



מבקרת העירייה
ונציבת תלונות הציבור

דין וחשבון שנתי 13

2023

דוח זה מותר לפרסום
לאחר המועד שנקבע
להגשתו לעירייה



15 במאי 2024

לכבוד

חברי מועצת העיר

שלום רב,

הנדון : דוח מבקרת העירייה לשנת 2023

הריני מתכבד להגיש לכם בזאת את דוח מבקרת העירייה לשנת 2023.

שנת 2023 אינה שנה רגילה. ב 7 לאוקטובר פרצה מלחמת "חרבות ברזל" הנמשכת עם כתיבת שורות אלו. מלחמה אשר גבתה מאיתנו קורבנות רבים. נתפלל ונייחל לשלומם של חיילי צה"ל וכוחות הבטחון, להחלמתם של הפצועים, לשובם של החטופים ולחזרת המפונים לבתיהם.

עבודת מבקרת העירייה מהווה אבן יסוד להליך הצמיחה וההתפתחות של העיר ועל כן אני מוצא חשיבות רבה בעבודת ביקורת יסודית ואיכותית.

אני סבור, כי ביקורת מהווה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודת העירייה, וזאת על ידי לימוד, מעקב ושיפור מתמשך.

בהתאם להנחייתי, צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה יחל את פעילותו ללמידת הדוח, מיפוי הליקויים והממצאים וגיבוש התייחסות לליקויים המתוארים, בהתאם להמלצות הדוח.

אני מודה למבקרת העירייה, על עבודתה העניינית והמסורה שהשקיעה בהפקת הדו"ח חרף התקופה המאתגרת שעוברת על כולנו.

בכבוד רב ובברכה,

אלברט טייב, עו"ד

ראש העירייה



יום רביעי י' אדר ב תשפ"ד

לכבוד
מר אלברט טייב
ראש עיריית כפר יונה

א.ג.,

הנדון : דין וחשבון שנתי של מבקרת הערייה ונציבת תלונות הציבור לשנת 2023

דוח זה, נערך ב 2023 ע"פ הוראת סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות. ראשית, אבקש לאחל לכבוד ראש העיר בהצלחה בתפקידו.

תכלית הביקורת היא להעמיד בפני מקבלי ההחלטות בעירייה משוב על הנעשה בארגון ועל מידת חשיפת העירייה לסיכונים. לשון אחר, הביקורת פועלת להוסיף ערך וליתן משוב על מנת לשפר וליעל את פעולות העירייה מחד, ולסייע לה בהשגת יעדיה האסטרטגיים מטרותיה מאידך.

דו"ח הביקורת אוחז ששה דוחות הנוגעים בליבה של הפעילות העירונית: מצלמות במרחב הציבורי, פרויקט שיפוץ הברכה העירונית במסגרת החברה הכלכלית כפר יונה, הטיפול בערבוביות העירייה, טיפול במבנים מסוכנים, גני משחקים ומתקני כושר, מודעות העובדים לסיכוני סייבר, היטלי פיתוח. בצד עבודה זו עורכת הח"מ גם ביקורות מעקב, על מנת לבחון את מידת תיקון הליקויים. בשנה זו נערכו שתי ביקורות מעקב בנושאים: הטיפול בערבוביות העירייה ורכש והתקשרויות בעירייה.

כמו כן, דוח זה אוחז גם את הדוח של הממונה על תלונות הציבור, המוגש בהתאם לסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.

מאחר וטרם נקבע וועדת ביקורת לעירייה, עותק מדוח זה יועבר לוועדה לענייני ביקורת הנדרשת לדון בדוח ובהערות ראש העירייה עליו, לכשתוקם.

אני מבקשת להודות לכל המנהלים והעובדים אליהם פניתי במסגרת הביקורת וזכיתי מהם לשת"פ. אין ספק שכאשר מתקיים שת"פ עם הביקורת, תרומתה והאפקטיביות של הביקורת משמעותית יותר.

בכבוד רב בברכה,

אורית בז'רנו-שפירא
מבקרת העירייה
וממונה על תלונות הציבור



עיריית כפר יונה

דוח מבקרת העירייה ודוח ממונה על תלונות הציבור- שנת 2023

תוכן העניינים

1. מבוא כללי.
2. הטיפול בערבויות העירייה. 23-27
3. הטיפול במבנים מסוכנים בעירייה. 40-59
4. החברה הכלכלית כפר יונה, פרויקט שיפוץ בריכת השחייה. 62-87
5. היטלי פיתוח בוועדה לתכנון ובנייה. 90-109
6. מודעות עובדים לסיכוני סייבר. 113-120
7. בטיחות גני משחקים ומתקני כושר. 123-158
8. רכש והתקשרויות בעירייה. 161-175
9. ביקורת מצלמות במרחב הציבורי. 178-188
10. הממונה על תלונות הציבור –מבוא. 190-102
11. דוח הממונה על תלונות הציבור. 194-201

מבוא כללי





מבוא כללי

1. תפקידו של מבקר העירייה

הקפדה על תפקוד נאות של עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא ליאות.

כדי לעזור לעירייה ולהנהלתה לוודא שפעולות העירייה נעשות כדבעי, מתמנה מבקר פנימי לעירייה.

עיריית כפר יונה מינתה מבקר כמתחייב בחוק על מנת שיבדוק אם פעולות העירייה נעשות כדין ותוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

בשנת 1971 - תשל"א - קיבלה הכנסת חוק פקודת העיריות, בו נקבעה חובה למנות מבקר בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבעה בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות. בשנת 1997 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר פנימי גם למועצות המקומיות.

בשנת 2007 התקבל תיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) שביטל חלקית את סעיף 145 לצו המועצות המקומיות והחיל הוראות מפקודת העיריות על מבקרים פנימיים במועצות מקומיות, ולראשונה גם על מועצות אזוריות.

תפקידו של מבקר העירייה, סמכויותיו ודרכי עבודתו, נקבעו בפקודת העיריות. עיקרי החוק והסברים מובאים בהמשך. עיקרן של הוראות נועדו להקנות למבקר העירייה מעמד עצמאי, ע"מ להבטיח ביקורת יעילה, אפקטיבית בלתי תלויה.

2. פרסום ממצאים

סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

סעיף 334 לפקודת העיריות קובע:

"המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו — מאסר שנה"

רק ממצאי ביקורת שעברו בדיקה ממצה, תוך הצגתם בפני האנשים הנוגעים לנושא וקבלת התייחסותם - ורק לאחר שממצאים אלו נבחנו ביסודיות על רקע מערכת שלמה של נתונים- ורק



לאחר שנוספו הסברים והערות הביקורת, ראוי לדוח הביקורת שיפורסם. כל פרסום אחר עלול לכלול עובדות לא מדויקות או חלקיות, ועקב כך עלול להיגרם עוול לעובדי העירייה או אנשים הקשורים עמה בקשרי עבודה.

3. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות.

על מנת לעשות את הביקורת יעילה ומועילה, מאמינה מבקרת העירייה, כי על הביקורת לקרב את בדיקותיה למועד העשייה, ככל האפשר, וברוח זו פועלת הביקורת.



ישנם מצבים בהם בודקת הביקורת פעולה מתמשכת. במקרים כאלה, אם מתגלים לביקורת פגמים בביצוע הפעולה, היא מתריעה על הפגמים במועד סמוך לגילויים למבוקרים ולנוגעים בדבר ע"מ לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו.

4. תוכניות עבודה

4.1 כללי

אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדיוקנות את היקף העבודה, פעמים, במהלך ביקורת בנושא מסוים מתברר, כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, על מנת להשיב על השאלות הבאות:

א. מהו הסיכון שבליקוי ומהו היקפו, על כל שלוחותיו ושורשיו ?

ב. מהי הסיבה שגרמה להיווצרות הפגם, ומי נושא באחריות לכך ?

ג. האם יש בעירייה פונקציות דומות או זהות, בהן עלול להימצא הליקוי שנתגלה ?

ד. מהן האפשרויות של העירייה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו לה כתוצאה מפגיעה בזכויותיה ?

4.2 הוראות החוק

פקודת העיריות קובעת, כי מבקר העירייה :

יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

עוד נקבע כי :

המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו. הביקורת תענה, בהתאם למשאבים העומדים לרשותה, לכל דרישה של ראש העירייה לבדוק כל עניין, וכן 2 דרישות של ועדת הביקורת וכך ננהג בכל פנייה של מליאת העירייה, של חבריה ושל מזכיר וגזבר העירייה.

4.3 סקר סיכונים

כדי להבטיח שתוכנית העבודה השנתית תכסה את כל הפעולות/נושאים המהותיים, נדרש מבקר העירייה לערוך סקר סיכונים.



סקר סיכונים הנו שם כולל לבדיקות שיטתיות שתכליתן לחשוף ולהעריך את יעילות מערך הבקורת בארגון. תהליכים בעלי חשיבות מטריאלית מחד ומערך בקרות לא אפקטיבי מאידך יצביעו על רמת סיכון גבוה. מבקר העירייה, בהתחשב במשאבים העומדים לרשותו יפעל לערוך ביקורת, ככל שניתן, ע"פ תוצאות סקר הסיכונים.

המבקרים הפנימיים חייבים, מכוח התקנים המקצועיים, לבנות את תוכנית עבודתם בהתאם לממצאי סקר סיכונים. יצוין, כי במאי 2004 פרסם משרד הפנים חוזר, זאת בעקבות ממצאים שהעלה בנושא מבקר המדינה בשנת 2002, ובו הוא קובע כי מבקרים פנימיים נדרשים לערוך סקר סיכונים.



5. משאבי הביקורת

להלן חלקו היחסי של תקציב מבקרת העירייה בתקציב העירייה לשנת 2023:

התקציב השנתי			
של מבקר העירייה		של העירייה	
באחוזים מתקציב העירייה	בש"ח	(רגיל)	
0.40%	₪ 900,500	₪ 222,748,000	2023

עיקרי הוראות החוק על-פיהם פועל מבקר העירייה

1. מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר העירייה:

(א) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה מבקר במשרה מלאה.."

2. תפקידי המבקר

סעיף 170א לפקודת העיריות, מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

4	3	2	1
לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת	לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון	לבדוק את פעולות עובדי העיריה	לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון

(א) ואלה תפקידי המבקר:



3. גופים מבוקרים

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

(ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי העירייה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

עפ"י הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד משני תנאים:

- (1) העירייה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.
- (2) העירייה משתתפת במינוי הנהלתו.

4. תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –

1	על פי שיקול דעתו של המבקר
2	על פי דרישת ראש העירייה לבקר ענין פלוני
3	על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדקו.



5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העירייה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בשלושה מישורים :

א. קביעת דרכי עבודה

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

ב. הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות נקבע:

א) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

הוראות אלו שונות מההוראות החלות על שאר יחידות העירייה.

ג. מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם
בסעיף 170 ה-1 לפקודת העיריות נקבע:

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) עד (4).
(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.
(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.
(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).

העולה מקובץ הוראות אלו הוא:



כי עבודת הביקורת תיעשה עפ"י שיקול דעת המבקר, לראש העירייה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני, ולוועדת הביקורת ישנה הסמכות לקבוע 2 נושאים.

6. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי העירייה, עובדי העירייה, ראש העירייה הדתית וסגניו, חברי העירייה הדתית, עובדי העירייה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו מחייבת את כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר העירייה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

ההוראה קובעת, כי חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מילות המפתח הן: "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" והן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו.

פעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו. אך לא כך הדבר.



מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות העירייה או ועדה מוועדותיה היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלו, כלומר- קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים- מתבצע בישיבת מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

7. מינוי ועדה לענייני הביקורת

סעיף 149 ג' לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה; ראש העיריה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.



122א תפקידי ועדת הביקורת

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על העירייה

2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה

3. לדון בכל דו"ח אחר על העירייה שהוגש לפי כל דין

4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת

(ב) ועדת הביקורת תגיש לעירייה את סיכומיה והצעותיה".

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת (כאמור בסעיף 4 לעיל).

8. שמירה על סודיות

א. חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת.

בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים-ונפרט:

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות:

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו לעירייה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.

ב. לענין שמירת הסודיות: יש להבחין היטב בין פרסום לציבור, שלגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברת מן המבקר לאנשים בתוך העירייה לרבות חברי העירייה, שהעובדות נתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, בתפקידה כמי שמסייעת לעירייה לפעול כדין תוך שמירת טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון, היא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים.

מדיניות הביקורת היא, אפוא, להעביר לעובדי העירייה - וכן לחברי העירייה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית עפ"י דין- את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי העירייה מחויבים בשמירת סודיות הממצאים.

ג. כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים, כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לברור ולאמתו תחילה אך ורק עם עובדי הגוף המבוקר הנוגעים בדבר ולא עם אף אחד אחר, על מנת שאלו יוכלו להתייחס אל הממצאים, להצביע על טעות בהם או להסבירם.

כל זאת על מנת להבטיח שלא תיגרם, חלילה, תקלה במהלך הביקורת ועובדה מוטעית או בלתי מדויקת תפורסם ואפילו לא כטיוטא.

9. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.



(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי העירייה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש לעירייה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים העירייה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי העירייה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי העירייה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי העירייה והעירייה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

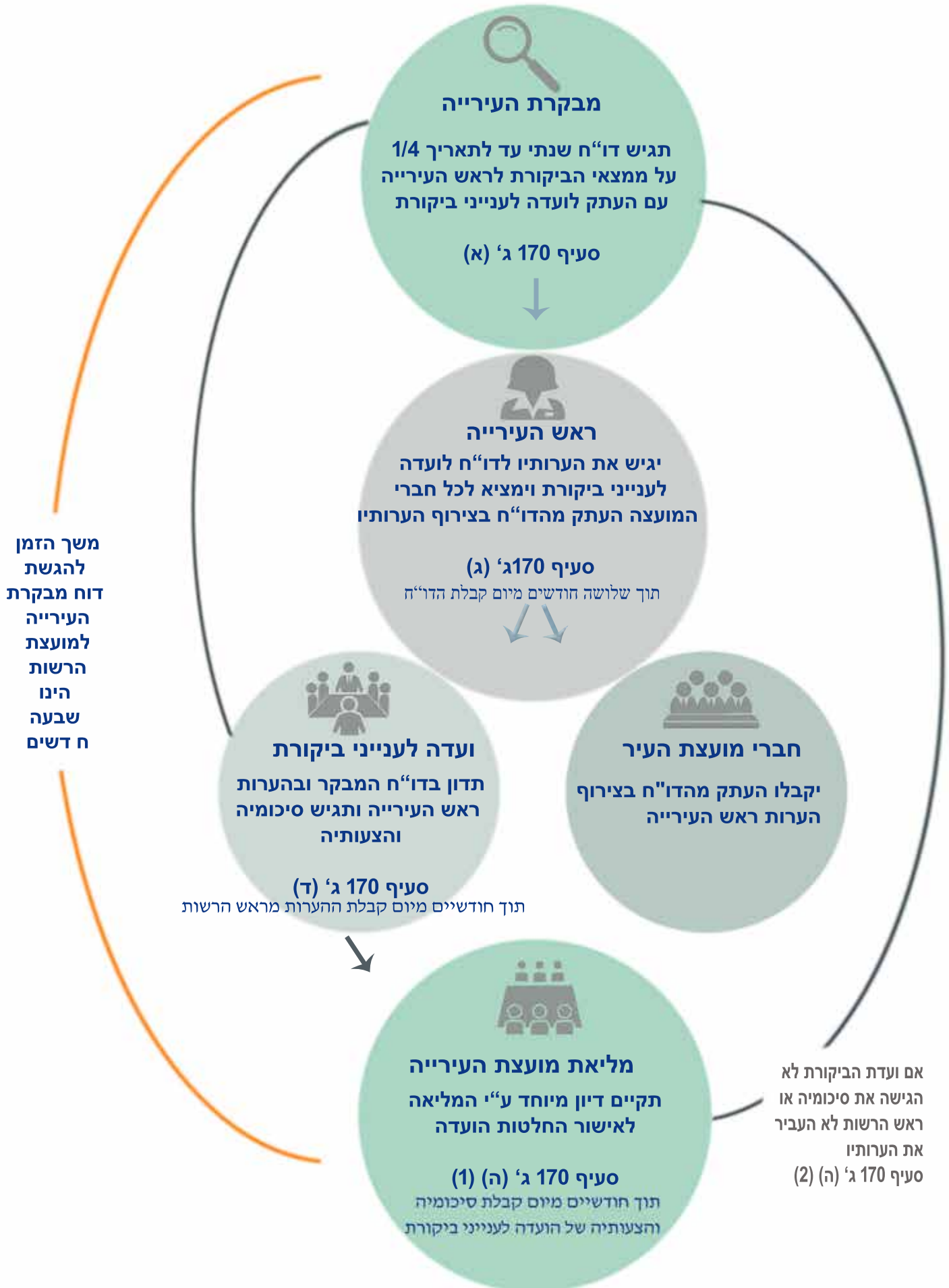


העיקרון הנמצא בבסיס הוא **עקרון הפומביות** כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת העירייה והדיון הפומבי בו. וזו גם אחת מבעיות יסוד המובנות (אינהרנטיות) בעבודת הביקורת הפנימית בעירייה, איתן צריך להתמודד מבקר העירייה המבקש לשמור על יעילותה של הביקורת ויחד עם זה גם על אמינותו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת העירייה כאשר ראש העירייה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה [5 חודשים במצטבר]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.

תהליך הגשת דו"ח מבקרת העירייה*

* סעיף 170 ג' 1א, פקודת העיריות



תהליך צוות לתיקון ליקויים*

* סעיף 170 ג' 1א, פקודת העיריות



צוות תיקון ליקויים

ידווח לוועדה לענייני
הביקורת על יישום ההמלצות



ועדה לענייני ביקורת

אחת לשלושה חודשים

יגיש המלצות
לראש הרשות



ראש הרשות

תוך שלושה חודשים מיום שדו"ח המבקר נדון ע"י המועצה



10. פיטורין

בסעיף 171 לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות נקבע כדלקמן:

(1) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה, אלא באישור העירייה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי העירייה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא תתקבל בעירייה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני העירייה את דברם בענין הפיטורים.

בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח- 1958 (נ"מ) בסעיף 45 א (2) נקבע:

(2) "תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36 (1) או (2), על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים

שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי- תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 ג עד 45 ה."

משמעות ההוראה היא שלמבקר המדינה ישנה סמכות לבחון החלטה על פיטורין של מבקר העירייה, אם תתקבל החלטה כזאת, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים (סעיף 45ג).

הטיפול בערביות העירייה





דוח ביקורת מעקב

הטיפול בערבוביות העירייה



1 כללי

במהלך החודשים יוני-אוקטובר 2023 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על טיפול העירייה בערבויות.

העירייה עושה שימוש בערבויות שונות ובהן: ערבות בנקאית, שהנו כתב התחייבות מטעם הבנק, באמצעותו הבנק מתחייב לשאת בחובת הנערב בתשלום הסכום הנקוב, זאת ע"פ רוב מיד עם קבלת דרישת התשלום. חשיבותה של הערבות נעוצה בנושאים האלה:

א. זהו כלי משפטי להבטחת פירעון חובות.

ב. זהו כלי הרתעתי הממריץ את הספק להשלים את עבודתו בזמן ובאיכות הדרושה.

ג. ערבות מעידה על איתנות פיננסית של הספק.

אשר על כן, תחום זה שנועד לצמצם סיכונים, במצבים בהם נופלים כשלים הוא יכול לחשוף את העירייה לסיכונים ובהם:

סיכון כספי (העדר שיפוי) - קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, דבר עשוי להביא להפסד כספי לעירייה במקרים של הפרת הסכם.

סיכון תפעולי- אי רישום או רישום חלקי של הערבויות במערכת הממוחשבת עלול לפגוע ביכולת העירייה לקיים מעקב אחר תוקפן ושיוכן לחוזים והסכמים שבהם נדרשת ערבות.

סיכון ציית- אי עמידה בתקנות ובנהלים המחייבים את הגורמים הרלוונטיים בעירייה.



הביקורת בדקה לצורך עבודה את ניהול רישום הערבוביות במערכת הפיננסית הממוחשבת (סטטוס, תאריכי תפוגה), את אופן שמירת שטרי ערבוביות, סקרה את התהליכים הקשורים לניהול הערבוביות (קבלת הערבובות, רשומה, הארכת תוקפה והגדלת היקפה, שחרור או חילוט הערבובות), וכן קיימה ראיונות עם רכזת הערבוביות באגף הגזברות, הממונה על הרכש והקניות.

2 רקע

2.1 הנורמות

הטיפול בערבוביות והסמכות לגבות ערבוביות קבוע בנורמות שונות, כדלקמן:

- א. תקנות העיריות(מכרזים), התשמ"ח- 1987 (סעיף 10-מסמכי מכרז)
- ב. תקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961
- ג. נהלים עירוניים: נוהל מס' 3.04 מתאריך 01.01.2015.

2.2 סוגי הערבוביות שבשימוש העירייה

העירייה גובה ערבוביות למטרות שונות, ובהן:

- א. **ערבות מכרז** (או ערבות הגשה) – ערבות של מי שמגיש הצעה במסגרת מכרז. הערבות מוחזרת למגיש לאחר בחירת זוכה במכרז. הקבלן/יועץ הזוכה מגיש ערבות ביצוע בתמורה להחזרת ערבות ההגשה.
- ב. **ערבות ביצוע** – ערבות של קבלן לאורך תקופת הפרויקט. הערבות מושבת לאחר סיום העבודה. בפרויקטי בנייה נדרש הקבלן להמציא בנוסף ערבות בדק.
- ג. **ערבות בדק** – ערבות שמבטיחה עמידה בתקופת הבדק ועמידה באיכות שנדרשה לביצוע.
- ד. **ערבות מצד בעלי מגרשים** – ערבוביות של בעלי מגרשים נמסרות על ידי תושבים שרכשו מגרשים לצורך בנייה עצמית, הערבות נועדה להבטיח פיצוי כספי במקרה של פגיעה בתשתיות במהלך הבניה.



3 פירוט הממצאים

3.1 עדכניות נוהל העבודה

כאמור העירייה קבעה ב 2015/1 נוהל עבודה המסדיר את הטיפול בערבויות, שלא עודכן מאז. מעיון בנוהל עולים הממצאים הבאים:

א. בנוהל נקבע בסעיפים 4.1-4.17 כי מנהלת החשבונות היא הגורם האחראי, זאת **למרות שבפועל** האחראיות לכך נמצאת, לאור הביקורת, בידי מנהלת תחום המכרזים וההתקשרויות.

תגובת גזברית העירייה

הנוהל יעודכן בתקופה הקרובה. חשוב להבהיר כי המנהלת חשבונות שטיפלה בכל הערבויות סיימה את עבודתה בעירייה ובשנים האחרונות מי שמבצעת את הטיפול בערבויות עבר למזכירת אגף הגזברות תחת בקרה ופיקוח של מנהלת הרכש, מכרזים והתקשרויות. יש לציין כי הטיפול נעשה באופן קפדני ובהתאם לנוהל תקין. **קיימת טבלת מעקב מעודכנת של כלל הערבויות בעירייה שכולן ללא יוצא מן הכלל בתוקף.**

ב. הנוהל בסעיף 4.13 קובע כי חודש לפני מועד פירעון ערבות ביצוע, תפנה מנהלת החשבונות האחראית על ניהול הערבויות למנהל האגף. ברם, בפועל דבר זה מבוצע על-ידי מזכירת הגזברית אשר מקבלת ושולחת התראות למנהל המחלקה הרלוונטית בפרקי זמן לא קבועים. על מנת להבטיח בקרה יעילה בנושא זה מחד, ועל מנת שהתראות יהיו במועד שמאפשר החלפת הערבות הבנקאית במועד מאידך, חשוב שתקבע מסגרת זמנים קבועה למשלוח התראות (לדוגמא, התראה ראשונה תוך 45 יום לפני מועד פקיעת תוקף הערבות, ולאחר מן 30 יום, 25 יום וכו'). **הביקורת ממליצה** לשלוח התראה בפרק זמן קבוע מראש.

בתגובה מסרה גזברית העירייה "ההתראות נשלחות למנהלי המחלקות/אגפים מס' רב של פעמים, 90 יום לפני מועד פקיעת הערבות, 60 יום, 40 יום וכן הלאה וזאת על מנת להזכיר להם על חידוש הערבות. ייבדק עם חברת מטורפולינט על אפשרות להתריע במועדים קבועים".

תגובת הביקורת

הביקורת רואה בחיוב את אימוץ ההמלצה להוצאת התראות במועדים קבועים, דבר שבפועל לא קיים, וכי הצורך לכך מקובל. יש לבחון עדכון נוהל הערבויות כך שהוא ישקף את אופן העבודה הרצוי בפועל.



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3.2 ריעון נהלים

על מנת להבטיח כי העבודה בפועל תעשה בהתאם לנוהלי עבודה נדרש לערוך, לפחות אחת לשנה, ריעון נהלים לכל העובדים הנוגעים בדבר. מבדיקה שערכנו עולה כי בפועל למרות האמור **לא ערכה העירייה**, למן קביעת הנוהל ערבויות ב 2015, ריעון לעובדים. ואכן ממצאים שהעלנו מעלים כי העובדים **לא מקפידים** לפעול לפי כל הוראות הנוהל. אשר על כן ממליצה הביקורת לערוך ריעון נהלים אחת לתקופה שתקבע גברית העירייה, ושלא תפחת מאחת לשנה.



תגובת הגזברית

כפי שנרשם בסעיף 3 – נוהל הערבויות יעודכן וישלח לכלל מנהלי המחלקות והאגפים אך למרות זאת עירייה עובדת בהתנהלות מסודרת ומבוקרת בנוגע לערבויות ובשיתוף מלא עם מנהלי המחלקות והאגפים.

התייחסות הביקורת

הביקורת רואה בחיוב את הודעת הגזברית לפיה הנוהל יעדכן וישלח לכלל מנהלי המחלקות והאגפים. הביקורת מציינת בהקשר לכך שחשוב שתקבע בהקשר לכך גם תדירות ריעון נהלים, ושיקבע באחריותו של מי לערוך אחת לתקופה ריעון נהלים.



3.3 שמירת הערבויות

ערבויות הן מסמך בעל ערך כספי שנדרש ע"פ תקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961 להישמר במקום מאובטח, כדלקמן:

8. הטפסים יאוחסנו במקום מיוחד במשרדי העירייה, בארון ברזל עם מנעול או בארון שיש בו סידורי בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. המקום בו יאוחסנו הטפסים יהיה נעול בכל עת פרט לשעה שמוציאים טפסים או מכניסים טפסים לאחסון.

מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. הערבויות נשמרות בכספת הממוקמת בחדר הארכיון.

ב. הכספת נפתחת באמצעות קוד. וכן מפתח המאפשר את פתיחת הכספת.

ג. הקוד לכספת נמצא בידי מזכירת הגזברית והגזברית.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ד. המפתח לדלת חדר הארכיון, בו מצויה כאמור הכספת, נשמר בידי מזכירת הגזברית. ברם, כיוון שחדר זה משמש בנוסף כמסדרון מעבר, יש גם לעובדי מחלקת מיחושב גישה למפתח.

ה. קוד הפתיחה לכספת לא הוחלף, למרות שהדבר נדרש מכוח סדרי בקרה תקינים.

ו. המפתח לכספת נשמר בתוך קופסא בארון נעול בחדרה של מזכירת הגזברית, כאשר המפתח לארון האמור נשמר במגירה שאינה נעולה (בשולחנה של המזכירה).

ממצאים אלה מצביעים על כי אין בסדרי הבטחה של כתבי הערבויות כדי להבטיח את שמירתם, כנדרש בתקנות. כאשר על כן ממליצה הביקורת, להסדיר בנוהל את ההוראות הנוגעות בכספת ולכלול בו הוראה לפיה אחת לתקופה שתקבע הגזברית יוחלף הקוד לכספת. כמו כן יש לשמור את המפתח של הכספת במקום מאובטח, ולא במגירת המזכירה.

3.4 רישום ערבויות בפנקס

על מנת להבטיח שמתקיים מעקב אחר הערבויות, וכי יש לעירייה בקרה המבטיחה שכתבי ערבויות מוארכים לפני תום תוקף הערבות, נדרש לנהל רישום ערבויות בפנקס ייעודי, הכולל את פרטי הערבות לרבות זמן פקיעה. מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

לפני כניסתה לתפקיד של מנהלת הרכש והמכרזים, הרישום בוצע כדלקמן:

א. מזכירת הגזברית מקבלת מיחידות הביצוע בעירייה ערבות לשמירה, כאשר נלווים לכך העתק מהחוזת ומסמכי המכרז, וכן טופס ריכוז חוזת המציין האם התקבלה ערבות.

ב. נתוני הערבות מוזנים למערכת המחשוב הפיננסית (מטרופולינט) של העירייה, הן למודול החוזים (טופס ריכוז החוזת), והן למודול הערבויות (את הערבות).

ג. הזנת נתוני הערבות במערכת הממוחשבת כולל את הנתונים: מס' ערבות בבנק, שם החייב, מחלקה, שם מחלקה, תיאור ערבות, תאריך תוקף הערבות ואינו כולל את סוג הערבות.

ד. אין כל בדיקה ו/או בקרה על הזנת הנתונים.

ה. הערבויות מתויקות בקלסר ייעודי שנשמר בכספת.



לאחר כניסתה לתפקיד של מנהלת הרכש והמכרזים וכדי להגביר את הפיקוח על התהליך לקחה על עצמה מנהלת הרכש את הטיפול בערבובות כך שכיום הוא מתבצע, **כדלקמן:**

א. מנהלת הרכש מכינה את רוב החוזים (לדוג' שכירת נכסים היועמ"ש מכינה), ומקבלת את הערבובות. היא ממלאה את פרטי הערבות בטופס ייעודי (לאחר בדיקת הלימה בין החוזה לערבות שהתקבלה וכן קבלת אישור לאחר בדיקה של יועץ משפטי חיצוני).

ב. מנהלת הרכש חותמת על הטופס ומעבירה עותקים של החוזה בצרוף הטופס ומסמכי המכרז לחתימת המנכ"ל, הגזברית והיועצת המשפטית.

ג. לאחר שגזברית, היועצת המשפטית והמנכ"ל חתמו על החוזה, החומר חוזר למנהלת הרכש והמכרזים והיא מעבירה למזכירת הגזברית לצורך הקלדה למערכת.

התייחסות הביקורת

הביקורת מציינת **שתהליך זה הוא ראוי** ויש לשקול הטמעתו בכל סוגי ההתקשרויות, וממליצה בנוסף:

1. ככל שניתן **יש להוסיף** ב"תאור הערבות" את סוג הערבות (ערבות ביצוע, בדק) בעת הקלדת הערבות למערכת על מנת שיהיה מידע מפורט יותר כיוון שעל הערבות עצמה לא מצוין סוג הערבות.

2. **מומלץ** לתייק את הערבובות בסדר כרונולוגי, על מנת שניתן יהיה לקיים בנושא על נקלה בקרה.

התייחסות גזברית העירייה

כיום הערבובות מתויקות על פי סדר א'-ב' שיטה זו הינה היעילה ביותר לביצוע בקרה.

3.5 מעקב

כאמור ערבובות הביצוע מוזנות למערכת הפיננסית הממוחשבת מטרופולינט, וערבובות המכרז מנוהלות בטבלת אקסל נפרדת. מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. המערכת הממוחשבת מטרופולינט מאפשרת להפיק דוח ערבובות בפורמט של קובץ אקסל.

ב. במערכת ישנה גם אופציה לשליחת התראות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ג. ההתראות נשלחות ע"י המערכת באופן הנראה כספורדי, לעיתים יום אחרי יום, במקום מספר ימים קבוע לפני פג תוקף הערבות (כגון: 30 ימים לפני מועד פקיעת הערבות).

ד. למרות שהדבר קריטי לפיקוח ולבקרה, אין בטבלת האקסל, שבאמצעה מתקיים המעקב, ציון של תאריך השבת הערבות למציע.



אי קיום
נופס מובנה

ה. כמו כן נמצא כי פרטי הערבויות נמחקים מהטבלה ללא תיעוד.

הביקורת ממליצה להגדיר במערכת הפיננסית הממוחשבת, במודול ניהול ערבויות, את תדירות התראות כך שהן ישלחו מספר ימים קבוע מראש לפני מועד פקיעת תוקף הערבות, דבר שיחזק את הבקרה כמו כן, יש לתעד את השבת הערבויות בטבלת המעקב, תאריך החזרתה בציון הגורם שקיבל את כתב הערבות.

3.6 עדכון הגזברות

סעיף 4.19 בנוהל הערבויות של העירייה קובע כי מנהל האגף/הפרויקט יעדכן את מנהלת החשבונות על כך שניתן להשיב ערבות לבעליה. מבדיקה שערכה הביקורת עולים הבאים:

א. מנהל האגפים מקבלים תזכורת בצורה של התראות הנשלחות מהמערכת הממוחשבת למזכירת הגזברות ואל המנהל הרלוונטי בעירייה. בנוסף להתראות שנשלחות ישירות מהמערכת למנהלים, מזכירת הגזברות שולחת, כך נמסר, גם התראות למנהלים לחידוש והארכת ערבויות.

ב. בפועל למרות האמור, ולמרות שהדבר נקבע כאמור בנוהל, מנהלי האגפים אינם מעורבים בתהליך שחרור הערבות.

התייחסות גזברית העירייה

כיום מנהלת המכרזים היא המרכזת את עבודת המכרזים בעירייה והיא בקיאה בתאריכי סיום ההתקשרות ולכן היא הגורם המודיע על סיום ההתקשרות. שיטה זו עובדת בצורה תקינה.

הביקורת מציינת בחיוב את השימוש בהתראות למנהל האגפים/מחלקות, וממליצה לקבוע בנוהל הוראות ספציפיות כדי להבטיח שמנהלי המחלקה/אגף אכן יהיו מעורבים בתהליך שחרור הערבות.



3.7 שחרור ערבויות

הליך שחרור הערבויות חייב להיות מתועד ובר בקרה המבטיחה כי רק ערבויות בהן אין צורך ישוחררו. הביקורת סקרה את הליך שחרור הערבויות וכן את הוראות הנוהל הקיים בדבר השבת ערבויות. **להלן הממצאים:**

3.7.1 דרך שחרור הערבות

מבדיקה שערכנו עולה כי העירייה פועלת, בכל הקשור לשחרור כתבי ערבויות, כדלקמן:

א. המערכת הפיננסית הממוחשבת (מטרופולינט) שולחת התראות על פקיעת ערבות גם למנהל המחלקה הרלבנטי.

ב. לאחר שמזכירת הגזברית מקבלת ממערכת הממוחשבת מטרופולינט התראה על כך שכתב ערבות עומד לפוג, היא שולחת למנהל האגף/מחלקה ולמנהלת הרכש הודעה על כך בדואל, אך היא לא מתעדת את הפניה בטבלת המעקב שלה.

תגובת גזברית העירייה

אין צורך בתיעוד נוסף מעבר לתיעוד במייל.

התייחסות הביקורת

כל עוד הנושא לא מנוהל במערכת ממוחשבת ייעודית המאפשרת שליטה שלמה, חשוב שיתקיים בקרה בנושא באמצעות עדכון הפרטים בטבלת המעקב.

ג. מנהל המחלקה אמור, בעקבות ההתראה לדרוש מהספק/קבלן בקשה לחידוש הערבות, במידה והחזזה עמו תקף/הוארך.

ד. ומאשרת לאחר מכן את שחרור כתב הערבות הישנה (במייל למזכירת הגזברית).

ה. מזכירת הגזברית מחתימה גם את הספק על טופס ייעודי "טופס שחרור ערבות" ומוסרת לו את כתב הערבות הישנה.

ו. כתב הערבות משוחרר לספק או מוחזרות לבנק של הספק בדואר רשום.



להלן הממצאים:

א. נמצאו כתבי ערבויות שהוחזרו לספקים אך טופס החזרת ערבות **לא היה מותיק** בצמוד לצילום הערבות שהוחזרה, או שהחתימה היתה על גבי הערבות הישנה ולא על הטופס **יש הקפדה יתרה ע"י מזכירת הגזברות מבקשים לראות דוגמא.**

ב. נמצאו מקרים בהם טופס החזרת כתב הערבות הישנה מותיק בצמוד לערבות החדשה.
כ"ל

ג. נמצאו כתבי ערבויות בהם חתימת הספק הייתה על גבי דף המייל שנשלח לספק כבקשה לחידוש הערבות **ולא על גבי הטופס הייעודי.**
כ"ל

ד. נמצא שלא נמסרת הודעה/ או מתקבל אישור לשחרור הערבות ממנהל היחידה הרלוונטית, למרות שהנהלה הקיים מורה על כך שמנהל היחידה הרלוונטית הוא זה שיאשר לשחרר את כתב הערבות לקבלן.

תגובת גזברית העירייה

הדבר נכון, הוסבר לעיל כי הגורם המשחרר בעירייה את הערבויות היא מנהלת המכרזים. יש לציין כי כשהנהלה נכתב בשנת 2015 לא הייתה מועסקת בעירייה מנהלת מכרזים שתתכלל את כל הנושא

התייחסות הביקורת

הביקורת רואה בחיוב את תגובת הגזברית **וחוזרת על המלצתה לעדכן את נוהל העבודה**, כך שהוא יכלול גם הוראות אלה.

3.7.2 תיעוד השבת הערבות לבעליה

נוהל הערבויות קובע בסעיף 4.11 כי יש **לתעד תאריך השבת הערבות** בקובץ מעקב בערבות מכרז שמוחזרת לקבלן. הביקורת מציינת כי קיים קובץ אקסל למעקב אחר ערבויות מכרז, אך **לא מתועדת** בו תאריך החזרת הערבות. יתרה מכך, נמצאו ערבויות מכרז הרשומות בטבלה אשר כבר הוחזרו מכבר לזוכה במכרז מבלי שדבר החזרת הערבות, כל שכן תאריך ההחזרה, עודכן בטבלת המעקב. ואכן הביקורת קיבלה דוח חדש של ערבויות מכרז אחרי הזכות, והדוח הכיל רק את ערבויות המכרז החדשות, **ללא תיעוד** מה נעשה עם הישנות. **להלן מספר דוגמאות של ערבויות שלא קיים לגבי השבתן תיעוד:**

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- א. י.א שזכה והביא ערבות ביצוע, אך שחרור ערבות המכרז לא תועד בטבלת המעקב.
- ב. אל. - גם כן זכו ולא תועד תאריך החזרת ערבות המכרז, כמו כן סאפי הנדסה שזכו.
- ג. גם לגבי הערבויות שהמציאו אלה שלא זכו במכרז אין תיעוד מה נעשה עמם (עם ערבות המכרז).

הביקורת חוזרת ומעירה כי יש להבטיח תיעוד שלם לגבי אופן השבת ערבויות, וחשוב לצורך כך לקבוע הוראות אופרטיביות ברורות בנוהל העבודה.

3.7.3 הוצאת כספי ציבור להשבת הערבות

נוהל הערבויות של העירייה בסעיף 4.21 קובע, כי העירייה תפעל להשיב לקבלנים כתבי ערבויות שתוקפן פג בדואר רשום. **לדעת הביקורת אין הצדקה על בזבז זמן**, מעקב והוצאת כספי ציבור להשבת כתבי ערבויות, מה גם שגם דרך זו לא עדיפה על חתימת על כתב שחרור ערבות. אשר על כן יש לדעת הביקורת, תחת האמור, לקבוע כנוהל כי העירייה תודיע לקבלן שניתן לסור למשרדי העירייה לצורך קבלת הערבות וזאת לאחר חתימה על אישור לשחרור הערבות.

תגובת גזברית העירייה

מזכירת הגזברות מודיעה לקבלן לסור למשרדי העירייה לקחת את הערבות השייכת לו, במידה והקבלן אינו עונה אחר מספר ניסיונות מזכירת הגזברות שולחת את הערבויות בדואר רשום לסניף הבנק, לא מדובר בעלות גבוהה ואין לעירייה יכולת לאחסן כל כך הרבה ערבויות ולהיות בקשר טלפוני מתמשך.

התייחסות הביקורת

הביקורת בדעה כי **ניתן לחסוך את שליחת הערבויות** בדואר רשום, וזה לא רק עניין כספי אלא גם טורח. כתבי הערבויות הללו הן משוללות ערך כספי (תוקפן פג) ובאם ישנו קבלן שמעוניין לקבל את הערבות, אזי ניתן להפנות אותו למשרדי העירייה.

3.7.4 המלצות

א. הביקורת ממליצה **לקבוע בטופס** החזרת הערבות מקום לאישור מנהל היחידה הרלוונטית, וכן לתייק את הטופס בצמוד לצילום הערבות שהוחזרה עם חתימת הספק וכן לסרוק טופס זה למערכת (במקום בו סוגרים את הערבות הישנה).

תגובת גזברית העירייה

אין צורך, כפי שהסברנו כיום מנהלת המכרזים מתכללת ואמורה להחזיר את הערבות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



התייחסות הביקורת

לדעת הביקורת חשוב שיש בכך תיעוד, ללא קשר לזהות הגורם שמחזיר את הערבות לקבלן, ובכל מקרה חשוב לעדכן את נוהל הערבויות בהתאם לשינויים שבוצעו.

ב. יש להקפיד להחזיר כתבי ערבויות מרכז, ביצוע ובדק שפג תוקפם לקבלנים ולתעד טופס "שחרור ערבות". ודוק, אין טעם בהחזקת כתבי ערבויות שפג תוקפם לפני שנים רבות.

ג. יש להודיע מבעוד מועד לספק/קבלן על מועד פקיעת הערבות ולדרוש ממנו להמציא כתב ערבות חדש, ויש לקבוע בנושא בקרה.



אי קיום
טופס מוכנה

התייחסות הגזברית

כפי שצינו והסברנו זה מתבצע.

התייחסות הביקורת

אכן הליך זה מתבצע, אך יחד עם זאת העלנו בנושא זה ליקויים (ראה סעיף 3.9 לעיל) אשר על כן חשוב שתתבצע בנושא בקרה.

ד. חשוב ליידע את מנהל היחידה הרלוונטית על הכוונה לשחרר ערבות, ולקבל על כך את אישורו

התייחסות הגזברית

נכתב כבר מספר פעמים כ"ל לגבי סעיף א .

התייחסות הביקורת

אכן נשלחות כאמור התראות למנהלי יחידות הביצוע, אך אין בנושא בקרה המחייבת באישור של מנהל היחידה לשחרור הערבות.

ה. יש לידע את הקבלנים על האפשרות לסור לבניין העירייה כדי לקחת את הערבות. ניתן לציין בהודעה כי כתב ערבות שלא תילקח עד 6 חודשים למן פקיעתה תבוער.

התייחסות הגזברית

אנו מעדכנים את הקבלנים ומי שבוחר לא להגיע נשלח אליו בדואר רשום.

התייחסות הביקורת

אכן, אלו הם פני הדברים לדעת הביקורת ניתן בהודעה מראש לייתר את הליך של החזרת הערבויות לקבלנים בדואר רשום.



3.8 הפניה לבנק

נוהל העבודה בנושא ערבויות של העירייה קובע כי יש להפנות מכתב לבנק המיידע על ביטול הערבות. מבדיקה שערכנו עולה כי פרקטיקה זו בפועל לא מבוצעת. אחת הסיבות לכך, כך עלה, היא שלהבדיל מהמועד שבו נקבע נהל העבודה, כיום הקשר של העירייה עם הבנק הוא באמצעות אתר האינטרנט של הבנק, כך שגם אם פרקטיקה זו הייתה מקוימת אזי התיאור באשר לדרך בה הדבר נעשה אינו רלוונטי. **ממצא זה ממחיש את מסקנות הביקורת כי נוהל העבודה אינו עדכני.** יש לבחון את הצורך בהשאת הוראה זו על כנה.

תגובת גזברית העירייה

העירייה לא צריכה להיות בקשר עם הבנק, מי שבקשר עם הבנק זה אותו קבלן שמבקש לחדש את הערבות וכפי שנכתב הנוהל יעודכן.

התייחסות הביקורת

יש אם כן לעדכן בהתאם את נוהל הערבויות

3.9 עיכוב תשלום עקב אי חידוש ערבות

מבדיקה שערכנו נמצאו מקרים בהם קבלנים הקשורים בחוזה בתוקף עם העירייה, **לא טרחו** להמציא לעירייה ערבות בתוקף. מהסברים שקיבלנו עולה כי במצבים כאלה **העירייה לא משהה** את ההתקשרות, אלה עוצרת את התשלום לספק/קבלן. כך למשל ב 14.02.2023 עצרה העירייה את התשלומים ליועץ (ד"ר ס.) שלא חידש את הערבות. השהייה זו, כאשר היועץ ממשיך לתת לעירייה שירותים ארכה חצי שנה. גם לקבלן ב.ג. עצרה העירייה כספים לאור אי המצאת ערבות.

הביקורת מציינת כי שימוש בעיכוב תשלומים לו זכאי הקבלן יכול לחשוף את העירייה לסיכונים משפטיים (הפרת הסכם), ובכל מקרה הוא לא מספק לעירייה בטוחה חזקה לשיפוי.

תגובת מנהל חוזים והתקשרויות

על פי בדיקה שנערכה, במכרזי העירייה מצוין כי במידה והקבלן ו/או המציע הזוכה יפרו את ההסכם, העירייה תהא רשאית לעכב כל תשלום המגיע לספק ו/או לחלט את הערבות שניתנה להבטחת ביצועו של ההסכם. כנ"ל כתוב כך גם בנוהל ערבויות בסעיף 4.12 "ככלל, לא יאושרו חשבונות של הקבלן לתשלום ללא הימצאות ערבות ביצוע בתוקף" וכך הדבר נעשה.



התייחסות הביקורת

הסמכות הכללית הקבועה בהסכם מצמצמת אך לא מציינת את החשיפה לסיכונים עליהם הצביעה הביקורת.

במקרים מעין אלה, בהם העירייה מקזז מקבלן/יועץ סכומים המגיעים לו, לאור האמור, הקבלן יוכל לתבוע מחד הפרשי הצמדה וריבית ומאידך, בעת הצורך, היא עלולה להימצא עצמה נתבעת במקום שיהיה בידה שיפוי בטוח.

הביקורת מעירה כי אין להסכים עם המשך התקשרות ללא ערבות, דבר המהווה דה פקטו "פרס" לספק/קבלן (הרי, בסופו של יום התמורה לקבלן תשולם, כאשר הוא חוסך מעצמו את הצורך והעלות שבהעמדת בטוחה). לאור האמור ממליצה הביקורת לקבוע בהסכמי התקשרות סעיף לפיהם בגין כל יום התקשרות ללא ערבות בתוקף ייקנס הקבלן. מצב זה יקנה, ללא מאמץ ו/או קושי, יכולת לעירייה לאכוף את החובה להמציא ערבות ביצוע.

3.10 ביעור ערביות

תקנה 11 לתקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961 קובעת כי "לא יוצא טופס מהשימוש בעיריה אלא אם אישרה זאת ועדה המורכבת מהגזבר, האחראי ונציג הממונה על המחוז". תקנה 12 קובעת "טופס, שהועדה, כאמור בתקנה 11 החליטה להוציא מהשימוש בעירייה, יושמד. השמדת הטפסים שבמלאי תיעשה בנוכחות חברי הועדה האמורה והם יחתמו על דו"ח שיימסר לראש העיריה".

מבדיקה שערכה הביקורת עלו הממצאים הבאים:

- א. נוהל הטיפול בערבובות אינו מסדיר ו/או מאזכר את הליך ביעור ערבובות.
- ב. מבדיקה בכספת עולה כי ישנו מספר גבוה של ערביות שנופקו בשנים 2019-2020 שאין בהם, כך נמסר, צורך.
- ג. נמצאו ערבובות מתויות בקלסר הערבובות שתוקפן פג לפני שנים, דבר שמן הסתם מכביד שלא לצורך על קיום מעקב אחר ערבובות. להלן דוגמאות לערבובות כאלה שנשמרות בקלסר למרות שתוקפן פג מזה זמן:
 - א. ערבובות של ש.ח שפג תוקפה ב 7.22
 - ב. ערבובות של ד.ת ישראל 2010,
 - ג. ערבובות של ג. שפג תוקפה ב 06.23,
 - ד. ערבובות של ח.ח שפג תוקפה ב 30.11.2022,

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ה. ערבות נוספת של ח.ח שפג תוקפה ב 13.06.2023 ,
- ו. ערבות של נ.ש שפג תוקפה ב 21.06.2023 ,
- ז. ערבות של ש. בע"מ שפג תוקפה ב 28.04.23
- ח. ערבות של י.א שפג תוקפה ב 08.23

המלצות הביקורת:

על מנת להבטיח שהעירייה מותירה בידה רק כתבי ערבויות רלוונטיים לעבודה, מוצע לכלול בנוהל ערבויות קריטריונים לביעור ערבויות ישנות, וכן לפעול בהתאם לתקנות כדי לבער את הערבויות הישנות הקיימות בכספת.

3.11 שיק בטחון

מבדיקה שערכנו עולה, כי ישנם מצבים בהם העירייה נוטלת שיק כבטוחה להבטחת התחייבויות, **ולא ערבות בנקאית**. יצוין, כי העירייה אכן יכולה, במצבים בהם נדרשת בטוחה שלא במסגרת התקשרות חוזית, ליטול כערבות שיק בטחון, ובלבד שיתמלאו התנאים הבאים:

- א. היקף הסכום הנערב נמוך (להבטחת שיפוי)
- ב. הבטוחה נלקחה שלא במסגרת התקשרות חוזית
- ג. ז"פ בשיק לא מולא (לא נכתב מועד לפירעון השיק)
- ד. השיק מוסב ע"ש העירייה (לפקודת עיריית כפר יונה)

מבדיקה שערכה הביקורת נמצאו השיקים הבאים:

- 1. שיק בטחון של ד.ו על סך 5000 ₪, שניתן בגין הבטחת דמי שימוש לכיתת מתנ"ס, פקע ב 28.03.2023 כאשר נקבע כי זכות השימוש בכיתה תפוג ב 2024/4, דהיינו העירייה מאפשרת זכויות שימוש **בנוכח ללא כל בטוחה**.

תגובת מנהל חוזים והתקשרויות

- 1. לאחר בדיקה עם מנהלת מחלקת נכסים, תבקש בשנית מהקבלן שיק בטחון ללא זמן פרעון.
- 2. עמותת ש.ה - שיק פתוח ללא סכום. הביקורת מציינת כי שיקי בטחון צריכים, כדי לצמצם את הסיכון לטענות מצד מושך השיק, להיות עם סכום פירעון (במספרים ובמילים).
- 3.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



תגובת מנהל חוזים והתקשרויות

לאחר בירור עם מנהל אגף ספורט, בתום לב ובטעות לא נרשם סכום על גבי השיק, יירשם 10,000 ₪.

4. עמותת ב.ק. - שיק ע"ס 1000 ₪ כאשר לא רשום שם המוטב. עמותת זו שכרה מהעירייה את מגרש הכדורגל לאימונים ומשחקים בעיר ולמרות שהם לא שילמו את מלוא דמי השכירות (שיקים שלהם חזרו), לא נעשה שימוש בשיק הבטחון, מתוך חשש שהשיק יחזור. ממצא זה ממחיש את הסיכון שיש בנטילת שיק כבטוחה. העמותה פרעה לבסוף את החוב. הואיל וכך, ומכיוון שאין צורך בשמירת השיק אזי יש לפעול בהתאם לנוהל (שחרור ערבויות).

תגובת מנהל חוזים והתקשרויות

לאחר בירור עם מנהל אגף ספורט, ההסכם כבר אינו בתוקף לכן אין צורך לבקש שוב שיק בטחון.

5. בית כנסת י.נ. שקיבל זכויות שימוש בנכס המציא לעירייה שיק בטחון בסך 15,000 ₪ כאשר נקבע בו זמן פירעון ל 19.07.2022, זאת למרות שהעירייה לא אמורה לגבות שיקי בטחון מוגבלים (עם זמן פירעון). יש לפעול לקבל שיק בטחון חלופי, בשל כך שהקרקע עדיין מוקצית לבית הכנסת ואין כלל בטוחה בתוקף.

תגובת מנהל חוזים והתקשרויות

לאחר בדיקה עם מנהלת מחלקת נכסים, תבקש בשנית שיק בטחון ללא זמן פרעון.

ממצאים אלה מעלים כי אין הקפדה על חידוש השיק בעת התמשכות ההתקשרות כמו כן אין תיעוד של תאריך החזרת השיק או השמדתו. יש לפעול בהתאם לנוהל ערבויות.

הטיפול במבנים מסוכנים





דוח ביקורת

הטיפול במבנים מסוכנים בכפר יונה



1 . כללי

בהתאם לתוכנית עבודה ערכה במהלך החודשים יוני – אוגוסט 2023 מבקרת העירייה ביקורת על הטיפול העירייה במבנים מסוכנים.

מבנים מסוכנים מסכנים חיי אדם, והיו בישראל מקרים בהם אנשים נפגעו מקריסת בנייני מגורים¹. אחד הסיבות לכך היא שמבנים רבים, שנבנו לפני 4 עשורים ויותר, נבנו בישראל ללא תקין מחייב עמידות בפני רעידות אדמה. עובדה זו, וגילם ההולך ומתקדם של המבנים, הקושי לתחזק מבנים אלו והיעדר אסדרה מקיפה לנושא זה, חושף את הרשויות המקומיות לסיכונים. מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם וכן מעמידה את המחזיקים, את הבעלים ואת הרשויות המקומיות בפני סיכונים.

האחריות למצב המבנה מוטלת על בעלי הנכסים, ואילו לרשות המקומית נתונה בחקיקה הסכמות "לצוות כי ייהרסו בניינים מסוכנים". סמכות זו של הרשות המקומית קבועה בחקיקה כחלק ממארג סמכויות שנקבעו בפקודת העיריות. הוראה זו אינה מפרטת את האופן שבו על הרשות המקומית להפעיל את סמכותה בנושאים אלו ואחרים: באילו מצבים ייחשב מבנה למסוכן; הפעולות שעל הרשות המקומית לנקוט לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם לאחר שמצאה כי מבנה מסוים הוא מסוכן; אילו צעדים עליה לנקוט כדי לצמצם את הסיכון הנשקף ממבנים מסוכנים לציבור – נושאים שהרשות המקומית יכולה להסדיר בחוקי עזר ובנהלים.

הביקורת קיימה לצורך עבודת שיחות עם מהנדס העירייה, מנהל מחלקת מבנה ציבור האחראי על מבנים מסוכנים, עיינה במסמכים וכן ערכה סיור בעיר.

2 . רקע

אחד הגורמים המרכזיים לסיכון הנשקף ממבנים ישנים או ממבנים שאינם מתוחזקים הוא העבודה שמדינת ישראל ממוקמת באזור פעיל במיוחד מבחינה סיסמית, ולפיכך היא נמצאת בסיכון גבוה לרעידות אדמה², וכן לנוכח העובדה כי בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת לא היה לישראל תקן לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה.

בישראל, רק ב 1976 נכנס לתוקף תקן בניה העמיד בפני רעידות אדמה (תקן 413). תקן זה קובע דרישות תקן למבנים המיועדים לעמוד ברעידות אדמה. עמידות המבנים מתבטאת ביכולתם לספוג אנרגיה בעת הרעידה. עמידה בדרישות התקן תבטיח כי בעת רעידת אדמה מתונה לא תיפגע יציבות המבנה, ובעת רעידה חזקה המבנה לא יתמוטט ולא יסכן חיי אדם גם אם ייגרם לו נזק בלתי הפיך. בשנת 1980 עוגן תקן 413 בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 ונעשה תקן מחייב בחישוב עומסים על בניין. תקן זה אם כן, מקטין את הסיכונים לקריסת מבנים.

¹ .ראה לדוגמא קריסה של בניין מגורים ברח' סרלין 38 בעיר חולון ב 9/2021.
² רעידות אדמה נגרמות בעקבות תנודות על פני כדור הארץ ובתוכו, עקב מעבר של גלים סיסמיים המתפשטים ממוקד הרעידה, שבו חלה העתקה פתאומית של גושי סלע לכל הכיוונים. להרחבה ראו אתר המרשתת של ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, עמידות מבנים בתנאי רעידות אדמה:
<https://www.mapi.gov.il/Earthquake/Pages/riskDavid.aspx>



בכפר יונה ישנם, בשיכון הוותיק, מבנים שנבנו לפני מועד זה, כך שהם באופן טבעי נמצאים בסכנת קריסה. למרות שמדובר בבתים פרטיים, הרשות המקומית אחראית מכוח חוק לפעול על מנת למנוע קריסתם.

מבנים מסוכנים אשר הרשות המקומית אינה מטפלת בהם עלולים לחשוף את הרשות לחבות נזיקת ואף לפגוע בתדמיתה. דוגמה להתממשות הסיכונים לחבות נזיקת שאליהם חשופה הרשות המקומית היא אסון ורסאי משנת 2001. באסון זה נהרגו 23 ונפצעו 380 מאורחי חתונה בעקבות קריסת רצפת הקומה השנייה של אולם שמחות בשכונת תלפיות בירושלים. עקב מקרה זה העבירה עיריית ירושלים לקופת הפיצויים לנפגעי האסון³ סכום של כ-60 מיליון ש"ח, מהם כ-45 מיליון ש"ח מחברת הביטוח שלה ו-15 מיליון ש"ח מתקציבה בפריסה על פני שלוש שנים.

3 . הנורמה

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) הסמיכה את העירייה לעשות את כל הדרוש לשם שמירה על בריאות הציבור וביטחון בתחומה ולפקח על הקמתם, על הריסתם ועל שינויים ותיקונם של בניינים⁴. סעיף 249(13) לפקודת העיריות קובע כי בסמכות העירייה "לצוות כי ייהרסו בניינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים". נוסף על כך, סעיף 249(13א) של הפקודה מסמיך את העירייה להורות על שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סידון ושיפוץ.

ביחס לסמכות הרשומ"ק בנוגע למבנים מסוכנים נקבע בית המשפט העליון⁵ כי "הסמכויות הסטוטוריות יוצרות תפקיד ציבורי ומעניקות מעמד של שליטה ופיקוח. כל אלה יוצרים תשתית עובדתית, אשר ממנה ניתן להסיק, כי הגוף השלטוני צריך לצפות, ששימוש או אי-שימוש רשלני בכוחותיו עשויים לגרום נזק מהמבנים המסוכנים לאנשים המצויים בקרבתם. זאת ועוד: הנזק הצפוי עשוי להיות פגיעה בחיי אדם. כנגד פגיעה שכזו צריך גוף שלטוני, שבידו הכוח למנוע את הפגיעה, לנקוט אמצעי זהירות. לבסוף, המעמסה הכספית, שחובה זו תטיל על הגוף השלטוני, אינה ניכרת. לעתים קרובות די יהיה להפנות את תשומת לב הבעלים והמחזיקים במבנה המסוכן, ואלה ינקטו את האמצעים הנדרשים להסרת הסיכון. לעתים יהא צורך בהצבת שלט, שימנע כניסה למבנים אלה. במקרים אחרים ייתכן שיהיה צורך להרוס את המבנה. עם זאת, אין להתעלם מהצד הכספי. מטבע הדברים שגוף שלטוני יצטרך לקבוע לעצמו סדרי עדיפויות לאיתור המבנים המסוכנים ולטיפול בסיכונים שבהם. הוא יצטרך לקבוע מדיניות של בקרה, דיווח ופעילות בשטח. בכל אלה יש להתחשב שעה שבוחנים, אם הגוף השלטוני נקט את כל האמצעים הדרושים אם לאו".

³ קופת פיצויים שהקימה המדינה וכללה גם סכומי כסף שהתקבלו מנתבעים מוסדיים אחרים.

⁴ סעיפים 249(29) ו-236(א)(1) לפקודת העיריות.

⁵ ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' זוהר ואח', פ"ד לז(3) 757.



4 . חוק עזר

4.1 רקע

פקודת העיריות מקנה למועצת הרשות המקומית סמכות להתקין חוקי עזר כדי לסייע לה למלא את תפקידה. בין יתר התחומים מוסמכת הרשות להתקין חוק עזר שבו ייקבעו ההוראות להפעלת סמכותה בתחום המבנים המסוכנים, בין היתר בנושאים אלו: קביעת החובה להכנת תוכנית לאיתור מבנים מסוכנים בתחומה; קביעת אמות מידה להכרזה על מבנה מסוכן ופירוט הגורם המוסמך מטעם הרשות להכריז על מבנה כזה; הסמכה להטיל חיוב כספי או לחייב ביצוע פעולות מסוימות ולהימנע מביצוע פעולות אחרות; אכיפת חיובים אלו על בעלי נכסים או על המחזיקים בהם באמצעות פקחים; קביעת אמצעים שבהם תוכל הרשות המקומית לסייע לבעלים או למחזיקים של מבנים מסוכנים.

4.2 חוק לכפר יונה

ב 1965 התקינה לראשונה מועצת כפר יונה חוק עזר למבנים מסוכנים⁶. חוק זה בוטל עם כניסתו ב 25.7.1995 של חוק עזר שתקף כיום – חוק עזר לכפר יונה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה-1995. חוק זה חוקק כאמור כאשר כפר יונה הייתה מועצה מקומית.

4.3 אסדרה פרוצדורלית

חוק העזר צריך להוות מסגרת שלמה של הוראות שמחד יוצרות אסדרה ומאידך מביאה לשקיפות בהליכים אל מול הציבור. מעיון בחוק העזר, ובהשוואתו לחוקי עזר דומים ברשויות מקומיות (כגון: ת"א ובת ים) עולה כי אין בחוק העזר של כפר יונה הוראות בנושאים הבאים:

- א. החוק אינו מגדיר את פרק הזמן שבו ייתן את חוות דעתו המהנדס שערך את הבדיקה לאחר שנתבקש.
- ב. באילו היקפים ותדירות נדרשת העירייה לערוך סקר יזום לאיתור מבנים מסוכנים;
- ג. אמות המידה לקביעה כי מבנה הוא מסוכן;
- ד. פרק הזמן הנדרש לבדיקה של מבנה מרגע ההודעה על חשש לקיום מבנה מסוכן;
- ה. פרסום מידע על היותו של מבנה מסוכן;
- ו. פרק הזמן שבו נדרש בעל מבנה לבצע את העבודות הנדרשות להסרת הסכנה;
- ז. אמצעי הזהירות שנדרשת הרשות המקומית לנקוט כשיש חשש למבנה מסוכן;
- ח. הוראות לפינוי דיירים ממבנה מסוכן.

⁶ . חוק עזר למועצה מקומית כפר יונה (הריסת מבנים מסוכנים), התשכ"ה - 1965



4.4 העדר סמכויות מנהליות

מעיון בחוק העזר עולה כי אין בו סמכות להוצאת צווי הריסה או צווי אטימה. נכון הוא שיש לעירייה סמכויות כאלה ממקורות האחרים (כמו תכנון ובניה) אך הפלטפורמה הסטטוטוריות הנכונה שצריכה להיות לכל היא חוק העזר הרלוונטי. דבר זה גם יכול לייתר טענות לפיהן הואיל והעירייה לא קבעה הוראות כאלה, המקנות לה סמכויות אכיפה נוקשות, אזי היא לא התכוונה להעניק לה כלים שכאלה.

4.5 המלצה

הביקורת ממליצה לבחון את הצורך בעדכון חוק העזר, על מנת להבטיח כי ברשות העירייה יש את כל הכלים המנהליים הנדרשים על מנת לנהל את תחום המבנים המסוכנים באופן המבטיח כי העירייה אכן מצמצמת את הסיכונים.

5 . ניהול

5.1 כוח אדם

משרד הפנים קבע במסגרת "אוגדן תיאורי תפקידים" תפקיד של "מנהל יחידת מבנים מסוכנים", הכפוף למהנדס הרשות המקומית ובעל רישיון מהנדס בתחום ההנדסה האזרחית-מבנים. על תחום מבנים מסוכנים מופקד מנהל מחלקת מבני ציבור באגף הנדסה, המועסק במשרה מלאה. בדיקות מבנים נעשות על-ידי יועץ חיצוני (קונסטרוקטור), שנבחר במכרז פומבי (4/2023) שערכה העירייה.

5.2 מדיניות

קובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים קובע כי תפקידו של מנהל יחידת מבנים מסוכנים כולל, בין היתר: "גיבוש, התוויה וביצוע מדיניות הרשות בתחום המבנים המסוכנים ושימור מבנים"; "ניהול פעולות פיקוח ואכיפת חוקי התכנון והבניה וטיפול במבנים מסוכנים ומבנים לשימור ברשות המקומית". בפועל לא נקבעה מדיניות בנושא.

5.3 נוהל עבודה



5.3.1 רקע

נוהל עבודה נדרש על מנת להסדיר תהליכי עבודה תוך הבטחת קיומם של בקורות בתהליך. נוהל עבודה הוא עדות להתנהלות ע"פ כללי מנהל תקנים. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁷, הנחיות מינהליות (ובכלל זה נהלים) מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים

במסגרת ההנחיות, ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט ויעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון.

5.3.2 ממצא

בתשובה לשאלת הביקורת מסר מהנדס העיר כי **אין בנושא נוהל העבודה**. ממנהל מחלקת תשתיות ציבוריות התקבל מסמך שכותרתו "הנחיות מבנים מסוכנים" ע"פ נוסחו, מסמך זה אינו נוהל עבודה אלא תכליתו הוא להעמיד לרשות הציבור מידע על תחום זה. ואכן מעיון באתר האינטרנט של העירייה עולה כי מסמך זה מפורסם באתר האינטרנט העירוני.

5.3.3 התייחסות הביקורת

הביקורת רואה בחיוב העמדת מידע לציבור, אך מעירה כי מן הראוי שתחום חשוב זה יוסדר בנוהל עבודה. בעניין זה יצוין כי מבקר המדינה העיר לרשויות מקומיות כי יש לקבוע נוהל עבודה לטיפול במבנים מסוכנים (ראה דוחות מבקר המדינה 1996 ו-2022). נוהל מפורט לטיפול הרשות המקומית במבנים מסוכנים שכזה, שיעגן את הוראות הטיפול במבנים אלו – החל מהליך איתורם, בדיקתם, הכרזה עליהם כמסוכנים ועד להסרת הסכנה מהם – יבטיח כי הטיפול במבנים אלו מתבצע ביעילות מרבית. נוהל מעין זה גם יכול לסייע במעקב אחר הטיפול במבנים המסוכנים ובכך אף להגביר את השקיפות בטיפול בהם. הצורך לקבוע נוהל מפורט מתחדד לנוכח העבודה שההוראות הקבועות בפקודת העיריות ובחוקי העזר של הרשויות המקומיות הן כלליות. הביקורת ממליצה לקבוע נוהל עבודה לתחום זה. אשר על כן מומלץ לקבוע נוהל בתחום זה וכן לשקול לפרסמו על מנת שהציבור ידע כיצד העירייה פועלת בנושא.

5.4 תוכנית עבודה

5.4.1 הנורמה

בסיס לניהול נכון של כל תחום, בטח ובטח תחום בו העירייה חשופה לסיכונים, מחייב בתוכנית עבודה הכוללת מדדי ביצוע ומקושרת תקציב. ואכן, הוראות משרד הפנים קובעות כי יש לקבוע לתחום מבנים מסוכנים "תכנית עבודה תקופתית של היחידה לטיפול במבנים מסוכנים בתחום לטווח הקצר והבינוני ופיקוח על ביצוען ויישום המדיניות בתחום" (קובץ לניתוח עיסוקים).

5.4.2 ממצא

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי תחום הטיפול במבנים מסוכנים קבוע בתכנית העבודה של האגף. ברם, מעיון בתכנית העבודה 2023 של אגף הנדסה שנמסרה לביקורת עולה כי בתחום מבנים מסוכנים נקבעה **מטלה אחת בלבד**, כדלקמן:

7 סעיף 1 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.0002 (60.013), הנחיות מינהליות, יולי 2002.



מסגרת ביצוע			תשומות	תכנון וביצוע		
מנהל מח' מבנים ציבוריים	חדשה	יוני		סקר מבנים מסוכנים	מכרז קונסטרוקטור	מבנים מסוכנים

הביקורת מציינת כי תחום מבנים מסוכנים מצריך בתכנון של כל המטלות הקשורות בבדיקת המבנים בתחומן על פי קריטריונים שייקבעו, במטרה לאתר בתחומן מבנים מסוכנים או כאלה החשודים כמסוכנים. יש לקבוע תכנית עבודה מפורטת לתחום הטיפול במבנים מסוכנים.

5.5 תקציב

כיוון שהטיפול במבנים מסוכנים כרוך בביצוע פעולות נדרש, מה גם שהדבר עולה מהוראות משרד הפנים, שהיחידה תכין הצעת תקציב וכי היא תפעל "לנהל את תקציב היחידה, מעקב ודיווח על פי תכנית שנתית". בפועל, מבדיקה שערכנו עולה כי **נושא מבנים מסוכנים לא מאוזכר בתקציב העירייה לשנת 2023** וכי היחידה לא ערכה הצעת תקציב כנדרש.

5.6 דיונים

על מנת להבטיח כי מתקיים בנושא מעקב ובקרה נדרש, בין היתר, לקיים דיונים במסגרות שונות על המעקב והטיפול במבנים מסוכנים. בדיונים אלה צריכים לדון, בין היתר, על הדוחות החודשיים והתקופתיים שמנהל האחראי על תחום המבנים מסוכנים אמור להגיש. בעניין זה ציין מבקר המדינה כי "אחד מאמצעי המעקב והבקרה של מועצת הרשות המקומית אחר טיפול הרשות במבנים מסוכנים, הוא עריכת דיונים סדורים ותקופתיים בנושא במליאת המועצה, בין היתר לבחינת יעילות הטיפול במבנים אלו ורמת שיתוף הפעולה בין המחלקות השונות העוסקות בנושא מטעם הרשות. גם דיונים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לבחינת היקף תופעת המבנים המסוכנים שבמרחבי התכנון שלהן וסטטוס הטיפול במבנים אלו, יסייעו להן בבחינת ייזום או אישור תוכניות בניין עיר, ביחוד תוכניות העוסקות בהתחדשות עירונית באזורים שבהם ריכוז גבוה של מבנים מסוכנים" (דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי, יולי 2022). מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי **נושא מבנים מסוכנים לא נדון בפורום פורמלי** כלשהו, ואף לא נערכים בנושא דיוני מעקב, וכי אין תיעוד כלשהו בנושא זה.

5.7 דוחות תקופתיים



הוראות משרד הפנים קובעות כי מנהל תחום המבנים המסוכנים יגיש דוחות תקופתיים בנושא הטיפול והמעקב בתחום המבנים המסוכנים. בפועל **לא נערכים ולא מוגשים דוחות שכאלה**. מאידך יש קובץ אקסל של המבנים המוכרים לעירייה (ראה סעיף 8 בהמשך). הביקורת מעירה כי יש לפועל בהתאם להוראות לדווח על הטיפול בתחום מבנים מסוכנים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

6 . הטיפול במבנים מסוכנים

6.1 רקע

התשתית הנורמטיבית הקיימת מעניקה לרשות המקומית סמכויות שונות לפעול (ראה תרשים)



בפס"ד עיריית חדרה הנ"ל, נקבע בעניין זה כי "לעיתים קרובות די היה להפנות את תשומת לב הבעלים והמחזיקים במבנה המסוכן, ואלה ינקטו את המאמצים הנדרשים להסרת הסיכון. לעיתים יהיה צורך בהצבת שלט שימנע כניסה למבנים האלה. במקרים אחרים ייתכן שיהיה צורך להרוס את המבנה. עם איתור המבנים המסוכנים ולטפל בסיכונים שבהם. לצורך כך עליו לקבוע מדיניות של בקרה, דיווח ופעילויות בשטח.

6.2 הוצאת צו סגירה

סעיף 6 (א) לחוק העזר קובע כי "אישר מהנדס, לאחר בדיקה, כי בנין נתון במצב שיש בו משום מסכנה מיידית למחזיקים, לציבור או לנכסים סמוכים, ראשי ראש המועצה ליתן צו לסגור מיד את הבנין ולפנות את דיריו". מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי לאור מצב בנייני המגורים, ככל הידוע, לא היה צורך ולכן לא נעשה שימוש בסמכות זו.

6.3 הוצאת הודעות דרישה

כאשר מתקבל מידע על מבנה מסוכן העירייה צריכה לפעול, בן היתר, לאמת את הנתונים ובאם אכן יש סכנה בדבר ע"פ חו"ד מהנדס העיר, אזי ע"פ חוק העזר, הוצאת דרישה לתיקון הכשלים, כדלקמן:

3.(א) סבור ראש המועצה לפי חוות דעת של המהנדס או הרופא, כי בנין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים, רשאי הוא לדרוש,



בהודעה

בכתב, מבעל הבנין לבצע את העבודות ולנקוט את אמצעי הזהירות המפורטים בהודעה, באופן ופרק הזמן שנקבעו בהודעה.

מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי הוצאו לבעלי נכסים דרישות לתיקון הכשלים במבנים. מעיון בהודעות הדרישה עולים הממצאים הבאים:

- א. רוב הודעות שיצאו נחתמו על-ידי מהנדס העיר ולא על-ידי ראש העיר כנדרש.
ב. רק במקרה אחד, בנינים ברח' אהבת אדם 72-28, ההודעות שהוצאו לתושבים נחתמו כנדרש בחוק ע"י ראש העיר.

כיוון שהודעה מטילה על תושבים חבויות, היא חייבת להיחתם בהתאם לנוסח חוק העזר, קרי על-ידי ראש העיר. יש להקפיד על האמור.

6.4 קריטריונים ל"מבנה מסוכן"

בסעיף 254 לפקודת העיריות, נקבעה הוראת עונשין כללית הקובעת שיעור קנס אחיד לכל מי שעובר על הוראה שבחוק עזר כלשהו של רשות מקומית. הוראת עונשין כללית זאת מאפשרת הגשת כתב אישום לבית משפט על הפרת הוראה מהוראות חוק עזר כלשהו ובית המשפט יכול לפסוק לפיו קנס בסכום של עד 3,600 ש"ח, ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 160 ש"ח בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העירייה⁸.

מכאן שהכרזה על מבנה כמבנה מסוכן הכוללת הטלת חיוב על בעלי המבנה לתקן ליקויים בהתאם לדרישת הרשות המקומית, יכולה להביא את בעלי הבניין, היה והם לא יעשו כן, לחשיפה להליכים פליליים. להכרזה כזו, שנועדה להבטיח כי מבנים מסוכנים יטופלו וכי הסכנה תוסר מהם, עשויה גם להתלוות פגיעה כלכלית בבעל המבנה, העלול להיתקל בסירוב של הבנק במשכון מבנה שהוכר כמבנה מסוכן⁹, ומכאן לפגיעה ביכולת לממש זכויות בנכס.

אשר על כן העירייה צריכה, וזהו השלב הראשון בטיפול במבנים מסוכנים, לקבוע קריטריונים ל"מבנה מסוכן". בעניין זה יכולה העירייה להיעזר ברשימת המשתנים שהגדיר המרכז למיפוי ישראל כגון: גיל המבנים ומרחקם מחופי הים. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי **בפועל העירייה לא הגדירה קריטריונים להגדרת מבנה מסוכן**. העדר קריטריונים מקשה על קבלת החלטות בנושא. יש לפעול לקבוע קריטריונים להגדרת מבנה מסוכן, ולשקול לפרסם מידע זה באתר האינטרנט של העירייה.

6.5 סקר מיפוי

על בסיס הקריטריונים שערכה הרשות המקומית עליה לערוך סקר בעיר, שבסופו היא ממפה את כל המבנים המסוכנים ואלה החשודים כמסוכנים. מהביקורת עלו הממצאים הבאים:

⁸ המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדרוך להכנת חוקי עזר וצוויו עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.

⁹ כך לדוגמה: ה"פ (חיפה) 33934-01-10 מורד נ' גולדמן ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.10).

א. העירייה לא ערכה

סקר מבנים מסוכנים בעיר. יצוין כי אגף ההנדסה קבע בתכנית העבודה השנתית שלו לשנת 2023 התקשרות עם חברה חיצונית לצורך עריכת סקר שכזה - נכון למועד הביקורת (8/2023) החלטה זו לא יצאה על הפועל.



ב. העירייה ערכה, במסגרת תוכנית (תמיר), מיפוי של כל המבנים ללא מקלטים/ממד"ים בעיר (ראה צד שמאל)

ג. כמו כן נערכו מספר דוחות קונסטרוקטור (ב 7-9 מבנים).

ד. בנוסף ערכה העירייה תוכנית התחדשות עירונית.

מהסברים שקיבלנו עולה כי תכנית הבינוי עתידה לבוא לאישור הועדה לקראת סוף 2023, כאשר במתחם התחדשות עירונית בוצע במספר מבנים עבודה ע"י קבלנים

ממצאים אלה מעלים כי העירייה החלה לפעול במבנים מסוכנים ואף קידמה תכנית התחדשות, אך אין באלו כדי ליתן בידי העירייה מיפוי שלם של המבנים המסוכנים ואלה החשודים כמסוכנים בעיר.

6.6 בדיקות יזומות

הרשויות המקומיות, כעולה מפס"ד זוהר¹⁰ בו נקבע כי המצב החוקי מקים על הרשומ"ק חובה לקבוע סדרי עדיפויות לאיתור מבנים מסוכנים. הסבר לכך שמבקר המדינה ציין: "נדרשות לנקוט פעולות יזומות לאיתור מבנים החשודים כמבנים מסוכנים. החשיבות באיתור מוקדם של מבנים כאלה מתעצמת נוכח החשש כי המחזיקים בבניין מסוכן כלל אינם מודעים להיותו מסוכן, או אף ייתכן כי אינם מעוניינים לדווח לעירייה על מפגעים במבנה, בין היתר מאחר שיידרשו להשקיע כספים בתיקון המפגע. ואכן, מעבר לעריכת סקר, שבאופן טבעי נערך אחת לכמה שנים, נדרשת הרשות לקיים מעקב אחר מצב המבנים החשודים כמסוכנים. לצורך כך אמורה הרשות לערוך בדיקות יזומות בנושא זה"¹¹. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי על אף האמור, בפועל לא ערכה העירייה בדיקות יזומות למבנים מסוכנים. **ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי יש לפעול להבטיח כי הטיפול במבנים מסוכנים מנוהל, דבר שיבטיח כי העירייה אכן מצמצמת את הסיכונים הקיימים בתחום זה.**

10 ע"א 862/80 עיריית חדרה נ' זוהר ואח', פ"ד לז(3) 757.

11 דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2022



6.7 עריכת בדיקה לבקשת בעל בניין

סעיף 2 לחוק העזר לכפר יונה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה – 1995 קובע כי היה לבעל בניין יסוד להניח כי הבניין נתון במצב העלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים לו יפנה למהנדס העיר כדי שתבצע בדיקה. בגין הבדיקה ישלם בעל הבניין אגרה לעירייה. להלן הממצאים שהעלתה הביקורת:

6.7.1 ביצוע

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי לא נערכו בדיקות מכוח סעיף זה בחוק העזר וממילא לא נגבתה אגרה.

6.7.2 גובה האגרה

סעיף 2 לחוק העזר לכפר יונה (מבנים מסוכנים), התשנ"ה – 1995 קובע כי גובה האגרה היא 15 ₪. במונחים של 1995, עת חוק העזר חוקק, סכום זה היה שווה ל 30 ₪ במונחים של ימינו. ברי כי אין בסכום זה כדי לכסות את העלויות, ואכן בפועל לא נערכה כל בדיקה מכוח סעיף זה, ולא נגבו אגרות בהתאם. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי חוק העזר האמור לא מקנה לעירייה את מירב הכלים כדי לנהל תחום זה באופן מיטבי המבטיח צמצום סיכונים. אשר על כן יש לבחון עדכון חוק העזר ולכלול בו, בין היתר, אגרה בגובה שיש בו כדי לכסות את העלויות.

6.7.3 הצמדה

מעיון בחוק העזר עולה כי אין בו הוראת הצמדה. גם חוק העזר כפר יונה (הצמדה למדד), התשנ"א-1991 לא כולל בו את חוק העזר למבנים מסוכנים. אשר על כן, למרות שמילא גובה האגרה אין בה די כדי לכסות את עלויות אלא שאגרה זו כלל לא ניתנת להצמדה. גם ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת שיש לבחון תיקון חוק העזר, ולכלול בו, בין היתר, סעיף הצמדה.

7 . המבנים המסוכנים הידועים

כאמור העירייה לא ערכה סקר למפות את המבנים המסוכנים בעיר. יחד עם זאת, כך נמסר, בוצעו פעולות בנושא זה בעירייה. אשר על כן בקשה הביקורת לעיין בנתונים הקיימים מהם עולה, כדלקמן:

מבנים בסיכון גבוה- שאינם עומדים בתקן רע"ד				
כתובת	סוג המבנה	גובה המבנה	גוש	חלקה
הרב קוק 1	מבנה קומות	3 קומות	8195	9
הרב קוק 3	מבנה קומות	3 קומות	8195	7
הרב קוק 5	מבנה קומות	3 קומות	8195	6
הרב קוק 7	מבנה קומות	3 קומות	8195	4
הרב קוק 9	מבנה קומות	3 קומות	8195	3
2 מנחם בגין	מבנה קומות	3 קומות	8150	43
4 מנחם בגין	מבנה קומות	3 קומות	8150	44
6 מנחם בגין	מבנה קומות	3 קומות	8150	45

א. בעיר ישנם 8 בניינים שנמצאים בסיכון גבוה כיוון שהם אינם עומדים בתקן רעידת אדמה (ראה בטבלה צד שמאל).

ב. כמו כן יש בעיר 2 מבני ציבור שאינם עומדים בתקנים, כדלקמן:

מבני ציבור המתוכננים לחיזוק והריסה רע"ד		
שם המוסד	סוג המבנה	הערות
עמל	דו קומתי	מיועד לנוהל חיזוק משרד החינוך- מדובר במבנה אחד
בר אילן	חד קומתי ואחד דו קומתי	הבי"ס אושר להריסה ע"י נוהל הריסה של משרד החינוך

ג. ע"פ הקובץ, רשימה זו נערכה ב 2019 ומאז עודכנה פעמיים.

ד. הקביעה בדבר מצב המבנים נעשה על בסיס דוחות קונסטרוקטור.

עוד עולה כי האגף עורך מעקב בנושא, אולם עד כה, נכון למועד הביקורת, עבודות חיזוק המבנה לא בוצעו (ראה סעיף 8 בהמשך).

8 . אכיפה

8.1 רקע

כדי לקדם את הטיפול במבנים מסוכנים, הרשות המקומית נדרשת לקיים הליכי מעקב ובקרה אחר הטיפול בליקויים. אם הליקויים במבנה אינם מטופלים העירייה יכולה להפעיל אמצעי אכיפה על מול בעלי הנכסים.



8.2 סמכויות שבחוק העזר לכפר יונה

חוק העזר מבנים מסוכנים מסמיך את העירייה לנקוט באמצעים כנגד כל אחד מבעלי הבניין. אמצעי האכיפה הראשוני כולל משלוח מכתבי התראה. כמו כן העירייה מוסמכת ע"פ חוק העזר להטיל קנס בסך 1,400 ₪, ובאם הייתה עבירה נמשכת קנס נוסף של 55 ₪ לכל יום שהעבירה נמשכת (סעיף 11 לחוק העזר). אין בחוק העזר סמכות להוצאת צווי הריסה או צווי איטום. בפועל עד כה עשתה העירייה שימוש רק בהוצאת מכתבי התראה.

8.3 קנסות

אחד הכלים האפקטיביים לטיפול בהפרת חוק הוא הטלת קנסות. מתן דוח ובו הטלת קנס עם ברירת משפט נעשה מכוח צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן – צו העיריות עבירות קנס) – 121973. דרגות הקנס בעיריות, לפי צו העיריות עבירות קנס, הן עד לסכום של 730 ש"ח¹³, לעומת קנס של עד 3,600 ש"ח¹⁴ שיכול בית משפט להטיל אם הוגש כתב אישום לבית המשפט בשל עבירה על חוק עזר. הבדל זה נובע מכך שבצווי עבירות קנס מדובר באכיפה שיכולה להסתיים מבלי שהדבר ייבחן כלל לפני בית המשפט, אלא אצל הפקח הנותן את הדוח¹⁵. צו הקנסות של העירייה¹⁶ כולל 9 חוקי עזר, אך חוק העזר למבנים מסוכנים אינו נמנה עליהם.

8.4 רישום בטאבו

חוק המקרקעין קובע כי נכסי מקרקעין ירשמו בפנקס בלשכת רישום מקרקעין (טאבו). בפנקסים יירשמו, לגבי המקרקעין הנוגעים בדבר, בין היתר: (1) העסקאות שהרשם אישרן לרישום; (2) פסקי דין, החלטות וצווים שניתנו על ידי בית משפט, או על ידי רשות אחרת המוסמכת לכך על פי דין, והוגשו לרשם. אין בהוראות החוק הוראה מפורשת בדין לרישום הערה בנוגע להכרזה על מבנה מסוכן ברשם המקרקעין. עם זאת, לפי סעיף 123 לחוק המקרקעין ותקנה 32 לתקנות המקרקעין – וכן בהתאם לסמכויות העירייה כפי שנקבעו בפקודת העיריות לשמירה על בריאות הציבור, על הביטחון ועל הבטיחות בתחומה, כולל הריסת מבנים מסוכנים וסמכותה להכריז על מבנים מסוכנים מכוח חוקי העזר – באפשרות העירייה לפעול לרישום הערה כזו במרשם המקרקעין. יצוין כי שימוש באקט שכזה של רישום הערת אזהרה למבנה שהוכרז כמסוכן נעשה על-ידי מספר רשויות מקומיות.

מבדיקה נמצא כי העירייה לא נוקטת בצעד זה. יש לבחון, לאור האמור את השימוש בכלי זה. יש לציין כי מבקר המדינה המליץ לכלל רשויות המקומיות לבחון את הצורך בשימוש ברישום הערה במרשם

¹² המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.
¹³ סעיף 2 לצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971.
¹⁴ סעיף 254 לפקודת העיריות.
¹⁵ המחלקה לחקיקת משנה משרד המשפטים, מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות, פברואר 2009.
¹⁶ צו המועצות המקומיות (עבירות קנס), תשל"ג-1973.



המקרקעין למבנים שהן מכריזות עליהם כמסוכנים, כלי שמטרתו הן להניע את הבעלים לטיפול במפגעים והן לשקף לציבור או לרוכשים פוטנציאליים של המקרקעין את ההכרזה עליו כעל מבנה מסוכן¹⁷.

8.5 אפקטיביות

העירייה מבצעת בדיקות חוזרות בשטח על מנת לבחון, האם בעלי הבניינים טיפלו בלקויים המבניים. את הבדיקות עורך עבור העירייה היועץ, שערך את דוח הבדיקה בדראשית. על בסיס בדיקה זו שולחת העירייה לבעלי הבניינים מכתבים בהם היא מציינת את העבודה שלמרות פנית העירייה הדברים לא תוקנו. העירייה מעולם לא הפעילה ולא נקטה בצעדי אכיפה כלשהו, והיא פועלת בתחום זה אך רק באמצעות שליחת מכתבים. לאור האמור מעירה הביקורת, כדלקמן:

א. האכיפה בתחום המבנים המסוכנים חייבת להיות אפקטיבית. לא בכדי העניק המחוקק לעירייה סמכויות, לרבות סמכות לבצע בעצמה את העבודות ולחייב את בעלי הבניין.

ב. הקושי באכיפת החוק הנה בתחום זה כפולה ומכופלת כיוון שהעלויות הכרוכות בתיקון הליקויים הנם גבוהות ע"פ רוב, והן כרוכות בשת"פ והסכמה של מספר בעלי נכסים (המבנים המסוכנים הם ברובם בבנייני מגורים, הכוללים מספר בעלי נכסים).

ג. אכיפה באמצעות הודעות ומכתבים, בייחוד כיוון שהפניות האלה מופנות כאמור למספר בעלי נכסים (בנייני דירות) ולא לבעל נכס אחד, פחות יעילה.

משמעות דברים אלה היא שהאכיפה שמפעילה העירייה בתחום המבנים המסוכנים אינה אופטימלית, דבר המשליך באופן טבעי על יכולת העירייה לאכוף את הוראות החוק מחד, ולאייין את הסיכונים הכרוכים בכך מאידך. לשון אחר, בהעדר אכיפה אפקטיבית, תיקוני הליקויים המבנים בבנייני הדירות מתארך, דבר החושף באופן טבעי את הדיירים והסביבה לסיכונים.

8.6 השגה

כאשר מפעילים סמכות אכיפה נדרש, ע"פ ככלי הצדק הטבעי, לאפשר לאזרח להשיג על החלטה. ככל שהיקף הפגיעה בזכויות של תושבים רחבה כך הפרוצדורה המאפשרת לטעון כנגד זאת, צריכה להיות פורמלית וברורה. ישנם רשויות מקומיות שקבעו בחוק העזר שלהם למבנים מסוכנים הוראה המסדירה את הדרך בה ניתן להשיג כנגד החלטות ראש העיר. כך לדוגמא בסעיף 5 לחוק העזר של עיריית תל אביב נקבע:

"הרואה עצמו נפגע מהודעת ראש העיר רשאי להשיג עליה בפני מהנדס העיר בתוך עשרה ימים. שוכנע מהנדס העיר כי הבניין אינו מהווה סכנה או סכנה מיידית, ימליץ בפני ראש עיר על ביטול ההודעה".

¹⁷ דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2022



אין בחוק העזר של כפר יונה הוראה דומה המסדירה את הדרך בה יש להגיש השגה כנגד החלטות של ראש העיר להרס/תיקון בנייני מגורים בעיר. הביקורת ממליצה לבחון תיקון חוק העזר האמור ולכלול בו גם הוראה על דרכי הגשת השגות כנגד החלטות מעין אלה.

9 . גורמי סיכון נוספים

ישנם גורמים נוספים העלולים להקים סיכונים לשלמותם של מבנים ולחיי אדם, כדלקמן:

9.1 פל קל

פל קל הייתה שיטת בנייה של תקרות בטון שהומצאה על ידי המהנדס אלי רון בסוף שנות השבעים של המאה ה-20. שיטת פל קל הציעה פתרון קל, מהיר וזול יותר ליציקת תקרות במקום תקרות צלעות מבטון מזוין. יישומים מסוימים של שיטה זו הסתברו כמסוכנים מאוד והשימוש בתקרת פל קל מסוג בלתי תקין היה הגורם המרכזי לקריסת הרצפה באסון ורסאי. השיטה כיום אסורה לשימוש. מבדיקה שערכנו במאגר מבני פל קל בישראל עולה כי ישנם שני מבנים, ברחוב יחזקאל בעיר, החשודים שנבנו בשיטת פל קל. **מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי אין בכפר יונה מבנה פל קל.**

9.2 אזבסט

אסבסט הוא שם כולל הניתן לקבוצה של 6 מינרלים סיביים בעלי מבנה גבישי בצורה של סיבים מיקרוסקופיים דקים, ארוכים ונפרדים הנבדלים זה מזה בהרכבם. סיבי האסבסט אינם מסיסים במים ואינם מתאדים, הם עמידים בפני אש, חום, קורוזיה, כוח מכני חזק, כימיקלים, פירוק ביולוגי ומאופיינים באורך חיים רב. תכונות ייחודיות אלו, בשילוב מחיר נמוך, הן שהביאו את האסבסט לשימוש במגוון רחב ביותר של חומרי בידוד תרמי, בידוד אקוסטי, חומרי חיכוך וחומרי בנייה זה יותר מ-100 שנה. אסבסט מוגדר אבק מזיק, חומר מסוכן ומזהם אוויר. על פי הוראות החוק בישראל ובדומה למדינות מערביות, חל איסור על ייצור, יבוא, מסחר או כל שימוש חדש באסבסט או בפסולת אסבסט.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי אין בעירייה מידע בנושא זה, וכי עתיד לצאת סקר בנושא מבנה ציבור בתחום זה. כמו כן אין באתר אינטרנט של העירייה מידע בנושא זה.

הביקורת מתריעה על כי העדר מיפוי, טיפול ואכיפה של החוק בתחום האסבסט חושף את העירייה לסיכונים סביבה וסיכונים משפטיים. יש לפעול לאלתר על מנת לאתר סיכונים בתחום זה, ולפעול לצמצם אותם, כאשר יש להבטיח כי העלויות בנושא זה אינן חלות על הרשות.



10 . מאגר נתונים

10.1 מסד נתונים

לאחר המיפוי צריכה הרשות המקומית להכין מסד נתונים, הממוין לפי רמת מסוכנות מדורגת; העירייה החלה לבנות מסד נתונים לריכוז הנתונים על כלל המבנים הידועים כמסוכנים; העירייה הקצתה תקציב המיועד, בין היתר, לביצוע בדיקת סקר מקיף לאיתור מבנים מסוכנים או חשודים כמסוכנים.

GIS 10.2

העירייה, כחלק מהשירות שניתן לציבור וככלי ניהולי, מחזיקה במערכת מידע גיאוגרפית (Geographic Information System – GIS), הכוללת שכבות מידע שונות, ובהם מיקומי גושי חלקה, מבני ציבור, תב"ע ועוד. אחד השימושים שיכולה העירייה לעשות הוא הקמה של שכבת מידע על אודות מבנים מסוכנים בתחומי הרשות המקומית. שכבה שכזו יכולה לאפשר לכלל הגורמים ברשות המקומית ואף לציבור להיחשף למידע בצורה קלה ונגישה. היתרון של מערכת זו היא באיגום משאבי הרשות המקומית להתמודדות מיטבית עם מבנים מסוכנים בתחומה. כך לדוגמה יכול נתון על אודות מסוכנות מבנה החשוף לכלל הגורמים ברשות המקומית, להיות משקל בהחלטת רשות הרישוי בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באישור תוספת בנייה או בהוצאת רישיון לעסק במבנה המסוכן. פקח הבודק נושא מסוים, יוכל למשל – בידועו כי המבנה הוגדר מסוכן – לדווח ליחידת המבנים המסוכנים על החמרה במצב המבנה. **מבדיקה שערכנו במערכת GIS של העירייה עולה שאין בה שכבה של מבנים מסוכנים.**



11. מידע וקבלת פניות מהציבור

11.1 העמדת מידע

רשויות מקומיות חייבות מכוח פקודת העיריות לקבוע אתר אינטרנט ולכלול בו, בין היתר, מידע אודות פעילותם. מעיון באתר האינטרנט העירוני עולה כי באתר של הועדה לתכנון ובניה קיים מידע מקיף על נושא מבנים מסוכנים. כמו כן יש קישור לטופס מקוון כאשר מקליקים עליו מגיעים להודעה שהעמוד לא נמצא



הביקורת רואה בחיוב את העמדת מידע לציבור, בציון האחראי על התחום וחוק העזר הרלוונטי. עוד רואה הביקורת בחיוב את קביעת טופס דיווח יועדי לנושא. יחד עם זאת מעירה הביקורת שיש להבטיח שניתן יהיה לגשת לטופס. חשוב שיהיה לאחראי בעירייה אפשרות לקבל באופן ישיר פניות ייעודיות בנושא מבנים מסוכנים.



הדגשה חיובית

11.2 פרסום מידע משלים

המידע היחיד המנחה את הציבור בכל הקשור למבנים מסוכנים הוא הגדרות מחוק העזר של המונחים "בניין" ו"בעל בניין", וכן ציון האחראי לך בעירייה עם פרטי דרכי התקשרות. אין באתר מידע על הבאים:

- הדרכים בהם ניתן למנוע סכנה
- א-אחריות בשיפוץ ושיקום של מבנה מסוכן
- א-מתי מבנה מוכרז כמסוכן (יש רק קביעה כללית כי הדבר נעשה לפי חוק העזר)
- א-מתי ניתן להסיר צו מבנה מסוכן

יש לבחון העמדת מידע שלם לציבור בנושא מבנים מסוכנים באתר האינטרנט של העירייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. איך לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



11.3 פרסום רשימת מבנים מסוכנים

כאמור מבנה מסוכן בהגדרה, הנו מבנה שעלול לפגוע בציבור (ברכוש ובאנשים). אשר על כן ישנה חשיבות רבה בפרסום מידע בנושא זה, ואכן רשויות מקומיות, מפרסמות את רשימת המבנים המסוכנים, ומקפידות לעדכן אותן (ראה לדוגמא אתר אינטרנט של עיריית בת ים).

מעבר לכך "פרסום המידע אף עשוי להידרש כדי למנוע את חבות הרשות המקומית בניזקין¹⁸. יצוין כי מבקר המדינה קובע "מעבר לפרסום רשימת המבנים המסוכנים, נודעת חשיבות לפרסום מצב הטיפול בתיק המבנה המסוכן, באופן שיאפשר שקיפות לכל המעוניין להתעדכן במצב המבנה, ובכלל זה מערך כיבוי האש והמשטרה הנדרשים להגיש סיוע בעת חירום או בעלי דירה ושוכרים אשר אינם מתעדכנים באופן שוטף בטיפול במבנה או גורמים השוקלים להתקשר בעסקה הקשורה באותו מבנה.

מעיון באתר אינטרנט של העירייה עולה **כי היא לא מפרסמת בדף** על המבנים המסוכנים את רשימת המבנים המסוכנים בעיר.

יש, לאור החשיבות הרבה שיש לכך והשלכות על צמצום סיכונים משפטיים כאמור, לפרסם באתר העירייה את רשימת המבנים המסוכנים ואלה החשודים כמסוכנים.

11.4 קבלת פניות מהמוקד העירוני

העירייה מפעילה מוקד עירוני הפועל 24/7 לצורך קבלת פניות מתושבים (נושא זה נבחן בעבר על-ידי הביקורת - ראה דוח מבקרת העירייה לשנת 2022). מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

11.4.2 תקן זמן ביצוע

קביעת פרק זמן מרבי לביצוע בדיקה בשטח של פנייה העוסקת במבנים מסוכנים, מסייעת לקיומה של בדיקה מהירה לאחר פתיחת הפנייה לאיתור מפגעים מסכנים חיים, וכן לביצוע מעקב ובקרה כדי לוודא שהפניות בנושא מבנים מסוכנים מטופלות בהתאם לפרקי הזמן שקבעה הרשות המקומית.

מבדיקה שערכנו עולה כי לא נקבע תקן זמן ביצוע לטיפול בפניות בנושא מבנים מסוכנים. הביקורת ממליצה לקבוע תקן זמן ביצוע לנושא.

11.4.3 טיפול בפניות

הביקורת פנתה למוקד העירוני ובקשה לקבל דוח הכולל את כל הפניות שהתקבלו בנושא מבנים מסוכנים. בתשובה נמסר כי לא התקבלו בשנים האחרונות פניות בנושא זה.

¹⁸בפסק דין (ת"א (שלום ראשון לציין) 13791-09-13) שעסק ברוכשי דירה במבנה שהעירייה הכריזה עליו כמסוכן מספר חודשים קודם לכן, אולם לא ניתן לכך ביטוי בתיק הבניין בעירייה ואף לא במחלקת הפיקוח, קבע בית משפט השלום כך: "מקום בו הוכרז מבנה כמסוכן... קמה לעירייה חובת זהירות קונקרטיית לכך שהתיעוד לכך יימצא גלוי לכל דורש. מקום בו התרשלה הרשות בכך שמידע הנתון בידיה לא קיבל את ביטויו בתיק הבניין המוגש לעיון האזרח ואף לא במחלקת הפיקוח - המקומות הטבעיים בהם יחפש האזרח - הדבר יקים לרשות חבות בניזקין".



12 סיכום והמלצות

במהלך החודשים יוני – אוגוסט 2023 מבקרת העירייה ביקורת על הטיפול העירייה במבנים מסוכנים. התמקדו הביקורת בנושא זה הנה פועל יוצא של מדיניות מבקרת העירייה והיא לערוך ביקורת פנימית מבוססת סיכונים (RBIA), וזאת בהתאם לחוזר מנכ"ל 04/5 והתקנים המקצועיים המקובלים.

הביקורת העלתה כי העירייה אומנם פועלת בתחום, אך עדין נעדרים בעבודתה כלים היכולים להבטיח כי תחום זה מנוהל באופן המאין את הסיכונים האינהרנטיים הקיימים בתחום. יתרה מזאת, משמעות דברים אלה היא שהאכיפה שמפעילה העירייה בתחום המבנים המסוכנים אינה אופטימלית, דבר המשליך באופן טבעי על יכולת העירייה לאכוף את הוראות החוק מחד, ולאין את הסיכונים הכרוכים בכך מאידך. לשון אחר, בהעדר אכיפה אפקטיבית, תיקוני הליקויים המבנים בבניי הדירות מתארך, דבר החושף באופן טבעי את הדיירים והסביבה לסיכונים.

להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:



העדר נהלים

- א. חוק העזר למבנים מסוכנים של העירייה ארכאי ואינו כולל שורה של הוראות ניהול ואסדרה הקיימות בחוקי עזר של רשויות אחרות, שיכולים לסייע לה בטיפול בנושא (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- ב. חוק העזר של העירייה למבנים מסוכנים אינו כולל סמכות להוצאת צווי הריסה או צווי אטימה (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- ג. למרות שהעירייה מעסיקה כ"א בנושא ולמרות שהדבר מחויב מכח הוראת משרד הפנים בפועל לא נקבעה מדיניות בתחום המבנים המסוכנים (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- ד. העירייה לא קבעה נוהל עבודה בנושא טיפול במבנים המסוכנים, והמסמך היחד שקיים בתחום עוסק בהעמדת מידע בנושא לציבור (ראה סעיף 5.3.2 לעיל).
- ה. בתכנית העבודה של אגף הנדסה נקבעה מטלה אחת ב 2023 בתחום הטיפול במבנים מסוכנים (ראה סעיף 5.4.2 לעיל).
- ו. נושא מבנים מסוכנים גם לא מאוזכר בתקציב העירייה לשנת 2023 וכי אגף הנדסה לא ערך הצעת תקציב כנדרש לתחום (ראה סעיף 5.5 לעיל).
- ז. נושא מבנים מסוכנים לא נדון בפורום פורמלי כלשהו, ואף לא נערכים בנושא דיוני מעקב, וכי אין תיעוד כלשהו בנושא זה (ראה סעיף 5.6 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ח. למרות שהוראות משרד הפנים קובעות כי מנהל תחום המבנים המסוכנים יגיש דוחות תקופתיים בנושא הטיפול והמעקב בתחום המבנים המסוכנים, בפועל לא נערכים ולא מוגשים דוחות שכאלה (ראה סעיף 5.7 לעיל).
- ט. כתבי דרישה שהוציאה העירייה לבעלי בתים מכוח חוק העזר למבנים מסוכנים, להוציא מקרה אחד, נחתמו על-ידי מהנדס העיר ולא על-ידי ראש העיר כנדרש (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- י. למרות שהדבר נדרש לטיפול בפועל העירייה לא הגדירה קריטריונים להגדרת מבנה מסוכן. העדר קריטריונים מקשה על קבלת החלטות בנושא (ראה סעיף 6.4 לעיל).
- יא. העירייה אומנם החלה לפעול בנושא, אף עדין אין בידיה מיפוי שלם ומקיף של כל המבנים המסוכנים בעיר (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- יב. העירייה לא עורכת, על אף החובה הרובצת עליה מכח הדין, בדיקות יזומות של מבנים החשודים כמסוכנים (ראה סעיף 6.6 לעיל).
- יג. למרות שחוק העזר מבנים מסוכנים מסמיך את העירייה לדרוש ביצעו בדיקה לבנים החשודים כמסוכנים, בפועל לא נעשה שימוש בסמכות זו (ראה סעיף 6.7 לעיל).
- יד. גובה האגרה הקבוע בחוק העזר מבנים מסוכנים של העירייה לבדיקה של בניין מסוכן, אינו יריאלי מה גם שאין בו הוראת הצמדה (ראה סעיף 6.7 לעיל).
- טו. בעיר ישנם 8 בניינים שנמצאים בסיכון גבוה כיוון שהם אינם עומדים בתקן רעידת אדמה 20 מבני ציבור שאינם עומדים בתקנים (ראה סעיף 7 לעיל).
- טז. צו קנסות של העירייה לא כולל גם סמכות להטיל קנסות מכוח חוק עזר למבנים מסוכנים (ראה סעיף 8.3 לעיל).
- יז. העירייה לא עושה שימוש בסמכות לרשום הערות אזהרה במבנים מסוכנים (ראה סעיף 8.4 לעיל).
- יח. אין בחוק העזר של כפר יונה הוראה המסדירה את הדרך בה יש להגיש השגה כנגד החלטות של ראש העיר להרס/תיקון בנייני מגורים בעיר (ראה סעיף 8.6 לעיל).
- יט. אין בעירייה מידע בנושא מפגע אסבסט, כך שסיכונים בנושא זה לא מטופלים, כמו כן אין באתר האינטרנט של הרשות מידע בנושא (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- כ. אין ברשות מאגר נתונים של מבנים מסוכנים (ראה סעיף 10.1 לעיל).
- כא. אין במערכת ה GIS מידע על מבנים מסוכנים (ראה סעיף 10.2 לעיל).
- כב. העירייה לא מפרסמת לציבור מידע משלים בתחום המבנים המסוכנים (ראה סעיף 11.2 לעיל).
- כג. העירייה לא מפרסמת ברבים מבנים מסוכנים בעיר (ראה סעיף 11.3 לעיל).



כד. לא נקבע תקן זמן ביצוע לפניות בנושא מבנים מסוכנים (ראה סעיף 11.4.2 לעיל).

להלן ההמלצות

- 12.1 יש לבחון את הצורך בעדכון חוק העזר, על מנת להבטיח כי ברשות העירייה יש את כל הסמכויות והכלים המנהליים הנדרשים על מנת לנהל את תחום המבנים המסוכנים באופן המבטיח כי העירייה אכן מצמצמת את הסיכונים (סעיף 4 לעיל)
- 12.2 יש לקבוע מדיניות בנושא מבנים מסוכנים ולפרסמה ברבים (ראה סעיף 5.2 לעיל)
- 12.3 יש לקבוע נוהל עבודה בנושא מבנים מסוכנים (ראה סעיף 5.3 לעיל).
- 12.4 יש להבטיח כי נושא מבנים המוכנים מופיע, בצורה מפורטת ומקושרת תקציב, בתכנית העבודה השנתית, וכן על בסיסה לערוך הצעת תקציב (ראה סעיפים 5.4 ו- 5.5 לעיל).
- 12.5 יש לקיים דיונים בנושא מבנים מסוכנים (ראה סעיף 5.6 לעיל).
- 12.6 על האחראי לתחום להגיש דוחות תקופתיים בנושא מבנים מסוכנים (ראה סעיף 5.7 לעיל).
- 12.7 יש להקפיד על החתמת ראש הרשות על כתבי דרישות לבעלי בתים החשודים כמסוכנים (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- 12.8 יש לפעול לקבוע קריטריונים להגדרת מבנה מסוכן, ולשקול לפרסם מידע זה באתר האינטרנט של העירייה (ראה סעיף 6.4 לעיל).
- 12.9 יש לערוך בהקדם סקר מיפוי למבנים מסוכנים (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- 12.10 יש לפעול להבטיח כי הטיפול במבנים מסוכנים מנוהל, דבר שיבטיח כי העירייה אכן מצמצמת את הסיכונים הקיימים בתחום זה (סעיף 6.6 לעיל).
- 12.11 יש לבחון שינוי גובה האגרה בגין בדיקות יזמות בחוק העזר למבנים מסוכנים וכן להצמיד את האגרה למדד (ראה סעיף 6.7 לעיל).
- 12.12 יש לטפל בהקדם במבנים המסוכנים (ראה סעיף 7 לעיל).
- 12.13 יש לבחון הוספת כלי אכיפה לטיפול במבנים מסוכנים (ראה סעיף 8 לעיל)
- 12.14 יש לפעול לאלתר לזיהוי מבנים אסבסט בעיר ולפעול להסירם בהתאם לחוק ולרמת הסיכון (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- 12.15 יש להקים מאגר נתונים בנושא מבנים מסוכנים (ראה סעיף 10 לעיל).
- 12.16 יש לבחון העמדת מידע כולל ומשלים לציבור בנושא מבנים מסוכנים באמצעות אתר האינטרנט של העירייה (ראה סעיף 11 לעיל)
- 12.17 יש לפרסם את רשימת המבנים המסוכנים באתר האינטרנט של העירייה (ראה סעיף 11.3 לעיל).
- 12.18 יש לקבוע תקן זמן ביצוע לטיפול בפניות בנושא מבנה מסוכן (ראה סעיף 11.4 לעיל).

החברה הכלכלית "כפר יונה" שיפוץ בריכת השחייה





דוח ביקורת

החברה הכלכלית "כפר יונה"

פרויקט שיפוץ בריכת השחייה העירונית

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



1. כללי

רקע

במסגרת ישיבת מועצת עיריית כפר יונה (להלן: "העירייה") מס' 25 שהתקיימה ב 31.12.2019, כחלק מאישור תקציב הפיתוח לשנת 2020, הוחלט להקים תב"ר בסך 1.0 מיליון ₪ לשיפוץ בריכת השחייה העירונית. במסגרת הישיבה, ראש העירייה הסבירה כי "יש תכנית לשדרג אותה כדי להביא אותה באמת ליכולות יותר גבוהות ממה שהיא מעניקה היום לציבור. קירווי שלה, חימום כדי שהיא תעבוד כל השנה ולא מה שקורה עכשיו."

בהמשך, הוחלט לבצע את פרויקט שיפוץ הבריכה (להלן: "הפרויקט") באמצעות החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית" או "החכ"ל").

מדצמבר 2019 עד לאוגוסט 2021 התב"ר הוגדל מ-1.0 מיליון ₪ ל-7.5 מיליון ₪ כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	תאריך אישור התב"ר במועצת העיר	תאריך האישור משרד הפנים	מקור התקציב	סכום שאושר ₪	סכום כולל
1	31.12.2019	23.2.2020	תקציב פיתוח	1,000,000	1,000,000
2	16.2.2021	28.2.2021	הלוואה	3,500,000	4,500,000
3	27.7.2021	1.8.2021	הלוואה	3,000,000	7,500,000
4	14.6.2022	6.7.2022	מפעל הפיס	2,100,000	7,500,000
			הלוואה	-2,100,000	
5	סה"כ			7,500,000	

אנו מזכירים כי בשנת 2020 מבקרת העירייה ערכה ביקורת בנושא ניהול הפרויקטים והעירה כי "הביקורת מעירה כי מאחר שלדירקטוריון אחריות כוללת על פעילות החברה, עליה לקבל דיווחים מתאימים. היעדר המידע לא מספק לדירקטוריון כלים לצורך קיומה של בקרה נאותה על התנהלות החברה".

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את התהליכים הכספיים הקשורים לפרויקט שיפוץ בריכת השחייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נבדקו תהליכי אישור הפרויקט והתב"ר לשיפוץ הבריכה העירונית בעירייה ובחכ"ל, והתנהלות החכ"ל בכל הקשור לתמחור הפרויקט, התקשרות עם הקבלן והתשלומים לקבלן.

שיטת הביקורת

פעולות הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים – מנהלת החשבונות של החכ"ל, מנכ"לית החכ"ל החדשה, יועמ"שית העירייה, מהנדס העיר ומנהל מחלקת מבני ציבור באגף ההנדסה.

עיון במסמכים רלוונטיים – חשבונות חלקיים מהקבלן, הסכמים עם קבלן הביצוע, פרוטוקולים וסיכומי ישיבות, מסמכים הנדסיים, אישורי תב"ר ע"י משרד הפנים, כתבי כמויות ועוד.

בחינת תהליכים – קיומם של נהלים בנושאי הביקורת ואופן יישומם.

נדגיש כי מאחר ומנכ"לית החכ"ל שכיהנה בתפקיד בעת שיפוץ הבריכה עזבה טרם התחלת הביקורת, לא ניתן היה לקבל את הסיוע וההבהרות הנדרשות בגין הממצאים שעלו בביקורת ולכן הביקורת הסתמכה בעיקר על המסמכים והתיעוד שנמצאו במחשבי החברה.

יצוין כי דוח הביקורת הועבר להתייחסותה של המנכ"לית ונערכו מספר עדכונים בהתאם לתגובתה שנמסרה בעל פה. תגובה בכתב לא הועברה.

התקבלו תגובות בכתב מגזברית העירייה ומיועמ"שית החכ"ל – התגובות שולבו בדוח הנוכחי.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



תגובת היועמ"שית של החכ"ל

ההתייחסות שניתנה על ידינו הינה להיבטים המשפטיים בלבד ולכן היא כמובן אינה התייחסות מלאה. סביר להניח שאילו נותר בחברה בעל תפקיד מהתקופה הרלבנטית לדו"ח אז היתה מתקבלת תמונה בהירה ושלמה יותר (גם בהיבטים הניהוליים והתקציביים), אלא שכידוע אף אחד מהם לא נותר בחברה (מנכ"לית, מנהלת כספים ומזכירה), ולכן בנסיבות אלו ייתכן והיה מקום להתנסח באופן זהיר יותר.

לא ברור מדוע לא נעשתה פנייה מוקדמת אל משרדנו. קל וחומר כאשר מצוין בדו"ח על הקושי בקבלת המידע מחכ"ל בשל חילופי התפקידים בה.

הביקורת מעירה כי כלל החומר אמור להיות מתועד בצורה מסודרת בחכ"ל. המבקרת העלתה גם בעבר את בעיית התייעוד בחכ"ל. יועמ"ש החכ"ל אינו גורם מנהל ולא מתעד.



2. ארגון וניהול

הביקורת בחנה את מנגנוני הארגון והניהול של הפרויקט בחכ"ל, לרבות קיום נהלי עבודה כתובים, תיעוד המסמכים שקשורים לפרויקט וכוח אדם שטיפול בפרויקט.

להלן הממצאים

א. נהלי עבודה

קיימת חשיבות רבה לקיום נהלי עבודה מסודרים וכתובים המגדירים את תהליכי העבודה שקשורים לניהול פרויקטים ואישור חשבונות וביצוע תשלומים לקבלנים. נהלי עבודה מבטיחים שהתהליכים יהיו אחידים ושלא מדלגים על מרכיבים בתהליך.

נמצא כי בחכ"ל **לא קיימים** נהלי עבודה כתובים בנושא המרכזי עליו הוא אחראי – ניהול פרויקטי בינוי ותשתיות, לרבות אישורי התשלומים. לדעת הביקורת זו אחת הסיבות לחלק מהליקויים שעלו במסגרת הביקורת הנוכחית.



ב. תיעוד

קיימת חשיבות רבה לניהול תיעוד מסודר של כלל המסמכים שקשורים לפרויקטים של החכ"ל – הסכמים, פרוטוקולים, הזמנות עבודה, חשבוניות ועוד. שמירת תיעוד חשובה במיוחד כדי שבעתיד ניתן לשחזר את המידע.

נעיר כי האסמכתאות/תיק הפרויקט, המסמכים וקבצי הנתונים של הפרויקט **לא היו מתועדים** בצורה מסודרת ונדרש זמן ממושך כדי לאתר את המסמכים ולארגן אותם. חלקם לא נמצאו בחכ"ל ונדרש לאתר אותם באגף ההנדסה ובגזברות של העירייה; ייתכן מאוד שחלק מהתיעוד טרם אותר.

ג. כוח אדם הנדסי

קיימת חשיבות רבה לכך בחכ"ל יהיה כוח אדם מקצועי שמנהל את הפרויקטים ההנדסיים ואשר מפקח על המפקחים של הפרויקטים ועל הקבלנים. מאחר ומנכ"ל החכ"ל בד"כ אינם מהנדסים אזרחים, יש צורך בקיומו של כוח אדם הנדסי מקצועי בחכ"ל.

נמצא כי בחכ"ל **לא קיים** כוח אדם הנדסי לניהול הפרויקטים. כתוצאה מכך מנכ"לית החכ"ל נדרשת להסתמך באופן משמעותי על המפקח החיצוני לצורך ביצוע בקרה על הקבלים ועל הפרויקטים, מבלי לבצע עליו פיקוח-על מקצועי.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



נציין כי באותה תקופה, כוח האדם בחכ"ל מנה רק את המנכ"לית ומזכירה; **לא הועסקו מהנדס מקצועי וצוות שתפקידו, בין היתר, לקיים ניהול ובקרה של הפרויקט מטעם החכ"ל.**

המלצות

- א. **על החברה הכלכלית להכין** נהלי עבודה בנושא עבודה עם קבלנים, לרבות ניהול הפרויקטים מול הקבלנים, אישור חשבונות ותשלומים.
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
נהלי עבודה הם כמובן תמיד דבר מבורך, אבל לא בנושא אישור תשלומים. לצורך כך נשכרה לטובת הפרוייקט חברת פיקוח חיצונית שאישרה כל חשבון בטרם תשלום. קבלת אישורם המוקדם של המפקח ומנכ"ל החברה היוותה תנאי להעברת התשלום לקבלן לפי החוזה עמו. לכן נוהל אישור תשלומים לא נדרש במקרה הזה.
הביקורת אינה מקבלת את עמדת היועמ"שית של החכ"ל ומעירה כי קיימת חשיבות רבה לקיומם של נהלי עבודה כתובים, בדגש לנושאים כספיים.
- ב. **להקפיד לנהל תיעוד** מסודר לכל אחד מהפרויקטים של החברה כלכלית.
- ג. **לאייש את החברה הכלכלית** בכוח אדם הנדסי מתאים כדי לאפשר ניהול ובקרה נאותים של הפרויקטים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3. התפתחות עלויות הפרויקט

3.1. כללי

החל מהאישור הראשוני של הפרויקט עד לסיומו, עלות הפרויקט כולו גדלה מ- 2.0 מיליון ₪ ל-7.5 מיליון ₪ (האישור הראשוני של התב"ר עמד על 1.0 מיליון ₪ לפני שהוחלט מהו סוג השיפוץ שיתבצע). הטבלה שלהלן מציגה את התפתחות עלויות הפרויקט כפי שאושרו אצל ראש העירייה ובמועצת העיר:

מס"ד	תאריך	סכום (₪)	הערות
1	31.12.2019	1,000,000	אישור ראשוני של תב"ר 1015 בישיבת מועצת עיר מספר 25 – "שיפוץ בריכה". בשלב זה התב"ר נפתח, אך עדיין לא הייתה הערכה כספית של הפרוייקט. התב"ר אושר על ידי משרד הפנים ב- 23.2.2020.
2	26.5.2020	2,000,000	במסגרת סיכום פגישה אצל ראש העירייה, הוצגו לראשונה 3 חלופות לשיפוץ הבריכה: חלופה בסיסית בסך 1.0 מיליון ₪, חלופה בסך 2.0 מיליון ₪, וחלופה הקמת קאנטרי בסך 30 מיליון ₪. בדיון סוכם על שיפוץ בסך כ 2.0 מיליון ₪.
3	16.2.2021	4,500,000	במסגרת ישיבת מועצת העיר מספר 46 אושר להגדיל את פרויקט שיפוץ הבריכה ל- 4.5 מיליון ₪. הגידול על חשבון מלווה מהבנקים. ההגדלה אושרה על ידי משרד הפנים ב- 28.2.2021.
4	27.7.2021	7,500,000	במסגרת ישיבת מועצת העיר מספר 56 אושר להגדיל את הפרויקט מ- 4.5 מיליון ₪ ל- 7.5 מיליון ₪. הגידול על חשבון מלווה מהבנקים. ההגדלה אושרה על ידי משרד הפנים ב- 1.8.2021. (מאוחר יותר 2.1 מיליון ₪ התקבלו ממפעל הפיס ואיפשרו הקטנה המלווה מהבנקים ההתאם).

יש לציין, כי עלויות הפרויקט כוללות את כל העלויות שקשורות לפרויקט לרבות: עלויות תכנון, פיקוח, פיתוח, הציטידות ושיפוץ. כל העלויות שקשורות לשיפוץ הבריכה נדרשות להתכנס לסכום התב"ר המאושר.

תגובת היועמ"שית של החכ"ל

הגידול המתואר אינו נוגע לחכ"ל אלא לעירייה. ההתחייבות התקציבית המקורית שהועברה לחכ"ל היתה ע"ס 4.5 משי"ח והוגדלה לבסוף ל-7.5 משי"ח, כך שמדובר בגידול של 3 משי"ח. הביקורת מעירה כי הראיה שלה היא כוללת ולא רק של החכ"ל, ההתפתחות התקציבית שהוצגה בסעיף זה משקפת את הגידול בפועל בראיית העירייה (שהחכ"ל היא חלק ממנה).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3.2. אישור ראשוני של תקציב הפרויקט בסך 2.0 מיליון ש"ח

בתאריך 26.5.2020, במסגרת דיון בראשות ראש העירייה, בו נכחו: מנכ"ל העירייה, מהנדס העיר, אחראי מבני ציבור, ע' מהנדס העיר, יועץ ומנהל מפקח פרויקט קהילתי, ומנהלת מחלקת הספורט, נבדקו 3 חלופות אפשריות לשיפוץ הבריכה:

- א. הפעלת הבריכה ב"מיני שיפוץ" תחת אישורי החוק (משרד הבריאות, משטרה, כב"א, איכות הסביבה, בטיחות, נגישות וכו') בפרק זמן של כ- 4 חודשים ובעלות של כ- 1 מיליון ₪.
- ב. שיפוץ המצב הקיים תחת כל החוקים והתקנות וע"פ המלצות עדכניות, כולל שיפוץ המבנים, בניית בריכה בתוך בריכה, שיפוץ חדר מכונות, בריכת פעוטות, מבני וכו' בפרק זמן של כ- 6 חודשים ובעלות של כ- 2 מיליון ₪.
- ג. בניית קאנטרי קלאב חדש על בסיס שיפוץ הקיים בפרק זמן של כ- 20 חודשים ובעלות של כ- 30 מיליון ₪.

באותה ישיבה הוחלט בשלב זה להתחיל שיפוץ לפי חלופה ב', דהיינו, 2.0 מיליון ₪. כמו כן, סוכם שמודל התכנון יבנה ע"פי שלבי תכנון וימומש בהתאם לאומדנים ולו"ז שיוצגו בהמשך. סוכם שיועץ הבריכה יעביר בשבוע הקרוב כתב כמויות כדי לצאת למכרז. תאריך יעד להפעלת הבריכה – אפריל 2021.

יצוין כי בשלב זה, על פי התייעוד שקיבלה הביקורת, החכ"ל עדיין לא הייתה מעורבת בתהליך.



3.3. הגדלת תקציב הבריכה ל- 4.5 מיליון ₪

בתאריך 2.11.2020 התקבל כתב כמויות מ"חברת יק". על פי כתב הכמויות, עלות השיפוץ עצמו (ע"ח הקבלן) הסתכם ל 4.9 מיליון ₪ כולל מע"מ. להלן הפירוט:

אומדן (ריכוז) 02/11/2020

שיפוץ בריכה כפר יונה דף מס': 077

סך מבנה:	
מבנה 01 מבנה מלתחות ושירותים	325,150
מבנה 02 בריכה גדולה	1,662,064
מבנה 03 בריכת פעוטות	597,474
מבנה 04 אטרקצית מים	394,325
מבנה 05 חדר מכונות	527,020
מבנה 06 מתקני חשמל	643,434
סה"כ כללי	4,149,467
17% מע"מ	705,409.42
סה"כ כולל מע"מ	4,854,877

על בסיס כתב הכמויות, בתאריך 1.12.2020, מנכ"לית החכ"ל העבירה למהנדס העיר הצעת מחיר לשיפוץ הבריכה בסך 5.4 מיליון ₪. להלן הפירוט:

- א. אומדן ביצוע קבלני – 4,954,950 ₪.
- ב. פיקוח – 3% - 148,648 ₪.
- ג. ניהול ביצוע – 5% - 255,180 ₪
- ד. סה"כ – 5,358,778 ש"ח

בתאריך 5.1.2021 התקבל כתב כמויות נוסף מטעם "חברת ל" אשר הסתכם ל- 4,594,879 ₪ כולל מע"מ (לעומת כתב הכמויות הקודם מחודש דצמבר 2020 אשר הסתכם ל – 4,854,877 ₪).

לא ברור מהתיעוד מדוע נערך כתב כמויות חדש חודשיים לאחר כתב הכמויות הקודם ואיזה כתב כמויות היווה בסיס למכרז.

במהלך ינואר 2021 החכ"ל פרסם מכרז פומבי מס' 1/2021 לביצוע עבודות שיפוץ לבריכה העירונית. כאמור, לא ברור על בסיס איזה כתב כמויות מתבסס המכרז.

תגובת היועמ"שית של החכ"ל

כתב הכמויות האחרון המצוי אצלנו הינו זה הנזכר לעיל (4.594 משי"ח כולל מע"מ) והוא ככל הנראה זה שצורף למכרז.

הביקורת מעירה שנראה כי היועמ"שית צודקת, אך לא נמצא לכך תיעוד.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מעיון בפרוטוקול פתיחת תיבת המכרזים מה 28.1.2021, במכרז היה מציע יחיד אשר הציע 10.10% הנחה מהאומדן. מאחר ובמסמך לא מופיע מהו סכום האומדן, לא ברור מה עלות הזכייה.

על בסיס כתב הכמויות האחרון שהועבר לביקורת, של "חברת ל" בסך ש"ח 4,594,879 - עלות הזכייה לאחר הורדת הנחה, אמורה לעמוד על 4,130,796 ש"ח. למרות זאת, לפי תוספת להסכם שנחתמה מאוחר יותר (6.10.2022), העלות המקורית עמדה על 4.6 מיליון ש"ח, סכום שהוא גבוה ב-0.5 מיליון ש"ח מהסכום שחושב על ידי הביקורת. לא נמצא הסבר לפער זה.

תגובת היועמ"שית של החכ"ל

במכרזי מדידה האומדן הוא כתב הכמויות שצורף למכרז. סכום הזכייה הוא 3.53 לפני מע"מ. לפי נוסח התוספת שהוכן על ידינו עבור החכ"ל, סכום ההתקשרות המקורי עמד על 3.53 משי"ח לפני מע"מ (4.13 משי"ח כולל מע"מ). לא ברור לנו מי שינה את הסכום הנ"ל לסכום המופיע בתוספת החתומה (שלא הועברה אלינו בזמן אמת).

הביקורת חוזרת ומדגישה את החשיבות של קיומו של תיעוד מסודר לאומדן והתייחסות היועמ"שית מחזקת את הממצאים ומשמעותיהם.

ביום 16.2.2021, במסגרת ישיבת מועצת העיר מס' 46, העירייה אישרה הגדלת התב"ר מ-1.0 מיליון ש"ח ל-4.5 מיליון ש"ח (ההגדלה על חשבון מלוות בנקים). 8 חברי מועצת עיר הצביעו בעד ו-3 הצביעו נגד.

הביקורת מבהירה שסכום זה אמור לכלול גם את עלויות הקבלן וגם כל שאר העלויות שקשורות לפרויקט. הביקורת מעירה כי במועד הגדלת התב"ר במועצת העיר, עלויות המכרז כבר היו ידועות.

3.4. הגדלת תקציב שיפוץ הבריכה ל 7.5 מיליון ש"ח

בישיבת ועדת הכספים של העירייה מה - 27.6.2021 נדונה הגדלת התב"ר לשיפוץ הבריכה מ-4.5 מיליון ש"ח ל-7.5 מיליון ש"ח, כאשר הגידול הוא על חשבון מלווה מהבנקים.

בישיבת מועצת העיר שלא מן המניין מס' 56 מיום 27.7.2021 אושר להגדיל את התב"ר לסך כולל של 7.5 מיליון ש"ח, כאשר 3 מיליון ש"ח מלווה בנקים; חלקו במימון ביניים, כאשר בהמשך אמורים להתקבל 2.1 מיליון ש"ח ממפעל הפיס (בעד - 6, נגד - 4).

הביקורת מעירה כי מדובר כבר בסכום סופי אשר אושר בדיעבד, מאחר והפרויקט כבר הסתיים עם חריגה של כ-3.0 מיליון ש"ח מהתקציב המאושר (חריגה בשיעור של 66%). בישיבה נאמר שהעירייה התחייבה מול החכ"ל על סכום של 4.5 מיליון ש"ח בלבד, כולל הכל, ושהחריגה היא של החכ"ל.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה - מאסר שנה



תגובת הגזברית

הבהרה חשובה לגבי ועדת כספים שדנה בעדכון תב"ר 1015- שיפוץ הבריכה העירונית:

בתאריך 22.6.21 התקיימה ועדת כספים בנוגע לעדכון מספר תברים ביניהם תב"ר 1015. בנוכחות חברי הועדה - ר.צ.ש. לחומר שנשלח לחברי הועדה צורף אומדן לתקציב הבריכה.

ניתן הסבר ע"י מנכ"לית החכ"ל ומהנדס העיר לסיבות לגידול בתקציב מ 4.5 מיליון ש"ח ל- 7.5 מיליון ש"ח.

חברי הועדה לא הסתפקו בהסבר וביקשו (צ.) לקיים סיור בבריכה על מנת לראות ולוודא שהתוספת של 3 מיליון ש"ח המתבקשת לא בוצעה בפועל ושהאישור אינו בדיעבד. בתאריך 24.6.21 התקיים סיור בבריכה בנוכחות חברי הועדה יחד עם מהנדס העירייה ומנכ"לית החכ"ל. לאחר הסיור בבריכה וההסברים שניתנו בשטח לחברי הועדה, אושר על ידם עדכון התב"ר. מבקשת לעדכן בהתאם - מצ"ב האומדן שנשלח לחברי הועדה....: (כמו כן, צירפה את פרוטוקול הישיבה שכבר נמסרה לצוות הביקורת במהלך הביקורת).

תקציב בריכה - אומדן

סכום בש"ח	תכנון
208,350	
4,650,000	ביצוע- הערכה
201,000	תוספת כיבוי אש
183,000	תוספת החלפת ביוב
60,000	תוספת כניסה לבריכה
250,000	תוספת גינון
454,240	ניהול פיקוח
405,000	תוספת הצטיידות וייעוץ
6,412,590	סה"כ
1,090,140	מע"מ
7,502,730	סה"כ כולל מע"מ

אומדן זה צורף גם לישיבת המליאה שעסקה בעדכון התב"ר.

3.5. העדר ניתוח טכנו-כלכלי של הפרויקט כבסיס לקבלת החלטות

מקובל, כי טרם קיומה של ישיבת ועדת כספים ומועצת העיר הדנה בתב"רים, יועברו לחברי הוועדה/מועצת העיר חומרים מקצועיים התומכים והמפרטים את הסיבות לבקשות המוגשות לאישור, ובין היתר מסמכים המסבירים את מהות השינוי ומה מידת נחיצותו, ופירוט מינימאלי של העלויות.

הביקורת בחנה את תהליכי אישור עלויות הפרויקט והגידול בעלויות. להלן הממצאים:

א. למעט הדיון הראשוני בראשות ראש העירייה בתאריך 26.5.2020, בה נבחנו 3 חלופות לשיפוץ הבריכה, **לא נמצא תיעוד** לניתוח נוסף של החלופות ולסיבות לגידול בעלויות הפרויקט. (למעט דוא"ל ממנכ"לית החכ"ל שמנסה להסביר את החריגות בדיעבד).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ב. הביקורת מעירה כי **לא נמצא ניתוח טכנו-כלכלי** המבוסס על כתב כמויות שמסביר ומנתח את הגידול בפרויקט מ-2.0 מיליון ש"ח ל-4.5 מיליון ש"ח ולאחר מכן ל-7.5 מיליון ש"ח.

ג. כמו כן, **לא נמצא** כי הוצג הסבר מסודר לגידול בעלויות במסגרת דיוני ועדת כספים ומועצת העיר. בין היתר, לא הוצג מהו הגידול בעלויות בעקבות דרישות הגופים הרגולטורים, הגידול שנבע מבעיות בלתי צפויות מראש שעלו במהלך הפרויקט ועלויות שהתווספו בעקבות תוספות לפרויקט שהתבקשו על ידי העירייה.

ד. מעיון בפרוטוקולים של מועצת העיר – פרוטוקול 46 ופרוטוקול 56, ומעיון בפרוטוקולי ועדת הכספים של העירייה, עולה כי בגין הגדלות התב"ר **לא הוגשו** מסמכים המפרטים את הסיבות להגדלה הנדרשת, בין אם צורך מחייב להגדיל כתב כמויות או שינוי קריטי בתכנון ההנדסי. בכל מקרה, מסמכים אלה אמורים להיות חתומים על ידי אנשי מקצוע כמו מנכ"לית החכ"ל, חברת התכנון ההנדסי ומהנדס העיר. מסמכים אלה נדרשים להינתן מספיק זמן מראש כדי לאפשר למקבלי ההחלטות זמן סביר ללמוד את הנתונים ולבקש הבהרות במידת הצורך.

ה. **במהלך ישיבת מועצת העיר מס' 46, במסגרתה אושרה הגדלת התב"ר ל- 4.5 מיליון ש"ח, הוצגה מצגת קצרה וכללית מאוד ללא נתונים שיכלו לסייע להבין את סיבת הגידול בפרויקט. יחד עם זאת, מהנדס העיר הסביר בעל פה את הגידול כדלמקן: "יש פער בין ההערכה הראשונית מאוד שאנחנו עשינו בעבר לעבודה מאוד מתוכננת לבריכה כדי להשמיש אותה לאותה עונת רחצה, לבין תהליך שהכנסנו יועץ ומתכנן ייעודי לבריכת השחייה וככל שהוא התחיל לעבוד הבנו שאנחנו נדרשים היום, כבר היום, להשמיש את הבריכה הזאת ולהעמיד אותה לתקנים החדשים היום, כי הבריכה לא תעמוד, לא תאושר, לא על ידי אף גורם. לא משרד הבריאות, בטיחות, חשמל..." "ורישוי עסקים. וככל שהתקדמנו עם העבודה, אפשר להריץ חלק מהדברים, אני אומר אבל אני... להתרכז בזה. הבנו שבאמת נדרש כאן באמת עבודה הרבה יותר מאסיבית לבריכות הקיימות... ולמבנים הקיימים... יש פה הרבה ליקויים שהיו וליקויים משמעותיים שאנחנו צריכים לעשות... היה בלאי מאוד גדול לבריכה... וחדרי המכונות... אז זה כולל בעצם שיפוץ של כל המבנה, המלתחות, שמשה, תקנים, שירותי נכים... כל חדש המכונות, כל המשאבים, חדר המשאבות, הכל צריך להחליף..."**

ו. גם לגבי הגידול מ-4.5 מיליון ש"ח ל-7.5 מיליון ש"ח ניתנו הסברים כלליים בלבד:

1) בוועדת כספים של העירייה מתאריך 27.6.2021 לאישור הגידול הוסבר כי "לאחר הסיור בבריכה ופירוט השינוי בתקציב והערות של חברי הוועדה על אופן אישור התקציב וההגדלה ולאחר הסבריו של המנכ"ל, המהנדס – אושר פה אחד.

2) בישיבת ועדת כספים מספר 4 של החברה הכלכלית מה 6.7.2021, עלה לסדר היום אישור הגדלת תקציב לקבלן פיתוח הבריכה. בפרוטוקול כתוב כי למרות שהחברה הכלכלית קיבלה הזמנת עבודה בסך 4.5 מיליון ש"ח שכוללת את הניהול והפיקוח, במהלך הפרויקט התווספו נושאים נוספים מבלי שהיה לכך כיסוי כספי ושהוזמנו עבודות מהקבלן שהסתכמו לסך 5.4

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- מיליון ₪ לפני מע"מ (הביקורת מעירה כי נכון ליוני 2021, לפי החשבוניות, בוצעו עבודות בסך 6.1 מיליון ₪ כולל מע"מ כבר בשלב זה). לטענת החברה הכלכלית החריגה בוצעה עקב פניות לביצוע שינויים שהתקבלו ממהנדס העיר ומראש העירייה. בישיבה סוכם כי:
- i. לעתיד יש להביא את הבקשה להגדלה טרם ביצוע.
 - ii. בעתיד אין לצאת למכרז ללא כיסוי של העירייה בהזמנת עבודה חתומה ומאושרת על מנת לא להביא לחשיפה של החברה מול הקבלנים.
 - iii. הוחלט פה אחד לאשר את הבקשה.

3.6. אישור של החכ"ל להגדלה בדיעבד

ביום 23.8.2021 התקיימה ישיבת דירקטוריון של החכ"ל כדי לדון בהגדלת פרויקט שיפוץ בריכת השחייה לבקשת חבר הדירקטוריון א..

במהלך הישיבה, היועצת המשפטית של החכ"ל הציגה את חוות דעתה: "סעיף 7(3) לתקנות העירויות (מכרזים) קובע כי ניתן להגדיל היקף כספי של התקשרות עד גובה של 50% אם מדובר בפריטים קיימים בחוזה או עד גובה של 25% אם מדובר בתוספת פריטים חדשים, זאת מבלי צורך באישור דירקטוריון, ורק הגדלה הנובעת מהוספת פריטים חדשים לחוזה בהיקף כספי של 25% - 50% טעונה אישור דירקטוריון. במקרה של שיפוץ הבריכה לא היה צורך באישור כאמור, ובכל זאת, אנו מחמירים בהיקפים הללו וביקשנו להביא את העניין לדיון בוועדת הכספים וכך גם נעשה".

הביקורת מעירה כי בפועל מדובר בהגדלה מ- 4.5 מיליון ₪ ל- 7.0 מיליון ₪ מול החברה הכלכלית, שזו הגדלה של 55.6% למול הסכום שאושר על ידי העירייה. למול הקבלן מדובר בהגדלה מכ- 4.5 מיליון ₪ ל- 6.0 מיליון ₪ שזה גידול בשיעור של כ- 33% כולל גם הרחבת הפרויקט הקיים וגם תוספות לפרויקט ומדובר בחריגה משמעותית. כמו כן, האישור הוא בדיעבד. **לכן לדעת הביקורת כן היתה חובה להביא את ההגדלה לדיון הדירקטוריון.**

הביקורת מעירה כי היועצת המשפטית, כשומרת סף, חייבת להעביר חו"ד ברורה לדירקטוריון החברה הכלכלית, לוועדות שלה ולמנכ"לית החברה הכלכלית הנחיות ברורות כיצד להתנהל בצורה תקינה ועל פי חוק.

תגובת היועמ"שית של החכ"ל

ההערה שגויה! המגבלות החלות על הגדלת היקף ההתקשרות מתייחסות לחוזים של החכ"ל עם קבלנים וספקים ולא להתחייבויות הכספיות שהיא מקבלת מהעירייה. ההפרש בין סכומי ההתחייבות התקציבית שנתנה העירייה לחכ"ל (4.5 משי"ח לעומת 7 משי"ח) לא נזקק לשום אישור משפטי כי לא מדובר בהגדלת

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



התקשרות. המשמעות היחידה שלו הינה כספית- החכ"ל צריכה כמובן להימנע מחשיפה להתחייבות כספית שאין לה כיסוי.
להבנתנו, חלק ניכר מהגידול בתקציב המקורי נבע מקושי להשגת חלפים בתקופת הקורונה, ומאילוץ לויז בלתי אפשריים שהוכתבו לחכ"ל לצורך פתיחת הברכה כבר באותה שנה.
לעניין האישור בדיעבד- אנו כיועמ"שים לא מעורבים בניהול השוטף, ואין לנו כל ידיעה בזמן אמת על חריגה מהיקף ההתקשרות המאושרת או מסכום ההתחייבות התקציבית. מדובר בנושא המצוי באחריות מנכ"ל החכ"ל ומנהל הכספים.
הביקורת עומדת מאחורי הערותיה ומעירה כי מדובר בחריגה משמעותית ושמדובר בתוספת פריטים חדשים שלא היו חלק מהפרויקט המקורי.

המלצות

- א. בעת יציאה למכרז, **לתעד בצורה מסודרת את כתב הכמויות שהיווה חלק ממסמכי המכרז.**
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
מי שמצרך בפועל את כתב הכמויות לחוברת המכרז הוא המנכ"ל. בכל מקרה, אצלנו ברור מה כתב הכמויות שצורף ולכן ההערה לא מובנת.
הביקורת מעירה שקיימת חשיבות רבה לתעד את כתב הכמויות כך שכל אחד יוכל להבין במה מדובר, ולא רק מי מעורב בנושא באותה עת.
- ב. בעת פתיחת תיבת המכרזים, במקרים בהם ההצעות הן על בסיס הנחה מהאמדין, גם לרשום מהו סכום האומדין.
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
ראו התייחסות לעיל, בכל מקרה מדובר בעניין טכני לחלוטין.
הביקורת אינה מקבלת את הטענה כי "מדובר בעניין טכני לחלוטין".
- ג. במסגרת ההסכם עם הקבלן **לרשום בצורה ברורה מהי עלות הפרויקט.**
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
בלתי אפשרי, החוזה מוכן מראש ומצורף למסמכי המכרז, לכן כתוב בו שהתמורה שתשולם לזוכה הינה לפי מחירי כתב הכמויות בהפחתת אחוז ההנחה שהציע הזוכה. מסמך ההנחה מתועד כמובן אצל החכ"ל במסגרת הצעת הקבלן וגם בפרוטוקול ועדת המכרזים.
הביקורת אינה מקבלת את עמדת היועמ"שית שזה בלתי אפשרי – צריך לקחת את זה בחשבון במסגרת הכנת מסמכי המכרז.
- ד. במסגרת ביצוע פרויקטים של החכ"ל, לרבות פרויקטי שיפוץ, **לבצע ניתוח טכנו-כלכלי של הפרויקט, כולל ניתוח של החלופות.**
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
מוסכם, אבל לא קשור לייעוץ המשפטי.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ה. על החברה כלכלית להקפיד **שלא לחרוג מסכום ההזמנה** שקיבלה מהעירייה ולא להגיע למצב בו היא נדרשת לבקש הגדלה כספית בדיעבד.
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
מוסכם, אבל לא קשור לייעוץ המשפטי.
- ו. בעת הצגת פרויקטים לאישור ועדת הכספים והעירייה, יש להציג מסמך המפרט את העלויות ובמידה שמדובר בהגדלה, לפרט את הסיבות להגדלה.
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
לא היינו מעורבים או שותפים לדיון בוועדת הכספים.
בעקבות הערת היועמ"שית הביקורת מוסיפה המלצה נוספת:
- ז. לשתף את היועמ"שית בישיבות הוועדות השונות, לרבות ועדת הכספים.
- ח. היועצת המשפטית, כשומרת סף, תעביר לדירקטוריון החברה הכלכלית, הוועדות שלה למנהלי החברה הכלכלית הנחיות והדרכה כיצד לפעול בצורה תקינה וחוקית ומהן המשמעויות של התנהלות בלבתי תקינה.
תגובת היועמ"שית של החכ"ל
מקפידים לעשות את זה בכל ישיבה שאנחנו שותפים לה, במקרה הזה פשוט מדובר בהערה שגויה כמפורט לעיל.
הביקורת שמחה שהיועמ"שית מקפידה לעשות את זה, יחד עם זאת, היא מעירה שבעקבות הממצאים יש צורך להדגיש את הנושא.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



4. חריגות בעלויות הפרויקט

ככלל, החכ"ל אמור לבצע מעקב תקציבי שוטף לאורך כל חיי הפרויקט לפי מרכיבי העלות השונים ולהתריע מספיק זמן מראש במקרה שצפויה חריגה.

מסקירת התכתבויות בנושא, עולה כי כל השינויים והתוספות בתקציב הפרויקט בוצעו במהלך העבודות ונבעו מפערים בין התכנון המקורי וכתב הכמויות הקשור אליו לבין "עלויות הביצוע" בפועל שעלו תוך כדי ביצוע הפרויקט.

דוא"ל מתאריך 9 ביוני 2021 שנשלח ממנכ"ל לית החכ"ל דאז, הגב' עדי אליאס, לגזברית העירייה, התריעה כי החשבון ה-3 שמגישה החכ"ל לעירייה עבר את סכום ההזמנה הקיימת; "רציתי להרים דגל לתשומת ליבכם שחשבון 3 של הברכה שמוגש עכשיו לעירייה כבר עובר את סכום ההזמנה הקיימת. הקבלן מתעתד למסור את הברכה בסוף החודש אנחנו ממש מתקדמים יפה. חשוב להגדיל את התב"ר, הנספח וההזמנה על מנת שנוכל לשלם לו. התקציב המאושר סוכם בישיבה שהיינו בה עם [ראש העירייה]. זה ממש כבר עוד כמה שבועות אז חשוב להיערך בהתאם. נודה לעזרתכם."

באותו יום קיבלה מנכ"ל לית החכ"ל תשובה מגזברית העירייה: "עדי כפי שהסברתי העירייה לא יכולה להעביר כספים לחכ"ל מעבר לסכום התב"ר המאושר ולא יכולה להוציא הזמנה על סכום מעבר לתב"ר. [המהנדס] אמור להעביר למפעל הפיס מסמכים שהתבקשו על מנת שיאשרו לנו שימוש בכספי הפיס לטובת הפרוייקט. רק לאחר האישור נביא לאישור מליאה ומשרד הפנים".

בנוסף, נמצאה התכתבות המפרטת את השינויים שנדרשו יחסית לתכנון המקורי, ההתכתבות בין מנכ"ל לית החכ"ל לשעבר [וחבר מועצה צ'] בה מפרטת המנכ"ל לית את התוספות **שלא הוגדרו בכתב הכמויות** ויצרו חריגות מהתקציב המקורי. נדגיש כי מידע זה לא הובא בפני מועצת העיר בישיבות בהן אושרה הגדלת התב"ר.

להלן ההסברים לגידול בתקציב מתוך הדוא"ל שנשלח ע"י מנכ"ל לית החכ"ל (הסבר על גידול של 3.1 מיליון ₪):

א. סה"כ תוספת לקבלן הראשי – כ-2.5 מיליון ₪.

1. בגין הפיתוח לקבלן שלא נלקח בחשבון – 1.4 מיליון ₪ לא כולל מע"מ:

i. תיקון קו ביוב – 135 אלף ₪.

ii. הקמת קו מים חדש היקפי לברכה כולל הידרנט כיבוי כל 50 מ' על פי דרישת

כב"א – 200 אלף ₪.

iii. הרחבת שיפוץ מלתחות – 100 אלף ₪.

iv. הרחבת שיפוץ בבריכת בוגרים ופיתוח סביבה – 360 אלף ₪.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- v. הרחבת שיפוץ בריכת פעוטות ופיתוח סביבה – 350 אלף ₪.
 - vi. חדר מכונות התאמת כמויות – 130 אלף ₪.
 - vii. עבודות חשמל נוספות – 70 אלף ₪.
2. שדרוג הכניסה לברכה שלא תוכנן בתכנית המקורית – כ- 0.7 מילין ₪ לא כולל מע"מ:
- i. ציורי קיר בכניסה לברכה - 35 אלף ₪ - משולם ישירות לצייר
 - ii. הצללה בכניסה לברכה – 15 אלף ₪ - משולם ישירות לחברת ההצללות.
 - iii. תוספת דשא בגבעה המערבית וגינון כ- 250 אלף ₪ - משולם ישירות לקבלן הגינון
 - iv. הצטיידות – שמשות, כסאות, ציוד רפואי וכד' – כ-400 אלף ₪ - משולמות ישירות לספקים הרלוונטיים.
3. מע"מ על התוספות לקבלן – 0.4 מיליון ₪.
- ב. עלות התכנון, וניהול והפיקוח – סה"כ תכנון, ניהול ופיקוח 640 אלף ₪ שהם כ- 10% מעלות הפרויקט.
1. תכנון משולם למתכננים ישירות – 210 אלף ₪.
 2. ניהול פיקוח – פיקוח משולם לחברת פיקוח וניהול – 430 אלף ₪.

הביקורת מעירה כי בהעדר מסמך אחר, לגבי הגידול בעלויות, הביקורת מסתמכת בדוא"ל ממנכ"לית החכ"ל [חבר מועצת העיר צ']

השינויים כפי המתואר לעיל מפורטים לחברי מועצת העיר בדיעבד לאחר שכבר בוצעו, כלומר תהליך אישור התקציבים הנדרשים לכיסוי העלויות הנוספות נעשה בדיעבד.

הביקורת מעירה כי **ישנה סתירה** בין מה שכתבה מנכ"לית החכ"ל בהתכתבות עם [חבר מועצת העיר צ'], לפיה עלויות הפיקוח לא נלקחו בחשבון בתחשיב המקורי, אך לפי האומדן שהעבירה מנכ"לית החכ"ל בעצמה ב 1.12.2020 למהנדס העיריה, כלולות עלויות פיקוח וניהול הביצוע.

הביקורת מדגישה את האחריות של הדירקטוריון של החכ"ל לבצע בקרה שוטפת אחר התנהלות החכ"ל ולהדגיש את החשיבות של עבודה מסודרת על פי חוק ושחל איסור להתקשר עם קבלנים/ספקים ללא כיסוי כספי.

המלצות

- א. על החכ"ל להקפיד לבצע ניהול מקצועי ושוטף של עלויות הפרויקט, על כל מרכיביה.
- ב. במידה שצפויה חריגה בעלויות הפרויקט, להתריע מראש ולא בדיעבד.
- ג. על הדירקטוריון של החכ"ל להדגיש לעובדי החברה כלכלית שמצופה מהם להתנהל בצורה תקינה וחוקית ושחל איסור להתקשר עם קבלנים/ספקים ולהזמין עבודות ללא כיסוי כספי.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



5. התקשרות העירייה עם החכ"ל

כאמור, החכ"ל ניהל את הפרויקט בעבור העירייה. בין העירייה לבין החכ"ל קיים הסכם מסגרת, והעירייה מפיקה הזמנות עבודה בגין כל פרויקט בנפרד. בתאריך 27.4.2021 העירייה העבירה לחכ"ל "נוסח הזמנת עבודה" לשיפוץ הבריכה העירונית בסך 4,320,278 ₪, כאשר מועד התחלת הפרויקט נקבע לתאריך 3.3.2021 ומועד סיום הפרויקט ל- 1.7.2021, משך העבודה 4 חודשים. כאמור, טרם הפקת ההזמנה הראשונה ב-3.12.2020, מנהלת החכ"ל העבירה למהנדס העיר הצעת מחיר לפרויקט אשר הסתכם ל – 5.4 מיליון ₪ כולל מע"מ (ב 1.12.2020). כאמור, **לא נמצא תיעוד** לפער בין סכום ההזמנה בסך 4.3 מיליון ₪ לבין הצעת המחיר של החכ"ל בסך 5.4 מיליון ₪.

במהלך התקופה דצמבר 2020 ועד אוגוסט 2021, העבירה העירייה לחכ"ל 3 הזמנות עבודה בסך כולל של 7,039,278 ₪ כולל מע"מ, כפי המפורט להלן:

מס"ד	תאריך	מס' הזמנה	פרטים	מחיר לי"ח ₪	סה"כ לפני מע"מ ₪	כולל מע"מ ₪
1	3.12.2020	2454	ביצוע וניהול פרויקט הבריכה	683,760	683,760	800,000
2	12.5.2021	902	תוספת להזמנה 2454 – ביצוע פרויקט שיפוץ הבריכה	3,008,785	3,008,785	3,520,278
3	5.8.2021	1675	תוספת להזמנה קיימת 2454 – פרויקט שיפוץ הבריכה	323,931	2,323,931	2,719,000
4			סה"כ		6,016,477	7,039,278

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, ביום 5.8.2021, לאחר סיכום הפרויקט וחריגה של החכ"ל מהיקף העבודה, בוצעה הגדלה בסך 2,719,000 ₪ לסך מצטבר של 7,039,278 ₪ כדי לכסות את החריגה שכבר אירעה.

להלן ריכוז הממצאים העיקריים:

- באפריל 2021 העירייה הזמינה מהחכ"ל עבודות בסך 4.3 מיליון ₪ למול הצעת מחיר בסך 5.4 מיליון ₪ מבלי שקיים הסבר לפער בסך 1.1 מיליון ₪, דהיינו כבר בשלב זה **קיים פער** מובנה בסך 1.1 מיליון ₪.
- החברה הכלכלית חרגה מסכום ההזמנה שקיבלה מהעירייה ב- 2.7 מיליון ₪ ללא כיסוי כספי ובכך חשפה את עצמה **להפסד כספי משמעותי** אפשרי וחייבה את העירייה לאשר את ההגדלה בדיעבד.

המלצה

על החכ"ל להקפיד שלא לחרוג מהיקף ההזמנה שמקבל מהעירייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



6. התקשרות החכ"ל עם הקבלן

ביום **1.7.2020** התקיימה פגישה בנושא יציאה למכרז שיפוץ בריכת השחייה בראשות מהנדס העיר בהשתתפות אחראי מבני ציבור, ע' מהנדס העיר, יועץ ומנהל מפקח פרויקט קהילתי. **בפגישה סוכם כדלקמן:**

- א. שכירת יועצים – בדיקה אל מול יועצי המסגרת של העירייה – נגישות, בטיחות, קונסטרוקציה להכנת התכניות וביצוע העבודה באמצעותם.
- ב. יועץ חשמל ויועץ אינסטלציה – ישכרו ע"י יועץ בריכת השחייה.
- ג. הבקשה להיתר תוגש בהליך מקוצר באמצעות הוועדה המקומית. מהנדס העיר יפעל לפטורים ממפת מדידה ותיק מידע, כאשר מהות העבודה תהיה – שיפוץ בריכת שחייה קיימת ללא תוספת שטחים.
- ד. יועץ הבריכה יעביר את תכולת העבודה הנדרשת להעסקת היועצים לצורך קבלת הצעות מחיר מהם.
- ה. פגשת יועצים עד ה- 7.7.2020.

כאמור, בינואר 2021 החכ"ל פרסם מכרז לביצוע העבודה - מכרז פומבי מס' **1/2021** - הזמנה לקבלת הצעות לביצוע עבודות שיפוץ הבריכה העירונית בכפר יונה - "החברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה בע"מ" מזמינה בזאת מציעים להגיש הצעות למכרז פומבי מס' **1/2021** לביצוע עבודות שיפוץ הבריכה העירונית בכפר יונה".

בהמשך לתוצאות המכרז, בתאריך **10.2.2021** נחתם הסכם ההתקשרות בין החכ"ל לקבלן הביצוע. מאחר ובהסכם אין סכומים, לא ברור על איזה כתב כמויות מתבסס ההסכם. בסעיף "תמורה" (סעיף 126 בחוזה) כתוב "התמורה לה זכאי הקבלן בגין ביצוע העבודות על פי הסכם זה וביצוע כלל התחייבויותיו לפי ההסכם באופן מושלם, תחושב לפי מדידה של הכמויות, אשר בהן נעשה שימוש בעת ביצוע העבודות בפועל כשהן מוכפלות במחירי היחידה הנקובים בכתב הכמויות ובהפחתת שיעור ההנחה האחיד שהציע הקבלן בהצעת הזוכה" (נזכיר כי ההנחה היא 10.1%). כמו כן, בסעיף 128 בהסכם כתוב כי הכמויות הנקובות בכתב הכמויות הן בגדר אומדנה בלבד ולחברה שמורה הזכות להגדיל או להקטין את הכמויות בביצוע העבודות, ללא כל הגבלה וללא כל שינוי במחיר.

בתאריך **24.2.2021** הוציא החכ"ל צו התחלת עבודה לקבלן לביצוע שיפוץ הבריכה העירונית; ההיקף הכספי בצו התחלת העבודה עמד על 4,095,000 ₪ כולל מע"מ (3.5 מילון ₪ לפני מע"מ). תחילת הביצוע מייד, תקופת הביצוע עד ליום 1.6.2021.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



נמצא כי החכ"ל חתם על ההסכם עם הקבלן והנפיק לו צו התחלת עבודה בטרם קיבל הזמנת עבודה מהעירייה.. הזמנת העבודה התקבלה בתאריך 12.5.2021 – כחודשיים וחצי לאחר צו התחלת העבודה. דהיינו, **החכ"ל התחייב בפני הקבלן מבלי שהיה לו כיסוי תקציבי לכך, וכתוצאה מכך נלקח סיכון בלתי סביר על ידי החכ"ל.**

בתאריך 6.10.2021 נחתם הסכם להגדלת ההתקשרות בין החכ"ל לבין הקבלן. **הסכום המעודכן עמד על 6,066,450 ₪ כולל מע"מ (5,185,000 ₪ לפני מע"מ), גידול בסך 1,437,930 ₪ כולל מע"מ (גידול בשיעור של כ-31%). (לאחר שהעירייה הגדילה את ההזמנה שלה מהחכ"ל ב- 5.8.2021).**

נמצא כי החתימה על ההגדלה הייתה בדיעבד ושהקבלן כבר סיים את הפרויקט ביולי 2021. (כ- 4 חודשים לפני ההגדלה!).



תגובת היועמ"שית של החכ"ל

הפרוייקט נוהל ע"י מנכ"ל החכ"ל, לנו כיועמ"ש אין כל ידיעה בנוגע לקצב ההתקדמות שלו, לצורך בעבודות נוספות, או לקצב ביצוע התשלומים. אנו הכנו טיוטת תוספת להסכם, מייד כשנתבקשנו.

על פי ההסכם המעודכן בין החכ"ל לבין הקבלן, הסכום המקורי עמד על 4,628,520 ₪ כולל מע"מ (3,956,000 ₪ לפני מע"מ). **הביקורת מעירה שזו הפעם הראשונה שקיים תיעוד מסודר להתקשרות המקורית של הקבלן; לא נמצא כל תיעוד קודם לסכום שבהסכם המקורי עם הקבלן. נזכיר כי לפי חישוב הביקורת, הסכום בהסכם המקורי היה אמור לעמוד על 4.1 מיליון ₪, ולא נמצא הסבר לפער בסך 0.5 מיליון ₪ בין חישוב הביקורת לבין הסכום שמצוין בהסכם המעודכן.**

תגובת היועמ"שית של החכ"ל

1. בנוסח התוספת שהוכנה על ידינו והועברה לחכ"ל, צוין שסכום ההתקשרות המקורי עמד על 3,530,595 ₪ לא כולל מע"מ, לא ידוע לנו מי שינה אותו ומדובר בדבר חמור.
2. בנוסח שהכנו, לא הושלם סכום ההגדלה כי לא היו לנו הנתונים בעניין. אף סכום זה הושלם ללא ידיעתנו. אם היינו יודעים על היקף ההגדלה, היינו בוחנים אם נדרש להביאה לאישור הדירקטוריון (מדובר בהגדלה של כ-47% ולכן השאלה תלויה במהות ההגדלה- האם של פרטי החוזה הקיים או פרטים חדשים).

המלצות

- א. על החכ"ל להימנע מלהוציא צו התחלת עבודה טרם קבלת הזמנה מהעירייה.**
- ב. על החכ"ל להימנע מלהזמין עבודות מקבלנים/ספקים ולהגדיל תכולת עבודה קיימת מבלי שקיים כיסוי תקציבי לכך.**
- ג. להקפיד על קיום תיעוד מסודר לתכולת הפרויקט שנדרש מהקבלן ולשינויים שנדרשו ממנו.**

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



7. אישור חשבונות קבלן

הביקורת בחנה את אופן אישור החשבוניות לקבלן. קיימת חשיבות לכך שמפקח חיצוני מטעם החכ"ל יבדוק ויאשר את החשבונות בחתימתו. כמו כן, קיימת חשיבות לכך שגורם פנימי של החכ"ל יאשר את החשבונות בחתימתו. רצוי שהגורם המאשר יהיה מהנדס מטעם החכ"ל; בהעדר מהנדס, חשוב שמנכ"לית החכ"ל תחתום על החשבונות בעצמה.

במסמכים של החכ"ל אמור להימצא החשבון המקורי שמגיש הקבלן עם תיקונים והחשבון הסופי המאושר על ידי המפקח והחכ"ל.

קבלן הביצוע הגיש במהלך הפרויקט, חשבונות חלקיים בהתאם להתקדמות הפרויקט. טרם ביצוע התשלום, את החשבונות בדקה ואישרה חברת הניהול והפיקוח של הפרויקט.

הטבלה שלהלן מרכזת את התשלומים שאושרו לקבלן המבצע:



מס"ד	חודש / תקופת ביצוע	חשבון חלקי מס'	סכום שהוגש במצטבר	סה"כ מאושר לתשלום ללא מע"מ	סכום מאושר מצטבר ללא מע"מ	אושר ע"י
1	03/2021	1	1,796,857	1,147,193	1,147,193	נציג חברת הפיקוח.
2	04/2021	2	3,222,952	1,243,047	2,390,240	כנ"ל
3	05/2021	3	4,114,136	1,008,290	3,398,530	כנ"ל
4	06/2021	4	4,495,236	955,930	4,354,460	כנ"ל
5	07/2021	5	5,323,823	448,526	4,802,986	כנ"ל.
6	07/2021	6 (סופי)	5,323,823	378,044	5,181,030	כנ"ל.
	סה"כ		5,323,823		5,181,030	

סה"כ כולל מע"מ 6,061,805

לביקורת לא נמסרו חשבוניות עם חתימת המנכ"לית. יש חשיבות לחתימתה של מנכ"לית החכ"ל על החשבונית, כעדות לכך שהיא בדקה את החשבונות טרם העברתם לתשלום. לחילופין, הם גם לא נבדקו/אושרו על ידי גורם מקצועי אחר, כגון מהנדס העיר.

בנוסף, בחומר שהתקבל מהחכ"ל, **לא נמצא תיעוד** לחשבונות מספר 4 בסך 955,930 ₪ וחשבון מספר 5 בסך 448,526 ₪.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



המלצות

- א. להקפיד על קיום תיעוד מסודר של כלל החשבונות המאושרים על ידי החכ"ל ושל כללל אישורי התשלום.
- ב. על מנכ"לית החכ"ל לחתום על החשבוניות כאישור לכך שהיא בדקה את החשבונות ואישרה אותם.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



נספח – מסמכים בנושא הביקורת

#	תאריך	נושא המסמך	גורם מפיץ	גורם מקבל	פירוט	הערות
1	31.12.2019	פרוטוקול ישיבת מועצת עיר מס' 25	לשכת ראש העירייה	כללי	אישור מועצת העיר לתב"ר 1015 – שיפוץ בריכה בסך 1,000,000 ש"ח	אישור תקציב בסך 1.0 מיליון ש"ח לטובת שיפוץ הבריכה.
2	23.02.2020	אישור תב"ר	משרד הפנים	כפר יונה	אישור תב"ר מספר 1015 על בסיס אישור התב"ר במועצת הראשות מה 31.12.2019	1,000,000 ש"ח
3	26.05.2020	סיכום פגישה שיפוץ שחיה בריכת שחיה מה- 20.5.2020	לשכת ראש העיר	משתתפים	סיכום פגישה בנושא החלטה לשיפוץ הבריכה בנוכחות ראש העיר, מהנדס העיר, מנכ"ל העירייה, עובדי מחלקת הנדסה ויועץ הייצוב.	סכום שעלות הפרויקט בשלב זה 2.0 מיליון ש"ח.
4	1.7.2020	סיכום פגישה שיפוץ שחיה מתאריך 1.7.2020	מהנדס העיר	משתתפים	סיכום פגישה בנושא יצאה למכרז לשיפוץ הבריכה בנוכחות מהנדס העיר, עובדי הנדסה, ומנהל מפקח פרויקט הקהילתי. סוכם על שכירת יעצים.	הפעלת יעצים לתכנון מפורט לתכניות לביצוע והן להגשת היתר בניה מול הוועדה המקומית.
5	2.11.2020	אומדן שיפוץ בריכה כפר יונה	חברת קי.	החכ"ל	אומדן כתב כמויות שיפוץ בריכה	ל"ז מוערך להפעלת הבריכה מאי 2021 4,149,467 ש"ח ללא מע"מ. 4,854,877 ש"ח כולל מע"מ.
6	1.12.2020	הצעת מחיר ביצוע עבודות שיפוץ בריכה עירונית כפר יונה	מנכ"ל החכ"ל	מהנדס העיר	הצעת מחיר מהחכ"ל לעירייה לביצוע עבודות שיפוץ הבריכה עירונית אומדן ביצוע קבלני.	סה"כ עלות הפרויקט כולל מע"מ 5,358,778 ש"ח. מתוך זה – עבודה קבלנים 4,235,000 ש"ח לפני מע"מ. (4,955,950) ש"ח כולל מע"מ.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נשילת רשות מחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור חוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



החברה הכלכלית- שיפוץ הבריכה



הערות	פירוט	גורם מקבל	גורם מפיץ	נושא המסמך	תאריך	#
	הזמנה בסך 800,000 ש"ח לביצוע וניהול פרויקט שיפוץ בריכה.	החכ"ל	העירייה	הזמנה מס' 2454	3.12.2020	7
	חכ"ל מוציאה מכרז לשיפוץ הבריכה אחוז הנחה על האמון	פרסום פומבי	החכ"ל	מכרז פומבי מס' 1/2021 לביצוע עבודות שיפוץ הבריכה העירונית	ינואר 2021	8
3,927,247 ש"ח ללא מע"מ 4,594,879 ש"ח מע"מ	כתב כמיות לשיפוץ הבריכה	חכ"ל	חברת ל'	כתב לשיפוץ בריכת כפר יונה	5.1.2021	9
במסמך לא מופיע מה סכום האמון ממנו ניתנה ההנחה.	קבלן הביצוע מציע יחיד הגיש שיעור הנחה של 10.10%.	כללי	ועדת מכרזים	פרוטוקול פתיחת תיבת מכרזים	28.1.2021	10
נראה שלקחו בחשבון רק את העלות הקבלנית.	אישור ועדת כספים להגדלת תב"ר ל 4.5 מיליון ש"ח מלוח מהבנקים	מכותבים	ועדת כספים	סיכום ועדת כספים מיום 3/2/21	03.02.2021	11
לא נמצא מהו סכום ההסכם.	חתימת הסכם עם קבלן הביצוע על לפי כתב הכמיות.	האדדים להסכם	העירייה	הסכם בין החכ"ל לבין קבלן הביצוע	10/02/2021	12
היה דיון חלק מחברי מועצת העיר התנגדו.	אשר הגדלת תב"ר לשיפוץ הבריכה העירונית מ-1.0 מיליון ש"ח ל-4.5 מיליון ש"ח על חשבון מלוח מהבנקים.	כללי	ראש לשכת ראש העירייה	פרוטוקול ישיבת מועצת עיר מס' 46	16.02.2021	13
3,500,000 ש"ח ללא כולל מע"מ 4,095,000 ש"ח כולל מע"מ.	תחילת ביצוע מייד עד ה-1.6.2021. מפקח הפרויקט – קורן גואטה.	קבלן הביצוע	החכ"ל	ביצוע שיפוץ בריכה עירונית – צו התחלת עבודה מספר 1	24.02.2021	14

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נשילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור חזק מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



החברה הכלכלית- שיפוף הברכה



#	תאריך	נושא המסמך	גורם		פירוט	הערות
			מפיק	מקבל		
15	28.02.2021	אישור תקציב בלתי רגיל – עיריית כפר יונה	משרד הפנים	כפר יונה עיריית יונה	אישור מ. הפנים הגדלת תב"ר 1015 ל 4.5 מיליון ש"ח על חשבון מלואות מבנקים ומוסדות אחרים.	אישור הגדלת התב"ר ל- 4.5 מיליון ש"ח.
16	27.04.2021	נוסח הזמנת עבודה מס' 2545	עיריית יונה	כפר יונה	תקציב הפרויקט 4,320,278 מועד תחילת הפרויקט 3 מרס 2021	4,320,278 ש"ח סכום כולל של הזמנה
17	12.5.2021	הזמנה מס' 902	עיריית יונה	כפר יונה	תוספת להזמנה 2454 – ביצוע פרויקט שיפוף הברכה בסך 3,520,278 ש"ח	
18	27.06.2021	סיכום ועדת נספים מה 22.6.21	ועדת נספים של העירייה	ראש העיר	סיכום דיון ועדת נספים הגדלת תב"ר ל 7.5 מיליון ש"ח הגדלה ע"ח הגדלת המלווה של הבנקים ב-3.0 מיליון ש"ח נוספים.	7,500,000 ש"ח
19	6.7.2021	פרוטוקול ישיבת ועדת נספים מספר 4	ועדת נספים של החכ"ל		אישור הגדלת תקציב לקבלן פיתוח בבריכה ל 7.5 מיליון ש"ח. 1. לעתיד יש להביא את הבקשה להגדלה בטרם הביצוע. 2. לעתיד אין לצאת למכרז ללא כיוון של העירייה בהזמנת עבודה חתומה ומאושרת על מנת לא להביא לחשיפה של החברה מול הקבלנים. 3. הוחלט פה אחד לאשר את הבקשה.	אשר להגדיל ל 7.5 מיליון ש"ח. הסבר של מנכ"לית החברה במסמך.
20	9.7.2021	דוא"ל ממנכ"לית החכ"ל לגזברית	מנכ"לית החכ"ל	גזברית העירייה	התראה על חריגה בעלות הפרויקט. בקשה להגדיל את ההזמנה של העירייה למול החכ"ל.	
21	9.7.2021	תשובה לדוא"ל	גזברית העירייה	מנכ"לית החכ"ל	אין אפשרות להגדיל את ההזמנה טרם הגדלת התב"ר.	
22	27.07.2021	פרוטוקול ישיבת מועצת עירייה מן המניין מס' 56	לשכת ראש העיר	כללי	אישור מועצת העיר להגדלת תב"ר ל- 7.5 מיליון	בעד 6 נגד 4

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נשילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור חוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



החברה הכלכלית- שיפוץ הבריכה



הערות	פירוט	גורם מקבל	גורם מפיץ	נושא המסמך	תאריך	#
נמצאו ליקויים אותם נדרש להסדיר. (אין התייחסות למסמך זה בדוח)	מאתרי המחלקה לבריאות הסביבה מתאריך 20.7.2021 ביקורת המחלקה לבריאות הסביבה מתאריך 20.7.2021	מנכ"לית החכ"ל	משרד הבריאות - המחלקה לבריאות הסביבה	ברכת שחיה	29.7.2021	23
הגדלת תב"ר ל- 7.5 מיליון ש"ח.	אישור הגדלת תב"ר בסך 3.0 מיליון ש"ח מלווה מהבנקים. מ- 4.5 מיליון ש"ח ל- 7.5 מיליון ש"ח.	ראש העיר	משרד הפנים	אישור תקציב - בלתי רגיל - עיריית כפר יונה	01.08.2021	24
	תוספת להזמנה קיימת 2454 - פרויקט שיפוץ בריכה בסך 2,719,000	החכ"ל	עיריית כפר יונה	הזמנה מס' 1675	5.8.2021	25
בסיכום "שנה התייחסות יועצת משפטית".	דיון לבקשת חבר מועצה א' בנושא פרויקט הבריכה הועלו טענות בנוגע להתנהלות בקשר לפרויקט הבריכה ואישור בדיעבד. הוא התפטר מהתפקיד.		דירקטוריון החכ"ל	חכ"ל - פרוטוקול ישיבת דירקטוריון מס' 5/21	23.8.21	26
בהסכם כתוב שיבוצע על בסיס השינויים בנספח א'.	עפ"י ההסכם המקורי - סכום הפרויקט - 4,428,520 ש"ח כולל מע"מ. הגדלת התקשרות עם הקבלן ל- 5.185 מיליון לפני מע"מ (6,066,450 ש"ח כולל מע"מ)	קבלן הביצוע	החכ"ל	תוספת להסכם	06.10.2021	27
	אישור מועצה מימון מפעל הפיס 2.1 מיליון במקום מלוות				14.06.2022	28

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נשילת רשות מחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה - מאסר שנה



החברה הכלכלית- שיפוץ הבריכה



מבקר העירייה
נציבת תלונות הציבור

הערות	פירוט	גורם מקבל	גורם מפיץ	נושא המסמך	תאריך	#
אישור תב"ר בסך 7.5 מיליון ש"ח ללא שינוי. שינוי בתמהיל פנימי	אישור מ. הפנים החלפת 2.1 מלוות במימון מ. הפיס - תב"ר 1015 לשיפוץ הבריכה.	כפר עיריית יונה	משרד הפנים	אישור תקציב - בלתי רגיל - עיריית כפר יונה	06.07.2022	29

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נשילת רשות תחילה ממבקר העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה - מאסר שנה

היטלי פיתוח בוועדה לתכנון ובניה





דוח ביקורת

היטלי פיתוח כפר יונה



1. מבוא

חוק התכנון והבניה 1965 ותקנות התכנון והבניה (להלן: "החוק" או "הוראות החוק") נועדו להסדיר את הבניה במקרקעין ואת השימוש בו על מנת בין היתר לשמור על אינטרסים כלכליים של הרשות המקומית ורשויות המדינה.

לרשויות המקומיות הוצאות לפיתוח תשתיות בישוב הממומנות באמצעות היטלי פיתוח - כבישים, תיעול, ניקוז ועוד. היטלי הפיתוח נגבים מכוח חוקי עזר שמחוקקות הרשויות המקומיות.

חוקי עזר הינם אמצעי של הרשויות המקומיות במטרה להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית, לקבוע נורמות התנהגות, לבצע גביית תשלומי חובה למימון פעולותיה וכן אכיפה וענישה.

כחלק מהתנאים לקבלת היתר בנייה, קובע חוק התכנון והבניה, כי תנאי למתן ההיתר הוא תשלום האגרות וההיטלים החלים על הנכס.

2. מתודולוגיה

א. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק את נושא חיוב ההיטלים וגבייתם ברשות. הביקורת בחנה האם קיימים נהלי עבודה והנחיות לחיוב ההיטלים ולגבייה, היטל מחויב במקרה של בנייה חדשה, תוספת בנייה או חריגות בנייה. האם לרשות יש מאגרי מידע פוטנציאליים כגון: סקר נכסים וסקר עבירות בנייה. על בסיסם ניתן לחייב תושבים שלא הגישו היתר לבניית תוספת או במקרה של טעויות בקביעת גודל הנכס. הביקורת בחנה גם את סנכרון המידע ושיתוף הפעולה בין הוועדה המקומית למחלקת הגבייה לטובת חיוב וגביית ההיטלים.

**ב. היקף הביקורת**

הביקורת התמקדה בבדיקתה בשנים 2018 ועד היום. להלן הנושאים המרכזיים שנבדקו:

**ג. מתודולוגיית הביקורת**

1. פגישות ושיחות עם ממלאי תפקידים ברשות ובכלל זה מנהלת הוועדה המקומית ומנהלת מחלקת הגבייה.
2. סיור בשטח לבחינת חיובי שצ"פ עם בגנים חדשים.
3. בחינת מסמכים שונים ובכלל זה:
4. דוח שינויים בגודל הנכס ממחלקת הגבייה.
5. כרטסות הנהלת חשבונות עם נתוני חיוב להיטלים.
6. פרוטוקולים של ישיבות הוועדה לתכנון.

3. בסיס חוקי**חוק התכנון והבנייה**

חוק התכנון והבנייה מסדיר את הליך קבלת היתר הבנייה כדלקמן, סעיף 145א לחוק קובע:

"לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר....."

הקמתו של בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה".

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרטום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות מחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



המחוקק ביקש, בין השאר לסייע בגביית ההיטלים. עקב כך, קובע החוק כי תשלום מלא של כל התשלומים החלים על הנכס, הוא תנאי למתן היתר. סעיף 145 ד לחוק קובע כי:

"אשר מוסד תכנון בקשה להיתר וקוימו התנאים המוקדמים שנקבעו על-ידי מוסד התכנון, לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק, בגין הנכס שאליו מתייחס ההיתר או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום כאמור, בכפוף להוראות כל דין; הועדה המקומית תודיע למבקש ההיתר תוך ארבעה עשר יום מהיום שביקש זאת, את פירוט החיובים כאמור. ואולם אם הוגשה בקשה להיתר לפי פרק ה'3, תודיע רשות הרישוי למבקש את פירוט החיובים תוך שבעה ימים."

חוקי עזר לגביית היטלי סלילה ותיעול

"חוק עזר" הוא דבר חקיקת משנה הנחקק על ידי רשויות מקומיות, עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (איגודי ערים).

בהתאם לסעיף 250 לפקודת העיריות, מוסמכות הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר אשר יאפשרו להן למלא את תפקידן במתן שירותים מוניציפליים נאותים. במסגרת זו, מוסמכות הרשויות המקומיות לקבוע בחוקי העזר גם הוראות בדבר תשלום אגרות והיטלים.

על פי הנחיית משרד הפנים, חובה לאשר חוק עזר בישיבת מועצת הרשות ולהעביר לאישורו של משרד הפנים לפני פרסומו. חוקי העזר להיטלים, כוללים הוראה בדבר מגבלת גבייה. כשמסתיימת תקופת התחולה של מגבלת הגבייה, יש לאשר את הארכת מגבלת הגבייה במועצת הרשות ובמשרד הפנים.

משרד הפנים נוהג לפרסם את חוקי העזר המעודכנים לכל רשות ואישורי הארכת הגבייה שלהם, להלן הקישור [משרד הפנים שלטון מקומי moin.gov.il](http://moin.gov.il)

לעיריית כפר יונה שלושה חוקי עזר להיטלי פיתוח:

▪ **חוק עזר לכפר יונה (תיעול) התשע"ז-2016**
היטל תיעול נועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל התקנת מערכת התיעול בתחומה, בלא זיקה לעלות ביצוע עבודות תיעול המשמשות את הנכס החייב או הגובלות בו.
ההיטל יוטל במקרים הבאים: תחילת ביצוע עבודות תיעול, אישור בקשה להיתר בנייה ובנייה חורגת בנכס. היטל תיעול לנכס יחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבניין שבנכס **למעט שטח מרתף**, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבניין בנכס, בתעריפי ההיטל שבתוספת הראשונה.

▪ **חוק עזר לכפר יונה (סלילת רחובות) התשע"ז-2016**
היטל סלילת רחובות נועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל סלילת רחובות בתחומה, בלא זיקה לעלות ביצוע עבודות סלילת רחוב הגובל בנכס נושא החיוב או המשמש אותו.



ההיטל יוטל במקרים הבאים: תחילת סלילת סוג רחוב הגובל בנכס, אישור בקשה להיתר בנייה ובנייה חורגת בנכס.
היטל סלילת רחובות לנכס יחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבניין שבנכס למעט שטח מרתף.

חוק עזר לכפר יונה (שצ"פ) התשע"ג-2012

היטל שצ"פ הוא חיוב בהיטל בעבור הקמת שטחים ציבוריים, כגון מדשאות, משטחים מרוצפים, משטחים סלולים, מתקני משחק, מתקני נופש, ספורט ובידור, גינות נוי וכיוצא באלה.
ההיטל יוטל במקרים הבאים: תחילת עבודות לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס, אישור בנייה חדשה ובנייה חורגת.
היטל שצ"פ בעבור נכס יחושב לפי שטח הקרקע ושטחו של הבניין שבנכס, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבניין שבנכס, בתעריפי ההיטל שבתוספת הראשונה. השטח האמור, לא כולל שטחי שירות.

פרק ההגדרות בחוק העזר - מגדיר "קומה" – "חלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, הנמדד לפי גובהו המזערי של אותו חלל, כקבוע בפרט 2.03 לסימן ב' לתוספת השנייה של תקנות היתר בנייה, אם נקבע כזה, לרבות בנייני עזר, מרתפים, מרפסות מקורות ופתוחות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, ביציעים, חדרי מעליות, עליות גג וכל שטח אחר בקומה, למעט שטחי שירות כמשמעותם בתקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתוכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992".

סעיף 9(ד) לתקנות התכנון והבניה – חישוב שטחים, מגדיר מה יחשב כשטח שירות. בין השאר מוגדרים כשטחי שירות – שטחי חניה, מבואות וחדרי מדרגות, חדרי ביטחון ומחסנים.

בדיקת תוקף חוקי העזר ועדכונם

בחוקי עזר להיטלי הפיתוח נקבעת הוראה בדבר מגבלת גבייה. ההוראה היא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2006/3, לפיו על הרשויות לבחון את התעריפים, אחת לחמש שנים לכל היותר מאז העדכון האחרון ובמידת הצורך לעדכןם.
מטרת מגבלת הגבייה, למנוע מצבים, בהם התעריפים משקפים אומדן הוצאות הנמוך, משמעותית מאומדן ההוצאות המעודכן וזאת על מנת לשמור על איזון בקרנות הפיתוח ולמנוע גירעון בתקציב הייעודי נשוא חוק העזר. אחת לחמש שנים, על הרשות המקומית לפעול לביצוע תחשיב מעודכן ובמידת הצורך לעדכן את התעריפים, על מנת שישקפו את אומדן ההוצאות בפועל. במקרה אחר עשוי האומדן לשקף הוצאות גבוהות משמעותית מההוצאות בפועל, דבר שעשוי לייצר עודף בתקציב הייעודי.

הליך הארכת חוק העזר מחייב אישור מליאת הרשות המקומית ולאחר מכן העברת החוק לאישור משרד הפנים.
מבדיקת הביקורת עולה, כי חוקי העזר להיטלים בעיר (תיעול, סלילת רחובות והיטל שצ"פ) **תקפים עד לשנת 2025. אין הערות**



יודגש, כי אופן חישוב המטרים לגבייה הוא שונה, בין חוקי העזר לתיעול וסלילת רחובות, שבהם אין חיוב מרתפים, לבין חוק העזר לשצ"פ שבו אין חיוב של שטחי שירות. לעניין זה ראה גם הרחבה בפרק בנושא חיוב שצ"פים.

השוני בין חוקי העזר מסרבל את הליך חישוב הסכומים לגבייה, מכיוון שעבור שני חוקי עזר - יש לחשב שטחים ללא מרתפים ועבור חוק עזר שלישי (לשצ"פים), יש לחשב שטחים ללא שטחי שירות. הביקורת ממליצה, כי העירייה תשקול עדכון של חוק העזר לשצ"פים, כך שהמטרים לגבייה בו יכללו את כל השטחים שמעל לקרקע, בדומה לחוקי העזר לסלילה ולתיעול.

חוק העזר לשצ"פים חוקק בשנת 2012, כך שהתחשיב בו בוצע לפני מעל 11 שנה. הביקורת ממליצה, כי בהזדמנות זו, תערוך העירייה תחשיב מחודש של סכומי העלויות והערכת הגבייה של חוק העזר לשצ"פים ותעדכן בהתאם את התעריף של חוק העזר החדש לשצ"פים.

4. נתונים

הביקורת קיבלה דוחות כספיים של העירייה לשנים 2018-2021 וכן כרטסות הכנסות מהיטלים לשנת 2022

להלן נתונים על גביית היטלים לשנת 2022 (אלפי ₪)

שנה	היטל שצ"פ	קרן פיתוח כבישים ומדרכות	אגרות תיעול	סה"כ
2022	432	721	268	1,421

*לא כולל יפה נוף

בדוחות הכספיים של העירייה - בביאור 5 העוסק בגביית היטלי הפיתוח, יש בכל השנים סעיף של הכנסות מהיטל שצ"פ.

להלן נתונים על גביית היטל שצ"פ לשנים 2018-2022 (אלפי ₪)

סה"כ	2022	2021	2020	2019	2018
1,363	433	356	219	87	268

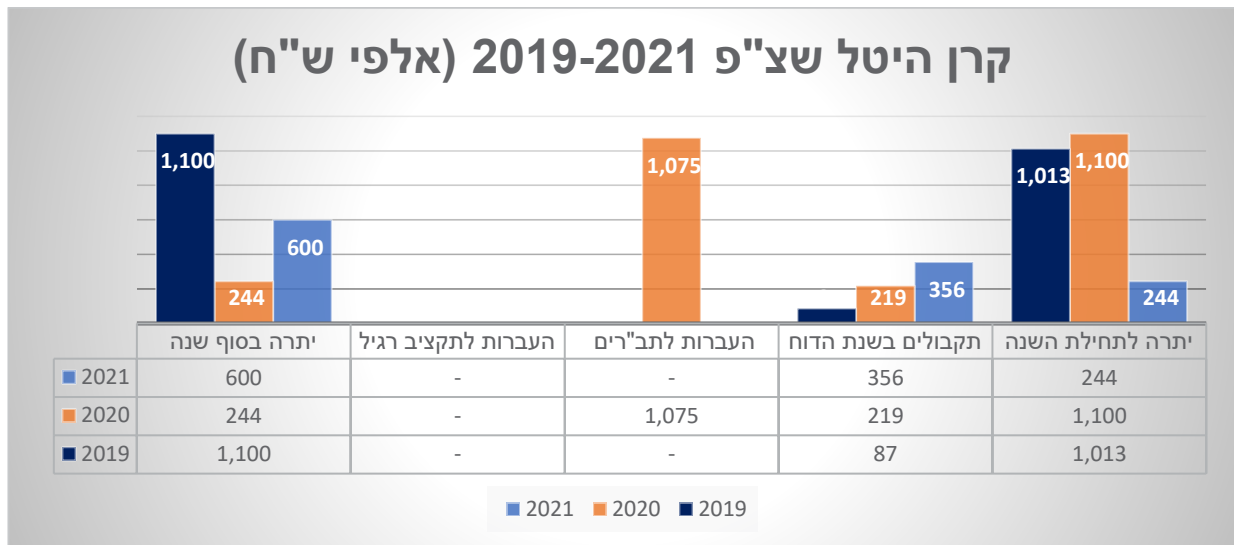
*לא כולל יפה נוף

לגבי שאר ההיטלים – הנתונים חלקיים בלבד. כך למשל, הכנסות מהיטלי תיעול וכבישים ומדרכות אינם מפורטים בשנים 2018-2021. בשנים 2018-2019 יש סעיף בשם "קרן להיטלי פיתוח", שכולל כנראה



את ההכנסות מהיטלי שצ"פ וכבישים ומדרכות). בשנים 2020-2021 – אין כלל פירוט של הכנסות מהיטלים, מלבד היטל שצ"פ. הביקורת מעירה, כי ראוי שבדוחות הכספיים יוצג כל היטל בנפרד וזאת על מנת לקבל תמונה של גביית ההיטלים ומגמות בתחום. כמו כן, הביאור מציג גם את ניצול התקציב. הצגה נפרדת של כל היטל – שופכת אור על השימוש שנעשה בכספים ומצבה הכספי של כל קרן. יצוין, כי כאמור לא נתקבלו דוחות כספיים לשנת 2022 והנתונים לשנה זו נלקחו מכרסות הנהלת החשבונות של העירייה.

להלן נתוני קרן היטל שצ"פ 2019-2021 (אלפי ש"ח)



מטבלה זו עולה, כי בשלושת השנים 2019-2021 סכומי גביית ההיטלים גדלים, אך מצד שני קיימת שחיקה ביתרות לסוף שנה וזאת עקב "ניצול" הקופה לטובת ביצוע תבר"ם שונים. בשנת 2018 יתרת ההיטלים לסוף שנה הייתה 1,013 אלפי ש"ח, כאשר 3 שנים לאחר מכן היתרה עומדת על 600 אלפי ש"ח.

5. מדיניות, ארגון וניהול

5.1 מדיניות העירייה

לביקורת הוגש מסמך "מדיניות גביית היטלי פיתוח", המסמך יצא מלשכת גזברית העירייה (לא ברור מתי נכתב). המסמך מפרט את התנאים לחיוב היטלים. מצ"ב העתק המסמך:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות מחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מצ"ב מסמך מדיניות לגביית היטלי פיתוח.
יש לנהוג בהתאם.

תודה.

מדיניות גביית היטלי פיתוח

- ככלל יש לגבות היטלי פיתוח בגין כל נכס (מבנה+ קרקע).
בשל מורכבות הנושא וההתפתחות לאורך השנים נכון יהיה כי הגבייה תבצע בשתי תחנות:
1. בעת קבלת היתר בנייה.
 2. במועד ביצוע התשתיות. יש להקפיד על חיוב רכיב הקרקע במועד ביצוע התשתיות גם אם לא נעשית בנייה בשטח.
 3. בעת קבלת אישור העברה (אישור לטאבו).

כאשר בעל נכס מגיש בקשה להיתר בנייה / אישור העברה, יש לקיים בדיקה מקיפה מה מצב הנכס מבחינה סטטוטורית, היתרי בנייה ואסמכתאות על תשלום היטלי פיתוח בעבר בתיק הנכס – בדיקה זו באחריות הועדה המקומית. הדגש הוא על בדיקת היתר הבניה קודם, אסמכתאות לתשלומי עבר ואישורים על היעדר חובות שניתנו בעבר. בנוסף, יש למפות את הרחובות שבהם בעבר נעשה חיוב רק של חלק מהמגרש והיום יש לחייב את רכיב הקרקע על החלק הנוסף.

מדיניות:

1. נכס חדש – יש לגבות את מלוא ההיטלים בהתאם לחוקי העזר ובהתאם לגודל המגרש הקיים וגודל המבנה המבוקש.
 2. בגין כל תוספת בנייה ליח' דיוור קיימת – יש לגבות את מלוא ההיטלים בגין התוספת וכן בגין חריגות בנייה ככל שקיימות.
 3. לגבי מגרשים שפוצלו בשכונות הוותיקות – יש לגבות מלוא ההיטלים טרם מתן היתר בנייה. בכפוף לבדיקת החיוב הקודם של הקרקע.
 4. בעת הריסת נכס ובניית נכס חדש, יש להפחית משטח הנכס החדש את הנכס הקיים (רק הגודל שקיים בהיתר).
 5. למקרים מיוחדים – יש להעביר לקבלת החלטה לגזברית העירייה והיעצת המשפטית.
- הועדה המקומית תעביר את נתוני השטחים לחיוב ההיטלים למרכז התשלומים העירוני (מח' הגבייה) לשם הוצאת חיוב כנדרש.
רק לאחר קבלת התשלום בצרוף אסמכתא, מרכז התשלומים העירוני יעבירו אישור לוועדה לשחרור ההיתר.

בברכה,

- המסמך נכתב ללא תאריך או שמות נמענים, כך שלא ניתן לדעת אל מי מהעובדים/מחלקות המסמך מתייחס או מתי נכתב.**
- לביקורת לא נמסר האם המסמך נבדק ואושר ע"י יועמ"ט שית הרשות.**
- המסמך מדבר על היטלים בכללותם ולא מתייחס ספציפית לכל היטל. לעיתים קיימים תנאי חיוב והנחיות שונות להיטלים השונים.**
- במסמך חסרות הנחיות לגביית היטלים במקרה של תוספת בנייה. יש להדגיש, כי היטל שצ"פ הוחל רק ב 2012. כך שלמעשה כל מבנה שנבנה לפני 2012 לא חויב בהיטל שצ"פ.**
- ה. מכיוון שכך, בעת קבלת היתר בניה, יש לחייב על הבניה והקרקע הקיימת בנכס, במידה ולא הוטל עליה היטל שצ"פ.**
- ו. במסמך חסרות הנחיות ל"מקרים מיוחדים" שיועברו להחלטה ואישור של הגזברית. לדוגמא: החלטה על קיזוז היטלים ישנים במידה ולא תימצא הוכחת תשלום משנים קדומות שאינן סרוקות במערכת.**
- ז. אין במסמך הגדרה של אילו מסמכים ואסמכתאות נדרשים לצורך חישוב ההיטל.**



העדר נהלים

5.2 נהלי עבודה בנושאי היטלים

לביקורת נמסר נוהל עבודה בנושא "בקשות לטאבו וחיוב היטלי פיתוח", נוהל זה מפרט באמצעות תרשים זרימה, הנוהל מפורט וברור, מאפשר מספר ערוצי "טיפול", כאשר תושב מבקש אישור לטאבו נפתח אירוע ובעקבותיו נשלח פקח למדוד את הנכס ובהתאם לעדכן

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרטום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



את חיובי ההיטלים וזאת עוד לפני מתן אישור לטאבו. במידת הצורך, בפרקי הדוח השונים הביקורת תמליץ על נהלים נדרשים נוספים.

5.3 ניהול ישיבות ופרוטוקולים של הוועדה לתכנון

הביקורת קבלה לבדיקה פרוטוקולים של ישיבות הוועדה לתכנון ובנייה. בישיבות אלה מאשרים היתרי בנייה עם תנאים שונים להיתר. עם אישור תוכנית הבנייה, היתרי בנייה אלה מהווים את הבסיס לחיוב ההיטלים.
הישיבות מתועדות כנדרש עם מספור רציף ורישום נוכחות תקין.



הדגשה חיובית

5.4 סנכרון בין מחלקת הגבייה וההיטלים, נתונים ומידע

להלן שלבי תהליך גביית היטלים:



הביקורת בחנה את התיאום בין מחלקת הגבייה ומחלקת הנדסה

- א. בטופס חיוב ההיטל מופיע מספר משלם שהוא תעודת זהות של התושב בכרטיס ה"משלם" בגבייה. מספר המשלם הוא כרטיס שיכול לכלול בתוכו הרבה "נכסים".
- ב. מספר הנכס בגבייה (המספר של המבנה הפיזי שברשותו של התושב כדוגמת: בית, עסק, בית כנסת וכדומה) אינו מופיע במסמך חיוב ההיטל. יוצא מכך שחסר מספר שמקשר בין חיוב ההיטל במסמך לנכס הרלוונטי בגבייה. עקב כך, יש קושי לאתר את היתרי הבנייה והחישובים לפי כתובות ומספרי נכסים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרטום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ג. בין המחלקות קיים ממשק אוטומטי, בזמן הוצאת חיוב היתר בניה החישוב מוזן אוטומטית למערכת הגבייה, בנוסף בסיום בנייה והוצאת תעודת גמר נשלח מייל למחלקת הגבייה לעובדת שמזינה גודל הנכס שנבנה למערכת.

ד. להלן גרף המתאר את רישום הנכס במחלקה בהיתר לבנייה חדשה:



בהליך זה, פתיחת הנכס מתבצעת על פי גודל קרקע, שכמעט תמיד גדול מספר מטרים בנוי, לכן, שיטה זו גורמת לכך שמחלקת הגבייה "מקטינה" גודל נכס באופן תדיר. **הביקורת מעירה**, כי עדכוני גודל "פיקטיביים" משבשים את תקינות הנתונים הגולמיים במערכת ומקשים על המעקב והבקרה.

מסקנות והמלצות

- א. הביקורת ממליצה, לגבש מדיניות המותאמת לכל היטל בנפרד, מדיניות אשר תיבחן ותאושר על ידי הנהלת האגף והעירייה.
- ב. הביקורת מציינת לטובה את הנוהל המפורט בנושא בקשות לטאבו וחיוב היטלי פיתוח.
- ג. הביקורת ממליצה, לכתוב נהלי עבודה אופרטיביים נוספים, שיהוו הנחיות לתהליך, החל מבדיקת חיובים קודמים, חיוב ההיטל וגביית התשלום בגינו.
- ד. יש להגדיר אסמכתאות מקובלות במסגרת הנוהל. לדוגמא: מסמכי תשלום/טפסים קבילים לצורך הוכחת תשלום היטל קודם וכדומה.
- ה. יש לבחון הגדרת מספר מוביל חד ערכי, שיופיע הן במחלקת הגבייה והן במחלקת ההנדסה. מומלץ לאמץ את מספר הנכס/הפיזי כמספר מוביל.
- ו. הביקורת מציינת לטובה את החיוב האוטומטי של חישוב ההיטל במערכות הגבייה.
- ז. מומלץ לבחון את תהליך עדכון גודל הנכס, בפתיחת הנכס בשלב בקשת היתר הנהוג בגבייה, ולעדכן נתונים מדויקים ככל האפשר. ככל שבשלב פתיחת תיק, אין עדיין בקשה להיתר/ לא ידוע גודל הנכס, מומלץ לפתוח ללא גודל ולהזין את גודל הנכס במעמד קבלת ההיתר.



6. ניהול תחום ההיטלים

6.1 סקר ארנונה

בהתאם להנחיות משרד הפנים, בכל רשות מקומית יש לבצע סקר נכסים (מדידות בתים) אחת לחמש שנים. (כמו כן מעוגן בהחלטת ממשלה מס' 2899 וחוזר מנכ"ל 2008/02). גם פסק דין של בית משפט העליון (3/2453), קובע, כי על כל רשות מקומית חובה לחשב את הארנונה כללית עבור שטח הנכס (עד שתי ספרות אחרי הנקודה) ולחייב בהתאם.

לסקר מס' מטרות:

- א. להבטיח עדכון גודל הנכסים לפי המצב בפועל, כך שתהיה התאמה מלאה בין מספר המטרים המחויב, לגודל הנכס בפועל.
- ב. להביא לשוויון בין התושבים בתשלום מיסים הקבועים בחוק ולגבות מס אמת ובשיטת מדידה אחידה.

לביקורת נמסר, כי סקר הנכסים האחרון שנערך בעירייה, בוצע בשנת 2016 והסתיים בשנת 2018.

יוצא מכך, כי **עברו מעל ל 5 שנים** ממועד ביצוע סקר הנכסים האחרון על ידי העירייה.

אי ביצוע סקר נכסים, מלבד משמעותו למחלקת הגבייה, גורם לכך שפוטנציאל החיוב של ההיטלים לא ימומש במלואו, במקרים של תוספות בנייה שלא חויבו בעבר, חריגות בנייה והפרשי מדידה.

6.2 סקר עבירות בנייה

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (תיקון מס' 116) תשע"ז-2017 לפי סעיף 254 חייבת הרשות לבצע סקר עבירות בנייה. זאת, על מנת לפקח כנדרש על הבנייה החורגת, המתבצעת ברשות.

סעיף 254 טז. (א) קובע,

כי ועדה מקומית ורשות מקומית המוסמכת לאכיפה, יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים; סקר ועדכון סקר שנערכו כאמור, יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

(ב) סקר עבירות בנייה ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באתר האינטרנט של היחידה ויכלול, בין השאר, ריכוז של העבירות המשמעותיות, בתחומי התכנון והבנייה, כפי שהוגדרו באותן הוראות, שבוצעו בתחום כאמור בסעיף קטן (א).



(ג) **לא ביצעה** ועדה מקומית או רשות מקומית המוסמכת לאכיפה סקר עבירות בנייה או עדכון שלו לפי סעיף קטן (א). רשאי מנהל היחידה הארצית לאכיפה או מי שהוא הסמיך לכך, לבצע את הסקר או את העדכון כאמור ולהטיל על הוועדה המקומית או על הרשות המקומית המוסמכת לאכיפה, לפי העניין, לשאת בתשלום בסך כפל ההוצאות שהוצאו לעריכת הסקר או עדכנו.

(ד) בסעיף זה, "סקר עבירות בנייה" – סקר לעניין עבירות של ביצוע עבודה אסורה או שימוש אסור.

בסקר עבירות בנייה לפי תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבנייה, מאתרים את עבירות הבנייה ברשות וזאת על מנת למצות הליכים כנגד בעלי נכסים, **בהם בוצעה בנייה ללא היתר**. מכיוון שבסקר מאותרים נכסים בהם גם חיוב הארנונה הינו על מספר מטרים קטן מהמצוי בפועל, לסקר פוטנציאל לשמש גם את מחלקת הארנונה.

לביקורת נמסר, **כי לא בוצע סקר** עבירות בנייה ברשות.

מסקנות והמלצות

הביקורת ממליצה, לבצע בהקדם האפשרי סקר עבירות בנייה. סקר זה מהווה בסיס נתונים לעדכון נכסים בארנונה, אכיפת עבירות בנייה והגדלת חיובי היטלים בהתאם.

אי ביצוע סקר כזה עלול לפגוע ביכולת ההרתעה של הרשות ובגביית היטלים שלה.

6.3 חיובי היטלים בעת מכירת בית/העברת זכויות וחיוב היטל שצ"פ על תוספות בנייה

החוק קובע, כי לצורך העברת נכס בטאבו לבעלים אחר, על בעל הנכס להנפיק "אישור העדר חובות" מהרשות המקומית המעיד כי לבעל הנכס אין חוב. אישור העדר חובות חל הן על חובות ארנונה והן על חובות אחרים כגון היטלי פיתוח, השבחה וכו'. חיוב היטלים בעת מכירת הנכס, הנו ההזדמנות האחרונה לגביית היטלים המגיעים לרשות המקומית. שכן, ככל והרשות המקומית מנפיקה אישור העדר חובות, היא לא תוכל בעתיד לגבות מהבעלים החדש חוב שהיה קיים בעת המכירה.

על פי נייר המדיניות של גזברית העירייה "כאשר בעל נכס מגיש בקשה להיתר בנייה / אישור העברה, יש לקיים בדיקה מקיפה מה מצב הנכס מבחינה סטטוטורית, היתרי בנייה ואסמכתאות על תשלום היטלי פיתוח בעבר בתיק הנכס – בדיקה זו באחריות הוועדה המקומית. הדגש הוא על בדיקת היתר הבניה קודם, אסמכתאות לתשלומי עבר ואישורים על היעדר חובות שניתנו בעבר. בנוסף, יש למפות את הרחובות שבהם בעבר נעשה חיוב רק של חלק מהמגרש והיום יש לחייב את רכיב הקרקע על החלק הנוסף".

על פי חוקי העזר להיטלים, שצ"פ "מרתף" - חלק מבניין אשר חללו בין רצפתו ותחתית תקרתו נמצא כולו או רובו מתחת למפלס פני הקרקע המקיפה אותו, או מתחת למפלס כביש או מדרכות הנמצאים במרחק אשר אינו עולה על 1.5 מטרים ממישור הקיר החיצוני של הבניין;



- לכאורה, יש לחייב בהיטל שצפ כל שטח של מרתף, שאינו מוגדר כשטח שירות. אלא שבפועל, רוב המרתפים הם ממילא שטחי שירות. זאת, לפי הפירוט הבא:
1. שטחי המרתפים בבניה רוויה משמשים ברובם כחניה או חדרי אחסנה וחלק אחר כחדרי מדרגות ומבואות שגם הם מוגדרים כשטחי שירות.
 2. שטחי מרתפים בבתי מגורים – הוסבר לביקורת, כי בעיר ישנה תב"ע של מרתפים המגדיר את כל המרתפים בגובה עד 2.3 מטר כשטחי שירות. ולמעשה בבתי הפרטיים המרתפים מוגדרים ממילא כשטחי שירות.
 3. סוג נוסף של שימושים – הוא של עסקים, שחלקם משתמשים בשטחי המרתף כשטחים עיקריים

לביקורת נמסר, כי במקרה של בקשה להעברת זכויות נבנה נוהל עבודה במחלקת הגבייה:

- נפתח אירוע של העברת זכויות במערכת.
- מפקח מטעם הוועדה המקומית יוצא לביקורת בנכס. אם יש חריגת בנייה – נרשם במערכת אירוע של חריגת בניה.
- אחראית הוועדה לתכנון בודקת אם בעקבות החריגה קיימים מטרים לחיוב (לעיתים מדובר בחריגה בבנייה שאינה תוספת מטרים כגון למשל בניית גדר).
- ככל וקיימים מטרים לחיוב היטלים – מבוצע חישוב ומונפק שובר לתשלום.

לביקורת הוצג נוהל כתוב להליך זה.

מסקנות והמלצות

הביקורת ממליצה, לכתוב נהלי עבודה נוספים שיכללו את נייר המדיניות של הגזברית ויכלול בנוסף מרכיבי בקרה ומעקב על ביצוע המדיניות בפועל. בנוסף, בכל בקשה להיתר, יש לבדוק, האם קיימים מטרים מתחת לקרקע שמשמשים לשימוש עיקרי, בעיקר בהיתרים לשימושים עסקיים. במקרה שיש בניה בשטח מתחת לקרקע שמשמש לשימוש עיקרי – יש לגבות גם עבור חלק זה היטל שצ"פ.

6.4 גביית היטל שצ"פ בגין תוספות בנייה לפני שנת 2012

חוק העזר היטל שצ"פ הוא היטל חדש יחסית, החל משנת 2012. יוצא מכך, כי נכס שנבנה לפני 2012, לא שילם היטל שצ"פ. כאשר מוגשת בקשה לתוספת בניה על נכס כזה, נוצרת הזדמנות לגביית היטל השצ"פ על כלל הבנייה הקיימת. לביקורת נמסר, כי לא גובשה מדיניות ברורה לגבי חיוב על מטרים קיימים ובפועל הוועדה לא גובה היטל שצ"פ בגין הבנייה הקיימת בנכס.



כמו כן, גם בהוראות הנוגעות להיטלים במסמך המדיניות, הגזברית לא נתנה הנחייה ברורה לגבי נכסים מלפני 2012 ונרשם כי יש לגבות על התוספת בלבד ולא על כל הנכס, להלן ציטוט מהמסמך בסעיף 2: " **בגין כל תוספת בנייה ליח' דיור קיימת – יש לגבות את מלוא ההיטלים בגין התוספת**

וכן בגין חריגות בנייה ככל שקיימות". כתוצאה מכך, כאשר תושב מבצע הגדלה בנכס, בשום שלב, **לא נגבה** ממנו תשלום בגין שצ"פ על המטרים של הנכס הקיים - לא בעת ביצוע ההגדלה ולא בעת העברת זכויות ככל שמתגלה חריגת בנייה.

הביקורת בדקה תוספות בנייה שנבנו עם היתר קודם לשנת 2012, כך שנדרש לחייב אותן בהיטל שצ"פ על כלל המבנה ורכיב הקרקע, להלן טבלת המדגם והממצאים:

מס' בקשה נוכחי	מס' היתר קודם	תאריך היתר קודם	סה"כ מטרים שחויבו בהיטל תיעול וסלילה	סה"כ מטרים בנייה שחויבו בהיטל שצ"פ	חיוב שצ"פ בגין קרקע בש"ח
2019190	9897	30/10/1997	7.18	7.18	אין חיוב
20200044	6753	15/06/1993	34.84	34.84	אין חיוב
20200153	15208	14/01/2004	27.98	27.98	16,732
2020054	10510	01/07/1998	50.8	50.8	אין חיוב
20200010	1573	12/11/1979	123.34	123.34	אין חיוב
20190284	5685	10/07/1991	148.46	148.46	16,796
20200265	14337	25/05/2003	50.74	50.74	אין חיוב
20100210	7607	06/11/1997	52.22	52.22	אין חיוב
20200124	17619	27/01/2008	38.69	38.69	אין חיוב
20190205	14674	08/10/2003	31.49	31.49	אין חיוב
20210195	19184	23/03/2010	29.08	29.08	אין חיוב
20210076	18190	17/08/2008	21.82	21.82	אין חיוב
20210405	8983	07/07/1996	39.93	39.93	אין חיוב

מהטבלה עולה, כי :

6.4.1 הוועדה לא חייבה ולא גבתה תשלום בגין היטל שצ"פ על כל גודל הנכס שנבנה לפני שנת 2012. לדוגמא:

- בקשה מס' 20210405 היטל שצ"פ חויב רק על ההפרש בסך 39.93 מ"ר ולא חויב על כל גודל הנכס שנבנה עוד לפני שנת 2012.
- בקשה מס' 2020054 היטל שצ"פ חויב רק על ההפרש בסך 50.8 מ"ר ולא חויב על כל גודל הנכס שנבנה עוד לפני שנת 2012.

6.4.2 בשניים מהנכסים הוועדה חייבה וגבתה תשלום היטל שצ"פ בגין רכיב הקרקע. באחרים לא שולם על מרכיב הקרקע, כמתחייב על פי חוק העזר. לדוגמא:

- בקשה מס' 20190205 לא חויב ולא נגבה תשלום היטל שצ"פ בגין רכיב הקרקע.
- בקשה מס' 20210076 לא חויב ולא נגבה תשלום היטל שצ"פ בגין רכיב הקרקע.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרטום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מסקנות והמלצות

מומלץ לגבש מדיניות ברורה באופן מידי בנושא על מנת לחייב את היטל השצ"פ כנדרש. יש לבחון את הסוגייה של ההיתרים שלא חויבו בעבר כנדרש.

6.5 בדיקה מדגמית חיובי היטלים בבנייה חדשה

חוקי העזר קובעים את התנאים לחיוב ההיטלים. כאשר בעלים של נכס מגיש בקשה להיתר לבנייה חדשה (כאשר לא קיימת בניה קודמת בנכס), חישוב ההיטלים הוא פשוט יחסית – על פי הנתונים המופיעים בבקשה להיתר.

הביקורת בקשה לבדוק, האם אומנם חיובי ההיטלים מחושבים באופן תקין בבנייה חדשה. בהיתרי בנייה חדשים, הוועדה המקומית מוציאה חיוב בהתאם להיתר הבנייה. בחלק מהמקרים נדרש לבדוק, האם בוצעו בעבר תשלומים בגין היטלים על מרכיב הקרקע.

בתהליך הבדיקה, הביקורת נתקלה בקושי רב לבדוק את תקינות החישובים מסיבות שונות. לדוגמא – בהיטל השצ"פ – אין חיוב על שטחי שירות ולצורך חישוב השטחים נדרש נתון על מספר המטרים של שטחי שירות. במסמך חיוב ההיטלים, לא נכלל פירוט שטחים של שטחי השירות. דוגמא נוספת – כאשר שולם על מרכיב הקרקע, לא נרשם הסבר לחישוב. הביקורת בחנה מדגם של 4 בקשות להיתר. להלן הממצאים שעלו בבדיקה:

6.5.1 הביקורת מצאה, כי בטופס החיוב אין הסבר מפורט לחישוב ההיטל. כך לדוגמא:
- בקשה להיתר מס' 233 מתאריך 2021/3/8, בטופס החישוב לא מצורף הסבר לחישוב ההיטל.

הביקורת בקשה הסבר וקבלה את טבלת השטחים לחישוב. **תקין**
6.5.2 הביקורת מצאה כי בקשות מס' 233 מתאריך 2021/3/8 ובקשה מס' 334 מתאריך 2022/12/19 שולמו.

6.5.3 בקשה מס' 20190276 מתאריך 2019/11/25 שולמה ע"י רמ"י. נמסר אישור לביקורת.

תקין

מסקנות והמלצות

ככלל, נמצא כי החיובים עבור בנייה חדשה הם תקינים.

הביקורת ממליצה, להקפיד לתעד את ההסבר לחישוב ההיטל כמסמך פנימי של הרשות, כחלק מהליך החיוב, על מנת שניתן יהיה להבין בעתיד בפשטות על מה שולמו ההיטלים ועל מה טרם שולם.

בנוסף, יש לסרוק את מסמכי ההסבר וטבלת השטחים בצמוד לטופס ההיטל. אמצעים אלו ישפרו את המעקב והבקרה על חיוב וגביית ההיטלים.



יש לגבש מדיניות סדורה ובמסגרתה לקבוע, באיזה שלב יגבה היטל השצ"פ מנכס שהיה קיים לפני חקיקת חוק העזר להיטל השצ"פ (לפני 2012).

6.6 חיובי היטלים בתוספות בנייה

במקרים של הגדלת נכס מסיבות שונות, המעקב על חיוב וגביית היטלים הוא מורכב, וזאת בשל הצורך להתחקות אחר הסכומים ששולמו בעבר והיקף הבנייה עליו כבר שולם ולחייב רק בנייה נוספת. עקב כך, ערכה הביקורת בדיקה נפרדת לחיוב תוספות בנייה.

במקרה של בנייה ללא היתר, הבנייה הנוספת מבוצעת בלא שבעלים מגיש בקשה להיתר. במקרים אלו, הוועדה אמורה לאתר את הבנייה באמצעות מערכת האכיפה שלה. דרך נוספת, היא לעשות שימוש במידע הקיים במחלקת הארנונה של העירייה.

בנוסף, עשויים להיות מקרים בהם בעל נכס מגיש בקשה להיתר, אבל חלק מהשטחים נבנו ללא היתר. על הוועדה לבדוק במועד הוצאות היתר/ טופס 4 - האם כל השטחים בבניין מתאימים להיתר הקיים. במקרה של בנייה חורגת – יש לבדוק מתי נבנה. חוקי העזר מגדירים, כי במקרה של בניה שהעירייה הייתה רשאית לגבות עליה לפי חוקי עזר קודמים, אך לא עשתה כן, יחושב סכום היטל הקודם/ דמי השתתפות ובעל הנכס יחויב בו. ראה למשל סעיף 11 לחוק עזר היטל סלילה.

ממצאי הביקורת

- הביקורת מצאה, כי מחלקת הארנונה **לא מעדכנת** את הוועדה המקומית כאשר מבוצע על ידה עדכון גודל נכס. **לא קיימים** נהלים לעדכון בין המחלקות ולא נקבעו בקורות שוטפות שנועדו לוודא סנכרון בין שתי המחלקות ועדכון ביניהן.
- על מנת לאתר את תוספות הבנייה שיבדקו בפרק זה, קיבלה הביקורת ממחלקת הגבייה של העירייה "דו"ח שינויים גודל נכס". בדו"ח זה מפורטים נכסים, בהם בוצע שינוי בגודל נכס בשנים האחרונות. בדוח מופיעים בין השאר השדות הבאים: כתובת הנכס, מס' לקוח, תאריך עדכון גודל, גודל ישן, גודל חדש ופרטי גוש וחלקה.
- גם כאן הביקורת נתקלה בקושי רב**, בחלק מהמקרים הוועדה המקומית התקשתה לאתר את הנכס שבו מדובר, או את ההיתר/בקשה להיתר וזאת מכמה סיבות:

- **אין התאמה בין הגוש וחלקה**- בין הרשומים במחלקת הארנונה לרישומים בוועדה המקומית. יצוין, כי לאורך השנים חלו שינויים במספרי הגושים והחלקות בעיר.
- **חסר מספר מקשר**- מס' מקשר הוא מספר שיופיע במסמך החישוב של הוועדה המקומית ויקושר למס' נכס במערכת ברישומי הגבייה. בעירייה אין מספר מקשר למערכת הגבייה העורכת את חיוב היטל, לבין הוועדה המקומית העורכת את מסמך החישוב של היטל על פי גודל החלקה והבניין. מספר מקשר בין שתי המחלקות, יאפשר איתור נכסים בקלות



- רבה יותר וכן איתור נכסים שלהם נרשמה הגדלה באחת המחלקות, אך לא חויבו בהיטלים, כי ההגדלה לא עודכנה במחלקה השנייה.
- **מספר היתרים לנכס** - בחלק מהנכסים, לאורך השנים היו מספר היתרים לאותו הנכס וקשה לשייך את ההגדלה להיתר ספציפי. קושי נוסף – הוא במקרה של נכסים להם ניתן במקור היתר אחד, אך מחולקים למספר נכסים השייכים כל אחד לבעלים אחר. התופעה קיימת בעיקר בנכסים מסחריים ומקשה לערוך התאמה בין הגדלת נכס בהיתר הבנייה לבין הגדלתו במחלקת הארנונה.
- **קושי באיתור ושליפת המסמכים**- בכל תיק אמורים להיות סרוקים המסמכים הרלוונטיים אליו, אך בפועל לא כל המסמכים נמצאים בתיקים.

- 6.7 הביקורת מיינה את הדו"ח ודגמה 17 בקשות לתוספות בהיתרים. לגבי מקרים אלו, הביקורת בדקה האם שולמו היטלים בגין התוספות.
- 6.8 הביקורת מצאה, כי ב 4 מקרים בוצעה הגדלת שטח הנכס – אך לא היה מקום לחיוב היטלים. לביקורת ניתנו הסברים לגבי מקרים אלו, שהניחו את דעתה. כך לדוגמא, מקרה בו בית נשרף ונבנה מחדש. במקרה זה אומנם יצא היתר בניה חדש, אך על הנכס כבר שולמו היטלים בעבר ולא היה מקום לחיוב נוסף. - **תקין**
- 6.9 הביקורת מצאה, כי ב-4 מקרים, בוצעו תוספות בנייה בנכסים, אך לא חויבו היטלים או חויבו ולא שולמו. להלן פירוט בטבלה:

כתובת הנכס	תאריך העדכון	תוספת שטח (מ"ר)	הערות
האלון 27	05/7/2020	81.55	אין היתר ולא שולמו היטלים
שרת 20	31/7/2022	136	נתקבל היתר לבית דו משפחתי במקום בית ישן. קיים טופס חיוב היטלים אך אין תשלום
כלנית 1	12/5/2022	54.1	היתר להריסת בית ובניית בית חדש. קיים טופס חיוב היטלים אך אין תשלום
נחל דלתון 28	10/1/2021	60.96	אין חיוב ואין תשלום בגין היטל. (הגדלה עקב הערכת מדידה)

מסקנות והמלצות

- תוספת בנייה היא אחת העילות הקבועות בחוק לחיוב היטלי הפיתוח. ומשכך, יש להקפיד הקפדה יתרה על חיוב וגביית היטלים במקרים של תוספת בנייה.
- יש לגבש נוהל עבודה לסנכרון מידע ועדכונים שוטפים בין מחלקת הגבייה והוועדה לתכנון ובנייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ג. מומלץ לגבש סט בקורות למעקב אחר עדכוני נכסים וחיובי היטלים.
- ד. מומלץ לבחון את שיטת עדכון גודל הנכס במעמד הגשת היתר בנייה. יש לפעול לרישום נתונים תקינים ככל האפשר. טיוב הליך עדכון הגודל, ישפר את מסד הנתונים בגבייה ויקל על מעקב ובקרה פנימי וחיצוני.
- ה. מומלץ להגדיר מספר מקשר חד ערכי, שיהווה קישור וחיבור בין מערכת הגבייה למערכת הוועדה המקומית ויקל על התאמת היתר הבנייה לנכס הנכון. כך כל חישוב היטל, יהיה מחובר לנכס שבו נתבקש היתר ויתאים גם לנתוני הנכס במחלקת הארנונה.
- ו. מומלץ לסרוק את כל המסמכים הרלוונטיים לנכס, לתיק הנכס במערכת הממוחשבת של הוועדה המקומית. כך ניתן יהיה לשלוף ולאחזר מידע בקלות ובמהירות.

6.10 חיוב נכסים בהיטל בעילה של הקמת שצ"פ חדשים

סעיף 3 לחוק עזר לכפר יונה (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"ג-2012 קובע כי:

1(א) היטל שטחים ציבוריים פתוחים יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מאלה:

תחילת עבודות לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים, לשמש את הנכס. לעניין זה –

"תחילת עבודות" - גמר תכנית לביצוע עבודות לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים כאמור וכן אישור של המהנדס, לפי הנוסח של טופס 1 שבתוספת השנייה לחוק עזר זה (להלן - התוספת השנייה). ולפיו בכוננת המועצה לצאת למכרז ביצוע עבודות כאמור או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע עבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;

"שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס" - שטחים ציבוריים פתוחים שקבע המהנדס כי הם מיועדים לשמש את הנכס

היועצת המשפטית מסרה לביקורת, כי המהנדס הקודם ערך מפה של חלוקת העיר לשכונות, כך שבמקרה של בניית שצ"פ, ניתן יהיה לחייב בגינו את הנכסים שכלולים באזור זה.

לביקורת נמסר, כי לא מתבצעת גביית היטל שצ"פ במקרה של בניית שצ"פ חדש.

(למרות שכאמור, בניית שצ"פ היא עילה לגביית היטל).

כן נמסר לביקורת, כי לא נערכה מפה חדשה של חלוקת העיר לשכונות וכי כאמור, ממילא לא משתמשים במפה כלשהיא לחיוב על בניית שצ"פ חדשים.

הביקורת ביקשה לאתר מקרים, בהם העירייה הקימה שטחים ציבוריים פתוחים חדשים, בהיקף ובעלות משמעותיים ובדקה, האם העירייה חייבה את הנכסים באזור של אותם שצ"פ בהיטל שצ"פ

להלן דוגמאות לשצ"פ חדשים שנבנו ולא בוצע חיוב היטל (מצ"ב תמונות)



- בגינות הדר גן נבנה גן גדול וחדש:



- גן יחזקאל – הקמה מחדש של גן - כולל החלפת מתקנים



בשני המקרים הנ"ל, נבנו שצ"פים בהיקף משמעותי בשכונות ישנות, בהן חלק לא קטן מהנכסים לא חויבו בעבר בהיטל שצ"פ. למרות זאת, העירייה לא פעלה לאיתור הנכסים באזור ולחיובם בהיטל שצ"פ, כמתחייב מחוקי העזר.

יצוין, כי בשנים האחרונות נבנה גן נוסף בשכונת יפה נוף. מדובר בשכונה חדשה, בה כבר גבו היטלים (כולל שצ"פ) ולכן במקרה זה, לא היה צורך לחייב את הנכסים בהיטל שצ"פ בעקבות בניית הגן.

נמסר לביקורת, כי מהנדס העירייה הקודם הכין מפה של אזורים בעיר, על פיה ניתן לייחס עבודות תשתית לנכסים באותו אזור.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מסקנות והמלצות

- א. על פי החוק ועל פי הנוהל שהוציאה גזברית העירייה, על העירייה לחייב נכסים בהיטל שצ"פ במקרה של בניית שצ"פ חדש. עם זאת, בפועל לא בוצע הליך זה.
- ב. הביקורת ממליצה, כי העירייה תגבש נוהל לטיפול בהיטל שצ"פ בעת בניית גן ציבורי.
- ג. בין השאר מומלץ לקבוע בנוהל את ההוראות הבאות:
 - עם ביצוע שצ"פ חדש או שיפוץ שצ"פ קיים, יוציא מהנדס העיר אישור על ביצוע השצ"פ כאמור בחוק העזר.
 - העירייה תעדכן את הוועדה המקומית ואת מחלקת הגבייה על ביצוע שצ"פ חדש, או שיפוץ מאסיבי של שצ"פ קיים.
 - הוועדה תמפה את האזור/ שכונה הרלוונטים ותכין פירוט נכסים רלוונטיים באזור.
- הוועדה תבדוק, לגבי נכסים אלו, מתי נבנו ומתי ניתן היתר אחרון/ העברת בעלות. ככל ושינוי אחרון היה לפני 2012 (מועד חקיקת היטל השצ"פ), הרי שלא שולם היטל שצ"פ עבור הנכס. ככל ושינוי אחרון (בניה או העברת בעלות) חל לאחר שנת 2012, יש לבדוק האם שולם היטל שצ"פ על הנכס ובמידה וכן, האם שולם על מלוא גודל הנכס.
- לאחר בדיקה זו, יש לחייב בהיטל שצ"פ את הנכסים שנמצא כי לא שולם עליהם בעבר היטל שצ"פ.

6.11 זיכויים בחישוב היטלים בגין תשלום יתר

במקרים מסוימים, ניתנים זיכויים, בגין תשלום יתר שחויב ונגבה מהתושב. זיכויים יכולים להיווצר בשל שינויים בגודל המבנה במהלך הבנייה, בנייה בפועל קטנה מההיתר, או חיוב שגוי. הביקורת בקשה נוהל עבודה של זיכויים. כן נתבקשו דוחות זיכויים מרוכזים לשנים 2019-2021. לביקורת לא נמסר נוהל עבודה ולא נמסרו דוחות זיכויים כנדרש.

מסקנות והמלצות

- מומלץ לכתוב נוהל שיתייחס לזיכויים כספיים מסיבות שונות. יש להגדיר בנוהל סמכויות, אסמכתאות נדרשות ואישורים נדרשים של גורמי הנהלה בכירים.
- יש לנהל מעקב ובקרה על דו"ח הזיכויים המרוכז מדי תקופה כפי שיוחלט בנוהל הזיכויים.

6.12 זיכוי היטלים בגין נכס ישן (ככל ושולמו)

על פי חוקי העזר, במקרה בו קיים נכס ישן, יבוצע זיכוי בהיטל, על פי מספר המטרים של הנכס הישן. לדוגמה חוק עזר לכפר יונה (סלילת רחובות), התשע"ז-2016, סעיף 3(ד) "שולמו בעד נכס, בשל סלילת סוג רחוב הגובל בנכס, היטל קודם, היטל סלילת רחובות או דמי השתתפות (להלן - חיוב ראשון) לא ייכללו שטח הקרקע ושטח הבניין בנכס, בעת הטלתו של החיוב הראשון, במניין



השטחים לפי סעיף קטן (א), לצורך חישוב ההיטל לפי חוק עזר זה בשל אותו סוג רחוב שבעדו שולם החיוב הראשוני".

(הוראות דומות נכללות גם בשני חוקי העזר האחרים)

כאשר מגיעה בקשה להיתר בנייה חדשה /תוספת או הריסת נכס, מתבצעת בדיקה האם שולמו היטלים בעבר. הבדיקה מבוצעת באמצעות איתור היתרים קודמים, קבלות במערכת וכדומה. לביקורת נמסר, כי במקרה של נכסים שנבנו לפני שנים ארוכות, קיימת בעיה לאתר האם שולמו היטלים בגין הנכס בעבר. לעיתים אין תיעוד במערכת האם שולמו היטלים עבור הנכס. במקרים אלו, התושב נדרש להביא קבלה. הביקורת קיבלה לעיונה צורפה קבלה לדוגמא. בריכוז הנמצא בידי הוועדה, לעיתים, גם אם מאוחרת תשלום, לא ברור על איזה היטל שולם, ועל כמה מטרים. כתוצאה מכך, התושבים נדרשים לשמור קבלות על תשלומים גם שנים ארוכות אחורה.

לביקורת נמסרה דוגמא של מקרה, בו תושב הגיש בקשה להיתר ולא נמצא תיעוד במערכת לתשלומים קודמים. במקרה זה, נדרש התושב להביא קבלה מתאריך 26/12/2007. הביקורת מעירה, כי האחריות על שמירת קבלות ונתוני עבר נתונה בידי הרשות ולא התושב.

מסקנות והמלצות

- הביקורת ממליצה, לבצע בדיקה עד איזה שנה קיימים נתוני תשלומים וקבלות במערכת. ככל שיש שנים שאינן מופיעות ולא ניתן לשחזר אותן יש לקבוע מדיניות לעניין תיעוד קבלות והוכחת תשלום לאותן שנים.
- הביקורת ממליצה לגבש מדיניות כוללת לחיובי היטלים לגבי בתים ישנים, גם כאשר מצליחים לאתר אישור תשלום וגם כאשר אין תיעוד לתשלום.
- כאשר מזכים נכס בגין היטלים קודמים – המדובר בזיכוי כספי בהיקף של אלפי ואף עשרות אלפי ₪. בשל כך, יש לקיים הליך מסודר של החלטה וביצוע הזיכוי. בשל כך, מומלץ לקבוע מדיניות לגבי חיוב נכסים שנבנו לפני מועד חקיקת חוקי העזר להיטלים. מקרה הצורך יש להפנות "מקרים מיוחדים" לאישור זיכוי ע"י גזברית העירייה
- מומלץ לגבש נוהל זיכוי עקב נכס ישן, בנוהל יוגדרו הסמכויות והגורמים המקצועיים והמשפטיים להחלטה ואישור זיכוי שכזה. בין השאר יוגדרו בנוהל
 - הגורמים הנדרשים לאשר את הזיכוי
 - האסמכתאות הנדרשות להחלטה על זיכוי.
 - הדרכים לשמירת התיעוד הנדרש לכל בקשה לזיכוי.
 - הליכי בקרה ומעקב על זיכויים מסוג זה אחת לתקופה.
- כמו כן, יש להנחות בנוהל העבודה של גביית ההיטלים את הליך הגבייה במקרה כזה.

במקרה של נכסים ישנים עליהם לא שולם בעבר בגין דמי השתתפות או היטל – התעריף המוטל עליהם שונה. יש לבצע לפי הוראות חוקי העזר (הוראות מעבר) ראה למשל סעיף 11 לחוק עזר לסלילה.



מודעות העובדים לסיכוני סייבר





דוח ביקורת

מודעות עובדים לסיכוני סייבר



1. כללי

במסגרת ביקורת שערכה מבקרת העירייה בתחום אבטחת מידע נערך, במהלך 2023, תרגיל שביקש לבחון את מודעות העובדים לסכנות סייבר.

1 דרישות החוק (תקנות הגנת הפרטיות)

1

2 דרישות רגולטוריות אחרות

2

3 מספר מקרים של נסיונות פריצה למחשבי העיריה.

3

יצוין כי ביקורת זו בוצעה כצעד משלים לביקורת בנושא אבטחת מידע ערכה במהלך חודש יולי 2023 ביקורת על מודעות העובדים לסיכוני סייבר, בוצעה באמצעות תרגיל דיוג או פשינג (Phishing). בדיקה זו נעשת במסגרת קמפיין בו מתחזים לגורם ייעודי תוך מטרה לקבל את פרטי המשתמשים וסימתם וזאת על מנת להיכנס למערכת העיריה. לשון אחר, נעשית באמצעות מניפולציה במהלכה נעשה סימולציה (הדמיה) של גניבת מידע רגיש על ידי התחזות לגורם לגיטימי ברשת האינטרנט. לרוב שולח הגורם המתחזה הודעת מסר מידי או דואר אלקטרוני בשם אתר אינטרנט מוכר, בה מתבקש המשתמש ללחוץ על קישור. לאחר לחיצה על הקישור מגיע המשתמש לאתר מזויף בו הוא מתבקש להכניס את הפרטים אותם מבקש המתחזה לגנוב. המידע עשוי להיות, בין היתר, שמות משתמש וסיסמאות או פרטים פיננסיים. דיוג יכול גם להוות שלב ראשון לקראת תקיפת סייבר עתידית וככזה, הוא כלי מרכזי בלוחמת סייבר.

לצורך עבודת קיימה הביקורת ראיונות עם המנמ"ר ומנהל אבטחת מידע, וכן ביצעה כאמור תרגיל פשינג.

2. תיאור התרגיל

2.1 מטרת התרגיל

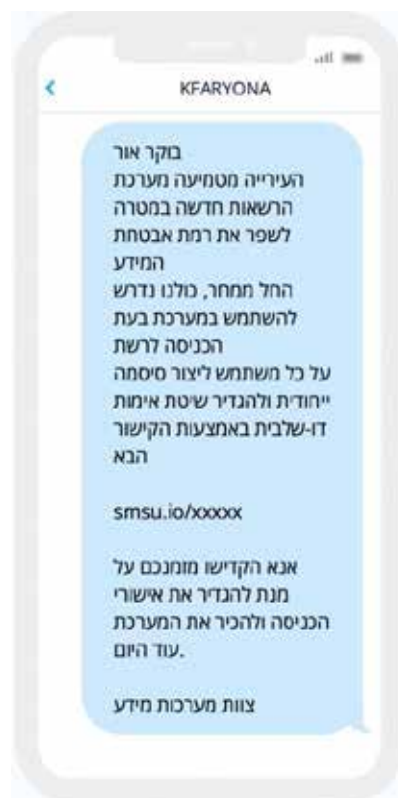
הקמפיין בחן את מודעות עובדים לנושא אבטחת המידע בהיבטים הבאים:

- א. פתיחת ההודעה – שקול הדעת שהעובדים מפעילים בעת קבלת הדואל
- ב. לחיצה על הלינק המצורף – שקול הדעת של העובדים בבואם להפעיל קישור חשוד
- ג. הכנסת פרטים מזהים ולחיצה על כפתור השליחה – האם העובדים מזינים נתונים לאתר חשוד
- ד. שרשרת דיווחים (גורמים שנפגעו, דיווחי שיתוף וזהירות) – האם העובדים דיווחו לממונים על הדואל החשוד

2.2 מהלך התרגיל

בתאריך **11.07.2023** למן שעות הבוקר החל קמפיין פישינג, במסגרתו הופץ הודעת דואל ל 136 משתמשי עיריית כפר יונה וחלק מספקיהם על בסיס רשימת קשר אשר הועברה מראש.

תרשים 1 תוכן הודעות הדוא"ל והטקסט כפי שהועברו למשתמשים



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



הקמפיין תואם ואושר מראש על ידי מבקרת העירייה ומנהל מערכות המידע במטרה לבחון ערנות ומודעות העובדים לנושאי אבטחת המידע, הסייבר והסיכונים הנובעים מנושאים אלה.

במהלך הקמפיין הופצו למשתמשי העירייה הודעות דוא"ל וכן הודעת טקסט (SMS).

הדוא"ל נחזה ל מנמ"ר עיריית כפר יונה ומכתובת אשר איננה מקושרת לדומיין העירייה (shayl@kfar-yona.org) כאשר הודעת הטקסט נשלחה מ KFYARONA ותוכנה כללה דרישה לפרטי משתמש לצורך הטמעת מערכת הזדהות חדשה בעירייה.

הקישור בגוף ההודעה מפנה, כאמור, את המשתמש לאתר אשר איננו מקושר לכתובת לגיטימית של העירייה.

נדגיש כי הודעת הדוא"ל המתחזה נוסחה באופן שנועד לשוות לה מצג לגיטימי, כדלקמן:

- א. הדוא"ל לא הכיל לינק מחשוד.
- ב. הסיפא של הודעת הדוא"ל הכין התוקף את המשתמשים להודעת טקסט באותו נושא ובכך הגביר את הסבירות ללחיצה על לינק אשר הופיע בהודעה זו.

לחיצה על הקישור הובילה את המשתמש לדף נחיתה (אינטרנטי) המתחזה לדף באתר האינטרנט של העירייה, בעל כתובת דומה, בו נדרש העובד להכניס שם משתמש וסיסמה (כפי שניתן לראות בצילום המסך שלהלן).



Full Name (required)

First Name Last Name

Email (required)

User Name (required)

Please enter your network username

Password (required)

Please enter your network password

תרשים 2 אתר הרישום הזדוני אליו הופנו המשתמשים לאחר לחיצה על הלינק

3. תוצאות התרגיל (ממצאי הביקורת)

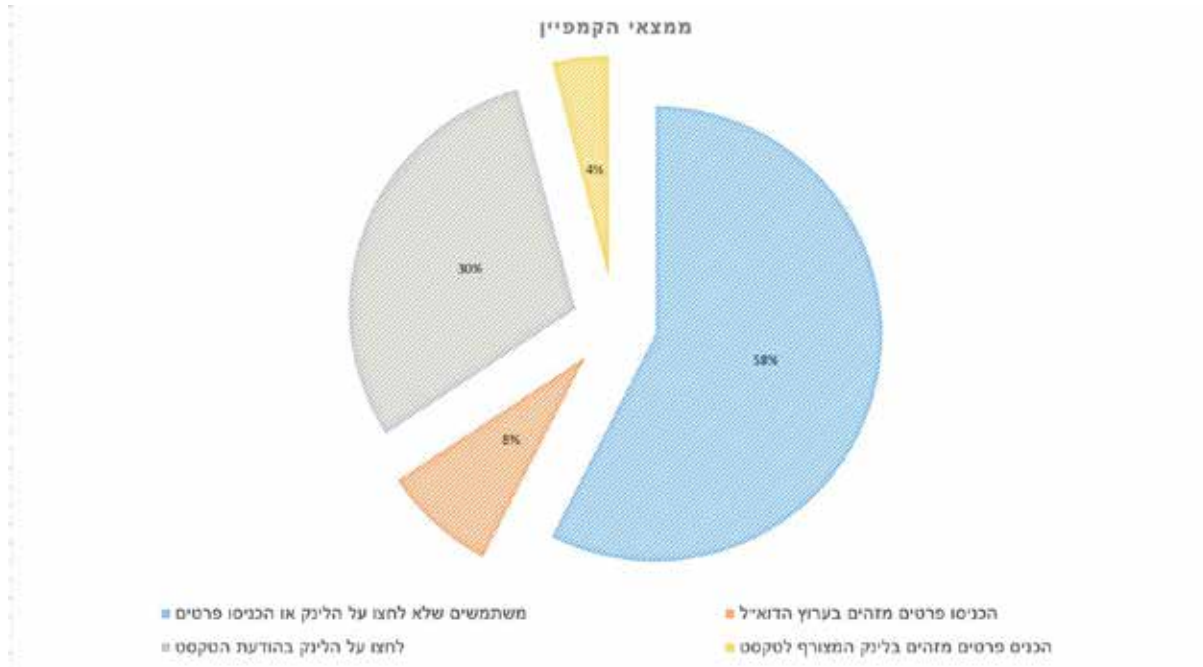
כאמור בתרגיל נבדקו 136 עובדים מתוך כלל עובדי העירייה. מניתוח התוצאות וביחס לביקורי משתמשי העירייה באתר עולים הממצאים הבאים:

- א. 15 עובדים מתוך 136 (20%) מעובדי העירייה, שנשלחה אליהם הודעה הזדונית, הכניסו לדף האינטרנט המתחזה לדף עירייה, פרטים מזהים באמצעות הדוא"ל.
- ב. 44 עובדים מתוך 136 (60%) מעובדי העירייה שנשלחה אליהם הודעה הזדונית הקליקו על הלינק שבהודעת הטקסט וביקרו בפועל באתר "הזדוני".
- ג. 26 עובדים מתוך אותם 44 (59%) מעובדי העירייה שנשלחה אליהם הודעה לחצו על הלינק יותר מפעם אחד ובסה"כ נלחץ הלינק 70 פעמים.
- ד. 6 עובדים מתוך מעובדי העירייה אשר לחצו על הלינק הכניסו פרטים רגישים ולחצו על כפתור ה Submit.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ה. הזמן מרגע שליחת הקמפיין ועד הזנת הפרטים על ידי אחד העובדים, עמד על דקות בודדות להלן הצגה גרפית של תוצאת התרגיל ממנה ניתן גם לראות כי חלק מהמשתמשים פעלו ביותר מערוץ תקיפה אחד:



תרשים 3 ניתוח תוצאות התרגיל

הקמפיין הסתיים לאחר כ 7 שעות, שבמהלכן, יצרה קשר עובדת אחת בלבד וטענה כי התקבלה הודעה חשודה.

ממצאי הקמפיין אם כן מעלים תמונה לפיה רמת המודעות לסיכוני סייבר של עובדי העירייה וערנותם לסכנות ואיומי אבטחת המידע הינה נמוכה.

יש לזכור כי לתוקף מספיק משתמש בודד אשר עולה בחכתו על מנת לקבוע דריסת רגל ברשת העירייה ומשם הדרך כמעט סלולה לביצוע מתקפות מתוחכמות בהרבה, אשר עלולות להוביל למימוש של סיכונים.

4. סיכום והמלצות

במסגרת הביקורת שערכנו בנושא אבטחת מידע, ביצעה מבקרת העירייה באמצעות יועץ חיצוני תרגיל פשינג. תרגיל זה בא לבדוק את מודעות העובדים לסיכוני הסייבר. חשיבות של בדיקה זו, ובחינת מערכת

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



אבטחת המידע לא יכול להיות שלם בלעדיו, הוא כיוון שחלק ניכר מהתקפות הסייבר נעשו כיוון שעובדים העבירו לתוקף (האקר) נתונים שאפשרו לו לחדור למערכות המחשוב. אשר על כן העירייה צריכה גם לערוך הדרכות והשתלמויות על מנת להגביר את מודעות העובדים בנושא זה.

הביקורת העלתה כי רמת המודעות לסיכוני סייבר ואבטחת מידע של עובדי עירייה, ועובד הקבלן בעלי הגישה למערכות המחשוב של העירייה, הנה נמוכה. רק עובדת אחת, מתוך 136 עובדים שנשלחה אליהם, במסגרת התרגיל, מייל זדוני פנתה בנושא למנמ"ר, כאשר :

- א. 15 עובדים מתוך 136 (20%) מעובדי העירייה, שנשלחה אליהם הודעה הזדונית, הכניסו לדף האינטרנט המתחזה לדף עירייה, פרטים מזהים באמצעות הדוא"ל.
- ב. 44 עובדים מתוך 136 (60%) מעובדי העירייה שנשלחה אליהם הודעה הזדונית הקליקו על הלינק שבהודעת הטקסט וביקרו בפועל באתר ה"זדוני".
- ג. 26 עובדים מתוך אותם 44 (59%) מעובדי העירייה שנשלחה אליהם הודעה לחצו על הלינק יותר מפעם אחד ובסה"כ נלחץ הלינק 70 פעמים.
- ד. 6 עובדים מתוך מעובדי העירייה אשר לחצו על הלינק הכניסו פרטים רגישים ולחצו על כפתור ה Submit.

ממצאים אלה מצביעים על כי העירייה חשופה, בהקשר לכך, לסיכוני אבטחת מיידע וסייבר, סיכונים שניתן לצמצם באם מודעות העובדים לסיכונים אלה תגבר.

להלן המלצת הביקורת:

- 4.1 יש לערוך נוהל בנושא הגברת מודעות עובדים בנושא סיכוני סייבר
- 4.2 יש לערוך תוכנית הדרכות לעובדים בנושא מודעות לסיכוני סייבר
- 4.3 יש להפיץ דפי מידע לעובדים בנושא סיכוני סייבר
- 4.4 יש לאכוף מדיניות סיסמאות ולוודא כי משתמשים אינם מסוגלים לקבוע סיסמאות פשוטות וקלות לפיצוח.
- 4.5 מומלץ להפעיל ההזדהות רב- שלבית (חזקה) למערכת הדוא"ל העירונית.
- 4.6 יש לערוך תרגילים דומים אחת לתקופה.



יום שלישי 09 אפריל 2024

אורית שלום,

בהתייחס לדו"ח הביקורת בנושא "מודעות עובדים לסיכוני סייבר".

מבדק הפישינג המדובר התקיים בסמוך לכניסתי לתפקיד מנמ"ר העירייה.

המבדק שבוצע היה חשוב והכרחי אבל נפלו בו פגמים שהביאו לתוצאה המתוארת בדו"ח.

במסגרת המבדק נשלח מייל בשמי בו התבקשו העובדים להעביר את פרטי המשתמש והסיסמה שלהם. שליחת המייל המדובר נעשתה ללא ידעתי וללא אישורי, דבר שלעצמו אסור ע"פ חוק (הנושא תוחקר ע"י מנכ"ל העירייה היוצא ששי מגידו ומסקנות הדו"ח הועברו לגורמים הרלוונטיים).

תחום המחשוב בעירייה הוזנח במשך שנים רבות, לא הוקצו משאבים ותקציבים מתאימים לטיפול בתשתיות המחשוב, השרתים ומערכות אבטחת המידע, לא נבנתה תוכנית עבודה שנתית/רב שנתית ולא הוקצו תקציבי התעצמות, ציוד התקשורת היה ישן ללא יכולת ניהול מרכזית וללא יכולת ביצוע הפרדת רשתות, רשת ה-Wi-Fi (הפנימיות והציבוריות) הוגדרה תחת אותו סגמנט כתובות, ה-Firewall היה מדגם ישן, ללא רישוי וללא אפשרות לבצע שדרוגי גרסה, כמו כן, לא בוצע סקר מיפוי תשתיות ומערכות.

מאז כניסתי לתפקיד בוצעו מספר שינויים כגון:

- החלפת כל מתגי התקשורת
- החלפת כל יחידות ה-AP האלחוטיות ביחידות מנוהלות עם יכולת הפרדת רשתות
- החלפת ה-Firewall, הגדרת פוליסי והפעלת מודלי אבטחת המידע
- מעבר לחיבור VPN מאובטח הכולל הזדהות כפולה
- נחסמה גישה החיבור המרוחק לכותני השרות
- נחסמה הגישה להתקני USB בכל עמדות המחשבים
- הוסרו חשבונות משמשים רבים שלא היו בשימוש
- נעשה מעבר לשימוש בסיסמאות מורכבות
- הופעלה הזדהות כפולה בחשבונות הדואר

שרת 4, כפר יונה 4035804 | טל' 09-8971142

עיריית כפר יונה   | www.kfar-yona.muni.il



בנושא אבטחת המידע:

- נבנתה תוכנית עבודה שנתית בשיתוף ה CISO
- בוצעה הדרכה שכללה סקירה של סוגי מתקפות סייבר ופשינג
- נשלח לעובדים מסמך הנחיות והמלצות בתחום אבטחת המידע
- נכתב נוהל טיפול באירועי אבטחת מידע וסייבר

לסיכום: במסגרת הפעולות והשינויים שבוצעו במהלך התקופה בה אני נמצא בתפקיד, חל שינוי משמעותי ברמת המודעות של העובדים בכל הקשור לנושא אבטחת המידע.

בברכה,

שי לוי
מנהל מערכות מידע

בטיחות גני משחקים ומתקני כושר





דוח ביקורת

גני משחקים ומתקני כושר



1. מבוא

1.1 כללי

לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של תושביהן.

כחלק מאיכות החיים בעיר, מצויים ברחבי המרחב העירוני גני משחקים ומתקני כושר, האמורים להוות את המקום הבטוח לפעילותם של תושבי העיר.

מידי שנה מתפרסמים באמצעי התקשורת השונים דיווחים על תאונות ומפגעים לילדים בגני משחקים. הפגיעות עלולות להיות מסיבות שונות כגון, נפילות ממתקנים, הילכדות איברים בין שלבי המתקן, הסתככות של חבלים או של פרטי ביגוד ועוד. הקפדה על ההוראות, תפחית את החשש לפגיעה או נזק לתושבים ואף תצמצם את סיכון העירייה לתביעות מצד נפגעים.

בשנת 2006 פורסם תקן מחייב, תקן 1498, הקובע את פעולות התחזוקה והבדיקות הנדרשות לאחזקה תקינה של מתקני משחקים. לפי הוראות התקן, מי שאחראי על הגנים הינם הבעלים או המפעיל של מתקני המשחקים. הווה אומר, כי העירייה אחראית לביצוע הפעולות והבדיקות הנדרשות עפ"י התקן.

להלן טבלה המפרטת את מתקני המשחקים והכושר בעיריית כפר יונה (מתוך רשימה שהוגשה לביקורת):

תיאור	גנים ציבוריים ¹	מתקני שעשועים במוסדות חינוך ²
מספר מתקנים	35	63

אגף שפ"ע אחראי על תחזוקת גני המשחקים ובין השאר אמון על הפיקוח על חברת האחזקה החיצונית, המבצעת עבור העירייה את הבדיקות הנדרשות עפ"י התקן.

העירייה התקשרה עם חברת גנית פארק, בחוזה שנחתם בחודש יולי 2020, לצורך אספקה, התקנה, שיפוץ ואחזקת מתקני משחק, כושר, ספורט וריהוט רחוב (להלן: 'גנית פארק'). חוזה ההתקשרות נערך במכרז עם החברה למשק וכלכלה (להלן: 'משכ"ל').

1.2 מטרת הביקורת

בחינת נאותות אחזקת מתקני השעשועים בשטחים ציבוריים ובמוסדות החינוך בעירייה

¹302

²301



2. מסגרת נורמטיבית

- א. תקן 1498 נקבע בשנת 1994 כתקן הרשמי החל על מתקני משחקים לילדים. התקן מפרט את הדרישות הקשורות להתקנה, תחזוקה ובטיחות המתקנים.
- ב. בחודש ינואר 2006 נכנס לתוקף תקן 1498 מחודש, הכולל בין השאר, התייחסות לנושאים: מתקני משחקים, מדריך להתקנה, לפיקוח, לתחזוקה ולתפעול (להלן: "התקן").
- ג. התקן מחייב, כי רכישה והתקנה של מתקני המשחקים תהיה מבעלי תו תקן בלבד. עפ"י חלק 7 לתקן, העוסק בתחזוקה, עומדות בפני הרשות שתי אפשרויות: לתחזק את המתקנים בעצמה (מותנה בקבלת היתר תו תקן לתחזוקה ממכון התקנים), או להתקשר עם חברת אחזקה חיצונית שהיא בעלת תו תקן ממכון התקנים. יודגש, כי התקן קובע, כי בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את התחזוקה בעצמו ובין אם התחזוקה מתבצעת באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו.
- ד. תקן 1497- מתקני פעילות גופנית באתרים נטולי השגחה
- ה. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988
- ו. תקנות התכנון והבנייה (הצללה בגני שעשועים), תשע"ט-2019
- ז. דו"ח מבקר המדינה בנושא 'גני משחקים ציבוריים ברשויות המקומיות', 2009.

3. מבנה ארגוני

המבנה הארגוני משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות והוא מנתב ותוחם באופן רשמי ומחייב את התנועה של אנשים וחומרים בארגון. מבנים ארגוניים נועדו לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון. להלן תרשים המבנה הארגוני הרלוונטי לביקורת כפי שמופיע באתר האינטרנט של העירייה:



להלן תפקידים של בעלי התפקיד הרלוונטיים לביקורת:

מנהל אגף-אחריות כוללת על חזות העיר וטיפוחה, מדיניות האגף וניהול צוות העובדים.

מפקח תברואה, מתקנים ושצ"פים- אחראי, בין היתר, על טיפול ואחזקה שוטפים של מתקני המשחק, ביצוע בדיקות חודשיות, חידוש שילוט וביצוע בדיקות הולם.

בנוסף, האגף נעזר בשירותי חוץ של חברת גנית פארק לטובת תחזוקה שוטפת של מתקני השעשועים והכושר בעיר.

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה כי בחודש ינואר 2021 האחראי על מתקני המשחק בעיר קיבל תעודת הסמכה 'בדיקות תפקוד (חודשיות) למתקני משחק' מטעם מכון התקנים. בנוסף, בחודש פברואר 2023 סיים הכשרתו ב'ניהול תחזוקת מתקני משחקים לרשויות ובעלי אתרים'. הביקורת מציינת כי האסמכתאות הועברו לעיונה רק לאחר הגשת טיוטת הדו"ח הראשונה לתגובת מבוקרים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



4. נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

סעיף 5.2.8 לחלק 7 בתקן 1498 קובע: "נהלים כתובים הדנים באמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונות, שרפות וכדומה, יהיו זמינים".

בסעיף 6.2.8 לחלק 7 נקבע כי "בלוח הזמנים (לפעולות תחזוקה סדירות) תצוין רשימת הרכיבים שיש לתחזק, ויפורטו נוהלי הטיפול בתלונות לקוחות ובמקרי תקלה".

הביקורת קיבלה לעיונה 'תיק נהלים תחזוקת מתקני משחק וכושר עיריית כפר יונה'. יודגש כי המסמך הועבר לביקורת לאחר שליחת טיוטת הדוח לתגובות מבוקרים ולא בעת עריכת הדו"ח.

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה, כי תיק נהלי הביקורת הועבר ללא תאריך עריכת הקובץ וללא אישור של הגורמים הרלוונטיים וזאת למרות שבקובץ הנהלים נדרשים הנתונים הללו. עוד עולה, כי בחלק מעמודי הנוהל צוין כי זו המהדורה ה-1 של הנוהל ובחלק אחר צוין כי זו המהדורה ה-2.



להלן תמונת מסך מקובץ הנהלים:

	עיריית כפר יונה	תחזוקת מתקני משחק וכושר	מהדורה מספר: 1	תאריך:	תאריך אישור המהדורה: שם המאשר: חתימה וחתימת:
--	-----------------	-------------------------	----------------	--------	--

	עיריית כפר יונה	תחזוקת מתקני משחק וכושר	מהדורה מספר: 2	תאריך:	תאריך אישור המהדורה: שם המאשר: חתימה וחתימת:
--	-----------------	-------------------------	----------------	--------	--

נמצא כי תיק הנהלים אינו מסדיר את האמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונה או אירוע חריג/בטיחותי אחר.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



5. תוכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים, אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

"מודל תוכנית עבודה אפקטיבית- קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפירסם משרד הפנים בשנת 2016 (להלן: "המודל"), קבע, כי תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי ניהול, אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים. הביקורת קיבלה לעיונה תוכנית עבודה, שהועברה ביום 27.11.2023 ממנהלת מוקד שירות לתושב לאחראי על מתקני המשחקים בעיר. התוכנית כוללת 12 סעיפים, המפרטים יעדים בתחום גני המשחק, ביניהם: החלפת שילוט, סיום פרויקט תיקון הולם, הנגשת מתקנים, בדיקות שנתיות, בדיקות חודשיות ועוד.



להלן צילום מסך של תוכנית העבודה שהועברה לעיונה של הביקורת:

שילוט
להלן תוכנית עבודה:

1.

מתקני משחק	שילוט גנים ציבוריים - החלפה והשלמה (הנחיות בכניסות לגנים)	נראות, שירות, סדר וארגון במרחב הציבורי, משמעות השם של הפארק- רגע היסטורי
מתקני משחק	החלפת שלטים היסטוריים לגנים ציבוריים (5 אתרים)	נראות, שירות, סדר וארגון במרחב הציבורי, משמעות השם של הפארק- רגע היסטורי
מתקני משחק	סיום פרויקט תיקון הולם בשצ"פ וגני ילדים (שצ"פ יפה טף צפוני, שצ"פ איריס)	תעודת בטיחות
מתקני משחק	הנגשת 5 פארקים לנכים	שירות לתושב
מתקני משחק	הקמת פארק חדש בשכונת יפה טף	נראות, שירות
מתקני משחק	החלפת חול בגני ילדים, בתי ספר ופעוטונים	
מתקני משחק	בדיקת תחזוקה חודשית לגני ילדים, בתי ספר ושצ"פים	
מתקני משחק	בדיקת תחזוקה שנתית (בדיקות מעבדה) לגני ילדים, בתי ספר ושצ"פים	
מתקני משחק	סקיטסארק: אחזקה שוטפת+ בדיקת בטיחות רבעונית	
מתקני משחק	עמידה בזמני תקן לשנת 2023 - 90% עמידה- עמידה בתקן	חיזוק אמן התושב
מתקני משחק	אתר העירייה החדש- מלל וספסים רלוונטיים	
מתקני משחק	הדרכת חמ"ח רחל'ה והרחבת לשנת הלימודים	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה כי תוכנית העבודה של האגף בתחום מתקני המשחק אינה כוללת התייחסות לנושאים דוגמת: יעדים ולוחות זמנים לכל אחד מסעיפי תוכנית העבודה, אחריות, תקציב לכל אחד מסעיפי תוכנית העבודה, בקרה ומדידה של מנהל האגף על ביצוע סעיפים בתוכנית העבודה ועוד. בנוסף, תוכנית העבודה אינה ערוכה בפורמט המומלץ על ידי משרד הפנים.

6. תקציב

תקציב הוא כלי ניהולי, שמטרתו תרגום תכנית העבודה למונחים כספיים ותכנון מראש של הוצאות והכנסות הארגון בחלוקה לנושאים/תחומים. לרוב מתבצע תכנון תקציבי לתקופה של שנה, המקבילה לשנת מס (תקציב שנתי). לעיתים מתבצע תכנון תקציבי למשך חייו של פרויקט, או לתקופה ארוכה או קצרה יותר (תקציב רב שנתי, תקציב רבעוני, תקציב חודשי וכדומה).

על מנת לקיים את דרישות התקן להבטחת המשתמשים במתני המשחקים והכושר, יש לתחזקם באופן שוטף, להחליפם ככל ועולה הצורך ולהתקין חדשים. לשם כך, הרשות נדרשת להקצאת משאבים כספיים לביצוע הבדיקות החודשיות, שנתיות ותלת שנתיות (בדיקות מעבדה).

הביקורת קיבלה נתונים מהגזברות ובהם תקציב וביצוע של אגף שפ"ע לשנים 2021-2023.

מצ"ב גרף, המציג את הנתונים הכספיים באלפי ₪ (כולל הוצאות אחזקה והוצאות קבלניות):



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



נתוני הביצוע לשנת 2023 הינם חצי שנתיים.

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנת 2021 בוצעו עבודות בתחום אחזקת מתקנים ועבודות קבלניות בסך של כ- 166 אלפי ש"ח בעוד התקציב עמד על 210 אלפי ש"ח.

עוד עולה, כי תקציב העירייה לפעילות תחזוקת גני משחקים גבוה מהביצוע בפועל, דבר היכול להעיד על אי יישום תוכניות עבודה בנושא תחזוקת מתקנים, או טיפול חלקי בנושא. בשנת 2021 בוצעו עבודות בתחום אחזקת מתקנים ועבודות קבלניות בסך של כ- 166 אלפי ש"ח בעוד התקציב עמד על 210 אלפי ש"ח. גם בשנת 2022 המחלקה השתמשה בכ- 66% מהתקציב שהוקצה לה (210 מתוך 321 אלפי ש"ח). ביצוע חצי שנתי לשנת 2023, מבטא גם הוא שימוש בכ- 66% מהתקציב.

אין להם שום התייחסות לתקציב, בשום שלב של התגובות שלהם

7. התקשרות עם חברה מתחזקת

הרשות, אשר הינה הבעלים של מתקני המשחקים והכושר, אחראית לתחזוקה ולבדיקה של כל מתקן על פי הוראות התקן. הרשות רשאית לבצע בדיקות תקופתיות ותחזוקה שוטפת באופן עצמאי או על ידי התקשרות עם חברה חיצונית.

העירייה התקשרה במכרז עם חברת 'גנית פארק' לביצוע עבודות תחזוקה שוטפות, כולל בדיקות חודשיות ועם החברה למשק וכלכלה לפיקוח וניהול.

7.1 עריכת מכרז

7.1.1 חוזה ניהול עם החברה למשק וכלכלה

על פי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, התקשרה העירייה עם החברה למשק וכלכלה (להלן: "החברה") בחוזה ניהול שנחתם ביום 09.07.2020. ביום 25.01.2023 התכנסה ועדת השלושה לפי חוק מכרזים משותפים ואישרה את ההתקשרות עם החברה בסך 7.5% מהיקף החוזה.

לביקורת אין הערות

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



7.1.2 גנית פארק (להלן: "גנית פארק")

על פי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, התקשרה העירייה עם חברת גנית פארק בחוזה התקשרות שנחתם ביום 02.07.2020 (להלן: "ההסכם")

סעיף 1 להסכם, קובע כי "הרשות המזמינה, מזמינה בזאת מהקבלן ביצוע עבודות אחזקה של מתקנים בהתאם.... תקופת ההתקשרות לביצוע עבודות האחזקה כאמור תהיה ל- 36 חודשים ממועד מתן צו התחלת העבודה למתן שירותי האחזקה".

סעיף 2 להסכם, קובע שכום מירבי של 200 אלש"ח, כולל מע"מ וכולל עמלה של חברת משכ"ל, עבור אספקה והתקנה של מתקני משחקים.

ממצאי הביקורת:

1. מנתוני תקציב העירייה לשנים 2021-2023 עולה, כי העירייה ניצלה סך של כ- 50 אלפי ₪ עבור אספקה והתקנת מתקני משחקים, ולא קיימת חריגה מהתקציב שהוגדר בהסכם (200 אלפי ₪).
2. מבדיקת הביקורת את אישור הערבות של חברת גנית פארק עולה, כי ביום 06.08.2020 הפיק בנק מזרחי טפחות כתב ערבות שמספרו 073102574 על סך 4,000 ₪. הערבות הייתה בתוקף עד ליום 02.08.2021.



להלן צילום מסך מאישור הערבות שהועבר לעיון הביקורת:

מזרחי טפחות MIZRAHI TEFAHOT

תאריך: 06/08/2020 שעה: 11:55 מס' מסמך: 1634289 טניף: 473 פרדס חנה

לכבוד
החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ (להלן: "החברה המנהלת")
ואו עיריית כפר יונה (להלן: "הרשות המזמינה")
ג.א.ג.

תנדון: כתב ערבות מס' 073102574

על-פי בקשת גנית פארק בע"מ מס' תאגיד רשום 511260861 (להלן: "הקבלן") אנו ערבים בזה כלפיכם לסילוק כל סכום עד לסך של 4,000 ש"ח (ארבעת אלפים ש"ח) וזאת בקשר עם חוזה התקשרות במסגרת מכרז פומבי מש/19/2018 ברשות המזמינה עיריית כפר יונה מס' עסקה P-402105-18-310, ולהבטחת כל התחייבויות הקבלן על פיו, לרבות המקדמה (ככל ששולמה) ולרבות הבטחת טיב הפרטים שסופקו וטיב העבודות שבוצעו על ידי הקבלן.

אנו מתחייבים לשלם לכם כל סכום או סכומים עד לסך הנ"ל תוך 14 יום מיום דרישתכם הראשונה בכתב שתגיע אלינו, מבלי להטיל עליכם לבסס או לנמק את דרישתכם בתהליך כלשהו או באופן כלשהו, או לדרוש את הסכום תחילה מאת הקבלן בתביעה משפטית או בכל דרך אחרת, ומבלי לטעון כלפיכם טענת הגנה כלשהי שיכולה לעמוד לקבלן בקשר לחיוב כלשהו כלפיכם.

אתם תהיו רשאים לדרוש מאתנו את תשלומי של הסכום הנ"ל בפעם אחת במספר דרישות, שכל אחת מהן מתייחסת לחלק מהסכום הנ"ל בלבד, בתנאי ששך דרישותיכם לא יעלה על הסך הכולל הנ"ל.

ערבות זו הינה בלתי חוזרת ובלתי תלויה ולא ניתנת לביטול.
ערבות זו תישאר בתוקפה עד 2/8/2021 ועד בכלל.
דרישה שתגיע אלינו אחרי 2/8/2021 לא תענה.
לאחר יום 2/8/2021 ערבותנו זו בטלה ומבוטלת.

כל דרישה על פי ערבות זו יכול ותעשה על ידי כל אחד מהמוטבים על פיה והתשלום על פיה בין אם לכולם ובין אם לאחד מהם יחשב כתשלום כדין ועל פי ערבות זו. בכל מקרה סכומם המצטבר של כל התשלומים שנסלם על פי ערבות זו לא יעלה על סכום הערבות.

ערבות זו אינה ניתנת להעברה ולהסבה בכל צורה שהיא.

דרישה בפקסימיליה או במברק או באמצעי אלקטרוני אחר לא תחשב כדרישה לעניין כתב ערבות זה.

תאריך: 6.8.2020

בכבוד רב,
גנית מזרחי טפחות בע"מ

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3. מבדיקת

הביקורת את האישור הביטוחי של חברת גנית פארק עולה, כי הביטוח בתוקף עד ליום 31.12.2023. להלן תמונת מסך של האישור הביטוחי שהועבר לביקורת:

נספח א'

תאריך הנפקת האישור (19/01/2023)	אישור קיום ביטוחים		
אישור ביטוח זה מהווה אסמכתא לכך שלמבוטח ישנה פוליסת ביטוח בתוקף, בהתאם למידע המפורט בה. המידע המפורט באישור זה אינו כולל את כל תנאי הפוליסה וחריגותיה. יחד עם זאת, במקרה של סתירה בין התנאים שמפורטים באישור זה לבין התנאים הקבועים בפוליסת הביטוח יגבר האמור בפוליסת הביטוח לטעם במקרה שבו תנאי באישור זה מטיב עם מבקש האישור.			
ממקד מבקש האישור	אופי העסקה	המבוטח	מבקש האישור
<input type="checkbox"/> משכיר <input type="checkbox"/> שוכר <input type="checkbox"/> זכיון <input type="checkbox"/> קבלני משנה <input type="checkbox"/> מומין שירותים <input type="checkbox"/> מומין מוצרים <input type="checkbox"/> אחר: _____	<input type="checkbox"/> נדל"ן <input checked="" type="checkbox"/> שירותים <input checked="" type="checkbox"/> אספקת מוצרים <input type="checkbox"/> אחר: אספקה, התקנה שיפוץ ואחזקה של מתקני משחק וראו מתקני ספורט וראו ריהוט רחוב וראו סככות וראו משותפים לבלות הולם וראו מגרשי מיני פץ וראו קטרנל וכדורסל וראו מתקני כושר לננים ציבוריים בקשר למכרזים שמורסמו על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ.	שם - גנית פארק בע"מ ת.ז.פ. - 511260861	שם - החברה המנהלת החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ וראו הרשויות המוסמכות וראו המועצה להסדר ההימורים בספורט וראו גורמים מממנים אחרים וראו חברות בנות וראו עבדים של הנ"ל. ת.ז.פ. - 520029844 מען - רח' הארבעה 19 תל אביב.

סוג הביטוח	מספר הפוליסה	טוח ומהדורתה פוליסה	תאריך תחילה	תאריך סיום	גבול האחריות/ סכום ביטוח		כיסויים נוספים בתוקף
					מטבע	סכום	
חלוקה לפי גבולות אחריות או סכומי ביטוח צד ג'	2722550823	ביט 2013	01.01.2023	31.12.2023	₪	6.000.000	כיסויי קוד כיסוי בהתאם לנספח ד' 315 309 307 304 302 329 328 321
אחריות מעבידים	2722550823	ביט 2013	01.01.2023	31.12.2023	₪	20.000.000	328 319 309 304
אחריות המוצר	604500523	ביט 2013	01.01.2023	31.12.2023	₪	6.000.000	321 309 304 302 (12 חדשים) 332 328

מירוט השירותים (בכפוף, לשירותים המפורטים בהסכם בין המבוטח למבקש האישור, יש לציין את קוד השירות המתאים כפי המצויין בנספח ג') : 062 046

מירוט הנכסים המבוטחים (במידה ואין די מקום ניתן למרש את הנכסים בנספח ד')	סוג הנכס (לדוגמא: רכב/נדל"ן)
תיאור הנכס (לדוגמא: מספר רישוי/כתובת)	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

**8 . ביצוע בדיקות תקופתיות****8.1 כללי**

תקן 1498 קובע מספר רמות של בדיקות בטיחות שיש לבצע במתקנים בגני השעשועים:

<ul style="list-style-type: none"> • על ידי נציג העירייה שעבר הסמכה • תבחן את יציבות ובטיחות המתקן. 	בדיקה חודשית
<ul style="list-style-type: none"> • באמצעות מהנדס המאושר על ידי מכון התקנים ואישור מעבדה. 	בדיקה שנתית
<ul style="list-style-type: none"> • תבוצע אחת ל- 5 שנים 	בדיקות הולם

8.2 בדיקה חודשית³

סעיפים 6.4.1 ו- 6.4.2 לחלק 1 של התקן, קובעים כי "היצרן או הספק יספקו הוראות תחזוקה.... ההוראות יפרטו את התדירות הרצויה של הבחינות או פעולות התחזוקה..."

בנוסף, סעיף 6 לחלק 7 של התקן, קובע כי יש לערוך בחינת תפקוד חודשית, הבוחנת פעולה ויציבות של מתקני המשחקים ותבחן את הנושאים הבאים:

פגמים אפשריים	הפרט הנבחן
העדר חלקי מבנה, סדקים, שברים וכדומה	מבנה כללי (חלקים קבועים ואחרים)
העדר אמצעי חיבור, התרופפות סגירה, היעדר אמצעי הבטחה מפני התרופפות	אמצעי חיבור
היעדר חומר סיכה במיסבים, פגם בתנועה (חופש יתר או היתפסות)	חלקים נעים

³ 111,112



פגמים אפשריים	הפרט הנבחן
אי תקינות החיבורים ושחיקתם	שרשרות
חופש בין היסוד לקרקע, בליטת היסוד מעל פני הקרקע	יסודות
היעדר כיסוי מספיק, אי ניקיון הכיסוי ובסביבתם	כיסוי המשטחים שמתחת למתקנים
השחתה	חבלים
היעדר סימון ושילוט שלא לפי התקן	סימון ושילוט
היעדר גידור למניעת התפרצות מסוכנת לכביש	הגנה מפני יציאה לכביש

הביקורת מציינת, כי נכון למועד הגשת טיוטת דוח הביקורת, **לא התקבל קובץ גיליון אלקטרוני**, המפרט את הבדיקות החודשיות אותן מבצעת חברת 'גנית פארק' עבור העירייה.

ממצאי הביקורת:

נמצא, כי מנהל האגף הממונה על אחזקת מתקני משחק **לא מתעדים** את קובץ הבדיקות החודשיות אותם עורכת חברת 'גנית פארק'. אומנם מתקבלים קבצים של בדיקות ספציפיות, אבל מדובר במאות בדיקות המתקבלות בקבצי PDF, כך שלא ניתן לקבל תמונה כוללת של המצב ולנתח נתונים.

הביקורת מציינת, כי מביקורת דומה שערכה בעיריות אחרות, ניתן לקבל מחברת 'גנית פארק' גיליון אלקטרוני, המפרט את הנתונים הבאים: מספר מזהה (אשר מהווה קישור לקובץ הבדיקה שנערכה, כולל הממצאים), שם האתר, שם הקבלן, מיקום הגן, תאריך בדיקה ושעת הבדיקה (התחלה וסיום), תוצאות הבדיקה וסוג הדיווח (כולל - האם הגן תקין או האם נפתחה תקלה). כאשר מתקבל קובץ כזה, יש לעירייה אפשרות לבצע בקרה ופיקוח באופן שוטף על אופן הבדיקה החודשית, תקלות, תיקונים שנערכו, זמן הבדיקה וכדומה.



הביקורת שלפה ממערכת הפרקטיכל קובץ בקורות חודשיות שבוצעו על ידי גנית פארק בחודש ינואר 2024 על ידי המפקח עידן אלי ובדקה במדגם מתקני משחקים את 0 אישור הבדיקה, מספר מתקנים זמן הבדיקה. נמצאו ספר מקרים בהם זמן הבדיקה היה קצר במיוחד. **להלן מספר דוגמאות:**



שם המוסד	מספר מזהה	תאריך בדיקה	קיים פירוט, צילום של המתקן הנבדק ופירוט הליקוי ככל שהיה	זמן הבדיקה בדקות	אסמכתא בדיקה
גן ניצנים	0245	3.1.24	+	1	<p>32.3164783,34.9376717</p> <p>פתיחה: 12:16 סגירה: 12:16 03.01.2024 03.01.2024</p>
גן יסמין	0253	3.1.24	+	6	<p>32.3165375,34.9376547</p> <p>פתיחה: 12:19 סגירה: 12:25 03.01.2024 03.01.2024</p>
הדרים	0225	3.1.24	+	1	<p>32.31541,34.9380617</p> <p>פתיחה: 12:30 סגירה: 12:31 03.01.2024 03.01.2024</p>

הביקורת שלפה דוחות בדיקה חודשיים ממערכת הפרקטיכל, הן עבור מוסדות חינוך והן עבור גנים ציבוריים, לחודשים ינואר ו- דצמבר 2023 **ולא עלו ממצאים חריגים.**

8.3 בדיקה שנתית

סעיף 3.2.9 לחלק 1 של התקן קובע, כי בדיקה שנתית הינה "בחינה הנערכת כל 12 חודש, לפחות, כדי לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, של יסודותיו ושל משטחיו".

סעיף 6.2 ג' לחלק 7 של התקן קובע " הבחינה השנתית נועדה לקבוע, במרווחי זמן של 12 חודשים לכל היותר, את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג האוויר, ראיות לריקבון או לשיתוך וכל שינוי ברמת הבטיחות...".

הערה 2 לסעיף הנ"ל קובעת, כי "אחת לשלוש שנים תיערך בדיקת התאמת המתקן לדרישות התקן הרלוונטי על ידי מעבדה מאושרת".

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



הביקורת קיבלה

לעיונה 44 קבצי PDF של בדיקות שנתיות, אותן ערכה העירייה במתקני המשחקים. הבדיקות נערכו על ידי גבי שואף, על פי הזמנה של חברת 'גנית פארק' ועל ידי מכון התקנים.

ממצאי הביקורת:

1. מבדיקת הביקורת עולה, כי האגף **לא מקבל ולא עורך קובץ ממוחשב**, המרכז את הבדיקות השנתיות, כולל תקינותם ו/או אי תקינותם של מתקני הכושר.
2. ביום 7.2.24 הביקורת שלפה ממערכת פרקטיכל קובץ בדיקות לחודש ינואר 2024, המפרט את כל המתקנים בהם ערכה גנית פארק בדיקה חודשית ותוקף התעודה השנתית של הגנים. הקובץ כלל בדיקות ב- 116 אתרים. הביקורת ביקשה לבחון, האם לכלל האתרים יש תעודה שנתית בתוקף במועד זה. נמצא כי תוקף תעודה שנתית של שצ"פ מספר 02613 פג ביום 01.01.24, להלן תמונת מסך מהמערכת:

שם אתר	סוג אתר	תת סוג א	משטח	תעודה שנתית
שצפ מס 02613 שצפ הגו ציבורי	שצ"פ		תום תוקף תעודה שנתית	01/01/2024

בנוסף, מתוך 7 בדיקות שנתיות שערך מכון התקנים ונמסרו לביקורת, נמצא כי 2 שצ"פים **אינם עומדים** בדרישות התקן. הביקורת מדגישה, כי בחלק מהבדיקות אותן ערך מכון התקנים, צוין כי נמצא 'ליקוי חמור' או 'ליקוי קריטי'. המשמעות היא שיש סיכון לפגיעה בבטיחותם של תושבים המשתמשים במתקן ובהתאם חשש לתביעות נגד העירייה.

להלן טבלה המפרטת את ממצאי הבדיקות, בהן נמצאו הליקויים:

שם הגן	מספר דוח בדיקה	תאריך בדיקה	ממצאי הבדיקה
ציבורי ספורטק מתחם פעוטות	7332210555	06.03.23	<p><u>תאור המחקנים שנבדקו ומסקנות הבדיקה:</u></p> <p>מס' 1 משולב מערביל בטון - לא מתאים (ליקוי קריטי) נבדק לפי מהדורת התקן משנת 2006</p>

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



<p align="center"><u>תאור המחקרים שבבדיקו ומסקנות הבדיקה:</u></p> <p>מס' 1 משולב - לא מתאים (ליקוי חמור) נבדק לפי מהדורת התקן משנת 2006 מס' 2 עלה ורד עמידה - לא מתאים (ליקוי חמור) נבדק לפי מהדורת התקן משנת 2006</p>	06.03.23	7332210556	שצ"פ הדרים
---	----------	------------	---------------

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

" מערכת פרקטיקל בשליטה של משכ"ל ועיריית כפר יונה וקיימת הרשאת לכניסה אך ורק למורשים, מהות המערכת היא לשליטה ובקרה 7/24 על כל המתקנים בעיר וכלל החומר המקצועי והאינפורמציה או בכל צורה. PDF שתולים במערכת, אפשר גם בקבצי כל החומר נמצא במערכת פרקטיקל ומנוהלים לפי: מיקום האתר, תאריך בדיקה, שעת בדיקה, השתלשלות בדיקות, היסטוריה וכל נתון אפשרי. הכל שתול במערכת הפרקטיקל".

התייחסות הביקורת לתגובת מבוקר:

תגובת המבוקר לא רלוונטית לממצאי הביקורת. אכן מערכת הפרקטיקל מאפשרת גישה לכלל הנתונים כפי שהוצגו על ידי המבוקר. בנוסף, מערכת הפרקטיקל מאפשרת הפקת דוחות מרוכזים בדבר בדיקות חודשיות/שנתיות ומאפשרת בקרה ופיקוח על עבודת משכ"ל ועל מצב גני המשחקים. דוחות אלה מאפשרים התייעלות בניהול התחום".

8.4 בדיקת הולם

סעיף 3.13 לחלק 1 של התקן קובע כי אזור הולם הינו "אזור שמשמש יכול להיחבט בו אחרי נפילה דרך מרחב הנפילה". מרחב הנפילה מוגדר בסעיף 3.5 לחלק 1 בתקן כ "מרחב בתוך המתקן, עליו או מסביבו, שיכול להתפס על ידי משתמש כאשר הוא נמצא בתנועה שגורם המתקן (כמו גלישה, התנדדות, נענע)".

סעיף 4.2.3 (נספח תנאים מיוחדים) לחלק 7 בתקן 1498 קובע כללים לבדיקת הולם של תשתית גומי באתר משחקים. בדיקות אלה בוחנות את מידת ספיגת הזעזועים של משטחים הפרוסים תחת מתקני המשחק, אשר נועדו למניעת חבלות בעת נפילה.

התקן קובע, כי: "יש לחזור על בדיקת ההולם כל 5 שנים אלא אם נמצאו פגמים בתשתית או קיים חשש סביר כי התשתית אינה מתאימה לדרישות התקן".



הביקורת קיבלה

לעיונה קובץ גיליון אלקטרוני, ששמו 'סטטוס גנים- כפר יונה- שצ"פ גני משחקים', המפרט 36 מתקני משחקים, מתקני כושר ו- 76 מוסדות חינוך בהם נערכו בדיקות הולם.

הקובץ מפרט את מספר המוסד/הגן/המתקן, כתובת, תאריך בדיקה, מספר תעודה והערות לבדיקה.

הביקורת ביקשה לבחון מתקני משחקים/כושר, בהם בדיקת ההולם לא תקינה ומשך התקופה שהמתקן היה **במצב של הולם לא תקין**.

ממצאי הביקורת:

1. הביקורת שלפה ממערכת פרקטיכל קובץ בדיקות לחודש **ינואר 2024** המפרט את כל המתקנים בהם ערכה בדיקה חודשית גנית פארק, תוקף משטח הולם ותקינות/אי תקינותו. הקובץ כלל בדיקות ב- 116 אתרים. הביקורת ביקשה לבחון האם לכלל האתרים יש אישור הולם בתוקף. נמצא כי **קיימים 31 אתרים שהוגדרו תחת סיווג 'הולם לא מתאים'**. להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

שם אתר	סוג אתר	תת סוג אתר	תום תוקף תעודת הולם	תקין / לא תקין	הערות
גן ילדים מס 0202	מבנה חינוך	גן ילדים	31/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0205	מבנה חינוך	גן ילדים	31/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0212	מבנה חינוך	גן ילדים	31/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0215	מבנה חינוך	גן ילדים	06/02/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0219	מבנה חינוך	גן ילדים	08/02/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0221	מבנה חינוך	גן ילדים	06/02/2021	לא תקין	הולם לא מתאים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



שם אתר	סוג אתר	תת סוג אתר	תום תוקף תעודת הולם	תקין / לא תקין	הערות
גן ילדים מס 0225 גן ילדים הדרים	מבנה חינוך	גן ילדים	31/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0228 גן ילדים אמנון ותמר	מבנה חינוך	גן ילדים	31/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0234 גן ילדים ארגמן	מבנה חינוך	גן ילדים	06/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0244 גן ילדים סיגלון	מבנה חינוך	גן ילדים	31/12/2020	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0247 גן ילדים יקינטון	מבנה חינוך	גן ילדים	31/12/2020	לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 0249 גן ילדים דולב	מבנה חינוך	גן ילדים		לא תקין	הולם לא מתאים
בית ספר מס 0257 בית ספר רימון	מבנה חינוך	בית ספר	08/02/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
בית ספר מס 02636 כושר בית ספר נפלאות	מבנה חינוך	בית ספר	08/02/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 0263 שצפ יחזקאל	גן ציבורי	שצ"פ	11/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 0266 שצפ יפה נוף צפוני ליד גני הילדים	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



שם אתר	סוג אתר	תת סוג אתר	תום תוקף תעודת הולם	תקין / לא תקין	הערות
שצפ מס 0267 שצפ צבעוני	גן ציבורי	שצ"פ	11/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ 02610 שצפ שרונה מתחם סוס חבל	גן ציבורי	שצ"פ	09/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02611 שצפ שרונה מתחם אקסטרים	גן ציבורי	שצ"פ	09/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02612 שצפ איריס	גן ציבורי	שצ"פ	24/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02614 שצפ טופז	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02615 שצפ הרצל	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ 02618 שצפ גינות הדר גדול	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02620 שצפ הדרים	גן ציבורי	שצ"פ	11/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02623 שצפ נחל תנינים	גן ציבורי	שצ"פ	11/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02624 שצפ ספורטק פעוטות	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



שם אתר	סוג אתר	תת סוג אתר	תום תוקף תעודת הולם	תקין / לא תקין	הערות
שצפ מס 02625 שצפ ספורטק בוגרים	גן ציבורי	שצ"פ	24/01/2021	לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02631 שצפ משושים	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים
שצפ מס 02635 שצפ שורק	גן ציבורי	שצ"פ		לא תקין	הולם לא מתאים
גן ילדים מס 02646 גן ילדים צליל	מבנה חינוך	גן ילדים		לא תקין	לא מתאים
גן ילדים מס 02645 גן ילדים מיתר	מבנה חינוך	גן ילדים		לא תקין	לא מתאים

על פי התקן, במקרה של משטחי **הולם לא תקינים**, השימוש במתקני המשחק אינו בטיחותי ויש לסגור את המתקן. יודגש, כי סגירת מתקני המשחקים, בפרט במוסדות חינוך, עלולה למנוע מילדים את השימוש בהם, דבר המקשה על תפקודי צוות ההוראה במוסדות אלה.

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"הכל נמצא במערכת פרקטיקל הכל נמצא ונגיש".

התייחסות הביקורת לתגובת מבוקר: תגובת המבוקר **לא רלוונטית** לממצאי הביקורת. אכן מערכת הפרקטיקל מאפשרת גישה לכלל הנתונים כפי שהוצגו על ידי המבוקר. בנוסף, מערכת הפרקטיקל מאפשרת הפקת דוחות מרוכזים בדבר בדיקות חודשיות/שנתיות ומאפשרת בקרה ופיקוח על עבודת משכ"ל ועל מצב גני המשחקים. דוחות אלה מאפשרים התייעלות בניהול התחום".

8.5 תיעוד אחזקת מתקנים

בסעיף 4.3 לחלק 7 לתקן נקבע "הבעלים או המפעיל/המתחזק לשם ביצוע תחזוקה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



של המתקנים, יחזיק ברשותו ספר תחזוקה או מסמכי בחינה ושירות".
בנוסף, סעיף 8.2.3 לחלק 7 לתקן נקבע, כי יש לשמור רשומות של כלל הפעולות שנעשות
להבטחת בטיחות המתקנים וביניהן:

"ישמרו רשומות של כל הפעולות שננקטו במסגרת ניהול הבטיחות. התיעוד הנוגע
לבטיחות מגרש המשחקים יכלול:

- א. תעודת בחינה ותעודת בדיקה, אם הדבר ישים;
- ב. הוראות בחינה ותחזוקה;
- ג. הוראות תפעול, אם הדבר ישים;
- ד. רשומות של המפעילים, כגון יומן;
- ה. מסמכים מיוחדים הנוגעים לתכן ולמכרז

מסמכים אלו ישמרו כך שיהיו נגישים בשעת הצורך למטרות תחזוקה, בחינה ותיקונים.

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה, כי הבדיקות החודשיות והשנתיות **אינן מוגשות לעירייה** בקובץ גיליון
אלקטרוני, בו נשמר התיעוד של הליקויים והתיקונים שבוצעו.

בנוסף, ככל ומבוצעים תיקונים על ידי צוות האגף, באמצעות אנשי אחזקה, **לא קיים לכך תיעוד**.

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"כל החומר נמצא במערכת הפרקטיקל. צוות של העירייה לא מתחזק את המתקנים אלא צוות של חברת
תחזוקה בעלת תו תקן מאושר שזכתה במכרז, חברת גנית פארק בע"מ".

8.6 ביקורת מדגמית במתקני משחק

התקן מפרט שורה של הוראות הנדרשות בהתקנה ותחזוקה של כל אחד מגני השעשועים ו/או מתקני הספורט. הביקורת ערכה סיור במדגם מתקני שעשועים ומתקני ספורט ובחנה, בין היתר, את ההוראות הבאות:

8.6.1 שילוט

סעיף 8.2.4 חלק 7 לתקן קובע כי "במגרש המשחקים יהיה שלט (סמל, איור), המציין את מקומו של אמצעי התקשורת הקרוב ביותר להזעקת שירותי חירום, כגון טלפון, ומספר שיש להתקשר אליו כדי לדווח על נזק רציני..."

בנספח תנאים מיוחדים לתקן, שהפיץ מכון התקנים נקבע כי "סימון האתר יתבצע על גבי שלט שיוצב בכניסה אליו.... השלט יהיה בגודל 70*80 ס"מ לפחות, גודל כל אות 5 ס"מ לפחות. בשלט יכללו פרטים אלו: שם בעל המתקן, מספר מזהה את אתר המשחקים, שם המתחזק ומספר ההיתר שלו ממכון התקנים, מספר טלפון להודעה על ליקויים. תאריך בדיקה אחרונה ותאריך הבדיקה הבאה."

8.6.2 שילוט השגחת הורים

סעיף 2.3 לחלק 8 בתקן קובע כי: "במיקום בולט לעין אחד לפחות באתר המשחקים יוצב שלט בדבר החובה של השגחת בוגר, כמתואר בציור 2, שגודלו 25*35 לפחות. אם גודלו של אתר המשחקים גדול מ- 300 מ"ר יוצבו באתר שני שלטים לפחות..."

להלן ציור מתוך התקן:



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



8.6.3 סימון מתקנים

סעיף 7 לחלק 1 של התקן 'סימון' קובע: "כל מתקן יסומן בעברית, ואם יש צורך- גם בערבית, בסימון ברור ובר קיימה, באותיות שגודלן 8 ס"מ לפחות. הסימון יעשה על גבי שלט שיוצמד למתקן במקום נגיש ובולט לעין..."

בנוסף, הסעיף מפרט את הפרטים החייבים להופיע בסימון המתקן כדלקמן:

- א. שם היצרן, מענו וסימן מסחרי, ככל ויש.
- ב. שנת ייצור
- ג. טווח גילאי למשתמשים במתקן
- ד. שם היבואן ומענו ו/או שם הנציג הרשמי של היבואן בישראל.

הביקורת ערכה סיור במתקני המשחקים בעיר ביום 11.7.2023. להלן טבלה המפרטת את מדגם הביקורת:

שצ"פים

כתובת אתר	האם מתחת לקו חשמל עילי	ברזיות	הצללה	תאורה	ספסלים	גדרות	שלט גן- בגודל של לפחות 70*80	שלט בדיקת בטיחות	דשא	ניקיון כללי	סימון יצרן
שצ"פ הדרים	+	+	+	+	+	+	כן. ללא מועד בדיקה	-	משטח	+	+
מתחם דן	+ לא מתח גבוה	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
ספורטק מתחם פעוטות	+ לא מתח גבוה	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

מוסדות חינוך

סימון יצרן	ניקיון כללי	דשא	שלט בדיקת בטיחות	שלט גן- בגודל של, לפחות 70*80	גדרות	ספסלים	תאורה	הצללה	ברזיות	האם הגן מתחת לקו חשמל עילי	כתובת אתר
+	+	+	-	כן. ללא מועד בדיקה	+	+	לא רלוונטי	+	+	-	גן ילדים אמנון, רחוב שוהם
+	+	+	-	כן. ללא מועד בדיקה	+	+	לא רלוונטי	+	+	-	גן חרצית

להלן פירוט מדגם ליקויים שמצאה הביקורת בסיור שתואר לעיר במתקני משחקים בעיר:

שם הגן	ליקוי	תמונה מהסיור
	קו מתח גבוה מעל לגן	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

שם הגן	ליקוי	תמונה מהסויר
גן הדרים	שלט ללא נתונים עדכניים	
גן הדרים	שילוט קרוע	
מתחם דן בוגרים	בדיקה בתוקף לא	
בור במשטח		

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



שם הגן	ליקוי	תמונה מהסויר
	אישור יצרן וגיל קרוע	

תגובת מנהל אגף שפ"ע:

"יצא מפקח מטעם הרשות והקבלן לבדיקת אתרים ונמצא שקיים כל המדבקות, הסימונים, הכל נמצא תקין ללא פערים".

התייחסות הביקורת לתגובת מבוקר:

כפי שצוין, הביקורת ערכה סויר במתקנים בעיריית כפר יונה ביום 11.07.2023 ובמסגרת הסויר צילמה את הליקויים במתקני המשחקים. הביקורת מברכת את תיקון הליקויים והשלמת הפערים".

הביקורת מציינת לחיוב, כי הליקויים תוקנו במהלך הביקורת.

9 . הנגשת מתקני משחקים

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח- 1988 מבוסס על עקרונות השוויון והשילוב בחברה של אנשים עם מוגבלות.

בסעיף 19ב לחוק נקבע כי " אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי".

המשמעות היא שיש להנגיש לאנשים עם מוגבלויות את **מתקני המשחקים ברשות**.

הביקורת מציינת, כי החוק והתקנות אינם כוללים הוראות בדבר התאמת מתקני המשחקים לאוכלוסיות עם מוגבלות.

תקן ישראלי 1498 חלק 8 'מתקני משחקים: אתר המשחקים' מחודש יוני 2018 (נכנס לתוקף בחודש ספטמבר 2018) קובע בפרק ג את דרישות הנגישות למתקני המשחקים ומפרט, בין היתר, את התנאים הבאים:

א. לאדם עם מוגבלות תהיה נגישות רציפה לאתר, לפחות מכניסה אחת.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ב. אפשרות מעבר מכיסא כלכלים, או אמצעי עזר אחר, אל מתקן משחקים
- ג. טווחי הגעה לילדים הרתוקים לכיסא גלגלים.
- בנוסף, קובע התקן בסעיף 3.2 את מיקום של המתקנים הנגישים בגן המשחקים. בעיריית הוד השרון קיימת אחראית נגישות עירונית (דנה בן חיים), האחראית על הנגשת שירותי העירייה, הנגשת מבנים, תשתיות, שטחי ציבור ועוד.
- הביקורת קיבלה לעיונה קובץ 'מתקני משחק נגישים' המפרט רשימה של 33 אתרי משחק ואף מפרטת את סוג ההנגשה בכל אחד מאתרים אלה, כלומר: האם רק הכניסה נגישה ו/או האם קיים גם מתקן נגיש.

ממצאי הביקורת

1. כפי שצוין במבוא לדוח זה, בעירייה קיימים 35 גני משחקים בשצ"פים כלומר כ- 95% מגני המשחקים בעירייה מונגשים.

לביקורת אין הערות.

הערה: בחודש יוני 2023 פורסמה כתבה בעיתון ישראל היום ובה צוין כי המשרד הנגב, הגליל והחוסן יקצו 20 מיליון ש"ח להקמת גני משחקים מונגשים. מומלץ לעקוב אחר פרסום הקול קורא, לבדוק התאמת העירייה ולהגיש בקשה.

10. הצללת גני משחקים

תקנות התכנון והבנייה (הצללה בגני שעשועים), תשע"ט-2019 קובעות בסעיף 2 את דרישות ההצללה:

- "(1) ההצללה בגן השעשועים תבוצע כך שכמות הצל על סך השטח הכולל את המרחב החופשי של כל המיתקנים בגן השעשועים בעת זמן הייחוס תהיה לפחות 70 אחוזים;
- (2) ההצללה בגן שעשועים תבוצע באופן שבו הוא יהיה מוצל לפי הוראות תקנה זו, לכל הפחות, במהלך תקופת הקיץ בין השעות 10:00 ו-16:00;
- (3) ההצללה תבוצע באמצעות אמצעים טבעיים, ובכלל זה עלוות עצים, או באמצעות אמצעים מלאכותיים או בנויים, ויכול שתהיה באמצעות הצללה המוטלת ממבנים סמוכים;
- (4) ההצללה תתוכנן ותבוצע כך שתאפשר אוורור ותאורה טבעיים במידה מספקת;

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



(5) ההצללה

תתוכנן ותבוצע בהתחשב באיכות הצל המתקבלת, בתנאים האקלימיים ובסביבה. " התקנות קובעות, כי יש לעודד הצללה באמצעות עצים ובמקרה של שתילת עצים, הרשות לא תידרש לעמוד בהוראות התקנות למשך 5 שנים.

הביקורת מעירה, כי נכון למועד הגשת טיוטת דוח הביקורת, **לא התקבלו מסמכים** רלוונטיים לבחינת הנגשת מתקני המשחקים.

11. פניות מוקד/פניות לממונה על תלונות הציבור

המוקד העירוני מקבל ומעביר לטיפול, שאלות ופניות בתחומי הטיפול השונים של העירייה. מקובל שהטיפול בפניות התושבים, אשר התקבלו במוקד העירוני, יתבצעו בהתאם ללוחות זמנים, אשר מוגדרים מראש בעבור כל סוג תלונה. כלומר, לפי זמן תקן. בעירייה קיים מוקד, המטפל בתלונות התושבים. התלונות ממוינות על פי הנושאים השונים ומועברות לטיפול גורמי העירייה, לפי תחום התלונה. במערכת המוקד נרשמת התלונה, כולל פרטי המתלונן, תאריך ושעת התלונה, צפי לטיפול, הכתובת, ומהות התלונה. במערכת המוקד נרשם סטטוס טיפול. כאשר מדובר בתלונה חדשה, היא מסווגת ככזו. בתלונות ישנות יותר, נרשם מצב הטיפול בתלונה – "טופל", או "טופל וחזרנו לפונה". בפרק זה, ביקשה הביקורת לבחון את סוג הפניות למוקד בנושא מתקני משחקים וכושר ואת אופן טיפול העירייה בפניות אלו. הביקורת קיבלה דוח מוקד-תלונות לתקופה שבין ינואר 2021 ועד דצמבר 2022 המפרט, בין היתר, תאריך תלונה ושעה, כתובת, שם הפונה. להלן טבלה, המציגה את מספר הפניות בנוגע למתקני משחקים בשנים 2021-2022:

שנה	מספר פניות
2020	101
2021	239
2022	225
סה"כ	565

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



הביקורת בחנה את סטטוס הטיפול בפניות המוקד כמפורט בטבלה הבאה:

שנה	שם הסטטוס	מספר קריאות
2020	טופל	100
	תהליך הסתיים	1
	סה"כ	101
2021	טופל	235
	הועבר לסקר	3
	תהליך הסתיים	1
	סה"כ	239
2022	טופל	220
	הועבר לסקר	5
	סה"כ	225

להלן פירוט משך זמן חריגת הטיפול בפניות בשנים המבוקרות: (הפרש בימים בין תאריך פתיחת התלונה במוקד לתאריך יעד לסגירת הפנייה כפי שהוגדר במוקד)

מס פניות	חריגת זמן טיפול בימים
16	עד 5 ימים
81	מ-6 ימים ועד 10 ימים
15	11 ימים – 20 ימים
14	21 ימים- 50 ימים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מס פניות	חריגת זמן טיפול בימים
10	מעל 50 ימים
0	ללא מענה
136	סה"כ

להלן טבלה המפרטת מספר דוגמאות לסגירת פניית מוקד לאחר 50 ימי טיפול מיעד הטיפול המוגדר במערכת המוקד:

מספר פניה	תיאור הפניה	תאריך פתיחת קריאת מוקד	תאריך סגירת קריאת מוקד	תאריך יעד לסגירת קריאת מוקד	פער בימים בין פתיחת קריאת מוקד לתאריך יעד לסגירה
089473	גן יחזקאל - חיזוק עמודי רשת הכדורעף שבמקום + מתקן טיפוס חבל שיש לתקן - מצ"ב תמונות	18/01/2020	01/04/2020	20/01/2020	71.7458
091342	אסף אחראי מגרש הטניס מבקש לחזק את בסיס אחד מעמודי הרשת שנוטה על צידו.	04/02/2020	30/06/2020	06/02/2020	144.605
095474	קרוסלה שבורה	16/03/2020	22/11/2020	11/09/2020	71.4236
113009	אורלי מגן צנחנים מדווחת עמוד בחצר, הספוג	24/06/2020	06/09/2020	01/07/2020	67.3243

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקר העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



				שעוטף אותו קרוע וצריך להחליף.	
71.1194	27/06/2020	06/09/2020	25/06/2020	גינות הדר-יש צעצוע שבור במשטח העליון הגדול	113188

ממצאי הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה כי קובץ הפניות אינו כולל את כל הפרטים הנדרשים במערכת, לדוגמה: בעמודה המפרטת 'קטגוריה', בה המוקדנים מפרטים האם התקלה כוללת שבר/נזק/קרע וכדומה, הם אינם מפרטים את הפרטים בסעיף זה. נמצא כי המערכת מסווגת פניות שטופלו ונסגרו בשתי קטגוריות שונות: האחת טופל והאחרת תהליך הסתיים, כאשר 2 הקטגוריות מבטאות אותו אופן הטיפול. עוד נמצא כי מתוך 565 פניות מוקד בנושא מתקני משחקים קיימות 75 פניות המסווגות במערכת כפניות תושב ו/או פניות חוץ, ויתר הפניות (490) מסווגות פניות עובד עירייה או קבלן, כלומר- כ- 87% פניות למוקד בנושא המבוקר הינן פניות של עובדי עירייה/עובדי קבלן. אחוז קטן של פניות הינן פניות תושבים. מבדיקת הביקורת את חריגת זמן טיפול הפניות המתקבלות במוקד עולה כי 136 פניות טיפלו בזמן מאוחר מהתקן שהוגדר ליעד סגירת הפנייה במוקד, שהם כ- 25% מכלל הפניות.

המלצות הביקורת:

1. מומלץ כי המוקדנים יקפידו על מילוי כלל העמודות המפורטות בפנייה של תושב/עובד וזאת על מנת שיתאפשר לעירייה לערוך מיפויים נרחבים ככל וניתן בעת הצורך, על מנת לאתר תקלות ולתקן באופן מידי.
2. מומלץ לצמצם במערכת המוקד סיווגים 'כפולים', הבאים להעיד על אותו הליך טיפול וזאת על מנת לרכז את הטיפול בפניות באופן שאינו מבלבל את המוקדנים ומקשה על איסוף נתונים לטובת בקרה ומעקב.
3. מומלץ לבחון את כלל פניות המוקד, לאתר חריגות בזמן הטיפול ולבדוק האם יש להגדיר זמן טיפול ארוך יותר, ועל ידי כך לצמצם חריגת תקן בזמן הטיפול, בשל אופי הפנייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



12. ריכוז המלצות

1. **יש לערוך** נהלי עבודה כנדרש בתקן 1498. על הנהלים לכלול פירוט של הבדיקות והבקורות השוטפות בגני משחקים ומתקני כושר וכן הערכות של העירייה ואופן פעולתה במקרים של תאונות, שריפות טיפול בתלונות ועוד.
2. מומלץ כי אגף שפ"ע **יערוך תוכנית עבודה שנתית**, מקושרת תקציב, בה תקבע רמת השירות הנדרשת. בנוסף מומלץ לגבש תוכניות עבודה פרטניות, לנושאים ספציפיים שאותם האגף מעוניין לקדם, דוגמת: הקמת מתקני משחקים חדשים, הצללה, נגישות ועוד.
3. על אגף שפ"ע **לבחון את ניצול תקציב** האגף בתחום תחזוקת מתקנים ויבצע בקרה ומעקב שוטפים על טיפול עובדי האגף בתחום זה.
4. ההסכם עם חברת גנית פארק בנושא אספקת מתקנים ושדרוגים, **נוצל רק בחלקו הקטן**. בהתאם, יש לבחון ביצוע עבודות נוספות של שדרוג מתקנים, הנגשה והצללה.
5. **יש לוודא** כי ההסכם עם חברת גנית פארק בתוקף.
6. **יש להקפיד** על קבלת ביטוחים וערבויות בחוזה התקשרות, ככל ונדרש ולוודא חידושם כאשר פג התוקף.
7. **יש להקפיד** על קבלת דיווחים חודשיים, בגיליון אלקטרוני, מחברת 'גנית פארק', לצורך מעקב ובקרה שוטפים אחר המצב בפועל של מתקני המשחקים והכושר בשצ"פים ובמוסדות החינוך.
8. **יש להקפיד** כי תיערך בדיקה שנתית בכל מתקני המשחקים והכושר הקיימים בעיר. הביקורת מדגישה שזוהי חובה חוקית על פי התקן.
9. **יש לוודא**, כי מתקנים בהם נמצא ליקוי, בפרט כאשר מדובר בליקויים קריטיים ו/או ליקויים חמורים, ייסגרו לאלתר ויטופלו במהירות האפשרית.
10. **יש לבחון** את האפשרות להאיץ תיקוני משטחי הולם במתקני המשחקים, על מנת שלא למנוע שימוש בהם לתקופות ארוכות.
11. מומלץ **לתעד תיקון ליקויים ובדיקות**, הנערכות על ידי אנשי האחזקה של העירייה, כנדרש בחלק 7 לתקן, תוך שימוש בקובץ ממוחשב. זאת, על מנת לבחון ליקויים חוזרים ו/או תיקונים, שבוצעו על ידי עובדי העירייה ולא באמצעות החברה המתחזקת.
12. על העירייה **להקפיד על הוראות החוק והתקנות** ולפעול להנגשת כלל גני המשחקים בעיר – הן בגנים ציבוריים והן במוסדות החינוך.
13. מומלץ **לערוך תוכנית כוללת להנגשה** – כולל פרטי הגנים שיש להנגיש ועלות מוערכת של ההנגשה. לאחר עריכת הרשימה, יש לערוך תיעדוף ובהתאם תוכנית רב שנתית להנגשת הגנים.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



14. על העירייה

להקפיד על הצללת מתקני המשחקים כקבוע בתקנות, תוך בחינת האפשרות לשתילת עצים, אשר יהוו הצללה טבעית ואף יחסכו במשאבים תקציביים לעירייה, בכל הנוגע לאחזקת מתקני המשחקים ומתקני הכושר. בהתאם להמלצה בסעיף הנגשה – מומלץ לערוך רשימה של כלל הגנים להצללה ולבצע תיעדוף של הגנים ותוכנית רב שנתית בהתאם.

15. הביקורת מציינת, כי ברשויות המקומיות, אמור להיות "קרו פיתוח נופי". בקרו מצטברים כספים, המתקבלים מתושבים עבור היתרי כריתת עצים. הסכומים מיועדים לנטיעת עצים חדשים בשצ"פים העירוניים. ניתן להשתמש בכספים אלו לנטיעת עצים חדשים.



13. נספחים

13.1 בדיקות הולם- מוסדות חינוך

מספר גן	שם הגן	תאריך בדיקה	הערות
מוסדות חינוך			
0202	גן ילדים חרצית	2023/06/22	הולם לא מתאים 7112201033. הצהרת התקנה דשא עוז 2022/06/07
0205	גן ילדים כלנית	2023/03/01	הולם לא מתאים 7112201067. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0208	גן ילדים ענבל	17/04/2023	הולם מתאים 7112201059. ירד החל מ-2021/12 גן מוצף. חזר לאחזקה החל מ-2022/05
0209	גן ילדים עוצמה	2022/12/15	
0212	גן ילדים אבנר	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112201029. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0215	גן ילדים פעמון	15/12/2022	הולם לא מתאים 7112201053. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01 + הצהרת התקנה גנית פארק 2022/01
0219	גן ילדים התחדשות	13/12/2022	הולם לא מתאים 7112201060. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01
0221	גן ילדים טופז	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201256. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0223	גן ילדים השפע (בעבר חנינית 2)	13/12/2022	
0225	גן ילדים הדרים	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201042. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מספר גן	שם הגן	תאריך בדיקה	הערות
0228	גן ילדים אמנון ותמר	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112201034. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0234	גן ילדים ארגמן	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201066. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0240	גן ילדים האושר	13/12/2022	
0244	גן ילדים סיגלון	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112201024. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0247	גן ילדים יקינטון	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201040. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01 + תיקוני דשא סינטטי מושיקולנד 2023/01/16
0249	גן ילדים דולב	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201037. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0256	בית ספר בר אילן	15/12/2022	
0257	בית ספר רימון	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201038. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0258	בית ספר דרך	14/12/2022	הולם מתאים 7112201073
02636	בית ספר נפלאות- מתקני כושר	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112201074. הצהרת התקנה דשא עוז תיקונים 2022/01
02645	גן ילדים מיתר	11/07/2023	הולם לא מתאים 80686/67. הצהרת התקנה דשא עוז 2022/06/07. בתאריך 2022/07/03 שלחתי לעופר להוציא כ"כ לבדיקת תקן. נכנס לאחזקה החל מ-2022/07
02646	גן ילדים צליל	11/07/2023	הולם לא מתאים 80685/67. הצהרת התקנה דשא עוז 2022/06/07. בתאריך 2022/07/03 שלחתי לעופר להוציא כ"כ לבדיקת תקן. נכנס לאחזקה החל מ-2022/07

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



13.2 בדיקות הולם- שצ"פים

מספר גן	שם הגן	תאריך בדיקה	הערות
0263	שצ"פ יחזקאל	2023/03/01	הולם לא מתאים 7112200318. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
0264	שצ"פ יפה נוף מרכזי	2023/06/22	הולם מתאים 7112200338. ירד החל מ-2023/03 דשא לא תקני. הצהרת התקנה דשא עוז 2023/04/20 - חזר לאחזקה החל מ-2023/06
0265	שצ"פ יפה נוף דרומי	2022/12/13	
0266	שצ"פ יפה נוף צפוני ליד גני	2023/06/22	הולם לא מתאים 7112200337. ירד החל מ-2023/03 החלפת תשתית. הצהרת התקנה דשא עוז 2023/03/29. חזר לאחזקה החל מ-2023/06
0267	שצ"פ צבעוני	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112200327. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01.
02610	שצ"פ שרונה מתחם סוס חבל	2023/04/17	הולם לא מתאים 7112200339. הצהרת יצרן גומיגן 2021/11
02611	שצ"פ שרונה מתחם אקסטרים	2023/04/17	הולם לא מתאים 7112200340. הצהרת יצרן גומיגן 2021/11
02612	שצ"פ איריס	22/06/2023	הולם לא מתאים 7112200332. ירד החל מ-2022/01 קרעים חמורים בדשא סינטטי. הצהרת התקנה תיקונים דשא עוז 2022/01 - לאחר קבלת ההצהרה עבד אמר שזה טעות ושזה לא בוצע. הצהרת התקנה דשא עוז 2023/03/27 - חזר לתחזוקה החל מ-2023/06
02614	שצ"פ טופז	12/03/2023	הולם לא מתאים 7112200333. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01 - המכון בדק את הגן אבל בתעודה כתב "גן ילדים" נשלח מייל שיתקנו בתאריך 2022/03/23. ירד החל מ-2023/03 מתקנים חדשים. הצהרת התקנה מושיקולנד 2023/03/05. חזר לאחזקה החל מ-2023/06.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



מספר גן	שם הגן	תאריך בדיקה	הערות
02615	שצ"פ הרצל	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112200317. תיקונים דשא עוז 2022/01.
02620	שצ"פ הדרים	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112200316. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
02623	שצ"פ נחל תנינים	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112200325. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
02624	שצ"פ ספורטק פעותות	06/03/2023	הולם לא מתאים 7112200312. ירד החל מ2022/01 קרעים חמורים בגומי. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01. חזר לאחזקה החל מ2022/03
02625	שצ"פ ספורטק בוגרים	04/06/2023	הולם לא מתאים 7112200311. ירד החל מ2022/01 קרעים חמורים בגומי. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/03 (התקבל אצלי ב2022/05/02) המכון הגיע לשטח לבצע סילוק ליקויים והממצאים אינם מתאימים- כבל חשמל ואז חזר שוב ונמצא מתאים. חזר לאחזקה החל מ2022/06/06
02631	שצ"פ משושים	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112200326. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01
02635	שצ"פ שורק	01/03/2023	הולם לא מתאים 7112200324. בוצעו תיקונים ע"י גנית פארק 2022/01

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

רכש והתקשרויות בעירייה





דוח ביקורת מעקב

רכש והתקשרויות בעירייה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



1. מבוא

במהלך חודשים ינואר עד מרץ 2023, ערכה מבקרת העירייה ביקורת על הליך הבחירה וההתקשרות עם ספקים.

הליך הרכש וההתקשרות מעוגן בתקנות העיריות "מכרזים" ובתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח-1998, והן בפקודת העיריות ובחוזר המנהל הכללי 8/2016.

תחום הרכש נבדק במסגרת ביקורת שערכה מבקרת העירייה בשנת 2019 (ראה דוח מבקרת העירייה מס' 8).

הביקורת ביצעה לצורך עבודתה שיחות עם מנהל מחלקת רכש, קניין העירייה, סגן גזברית העירייה, הביקורת פנתה ליועמ"ש העירייה לצורך קבלת מידע וכן עיינה במסמכים.

2. נוהל הרכש והתקשרויות

על מנת להבטיח כי הליכים מסוימים מנוהלים בצורה נאותה, נדרש להסדירם בנוהל. דבר שעל פניו, לדידה של הביקורת, מחויב כאשר מדובר בתהליכים הנוגעים בפעולות הנוגעות בהוצאת כספים, בטח ובטח כאלה המסדירות התקשרות עם מציעים.

מבדיקה שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

א. העירייה קבעה נוהל רכש והתקשרויות – המסדיר את הליכי הרכש והתקשרות שמבצעת העירייה בסכומים שאינם מחייבים ע"פ החוק במכרז.

ב. למרות שהנוהל נשען על החקיקה וכולל בתוכו את סכומי הפטור ממכרז, הוא לא מציין ולא מפנה להוראות החוק ו/או נהלי משרד הפנים. יצוין כי הביקורת העלתה ממצא זה בעבר אך, למרות שהנוהל עודכן בשנית ב 2021, נושא זה לא הוסדר.

הביקורת רואה בחיוב את קביעת נוהל הרכש ועדכנו ומציינת כי כיוון שהנוהל מעגן את סכומי הפטור ממכרז ביחס למספר הצעות מחיר הנדרשות, חשוב לעגן בנוהל את הוראות החוק הרלוונטיות. דבר הנדרש גם כדי להקטין את הסיכון לעריכת הליכי הצעות מחיר עם מספר ספקים שאינו תואם לנדרש.



תגובת הגזברות: לא רואים חשיבות באזכור המקור החוקי לנוהל.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

**3. הרכב ומינוי ועדת רכש**

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח-1998 (להלן – התקנות) קובעות כי העירייה תמנה "ועדת רכש ובלאי". התקנות אינן קובעות את הרכב הועדה, יחד עם זאת לאור פס"ד בע"מ 384/07 והוראות חוזר מנכ"ל 1/2009 ההרכב **חייב להיות מקצועי, קרי ללא נבחר ציבור.**

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי מועצת העיר כוננה מיום 07.12.21 (ישיבה מס' 63) ועדת רכש ובלאי, שהרכבה כולל את מנכ"ל, גזברית, קניין, כאשר ע"פ נוהל הרכש שקבעה העירייה הרכב הועדה מונה 4 חברים ובהם גם את סגן גזבר העירייה, כדלקמן:

חברי ועדת רכש:

מנכ"ל העירייה – מר ששי מגידו
גזברית העירייה – גבי ענבל דרור-היימן
סגן גזברית העירייה – מר נאור דויד
קניין העירייה – מר שאול רובין

יש להבטיח שהרכב הועדה בפועל תואם להחלטה של המליאה, וכי הרכב תואם להרכב הקבוע בנוהל הרכש.

תגובת הגזברות:

לאחר בדיקה נמצא כי אכן בישיבת מועצה שנתקיימה בתאריך 7.12.2021 (ישיבה מס' 63) נמנו בה חברי ועדת הרכש כדלקמן:

מנכ"ל העירייה

גזברית העירייה

קניין העירייה

סגן גזברית העירייה לא מונה כחבר ועדה ועד היום שימש כנציג הגזברות בוועדות הרכש (לכן לא היה חתום על פרוטוקולים). נקבל את המלצת הדוח ונתקן את נוהל הרכש כך שהרכב הועדה יהיה בהלימה להחלטת המליאה ללא סגן הגזברית.

4. מינוי נציג יועמ"ש כחבר ועדת רכש

בהוראות חוזר מנכ"ל 1/2009 ממליץ משרד הפנים כי הרכב ועדה זו יכלול, בין היתר, גם נציג יועמ"ש העירייה ונציג גזבר העירייה, כדלקמן:

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



לאור ההיבטים המקצועיים הנוגעים לפעולת הוועדה והצורך במתן ביטוי – בין היתר - להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה, הננו ממליצים ליתן בהרכב הוועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי לעירייה.

מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי הרכב הוועדה אינו כולל נציג יועמ"ש העירייה. הביקורת ממליצה, כי הרכב ועדת רכש יורחב כך שהוא יכלול גם נציג יועמ"ש העירייה.

תגובת היועמ"ש: בהתאם לפס"ד של בית המשפט העליון בע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן, חבר המועצה (פורסם בנבו), הופרדה ועדת הרכש מועדות אחרות העוסקות בהתקשרויות ויוחדה לדיון ברכישות טובין לפי תקנות העיריית (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) תשנ"ח – 1998 עד לסכום הפטור ממכרז.

לפיכך אני לא מוצאת פגם בהחלטת מועצת העירייה שלא לכלול את היועמ"ש או נציגו בהרכב הוועדה.

התייחסות הביקורת

הביקורת לא קבעה כי נפל פגם אלא המליצה על יישום חוזר מנכ"ל הנ"ל, ולאור היתרונות שבכך היא ממשיכה לאחוז בדעה זו.

5. הפניה לספקים

על מנת להבטיח כי העירייה פונה בצורה אחידה לספקים מחד, ועל מנת ליעל את עבודת קניין העירייה יש לקבוע טופס פניה לספקים (הזמנה להציע הצעות). מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי העירייה קבעה טופס אחיד לפניה לספקים בהליכי הצעות מחיר ובהתקשרויות עם נותני שירותים. כמו כן קיים במערכת הרכש המחושבת (מטרופולינט) טופס מקוון אשר משוגר באמצעות דואר לספקים המשתתפים בהליכי הצעות מחיר. אין לביקורת הערות.

6. אחזור חוזים עם ספקים

בשיטת העבודה הנהוגה בעירייה, יוצא כי חוזי ההתקשרות עם הקבלנים/יועצים/ספקים ונותני שירותים לא מרוכזים במקום אחד, עובדי העירייה נאלצים לשוב ולסרוק הסכמים, כל אימת שיש הזמנה מספק קיים, דבר היוצר סרבול ומקשה על העבודה.

לדעת הביקורת ניתן ליעל הליך זה באמצעות קביעת מאגר אחד בתוכנת הרכש שבו ישמרו כל הסכמים מהסוג הנזכר, וכי עובדי העירייה המזינים הזמנות יוכלו לציין רפרנט להסכמים מבלי לסרוק אותם שוב ושוב למערכת. יצוין כי המלצה זו של הביקורת אומצה על-ידי סגן גזברית העירייה שהוציא הנחיה בנושא.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האטורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



תגובת הגזברות:

כתוצאה מהערת הביקורת- הערה זו אומצה, וזה מיושם כיום כך שכל גורם מקצועי או משתמש יכול לבחור אם לסרוק או לקשר את ההסכם, לפי נוחיותו. והדבר המהותי הוא שלכל הזמנה מקושר חוזה.

7. מעקב אישור הזמנות

על מנת לבחון את נתוני הרכש במערכת בקשה הביקורת שיופק דוח הזמנות, הכולל את נתוני הבסיס של הזמנות בחתכי זמן שונים. מבדיקה נמצא כי **אין במערכת מחולל דוחות** המאפשר שליפת הנתונים בחתכים אלה. אשר על כן, ומכיוון שהשליפות שביצעה הביקורת נתנו מצג חלקי של הנתונים, פנתה הביקורת לחברת מטרופלינט בעניין. נציגי החברה מסרו לביקורת שהם ינסו לאפשר הפקת דוח שכזה, אך בפועל למרות פניות חוזרות של הביקורת הדבר לא נעשה.

הביקורת מציינת כי העדר יכולת לאחזר נתונים בחתכים כגון דא, **פוגע ביכולת** ניהול הרכש מחד, ומונע קיום סדרי בקרה תקינים מאידך. חשוב שיקבעו בתכנת הרכש הממוחשבת (מטרופלינט) דוחות מובנים שיאפשרו שליפת נתונים בחתכים המאפשרים בקרה.

תגובת הגזברות:

מקובל- במסגרת יציאה למכרז חדש בימים אלו "מכרז מערכות מידע", נושא זה עלה כצורך מטעם העירייה אך אין באפשרות העירייה להתחייב שקיימת אופציה במערכת

8. התקשרות עם נותני שירותים

נוהל הרכש של העירייה קובע כי בהתקשרות עם יועצים / מתכננים / מפקחים / שמאים / נותני שירותים "כל התקשרות מחויבת ב 3 הצעות מחיר". עוד קובע הנוהל כי החלטה בנושא הנה טעונה החלטת ועדת וועדת התקשרויות, וכן הסכם והזמנת עבודה בכתב, וזאת כאמור ללא קשר לסכום ההתקשרות ו/או תקופת ההתקשרות, כדלקמן:

התקשרות עם יועצים / מתכננים / מפקחים / שמאים / נותני שירותים

כל התקשרות כאמור, מחויבת בשלוש הצעות מחיר, עמידה בהוראות ועדת התקשרויות, הסכם ובהזמנת עבודה ללא קשר לסכום ההתקשרות ותקופת ההתקשרות.

מתשובה לשאלת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

א. העירייה, **בניגוד לנוהל הרכש**, עורכת עבור התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים הליך הצעות מחיר בהתאם למדרג הצעות מחיר שנקבע לרכש טובין. דהיינו, בהתקשרויות בסכום הנופל מ 5000 ₪ נערך הליך הצעות מחיר בין 2 מציעים בלבד.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ב. עוד עולה כי החלטה בהתקשרויות אלה בוועדת התקשרויות נעשות בפועל רק בהתקשרויות שסכומן 5,000 ₪ ויותר, ולא מהשקל הראשון כפי שנקבע בנוהל הרכש.

מהביקורת עולה כי בפועל, למרות הוראות הנוהל, העירייה מתקשרת בפועל עם יועצים ונותני שירותים בהתאם לכללים הנוהגים בדבר רכש טובין. הביקורת מעירה כי ככל שנוהל הרכש קובע הוראות בנושא זה, אזי על העירייה לפעול בהתאם לכך.

תגובת הגזברות:

במסגרת עדכון הנוהל יהיו שתי נהלים נפרדים אחד לרכש והשני להתקשרויות

9. התקשרות עם ספק יחיד

לפי תקנות חוק חובת המכרזים, ספק יחיד יאושר בוועדת התקשרויות/ או ועדת מכרזים, לפי סכום ההתקשרות, לאחר קבלת חו"ד של הגורם המקצועי על קיום ספק יחיד בתחום ולאחר פרסום לתקופה של 10 ימי עבודה לפחות הודעה על כוונת העירייה להתקשר עם ספק יחיד.

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי העירייה התקשרה ב 6/2022 עם קבלן לביצוע עבודות תיקונים בכביש אספלט (דרישה מס' 752) בסכום 13,804 ₪ **ללא הליך** הצעות מחיר, וזאת בעילה של ספק יחיד. מעיון בפרוטוקול עולה כי החלטה זו התקבלה על בסיס פרוטוקול של ועדת מכרזים בעיריית חולון ואישור של מנהלת מערך המכרזים שלה מה 4.7.2021 לפיהם חברת ג'ט פטצ'ר ישראל הנה ספק יחיד בתחום טיפול בבורות בשיטת התזה.

להלן הערות הביקורת:

- א. אין מניעה מלהשתמש בחוות דעת וכו' של רשויות אחרות, אך נדרש היה לעשות זאת על יסוד מסמך מקור.
- ב. במקרה דנן, טוב היה לדעת הביקורת אילו העירייה הייתה נשענת על חוות הדעת המקצועית שעמדה בפני ועדת המכרזים בעיריית חולון ובעיריית ת"א, **ולא על סמך** פרוטוקול שמצוין בו כי יש חוות דעת שכזו.
- ג. מעבר לאמור, מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי חוות הדעת המקצועית האמורה הנה חוות הדעת של חברת ג'ט פטצ'ר ישראל עצמה. כלומר **אישור מפטור ממכרז ניתן על בסיס אישור שהמציע בעצמו מעיד על עצמו שהוא ספק יחיד**.
- ד. מעבר לכך יצוין כי נוהל הרכש והתקשרויות של העירייה שותק בנושא "ספק יחיד". אשר על כן המקור הנורמטיבי היחיד בנושא זה הוא תקנות המכרזים, אולם לאלה אין תחולה על ועדת רכש והתקשרויות, אך הן יכולות לשמש בהיקש מקור מנחה. עובדה זו ממחישה את הצורך בנוכחות יועמ"ש בישיבות הוועדה.
- ה. באם נבחן את התנהלות במקרה זה לאור התקנות נראה, כי החלטה התקבלה שלא על בסיס חוות דעת מומחה שהוועדה מינתה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האטורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



1. כמו כן יצוין כי החלטה של עיריית חולון בנושא התקבלה שנה לפני הליך שערכה בנושא ועדת רכש והתקשרויות של עיריית כפר יונה, פרק זמן שהנו משמעותי, שחייב לדעת הביקורת בבחינה האם מעמדו של הקבלן בתחום זה נותר כפי שהיה. כמו כן ועדת מכרזים של עיריית תל אביב התקיימה ב 12.2020 והסתמכה על החלטת ועדת מכרזים מ 2.2018 לכל הדעות פרק זמן משמעותי שדורש בחינה מחדש של מעמד הספק ספק יחיד בארץ.

2. מעבר לכל אלה, גם מרחק הזמן שבין החלטה בחולון ובין החלטה בכפר יונה מעלה שראוי היה להעביר את הנושא לבחינת יועמ"ש העירייה.

הביקורת חוזרת וממליצה לאמת את המלצת משרד הפנים ולכלול את היועמ"ש כחבר בועדה. אשר על כן ממליצה הביקורת לעדכן את נוהל הרכש ולקבוע בו סעיף המבהיר מה סמכות הוועדה בנושא "ספק יחיד" – או שהוועדה לא מוסמכת להכריז או שעליה לעשות זאת בדרך שיאשר היועמ"ש, והכל כדי שהוועדה תוכל לקבל ללא קושי החלטות בנושא זה.

תגובת הגזברות:

מקובל, נשקול לעדכן את נוהל הרכש / התקשרויות בהתאם

10. שלמות תיעוד החלטות ועדת רכש

בביקורת שערכנו בעבר עלה, כי ועדת רכש אינה עורכת פרוטוקולים כנדרש, וכי התיעוד של החלטות הנו חלקי, באופן שאינו מאפשר בקרה. הביקורת העירה אז כי על ועדת רכש לנהל פרוטוקולים שישקפו את מהלך הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו. ככלל על הפרוטוקול לתעד את החלטות שהתקבלו לרבות אלה ביחס לזהות המציעים הזוכים בהליך.

כאמור ועדת רכש הנה אורגן של העירייה הפועל מכוח סמכויות הקבועות בתקנות. אורגן זה, בדומה לשאר ועדות המליאה, צריכה לתעד את החלטותיה, זאת בין היתר מכוח נוהל הרכש המטיל את האחריות לכך על הקניין (ראה סעיף 5.4 לנוהל).

מבדיקה שערכנו עלה כי ליקוי שהעלתה הביקורת בעבר תוקן באופן חלקי, כדלקמן:

א. החלטות של וועדות הרכש מתועדות בפרוטוקולים הנשמרים בקלסרים, חלקם נסרקים למערכת בזמן ביצוע הזמנה, אך אין בהם פירוט של הדיון באופן המאפשר לדעת מהי הסיבה בגינה ההצעות הנדונות נבחרו.

ב. ישנם דיונים שבפרוטוקול הדיון בהם נרשם שהצעה שנבחרה הנה הצעה יחידה, כיוון שלא התקבלו הצעות מחיר נוספות, כאשר אין בפרוטוקול תיעוד לסיבות שבגינן הוגשה רק הצעה אחת ומדוע הוחלט על בסיס הצעה זו בלבד. כמו כן אין הסבר מדוע לא הושגו הצעות נוספות, ו/או האם הייתה דחיפות כלשהי בעניין. יצוין, כי תיעוד חלקי זה קיים גם במקרים בהם מספר ההצעות הנדונות נופלות מהמינימום הנדרש בנוהל הרכש. כך לדוגמא: פרוטוקול מס 211 מ 23.03.23, פרוטוקול מס 350 מתאריך 23.02.2023, פרוטוקול מס 300 מתאריך 12.02.2023.



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ג. עוד נמצא כי פרוטוקולי ועדת רכש אינם ממוספרים בסדר רץ כמקובל.

הביקורת חוזרת וממליצה על כתיבת פרוטוקולים באופן המאפשר תיעוד שלם ומלא של החלטות ונימוקיהן, וכן ממליצה הביקורת למספר את הפרוטוקולים בסדר רץ.

תגובת הגזברות:

אין צורך בפירוט הסיבות לבחירת הצעה מסוימת, יש החלטה גורפת לבחור את המחיר הזול ביותר, גם בהתקשרויות עם נתני שירותים.

לגבי בחירת הצעה על סמך מספר הצעות הנופל מהמינימום הנדרש, המבוקר טוען כי נוהל הרכש מחייב לפנות למספר ספקים ולא לקבל. עם זאת יפעלו לתקן נקודה זו בנוהל החדש.

לגבי מספור הפרוטוקולים, המבוקר אינו מעוניין לשנות את שיטת המספור בטענה שיש מס דרישה על גבי כל פרוטוקול וזה נוח וברור יותר.

התייחסות הביקורת

חובת הנמקה חל הגם במקרים בהם הועדה דנה במספר הצעות הנופל מהמספר המינימלי הקבוע בנוהל.

11. מדדי איכות

על מנת להבטיח שהעירייה מקבלת שירותים מקבלנים ונתני שירותים מיטביים נדרש להגדיר, במסמכי הזמנה להציע הצעות מחיר, גם מדדי איכות (כגון: שנתון מינימלי של אוטובוס).

מבדיקה שערכה הביקורת נמצא מקרה בו העירייה ערכה הליך הצעות מחיר (דרישה מס 135) לנסיעה במיניבוסים לירושלים וחזרה עבור ילדי חט"ב שרונה. מעיון במסמכים עולה כי למרות שמדובר בהסעות של ילדים, בפועל הליך הצעת מחיר נשען רק על סכום הצעה, כאשר יכולתם של הקבלנים לספק את השירות באיכות הנדרשת כלל לא נבחנה.

לאור האמור, וכדי להבטיח כי שירותים מתקבלים באיכות הנדרשת, זאת בייחוד במקרים בהם היקף החשיפה לסיכונים גבוה (כמו בהיסע של ילדים) ממליצה הביקורת, כי בהתקשרויות כגון דא יקבעו בהליך הרכש גם מבחני איכות.

תגובת הגזברות: בכל הליך של פניה לקבלת הצעות מחיר, בעלי התפקידים פונים לספקים שיש עליהם חוות דעת חיובית ומניסיון עבר לרבות חוות דעת, שביעות רצון וביורור מקדים ולכן לא נדרש מדד איכות אלא ההצעה הזולה היא זו שזוכה.

הסעות תלמידים - מדובר במציעים המוכרים בשוק, בחברות הסעות המסיעות מידי יום מאות תלמידים, מדובר בחברות הקיימות לא מעט שנים בשוק ההיסעים, אנו פונים מראש למציעים שיש לגביהם המלצה חיובית, רכיב האיכות אינו רלוונטי למקרה זה!

התייחסות הביקורת

1. הערת הביקורת לא התייחסה רק להיסעים, אלא הביאה זאת לדוגמא.
2. אין קשר בין רכיבי איכות להמלצות חיוביות

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3. גיל הרכב חיוני לדעתנו בכל הסעה של ילדים, גם כאלה שאינם במסגרת מוס"ח, וברור שאם היה חובה להתייחס בהליכי הצעות מחיר לרכיבי איכות הנושא היה נבחן.

12. קניות שוטפות

מבדיקת שערכה הביקורת ומתשובות לשאלות הביקורת עולה, כי העירייה עורכת הליך של הצעות מחיר ולא עורכת הסכמי מסגרת עם ספקים שמהם רוכשת העירייה תדיר טובין.

מבדיקה שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. העירייה לא עורכת הסכמי מסגרת עם ספקים שמהם רוכשת העירייה תדיר טובין.
- ב. נמצא, כי רכישות של ציוד משרדי מבוצעות מאותם ספקים בכל פעם בסכומים קטנים, רכישות של חומרי ניקוי וכלים חד פעמיים כנ"ל מבוצעות בכל פעם בסכומים קטנים שאינם דורשים מספר הצעות מחיר, כנ"ל הזמנת צילומים לאירועים שונים.

הביקורת מעירה, כי הזמנות חוזרות ונשנות מאותם ספקים, בכל פעם בסכומים שאינם מחייבים הצעות מחיר, פוגע ביכולת השוויון והתחרותיות. אשר על כן ממליצה הביקורת לבצע התמחרות שוויונית בתחילת שנה עבור שירותי ציוד משרדי, חומרי ניקוי, צילום, ולבצע הזמנת מסגרת מהספק הזוכה.

תגובת הגזברות:

מקובל, מאז כניסתה לתפקיד של מנהלת הרכש החדשה והקניין נוספו ספקים חדשים למערכת כגון ספק ציוד משרדי חדש, ספקים בתחום הטכנולוגי, מוצרי חשמל וכדו' ונערכים הסכמי מסגרת.

13. הליך עם מס' מציעים הנופל מהנדרש.

מבדיקה שערכה הביקורת נמצאו מקרים בהם העירייה התקשרה עם מציעים במספר הנופל מהנדרש בנהל. להלן מספר דוגמאות:

1. בהליך הצעות מחיר מ-ה- 23/02/2023 לשכירת מנוף לתליית דגלים שנערך (דרישה מס 211) בסך של 26,910 ₪ קיבלה הועדה החלטה על סמך 2 הצעות מחיר בלבד. צוין בפרוטוקול כי נעשו פניות למציעים נוספים, אך לא התקבל מענה. יצוין כי הפער בין ההצעות היה גבוה מאוד (פי 5).

2. בפרוטוקול ועדת רכש מתאריך 23.02.23 לדרישה מס 350 חסר הסעיף התקציבי, כמו כן התקבלה החלטה על רכישת ארוחת צהרים בסכום של 19,913 ₪ על סמך 2 הצעות מחיר בלבד, ולא נרשם בפרוטוקול, מי ההצעה שזכתה בהליך.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3. פרוטוקול ועדת רכש לדרישה מס 300 מתאריך 12/02/2023, בנוכחות גזברית, סגן גזברית, מנהלת רכש וקניין. התקבלה החלטה על השכרת 40 תאי שירותים ניידים לערב יום העצמאות בסכום של 35,100 ש"ח, על סמך 2 הצעות מחיר.

להלן הערות הביקורת:

א. הליך הצעת מחיר עם מספר הצעות הנופל מהנדרש יכול להיעשות רק במקרים של רכש דחק, או בנסיבות מיוחדות שיפורטו בפרוטוקול.

ב. אין בפרוטוקול הדיון כל התייחסות לנסיבות שבהם נדרש היה לקבל החלטה עם מספר מציעים קטן מהנדרש בנוהל.

ג. מעבר לאמור, במקרה דנן, הואיל וגם לא היה לוועדה אומדן, המצב בו היו רק 2 הצעות הקשה, לאור הפער הגבוה ביניהן (פער של כ 500%) לקבל החלטה, פער שלא עורר שאלות כלל אצל חברי הוועדה.

הביקורת מעירה שלמעט מקרים יוצאי דופן או דחופים, יש לקבל את מספר הצעות המחיר שנקבע בנוהל, ובכל מקרה יש לקבוע בנוהל את הנסיבות. מעבר לכך ממליצה הביקורת לקבוע בנוהל הרכש את החובה לקבוע אומדן בהליכי הצעות מחיר, דבר שיאפשר לוועדה לבחון את החלטות ולקבל החלטות על פסילת הצעה בטענות כגון הצעה תכססנית.

תגובת הגזברות: (מיוחסת לסעיפים 13.1-13.3)

"רכישה בסכום 50,000 ש"ח - 5,001 ש"ח - תיערך פנייה ל- 3 ספקים לפחות לקבלת הצעת מחיר"

דרישה 211:

נערכה פניה ל-5 ספקים, 3 מהם השיבו כי אינם יכולים לתת את השירות כפי שנרשם בפרוטוקול, בפועל התקבלו 2 הצעות מחיר שההצעה הזולה ביותר זכתה הינה של ספק שיש לעירייה ניסיון עבר איתו, שירות זה ניתן מידי שנה ולמנהל אגף יש ניסיון קודם גם עם המציעים וגם עם המחיר המקובל בשוק והוועדה אינה עובדת בוואקום מקצועי אלא בשיתוף פעולה עם המנהלים המקצועיים בכל נושא.

דרישה 350:

נערכה פניה ל-4 ספקים, התקבלו 2 הצעות מחיר, ההצעה הזולה ביותר אושרה בפרוטוקול בטעות לא נרשם שם הספק בהצעה הזולה. בפרוטוקול נרשם שם הסעיף התקציבי ואין חובה לציין את מספרו מכיוון שיש שם סעיף אחד של "רווחת העובד".

דרישה 300:

נערכה פניה ל-4 ספקים, התקבלו 2 הצעות מחיר, ההצעה הזולה ביותר אושרה בפרוטוקול. כנ"ל

סיכום: ככלל הקניין והמנהלים המקצועיים פונים לקבלת הצעות מחיר כנדרש בנוהל הרכש וכפי שהתייחסנו תמיד נעשית פנייה בהתאם אולם לא תמיד מקבלים הצעות מחיר מהספקים מסיבות שונות ולכן הוועדה מציינת זאת גם בפרוטוקול והחלטת הוועדה הינה תמיד ההצעה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



הזולה ביותר. בעניין האומדן מתייחס אך ורק למכרזים בלבד ולא בסכומים הפטורים ממכרז ויחד עם זאת יש לזכור כי המנהלים המקצועיים שמקבלים את הצעות המחיר אינן עובדים בריק אלא מתוך ניסיון ולאחר שבחנו את הצעות המחיר והפעילו את שיקול דעתם.

כמו כן, המבוקר הבין את הבעייתיות בכך שיש רק חובת "פניה" לספקים ולא קבלת הצעות בפועל וכן את עניין קבלת החלטה על סמך ההצעה הזולה ביותר בלי הפעלת שיקול דעת (בעיקר בנותני שירותים) , ויפעל לתקן זאת בנוהל החדש.

14. גריעת בלאי

תקנה 35 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 (להלן – התקנות) קובעת, כדלקמן:

" גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי; ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח".

בעבר העלתה הביקורת כי העירייה אינה פועלת בהתאם לתקנות. מבדיקה חוזרת שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. העירייה אינה פועלת בהתאם לתקנה 35 לתקנות
- ב. החלטה של גריעת מלאי מתבצעת על-ידי מנהל המחסן.
- ג. יחד עם האמור לעיל עולה, משיחה עם אחראי מחסן, כי וועדת הרכש ובלאי מגיעה על מנת לצפות בהליך גריעת המלאי.

הביקורת חוזרת ומעירה כי על עירייה לפעול בהתאם לתקנות וכי חברי ועדת הרכש יהיו שותפים להחלטה לגריעת מלאי.

תגובת הגזברות:

מקובל, וכן יושם ע"י העירייה. בתקופה האחרונה התקיימו שתי וועדות רכש לגריעת מלאי בהם לקחו חלק בהחלטה חברי ועדת הרכש.

15. מינוי מנהל רכש

תקנה 5 לתקנות קובעת כי מנהל רכש הנו מינוי חובה ("מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה").

בעבר העירה הביקורת כי העירייה לא מינתה מנהל רכש כנדרש. כן מינתה העירייה קניין. מביקורת שערכנו עולה כי רק ב 5/2022 הליקוי **תוקן** והעירייה מינתה מנהל רכש. אין לביקורת הערות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

**16. הגדרת התפקיד**

בביקורת שערכנו בעבר העירה הביקורת כי יש למנות מנהל רכש במליאה ולהבטיח שהוא מקיים את כל התפקידים המוטלים על מנהל רכש מכח התקנות והנחיות משרד הפנים כחלק מהביקורת החוזרת שבוצעה, הביקורת ביקשה לקבל את הגדרת תפקיד הקניין. הביקורת קיבלה את נוסח המודעה בעת פרסום המכרז לתפקיד קניין העירייה בשנת 2007, כהגדרת תפקידו. הביקורת מעירה כי נוסח המודעה מתומצת, ואינו בא במקום הגדרת תפקיד יש להכין הגדרת תפקיד מסודרת התואמת את הוראות משרד הפנים.

כפי הנאמר, מינתה העירייה מנהלת רכש בנובמבר 2022, אשר לא קיבלה הגדרת תפקיד מסודרת.

17. התקשרויות עם ספקים ללא התמחרות

כאמור העירייה כפופה לדיני מכרזים, לפיהם כל התקשרות מעל 145,500 ₪ חייב במכרז פומבי. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי העירייה מתקשרת שנים רבות עם ספקים שלא נבחרו במכרז, כאשר התשלום בגין שירותים משולם בהוראת קבע, כדלקמן:

פזומט – ההתקשרות החלה בשנת 2005 והסתכמה עד 04.2023 בסך 4,498,344 ₪

סונול – ההתקשרות חל בשנת 2008 וסכומי ההתקשרות עד 04.2023 הסתכמו בסך של 1,529,510 ₪.

פרטנר – ההתקשרות החלה בשנת 2010 והסתכמה, עד ל 4/2023 ב- 938,567 ₪.

ממצאים אלה מעלים כי העירייה מתקשרת בסכומים גבוהים (במצטבר) **שלא במכרז** ובניגוד לחוק עם ספקים במשך שנים רבות, דבר החושף אותה לסיכונים. יש להוציא לאלתר מכרזים בתחומי הדלק והסלולרי.

תגובת הגזברות:

מקובל, בתכנית העבודה נלקח בחשבון פרסום המכרזים/התקשרויות שצוינו בסעיף זה.



ממצא חמור

18. תשלום תשלומים לספקים ללא בדיקה

מבדיקה מדגמית של חשבוניות שערכה הביקורת נמצא חשבונית של חברת פזומט בסכומים של 23,000 ש"ח מחודש 6/2022 ו- 27,000 ש"ח חיוב מחודש 7/2022, נמצא כי החשבונות משולמים מבלי שגורם כלשהוא בעירייה בודק את החשבוניות ומאשר אותן לתשלום.

הביקורת מתריעה כי תשלום חשבונות ללא בדיקה מהווה הפרה של סדרי בקרה תקינים. אין לשלם חשבונות ללא בדיקה וללא אישור של היחידה המזמינה את השירות. יש להסדיר נושא זה בנוהל ייעודי שיבטיח כי הגזברות לא משלמת חשבונות, גם

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



חשבונות שוטפים וכאלה המשולמים בהוראות קבע, ללא בדיקה ואישור של הגורם המזמין.

תגובת הגזברות:

מקובל, הועברה הנחיה להנהי"ח שאין לקלוט חשבוניות ללא חתימת מנהל אגף רלוונטי, כולל חשבוניות המשולמות בהוראת קבע.

19. רכש בחריגה מתקציב

ניתן לבצע במערכת רכש בחריגה מתקציב. נמצא כי המערכת מתריעה על חריגה יחסית בתקציב אך מאפשרת להמשיך בביצוע ההזמנה. בנוסף המערכת לא מתריעה על כך שעברנו את סך 140 אל"ח הזמנה מאותו ספק ומנהלת הרכש נאלצת לבצע בדיקה זו באופן ידני עבור כל הספקים בעירייה. יש גם לחדד בנהל הרכש כי הסכום המצטבר של 145,500 ש"ח הוא לשלוש שנים או סכום הרכישה כמוקדם. הביקורת מציעה שתהיה בדיקה מובנית של ההתקשרויות עם הספקים השונים על מנת לדעת שלא עברנו את הסכום לפי התקנות.

תגובת הגזברות:

מקובל, במסגרת יציאה למכרז חדש לתוכנת הנה"ח ורכש, יבקשו פיתוח בנושא זה אך אינם יכולים להתחייב שאנשי התוכנה יצליחו לבצע פיתוח זה.

20. תיעוד

כיוון שהעירייה מתקשרת עם מספר רב של ספקים וקבלנים, חשוב לקיים על כך בקרת איכות. מתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת הרכש כי כל מנהל מחלקה בודק ומאשר את קבלת השירות אך דבר זה לא מתועד.

הביקורת ממליצה שמנהלי המחלקות, המאשרים קבלת שירותים, יתעדו את שביעות/אי שביעות רצונם מקבלת השירות.

תגובת הגזברות: מקובל, תוקן בעקבות הביקורת וכיום, במידה וקיים אי שביעות רצון מספק/קבלן מקבלת המוצר/שירות, הגורם המקצועי שולח מייל עדכון למנהלת הרכש על מנת שלא תיעשה פנייה בשנית לאותו מציע.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



סיכום והמלצות

בתחילת 2023 ערכנו ביקורת על הליך רכש והתקשרות. הביקורת שבחנה את הדרכים בהם המועצה בוחרת בספקים ומתקשרת איתם העלתה

א. הרכב ועדת רכש בנוהל אינו תואם להרכב שקבעה מליאת המועצה (ראה סעיף 3 לעיל).

ב. למרות המלצת משרד הפנים, הרכב ועדת רכש לא כולל נציג יועמ"ש לעירייה (ראה סעיף 4 לעיל).

ג. העירייה לא מחזיקה במקום אחד נגיש את חוזי ההתקשרות עם הקבלנים/יועצים/ספקים ונותני שירותים דבר שמאלץ לשוב ולסרוק הסכמים, כל אימת שיש הזמנה מספק קיים, דבר היוצר סרבול ומקשה על העבודה (ראה סעיף 6 לעיל).

ד. אין במערכת הרכש הממוחשבת אפשרות לשלוף נתונים בחתכים המאפשרים קיום מעקב ובקרה יעילה (ראה סעיף 7 לעיל).

ה. העירייה עורכת, בניגוד לנוהל הרכש, עבור התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים הליך הצעות מחיר בהתאם למדרג הצעות מחיר שנקבע לרכש טובין (ראה סעיף 8 לעיל).

ו. נמצא מקרה בו העירייה התקשרה עם ספק ללא הליך הצעת מחיר בעילה של "ספק יחיד" כאשר האסמכתא לכך היא הצהרה של הספק עצמו וכן תיעוד בנושא מרשות מקומית אחרת (ראה סעיף 9 לעיל).

ז. ועדת רכש אינה עורכת פרוטוקולים כנדרש, וכי התיעוד של החלטות הנו חלקי, באופן שאינו מאפשר בקרה (ראה סעיף 10 לעיל).

ח. העירייה לא מקפידה לכלול בהליכי הצעות מחיר מדדי איכות. כך לדוגמה נמצא כי בהליך הצעות מחיר להסע תלמידים (ראה סעיף 11 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ט. העירייה לא עורכת הסכמי מסגרת עם ספקים שמהם רוכשת העירייה תדיר טובין, כאשר ישנם מקרים בהם רכישות של ציוד משרדי מבוצעות מאותם ספקים בכל פעם בסכומים קטנים (ראה סעיף 12 לעיל).

י. נמצאו מקרים בהם העירייה התקשרה עם מציעים במספר הנופל מהנדרש בנוהל (ראה סעיף 13 לעיל).

יא. העירייה גורעת בלאי שלא בהתאם לנדרש בתקנות (ראה סעיף 14 לעיל).

יב. לא נקבע הגדרת תפקיד למנהלת הרכש (ראה סעיף 16 לעיל).

יג. נמצאו מקרים בהם העירייה מתקשרת עם ספקים בסכומים המחייבים במכרז ללא התמחרות (ראה סעיף 17 לעיל).

יד. נמצאו חשבוניות של חברת פס ששולמו מבלי שהם נבדקו ואושרו על-ידי מנהל היחידה (ראה סעיף 18 לעיל).

טו. מערכת הרכש הממוחשבת מאפשרת, ללא כל הגבלה, ביצוע רכש בחריגה מתקציב (ראה סעיף 19 לעיל).

טז. אין תיעוד לבדיקות קבלת הטובין על-ידי מנהל היחידה המזמינה (ראה סעיף 20 לעיל).

להלן המלצות

20.1 יש להבטיח שהרכב הוועדה בפועל תואם להחלטה של המליאה והרישום של הרכב הוועדה בנוהל תואם להחלטת המליאה בעניין (ראה סעיף 3 לעיל).

20.2 מומלץ למנות את יועמ"ש לעירייה או נציגו לחבר בוועדת רכש (ראה סעיף 4 לעיל).

20.3 חשוב שישמר בשרת מקום אחד עותק מחוזי ההתקשרות של העירייה – המלצה התקבלה (ראה סעיף 6 לעיל).

20.4 חשוב שיקבעו בתכנת הרכש הממוחשבת (מטרופלינט) דוחות מובנים שיאפשרו שליפת נתונים בחתכים המאפשרים בקרה (ראה סעיף 7 לעיל).

20.5 יש להבטיח שסעיפי הסכומים בהתקשרות עם יועצים תופרד מסכומי ההתקשרות עם ספקים בנוהל (ראה סעיף 8 לעיל).

20.6 יש לבחון לעדכן את נוהל הרכש ולקבוע בו סעיף המבהיר מה סמכות הוועדה בנושא "ספק יחיד" (ראה סעיף 9 לעיל).

20.7 יש לכתוב פרוטוקולים באופן המאפשר תיעוד שלם ומלא של החלטות ונימוקיהן, וכן ממליצה הביקורת למספר את הפרוטוקולים בסדר רץ (ראה סעיף 10 לעיל).

20.8 חשוב לכלול בהליכי הצעות מחיר מדדי איכות (ראה סעיף 11 לעיל).

20.9 יש לשקול שימשו במסמכי מסגרת בקשר שוטף שאינו במכרז (ראה סעיף 12 לעיל)

20.10 יש לגרוע במלאי בהתאם להוראות שבתקנות (ראה סעיף 14 לעיל).

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- 20.11 יש לקבוע הגדרת תפקיד למנהל הרכש (ראה סעיף 16 לעיל).
- 20.12 אין להסכים להתקשרות ארוכת טווח בלא התמחרות/מכרז. יש לבחון הפסקת התקשרויות ארוכת טווח שאין במכרז ולצאת תחת זאת במכרז (ראה סעיף 17 לעיל).
- 20.13 יש לקבוע כנוהל שלא תאושר חשבונות של ספק ללא אישור פוזיטיבי (בכתב) של מנהל היחידה המזמינה (ראה סעיף 18 לעיל).
- 20.14 במכרז החדש לתוכנות פיננסיות לדרוש קביעת הגבלה על רכש בחריגה תקציבית (ראה סעיף 19 לעיל).
- 20.15 יש לתעד את שביעות/ אי שביעות רצונם מקבלת השירות על-ידי מנהלי יחידות הביצוע המזמינות (ראה סעיף 20 לעיל).

מצלמות במרחב הציבורי





דוח ביקורת

ביקורת מצלמות המרחב הציבורי



1. כללי

בעידן שבו טכנולוגיה מתקדמת במהירות והצורך הגובר בבטיחות הציבור, עיריית כפר יונה פועלת באופן מתמיד לשדרוג תשתיות הביטחון שברשותה. לאורך החודשים האחרונים בוצע נערכה ביקורת הכללה סקר על מערכת מצלמות האבטחה בעיר, במטרה להעריך את היעילות שלה, לזהות את נקודות החולשה שבה ולהציע שדרוגים אסטרטגיים.

רשתות אבטחה משמשות תפקיד בלתי נפרד בחיי היום יום בעיר אשר מסייעות בשמירה על הרחובות המרכזים, המרחבים הציבוריים והתשתיות. היכולת לפקח, לרשום ולנתח אירועים בזמן אמת היא כלי משמעותי במניעת פעילויות פליליות, בתגובה מהירה למקרי חירום ובאיסוף ראיות חשובות. ככל שטכנולוגיה מתקדמת, כך גם עולה הצורך בשמירה ומוכנות מערכות אלו לתפעול בזמן אמת.

בתאריכים אפריל – אוגוסט 2023 התקיימה ביקורת מצלמות במרחב הציבורי בעיריית כפר יונה.

פרויקט סקר המצלמות כלל צוותים מקצועיים לבחינת המטרות של מערכת המצלמות העירונית, החל ממוקום וכיסוי המצלמות ועד לאחסון הנתונים וכלי השליטה. וזאת כדי לוודא שהמערכת עונה על דרישות הביטחון כיום, ובמקביל מוכנה לתת מענה לאתגרים עתידיים.

2. רקע

2.1. רקע כללי

עיריית כפר יונה הציבה בשנים האחרונות מספר רב של מצלמות בשטח הציבורי. מצלמות אלו נועדו לתעד אירועים חריגים בשטח המוניציפלי ובכך להגביר את הבטחון של תושבי העיר.

המצלמות מחולקות למספר דגמים:

- א. מצלמות חיצוניות סטטיות – ממוקמות על עמדים
- ב. מצלמות לזיהוי לוחיות רישוי
- ג. מצלמות ניידות

כלל המידע ממצלמות אל מועבר ישירות למערכת ניהל המצלמת המרכזית אשר ממוקמת במוקד העירוני.

המוקד העירוני אחראי לצפייה, ניתוח ומתן מענה לתושבי העיר בהסתמך על המידע המועבר מן המצלמות.

יישום תשתית המצלמת ותחזוקתן מבוצע באמצעות חברת ברק 555.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

**2.2. מתודולוגיה****הבדיקה כללה בחינה של התחומים המרכזיים הבאים:****מיקום וכיסוי של המצלמות**

• בדיקה של תפקוד המצלמות והשימוש בהן, כדי לוודא שיש ביטוי לכיסוי מוחלט של אזורים עם תנועה רבה, אזורים חשובים ותשתיות בסיסיות

פרטיות והתאמה לחוק

• הערכת כיצד מטפלים בנתונים אשר נאספים על ידי המערכת על מנת לשמור על פרטיות האזרחים ולהבטיח עמידה בדרישות החוק והתקנות הרלוונטיות

סייבר

• בדיקת הבקורות ומערך הגנת הסייבר של מערכת המצלמות העירונית

איסוף המידע התבצע במספר רמות:

- א. ראיונות עם גורמים רלוונטיים
- ב. קבלת מידע
- ג. מעבר על מערכת ניהול המצלמות המרכזית

ראיונות בוצעו עם הגורמים הבאים:

- א. - מנכ"ל העיריה
- ב. - מנהלת מוקד עירוני
- ג. - ממונה חירום ובטחון – מחלקת ביטחון
- ד. - אינטגרטור מצלמות – חברת ברק 555
- ה. - ממונה אבט"מ

יש לציין כי למרות בקשות חוזרות מהספק אשר ביצע את ההתקנה של המצלמות, עד לרגע כתיבת דוח זה, טרם התקבל מלא המידע אשר התבקש להעביר לביקורת

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האטורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3. ממצאים והמלצות

3.1. נהלים, חלוקת תחומי אחריות ותפקידים

במהלך הבדיקה עלה, כי **לא קיים נוהל** רשמי אשר מתייחס לחלוקת תחומי אחריות ותפקידים בהיבט מקצועי ומנהלתי בנושא ניהול תחום המצלמות בעירייה. תפקידו של נוהל מסוג זה הינו הגדרת תפקידים ותחומי אחריות שמוקצות לאנשים או לצוותים בארגון, כך שבמקרה של אירוע וגם בשגרה קיימת יכולת מיטבית של המוקד לתת מענה לצרכים השונים. נוסף על כך, עוד עלה כי לא קיים גוף רשמי מטעם העירייה אשר הגדיר הנחיות וכללים אשר כתובים בנוהל רשמי המתייחסים, בין השאר, לנושאים כגון קיום, תפעול, תחזוקה, הדרכה, גישה וניהול של מערך המצלמות העירוני. בוצע נוהל

כתוצאה מכך, בהיבט מערך המצלמות, **לא קיימים תפקידים מוגדרים** לאנשי מפתח במוקד לתפעול שוטף ובחירום. לא מוגדר גורם מקצועי בצוות המוקד אשר מהווה מומחה תחום בתפעול המצלמות, ובנוסף צוות המוקד אינו מחזיק במיומנות הנדרשת לתפעול יעיל וגישה למערך המצלמות העירוני. לא קיימות הגדרות ברורות על כללי השימוש במצלמות, **לא קיימת הנחיה** בנוגע לכללי חיבור מרוחק אל מערך המצלמות, מצב אשר עלול להיות מנוצל לרעה ע"י גורמים שלא אושרו לעשות שימוש במערך המצלמות, ופגיעה בצנעת הפרט.

מצב זה עלול להשפיע על היכולת של הרשות המקומית לתת מענה לצרכים שונים כגון רשויות האכיפה, ביטחון אזרחי, מעקב וניטור של פעילות אסורה ברחבי העיר ועוד. כמו כן, קיימת אפשרות חשיפה של הרשות המקומית להפרות בחוק, ואף להשפיע על הביטחון השוטף של אזרחי העיר ועוברי אורח שונים.



בנוסף, נמצא כי המוקד העירוני (הגוף המנהל את נושא המצלמות בעירייה) כפוף ישירות למנכ"ל העירייה **ללא התערבות שוטפת בניהול** נושא המצלמות מצד גורמי הביטחון בעיר. הנושא נמצא תמוה בעינינו שכן מטרת מצלמות אלו להבטיח את ביטחונם של תושבי העיר, ואך מן הראוי כי יוגדר גורם ניהולי לנושא זה מצד מחלקת הביטחון.

המלצות תיקון

א. **יש לכתוב ולתחזק** נוהל ברור הכולל חלוקת תפקידים, תחומי אחריות, אשר ייתן מענה לצרכי הארגון ודרישות החוק והרגולציה – נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

ב. **מומלץ** להחתים את הנהלת הארגון הבכירה על נהלים אלו על מנת להגביר את יכולת מימוש הנוהל באופן מהותי ואפקטיבי בארגון - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

ג. עפ"י חוזר אשר פורסם על ידי הרשות למשפט טכנולוגיה ומדע, "**מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש**", בתאריך 3 בנוב' 2010, סימוכין 004346-99-015, סעיף 46:

46.2 - קביעת נהלים ברורים להקלטת הצילומים, לעיבודם ולהפצתם ולאבטחת המידע בהם - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

46.3 - קביעת רשימת מורשי גישה, והטלות מגבלות על גישתם למידע - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

46.4 - הקפדה בבחירת העובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם בדבר נהלי אבטחת המידע ובדבר חובותיהם לפי הנהלים ולפי החוק, והחתמת העובדים על התחייבות לסודיות ולהימנע ממסירת תוכן הצילומים לגורמים בלתי מוסמכים - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ד. **יש להחתיים** את מורשי הגישה על כתב שמירה על סודיות ולקיים הדרכה תקופתית (מומלץ לכל הפחות אחת לשנה) בדבר נהלי אבטחת המידע הנוגעים בנושא זה - עפ"י חוזר מנכ"ל 4/2018, סעיף 7.ג – "מורשי הגישה יחתמו על כתב שמירה על סודיות המידע ויעברו הדרכה נאותה בדבר נהלי אבטחת מידע ובדבר חובותיהם בהתאם להוראות כל דין ונוהל זה" - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

ה. **יש לבחון** נושא של שילוב גורם אחראי מצד מחלקת הבטחון לכל התנהלות תהליך המצלמות ולרבות המוקד העירוני.

הערה:

- עפ"י חוזר אשר פורסם על ידי הרשות למשפט טכנולוגיה ומדע, "מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש", בתאריך 3 בנוב' 2010, סימוכין 015-99-2010-004346, סעיף 45 דן בנושא הגדרת מערכת המקליטה ואוגרת צילומים ממצלמות מעקב – להלן ציטוט הסעיף הנ"ל, "המערכת המקליטה ואוגרת צילומים ממצלמות המעקב היא מאגר של מידע רגיש".
- במהלך הבדיקה נמסר לנו כי קיימת זמינות של החומר המצולם באמצעות מערך המצלמות לעיון במידת הצורך (לפרק זמן מוגבל), כמו כן, גם לצורך של עיון ע"י גורמי אכיפה (משטרת ישראל).
- יש לבחון לעומק את מהות ואופן מימוש ויישום מערכת המצלמות, ובמידה וקיימת חובה לרישום מאגר מידע, יש לממש את דרישות החוזר המוזכר בסעיף זה ואת דרישות חוק הגנת הפרטיות במלואו על מנת לעמוד בתקני החוק והרגולציה הישראלית



ממצא חמור

3.2. מיפוי מערך המצלמות

ממצא זה מתאר מצב בו רשימת המצאי הקיימת אינה עדכנית ואינה משקפת את המצב האמיתי של הציוד אשר נעשה בו שימוש במסגרת מערך המצלמות העירוני.

במהלך הבדיקה נמצא כי **קיים רישום חלקי** בדבר מצלמות החוץ בלבד אשר משרתות את מסגרת המערך המצלמות העירוני, ללא התייחסות למצלמות באזורים פנימיים כגון מוסדות עירוניים, מוסדות חינוך, מרכזים קהילתיים וכו', אשר אמורים להיות תחת שליטת העירייה. כתוצאה מכך, הרשות העירונית ומוקדי האכיפה העירוניים **לא מסוגלים** לתת מענה ראוי בשגרה ובחירום במידה וידרשו לספק מידע אודות אירועים אשר התרחשו באזורים שאינם ממופים. בנוסף, הנ"ל עלול להיות מנוצל על ידי תוקף באמצעות שימוש בכתובת IP ולא שם של אחת או יותר מהמצלמות הפנימיות על מנת לקבל גישה לרשת הארגונית במטרה לתכנן ואף לממש תקיפה עתידית, כל זאת מבלי לעורר חשד מצד צוותי אבטחת המידע והסייבר בדבר אנומליה או פעילות חשודה אחרת.

בהתייחס לנושא החינוך והצבת מצלמות בשטח בית הספר – בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד החינוך 2015 – סעיף 2.5 ובו נדרש צוות העיריה (לרבות מנהל אגף החינוך, קב"ט, מנהל מחשוב) לבצע תהליך בקרה, נמצא כי **אין מעורבות מצד הגורמים הרלוונטיים** בערייה בתהליך הצבת המצלמות בשטח בתי הספר.

במקרה של אירוע סייבר אבטחתי, היכולת של צוותי אבטחת המידע לאתר פעילות חשודה אשר מקורה מרשת המצלמות הפנימית **הינה כמעט בלתי אפשרית**.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

המלצות תיקון

א. יש להשלים באופן מיידי את מיפוי המצלמות והציוד הנלווה אשר נכלל במערך המצלמות העירוני. המיפוי יכלול לכל הפחות את המידע הבא:

תגובה	המידע
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	שם הרכיב ברשת הארגונית
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	כתובת IP
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	שם היצרן של הרכיב
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	דגם מדויק של הרכיב
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	גרסת קושחה אשר מותקנת ומופעלת ברכיב
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	מיקום פיזי מפורט של הרכיב (רחוב, שם מבנה, קומה וכו')
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.	תאריך התקנה של הרכיב
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי אחת לחודש יוצא דוח תקינות מרוכז וברמה היומיומית בעיות נקודתיות נפתרות	תאריך בדיקת תקינות אחרונה של הרכיב
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי המערכת נבדקת ע"י המוקד מידי יום ובהתאם נפתחת תקלה מול חברת ברק 555. בסיום התיקון מתקבל דו"ח ביצוע ע"י ברק 555	שמו המלא של הבודק אשר ביצע את בדיקת התקינות האחרונה + היסטוריה של תאריכי בדיקות תקינות
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי אחת לחודש יוצא דוח תקינות מרוכז וברמה היומיומית בעיות נקודתיות נפתרות	מצב תפעולי של הרכיב – תקין \ לא תקין \ תקין חלקית
נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי פירוט של מהות התקלה מתקבל דוח לאחר טיפול של חברת ברק 555	במידה ולא תקין

- ב. יש לוודא כי הרשימה מתעדכנת בזמן אמת במידה וישנם שינויים במצב התפעולי ומצבת המצלמות - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה מבוצע**
- ג. יש לאמת לכל הפחות אחת ל-6 חודשים כי הרשימה עדכנית ומשקפת את המציאות בשטח. האימות ילווה בדיווח לגורם הניהולי הבכיר בעירייה באמצעות דוח מסודר לא יאוחר מ-14 ימי ימים לאחר ביצוע האימות התקופתי - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה מבוצע**
- ד. מומלץ לקיים תרשים מבוסס המפה העירונית של כיסוי מערך המצלמות העירוני**
- ה. עפ"י חוזר מנכ"ל 4/2018, סעיף 9, בנושא בחינה תקופתית ודיווח:**

- מעת לעת, ולכל המאוחר, מדי 3 שנים ביום 1 ביוני, יבחן האחראי את הצורך בהצבת המצלמות במיקום המסוים, ויוודא את התנאים להצבתן, כאמור בנוהל זה. האחראי יעביר את התייחסותו בכתב למנהל הכללי או לנושא משרה בכירה אחר ברשות, אשר האחראי כפוף לו ישירות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- דיווח על יישום ההוראות של נוהל זה, בהתאם לבחינת האחראי כאמור בסעיף קטן א לעיל, יועבר לעיונו של ראש הרשות המקומית.
- ו. יש לוודא כי הגורמים הרלוונטיים מטעם העירייה מעורבים בתהליך הצבת המצלמות בשטחי בית הספר כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 2015

3.3. תצורת הקשחה וגישה מרחוק



במהלך הבדיקה נמצא כי הגישה אל ממשק הניהול של המצלמות אינו מוגבל למקורות מסוימים אשר הוגדרו מראש, ולמעשה לא קיים בעירייה נוהל פנימי או הגדרה ברורה אשר קובעת אלו משתמשים או קבוצות רשאים להתחבר אל המצלמות.

בנוסף, הממצא גם מתאר מצב בו מדיניות ההזדהות לחיבור מרוחק הקיימת אינה מספקת אבטחה מרבית. נמצא שתצורת הגישה לחיבור המרוחק, דורשת שימוש בשם משתמש וסיסמא בלבד. ללא שימוש במנגנון MFA (Multi Factor Authentication), תוקף אשר גנב את השם משתמש והסיסמא יוכל להשיג גישה לממשק הניהול של המצלמה **ללא כל הגבלה או חסימה**. בנוסף התוקף יוכל לבצע מתקפות ניחוש שיטתי (Brute-Force) על חשבונות המשתמשים המוגדרים במערכת המצלמות בכדי להשיג גישה

השילוב של שני חלקי הממצא המתואר כאן, החוסר בהגדרה המגבילה משתמשים מרובים להתחבר מרחוק אל ממשק הניהול של המצלמות בשילוב אי-שימוש בהזדהות חזקה, מגדילה את משטח התקיפה של מערך המצלמות, אשר **עלולה להיות מנוצלת על ידי גורם** זדוני לנסות ולנצל סוגי מתקפות מסוגים שונים, ואף חשיפה אפשרית למידע אישי רגיש כגון קטעי וידאו ותמונות אשר נלכדו ע"י מערך הצילום.

המצאות תיקון

- א. יש לאפשר גישה על בסיס הצורך לדעת ורק במידה הנדרשת לקבוצות מוגדרות מראש באמצעות מערכת ניהול מרכזית (למשל, Active Directory) – כפי שנדרש עפ"י החוזר אשר פורסם על ידי הרשות למשפט טכנולוגיה ומדע, "מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש", בתאריך 3 בנוב' 2010, סימוכין 004346-00-99-015, סעיף 47 – "ההרשאה לצפייה בצילומי המצלמה ולהקלטתם תהיה רק על בסיס צורך לדעת, ורק במידה הנדרשת; רשימת הרשאות הגישה צריכה להיות מפורטת ומדויקת בשים לב לסוגים השונים של הפעולות שניתן לבצע במערכת מצלמות המעקב ובצילומם הנאגרים בה, למשל: רשות לראות את הצילום בזמן אמת; צפייה בצילומים המוקלטים; הרשאה להעתיק את ההקלטות; הרשאה לשליטה במערכות הזום והכוונון של המצלמה; יכולת מחיקה או עריכה של הצילומים"
- ב. יש להגביל את הגישה אל ממשק הניהול של מערך המצלמות אך ורק מתוך הארגון, ובנוסף, על ידי טווח מוגדר של כתובות IP פנים ארגוניות - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה מבוצע.**
- ג. יש לממש מנגנון אימות חזק Multi Factor Authentication על מנת למנוע, בין השאר, מתקפה מסוג ניחוש שיטתי (Brute-Force), והפחתת הסיכוי והסיכון במקרה של גניבת פרטי המשתמש - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה בוצע ע"י ברק 555**
- ד. יש לוודא כי הגישה אל ממשק הניהול והתפעול של מערך המצלמות נעשה באמצעות פרוטוקול מוצפן בלבד בשילוב תעודות אבטחה (Certificate) אשר מונפקות על ידי ה Trusted CA על מנת למנוע יירוט של המידע ולא פרטי המשתמש בתווך שאינו מוצפן (Clear Text)

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



3.4. תצורת התיעד, ניתור ובקרה

ממצא זה מתאר מצב בו תצורת התיעד המתייחסת לחיבור המרוחק של גורמי חוץ אינה מספקת. כתוצאה מכך, פעולות שונות ואירועים רבים אינם מתועדים. מצב זה גורם לכך שבעת אירוע אבטחתי, מידע חשוב וחינוי יהיה חסר ובנוסף לא תתקבל התראה בזמן אמת.

במהלך התשאול נמצאו מספר ממצאים:

- א. קיימת הרשאת חיבור מרחוק באמצעות חיבור קבוע (IP VPN) של משטרת ישראל אל מצלמות החוץ של הרשות מקומית
- ב. קיימת אפשרות לחיבור מרחוק באמצעות אפליקציית Team Viewer אל מערך המצלמות ע"י הספק אשר התקין את המערכת

כתוצאה מפעילות זו, עלולים להיווצר אירועי אבטחה חשובים אשר אינם מתועדים ומנותרים. במצב זה אנשי אבטחת המידע והתשתיות הינם עיוורים לעצם קיומם של אירועי אבטחת מידע רבים אשר עלולים להיווצר מעצם קיומם של פעילויות שוטפות מסוג זה, כגון: הפעלה או ניתוק של מצלמות, העתקה או מחיקה צילומים וקטעי וידאו, מחיקת אובייקטים, שינוי הגדרות וערכים במצלמה, וכו'. ללא תיעוד של אירועים רגישים אלו, היכולת לאתר אירוע אבטחתי בזמן אמת או היסטורית הינה נמוכה עד אפסית.

המלצות תיקון

- א. יש לקיים רישום ותיעוד מסודר של כל הפעולות אשר נעשות ע"י גורמי חוץ ופנים בעת גישה למערך המצלמות כפי שנדרש עפ"י החוזר אשר פורסם על ידי הרשות למשפט טכנולוגיה ומדע, "מצלמות מעקב - הדין החל ואופן השימוש", בתאריך 3 בנוב' 2010, סימוכין 015-99-004346-2010, סעיף 46.6 - "קיום מערכת ניטור שתאפשר תיעוד ובקרה של כל ניסיונות הגישה למערכת: מי נחשף למידע, לאיזה סוג של מידע ומתי" **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי יש הפרדה ביזר מטפל/אדמינסטרטור. ניתן לדעת ע"פ סידור עבודה מי צפה לפי בדיקה מול ספק המצלמות, מאחר ומדובר בקליינט משותף, אין משמעות לכניסה פר יוזר, מתאים יותר בחדר תצפיתניות בו יש יוזר פרטי וקליינט פרטי.**
- ב. מומלץ לשמור את קבצי התיעד על גבי שרת חיכוני ייעודי (SYSLOG) אשר תפקידו לשמור ולרכז אליו את כל קבצי הלוגים של המערכת בצורה יעילה ומרוכזת. שמירת קבצי התיעד בתצורה הזו תאפשר ניתור ובקרה ע"י גורם ייעודי כגון מערכת SIEM לצורך ניתור והתראה לאירועי אבטחה ותפחית את הסיכוי לגישה של גורם שאינו מורשה לכך אל הקבצים הללו. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.**

3.5. מדיניות הגיבויים

ממצא זה מתאר מצב בו מדיניות הגיבויים אינה מספקת ומציבה את הארגון בסיכון בדבר היכולת להתאושש מאסון או צורך בשחזור נתונים בהסתמך על מערך הגיבויים הקיים.

במהלך הבדיקה נמצא כי מערך הגיבויים הנוכחי **אינו מוגדר** באופן אשר מספק לארגון יכולת להסתמך עליו בשגרה ובזמן חירום. נמצא כי לא קיים נוהל גיבויים אשר מגדיר תוכנית גיבויים

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



היומית, שבועית, חודשית ושנתית. כמו כן, אין תיעוד מסודר האם הגיבויים נבדקו והאם שוחזרו בהצלחה, וכלל, **לא קיימים קריטריונים** להצלחה או כישלון של הגיבוי. בהמשך לכך, לא קיים גיבוי להגדרות המערכת, או שתוקפו של הגיבוי הנוכחי הינו ישן מאוד ולא נבדק כלל מאז שבוצע.

כתוצאה מכך, במידה ויעלה צורך לשחזר מידע כגון הקלטות, צילומים, הגדרות מערכת או נתונים אחרים אשר קשורים לתפעול השוטף של מערך המצלמות, כמו כן, במקרה של אירוע אבטחתי, אשר יצריך חקירה לאחור, ואף שחזור מגיבוי לצורך התאוששות מאסון – **לא תהיה למוקד יכולת לתת מענה ראוי בשגרה ובחירום.**

המצלות תיקון

- א. יש לכתוב ולתחזק נוהל גיבויים ברור הכולל חלוקת תפקידים, תחומי אחריות, תוכנים גיבויים ושחזורים ברמה יומית, שבועית, חודשית ושנתית אשר תיתן מענה לצרכי הארגון ודרישות החוק והרגולציה. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נשמרים גיבויים ברמה חודשים (ללא הקלטות)**
- ב. יש לבצע תרגילי שחזור תקופתיים על מנת לוודא כי התוכנית המיושמת בפועל תצליח לתת מענה בשגרה ובחירום

3.6. מדינית העדכונים

ממצא זה מתאר מצב בו לא קיים נוהל מסודר אשר מתייחס למדיניות עדכוני התוכנה וקושחה של מערך המצלמות.

במהלך הבדיקה **לא נמצאו נהלים מסודרים** אשר נותנים מענה לניהול מדיניות העדכונים של מערך מצלמות החוף ושרת מערכת הניהול המרכזית. כתוצאה מכך, קיימת אפשרות כי המצלמות מפעילות גרסאות תוכנה וקושחה בגרסאות פגיעות, שימוש בגרסאות תוכנה וקושחה שאינן נתמכות, או שאינן מעודכנות לגרסה האחרונה, עלולה לחשוף את תשתיות מערך המצלמות והארגון לחדירה, תוך ניצול פרצות אבטחה שאינן מתוקנות בגרסאות אלו. במקרים מסוימים אף מדובר בחולשות אשר ידועות לכל, וניתנות למימוש על ידי גורם זדוני מזדמן.



העדר נהלים

המצלות תיקון

- א. יש לכתוב ולתחזק נוהל עדכונים ברור הכולל חלוקת תפקידים, תחומי אחריות, תוכנית הורדה ופריסה של עדכוני אבטחה קריטיים (לכל הפחות) לכל הפחות על בסיס חודשי ובאופן אשר ייתן מענה לצרכי הארגון ודרישות החוק והרגולציה. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי עדכוני אבטחה וגרסה מבוצעים ע"י החברה המתחזקת מול מנהלת המוקד.**
- ב. יש לכלול בנוהל סעיף אשר מתייחס למערכות שאינן נתמכות ומערכות אשר כשלו ביישום העדכון.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

**3.7. ניהול משתמשים**

ממצא זה מתאר מצב בו מדיניות ניהול חשבונות המשתמשים במערך המצלמות העירוני אינה מספקת אבטחה מרבית. כתוצאה מכך, נעשה שימוש בחשבונות המשתמשים בעלי שמות כלליים. במהלך הבדיקה התגלה כי המוקד עושה שימוש בחשבונות משתמשים כלליים ("גנריים") כגון "מוקדן 1", "מוקדן 2" וכו'. כתוצאה מכך לא ניתן לדעת מי מהעובדים עשה שימוש באותם חשבונות משתמש, ולמעשה ניתן אף להניח כי הגישה היא כמעט אנונימית. במידה ותוקף יצליח לגנוב את פרטי אחד או יותר מחשבונות המשתמשים הללו, לא יהיה ניתן לדעת מתי השימוש בחשבונות המשתמשים הללו הינו לגיטימי ומתי מדובר בפעילות זדונית של התוקף. במקרה של אירוע אבטחתי, התוקף יצליח ביתר קלות להתחזות למשתמש לגיטימי, כאשר היכולת של צוותי אבטחת המידע להבדיל בין פעילות לגיטימית ופעילות חשודה הינו כמעט בלתי אפשרי.

המלצות תיקון

- א. יש לעשות שימוש אך ורק בחשבונות משתמשים אישיים אשר מנוהלים במערכת ניהול מרכזית כגון Active Directory על מנת לאפשר, בין השאר, את ההמלצות באות:
- ב. ניהול מרכזי של המשתמשים לטובת הקצאת הרשאות, יצירת מדיניות סיסמאות ועוד נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי יש הפרדה ביזור מטפל/אדמינסטרטור. ניתן לדעת ע"פ סידור עבודה מי צפה.
 - a. לפי בדיקה מול ספק המצלמות, מאחר ומדובר בקליינט משותף, אין משמעות לכניסה פר יוזר, מתאים יותר בחדר תצפיתניות בו יש יוזר פרטי וקליינט פרטי.
 - יצירה, עדכון ונטרול חשבונות משתמשים ממקום יחיד ומרכזי
 - תיעוד וניטור מחזור חיי המשתמש
 - מעקב אחר יצירת משתמשים ניהוליים

3.8. שימור ידע

ממצא זה מתאר מצב בו לא קיים ידע ויכולת מספקת ברמת המוקדנים לניהול מלא של מערכת הניהול המרכזית. במהלך הבדיקה התגלה כי למוקדנים חסר ידע בסיסי והכרות עם יכולות מערכת הניהול המרכזית. אמנם בוצעה הדרכה בסיסית על המערכת, אולם ניתן היה להיווכח כי המוקדנים חסרי ידע אשר לדעתנו הנו הכרחי ברמת העבודה היומיומית שלהם.

המלצות תיקון

- א. יש לייצר תכנית הדרכה ובמהלכה לקבוע את מסגרת הנושאים ורזולוציית הלימוד בכל אחד מהנושאים נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל. קיים נוהל תפעול מצלמות וכן עברו הדרכה טכנית
- ב. יש לייצר הדרכות מעמיקות לצוות המוקדנים - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת הערייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



ג. יש לייצר תכנית לשימור ידע אשר במסגרתו יתועד המידע הרלוונטי בתיקיות העירייה ויהיה נגיש לכלל העוסקים בדבר.

3.9. מאגר תמונות מהמצלמות

הנחית רשם מאגרי מידע מס' 2012/4 קובעת, כדלקמן:

"2.7 לפי הגדרות המונחים "מידע" ו"מאגר מידע" בסעיף 7 לחוק, התחולה של פרק ב' בחוק היא על שמירת נתונים על אודות אדם, כאשר המידע אודותיו מזוהה או ניתן לזיהוי. לנוכח מאפייניהן המפורטים לעיל, חלק ניכר מן ההקלטות ממצלמות המעקב הקיימות כיום נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה, או ניתן לזיהוי, אודות אדם, כמשמעותו בסעיף 7 לחוק, בין אלה כלולות:

2.7.4 מערכות המכילות יכולות ניתוח ושליפת מידע ויזואלי ברמה גבוהה, כגון האפשרות לזהות אובייקטים בתמונה ושליפת אובייקט זהה בתמונות נוספות וכד' המקלות מאוד על תהליך זיהוי אנשים."



מבדיקה שערכנו עלה כי למרות האמור העירייה לא רשמה את מאגר תמונות ממצלמות העירייה הפועלות במרחב הציבורי אצל רשם המאגרים (במשרד המשפטים). יש לבחון משפטית את חובת העירייה לרשום מאגר מידע זה ולפעול בהתאם. - נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה בבדיקה וטיפול ברישום המאגר מול מנמ"ר העירייה.

4. סיכום והמלצות

בהתאם לתכנית העבודה השנתית ערכה מבקרת העירייה ביקורת על תחום המצלמות במרחב הציבורי, תחום זה נמצא תחת המוקד העירוני בה ערכה הביקורת, ביקורת מקיפה ב 2018. הביקורת העלתה כי תחומים רבים עליהם העירה הביקורת בעבר תוקנו.

הביקורת מציינת בחיוב את המענה שיתוף הפעולה לו היא זכתה מהגורמים הרלוונטיים בעירייה.



להלן עיקר הממצאים:

- א. לא קיים נוהל רשמי אשר מתייחס לחלוקת תחומי אחריות ותפקידים בהיבט מקצועי ומנהלתי בנושא ניהול תחום המצלמות בעירייה.
- ב. לא קיים גוף רשמי מטעם העירייה אשר הגדיר הנחיות וכללים אשר כתובים בנוהל רשמי המתייחסים, בין השאר, לנושאים כגון קיום, תפעול, תחזוקה, הדרכה, גישה וניהול של מערך המצלמות העירוני.
- ג. לא מוגדר גורם מקצועי בצוות המוקד אשר מהווה מומחה תחום בתפעול המצלמות, ובנוסף צוות המוקד אינו מחזיק במיומנות הנדרשת לתפעול יעיל וגישה למערך המצלמות העירוני

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה



- ד. המוקד העירוני (הגוף המנהל את נושא המצלמות בעירייה) כפוף ישירות למנכ"ל העירייה ללא התערבות שוטפת בניהול נושא המצלמות מצד גורמי הבטחון בעיר. **טענה לא ברורה**
- ה. רשימת המצאי הקיימת אינה עדכנית ואינה משקפת את המצב האמיתי של הציוד אשר נעשה בו שימוש במסגרת מערך המצלמות העירוני. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי קיימת רשימה עדכנית**
- ו. קיים רישום חלקי בדבר מצלמות החוץ בלבד אשר משרתות את מסגרת המערך המצלמות העירוני, ללא התייחסות למצלמות באזורים פנימיים כגון מוסדות עירוניים, מוסדות חינוך, מרכזים קהילתיים וכו'
- ז. תצורת התיעוד המתייחסת לחיבור המרוחק של גורמי חוץ אינה מספקת.
- ח. מדיניות ניהול חשבונות המשתמשים במערך המצלמות העירוני אינה מספקת אבטחה מרבית. כתוצאה מכך, נעשה שימוש בחשבונות המשתמשים בעלי שמות כלליים.

עיקרי ההמלצות

- 4.1 יש לכתוב ולתחזק נוהל ברור הכולל חלוקת תפקידים, תחומי אחריות, אשר ייתן מענה לצרכי הארגון ודרישות החוק והרגולציה. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.**
- 4.2 מומלץ להחתיים את הנהלת הארגון הבכירה על נהלים אלו על מנת להגביר את יכולת מימוש הנוהל באופן מהותי ואפקטיבי בארגון - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.**
- 4.3 יש לבחון נושא של שילוב גורם אחראי מצד מחלקת הבטחון לכל התנהלות תהליך המצלמות ולרבות המוקד העירוני. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה נבחן.**
- 4.4 יש להשלים באופן מיידי את מיפוי המצלמות והציוד הנלווה אשר נכלל במערך המצלמות העירוני. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי ממצא זה טופל.**
- 4.5 יש לייצר תכנית הדרכה ובמהלכה לקבוע את מסגרת הנושאים ורזולוציית הלימוד בכל אחד מהנושאים. **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נושא זה בוצע.**
- 4.6 יש לכתוב ולתחזק נוהל עדכונים ברור הכולל חלוקת תפקידים, תחומי אחריות, תוכנית הורדה ופריסה של עדכוני אבטחה קריטיים (לכל הפחות) לכל הפחות על בסיס חודשי ובאופן אשר ייתן מענה לצרכי הארגון ודרישות החוק והרגולציה.
- 4.7 יש לקיים רישום ותיעוד מסודר של כל הפעולות אשר נעשות ע"י גורמי חוץ ופנים בעת גישה למערך המצלמות. **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי נרשם בא.ש בינה**
- 4.8 יש לעשות שימוש אך ורק בחשבונות משתמשים אישיים אשר מנוהלים במערכת ניהול מרכזית. - **נמסר לביקורת ע"י המבוקרים כי יש יוזר מרכזי וניתן לפתור באמצעות בדיקה בסידור עבודה.**

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום ע"פ חוק. אין לפרסם תוכן מסמך זה, כולו או חלקו, ללא נטילת רשות תחילה ממבקרת העירייה. המפרסם כאמור תוך מסמך זה עובר עבירה שדינה – מאסר שנה

ממונה על תלונות הציבור





מבוא כללי - תלונות הציבור

1. רקע

מבקרת העירייה, למן כניסתה לתפקיד ב **1.9.2012**, מכהנת גם נציבת תלונות הציבור. וזאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008. חוק זה מחייב רשויות מקומיות במינוי נציב תלונות הציבור, וכן מסדיר את עיקרי עבודתו.

2. הגדרות

נילון -	עובד או גוף נשוא התלונה.
חוק -	חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008
גוף עירוני מבוקר -	המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.

3. מי רשאי להגיש תלונה ועל מה ניתן להגיש תלונה

א. כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

4. על מה אפשר להגיש תלונה

ב. תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;

המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.



5. דרך הגשת תלונה

תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

6. מתי אי אפשר להגיש תלונות

א. לא יהיה בירור בתלונות אלה:

- 1 תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו
- 2 תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית
- 3 תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית
- 4 תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין
- 5 תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ב. לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

1. תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
2. תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.



7. דרכי בירור התלונה

- א. הוגשה תלונה שלפי החוק אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציין את הנימוקים לכך.
- ב. הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- ג. הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.
- ד. הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- ה. לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

1. לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;
2. לדרוש מכל עובד של גוף עירוני מבוקר להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים.

- ו. אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.
- ז. הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
- ח. בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

8. עצמאות הממונה במילוי תפקידו

במילוי תפקידיו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.

9. חובת סודיות

הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידו כמבקר.

דוח ממונה על תלונות הציבור





דוח הממונה תלונות הציבור לשנת 2023

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 (אומבודסמן). 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 תלונות הציבור.

החוק מסדיר גם את דרכי העבודה של הנת"צ, כדלקמן :

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

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 (סעיף 15 לחוק קובע).

באשר לדרך הגשת התלונה קובע החוק, כדלקמן :

"תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו 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" (סעיף 6 לחוק).

מבקרת עיריית כפר יונה מכהנת בנוסף לתפקידה כמבקרת, גם כממונה על תלונות הציבור וזאת מ-1.9.2012 המועד שבו החלה מבקרת העירייה את עבודתה. הממונה על תלונות הציבור מופקדת מתוקף תפקידה על עריכת בירור וטיפול בתלונות התושבים שעניינם נוגע לאחד או יותר מהבאים:

- עיריית כפר יונה על כל יחידותיה, אגפיה ומוסדותיה.
- תאגידים וחברות שבבעלותה ו/או בהנהלתה של עיריית כפר יונה.
- עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בעיריית כפר יונה.

בהתאם להוראות סעיף זה מגישה הממונה על תלונות הציבור את הדוח לשנת 2023.

דרך קבלת התלונות

במשרדי הממונה על תלונות הציבור מתקבלות תלונות מהציבור באמצעים שונים וביניהם: דואר אלקטרוני, טופס ממוחשב, פקס, דואר, מסירה ידנית ובמקרים חריגים בהם המתלונן אינו מסוגל להגיש תלונה באמצעי אחר, אזי גובה הממונה תלונה בע"פ. תלונה כזו תירשם על-ידי הממונה ותחתם לאחר הקראתה לפונה על-ידי המתלונן.



2. מס' תלונות שהוגשו

במהלך השנה מתקבלות אצל הממונה על תלונות הציבור פניות רבות, כאשר חלק לא מבוטל מהן לא מהווה תלונה כמשמעותה בחוק.

ממונה תלונות הציבור נדרשת לברר תלונות המוגשות על-ידי הציבור על התנהלות הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

ברם, לא כל פנייה היא תלונה המחייבת בבירור של ממונה תלונות הציבור. כך לדוגמה במהלך השנה מתקבלות במשרדי הממונה תלונות הציבור פניות רבות, שהן בבחינת פנייה ראשונה לקבלת טיפול (כגון אי פינוי אשפה, בקשה למידע). במקרים כאלה מעבירה הממונה את הפניה למוקד העירוני וליחידה הרלוונטית. מקרים נוספים הם פניות בנושאים הנדונים בפני התובעת (כגון בקשות לביטול קנסות) או נושאים מסויימים בנושא ארנונה (כגון תחומים הנמצאים בתחום אחריות ועדת ערר), אשר אינם בסמכותה.

3. תלונות שאין לבררן

סעיף 7 לחוק קובע רשימה של תלונות שאין לבררן:

(א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:

(1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;

(2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;

(3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;

(4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;

(5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

(1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;

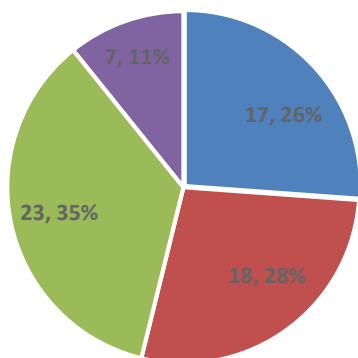
(2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

(ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויציינ את הנימוקים לכך.

מעבר לכך, ישנם נושאים שהבירור בהם מופסק עוד בשלבי הבירור משום שהעניין בא על תיקונו.



התפלגות סטטוס תלונות



■ בטיפול ■ מוצדק חלקית ■ לא מוצדק ■ מוצדק

במהלך שנת 2023, מחודש פברואר 2023 ועד חודש ינואר 2024, הוגשו *65 תלונות

- 17 מהתלונות נמצאו מוצדקות.
- 18 מהתלונות נמצאו שאינן מוצדקות.
- 23 מהתלונות נמצאו מוצדקות באופן חלקי.
- 7 תלונות עדיין בטיפול

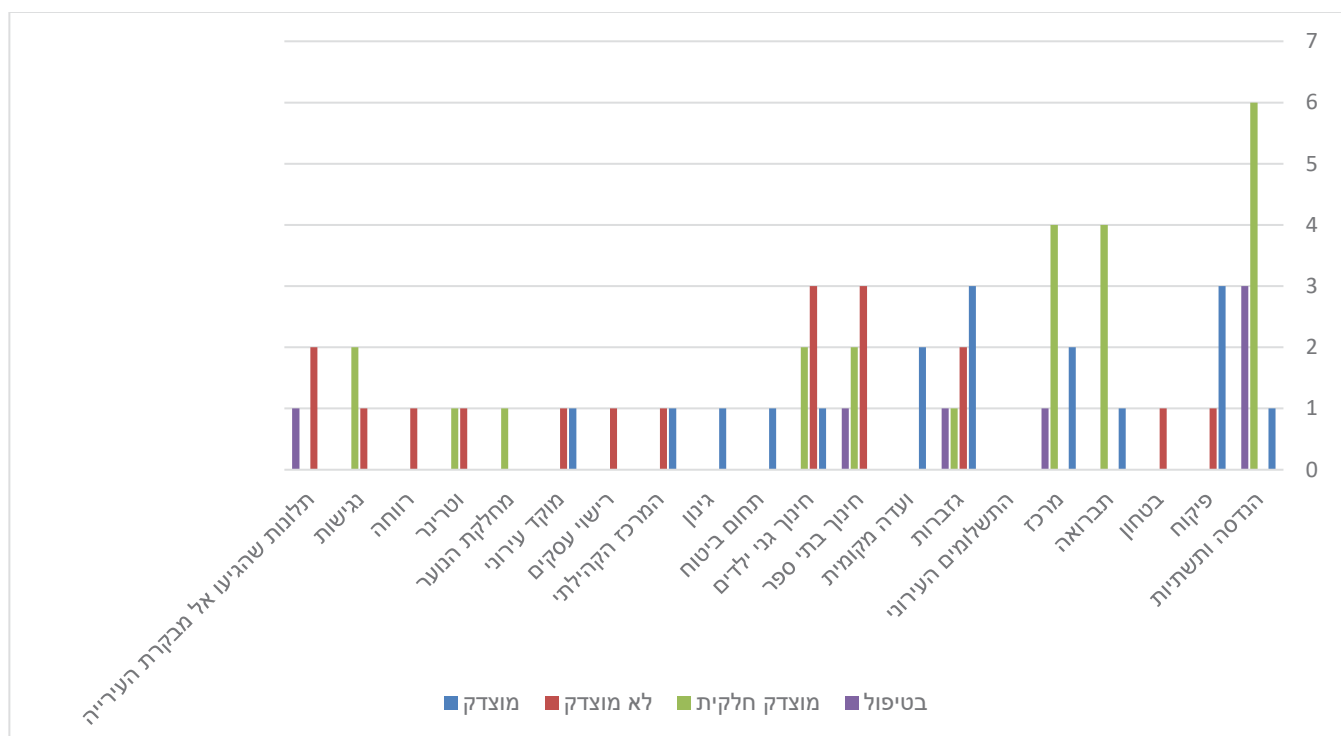
תלונות בחלוקה למחלקות

גורם מטפל	סך התלונות	מוצדק	לא מוצדק	מוצדק חלקית	בטיפול
הנדסה ותשתיות	10	1		6	3
פיקוח	4	3	1		
בטחון	1		1		
תברואה	5	1		4	
מרכז התשלומים העירוני	7	2		4	1
גזברות	7	3	2	1	1
ועדה מקומית	2	2			
חינוך בתי ספר	6		3	2	1
חינוך גני ילדים	6	1	3	2	
תחום ביטוח	1	1			
גינון	1	1			
המרכז הקהילתי	2	1	1		
רישוי עסקים	1		1		
מוקד עירוני	2	1	1		
מחלקת הנוער	1			1	
וטרינר	2		1	1	
רווחה	1		1		
נגישות	3		1	2	
תלונות שהגיעו אל מבקרת העירייה	3		2		1
סה"כ	65	17	18	23	7



* מספר זה אינו כולל 7 תלונות שהגיעו ממבקר המדינה
** כמות התלונות שהגיעו לממונה על תלונות הציבור בשנת 2022 היתה 75 תלונות ובשנת 2023 היתה 65 תלונות.

התפלגות על פי מחלקות





4. קיום הוראות החוק

ככלל, יש התאמה בין פרסום האפשרות להתלונן לבין כמות התלונות המוגשות. 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."

העירייה פרסמה את דרכי הגישה באתר האינטרנט, וכן מינואר 2019 גם בהודעות חיוב השנתית על ארנונה.

5. תהליך טיפול בתלונה

הממונה על תלונות הציבור



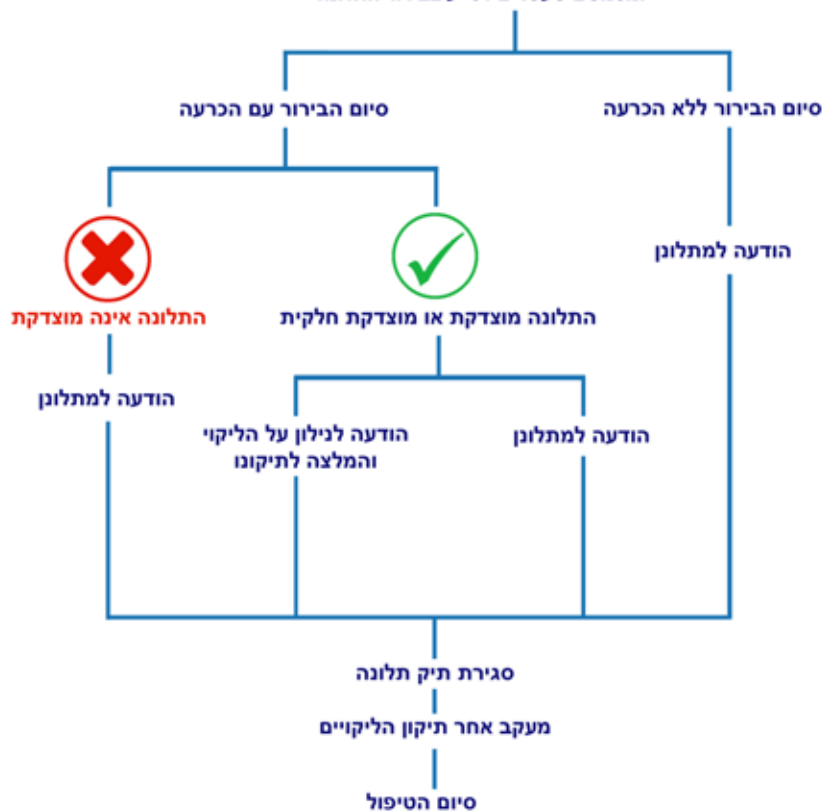
קבלת תלונה

 — האם הממונה על תלונות הציבור מוסמך לברר את התלונה?
 האם התלונה עונה על הקריטריונים הקבועים בחוק?


הודעה למתלונן

בירור התלונה - פתיחת תיק תלונה ואישור קבלה למתלונן

1. השלמת פרטים מהמתלונן
 2. בדיקה עובדתית ואיסוף נתונים
 3. פנייה לגוף הנילון לקבלת תגובה
- הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון וכן לדרוש מכל אדם מידע ומסמכים שעשויים לסייע בבירור התלונה





6. ניתוח התלונות

ההשלכות של עיכוב בטיפול בתלונות והיעדר מענה בכתב

חלק מהתלונות מצריכות זמן טיפול ארוך מכיוון הטיפול בהן מערב מספר גורמים, מצריך אישורים, תיאומים וכו' אך לעיתים המתלונן לא מקבל תשובה מסיבות של עומס, תיעדוף נמוך של טיפול בתלונות וגורמים שונים מה שגורר תכתובות חוזרות ונשנות בין התושב למחלקות שונות בעירייה ופוגע קשות ברמת השירות שניתנת לתושב על ידי העירייה.

תשובה ברורה ומהירה בכתב, גם אם מדובר בעדכון סטטוס זמני ובהתקדמות בבדיקה או בטיפול תיעל את השירות הניתן לתושבים ותגרום לשביעות רצון גדולה יותר. החובה לתת מענה בכתב נובעת בין השאר מחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות, תשי"ט-1958) חוק ההנמקות קובע כי "עובד ציבור", כלומר עובד מדינה, או עובד רשות מקומית, או כל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין, מחויבים להתייחס במלוא תשומת הלב לכל פניה של כל פונה ולהשיב ולנמק בכתב, ולא בעל פה, ובלבד שהמבקש הגיש את בקשתו בכתב.

בדרך כלל, בהתאם לחוק, עובד הציבור חייב להשיב בתוך 45 ימים מיום שקיבל את הבקשה ולנמק את החלטתו (החוק קובע מספר חריגים לנושא זה).

חובת ההנמקה אינה נדרשת "סתם". בתי המשפט, כמו גם הספרות המשפטית (דפנה ברק-ארז, המשפט המינהלי (2010), עמ' 423-424), מונים מספר טעמים לחובת ההנמקה:

- החובה לנמק משפרת את איכות ההחלטה, ומסייעת לרשות קבלת החלטה רציונלית ולא שרירותית. זאת, כיוון שהיא מחייבת את הרשות לבסס את ההחלטה על תהליך מסודר.
- החלטה מנומקת מסייעת להסתמכות נכונה עליה. זאת, משום שהיא מאפשרת להבין טוב יותר את משמעותה של ההחלטה ואת השלכותיה התקדימיות לגבי מקרים אחרים.
- היא מקדמת ערכים של אחדות, עקביות, המשכיות ושוויון בפעולת הרשות.
- ההנמקה מספקת תשתית עובדתית לביקורת מינהלית ושיפוטית על פעולתה של הרשות. היא חיונית על מנת לאפשר לפרט לערער עליה או לעתור כנגדה לערכאות.
- ההנמקה מבטאת יחס אנושי ומכבד לפרט, שההחלטה המינהלית עוסקת בו.
- ההחלטה חשובה לביסוס אמון הציבור בשלטון, משום שיש בה כדי להסיר, ולו חלקית, חשדות לשיקולים לא ענייניים או לשרירות.
- ההנמקה יכולה להיות חשובה לתדמיתו הציבורית והאישית של הנוגע בדבר. התהנמקה עשויה גם לתת מענה לצורך הרגשי של הפרט, בקבלת הסבר על החלטות מינהליות הנוגעות בעניינו.
- ההנמקה מאפשרת ביקורת ציבורית בכלי התקשורת על דרכי הפעולה של הרשות, כפתח לדין ציבורי במדיניות המינהל.

על ההנמקה להיות מפורטת, קונקרטי, אמיתית, ואין להסתפק בניסוחים כלליים או סתמיים.



5. תלונות ממבקר המדינה

בשנת 2023 התקבלו ממבקר המדינה 7 תלונות ובנוסף המשיך הטיפול ב 3 תלונות שטיפולן אינו הסתיים ב 2022.

בשנת 2022 התקבלו ממבקר המדינה 9 תלונות.

בשנת 2021 התקבלו ממבקר המדינה 3 תלונות.

התלונות שהתקבלו הן בנושאי תשלומים (אגרות, ארנונה וכו') ותשתיות (תחנת אוטובוס, פחים, כביש, חניית נכה ועוד).

עלייה זו נובעת ככל הנראה מתפיסתו של מבקר המדינה כגורם "עם שיניים" שיכול לעזור לתושבים שלא מטופלים על ידי העירייה או שמרגישים שהמענה שניתן להם על ידי העירייה אינו מספק.

על העירייה לקחת בחשבון פרמטר זה בטיפול בתלונות, לדרוש מהאגפים השונים להשיב לתלונות לאחר בדיקה קפדנית, לבחון אלטרנטיבות אפשריות לטיפול בתלונות, כל עוד הן לא פוגעות בהתנהלות התקינה של העירייה ועומדות בחוק ובנהלים ולהשיב לתושב תוך זמן סביר ובכתב כדי שהכול יהיה מוכן ושקוף למקרה שתדרש בחינה מחודשת של הטיפול כתגובה לפניית המבקר.

תלונות שמגיעות ממשרד מבקר המדינה, לרוב מורכבות יותר ומערבות טיפול של מספר גורמים שונים בעירייה.