



עיריית רמת השרון

# **מבקר העירייה**

## **דוח שנתי לשנת 2017**

**ניסן תשע"ז**

**מרץ 2018**

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה .  
בהתאם לסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות לא יפרסם אדם  
דו"ח או חלק ממנו או תוכנו , לפני שחלף המועד שנקבע  
להגשתו למועצת העירייה , ולא יפרסם אדם ממצא  
בקורת של מבקר העירייה ללא נטילת רשות מטעם  
מבקר העירייה. בהתאם לסעיף 334 א' לפקודת העיריות  
המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר  
בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי  
הסעיף האמור דינו – שנה מאסר .

## תוכן עניינים

| נושא                                                    | עמוד |
|---------------------------------------------------------|------|
| תוכן עניינים                                            | 3    |
| מכתב מבקר העירייה לראש העירייה                          | 4    |
| תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה                          | 5    |
| מבוא                                                    | 6    |
| הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה                         | 9    |
| דוח ביקורת בנושא תחזוקת מבנים עירוניים                  | 17   |
| דוח ביקורת בנושא ניקיון, תחזוקה ובטיחות הגנים הציבוריים | 46   |
| דוח ביקורת בנושא ניהול ביטוחי עירייה                    | 76   |
| דוח ביקורת בנושא כוח אדם באגודת הספורט                  | 95   |
| דוח ביקורת בנושא פרויקט פינוי ובינוי של מתחם אילת       | 125  |
| דוח ביקורת בנושא פרסומי מודעות על ידי סגן ראש העירייה   | 155  |
| נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה                        | 174  |
| התייחסות ראש העירייה לדוח מבקר העירייה                  | 183  |

## **עיריית רמת השרון**

### **מבקר העירייה**

שדרות ביאליק 41, רמת השרון 47206, טלפון/פקס 7602153 – 03

Nisim\_by@ramat-hasharon.muni.il

תאריך: 29/3/2018

י"ג בניסן תשע"ח

**לכבוד**

**מר אבירם גרובר**

**ראש עיריית**

**רמת השרון**

#### **הנדון: הגשת דוח ביקורת שנתי לשנת 2017**

1. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת.

#### **לאור זאת הנני מתכבד להגיש לך דוח ביקורת השנתי לשנת 2017**

2. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

3. סעיף 170(ג) לפקודת העיריות קובע: 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 העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

**בברכה**

**נסים בן יקר**

**מבקר העירייה**

העתק: גב איריס קלקה – יו"ר וועדת ביקורת

### תהליך הטיפול בדוח מבקר העירייה

סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע את תהליך הטיפול בדוח השנתי של מבקר העירייה, בהתאם לפקודה יש לטפל בדוח המבקר על פי השלבים הבאים:

1. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
2. הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה
3. במידה ולא 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.
4. תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור
5. במידה ולא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, 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.
6. חל איסור לפרסם את דו"ח המבקר או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה

# מבוא

## מבוא

ביקורת מבקר העירייה מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו סמכותו ותפקידו של המבקר .

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת . היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על העירייה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.

לביקורת מבקר העירייה חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של העירייה, להבטיח שהיא פועלת על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של העירייה.

מבקר העירייה מכין תכנית עבודה שנתית , וקובע את נושאי הביקורת ואת היקפה, בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר העירייה , בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.

דוח ביקורת לשנת 2017 מקיף את נושאי הביקורת שבוקרו בין התאריכים 1/1/2017 ועד לתאריך ה - 31/12/2017 והגיעו לכלל השלמה .

נושאי הביקורת הכלולים בדוח :

1. דוח ביקורת בנושא תחזוקת מבנים עירוניים
2. דוח ביקורת בנושא ניקיון, תחזוקה ובטיחות הגנים הציבוריים
3. דוח ביקורת בנושא ניהול ביטוחי עירייה
4. דוח ביקורת בנושא כוח אדם באגודת הספורט
5. דוח ביקורת בנושא פרויקט פינוי ובינוי של מתחם אילת
6. דוח ביקורת בנושא פרסומי מודעות על ידי סגן ראש העירייה
7. נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות העירייה.

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר העירייה בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לשיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה.

על העירייה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר העירייה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לשיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. על העירייה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודת העיריות, שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

**הבסיס החוקי  
לעבודת מבקר  
העירייה**

## הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

### וועדה לענייני ביקורת

149ג.א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

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

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

- א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

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

- א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

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

### מינוי מבקר

167(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:

- (1) הוא יחיד;
- (2) הוא תושב ישראל;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

## מועצה שלא מינתה מבקר

167א. (א)ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

## תפקידי המבקר

170א. (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 הנוהל 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.

(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".

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), 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.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

### **המצאת מסמכים ומסירת מידע**

- 170ב. (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 הסמיק 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.
- (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) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין

עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

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

### דוח המבקר

170ג.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 לועדה 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 העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

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

ד) הועדה 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 הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושא

משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

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

(2) לא הגישה הועדה 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.

(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.

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

### **חומר שאינו ראיה**

170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

### **צוות לתיקון ליקויים**

170גא. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

### **פיטורי עובדים בכירים**

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

דוח ביקורת  
בנושא תחזוקת  
מבנים עירוניים

## דוח ביקורת בנושא תחזוקת מבנים עירוניים - רמת השרון

### רקע כללי

1. עיריית רמת השרון מבצעת את פעילויותיה במבנים הנמצאים בבעלות ובמסגרתם ניתנים שירותים לציבור (כגון: מבנה העירייה, גני ילדים, בתי ספר ועוד).
2. סעיף 249 לפקודה מסדיר את סמכויות העירייה לבנות ולקיים בנייני ציבור, לעשות עבודות ציבוריות אחרות. כמו כן, הסעיף מקנה לעירייה סמכות להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת העירייה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם.
3. סעיף 236 א) לפקודת העיריות מטיל על העירייה את אחריות העירייה לפקח אחר השימוש הנעשה בבניינים, לתחזק את הבניינים ועוד, כלהלן:

"בעניין בניינים תעשה העיריה פעולות אלה:

  - 1) תפקח על הקמתם, הריסתם, שינויים ותיקונם של בניינים;
  - 2) תפקח על ריצופם של חצרות ושטחים פתוחים הקשורים לבניינים;
  - 3) תפקח על התקנת בורות לבניינים ובנייתם, כדי להבטיח מניעת רבייתם של יתושים;
  - 4) תפקח על קו החזית של בניינים סמוכים ועל המירווחים בצדדים ומאחור, על מידתם של מגרשי בניין ועל שיעורם של שטחי המגרשים שמותר להקים עליהם בניינים;
  - 5) תפקח על הגבהת החזית של בניינים במקום שהם בתוך שורה של בניינים רצופים הגובלים עם רחוב;

6( ) תפקה, אם על ידי הטלת איסור או בדרך אחרת, על הקמת בניינים מסוג, מדגם או ממראה מיוחדים, באזורים או ברחובות מיוחדים, או בחלק מהם;

7( ) תקבע אמצעי זהירות שיש לנקוט נגד תאונות בשעת הקמת בניינים, הריסתם, שינויים ותיקונם;

8( ) תפקה על בנייתם ופעולתם של מעליות, פירי מעליות, מנופים ומסוקים בבניינים, תסדירם ותדאג לבדיקתם ככל שתראה צורך בה כדי להבטיח מפני תאונות בקשר אתם, ותדאג לביטוח מפני סכנת מוות או חבלה לאדם העלולה לבוא מהם".

4. סעיף 236 לפקודה מגדיר בניין כלהלן:

"בניין - כל מבנה, בין של אבן ובין של בטון, חמר, ברזל, עץ או חומר אחר, ולרבות כל יסוד, קיר, גג, ארובה, מרפסת, גזוזטרה, כרכוב או בליטה, או חלק מבניין או כל המחובר בהם, או כל קיר, סוללת עפר, גדר, גדר כלונסאות או מבנה אחר המקיף או תוחם, או מיועד להקיף או לתחום, קרקע או שטח".

בהתאם לאמור, בעירייה קיימת מחלקת תחזוקה אשר אחראית על תחזוקת מבני הציבור. נכון לשנת 2016 המחלקה כוללת 10 עובדים.

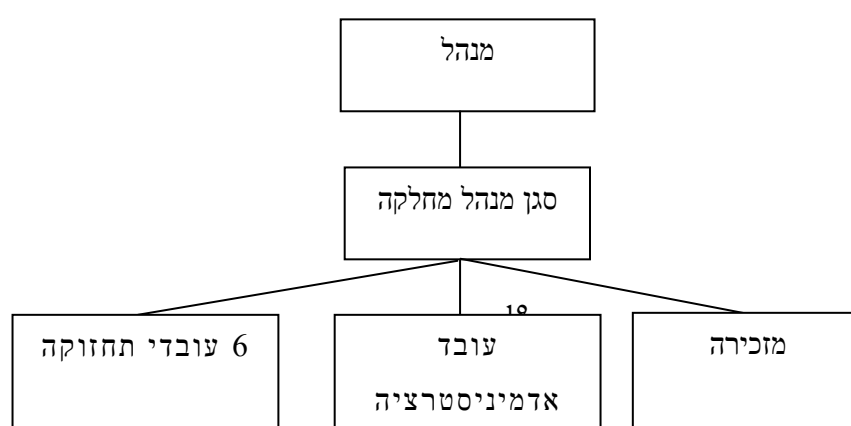
5. עבודות התחזוקה נעשות על ידי מנהל, סגן ועובדי התחזוקה במחלקה. עבודות אותם העובדים אינם יכולים לבצע מועברות לביצוע באמצעות קבלנים חיצוניים.

כך כדוגמאות מועברים לקבלנים עבודות המחייבות שימוש בכלים שאינם קיימים לעירייה, עבודות בתחומי מומחיות שאין לעירייה, עבודות שעובדי העירייה אינם מספיקים לבצע ועוד.

6. יצוין, כי בחודש יוני 2016 סיים מנהל מחלקת התחזוקה לשעבר את תפקידו. בחודש דצמבר 2016 מונה למחלקה מנהל מחלקת התחזוקה חדש.

הביקורת התמקדה בבחינת הזמנות רכש מהשנים 2015-2016 אשר נבדקו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה לשעבר.

7. להלן המבנה הארגוני של מחלקת התחזוקה:



## רקע משפטי

8. פעילות תהליכי הרכש של העירייה והפיקוח אחר הקבלנים מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה וחוקי עזר עירוניים, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח 1987.
- נהלים פנימיים של העירייה ככל שישנם.
- חוזרי מנכ"ל והנחיות שונות של משרד הפנים, ככל שנמצאו רלוונטיים.
- חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

## הליך הביקורת

9. במסגרת הביקורת בדקנו את פעילות הפיקוח אחר עבודות הקבלנים, כפי שנעשית על ידי מנהל מחלקת התחזוקה.

10. הבדיקה נעשתה באמצעות סקירת תהליכי העבודה ובחינת מנגנוני הפיקוח והבקרה הקיימים בפועל על עבודתם של מספר קבלנים.

11. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהל מחלקת התחזוקה, מנהלת הרכש בעירייה, ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.

12. הביקורת כללה, בין היתר:

- בדיקה מדגמית של הזמנות רכש מהשנים 2015-2016 לרבות חשבוניות שהפיקו הקבלנים.
- סיורים בשטחים בהם בוצעו העבודות.
- עיון ביומני עבודה/ מסמכים המאשרים את ביצוע העבודות בפועל.
- עיון במסמכים רלוונטיים נוספים, ככל שנדרשו.

13. בנוסף סקרנו מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים וכו'.

14. עבודת הביקורת נעשתה בין החודשים מרץ - מאי 2017.

## **חומר שהתקבל**

15. מפרטי הרכש הנדרש כפי שנקבעו לביצוע העבודות אשר נרכשו מקבלנים מהשנים 2015-2016.
16. הצעות שהתקבלו מספקים בתהליך הרכש מהשנים 2015-2016.
17. הזמנות רכש שהופקו לספקים מהשנים 2015-2016.
18. פרוטוקולים של ועדות הרכש בהם נפתחו הצעות הספקים ונבחרו הספקים הזוכים (מהשנים 2015-2016).
19. חשבוניות ספקים מאושרות לתשלום מהשנים 2015-2016.
20. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

## **מטרות הביקורת**

21. לבחון את קיומם ויישומם של נהלי עבודה בנושא הפיקוח על עבודות הקבלנים.
22. לבחון את הפיקוח של מחלקת התחזוקה על עבודת הקבלנים החיצוניים בהתאם לנהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין.
23. לאתר ליקויים בבקורות הקיימות או בהתנהלות מחלקת התחזוקה ולהמליץ על דרכים לתיקונם על מנת לשפר ולייעל את התנהלות המחלקה תוך מתן דגש לקיומו של פיקוח אפקטיבי אחר קבלת השירותים הנרכשים מהספקים.

## **עיקרי הממצאים**

### **1. נוהלי עבודה**

24. בכל ארגון נכתבים נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה הנדרשים להתבצע בפועל, תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בתהליך העבודה, הבקורות שיש לקיים בתהליך ועוד.
25. קיומו של נוהל עבודה מגדיל את האפשרות לקיום תהליכי עבודה מבוקרים ויעילים אשר ישמרו בארגון גם לאחר חילופם של בעלי תפקידים שונים.
26. יתרה מכך, נוהל עבודה מאפשר הגדרה מראש של הפרדת התפקידים הנדרשת בארגון ובכך מקטין באופן משמעותי את ההסתברות לקיומן של פרצות בתהליכי העבודה אשר עלולות לגרום לנזקים תפעוליים, כספיים ואחרים.

27. בביקורת נמצא, כי במחלקת התחזוקה לא קיים נוהל עבודה המסדיר את תהליכי העבודה ותחומי האחריות של עובדי המחלקה.

28. על נוהל העבודה לקבוע את הבקורות שעל מחלקת התחזוקה לבצע בנושא הפיקוח אחר עבודת הקבלנים, הגורמים האחראיים לביצוע הבקורות ועוד.

## **2. צוות עובדי מחלקת התחזוקה**

29. מחלקת התחזוקה כוללת 10 עובדים מתוכם מנהל וסגן מנהל האחראיים על ניהול העובדים, העברת מטלות לקבלנים חיצוניים, פיקוח אחר עבודות התחזוקה ועוד.

30. בנוסף, ישנה במחלקה מזכירה העוסקת באדמיניסטרציה (תיאום פגישות, העברת הפניות לטיפול העובדים ועוד) ו-7 עובדי תחזוקה אשר נדרשים לבצע את מטלות התחזוקה.

31. אחד מעובדי התחזוקה מועסק רק בחצי משרה וגם לא יכול לעסוק בפועל בעבודות תחזוקה בשל פגיעה שעבר. העובד מבצע רק מטלות אדמיניסטרציה.

32. בשל האמור, בפועל מטלות התחזוקה נעשות על ידי 6 עובדים בלבד.

33. עובד נוסף הינו בעל מוגבלות ואינו יכול לשמוע. יצוין, כי עבודות התחזוקה כוללות עיסוק במכשירים מסוכנים (דיסקים לחיתוך מתכת ועוד).

34. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, העסקת העובד בעל המוגבלות בעבודות התחזוקה הינה מסוכנת.

35. אף אחד מעובדי התחזוקה (מלבד המנהל וסגנו) אינם בעלי הכשרה ויכולת לביצוע עבודות מסגרות ואינסטלציה. מטלות בתחומים אלו נדרשות פעמים רבות במסגרת עבודות התחזוקה.

36. בשל האמור, מנהל התחזוקה וסגנו נדרשים לעסוק לבדם בעבודות מסגרות ואינסטלציה או לחלופין להעביר את המטלות לקבלנים חיצוניים.

## **3. קבלה וטיפול בפניות מוקד**

37. מדי יום מתקבלות פניות תושבים במוקד העירייה ונרשמות במערכת המוקד העירוני.

38. פניות המוקד שהתקבלו ושויכו למחלקת התחזוקה מועברות מדי יום לטיפול מנהל המחלקה.

39. מנהל מחלקת התחזוקה מחלק את פניות המוקד שהתקבלו בין צוותי עובדי העירייה. העובדים מגיעים למבנה העירייה הרלוונטי ומטפלים בפניית המוקד שהתקבלה.

40. להלן פירוט סך הפניות שנרשמו במוקד העירייה בנושא התחזוקה:

| שנה  | מספר הפניות שנרשמו במוקד העירייה |
|------|----------------------------------|
| 2015 | 110                              |
| 2016 | 248                              |
| סה"כ | 358                              |

41. לדברי מנהל מחלקת התחזוקה, המחלקה מטפלת במאות פניות מדי חודש. לדבריו, פניות רבות המטופלות על ידי עובדי התחזוקה, לא מועברות למחלקה באמצעות מוקד העירייה אלא באמצעות פנייה טלפונית ישירה.

42. כך כדוגמא, מבדיקת הביקורת עלה כי גני הילדים לא מדווחים על ליקויי תחזוקה באמצעות מוקד העירייה אלא באופן טלפוני.

43. קבלת פניות באופן טלפוני, ללא המוקד, אינה מאפשרת שמירה ותיעוד של הליקויים הנכללים בפניית המוקד ואשר טופלו על ידי מחלקת התחזוקה.

44. בשל היעדר תיעוד לפניות, לא ניתן לוודא כי כל פניית מוקד שהתקבלה, אכן טופלה.

45. כמו כן, לא ניתן לבחון את העבודות שבוצעו/לא בוצעו על ידי כל אחד מעובדי העירייה ואת אפקטיביות העבודה של כל עובד.

46. כך כדוגמאות:

- לא ניתן לבחון את מספר הפניות והליקויים בהם טיפל כל עובד בכל יום.
- לא ניתן לבחון את משך זמן הטיפול בכל פניה.
- לא ניתן לאתר פניות שהועברו לטיפול עובד אך לא טופלו בפועל.

- לא ניתן לאתר פניות שלא טופלו כנדרש ולאחר מכן התקבלה פנייה חוזרת, שייתכן וגם היא לא טופלה.

47. עוד נמצא, כי במקרים שבהם הפנייה התקבלה במוקד העירייה, המוקד אינו מדווח לתושבים אשר פנו למוקד על סיום הטיפול בפנייתם, כגון באמצעות שליחת הודעת טלפון סלולארית, כפי שמקובל. עדכון התושבים לגבי אופן הטיפול בפנייתם, ישפר את השירות הניתן לציבור.

#### 4. ביצוע עבודות באמצעות קבלנים חיצוניים

##### a. כללי

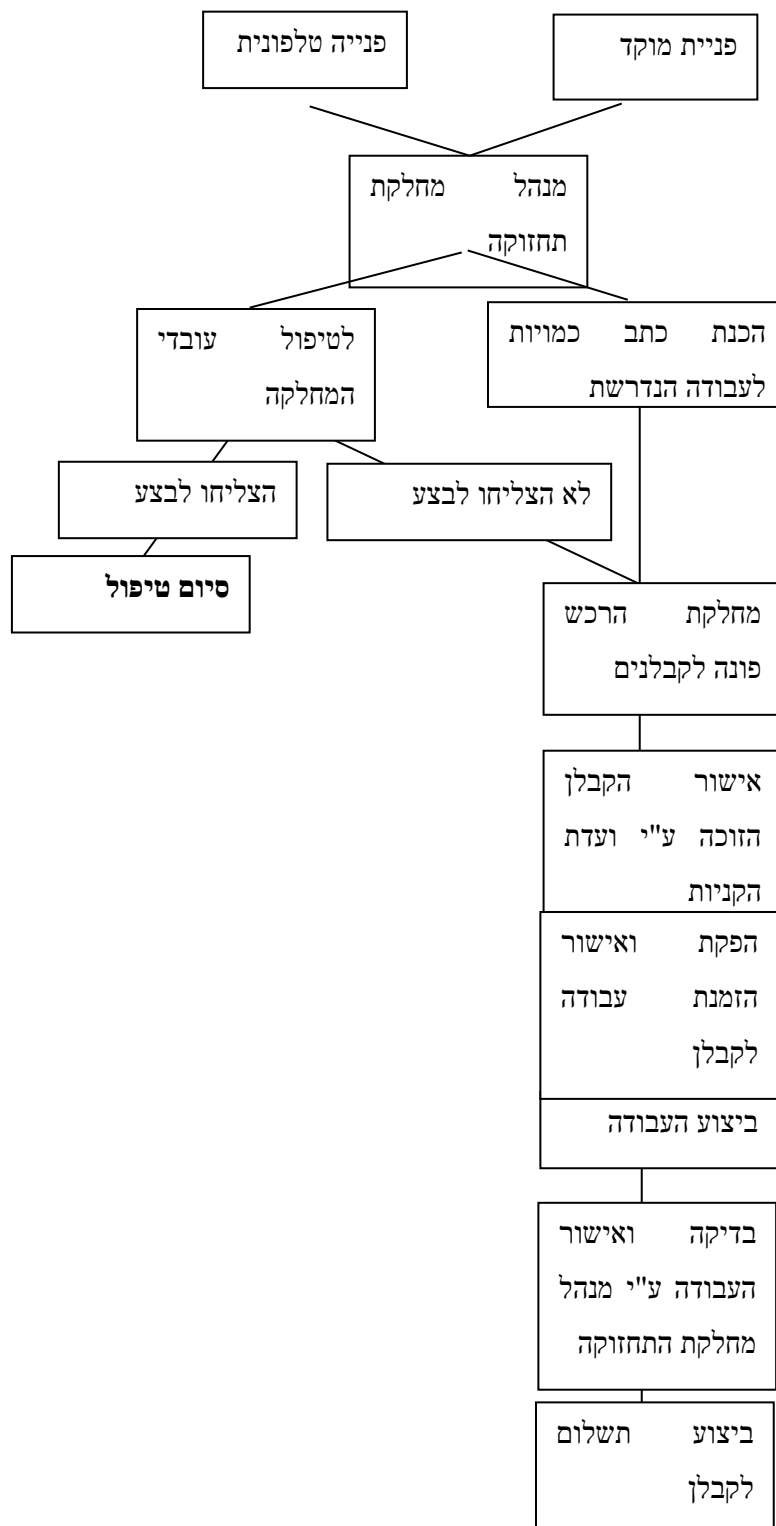
48. במקרים בהם אין ביכולת עובדי העירייה לבצע את עבודת התחזוקה הנדרשת, העבודה מועברת לטיפול קבלן חיצוני.

כך כדוגמאות, מועברות לקבלנים עבודות הדורשות תחומי התמחות שאין לעובדי העירייה, עבודות הדורשות שימוש בכלים שאין לעירייה, רכש והתקנה של חומרים שאין לעירייה יכול לבצע לבדה ועוד.

49. העברת העבודות לקבלנים החיצוניים נעשית בהתאם לשיקול דעתו של מנהל מחלקת התחזוקה.

50. כל הזמנת עבודה מקבלן עוברת לאישור של מחלקת הרכש, גזבר העירייה וראש העיר.

51. להלן תרשים המתאר את עיקרי תהליך העברת הטיפול בעבודות תחזוקה לקבלנים:



**b. אישור הזמנות עבודה מקבלני תחזוקה**

52. "נוהל רכישת טובין, קבלת שירותים, הזמנת עבודה" (להלן: "הנוהל")  
עודכן ביום 28.4.2015 ואושר על ידי מנכ"ל העירייה דאז.

53. סעיף 2 לנוהל קובע כלהלן:

"ועדת קניות אחראית על קביעת מדיניות הרכש של העירייה ועל  
אישור הליך התקשרויות לקבלת שירותים, בסכומים מתחת לסכום  
המחייב פרסום מכרז.

לא תתבצע כל קניה/קבלת שירות אלא על פי אישור מאת ועדת קניות  
באמצעות מנהלת הרכש.

ועדת הקניות תבדוק בישיבותיה, אחת לשבוע, את דרישת המחלקות  
ואת הצעת המחיר שתגיש להם מנהלת הרכש, ותאשר את ביצוע  
הרכישות/קבלת שירותים.

במידה והכמות הנדרשת לתקופה מחייבת הוצאת מכרז, מנהלת הרכש  
בשיתוף עם מנהלי המחלקות הרלוונטיות תדאג להוצאת מכרז.

מנהלת הרכש בלבד תוציא הזמנה לספקים על פי דרישות המחלקות.  
הרכישות יתבצעו לאחר אישור תקציבי ואישור ועדת הקניות.

ההזמנות יחתמו ללא יוצא מן הכלל על ידי מנהלת הרכש, לאחר מכן  
יחתום עליהן גזבר העירייה וראש העירייה."

54. בהתאם לאמור בנוהל, מנהלת הרכש אחראית על ביצוע תהליך הרכש  
מהספקים וקבלת אישור מועדת הקניות של העירייה, לכל רכש המבוצע ללא  
מכרז.

55. הזמנות הרכש נדרשות לעבור לאישור וחתימה של מנהלת הרכש, גזבר  
העירייה וראש העיר.

56. הביקורת בחנה מדגם של 15 רכישות שבוצעו על ידי מחלקת התחזוקה בין השנים 2015-2016.

57. בכל המקרים שנדגמו נמצא אישור של ועדת הקניות ונמצאה הזמנת עבודה חתומה על ידי כל הגורמים הנדרשים בנוהל, טרם ביצוע ההזמנה מהספקים - תקין.

#### בחירה בקבלנים הזוכים .c

58. מחלקת הרכש אחראית על ביצוע תהליך הרכש בהתאם לכמויות הנדרשות לעבודה כפי שנקבעו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה.

59. תהליך הרכש כולל פניה לקבלנים, קבלת ההצעות מחיר מהם, השוואה בין ההצעות הזוכות וקבלת אישור ועדת הקניות לקבלן הזוכה.

60. הצעות המחיר מוגשות למחלקת הרכש באמצעות מעטפות סגורות אשר נפתחות תוך רישום פרוטוקול פתיחת מעטפות.

61. מחלקת הרכש מכינה טבלת השוואה בין הצעות המחיר שהתקבלו ומעלה את ההצעות שקיבלה לאישור ועדת הקניות של העירייה אשר בוחרת בספק הזוכה.

62. מחלקת הרכש לא הסדירה את ההתקשרות עם קבלני מחלקת התחזוקה בהסכם התקשרות המסדיר את ההתקשרות עימם.

63. כך כדוגמאות:

- לא הוסדרה תקופת אחריות הקבלנים לטיב העבודות המבוצעות על ידם.
- לא הוסדרה חובת הקבלנים לביצוע ביטוחים למקרה של פגיעה בעובד וכו'.
- לא נקבעו כללים להעסקת קבלני משנה על ידי הקבלנים הזוכים או לחלופין איסור על העסקת קבלני משנה ועוד.

- לו"ז לביצוע כל עבודה וסנקציות אשר תוכל העירייה להטיל על הקבלן במקרים של אי עמידה בלוחות הזמנים.

#### d. קביעת היקפי העבודה הנדרשת

64. עבור כל עבודה, מנהל התחזוקה נדרש להגדיר את מפרט הכמויות של השירותים (שעות עבודה) ומפרט החומרים שברצונו לרכוש מהקבלן ולהעביר את המפרט למחלקת הרכש המבצעת את ההתקשרות עם הספקים.
65. מחלקת הרכש מבצעת תהליך לבחירת הספק הזוכה אליו תועבר העבודה לביצוע ומפיקה הזמנת רכש לספק הכוללת את מפרט הכמויות שהוגדר לביצוע העבודה והמחירים שנקבעו לכל כמות.
66. הזמנות הרכש מועברות על ידי מנהלת הרכש לספק אשר נבחר כזוכה לביצוע העבודה.
67. הביקורת ביקשה לבחון את קיומן של פניות מוקד אשר יעידו על הצורך בביצוע העבודות. הבדיקה נעשה עבור מדגם של 15 מקרים בהם נעשו הזמנות של עבודות מקבלנים.
68. בכל המקרים שנדגמו, לא נמצאו פניות מוקד המעידות על צורך בביצוע העבודות אך אב הבית/מנהל במבנה אכן ביקשו ממנהל התחזוקה דאז, לבצע את העבודות.
69. מהאמור עולה, כי עבודות הקבלנים נעשות בהתאם לצרכים ופניות אשר הועברו למנהל מחלקת התחזוקה, ללא תיעוד (כגון תיעוד של פניית מוקד, בקשה של אב הבית לביצוע עבודה וכו').
70. בשל היעדר תיעוד לליקויים והיעדר מסמך המעיד על פניית אב בית/מנהל במבנה, לא ניתן לוודא כי אכן קיים צורך לביצוע כל אחת מהעבודות אשר הוזמנו מהקבלנים.
71. כמו כן, בשל היעדר תיעוד לליקוי אשר דווח על ידי אב בית/מנהל במבנה לא ניתן לבחון את סבירות כתבי הכמויות שנקבעו על ידי מנהל התחזוקה, ביחס לעבודות אשר נדרשו לביצוע על ידי אב הבית/מנהל במבנה.

**5. פיקוח אחר עבודות הקבלנים**

**a. יומני עבודה**

72. התשלום לקבלנים צריך להתבצע בהתאם לכמויות שהושקעו על ידם בפועל, ולא יותר מסך הכמויות אשר אושרו לקבלן בהזמנת העבודה.
73. בשל האמור, מחלקת התחזוקה אשר אחראית על ביצוע העבודות נדרשת לבחון את העבודות שנעשו בפועל על ידי הקבלנים.
74. בביקורת נמצא כי הקבלנים אינם מגישים לעירייה יומני עבודה המפרטים את העבודות שביצעו בפועל לרבות: הכמויות שהושקעו, שעות העבודה, שמות העובדים שביצעו בפועל את העבודות ועוד, כפי שמקובל להגיש בעת ביצוע עבודות כאמור.
75. יומני עבודה כאמור מהווים הצהרה של הקבלן על הכמויות שהושקעו על ידו לביצוע העבודה בפועל לרבות שינויים בביצוע העבודות ביחס לכמויות שתוכננו מראש.

**b. פיקוח על עבודות הקבלנים**

76. בדיקת העבודות מתבצעת על ידי מדידה של הכמויות שהושקעו בפועל על ידי הקבלנים בכל עבודה. הכמויות שנמדדו נבחנות מול הכמויות הרשומות בהזמנת העבודה שסוכמה עם הקבלן.
77. לאחר בחינת העבודה בשטח, מנהל מחלקת התחזוקה מאשר את חשבוניות הספק לתשלום, ככל שאלו תואמות לעבודה שבוצעה בפועל ולהזמנת הרכש.
78. בביקורת נמצא, כי במחלקת התחזוקה לא קיים מפקח אשר אחראי על מדידת הכמויות שהושקעו בפועל בכל עבודה.
79. כמו כן, גורמים במבנים העירוניים (כגון: אב בית, מנהלת גן וכו') לא נדרשים לאשר בחתימתם כי העבודה נעשתה במבנה בהתאם לשיעורים

רצונם) או לחלופין, להעיר את הערותיהם לגבי העבודה שבוצעה/לא בוצעה).

80. בשל האמור, אמצעי הפיקוח והבקרה היחידים של העירייה הינו בדיקת העבודה שנעשתה בשטח על ידי מנהל מחלקת התחזוקה.

#### c. מדידת הכמויות בפועל

81. בשל היעדר מפקח כאמור, מדידת הכמויות נעשית על ידי מנהל מחלקת התחזוקה.

82. מדידת הכמויות שהושקעו בכל עבודה על ידי מנהל מחלקת התחזוקה אשר אחראי גם על קביעת הכמויות הנדרשות לביצוע העבודה, אינה מאפשרת הפרדת תפקידים נאותה.

83. בשל האמור, קיים סיכון תאורטי לפיו מנהל מחלקת התחזוקה עלול לאשר כמויות מנופחות לביצוע העבודות ולאחר מכן גם לאשר לקבלן תשלום עבור כמויות מנופחות, שלא בוצעו על ידו בפועל.

84. סעיפים 1-3 למסמך הבקשה לקבלת הצעות מהספקים קובעים כי הקבלן ביצע סיור במקום בו הוא נדרש לבצע את העבודה.

כמו כן נקבע בסעיפים אלו כי העירייה לא תשלם תוספת מחיר לקבלן מעבר לסכומים שנכללו בהצעתו.

85. במקרים בהם לא הושקעה על ידי הספק הכמות אשר הוזמנה, על מנהל התחזוקה לאשר לתשלום רק את הכמויות שהושקעו בפועל.

86. במקרים בהם נדרשת תוספת של כמות שלא תוכננה מראש, על מנהל התחזוקה לפנות למנהלת הרכש לצורך הגדלת הזמנת הרכש.

87. בביקורת נמצא, כי מנהל מחלקת התחזוקה אינו ממלא דוחות פיקוח המעידים על סיור בשטח שבוצע על ידו לבחינת העבודות שנעשו, מועד הסיור, הכמויות שמדד ועוד.

88. היעדר יומני עבודה ודוחות פיקוח אינם מאפשרים בחינה של הפיקוח אשר היה קיים אחר עבודת הקבלנים בפועל.

## **6. בדיקה בשטח של עבודות הקבלנים**

### **a. כללי**

89. בשל היעדר הפרדת תפקידים נאותה בין הגורם האחראי על אישור הכמויות הנדרשות לביצוע כל עבודה לכמויות אשר הושקעו בפועל בכל עבודה, הביקורת ביקשה לבחון את נאותות העבודות שנעשו בפועל.

90. הבדיקות כללו בחינה מדגמית של 10 עבודות שהוזמנו ובוצעו בין השנים 2015-2016. יצוין, כי עבודות אלו הוזמנו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה דאז אשר אישר לקבלנים את התשלומים עבורם.

91. בכל עבודה הביקורת בחנה את:

- קיומו של צורך בביצוע העבודות.
- בחינת סבירות כתבי הכמויות שנקבעו לביצוע העבודות.
- ביצוע העבודות בפועל על ידי הקבלנים.
- איכות העבודה שבוצעה.
- התאמה של הכמויות שהושקעו בעבודה ביחס לכמויות שהוזמנו ולכמויות שאושרו לתשלום.

92. מהבדיקות המדגמיות שבוצעו על ידי הביקורת ומפורטות בהמשך פרק 7 לדוח, עלה, כי:

- מנהל מחלקת התחזוקה דאז לא קבע לקבלנים לוחות זמנים לביצוע העבודות שהזמין.
- תהליכי הרכש בשנת 2015 התבססו לעיתים על 1-2 הצעות מחיר שהתקבלו מהקבלנים.

- ב- 4 מקרים מתוך 10 המקרים שנדגמו, נמצאו פערי מחירים בלתי סבירים בין הצעות המחיר שנאספו בתהליך הרכש.  
 בכל המקרים בהם נמצאו פערי מחירים משמעותיים, העירייה בחרה בהצעה הזולה, מבלי שהצליחה לקבל הצעת מחיר נוספת אשר תאפשר בחינה של סבירות ההצעה הזולה.  
 יצוין, כי הצעת מחיר נמוכה בהפרש משמעותי מהצעות מחיר אחרות לרוב ניתנת על ידי ספקים אשר לא מבצעים את העבודה בהתאם למפרט שנקבע או תוך ביצוע עבודה באיכות ירודה, תוך ניצול ליקויים בפיקוח הקיים אחר העבודה שביצעו.
- ב- 4 מקרים מתוך 10 המקרים שנדגמו, נמצאו פערים בין הכמויות שנקבעו בכתב הכמויות לבין העבודה שנעשתה בפועל.  
 למרות הפערים כאמור, מנהל מחלקת התחזוקה דאז אישר לקבלנים תשלום מלא עבור העבודה, לרבות תשלום עבור כמויות שלא ביצעו בפועל.  
 אישור תשלומים עבור עבודות שלא בוצעו אינו עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ומעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

b. עבודות בבית ספר אוסישקין

i. כללי

93. בשנת 2015, הוחלט על ביצוע עבודות בבית ספר אוסישקין.

94. הביקורת לא מצאה תיעוד לפניית מוקד או ליקויים אשר דווחו על ידי בית הספר ואשר הצריכו ביצוע עבודות בבית הספר.

95. ביום 19.10.2015, מחלקת הרכש פנתה ושלחה לקבלנים בקשה לקבלת הצעות לביצוע עבודות בהתאם לכמויות שנקבעו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה דאז.

96. מהמסמכים המתועדים במחלקת הרכש לא ניתן לבחון את מספר הספקים שאליהם נעשתה פנייה לצורך קבלת הצעות מחיר.

97. להלן פירוט הצעות המחיר שהתקבלו, כלהלן:

| סעיף העבודה                          | כמות נדרשת | הצעת חברת מ.ג. | הצעת חברת א.צ. |
|--------------------------------------|------------|----------------|----------------|
| הגבהת גדר סבכה                       | 35 מ"ר     | 8,750          | 8,750          |
| הגבהת מאחזי יד                       | 16 מ"ר     | 4,000          | 3,200          |
| פירוק מעקות ישנים והתקנת מעקות חדשות | 90 מ"ר     | 22,500         | 72,000         |
| סה"כ ללא מע"מ (בש"ח)                 |            | 35,250         | 83,900         |
| סה"כ כולל מע"מ (בש"ח)                |            | 41,242         | 98,163         |

98. ביום 12.11.2015 התקיימה ישיבת ועדת הקניות מספר 312 בה אושרה חברת מ.ג בע"מ לביצוע העבודה.

99. למרות ההיקף הכספי הגבוה של הרכש, ועדת הקניות הסתפקה בקבלת 2 הצעות מחיר בלבד מקבלנים.

100. יצוין, כי בהזמנת הרכש שהופקה לקבלן המסדירה את תנאי ההתקשרות עמו, לא נקבע לו"ז לביצוע העבודה.

## ii. פירוק והתקנת מעקות חדשים

101. להלן תמונות המתארות את העבודות שנעשו על ידי הקבלן בשטח:



102. מעיון בהצעות המחיר שהתקבלו, ניתן לראות כי קיים פער בלתי סביר בין ההצעות (פער של 238% בין הצעות המחיר).

103. מניתוח ההפרש בין הצעות המחיר עבור פירוק והרכבה של מעקות של כ- 90 מטר עולה, כי הספק מ.ג ביקש לקבל 250 ש"ח למטר בעוד הספק א.צ ביקש לקבל 800 ש"ח למטר (פי יותר מ- 3 מהצעת הספק מ.ג.).

104. מבדיקת הביקורת בשטח ומדידת העבודה שנעשתה יחד עם מנהל מחלקת התחזוקה הנוכחי נמצא, כי בפועל הספק מ.ג ביצע פירוק והתקנה של 51 מ"ר בלבד.

105. למרות שהעבודות לא בוצעו בכמויות שנקבעו בהזמנה, מנהל מחלקת התחזוקה אישר לספק לקבל תשלום עבור 90 מ"ר (תשלום עבור כ- 39 מ"ר שלא בוצעו בפועל).

106. סך התשלום העודף עבור התקנת המעקות מוערך על ידי הביקורת בכ- 10 אש"ח.

107. מהאמור עולה חשש כי לא נעשתה בדיקה ומדידה בפועל של העבודות שביצע הקבלן על ידי מנהל מחלקת התחזוקה או לחלופין, כתב

הכמויות נופח כך שלספק התאפשר להגיש הצעה במחיר נמוך יותר תוך קבלת תשלום עבור עבודות שלא ביצע.

iii. הגבהת גדר סבוכה

108. **מסיור שביצעה הביקורת בשטח, לא נמצאו כלל עבודות של הגבהת גדר שנעשו, ככל שנעשו, על ידי הקבלן.**

109. **מבדיקת הביקורת עולה, כי העבודות שהקבלן נדרש לבצע הינם להגבהת הגדרות במקומות.**

110. **מסיור הביקורת, סיור עם אב הבית ומהתמונות עולה כי העבודות הנ"ל לא בוצעו בפועל על ידי הקבלן.**

111. **למרות האמור, מנהל מחלקת התחזוקה אישר לקבלן תשלום בסך עבור ביצוע העבודה הנ"ל.**

c. עבודות בבית ספר קלמן

i. כללי

112. בשנת 2015, הוחלט על ביצוע עבודות בבית ספר קלמן.

113. **הביקורת לא מצאה תיעוד לפניות מוקד או ליקויים אשר דווחו על ידי בית הספר ואשר הצריכו ביצוע עבודות בבית הספר.**

114. בחודש יוני 2015, מחלקת הרכש פנתה ושלחה לקבלנים בקשה לקבלת הצעות לביצוע עבודות בהתאם לכמויות שנקבעו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה דאז.

115. **מהמסמכים המתועדים במחלקת הרכש לא ניתן לבחון את מספר הספקים שאליהם נעשתה פנייה לצורך קבלת הצעות מחיר.**

116. להלן פירוט הצעות המחיר שהתקבלו, כלהלן:

| סעיף העבודה                  | כמות<br>נדרשת | הצעת חברת<br>מ.ג. |
|------------------------------|---------------|-------------------|
| אספקה והתקנה של מעקות<br>פח  | 7.5           | 2,250             |
| הגבהת גדר                    | 13.5          | 4,050             |
| פירוק ופינוי גדר רשת<br>ישנה | 60            | 1,800             |
| גדר סבוכה<br>בגובה 2.5 מטר   | 60            | 2,100             |
| גיזום וניקיון                | 1             | 3,000             |
| סה"כ ללא מע"מ (בש"ח)         |               | 32,100            |
| סה"כ כולל מע"מ (בש"ח)        |               | 37,878            |

117. ביום 25.8.2015 התקיימה ישיבת ועדת הקניות מספר 312 בה אושרה חברת מ.ג בע"מ לביצוע העבודה.

118. ישיבת ועדת הקניות נערכה כחודשיים לאחר מועד קבלת הצעת המחיר מהקבלן. לדעת הביקורת, פרק זמן זה הינו ארוך מדי ומעכב את ביצוע העבודות באופן בלתי סביר.

119. כמו כן, למרות ההיקף הכספי הגבוה של הרכש, ועדת הקניות הסתפקה בקבלת הצעת מחיר אחת בלבד.

120. בהזמנת הרכש שהופקה לקבלן המסדירה את תנאי ההתקשרות עמו, לא נקבע לו"ז לביצוע העבודה.

## ii. הגבהת גדר

121. בהתאם להזמנת הרכש, הספק התבקש לבצע הגבהת של גדר באורך 13.5 מטר.

122. להלן העבודה שנעשתה:



123. ממדידה שביצעה הביקורת, יחד עם מנהל מחלקת התחזוקה, של אורך הגדר שהוגבהה בפועל, נמצא כי בפועל אורך הגדר שהוגבהה הינו כ- 7 מ"ר בלבד, ולא 13.5 מ"ר כפי ששולם לקבלן.

בהתאם לאמור, הקבלן קיבל תשלום עודף בסך של כ- 2 אש"ח עבור כמויות שלא ביצע.

## iii. פירוק גדר ישנה והתקנת גדר חדשה

124. בהתאם להזמנת הרכש, הספק התבקש לפנות ולהתקין גדר חדשה באורך 60 מ"ר.

125. להלן העבודה שנעשתה:



126. ממדידה שביצעה הביקורת, יחד עם מנהל מחלקת התחזוקה, של אורך הגדר שפונתה והותקנה בפועל, נמצא כי אורך הינו כ- 48 מ"ר בלבד. בהתאם לאמור, הקבלן קיבל תשלום עודף בסך של כ- 5.3 אש"ח עבור כמויות שלא ביצע.

d. עבודות במועדון אפיקים (מחלקת הרווחה)

i. כללי

127. בשנת 2015, הוחלט על ביצוע עבודות במועדון אפיקים.
128. הביקורת לא מצאה תיעוד לפניית מוקד או ליקויים אשר דווחו על ידי בית הספר ואשר הצריכו ביצוע עבודות בבית הספר.
129. בחודש דצמבר 2015, מחלקת הרכש פנתה ושלחה לקבלנים בקשה לקבלת הצעות לביצוע עבודות בהתאם לכמויות שנקבעו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה דאז.
130. מהמסמכים המתועדים במחלקת הרכש לא ניתן לבחון את מספר הספקים שאליהם נעשתה פנייה לצורך קבלת הצעות מחיר.
131. להלן פירוט הצעות המחיר שהתקבלו, כלהלן:

| סעיף העבודה  | כמות נדרשת | הצעת חברת ב.ע.ד. | הצעת חברת ג.ר.ד. | הצעת חברת ל.ש.ד. |
|--------------|------------|------------------|------------------|------------------|
| תקרה אקוסטית | 80 מ"ר     | 9,600            | 12,800           | 9,200            |
| מערכת תאורה  | 20 יח'     | 7,800            | 9,400            | 6,000            |

|                              |         |               |               |               |
|------------------------------|---------|---------------|---------------|---------------|
| צביעה                        | 100 מ"ר | 2,000         | 2,500         | 3,400         |
| תא שירותים                   | 2 יח'   | 2,800         | 4,000         | 25,000        |
| ארונות                       | 1       | 5,500         | 9,000         | 7,500         |
| טיפול בגג המבנה              | 80 מ"ר  | 6,400         | 12,800        | 6,800         |
| גדר סבכה                     | 20 מ"ר  | 5,000         | 12,000        | 6,600         |
| שער פשפש                     | 1       | 2,700         | 4,000         | 2,700         |
| <b>סה"כ ללא מע"מ (בש"ח)</b>  |         | <b>41,800</b> | <b>66,500</b> | <b>67,200</b> |
| <b>סה"כ כולל מע"מ (בש"ח)</b> |         | <b>48,906</b> | <b>77,805</b> | <b>78,624</b> |

132. ביום 31.12.2015 התקיימה ישיבת ועדת הקניות מספר 317 בה אושרה חברת ב.ע.ד בע"מ לביצוע העבודה.

133. בהזמנת הרכש שהופקה לקבלן המסדירה את תנאי ההתקשרות עמו, לא נקבע לו"ז לביצוע העבודה.

134. מעיון בהצעות המחיר שהתקבלו, ניתן לראות כי קיים פער בלתי סביר (בין ההצעות) פער של 60%-65 בין הצעת המחיר הזוכה להצעות האחרות).

פער כאמור עלול להעיד על הבדלים משמעותיים בין העבודות המוצעות לעירייה מבחינת איכות העבודה או החומרים.

## ii. עבודות במבנה המועדון

135. במסגרת עבודות השיפוץ של המועדון, הקבלן התבקש לבצע טיפול יסודי בגג המבנה על פני שטח של 80 מ"ר לרבות הצבת יריעות ביטומניות לאיטום הגג.

136. בנוסף הקבלן התבקש להציב בתוך המועדון תקרה אקוסטית על פני שטח של 80 מ"ר.

137. בהתאם למדידות מקצועיות שביצע מנהל מחלקת התחזוקה שטח הגג ושטח התקרה האקוסטית אשר טופלו הינו 62.5 מ"ר ולא 80 מ"ר כפי שנקבע בכתב הכמויות.

138. יצוין, כי מנהל מחלקת התחזוקה דאז, אישר לקבלן תשלום עבור השטח העודף בו לא בוצעו עבודות (סכום התשלום העודף מוערך על ידי הביקורת בכ- 3.5 אש"ח).

139. בתקרה, הקבלן התבקש להתקין 20 יחידות של מערכת תאורה הכוללת משנקים, חיבורי חשמל, מפסקים ועוד.

140. בהתאם למדידות של מנהל מחלקת התחזוקה במועדון הותקנו 14 יחידות של מערכות תאורה בלבד. למרות האמור מנהל מחלקת התחזוקה דאז אישר לקבלן תשלום עבור 20 יחידות תאורה (תשלום עודף של כ- 600 ₪).

141. בנוסף לעבודות הגג והתקרה, כתב הכמויות כלל התקנה של 2 יחידות שירותים.

142. בפועל במועדון ישנו תא שירותים אחד בלבד. יצוין כי מנהל מחלקת התחזוקה דאז אישר לקבלן תשלום עבור 2 יחידות שירותים (תשלום עודף של כ- 1.4 אש"ח).

### הרחבת גדר המועדון .iii

143. הקבלן הזוכה נדרש להציב גדר סבוכה באורך של 20 מ"ר אשר תקיף את חצר המועדון.

144. מסיור הביקורת יחד עם מנהל מחלקת התחזוקה נמצא, כי הגדר שהוצבה על ידי הקבלן הינה באורך של 10 מ"ר בלבד.

145. למרות האמור, לקבלן אושר תשלום עבור גדר באורך של 20 מ"ר (תשלום עודף המוערך על ידי הביקורת בכ- 3 אש"ח).

**עבודות בחצר המועדון** .iv

146. בנוסף לעבודות השיפוץ שנעשו בתוך המבנה, בגג המבנה ועבודות הגדר, העירייה ביקשה להציב אבנים משתלבות בחצר.

147. עבודות החצר לא נכללו בסיכום הצעות המחיר שהוגש על ידי הקבלנים ועלה/אושר על ידי ועדת הקניות.

**להלן ההצעות שהתקבלו מהספקים עבור עבודה זו:**

| סעיף העבודה                                                                          | כמות נדרשת | הצעת חברת ב.ע.ד. | הצעת חברת ג.ר.ג. | הצעת חברת ל.ש.ד. |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------|------------------|------------------|
| הכשרת החצר של מועדון אפיקים כולל הידוק המצע ואבנים משתלבות, הגבהת שוחות והתאמת גבהים | 60 מ"ר     | 16,500           | 18,000           | 15,000           |

148. העבודות כאמור נוספו להזמנה שהופקה עבור חברת ב.ע.ד, למרות שבפועל עלות עבודה זו לא נכללה ולא אושרו בוועדת הקניות. עוד יצוין, כי חברת ב.ע.ד לא הגישה את ההצעה הזולה ביותר עבור עבודה זו.

149. מבדיקת הביקורת בשטח נמצא, כי למרות שכתב הכמויות עבור ביצוע עבודות אלו כלל 60 מ"ר, העבודה שנעשתה בפועל בחצר הייתה על פני שטח של 25 מ"ר בלבד.

150. יצוין, כי מנהל מחלקת התחזוקה דאז אישר לקבלן תשלום עבור 35 מ"ר הנוספים שלא בוצעו (סכום המוערך על ידי הביקורת בכ- 11.3 אש"ח).

e. עבודות בבית ספר רוטברג

i. כללי

151. בשנת 2015, הוחלט על ביצוע עבודות בבית ספר רוטברג.

152. הביקורת לא מצאה תיעוד לפניות מוקד או ליקויים אשר דווחו על ידי בית הספר ואשר הצריכו ביצוע עבודות בבית הספר.

153. בחודש נובמבר 2015, מחלקת הרכש פנתה ושלחה לקבלנים בקשה לקבלת הצעות לביצוע עבודות בהתאם לכמויות שנקבעו על ידי מנהל מחלקת התחזוקה דאז.

154. מהמסמכים המתועדים במחלקת הרכש לא ניתן לבחון את מספר הספקים שאליהם נעשתה פנייה לצורך קבלת הצעות מחיר.

155. להלן פירוט הצעות המחיר שהתקבלו, כלהלן:

| סעיף העבודה                      | כמות נדרשת | הצעת חברת מ.ג. | הצעת חברת ג.ג.ש |
|----------------------------------|------------|----------------|-----------------|
| פירוק ופינוי גדר בבית ספר רוטברג | 30 מ"ר     | 960            | 1,024           |
| אספקה והתקנת גדר בבית            | 32 מ"ר     | 4,800          | 12,480          |

|               |               |                              |                                        |
|---------------|---------------|------------------------------|----------------------------------------|
|               |               |                              | ספר רוטברג                             |
| 2,000         | 1,350         | 1                            | התקנת פשפש בבית ספר רוטברג             |
| 16,660        | 7,140         | 34 מ"ר                       | אספקה והתקנת גדר סבוכה בגן איריס ושקמה |
| 2,000         | 1,200         | 1                            | התקנת פשפש בגן איריס ושקמה             |
| <b>34,164</b> | <b>15,450</b> | <b>סה"כ ללא מע"מ (בש"ח)</b>  |                                        |
| <b>39,971</b> | <b>18,076</b> | <b>סה"כ כולל מע"מ (בש"ח)</b> |                                        |

**156.** ביום 3.12.2015 התקיימה ישיבת ועדת הקניות מספר 314 בה אושרה חברת מ.ג בע"מ לביצוע העבודה.

**157.** למרות ההיקף הכספי הגבוה של הרכש, ועדת הקניות הסתפקה בקבלת 2 הצעות מחיר בלבד מקבלנים.

**158.** בהזמנת הרכש שהופקה לקבלן המסדירה את תנאי ההתקשרות עמו, לא נקבע לו"ז לביצוע העבודה.

**159.** מעיון בהצעות המחיר שהתקבלו, ניתן לראות כי קיים פער בלתי סביר בין ההצעות) פער של 221% בין הצעות המחיר).

פער כאמור עלול להעיד על הבדלים משמעותיים בין העבודות המוצעות לעירייה מבחינת איכות העבודה או החומרים. קבלת הצעות נוספות לביצוע העבודה הייתה יכולה לאפשר בחינה של סבירות ההצעות שהתקבלו והפערים בניהן.

**160.** יצוין, כי הביקורת בחנה את העבודות שנעשו בבית ספר רוטברג) לא נעשה סיור בגן איריס ושקמה).

**ii. החלפת גדר והתקנת פשפש**

161. הקבלן התבקש להחליף גדר ישנה אשר מפרידה בין בית הספר למגרש ספורט.

162. מבדיקת הביקורת בשטח ומדידת העבודה שנעשתה נמצא כי אורך הגדר שהותקנה תואם להזמנת העבודה ולכתב הכמויות שאושר לתשלום.

163. כמו כן, נמצא כי בבית הספר הותקן פשפש (שער אשר נועד למנוע מעבר של ילדים לאזורים של בית הספר שאינם בשימוש).

164. עם זאת, הפשפש אשר הותקן בבית הספר אינו תואם לגודל הפשפש אשר נדרש ובשל כך הפשפש הותקן על ידי הקבלן בצורה עקומה ואף לא ניתן לסגירה מלאה, כלהלן:



דוח ביקורת  
בנושא ניקיון,  
תחזוקה  
ובטיחות הגנים  
הציבוריים

**רקע כללי**

165. סעיף 249 לפקודת העיריות קובע כי העירייה מוסמכת להקים ולתחזק מתקנים ציבוריים עבור הציבור לרבות גנים ציבוריים, כלהלן:

"סמכויותיה של העירייה הן: ...

1) לבנות ולקיים בניני ציבור, לעשות עבודות ציבוריות אחרות ולבנות ולקיים חנויות ובתים.

2) להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם.

...

8) לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור, ולפקח עליהם, ולהשתתף בהוצאות קיומם של מקומות כאמור שהתקינם אדם לשימוש הציבור, ובלבד שלא ייגבו דמי כניסה לאותם מקומות, בחוק עזר או בכל דרך אחרת, לרבות באמצעות הטלת אגרה, מס, היטל או תשלום כלשהו".

166. בהתאם לסמכות העירייה בפקודה, עיריית רמת השרון מפעילה בשטחיה המוניציפאליים גנים ציבוריים פתוחים לציבור בשטח כולל של כ- 360 דונם.

167. הפעלת ותחזוקת הגנים הציבוריים כוללת תיקון והחלפה של מתקני המשחקים ואביזרים אחרים בגנים כגון: ספסלים, פחי אשפה, תאורה, הצללה ועוד.

168. העירייה מבצעת בדיקות בטיחות למתקני המשחקים שבגנים הציבוריים. בדיקות הבטיחות נעשות מדי חודש בהתאם לתקן מכון התקנים הישראלי (תקן 1498).

169. הפעלת ותחזוקת הגנים נעשית על ידי מחלקת הגנים.

170. בחודש אוקטובר 2013, העירייה פרסמה את מכרז 370/13 לביצוע עבודות גינון ותחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים בתחומי העיר רמת השרון.

במכרז, העירייה ביקשה לרכוש שירותים מקבלן אשר יבצע עבודות ניקיון יומיות של פסולת המושלכת בגנים, ריקון פחים, עבודות גינון ועוד.

לצורך ביצוע המטלות, הקבלן הזוכה נדרש לספק לעירייה 26 עובדים מדי יום לרבות מנהל עבודה וכלי רכב לנייד העובדים. במכרז זכתה חברת פ.ב בע"מ.

171. בשנת 2015, העירייה ביצעה את מכרז 402/15 לאחזקת מתקני המשחק הנמצאים בגנים שברחבי העיר.

הספק הזוכה התחייב לבצע ביקורות יומיות בכל האתרים והאזורים שבהם נמצאים מתקני משחקים לרבות במקרים בהם מתקבלות תלונות במוקד העירוני.

הסיורים נועדו לוודא כי המתקנים הינם בטיחותיים ונמצאים במצב תחזוקה נאות. הספק הזוכה התחייב לתקן את כל המתקנים אשר ימצאו על ידו תקולים. במכרז זכתה חברת א.מ.מ בע"מ.

### **בסיס משפטי**

172. פעילות תהליכי הרכש של העירייה והפיקוח אחר הקבלנים מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה וחוקי עזר עירוניים, כלהלן:
- פקודת העיריות - סעיף 249(8) לפקודת העיריות המסדיר את סמכות העירייה להתקנה ותחזוקה של גנים וגינות בשטחה.
  - חוק התקנים, התשי"ג-1953.
  - חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1988.
  - תקנות התקנים (תו-תקן וסימן השגחה), תשמ"ב-1982.
  - תקן ישראלי מספר 1498 של מכון התקנים הישראלי בנושא מתקני המשחקים לילדים.
  - תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013.
  - חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1.2.2002 המהווה מדריך לניהול הבטיחות במערכת החינוך.
  - נהלים פנימיים של העירייה ככל שישנם.
  - חוקים ותקנות נוספים רלוונטיים ככל שישנם.

### מטרות הביקורת

173. לבחון את קיומו של הליך נאות לאיתור וטיפול בליקויי בטיחות ותחזוקה במתקני המשחקים.
174. לבחון את עמידת העירייה בהוראות החוק נהלי העבודה וכללי המינהל הציבורי התקין בנושא תחזוקת הגנים בעיר ובטיחות מתקני המשחקים בגנים.
175. לבחון את הפיקוח של מחלקת הגנים אחר עבודת הקבלנים המתחזקים את הגנים הציבוריים בעיר ועמידתם בדרישות החוזים שנחתמו עימם.
176. לבחון את קיומם של ליקויים בגנים הציבוריים אשר לא אותרו/אותרו ולא טופלו על ידי העירייה, ככל שישנם, על מנת לאפשר למחלקה לשפר ולייעל את התנהלותה תוך שיפור השירות הניתן לתושבי העיר.

### הליך הביקורת

177. במסגרת הביקורת בדקנו את מצב הבטיחות, תחזוקה וניקיון של הגנים הציבוריים המטופלים על ידי מחלקת הגנים.
178. הבדיקה נעשתה באמצעות בחינת החוזים אשר נחתמו על ידי העירייה עם ספקים המבצעים את עבודות התחזוקה של הגנים הציבוריים בעיר לרבות מתקני המשחקים.
179. כמו כן, הביקורת כללה סיורים יזומים במדגם של גנים ציבוריים הפזורים ברחבי העיר.
180. הביקורת כללה סקירת תהליכי העבודה במחלקת הגנים ובחינת מנגנוני הפיקוח והבקרה הקיימים בפועל על עבודת הקבלנים.
181. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם מנהל מחלקת הגנים ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון. כמו כן, נערכו שיחות גם עם נציגי ספקים חיצוניים המבצעים עבודות תחזוקה ובדיקות בטיחות של מתקני המשחקים בגנים.
182. הביקורת כללה, בין היתר:
- סקירת חוזים שנחתמו על ידי העירייה עם ספקים חיצוניים לביצוע עבודות תחזוקה של הגנים בעיר.
  - סקירת החוזה שנחתם על ידי העירייה עם ספק חיצוני לביצוע בדיקות בטיחות של מתקני המשחקים בגנים.
  - בדיקת דוחות לבדיקת תקינות ובטיחות מתקני המשחקים בגנים בעיר.

- בחינת פניות שהתקבלו מתושבים במוקד העירייה בנושא הגנים.
  - עיון וניתוח של מסמכים רלוונטיים נוספים וביצוע פעולות נוספות, ככל שנדרשו.
183. בנוסף סקרנו את הוראות החוק, נהלי העבודה, נתונים כספיים, התכתבויות, פרוטוקולים ומסמכים נוספים, ככל שנדרשו לעבודת הביקורת.
184. עבודת הביקורת כללה סיורים בשטח ב- 8 גנים ציבוריים ברחבי העיר (גן יגאל אלון, גן סייפן, גן הכרכום, גן תרזה, גן חבצלת, גן אז"ר, גן ברחוב אלחנן וגן ברחוב בן גוריון).
- בכל גן נערכו 2 סיורים במועדים שונים, במטרה לבחון את רמת התחזוקה והניקיון.
185. עבודת הביקורת נעשתה בין החודשים אפריל – אוגוסט 2017.

### **חומר שהתקבל**

186. הביקורת קיבלה וניתחה מסמכים ודוחות ממוחשבים בנושא הגנים הציבוריים, לרבות המסמכים שלהלן:
- דוח פניות תושבים במוקד העירייה בנושא הגנים הציבוריים בעיר.
  - מסמכי מכרזים שנערכו על ידי העירייה לצורך התקשרות עם ספקים לתחזוקת הגנים.
  - חוזים שנחתמו על ידי העירייה עם ספקים חיצוניים לביצוע עבודות תחזוקה של הגנים בעיר.
  - חוזה שנחתם על ידי העירייה עם ספק חיצוני לביצוע בדיקות בטיחות של מתקני המשחקים בגנים.
  - דוחות לבדיקת תקינות ובטיחות מתקני המשחקים בגנים בעיר.
  - מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

## עיקרי הממצאים

### פרק א' - בטיחות מתקני המשחקים

#### 7. כללי

187. בטיחות מתקני המשחקים בגנים הציבוריים הוסדרה בתקן מס' 1498, אשר נקבע בשנת 1994 כתקן בטיחות מחייב.

188. תקן ישראלי מספר 1498 חל על מתקני משחקים לילדים המוצבים באתרי משחקים ציבוריים ופרטיים (לרבות מתקני משחקים המוצבים בגנים פתוחים).

189. בחודש ינואר, 2006, נכנס לתוקף תקן 1498 מחודש: "מתקני משחקים: מדריך להתקנה, לפיקוח, לתחזוקה ולתפעול". התקן המחודש אימץ את התקינה האירופאית בנושא.

190. בינואר 2006 נכנס לתוקף תקן מספר 1498 המחודש שכלל 8 חלקים ואשר אימץ את התקן האירופי בנושא מתקני המשחקים (החלק השמיני של התקן נכנס לתוקף בחודש אפריל 2006). תקן זה מחייב את כל היצרנים לעמוד בכללי תו התקן של מכון התקנים, וקובע שאין למכור מתקן משחקים ללא תוית תו התקן.

191. התקן מפרט את הדרישות, הנוגעות למתקנים עצמם: מבנה המתקן, החומרים מהם הוא עשוי ובטיחותו הכללית, תחזוקת מתקנים ובדיקתם, סימון מתקנים, מיקום המתקנים, מיקום אתר המשחקים ועוד.

192. התקן קובע, כי בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את התחזוקה בעצמו ובין אם באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו.

193. בהתאם לאמור, על פי הוראות התקן האחריות להצבת מתקנים ולתחזוקת גני המשחקים הציבוריים חלה על העירייה.

## **8. ביצוע בדיקות בטיחות**

194. בשנת 2015, העירייה פרסמה את מכרז 402/15 לבחירת חברה אשר תבצע את בדיקות הבטיחות ועבודות האחזקה של מתקני המשחקים בגנים בעיר.
195. חברת א.מ.מ. נבחרה כזוכה במכרז וביום 8.9.2015 חתמה עם העירייה על חוזה לתקופה של שנה עם אופציה והארכת תקופת ההתקשרות מדי שנה ועד ל- 4 שנים נוספות.
196. בחוזה, חברת א.מ.מ. התחייבה לבצע את עבודות האחזקה כאשר פריטים אשר נדרשים לצורך עבודות האחזקה ירכשו על ידי העירייה מחברת א.מ.מ. בהתאם למחירון דקל בניכוי 31.5% הנחה.
197. עבודות האחזקה נעשות על ידי חברת א.מ.מ. בהתאם להוראות תקן 1498 של מכון התקנים.
198. סעיף 6.2 (ג) לתקן, מחייב ביצוע בדיקת בטיחות שנתית (מדי 12 חודשים) על ידי מכון התקנים לבחינת עמידת מתקני המשחקים בדרישות תקן.
199. **בדיקות הבטיחות השנתיות של מתקני המשחקים בגנים הציבוריים נעשות על ידי העירייה מדי שנה באמצעות מעבדות חיצוניות המאושרות על ידי מכון התקנים כמחויב בתקן.**
200. בנוסף לבדיקות השנתיות של מכון התקנים, סעיף 6.2 (ב) לתקן 1498, מחייב את העירייה לבצע בדיקות חודשיות של תפקוד, פעולה ויציבות של מתקני המשחקים בהתאם לדרישות המפורטת בתקן.
201. התקן קובע, כי הבדיקות יעשו על ידי גורם מוסמך של מכון התקנים אשר עבר הכשרה על ידי המכון.
202. **בדיקות הבטיחות החודשיות נעשו בשנת 2016 על ידי עובדי חברת א.מ.מ. כמחויב בתקן.**
203. עם זאת, בכל בדיקות הבטיחות שנעשו בשנת 2016 במתקנים שבגנים הציבוריים, לא נמצא תיעוד לליקויים שנמצאו, בגנים בעת בדיקת הבטיחות. כמו כן, לא נמצא תיעוד לטיפול או אי טיפול בליקויים.
204. **יודגש, כי כפי שיפורט בדוח הביקורת, בסיוורם שנערכו בגנים הציבוריים נמצאו מתקני משחקים לקויים. ליקויים אלו לא נרשמו ולא תועדו בדוחות הבדיקה שנעשו על ידי חברת א.מ.מ.**

205. לדעת הביקורת, ביצוע סיורים בגנים מבלי לתעד את הליקויים שנמצאו בהם לרבות ליקויים שנמצאו בסיורי הביקורת, אינה סבירה ומעלה חשש כי חברת התחזוקה לא ביצעה בפועל את הסיורים בגנים.

#### 9. טיפול בליקויי בטיחות

206. סעיף 7.2 לתקן קובע, כי במקרה בו הבדיקה של מכון התקנים העלתה פגם חמור העלול לסכן את המשתמשים במתקן, יש לתקן את הפגם באופן מיידי, ואין לעשות שימוש במתקן עד לתיקון והסרת המפגע.

207. העירייה מבצעת בדיקות תחזוקה חודשיות ומתקנת את מתקני המשחקים בעיר תוך תיעוד הליקויים שנמצאו על ידה במתקני המשחקים, מועד איתור הליקויים ומועד תיקונם, כמחויב בתקן.

#### 10. הצבת שלטי בטיחות

208. סעיף 5.2 לתקן 1498 מחייב הצבת שלט אתר בכניסה לגן בגודל 80\*70 ס"מ לפחות אשר יכלול את שם בעל האתר, מספר מזהה, שם החברה המתחזקת, טלפון לפניה, תאריך בדיקה אחרונה, תאריך הבדיקה הבאה ופרטים נוספים, ככל שרלוונטיים) להלן: "שלטי הבטיחות".

209. עוד קובע סעיף 5.2 לתקן כי גודל האותיות בשלטי הבטיחות יהיה לפחות 5 ס"מ.

210. בהתאם לאמור, לאחר ביצוע בדיקת הבטיחות השנתיות, על העירייה להציב שלט בכניסה לכל גן ציבורי ועל השלט לכלול את כל המידע המחויב בתקן.

211. ב- 7 מתוך 8 הגנים שבהם נערכו סיורי הביקורת, לא נמצאו שלטי בטיחות הכוללים את שם בעל האתר, מספר מזהה, שם החברה המתחזקת, טלפון לפניה, תאריך בדיקה אחרונה, תאריך הבדיקה הבאה, כפי שמחייב התקן.

212. בגן אחד (גן בן גוריון), נמצא שלט בטיחות כאמור אך על השלט נותר ללא מלל וללא הפרטים המחויבים בתקן, כלהלן:



213. יצוין, כי מכון התקנים ביצע את הבדיקות השנתיות בגנים ואישר את תקינותם, למרות היעדר שלטי הבטיחות ואי העמידה בדרישות התקן.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"הצבת שלטי בטיחות - הוגשה הצעה לפני מספר חודשים (תלוי בתקציב)."

214. סעיף 2.3 לחלק 8 לתקן 1498 קובע כי:

"במקום בולט לעין אחד לפחות באתר המשחקים יוצב שלט בדבר החובה של השגחת בוגר... שגודלו 35 ס"מ × 25 ס"מ לפחות. אם שטחו של אתר המשחקים גדול מ-300 מ"ר - יוצבו באתר שני שלטים כאלה לפחות".

התקן מצרף דוגמא לשלט המחויב להיות בגנים, כלהלן:



215. בגנים הציבוריים לא נמצאו שלטים בדבר החובה של השגחת בוגר, כמחויב בתקן.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"הצבת שלטי חובת השגחת בוגר – יתוקן עד סוף 10/17".

## 11. סימון מתקני המשחקים

216. תקן 1498 מחייב סימון של הכניסה לכל מתקן משחקים בשלט המציין את גילאי הילדים המורשים להשתמש במתקן המשחקים (להלן: "מדבקות בטיחות").

217. בסיורי הביקורת עלה, כי ב- 6 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם נערכו סיורים ישנם מתקני משחקים אשר לא סומנו במדבקות בטיחות, כמחויב בתקן.

218. בנוסף, נמצאו מתקני משחקים רבים בגנים הציבוריים שבהם נמצאו מדבקות בטיחות אך המדבקות היו דהויות, קרועות, מחוקות, צבועות וכו' באופן אשר אינו מאפשר/מקשה על קריאת המלל הרשום בהם.

219. יובהר כי במתקנים בהם היו מדבקות בטיחות לקויות, לא נמצאו מדבקות אחרות תקינות (המדבקות לא הוחלפו ומתקנים אלו לא סומנו כמחויב בתקן).

כך כדוגמאות נמצאו:

מדבקות דהויות בגן חבצלת ומדבקות קרועות בגן תרזה



מדבקות דהויות, קרועות ומחוקות בגן הכרכום



מדבקות אשר נצבעו ותוכנם הוסתר בגן הכרכום



220. יצוין, כי מכון התקנים ביצע את הבדיקות השנתיות בגנים ואישר את תקינותם, למרות היעדר מדבקות הבטיחות או ליקויים במדבקות הבטיחות הקיימות, ואי עמידת העירייה בדרישות התקן.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"הדבקת מדבקות בטיחות – יטופל בכל הגנים עד 10/17".

#### פרק ב' - תחזוקת הגנים הציבוריים

#### 12. שלטים להסדרת השימוש בגנים הציבוריים

221. השימוש המותר בגנים הציבוריים מוסדר בתקנות וחוקי עזר עירוניים שונים שנקבעו על ידי העירייה, כגון:

- תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש) תשע"א 2011
  - חוק עזר לרמת השרון (מניעת רעש), תשס"ב 2002.
  - חוק עזר תברואה וסילוק מפגעים, תשל"ב 1972.
  - חוק עזר למועצות מקומיות (תברואה וסילוק מפגעים) תשל"ב- 1972.
222. הגנים הציבוריים נמצאים בשטחי העיר בסמוך למגורי תושבים. על מנת למנוע פגיעה בתושבים המתגוררים בסמוך לגנים הציבוריים, העירייה נדרשת לקבוע ולהסדיר את השימושים המותרים והאסורים בגנים הציבוריים, השעות המותרות לשימוש בגנים ועוד.

223. להלן דוגמא לשלט שהוצב על ידי העירייה בגן ציבורי ומסדיר את השימוש המותר בגן:



224. ב- 3 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם נערכו סיורים, לא נמצאו שלטים המסדירים את השימוש המותר/אסור בגנים.

225. חשוב לציין, כי רובם של הגנים הציבוריים בהם סירה הביקורת, נמצאים בתוך העיר, סמוך לבתי מגורים.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"שלטים להסדרת השימוש בגנים – תלוי בתקציב".

#### 13. איתור וטיפול בליקויי תחזוקה במתקני המשחקים

##### a. תקינות מתקני המשחקים

226. כאמור, חברת א.מ.מ מבצעת מדי חודש סיורים בגנים הציבוריים על מנת לאתר ולטפל בליקויי בטיחות וליקויי תחזוקה במתקני המשחקים.

227. בסיורים שנערכו על ידי הביקורת ב- 8 גנים ציבוריים ברחבי העיר נמצא כי מתקני המשחקים מתוחזקים כנדרש והינם תקינים לשימוש הציבור.

228. עם זאת, בסיורים נמצא כי בגן יגאל אלון בו ישנם 2 מתקני משחקים בלבד, ישנה קרוסלה שקועה בחול שאינה תקינה והוסרה נדנדה אחת מתוך 2 הנדנדות הקיימות.

229. להלן מתקני המשחקים שנמצאו בגן:



230. יצוין, כי ליקויים אלו לא תועדו בדוחות הסיור השוטפים שבוצעו על ידי חברת א.מ.מ.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"גן יגאל אלון – מתוכנן שדרוג לכל הגן (יש תכנית והזמנה)".

#### b. חזות מתקני המשחקים

231. תחזוקה נאותה של מתקני המשחקים כוללת שמירה על חזות המתקנים לרבות הסרת ציורי גרפיטי הפוגעים בחזות המתקנים.

232. ב- 5 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם נערכו סיורים נמצאו ציורי גרפיטי רבים על מתקני המשחקים אשר פוגעים בחזותם, כך כדוגמאות:

גן תרזה - גרפיטי במתקן המשחקים



גן חבצלת - גרפיטי על מתקני המשחקים



גן אז"ר - גרפיטי על מתקן משחקים



תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"גרפיטי בגנים – יטופל עד סוף 10/17".

#### **14. איתור וטיפול בליקויי תחזוקה בשטח הגן**

233. מנהל מחלקת הגנים אחראי על איתור וטיפול בגנים לרבות: ביצוע עבודות גינון, פחי אשפה, ספסלי ישיבה, ברזיות, הצללה, ריצוף ועוד.

234. ביום 7.1.2014, העירייה חתמה עם חברת פ.ב על חוזה לביצוע עבודות גינון ותחזוקה שוטפת של הגנים הציבוריים בעיר.

235. בהסכם, חברת פ.ב התחייבה לבצע סיורים יומיים ולשמור על תחזוקה וניקיון הגנים לרבות ביצוע עבודות הגינון בסביבת של גן.

236. בנוסף לסיורים היומיים של חברת פ.ב., מנהל מחלקת הגנים ועובדי מבצע סיורים שוטפים נוספים בכל גן ציבורי על מנת לבחון את עבודת חברת פ.ב. בפועל ורמת ניקיון ותחזוקת הגנים.

איתור הליקויים בגנים נעשה גם באמצעות מתן מענה לקריאות מוקד בעת קבלת דיווח מתושבים.

237. מדי יום, המוקד העירוני מעביר למנהל מחלקת התחזוקה את הפניות של התושבים לגבי ליקויים בגנים. מנהל מחלקת הגנים מעביר את פניות המוקד שקיבל לבדיקה וטיפול של חברת פ.ב.

238. מבדיקת הפניות שהתקבלו במוקד העירייה נמצא כי בשנת 2016 התקבלו 3,948 פניות במוקד בנושא הגנים.

239. מניתוח המקרים שבהם התקבלה פנייה במוקד העירייה מתושב נמצא, כי:

- ב- 3,935 מקרים) 99.7% מהמקרים) לא נעשה רישום של הגורם המטפל בפניה.
- באף מקרה לא נרשם במוקד העירייה אופן הטיפול בפניה והמוקד הסתפק ברישום כגון: "הפניה טופלה".
- באף מקרה לא נשלחה לתושב הודעה סלולארית המודיעה לתושב כי פנייתו טופלה לרבות אופן הטיפול בה, ככל שרלוונטי.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"רק בשנת 2017 הכניסו במוקד אפליקציה עם הודעה 'פנייתך טופלה' לתושב. נכון לשנת 2017, כל פניה שנסגרת כ'טופלה', נשלחת הודעה".

240. ברובם של המקרים) 2,426 מתוך 3,948,) הטיפול בפניה הסתיים תוך 24 שעות ממועד קבלת הפניה. ב- 193 מקרים, הטיפול בפניה נמשך זמן רב (בין שבוע ועד ל- 3 חודשים).

241. להלן פירוט הפניות שהתקבלו במוקד העירייה בנושא הגנים ומשך זמן הטיפול בפניות:

| מספר הפניות<br>בשנת 2016 | משך זמן הטיפול<br>בפניית המוקד                     |
|--------------------------|----------------------------------------------------|
| 2,426                    | עד ל- 24 שעות                                      |
| 533                      | בין 1-2 ימים                                       |
| 320                      | בין 2-3 ימים                                       |
| 194                      | בין 3-4 ימים                                       |
| 123                      | בין 4-5 ימים                                       |
| 91                       | בין 5-6 ימים                                       |
| 68                       | בין 6-7 ימים                                       |
| 193                      | פניות שהטיפול בהן<br>נמשך בין שבוע<br>ל- 3 חודשיים |
| 3,948                    | סה"כ                                               |

#### 15. תחזוקת הגנים הציבוריים בפועל

a. כללי

242. הביקורת סיירה ב- 8 גנים ציבוריים ברחבי העיר המתוחזקים על ידי העירייה.

243. בסורים, הביקורת בחנה את מצב התחזוקה של הגנים הציבוריים לרבות תקינות הספסלים, פחי האשפה, ברזיות, ריצוף, הצללה, מתקני המשחקים, ועוד.

244. במסגרת הסורים נערכו שיחות עם תושבים ונבחנה שביעות רצונם הכללית מהגנים הציבוריים, לרבות ממתקני המשחקים, ניקיון הגנים, עבודות הגיזום ועוד.

245. מסיורי הביקורת עלה כי באופן כללי, הגנים הציבוריים בעיר מתוחזקים באופן נאות ומבוצעים בהם עבודות גיזום, עבודות ניקיון ותיקונים של אביזרים שונים הנמצאים בגנים.

246. בחלק מהגנים הוצבו פחי אשפה חדשים, ספסלים שנשברו תוקנו ועוד.

247. בגנים בהם נערכו סיורים ישנם לרוב מספר רב של מתקני משחקים המיועדים לטווחי גילאים שונים.

248. למרות שנמצא כי הגנים הציבוריים מתוחזקים על ידי מחלקת הגנים באופן נאות, נמצאו מספר ליקויים אשר טרם טופלו ומפורטים בדוח זה.

#### **b. אבזור הגנים**

249. הגנים הציבוריים מאובזרים בפחי אשפה, ספסלי ישיבה, ברזיות מים והצללות אשר נועדו לשפר את איכות השירות הניתן לתושבים בעת שהותם בגנים.

250. בסיורים שנערכו בגנים הציבוריים, הביקורת בחנה את אבזור הגנים, כלהלן:

#### **פחי אשפה**

251. בסיורי הביקורת נמצא כי בכל הגנים הציבוריים קיימים פחי אשפה לנוחות הציבור.

252. ב- 6 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם סיירה הביקורת, נמצא כי פחי האשפה בגן הינם תקינים.

253. ב- 2 גנים, נמצאו פחי אשפה שבורים ועקומים, כלהלן:

גן יגאל אלון - פח עקום + פח שבור



**גן חבצלת - פח עקום**



**תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**

"פחי אשפה – הוזמנו פחי אשפה חדשים – יטופל עד סוף 12/17".

### **ספסלי ישיבה**

254. בסיורי הביקורת נמצא כי בכל הגנים הציבוריים קיימים ספסלי ישיבה לנוחות הציבור.
255. ב- 6 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם סירה הביקורת, נמצא כי ספסלי הישיבה בגן הינם תקינים.
256. ב- 2 גנים נמצאו ספסלים שבורים או ספסלים שלא נצבעו, כלהלן:

**גן יגאל אלון הספסלים בגן תוקנו אך טרם נצבעו:**



**גן ליד בית הכנסת (אלחנן) - בגן נמצאו ספסלים שבורים שטרם תוקנו:**



### **תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**

"ספסלי ישיבה בגנים הנ"ל – הגנים האלו צפויים לעבור שדרוג".

### **ברזיות מים**

257. ב- 7 מתוך 8 הגנים הציבוריים בהם סיירה הביקורת, נמצאו ברזיות מים עבור התושבים. בגן אחד לא נמצאו ברזיות מים.

258. מתוך 7 הגנים שבהם נמצאו ברזיות מים, ב- 4 גנים נמצאו ברזיות מים תקינות וב- 3 גנים נמצאו ליקויים לגבי ברזיות המים, כלהלן:

גן תרזה - ברזייה לא פועלת



גן סייפן - ברזייה לא פועלת



גן ליד בית כנסת (אלחנן)

ברזייה לא פועלת



גן חבצלת

ברזייה בשיפוע עם מים עומדים



### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"כל הברזיות שצוינו לא תקינות – טופלו והן תקינות".

### הצללה

259. מסירי הביקורת עלה כי 7 מתוך 8 הגנים הציבוריים כוללים הצללה אשר נובעת ברוב המקרים מעצים גבוהים הנמצאים בגן.

260. בגן אחד (גן אלחנן), לא נמצאה הצללה בגן (לא עצים ולא הצללה שהוצבה על ידי מחלקת הגנים).

יצוין, כי למרות שהתקן לא מחייב הצללה בגנים ציבוריים, הצבת ההצללה תאפשר שימוש נרחב יותר של תושבים בגן ובכך תשפר את השירות הניתן לתושבים.

**גן אלחנן צמוד לבית כנסת - אין הצללה ואין עצים**



#### **תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**

"גן יצחק אלחנן – צפוי לעבור שדרוג (יש תכנית והזמנה)".

#### **c. ריצוף הגנים**

261. הגנים הציבוריים לרבות מתקני המשחקים, נמצאים בעיקר בשימוש של ילדים.

262. סביבת הגנים הציבוריים כוללת ריצוף של אבנים משתלבות בעוד סביבת מתקני המשחקים כוללת משטחי חול או משטחי גומי.

#### **ריצוף סביבת הגנים**

263. בסירי הביקורת נמצא כי הריצוף של הגנים הציבוריים הינו לרוב תקין והאבנים המשתלבות בו לרוב תקינות.

264. עם זאת, בגן אחד נמצא כי האבנים המשתלבות בסביבת הגן הינן עקומות ושבורות באופן אשר עלול להוות מפגע בטיחותי ולגרום לנפילה, כלהלן:

## אבנים משתלבות פגומות בגן שליד בית הכנסת "כי מציון תצא תורה"



### ריצוף סביבת מתקני המשחקים

265. מתקני המשחקים בגנים נמצאים על גבי משטחי חול או משטחי גומי.

#### משטחי חול

266. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 8.11.2016 מסדיר את הכללים בהם העירייה נדרשת לעמוד בעת הפעלת גני ילדים עירוניים (החוזר אינו חל על גנים ציבוריים).

267. סעיף 10.7.1 לחוזר המנכ"ל קובע כי על העירייה לדאוג לכך שארגז החול ימולא כדי שני שלישים מבית קיבולו. סוג המילוי יהיה חול נקי.

268. בהתאם לחוזר המנכ"ל:

"ארגז חול שאינו מתוחזק בצורה נאותה עלול לשמש מוקד משיכה לחיות משוטטות כמו חתולים וזוחלים העושים את צורכיהם בחול, ולכן הוא עלול להיות מקור למפגעים בריאותיים ולמחלות.

תחזוקה שוטפת של ארגז החול, ניקוי וסינונו באופן סדיר עשויים למנוע בעיות בריאותיות".

269. בשל האמור, סעיף 10.7.2 לחוזר המנכ"ל קובע כי העירייה תבצע ניקוי יסודי וסינון של החול בגנים באמצעות מכונות ייעודיות, לפחות פעמיים בשנה. כמו כן הסעיף קובע כי העירייה מחויבת למלא את ארגזי החול.

270. יצוין, כי לא קיימת חובה לסינון והוספת חול בגנים הציבוריים אך למרות היעדר החובה החוקית, אי ניקוי החולות בגנים הציבוריים הפתוחים למספר רב יותר של משתמשים עלול להוות מפגע בריאותי וסביבתי.

271. מתוך 8 הגנים בהם נערכו סיורים, נמצאו משטחי חול ב- 2 גנים ומשטחי גומי ב- 6 גנים.

272. בכל המקרים בהם נמצאו משטחי חול, החול נמצא מלוכלך מאוד, ולא נוקה/סונן זמן רב.

273. להלן דוגמאות לגנים בהם נמצא חול מלוכלך:

גן ליד בית הכנסת "כי מציון תצא תורה"      גן יגאל אלון



#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"ניקוי משטחי החול לא באחריות מחלקת גינון".

#### התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר

מחלקת גנים ונוף האחראית על גינון ותחזוקת הגנים נדרשת לוודא כי החול בגנים תקין. ככל הידוע לביקורת וגם מתגובת המבוקר עולה כי לא קיים גורם עירוני אחר אשר אחראי על ניקיון החול בגנים.

#### משטחי גומי

274. משטחי הגומי הינם משטחים רציפים ובטיחותיים אשר עשויים מגומי רך. משטחים אלו נועדו לצמצם את הנזק אשר עלול להיגרם לילד בעת נפילה בגן.

275. משטחי הגומי הינם קלים יותר לניקוי ביחס למשטחי החול וחוסכים לעירייה את הצורך בביצוע עבודות סינון וניקוי חולות מורכבים.

276. עם זאת, משטחי הגומי דורשים תחזוקה שוטפת ובקרה של מחלקת הגינון על מנת לוודא כי בכל עת המשטחים הינם רציפים ואינם כוללים פגמים העלולים לגרום לנפילות של ילדים.

277. בסיורי הביקורת נמצא כי ב- 6 מתוך 8 הגנים בהם הוצבו משטחי גומי, המשטחים לא הוחלפו במשך שנים רבות וכללו פגמים רבים אשר לא תוקנו או לחלופין תוקנו בעבר וחזרו.

278. יצוין, כי משטחי גומי פגומים עלולים לגרום לנפילה וסיכון של ילדים.

279. להלן דוגמאות לגנים בהם נמצאו משטחי גומי פגומים:

גן כרכום - גומי קרוע על המתקן + גומי קרוע באספלט



**גן אז"ר - בליטה גדולה במשטח הגומי כתוצאה משורשי עץ וגומי קרוע**



**גן תרזה - גומי קרוע ובלוי**



**תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**

"החלפת גומי בגנים – מתקצב לשנת 2018".

**d. ניקיון**

280. חברת פ.ב. אחראית, בין היתר, על ביצוע עבודות הניקיון של הגנים הציבוריים ברחבי העיר.

281. כאמור, בהתאם להסכם שנחתם עימם החברה התחייבה לבצע סיורים יומיים בכל גן ולוודא כי הגן נקי ומתוחזק.

282. בסירי הביקורת עלה כי ברובם של הגנים הציבוריים ישנם עצים גבוהים הנמצאים במקום ומספים צל לגנים.

יצוין, כי העירייה מבצעת מעת לעת גיזום של העצים על מנת לצמצם ככל הניתן את רמת הלכלוך שנוצרת מהעצים (עלים, אבק, בעלי חיים וכו').

283. בביקורת נמצא, כי ההצללה מהעצים גורמת לכלוך רב בגנים הציבוריים בשל עלים הנושרים מהעצים, צואה של ציפורים ועוד. עצים אלו מקשים מאוד על שמירת הגנים נקיים עבור הציבור.

284. בשל האמור נמצא כי בגנים רבים סביבת הגן ומתקני המשחקים היו מלוכלכים מאוד.

285. כך כדוגמאות:

גן תרזה - ויזואליות של הגן רמה ירודה, קקי של ציפורים על הרצפה



**גן תרזה - מתקני משחקים מלוכלכים**



**286. בסיורי הביקורת בגנים הציבוריים נמצאו מקרים רבים בהם סביבת הגן הייתה מלוכלכת מצואה של כלבים.**

**287. כך כדוגמא:**

**גן סייפן -הדשא בגן מלוכלך וכולל צואה רבה של כלבים שלא נוקתה**



#### **תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף**

**"צואת כלבים – הוקם צוות חדש השנה הכולל: מנהל מדור ו- 3 עובדים המחולקים לפי אזורים בעיר".**

288. בביקורת נמצא כי ב- 2 מתוך 8 הגנים בהם נערכו סיורים על ידי הביקורת, לא הוצבו מתקנים הכוללים שקיות לאיסוף צואה של כלבים (מתקני שקי-קקי). בכל המקרים נמצא כי מתקני השקיות היו ריקים.

#### תגובת מנהל מחלקת גנים ונוף

"הוזמנו 10 מתקני שקיות צואת כלבים – יותקן עד סוף 10/17".

289. יצוין, כי בשנת 2016, התקבלו במוקד העירוני 264 תלונות של תושבים לגבי צואה של בעלי חיים בגנים שלא נוקתה.

כמו כן, בשנת 2016 התקבלו במוקד העירייה 72 פניות מתושבים אשר ביקשו להציב מתקני שקי-קקי בגנים ציבוריים בעיר או לחלופין למלא את המתקנים בשקיות.

290. הצבת מתקנים כאמור ומילואם מדי יום, יכולה לסייע לציבור התושבים ולעירייה לשמור על סביבה נקייה של הגנים הציבוריים מצואה של כלבים ובכך לשפר את השירות הניתן לתושבים.

291. בנוסף נמצא כי בסביבת הגנים הציבוריים ישנו גרפיטי רב הפוגע בחזות הגנים, בין היתר, על מתקני משחקים (כפי שכבר פורט בדוח), על עמודי תאורה, על שילוט עירוני ועוד.

292. כך כדוגמא:

גן אז"ר - גרפיטי על מתקן טיפוס, עמודי תאורה ושילוט הגן



## **16. הטלת קנסות**

293. בהתאם להסכמים שנחתמו בין העירייה לחברות א.מ.מ ומ.ב, העירייה הוסמכה להטיל קנסות על הספקים במקרים בהם הספקים לא יעמדו בדרישות ההסכם וגן ימצא לא נקי/לא מתוחזק/לא בטיחותי.

294. מניתוח הפניות שהתקבלו במוקד העירייה נמצא כי תושבי העיר התלוננו פעמים רבות לגבי תקלות וליקויים בגנים לרבות לגבי גינות וגינות לקוי, אי ניקיון הגנים הציבוריים ועוד. להלן פירוט נושאי הפניות שהתקבלו במוקד:

| נושא פניית המוקד        | מספר הפניות שהתקבלו בנושא בשנת 2016 |
|-------------------------|-------------------------------------|
| תקלות וליקויים בהשקיה   | 1,666                               |
| ליקויים בגינות ובגינות  | 690                                 |
| צואת כלבים שלא נוקתה    | 264                                 |
| גינות או ערוגות מוזנחות | 231                                 |
| נושאים אחרים            | 1,097                               |
| <b>סה"כ</b>             | <b>3,948</b>                        |

295. בבקורת נמצא כי מחלקת הגנים מטילה על הקבלנים קנסות במקרים של אי ביצוע משלוח החוזה כנדרש.

## **17. הנגשת הגנים הציבוריים**

296. סעיף 19 ב' לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1988 קובע ש"אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי" כאשר ב"מקום ציבורי" נכללים גם גן שעשועים, פארק או "כל מקום המשמש לבילוי ופנאי".

297. סעיף 10 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013 קובע כי מקומות ציבוריים ובין היתר גנים ציבוריים, מחויבים להיות נגישים לבעלי מוגבלויות.

298. בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2008 בנושא גני משחקים ציבוריים ברשויות המקומיות העיר מבקר המדינה, כי:

"על הרשויות המקומיות להסדיר דרכי גישה נוחות ובטוחות לאתרי המשחקים.

על הרשויות המקומיות להקים גני משחקים המותאמים לאנשים עם מוגבלות הן מבחינת דרכי גישה והן מבחינת מתקני המשחקים".

299. בכל הגנים הציבוריים שבהם נערכו סיורים על ידי הביקורת נמצא כי הגנים כוללים דרך גישה לבעלי מוגבלויות.

300. עם זאת בסיורי הביקורת נמצא כי הגנים הציבוריים לא כוללים מתקני משחקים המיועדים לאנשים עם מוגבלויות.

דוח ביקורת  
בנושא ניהול  
ביטוחי העירייה

# ביקורת שנערכה בנושא

## ניהול ביטוחי העירייה

### 1. מבוא

העירייה מבטחת, באמצעות חברות ביטוח, את נכסיה ואת חבותה האפשרית כתוצאה מסיכונים שונים, הכרוכים בפעילותה השוטפת. הגופים המבוטחים הינם: עיריית רמת-השרון (להלן: "העירייה") ו/או הוועדה המקומית לתכנון ובניה לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה ו/או המרכז לחינוך וספורט רמת השרון ו/או המועצה הדתית ו/או החברה הכלכלית לפיתוח רמת השרון בע"מ ו/או חברות עירוניות ו/או חברות בנות ו/או חברות שלובות ו/או עמותות ו/או גופים משפטיים אחרים הקשורים לעירייה ו/או נמצאים בשליטתה המלאה או החלקית ו/או המתקצבים על ידה ו/או שחלה על העירייה חבות חוקית ו/או חוזית לבטחם ו/או מדינת ישראל ו/או הג"א ו/או מל"ח ו/או פס"ח ו/או עובדיהם ו/או כל מי שהעירייה התחייבה לבטחו.

בשנים 2015-2016 נעשו ביטוחי העירייה בחברות הביטוח "איילון" "הראל" ו"מנורה" באופן הבא:

- **חברת "איילון"** – ביטוח אש, כספים, חבות מעבידים, אחריות צד ג', תאונות אישיות, סחורה בהעברה, אחריות מקצועית, שבר מכני ומכני הנדסי כבד.
- **חברת "הראל"** – הרחבת ביטוחים וביטוח נושאי משרה.
- **חברת "מנורה" – דרך משכ"ל** – הוצאות משפטיות לבכירים.

מברור שערכה הביקורת עם אחראית תחום הביטוח בעירייה נמסר כי הרחבת הביטוח מתבצעת בחברת "הראל" על מנת להפחית את תשלומי הפרמיה בחברת "איילון".

תקציב העירייה לשנים 2015-2016 עמד על 2,316 אלפי ש"ח – 2,920 אלפי ש"ח בהתאמה בגין תשלומי הפרמיות עבור הכיסוי הביטוחי, השתתפות עצמית של העירייה בתשלומי תביעות ותשלומים בגין תביעות תושבים שאינם מועברים לחברות הביטוח.

הביקורת מציינת בחיוב את שיתוף הפעולה עם הביקורת ואת נכונות הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים.

## 2. נתונים כספיים

### 2.1 נתוני תקציב וביצוע

להלן נתוני הביצוע ותקציב העירייה לשנים 2015-2016 המוצגים בטבלה הבאה:

| סעיף<br>התקציב | פירוט                         | ביצוע 2015<br>בש"ח | תקציב 2016<br>בש"ח | תקציב<br>2017<br>בש"ח |
|----------------|-------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| 7670.440       | ביטוחי העירייה – תשלומי פרמיה | 2,316,398          | 2,020,000          | 2,266,000             |
| 7670.441       | תביעות ביטוח – חדש            | 0                  | 900,000            | 780,000               |
|                | סה"כ                          | 2,316,398          | 2,920,000          | 3,046,000             |

סה"כ התשלומים לחברת איילון על פי רישומי הנהלת החשבונות שהינו המבטח העיקרי של העירייה עמדו בתקופה המבוקרת על 3,764 אלפי ש"ח.<sup>1</sup>

### 2.2 הגורמים האחראים על תחום הביטוחים

להלן הגורמים האחראים על תחום הביטוחים בעירייה:

- **אחראית תחום הביטוחים בעירייה** – אחראית על טיפול בפניות התושבים, תשלומים ליועצים והתחשבנות עם חברות הביטוח. מועסקת באגף הגזברות בעירייה. (להלן: "אחראית תחום הביטוח") בנוסף אחראית על תחום ההכנסות ממשרדי ממשלה.
- **גזבר העירייה** – מקיים בקרה שוטפת אחר פעילות אחראית תחום הביטוח, מבצע בחינה כוללת של עמידה ביעדי תקצוב תחום הביטוחים בעירייה והערכת סיכונים העירייה בפני תביעות תושבים וכן אירועים חיצוניים כגון: שריפה, גניבה, רעידת אדמה אשר עשויים להשפיע על תקציב העירייה. כמוכן גזבר העירייה מחליט לגבי תביעות / פניות תושבים האם יש להפנות לחברת הביטוח / לסגור באופן עצמאי על ידי העירייה.
- **יועץ ביטוחי** – העירייה נעזרת ביועץ ביטוחי בשם ע.ל. – היועץ אחראי בין היתר על בחינת נכונות התשלומים לחברות הביטוח, בחינת הכיסויים הנדרשים מן הספקים המועסקים על ידי העירייה לשם למתן שירותים / טובין. בשנים 2015-2016 שולם למשרד ל"כ – 132 אלפי ש"ח בגין שירותים אלו.

<sup>1</sup> כרטיס ספק מס' 6520042169.

- **ייצוג בתחום נזקי הגוף** - משרד עו"ד פ.ז. המעניק שירותי ייצוג משפטי והתנהלות מול תושבים הפונים לעירייה לאחר איתת תחום הביטוחים בנושא תביעות גוף. שכר הטרחה למשרד עמד בשנים 2015-2016 על 40,950 ₪.
- **ייצוג בתחום נזקי הרכוש** - משרד עו"ד ב.ס.פ. מעניק שירותי ייצוג משפטי והתנהלות מול תושבים הפונים לעירייה לאחר איתת תחום הביטוחים בנושא תביעות רכוש. שכר הטרחה עמד בשנים 2015-2016 על סך של 49,608 ₪ בלבד.

בפגישה שנערכה עם גזבר העירייה ביום ה – 3 לאוקטובר נמסר כי שלושת משרדי היועצים הינם משרדים המובילים בתחומים וכי היועצים נבחנו על ידו עם כניסתו לתפקיד גזבר העירייה.

### 3. שיטת הבדיקה

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עבודה עם הגורמים הבאים:

- אחראית תחום ביטוחי העירייה
- גזבר העירייה

הביקורת קיבלה לידיה, בין היתר: מסמכי המכרז, דוחות כספיים, מאזני בוחן, כרטיסי הנהלת חשבונות, דגימות תביעות צד ג', דגימות תוקף כיסויים של ביטוחים ומסמכים רלוונטיים נוספים.

### 4. תקופת הבדיקה

המתייחסים התייחסה לכיסויי הביטוחים בחברות הביטוח, וכן תביעות שהופנו כלפי העירייה (שנים 2015-2016) להלן: "התקופה המבוקרת".

### 5. מטרת הביקורת

- סקירת הכיסויים הביטוחים של העירייה
- העסקת משרדי עו"ד והיועץ הביטוחי
- הכיסוי הביטוחי בחברת הראל
- התקשרות העירייה עם חברות הביטוח
- ניהול סיכוני העירייה באמצעות דוח ניסיון תביעות
- ניהול נושא הביטוח בעירייה
- אופן הטיפול בפניות תושבים
- בחינת המבנה הארגוני של העוסקים בתחום הביטוח.
- סקירת הבקורות אחר קיום כיסויים ביטוחים לספקים העובדים בשירות העירייה.

- בחינת הטיפול בתביעות התושבים כנגד העירייה והחברה המבטחת, ומתן השירות לתושבים: אופן וזמן ניהול התביעות, גובה תשלומי העירייה וגובה תשלומי חברת הביטוח.

## 6. הכיסוי הביטוחי של העירייה בחברת איילון

### 6.1 להלן פירוט הכיסוי הביטוחי בחברת הביטוח "איילון" ונתוני תקציב

#### העירייה:

- 1) ביטוח אש – ביטוח מפני נזקי אש למבנים המפורטים בפוליסה בין בבעלות העירייה ובין שהעירייה אחראית עבורם בכל דרך אחרת. תכולה מכל סוג שהיא, תשתיות מוניציפאליות וציוד חוצות, והכל כפי שמפורט בפוליסת הביטוח.
- 2) ביטוח כספים – ביטוח מפני אובדן או נזק מאירוע בלתי צפוי לכספים בכספת או בהעברה בתחומי שטח מדינת ישראל ובשעות העבודה הרגילות.
- 3) ביטוח חבות מעבידים – ביטוח בגין סכומים, שהעירייה תהיה חייבת לשלם לעובדיה כפיצויים כתוצאה מהיזק גופני, נפשי או שכלי או מוות כתוצאה מתאונה או מחלה, שאירעו תוך כדי או עקב העבודה בעירייה לאחד או יותר מעובדיה, ושהוא בשירותה, בין אם בשכר ובין אם לאו.
- 4) ביטוח אחריות כלפי צד שלישי – ביטוח המתייחס לסכומים אשר העירייה תהיה חייבת לשלם לצד שלישי כפיצויים על פי דין, כתוצאה מאירוע בלתי צפוי שארע בתקופת הביטוח, אשר גרם לצד שלישי להיזק גופני, מוות, מחלה, פגיעה או ליקוי גופני, נפשי או שכלי, ולחילופין להיזק ו/או לאובדן רכוש צד שלישי.
- 5) ביטוח תאונות אישיות – ביטוח בגין פגיעה גופנית בלתי צפויה, שנגרמה במישרין ע"י סיבה חיצונית כתוצאה מתאונה במהלך תקופת הביטוח, עקב גורם פיזי ומוחשי בלבד, אשר בלי תלות בגורם אחר היוותה את הסיבה הבלעדית למות המבוטח או לנכותו או לאי-כושרו הזמני.
- 6) ביטוח סחורה בהעברה – ביטוח עבור רכוש מכל סוג ותאור בבעלות המבוטח או שבגינו הוא אחראי או שלמבוטח זיקה אליו, המובל על ידו ו/או עבורו, מהמקום בו הוא נמצא ועד הצבתו הסופית במקום המיועד.
- 7) ביטוח אחריות מקצועית – ביטוח זה מתייחס לחבות של העירייה על פי פקודת הנזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968, בשל מקרה של הפרת חובה מקצועית כלפי צד שלישי, שנעשתה בתום לב בתקופת הביטוח, ומקורה ברשלנות, בין במעשה ובין במחדל, במסגרת מקצועו של המבוטח.
- 8) ביטוח שבר מכני – ביטוח מפני אובדן או נזק פיזי בלתי צפוי, הנובע מסיבה חיצונית, שייגרם לציוד מיזוג אויר מרכזי, גנרטורים מעליות, ציוד בריכה ומרכז ספורט בהתאם לרשימה שתימסר.

9) **ביטוח ציוד מכני הנדסי כבד** – ביטוח מפני אובדן או נזק שייגרמו לרכוש המבוטח המתואר ברשימה המצורפת לפוליסה, כגון: טרקטורים, מכונת שטיפה קיטור, מנוף וגנרטורים.

להלן נתוני תקציב הביטוח כפי שמופיעים בספר תקציב העירייה לשנת 2017:

| סעיף התקציב | פירוט                                                                              | תקציב 2015<br>בש"ח | ביצוע 2015<br>בש"ח | תקציב 2016<br>בש"ח |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 7670.440    | ביטוחי העיריה – תשלומי פרמיה (ביטוח רכוש וצד ג') כולל השתתפות עצמית)               | 2,200,000          | 2,316,398          | 2,020,000          |
| 7670.441    | תביעות ביטוח – חדש (תקצוב עלות ההשתתפות העצמית בתביעות ביטוח המוגשות כנגד העירייה) | 0                  | 0                  | 900,000            |
|             | סה"כ                                                                               | 2,200,00           | 2,316,398          | 2,920,000          |

#### ממצאים:

6.2 נתוני תקציב הביטוח בעיריית רמת השרון אינם מפרטים מהו הסכום המוקצב לכל סעיף ביטוחי אלא מציינים סכום כולל לכלל ביטוחי העירייה. הביקורת תעיר כי בדומה לנעשה ברשויות אחרות, יש לפרט את סכום התקציב לכל אחד מסעיפי הביטוח השונים כגון: ביטוח מבנים ותכולה, ביטוח תושבים ואחריות המעביד, השתתפות עצמית ועוד, כך שיוצג לעיני כל מהם הסכומים אותם מתקצבת העירייה לכל אחד מהסעיפים הנ"ל.

6.3 הביקורת עיינה בכרטיס הנה"ח מספר 7670440 לשנים 2015-2016 אשר עניינו תשלומי פרמיה לחברות הביטוח וכן תשלומים ליועצים. נמצא כי בכרטיס זה נרשמו הוצאות השתתפות עצמית בתביעות ביטוח המוגשות כנגד העירייה אשר מקומן בכרטיס הנה"ח מספר 7670441.

6.4 הביקורת עיינה בכרטיס הנה"ח מספר 7670441 לשנים 2015-2016 אשר עניינו השתתפות עצמית בתביעות ביטוח המוגשות כנגד העירייה ומצאה כי בכרטיס זה נרשמו תשלומים ליועצים אשר מקומן בכרטיס הנה"ח מספר 7670440.

6.5 מעיון בכרטיס ביטוחי העירייה לשנים 2015-2016 נמצא כי בוצעו תשלומים לחברת איילון בסך 3,764 אלפי ש"ח. מעיון בדרישות התשלום של חברת איילון, באמצעות סוכנות הביטוח כ.ג., לשנים 2015-2016, נמצא כי:

- דרישת התשלום בשנת 2017 הסתכמה ל- 2,120 אלפי ש"ח.
- דרישת התשלום בשנת 2016 הסתכמה ל- 2,016 אלפי ש"ח.

נמצא כי טרם ביצוע התשלום לחברת איילון נערכות מספר ישיבות על ידי היועץ עם נציגי חברת הביטוח שרק לאחריהם מועבר סיכום לעיונו ואישורו של גזבר העירייה, הכולל השוואה לעומת נתוני שנה קודמת - תקין.

6.5.1 פוליסה לביטוח אש מס' 8-31-033560/15 קובעת כי רכוש העירייה מבוטח בסך של 98 מיליון ₪ ומבני העירייה מבוטחים בסך של 382 מיליון ₪. לא נמצא במחלקה רשימת המבנים והאתרים הכלולים בפוליסת הביטוח לשם בחינת הכיסוי של הפוליסה.

6.5.2 הביקורת ביקשה לבחון האם גובה הכיסוי בביטוח אש מורחב במכרז מתאים לגובה הכיסוי בפרמיה. לשם כך נבחנו מספר סעיפים עיקריים בחוברת המכרז:

| תיאור הכיסוי             | כיסוי מכרז                                                           | כיסוי פוליסה     | תקין/לא תקין |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
| ביטוח מבנה ותכולה        | 10 מיליון                                                            | 10 מיליון        | תקין         |
| פריצה ושוד               | 2 מיליון                                                             | 2 מיליון         | תקין         |
| השתתפות עצמית רעידת אדמה | 5 מיליון<br>ע"פ תוספת הרחבה לביטוח אש מורחב מהדורה ביט 2013 סעיף 3.1 | מקסימום 5 מיליון | תקין         |
| רכוש ומבנים              | 50 מיליון                                                            | 50 מיליון        | תקין         |

מהטבלה עולה כי השתתפות העצמית של העירייה במקרה של סערה, גשם ושיטפון שונים בין דרישות המכרז לבין פוליסה, כאשר דרישת המכרז עמדה על תשלום השתתפות מקסימאלי בסך 100 אלף ₪ ואילו ההשתתפות העצמית הנקובה בפוליסה נעה בין מינימום 100 אלף ₪ ומקסימום 500 אלף ₪ (פי 5 מדרישת המכרז).

6.5.3 הביקורת ביקשה לבחון האם גובה הכיסוי בביטוח צד ג' במכרז מתאים לגובה הכיסוי בפרמיה. לשם כך דגמה הביקורת מספר סעיפים עיקריים:

| תיאור הכיסוי                           | כיסוי מכרז | כיסוי פוליסה | תקין/לא תקין |
|----------------------------------------|------------|--------------|--------------|
| גבול אחריות לתובע ולמקרה               | 15 מיליון  | 15 מיליון    | תקין         |
| גבולות אחריות לתקופת הביטוח (שנת 2016) | 30 מיליון  | 30 מיליון    | תקין         |

6.5.4 הביקורת ביקשה לבחון האם דרישת התשלום לשנת 2016 תואמת את הצעת חברת איילון כפי שהוגשה למכרז.

| סוג הביטוח                             | חייב בפועל<br>2015 | חייב בפועל<br>2016 | אחוז גידול |
|----------------------------------------|--------------------|--------------------|------------|
| אש                                     | 761,760            | 830,318            | 9.0%       |
| כספים                                  | 12,161             | 13,256             | 9.0%       |
| חבות<br>מעבידים                        | 112,868            | 123,026            | 9.0%       |
| צד ג'                                  | 724,500            | 789,705            | 9.0%       |
| תאונות<br>אישיות -<br>נבחר ציבור       | 5,902              | 6,433              | 9.0%       |
| תאונות<br>אישיות -<br>מתנדבים          | 16,863             | 18,381             | 9.0%       |
| תאונות<br>אישיות -<br>פקחים<br>ועובדים | 5,621              | 6,127              | 9.0%       |
| סחורות<br>בעברה                        | 2,070              | 2,256              | 9.0%       |
| אחריות<br>מקצועית                      | 186,300            | 203,067            | 9.0%       |
| שבר מכני                               | 7,763              | 8,461              | 9.0%       |
| ציוד כבד                               | 7,370              | 15,077             | 104.6%     |
| סה"כ                                   | 1,843,178          | 2,016,107          | 9.4%       |

יצוין כי נתקבל אישור של היועץ הביטוחי להגדלות – תקין.

## 7. העסקת משרדי עורכי הדין לשם טיפול בתביעות וייעוץ בתחום הביטוח

העירייה נעזרת ב – 2 משרדי עו"ד (משרד עו"ד ב.ס.פ. ומשרד עו"ד פ.ז.) לשם טיפול במכתבים לפני הגשת תביעה, ייצוג בהליך הסדר כספי וכן ייצוג בבתי משפט במקרה של תביעות.

ביום ה- 14 לאפריל 2016 נשלחו מכתב מטעם היועץ המשפטי לעירייה המסדיר את נושא שכ"ט השוטף, וכן שכר הטרחה המתייחס לסוג הליווי המשפטי. לדוגמא: שכר הטרחה בגין

ישיבת הוכחות יעמוד על 1,500 ₪, ושכר הטרחה בגין ישיבת קדם ראשונה יעמוד על 700 ₪ בלבד) (להלן: "הסדרת שכר טרחה").

הביקורת ביקשה לבחון את נכונות התשלומים אשר בוצעו לאחר מועד הסדרת שכר הטרחה. כמובן נעזרת העירייה ביועץ ביטוח אשר מעניק לעירייה שירותי ייעוץ ביטוח, בדיקת פוליסות, ניהול מו"מ מול חברות הביטוח, וזאת במסגרת הסכם שנחתם ביום ה-1 לאוגוסט 2013.

## **ממצאים**

7.1 שכר הטרחה עבור משרד עו"ד ב.ס.פ. אשר הופק ביום ה-5 ליוני 2016 חושב על פי הסכם שכר טרחה מיום ה-15 ליוני 2015 וחווה התקשרות מעודכן יותר מחודש 8/2016-תקין.

7.2 נמצא כי סעיף 5 לחווה ההתקשרות בין העירייה לבין משרד עו"ד ב.ס. אינו מציין את תקופת ההסכם וזאת בניגוד למקובל בהתקשרויות המנוהלות על ידי רשויות מקומיות. בנוסף נמצא כי למרות שחווה ההתקשרות הינו עם עו"ד ב.ס. בלבד, תשלום שכר הטרחה מבוצע עבור משרד עו"ד ב.ס.פ. עו"ד.

7.3 סעיף 1 למסך הסדרת שכר הטרחה קובע כי התשלום בגין טיפול במכתבים לפני הגשת תביעה יעמוד על 250 ₪ בלבד. נמצא כי בדרישת שכר הטרחה של משרד ב.ס.פ. עו"ד שכר הטרחה לחודשים מאי – יוני בגין מכתבים לפני הגשת תביעה עמד על 400 ₪ בלבד. יצוין כי דרישת התשלום נסמכת על "הסכם שכר הטרחה שאושר על ידי עו"ד ב' ביום 11 באוגוסט 2016" – לא היה מצוי בידי אחראית על הביטוחים בעירייה.

7.4 סעיף 13 להסכם קובע כי "תחילתו של ההסכם ביום ה-31/8/2013 לתקופה של 12 חודשים. כאשר לעירייה תהיה האופציה להאריך תוקף ההתקשרות לשתי תקופות נוספות כל אחת." נמצא כי העירייה המשיכה את ההתקשרות עם היועץ הביטוחי אף לאחר תום תקופת ההתקשרות, קרי 31/8/2015.

7.5 ס. 23 קובע כי "תמורת שירותי הייעוץ תשלם המזמינה ליועץ סך של 51 אלפי ₪, בנוסף תשלם העירייה ליועץ סכום חד פעמי של 10,000 ₪ עבור הכנת מפרט למכרז". נמצא כי סך התשלום ליועץ הביטוח לתקופה המבוקרת עמד על 131 אלפי ₪, וכי סכום זה תואם את חווה ההתקשרות – תקין.

## **8. ניהול סיכונים העירייה באמצעות דוח ניסיון תביעות**

דוח ניסיון תביעות הנו דוח המפרט את כמות התביעות אשר טופלו על ידי חברת הביטוח (להלן: "החברה"), סך התשלומים ששולמו על ידי החברה, וכמות התביעות התלויות נכון לסוף השנה.

הביקורת קבלה את דוח ניסיון התביעות של העירייה בתקופה בה מרבית כיסוי הביטוח של העירייה נוהל על ידי "הראל" לשנים 2009 עד 2014 (ראה נספח א'). להלן תמצית דוח ניסיון התביעות לשנת 2014 לעומת תשלומי העירייה המשולמים כיום לחברת איילון.

| השוואת ניסיון תביעות לעומת דרישת תשלום |                            |                              |                                 |                                            |
|----------------------------------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|
| תחום הכיסוי                            | תשלומי עפ"י דרישת שנת 2017 | סה"כ דרישת תשלום עבור 6 שנים | תשלום חברת הראל בשנים 2009-2014 | אחוז תשלום התביעות על ידי החברה מסך הפרמיה |
| אש                                     | 773,173                    | 4,639,038                    | 1,075,629                       | 23.2%                                      |
| חבות מעבידים                           | 158,290                    | 949,740                      | 870                             | 0.1%                                       |
| צד שלישי                               | 873,163                    | 5,238,978                    | 2,353,854                       | 44.9%                                      |
| אחריות מקצועית                         | 24,990                     | 149,940                      | 61,307                          | 40.9%                                      |
| ציוד מכאני הנדסי                       | 21,445                     | 128,670                      | 51,998                          | 40.4%                                      |
|                                        |                            |                              |                                 |                                            |
|                                        | <b>1,851,061</b>           | <b>11,106,366</b>            | <b>3,543,658</b>                |                                            |

## ממצאים

- 8.1 במהלך התקופה המבוקרת ואף בטרם יציאה למכרזים הפומביים לא נמצא תיעוד לדיון בנוכחות גזבר העירייה, אחראית תחום הביטוחים והיועץ הביטוחי בו נבחן האם נדרש כיסוי ביטוחי לעומת ניסיון התביעות בשנים האחרונות.
- 8.2 מטבלת ניסיון התביעות לעומת דרישת התשלום לשנת 2017 עולה כי תשלום חברת הביטוח המבטחת בשנים 2009-2014 לעומת דרישת התשלום בגין כיסוי חברות מעבידים היוו 0.1% בלבד. נוכח נתון זה נדרש היה מהגורמים האחראים לבחון את הצורך בהמשך הכיסוי הנ"ל על ידי חברות הביטוח המבטחות.

## 9. ניהול נושא הביטוח

ניהול נושא הביטוח ותקציבו מרוכז על ידי עובדת במינהל הכספים אשר אחראית על תחום ביטוחי העירייה, גב' טלי הילל. אחראית תחום הביטוח מטפלת בצד הבירוקרטי של הגשת תביעות ביטוח ובפניות תושבים בנושא, לרבות אימות הנתונים המתוארים בתביעות באמצעות פניה למוקד העירוני, העברת המידע למחלקות הרלוונטיות, התייעצות עם עוה"ד החיצוניים ושליחת מכתבי תשובה לתושבים.

## הכשרה מקצועית

9.1

הביקורת העלתה שלאחראית תחום הביטוחים אין השכלה בתחום הביטוח ומעולם לא עברה השלמות או קורס כלשהו בנושא זה. לדבריה, עברה חפיפה לתפקיד על ידי יועצת ביטוח שעזרה לעירייה בזמן שהתפקיד לא היה מאויש.

הביקורת סבורה כי למילוי תפקיד אחראית תחום הביטוחים נדרש ידע מקצועי בתחום הביטוח: התפקיד כרוך בניהול מו"מ עם עורכי דין, בהערכת נזקים (לצורך הכרעה אם להעבירם לטיפול חברת הביטוח ובהכרעה לגבי גורלן של תביעות). מומלץ לשקול את הוצאת האחראית למסגרת לימודית, שתקנה לה את הידע המקצועי הנדרש.

הביקורת סבורה, כי יש בעירייה תפקידים המחייבים הכשרה מקצועית ספציפית, וכי טוב תעשה העירייה אם תשקול הצבת דרישות הולמות בעת קליטת עובדים לתפקידים אלה. לדעת הביקורת, העירייה הייתה יוצאת נשכרת, לו נוהל הנושא ע"י עובד/ת מקצועי/ת בעלי השכלה והכשרה מקצועית בתחום הביטוח.

## שעות פעילות ומתן שירות

9.2

משרדה של אחראית תחום הביטוחים בעירייה שוכן במבנה העירייה. אין שעות קבלת קהל מסודרות ואחראית תחום הביטוחים מסדרת לעצמה על הפגישות לפי נוחיותה. באתר האינטרנט של העירייה לא מופיעים דרכי התקשרות בנושא ביטוחים, והאפשרות היחידה לקבל דרכי התקשרות עם אחראית תחום הביטוחים הנה באמצעות המוקד העירוני.

לדעת הביקורת, מאחר ותפקידה של אחראית תחום הביטוחים הינו לקבל פניות מהציבור בדבר תביעות ולטפל בהן, עליה להיות זמינה לציבור בצורה מרבית ע"י פרסום דרכי ההתקשרות עמה באתר העירייה ולאפשר פניות, בירורים, המצאת מסמכים וכיו"ב במהלך שעות העבודה הרגילות של העירייה, כולן או מרביתן.

בנוסף, חשוב מאוד לאפשר לפונים בטלפון קבלת מידע מוקלט בדבר שעות הפעילות במחלקה וכן בדבר שעות המענה הטלפוני (אם יוחלט להקצות שעות מסוימות למטרה זו). כמו כן, מומלץ לאפשר השארת הודעה מוקלטת. הדבר מחייב כמובן האזנה להודעות המוקלטות והחזרת שיחות לפונים.

## נהלים

9.3

לביקורת לא הוצגו נהלים שהמחלקה עובדת על פיהם. כפי שיורחב בהמשך, למחלקת הביטוחים יש ממשקים עם התושבים הפונים, עם חברות הביטוח, עם גורמים מקצועיים, עם

גורמים עירוניים, עם עורכי דין ועוד, וכל תהליכי העבודה מבוצעים כיום עפ"י ניסיונה של אחראי תחום הביטוחים. מומלץ להגדיר תהליכי עבודה נאותים, לתעד אותם בנהלים כתובים ולהפיצם לנוגעים בדבר.

#### **9.4 מערכת המיחשוב**

המערכת הממוחשבת המשמשת את אחראי תחום הביטוחים הנה מערכת של חברת "ב.ט." אשר מאפשרת ניהול תביעות ביטוח. המערכת מאפשרת מתן פתרון כולל לניהול המידע הקשור לתביעה, כולל: תהליך הטיפול בתביעה ונתונים כספיים וניהוליים.

##### **9.4.1 הכשרה לעבודה על המערכת**

במחלקה לא מצוי 'מדריך למשתמש' במערכת המחשוב. העובדת הנוכחית לא עברה הכשרה לעבודה על המערכת ועובדת עמה באמצעות 'ניסוי וטעיה'. לדעת הביקורת, מדריך למשתמש ו/או הנחיות כתובות לעבודה על המחשב עשויים לסייע לעובדים בשימוש נאות, מדויק ואפקטיבי במערכת. מומלץ לפנות ולבקש מחברת המחשבים את ה'מדריך למשתמש' ולהפיק ממנו את התועלת המרבית.

##### **9.4.2 הפקת דו"חות**

המערכת מאפשרת הפקת דו"חות בחתכים שונים, לדוגמה: התפלגות תביעות לפי שיוך וסטטוס תביעה. נמצא שאחראית תחום הביטוחים אינה יודעת להפיק דו"חות כלשהם. הביקורת סבורה כי הפקת דו"חות שונים, במיוחד דו"חות המכפזים את התביעות הפתוחות לפי גילן, עשויה לסייע במעקב אחר שלבי הטיפול בתביעות ועשויה לשמש כלי ניהולי בידי מנהל אגף המשק לשם בקרה על עבודת המחלקה. מומלץ להפיק דו"חות לצורך מעקב יעיל ושיפור הטיפול בתביעות.

הביקורת כחנה את קובץ התיקים אשר הוזנו בשנים 2015-2016 ואיתרה מספר ליקויים הנוגעים למערכת המחשוב.

##### **9.4.3 אי-הזנת מידע**

הביקורת העלתה, כי לא הוזנו נתונים בסיסיים לזיהוי התיק להלן מספר דוגמאות:

- יצוין כי המערכת ממספרת באופן רציף את מספר התיקים הנפתחים במערכת. אם זאת לא נמצא ספרור רציף של תיקי המערכת בעת הפקת דוחות הבקרה. להלן מספר תיקים אשר לא נמצאו במערכת: תיק מס' 20151356, תיק מס' 20160033.
- עבור תיקים מס' 20160036, 20151321, 20160031 לא הוזן תיאור התיק.
- רק עבור 73 מתוך 174 הוזן סכום התביעה בתיק.

- כתוצאה מהזנה חלקית של נתוני התביעות לא ניתן לעשות בהם שימוש ניהולי. כגון: עדכון סכום ההשתתפות העצמית, הסרת כיסויים מפוליסות הביטוח ועוד. מומלץ שאחראית תחום הביטוחים תזין למחשב כל פרט הרלוונטי לתביעות, על מנת שניתן יהיה לרכז את כל המידע, להפיק דו"חות בחתכים שונים ולנתחם, לשם הסקת מסקנות וקבלת החלטות.

#### 9.4.4 הפקת תזכורות

המערכת מאפשרת מתן תזכורות ביניהם תזכורת מענה לתושב, תזכורת פנייה לעו"ד, מבדיקת הביקורת עולה כי לא נעשה שימוש בפונקציה זו. הביקורת ממליצה לעשות שימוש בתזכורות, שניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת, לצורך חסכון בזמן ושיפור ביעילות עבודת המחלקה.

**הערת הביקורת:** הביקורת מדגישה, כי בסיס הנתונים המרוכז במחשב הוא כלי ניהולי חשוב למעקב אחר הטיפול בתביעות. אי הזנת נתונים מונעת אפשרות לקבל מידע אמין ומקיף ביחס לתביעות.

### 10. טיפול בפניות תושבים (ביטוח צד שלישי)

כאמור, תפקידה של אחראית תחום הביטוחים לטפל מנהלית בתביעות המוגשות לעירייה. יש תביעות המועברות לטיפול חברת הביטוח, יש תביעות שהמחלקה מטפלת בהן, יש תביעות המטופלות ע"י עו"ד ויש תביעות הנדחות על הסף, כיוון שהעירייה (או מי מהגופים המבוטחים) אינה אחראית לנזק שנגרם.

- אחראית תחום הביטוחים מחליטה על העברת תביעת תושב לחברת הביטוח במקרים הבאים:
- סכום הנזק מוערך על ידי אחראית תחום הביטוחים כסכום העולה על גובה ההשתתפות העצמית.
- עו"ד/הגזבר ממליצים על העברת התיק לחברת הביטוח.

השיקולים שלעיל מאפשרים העברת תביעות לחברת הביטוח גם כאשר סכום התביעה הינו בגובה ההשתתפות העצמית או אף נמוך ממנה. לדברי אחראית תחום הביטוחים לא ניתן לדעת את כמות התיקים אשר הועברו לטיפול חברות הביטוח בשנים 2015-2016, וזאת עקב שימוש חלקי ולקוי במערכת הממוחשבת.

10.1 הביקורת ביקשה מאחראית תחום הביטוחים לפרט בפניה מהם השלבים בטיפול בתביעה ונענתה כי אין תרשים מסודר לגבי הטיפול בתביעה וכי כל תביעה מטופלת לגופו של עניין. הביקורת סבורה כי על אף העובדה כי כל תביעה אינה דומה לקודמתה הרי שבכל תביעה יש צורך בשלבים מסוימים, ואלו יש לעגנם בנוהל מסודר, כגון:

- קבלת כתב דרישה מהאזרח התובע.
- הדרכה בדבר הנתונים והמסמכים שיש להמציא למחלקה.
- הזנת פרטי הדרישה למערכת הממוחשבת.
- הוצאת מכתב אישור לתובע.
- פנייה לאגף האחראי בעירייה ולמוקד העירוני לשם אימות הפרטים.
- קבלת התגובות מהיחידות והזנתן למערכת.
- הצגת המסמכים בפני היועצים לקבלת הנחיות.
- קיום מו"מ עם האזרח/העברת הטיפול ליועצים, בהתאם להמלצותיהם.
- כאשר מושג סיכום עם התובע, העברת התיק לאישור גזבר.
- אישור גזבר ביחס לסכום הפיצוי.
- העברת כתב קבלה, ויתור ושחרור לתובע.
- קבלת המסמך החתום ע"י התובע.
- העברת הפיצוי לחשבון התובע.

הביקורת ביקשה לבחון את טיפול העירייה במספר תביעות. להלן מספר תביעות שנדגמו באופן אקראי:

#### 10.1.1 תיק מספר 20160102 שם התובע – ע.ז.

תיאור האירוע: קריסת עץ על גג מכונית גרם לנזק, אשר בגינו נדרש טיפול במוסך וכן ירידת ערך שווי הרכב. במהלך התובע פנה למוקד אשר שלח עובד ממחלקת מגנים ונוף על מנת לוודא את נכונות הנתונים. עובד מחלקת גנים ונוף אישר שאכן מדובר בעץ ששייך לעירייה. התובע הגיש מכתב למחלקת ביטוח כולל תמונות, קבלות ששילם למוסך ולשמאי, אישור אי הגשת תביעה. להלן תיאור השתלשלות האירועים סדר כרונולוגי:

- 2/12/16 – תיעוד פניה למוקד העירוני בגין קריסת הענף על המכונית – הועבר לטיפול עובד מחלקת גנים ונוף – מר עוזי בסון.
- 8/12/16 – דוח מטעם מוסך "פאר מרכז שירות" בנוגע לטיפול ברכב על סך של 13,999 ₪.
- 12/12/16 – שליחת דוח חברת השמאות "אומדנים" המציג ירידת ערך על סך 11,132 ₪ וכן שכר הטרחה של החברה על סך – 1480 ₪.
- 13/12/16 – פנייה של אחראית הביטוחים לשמאי א.י. כי הסכום סביר ולדעתו יש לשלם.

- 15/12/16 - מכתב תביעה לפיצוי בשל עץ שקרס על רכב וגרם לו נזק. גובה הסכום הנדרש 28,952 ₪. חותמת התקבל בגזברות 15-12-16.
- 26/12/16 – אישור אי הגשת תביעה מטעם ביטוח חקלאי המאשר כי התובע לא הגיש תביעה לביטוח בגין הנזק שנגרם לו.
- 9/1/17 – אחראית הביטוחים מעבירה לעו"ד ב.ס. את המכתב של התובע כולל הנספחים.
- 26/1/17 – מכתב לתובע מטעם משרד עו"ד ב.ס.פ. – בשם עיריית רמה"ש – הפניה התקבלה, מבקשים ליצור קשר עם אחראית הביטוחים בעירייה לצורך המשך הטיפול בפיצוי אגב האירוע.
- 13/2/17 – פניה של העירייה (ע"י סופיה ברקת) לשמאי א.י. על מנת לוודא האם הסכום המבוקש הנו סכום סביר.
- 22/2/17 – מכתב קבלה וכתב שחרור – של התובע, ע.ז., כי בתשלום 28,952 ₪ לא יהיו לו תביעות או דרישות נוספות.
- 6/4/17 – מייל תזכורת מהתובע באשר לתשלום הנדרש.
- 25/4/17 – זיכוי חשבון התובע על סך 28,952 ₪

#### 10.1.2 אירוע 20160092 – מ.ג.

- תיאור האירוע: התושבת טוענת כי 2 צמיגי מכוניתה ניזוקו בעקבות אבני שפה אשר נשברו מן המדרכה והידרדרו לכביש.
- להלן תיאור השתלשלות האירועים סדר כרונולוגי:
- 21/11/16 – הגשת תלונה למוקד העירייה כי נסעה על הכביש ועל הכביש היו אבנים גדולות אשר פוצצו את 2 הצמיגים הימניים. צירפה תמונות. וכן קבלה על סך 2000 ₪ ממוסך "צמיגי א.ח."
  - 21/11/16 – אחראית הביטוחים מאשרת קבלת הפנייה מיום 21/11/16 למוקד בגין האמור ומציינת כי הנושא בבדיקה.
  - 21/11/16 – נציג המוקד כותב לאחראית הביטוחים כי ב-20/11/16 ביקר במקום, לאורך רח' שרף, וכן בוצעו ברחוב פעולות תחזוקה.
  - 21/11/16 – עובד מחלקת תברואה (איציק) מציין כי בוצעו עבודות באמצעות טרקטור ברחוב השרף אך לא ברור לו איך היו אבנים בכביש למעלה מארבעה ימים גם אחרי שרכב טיאוט עבד במקום.
  - 1/1/17 – עובד מחלקת תברואה (איציק) מציין כי כשהם עזבו את השטח המקום היה נקי כולל רכב טיאוט שניקה.
  - 1/2/17 – סופיה שולחת לעו"ד ב.ס. את המסמכים הנוגעים לאירוע כולל צילומים מהמקום. מציינת כי המחיר סביר בהחלט. מצרפת דוח של 106 שהופנה לכבישים ומדרכות – מחלקת

הכבישים ביצעה תיקון באמצעות הקבלן בראשי. מדובר בחלקים משפת הכביש שגלשו לכביש עצמו.

- 15/1/17 – אחראית הביטוחים שולחת דוא"ל לעו"ד ב.ס., ומציינת כי לפי מיטב הבנתה יש אחריות לעירייה בנושא וצריך לשלם. וכן מצרפת את תכתובת נציג המוקד, מנהל מחלקת תברואה, תמונות של צמיגי הרכב וכן תמונות אבני השפה במרכז הכביש. בנוסף, מציינת אחראית הביטוחים כי ניתן אישור ממחלקת כבישים, וכי אבני השפה תוקנו על ידי קבלן מטעמם ביום 22/11/16.

- 1/2/17 – עו"ד ב.ס. מציינת כי יש לפצות על הוצאותיה בטרם תוגש תביעה.
- 7/2/17 – דוא"ל מגזבר עירייה – מציין כי הדרישה לפיצוי על סך 2000 ₪ הינה בגין עלות שני הצמיגים. וכי העירייה התרשלה בכך שתיקנה את אבן השפה רק לאחר תלונת התושבת. הואיל והצמיגים לא הוכחו שהיו חדשים, והואיל וגם לנוסעת בדרך יש אחריות על נהיגה זהירה – מאשר הגזבר תשלום לתובעת לפי 75%, דהיינו פיצוי בסך 1,500 ₪.
- 21/3/17 – תשלום לתובעת על סך 1500 ₪.

### 10.1.3 אירוע מספר 20160060 – א.ש.

תיאור האירוע: התושבת טוענת כי כתם שמן שהיה על הכביש הביא לנפילתה במהלך חציית הכביש, וגרם לשבר בקרסול. בעקבות כך פונתה התושבת לבית החולים לשם ניתוח רגלה. להלן תיאור השתלשלות האירועים סדר כרונולוגי:

- 28/7/16 – שעה 22:06 – פניה למוקד בגין כתם שמן על הכביש ורכבים קצת מחליקים – הפניה הועברה לחיים אברהם וליוגב מהשיטור העירוני, תגובת השיטור העירוני כי "מדובר במים ולא בשמן".
- 29/7/16 – פניה למוקד בגין כתם שמן – הפנייה הועברה לטיפול מחלקת תחזוקה והטיפול בפנייה נסתיים באותו יום.
- 31/7/16 – פניה של התובעת למוקד בו היא מציינת כי ביום שישי ה- 20/7/16 התושבת עברה במעבר החציה של רחוב אוסישקין פינת ראשונים והחליקה, כתוצאה מכך פונתה לבית חולים ואובחן שבר בקרסולה.
- 9/8/16 – זהבה פונה לעו"ד המיצג את העירייה – בשאלה כיצד להמשיך ולפעול מול התושבת?
- 9/8/16 – עו"ד ממשרד פ.ז. המייצג את העירייה (עו"ד נ.פ.) (כותב לזהבה כי אין צורך לפנות לחברת הביטוח של העירייה כל עוד הנפגעת לא פנתה בתלונה או דרישה לפיצוי או הודעה על נזק גוף. לטענתו אם מדובר בשמן שנוצר זמן קצר קודם לכן מרכב חולף אין בכלל חבות לעירייה.
- 14/2/17 – הגשת מכתב תביעה לעירייה על סך של 95 אלף ₪.

- 26/2/17 – אחראית הביטוחים פונה למנהל מחלקת תחזוקה (משה דרויש) – לקבל אישור שאכן היה כתם שמן על מעבר החציה והאם וכיצד טופל.
- 13/3/17 – טלי ממחלקת ביטוח פונה לעו"ד נ.פ. ממושרד פ.ז. מציינת בפניו כי הוגשה תביעה. מבדיקות שביצעו נמצא כי יש פניית מוקד. מלבד פניית המוקד לא הצליחה לקבל אינפורמציה נוספת מהמחלקות הרלוונטיות. באופן כללי כשנפתחת פניה לגבי כתם שמן נשלח איש של מח' תחזוקה על מנת לשפוך חול והפניה נסגרת. מבקשת שיבדוק את המסמכים ויעביר חו"ד.
- 13/3/17 – עו"ד נ.פ. עונה כי עבר על התיעוד בעיון. מציין כי לדעתו נוכח חומרת הנזק ניתן שנכון יהא "לבדוק גבולות" מול ב"כ הנפגעת. סבור שלאור המדיניות המשפטית הנוגעת לכתם שמן וככל שאין סיבה להניח שלא מדובר בכתם טרי, ניתן יהיה לסלק את הדרישה בערכים נמוכים יחסית.
- 20/3/17 – גזבר העירייה מציין בפני אחראית הביטוחים כי לאחר התייעצות עם עו"ד של העירייה אין לרשות חבות נזיקית במקרה זה (בהסתמך על פסיקות קודמות) מאידך הוא ממליץ "לבדוק גבולות". הגזבר החליט לדחות על הסף את התביעה.
- 23/3/17 – נ.פ. לטלי – מציין כי שוחח ארוכות עם עו"ד ב' וכן העביר תשובה בכתב לפיה דוחים את דרישת הפיצוי בהיעדר חבות נזיקית.

#### לסיכום:

מ – 3 הפניות עולה כי העירייה פעלה כנדרש ונועצה הן במחלקות העירייה הנוגעות לנושא הפנייה (גנים ונוף, תברואה, מוקד), בנוסף נתקיימה פנייה והיועצות מול משרדי עו"ד האחראים הן לנזקי רכוש והן לנזקי גוף. בנוסף במקרים מסוימים נעשתה פנייה לגזבר העירייה הכרעה בסוגיה- **תקין**.

#### 10.1.4 משך הטיפול בתלונות

הביקורת עיינה באופן ידני בשבעה תיקי תביעות, שנבחרו באקראי, ובדקה מהו משך הטיפול בתלונות:

| מס' תיק         | תאריך קבלת התביעה | תאריך סיום הטיפול | משך הטיפול בימים |
|-----------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <u>20160102</u> | 15/12/16          | 25/4/17           | 134              |
| <u>20160092</u> | 21/11/16          | 21/3/17           | 120              |
| <u>20160060</u> | 14/2/17           | 23/3/17           | 39               |
| <u>20160023</u> | 20/3/16           | 5/4/16            | 15               |
| <u>20160044</u> | 29/6/16           | 29/8/16           | 60               |
| <u>20160015</u> | 2/3/16            | 16/5/16           | 74               |
| <u>20160013</u> | 28/2/16           | 21/3/16           | 21               |

עיון בפרטי התביעות העלה, שעל פי רוב, משך זמן הטיפול היה סביר. יחד עם זה, בשני המקרים הראשונים נמצאו עיכובים בלתי מוסברים, שהאריכו את משך הטיפול בתביעה:

- **אירוע מס' 20160102** – התביעה התקבלה בתאריך 15/12/16. חרף העובדה כי התובע חתם על כתב הסכמה ושחרור ב- 22/2/17, הועבר הכסף לחשבונו ב- 25/4/17, למעלה מחודשיים לאחר מכן.
- **אירוע מס' 20160092** – התביעה התקבלה בתאריך 21/11/16. חרף העובדה כי ב- 1/1/17 קיבלה אחראית תחום הביטוחים דאז את תגובת המחלקות הרלוונטיות, הועבר המקרה לעיון עו"ד רק ב-1/2/17, כעבור חודש. לאחר מכן ב- 12/2/17 חתמה התובעת על טופס קבלה ושחרור הכסף הועבר לחשבונה למעלה מחודש לאחר מכן ביום ה- 21/3/17.

מדוגמאות אלה עולה כי אין מקיימים מעקב נאות אחר התקדמות שלבי הטיפול בכל תביעה ואין פועלים בצורה מספקת למניעת עיכובים מיותרים. התמשכות הטיפול בתביעות מהווה שירות לקוי לציבור, ויש לפעול לשיפור שירות זה. מערכת המחשוב מאפשרת מעקב והפקת תזכורות, ובכך עשויה מאוד להקל על מלאכתה של אחראית תחום הביטוחים. יש לעשות שימוש במעקב הממוחשב, למנוע סחבת ולהגיש לציבור שירות מיטבי.

## **11. המלצות**

- 11.1 פירוט סעיפי התקציב עבור כל אחד מתחומי הכיסוי הביטוחי (ס. 6.2)
- 11.2 הפרדה בין כרטיס תשלומי הביטוח לכרטיס תשלומי התביעות, כולל התייחסות לרישום הוצאות היועצים. (ס. 6.3)
- 11.3 תיעוד כלל המבנים והאתרים המשמשים את הרשות לשם בחינת גובה הכיסוי הביטוח בתחום המבנה, ומניעת תשלום כפול ביטוחי מול גופי סמך של העירייה. (ס. 6.5.1)
- 11.4 הסדרת הסכם ההתקשרות עם היועצים בכל הקשור לתקופת ההתקשרות והגורם המעניק את הייעוץ. (ס. 7)
- 11.5 בחינה על ידי העירייה בשיתוף היועץ על פי המאזן הביטוחי האם קיים צורך בהמשך כלל הכיסוי הביטוחי של העירייה (ס. 8).
- 11.6 בחינת מתן הכשרה מיקצועית נוספת לאחראית הביטוחים בעירייה (ס. 9.1)
- 11.7 הסדרת שעות פעילות האחראית הביטוחי בכל הקשור למתן שירות לתושבים בנושא תביעות. (ס. 9.2)
- 11.8 הסדרת כלל פעילות הטיפול בתביעות בנהלי עבודה (ס. 9.3)
- 11.9 מתן הכשרה לאחראית הביטוחים בכל הקשור לשימוש במערכת הממוחשבת (ס. 9.4)

כח אדם באגודת הספורט

## **כח אדם באגודת הספורט**

### **תמצית מנהלים:**

1. נוהל קבלת עובדים אשר בשימוש האגודה הינו ישן וכולל נהלים אשר אינם רלוונטיים ומתייחס לפרמטרים שאינם בשימוש האגודה לרבות קביעות ודירוג ודרגה.
2. לא קיים נוהל העוסק באמות המידה ו/או העקרונות לפיהם מגייסים מאמנים, לא קימת ועדה הדנה או מאשרת את גיוס המאמנים לרבות קביעת שכרם.
3. נוהל ועדת שכר לא מחייב את הוועדה להתכנס מידי תקופה מוגדרת מחד ומאידך ועדת השכר לא התכנסה לדון בבקשות שהגישו עובדים במהלך השנים 2012-2016 למרות שעל פי הנוהל כשיש בקשות על הוועדה להתכנס.
4. נמצא כי שני עובדים קיבלו הלוואות בניגוד לנוהל הלוואות לעובדים.
5. הריבית המחושבת על הלוואות לעובדים היא בהתאם לריבית הקבועה בהוראות מס הכנסה ואולם בתוספת חישוב הצמדה שלא בהתאם להוראות מס הכנסה. בחלק מהשנה ההצמדה הייתה שלילית ועל כן הפרשי ההצמדה בחלק מהמקרים איפסו את הריבית שחושבה בניגוד להוראות מס הכנסה.
6. בדוחות האגודה לא רשומה קרן למתן הלוואות לעובדים על אף המצוין בנוהל הלוואות לעובדים.
7. ועדת ההשתלמות לא דנה ולא אישרה יציאת מנהלת החשבונות להשתלמות במימון האגודה בשנים 2015 ו- 2016 בניגוד לנוהל השתלמויות.
8. לא נמצא כי המאמנים חתומים על נהלי עבודה למאמן בשגרה ובעת מצוקה מזה מספר שנים.
9. לא נמצא כי באגודה נהלים הנוגעים לדיווחי נוכחות, יציאה לחופשה, העסקה בשעות נוספות, העסקה במקום עבודה נוסף ונוהל סיום העסקה.
10. קיימת שונות גדולה בעלות הממוצעת של האגודה לשחקן בתחומי הספורט השונים הנובעת בעיקר מתקצוב העירייה לכל אחד מתחומי הספורט השונים.
11. האגודה מעסיקה עובדת בחצי משרה במהלך כל השנה לצורך ניהול מרוץ אייל המתקיים בנובמבר מידי שנה.
12. האגודה מעסיקה עובדים בתחום החינוך והרווחה בהתאם להוראות העירייה.
13. האגודה לא מעורבת בהליך בחירת עובדי חינוך ורווחה כלל ואין לה מידע לדרך בה נבחרו עובדים אלו להעסקה אצלה בעבור העירייה.
14. האגודה לא מפקחת על עובדי חינוך ורווחה המועסקים על ידה ולא אחראית על תפקודם המקצועי.

15. האגודה משמשת צינור להעסקת עובדים התחום חינוך ורווחה והעסקה זו עלולה להעיד על עקיפת תקנים וכללים המחויבים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.
16. הסכמי העסקה של העובדים לא כוללים את הנוסח הקבוע לסעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין למרות של העובדים כפופים לסעיף 14 לחוק זה.
17. האגודה משלמת לעובדיה הבראה בתעריפים שונים ולא שוויוניים ולא קיים חישוב אחיד לתשלום ההבראה לכלל העובדים.
18. כ- 33% בלבד מעובדי האגודה מדווחים נוכחות במערכות מבוקרות ומהימנות היתר מדווחים נוכחות בדיווח ידני החושף את האגודה לטעויות, תרמיות ולסיכונים הכרוכים בביטוח חבות מעבידים.
19. נמצאה העסקה של קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מנהל מתחם הכדורגל בנו של עוזר מאמן כדורגל ואיש התחזוקה במתחם הכדורגל.
20. נמצאו עובדים בתפקידים מרכזיים באגודה אשר משמשים כבעלי תפקידים בכירים גם בקבוצת כדורגל הפועל ניר. העסקתם בפועל ניר עלולה להיות בניגוד עניינים להעסקתם באגודה.
21. תקציב העירייה מהווה כ- 40% מתקציב האגודה. העירייה מתקצבת האופן מלא את החזר הלוואותיה של האגודה.

#### **המלצות:**

1. לעדכן את נוהל קבלת עובדים, להרחיבו ולפרט בו את הליכי קבלת העובדים תוך התייחסות לסוגי המשרות השונים.
2. ראוי לשקול קיומם של אמות מידה לפיהם יבוצעו גיוסים של מאמנים תוך מתן קשת מוגדרת, גם אם רחבה, לקביעת שכרם.
3. לעדכן את נוהל ועדת השכר כך שישקף את התנאי להתכנסות הוועדה בקיומו של תקציב מתאים לעלויות הנידונות בו.
4. יש לבטל את ההצמדה של הלוואות העובדים ולכלל היותר לקבוע את בסיס ההצמדה המינימאלי שההלוואה לא תרד ממנו.
5. יש להקפיד על דיון בוועדת השתלמויות גם להשתלמויות לכאורה מחויבות לתפקיד.
6. יש להקפיד להחתים כל מאמן בסמוך לחתימה על חוזה העסקתו על נהלי עבודה למאמן בשגרה ובעת מצוקה.
7. ראוי לבחון בשנית כתיבתם של נהלים המסדירים את אופן דיווחי נוכחות, הסדרת יציאת עובד לחופשה, העסקה בשעות נוספות, העסקה במקום עבודה נוסף ונוהל המסדיר סיום העסקה של עובד.
8. בחינת שימוש בדיווח נוכחות טלפוני להחלפת דיווח נוכחות ידני.

## כח אדם באגודת הספורט

### 1. כללי:

מרכז לחינוך וספורט רמת השרון ע"ר (להלן: "האגודה") מרכזת בעיקר את פעילות הספורט של עיריית רמת השרון בנוסף לכך היא מספקת שירותים לפרויקטים חינוכיים בהתאם להנחיית המועצה.

מחזור פעילות האגודה לשנת 2016 הסתכם ב - 30 מיליון והוצאותיה הסתכמו לסכום זהה.

עלויות השכר של האגודה לשנת 2016 מסתכמות ל- 21 מיליון ₪ ומהוות 70% מהוצאותיה.

לאור היקפם המשמעותי של הוצאות השכר קיימת חשיבות רבה לניהול מערך כח האדם באגודה לרבות מצאי של בקורות ונהלים הנוגעים להוצאות השכר ולפיקוח עליהם.

בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2017, נערכה באגודת הספורט ביקורת בנושא כוח אדם.

במסגרת הביקורת נבחנו בין היתר: מבנה אירגוני, תהליכי עבודה, היבטים תפעוליים שוטפים על רקע נהלים והוראות החוק.

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- נהלי עבודה
- עלויות השכר.
- חוזי העסקה.
- דיווחי נוכחות.
- יחסי כפיפות בעבודה וניגוד עניינים.

## **2. נהלי עבודה בנושא כח אדם**

מנכ"ל האגודה העביר לביקורת מספר נהלים הקיימים באגודה בנושא כוח אדם. נוהל קבלת עובד, נוהל ועדת שכר, נוהל הלוואות לעובדים, נוהל השתלמויות לעובדים ונוהל עבודה של מאמן בשגרה ובמצוקה. לדברי מנכ"ל האגודה הנהלים אושרו בעבר הרחוק על ידי ועדת ההנהלה של העמותה והם מובאים לאישור מחדש רק במידה וישנו צורך לשינוי. להלן עיקרי הנהלים:

### **2.1 נוהל קבלת עובד**

קובע תהליכים לקבלת עובד, לרבות עובד בכיר. מגדיר את בעלי הסמכות להחליט על הצורך לאיוש משרה. קביעת ההליכים למתן קביעות לעובד או לעובד בכיר בתום תקופת הניסיון. הנוהל מציין כי לצורך גיוס עובד, ממונה כ"א, מנהל היחידה והמנכ"ל בוחרים אחת מ- 3 החלופות הנבחנות בהתאם לדחיפות איוש המשרה, המקצוע הנדרש ושיקולי חיסכון. להלן החלופות:

1. קידום מועמד פוטנציאלי מתוך העמותה.

2. פרסום מודעה בעיתונות.

3. פנייה למשרדי כ"א.

המשרות הבאות לא תחול עליהם חובת ביצוע הליכי קבלת עובד:

- א. משרות המצויות מתחת לדרגה 7 ומעלה<sup>2</sup> של הדירוג המינהלי.
- ב. שחקנים ומאמנים אשר נבחרים לעמותה על פי כישוריהם ועל פי התאמתם הסובייקטיבית לדרישות העמותה, למרקם הקבוצתי ולתנאים נוספים הייחודיים לתפקידם.
- ג. משרות הפטורות מקיום הליך מכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979.

הנוהל מגדיר כי לעובד תהיה תקופת ניסיון של שנה ולאחריה המנכ"ל יקבע בהתייעצות עם המנהל וממונה כ"א אם לתת לעובד קביעות או להמשיך העסקתו בחוזה מיוחד, קצוב. לדברי מנכ"ל האגודה הנוהל הינו ישן עוד טרם כניסתו לתפקיד וכי אין משמעות לקבלת "קביעות" באגודה על אף המצוין בנוהל. לדבריו טרם כניסת

---

<sup>2</sup> בהתאם למקור. מדובר ככל הנראה בטעות סופר בנוהל.

"חוק פנסיית חובה" הייתה לכך משמעות כי מקבלי הקביעות היו זכאים לפנסיה ואולם כניסתו של חוק זה רוקנה מתוכן את הרלוונטיות של קבלת "קביעות".

הסכמי השכר באגודה לא מתבססים על דירוג ודרגה על אף המצוין בנוהל. מנכ"ל האגודה צין בפני הביקורת כי טרם גיוס עובד הוא פונה לעו"ד האגודה לקבלת הנחיה האם יש לצאת למכרז או לא וכי עו"ד בוחן זאת לפי מבחן הסבירות.

גיוס מאמנים לקבוצות השונות מתבצע על פי שיקול הדעת של המנהל המקצועי ומנהל המחלקה. אין נוהל כתוב המציין את אמות המידה לפיהן מתבצע הגיוס ולא מתנהלים פרוטוקולים המתעדים את השיקולים שנלקחו בחשבון בגיוס כל מאמן ובקביעת שכרו.

**הנוהל מתייחס לקביעות, לשכר לפי דרוג ודרגה בעוד הם אינם רלוונטיים לאגודה.**

**לא קיים נוהל העוסק באמות המידה ו/או העקרונות לפיהם מגייסים מאמנים, לא קימת ועדה הדנה או מאשרת את גיוס המאמנים לרבות קביעת שכרם.**

#### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

**לגבי הערת הביקורת כי הנוהל מתייחס לקביעות בעוד קביעות אינה רלוונטית לאגודה – האגודה תשיב כי המילה "קביעות" בנוהל מתייחסת לכך כי לאחר תקופת ניסיון, מנכ"ל האגודה יחליט אם להמשיך את העסקת העובד בתקופת ניסיון המוגבלת בזמן או להעסיקו באופן קבוע. אין מדובר במשמעות המונח אליו מכוונת הביקורת, שפירושו העסקה במסגרת ההסכם הקיבוצי החל על עובדי הרשות המקומיות. לפיכך, הערת הביקורת בעניין זה אינה מדויקת. אולם, לאור הערת הביקורת, תשנה האגודה את הנוהל ותכתוב "העסקה באופן קבוע" במקום קביעות.**

**לגבי הערת הביקורת כי הנוהל מתייחס לשכר לפי דירוג דרגה בעוד דירוג דרגה אינו רלוונטי לאגודה – האגודה תשיב כי בניגוד לאמור בדו"ח הביקורת, הנ"ל אינו מתייחס לשכר לפי דירוג דרגה או לשכר בכלל. האזכור היחיד בנוהל של המילה "דרגה" מתייחסת לקבלת עובדים בפטור ממכרז, כאשר נכתב כי קבלת עובדים בתפקידים המצויים מתחת לדרגה 7 של הדירוג המנהלי הינם פטורים ממכרז (דהיינו תפקידים שהמקבילה שלהם בעירייה נמוכה מדרגה 7 בדירוג המנהלי).**

**לגבי טענת הביקורת כי באגודה לא קיים נוהל העוסק באמות המידה ו/או העקרונות לפיהם מגייסים מאמנים וכד' – האגודה תשיב כי קבלת עובדים באמצעות מכרז אינו רלוונטי לגיוס מאמנים ושחקנים לקבוצות. מידת ההתאמה של מאמן או שחקן, נקבעת על ידי מאמן הקבוצה (שחקנים) או מנהל מקצועי (מאמנים). השכר נקבע על פי השכר שמקובל בענף הספורט הרלוונטי. אין בשום גוף ספורט בארץ, נוהל לגיוס שחקן או מאמן, ולא יכול גם להיות, כיוון ששחקן צריך להתאים לגישה המקצועית של המאמן וכ"ל מאמן לקו המקצועי של המנהל המקצועי. דרישה לקביעת אמות מידה ועקרונות לגיוס מאמנים ושחקנים אינה הגיונית ובכל הכבוד הראוי, מעידה על חוסר היכרות עם תחום זה. האגודה אינה יכולה לקבוע קריטריון לקבלת שחקנים כגון מספר נקודות שקולע במשחק, מספר אסיסטים שמחלק או אחוזי קליעה ל-3 בעונה האחרונה. כן, האגודה אינה יכולה לקבוע אמות מידה לקבלת מאמנים כגון אחוז המשחקים שניצח עד כה בקריירה או הצלחה באימוץ שיטת "הפיק אנד רול". התקשרות עם ספורטאים דומה להתקשרות עם מוסיקאים ואומנים. התקשרות זו פטורה ממכרז על פי דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים מהסיבה שלא ניתן לקבוע קריטריונים ואמות מידה לבחירתם. האם ניתן לתאר מצב בו רשות מקומית תפרסם מכרז לבחירת אומנים ליום העצמאות ותקבע תנאי סף במכרז כגון "זמר בעל קול גבוה שהוצא לפחות 10 שירים מתוכם 5 להיטים". כפי שלא ניתן לקבוע אמות מידה ועקרונות לבחירת זמרים, בלתי ניתן לקבוע כאלו לגבי ספורטאים".**

#### **תגובת הביקורת:**

ראוי לעדכן את הנוהל ולהתאימו במונחים הרלוונטיים לרבות השמטת המונחים "קביעות" "דרוג ודרגה" ולפרט את הליכי קבלת העובדים לסוגיהם השונים. זאת ועוד, הביקורת מודעת לבעייתיות הנעוצה בבחירת מאמנים ואולם לאורה לא סברה הביקורת שיש לבצע מכרז אלא אמות מידה בלבד הנשענות על עקרונות בסיסיים הנדרשים ממאמנים תוך אבחנה לגיל השחקנים, דרוג הקבוצה וההישגים המצופים ממנה.

נוהל זה נועד להסדיר את ההליכים לאישור העלאת שכר לעובדים. הנוהל קובע כי חברי הוועדה הינם – יו"ר האגודה, מנכ"ל האגודה, גזבר העירייה, וחשב האגודה. הוועדה תדון בבקשות שהגישו עובדי מנהלה, אחזקת מתקני ספורט, חינוך משלים וכל תפקיד אשר יש לו מקבילה עירונית. הוועדה לא תדון בשכר ספורטאים ומאמנים. הבקשות להעלאת שכר יוגשו על ידי העובדים בכתב תוך ציון נימוקים לבקשה. הוועדה תוציא פרוטוקול עם החלטות מנומקות של החלטותיה. העובדים יקבלו תשובות בכתב והמכתב יתוויק בתיקו האישי. לדברי מנכ"ל האגודה הנוהל הינו ישן עוד טרם כניסתו לתפקיד. לאור מצבה הכלכלי של האגודה, ועדת השכר לא התכנסה כלל בשנים 2012 עד וכולל שנת 2016 ורק בדצמבר 2017 התקיים דיון ראשון מזה שנים בבקשות שהעבירו עובדים בשנים עברו. **על גבי הנוהל לא מצוין תאריך הוצאתו.**

**הנוהל לא מחייב את הוועדה להתכנס מידי תקופה מוגדרת מחד ומאידך הוועדה לא התכנסה לדון בבקשות שהגישו עובדים במהלך השנים 2012-2016 למרות שעל פי הנוהל כשיש בקשות על הוועדה להתכנס.**

#### תגובת מנכ"ל האגודה:

"בנוגע לטענת הביקורת לגבי תאריך הוצאת הנוהל – האגודה תבדוק את התאריך מול עובדי הוותיקים ותוסיף תאריך על גבי הנוהל. בנוגע לטענת הביקורת כי הנוהל לא מחייב את הוועדה להתכנס מידי תקופה המוגדרת – האגודה תשיב כי התכנסות הוועדה מבוצעת על פי דרישה (דהיינו קבלת בקשות להעלאות שכר) ולא אחת לתקופה ולפיכך, אין מקום להערה בנושא (גם לגבי ועדת מכרזים של רשות מקומית לא נקבע כי היא צריכה להתכנס אחת לתקופה מאחר והיא מתכנסת כאשר יש מכרז בו היא צריכה לדון).

בנוגע לטענת הביקורת כי הוועדה לא התכנסה לדון בבקשות עובדים במהלך השנים 2012-2016 – האגודה תשיב כאמור לעיל, כי לאור מצבה הכלכלי לא אושרו העלאות שכר באופן גורף לכלל עובדי האגודה בשנים אלו ולפיכך, לא היה צורך בקיום דיונים בנושא העלאת שכר. לא ברור לאגודה מה לא תקין בכך ומדוע קיבלה הערה בנושא. האגודה היא גוף הפועל שלא למטרת רווח. האגודה מתנהלת באופן החסכוני והזהיר ביותר וזאת, על מנת שלא תידרש להעלות את עלות השירותים אותם מספקת האגודה לקהל הרחב. לעיתים, התנהלות חסכונית זו באה על חשבון העלאות שכר לעובדים. האגודה ציפתה

כי הביקורת תשבח אותה על התנהלותה התקינה ולא תעיר לה בנושא. בנוסף  
לאמור, כדי לקיים ועדת שכר, שמשמעותה הגדלת הוצאת השכר, צריך להגדיל  
את ההקצבה לעמותה בהתאם. רק לאחר אישור תקציבי להגדלת שכר, ניתן  
לקיים ישיבת ועדת שכר."

### **תגובת הביקורת:**

מן הראוי כי נוהל ועדת השכר יעודכן כך שישקף את התנאי להתכנסות הוועדה  
בקיומו של תקציב מתאים לעלויות הנידונות בו במידת הצורך.

### **2.3 נוהל הלוואות לעובדים**

הנוהל קובע את הקריטריונים למתן הלוואות לעובדים:

1. האגודה תעמיד קרן הלוואות בסך 120,000 - 150,000.
2. תקרת ההלוואה שתינתן לעובד לא תעלה על 2 משכורות חודשיות נטו  
ובכל מקרה לא יותר מ- 10,000 ₪.
3. אישור הלוואה יבוצע ע"י יו"ר האגודה והמנכ"ל.
4. מקבל ההלוואה יחתום על התחייבות בלתי חוזרת להחזיר ההלוואה ויצוג  
שטר ביטחון חתום על ידי שני ערבים.
5. ההלוואה תשולם לאגודה בפריסה של עד 12 תשלומים.
6. ההלוואה תישא ריבית והצמדה בהתאם לכללי תקנות מס הכנסה.
7. עובד רשאי לקבל הלוואה פעם אחת בכל שנה ובכל מקרה אינו רשאי  
לבקש הלוואה כל עוד הוא משלם החזרים עבור הלוואה קודמת.
8. אין אפשרות לצבור כמה הלוואות עד לסכום תקרת ההלוואה המותרת.

הנוהל נושא תאריך, ספטמבר 2016, וככל הנראה מהווה עדכון לנוהל משנת  
2010 שלא הומצא לביקורת.

בהתאם לסעיף 3(ט) לפקודת מס הכנסה הלוואות הניתנות לעובדים מעל  
תקרה שנקבעה יש לחייב את מקבלם בריבית. הריבית מתעדכנת בתקנות מס  
הכנסה (קביעת שיעור ריבית). להלן שיעורי הריבית:

לשנת 2015 4.07%, החל משנת 2016 3.41%.

בשנים 2015 - 2016 נתנה האגודה הלוואות ל- 13 עובדים בסכום כולל של  
70,244 ₪.

לדברי מנכ"ל העמותה סכומי ההלוואות ללא ריבית ושיעורי הריבית מתעדכנים בהתאם לשינויים בתקנות מס הכנסה מידי שנה זאת למרות שהנוהל לא התעדכן מידי שנה.

**בעיון בתיקי העובדים נמצא כדלקמן:**

**1. העובדת ש.ד. קיבלה שתי הלוואות בשנת 2017 בניגוד לנוהל.**

**2. העובד ל.ס. קיבל בשנת 2017 הלוואה ע"ס 20,000 ₪ בניגוד לנוהל.**

בבדיקת החזרי ההלוואה לשנים 2016 ו- 2017 נמצא כי הריבית המחושבת לעובדים היא בהתאם לריבית הקבועה בהוראות מס הכנסה ואולם בתוספת חישוב הצמדה שלא בהתאם להוראות מס הכנסה. בחלק מהשנה ההצמדה הייתה שלילית ועל כן הפרשי ההצמדה בחלק מהמקרים איפסו את הריבית שחושבה בניגוד להוראות מס הכנסה.

בדוחות האגודה לא רשומה קרן למתן הלוואות לעובדים על אף המצוין בנוהל. תגובת מנכ"ל האגודה:

"האגודה תשיבה לעניין זה כי באגודת הספורט למעלה מ 350 עובדים. אושרו הלוואות רק ל 6-7 עובדים בכל שנה, בסכום של 35,000 ₪ סה"כ בשנה. לכן לא היה טעם בהקצאת קרן להלוואות ולפיכך, האגודה מקבלת את ההערה ותפעל לתיקון הנוהל.

העובדת ש.ד. קיבלה שתי הלוואות באופן חריג, כיוון שהסכום שקיבלה היה נמוך מהסכום שמותר לתת לעובד בשנה.

ההלוואה לעובד ל.ס. ניתנה בסכום מעט גבוה מהמותר, בשל מצב כספי קשה (הליכי פשיטת רגל) אבל ההתניה הייתה שהחזר יהיה בחצי שנה במקום בשנה על פי הנוהל.

האגודה מקבלת את הערת הביקורת בנושא ולפיכך, תפעל לתיקון הנוהל כך שהנוהל יאפשר חריגה מהוראותיו בנסיבות אישיות מיוחדות וחריגות, בכפוף לאישור מנכ"ל האגודה."

מטרת הנוהל היא לקבוע את הטיפול ביציאת עובד ללימודים/השתלמות, במימון חלקי או מלא של העמותה או במימון גורם חיצוני. הנוהל חל על חברי האגודה ועובדי האגודה.

הנוהל קובע כי עובד יכול לצאת להשתלמות ו/או לימודים על פי המלצת המנהל הישיר שלו, באישור מנכ"ל וועדת השתלמויות של האגודה. וועדת השתלמויות תורכב מגורמים מקצועיים ו/או ניהוליים. הוועד המנהל של העמותה ישמש כוועדת השתלמויות כל עוד לא הוחלט אחרת. הנוהל קובע את גובה השתתפות האגודה בלימודים אקדמאיים, בקורסים או ימי עיון ואת דרך ביצוע התשלום עבור ההשתלמות.

הנוהל קובע כי ועדת השתלמויות רשאית לאשר השתתפות במלוא הוצאות השתלמות ו/או לימודים של עובד או בחלק מהן – לאחר שנוכחה לדעת כי ההשתלמות ו/או הלימודים נחוצה לעובד לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע, לקידום בהתאם למסלולי הקידום, וכן לצורך טיפוח יחסו של העובד לעבודה ולחבריו ולהרחבת ידיעותיו המקצועיות.

הנוהל קובע כי תמורת ההשתתפות בהוצאות ההשתלמות יתחייב העובד לעמוד במטלות הלימודים וכי העובד יתחייב להמשיך לעבוד באגודה לתקופה של 12 חודשים לכל סכום של 2,000 ₪ ולא פחות משנה. **על גבי הנוהל לא מצוין תאריך הוצאתו.**

#### תגובת מנכ"ל האגודה:

"האגודה תשיב כי תברר מהו תאריך יציאת הנוהל ותוסיף את התאריך על גבי הנוהל."

בשנים 2015 ו-2016 יצאה מנהלת החשבונות בלבד להשתלמות מקצועית בתחום עיסוקה בהשתתפות מלאה של האגודה בעלויות ההשתלמות<sup>3</sup>. לא נמצא כי ועדת ההשתלמות דנה, אישרה יציאת העובדת להשתלמות ומימון האגודה בעלויותיה בשנים 2015 ו-2016 בניגוד לנוהל.

#### תגובת מנכ"ל האגודה:

"האגודה תשיב כי מדובר במקרה אחד של יציאת מנהלת חשבונות להשתלמויות. ההשתלמויות שיצאה מנהלת החשבונות, היו השתלמויות

<sup>3</sup> עלות של 1,009 בשנת 2015 ועלות של 1,000 ₪ בשנת 2016.

חובה, בשל שינוי חוקים ושינוי נוהלי דיווחים שחייבו השתתפות של מנהל החשבונות. מנהלת החשבונות באגודה, גם מכינה את כל השכר לכל עובדי האגודה וחייבת להיות מעודכנת בכל הוראה שיוצאת בכל נושאי השכר, הפרשות לביטוחים וכ"ד.

האגודה תבהיר כי מדובר במקרה פרטני וכי להבא, תקפיד על אישור יציאה להשתלמויות על פי הנוהל."

לדברי מנכ"ל האגודה הוגשו בקשות יציאה להשתלמות ואולם לאור מצבה הכלכלי של האגודה הם כלל לא הובאו לדיון בוועדת ההשתלמות.

## **2.5 נהלי עבודה למאמן בשגרה ובעת מצוקה**

נהלים אלו מיועדים למאמנים ומדריכים באגודה.

הנוהל מציין כללים בסיסיים הנוגעים להגנה ואבטחת התלמידים באימונים, זמני הגעה לאימון, באיזה אופן יש להעביר את האימון, מה הציוד הנדרש לאימון ועוד.

הנוהל מציין כללים בשעת מצוקה – פציעה, שריפה, אירוע לא שגרתי אחר.

הנוהל מציין כי יש למלא דוח על כל פגיעה וכי על כל אירוע יש לדווח מיידית לממונים.

נוהל זה אמור להיחתם על ידי כל מאמן עם כניסתו לתפקיד.

לדברי המנכ"ל הוא חיבר את הנוהל בשנות ה-90 ומאז נוהל זה לא השתנה.

בעיון בתיקי מאמנים לא נמצא העתק של נוהל זה חתום על ידם מזה מספר שנים בניגוד לנוהל.

### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה כי מדובר בנוהל עבודה שנכתב על ידי מנכ"ל האגודה וזאת לפני משורת הדין ומעבר לסטנדרטים המקובלים באגודות ספורט אחרות. האגודה מודעה לביקורת על הפניית תשומת ליבה בעניין ובעקבות הערת הביקורת, האגודה הכניסה את הנוהל כחלק מהחוקה הסטנדרטי של כל מאמן ולא כנספח, כך שכל מאמן שחותם על חוזה, יחתום גם על הנוהל."

לא נמצא באגודה נוהל דיווחי נוכחות המסדיר את חובת דיווח ואופן הדיווח האפשרי לכל אחד מסוגי העובדים באגודה.

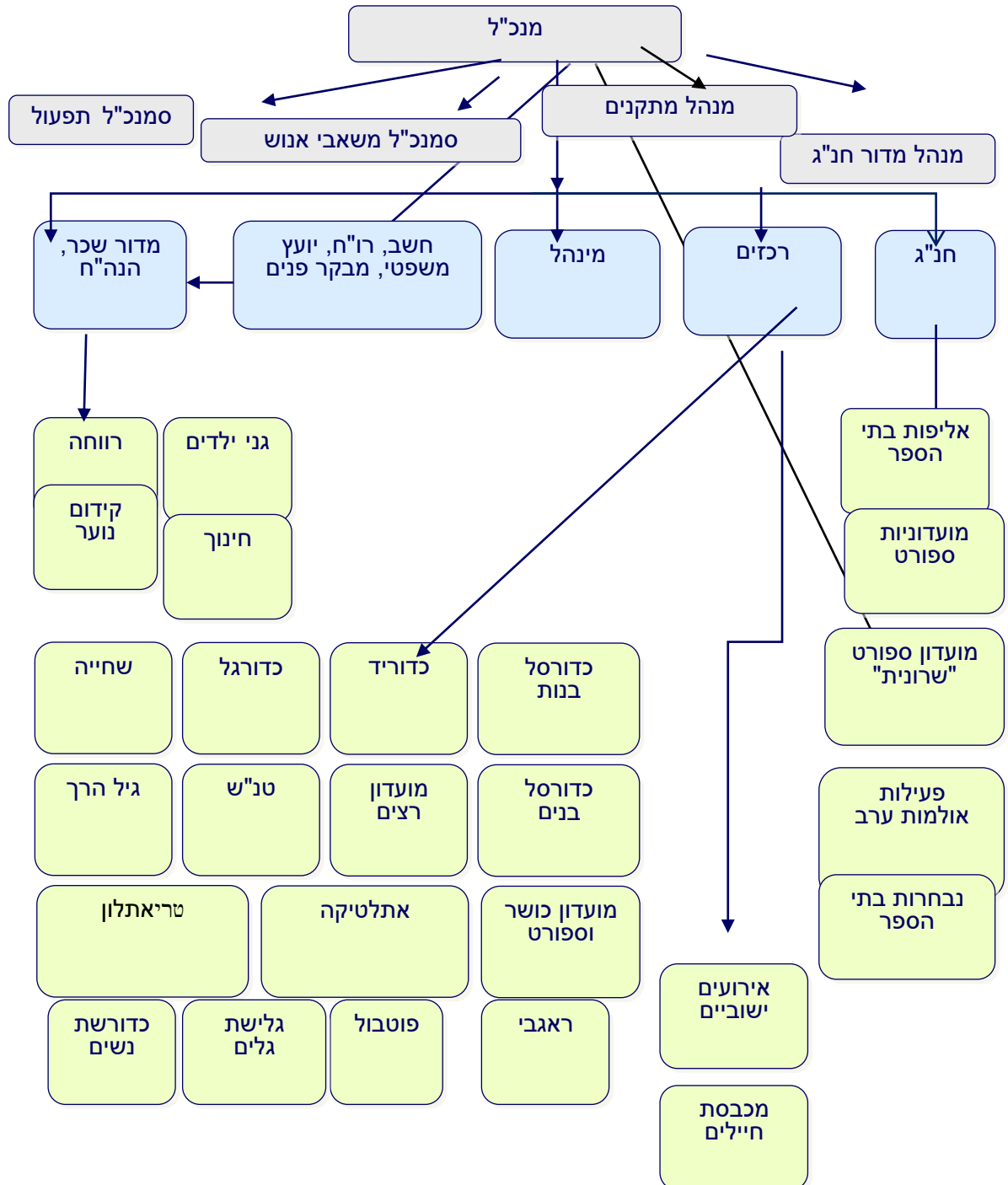
לא נמצא באגודה נוהל יציאה לחופשה המסדיר את הכללים ליציאה לחופשה. האגודה נוהגת להוציא את עובדיה לחופשה מרוכזת בסוכות ופסח ועל כן הצורך בנוהל חופשות הינו חשוב במיוחד לאור חוקי העבודה הנוגעים לחופשות מרוכזות.

לא נמצא נוהל המסדיר העסקה בשעות נוספות.  
לא נמצא נוהל המסדיר ומגדיר את המקרים בהם ניתן לעובד לעבוד בעבודה נוספת על עבודתו באגודה.  
לא נמצא נוהל המסדיר את הנהלים שיש לבצע בסיום העסקה באגודה, הן מבחינת העובד והן מבחינת האגודה.

#### תגובת מנכ"ל האגודה:

"כל הנהלים המצוינים לעיל הינם נהלים שאין חובה על האגודה לאמץ. מאחר ואין נורמה המחייבת את האגודה לאמץ נהלים אלו, אין כל הפרה של נורמה בעצם העובדה כי באגודה אין נהלים כאלה.  
לפיכך, אין כל מקום כי הביקורת תרשום הערה או ליקוי לאגודה בשל היעדר נהלים אלו...בכל מקרה, האגודה תבחן את המלצת הביקורת בעניין ותשקול הטעמת הנהלים המוזכרים לעיל."

## מבנה בעלי תפקידים באגודת הספורט



#### 4. עלויות שכר

האגודה מעסיקה כ- 420 עובדים. חלקם הקטן עובדים קבועים וחלקם הגדול עובדים זמניים המועסקים לתקופות קצרות כגון עונת משחקים וחלקם לצורכי פעילויות נקודתיות כמו מרוץ אייל וכיוצ"ב.

עובדי האגודה מתחלקים ל- 3 תחומים עיקריים- ספורט חינוך ורווחה.

**להלן פירוט עלויות העובדים באגודה בחוגי הספורט - לפי תחומים :**

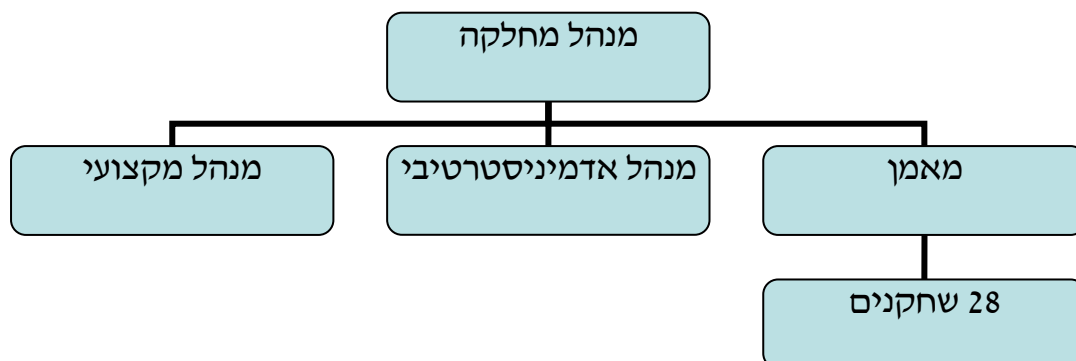
| 2015         |                   | 2016         |                   |                 |
|--------------|-------------------|--------------|-------------------|-----------------|
| תלמידים      | עלות שכר          | תלמידים      | עלות שכר          | תחום ספורט      |
| 1,579        | 2,438,411         | 1,613        | 2,747,441         | כדורגל נוער     |
| 1,439        | 2,220,728         | 1,595        | 2,352,117         | כדורסל נוער     |
| 15           | 974,367           | 23           | 1,134,992         | כדור יד גברים   |
| 35           | 1,041,179         | 28           | 1,048,713         | סל ליגה לאומית  |
| 388          | 686,294           | 487          | 857,060           | יד נוער         |
| 277          | 569,100           | 308          | 604,238           | סל נערו         |
| 422          | 462,951           | 430          | 442,739           | אתלטיקה קלה     |
| 104          | 221,252           | 22           | 214,989           | מועדון רצים     |
| 631          | 291,132           | 644          | 283,957           | קייטנת סל נערים |
| 58           | 61,136            | 68           | 201,558           | רגל נערו משולב  |
| 308          | 169,283           | 404          | 154,365           | קייטנת כדורגל   |
| 136          | 126,532           | 76           | 109,022           | כדור רשת        |
| 47           | 84,716            | 29           | 88,207            | טריאתלון        |
| 8            | 318,000           | 4            | 98,005            | כדורגל נשים     |
| 133          | 51,235            | 141          | 71,313            | קייטנת כדור יד  |
| 16           | 179,285           | 17           | 52,961            | כדורגל נערו     |
| 406          | 43,074            | 411          | 46,140            | קייטנת סל נערים |
| 245          | 35,907            | 316          | 34,252            | קייטנת כדורגל   |
| 107          | 26,402            | 75           | 33,502            | קייטנת סל נערו  |
| 40           | 34,041            | 26           | 33,275            | כדורסל נשים     |
| 72           | 6,846             | 59           | 6,045             | קייטנת סל נערו  |
| <b>6,408</b> | <b>10,041,871</b> | <b>6,721</b> | <b>10,616,814</b> | <b>סה"כ</b>     |

**מניתוח הנתונים להלן עלות האגודה לשחקן/תלמיד בשנים 2015 ו- 2016 :**

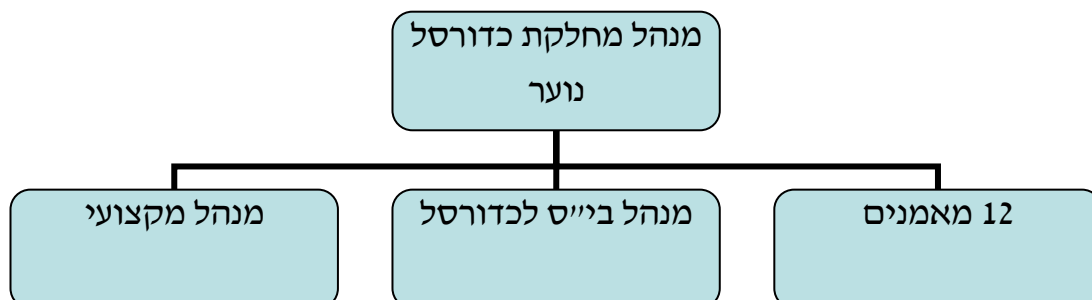
| הסבר מנכ"ל האגודה לשינויים                      | עלות ממוצעת<br>לתלמיד / * לשחקן |        |                  |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|--------|------------------|
|                                                 | 2015                            | 2016   |                  |
|                                                 | 1,544                           | 1,703  | כדורגל נוער      |
|                                                 | 1,543                           | 1,475  | כדורסל נוער      |
| בהתאם להחלטת העירייה לשדרג תקציב למען הישגים    | 64,958                          | 49,347 | כדור יד גברים *  |
| בהתאם להחלטת העירייה לשדרג תקציב למען הישגים    | 29,748                          | 37,454 | סל ליגה לאומית * |
|                                                 | 1,769                           | 1,760  | יד נוער          |
|                                                 | 2,055                           | 1,962  | סל נערו          |
|                                                 | 1,097                           | 1,030  | אתלטיקה קלה      |
|                                                 | 461                             | 441    | קייטנה סל נערים  |
| בהתאם להחלטת העירייה לקדם ענף טעון טיפוח        | 1,054                           | 2,964  | רגל נערו משולב   |
|                                                 | 550                             | 382    | קייטנת כדורגל    |
|                                                 | 930                             | 1,435  | כדור רשת         |
| תקציב ירד בהתאם לירידה בתמיכה של העירייה בתחום. | 39,750                          | 24,501 | כדורגל נשים      |
|                                                 | 385                             | 506    | קייטנת כדור יד   |
| תקציב ירד בהתאם לירידה בתמיכה של העירייה בתחום  | 11,205                          | 3,115  | כדורגל נערו      |
|                                                 | 106                             | 112    | קייטנה סל נערים  |
|                                                 | 147                             | 108    | קייטנת כדורגל    |
|                                                 | 247                             | 447    | קייטנה סל נערו   |
|                                                 | 851                             | 1,280  | כדורסל נשים      |
|                                                 | 95                              | 102    | קייטנה סל נערו   |

כפי שרואים קיימת שונות גדולה בעלות הממוצעת בין התחומים השונים ובין השנים. לדברי מנכ"ל האגודה תקציב תחומי הספורט נשען, בין היתר, מתקציב העירייה אשר מכתובה את היקף הפעילות והתקציב שיוזרם לכל אחד מענפי הספורט השונים בהתאם לשיקוליה והאגודה מתאימה את תשומותיה בהתאם. השינויים בתקציב הם אלו המשפיעים על היקף הפעילות של כל תחום ספורט ונובע בין היתר מרצון העירייה לטפח תחומים שונים.

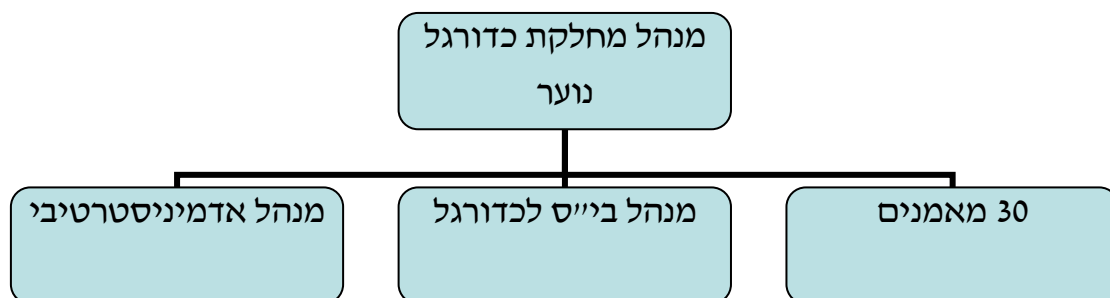
להלן מבנה ארגוני של 3 תחומי הספורט הגדולים באגודה:  
 כדורסל ליגה לאומית – מדובר בקבוצת א.ס רמת השרון



כדורסל נוער



כדורגל נוער



בנוסף לנתונים המוצגים בטבלה לעיל האגודה מעסיקה מאמנים ומדריכים באמצעות חשבונית במקום בתלוש שכר.

הביקורת מצאה בבדיקתה הסכם<sup>4</sup> שחתמה האגודה עם מאמן כי ההסכם מתייחס לשירותי ייעוץ ולא לאימון. זאת ועוד ההסכם לא מציין היקף השעות שיינתן, מקום מתן השירות ומועדיו.

בהסכם קיים סעיף המתייחס ל"אי תחולת יחסי עובד מעביד" אשר מגן על האגודה בפני תביעה לתשלום הוצאות סוציאליות.

#### להלן פירוט עלויות העובדים הנוספים בתחום הספורט - בהתאם לתחום עיסוק :

| 2016             |             | 2015             |             |                            |
|------------------|-------------|------------------|-------------|----------------------------|
| עלות שכר         | כמות עובדים | עלות שכר         | כמות עובדים |                            |
| 2,383,899        | 33          | 2,455,381        | 33          | ברכה שרונית                |
| 1,004,063        | 12          | 967,371          | 11          | מגרש כדורגל                |
| 481,099          | 15          | 516,084          | 16          | שחיה                       |
| 282,773          | 4           | 286,222          | 6           | אולם אורנים                |
| 372,774          | 9           | 270,210          | 11          | אולמות כללי                |
| 117,067          | 1           | 122,552          | 1           | אולם רוטברג                |
| 81,215           | 1           | 146,967          | 1           | אולם אושיסקין              |
| 87,678           | 15          | 118,448          | 28          | מרוץ אייל<br>(הרחבה בהמשך) |
| 131,617          | 3           | 117,548          | 3           | אולם אלון                  |
| 80,494           | 1           | 78,858           | 1           | מגרש אקסטרים               |
| 49,545           | 3           | 42,186           | 4           | מכבסת ספורט                |
| 2,562            | 9           | 8,918            | 14          | מרוץ האביב                 |
| 781              | 3           | 4,335            | 9           | מרוץ שרונדו                |
| 1,528            | 8           | 2,095            | 7           | צעדת הבנים                 |
| -                | -           | 1,923            | 1           | רוטברג נבחרות              |
| <b>5,077,095</b> | <b>117</b>  | <b>5,139,098</b> | <b>146</b>  | <b>סה"כ</b>                |

#### מרוץ אייל :

האגודה מקיימת מרוץ לזכרו של אייל שמואלי.

הפעילות ממומנת ממספר מקורות :

<sup>4</sup> של מנהלת אגף כדורשת מ-1/9/13.

תקציב המועצה, דמי רישום, חסויות ותמיכה ממכבי.

עלויות הפעילות כוללות שכר ותפעול.

המרוץ מתקיים מידי שנה בנובמבר מזה מספר שנים.

**לצורך קידום פעילות זו מעסיקה האגודה עובדת בחצי משרה במהלך כל השנה.**

הביקורת סבורה כי העסקה במהלך כל השנה מעידה על חוסר בהתייעלות וחסכון בעלויות וראוי לבחון בשנית את הצורך בהעסקה של העובדת במהלך כל השנה.

#### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין ... היערכות למרוץ דורשת עבודה בהיקפים של מאות שעות עבודה לצורך טיפול במטלות הרבות: רישום משתתפים, פרסום ושיווק המרוץ, התקשרויות מול ספקים, תיאום מול המשטרה, מד"א והרשויות המוסמכות, גיוס חסויות ועוד. במקום לשכור שירותים יקרים של חברת הפקה או להעסיק 3-4 עובדים חודשיים שלושה לפני המרוץ שיעסקו רק במרוץ, מעדיפה האגודה, משיקולים מקצועיים ניהוליים של מנכ"ל האגודה (אשר הביקורת מנסה ככל הנראה להחליף את שיקול דעתו), להעסיק עובדת בחצי משרה למשך כל השנה. לפיכך, האגודה אינה מקבלת את הערת הביקורת בעניין זה."

**להלן פירוט עלויות העובדים באגודה בתחום חינוך ורווחה :**

| <b>2015</b>      | <b>2016</b>      |                          |
|------------------|------------------|--------------------------|
| <b>עלות שכר</b>  | <b>עלות שכר</b>  | <b>תחום חינוך ורווחה</b> |
| 806,398          | 791,219          | גן רקפת                  |
| 324,862          | 534,595          | קידום נוער רווחה         |
| 429,282          | 508,223          | מועדונית רווחה           |
| 394,938          | 382,518          | מועדון עלומים            |
| -                | 355,225          | גן טרופיגן               |
| 239,086          | 137,212          | פרויקט רמה               |
| 140,959          | 119,612          | הגיל הרך                 |
| 64,610           | 75,319           | פסיכולוגיה+רווחה         |
| -                | 67,245           | קלמן                     |
| -                | 26,823           | חוגים קלמן               |
| 29,367           | 25,267           | מועדונית דרורים          |
| 133,727          | 21,590           | חינוך משלים              |
| -                | 20,778           | פרויקט קיץ חינוך         |
| <b>2,563,229</b> | <b>3,065,626</b> | <b>סה"כ</b>              |

לדברי המנכ"ל, פעילויות החינוך והרווחה לא מנוהלות ולא מתופעלות במסגרת פעילות האגודה כלל וכלל. פעילויות אלו מתופעלות על ידי העירייה וזו מעבירה לאגודה רשימה של עובדים שיועסקו על ידה תוך ציון תנאי העסקתם ומקום העסקתם.

האגודה דואגת להחתים את העובדים על חוזה העסקה שלה בהתאם לבקשת העירייה. **האגודה לא מעורבת בהליך בחירת אותם עובדים כלל ואין לה מידע האם הם נבחרו בדרך של מכרז כזה או אחר אם בכלל.**

**האגודה לא מפקחת על עובדים אלו ולא אחראית על תפקודם המקצועי.** לכל תחום יש מלווה מקצועי מטעם העירייה אשר חותם על דיווחי הנוכחות המועברים לאגודה לצורך ביצוע תלוש השכר. בכל בעיה מקצועית פונים העובדים לאחראי המקצועי שלהם מטעם העירייה.

שכרם של עובדים אלו נמסר כאמור על ידי העירייה. לדברי מנכ"ל האגודה ככל הנראה השכר שנקבע על ידי העירייה הינו מקביל לשכר שמקבלים עובדים באותו תחום עיסוק במסגרת העירייה.

שכרם של עובדים אלו אינו מוצג במסגרת התקציב השנתי המתוכנן לאגודה מידי שנה הואיל ואין לה כלל שליטה בעלויות אלו. זאת ועוד האגודה מחייבת את העירייה, מידי חודש, בעלויות של עובדים אלו בתוספת תקורה שנקבעה. שינויים בשכר של עובדים אלו לא נבחן במסגרת וועדת השכר של האגודה אלא בהוראת העירייה.

**לאור האמור עולה כי העירייה משתמשת באגודת הספורט כספק כח אדם שלה לפעילויות שונות ובעצם משתמשת באגודה כצינור להעסקת עובדיה שלה אשר אין באפשרותה להעסיקם אצלה, מסיבות כאלה ואחרות, באופן ישיר.** העסקת כח אדם לפעילויות חינוך ורווחה באמצעות אגודת הספורט עלולה להעיד על עקיפת תקנים המוגדרים לעירייה על ידי אגף כח אדם ושכר במשרד הפנים, עקיפת הכללים המחויבים בתקנות העירוניות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 ועקיפת כללים לניגוד עניינים.

#### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה מתכונת העסקת העובדים נקבעה על ידי עיריית רמת השרון והאגודה, שהינה תאגיד עירוני, המצוי בשליטה בלעדית של העירייה, פועלת בהתאם להנחיות העירייה בעניין.

ככל שהעירייה סבורה כי יש מקום לשנות את מתכונת העסקת עובדי פעילויות החינוך והרווחה, האגודה תשתף פעולה ותפעל בהתאם להנחיות העירייה.

מעבר לאמור, ראוי לציין כי האגודה אינה "ספק כח אדם" של העירייה כפי שנכתב. האגודה הינה תאגיד עירוני שבמסגרת מטרותיו המוצהרות, אשר אושרו הן על ידי אגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים והן על ידי רשם העמותות, מוסמך לנהל את תחום החינוך המשלים בעיר רמת השרון לרבות העסקת עובדים בתחום זה.

יתרה מכך, הנושא נבדק באופן יסודי על ידי יחידת החקירות של משרד התמ"ת בשנת 2011 אשר לא מצא כל פגם באופן העסקת העובדים באגודה וסגר את תיק החקירה כנגד האגודה."

## 5. חוזי העסקה

לאגודה קיימים 2 סוגי חוזים עיקריים להעסקת עובדים.

1. חוזה ש"אינו קצוב" – חוזה המיועד לעובדים קבועים.
2. "חוזה מיוחד קצוב" – לבעלי שכר חודשי ולבעלי שכר שעתי- חוזה זה מיועד בעיקר לעובדים בתחומי הספורט אשר ההתקשרות עימם מתבצעת לעונת משחקים אחת או לעובדים המועסקים לפרויקט מסוים תקופתי.

לדברי מנכ"ל האגודה כל העובדים כפופים לסעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין. במסגרת החוזים מצוין כי האגודה מפרישה לפיצויי פיטורין 8.33% כלומר הפרשה מלאה אולם לא נמצא כי ההסכמים של העובדים כוללים את הנוסח הקבוע לסעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין המחויב לצורך עמידה בתנאי סעיף זה.

נמצאו חוזים בהם בוצעו שינויים בצורה ידנית וללא חתימת מנכ"ל על התוספת בכתב יד.

נמצא חוזה בו תפקיד העובד אינו תואם לתפקיד בו הוא מועסק בפועל. נמצא חוזה אשר כמות השעות המצוינת בו להעסקה נמוך מכמות השעות שהעובד מועסק בפועל ולכאורה החוזה אינו מעודכן בהתאם לדרישות התפקיד בפועל.

### תגובת מנכ"ל האגודה:

"האגודה תשיב לעניין זה כי ההערות הביקורת לגבי סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין ייבחנו על ידי היועץ המשפטי של האגודה וככל שחוות דעתו תהא כי נדרשים שינויים בהסכמים, הם יבוצעו.

לעניין החוזים שנמצאו על ידי הביקורת בהם קיים חוסר התאמה או שבוצעו בהם שינויים ידניים – האגודה מקבלת את הערות הביקורת בעניין זה. האגודה תבהיר כי באגודה למעלה מ-400 עובדים והליקויים שנמצאו על ידי הביקורת הם במקרים בודדים כך, שבאופן ברור האגודה מתנהלת באופן תקין בעניין הסכמי ההעסקה והמקרים שנמצאו אינה מהווים דוגמא מייצגת לאופן ההתנהלות."

חוזי ההעסקה מאפשר ביצוע שעות נוספות רק לאחר אישור ממונה ונמצא כי קיים אישור ממונה בגין העסקה בשעות נוספות.

חוזי ההעסקה קובעים כי דמי מחלה ישולמו על פי חוק. לדברי מנכ"ל האגודה באופן כללי דמי מחלה משולמים לעובדים על פי חוק דמי מחלה אולם במקרים בהם משוכנע המנכ"ל כי העובד עשה כל מאמץ להגיע לעבודה הוא מאשר תשלום שכר עבודה מלא מהיום הראשון ולא מהיום הרביעי כפי שמחויב בחוק ימי מחלה. עובדה זו המאפשרת תשלום ימי מחלה בצורה שאינה שוויונית לעובדי האגודה.

#### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה כי על אף האמור בדין ובכפוף לו, יש מקום להותיר בידי מנכ"ל האגודה שיקול דעת מסוים אך ורק בנושא הנוגע למועד תחילת תשלום ימי מחלה."

מבדיקת מדגמית של ההסכמים נמצא כי קיימים עובדים, בעיקר שחקנים ומאמנים, המקבלים במסגרת השכר החודשי דמי הבראה בסכום קבוע ע"ח ההבראה השנתית. מבדיקת הסכומים המשולמים נמצא כי דמי ההבראה גבוהים מדמי ההבראה המחויבים על פי חוק. לדברי חשבת השכר, האגודה מסכמת עם העובד שכר כולל ויש לאגודה אינטרס לתשלום הבראה גבוהה ביחס לחוק הואיל דמי ההבראה אינם מחויבים בפנסיה. כפועל יוצא, האגודה משלמת לעובדיה הבראה בתעריפים שונים ולא שוויוניים ולא קיים חישוב אחיד לתשלום ההבראה לכלל העובדים.

#### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה כי היא מקבלת את הערת הביקורת בעניין זה ומעתה, תשלם דמי הבראה לעובדיה אך ורק על פי התעריפים הקבועים בדין."

## 6. דיווח נוכחות

דיווחי נוכחות מהווים כלי חשוב לביצוע תלושי שכר התואמים את התפוקות של עובדי הארגון. הואיל והאגודה מעסיקה כ- 420 עובדים לדיווח הנוכחות ישנה חשיבות עליונה בקביעת התפוקות של האגודה וכפועל יוצא את עלויותיה בדבר העסקת עובדים.

כל עובדי האגודה מלבד המנכ"ל מדווחים נוכחות ואולם כ- 120 עובדים מדווחים באמצעות שיעון ביומטרי (על ידי טביעת אצבע), כ- 20 עובדים מדווחים בשיעון נוכחות אחר וכ- 280 עובדים מדווחים נוכחות בדוח ידני.

**לאור האמור רק כ- 33% מעובדי האגודה מדווחים נוכחות במערכות מבוקרות ומהימנות.**

לדברי המנכ"ל, מרבית העובדים לא נמצאים במקום סגור אשר אפשר להתקין בו שיעון נוכחות ועל כן הדיווחים מעובדים אלו מבוצע ידנית.

דיווחי הנוכחות מרוכזים ע"י מנהלי מחלקות ומועברים על ידו לידי חשבת השכר. חשבת השכר מבצעת תלושי שכר בהתאם לדיווחי הנוכחות שקיבלה. התלושים עוברים לאישור מנכ"ל האגודה טרם ביצוע תשלומי השכר.

לדברי המנכ"ל, ישנם מנהלי המחלקות אשר ממלאים עבור הכפופים שלהם דוח שעות בהתאם לתוכנית העבודה שלהם. כפועל יוצא בעצם לא ממלא דוח נוכחות המשקף את הנוכחות בפועל של העובד בעבודה.

מעיון במדגם דיווחי נוכחות נמצא כי אין חתימת מנהל כל אחד מהדיווחים המועברים לביצוע תלושים. בברור הנושא נמצא כי המנהל הישיר מעביר עם הדיווחים הפרטניים דוח מרכז של כל העובדים הכפופים לו ושם הוא חותם כמאשר אותם.

דיווח נוכחות ידני חושף את האגודה לטעויות, לתרמיות לסיכונים הכרוכים בביטוח חבות מעבידים כלפי עובדיו.

כיום קיימות שיטות רבות לדיווח נוכחות, לרבות דיווח באמצעות טלפון סלולארי המאמת את מקום העובד במועד הדיווח, ולא ברור לביקורת מדוע האגודה לא משתמשת באמצעים שכאלה להחליף את הדיווח הידני של חלק גדול מעובדיו.

### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה כי: ראשית, דיווח ידני הינה שיטת דיווח חוקית ומקובלת בשלטון המקומי ואין כל פגם בכך כי האגודה מאפשרת דיווח מסוג זה. לפיכך, אין מקום לרשום הערה או ממצא או ליקוי לאגודה בעניין זה. אין מניעה כי הביקורת

תכתוב כי היא ממליצה לאגודה להפסיק לאפשר דיווח ידני אולם, כאמור, האגודה מתנגדת כי תירשם לה הערה בגין פעולה שהיא מבצעת על פי הדין. שנית, לגופם של דברים, רוב עובדי האגודה, הם מאמנים או שחקנים. הפעילות שלהם נעשית בכל חלקי העיר ובכל חלקי הארץ (משחקים, מחנות אימונים, סקאוטינג וכ"ד). מערכת השעות שלהם נקבעת על ידי לוח אימונים ומשחקים שמוכתב להם ומשותף לכולם. הם עובדים בלוחות זמנים שנקבעו להם והשכר שלהם אינו שעותי. לפיכך, שיטת הדיווח המתאימה יותר לעובדים מסוג זה (והמקובלים גם בארגונים דומים העוסקים בספורט ברחבי הארץ), הינה דיווח נוכחות ידני. מבלי לגרוע מכל האמור, האגודה תשקול אימוץ מנגנוני דיווח נוכחות נוספים בעתיד."

## **7. קשרי משפחה בין העובדים וניגודי עניינים בהעסקה**

באגודה אין נהלים המתייחסים לאיסור כל שהוא בהעסקת קרובי משפחה באגודה. הביקורת בדקה קשרים משפחתיים בין עובדי האגודה ומצאה כי קיימים קשרים בין העובדים הבאים:

- עוזר מאמן כדורגל ואיש התחזוקה במתחם הכדורגל (ב.פ.) לבין מנהל מתחם הכדורגל (ד.פ.). מדובר באב ובנו.
- עוזר מנהל אדמיניסטרציה ומנהל ב"ס לבנות בכדורגל (ל.ס.) הינו גיסו של סגן ראש העיר, מ"מ יו"ר האגודה ומחזיק תיק הספורט בעירייה.

**העסקת קרובי משפחה, במיוחד בדרגה ראשונה במקום ציבורי הינה מנוגדת את כללי מנהל תקין ובמיוחד כאשר ישנם יחסי כפיפות בניהם בעבודה.**

### **תגובת מנכ"ל האגודה:**

"האגודה תשיב לעניין זה כי על פי נוהל אסדרת עמותה עירונית שפרסם משרד הפנים, כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה בתאגיד עירוני יהיו כמקובל ברשות המקומית, בשינויים המחויבים. דהיינו, כללי העסקת קרובי משפחה החלים בעירייה, חלים גם על האגודה.

הכללים החלים בעירייה קובעים (ראה סעיפים 174-174א לפקודת העיריות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011) כי אין איסור גורף על העסקת קרובי משפחה ברשות המקומית ותאגידים עירוניים אלא, רק כאשר קיימים יחסי כפיפות וקשרי עבודה בין קרובי המשפחה.

במקרה של מנהל אדמיניסטרציה ומנהל ב"ס לבנות בכדורגל – אין כל קרבה משפחתית בין השניים מאחר ול.ס. כבר לא נשוי לאחותו של מ"מ יו"ר האגודה מזה תקופה בת כ- 9 שנים ובכל מקרה, אין כל כפיפות או קשר ביניהם (ל.ס. כפוף באופן בלעדי למנכ"ל האגודה ואין לו כל קשרי עבודה או כפיפות למ"מ יו"ר האגודה אשר התמנה לתפקיד כשנתיים לאחר של.ס. התחיל לעבוד באגודה).

המקרה היחיד לגביו עשויה להיות קיימת בעיה של קרבה משפחתית הינו המקרה של הקרבה המשפחתית בין ב.פ. לבין ד.פ. – במקרה זה, מדובר בעובד ניקיון כללי באגודה שמנקה במתקנים שונים של האגודה. בשל מחלה של עובד הניקיון הקבוע במתחם הכדורגל, הועבר עובד הניקיון למתחם הכדורגל לתקופה זמנית ומוגבלת בזמן. נזכיר בעניין זה כי מדובר בעובד ניקיון שאין לו כל סמכויות או אפשרות להפעיל שיקול דעת וכל מטלותיו נוגעות לעניינים מתחום הניקיון."

בנוסף נמצאו עובדים המועסקים במקומות נוספים על האגודה ועבודתם הנוספת עלולה להיות בניגוד עניינים לעבודתם באגודה.

- מנהל מחלקת כדורגל נוער (ג.ת). על פי הסכם העסקתו הוא מועסק באגודה במשרה מלאה. בנוסף לעבודתו באגודה משמש כיושב ראש בקבוצת הכדורגל הפועל ניר.
- עוזר מנהל אדמיניסטרציה ומנהל ביי"ס לבנות בכדורגל (ל.ס). בנוסף לעבודתו באגודה משמש כמנכ"ל בקבוצת הכדורגל הפועל ניר.
- מנהל מקצועי במחלקת כדורגל נוער (ש.ח), בנוסף לעבודתו באגודה הוא מאמן בקבוצת הכדורגל הפועל ניר.

הפועל ניר הינה קבוצת כדורגל לאומית המאוגדת כעמותה שאינה עירונית והיא מקבלת תמיכה מהעירייה.

הואיל והעובדים הנ"ל מועסקים הן באגודה והן בעמותת הפועל ניר והואיל ושני האירגונים מקבלים תקצוב מהעירייה, הן בדרך של תקצוב והן בדרך של תמיכה, עלול להוות כפל תקצוב מהעירייה לאותו עובד.

העובדים המצוינים לעיל מועסקים בתפקידים מרכזיים הן בעמותה והן באגודה והביקורת תמיהה כיצד מסגרת עבודתם בכל אחת מהמקומות מאפשרת להם העסקה בעבודה נוספת וכיצד מבוצע פיקוח כי אין ניגוד עניינים בעבודתם במקומות נוספים על האגודה.

#### תגובת מנכ"ל האגודה:

"האגודה תשיב לעניין זה אין כל איסור שבדין החל על עובדי תאגיד עירוני להיות מעורבים בפעילות המבוצעות בעמותות אחרות, גם אם אותן עמותות נתמכות על ידי העירייה..."

לגופם של דברים:

1. מנהל מחלקת נוער כדורגל אינו עובד ואינו מקבל שכר בקבוצת הכדורגל. למיטב ידיעת האגודה הוא גם אינו יו"ר קבוצת הכדורגל. בכל מקרה, תפקיד יו"ר או תפקיד של חבר בהנהלת עמותה הינו תפקיד המבוצע ללא שכר (אסור לחבר הנהלה לקבל שכר). על עובד של האגודה לא חל כל איסור להתנדב בעמותות מחוץ לשעות העבודה ואין קשר בין התפקידים. לא ברורה הערת הביקורת בעניין זה.

2. מנהל מחלקת כדורגל בנות (ל.ס), אינו מקבל כיום שכר מהפועל ניר רמת השרון ובכל מקרה אין קשר בין ניר רמת השרון למחלקת הכדורגל נערות. עובד זה קיבל שכר בעבר מהפועל ניר רמת השרון אולם, לא היתה לכך כל מניעה שבדין. העובד אינו מועסק באגודה במשרה מלאה ולפיכך, לא חל עליו איסור לביצוע עבודה נוספת (הגבלות בעניין זה חלות על עובדים במשרה מלאה – ראו סעיף 180 לפקודת העיריות) כך שלא נפל כל פגם בהתנהלות האגודה בנושא זה.

3. מאמן ניר רמת השרון, אינו משמש כיום כמנהל מקצועי במחלקת הנוער. גם כאשר שימש, לא היה בכך ניגוד עניינים אלא ההיפך מכך! אין דבר נכון יותר, שמאמן קבוצת הבוגרים ייפקח על העבודה המקצועית של מחלקה שמכשירה שחקנים לבוגרים."

תגובת הביקורת:

הביקורת לא ציינה כי מדובר בהפרת חוק או בעבירה של כללי מנהל תקין אלא העלתה את המודעות להעסקת עובדים בכירים במקומות נוספים על מנת לשקף את ניגוד העניינים העשוי להיות לעובד שכזה.

## 8. תקציב

כל מחלקה באגודה מנוהלת על ידי רכז המחלקה. הרכז אחראי, בין היתר, על תקציב המחלקה שבניהולו. בתחילת כל שנה הוא מגיש תקציב אשר חייב להיות מאוזן ובמהלך השנה הוא אחראי לעמוד בתקציב שניתן לו. הרכז מביא בחשבון את התקציב שיש ברשותו בקביעת שכרם של מאמנים המועסקים במחלקה שלו ונערכת בדיקה על ידי העמותה כי החוזים שנחתמים הינם במסגרת התקציב של המחלקה.

בכל הנוגע לעובדי חינוך משלים ורווחה לא מנוהל תקציב שנתי הואיל והאגודה לא קובעת את תנאי שכרם וכי מימון שכרם מגובה בהחזר מלא מהעירייה.

האגודה דואגת לקבל אישור בכתב מהאחראי באגף החינוך או הרווחה בעירייה טרם העסקתו של כל עובד מסוג עובדים אלו על מנת לוודא כי תקבל החזר מלא בעבור עלויותיו.

להלן תכנון תקציב האגודה לעונת 2016/2017 :

| ענף            | אחר    | העירייה | שיעור תקציב העירייה מסך התקציב |
|----------------|--------|---------|--------------------------------|
| סל נערו        | 666    | 180     | 21%                            |
| סל גברים       | 348    | 1,250   | 78%                            |
| סל נוער        | 2,670  | 450     | 14%                            |
| סל נשים        | 40     | -       | 0%                             |
| רגל נערו       | 38     | 150     | 80%                            |
| כ.יד גברים     | 560    | 1,250   | 69%                            |
| יד נוער        | 721    | 220     | 23%                            |
| אתלטיקה        | 440    | 200     | 31%                            |
| רגל נוער       | 2,193  | 550     | 20%                            |
| מועדון רצים    | 221    | -       | 0%                             |
| שרונדו         | 59     | 60      | 50%                            |
| צעדת הבנים     | 10     | 80      | 89%                            |
| מרוץ האביב     | 340    | 60      | 15%                            |
| אירועים        | 25     | 240     | 91%                            |
| מרוץ אייל      | 597    | 60      | 9%                             |
| כדורשת         | 242    | 40      | 14%                            |
| טריאתלון       | 113    | -       | 0%                             |
| אולמות ומתקנים | 100    | 2,600   | 96%                            |
| מועדון שרונית  | 5,200  | -       | 0%                             |
| מנהלה וכלליות  | 530    | 2,200   | 81%                            |
| החזר הלוואה    | -      | 300     | 100%                           |
| פרויקט קהילה   | -      | 75      | 100%                           |
| סה"כ           | 15,113 | 9,965   | 40%                            |

כפי שעולה מנתונים לעיל, תקציב העירייה לכל תחום פעילות שונה בהתאם לשיקול  
דעתה של העירייה והעדפותיה.  
תקציב העירייה מהווה כ- 40% מתקציב האגודה.  
העירייה מתקצבת באופן מלא את החזר הלוואותיה של האגודה.

דוח ביקורת  
בנושא פרויקט  
פינוי ובינוי של  
מתחם אילת -  
רמת השרון

**רקע כללי**

301. התחדשות עירונית כוללת חידוש מבנים ישנים במסגרת פרויקטים של תמ"א 38 ופינוי מבנים ובנייתם מחדש במסגרת פרויקטים לפינוי בינוי, כלהלן:

- **פינוי בינוי** – פינוי בינוי הוא סטטוס של שטח שהוחלט לפנות את תושביו, להרוס את בנייני המגורים, ולבנות במקומם בנייני מגורים חדשים בעלי מספר גדול יותר של יחידות דיור.

בפרויקט של פינוי בינוי ניתנים לדיירי המתחם מקומות מגורים חלופיים עד לסיום העבודות.

- **תמ"א 38** – הרחבת מבנה המגורים הקיים תוך הוספת יחידות דיור נוספות, חידוש המבנה וחיזוק יסודות המבנה.

302. חוק פינוי בינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה 1965, מסדיר את תפקיד וסמכות הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום בהם יבוצעו פרויקטים של פינוי ובינוי, להכין תכנית פינוי ובינוי לאזור השיקום.

303. פינוי בינוי הוכרז לראשונה כמדיניות רשמית של משרד הבינוי והשיכון בשנת 1998.

304. במסלול הפינוי בינוי אשר נקבע על ידי משרד השיכון והבינוי, הדיירים מפונים מבתיים, נהרסים המבנים הקיימים ומוקמים מבנים חדשים.

305. פרויקט פינוי בינוי נועד להביא לניצול יעיל יותר של הקרקע, תשתיות ומוסדות הציבור באמצעות מתן תוספות בניה בקרקע. פינוי בינוי מבוצע בשכונות ישנות אשר נבנו לפני זמן רב וקיימת בהן לרוב אוכלוסייה במצב סוציו אקונומי נמוך.

306. העירייה אחראית על קידום פרויקטים של התחדשות עירונית בשטחיה ועל הבחירה במתחמים שבהם יבוצעו פרויקטים של פינוי בינוי.

307. במהלך שנת 2011 החליטה העירייה על העברת האחריות לקידום ההתחדשות העירונית ברחבי העיר לחברה הכלכלית רימונים בע"מ (להלן: "**חברת רימונים**").

308. בהתאם לסעיף 27 לחוק הפינוי בינוי, תכניות הפינוי והבינוי מוגשות לבדיקת הועדה המקומית של העירייה והועדה המחוזית.

309. סעיף 29 מסדיר את חובת הועדה המקומית וחובת הועדה המחוזית לפרסם את תכנית הפינוי בינוי ולאפשר לציבור להגיש התנגדויות לתכנית.
310. לאחר הדיון בהתנגדויות ואישור התכנית על ידי הועדה המקומית והועדה המחוזית, התכנית הסופית עוברת לאישור שר הפנים.
311. עיריית רמת השרון מקדמת תכניות פינוי בינוי בשטחיה לרבות תכנית פינוי בינוי בשכונת מורשה שבמזרח העיר (להלן: "**מתחם אילת**"). השכונה הוקמה בשנות ה-60, ובשנות ה-80 הוכרזה לראשונה כשכונת שיקום על ידי משרד הבינוי והשיכון.
312. פרויקט מתחם אילת מקודם על ידי חברת רימונים החל משנת 2012 ועד למועד הביקורת (מרץ 2017).
313. בתחילת שנת 2014 אישרה הועדה המקומית לתכנון ובנייה את תכנית הפינוי בינוי של שכונת מגורים המכונה "**מתחם אילת**".
314. שכונת המגורים כללה 180 בניינים ישנים במצב ירוד מאוד, ברחובות אילת, בית גוברין ותמנע.
315. הבניינים הישנים פרוסים על שטח של כ-35 דונם ונבנו לפני למעלה מ-50 שנה (בשנות ה-60). בהתאם לתוכנית, בניינים אלה ייהרסו ובמקומם ייבנו ששה מגדלים בני 20 קומות, שיכילו 687 יחידות דיור.

### רקע משפטי

316. פעילות העירייה והחברה הכלכלית בתחום הפיננסי והבינאי מתבססת על פקודות וחוקים, חוקי מדינה וחוקי עזר עירוניים, כלהלן:

- פקודת העיריות.
- חוק בינאי ופיננסי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.
- חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 87), התשס"ח-2008.
- חוק פיננסי ובינאי (פיצויים), התשס"ו-2006.
- תקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פיננסי ובינאי במסלול מיסוי) (תיקון), התשס"ח-2008.
- תקנות פיננסי ובינאי (פיצויים) (מינאי שמאי פיננסי ובינאי וסדרי דין בבקשות שיוגשו לשמאי פיננסי בינאי), התשע"ב-2012.
- תקנות פיננסי ובינאי (פיצויים) (כללים לקביעת שכר של שמאי פיננסי בינאי), התשע"ב-2011.
- סעיף 3 ה' לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשע"א-2011 – הנחה מארנונה במתחם פיננסי בינאי.

### הליך הביקורת

317. במסגרת הביקורת בדקנו את הליך המכרז שנערך על ידי חברת רימונים לבחירה בחברות יזמיות לקידום פרויקטים של התחדשות עירונית בעיר.
318. במסגרת הביקורת נערכו פגישות עם ראש העיר, מהנדס העיר, שמאי העירייה, עובדי חברת רימונים ועובדים נוספים, ככל שנמצאו לנכון.
319. כמו כן, הביקורת בדקה את פעילות העירייה תוך התמקדות בעמידת הוראות החוק, התקנות ונהלי העבודה הקיימים.
320. בנוסף סקרנו מסמכים כגון: חוקים, נהלים, נתונים כספיים, רישומים שונים וכו'.

## **מטרות הביקורת**

321. לבחון את התנהלות העירייה בקידום פרויקט הפינוי בינוי של מתחם אילת שאר הינו פרויקט הפינוי בינוי האחרון שאושר על ידי העירייה ונעשה באמצעות חברת רימונים.

322. לבחון את המדיניות העירונית ותהליכי אישור זכויות הבניה של העירייה ופטורים מתשלומי היטלים בפרויקטים של פינוי בינוי.

323. לבחון את עמידת העירייה וחברת רימונים אשר פועלת מטעמה בדרישות החוק, נהלי העירייה והמנהל הציבורי התקין.

324. לאתר ליקויים בבקורות הקיימות או בהתנהלות הקיימת בעירייה ובחברת רימונים ולהמליץ על דרכים לתיקונם על מנת לשפר ולייעל את תהליכי העבודה הקיימים.

## **חומר שהתקבל**

325. פרוטוקולים של הועדה המקומית לתכנון ובניה

326. פרוטוקולים של הועדה המחוזית לתכנון ובניה.

327. פרוטוקולים של ועדות ערר.

328. מסמכי התנגדויות לפרויקט שהוגשו לוועדת הערר.

329. פרסומים שנעשו לתכניות מתחם אילת.

330. פרוגרמה שנערכה לפרויקט מתחם אילת.

331. מסמכי המכרז לבחירת חברה יזמת לפרויקט.

332. הסכם שנחתם עם החברה היזמית.

333. מסמכי המכרז שפורסמו לבחירת קבלן מבצע לפרויקט לרבות כל המסמכים הנלווים.

334. הסכם שנחתם עם הקבלן המבצע.

335. פרוטוקולים של ישיבות שנערכו עם דיירי מתחם אילת.

336. התכתבויות שונות במייל בין גורמים בעירייה.

337. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו לביקורת.

**18. בחירת חברת ניהול לפרויקט פינוי ובינוי במתחם אילת**

**a. כללי**

338. ביום 25.10.2011, החברה הכלכלית פרסמה קול קורא (08/2011) לצורך קבלת הצעות לליווי החברה הכלכלית בפרויקטים של התחדשות עירונית.

339. מטרת הפרויקט כפי שנקבעה בקול הקורא הינה, כלהלן:

- איתור פרויקטים פוטנציאליים בתחום ההתחדשות העירונית,
- קיום מפגשים והחתמת דיירים על יפוי כח לקידום הפרויקט ועל מסמכים נוספים רלוונטיים לביצוע הפרויקט,
- סיוע בתכנון ראשוני של הפרויקט והבנת הצרכים,
- תכנון ראשוני של הפרויקט לרבות הכנת פרוגרמה ובדיקת היתכנות הנדסית,
- קידום אישור הפרוגרמה מול העירייה, מנהל מקרקעי ישראל ורשויות תכנון נוספות במטרה למקסם את זכויות הבניה,
- תיאום בין כל הגופים המעורבים בפרויקט,
- סיוע לדיירים בקיום הליך מכרזי לבחירת יזם/קבלן מבצע,
- פיקוח אדריכלי והנדסי על ביצוע הפרויקט לרבות קיומו של מענה הולם לחיזוק המבנה מפני רעידות אדמה,
- ביצוע פעולות נוספות לקידום הפרויקט, ככל שידרשו.
- בתמורה לשירותים אלו, החברה הכלכלית דרשה מהמשתתפים במכרז להגיש הצעות שיכללו:
- שכ"ט עיקרי המושגת על תשלום חודשי קבוע מהחברה (תשלום ריטיינר).
- בונוס הצלחה שיתקבל מהיזם/קבלן כאחוזים מהיקף הפרויקט על בסיס הצלחה (אחוז נפרד לפרויקטים בתחום הפינוי בינוי ואחוז נפרד לפרויקטים בתחום התמ"א 38).

**b. בחירה בחברות הניהול הזוכות**

340. החברה הכלכלית דרשה מהמשתתפים בקול הקורא להגיש הצעות שיכללו דרישות ל:

- שכ"ט עיקרי שהינו תשלום חודשי קבוע (תשלום ריטיינר).
- שכ"ט אשר יקבע באחוזים מסך היקף הפרויקט.

341. ביום 9.11.2011 נפתחו הצעות הספקים ונמצא כי בקול הקורא הוגשו 8 הצעות מספקים שונים.

342. בהתאם לקריטריונים לבחירת הזוכים בקול הקורא, ביום 22.11.2011, נבחרו 2 ספקים זוכים - חברת "יסודות" וחברת "SPC".

343. החברות ביקשו לקבל שכ"ט חודשי בסך 0 ₪. עבור פרויקטים של פינוי בינוי, חברת יסודות ביקשה לקבל 4.5% וחברת SPC ביקשה לקבל 4.67% מסך היקף פרויקט הפינוי בינוי שיקדמו, ככל שיצליח הפרויקט.

344. כפי שצוין בדוח מבקר העירייה משנת 2016, הקריטריונים לניקוד ההצעות שהתקבלו לא פורסמו לספקים במסגרת הקול הקורא.

כמו כן, החברה הכלכלית לא קיבלה תקציב מהעירייה לביצוע פרויקט קידום ההתחדשות העירונית.

למעשה, החברה הכלכלית בחרה בחברות אשר לא ביקשו לקבל שכ"ט חודשי קבוע, בין היתר, כיוון שלחברה הכלכלית לא היה תקציב להשקיע בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית.

345. הביקורת התמקדה בבחינת ההתקשרות של חברת רימונים עם חברת יסודות אשר נבחרה כחברת הניהול של פרויקט הפינוי בינוי במתחם אילת.
346. כפי שצוין בדוח מבקר העירייה משנת 2016, במועד פתיחת מעטפות הספקים, הצהיר מנכ"ל החברה הכלכלית דאז כי קיימת לו היכרות עם הבעלים של חברת יסודות אשר היה המנהל שלו בתפקידו הקודם בחברה הכלכלית בעיר אחרת ובהתאם לרשום בפרוטוקול, קיימת בניהם "היכרות אישית קרובה".
347. כפי שצוין בדוח מבקר העירייה משנת 2016, למרות ההיכרות כאמור, לאחר הבחירה בחברות הזוכות, ועדת המכרזים הסמיכה את המנכ"ל דאז לנהל מו"מ עם החברות הזוכות.
348. במסגרת המו"מ כאמור, המנכ"ל דאז לא הפחית את הצעת חברת יסודות בפרויקטים בתחום הפינוי בינוי (4.5%).
349. יצוין, כי בנוסף לשכ"ט המשולם לחברת יסודות, נקבע בהסכם בין חברת רימונים לחברות הניהול כי בכל פרויקט ישולמו 3% נוספים משווי הדירות לחברת רימונים ולעו"ד מטעמה אשר ילווה את הפרויקט.

**c. ניסיון חברת יסודות**

350. הצלחת פרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית מתבססת בעיקרה על יכולותיו המקצועיות של הספק והיכרותו עם פרויקטים דומים.

351. בשל האמור, החברה הכלכלית דרשה כחלק מתנאי ההשתתפות בקול הקורא, כי לכל ספק יהיה ניסיון בתחום ניהול, הובלה וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית.

352. כפי שצוין בדוח מבקר העירייה משנת 2016, בעת ניקוד ההצעות החברה לא נתנה משקל לניסיון הספקים בקידום פרויקטים והיכרותם עם התחום.

353. מתן משקל להצעה הכספית בלבד, ללא התחשבות באיכות הספקים, מובילה לבחירה בספק הזול ביותר אשר לא בהכרח יהיה הספק האיכותי ביותר.

354. בהתאם לתלונה שהועברה לביקורת, לחברת יסודות ישנם 3 עובדים בלבד ולא קיים לעובדי החברה ניסיון קודם בפרויקטים של פינוי בינוי.

בתלונה נכתב כלהלן:

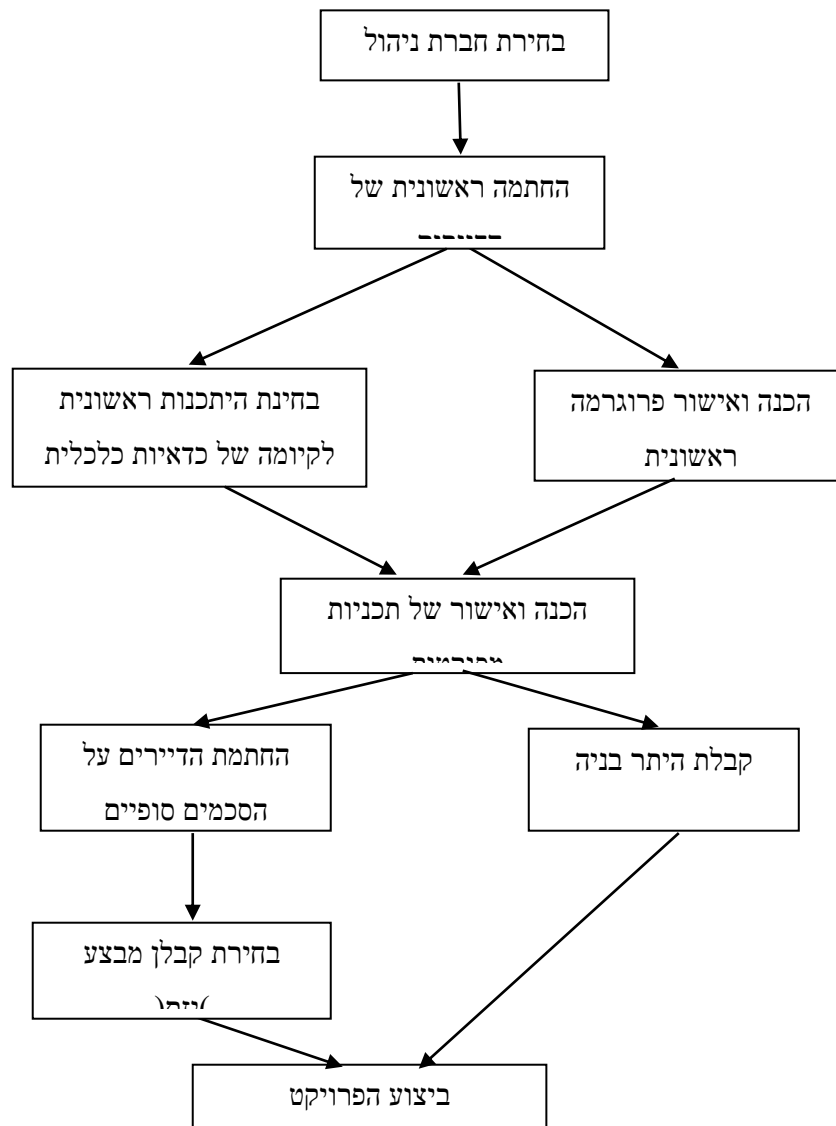
"איך חברת יסודות מקבלת עבור ניהול הפרויקט עמלה של 3.6% מגובה הפרויקט, כאשר מקובל לתת מחצית מכך, הסכום המדובר מסתכם לסכום דמינוי של 36 מלש"ח, לחברה של 3 אנשים ללא ניסיון וללא עבר מוכח".

355. בביקורת נמצא כי בעת ביצוע הקול קורא בו נבחרה חברת יסודות כזוכה, חברת רימונים לא בחנה את מספר העובדים בחברת יסודות, ניסיונם בעבר בפרויקטים להתחדשות עירונית ועוד.

356. בשל היעדר מידע בחברת רימונים לגבי ניסיון חברת יסודות, מספר העובדים בה וניסיונם, לא התאפשר לבחון את ניסיון חברת יסודות בפרויקטים אחרים של התחדשות עירונית, ככל שישנו.

**19. כללי**

357. להלן תיאור שלבי תהליך הייזום והקידום של פרויקט הפינוי בינוי במתחם אילת:



## 20. ייזום וניהול פרויקט מתחם אילת

### a. כללי

358. חברת רימונים ייזמה את קידום פרויקט מתחם אילת והייתה אחראית על ביצוע המטלות שלהלן:

"5.1 איתור פרויקטים פוטנציאליים.

5.2 בחינת התכנות ראשונית לפרויקט מול הנהלת העיר.

5.3 קיום מפגש עם נציגות הדיירים לצורך הצגת הפרויקט המתוכנן.

5.4 אישור הפרוגרמה מול הנהלת העיר.

5.5 הצגת הפרויקט לכלל הדיירים.

5.6 אחריות להחתמת הדיירים על הסכמי ההתקשרות לביצוע הפרויקט- יבוצע בצוותא עם עו"ד מטעם בעלי הזכויות והחברה המנהלת.

5.7 רימונים מצהירה כי החברה המנהלת פועלת מטעמה בקידום פרויקטים של התחדשות העירונית בעיר רמת השרון, והיא תסייע לחברה המנהלת כמיטב יכולתה, ותשתתף בביצוע הפעולות האמורות בהסכם זה לעיל ובכלל זה כלל מטלות החברה המנהלת עפ"י הסכם זה.

5.8 רימונים מתחייבת כי תסייע בבחינת ההיתכנות הראשונית לכל פרויקט פוטנציאלי מול הנהלת העיר וגורמי העירייה וכי תסייע בביצוע הפעולות הנזכרות לעיל וזאת רימונים לאישורה הסופי של תב"ע בכל פרויקט שיבוצע לפי הסכם זה".

359. ככלל, על מנת לקדם את הפרויקטים בתחום הפינני והבינוי, חברת רימונים יכלה לבחור בין חברת יסודות או חברת SPC לכל פרויקט פינני שאותו רצתה לקדם. ל- 2 החברות נקבע שכ"ט דומה) 4.5% (

**b. בחירה בחברת ניהול לפרויקט מתחם אילת**

360. פרויקט הפינוי בינוי במתחם אילת הינו פרויקט בעל פוטנציאל רב, הכולל זכויות בניה רבות להקמת מאות יחידות דיור חדשות.

361. לאחר בחירת חברות הניהול הזוכות, החברה הכלכלית נדרשה לבחור בחברת יסודות אשר תקדם את פרויקט מתחם אילת.

362. מבין 2 החברות, חברת רימונים בחרה בחברת יסודות לקדם את פרויקט הפינוי בינוי של מתחם אילת.

363. חברת יסודות אחראית על התחומים שלהלן:

"4.1 הכנת מסמכים, פרוטוקולים, נהלי עבודה, אמנת שירות ומילוי נספח ב' להסכם זה.

4.2 החתמת נציגות הדיירים על יפוי כוח לרימונים ולחברה המנהלת, לצורך בחינת הפרויקט וקידומו.

4.3 ארגון וניהול אספות של בעלי הזכויות ונציגויות הדיירים.

4.4 פרסום, מיתוג ויחסי ציבור לפעילות ולפרויקטים, באמצעי המדיה והתקשורת, בהיקף שיסוכם עם רימונים.

4.5 הכנת פרוגרמה ראשונית (אדריכלית/הנדסית) לפרויקט.

4.6 קידום אישור הפרוגרמה מול העירייה, ממ"י ורשויות התכנון במטרה למקסם את זכויות הבנייה.

4.7 סיוע בחינת התכנון הכללי של הפרויקט והבנת הצרכים, האפשרויות, לוחות הזמנים והעלויות, לרבות תכנון תנועה והסדרי חניה.

4.8 בחינת ישימות כלכלית של הפרויקט.

4.9 בדיקה כי ניתנים פתרונות דיור הולמים ו/או הסדרי פיצויים הולמים לדיירים בשלבי הפינוי ו/או בשלבי הבינוי/חיזוק.

4.10 סיוע בגיבוש הסדרי שיוך דירות תמורה, ככל שיידרש.

4.11 הכנת והגשת עקרונות לתב"ע נקודתית לרשויות התכנון (בכפוף לחתימת 51% מבעלי הזכויות), עד לאישור רשויות התכנון.

4.12 הכנת מסמכים בהתאם לעקרונות שיאושרו מראש ע"י רימונים, לפרסם מטעם הדיירים לבחירת יזם/קבלן שיבצע את הפרויקט.

4.13 ניהול הליך הפרסום והבחירה, בחינת ההצעות, דירוגן וניהול הליכי  
ובחירת קבלן ( על ידי רוב רגיל של הדיירים ).

4.14 פיקוח כללי )לא פיקוח צמוד( על היזם/קבלן הזוכה, על כלל הליכי  
התכנון והביצוע ומילוי התחייבויותיו.

4.15 שירותי פיקוח עליון על ביצוע הפרויקט וזאת עד לסיום הפרויקט.

4.16 תיאום מול ובין כל הגורמים המעורבים בכל פרויקט.

4.17 דיווח שוטף לעירייה ולרימונים בדבר התקדמות הפרויקט עד מימושו.

4.18 השתתפות בישיבות רימונים ו/או העירייה ו/או ועדות רלוונטיות ו/או  
כפי שתורה רימונים, ככל שיידרש.

4.19 ביצוע כל פעולה הנדרשת לצורך קידום פרויקט התחדשות עירונית ומתן  
שירותי ניהול, תיאום, תכנון ופיקוח לתושבי העיר/ בעלי זכויות, החברה  
העירונית".

**364. כפי שצוין בדוח מבקר העירייה משנת 2016, בחברה הכלכלית לא נמצא  
תיעוד להליך בו התקבלה ההחלטה לפיה חברת יסודות תקדם את פרויקט  
הפינוי בינוי של מתחם אילת.**

**365. בהתאם לנמסר לביקורת, הבחירה בחברת יסודות לקידום פרויקט מתחם אילת  
נעשתה על ידי מנכ"ל החברה הכלכלית דאז, מבלי שהנושא עלה לדיון  
בדירקטוריון החברה.**

**366. לדעת הביקורת הסמכת המנכ"ל דאז לניהול משא ומתן כספי עם חברת  
יסודות ובחירת המנכ"ל בחברת יסודות לניהול פרויקט מתחם אילת למרות  
שלמנכ"ל דאז קיימת היכרות אישית וקרובה עם בעלי חברת יסודות, אינה  
עומדת בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.**

**c. קביעת שכ"ט עבור ייזום פרויקט מתחם אילת**

367. בפרויקט מתחם אילת אושרה בניה של 687 דירות, מתוכם 180 דירות יינתנו לתושבים המתגוררים בשכונה ויתר הדירות ימכרו.

מכירת הדירות בפרויקט מתחם אילת צפויה להניב הכנסות בסכום המוערך ביותר ממיליארד ₪.

368. בהתאם להסכם שנחתם בין חברת רימונים לחברת יסודות בשנת 2012, חברת יסודות זכאית לקבל 4.5% משווי הדירות הנמכרות בפרויקט (כ- 45 מלש"ח) וחברת רימונים זכאית לקבל 3% משווי הדירות הנמכרות בפרויקט (כ- 30 מלש"ח). סה"כ שכ"ט שנקבע לתשלום עבור יזום הפרויקט הינו 7.5% (75 מלש"ח).

**369. הביקורת מציינת, כי שכ"ט בהיקף של 7.5% (75 מלש"ח) עבור ייזום הפרויקט הינו שכ"ט גבוה מהמקובל בשוק.**

370. בשל אחוזי התקורה הגבוהים שנקבעו עבור ייזום הפרויקט, (7.5%) ועל מנת שיהיה ניתן לקדם את הפרויקט, ביום 2.1.2014, סוכם בין חברת רימונים, חברת יסודות והקבלן המבצע (היזם של הפרויקט עליו יורחב בהמשך הדוח) על הקטנת שכ"ט של חברת יסודות ושל חברת רימונים.

371. בהתאם להסכם מיום 2.1.2014, אחוז התקורה של חברת יסודות בפרויקט מתחם אילת יקטן מ- 4.5% ל- 3.6% משווי הדירות שימכרו בפרויקט (ירידה של 20% בשכ"ט).

שכ"ט של חברת רימונים יקטן מ- 3% ל- 1.6% משווי הדירות שימכרו בפרויקט (ירידה של 47% בשכ"ט).

372. סך עמלת הייזום הכוללת של חברת רימונים ושל חברת יסודות קטנה מ- 7.5% ל- 5% משווי הדירות הנמכרות בפרויקט ומוערכת בכ- 50 מלש"ח).

373. שכ"ט של חברת יסודות בפרויקט מתחם אילת מוערך בכ- 36 מלש"ח (3.6% מהכנסות הפרויקט) וחברת רימונים צפויה לקבל בפרויקט כ- 14 מלש"ח (1.4% מהכנסות הפרויקט).

374. הביקורת לא מצאה הסברים המצדיקים את הסכמת חברת רימונים להוריד את שכ"ט שנקבע לה בפרויקט בשיעור גבוה מזה של חברת יסודות (ירידה בשכ"ט של 47% בעוד שכ"ט של יסודות ירד ב- 20% בלבד).

בנוסף, לא נמצא גם אישור דירקטוריון חברת רימונים להורדת שכ"ט בפרויקט.

375. הביקורת מציינת, כי גם תשלום שכ"ט בשיעור של 5% מסך המכירות בפרויקט (כ- 50 מלש"ח) עבור ייזום הפרויקט הינו גבוה מהמקובל בשוק בפרויקטים בהיקפים כספיים כאמור.

376. יצוין, כי חברת רימונים וחברת יסודות ביצעו פעולות רבות מול דיירי השכונה, על פני מספר שנים, לרבות: שכנוע והחתמת דיירים על מסמכים לביצוע הפרויקט, כנסים לשיתוף הדיירים בתכניות הפרויקט, הכנת פרוגרמות ותכניות אב ועוד.

למרות האמור, לדעת הביקורת, שכ"ט בהיקף של 50 מלש"ח, לא מייצג את היקף ההשקעה של חברת רימונים ויסודות בפרויקט.

לא מן הנמנע, כי תשלום שכ"ט גבוה עבור ייזום הפרויקט (אשר רובו כאמור ישולם לחברת יסודות ולא לחברת רימונים), התאפשר מזכויות הבניה שניתנו על ידי העירייה ואושרו על ידי הוועדה המחוזית בפרויקט, ללא הערכת שמאי, ומויתור העירייה על תשלומי היטלי השבחה בפרויקט ועוד) ראה הרחבה בנושא בהמשך הדוח).

## **21. גיבוש תכניות ראשוניות**

### **a. החתמת תושבי השכונה**

377. בהתאם לחוק פינוי בינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה 1965, על מנת לבצע את פרויקט הפינוי בינוי של מתחם אילת, חברת רימונים נדרשת להחתים את הדיירים המתגוררים במתחם על הסכמתם לביצוע הפרויקט.

378. חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006, נועד לסייע בביצוע פרויקטים של פינוי ובינוי גם במקרה בו רוב מוחלט של דיירי הבניין בבית משותף (75%-80 או יותר) מעוניין בהסכם פינוי בינוי בעוד שדיירים בודדים מתנגדים לו.

379. בהתאם לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), דייר המסרב באופן בלתי סביר לעסקת פינוי בינוי, למרות שרוב מוחלט של הדיירים מסכימים לעסקה, יישא באחריות לנזק אשר נגרם לדיירים כתוצאה מעיכוב העסקה או אי ביצועה.

380. יצוין, כי נכון למועד הביקורת (אפריל 2017), חברת רימונים החתימה 86% מהדיירים במתחם אילת. הזכות לקדם את הפרויקט ניתנה על ידי הדיירים לחברת רימונים ולחברת יסודות.

החתמת הדיירים כאמור, מאפשרת לחברה לבצע את פרויקט הפינוי בינוי של המתחם

**b. הכנת פרוגרמה לפרויקט**

381. פרוגרמה הינה תכנית הקובעת את חלוקת השטחים הצפויה להתבצע במתחם והצרכים הקיימים.

382. פרוגרמה צריכה לכלול פירוט של השטחים בהם יוקמו מבני המגורים, פירוט מספר יחידות הדיור, היקף האוכלוסייה אשר צפויה להשתכן במתחם, הצרכים הציבוריים (בתי ספר, גני ילדים ועוד), השטחים הציבוריים הנדרשים למתן המענה לציבור, ועוד.

383. הביקורת ביקשה לקבל את הפרוגרמה המפורטת אשר הוכנה על ידי חברת רימונים או יסודות אשר אחראיות על ייזום הפרויקט.

384. לפרויקט נקבעה פרוגרמה מפורטת הכוללת את השטחים אשר יופקעו בשכונה לצרכי הציבור ויוכלו לתת מענה להקמת מבני הציבור בשכונה.

**22. מדיניות העירייה בנושא פינוי בינוי**

**a. כללי**

385. קידום ההתחדשות העירונית בערים השונות מתבצע בהתאם למדיניות הנהלת העיר.

386. המדיניות העירונית מסדירה את הזכויות שיינתנו על ידי העירייה בכל פרויקט התחדשות עירונית לרבות הגידול במספר התושבים שהעירייה מוכנה לקבל, בהתחשב בתשתיות הקיימות לה.

387. כך כדוגמאות, המדיניות העירונית קובעת את יחס הגדלת הדירות בפרויקט, יחס הגדלת השטח הנבנה, גובה הבניינים החדשים בפרויקט, הנחות שיינתנו בפרויקט הפינוי בינוי (מהיטלים וארנונה) ועוד.

388. קביעת מדיניות לפרויקטים של התחדשות עירונית על ידי הנהלת העיר תייצר וודאות לגבי הזכויות שיינתנו בפרויקטים של התחדשות עירונית לכל גורם המעוניין לקדם פרויקטים כאמור בעיר.

389. כמו כן, קביעת המדיניות תיצור אחידות בזכויות הניתנות על ידי העירייה בכל פרויקט ולכל יזם תוך שמירה על כללי השקיפות והשוויוניות.

390. בביקורת נמצא, כי העירייה לא קבעה מדיניות עירונית בנושא הזכויות שיינתנו על ידה בפרויקטים של פינוי ובינוי ולא קבעה את הכללים למתן זכויות הבניה בפרויקטים המתבצעים בעיר.

#### **b. מדיניות בניה לגובה**

391. בניה של בניינים לגובה רב משפיעה על איכות החיים של תושבי העיר ועל החזות העירונית.

392. מתן אפשרות לבניה לגובה בפרויקטים מאפשרת לעירייה לשפר את ניצול הקרקע בפרויקט ואת הכדאיות של ביצועו, תוך מתן אפשרות לעירייה להותיר שטחים נרחבים יותר להקמת מבני ציבור.

393. על מנת לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית בשכונות ישנות תוך שמירה על חזות העיר ופגיעה מינימאלית באיכות חיי התושבים, על הנהלת העיר לקבוע מדיניות לבניה לגובה של בניינים באזורים השונים בעיר.

394. בביקורת נמצא, כי העירייה אפשרה ליזמים להקים מבנים בגובה רב (של יותר מ- 20 קומות) בפרויקטים של פינוי בינוי שנעשו בעיר בשנים האחרונות (קריית צעירים, יוספטל ועוד) ובין היתר, גם בפרויקט מתחם אילת.

מתן האפשרות להקים מבנים גבוהים בעיר, למרות שבעיר לא קיימת בניה גבוהה, ללא מדיניות עירונית בנושא אינה תקינה.

c. היטלי השבחה

395. בכל פרויקט של בינוי בעלי הנכסים נדרשים לשלם לעירייה היטלי פיתוח והיטל השבחה.

396. תשלום ההיטלים על ידי בעלי הזכויות בקרקע נועד לאפשר לעירייה לממן את הקמת התשתיות העירוניות בפרויקט כגון: מבני חינוך, פארקים, מוסדות דת ועוד.

397. היטל ההשבחה הינו 50% משווי עליית ערך המקרקעין אשר נוצר בשל מתן זכויות בניה נוספות.

398. על מנת לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית במקומות בהם לא קיימת כדאיות כלכלית ליזמים, משרד השיכון והבינוי אישר את התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

399. סעיף 19)ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מסדיר את סמכות ועדת התכנון והבניה לאשר פטור מתשלום היטל השבחה, בין היתר, בפרויקטים של פינוי בינוי, כלהלן:

א) ("חל היטל על בעל מקרקעין עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג, **רשאית** הועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום ההיטל, כולו או חלקו, בגלל מצבו החמרי.

ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

1)...

2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי

והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, **בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת**

**בדבר**, כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה".

400. יצוין, כי העירייה לא חייבת לאשר פטור מתשלום היטלים בפרויקטים של פינוי בינוי המבוצעים בשטחה.

יתרה מכך, מתן פטור מתשלום ההיטלים בפרויקט פוגע ביכולת העירייה להקים את מבני הציבור הנדרשים עבור התושבים.

401. בשל האמור, על העירייה לקבוע מדיניות עירונית לפיה יקבעו המקרים והתנאים בהם יינתן פטור מתשלום היטלים בפרויקט פינוי הבינוי.

402. בביקורת נמצא, כי העירייה לא קבעה מדיניות עירונית למקרים בהם יינתנו על ידה פטורים מתשלום היטל השבחה בפרויקטים של פינוי בינוי.

403. תקן 21 של שמאי המקרקעין מסדיר את הכללים לבדיקת התמורה הניתנת לבעלי הדירות לצורך הכנת שומת מקרקעין אשר, בין היתר, תמליץ על מתן או אי מתן פטור בפרויקט מתשלום היטל השבחה.

404. בפרויקט מתחם אילת, ועדת התכנון והבניה של העירייה אישרה ליזמים פטור מלא מתשלום היטל השבחה, ללא חוות דעת שהוכנה מראש על ידי השמאי העירוני לצורך בחינת נחיצות הפטור.

כמו כן, הפטור אושר על ידי ועדת התכנון והבניה, מבלי שנעשתה הערכה של השווי הכספי של הפטור ומבלי שהוכנה תכנית אשר תוודא כי ביכולת העירייה להעמיד את מקורות המימון הנדרשים להקמת מבני הציבור בשכונה.

להערכת הביקורת, בשל יחידות הדיור הרבות בפרויקט, שווי הפטור הינו יותר מ- 100 מלש"ח.

בהתאם לנמסר לביקורת, בשל מתן הפטור המלא מתשלום היטל השבחה, כיום, לא קיימים בידי העירייה מקורות מימון מספקים להקמת מבני הציבור הנדרשים לתושבי השכונה.

#### **תגובת מהנדסת העיר**

"מתן פטור מהשבחה, מלא או חלקי, כפוף לנוהלים ברורים, ובין השאר גם לבחינת תחולת עבודות הפיתוח הכוללות במתחם, כמו תשתיות, כבישים, פיתוח שצפים, ובוודאי הריסת מבני ציבור ובנייתם מחדש במקום חלופי.

מאחר וביצוע הנ'ל בשלבים מהווה אף תנאים בתב'ע להוצאת היתר הבנייה הראשון, שוקדים היום מתכנני א., מכח הוראות התב'ע, על השלמת התכנון המפורט לביצוע של כל עבודות הפיתוח ומבני הציבור, על פי תנאי התב'ע.

עם סיום התכנון המפורט, וכתבי הכמויות, נוכל לאמוד סופית את עלויות הביצוע, ולהבין מחד את ההשקעות שהעירייה אמורה לבצע ומאידך את כלכליות הפרויקט. אז ניתן יהיה לבחון, אם בכלל, את סוגית הפטור".

405. בהתאם למכרז שנערך לבחירת חברה מבצעת לפרויקט מתחם אילת, הקבלן הזוכה יידרש להשתתף במימון של "מטלות ציבוריות" בסכום המוערך בכ- 15 מלש"ח.
406. בהתאם לנמסר לביקורת, ביצוע המטלות הציבוריות הינו תנאי של העירייה לקבלת הפטור מתשלום היטלי ההשבחה בפרויקט.
407. הביקורת לא מצאה מסמך המעיד על סיכום כאמור בין העירייה לחברת רימונים המעיד על מחויבות היזם לבצע את "המטלות הציבוריות" כאמור.
408. כמו כן, לא נמצא מסמך אשר קובע את "המטלות הציבוריות" שיוטלו על הקבלן המבצע בפרויקט ואת המבנים אשר הקבלן יידרש להקים.
409. סיכום כאמור, ככל שישנו, לפיו העירייה מוותר על תשלומים המגיעים לה בתמורה לשירותים של הקבלן עלול להיות עקיפה של חוק חובת המכרזים.
410. הביקורת מעירה, כי אישור פטור מתשלום היטל השבחה בתמורה לקבלן שירותי הקבלן כאמור לא עומד בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

**d. הנחות ארנונה בפרויקט**

411. סעיף 3 ה' (ב) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשע"א-2011 בנושא הנחות ארנונה במתחמי פינוי בינוי, מסמך את העירייה לאשר הנחת ארנונה למחזיקים בדירה במתחם פינוי בינוי.

412. ההנחה ניתנת עבור ההפרש שבין גודל הדירה שהייתה לכל דייר לגודל הדירה החלופית שקיבל.

413. ההנחה יכולה להינתן בשיעור של 25%-100% מסך הארנונה השנתית ולתקופה של עד ל- 4 שנים מהמועד שבו ניתן להטיל ארנונה על הדירה החלופית.

414. עד לחודש אוגוסט 2017, העירייה לא אישרה הנחות מארנונה בפרויקטים של פינוי ובינוי. מתן הנחות כאמור יכול לסייע בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית בעיר.

415. בחודש אוגוסט 2017 התקבלה החלטת מליאת מועצת העיר, לאמץ את תקנה 3ה' לתקנות הסדרים במשק המדינה ובכך לאפשר הנחה על מחזיק בדירת מגורים במתחם פינוי בינוי, בתקופת ארבע השנים מיום טופס 4.

## **23. גיבוש הזכויות בפרויקט מתחם אילת**

### **a. כללי**

416. כל תכנית של פינוי בינוי, נדרשת להגדיל את זכויות הבניה בקרקע באופן אשר נקבע ביחס לשווי הקרקע. ככל שמחיר הקרקע נמוך יותר נדרשים אחוזי בנייה גבוהים יותר על מנת שהפרויקט יהיה כדאי לביצוע עבור היזמים.

417. זכויות בפרויקט בניה נקבעות בהתאם למכפיל ציפוף אשר מבטא את הגדלת אחוזי הבניה והציפוף בפרויקט המוצע ומהווה את היחס בין שטח הבינוי הקיים במתחם לבין שטחי הבנייה המבוקשים.

418. המונח מכפיל ציפוף מופיע באוגדן מידע שהוציא משרד השיכון לרשויות המקומיות. אוגדן זה, נועד לרכז את העקרונות להפעלת פרויקט ההתחדשות העירונית.

419. מכפיל הציפוף נקבע על ידי שמאי אשר מבצע חישובים כלכליים לזכויות הבניה המינימאליות אשר נדרשות להינתן על ידי העירייה בפרויקט. המכפיל קובע את "יחס הגדלת הדירות" ו"יחס הגדלת השטח הבנוי" (במ"ר) אשר יינתנו בפרויקט.

### **b. בחינת היתכנות הפרויקט**

420. חברת יסודות אחראית על קיום בדיקת היתכנות כלכלית לביצוע הפרויקט.

421. בדיקת ההיתכנות הכלכלית נדרשת לבחון את זכויות הבניה אשר נדרשות לפרויקט על מנת שיהיה ניתן לבצעו תוך שמירה על כדאיות כלכלית ומתן תמורות הולמות לדיירים.

422. במסגרת בדיקת הכדאיות הכלכלית, על חברת יסודות לבחון את זכויות הבניה אשר ניתן לקבל בפרויקט.

423. כמו כן, על חברת יסודות לקבוע את זכויות הבניה המינימאליות אשר עליה לדרוש ולקבל (מספר יחידות הדיור הנדרשות וסך המטרים של הבניה שידרשו בפרויקט) ואשר יבטיחו קיומה של כדאיות כלכלית לקבלן המבצע.

424. יצוין, כי חברת רימונים הינה חברה בבעלות מלאה של העירייה אשר פועלת כזרוע הארוכה של העירייה לקידום פרויקטים להתחדשות עירונית בעיר.

425. כיוון שכך, על החברה הכלכלית לפעול בפרויקט מתחם אילת בהתאם לאינטרס הציבורי תוך קביעת הזכויות המינימאליות לדיירים אשר יאפשרו את ביצוע הפרויקט.

426. חברת רימונים הכינה פרוגרמות ותכניות המבוססות על זכויות הבניה שיינתנו לדיירים בפרויקט מבלי שנעשתה על ידה הערכת שמאי הקובעת את הזכויות המינימאליות שיש לתת לדיירים בפרויקט על מנת שתהיה כדאיות כלכלית לביצועו) מכפיל הציפוף).

427. יצוין, כי גם אגף ההנדסה אשר אחראי על אישור התכניות ואף מחזיק בשמאי עירוני, לא דרש מחברת רימונים או משמאי העירייה לבצע הערכה של הזכויות שיש לתת לדיירים בפרויקט.

428. בהתאם לתכניות הראשוניות שנקבעו על ידי חברת רימונים יחד עם חברת יסודות, מתחם אילת תוכנן לכלול 630 דירות (יחס דירות של 1:3.5), בניה המוערכת בכ- 70 אלף מ"ר (יחס מ"ר של 1:6.5)

#### **c. בחירת קבלן מבצע**

429. ביום 13.1.2013, חברת יסודות, כחברה המנהלת של הפרויקט מטעם חברת רימונים, פרסמה מכרז לבחירת קבלן אשר יבצע את עבודות ההריסה והבניה של מתחם אילת (להלן: "קבלן הביצוע").

430. בהתאם לתנאי המכרז, הבחירה בקבלן הזוכה תתבצע בהתאם למשקולות, שלהלן:

א. התוספת שטח נטו שתינתן על ידי הקבלנים לכל דירה קיימת - 75% מהמשקל הכולל.

יצוין, כי במכרז נקבע שהמשתתפים לא יוכלו להציע תוספת שתפחת מ- 30 מ"ר לכל דירה.

ב. הקומות בהן תינתנה דירות התמורה לדיירים, מספר החניות שיינתנו לדירות (לפחות חניה אחת), גודל המחסן שיינתן לדיירים ושטח המרפסת שיינתן לדיירים – 20% מהמשקל הכולל.

ג. התרשמות כללית של הדיירים – 5% מהמשקל הכולל.

431. המכרז התבסס על פרוגרמה שהוכנה על ידי חברת רימונים, חברת יסודות והעירייה לפיה, בין היתר:

- יורסו 180 הדירות במתחם ויוקמו במקומם 630 דירות) יחס של 1:3.5 דירות).
  - הפרויקט יהיה פטור מתשלום היטל השבחה, בכפוף לאישור מועצת העיר.
  - הקבלן ידרש להשקיע 15 מלש"ח בביצוע מטלות ציבוריות.
432. קבלנים המעוניינים להשתתף במכרז נדרשו להגיש את הצעותיהם לתיבת המכרזים של חברת יסודות עד ליום 14.2.2013.

433. במכרז התקבלו 4 הצעות, כלהלן:

| פרטי המציע                         | תוספת מ"ר לדירה | גודל המרפסת | מספר החניות | גודל המחסן | מיקום הדירה |
|------------------------------------|-----------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| חברת אאורה                         | 53              | 12          | 1           | 6          | 3           |
| אפריקה ישראל וחברת רוויה הספקת מים | 38              | 12          | 1           | 6          | 2           |
| תדהר                               | 30              | 12          | 1           | 6          | 1           |
| אלמוג ים סוף                       | 30              | 12          | 1           | 6          | 2           |

434. כאמור, המכרז נערך עבור הדיירים על ידי חברת יסודות אשר פועלת מטעם חברת רימונים. הדיירים בחרו בחברת אאורה אשר הגישה את ההצעה הטובה ביותר במכרז, כחברה הזוכה.

435. חברת רימונים אשר אמונה על ניהול הפרויקט ביצעה באמצעות חברת יסודות מכרז אשר נועד למקסם את הרווח לדיירי המתחם, בכפוף לזכויות הבניה שהושגו לפרויקט על ידי חברת רימונים וחברת יסודות מהעירייה.

436. תקן 21 של מועצת שמאי המקרקעין נועד לבחון את הכדאיות הכלכלית של פרויקט פיננסי בינוי, בין היתר על מנת לקבוע האם ראוי לאשר לפרויקט פטור מתשלום היטל השבחה.

437. בהתאם לתקן, התמורה הסבירה אשר תינתן לדיירים נקבעה, כלהלן:

"ככלל, התמורה הסבירה לבעל הדירה הינה דירה חדשה וכיסוי כל העלויות הכרוכות בפינוי. ככלל, הדירה החדשה תכלול חדר נוסף, ממ"ד ומרפסת כהגדרתם בתקנות התכנון והבניה) בקשה להיתר תנאיו ואגרות) או שטח בהיקף דומה (המקובל הוא תוספת שטח של כ- 25 מ"ר, אשר יבואו לביטוי בתוספת חדר/חדרים או שטח בהיקף דומה) וכן חנייה עפ"י התקן.

ככל שמוצעת תמורה אחרת, יבדוק השמאי את שוויה של התמורה בהתחשב באמור בסעיף זה ובנתוני הפרויקט".

438. יצוין, כי כבר במכרז נקבע על ידי חברת יסודות כי הקבלן הזוכה יידרש לתת לדיירים תוספת שלא תפחת מ- 30 מ"ר לשטח הדירה) תוספת גדולה מזו שקבועה בתקן 21 של שמאי המקרקעין).

439. הצעת חברת אאורה במכרז לפיה כל דייר יקבל תוספת של 53 מ"ר לשטח הדירה) יותר מפי 2 מגודל הקבוע בתקן 21 של שמאי המקרקעין), יכולה להעיד על כך שהעירייה אישרה לפרויקט הטבות כלכליות גבוהות מאלו שנדרשו לביצועו.

הטבות אלו גולגלו, בין היתר, למתן תמורות גבוהות לדיירים במכרז שבוצע על ידי חברת יסודות בשם חברת רימונים עבור דיירי השכונה.

**d. שינוי זכויות הבניה בפרויקט**

440. כאמור, בהתאם לתכניות הראשוניות שעל בסיסם חברת יסודות פרסמה את המכרז לבחירת קבלן מבצע לפרויקט מתחם אילת, הזכויות שיינתנו לקבלן בפרויקט ושעל בסיסם הוגשו הצעות הקבלנים, הינם בניה של 630 דירות בלבד.

441. בהתאם לנמסר לביקורת, הפרויקט אכן תוכנן לכלול 630 דירות בלבד.

442. לאחר הבחירה בחברת אאורה כזוכה במכרז, חברת רימונים הגישה את תכניות לאישור ועדת התכנון והבניה אשר כללו בקשה להקמת 720 דירות (90 דירות יותר מאלו שנכללו בתכנון הראשוני ושעל בסיסם הגיש הקבלן את הצעתו).

443. הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על הצורך, ככל שהיה, בהגדלת מספר יחידות הדיור בפרויקט.

444. ועדת התכנון של העירייה אישרה את התכנית אשר כללה 720 דירות מבלי שקיבלה חוות דעת משמאי העירייה לבחינת מספר הדירות הנדרשות לביצוע הפרויקט.

445. ביום 29.3.2015, ועדת התכנון המחוזית אישרה את התכניות העקרוניות הכוללות 720 יחידות דיור.

הגדלת זכויות הבניה כאמור, שיפרו את רווחיות הקבלן אשר הגיש את הצעתו במכרז בו זכה על בסיס 630 דירות בלבד (ולא את זכויות הדיירים בפרויקט).

446. לאחר שינויים שבוצעו בתכניות, ביום 10.2.2016, הועדה המחוזית פרסמה את התכניות להקמת מתחם אילת אשר כללו הקמה של 687 יחידות דיור.

447. לאחר שאושרו זכויות הבניה המוגדלות בפרויקט על ידי ועדות התכנון, ראש העיר החדש הזמין חוות דעת משמאית חיצונית לבחינת הכדאיות הכלכלית הקיימת בפרויקט וזכויות הבניה שניתנו בה.

448. ביום 22.3.2016, השמאית הגישה את חוות דעתה בה קבעה, בין היתר, כי קיימת כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקט תוך מתן תוספת של 25 מ"ר בלבד לשטח הדירות הקיימות ומתן זכויות בניה לקבלן ביחס של 1:3 (540 דירות בלבד).

449. ביום 4.5.2016, ראש העיר החדש אשר משמש גם כיו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה, הגיש התנגדות לתכנית של שכונת אילת.

450. ועדת המשנה להתנגדויות אשר התכנסה ביום 30.10.2016 וביום 21.11.2016, בחנה את התנגדות ראש העיר ומתנגדים נוספים, שלהלן:

- התכנון לבניית מבנים לגובה של יותר מ- 20 קומות, ללא מדיניות עירונית בנושא.
- תשלום תקורות החורגות מהמקובל עבור הניהול (5%).
- מתן תוספות בניה לדיירים מעבר לתקן 21 של שמאי המקרקעין (תוספת של 53 מ"ר מול 25 מ"ר בתקן).
- הועדה הבהירה בפרוטוקול כי תשלום היטל ההשבחה או פטור ממנו יקבעו לפי הדין וההוראות התכנוניות לא מתייחסות לכך.

451. הועדה החליטה לאשר את התכנית למרות ההתנגדויות תוך אישור הקמת 687 יחידות דיור בפרויקט.

452. כאמור, חברת אאורה הגישה הצעה במכרז לפיה הייתה מוכנה להציע לדיירים תוספת של 53 מ"ר לשטח כל דירה, למרות הזכות להקמת 630 דירות בלבד.

453. לדעת הביקורת, אם העירייה הייתה עורכת בדיקת שמאות טרם אישור הזכויות הראשוניות בפרויקט (630 יחידות דיור) וטרם אישור הגדלת הזכויות (ל- 720 יחידות דיור אשר הוקטנו על ידי הועדה המחוזית ל- 687 יחידות דיור), סביר להניח כי הייתה נמצאת כדאיות כלכלית לקבלן לבצע את הפרויקט גם תוך קבלת זכויות מופחתות.

454. לחלופין, לדעת הביקורת הייתה יכולה להיות כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקט תוך מתן מספר יחידות הדיור שניתנו אך בתשלום היטל ההשבחה לעירייה (ללא פטור).

455. שינוי תנאי התכנית כאמור, היה גורם לצמצום התמורות הניתנות לדיירים באופן שיתאים בקירוב להוראות תקן 21 של שמאי המקרקעין (תוספת של 25 מ"ר למטר) ותוך צמצום רווחיות הקבלן המבצע בפרויקט.

## התייחסות ראש העיר לדוח הביקורת

בתוכנית אילת באים לידי ביטוי הפגמים הקשים שהובילו את עבודת התכנון ואת תהליכי אישור תוכניות הבנייה הגרנדיוזיות במשך שנים ארוכות ברמת השרון. במהלך השנים הללו אושרו פרויקטים עתירי זכויות בריווחיות גבוהה ליוזמים, תוך פגיעה קשה במרקם ובצביון החיים של אזורים שלמים, תוך התעלמות מוחלטת מהעלויות והמשמעויות הכבדות שיהיו לתוכניות האלה על הקופה העירונית, במהלך ובשנים שלאחר השלמת בנייתן.

הביקורת בדו"ח מדברת בעד עצמה ומתארת תהליכים שרובם התרחשו בטרם היבחרו לראשות העיר. לאורך כל השנתיים האחרונות, וכמי שמקפיד על כללי המנהל התקין והשקיפות, פעלתי במטרה לשנות את התוכנית ואף הבעתי הסתייגויות רבות המצביעות על הבעייתיות של התוכנית ומצביעות על כך כי ההחלטה התקבלה ללא רקע אובייקטיבי ומהימן.

את ההתנגדות שהגשתי לוועדה המחוזית דחו חברי האופוזיציה בטענה כי איננה משקפת את עמדתם וכתוצאה מכך, נותרתי בדעת מיעוט ותוכנית מתחם אילת נכנסה לתוקף.

למרות זאת, בימים אלו, אני מקדם דיון נוסף הנוגע להיטל ההשבחה של מתחם אילת, כשהדיון בנושא זה ייעשה על בסיס דו"ח שמאי מקצועי במטרה לקבל החלטה על בסיס נתונים מלאים.

להלן מידע מפורט על פעולותיי בנושא בשנתיים האחרונות:

כאמור בדו"ח, בפברואר האחרון, בסמוך לבחירתו לראשות העיר, ביקשתי מהצוות המקצועי לקבל בחינה שמאית של הפרויקט במתחם אילת. במאי 2016, הגשתי התנגדות לוועדה המחוזית ואליה צירפתי את השומה שהוכנה לפרויקט אשר הראתה כי מתקיימת כדאיות כלכלית על פי יחס בינוי של 1:3 בתוספת שטח של 25 מ"ר לדירה – המהווה תמורה נאותה לדיירים על פי התקן.

במסמך שהוגש ביקשתי מהוועדה המחוזית לבחון את התאמת תמהיל הבנייה, יח"ד ושטח התוספת להוראות התקן ו/או בצורה מידתית אחרת, שתאזן בין האינטרסים השונים. לצערי, חברי האופוזיציה טענו במכתב ששלחו לוועדה המחוזית כי התנגדותי אינה משקפת את עמדתם. כתוצאה מכך, הוועדה המחוזית לא קיבלה את ההתנגדות שהוגשה (אף על פי שהתייחסה לחלק מהנתונים שהוצגו בהתנגדות בהחלטה).

בנושא מדיניות העירייה בנושא פינוי בינוי ומדיניות בנייה לגובה, בפברואר אשתקד הבאתי לדיון בוועדה המקומית תכנית מתאר כוללנית ונספח מדיניות לבנייה לגובה. התכנית קבעה כי הבינוי במרקם הקיים לא יעלה על 9 קומות, עם אפשרות לתוספת של 33% קומות, רק במקרים מיוחדים. בפרויקט הספציפי של אילת, לאור החלטת הוועדה המחוזית, הגובה הוגדר עד 15 קומות (בחלק משטח התכנית). לגבי פרויקטים שאושרו קודם לגיבוש תכנית המתאר, התוכנית מאמצת (בחוסר ברירה) את הגבהים שאושרו באותם פרויקטים. בנוסף, הוכנה תכנית התחדשות עירונית לרמת השרון, בהנחיית ובתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, ואשר על בסיסה התקבל אישור לניוד יח"ד מפרויקטים של פינוי בינוי לשכונות חדשות.

גם הפעם, לצערי, דחו חברי המועצה את התכנית הנ"ל. העדר מדיניות בנייה לגובה עירונית אפשר לוועדה המחוזית לקבוע את גובה הבניינים בפרויקט ל-20 קומות, שהינו הגובה המקסימלי המותר, בהיעדר מדיניות בנייה לגובה עירונית.

לאחר כניסת התכנית של מתחם אילת לתוקף התבקשנו מהרשות להתחדשות עירונית במשרד השיכון והבינוי להעביר החלטת מועצה עדכנית בנושא היטל ההשבחה. לקראת דיון בנושא היטל השבחה, אשר יתקיים בשבועות הקרובים, הנחיתי את הצוות המקצועי להכין דוח שמאי מעודכן וכן לגבש את עלויות הפיתוח הנדרשות, בנוסף למטלות הציבוריות הנגזרות מפרויקט זה. נתונים אלו יוצגו לחברי המועצה, בטרם תתקבל ההחלטה על היטל ההשבחה.

# פרסומי מודעות על ידי סגן ראש העירייה

## פרסומי מודעות על ידי סגן ראש העירייה

### **1. כללי**

בישיבת מלאת מועצת העירייה מיום 6/8/2017 דנה המועצה בנושא פרסום מודעה על ידי סגן ראש העירייה בדבר טיול לילדי העיר למתחם הספארי ברמת גן. בסיום הדיון הוחלט להעביר את הנושא לבדיקתו של מבקר העירייה .

### **2. תכנית הביקורת**

הביקורת התמקדה בבחינת תהליכי העבודה וסדרי המנהל הקשורים בביצוע הפרסום על ידי סגן ראש העירייה והקיפה את הנושאים הקשורים להראות החוק והנהלים בנושא .

### **3. הליך הביקורת**

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עם מספר בעלי תפקידים בעירייה הקשורים לנושא פרסומי העירייה ביניהם :

ראש העירייה

סגן ראש העירייה

מנכלית העירייה

סמנכ"ל תקשורת

מנהלת אגף הרווחה

מנהל התרבות

דובר העירייה

מרכזת המחלקה לתרבות תורנית

#### 4. ממצאים עיקריים

א. הביקורת מעירה כי מצב בו פעילות המחלקה לתרבות תורנית מבוצעת בפועל על ידי מנהלת לשכת סגן ראש העירייה ומחזיק תיק הרווחה והספורט וכן בסיוע עוזר סגן ראש העירייה הינו לקוי ויוצר מצב בו סגן ראש העירייה באמצעות עובדיו מנהל בפועל את היחידה לתרבות תורנית ומעורב בכל פעילות של היחידה. וזאת כאשר לכאורה היחידה כפופה לראש העירייה.

ב. הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה השתמש במשאבי הרשות המקומית בניגוד לנהלים. העסקתה של מנהלת לשכת ראש העירייה ברישום לטיולים ולהסעות לפעילויות שאינן קשורות לפעילויות העירייה הינה בנגוד לחוק והתקנות ומהווה שימוש פסול במשאבי הרשות. בהתאם להוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה עקרון שוויוניות הבחירות ואמון הציבור במנהל הציבורי מחייב שהרשות המקומית לא תיקח כל חלק במערכת הבחירות. במסגרת זו כאמור נאסר על נבחר ציבור ועובדי ציבור לעשות שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכי מערכת בחירות או לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה. איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות יכול שיכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש " בכספים של גוף מבוקר " לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

לצד האמור ובנוסף לו, על עובדי הרשות המקומית ובפרט על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו או יטלו חלק בפעילות פוליטית, וזאת אם מדובר בפעילות שבמסגרת העבודה ובין אם מדובר בפעילות שאינה במסגרת העבודה או בפעילות התנדבותית. פעילות מעין זו אינה ראויה שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי.

ג. הביקורת מעירה כי יצירת מצג שווא כי פרסום מסוים הינו פרסום של העירייה הינו פסול ועלול לגרום להטעיה מכוונת של תושבי העירייה. הכללת פרסומים של פעילויות שונות המתבצעות בפועל על ידי העירייה (פעילויות בגן נהרדעא) וכן הפניית פונים לאגף הרווחה בעירייה ( כמו בפרסום של יום כף למשפחות הרווחה בלונה פארק תל אביב ) מחזקות את הרושם כי החוברת פורסמה על ידי העירייה.

ד. בנוסף הביקורת מעירה כי השימוש בסמל הרשמי של עיריית רמת השרון בפרסומים הנ"ל כפי שבוצע בחוברת אירועי הקיץ הינו פסול

ה. הביקורת מעירה כי בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי כדי לקבוע אם פרסום מסוים הוא בגדר תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה יש להביא בחשבון את נסיבות המקרה ולבחון מכלול רחב של משתנים, ובראשם האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת שהציבור עשוי להפיק ממנו.

משרד מבקר המדינה קבע כי הוספת שמו, חתימתו או תמונתו של נבחר ציבור להודעות שמפורסמות בכל עת אין בה בדרך כלל כדי להוסיף מידע חיוני לציבור; לעומת זאת, עשוי להיות בה ערך תעמולתי מובהק. החלטות ברוח זו קיבל גם יו"ר ועדת הבחירות.

ו. הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה פעל בניגוד להוראות בכך שלא מצא לנכון להתייעץ עם היועץ המשפטי של העירייה לפני הוצאת החוברת הנ"ל למרות הספק שעלה בנושא הפרסום. בכך שמט מהיועץ המשפטי את היכולת לסייע לו להמנע מפרסום המודעות בדרך זו.

ז. הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה לא הקפיד על הפרדה ברורה בין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור וייחס לעצמו פעולות של הרשות.

ככלל, יש להקפיד על ההפרדה שבין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור, בכלל זה בפרסומים מטעם הרשות המקומית, ואין לייחס לנבחר ציבור ספציפיים פעולות של הרשות. וכדברי השופטת איילה פרוקצ'יה: "האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות... מועמד, המתחרה בבחירות בעודו מכהן בתפקיד ציבורי, רוכש, מעצם תפקידו זה, חשיפה ציבורית גדולה, שאינה מנת חלקם של המועמדים האחרים. עם מציאות זו, המולידה, מטבע הדברים, נקודות פתיחה שונות של המועמדים, קשה להתמודד, אולם על רקע זה, יש משמעות מיוחדת לדרישת החוק למנוע ממועמד כזה עשיית שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, המעצימה את היתרון הניתן לו בהתמודדות".

כמו כן, מבקר המדינה ממליץ כי יש להנחות את הרשויות המקומיות לפעול דרך קבע לכך שכל מידע שיפורסם מטעם הרשות יישאו את שמה של הרשות המקומית בלבד, ולא יכללו את שמו, חתימתו או תמונתו של נבחר הציבור. זאת יש לעשות בכל עת וללא קשר למועד הבחירות, על מנת למנוע הקניית יתרון תעמולתי פסול לנבחר הציבור על פני שאר המתמודדים על התפקיד; וכן, על מנת להבטיח שגם בתקופה שאינה תקופת בחירות יהיה ברור כי מדובר בפעולות ובמתנות של הרשות המקומית, הממומנות מהקופה הציבורית, ולא של נבחר הציבור עצמו, ואינן ממומנות מכספו הפרטי.

n. הביקורת מעירה כי גם במקרה של פרסום המכתב מאת סגן ראש העיריה המשמש כמחזיק תיק הרווחה והספורט בנושא סיוע למשפחות שמתקשות לשלם לקייטנות נפגע האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת שהציבור עשוי להפיק ממנו. כן גם כאן הוספת שמו של נבחר ציבור להודעה שהתפרסמה אין בה כדי להוסיף מידע חיוני לציבור; לעומת זאת, עשוי להיות בה ערך תעמולתי מובהק.

## המחלקה לתרבות תורנית

עיריית רמת השרון מספקת שירותי תרבות רוחניים דתיים לאוכלוסייה המקומית. פעילות זו מתרכזת בשני מישורים: פעילות לציבור הרחב ופעילות לציבור הדתי. הפעילות ברובה קשורה לחגי ומועדי ישראל וכן הפעלת חוגים והרצאות בנושא דת, סיורי מורשת ואירועי קיץ לציבור הדתי.

דרישות התרבות של חלק מאוכלוסיית העיר (ציבור הדתי בעיקר) היא אך ורק של תרבות תורנית ואוכלוסייה זו אינה נהנית ו/או משתמשת בשירותי התרבות הכללית שניתנים על ידי העירייה.

הפעילות מתבצעת בגינות העיר, בבתי כנסת, בית חב"ד, מועדונים עירוניים ומקומות נוספים.

היחידה לתרבות תורנית פעלה בעבר כחלק מאגף תרבות. כיום המחלקה כפופה לראש העירייה ומופעלת על ידי מנהלת הלשכה של סגן ראש העירייה בסיוע של עוזר סגן ראש העירייה. הפעילות לציבור הרחב נשארה באגף התרבות

**הביקורת מעירה כי מצב בו פעילות המחלקה לתרבות תורנית מבוצעת בפועל על ידי מנהלת לשכת סגן ראש העירייה ומחזיק תיק הרווחה והספורט וכן בסיוע עוזר סגן ראש העירייה הינו לקוי ויוצר מצב בו סגן ראש העירייה באמצעות עובדיו מנהל בפועל את היחידה לתרבות תורנית ומעורב בכל פעילות של היחידה. וזאת כאשר לכאורה היחידה כפופה לראש העירייה.**

## תגובת המבוקר

בכל הכבוד הראוי, לא ברורה לי הערת הביקורת.

כפי שידוע לך, אני נבחר ציבור. הסיבה שנבחרת לתפקיד על ידי הציבור הינה כדי לשרת אותו נאמנה ולבצע פעילויות רבות ככל האפשר לטובת הציבור. במסגרת תפקידי כסגן ראש העירייה, אני מבצע פעילות ציבורית ענפה כמעט בכל תחומי הפעילות של העירייה וגאה על כך.

כאשר אני חש כי אני והצוות שלי יכולים לתרום בתחום מסוים, אני פועל בנושא ומגייס לצורך הנושא את הצוות שלי. פעילותי יכולה להיות בכל תחום שהוא. כאשר יש משפחה במצוקה - אני מתגייס לעזור. כאשר אני שומע על מפגע ברחבי העיר - אני מתגייס לעזור וכיו"ב.

בכל מקום בו אני מרגיש כי אני יכול לסייע – אני נרתם. במקרה דנן, חשתי כי אני וצוותי יכולים להתגייס ולסייע כדי להעשיר ולהגביר את פעילות התרבות התורנית למען רווחת תושבי העיר. לפיכך, עסקתי ואני עוסק מעת לעת בפעילות בתחום זה.

כאמור, הנני מכהן כסגן ראש העיר בשכר ומתוקף תפקידי יש לי את הסמכות לפעול במגוון רחב של תחומים לטובת תושבי העיר, בין אם המדובר בתרבות,

בין אם המדובר בספורט, בין אם המדובר ברווחה וכד'. אין העובדה כי אני פועל כחלק מעבודתי השוטפת בתחומים בכדי להעיד כי אני "מנהל" את מחלקת התרבות התורנית כפי שנכתב.

כל הפעולות שבוצעו על ידי בוצעו בסמכות ובמסגרת תפקידי. לצורך ביצוע תפקידי אני רשאי להיעזר במנהלת לשכתי.

**טענתך בנושא כי קיים פגם במעורבותי בפעילות היחידה לתרבות תורנית היא מוטעית ואינה נשענת על כל בסיס משפטי (גם בטיוטת הדו"ח לא מוזכר המקור הנורמטיבי עליו אתה מתבסס בכותבך כי מדובר בליקוי) ולכן, אתה מתבקש להסירה מדוח הביקורת הסופי.**

## 5. פרסומי העירייה

אחת החובות החוקיות החלות על העירייה היא פרסום פעולותיה והבאתן לידיעת הציבור כגון: דו"ח פעילות שנתית, דו"חות כספיים, מידע לציבור כמתבקש עפ"י חוק חופש המידע ועוד. כמו כן הרשות מספקת מידע אודות אירועים, מופעים, חוגים או כל פעילות אחרת, בה עשוי הציבור לגלות עניין וליטול חלק באמצעות שלטי חוצות וכרזות שונות.

הרשויות המקומיות מפרסמות מידע רב על פעולותיהן - באמצעי התקשורת ועל ידי הפצת המידע בקרב הציבור.

ניתן לסווג את פרסומי הרשויות המקומיות לשני סוגים עיקריים:

1. פרסומים המתחייבים מהוראות דין, הקובעות במפורש שמידע מסוים יובא לידיעת הציבור ומהן דרכי פרסומו, כגון: פרסומים בנושאי תכנון ובנייה ומכרזים.
  2. פרסומים שיוזמות הרשויות המקומיות - בדומה לגופים ציבוריים אחרים - בעיקר בתחומים של יחסי ציבור והסברה, וכן פרסום מידע על שירותי הרשות המקומית ועל פעולותיה.
- במהלך חופשת הקיץ נערכו פעילויות על ידי המחלקה לתרבות התורנית בגן נהרדעא ביניהם:

1. בתאריך 2/8/17 מופע לוליינות אווירית
2. בתאריך 7/8/17 נערך מופע "פשוט שמח"
3. בתאריך 9/8/17 נערכה הפעלה לילדים "הבלון שבקצפת"
4. בתאריך 14/8/17 נערך הפינג "חי כיף"
5. בתאריך 16/8/17 נערך מופע "להטוטים ואקרובטיקה בשילוב גלגל מיוחד"

6. בתאריך 21/8/17 נערך מחזמר " יום של שוק "
  7. בתאריך 23/8/17 נערכה הפעלה באמצעות משחקי חשיבה " פלוטר "
  8. בתאריך 28/8/17 נערכה תהלוכת חיות
- לדברי מנהלת לשכת סגן ראש העירייה המשמשת גם מרכזת התרבות התורנית פרסום אירועים אלה התבצע באמצעות מאגר s.m.s הקיים במחלקה של אוכלוסיית הציבור הדתי המחזיק בפלאפונים כשרים , באמצעות בלוג פון המחובר לפלאפונים הכשרים וכן באמצעות הודעות ווצאפ לפלאפונים הנ"ל .
- בבדיקת פרסומי לשכת סגן ראש העירייה נמצא כי במהלך חופשת הקיץ פורסמו על ידי סגן ראש העיריה המשמש כמחזיק תיק הרווחה והספורט מספר פרסומים שרובם קובצו לחוברת שכותרתה אירועי קיץ ברמת השרון ביניהם :
1. אטרקציות למשפחות הרווחה ( רכישת כרטיסי כניסה במחירים מופחתים למופעים גן המפלצות בעלות של 39 ₪ , ארץ לעולם לא בעלות של 35 ₪ לילות אפריקה בעלות של 25 ₪ )
  2. הודעה על פתיחת עונת הרחצה בבריכת שרונית לרחצה נפרדת של נשים וגברים בעלות דמי כניסה בגובה של 20 ₪
  3. יום כיף למשפחות הרווחה באדיבות מר א.א. בלונה פארק תל אביב
  4. פרסומים על מופעים והפעלות בגן נהרדעא כגון : מופע לוליינות , מופע פשוט שמח , הפעלה הבלון שבקצפת , הפנינג חי - כף , תהלוכת חיות ועוד .
  5. טיול למתחם הספארי ברמת גן לתושבי רמת השרון ( ילדים חינוס הורה/ משתתף מעל גיל 18 בעלות של 50 ₪ )
  6. טיול חינוס לילדים ומבוגרים לקיפצובה
  7. הפנינג אטרקציות בברכת שרונית דמי כניסה בעלות של 20 ₪
- כמו כן פורסם בנפרד מכתב מאת סגן ראש העיריה המשמש כמחזיק תיק הרווחה והספורט בנושא סיוע למשפחות שמתקשות לשלם לקייטנות
- לדברי סגן ראש העירייה הפרסומים שקובצו לחוברת שכותרתה אירועי קיץ ברמת השרון מומנו מכספים פרטיים שאינם קשורים לעיריית רמת השרון
- מבדיקת נושא התשלומים בגין הפקת החוברת (עיצוב גרפי והדפסת החוברת) נמצא כי התשלום בגין הדפסת 1,000 החוברת של אירועי הקיץ ברמת השרון בסך 1,615 ₪ עדיין לא שולמו לבית הדפוס (ד.ר.ה.) . כמו כן נמצא כי שולמו 1,500 ₪ בגין עיצוב גרפי לחוברת אירועי קיץ ברמת השרון למעצב גרפי ( א.י.) . ( יצויין כי עד למועד כתיבת דוח הביקורת ( דצמבר 2017 ) לא שולם התשלום לבית הדפוס )

יצוין כי הפרסומים הנ"ל בוצעו ללא ידיעת ראש העירייה, מנכלית העירייה וכל גורם אחר בעירייה מלבד סגן ראש העירייה עוזרו ומנהלת לשכתו.

סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט 1959 קובע כי לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של רשות מקומית, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי הרשות המקומית, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה.

סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט 1959 קובע כי האיסורים וההגבלות בהתאם לסעיף 2א יחולו גם מחוץ לתקופת ההגבלות (תשעים הימים שלפני הבחירות) כלומר ללא קשר לתקופת הבחירות.

ההנחיה הכללית בנושא של היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.1900 עוסקת באיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט 1959 על עשיית שימוש בכספים או ברכוש של הרשות המקומית בקשר עם תעמולת בחירות קובעת עקרונות מנחים לקביעה מהו פרסום בקשר עם תעמולת בחירות.

מבדיקת הפרסומים של סגן ראש העירייה עולה כי הפרסום בנושא הטיול לספארי וכן הטיול לקיפצובה אומנם לא מומן על ידי העירייה (כאמור התשלום בגין הדפסת 1,000 החוברת של אירועי הקיץ ברמת השרון בסך 1,615 ₪ עדיין לא שולמו לבית הדפוס) אך הרישום לטיול ולהסעה התבצע במשרדי העירייה על ידי מנהלת לשכת סגן ראש העירייה שמשמשת גם כמרכזת התרבות התורנית. כמו כן בפרסום פורסם מספר הטלפון של מנהלת הלשכה של סגן ראש העירייה בעירייה וכן הפונים למודעה נדרשו ליצור עימה קשר בשעות עבודתה בעירייה (בין השעות 08.30-12.30). יצוין כי מנהלת הלשכה של סגן ראש העירייה משמשת גם כרכזת התרבות התורנית בעירייה.

**הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה השתמש במשאבי הרשות המקומית בניגוד לנהלים. העסקתה של מנהלת לשכת ראש העירייה ברישום לטיולים ולהסעות לפעילויות שאינן קשורות לפעילויות העירייה הינה בניגוד לחוק והתקנות ומהווה**

שימוש פסול במשאבי הרשות . בהתאם להוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה עקרון שוויוניות הבחירות ואמון הציבור במנהל הציבורי מחייב שהרשות המקומית לא תיקח כל חלק במערכת הבחירות . במסגרת זו כאמור נאסר על נבחרי ציבור ועובדי ציבור לעשות שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכי מערכת בחירות או לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה . איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה . שימוש מעין זה כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות יכול שיכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש " בכספים של גוף מבוקר " לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה .

לצד האמור ובנוסף לו , על עובדי הרשות המקומית ובפרט על הדרג הנבחר , להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו או יטלו חלק בפעילות פוליטית , וזאת אם מדובר בפעילות שבמסגרת העבודה ובין אם מדובר בפעילות שאינה במסגרת העבודה או בפעילות התנדבותית . פעילות מעין זו אינה ראויה שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי .

#### תגובת המבוקר

אני מרגיש צורך לציין כי קראתי בתדהמה ממצא זה של הביקורת ועד היום, אני מתקשה להבין מהו הקשר הקיים בין הפעולות שבוצעו על ידי לבין תעמולת בחירות בכלל ובין שימוש במשאבי הרשות לצורך תעמולת בחירות בפרט.

להלן אשיב לגופם של דברים.

כאמור לעיל, הביקורת מבססת את ממצאיה על סעיף 2א לחוק התעמולה המחיל איסור לעשות שימוש בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר, לרבות רשות מקומית, לצורך תעמולת בחירות.

אולם אין כל קשר בין הפעולות שבוצעו על ידי ונבדקו על ידי הביקורת לבין תעמולת בחירות.

החקיקה אינה מגדירה מהי "תעמולה" אך ניתן ללמוד על כך מהנחיות משרד הפנים כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל מיוחד המאגד את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (מפורסמות מידי בחירות לרשויות המקומיות ופורסמו לאחרונה בשנת 2013).

חוזר זה התייחס בין היתר גם לאיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק התעמולה וקבע הוראה ספציפית לעניין פרסומים לפיה "אין לפרסם מידע הערוך בפרסום שמו של ראש הרשות המקומית או נבחר ציבור במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות". מכאן ניתן ללמוד, כי האיסורים על פרסומים כאלו ואחרים המיוחסים לתעמולת בחירות, הינם לתקופה של חצי שנה לפני הבחירות.

כאשר קיימת הוראה ספציפית בדין המסדירה נושא מסוים, אין כל מקום לגשת להוראות דין שכלל אינן רלוונטיות. ההוראה קובעת איסור על ביצוע פרסומים הכוללים את שמי במשך חצי שנה לפני הבחירות. גם אם נלך לפי גישה מחמירה, לא יכול להיות חולק על כך כי פרסומים שבוצעו כשנה וחצי לפני הבחירות אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה.

**לפיכך, הטענה כי הפרסום שבוצע מהווה תעמולת בחירות אסורה או פעילות שמטרתה רווח פוליטי היא מוטעית ומנוגדת להוראת הדין הספציפית והפרטנית בנושא.**

**לפיכך, יש לקבוע כי לא בוצעה על ידי כל תעמולת בחירות. משלא בוצעה כל תעמולת בחירות, לא יכולה לקום כל טענה כי עשיתי שימוש במשאבי הרשות לצורך תעמולת בחירות.**

כאמור לעיל, במסגרת תפקידי כנבחר ציבור וכסגן ראש העירייה, אני עושה פעילות ענפה למען טובת ורווחת הציבור. במסגרת זו, פעלתי לארגון האירועים המצוינים בטיוטת הדו"ח וביצעתי פרסום לאירועים אלו. הפעולות שבוצעו על ידי בוצעו על מנת לשרת את ציבור התושבים.

**הביקורת מבלבלת בין פעילות שמיטיבה עם הציבור לבין תעמולת בחירות אסורה.**

לא יתכן כי פעולות שבוצעו על ידי נבחר ציבור במסגרת תפקידו ומיטיבות עם הציבור ייחשבו לתעמולת בחירות או לניסיונות להשגת רווח פוליטי בוודאי כאלה שבוצעו תקופה כה ארוכה לפני הבחירות!!

האם נבחר ציבור שמקים גן משחקים כשנה וחצי לפני הבחירות ומפרסם את פתיחת הגן לתושבים נחשב כעושה תעמולת בחירות או מנסה להפיק רווח פוליטי? בוודאי שלא.

האם נבחר ציבור שפועל לסלילת כביש גישה לשכונה מסוימת כשנה וחצי לפני בחירות נחשב כעושה תעמולת בחירות או להפיק רווח פוליטי? בוודאי שלא.

האם נבחר ציבור שמכריז על פתיחה של בית ספר חדש או מוסד ציבורי אחר נחשב לכזה שמבצע תעמולת בחירות או להפיק רווח פוליטי? בוודאי שלא.

**כך גם נבחר ציבור שמארגן פעילויות תרבותיות למען תושבי העיר כשנה וחצי לפני הבחירות אינו עושה תעמולת בחירות - אלא פועל למען תושבי העיר וציבור בוחריו.**

כאמור לעיל, ארגון הפעילויות ופרסום שלהן בוצע במסגרת תפקידי כסגן ראש העיר ובמסגרת הסמכויות המסורות לי בתפקיד זה. עובדי הלשכה תפקידם, בין היתר, לסייע לי לשרת את הציבור ולפיכך, אין כל מניעה כי ייקחו חלק בפעילות הציבורית אותה אני מבצע.

הטענה של הביקורת כי העובדה שעובדי הלשכה סייעו לרישום לפעילויות מהווה שימוש אסור במשאבי העירייה לצרכים פוליטיים היא טענה מופרכת. עובדי הלשכה מסייעים לי בפעילותי הציבורית, אשר אין בינה לבין תעמולת בחירות כל קשר.

יש להבדיל בין פעולות שהן תעמולת בחירות לבין פעילות שוטפת של נבחר ציבור למען התושבים. ככל ונייחס כל פעולה חיובית שעושה נבחר ציבור במהלך כהונתו המפורסמת לידיעת הציבור, מעבר לחצי שנה הקבועה בהנחיות משרד הפנים, אנו נפגע בפעולות נבחר הציבור וביציבור עצמו שלא ייהנה מפועלו.

יתרה מכך, מדובר בעלון שמתפרסם מעת לעת במשך שנות כהונתי כסגן ראש העיר **והוא נמנה בפעילות השגרתית שאני מבצע לטובת הציבור** מבלי כל קשר לראש העיר המכהן (אשר התחלף עם השנים) ובכך אין כל קשר לתעמולת בחירות.

לפיכך, היות ואין המדובר בתעמולה והמדובר בפעילות שגרתית אותה אני עושה כנבחר ציבור למען התושבים, הסיוע המינימאלי של מנהלת לשכתי ברישום לטיולים והסעות לפעילויות אינו מהווה שימוש במשאבי הרשות לצורך תעמולה, אלא הגשמת מטרת תפקידה וסיוע (ויש לומר שבחלק זה הסיוע הוא מינימאלי) לקידום פעילותי עבור אוכלוסיית הרווחה עליה אני אמון כמחזיק תיק הרווחה.

**מאחר ומדובר בטענה מוטעית שאינה נשענת על כל בסיס משפטי ומחמירה באופן לא מוצדק את ההנחיה שהוציא משרד הפנים בנושא, הינך מתבקש להסירה מדוח הביקורת הסופי.**

כאמור רוב הפרסומים קובצו לחוברת שכותרתה אירועי קיץ ברמת השרון ( למעט מכתב מאת סגן ראש העיריה המשמש כמחזיק תיק הרווחה והספורט בנושא סיוע למשפחות שמתקשות לשלם לקייטנות ). יצוין כי בנוסף לפעילויות שבוצעו על ידי גורמים פרטיים החוברת מכילה גם פעילויות שבוצעו על ידי העירייה . החוברת מעוטרת בסמל העירייה בכל דף ודף מהחוברת כך שכל המעיין בחוברת יכול להתרשם כי החוברת פורסמה על ידי העירייה .

הביקורת מעירה כי יצירת מצג שווא כי פרסום מסוים הינו פרסום של העירייה הינו פסול ועלול לגרום להטעיה מכוונת של תושבי העירייה . הכללת פרסומים של פעילויות שונות המתבצעות בפועל על ידי העירייה ( פעילויות בגן נהרדעא ) וכן הפניית פונים לאגף הרווחה בעירייה ( כמו בפרסום של יום כף למשפחות הרווחה בלונה פארק תל אביב ) מחזקות את הרושם כי החוברת פורסמה על ידי העירייה .

בנוסף הביקורת מעירה כי השימוש בסמל הרשמי של עיריית רמת השרון בפרסומים הנ"ל כפי שבוצע בחוברת אירועי הקיץ הינו פסול

#### **תגובת המבוקר**

ראשית, כפי שהביקורת ציינה בעצמה, העלון כלל מספר פעילויות שבוצעו על ידי העירייה עצמה ולפיכך, סברתי כי יהיה זה נכון להכליל את סמל העירייה על גבי העלון.

שנית, מדובר בפרסום שכלל יש לבצעו באמצעות העירייה מאחר והוא כולל אירועים לרווחת ולטובת תושבי העיר. הסיבה היחידה כי העירייה לא ביצעה את הפרסום הינה כי החלטתי לבצע את הפרסום בעצמי ועל חשבוני, על מנת שלא ייטען כי נוצלו משאבים של העירייה (מה שלצערי לבסוף כן נטען) לטובת פרסום פעילויות המשרתות ציבור כזה או אחר.

מבלי לגרוע מכל האמור ולאור הסבת תשומת ליבי לנושא, בפרסומים הבאים אשר יתבצעו על ידי באופן פרטי, לא יבוצע שימוש בסמל העירייה, ללא קבלת חוות דעת משפטית מקדימה וזאת, על מנת שלא ליצור מצג לפיו הפרסום הינו פרסום רשמי של העירייה.

בהקדמה לחוברת אירועי הקיץ מפאר סגן ראש העירייה את פעילותו ומנכס לעצמו פעילויות שונות של העירייה כמו כן בדף ההקדמה מצורפת תמונתו של סגן ראש העירייה .

**הביקורת מעירה כי בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים נקבע כי כדי לקבוע אם פרסום מסוים הוא בגדר תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה יש להביא בחשבון את נסיבות המקרה ולבחון מכלול רחב של משתנים, ובראשם האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת שהציבור עשוי להפיק ממנו.**

**משרד מבקר המדינה קבע כי הוספת שמו, חתימתו או תמונתו של נבחר ציבור להודעות שמפורסמות בכל עת אין בה בדרך כלל כדי להוסיף מידע חיוני לציבור; לעומת זאת, עשוי להיות בה ערך תעמולתי מובהק. החלטות ברוח זו קיבל גם יו"ר ועדת הבחירות .**

### **תגובת המבוקר**

בעלונים/חוברות מידע/דפי מידע ופרסומים אחרים לציבור, מקובל כי בעל התפקיד, בין אם מדובר בנבחר ציבור ובין אם מדובר בעובד הרשות הרלוונטי, כותב מספר מילות הקדמה. כך גם אני עשיתי ומצאתי לנכון לנצל את הבמה, כדי לספר לציבור על חלק מהפעולות אותן העירייה ואני באופן אישי מבצעים לטובת הציבור.

מדובר בתיאור של פעילויות שונות ובשום אופן אין מדובר בניסיון להלל את עצמי או לנכס לעצמי פעילויות כפי שנכתב על ידי הביקורת.

אני בהחלט מסכים כי אם היה מדובר בתקופה סמוכה למועד הבחירות, היה מקום לקבוע כי מדובר בתעמולת בחירות אסורה. אולם, שעה שהפרסום בוצע, כשנה וחצי לפני הבחירות, אין כל זיקה בין הפרסום לבין הבחירות ואין לקבוע כי מדובר בפעילות אסורה.

בעניין זה, אפנה את המבקר לעמדת יו"ר וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 (שהנחיותיו חלו גם על מערכת הבחירות לרשויות המקומיות) כבוד השופט סלים ג'ובראן, שציין כי:

"למען הסר ספק, יש לציין כי על אף שהאיסור לשימוש בנכסי ציבור אינו מוגבל לתקופה שבטרם למועד הבחירות, דין תמונה של ראש העיר בתקופה זו אינה כדין תמונה של ראש העיר בתקופה אחרת. אלמנט הזמן משקולל אל תוך מבחן הדומיננטיות, וספק בעיני אם סעד דומה היה ניתן אם העתירה היתה מוגשת לא בסמוך למועד הבחירות".

לפיכך, טענת הביקורת אינה מתיישבת עם קביעה זו של יו"ר ועדת הבחירות שכן לעיתוי הפרסום משמעות רבה בקביעה האם מדובר בתעמולת בחירות והאם ניתן לפרסם תמונה של נבחר ציבור, ומן המצופה שהביקורת תעמוד על דיוקם של הדברים. במקרה דנן, לעומת מקרים אחרים שעמדו בפני וועדת הבחירות ובהם נפסק כי מדובר בתעמולת בחירות אסורה, מדובר בפרסום תמונה שבוצע זמן רב לפני הבחירות וללא קשר אליהן ולכן, אין כל מקום לכתוב הערה הנוגעת לתעמולת בחירות אסורה.

**לפיכך, הינך מתבקש להסיר הערה זו מדו"ח הביקורת הסופי.**

יצוין כי היועץ המשפטי לממשלה קבע כי במקרה של ספק בשאלה אם פרסום מסוים יש בו משום תעמולת בחירות אסורה, אם מבחינת התוכן או הצורה ואם

מבחינת העיתוי, מן הראוי להתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות או של משרד הפנים אשר בשעת הצורך יביאו את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה

נמצא כי סגן ראש העירייה או מי מטעמו לו מצאו לנכון להתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות או עם משרד הפנים בנושא לפני הפרסום. לדברי עוזר סגן ראש העירייה לפני פרסום החוברת התקיימה התייעצות עם גורמים ברשויות אחרות בנושא.

נמצא כי היועץ המשפטי של העירייה לא היה מודע לפרסומים הנ"ל וכמו כן לא התבקש לתת את חוות דעתו בנושא.

**הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה פעל בניגוד להוראות בכך שלא מצא לנכון להתייעץ עם היועץ המשפטי של העירייה לפני הוצאת החוברת הנ"ל למרות הספק שעלה בנושא הפרסום. בכך שמט מהיועץ המשפטי את היכולת לסייע לו להמנע מפרסום המודעות בדרך זו.**

#### **תגובת המבוקר**

בהקשר זה יצוין, אין כל חובה שבדין להתייעץ עם היועץ המשפטי טרם פרסום עלון כשנה וחצי טרם מועד הבחירות. במקרה דנן, לא היה כל ספק (מאחר וברור כי אין מדובר בתעמולת בחירות או שחל איסור על ביצוע הפרסום), לא הייתה כל סוגיה משפטית העומדת על הפרק ולא היה כל מקום להתייעץ עם היועץ המשפטי לעירייה.

**בכל מקרה, אין כל הוראת דין המחייבת פנייה ליועץ המשפטי לעירייה בסיטואציה כזו ולפיכך, הערת הביקורת אינה נשענת על כל בסיס נורמטיבי.**

**לפיכך, הינך מתבקש להסיר הערה זו מדו"ח הביקורת הסופי.**

בהתאם לעקרונות ולהנחיות שנקבעו יש להקפיד על הפרדה בין הרשות המקומית ובין נבחרי הציבור כאשר במסגרת הפרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי הציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלה הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של נבחר הציבור

כאמור בנוסף לחוברת אירועי קיץ פורסם בנפרד מכתב מאת סגן ראש העיריה המשמש כמחזיק תיק הרווחה והספורט בנושא סיוע למשפחות שמתקשות לשלם לקייטנות. המכתב פורסם מתקציב העירייה בעיתון המקומי כל ברמה. במכתב פונה סגן ראש העירייה למשפחות מרמת השרון שידן אינה משגת לצאת ולנפוש בקייטנות וכותב:

" הקיץ כאן והרצון של כל הילדים לצאת ולנפוש קייטנות. לצערי הרב אני שומע על משפחות מרמת השרון שידן אינה משגת וכתוצאה מכך הילדים שלהם נשארים בבית. לזה אני לעולם לא אסכים! אני קורא לכל משפחה שמתקשה לשלם לקייטנה, ליצור איתי קשר ואני מבטיח לעשות כל מה שאפשר, כדי שאפילו ילד אחד לא ישאר בבית בגלל קושי כלכלי. צוות לשכתי ירכז את כל הפניות ונטפל באופן מידי."

**הביקורת מעירה כי סגן ראש העירייה לא הקפיד על הפרדה ברורה בין הרשות המקומית ובין נבחרי הציבור המקומית וייחס לעצמו פעולות של הרשות.**

ככלל, יש להקפיד על ההפרדה שבין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור, בכלל זה בפרסומים מטעם הרשות המקומית, ואין לייחס לנבחרי ציבור ספציפיים פעולות של הרשות. וכדברי השופטת איילה פרוקצ'יה: "האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבחור, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות... מועמד, המתחרה בבחירות בעודו מכהן בתפקיד ציבורי, רוכש, מעצם תפקידו זה, חשיפה ציבורית גדולה, שאינה מנת חלקם של המועמדים האחרים. עם מציאות זו, המולידה, מטבע הדברים, נקודות פתיחה שונות של המועמדים, קשה להתמודד, אולם על רקע זה, יש משמעות מיוחדת לדרישת החוק למנוע ממועמד כזה עשיית שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, המעצימה את היתרון הניתן לו בהתמודדות".

כמו כן, מבקר המדינה ממליץ כי יש להנחות את הרשויות המקומיות לפעול דרך קבע לכך שכל מידע שיפורסם מטעם הרשות יישאו את שמה של הרשות המקומית בלבד, ולא יכללו את שמו, חתימתו או תמונתו של נבחר הציבור. זאת יש

לעשות בכל עת וללא קשר למועד הבחירות, על מנת למנוע הקניית יתרון תעמולתי פסול לנבחר הציבור על פני שאר המתמודדים על התפקיד; וכן, על מנת להבטיח שגם בתקופה שאינה תקופת בחירות יהיה ברור כי מדובר בפעולות ובמתנות של הרשות המקומית, הממומנות מהקופה הציבורית, ולא של נבחר הציבור עצמו, ואינן ממומנות מכספו הפרטי.

הביקורת מעירה כי גם במקרה זה נפגע האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת שהציבור עשוי להפיק ממנו. כן גם כאן הוספת שמו של נבחר ציבור להודעה שהתפרסמה אין בה כדי להוסיף מידע חיוני לציבור; לעומת זאת, עשוי להיות בה ערך תעמולתי מובהק.

### תגובת המבוקר

על אף שלא נדרש מהביקורת לבדוק נושא זה, נושא זה נכלל בדוח הביקורת.

למעלה מן הצורך, אשיב כי בפרסום זה אין כל ייחוס של פעולות הרשות לעצמי. כאמור בביקורת, אני מחזיק תיק הרווחה בעירייה ולפיכך, פונות אליי משפחות בבקשות לסיוע כספי.

לאור פניות רבות בנושא, נחשפתי לעובדה כי משפחות רבות בעיר מעוניינות לשלוח את ילדיהן לקייטנה אולם אין באפשרותן הכספית לעשות כן. אני מאמין כי כנבחר ציבור, חלה עליי החובה לעשות את כל אשר ביכולתי כדי לסייע למשפחות במצוקה במיוחד כאשר מדובר בילדים. משכך, לקחתי על עצמי לדאוג לכך שכל ילד בעיר רמת השרון שירצה להשתתף בקייטנה, יוכל לעשות זאת.

לפיכך, במסגרת תפקידי כמ"מ יו"ר אגודת הספורט העירונית ובתיאום ושיתוף פעולה עם מנכ"ל אגודת הספורט, קיבלנו החלטה כי אגודת הספורט תעניק הנחות והטבות כלכליות למשפחות שידן אינן משגת. על מנת להביא את הידיעה על מתן ההטבות לכמה שיותר תושבים בזמן קצר, בוצע הפרסום בעיתונות. לא ברורה טרוניית הביקורת בעניין. הכיצד הביקורת מצפה כי דבר מתן הסיוע יובא לידיעת התושבים? האם ציפתה הביקורת שאצא לרחוב ואשאל משפחות האם הן צריכות סיוע

ברישום לקייטנות? כיצד אוכל להגיע לכלל המשפחות אם לא על ידי פרסום?

לגבי פרסום שמי במודעה אשיב כי מאחר ואני הגורם המקצועי בעירייה המטפל בנושא, פורסם שמי כמי שיש לפנות אליו. אין הדבר שונה מפרסומים המבוצעים בעיתונות בתחום זיהום האויר בהם בתחתית המידע כתוב מספר הטלפון של הממונה על התחום לצורך פניות. אין הדבר שונה פרסום של האחראית על קידום זכויות האישה בדף מידע שמפרסמת העירייה בנושא. **כלומר - אין כל איסור שבדין כי נבחר ציבור המטפל בנושא מסוים ואחראי עליו יפרסם את שמו בידיעה הנוגעת לטיפול בנושא.**

לסיכום הדברים, בשום אופן לא מדובר בתעמולת בחירות אלא בפעילות מבורכת אותה אני מבצע על מנת לסייע למשפחות שידן אינן משגת. צר לי כי הביקורת בוחרת לקחת פעולות למען הציבור ומנסה לצבוע אותן בצבעים ציניים של הפקת רווח פוליטי.

לאור כל האמור לעיל, הרי שלא נפל כל פגם בהתנהלותי בנושא ואין מקום להערת הביקורת בנושא זה. לפיכך, הינך מתבקש להסיר הערה זו מדו"ח הביקורת הסופי.

דוח ביקורת בנושא  
נוכחות חברי מועצה בישיבות  
מועצת העירייה

## נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה

### מבוא

מועצת העירייה הינה מעין בית הנבחרים של השלטון המקומי. זהו גוף מחוקק, מפקח, מבקר, יוזם ומשפיע על חייהם של התושבים המתגוררים בתחום העירייה. מתוקף כך חברי המועצה שנבחרים בבחירות דמוקרטיות פועלים כנציגי הציבור שבחר בהם, פועלים כמעין חברי כנסת של אותו מתחם רשות ומהווים את לב ליבה של העשייה המקומית כגון: חקיקת עזר, ניהול ענייני הכספים של העירייה וכדומה.

למימוש תפקידם על חברי המועצה מוטלת החובה להשתתף בישיבות המועצה.

להלן הוראות פקודת העיריות הנוגעים למועצת העירייה:

### מספר חברי המועצה

19. (א) מספר החברים של מועצה העומדת לבחירה ייקבע על ידי השר לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים ביום הקובע בספר התושבים המתנהל לפי פקודת מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העירייה; תעודה מאת השר המעידה על מספר זה תשמש ראיה חותכת לתכנה; וזו הטבלה:

| הסוג | מספר התושבים        | מספר חברי המועצה |
|------|---------------------|------------------|
| א'   | עד 5,000            | 9                |
| ב'   | מ-5,001 עד 25,000   | 9 עד 15          |
| ג'   | מ-25,001 עד 100,000 | 15 עד 21         |
| ד'   | למעלה מ-100,000     | 21 עד 31         |

### התחלת כהונה

24. (א) מועמדים בבחירות למועצה שפקיד הבחירות הכריז עליהם כמי שנבחרו חברי מועצה לפי סעיף 46 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), או שנקבעו כחברי המועצה בפרוטוקול שנוהל לפי סעיף 66 לחוק הבחירות, יתחילו לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות;

התקיימו בחירות חוזרות לראשות העיריה לפי סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, יתחילו המועמדים האמורים לכהן 21 ימים לאחר יום הבחירות החוזרות.

(ב) המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה תוך 14 ימים מיום התחלת כהונתם של חברי המועצה כאמור בסעיף קטן (א).

#### **הצהרת אמונים של חברי המועצה**

24א. (א) עם כינוסה של ישיבת המועצה הראשונה לאחר הבחירות יצהיר חבר המועצה אמונים; ואלה דברי ההצהרה:  
"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי במועצה".

(ב) חבר המועצה שלא הצהיר את הצהרת האמונים, לא ייחנה מזכויותיו של חבר המועצה, לרבות זכות ההצבעה במועצה ובועדותיה, כל עוד לא הצהיר.

(ג) חבר המועצה שלא נכח בישיבת המועצה הראשונה, או שהיה לחבר המועצה לאחר מכן, יצהיר את הצהרת האמונים בישיבה הראשונה שבה הוא נוכח.

#### **רציפות הכהונה**

25. מועצה קיימת תמשיך בתפקידה עד שתיכנס לתפקידה מועצה חדשה.

#### **העדר משיבות המועצה**

123. (א) חבר מועצה שנעדר משיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העיריה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה משיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העיריה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה

והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.

- (ג) לא שלח ראש העיריה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה ישלח במכתב רשום לראש העיריה.

#### **ישיבות המועצה והנוהל בהן**

136. (א) ישיבות מועצה, זימונן והנוהל בהן יהיו לפי התקנון שבתוספת השניה.

- (ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לשנות את הוראות התקנון.

#### **חישוב המניין החוקי ופחיתתו**

137. (א) לשם קביעת מספר חברי המועצה הדרוש למנין חוקי של המועצה יראו את המספר הכולל של חברי המועצה שצריך היה לבחרם כאילו נבחרו.

- (ב) פחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה מהמנין החוקי שנקבע בתקנות הנוהל, רשאי השר לעשות אחת מאלה:

- (1) להורות שהמועצה תיחשב כמועצה שחדלה;
- (2) להורות שייערכו בחירות למילוי המקומות שנתפנו במועצה;
- (3) למנות אנשים כשירים להיבחר חברי מועצה שיכהנו כחברי מועצה במקומות שנתפנו

#### **תוצאות פינוי מקום במועצה**

138. בכפוף לאמור בסעיף 137(ב), שום פעולה או הליך של מועצה או של ועדה מועדוטיה לא יהיו נטולי תוקף משום כך בלבד שנתפנה מקום במועצה.

#### **חזקת כשרות**

139. (א) כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר יראו –

- (1) כל ישיבה של מועצה או של ועדה מועדוטיה שנתקבלה בה החלטה – כישיבה שנתכנסה ונתקיימה כהלכה;
- (2) כל האנשים שנכחו בישיבה – כבעלי סגולות הכשרה כדין;

(3) כל ועדה שדנה בענין פלוני – כועדה שהוקמה כהלכה ומוסמכת לדון בענין שפורש בפרוטוקול של ההחלטה שנתקבלה.

(ב) פרוטוקול של החלטות משיבות המועצה, המוחזק בהתאם לתקנות הנוהל, יתקבל כראיה בלי צורך בהוכחה נוספת.

להלן ממצאי הבדיקה לגבי השתתפות חברי מועצת העירייה בישיבות המועצה בשנת 2017 :

**נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה**

| סוג הישיבה    | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין | מן המניין  | לא מן המניין |
|---------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| מספר ישיבה    | 30           | 33         | 31           | 34         | 35           | 32         | 33           | 34         | 35           | 32         | 33           | 34         | 36           |
| תאריך         | 08/01/2017   | 08/01/2017 | 15/01/2017   | 05/02/2017 | 05/03/2017   | 15/03/2017 | 15/03/2017   | 02/04/2017 | 04/06/2017   | 04/06/2017 | 02/07/2017   | 06/08/2017 | 14/08/2017   |
| אבי גרובר     | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| עידן למדן     | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| יעקב קורצקי   | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| דברת וייזר    | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 0            | 0          | 1            |
| רות גרונסקי   | 1            | 1          | 1            | 1          | 0            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 0          | 0            |
| נורית אבנר    | 1            | 1          | 1            | 1          | 0            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| שמואל גריידי  | 0            | 0          | 0            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 0            |
| שירה אבין     | 1            | 0          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| רפאל בראל     | 1            | 0          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| מארק מימוני   | 1            | 0          | 1            | 1          | 0            | 1          | 1            | 0          | 1            | 1          | 1            | 0          | 1            |
| איריס קלקא    | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 0          | 0            | 0          | 1            | 1          | 0            | 1          | 1            |
| אהרון אלמוג   | 1            | 0          | 0            | 1          | 1            | 0          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| גיא קלנר      | 1            | 1          | 0            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            |
| טל עזגד       | 1            | 0          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 1          | 1            | 0          | 1            |
| עידו כחלון    | 0            | 0          | 1            | 0          | 0            | 1          | 1            | 1          | 0            | 0          | 1            | 1          | 0            |
| סה"כ משתתפי ם | 13           | 8          | 12           | 14         | 14           | 12         | 14           | 14         | 11           | 14         | 13           | 11         | 12           |

| סוג הישיבה         | לא המני ין | מן המני ין | לא המני ין | לא המני ין | לא המני ין | מן המני ין | לא המני ין | לא המני ין | לא המני ין | מן המני ין | לא המני ין |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| מספר ישיבה         | 37         | 41         | 42         | 43         | 40         | 39         | 42         | 41         | 42         | 43         | 42         |
| תאריך              | 14/08/2017 | 10/09/2017 | 01/10/2017 | 22/10/2017 | 29/10/2017 | 05/11/2017 | 26/11/2017 | 03/12/2017 | 03/12/2017 | 24/12/2017 | 03/12/2017 |
| אבי גרובר          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          |
| עידן למדן          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| יעקב קורצקי        | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 0          |
| דברת וייזר         | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          |
| רות גרונסקי        | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 0          |
| נורית אבנר         | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 0          |
| שמואל גריידי       | 0          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| שירה אבין          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          |
| רפאל בראל          | 1          | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| מארק מימוני        | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| איריס קלקא         | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| אהרון אלמוג אסולין | 1          | 1          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| גיא קלנר           | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| טל עזגד            | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| עידו כחלון         | 0          | 1          | 0          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          |
| סה"כ משתתפים       | 12         | 14         | 12         | 12         | 13         | 13         | 12         | 14         | 10         | 14         | 10         |

**סיכום נוכחות חברי מועצה בישיבות המועצה**

| נוכחות<br>באחוזים | חסר | נוכח | סה"כ<br>ישיבות |                          |
|-------------------|-----|------|----------------|--------------------------|
| 91.66%            | 2   | 22   | 24             | אבי<br>גרובר             |
| 95.83%            | 1   | 23   | 24             | עידן<br>למדן             |
| 91.66%            | 2   | 22   | 24             | יעקב<br>קורצקי           |
| 75.00%            | 6   | 18   | 24             | דברת<br>וייזר            |
| 75.00%            | 6   | 18   | 24             | רות<br>גרונסקי           |
| 83.33%            | 4   | 20   | 24             | נורית<br>אבנר            |
| 70.83%            | 7   | 17   | 24             | שמואל<br>גריידי          |
| 87.50%            | 3   | 21   | 24             | שירה<br>אבין             |
| 91.66%            | 2   | 22   | 24             | רפאל<br>בראל             |
| 83.33%            | 4   | 20   | 24             | מארק<br>מימוני           |
| 75.00%            | 6   | 18   | 24             | איריס<br>קלקא            |
| 83.33%            | 4   | 20   | 24             | אהרון<br>אלמוג           |
| 95.83%            | 1   | 23   | 24             | אסולין                   |
| 91.66%            | 2   | 22   | 24             | גיא קלנר                 |
| 62.50%            | 9   | 15   | 24             | טל עזגד<br>עידו<br>כחלון |

1. במהלך שנת 2016 התקיימו 24 ישיבות מועצה מהם 9 ישיבות מן המניין ו – 15 ישיבות מועצה שלא מן המניין .
2. נמצא כי מקרב חברי המועצה אף לא אחד מחברי המועצה נכחו בכל הישיבות שהתקיימו . 2 חברי מועצה לא נכחו בישיבת מועצה אחת , 4 חברי מועצה לא נכחו ב-2 ישיבת מועצה , חברת מועצה אחת לא נכחה ב- 3 ישיבת מועצה, 3 חברי מועצה לא נכחו ב-4 ישיבת מועצה , 3 חברי מועצה לא נכחו ב-6 ישיבת מועצה , חבר מועצה אחד לא נכחה ב- 7 ישיבת מועצה , חבר מועצה אחד לא נכחה ב- 9 ישיבת מועצה
3. כאמור בהתאם לסעיף 123(א) חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות – אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות – יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן
4. נמצא כי 3 חברי מועצה לא נכחו ב- 3 ישיבות מועצה רצופות . הביקורת מציינת כי בהתאם להוראת החוק חברי מועצה אלו (לאחר קיום ההליך הקבוע בחוק ) היו אמורים לחדול מלכהן כחברי מועצה .
5. כאמור בהתאם לסעיף 123 (ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכל לפי המאוחר, ישלח לו ראש העירייה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה ; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה.
6. נמצאו 10 מקרים בהם חברי מועצה לא נכחו בשני ישיבות רצופות . הביקורת מעירה כי ראש העירייה לא נהג על פי הוראות החוק ולא שלח לחבר המועצה במכתב רשום הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדרה ואת נוסחו המלא של סעיף 123(א) וכמו כן לא נשלח העתק ממכתב זה לממונה.

הביקורת מעירה כי השתתפות חלקית של חברי המועצה בישיבות המועצה פוגעת באפקטיביות פעילות המועצה כמכשיר לבקרה וביקורת . מליאת המועצה בהתכנסותה היא הבמה של חברי המועצה להשמעת דברי תמיכה וביקורת . זאת הזירה לקבל ולדרוש הסברים על פעולות הרשות באמצעות שאילתות , הצעות

**לסדר ונאומים. מצב בו חברי מועצה לא משתתפים הישיבות המועצה פוגע פגיעה  
אנושה בתפקוד המועצה ופוגם ביכולתה למלא את תפקידה באופן יעיל ואפקטיבי.**

**התייחסות ראש  
העירייה לדוח  
מבקר העירייה**

19/6/2018  
ו' תמוז, תשע"ח

לכבוד:  
ניסים בן יקר  
מבקר העירייה  
כאן

**הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2017**

שלום רב,

קיבלתי בתודה את דוח מבקר העירייה לשנת 2017.  
ראשית, ברצוני לברך אותך על העבודה היסודית והמקיפה שהושקעה בדו"ח.  
מערך הביקורת העירוני מהווה נדבך חשוב ביותר בשמירה על הניהול התקין של פעולות העירייה  
ועובדיה, על טוהר המידות ועל התהליכים הנרקמים.  
הנהלת העירייה תפעל לשיפור המערכת העירונית לאור ההערות העולות בדו"ח ונקיים דיונים ליישום  
הערות הביקורת.  
אני מברך על שיתוף הפעולה.

בברכה,  
אבי גרובר  
ראש העירייה

## **התייחסות ראש העירייה לממצאי דוח הביקורת**

### **תחזוקת מבני ציבור**

הנהלת העירייה רואה בחומרה רבה בהתנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם כללי המנהל התקין ושעולה בה חשש לפגיעה בטוהר המידות. מאז הביקורת - מנהל מחלקת התחזוקה סיים את תפקידו בנובמבר 2016, הנהלים חודדו, הוספו תקני כ"א בעלי הסמכה מקצועית, ועדות הרכש אינן מאשרות הצעות יחיד ועוד.

ראוי לציין כי הטיפול המהיר בליקויים שעולים בדיעבד בדוח זה הביאו לחסכון של מאות אלפי שקלים בשנה.

### **ניקיון, תחזוקה ובטיחות בגנים הציבוריים**

הנהלת העירייה השקיעה בשנתיים האחרונות משאבים אדירים לשדרוג ושיפוץ כלל הגינות הציבוריות הקיימות בעיר: החלפת ספסלים, פחים, תאורה, מתקני משחק, משטחי גומי, גדרות, צמחיה, מערכות השקייה, שילוט, שתילה של מעל ל- 1,000 עצים חדשים, ביצוע "סקר עצים" ו"סקר מים" ועוד. בנוסף לכל זאת הוקמו בכל העיר גינות חדשות (אלכסנדרוני, הטבק, נווה גן ואחרים). הנהלת העירייה הוסיפה תקנים וכ"א שכל תפקידם לנקות את צואת הכלבים והגרפיטי במרחב הציבורי, לצד הגברת האכיפה בנושא.

כחלק ממדיניות העירייה בשנתיים האחרונות לקדם את בעלי הצרכים המיוחדים ובכלל זה את הנגשת המרחב הציבורי, אנו מנגישים בימים אלו את כלל מעברי החציה בעיר, ומחלקת גנים ונוף החליפה מתקני משחק על מנת שכל גינה בעיר תהיה מונגשת ומזמינה גם לבעלי צרכים מיוחדים.

### **ביטוחי העירייה**

קראתי בעיון את ממצאי הדוח בעיון רב, והנחיתי את גורמי המקצוע לבחון את המלצותיו ולהגיש לי את מסקנותיהם לבחינה.

### **כוח אדם באגודת הספורט**

קראתי בעיון את ממצאי הדוח בפרק זה. הדוח מעלה ליקויים רבים בנושא העסקת עובדים באגודת הספורט, אך כפי שידוע, נוהל העסקת עובדים באגודת התקיים באופן זה שנים רבות ותידרש עבודה מערכתית ועמוקה לטיפול בממצאי הדוח. הנחיתי את גורמי המקצוע לבחון את המלצותיו ולהגיש לי את מסקנותיהם לבחינה. הנהלת העיר תפעל ליישום מלא של הוראת החוק.

### **פרויקט פינוי בינוי במתחם אילת**

בתוכנית אילת באים לידי ביטוי הפגמים הקשים שהובילו את עבודת התכנון ואת תהליכי אישור תוכניות הבנייה הגרנדיוזיות במשך שנים ארוכות ברמת השרון. במהלך השנים הללו אושרו פרויקטים עתירי זכויות בריווחיות גבוהה ליזמים, תוך פגיעה קשה במרקם ובצביון החיים של אזורים שלמים, תוך התעלמות מוחלטת מהעלויות והמשמעויות הכבדות שיהיו לתוכניות האלה על הקופה העירונית, במהלך ובשנים שלאחר השלמת בנייתן.

הביקורת בדו"ח מדברת בעד עצמה ומתארת תהליכים שרובם התרחשו בטרם היבחרי לראשות העיר. לאורך כל השנתיים האחרונות, וכמי שמקפיד על כללי המנהל התקין והשקיפות, פעלתי במטרה לשנות את התוכנית ואף הבעתי הסתייגויות רבות המצביעות על הבעייתיות של התוכנית ומצביעות על כך כי ההחלטה התקבלה ללא רקע אובייקטיבי ומהימן.

את ההתנגדות שהגשתי לוועדה המחוזית דחו חברי האופוזיציה בטענה כי איננה משקפת את עמדתם וכתוצאה מכך, נותרתי בדעת מיעוט ותוכנית מתחם אילת נכנסה לתוקף.

למרות זאת, בימים אלו, אני מקדם דיון נוסף הנוגע להיטל ההשבחה של מתחם אילת, כשהדיון בנושא זה יעשה על בסיס דו"ח שמאי מקצועי במטרה לקבל החלטה על בסיס נתונים מלאים.

### **פרסומי מודעות על ידי סגן ראש העירייה**

פרק זה בדוח הביקורת הועלה לדיון בוועדת הביקורת עוד בחודש פברואר 2018, ומליאת העיר עודכנה במסקנות הועדה בישיבה מן המניין מספר 48 מיום 15.4.18.

מסקנת הועדה כפי שהובאה בפני המליאה ע"י יו"ר הועדה איריס קלקא: "המסקנה העיקרית היא מניעת הישנות המקרים, יצירת מצג שווא... והשגת רווח פוליטי".

אני מברך על המלצת הועדה .