תינתן רק לאחר סיום סופי של הליך המסירה של הפרויקט ורק לאחר קבלת חשבון סופי בו.
- 7.27.2 על הערבות להיות 5% מסכום העבודות כפי שרשום בחשבון הסופי.
- 7.27.3 תוקף הערבות יהיה ל 90 יום לאחר סיום תקופת הבדק.

חטיבת ביניים דו

ערבות מכרז

- 7.28 סעיף 2.4 למכרז קובע כחלק מתנאי הסף " להצעה במכרז צורפה ערבות אוטונומית , על סך 450,000 ש"ח.... בתוקף עד ליום 10/9/13 לפי נוסח הערבות המצ"ב כנספח ז'1, וזאת להבטחת קיום תנאי מסמכי המכרז"
- 7.29 במסגרת מסמכי המכרז – צירף הקבלן ערבות לפי הוראות המכרז.
- 7.30 ביום 27/2/14 נתן הבנק הארכה לערבות הנ"ל עד ליום 10/12/13

ערבות ביצוע

- 7.31 סעיף 49.1 לחוזה קובע כי "להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, ימציא הקבלן למועצה, במועד חתימת חוזה זה, כתב הארכה לערבות הבנקאית, שהומצאה על ידו בקשר עם השתתפותו במכרז, אשר תשמש להבטחת ביצוע כל התחייבויותיו על פי חוזה זה (להלן "ערבות הביצוע"). ערבות הביצוע תהיה בתוקף עד המצאת ערבות כמפורט בסעיף 49.4 להלן". סעיף 49.4. עוסק בערבות טיב
- 7.32 סעיף 49.2 קובע כי " הקבלן מתחייב להאריך מעת לעת, את ערבות הביצוע לפחות 14 יום קודם למועד פקיעתה ..."
- 7.33 נמצא, כי הקבלן נתן לעירייה ביום 3/3/14 ערבות ביצוע על סך מיליון ש"ח שתוקפה עד יום 30/11/14. ערבות ביצוע זו הוארכה שלוש פעמים - ביום 23/10/14 עד 30/3/15, ביום 23/3/15 עד 30/9/15 וביום 21/9/15 עד ל 21/8/16
- 7.34 ביום 22/8/16 ניתנה לעירייה ערבות בסך 500,000 ש"ח בתוקף עד ליום 31/7/17, עבור ביצוע שלב ג' חטי"ב דן. ערבות זו הוארכה ביום 25/7/17 עד 31/1/18.

ערבות בדק

- 7.35 סעיף 49.4 להסכם קובע כי "להבטחת טיב ביצוע העבודה וביצוע התיקונים בתקופת בדק ימציא הקבלן למועצה, לפני תשלום החשבון הסופי בגין העבודה.. ערבות בנקאית.... לטובת המועצה בשיעור 5% מכלל התשלומים (כולל המע"מ) המגיעים לקבלן בגין העבודה (להלן "ערבות טיב") ותוקפה יהיה עד לפחות 90 יום לאחר תקופת הבדק כולה לפי חוזה זה". "הוראות סעיפים 49.2-49.3 תחולנה בשינויים המחויבים, גם על ערבות הטיב".
- 7.36 סעיף 43 לחוזה העוסק בבדק ותיקונים קובע כי "לצורך חוזה זה תקופת הבדק הינה תקופה של 12 חודשים מיום הוצאת תעודת השלמה לכל העבודה או מיום ביצוע כל התיקונים... לפי המאוחר שבהם"
- 7.37 הביקורת מצאה, כי לא ניתנה בפרויקט ערבות המוגדרת כערבות טיב. הגזבר הסביר לביקורת כי

*"בד"כ בשלב א' מתבצעת מרבית עבודות פיתוח והתשתיות ההיקפיות
לכן הערבות אמורה יותר מהערבות הטיב. בשלב ב+ג - היקף העבודות*

קטן יותר וחלק מצבודות התשתית והפיתוח מוצעו הפלה א' לכן צרבות הנפקאית נמוכה יותר מצרבות הפלה א''

7.38 ב 21/9/15 ניתנה הארכה לערבות המקורית בסך מיליון ₪. ההארכה הייתה על סך 500 אלף וזאת עד ליום 21/8/16.

7.39 הביקורת סברה כי יתכן שבקבלת הערבות בסך 500 אלף ₪, כוונת המועצה הייתה כי זו תשמש כערבות טיב. אך הגזבר הסביר לביקורת כי

"הפרויקט טרם הסתיים, טרם התקבל חשבון סופי על ידי הקבלן עם הפחתת החשבון הסופי וקבלת אישוריה מהמפקח, המהנדס הצירייה מבקש את צרבות הטיב."

7.40 נמצא, כי ביום 12/10/15 התבצעה "מסירה ראשונה" של שלבים א+ב. בפרוטוקול מתועדות שורה של השלמות שעל הקבלן לבצע.

7.41 נמצא כי לאחר מועד רישום הפרוטוקול הנ"ל לא תועדו פגישות נוספות הנוגעות להשלמת התיקונים הדרושים.

7.42 ביום 29/8/17 בוצעה מסירה ראשונה של שלב ג בפרויקט וגם פה ניתנה רשימה של השלמות לביצוע.

7.43 על פי החשבון הסופי שהוגש לעירייה ב 10/15 עבור שלבים א+ב כלל העבודות הסתכמו לסך של כ 13.3 מיליון ₪.

סיכום ממצאים

7.44 ערבות המכרז ניתנה על פי הכללים שנקבעו במכרז.

7.45 בחוזה לא נקבע שיעור של ערבות הביצוע או סכומה. לכאורה על פי הוראות החוזה, ערבות הביצוע אמורה להיות בסכומי ערבות המכרז (450 אלף ₪), אך למעשה היא ניתנה על סך מיליון ₪ עבור שלבים א+ב.

7.46 בדרך כלל מקובל לקבל ערבות ביצוע בשיעור 10% מהפרויקט. בשלב מסירת העבודות מוקטנת ערבות זו והופכת לערבות בדק. סה"כ העבודות בפרויקט עמדו על 13 מיליון ₪, רובן אינן נובעות מעבודות חריגות אלא מעבודות מתוכננות מראש. יוצא מכך, כי ערבות הביצוע עמדה על כ 7.5% מהפרויקט. **אלגרות המוצעה הסבירה לביקורת, כי היא אינה נזהגת לקחת צרבות על צבודות הפיתוח. צבודות אלו מוצעות בהתאם לתקציב הפרויקט ולהכרעות המתקבלות ואלו כן, אין לדעת האלגרות לחייב את הקבלן לתת צרבות על חלק זה הפלה תמיד מוצע כפועל**

7.47 החוזה מורה על הארכת ערבות הביצוע 14 יום לפני פקיעתה. בפועל ערבות הביצוע הוארכה פעמיים, שתיהן כשבוע לפני פקיעת התוקף

7.48 אין ערבות שמוגדרת כערבות טיב. אומנם לטענת הגזבר הפרוייקט טרם נסתיים, אבל בפועל שלבים א'+ב' נסתיימו ונמסרו כבר ב 8/15 ויצא גם חשבון סופי בגינם.

7.49 בכל מקרה, באם כוונת העירייה הייתה כי הערבות בסך 500 אלף ₪ תשמש כערבות טיב, הרי שתוקפה הוא עד 31/8/16 – כ 10 חודשים בלבד לאחר מועד המסירה של שלבים א+ב.

הערות והמלצות

7.50 הביקורת סבורה, כי על הגזברות לשקול מתן ערבות ביצוע גם על עבודות הפיתוח. לדעת הביקורת עבודות אלו מבוצעות בסכומים מהותיים והן חלק בלתי נפרד מהפרויקט. ניתן לקבוע, כי ערבות בגין עבודות הפיתוח תילקח רק לאחר מתן הנחיות לביצוע. לחילופין, ניתן להחליט, כי מעבודות הפיתוח תילקח רק ערבות הטיב, וזאת לאחר מסירתן.

7.51 ההארכות שניתנו לערבות הביצוע, בוצעו כשבוע לפני פקיעתן. לוח זמנים זה מנוגד להסכם ומציב את העירייה בסיכון, כי לא תספיק לממש את הערבות במקרה שזו

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

אינה מוארכת על ידי הקבלן. הביקורת ממליצה, כי העירייה תפנה לקבלן חודש לפני פקיעת הערבות ותקפיד לקבל הארכה לערבות לפחות 14 יום לפני פקיעתה
7.52 יש להקפיד, שלא "לשחרר" את ערבות הביצוע לפני מתן ערבות טיב על פי כל התנאים כאמור לעיל.

7.53 ערבות הטיב שהמציא הקבלן, הינה בשיעור הנמוך מ 5% מהפרויקט. הערבות הינה ל 10 חודשים ממועד ביצוע המסירה, בעוד החוזה מגדיר תוקף של 90 יום מתום תקופת הבדק (כלומר סה"כ 15 חודשים). **כאמור, האלמנטים הסבירה לביקורת, כי חישוב הצרכניות אינו לוקח בחשבון את אבודות הפיתוח.**

7.54 על העירייה להקפיד על הוראות החוזה בכל הנוגע למתן ערבות הטיב ובכלל זה -
7.54.1 העירייה תקפיד על כך שערבות טיב תינתן רק לאחר סיום סופי של הליך המסירה של הפרויקט ורק לאחר קבלת חשבון סופי בו.
7.54.2 על הערבות להיות 5% מסכום העבודות כפי שרשום בחשבון הסופי.
7.54.3 תוקף הערבות יהיה ל 90 יום לאחר סיום תקופת הבדק.

8. ביטוחים

8.1 על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על העירייה לדאוג, כי העבודות בפרויקט יהיו מבוטחות במלואן.

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

8.2 סעיף 40 לחוזה עוסק באחריות וביטוח. סעיף 40.13 קובע כי על הקבלן " לבטח לפני תחילת העבודות .. את העבודות בביטוחים שלא יפחתו מגבולות האחריות והתנאים המפורטים.... נספח ו' לחוזה ..

8.3 נמצא, כי הקבלן המציא לעירייה ב 12/8/14 את נספח הביטוח הנ"ל חתום על ידי חברת הראל. הביטוח תקף לתקופה של 24 חודשים מ 10/8/14 ועד 31/8/16.

8.4 נמצא, כי בנספח הביטוח סעיף 8.2 קובע כי הפוליסות אינן ניתנות לביטול או שינוי למעט במקרה של אי תשלום ואז תינתן הודעה לעירייה על כך. חברת הביטוח הוסיפה בסעיף זה אפשרות נוספת בה הפוליסה תבוטל והיא מקרה של מרמה של הקבלן.

8.5 סעיף 40.15 לחוזה קובע חובה של הקבלן לערוך ביטוח כלי רכב כולל ביטוח בגין נזק לרכוש שלא יפחת ממיליון ₪. מובהר כי הכוונה ב"כלי רכב" כולל רכבי עבודה – מלגזות, מנופים וכו'.

8.6 סעיף 40.17 לחוזה קובע חובה על הקבלן לערוך ביטוח "חבות המוצר". נמצא, כי נספח הביטוחים כולל ביטוח בגין אחריות מוצר בגבול אחריות של מיליון ש"ח, אך סעיף זה נמחק על ידי חברת הביטוח – כלומר בפועל לא בוטח.

8.7 סעיף 40.18 לחוזה קובע, כי על הקבלן לערוך ביטוח אחריות מקצועית על פי נספח ביטוחים. נמצא, כי נספח הביטוחים כולל ביטוח בגין אחריות מקצועית בגבול אחריות של מיליון ש"ח, אך סעיף זה נמחק על ידי חברת הביטוח – כלומר בפועל לא בוטח.

8.8 הביקורת לא מצאה במסמכי המכרז או החוזה תיעוד לאישורים שניתנו לעירייה על ביטוח רכבים של הקבלן.

8.9 נספח הביטוח כולל פרק ג' העוסק בחבות מעבידים וקובע ביטוח של כל עובדי הקבלן לרבות קבלני משנה ועובדיהם בגבול אחריות של 20 מיליון ₪.

8.10 נמצא, כי מסירת חלק א' התבצעה בסוף 8/16, מסירת חלק ב' לא התבצעה רשמית אך מעשית בוצעה סביב 10/16.

מסקנות והמלצות

- 8.11 נמצא, כי הוגש לעירייה נספח ביטוח טרם תחילת העבודות. עם זאת, תקופת הביטוח הסתיימה טרם מסירה שלב ב' של הפרויקט וטרם השלמת תיקונים של שלב א'. על העירייה להקפיד, כי הביטוח יהיה בתוקף בכל תקופת ביצוע העבודות. באם ישנו עיכוב כלשהוא במסירת הפרויקט, על המועצה לבקש את הקבלן להאריך את תוקף הביטוח בהתאם.
- 8.12 חברת הביטוח הוסיפה לנספח אפשרות של ביטול הפוליסה עקב מרמה של הקבלן. הוספת סעיף זה מעמידה את העירייה בסיכון, באשר אין לה שליטה על מרמה של הקבלן, שהוא גורם חיצוני לה.
- 8.13 הסעיפים חבות המוצר ואחריות מקצועית נמחקו על ידי חברת הביטוח ובפועל לא בוטחו. על העירייה להקפיד על קבלת אישור לכל הביטוחים שדרשה במכרז. באם העירייה סבורה כי ביטוח מסוים אינו דרוש לה, עליה לציין זאת במכרז ובחוזר מראש.
- 8.14 במסגרת פרויקט בנייה, מפעיל הקבלן כלי רכב רבים ובהם כלי עבודה שונים. על העירייה להקפיד כי כלי רכב אלו אומנם מבוטחים, וזאת על מנת שלא תמצא את עצמה עומדת מול שוקת שבורה במקרה ביטוח שנגרם על ידי כלי רכב של הקבלן. מומלץ, כי העירייה תדרוש כחלק ממסמכי החוזה אישור על ביטוח כל כלי הרכב של הקבלן.

חטיבת ביניים דן

ממצאי הביקורת

- 8.15 סעיף 40 לחוזה עוסק באחריות וביטוח. סעיף 40.13 קובע כי על הקבלן " לבטח לפני תחילת העבודות .. את העבודות בביטוחים שלא יפחתו מגבולות האחריות והתנאים המפורטים.... נספח ו' לחוזה ..
- 8.16 נמצא, כי הקבלן המציא לעירייה את נספח הביטוח הנ"ל חתום על ידי חברת הפניקס. הביטוח תקף לתקופה של 24 חודשים מ 19/1/14 ועד 14/1/16.
- 8.17 נמצא, כי בנספח הביטוח סעיף 8.2 קובע כי הפוליסות אינן ניתנות לביטול או שינוי למעט במקרה של אי תשלום ואז תינתן הודעה לעירייה על כך. חברת הביטוח הוסיפה בסעיף זה אפשרות נוספת בה הפוליסה תבוטל והיא מקרה של מרמה של הקבלן.
- 8.18 סעיף 40.15 לחוזה קובע חובה של הקבלן לערוך ביטוח כלי רכב כולל ביטוח בגין נזק לרכוש שלא יפחת ממיליון ש"ח. מובהר כי הכוונה ב"כלי רכב" כולל רכבי עבודה – מלגזות, מנופים וכו'.
- 8.19 סעיף 40.17 לחוזה קובע חובה על הקבלן לערוך ביטוח "חבות המוצר". נמצא, כי נספח הביטוחים כולל ביטוח בגין אחריות מוצר בגבול אחריות של מיליון ש"ח, אך סעיף זה נמחק על ידי חברת הביטוח – כלומר בפועל לא בוטח.
- 8.20 סעיף 40.18 לחוזה קובע כי על הקבלן לערוך ביטוח אחריות מקצועית על פי נספח ביטוחים. נמצא, כי נספח הביטוחים כולל ביטוח בגין אחריות מקצועית בגבול אחריות של מיליון ש"ח, אך סעיף זה נמחק על ידי חברת הביטוח – כלומר בפועל לא בוטח.
- 8.21 הביקורת לא מצאה במסמכי המכרז או החוזה תיעוד לאישורים שניתנו לעירייה על ביטוח רכבים של הקבלן.
- 8.22 נספח הביטוח כולל פרק ג' העוסק בחבות מעבידים וקובע ביטוח של כל עובדי הקבלן לרבות קבלני משנה ועובדיהם בגבול אחריות של 20 מיליון ש"ח.
- 8.23 נמצא כי מסירת חלק א' + ב התבצעה בסוף 8/15.
- 8.24 ביום 21/7/16, חתם הקבלן על חוזה נוסף לבניית שלב ג'. על פי ההסכם, הבנייה תתבצע לפי אותן הוראות של החוזה המקורי.
- 8.25 הקבלן הוציא עבור העבודות ביטוח מחברת הכשרה וצירף פוליסה של החברה ולא את נספח הביטוח חתום. הפוליסה תקפה מיום 1/11/16 ועד 31/10/18. מטבע הדברים, נוסח הפוליסה שונה מהגדרות נספח הביטוח ומכיוון שאין להם בסיס משותף, קשה להשוות ביניהם.
- 8.26 הפוליסה הנ"ל כוללת ביטוח חבות המוצר וחבות מעבידים.

מסקנות והמלצות

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- 8.27 נמצא, כי הוגש לעירייה נספח ביטוח טרם תחילת העבודות. הביטוח היה תקף כל תקופת העבודות.
- 8.28 חברת הביטוח הוסיפה לנספח אפשרות של ביטול הפוליסה עקב מרמה של הקבלן. הוספת סעיף זה מעמידה את העירייה בסיכון, באשר אין לה שליטה על מרמה של הקבלן, שהוא גורם חיצוני לה.
- 8.29 הסעיפים חבות המוצר ואחריות מקצועית נמחקו על ידי חברת הביטוח ובפועל לא בוטחו. על העירייה להקפיד על קבלת אישור לכל הביטוחים שדרשה במכרז. באם העירייה סבורה כי ביטוח מסוים אינו דרוש לה, עליה לציין זאת במכרז ובחוזר מראש.
- 8.30 במסגרת פרויקט בנייה מפעיל הקבלן כלי רכב רבים ובהם כלי עבודה שונים. על העירייה להקפיד כי כלי רכב אלו אומנם מבוטחים, וזאת על מנת שלא תמצא את עצמה עומדת מול שוקת שבורה במקרה ביטוח שנגרם על ידי כלי רכב של הקבלן. מומלץ, כי העירייה תדרוש כחלק ממסמכי החוזה אישור על ביטוח כל כלי הרכב של הקבלן.
- 8.31 לגבי שלב ג' הקבלן המציא פוליסת ביטוח ולא החתים את חברת הביטוח על נספח הביטוח שצורף לחוזה. בצורה זו, קשה לעירייה לוודא, כי כל ניתן לה הביטוח על פי כל הוראות נספח הביטוח. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקפיד בעתיד על חתימת חברת הביטוח על הנספח. באם לא נעשה כן, לכל הפחות על העירייה לקבל את אישורו של יועץ הביטוח שלה להתאמת הפוליסה שצירף הקבלן, להוראות החוזה.

*לגרות המוצעה הסבירה לביקורת, כי כל תיקון שמצא קבלן
בנספח הביטוח מוצא לאישורו של יועץ הביטוח של העירייה. כן
הוסבר לביקורת כי לעירייה הוכנסה לפני כשנתיים מצרכת חדשה
לניהול פרויקטים. במצרכת החדשה רשומים תוקפים של כל מסמכי
הפרויקט ובהם צרכויות וביטוחים. המצרכת מתריעה הן למייל והן
ככל כניסה למצרכת על צרכויות וביטוחים שתוקפים צומד לפוליס
על מנת שניתן יהיה לחדש.*

9. ניהול ופיקוח

- 9.1 סעיף 14 לחוזה עוסק בפיקוח. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
- 9.1.1 המפקח רשאי לבדוק את העבודה כולה או חלקה - ולהעיר על ביצועה, טיב החומרים ועוד.
- 9.1.2 הקבלן יקים למפקח באתר חדר פיקוח לפי סטנדרט מפורט.
- 9.1.3 בפרקי הדוח השונים מפורט תפקידו של המפקח לאשר כוח אדם, דרכי הביצוע, החשבונות, וכו' ולתת הוראות שונות הנוגעות לעבודות.
- 9.2 הביקורת בדקה היבטים שונים בעבודת הפיקוח בפרקי הדוח השונים כגון יומני עבודה, לוח זמנים ועוד. פרק זה בא לבדוק היבטים שלא נבדקו בפרקים נפרדים.
- 9.3 הביקורת נפגשה עם המפקחים בשני הפרויקטים, סיירה איתם בפרויקטים וקיבלה הסברים, שוחחה איתם טלפונית וקיבלה מהם מסמכים על מנת ללמוד על עבודת הפיקוח.
- 9.4 הביקורת מצאה, כי בכל אחד מהפרויקטים התבצעו מספר רב של ישיבות פיקוח בהשתתפות נציגי הקבלן, המפקח, המתכנן, ונציגי העירייה. מצ"ב כנספחים א' וב' סיכומי ישיבות הפיקוח בפרויקטים יפה נוף וחיטבת ביניים דן בהתאמה.
- 9.5 נמצא, כי בביה"ס יפה נוף התקיימו סה"כ 26 ישיבות בתקופה 8/16-6/14. בדרך כלל הישיבות היו דו שבועיות אך לעיתים התקיימו פעם בשבוע או פעם בחודש.
- 9.6 נמצא, כי בחטיבת ביניים דן התקיימו 55 ישיבות פיקוח בתקופה 3/14 עד 8/17. עם הפסקה בין בניית שלבים א'+ב' (עד 8/15) לבין הכניסה לשלב ג' - בעיקר החל מינואר 2017.
- 9.7 מעיון בישיבות הפיקוח עולה כי בשני בתי הספר ישנם נושאים שחזרו על עצמם ולא תוקנו חודשים רבים. להלן דוגמאות מישיבות הפיקוח בביה"ס יפה נוף:
- מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- 9.7.1 ב 8/14 העיר המפקח כי "כי להתקין ציוד בטיחות אש וע"ר במידי".
ההערה חזרה על עצמה בכל ישיבות הפיקוח עד וכולל 5/16 – לקראת
סיום הפרויקט.
- 9.7.2 ב 9/14 העיר המפקח כי "טרם הועבר שם קבלן החשמל". ההערה חזרה
על עצמה בכל ישיבות הפיקוח עד וכולל 8/12/14.
- 9.7.3 ב 8/14 העיר המפקח כי "הקבלן ימנה מטעמו יועץ בטיחות". וב 9/14
נרשם כי "טרם הועבר לאישור יועץ בטיחות" ההערה חזרה על עצמה בכל
ישיבות הפיקוח עד וכולל 20/10/14. לאחר מכן נוספה הערה שונה "יועץ
הבטיחות לא תידרך ולא הכין תיק" שהופיעה עד 24/2/15 ומ 3/15 נרשם
כי יש להציג יועץ הבטיחות לאישור+ תוכניות. הערה זו מופיעה עד 8/16
– מועד סיום הפרויקט.
- 9.7.4 במשך 9 חודשים, החל מ 6/14 ועד 3/15 ניתנו הערות על חוסר ארגון של
משרדי האתר ואי השלמת הדרישות לגביהם.
- 9.8 להלן דוגמאות מישיבות הפיקוח בחטיבת ביניים דן
- 9.8.1 במשך 6 חודשים, מ 3/14 ועד 30/9/14, העיר המפקח על צורך בהקפדה
על בטיחות, התקנת מעקות וזימון ממונה בטיחות מטעם הקבלן. הערות
בקשר לממונה בטיחות חזרו על עצמן עד סיום הפרויקט – 7/15 ואח"כ
חזרו גם במהלך בניית שלב ג' של הפרויקט במהלך שנת 2017.
- 9.8.2 בפרויקט חזרו הערות בנושא למיזוג אוויר בשל אי הבנה בנושא זה. הקבלן
טעם כי מיזוג האוויר לא נכלל בעבודות ומדובר בעבודות נוספות ואילו
המפקח טען כי העבודות כלולות בחוזה. הוויכוח התארך בשל כך
שהתכניות המפורטות של הפרויקט אוכסנו בארכיב והיה צורך להוציאן
פיזית ולאתר בתוכן את תכנית המיזוג כדי לבחון את הסוגיה. בסופו של
דבר, הבדיקה בוצעה על ידי המפקח רק לאחר הגשת חשבון על ידי
הקבלן. אז התברר, כי יש פרט מדויק של מיזוג אוויר בתכניות ועל כן
הקבלן לא קיבל כל תוספת בגין מיזוג האוויר.
- 9.9 הביקורת מצאה, כי בשני הפרויקטים, העירייה לא קנסה את הקבלנים בגין סעיף כלשהו
של אי קיום החוזה או עיכוב.

מסקנות והמלצות

- 9.10 הביקורת מציינת לטובה, את העובדה כי בנוסף לנוכחות המפקח בשטח ומילוי יומן,
מתקיימות ישיבות עבודה רבות עם הקבלן, גורמי המקצוע בעירייה, המתכננים ומפקח
, על מנת לעדכן פרטים, להעיר הערות ולתאם את המשך העבודות.
- 9.11 עם זאת, הביקורת מצאה, כי חלק מההערות נמשכו במשך חודשים ולעיתים לא
תוקנו עד סיום הפרויקט. כך לדוגמה – בביה"ס יפה נוף לא הוכן תיק בטיחות ולא הוגשו
דוחות ממונה בטיחות, לא הותקן ציוד אש. בחטיבת דן חזרו גם כן הערות על ממונה
בטיחות עד סיום שלבים א'+ב' ואח"כ חזרו שוב בשלב ג'. הערות אחרות אומנם תוקנו,
אך לאחר חודשים ארוכים בהם חזרו על עצמן.
- 9.12 העירייה לא נקטה כל פעולות להטלת עונש על הקבלנים בשל הליקויים שצוינו לעיל
ובשל עיכובים בביצוע הוראות המפקח. הביקורת סבורה, כי בכך מאפשרת העירייה
לקבלנים לעשות כרצונם ולעיתים אף לזלזל בהוראות המפקח.
- 9.13 הביקורת מצאה, כי לעיתים הליקויים עליהם העיר המפקח היו בנושאים בטיחותיים
מהותיים כמינוי ממונה בטיחות, ציוד כיבוי אש וכו'. בכך שמה עצמה העירייה בסיכון
במקרה של תאונה / אש באתר העבודה.
- 9.14 הביקורת סבורה, כי על העירייה להקפיד להקפדה יתרה על מילוי דרישותיה
בתחומים השונים ובעיקר בתחום הבטיחות. באם לא תעשה כן, קיימת אפשרות
שבמקרה של תאונת עבודה שבה יפגע עובד הקבלן או צד ג', העירייה תעמוד לדין כמי
שידעה ולא דאגה לתקן את הליקויים.
- 9.15 הביקורת ממליצה, כי העירייה תקיים ישיבה בה יקבע כיצד היא נוהגת במקרה של
אי קיום הוראות המפקח ובעיקר כיצד היא נוהגת במקרה של חריגות נמשכות בעלות
משמעויות בתחום הבטיחות.

9.16 נמצא, כי מחלוקת בנושא מזגנים ארכה זמן רב, ועוררה ויכוחים ונפתרה רק ביוזמה של המפקח להזמין את כל התוכניות החתומות מהארכיב. הביקורת סבורה, כי כנוהל, מומלץ כי לאחר הגשת התוכניות וחתימה על החוזה, כל תכניות הפרויקט ישמרו כקובץ במשרדי העירייה וימסרו למפקח עם תחילת העבודות.

10. לוח זמנים

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

- 10.1 סעיף 11 לחוזה עוסק בדרכי ביצוע ולוח זמנים. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
- 10.1.1 הקבלן יגיש עד חתימת ההסכם הצעה בכתב על דרכי הביצוע כולל לוח מפורט לביצוע.
- 10.1.2 הקבלן יגיש תוך שבוע מקבלת צו התחלת עבודה לוח זמנים מפורט ממוחשב. המפקח יבדוק את לוח הזמנים הנ"ל ויעיר את הערותיו. עם גיבוש לוח הזמנים – לו"ז זה יחייב את הקבלן.
- 10.1.3 בכל 1 לחודש יגיש הקבלן את לוח הזמנים המעודכן ויכלול בו עדכונים לגבי התקדמות בפועל, האחוז שהושלם מתוך העבודות שכבר מבוצעות, הפעילויות שהחלו והפעילויות שהושלמו עד אותו מועד.
- 10.1.4 כל עוד לא הוגש ואושר לוח זמנים, לא ישולם לקבלן חשבון ביניים.
- 10.1.5 יחד עם אישור כל חשבון ביניים, הקבלן יגיש למפקח לוח זמנים מעודכן למועד הגשת החשבון ובו יפורט כיצד בכוונת הקבלן להתגבר על איחורים שנוצרו, אם נוצרו בביצוע העבודה.
- 10.1.6 החוזה קובע את אופן ההתנהלות במקרה של חריגה מלוח הזמנים על מנת שבסופו של דבר העבודות יסתיימו במועד.
- 10.2 כאמור, בפרויקט התבצעו מספר רב של ישיבות פיקוח בהשתתפות המפקח, הקבלן, המתכננים ובכירי המועצה לפי הצורך. מצ"ב כנספח א' סיכומי ישיבות פיקוח בפרויקט.
- 10.3 הביקורת הכינה עמודה המסכמת את ההערות שניתנו על ניהול לוח הזמנים של הפרויקט. מהטבלה הנ"ל עולה כי:
- 10.3.1 ישיבה ראשונה התקיימה ב 6/14 ובה נקבע כי מועד תחילת עבודה 5/8/14 ועל הקבלן להעביר לו"ז לביצוע עד ישיבה זו.
- 10.3.2 בישיבה מ 20/10/14 נתבקש הקבלן להעביר לישיבה הקרובה לו"ז אחרי תיקון הערות. הערה זו חזרה בכל ארבעת הישיבות הבאות – עד וכולל ישיבה מ 25/1/15.
- 10.3.3 ב 29/2/16 נקבע כי הקבלן מחויב לטופס 4 לשני בניינים עד 5/6. אותה הערה הופיעה גם בשלוש הישיבות הבאות – עד וכולל ישיבה מיום 5/5/16.
- 10.3.4 בישיבה מ 16/6/16 רשום כי הקבלן מחויב ללוח סיום בניינים A+D עד אמצע יולי
- 10.3.5 כאמור מסירה ראשונה של הפרויקט התבצעה בפועל רק ב 29/8/16.
- 10.4 המפקח מסר לביקורת כי לא ניתנו בפרויקט קנסות בגין איחורים או ליקויים אחרים.

מסקנות והמלצות

- 10.5 נמצא, כי למרות הוראות החוזה, במשך חודשים לאחר התחלת העבודה, לא הגיש הקבלן לו"ז מאושר. הפרויקט החל בתחילת אוגוסט 2014 ולו"ז כנ"ל לא הוגש לפחות עד סוף 1/2015 – כחצי שנה אח"כ.
- 10.6 בתחילת 2/2016 התחייב בקבלן לסיום עבודות ב 5/6 וכך צוין בכל הישיבות עד 5/16. אך ב 16/6/16 כבר נקבע מועד סיום חדש לאמצע יולי 2016. בפועל המסירה בוצעה רק בסוף אוגוסט 2016, שלושה חודשים לאחר התחייבות הקבלן כפי שסוכמה רק חצי שנה לפי כן.
- 10.7 הדבר הביא לכך, שהעירייה נאלצה לקבל את הפרויקט לידיה יומיים לפני פתיחת שנת הלימודים ואכלוס ביה"ס ולאפשר לקבלן לבצע תיקונים נוספים, בזמן שנת הלימודים כאשר ביה"ס כבר פעיל.
- 10.8 מעיון בטבלה שבנספח, ניתן ללמוד על נושאים שלא טופלו תקופות ארוכות ושיתכן שעיקבו את הלו"ז לביצוע הפרויקט כגון – כיבוי אש, עיכוב במינוי יועץ בטיחות, אי מינוי אחראי בטיחות, עיכוב בהעברת פרטי הפיתוח ודוגמאות.
- 10.9 למרות כל אלו, העירייה לא נקטה צעדים עונשים כלשהם לעיכוב כספי הקבלן ולא הטילה קנסות על אי עמידה בלו"ז. בנוסף, בכל התקופה, העירייה שילמה לקבלן את החשבונות החלקיים שהגיש לה.
- 10.10 הביקורת סבורה, כי על העירייה להקפיד על הוראות לוח הזמנים שנקבעו בחוזה.
- 10.11 באם הקבלן לא מקפיד על לוח הזמנים שנקבע, על העירייה לנקוט בהליכים כדי לקדם את העבודה ובהם – מכתבי הזהרה לקבלן, שימוע, קנסות וכו'.

חטיבת ביניים ד

ממצאי הביקורת

- 10.12 סעיף 11 לחוזה עוסק בדרכי ביצוע ולוח זמנים. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
- 10.12.1 הקבלן יגיש 10 ימים ממועד חתימת ההסכם הצעה בכתב על דרכי הביצוע כולל לוח מפורט לביצוע.
- 10.12.2 הקבלן יגיש באותו מועד לוח זמנים מפורט ממוחשב. המפקח יבדוק את לוח הזמנים הנ"ל ויעיר את הערותיו. עם גיבוש לוח הזמנים – לו"ז זה יחייב את הקבלן.
- 10.12.3 אחת לחודש יגיש הקבלן את לוח הזמנים המעודכן ויכלול בו עדכונים לגבי התקדמות בפועל, האחוז שהושלם מתוך העבודות שכבר מבוצעות, הפעילויות שהחלו והפעילויות שהושלמו עד אותו מועד.
- 10.12.4 כל עוד לא הוגש ואושר לוח זמנים, לא ישולם לקבלן חשבון ביניים בגין חודש מסוים
- 10.12.5 יחד עם אישור כל חשבון ביניים, הקבלן יגיש למפקח לוח זמנים מעודכן למועד הגשת החשבון ובו יפורט כיצד בכוונת הקבלן להתגבר על איחורים שנוצרו, אם נוצרו בביצוע העבודה.
- 10.13 החוזה נחתם ב 10/1/14.
- 10.14 בפרויקט התבצעו מספר רב של ישיבות פיקוח בהשתתפות המפקח, הקבלן, המתכננים ובכירי המועצה לפי הצורך. מצ"ב כנספח ב' סיכומי ישיבות פיקוח בפרויקט.
- 10.15 הביקורת הכינה עמודה המסכמת את ההערות שניתנו על ניהול לוח הזמנים של הפרויקט. מהטבלה הנ"ל עולה כי:
- 10.15.1 ישיבה ראשונה התקיימה ב 21/11/13 וישיבה הבאה ב 12/3/14. בחודש הראשון ביקש המפקח מהקבלן להגיש לו"ז ולהאיץ את העבודות.
- 10.15.2 הערות בדבר הצורך בתגבור כוח אדם מופיעות גם בחודשים 7-9.17 ואח"כ שוב ב 7-8.15 וב 12/15

- 10.15.3 בבנייה שלב ג בשנת 2017, גם כן יש הערות - בינואר על אי הגשת לו"ז וב - 3-7 חוזרות הערות בדבר איחור בלו"ז והצורך לתגבר כוח אדם. הערה דומה שוב ב 8/17 ממש לפני מועד המסירה של שלב ג'.
10.16 מסירת שלב א+ב של הפרויקט בוצעה בסוף אוגוסט 2016, ומסירת שלב ג' התבצעה ב 8/17. שתי המסירות התבצעו מספר ימים לפני האכלוס והתיקונים וההשלמות התבצעו לאחר המסירה כאשר הילדים כבר לומדים בביה"ס.

מסקנות והמלצות

- 10.17 החוזה נחתם ב 10/1/14, אך על פי סיכומי הישיבות, עד סוף 3 לפחות, לא הוגש למפקח לו"ז לביצוע. זאת בניגוד להוראות החוזה המחייבות הגשת הלוח תוך 10 ימים מיום החתימה.
10.18 המסירות של כל השלבים בוצעו רק בסוף אוגוסט. הדבר הביא לכך, שהעירייה נאלצה לקבל את הפרויקטים לידיה מספר ימים לפני פתיחת שנת הלימודים ואכלוס ביה"ס ולאפשר לקבלן לבצע תיקונים נוספים בזמן שנת הלימודים.
10.19 מעיון בטבלה שבנספח, ניתן ללמוד על נושאים שלא טופלו תקופות ארוכות ושיתכן שעיקבו את הלו"ז לביצוע הפרויקט כגון - עיכוב במינוי יועץ בטיחות, עיכוב בהעברת פרטי מיזוג אוויר וכן הערות רבות הנוגעות לחוסר בכוח אדם וצורך בתגבור
10.20 למרות כל אלו, העירייה לא נקטה צעדים עונשים כלשהם לעיכוב כספי הקבלן ולא הטילה קנסות על אי עמידה בלו"ז. בכל התקופה, העירייה שילמה לקבלן את החשבונות החלקיים שהגיש לה.
10.21 הביקורת סבורה, כי על העירייה להקפיד על הוראות לוח הזמנים שנקבעו בחוזה.
10.22 באם הקבלן לא מקפיד על לוח הזמנים שנקבע, על העירייה לנקוט בהליכים כדי לקדם את העבודה.

11. חשבונות ביניים

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

- 11.1 סעיף 52 לחוזה עוסק בתשלומי ביניים. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
11.1.1 כל חשבון יוגש למועצה בחמישה עותקים ועותק נוסף יומצא למפקח. המפקח יבדוק את החשבון ויאשרו לתשלום תוך 15 יום מיום הגשתו. שלב ביצוע יאושר לתשלום רק אם הושלם במלואו על פי אישור המפקח
11.1.2 כל תשלום ישולם על ידי המועצה תוך 45 יום מהיום שנקבע לאישור החשבון על ידי המפקח.
11.2 נמצא, כי בפועל מוגש עותק אחד של החשבון - למפקח ורק לאחר בדיקתו הוא מועבר לעירייה
11.3 להלן פרטי חלק מהתשלומים שבוצעו בפרויקט כתשלומים חלקיים:
11.3.1 חשבון ראשון יצא על פי התאריך הרשום עליו ב 22/10/14. החשבון אושר על ידי משרד המפקח של הפרויקט יום אח"כ. החשבון נתקבל בהנדסה ב 27/10. המהנדס חתם עליו, אך לא נרשם תאריך החתימה. שולם סכום של 727 אלפי ₪ ביום 30/12/14.
11.3.2 חשבון רביעי יצא ב 26/2/15 על סך 1,212 אלפי ₪. אושר על מהפקח באותו יום. נתקבל בהנדסה ב 2/3 ואושר ב 12/4/15 על ידי המהנדס. החשבון שולם ב 29/4/15.

- 11.3.3 חשבון ראשון על בניין B הוגש ב 30/7/16 על סך 4,537 אלפי ₪.
המפקח אישר את החשבון ב 16/8/16. החשבון נתקבל בהנדסה ב
15/8/17 ואושר על ידי המהנדס. החשבון שולם ב 29/10/16 .
- 11.4 נמצא, כי בכרטסת הנהלת חשבונות של הפרויקט נרשמים תאריכי ערך זהים
לתאריכי החשבונות. למרות שתאריך זה אינו מייצג את התאריך האמיתי של התשלום.
כך לדוגמא:
- 11.4.1 לחשבון 1 רשום תאריך ערך 23/11 – בפועל שולם ב 31/12.
11.4.2 לחשבון 4 שלב 1 רשום תאריך ערך 26/2 – בפועל שולם 29/4
11.4.3 לחשבון 1 בניין B רשום תאריך ערך 16/8/16 – בפועל שולם 29/10

מסקנות והמלצות

- 11.5 החשבונות נבדקים בתוך זמן קצר יחסית על ידי הגורמים המקצועיים השונים.
11.6 מועבר רק עותק אחד של החשבון ועל כן רק לאחר הבדיקה יש בידי העירייה עותק
מהחשבון – יש להקפיד על קבלת עותקים מהחשבון כאמור בחוזה
11.7 החשבונות שולמו באיחור לעומת האמור בחוזה. לא שולם תוך 45 יום מיום אישור
המפקח אלא בין חודשיים לחודשיים וחצי (איחור של כשבועיים עד חודש)
11.8 במקרה אחד, מהנדס העיר חתם ללא תאריך חתימה
11.9 הביקורת ממליצה להקפיד כי על החשבון ירשם תאריך אישורו על ידי כל גורם.
11.10 יש להקפיד לשלם 45 יום מאישור החשבון ולא לאחר מכן
11.11 לא ניתן ללמוד מכרטיס הפרויקט לגבי מועדי התשלום, באשר תאריך הערך
שנרשם אינו מייצג את תאריך התשלום האמיתי. מומלץ להקפיד לרשום בכרטסת את
תאריך הערך, על פי תאריך התשלום בפועל.

חטיבת ביניים ד'

ממצאי הביקורת

- 11.12 סעיף 46 לחוזה עוסק בתשלומי ביניים. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות
הבאות:
- 11.12.1 כל חשבון יוגש למועצה בחמישה עותקים ועותק נוסף יומצא
למפקח. המפקח יבדוק את החשבון ויאשרו לתשלום תוך 15 יום מיום
הגשתו. שלב ביצוע יאושר לתשלום רק אם הושלם במלואו על פי אישור
המפקח
- 11.12.2 כל תשלום ישולם על ידי המועצה תוך 45 יום מהיום שנקבע
לאישור החשבון על ידי המפקח.
- 11.13 לעיירה מוגש עותק אחד בלבד מהחשבון – לאישור המפקח
- 11.14 להלן סיכום של תשלומים שבוצעו בפרויקט כתשלומים חלקיים:
- 11.14.1 חשבון ראשון יצא על פי התאריך הרשום עליו ב 18/4/14. על
החשבון חתום משרד המפקח של הפרויקט אך ללא תאריך החתימה. אין
חותמת נתקבל ואין אישור על החשבון של מהנדס העירייה ומנהל
הפרויקט. שולם סכום של 2,563 אלפי ₪ ביום 26/6/14. חשבונית יצאה
באותו יום ונתקבלה בגזברות ביום 27/7/14
- 11.14.2 חשבון שני יצא ב 10/6/14 על סך 2,570 אלפי ₪. אושר על ידי
כל הגורמים בתאריכים 16/6-22/6 ושולם ב 7/8/14. חשבונית יצאה ב
14/8/14 והתקבלה בגזברות ב 28/9/14.
- 11.14.3 חשבון שלישי הוגש ב 26/9/14 על סך 3,076 אלפי ₪. המפקח
אישר את החשבון אך לא רשום תאריך. החשבון נתקבל בהנדסה רק ב
29/10/14 ואושר על ידי המתכנן והמהנדס ב 19/11 וב 17/11 בהתאמה.
פקודת הזיכוי נקלטה ב 17/11, החשבון שולם ב 3/12/14 וחשבונית יצאה
ב 16/12/14.

- 11.15 נמצא, כי בכרטסת הנהלת חשבונות של הפרויקט נרשם תאריך ערך זהה לתאריך החשבון. למרות שתאריך זה אינו מייצג את התאריך האמיתי של התשלום כך לדוגמה:
- | | |
|---------|---|
| 11.15.1 | לחשבון 1 רשום תאריך ערך 18/4 – בפועל שולם ב 26/6. |
| 11.15.2 | לחשבון 2 רשום תאריך ערך 10/6 – בפועל שולם 7/8 |
| 11.15.3 | לחשבון 3 רשום תאריך ערך 26.9 – בפועל שולם 3/12 |

מסקנות והמלצות

- 11.16 החשבונות נבדקים בתוך זמן קצר יחסית על ידי הגורמים המקצועיים השונים.
- 11.17 חשבונות מוגשים בעותק אחד בלבד – יש להקפיד על קבלת מספר עותקים כאמור בחוזה.
- 11.18 לביקורת לא ברור מדוע החשבון הראשון לא נבדק על ידי מהנדס המועצה ועל ידי מנהל הפרויקט אלא רק על ידי משרד המפקח.
- 11.19 הביקורת מעירה, כי בשניים מתוך שלושה אישורים של המפקח – לא רשום תאריך האישור.
- 11.20 החשבון השלישי אושר רק ב 19/11 על ידי מנהל הפרויקט, אך שולם כבר ב 3/12 כלומר כשבועיים אח"כ ולא תוך 45 יום כאמור בחוזה.
- 11.21 הביקורת ממליצה, להקפיד לקבלי את אישורי כל הגורמים המקצועיים וכן להקפיד כי ירשם על החשבון תאריך אישורו.
- 11.22 יש להקפיד לשלם 45 יום מאישור החשבון ולא לפני כן.
- 11.23 לא ניתן ללמוד מכרטיס הפרויקט לגבי מועדי התשלום, באשר תאריך הערך שנרשם אינו מייצג את תאריך התשלום האמיתי. מומלץ להקפיד לרשום בכרטסת את תאריך הערך על פי תאריך התשלום בפועל.

12. חשבון סופי

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

- 12.1 סעיף 53 לחוזה עוסק בחשבון הסופי. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
- 12.1.1 לאחר מתן תעודת השלמה יוגש לעירייה חשבון סופי בשלושה עותקים ויצרף אליו את כל התכניות שקיבל, הצהרה על חיסול תביעות, תעודת אחריות לאיטום הגג לתקופה של 10 שנים וכל מסמך שהמפקח ידרוש ממנו.
- 12.1.2 היה ולא הגיש הקבלן את החשבון הסופי תוך 60 יום מיום השלמת המבנה, רשאי המפקח, לאחר הודעה בכתב לקבלן, לערוך במקומו את החשבון הסופי ולקבוע את יתרת התמורה המגיעה לקבלן.
- 12.1.3 המפקח יבדוק את החשבון ויאשרו לתשלום תוך 15 יום מיום הגשתו.
- 12.2 שלב א של הפרויקט הסתיים ב - 8/16. וב - 10/16 הסתיים שלב ב'. למרות זאת, ובמשך מעל לשנה לא הוגש החשבון הסופי של הפרויקט. חשבון זה הוגש לבדיקה, בעותק אחד בלבד, רק במהלך 10.17 וגם אז לא צורפו אליו כל המסמכים. במהלך 11/17 קיבלה הביקורת לידיה עותק מהחשבון הסופי, כאמור ללא כל היומנים והמסמכים הנלווים.
- 12.3 המפקח מסר לביקורת, כי בשל עיכובים אצל הקבלן, הקבלן לא הגיש את החשבון במשך זמן רב. בכל הזמן, העירייה עיכבה לקבלן תשלומים בסך מיליוני ש"ח עקב אי הגשת החשבון. המפקח מסר, שפנה מספר רב של פעמים לקבלן ואף שקל בהתייעצות עם מהנדס המועצה להוציא חשבון סופי במקום הקבלן. הוחלט להימנע מהוצאת חשבון

- במקום הקבלן, מכיוון שהיה ברור, שצעד כזה הוא "הכרזת מלחמה" ועשוי לגרור הליך ארוך של תביעות משפטיות.
- 12.4 כאמור רוב העבודות בוצעו בשיטה של מחיר פאושלי – כלומר מחיר לפרויקט כולו ולכן החשבון אינו צריך לפרט את כל העבודות והחומרים אלא רק בתחום עבודות הפיתוח שמשולמות לפי ביצוע וכן את כל העבודות הנוספות.
- 12.5 החשבון הסופי כולל פירוט של תוספות למבנים בפרויקט. סה"כ התוספות בפרויקט מסתכמות לסך 420 אלף ₪ לפני מע"מ. מעבודות כוללות במבנים בסך כ 7.5 מיליון ₪ לפני מע"מ. (כ 5.5%)
- 12.6 לחשבון הסופי צורף פירוט מלא של העבודות הנוספות שבוצעו ושעליהן מבוקש תשלום נוסף.

מסקנות והמלצות

- 12.7 החשבון הסופי הוגש באיחור של שנה לעומת האמור בהסכם. למרות זאת, המפקח לא השתמש בזכותו להוציא חשבון סופי במקום הקבלן.
- 12.8 הביקורת קיבלה את הסברי המפקח, הן לגבי העובדה שסכומים במיליונים עוכבו (ועדיין מעוכבים) לקבלן והן בעניין חששה של העירייה מיצירת סכסוך משפטי עם הקבלן. עם זאת, הביקורת סבורה, כי לא יכול להיות, שהעירייה תחכה במשך מעל לשנה לחשבון סופי. הדבר מביא לחוסר יכולת של העירייה לתכנן את צעדיה, באשר היא אינה יודעת מה הסכום שתידרש לשלם בחשבון הסופי. כן הדבר מקשה על בדיקת החשבון שנעשית יותר משנה לאחר סיום העבודות ותקופה ארוכה עוד יותר ממועד ביצוע בפועל.
- 12.9 על העירייה לדון במקרים מעין אלו ולמצוא פתרון כולל למצב כזה. לדעת הביקורת, יש לקבוע כנוהל פרק זמן שאחריו יוצא חשבון סופי על ידי המפקח. כך לדוגמה, אי קבלת חשבון סופי לאחר חצי שנה, יחייב הוצאת חשבון סופי במקום הקבלן.
- 12.10 מעיון בחשבון הסופי עולה, כאמור, כי התוספות שבוצעו בפרויקט היו שוליות ועמדו על כ 5.5% מסכום העבודות המתוכנן לביצוע המבנים. הוגש פירוט מדויק, אך הביקורת לא יכולה הייתה לבדוק התאמה ליומן כי כאמור לא הוגשו יומני העבודה.
- 12.11 הביקורת סבורה, כי הדרישה לבדיקת חשבון סופי תוך 15 יום מהגשתו, אינה מתאימה לפרויקטים בסדר גודל כזה בהם יש לבדוק כתנאי מספר רב של פריטים כגון – הערות המפקח ביומן לגבי כל פריט, מחירו של הפריט, האם הוא כלול או לא בהסכם המקורי וכדומה. בנוסף על המפקח לבדוק בפרוטרוט את חשבוניות הפיתוח שבהם משולמות עבודות על פי כמות בפועל. הביקורת ממליצה לעירייה, לבחון הארכת הזמן לאישור חשבון סופי ל 60 יום לפחות, בפרויקטים הבאים שהיא מתכננת.

חטיבת ביניים ד

ממצאי הביקורת

- 12.12 סעיף 47 לחוזה עוסק בחשבון הסופי. הסעיף קובע הוראות כפי שתוארו בחוזה ביה"ס יפה נוף (סעיף 10.1)
- 12.13 שלבים א' + ב' של הפרויקט הסתיימו ב – 8/15. שלב ג של הפרויקט הסתיים ב – 8/17.
- 12.14 חשבון סופי לשלבים א' + ב' נושא תאריך 1/10/15 אך כנראה שהוגש לעירייה במועד מאוחר יותר. על החשבון חתמו משרד מנהל הפרויקט ומהנדס העיר – שניהם ללא רישום תאריך החתימה. בנוסף אישר את החשבון מפקח הפרויקט ביום 22/3/16.
- 12.15 כאמור רוב העבודות בוצעו בשיטה של מחיר פאושלי – כלומר מחיר לפרויקט כולו ולכן החשבון אינו צריך לפרט את כל העבודות והחומרים, אלא רק בתחום עבודות הפיתוח שמשולמות לפי ביצוע וכן את כל העבודות הנוספות.
- 12.16 החשבון כולל עבודות מבנים בסך 8,690 אלפי ₪ לפני מע"מ ועבודות פיתוח בסך 2,140 אלפי ₪ + מע"מ. כן כולל החשבון עבודות נוספות בסך 579 אלפי ₪ + מע"מ (מהוות כ 6.6% מהמבנים).
- 12.17 לחשבון צורפו הצעות מחיר לעבודות וכן פירוט העבודות הנוספות. מעיון בפירוט עולה, כי מתוך 579 אלפי ₪, 304 אלפי ₪ הן תוספות הנובעות מעבודות פיתוח כגון מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

פיזור אדמה והידוק (207 אלפי ₪) מתקני ספורט (74 אלפי ₪) ואחרים. כלומר סה"כ העבודות הנוספות הקשורות למבנים עומדות על כ 275 אלפי ₪ המהווים כ - 3% מעלות המבנים.

12.18 כאמור, לחשבון הסופי צורף פירוט מלא של העבודות הנוספות שבוצעו ושעליהן מבוקש תשלום נוסף. החשבון הסופי נושא גם הוא תאריך של 1/10/15. הביקורת עיינה בחשבונות המפורטים של העבודות ומצאה, כי ליד כל פריט בהם סומן ב V לאישור או שהחיוב על הפריט תוקן. כל חשבון של פירוט חתום בחתימת הקבלן ובחתימה נוספת שתיהן ללא רישום תאריך חתימה. הביקורת השוותה בין החתימה הנוספת לחתימות על החשבון הסופי ומצאה כי זו חתימתו של מפקח הפרויקט.. כאמור, המפקח חתם על החשבון הסופי ב 22/3/16.

12.19 על פי פקודת התשלום, החשבון נרשם ב 22/5 ושולם בתאריך 30/7/16.

12.20 הביקורת סיירה עם המפקח בפרויקט וקיבלה הסברים לחלק מהעבודות הנוספות שנדרשו.

מסקנות והמלצות

12.21 הביקורת משבחת את העובדה כי החשבון הסופי הוגש בצורה מפורטת תוך צירוף פירוט של העבודות הנוספות וכן את העובדה, כי המפקח בדק ותיקן את החיוב עבור עבודות נוספות.

12.22 הביקורת מעירה - כי המפקח שבדק את התוכניות, לא חתם על כל עמוד בחשבונות. בנוסף לא רשום שמו או תאריך החתימה. גם החתימה של המהנדס ושל מנהל הפרויקט הינן ללא רישום תאריך.

12.23 הביקורת ממליצה, כי כל החותמים לאישור החשבונות יעשו זאת בצירוף חותמת או לפחות רישום שמם וכן ירשמו את תאריך החתימה. כמו כן, הביקורת ממליצה, כי עם קבלת החשבון, יחתם עליו בחותמת נתקבל, על מנת שיהיה ניתן לדעת את תאריך קבלתו לבדיקה. מומלץ, כי המפקח יחתום בתחתית כל עמוד שנבדק על ידו.

12.24 במצב כפי שנוצר בחשבון הסופי של הפרויקט, לא ניתן לדעת מתי נתקבל החשבון. על פי הרשום עליו - הוא הוצא ב 1/10/15, ואושר ב 22/3/16. הביקורת מניחה, כי אישור החשבון לא לקח חצי שנה.... בכל מקרה, הגשת החשבון התבצעה שלא לפי הרשום בחוזה. באם אומנם הוא הוגש במועד (ב 1/10/15 או סמוך לכך), הרי שבדיקתו ארכה הרבה מעבר ל 15 יום המנויים בחוזה. באם הוא הוגש בתחילת מרץ 2016 ונבדק במועד, הרי הגשתו התבצעה לאחר הרבה יותר מ - 60 יום הרשומים בחוזה.

12.25 כאמור, הביקורת סבורה, כי הדרישה לבדיקת חשבון סופי תוך 15 יום מהגשתו, אינה מתאימה לפרויקטים בסדר גודל כזה, בהם יש לבדוק מספר רב של פריטים. בכל מקרה, ברור שהיה איחור מהותי בהגשת החשבון/ בבדיקתו. הביקורת ממליצה לעירייה, לבחון הארכת הזמן לאישור חשבון סופי ל 60 יום לפחות, בפרויקטים הבאים שהיא מתכננת. הביקורת ממליצה, כי משנקבע מועד בחוזה, העירייה תקפיד על הגשה ובדיקה על פי המועד שנקבע.

12.26 מעיון בחשבון הסופי, עולה כאמור, כי התוספות שבוצעו בפרויקט היו שוליות ועמדו על כ 3% מסכום העבודות המתוכנן לביצוע המבנים. נמצא, כי המפקח בדק את החשבון בצורה טובה והביקורת קיבלה הסברים בסיוור לחלק גדול מהעבודות הנוספות.

13. ניהול יומן

ביה"ס יסודי יפה נוף

ממצאי הביקורת

- 13.1 סעיף 15 לחוזה עוסק בניהול יומן. הסעיף קובע בין השאר את ההוראות הבאות:
- 13.1.1 הקבלן ינהל יומן עבודה בקשר עם ביצוע העבודות וירשום בו- מספר העובדים לסוגיהם, כמות חומרים והציוד המובאים לאתר והמשמשים לעבודה, תנאי מזג האוויר, תקלות והפרעות, ההתקדמות בעבודה, הוראות והערות של המפקח
- 13.1.2 היומן ייחתם כל שבוע על ידי הקבלן ועל ידי המפקח והעתק חתום מהרישומים בו יימסר לידי המפקח. במקביל ינהל הקבלן יומן אלקטרוני עם אותם פרטים.
- 13.1.3 הקבלן רשאי לרשום ביומן את הערותיו או הסתייגותיו, אך אלו לא יחייבו את העירייה.
- 13.2 לביקורת לא נמסרו יומני עבודה של הפרויקט. המפקח מסר לביקורת, כי כל היומנים נמצאים אצל הקבלן והם יוגשו למפקח עם הגשת החשבון הסופי. המפקח מסר לביקורת, כי בזמן ביצוע העבודה היומן נמצא באתר עצמו, ולכן למפקח יש גישה יומיומית אליו, אך לאחר סיום הביצוע, הקבלן לוקח את היומן אליו לצורך הכנת החשבון הסופי
- 13.3 יצוין, כי העבודות בפרויקט הסתיימו כבר ב 8/16 ותחילת השימוש בביה"ס הייתה ב 9/16. למרות זאת, הגשת החשבון הסופי התעכבה במשך מעל שנה. המפקח עדכן את הביקורת כי חשבון סופי הוגש, אך טרם הוגשו יומני העבודה. על כן, נכון לסוף נובמבר 2017, מועד סיום הביקורת, הביקורת לא קיבלה לידיה את יומני העבודה.

מסקנות והמלצות

- 13.4 החוזה קובע, כי בכל שבוע ימולא יומן והעתק ממנו יועבר למפקח. הביקורת מצאה, כי סעיף זה לא מתקיים. יש עותק אחד של היומן ועותק זה נמצא אצל הקבלן כבר יותר משנה מאז סיום העבודות על שלבים א' + ב' בפרויקט
- 13.5 כתוצאה מכך, לא ניתן לעיין ביומן וללמוד על התנהלות האתר, על מספר הפועלים, על הכלים והחומרים ששימשו לבנייה ועל הערות המפקח והקבלן.
- 13.6 הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי אין בידי העירייה או נציגיה עותק מיומן העבודה וזאת, אף שהעבודות החלו לפני מעל שלוש שנים ונסתיימו לפני מעל לשנה.
- 13.7 הביקורת ממליצה, כי העירייה תורה למפקחים מטעמה להקפיד על קבלת עותק מהיומן בזמן אמת, תוך כדי הביצוע. רצוי כי עותק מהיומנים יסרק ויועבר לשמירה בעירייה עצמה.

חטיבת ביניים דן

ממצאי הביקורת

- 13.8 סעיף 15 לחוזה עוסק בניהול יומן וקובע הוראות זהות לחוזה יפה נוף (כאמור בסעיף 9.1 להלן).
- 13.9 הביקורת קיבלה לידיה את דפי יומן העבודה הנוגעים לתקופה שבין ינואר ליוני 2014, עת בוצע שלב א' של הפרויקט. הביקורת מצאה, כי נוהל יומן עבודה על בסיס שבועי ובו נרשמו בין השאר –
- 13.9.1 מספר פועלים באתר
- 13.9.2 ציוד מיוחד כגון מחפרון / משאית בטון
- 13.9.3 העבודות שבוצעו
- 13.9.4 מזג אוויר במקרה של מזג אוויר סוער שעיכב את העבודה
- 13.9.5 הערות של הקבלן ושל המפקח

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- 13.10 דפי העבודה של היומן ממוספרים וחתומים על ידי המפקח והקבלן
- 13.11 היומן אינו מכיל את את הבאים :
- 13.11.1 כמויות של חומרים המובאים לאתר עבודה או מוצאים ממנו – נרשמה רק פעם אחת (הבאת תחתיות קלקר)
- 13.11.2 לא נרשמו כמויות החומרים בהם נעשה שימוש בכל יום.
- 13.11.3 ציוד מכני נרשם רק מחפרון וציוד קידוח ובטון – לא נרשם ציוד נוסף.
- 13.11.4 בחלק מהימים נרשם ביצוע עבודה אך לא צוינה כלל נוכחות של עובדים באתר – לדוגמא בפברואר צוין שבוע בו בוצעה הכנת קורות קשר, אך לא נרשם כלל מספר פועלים
- 13.11.5 לא נרשמה נוכחות של – מנהל עבודה, ממונה בטיחות, חשמלאי ועוד. נרשם רק מספר הפועלים הכולל (לא ברור אם מספר הפועלים הרשום כולל את המפקחים/ מנהלים או לא)
- 13.12 לחלק לא מבוטל מתקופת ביצוע העבודות, אין בידי הביקורת יומן עבודה. העבודה התבצעה עד לפחות 10/15 אז נמסרו שלב א' ו ב' של הפרויקט. שלב ג' של הפרויקט נמסר ב 8/17 ולגביו אין בידי המפקח (וכמובן גם לא בידי הביקורת) עותק מיומני העבודה.

מסקנות והמלצות

- 13.13 החוזה קובע, כי בכל שבוע ימולא יומן והעתק ממנו יועבר למפקח. הביקורת מצאה, כי אומנם מתבצע מילוי של היומן על בסיס שבועי אך לא מועבר עותק למפקח. יש עותק אחד של היומן ועותק זה נמצא אצל הקבלן. לגבי עבודות בשלבים א'+ ב', רוב היומן נמצא בידי המפקח, אך חלקו האחרון (אם ישנו) חסר. לגבי שלב ג' המסירה התבצעה ב 8/17 אך המפקח טרם קיבל לידי עותק מהיומן עד סיום הביקורת בסוף 11/17.
- 13.14 עקב כך, לגבי חלק זה של תקופת הבנייה, לא ניתן לעיין ביומן וללמוד על התנהלות האתר, על מספר הפועלים, על הכלים והחומרים ששימשו לבנייה ועל הערות המפקח והקבלן.
- 13.15 מעיון בדפי היומן שנמסרו לביקורת, נמצא כי היומן ככלל ממולא בצורה טובה, אך לעיתים אין הקפדה על רישום כל הפרטים כגון - אין כלל רישום חומרים נכנסים ויוצאים וחומרים שבהם השתמשו, לעיתים רישום העובדים לא מלא ולא נרשמת כלל נוכחות מנהלים/ מפקחים/ בעלי מקצוע.
- 13.16 הביקורת ממליצה, כי העירייה תורה למפקחים מטעמה להקפיד על מילוי היומן לפי הוראות החוזה כן מומלץ להקפיד על קבלת עותק מהיומן בזמן אמת, תוך כדי הביצוע. רצוי, כי עותק מהיומנים יסרק ויועבר לשמירה בעירייה עצמה.

דוח ביקורת בטיחות ותחזוקת גני ילדים

1. כללי

במהלך החודשים מאי- יוני 2017 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על תחום בטיחות בגני ילדים שבבעלות העירייה.

נכון לשנת הלימודים תשע"ז בתחום עיריית כפר-יונה קיימים 46 גני ילדים כדלקמן :

34 גני ילדים ממלכתיים לגילאי 4-5.

12 גני ילדים ממלכתיים לגילאי 3.

4 גני ילדים ממלכתי דתי.

1 גן ילדים ממלכתי חרדי.

4 גני ילדים לחינוך המיוחד.

4 גני ילדים מוכר שאינו רשמי.

בשנים 2013 ו 2014 ערכה מבקרת העירייה ביקורת דומה על 26 גני ילדים.

לצורך עבודתה קיימה הביקורת שיחות עם מנהלת מחלקת גני ילדים בעירייה, מנהלת אגף חינוך, מנהל שפ"ע והממונה על בטיחות במוסדות חינוך, ערכה סיורים בגני ילדים וכן עיינה במסמכים.

2. היקף חובת הזהירות של העירייה

ניתוח ממצאי הביקורת בדוח זה מחייבים בנייתו היקף הסיכונים אליהם העירייה חשופה, בראשם סיכונים משפטיים. אשר על כן ביקשה הביקורת ללמוד על היקף האחריות של העירייה בתחום זה. לימוד זה מעלה, כי בנוסף לדין החל, חלה בנושא זה על העירייה חבויות מכוח הנחיות מנהליות שקבע משרד החינוך בחוזר מיוחד שהוציא בנושא בטיחות בטחון ושעת חירום (להלן: "חוזר מנכ"ל"), כדלקמן :

3. אחריות ותחומי פעולה של הרשות המקומית/הבעלות

3.1 כללי

הרשות המקומית/הבעלות נושאת באחריות להבטחת הבטיחות של גן הילדים. על הרשות המקומית/הבעלות להעמיד לרשות הגן מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות ואת הוראות כל דין החלות עליהן.

האחריות היום-יומית השוטפת לבטיחות בגן הילדים מוטלת על הרשות המקומית/הבעלות. חובתה של הרשות המקומית/הבעלות לקיים מוסדות חינוך מטילה עליה את האחריות לדאוג לשלום הילדים בעת שהותם בתחומי הגן על כיתותיו, חצרו ומתקניו ולהבטיח שהגן יהיה בטוח ומתאים לקיום הלימודים בו. האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים במבנה בגן הילדים היוצרים סיכון לציבור התלמידים מוטלת על הרשויות המקומיות.

3.2 הנחיות לרשות המקומית/לבעלות

3.2.1 על הרשות המקומית/הבעלות לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו, לרבות חניות, תחנות הסעה והסדרי תעבורה אחרים.

3.2.2 על הרשות המקומית/הבעלות לוודא שמוסדות החינוך שבתחומה, על מתקניהם, יבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על ידי משרד החינוך ובכפיפות לכל דין החל על הרשות המקומית בנושא (כגון חוק התכנון והבנייה ותקנותיו).

3.2.3 הרשות המקומית/הבעלות אחראית לפתיחת שנת הלימודים החדשה ללא תקלות ומפגעי בטיחות עקב בנייה, שיפוצים ותיקונים בכיתות ובחצרות של גני הילדים. פעולות

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

בנייה, תיקונים ושיפוצים יבוצעו בחופשות החגים ובפגרת הקיץ, ולא בתקופת הלימודים. במקרים מיוחדים, המחייבים פעולות כאלו בתקופת הלימודים, יש לפעול על פי הנחיות חוזר הוראות הקבע עג/6(א), סעיף 5.1-5.2, "סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך".	
3.2.4 הרשות המקומית/הבעלות תקיים מדי שנה, החל מחודש אפריל, מבדק בטיחות בכל גני הילדים להערכת הסכנות באותם גני ילדים הפועלים בתחומה או באלו הנמצאים בבעלותה. מבדקים אלו ישמשו בסיס לתכנית עבודה לתיקונים ולהכנת גני הילדים לקראת פתיחת שנת הלימודים.	
3.2.5 ברשות המקומית ובבעלות ימצא אישור היערכות והכנה בטיחותית לכל גן ילדים. דיווח על אישור זה יועבר מדי שנה עד 15 בחודש אוגוסט לידי הממונה על הבטיחות במחוז באמצעות קב"ט מוסדות החינוך הרשותי.	
3.2.6 תהליך זה אינו בא במקום הבדיקות השוטפות והתחזוקה הנעשות במהלך השנה. הרשות המקומית/הבעלות תטפל במפגעי הבטיחות שהובאו לידיעתה על ידי מנהלת הגן, לרבות מתקני המשחק בחצר ועמידה בתקן הישראלי 1498.	

3. תחזוקת פנים הגן

בדומה לביקורות הקודמות שערכנו, גם בביקורת הנוכחית שערכנו נמצאו בכל הגנים אשר נבדקו ליקויים בתחזוקה השוטפת של גן הילדים, כדלקמן:

- ליקוי בטיחות כגון: ארונות שאינם תפוסים לקיר, העדר בוכנה ומגני אצבעות על דלתות שירותים, פורמייקה שבורה במטבח, מזגן מקצר.
- ליקויים תברואתיים כגון: משקופים רקובים, נזילות מים בתוך ארונות המטבח, חלודה על משקופים, ניאגרה שאיננה תקינה.

מבדיקה חוזרת שערכנו עולה, כי למרות שרוב הליקויים הנ"ל דווחו למוקד העירוני על-ידי צוות הגן, הם לא טופלו לאורך שנת הלימודים. הביקורת רואה בחומרה ממצא זה (ראה גם סעיף 4 בהמשך).

4. דיווח למוקד העירוני

בעקבות תלונות חוזרות של גננות וסייעות בגן, על פניות למוקד 106 שלא מטופלות, בחנה הביקורת את פניות צוותי הגן למוקד 106 ואופן הטיפול בהם. להלן הממצאים:

4.1. המוקד ככלי ניהולי

המוקד העירוני יכול וצריך לשמש ככלי ניהולי עבור יחידות הביצוע המסייע להם בריכוז המטלות שמקורם בפניות. כוחו של כלי זה הוא בכך שהוא אמור להיות הכלי המרכזי, הכולל את כל הפידבקים המתקבלים הן מהציבור, והן מיחידות העירייה השונות. אשר על כן המוקד צריך לשמש, וכול התייחסות אחרת תפגע באפקטיביות השימוש במוקד, את כל עובדי העירייה בהעברת מידע על תקלות וכו' המחייבות בטיפולם, בראש ובראשונה, של יחידות הביצוע.

4.2. אפקטיביות השימוש במוקד

מעיון ברישומי המוקד עולה, כי למרות שבכל הגנים נמצאו ליקויים, רק ששה מהם פנו בפועל למוקד העירוני. כמו כן נמצא שזמני הטיפול בפניות הגננות למוקד העירוני ארוכים ולפעמיים אף אותו נושא מצריך מספר פניות, עד אשר הנושא מטופל או שלא מטופל כלל.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

נתונים אלה יכולים להצביע על אפקטיביות לא גבוהה הן בשימוש בכלי שאמור להיות המרכזי בכל הקשור לדיווח על תקלות והן בהיענות ומתן קדימות לפניות שמועברות ליחידות הביצוע ע"י המוקד העירוני. הביקורת ממליצה להוציא לגנות חוזר בנושא, ולעודד אותם לדווח על תקלות באמצעות כלי זה מחד, וכן להבהיר ליחידות הביצוע כי עליהם לפעול בהתאם לתקני זמן בטיפול בתלונות, ואף ככל שניתן ליתן עדיפות לתלונות על מפגעים במוס"ח.

4.3. תלונות חוזרות

אחד המדדים לאפקטיביות טיפול בפניות הוא שיעור התלונות החוזרות. מבדיקה שערכנו עולה, כי קיימות תלונות שהן תלונות חוזרות כך לדוגמה חוזר על עצמו נושא גיזום בחצרות הגן, אשר לגביו נרשם, כי הן סגורות, אך הגנות מדווחות כי הטיפול בהן טרם הושלם. הביקורת מעירה, כי יש לפעול בהקדם לתיקון הליקויים.

4.4. אי יישום המלצת הביקורת

בביקורת הקודמת שערכנו בנושא (בשנת 2014) המלצנו כי יקבע תקן זמן ביצוע לפעולות האלה, וכי פניות לא מטופלות ידווחו למנכ"ל שיפעל כדי לערוך ברור בנושא. בביקורת חוזרת נמצא כי המלצה זו לא יושמה. לאור הממצאים שהעלנו חוזרת הביקורת על המלצתה זו בשנית.

תגובת מנהל אגף שפ"ע – תאורת חירום :

אחת לשנה ובד"כ במסגרת סיבוצי הקיץ, נצרכת בדיקת תקינות חשמל כולל מוסדות החינוך בעיר ובכפ"ל כולל גני הילדים. הבדיקה כוללת את כולל מצרכות החשמל, מתקני החשמל ותאורת החירום. מט השנה נצרכה בדיקה כזו בחודש יולי 2017. לכל אן יש אישור על תקינות מצרכות החשמל כולל תאורת החירום בו .

תגובת מנהל אגף שפ"ע –

רוב תחזוקת גני הילדים מתבצעת ע"י איש תחזוקת הגנים – אברהם אביסידון, המנהל ע"י אגף החינוך. יצוין כי בתקופת צריכת הדוח, היה אב הבית של הגנים בחופשת מחלה ומחלקת התחזוקה נדרשה לנתח מצנה רק למקרים דחופים המוצרכים בתיארוץ 0 או 1 {ללא דיווח}. בתקופת ביצוע הביקורת נפתחו 196 פניות בנושא גיזום וכולל היתר היו פניות לאב הבית של הגנים שכאמור היה בחופשת מחלה. לצערי הגנות והסייכות הפונות למוקד העירוני במקשות, אינן מכירות את תכולת הצבודה של הגנים ופניות רבות לא מטופלות היות והנושא לא בתכולת הצבודה. פוצל יוצא מכך הוא שהפניות נפתחות שוב ושוב וכך האקרים הפניה לא רלוונטית.

5. תיק עזרה ראשונה

כדי שניתן יהיה לתת מענה ראשוני בעת פציעתו של ילד בזמן שהותו, חייב כל גן ילדים להחזיק תיק עזרה ראשונה. חוזר מנכ"ל צמצם את האפשרות למתן עזרה ראשונה על ידי צוות גן הילדים הגננת/סייעת (והגדיר חלופה של הזמנת מד"א), למתן טיפולי עזרה ראשונה בסיסים. עוד קבע המשרד, כי כל גן ילדים חייב להחזיק בתיק עזרה ראשונה וכן קבע את תכולתו.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

5.1 תכולת תיק עזרה ראשונה

כאמור, הוראות משרד החינוך מחייבות, כי בכל גן ילדים יימצא תיק עזרה ראשונה, אשר נועד לטיפול במקרי פציעת ילדי הגן. הוראות אלה מחייבות, כי על כל בקבוק וקופסה יצוינו בבירור תוכנם והוראות השימוש בהם וכן תאריך תפוגה. עוד קובע החוזר, כי התיק עזרה ראשונה יכיל אך ורק את הפריטים הנקובים שם.

5.2 הממצאים

מבדיקה שערכנו ב- 12 גני ילדים עלו הממצאים הבאים :

1. בכל גני הילדים שנבדקו, פרט לגן אחד נמצא, כי יש תיק עזרה ראשונה, ואלו מוקמו במקום שאינו נגיש לילדים כנדרש.
2. באחד מגני הילדים בו יש תיק עזרה ראשונה נמצא כי למרות האמור התיק לא כולל את כל הציוד והתכשירים הנדרשים מכוח חוזר מנכ"ל.
3. ב 4 גנים נמצא כי תוקף של התכשירים הרפואיים (פוליויט וסביעור) שבתיקי עזרה ראשונה, פג.
4. המלצת הביקורת מהעבר לפיה על כי אגף החינוך לעגן את החובות הנזכרות בנהל עבודה, לא יושמה.

לאור ממצאים אלה חוזרת הביקורת וממליצה לעגן את החובות הללו בנהל עבודה. עוד ממליצה הביקורת, כי יקבע כנהל לפיו באחריות קב"ט מוס"ח לקיים בתחילת שנה ובמהלכה, בדיקות בגני ילדים כדי לוודא כי התכשירים שבתיקי עזרה ראשונה, כמפורט בחוזר מנכ"ל, עומדים בדרישות. מן הראוי כי יקבע בנהל כי צוות הגן יעבור כל שנה הדרכה בנושא מתן עזרה ראשונה.

6. בטיחות אש

6.1 הנורמה

הוראות משרד החינוך קובעות כי בכל גן ילדים צריך להיות אמצעי כיבוי אש (חוזר מנכ"ל תשס"ח/3(ב), כ' בחשוון התשס"ח, 01 בנובמבר 2007) קובעת, כדלקמן:

- 9.6.3 בכל גן ילדים יהיה מטף כיבוי אש תלוי על הקיר, במקום בולט, סמוך לדלת היציאה מהמבנה ובגובה מעל 1.5 מ'. המטפה יהיה מסוג המכיל אבקה יבשה, בעל תו תקן ישראלי ותקין (תווית אישור על תקינות המטפה ותאריך התוקף יהיו צמודים אליו).
- 9.6.4 יש להתקין גלגלון לכיבוי אש באופן שהוא לא יגרום להתזה על לוח החשמל. בגנים שמותקן בהם גלגלון ישירות על הקיר, ולא בתוך גומחה, הוא יותקן בגובה של כ-1.5 מ' מהרצפה.
- 25.4.4 מנהלת הגן והסייעת תתודרכנה על ידי איש כיבוי במניעת שרפות ובכיבוי אש

6.2 ממצאים

מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים :

1. בכל הגנים שנסקרו מטפי האש היו בתוקף.
2. בכל הגנים נמצא, כי קיים גלגלון אש וכי תקינותו נבדקה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

3. לאור הממצאים שהעלנו בעבר, המליצה בזמנו הביקורת על כי המחלקה תעגן את החובות הנזכרות בתחום הבטיחות בנוהל עבודה. בבדיקה חוזרת נמצא, כי למרות האמור לא נקבע בנושא נוהל.

הביקורת רואה בחיוב את השיפור שחל ואת הליקויים שתוקנו, ואת העובדה שכיום כל אמצעי כיבוי נבחנו ע"י בודק מוסמך והם בתוקף. יחד עם זאת לאור חשיבות הנושא וכדי להבטיח בקרה אנו חוזרים וממליצים לעגן חובות אלו בנוהל עבודה.

7. מקלט/ממ"ד

מדינת ישראל, מיום היווסדה, חשופה לסכנות והתקפות מצד אויביה. משום כך נודעת חשיבות רבה לקיומם של מקלטים או חדרי ממוגנים ושמירה על תחזוקתם באופן שוטף, לצורך כוננותם במצב הכן לשעת חירום. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא היערכות לשעת חירום מגדיר את אופן תחזוקת ותכולתם של המקלטים במוסדות החינוך.

7.1. השימוש במקלטים

מבדיקה שערכה הביקורת במקלטים ובממ"דים של 12 גני ילדים עלו הממצאים הבאים:

7.1.1. שימוש בממ"ד כמחסן

נמצאו מקרים בהם הממ"דים בגני ילדים משמש כמחסן לציוד, דבר המקשה על אכלוסו בילדים בעת חירום. הביקורת מתריעה, כי מצב זה מהווה פגיעה חמורה במוכנות לחירום וככזה חושף את באי הגן והעירייה לסיכונים. **לאור האמור ממליצה הביקורת, כי יינתנו הנחיות ברורות לגנות, כיצד עליהן לסדר את הממ"ד בגני הילדים.**

7.1.2. שימוש בממ"ד כבית כנסת

מסוירים שערכנו בגני הילדים ומבדיקות שערכנו העלתה הביקורת את הממצאים הבאים:

א. בשני גני ילדים פועלים בסופי שבוע בתי כנסת.

ב. ציבור המתפללים בבתי הכנסת הללו מחזיק כאמור במקום מבלי שהעירייה הקצתה להם את הנכס. קרי מבלי שהעירייה פרסמה נושא זה ברבים, דנה וקיבלה החלטה להקצות להם את המבנה בצורה מסודרת ושוויונית. הביקורת מבקשת לציין, כי ע"פ נוהל הקצאות קרקע שפרסם משרד הפנים, חל איסור להעביר לאדם ו/או תאגיד זכויות לשימוש בנכס עירוני שלא ע"פ נוהל זה.

ג. מן האמור עולה כי בפועל העירייה ממנת על חשבונה את עלויות החשמל והמים הכרוכים בהפעלת בתי הכנסת, וזאת למרות שהדבר מהווה תמיכה עקיפה המחייבת באסדרה כנדרש בנוהל התמיכות (או הסדרה בנוהל הקצאות). ונדגיש כי לא זו בלבד שהעירייה אינה מורשת לתמוך בגופים שלא ע"פ נוהל התמיכות, אלא שבפועל ביצוע פעולה כזו מהווה הפרה העלול אף להוות עילה להטלת חיוב אישי.

ד. בגני הילדים הללו בהם כאמור פועל בית כנסת, מוצב כדרך קבע בהם ציוד של ציבור המתפללים, דבר המקשה על אכלוסו בשעת חירום.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ה. לביקורת נמסר כי צוותי הגן התלוננו על כי השימוש במקום ע"י ציבור המתפללים מקשה על שמירת הסדר והניקיון, אך דבר לא נעשה.

המצב הקיים, בו נעשה בממ"דים בגני ילדים שימוש הפוגע במוכנותם לחירום הנו חמור. כמו כן המצב בו העירייה מאפשרת לציבור/תאגיד שימוש בנכסיה ללא הקצאה, כל שכן מממנת את הפעלת המקום ללא נוהל תמיכות, הנו חמור ומהווה הפרה של הנורמות החלות עליה. יש להבטיח כי הממ"דים משמשים את ייעודם.

7.2 תאורת חירום

הואיל והמקלט נועד לתת מענה בחירום, נדרש, כי תותקן בו, בין היתר, תאורת חירום. הואיל ואמצעי זה כולל סוללה נטענת, נדרש לבצע מעת לעת פריקת הסוללה כדי להבטיח את היכולת להשתמש בה לזמן ארוך, ובכל מקרה יש לבדוק את תקינותו לפחות פעם אחת בשנה. למרות הערת הביקורת בשנים הקודמות, מבדיקה שערכנו נמצא, כי העירייה לא בודקת את תאורת החירום באופן שוטף, כך שאין ביטחון (assurance) שבעת חירום תאורת החירום תפעל. **לאור האמור חוזרת הביקורת וממליצה, כי יקבע בנוהל, כי אחת לתקופה תבוצע בדיקת תאורת החירום וכן, כי תעשה פריקת הסוללה כדי להבטיח כאמור את תקינותה לאורך זמן.**

8. בטיחות

8.1 ארון חשמל

אחד המוקדים שיכולים להוות מקור סיכון במוס"ח הוא מערכת החשמל. הואיל וכך ארון החשמל חייב להישמר מוגף, השקעים מוסתרים ומכשירי חשמל צריכים להיות רחוקים מהישג ידם של הילדים. מסויר שערכה הביקורת בגני הילדים עלו הממצאים הבאים:

א. ב- 3 מגני ילדים נמצא, כי ארון החשמל פתוח ונגיש לילדים ללא סגר היכול להבטיח, כי רק מורשים יוכלו לפתוח אותו.

ב. ב- 10 גני ילדים נמצא, כי ארון החשמל מלוכלך בפסולת בניין/ניירות/צינורות ולכלוך רב, דבר היכול להוות סכנה בטיחותית.

ג. להלן תמונות של ארונות חשמל:



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.



הביקורת מתריעה, כי אי הקפדה על כללי הבטיחות בכל הקשור לארונות חשמל יכולה לחשוף את העירייה לסיכונים של פגיעת ילדים ואף לסיכונים משפטיים. **לאור האמור ממליצה הביקורת לפעול לאלתר, כדלקמן:**

א. יש להתקין בכל ארונות החשמל מנעול/סוגר, בגובה שאינו נגיש לילדי הגן, כך שרק אלה המורשים יוכלו לפותחו.

ב. יש להפיץ לכל הגננות הוראה לפיה יש להקפיד על סגירת ארון חשמל ועל פינוי ארון החשמל מכל ציוד נוסף, אשר אינו חלק מציוד החשמל.

ג. יש לדאוג, כי כל ארונות החשמל ינוקו מעת לעת.

ד. על קב"ט העירייה לוודא, כי כללי הבטיחות, בכל הקשור לחשמל במוס"ח, נשמרים וכי ארונות החשמל מוגפים ואין בהם חפצים.

8.2. מחסן חומרי הניקוי

אחד ממוקדי הסיכון הפוטנציאליים לילדים הוא חומרי ניקוי. הואיל וכך נדרש לשמור את חומרי הניקוי והחיטוי בארון נפרד ונעול, רצוי מחוץ למטבח ומעבר להישג ידם של הילדים. מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

א. ב- 10 גני ילדים נמצא, כי חומרי הניקוי מוחזקים על מדף גבוה או בארון מוגף.

ב. ב- 2 גני ילדים נמצא שחומרי הניקוי מוחזקים בארון מתחת לכיור המטבח, קרי במקום שאינו מרוחק מהישג ידם של הילדים.

יש לפעול להסדיר לאלתר את הליקויים הללו ולהנחות את צוות העובדים באשר לאופן שיש בו לשמור את חומרי הניקוי.

9. חצר הגן

9.1 הנורמה

ע"פ הוראות משרד החינוך חצר גני ילדים חייבת להיות מוגנת (סעיף 10 לחוזר מנכל משרד החינוך בטיחות ביטחון ושעת חירום 8 לנובמבר 2016), כדלקמן:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

"הפעילות בחצר היא חלק בלתי נפרד מתכנית הלימודים ומחיי גן הילדים, והיא מזמנת לילדים פעילות מגוונת בתחומי ההתפתחות השונים. **למשחק החופשי** של ילדים צעירים בחצר הגן חשיבות רבה בכך שהוא מזמן מפגש בלתי אמצעי עם הסביבה הטבעית ועם מגוון אפשרויות לפעילות ולמשחק ומאפשר מתן ביטוי להעדפותיהם של הילדים.

ה"חוץ" בחצר הגן הוא סביבה המשתנה תמידית, והרב-גונית שלה מעוררת בקרב הילדים הנאה, פליאה וסקרנות. פעילות ומשחק בסביבה כזאת מאפשרים לילדים ללמוד ולהתפתח, ומזמנים להם חוויות והתנסויות משמחות ומעשירות דרך המפגש הבלתי אמצעי עם הסביבה הטבעית."

9.2 מפגעים

חצר גן ילדים אמורה כאמור להיות חפה ממפגעים בטיחותיים שיכולים להוות סיכון בטיחותי עבור הילדים. למען ביטחונם הפיסי והבריאותי של הילדים בגני הילדים, נדרש שהחצר תהיה נקייה מלכלוך/גרוטאות/שברים, הצמחייה צריכה להיות מטופחת ולא צמחייה אשר מהווה מפגע בחצר הגן. עמודים תומכים צריכים להיות עם ציפוי מתאים, הגדרות צריכות להיות בטיחותיות ונטולות מפגעים.

בבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים :

- א. ב- 10 מגני הילדים שנבדקו נמצא כי הצמחייה בחצר חייבת בגיזום.
- ב. ב- 8 מגני הילדים נמצא כי מתקני החצר אינם צבועים.
- ג. ב- 2 מגני הילדים נמצא כי קיימת בעיה במרצפות/מדרגות בחצר.
- ד. ב- 5 מגני הילדים נמצא כי חסר כיסוי לעמודים תומכים בחצר.
- ה. ב- 6 גני ילדים נמצא כי בחצר פסולת רבה.
- ו. ב 2 מגני הילדים, נמצא בחצר פסולת בניין (חומרי בניה ששימשו להקמת הגן), זאת 9 חודשים לאחר סיום העבודות.
- ז. ב – 4 גני ילדים נמצא כי הגדר ההיקפית של הגן חלודה או סדוקה ברמה המסכנת את ילדי הגן.
- ח. מעבר לאמור נמצאו מקרים בהם נמצאו מפגעים בחצר, מתקן שבור בחצר הגן .



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.



9.3. ניקיון חול בחצר ובארגזי החול

הוראות משרד הפנים מחיבות את הגננות ואת הרשות המקומיות לנקוט בצעדים על מנת להבטיח את בטיחות החצר לילדים בכלל וארגז החול בפרט (סעיף 10.4 לחוזר מנכ"ל), כדלקמן:

"חול הוא מצע המשמש שטחי גן רבים. יש בו יתרונות חינוכיים חשובים, וילדים אוהבים לשחק בו ומוצאים בו מרחב לדמיון וליצירה. החול מושך בעלי חיים כמו

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

חתולים המזהמים אותנו, ולכן יש לדאוג לניקוי החול ולתחזוקתו באמצעות מכונות ולסינונו פעם בשנה."

מבדיקה שערכנו נמצא, כי במרבית מגני ילדים בחצרות ישנו חול רב אשר אינו מטופל. צוותי גני הילדים מדווחים כי ישנם מקרים רבים של צואת חתולים. עוד נמסר כי צוות הגן מתקשה לשמור על חול החצר נקי.

תאמת מנהל אצל שפ"ע - ניקיון חול החצר ופארטני החול:
כחל שנה במסגרת שיפוזי הקיץ, נצרכת פצולת סינון כולל החול בפניס כהט החצר היא חולית, סינון לה מתבצצ ע"י חכרה המתמחה בטיפול בחול. בשנת"יט האחרונות עבודה לו בוצעה ע"י חכרת "גיל תייר" על ביצוע העבודה ואיכותה המקחת המפקחת על שיפוזי הקיץ .

9.4. מילוי ארגזי חול

הרשות המקומית חייבת לדאוג, כי ארגזי החול במוס"ח ימולא כדי שני שלישים מבית קיבולו. סוג המילוי יהיה חול נקי, וכי הארגז ינוקה לפחות פעמיים בשנה. כמו כן מומלץ להתקין סככת צל מעל לארגז החול.

מבדיקה שערכנו נמצא, כי בכל גני הילדים ארגזי החול איננו מלאים כדי 2/3 מגובהו כנדרש בחוזר מנכ"ל. לאור האמור מעירה הביקורת, כי יש לפעול למלא את ארגזי החול וכן לעגן בנוהל את הבאים: החובה להקפיד, כי שולי ארגז החול יהיו בגובה של 20 ס"מ מפני הקרקע לכל היותר, בעלי פינות מעוגלות, ורצוי מחומר גמיש ורך, כגון גומי.

תאמת מנהל אצל שפ"ע - מילוי ארגזי החול:
מסגרת שיפוזי הקיץ המתקיימת בחודשי הקיץ, פוצלת הרשות להחלפת החול כחל ארגזי החול בפניס ולמילויס בחול תיקני כמתחייב בחוזר מנכ"ל. עבודה לו מתבצצת ע"י חכרה המתמחה בטיפול ובשנת"יט האחרונות בוצעה העבודה ע"י חכרת "גיל תייר". הפיקוח על החלפת החול בוצע ע"י המפקחת על שיפוזי הקיץ וכחל אישור ביצוע עבודה כחל אן ואן. יודע כי תחלוקת ארגזי החול לאורק השנה הינה באחריות צוות האן וכחל שנידרש למלא חול יש להעביר דרישה לו למוקד הצירונן!

10. טיפול לקוי בתחזוקה וגיבון

10.1. מפגעים עקב תחזוקת גיבון לקוייה

על מנת להבטיח כי חצרות גני ילדים נקיים ממפגעים נדרש, בין היתר, לגננם ולתחזקם באופן תדיר. הואיל וכך, בחוזי ההתקשרות של העירייה עם הגננים (חברת 'אציל' וחברת 'אדמונית') נקבעו לאור זאת התנאים הבאים:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה - מאסר שנה.

מובהר כי במבני החינוך תבוצענה העבודות לאחר שעות הלימודים בתיאום, מראש, עם אב הבית או הגננת, לפי העניין. הקבלן יחתים את אב הבית או הגננת בכל ביקור במבנה החינוך ויעביר את המסמך אחת לשבוע למנהל, כשהוא חתום על ידי הגורמים האמורים כולל מועד ביצוע העבודות ואישור הגורמים האמורים על שביעות רצונם מביצוע העבודות ו/או הערותיהם על ביצוע העבודות.

4.3. הקבלן מתחייב לפנות למוקד המועצה, טרם תחילת כל יום עבודה, לצורך קבלת דוח פניוח של התושבים בקשר עם ביצוע עבודות הגינון בתחומי המועצה, ולתקן את כל הליקויים בהתאם לפניות באופן מיידי ולדווח בסיום הטיפול בפניות למוקד ולמנהל.

הוראות אלה שבחזרה נועדו להבטיח קיומה של בקרה שתמנע ליקויים לאורך זמן. בפועל מבדיקה שערכנו נמצאו מקרים בהם חצרות גני ילדים מוזנחות, באופן שיכול להבנתנו להוות מפגע, כדלקמן:



יש להקפיד על גיזום שוטף וניקיון החצר, על מנת למזער ככל שניתן הימצאות זוחלים ומפגעים בחצר הגן.

10.2. הפיקוח על הקבלן

היקף המפגעים הקיימים בחצרות של גני ילדים כמפורט בסעיף 8.1 לעיל מעלה מטבע הדברים שאלה האם העירייה משלמת תמורה מלאה ומקבלת מהקבלן שירות חלקי, או לחילופין האם פיקוח לא יעיל על הקבלן? בכל מקרה עובדת קיומם של מפגעים, שבתחזוקה שוטפת כפי שנדרש מחוזה ההתקשרות, לא היו קיימים, מלמדים על הקצאה לא יעילה בתחום זה של משאבי העירייה. למסקנה זו מגיעה הביקורת גם מאי היענות המלא לפניות הגננות (ראה סעיף 4 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

המצב בו העירייה משלמת עבור שירות אותו היא מקבלת באופן חלקי מצביע להבנתנו על כי השירותים הללו לא ניתנים ברמה הנדרשת, דבר המצביע על בקרה לא יעילה על קבלני הגינון, מה גם שהדבר פוגע בקופה הציבורית, יש להבטיח גם כי הקבלנים הללו מבצעים את עבודתם באופן שיצמצם את הסיכונים בגני ילדים כנזכר.

תחזוקת מתקנים

על מנת להבטיח כי מתקנים במוס"ח תקינים ועומדים בתקנים התקשרה העירייה ב 18.5.2017 עם חברת 'אורי ורדי מתקני משחק'. בכל הנוגע לגני הילדים, קובע חוזה ההתקשרות, כי על נותן השרות לדאוג:

- העבודות כוללות, בין היתר, את ביצוע הפעולות הבאות (הכל כמפורט במסמכי המכרז):
- א. התאמת כל מתקני המשחק בגני הילדים, בבתי הספר ובגינות הציבוריות, בתחום כפר יונה, לדרישות התקן הישראלי מס' - 1498/7.
- ב. אחזקת מתקני משחק באופן שוטף, כולל תיקון כל ליקוי במתקני המשחק וצביעתם בהתאם לדרישות התקן לדרישות התקן הישראלי מס' - 1498/7.
- ג. החלפת אלמנטים שונים במתקני המשחק.
- ד. בדיקת כל המתקנים המצויים בגני הילדים, בבתי הספר ובגינות הציבוריות, בכל חודש והגשת דו"ח מפורט בדבר תקינות כלל המתקנים במוסד חינוכי/ציבורי (הקבלן ינהל יומני עבודה ויצרפס לדו"ח).
- ה. הקבלן יהיה אחראי בכל שנה על המצאת אישור מכון התקנים הישראלי בדבר תקינות המתקנים.
- ו. ביצוע סקר מתקנים בגני הילדים, בבתי הספר ובגינות הציבוריות, הכולל צילום המתקנים, מיפוי המתקנים, מצבם ורשימתם.
- הכל כמפורט במסמכי המכרז.

מבדיקה שערכנו נמצא ליקויים שמקורם בתחזוקה לקויה, מהווים מפגעי בטיחות, כדלקמן:

1. גדרות היקפים חלודים של גני ילדים, אליהן יש גישה לילדים, מתקנים חלודים בחצרות.



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.



2. סדקים רחבים חומות היקפיות (מאבן ובטון) – סכנה של פציעה :



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.



תגובת מנהל אגף שפ"ע - תחלוקת מתקנים:

כמצוין בדוח, בחודש מאי השנה התקשרה הצירייה עם חברת "אורי ורדי מתקני משחק" על מנת לתחלק את מתקני המשחק בכול הציר ובכללם המתקנים באני הילדים. במהלך חופשת הקיץ והמסגרת שיפוץ הקיץ, נצרכו בדיקות להתאמת מתקני המשחק לתקן הישראלי המחייב 1498/7 שכללו צביעה, חיזוקים, החלפת חלקים ואף החלפת מתקנים שלמים. בטרם פתיחת שנת הלימודים הושלמה העבודה וכול המתקנים נבדקו והותאמו לתקן כאמור. יודע כי עבודת הקבלת מפקחת צ"י מנהל מחלקת האחזקה הצירייה ומאשרת על ידו. כמו כן, כמתחייב מהסכם ההתקשרות, נערכת בדיקה חודשית של המתקנים וככול שנדרש להתאים אותם העבודה מתבצעת בתאום עם אגף שפ"ע.

תגובת מנהל אגף שפ"ע - הפיקוח על הקבלן:

על פי הסכם ההתקשרות עם קבלני הציון המצניקים את שירותי הציון הציר ובכללם באני הילדים, אמורים הצננים לטפל בשטח המצוין באן בצמיים בחודש. טיפול זה נעשה בתאום עם צוות האן והתאם להנחיות קב"ט מוסדות החינוך. כבקרה על קיום שירות זה, נדרש צוות האן לאשר בחתימה את קיום השירות ואת הביצוע הציון. יצוין כי הח"מ לא מאשר חשבונות לתשלום את אישור העבודה חסר } ולא במוסד חינוך אחד. בנוסף לביקורת לו, מקיים המפקח על הציון מטעם הצירייה ביקורת ספורדית יזומה וואו על פי קריאה של צוות האן. יודע כי המפקח על הציון עובד בחצי משרה וסק המטלות שלו אינו מאפשר לו לבצע ביקורת על כול אן וכן כול טיפול. אדגיש כי המפקח על הציון פועל בשת"פ מלא עם מנהלת אני הילדים ומשתדל להיצנות לדרישות הצננות עם כשהן חורגות מהסכם ההתקשרות עם קבלני הציון.

11. סיכום והמלצות

הביקורת ערכה ביקורת חוזרת על תקינות ובטיחות גני ילדים. הביקורת העלתה כי רבים מהליקויים שהעלתה בעבר נותרו בעינם. הביקורת התריעה כי מצב בטיחותי לקוי חושף את ילדים הגנים לסיכונים של פגיעה ואת העירייה עקב כך לסיכונים משפטיים. יש לדעתנו, כיוון שכאמור הנושא חוזר על עצמו, למנות אחראי על בטיחות מוס"ח, שיוודא באופן יזום ושוטף כי האכסניה עומדת בכל התקנים. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

- 11.1 **תחזוקת פנים הגן** (סעיף 3) בדומה לדוחות ביקורת קודמים גם בביקורת הנוכחית שערכנו נמצאו בכל הגנים אשר נבדקו ליקויים בתחזוקה השוטפת של הגנים.
- 11.2 **דיווח למוקד העירוני** (סעיף 4)
- 11.2.1 למרות שבכל הגנים אשר נבדקו נמצאו ליקויים, רק חלק מגני הילדים מדווחים על הליקויים למוקד ו"פותחים" פנייה.
- 11.2.2 תלונות חוזרות, אשר במוקד רשומות כסגורות, אך בפועל הטיפול בהם לא הושלם.
- 11.3 **תיק עזרה ראשונה** (סעיף 5) ברוב גני הילדים אשר נבדקו נמצאו מוצרים פגי תוקף בתיק עזרה ראשונה.
- 11.5 **מקלט/ממ"ד** (סעיף 7)
- 11.5.1 ברוב גני הילדים אשר נבדקו משמשים הממ"דים כמחסן לציוד.
- 11.5.2 בשני גני ילדים אשר נבדקו, פועלים בסופי שבוע בתי כנסת והציוד מאוחסן בגני הילדים לאורך כל השבוע.
- 11.6 **בטיחות** (סעיף 8)
- 11.6.1 בטיחות ארון חשמל – נמצאו ארונות חשמל פתוחים ללא סוגר מתאים. רוב גני הילדים אשר נבדקו נמצאו ארונות חשמל מלוכלכים בפסולת (פסולת בניין, ניירת, צינורות וכו).
- 11.6.2 מחסן חומרי ניקיון – במספר גני ילדים אשר נבדקו נמצאו חומרי ניקיון מוחזקים שלא בארונות נעולים ומרוחקים מהישג ידם של הילדים.
- 11.7 **חצר גן הילדים** (סעיף 9)
- 11.7.1 מפגעים - ברוב גני הילדים שנבדקו נמצאו מפגעים בחצרות גני הילדים. צמחייה שאינה מטופלת, מתקנים שאינם צבועים, פסולת בחצר, בעיה במרצפות בחצר, חוסר בכיסוי לעמודים תומכים בחצר, גדר היקפית חלודה/סדוקה, מתקנים שיש בהם שברים.
- 11.7.2 ניקיון חול בחצר ובארגזי החול – במרבית חצרות גני הילדים אשר נבדקו ישנו חול רב אשר אינו מטופל ואינו נקי. בכל גני הילדים אשר נבדקו ארגזי החול לא היה מלאים כפי שנדרש בהתאם לחוזר מנכ"ל.
- 11.8 **טיפול לקוי בתחזוקה וגיבון** (סעיף 10)
- 11.8.1 מבדיקת חצרות גני הילדים עולה, כי גינות החצרות אינם מטופלות כראוי על ידי חברות הגיבון אשר מועסקות בחוזים על ידי העירייה.

11.8.2 מבדיקת חצרות גני הילדים עולה, כי המתקנים בחצרות גני הילדים אינם מתוחזקים כראוי, על ידי חברות התחזוקה אשר מועסקת על ידי העירייה בחוזה.

להמלצות הביקורת, שהנן המלצות חוזרות, ראו בהתאם בסעיפי הדוח גופא.

דוח ביקורת

מלגות לסטודנטים ותלמידים שהצטיינו

בתחרויות

1. כללי

במהלך החודשים יולי - ספטמבר 2017 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על התנהלות תחום המלגות לסטודנטים ותלמידים אשר מקיימת העירייה.

עיריית כפר יונה מחלקת מדי שנה מלגות לסטודנטים ולתלמידים/ספורטאים מצטיינים, תושבי העיר. מלגות אלה מחולקות כדי לעודד השכלה גבוהה וכן לקדם את החינוך הגבוה בישוב ואת הספורט ההישגי. לצורך חלוקת המלגות פרסמה העירייה את דבר חלוקת המלגות והקריטריונים, בפרסומים באתר של העירייה, בדף הפייסבוק של העירייה וכן בעיתון מקומי שמתפרסם פעם בחודש.

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחות עם מנהלת אגף החינוך ומרכזת תחום מלגות, וכן עיינה במסמכים.

2. הבסיס למתן המלגות

2.1 הגורם המאשר

על מנת להבטיח, כי חלוקת המלגות נעשית בצורה שוויונית, חייבת העירייה לקבוע תבחינים. מבדיקה שערכנו עולה, כי העירייה קבעה תבחינים על פיהם היא מחלקת מלגות הן לסטודנטים והן לספורטאים מצטיינים. תבחינים אלה, לרבות העדכונים להם, אושרו כנדרש במליאת המועצה. אין לביקורת הערות.

2.2 החלטת מליאה

ע"פ הנוהל, החלטות על חלוקת מלגות מתקבלות בוועדה ייעודית, ומאושרות במליאת המועצה. מעיון שערכה הביקורת עולה כי בדיוני מליאת העירייה התקבלו החלטות על נושא חלוקת מלגות/סכומים/זכאים בתאריכים: 22.5.2012, 8.5.2013, 15.8.2013, 24.2.2014.

2.3 התבחינים לחלוקת מלגות לסטודנטים

מהסברים שקיבלנו עולה, כי התבחינים הללו נבחנו כל שנה על ידי וועדת מקצועית, ובהתאם לכך נבחנת, ובמידת הצורך מוגשת בהתאם לבקשה למליאת המועצה לערוך שינויים. הביקורת עיינה בתבחינים, להלן ההערות:

א. מעיון באתר האינטרנט של העירייה עולה, כי הרשות פרסמה באופן ברור רק את התבחינים למלגות לספורטאים.

ב. הפרטים על אמות המידה לחלוקת מלגות לסטודנטים מופעים בטופס לבקשת מלגה לסטודנטים ולא במסמך נפרד.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ג. לא נקבע באמות המידה לחלוקת מלגות לסטודנטים מהי התכלית שבבסיסה (עידוד חינוך וכו'). לדעת הביקורת, בדומה ל"הואיל" בחוזים, הדבר נדרש ומסייע בקבלת החלטות במתן פרשנות נכונה.

הביקורת ממליצה לפרסם באתר האינטרנט של העירייה, בדומה לתבחינים לחלוקת תמיכות לספורטאים, את אמות המידה לחלוקת מלגות לסטודנטים בצורה נפרדת כמקובל ולציין במסמך את מטרת הענקת המלגות.

*תכונת מנהלת אגף החינוך :
הדובר של העירייה מצדכן בחודשים האחרונים את אתר האינטרנט של העירייה, ייתכן כי חלק מהחומרים לא נמצאים באתר, בשל השינויים המבוצעים. ברצונו שהצבחות של אתר האינטרנט יסתיימו כל החומרים יופיעו באתר.
אנו נוסיע את המטרה לאמות המידה לחלוקת המילכות ונפרסמם באתר האינטרנט.*

2.4 התבחינים למלגות לספורטאים מצטיינים

העירייה קבעה תבחינים למתן מענק לתלמידים מצטיינים בתחומים שונים. מעיון בתבחינים עולה כי לא כלולה בהם הגדרה המבהירה באילו תחרויות מדובר, אלא תחת זאת הניסוח כללי, כדלקמן:

"תלמידים מצטיינים, אשר בתחום הצטיינותם הגיעו להישגים משמעותיים ומשתתפים בתחרויות ארציות/בינלאומיות שבעטיים ישנן הוצאות חריגות. הקריטריונים למלגות הצטיינות:
א. זכייה במקומות הראשונים בתחרויות לאליפות ישראל.
ב. השתתפות בתחרויות בינלאומיות".

כיוון שכיום יש תחרויות כמעט בכל תחום, שחלקם יכול להימצא בעיני חלקים בציבור כלא נורמטיבי, ממליצה הביקורת לכלול בתבחינים הגדרה לפיה התמיכה תהיה בגין זכיה בתחרויות המוכרות על-ידי המדינה ולא רק תחרות אליפות הארץ או תחרות בינלאומית, וזאת במטרה לעודד ספורט ותמיכה בספורטאים הנתמכים כלכלית על ידי הוריהם.

*תכונת מנהלת אגף החינוך :
הנושא מקובל, אנו נרחיב את ההגדרה.*

2.5 פרסום הקול קורא

העירייה חייבת לפרסם ברבים (קול קורא), מבעוד מועד, פרטים על האפשרות לקבלת מלגה. מבדיקה שערכנו עולה כי העירייה מקפידה לפרסם הודעה שכזו באתר האינטרנט שלה ובדף הפייסבוק של הרשות על ידי הדובר, זאת בנוסף על פרסום במקומון. אין לביקורת הערות.

3. ועדת מלגות

3.1 כינון הועדה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

החוק קובע, בסעיף 150 לפקודה, כי "רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן ליעץ למועצה בענינים או במקרים מסויימים". לא מצאנו כי ועדת מלגות הוקמה בהחלטת המליאה.

3.2. הרכב הועדה

בסעיף 162 לפקודת העיריות נקבעו הוראות בדבר הרכב ועדות רשות, כדלקמן:

"ועדה של המועצה, כאמור בסעיף 150, שלא נקבע לה הרכב מיוחד לפי פקודה זו או לפי כל דין, יהיה הרכבה כלהלן:
(א) 10% לפחות מחבריה יהיו חברי המועצה ובלבד שמספר חברי המועצה בוועדה לא יפחת מ-2 ואחד מהם יהיה היושב ראש;
(ב) שאר חברי הועדה יהיו בעלי זכות להיבחר לחברי מועצה שאינם פסולים לפי סעיף 120, ושעל כל אחד מהם המליצה סיעה המרכיבה את המועצה, ובלבד שההרכב הסיעתי של כל ועדה שהוקמה לפי סעיף 150, כולל את מומלצי הסיעות לפי סעיף זה, יהיה תואם ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה.

ועדת מלגות כוללת את החברים הבאים: מנכ"ל העירייה, מנהל שירותי רווחה, מנהלת אגף חינוך, מנהלת מחלקת בתי ספר יסודיים באגף חינוך ונציגת ציבור.

מהסברים שקיבלה הביקורת עולה, כי מדובר למעשה בצוות עבודה ולא בוועדה כמשמעה בפקודת העיריות. לאור האמור מעירה הביקורת, ככל שהעירייה אכן מבקשת כי תחום המלגות ינוהל על ידי צוות עבודה מקצועי ולא על ידי ועדה, אזי יש להתאים את שם הפורום למצב בפועל או לחילופין לקבוע, כי מדובר בוועדת רשות ולהביא את הנושא לאישור המליאה.

3.3. פרוטוקולים

הועדה, ככל אורגן אחר, צריכה לתעד את דיוניה. בפועל נמצא, כי דיוני ועדות המלגות לא מתועדים בפרוטוקול כמקובל.

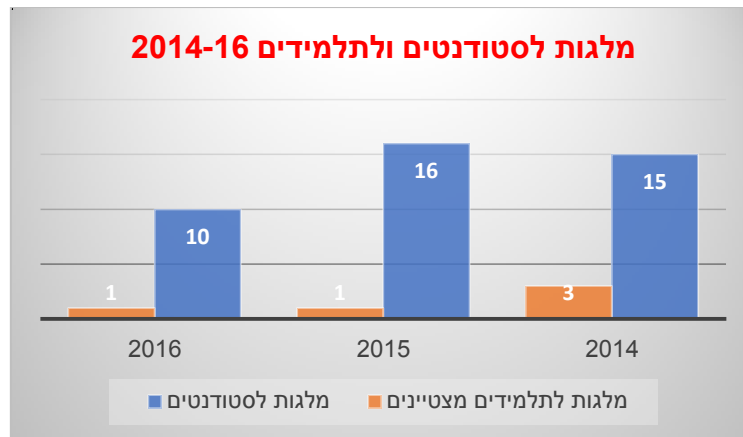
*תאמת מנהלת אגף החינוך :
אנו נקפיד לתיאור הפרוטוקולים, מצטרף לרישום ההחלטה.*

4. היקף חלוקת המלגות

4.1. מקבלי המלגה בפועל

העירייה חילקה ב 3 השנים האחרונות 46 מלגות לסטודנטים ותלמידים מצטיינים, כדלקמן:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.



מהטבלה שלעיל עולה כי ישנה ירידה במספר מקבלי המלגות. מהסברים שקיבלנו עולה כי הסיבה לכך כפולה: מחד היא המגבלה הקיימת לפיה זכאי למלגה יכול לקבלה רק פעם אחת במהלך לימודיו האקדמאיים, ומאידך מגבלת הגיל, המלגה ניתנת לסטודנטים עד גיל 35 שנים. עוד עולה כי הענקת המענק מחייבת ביצוע שעות חונכות, דבר מהווה מגבלה לסטודנטים הלומדים במוסדות מרוחקים (כגון ירושלים/חיפה) כך שקשה להם לבצע את שעות החונכות בכפר יונה.

4.2. הודעה על זכאות

העירייה לא שולחת לזכאים מכתב המודיע על כך כי הם זכאים לקבל מלגה (וגם לא על דחיית בקשתם והנימוקים). הביקורת מעירה, כי מחד הדבר נדרש מטעמי נימוס וטעם טוב, והרי עסקינן בתושבים שהגישו בקשה. מאידך, הדבר נדרש לצורכי בקרה, בייחוד כאשר התיעוד בכל ההליך היה חלקי.

*תשובת מנהלת אגף החינוך:
בשנה הקודמת, התחלנו בהצננת תוצאות לאור מקבלים מלגות.
אנו נקפיד להוציא הודעה מסודרת לכל מי שבקשתו נצנתה בשליפה.*

5. גובה המלגה/מענק

5.1. שיעור המענק בתבחינים

בתבחינים נקבעו הוראות בדבר גובה המענק שהזכאים, לאחר שהגישו בקשה ונמצאו מתאימים, מקבלים, כדלקמן:

- ספורטאים מצטיינים
 - מלגת המקסימום תהא 2,500 ₪.
 - סך גובה המלגות המצטברות שיינתן בגין הצטיינות אינו עולה על ההוצאות שבגינן הוגשה הבקשה.
- סטודנטים
 - המלגה תהיה משמעותית – 3,000 ₪.
 - המלגות יחולקו למעוטי יכולת.

5.2. גובה המלגה לספורטאים מצטיינים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

כאמור שיעור המלגה שנקבע בתבחינים הוא מקסימלי, כאשר הועדה תבחן גם המלצות מחלקת הרווחה והמלצות אגף החינוך בהתאם להיכרות האגפים את משפחות התלמידים. מבדיקה שערכנו עלו הבאים :

א. למרות שהוראות התבחינים קובעים גובה מקסימלי למלגה, בפועל כל המלגות שחולקו בתקופה שנבחנה ניתנו בגובה מקסימלי, בשיעור זה ללא הבדל וללא התייחסות.

ב. למרות שהתבחינים קובעים, כי החלטה על גובה המלגה תושפע מדיווחי אגפי החינוך והרווחה, בפועל לא התקבלו חוות דעת של האגפים האלה.

המצב בו כל הפונים מקבלים תמיכה בשיעור המקסימלי מעלה באופן טבעי שאלה האם אמות מידה מהוות כלי סינון יעיל. מן הראוי לאור האמור שהעירייה תבחן את החלטותיה ואת אמות המידה.

תאורת מנהלת אגף החינוך :

אגפי חינוך ורווחה מדווחים בישיבה. נציגי הרווחה, החינוך והקה"ס הם חלק מהוועדה. רק אגף יומלץ צ"י כולל יקבל התלמיד את מלוא סכמה המלגה.

5.3. גובה מלגות לסטודנטים

שיעור המלגות לסטודנטים מושפע מסטטוס הסוציאקונומי של המבקש, ומהשתתפותו בתרומה לקהילה. מבדיקה שערכנו עולה, כי למרות האמור כל המקרים אשר נמצאו גם כאשר המבקשים נמצאים בסטטוס סוציאקונומי נמוך שהשתתפו בפעילות למן הקהילה וגם אלה שלא, קיבלו מלגה בשיעור זה (3,000 ₪). נמצאו רק שני מקרים בשנת 2015 אשר ביצעו רק 13 שעות חונכות ולכן קיבלו סך של 1500 ₪. (חצי מגובה המלגה).

6. עמידה בתבחינים

6.1. נאותות תבחינים לספורטאים מצטיינים

כאמור העירייה קבעה תבחינים לפיהם זכאי תושב עד גיל 18, הלומד בכפר יונה או שנאלץ ללמוד מחוץ לכפר יונה בשל תחום הצטיינותו זכאי לתמיכה. מבדיקה שערכה הביקורת עולים העניינים הבאים :

6.1.1. ההישג

כפי שציינו, מלגות ניתנות בגין הישגים בתחרויות. מבדיקה שערכנו נמצא, כי העירייה חילקה מלגות בגין המפעלים הבאים :

- אליפות ישראל בשחמט
- אליפות ישראל לגודו
- אליפות טניס
- אליפות לג'ו גיטו

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

6.1.2. שיקולי ההחלטה על הענקת המלגה

בין הנושאים אותם צריכה הוועדה לשיקול הוא גובה סכום המלגה נדרש לבחון גם את המלצת אגף הרווחה והמלצת אגף החינוך. מבדיקה שערכנו עולה, כי למרות האמור אין בתיעוד הקיים התייחסות של אגפים אלה. הביקורת מעירה, כי קבלת החלטות בהעדר מידע כנ"ל עלולה לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות בנושא זה.

תאמת מנהלת אגף החינוך :
יש התייחסות לדברי מנהלי האגפים. אנו נקפיד לתעד את הדברים
בפרוטוקולים של הוועדה.

6.1.3. עמידה ברף הגיל

למרות שהתבחינים קובעים מגבלת גיל, בפועל הפרטים אותם ממלאי מגישי הבקשה ואלה העומדים בפני הוועדה לא מאפשרים בדיקה של עמידה ברף הגיל.

תאמת מנהלת אגף החינוך :
המועמדים מצרפים צילום ת.ג. כדי שניתן יהיה לבדוק את האם הם
ומקום המאורג.

6.1.4. עמידה בתנאי לימוד בישוב

התיעוד הקיים בפני הוועדה לא מאפשר בדיקה של עמידה הסטודנט בתנאי של לימוד במוסד חינוכי בעיר או בעיר אחרת עקב אילוץ כלשהו.

6.1.5. עמידה ברף של מלגות מצטברות

התבחינים כאמור קובעים קריטריון בהם חייבים מבקשי המלגה לעמוד על פיו : סכום המלגות המצטבר שהתקבל בגין ההצטיינות אינו עולה על ההוצאות שבגינן הוגשה הבקשה (כתוב הצהרה על סכום המלגות). מבדיקה שערכנו עולה, כי למרות האמור בפועל מגישי בקשות לא מגישים הצהרות, ומסתפקים בהגשת פנייה בכתב שאינה כוללת מידע בנושא זה, כך שבפועל העירייה מחלקת מלגות מבלי לבחון את עמידה התלמיד בתנאי סף זה.

תאמת מנהלת אגף החינוך :
ההורים מצרפים את הצלויות (חשבוניות) של התחרויות במקרה
ומדוור במלגה של הצטיינות בספורט. במלגות של שכר לימוד, נבדק
שכר ההורים, צלוחת הלימודים, מלגות שאקבל הסטודנט.

6.2. עמידה בתבחינים סטודנטיים

העירייה מחלקת מלגות בסך 3,000 ש"ח עבור 25 שעות פר"ח שנתיות. מבדיקה שערכנו עולים הבאים:

6.2.1. דחית בקשות

בשנת 2014 עולה כי מתוך 17 הבקשות שהוגשו שתי בקשות לא אושרו. מבדיקה שערכנו עולה, כי במקרה אחד הבקשה לא אושרה כיוון שהמבקשת קיבלה מלגה בשנה קודמת, ובמקרה אחר בטענה כי שכר ההורים גבוה.

6.2.2. שעות פר"ח

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ע"פ התבחינים כתנאי לקבלת המלגה הוא "שעתיים שבועיות התנדבות חונכות אישית בכפר יונה בתחום חברתי לימודי בסה"כ 25 שעות עד סוף חודש אוקטובר מכל שנה". מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

א. בפועל נמצא כי למרות האמור בתבחינים העירייה בפועל מחייבת את הסטודנטים בהתנדבות בהיקף 25 שעות.

ב. במקרה אחד נמצא כי ניתנה מלגה למרות שהסטודנט התנדב רק 22.5 שעות, ולא המציא אישור על סיום החונכות.

ג. במספר רב של מקרים ניתנה המלגה למרות שהסטודנט ביצע את שעות החונכות לאחר חודש אוקטובר.

הביקורת מתרשמת שהעירייה מתקשה לאכוף תנאי זה לקבלת מלגה. יש לבחון תנאי זה, ובכל מקרה יש לפעול לאכוף אותו, ככל שהוא בתוקף.

*תשובת מנהלת אגף החינוך :
הנוסח שונה במקצת בשנת הלימודים הנוכחית. ככל מקרה, קיימת ווצדת חריגים אשר בהתאם לאופן של מקרה, מאשרת את עצות כרח כפריסה שונה.*

6.2.3. הכנסה 2015

התבחינים כוללים תנאי לפיו זכאי הוא : "סטודנט אשר הכנסות הוריו אינן עולות על 15,000 ₪ ברוטו". בחנו את העמידה בתנאי זה. להלן הממצאים:

א. נמצא מקרה שבו נדחתה בקשה למלגה בהתאם לסעיף זה, בטענה כי הכנסת ההורים גבוהה.

ב. הביקורת מצאה מקרה אחד בו למרות שהמשכורת ההורים הנה מעל 15,000 ₪ אושרה הבקשה למלגה, כדלקמן :

• ט.כ- הכנסות 17,863 ₪ (הורים) שנת 2015

ג. סה"כ חילקה העירייה בתקופה הנזכרת מלגה אחת בניגוד לרף הכנסות המקסימליות שתבחינים.

6.2.4. הכנסות 2016

התבחינים בשנת 2016 גם הם קובעים הגבלה בעניין גובה הכנסות הורי הסטודנטים. בחנו את העמידה בתנאי זה. להלן הממצאים :

א. נמצאו שני מקרים שנדחו עקב הכנסת הורים גבוהה.

ב. הביקורת מצאה מקרים בהם למרות ששכר ההורים מעל גובה הנדרש, קיבלו מענק, כדלקמן:

• א.א- שכר 15,322 ₪

• ע.ו- שכר 17,760 ₪

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- ג.ש- שכר 15,296 ₪
- א.ב- נשואה שכר הורים 20,908 ₪, בן זוג- 10,027 ₪.

ג. סה"כ חילקה העירייה 4 מלגות בניגוד לרף ההכנסות המקסימליות שבתבחינים.

תאורת מנהלת אצ"ל החינוך :
הנחה שונה מהכנסות הורית של 15,000 ₪ להכנסות הורית בסה"כ 16,000 ₪. ההכנסות הם הכנסות הורית + סטודנט. במקרה בו הסטודנט נשוי, הכוונה היא להכנסות בני הזוג ביחד.
באחד המקרים, היתה וועדת ארצורית אשר דנה הנושא ואישרה אותו.
אנו נדעים את הנושא של ההכנסות, התבחינים.

6.2.5. מוסד לימוד

התבחינים קובעים כי המלגה תינתן ל"עידוד ללימוד לימודים אקדמאיים". בפועל, נמצאו מקרים בהם חולקו מלגות לתלמידים שאינם לומדים לימודים אקדמאיים, כדלקמן:

- בשנת 2014 נתנה מלגה לתלמידה במכינה.
- בשנת 2016 נדחתה בקשתו של סטודנט לקבלת מלגה, מאחר והוא לומד במכינה.

הביקורת מציינת כי ככל שאמות המידה קובעות כי מלגה תינתן אך ורק לצורך "עידוד לימודים אקדמאיים", ולא נקבע בתבחינים קטגוריה נפרדת לכך, לא ניתן להעניק מלגה לתלמידי מכינה.

7. תקציב המלגות

תקציב המלגות השנתי, בשנים 2014-2016 הסתכם ב 60,000 ₪. מבדיקה עולה, כי התקציב אינו נוצל במלואו, כדלקמן:

2016	2015	2014	
₪ 30,000	₪ 43,500	₪ 45,000	סטודנטים
0	₪ 2500	₪ 7,500	תלמידים מצטיינים
₪ 30,000	₪ 46,000	₪ 52,500	סה"כ
₪ 30,000	₪ 14,000	₪ 8,000	יתרה לא מנוצלת

היקף ניצול התקציב בתקופה הנזכרת ירד, כאשר היקף האוכלוסייה בעיר לא נותר על כנו. אשר על כן מן הראוי לדעת הביקורת לבחון האם אכן האופן בו מפעל המלגות מבוצע מאפשר בצורה אופטימלית יישומה של מדיניות העירייה בתחום קידום החינוך הגבוהה.

מעיון בפרוטוקול הוועדה, משנת 2014 עולה, כי נושא יתרות הכספים, הועלה בפני הוועדה ונשקלו מספר אופציות לניצול יתרות הכספים לטובת המטרה לה נקבעו, אך

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

בפועל ניתן לראות, כי בשנת 2015 ובשנת 2016 נותרו יתרונות שגבוהות אף מהיתרה אשר נותרה בשנת 2014.

8. ערעורים

נוהל התמיכות מקנה למגיש בקשה לתמיכה את הזכות להגיש ערעור. ע"פ המידע המפורסם באתר האינטרנט של העירייה "וועדת חריגים תדון בבקשות מיוחדות. בקשות אשר יהיו חסרות את כל המסמכים הנדרשים, כמו כן טפסים שלא ימולאו כהלכה לא ידונו וידחו על הסף".

מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי בעוד שבשנים 2014 - 2015 לא הוגשו ערעורים, בשנת 2016 הוגשו שני ערעורים, כדלקמן:

- תלמידה ב.ל- לא אושרה כי הכנסות הורים מעל 16,000 ₪.
- תלמיד ג.א- לא אושר כי הוא נרשם ללימודי מכינה ולא לתואר ראשון.

הביקורת מעירה, כי הליך ערעור מחייב בתיעוד של הבקשות ושל הדיון בהם, זאת גם לצורך קיומה של בקרה. יש לקיים סדרי תיעוד בהליך זה.

*תשובת מנהלת אגף החינוך :
הצרעוריק הועד הכתה, הצרעוריק לא אוקרו.*

9. סיכום והמלצות

העירייה מקיימת, כחלק ממדיניותה לקדם את תחום החינוך, מפעל מלגות. לצורך האמור הקימה העירייה ועדה וקבעה אמות מידה. בביקורת שערכנו עלו הממצאים הבאים :

- א. פרסום התבחינים (סעיף 2 לעיל) - נמצא כי באתר האינטרנט של העירייה לא פורסמו כל התבחינים לצורך מתן מלגות.
- ב. פרוטוקולים של הוועדה (סעיף 3.3 לעיל) - נמצא, כי לא כל דיוני הוועדה מתועדים באמצעות פרוטוקולים כנדרש.
- ג. הודעה על זכאות (סעיף 4.2 לעיל) - נמצא, כי העירייה לא שולחת לזכאים ולא להם שבקשתם נדחתה הודעה רשמית בכתב.
- ד. גובה המלגה/מענק (סעיף 5 לעיל) - הוראות התבחינים קובעות, בין היתר, גובה מקסימלי למלגות. על וועדת מלגות לבחון, בין היתר, את המלצות מחלקת הרווחה ומחלקת החינוך. מבדיקה נמצא כי למרות האמור בפועל כל המלגות אשר חולקו נתנו בסכום המקסימלי. לא נמצא כי התקיים דיון ו/או ניתנה חוות דעת לגבי הבקשות.
- ה. עמידה בתבחינים - ספורטאים מצטיינים (סעיף 6.1 לעיל) - הבקשות שמוגשות להיות מפורטות בהתאם לדרישות התבחינים (עמידה ברף הגיל, עמידה בתנאי

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה - מאסר שנה.

לימוד בישוב, עמידה ברף של מלגות מצטברות). מבדיקה שערכה הביקורת, לא נמצאו בבקשות אשר הוגשו בצרופן כל המסמכים והנתונים כנדרש בתבחינים.

1. עמידה בתבחינים סטודנטים (סעיף 6.2 לעיל) (סעיף 6.2.2 לעיל) - נמצא כי לא מתנהל מעקב ראוי אחר עמידת מבקשי הבקשות בביצוע שעות פר"ח (חונכות).

2. הכנסות (סעיף 6.2.4 לעיל) - נמצא כי אין התאמה בין התבחינים הקובעים מגבלה על גובה הכנסת הורים לבין חלוקת המלגות בפועל.

ח. מוסד לימוד (סעיף 6.2.5 לעיל) - נמצא כי בעוד שהתבחינים קובעים כי מלגה תינתן בגין ללימודים אקדמאים בפועל אושרה מלגה בשנת 2014 לתלמידת מכינה, כאשר בשנת 2016 נדחתה פניית דומה של סטודנט לקבלת מלגה למכינה.

ט. תקציב מלגות (סעיף 7 לעיל) - נמצא כי תקציב המלגות לא מנוצל במלואו.

י. ערעורים (סעיף 8 לעיל) - לא נמצא תיעוד לערעורים שהוגשו ועל דיון בהם.

להלן ההמלצות :

9.1. יש לפרסם את כל התבחינים לחלוקת מלגות, באופן ברור וכמסמך בודד (לא כחלק מטפסים וכו') באתר האינטרנט של העירייה (סעיף 2 לעיל).

9.2. יש לתעד בפרוטוקול את כל דיוני ועדת מלגות (סעיף 3.3 לעיל).

9.3. יש לשלוח לכל מבקרי המלגה הודעה על החלטה בעניינם (סעיף 4.2 לעיל).

9.4. יש לבחון האם התבחינים מתאימים ומבאים לתוצאה ההולמת את מדיניות העירייה (סעיף 5 לעיל).

9.5. יש לוודא, כי החלטות בנושא מלגות מתקבלות כאשר כל המידע הנדרש מופיע בפני הועדה (סעיף 6.1 לעיל).

9.6. יש לקיים רישום מלא כדי שניתן יהיה לקיים בפיקוח על ביצוע פרויקט פר"ח (סעיף 6.2.2 לעיל).

9.7. יש לפעול כדי שנתוני הכנסת ההורים ימשו כבסיס לקבלת החלטות באשר לזכאות למלגות (סעיף 6.2.4 לעיל).

9.8. כל עוד התבחינים מנוסחים כפי שהם יש להקפיד על כי הזכאות תינתן רק לתלמידים הלומדים לימודים אקדמאים (סעיף 6.2.5 לעיל).

9.9. יש לבחון האם התבחינים מתאימים למסגרת התקציב שנקבעה (ראה סעיף 7 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה - מאסר שנה.

9.10. יש לקיים סדרי תיעוד בהליכי ערעור על החלטות הועדה בנושא מלגות (סעיף 8 לעיל).

דוח ביקורת

ביצוע פרויקטים עבור העירייה על-ידי החברה הכלכלית

1. כללי

במהלך החודשים יוני – אוקטובר 2017 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על האופן שבו מבצעת החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה בע"מ (להלן – החברה) פרויקטים עבור העירייה.

התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנפרדת מהרשות המקומית, הנועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה והוא משמש מעין זרוע ארוכה עבורה. אשר על כן העבודות שהתאגיד מבצע הנם עבור הרשות המקומית.

עיריית כפר יונה הנה לא רק בעלת המניות בחברה, אלא גם ספק העבודות הראשי של החברה. אשר על כן, ולאור התלות, אופי מערכת היחסים, והמטריאליות התמקדה הביקורת בתחום האמור.

הביקורת ערכה, לצורך עבודתה, שיחות עם מנכ"ל החברה, מהנדס העירייה ומנהל אגף תפעול, ערכה סיור בפרויקטים שערכה החברה בישוב, וכן עיינה במסמכים.

2. על החברה והתחום המבוקר

החברה הוקמה ב 26.41992 על-ידי עיריית כפר יונה, והחלה לפעול 4 שנים לאחר מכן ב 11/1996. חברה זו פועלת כקבלן ביצוע המבצע עבור העירייה עבודות פיתוח בפרויקטים ב.מ. 300, ה.צ. 149 ו- 215 מתחם יצחקי, ומקב"ת ינוב. בנוסף מבצעת החברה עבודות שונות עבור העירייה לרבות עבודות בתחום התשתיות וכן בונה פרויקטים יזמים שונים לצורך השכרתם.

ביצוע פרויקטים עבור העירייה הנו חלק מהותי בעבודתה, כאשר החברה משמשת למעשה כחברת ניהול, המתקשרת עם קבלני ביצוע ובאמצעותם מקימה את הפרויקטים.

למעשה החברה מבצעת פרויקטים, בהיקפים שונים, שברגיל נמצאים באחריות אגף הנדסה ו/או אגף שפ"ע.

הביקורת לאור היקפה לא עסקה בנושאים הנוגעים לעצם החלטה על העברת פרויקטים לחברה, ועלותה, האם החלטה זו נעשית לאור בחינת חלופות, והאם נכון/ראוי להעביר לחברה כל פרויקט, אפילו עבודה קטנה של תיקון מדרכה במאות ₪. יחד עם זאת הביקורת כן התמקדה בבחירה הקבלנים ובפיקוח עליהם, וכן באופן בו הפרויקטים עוברים חזרה לאחר סיום הקמתם לאחריות העירייה.

נושא העברת האחריות לעירייה מהותי, כיוון שמשמעותו הוא שהעירייה נושאת מאותו רגע באחריות לאחזקתו.

3. רכש - נורמה

3.1. האם חלה על החברה חובת מכרזים?

החברה שהוקמה כאמור ב 1992, אשר על כן לא חלה עליה נוהל האסדרה של משרד הפנים המחייב ע"פ סעיף 9.2.6 בעריכת מכרז ע"פ הכללים החלים על רשויות מקומיות, עד שיותקנו תקנות מתאימות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

יחד עם האמור תקנון החברה קובע בעניין זה את ההוראות הבאות:

על החברה חלה חובת מכרזים על פי חוק חובת מכרזים, ובהתאם לתקנות שיותקנו לעניין זה ע"י שר הפנים. עד להתקנת התקנות, יחולו על החברה דיני המכרזים של הרשויות המקומיות בשינויים המחוייבים.

אשר על כן חלה על החברה חובת המכרזים בהתאם לתקנות העיריות מכרזים, התשמ"ח-1987.

3.2. רכש - טובין

החברה קבעה ב 15.10.2014 נוהל רכש "להתקשרות עם ספקים בהצעות מחיר, מכרזים וכאשר לא חלה חובת עריכת מכרז". לפי הנוהל, התקשרויות עד לסכום 50,000 ₪ חלה חובה לקבל 2 הצעות מחיר, ומעל הסכום האמור 3 הצעות מחיר.

3.3. הבחירה ביועצים וקבלנים

נוהל הרכש של החברה קובע "במקרה של התקשרות עם יועצים ומתכננים, מספר הצעות המחיר המבוקש יהיה על פי שיקול דעתו של מנכ"ל החברה".

פסיקת ביהמ"ש, שעגנה את עקרונות המשפט המנהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים, קבעה כי רשות מקומית המבקשת להתקשר בפטור ממכרז חייבת בקיום הליך מנהלי שמבטיח שמירה על עקרון השוויון. ב 2013 בערעור שנסב סביב סמכות הרשות להתקשר בפטור במכרז קבע ביהמ"ש העליון כי על משרד הפנים להסדיר בנוהל את התקשרויות עם יועצים במסגרתו ייבחנו, ככל הניתן, בין השאר, מספר הצעות לאותן התקשרויות, זאת על מנת להבטיח חלוקת משאבי ציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת עילות כלכלית לרשות המקומית. (ע"מ 5472/27 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן).

בעקבות האמור פרסם ב 22.11.2016 משרד הפנים נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז (חוזר 8/2016) ע"פ נוהל זה נדרש להקים ועדה ייעודית לנושא. לאור האמור, וכיוון שע"פ התקנון חלה על החברה דיני המכרזים הנהוגים בעירייה, נדרש לבחון התאמתו לחברה, לצורך יישומו. לאור האמור ממליצה הביקורת לעדכן את הנוהל החברה בהתאם לנוהל הנזכר.

3.4. מאגר יועצים

ב 25.6.2017 פרסם משרד הפנים חוזר (5/2017) ובו הוראות להקמת מאגר יועצים. נוהל זה עתיד להיכנס לתוקף בראשית שנה הבאה. מהסברים שקיבלנו עולה כי יש לחברה מאגר יועצים, שלא פורסם ע"פ הנוהל. הביקורת ממליצה לחברה להיערך להחלת הנוהל.

תלונות האזרח

החברה תכאל להקיט מאכר יוצ'ט.

3.5. הבחירה במתכננים/שמאים

החברה, המבצעת עבור העירייה מעת לעת עבודות פיתוח ע"פ תכנון הנערך על-ידי אגף הנדסה בעירייה, מתבקשת לעיתים לערוך בעצמה את התכנון. לצורך כך, קרי לצורך התכנון, מתקשרת החברה עם מתכננים ושמאים. מהסברים שקיבלנו עולה כי היועצים הללו נבחרים בהליכי הצעות מחיר, הכולל הליכי הערכה ודירוג של המציעים ע"פ אמות מידה. מבדיקה של אחד ההליכים (ניהול פרויקט באזה"ת) מ 4/2017 עולים הבאים:

א. החברה פנתה ל 6 מציעים שונים.

ב. הצעות המציעים נבחנו בוועדה הכוללת 4 חברים ובהם מנכ"ל החברה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ג. שני חברי ועדה קבעו את התבחינים, לפיהם משקל ההתרשמות והניסיון 70% והיתר מחיר.

ד. שתי ההצעות בעלות הניקוד הגבוה ביותר נלקחו לראיון נוסף אצל ראש העיר בהשתתפות מהנדס העירייה.

מעיון בהצעות שנבחרו בהליך הראשון, קרי ההצעות שקיבלו את הדרוג הגבוה ביותר, עולה כי בעוד שההצעה הראשונה קיבלה דרוג מקסימלי בסעיף "מחיר" (המחיר הנמוך ביותר), ההצעה השנייה הייתה השנייה היקרה ביותר. הביקורת רואה בחיוב את השימוש באמות מידה איכותיים וממליצה כי בהתקשרויות עם תאגידים, כמו במקרה שנבחר, משקלו של סעיף ההתרשמות יעמוד ביחס גבוה יותר למחיר, והרי, כפי שעלה בהליך זה, הפער ברכיב "איכות", כנראה כיוון שהפניה מלכתחילה היה לחברות שעמדו בתנאים, לא היה רב, יכול היה המצב הקיים להביא לכך שהתקשרות תהיה עם מציע שהצעתו דווקא יקרה. יחד עם האמור, בהליך בו מספר המציעים נמוך יותר בהחלט יכולה להיות הטיה שכזו, שמטבע הדברים עולה בקנה אחד עם אינטרס החברה, אך כאשר מספר המציעים רב, הסיכון של התקשרות עם מציע יקר גבוה יותר.

3.6. אחידות במידע

על מנת שהתחרות בין המשתתפים במכרז/הצעות מחיר נדרש כי המידע המוצע למשתתפים יהיה אחיד מחד, וכי הן ההזמנה והן ההצעה תהיה בפורמט אחיד. אשר על כן מומלץ בהצעות מחיר (במכרזים הדבר חובה) להכין לצורך כך טופס ייעודי (למילוי ע"י המציעים) ולצרפו להצעה. מבדיקה שערכנו נמצאו הליכי הצעות מחיר בהם הקבלנים העבירו את הצעתם ע"ג נייר פירמה כאשר ניסוחי ההצעות הקבלנים שונים. כך לדוגמא בהליך הצעות מחיר לעבודות חשמל במבנה הרובוטיקה התקבלו 3 הצעות, כאשר:

א. בכל אחד מההצעות יש רמת פירוט אחרת ('סער אדירים' – 10 פרטים, 'אלעל בניה' – 9 פרטים ו'דורון שרותי חשמל' – 8 פרטים).

ב. מעבר לכך נמצא כי רמת הגדרת הכמויות בהצעות אינה אחידה, כדלקמן:

a. לדוגמא בהצעה אחת נקבע אספקת 70 מ' כבל (סער אדירים) ובהצעה אחרת אספקה של 70 מ' כבל (דורון שרותי חשמל), ובהצעה של "אל על בניה" כ 65 מ' כבל".

b. בהצעה של 'סער אדירים' נקבע "מפסק A80/A100" ואילו בשל 'דורון שרותי חשמל' "מפסק A125", ואילו בהצעה של 'אל על בניה' "התקנת מפסק ראשי".

בתגובה לביקורת נמסר כי מדובר במקרה חריג שבו החברה, לאור אי התאמות בתכנון, נאלצה לפעול בכוחות עצמה. הביקורת מציינת כי על מנת להבטיח כי הליכי הצעות מחיר נעשים באופן המבטיח את אינטרס החברה מחד, ובאופן מצמצם סיכונים משפטים מאידך, מומלץ להגדיר בצורה מפורטת את ההצעה ע"ג טופס (בל"ה) ייעודי.

4. מכרזים

4.1. ועדת מכרזים

החברה הקימה ועדת מכרזים שחברים בה 3 חברי דירקטוריון. במהלך 2017, כך נמסר, נוספו 2 חברים והיום מונה הועדה 5 חברים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

4.2 פרוטוקולים

דיוני ועדת מכרזים מתועדים בפרוטוקול שכאמור צריכים לכלול את ההליכים וההחלטות שהתקבלו. מעיון בפרוטוקולים של ועדת מכרזים עולים הבאים:

א. הפרוטוקולים כוללים ניסוחים שמתאימים למכתבים כגון "הח"מ סקר בפני הועדה.." (דיון מה 6.2.17).

ב. פרוטוקולים כוללים תיאורים ללא שיוכם לדובר ("מכיוון שיש צורך בקיצוצים מוצע לבטל את המכרז" 25.7.16).

ג. פרוטוקולים בחלקם מנוסחים בגוף שני עבר בניגוד למקובל ("עו"ד אור ברי הסבירה..."), "יעל אמרה שיש לבדוק את..." (מדיון מה 25.7.16).

אומנם תקנות המכרזים שותקות לעניין צורת הפרוטוקול, ואכן הפרוטוקולים כוללים פרוט ההחלטות שהתקבלו, אך לדעתנו, כיוון שאין ולא צריך שתהיה מחלוקת על כי המסמכים הללו צריכים לשקף את מהלך הדיון, מומלץ לערוך אותם באופן המאפשר להבין ולבחון את הליך קבלת החלטות המתועד בהם (בהקשר לכך ראה גם הערות הביקורת בסעיף 4.3 בהמשך).

4.3 פסילת מכרז

ביטול מכרז הינו צעד בו תנקוט הרשות במקרים יוצאי דופן, וככזה הוא מקים באורח טבעי סיכונים משפטיים. ע"פ תקנות המכרזים ניתן לבטל מכרז "כאשר אין בין המכרז שבוטל ובין המכרז האחר שוני מהותי, זולת אם לדעת הועדה השתנו הנסיבות שגרמו להחלטה על הביטול". כמו כן רשאית החברה לפרסם מכרז חדש אם לא הוגשה כל הצעה למכרז הנדון או נדונה הצעה יחידה והועדה לא המליצה עליה אשר על כן נקבע בפסיקה כי ביטול מכרז, לאחר שהוגשו הצעות, פוגע מחד גיסא במשאבים הרבים שהשקיעו המציעים בהגשת הצעותיהם, ומאידך גיסא, ביטול מכרז לאחר שהוגשו הצעות, פוגע בעקרונות הסודיות והשוויון, העומדים בבסיסו של מכרז. לפיכך, כאשר סוגיית ביטול מכרז מגיעה לפתחו של בית-המשפט, לא אחת נקבע כי ביהמ"ש לא יטה לאשר את ביטולו של המכרז ויעשה כן, רק כאשר לא נותרה בידיו ברירה אחרת (מכרזים ציבורים, דקל). לאור האמור, יש להקפיד על כי החלטות מתקבלות בהתאם לחוק ושהדבר משתקף פרוטוקולי ועדת מכרזים. מעיון בפרוטוקולי ועדת מכרזים נמצאה החלטה מה 25.7.16 לפסול מכרז. אופן ניסוח הדיון בפרוטוקול יכול להתפרש כאילו ההחלטה התקבלה ורק לאחר מכן נעשה ניסיון להתאימה לעילות הפסילה. כיוון שהפרוטוקול נגיש וביחוד לאור המגמה הקיימת של הגשת תובענות בתחום זה, על החברה להקפיד שהחלטותיה יהיו בהתאם לחוק ותיעדן ישקף זאת.

בתגובה לביקורת נמסר כי "בכל החלטת פסילה, כולל בפרוטוקול המדובר, ישנה חו"ד של יועמ"ש החברה המפרטת את הסיבות לפסילה" וכי די בכך. לאור האמור מבקשת הביקורת להבהיר כי בצד הדרישה בה עומדת החברה לכתובת פרוטוקול, מן הראוי לקחת בחשבון את הבאים:

א. פרוטוקול הנו המסמך היחיד שמתעד את קבלת ההחלטות.

ב. חו"ד יועמ"ש הנה מסמך תומך ולא מסמך המתעד כאמור את החלטות.

ג. אשר על כן מוצע כי הפרוטוקול יציג את הדברים, קרי את הפרטים שבבסיס ההחלטה, באופן ברור, כך שניתן יהיה להבין כי החו"ד הונחה בפני חברי הועדה שעה שהם החליטו לפסול את ההצעה.

לדעת הביקורת, אימוץ המלצות אלה יגביר את השקיפות ויסיע בצמצום הסיכונים המשפטיים.

4.4. פיצול

תקנה 5 לתקנות העירייה מכרזים החלות גם על החברה, קובעת "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד". מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי החברה עורכת פיצולים. כך במקום לקחת קבלן אחד, מחלקים את זה לקבלנים (מיזוג, גינון, חשמל). כך ארע לדוגמא בפרויקט של הקמת כנר ההגנה הרצל. הסיבה לאמור היא שיטת העבודה הנהוגה בחברה לפיה החברה הכללית פועלת כחברה מנהלת, המתקשרת, "משיקולים שונים שעיקרן כספיים" עם קבלני משנה, במקום להתקשר עם קבלן אחד. לדעת הביקורת מומלץ, במידה וקבלני המשנה לא נבחרים במכרז, לקבל לכך חו"ד משפטית לפיה אין באמור משום פיצול אסור כאמור בתקנה הנזכרת.

תלאת האוקר

"לא מדובר באותה עבודה אלא בשניו שיטת הניהול: במקום שהחכ"ל תיקח קבלן אחד שתיכיל את כל קבלני המשנה, הרי משיקולים שונים, שיקרן כספיים, החכ"ל משנת כקבלן ראשי שמתחיל צוודים קבלני המשנה".

5. הסכמי מסגרת

5.1. היקף

החברה שעיקר עיסוקה היא בהקמה של תשתיות הנדסיות, עובדת בעיקר עם קבלנים בתחומים קבועים (חשמל, שלד, מים, בנין וכו'). בפועל, למרות האמור, מקיימת החברה התקשרות בהסכם מסגרת רק עם קבלן תשתיות (יעקוב פרבר), נבחר במכרז. הביקורת ממליצה לחברה לשקול קיום הסכמי מסגרת בתחומים נוספים.

תלאת האוקר

אקולא. בקרוה נא לאכרז בנוה אנה.

5.2. מסגרת ההתקשרות

כאמור החברה ערכה מכרז מסגרת אחד, שההתקשרות עמו ממשיכה. לאור האמור בקשנו את מסמכי המכרז. מעיון במסמכי המכרז שהועברו לנו עולים הבאים:

א. החברה ערכה ב 2012 מכרז פומבי (4/2012).

ב. המכרז פורסם ב 8.5.2012, כאשר סיור הקבלנים נערך 3 שבועות לפני כן (ב 16.4.2012), לא ברור כיצד הסיור נערך לפני שהמידע אודות המכרז פורסם. יתכן ומדובר בטעות דפוס בפרוטוקול הועדה. לאור פרק הזמן שחלף לא בחנה הביקורת נתון זה.

ג. החוזה נחתם ב 5.6.2012.

ד. המכרז הוא לשנה, עם אפשרות הארכה לשנה אחת, עד ל 5 שנים. דהיינו, במועד עריכת הביקורת חלפה למעשה מסגרת ההתקשרות המקסימלית ללא אישור יועמ"ש.

הביקורת ממליצה להיערך מבעוד מועד לעריכת מכרז חלופי, ובכל מקרה לא ניתן להמשיך בהתקשרות עם הקבלן הנזכר.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה - מאסר שנה.

תלופת האמור **מאת 2017 פורסט מכרז חדש ונחתם חולה עם הקבלן הזוכה.**

5.3. אי בלעדיות

כאמור החברה התקשרה בהסכם מסגרת לביצוע עבודות תשתית, עם קבלן שנבחר במכרז. נוסח המכרז שנערך לא מחייב את החברה לפנות דווקא את העבודות לקבלן זה, ואכן החברה לא דווקא פונה לקבלן זה, ומתקשרת עם קבלנים אחרים. כידוע, השימוש בהסכמי מסגרת מעניק למזמין יתרונות ובהם זמינות ומחירים ידועים וקבועים. זאת גם אחת הסיבות לכך שמשרד הפנים מחייב רשויות מקומיות (הוראה שחלה גם על החברה) לערוך מאגר יועצים וקבלנים. יחד עם זאת ברי כי בצד זה בהחלט יתכן כי עריכת מכרז נקודתי תניב תוצאות טובות יותר למזמין. אשר על כן, ככל שהחברה מתקשרת עם קבלנים בהתאם לחוק, אין בכך כדי לצמצם את שקול דעתה. עם זאת לאור היתרונות הנזכרים, וביחוד לאור העובדה שרמת המחירים עם הקבלן האמור הנה קבועה לאורך כל שנות ההסכם, מן הראוי להתחשב בכך, שעה שמתקבלת החלטה לצאת למכרז. לאור האמור חוזרת הביקורת וממליצה שההתקשרות תעשה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים המחייב בהליך הצעת מחיר, בין קבלנים העומדים בתנאי הסף שנקבעו, ובכל מקרה שהערכת שווי העבודות תיקח בחשבון גם את המחירים שבהסכם המסגרת. כך תהנה החברה מגמישות ניהולית מחד, ולא תימצא משלמת מחירים העולים על הסכם המסגרת מאידך.

תלופת האמור

**מאקריט מסוימים מכרז ספציפי יביא לצלילות נמוכות יותר. בנוסף, יש אמירה
de היקף צמודה שנתו אנו מחויבים לצמוד בה.**

6. העברת פרויקטים

כאמור החברה משמשת את העירייה כקבלן ביצוע. ב 20.6.2012 אישר מליאת העירייה את החוזה שנחתם בינה ובין החברה. החוזה מסדיר את אופן העברת הפרויקטים לניהול החברה ולפיקוחה. ע"פ החוזה לכל פרויקט תוצא הזמנת עבודה, בנוסח הקבוע בחוזה, הכולל את פרטי הפרויקט כולל לו"ז, תקציב ואופן המימון.

6.1. חוזה

כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדיון ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכיוצא בזה. מבדיקה נמצא כי ב 21.6.2012 חתמה החברה עם העירייה על חוזה המכסה את כל הנושאים הנדרשים. אין לביקורת הערות.

6.2. בדיקת כדאיות כלכלית ע"י העירייה

מועצת העירייה רשאית להטיל על החברה העירונית לבצע פרויקטים שאינם בהכרח רווחיים, אך נחוצים מבחינת השירות לציבור, אך עליה לוודא כי יש לחברה תקורה מספקת לכך. מאידך עליה לפחות להבטיח כי שיעור התקורה לא עולה על הכדאיות בכך, ועל עמידת הדבר במחירי שוק. רשות המבקשת להעביר פרויקט לחברה הכלכלית בתקורה גבוהה, כגון לדוגמא כדי להבטיח שיפוי על חוסר רווחיות של הפרויקט, עליה לקבל לצורך כך את אישור משרד הפנים. כך לדוגמא העיר מבקר המדינה לעיריית טבריה כי היה עליה "לבחון את כדאיות הפעלת הפרויקט" (דוח עמ' 96). עוד קבע המבקר כי "בטרם ייחתם הסכם להעברת ביצוע פעילות לחברות עירוניות יערך תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות".

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

מעיון בהסכם ההתקשרות עולה כי הזמנת עבודות מהחברה לא כוללת חובת קיום בחינת כדאיות ו/או בחינת חלופות. מהסברים שקיבלנו עולה כי ככל שידוע לחברה העירייה עורכת תחשיבי כדאיות, אך היא אינה נחשפת להם. אשר על כן, כחברה שבפועל מנהלת את הפרויקטים וגם לצורך בקרה ממליצה כי עותק מהתחשיבים יימסר לחברה, וכי הדבר יעוגן בנהלים.

תגובת המאוקר

בפרויקט צבאר הצירייה החכ"ל מקבלת תקורה קבוצה של 5%. ולכן הרווחיות של החכ"ל מוגבלת. בפיתוח שכוללת חדשות החכ"ל מקיימת את הניתוח התקציבי עצמיט בשנה ככל דוח כספי. ובפרויקט ימייט, אנו מצציט ומחוייט לצבאר דיקה כלכלית ולהיטא לאישור הדירקטוריון.

6.3. הזמנות

כאמור ע"פ הסכם העברת פרויקט לחברה מתבצעת באמצעות הזמנה, בה מפורטים הפרטים לרבות המסגרת התקציבית המאושרת. מבדיקה שערכנו ומתשובות לשאלות הביקורת עולים הבאים:

- א. היו מקרים בהם העירייה העבירה לחברה פרויקטים מבלי שנחתמה הזמנה.
- ב. ישנם מקרים בהם העירייה העבירה לחברה את "הזמנה" במייל ולא בפורמט הקבוע בחוזה.

הביקורת מעירה כי מתן הנחיות ליציאה לפרויקט חייבת בקיומם של תהליכי קבלת החלטות, שהתיעוד הקבוע בהסכם נועד כדי להבטיח, שאכן הללו מתקיימים. אשר על כן, ולאור המשמעויות שיש לכך, בין היתר לפוטנציאל החשיפה לסיכונים, מוצע לעגן הליך זה בנוהל.

6.4. תקצוב הפרויקטים

ע"פ החוזה עם החברה, העירייה מתחייבת בהזמנת העבודה לפרט, בין היתר, עם החברה את התקציב המאושר לפרויקט (סעיף 4.1 לחוזה). סעיף 4.2 לחוזה קובע כי "אומדני תקציבי הפרויקטים שיפורטו בכל הזמנת עבודה יערכו ע"י החברה, בכפוף אישור והסכמה של העירייה". העירייה, כמו כל גוף ציבורי, נתונה לאילוצים תקציביים. אשר על כן, מהסברים שקיבלנו, עולה כי קרה שהעירייה ביקשה מהחברה לבצע פרויקטים ללא העמדת התחייבות חוזית (הזמנה חתומה), או להתחיל בביצוע פרויקט מבלי להעמיד הרשאה תקציבית בהיקף מתאים. להלן הערות הביקורת:

- א. החברה עורכת אומדנים על בסיס התקציבים שקובעת העירייה, שלעיתים נתון לשינויים.
- ב. הרצון להקים פרויקטים לרווחת הציבור והמסגרת התקציבית המוגבלת בצד האילוצים הקיימים לעולם יעמידו את הביצוע במבחן.
- ג. המציאות בה החברה מתחילה בביצוע פרויקט מבלי שהמסגרת התקציבית למימונו מוסדרת במלואה, מקימה אי וודאות באשר להיתכנות הפרויקט מחד ויוצרת, כפי שארע לדוגמא בפרויקט הצבת עמודי תאורה ליד הקניון, פערים בין התכנון לביצוע.

צורת התנהלות בפועל בין העירייה לחברה אינה זהה בהכרח לזו הקבועה בחוזה. בפועל העירייה מעבירה לחברה פרויקטים מבלי להתחייב מראש על המסגרת התקציבית לפרויקט. הבעיה לכך נעוצה באילוצים התקציביים כנ"ל ובשיטה הקבועה בחוזה. מציאות זו מאלצת את החברה למצוא דרכים, באותם פרויקטים הם המסגרת שנקבעה בפועל אינה תואמת את היקף העבודה, על מנת לעמוד ביעדים שנקבעו. מציאות זו יוצרת מטבע הדברים תמריצים (רצון לקבל את התקורה) לביצוע שונה מהתכנון.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

בצד העמידה במטרות יש לזכור כי שיטת עבודה שכזו תוחבת בחובה סיכונים, הנובעים מביצוע פרויקטים הנדסיים ללא מקורות תקציבים מספקים. לדעת הביקורת, על מנת לצמצם סיכונים אלה, יש לבחון שילוב החברה בשלב התכנון מחד, ולשקול קבלת עמדת החברה ביחס לריאליות מסגרת התקציב שנקבעה מאידך (ראה ביחס לכך גם את המלצת הביקורת סעיף 6.2 לעיל).

7. ביצוע פרויקטים

7.1. תכנית עבודה

הכנת תכנית עבודה מסודרת מבטאת את מדיניות החברה, את מטרותיה, את תפוקותיה ואת תשומותיה; תכנית עבודה משמשת כלי לתכנון ארוך טווח ובסיס למעקב ובקרה, והיא תנאי להבטחת היעילות והחיסכון בחברה. לפיכך בהתאם לסעיף 92(א) ולשם מימוש תפקידיו של הדירקטוריון, יש להביא בפני הדירקטוריון את תכניות העבודה של החברה.

לשם השוואה, רשות החברות הממשלתיות מטילה על החברות הממשלתיות להכין תכנית שנתית ותכנית רב-שנתית, לאשר אותן בדירקטוריון ולהגיש אותן עד 31 בדצמבר של אותה שנה, עבור השנה העוקבת. על דירקטוריון החברה הממשלתית להידרש במסגרת הדיון בתכניות העבודה להתאמתן ליעדים ולמטרות של החברה כפי שקבע אותם ולצעדים הנדרשים לצורך יישום התכניות. ממידע שנמסר לביקורת עולה כי מנכ"ל החברה מקפיד על עריכת תכנית עבודה שנתית לחברה. אין לביקורת הערות.

7.2. האומדן תכנון פרויקטים

החוזה קובע כי "תכנון העבודות, וכן הכנת תכניות, מפרטים הדרושים לקבלת היתרים בשלב ביצוע העבודות, וכן הכנת כתבי כמויות ו/או עריכת מכרז, יתבצעו ע"י מתכננים של החברה או העירייה כפי שיוסכם ביחד לכל עבודה שתבוצע מכוח החוזה".

מביקורת שערךנו עולים הבאים:

1. התכנון והאומדן נעשה בעירייה, אך לפעמים החברה עורכת את התכנון בעצמה (כמו בפרויקט הרובוטיקה)

2. נערכת ישיבה עם הדרג המקצועי – לא תמיד מתועד. התיעוד בידי המתכננים, שמבצעים תיעוד עצמי.

7.3. תכנית עסקית

תכנית עסקית היא מסמך ניהולי המספק תמונה עתידית כוללת של העסק או המיזם מכל הבחינות - מבחינה שיווקית, טכנולוגית, תפעולית, כלכלית ועוד. הסיבה העיקרית להכנת תכנית עסקית היא ניתוח שיטתי ומסודר של העסק, לשם גיוס הון ושיתוף פעולה, בדיקת כדאיות מעמיקה ותכנון אסטרטגיה עסקית.

לאור היתרונות הגלומים בכך נדרשת העירייה/חברה לערוך תכנית שכזו כל אימת שזו מבקשת לקיים פרויקט שיש לו בסיס כלכלי. בפועל תכנית זו נעשית או על-ידי העירייה, בפרויקטים אותם היא מתכננת, או על-ידי החברה, בפרויקטים שהעירייה מעבירה לחברה לבצע גם את התכנון. בפועל, תכניות אלה לא מוגשות בכתב לדירקטוריון, וממילא זה לא דן בהם ומאשרם. לדעת הביקורת, על מנת להגביר את הבקרה ולחזק את הממשל התאגידי, מה גם שהדבר נדרש לדעתנו מכוח הוראות סעיף 92 לחוק, מומלץ להעביר את התכנית של החברה לדירקטוריון שידון ויאשר אותם. אפשר, מטעמי יעילות, לקבוע כי ועדה של הדירקטוריון תעסוק בכך.

7.4. תכניות של העירייה

התכנון ברוב העבודות שמבצעת החברה נעשה על-ידי העירייה. במקרה כזה התכנית למעשה לא נדון בדירקטוריון החברה, אלא החברה דואגת כי שיעור התקורה המוסכם יתווסף לתקציב. לדעת הביקורת, בייחוד במצבים בהם פרויקטים כגון דא יכולים לחשוף את החברה לסיכונים, חיוני להביא תכניות אלה לבחינה ודיון בדירקטוריון.

7.5. תוכנה לניהול פרויקטים

ניהול פרויקטים, בייחוד פרויקטים הנדסיים, חשופים לסיכונים ולטעויות שעלולה לגרום לנזקים כבדים. אחד הכלים שיכולים לסייע הוא מערכת לניהול פרויקטים המאפשרת למנהל הפרויקט לתכנן את הפרויקט ממגוון זוויות ונקודות מבט, אך גם לעקוב אחרי התמונה הגדולה של הפרויקט. המערכת מייצרת בסיס אמין ומקצועי לזיהוי מוקדים של סיכונים, בסיס לקבלת החלטות מקצועיות והיא מעניקה בידי המשתמש בה כלי רב עוצמה לניהול הפרויקט, לתכנון, לביצוע, לבקרה ולאחזקה.

תוכנות לניהול פרויקטים הנדסיים מאפשרת טיפול בכל הליכי הפרויקט החל מתכנון כתב כמויות, מחירים, לוחות זמנים יומני עבודה, חוזים וחשבונות, מעקב אחרי אי התאמות סיכומי ישיבות, אחזקה וכל מה שדרוש להתנהלות תקינה של פרויקט הנדסי בכל השלבים, החל משלב הביצוע ועד לשלב המסירה. ניהול נכון של הפרויקט חוסך משאבים, מונע עיכובים, מייעל את התהליך ומצמצם עד למינימום טעויות.

ניהול הפרויקט חייב להיבנות על בסיס איתן ומאורגן. לאחר הנחת היסודות לתכנון הפרויקט יש לארגן את העבודה, להעביר אותה לאנשי המקצוע העובדים בשטח, לקבוע נקודות לבדיקה ולהערכה ובמידת הצורך לבצע עדכונים ושיפורים במהלך התקדמות הפרויקט. תוכנות ניהול פרויקטים מהווה אם כן כלי עבודה בתחום זה. בפועל החברה עושה שימוש בכלי פתוח (אקסל) ולא בתוכנה לניהול פרויקטים.

תאמת האוקר

ניהול פרויקט ממוצע צ"י מנהלי הפרויקט ולא בידי החברה. הפרויקט שניהל הוא יוצא מן הכלל שאצד הכלל

7.6. דיווח

כידוע דירקטוריון אמון על פיקוח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו, ובכלל זה יקבע את תכניות הפעולה של החברה, עקרונות למימון וסדרי עדיפויות בניהן " (סעיף 92 לחוק). אשר על כן ברי כי החלטות ביחס לפרויקטים יתקבלו בפורום זה, שמן הסתם גם יקיים מעקב אחריהם. מהסברים שקיבלנו עולה כי הנושא מדווח במסגרת עדכוני מנכ"ל, ולא באופן מוסדר ומקיף הכולל ניתוחי סיכונים וביצוע במהלך הפרויקט ובסופו. אומנם קיימת תאימות מסוימת בין החברה לעירייה (חברי דירקטוריון הנם בעלי תפקיד בעירייה, מה גם שחלק מהגורמים בעירייה האומנים על העברת עבודות לחברה, ממלאים תפקידים בחברה עצמה), אך עדין קיימת חשיבות שהחלטות בנושא יתקבלו באורגנים המוסמכים לכך בחברה. אשר על כן נדרש כתנאי יסוד, כי דירקטוריון החברה יקבל באופן שוטף דיווחים על הפרויקטים שמצבעת החברה, ותוך כך תתקיים בחברה ממשל תאגידי ומנגנוני קבלת החלטות שיטיבו תהליכים אלה ויבטיחו, בין היתר, קיומה של בקרה. אשר על כן נדרש לקבוע הסדרים לפיהם דירקטוריון החברה, או אורגן שזה הסמך, יהיה מעורב דה פקטו בתהליכי קבלת החלטות, גם בהליכים שלכאורה אין לחברה בהם שקול דעת רחב.

7.7. ביצוע

מהסברים שקיבלנו עולה כי החברה עומדת ביעדים שהעירייה קובעת, לרבות מסגרת התקציבית. מעיון בנתונים שהובאו לביקורת עולה התמונה הבאה:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

פרויקט	צורת העבודה	אומדן מול ביצוע
רובטיקה	המבנה הוקם כאשר החברה הנה הקבלן המבצע המעסיקה קבלני משנה	
ביהכ"נ אתיופים	נבנה עם קבלן מפתח + מיזוג ופיתוח קבלנים אחרים	
כביש גישה לתחנת דלק	נסלל עם קבלן מפתח, כאשר החברה משמשת מנהלת פרויקט	

בכל הפרויקטים שנסקרו נמצא כי הביצוע היה מתחת לאומדן/תקציב שנקבע.

8. מסירת הפרויקט – מסירת מפתחות

8.1 השלבים

החברה מקימה עבור העירייה ובונה תשתיות (כבישים, מדרכות וכיוצ"ב) ומבני ציבור וחינוך ברחבי העיר. בכל הקשור להקמה ותחזוקה של תשתיות עירוניות החלוקה ביניהן הן:

עירייה	חברה
תחזוקה של תשתיות הציבוריות ומבני ציבור	ביצוע של עבודות פיתוח והקמה של מבני ציבור ומוס"ח, לרבות תכנון העבודות והפיקוח ההנדסי על ביצוען.

כפי שניתן לראות האחריות על תשתית/מבנה, לאחר הקמתם, עוברת מהחברה לעירייה (אגף שפ"ע). אך מהי הנקודה המעבר? מתי האחריות עוברת לאגף שפ"ע? והאם מעבר זה "חלק" ומתרחש בצורה המבטיחה את אינטרס העירייה?

כדי לבחון סוגיות אלה נדרש תחילה ללמוד על המסגרת החוזית שבה פועלת העירייה מול הקבלנים המבצעים בפועל את עבודות התשתית/מבנים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- ערבות ביצוע – ערבות לטיב העבודה או לביצוע תיקונים על-ידי קבלן בנייה או ספק. כתב ערבות זה נלקח מקבלן/ספק המבצע את עבודות הקמת התשתיות/מבנים והוא נועד להבטיח מתן פיצוי לעירייה שעה שהקבלן לא עומד בהתחייבויותיו.
- ערבות בדק – לאחר שהתשתית/מבנה הוקם מוחזר כתב ערבות הביצוע לקבלן ותחת זאת מתקבלת ערבות בדק. ערבות זו נועדה כדי להבטיח שהקבלן יעמוד בהתחייבויותיו מכוח החוק/חוזה ויתקן את הליקויים, ככל שיהיו בתקופה שנקבעה (בד"כ שנה) לאחר הקמת התשתית/מבנה.

8.2. בעיות בהעברת האחריות

כאמור העירייה מקבלת את התשתית שהוקמה בפיקוחה של החברה הכלכלית בסוף תקופת הבדק. מצב זה חושף באופן טבעי את העירייה לסיכון שבמידה ויהיו השגות וכיוצא בתיקון יעשה ע"ח החברה/עירייה. ואכן מצב זה עלול לחשוף את העירייה לסיכונים. כך לדוגמה היה בפרויקט פיתוח בשכונת 'יפה נוף' בו הקימה החברה הכלכלית, בין היתר, גינות ציבור. לאחר תקופת הבדק, הצמחייה נבלה (לא נקלטה עקב אי התאמה לקרקע), ואגף השפ"ע סרב לקבל אחריות. לבסוף קבלני הגינון ולא הקבלן שהקים את הגינות, שקמו את הגינה. דוגמה נוספת לכך הוא שנמצאו בפגמים בעבודות שבוצעו ב 2015 בבית ספר 'הדר', והעירייה סירבה עקב כך לקבל אחריות עד שהחברה תיקנה זאת.

8.3. העברת הפרויקט לאחריות העירייה

ככלל, ישנן שני נקודות בהם מושכות פרויקט "עוברות" למזמין; במועד סיום העבודות והתשתית עוברת לשימוש המזמין, וסוף תקופת הבדק. מתשובה לשאלת הביקורת עולים הבאים:

- א. למרות היותה המזמין, בפועל העירייה (יחידת המזמינות) לא מעורבת בשלבי הפרויקט.
- ב. האחריות עוברת בפועל לעירייה רק בסוף תקופת הבדק.
- ג. אשר על כן העירייה, קרי מזמין העבודה, נכנסת לתמונה כאשר תמה למעשה אחריות הקבלן.
- ד. כתוצאה מכך, העירייה, זה שמפעיל בפועל את התשתית ומתחזקה, לא בודקת את התשתית בתקופת האחריות.

להלן התייחסות הביקורת:

8.3.1. לאחר שתקופת ערבות הבדק מסתיימת עורך מנכ"ל החברה סיור עם הקבלן, וככל שאין תקלות, מקבל הלה תעודות סיום וכתב הערבות מוחזרת לקבלן.

8.3.2. מצב זה עלול להיות לא מיטבי ואף פוטנציאלית יכול להרע את מצבה של העירייה, כיוון שבשיטה זו העירייה הנה מחוץ לתמונה. מעורבות העירייה, באמצעות היחידות המזמינות, חשובה ולו בגלל העובדה שהחברה הנה פרויקטור, ולא הגוף שבפועל יתחזק את התשתיות הללו (להסבר ראה סעיף 8.5 בהמשך).

8.3.3. מעבר לכך, בשיטת העבודה הנהוגה, יוצא שהעירייה מקבלת את התשתית רק בסוף ההליך. קרי לאחר שהחברה הכלכלית שחררה לקבלן את ערבות הבדק. במצב כזה, באם יש לעירייה השגות וכו' אזי קולם מן הסתם, כאשר הקבלן יצא מהתמונה, לא יהיה רם.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

8.3.4. למעשה אין העברת אחריות, אלא החברה הכלכלית מודיעה לעירייה על גמר ביצוע והסרת אחריותה ממנו.

8.3.5. לא נערך סיור ולא נכתב פרוטוקול מסודר להעברת התשתית שהוקמה לאחריות העירייה.

הביקורת מעירה כי על העירייה לפעול להסדיר את העברת התשתית אליה מהחברה, תוך בדיקה עצמית שלה על כי התשתית הוקמה לשביעות רצונה ובהתאם לתכנון, בצורה מסודרת כמקובל.

8.4. תעודת סיום

בסוף תקופת הבדק נערך סיור עם הקבלן בשטח. ולאחר שכל הליקויים תוקנו, לשביעות רצון המזמין, חותמת החברה על תעודות סיום. הביקורת ביקשה לבחון את דרך הוצאת תעודות אלה, ולכן בקשה לעיין בתעודה לדוגמא.

8.4.1. מועד חתימת על התעודה

לביקורת נמסרה תעודה שנופקה בפרויקט מתחם יצחקי (כביש 4), להלן הממצאים:

א. הטופס נחתם ע"י מנכ"ל החברה הכלכלית כפר יונה ומפקח הפרויקט.

ב. התעודה נופקה ב 31.5.2016 כאשר המפקח חתם עליה ב 23.6.2016. מהסברים שקיבלנו עולה כי למרות שניתן להבין כאילו החברה ניפקה את הטופס חודש לפני שהמפקח חתם על כך, בפועל התעודה נחתמה בסוף ע"י מנכ"ל החברה.

הביקורת מציינת כי מן הראוי למלא את הטופס כך שניתן יהיה בנקל להבין מתי נופקה התעודה, ומתי היא נחתמה ע"י המפקח.

תאגיד האפקר

התאגיד האפקר צ"י אשכ"ף. ונחתמה רק אח"כ. התאריך שרשום אצל
23.6.16 נירשם אף ידי ואני הייתי החותם האחרון.

8.4.2. נוסח התעודה

מעיון בתעודה עולה כי, למרות שהיא נוסחה ע"י החברה, היא בפועל כוללת נוסח מרחיב לפיו החברה מאשרת ש"כל עבודות הבדק וכל הכרוך בהם בוצעו הן לשביעות רצוני המלאה". הביקורת מציינת כי הנוסח האמור אינו מחויב, והוא מחליש את עמדת החברה.

תאגיד האפקר

נוסח סטנדרטי אשכ"ף

8.5. סיכום ומסקנות

בדומה לכל התקשרות מסוג זה, תיאורטית יכול להיווצר מצב של ניגוד עניינים בין פרויקטור (אדם/תאגיד המבצע עבודות עם קבלנים) למזמין השירות. כך שבעוד הפרוייקטור, כמו כל קבלן אחר, מעוניין לסיים את הפרוייקט ולקבל את התמורה בהקדם, מזמין השירות מעוניין להבטיח את איכות העבודה. והרי הפרוייקטור לא נשאר לתחזק את התשתיות, אלא "נפרד" מהן עם סיום הפרוייקט. אשר על כן מצופה לראות את העירייה, בעלת האינטרס הקרוב ביותר לתשתית, להיות

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

יותר מעורבת בהליכי העברת האחריות מהקבלן. בפועל ראינו כי העירייה, לא זו בלבד שאינה מעורבת בהליך, אלא היא אפילו לא נוטלת חלק בהעברה בסוף תקופת הבדק, ואף התשתית מועברת אליה לא בצורה מסודרת, וללא סיוור ועריכת פרוטוקול. הביקורת מציינת כי העברת אחריות, שלה יש משמעות כספית, חייבת להיעשות אל מול העירייה. אנשיה צריכים להשתתף בסיוורם על הקבלן בעת סיום העבודה ובסוף שנת בדק. כמו כן הליך זה חייב בתיעוד.

9. פיקוח דירקטוריון

הפרויקטים שמבצעת החברה עבור העירייה תופסים חלק מהותי מפעילותה, מה גם שהיקפם של הפרויקטים הללו מהווה חלק נכבד מהכנסות החברה. אשר על כן, החלטה על יציאה לפרויקט, וכן החלטות תוך כדי ביצוע הפרויקט, משפיעות באופן טבעי על מפת הסיכונים של החברה. אשר על כן אין תימה כי החברה באמצעות האורגנים שלה צריכים לפקח על התנהלות זו. אשר על כן, בקשה הביקורת לעיין בפרוטוקולים של אותם אורגנים, קרי ועדת כספים והדירקטוריון. להלן הממצאים:

9.1. ועדת כספים

דירקטוריון החברה הקים ועדת כספים, שאומנם אינה ועדת חובה, קרי ועדה שהחוק מחייב בכינונה, אך משעה שהדירקטוריון הקימה, חלה חובה לכנסה. מעיין בפרוטוקולים עולה כי ועדת כספים של החברה מתכנסת פעם אחת בשנה, לצורך אישור דוחות כספים ואישור תכנית עבודה שנתית והתקציב. אכן תפקידה העיקרי של ועדה זו הוא לדון בדוחות הכספיים לפני הבאתם לדיון בפני הדירקטוריון, לצורך גיבוש המלצות לדירקטוריון, אך אורגן זה יכול גם לסייע בקיום פיקוח על התנהלות הכספית של החברה. לאור האמור ממליצה הביקורת לבחון כינוס הוועדה בתדירות של יותר מפעם בשנה כדי לדון במצבה הכספי של החברה, ולא רק להסתפק בלדון על הדוחות הכספיים השנתיים.

9.2. הדיונים בדירקטוריון

ע"פ החוק, דירקטוריון החברה נדרש, בין היתר, ל"בדוק את מצבה הכספי של החברה, ויקבע את מסגרת האשראי שהחברה רשאית ליטול" (סעיף 92(א)(2) לחוק). כמו כן נדרש הדירקטוריון "לדווח לאסיפה השנתית על מצב עניני החברה ועל התוצאות העסקיות...". סמכויות אלה של הדירקטוריון "אינן ניתנות לאצילה למנהל הכללי...". מעיין בפרוטוקולים של דירקטוריון החברה הנכחי עולים הבאים:

א. הדירקטוריון התכנס פעמיים בשנת 2013 וב 2016, שלוש פעמים ב 2015 וארבע פעמים ב 2014.

ב. לא כל הפרויקטים שמבצעת החברה נדונו והתקבלו החלטות בגינם. כן נמסר לדירקטוריון דיווחים (ראה סעיף 7.5 לעיל).

ג. הפרויקטים של החברה לא מובאים עם העלאתם כדרישה ע"י העירייה תחילה לאישור הדירקטוריון.

ד. ע"פ רוב, הדירקטוריון לא מקבל החלטות הנוגעות לפרויקטים. ונזכיר כי תפקידו של הדירקטוריון ע"פ חוק הוא להתוות את מדיניות החברה ולפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו ולקבוע, בין היתר, את תכניות הפעולה של החברה ולבדוק את מצבה הכספי.

לדעתנו על דירקטוריון החברה לדון בנושא ולקבל החלטות בהתאם. עוד ממליצה הביקורת כי דירקטוריון החברה יקיים אחת לתקופה מעקב אחר התכנסות ועדותיו, על מנת להבטיח בקרה.

9.3. ועדת פרויקטים

דירקטוריון החברה בישיבה מיום 11.2.2015 הקים ועדת פרויקטים שתשמש "צוות חשיבה לצורך יזום פרויקטים בעלי היתכנות כלכלית". הועדה כוללת 4 חברי עירייה ומנכ"ל העירייה. בפועל פורום זה לא התכנס. הביקורת רואה בחיוב את עצם הקמת אורגן ייעודי העוסק ביזום, אך מציינת כי משקם פורום כזה עליו להתכנס ולתעד את דיוניו. כמו כן ממליצה הביקורת, כי בוועדה זו ישבו פונקציות ואנשים שיש להם ידע וניסיון ובהם מנכ"ל החברה, רו"ח ויועצים רלוונטיים נוספים.

9.4. פרוטוקולים

הדירקטוריון מתעד את ישיבותיו, כנדרש בסעיף 108 לחוק החברות, בפרוטוקולים. ע"פ החוק פרוטוקול של חברה צריך לכלול לא רק את ההחלטות אלא להקיף גם את "ההליכים בישיבות הדירקטוריון". מעיון בפרוטוקולים עולה כי הם עומדים בהוראות החוק. אין לביקורת, מעבר לאמור בדוח, הערות.

10. חשיפה לסיכונים

10.1. פער בין תכנון וביצוע

כאמור הפרויקטים שמבצעת החברה צריכים להיעשות ע"פ תקציב ותכניות מאושרות. בפועל ישנם מקרים בהם קיים פער בין התכנון והביצוע, וזאת במקרים כאשר התקציב שהועמד לצורך הפרויקט קטן מהנדרש. כך שעלולים להיות פערים בין התכנון לביצוע. שינויים אלה לא נדונים ולא מאושרים לא בדירקטוריון החברה ולא בעירייה. להלן הערות הביקורת:

א. בעוד שבהליך העברת הפרויקט התכניות אושרו ע"י כל הגורמים הנוגעים בכך, בעירייה ובחברה, כאשר נערכים שינויים בתכניות הללו, החלטות על כך עלולות להתקבל ללא דיון או בחינה/אישור של אותם גורמים. לדוגמא, במקרה בו התקציב לא מאפשר פיתוח בהתאם לתכנית, העבודות יבוצעו בפועל בסטייה מהתכניות.

ב. הבקרה במצב דברים כזה על החלטות על ביצוע שינויים לא יכולה מטבע הדברים להיות יעילה.

ג. מצב זה יכול, במצבי קיצון, להביא לכך שהשינויים שיבוצעו לא יהיו על דעת המזמין (העירייה), ואף בניגוד לתכנון של המרחב.

לאור האמור מומלץ לעגן כהוראה, לדעת הביקורת, שגם שינויים יוגשו באופן דומה להזמנה בטופס, ויוגש לאישור הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובחברה.

10.2. פורום פורמלי למעקב משותף

מהסברים שקיבלנו עולה כי בעבר היה פורום פיתוח בנוכחות הגזבר, מהנדס, ראש העירייה, אך אורגן זה בפועל אינו מתכנס שנים.

10.3. אי סיום עבודות

לא רק שינויים לעומת התכנון, אלא גם העובדה שדרך התנהלות יכולה להביא לכך שהחברה מבצעת פרויקטים שהתקציב שהועמד לכך מצוי בהיקף הנדרש מראש, יכול גם הוא להביא לעיכובים בביצוע הפרויקט.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

11. סיכום והמלצות

העירייה הקימה אומנם את החברה הכלכלית שלהם לפני למעלה משלוש עשורים, כאשר בשנים האחרונות גדל היקף פעילותה. חברה זו שעיקר פעילותה הוא ביצוע עבודות עבור העירייה, יוזמת אף ממקורותיה פרויקטים. על רקע הגידול בהיקף פעילות החברה ערכה מבקרת העירייה ביקורת על עיקר פועלה של החברה, קרי על העבודות שמבצעת החברה עבור העירייה.

הביקורת העלתה כי היקף העבודות שמבצעת החברה עבור העירייה הנם בהיקף נרחב, מעבודות פיתוח במאות אלפי ש"ח ועד לעבודות תחזוקה גינון במאות ש"ח. פרויקטים אלה, שבחלקם התכנון אף נעשה בחברה, מקל על העירייה כיוון שאלה פטורות ממכרז, אך הוא לא מוריד ממנה אחריות. אשר על כן העירייה צריכה, בדומה להתקשרויות עם חברות מנהלות אחרות, לפעול על מנת להבטיח כי הפרויקטים מבוצעים בהתאם לתכנון ולשביעות רצונה. ואכן הממצאים העיקרים שהעלתה הביקורת נוגע לאופן בו התשתיות נמסרות, לאחר הקמתן, לעירייה, וכן לשינויים שהחברה עושה בהם, כדלקמן:

- העברת הפרויקטים בגמר ביצוע מהחברה לעירייה נעשה בסוף תקופת הבדק, קרי לאחר שהקבלן שוחרר, דבר החושף את המועצה לסיכונים מחד ומותיר אותה במצב בו הקבלן יצא מהתמונה, כך שכל שינוי/תיקון/השגה יתוקן ע"ח הרשות. כמו כן התשתיות עוברות לעירייה ללא הליך מוסדר ומתועד.
- החברה, בעיקר עקב אילוצי תקציב, מתבצעת לעיתים שינויים אך אלו לא מדווחים פורמלית ולא נדונים/מתאשרים בדירקטוריון.

להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת:

- א. **מבדיקת הליך הצעת מחיר נמצא אי אחידות בהצגת ההצעות, דבר המקשה על קבלת החלטות בדבר הזוכה, וחושף את החברה לסיכונים משפטיים (סעיף 3.6 לעיל).**
 - ב. **פרוטוקולי ועדת מכרזים כוללים ניסוחים שאינם שכיחים בסוג תיעוד זה (סעיף 4.2 לעיל).**
 - ג. **אופן ניסוח הפרוטוקולים לאור האמור עלול בהליכים רגישים כפסילת מציע לחשוף לאור האמור את החברה לסיכונים משפטיים (סעיף 4.3 לעיל).**
 - ד. **החברה מחלקת את העבודות לקבלנים שונים. יש להבטיח כי הליך זה בנסיבות הספציפיות אינו מהווה פיצול אסור (סעיף 4.4 לעיל).**
 - ה. **תקופת ההתקשרות עם קבלן בהסכם מסגרת חלפה בתקופת הביקורת. לאור זאת יצאה החברה במכרז חדש (סעיף 5.2 לעיל).**
 - ו. **החברה מבצעת פרויקטים עבור העירייה מבלי שתחשיבי הכדאיות יוצגו בפניה (סעיף 6.2 לעיל).**
 - ז. **אין הקפדה על העברת פרויקטים לחברה באמצעות הזמנות חתומות (סעיף 6.3 לעיל).**
 - ח. **האילוצים התקציביים של העירייה מצבים לעתים את החברה במצב בו היא נאלצת לבצע שינויים בתכנית (סעיף 6.4 לעיל).**
 - ט. **דירקטוריון החברה לא דן בתכניות העסקית בפרויקטים שהעירייה מתכננת, ואף לא בתכנית שהחברה מתכננת (סעיפים 7.2 ו- 7.3 לעיל).**
- מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

- א. **החלטות הנוגעות לפרויקטים שמצבעת החברה לא מתקבלים בדירקטוריון (סעיף 7.5 לעיל).**
- יא. **יחידות הביצוע בעירייה המזמינות את העבודות מהחברה מקבלות את הפרויקטים לאחר תום תקופת הבדק, דבר הפוגע ביכולתה להשית על הקבלן ביצוע תיקונים (סעיפים 8.2 ו- 8.3 לעיל).**
- יב. **תשתיות נמסרות לעירייה לאחר הקמתן בהליך לא מוסדר ולא מתועד (סעיף 8.3.5 לעיל).**
- יג. **ועדת כספים של הדירקטוריון מתכנסת פעם בשנה בלבד כדי לדון בדוחות הכספים (סעיף 9.1 לעיל).**
- יד. **דירקטוריון החברה מתכנס כ 4 פעמים בשנה והוא לא דן ו/או מאשר החלטות הנוגעים לפרויקטים שהחברה מבצעת (סעיף 9.2 לעיל).**
- טו. **צוות חשיבה לייזום פרויקטים בעלי היתכנות כלכלית שהקים הדירקטוריון לא מתכנס (סעיף 9.3 לעיל).**
- זט. **פורום פיתוח בהרכב עובדים בכירים בעירייה ובחברה שהתכנס בעבר חדל מלעשות כן (סעיף 10.2 לעיל).**

להלן ההמלצות:

- 11.1. יש לעדכן את נוהל הרכש של החברה בהתאם לנוהל התקשרויות מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים בפטור ממכרז שפרסם משרד הפנים (סעיף 3.3 לעיל).
- 11.2. יש להיערך להחלת הנוהל המחייב את החברה בהקמת מאגר יועצים (ראה סעיף 3.4 לעיל).
- 11.3. הביקורת ממליצה לבחון, בהליכי הצעות מחיר/מכרזים בהם יש מבחנים איכותיים, את היחס שבין רכיב המחיר לרכיבי איכות (כגון מוניטין, התרשמות הועדה), כדי להימנע ממצבי קיצון בהם נבחרים מציעים שהצעתם גבוהה (ראה סעיף 3.5 לעיל).
- 11.4. יש להגדיר באופן אחיד את דרישות שעל המציעים לעמוד בהם (ראה סעיף 3.6 לעיל).
- 11.5. יש לנסח פרוטוקולים כמקובל (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- 11.6. יש, בייחוד בהליכים רגישים, להקפיד על ניסוח פרוטוקולים כמקובל (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- 11.7. יש להבטיח כי שיטת העבודה של החברה לא מהווה פיצול אסור (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- 11.8. מוצע לשקול עריכת הסכמי מסגרת בתחומים בהם יש לחברה צורך (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- 11.9. יש להיערך מבעוד מועד כך שהחברה תצא, לפני תום תקופת ההתקשרות, למכרז חדש (ראה סעיף 5.2 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

11.10. מומלץ כי החברה תיחשף לתחשיבי כדאיות הפרויקטים שעורכת העירייה (ראה סעיף 6.2 לעיל).

11.11. יש להקפיד למסור לחברה הזמנות לפני העברת הפרויקטים לביצועה (ראה סעיף 6.3 לעיל).

11.12. מומלץ לבחון שילוב החברה בשלב התכנון מחד, ושקול קבלת עמדת החברה ביחס לריאליות מסגרת התקציב שנקבעה מאידך (ראה סעיף 6.2 לעיל).

11.13. יש להביא לבחינה תכניות בפרויקטים שהחברה מתכננת, ובפרויקטים שהעירייה מתכננת תכנית שעלולות להשפיע על מאזן הסיכונים שלה (ראה סעיפים 7.2 ו-7.3 לעיל).

11.14. יש לבחון בעתיד, בכפוף להיקף הפרויקטים ולתקציב, רכישת תוכנה מתאימה לניהול פרויקטים (ראה סעיף 7.4 לעיל).

11.15. יש לדווח לדירקטוריון החברה על שינויים והחלטות משמעותיות לחברה (ראה סעיף 7.5 לעיל).

11.16. יש לערב את העירייה בהליכי קבלת אחריות על הפרויקט, למן שלב סיום הפרויקט, תוך מתן אפשרות לעירייה להעלות דרישות לתיקון (ראה סעיפים 82 ו-8.3 לעיל).

11.17. יש להסדיר בנוהל את אופן העברת תשתיות לאחר הקמתן מהחברה לעירייה לרבות חובה של עריכת סיור בנוכחות הקבלן וניסוח פרוטוקול מסירה בהתאם (ראה סעיף 8.3.5 לעיל).

11.18. יש לשקול שינוי הניסוח בתעודת סיום (ראה סעיף 8.4.2 לעיל).

11.19. על נציגי העירייה להשתתף בסיורי קבלן בסיום העבודות ובסוף תקופת הבדק (ראה סעיף 8.5 לעיל).

11.20. ועדת כספים יכולה וצריכה לדון בנושאים הנוגעים לחוסנה ולמצבה הכספי של החברה, לא רק ע"י דיון בדוחות (ראה סעיף 9.1 לעיל).

11.21. כל החלטות הנוגעות בפעילות המהותית של החברה צריכות להתקבל בדירקטוריון (ראה סעיף 9.2 לעיל).

11.22. יש לכנס את ועדת הפרויקטים (ראה סעיף 9.3 לעיל).

11.23. יש לנסח את פרוטוקולי הדירקטוריון כך שהוא יכלול לא רק את ההחלטות אלא להקיף גם את "ההליכים בישיבות הדירקטוריון" (ראה סעיף 9.4 לעיל).

11.24. מוצע לדווח לעירייה על השינויים שמבצעת החברה בפרויקטים של העירייה (ראה סעיף 10.1 לעיל).

11.25. יש לכנס את פורום למעקב משותף (ראה סעיף 10.2 לעיל).

דוח ביקורת

השירות הווטרינרי

1. כללי

תפקידי השירות הווטרינרי

השירות הווטרינרי של עיריית כפר יונה (להלן: "העירייה"), בדומה לרשויות מקומיות אחרות, עוסק במניעת מחלות בעלי חיים ופיקוח על מוצרי מזון מן החי. הוא מהווה נדבך חשוב במנגנוני שמירת בריאות הציבור. עבודת הווטרינריה העירונית בדרך כלל כוללת את תחומי הפעילות הבאים ביישוב:

א. פיקוח על מזון שמקורו בבעלי חיים -

(1) בדיקות משנה – בדיקת טרום-שיווק של המוצרים עם הכנסתם לתחום השיפוט של הרשות המקומית ולפני הכנסתם לעסק. בכפר יונה, בדומה לרשויות מקומיות רבות אחרות, בדיקת המשנה הפכה לאזורית וכיום נערכת על ידי היחידה הווטרינרית של נתניה ולא ע"י הווטרינר הרשותי.

(2) ביקורת במסגרת רישוי עסקים – המלצה למתן רישיון לעסק (המחייב אישור וטרינרי) וביקורת בעסק קיים כדי לוודא שפועל על פי הנחיות החוק.

(3) ביקורת בעסקים אחרים שעוסקים במזון מן החי - כדי לוודא שאינם מכניסים לעסק מוצרי מזון מן החי בניגוד להנחיות (ללא בדיקות משנה או מוצרים מן החי שאינם במסגרת רישיון העסק שלהם).

ב. פיקוח על בעלי חיים -

(1) חיסוני כלבת ומתן רישיונות לבעלי הכלבים.

(2) עיקור/סירוס חתולים – בד"כ במסגרת מבצעים.

(3) פיקוח על החזקת בעלי חיים אחרים – כגון חיות משק, חוות סוסים, כלביות ופינות ח'.

(4) לכידת בעלי חיים משוטטים – בד"כ כלבים אך גם בעלי חיים אחרים כגון חתולים, נחשים ועוד.

הווטרינר העירוני פועל תחת הנחיות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן: "משרד החקלאות") – בכל מה שקשור לטיפול בבעלי חיים, ושל משרד הבריאות (שירותי מזון ותזונה) – בכל הנוגע לטיפול במזון שמקורו בבעלי חיים. להלן ייעוד ותפקידי וטרינר רשותי¹ על פי תיאור תפקידים שבמסמך "נתוני משרה" של משרד הפנים²:

א. "ייעוד: פיקוח על בעלי חיים ומזון מן החי, לצורך שמירת בריאות הציבור ומניעת מטרדים והפצת מחלות ומניעת צער בעלי חיים בתחומי הרשות ובסביבתה, בכפוף לחוקים, לתקנות ולחוקי העזר של הרשות ובהתאם להנחיות והסמכות הגופים הרגולטורים בתחום (משרד הפנים, הבריאות, החקלאות, הגנת הסביבה והרשות המקומית)".

ב. תחומי אחריות:

¹ "רופא וטרינר" – מי שבידו רישיון לעסוק ברפואה וטרינרית לפי חוק הרופאים הווטרינרים, תשנ"א – 1991. "רופא וטרינר ממשלתי" – עובד הציבור ששר החקלאות מינהו למנהל השירותים הווטרינרים, לרופא וטרינר ממשלתי או לעוזר רופא וטרינר ממשלתי, וכל רופא וטרינר שהוא נושא משרה בשירות המדינה שמנהל השירותים הווטרינרים הכריז בהודעה ברשומות שנושאה כלול במונח "רופא וטרינר ממשלתי" לעניין פקודה זו. (סעיף 1 לפקודת מחלות בעלי חיים).

² וטרינר – נתוני משרה - משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות.

1. ניהול השירותים הווטרינרים הרשתיים.
2. פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות הנוגעים לרישוי ולאחזקת בעלי חיים ברשות המקומית.
3. פיקוח ואכיפה של פעולות הנוגעות למזון מן החי ברשות המקומית (מכירה, שיווק, החזקה, הובלה, אכסון וייצור).
4. חינוך והסברה ופעילויות למען הקהילה בתחום הפיקוח וההגנה על בעלי החיים ובתחום הפיקוח על המזון.
5. פיקוח על נושא הגנה על בעלי חיים והטמעתו, בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה.
6. ביצוע פעולות למניעת הפצת מחלות בעלי חיים בתיאום עם משרד החקלאות והגנה על בריאות הציבור בתיאום עם משרד הבריאות.
7. קידום החקיקה הווטרינרית בתחום הרשות המקומית.

יחסי גומלין עם גורמים מחוץ למחלקה הווטרינרית

ככלל למחלקה וטרינרית קיימים יחסי גומלין עם גורמים שונים בעירייה ומחוץ לעירייה כלהלן:

- א. בעלי תפקידים בעירייה:
 1. מנהל מחלקת תברואה – הוטרינר כפוף מנהלתית למנהל מחלקת התברואה אשר כפוף למנהל אגף השירותים העירוניים (להלן: "אגף שפ"ע").
 2. מחלקת הפיקוח העירוני – אמורה לאכוף, בין היתר, את חוקי העזר הקשורים למחלקת הוטרינריה.
 3. המוקד העירוני – מקבל פניות מהתושבים בנושאים שקשורים לוטרינריה ומעבירן לטיפול בעלי תפקידים בעירייה. לאחר קבלת דיווח על סיום הטיפול, סוגר את הפניה.
 4. מחלקת רישוי עסקים – לגבי עסקים בהם נדרש אישור וטרינר רשותי כדי להעניק להם רישיון עסק.
- ב. גורמים מחוץ לעירייה:
 1. השלטון המקומי - האיגוד המקצועי של הרופאים הווטרינריים – הנחיות מקצועיות כלליות בתחום הוטרינריה (במסגרת זו מתקיימים כנסים מקצועיים בהם משתתפים וטרינרים רשתיים).
 2. משרד החקלאות – רגולטור בכל מה שקשור בטיפול בבעלי חיים.
 3. משרד הבריאות – רגולטור בכל מה שקשור בטיפול במזון מן החי.

להלן חוקים, פקודות וצווים המחייבים את המחלקה הווטרינרית

- א. חוק הרופאים הווטרינריים, תשנ"א – 1991 – על פי חוק הרופאים הווטרינריים "שליחותו של הרופא הוטרינר היא למנוע ולהקל על סבלם של בעלי חיים, למנוע מחלותיהם ולרפא אותם, לסייע באחזקתו התקינה של משק בעלי החיים ולהגן על האדם בפני סכנות ונזקים שמקורם מחלות בעלי חיים או במזון או במוצרי מזון שמקורם בבעלי חיים וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי מזון שמקורם בבעלי חיים".
- ב. פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג – 1983 (להלן: "פקודת המזון") – פקודת המזון מסמיכה וטרינר רשותי לפקח על מוצרי מזון מן החי שנמכרים בתחום שיפוטה של הרשות. במסגרת זו, לפי סעיף 9 – "רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".
- ג. אם נמצא בבדיקה "כי מזון המוצג למכירה עלול להזיק לבריאות אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי [וטרינר] לפסול מזון כזה ולצוות על השמדתו, או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל".

- ד. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג - 2013, מגדיר את התנאים למתן רישיון עסק ואת העסקים שצריכים אישור וטרינרי כתנאי לקבלת רישיון (כגון: אטליזים, משאיות להובלת מזון, ועסקים שמגדלים בעלי חיים).
- ה. חוק בשר ומוצריו, תשנ"ד - 1994, החוק מתייחס לרישיונות לייבוא בשר. החוק מגדיר "בשר" ככל סוגי בשר ומוצריו הראויים למאכל אדם, לרבות בשר ומוצריו של בעלי כנף לסוגיהם.
- ו. פקודת הכלבת, 1934 - מטרת הפקודה היא למנוע את התפשטות מחלת הכלבת, בין היתר הפקודה מפרטת את אופן הטיפול בבעל חי³ שנשך אדם.
- ז. פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], תשמ"ה - 1985, מפרט אמצעים לבלימת מחלות בעלי חיים.
- ח. חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים), תשנ"ד - 1994, מתייחס בין היתר לאיסור התעללות בבעלי חיים, איסור נטישת בעלי חיים, איסור הורדת ציפורניים לחתולים (פרט לאישור מיוחד), איסור המתה ברעל. החוק מגדיר סמכויות אכיפה, כולל מינוי פקחים, תפיסה והחזקה של בעלי חיים, גביית כספים מבעליו של בעל חיים שנתפס, טיפול בבעלי חיים ללא בעלים.
- ט. חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג - 2002 - קובע כללים להחזקת כלב (כולל הנחיות לטיפול בכלבים מסוכנים), כולל חובת רישיון כלב לכל כלב שגילו מעל 3 חודשים, אופן סימון הכלב; כמו כן, החוק מתייחס לעונשים למי שאינו עומד בתנאי החוק (כגון מחזיק כלב ללא רישיון, נותן לכלב לשוטט מחוץ לחצר הבית ללא השגחה וכד').
- י. תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד - 1964, קובעות כי "רופא וטרינרי של רשות מקומית יבדוק בבדיקת משנה בשר גולמי שיובא לתחום שיפוטה של הרשות המקומית או איגוד-ערים בהם הוא פועל ואיסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידיו".

מטרת הביקורת

בחינת תהליכי עבודה בתחום השירות הווטרינרי העירוני, תוך עמידה בהוראות החוק והנחיות הגופים הרגולטוריים וקידום מטרות שמירת בריאות הציבור.

היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נבדקו תהליכי העבודה בתחום הטיפול בבעלי חיים ומזון מן החי בזמן שגרה. (הביקורת לא עסקה בתפקידי הוטרינר בחירום).

הביקורת נערכה בין החודשים ספטמבר 2016 - יוני 2017.

התייחסויות המנכ"ל, מנהל אגף שפ"ע (אשר ריכז את התייחסותם של מנהל הפיקוח העירוני מנהלת המוקד העירוני, מנהלת מחלקת רישוי עסקים ומנהל מחלקת התברואה), הוטרינר, והיעצת המשפטית שולבו בדוח.

מתודולוגיה - שיטת הביקורת

הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים:

- א. הוטרינר הרשותי -
- ב. מנהל מחלקת התברואה -

³ על פי הפקודה "בעל חי" פירושו בקר, כבשים, עזים, גמלים, סוסים, חמורים, חזירים, כלבים, חתולים וקופים וכל בעל-חי או עוף אחר ששר החקלאות יכריזם במודעה שתתפסם ברשומות ככלולים במונח "בעל חי" לצורך פקודה זו.

- ג. מנהל אגף שפ"ע –
- ד. מנהל מחלקת הפיקוח העירוני – (ומזכירת המחלקה)
- ה. מנהלת המוקד העירוני –
- ו. מנהלת מחלקת רישוי עסקים –
- ז. מנהלת החשבונות –

בנוסף, הביקורת בחנה מסמכים וקבצים שונים שקשורים לנושא הביקורת (לרבות קבצי חיסוני הכלבים וקבצי דוחות פיקוח עירוני).

הביקורת נערכה בין החודשים דצמבר 2016 ליוני 2017.

2. מדיניות, נהלים וחוקי עזר

מספר רב של חוקים, פקודות וצווים מנחים את הוטרינרים הרשותיים; יחד עם זאת, כדי ליישם את התהליכים בצורה מיטבית, נדרש להשלים אותם באמצעות נהלי עבודה פנימיים וחוקי עזר.

הביקורת בדקה את קיומם של מדיניות, נהלים וחוקי עזר, והאם הם נותנים את המענה הנדרש.

2.1 מדיניות ונהלים

כדי שהעירייה תפעל באופן מיטבי לשמירה על בריאות הציבור, עליה לקבוע מדיניות ונהלים כתובים וברורים אשר מגדירים את תהליכי העבודה ואחריות וסמכות. על המדיניות והנהלים להסתמך, בין היתר, על כלל החוקים וההנחיות מהגורמים השונים בתחום הטיפול בבעלי החיים ומזון מן החי.

בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה ולא קיימים נהלים המסדירים את פעילותה בתחום בעלי חיים ומזון מן החי. ללא מדיניות כתובה ונהלים כתובים חסר קו מנחה וחסרה הגדרה ברורה של תהליכים ואחריות וסמכות בנושא.

יצוין כי לאחרונה מרכז השלטון המקומי גיבש מערך של נהלים אחידים לוטרינרים הרשותיים. הנהלים האחידים בתחום הוטרינריה שגובשו על ידי השלטון המקומי טרם אומצו על ידי העירייה.

יצוין כי במסגרת ההסכם עם לוכד הכלבים וכלביה קיים נוהל עבודה מול נותן השירות.

2.2 חוקי עזר

פקודת העיריות מסמיך את הרשות המקומית לחוקק חוקי עזר. ישנן רשויות מקומיות שחוקקו חוקי עזר המאפשרים להן להטיל קנס על בעל עסק שנמצאו בו ליקויים ווטרינריים. לרשויות שלא חוקקו חוקים אלה חסר כלי הרתעה ואכיפה זה.

כאמור, אחד מתפקידי הוטרינר הרשותי הוא "קידום אכיפת החקיקה הוטרינרית בתחום הרשות המקומית". תפקיד זה כולל:

1. ייזום ולייווי חקיקות בתיאום עם המחלקה המשפטית ברשות המקומית.
2. סיוע למחלקה המשפטית בהטלת קנסות והגשת כתבי אישום.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה "פיקוח על מוצרי מזון מן החי" שפורסם בשנת 2014 כתוב "משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר

**המאפשר הטלת קנגס על בית עסק שנמצאו בו ליקויים וטרינריים, ישקלו לחוקק חוק
כזה. הדבר יעמיד לרשותן כלי לאכיפה ולהרתעה...**

חוקי העזר אמורים לאפשר לעירייה לבצע את תפקידיה בצורה אפקטיבית. להלן
חוקי העזר הקיימים⁴ בעירייה בנושאים הקשורים לשירות הווטרינרי:

- א. חוק עזר לכפר יונה (פיקוח על כלבים), התש"ן 1989.
- ב. הודעה על אימוץ חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות בדבר פיקוח על כלבים וחתולים על ידי המועצה המקומית כפר יונה (פורסם 5.3.1998).
- ג. חוק עזר לכפר יונה (החזקת בעלי חיים), התש"ן 1989.
- ד. חוק עזר לכפר יונה (מפגעי תברואה), תשכ"ה 1965 – מתייחס גם לעבירות שקשורות לבעלי חיים (האכלת בעלי חיים ברחוב באופן שיש בו כדי לזהם את הרחוב, חולב בהמות בית ברחוב, שוחט בעלי חיים ומורטו ברשות הרבים, בחצר או בחדר מדרגות או על גג מבנה).
- ה. אימוץ חוק עזר לדוגמה בדבר תברואה וסילוק מפגעים על ידי המועצה המקומית כפר יונה (מ-21.9.78) (מתייחס לעבירות הבאות: החזקת בעל חיים באופן שלדעת התברואן מזין או עלול להזיק לבריאות).

**חוקי העזר הקיימים בעירייה אינם תומכים באופן מיטבי בשמירה על בריאות
הציבור בתחום השירות הווטרינרי, וכתוצאה מכך נמנע מהעירייה לתת את מלוא
המענה הנדרש בתחומים אלה.**

בין היתר, קיימת כפילות וחפיפה בין חוק העזר בנושא "פיקוח על כלבים וחתולים"
לבין חוק העזר בנושא "פיקוח על הכלבים" – אין צורך בשני חוקי העזר במקביל. יצוין
כי בפועל האכיפה מתבצעת על פי חוק מדינה⁵ ולא על פי חוק העזר. יצוין כי למרות
שחוק חדש גובר על חוק קודם, רצוי לבטל את החוק הקודם.

כמו כן, בחוק עזר בתחום חתולים וכלבים כתוב שעל חתול בית להסתובב עם קולר –
סעיף שאינו מציאותי. (ס' 2. ה) "לא יחזיק אדם בתחום רשות מקומית חתול אלא אם
כן תלה בצווארו של החתול קולר בצבע בולט". הביקורת העבירה ליועצת המשפטית
מספר הערות נוספות הנוגעות לחוק העזר.

בשנת 2013 היה ניסיון לריענון חוקי עזר בתחום בעלי חיים, אך התהליך לא הושלם
ונכון למועד הביקורת לא היה תהליך של עדכון חוקי העזר בתחום זה.

3. ארגון ומשאבים

הוטרינר הרשותי כפוף למנהל מחלקת התברואה אשר כפוף למנהל אגף שפ"ע. הוטרינר
מסר לביקורת כי הוא מכהן כוטרינר של היישוב מאז יוני 1993. הוטרינר העירוני, בנוסף
לעיריית כפר יונה, עובד גם ברשויות המקומיות הבאות: מ.מ. אבן יהודה, מ.מ. תל מונד
ומ.מ. קדימה צורן – הוטרינר מסר לביקורת כי סה"כ אחוז המשרה ב-4 הרשויות המקומיות
מסתכם ל-100%.

⁴ כפי שפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים.

⁵ חוק להסדרת הפיקוח על הכלבים - 2002, התקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים - 2005, התקנות להסדרת
פיקוח על הכלבים (יבוא ואחזקה של כלבים מסוכנים), פקודת הכלבת 1934, תקנות הכלבת (חיסון).

הוטרניר מקבל קהל בימי ה' בין השעות 14:00 – 15:30 במשרד השייך לעיריית כפר יונה. שעות אלה הן שעות קבועות לחיסון כלבים. ביתר שעות העבודה, הוטרניר אמור לעסוק בפעילות מחוץ למחלקה (כגון ביקורות בעסקים, הרצאות בבתי ספר ועוד) ובפעילות משרדית שאינה קשורה לקבלת קהל (כגון הכנת דיווחים, עריכת מכתבי התראה ודוחות פיקוח ועוד). יצוין כי בימי חמישי הוא מקבל קהל גם במ.מ. קדימה-צורן ובמ.מ. בתל מונד.

3.1. אופן העסקת הוטרניר

הוטרניר הרשותי הוא תפקיד סטטוטורי – דהיינו כל רשות מקומית נדרשת להעסיק וטרניר (אלא אם השירות ניתן באמצעות איגוד ערים או על ידי רשות אחרת בהסכם, כדוגמת רעננה-כפר סבא). בעיריית כפר יונה לא קיים הסכם למתן שירותי וטרניריה על ידי איגוד ערים או רשות מקומית אחרת – אלא הוטרניר מוגדר כוטרניר של העירייה ולכן עליו להיות מועסק ישירות על ידי העירייה.

למרות שהוטרניר הרשותי מהווה תפקיד סטטוטורי, הוא אינו מועסק ישירות על ידי העירייה כנדרש, אלא באמצעות מועצה מקומית אבן יהודה, ומדי חודש העירייה מעבירה לה כספים בגין משכורת הוטרניר. בעירייה לא נמצא הסכם כתוב להסדר זה בין הרשויות המקומיות.

הוטרניר מסר לביקורת שבעבר גם מ.מ. קדימה צורן וגם מ.מ. תל מונד העסיקו אותו באמצעות מ.מ. אבן יהודה, אך כיום הוא מועסק על ידי רשויות מקומיות אלה ישירות כעובד הרשות.

3.2. היקף משרת הוטרניר

באוגדן תנאי השירות של הרשויות המקומיות מפורטים תקני רופא וטרניר עירוני מומלצים. להלן פירוט היקף משרת וטרניר מומלץ לרשות מקומית לפי גודל הרשות⁶.

- א. 10,000 – 20,000 – 1/3 משרה
- ב. 20,001 – 30,000 – 1/2 משרה
- ג. 30,001 – 40,000 – 3/4 משרה

ד. 30,001 – 100,000 – 1 משרה (לכל 100,000 תושבים משרת רופא וטרניר)

מכאן, בעירייה, בה מספר התושבים בעת הביקורת הינו בין 20,000 – 30,000, התקן המומלץ הוא 1/2 משרה.

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי על פי תלוש השכר, אחוז ההעסקה של הוטרניר במ.מ. אבן יהודה (כולל כפר יונה) הוא 48.5%. על פי החיוב החודשי שמתקבל מאבן יהודה, הנתח היחסי של כפר יונה הוא 62.8% מתוך ההעסקה – דהיינו אחוז ההעסקה של הוטרניר בכפר יונה הוא 30.5% - 1.5 ימים בשבוע.

אחוז ההעסקה של הוטרניר עומד על כ-30% משרה (1.5 ימים בשבוע) אשר נמוך באופן משמעותי מהיקף המשרה המומלץ באוגדן תנאי השירות ליישוב בסדר גודל של כפר יונה (50% משרה שהם 2.5 ימים בשבוע). כתוצאה מכך, לדעת הביקורת, הוטרניר אינו יכול לתת את המענה הנדרש ביישוב.

בעירייה לא נקבעו שעות עבודה קבועות לשהות הוטרניר במשרדו, למעט שעות קבלת הקהל הקבועות שלו בהיקף של 1.5 שעות בימי חמישי. כמו כן, הוטרניר אינו נדרש לדווח שעות נוכחות ולכן אין בקרה אחר מספר השעות שהוא נמצא

⁶ פורסם ב 10.2011

בעירייה בפועל. הוטרינר מסר לביקורת כי בחלק מהשעות בהן הוא נותן מענה לעירייה, הוא למעשה יושב במשרדו שברשות מקומית אחרת.

3.3 פקחים

אחד מתפקידי המחלקה הוא לבצע פיקוח בתחומים שבאחריותה, לכן בנוסף לרופא הוטרינר, מקובל שלרשות הוטרינר יעמדו פקחי תברואה וכלבת שיעזרו לו לאכוף את החוקים. בהתאם לתיאור תפקיד הוטרינר, אחד התפקידים שלו הוא "פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות הנוגעים לרישוי ולאחזקת בעלי חיים ברשות מקומית".

תפקידי פקח התברואה כוללים השתתפות בביקורות בעסקים ומתן מענה לקריאות מהמוקד העירוני. פקח יכול לתת מענה לחלק מפעילות המחלקה בהעדר מנהל המחלקה, כגון בתחום לכידת כלבים.

בהמשך לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – כלבת ופיקוח על כלבים) שנכנס לתוקף בתאריך 28.8.2007, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 בנושא "עבירות מינהליות בנושא כלבת ופיקוח על כלבים" אשר קובע כי "על מנת שניתן יהיה להטיל קנסות לגבי עבירות שנעברו בתחומה של הרשות המקומית, על ראש הרשות המקומית למנות בכתב למפקחים את עובדי הרשות שעברו הכשרה למילוי תפקידם לענין העבירות המינהליות. לענין זה וכתנאי למינוי על היועץ המשפטי של הרשות לאשר בכתב כי המועמדים עברו הכשרה מתאימה, ..."

- להלן תמונת מצב המענה בתחום הפיקוח בנושא בעלי חיים ומזון מן החי:
- בתחילת הביקורת לא היו פקחי כלבת בעירייה כנדרש בחוזר המנכ"ל; במהלך הביקורת, (בנובמבר 2016) מונו ארבעה פקחי כלבת במחלקת הפיקוח העירוני.
 - אכיפת חוקים בנושא הכלבים שנמצא באחריות הוטרינר מתבצע על ידי מחלקת הפיקוח, לכן במסגרת הביקורת, נדרשנו להיפגש מספר פעמים עם מנהל מחלקת הפיקוח העירוני.
 - מנהל מחלקת התברואה נותן את המענה לוטרינר בתחום הפיקוח התברואתי ומלווה אותו לביקורות בעסקים.

מחלקת הפיקוח לקחה על עצמה חלק מהמשימות בתחום השירות הוטרינרי – לדוגמה הוצאת תזכורות לבעלי כלבים בנושא חידוש רישיונות כלביהם.

3.4 הסביבה הפיזית של המחלקה

המשרד בו הוטרינר מקבל קהל צריך להיות מותאם לטיפול בבעלי חיים.

הסביבה הפיזית של המחלקה אינה נותנת מענה הולם לצרכים, כמפורט להלן:

- העדר כיור בצמוד למקום בו מטפלים בבעלי החיים - מהווה מפגע סניטרי.
- הכלבים מחוסנים על גבי שולחן שאינו שולחן וטרינרי תקני.

תולדת מנהל אצל ש"צ

*הצירייה נמצאת בשלבים מתקדמים של הקמת מרכז לואיסטי חדש
בו מט הוטרינר יקבל קהל ויפצל. באמנה זה ינתן מענה מלא
לצרכי הוטרינר.*

3.5. אי השתתפות בפורום מנהלים

אחד מתפקידי הוטרניר בהתאם לתיאור תפקיד של משרד הפנים הוא "הצגת נושאים שונים הנוגעים לבעלי חיים בפורומים בכירים ברשות (מנכ"ל, ראש הרשות או מועצת הרשות)".

מאחר שהוטרניר הוא הסמכות העליונה בנושא הוטרניריה בעירייה ואמור להעלות בפני ההנהלה נושאים הקשורים לשמירה על בריאות הציבור שקשורים לתחום הוטרניריה ולקדם חקיקה בנושא, רצוי שהוא ישתתף בישיבות בהן משתתפים יתר המנהלים (לפחות בחלקן).

למרות שהוטרניר הוא הסמכות העליונה בעירייה בנושאים שבאחריותו, הוא אינו מוזמן לישיבות מנהלים למעט מקרים בהם דנים בנושאים שקשורים לשירות הוטרנירי. אי השתתפות בפורומים אלה, עלול לפגוע ביכולת של העירייה לתת מענה מיטבי לשמירה על בריאות הציבור. הוטרניר מסר לביקורת כי לעיתים הוא משתתף בשיחות וועידה.

*תלונת מנהל אגף שפ"צ
לא מקוים. כנול פצט בו צלה נושא הוטרניריה, הולמן ומומן
הוטרניר להשתתף בישיבות אלו.*

הביקורת מעירה כי הכוונה היא גם לישיבות בהן הדין הוא לאו דווקא על נושא הוטרניריה.

4. מערכות מידע ותיעוד

במחלקה הוטרנירית מנוהלים נתונים רבים כגון סיכומי ביקורות בעסקים, טיפול בפניות הציבור, רישיונות כלבים, מלאי תרופות ועוד. קיימת חשיבות רבה לשמירה נאותה ויעילה של הנתונים לאורך זמן כדי לאפשר בקרה ומעקב וכבסיס לדיווחים למשרדי הממשלה ולהנהלת העירייה.

4.1. מערכות מידע

התבססות על מערכות מידע מתאימות מאפשרת ניהול נתונים בצורה נכונה, שיפור הבקרה וצמצום טעויות ומאפשרת אחזור נתונים בעת הצורך בכל תחומי הפעילות של העירייה ככלל ובתחום השירות הוטרנירי בפרט.

ניהול המעקב אחר רישיונות הכלבים והחיסונים במחלקה מתבצע באמצעות תכנת "winvtr" של מר סורין הרשקו אשר מותקנת במחשב הנייד של הוטרניר (המחשב הנייד נרכש על ידי רשות מקומית אחרת).

פרט לניהול המעקב אחר רישיונות הכלבים ונשיכות הכלבים, יתר הפעילויות של המחלקה – כגון ביקורות בעסקים, ניהול מלאי וכו', אינן מנוהלות במערכת מידע

כלשהי (פרט לתכנת "וורד" לצורך הדפסת מסמכים), אלא העבודה מבוצעת בצורה ידנית.

תלואת הוטרינר

נשיכות כלבים מתוצרות עם לחוקד הצירוני וביקורות בעסקים (המנוהלים במחלקת רישוי עסקים) מתוצרים במערכת ניהול רישוי עסקים – "רמה".

4.2. ניהול מלאי הוטרינר

במחלקה מנוהל מלאי של פריטים רגישים: שבבים אלקטרוניים, מזרקים, מחטים וחיסוני כלבת. על הוטרינר לנקוט באמצעים המתאימים הנדרשים לניהול המלאי⁷ של המחלקה. הביקורת בדקה את אופן ניהול המלאי המוחזק במחלקה.

נמצא כי במחלקה לא קיים רישום מלאי ולא מבוצעת ספירת מלאי שנתית של פריטים וטרינרים כנדרש. ללא ניהול מלאי מסודר אין שליטה מלאה במלאי ולא ניתן לדעת האם קיים חוסר בפריטים. הביקורת ערכה ספירת מלאי יחד עם הוטרינר, אך מאחר שאין רישום ממוחשב של המלאי לא ניתן להשוות את המלאי הקיים למלאי שאמור להיות.

להלן תוצאות הספירה:

מס"ד	הפריט	כמות שנספרה (יח')
1	חיסונים	239
2	מחטים	1,100
3	שבבים	40
4	מזרקים	350

תלואת מנהל אגף שפ"ע

ניהול כל המלאי של הצירייה מתבצע ע"י המחסן. רכישת התרכיבים מתבצעת בעקבות דרישות שהח"מ מוציא ע"פ דרישת הוטרינר והשימוש בהם נעשה רק לאחר תשלום באדייה. כולל נקודת זמן ניתן לבצע ספירת מלאי.

הביקורת מעירה כי מאחר שהמלאי של הוטרינר אינו מנוהל במערכת מידע אין משמעות לספירות מלאי.

⁷ על העירייה המקומית לנהל את כל המלאי שלה בהתאם לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח – 1998.

5. תכניות עבודה ותקציב

הכנת תכנית עבודה ותקציב מהווה אחד מתפקידי הוטרינר, כפי שמפורט בתיאור התפקיד שלו בניתוח העיסוקים של משרד הפנים:

"ניהול היחידה הוטרינרית –

א. תכנון תכניות עבודה תקופתיות לעובדי היחידה, תדרוך העובדים ופיקוח על ביצוע התכניות.

ב. הכנת הצעת תקציב לשירות הוטרינרי, ניהול התקציב, מעקב ודיווח על ביצוע על פי תכנית העבודה השנתית".

תכנית עבודה שנתית הכוללת פירוט תקציב הפעילות (כולל הכנסות והוצאות) היא אחד הכלים המרכזיים לצורך מימוש מטרות המחלקה בצורה מיטבית. כמו כן, קיימת חשיבות לביצוע מעקב ובקרה אחר מימוש תכניות העבודה והתקציב של המחלקה.

הביקורת בדקה את תהליכי הכנה ומעקב אחר תכנית עבודה ותקציב של המחלקה.

5.1 תכניות עבודה

כאמור, אחד מתפקידי הוטרינר הוא הכנת תכניות עבודה למחלקה. על תכניות עבודה שנתיות לכלול מטרות, יעדים ומשימות לביצוע. כמו כן, רצוי לחלק את התכנית העבודה השנתית לתכניות עבודה רבעוניות ו/או חודשיות; על תכנית העבודה לכלול מדדים כמותיים כדי לאפשר השוואת הישגים בפועל ביחס לתכנון.

נמצא כי הוטרינר אינו מכין תכנית עבודה שנתית ואינו נדרש להגיש תכנית עבודה לאף גורם בעירייה. ללא תכנית עבודה מפורטת ומאושרת, אין וודאות לכך שהמחלקה תפעל בצורה מיטבית לקידום מטרותיה, וקיים קושי לבדוק האם היא עומדת במטרות וביעדים.

כמו כן, למחלקה לא הוגדרו ערכים כמותיים למדידת פעילותה כגון מספר ביקורות בעסקים, זמן טיפול בפניות הציבור, אחוז הכלבים המחוסנים וכד'.

תאמת מנהל אגף ש"צ

צד לשנה זו, כל אגפי המחלקות הצירייה לא פעלו צ"פ תוכנית עבודה שנתית/רב שנתית. החל משנת 2018 תפעל המחלקה צ"פ תוכנית עבודה מ3מ13מת.

5.2 תקציב השירות הוטרינרי

כאמור, כחלק מתפקידו, אמור הוטרינר הרשותי להכין הצעת תקציב לשירות הוטרינרי, לנהל אותו, ולבצע מעקב ולדווח על ביצוע על פי תכנית העבודה השנתית.

נמצא כי הוטרינר אינו מעורב בתכנון התקציב השנתי שלו ואינו מודע לתקציבים שעומדים לרשותו ולביצוע בפועל.

- תקציב ההוצאות שקשור לשירות הווטרינרי מורכב מארבעה כרטיסים – כדלקמן:
- עיקור חתולים – מבצעי עיקור חתולי רחוב.
 - תברואה – פיקוח וטרינרי – תשלום עלויות כוח אדם וטרינרי למ.מ. אבן יהודה, אגרות רישום למשרד החקלאות, בדיקות משנה לעיריית נתניה, דמי שימוש בתכנה.
 - תברואה – חיסון כלבת – תרכיבי חיסון כלבת, שבבים.
 - תברואה – קבלניות – לכידת בעלי חיים, החזקת חתולים וכלבים בכלביה.

נמצא כי קיימות חריגות משמעותיות למול התקציב המתוכנן (בשנת 2015 הייתה חריגה של 122% ובשנת 2016 של 21%), כאשר עיקר החריגה היא בסעיף תברואה – קבלניות (חריגה של 280% בשנת 2015 ו- 59% בשנת 2016). יצוין כי התקציב המתוכנן לשנת 2017 בתחום זה נמוך מביצועי שנים קודמות.

התקבולים שקשורים לוטרינריה כוללים: השתתפות משרד החקלאות בעיקור חתולים, דמי בדיקה בשר קפוא, דגים ועופות ודמי חיסון והסגר כלבים, ודוחות פיקוח בנושא הוטרינריה. התקבולים בגין הדוחות אינם מנוהלים כחלק מתקציב הוטרינריה. יצוין כי בשנת 2017 אין הכנסות בגין דמי בדיקה מאחר שכיום הבדיקות הן אזוריות ואינן נערכות על ידי הוטרינר הרשותי.

תאמת מנהל אגף שפ"ע

יובהר כי תקציב מחלקת הוטרינריה נקבע ע"י האגף בהתאם ליכולות התקציביות. נצטתה פנייה לאגף הצריכה להאגף את תקציב לכידת הכלבים הפל אידוף הציר.

הטבלאות שלהלן מפרטת את תקציב הוטרינריה בין השנים 2015 – 2017 (כפי שהועברו לביקורת על ידי מנהל אגף שפ"ע):

א. שנת 2015 –
(1) הוצאות

מס"ד	מס' כרטיס	שם הכרטיס	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע
1	1714100750	עיקור חתולים	-	-	-
2	1714200810	תברואה – פיקוח וטרינרי	157,000	166,527	106.1
3	1714300720	תברואה – חיסון כלבת	31,000	30,073	97.0
4	1714300750	תברואה - קבלניות	140,000	531,866	379.9
5		סה"כ תשלומים	328,000	728,466	222.1

(2) הכנסות

מס"ד	מס' כרטיס	שם הכרטיס	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע
1	1214200220	דמי בדיקת בשר קפוא	20,000	13,243	66.2
2	1214200221	דמי בדיקת דגים	15,000	12,278	81.9
3	1214300220	דמי חיסון והסגר כלבים	170,000	177,693	104.5
4		סה"כ תקבולים	205,000	203,214	99.1

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום מכוח חוק. המפרסם תוכן מסמך זה, כולו או מקצתו, עובר עבירה שדינה – מאסר שנה.

ב. שנת 2016
(1) הוצאות

מס"ד	מס' כרטיס	שם הכרטיס	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע
1	1714100750	עיקור חתולים	120,000	79,975	66.7
2	1714200810	תברואה – פיקוח וטרינרי	168,000	185,505	110.4
3	1714300720	תברואה – חיסון כלבת	31,000	25,825	83.3
4	1714300750	תברואה - קבלניות	250,000	397,732	159.1
5	סה"כ		569,000	689,037	121.1

(2) הכנסות

מס"ד	מס' כרטיס	שם הכרטיס	תקציב	ביצוע	אחוז ביצוע
1	1214100990	עיקור חתולים – איכות הסביבה	80,000	-	0.0
2	1214200220	דמי בדיקת בשר קפוא	20,000	94,659	473.3
3	1214200221	דמי בדיקת דגים	16,000	7,332	45.83
4	1214300220	דמי חיסון והסגר כלבים	180,000	180,984	100.6
5	סה"כ תקבולים		296,000	282,975	95.6

להלן התקציב ההוצאות המתוכנן לשנת 2017 בהשוואה לביצוע 2016 ו-2015:

מס"ד	מס' כרטיס	שם הכרטיס	תקציב	ביצוע 2016	ביצוע 2015
1	1714100750	עיקור חתולים	80,000	79,975	
2	1714200810	תברואה – פיקוח וטרינרי	168,000	185,505	166,527
3	1714300720	תברואה – חיסון כלבת	31,000	25,825	30,073
4	1714300750	תברואה - קבלניות	300,000	397,732	531,866
5	סה"כ		579,000	689,038	728,466

6. הטיפול בבעלי חיים

בהתאם לתיאור התפקיד של הוטרינר ע"י משרד הפנים, אחד מתפקידי הוטרינר הוא "פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות הנוגעים לרישוי ולאחזקת בעלי חיים ברשות המקומית". להלן פירוט התפקיד כפי שרשום במסמך משרד הפנים:

- א. ביצוע פעולות כלליות למניעת מחלות המועברות על ידי בעלי חיים.
- ב. הפעלת מערך לכידת כלבים משוטטים בתחומי הרשות המקומית: קבלת פניות מהמוקד העירוני בנוגע לבע"ח משוטטים, טיפול ודיווח למוקד.
- ג. ביצוע פעולות לפי החוק להסדרת הפיקוח על כלבים ולפי פקודת הכלבת.

- ד. הפעלת מערך לכידת כלבים משוטטים בתחומי הרשות המקומית: קבלת פניות מהמוקד העירוני בנוגע לבע"ח משוטטים, טיפול ודיווח למוקד.
- ה. טיפול באוכלוסיית חתולי הרחוב, על ידי עיקור וסירוס.
- ו. יישום נוהל טיפול בחתולי רחוב של השירותים הווטרינריים.
- ז. קבלת דיווח על גידול בעלי חיים ופיקוח על פינות חי בבתי ספר ובמוסדות מכוח תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), תשס"ט – 2009, ובהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא, וביצוע ביקורות במתקנים.
- ח. מתן היתרים וקבלת דיווחים על החזקת בעלי חיים בחנויות, פינות חי ובתי גידול מכוח תקנות צער בעלי חיים.
- ט. ביצוע ביקורות במשקי חצר, אתרי אחזקה וליטוף בעלי חיים, בפינות חי בבתי ספר, שווקים וחנויות חיות, בדיקת מקור הגעת בעל החיים, תנאי אחזקה וכיוצ"ב, על פי הסמכות בחקיקה.

הוטרינר מסר לביקורת כי ביישוב לא קיימות פינות חי, ולכן התפקידים שקשורים לתחום זה אינם רלוונטיים.

המלחמה במחלת הכלבת היא אחד התפקידים המרכזיים של היחידות הווטרינריות ברשויות מקומיות. הכלבת היא מחלה קטלנית וחשוכת מרפא; היא אחת מהמחלות הנפוצות והמפחידות ביותר של בני אדם וחיות; היא נגרמת ע"י נגיף שמסוגל לפגוע בכל היונקים בעלי דם חם ומועבר ברוק ע"י נשיכה. מרגע שמופיעים סימני המחלה באדם או בבע"ח אין אפשרות להצילם והמוות וודאי. בישראל מקור המחלה משלושה סוגים עיקריים:

- א. חיות מחמד – כלבים וחתולים
- ב. חיות משק – בקר צאן וסוסים
- ג. חיות בר – שועלים וזאבים

מניעה התפשטות מחלת הכלבת מתבצעת במספר מישורים:

- א. חובת חיסון כלבים – עפ"י חוק חובה לחסן כל כלב נגד כלבת פעם בשנה, החל מגיל 3 חודשים
- ב. חיסון חיות בר – ע"י פיתיונות המכילים תרכיב חיסון
- ג. מניעת שיטוט כלבים – עפ"י חוק הכלבת – כלבים משוטטים מוסגרים ומומתיים
- ד. חיסון אוכלוסייה בסיכון – כגון וטרינרים, כלבנים וכדומה
- ה. פעולות הסברה – להדגיש את חשיבות של המלחמה במחלה ומתן תשובת לב לזיהוי ודיווחים

להלן פירוט החוקים שעוסקים בכלבת:

- א. פקודת הכלבת, 1934 – ראה ציטוטים **בנספח ג'**
- ב. תקנות הכלבת (חיסון), התשס"ה – 2005
- ג. תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ה – 2005
- ד. חוק הסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג – 2002 – ראה ציטוטים **בנספח ב'**

בהתאם לחוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, הוקם מרכז ארצי לרישום כלבים במשרד החקלאות (השירות הווטרינרי). כל וטרינר רשותי מחויב לדווח למרכז על סימון/חיסון כלב (השלב נרשם במרכז הרישום); על מתן ביטול רישיון, וכן מועברים פרטי בעל הכלב, פרטי הכלב וכן פרטים על אירועים כגון אבדן/מוות, תקיפה/נשיכה וכד'. החוק מחייב את הוטרינרים הפרטים לדווח ולוטרינר הרשותי תוך שבוע על סימון כלב ותוך יומיים על אירועים חריגים.

לפי פקודת הכלבת, על בעליו של בעל חיים שנשך אדם – להודיע על כך תוך 24 שעות לאחר שנודע לו על המקרה ולוטרנר ממשלתי וכן לקחתו למאורת הבידוד הקרובה ביותר. אם רופא משרד הבריאות מוצא כי קיים חשש להדבקה בכלבת כתוצאה ממגע של בעל חיים עם אדם – הוא רשאי להורות לבעלים למסור אותו למאורת בידוד. כל בעל חיים שהוכנס כתוצאה מהמפורט לעיל – מבודד למשך עשרה ימים מיום הכנסתו. על בעליו של בעל החיים לשלם לרשות המקומית אגרה בעד ימי בידוד.

ההתפשטות של מחלקת הכלבת בצפון הארץ בתקופה האחרונה (לאחר השלמת הביקורת) ממחישה את חשיבות הטיפול בנושא.

6.1 מבצעי עיקור/סירוס חתולי רחוב

ביישוב יש מספר רב של חתולי רחוב ללא בעלים ואשר ניזונים מאשפה או ממזון שמסופק להם על ידי תושבים. מצד אחד, לחתולים תרומה מבחינת טריפת מכרסמים ומזיקים, אך מצד שני הם עלולים להעביר מחלות לבני אדם וחיות אחרות (כגון כלבת או טוקסופלזמה⁸). על פי הערכת הוטרינר, ביישוב ישנם כ- 1,000 חתולי רחוב.

אחד מתפקידי הוטרינר הוא לדאוג למיגור אוכלוסיית החתולים ביישוב באמצעות סירוס/עיקור. משרד החקלאות משתתף בעלויות מבצעי סירוס/עיקור בשיעור של 50% בחלק מהרשויות המקומיות.

בשנים האחרונות לא נעשתה פעילות מספקת ואפקטיבית למיגור אוכלוסיית חתולי הרחוב באמצעים מבצעי עיקור/סירוס; היא לא הקפידה לבצע את המבצעים מדי שנה וכשנערכו מבצעים הם לא היו בהיקף מספק; כתוצאה מכך החתולים מתרבים שוב תוך זמן קצר. בנוסף, משרד החקלאות לא השתתף ב- 50% מעלויות העיקור/סירוס כמקובל ברשויות מקומיות רבות אחרות.

הוטרינר מסר לביקורת שבשנים 2014 – 2017 עוקרו וסורסו 601 חתולים ושגם בשנת 2017 הגישה העירייה בקשה לסיוע ממשרד החקלאות והמשרד משתתף ב- 200 אלף ₪ במחצית ממספר החתולים.

מנהל אגף השירותים העירוניים מסר לביקורת כי ביום 18.2.2016 הגישה העירייה בקשה להשתתף בכל קורא מטעם משרד הביטחון לעיקור וסירוס חתולי רחוב, אך העירייה נענתה בשלילה (לטענתו רוב הרשויות המקומיות שהגישו בקשות נענו בשלילה ושמשד החקלאות בחר לתקצב 20 רשויות בלבד – הערים הגדולות; בעקבות כך, פנה יו"ר השלטון המקומי לשר החקלאות בשם הרשויות שלא זכו לתמיכה לפעול לתקצוב הרשויות הנוספות).

להלן ציטוטים מתוך המכתב של יו"ר מרכז השילטון המקומי⁹ (במשותף עם יו"ר הועדה לרווחת בעלי חיים¹⁰) מתאריך 27.6.2016 לשר החקלאות (סימוכין 96011):

"במשך מספר שנים פועלות רשויות מקומיות רבות, במימון חלקי של משרד החקלאות (50 אחוז), לעיקור וסירוס של חתולי רחוב. זאת מתוך מטרה להגיע לאחוז

⁸ טפיל זה נמצא לרוב במעינים של חתולים נגועים, וכן בתאים של בעלי חיים אחרים, ולכן ניתן להידבק במחלה כתוצאה ממגע ישיר של הפה עם צואת חתולים, מאכילת בשר נגוע שלא בושל כראוי וכן מעיבוד אדמה ומגע של יד בפה.

גבוה של חתולים מעוקרים ובכך להקטין את אוכלוסייתם. במציאות של מדינת ישראל, דהיום זו היא הדרך האפשרית היחידה לצמצם את סבלם של חתולי הרחוב מחד, ולצמצם מפגעים לאזרחי המדינה מאידך.

בהחלטה של השתתפות המדינה בפרויקט זה לשנת 2015 (יוני 2016) זכו רק חלק קטן מהרשויות המקומיות בתקציב לעיקור וסירוס חתולי רחוב. משמעות הדבר היא שכספי הציבור שהושקעו בנושא חשוב זה ירדו לטמיון וקצב התרבות החתולים יצא שוב משליטה".

כמו כן, הוא מסר לביקורת כי העירייה תקצבה 80,000 ₪ לטובת עיקור וסירוס חתולים ותכנן (עם השלמת מימון של משרד החקלאות – לסרס/לעקר 1,000 חתולים). בפועל העירייה החליטה לעקר/לסרס 500 חתולים).

בתאריך 31.7.2017 מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי בחודש יוני השנה קיבלה העירייה הודעה על קבלת תקציב בסך 100,000 ₪ ממשרד החקלאות למול סכום זהה שיתוקצב על ידי העירייה (סה"כ התקציב – 200,000 ₪).

תלונות מנהל אגף שפ"ע

הצירייה פוצלת ומתקצבת בכל שנה תקציב לסירוס ועיקור חתולים. בכל שנה (השלוש שנים האחרונות) הייתה הצירייה בקשה לתקציב בקולות הקוראים של משרד החקלאות. בשנת 2016 לא תוקצבה הצירייה צ"י משרד החקלאות ולאכן הוצע עיקור רק של 500 חתולי רחוב. השנה [2017] אושרה השתתפותה של הצירייה בקולות הקורא ובימים אלו יוצא מכרז לביצוע הפעולה בכ- 1000 חתולים.

6.2. כלבי בר (ללא בעלים)

בתחום השיפוט של העיר יש מספר רב של להקות כלבי בר (כלבים ללא בעלים שמסתובבים בחופשיות). כלבים אלה אינם מאולפים ומהווים סכנה לציבור. הם מסתובבים במקומות בהם יש אוכל, כגון בסיסים צבאים ופחי זבל. מאחר שעל כלבים אלה אין פיקוח, הם עלולים להוות סכנה ממשית מבחינת כלבת (הם יכולים להעביר את המחלה לחיות אחרות ביישוב או לבני אדם). הוטרינר מסר לביקורת כי החיסון לכלבי בר נמצא באחריות משרד החקלאות. העירייה מתאפיינת בכך שהיא פתוחה מכל הכיוונים דבר שמקשה על הטיפול בכלבי בר.

יצוין כי תפיסת כלבי בר הוא מורכב ויקר במיוחד כי קיים קושי להתקרב אליהם בבטחה ונדרש להשתמש בחצי הרדמה יקרים במסגרת הלכידה.

העירייה אינה מצליחה לטפל באופן אפקטיבי במספר הרב של כלבי הבר בתחום שיפוטה אשר מהווים סכנה לציבור ושעלולים להיות נגועים בכלבת ועלולים להעביר את המחלה ליונקים אחרים. הביקורת מעירה כי טיפול אפקטיבי בכלבי בר מחייב פתרון מערכתי, רצוי בשיתוף עם משרד החקלאות. עד כה לא נמצא פתרון מערכתי לסוגיה זו ולכן הכלבים ממשיכים לסכן את התושבים ומדי שנה העירייה מוציאה סכומים גדולים לטיפול בכלבי בר.

⁹ ראש עיריית מודיעין מכבים רעות.

¹⁰ ראש עיריית חדרה.

6.3. רישיונות כלבים וחיסונים

- להלן תהליך הטיפול בריישיונות אחזקת כלבים כפי שנמסר לביקורת על ידי הוטרינר:
- א. מדי חצי שנה הוא מפיק קובץ מכתבי תזכורת (שמיועדים להפצה חודש לפני סיום תוקף הרישיון הקיים) ממערכת המידע ושולח אותו לבית הדפוס להדפסה. מדי חודש הוא שולח את התזכורות לבעלי הכלבים שהרישיון שלהם יפוג בחודש העוקב.
 - ב. בעלי הכלבים שמחוסנים כלביהם אצל הוטרינר העירוני משלמים בגין הרישיון בדואר, באגף הגביה או בבנק.
 - ג. כשהכלב מגיע לחיסון, הוטרינר בודק את נכונות הפרטים, מחסן את הכלב ומנפיק רישיון.
 - ד. לגבי כלבים שמחוסנים אצל וטרינרים פרטיים – הוטרינרים הפרטיים מעבירים לוטרינר הרשותי תשלום בגין החיסונים (בד"כ באמצעות שיקים, אותם הוטרינר מפקיד באגף הגביה). חלק מהוטרינרים הפרטיים רוכשים את התרכיבים מהעירייה, אחרים רוכשים אותם בעצמם.

נמצא כי לאורך שנים העירייה לא ניהלה באופן אפקטיבי את מאגר הכלבים, ולא ביצעה פעילות אפקטיבית כדי לאכוף את החוק וכדי לוודא שהכלבים בעיר מחוסנים כנגד כלבת.

- א. עד לספטמבר 2016 העירייה לא הוציאה מכתבי התראה (מעבר להתראה שנשלחת כחודש לפני פג תוקף הרישיון הקיים) לבעלי כלבים שלא חיסנו את כלביהם. עד אז, פעם בשנה, הפקחים התקשרו לבעלי הכלבים שלא חוסנו על בסיס דוח שהופק מתכנת הוטרינר.
- ב. בשנת 2016 העירייה החלה להטיל קנסות על בעלי כלבים שלא חידשו את רישיון הכלב, אך נאלצה להפסיק עקב תלונות רבות מצד התושבים.
- ג. בספטמבר 2016 מחלקת הפיקוח הפיצה כ- 900 מכתבי התראה לבעלי כלבים שהופיעו בתכנה כלא מחוסנים. לאחר קבלת תגובות מבעלי הכלבים – נותרו כ-300 בעלי כלבים שקיבלו קנס. (ההסבר להפרש בסך 600 הכלבים הוא שחלקם כבר לא קיימים ביישוב וחלק מבעלי הכלבים הסדירו את הרישיון).

נמצא כי במהלך השנים האחרונות לא היה מעקב אפקטיבי אחר כלבים שלא חוסנו וללא רישיון. רק בספטמבר 2016 (בעת תחילת הביקורת) החלה העירייה בטיפול שיטתי ואפקטיבי בנושא.

- עד לשנת 2016 תהליך הטיפול בכלבים ללא רישיון בתוקף בוצע כדלקמן:
- א. מעבר להתראה אשר הופצה כחודש לפני פקיעת תוקף הרישיון, לא הוצאו התראות נוספות בכתב.
 - ב. פעם בשנה הוטרינר הפיק דוח המפרט כלבים ללא רישיון, והעביר את הדוח למחלקת הפיקוח.
 - ג. עובדי מחלקת הפיקוח התקשרו לבעלי הכלבים שעל פי הרישומים הם ללא רישיון.
 - ד. במידה שבעל הכלב הצהיר שהוא עבר ליישוב אחר או שכבר אין לו כלב – הם סימנו שצריך למחוק את נתוני הכלב מהמערכת. אחרת הם הודיעו לבעל הכלב שעליו להביא את הכלב לחיסון ולשלם את האגרה. מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי מספר רב של בעלי כלבים משקרים כדי לא לקבל קנס על אי חיסון

הכלב. חלק מהשקרים מתגלים כשהכלב שלהם משוטט, מפריע לשכנים או נושך.

בשנת 2016 החלה העירייה לרשום דוחות לבעלי כלבים "ללא רישיון" והסתבר שעקב חוסר הסדר בנושא, אנשים שכבר אינם גרים ביישוב או שהכלב כבר לא בבעלותם קיבלו קנסות, ולכן העירייה נאלצה לעצור את התהליך.

רק בחודש ספטמבר 2016 החלה העירייה להוציא מכתבי התראה לבעלי כלבים ללא רישיון, דבר שמאפשר אכיפה. הוטרינר מסר לביקורת כי קיימת כוונה לעבור למבצע חצי שנתי. הביקורת סבורה שפרק זמן של שנה או חצי שנה אינו מספיק ושיש לעבור למצב רבעוני לפחות.

הפניה לבעלי כלבים ללא רישיון מבוצע על ידי מחלקת הפיקוח ולא הוטרינר שזו אחריותו; הפיקוח העירוני מבצע חלק מעבודת הוטרינר ולא רק את עבודת הפיקוח העירוני.

נכון למאי 2017, לאחר שבוצע טיוב של נתוני מאות רשומות בתוכנה, מתוך 2,178 כלבים שרשומים בתוכנת הוטרינר, לכ- 347 (16%) כלבים אין רישיון בתוקף. בנוסף, ישנם כלבים שלעולם לא קיבלו רישיון, אך בעירייה אין הערכה לגבי היקף התופעה. יצוין כי בתוכנת הוטרינר רשומים מספר רב של כלבים שלא חוסנו שנים רבות ואין וודאות שכלבים אלה עדיין קיימים (בתכנה עדיין רשומים 126 כלבים שחוסנו בפעם האחרונה בין השנים 2003-2014).

הטבלה שלהלן מציגה פילוח של כלבים הרשומים בתכנה לפי שנת חיסון אחרון:

שנה	סה"כ
2003	4
2004	2
2005	2
2006	3
2007	3
2008	6
2009	4
2010	6
2011	24
2012	14
2013	29
2014	29
2015	139
2016	1259
2017	654
סכום כולל	2178

6.4 דוחות פיקוח בתחום הוטרינריה

בתחום הוטרינריה ניתנים דוחות פיקוח על עבירות בתחום הכלבים בלבד. העירייה אינה רושמת דוחות בתחומים אחרים שקשורים בשירות הוטרינרי. בין החודשים יולי 2012 עד מאי 2017 נרשמו 1,406 דוחות על עבירות בתחום הכלבים.

הטבלה שלהלן מציגה את פילוח הדוחות:

קוד עבירה	סעיף	תיאור הסעיף	סטטוס								
			קנס מקורי	בזיכוי	במשפט	בעירעור	לא אותר	מבוטל	פעיל		
סה"כ			שולם מלא	שולם חלקי	שולם	סה"כ					
15	2 (א)	החזקת כלב ללא רישיון בתוקף	500				1	19	12	17	49
16	8 (ה)	אי דיוח למרכז רישום	250					2	1	7	10
17	11 (א)	כלב נראה משוטט	500	1	1	10	18	77	272	407	793
19	19	אי הצבת שלט "הזירות כלב"	250					1	1	2	4
21	3	החזקת כלב ממזע מסוכן ללא רישיון	5000					2	4	6	2
22	4 (1)	החזקת כלב ממזע מסוכן בחצר לא מגודרת ו/או לא געולה	1500						2	2	2
23	4 (2)	אי הצבת שלט "הזירות כלב מסוכן"	500					1	1	2	2
25	5	שוטטות כלב מסוכן	1500					2	4	3	9
29	3 (א)	אי חיסון כלב	1500			5	27	14	229	52	528
33	4 (1)	אי הסגרת כלב שמשר אדם	2000						2	3	3
		סה"כ						33	500	7	1406
		פילוח באחוזים						2.3%	35.6%	0.5%	34.7%

הביקורת בחנה את הטיפול בדוחות בעזרת מחלקת הפיקוח. מניתוח הנתונים נמצא כי בעירייה קיים טיפול שוטף בדוחות פיקוח בתחום הכלבים. כרבע מהדוחות שניתנו במשך התקופה בוטלו (רובם בשנת 2015 ושנת 2017) כתוצאה מליקויים בניהול המעקב אחר כלבים ללא רישוי שפורטו בדוח זה.

יצוין כי בוצעו מספר עדכונים לסטטוס הדוחות במערכת עקב הערות הביקורת.

ישנם 228 דוחות (16% מסך הדוחות) פעילים עקב עבירות בשנים 2012 – 2015 שנמצאים בטיפול "מילגם". הביקורת מעירה כי מדובר בזמן ממושך ושרצוי לעשות מאמץ כדי להשלים את הטיפול בדוחות אלה.

להלן פירוט ניתוח נתוני הטבלה:

- 488 (34.7%) מהדוחות "שולמו מלא" – אין הערות.
- 7 (0.5%) מהדוחות "שולמו חלקי" – בד"כ מדובר במקרים שמקבל הדוח שילם באיחור, אך שילם את התשלום הבסיסי בלבד ללא ריבית והצמדה – ממשיכים לפעול מול החייב.
- 500 (35.6%) דוחות עדיין פעילים – מדובר בדוחות שמטפולים על ידי "מילגם" ושטרם מוצה התהליך. מתוכם 228 הם מהשנים 2012 – 2015 - לכל הדוחות מהתקופה הזו נפתחו תיקים ב"מילגם". מומלץ לנסות לזרז את הטיפול בתיקים אלה.
- 33 (2.3%) "לא אותרו" - מדובר בסטטוס של דואר רשום שחזר מעילות הבאות: לא ידוע/עזב/מען בלתי מספיק. כאשר הדו"חות בטווח 90 ימי התשלום (משלוח הודעה ראשונה), נעשה ניסיון לאיתור נוסף ע"י בדיקה של רישום בארנונה. תיקים בגביה – נשלחות דרישות לאחר בדיקת הכתובת הנכונה במשרד הפנים, לכן אם הדואר חזר אזי החייב פעל בניגוד לחוק ולא עדכן את כתובתו במשרד הפנים. "מילגם" ממשיכים לפעול לגבי הקנס בעיקול וזאת לאחר שנשלחות מינימום שתי התראות לכתובת המופיעה במשרד הפנים.
- 37 דוחות "בעירעור" (2.6%) – מדובר ב 33 דוחות (של 31 אנשים) משנת 2017 ו- 4 משנת 2016 של אדם אחד. מבדיקה, התובעת העירונית כבר נתנה תשובה שלילית לעירעור ב-28.11.2016, אך שינוי הסטטוס לא עודכן במערכת (לא הועבר ל"מילגם").

- ו. 6 דוחות (0.4%) "במשפט" – כולם מינואר 2017.
- ז. 2 דוחות (0.1%) "בזיכוי" – בעקבות הפניה של הביקורת: דוח 23556 אופס ודוח 138156 אופס.
- ח. 333 דוחות (23.7%) "בוטלו" – עיקר הביטולים היו בשנים 2015 ו-2017 – להלן ההסברים שהתקבלו לביטולים:
 - 1) 2017 - בתחילת ינואר התקיים "מבצע" דו"חות אי חיסון כלבים בהוראת הוטרינר כאמור. הוגשו בקשות לביטול לתובע העירוני והאחרון קיבל החלטה של ביטול/ אי ביטול הדו"חות. בפועל בוטלו 110 דו"חות ע"ס 1500 ₪ כל אחד בגין אי חיסון כלב.
 - 2) 2015 - גם בתקופה זו נרשמו מספר רב של דו"חות בגין אי חיסון כלב. בפועל נמצאו 99 דו"חות ע"ס 1500 ₪ כל אחד שבוטלו, בהתאם להחלטת התובע העירוני.

6.5. התקשרות עם נותני שירותים בתחום הוטרינריה

כדי להסדיר את ההתקשרות עם נותני שירותים חשוב לערוך איתם חוזים המסדירים את היחסים בין הצדדים ועל בסיס התנאים שנקבעו בחוזים, להפיק הזמנות פר עבודה או תקופה. הביקורת בחנה את ההתקשרויות של העירייה עם לוכד הכלבים ותחנת ההסגר (הכלבייה), הספק כ.ג. מנופים בע"מ נבחר במסגרת מכרז 9/2010 כלוכד כלבים וכלבייה (הביקורת לא בדקה את תהליך עריכת המכרז), ועם המדביר, טבע הדברות בע"מ.

נמצא כי העירייה אינה מפיקה הזמנות מול נותני השירותים איתם קיימים הסכמים, אלא מתבססת על ההסכם בלבד, דבר שמהווה חולשה בבקרה. הביקורת מעירה כי הסכם קובע את המסגרת ונדרש להפיק הזמנות על היקף העבודה הנדרשת.

6.5.1. לוכד הכלבים והכלבייה

בשנת 2010/2011 נחתם חוזה עם הקבלן אשר כולל, בין היתר, דרישות בתחום הביטוח וערבות ביצוע. בנספח ז' של החוזה ישנה טבלת מחירים מוסכמים. להסכם מצורף נוהל לכידת כלבים משוטטים.

הכלבייה איתה עובדת העירייה אינה מאושרת על ידי משרד החקלאות; הוטרינר מסר לביקורת שבעבר היה לה אישור, אך מסיבה לא ידועה משרד החקלאות החליטה לא לחדש את האישור.

תאמת מנהל אצ"ע ש"צ

בשני המכרזים האחרונים שפורסמו ניגש רק לוקד אחד. מכאנת הכלבים בבית יצחק, הינה מכאנת פרטית שקיבלה אישור בעבר ממשרד החקלאות אצ"ע כמתחנת הסגר כלבת, זאת לאחר שכל הרופאים הוטרינרים הרשותיים שבאזור, פנו אל מנהל השירותים הוטרינרים במדינת ישראל, בבקשה לאשר מכאנת זו מחוסר מתקן מתאים אחר באזור. בעבר נתנו צדק אישורים כאלה למכאנת פרטיות נוספות ברחבי הארץ, אך בשנים האחרונות נמנע משרד החקלאות מאתת אישורים כאילו, על אף

שני ציטוטים ממשכית לצד מט היום ביקורות רצופות במכאפה, ובצורה מקפידים לצד את כל הנדרש מהם בביקורות אלו.

בעת חלק מתקופת הביקורת לא היה הסכם בתוקף בין העירייה לבין לוכד הכלבים שסיפק שירותים לעירייה. בשנת 2016 העירייה המשיכה לעבוד עם לוכד הכלבים למרות שתוקף החוזה פג. בסוף שנת 2016 נערך הליך התמחרות (לתקופה של חצי שנה עד ליציאה במכרז) בו השתתפו ארבעה מציעים, כאשר אותו קבלן זכה שוב. המציעים הציעו הצעות בהתאם למפרט שהועבר אליהם. בהתאם לפרוטוקול וועדת ההתקשרויות מיום 16.1.2017, ההתקשרות היא ל-6 חודשים ובתום 6 חודשים יכנס מי שיזכה במכרז הזוטא. לתקופת הביניים לא נחתם חוזה. יצוין כי נכון לסוף חודש יולי 2017 החוזה החדש נמצא בסבב חתימות בעירייה. ב-19/6/17 פורסם מכרז וב-16/7/17 הוכרז קבלן זוכה במכרז.

בעקבות פנית הביקורת, מנהל האגף לשירותים עירוניים מסר לביקורת כי "אכן מעיון בהסכם היה על הספק לחייב קריאה ללכידה שלא בוצעה {שלא תלויה בלכוד} רק ב-30% מ-250 ש. מנהל התברואה לא יודע להגיד לי אם היה סיכום אחר עם הספק ומשכך, הורתי לרמי לחשב רטרואקטיבית חשבוניות ששולמו ביתר ולהזמין את הספק להסבר".

יצוין כי מבדיקת הביקורת נמצא כי בידי העירייה יש אישור ביטוח וערבות בנקאית בתוקף של נותני השירותים.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של תשלומים ללוכד הכלבים וכלביה. להלן תהליך אישור החשבוניות כפי שנמסר לביקורת על ידי הוטרניר ומנהל מחלקת הפיקוח העירוני:

- א. עובד מחלקת הפיקוח ממלא "גיליון רישום תפיסת והסגר של בעלי חיים משוטטים" אשר נמצא אצל לוכד הכלבים. הגיליון כולל תאריך, יום בשבוע, שעה, רחוב, מספר כלבים, גזע, מין, צבע תיאור הלכידה.
- ב. מנהל מחלקת הפיקוח/עובד מחלקת הפיקוח חותם על הגיליון.
- ג. מנהל מחלקת הפיקוח מבצע בקרה על הטופס.
- ד. הקבלן מגיש חשבונית מס לעירייה בסוף כל חודש.
- ה. הוטרניר בודק את התאמת החשבונית למול דיווח מחלקת הפיקוח וחותרם עליו.
- ו. לאחר מכן, החשבונית נבדקת ומאושרת לתשלום על ידי הגזברות.

הביקורת מצאה כי רוב החיובים תאמו למחירון שבחוזה. יחד עם זאת, נמצאו חיובים שאינם מופעים בחוזה ולא נמצא מחירון חלופי בעירייה:

- 1) הודעה טלפונית – 5 ש (לפני מע"מ) לכל הודעה
- 2) לפי המחירון התשלום המקסימלי לחתול הוא 150 ש ללא מע"מ - נמצאו מקרים בהם אושרו סכומים גבוהים יותר, לדוגמה בחשבונית 2462 מה-30.11.2016 העירייה חויבה בסכומים הבאים:
 - i. הסגר חתול ל-10 ימים – 410.65 ש (לפני מע"מ) – מנהל אגף השירותים העירוניים מסר לביקורת כי מדובר במקרים של נשיכה בו החתול מוכנס להסגר על פי פקודת הכלבת.

ii. **הסגר חתול ל- 5 ימים 221.45 ₪** - מנהל אגף השירותים העירוניים מסר לביקורת שמדובר בחתול עם בעלים. הביקורת מעירה כי במידה שמדובר בחתול עם בעלים, הבעלים אמורים לשלם ישירות למכלאה ולא העירייה.

הביקורת פנתה לגורמים שונים בעירייה – הוטרניר, הנהלת חשבונות ואגף השירותים העירוניים ובידי אף אחד מהגורמים לא נמצא מחירון הכולל את המחירים שלעיל.

6.5.2. בדיקת התשלומים ללכידת נחשים

לעירייה קיים הסכם עם הקבלן "טבע הדברות בע"מ" לשירותי הדברה, לרבות לכידת נחשים. מי שמפעיל את הקבלן הוא מנהל מחלקת התברואה. לעירייה קיים הסכם עם הקבלן אשר נחתם ביום 29.4.2012. תקופת החוזה מה – 1.5.2012 עד ה- 30.4.2013 עם אופציית חידוש של 4 תקופות נוספות, דהיינו עד 30.4.2017. לביקורת נמסרו מכתבי הארכת הסכם לא חתומים כדלקמן:

- א. מכתב בחתימת מנהל מחלקת התברואה המודיע על הארכת ההסכם מ- 1.5.2013 עד ה-31.5.2014.
- ב. מכתב בחתימת מנהל אגף שפ"ע המודיע על הארכת החוזה מה 1.5.2014 עד ה- 30.4.2016.
- ג. מכתב בחתימת מנהל אגף שפ"ע המודיע על הארכת החוזה מה 1.5.2016 עד ה- 20.4.2017.

הביקורת מעירה כי העתקי המכתבים שנמסרו לביקורת אינם חתומים. מנהל האגף מסר לביקורת כי "יש ברשותי עותק חתום אחד {עליו אני חתמת} יתר המכתבים נשלחו ע"י קודמי בתפקיד. לצערי לא קיבלתי באופן מסודר את ההיסטוריה ולכן אין ברשותי מכתבים כאלה".

תגובת מנהל אגף שפ"ע

אני מנחם כמנהל אגף שפ"ע מאוקטובר 2015 והחל מתקופה זו קיימת מסמכי הארכה.

הביקורת מעירה כי יש להקפיד על שמירת העתקים חתומים של מסמכי הארכת הסכמים ולהעביר העתק למי שאחראי לנהל את ההסכמים.

בהתאם לחוזה, התשלום בגין לכידת נחש עומד על 250 ₪ (לפני מע"מ). מבדיקה מדגמית נמצאו שני מקרים בהם שולם למדביר סכום של 250 ₪ בתוספת מע"מ בגין לכידת נחשים, למרות שלא נלכד נחש, כאשר על פי ההסכם נדרש לשלם 30% מהסכום בלבד (דהיינו: 75 ₪ בתוספת מע"מ).

בעקבות פנית הביקורת, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "אכן מעיון בהסכם היה על הספק לחייב קריאה ללכידה שלא בוצעה {שלא תלויה בלכידה} רק ב- 30% מ- 250 ₪".

6.6. הטיפול בפניות התושבים בתחום בעלי חיים

לוטרניר, למחלקת הפיקוח העירוני ולמנהל מחלקת התברואה מגיעות פניות רבות הקשורות לתחום הטיפול בבעלי חיים, בעיקר בנושא כלבים וחתולים. הפניות אמורות

להתקבל באמצעות המוקד העירוני אשר מתעד את כל הפניות. רוב הפניות למוקד קשורות לכלבים משוטטים או חתולים אך ישנן גם פניות בנושא נחשים, סוסים שוטטים, תרנגולים, חמורים ועוד.

הפניות בנושא בעלי חיים במוקד מתחלק לפי הקטגוריות הבאות:

- בעלי חיים – כללי
- חתולים
- כלבים משוטטים
- סוסים משוטטים
- נשיכות על ידי בעלי חיים

הביקורת בחנה את אופן הטיפול בפניות התושבים בתחום בעלי החיים.

משיחה עם הוטרינר נמצא כי קיימות פניות רבות שמגיעות אליו ישירות ושאינן נרשמות במוקד העירוני. כתוצאה מכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב כוללת בנושא.

תאמת מנהל אגף שפ"ע

כל פניה, אם את היא מניעה לוטרינר הרשות, נרשמת במוקד העירוני אם את זה בדיוק. בכל מקרה חודדו הנהלים.

לביקורת נמסרו דוחות מהמוקד העירוני שהועברו לטיפול הוטרינר ומחלקת הפיקוח העירוני בשנת 2016:

- א. מחלקת הפיקוח העירוני – 354 פניות – בעיקר כלבים משוטטים, אך בנוסף חתולים, בעלי חיים אחרים משוטטים ועוד.
- ב. הוטרינר – 9 פניות – פגר חתולים, חתולים, בעלי חיים,

נהלי הטיפול בקריאות מוקד הקשורות לבעלי חיים אינם מוזנים לתכנת המוקד. עובדי המוקד פועלים על פי תורה שבעל פה. המוקד העירוני אינו בקיא בחלוקת העבודה בתחום בעלי החיים בין הוטרינר לבין מנהל מחלקת התברואה. במוקד העירוני חושבים שכל בעל חיים שאינו כלב או חתול הוא באחריות מנהל מחלקת התברואה, כאשר בפועל הוא באחריות הוטרינר.

תאמת מנהל אגף שפ"ע

כל פניה בצניין לוטרינר מונת לתוכנת המוקד. חלוקת הצבודה בין הוטרינר למנהל מחלקת התברואה חודדו למוקדניס והובהרו היטב. בכל מקום יש בו ספק, המוקדניס מתייעצ'ט עם מנהל המוקד ו/או איתי בטקסט נקיטת פצולה.

הוטרינר אינו סוגר את התלונות במוקד בעצמו – אלא פונה למוקדן כדי שיסגור את הפניות.

תאמת מנהל אגף שפ"ע

הסכירה מתבצעת צ"י הוטרינר, הפצולה הטכנית מתבצעת צ"י המוקדן. עם זאת, הוטרינר חובר ישירות לתכנת המוקד באמצעות האפליקציה ויכול לעשות זאת אם באופן ישיר.

הביקורת בדקה את אופן הטיפול במספר פניות למוקד:

מס"ד	מספר תלונה	נושא התלונה	תאריך פתיחה	תאריך סגירה	קטגוריה	סטטוס	הערה לטיפול
1	300770	תלונה על שכן שמחזיק 8 כלבים	23.10.2016	8.11.2016	בעלי חיים – כללי (שיוך למחלקת פיקוח)	טופל	רמי מבקש להעביר לפיקוח לבדיקת חיסונים והגעתם לד"ר זהרוני.
2	305744	חתול שנלכד במלכודת	1.11.2016	אין	בעלי חיים – כללי (שיוך לוטרינר)	בטיפול	טרם נסגר (למרות שכבר טופל)
3	292013	מגדלים תרנגולים בחצר	28.9.2016	13.10.2016	בעלי חיים – כללי (שיוך לתברואה)	טופל	עופות משוחררים, לא נמצאו הבעלים.

7. בדיקת מוצרי מזון בעסקים

על פי חוק הרופאים הוטרינריים, התשנ"א-1991, אחד מתפקידי וטרינר הוא להגן על "האדם בפני סכנות ונזקים שמקורם...במזון או במוצרי מזון שמקורם בבעלי חיים, וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי [ה]מזון".

על פי תיאור תפקיד של משרד הפנים, אחד מתפקידי הוטרינרית הוא: "פיקוח ואכיפה של פעולות הנוגעות למזון מן החי ברשות המקומית (מכירה, שיווק, החזקה, הובלה אכסון וייצור) – להלן פירוט (בתחום הרלוונטיים למועצה):

- א. גורם מאשר ומפקח [בחנינת בקשות לרישוי עסקים]
- ב. גורם מפקח – בבתי עסק בהם אין הרופא הוטרינר בעל סמכות של גורם מאשר (לדוגמה: מסעדות, אולמי שמחות, קיטרינג וכ"ו) ביצוע בדיקות וטרינריות בעסקים המייצרים, מוכרים, מאכסנים ומובילים בשר/עופות/דגים ומזון מן החי ברשות המקומית, לבדיקת עמידתם בדרישות החוק.
- ג. ביצוע בדיקות משנה/טרומ שיווק [בדיקת משאיות ובדיקת עסקים – אטליזים, חנויות דגים, מסעדות המוכרות בשר].

בנוסף "בחנינת בקשות רישוי עסקים, לבתי עסק החייבים בפיקוח וטרינרי, ומתן אישור לרשיון עסק, אם הוסמך לכך על ידי משרדי הממשלה הנוגעים לנושא"

מודגש כי אכילת מזון שאינו ראוי למאכל עלול לגרום להרעלה חמורה בקרב בני אדם.

7.1 טיפול בעסקים

השלב האחרון בשרשרת הפיקוח על המזון מן החי המשווק לציבור הכללי הוא בדיקתו בבתי העסק - רשתות השיווק, המרכולים השכונתיים, האטליזים, המסעדות, בתי המלון, אולמי השמחות ועסקי ההסעדה. הפיקוח על בתי העסק המשווקים מזון

מן החי נמצא בסמכותם של משרד הבריאות והוטרינר הרשותי. מצבו של המזון מן החי המצוי בבתי העסק תלוי לא רק במצב שבו הוא הגיע אליהם, אלא גם בתנאי התברואה של בית העסק עצמו – ניקיון הרצפה והציוד שבו, התנאים המצויים בו לאחסון המזון וקירורו ושמירת ההיגיינה של העובד.

צו רישוי עסקים מגדיר את העסקים טעוני אישור וטרינרי כחלק מתהליך מתן רישיון עסק, אולם הפיקוח הוטרינרי אינו מוגבל לעסקים אלו בלבד, אלא הוטרינר אמור לבצע פיקוח על כל סוגי העסקים להם נגיעה במוצרים מן החי, כגון מסעדות, מכולות וכד', וזאת מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) התשמ"ד (1983) הקובע בסעיף 9 כי "רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם לפי הצורך כדי להבטיח מזון טהור ואמיתי".

בהתאם לתוספת ל"צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, נקבעו עסקים מסוימים, בעיקר העוסקים במוצרים טריים מן החי, כעסקים טעוני רישוי לפי חוק רישוי עסקים, דהיינו טעוני רישיון עסק "וטרינרי".

כאמור, אחד מתפקידי הוטרינר הוא לוודא שהעסקים שמוכרים מוצרי מזון מן החי או מטפלים בחיות, פועלים בהתאם לחוק. לכן, הוטרינר צריך לעבוד בצמוד למחלקת רישוי עסקים.

עד לאחרונה נושא רישוי העסקים בעירייה נוהל באופן ידני ורק במהלך הביקורת, לאחר מינוי מנהלת מחלקת רישוי עסקים בינואר 2017, החלה העירייה להזין את פרטי רישוי העסקים למערכת מידע.

תאגיד מנהל אצל ש"צ

החל מ'ינואר 2017 אויסה מנהלת רישוי עסקים - מתאריך זה כל המידע הקשור ל'רישוי עסקים מוזן לתוכנה יוצרית - 'רמה'.

עסקים רבים ביישוב שמטפלים במזון פועלים ללא רישיון עסק.

חלק מהעסקים נמצאים בתהליך רישוי, לדוגמה:

- (1) רוכלות
- (2) שושי
- (3) בית קפה/מסעדה

עסקים אחרים טרם החלו את תהליך הרישוי, לדוגמה:

- (1) בית אוכל
- (2) בית אוכל
- (3) מרקול
- (4) קיוסק
- (5) אטליז
- (6) קיוסק
- (7) קיוסק
- (8) בית אוכל
- (9) בית קפה/מסעדה
- (10) מרכול
- (11) קיוסק

12) רכולות

13) מסעדה

תאולת מנהל אכל שפ"ע

*לאחרונה הולט מוכו העסקים בעיר, בהמשך לכך הצוריה
בוצעו לאכיות החוק מול בעלי עסקים ללא רישון.*

7.2. ביקורות בעסקים

הוטרינר עורך ביקורות בחלק מהעסקים מדי רבעון. הוא מסר לביקורת שהוא עורך את הביקורות יחד עם מנהל מחלקת התברואה שהוא גם פקח תברואה. בעת הביקורת בעסק הוא ממלא "דו"ח ביקורת בעסקים". הדו"ח מורכב מדף אחד הכולל את שם העסק, כתובת העסק, שם בעל העסק, תעודת זהות בעל העסק, הגדרת רישון בעל העסק, תאריך הביקורת ואופי הרישון. בטופס רשימת תיוג של 19 סעיפים לבדיקה. הוטרינר מעביר את העתקי דוחות הביקורות למנהל אגף שפ"ע.

בעיר קיימים מעל 30 עסקים שמחייבים ביקורת וטרינרית במהלך השנה – מדובר בעסקים שמטפלים במוצרי מזון מן החי. עסקים אלה כוללים מסעדות, מרכולים ועוד. בכל עסק רצוי לערוך לפחות ביקורת אחת בשנה (בחלק מהעסקים מספיק ביקורת אחת ובאחרים רצוי יותר משניים). בהנחה שבכל עסק עורכים בממוצע שתי ביקורות בשנה, על הוטרינר לבצע לפחות 60 ביקורות בעסקים בשנה.

מבנה דוח הביקורת בעסקים של הוטרינר אינו נותן מענה מספק לצרכים, והוטרינר אינו מקפיד למלא בו את כל הפרטים הנדרשים. להלן הערות הביקורת:

- א. בדוחות עדיין כתוב "מועצה מקומית כפר יונה" – הם לא עודכנו עם הפיכת הרשות המקומית לעירייה.
- ב. הוטרינר אינו מקפיד למלא את כלל הפרטים בדוח – הוא אינו מקפיד למלא את פרטי שם בעל העסק, ת.ז., הגדרת רישון בעל בית העסק, אופי הרישון ולעיתים אינו ממלא את תאריך הביקורת.
- ג. בדוח קיים רשימת תיוג, אך אין בו מקום לציין את הממצאים בכל תחום ותחום.
- ד. בדוח לא מצוין מי ערך את הביקורת ואין מקום לחתימת הוטרינר ומנהל מחלקת התברואה.
- ה. הערות המבקר על גבי הדוח הם בכתב יד ולא מודפסות.

הוטרינר עורך ביקורות בשלושה עסקים בלבד מתוך יותר מ- 30 אשר עוסקים במזון (פחות מ- 10% מכלל העסקים בהם נדרש לערוך ביקורת). הוא ממלא דוח סטנדרטי של העירייה לכל עסק מבוקר ומעביר את תוצאות הביקורות למנהל אגף שפ"ע. מספר הביקורות בפועל נמוך בהרבה ממה שנדרש כדי לשמור על בריאות הציבור. העסקים שאינם מבוקרים כוללים, בין היתר, מכולות, רוכלי מזון, שווארמה, סושי, מסעדות, אטליז.

נמצא כי מתוך שלושת העסקים המבוקרים ע"י הוטרינר – באחד מהם חסרים תמיד חלק מאישורי בדיקות המשנה, דבר שעלול להצביע על סכנה בריאותית לציבור. למרות הליקוי החוזר בעסק זה, לא ננקט תהליך כלשהו כנגד בעל העסק ולא הוגברה תדירות הביקורת באותו עסק, אלא התדירות היא פעם ברבעון/חציון כמו בשני העסקים אחרים שבוקרו בהם לא נמצאו ליקויים.

תלאת האטרינר

אני אורק ביקורות באיקר באסקי האלון האדואלס – אטליזים וקייטרינג – בהט מתבצצ מסחר בסחורה טרייה, 4 באספר באורח קבוצ אפחות אחת ארבעון, ובימיט שהיה אסק שכלה אלא אמד בתקניט, נארכו בו יותר ביקורות – זאת לפי הצורק. ברמת בתי האסק האלל, אספר הביקורות הוא בהחלט ברמה הנאותה כדי לשמור אל בריאות הציבור. אסקי אלון קטניט אחריט היו באופן מסורתי יותר תחת פיקוח א משרד הבריאות, ולאחרונה ישנה באדינה רביזיה משמעותית בנושא, שתחבר את שני מקורות הביקורת יחד בכוח משימה אחד.

7.3. אי לקיחת דגמי מזון

כאמור, כחלק מהבדיקה של הוטרינר עליו לקחת דגימות מזון. בפועל הוטרינר אינו לוקח דגימות מזון מעסקים לבדיקה כנדרש, אפילו באופן מדגמי.

תלאת האטרינר

ההחלטה אל לקיחת דגימות אלון אאסקים אמצבדה, הינה החלטה מקצועית אל האטרינר, שאינה מבוצעת אל בסיס קבוצ, אלא רק כאשר הוא סבור -- מקצועית – אי מקום אבצעה.

הביקורת מעירה כי רצוי שהוטרינר ייקח דגימות מזון מדי פעם, כדי ליצור הרתאה אצל בעלי העסקים.

8. הסברה

אחד מתפקידי הוטרינר הרשותי הוא להגביר את המודעות לנושא הטיפול בבעלי חיים ופיקוח על מזון, בקרב התושבים. להלן תיאור תפקיד הוטרינר בתחום ההסברה, על פי משרד הפנים:

"חינוך והסברה ופעילויות למען הקהילה בתחום הפיקוח וההגנה על בעלי החיים ובתחום הפיקוח על המזון". להלן פירוט התפקיד:

- א. קידום מודעות והסברה לבעלי עסקים ברשות ולתושבים בנושאים הנוגעים לבעלי חיים ולמזון מן החי.
- ב. קידום החינוך בנושא התנהגות אל בעלי חיים במסגרת מוסדות החינוך ומוסדות עירוניים.
- ג. קידום המודעות לטיפול נאות בבעלי חיים במסגרת מוסדות החינוך ומוסדות עירוניים.
- ד. ניהול קשר רציף עם עמותות הפועלות למען בעלי חיים, כגון ארגון ימי אימוץ.

נמצא כי הוטרני אינו מבצע פעילות של הסברה במוסדות חינוך, ולאחרונה לא הוצאו פרסומים בתחום הטיפול בבעלי חיים כפי שנדרש מתיאור התפקיד של וטרני רשותי. הוטרני הציג לביקורת פרסום משנת 2010. לא נמצא פרסום מתאריך מאוחר יותר.

להלן דוגמאות לפרסומים אפשריים: חומרי הסברה לבעלי החיות, מודעות/כתבות במקומונים.

תאמת אגף שפ"ע

פרסומים שונים (מחלקת אגף הוצאה ביצוע הביקורת), פרסומים מחלקת השנים ע"י הוטרני ומחלקת התברואה בעיתונות המקומית ופאתר העירייה.

כמו כן, המידע שבאתר האינטרנט של העירייה בתחום השירות הוטרני מצומצם, וכתוצאה מכך אינו משמש את ייעודו. ניתן להתרשם מדוגמאות לאתרים ידידותיים ומתקדמים ברשויות מקומיות אחרות.

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי לפי התכנית שנמסר לו על ידי הדובר (שאחראי לאתר) – "לפי התוכנית, האתר החדש אמור לעלות בסוף אוגוסט השנה ויכלול מידע חובה לתושב. {עלות של אגרות, מידע על מיגוון השירותים הוטרניים וכו'}. לפי הבנת הדובר, המידע צריך להיות מתומצת ולא רב מידי".

תאמת אגף שפ"ע

בימים הקרובים יוצאו לאתר מידע רלוונטיים.

9. סיכום והמלצות

אחד מתפקידיה של העירייה, באמצעות הוטרני הרשותי הוא לפעול לשמירה על בריאות הציבור בכל מה שקשור למזון מן החי ובעלי חיים. הביקורת מצאה כי העירייה אינה נותנת מענה אפקטיבי ויעיל בתחום ובכך אינה עושה את המקסימום לשמירה על בריאות הציבור. התפשטות מחלקת הכלבת בצפון הארץ בתקופה האחרונה ממחישה את חשיבות פעילות הוטרני העירוני.

מדיניות, נהלים וחוקי עזר

- א. בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה ולא קיימים נהלים המסדירים את פעילות בתחום בעלי חיים ומזון מן החי; ללא מדיניות כתובה ונהלים כתובים חסר קו מנחה וחסרה הגדרה ברורה של תהליכים ואחריות וסמכות בנושא. הנהלים האחידים בתחום הוטרינריה שגובשו על ידי השלטון המקומי טרם אומצו על ידי העירייה. (2.1)
- ב. חוקי העזר הקיימים בעירייה אינם תומכים באופן מיטבי בשמירה על בריאות הציבור בתחום השירות הוטרינרי, וכתוצאה מכך נמנע מהעירייה לתת את מלוא המענה הנדרש בתחומים אלה. (2.2)

ארגון ומשאבים

- ג. למרות שהוטרינר הרשותי מהווה תפקיד סטטוטורי, הוא אינו מועסק ישירות על ידי העירייה כנדרש, אלא באמצעות מועצה מקומית אבן יהודה, ומדי חודש העירייה מעבירה לה כספים בגין משכורת הוטרינר. בעירייה לא נמצא הסכם כתוב להסדר זה בין הרשויות המקומיות. (3.1)
- ד. אחוז ההעסקה של הוטרינר עומד על כ-30% משרה (1.5 ימים בשבוע) אשר נמוך באופן משמעותי מהיקף המשרה המומלץ באוגדן תנאי השירות ליישוב בסדר גודל של כפר יונה (50% משרה שהם 2.5 ימים בשבוע). כתוצאה מכך, לדעת הביקורת, הוטרינר אינו יכול לתת את המענה הנדרש ביישוב. (3.2)
- ה. בעירייה לא נקבעו שעות עבודה קבועות לשהות הוטרינר בעירייה, למעט שעות קבלת הקהל הקבועות שלו בהיקף של 1.5 שעות בימי חמישי. כמו כן, הוטרינר אינו נדרש לדווח שעות נוכחות ולכן אין בקרה אחר מספר השעות שהוא נמצא בעירייה בפועל. (3.2)
- ו. מחלקת הפיקוח לקחה על עצמה חלק מהמשימות בתחום השירות הוטרינרי – לדוגמה הוצאת תזכורות לבעלי כלבים בנושא חידוש רישיונות כלביהם. (3.3)
- ז. הסביבה הפיזית של המחלקה אינה נותנת מענה הולם לצרכים: העדר כיור בצמוד למקום בו מטפלים בבעלי החיים - מהווה מפגע סניטרי; הכלבים מחוסנים על גבי שולחן שאינו שולחן וטרינרי תקני. [מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי העירייה נמצאת בשלבים מתקדמים של הקמת מרכז לוגיסטי חדש בו גם הוטרינר יקבל קהל ויפעל. במבנה זה יינתן מענה מלא לצורכי הוטרינר]. (3.4)
- ח. למרות שהוטרינר הוא הסמכות העליונה בעירייה בנושאים שבאחריותו, הוא אינו מוזמן לישיבות מנהלים למעט מקרים בהם דנים בנושאים שקשורים לשירות הוטרינרי. אי השתתפותה בפורומים אלה, עלול לפגוע ביכולת של העירייה לתת מענה מיטבי לשמירה על בריאות הציבור. (3.5)

מערכות מידע ותיעוד

- ט. פרט לניהול המעקב אחר רישיונות הכלבים ונשיכות הכלבים, יתר הפעילויות של המחלקה – כגון ביקורות בעסקים, ניהול מלאי וכו', אינן מנוהלות במערכת מידע כלשהי (פרט לתכנת "וורד" לצורך הדפסת מסמכים), אלא העבודה מבוצעת בצורה ידנית. (4.1)

י. במחלקה לא קיים רישום מלאי ולא מבוצעת ספירת מלאי שנתית של פריטים וטרינרים כנדרש. ללא ניהול מלאי מסודר אין שליטה מלאה במלאי ולא ניתן לדעת האם קיים חוסר בפריטים. (4.2)

תכנית עבודה ותקציב

יא. הוטרינר אינו מכין תכנית עבודה שנתית ואינו נדרש להגיש תכנית עבודה לאף גורם בעירייה. ללא תכנית עבודה מפורטת ומאושרת, אין וודאות לכך שהמחלקה תפעל בצורה מיטבית לקידום מטרותיה, וקיים קושי לבדוק האם היא עומדת במטרות וביעדים. כמו כן, למחלקה לא הוגדרו ערכים כמותיים למדידת פעילותה כגון מספר ביקורות בעסקים, זמן טיפול בפניות הציבור, אחוז הכלבים המחוסנים וכד'. [מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי החל משנת 2018 תיערך תכנית עבודה] (5.1)

יב. הוטרינר אינו מעורב בתכנון התקציב השנתי שלו ואינו מודע לתקציבים שעומדים לרשותו ולביצוע בפועל. (5.2)

יג. קיימות חריגות משמעותיות למול התקציב המתוכנן (בשנת 2015 הייתה חריגה של 122% ובשנת 2016 של 21%), כאשר עיקר החריגה היא בסעיף תברואה – קבלניות (חריגה של 280% בשנת 2015 ו- 59% בשנת 2016). (5.3)

הטיפול בבעלי חיים

יד. בשנים האחרונות לא נעשתה פעילות מספקת ואפקטיבית למיגור אוכלוסיית חתולי הרחוב באמצעים מבצעי עיקור/סירוס; [יצוין כי נמסר לביקורת כי בשנת 2017 מתוכנן להשקיע 200 אלף ₪ לנושא בהשתתפות של 50% ע"י משרד החקלאות לסירוס/עיקור של 1,000 חתולים]. (6.1)

טו. העירייה אינה מצליחה לטפל באופן אפקטיבי במספר הרב של כלבי הבר ללא בעלים אשר עלולים להיות נגועים בכלבת ולהעביר את המחלה ליונקים אחרים. הביקורת מעירה כי טיפול אפקטיבי בכלבי בר מחייב פתרון מערכתי. (6.2)

טז. לאורך שנים העירייה לא ניהלה באופן אפקטיבי את מאגר הכלבים ולא ביצעה פעילות אפקטיבית כדי לאכוף את החוק וכדי לוודא שהכלבים בעיר מחוסנים כנגד כלבת. עד לספטמבר 2016 העירייה לא הוציאה מכתבי התראה (מעבר להתראות שנשלחת כחודש לפני פג תוקף הרישיון הקיים) לבעלי כלבים שלא חיסנו את כלביהם, אלא הפיקה דוח שנתי שעל פיה מחלקת הפיקוח התקשרה לבעלי כלבים. (6.3)

יז. בספטמבר 2016 מחלקת הפיקוח הפיצה כ- 900 מכתבי התראה לבעלי כלבים שהופיעו בתכנת הוטרינר כלא מחוסנים. לאחר קבלת תגובות מבעלי הכלבים – נותרו כ-300 בעלי כלבים שקיבלו קנס. (ההסבר להפרש בסך 600 הכלבים הוא שחלק כבר לא קיימים ביישוב וחלק הסדירו את הרישיון). (6.3)

יח. בחודש ספטמבר 2016 החלה העירייה לראשונה להוציא מכתבי התראה לבעלי כלבים ללא רישיון, דבר שמאפשר אכיפה. הוטרינר מסר לביקורת כי קיימת כוונה לעבור למבצע חצי שנתי. הביקורת סבורה שפרק זמן של חצי שנה אינו מספיק ושיש לעבור למבצע רבעוני לפחות. (6.3)

- יט. הפניה לבעלי כלבים ללא רישיון מבוצע על ידי מחלקת הפיקוח ולא הוטרינר שזו אחריותו; הפיקוח העירוני מבצע חלק מעבודת הוטרינר ולא רק את עבודת הפיקוח העירוני. (6.3)
- כ. נכון למאי 2017, לאחר שבוצע טיוב של נתוני מאות כלבים במערכת, מתוך 2,178 כלבים שרשומים בתוכנת הוטרינר, לכ- 347 (16%) כלבים אין רישיון בתוקף. בנוסף ישנם כלבים שלעולם לא קיבלו רישיון, אך בעירייה אין הערכה לגבי היקף התופעה. יצוין כי בתכנת הוטרינר רשומים מספר רב של כלבים שלא חוסנו שנים רבות ואין וודאות שכלבים אלה עדיין קיימים. (6.3)
- כא. מניתוח נתוני דוחות הפיקוח נמצא כי בעירייה קיים טיפול שוטף בדוחות פיקוח בתחום הכלבים. יחד עם זאת, נמצא כי כרבע מהדוחות שניתנו במשך התקופה בוטלו (רובם בשנת 2015 ושנת 2017) כתוצאה מליקויים בניהול המעקב אחר כלבים ללא רישוי שפורטו בדוח זה. בנוסף, נמצא שישנם 228 דוחות (16% מסך הדוחות) פעילים עקב עבירות בשנים 2012 – 2015 שנמצאים בטיפול "מילגם". הביקורת מעירה כי מדובר בזמן ממושך ושרצוי לעשות מאמץ כדי להשלים את הטיפול בדוחות אלה. (6.4)
- כב. העירייה אינה מפיקה הזמנות מול נותני שירותים איתם קיימים הסכמים, אלא מתבססת על ההסכם בלבד, דבר שמהווה חולשה בבקרה. הביקורת מעירה כי הסכם קובע את המסגרת ונדרש להפיק הזמנות על היקף העבודה הנדרשת. (6.5)
- כג. הכלביה איתה עובדת העירייה אינה מאושרת על ידי משרד החקלאות; הוטרינר מסר לביקורת שבעבר היה לה אישור, אך מסיבה לא ידועה משרד החקלאות החליטה לא לחדש את האישור. (6.5)
- כד. נמצאו חיובים של לוכד הכלבים שאינם מופיעים בחוזה ולא נמצא מחירון חלופי בעירייה ולא התקבל הסבר למחירים אלה. (6.5)
- כה. מבדיקה מדגמית, נמצאו שני מקרים בהם שולם למדביר סכום של 250 ₪ בתוספת מע"מ בגין לכידת נחשים, למרות שלא נלכד נחש, כאשר על פי ההסכם נדרש לשלם 30% מהסכום בלבד (דהיינו: 75 ₪ בתוספת מע"מ) [בעקבות הביקורת אגף שפ"ע פנו לספק כדי שיחזיר כספים]. (6.5)
- כו. קיימות פניות שמגיעות ישירות לוטרניר ושאינן נרשמות במוקד העירוני. כתוצאה מכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב כוללת בנושא [מנהל אגף שפ"ע מסר כי בעקבות הביקורת חודדו הנהלים]. (6.6)
- כז. נהלי הטיפול בקריאות מוקד הקשורות לבעלי חיים אינם מוזנים לתכנת המוקד. עובדי המוקד פועלים על פי תורה שבעל פה. המוקד העירוני אינו בקיא בחלוקת העבודה בתחום בעלי החיים בין הוטרינר לבין מנהל מחלקת התברואה [מנהל אגף שפ"ע מסר כי בעקבות הביקורת הנושא חודד למול המוקדניות]. (6.6)

כח. הוטרינר אינו סוגר את התלונות במוקד בעצמו – אלא פונה למוקדן כדי שיסגור את הפניות [יצוין כי הוטרינר חובר ישירות לתכנת המוקד וכעת יכול לסגור את הפניות בעצמו]. (6.6)

בדיקת מוצרי מזון שמקורם בבעלי חיים

כט. עד לאחרונה נושא רישוי העסקים בעירייה נוהל באופן ידני, עם גיוס מנהלת מחלקת רישוי עסקים בינואר 2017, החלה העירייה להזין את פרטי רישוי העסקים למערכת מידע. (7.1)

ל. עסקים רבים ביישוב שמטפלים במזון פועלים ללא רישיון עסק [מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי לאחרונה הושלם מיפוי עסקים והעירייה פועלת לאכיפה מול בעלי עסקים ללא רישיון עסק]. (7.1)

לא. מבנה דוח הביקורת בעסקים של הוטרינר אינו נותן מענה מספק לצרכים והוטרינר אינו מקפיד למלא בו את כל הפרטים הנדרשים. (7.2)

לב. הוטרינר עורך ביקורות בשלושה עסקים בלבד מתוך יותר מ-30 עסקים אשר עוסקים במזון (פחות מ-10% מכלל העסקים בהם נדרש לערוך ביקורת). העסקים שאינם מבוקרים כוללים, בין היתר, מכולות, רחלי מזון, שווארמה, סושי, מסעדות, אטליז. (7.2)

לג. נמצא כי מתוך שלושת העסקים המבוקרים ע"י הוטרינר – באחד מהם חסרים תמיד חלק מאישורי בדיקות המשנה, דבר שעלול להצביע על סכנה בריאותית לציבור. למרות הליקוי החוזר בעסק זה, לא ננקט תהליך כלשהו כנגד בעל העסק ולא הוגברה תדירות הביקורת באותו עסק, אלא התדירות היא פעם ברבעון/חציון כמו בשני העסקים אחרים שבוקרו בהם לא נמצאו ליקויים. (7.2)

לד. הוטרינר אינו לוקח דגימות מזון מעסקים לבדיקה כנדרש, אפילו באופן מדגמי (7.3)

הסברה

לה. הוטרינר אינו מבצע פעילות של הסברה במוסדות חינוך ולאחרונה לא הוצאו פרסומים בתחום הטיפול בחיות כפי שנדרש מתיאור התפקיד של וטרינר רשותי. (8)

לו. המידע שבאתר האינטרנט של העירייה בתחום המחלקת הוטרינרית מצומצם, וכתוצאה מכך אינו משמש את ייעודו. ניתן להתרשם מדוגמאות לאתרים ידידותיים ומתקדמים ברשויות מקומיות אחרות. [מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי האתר נמצא בתהליכי עדכון בימים אלה]. (8)

להלן ההמלצות:

מדיניות, נהלים וחוקי עזר

9.1. לקבוע מדיניות כתובה ולערוך נהלים כתובים בנושא הוטרינרית; במסגרת זו, לבחון אימוץ נהלים אחידים שהוכנו ע"י מרכז השלטון המקומי.

9.2. היועצת המשפטית תבצע בחינה כוללת של חוקי העזר בתחום בעלי חיים בשיתוף עם הוטרינר הרשותי.

ארגון ומשאבים

9.3. על העירייה להעסיק את הוטרינר, שהוא תפקיד סטטוטורי, ישירות ולא באמצעות רשות מקומית אחרת. לחילופין, לקבל אישור משרד הפנים לשיטת ההעסקה הקיימת או לבחון אפשרות של מנגנון פורמאלי ומוכר של שיתוף פעולה עם אבן יהודה (כדוגמת רעננה-כפר-סבא שיש להם וטרינריה משותפת).

9.4. לבחון הגדלת היקף המשרה של הוטרינר ל- 50% משרה בהתאם למומלץ באוגדן תנאי השירות, כדי שיוכל לתת מענה הולם לצרכי היישוב.

9.5. לקבוע שעות עבודה קבועות בהן הוטרינר ימצא בעירייה, ולחייב את הוטרינר לדווח נוכחות באמצעות שעון נוכחות של העירייה.

9.6. למסד במסגרת נוהל כתוב את יחסי הגומלין בין הוטרינר לבין גורמי הפיקוח בעירייה – מחלקת הפיקוח ומנהל מחלקת התברואה.

9.7. להתאים את סביבת העבודה של המחלקה הוטרינרית כדי שייתן מענה הולם לצרכים.

9.8. לשתף את הוטרינר בישיבות פורום מנהלים כלליים (לפחות באופן חלקי) כדי שיוכל לקדם את נושא בריאות הציבור בצורה אפקטיבית יותר.

מערכות מידע ותיעוד

9.9. לנהל את כלל פעילות הוטרינריה באמצעות מערכת מידע ייעודית.

9.10. יש לנהל את המלאי הוטרינרי באמצעים ממוחשבים ולבצע ספירות שנתיות כנדרש בתקנות העיריות.

תכנית עבודה ותקציב

9.11. לדרוש מהוטרינר להגיש תכנית עבודה שנתית הכוללת מטרות, יעדים ומשימות לביצוע; תכנית העבודה תכלול הצעת תקציב ומדדי ביצוע כמותיים. כמו כן, לדרוש מהוטרינר להגיש ביצוע מול תכנון תכנית עבודה תקופתי לרבות סיכום שנה, הכולל עמידה בערכי מדדים נבחרים.

9.12. על תקציב המחלקה להיות מתואם עם הוטרינר ועליו לתת מענה לצרכי השמירה על בריאות התושבים; במידה שהתקציב אינו נותן מענה, יש לפרט את המשמעויות של אי התקצוב; על התקציב לקחת בחשבון את כל מרכיבים לרבות ההכנסות המתוכננות; על הוטרינר לבצע מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב שלו.

הטיפול בבעלי חיים

9.13. להוציא לפועל את עריכת מבצעי סירוס/עיקור חתולים המורחב המתוכנן כדי להקטין את המטרד של החתולים לתושבים (עם 50% מימון ממשרד החקלאות).

9.14. למצוא פתרון מערכתי, בשיתוף עם משרד החקלאות, לטיפול בכלבי הבר הרבים אשר מסכנים את אוכלוסיית בני אדם ובעלי החיים ביישוב.

9.15. לבצע פעילות מובנית לטיפול בבעלי כלבים ללא רישיון, לרבות הפצת התראות לבעלי כלבים שלא חידשו רישיונות ולא חיסנו את הכלבים, בהתאם לנוסח מכתב התראה שהוכן על ידי המחלקה המשפטית, לפחות פעם ברבעון.

- 9.16. לבחון את חלוקת העבודה בין הוטרינר לבין מחלקת הפיקוח העירוני בנושא רישיונות כלבים.
- 9.17. ללמוד מניתוח הדוחות שבוצע על ידי הביקורת ולזרז את הטיפול בדוחות שפעילים זמן ממושך.
- 9.18. להפיק הזמנות למול כלל נותני השירותים בתחום הוטרינריה, לרבות ספקים שאיתם יש הסכמים.
- 9.19. לבחון בשיתוף עם משרד החקלאות כיצד ניתן לעבוד עם כלביה מורשת.
- 9.20. לוודא שכלל התשלומים לספקים הם על פי מחירון שהוסכם בין הצדדים.
- 9.21. להקפיד שכלל הפניות בנושא הוטרינריה ירשמו במוקד העירוני ובמידה שתושבים פונים ישירות למחלקה בנוגע למפגעים כגון כלבים משוטטים וחתולים נטושים וכד', להפנות אותם למוקד העירוני, או לעדכן את המוקד.
- 9.22. לוודא שכלל המידע החשוב אודות הטיפול בבעלי חיים תוזן לתכנת המוקד.
- 9.23. הוטרינר יסגור את הפניות במוקד בעצמו באמצעות האפליקציה שהותקנה אצלו.
- בדיקת מוצרי מזון שמקורם בבעלי חיים
- 9.24. להשלים בהקדם את מחשוב רישוי העסקים בעירייה.
- 9.25. להכין תכנית לאכיפת נושא רישוי העסקים בעיר.
- 9.26. לשפר את מבנה דוח הביקורת בעסקים בהתאם להערות הביקורת הנוכחית.
- 9.27. לערוך ולתעד לפחות ביקורת אחת לשנה בכל עסק המטפל במזון.
- 9.28. להגביר את הפיקוח על עסקים בהם קיימים ליקויים חוזרים בביקורת הוטרינריה.
- 9.29. במסגרת ביקורת בעסקים, לקחת דגימות מזון מחלק מהעסקים באופן מדגמי.

הסברה

- 9.30. הוטרינר יכין תכנית הסברה בנושא בעלי חיים, כולל באמצעות פרסומים וע"י הרצאות בבתי ספר ויוציא אותה לפועל.
- 9.31. במסגרת שדרוג אתר האינטרנט של העירייה, לשפר את אופן הצגת המידע בנושא הוטרינריה.

תאורה כללית של מנהל אגף שפ"ע

אני שמח על צריכת הביקורת והצפת פצרים בתחומים שונים כמו היקף משרת הוטרינר, מתקן ראוי ללקבלת קהל וחלוקת הצמודה עם מחלקות נוספות בצירייה.

יחד עם זאת, אני סבור כי הביקורת לא התייחסה לשינויים שבוצעו לאחרונה ולא לאה שבתהליך שנוי כמו: אימוץ חוק אשר חדש שנותן מענה הולט וטוב שיחליף את הקיים, צדכון אתר הצירייה, סירוס וציקור חתולים רציף בשנים האחרונות ועוד.

**הצירייה תפצל לאמץ את ההמלצות שובילו את מחלקת הוטרנריה
לצבודה מקצועית ואיכותית לצבובת תושבי הציר.**

תצבובת מנכ"ל הצירייה

אין ספק שצצט צריכת הדו"ח בנושא זה צלו ליקויים רבים וחשובים
אשר צלינו להתייחס בצבובד ראש והתייחסות זאת תיצצה כבר בימים
הקרובים.

הביקורת מברכת על השינויים שבוצעו לאחרונה (לאחר התקופה המבוקרת) אשר פורטו
בהתייחסות הכוללת של מנהל אגף שפע.
נספח א' – תוצאות ביקורות בעסקים

תקופת הביקורת					שם העסק	מס"ד
רבעון 2 2016	רבעון 1 2016	רבעון 4 2015	רבעון 2 2015	רבעון 1 2015		
18.7.16 אין הערות	21.3.16 אין הערות	7.12.15 אין הערות מהותיות	8.6.15 אין הערות מהותיות	אין תאריך אין הערות	*****	1
18.7.16 ללא ליקויים מהותיים	21.3.16 נמצאו כ- 10 אריזות בשר קפוא פג תוקף שהושמדו.	7.12.15 אין הערות מהותיות	8.6.15 אין הערות מהותיות	16.3.15 אין הערות	*****	2
18.7.16 1 ספק ללא בדיקת משנה.	21.3.16 תעודות משלוח לא חתומות. תעודת משלוח של דגים ללא ביקורת וטרינריה	7.6.15 3 תעודות משלוח ללא חותמת בדיקות משנה	8.6.15 נמצאו מספר תעודות משלוח ללא חתימת בדיקות משנה.	אין תאריך לא נמצאו העתקי ת. משלוח/חש בוניות עם חותמת בדיקות משנה – סוכם כי יוקצה קלסר מיוחד לנושא.	*****	3

נספח ב' – חוק להסדרת פיקוח על כלבים

על פי חוק להסדרת פיקוח על כלבים, תשס"ג – 2002

"סעיף 2. (א) לא יחזיק אדם כלב שגילו עולה על שלושה חודשים, אלא אם כן ברשותו רישיון בר תוקף להחזקת הכלב, שניתן לפי חוק זה.

סעיף 3 (א) רופא וטרינר עירוני ייתן לבעליו של כלב, לבקשתו, רישיון להחזקת כלב לפי הוראות חוק זה, ובלבד שהתקיימו התנאים לפי הוראות סעיף קטן (ג)....

(ב) רישיון לפי סעיף קטן (א) לא יהיה בר תוקף אלא אם כן התקיימו כל אלה:

(1) שולמו אגרות שנקבעו לפי הוראות חוק זה;

(2) הכלב מסומן לפי הוראות חוק זה¹¹;

(3) הכלב מחוסן לפי הוראות פקודת הכלבת.

5. ניתן רישיון לבעליו של כלב מסוכן, יציין הרופא העירוני ברישיון שהכלב הוא כלב מסוכן.

11. (א) המחזיק בכלב לא יאפשר את יציאתו מתחומי חצריו, אלא אם כן הכלב מוחזק בידי אדם המסוגל לשלוט בו, באמצעות רצועה...."

13. (א) נוכח רופא וטרינר עירוני או מפקח כי אין לבעליו של כלב רישיון בר תוקף לפי הוראות חוק זה, או כי כלב מוחזק שלא לפי הוראות חוק זה או שלא לפי תנאי הרישיון, רשאי הוא לתפסו ולהעבירו למאורת הרשות."

¹¹ על פי סעיף 4 (א) כלב יסומן על ידי רופא וטרינר עירוני או רופא וטרינר מוסמך באמצעות סימון תת עורי בשבב אלקטרוני.

נספח ג' – פקודת הכלבת

להלן ציטוט בפקודת הכלבת, 1934

4. (1) בעליו של בעל-חי שנשך אדם חייבים לעשות את הדברים הבאים במשך עשרים וערב שעות לאחר שנודע להם דבר המקרה:
(א) להודיע את העובד לרופא הממשלתי או לרופא וטרינר הממשלתי הקרובים ביותר וכן
(ב) אם היה הבעל חי הנושך כלב, חתול או קוף - חייבים בעליו לקחתו למאורת הבידוד הקרובה ביותר; ואם לא היה כלב, חתול או קוף - יעצרוהו בדיר, ברפת או במקום אחר שיאושר ע"י רופא וטרינר ממשלתי.
(2) כל בעל-חי שנעצר עפ"י הוראות סעיף קטן (1) מסעיף זה, יבודד למשך עשרה ימים מיום התחלת המעצר.
(3) כתום עשרת ימי הבידוד האמורים לעיל, חייבים הרופא הוטרינר הממשלתי או הרופא הוטרינר העירוני, אם נתברר להם כי בעל-חי נקי מכלבת לעשות את הדברים הברורים:
(א) אם הבעל-חי הוא כלב, חתול או קוף – להוציאו ממאורת הבידוד;
(ב)
(4)
(5) בעליו של כל כלב, חתול או קוף, שעצרום במאורת-בידוד, ישלם לרשות המקומית בעד עשרה ימי-בידוד מראש אגרה בשיעור שקבעה בעד הזנת הבעל-חי שיכנו והטיפול בו.
11. רשות מקומית חייבת לערוך את הפנקסים הנדרשים ע"י מנהל השירותים הוטרינריים לצורך הפקודה הזאת וכן לשלוח או לתת דוחות, רשימות וחומר ידיעות ככל אשר ידרוש מינהל השירותים הוטרינריים.
הוטרינרית מנהלת מעקב אחר כלבים שנשכו.

דוח נציבת תלונות הציבור לשנת 2017

1. כללי

ב- 1.4.08 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן – "החוק") המחייב רשויות המקומיות במינוי נציב תלונות ציבור (אומבדסמן). החוק קובע, כי מליאת המועצה תמנה את המבקר הפנימי כנציב תלונות הציבור אולם היא רשאית, במקרים במיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכול ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כנציב על תלונות הציבור. החוק מסדיר גם את דרכי העבודה של הנת"צ.

סעיף 3 לחוק קובע: במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד".

ב- 1.9.2012 החלה מבקרת העירייה את עבודתה הכוללת גם את תפקיד נציבת תלונות הציבור.

סעיף 15 לחוק קובע:

הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דרך הגשת התלונה קבועה בסעיף 6 לחוק "תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצויינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין ומסייע לבירור יעיל של התלונה".

בהתאם להוראות סעיף זה מגישה נציבת תלונות הציבור את הדוח לשנת 2017.

2. מס' תלונות שהוגשו

בלשכת מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור מתקבלות תלונות באמצעות דואר אלקטרוני, פקס, דואר, מסירה ידנית ומספר מקרים חריגים של תלונות בעל פה הנרשמות מפי המתלונן ונחתמו על ידו.

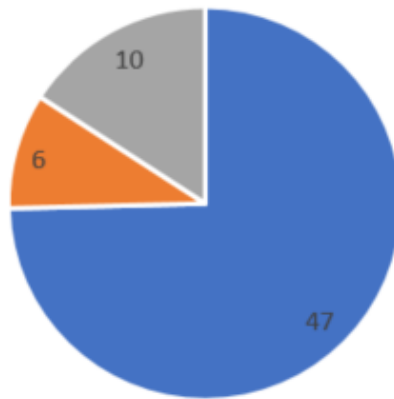
לאורך שנת העבודה מוגשות לנציבת תלונות הציבור פניות רבות, לא כל הפניות מוגדרות כתלונות כפי שמגדירם החוק, מטרת המחלקה היא לתת מענה לכל תושב אשר פונה ולהיעזר במחלקות השונות לצורך קבלת מענה וטיפול יעיל עבור התושב. ככל והפניה אינה מוגדרת כתלונה, הפניה מועברת למחלקה להמשך טיפול. ההתייחסות בדוח זה, היא לפניות אשר מהוות תלונה.

קיימים נושאים שהבירור בהם מופסק עוד בשלבי הבירור משום שהעניין בא על תיקונו.

במהלך שנת 2017, מן חודש מרץ 2017 ועד חודש פברואר 2018, הוגשו 63 תלונות כדלקמן:

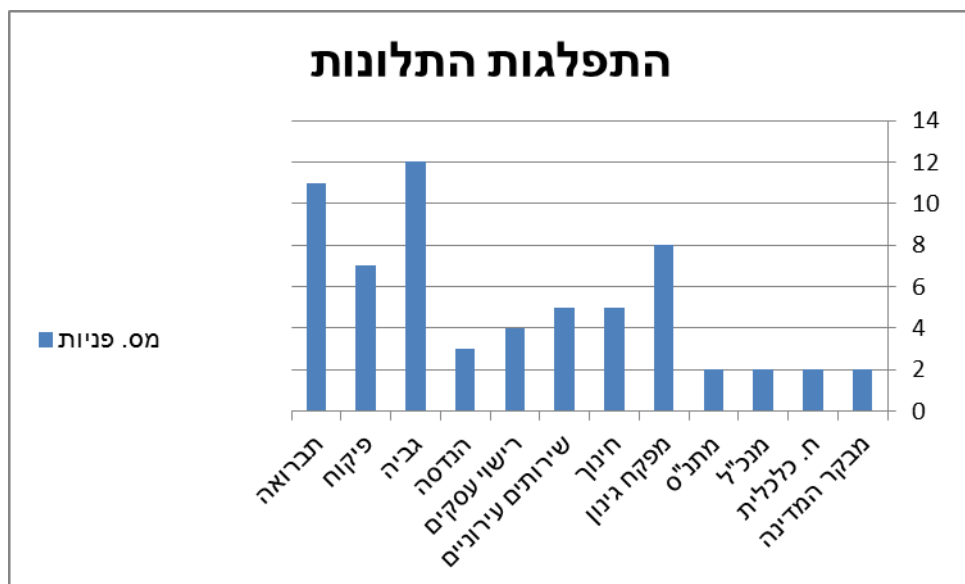
- 47 מהתלונות נמצאו מוצדקות.
- 10 מהתלונות נמצאו שאינן מוצדקות.
- 6 מהתלונות נמצאו מוצדקות באופן חלקי.

פניות הציבור לשנת 2017



■ פניות מוצדקות ■ פניות מוצדקות חלקית ■ פניות לא מוצדקות

התפלגות ההתלונות על פי מחלקות:



3. קיום הוראות החוק

מחקרים שנערכו בעבר הוכיחו, כי פרסום האפשרות להתלונן מעלה את כמות התלונות. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, קובע דרכי פרסום, כלהלן:

"הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –
(1) במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
(2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
(3) בהודעות תשלום ארנונה לחייבים;
(4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית."

המועצה פרסמה את דרכי הגישה באתר האינטרנט, אך לא בהודעות חיוב השנתית על ארנונה. יצוין, כי המבקרת פועלת גם כנציבת תלונות הציבור, ללא תוספת משאבים משמעותיים.