

תוכן עניינים

3דוח 1-2019 – הגנת הפרטיות
47דוח 2-2019 – ועדות המועצה
79דוח 3-2019 – ניהול תב"רים
123דוח 4-2019 – תחזוקת מתקני ספורט
173דוח 5-2019 – ניהול מכרזים והתקשרויות
241דוח 6-2019 – בטיחות מוסדות חינוך
319דוח 7-2019 מעקב תיקון ליקויים דוח מבקר המדינה משנת 2017
327מעקב יישום המלצות דוחות מבקר המועצה לשנים 2015 – 2017
335עיקרי הוראות החוק בנושא הביקורת במועצה

הגנת הפרטיות

דוח ביקורת 2019-1

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	5
ב	תמצית ממצאים	10
ג	המלצות	12
ד	פירוט ממצאים	14
	1 מסמך הגדרות מאגר	14
	2 רישום מאגרי מידע	15
	3 מינוי ממונה אבטחת מידע	16
	4 נהלי אבטחת מידע	18
	5 תכנית לבקרה שוטפת	19
	6 מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים	20
	7 אבטחה פיזית וסביבתית	21
	8 ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות	21
	9 חיבור התקנים	23
	10 בקרה ותיעוד גישה	23
	11 תיעוד של אירועי אבטחה	24
	12 מצלמות	25
	13 עיר חכמה	26
	14 הסכמים עם גורמים חיצוניים	26
	15 שעון נוכחות ביומטרי	28
	16 סיכום ומסקנות	32
נספח	א' מאגרים שנבדקו על ידי הביקורת	33
נספח	ב' שאלות ותשובות בנושא שעון ביומטרי	35
נספח	ג' ריכוז ממצאים והמלצות מבקר המדינה – קטעים רלוונטיים	41

פרק א' – כללי

1. מבוא

במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז – 2017 (להלן: "תקנות 2017"). התקנות הותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק").

בנוסף לתקנה משנת 2017, ישנן תקנות נוספות כדלקמן:

א. תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדיון בערעור על סירוב לבקשת עיון), תשמ"א – 1981 (להלן: "תקנות 1981").

ב. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו – 1986 (להלן: "תקנות 1986").

בנוסף לתקנות, הרשות להגנת הפרטיות פרסמה סדרת הנחיות מחייבות בנושא הגנת הפרטיות¹.

החוק, התקנות וההנחיות של הרשות להגנת הפרטיות (להלן: "הרשות") מחייבות את המועצה כגוף המנהל מידע פרטי.

בסעיף 2 בחוק מפורטים המקרים בהם קיימת פגיעה בפרטיות. להלן המקרים שרלוונטיים למועצה:

(7) הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדיון לגבי עניניו הפרטיים של אדם;

(8) הפרה של חובת סודיות לגבי עניניו הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע;

(9) שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה;

1 הנחיות אלה מפורטות באתר של הרשות להגנת הפרטיות.

(10) פרסומו או מסירתו של דבר שהושג בדרך פגיעה בפרטיות לפי פסקאות (1) עד (7) או (9);

(11) פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, לרבות עברו המיני, או למצב בריאותו, או להתנהגותו ברשות היחיד.

פרק ב' בחוק מתייחס ל"הגנת על הפרטיות במאגרי מידע"; במסגרת זו, סעיף 7 בחוק מציג את ההגדרות הרלוונטיות לנושא, כדלקמן:

א. "אבטחת מידע" - הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין;

ב. "מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;

ג. "מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

ד. "מידע רגיש" –

(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו;

(2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש;

ה. "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לענין זה;

ו. "רשם" - מי שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית משפט השלום, והממשלה מינתה אותו, בהודעה ברשומות, לנהל את פנקס מאגרי מידע (להלן - הפנקס) כאמור בסעיף 12;

ז. "שלמות מידע" - זהות הנתונים במאגר מידע למקור שממנו נשאבו,

בלא ששוננו, נמסרו או הושמדו ללא רשות כדין.

במחלקות המועצה מנוהל מידע אישי רגיש, לרבות :

- א. מחלקת הרווחה – נתוני מטופלים
- ב. מחלקת החינוך – נתוני קטינים
- ג. שפ"ח – נתוני קטינים מטופלים
- ד. מחלקת הגביה – נתוני תושבים
- ה. מחלקת משאבי אנוש ומחלקת השכר – פרטים אישיים אודות עובדים לרבות שכרו ומאגר ביומטרי
- ו. המוקד העירוני – הקלטות של פניות תושבים

ככלל, מאחר שהמועצה היא גוף ציבורי, מדובר במאגרים שחל עליהם **רמת אבטחה בינונית**.

להלן ציטוט של תקנה מספר 16, מתוך התקנות שנכנסו לתוקף לאחרונה :

16. (א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.

(ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

(ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.

נבקש להזכיר כי במסגרת דוח מבקר המועצה לשנת 2015 פורסם פרק בנושא "מערך המידע במועצה" אשר כלל התייחסות לאבטחת מידע

והגנת הפרטיות (יצוין כי הדוח נערך טרם הפצת התקנות החדשות) אך ההמלצות עדיין רלוונטיות.

דוח מבקר המדינה

בחודשים אוקטובר 2016 - ינואר 2017 ערך מבקר המדינה ביקורת בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות. הביקורת כללה מעקב אחר אופן תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בפעולותיהם של עיריות יהוד-מונוסון ויוקנעם עילית, רמ"ט (כיום הרשות להגנת הפרטיות) ומשרד הפנים בנושא האמור. כמו כן, נבדקו פעולותיהן בנושא של חמש רשויות מקומיות נוספות שלא נכללו בביקורת הקודמת - עיריות באר-שבע, כרמיאל ונצרת עילית, המועצה המקומית תל-מונד והמועצה האזורית הגליל התחתון. בדיקות השלמה נעשו ברשות הלאומית להגנת הסייבר ובמשרד ראש הממשלה. הקטעים הרלוונטיים מתוך התמצית מפורטים **בנספח ג' לדוח זה**.

2. מטרת הביקורת

לבחון עמידת המועצה בחוק ותקנות הגנת הפרטיות ובהנחיות הרלוונטיות של הרשות להגנת הפרטיות.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה באופן מדגמי את היערכות המועצה לעמידה בחוק הגנת הפרטיות, תקנותיה והנחיותיה בשנת 2018. במסגרת זו היא בדקה עמידה בתחומים הבאים:

- א. קיום מסמך הגדרות מאגר,
- ב. רישום מאגרי מידע,
- ג. מינוי ממנוה על אבטחת מידע,
- ד. קיום נהלי אבטחת מידע,
- ה. מיפוי מערכות המאגר,

- ו. ביצוע סקרי סיכונים,
- ז. אבטחה פיזית וסביבתית,
- ח. ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות,
- ט. הגבלת השימוש בהתקנים ניידים,
- י. בקרה ותיעוד גישה,
- יא. תיעוד של אירועי אבטחה,
- יב. הסכמים עם גורמים חיצוניים,
- יג. שעון נוכחות ביומטרי.

כמו כן, הביקורת העמיקה את הבדיקה במדגם מחלקות: המוקד העירוני, מחלקת הרווחה והשירות הפסיכולוגי.

בנוגע למחלקת הגביה – קיימת התייחסות לנושא אבטחת המידע במסגרת ביקורת שנערכה במחלקה זו על ידי מבקר המועצה בשנת 2018.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפועלות הברות:

א. קיום פגישות עם מנהל מחלקת מערכות מידע ועם מספר מנהלי מחלקות בהן מנוהל מידע פרטי: המוקד העירוני, מחלקת הרווחה, השירות הפסיכולוגי.

ב. עיון במדגם הסכמים עם ספקים חיצוניים.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית ממצאים

1. במועצה לא קיים מיפוי של מאגרי המידע הרלוונטיים לחוק הגנת הפרטיות ולא הוכנו מסמכי "הגדרת מאגר" כנדרש בתקנות. (1)
2. המועצה טרם רשמה את מאגרי המידע אצל רשם המאגרים כנדרש בסעיף 8 בחוק. (2)
3. במועצה טרם מונה ממונה על אבטחת מידע כנדרש בחוק ובתקנות. יצוין כי בכוונת המועצה למנות את מנהל מערכות מידע כממונה אבטחה מידע, דבר שכרוך בניגוד עניינים מאחר שהממונה על אבטחת מידע נדרש, בין היתר, להנחות ולבקר את מנהל מערכות המידע. (3)
4. במועצה לא קיימים נהלי עבודה בנושא אבטחת מידע כנדרש בתקנות. (4)
5. במועצה לא הוכנה תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3) משנת 2017. (5)
6. במועצה לא בוצע מיפוי של מערכות המאגר כנדרש בתקנה 5 משנת 2017. (6)
7. הסביבה הפיזית בה נשמרים ארון התקשורת והשרתים של המועצה אינם הולמת ואינה עומדת בדרישות התקנות. (7)
8. המועצה אינה מקפידה על נהלי הרשאות וזיהוי ואימות כנדרש בתקנות, דבר שעלול לחשוף את מידע רגיש לזליגה. (8)
9. במועצה אין הגבלה בחיבור התקנים למערכות שלה באמצעות חיצוניים, דבר שחושף אותה לסיכוני אבטחת מידע, ולא בוצע ניתוח של הנושא כנדרש בתקנה 12 משנת 2017. (9)
10. מנהל מערכות המידע מסר לביקורת כי קיים מנגנון תיעוד גישה, אך התיעוד לא נבדק; הביקורת מעירה כי ללא בדיקת התיעוד לא ניתן לדעת האם גורם בלתי מורשה ניגש למאגרים עם מידע רגיש. (10)
11. מאחר שבמועצה לא מבוצעת בדיקה מסודרת של אירועי אבטחת מידע, לא ניתן לדעת בוודאות שלא היו אירועים כאלה. (11)
12. מנהל מערכות המידע מסר לביקורת כי קיים תכנון להכין נהלי עבודה בנושא מצלמות, אשר כוללות בין היתר את הטיפול בבקשות של גורמים שונים לעיין בצילומים, אופן שמירת הצילומים ולאיוזו תקופה. (12)

13. בדצמבר 2018 הרשות להגנת הפרטיות פרסמה "מדריך להגנת הפרטיות בעיר חכמה". (13)
14. במועצה לא נערכה עבודה מקדימה הקשורה לבחינת ההשלכות של שימוש במיקור חוץ לניהול מאגרים עם מאפיינים של הגנת הפרטיות. (14.1)
15. המועצה אינה מקפידה על הסכמים עם ספקי שירותי מערכות מידע אשר מחייב אותם לשמור על הגנת הפרטיות. (14.2)
16. בהסכמים בהם קיימים סעיפים המחייבים את הספקים במיקור חוץ לאבטח את המידע, המועצה לא נקטה בצעדים כדי להבטיח את עמידת הספק בהתחייבות. (14.3)
17. במבחן של "פס"ד קלנסואה" – תהליך ניהול הנוכחות הביומטרי אינו עומד בקריטריונים הנדרשים. (15)

פרק ג' - המלצות

1. יש לבצע מיפוי של מאגרי המידע בהם מנוהל מידע אישי ולהכין מסמכי "הגדרת מאגר" כנדרש בתקנות.
2. יש לרשום את מאגרי המידע אצל רשם המאגרים כנדרש בחוק.
3. על המועצה למנות במידי ממונה אבטחת מידע שאין לו ניגוד עניינים עם תפקידים אחרים במועצה (במסגרת זו מומלץ שלא למנות את המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע).
4. על המועצה לדאוג לכתיבת נהלי אבטחת מידע אשר נותנים מענה לנדרש בתקנות.
5. יש להכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3) משנת 2017.
6. למפות את כלל מאגרי המידע במועצה כנדרש בתקנה מספר 5 משנת 2017.
7. לדאוג לאבטחה פיזית נאותה של החדר בו נמצאים ארון התקשורת והשרתים.
8. יש להקפיד על נהלי הרשאות וזיהוי ואימות כנדרש בתקנות.
9. לבחון אפשרות לחסום את היכולת לחבר התקנים למערכות המועצה ובמידה שנדרש לאפשר חיבור התקנים, להקפיד שהמידע מוצפן.
10. יש לבצע בדיקת התייעוד של ניסיונות הגישה למערכות המועצה על ידי גורמים בלתי מורשים.
11. לאחר הטמעת תהליך מסודר לאיתור אירועי אבטחת מידע, יש לתעד את כלל אירועי אבטחת המידע במועצה.
12. בעת התקנת מצלמות ביישוב, להקפיד על עמידה בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות.
13. על המועצה להקפיד לפעול על פי מדריך הגנת הפרטיות בעת הטמעת "עיר חכמה".
14. לגבי כל מאגר עם מאפיינים של הגנת הפרטיות שמנוהל במיקור חוץ, לבצע בחינה של ההשלכות של השימוש במיקור חוץ.
15. להקפיד על קיום הסכמים עם כלל ספקי מערכות מידע במיקור חוץ.
16. לנקוט בצעדים כדי להבטיח את עמידת הספקים בהתחייבות מבחינת אבטחת מידע אישי.

17. לחתום על הסכם עם החברה שמספקת את שירותי מערכת הדיווח בהקדם האפשרי.
18. להפסיק את השימוש במערכת לצורך דיווח נוכחות ביומטרי, תוך מחיקת כלל הנתונים הביומטריים מהמערכת.
19. לבצע בחינה של חלופות אחרות למניעת דיווחים כוזבים.

פרק ד' - פירוט הממצאים

1. מסמך הגדרות מאגר

תקנות 2017 - תקנה מספר 2 קובעת כי על בעל מאגר מידע להגדיר את המאגר במסמך הגדרות מאגר. להלן ציטוט מהתקנה:

2. (א) בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן – "מסמך הגדרות המאגר"), את כל העניינים האלה לפחות:

(1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;

(2) תיאור מטרות השימוש במידע;

(3) סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט (3)1 בתוספת הראשונה;

(4) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר;

(5) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;

(6) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;

(7) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.

(ב) בעל מאגר מידע יעדכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים בתקנת משנה (א), ויבחן את הצורך בעדכון כאמור, בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, בכל שנה עד 31 בדצמבר.

(ג) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע

שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

במועצה לא קיים מיפוי של מאגרי המידע הרלוונטיים לחוק הגנת הפרטיות ולא הוכנו מסמכי "הגדרת מאגר" כנדרש בתקנות.

2. רישום מאגרי מידע

בסעיף 8 (א) בחוק כתוב כי :

לא ינהל אדם ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא אם כן התקיים אחד מאלה :

(1) המאגר נרשם בפנקס ;

(2) הוגשה בקשה לרישום המאגר והתקיימו הוראות סעיף 10(ב) ;

(3) המאגר חייב ברישום לפי סעיף קטן (ה) והוראת הרשם כללה הרשאה לניהול והחזקה של המאגר עד רישומו.

(ב) לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר.

(ג) בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה :

(1) מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000 ;

(2) יש במאגר מידע רגיש ;

(3) המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר ; זה ;

(4) המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23 ;

(5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.

סעיף 9 בחוק מגדיר את אופן הגשת הבקשה לרישום מאגר מידע אצל הרשם.

המועצה טרם רשמה את מאגרי המידע אצל רשם המאגרים כנדרש בסעיף 8 בחוק.

3. מינוי ממונה אבטחת מידע

על פי לסעיף 17 בחוק, המועצה מחויבת במינוי ממונה על אבטחת מידע:

17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

(1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;

(2) גוף ציבורי שהגדרתו בסעיף 23;

(3) בנק, חברת ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף 17, הממונה יהיה אחראי לאבטחת המידע במאגרים המוחזקים ברשות הגופים כאמור בסעיף קטן (א).

(ג) לא ימונה כממונה מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה.

תקנה מספר 3 בתקנות הגנת הפרטיות – אבטחת מידע קובע כי:

3. חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

(1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחת הכפוף ישירות למנהל המאגר;

(2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;

(4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;

(5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות בפסקאות (2) ו-(3), לשם ביצוע תקנות אלה, יגדרן בצורה ברורה;

מבדיקה עם הרשות להגנת הפרטיות ניתן למנות ממונה על אבטחת מידע במיקור חוץ, אך עליו לעמוד בדרישות התקנות (כפיפות, אי ניגודי עניינים, יכולת וכו').

במסגרת "ניתוח העיסוקים", משרד הפנים פרסם תיאור לתפקיד "מנהל אבטחת מידע" אשר מגדיר כי "כל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת המידע (סעיף 17 ב' לחוק הגנת הפרטיות)".

להלן תחומי האחריות שלו כפי שהוגדר ע"י משרד הפנים:

- א. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה.
- ב. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע.
- ג. ניהול הרשאות, ודרכי הגישה למשתמשים.
- ד. תכנון ויישום תוכנית התאוששות – DRP.
- ה. ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

יצוין כי על פי הגדרת משרד הפנים – מנהל אבטחת המידע כפוף למנמ"ר (מנהל מערכות מידע ראשי) שלא בהתאם לחוק. מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שנדרש לתקן את הכפיפות.

במועצה טרם מונה ממונה על אבטחת מידע כנדרש בחוק ובתקנות. יצוין כי בכוונת המועצה למנות את מנהל מערכות מידע כממונה אבטחה מידע, דבר שכרוך בניגוד עניינים מאחר שהממונה על אבטחת מידע נדרש, בין היתר, להנחות ולבקר את מנהל מערכות המידע.

4. נהלי אבטחת מידע

על פי תקנה מספר 4 משנת 2017, נדרש לקבוע נוהל אבטחה למאגרי המידע. התקנות קובעות את הנושאים שצריכים להיכלל בנוהל אבטחת מאגרי המידע.

הטבלה שלהלן מציג את הנושאים שצריכים להיכלל בנוהל זה :

פירוט הדרישה	התקנה	מס'
כלל המאגרים		
הוראות בעניין אבטחה פיזית וסביבתית של אתרי המאגר בהתאם לתקנה 6 (א) ו-(ב)	4 (ג) (1)	1
הרשאות גישה למאגר ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8	4 (ג) (2)	2
תיאור האמצעים שמטרתם להגן על המאגר ועל מערכות המאגר	4 (ג) (3)	3
הוראות למורשי הגישה למאגר ולמערכות המאגר	4 (ג) (4)	4
הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר	4 (ג) (5)	5
אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע	4 (ג) (6)	6
הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12	4 (ג) (7)	7
בחינת הצורך בעדכון נוהל אבטחת מידע בתדירות של אחת לשנה לפחות	4 (ה)	8

פירוט הדרישה	התקנה	מס'
מאגרי מידע בעלי רמת אבטחה בינונית או גבוהה		
אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9	4 (ד) (1)	9
פירוט אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע לרבות תיעוד הגישה למערכות המאגר, בהתאם לתקנה 10	4 (ד) (2)	10
הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוידוא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה כאמור בתקנה 16	4 (ד) (3)	11
הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א)(1)	4 (ד) (4)	12
הוראות לאופן ביצוע פעולות פיתוח ותיעודן, לרבות הרשאות גישה לאנשי הפיתוח	4 (ד) (5)	13

במועצה לא קיימים נהלי עבודה בנושא אבטחת מידע כנדרש בתקנות.

5. תכנית לבקרה שוטפת

בהתאם לתקנות:

תקנה מספר 3 בתקנות משנת 2017 – קובעת כי:

(3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

במועצה לא הוכנה תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3) משנת 2017.

6. מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים

תקנה מספר 5 משנת 2017 קובע שיש לבצע מיפוי מערכות המאגר. להלן ציטוט:

5. (א) בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה:

(1) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע;

(2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו;

(3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן;

(4) תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה;

(5) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.

(ב) המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יישמרו כך שפרטים מהם יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

(ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי כאמור בתקנת משנה (א), במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה....

במועצה לא בוצע מיפוי של מערכות המאגר כנדרש בתקנה 5 משנת 2017.

7. אבטחה פיזית וסביבתית

תקנות הגנת הפרטיות שמות דגש גם לאבטחה הפיזית של המאגרים.
להלן תקנה מספר 6:

6. (א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

(ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן.

יצוין מבקר המועצה העלה ליקויים בנושא זה בביקורת משנת 2015.

הביקורת בחנה את האבטחה הפיזית והסביבתית של המאגרים אשר נשמרים בשטח המועצה (ישנם מאגרים אחרים שנשמרים בענן). **נמצא כי הסביבה הפיזית בה נשמרים ארון התקשורת והשרתים של המועצה אינם אינה הולמת ואינה עומדת בדרישות התקנות.**

8. ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות

תקנות 8 ו-9 משנת 2017 מתייחסים לנושא הרשאות גישה וזיהוי ואימות. להלן ציטוט מהתקנות:

8. (א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן – רשימת ההרשאות

התקפות).

9. (א) בעל מאגר מידע ינקוט אמצעים מקובלים בנסיבות העינין ובהתאם לאופי המאגר וטיבו, כדי לוודא כי הגישה למאגר ולמערכות המאגר נעשית בידי בעל הרשאה המורשה לכך בלבד לפי רשימת ההרשאות התקפות.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית

או הגבוהה –

(1) אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה;

(2) ייקבעו בנוהל האבטחה גם הוראות לעניין תקנת משנה (א), ובכללן בנושאים אלה:

(א) אופן הזיהוי; היה אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות, יתייחס הנוהל גם לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים;

(ב) ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות;

(ג) אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

(ג) בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות למאגר ולמערכות המאגר, שבעל הרשאה עשוי היה לדעת, מיד עם סיום תפקידו של בעל הרשאה.

יצוין כי מבקר המועצה, בדוח הביקורת משנת 2015, העלה ליקויים בנושא ניהול ההרשאות וסיסמאות.

המועצה אינה מקפידה על נהלי הרשאות וזיהוי ואימות כנדרש בתקנות, דבר שעלול לחשוף את מידע רגיש לזליגה.

9. חיבור התקנים

בהתאם לתקנה 12 משנת 2017:

בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד.

במועצה אין הגבלה בחיבור למערכות שלה באמצעות חיצוניים, דבר שחושף אותה לסיכונים אבטחת מידע, ולא בוצע ניתוח של הנושא כנדרש בתקנה 12 משנת 2017.

10. בקרה ותיעוד גישה

תקנה מספר 10 משנת 2017 קובעת כי במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או גבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המידע. להלן ציטוט של תקנה מספר 10:

10. (א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו – מנגנון הבקרה), ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או

נדחתה.

(ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתית של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

(ה) בעל מאגר מידע יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.

מנהל מערכות המידע מסר לביקורת כי קיים מנגנון תיעוד גישה, אך התיעוד לא נבדק; הביקורת מעירה כי ללא בדיקת התיעוד לא ניתן לדעת האם גורם בלתי מורשה ניגש למאגרים עם מידע רגיש.

11. תיעוד של אירועי אבטחה

תקנה מספר 11 קובע שנדרש לדווח על אירועי אבטחה. להלן ציטוט מה תקנה:

11. (א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן – אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.

(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה

הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכונו של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, ייערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות.

(ד) אירוע אירוע אבטחה חמור –

(1) יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע;

(2) רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, למעט לבעל מאגר מידע מן המנויים בסעיף 13(ה) לחוק, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושא מידע שעלול להיפגע מן האירוע.

לדברי מנהל מערכות מידע, במועצה לא היו אירועי אבטחה.

מאחר שבמועצה לא מבוצעת בדיקה מסודרת של אירועי אבטחת מידע, לא ניתן לדעת בוודאות שלא היו אירועים כאלה.

12. מצלמות

המועצה מתכננת להתקין מצלמות במרחב הציבורי ולחבר אותן למוקד העירוני.

למצלמות קיימות סוגיות של הגנת הפרטיות – המבקר העביר הנחיות בנושא למנהל המוקד ולמנהל מערכות מידע.

המנמ"ר מסר לביקורת כי קיים תכנון להכין נהלי עבודה בנושא מצלמות, אשר כוללות בין היתר את הטיפול בבקשות של גורמים שונים לעיין בצילומים, אופן שמירת הצילומים ולאizzo תקופה.

13. עיר חכמה

המועצה מתכננת להטמיע "עיר חכמה בעיר.

בדצמבר 2018 הרשות להגנת הפרטיות פרסמה "מדריך להגנת הפרטיות בעיר חכמה".

14. הסכמים עם גורמים חיצוניים

חלק ממאגרי המועצה מוחזקים על יד גורמים חיצוניים במיקור חוץ.

○ בדיקה טרם יציאה למיקור חוץ

בהתאם לתקנות והנחיות הרשות להגנת הפרטיות נדרש לבצע בדיקה טרם הוצאת המאגרים למיקור חוץ:

- א. טרם ביצוע התקשרות עם גורם חיצוני, לבחון את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים התקשרות – תקנה 15 (א) (1)
- ב. להכין מסמך המפרט מדוע השירות מתבצע במיקור חוץ (הנחיה 2/2011)

נמצא כי במועצה לא נערכה עבודה מקדימה הקשורה לבחינת ההשלכות של שימוש במיקור חוץ לניהול מאגרים עם מאפיינים של הגנת הפרטיות.

○ הסכמים עם מחזיקי מאגרים במיקור חוץ

על פי תקנה 15 נדרש לחתום על הסכם עם מחזיקי מאגרים חיצוניים, ואל ההסכם לכלול את הסעיפים הבאים:

- א. סעיף שמחייב את מחזיק המאגר לעמוד בחוק הגנת הפרטיות והתקנות שלה.
- ב. תיאור של המידע שמנוהל במערכת.
- ג. אופן השבת המידע/השמדתו בסוף ההתקשרות (מה עושים עם המידע לאחר תום ההתקשרות).

- ד. חובתו של הגורם החיצוני להחתים את בעלי ההרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע.
- ה. חובתו של גורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, על אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות.

כמו כן, על פי הנחיות הרשם 2/2011 נדרש לכלול את הנושאים הבאים בהסכם:

- א. הגדרה ברורה של מטרות שימוש מותרות על ידי הקבלן ומורשי גישה מטעמו.
- ב. נדרשת התחייבות הקבלן שהוא מינה ממונה אבטחת מידע אצלו.
- ג. נדרש סעיף שמירה על זכויות המזמין לבצע ביקורת באתר הקבלן ולפקח על פעילות (לרבות ביקורת פתע).
- ד. נדרש לקבוע קביעת פרק הזמן בו נשמר המידע אצל הקבלן ומחיקת מידע בתום ההתקשרות.

נמצא כי המועצה אינה מקפידה על הסכמים עם ספקי שירותי מערכות מידע אשר מחייב אותם לשמור על הגנת הפרטיות..

הטבלה שלהלן מציג את הממצאים על פי מערכת מידע שנבדקה.

מס'	היחידה	המערכות	ממצאים
1	המוקד העירוני	מערכת א'	ההסכם נחתם טרם פרסום התקנות. בהסכם קיימת התייחסות לאבטחת מידע, אך הסעיפים הנדרשים על פי התקנות אינם נכללים בהסכם.
2	המוקד העירוני	מערכת ב'	לא קיים הסכם עם הספק.
3	שעון נוכחות ביומטרי	מערכת ג'	אין הסכם עם הספק.

צעדים שננקטו כדי לוודא שהספק במיקור חוץ מקפיד על הגנת המידע

מעבר להכללת התחייבויות הקבלן, על המועצה לבצע פעולות כדי לוודא שהספק עומד בהתחייבויותיו לאבטח את המידע.

נמצא כי בהסכמים בהם קיימים סעיפים המחייבים את הספקים במיקור חוץ לאבטח את המידע, המועצה לא נקטה בצעדים כדי לאבטח את עמידת הספק בהתחייבות.

15. שיעון נוכחות ביומטרי

כללי

במועצה קיים מאגר ביומטרי לצורך דיווחי נוכחות. בהתאם לעדכון של המנמ"ר, נכון למועד הביקורת ישנם כ- 35 עובדים שמדווחים באמצעים ביומטריים.

"ביומטריה" היא מונח המשמש לתיאור תכונה או תהליך. השימוש במידע ביומטרי הוא לצורך זיהוי אדם באמצעות מנועי השוואה ביומטריים, "על פי מה שהוא", ולא על פי המסמך או המידע שיש לגביו. הזיהוי מתבצע בשיטות אוטומטיות של זיהוי אדם בהתבסס על מאפיינים ביולוגיים (אנטומיים ופיזיולוגיים) והתנהגותיים, הניתנים למדידה.

לשאלות ותשובות בנושא – ראו נספח ב'.

"פס"ד קלנסואה" מהווה אבן דרך בנושא דיווחי נוכחות: להלן ציטוטים מתוך הפס"ד:

"מידע ביומטרי, לרבות טביעת אצבע, הוא מידע פרטי-אישי, שבמסירתו נפגעות זכויות יסוד המוגנות בחוק יסוד כבוד האדם - הזכות לפרטיות והזכות לאוטונומיה, ולפיכך ניתן לפגוע בהן רק בחוק או בהסכמה; בהעדר הוראה בחוק המאפשרת למעסיק לחייב את עובדיו למסור טביעות אצבע או המחייבת את העובד למסור למעסיק טביעה כזו,

בהעדר הסכמה פרטנית של עובדות המשיבה למסור את טביעות אצבעותיהן, ובהעדר הסכמה קיבוצית, אם בכלל היא מספקת, כפיית המשיבה את העובדות לעשות שימוש בשעון ביומטרי תוך מסירת טביעת אצבען, אינה כדין ועליה להפסיקה".

"הדיון נסב אודות השאלה האם רשות מקומית רשאית לחייב את עובדיה למסור טביעת אצבע לשם רישום שעות הנוכחות שלהם בשעון נוכחות ביומטרי; האם רשאית הרשות המקומית להורות כן ללא היוועצות עם נציגות העובדים; האם גלומה בכך פגיעה בזכותם של העובדים לפרטיות ובזכותם לאוטונומיה על גופם; האם רשאית הרשות לנקוט אמצעים שונים כלפי עובדים המסרבים למסור טביעות אצבע כאמור."

"במקרה דן אין הוראה בחוק המתירה למעסיק לדרוש מעובדו טביעת אצבע לשם שימוש במערכת נוכחות ביומטרית ואין די בהצבעה על העדר מקור חוקי האוסר פגיעה כזו. לפיכך, דרישה כאמור אינה חוקית ואינה חוקתית, אלא אם הוכשרה בדרך האפשרית הנוספת - היא ההסכמה. בהקשר זה, לא ניתנה הסכמה פרטנית של עובדות החינוך במשיבה למסירת טביעות אצבע - לא הסכמה "מדעת", משלא הוצגו להן מראש הפרטים הרלוונטיים באשר לטיב השעון הביומטרי, ומשהעירייה לא עמדה בתנאים שנקבעו בפרשת איסקוב, ולא הסכמה "מרצון חופשי", שעה שהעירייה איימה באי תשלום שכר לעובדות שלא ימסרו טביעות אצבעותיהן, ואף מימשה אותו; גם הסכמה קיבוצית, אם היא בכלל אפשרית (הסוגיה נותרה בצריך עיון), אין בנמצא, משאין לראות בסעיף 66.1 לחוקת העבודה הסכמה לקביעת שעון נוכחות המבוסס על נתונים ביומטריים. מעֵבֵר לשימוש בשעון נוכחות ביומטרי מהווה שינוי מהותי בתנאי ההעסקה המצריך היוועצות בנציגות העובדים, וכזו לא הייתה במקרה דנן. לאור האמור, העירייה לא הייתה רשאית לחייב את עובדות החינוך למסור טביעות אצבעותיהן לשם שימוש בשעון הביומטרי, ולא הייתה רשאית להפעיל נגד המסרבות למסור את טביעת האצבע כל סנקציה שהיא, ועליה לחדול מעשיית שימוש בשעון הביומטרי. ודוק, אין

משמעות האמור ששימוש באמצעים ביומטריים במסגרת העבודה יהא אסור לעולם. אלא שעל מנת להכשיר שימוש כזה, יש לבחון באופן קפדני קיומם של תנאים מסוימים".

בחינת הטמעת מערכת הנוכחות הביומטרית במועצה

הביקורת בחנה את מערכת הנוכחות הביומטרית שמופעלת במועצה.

- א. נתוני המערכת: מערכת
- ב. מיקום שמירת הנתונים: אצל החברה בענן.
- ג. אמצעי הגנה: קוד משתמש + סיסמה מורכבת (אינה מתחלפת) + הצפנה.
- ד. מורשי גישה למאגר: מנמ"ר, מזכירת כוח אדם, נציגי החברה.
- ה. כמות הרשומים במאגר: כלל עובדי המועצה רשומים במאגר – כ- 35 מדווחים באמצעות "אצבע".
- ו. בדיקת ההסכם: אין הסכם עם הספק – לכן הספק אינו מחויב על פי הסכם לנקוט באמצעי אבטחה.
- ז. איזה סוג מידע ביומטרי נאסף: דיווח נוכחות – תביעות אצבע מתורגם לקוד.
- ח. האם נושאי המידע מהם נאסף המידע נתנו הסכמה מדעת לאיסופו? לא. לעובדים לא נמסר הסבר.
- ט. כמה מקרים נתקלה המועצה באי עמידה בכללי הנוכחות מצד העובדים לפני שהוחלט על שימוש בשעון נוכחות ביומטרי: היו מקרים רבים של דיווחים כוזבים.
- י. האם נבחנה מראש חלופה לאיסוף מידע ביומטרי? אם כן, איזה? התקיימו דיונים, אך ללא תיעוד. לא נבחנו חלופות אחרות למול שעון ביומטרי (כגון הצבת מצלמות ליד השעונים).
- יא. האם העובדים מודעים לכך שכאשר יש צו, המידע הביומטרי עשוי להגיע לגורמים אחרים מלבד בעלת המאגר? לא.
- יב. כיצד נשמר המידע: בענן אצל הספק. השיטה היא שמאגר המידע נמצא בענן ולא לפי השיטה העדיפה שזה על כרטיס הנוכחות עצמו.
- יג. האם קיימת הצפנה: לדברי המנמ"ר קיימת.

- י.ד. מהו משך שמירת המידע? האם קיים מנגנון לבדיקה ומחיקת המידע העודף/המידע ההיסטורי? למנמ"ר אין מידע בנושא.
- טו. אילו חלופות עומדות בידי העובדים לזיהוי שאינו ביומטרי? כרטיס נוכחות, אפליקציה, טלפון.
- טז. ככל ויש סניפים, היכן מתרכז המידע – בענן. (יש שעונים באתרים הבאים: המועצה, בכל בתי הספר, במוקד העירוני, בגיל הזהב, במחלקת המים, בשפ"ח, במחסנים).

ממצאים

כאמור, בעת הביקורת כ-35 עובדים בלבד מדווחים נוכחות באמצעי ביומטרי. כל עובד שביקש שלא לדווח נוכחות באמצעות האצבע מדווח באמצעים אחרים.

במבחן של פס"ד קלנסואה – תהליך ניהול הנוכחות הביומטרי אינו עומד בקריטריונים הנדרשים:

- הסכמת העובדים שמדווחים נוכחות באמצעות האצבע אינו מדעת – לא קיבלו הסבר.
- שיטת אבטחת המידע אינו מיטבי – המידע נשמר במאגר בענן, כאשר לא ברור מה אמצעי האבטחה (ולא בשיטה מועדפת בה המידע נמצא בכרטיס הנוכחות עצמה).
- תהליכי מחיקת נתונים מהמאגר אינם ברורים – לא ברור האם נמחק מידע עודף או מידע על עובדים שעזבו את המועצה.
- לא קיים הסכם בין המועצה לבין החברה בנושא הנוכחות.
- לא נמצא שבוצעה בדיקה מעמיקה של אלטרנטיבות לשעון הנוכחות ביומטרי.

16. סיכום ומסקנות

במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות החדשות, אשר מחייבות את המועצה. המבקר ערך ביקורת מלווה כדי לבחון את הערכות המועצה לתקנות החדשות.

נמצא כי המועצה אינה עומדת בתקנות להגנת הפרטיות, דבר שחושף אותה באופן משמעותי: היא טרם מינתה ממונה אבטחת מידע, טרם מיפתה את המאגרים, טרם רשמה את המאגרים, טרם כתבה נהלי עבודה, טרם הכינה תכנית בקרה, טרם טיפלה באבטחה הפיזית של המאגרים, אינה מקפידה על נהלי אבטחה בסיסיים, אינה עוקבת אחר אירועי אבטחת מידע, נמצאו ליקויים בהתקשרות עם מנהלי מאגרים במיקור חוץ ומנהלת מאגר נוכחות ביומטרי שלא בהתאם לכללים הנדרשים.

כמו כן, על המועצה להיערך מבחינת הגנת הפרטיות להתקנת מצלמות ול"עיר חכמה".

בהתייחסותו לטיטות הדוח, המנכ"ל מסר לביקורת כי "הרשות לא מינתה באופן מסודר ממונה על אבטחת מידע בהתאם לחוק הגנת הפרטיות כחלק מצמצום יכולותיה עקב המצב התקציבי. אין ספק שנושא זה חייב להיות מסודר. תיבדק אפשרות להחזיק יועץ חיצוני למילוי תפקיד זה במסגרת התקשרות חודשית".

בהתייחסותה לטיטות הדוח, היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי "אין לי הערות מיוחדות. הדו"ח דורש תשומת לב מיוחדת בשל התפתחות הרגולציה בעניין".

נספח א' – מאגרים שנבדקו על ידי הביקורת

פערים	מאפיינים הגנת הפרטיות	היחידה	מס'
<ul style="list-style-type: none"> • חולשה באבטחה פיזית – אזעקה אינה עובדת. • אין הקפדה על סיסמאות מורכבות ועל החלפה תקופתית של סיסמאות. • אין הקפדה לגריעת משתמשים שאינם רלוונטיים מהמערכת. • עובדי המוקד לא עברו הדרכה מסודרת בנושא הטיפול במאגרי מידע אישיים. • המאגרים לא נרשמו אצל רשם המאגרים. • לא נקבע למאגר מנהל מאגר. • בהסכם עם ספק א' אין סעיפים מחייבים מבחינת הגנת הפרטיות. • אין הסכם עם "ספק ב"'. " 	<ul style="list-style-type: none"> • במאגרים מאות פניות של תושבים – כולל כתובת, טלפון ונושאים שמטרידים אותם. • ישנם כ- 50 משתמשים רשומים. • מחזיקי המאגר הם הספקים החיצוניים. 	<p>המוקד העירוני</p>	<p>1</p>
<ul style="list-style-type: none"> • במחשבי המחלקה אין קוד משתמש וסיסמה ייעודיים פר עובד – הם פר מחשב ולא פר משתמש. • אין הקפדה על סיסמאות מורכבות ועל החלפה תקופתית של סיסמאות. • כלל המחשבים מחוברים לתיקיה משותפת בה יש חיבור לכלל הילדים המטופלים. • אין דלת מחוסנת לחדר בה נשמרים התיקים. • העובדים לא עברו הדרכה בנושא הגנת הפרטיות. • עובדי השפ"ח עובדים עם דוא"ל אישי ולא של המועצה. 	<ul style="list-style-type: none"> • נתונים רגישים אודות קטינים. 	<p>השפ"ח</p>	<p>2</p>
<p>אין הסכם עם הספק</p>	<ul style="list-style-type: none"> • פרטי עובדי המועצה. 	<p>משא"ן</p>	<p>3</p>

מס'	היחידה	מאפיינים הגנת הפרטיות	פערים
4	רווחה	<ul style="list-style-type: none"> פרטים אודות מטופלים על ידי מחלקת הרווחה. 	<ul style="list-style-type: none"> עקב מצוקת חדרים לעיתים יש 2 עובדים בחדר ומידע אודות מטופלים עלול להיחשף לעובד סוציאלי אחר. עובדי הרווחה לא עברו הדרכה בנושא הגנת הפרטיות/אבטחת מידע. אין נהלי עבודה בנוגע לשימוש במידע.
5	ספרית המבוגרים	<ul style="list-style-type: none"> בספרייה קיים מידע אישי אודות כ- 6,300 מנויים רשומים. 	<ul style="list-style-type: none"> אין נהלי עבודה בנוגע לשימוש במידע.
6	חינוך	<ul style="list-style-type: none"> מידע אישי אודות קטינים. כ- 10 משתמשים. 	

נספח ב' – שאלות ותשובות בנושא שאלון ביומטרי

הרשות להגנת הפרטיות - זיהוי ביומטרי – שאלות ותשובות

חלק 1: רקע

1. מהו זיהוי ביומטרי?

ביומטריה היא מונח המשמש לתיאור תכונה או תהליך. השימוש במידע ביומטרי הוא לצורך זיהוי אדם באמצעות מנועי השוואה ביומטריים, "על פי מה שהוא", ולא על פי המסמך או המידע שיש לגביו. הזיהוי מתבצע בשיטות אוטומטיות של זיהוי אדם בהתבסס על מאפיינים ביולוגיים (אנטומיים ופיזיולוגיים) והתנהגותיים, הניתנים למדידה.

2. אילו מאפיינים ביומטריים קיימים?

ניתן לחלק את המאפיינים הביומטריים לתכונה והתנהגות. תכונה: מאפיין ביולוגי (אנטומי או פיזיולוגי) כמו טביעת אצבע, טביעת כף יד, מבנה כף יד (גאומטריה), ורידי כף היד פנים, קשתית העין, רשתית העין וקול.

התנהגות: דפוס הליכה, דפוס הקלדה, דפוס החזקת טלפון נייד.

3. אילו יישומים ביומטריים קיימים במרחב הציבורי בישראל?

- מעבר גבול אוטומטי בנתב"ג, מבוסס ביומטריה של גיאומטריית כף יד
- פרויקט "בזל": מערכת לניהול המעבר בין ישראל לשטחי הרשות הפלסטינאית
- מעו"ז: מערכת המשלבת ביומטריה לזיהוי עובדים זרים.
- דרכונים ותעודות זהות משולבי ביומטריה.
- הוקם מאגר ביומטרי של המתגייסים לצה"ל, התומך בבדיקת זהות לחללים, נפגעים ונעדרים.
- מערכת ביומטרית במשטרת ישראל.
- מערכת "התייצבומט" של שירות התעסוקה.

- מערכת "מעבר מהיר" של משרד הפנים.
- מעבר גבול בנתב"ג.
- מערכות מבוססות זיהוי ביומטרי למטרות של בקרת כניסה למתקנים, משרדים, מערכות מחשב וכן למערכות נוכחות עובדים.
- מערכות עסקיות פרטיות כגון: מכוני כושר, אפליקציות קופות חולים, אפליקציות בנקים וכו'.
- טלפונים ניידים משולבים זיהוי ביומטרי.

4. מהם הסיכונים הקיימים בשימוש ביישומים ביומטריים?

גניבת זהות והתחזות: נתוני הביומטריה אינם ברי עדכון ותיקון, לא ניתן למשל לשנות טביעת אצבע וכו'. מצב זה יוצר סיכון בחשיפת זהותו של אדם ויכולת התחזות (לדוגמא - ניתן יהיה לשתול טביעת אצבע בזירת פשע, שימוש במערכות משיכת מזומנים של בנקים שיהיו מזהות בביומטריה, קבלת גישה לטלפון נייד).

מעקב: זיהוי אנשים, גם ללא רצונם וידעתם, במצלמות רחוב, אבטחה, מתקנים ציבוריים וכו'. זיהוי שכזה עלול להוביל לשימוש לרעה במידע, סחיטה, פגיעה נפשית ואפליה.

חשיפת מידע אישי ובריאותי: נתונים ביומטריים יכולים להכיל מידע אישי, בריאותי ומגוון על האדם, ובכך גובר הסיכון לשימוש לרעה במידע ופגיעה בפרטיות, והם עשויים להוות כלי הגעה למידע נוסף של האדם.

סיכון ביחס לאופן אחסון המידע: יש לשמור על מידע ביומטרי באמצעים הולמים מאחר שדליפת מידע ממאגר ביומטרי עלולה לגרום לפגיעה בפרטיות, לשימוש לרעה במידע שיכול להוביל לפגיעה פזית, נפשית, כלכלית ואף ביטחונית מדינית.

5. באיזו צורה נשמר המידע במאגר ביומטרי?

מערכת ביומטרית מבוססת מאגר כוללת שמירת "תבניות" הכוללות מאפיינים הנגזרים מהמידע הביומטרי. למשל נקודות "מינושיה", המציינות את הצורה הגיאומטרית של טביעת האצבע, ובמקרה של

תמונות פנים - מאפיינות את תווי הפנים לפי מיקום האיברים והמרחק ביניהם.

ישנו כלל האוסר שמירת תמונת המקור במאגר הביומטרי.

6. מה מדיניות הממשלה ביחס לשימוש ביישומים ביומטריים?

המדיניות הממשלתית עוגנה במסמך מנחה של הממונה על יישומים ביומטריים, תוך היוועצות עם הרשות להגנת הפרטיות. המסמך אושר בהחלטת ממשלה ומחייב את גופי הממשל, אך בהחלט יכול להוות כלי עזר למגזר הפרטי בעת שימוש ביישומים ביומטריים.

חלק 2: לחברות עסקים

1. אילו סוגי יישומי זיהוי קיימים בעסקים?

קיימים שני סוגים של מערכות ביומטריות לאימות - עם מאגר המידע וללא מאגר המידע. לפתרונות זיהוי ביומטרי ללא מאגר מידע קיימים שני סוגי מימושים עם כרטיס (צי"פ):

המידע הביומטרי נמצא על כרטיס השמור בפורמט מסוים, וההשוואה בין אותו מידע שמור לבין המידע הביומטרי "החיי" מתבצעת בתוך הכרטיס.

המידע הביומטרי שמור בכרטיס, אך ההשוואה למידע הביומטרי "החיי" לא מתבצע בתוך הכרטיס עצמו, אלא בתוך הסורק או המחשב שמחובר אל הסורק.

2. מהם השיקולים בעת בחירת מערכת זיהוי ביומטרי בעסק?

מאחר ששימוש במידע ביומטרי אודות אדם מייצר סיכונים לפגיעה בפרטיות יש לבחור באופן שיקטין את הסיכון, ויהיה מידתי ביחס לצורך הארגוני, ולהתאים את סוג המערכת הדרושה בכל מקרה לגופו. יש לשקול את התאמת אבטחת המידע, עדכניות המידע, אמינות האימות, עלויות הפיתוח, עלויות תחזוקת המערכת ואמצעי אבטחת המידע, והיקף המידע המנוהל, היקף המידע החיוני לשמירה וסוג הנזק הנובע מגישה לא מורשית למידע או התקפת המערכת.

רשימת שיקולים זו מהווה חלק מתסקיר השפעה על פרטיות שיש לבצע בעת מערכת זיהוי ביומטרית במקום העבודה.

בנוסף, יש לשקול בבחינת הסיכונים את אלו הטמונים בצריכת שירותי מיקור חוץ עבור ניהול ואחזקת המערכות. לרוב, שירותי מיקור חוץ מחייבים מתן הרשאות גישה למידע או אף החזקתו אצל ספק שירותי מיקור חוץ. אלו הנושאים שבדקת הרשות בעת רישום מאגר ביומטרי.

3. אם כן, איזה זיהוי ביומטרי עדיף?

הפתרון העדיף הוא כרטיס שמבצע השוואה מחוצה לו, וזאת בתוספת נהלי עבודה בנושאים שונים, כגון מחיקת מידע שיווי הנותר בעקבות ההשוואה.

הדרישות לאבטחת מערכות בקרת נוכחות עובדים עם מאגרי המידע הביומטרי הן מהגבוהות ביותר, והעלויות שלהן בהתאם, בעוד שהמערכות עם הכרטיס אשר אינן שומרות את המידע הביומטרי בצורה מרוכזת, חוסכות בעלויות תחזוקה, תפעול, ואבטחת מאגרי המידע הביומטרי והתקשורת אליהם.

4. האם כבעל עסק אני רשאי להנהיג מערכת זיהוי ביומטרית ללא הסכמת העובד?

אין הוראה חוקית המתירה למעסיק לדרוש מהעובד טביעת אצבע לשם שימוש במערכת נוכחות ביומטרית. כמו כן, ההרכשה של נטילת טביעת אצבע תעשה באמצעות הסכמה מודעת, חופשית ומרצונו האמיתי של העובד. על המעסיק לאפשר חלופה לעובד שסירב.

5. מה משמעות יידוע העובדים בדבר שימוש ביישום ביומטרי?

על המעסיק חלה חובה מוגברת ליידוע העובדים בדבר מערכת דיווח ביומטרית הן בטרם הפעלתה והן באופן שוטף.

חובת יידוע כלפי העובדים משמעותה הקניית מידע בנוגע למאפייניה של המערכת, משמעות ההתקנה במקום העבודה, הסיכונים הכרוכים בה, טיב שיטת אבטחת המידע הנקטת והאפשרות להפסיק את השימוש במערכת.

6. מהם החסרונות של שימוש בכרטיס ביומטרי?

קיימים חסרונות של הצורך בהרכשה מחדשת בעת אבדן הכרטיס או דיווח ידני בעת שכחת הכרטיס.

7. מהם היתרונות בבחירת מערכת זיהוי ביומטרית עם כרטיס?

שעון נוכחות ביומטרי עם כרטיס הינו מדויק יותר במערכות בקרת גישה ומערכות מעקב נוכחות עובדים בפרט, מאחר ואין צורך לבצע זיהוי ובדיקה מול כל מאגר המידע, אלא שההשוואה מתבצעת על הנתונים השמורים בכרטיס בלבד.

בנוסף, מצומצמים הסיכונים המרובים שיש בשימוש בספקי מיקור חוץ, שמירת המידע בענן וכדומה, מאחר והמידע הביומטרי נמצא על הכרטיס בלבד.

8. מהן הדרישות מבעל עסק הרוצה להעמיד מערכת זיהוי ביומטרית

עם מאגר ביומטרי?

מידע ביומטרי נחשב מידע רגיש בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) ומסווג את המאגר כבעל רמת סיכון בינונית או גבוהה. יש לפעול בהתאם להוראות התקנות. ניתן להיעזר במדיניות הממונה על יישומים ביומטריים.

כסטנדרט אבטחה מינימאלי לבחירת שעון נוכחות ביומטרי עם מאגר מידע ביומטרי מרכזי, יש ליישם מנגנון חזק של ניהול הרשאות גישה למאגר המידע, המבוקר על ידי כלים אוטומטיים המתוחזקים ברמה גבוהה; יש להוסיף הגנת מערכות IDS ו-IPS; ליישם מנגנוני גיבוי כולל פתרונות off-site; ליישם מנגנוני בקרת השמדת המידע הביומטרי שאינו נחוץ מתוך מאגר המידע; לאייש תפקיד אחראי על אבטחת המידע; לבצע בקורות תקופתית של אמצעי אבטחת מידע וסביבת העבודה לשעון הנוכחות הביומטרי ולמערכות הקשורות אליו ועוד. יישום נכון ועדכני של אמצעי האבטחה והתאמתם למערכות של שעון נוכחות ביומטרי עם מאגר מרכזי, דורש מקצועיות והשקעת משאבים ניכרים של זמן וכסף, אשר עולים בצורה ניכרת ככל שקיים מאגר מידע ביומטרי מרכזי.

בבחירת מערכת ללא מאגר מידע ביומטרי, שהוא בהגדרה מאגר מידע רגיש ביותר, יורד הצורך להגנות בפני שורה שלמה של התקפות. ככל שהמידע הביומטרי הופך להיות חלק מהמידע האישי נדרשת שכבה נוספת של אמצעי הגנה על מאגר מידע ביומטרי, המחייבת את הפרדה בין המידע הביומטרי לבין מידע מזהה, אשר מוסיף לאיטיות המערכת לבקרת נוכחות עובדים ודורש השקעת משאבים נוספים לרכיבי תקשורת והגנתם, עלויות ביצוע הפרדה פיזית, לוגית ועוד.

נספח ג' – ריכוז ממצאים והמלצות מבקר המדינה – קטעים רלוונטיים

אבטחת המידע הממוחשב ברשויות המקומיות

רישום מאגרי מידע: עיריית כרמיאל והמועצה המקומית תל מונד לא רשמו את מאגרי המידע שלהן אצל רשם מאגרי המידע ברמו"ט; עיריית יקנעם עילית ונצרת עילית רשמו רק חלק ממאגרי המידע שלהן; וועדים מקומיים 2 במועצה האזורית הגליל התחתון לא רשמו את מאגרי המידע שלהם.

מינוי ממונה על אבטחת מידע: משרד הפנים לא בחן אם יש להחיל על הרשויות המקומיות את הוראות החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ולפיהן ממוני הביטחון מופקדים על הפעולות לאבטחת מידע ומערכות המידע, אף שנדרש לעשות כן בביקורת הקודמת; בקובץ תיאורי התפקיד³ שפרסם משרד הפנים נקבע, שלא בדומה להמלצות למשרדי הממשלה המפורטות בנוהלי המסגרת לאבטחת מידע⁴ (להלן - נוהלי המסגרת), כי מנהל אבטחת המידע ברשות מקומית יהיה כפוף למנהל מערכות המידע הראשי שלה.

נהלים והנחיות לאבטחת מידע: עיריית כרמיאל ונצרת עילית והמועצה המקומית תל מונד לא קבעו נהלים, הנחיות וכללים מחייבים לאבטחת

2 הוועדים המקומיים בית קשת, בית רימון, גבעת אבני, הזורעים, מצפה נטופה ושרונה.

3 משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, **קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים ברשויות המקומיות** (ספטמבר 2011).

4 משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, המועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע, **נוהלי מסגרת לאבטחת מידע**, מהדורה שלישית (ספטמבר 2005).

המידע. כל הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מנהלות רישום מעודכן של הרשאות הגישה למאגרי המידע שניתנו לכל אחד מעובדיהן.

בקרה ופיקוח לוגיים 5: כל הרשויות המקומיות שנבדקו אינן מבצעות ניטור יזום של יומני השימוש על מנת לזהות פעולות חריגות אשר גורמים בלתי מורשים ביצעו או ניסו לבצע.

אבטחת חומרה: חדרי המחשב של עיריות יהוד-מונוסון, כרמיאל ונצרת עילית, המועצה המקומית תל מונד והמועצה האזורית הגליל התחתון אינם עומדים בדרישות התקן הישראלי בנושא בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי.

סקרי סיכונים ובדיקות חדירה: עיריות כרמיאל ונצרת עילית, המועצה המקומית תל מונד והמועצה האזורית הגליל התחתון לא ביצעו מעולם סקרי סיכונים ומבחני חדירה כדי להעריך את הסיכונים הנשקפים למאגרי המידע שברשותן ואת הנזק העלול להיגרם למערכות המידע שלהן.

אירועי אבטחת מידע: אף שבשנים האחרונות גדל היקף התקיפות באמצעות נזקות (malware) שונות, והפרות החוק ו"פשיעת המידע" הולכות ומתרבות, אין בידי שום גורם תמונת מצב עדכנית על היקף התופעה ברשויות המקומיות, זאת בשל היעדר חובת דיווח על פגיעות מסוג זה. למשל, עיריות יהוד-מונוסון, יקנעם עילית, כרמיאל ונצרת עילית הותקפו לפחות פעם אחת על ידי נזקה מסוג כופרה (ransomware).7

-
- 5 בקרה לוגית - ניטור ממוחשב שוטף של הפעילות במערכת הממוחשבת תוך התמקדות באירועים חריגים או רגישים; פיקוח לוגי - מעקב אחר פעילויות במחשב גם לאחר ביצוע הפעילות.
- 6 תוכנה שמטרתה לחדור למחשב או להזיק לו ללא ידיעתו של המשתמש בו. הגדרה זו חלה על וירוסים, תולעי מחשבים, רוגלות (תוכנות ריגול), סוסים טרויאניים ותוכנות פרסום.
- 7 נזקה המגבילה את הגישה לנתונים השמורים במערכת המחשב ומשמשת לסחוט מהמשתמש תשלום (דמי כופר) על מנת שתוסר מגבלת הגישה למערכת.

בעיריית נצרת עילית נפגע השרת במחלקת ההנדסה, ולמועד סיום הביקורת, ינואר 2017, הקבצים השמורים בשרת נשארו מוצפנים ולעירייה לא הייתה גישה אליהם.

התקשרויות עם חברות פרטיות המחזיקות במאגרי מידע של הרשות המקומית

לעיריית כרמיאל אין חוזים למתן שירותים עם כל החברות הפרטיות המחזיקות במאגרי המידע שלה.

הדרכה וביקורת בתחום אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות

כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תכנית הדרכה והסברה שנתית לעובדים בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות. בשנים 2006-2016 לא בוצעו ביקורות פנימיות בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות בעיריית כרמיאל, במועצה המקומית תל מונד ובמועצה האזורית גליל תחתון.

ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומיות לרשום את כל מאגרי המידע שלהן; לבצע סקרי סיכונים ובדיקות חדירות; לבצע בקרה ופיקוח לוגיים על הפעולות המתבצעות במאגרי המידע שבבעלותן; לאבטח את חדרי המחשב שלהן ולהתאימם לדרישות התקן הישראלי בנושא בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי; לגבש וליישם תכנית הדרכה והסברה לעובדים; ולכלול בתכניות הביקורת של מבקרי הפנים שלהן ביקורת בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

סיכום

במסגרת פעילותן השוטפת של הרשויות המקומיות נעשה שימוש רב במאגרי מידע הכוללים נתונים אישיים רבים על התושבים. ככל שהן מרבות להשתמש במאגרי מידע גוברת הסכנה שהמידע ייחשף ברבים ותיפגע פרטיותם של התושבים. לכן מוטלת על הרשויות המקומיות החובה להגן על מידע זה ולהגביר את חסינותן הן בפני דליפת מידע והן לצורכי הגנה על רציפות תפקודית לטובת השירות לציבור.

בשנים האחרונות גדל היקף התקיפות של מערכות המחשוב של גופים רבים באמצעות כופרות המגבילות גישה למערכות המחשב, שנועדו לסחוט מהמשתמש תשלום כסף (דמי כופר) על מנת שתוסר מגבלת הגישה או באמצעות נזקות המאפשרות לאדם שאינו מוסמך לכך להעתיק את הנתונים השמורים בהן. ההיקף הכולל של התופעה ברשויות



כל
 מקומית
 מתמודדת עם
 נושא אבטחת
 המידע כמיטב
 הבנתה ולפי
 התקציב
 שהקצתה
 לנושא,
 ובעקבות כך
 חלק מהרשויות
 המקומיות אינן
 מטפלות כראוי
 באבטחת
 המידע שלהן
 ובהגנה על
 הפרטיות של
 תושביהן

מקומיות אינו ידוע, בהיעדר חובה לדווח על תקיפות מסוג זה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, כחמש שנים לאחר שבוצעה הביקורת הקודמת, משרד הפנים ומשרד המשפטים עדיין מטילים זה על זה את האחריות לאסדרת הנושא, ולמותר לציין שהם לא פעלו לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, והדבר פוגע ברמת אבטחת המידע בשלטון המקומי. עוד מעידים ממצאי הביקורת כי כל רשות מקומית עדיין מתמודדת עם נושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות כמיטב הבנתה ולפי התקציב שהקצתה לנושא, ובעקבות כך חלק מהרשויות המקומיות אינן מטפלות כראוי באבטחת המידע שלהן ובהגנה על הפרטיות של תושביהן.

על הרשויות המקומיות לתקן את הליקויים שהועלו בדוח בנוגע לפעולותיהן בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות, לפעול להעלאת המודעות בקרב עובדיהן לחשיבות הנושא ולהעמיד לרשות העובדים את האמצעים למילוי חובותיהם בתחום זה.

ועדות המועצה

דוח ביקורת 2019-2

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	49
ב	תמצית ממצאים	53
ג	המלצות	55
ד	פירוט ממצאים	57
1	ארגון וניהול	57
2	גורם אדמיניסטרטיבי שתומך בוועדות	57
3	הרכב הוועדות	57
4	תדירות התכנסות ועדות	63
5	זימון לישיבות וקביעת סדר יום	66
6	נאותות הפרוטוקולים	67
7	קידום החלטות הוועדות	70
8	תיעוד הפרוטוקולים	73
9	סיכום ומסקנות	74
נספח	א' טבלת ועדות המועצה	75
נספח	ב' מסקנות דוח מבקר המועצה משנת 2017 על הוועדה החקלאית	78

פרק א' - כללי

1. מבוא

ועדות המועצה המקומית הן המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה. זהו למעשה פרום הן ציבורי והן מקצועי של הרשות המקומית. בישיבות הוועדה נפגשים נבחרי הציבור יחד עם חברי הנהלת המועצה והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות המקומית ושומעים את המומחים והיועצים השונים, וכולם ביחד מטכסים עצה עם נציגים הנוגעים בעניין. יכולת המועצה המקומית לפעול באמצעות ועדות היא מגורמי הצלחתה, אף כי בדרך כלל, מליאת המועצה היא הגוף היחיד המוסמך לאשר החלטות.

בוועדה ניתן ביטוי לכישורים מקצועיים, ניסיון ותפיסת העולם של החברים בה והיא הגוף המתאים ביותר לפעול, להשפיע ולבקר את פעילות המועצה. מסגרת הוועדה היא אשר מאפשרת ללוות את כל שלבי הטיפול בתוכניות הפעולה של המועצה מרגע הוראתן, עד להפעלתן ולמבחן הסופי בחיי היום יום.

בוועדה נבחנים נושאים השונים לגופם, מתבררות חלופות, מוגדרות נקודות מוצא ומחלוקת, מתקיימים ניסיונות שכנוע ומציאת פתרונות מעשיים ההולמים את צרכי המועצה.

(א) הוועדות

פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (פרק 6), פקודת העיריות (מכוח סעיף 13ב' בפקודת המועצות המקומיות), וחיקוקים נוספים קובעים, במפורש או במשתמע, את חובת הקמתן של ועדות מסוימות. אלו הן ועדות החובה. בנוסף, סעיף 124 לצו המועצות המקומיות מתיר למועצה הקמת ועדות רשות.

צו המועצות המקומיות (פרק 7) קובע את סדרי עבודת הוועדות. כל ועדה רשאית להסדיר בעצמה את סדרי עבודתה ודינויה, תוך תשומת לב להחלטות המועצה ולהוראות החוק.

ואמנם החוק, המבקש להבטיח אחידות, תנאים שווים וסדרים תקינים במציאות של מחלוקת מכוון במידה רבה את סדרי העבודה של הוועדות, בעיקר ועדות החובה, כדי להבטיח את מימוש מטרות הוועדות.

(ב) מועצה מקומית באר-יעקב

בעת התקופה המבוקרת, במועצה המקומית באר-יעקב (להלן: "המועצה" או "המועצה המקומית"), כיהנו במליאת המועצה 11 חברים. כמו כן, במועצה כיהנו בעת התקופה המבוקרת 17 ועדות חובה ו-12 ועדות רשות.

בנוסף לוועדות המועצה, מונתה ועדת שילוט לפי סעיף 8 לחוק עזר לבאר יעקב (שילוט), התשס"ו – 2006 (להלן: "חוק העזר שילוט").

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות התנהלות ועדות המועצה.

3. היקף הביקורת

הביקורת סקרה היבטים בהתנהלות ועדות המועצה בשנים 2016 - 2018, תוך התמקדות בוועדות הבאות:

- א. ועדת הקצאות קרקעות (ועדת חובה)
- ב. ועדת שימור אתרים (ועדת חובה)
- ג. ועדה לרישוי עסקים (ועדת רשות)
- ד. ועדת חקלאות (ועדת חובה)
- ה. ועדת שילוט (חובה לפי חוק העזר שילוט)

בחינת היבטי התנהלות הוועדות כללה :

- א. נאותות הרכב הוועדה
- ב. תדירות התכנסות
- ג. אופן הזמנה לישיבות וקביעת סדר יום
- ד. נאותות הפרוטוקולים
- ה. קידום החלטות הוועדות

הביקורת סקרה את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות (בתקופה המבוקרת): הקצאת קרקעות, רישוי עסקים, חקלאות, שימור אתרים. הממצאים נערכו עפ"י תבחינים המשותפים לכל הוועדות.

הביקורת נערכה בתקופה: ינואר – מרס 2019.

4. מתודולוגיה - שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפעולות הבאות :

- א. עריכת ראיונות ופגישות עבודה עם גורמים רלוונטיים במועצה: מזכירת המנכ"ל, היועצת המשפטית ומנהל מחלקת רישוי עסקים.
- ב. סקירת דוחות ביקורת שנתיים מטעם משרד הפנים ("הדוח המפורט") ודוחות מבקר המועצה.
- ג. סקירת פרוטוקולים של מליאת המועצה בקדנציית כהונת המועצה הקודמת (בין השנים 2014-2017) כפי שפורסמו באתר המועצה המקומית.
- ד. סקירת פרוטוקולים של ועדות המועצה המקומית בהן התמקדה הביקורת.
- ה. סקירת מסמכים נוספים הנוגעים לפעילות הוועדות בהן התמקדה הביקורת כגון: מדריך לנבחר ברשויות המקומיות מהדורת 2013, פרוטוקולים ועוד.

להלן רשימת הפרוטוקולים שנסקרו :

שילוט	שימור אתרים	חקלאות	רישוי עסקים	הקצאת קרקעות	מס'
1.11.17	20.12.15	7.2.16	25.11.15	12.7.17	1
	24.5.17	17.7.17	---	22.8.18	2

הביקורת נערכה על ידי פרקטיקום של סטודנטים במסגרת לימודי תעודה בביקורת.

התייחסות המנכ"ל לטיטת הדוח שולבה בפרק ההמלצות בדוח הביקורת.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית ממצאים

1. במועצה לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את פעילות הוועדות שלה. (4.1)
2. במועצה לא קיים גורם אדמיניסטרטיבי האחראי לרכז את הזימונים לוועדות, להפיץ את סדר היום ולהכין את הפרוטוקולים לחתימת יו"ר הועדה. (4.2)
3. ההרכב של חלק מהוועדות אינו תואם את ההוראות – בוועדת הקצאות חסר גורם שאחראי על תחום הנכסים ברשות; בוועדה החקלאית מונו שני חברי מועצה במקום אחד ולא מונה סגן יו"ר לוועדה, בוועדת שילוט לא מונה מנהל מחלקת איכול הסביבה. (4.3)
4. ועדת החובה היחידה שהתכנסה כנדרש בכל התקופה הנבדקת (2016 – 2018) היא ועדת המכרזים (ועדת ביקורת התכנסה כנדרש בשנים 2016 ו-2017 בלבד). (4.4)
5. מתוך 17 ועדות החובה של המועצה בשנת 2016 התכנסו 53% בלבד, בשנת 2017 47% בלבד ובשנת 2018 27% בלבד.
6. מתוך 12 ועדות הרשות של המועצה שנדרש לכנס בשנים 2016 – 2018, בשנת 2016 התכנסו 36% בלבד, בשנת 2017 התכנסו 27% בלבד ובשנת 2018 18% בלבד. (4.4)
7. מבין ועדות הרשות שהתכנסו, הוועדות היחידות שהתכנסו בתדירות הנדרשת בין השנים 2016 – 2018 הן ועדת הכספים (בשנים 2016 ו-2017 בלבד) ועדת ההתקשרויות (בשנת 2018 בלבד). (4.4)
8. בכלל הוועדות שנבדקו לא נמצא תיעוד למסמכי זימון לישיבות אשר אמורים לפרט את סדר היום המתוכנן. (4.5)
9. פרוטוקולים רבים אינם מספיק נאותים וחסר בהם מידע חשוב לרבות: מספר סידורי של הפרוטוקול, אי רישום מיהו יו"ר הישיבה, אי אישור פרוטוקול קודם, אי רישום סדר היום, אי פירוט תוכן הישיבה, אי ציון תוצאות ההצבעה על ההחלטות, אי רישום אחראי לבצע את ההחלטה כולל לוי"ז ביצוע והעדר חתימה של היו"ר. (4.6)

10. הוועדות שנבדקו - ועדת רישוי עסקים (אשר לא התכנסה בתקופה הנבדקת), ועדת הקצאות קרקעות, הועדה החקלאית והוועדה לשימור אתרים - לא הצליחו לקדם את הנושאים שבאחריותן בתקופה הנבדקת. (4.7)
11. כיום לא ניתן להתמצא ולאחזר החלטות משנים עברו וכאשר יש צורך לאתר החלטה, אין ברירה אלא לעבור פרוטוקול - פרוטוקול, תהליך שאינו יעיל. (4.8)
12. הביקורת נתקלה בקושי רב באיתור פרוטוקולים של ישיבות הוועדות. לדוגמה איתור הפרוטוקולים של ועדת המכרזים משנת 2018 ערך זמן רב. (4.8)

פרק ג' – המלצות

1. להכין נהלי עבודה המסדירים את פעילות ועדות המועצה. בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "יוכן נוהל בנושא ועדות במסגרת קובץ הנהלים החדש עליו עובד המועצה בימים אלה. צפי ביצוע עד סוף רבעון ג' שנת 2019".
2. למנות בעל תפקיד במועצה שיהיה אחראי לזמן את הוועדות, להפיץ את סדר היום ולהכין את הפרוטוקולים. בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "כל הנושא האדמיניסטרטיבי ירוכז בלשכת המנכ"ל. הכנת הזימון באחריות יו"ר הוועדה, הפצת הזימון תבוצע על ידי מזכירת המנכ"ל. כתיבת הפרוטוקול באחריות יו"ר הוועדה, במידה שיהיה צורך מזכירות המנכ"ל תנסה לסייע".
3. להקפיד שהרכב הוועדות יהיה בהתאם לנדרש. בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "הנושא מבוצע – הרכב הוועדות בהתאם להנחיות היועצת המשפטית".
4. להקפיד על התכנסות הוועדות ובתדירות הנדרשת. יצוין כי בהמשך להערת הביקורת, במסגרת ישיבת המליאה אשר התכנסה ב-6.6.2019 מנכ"ל המועצה הדגיש את הנושא לחברי המועצה.
5. להקפיד על הפצת זימונים לישיבות הכוללים פירוט סדר היום ובצירוף החומרים הרלוונטיים לישיבה לפחות 48 שעות לפני הישיבה. בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "הנושא יבוא לידי ביטוי בנהל".
6. להקפיד על הכנת פרוטוקולים אשר ערוכים כנדרש, לרבות מספר סידורי ומתעדים בצורה נאותה את אישור הפרוטוקול הקודם, מהלך הישיבה, ציון תוצאות ההצבעה, פירוט ההחלטות לרבות אחראי הביצוע ולו"ז ביצוע. כמו כן, יש להקפיד על חתימות של יו"ר הישיבה על הפרוטוקולים.

- בהתייחסותנו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "הנושא יבוא לידי ביטוי בנהל".
7. על הוועדות לוודא קידום הנושאים שבאחריותם ולבצע מעקב אחר מימוש ההחלטות.
- בהתייחסותנו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "יישום ההמלצה באחריות יו"ר הוועדות".
8. להטמיע מערכת/מנגנון לתיעוד ההחלטות של המליאה ושל הוועדות כדי שניתן לאחזרן בעתיד.
9. להקפיד לתעד את כלל הפרוטוקולים של הוועדות באופן מרוכז.
- בהתייחסותנו לטיוטת הדוח (סעיפים 8 ו-9), מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "ההמלצה מקובלת. נבחן פתרון לנושא – עד סוף רבעון ג' שנת 2019".

פרק ד' – פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

על מנת שוועדות המועצה יפעלו בצורה מיטבית ואחידה, חשוב כי הפעילויות שלהן יתבססו על נהלי עבודה כתובים המגדירים סמכות ואחריות, תהליכי עבודה, מנגנוני בקרה וכד'.

נמצא כי במועצה לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את פעילות הוועדות שלה.

2. גורם אדמיניסטרטיבי שתומך בוועדות

על מנת שהוועדות יבצעו את הפעילות שלהן בצורה מיטבית רצוי כי גורם אדמיניסטרטיבי יטפל בזימונים, בהפצת סדר יום והכנת הפרוטוקולים.

נמצא כי במועצה לא קיים גורם אדמיניסטרטיבי, האחראי לרכז את הזימונים לוועדות, להפיץ את סדר היום ולהכין את הפרוטוקולים לחתימת יו"ר הועדה. בפועל קיימים מספר גורמים המזמנים ישיבות (מזכירת מנכ"ל, מזכירת המועצה וגורמים נוספים) והפרוטוקולים נערכים בכל פעם על ידי גורם אחר. דבר זה בא לידי ביטוי לאורך הדוח הנוכחי.

3. הרכב הוועדות

הביקורת בדקה מדגם הרכבי ועדות כפי שעולה מפרוטוקולי ישיבותיהן בשנת 2017.

הבדיקה העלתה כי הרכב חלק מהוועדות אינו תואם את ההוראות. (ראה ועדת הקצאות קרקעות והוועדה החקלאית בהמשך פרק זה).

(א) ועדת הקצאות קרקעות (ועדת חובה)

הרכב הוועדה אינו תואם באופן מלא את הוראות החוק – בוועדה חסר גורם האחראי על תחום הנכסים ברשות.

הטבלה להלן מציגה את הרכב הוועדה בתקופת הביקורת כנדרש ע"פ הוראות משרד הפנים⁸ לעומת ההרכב בפועל כפי שנמצא בפרוטוקול של הוועדה:

מס'	הנושא	הרכב הוועדה בהתאם לנהלי משרד הפנים	הרכב בפועל
1	יו"ר הוועדה	מנכ"ל הרשות או נציגו שהינו עובד הרשות	תואם
2	מהנדס הרשות, או נציגו שהינו עובד מחלקת ההנדסה של הרשות	נדרש	תואם
3	גזבר הרשות או נציגו	נדרש	תואם
4	היועץ המשפטי לרשות או נציגו שהינו עובד הלשכה המשפטית של הרשות	נדרש	תואם

8 נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית - חוזרי מנכ"ל: 7/2005, 7/2004, 5/2001

מס'	הנושא	הרכב הוועדה בהתאם לנהלי משרד הפנים	הרכב בפועל
5	מנהל מחלקת הנכסים וברשויות שאין בהן מחלקת נכסים העובד האחראי על תחום הנכסים ברשות	נדרש	אין ממונה נכסים וגם אין עובד האחראי על תחום הנכסים ברשות.

(ב) ועדת רישוי עסקים (ועדת רשות)

בסקירה לא נמצא תיעוד לקיום ישיבות הוועדה החל משנת 2016 ועד לסיום קדנציית כהונת המועצה בסוף שנת 2018.

(ג) ועדה חקלאית

נמצא כי מספר החברים בוועדה הוא 6 כפי שאישרה המועצה בישיבותיה מ- 16.10.14 ו-17.12.14, כאשר 4 מהם הם חקלאים ו-2 הם חברי מועצה. יו"ר הוועדה הוא חקלאי ומונה ע"י חברי הוועדה כנדרש.

ברם, הרכב זה מנוגד להוראת התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות הקובע כי בהרכב הוועדה יכהנו חקלאים פרט לאחד שימונה ע"י המועצה מבין חבריה ויכול שיהיה לא חקלאי. בנוסף לכך, לוועדה לא מונה סגן יו"ר כנדרש.

הטבלה להלן מציגה את הרכב הוועדה בתקופת הביקורת כנדרש ע"פ הוראות משרד הפנים לעומת ההרכב בפועל כפי שנמצא בפרוטוקול של הוועדה:

מס'	הרכב	חקלאים	חברי מועצה	תואם התוספת השנייה להוראות
1	יו"ר הוועדה	1		תואם
2	סגן יו"ר הוועדה	---	---	לא תואם – נדרש סגן יו"ר
3	חברים נוספים	3	2	לא תואם – מותר חבר מועצה אחד בלבד
4	סה"כ חברי ועדה	4	2	תואם – 6 חברים ע"פ החלטת המועצה

(ד) ועדה לשימור אתרים

סעיף 10 בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה קובע את הרכב הוועדה לשימור אתרים. דוח מבקר הרשות בנושא שימור אתרים משנת 2015 מצא כי הרכב הוועדה באותה העת לא תאם את הוראות החוק ובהתאם להמלצותיו מונה הרכב ועדה התואם את ההוראות.

הביקורת בדקה את הרכב הוועדה בשנת 2017 ע"פ הפרוטוקולים שקיבלה. הבדיקה העלתה כי הרכב הוועדה תואם את ההוראות (לאחר שעודכן על פי הערות מבקר המועצה).

הטבלה שלהלן מציגה את הרכב הוועדה כנדרש ע"פ סעיף 10 בתוספת הרביעית (נכון למועד הביקורת) לעומת ההרכב בפועל כפי שנמצא בפרוטוקולים של הוועדה:

מס'	הנושא	הרכב הוועדה בהתאם לסעיף 10	הרכב בפועל
1	יו"ר הוועדה	יו"ר הוועדה יהיה ראש הרשות או אחד מסגניו 9.	סגן ראש המועצה <u>תואם</u>
2	חברי רשות נוספים	3 חברי רשות כפי שתבחר הרשות	3 חברי מועצה <u>תואם</u>
3	עובד הרשות הבקי בענייני תכנון ובניה שמינה יו"ר הרשות.	נדרש	עובד מחלקת הנדסה <u>תואם</u>
4	מי שמוציא בנושא שימור מבנים ואתרי התיישבות, אשר יקבע בידי מועצת הרשות, והוא יהיה בעל דעה מייעצת.	נדרש	מנהלת מחוז מרכז-מועצה לשימור אתרי מורשת <u>תואם</u>
5	נציגים נוספים	לא נדרש	<u>תואם</u>

9 יו"ר הוועדה ברשות מקומית הנמצאת במרחב תכנון לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה יהיה ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו

(ה) ועדת שילוט

סעיף 8 (א) בחוק העזר שילוט קובע את הרכב ועדת השילוט (שהיא ועדה מקצועית).

נמצא כי הרכב הוועדה אינו תואם באופן מלא לחוק העזר – מנהל מחלקת איכות הסביבה אינו חבר בוועדה כנדרש בחוק העזר.

הטבלה שלהלן מציגה את הרכב הוועדה כנדרש בחוק העזר למול המצב בפועל:

מס'	ההרכב הנדרש	ההרכב בפועל	הערות
1	מהנדס המועצה	מהנדסת המועצה <u>תואם</u>	בפועל לא הייתה נוכחת בישיבה
2	מנהל אגף שילוט	מנהל מחלקת רישוי עסקים ושילוט - תואם	
3	מנהל מחלקת איכות הסביבה	---	לא תואם
4	היועץ המשפטי	היועצת המשפטית תואם	
5	חבר נוסף	מנכ"ל או נציג מטעמו תואם	
6	חבר נוסף	גזבר או נציג תואם	

4. תדירות התכנסות ועדות

עפ"י סעיף 131 (ב) לצו המועצות המקומיות "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים; יחד עם זאת, התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות קובעת כי על הוועדה החקלאית להתכנס פעם בחודש.

בסקירת דוחות משרד הפנים לשנים 2016 – 2018 נמצא כי מרבית הוועדות במועצה אינן מתכנסות כנדרש.

ועדות החובה:

מתוך 17 ועדות החובה של המועצה, בשנת 2016 התכנסו 53% בלבד, בשנת 2017 47% בלבד ובשנת 2018 27% בלבד.

ועדת החובה היחידה שהתכנסה כנדרש בכל התקופה (2016 – 2018) היא ועדת המכרזים (ועדת ביקורת התכנסה כנדרש בשנים 2016 ו-2017 בלבד).

הטבלה שלהלן המפרטת את מספר התכנסויות ועדות החובה במועצה המקומית בשנים 2016 – 2018:

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	תואם להוראות
1	ועדת הנהלה	חסר מידע	חסר מידע	לא התכנסה	אין מידע
2	ועדת מכרזים	22	10	אין נתון	תואם
3	ועדת ביקורת	6	8	3	תואם חלקית
4	ועדת הנחות	2	1	1	לא תואם
5	ועדת ערער לארנונה	---	---	---	לא תואם
6	ועדת מל"ח	2	---	3	לא תואם

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	תואם להוראות
7	ועדה למיגור אלימות	1	---	---	לא תואם
8	ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים	---	---	---	לא תואם
9	ועדת בטחון	---	---	---	לא תואם
10	ועדת השקעות	1	---	---	לא תואם
11	ועדת הקצאת קרקעות	---	1	2	לא תואם
12	ועדת תמיכות	---	---	---	לא היו תמיכות
13	ועדה לקליטת עליה	---	---	---	לא תואם
14	ועדה לאיכות הסביבה	---	---	---	לא תואם
15	ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור	---	---	---	לא היה צורך לכנס
16	ועדת חקלאות	1	1	---	לא תואם
17	ועדה לשימור אתרים	---	2	---	לא תואם
18	סה"כ נדרש לכנס	15	15	15	
19	<u>סה"כ התכנסו</u>	<u>8</u>	<u>7</u>	<u>4</u>	
20	<u>אחוז התכנסות</u>	<u>53%</u>	<u>47%</u>	<u>27%</u>	

ועדות הרשות:

עוד עולה מהסקירה כי מתוך 12 ועדות הרשות של המועצה שנדרש לכנס בשנים 2016 – 2018, בשנת 2016 התכנסו 36% בלבד, בשנת 2017 התכנסו 27% בלבד ובשנת 2018 18% בלבד.

הטבלה שלהלן מפרטת את מספר התכנסויות ועדות הרשות במועצה המקומית בשנים 2016 – 2017¹⁰:

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	תואם להוראות
1	ועדת כספים	9	5	3	תואם
2	ועדת משנה לתמיכות	1	---	---	לא היות תמיכות
3	ועדת תנועה, תחבורה וזה"ב ¹¹	---	---	---	לא תואם
4	ועדת חינוך	---	---	---	לא תואם
5	ועדה – נזקקים ואובדנים	---	---	---	לא תואם
6	ועדה לקידום מעמד האישה	---	---	---	לא תואם
7	ועדה לקידום מעמד הילד	---	---	---	לא תואם
8	ועדה לשמות רחובות	3	---	---	לא תואם
9	ועדת רווחה	---	---	---	לא תואם

10 ועדות הרשות אמורות להתכנס לפחות 4 פעמים בשנה בדומה לוועדות החובה.
 11 ועדת התחבורה לא התכנסה – התכנסה וועדת התנועה בלבד שאינה וועדה סטטוטורית – פעמיים בשנת 2016.
 3-1 פעמים ב-2017.

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	תואם להוראות
10	ועדה לרישוי עסקים (מדיניות רישוי עסקים)	1	---	---	לא תואם
11	ועדת התקשוריות	---	1	11	לא תואם
12	ועדת קשרי חו"ל	---	1	---	לא תואם
13	סה"כ וועדות שנדרשו להתכנס	11	11	11	
14	מספר וועדות שהתכנסו	4	3	2	
15		36%	27%	18%	

מבין ועדות הרשות שהתכנסו, הוועדות היחידות שהתכנסו בתדירות הנדרשת בין השנים 2016 – 2018 הן ועדת הכספים (בשנים 2016 ו- 2017 בלבד) ועדת ההתקשוריות (בשנת 2018 בלבד).

5. זימון לישיבות וקביעת סדר יום

עפ"י סעיף 133 לצו המועצות המקומיות "הזמנה לכל ישיבה של ועדה, חתומה בידי מזכיר המועצה או מזכיר הוועדה ומפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר לכל חברי הוועדה לפחות עשרים וארבע שעות לפני הישיבה; ואם היא נשלחה על ידי הדואר, יש לשלחה לפחות ארבעים ושמונה שעות לפני הישיבה".

מבדיקת הביקורת, בכלל הוועדות שנבדקו לא נמצא תיעוד למסמכי זימון לישיבות, אשר אמורים לפרט את סדר היום המתוכנן.

בהיעדר מידע על הזימונים לשיבות, לא ניתן לקבוע האם הנושאים שעל סדר היום היו ידועים למוזמנים והאם היה באפשרותם להיערך מראש לשיבות.

6. נאותות הפרוטוקולים

ע"פ סעיפים 135 ב' ו-ג' לצו המועצות המקומיות, החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הוועדה המצביעים בישיבה שיש בה מנין חוקי. מספר קולות שקול פירושו דחיית ההצעה. ההצבעה בוועדה היא בהרמת ידיים.

סעיף 136 לצו קובע כי פרוטוקול הישיבה יכיל את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעה. עפ"י סעיף 136 לצו המועצות המקומיות:

(א) בכל ישיבה של ועדה יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות.

(ב) יושב ראש בישיבת ועדה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתקו יישלח לכל חברי הוועדה. לא הגיש חבר הוועדה ליושב ראש הוועדה התנגדות בכתב לפרוטוקול של ישיבה פלונית עד לפתיחת הישיבה שלאחריה, רואים את הפרוטוקול כמאושר על ידי הוועדה.

הביקורת בחנה את הפרוטוקולים, בין היתר על פי הסעיפים הנ"ל.

מבדיקת הביקורת נמצא כי פרוטוקולים רבים אינם נאותים במידה מספקת במובן שחסר בהם מידע חשוב לרבות: מספר סידורי של הפרוטוקול, אי רישום מיהו יו"ר הישיבה, אי אישור פרוטוקול קודם, אי רישום מהו סדר היום, אי פירוט תוכן הדיון, אי ציון תוצאות ההצבעה על החלטות, אי רישום אחראי לבצע את החלטה כולל לו"ז ביצוע והעדר חתימה של יו"ר הישיבה.

בסקירת הביקורת נמצאו פרוטוקולים בהם לא נרשם סדר היום המתוכנן לישיבה. בהיעדר מידע על הזימונים לישיבות לא ניתן לקבוע, כאמור לעיל, באם הנושאים שנדונו בישיבה תוכננו מראש או עלו בישיבה עצמה.

לדוגמה: פרוטוקול הוועדה החקלאית מיום 17.7.17 מתחיל מתיאור "מהלך הישיבה" ולא ניתן לדעת באם הנושאים שעלו תוכננו מראש. לעומת זאת, בפרוטוקול הוועדה לשימור אתרים מיום 24.5.17 נרשם כי מטרת הישיבה (או במילים אחרות סדר היום) היא הצגת סקר שימור אתרים והפרוטוקול משקף דיון והחלטות הנוגעים לסקר שימור האתרים.

ועדת הקצאות קרקעות (א)

בסקירתנו את פרוטוקול הוועדה מיום 12.7.17 נמצא:

- 1) חסר מספר סידורי של הפרוטוקול המאפשר לדעת האם התקיימו ישיבות קודמות באותה שנה.
 - 2) בפרוטוקול לא נרשם מי הוא יו"ר הישיבה וחסרה חתימתו על הפרוטוקול.
 - 3) נושאי הדיון המשתקפים בפרוטוקול הוועדה מוזכרים רק ככותרת. לדוגמה: בית חב"ד, סמינר בית יעקב. חסר פירוט של מהלך הדיון אשר עשוי לתרום לשקיפות בעבודת הוועדה להבנת הרקע לקבלת ההחלטות.
 - 4) חסר תיעוד לתוצאות ההצבעה בכל החלטה.
 - 5) לדעת הביקורת חסר בפרוטוקול בכל החלטה פירוט מי אחראי לביצוע כולל לויז לביצוע.
- לדוגמה: הוחלט לפנות לבתי כנסת בבקשה להגשת הצעות. חסר פירוט מי אחראי לפנות ומתי מצפים לתשובות.
- מפרוטוקול ישיבת הוועדה בתקופת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

ההחלטות שהתקבלו :

- 1) פרסום בעיתונות דבר הגשת הבקשה כחוק
- 2) פניה לבתי כנסת בבקשה שיגישו בקשה להקצאות
- 3) פרסום לציבור בדבר אפשרות להקצאת מקלטים לשימוש הציבור

למעט החלטה מספר 1 אשר הפרוטוקול מפרט דיון בה, אין תיעוד בפרוטוקול הישיבה לגבי החלטות 2, 3 כי היו בסדר יום, כי התקיים בהן דיון וכי עלו הצעות להחלטה.

ב) ועדה חקלאית

מסקירת הביקורת עולה כי בהתאם להנחיות צו המועצות המקומיות סעיף 136, לא נרשם בפרוטוקולים: מי הוא יו"ר הישיבה, לדוגמה: על הפרוטוקול מיום 2.7.16 חתום מנכ"ל המועצה ועל הפרוטוקול מיום 17.7.17 חתום יו"ר הוועדה ללא פירוט כי כיהנו כיו"ר בישיבה ועל כן, חתימתם היא חתימת יו"ר הישיבה.

כמו כן לפי סעיף 136 ב' חסרים בפרוטוקול: תוצאות ההצעות (חסר בכולם), כי נמסרו העתקים של הפרוטוקול לחברי הוועדה (חסר בפרוטוקול 2016), וכי פרוטוקול של ישיבה קודמת מאושר (חסר בכולם). עוד עולה מהסקירה כי חסר מספר סידורי בפרוטוקול מיום 2.7.16, פרט המונע מידע האם נערכו ישיבות באותה השנה במועדים קודמים.

ג) ועדת שימור אתרים

נציין כי הפרוטוקולים של הוועדה שסקרנו ממוספרים, כוללים את מועד הישיבה, רשימת הנוכחים, החסרים והמוזמנים בישיבה, והם חתומים ע"י יו"ר הוועדה.

עם זאת, עולה מבדיקתנו כי חסרים בהם:

- 1) אישור פרוטוקול של ישיבה קודמת (מטרתו מניעת מחלוקות בעתיד על החלטות שהתקבלו).
- 2) נושאים מתוכננים בסדר היום של הישיבה (מטרת סדר היום להציג את רשימת הנושאים המתוכננים, כך ניתן לעקוב אחר נושאים שעלו לדיון ולא הופיעו בסדר היום ולחילופין נושאים שנדחו ולא נדונו מסיבות שונות).
- 3) רשימת התפוצה של הפרוטוקול אינה כוללת את חברי הוועדה, על כן לא ניתן לדעת האם קיבלו את סיכום הישיבה אם לאו.

7. קידום החלטות הוועדות

כאמור, מטרת הוועדות היא לקדם סוגיות שונות שבאחריות הוועדה.

הוועדות שנבדקו - ועדת רישוי עסקים (אשר לא התכנסה בתקופה הנבדקת), ועדת הקצאות קרקעות, הוועדה החקלאית והוועדה לשימור אתרים - לא הצליחו לקדם את הנושאים שבאחריותן בתקופה הנבדקת.

(א) ועדת הקצאות קרקעות

לפני קיום דיוני מועצת הרשות המקומית, יהיו נתונים בפניהן המלצות ועדת ההקצאות, כל המסמכים שהוגשו לוועדת ההקצאות ובכלל זה מסמכי ההתנגדויות והדיונים בהן, ככל שהתקיימו, וכל מסמך אחר הרלבנטי להקצאה.

מסיכום הפרוטוקול ניכר שהוועדה טרם הצליחה לקדם את ההקצאות לשלב של אישור מליאה.

(ב) ועדה חקלאית

בישיבת הוועדה בשנת 2016 התקבלה החלטה כי על גזבר המועצה לעלות לדיון בישיבת התקציב הקרובה את "עניין תוקף הסעיף להשבת הכספים לארנונה חקלאית".

כמו כן, התקבלה החלטה כי מנכ"ל המועצה ייתן תשובה תוך 3 ימים לגבי הקמת קיר תומך בוואדי הגובל ברחוב האלה.

הביקורת מציינת כי נושא הקמת הקיר התומך, כך ע"פ הפרוטוקול, כלל לא נדון בישיבה או היה על סדר יומה.

בישיבת הוועדה בשנת 2017, כך ע"פ הפרוטוקול, לא התקבלו החלטות, אלא נרשם סיכום של יו"ר הוועדה בו הוא מבקש להעמיד כספי הכנסות מקרקע חקלאית לטובת תעלת ניקוז של באר יעקב והקמת קיר תומך (החלטה שהתקבלה בישיבת הוועדה בשנת 2016). יו"ר הוועדה מוסיף **בסיכום הישיבה כי אי יישום סיכומים שלו עם בעלי התפקיד במועצה יובילו להפסקת כהונתו כיו"ר הוועדה החקלאית.**

נציין כי בסופו של דבר, יו"ר הוועדה הגיש את התפטרותו.

(ג) ועדה לשימור אתרים

ע"פ סעיפים 12, 14, 15 לתוספת הרביעית מתפקידי הוועדה:

- א. להכין תוך שנתיים מיום הקמתה רשימת אתרים שלדעתה ראוי לשמרם תוך פרוט הטעמים לשימור, אפשרויות הפיתוח, רשימת בעלי זכויות באתר ועוד.
- ב. הוועדה רשאית לדרוש באמצעות מהנדס הרשות מבעלי אתר לשימור לבצע עבודות אחזקה באם לדעתה נשקפת סכנת הרס לאתר.
- ג. להמליץ לרשות להפקיע אתר מבעליו באם לא ביצע עבודות אחזקה למניעת הרס האתר ע"פ דרישתה לעיל.

מסקירת הביקורת עולה :

- א. הוועדה בישיבתה מה- 24.5.17 הכינה רשימה של אתרים לשימור על בסיס סקר שימור אתרים שערך משרד אדריכלים אותו העסיקה המועצה.
- ב. רשימת האתרים לשימור היא חלקית כי נדרשת תוספת תקציב לסקרי שימור משלימים באתרים נוספים (כגון אסף הרופא, תלמי מנשה, נווה דורון ועוד).
- ג. עוד הוועדה החליטה, בישיבתה מה- 24.5.17, לקיים ישיבות נוספות במהלך שנת 2017 וכן לקבל את תגובת מהנדסת המועצה לגבי אופן אישור מספר אתרים רגישים לשימור.
- ד. נמצא כי בפגישה ביום 5.7.17, שאינה פגישת ועדה, בנוכחות יו"ר הוועדה (סגן יו"ר הרשות), יו"ר הרשות, מנכ"ל הרשות, גזבר המועצה, מבקר המועצה ומהנדסת המועצה הוחלט על הפסקת עבודת ועדת השימור עד למינוי ממונה ופרוייקטור לטיפול בשימור אתרים. הכוונה להסמיך את הממונה על הנכסים אשר ייקלט במועצה לתפקיד זה.
- ה. נכון למועד סיום הביקורת, מונה ממונה לשימור אתרים, אך הוועדה טרם התכנסה.

הביקורת מציינת כי עברו למעלה מ-4 שנים מעת הקמת ועדת השימור הראשונה ועדיין לא נקבעה רשימה מלאה (אושרה רשימה חלקית בלבד בישיבות 11.7.14¹² ו-24.5.17) של אתרים לשימור ברשות. זאת בניגוד לתקנות המגדירות כי רשימה כזו תוכן לכל המאוחר שנתיים לאחר הקמת הוועדה. נזכיר שוב את חוות דעתו של מבקר המועצה

12 מתוך דוח מבקר המועצה המקומית 2015/2 פרק 1.3 "ועדת שימור".

בשנת 2015 כי ללא השלמת תהליכי השימור קיים סיכון באיבוד לנצח של אתרים בעלי חשיבות היסטורית, ארכיטקטונית ותרבותית.

8. תיעוד פרוטוקולים והחלטות

קיימת חשיבות לתיעוד מסודר של פרוטוקולי ועדות כדי לאתר אותם בעתיד.

מאחר שבישיבות המועצה ובישיבות הוועדות מתקבלות החלטות רבות, קיימת חשיבות לקיומה של מערכת שבאמצעותה ניתן לאתר את ההחלטות בקלות ובמהירות. הביקורת בחנה כיצד ניתן לאתר החלטות של המליאה ושל הוועדות.

הביקורת נתקלה בקושי רב באיתור פרוטוקולים של ישיבות הוועדות. ונכון למועד הביקורת (יוני 2018) טרם אותרו הפרוטוקולים של ועדת המכרזים שהתקיים בשנת 2018. (יצוין כי הפרוטוקולים אותרו חודש לאחר מכן).

נמצא כי כיום לא ניתן להתמצא ולאחזר החלטות משנים עברו וכאשר יש צורך לאתר החלטה, אין ברירה אלא לעבור פרוטוקול - פרוטוקול, תהליך שאינו יעיל.

9. סיכום ומסקנות

מרבית ועדות המועצה (חובה ורשות) אינן מתכנסות כלל ורוב הוועדות שמתכנסות אינן מתכנסות בתדירות הנדרשת.

הוועדה החקלאית פוזרה בשנת 2017 ואילו ועדת שימור האתרים חדלה לתפקד באותה השנה עד לסיום קדנציית המועצה (סוף שנת 2018). נכון למועד הביקורת, טרם חודשה פעולת שתי הוועדות.

הביקורת התרשמה בבדיקתה כי קיימים מספר ליקויים באופן ניהול ישיבות ועדות המועצה ותיעודה. הבעיות המאפיינות הן את ועדות החובה והן את ועדות הרשות:

- הביקורת לא מצאה בסקירתה תיעוד של זימונים לישיבות הוועדות. זימונים לישיבות מבעוד מועד בזמן סביר לפני הישיבה, הכוללים מידע רלוונטי לה, הם לא רק הכרחיים על פי ההוראות אלא הם תנאי הכרחי לקיום ישיבה עניינית ויעילה.
- הביקורת מצאה כי רישום פרוטוקולי הוועדות לוקה בחסר. אין הקפדה על רישום תוצאות ההצבעה של חברי הוועדה במרבית הפרוטוקולים שעיינה בהם הביקורת, אין כמעט הקפדה על חתימת סיכום הפרוטוקול ותאור הדיון של מהלך הישיבה. הביקורת סבורה שיישום המלצות המפורטות יתרום לוועדות שנבחנו לעומק ולכלל הוועדות בעתיד.

נמצא כי הוועדות אשר מתכנסות אינן פועלות בצורה מספקת כדי לקדם את הנושאים שבאחריותן.

כמו כן, כיום לא ניתן להתמצא ולאחזר החלטות משנים עברו וכאשר יש צורך לאתר החלטה, אין ברירה אלא לעבור פרוטוקול - פרוטוקול, תהליך שאינו יעיל. כמו כן, הביקורת נתקלה בקושי רב באיתור כלל הפרוטוקולים של הוועדות שהתקיימו, מאחר שבמועצה לא קיים ריכוז של כלל הפרוטוקולים.

לסיכום, רוב ועדות המועצה אינן משיגות את המטרות שבגינן הן הוקמו.

נספח א' - טבלת ועדות המועצה

להלן רשימת ועדות המועצה, הרכבן והתכנסותן בשנים 2016 – 2018 מנתוני דוח בקורת משרד הפנים במועצה ובדיקת המבקר (ללא ועדת רכש ובלאי).

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	הערות
ועדות חובה					
1	ועדת הנהלה	לא ידוע	לא ידוע	לא התכנסה	
2	ועדת מכרזים	22	10	(*) לא אותרו כלל הפרוטוקולים	
3	ועדת ביקורת	6	8	3	
4	ועדת הנחות	2	1	1	
5	ועדת ערער לארנונה	---	---	---	
6	ועדת מל"ח	2	---	3	
7	ועדה למיגור אלימות	1	---	---	
8	ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים	---	---	---	
9	ועדת בטחון	---	---	---	
10	ועדת השקעות	1	---	---	
11	ועדת הקצאת קרקעות	---	1	2	
12	ועדת תמיכות (ועדה מקצועית)	---	---	---	לא היו תמיכות בשנים אלה

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	הערות
13	ועדה לקליטת עליה (לא נדרשת כי במועצה פחות מ-10% עולים)	---	---	---	משנת 2018 אינה וועדת חובה
14	ועדה לאיכות הסביבה	---	---	---	
15	ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור	---	---	---	לא היה צורך לכנס את הוועדה
16	ועדת חקלאות	1	1	---	יו"ר הוועדה התפטר בשנת 2017
17	ועדה לשימור אתרים	---	2	---	
ועדות רשות					
18	ועדת כספים	9	5	3	
19	ועדת משנה לתמיכות	1	---	---	לא היו תמיכות בשנים אלה
20	ועדת תנועה, תחבורה וזה"ב	---	---	---	התכנסה ועדה תנועה בלבד
21	ועדת חינוך	---	---	---	
22	ועדה – נזקקים ואובדנים	---	---	---	
23	ועדה לקידום מעמד האישה	---	---	---	
24	ועדה לקידום מעמד הילד	---	---	---	
25	ועדה לשמות רחובות	3	---	---	
26	ועדת רווחה	---	---	---	

מס'	שם הועדה	ישיבות בשנת 2016	ישיבות בשנת 2017	ישיבות בשנת 2018	הערות
27	ועדה לרישוי עסקים	1	---	---	דיון במדיניות רישוי עסקים
28	ועדת התקשורת	---	1	11	
29	ועדת קשרי חו"ל	---	1	---	

נספח ב' – מסקנות דוח מבקר המועצה בשנת 2017 על הוועדה החקלאית

הוועדה החקלאית אינה פועלת על פי התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות. אופן הבחירה, והרכב הוועדה אינם בהתאם למוגדר. כמו כן, הוועדה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת ואין לה נוהל עבודה המסדיר את פעילותיה. נכון למועד הפצת הדוח – הוועדה כבר אינה פעילה.

לוועדה החקלאית, אשר אמורה לייצג את החקלאים ביישוב, אין נתונים אודות מספר החקלאית שפועלים ביישוב ואודות היקף הקרקע החקלאית ביישוב.

מספר הנושאים החקלאים שהוועדה דנה בהם מצומצם, מעט הישיבות התמקדו בקבלת כספי ארנונה חקלאית מהמועצה, תעלת הניקוז הפתוחה ומצב התחזוקתי של "תלמי מנשה" ו"נווה דורון".

המועצה אינה מנהלת את כספי הארנונה החקלאית בפנקס נפרד; הוועדה החקלאית לא הביאה את השימושים כנגד כספים אלה לדיון בוועדה. המועצה טרם מימשה את הזכות התכנונית שלה בשצ"פים ובשב"צים ב"נווה דורון" ו"תלמי מנשה", ולכן הנכסים באזורים אלה אינם רשומים על שם המועצה. במסגרת סקר הנכסים נמצא כי קיימות פלישות רבות לשטחים ציבורים באזורים אלה. בנוסף, המועצה אינה גובה ארנונה בגין המועדון של האגודה החקלאית "תלמי מנשה".

במועצה חסר גורם מקצועי שאחראי לבדוק את צריכת המים לגינות הציבוריות ב"תלמי מנשה" וכתוצאה מכך הגזבר מאשר את החשבוניות בעצמו. כמו כן, המועצה מממנת את חשבון המים של בית כנסת ב"תלמי מנשה" בניגוד לנוהל תמיכות.

ניהול תב"רים

דוח ביקורת 2019-3

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	81
ב	תמצית ממצאים	87
ג	המלצות	91
ד	פירוט ממצאים	93
1	ארגון וניהול	93
2	דיונים בישיבות המועצה	99
3	אישור וביצוע התב"ר	104
4	סיכום ומסקנות	116
נספח	א' תרשים המתאר תהליך ניהול תב"רים	117
נספח	ב' תב"רים בגרעון	118

פרק א' – כללי

1. מבוא

התקציב הבלתי רגיל (להלן: "התב"ר") הינו תקציב רב שנתי המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת, כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד. התב"ר מנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את הרשות המקומית רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תב"ר שלא למטרה שלשמה נועד.

רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

ניהול התב"רים ברשויות המקומיות מהווה חלק משמעותי בהוצאות הרשות. נכון למועד הביקורת, בתאריך 7.10.18, התנהלו במועצה 119 תב"רים בסטטוס "פתוח". לכל תב"ר נקבע תקציב ייעודי ומקורות מימון קבועים מראש.

בשנת 2015 פרסם מבקר המדינה, במסגרת דוחות הביקורת בשלטון המקומי, דוח בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות". במסגרת דוח הביקורת בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות בשנים 2009-2015, ובהם אופן פעולתן של הרשויות המקומיות בהוצאה ובניהול של כספי התב"רים וביצוע הפרויקטים ברשויות, בין היתר נבדקה המועצה המקומית באר יעקב (להלן: "המועצה").

בנספח א' – תרשים המציג את תהליך ניהול תב"רים.

רקע משפטי ורגולציה

תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א 1971 (להלן:

"התקנות"

- א. לפי **תקנה 15** - לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי הרשות ו/או ממקורות חיצוניים ובהם הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלים (למשל, אגרות והיטלים), השתתפויות הממשלה, השתתפויות של מוסדות ותרומות (לדוגמה מפעל הפיס), מלווים מאוצר המדינה, מבנקים וממוסדות אחרים, הכנסות בעבור עבודות לטובת המשלמים, הכנסות מקרנות הרשות כגון קרנות פיתוח, אשראי מקבלנים וספקים והכנסות ממכירת רכוש.
- ב. **תקנה 16** - בפרק "התקציב הבלתי רגיל" נקבע כי "התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך".
- ג. **בתקנה 18** - נקבע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".
- ד. **תקנה 19** - מחייבת את אישור התב"ר על ידי מועצת הרשות ומשרד הפנים, כלהלן: "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו."
- ה. **תקנה 20** - נקבע כי: "אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף".

נוהל מחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98 – אישור תב"ר ע"י מועצת רשות מקומית (להלן: "חוזר מנכ"ל 1/98")

התב"ר מאושר על ידי מועצת הרשות המקומית, גם עפ"י נוהל מחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98. לאחר אישור התב"ר במועצת הרשות המקומית, הוא מועבר לאישור משרד הפנים. על הרשות המקומית להעביר למשרד הפנים את טופס התב"ר בתוספת כל המסמכים המעידים על קיום מקורות המימון הכלולים (התחייבויות חשב, מכתבי התחייבות של תורמים, היתרי אשראי וכד').

הנחיות לדיווח כספי

על פי ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004 (להלן: "ההנחיות לדיווח הכספי"):

1. כל תב"ר חייב להיות מאוזן, ויש לקבל אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו ולכל שינוי בהן.
2. רישום ההכנסות וההוצאות של התב"רים ינוהל בספרי החשבונות של הרשות המקומית; לכל תב"ר יוקצה "מספר חשבון ספציפי" דהיינו כרטסת הנהלת חשבונות נפרדת לכל תב"ר שתכלול רישום של כל התקבולים והתשלומים.
3. עוד נקבע בהנחיות לדיווח הכספי כי אם ישנו גירעון או עודף סופי בתב"ר שפסק ביצועו, יש לנהוג על פי "נוהל לסגירת עודפים/גירעונות בתקציב הבלתי רגיל". בנוהל זה נקבע כי על הרשות המקומית למצוא מקור מימון לכיסוי הגירעון, ואם לא נמצאו מקורות מימון לאיזונו, יש להעבירו, לאחר אישורה של מועצת הרשות, לסעיף "גירעונות סופיים בתב"רים" במאזן. הרשות יכולה לצרף את הגירעון הסופי בתב"ר לגירעון או לעודף בתקציב הכללי לאחר אישורו של משרד הפנים.

חוק יסודות התקציב, התשי"ע - 2010

על פי חוק יסודות התקציב, התשי"ע-2010, מי שהשתמש בהקצבות לפיתוח בניגוד לאמור בחוק זה או הורה לאחר לעשות שימוש כאמור, דינו - קנס כאמור בחוק העונשין, התשל"ז-1977.

הנחיות להגשת תקציב למשרד הפנים

בעקבות דוח 55 א' של מבקר המדינה משנת 2004 שעסק בתקציבי הפיתוח של עיריית מעלה אדומים, פרסם משרד הפנים בשנת 2007 הנחיות¹³ לרשויות המקומיות לפיהן על רשות מקומית להכין תכנית שנתית לפיתוח אשר תתבסס על תכנית רב שנתית ותיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות של חלופות וצפי של מקורות מימון, כדי להקטין את מספרן הרב של הבקשות להגדלת תב"רים.

בהנחיות משרד הפנים בנושא ניהול פיננסי לתקציב הבלתי רגיל¹⁴ נקבע כי "כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל".

¹³ הנחיות להגשת מסגרת תקציב לרשות המקומית לשנת 2014 (דרישות זהות הופיעו גם בתכניות מהשנים הקודמות). לפי דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 של משרד מבקר המדינה, דרישה זו כבר נכללה בהנחיות שמשרד הפנים פרסם בשנת 2007.

¹⁴ ראה קישור להנחיה באתר משרד הפנים:

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/FinancialManagement/Pages/%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91-%D7%91%D7%9C%D7%AA%D7%99-%D7%A8%D7%92%D7%99%D7%9C.aspx>

2. מטרת הביקורת

לבחון את תהליך עריכת התקציב הבלתי רגיל, אישורו וביצועו במועצה ולבחון את יישום המלצות דוח מבקר המדינה לשנת 2015 בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות".

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את התנהלות המועצה לגבי התב"רים הפעילים בשנת 2018, בין היתר בנושאים הבאים:

- הכנת תכנית פיתוח שנתית ורב שנתית,
- הצגת התב"רים לאישור המועצה ותהליך אישור התב"רים,
- בדיקת ביצוע התב"רים בהתאם לאישור משרד הפנים,
- בדיקת ניצול הכספים התב"רים וניתוח גרעונות ועודפים.

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר 2018 עד ינואר 2019 במסגרתה נבדקו כאמור היבטים שונים בנושא תקציבי פיתוח ובהם אופן פעולתה של המועצה בהוצאה ובניהול של כספי התב"רים. במהלך שנת 2019 נערכו בדיקות נוספות בנושא התנהלות המועצה במדגם תב"רים.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בתהליכים הבאים:

א. סקירת חוקים ותקנות, נהלים עירוניים, הנחיות עבודה, פרוטוקולים, אישורי מליאת המועצה לתב"ר ודוחות ממערכות המידע במועצה.

ב. בדיקת התנהלות המועצה במדגם תב"רים בכל הקשור לאישור התב"ר וביצועו בהתאם להנחיות משרד הפנים ולאחר אישור הממונה על המחוז.

ג. ראיונות עם בעלי תפקידים הבאים: גזבר המועצה, עוזר הגזבר ואחראית התב"רים - האחראיים על הטיפול בנושא במועצה.

5. תיאור סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

א. **סיכון כספי**: חלוקה לא מיטבית של תקציב הפיתוח עקב העדר מידע שלם בעת קבלת החלטות, חריגות בלתי צפויות בעלויות פרויקטים.

ב. **סיכון רגולטורי**: אי עמידה בהוראות החוק והתקנות בכל הקשור לניהול וביצוע התב"ר.

סיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות הגזבר ומהנדסת המועצה; ההתייחסויות שלהם שולבו בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

אנו מודים לאחראית על התב"רים ולבעלי התפקידים השונים במועצה על שיתוף הפעולה לו זכינו במהלך הביקורת.

פרק ב' – תמצית הממצאים

ארגון וניהול

1. המועצה לא ערכה נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול התב"רים. (1.2)
בהתייחסותו לטייטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי 'הספר הירוק ונהלי משרד הפנים לרישום בנושא תברים אינו מצריך נהלים כתובים נוספים של המועצה'.
הביקורת מעירה כי למרות שקיימים נהלי והנחיות חיצוניים, קיימת חשיבות להכין נוהל עבודה המותאם למועצה אשר מגדיר אחריות וסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים במועצה.
2. האחראית על התב"רים קיבלה הדרכה בסיסית בלבד על תפעול המערכת החדשה אשר אינה נותנת מענה מספק לצרכים וכתוצאה מכך נמנע ניצול מלוא הפוטנציאל של המערכת. (1.3)
3. חלק מהמידע ההיסטורי החשוב לא עבר למערכת החדשה בשלמותו במסגרת ההסבה. (לא עברו הערות, תאריכים ומלל חופשי אשר נרשם בכל תוספת ושינוי בפרויקטים השונים). (1.3)
4. במועצה לא קיים ניצול מיטבי של דוחות הבקרה הניהוליים הקיימים במערכת החדשה. (1.3)
בהתייחסותו לטייטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "חלק מטענות המועצה בעניין החלפת מערכות התוכנה קשורות בממצא זה. מחלקת הגזברות שוקלת להמליץ על יציאה מחודשת למכרז מערכות מיחשוב - הואיל והציפיות ממערכות המיחשוב החדשות לא מומשו בפועל'.
5. המועצה לא ערכה תכנית פיתוח רב שנתית בפורמט שנקבע על ידי משרד הפנים בהנחיותיה. (1.4)
בהתייחסותו לטייטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "קיימת רשימת פרויקטים לפיתוח רב שנתי - לא נערך דיון רב מערכתי בנושא'.
6. המועצה אינה מנהלת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר, אלא חשבון אחד לכל תקציבי הפיתוח, בניגוד להנחיות בחוק יסודות התקציב. (1.5)

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "כמו מרבית הרשויות אין גם במועצה חן בנק יעודי לכול תב"ר - לא מעשי הוראה לא אפשרית".

דיונים בישיבות מועצה

7. במסגרת ישיבות של המועצה אין הקפדה על הצגת נתונים מפורטים ודברי הסבר על התב"רים, כפי שסוכם שיתבצע בצוות תיקון הליקויים. (2.2)
8. במסגרת ישיבות המליאה לא מוצגים תרחישים שונים שעשויים לקרות במהלך הביצוע שלהם אשר עשויים לשנות את התכנון המקורי. (2.2)
בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "באחריות מחלקת הנדסה לתת הסברים מפורטים הנדסיים - הגזברות מתרגמת את דרישות המערכת כפי שמוצגות לה לעלויות כספיות".
9. במועצה לא נהוג לדרוש מהגורם המקצועי האחראי (כגון מחלקת ההנדסה) לפנות לגזבר במסמך המפרט את התב"ר לרבות - עיקרי הפרויקט, את העלות ולוחות הזמנים. (2.2)
בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי: "אכן יש לערוך נוהל של פתיחת פרויקט לרבות פניית ההנדסה עם הנתונים כפי שהוצע בביקורת".
10. הפרוטוקולים של ישיבות המועצה כוללים הצעות והחלטות של חברי המועצה, אולם אינם כוללים את עיקרי הדיון והנימוקים שהביאו לקבלת ההחלטה לאשר או לדחות את התב"ר; כמו כן, בפרוטוקולים לא מצוינים נתונים משמעותיים לגבי התב"רים אשר יסייעו בקבלת החלטות לאישור התב"ר, כגון: חוות דעת מקצועיות, התחייבויות של גורמים מממנים להעברת כספים ושאר נתונים רלוונטיים. (2.3)
בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "אני מניח שבפרוטוקול המתומלל קיימים ההסברים החסרים בתמצית הפרוטוקול ואם לא בהחלט יש לערוך מסמך הכולל את הנתונים החסרים - לא בכול מצב יש צורך בהצגת אלטרנטיבות וכ"ו. כמו כן, אני יכול להעיד כי בחלק לא קטן מהישיבות מנוהלים דיונים ערים לעניין

עלויות וחלופות או אף ביטול ואי הבאת תב"רים לאישור בהיעדר תנאים - כנראה שהדיונים הללו לא מתומצתים לפרוטוקולים השונים.

אישור וביצוע התב"ר

11. בתב"ר 1183 משנת 2017 לבניית 5 גני ילדים ברחוב ברקת 10 נמצא כי בוצעו עבודות במסגרת התב"ר טרם אישורו. (3.3)
- בהתייחסותה לטיטת הדוח, מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי ביצוע הבנייה מתחיל לאחר אישור התב"ר, בלבד. התב"ר מאושר לאחר קבלת הרשאה ממשדד החינוך ולאחר אישור הנח"ש.
- גם הביקורת מציינת כי לרוב, התב"רים מאושרים תחילה ורק לאחר מכן מתחילים בביצוע. במקרה אחד הוצג מקרה שבו התחילו להזמין עבודות מדידה וצילומים לפני שאושר התב"ר.
12. עיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה מעלה כי ההיקף הכספי הכולל הצפוי של תב"ר אינו מוצג בעת ההצעה על אישורו. (3.4)
- בהתייחסותה לטיטת הדוח, מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי "פרויקט בניה לרוב עולה יותר מסכום התב"ר ולכן מתבקשת ההגדלה. הבניה נעשית בשלבים ובכל פעם משתחרר תב"ר בהתאם ורק לאחר אישור ושחרור התב"ר מתבצעת תחילת ביצוע בנייה".
- הביקורת מעירה כי עדיין יש חשיבות להציג את העלות הכוללת במסגרת הדיונים על אישור הראשוני ולא נראה בפרוטוקולים שזה אכן קורה.
13. ב- 23 תב"רים מתוך 119 התב"רים הפעילים (כ- 19.3%) לא היתה פעילות בשנת 2018. (3.5)
- בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "עיון פשוט בתב"רים היה מעלה כי מדובר בתב"רים שאושרו במסגרת הסכם הגג שטרם הוחל בהפעלתם ולכן אין מה לסגור אותם. החלק האחר - ממתניים לקבלת כספים עקב דיווחים למשרדי הממשלה (בעיקר משרד החינוך)".

הביקורת מעירה כי עדיין על פי הנחיות משרד הפנים יש לסגור תב"רים ללא תנועה למעלה משנה. (גם בדוחות משרד הפנים זה עולה תמיד).
14. הגירעון הכולל בתקציבי הפיתוח נכון ליום 7.10.18 עמד ע"ס 53,266 אלפי ₪, מתוכם 39,040 אלפי ₪ גירעון קבוע. מבין התב"רים הגרעוניים ישנם שני תב"רים שנפתחו בשנת 2005 ושימשו את המועצה במשך מספר שנים. שני התב"רים האלה נמצאים בגרעון כולל של כ- 39 מיליון ₪. (3.6)

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "במועצה לא מנוהלים בעקרון תברים בגירעון סופי -למעט 2 תברים היסטוריים של התבעות הישנות שיש לתת להם פתרון ייחודי.

פרק ג' – המלצות

ארגון וניהול

1. המועצה תערוך נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול תב"רים.
2. להכשיר את אחראית התב"רים כך שתדע להפיק דוחות בנושא תב"רים בחתכים שונים מהמערכת החדשה.
3. לדרוש מחברת המערכת החדשה להשלים את פעולת ההסבה כדי שכלל הנתונים יופיעו במערכת.
4. להגדיר סט של דוחות בקרה בתחום התב"רים ואת תדירות הפקתם.
5. על המועצה לערוך תכנית פיתוח רב שנתית, כנדרש מהנחיות משרד הפנים.
6. לנהל חשבונות בנק ייעודיים לתב"רים לפי סוגי התב"רים, כגון: חשבון בנק לתב"רים בתחום החינוך, חשבון בנק לתב"רים בתחום התשתיות, תב"רים בתחום המחשוב וכד'.

דיונים בישיבות המועצה

7. במסגרת ישיבות של המועצה יש להעביר נתונים מפורטים ככל האפשר ודברי הסבר לתב"רים שנדונו בישיבות מליאת המועצה מבעוד מועד, כגון: התקציב הכולל של התב"ר עד לסיומו, תרחישים שונים שעלולים להתגלות במהלך העבודות והשפעתם על המשך ביצוע הפרויקט והעלות הכספית, וכד', כפי שסוכם בצוות תיקון ליקויים.
8. לדרוש מהגורם המקצועי האחראי (כגון מחלקת ההנדסה) לפנות לגזבר במסמך המפרט את התב"ר, לרבות - עיקרי הפרויקט, את העלות ולוחות הזמנים.
9. לוודא כי הפרוטוקולים של ישיבות המועצה בהם נדונו אישורי תב"רים כוללים את עיקרי הדיון והנימוקים שהביאו לקבלת החלטה לאשר או לדחות את התב"ר.
10. לצרף לפרוטוקולים של ישיבות המועצה הדנות באישורים תב"רים חוות דעת מקצועיות, התחייבויות להעברת תקציב של גורמים מממנים ושאר נתונים רלוונטיים.

אישור וביצוע התב"ר

11. להקפיד שלא להתחיל בביצוע תב"ר טרם קבלת אישור המועצה והממונה על המחוז במשרד הפנים.
12. להציג את ההיקף הכולל של התב"ר עד לסיומו המלא במסגרת הצגת התב"ר במליאת המועצה ואישורו לראשונה, ולא רק את ההיקף הכספי של השלב בפרויקט המועלה לאישור.
13. יש לסגור תב"רים שאין בהם תנועה מעל 12 חודשים, בהתאם להנחיות משרד הפנים.
14. יש להימנע, ככל האפשר, מגרעונות בתב"רים. ככל שישנם גירעונות יש להעבירם לכרטיס גירעונות בתב"רים על פי הנחיות משרד הפנים.

פרק ד' - פירוט הממצאים

1. ארגון וניהול

1.1. כללי

לצורך ניהול נכון ובאופן מיטבי, על הרשות המקומית לפעול בהתאם לתכנית עבודה מוסדרת שנקבעת מראש, בהתאם למדיניות הרשות ונהלי עבודה ברורים ובנוסף ישנה חשיבות בניהול הפעילות באמצעות מערכת ממוחשבת לשליטה ובקרה על ההוצאות.

1.2. נהלי עבודה

נהלי העבודה בארגון הם הכללי שנועד להבטיח תפעול שוטף שלו באופן קבוע וידוע מראש על פי חוק ועל פי הכללים המוסכמים ועקרונות המדיניות של המועצה, תוך שמירה על המשכיות עסקית והמתאם הנדרש בין אחריות לסמכות.

המועצה לא ערכה נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול התב"רים.

אחראית התב"רים מסרה לביקורת כי היא מבצעת את תהליך הרישום והניהול של התב"רים בהתאם לניסיונה רב השנים בתחום זה במועצה.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "הספר הירוק ונהלי משרד הפנים לרישום בנושא תברים אינו מצריך נהלים כתובים נוספים של המועצה".

הביקורת מעירה כי למרות שקיימים נהלי והנחיות חיצוניים, קיימת חשיבות להכין נוהל עבודה המותאם למועצה אשר מגדיר אחריות לסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים במועצה.

1.3. מערכות מידע

ניהול יעיל של התב"רים ובקרה על תהליכי הרישום והמעקב אחר ביצוע התב"רים מחייב ניהול מסודר באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.

עד לחודש יולי 2018 המועצה ניהלה את רישום התב"רים באמצעות המודול הפיננסי של מערכת המידע של חברת המערכת הקודמת. בחודש אוגוסט 2018 הוחל בהסבת הנתונים למערכת ממוחשבת של חברת המערכת החדשה ובמהלך הביקורת המועצה הייתה בשלבי העברת נתונים. הסבת הנתונים הסתיימה במהלך הביקורת ובסיומה של הביקורת, בחודש מאי 2019, המועצה ניהלה את התב"רים במערכת החדשה באופן מלא (ההסבה הסתיימה במהלך חודש פברואר 2019).

הביקורת מעירה כי המערכת החדשה לא הוטמעה בצורה מלאה במועצה:

א. האחראית על התב"רים קיבלה הדרכה בסיסית בלבד על תפעול המערכת החדשה אשר אינה נותנת מענה מספק לצרכים וכתוצאה מכך נמנע ניצול מלוא הפוטנציאל של המערכת.

הביקורת ביקשה לקבל דוחות בחתכים שונים, אולם בשל חוסר הניסיון והבקיאות של אחראית התב"רים במערכת, הדוחות הופקו רק בעזרת נציגת חברת המערכת החדשה. לאחר פניה למרכז התמיכה של חברת המערכת החדשה הופקו לביקורת מספר דוחות בחתכים שונים, כגון: דו"ח תב"רים פתוחים, דו"ח שינויים בתב"רים ודו"ח תב"רים ללא תנועה. בהעדר הדרכה וליווי על השימוש במערכת, במרבית המקרים האחראית על ניהול התב"רים לא הכירה את האפשרות של הפקת הדוחות וממילא לא ידעה כיצד להפיק את הדוחות מהמערכת בעצמה. היא מסרה לביקורת כי למעשה הדוחות שהופקו אינם משמשים את עבודתה השוטפת, אלא רק אם יש צורך ב"בקרת על" כדוחות ניהוליים.

האחראית על התב"רים מסרה לביקורת כי היא מרגישה שהמערכת אינה מאפשרת עבודה יעילה ולמרות שעבר זמן מאז הטמעתה אין שינוי לטובה.

היא מסרה לביקורת שחסרה אפשרות להפיק דוחות ואינפורמציה תמציתית שנדרשת לעבודה שוטפת ומיידית. ה"התייעלות" היחידה שנמצא לנכון להציגה הינה דוח "אקסל" אשר נבנה במיוחד בעבור המועצה על פי בקשתה.

עם התקדמות הביקורת במהלך חודש מאי 2019 הושלמה ההסבה של הנתונים מהמערכת הקודמת למערכת החדשה, **אולם גם בשלב זה אחראית התב"רים מסרה לביקורת כי בשל העובדה שניסיונה בעבודה עם התוכנה הוא קצר, היא עדיין אינה שולטת בה.**

ב. חלק מהמידע ההיסטורי החשוב לא עבר למערכת החדשה בשלמותו במסגרת ההסבה.

אחראית התב"רים מסרה לביקורת כי גם לאחר סיום הסבת הנתונים למערכת החדשה, במהלך העבודה השוטפת מתגלים ליקויים נוספים בקליטת המידע למערכת החדשה ומתברר כי המידע לא עבר באופן מלא, דבר המעיב על העבודה השוטפת. (לא עברו הערות, תאריכים ומלל חופשי אשר נרשם בכל תוספת ושינוי בפרויקטים השונים).

ג. במועצה לא קיים ניצול מיטבי של דוחות הבקרה הניהוליים הקיימים במערכת החדשה.

הביקורת מציינת כי המערכת החדשה משמשת רשויות רבות לניהול התב"רים ובעלת פלטפורמה טובה לתחום זה, כולל אפשרות להפקת דוחות ניהוליים בחתכים שונים המאפשרים ניהול, שליטה ובקרה על התב"רים, כגון: תב"רים שנסגרו, דוח תב"רים לפי מקורות מימון, דוח הקצאות לתב"רים וכד'. ידע נרחב וטוב יותר ביכולות התכנה יכול לספק בקרה טובה יותר.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גובר המועצה מסר לביקורת כי "חלק מטענות המועצה בעניין החלפת מערכות התוכנה קשורות בממצא זה. מחלקת הגזברות שוקלת להמליץ על יציאה מחודשת למכרז מערכות

מיחשוב -הואיל והציפיות ממערכות המיחשוב החדשות לא מומשו בפועל".

1.4. תכנית פיתוח רב שנתית

התקציב הבלתי רגיל מכיל תב"רים שונים שמועדי הביצוע שלהם אינם קשורים לשנה תקציבית מסוימת. ב"הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות" (להלן: "הנחיות המינהל לשלטון מקומי") שפרסם משרד הפנים נקבע, בין היתר, כי: "כדי לסייע בתכנון ובביצוע הפרויקטים השונים, נדרשת הרשות בעת בקשת אישור לתקציב הרגיל להגיש למשרד הפנים ולממונה על המחוז תוכנית פיתוח רב שנתית".

על פי סעיף 3.3.6 להנחיות המינהל לשלטון מקומי, על הרשות להגיש תוכנית לשנתיים לפחות, אשר תכלול פירוט לפי פרויקטים של הנתונים הבאים:

- א. פרויקטים או פעולות חד פעמיות לביצוע לפי סדר עדיפות.
- ב. מועד התחלת ביצוע (בפועל או מתוכנן).
- ג. משך הביצוע המשוער (בחודשים).
- ד. עלות מוערכת שנתית ורב שנתית של הפרויקט עד לסיומו.
- ה. סכום מקורות מימון מובטחים או אפשריים לביצוע כלל הפרויקט – כולל השתתפות הרשות.
- ו. השפעת הפרויקט על הוצאות שוטפות ועל מצבת כח אדם לאחר סיומו, ומקורות מימון לפירעון מלוות מבוקשים (בש"ח).

בנוסף לתכנית הפיתוח הרב שנתית, נדרשת הרשות המקומית להעביר למשרד הפנים פירוט הפרויקטים שבכוונתה לבצע במהלך השנה התקציבית לה מבוקש אישור התקציב השנתי. רשימת הפרויקטים תוגש בכל פרק תקציבי. יצוין כי אישור תכנית הפיתוח הרב שנתית אינה פוטרת את הרשות מלהגיש בקשה פרטנית לכל תב"ר.

ככלל, כל תב"ר עובר תהליך אישור במליאת המועצה ועל ידי משרד הפנים, אולם המועצה לא ערכה תכנית פיתוח רב שנתית בפורמט שנקבע על ידי משרד הפנים בהנחיותיה.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזר המועצה מסר לביקורת כי "קיימת רשימת פרויקטים לפיתוח רב שנתי - לא נערך דיון רב מערכתי בנושא".

1.5. חשבונות בנק לתב"רים

בסעיף 31ד בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 (שעניינו יעוד כספי הקצבות לפיתוח ברשות מקומית) נקבעו כללים המחייבים את הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד המיועד אך ורק לשם שימוש בהקצבות שהתקבלו מהמדינה או ממפעל הפיס המיועדות לעבודות פיתוח.

בדוחות הביקורת המפורטים שלו, העיר משרד הפנים לרשויות המקומיות על אי-הקפדה על ניהול כספים המיועדים למימון פרויקטים בחשבון בנק נפרד לכל תב"ר. המסד הנורמטיבי שרואי החשבון המבקרים מטעם משרד הפנים הסתמכו עליו בהערותיהם בדוחות המפורטים בדבר אי-פתיחת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר, הוא פקודת העיריות או חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008. דוח מבקר המדינה לשנת 2015 שעסק בסוגיה זו ציין כי בפקודת העיריות ובחוזר המנכ"ל האמורים לא מצא אזכור להנחיות בדבר פתיחת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר.

בתגובה לדוח מבקר המדינה הודיע משרד הפנים כי יבחן את הסדרת הסוגיה.

המועצה אינה מנהלת חשבון בנק נפרד לכל תב"ר, אלא חשבון אחד לכל תקציבי הפיתוח, בניגוד להנחיות בחוק יסודות התקציב.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "כמו מרבית הרשויות אין גם במועצה חן בנק ייעודי לכול תב"ר - לא מעשי הוראה לא אפשרית".

יצוין כי הרשות המקומית מנהלת כרטסת הנהלת חשבונות נפרדת לכל תב"ר במסגרת ספרי החשבונות שלה כך שקיימת הפרדה בניהול הכספי של התב"רים ברישומים הפנימיים. עם זאת, הביקורת סבורה כי יש חשיבות לקיום הפרדה בחשבונות הבנק בין כספים שהוקצו באופן ייעודי לפרויקטים ספציפיים.

2. דיונים בישיבות המועצה

2.1. כללי

תב"ר הינו חלק מהתקציב של המועצה ולכן מחייב אישור מליאת המועצה. קיימת חשיבות רבה לקיומו של דיון ענייני וממצא בנושא שעליו דנים בכל ישיבת מליאה טרם קבלת החלטה, לא כל שכן לגבי אישור תקציב המועצה.

על כן, ישנה חשיבות רבה להצגה נכונה ומלאה של התב"רים המובאים לאישור מליאת המועצה בכדי שחברי המועצה יקבלו את מלוא המידע הנדרש ויוכלו לקבל החלטה בדבר אישור או דחיית ביצוע הפרויקט והקצאת התקציב הנדרש לביצועו, כגון: נחיצות ביצוע הפרויקט, החלופות לביצוע הפרויקט במידה שיש, ההיקף הכספי הכולל של הפרויקט עד לסיומו, השלבים בביצוע הפרויקט, מקורות המימון, וכד'.

בדרך כלל התב"רים מוצגים ומאושרים בוועדת הכספים של המועצה ולאחר מכן מועברים לאישור מליאת המועצה. במסגרת ישיבות המליאה מתקיים דיון בדבר הצורך בביצוע הפרויקט והמקורות התקציביים למימונו.

2.2. זימון לישיבות מועצה

בסעיפים 13-14 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות נקבע, בין היתר, כי:

"13. מזכיר המועצה יחתום על הזמנות לישיבות המועצה ויהיה אחראי למסירתן..."

14. ההזמנה תפרט –

...

(4) בישיבה שבה ידונו בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר - טיוטה של ההצעות עם דברי הסבר".

על פי חוזר מנכ"ל 1/1998, לקראת ישיבת מועצה לדיון בתב"ר, מן הראוי "לרכז לפני חברי המועצה נתונים בדבר מכלול הצרכים של כל תושבי הרשות", וכן "רצוי כי בפני המועצה תוצג תכנית פיתוח המפרטת את תוכניות הפיתוח השונות הנדרשות והמתוכננות בתחום הרשות...". במסגרת דוח מבקר המדינה לשנת 2015 בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" שבדק, בין היתר, את התנהלות המועצה המקומית באר יעקב, ציין מבקר המדינה כי:

"...ברשויות המקומיות שנבדקו לא צורפו לא דברי הסבר ולא הנתונים הנדרשים בחקיקה ובחוזר המנכ"ל, לזימונים שנשלחו לחברי מועצת הרשות לקראת ישיבות שבהן נדונו ענייני התב"רים..."

במסגרת ישיבת צוות תיקון ליקויים מיום 11.1.16 בנושא דוח מבקר המדינה הוחלט, בין היתר, כי "יש לצרף את המידע הנדרש לצורך אישור הפרויקט – לכל פרויקט יוכנו לכל הפחות הנתונים הבאים: מספר תב"ר, הסבר קצר על הפרויקט, עלות כספית עם רמת הפירוט הנדרשת..."

מסקירת זימונים לישיבות המועצה, בהם נדונו ענייני התב"ר, עולה כי אין הקפדה על הצגת נתונים מפורטים ודברי הסבר על התב"רים כפי שסוכם שיתבצע בצוות תיקון הליקויים.

בנוסף, במסגרת ישיבות המליאה לא מוצגים תרחישים שונים שעשויים לקרות במהלך הביצוע שלהם אשר עשויים לשנות את התכנון המקורי, כגון: מועד סיום הפרויקט הצפוי, הסיכויים להגדלת תקציב התב"ר כתוצאה מאירועים בלתי צפויים שעשויים להתגלות במהלך העבודות, וכד'.

במסגרת הזימונים לישיבות בהם נדונים אישורים לביצוע תב"רים או שינויים בתב"רים, מועברים לחברי המליאה נתונים כלליים בדבר התב"ר הצפוי לעלות לדיון בלבד. עיון בנתונים המועברים לעיון חברי

המועצה טרם הישיבות מעלה כי המידע כולל את מספר התב"ר, שמו, ההיקף הכספי ומקור המימון בלבד.

כמו כן, במועצה, בעת אישור תב"רים לא נהוג לדרוש מהגורם המקצועי האחראי (כגון מחלקת ההנדסה) לפנות לגזבר במסמך המפרט את התב"ר לרבות - עיקרי הפרויקט, את העלות ולוחות הזמנים.

לדעת הביקורת, הנתונים שמועברים לחברי המליאה במסגרת הזימונים לישיבות בנושא התב"רים אינם מהווים דברי הסבר מספיקים לצורך הבנת התב"ר הצפוי לעלות לאישור, המשמעותיות הכספיות המלאות והשינויים שעשויים להתרחש במהלך העבודות והשפעתם על התכנון המוקדם בכדי שניתן יהיה לקבל החלטה מושכלת בדבר אישור התב"ר.

*בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי :
"באחריות מחלקת הנדסה לתת הסברים מפורטים הנדסיים - הגזברות מתרגמת את דרישות המערכת כפי שמוצגות לה לעלויות כספיות".
" אכן יש לערוך נוהל של פתיחת פרויקט לרבות פניית ההנדסה עם הנתונים כפי שוצע בביקורת."*

2.3. הדיון באישור התב"רים

על פי סעיף 53 (ב) לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות, פרוטוקול מליאת המועצה אמור לכלול, בין היתר, את ההצעות והנמקתן, דהיינו לא די בקבלת ההצעה, אלא יש לצרף נימוק לקבלתה.

בית המשפט העליון קבע¹⁵ לעניין הצעדים הנדרשים והמצופים מרשות מנהלית, שעליה הופקד שיקול הדעת על פי חוק, על מנת שהיא תפעיל את שיקול דעתה כי:

ייתהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית"

יוצא אפוא שלפני קבלת החלטה על ביצוע פרויקט כלשהו, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים, תביא בפני מועצת הרשות על מנת שזו תקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. מן הראוי שהיא תעשה זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.

עיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה מעלה כי הם כוללים הצעות והחלטות של חברי המועצה **אולם אינם כוללים את עיקרי הדיון והנימוקים שהביאו לקבלת ההחלטה לאשר או לדחות את התב"ר.**

עוד עולה כי בפרוטוקולים לא מצוינים נתונים משמעותיים לגבי התב"רים אשר יסייעו בקבלת החלטות לאישור התב"ר, כגון: חוות

¹⁵ בג"צ 297/82 ברגר ואח'י נ' שר הפנים.

דעת מקצועיות, התחייבויות של גורמים מממנים להעברת כספים ושאר נתונים רלוונטיים.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "אני מניח שבפרוטוקול המתומלל קיימים ההסברים החסרים בתמצית הפרוטוקול ואם לא בהחלט יש לערוך מסמך הכולל את הנתונים החסרים-לא בכול מצב יש צורך בהצגת אלטרנטיבות וכ"ו. כמו כן אני יכול להעיד כי בחלק לא קטן מהשיבות מנוהלים דיונים ערים לעניין עלויות וחלופות או אף ביטול ואי הבאת תברים לאישור בהיעדר נתונים - כנראה שהדיונים הללו לא מתומצתים לפרוטוקולים השונים".

3. אישור וביצוע התב"ר

3.1. כללי

משרד הפנים קבע כללים לניהול וביצוע התב"ר על ידי המועצות המקומיות משלב נחיצות הפרויקט ואישורו על ידי הרשות המקומית והממונה על המחוז, ביצוע הפרויקט וסגירת התב"ר. להלן תרשים זרימה המתאר באופן כללי את מחזור התב"ר:

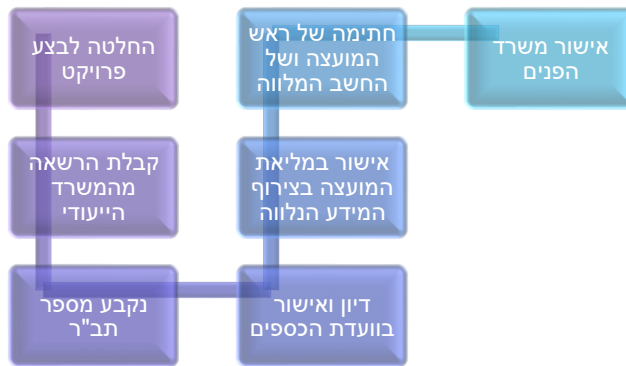


3.2. אישור התב"ר

כאמור, תקנה 19 לתקנות התקציב מתייחסת לתהליך אישור התב"ר. במסגרת התקנה נקבע, בין היתר, כי: "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".

תהליך האישור של כל תב"ר דומה במהותו לאישור התקציב הרגיל והוא כולל - אישור בתוך הרשות המקומית עצמה, ראשית על ידי ועדת הנהלה (במידה שקיימת ברשות) ועדת הכספים (במידה שקיימת ברשות) ולאחר מכן מועצת הרשות.

להלן תיאור תהליך אישור תב"ר:



להלן תרשים קלאסי המפרט על פי רוב את הליך אישור התב"רים ברשות מקומית:



א. אישור מועצת הרשות

לצורך קבלת אישור מועצת הרשות, חלה חובה על ראש הרשות לזמן ישיבה בהודעה מוקדמת של 10 ימים לפחות. במסגרת הדיון במועצת הרשות יש לצרף הסברים לתקציב.

ב. אישור משרד הפנים

לאחר שהתב"ר אושר ברשות הוא מועבר, בהתאם לתקנה 16 על גבי טופס ייעודי, לאישור הממונה על המחוז (במשרד הפנים).

הטופס הייעודי כולל, בין היתר, פירוט על מהות התב"ר, סכום התקציב, הפרק התקציבי, מקורות המימון, מהות התשלומים ותאריך אישור התב"ר ברשות.

מבדיקה מדגמית של 10 תב"רים נמצא כי המועצה פועלת על פי הנחיות משרד הפנים בכל הקשור לתהליך אישור התב"ר. התב"רים מאושרים תחילה על ידי ועדת הכספים, מובאים לאישור מליאת המועצה, ולאחר מכן נשלחים לאישור הממונה על המחוז בצירוף הטופס הייעודי.

יצוין כי במקרה אחד שנבדק נמצא כי ביצוע התב"ר החל לפני אישור הממונה על המחוז, ראה פרק 3.3. להלן.

3.3. בדיקת תחילת העבודות בתב"ר

ככלל אין להתחיל את העבודות בתב"ר לפני אישור ממונה משרד הפנים על התב"ר.

בבדיקה מדגמית שביצעה הביקורת ל- 6 תב"רים נמצא כי פרט למקרה אחד, המועצה הקפידה להתחיל בביצוע הפרויקטים לאחר אישור המליאה ואישור הממונה על המחוז במשרד הפנים.

הטבלה שלהלן מפרטת את התב"רים שנדגמו :

מס' תב"ר	מספר תב"ר	נושא התב"ר	תאריך אישור מועצה	תאריך אישור מ. הפנים	תאריך חשבונית ראשונה
1	1183	בניית 5 גני ילדים ברחוב ברקת 10	4.5.17	9.5.17	9.5.17 – מהעתיקי פקודות הזיכוי והחשבוניות עולה כי השירות החל בחודש פברואר, כ- 3 חודשים לפני האישור.
2	1116	מגרשי כדורגל	9.7.15	30.7.15	3.5.18
3	1236	חידוש פארקים ביישוב	25.10.17	26.3.18	2.8.18
4	1181	בניית מגרש קטן לקהילה	19.7.17	16.10.17	23.10.17
5	1132	פיתוח שכונת גני מנחם	28.3.16	11.4.16	28.6.16
6	1248	בי"כ בפארק המושבה	16.11.17	13.12.17	2.5.18

בתב"ר 1183 לבניית 5 גני ילדים ברחוב ברקת 10 נמצא כי בוצעו עבודות במסגרת התב"ר טרם אישורו. מעיון בחשבוניות שהגישו הספקים בגין תב"ר זה נמצא כי המועצה קיבלה 2 חשבוניות מהספק (...). בגין עבודות העתקות וצילומים שבוצעו במסגרת הפרויקט לבניית גני הילדים בחודשים פברואר ואפריל 2017, טרם אישור התב"ר על ידי משרד הפנים ואף טרם אישור התב"ר על ידי המועצה. יצוין כי המועצה שילמה לספק את התמורה בגין החשבוניות הנ"ל.

אמנם החשבוניות התקבלו ביום בו אושר התב"ר ע"י משרד הפנים, בתאריך 9.5.17 ו- 5 ימים לאחר אישור התב"ר במועצה, אולם על פי הפירוט בחשבוניות ובפקודות הזיכוי ניתן להיווכח כי העבודות בפועל בוצעו טרם אישור התב"ר, **כלומר המועצה החלה בביצוע הפרויקט הלכה למעשה טרם אישורו כנדרש.**

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי ביצוע הבנייה מתחיל לאחר אישור התב"ר, בלבד. התב"ר מאושר לאחר קבלת הרשאה ממשרד החינוך ולאחר אישור הנח"ש.

גם הביקורת מציינת כי לרוב, התב"רים מאושרים תחילה ורק לאחר מכן מתחילים בביצוע. במקרה אחד הוצג מצב שבו התחילו להזמין עבודות מזידה וצילומים לפני שאושר התב"ר.

3.4. הגדלת תקציב לתב"רים

תב"רים רבים, בפרט בפרויקטים לביצוע עבודות פיתוח, סכום התקציב המאושר אינו מספיק כדי לסיים את הפרויקט. הגרעון בתקציב נובע מאומדן שגוי או מהצורך להרחיב את הפרויקט ולכן נוצר הצורך להגדיל את סכום התקציב המקורי.

במקרה זה, קובעת **תקנה 20** לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971: "אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף".

מהאמור לעיל עולה כי יש לקיים תהליך אישור להגדלת התקציב כפי שמאשרים את התקציב המקורי, לרבות הכנת אומדן להשלמת הפרויקט.

במסגרת דוח מבקר המדינה לשנת 2015 בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" שבדק בין היתר את התנהלות המועצה, ציין מבקר המדינה כי: "משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית באר יעקב כי היא פעלה בניגוד לחוק כשמימשה תקציבי פיתוח ללא אישורו של מחוז מרכז. על המועצה להקפיד לאשר בישיבותיה את כל השינויים בתב"רים, ולא להגיש לאישורו של משרד הפנים תב"רים בסכומים שלא אושרו במועצת הרשות".

במסגרת ישיבת צוות תיקון ליקויים לדוח מבקר המדינה מיום 11.1.16 הוחלט, בין היתר, כי "יש להקפיד לאשר בישיבות המועצה את כל השינויים שמבקשים לעשות בתב"רים...".

במידה שמתברר, ככל שביצוע התב"ר מתקדם, כי התקציב המקורי שאושר לביצוע אינו מספיק לסיום הפרויקט, המועצה מביאה לאישור המליאה הצעה לתוספת תקציבית לתב"ר. התוספת התקציבית המאושרת על ידי המליאה מועברת לאישור הממונה על המחוז כנדרש בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א – 1971.

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה אימצה את המלצת מבקר המדינה ומקפידה להביא כל הגדלת תקציב בתב"ר לאישור מליאת המועצה.

בבדיקה מדגמית שביצעה הביקורת נמצא כי ישנם תב"רים בהם בוצעו הגדלות, לעיתים מדובר בהגדלה משמעותית ביחס לתקציב המקורי שאושר ולעיתים מדובר על מספר פעמים הגדלות ותוספות להיקף הכספי של התב"ר.

הטבלה שלהן מציגה מספר דוגמאות להגדלת תב"רים :

מס' תב"ר	נושא התב"ר	תקציב מקורי ₪	מספר הגדלות	תקציב נוכחי ₪	שיעור השינוי ביחס לתקציב המקורי
1	1231	300,000	1	2,200,000	533%
2	1249	1,000,000	1	2,800,000	180%
3	1248	2,500,000	1	5,000,000	100%
4	1111	8,334,924	6	43,370,969	420%

השינויים המשמעותיים בהיקף הכספי של הפרויקטים יוצר מצב בו האישור הראשוני של התב"ר אינו משקף את הביצוע הצפוי בפועל. כלומר, חברי המועצה מאשרים תב"רים בהיקף כספי המוצג להם בתחילת הפרויקט, אולם היקף התב"ר גדול באופן משמעותי מהתקציב שהוצג. **עיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה מעלה כי ההיקף הכספי הכולל הצפוי של הפרויקט אינו מוצג בעת ההצעה על אישור התב"ר במועצה.** הביקורת מציינת כי ייתכן שהחלטת חברי המועצה בדבר אישור התב"ר הייתה שונה במידה שההיקף הכספי הכולל היה מוצג בעת האישור הראשוני.

בהתייחסותה לטיוות הדוח, מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי "פרויקט בניה לרוב עולה יותר מסכום התב"ר ולכן מתבקשת ההגדלה. הבניה נעשית בשלבים ובכל פעם משתחרר תב"ר בהתאם ורק לאחר אישור ושחרור התב"ר מתבצעת תחילת ביצוע בנייה".

הביקורת מעירה כי עדיין יש חשיבות להציג את העלות הכוללת במסגרת הדיונים על אישור הראשוני ולא נראה בפרוטוקולים שזה אכן קורה.

3.5. תב"רים ללא תנועה במהלך השנה

בהתאם להנחיות להנהלת חשבונות דווח כספי ברשויות המקומיות¹⁶, (להלן: "הוראות הדיווח הכספיים"), תב"ר שלא הוצאו בגינו התחייבויות כספיות, או לא נתקבל מימון שאושר לו, או לא הוחל בביצועו, או הופסק ביצועו ללא קביעת מועד לחידושו לתקופה העולה בו על 12 חודשים, יש להוציאו מקובץ תב"רים במערכת הנהח"ש.

אחראית התב"רים מסרה לביקורת כי אחת לתקופה היא מגישה את רשימת התב"רים שנסתיימו לצורך קבלת אישור ועדת כספים ומליאת המועצה לסגירתם.

מבדיקת הביקורת נמצא כי ב- 23 תב"רים מתוך 119 התב"רים הפעילים (כ- 19.3%) לא היתה פעילות בשנת 2018 (נכון לתאריך 5.12.18), מתוכם שניים בלבד שנפתחו בשנת 2018 והיתר בשנת 2017 או מוקדם מכך.

הטבלה שלהלן מפרטת את התב"רים ללא תנועה במשך יותר מ-12 חודשים:

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב מעודכן	יתרה בתב"ר
1	1166	חידוש והקמת מועדון נוער שנשרף	15.11.2016	160,000	40,000
2	1238	התקנת מכלי אשפה טמוני קרקע	09.11.2017	1,000,000	1,000,000
3	1055	שיקום נזקי הסופה	19.03.2014	2,523,677	-360,835
4	1110	הקמת מגרש מיני-פיץ' בתלמי מנשה	17.05.2015	290,000	-190,817
5	1147	בי"ס תלמים- שיפור תנאי שהייה בכתות לימוד	13.06.2016	75,000	-54,925
6	1148	בי"ס רמון- שיפור תנאי שהייה בכתות לימוד	13.06.2016	150,000	-148,652
7	1149	בי"ס צאלון- שיפור תנאי שהייה בכיתות לימוד	09.06.2016	125,000	-119,469

¹⁶ סעיף 4.6.1.5 – פקיעת תוקפו של התב"ר.

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב מעודכן	יתרה בתב"ר
8	1150	בי"ס הדריס- שיפור תנאי שהייה בכיתות לימוד	13.06.2016	200,000	-79,014
9	1159	הכשרת כיתות שמע- כיתות אקוסטיות בבתי הספר	28.08.2016	270,000	-269,094
10	1165	רשב"י- שיפור תנאי שהייה בכיתות לימוד	14.11.2016	50,000	-50,000
11	1176	אסף הרופא- הנגשת כיתה לליקויי שמיעה	23.03.2017	30,000	ללא תנועה
12	1185	קד"מ לחברת החשמל מתחם 2 תכנון חל"ב- צריפין	05.06.2017	704,000	ללא תנועה
13	1188	מתחם י"ב קד"מ לחב' החשמל תכנון חל"ב	06.06.2017	190,960	ללא תנועה
14	1190	חיבור כביש 200 וזיבוטינסקי מטלה 1.2	06.06.2017	1,179,360	ללא תנועה
15	1204	מטלה 2.2 שבילי אופניים ברחבי הישוב-	15.06.2017	3,000,000	ללא תנועה
16	1205	פארק עירוני מתחם 3--מטלה 2.3	18.06.2017	1,842,750	ללא תנועה
17	1207	מטלה 2.5 שצ"פ שכונת תלמים--	18.06.2017	1,064,700	ללא תנועה
18	1209	מטלה 3.1 שדרוג תחנת שאיבה -	18.06.2017	11,091,878	ללא תנועה
19	1210	מטלה 3.3 ביצוע קו גרביטציוני	18.06.2017	491,400	ללא תנועה
20	1212	מטלה 3.6 תחנת שאיבה ניר צבי	20.06.2017	10,445,760	ללא תנועה
21	1214	כביש 4313--מטלה 4.2	15.06.2017	589,680	ללא תנועה
22	1234	מחשוב מוסדות החינוך בישוב	03.09.2017	950,912	ללא תנועה
23	1241	קד"מ ביצוע חפירות גישוש מתחם 2- באריעקב-צריפין	09.11.2017	301,500	ללא תנועה

מהטבלה שלעיל עולה כי נכון ל 5.12.2018 היו 16 תב"רים ללא פעילות במשך למעלה מ- 12 חודשים בסטטוס "פתוח" שלא נסגרו כפי שנקבע בהוראות הדיווח הכספי. להלן פירוט המקרים :

שני תב"רים נפתחו בשנת 2016 וטרם בוצעו העבודות :

א. תב"ר 1165 – נרשמו פעולות הזמנת מזגנים ויציאה להצעות מחיר בחודש יולי 2017, אולם לא נרשם ביצוע בפועל.

ב. תב"ר 1166 – לא בוצעה פעילות פרט לפעולה רישומית של פקודת יומן לזיכוי התב"ר בהתאם לאישור הממונה.

14 מהתב"רים המפורטים בטבלה נפתחו בתקופה שבין 23.3.17 – 9.11.17 וטרם בוצעו בהם תנועות כלל, לא תקבולים, לא תשלומים ולא שריון כספי.

העובדה כי לא נסגרים כל התב"רים שלא נרשמה בהם פעילות במשך תקופה של שנה הינה בניגוד להנחיות משרד הפנים ומהווה ליקוי.

גזבר המועצה מסר לביקורת כי בחלק גדול מהמקרים מדובר על תכניות פיתוח במסגרת "הסכם הגג"¹⁷. מדובר על תכניות לטווח ארוך שנמצאות בשלבי בחינה ותכנון שונים וטרם החלו.

ישנם שני תב"רים (758 ו- 760) שנפתחו בשנת 2005 וטרם נסגרו. האחראית על ניהול התב"רים מסרה לביקורת כי מזה מספר שנים לא מבוצע שימוש בתב"רים אלה, אולם התב"רים טרם נסגרו.

גזבר המועצה מסר לביקורת כי במסגרת הפרויקטים הנ"ל התגלעה מחלוקת בין הקבלן למועצה וכיום הנושא הובא לפתחו של בית המשפט, ומתנהל דיון משפטי ארוך. עקב זאת, התב"רים אינם נסגרים עד לסיום הדיון המשפטי.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי "עיון פשוט בתברים היה מעלה כי מדובר בתברים שאושרו במסגרת הסכם הגג

¹⁷ הסכם גג בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל ומועצה מקומית באר יעקב לשיווק 11,635 יחידות דיור ו- 1.5 מיליון מ"ר שטחי מספר ותעסוקה שנחתם ביום 13.6.2017 בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל והמועצה.

שטרם הוחל בהפעלתם ולכן אין מה לסגור אותם. החלק האחר - ממתניים לקבלת כספים עקב דיווחים למשרדי הממשלה (בעיקר משרד החינוך)".

הביקורת מעירה כי עדיין על פי הנחיות משרד הפנים יש לסגור תב"רים ללא תנועה למעלה משנה. (גם בדוחות משרד הפנים זה עולה תמיד).

3.6. גירעונות בתב"רים

ככלל, לכל תב"ר נקבעים מקורות המימון שמכסים באופן מלא את ההוצאות הצפויות בתקציב, בהתאם לצפי ההוצאות לביצוע הפרויקט וצפי ההכנסות מהמקורות השונים של הרשות המקומית.

כאמור, חלק ממקורות המימון של הרשות המקומית הינם מקורות חיצוניים ולכן עשויים להיות שינויים במימון הפרויקטים ביחס לביצוע, הנ"ל יכול שיגרור גרעון תקציבי בתב"ר בשל חוסר במקורות מימון ביחס להוצאה הנדרשת.

הביקורת ביקשה לבחון תב"רים בעלי גרעון תקציבי בשל חוסר במקורות מימון ביחס להוצאה הנדרשת. להלן ממצאי הבדיקה:

א. ע"פ ניתוח המבוסס על נתוני מערכות המידע, הגירעון הכולל בתקציבי הפיתוח נכון ליום 7.10.18 עמד ע"ס **44,998 אלפי ₪** וכן שריון בסך של **8,265 אלפי ₪**.

ב. מניתוח הגירעון עולה כי סה"כ גרעון קבוע בתב"רים כולל שריון תקציבי למימון הוצאות לפרויקטים שטרם שולמו הסתכם לסך של 39,040 אלפי ₪ ו- 14,222 אלפי ₪ גרעון זמני.

ג. מהביקורת נכון לחודש אוקטובר 2018 נמצאו 15 תב"רים בעלי גרעון תקציבי מעל 100,000 ₪ לתב"ר.

ד. כמו כן, עולה כי מבין התב"רים הגרעוניים; ישנם שני תב"רים (758 ו- 760) שנפתחו בשנת 2005 ושימשו את המועצה במשך

מספר שנים. שני התב"רים האלה נמצאים בגרעון כולל של כ- 39 מיליון ₪.

הביקורת מעירה כי גירעונות בתב"רים מחייבים את המועצה לאתר מקורות תקציב נוספים למימון הפרויקט שלא תוכננו מראש, דבר שעשוי להביא לגירעון תקציבי או לחילופין ויתור על ביצוע פעילות מתוכננת אחרת.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, גזבר המועצה מסר לביקורת כי " במועצה לא מנוהלים בעקרון תברים בגירעון סופי -למעט 2 תברים היסטוריים של התבעות הישנות שיש לתת להם פתרון ייחודי.

4. סיכום ומסקנות

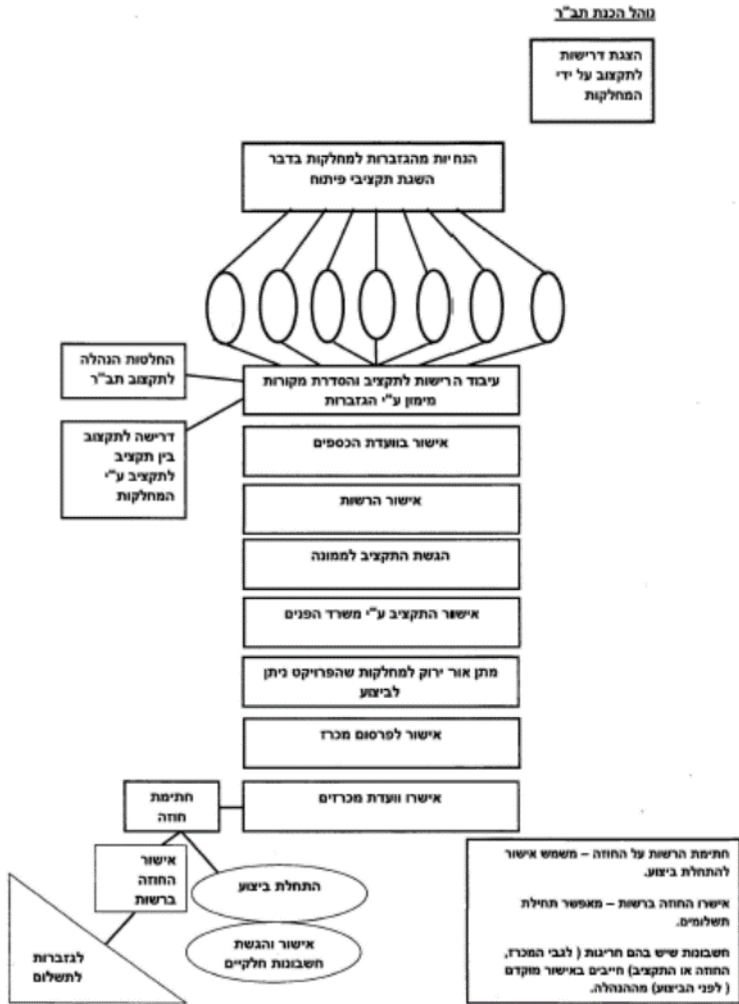
המועצה המקומית באר יעקב מנהלת את התקציב הבלתי רגיל שלה באמצעות המערכת החדשה. נכון למועד הביקורת, בחודש אוקטובר 2018, קיימים 119 תב"רים פתוחים.

ככלל, המועצה מנהלת את התב"רים באופן נאות, בהתאם לכללים החלים על הרשויות המקומיות ונמצאה הקפדה על ביצוע התב"רים לאחר אישור על ידי מליאת המועצה ומשרד הפנים.

יחד עם זאת, נמצאו ליקויים בסביבת הבקרה:

- המועצה לא ערכה נהלי עבודה בכתב ומסתמכת על הנחיות צו המועצות המקומיות והנחיות משרד הפנים בלבד; האחראית על ניהול התב"רים לא עברה הדרכה מלאה ומסודרת לתפעול המערכת החדשה ולכן אינה מכירה את המערכת הנוכחית לניהול התב"רים על בוריה ומתקשה בהפקת דוחות בקרה; המועצה אינה מנהלת חשבונות בנק נפרדים לפי סוגי תב"רים; לא נערכה תכנית פיתוח רב שנתית.
- הזימונים והפרוטוקולים של הישיבות בהן דנים באישור התב"רים אינם מספיק מפורטים - הזימונים שנשלחים לחברי המועצה אינם כוללים פירוט מספק על התב"ר נשוא הישיבה, בין היתר בנושאים הבאים: מהות התב"ר ונחיצותו, מועד תחילת הפרויקט הצפוי ומועד הסיום, הסיכויים להגדלת התב"ר כתוצאה מדברים בלתי צפויים שעשויים להתגלות במהלך העבודות, וכד'; כמו כן, בפרוטוקולים מהישיבות לא נמצא פירוט הדיון וההחלטות שהביאו לאישור או דחיית ההחלטה בנושא התב"ר.
- בנושא אישור וביצוע התב"ר – נמצא כי ככלל המועצה פועלת על פי הנחיות משרד הפנים לאישור התב"ר והגדלות בתב"ר. עם זאת, נמצא מקרה בו המועצה החלה בביצוע עבודות במסגרת פרויקט בניית גני ילדים טרם אישור התב"ר; ישנן הגדלות תכופות בתב"רים תוך כדי התקדמות העבודות; וכן ישנם תב"רים רבים בגירעון תקציבי.

נספח א' – תרשימים המתאר תהליך ניהול תב"רים



נספח ב' – תב"רים בגרעון

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב	תקבולים להכנסה	תשלומים	שריון	גרעון
1	758	פיתוח תב"ע 1492 - השדרה	03.05.2005	27,500	74,574	102,061	4	27,491
2	760	פיתוח תב"ע 1518 תלמי	03.05.2005	17,946	43,251	54,801	0	11,550
3	1055	שיקום נזקי הסופה	19.03.2014	2,524	1,382	1,743	0	361
4	1060	שיפוץ מבנה טיפת חלב	31.03.2014	900	652	900	0	248
5	1094	הקמת מחסן חרום	30.11.2014	100		25	58	83
6	1100	הסעות - העלאה והורדת תלמידים רח' חזון איש	01.01.2015	450	135	344	39	249
7	1108	בניית ביי"ס תלמים שלב ג+ד	12.03.2015	11,961	11,142	11,083	94	35
8	1109	צמרות בניית ביי"ס יסודי תב"ע 1517	12.03.2015	23,318	20,069	20,078	115	124
9	1110	הקמת מגרש מיני-פיץ' בתלמי מנשה	17.05.2015	290	90	281	0	191
10	1111	שלב ג'(א'+ ב') בניית ביי"ס תיכון 42 כיתות	18.05.2015	34,534	20,983	22,285	348	1,650

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב	תקבולים להכנסה	תשלומים	שריון	גרעון
11	1122	פיתוח מוסדות ציבור בתב"ע 1517	21.09.2015	1,800		113	226	339
12	1129	בניית כיתות בב"ס צאלון- השלמת פרוגרמה	10.03.2016	7,184	6,905	6,917	78	90
13	1147	ב"ס תלמים--שיפור תנאי שהייה בכתות לימוד	13.06.2016	75		55	0	55
14	1148	ב"ס רמון-שיפור תנאי שהייה בכתות לימוד	13.06.2016	150		149	0	149
15	1149	ב"ס צאלון-שיפור תנאי שהייה בכיתות לימוד	09.06.2016	125		115	5	119
16	1150	ב"ס הדרים-שיפור תנאי שהייה בכיתות לימוד	13.06.2016	200		72	7	79
17	1151	ב"ס בית יעקב-שיפור שהייה בכיתות הלימוד	09.06.2016	125		72	34	106
18	1157	קידום תכנון ב"ס מגרש 301יסודי 24 כיתות	22.08.2016	308	308	360	0	51
19	1159	הכשרת כיתות שמע- כיתות אקוסטיות בבתי הספר	28.08.2016	270		269	0	269

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב	תקבולים להכנסה	תשלומים	שריון	גרעון
20	1165	רשב"י-שיפור תנאי שהייה בכתות לימוד	14.11.2016	50		50	0	50
21	1177	הנגשת 6 כיתות לליקויי שמיעה-מקיף ע"ש ז'בוטינסקי	23.03.2017	180		174	0	174
22	1181	בניית מגרש קטן(דשא סינטטי) לקהילה	23.03.2017	862	262	811	13	562
23	1183	בניית 5 גני"י רח' ברקת 10,12 בתב"ע 1517	04.05.2017	6,510	6,428	6,198	1,725	1,496
24	1191	מטלה 1.3 רח' חתני פרס ישראל מטלה	06.06.2017	2,350		1,063	0	1,063
25	1192	רצועות גינון מטלה 1.4	06.06.2017	4,000			181	181
26	1193	מטלה 1.5 כביש-4313 הסדרת 3 צמתים	06.06.2017	10,000			250	250
27	1195	מטלה 1.7 רח' היוצר קרן היסוד ציר כניסה ח	13.06.2017	6,529	118	118	0	0
28	1198	מטלה 1.10 שדרוג רח' בן יוסף הירדן	13.06.2017	9,068	586	676	0	90
29	1199	רח' ז'בוטינסקי --- מטלה 1.11	13.06.2017	14,508	706	730	387	412

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך התחלה	תקציב	תקבולים להכנסה	תשלומים	שריון	גרעון
30	1201	רח' אליהו --- מטלה 1.13	13.06.2017	4,000	303	303	0	0
31	1202	מטלה 1.14-רח' איילה דיזינגוף	13.06.2017	11,969	596	600	0	4
32	1208	מטלה 2.6 ביצוע פארק התיכון-	18.04.2017	5,078	18		4,505	4,487
33	1242	מקיף ז'בוטינסקי הכשרת כיתה אקוסטית ללקויי שמיעה	09.11.2017	30		27	0	27
34	1243	הנגשת כיתות אקוסטיות-תלמים, הדרים, צאלון.	09.11.2017	150		86	0	86
35	1253	שדרוג ושיקום שכונות רמב"ם והרצל-כבישים, ריצוף, תיאור	01.02.2018	2,000		949	196	1,145
סה"כ				207,044	188,508	233,508	8,265	53,266

הערה: אתראית התב"רים מסרה לביקורת כי למעט 5 התב"רים הראשונים, ביתר המקרים מדובר בגירעון זמני.

תחזוקת מתקני ספורט

דוח ביקורת 2019-4

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	125
ב	תמצית ממצאים	129
ג	המלצות	132
ד	פירוט ממצאים	135
1	אי קביעת גורם אחראי במועצה לנושא תחזוקת מתקני ספורט	135
2	מצב המגרשים והאולמות	136
3	העברת תקציב מהמועצה לתאגיד בגין תחזוקת המתקנים	148
4	התקשרות התאגיד עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים	153
5	סוגיות נוספות שקשורות לאולמות ולמגרשים	158
6	סיכום ומסקנות	165
נספח	א' רשימת מבנים/מתקנים המופעלים ע"י התאגיד	167
נספח	ב' ביצוע מול תכנון תקציב שהועבר לתאגיד	169

פרק א' – כללי

1. מבוא

כללי

למועצה המקומית באר יעקב (להלן: "המועצה") מספר אולמות ספורט ומגרשי ספורט אשר עומדים לרשות הציבור, בחלקם מופעלים חוגים מטעם התאגיד העירוני-העמותה לפנאי וקהילה באר יעקב (ע"ר) (להלן: "התאגיד" או "העמותה") ואחרים פתוחים לציבור הרחב. בעת הביקורת היו 15 אולמות ומגרשים פעילים כדלקמן (ראו פירוט **בנספח א'**):

מס'	הנושא	כמות	גורם מממן הוצאות שוטפות	הערות
1	אולמות ספורט בשימוש התאגיד כל הזמן	1	תאגיד	"מקס"
2	אולמות ספורט בשימוש התאגיד – אחה"צ	2	תאגיד	"צאלון" "הדרים"
3	מגרש ספורט של התאגיד	1	תאגיד	מגרש כדורגל משולב גדול
4	מגרשי ספורט של המועצה 18	11	מועצה	ראו פירוט בנספח א'
5	סה"כ	15		ללא מגרש מיני פיץ ליד הבריכה שבוטל.

18 ללא מגרש המיני-פיץ ליד הבריכה אשר בוטל.

בנוסף ישנם 2 אתרים בהקמה – אולם "צמרות" ומגרש כדורגל גדול.

הסכם המסגרת

בהתאם להסכם המסגרת בין המועצה לבין התאגיד שנחתם ב 16 יולי 2018, התאגיד אחראי לתחזוקת כלל המגרשים/אולמות ספורט שעומדים לרשות הציבור. להלן מהות ההתקשרות כפי שמפורט בסעיף 2 בהסכם המסגרת:

2.1 העמותה תשמש כזרועה הארוכה של המועצה לשם הפעלה וניהול של תחומי הפעילות המפורטים בהסכם זה.

2.2 העמותה תשמש כיוזמת, מתכננת, מנהלת, מפיקה, מארגנת, מבצעת ומפקחת של תחומי פעילות שונים בבאר יעקב, בהתאם לתכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות אשר יאושרו על-ידי הנהלת העמותה ובהתאם למשימות שיועברו לה על-ידי המועצה מעת לעת.

2.3 העמותה תפעל לשם הגשמת מטרותיה כפי שהינן מופיעות בתקנון העמותה.

3.2 – פעילויות העמותה סעיף (טו) כתוב "ניהול ותחזוקת מתקני ונכסי המועצה שיועברו להחזקת העמותה על ידי המועצה".

סעיף 5 בהסכם בנושא "שימוש בנכסים עירוניים" מתייחס לרשימת הנכסים המוחזקים ומנוהלים על ידי העמותה (ומצורפים בנספח ב' להסכם ונספח א' לדוח זה). בסעיף 5.2 כתוב כי "מובהר בזאת, כי המתקנים יועברו לניהול מלא או לשימוש של העמותה, בהתאם לאופי הפעילות הכולל במתקן. מתקנים המשמשים את פעילות העמותה בכל שעות היום יועברו לניהול מלא ומתקנים בהם העמותה פועלת רק בחלק מהיום, תפעל בהם העמותה בשעות המתאימות...".

בהתאם לסיכום בין המועצה לבין התאגיד (בעל פה), על התאגיד לממן את תחזוקת המתקנים/מגרשים שעליהם היא מקבלת הכנסות, היתר במימון המועצה.

יחד עם זאת, סוכם לגבי כלל המתקנים, לרבות אלה שהתחזוקה היא על חשבון התאגיד, שעל המועצה לממן את הבאת המתקנים למצב תקין. כמו כן, כל הוצאה חריגה שאינה תחזוקה שוטפת היא על חשבון המועצה.

העברת כספים מהמועצה לתאגיד בגין תחזוקת אולמות/מגרשי הספורט

בשנת 2018 המועצה העבירה לתאגיד **786,006** ₪ לצורך הבאת מתקני הספורט/מגרשים למצב תקין ולצורך תחזוקה שוטפת של מגרשי הספורט למשך שנה.

יצוין כי בנוסף לסכום שפורט לעיל, המועצה העבירה לתאגיד **298,598** ₪ לצורך שיפוץ מבנה התאגיד ואת היכל התרבות - נושאים אלה אינם נכללים בעבודת הביקורת הנוכחית.

2. מטרת הביקורת

בדיקת ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד לתחזוקת אולמות ומגרשי ספורט.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את תחזוקת כלל מגרשי ומתקני הספורט של המועצה בשנת 2019.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפעולות הבאות:

- א. קיום פגישות עם הגזבר, מהנדסת המועצה, מנהלת התאגיד, מנהל מחלקת הספורט (שהוא עובד התאגיד), מנהלת החשבונות של התאגיד ואחראית תב"רים בגזברות.
- ב. שיחות עם המנכ"ל הקודם וע' הגזבר הקודם של המועצה.
- ג. עיון במסמכים רלוונטיים: חשבוניות, טבלאות מעקב תקציב, הסכם המסגרת, הזמנות עבודה, טפסי ועדת הרכש וכד'.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית ממצאים

אי קביעת גורם במועצה לנושא תחזוקת מתקני הספורט

1. בניגוד לכתוב בהסכם המסגרת, במועצה לא מונה בעל תפקיד אשר אחראי מטעמה לקשר עם העמותה; בפועל למנהל מחלקת הספורט, שהוא עובד התאגיד, שני כובעים – מצד אחד הוא מייצג את התאגיד ומצד שני הוא מייצג את המועצה; במצב זה קיים ניגוד עניינים מובנה.

(1)

מצב המגרשים והאולמות

2. נכון לסוף שנת 2019 נמצא כי קיים יישור קו לאולם "צאלון" בלבד; לאולמות "הדרים" ו"מקס" עדיין קיימים פערים אשר אינם מאפשרים הוצאת רישיון עסק. (לרבות פערי כיבוי אש ופערי נגישות). (2.2)
3. מאחר שהמועצה הפסיקה לממן את אחזקתם החל מה- 1.5.2019, נכון לסוף 2019 כלל המגרשים אינם במצב תקין. (2.3)
4. בעת סיום ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד בנושא תחזוקת מגרשי הספורט, לא נערך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב תקין מהתאגיד למועצה, ומאחר שהחל מה 1.5.2019 התאגיד הפסיק לתחזק את המגרשים, לא ניתן לדעת מה היה מצבם בעת סיום ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד. (2.3)
5. במועצה לא נמצא תיעוד לכך שגורם מטעמה ביצע בקרה על רמת התחזוקה של המגרשים המתוחזקים על ידי התאגיד. (2.4)
6. המועצה לא הגדירה לתאגיד את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים בעבור המועצה. כמו כן, לא הוגדר גורם שאליו היא צריכה לדווח. (2.4)
7. נכון למועד הביקורת, המועצה לא קיבלה את השתתפות משרד התרבות והספורט בהקמת המגרש מאחר שהיא התעכבה בהבאת אישור תקינות התאורה המקובל על משרד התרבות והספורט ומאחר שאינה מתחזקת את המגרש. (2.5)

8. נכון למועד הביקורת, טרם טופלו ליקויי הבטיחות החמורים במגרש הכדורגל אשר עלו בבדיקת יועץ הבטיחות במאי 2019 שנערך כתוצאה מריבוי תביעות עקב פגיעות במגרש, ולכן המגרש מסוכן ואינו כשיר מבחינה בטיחותית. (2.6)

העברת תקציב מהמועצה למתנ"ס בגין תחזוקת המתקנים

9. למרות שבפרוטוקול הישיבה בין מנכ"ל המועצה לבין מנכ"לית התאגיד בנושא העברת כספים לטובת מגרשי הספורט נכתב כי יחתם הסכם בין הצדדים, בפועל ההסכם לא נחתם. (3.2)

10. הביקורת מעירה כי למרות שלא נכתב במפורש בהסכם המסגרת בין הצדדים, ראוי כי המועצה תעביר תקורה בשיעור 5% גם בגין כספים שמועברים לעמותה לצורך תחזוקת המגרשים. (3.3)*

11. נמצא כי קיימים פערים מהותיים בין הזמנות העבודה של המועצה מהמתנ"ס לבין ההוצאות בפועל. הביקורת בחנה את הפערים המרכזיים (3.4):

א. למול עלות תחזוקת מגרשים והבאתם למצב תקין קיים פער של כ- 150 אלף ₪ (30%) – למול תקציב בסך 500,000 ₪ נוצלו 350,272 ₪ בלבד.

ב. לעומת זאת, קיימים פערים מהותיים בעלויות הבאת אולמות הספורט למצב תקין למול התכנון.

12. התאגיד ביצע עבודות חריגות באולם "מקס" על חשבון כספים שהתקבלו מהמועצה ללא קבלת אישור מראש כפי שנדרש על פי הסכם המסגרת. עבודות חריגות אלה כוללות: עבודות חשמל בסך 80,730 ₪, שיפוץ משרדים בסך 27,448 ₪ והתקנת מזגנים ומאווררים בסך 38,552 ₪. (3.4)

13. להערכת התאגיד עדיין קיים פער של עשרות עד מאות אלפי ₪ כדי להוציא רישיון עסק לאולם "מקס". (3.4)

התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים

14. מבדיקת מספר רכישות שבוצעו על ידי התאגיד במסגרת הכספים שהתקבלו מהמועצה נמצא כי אין הקפדה להוציא בקשות לקבלת הצעות מחיר בכתב, לא נמצאו העתקי כלל ההזמנות ונמצא כי התקיימה ועדת רכש בחלק מהמקרים בלבד (יצוין כי על פי נוהל התאגיד אין חובה לקיים ועדת רכש). (4.1)

סוגיות שונות

15. טרם בוצע סקר בנגישות במגרשי הספורט ובאולמות הספורט של המועצה. (5.1)
16. לגבי המגרשים שבהם התחזוקה היא באחריות המועצה, לא בוצעה סקר בטיחות על פי התקן והם אינם עומדים בתקנים הנדרשים ולכן עלולים להוות סכנה לציבור. (5.2)
17. קיימים גורמים חיצוניים שפועלים לאורך זמן בתוך מתקני הספורט של המועצה ללא הרשאה וללא הסכם – חדר כושר באולם "מקס", חדר כושר ליד מגרש ספורט "הדרים" ומגרשי הטניס והמועצה אינה מצליחה לפנות אותם. המועצה לא פעלה בצורה מספיק נחרצת כדי להוציא גורמים אלה מנכסי המועצה. המשמעות היא שקיים הפסד כספי לאורך זמן, ובעקיפין פגיעה בתושבי העיר. יצוין כי לאחרונה הוגברה פעילות האכיפה כנגד גורמים אלה כדי לגרום להם לפנות את נכסי המועצה. (5.3)

פרק ג' - המלצות

אי קביעת גורם במועצה לנושא תחזוקת מתקני הספורט

1. לבחון הפיכת מנהל מחלקת הספורט לעובד המועצה במקום עובד תאגיד ולמנותו כאיש הקשר מול התאגיד.
2. לחילופין, למנות בעל תפקיד מוגדר במועצה באחריות אחד האגפים/מחלקות כאיש הקשר מול התאגיד.

מצב המגרשים והאולמות

3. על המועצה לפעול להנגשת כלל אולמות הספורט שלה ולבחון מחדש האם נדרש רישיון עסק לאולם "מקס" ואולם "הדרים"; במידה שנדרש רישיון עסק, לפעול להוצאתו.
 4. על המועצה לפעול להבאת כלל מגרשי הספורט למצב תקין ולדאוג לתחזוקתם השוטפת.
 5. במידה שהמועצה תחליט שהתאגיד לא יתחזק את מגרשי הספורט, עליה לפעול כדי לעדכן את הסכם המסגרת אשר קובע שהתאגיד מתחזק את המגרשים.
 6. בעת סיום התקשרות בנושא תחזוקת מגרשים בעבור המועצה, יש לערוך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב מסודר.
 7. על גורם מטעם המועצה לבצע פיקוח על רמת התחזוקה של מגרשי הספורט ולתעד את תוצאות הבדיקות.
 8. על המועצה להגדיר לגורם שמתחזק את המגרשים בעבורה את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים, לרבות הגורם אליו יוגש הדיווח.
 9. על המועצה לבצע את הפעולות הנדרשות כדי לקבל את ההשתתפות המובטחת ממשדד התרבות והספורט בגין מגרש השח-בק ולדאוג לתחזוקה השוטפת של המגרש.
- בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי הטיפול בנושא לקראת סיום.

10. על המועצה לטפל בהקדם בליקויי הבטיחות במגרש הכדורגל המשולב או לחילופין לסגור אותו.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי הטיפול בנושא לקראת סיום.

העברת תקציב מהמועצה למתנ"ס בגין תחזוקת המתקנים

11. להקפיד על חתימת הסכם בין הצדדים בנושא תחזוקת מגרשי הספורט של המועצה.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "מאחר שהמועצה נמצאת בחוסר שיתוף פעולה עם העמותה היא פועלת להחזרת המגרשים לחזקתה. בשלב זה לא צפוי שיהיה הסכם עם העמותה בנושא. כמו כן, מאחר שתקציב המתנ"ס טרם אושר בדירקטוריון, המועצה אינה יכולה להעביר תקציב לעמותה. קיים קושי להתנהל מול העמותה".

12. בכל העברה מהמועצה לתאגיד לצורך ביצוע עבודה בעבור המועצה, להגדיר במפורש סכום תקורה בשיעור של 5%.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי "במידה שבעתיד יהיה הסכם בין הצדדים, הנושא יילקח בחשבון".

13. לבדוק כיצד נוצרו פערים כה משמעותיים של מאות אחוזים בהערכת עלויות הנדרשות לצורך רישיון עסק לאולמות הספורט.

14. על התאגיד להקפיד לקבל אישור מפורט ומראש להוצאות המושקעות באולמות הספורט ומגרשי הספורט.

15. לבצע הערכה מקצועית של העלויות הנדרשות לצורך הוצאת רישיון עסק לאולמות הספורט.

התקשרות המתנ"ס עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים

16. על התאגיד להקפיד על הוצאת פניה לקבלת הצעות מחיר בכתב ולהפיק הזמנה לספק הזוכה. כמו כן, יש להקפיד שבכל המקרים תתקיים ועדת רכש ולא בחלק מהמקרים בלבד.

סוגיות נוספות

17. לבצע בהקדם סקר נגישות לאולמות ומגרשי הספורט של המועצה.
18. על המועצה להקפיד לעמוד בתקן בטיחות למתקני הספורט במגרשי הספורט שלה או לחילופין לסגור אותם.
19. לפעול בצורה נחרצת כדי להוציא את הגורמים הפועלים באופן לא חוקי במתקני הספורט של המועצה.
בהתייחסותו לטיוטת הדוח, המנכ"ל מסר לביקורת כי "הנושא נמצא בטיפול היועצת המשפטית".

פרק ד' - פירוט הממצאים

1. אי קביעת גורם אחראי במועצה לנושא תחזוקת מתקני ספורט

קיימת חשיבות רבה לכך שבמועצה יהיה איש קשר שאחראי לרכז את הפעילות למול התאגיד בכל הקשור לתחזוקת מתקני ספורט ומגרשי ספורט ע"י התאגיד.

אכן, בסעיף 5.2 בהסכם המסגרת כתוב כי "המועצה והעמותה ימנו בעלי תפקיד, אשר יהיו אחראים מטעם כל צד לביצוע תיאום, ולקביעת סדרי שימוש ואו לעריכת שינויים בהסדרי השימוש במתקנים, מעת לעת, וככל שיעלה הצורך בכך...?"

בניגוד לכתוב בהסכם המסגרת, במועצה לא מונה בעל תפקיד אשר אחראי מטעמה לקשר עם העמותה; בפועל למנהל מחלקת הספורט, שהוא עובד התאגיד, שני כובעים – מצד אחד הוא מייצג את התאגיד ומצד שני הוא מייצג את המועצה; במצב זה קיים ניגוד עניינים מובנה.

2. מצב המגרשים והאולמות

2.1. כללי

בסעיף 5.5 בהסכם המסגרת נכתב כי "המועצה מתחייבת לנקוט את כל הפעולות הנדרשות, על חשבונה, לשם סיום טיפול בליקויי בטיחות ו/או במפגעי בטיחות ובליקויי נגישות, ככל שקיימים במתקנים, הכול בהתאם לבדיקת יועץ מורשה. כן המועצה מתחייבת להוצאת רישיון עסק, ככל שנדרש, לפעילות העמותה במתקנים, כפי שמתקיימת במועד חתימת הסכם זה".

בנוסף, בסעיף 5.6 להסכם כתוב "במקרה בו דרושה השקעה כספית נוספת... שהמועצה תסבור כי היא דרושה לשם התאמת המתקן לשימוש תקין (עבודות מיזוג, פרקט, מושבים) ואשר במועד חתימת ההסכם טרם נמצא מקור המימון להסדרתו ו/או הפעולות הנדרשות יארכו זמן נוסף, תישא המועצה באחריות לביצוע הנדרש, הכול בהתאם לתקציב שיעמוד לרשותה ולשיקול דעתה".

יצוין כי למועצה עלול להיגרם נזק כספי ותדמיתי בעקבות אי תחזוקת מתקני ספורט, לרבות פגיעות פיזיות במשתמשים במתקנים עקב אי טיפול בליקויי בטיחות.

יצוין כי בשנים האחרונות המועצה נדרשה להפעיל את הביטוח ולהשתתף בעלויות פיצויים בעקבות פגיעות אורטופדיות שנגרמו למשתמשים במגרשים בעקבות ליקויים במגרשי הספורט.

בהמשך לני"ל, בשנת 2018 המועצה העבירה לתאגיד כספים לצורך הבאת אולמות הספורט ומגרשי הספורט למצב תחזוקתי תקין.

2.2. אי הבאת כלל אולמות הספורט למצב תקין

כאמור, התאגיד אחראי לתחזוקה השוטפת של אולמות הספורט אותם היא מפעילה ("מקס", "צאלון" ו"הדרים"). יחד עם זאת, בהתאם להסכם בין הצדדים ובהתאם לחלוקת האחריות, המועצה אחראית לתקצב את הבאת כלל המתקנים למצב תקין ולאחר מכן לתקצב את כל העלויות שקשורה לשדרוג מתקנים אלה (שהמועצה תסבור כי היא דרושה לשם התאמת המתקן לשימוש תקין), שאינן עלויות תחזוקה שוטפות.

במידה שהמועצה מעוניינת לערוך אירועים שאינם קשורים לפעילות בתי ספר, עליה לדאוג להוצאת רישיון עסק לאותם אולמות.

נכון לסוף שנת 2019 נמצא כי קיים יישור קו לעולם "צאלון" בלבד; לאולמות "הדרים" ו"מקס" עדיין קיימים פערים אשר אינם מאפשרים הוצאת רישיון עסק. (לרבות פערי כיבוי אש ופערי נגישות).

כפי שיפורט בהמשך, בשנת 2018 המועצה העבירה לתאגיד כספים לצורך הוצאת רישיון עסק, אך כספים אלה לא הספיקו.

2.3. מצב מגרשי הספורט של המועצה

כפי שמפורט לעיל, במסגרת הסכם המסגרת, התאגיד אחראי לתחזק גם את מגרשי הספורט של המועצה שמהם היא אינה מפיקה הכנסות. יצוין כי האחריות לתחזוקת מגרשים אלה התווספה להסכם המסגרת ברגע האחרון, לפני החתימה.

יצוין כי הסיבה לכך שהאחריות לתחזוקה השוטפת של המגרשים הועברה לתאגיד היא שבמשך שנים המועצה לא הצליחה לתחזק את המגרשים בעצמה והגיעה למסקנה שהתאגיד יעשה את זה בצורה טובה יותר. (יצוין כי הביקורת אכן התרשמה כי לתאגיד יכולת טובה יותר לתחזק את המגרשים).

נמצא כי מגרשי הספורט של המועצה (למעט מגרש הטניס שנמצא בשליטת גורם חיצוני באופן בלתי חוקי כפי שיפורט בהמשך) הובאו למצב תקין, אך מאחר שהמועצה הפסיקה לממן את אחזקתם החל מה- 1.5.2019, נכון לסוף 2019 כלל המגרשים אינם במצב תקין. להלן תמונת המצב:

- א. בי"ס תלמים – מגרש משולב קטן – לא במצב תקין
- ב. תלמי משנה – מגרש כדורסל – לא במצב תקין
- ג. מגרש קט-רגל שח-בק – מגרש סינטטי – לא במצב תקין (ראו יתר פירוט בהמשך)
- ד. בי"ס רמון – מגרש משולב – גדול – לא במצב תקין
- ה. מגרש תאגיד – מגרש משולב בינוני – לא במצב תקין
- ו. מגרש הרצל – מגרש משולב קטן – לא במצב תקין
- ז. מגרש מיני פיץ – צאלון – מגרש סינטטי בינוני – לא במצב תקין
- ח. מגרש הדרים – מגרש משולב קטן – לא במצב תקין
- ט. מגרש חוטר – מגרש כדורסל – לא במצב תקין
- י. מגרש מיני פיץ ליד הבריכה – בוטל
- יא. מגרש טניס – בשליטת גורם חיצוני בלתי מורשה.
- יב. מגרשים פתוחים ביה"ס צמרות – לא במצב תקין.

לדברי מנהלת התאגיד ומנהל מחלקת הספורט, המגרשים הובאו למצב תקין נכון לסוף אפריל 2019. יחד עם זאת, לא נערך פרוטוקול מסירת מגרשים במצב תקין מהתאגיד למועצה, ומאחר שהחל מה 1.5.2019 התאגיד הפסיק לתחזק את המגרשים, לא ניתן לדעת מה היה מצבם בעת סיום ההתקשרות בין המועצה לבין התאגיד.

מאחר שהמועצה לא הפיקה הזמנה מעודכנת לתאגיד לתחזוקת המגרשים לאחר סיום ההתקשרות הקיימת ב- 30.4.2019, התאגיד הפסיק לתחזק את המגרשים במועד זה ולא נקבע גורם חלופי שיתחזק את המגרשים וכתוצאה מכך, עקב חוסר תחזוקת, המצב הפיזי של המגרשים התדרדר. בנוסף, לא בוצעו בדיקות בטיחות שנתיים למתקנים שבמגרשים אלה, דבר שעלול לסכן את הציבור.

בעת סיום התחזוקה של המגרשים על ידי התאגיד, לא היה תהליך של מסירה מסודרת של המגרשים מהתאגיד למועצה. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם מגרשי הספורט אכן נמצאו במצב תקין בתום שנת התחזוקה. הנושא קריטי במיוחד כאשר המועצה מחליטה שלא להעביר תקציב לתאגיד בגין תחזוקה לשנה נוספת.

2.4. אי פיקוח ובקרה אחר תחזוקת המגרשים

מאחר שהתאגיד שימש כקבלן ביצוע של המועצה לתחזוקת מגרשי הספורט, היה על נציג המועצה לבצע בקרה על מצב תחזוקת המגרשים.

סעיף 11 בהסכם המסגרת דן בנושא פיקוח ובקרה. בסעיף 11.1 בהסכם כתוב "העמותה מתחייבת בזאת למסור לגורמים הרלוונטיים במועצה כפי שיוגדרו על ידי המועצה, דין וחשבון בנוגע להתקדמות ביצוע הפעילות כהגדרתה בהסכם זה כל תקופת זמן שתיקבע בין הצדדים ו/או מעת לעת על-פי דרישת המועצה".

במועצה לא נמצא תיעוד לכך שגורם מטעמה ביצע בקרה על רמת התחזוקה של המגרשים המתוחזקים על ידי התאגיד. (כאמור, מנהל מחלקת הספורט אחראי לניהול המגרשים מטעם המועצה, אך קיים ניגוד עניינים מובנה מאחר שהוא גם נציג העמותה).

המועצה לא הגדירה לעמותה את אופן הגשת דין וחשבון בנוגע לפעילות בתחום אחזקת מגרשים בעבור המועצה. כמו כן, לא הוגדר גורם שאליו היא צריכה לדווח.

2.5. מגרש השח-בק

מגרש השח-בק (FIFA) הוקם בתחילת שנת 2018, כאשר רוב התקציב אמור להיות ע"ח משרד התרבות והספורט. בהמשך להתחייבות המשרד, המועצה הקימה את המגרש. קבלת התקציב במועצה מותנת באישור העבודה על ידי משרד התרבות והספורט.

המגרש הוקם על בסיס תב"ר 1158 בסך 861,983 ₪. מדובר בבניית מגרש קטן עם דשא סינטטי (בכניסה לשכונת תלמי מנשה). התקבלה הרשאה מהטוטו בסך 600,000 ₪, יתרת התקציב בסך 261 אלף ₪ מקורו מקרנות הפיתוח של המועצה. ההתקשרות עם קבלן להקמת המגרש בוצעה באמצעות המשכ"ל. המגרש הוקם והמועצה שילמה את מלוא הסכום לקבלן.

במסגרת הבקשה לקבלת הכספים ממשדד התרבות והספורט, המועצה התחייבה כי:

- א. סכום כולל להקמת המגרש – 600,000 ₪.
- ב. בהתאם לטופס הבקשה – סעיף 6 – עם סיום הפרויקט יוגש לקרן המתקנים אישור חתום ע"י מהנדס הרשות על כך שביצוע המתקן עומד בכל תנאי תיק המוצר במלואם.
- ג. על המגרשים לעמוד בתקן FIFA.
- ד. עלות הבדיקה ע"ח מקבל ההקצבה. [המועצה]
- ה. בקשה חתומה על ידי מנהל מח' הספורט, ראש המועצה, גזבר המועצה, חשב מלווה, מנכ"ל המועצה.
- ו. עלות השילוט מקוזז מסכום ההקצבה.
- ז. מצורף תיק מוצר.

אישור הטוטו לתמיכה התקבל בתאריך 18.1.2017:

- א. מכתב מה 18.1.2017 מטוטו - ממנהל קרן המתקנים למנהל מח' ספורט – מ.מ. באר יעקב.
- ב. במסגרת תכנית לאומית למתקנים – הרשות זכאית לתמיכה ברובד לבניית מגרשי דשא מלאכותי (סינטטי) לקהילה – לשימוש הציבור הרחב.
- ג. סכום התמיכה – 600,000 ₪.
- ד. שחרור הכספים בהתאם לאמות המידה.

ה. לויז' לסיום ביצוע המתקן – 12 חודשים ממועד בו הודע לו על אישור הבקשה.

בהמשך לני"ל בוצעו הפעולות הבאות :

- א. אושר תב"ר 1181 בסך 600 אלף ₪ - מקור המימון טוטו ווינר ;
סעיף - עבודות קבלניות - 750. אושר ברשות בתאריך 22.3.2017.
- ב. 1.9.17 – נחתם חוזה התקשרות –
(1) ספק א' – 800,000 ₪ כולל מע"מ.
(2) שכר טרחה למשכ"ל 6.98%
- ג. קיימת הרשאה של משרד הפנים מה 1.10.2017.
- ד. 15.9.17 – התקבל מכתב ממשרד התרבות והספורט – הקצבה נוספת של 150 אלף ₪ בכפוף לדיווח חשבונאי מלא ותקין.
- ה. אישור תב"ר – ביום 16.10.17 יש פניה ממנכ"ל לשכת השלטון המקומי – לתב"ר בסך 861,983 ₪
- ו. הזמנה 1651 - 31.10.17 – עבודות שופל סך 33,930 ₪. נבחר בהליך הצעות מחיר ואושר בוועדת רכש – ספק ב'.

ביקורת במגרש לאחר סיום העבודה :

- א. ביקורת התכנית הלאומית למתקנים – ביום 7.1.18 הופץ למחלקת התב"רים במועצה – מכתב אודות ביקורת שנערך ע"י BDSK אשר מונה מטעם משרד התרבות והספורט לפקח על ההוצאות הכספיות של המועצה להסדר הימורים בספורט בתכנית המתקנים הלאומית.
- ב. מאחר שלטענת המשרד, התאורה במגרש לא עמדה בתקנים, הם לא אישרו את העברת התקציב למועצה ולכן המועצה לא קיבלה את התמיכה המובטחת.
- ג. בתאריך 28.5.2019 נציג המשרד ביקר במגרש והעלה מספר רב של ליקויים במגרש, כדלקמן : הדשא במצב ירוד, בעל קרעים ופגמים,

ישנם קוצים ושיחי פרא בשולי המגרש יחד עם אשפה ולכלול רב, הגדר ההיקפית מאחורי השערים פגומה.

7. בעקבות הביקור, רכזת אגף המתקנים במשרד התרבות והספורט כתבה למועצה בדוא"ל מה – 5.6.2019 "יש לתקן את הליקויים שנמצאו בסיור וליידע את...המטפלת ברובד ההקצבה לשחב"ק במייל. כאשר יתוקנו, ניתן יהיה לתאם לכם סיור חוזר. נכון למצב זה לא ניתן להעביר לשחרור הכספים."

בפועל, מאז הביקור, המצב המשיך להתדרדר ונכון לסוף הביקורת לא היה צפי למועד קבלת תקציב מהמשרד.

נכון ל- 22.12.19 מהנדס ממחלקת הנדסה עדכן את הביקורת שאישור התאורה המעודכן מקובל על משרד התרבות והספורט; נשאר הבעיה של המצב התחזוקתי של המגרש. מנהל מחלקת הספורט אסף הצעות מחיר אותם העביר למועצה, אך נכון לסוף שנת 2019 המגרש טרם שוקם.

לאחר תיקון הליקויים במגרש, נדרש לזמן שוב את נציג משרד התרבות והספורט כדי שיבדוק אותו שוב לצורך קבלת הסכום בסך 600 אלף ₪.

כמפורט לעיל, נמצא כי נכון לסוף הביקורת, המועצה לא קיבלה את השתתפות משרד התרבות והספורט בהקמת המגרש, מאחר שהיא התעכבה בהבאת אישור תקינות התאורה המקובל על משרד התרבות והספורט ומאחר שאינה מתחזקת את המגרש.

להלן מדגם תמונות של מהגרש בעת הביקור של הביקורת:



2.6. ליקויי בטיחות במגרש הכדורגל שליד הבריכה

לדברי התאגיד, נכון ל 30.4.2019 מגרש הכדורגל הובא למצב תקין בהתאם לפערים שהיו ידועים עד אז, לרבות עמידה בתקן הבטיחות למתקני הספורט. יחד עם זאת, בעקבות אנשים שנפגעו במגרש הספורט, התאגיד הזמין יועץ בטיחות לצורך בדיקה בטיחותית של המגרשים –

במסגרת בדיקת יועץ הבטיחות נמצא כי נדרש להשקיע במגרש עשרות אלפי ש"ח.

בהתאם להסכם המסגרת בין המועצה לבין העמותה, הוצאה חריגה מסוג זה היא על חשבון המועצה.

נכון למועד הביקורת, טרם טופלו ליקויי הבטיחות החמורים במגרש הכדורגל אשר עלו בבדיקת יועץ הבטיחות במאי 2019 שנערך כתוצאה מריבוי תביעות עקב פגיעות במגרש, ולכן המגרש מסוכן ואינו כשיר מבחינה בטיחותית.

בסקר בטיחות שנערך במגרש הכדורגל שליד הבריכה בתאריך 31.4.19 נמצאו ליקויים כדלקמן:

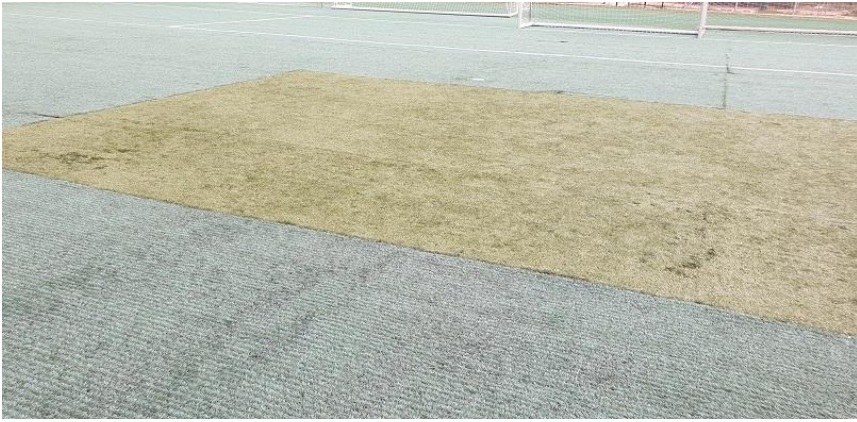
מס'	מיקום הליקוי	מהות הליקוי	דרך מומלצת להסרת הליקוי
1	כניסה	שקיעת ריצוף	הסרת מרצפות, מילוי הידוק וריצוף מחודש בגובה הנדרש
2	גדר מתכת	קצוות עליונים ותחתונים משוחררים	החלפת גדר או כיסוי בפלאח רחב
3	קיר הפרדה בין הבריכה למגרש	חשמל חשוף	החלפת קופסת החשמל
4	גדר הפרדה בין הבריכה למגרש	ברזל בולט	הסרתו
5	כניסה לחדרי השחקנים	חדויות	הסרה
6	מדרגות כניסה לחדרי שחקנים	אין מאחזי יד	התקנת מאחזי יד
7	צד אחורי של קונטיינר	מפגעים	חסימת המעבר
8	צד אחורי של קונטיינר (מזרח)	מפגעים	חסימת המעבר

מס'	מיקום הליקוי	מהות הליקוי	דרך מומלצת להסרת הליקוי
9	גדר מזרחית	כבל חשמל לא מוגן ע"י D הגדר	התקנת תעלה מוגנת
10	כללי	יציבות עצים	בדיקת אגרונום והוצאת אישור
11	קיר צפוני	אין הגנה – נדרש 2.0 מ' שטח בטיחות בין סימון לנק' קשיחה	ציפוי במזרן מתאים לגובה 2 מ"ר
12	גדר הפרדה בין בריכה למגרש	ברזלים בולטים	הסרה
13	שער כניסה	חדויות ורשתות רופפות	להחליף לחומר יציב

בהתאם להצעות מחיר שנאספו על ידי התאגיד, עלות התיקון עמד על כ- 150 אלף ש.ח. מאז, מאחר שהליקויים לא טופלו, הנזק החמיר ועלות התיקון גבוה בהרבה.

להלן תמונות של מגרש הכדורגל:





3. העברת תקציב מהמועצה לתאגיד בגין תחזוקת המתקנים

3.1. כללי

המועצה מסרה לתאגיד הזמנות בסך 850,000 ₪ לתחזוקת מגרשי הספורט שלה ולצורך הבאת מגרשי הספורט ואולמות הספורט ("מקס", "צאלון" ו"הדרים") למצב תקין. להלן פירוט ההזמנות שהופקו:

א. הזמנה מס' 779 מה-30.4.2018 – בסך 500,000 ₪ ל"תחזוקת מגרשי חוץ במצב תקין במשך שנה 15.2018 – 30.4.2019".

ב. הזמנה מס' 1025 מה-14.6.2018 – בסך 350,000 ₪ ל"שיפוץ מוסדות המועצה" – בהזמנה פורטה חלוקת תקציב בין המשימות השונות.

בפועל המועצה העבירה לתאגיד 786,006 ₪ בלבד (500,000 ₪ בגין תחזוקת מגרשים ו- 286,006 ₪ בלבד (מתוך 350,000 ₪) להוצאת רישיון עסק לאולמות ספורט).

מאחר שמדובר במגרשים שהתאגיד אינה מפיקה מהם הכנסות, המועצה נדרשת לממן את כלל עלויות התחזוקה שלהם. יצוין כי המועצה יכולה להעסיק גורם אחר שיבצע את התחזוקה בעבורה, אך היא בחרה להתקשר עם התאגיד. ב 30.4.2018 המועצה (בהמשך להערכת עלות שהוכנה על ידי התאגיד ונבדקה ע"י עוזר הגזבר) העבירה לתאגיד 500 אלף ₪ לצורך הבאת מספר מגרשים ספורט למצב תקין ולצורך תחזוקתם במשך שנה (בין ה 1.5.2018 עד ה-30.4.2019). בפרוטוקול הישיבה בין מנכ"ל המועצה לבין מנהלת התאגיד נכתב כי:

א. הכסף ישמש את העמותה להבאת המגרשים למצב תקין ואישור שימוש במתקנים.

ב. הכסף שהועבר ישמש את העמותה גם לתחזוקת המתקנים במשך שנה מיום 1.5.2018 עד ה- 30.4.2019, הכוללת ניקיון, תקינות מתקנים ותחזוקה שוטפת.

ג. הסכם בנושא יחתם ע"י הצדדים.

3.2. אי חתימה על הסכם בין המועצה לבין התאגיד בנושא תחזוקת

מגרשים

כאמור, בהסכם המסגרת בין המועצה לבין התאגיד סוכם כי התאגיד יתחזק את מגרשי הספורט ובפרוטוקול הישיבה בין מנכ"ל המועצה לבין מנהלת התאגיד סוכם כי "הסכם בנושא יחתם בין הצדדים".

למרות שבפרוטוקול הישיבה בין מנכ"ל המועצה לבין מנכ"לית התאגיד בנושא העברת כספים לטובת מגרשי הספורט נכתב כי יחתם הסכם בין הצדדים, בפועל ההסכם לא נחתם.

3.3. תשלום תקורה בגין שירותים שהתאגיד מעניק למועצה

על פי סעיף 6.3 בהסכם המסגרת, המועצה אמורה להעביר לתאגיד תקורה בשיעור של 5% בעבור ארגון והפקת אירועים. סכום זה אמור לשקף את ההשקעה של עובדי המועצה בנושאים אלה.

בסעיף 6.6 בהסכם המסגרת כתוב "הצדדים יהיו רשאים לקבוע מנגנוני תמורה חלופיים ו/או נוספים, כגון, בין היתר $COST +$, מנגנון תוצר פרויקט, מנגנון פיקוח על עבודות וכיו"ב, והכל בכפוף לאישור המוסדות המוסמכים במועצה ובעמותה".

הביקורת מעירה כי למרות שלא נכתב במפורש בהסכם המסגרת בין הצדדים, ראוי כי המועצה תעביר תקורה בשיעור 5% גם בגין כספים שמועברים לעמותה לצורך תחזוקת המגרשים. תקורה זו נדרשת מאחר שהעמותה צריכה לבצע פעילות תקורתית כגון לטפל בהצעות מחיר ולפקח על העבודות. מכאן שסך התקורה בגין ה- 786,006 ₪ שהועברו לעמותה לצורך תחזוקת המגרשים עומד על 39,300 ₪.

משיחה עם הגזבר, הסכום שהועבר לתאגיד כולל תקורה, והם אכן ניצלו חלק מהתקציב לטובת נושאים תקורתיים, כגון שיפוץ משרד מנהל מחלקת הספורט ובכך שעובד שגויס לצורך תחזוקת המגרשים משמש

גם למשימות נוספות בתאגיד. **יחד עם זאת, רצוי שהתקורה שיעור 5% תוגדר במפורש.**

3.4. תקציב שהועבר לתאגיד למול התקשרויות של התאגיד

כאמור, המועצה הזמינה מהתאגיד עבודות בסך 850 אלף ₪ והעבירה לה בפועל 786,006 ₪ בלבד. הביקורת בחנה את ניצול התקציבים שהועברו לתאגיד ע"י המועצה.

משיחה עם מנכ"ל המועצה הקודם, גזבר המועצה ומנהלת התאגיד, הם מסרו לביקורת כי על פי הסיכום בין הצדדים, ניתן לראות את הסכום הכולל כמקשה אחת ולהעביר כספים בין הנושאים השונים (מגרשים, אולמות).

על פי הדיווח של התאגיד, סך הביצוע למול התקציבים שהתקבלו הסתכם ל- 817,617 ₪ (חריגה של 31,311 ₪ למול התקציב שהועבר בפועל בסך 786,006 ש"ח - 4%).

יצוין כי בנוסף, על פי דיווחי התאגיד, סך ההוצאות לשיפוץ מבנה התאגיד ולשיפוץ היכל התרבות עמד על 298,598 ₪ למול תקציב שהועבר בסך 252,486 ₪ - חריגה של 46,112 – נושא זה לא נבדק במסגרת הביקורת).

תקציב שיקום ואחזקת המגרשים הוצא לטובת הנושאים הבאים:

א. בתחום השיקום - שילוט מגרשים, שיפוץ מגרשים, עבודות חשמל, התקנת מזגנים, הכנה לרישוי עסקים, שיפוץ משרדים אולם "מקס", התקנת מאווררים, תיקון פרקט, תיקון ליקויים עקב דוח מהנדס, מצלמות, רישוי עסקים וכו' – סה"כ 467,323 ₪.

ב. בתחום תחזוקת מגרשים – תחזוקת דשא סינטטי, העסקת אב בית, בדיקה שנתית של המגרשים – סה"כ 350,274 ₪.

נמצא כי קיימים פערים מהותיים בין הזמנות העבודה של המועצה מהתאגיד לבין ההוצאות בפועל של התאגיד. הביקורת בחנה את הפערים המרכזיים:

א. למול עלות תחזוקת מגרשים והבאתם למצב תקין קיים פער של כ- 150 אלף ₪ (30%) – למול תקציב בסך 500,000 ₪ נוצלו 350,272 אלף ₪ בלבד.

ב. לעומת זאת, קיימים פערים מהותיים בעלויות הבאת אולמות הספורט למצב תקין למול התכנון כמפורט בטבלה שלהלן:

מס'	הנושא	תכנון לפי הזמנה 19 (₪)	ביצוע בפועל (₪)	פער	אחוז פער	הערות
1	אולם "מקס"	179,642	353,913	174,271	97%	למרות הפער – האולם לא הובא למצב תקין.
2	אולם "הדרים"	61,480	24,974	-25,265	-39%	הוחלט לא להוציא רישיון עסק.
3	אולם "צאלון"	21,199	64,120	42,921	202%	בנוסף המועצה התקשרה בנפרד לצורך התקנת ספרינקלרים.
4	בצ"מ	47,483	24,336	-23,137	-49%	
5	סה"כ	350,000	467,343	117,343		

הביקורת בחנה את הפערים בין התכנון לביצוע באולם "מקס".
ההשוואה מוצגת בטבלה שלהלן:

מס'	הנושא	תכנון	ביצוע	פער
1	דוח מהנדס בודק	121,329	121,329	0
2	מצלמות אבטחה	32,058	32,058	0
3	פרקט	40,950	40,950	0
4	תיקון מרזבים	15,000	0	-15,000
5	דוח כיבוי אש	7,000	0	-7,000
6	שילוט הנחיות אולם	3,500	0	-3,500
7	עבודות חשמל		80,730	80,730
8	התקנת 2 מזגנים		5,499	5,499
9	שיפוץ משרדים		27,448	27,448
10	מאווררים לאולם מקס		33,053	33,053

התאגיד ביצע עבודות חריגות באולם "מקס" על חשבון כספים שהתקבלו מהמועצה, ללא קבלת אישור מראש כפי שנדרש על פי הסכם המסגרת. עבודות חריגות אלה כוללות: עבודות חשמל בסך 80,730 ₪, שיפוץ משרדים בסך 27,448 ₪ והתקנת מזגנים ומאווררים בסך 38,552 ₪.

להערכת התאגיד עדיין קיים פער של עשרות עד מאות אלפי ₪ כדי להוציא רישיון עסק לאולם "מקס".

4. התקשרות התאגיד עם ספקי תחזוקת האולמות והמגרשים

בהתאם לנהלי הרכש של התאגיד, נדרש להביא הצעות מחיר בכל התקשרות עם ספקים.

על פי סעיף 6.4 בהסכם המסגרת, "על העמותה לפעול בהתאם לנהלי המועצה והעמותה בכל הקשור להוצאת הזמנות וחשבונות, בתוך כך, העמותה אחראית להוציא הזמנות בגין ביצוע פעילות וכן להגיש דרישת תשלום למועצה בצירוף הוכחות ביצוע עם מסמכים מבססים ככל שיידרשו. האמור נסב על פעילויות שאינן מתוקצבות בתקציב השנתי הרגיל בלבד".

לתאגיד נוהל מכרזים והתקשרויות ממאי 2017 אשר אושר על ידי הוועד המנהל. בהתאם לסעיף 2 בנוהל, מטרתה מוגדר כך: "הנהל מגדיר את הסמכויות, התהליכים וההסדרים הנוגעים להתקשרות לשם ביצוע עבודה, ביצוע עסקה בטובין או רכישת שירותים, על פי אמות המידה החלות על גוף ציבורי, והכל במטרה שההתקשרויות הנ"ל תבוצענה בשוויון, באופן הוגן ובאופן המעניק את מיטב היתרונות לעמותה".

סעיף 5 בנוהל דן בנושא הצעות מחיר (רלוונטי להתקשרויות מתחת לסכום המחייב מכרז על פי הנוהל שהוא 141,500 ₪):

א. "התקשרויות עד לסכום 5,000 ₪ - תהא מחויבת העמותה לקבלת לפחות הצעת מחיר אחת בלבד" (סעיף 5.1.1).

ב. "התקשרות בסכום 5,001 ועד 30,000 ₪ - תהא מחויבת העמותה לקבלת שתי הצעות מחיר בכתב לפחות" (סעיף 5.1.2).

ג. התקשרות בסכום 30,001 ועד 141,500 ₪ - תהא מחויבת העמותה לקבלת שלוש הצעות מחיר בכתב לפחות". (סעיף 5.1.3)

על פי סעיף 8.1 בהסכם המסגרת: "לשם ביצוע המטלות המפורטות בהסכם זה ושיוטלו עליה על-ידי המועצה, תתקשר העמותה עם צדדים

שלישיים ובכלל זה, נותני שירותים וספקים בתחומים הנוגעים לפעילות העמותה."

הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר התקשרויות שנערכו על ידי התאגיד במסגרת תחזוקת המגרשים והאולמות. להלן הממצאים:

א. נמצא כי ההתקשרויות שמפורטות בטבלאות שהוכנו על ידי התאגיד משקפות את הוצאות בפועל.

ב. נמצא כי התאגיד מקפיד לקבל הצעות מחיר על פי נוהל מכרזים והתקשרויות.

ג. בנוגע לוועדת רכש - חלק מהרכישות אושרו במסגרת וועדת רכש. הביקורת מעירה כי הרכב וועדת הרכש השתנתה במשך השנה.

ד. אין הקפדה על הוצאת הזמנות עבודה לספקים.

ה. אין הקפדה על הוצאת בקשות לקבלת הצעות מחיר בכתב, גם בסכום של עשרות אלפי ₪.

להלן פירוט ההתקשרויות שנבדקו:

4.1. רישוי אולמות מקס, הדריס וצאלון

- הופקה הזמנה על סך 121,329 ₪ - הזמנה מס' 649 מה- 20.6.2018.
- קיימת הצעת מחיר מספק ג' על סך 103,700 ₪ לפני מע"מ (121,329 ₪ כולל מע"מ). בהצעת המחיר כתוב "העבודה תכלול את כל הסעיפים למעט "עבודת חשמל, אישור קונסטרוקטור, עבודות פרקט".
- קיימת חשבונית מס מה - 1.11.2018 בסך 121,329 ₪ כולל מע"מ (חשבונית מס' 3119) של ספק ג' – בגין עבודות בתאגיד באולם "מקס" לפי דוח יועץ הבטיחות.
- נמצא כי היו 4 הצעות מחיר וההתקשרות אושרה במסגרת ועדת רכש.

4.2. שלטים למגרשי ספורט

- הזמנת עבודה הוצאה על ידי התאגיד בסך 9,126 ₪ ב 14.5.2018. (הזמנה 486).
- כבסיס להזמנה נאספו 3 הצעות מחיר. יצוין כי הצעת המחיר הייתה על כמות גבוהה יותר מהכמות שהוזמנה בפועל.
- הרכש הובא לאישור ועדת רכש בתאריך 7.5.2018 – הרכש אושר ע"י מנהלת התאגיד, מנהלת החשבונות הראשית ועוזר הגזבר אשר **כתב כי "ממתין לאישור הגזבר"**.
- ביום 6.6.2018 התאגיד שילם לספק ד' 9,826 ₪ בגין 14 שלטים, כולל גרפיקה - - **קיימת חריגה של 700 ₪ למול ההזמנה**. (בעקבות תוספת שלט למול ההזמנה).

4.3. שיפוץ המגרשים

- התקבלו שלוש הצעות מחיר על פי מפרט אחיד – נבחרה ההצעה הזולה ביותר מבין שלושת ההצעות.
- ביום 20.8.18 שולם לספק ה' סך של 72,540 ₪ גבין שיפוץ מגרשים ושיקום מגרשי חוץ. (חשבונית מס' 708).
- **ההתקשרות לא נדונה בוועדת הרכש**.
- קיימת הזמנת רכש מס' 501 מה 17.5.2018 על סך 72,540 ₪.

4.4. ספק ו' - דשא סינטטי

- לספק ו' שולם 54,678 ₪ בגין תחזוקת דשא סינטטי ב- 4 מגרשים במספר חשבוניות. יצוין כי אושרו 59,800 ₪ לשנה. התשלום הוא בגין:
 - תיקון ודשא סינטטי – 31,356 ₪ (חשבונית 428 מה 2.12.2018)
 - תחזוקת המגרשים במהלך 4 חודשים – 11,661 ₪ * 2.
- התקבלו 3 הצעות מחיר, כאשר כתוב על ההצעה של הקבלן שהציע את המחיר הנמוך ביותר "לא רוצים לקבל שאת העבודה" ולכן נבחר הקבלן שהצעת המחיר שלו היא השנייה הנמוכה ביותר.
- הנושא לא נדון בוועדת רכש ולא נמצאה הזמנת עבודה.

4.5. עבודות חשמל אולם "מקס"

מבין ההוצאות שמופיעות תחת אחזקת מגרשים פתוחים – נכללו עבודות חשמל "מקס" בסך 80,730 ₪. התקבלה חשבונית מספר 34 מה 9.12.2018 מהקבלן ספק ז'.

- התקבלו 3 הצעות מחיר – נבחרה ההצעה האמצעית. (ההצעה הזולה לא כללה במת הרמה).
- הפניה לקבלת הצעות מחיר הייתה בעל פה.
- לא ברור מדוע לא בחרו בהצעה הזולה ביותר.
- לא קיים פרוטוקול ועדת רכש.
- קיימת הזמנה מס' 1197 מה- 3.12.2018 בסך 80,730 ₪.

4.6. שיפוץ משרדים אולם "מקס"

- ביום 16.5.2019 – לאחר סיום תקופת התחזוקה (אשר – התקבלה חשבונית בגין עבודות שיפוץ משרדים כולל התקנת פרקט למשרד

מנהל מחלקת הספורט. חשבונית מס' 1611 בסך 27,448 ₪ מהקבלן
ספק ז'

- קיים סיכום ועדת רכש עליו חתומים – מנהלת התאגיד, מנהלת מחלקה ומחזיק תיק התאגיד. נבחרה ההצעה הזולה מבין 3 הצעות מחיר שהתקבלו.
- **לביקורת לא הועבר העתק הזמנת עבודה.**

4.7. תיקון פרקט בהיכל הספורט ("מקס")

- ביום 4.7.18 התקבלה חשבונית בסך 40,950 ₪ עבור תיקון פרקט בהיכל הספורט (חשבונית 1506) מספק ח'.
- התקבלו 4 הצעות מחיר. ההתקשרות נדונה בוועדת רכש בהם חתומים (המנמ"ר – כמ"מ של המנכ"ל, נציג הגזבר ומנהל הרכש ומנהלת התאגיד. נבחרה ההצעה הזולה ביותר.
- **לא נמצאה הזמנת עבודה.**

4.8. החלפת מאווררים

- קיימת חשבונית בסך 33,053 ₪ בגין מאווררים – חשבונית 3821 מספק ט'.
- קיים סיכום ועדת רכש – על פי ועדת הרכש הוגשו 4 הצעות מחיר ונבחרה ההצעה הזולה ביותר. על טופס הבקשה לאישור הרכש חתומים: מנהלת התאגיד, מנהל מחלקת הספורט ומחזיק תיק הספורט.
- **לא התקבלה הזמנה עבודה.**

5. סוגיות נוספות שקשורות לאולמות ולמגרשים

5.1. נגישות

המועצה כגוף ציבורי מחויב לפעול להנגשת מתקני לבעלי מוגבלות.

מבדיקה עם מחלקת הנדסה, טרם בוצע סקר בנגישות במגרשי הספורט ובאולמות הספורט של המועצה.

5.2. תקני בטיחות

בנושא של תחזוקת מתקני ספורט קיים פן של בטיחות. מתקני ספורט עלולים להוות סכנה ותושבים עלולים להיפגע. בין היתר, מתקני הספורט שבמבנים ומתקנים של המועצה צריכים לעמוד בתקני בטיחות. תקני ת"י²⁰ 5515 קובעים את דרישות הבטיחות למתקני ספורט שונים: 5515/1 – ציוד כדורסל, 5515/2 – ציוד כדורעף, 5515/3 – סולמות, 5515/4 – טבעות וכד'. בעבר היו מקרים בארץ בו ילדים נהרגו כתוצאה ממתקנים לא תקינים – כגון קריסת עמוד כדורגל בבי"ס ברמת אביב.

כדי שהתקנים יהיו בתוקף, על הרשות המקומית להזמין יועץ בטיחות מוסמך שיבדוק ויאשר את המתקנים מדי שנה. במידה שבמסגרת הבדיקה עולים ליקויים – על הרשות המקומית לפעול לתיקון אותם ליקויים תוך פרק זמן מוגדר.

נכון לסוף שנת 2019 התאגיד דואג לעמידה בתקני הבטיחות לגבי האולמות הספורט שבשימושה.

לגבי יתר המגרשים, שבהן התחזוקה היא באחריות המועצה, לא בוצעה סקר בטיחות על פי התקן והם אינם עומדים בתקנים הנדרשים ולכן עלולים להוות סכנה לציבור.

5.3. פלישות על ידי גורמים זרים

זכות שימוש במתקנים/מגרשים של המועצה צריכים להינתן על פי תהליך תחרותי מסודר. נמצא כי בחלק מהמגרשים/אולמות פועלים גורמים פרטים בצורה לא חוקית – הם מפעילים פעילות ללא שהתקיים תהליך מסודר ובאופן לא חוקי:

א. חדר הכושר באולם "מקס" פועל באופן לא חוקי ומפעיל חדר הכושר - מסרב לפנות את המקום.

ב. מגרשי הטניס שליד הבריכה – קיים גורם שמפעיל חוגים על המגרש בצורה לא חוקית.

ג. חדר כושר ב"הדרים" - פועל באופן לא חוקי ומפעיל חדר הכושר מסרב לפנות את המקום.

קיימים גורמים חיצוניים שפועלים לאורך זמן בתוך מתקני הספורט של המועצה ללא הרשאה וללא הסכם – חדר כושר באולם "מקס", חדר כושר ליד מגרש ספורט "הדרים" ומגרשי הטניס והמועצה אינה מצליחה לפנות אותם משם. המועצה לא פעלה בצורה מספיק נחרצת כדי להוציא גורמים אלה מנכסי המועצה. המשמעות היא שקיים הפסד כספי לאורך זמן, ובעקיפין פגיעה בתושבי העיר.

יצוין כי לאחרונה הוגברה פעילות האכיפה כנגד גורמים אלה כדי לגרום להם לפנות את נכסי המועצה.

5.3.1. חדר כושר באולם "מקס"

המצב הלא תקין בו מתאפשר לגורם פרטי לנהל חדר כושר במבנה של המועצה (אולם ספורט של התאגיד) לאורך שנים הועלה בדוח ביקורת של מבקר המועצה לשנת 2016 – "ניהול נכסי מקרקעין". למרות הזמן שחלף מאז הביקורת (3 שנים) הגורם הפרטי עדיין ממשיך להפעיל את חדר הכושר בניגוד לכל נוהל תקין.

יצוין כי הגורם הפרטי מסרב לפנות את האולם, למרות דרישות חוזרות של המועצה.

ככל הידוע הגורם הפרטי (D) מפעיל את חדר הכושר משנת 2005. בשנת 2010 המועצה חתמה איתו הסכם שכירות ל- 3 שנים – 2011 – 2013 בסכום סמלי (550 ₪ לחודש) – באישור החלטת בית משפט. למרות שלא ידוע על חידוש ההסכם מאז סוף שנת 2013 מפעיל חדר הכושר לא פינה את הנכס והמועצה המשיכה לגבות ממנו את הסכום הסמלי.

בשנת 2015 המועצה העבירה את האחריות לגביית דמי השכירות ממפעיל חדר הכושר לתאגיד. התאגיד העלה את הסכום החודשי (אך למיטב הבנת הביקורת הסכום הגבוה יותר ככל הנראה עדיין אינו מכסה את ההוצאות של התאגיד (בעיקר חשמל)).

בנובמבר 2019 הגישה המועצה כתב תביעה כנגד המפעיל "לסלק את ידיו ולפנות לאתר, פינוי גמור ומוחלט, את נכס המקרקעין.

להלן המסגרת העובדתית אשר הוצגה במסגרת התביעה :

א. ביום 6.3.2005 נחתם הסכם שכירות בלתי מוגנת בין המועצה לבין המפעיל לתקופה של 12 חודשים מיום 1.1.2005 עד ליום 31.12.2005 בדמי שכירות סמליים בסך \$200 לחודש בצירוף מע"מ.

ב. בהתאם לפסק דין מה 19.12.2010 ניתן תוקף להסכם שבין הצדדים מיום 1.12.2010. במסגרת ההסכם, השוכר התחייב לפנות את המושכר בתום תקופת השכירות (סוף 2013).

ג. בשנים האחרונות, המועצה העבירה למפעיל מספר מכתבי התראה לפינוי הנכס.

סירובו של המפעיל לפנות את הנכס גורם למועצה נזק כספי מתמשך.

הערה: ישנן חובות נוספים של המפעיל למועצה – אשר אינן מפורטות בדוח זה.

להלן תמונה של חדר הכושר (חלקי):



5.3.2. מגרש טניס ליד הבריכה

המפעיל מחזיק במגרש טניס שבבעלות המועצה ועושה בו שימוש שלא כדין.

ככל הידוע, בסביבות שנת 2009 נחתם הסכם שכירות בין המפעיל לבין עמותת ספורט פרטית אשר פעלה במועצה (להלן: "עמותת הספורט") ואשר ניהלה בשעתו את המגרש. בסביבות שנת 2013 פורקה עמותת הספורט והתאגיד העירוני "העמותה לפנאי וקהילה באר יעקב" קיבלה על עצמה את ניהול תחום הספורט, התרבות והפנאי במועצה, ובכלל זה את החזקת והפעלת נכסי המועצה הקשורים לתחום הספורט, ובהם המגרש.

מאז פירוק עמותת הספורט בשנת 2013/2014 ואף לפני כן, אין למפעיל כל הסכם עם גורם כלשהו במועצה והחל משנת 2016, חדל באופן חד צדדי מלשלם דמי שכירות בגין המגרש, למעט תשלומים אקראיים ששולמו על חשבון חוב, בתאם לבחירתו. נוסף על כך, המפעיל אינו משלם את תשלומי החובה בגין החזקה והשימוש במגרש ובכלל זה חיובי ארנונה, חשמל, מים וכיוצ"ב.

החל משנת 2016 פנה התאגיד מספר פעמים למפעיל כדי שיפנה את המגרש בהקדם ויפרע את חובותיו. משפניותיה של העמותה העלו חרס, נשלחה למפעיל ביום 7.5.18 דרישה בכתב מיועצת המשפטית של התאגיד לסילוק יד מהמגרש. המפעיל התעלם מדרישות אלה והוא ממשיך עד היום (סוף שנת 2019) להחזיקו באופן לא חוקי.

להלן תמונה של מגרש הטניס:



5.3.3. חדר כושר "הדרים"

מזה מספר שנים מחזיק הפולש בנכס ללא זכות. במסגרת הפלישה הוא מפעיל ומנהל בנכס של המועצה חדר כושר וככל הידוע, מעת לעת הוא אף "משכיר" את הנכס למדריכי כושר חיצוניים. הנכס הינו מקלט ציבורי הממוקם בחצר בית ספר "מונטיסורי" (לשעבר "הדרים"), כאשר ייעוד המקלט הוא לשמש את בית הספר ואת הצופים בשעת חירום.

ביום 19.11.19 המועצה הגישה למפעיל אשר מפעיל במקום חדר כושר בצורה לא חוקית, מכתב שכותרתו "החזקה במקלט ציבורי למטרות רווח לשם הפעלת חדר כושר; דרישה לפינוי הנכס והתראה טרם נקיטת הליכים". למסמך צורף טיוטת כתב תביעה. לפולש ניתן פרק זמן של 30 יום לפנות את הנכס.

חדר הכושר נמצא במקלט בבית ספר "הדרים" לשעבר ובית ספר "מונטיסורי" כיום. כמו כן, יצוין כי למרות שהמקלט שייך למועצה, למועצה אין מפתח לאותו מקלט ונמנעת גישה למערך החירום, דבר שעלול לפגוע בביטחון ילדי בית הספר ותנועת הנוער בעת הצורך במקלט במצב חירום.

יצוין כי הפולש לא שילם מעולם למועצה ארנונה או היטלים בקשר לנכס ולא הסדיר את שהותו בנכס באמצעות הסכם לתשלום דמי שימוש ראויים.

הפולש מתעלם מדרישות חוזרות של המועצה לפנות את הנכס אליו פלש.

להלן תמונה של הכניסה לחדר הכושר:



6. סיכום ומסקנות

נמצא כי במועצה לא קיים מענה לתחזוקת המגרשים ואולמות ספורט וכתוצאה מכך הם במצב תחזוקתי ירוד, אין מענה לצרכי נגישות וקיימות בעיות בטיחות לא פתורות. המועצה שאחראית להביא את המגרשים והאולמות למצב תקין ולתחזוקה השוטפות של המגרשים, ממאי 2019 לא העבירה תקציב לנושא לגורם שיתחזק אותם.

בין מאי 2018 לסוף אפריל 2019 המועצה העבירה תקציב לתאגיד כדי שיתחזק את המגרשים ואולמות הספורט ויביא אותם למצב תקין. לא ניתן לדעת האם המגרשים הובאו למצב תקין כי המועצה לא מינתה איש קשר מול התאגיד ולא ביצעה פיקוח ובקרה אחר התחזוקה. בנוסף, בעת סיום ההתקשרות בין התאגיד לבין המועצה בנושא תחזוקת המגרשים, לא נערך פרוטוקול מסירה של המגרשים במצב תקין למועצה.

כמו כן, המועצה והתאגיד לא ערכו הסכם ביניהם בנושא תחזוקת מגרשי הספורט כפי שסוכם בין מנכ"ל המועצה לבין מנכ"לית התאגיד.

כמו כן, למעט אולם "צאלון", יתר אולמות הספורט לא הובאו למצב תקין ולכן לא ניתן להוציא להם רישיון עסק. הביקורת מעירה כי היו פערים של מאות אחוזים בין ההערכה הכספית של התאגיד בנוגע לסכום שנדרש כדי להוציא רישיון עסק לאולמות הספורט לבין העלות בפועל.

בעקבות אי תחזוקת מגרשי הספורט, נכון לסוף הביקורת, המועצה לא קיבלה תמיכה בסך 600,000 ₪ שהובטח לה.

למרות חריגות בחלק מההוצאות במסגרת שיפוץ אולמות הספורט, התאגיד לא הביא את החריגות לאישור מראש אצל המועצה כפי שנדרש על פי הסכם המסגרת.

מבדיקת מספר רכישות שבוצעו במסגרת תחזוקת האולמות והמגרשים, נמצא כי אין הקפדה על קיום ועדת רכש (יצוין כי ועדת רכש אינה נדרשת

על פי הנוהל של התאגיד) ואין הקפדה על פניה בכתב לקבלת הצעות מחיר ולהפקת הזמנות למול הספקים.

קיימים גורמים חיצוניים שפועלים בחלק מהמתקנים של המועצה באופן בלתי חוקי – חדר כושר באולם "מקס", חדר כושר ליד "הדרים" ומגרש הטניס של המועצה.

נספח א' – רשימת מבנים/מתקנים המופעלים על ידי התאגיד

מס"ד	המבנה/מתקן שהם	האם כלול בבדיקה	האם בשימוש הבלעדי של התאגיד	הערות
1	מבנה התאגיד	לא	כן	מינהלה, חדרי חוגים, אולם מופעים 300 מקומות, מעון יום, מועדון נוער
2	פעוטון "הגוזלים"	לא	כן	כיתות גן
3	אולם ספורט "פיקס מקס"	כן	כן	חוגים
4	מתקני גנים	לא	לא	בשימוש התאגיד אחרת"צ.
5	מגרש כדורגל משולב	כן	כן	
6	אולם "הדרים"	כן	כן - אחת"צ	ספורט, עממי, ספורט תחרותי, ייצוגי, חוגים
7	אולם "צאלון"	כן	כן - אחת"צ	ספורט, עממי, ספורט תחרותי, ייצוגי, חוגים
8	אולם "צמרות"	לא - בהקמה	כן - אחת"צ	בהקמה
9	מגרש כדורגל	לא - בהקמה	לא	בהקמה -
10	תלמים	כן	לא	מגרש משולב - קטן
11	תלמי מנשה	כן	לא	מגרש כדורסל
12	מגרש קט-רגל שח-בק	כן	לא	מגרש סינטטי
13	מגרש בית הספר "רמון"	כן	לא	מגרש משולב - גדול
14	מגרש תאגיד	כן	לא	מגרש משולב - בינוני
15	מגרש הרצל	כן	לא	מגרש משולב - קטן
16	מגרש מיני פיץ "צאלון"	כן	לא	מגרש סינטטי בינוני

מס"ד	שם המבנה/מתקן	האם כלול בבדיקה	האם בשימוש הבלעדי של התאגיד	הערות
17	מגרש "הדרים"	כן	לא	מגרש משולב - קטן
18	מגרש "חוטרי"	כן	לא	מגרש כדורסל
19	מגרש מיני-פיץ ליד הבריכה	כן	לא	מגרש סינטטי בינוני - בשנת 2019 הוחלט לבטל אותו לטובת הקמת תחנת כיבוי אש.
20	מגרש טניס	כן	לא	טניס 2.5 מגרשים
21	מגרשים פתוחים – ביה"ס צמרות	כן	לא	מגרש משולב – כדורגל סינטטי וכדורסל

נספח ב' – ביצוע מול תכנון תקציב שהועבר לתאגיד

מס'	הנושא	אחזקת מגרשים	רישוי עסקים	מבנה תאגיד	שיפוץ היכל תרבות	סה"כ
א	פער	149,726	-181,337	-42,020	-4,092	-77,723
ב	תקציב	500,000	286,006	147,888	104,598	1,038,492
ג	סה"כ	350,274	467,343	189,908	108,690	1,116,215
1	שילוט למגרשים	9,826				9,826
2	פינוי חול במגרש מיני פיץ	9,711				9,711
3	שיפוץ כל המגרשים	72,540				72,540
4	תחזוקת דשא סינטטי	54,678				54,678
5	אב הבית	121,500				121,500
6	עבודות חשמל מגרש	8,346				8,346
7	עבודות חשמל מגרש	29,835				29,835
8	עבודות חשמל במגרש כדורגל	11,442				11,442
9	עבודות חשמל מקס		80,730			80,730
10	התקנת 2 מזגנים באולם מקס		5,499			5,499
11	תיקון מגרש בייס תלמים	608				608
12	בדיקה שנתית לכל המגרשים (בטיחות)	13,104				13,104
13	הכנה לרישוי עסקים אולם מקס		1,848			1,848

מס'	הנושא	אחזקת מגרשים	רישוי עסקים	מבנה תאגיד	שיפוץ היכל תרבות	סה"כ
14	אישור טגרציה אולם צאלון		2,632			2,632
15	תיקון גדרות מגרשים פתוחים	1,053				1,053
16	שלט למגרש פיפא	2,691				2,691
17	שיפוץ משרדים אולם מקס		27,448			27,448
18	מאווררים לאולם מקס		33,053			33,053
19	תיקון מגרש כדור רגל	12,378				12,378
20	התקנת שלט במגרש	2,562				2,562
21	בולם נפילה אולם מקס		10,998			10,998
22	מהנדס אולם צאלון		13,682			13,682
23	תיקון פרקט אולם מקס		40,950			40,950
24	דוח מהנדס אולם מקס		121,329			121,329
25	מצלמות בצאלון		37,206			37,206
26	מצלמות באולם מקס		32,058			32,058
27	מצלמות אולם הדרים		24,974			24,974
28	התקנת מזגן		8,541			8,541
29	עבודות חשמל		15,795			15,795
30	רישוי אולם צאלון		9,243			9,243
31	תשלום אגרת צאלון		1,357			1,357

מס'	הנושא	אחזקת מגרשים	רישוי עסקים	מבנה תאגיד	שיפוץ היכל תרבות	סה"כ
32	פרקט - מחול			35,000		35,000
33	מיזוג אוויר			147,888		147,888
34	מיזוג אוויר			7,020		7,020
35	איטום גג היכל				33,510	33,510
36	שפוץ היכל				72,618	72,618
37	התקנת שלט במגרש				2,562	2,562

ניהול מכרזים והתקשרויות

דוח ביקורת 2019-5

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	175
ב	תמצית ממצאים	179
ג	המלצות	183
ד	פירוט ממצאים	187
1	ארגון וניהול	187
2	תיעוד מסמכי המכרז	194
3	הכנת מסמכי המכרז ותיעוד	199
4	קבלת הצעות ופתיחת תיבת המכרזים	215
5	הליך בחינת ההצעות ובחירת זוכה	219
6	פיקוח, בקרה ויישום תנאי ההסכם	226
7	סיכום ומסקנות	234
נספח א'	תרשים זרימה כללי להליך המכרז במועצה	237
נספח ב'	רשימת מסמכים שיש לשמור בתיק המכרז	238

פרק א' – כללי

1. מבוא

כללי

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם קבלנים וספקים לביצוע עבודות פיתוח בתחומיהן, לקבלת שירותים ורכש טובין במסגרת פעילותן השוטפת.

המחוקק קבע הסדרים לחלוקת משאבים על ידי הרשויות המקומיות, שנועדו לשמור על עקרונות המנהל התקין, לרבות קיום תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

המכרז הוא כלי באמצעותו יכולה הרשות המקומית להזמין שירותים או עבודה הדרושים לה ונועד לשרת את מטרותיה לנושא או עניין בהם היא חפצה. עקרונות המכרז הם "הוראות הפעלה", שעל פיהן מחויבת רשות מקומית לנהוג בהליך המכרז. "הוראות הפעלה" הינן מארג של כללים נורמטיביים, המושתת על מערכת חוקים ותקנות בשילוב ההלכות אותן הנחילו בתי המשפט שבאות לידי ביטוי בשורה של פסקי דין.

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות תשי"א – 1950 (להלן: "צו המועצות המקומיות") נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע העבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". בתוספת הרביעית לצו, "הוראות בדבר המכרזים וקבלת הצעות" (להלן: "התוספת הרביעית"), נקבעו הכללים לביצוע המכרז ולניהולו והתנאים לפטור ממכרז. בתוספת הרביעית נקבעו גם התנאים לפיהם רשאית מועצה מקומית להתקשר במכרז

שאינו פומבי (להלן: "מכרז זוטא") כפונקציה של מספר תושביה ולסכום ההתקשרות²¹.

בצו המועצות המקומיות תשי"א – 1950 נקבע: "רצתה מועצה מקומית להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש המועצה המקומית הודעה על כך ובה יפורטו הפרטים המפורטים במכרז פומבי צו (מס' 3), תשמ"ט-1989 לצו המועצות המקומיות".

עיקרון העל של דיני מכרזים, הוא "עיקרון השוויון" שהוא צורך ציבורי חשוב, עקרונות נוספים הם: שקיפות, שמירה על טוהר המידות, איסור על ניהול משא ומתן, ניגוד עניינים ובחירת ההצעה הטובה.

ההסדרים שנקבעו בדין מאזנים בין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות, ובכלל זה הצורך להשיג את התוצאה המיטבית בביצוע עבודות ובאספקת שירותים לרווחת התושבים, הן מבחינת המחיר והן מבחינת איכות הביצוע, ובין החובה להקצות את משאבי הרשות המקומית ביעילות.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל מועמד מתאים, והדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי, כדי לקבוע את זהותו של נותן השירות שעמו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות, גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמלי. פטור מחובת מכרז, אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת²².

²¹ בהתאם לתיקון שפורסם בקובץ תקנות מס' 7035 עמ' 1419, הושוו מועצות מקומיות ואזוריות, אשר מספר התושבים שלפי מרשם האוכלוסין בהן עולה על 20.000 עשרים אלף לסכומים המכרזים בעיריות.

²² עמ"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב ביום 13.1.13)

להלן המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לתהליך המכרז :

- א. צו המועצות המקומיות תשי"א – 1950 – תוספת רביעית (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות).
- ב. צו המועצות המקומיות - סעיף 123 ועדת מכרזים (תיקון מס' 2 תשל"ט).
- ג. צו המועצות המקומיות - סעיפים 192, 190 בנושא ההתקשרות בחוזים ובמכרזים.
- ד. חוק החוזים כללי (חלק כללי) תשל"ג – 1973.
- ה. נהלים והנחיות פנימיות של המועצה המקומית.

במועצה פועלת ועדת מכרזים המורכבת מחברי מועצה, כאשר הריכוז של מסמכי המכרז מבוצע על ידי ממלאת מקום רכזת מכרזים (להלן: "מ.מ. רכזת מכרזים"), אשר כפופה לגזבר המועצה.

תהליך הטיפול במכרזים במועצה מתואר בתרשים הזרימה **שבנספח א'**. מנתונים שקיבלה הביקורת בהסתמכות על טבלת ריכוז הסכמי המועצה נכונים ל- 01.09.19, המועצה פרסמה בין השנים 2017 - 2019 מכרזים כדלקמן : 26 מכרזים בשנת 2019, ו- 17 מכרזים בשנת 2018, ו- 16 מכרזים בשנת 2017.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק את התנהלות המועצה בתחום התקשרויות באמצעות מכרז .

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה את התנהלות המועצה בתחום ההתקשרות במכרזים פומביים, תיעוד בפרוטוקולים של עבודת ההכנות למכרז, עבודת ועדת המכרזים והתקשרות עם הזוכה בשלושה מכרזים שנקבעו על ידי הביקורת, והם :

מס' תיאור המכרז	מספר המכרז	מספר הצעות שהתקבלו	תקופות בשנים (כולל הארכות)
1	7/17	6	4
2	21/17	2	5
3	3/17	1	5 חודשים

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפעולות הבאות:

- א. קיום פגישות עם הגזבר, היועצת משפטית, מ.מ. רכזת המכרזים, מנהל מחלקת המים והביוב, מנהלת חשבונות ספקים ומנהלת תקציבים בלתי רגילים (התב"רים).
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים: מסמכי מכרזים, פרוטוקולים של ועדת מכרזים, חוות דעת מקצועיות ומשפטיות, טבלאות מעקב אחר מכרזים והתקשרויות, ביטוחים, ערבויות, נהלי עבודה, כרטיסיות וחשבוניות מהנהלת חשבונות ועוד.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית ממצאים

ארגון וניהול

1. במועצה לא נמצא מסמך המפרט את מדיניותה בנושא מכרזים, לדוגמה המועצה אינה מבצעת מכרזי זוטא – לא ברור האם זה נובע ממדיניות המועצה או מסיבה אחרת. (1.2)
2. נוהל המכרזים של המועצה אשר הוכן על ידי היועצת המשפטית ב- 12.6.2016 טרם אושר על ידי הנהלת המועצה/מליאה ולכן לכאורה אינו מחייב את המועצה. (1.2)
3. הביקורת מעירה כי בנוהל המכרזים לא הוגדרו לוחות זמנים לשלבי המכרז השונים, כך לדוגמה: לא נקבעו כמה ימים נדרשים להכנת מסמכי המכרז, הכנת האמדן, ופתיחת מעטפות, קיום דיון בוועדה ועוד. (1.2)
4. בידי מ.מ. רכזת מכרזים אין נוהל/מסמך אשר מגדיר את תפקידה ותחומי אחריותה ובו מפורטות ההנחיות על הניהול והמעקב על המכרזים, ההסכמים, חידוש ערבויות ואישורי קיום ביטוחים ועוד. (1.2)
5. במועצה טרם תוקנן רכז מכרזים למרות נחיצות התפקיד – סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת שהמועצה פנתה למשרד הפנים לקבלת נחיצות משרה לתפקיד, אך טרם נענתה בחיוב, לכן בשלב זה מונתה מ.מ. רכזת מכרזים. (1.3)
6. מ.מ. רכזת המכרזים נמצאת בתפקידה כממלאת מקום כשנתיים, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011 הקובע כי "ממלא מקום נקבע ל-3 חודשים בלבד". (1.3)
7. מ.מ. רכזת המכרזים לא עברה הכשרה פורמאלית כלשהי בתחום המכרזים. (1.3)
8. המועצה אינה מתקשרת במכרזי זוטא ולא הכינה את התשתית המתאימה להתקשרות באמצעות מכרזי זוטא. (1.5)

9. תיעוד מסמכי המכרזים
10. במהלך הביקורת היה קושי לאתר את המסמכים של המכרזים שנבדקו מאחר שהם לא היו מרוכזים במקום אחד כנדרש - חלק מהמסמכים נמצאו במשרד מ.מ רכזת המכרזים וחלק מהמסמכים בארכיון המועצה. (2.2)
11. מבדיקת שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת, לא נמצאו ההצעות של המשתתפים במכרזים למעט הצעת הזוכה במכרז 7/17 - התקנת סככות הצללה. (2.2)
12. רק בסוף הביקורת נודע לביקורת שמכרז 3/17 להקמת גן ילדים בן 8 כיתות בוטל – במועצה לא היה תיעוד לכך שהמכרז בוטל. (2.2)
13. במועצה לא נמצא פנקס מכרזים אשר מיועד לעיון הקהל הרחב; מ.מ רכזת המכרזים מנהלת גיליון אלקטרוני "ריכוז הסכמי המועצה" בלבד אשר אינו עונה על הגדרת "פנקס מכרזים". הביקורת מעירה כי מדובר בליקוי שבעבר תוקן בעקבות הערת ביקורת מטעם משרד הפנים ושוב חזר. (2.3)
14. מ.מ רכזת המכרזים מבצעת מעקב אחר החוזים במועצה באמצעות טבלת "אקסל" המכונה "ריכוז הסכמי המועצה"; יחד עם זאת, נמצא כי המעקב אינו מכיל את הנתונים בהתאם להנחיות של משרד הפנים. (2.4)

הכנת מסמכי המכרז ופרסום

15. מעיון בשאלות ותשובות עולה כי תהליך הגדרת תנאי המכרז המקצועיים (סיווג קבלנים) טעונה שיפור. (3.3)
16. במכרז מס' 7/17 לאספקת התקנת סככות – בהעתק מההצעה שהועבר לביקורת – חסרים פרטים בהצעת המציע. (3.5)
17. הביקורת סבורה כי במכרז לאספקה והתקנה של הצללות, לוח הזמנים המתוכנן בין סיור הקבלנים לבין הגשת מסמכי המכרז היה דחוק ועמד על 5 ימים בלבד. (3.6)

18. על פי פרוטוקולים של פתיחת תיבת המכרזים עלה כי בשלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת לא נמצאו אומדנים בתיבת המכרזים (יצוין כי מדובר בהנחה מסכום קבוע וגלוי). (3.7)
19. נמצא כי אין הקפדה על שמירת העתקי ערבויות הקבלנים (ערבות מכרז/ערבות ביצוע) בתיקי המכרזים. (3.8)
20. המועצה אינה מקפידה על תיעוד אישור קיום ביטוחים מהקבלנים במהלך המכרז ובעת הארכת ההסכם כנדרש מתנאי המכרז; כתוצאה מכך היא עלולה להיות חשופה לתביעות לכיסוי נזקי גוף או רכוש בעקבות פעילות הקבלנים, מבלי שיוכלו לקבל שיפוי מהקבלנים. (3.9)

קבלת ההצעות ופתיחת תיבת המכרזים

21. במועצה לא נמצאו כתבי מינוי לשני העובדים המחזיקים את שני המפתחות ולמזכירה האחראית לקבל את המעטפות של המציעים והכנסתן לתיבת המכרזים. (4.2)
22. הביקורת לא מצאה בשלושת המכרזים שנבדקו כי פורסמה הודעה בדבר המקום והמועד לפתיחת תיבת המכרזים וכי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת התיבה. (4.3)

הליך בחינת ההצעות ובחירת הזוכה

23. עולה כי בקשר למכרז מספר 3/17 - הקמת גן ילדים בן 8 כיתות, ועדת המכרזים המליצה על זוכה בלי לברר את נושא רישיון הקבלן (שנשלל) וחקירת המשטרה, ולכך שלמרות ש-6 קבלנים השתתפו בסיוור קבלנים, הייתה הצעה בודדה. (בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית). (5.4)
24. במכרז שבוטל 3/17 להקמת גן בן 8 כיתות ניגש מציע אחד בלבד; עקב המחיר הנמוך שנקבע שממנו המציעים נדרשו לתת הנחה;

במכרז החדש 10/17 המחיר הוגדל ב- 36% ניגשו מספר מציעים.
(5.4)

פיקוח, בקרה ויישום תנאי ההסכם

25. על החשבונות של קבלן שיפוצים ואחזקת מתקני המים והביוב חתום מנהל מחלקת מים וביוב בלבד; לדעת הביקורת ראוי ששני בעלי תפקידים יחתמו על החשבונות כדי להגביר את הפיקוח והבקרה. (6.2.1)
26. מסיכום הסיור שנערך ביום 17.7.19 על ידי היועץ שמונה על ידי המועצה כדי לפקח על הקבלן, עלה כי נמצאו ליקויים רבים וחמורים בתחום הבטיחות, התחזוקה והטיפול המונע. למרות שעברו מעל ל-4 חודשים מהסיור הראשון של היועץ (17.7.19) עד לסיור המעקב (25.11.19), מרבית הליקויים לא תוקנו ויש צורך לסיים את תיקון הליקויים. (6.2.2)
27. למרות שממצאי הסיורים של היועץ (שהועסק על ידי המועצה) העלו ליקויים חמורים בתחום הבטיחות בהתנהלות הקבלן, ובביקורת חוזרת נמצא כי רוב הליקויים לא תוקנו, המועצה לא קנסה את קבלן שיפוצי המים והביוב ואף שילמה לו את כל הכסף. (6.2.2)
28. לדעת הביקורת סעיפי הקנסות כפי שרשומות בחוזה אינם נותנים מענה לכלל הפרות האפשריות. (6.2.2)
29. הביקורת מעירה כי בפירוט של החשבונות של קבלן ההצללות לא מפורט מועד ביצוע העבודה. (6.3.2)
30. האחראי על פיתוח השצ"פים במועצה, כאשר הוא מקבל את ההצללות, על החשבונות חותמת עם פרטיו האישיים, חותם בכתב ידו על החשבונות וכותב עליה "מאשר"; לא נמצאה חתימה ואישור של מהנדסת המועצה על החשבונות. (6.2.3)

פרק ג' - המלצות

ארגון וניהול

1. לקבוע מדיניות כתובה בנושא ניהול מכרזים והתקשרויות במועצה.
2. להשלים את תהליך אישור נוהל המכרזים אשר הוכן על ידי היועצת המשפטית בשנת 2016.
3. להגדיר בנוהל כתוב לוחות זמנים לשלבי המכרז השונים (כגון הכנת מסמכי מכרז, הכנת אומדן, פתיחת מעטפות).
4. לכתוב נהלים/הנחיות לרכזת המכרזים אשר מגדירים את תפקידה ותחומי האחריות שלה ובו מפרטים ההנחיות על הניהול והמעקב על המכרזים, ההסכמים, חידוש ערבויות ואישורי קיום ביטוחים ועוד.
5. לפעול ביתר שאת ליציאה למכרז לבחירת רכז/ת מכרזים למועצה.
6. על רכז/ת המכרזים שיבחר במכרז לעבור הכשרה פורמאלית בנושא.
7. כשיבשילו התנאים וימצא בעל תפקיד מתאים שינהל את הנושא, לבחון ניהול מכרזי זוטא; במסגרת זו ועדת המכרזים תגבש ספר ספקים (הפתוח לציבור וכל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו), תקבע מראש אמות מידה אחידות שיהיו בסיס לקיום הליך שוויוני והוגן והמעניק את מירב היתרונות למועצה.

תיעוד מסמכי המכרזים

8. יש לשמור את כל מסמכי המכרז, לרבות אלה של המציעים שלא זכו, בתיק המכרז; יש לשמור אותם במשך תקופת ההתקשרות ולאחר סיום ההתקשרות להעביר את התיק לגניזה בארכיון המועצה ושם יישמר למשך 10 שנים כנדרש מהתקנות הארכיונים. חלק ג' – רשויות מקומיות.

9. במקרים של ביטול מכרז יש לתעד זאת בפנקס המכרזים ובתיק המכרז ולצרף את פרוטוקול של ועדת מכרזים על הביטול.
10. יש לנהל פנקס מכרזים כנדרש בצו המועצות המקומיות, אשר גם מיועד לעיון הציבור הרחב.
11. לנהל פנקס חוזים כנדרש מהנחיות משרד הפנים ושיש בו כדי לקיים מעקב נאות אחר החוזים.

הכנת מסמכי המכרז ופרסום

12. בעת קביעת תנאי סף מקצועיים, לשים לב שהתנאים המקצועיים (כגון סיווג קבלנים) אינם גבוהים מהנדרש ושכתוצאה מכך עלולים לפסול מציעים מתאימים.
13. להקפיד שאצל רכזת המכרזים יהיו כלל המסמכים המלאים כפי שנדרשו במסמכי המכרז.
14. להגדיר לוחות זמנים כך שפרק הזמן בין סיום קבלנים לבין מועד הגשת ההצעה לא תפחת מ- 10 ימים, מאחר שבסיום קבלנים עולות שאלות הבהרה שנדרש זמן להתייחס אליהן.
15. לגבי כלל המכרזים, להפקיד אומדן בתיבת המכרזים גם כשמדובר באומדן גלוי.
16. להקפיד על שמירת העתקים מהערבויות מהקבלנים בתיקי המכרזים.
17. על רכזת המכרזים לשמור בתיק המכרז העתקים מאישורי קיום ביטוחים ופוליסת הביטוח בכל תקופת המכרז (לרבות תקופות הארכה) ולאחר סיום תקופת המכרז להעביר לגניזה עד 10 שנים.

קבלת ההצעות ופתיחת תיבת המכרזים

18. להוציא כתבי מינוי לשני העובדים שיהיו אחראים על החזקת שתי המפתחות לתיבת המכרזים וכן כתב מינוי לעובדת האחראית לקבלת מעטפות ההצעה ולהכניסן לתיבת המכרזים.

19. לציין במסמכי המכרז את הדרך בה ועדת המכרזים תודיע על פתיחת תיבת המכרזים, כך לדוגמה יכולה לרשום במסמכי המכרז: "הודעה בדבר פתיחת תיבת המכרזים תופיע באתר האינטרנט של המועצה".
20. לשלוח הודעה למשתתפים על המקום ומועד פתיחת תיבת המכרזים ולשמור את התיעוד בתיק מסמכי המכרז.

הליך בחינת ההצעות ובחירת הזוכה

21. על ועדת המכרזים לא להיחפז להמליץ על הצעה יחידה עד שינוחו לפניה המסמכים שהיו חסרים, כגון: החלטת הרשם בנוגע לקבלת הערר, כפי שביקשה היועצת המשפטית, ההמלצות שחסרות ונתונים על החקירה המשפטית.
22. על ועדת מכרזים להתכנס אחרי כל חוות דעת המשנה את החלטותיה הקודמות, לקיום דיון בשינויים שהתהוו, לתעד את הישיבה בפרוטוקול ולהוציא המלצה לראש המועצה בהתאם.
23. להקפיד בעת עריכת האמדן, שיהיה הולם להיקף העבודה ובכך יתאפשר שיותר מציעים יגישו הצעות.

פיקוח, בקרה ויישום תנאי ההסכם

24. להגדיר כנוהל כי על כל חשבונות יהיו שני חותמים – בעל תפקיד שבדק והמנהל שלו.
25. הביקורת ממליצה ליישם את סעיף 122 ב' בחוזה שבין המועצה לקבלן המטיל קנס בסך 2,500 ₪ למקרים של אי ביצוע עבודות אחזקה מונעת (אחזקת מתקני מים וביוב).
26. הביקורת ממליצה שבמכרז הבא בנושא אחזקת מתקני מים וביוב להרחיב את רשימת התקלות/ההפרות בהם יוטלו פיזויים מוסכמים על הקבלן ולא להסתפק בשני סעיפים שמופיעים בהסכם הנוכחי

27. לדרוש מהקבלנים שיציינו בחשבוניות בסעיף "הפירוט" את תאריך ביצוע העבודה, דבר שנדרש מהם בלאו הכי לצורך תיעוד ובקרה על ביצוע העבודה.
28. להגדיר כנוהל כי על כל חשבונית של מחלקת ההנדסה יהיו שני חותמים – בעל תפקיד שבודק ומנהלת המחלקה.

פרק ד' - פירוט הממצאים

1. ארגון וניהול

1.1. כללי

כדי שתהליך המכרזים יתבצע בצורה מיטבית חשוב שיהיו מדיניות ונהלי עבודה כתובים בנושא, יהיה בעל תפקיד שירכז את עבודת המטה מאחורי המכרזים הכולל את כלל מסמכי המכרז וינהל את ההתקשרויות. כמו כן, המועצה נדרשת למנות ועדת מכרזים מתוך נבחרים הציבור אשר צריכים להתכנס כדי לדון במכרזים.

1.2. מדיניות ונהלי עבודה

במועצה לא נמצא מסמך המפרט את מדיניותה בנושא מכרזים, לדוגמה המועצה אינה מבצעת מכרזי זוטא – לא ברור האם זה נובע ממדיניות המועצה או מסיבה אחרת.

במועצה קיים נוהל מכרזים (להלן: "נוהל מכרזים") אשר נערך על ידי היועצת המשפטית ביום 12.6.2016. (יצוין כי נוהל זה נמצא בתהליכי שילוב בחוברת נהלים אשר נמצא בתהליכי אישור).

נוהל המכרזים של המועצה אשר הוכן על ידי היועצת המשפטית ב-12.6.2016 טרם אושר על ידי הנהלת המועצה/מליאה ולכן לכאורה אינו מחייב את המועצה.

הביקורת עיינה בנוהל ונמצא כי הוא תואם את התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (מכרזים).

יחד עם זאת, הביקורת מעירה כי בנוהל המכרזים לא הוגדרו לוחות זמנים לשלבי המכרז השונים, כך לדוגמה: לא נקבעו כמה ימים

נדרשים להכנת מסמכי המכרז, הכנת האמזן, פתיחת מעטפות, קיום דיון בוועדה ועוד.

הביקורת מעירה כי הנוהל מתייחס למכרז פומבי בלבד, ואינו מתייחס למכרז זוטא מאחר שבמועצה לא מנוהלים מכרזי זוטא (יצוין כי ההתנהלות במכרז זוטא אינה שונה ממכרז פומבי, למעט הפרסום בעיתונים שאינו מחויב במכרז זוטא). ראו יתר פירוט בתת הפרק בנושא מכרזי זוטא שבהמשך.

נמצא שבידי מ.מ. רכזת מכרזים אין נוהל/מסמך אשר מגדיר את תפקידה ותחומי אחריותה ובו מפורטות ההנחיות על הניהול והמעקב על המכרזים, ההסכמים, חידוש ערבויות ואישורי קיום ביטוחים ועוד.

להלן נושאים שמומלץ לכלול במסמך זה:

- ריכוז ניהול ומעקב מכרזים, הסכמים והתקשרויות.
- בדיקה, ניהול, מעקב ובקרה אחר תקופת חוזים, ערבויות וביטוחים של הסכמים.
- עדכון טבלאות מעקב מכרזים.
- עדכון והפקת דוחות מתוכנת ניהול התקשרויות.
- בקרה וניהול מעקב אחר חתימת חוזים וצירוף כל מסמכי המכרז, תוך תיאום וטיפול בנושא מול הגורם הרלוונטי ברשות ומחוץ לרשות.
- העלאת מידע נדרש לאתר האינטרנט העירוני בנושא מכרזים.
- מענה לפניות, ספקים וגורמים עירוניים.
- ניהול פנקס מכרזים.
- ניהול פנקס חוזים.
- ליווי ומעקב אחר החלטת ועדת מכרזים.
- אחריות על פרסומי מכרזים בעיתונים.
- שמירה ותיעוד מסמכי המכרזים של כל המציעים.

- ביצוע מטלות נוספות ככל שיידרש ע"י הממונה.

1.3. רכזת מכרזים

מאחר שבמהלך השנה מתנהלים מכרזים רבים ונערכות התקשרויות רבות, יש צורך בבעל תפקיד שמרכז את כלל החומר שקשור למכרזים וההתקשרויות.

במועצה טרם תוקנן רכז מכרזים למרות נחיצות התפקיד – סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת שהמועצה פנתה למשרד הפנים לקבלת נחיצות משרה לתפקיד, אך טרם נענתה בחיוב, לכן בשלב זה מונתה מ.מ. רכזת מכרזים.

ממלאת מקום רכזת המכרזים נכנסה לתפקידה כממלאת מקום מזה שנתיים, לפני כן עבדה במועצה בתפקיד מפקחת בפיקוח העירוני במשך 18 שנים. בעבודתה היום יומית היא כפופה לגזבר המועצה ולעיתים מקבלת הנחיות גם ממנכ"ל המועצה. כמו כן, למ.מ. רכזת מכרזים קשרי עבודה עם היועצת המשפטית בתחומים מקצועיים - שאלות וחוות דעת משפטיות - וכן עם מנהלות חשבונות של המועצה.

מ.מ. רכזת המכרזים בתפקידה נמצאת כממלאת מקום כשנתיים, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011 הקובע כי "במקרים חריגים במיוחד בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום, עסקה זו תהא לתקופה של שלושה חודשים בלבד..."
וכך גם לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2011.

מ.מ. רכזת המכרזים לא עברה הכשרה פורמאלית כלשהי בתחום המכרזים. לרכזת תואר ראשון בהוראה - במגמת מחשבים וטכנולוגיות מידע.

1.4. ועדת מכרזים

סעיף 123 (א) לצו המועצות המקומיות קובע את חובת מינוי ועדת המכרזים במועצה כדלהלן: "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידיה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הוועדה ראוייה לאישורו: ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת מכרזים. החליט ראש המועצה לאחר עיון בהמלצת ועדת המכרזים שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הוועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה. ראש המועצה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהוועדה לא המליצה עליה".

כמו כן, סעיף 125 לצו המועצות המקומיות קובע את הרכב הוועדה במועצה, ובכלל זה את הרכבה של ועדת המכרזים כדלהלן:

"ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב מיוחד על פי החוק יהיו רבע מחבריה לפחות, חברי המועצה, והשאר – יהיו בעלי זכות להיבחר כחברי מועצה שאינם פסולים לפי סעיף 101 ובלבד שההרכב הכולל של הוועדות האמורות יהיו בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה".

המועצה בחרה ועדת מכרזים בת 7 חברים בהתאם לסעיף 125 לצו המועצות – אין הערות.

1.5. מכרזי זוטא

בסעיף (א) לתוספת הרביעית נקבע כי מועצה מקומית שמספר תושביה מעל 20,000 רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז זוטא, כאשר סכום ההתקשרות הוא: 140,600 עד 687,000 ₪.

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית

מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן: "ספר ספקים"), ולהזמין אותם להתמודד במכרז.

ספר ספקים

ב"תוספת הרביעית" נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית להכין את התשתיות להתקשרות באמצעות מכרז זוטא. עוד נקבע כי ספר הספקים יהיה פתוח לעיון הציבור, וכל נותן שירות יהיה רשאי לבקש לצרפו לספר הספקים והוועדה תהיה מחויבת לדון בבקשתו.

המחוקק קבע מנגנונים לבקרה ולפיקוח על ההתקשרות עם נותני השירות באמצעות מכרז זוטא, על מנת להבטיח את הגינות ההליך ולצמצם ככל שניתן את פגיעתו בעיקרון השוויון. בסעיף 8 (ג) לתוספת הרביעית נקבעה חובתה של הוועדה להמציא בכל שנה למועצה ולמבקר המועצה המקומית את ספר הספקים וכן פירוט של נותני שירות שאליהם פנתה המועצה במכרזי זוטא.

עוד נקבע כי הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון נותני השירות הכלולים בו.

מהאמור עולה כי קיומו של ספר ספקים הוא תנאי להתקשרות רשות מקומית באמצעות מכרז זוטא. יודגש כי אין המדובר בספר המכיל רשימה אקראית הקיימת ברשות המקומית, אלא ברשימה המקיימת את התנאים שנקבעו בסעיף 8 (ב) בתוספת הרביעית.

סכומי הפטור ומספר הפניות לספקים במרכז זוטא

להלן הסכומים על פי נתוני משרד הפנים נכון ליום 15.06.17 (ללא מע"מ) למועצות מקומיות שמספר תושביהם מעל ל- 20,000 תושבים.

מס' סכום (בש"ח)	מס' מסכום (בש"ח)	סעיף בצו המועצות	מס' פניות לספקים	סוג הפטור במכרז	מס'
140,600	0	(3)	פנייה לספקים לפי קביעת הוועדה	פטור ממכרז הצעות מחיר	1
687,000	140,600	8 (ד) (1)		מכרז זוטא	2
343,200	140,600	8 (ד) (1)	הצעה מ-4 ספקים	פנייה ללמספר ספקים	3
687,000	343,200	8 (ד) (2)	הצעה מ-6 ספקים	פנייה למספר ספקים	4
כל סכום מעל				מכרז פומבי	5

המועצה אינה מתקשרת במכרזי זוטא ולא הכינה את התשתית המתאימה להתקשרות באמצעות מכרזי זוטא; ועדת המכרזים לא הכינה ספר ספקים ולא קבעה אמות מידה שעל-פיהן יפנו אל הספקים והקבלנים בהתאם לסעיף 8(ב) לצו המועצות וממילא לא הועבר ספר הספקים בכל שנה למועצה ולמבקר המועצה.

היועצת משפטית מסרה לביקורת כי קיים קושי בניהול מכרזי זוטא זאת לאור שאין כח אדם מתאים שינהל את ספר הספקים ולעדכנו באופן שוטף ולדעתה המכרז הפומבי יותר הוגן ושוויוני ולא רואה במכרזי זוטא יתרון כלשהוא.

הביקורת מודעת לקשיים שבניהול מכרזי זוטא, יחד עם זאת מציינת שקיימת אופציה כזאת בצו ואינה יכולה להתעלם ממנה. גם מבקר המדינה ערך בשנת 2013 ביקורת בנושא מכרזי זוטא ב-9 רשויות מקומיות והעיר על כך שהרשויות ינצלו את האופציה של מכרזי זוטא.

כמוכן הנושא נדון ב"צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי" שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (דינה זילבר) בינואר 2016, שם הומלץ "יקבעו בדיני המכרזים המקומיים הוראות בנוגע לאופן עריכת מכרזי זוטא, בדומה להוראות הקיימות בעניין עריכת "מכרז סגור" בתקנות המכרזים הכלליות ובכלל זאת בעניין קביעת נוהל כתוב על ידי ועדת המכרזים שיביא לשליפת הספקים מתוך מאגר באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני ובעניין ניהול ממוכן של ספר הספקים".

2. תיעוד מסמכי המכרז

2.1. כללי

קיימת חשיבות רבה לתיעוד כלל המסמכים שקשורים לתהליך המכרז כדי שאפשר יהיה לאחזר אותם בעתיד. הביקורת בחנה את תיעוד מסמכי המכרז וטבלאות מעקב אחר מכרזים והתקשרויות.

עזרים לשליטה במכרזים - מ.מ רכזת המכרזים מנהלת עזרים לשליטה (מעקב אחר ערביות, מעקב אחר קיום אישור ביטוח, מעקב אחר מכרזים). ההתייחסות לניהול ותיעוד מסמכי המכרזים ועזרים לשליטה יפורטו בפרקים המתאימים בדוח.

2.2. תיעוד ושימור מסמכי המכרז

ועדת המכרזים מחויבת לתעד את החלטותיה ולשמור את מלוא המסמכים בתיק המכרז, וכמוכן את ההצעות שהוגשו. דרישה זו חייבת להתקיים הן מבחינת תקינות ההליך המנהלי והן על מנת לאפשר את זכות העיון העומדת למשתתפים במכרז לבקר את החלטות הוועדה, ובכלל זה לעיין בהצעה הזוכה. לעיתים נדרשים מסמכים להליכים משפטיים ולהתדיינות במחלוקות המתעוררות בחלוף זמן ממועד המכרז (כפוף לדיני התיישנות). כאשר אובדים מסמכים מתיק המכרז, על עורך המכרז ליתן הסברים להתנהלותו, ובכלל זה לתעד מחדש את החלטות שהתקבלו. לא מן הנמנע כי, בנסיבות מסוימות, יהא על עורך המכרז לבטל את המכרז ולערוך אותו מחדש. **בנספח ב'** – מפורטת רשימת מסמכים שצריכים להימצא בתיק המכרז.

על פי תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו – 1986, מסמכים של ועדת מכרזים לטובין ושירותים יש לשמור במשך 10 שנים.

במהלך הביקורת היה קושי לאתר את המסמכים של המכרזים מאחר שהם לא היו מרוכזים במקום אחד כנדרש - חלק מהמסמכים נמצאו במשרד מ.מ רכזת המכרזים וחלק מהמסמכים בארכיון המועצה. כמו כן, הביקורת קיבלה את המסמכים של ועדת המכרזים ומסמכים של הזוכה במכרז, אך לא קיבלה את ההצעות של המציעים שלא זכו במכרז.

מבדיקת שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת, לא נמצאו ההצעות של המשתתפים במכרזים למעט הצעת הזוכה במכרז 7/17 התקנת סככות הצללה.

בנוסף, להלן המסמכים שלא נמצאו בתיקי המכרזים:

- תנאי מכרז למכרז 21/17 אחזקת ביוב (נמצא החוזה).
- חוזה חתום למכרז 3/17 הקמת 8 כיתות בגן ילדים.

העדר הצעות המשתתפים ומסמכים אחרים בתיקי המכרזים פוגעת בתקינות ההליך המנהלי התקין.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מ.מ. רכזת המכרזים מסרה לביקורת כי לאחר חיפוש נמצאה קופסת קרטון ובה מסמכי המכרז של ההצללה.

הביקורת סבורה כי כל זמן שהמכרז פעיל צריך לשמור את מסמכי המכרז בצורה נאותה ובהישג יד.

כמו כן, היא מסרה לביקורת כי קיים קלסר של מכרז מים וביוב ובו הצעה מקורית כרוכה חתומה על ידי הזוכה קבלן א'.

הביקורת קיבלה לידיה את החוזה החתום על ידי המציע ללא החלק של ההזמנה להציע הצעה (תנאי המכרז), לכן רשום "לא נמצאו תנאי המכרז".

מכרז מס' 3/17 – הקמת גן ילדים בן 8 כיתות

נמצא שהמכרז בוטל בשלב שלפני האחרון, בפרוטוקול של ועדת מכרזים מיום 5.4.17 הוועדה המליצה לראש המועצה לאשר את הקבלן כזוכה, (הייתה הצעה יחידה) פירוט יתר ראה סעיף 5.4 בהמשך הדוח.

רכזת המכרזים לא מסרה לביקורת שהמכרז בוטל וגם לא נמצא בתיק המכרז מכתב ביטול וסיבת הביטול, למרות שוועדת המכרזים המליצה עליו כזוכה. לביקורת נודע על ביטול המכרז כאשר בסוף הביקורת ביקש חשבונות מהנהלת חשבונות ופרוטוקול מסירה שאמור היה להיערך בעת מסירת המבנה למועצה.

רק בסוף הבדיקה נודע לביקורת שמכרז 3/17 להקמת גן ילדים בן 8 כיתות בוטל – במועצה לא היה תיעוד לכך שהמכרז בוטל ומרכזת המכרזים לא העירה במהלך הביקורת על כך שהיה ביטול; בתיק המכרז לא נמצא מסמך שיש בו להעיד על ביטול המכרז.

בהתייחסותה לטיטוטת הדוח, מ.מ. רכזת מכרזים מסרה לביקורת בנושא מכרז פומבי מס' 3/17 להקמת גן ילדים בן 8 כיתות (ללא קשר לביקורת עבור מכרז זה. לא ידעתי את הפרטים/המסמכים עבור מכרז).

2.3. פנקס מכרזים

סעיף 7 לצו המועצות המקומיות, ה-תשי"א – 1950 (התוספת הרביעית) קובע את חובת ניהול פנקס המכרזים כדלהלן: " כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הוועדה. כל אדם רשאי לעיין בפנקס בשעות המיועדות לקבלת קהל במשרדי המועצה המקומית "

פנקס מכרזים אמור לכלול את הסעיפים הבאים (מניסיון ברשויות מקומיות אחרות):

- מספר המכרז
- שם המכרז
- האגף/המחלקה לה משתייך המכרז
- עלויות רכישת מסמכי המכרז
- מועד אחרון להגשת שאלות הבהרה
- מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז
- מספר ותאריך ישיבות ועדת המכרזים
- הספק הזוכה
- תאריך הזכייה
- סכום המכרז

במועצה לא נמצא פנקס מכרזים אשר מיועד לעיון הקהל הרחב, מ.מ. רכזת המכרזים מנהלת גיליון אלקטרוני "ריכוז הסכמי המועצה" בלבד אשר אינו עונה על הגדרת "פנקס מכרזים". הביקורת מעירה כי מדובר בליקוי שבעבר תוקן בעקבות הערת ביקורת מטעם משרד הפנים ושוב חזר.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מ.מ. רכזת מכרזים מסרה לביקורת שתכין את פנקס המכרזים בהתאם להמלצת הביקורת וכל אדם רשאי לעיין בו בשעות המיועדות לציבור הרחב בהתאם לצו המועצות המקומיות.

2.4. פנקס חוזים

לפי תקנה 4 (7) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח – 1988, תנהל רשות מקומית רישומי עזר, הכוללים בין היתר פנקס חוזים.

בהתאם להנחיות הנהלת החשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות מ – 12/87 (בהוצאת רואה החשבון לרשויות) נקבע שרשות מקומית תנהל פנקס חוזים ובו יפורטו כל החוזים שהרשות חתמה עליהם.

הרישום בפנקס יכלול לפחות את הפרטים הבאים :

- מספר סידורי של החוזה
- ציון שמו של הצד השני לחוזה
- תיאור מפורט של הטובין/השירות
- סכום ההתחייבות
- אופן חישוב הריבית
- זמני התשלום
- תקופת החוזה
- תאריך אישור ועדת מכרזים/רכש
- מספר הסעיף התקציבי (תקציב רגיל או תב"ר)

ממצאי הביקורת העלו כי מ.מ רכזת המכרזים מבצעת מעקב אחר החוזים במועצה באמצעות טבלת "אקסל" המכונה "ריכוז הסכמי המועצה"; יחד עם זאת, נמצא כי המעקב אינו מכיל את הנתונים בהתאם להנחיות של משרד הפנים. כך לדוגמה: במעקב לא מופיעים סכומי ההתחייבות, זמני התשלום, תאריך אישור ועדת מכרזים, מספר סעיפי תקציב.

ניהול פנקס חוזים כמפורט לעיל ישפר את המעקב והשליטה על החוזים של המועצה ויש בו כדי להתריע מבעוד מועד על סיום תוקפם של חוזים וכן על שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחודשת של התקשרויות.

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מ.מ. רכזת מכרזים מסרה לביקורת כי תכין פנקס חוזים לפי המלצת הביקורת בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח 1987.

3. הכנת מסמכי המכרז ופרסום

3.1. כללי

הביקורת בדקה את תהליך ההיערכות לפרסום מכרז, לרבות הכנת מסמכי המכרז, ניסוח תנאי המכרז, פרסום המכרז, אופן הגשת מסמכי המכרז, מועדי הגשת מסמכי המכרז וסיוור קבלנים, אמדנים, ערבויות ואישור קיום ביטוחים בכל אחד משלושת המכרזים שנבדקו. תוצאות הבדיקה מפורטים בפרק זה.

3.2. הכנת מסמכי המכרז

סעיף 10 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע מהם מסמכי המכרז הנדרשים כדלהלן:

"ראש המועצה או מי שהוא הסמיך לכך, ימציא לכל אדם המבקש להשתתף במכרז פומבי או במכרז זוטא, על פי בקשתו כאמור בסעיף 8 (ו), ולכל אדם שראש המועצה פנה אליו בהודעה על מכרז זוטא, את מסמכי המכרז המפורטים להלן:

- (1) תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז.
- (2) נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז".
- (3) נוסח של החוזה המוצע.
- (4) לוח זמנים ותנאי תשלום.
- (5) התוכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה.
- (6) כתבי כמויות, טפסי הצעת מחירים.
- (7) רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהמועצה תספק לצורך ביצוע העבודה נושא החוזה, ותנאי מסירתם.
- (8) נוסח הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות,

(9) מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז
(להלן מעטפת המכרז)."

מבדיקת חוברות של שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת עולה כי המועצה מכינה מסמכי המכרז ונספחיו על פי סעיף 10 לצו המועצות (מכרזים). אין הערות.

3.3. קביעת תנאי סף במכרז.

הביקורת בדקה את נושא קביעת תנאי סף במכרזים.

נמצא כי בשניים משלושת המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת (סככות הצללה ועבודות שיפוצים של מתקני מים וביוב), אופן קביעת תנאי הסף המקצועיים (סיווג קבלנים) טעון שיפור – בא לידי ביטוי בצורך לשנות את תנאי הסף הלא מתאימים במסגרת המענה לשאלות הבהרה.

להלן פירוט הממצאים:

3.3.1. מכרז 7/17 בנושא סככות הצללה

בסיווג קבלנים במסגרת מכרז 7/17 - "התקנת סככות מצללה בשטחים ציבוריים", המשתתפים העלו שאלות הבהרה. המועצה שלחה למשתתפי המכרז את השאלות והתשובות בהודעות: הודעה מספר 1 מיום 26.02.17 והודעה מספר 2 מיום 01.03.17.

הגדרת תנאי המכרז המקצועיים טעונה שיפור. כמו כן, נמצא כי ניתנה תשובה במסגרת המענה לשאלות המציעים מבלי לבצע בדיקה מקצועית מספיק מעמיקה. זאת ניתן להבין מנוסח השאלות והתשובות, כך לדוגמה: בהודעה מספר 1 הייתה שאלה לגבי רישיון הקבלן סיווג ג', התשובה הייתה שאין שינוי מתנאי סף ואילו בהודעה מספר 2 ניתנה תשובה שאין צורך ברישיון קבלן ג' 1.

3.3.2. מכרז 18/17 לביצוע עבודות שיפוצים של מתקני מים

וביוב

לגבי מסמכי מכרז 21/17 בנושא שיפוץ מתקני מים וביוב, הביקורת קיבלה מסמכים למכרז 18/17 שבוטל ובמקומו פרסם מכרז 21/17, אשר נבדק על ידי הביקורת. מעיון במסמכי המכרז עולה כי המכרז בוטל עקב פניות של מציעים וארגון הקבלנים על סיווג רישיון קבלן גבוה שנדרש בתנאי סף (סימול 500 בסיווג כספי ב-4) התואם לעבודה של 20 מיליון ₪ במקום רישיון (סימול 500 ב' 1) התואם לעבודה של 1 מיליון ₪. בסיווג של דבר המועצה הסכימה עם המציעים וארגון הקבלנים וביטלה את מכרז 18/17 ובמקומו כאמור פרסמה את מכרז מס' 21/17 שנבדק על ידי הביקורת. לדעת הביקורת גם במקרה זה טעון שיפור בהיערכות לקביעת תנאי סף.

בפסיקה²³ נקבע כי

” על עורך המכרז להקפיד הקפדה יתרה על קיום תנאי מכרז ובדיקת ההצעות, אולם הקפדה יתרה זו צריך שתתקיים גם בעת הכנת המכרז על ידי הרשות. מחובתה של הרשות כי המכרז יהא ברור למשתתפים, ניסוחיו לא יצריכו מתן פרשנויות שונות ושלב הגשת ההצעות למכרז יהא קבוע, באופן שההוראות תהיינה בהירות ושלא ניתן יהא לפרשן באופנים שונים.

עורך המכרז נדרש לפרוש באופן ענייני ורחב ככל שניתן את מושא המכרז, את המנגנון לבחירת הזוכה ואת תנאי ההתקשרות, על מנת שצפיוניהם של שני הצדדים יותאמו באופן ברור וחד משמעי וכדי שלא תהא הסתמכות על תנאים ששני הצדדים לא התכוונו להם.

בית המשפט²⁴ התייחס לחובה המוטלת על עורך המכרז בניסוח קפדני של תנאי המכרז בטרם פרסמו. נקבע שאותה קפדנות הנדרשת

23 עע"מ 10393/05 אחים אילן חברה לבניה רע"נ נ' מנהל מקרקעי ישראל.
24 עע"מ 6823/10 מתן שירות בריאות בעבר בע"מ נ' משרד הבריאות.

מהמציעים במכרז נדרשת גם מעורך המכרז לפני שהוא מחליט לפרסם את מסמכי המכרז ולהוציאו לדרך. ”
בהתייחסותה לטייטת הדוח, מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי תתבצע בקרה נוספת על מסמכי המכרז לפני הפרסום.

3.4. פרסום מכרז פומבי

סעיף 9 לצו המועצות (מכרזים) קובע את אופן פרסום המכרז הפומבי כדלהלן:

”רצתה מועצה מקומית להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש המועצה הודעה על כך ובה יפורטו:

- (1) תיאור נושא החוזה המוצע,
- (2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז.
- (3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי מכרז.

הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, ואחד מהם לפחות הוא בשפה העברית.
פרסם ראש המועצה הודעה על מכרז פומבי, רשאי הוא גם לפרסמה ברבים בחוץ לארץ, או לשלוח את ההודעה לספקים או לקבלנים שמקום עסקם נמצא בחוץ לארץ, ובלבד שישלח את ההודעה לפחות לשני ספקים או קבלנים כאמור.”

מבדיקת שלושת המכרזים שנדגמו עולה כי המועצה מפרסמת מודעה על המכרז בשני עיתונים יומיים "גלובוס" ו- "ישראל היום" ובאתר האינטרנט של המועצה.

תוכן פרסום המכרזים תואם את דרישות סעיף 9 לצו המקומית (מכרזים). אין הערות.

3.5. אופן הגשת מסמכי מכרז

סעיף 13 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את אופן הגשת מסמכי המכרז על ידי המציעים כדלהלן:

"המעוניין להשתתף במכרז יגיש למועצה המקומית מסמכי המכרז כמפורט בסעיף 10 (א) וכן כל מסמך שידרוש ראש המועצה, כמו אישור פקיד שומה או רואה חשבון בגין ניהול ספרים כחוק, אישור רישום בפנקס הקבלנים וכיוצא באלה: נדרשו מסמכים כאמור יהפכו חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז.

מסמכי המכרז ייחתמו ביד המציע ויוגשו על גבי הטפסים שהומצאו בתוך מעטפת המכרז, כשהיא סגורה היטב, בדרך ובמועד שנקבעו בתנאי המכרז, המסמכים המפורטים בסעיף 10 (א) (2) ו – (6) יוגשו בשני עותקים".

ככלל, מבדיקת מדגם המכרזים עולה כי קיימת הקפדה על מילוי העברת מסמכי ההצעות וחתימתם על ידי המציע. הביקורת בדקה את תקינות מסמכי המכרז ומצאה כי **במכרז מס' 7/17 אספקת התקנת סככות במסמכי המכרז שהועברו לביקורת – תנאי המכרז שמולאו על ידי המציע לא מולאו באופן מדויק**. להלן פירוט הליקויים:

- בפרק 2 (ע' 23) לא נרשמו פרטים על קבלן ב'.
- אין פרטי מורשה חתימה ומספרי תעודות הזהות שלהם.
- בסעיף 114 (ע' 33) נרשם בכתב יד "המכרז יבוצע רק על פי ההזמנות, כל התחייבות תקציב בנפרד", ליד התוספת בכתב י אין חתימת הקבלן.
- בעמוד 33 בסעיף "ולראיה באנו על החתום" במקום שהקבלן היה צריך לחתום, אין חתימה וחתימת חברה.
- בעמוד 33 בסעיף "אימות חתימה" בעמוד 34, העורך דין לא אימת את חתימת הקבלן שממילא לא חתם,

- בעמוד 34 בסעיף "אישור תקציבי" לא נרשם בסעיף התקציבי במקום שמיועד לכך.
- בסעיפים 26-27 להסכם נקבע תקופת ההתקשרות למשך 48 חודשים (4 שנים).

היעדר פרטי מורשה חתימה ומספר תעודות הזהות שלהם והיעדר חתימות של הקבלן במקומות שעורך המכרז קבע עלולים לגרום לפסילת הצעה. בית המשפט²⁵ דחה עתירה שהוגשה החלטה של וועדת מכרזים שפסלה הצעה שאינה חתומה על ידי המציע.

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי לפני ועדת מכרזים מבוצעת בדיקה שכל המסמכים מולאו כנדרש ובמידה שלא, הצעה לא עולה לדיון בוועדת המכרזים.

הביקורת מעירה כי במסמכים שהועברו אליה, קיימים פערים כמתואר לעיל, ויתכן שמדובר בבעיה של תיעוד.

3.6. מועדי הגשת מסמכי המכרז וסיור הקבלנים

סעיף 12 לצו המועצות המקומיות (תוספת שנייה) הוראות בדבר מכרזים והצעות מגדיר את אופן קביעת המועד האחרון להגשת מסמכי המכרזים כדלהלן:

" יקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ותנאיו, המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ- 90 ימים מיום פרסום ההודעה. אולם רשאי יושב ראש וועדת מכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ- 90 ימים מיום הפרסום האמור."

25 בג"צ 504/82 כח (2000) אחזקה בע"מ נ' מנהל מידע ישראל.

מבדיקת המסמכים של שלושת המכרזים, להלן לוחות זמנים לפעולות ממועד פרסום המכרז ועד למועד הגשת ההצעות כפי שהוגדרו במסמכי המכרז:

מס' פעילות	מכרז מס' 7/17 אספקה והתקנת סככות הצללה	מכרז מס' 21/17 אחזקת מתקני מים וביוב	מכרז מס' 3/17 – הקמת גן ילדים בן 8 כיתות
1 מועד פרסום המכרז	20.02.17	19.10.17	12.02.17
2 סיור קבלנים/מפגש הבהרות	23.02.17	01.11.17	21.02.17
3 המועד האחרון לשאלות הבהרה	26.02.17	15.11.17	28.02.17
4 תאריך אחרון להגשת מסמכי המכרז	28.02.17	15.11.17	02.03.17
5 מספר ימים בין פרסום המכרז להגשת המכרז	8 ימים	36 ימים	18 ימים
5 מספר ימים בין סיור קבלנים להגשת מסמכי המכרז	5 ימים	14 ימים	8 ימים
6 תוקף ערבות נדרש לפי מסמכי המכרז	30.01.17	01.02.18	18.05.17

מבדיקת לוחות הזמנים שבין פרסום המכרז עד למועד האחרון להגשת מסמכי המכרז עולה כי המועצה עומדת בלוחות הזמנים שנקבעו ויש מספר ימים סבירים שבין פרסום המכרז ועד למועד האחרון להגשת המסמכים; יחד עם זאת, **הביקורת סבורה כי במכרז לאספקה והתקנה**

של הצללות, לוח הזמנים המתוכנן בין סיור הקבלנים לבין הגשת מסמכי המכרז היה דחוק ועמד על 5 ימים בלבד.

בהתחשב שבסיור הקבלנים, עולות שאלות הבהרה והמועצה צריכה לפרסם אותן, לתת מענה עליהן למציעים, צריך להתייחס אליהן ולצרפם למסמכי המכרז הרי 5 ימים אינם מספיקים. יצוין כי מועד הגשת המסמכים הוארך ב-5 ימים נוספים ל- 5.3.2017.

3.6.1. מפגש הבהרות מכרז 3/17 הקמת 8 כיתות בגן ילדים

הביקורת קיבלה פרוטוקול מפגש הבהרות שנערך ביום 21.02.17:

במסמך המתעד את מפגש ההברות ביום 21.2.17 לא נרשמו שמות המציעים שהשתתפו במפגש ההבהרות או לפחות "רשימת משתתפים" כנהוג לרשום במפגשים אחרים. במסמך אין פרטים של עורך המסמך ולא נושא את חתימתו.

בפרוטוקול מפגש ההבהרות במכרז 3/17 להקמת כיתות בגן ילדים לא נרשם שעלו שאלות והבהרות למכרז. הביקורת תמהה האם לששת המציעים שהשתתפו במפגש ההבהרות לא הייתה אף שאלה או הבהרה.

הביקורת לא קיבלה לידה את פרוטוקול הודעות על שאלות ומתן תשובות ממפגש הבהרות.

3.7. אומדנים במכרזים

ה-אומדן במכרז הוא הערכה של מכלול העלויות הצפויות על בסיס המפרטים הטכניים, כתבי הכמויות ויתר דרישות המכרז.

קביעת ה-אומדן נחשבת לאחת החובות המהותיות של מפרסם המכרז, על מנת להבטיח את עיקרון השוויון, יש לקבוע אמת מידה אחידה להערכת ההצעות שיוגשו, אשר תשמש גם כלי עזר בבחירת ההצעה

הזוכה. ל-אומדן כמה מטרות, ובהן הבטחה שההצעות הוגשו בתום לב, מניעת יתרון לא הוגן לטובת מציעים בעלי יכולת כלכלית רבה והבטחת סבירותן של ההצעות המוגשות.

בית המשפט העליון עמד על חשיבות ה-אומדן באומרו כי "ה-אומדן הוא הערכה כלכלית מטעם הרשות המנהלית באשר לשווי הכספי של ההתקשרות הצפויה בעקבות המכרז. שתכליתה העיקרית להוות קנה מידה לסבירות ההצעות שהוגשו במכרז. ה-אומדן מהווה אמצעי לחיזוק האמון בהחלטה המנהלית ובתבונתה, לגידור שיקול דעתה של וועדת המכרזים ולצמצום בעיית הנציג"²⁶.

בג"ץ קבע כי ה-אומדן של ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע במכרז הוא חלק בלתי נפרד מהמכרז, הוא מהווה את המסגרת התקציבית של הרשות לביצוע נשוא המכרז, וכן מהווה נתון השוואתי להצעות שבמכרז²⁷.

על מנת שהאומדן יהיה כלי אפקטיבי ויעיל לבחינת סבירותו של המחיר וכדי שישמש כאמת מידה לקביעת תקציב ההתקשרות, עליו לכלול את כל מרכיבי העלות הנדרשים במהלך ביצוע ההתקשרות. מול פירוט כל מרכיבי העלות המשוערים תאמוד ועדת המכרזים את מרכיבי העלות המוצעים. חזקה היא כי ה-אומדן מבטא את ערכה האמיתי של ההתקשרות, אך חזקה זו ניתנת לסתירה מקום שבו הוכח כי ה-אומדן אינו סביר.²⁸

סעיף 11 לצו המועצות המקומיות קובע את חובת עריכת והפקדת אומדן המכרז בתיבת המכרזים, כדלהלן:

26 עע"מ 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב 27.12.11).
27 עע"מ 9241/09 שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון.
28 בג"ץ 775/86 כספית חברה לעבודות חשמל בע"מ נ' ארייה אזולאי.

“לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בסעיף 14 (א) אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע,

ה-אומדן או שומת המקרקעין (להלן ה-אומדן) יופקדו בתיבת המכרזים לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז”.

על פי הפרוטוקולים של פתיחת תיבת המכרזים עלה כי בשלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת לא נמצאו אומדנים בתיבת המכרזים, בניגוד לנדרש על פי צו המועצות המקומיות, והם:

- מכרז מס' 7/17 אספקה והתקנת סככות הצללה
- מכרז מס' 21/17 אחזקת מתקני מים וביוב
- מכרז מס' 3/17 – הקמת גן ילדים בן 8 כיתות

לדעת הביקורת היעדר אומדן במכרזים יקשה על וועדת מכרזים לבחון את סבירות מחירי ההצעות, במיוחד במכרזים בהם מוגשת הצעה יחידה או מעט הצעות, כמו במכרז של הקמת גן ילדים שבה התקבלה רק הצעה אחת ומכרז שיפוצים ואחזקת מתקני מים וביוב שהתקבלו שתי הצעות.

הביקורת מפנה לבג"ץ 775/86 שקבע אומדן של הוצאות הכרוכות בחוזה המוצע במכרז הינו חלק בלתי נפרד מהמכרז.. והוא מהווה נתון השוואתי להצעה במכרז.

היועצת המשפטית הפנתה את הביקורת לעת"מ 11258-09-10 מטיילי קריית שמונה נ' עיריית צפת, שם נקבע כי אי הפקדת אומדן כאשר האומדן גלוי אינה מהווה פגם. יחד עם זאת היועצת משפטית מסרה כי בקדנציה הנוכחית נדרש להפקיד אומדן גם במכרז של אומדן גלוי.

3.8. ערבויות בנקאיות

קיימים 3 סוגי ערבויות הנדרשות אשר יש להגיש לרשויות המקומיות והם:

- א. ערבות מכרז - ערבות הנדרשת ממגישי ההצעות במכרז, המשמשת כבטוחה לקיום תנאי המכרז ומילוי חובות המציעים.
- ב. ערבות ביצוע - ערבות הנדרשת מהזוכה במכרז, עם קבלת מכרז הביצוע, מוחזרת ערבות המכרז לזוכה ולמציעים שלא זכו.
- ג. ערבות בדק - נדרשת בגמר עבודת הביצוע, לרוב בחפיפה לתום הביצוע, תכנס לתוקפה ערבות בדק אשר תבטיח את התחזוקה למשך התקפה שנקבעה בהסכם.

ערבות מכרז

דרישת הערבות הבנקאית היא תנאי סף להשתתפותם של מציעים במכרזים ציבוריים רבים, ומכאן חשיבות ההקפדה על קיום תנאיה. אי עמידה בתנאי סף להשתתפות במכרז, ובכלל זה היעדר הקפדה על קיום התנאים הנדרשים לערבות הבנקאית, פוגעת בדרך כלל בשוויון שבין המציעים – הן מציעים בפועל והן מציעים פוטנציאליים. ההלכה הפסוקה קובעת ככלל כי פגם בערבות בנקאית שנדרשה כתנאי סף למכרז מהווה פגם מהותי, הפוגע בעיקרון היסוד של דיני המכרזים, ועל כן דינו לפסול את ההצעה, וזאת למעט במקרים מיוחדים ויוצאי דופן.²⁹

בפסק דין של בית המשפט העליון נקבע בהקשר זה: "מקום בו חרף תנאי המכרז, לא צורפה להצעה ערבות כלל, או לא צורפה ערבות ביחס למרכיב מסוים בהצעה יש בכך, בדרך כלל, משום פגם מהותי, לאו – בר תיקון בהצעת המציע. אי צירופה של ערבות כנדרש פוגע פגיעה קשה

29 עע"מ 2628/11, אוסקין בקרה ואוטומציה בע"מ נ' מדינת ישראל.

בערך השוויון בין המציעים, קשה אף מזו הנגרמת מצירופה של ערבות שאינה מתיישבת עם הדרישות הספציפיות של המכרז. השגת ערבות בנקאית כרוכה בהוצאה כספית ניכרת למציע, ובנטילת התחייבויות שונות מצידו". הערבות הבנקאית מצריכה הוצאה כספית ועמידה בקריטריונים כלכליים אותם קובע הבנק..."

מציע הפוטר עצמו מדרישה זו משתחרר, בד בבד, מנטילת התחייבות כספיות הכרוכות בכך, ציפייתו של המציע כזה לזכות במכרז חרף הימנעותו מנטילת התחייבות הכרוכות במתן ערבות, שקולה כמתן עדיפות בלתי שוויונית להצעתו ביחס ליתר המתחרים. ברי, כי ציפייה כזו אינה יכולה להיענות.³⁰

כחלק מתנאי המכרז, נדרשים המציעים לצרף ערבויות בסכומים הנגזרים מהיקף הכספי של המרכזים.

הערבות הבנקאית הינה תנאי יסוד במכרז, הצעת מכרז ללא צירוף ערבות בנקאית נפסלת מבלי להתייחס ליתר מסמכי המכרז.

ערבות ביצוע

הביקורת מעירה כי ערבות הביצוע משמשת כלי חשוב בידי המועצה ונועדה לשיפוי בגין נזקים שיגרמו לה על ידי הקבלנים.

30 בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש.

להלן סוגי הערבויות וסכומיהם שנדרשו בתנאי המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת:

מס'	המכרז	מס' המכרז	סכום ערבות המכרז (נ"ש)	סכום ערבות ביצוע (נ"ש)	סכום ערבות בדק (נ"ש)
1	אספקה והתקנת סככות הצללה	7/17	30,000	30,000	5% מהסכום המצטבר
2	שירותים ואחזקת מתקני מים וביוב	21/17	לא נמצאו תנאי מכרז בתיק המכרז	50,000	לא נדרש
3	הקמת גן ילדים בן 8 כיתות	3/17	500.000	500,000	5% מהחשבון הסופי המצטבר

נמצא כי אין הקפדה על שמירת העתקי ערבויות הקבלנים (ערבות מכרז/ערבות ביצוע) בתיקי המכרזים.

להלן פירוט הממצאים:

הביקורת בדקה את תיקי שלושת המכרזים שנבדקו בנושא הערבויות ולהלן ממצאי הבדיקה:

- **מכרז מס' 7/17 אספקה והתקנת סככות הצללה**
 - ערבות מכרז מ- 02.03.17 ועד 05.06.17 – נמצא העתק בתיק המכרז.
 - ערבות ביצוע מ- 14.05.17 ועד 08.05.18 - נמצא העתק בתיק המכרז.
 - ערבות ביצוע מ- 08.05.18 ועד 08.05.19 - נמצא העתק בתיק המכרז.
 - ערבות ביצוע מ- 08.05.19 ואילך – לא צורף העתק בתיק המכרז.

- **מכרז מס' 21/17 אחזקת מתקני מים וביוב**
 - **ערבות מכרז מ- 15.11.17 ועד 01.02.18 – לא נמצא העתק בתיק המכרז.**
 - ערבות ביצוע מ- 12.02.18 ועד 11.02.19 - נמצא העתק בתיק המכרז.
 - ערבות ביצוע מ- 12.02.19 ועד 11.02.20 - נמצא העתק בתיק המכרז.
- **מכרז מס' 3/17 – הקמת גן ילדים בן 8 כיתות (המכרז בוטל)**
 - לא נמצא בתיק המכרז העתק ערבויות כנדרש:
 - ערבות מכרז- **המכרז בוטל**
 - ערבות ביצוע-**המכרז בוטל**
 - ערבות בדק- **המכרז בוטל**

לאחר קבלת הערבויות המקוריות ובדיקת תקינותם על ידי הגזבר והיועצת המשפטית, על מ.מ. רכזת מכרזים לפעול כדלקמן:

- לשמור העתק מערבות המכרז בתיק המכרז.
- לשמור העתק מערבויות ביצוע בתיק המכרז ולוודא חידושם בעת הארכת המכרזים.
- לשמור העתק מערבות בדק בתיק המכרז עד סיום מועד תקופת הבדק בהתאם להסכמים עם הקבלנים.

בהתייחסות לטיטות הדוח, מ.מ. רכזת מכרזים מסרה לביקורת כי בכל הארכת חוזה נבדקת הערבות ואישור קיום ביטוח והיא מקבלת שיש לעשות זאת בצורה מסודרת.

3.9. אישור קיום ביטוחים

מערך התקשרויות של רשות מקומית עם יזמים, קבלנים, נותני שירות וספקים (להלן: "קבלני ביצוע") נועד בין היתר לצורך הקמה ופיתוח של מיזמי בנייה, התקנה ותחזוקה של תשתיות מוניציפליות ותחזוקה שוטפת של חזות העיר (גינון, פינוי אשפה ופסולת). כנאמן הציבור וכאחראית למתרחש בתחומה, עלולה הרשות המקומית להיתבע בגין נזקי גוף או רכוש שייגרמו בתחום שיפוטה בעקבות פעילותם של קבלני הביצוע הפועלים מטעמה.

להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד השני להתקשרות או לצד ג', וכן כדי להבטיח קבלת שיפוי עקב תביעה המוגשת נגדה בעקבות מעשה או מחדל של קבלני הביצוע, על הרשות המקומית לדרוש מקבלני הביצוע להתחייב לערוך על חשבונם ולאורך תקופת ההסכם ביטוחים מתאימים ולהמציא במעמד חתימת ההסכם מסמך התחייבות מחברת הביטוח המאשר את קיומם ותנאיהם (להלן – אישור קיום ביטוחים או האישור).

הביקורת בדקה את קיומם של אישורי ביטוח בתיקי המכרזים כנדרש מתנאי ההסכם.

נמצא כי המועצה אינה מקפידה על תיעוד אישור קיום ביטוחים מהקבלנים במהלך המכרז ובעת הארכת ההסכם כנדרש מתנאי המכרז; כתוצאה מכך היא עלולה להיות חשופה לתביעות לכיסוי נזקי גוף או רכוש בעקבות פעילות הקבלנים, מבלי שיוכלו לקבל שיפוי מהקבלנים. להלן פירוט הממצאים:

- **מכרז מס' 7/17 אספקה והתקנת סככות הצללה**

- תקופת הביטוח מ-14.12.17 ועד 31.12.17 – הארכה תקופה - לא צורף אישור קיום ביטוחים.

- תקופת הביטוח מ- 01.12.18 ועד 30.11.19 – הארכת תקופה צורף אישור קיום ביטוחים.
- תקופת הביטוח מ- 10.12.19 ועד 24.01.20 – הארכת תקופה - לא צורף אישור קיום ביטוחים.

● **מכרז מס' 21/17 אחזקת מתקני מים וביוב**

- תקופת הביטוח מ-12.2.18 עד 31.12.18 - תקופת המכרז - לא צורף אישור קיום ביטוחים.
- תקופת הביטוח 1.1.19 עד 31.12.19 -הארכת תקופה,(צורף אישור קיום ביטוח מאוחר יותר על ידי מ.מ. רכזת מכרזים).
- תקופת הביטוח 1.1.20 עד 31.12.20 - הארכת תקופה - לא צורף אישור קיום ביטוחים.

4. קבלת ההצעות ופתיחת תיבת המכרזים

4.1. כללי

צו המועצות המקומיות קובעת את אופן קבלת המסמכים בתיבת המכרזים ותהליך פתיחת התיבה ורישום.

4.2. קבלת מסמכי המכרז

סעיף 14 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את אופן קבלת מסמכי המכרזים במועצה, כדלהלן:

"עובד המועצה המקומית שראש המועצה מינה לכך יכניס כל מעטפת מכרז שנתקבלה במועצה המקומית לפני תום מועד להגשת מסמכי המכרז לתוך תיבה מיוחדת נעולה בשני מנעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש המועצה הסמיך אותם לכך (להלן – תיבת המכרזים)".

תיבת המכרזים נמצאת בלשכת מנכ"ל המועצה; מ.מ רכזת המכרזים מסרה לביקורת כי המפתחות של שני המנעולים נמצאים: מפתח אחד אצל מנכ"ל המועצה והמפתח השני נמצא אצל יושב ראש ועדת מכרזים.

נמצא כתב מינוי מיום 8.8.2019 של- מ.מ רכזת מכרזים המסמיך אותה לפתוח את תיבת המכרזים בהעדר מנכ"ל/גזבר המועצה.

מ.מ רכזת המכרזים מסרה לביקורת כי מזכירת מנכ"ל המועצה אחראית לקבל את המעטפות של המציעים ולהכניסן לתיבת המכרזים.

במועצה לא נמצאו כתבי מינוי לשני העובדים המחזיקים את שני המפתחות ולמזכירה האחראית לקבל את המעטפות של המציעים והכנסתן לתיבת המכרזים.

4.3. פתיחת תיבת המכרזים

סעיף 15 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את אופן פתיחת תיבת המכרזים, כדלהלן:

"...לא לפני 7 ימים לאחר תום המועד להגשת מסמכי המכרז במקרה של משלוח בדואר, ולא יאוחר מ- 14 ימים מתום אותו מועד, תיפתח תיבת המכרזים בידי האנשים שהוסמכו כאמור בסעיף 14 (א).

נקבע בתנאי המכרז כי מסירה תהא ידנית בלבד, תיפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז לפי סעיף 12 ולא יאוחר מ- 14 ימים מהמועד שנקבע כאמור.

יושב ראש הוועדה יפרסם הודעה על המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים לעניין מכרז פלוני, ויציין בה, כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים וההצעות ורישום מסמכי המכרז: ההודעה תודבק בכניסה לבניין הראשי של המועצה, וכן בכניסה לבניין שבו תיפתח תיבת המכרזים, ותימסר לכל המעוניין הפונה לשם קבלתה.

תיבת המכרזים תיפתח רק אם יהיו נוכחים חבר הוועדה שקבעה הוועדה, וכן עובדי המועצה שראש המועצה הסמיך לכך כאמור בסעיף 14 (א).

כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת המכרזים ורישום מסמכי המכרזים בפרוטוקול".

הביקורת לא מצאה בשלושת המכרזים שנבדקו כי פורסמה הודעה בדבר המקום והמועד לפתיחת תיבת המכרזים וכי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת התיבה.

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי הורתה לפרסם את המועד לפתיחת מכרזים באתר של המועצה.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מ.מ. רכזת מכרזים מסרה לביקורת כי היא שולחת הודעות במייל/שיחה טלפונית גם בזמן ההגשה על תאריך פתיחת המכרזים. כיום נעשה פרסום באתר המועצה.

הביקורת מעירה שכדי לעמוד בצו המועצות יש צורך לשמור את העתק ההודעה שנשלחה למציעים בתיק המכרז.

יחד עם זאת, נמצא כי בעת פתיחת תיבת המכרזים נכחו מציעים כמפורט להלן:

מס' מכרז	מס' מכרז	שם המכרז	מציעים נוכחים	הערות
1	7/17	אספקה והתקנות סככות הצללה	3	מתוך 6 מציעים
2	21/17	שיפוצים ומתקני ביוב ומים	לא נרשם בפרוטוקול	מתוך 2 מציעים
3	3/17	הקמת גן ילדים בן 8 כיתות	1	הצעה יחידה

4.4. רישום מסמכי המכרז בעת פתיחת תיבת המכרזים

סעיף 16 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את אופן ניהול הפרוטוקול אשר על הוועדה חלה החובה לנהל בכל ישיבותיה, כדלהלן: " הפרוטוקול ינוהל בשני עותקים, שאחד מהם יימסר למשמורת לעובד המועצה המקומית שקבע לכך ראש המועצה."

סעיף 17 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את חובת ואופן רישום וסימון מסמכי המכרז שהתקבלו כדלהלן:

”משנפתחה תיבת המכרזים יוצאו ממנה המעטפות והואמדן הנוגעים למכרז, שלגביו נקבע מועד פתיחת מסמכי המכרז באותו יום. כל מעטפה תסומן במספר סידורי, ומספרן הכולל של המעטפות יירשם בפרוטוקול.

לאחר הסימון, כאמור בסעיף –קטן (א), תיפתח כל מעטפה, וחבר הוועדה יחתום בראשי תיבות על כל גיליון או חוברת כרוכה שהוצאו מכל מעטפה, וכן יחתום על גבי ה-אומדן.

שמות המשתתפים במכרז, הסכום הכולל של כל אחד ממסמכי המכרז, מספר הגיליונות שהוצאו מכל מעטפת מכרז והאומדן, יירשמו בפרוטוקול, אולם לפני רישומם יכריז עליהם חבר הוועדה שנקבע כאמור.”

מבדיקת מסמכי המכרזים של שלושת המכרזים שנדגמו עולה כי ועדת מכרזים מקפידה על רישום פרוטוקול בפתיחת תיבת המכרזים, נמצא שהעתק מפרוטוקול ישיבת ועדת מכרזים נשמר בתיק מסמכי המכרז במשרד מ.מ רכזת המכרזים. בפרוטוקולים מצוינים שמות המשתתפים, רושמים את סכום הצעות המחיר ואת הסכום של ערבות מכרז וסימון המעטפות. **אין הערות.**

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי חבר ועדת מכרזים מסמן את המעטפות וחותרם על המעטפות ועל חוברת המכרז; יצוין כי גם בישיבות ועדת המכרזים בהם השתתף מבקר המועצה חתמו על המעטפה ועל החוברת – **אין הערות.**

5. הליך בחינת ההצעות ובחירת הזוכה

5.1. מסירת מסמכי המכרז לעיון המומחה

סעיף 18 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) קובע את אופן מסירת מסמכי המכרז לעיון המומחה לצורך קבלת חוות דעתו, כדלהלן:

” יושב ראש הוועדה ימסור, ללא דיחוי, העתק של כל מסמכי המכרז שהוצאו מתיבת המכרזים, לידי המומחה שקבעה הוועדה דרך כלל לאותו סוג של חוזים שאליהו משתייך החוזה המוצע במכרז לשם קבלת חוות דעתו (להלן – המומחה).

לא נקבע מומחה, יכנס יושב ראש את הוועדה והיא תחליט בדבר הצורך בהתייעצות במומחה ובדבר בחירתו.

נתגלתה במסמכי המכרז, בעת הבדיקה בידי המומחה או בידי הוועדה, טעות חשבונית, תתוקן הטעות בידי יושב ראש הוועדה ועל דעת הוועדה. התיקון ירשם בפרוטוקול: נתגלתה אי-התאמה בין המחיר הכולל של מספר יחידות לבין המחיר של כל יחידה שצוין במסמכי המכרז, תתוקן אי ההתאמה בהסתמך על המחיר של כל יחידה.”

מבדיקת המסמכים של שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת נמצא כי ועדת המכרזים, לאחר שפתחה את תיבת המכרזים וערכה פרוטוקול, העבירה את המעטפות שנמצאו בתיבה לידי מומחים חיצוניים – יועץ א' במכרזי בניית 8 כיתות ומכרז הצללה ויועץ ב' במכרז תחזוקת מים וביוב לבדיקת ההצעות וליועצת המשפטית של המועצה.

המומחה החיצוני שבדק את ההצעות מוציא מסמך לוועדת מכרזים על תוצאות הבדיקה ובסוף המסמך מחווה את דעתו וממליץ על ההצעה הזוכה. אין הערות.

5.2. אופן קבלת החלטות בוועדה

סעיף 135 לצו המועצות המקומיות קובע את המניין החוקי הנדרש לשיבות הוועדות ובכלל זה ועדת המכרזים, וכן את אופן קבלת ההחלטות, כדלהלן:

“ רוב חברי ועדה הם מנין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הוועדה מנין חוקי לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות.

החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הוועדה המצביעים בישיבה שיש בה מניין חוקי. מספר – קולות שקול פירושו דחיית ההצעה.”

מבדיקת שלושת המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת נמצא כי ועדת המכרזים קיבלה את החלטותיה בקוורום הנדרש וברוב קולות, להלן ההחלטות שהתקבלו במכרזים שנבדקו:

א. מכרז פומבי מספר 7/17 לאספקה והתקנות סככות הצללה

חברי ועדת מכרזים נוכחים – 5

חברי ועדה שהצביעו בעד – 4

חברי ועדה שהצביעו נגד – 1

ב. מכרז פומבי 21/17 שיפוצים ואחזקת מתקני מים וביוב

חברי ועדת מכרזים נוכחים – 4

חברי מועצה הצביעו בעד פה אחד.

ג. מכרז מס' 3/12 – הקמת 8 כיתות בגן ילדים

חברי ועדת מכרזים נוכחים - 3

חברי ועדה שהצביעו בעד – 2

חברי ועדה שהצביעו נגד – 1

אין הערות.

5.3. בחירת ההצעה הזוכה

סעיף 21 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) מגדיר את חובת יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע את ההצעה הזולה ביותר, כדלהלן:

”לאחר שהוועדה סיימה את בדיקת כל מסמכי המכרז שהוגשו, ועיינה בחוות דעתו של מומחה ושל יועץ משפטי – אם ניתנו כאלה – ירשום יושב ראש הוועדה את כל הסכומים המופיעים במסמכי המכרז שנותרו לדיון (להלן – ההצעות). ויקבע מתוכם את ההצעה הזולה ביותר, ולעניין חוזה כאמור בסעיף 22 (ד) – את ההצעה הגבוהה ביותר.”

מבדיקת הפרוטוקולים של שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת, עולה כי ועדת המכרזים המליצה לראש המועצה על ההצעה הזולה ביותר. **אין הערות.**

5.4. המלצות הוועדה

סעיף 22 לצו המועצות המקומיות (מכרזים) מגדיר את אופן קביעת המלצות הוועדה לבחירת ההצעה הזוכה, כדלהלן:

”ועדת מכרזים תמליץ על מתן עדיפות לרכישת טובין מתוצרת ישראל, כל עוד מחיריהם אינם גבוהים ביותר מ – 15% ממחיר הטובין המיובאים, ובתנאי שהטיב ויותר התנאים עונים על דרישות המזמין.”

בכפוף לאמור בצו זה, תמליץ הוועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האמדן שנמסר כאמור בסעיף 11.

אם החליטה הוועדה להמליץ על הצעה שאינה הזולה ביותר, תרשום בפרוטוקול הנימוקים להחלטה.

לא תמליץ הוועדה דרך כלל, על הצעה, אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה היחידה לדיון בפני הוועדה, המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.”

מבדיקת שלושת המכרזים שנדגמו על ידי הביקורת, נמצא כי **במכרז מספר 3/17 הקמת גן ילדים בן 8 כיתות**, הוגשה הצעה יחידה. יצוין שבסיוור הקבלנים השתתפו 6 מציעים.

חו"ד יועצת משפטית מיום 17.3.17

בחוות דעת של יועצת משפטית מיום 20.03.17 ציינה שההלכה הפסוקה קבעה "שאין פוסלים הצעה העומדת במכרז מהטעם שהיא נותרה יחידה, כל עוד לא קיים חשש לקנוניה בין המציעים, ופגיעה בטוהר המידות או כי המחיר הנקב בהצעה היחידה אינו עולה על מחיר השוק."

בחוות דעתה של היועצת המשפטית פירטה את הבעייתיות של המציע, כגון: המלצות שאינן עומדות בדרישה - הגיש רק המלצה אחת, מתנהלת חקירה משטרתית, ביטול רישום מספר רשם הקבלנים.

היועצת המשפטית קבעה כי הנושא טעון בירור עם הקבלן וכן עם הגורמים המוסמכים (רשם הקבלנים) והחלטת הוועדה.

ישיבת ועדת מכרזים מה 5.4.17

בישיבת ועדת המכרזים מיום 05.04.17 אשר נועדה לביור עם המציע, נכחו שני נציגים של המציע. בבירור של הוועדה הייתה התייחסות בעיקר לנושא רישיון קבלן בלבד, הוועדה לא התייחסה לחוסר בהמלצות ולחקירה משטרתית.

מפרוטוקול הוועדה לא נמצאה התייחסות לכך שהוגשה הצעה יחידה, למרות שבסיוור קבלנים השתתפו 6 מציעים.

ההלכה הפסוקה שקבעה, אין פוסלים הצעה יחידה סומכת על הוועדה שהיא מבררת שאין חשש לקנוניה, שאין פגיעה בטוהר המידות או כי המחיר שנקב בהצעה אינו עולה על מחיר שוק.

מפרוטוקול הוועדה עולה כי הוועדה המליצה על הצעה לראש המועצה בלי לברר את נושא רישיון הקבלן וחקירת המשטרה, ולכך שלמרות ש-6 קבלנים השתתפות בסיוור קבלנים, היית הצעה בודדה.

היועצת המשפטית בחוות דעתה קבעה שלא הייתה "נוטלת סיכון" וביקשה לקבל מסמכים של החלטת רשם הקבלנים ועל הערר שהוגש על ידי המציע.

לדעת הביקורת, היה על הוועדה לדון בכמה סוגיות, כגון: השתתפו בסיוור קבלנים 6 מציעים, למה הוגשה רק הצעה יחידה?, הרי זה לא ספק יחיד, מדובר במקצוע נפוץ (בנייה) .

על הוועדה היה להתין ולא להמליץ לראש המועצה על המציע עד שיונחו בפניה: החלטת הרשם, הערר, חוות דעת החסרות ונתונים על חקירת המשטרה.

בסיום הביקורת התברר שהמכרז בוטל ובמקומו פורסם מכרז מס' 10/17 וזכתה בו חברה אחרת.

היועצת המשפטית מסרה לביקורת דוא"ל אשר שלחה לחברי ועדת המכרזים ביום 6.4.17 (יום אחד אחרי ישיבת ועדת מכרזים שהתקיימה ביום 5.4.17 ובה הוחלט להמליץ לראש המועצה על הזוכה) ובו הודיעה כי רשם הקבלנים ביטל את רישיונו של הקבלן בכל הענפים בהם הוא רשום, בשל התנהגות דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצוע לפי סעיף 8 לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות.

היא ציינה בחוות דעתה 'כי לנוכח התשתית המנהלתית שיש בידינו בדבר החלטת הרשם וביטול הסיווג הקבלני הצפוי, הרי שעל המועצה להימנע מלהתקשר בהתקשרות חדשה עם הקבלן (צמרות ג' /בניית 8 כיתות)'.
כמו כן, היועצת המשפטית הוסיפה כי חוות הדעת מועברת בזאת גם לראש המועצה כמי שבידו סמכות ההחלטה האחרונה לאחר קבלת המלצתה של ועדת מכרזים.

הביקורת מעירה כי מן הראוי היה כי ועדת המכרזים, אחרי שקיבלה את חוות דעתה של היועצת המשפטית ובה ציינה שיש להימנע מלהתקשר עם הזוכה, תזמן ישיבת ועדה, לדון בחוות הדעת ולתעד בפרוטוקול את ההשתלשלות החדשה בעקבות ביטול הרישיון של הקבלן ע"י רשם הקבלנים ולהמליץ לראש המועצה על ביטול המכרז ועריכת מכרז חדש.

במכרז שבוטל - 3/17 להקמת גן בן 8 כיתות - ניגש מציע אחד בלבד עקב המחיר הנמוך שנקבע שממנו המציעים נדרשו לתת הנחה; במכרז החדש 10/17 המחיר הוגדל ב- 36% ניגשו מספר מציעים.

בפגישה שערכה הביקורת עם היועצת משפטית ובה השיבה לטענת הביקורת בדבר השתתפות שישה מציעים במפגש הבהרות ורק מציע אחד הגיש, היא מסרה לביקורת כי הסיבה לכך שרק מגיש אחד הגיש והיתר לא הגישו זה בגלל שהמחיר שהמועצה קבעה במכרז וממנו המציעים היו צריכים לתת הנחה היה נמוך. כמו כן, היא מסרה לביקורת את האומדן של מכרז מס' 10/17 החדש (חוות דעת של היועץ המקצועי יועץ א' מיום 17.7.17) שנערך תחת מכרז מס' 3/17 שבוטל וציינה שבמכרז 10/7 החדש המועצה הגדילה את האומדן ולכן הוגשו יותר הצעות.

בהמשך לני"ל, הביקורת השוותה את המחיר שהמועצה קבעה במכרז 3/7 (המכרז שבוטל) לעומת המכרז 10/7 שבא תחתיו (המכרז בו זכתה קבלן ג' נמצא שהואמדן שקבעה המועצה במכרז 7/10 גבוהה יותר בכ-36% (8,559,489 ₪ לעומת 6,288,249 ₪).

הטבלה שלהלן מציגה השוואה בין מכרז מס' 3/17 לבין מכרז מס' 10/17 :

שיעור הפרש	הפרש	אומדן מס' 3/17 (שבוטל) ₪	אומדן מס' 10/17 (חדש) ₪	מהות העבודה	מס'
44.1%	1,957,800	4,444,440	6,402,240	מבנה (פאושלי)	1
31.6%	583,445	1,843,804	2,157,249	עבודות פיתוח	2
<u>36.1%</u>	<u>2,271.245</u>	<u>6,288,244</u>	<u>8,559,489</u>	<u>סה"כ</u>	3

6. פיקוח, בקרה ויישום תנאי ההסכם

6.1. כללי

הביקורת בחנה את יישום תנאי ההסכם ב-2 המכרזים הבאים:

א. מכרז פומבי 21/17 שיפוצים ואחזקת מתקני מים וביוב.

ב. מכרז מס' 7/17 אספקת והתקנת סככות הצללה בשצ"פים.

6.2. מכרז פומבי 21/17 שיפוצים ואחזקת מתקני מים וביוב

לצורך בחינת יישום תנאי ההסכם שבין המועצה לבין הקבלן, הביקורת נפגשה עם מנהל מחלקת מים וביוב בעירייה. במשרד מנהל המחלקה נמצא העתק חוזה שבין העירייה לקבלן; כמו כן, נמצאו העתקים של ההזמנות מוצמדות לחשבוניות. בנוסף, נמצאה טבלה של המחיר וסוגי הטיפולים שהקבלן אמור לבצע במתקנים.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 3 חשבוניות, כדלקמן:

א. חשבונית מס מס' 0/1006176, מתאריך 30.4.19 ע"ס 50.885.35 ₪
כולל מע"מ.

ב. חשבונית מס מס' 01/006150, מתאריך 31.3.19 ע"ס 50.885.35 ₪
כולל מע"מ.

ג. חשבונית מס מס' 01/006096, מתאריך 28.2.19 ע"ס 50.885.35 ₪
כולל מע"מ.

6.2.1. בדיקת חשבוניות

נמצא שעל החשבוניות של קבלן שיפוצים ואחזקת מתקני המים והביוב חתום מנהל מחלקת מים וביוב בלבד; לדעת הביקורת ראוי ששני בעלי תפקידים יחתמו על החשבוניות כדי להגביר את הפיקוח והבקרה.

6.2.2. סיורים של היועץ מטעם המועצה

מנהל מחלקת מים וביוב מסר לביקורת כי בעקרון אין תקלות בשירות שהקבלן נותן לרשות והקבלן זמין לטיפול לכל קריאה כשהעירייה פונה אליו, יחד עם זאת על פי סיכומי הסיורים שערך יועץ שמונה על ידי המועצה התגלו ליקויים במתקנים עליהם מופקד הקבלן.

בהתאם לבקשת הביקורת בעניין פיקוח ויישום התחייבויות הקבלן בהסכם, מנהל מחלקת מים וביוב מסר לביקורת סיכום של שלושה סיורים שנערכו במחצית השנה האחרונה, אשר הכין יועץ מטעם המועצה במתקני מים וביוב שהקבלן אחראי עליהם. להלן מועדי ביצוע הסיורים:

א. סיור במתקנים ביום 25.11.19 - הסיכום הופץ למשתתפים ביום 28.11.19.

ב. סיור במתקנים ביום 17.7.19 - הסיכום הופץ למשתתפים ביום 18.7.19 (ביום 6.8.19 הופץ סיכום אשר מתקן את הסיכום הקודם).

מתקציר הסיור שנערך ביום 17.7.19 על ידי היועץ שמונה על ידי המועצה עלה כי נמצאו ליקויים רבים וחמורים בתחום הבטיחות, התחזוקה והטיפול המונע. להלן ציטוטים מתקציר היועץ:

"מצב התחנות כפי שנמצא בסיור ויפורט בהמשך, הינו מתחת לכל ביקורת בכל מדד אפשרי".

"עבודות לשדרוג המתקנים, אשר נדרשו במסגרת מכרז הקבלנים והוזמנו מהקבלן - לא בוצעו".

"עבודות אחזקה שוטפת כגון ניקיון, בדיקת ציוד כיבוי אש, דיזל גנרטור וכדומה - לא מבוצעות".

"ספרי מתקן קיימים במספר בודד של מתקנים".

להלן מקצת מהליקויים אשר מופיעים בגוף הדוח בכל המתקנים:

- מערכות כיבוי אש לא עברו בדיקה מספר שנים. בתחנה אין מים, יש לפעול להסדרת קו מים בתחנה הצפונית.
- גנרטור דיזל לא עבר בדיקה מזה מספר שנים.
- אי בדיקת איכות הסולר.
- לוודא בדיקת מערכת מניעת זרימה חוזרת (מז"ח) אחת לשנה.
- נדרש לבצע עמידה ברעידות אדמה ועמידה בדרישות המיגון של רשות המים.
- אין תאורה בקומת הקרקע .

כמו כן, מערכת כלור לא עובדת במגדל המים ובריכה.

מסיכום הסיור במתקנים שערך היועץ מטעם המועצה ביום 25.11.19 (האחרון) אשר מטרתו לבדוק את תיקון הליקויים מיום 17.7.19, מציין היועץ כי חלק מהליקויים תוקנו. הוא מציין את הליקויים שטרם תוקנו, להלן הפירוט:

- הקבלן קיבל הזמנת עבודה לביצוע מטלות בכל אחד מהמתקנים, המטלות ברובן לא בוצעו.
- בכל המתקנים קיים יומן עבודה חלקי. יש לבדוק את איכות הסולר, לוודא המצאות ספר מתקן למחלקה, לבצע ביקורת מז"ח פעם בשנה, לבצע בדיקות רעידת אדמה, לוודא עמידה בדרישות המיגון של רשות המים.

הביקורת מעירה שלמרות שעברו מעל ל-4 חודשים מהסיוור הראשון של היועץ (17.7.19) עד לסיוור המעקב (25.11.19), מרבית הליקויים לא תוקנו ויש צורך לסיים את תיקון הליקויים.

על פי סעיף 121 להסכם - קנסות, אחריות, פיצויים מוסכמים וקבועים מראש, נקבע :

אי היענות לקריאות תקנות לתיקון תקלות -תגרור קנס של 2,500 ₪
אי ביצוע עבודות אחזקה מונעת - אי ביצוע עבודות אחזקה מקיפה במשאבות והמבנה תגרור קנס בסך 2,500 ₪.

לדעת הביקורת סעיפי הקנסות כפי שרשומות בחוזה אינן נותנות מענה לכלל ההפרות האפשריות.

למרות שממצאי הסיוורים של היועץ (שהועסק על ידי המועצה) מעלים ליקויים חמורים בתחום הבטיחות בהתנהלות הקבלן, המועצה לא קנסה את קבלן שיפוצי המים והביוב ואף שילמה לו את כל הכסף.

לשאלת הביקורת מדוע לא מטילים על הקבלן קנסות בגין ההפרות שנתגלו בסיוורים בהתאם לסעיפי ההסכם, מסר מנהל המחלקה לביקורת כי הוא פועל אחרת ולא משחרר לקבלן חשבוניות לתשלום, כך לדוגמה לא העביר חשבוניות לתשלום בעבור החודשים: אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר 2019.

בהצלבת הנתונים שמסר מנהל מחלקת מים וביוב, שהקפיא לקבלן חשבוניות בעבור החודשים: אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר 2019 לכרטסת הנהלת חשבונות של הקבלן נכון ליום 6.1.20, **נמצא כי החשבוניות שולמו לקבלן.** (לא שולמו רק החשבוניות עבור החודשים נובמבר ודצמבר שכנראה עדיין לא הוגשו).

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנהל מחלקת מים וביוב מסר לביקורת כי למרות שביקש להקפיא את החשבוניות המפורטות לעיל לקבלן, הנהלת חשבונות לא הקפיאה את החשבוניות ושילמה לקבלן כפי שנמצא בהצלבת הנתונים.

6.3. מרכז מס' 7/17 אספקה והתקנת סככות הצללה בשצ"פים

6.3.1. כללי

בהמשך למכרז מס' 7/17 בנושא אספקה והתקנת סככות הצללה בשצ"פים, נחתם הסכם בין המועצה לבין הקבלן בתאריך 8 במאי 2017 למשך 12 חודשים ואופציה של 3 שנים נוספות - סה"כ 4 שנים.

לצורך בדיקת יישום תנאי ההסכם שבין המועצה לבין הקבלן, הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- א. מתן הנחות הקבלן לעירייה על פי ההסכם.
- ב. הליך אישור חשבוניות.
- ג. בחינת תשלומים לקבלן.
- ד. עמידה בתשלומים לקבלן על פי ההסכם.

6.3.2. מתן הנחות למועצה על פי ההסכם

להלן התפתחות ההנחות ממחירי המכרז:

א. ההנחה המקורית - על פי ההסכם שנחתם בעקבות המכרז עמדה על 13.10% מהעלויות של החומרים והעבודה שהוצגו במסמכי המכרז.

ב. בתאריך 14.05.19 הקבלן הוציא מסמך למועצה המגדיל את ההנחה שנתן למועצה ב- 2% מ-13.10% ל-15.10%.

ג. בהארכת ההסכם שבין המועצה לקבלן שנערכה ביום 30.04.19, המועצה האריכה לקבלן את המכרז בשנה נוספת מ-10.5.19 עד ל-10.05.20, כאשר בהארכת ההסכם הקבלן נתן הנחה נוספת של 5%, סה"כ הנחה שנתן הקבלן -20.10%.

הביקורת בדקה חשבוניות שהוגשו אחרי 10.05.19 על ידי הקבלן בהם אמור היה לתת הנחה של 20.10% למועצה על פי ההסכם ההארכת.

להלן ממצאי הבדיקה :

מס' ההזמנה ותאריך	מס' תקינות/לא תקין	שיעור ההנחה שניתנה	סכום החשבונית (כולל מע"מ) ₪	תאריך החשבונית	מס' חשבונית	מס'
מס'1188 7.7.19	תקין	20.10%	19,010	25.9.20	7742	1
מס'862 13.5.19	תקין (*)	13.10%	57,598	16.6.19	7442	2

(*) נמצא כי בחשבונית 7442 (מס' סידורי 2) כמפורט בטבלה לעיל שהגיעה למועצה אחרי הגדלת ההנחה בעקבות הארכת ההסכם, הקבלן לא נתן את ההנחה בסך 20.10%. נמסר לביקורת כי מדובר בעבודה שבוצעה לפני ההארכה והוצגה מאוחר יותר ע"י הקבלן ולכן לא ניתנה ההנחה של 20.10% שנקבעה בהארכה מיום 10.5.19.

הביקורת מעירה כי בפירוט של החשבוניות של קבלן ההצללות לא מפורט מועד ביצוע העבודה.

6.3.3. הליך אישור החשבונית

הביקורת בדקה את הליך אישור החשבוניות וצירוף מסמכים לחשבוניות מתבצע לפי כללי המנהל התקין. להלן החשבוניות שנדגמו :

מס' חשבונית	מס' חשבונית	חתימת מקבל הטובין	חתימת מהנדסת המועצה	הזמנה מצורפת
7442	1	יש	אין	יש
7742	2	יש	אין	יש
6320	3	יש	אין	יש

מבדיקת החשבוניות שאושרו לתשלום לקבלן נמצא שהאחראי על פיתוח השצ"פים במועצה, כאשר הוא מקבל את ההצללות, מטביע עליהם חותמת עם פרטיו האישיים, חותם בכתב ידו על החשבונית וכותב עליה "מאשר"; לא נמצאה חתימה ואישור של מהנדסת המועצה על החשבוניות.

לדעת הביקורת נדרשת חתימה שניה של מהנדסת המועצה על החשבונית ואין להסתפק בחתימה אחת של מקבל העבודה.

6.3.4. בחינת תשלומים לקבלן

מבדיקת כרטיסיות הנהלת חשבונות של קבלן סככות ההצללה עולה כי נכון לתחילת נובמבר 2019, שולמו כל החובות לספק ולהלן הפירוט:

מס'	שנה	סה"כ זכות לקבלן (₪)	סה"כ תשלום לקבלן (₪)	יתרות חוב לסוף שנה (₪)	הערות
1	2017	1,144,574	647,761	496,813	
2	2018	1,953,600	1,795,246	158,354	כולל יתרת חוב 496,813 משנת 2017
3	2019	340,627	340,627	0.00	כולל יתרת חוב 158,354 משנת 2018

בחוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017, נקבע כי רשות מקומית תשלם לספק לא יאוחר מ- 45 ימים ממועד בו הומצא למזמין את החשבון.

בסעיף 72 להסכם שבין המועצה לקבלן נקבע כי המועצה תשלם לקבלן בעד תמורת הטובין והעבודה בהתאם לחשבוניות שיוגשו כדין בתנאי תשלום שוטף+60 בתוספת מע"מ כחוק, מיום שבו יגיש הקבלן חשבון.

נמצא כי ההסכם בעניין תנאי תשלום נוגד את חוק מוסר התשלומים תשע"ז-2017. בחוק נקבע שהמזמין ישלם לספק לא יאוחר מ- 45 ימים, בעוד בהסכם נקבע שוטף+60 ימים.

הביקורת בדקה את התשלומים שהמועצה משלמת לקבלן ולהלן הממצאים:

מס' מס' חשבונית	סכום התשלום (₪)	תאריך הגשת החשבונית	תאריך התשלום	הפרש בימים
7385	13,437	28.05.19	01.07.19	34
6916	129,743	24.12.18	16.01.19	23
7637	19,948	22.08.19	07.10.19	46
7256	10,472	31.03.19	19.05.19	49

נמצא שלמרות שבהסכם נקבע שוטף+60 ימים שנוגד את חוק מוסר התשלומים, המועצה עומדת בחוק מוסר התשלומים ומשלמת לספק לפי 45 ימים, מיום הגשת החשבוניות ובשני מקרים שילמה בפחות מ- 45 ימים.

7. סיכום ומסקנות

בעיקרון המועצה מנהלת את המכרזים הפומביים בהתאם לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (מכרזים) ובהתאם לטיוטת נוהל המכרזים של המועצה. ועדת המכרזים מתכנסת ומתעדת את עבודתה והחלטותיה בפרוטוקולים, מוסרת את מסמכי המכרזים ליועצים מקצועיים וליועצת המשפטית לשם קבלת חוות דעת שלהם, דנה בחוות הדעת, מקבלת את החלטותיה וממליצה לראש המועצה בהתאם. בעיקרון מ.מ רכזת המכרזים מנהלת את תיקי המכרזים, עוקבת אחר הארכות המכרזים, חידוש ערבויות, חידוש אישורי ביטוח.

יחד עם זאת, על רקע הממצאים שעלו בביקורת, ההתנהלות של המכרזים הפומביים טעונה שיפור ויתר הקפדה כמפורט להלן (ממצאים עיקריים):

- במועצה אין מסמך המפרט את מדיניותה בנושא מכרזים ונוהל המכרזים שהוכן על ידי היועצת משפטית בשנת 2016 טרם אושר בצורה פורמאלית. יצוין כי בנוהל המכרזים שהוצג לביקורת לא הוגדרו לוחות זמנים לשלבי המכרז השונים.
- מ.מ. רכזת המכרזים נמצאת בתפקידה כממלאת מקום כשנתיים, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011, הקובע כי ממלא מקום נקבע ל-3 חודשים בלבד. כמו כן, מ.מ. רכזת מכרזים לא עברה הכשרה פורמאלית כלשהי בתחום המכרזים.
- המועצה אינה מפעילה מכרזים זוטא ואינה בשלה לעבודה עם מכרזי זוטא.
- נמצאו פערים בתיעוד מסמכים שקשורים למכרזים: במהלך הביקורת היה קושי לאתר את המסמכים של המכרזים השונים מאחר שהם לא היו מרוכזים במקום אחד כנדרש.

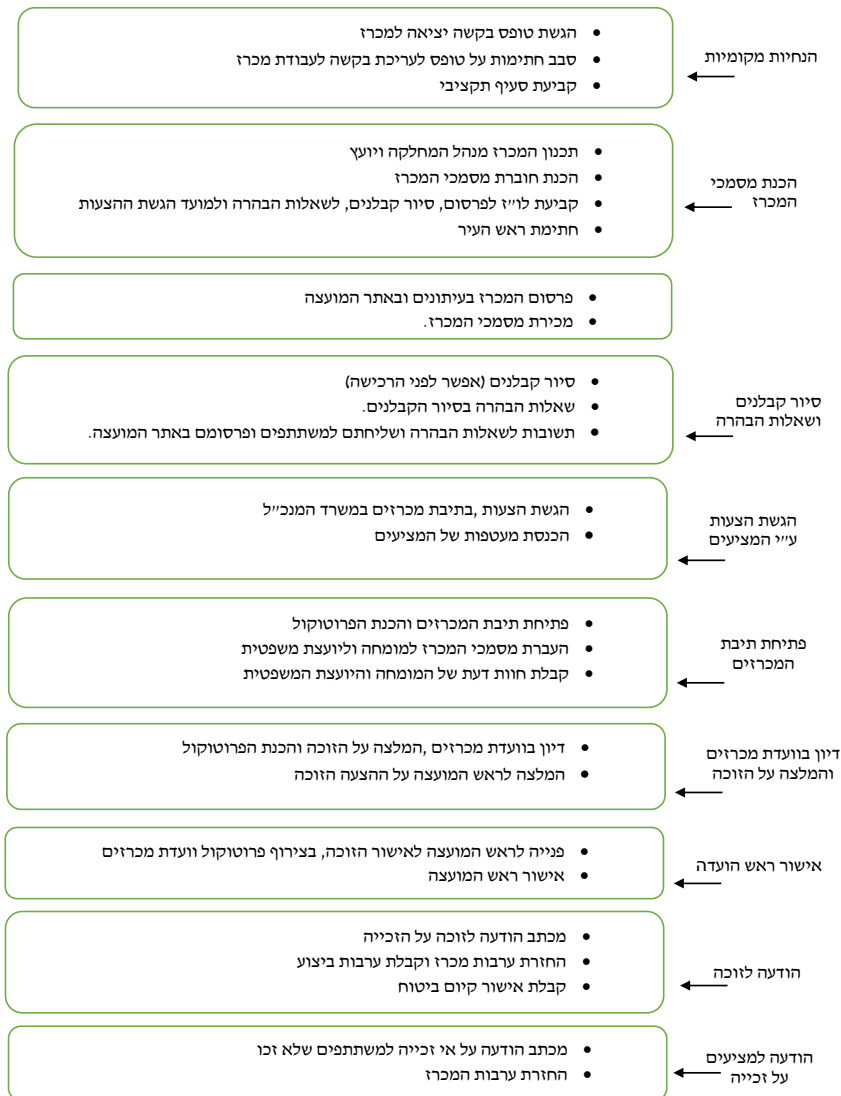
- לא נמצא פנקס מכרזים אשר מיועד לעיון הקהל הרחב; הביקורת מעירה כי מדובר בליקוי שבעבר תוקן בעקבות הערת ביקורת מטעם משרד הפנים ושוב חזר; מ.מ רכזת המכרזים מבצעת מעקב אחר החוזים במועצה באמצעות טבלת "אקסל" המכונה "ריכוז הסכמי המועצה"; יחד עם זאת, נמצא כי המעקב אינו מכיל את הנתונים בהתאם להנחיות של משרד הפנים.
- בתיק המכרז המנוהל ע"י מ.מ רכזת מכרזים אין הקפדה על שמירת העתקי ערביות הקבלנים (ערבות מכרז/ערבות ביצוע) (הערבות המקורית צריכה להישמר בכספת בגזברות). אין הקפדה על תיעוד אישור קיום ביטוחים מהקבלנים במהלך המכרז ובעת הארכת ההסכם כנדרש מתנאי המכרז; כתוצאה מכך המועצה עלולה להיות חשופה לתביעות לכיסוי נזקי גוף או רכוש בעקבות פעילות הקבלנים, מבלי שתוכל לקבל שיפוי מהקבלנים.
- לא נמצאו כתבי מינוי לשני העובדים המחזיקים את שתי המפתחות ולאחראית לקבל את המעטפות של המציעים והכנסתן לתיבת המכרזים. לא נמצא בשלושת המכרזים שנבדקו כי פורסמה הודעה בדבר המקום והמועד לפתיחת תיבת המכרזים וכי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים.
- מפרוטוקול הוועדה במכרז 3/17 בנושא בניית 8 כיתות עולה כי הוועדה המליצה על הצעה לראש המועצה בלי לברר את נושא רישיון הקבלן וחקירת המשטרה, ולכך שלמרות ש-6 קבלנים השתתפו בסיור קבלנים, היית הצעה בודדה. ועדת מכרזים אחרי שקיבלה בדוא"ל את חוות דעתה של היועצת המשפטית (יום אחרי החלטתה להמליץ על הזוכה) ובה ציינה שיש להימנע מלהתקשר עם הזוכה, לא זומנה ישיבת וועדה כדי לדון בחוות דעתה של היועצת המשפטית וממילא לא תועד בפרוטוקול את ההשתלשלות החדשה בעקבות ביטול הרישיון של הקבלן.

להלן ממצאים עיקריים מבדיקת החשבוניות למול ההסכמים עם הקבלנים:

- מבדיקת החשבוניות מחלקת מים וביוב נמצאה חתימה של מנהל מחלקת מים וביוב בלבד; לדעת הביקורת ראוי ששני אנשים יחתמו על החשבוניות כדי להגביר את הפיקוח והבקרה. מבדיקת החשבוניות שאושרו לתשלום לקבלן (מכרז הצללה 7/17) נמצא שעל החשבוניות חתום אחראי על פיתוח שצ"פ שמאשר את הביצוע וקבלת הטובין בחתימתו בלבד ללא אישור מהנדסת המועצה.
- נמצא כי למרות שממצאי הסיורים של היועץ (שהועסק על ידי המועצה) העלו ליקויים חמורים בתחום הבטיחות בהתנהלות הקבלן, ובביקורת חוזרת נמצא כי רוב הליקויים לא תוקנו, המועצה לא קנסה את קבלן שיפוצי המים והביוב ואף שילמה לו את כל הכסף.
- הביקורת מעירה כי בפירוט של החשבוניות של קבלן ההצללות לא מפורט מועד ביצוע העבודה. כמו כן, נמצא כי המהנדסת אינה חותמת על החשבוניות כאישור לעבודה.

נספח א' – תרשים זרימה כללי להליך המכרז במועצה

להלן תרשים זרימה כללי להליך המכרז במועצה:



נספח ב' – רשימת מסמכים שיש לשמור בתיק המכרז

- טופס בקשה לעריכת המכרז
- מינוי ראש המועצה לאחראי על קבלת מעטפות .
- מינוי ראשה המועצה לשני עובדים המחזיקים במפתחות תיבה המכרזים.
- אישור תקציב על ידי גזבר המועצה למכרז.
- הוראות למשתתפי המכרז, תנאי סף ומפרטים טכניים
- חוזה המכרז
- אישור ויועצת משפטית על תקינות מסמכי המכרז
- פנייה לפרסום בעיתונים
- העתק פרסום בשני עיתונים יומיים.
- פרוטוקול סיור קבלנים / ספקים.
- פרוטוקול שאלות הבהרה ותשובות .
- קבלתה על רכישת מסמכי המכרז
- תיעוד אישור הגשת המכרז.
- העתקים מכל ההצעות שהוגשו למכרז והמסמכים הנלווים .
- פרסום מקום ומועד פתיחת תיבת מכרזים.
- מעטפות המכרז של כלל המשתתפים
- העתק אומדן שהופקד בתיבת המכרזים
- פרוטוקול פתיחת תיבת מכרזים
- חוות דעת של מומחים
- חוות דעת של היועצת המשפטית .
- תכתובות עם משתתפי המכרז.
- העתקים של ערבויות (מכרז, ביצוע ייבדק) כולל הארכות
- העתקים של אישור קיום ביטוח ופוליסת ביטוח (כולל הארכות)
- אישור יועץ ביטוח על תקינות קיום ביטוח ופוליסות
- פרוטוקול של וועדת מכרזים. לפתיחת מעטפות
- פרוטוקולים של דיונים בוועדת מכרזים
- פרוטוקול וועדת מכרזים של ההמלצה לראש המועצה על ההצעה הזוכה

- אישור ראש המועצה על ההצעה הזוכה
- הודעה לזוכה על הזכייה, קבלת ערבות ביצוע והחזרת ערבות מכרז.
- הודעה למשתתפים האחרים על אי זכייה והחזרת ערבות מכרז למשתתפים.
- צו תחילת עבודה (היכן שנדרש)

בטיחות מוסדות חינוך

דוח ביקורת 2019-6

מבקר המועצה

תוכן עניינים

<u>פרק</u>	<u>שם הפרק</u>	<u>עמוד</u>
א	כללי – מבוא, מטרה, היקף, מתודולוגיה	243
ב	תמצית ממצאים	246
ג	המלצות	250
ד	פירוט ממצאים	253
	1 ארגון וניהול	253
	2 הטיפול בליקויי/מפגעי בטיחות	259
	3 ביקורי בדיקה במוסדות חינוך	280
	4 סיכום ומסקנות	282
נספח	א' טבלת ריכוז ממצאים בגני ילדים	284
נספח	ב' טבלת ריכוז ממצאים בבתי ספר	296
נספח	ג' תמונות של ליקויי בטיחות במוס"ח	304

פרק א' – כללי

1. מבוא

במועצה מקומית באר יעקב (להלן: "המועצה") 19 בתי ספר ו 96 גני ילדים (עירוניים ובבעלות)³¹.

בהתאם להחלטת ממשלת ישראל (מס' 481) מיולי 2001, "נטל האחראיות הישירה לבטיחות התלמידים והמורים חל על בעלי מוסדות החינוך, כאשר האחראיות הכוללת חלה על משרד החינוך". כן נקבע בהחלטה זו כי המנהל הכללי של משרד החינוך יקבע מתכונת להדרכה, פיקוח, מעקב ובקרה בכל הנוגע לתיקון ליקויי בטיחות ולהסרת מפגעים בטיחותיים במוסדות החינוך. ואכן ההנחיות והדרישות המקצועיות והחינוכיות בתחום זה מפורסמות בהרחבה (לרבות מפרטי בטיחות) ע"י משרד החינוך, בעיקר באמצעות חוזרי מנכ"ל וכן בהנחיות מטעם הממונים על הנושא במשרד החינוך – ברמה הארצית (אגף ביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית) וברמה המחוזית.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ח/ח12(אוגוסט 2018) "ניהול שגרת הבטיחות בביה"ס" – מודגש כי "ניהול בטיחות משמעותו קיומם של תהליכים מובנים להבטחת שלומם של התלמידים ושל כל הבאים בשערי המוסד החינוכי או הנוטלים חלק בפעילויות המתקיימות בו או ביוזמתו. **מעריך ניהול הבטיחות כולל בעלי תפקידים, תוכניות, נהלים ותהליכים שיעדם לאפשר את השגת המטרות של הבטיחות. קיומם של יחסי גומלין בין ניהול הבטיחות ובין העשייה החינוכית יעצים את שניהם וייצור תהליך ניהול בטיחות יעיל וייחודי המותאם למוסד החינוכי**".

בחוזר מנכ"ל תשע"ח (מרץ 2018) "נוהלי הבטיחות בגן הילדים" – מודגש כי ניהול הבטיחות בגן הילדים הוא "תהליך מובנה של ניהול הסיכונים

31 בהתאם לנתוני מנהל מחלקת החינוך נכון לסוף שנת 2019.

היכול להוביל למניעת היפגעויות בפועל. ניהול הסיכונים כולל ארגון סביבה פיזית בטוחה והקניית מיומנויות וידע בנושאי בטיחות לצוות המקצועי ולילדים".

מעבר להוראות הפורמליות, נושא הבטיחות במוסדות החינוך משמעותי ביותר מאחר ועוסקים בילדים הנשלחים ע"י משפחתם למסגרות ציבוריות החל מגיל 3, מתוך הנחה כי נעשה הכל על מנת לשמור על שלומם בעת שהותם במקום.

בג"צ 10980/04 (איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נגד שרת החינוך ואחי', פס"ד מ-2007) קבע כי "הורים השולחים את ילדיהם אל בית הספר, אל גן הילדים, נותנים פקדון יקר שאין לו מחיר בידי מערכת החינוך, והם מפקידים את ילדם בידי המדינה מדי יום בכדי שזה יקנה ידע, השכלה, חינוך וערכים... הנחתם של ההורים היא כי המדינה תדאג לבטחונם של ילדיהם ואלה יחזרו בשלום אל ביתם בסוף יום הלימודים".

2. מטרת הביקורת

לבחון את ניהול ההיערכות של המועצה (לרבות אופן הפיקוח והמעקב) על מנת להבטיח את שלומם ובטיחותם של הילדים/תלמידים בעת שהותם במוסדות החינוך העירוניים, ובהתאם להנחיות משרד החינוך שהוא הגוף הממשלתי בעל האחריות הכוללת לתחום זה.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה באופן הניהול והמעקב בכל הקשור לטיפול בליקויים/מפגעי בטיחות פיזיים במוסדות החינוך העירוניים (בחצר ובמבנה) – לקראת פתיחת שנת הלימודים ובאופן שוטף במהלך כל השנה. בין היתר נבדקו הנושאים הבאים:

א. הגורמים שעוסקים בבטיחות מוס"ח במועצה המקומית.

- ב. קדימויות/סדרי עדיפויות בהתייחס לליקויי/מפגעי בטיחות.
- ג. איתור שנתי של מפגעים ע"י בודק מוסמך.
- ד. הטיפול במפגעים/ליקויים שנמצאו במבדק השנתי.
- ה. איתור שוטף של ליקויי בטיחות בגני הילדים.
- ו. דיווח וטיפול שוטף בליקויי בטיחות בגני הילדים.
- ז. פונקציות התחזוקה בגני ילדים.
- ח. תיקוני ליקויים/מפגעים קלים בגני הילדים.
- ט. קיום משוב שביעות רצון מאת צוות הגנים.
- י. אופן הטיפול בליקויי בטיחות שוטפים בבתי הספר.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נערכה בין החודשים נובמבר 2019 – ינואר 2020.

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

- א. התקיימו ראיונות עם בעלי התפקידים הבאים: קב"ט המועצה; מנהל אגף החינוך; מנהל אגף שפ"ע; מנהלת מחלקת גני ילדים; מנהל מחלקת תחזוקה; מנהל המוקד העירוני.
- ב. נערכו ביקורי בדיקה במוסדות חינוך (כאמור ב-20 גני ילדים וב-4 בתי ספר).

טיוטת הדוח הועברה להתייחסות סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש, מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת החינוך, מנהלת מחלקת ההנדסה ומנהל המוקד העירוני - ההתייחסויות נלקחו בחשבון בדוח הסופי.

הביקורת נערכה לפי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותםנהלי ביקורת שנחשבו דרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית ממצאים

ארגון וניהול

1. במועצה לא פעל במשך כל השנים בעל תפקיד מוגדר כ"קב"ט מוסדות חינוך" (עד 10/2019). מכאן, שבהיעדר קב"ט מוס"ח ועל רקע ריבוי תפקידיו ומשימותיו של קב"ט המועצה – נושא הבטיחות לא היה יכול לקבל, באופן טבעי, את מלוא מכסת הזמן הדרושה לטיפול קרוב ואינטנסיבי. (1.2)

יצוין כי במהלך הביקורת, מונה לראשונה קב"ט מוס"ח.

2. בעת הביקורת, העובד החדש שמונה לתפקיד קב"ט מוס"ח החל בהכשרה בסיסית בתחומי הבטחון והבטיחות והכוונה כי בעתיד הקרוב הוא ישתתף בקורס הייעודי בתחום ויוסמך כ"מנהל בטיחות במוס"ח"; יצוין כי לאחר הביקורת, ב 30.1.2020, הוא סיים קורס מנהלי אבטחה וקב"טי מוס"ח מונחה משטרת ישראל ועליו להשתתף בקורס בטיחות מוס"ח. (1.3)

3. מאחר ובמשך כל השנים איש לא מילא במועצה תפקיד של קב"ט מוסדות חינוך, ממילא לא היה קיים נוהל עבודה לגבי דפוסי עבודתו. הכוונה לנוהל פעולות ספציפיות, מעבר להגדרות ולהנחיות הכלליות של משרד החינוך. (1.4)

4. כיום לא נעשה במועצה כל שימוש במערכת ממוחשבת לצורך ניהול כל היבטי הבטיחות במוסדות החינוך; כתוצאה מכך יכולת ניהול אפקטיבי ויעיל של הבטיחות הינה מוגבלת. (1.5)

קדימות/סדרי עדיפות בהתייחסות לליקויי/מפגעי בטיחות

5. במועצה אין כל הנחייה ו/או נוהל בכתב בנוגע לסדרי העדיפויות, הקדימות והדחיפות לטיפול בליקויים/מפגעים הבטיחותיים למיניהם במוסדות החינוך; גם לא קיימת קביעה פורמלית של זמן תגובה ("זמן תקן") לתיקון, בהתייחס לחומרה ולסכנות, לפי

- החלטת הגורמים המופקדים על תחום הבטיחות במוס"ח –
ובהתאם לסוג הליקוי הספציפי. (2.2)
6. לגבי 5 גנים בבעלות איגוד הת"תים וב-4 בתי הספר שאינם בבעלות עירונית, אין בידי הקב"ט מידע אם נערכו בהם מבדקים ומהם הממצאים - למרות, שלדבריו, הם דרשו מבתיה"ס לערוך מבדקים. (2.3)
7. בבדיקה של תיקוני ליקויי הבטיחות במסגרת "שיפוצי קיץ" שנערך מטעם מחלקת ההנדסה בקיץ 2019 (ע"י יועץ שהועסק על ידי מחלקת ההנדסה) חסרה התייחסות לטיפול בכל מפגע/ליקוי שבכל דו"ח, אלא ישנה חתימת אישור כוללת בכותרת של המבדק בלבד; כמו כן, אין תאריך לחתימה זו; זאת בשונה מבקרת תיקוני הממצאים המבדקים שבוצעו בקיץ 2018 (אשר בוצעו על ידי מפקח חיצוני מטעם מחלקת הנדסה). (2.4)
8. בבדיקת הביקורת שנערכה ב-20 גני ילדים וב-4 בתי ספר ביישוב, בחודשים נובמבר-דצמבר 2019, נמצא כי כמעט בכל המוסדות שנבדקו נמצאו מפגעי בטיחות מסוג "קדימות 1" וכי חלק ניכר ממפגעים אלה עדיין קיימים למרות שצוינו במבדקי הבטיחות שנערכו 4-5 חודשים קודם לכן. (2.4)
- ממצאים אלה עולה כי הפיקוח אחר ביצוע תיקון/טיפול בליקויים/מפגעים שצוינו במבדקי הבטיחות השנתיים (בעיקר בקדימות "1") לוקה מאד בחסר ואינו יכול להבטיח כנדרש את שלומם ובטיחותם של הילדים/התלמידים בשטח המוסד החינוכי.**
9. אישורי המוכנות שמועברים מהמועצה למשרד החינוך טרם פתיחת שנת הלימודים מתייחסים, לדברי קב"ט המועצה, בעיקר למצב של היעדר ליקויים בקדימות "0" (מצב המחייב סגירה מיידית של המוסד ו/או טיפול מיידית), ולא להיעדר ליקויים בקדימות "1". המשמעות: אישור זה ניתן באופן מוטעה גם אם מפגעי קדימות "1" עדיין קיימים וטרם הוסרו. (2.5)

10. בהיעדר קב"ט מוסדות חינוך במשך כל השנים, לא נערכו בבאר יעקב במהלך השנה בדיקות בטיחות שוטפות ומתועדות ע"י מי שהוסמך כ"מנהל בטיחות במוס"ח" (2.6)
11. הגנות והסייעות (אשר עיקר איתור מפגעי בטיחות נופל על כתפיהן) נחשפות במידה מזערית להדרכה והכוונה ספציפיים בנושאי בטיחות – וזאת רק במסגרת הכנס השנתי לפני פתיחת שנת הלימודים, העוסק במכלול נושאים הנוגעים לגנים. (2.6)
12. במקרים רבים הגורמים המטפלים בתיקון ליקויי הבטיחות סוגרים את הפנייה במוקד העירוני ללא כל תיאור של הטיפול שבוצע בפועל ושהביא לסגירה. (2.7.1)
13. בכוח האדם הקיים במועצה – אין מענה מתאים לצרכי התחזוקה בגני הילדים. (2.7.2)
14. את סדרי העדיפויות/קדימויות בטיפול במפגעים בעלי היבט בטיחותי בגנים קובעים בעיקר אנשי התחזוקה עצמם, לדברי מנהל המחלקה לפי "ההגיון הבריאי" תוך עדיפות למצבים מסכני חיים. (2.7.2)
15. עקב העדר הסדר שנותן מענה לרכישות מיידיות לצורך טיפול במפגעי בטיחות בגני ילדים, נוצרים מצבים בהם תיקון ליקויי בטיחות מתעכבים. (2.7.2)
16. כיום לא נעשה שימוש במשוב מצוותי הגנים על אופן הטיפול, ככלי לאירגון ולייעול העבודה. (2.7.3)
17. למרות הקשר של אבות הבית לנושאי תחזוקה להם היבטים בטיחותיים – לא נערכת במועצה הדרכה ייעודית לאבות הבית בנושאים בטיחותיים. (2.8.1)
18. עד לסוף 2019 מרבית בתיה"ס אינם שולחים לקב"ט את הדו"ח חודשי הכולל גם דיווח על ליקויי/מפגעי בטיחות גלויים לעין כנדרש, הן בחוזר מנכ"ל משרד החינוך והן במכתב הקב"ט". (2.8.2)

ביקורי בדיקה של הביקורת במוסדות חינוך

19. ממצאי בדיקת השטח במוסדות החינוך מצביעים על כשלים משמעותיים באיתור, בטיפול ובבקרה בכל הנוגע לליקויי/מפגעי בטיחות במוסדות החינוך בבאר יעקב. בין השאר נמצאו הממצאים הבאים: מפגעי בטיחות מסוג "קדימות 1" ("מחייב הסרה מיידית") נמצאו כמעט בכל מסגרות החינוך שנבדקו; חלק ניכר מהמפגעים שנמצאו מסוג "קדימות 1" – צוינו כבר במבדק הבטיחות שנערך מספר חודשים קודם לכן, אולם למרות זאת נמצא שהמפגע עדיין קיים; ליקויים בנושא הדלתות (ברכיבי ההגנה מפני פגיעה באצבעות; בעיות נעילה), חלקן תקלות חוזרות, נמצאו במסגרות רבות. (3)

פרק ג' – המלצות

ארגון וניהול

1. לוודא כי קב"ט מוסדות חינוך, החדש בתפקידו, אכן ישתתף בהקדם בקורס המקצועי בתחום בטיחות מוס"ח ויוסמך כ"מנהל בטיחות במוס"ח".
2. לערוך נוהלי עבודה כתובים שיעגנו את תהליכי עבודתו של קב"ט מוסדות חינוך, מעבר להנחיות הכלליות של משרד החינוך – בעיקר בנושאי המעקב והבקרה אחר איתור ליקויי בטיחות והטיפול בהם.
3. להטמיע מערכת ממוחשבת מתאימה לצורך ניהול כל היבטי הבטיחות במוס"ח ע"י קב"ט מוס"ח.

קדימות/סדרי עדיפות בהתייחסות לליקויי/מפגעי בטיחות

4. לקבוע זמן תגובה ("זמן תקן") לתיקון ליקויי/מפגעי בטיחות במוס"ח, בהתייחס לחומרה ולסכנות ובהתאם לסוג ליקוי ספציפי – ולהנחות בהתאם את המוקד העירוני ואת היחידות המטפלות בתיקונים; את שנקבע יש לעגן בהנחיות/נוהלי עבודה בכתב.
5. על קב"ט מוס"ח לדרוש מבתי הספר ומהגנים שאינם עירוניים, אולם נמצאים בתחום המועצה, לבצע את המבדקים ולוודא קבלת אישור על הביצוע לפני פתיחת שנת הלימודים.
6. על קב"ט מוסדות חינוך, מנהל מחלקת החינוך ובאחריות של מחלקת ההנדסה, לוודא שבמסגרת "שיפוצי הקיץ" בכל מוסד חינוכי אכן יתוקנו כל הליקויים/המפגעים, לפחות אלה שבקדימות "1", שנמצאו במבדקי הבטיחות.
7. על יחידות המועצה הנוגעות בדבר (ברכיכזו של קב"ט מוסדות חינוך) לנהל מעקב הדוק אחר הטיפול בכל אחד מהליקויים/מפגעים שצוינו במבדקי הבטיחות.

התייחסות מהנדסת המועצה

כל הדוחות נבדקו, אושרו ונחתמו ע"י הנדסאי שהועסק בעבר במחלקת ההנדסה. המחלקה ביקשה להפעיל מפקח חיצוני לכל העבודות הנ"ל אך החשב [המלווה] דחה את הבקשה.

8. להקפיד להעביר למשרד החינוך "אישור מוכנות" רק אם גם הליקויים בסדר קדימות "1" הוסרו, כנדרש ע"י משרד החינוך.
9. על קב"ט מוסדות חינוך לערוך בדיקות בטיחות תקופתיות שוטפות ומתועדות לאיתור מפגעים בכל אחד מגני הילדים.
10. לקיים השתלמות/הדרכה שנתית לכל צוותי גני הילדים בנושאי בטיחות, ולבצע ריענון במהלך השנה.
11. להנחות את כלל מחלקות הנוגעות בדבר כי כל סגירת פניית מוקד תהיה מלווה בתיאור מלא של הטיפול שבוצע, שהביא לסגירתה.
12. לבחון פתרון למתן מענה הולם לצרכי תחזוקה בגני ילדים, שיכלול אפשרות לטיפול בדחיפות הנדרשת במפגעי בטיחות. במסגרת זו, מומלץ בשלב הראשון לבחון התקשרות עם קבלן חיצוני.
13. להטמיע אצל מחלקות המועצה העוסקות בטיפול בליקויים/מפגעים בגני הילדים, בעלי היבטים בטיחותיים, את זמן התגובה/סדרי העדיפות שנקבעו במועצה.
14. למצוא הסדר שיאפשר רכישה מהירה, בכל עת, של חומרים/אביזרים הנדרשים לטיפול בליקויים/מפגעים בטיחותיים דחופים.
15. לבצע במהלך שנת הלימודים סקר שביעות רצון של צוותי הגנים מאיכות השירות הניתן להם בנושאי תחזוקה, בהיבטים כגון זמן המתנה, יעילות הטיפול, הצעות שיפור וכד' – ולהפיק לקחים מתוצאות הסקר וליישם בתהליכי העבודה.
16. לערוך לאבות הבית בבתיה"ס השתלמות ייעודית-בסיסית בנושאי הבטיחות הפיזית בבית הספר (בעיקר לאיתור הליקויים). כמו כן, יש לערוך לאבות הבית הדרכה מקצועית לגבי אופן ביצוע תיקוני הבטיחות השונים.

17. לוודא את קיום ההנחיות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ובמכתבי קב"ט המועצה, כי כל בתי"ס ישלחו לקב"ט מוסדות חינוך את הדו"ח החודשי הכולל גם דיווח על ליקויי/מפגעי בטיחות גלויים לעין.

פרק ד' – פירוט הממצאים

1. ארגון וניהול

1.1. כללי

בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (ניהול שיגרת הבטיחות בביה"ס, נוהלי הבטיחות בגן הילדים):

א. אחריות הרשות המקומית (או הבעלות)

- נושאת באחריות היום-יומית להבטחת הבטיחות של מוסד החינוך ולבטיחות המוסד.
 - עליה להעמיד לרשות מוסדות החינוך מבנה ותשתיות בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושאי בטיחות.
 - עליה להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה, כגון שירותי אחזקה ובדק בית, שירותי תברואה ושירותי הנדסה – כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך.
 - עליה לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו.
- יצוין כי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מתייחסים לאחריות "הרשות המקומית" באופן כללי, ואינם מציינים בעל תפקיד מסוים האחראי לכך במטה הרשות המקומית (לעומת זאת קיימת התייחסות ספציפית ומפורטת לבעלי תפקידים בבתי הספר ובגני הילדים, כפי שיפורט להלן). יחד עם זאת, החוזרים הנ"ל מציינים את הצורך לקיים את הנחיותיו של **קב"ט מוסדות חינוך** ברשות המקומית ואת הצורך לדווח לו באופן שוטף.

ב. בעלי תפקידים (בניהול הבטיחות) בבית הספר

- על מנהל ביה"ס ועל המורים להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה המוסד ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים גלויים לעין במתחם בית הספר ובגדר סיכונים ברורים. עליהם לנקוט אמצעים מידיים וסבירים כדי למנעם ולהתריע בפני הרשות המקומית על כל מפגע בטיחותי הבולט לעין והעלול לפגוע בבטיחות התלמידים. עליו לדווח לרשות על מפגעים שאין ביכולתו להסירם ולבקש את טיפולה.
- על מנהל ביה"ס לוודא שקיים מערך הדרכה והטמעה בקרב המורים והתלמידים בכל הקשור להתנהגות בטיחותית במוסד.
- על המנהל למנות בעלי תפקידים הקשורים להבטחת הבטיחות ולוודא את הכשרתם.
- על רכז הבטחון, בטיחות ושע"ח בביה"ס, שמונה ע"י המנהל, לבצע את הפעולות הבאות, בין השאר, **בתחום הבטיחות**: לרכז את הדיווחים מתלמידים וממורים על ליקויים ועל מפגעי בטיחות בביה"ס ולסייע למנהל בטיפול במפגעים מול הרשות המקומית ואב הבית; לבצע את הנחיותיו של קב"ט מוסדות חינוך ברשות המקומית; להעביר דו"ח חודשי לקב"ט מוס"ח הרשותי הכולל גם דיווח בדיקת בטיחות בית ספרית (איתור ליקויים/מפגעי בטיחות גלויים לעין).

ג. בעלי תפקידים (בניהול הבטיחות) בגני הילדים

- על מנהלת הגן ועל עובדיו להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה הגן ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים נראים לעין ובגדר סיכונים ברורים. על מנהלת המזהה ליקויים לפנות לרשות המקומית ולהתריע על כל מפגע.
- על מפקחת הגן להנחות את מנהלת הגן בהנחיות המקצועיות בתחום הבטיחות ובאופן שבו יש לקיימן.

ד. תמצית כללית של הנחיות משרד החינוך דלעיל:

איתור וגילוי הליקויים/מפגעים באופן שוטף במהלך שנת הלימודים (מעבר לסקר השנתי הנעשה ע"י בודק שהוסמך לכך מטעם משרד החינוך) צריך להיעשות בעיקר על ידי אנשי המסגרות בבתי"ס ובגנים (מנהל ביה"ס, רכז הבטחון והבטיחות בביה"ס; סגל ביה"ס: אב הבית בביה"ס; הגנת וצוות הגן) – בעוד הטיפול בתיקון הליקוי/מפגע נעשה ע"י אנשים מטעם יחידות הרשות המקומית (למעט בתיקון ליקויים בבתי הספר שניתן לטפל בהם, מקצועית ותקציבית, באופן ישיר ע"י ביה"ס).

בנוסף לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, חשוב שלרשות המקומית יהיו נהלי עבודה אשר מותאמים למאפייני אותה רשות. כמו כן, כדי שהניהול יהיה אפקטיבי חשוב שלרשות העוסקים בנושא תהיה מערכת מידע תומכת.

1.2. מינוי קב"ט מוס"ח במועצה

הגורם הממשלתי המנחה את הרשויות המקומיות בתחום הבטיחות מוס"ח הוא משרד החינוך – באמצעות האגף לביטחון, בטיחות סביבתית ושעת חירום במטה המשרד, ובאמצעות שלוחות אגף זה במחוזות.

כפועל יוצא ממבנה ארגוני זה של משרד החינוך, ברשויות מקומיות רבות תחומי הבטחון והבטיחות מטופלים ביחידה אחת (קב"ט מוסדות חינוך). יחד עם זאת, באותן רשויות בהן נעשתה הפרדה ארגונית בין הבטחון ובין הבטיחות במוס"ח, הממונה על הבטיחות במוס"ח פועל במקרים רבים במסגרת אגף/מחלקת החינוך המקומי, בעוד שתחום הבטחון במוס"ח מטופל באגף אחר (כגון אגף הבטחון).

בהתאם לקובץ הגדרת התפקידים בשלטון המקומי מטעם משרד הפנים, תיאור התפקיד של "קצין בטחון מוסדות חינוך (קב"ט מוס"ח)" כולל, בין השאר (בתחום הבטיחות, בנוסף לתפקידיו בתחום הבטחון ושע"ח):

- ייעוד: "טיפול בנושאי הבטיחות במוסדות החינוך".
 - משימות עיקריות הנגזרות מתחומי האחריות: "לוודא קיום סדרי הבטיחות במוסדות החינוך".
 - כפיפות: "כפיפות מינהלתית ומקצועית לקב"ט הרשות; מונחה מקצועית גם ע"י מנהל תחום בטחון, בטיחות וחירום מחוזי במשרד החינוך".
- יצוין כי ההגדרות הנ"ל של התפקיד הן כלליות ביותר, ואינן מפרטות תפקידים ומשימות שוטפים.

במועצה לא פעל במשך כל השנים בעל תפקיד מוגדר כ"קב"ט מוסדות חינוך". בסוף אוקטובר 2019 (במהלך ביקורת זו) מונה לתפקיד זה בעל תפקיד שנבחר בתהליך של מכרז כוח אדם.

בהיעדר קב"ט מוס"ח, את תפקידיו מילא באופן מעשי, במשך שנים רבות, קב"ט המועצה המקומית. זאת בנוסף למשימותיו הרבות בתחומי: ההיערכות לחירום; הפעלת מערך הבטחון של הרשות (כולל מערך האבטחה והמערך הביטחוני במוסדות המועצה המקומית, לרבות מוסדות החינוך); ריכוז והפעלה של סיירת הבטחון בישוב, ועוד. בנוסף לכל המשימות הנ"ל, הקב"ט הנוכחי פעיל במשך שנים רבות בוועד העובדים במועצה.

מכאן, שבהיעדר קב"ט מוס"ח ועל רקע ריבוי תפקידיו ומשימותיו של קב"ט המועצה – נושא הבטיחות לא היה יכול לקבל, באופן טבעי, את מלוא מכסת הזמן הדרושה לטיפול קרוב ואינטנסיבי – ובמיוחד לצורך איתור ליקויים/מפגעים בטיחותיים והמעקב הנדרש אחר הטיפול בהם.

1.3. הכשרת קב"ט מוס"ח

בהחלטת הממשלה מ-2001 בעניין תיקון ליקויי בטיחות והסרת מפגעים במוסדות החינוך, נקבע גם – בין היתר – כי משרד החינוך יפעל להכשרתם ולהסמכתם של ממונים על הבטיחות במוסדות החינוך (מנהלי בטיחות במוס"ח), שייבחרו מבין עובדי הרשות המקומית. כדי לשמש בתפקיד זה נדרש מהעובד לסיים בהצלחה קורס הכשרת "מנהלי בטיחות במוסדות חינוך", מטעם משרד החינוך. עפ"י מדיניות אגף הבטחון במשרד החינוך כל קב"ט מוסדות חינוך ברשות המקומית צריך לעבור קורס זה, כחלק מהכשרתו הבסיסית.

הקב"ט סיים קורס קב"טי מוסדות חינוך בנובמבר 1984 וסיים קורס מנהלי בטיחות מוסדות חינוך בפברואר 2013.

בעת הביקורת, העובד החדש שמונה לתפקיד קב"ט מוס"ח החל בהכשרה בסיסית בתחומי הבטחון והבטיחות והכוונה כי בעתיד הקרוב הוא ישתתף בקורס הייעודי בתחום ויוסמך כ"מנהל בטיחות במוס"ח"; יצוין כי לאחר הביקורת ב 30.1.2020 הוא סיים קורס מנהלי אבטחה וקב"טי מוס"ח מונחה משטרת ישראל ועליו להשתתף בקורס בטיחות מוס"ח (פתיחת הקורס מתעכב בעקבות ה"קורונה").

1.4. נהלי עבודה

קיימת חשיבות לקיומן של נהלי עבודה כתובים המגדירים סמכות ואחריות ותהליכי עבודה ברורים.

מאחר ובמשך כל השנים איש לא מילא במועצה תפקיד של קב"ט מוסדות חינוך, ממילא לא היה קיים נוהל עבודה לגבי דפוסי עבודתו. הכוונה לנוהל פעולות ספציפיות, מעבר להגדרות ולהנחיות הכלליות של משרד החינוך, בנושאים כגון: אופן הפיקוח, המעקב והבקרה אחר איתור ליקויי בטיחות ותיקונם; ביקורי בדיקה מתוכננים במסגרות החינוך; דרכי התיעוד והניהול של נתוני הליקויים והטיפול בהם, וכד'.

1.5. שימוש במערכת ממוחשבת לניהול הבטיחות

כיום לא נעשה במועצה כל שימוש במערכת ממוחשבת לצורך ניהול כל היבטי הבטיחות במוסדות החינוך; כתוצאה מכך יכולת ניהול אפקטיבי ויעיל של הבטיחות הינה מוגבלת.

שימוש כזה הוא חיוני לצורך מעקב ובקרה, בין השאר לאפשרויות כגון: ריכוז נתונים בסיסיים על המוסד; מידע על ליקויי/מפגעי בטיחות שמקורו מהמבדק השנתי וממידע שוטף מבתיה"ס ומהגנים; תוצאות ביקורי בדיקה בשטח; מעקב אחר טיפול במפגעים, וכדו'.

2. הטיפול בליקויי/מפגעי בטיחות

2.1. כללי

2.1.1. סדרי עדיפות כללי

לא כל ליקוי תחזוקתי במוסד חינוכי הוא בהכרח בעל רמת מסוכנות גבוהה, מסוג שבעטיו עלול להתרחש אירוע בטיחות פוטנציאלי. לדוגמה, תקלה במערכת מיזוג האוויר הינה בעייתית ויכולה לשבש את שגרת הלימודים, אולם אינה בבחינת סיכון בטיחותי. לעומת זאת, מצב של דלתות ללא אמצעי הגנה כנדרש עלול להביא, בכל רגע, לפגיעה פיזית חמורה בתלמיד.

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בעניין בטיחות בבת"ס ובגני ילדים מציינים כי "על הרשות המקומית להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה... כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות החינוך".

חוזרים אלה מציינים מספר דוגמאות לסיכונים גלויים המחייבים פעולה מיידית להסרת הסכנה:

א. בגן ילדים

- דלתות שאינן מוגנות ועלולות לפגוע באצבעות הילדים
- חצר שיש בה מפגעים
- רהיטים העלולים לפגוע
- מתקני משחקים מסוכנים
- מדרגות ללא מעקות
- אחזקה נכונה של חומרי ניקוי ומתקני חשמל
- כמו כן: כל הדוגמאות המוזכרות (להלן) לגבי בתי"ס

ב. בבתי ספר

- בורות פעורים בחצר
- גדר הנוטה ליפול
- מעקה מתנדנד
- מנורה שאחיזתה התרופפה
- חלון שזוגגיתו נשברה
- תקרה בעלת לוחות אקוסטיים רופפים

את כלל סדרי העדיפויות מגדיר משרד החינוך, באופן מעשי, באמצעות "קדימויות" שהוא קובע בחוברת שהכין בשם "רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים, פנימייה וכפר נוער" (עדכון אחרון - יוני 2019). רשימה זו מיועדת לצורך ביצוע מבדק הבטיחות השנתי (סקר) שעל הרשות המקומית לערוך בכל מוסד חינוכי עירוני, להערכת הסכנות הבטיחותיות/מפגעים.

בחוברת מנחה זו, כמצוין לעיל, מוגדרת "קדימות" כקביעה של עורך המבדק המתייחסת לצורך בהסרה של מפגע או בתיקון ליקויים בשטח המוסד וקובעת את העדיפות לטיפול בו. להלן סדר הקדימויות:

- א. קדימות אפס (0): מתייחסת למפגע חמור במיוחד (סכנת חיים) המחייבת להערכת עורך המבדק סגירה מיידית וטיפול מידי של המקום/האתר במוסד החינוכי ואיסור שימוש בו עד קבלת הודעה ממנהל הבטיחות ברשות או מנהל המוסד על המשך שימוש.
- ב. קדימות 1: מתייחסת למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המיידית.
- ג. קדימות 2: מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית בתכנית עבודה סדורה.

2.1.2. סוגי הליקויים בקדימות "1" במועצה

לצורך קבלת רקע לגבי סוגי הליקויים השכיחים, הביקורת סקרה את המבדקים השנתיים שבוצעו במועצה לקראת שנה"ל תש"פ, בבתי"ס ובגני הילדים העירוניים בבאר יעקב, ע"י יועץ חיצוני שהוסמך ע"י משרד החינוך כ"עורך מבדק בטיחות למוסדות חינוך".

להלן סוגי הליקויים/המפגעים השכיחים שנמצאו במבדקים הנ"ל, שאותם עורך המבדק ציין בתור "קדימות 1" (מחייב הסרה מיידי): לא נמצאו בבדיקות מדגמיות של הביקורת במבדקים הנ"ל של היועץ קדימויות "0":

- החצר תהיה נקייה ממפגעי בטיחות קבועים או זמניים, ללא בליטות או שקעים, ולא יישארו בה מכשולים או פסולת מכל סוג.
- השבילים, דרכי הגישה והשטחים בחצר יהיו ללא מהמורות או בליטות. חלקים בולטים יהיו עם הגנה עליהם. תאי ביקורת, בריכות הסתעפות, צנרת וכד' יהיו בגובה פני הקרקע בלבד.
- לא יהיו בחצר מקומות מסתור המקשים על הבקרה והשליטה. החצר תאורגן באופן שיבטיח בטיחות מירבית בעת תנועה ופעילות של תלמידים.
- בכל חלקי הגדר לא יהיו אלמנטים חדים המהווים סכנת פגיעה לילדים המסתובבים בסביבתה או מטפסים עליה.
- פני המישור העליון של מדרגות חיצוניות ושל רמפות יהיו מחוספסים, ויותקנו מחומרים/שיטות שימנעו סכנת החלקה. פני השטח במדרגות יהיו מחוספסים.
- מתלי מעילים לא יהיו נמוכים מגובה של (1.80 מ' בבי"ס, 1.50 מ' בגן ילדים). במידה והגובה פחות מכך יש להתקין מגן.
- לא יהיו מפגעי תשתית בבניין ובכיתות ובפרט סדקים במבנה, רצפות שקועות, סימני רפיון ("בטן") בתקרות תלויות ומפגעי תשתית אחרים. הרצפה במסדרון תהיה במפלס ישר ואחיד בלי הפרשי גובה.
- ארונות ספריות וכונניות יהיו מקובעים למניעת התהפכות.

- כל הדלתות יספקו הגנה מפני פגיעה באצבעות שתכלול את שלושת המרכיבים: מגן אצבעות גמיש; רכיב האטה; מעצור המחזיק את הדלת בסוף הפתיחה. בדלתות קלות של שירותים נדרשת הגנה מתאימה.
- כל אביזרי החשמל יהיו שלמים ומקובעים למקומם. כבלי חשמל קבועים יושמו בתוך תעלות מתאימות. כבלי חשמל לא יהיו בהישג ידם של הילדים/התלמידים.
- כל חומרי הניקוי והחיטוי בגן הילדים יוחזקו בארון נפרד ונעול ומפתח הארון יימצא בידי הגננת/הסייעת בלבד. אם אין ארון מיוחד לכך תדאג הגננת שהחומרים יימצאו מעבר להישג ידם של הילדים ובנפרד ממזון, ושיהיו מאוחסנים באופן שאין חשש לנפילה/שפיכה.

2.1.3. דוח מבקר המדינה ברשויות מקומיות

מבקר המדינה הציג במסגרת הדו"ח שהכין על "ליקויי בטיחות בגני ילדים" (דו"ח על הביקורת בשלטון המקומית לשנת 2019), בעמוד 152, טבלת ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו במבדקי בטיחות בגני ילדים בשנות הלימודים תשע"ד – תשע"ח. זאת עפ"י נתוני חברה עמה התקשר משרד החינוך בסוף 2015 לצורך ניהול וקידום הבטיחות במוסדות החינוך.

להלן הנתונים :

טבלה 1 : ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו במבדקי הבטיחות בגני הילדים בחינוך הרשמי בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ח.

מס'	הליקוי	השכיחות (שיעורי שבהם הליקוי) הגנים נמצא
1	דלתות ללא מגיני אצבעות, ללא מנגנון האטה וללא מעצור.	76%
2	מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר.	37%
3	אי-קבוע רהיטים לשם מניעת התהפכות ארונות וכוונניות.	22%
4	מפגעי בטיחות קבועים או זמניים בחצר.	21%
5	ליקויים בתקינות ובשלמות של ציוד הכיבוי.	20%
6	מפגעי תשתית בבניין ובכיתות.	19%
7	אחסון לא בטיחותי של חומרי ניקוי וחיטוי.	14%

טבלה 2: ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו במבדקי הבטיחות בגני הילדים בחינוך המוכש"ר בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ח.

מס'	הליקוי	השכיחות (שיעורי הגנים שבהם נמצא הליקוי)
1	דלתות ללא מגיני אצבעות, ללא מנגנון האטה וללא מעצור.	80%
2	ארגון החצר באופן שאינו מבטיח בטיחות מירבית.	46%
3	היעדר מרווח של 4 ס"מ לפחות משני צידי השער.	34%
4	ליקויים בתקינות ובשלמות של ציוד הכיבוי.	29%
5	הימצאות מרכיבים חדים בגדר בגן.	25%
6	מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר.	24%
7	בליטת עצמים מן הקירות בגובה נמוך מ-1.5 מטר.	24%

מהנתונים מדו"ח מבקר המדינה לעיל עולה כי ליקוי הבטיחות השכיח שנמצא בגני הילדים בחינוך הרשמי ובגני הילדים בחינוך המוכש"ר היה, באופן מובהק, דלתות ללא הגנה על פגיעה באצבעות.

2.1.4. פניות למוקד העירוני

הביקורת בדקה את היקף הפניות, לפי נושאי הפניות, בנושאי תקלות תחזוקה (שלחלק ניכר מהם השלכות בטיחותיות) שהגיעו למוקד העירוני מאת צוותי גני הילדים.

מאחר ומשנת הלימודים תש"פ הונחו גני הילדים להעביר את כל הפניות והבקשות בנושאי תקלות תחזוקה באמצעות המוקד העירוני – **הביקורת בדקה הפניות מהגנים בנושאים אלה, שנתקבלו במוקד החל מ- 1.9.2019 ועד לתאריך 21.11.19: סה"כ 285 פניות**. בתקופה הנ"ל הגנים פעלו (בניכוי שבתות, חגים, חופשות) במשך 57 ימים.

לגבי הבדיקה ראוי לציין את הנקודות הבאות:

- א. בתקופת הבדיקה היו מעט מאד ימים גשומים וסוערים ואי לכך כמעט ולא נרשמו פניות בנושאי הצפות מגשמים ותקלות הנובעות ממוזג אויר סוער. פניות מעטות בנושא נכללות בסעיף "שונות".
- ב. חלק מהפניות הרשומות הן בגדר פניות חוזרות לגבי אותה תקלה/בקשה (טרם טופל; תקלה חוזרת; התיקון לא בוצע כהלכה).
- ג. בפועל, סה"כ מספר נושאי הפניות רב יותר מזה המצוין בטבלה – מאחר ובחלק מהפניות הועלו מספר נושאים בהם יש לטפל, בעוד שבטבלה להלן לגבי כל פנייה נרשם נושא אחד בלבד (מרכזי).

הטבלה שלהלן מציגה את נתוני פניות למוקד העירוני לגבי תקלות תחזוקה בגני הילדים :

מס' מש' נוסא הפנייה	מספר פניות 1.9.19-21.11.19	אחוז מסה"כ הפניות
1	101	35.4%
2	44	15.4%
3	26	9.1%
4	17	6.0%
5	14	4.9%
6	13	4.6%
7	13	4.6%
8	11	3.9%
9	11	3.9%
10	9	3.1%
11	8	2.8%
12	7	2.5%
13	6	2.1%
14	5	1.7%
15	285	100.0%

מהטבלה לעיל עולה כי :

- א. למעלה משליש מכלל הפניות בנושא תחזוקת מוס"ח הן בנושא נזילות/הצפות/סתימות מים וביוב.
- ב. הפניות בנושא הנ"ל בצירוף הפניות בנושא תקלות בדלתות/נעילות - היוו למעלה ממחצית כלל הפניות.

2.2. קביעה במועצה של קדימויות/סדרי עדיפויות לטיפול במועצה אין כל הנחייה ו/או נוהל בכתב בנוגע לסדרי העדיפויות, הקדימות והדחיפות לטיפול בליקויים/מפגעים הבטיחותיים למיניהם במוסדות החינוך - בהתייחס לחומרת הליקויים ולסכנות הפוטנציאליות להפוך לאירוע עם תוצאות חמורות. מדובר לא רק בממצאי סקרי הבטיחות השנתיים, אלא בעיקר בליקויים שוטפים במהלך כל שנת הלימודים.

יתר על כן, גם לא קיימת קביעה פורמלית של זמן תגובה ("זמן תקן") לתיקון, בהתייחס לחומרה ולסכנות, לפי החלטת הגורמים המופקדים על תחום הבטיחות במוס"ח - ובהתאם לסוג הליקוי הספציפי (ולא לפי הגדרה כללית של "תחזוקה", "מים", "ביוב", "חשמל" וכד').

2.3. איתור שנתי של מפגעים ע"י בודק מוסמך
בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ("נוהלי הבטיחות בגני הילדים"; "ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר") :

- א. "הרשות המקומית/הבעלות תקיים מדי שנה, החל מחודש אפריל, מבדק בטיחות בכל גני הילדים להערכת הסכנות באותם גני ילדים הפועלים בתחומה. מבדקים אלו ישמשו בסיס לתכנית עבודה לתיקונים ולהכנת גני הילדים לקראת פתיחת שנת הלימודים".
- ב. "הרשות המקומית/הבעלות תקיים סקר שנתי להערכת הסכנות בבתי הספר הפועלים בתחומה. הרשות המקומית/הבעלות תסיר את המפגעים ותתקן את הליקויים... וזאת כדי לוודא שהמוסד

החינוכי כשיר ומוכן בטיחותית לאיכלוס תלמידים לקראת פתיחת שנת הלימודים".

את המבדקים רשאי לערוך מי שהוא בעל תעודת בוגר "קורס עורכי מבדק בטיחות במוסדות חינוך". ההסמכה לכך נעשית בקורס ייעודי שנערך על ידי גוף הסמכה מאושר מטעם משרד החינוך.

כבכל שנה, גם לקראת שנת הלימודים תש"פ הזמינה המועצה המקומית עריכת מבדקי בטיחות כדלהלן:

א. מבדקים בגני ילדים - 78 מבדקים נערכו בחודשים יוני-יולי בגני הילדים העירוניים בישוב. בגני החינוך המיוחד בבי"ח "אסף הרופא" נערכו המבדקים ע"י עורך מבדק נפרד (מטעם בית החולים).

לגבי 5 גנים בבעלות איגוד הת"תים (תרבות תורנית) אין בידי הקב"ט מידע אם נערכו בהם מבדקים ומהם הממצאים.

ב. מבדקים בבתי ספר - 7 מבדקים נערכו בחודשים יולי-אוגוסט בבתי"ס העירוניים בישוב. לא נערך מבדק בבי"ס "אילנות-רשבי" שהוא מבנה חדש לחלוטין וקיבל אישור מוכנות מאגף ההנדסה; בבי"ס "בראשית-מונטסוריי" המבדק לא כלל את החצר (עקב שיפוצים שנערכו עד סמוך לתחילת שנת הלימודים); **וב-4 בתי הספר להלן, שאינם בבעלות עירונית, אין בידי הקב"ט מידע אם נערכו בהם מבדקים ומהם הממצאים - למרות, שלדבריו, הם דרשו מבתי"ס לערוך מבדקים: בתי הספר: "עתיד"-נוה נחום; סמינר "בית יעקב"; "תורני אקדמי באר יעקב"; ת"ת "שבט הלוי".**

2.4. הטיפול במפגעים/ליקויים שנמצאו במבדק השנתי

כאמור, המועצה מזמינה בכל שנה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, ביצוע מבדק בטיחות בכל מוסדות החינוך העירוניים – בהתאם להנחיות משרד החינוך.

כאמור, עורך המבדק מגדיר את הליקויים שהוא מוצא לפי 3 קדימויות:

- א. קדימות אפס (0): מתייחסת למפגע חמור במיוחד (סכנת חיים) המחייבת להערכת עורך המבדק סגירה מיידית וטיפול מידי של המקום/האתר במוסד החינוכי ואיסור שימוש בו עד קבלת הודעה ממנהל הבטיחות ברשות או מנהל המוסד על המשך שימוש.
- ב. קדימות 1: מתייחסת למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתן המיידית.
- ג. קדימות 2: מתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית בתכנית עבודה סדורה.

בעבור מרבית הליקויים שצוינו במבדק, מצורף לממצא גם צילום.

דו"חות המבדקים השנתיים מגיעים לידי קב"ט מוסדות החינוך ומועברים למהנדסת המועצה ולמנהל אגף החינוך.

התיקון בשטח של ליקויי הבטיחות שנמצאו במבדקים אמור להיעשות במסגרת התוכנית השנתית של "שיפוצי קיץ" במערכת החינוך המקומית – הכוללת מרכיבים שונים של בינוי, תיקונים/שיפוצים, הצטיידות ועוד. לתוכנית זו שותפים מחלקת החינוך, מחלקת ההנדסה, אגף שפ"ע, מחלקת הרכש ומחלקת המים והביוב. **המכרז והזמנת העבודה מרוכזים בידי מחלקת ההנדסה.** במסמך "עקרונות שיפוצי קיץ 2019" שנכתב ע"י מנהל מחלקת החינוך, נקבע בנושא הבטיחות: "תוכנית שיפוצי קיץ תיתן מענה לדו"חות הבטיחות בדגש על תיקון ליקויים לפי סדר עדיפות. יש לתקן ליקויים בעדיפות מס' 1 תחילה".

הבדיקה האם במסגרת שיפוצי הקיץ בוצעו על ידי הקבלנים תיקוני הליקויים שנמצאו במבדקי הבטיחות, נערכה בשנים האחרונות (לא כולל קיץ 2019) ע"י מפקח מטעם חברה חיצונית שהועסקה ע"י מחלקת ההנדסה לניהול ופיקוח על העבודות.

הביקורת בדקה, באופן מדגמי את אופן המעקב במחלקת ההנדסה אחר ביצוע התיקונים לליקויים שנמצאו במבדקי הבטיחות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ט (ק"ץ 2018). נמצא כי לגבי כל אחד מהליקויים שנמצאו במוסד החינוכי הייתה הערת המפקח לגבי מה בוצע ו/או למי הועבר להמשך טיפול מקצועי שאינו בידי הקבלן (לדוגמה מערכת גילוי אש). כמו כן, חתימת המפקח על כל דו"ח כללה תאריך.

לעומת זאת בק"ץ 2019 (לקראת שנה"ל תש"פ) חברת הפיקוח שטיפלה בכך בשנים האחרונות לא הועסקה במשימה זו ובמקום זאת טיפלה בפיקוח ובבדיקה יועץ שהועסק במחלקת ההנדסה.

הביקורת בדקה, באופן מדגמי, את אופן המעקב במחלקת ההנדסה אחר ביצוע התיקונים לליקויים שנמצאו במבדקי הבטיחות לקראת פתיחת שנה"ל תש"פ (ק"ץ 2019).

הביקורת מצאה כי בבדיקה של תיקוני ליקויי הבטיחות במסגרת "שיפוצי קיץ" שנערך מטעם מחלקת ההנדסה בק"ץ 2019 (ע"י יועץ שהועסק על ידי מחלקת ההנדסה) חסרה התייחסות לטיפול בכל מפגע/ליקוי שבכל דו"ח, אלא ישנה חתימת אישור כוללת בכותרת של המבדק בלבד; כמו כן, אין תאריך לחתימה זו; זאת בשונה מבקרת תיקוני הממצאים המבדקים שבוצעו בק"ץ 2018 (אשר בוצעו על ידי מפקח חיצוני מטעם מחלקת הנדסה).

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת מחלקת ההנדסה מסרה לביקורת כי "כל הדוחות נבדקו, אושרו ונחתמו ע"י הנדסאי שהועסק בעבר במחלקת ההנדסה. המחלקה ביקשה להפעיל מפקח חיצוני לכל העבודות הנ"ל אך החשב [המלווה] דחה את הבקשה".

בבדיקת הביקורת שנערכה ב-20 גני ילדים וב-4 בתי ספר ביישוב, בחודשים נובמבר-דצמבר 2019, נמצא כי כמעט בכל המוסדות שנבדקו נמצאו מפגעי בטיחות מסוג "קדימות 1" וכי חלק ניכר ממפגעים אלה עדיין קיימים למרות שצוינו במבדקי הבטיחות שנערכו 4-5 חודשים קודם לכן.

מממצאים אלה עולה כי הפיקוח אחר ביצוע תיקון/טיפול בליקויים/מפגעים שצוינו במבדקי הבטיחות השנתיים (בעיקר בקדימות "1") לוקה מאד בחסר ואינו יכול להבטיח כנדרש את שלומם ובטיחותם של הילדים/התלמידים בשטח המוסד החינוכי.

2.5. הדיווח השנתי למשרד החינוך

בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושאי בטיחות בבתי"ס ובגני ילדים, על הרשות המקומית/בעלות להעביר למשרד החינוך עד 15 באוגוסט לפני פתיחת כל שנת לימודים "אישור מוכנות" למוסדות חינוך (שאינם חדשים). בפועל אישור זה ניתן באמצעות מסמך מובנה שעליו מאשרים וחותמים הקב"ט ומהנדס הרשות כי המוסד החינוכי "נבדק ונמצא בטיחותי וניתן לאכלס בו תלמידים", וכי "הליקויים בסדר קדימות "0" ו-"1" הוסרו ואין ליקויים המסכנים חיי אדם".

אישורי המוכנות שמועברים מהמועצה למשרד החינוך טרם פתיחת שנת הלימודים מתייחסים, לדברי קב"ט המועצה, בעיקר למצב של היעדר ליקויים בקדימות "0" (מצב המחייב סגירה מיידית של המוסד ו/או טיפול מידי), ולא להיעדר ליקויים בקדימות "1". המשמעות: אישור זה ניתן באופן מוטעה גם אם מפגעי קדימות "1" עדיין קיימים וטרם הוסרו.

2.6. איתור שוטף של ליקויי בטיחות (גני ילדים)

איתור שוטף של ליקויי בטיחות במהלך השנה בגני ילדים אמור להיעשות בעיקר ע"י שלושה גורמים:

- א. צוות הגן.
- ב. "אב בית", או בעל תפקיד דומה, האחראי לתחזוקה השוטפת.
- ג. קב"ט מוסדות חינוך – באמצעות ביקורי בדיקה יזומים בגנים.

בהיעדר קב"ט מוסדות חינוך במשך כל השנים, לא נערכו בבאר יעקב במהלך השנה בדיקות בטיחות שוטפות ומתועדות ע"י מי שהוסמך כ"מנהל בטיחות במוס"ח".

במהלך שנת הלימודים תשע"ט נפסקה פעילות של אב הבית שפעל בגני הילדים העירוניים, כשבמסגרת עיסוקו זה גם איתר וטיפל במפגעי בטיחות שאינם מורכבים ושבאפשרותו לתקנם.

בהיעדר קב"ט מוס"ח ובהיעדר אב בית בגני הילדים, באופן מעשי עיקר האיתור של מפגעי הבטיחות נופל – עד להיערכות אחרת – על כתפי צוות הגן. אולם מביקורי הבדיקה של הביקורת ב-20 גני ילדים ביישוב ניתן היה להתרשם כי לא כל צוותי הגנים מתודרכים דיים על מנת לאתר את אותם מפגעים שהם פחות בולטים.

הגננות והסייעות נחשפות במידה מזערית להדרכה והכוונה ספציפיים בנושאי בטיחות – וזאת רק במסגרת הכנס השנתי לפני פתיחת שנת הלימודים, העוסק במכלול נושאים הנוגעים לגנים.

2.7. דיווח וטיפול שוטף בליקויי בטיחות (גני ילדים)

2.7.1. הדיווח והתיעוד

עד לשנת הלימודים תש"פ, מרבית הפניות מגני הילדים בנושאי תחזוקה/בטיחות הגיעו ישירות אל גורמים שונים ברשות המקומית (ולא דרך המוקד העירוני), כגון: מחלקת החינוך; קב"ט המועצה; מחלקות באגף שפ"ע; מחלקת המים והביוב; מחלקת הנדסה וכד'. הפניות נעשו בעיקר באמצעות מספר קבוצות "ווטסאפ", ורק מיעוטן הועברו באמצעות המוקד העירוני. המשמעות של שיטת הדיווח המבוזר היא היעדר מערכת מרכזית אחת – לצורך ריכוז הפניות ותיעודן לצורך מעקב ובקרה על שלבי הטיפול.

בסיכום הדיון אצל מנכ"ל המועצה בנושא אחזקת גני הילדים, מיום 3.10.19, הוחלט, בין השאר :

1) כל הפניות בנושא תקלות התחזוקה של גני הילדים עוברות לטיפול המוקד העירוני אשר אחראי להעביר את התקלות למחלקות המועצה המטפלות. המוקד גם אחראי על סיום הטיפול בתקלות וסגירת הפניות.

הביקורת מציינת כי הסיכום הנ"ל מהווה יישום של המלצת דוח מבקר המועצה בנושא "מחלקת התחזוקה" משנת 2017: "כל הקריאות לטיפול בתחזוקת גני ילדים ומוסדות חינוך יבוצעו באמצעות מוקד המועצה על מנת להבטיח קיום תיעוד מסודר של הפניות, עמידה בזמני התקן וטיפול ראוי בקריאות".

2) אב הבית מסיים את תפקידו במחלקת הגנים וכל נושאי התחזוקה השוטפת של הגנים אשר טופלו על ידו יעברו לאחריות מלאה של אגף שפ"ע.

3) מוקד המועצה יקבל את כל הפניות בעניין ליקויי הגנים, ירכז וימין את התקלות ויעבירן למחלקות לטיפול לפי החלוקה הבאה :

- אגף שפ"ע: ליקויים קלים בדרגת טיפול של אב הבית; תקלות חשמל ומזגנים; בעיות גינון, עשבייה, גדרות.
- מחלקת מים וביוב: הצפות מים; תקלות ביוב/מים.
- מחלקת הנדסה: נזילות בקירות ובגגות; שבר בקירות; ריצוף; הצללות; קריסת דשא סינטטי; הצפות ברמה גבוהה.
- מחלקת ביטחון: מיגון; שערים ומצלמות; כיבוי אש.
- מחלקת תברואה: נחשים, חתולים, חרקים וכו'.

החל משנה"ל תש"פ, ובהמשך לסיכום המנכ"ל שהוזכר לעיל, החלו הפניות על תקלות בנושאי תחזוקה/בטיחות בגני הילדים להגיע ישירות למוקד העירוני. ואכן, בכל שנה"ל תשע"ט הגיעו למוקד סה"כ 62 פניות

בסיווג "תחזוקת מוסדות חינוך", ולעומת זאת ב-4 החודשים -ספטמבר- דצמבר 2019 בלבד הגיעו למוקד כבר 424 פניות בסעיף זה.

הפניות למוקד העירוני ממסגרות החינוך העירוניות בנושאי תחזוקה/בטיחות מגיעות בעיקר מגני הילדים – מאחר ובתיה"ס מטפלים בדרך כלל בכוחות עצמם בנושאי תחזוקה שוטפים (באמצעות אבות הבית של בית הספר), למעט טיפולים מורכבים יותר ו/או בעלי עלות גבוהה.

הפונים למוקד העירוני הם בעיקר צוות הגן (גנות, סניעות) וכמו כן, בעלי תפקידים במועצה וכן הורי הילדים שבגנים. מרבית הפניות למוקד נעשות באמצעות שיחה טלפונית. כמו כן, שכיחות פניות באמצעות "ווטסאפ", לרבות בצירוף תמונות הממחישות את המפגע.

להלן תמצית שלבי הטיפול בפניות ע"י המוקד העירוני:

- א. פתיחת קריאה הכוללת: מספר פנייה; תאריך ושעת פתיחה; פרטי הפונה; אתר (שם המסגרת החינוכית); מספר טלפון וכד'.
 - ב. שליחת הודעה במסרון לפונה הכוללת: מס' פנייה; תאריך קבלה; הגורם שאליו הנושא הועבר לטיפול.
 - ג. במסך "דו"ח פנייה" נרשמים: "תיאור" (מהות הפנייה); "שורות טיפול" (שלבי הטיפול כולל יום/שעה); "הגורם המטפל"; "צפי לביצוע" (לכל הפניות בנושא תחזוקת מוס"ח נרשם אוטומטית צפי של 7 ימים; "סטטוס הפנייה", כדלהלן:
- 1) פניות פתוחות: "פנייה חדשה" (טרם התחיל הטיפול); "בטיפול" (החל מפתחת הפנייה ע"י הגורם המטפל אליו הועברה הפנייה).
- 2) פניות סגורות: "לא נמצא מפגע"; "הבעיה אינה של המועצה"; "הועבר לטיפול מחלקה אחרת" (סגירה במחלקה א' ופתיחת מחלקה ב'); "טופל".

סגירת הפניות נעשית ברוב המקרים על ידי מזכירות המחלקה המטפלת, אם כי לרשות היחידות השונות במועצה המטפלות בפניות קיימת

אפליקציה באמצעותה בעל התפקיד המטפל יכול לסגור ישירות את הפנייה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי במקרים רבים הגורמים המטפלים בתיקון ליקויי הבטיחות סוגרים את הפנייה במוקד העירוני ללא כל תיאור של הטיפול שבוצע בפועל ושהביא לסגירה.

2.7.2. מענה שוטף לצרכי תחזוקה בגנים

ככלל קיימות שלוש אפשרויות למתן מענה לצרכי תחזוקה לגנ"י:

- א. אב בית לגנ"י
- ב. טיפול ע"י אגף שפ"ע/מחלקת התחזוקה
- ג. שימוש בקבלן חיצוני

החל משנת הלימודים תש"פ אין ממלא תפקיד של "אב הבית" במערך הגנים העירוניים ביישוב, הכולל למעלה מ-80 גנים. כמפורט לעיל, תפקידיו של אב הבית בתחום התחזוקה השוטפת הועברו לטיפול אגף שפ"ע.

בכל הנוגע להיבטי תחזוקה/בטיחות עיקר חשיבות תפקיד זה היא:

- א. כתובת מרכזית מתאמת ומכוונת לצוותי הגנים.
- ב. גורם מאתר ליקויים בשטח במסגרת הביקורים בגנים.
- ג. תיקון מהיר (בכוחות עצמו) של ליקויים קלים באמצעות תקציב שעומד לרשותו למטרה זו. בין השאר מטפל: בדלתות ונעילה; בריהוט; בברזים/אסלות/ניאגרה; סתימות/נזילות קלות, וכד'.

מבדיקה עם סמנכ"ל משאבי אנוש, הסיבה לביטול אבות בית בגנ"י היא שאבות הבית לא נתנו מענה לצרכים. מכאן שבכוח האדם הקיים במועצה – אין מענה מתאים לצרכי התחזוקה בגני הילדים. יצוין כי הביקורת של מבקר המועצה משנת 2017 בנושא תחזוקה (לפני שמונו

אבות בית לגני הילדים) הצביע על כך שגם אז לא היה מענה הולם לתחזוקה של גני ילדים.

חלק ניכר מהטיפול בליקויי תחזוקה/בטיחות קלים (ב"רמת אב הבית") בגני הילדים נעשה ע"י אגף שפ"ע, בעיקר ע"י מחלקת התחזוקה. המחלקה כוללת מנהל ו-6 עובדים (כולם במשרה מלאה): 3 מהעובדים עוסקים בדרך כלל בתחזוקת מוסדות (מוסדות חינוך ומוסדות המועצה) ו-2 נוספים בתשתיות חוץ, ואחד במזגנים. לדברי מנהל המחלקה, חלוקה זו היא לא תמיד קבועה מאחר ובעת הצורך, לצורך סיוע, העובדים עוסקים גם בתחומים האחרים.

את סדרי העדיפויות/קדימויות בטיפול במפגעים בעלי היבט בטיחותי בגנים קובעים בעיקר אנשי התחזוקה עצמם, לדברי מנהל המחלקה לפי "ההגיון הבריא" תוך עדיפות למצבים מסכני חיים. לעיתים הם מקבלים הדגשים מקב"ט המועצה ו/או אגף החינוך הנוגעות לחשיבות הבטיחותית של מפגע מסוים.

עקב העדר הסדר שנותן מענה לרכישות מיידיות לצורך טיפול במפגעי בטיחות בגני ילדים, נוצרים במצבים בהם תיקון ליקויי בטיחות מתעכבים.

החומרים לתיקונים הקלים בגני הילדים (כגון אביזרים לדלתות, אביזרי אינסטלציה, אסלות ומיכלי הדחה וכד') נרכשים בחנות אספקה טכנית בבאר יעקב באמצעות "הזמנת מסגרת" בסכום מסוים (כ-3,000 ₪ כל פעם) שמופנית לחנות ע"י מחלקת גני ילדים. לאחר ניצול סכום המסגרת הוא מחודש (לאחר אישור הדרישה לכך על ידי גורמי המועצה הרלוונטיים).

הבעיות בהסדר הקיים הן:

- בתקופה של הצטברות טיפולים המביאה לניצול כל סכום ההזמנה, יש צורך להמתין עד לסיום הטיפול בדרישה לחידוש ההקצבה לחנות,

ובתקופה זו לא ניתן לרכוש חומרים גם אם נדרש טיפול דחוף בליקוי בטיחותי.

- לא כל החומרים נמצאים אצל אותה חנות (בעיקר פריטים לא סטנדרטיים כגון סוגים שונים של מאיטי דלת וכד'), ובמקרה זה יש צורך להמתין עד לאישור הזמנה נפרדת.

2.7.3. משוב שביעות רצון מאת צוות הגנים

בביקורים של הביקורת ב-20 גני ילדים עירוניים נשמעו מצוותי הגנים הערות שונות, חלקן משמעותיות, לגבי היבטים שונים של הטיפול הניתן לפניות בנושאי תחזוקה הקשורים לבטיחות – בעיקר לגבי משך הזמן עד לטיפול וכן, במקרים מסוימים בנוגע לטיב הטיפול.

כיום לא נעשה שימוש במשוב מצוותי הגנים על אופן הטיפול, ככלי לאירגון ולייעול העבודה.

הביקורת מעירה כי המלצת מבקר המועצה משנת 2017 במסגרת דוח ביקורת בנושא מחלקת התחזוקה טרם יושמה: 'דאוי כי יימסר על ידי נציגי מוסדות החינוך אחת לתקופה (לדוגמה מדי רבעון) משוב שביעות רצון מהשירות שניתן על ידי מחלקת התחזוקה במוסד עליו היא אמונה'.

2.8. טיפול בליקויי בטיחות שוטפים בבתי הספר

2.8.1. האחראים לנושא הבטיחות בבתי הספר

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ("ניהול שגרת הבטיחות בבית הספר"), בעלי התפקידים העיקריים הקשורים לניהול הבטיחות במוסד החינוכי (תשתיות פיזיות) הם:

א. מנהל בית הספר:

"על מנהל ביה"ס ועל המורים במוסד להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה המוסד ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים גלויים לעין במתחם ביה"ס ובגדר סיכונים ברורים. עליהם להזהיר מפני הסיכונים ולנקוט אמצעים מיידיים וסבירים כדי למנעם ולהתריע בפני הרשות המקומית על כל מפגע בטיחותי הבולט לעין והעלול לפגוע בבטיחות הילדים... על מנהל המוסד לדווח לרשות/לבעלות על מפגעים המתגלים בשטח בית ספרו ואין ביכולתו להסירם ולבקש את טיפולה".

ב. רכז הבטחון, הבטיחות ושע"ח (ידוע גם בשם עב"ט)

"על הרכז לבצע את הנחיותיו של קב"ט מוסדות החינוך ברשות המקומית בנושאי בטחון, בטיחות והיערכות לחירום... עליו לרכז את הדיווחים מתלמידים וממורים על ליקויים ועל מפגעי בטיחות בבית הספר ולסייע למנהל בטיפול במפגעים מול הרשות המקומית/הבעלות ואב הבית".

רכז הבטחון והבטיחות בביה"ס הוא אחד מצוות המורים שמונה לתפקיד זה ע"י מנהל ביה"ס בכתב מינוי רשמי. תמורת תפקידו זה הוא מתוגמל בתוספת של 6% למשכורתו, ועליו לבצע הכשרה בסיסית בהיקף של 60 שעות בקורסים המאורגנים ע"י משרד החינוך בשיתוף קב"ט מוס"ח ברשות.

זרוע הביצוע של ביה"ס בטיפול בליקויי בטיחות שאינם מורכבים הוא "אב הבית", המטפל בנושאי תיקונים/תחזוקה בהתאם לתקציב ולסוג

ההצטיידות הנדרשת (כמפורט במסגרת "אוגדן נהלים לבתי"ס בניהול עצמי בבאר-יעקב"). בהגדרת תפקיד זה מטעם משרד הפנים נכתב, בין השאר: "מתן מענה לפנייות, על פי מידת דחיפותן, בהנחיית מנהל ביה"ס – בנושאי ציוד, ניקיון, תחזוקה, תשתיות, ליקויים ותקלות בטיחותיות – בתחום אחריות בית הספר".

למרות הקשר של אבות הבית לנושאי תחזוקה להם היבטים בטיחותיים – לא נערכת במועצה הדרכה ייעודית לאבות הבית בנושאים בטיחותיים.

2.8.2. דיווחי בתי הספר לקב"ט מוס"ח

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, על כל בית ספר לשלוח בתחילת כל חודש לקב"ט מוסדות חינוך ברשות דו"ח חודשי הכולל, בין השאר, גם דיווח על ליקויים/מפגעי בטיחות גלויים לעין.

ביום 10.7.2019 קב"ט המועצה שלח מכתב לכל בתי"ס "נוהל תוכנית עבודה שנתית בחתך חודשי לעב"ט בית ספרי תש"פ" – ובין השאר הזכיר כי יש להעביר דו"ח חודשי עד ל-5 לכל חודש.

נמצא בביקורת כי עד לסוף 2019 מרבית בתי"ס אינם שולחים לקב"ט את הדו"ח החודשי הכולל גם דיווח על ליקויים/מפגעי בטיחות גלויים לעין כנדרש, הן בחוזר מנכ"ל משרד החינוך והן במכתב הקב"ט".

3. ביקורי בדיקה במוסדות חינוך

3.1. כללי

כאמור, הביקורת ערכה ביקורי בדיקה מדגמיים ב-24 מסגרות חינוך : ב-20 גני ילדים וב-4 בתי ספר.

הבדיקה הייתה חזותית בלבד ובחנה אם נצפים בחצר ובמבנה ליקויי/מפגעי בטיחות פיזיים בולטים, הגלויים לעין, שהם במסגרת סיכונים ברורים. בדיקה זו אינה מהווה תחליף לבדיקת בטיחות מקצועית ע"י מי שהוסמך לצורך עניין זה. לפיכך אין הכרח שהבדיקה חשפה כל ליקוי, אם קיים.

ממצאי הבדיקה של הביקורת הושוו לממצאים במבדקי הבטיחות האחרונים שנערכו לקראת פתיחת שנה"ל תש"פ ע"י יועץ חיצוני במסגרת "שיפוץ קיץ" (לגבי אותם ליקויים שנמצאו בבדיקת הביקורת וצוינו גם במבדק הבטיחות).

בדיקה בגני ילדים

בבדיקה בגנים, שהייתה ללא הודעה מוקדמת על הגנים שנבדקים ועל מועד הבדיקה – נפגשה הביקורת עם הגננת ועם הסייעות.

בדיקה בבתי הספר

בבדיקה בבתי הספר (שהייתה מתואמת מראש) נפגשה הביקורת עם המנהל/ת ועם אב הבית, שהתלווה לבדיקה.

3.2. עיקרי ממצאי הבדיקה

ממצאי בדיקת השטח במוסדות החינוך מצביעים על כשלים משמעותיים באיתור, בטיפול ובבקרה בכל הנוגע לליקויי/מפגעי בטיחות במוסדות החינוך בבאר יעקב. בין השאר נמצאו הממצאים הבאים:

- מפגעי בטיחות מסוג "קדימות 1" ("מחייב הסרה מיידית") נמצאו כמעט בכל מסגרות החינוך שנבדקו.
- חלק ניכר מהמפגעים שנמצאו מסוג "קדימות 1" – צוינו כבר במבדק הבטיחות שנערך מספר חודשים קודם לכן, אולם למרות זאת נמצא שהמפגע עדיין קיים.
- ליקויים בנושא הדלתות (ברכיבי ההגנה מפני פגיעה באצבעות; בעיות נעילה), חלקן תקלות חוזרות, נמצאו במסגרות רבות.

לפירוט ממצאי הבדיקה במוס"ח ראו נספחים.

4. סיכום ומסקנות

במועצה לא פעל במשך כל השנים בעל תפקיד מוגדר של "קב"ט מוסדות חינוך" שבין תפקידיו (בהתאם לקובץ הגדרת התפקידים בשלטון המקומי) גם "טיפול בנושאי הבטיחות במוס"ח" וכן "לודא קיום סדרי הבטיחות במוס"ח". את תפקידיו מילא קב"ט המועצה, אולם עקב ריבוי תפקידיו ומשימותיו של הקב"ט בתחומים השונים – נושא הבטיחות לא היה יכול לקבל, באופן טבעי, את מלוא מכסת הזמן הדרושה לטיפול קרוב ואינטנסיבי. במהלך הביקורת מונה לראשונה במועצה קב"ט מוסדות חינוך.

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מציינים כי על הרשות המקומית להפעיל בעדיפות עליונה וללא דיחוי את שירותיה כדי לתקן או להסיר מפגעים העלולים לגרום לתאונות במוס"ח. מאחר ולא כל ליקוי תחזוקתי במוס"ח הוא בהכרח בעל מסוכנות גבוהה, מסוג שבעטיו עלול להתרחש אירוע בטיחותי פוטנציאלי – חוזרי המנכ"ל ופירסומים נוספים מציינים סדרי עדיפויות בטיפול, בין השאר ע"י הגדרת 3 "קדימויות": קדימות "0" המתייחסת למפגע חמור במיוחד (סכנת חיים) המחייבת סגירה מיידית וטיפול מידי של האתר; קדימות "1" מתייחסת למפגע בטיחותי אשר קיומו מחייב הסרתו המיידית; קדימות "2" המתייחסת לליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית בתכנית עבודה סדורה.

במועצה אין כל הנחייה ו/או נוהל בכתב בנוגע לסדרי העדיפויות, הקדימות והדחיפות לטיפול בליקויים/מפגעים הבטיחותיים במוס"ח. גם לא קיימת קביעה פורמלית של זמן תגובה לתיקון ("זמן תקן") בהתייחס לחומרה ולסכנות.

מדי שנה על כל רשות מקומית לקיים מבדק בטיחות בכל מוסדות החינוך להערכת הסכנות ולאיתור ליקויים/מפגעים. המבדקים נערכים ע"י מי שהוסמך כ"עורך מבדק במוס"ח". בבאר-יעקב נערכים המבדקים בקיץ, לקראת פתיחת שנת הלימודים, במסגרת תוכנית "שיפוצי קיץ". נמצא

כי הפיקוח אחר ביצוע הטיפול בליקויים שצוינו במבדקים בקיץ 2019 (בעיקר כקדימות "1") לוקה מאד בחסר ואינו יכול להבטיח כנדרש את שלומם של הנמצאים בשטח המוסד החינוכי. בבדיקת הביקורת ב-24 גני ילדים ובתי ספר בישוב נמצא כי חלק ניכר מהמפגעים שצוינו כקדימות "1" במבדקים שנערכו 4-5 חודשים לפני כן – עדיין קיימים.

החל משנה"ל תש"פ אין ממלא תפקיד של "אב הבית" במערך הגנים העירוניים בישוב, וחלק ניכר מהטיפול בליקויי תחזוקה/בטיחות קלים ("ברמת אב בית") נעשה ע"י אגף שפ"ע, בעיקר ע"י מחלקת תחזוקה, שאינה יכולה לספק מענה הולם שיכלול אפשרות לטיפול בדחיפות הנדרשת במפגעי בטיחות. כמו כן, כיום אין הסדר הנותן מענה לרכישות מיידיות לצורך טיפול מהיר במפגעי בטיחות דחופים בגני הילדים ונוצרים מצבים לפיהם התיקון מתעכב בשל כך.

בבדיקת הביקורת ב-20 גני ילדים וב-4 בתי ספר נמצאו כמעט בכל אחת מהמסגרות שנבדקו מפגעי בטיחות מסוג קדימות "1", כשחלק ניכר מהם צוינו כבר במבדק הבטיחות שנערך מספר חודשים לפני כן.

ממצאי דו"ח זה עולה כי הניהול במועצה של תחום הבטיחות במוס"ח, ובמיוחד המעקב והבקרה - לוקה מאד בחסר ומחייב תיקון מייד.

יש לקוות כי איוש התפקיד של קב"ט מוס"ח ישפר את ההתנהלות בתחום זה, בשיתוף הפעולה ובמעורבות הנדרשים ממחלקת החינוך. ממצאי והמלצות דו"ח ביקורת זה יכולים לשמש כמנחה כללי לפעילות.

נספח א' – טבלת ריכוז ממצאים בגני ילדים

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
<u>גן 1 – 17.11.2019</u>		.1
נכתב בסיכום מבדק 20.6.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	כבל חשמל להזנת המקרר נגיש למשיכה ע"י הילדים. סיכון חשמל. קדימות 1.	1.1
נכתב בסיכום מבדק אחרון כ"ליקוי חוזר שלא טופל", בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	בדלתות שירותים חסרים התקני בלימה. סיכון לכידת אצבעות. קדימות 1.	1.2
<u>גן 2 - 17.11.19</u>		.2
נכתב בסיכום מבדק 20.6.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	בחצר ציוד משרדי שננטש (לדברי הגננת משנת הלימודים הקודמת) סיכון פגיעה ופציעה. קדימות 1.	2.1

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	בחצר מקובע לקיר ארון פח כיבוי אש חלוד ומתפורר. סכנת פציעה. קדימות 1.	2.2
	כבל חשמל להזנת התנור נגיש לילדים. קדימות 1.	2.3
גן 3 – 17.11.19		.3
	בדלת הממ"ד בריחי נעילה בולטים. סכנת פציעה. קדימות 1.	3.1
נכתב בסיכום מבדק 20.6.19 בקדימות 2. הליקוי עדיין קיים.	בחצר ארון כיבוי אש פרוץ וצינור גלגלון זרוק בחצר.	3.2
	המנעול של ביתן-מחסן בחצר שבור וילדים יכולים להיכנס פנימה. קדימות 1.	3.3

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
<u>גן 4 – 17.11.19</u>		.4
נכתב בסיכום מבדק 11.7.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	חסר כיסוי לפלטות של התנור החשמלי. נגיש לילדים, סיכון כווייה. קדימות 1.	4.1
נכתב בסיכום מבדק האחרון בקדימות 1. הליקוי עדיין קיים.	בשירותים המנגנון שבור מבחוץ ולא ניתן לפתוח את הדלתות מבחוץ. סכנת הילכדות.	4.2
	בדלת היציאה לחצר רכיב ההאטה הקיים אינו תקין ואין מעצור תקין לאחזקת הדלת. קדימות 1.	4.3
<u>גן 5 – 17.11.19</u>		.5
נכתב בסיכום מבדק 28.6.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	חסר כיסוי לפלטות של התנור החשמלי. נגיש לילדים, סיכון כווייה. קדימות 1.	5.1

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	הפינות (הזוויות) מעץ של ארגז החול התנפחו ונוצרו בליטות/מהמורות. סכנת היתקלות ופציעה.	5.2
<u>גן 6 - 17.11.19</u>		.6
נכתב בסיכום מבדק 28.6.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	חסר כיסוי לפלטות של התנור החשמלי. נגיש לילדים, סיכון כווייה. קדימות 1.	6.1
	בחצר פרגולות שפורקו. סכנת נפילה על ילדים. קדימות 1.	6.2
<u>גן 7 – 17.11.19</u>		.7
נכתב בסיכום מבדק 20.6.19 בקדימות 1 תוך הערה "ליקוי חוזר שנה שנייה ברציפות". המפגע עדיין קיים.	דלתות תאי השירותים נטרקות ללא מגינים וללא מאט תנועת דלת. קדימות 1.	7.1

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	חלק בולט בידית דלת הממ"ד. סכנת פציעה. קדימות 1.	7.2
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	כבל חשמלי בכניסה אינו מקובע ולא בתעלה. קדימות 1.	7.3
גן 8 – 17.11.19		8
נכתב בסיכום מבדק 11.7.19 בקדימות 2. הליקוי עדיין קיים.	שער הפרדה פנימי בחצר עם גן אחר אינו ניתן לנעילה. מאפשר מעבר לא מבוקר של ילדים.	8.1
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. הליקוי עדיין קיים.	דלתות שירותים נטרקות בחוזקה ללא התקן האטה. סיכון פציעת אצבעות. קדימות 1.	8.2
	חלק מהמשטח בחצר בפניה צפון-מערבית שוקע. מהמורות ובור. סכנת פציעה. קדימות 1. לדברי הגנת מצב זה מאז חורף 2019.	8.3
	מקרר ריק עומד ברחבת הכניסה המשותפת עם גן אחר. סכנת נפילה על ילדים. קדימות 1.	8.4

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
<u>גן 9 – 19.11.19</u>		.9
נכתב בסיכום מבדק 10.7.19 בקדימות 1 (בשל נחיל צרעות המסתובב במקום - סיכון לילדים). המפגע עדיין קיים.	בחצר ברז מים דולף.	9.1
<u>גן 10 – 19.11.19</u>		.10
נכתב בסיכום מבדק 10.7.19 בקדימות 1. עדיין המפגע קיים.	בחצר ריהוט ישן ושבור, בעל קצוות חדים. סיכון פציעה. קדימות 1.	10.1
	בגדר המפרידה עם גן אחר חלק מתכת חד ובולט. סכנת פציעה. קדימות 1.	10.2
	מרווח בגדר עם גן אחר המאפשר מעבר לא מבוקר של ילדים. קדימות 1.	10.3
	דלת יציאה לחצר ללא מעצור תקין.	10.4

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	אבן שפה התוחמת ארגז חול בולטת ויוצרת מהמורה ומפלס לא אחיד.	10.5
<u>גן 11 – 19.11.19</u>		.11
	רכיב האטה בדלת קדמית קיים אולם לא תקין, הדלת נטרקת בחוזקה. קדימות 1.	11.1
	חסר כיסוי לפלטות של התנור החשמלי. סיכון כוויח. קדימות 1.	11.2
<u>גן 12 – 19.11.19</u>		.12
	הארון בשירותי צוות בו מוחזקים חומרי ניקוי אינו נעול (לדברי הגננת צוות הצהרון איבד את המפתח) והדלת לתא ללא תפס עילי. קדימות 1.	12.1
נכתב בסיכום מבדק 16.7.19 בקדימות 2. המפגע עדיין קיים.	בממ"ד ארונות גבוהים לא מקובעים לקיר.	12.2

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	מבדק בטיחות אחרון/הערות
13	<u>גן 13 – 19.11.19</u>	
13.1	במטבח ארון פלסטיק גבוה לא מקובע לקיר.	נכתב בסיכום מבדק 16.7.19 בקדימות 2. המפגע עדיין קיים.
.14	<u>גן 14 – 19.11.19</u>	
14.1	בשירותי צוות הארון עם חומרי ניקוי לא נעול והדלת לתא ללא תפס עילי. קדימות 1.	נכתב בסיכום מבדק 16.7.19 בקדימות 1. הליקוי עדיין קיים.
14.2	יוטה בחצר נפלה מהגדר. סכנת הסתתרות הילדים תחת היוטה.	
.15	<u>גן 15 – 19.11.19</u>	
15.1	בחצר גדר פח איסכורית בעלת קצוות חדים. בעקבות מבדק בטיחות אחרון כוסתה ביוטה,	

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	אולם זו נפלה וסכנת הפציעה שוב קיימת. קדימות 1.	
	בחצר באזור הדשא הסינטטי שקיעת אדמה ובר, מכוסה כעת זמנית.	15.2
	דלתות השירותים נטרקות בחוזקה. סכנת פגיעה. קדימות 1.	15.3
<u>גן 16 – 19.11.19</u>		.16
נכתב בסיכום מבדק 30.7.19 בקדימות 2. הליקוי עדיין קיים.	חסר חול באופן ניכר בארגז החול.	16.1
	מרווח במעבר בין הגן ובין גן אחר. כפתרון זמני התקינו יוטה אולם היא רופפת.	16.2
	רשת במעבר בין הגן ובין גן אחר (ליציאת חירום) רופפת.	16.3

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	קיים מרווח בקצה הגדר המאפשר לילדים לעבור לשטח בנייה ולשטח סגור בסמוך. קדימות 1.	16.4
<u>גן 17 – 21.11.19</u>		.17
	ארונות החשמל לא ננעלים (המנעולים לא תקינים).	17.1
נכתב בסיכום מבדק 28.6.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	מתקן למינציה מחובר לחשמל בגובה נמוך. סיכון אש/חשמל. קדימות 1.	17.2
	בדלת קידמית אין תפס מצמיד ובדלת אחורית השרשרת אינה נתפסת. קדימות 1.	17.3
	בשירותי צוות שם מוחזקים חומרי ניקוי בארון אין לדלת תפס עילי.	17.4

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	מבדק בטיחות אחרון/הערות
18.	<u>גן 18 – 21.11.19</u>	
18.1	אבנים משתלבות בחצר שקועות.	
18.2	מכסה ביוב בחצר בולט מעל גובה פני הקרקע.	
18.3	בדלת קדמית קיים רכיב האטה אולם הדלת נטרקת בחוזקה. בדלת אחורית אין תפס מצמיד. קדימות 1.	
19.	<u>גן 19 – 21.11.19</u>	
19.1	בחצר שבר חד בדלת המחסן. סיכון פציעה. קדימות 1.	נכתב בסיכום מבדק 23.7.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.
19.2	חסר כיסוי לפלטות של התנור החשמלי.	
19.3	חסר חול באופן ניכר בארגז החול.	

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	בחצר שקיעה והתרוממות של אבני שפה. סיכון נפילה ופציעה.	19.4
	מתלי מעילים בגובה 92 ס"מ ללא מגן. קדימות 1.	19.5
	חומרי ניקוי בארון בחדר שירותי צוות, אולם דלת הכניסה ללא תפס עילי.	19.6
	בדלת הקדמית קיים רכיב האטה אולם הדלת נטרקת בחוזקה. קדימות 1.	19.7
גן 20 – 21.11.19		.20
	אבני שפה התוחמות מתקני משחק בולטות. סיכון נפילה ופציעה.	20.1

נספח ב' – טבלת ריכוז ממצאים בבתי ספר

מס'	ליקויים/מפגעים בולטים	מבדק בטיחות אחרון/הערות
1.	<u>בי"ס 1 – 2.12.19</u> (לא בניהול עצמי)	
1.1	דלת כיתה מס' 14 ללא התקני בטיחות. קדימות 1.	נכתב בסיכום מבדק 5.8.19. המפגע עדיין קיים.
1.2	בדלת כיתה מס' 12 מגן אצבעות קרוע בתחתיתו.	
1.3	דלת כיתה מס' 11 ללא מאט, נטרקת חזק מאוד. קדימות 1.	
1.4	דלת כיתה מס' 13 ללא מאט. קדימות 1.	
1.5	בדלת כיתה מס' 4 חלק תחתון של מגן אצבעות קרוע. ציר דלת תחתון מקולקל. קדימות 1.	

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	דלת כיתה מס' 6 ללא מאט. נטרקת בחוזקה. קדימות 1.	1.6
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	מתלים בגובה נמוך מ-1.50 מטר ללא הגנה בכיתות מס' 14, מס' 9, מס' 10 ובכניסה למתחם כיתות 18-20. קדימות 1.	1.7
	כבלי חשמל בכיתות מס' 14, מס' 15 אינם בתעלות מתאימות. בכיתה מס' 14 שקע חשמל לא מקובע, בולט. קדימות 1.	1.8
נכתב בסיכון מבדק 5.9.19 בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	במנעול תליה בדלת עלייה לגג חלקים בולטים למסדרון בגובה פגיעה. סיכון פגיעה. קדימות 1.	1.9
	בדלת שירותים בבניין המשני הציפוי מתפרק, סכנת פגיעה. קדימות 1.	1.10
	ריצוף שבור במרכז כיתה מס' 1. קדימות 1.	1.11

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	במסדרון קומה 2 בשלושה מקומות חוסר מרצפות, מפלס לא אחיד. קדימות 1.	1.12
	בכניסה למתחם כיתות 19-20 + אולם התעמלות מרצפות שבורות. קדימות 1.	1.13
	ליד הכניסה לחדר התעמלות ארון לא מעוגן לקיר. קדימות 1.	1.14
	דלת שירותים בבניין משני מתפרקת, הציפוי בולט, סכנת פציעה (בנוסף לאי תקינות הדלת). קדימות 1.	1.15
	מדרגות יציאה לקרוונים ללא פסי החלקה ועם שבר.	1.16
	גדר חצר אחורית באזור הקרוואנים פרוצה. אפשרות פציעה ויציאת ילדים. קדימות 1.	1.17
	מכסה תא ביקורת בולט בחצר האחורית באזור הקרוואנים. קדימות 1.	1.18

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	במרכז החצר ריצוף לא במפלס אחיד ובליטות. סכנת נפילה. קדימות 1.	1.19
מתבקשת בדיקת תקינות על-ידי מומחה.	מעקה הבטיחות מול שער היציאה על שפת המדרכה הצמודה לכביש, עם רווח מול השער.	1.20
<u>בי"ס 2 – 3.12.19</u>		.2
	דלת נטרקת בחוזקה למרות קיום מאט, בכיתה ו'3, בניין ג'. קדימות 1.	2.1
	במדרגות מקומת קרקע לקומה א' פסים נגד החלקה נשחקו, הודבקו פסים חדשים אולם אלו נפגמו בחלקם.	2.2
	בגדר ביה"ס בחלק צפון-מערב מרווח בין קצה הגדר וקיר האבן. אפשרות מעבר.	2.3

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
<u>בי"ס 3 – 3.12.19</u>		.3
בניין חדש משנה"ל זו. אין מבדק בטיחות.	מפגע שכיח במספר מקומות בבניין : כבלי חשמל של מזגנים ושל מתקני מים (קולרים) אינם בתוך תעלות מתאימות, ובהישג ידם של ילדים. קדימות 1.	3.1
	בחצר קטנה מכסה תא ביוב בולט מעל גובה הקרקע. קדימות 1.	3.2
	בחצר הכניסה מכסה תא ביוב בולט מעל גובה הקרקע. קדימות 1.	3.3
	במסדרון קומה ב' קיר בגובה 1.48 מ' שאחריו פיר של מספר מטרים. ניתן לטפס עם כסא. סכנת נפילה.	3.4

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
<u>בי"ס 4 – 4.12.19</u>		.4
במבדק מיום 11.7.19 לא נבדקה החצר מאחר ובעת הבדיקה המתחם היה בשיפוץ.		4.1
	בדלת הכניסה הראשית חסר פרספקס בקטע תחתון, והקטע פתוח.	4.2
	מעקה מדרגות בכניסה ראשית חלוד, רקוב וחד. סכנת פציעה. קדימות 1.	4.3
נכתב בסיכום מבדק מיום 11.7.19. המפגע עדיין קיים.	בכניסה לקומה א' ריצוף שבור. קדימות 1.	4.4
	דלתות לכיתות מס' 13,14 אינן ננעלות (החדרים משמשים כמחסן). דלת אחת חסומה בשולחן (שניתן להזיזו). סכנת כניסה והסתתרות ילדים. קדימות 1.	4.5

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	במסדרון קומה ג' מתלים בגובה 1.10 מטר ללא מגן. קדימות 1.	4.6
	ארונות במחסן חדר צוות לא מקובעים.	4.7
נכתב בסיכום מבדק אחרון בקדימות 1. המפגע עדיין קיים.	ארונות כיבוי אש במסדרונות בגובה נמוך. סכנת פציעה.	4.8
	בין קיר דרומי של במת האמפי ובין קרוון תנועת "הצופים" רווח של כ-70 ס"מ שמוביל לחלק אחורי בלתי גלוי לעין שמאחורי הקרוון. סכנת כניסה והסתתרות ילדים. קדימות 1.	4.9
	בחצר מרכזית מכסה תא ביקורת בולט מגובה פני הקרקע.	4.10

מבדק בטיחות אחרון/הערות	ליקויים/מפגעים בולטים	מס'
	בחצר מרכזית מכסה ביוב בולט + צינורות פלסטיק ביוב שבורים וחדים. סכנת פציעה. קדימות 1.	4.11
	מרווח בגדר בין קרוון חדר קורס ובין המשך גדר. סכנת מעבר ילדים.	4.12
	עמוד נשלף בגדר מקיפה במה בחצר רופף. סכנת פגיעה באצבעות.	4.13
	אבנים חסרות בריצוף בחצר עקב עקירת ספסל. שקעים המהווים מכשול. קדימות 1.	4.14

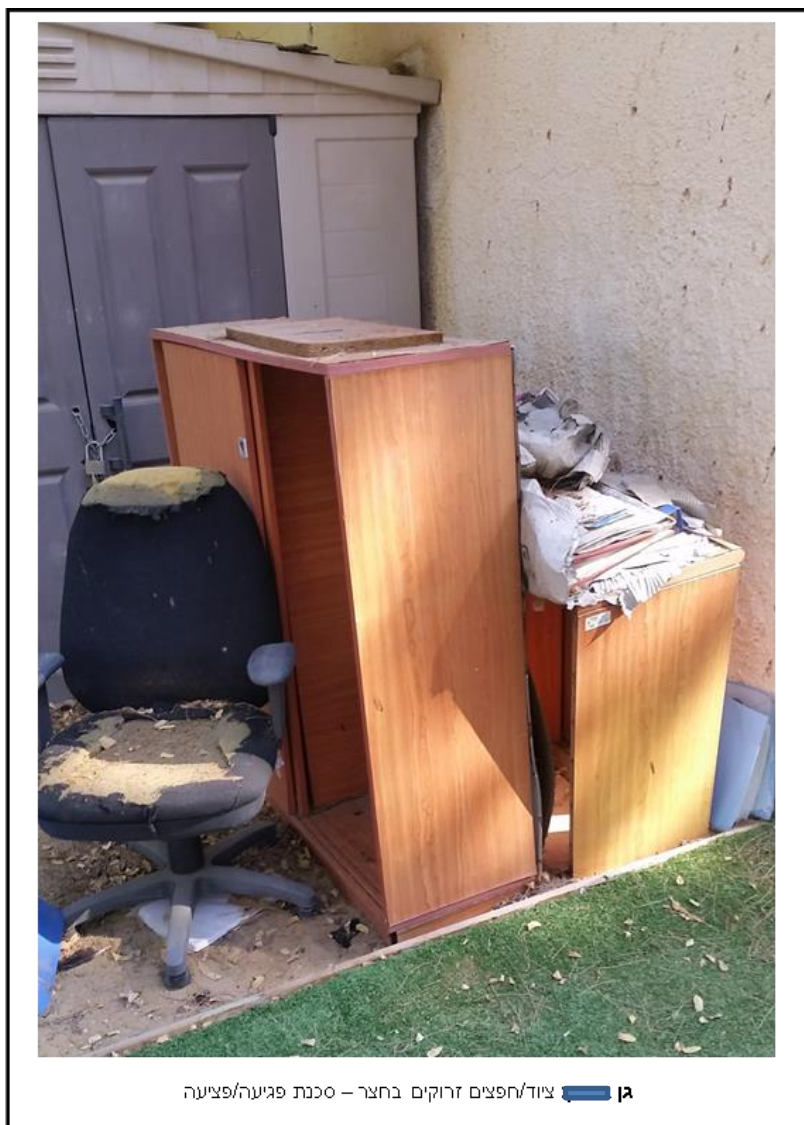
נספח ג' – תמונות של ליקויים בטיחות במוסדות חינוך



גן - כבל חשמל הזנת התנור נגיש למגע הילדים



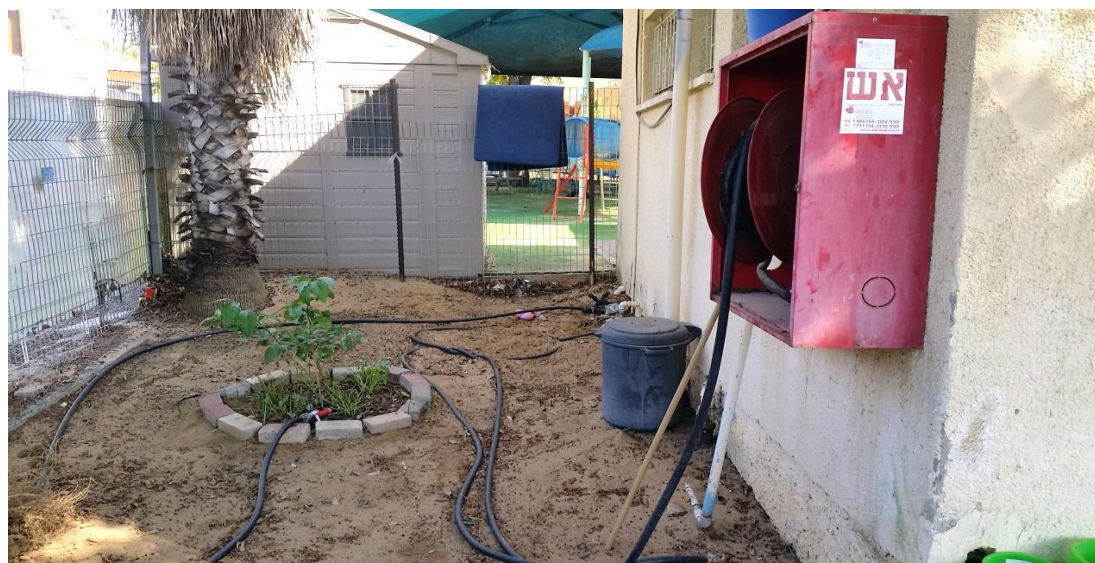
גן - שקיעה ובור במשטח בחצר



גן ציוד/חפצים זרוקים בחצר – סכנת פגיעה/פציעה



גן - גדר פח בחצר בעלת חלקים חדים ; סכנת פציעה



גן - ארון כיבוי אש פרוץ וצינור גלגלון זרוק בחצר



גן: מקרר ריק ברחבת הכניסה; סכנת נפילה על ילדים



גן - ריצוף שקוע בחצר



גן - כבל חשמל בכניסה שאינו מקובע



גן - חלק מתכת בולט בגדר ; סכנת פציעה



גן: פרגולות מפורקות בחצר; סכנת נפילה של ילדים + פתח מעבר מהגן



גן - חלק בולט בדלת ממ"ד; סכנת פציעה



גן - מתלי מעילים/תיקים בגובה נמוך מהנדרש ללא מגן



גן - אבן שפה למשטח משחקים בולטת



בי"ס - קיר בגובה 1.48 מ' במסדרון קומה ב' אחריו פיר של מס' מטרים ;



בי"ס - כבל חשמל של מתקן מים אינו בתוך תעלה



בי"ס - מכסה תא ביקורת בחצר בולט + מרווח בין הגדר לקרקע



בי"ס - מרווח בין קצה הגדר וקיר האבן ; אפשרות מעבר



בי"ס - כבלי חשמל של מזגנים משתלשלים במסדרון



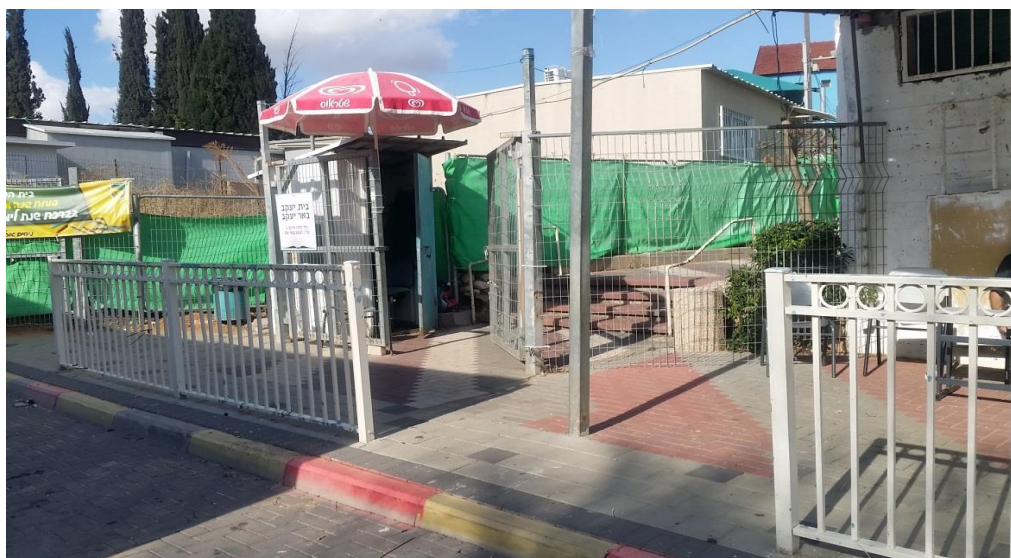
בי"ס - בחצר המרכזית ריצוף לא אחיד ובלטות



בי"ס - ריצוף שבור במרכז הכיתה



בי"ס - ציפוי מתפרק בדלת שירותים ; סכנת פגיעה



בי"ס - מעקה בטיחות לא שלם מול שער יציאה לכביש



בי"ס - ארון כיבוי אש במסדרון בגובה נמוך



בי"ס - מכסה ביוב בולט + צינורות שבורים וחדים בחצר



בי"ס - ריצוף שבור בכניסה לכיתה



בי"ס - מעקה בכניסה ראשית חלוד (רקוב) וחד ; סכנת פגיעה



בי"ס - אבנים חסרות ומשטח לא אחיד בחצר

**מעקב תיקון ליקויים מדוח ביקורת מבקר
המדינה משנת 2017**

דוח ביקורת 2019-7

מבקר המועצה

פרק א' – כללי

1. מבוא

בשנת 2017 ערך מבקר המדינה ביקורת בנושא "המועצה המקומית באר יעקב - היבטים בהתנהלות המועצה"; במסגרתו הציג ליקויים במספר תחומים:

- א. עסקת קרובי משפחה (של עובדים וחברי מועצה) – בנושא זה הציג גם המלצה.
- ב. העסקת יועצים משפטיים (ניגוד עניינים) – בנושא זה הציג גם המלצה.
- ג. תמיכות בבתי כנסת (שלא במסגרת נוהל תמיכות) – בנושא זה לא הציג המלצה – יצוין כי נושא זה אינו רלוונטי כיום מאחר שבשנים האחרונות המועצה אינה מחלקת תמיכות.
- ד. התקשרות הרשות הנוגעת לאח של חבר מעוצה (שהועסק כקבלן משנה) – בנושא זה לא הציג המלצה – יצוין כי בעקבות הביקורת עודכן נוסח ההסכם עם הקבלנים.
- ה. ניהול נכסי הרשות (העדר ניהול) – בנושא זה הציג גם המלצה.
- ו. תקציב תרבות יהודית ותרבות תורנית (ניהול לא תקין) – בנושא זה הציג גם המלצה.

בהתאם לחוק מבקר המדינה תש"ח - 1958 :

סעיף 21 א. (ב)

בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף ובאין מנהל כללי – בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן – הצוות).

סעיף 21 א. (ג)

העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים בתוך שישים ימים מהמועד הקובע כהגדרתו בסעיף 28(א1), יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר תוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטות".

בסעיף 145 ד. (א) (5) לצו המוצעות המקומיות, אחד מתפקידי מבקר הרשות הוא:

"לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה".

ביום 30.11.2017 נערך צוות תיקון ליקויים בנושא הדוח הנדון בראשות ראש המועצה. במסגרת הצוות התקבלו מספר החלטות. הסיכום הופץ למבקר המדינה. ביום 20.12.2017 דנה הוועדה לענייני ביקורת בדוח הנדון.

ביום 12.6.2019 נערך צוות תיקון ליקויים נוסף בנושא.

2. מטרת המעקב

לבחון סטטוס טיפול בהמלצות שהועלו ע"י מבקר המדינה במסגרת דוח הביקורת משנת 2017, נכון לסוף שנת 2019.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בהמלצות שהועלו על ידי מבקר המדינה במסגרת הביקורת:

- א. העסקת קרובי משפחה
- ב. העסקת יועצים משפטיים
- ג. ניהול נכסי המועצה
- ד. תקציב תרבות יהודית ותרבות תורנית

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפועלות הבאות:

- א. קיום פגישות עם מנכ"ל המועצה, היועצת המשפטית, מהנדסת המועצה, סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש ומנהל אגף החינוך.
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים.

טיוות דוח הביקורת הועבר להתייחסות גזבר המועצה, היועצת המשפטית, סמנכ"ל לתפעול ומשאבי אנוש, מנהל מחלקת החינוך – התקבלה התייחסות מסמנכ"ל למנהל – ההתייחסות שולבה בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – סטטוס יישום ההמלצות

הטבלה שלהלן מציגה את סטטוס יישום המלצות דוח מבקר המדינה, נכון לסוף שנת 2019 :

מס'	הנושא	ההמלצה	סטטוס
1	קרובי משפחה	השיעור הגדול של קשרי משפחה בקרב עובדיה של הרשות מחייב אותה להידרש לסוגיה זו בכובד ראש ולהמשיך בפעולות למניעת תופעה זו שבהן החלה בשנת 2016.	בתהליך
2	העסקת יועצים משפטיים	על הרשות להקפיד על בדיקת ניגודי עניינים של יועצים משפטיים המעניקים לה שירותים, לקבוע להם הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולהבטיח כי הם עומדים בהם.	בוצע
3	ניהול נכסי המועצה	על הרשות לפעול להשיב לחזקתה את הנכסים שהוקצו שלא כדין, ואם תחליט בעתיד להקצותם עליה לפעול בהתאם לנוהל ההקצאות של משרד הפנים ולנוהל שאישרה מליאת המועצה ולהקצות את הקרקעות בהליך שוויוני ושקוף לציבור.	טרם בוצע
4	תקציב תרבות יהודית ותרבות	את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד.	בוצע חלקית

לפירוט הממצאים וההמלצות ראו פרק ג' – "פירוט הממצאים".

מבקר המועצה ימשיך במעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. קרובי משפחה

המלצת מבקר המדינה

מבקר המדינה המליץ כי "השיעור הגדול של קשרי משפחה בקרב עובדיה של הרשות מחייב אותה להידרש לסוגיה זו בכובד ראש ולהמשיך בפעולות למניעת תופעה זו שבהן החלה בשנת 2016".

סטטוס יישום ההמלצה – בתהליך.

להלן הממצאים:

א. מאז הביקורת, עד לסוף שנת 2019 מבוצעת פעילות אינטנסיבית כדי לצמצם את מספר קרובי המשפחה במועצה. **תהליך זה טרם הסתיים.**

ב. נכון לסוף שנת 2019 עדיין אין תמונת מצב מלאה בנוגע להיקף קרובי משפחה בקרב העובדים.

המלצות הביקורת הנוכחית

1) על סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש להשלים את המיפוי של קרובי המשפחה במועצה.

2) על המועצה להשלים את הסדרת נושא קרובי המשפחה במועצה.

2. העסקת יועצים משפטיים

המלצת מבקר המדינה

מבקר המדינה המליץ כי יעל הרשות להקפיד על בדיקת ניגודי עניינים של יועצים משפטיים המעניקים לה שירותים, לקבוע להם הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולהבטיח כי הם עומדים בהם".

סטטוס יישום ההמלצה – בוצע.

להלן הממצאים :

- א. המועצה סיימה את העסקת היועץ המשפטי החיצוני הקיים.
- ב. פורסם מכרז פומבי מס' 24/17 למתן שירותי ייעוץ משפטי; בהסכם המכרז כלולות הוראות בנושא של ניגוד עניינים, וכן תצהיר העדר ניגוד עניינים. כמו יתר היועצים, גם עוה"ד יתבקש למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים עובר לתחילת ההתקשרות.

3. ניהול נכסי הרשות

המלצת מבקר המדינה

מבקר המדינה המליץ כי יעל הרשות לפעול להשיב לחזקתה את הנכסים שהוקצו שלא כדין, ואם תחליט בעתיד להקצותם עליה לפעול בהתאם לנוהל ההקצאות של משרד הפנים ולנוהל שאישרה מליאת המועצה ולהקצות את הקרקעות בהליך שוויוני ושקוף לציבור."

סטטוס יישום ההמלצה – טרם בוצע.

להלן הממצאים :

- א. גם לאחר הביקורת של מבקר המדינה המועצה "הקצתה" נכסים לגורמים שונים ללא תהליך הקצאות מסודר.
- ב. ועדת ההקצאות החלה להניע את תהליך הקצאות הנכסים אך התהליך טרם הסתיים.
- ג. טרם מונה ממונה נכסים כנדרש בחוק.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) על המועצה להימנע מלתת לגורמים מחוץ למועצה זכות שימוש בנכסים שלה ללא נוהל הקצאות מסודר.
- 2) יש לפעול ביתר שאת כדי להסדיר את הנכסים שלגביהם ניתן זכות שימוש לגורמים שונים מחוץ למועצה.
- 3) על המועצה לפעול למינוי ממונה נכסים כנדרש בחוק.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח (מה 16.2.2020) סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי יצא פרסום מכרז ממונה נכסים.

4. תקציב תרבות יהודית ותרבות תורנית

המלצת מבקר המדינה

מבקר המדינה המליץ כי "את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד".

סטטוס יישום ההמלצה – בוצע חלקית.

להלן הממצאים:

- א. בעקבות דוח מבקר המדינה הוחלט להעביר את הטיפול בנושא למתנ"ס.
- ב. לאחר מכן הוקמה ועדה בראשות מנהל מחלקת החינוך.
- ג. בשלב מאוחר יותר הוועדה עברה לרשות המנכ"ל.
- ד. נמצא כי במסגרת פעילויות חנוכה 2019 – ההתקשרויות לא נדונו במסגרת הוועדה.
- ה. לא קיימת תכנית עבודה בנושא.

המלצות הביקורת הנוכחית

- 1) להכין תכנית עבודה סדורה בנושא תקציב תרבות יהודית ותרבות תורנית.
- 2) להחליט על פעילות "תרבות יהודית ותרבות תורנית" במסגרת ועדה מקצועית.
- 3) להכין נוהל עבודה בנושא ניצול תקציב "תרבות יהודית ותרבות תורנית".

מעקב יישום המלצות דוחות מבקר המועצה

לשנים 2015 - 2017

מבקר המועצה

**מעקב יישום המלצות דוחות מבקר המועצה
לשנים 2015 - 2017**

במסגרת דוח מבקר המועצה לשנת 2019 נערך מעקב אחר יישום המלצות דוחות מבקר המועצה לשנים 2015 עד 2017.

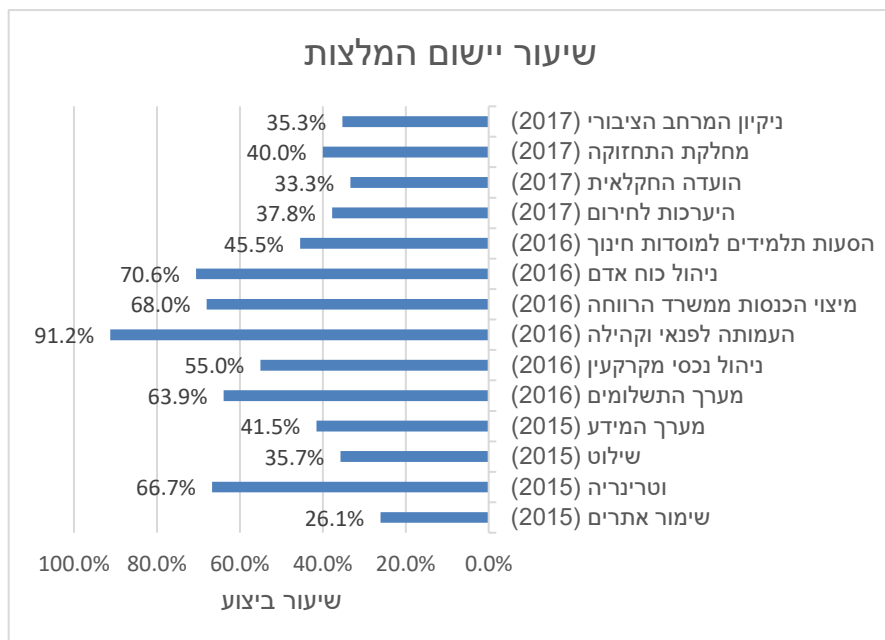
להלן דוחות שהופסק המעקב אחר תיקון הליקויים שלהם:

- א. 1-2014 – ניהול מצאי ומלאי – מבוצעת ביקורת מעקב בנושא במהלך שנת 2020
- ב. 2-2014 – הטיפול בפניות מהציבור – במהלך שנת 2020 מבוצעת ביקורת מעקב אחר חלק מנושאי הדוח.
- ג. 1-2015 – תמיכות - מאחר שלא היו תמיכות בשנים האחרונות; במידה שיהיו תמיכות בעתיד, יבוצע מעקב בהתאם.
- ד. 5-2015 – פיקוח עירוני – מאחר שרוב ההמלצות יושמו וכיום קיימת יחידת אכיפה עירונית.
- ה. 3-2017 – המועצה הדתית – במהלך שנת 2020 מבוצעת ביקורת מעקב בנושא.

נכון ל- 1.1.2020, מתוך 427 המלצות שעליהן נערך מעקב, יושמו 205 (48%), כאשר יושמו 45% מהמלצות דוח המבקר לשנת 2015 (לעומת 48% לפני שנה), 74% מהמלצות דוח המבקר לשנת 2016 (לעומת 62% לפני שנה) ו-38% מההמלצות מדוח המבקר לשנת 2017.

מעקב יישום המלצות דוח מבקר המועצה

התרשים שלהלן מציג את שיעור יישום ההמלצות בכל אחת מהביקורות שנערכה על ידי מבקר המועצה בשנים 2015 – 2017, עליהן בוצעה מעקב, נכון ל 1.1.2020 :



מעקב יישום המלצות דוח מבקר המועצה

הטבלה שלהלן מרכזת את סטטוס יישום ההמלצות:

מס' מש'מ	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות כולל	מספר המלצות שיושמו	אחוז יישום	אחוז יישום שנה קודמת	הערות
1	תמיכות	2015	-	-	-	-	לא היו תמיכות בשנים האחרונות.
2	שימור אתרים	2015	23	6	26.1%	21.7%	בתחילת שנת 2019 נבחר ממונה שימור אתרים.
3	וטרינריה	2015	42	28	66.7%	54.8%	נגרעו ההמלצות בנושא בדיקות משנה עקב שינוי שיטת הבדיקה.
4	שילוט	2015	28	10	35.7%	32.1%	שילוט עסקים ומוסדות.
5	פיקוח עירוני	2015	-	-	-	-	כיום קיימת יחידת אכיפה.
6	מערך המידע	2015	53	22	41.5%	49.1%	
7	סה"כ דוחות 2015		146	66	45.2%	48.2%	
8	מערך התשלומים	2016	36	23	63.9%	52.8%	

מעקב יישום המלצות דוח מבקר המועצה

מס'	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות כולל	מספר המלצות שישומו	אחוז יישום	אחוז יישום שנה קודמת	הערות
9	ניהול נכסי מקרקעין	2016	20	11	55.0%	35.0%	בשנת 2018 נערך סקר נכסים.
10	העמותה לפנאי וקהילה	2016	57	52	91.2%	81.0%	
11	מיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה	2016	25	17	68%	56.0%	
12	ניהול כוח אדם	2016	34	24	70.6%	64.7%	
13	הסעות תלמידים למוסדות חינוך	2016	11	5	45.5%	45.5%	
14	<u>סה"כ דוחות 2016</u>		183	132	74.1%	62.0%	
15	היערכות לחירום	2017	45	17	37.8%	-	
16	הועדה החקלאית	2017	6	2	33.3%	-	ללא המלצות שקשורות לוועדה עצמה.
17	מחלקת התחזוקה	2017	30	12	40.0%	-	
18	ניקיון המרחב הציבורי	2017	17	6	35.3%	-	ללא המלצה שבאחריות המשכ"ל

מעקב יישום המלצות דוח מבקר המועצה

מס'	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות כולל	מספר המלצות שיושמו	אחוז יישום	אחוז יישום שנה קודמת	הערות
19	סה"כ דוחות 2017		98	37	37.8 %	-	
20	סה"כ כולל		427	205	48.0 %	32.33%	

להלן עיקרי הפערים שהטיפול בהם טרם הסתיים :

א. ממצאים חוצי דוחות –

- 1) במועצה לא קיימים נהלי עבודה כתובים ברוב התחומים. יצוין כי בשנת 2019 החל תהליך עריכת נהלים בחלק מהתחומים – טרם הסתיים.
 - 2) חוקי עזר בתחום איכות הסביבה ובעלי חיים טרם נבחנו/עודכנו.
 - 3) אי מינוי בעלי תפקידים שנדרשים על פי חוק כגון : אחראי על נכסים, ממונה על חוק חופש המידע, ממונה אבטחת מידע ואחראי מצאי ביחידות המועצה.
 - 4) העדר התאמה בין הגדרת תפקידי עובדי מועצה לבין תפקידם בפועל.
 - 5) אי הכנת תכניות עבודה שנתיים/תקופתיים.
- ב. שימור אתרים (2015) – העדר התקדמות מספקת בטיפול במבנים לשימור כנדרש בחוק ובחוזרי מנכ"ל. (יצוין כי לאחרונה ועדת שימור אתרים התכנסה מספר פעמים וקיימת התקדמות בנושא).
- ג. וטרינריה (2015) – אי ביצוע מספק של פעילות בקרה נדרשת בתחום הווטרינריה, אי ביצוע חלק מהפעילויות הנדרשות בתחום, והעדר פקח תברואה שעומד לרשות הווטרינרית.
- ד. השילוט (2015) – העדר תהליך רישוי שילוט כנדרש בחוק העזר.

- ה. מערך המידע (2015) – עדיין קיימים פערים באבטחת מידע והגנת הפרטיות אשר חושפים את המועצה בצורה משמעותית.
- ו. מערך התשלומים (2016) – קיים שיפור תמידי בתחום זה; יחד עם זאת, נדרש עדיין לחזק את מנגנוני הבקרה. עדיין אין הפרדת תפקידים בתוך מערכת המידע, קיימים פערים במנגנוני הבקרה בתהליך ניהול ספקים, חלק מהתהליכים שניתן לבצע באמצעות מחשב עדיין מבוצעים באופן ידני.
- ז. ניהול נכסי מקרקעין (2016) – ללא אחראי נכסים לא קיים ניהול מסודר של נכסי המועצה; עדיין ניתן לגורמים להשתמש בנכסי המועצה ללא ועדת הקצאות; (יצוין כי ועדת ההקצאות החלה להתכנס בתדירות מסוימת כדי לקדם את ההקצאות של המועצה).
- ח. העמותה לפנאי וקהילה (מתנ"ס) (2016) – יצוין כי הליקויים שבשליטת המתנ"ס יושמו; יחד עם זאת קיימים הפערים הבאים: התקציב השנתי אינו מאושר טרם תחילת שנת העבודה, תכנית ההבראה עדיין אינה מיושמת במלואה, המועצה עדיין אינה מבצעת פיקוח ובקרה על הצהרונים.
- ט. מיצוי תקציב הרווחה (2016) – טרם סוכמו נהלי עבודה בין הגזברות לבין מחלקת הרווחה, טרם בוצעו הצלבות נתונים בין מערכות, טרם בוצעה בדיקה של תשלומי אחזקת הרכב, טרם בוצעה פניה לרשויות אחרות לקבל החזרים, טרם תועדו פגישות עבודה עם היועץ הכלכלי.
- י. ניהול כוח אדם (2016) – אין הפרדה בין מי שמזין את נתוני כוח האדם למערכת המידע לבין מי שמכין את השכר, ההסכמים עם העובדים עדיין אינם חתומים על ידי מורשי חתימה, לא מונהגת חוות דעת עובדים, ועובדים זמניים הופכים לקבועים באופן אוטומטי.
- יא. הסעות תלמידים (2016) – עדיין לא הוטמעו מערכות מידע ככלי עזר, לא בוצעה התקשרות עם גורם מקצועי לצורך עריכת מסלולי ההסעות ולא מבוצעות ביקורות שטח על ידי מחלקת החינוך.

- יב. היערכות לחירום (2017) – יצוין כי המועצה נמצאת בתהליך הטמעת המלצות דוח הביקורת בסיוע חברת ייעוץ. יחד עם זאת, עדיין קיימים פערים – ועדת פס"ח וחלק מהוועדות המייעצות טרם הוקמו, המקלטים הציבוריים טרם שוקמו, עדיין אין אכיפה כנגד מי שעושה שימוש חורג במקלטים בבניינים פרטיים.
- יג. הוועדה החקלאית (2017) – יצוין כי החקלאים ביישוב אינם מעוניינים בהקמת הוועדה, לכן מבוצע מעקב רק אחר המלצות שאינן קשורות לוועדה. מבין הפערים, המועצה טרם מימשה את זכויות התכנוניות שלה בתלמי מנשה ונווה דורון ולא נקבע במועצה גורם מקצועי שאחראי על בדיקת צריכת המים הציבורית בתלמי מנשה.
- יד. מחלקת התחזוקה (2017) – בין היתר, מחירי הציוד והחומרים טרם הוזנו למערכת המידע, טרם נקבעה אמנת שירות בתחום התחזוקה, אין ניהול מסודר של תחזוקת הכבישים.
- טו. ניקיון המרחב הציבורי (2017) – קיימים פער בין האמצעים הנדרשים לבין האמצעים בפועל ומנגנוני הפיקוח ובקרה אינם מספקים.

עיקרי הוראות החוק
בנושא הביקורת במועצה

עיקרי הוראות החוק בנושא הביקורת במועצה

1. תפקידי המבקר

סעיף 170א בפקודת העיריות שהוחל לפקודת המועצות, מגדיר

תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

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

2. גופים מבוקרים

סעיף 170 א מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה 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".

3. תוכנית עבודה

**סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות
מתייחס לקביעת תוכנית העבודה
של המבקר כדלקמן :**

- 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.

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

4. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר המועצה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בפקודת המועצות המקומיות :

**סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות קובע
כדלקמן :**

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

5. הסמכויות לביצוע התפקיד

**א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות שהוחלה על פקודת המועצות
נקבע כדלקמן:**

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

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

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

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

**ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות שהוחלה על פקודת המועצות
נקבע כדלקמן:**

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

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

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

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

6. ועדת הביקורת

סעיף 122 לצו המועצות המקומיות קובע כדלקמן:

”122. ועדה ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת ביקורת.
(ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
(ד) יושב ראש ועדת ביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם הייתה במועצה סיעה אחת בלבד.

6.3.77

122 א לצו המועצות המקומיות - תפקידי ועדת הביקורת :

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
 - (3) לדון בכל דו"ח אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת;
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה

והצעותיה”.

7. שמירה על סודיות

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 שהוחל על פקודת המועצות:

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

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

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות קובע:

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה 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.

סעיף 170ג לפקודת העיריות שהוחל על פקודת המועצות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

(א) המבקר יגיש לראש העיריה 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 ולוועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

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

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

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

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי

המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

העיקרון הנמצא בבסיס הוא עקרון הפומביות כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת המועצה והדיון הפומבי בו.

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