

עיריית רמלה



מבקר העירייה

דוח שנתי

לשנת תשע"ד - תשע"ה

2014

בצירוף הערות ראש העירייה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסום, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצת העירייה, ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה אסור עפ"י סעיף 170 ג' (ו') לפקודת העיריות והמפרסם דינו מאסר שנה לפי סעיף 334 א' לפקודת העיריות.

תוכן עניינים

עמודים	נושא	מס"ד
6-10	רקע ונתונים כלליים ותפקידי וסמכויות הביקורת	1
11-52	הפיקוח על הבניה	2
59-93	הפקת אישורי טאבו	3
95-133	קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית	4
133-172	מח' פיקוח וחניה	5
173-200	אבטחת מידע	6
201-245	פינוי אשפה ביתית וגזם	7
247-286	מערך המצלמות בעיר	8
287-308	מעקב אחר תיקון ליקויים	9
309-314	נתוני ועדות בשנת 2014	10



לשכת ראש העירייה

א' סיון תשע"ה
19 מאי 2015

ש- 1053

לכבוד
חברי מועצת העירייה

נכבדי,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2014

מינהל ציבורי תקין מחייב קיום קבוע של מערכת בקרה וביקורת. בקרה נועדה להשפיע על תהליכים במהלך ביצועם וביקורת מיועדת לניתוח התהליכים שהביצוע שלהם הושלם.

הנושאים בדוח לשנה זו כוללים מייצג תחומי עשייה הקשורים לפעילות הענפה של העירייה.

תודתי למבקר העירייה על שעשה עבודתו בנאמנות וברמת אמינות גבוהה, תוך גילוי רגישות רבה לאתיקה של עובד ציבור וקיום מחויבות של מוסד ציבורי כלפי האזרח ולצוות המקצועי של משדר מבקר העירייה, המבצעים עבודה יסודית ומעמיקה לשיפור עבודת העירייה ואיכות השירות הניתן לתושבים.

כמו כן, ברצוני להודות לעובדי העירייה שדאגו לתיקון הליקויים ולשיפור השירות ולמניעת הישנותם של התקלות.

בכבוד רב,

יואב לביא
ראש העירייה



לשכת מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

רמלה, י' ניסן, תשע"ה
30 מרץ, 2015
בק – 21/2015

לכבוד
מר יואל לביא
ראש העירייה

אדון נכבד,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2014

מצ"ב דוח ביקורת שנערך במחלקות העירייה. על פי סעיף 170ג' דוח מבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב) לפקודת העיריות "המבקר יגיש לראש העירייה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדוח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת".

הביקורת מציינת לחיוב כי חלק ניכר מהליקויים תוקנו עוד במהלך הביקורת ע"י עובדי הרשות.

תפקיד חברי הוועדה לדון בדוחות הביקורת ובהערות ראש העירייה ולהגיש את המלצותיה לדיון במליאת המועצה.

אופן הטיפול בדוח יעשה בהתאם לשלבים הבאים:-

1. בתום שלושה חודשים מיום קבלת הדוח יגיש ראש הרשות לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.
2. לאחר קבלת הערות ראש העירייה (בעוד שלושה חודשים), ועדת הביקורת תדון בדוח ובהערות ראש הרשות ותגיש למועצה תוך חודשיים את סיכומיה והצעותיה.
3. תוך חודשיים תקיים המועצה דיון ותחליט בדבר אישור ההחלטות.

לא יפרסם אדם דוח זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, אולם רשאים המבקר או ראש הרשות באישור הוועדה, להתיר לפרסום הדוח או חלק ממנו.

בברכה,

יהושע קלפוס
מבקר העירייה
ממונה תלונות ציבור

העתק: מר מיכאל וידל – יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
חברי הוועדה לענייני ביקורת

רקע ונתונים כלליים

דוח הביקורת לשנת 2014 הינו הדוח השישי שנערך במסגרת עבודתי כמבקר העירייה. נושאי הביקורת שנבדקו נבחרו בהתאם לשיקול דעת המבקר, בקשת ראש העירייה והמלצות ועדת הביקורת. דוח הביקורת המסכם בכל אחד מהנושאים שנבדקו, נערך לאחר קבלה ובדיקת התייחסות של היחידה המבוקרת. בדוח כלולות המלצות שיביאו לקידום המינהל הציבורי בעירייה ולצמצום היקף הליקויים והחריגות באותם התחומים שנבדקו.

בדוח הנוכחי נבדקו הנושאים הבאים:

1. הפיקוח על הבניה
2. הפקת אישורי טאבו
3. הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה ובתמורה סמלית
4. מחלקת פיקוח וחניה
5. אבטחת מידע
6. פינוי אשפה ביתית וגזם
7. מערך המצלמות בעיר

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת מעקב לנושאים שבוקרו בדוח לשנת 2013. ביקורות המעקב נועדו לבדוק האם הליקויים שהועלו בביקורות קודמות תוקנו ומהם הצעדים שהמועצה נוקטת למניעת הישנותם.

דוח ביקורת הינו כלי רב חשיבות לקידום תהליך הנשיאה באחריות הציבורית ובעיצוב נורמות ארגוניות אישיות.

במהלך השנה השתדלה הביקורת להשתתף בדיוני הוועדות השונות וללוות את דיוני מליאת המועצה באופן קבוע. כמו כן, טיפלה הביקורת בדוחות משרד הפנים, הכספי והמפורט לשנת 2013, בדוח מבקר המדינה ובמספר תחומים נוספים.

ראויה לציון התייחסותו של ראש העירייה מר יואל לביא לעבודת הביקורת ולשיתוף הפעולה המלא לו זוכה מ"מ המבקר ממנכ"ל הרשות, הגזבר, מנהלי היחידות וכל עובדי הרשות. ברצוני להודות לעובדי הרשות על שיתוף הפעולה ולכל העובדים שעזרו וטרחו בהוצאת דוח זה.

תפקידי וסמכויות הביקורת בעירייה-מבוא כללי

170א. תפקידי המבקר(תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשנ"ה, תשס"ב)

- (א) ואלה תפקידי המבקר:
- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון,
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינולי הנהלתם.
- למי שעומד לביקורת 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 העירייה לבקר עניין פלוני.
 - (3) על פי דרישת הועדה לענייני 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 העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן ובהצעת התקציב השנתי.

170.ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע. עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה. לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170.ג. דו"ח מבקר (תיקון: תשל"א, תשל"ט, תש"ן, תשס"ב)

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח 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 לוועד דה לענייני ביקורת. אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

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

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים ההמועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

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

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

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

1170. חומר שאינו ראייה (תיקון: תשס"ב)

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

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון תשס"ה)

- (א) בסעיף זה, "הצוות" - עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה - **חוק מבקר מדינה**).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה חפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנוֹר־תם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני 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.

הפיקוח על הבניה

הפיקוח על הבניה

פרק 1- מבוא

1.1. כללי

בהתאם לסעיף 20 א' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק") - תיקון תש"ע.
"בוועדה מקומית ... מבקר הרשות המקומית יהיה מבקר הוועדה המקומית..."

בסעיף 27 לחוק נקבע כי:

"מתפקידה של הוועדה המקומית ... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה, [חוק התכנון והבניה]
וכל תקנה על פיו".

בסעיפים 5 א' ו - ב' (2) נקבע כי:

"מהנדס הרשות המקומית הוא הסמכות המקצועית בתחום תפקידיו" ובין תחום תפקידיו
וסמכויותיו:
"הפיקוח על הבניה".
מהנדסת העיר, באמצעות סגנית מהנדסת העיר בנושאי בניה ציבורית, והמחלקה לפיקוח על
הבניה ביתר נושאי הבניה, אחראית בין חלק מתפקידיה גם על הפיקוח על הבניה, כפי שמוגדר
בחוק הרשויות המקומיות (מהנדס הרשות המקומית) התשנ"ב – 1991.

הטיפול בבנייה בלתי חוקית

קיימת חשיבות לטיפול מהיר בכל בניה בלתי חוקית כדי להביא למניעה או צמצום מקרים
דומים בעתיד, וגם כדי להביא לצמצום ומניעה של תופעת קיום מבנים ו / או חלקי מבנים ללא
היתר לאורך זמן.
ככל שהזמן ממועד הבנייה הבלתי חוקית עד לגילויה ונקיטת הפעולות המנהליות או
המשפטיות הנדרשות גדול יותר, כך מצטמצמת האפקטיביות של פעולות הפיקוח על הבניה.
לחוסר איתור או גילוי של בנייה בלתי חוקית יש גם היבט כספי, היות שנדרש חיוב כספי בגין
בנייה זו עבור היטלים, אגרות וארנונה, גם אם אין עדיין היתר בנייה.

1.2. נתונים סטטיסטיים

1.2.1. מספר התושבים לשנת 2013 – 74,738

1.2.2. התקבלו נתונים ממח' רישוי ובנייה על מספר הדירות שהוצא עבורן היתר לפי

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כדלהלן:

שנת 2012 -23 דירות , שנת 2013 - 169 דירות

הביקורת מעירה שהנתונים בהקשר למספר הדירות הנ"ל אינם סבירים, אך לא נמצאו נתונים אחרים.

1.3. היקף הפעילות של המחלקה לפיקוח על הבנייה

1.3.1. המחלקה עוסקת בבדיקות המתחייבות ע"פ חוק התכנון והבנייה ותקנותיו לפי הפירוט:

מספר בדיקות / נושאים		סוג הבדיקות
שנת 2013	שנת 2012	
1166	1061	בדיקות אישורים לטאבו
325	313	בדיקת תוכניות רישוי
55	50	בדיקות לטופס 4 כולל טופס 2, תעודת גמר וחשמל בהליך חריג
117	167	בדיקות לצורך רישוי עסקים
16	51	תיקי פיקוח שנפתחו
241	247	בדיקת תלונות מוקד
44 יח"ד	54 יח"ד	בדיקות רישום בתים משותפים
40	23	דוחות למחלקה המשפטית לצורך הגשת תביעות
9		בדיקות לבקשת מדור תב"ע
15	12	צווי הריסה מנהליים
2 ע"י הועדה 10 ע"י הנאשם בליווי הפיקוח	4 ע"י הועדה 7 ע"י הנאשם בליווי הפיקוח	ביצוע הריסות
241	144	טיפול בקריאות מוקד
110		בדיקת תיקי בקשות להיתר שלא קודמו (תיקי ארון)
2391	2133	סה"כ

1.3.2. קריאות מוקד לשנת 2013

בשנת 2013 הופנו למחלקת הפיקוח על הבנייה 241 תלונות.

להלן התפלגות התלונות לפי הנושאים, כפי שנרשמו במוקד העירוני:

נושא הפנייה	כמות
אישורי טאבו	1
בנייה לא חוקית	169
גדר בלתי חוקית	28
הריסת מבנים מסוכנים	4
חריגת בנייה	6
מבנה מסוכן	17
מבנה נטוש	1
פיקוח על בנייה חדשה	15
סה"כ	241

פרק 2 – מטרות הביקורת

הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- | | |
|-----|---|
| 1.1 | תהליכי הפיקוח על הבניה ולוחות זמנים |
| 1.2 | בדיקות לאישור טופס 4 ותעודת גמר |
| 1.3 | בדיקות לטאבו |
| 1.4 | בדיקת תלונות |
| 1.5 | ממשקים עם מח' הכנסות העירייה |
| 1.6 | השימוש בתוכנות לצורך תיעוד, מעקב ובקרה של הפיקוח על הבניה |

פרק 3 – מתודולוגיה

- 1.1 איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך סוף שנת 2013 ותחילת שנת 2014.
- 1.2 קוימו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים :
 - מהנדסת העיר (להלן : "המהנדס"),
 - סגנית מהנדסת העיר,
 - מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה,
 - המפקחים,
 - מנהלת הכנסות העירייה
 - התובעת העירונית.
- התקבלו נתונים ממפעילי תוכנת המחשב המספקת שירותי מחשוב לאגף הרישוי והפיקוח.
- 1.3 המבקר ומהנדס מטעמו, נפגשו עם ראש העירייה.
- 1.4 לבקשת המבקר, התקבלו נתונים ומסמכים, לפי הצורך.
- 1.5 נערכו בדיקות מדגמיות חלקן גם לפי תלונות של תיקי פיקוח על הבניה, ותיקי בניה רלוונטיים .
- 1.6 טיוטת דוח הביקורת הועברה להערות והתייחסות הנוגעים בדבר.

עיקרי הממצאים

- א. הנתונים שהתקבלו על מספר הדירות שהוצא עבורן היתר לשנים 2012 ו-2013 (23 ו-169 בהתאמה) אינם סבירים.
- ב. לא נמצאו נהלים עירוניים מאושרים בנושאי הפיקוח על הבנייה, אופן הפעולות, האחריות ונהלי ממשק עם אגף ההכנסות, אגף המחשוב והחברה המפעילה את תוכנת הרישוי על אף שחלפו כ-3 שנים מעת כתיבת טיוטת הנוהל.
- ג. נמצא שקיים שוני גדול בכמות הבדיקות של אחד המפקחים לבין המפקחים האחרים.
- ד. נמצא שהיה קיים נוהג למסירת טופסי 4 לקראת הבקשה לאישור טופס 4. ע"פ הודעת מהנדסת העיר, עקב הערות הביקורת, שונה הנוהג, וכיום נמסרים טפסי הדיווח עם מסירת ההיתר.
- ה. בתחומי פעילות שונים של המפקחים (בדיקות שטח, טופס 4, שימועים וכו') לא קיים רישום ממוחשב ולכן הרישומים של פעילות המפקחים בנושאים אלה אינה מאפשרת ניתוחי נתונים ממוחשבים זמינים.
- ו. רוב הדיווחים לטופס 4 של האחראים לביקורת החיצוניים נמסרו בסמוך למועד הבקשה לטופס 4 ולא בסמוך למועדי הבנייה / ביקור באתר כנדרש בתקנות - 6 ימים ממועד הביקור באתר. פערי הזמן בין המועד הנדרש בתקנות לבין המועדים שהוגשו בפועל הגיעו גם למשך כ-שנה או יותר.
- ז. הביקורת מציינת שפערי זמן אלה נמצאים גם בעיריות אחרות.
- ח. בחלק מטפסי התיוג ("צ'קליסט") לאישור טופס 4 שנבדקו, לא הושלמו כלל הפריטים.
- ט. לא נמצא שננטו פעולות כנגד מבצעי הבנייה עקב חוסר דיווח ע"פ ס' 16.02 בתקנות התכנון והבנייה (ע"פ התקנות, המשך בנייה ללא דיווח נחשב כבנייה ללא היתר).
- י. במקרים שהוזמן עד לשימוע (מסירת גירסה), ההליך מתקיים בזמן ארוך מהנקבע בנהלים, יש לקיים תיעוד ודיווח.
- יא. ב-48% מהתיקים שנבדקו נמשך הטיפול עד להעברה למחלקה משפטית יותר מ-90 ימים.
- יב. חלק מהטיפול בתיקי הפיקוח נמשך מעבר לזמן הסביר, כאשר הבקורות במח' הפיקוח על הבנייה, במשרד מהנדסת העיר ויו"ר וועדת בינוי ערים לא איתרו אותן.
- יג. במספר מקרים, נמצאו פערי זמן גדולים יחסית בין דיווחי מוקד לבין מועדי פתיחת תיק פיקוח. לא קיים ממשק ממוחשב בין המוקד לבין הפיקוח העירוני.
- יד. בבדיקה פרטנית של שישה תיקים ישנים יחסית, נמצאו פערי זמנים גדולים עד לסיום הטיפול. הביקורת מציינת כי הדוגמאות הנ"ל אינן משקפות את ממוצע זמני הטיפול של מח' הפיקוח על הבנייה.

יג. חסרים ממשקים ממוחשבים בין מח' הפיקוח על הבנייה לבין אגף הכנסות העירייה, ובין רישומי המוקד העירוני.

יד. לא קיימים בעירייה רישומים ממוחשבים המאפשרים מעקב ובקרה על סטטוס תיקי הפיקוח לשנים שלפני שנת 2012 .

טו. קיים שימוש בתצלומי אוויר לצורך עבודה שוטפת ולא לצרכי איתור בנייה בלתי חוקית חדשה.

פרק 4 – ממצאים – מבנה ארגוני

1.1 מבנה ארגוני, איזורי פיקוח, מפקחים וסמכויות, מבנה ארגוני, נהלים, הוראות עבודה

ועדת בינוי ערים אחראית באמצעות יו"ר הוועדה, מהנדסת העיר והמחלקה לפיקוח על הבנייה על קיום חוקי התכנון והבניה ותקנותיהם. הפיקוח בפועל מתבצע ע"י מחלקת הפיקוח על הבניה (להלן: "המחלקה").

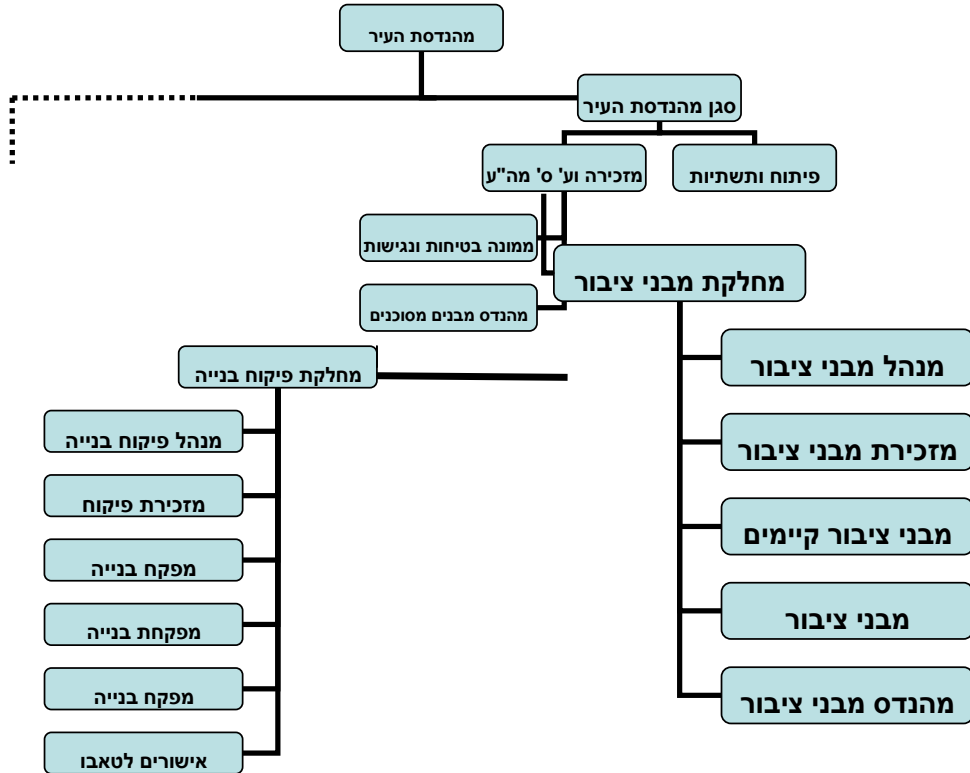
במחלקה שלושה מפקחים ומנהל, הפועלים באזורי העיר השונים ובעלי ותק והשכלה לפי הפירוט:

פירוט התפקיד	השכלה	ותק בעירייה (שנים)	אזורי פיקוח
מנהל מחלקה	הנדסאי בניין	12	כל העיר
מפקח א'	הנדסאי אדריכלות	2.5	צפון מערב
מפקח ב'	הנדסאי בניין	14	העיר העתיקה, מצליח
* מפקח ג'	הנדסאי בניין	2	תעשייה, גן חק"ל, ג'ואריש

* החל מחודש 3/14 הפסיק לעבוד. עד למועד סגירת הדוח (חודש 4/14) לא התקבל מפקח חדש למח' הפיקוח על הבנייה.

1.2 תרשים ארגוני – של אגף ההנדסה (משרד מהנדסת העיר)

להלן תרשים חלקי של המבנה הארגוני של אגף ההנדסה בעירייה בהתייחס למחלקת הפיקוח על הבניה



1.3 לשאלות הביקורת, הוסבר ע"י מנהל מח' הפיקוח על הבנייה, שהמפקחים הוסמכו ע"י מנכ"ל משרד הפנים להיות מפקחים לפי חוק התכנון והבנייה עם סמכויות של שוטר וקצין משטרה בנושאים אלה, כפי שפורטו בתעודה של כל מפקח.

1.4 נהלים והוראות עבודה

1.4.1 לתאריך - 1/1/11. (גרסה 3). לא נמצאו עדכונים נוספים.

טיוטת הנוהל מיועדת להסדיר את ממשק העבודה בין אגף ההנדסה לרבות מחלקת פיקוח על הבניה, מחלקת ההשבחה, מחלקת היטלי הפיתוח ומחלקת ההכנסות העירונית.

מטרות הנוהל כפי שהוגדרו בטיוטה הנ"ל :

- לבנות תהליך עבודה מקצועי ויעיל בין אגף ההנדסה למחלקת ההכנסות.
- לבצע דיווח מקיף ומלא על שטחי בניה / נכסים לשם חיוב היטלי פיתוח וארנונה.
- למקסם את חיובי הארנונה והיטלי הפיתוח בשטח שיפוט העיר רמלה.
- לקבוע סמכויות ואחריות של הלוקחים חלק בתהליך.
- לבצע חישוב אגרות והיטלים בהתאם לכל דין.

2.4.1 בתאריך 31/2/3 התקיים סיכום בנושא נוהל עבודה הנדסה / גבייה בהשתתפות גורמי ההנדסה והגבייה, סוכמו מספר נושאים בקשר לטפסים לדיווח ואופן מהעברת המידע לתוכנות בשימוש שני האגפים.
נמצא כי נוהל העבודה שטייטא ממנו הוכנה בתאריך 11/1/1 לא הושלם .

הביקורת מעירה כי למרות שחלפו כ- 3 שנים מעת כתיבת טיוטת הנוהל, נכון למועד הבדיקה (חודש 12.13) טרם קיים נוהל מאושר ומחייב.

תגובת מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

”....אולם בפועל עובדים לפיו..... [הנוהל הנ"ל] ”

פרק 5 – בדיקות לטאבו

1.1. להלן התפלגות חלוקת הבדיקות לפי מפקחים לשנים 2012-2013 :

התפלגות בדיקות לטאבו לשנת 2102 לפי מפקחים

פקח מטפל	מס' ביקורים	מס' ביקורים חוזרים	סה"כ	% מסך הכל הביקורים
א.ו.	175	12	187	19.0
א.ר.	614	3	617	62.5
ה.	113	9	122	12.4
מ.	1		1	0.1
ר.	46	7	53	5.4
ש.	2	2	4	0.4
ללא שם	2		2	0.2
סה"כ	953	33	986	100

התפלגות בדיקות לטאבו לשנת 2013 לפי מפקחים

פקח מטפל	מס' ביקורים	מס' ביקורים חוזרים	סה"כ	% מסך הכל הביקורים
א.ו.	173	5	178	20.6
א.ר.	477	0	477	55.1
ה.	91	1	92	10.6
ר.	57	1	58	6.7
ש.	3	2	5	0.6
ס. (מפקח חדש)	1		1	0.1
ללא שם	55		55	6.4
סה"כ	857	9	866	100

1.2. מהנתונים הנ"ל עולה שיש פער גדול בין כמות הביקורים שקוימו ע"י המפקחים השונים. בדיווחים של שנת 2013 התברר שעבור 55 ביקורים לא נרשם שם המפקח, בניגוד לנהוג לכל הביקורים האחרים. ביקורת מעירה כי השוני הגדול בין כמות הבדיקות של אחד המפקחים לאחרים (בין 55% ל- 62%) אינו רצוי ואינו תורם למינהל תקין.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

"...הבדיקה לפי מיון של מפקחים אינה נכונה ונותנת תמונת מצב מטעה לגבי הפעילות של המפקחים והמחלקה :

א. ישנה חלוקה חד משמעית של האזורים למפקחים, כאשר כל מפקח מטפל בהעברות לטאבו של האזור שלו, כמות הבקשות בכל אזור שונה ואינה תלויה במפקח אלא בביקוש התושבים. כמו כן נעשית רוטציה של איזורי העבודה בין המפקחים (ברגע שיתקבל פקח נוסף במקום רועי דוד נבצע רוטציה נוספת).

ב. אריאל, בשונה משאר המפקחים, עוסק רק בנושא העברות בטאבו ומבנים מסוכנים. כלומר: חריגות בניה, בדיקות למחלקת הרישוי לבקשות להיתרים, תלונות של תושבים, אכיפה, שימועים וכו' – מתבצעים רק על ידי המפקחים האחרים ולא ע"י אריאל, הדבר אינו בא כאן לידי ביטוי..."

לגבי תחומי הפעילות האחרים של מח' הפיקוח על הבנייה (בדיקות שטח, טופס 4, שימועים וכו'), לא נבדקו התפלגויות לפי מפקחים, היות שלא קיימים רישומים ממוחשבים שיאפשרו בדיקה מסוג זה.

הביקורת מעירה שרצוי לקיים רישומים ממוחשבים המאפשרים ניתוח נתונים של כל המפקחים בתחומי הפעילויות השונים.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

"... כל הפעילות רשומה הן במערכת ניהול ועדה (כיום) והן בטבלאות האקסל שאצל מזכירת המחלקה..."

הביקורת מציינת שהרישומים הקיימים לא נמצאים בפורמט המאפשר ניתוחים זמינים ממוחשבים (נדרשת פעולה / ספירה ידנית).

פרק 6 – בדיקות טופס 4 ותעודת גמר

הבדיקות לצורך אישור טופס 4 ותעודת גמר נערכות ע"י אגף ההנדסה, באמצעות מח' הפיקוח על הבניה ובהנחיה ואישור סופי של מהנדסת העיר, ויו"ר הוועדה המקומית בהתאם לחוק ולתקנות התכנון והבנייה.

1.1. לפי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) התש"ל – 1970 – חלק ט"ז "ביקורת במקום הבנייה" נדרשים בין היתר שלבי ביקורת, להלן השלבים (1),(2),(3),(4),(5),(6),(7),(8),(9) (ראה נוסח התקנות :

- 1 לא לבצע יציקת יסודות ללא אישור בכתב של מודד מוסמך
(שלב 1)
- 2 לא להמשיך בבנייה לאחר ביצוע מסד ללא אישור בכתב ע"י מודד מוסמך
(שלב 2)
- 3 להודיע מראש לוועדת בינוי ערים ולאחראים לביקורת על מועד תחילת הבנייה
(שלב 3)
- 4 בהודעה הנ"ל, יש להודיע גם על הקבלן הרשום המבצע את העבודות.
(שלב 4)
- 5 להודיע על האחראי לביקורת הביצוע לפני התחלת הבנייה.
(שלב 5)
- 6 הביקורת של האחראי לביקורת תיערך לפחות בגמר :
 - א. סימון קווי בניין
(שלב 6)
 - ב. גמר יסודות בניין
(שלב 7)
 - ג. גמר השלד בתום הקמת המקלט
(שלב 8)
 - ד. גמר הבנייה
(שלב 9)
- 7 האחראים לביקורת ימסרו דיווח לוועדה המקומית תוך 6 ימים לאחר מועד עריכת הביקורת.

1.2. לפי תקנות התכנון והבנייה (פיקוח עליון על הבנייה) הפיקוח העליון יקויים ע"י מתכנן שלד הבניין או מומחה אחר בתחומו (כגון מהנדס אינסטלציה, מהנדס חשמל וכו'),

ויכלול בין היתר :

- בקרה להתאמת הביצוע למסמכי ההיתר
- הדרכה ומתן הנחיות
- מעקב אחר בדיקות מעבדה מאושרת
- אישור גמר חלקי או מלא של עבודות הבנייה

1.3. בעירייה נהוג בשימוש "דף ריכוז דרישות לטופס 4" – ראה נספח א'. בדף זה, מפורטות 48 דרישות/אישורים הנדרשים להשלמה, לפני מתן אישור טופס 4. (8 מהדרישות הנ"ל אינן ממוספרות). כדי לאפשר את הביקורת וההשוואה, ניתנו ע"י הביקורת מספרי המשך שנרשמו בכתב יד בנספח א' (1א', 1ב', 1ג', 2א', 2ד', 4ה', 4ו', 4ז') דף ריכוז הדרישות הנ"ל וטפסי הדיווח הנדרשים נמסרים לבעל ההיתר במהלך הבנייה ולרוב עם סיומה, לקראת בדיקות לטופס 4. לאחר סיום הבדיקות, נמסר למבקש אישור טופס 4 החתום בידי יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה או ממלא מקומו ומהנדסת העירייה.

הביקורת מעירה שנהוג בעירייה למסור את טפסי הדיווח במהלך הבנייה ולרוב בסיומה, לפני הגשת הבקשה לטופס 4.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" מהנדסת העיר קיבלה המלצת הביקורת והעבירה הנחיה למנהלת מחלקת הרישוי ומנהל מחלקת הפיקוח לצרף לבעלי ההיתר את רשימת טפסי הדיווח הנדרשים לטופס 4 עם מסירת ההיתר, התחלנו ליישם זאת."

1.4 בדיקת תיקים לטופס 4

- נבדקו אקראי שלושה תיקי פיקוח לצורך אישור טופס 4 (תיק אחד לכל מפקח בניה).

1.4.1. תיק מס' 0610933 גוש 2734 חלקה 04 (מפקח א' הילה) – לוח זמנים לבדיקות טופס 4 :

1.4.1.1. היתר בניה מס' 39100102 מתאריך 01/11/42 והיתר לשינויים מס 55102102 מתאריך 21/9/2

1.1.4.2. הודעה על מינוי אחראי לביקורת – ללא תאריך בחתימת האחראי לביקורת.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

- 1.1.4.3 הודעה על מינוי אחראי לביצוע השלד – בתאריך 11/11/51
- 1.1.4.4 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה - גמר יסודות – תאריך חתימה על הטופס 11/9/41- בסעיף 1 של הדיווח נרשם תאריך 11/9/41 אין פירוט על סטייה מההיתר (מכיוון שאין סטייה מההיתר)
לפי תקנות התכנון והבניה, (ראה סעיף 1.6 לעיל), הדיווח של התאריכים לביקורת חייב להימסר לוועדה המקומית תוך 6 ימים לאחר מועד עריכת הביקורת .
משמעות הדיווח בסעיף 1 מתאריך 11/9/41 היא שעד למועד זה לא היו סטיות מההיתר בקשר ליסודות.
היות שההיתר הוצא בתאריך 01/11/42 ברור שהדיווח כ-שנה לאחר הוצאת ההיתר אינו עומד בדרישות התקנות לדיווח תוך 6 ימים ממועד הביקור לא נמצאה הודעה לוועדה על תחילת העבודות, כפי שנדרש בתקנות.
- 1.1.4.5 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה - גמר שלד תאריך חתימה על הטופס 11/9/41, תאריך הביקור 01/8/62
- אין פירוט על מועד סיום השלד
התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :
" הביקור מתאריך 0102.80.62 מעיד על גמר השלד "
לאור התייחסות מהנדסת העיר מעירה הביקורת כי הדיווח לא נמסר במועד הנדרש ע"פ התקנות (6 ימים לאחר מועד הביקור) אלא נמסר כשנה לאחר מועד הביקור.
- 1.1.4.6 דיווח על עריכת ביקורת – סטייה מהיתר – תאריך הביקור 11/9/71 (רישום ידני לא ברור), תאריך הדיווח 11/9/41.
הביקורת מעירה כי הדיווח הנ"ל אינו תקין היות שמועד הדיווח שנרשם מקדים את מועד הביקור."
התייחסות מנהל מחלקת הפיקוח מתאריך 41/6/11 :
"מכיוון שהתאריך אינו ברור אני מניח שהביקור נערך לפני התאריך 1102.90.41"
- 1.1.4.7 דיווח על עריכת ביקורת – גמר בניית הבית – תאריך הביקור 11/9/41 , תאריך חתימה 11/9/41.
- 1.1.4.8 אישור מודד מוסמך על יציקת יסודות מיום 11/9/21 באישור צויין שהחפירות בוצעו בהתאם להיתר . נרשם לתשומת לב הקבלן כי "אין לבצע יציקת יסודות הבניין ללא חתימת מודד מוסמך". הביקורת מעירה כי לא נמצא בתיק אישור המודד על יציקת היסודות כפי שנדרש.
- 1.1.4.9 אישור מודד מוסמך על יציקת גמר ריצפה מסד מיום 11/9/21 באישור צויין שקומת המסד ומפלס הבניין בוצעו בהתאם להיתר .
נרשם לתשומת לב הקבלן כי "אין לבצע יציקת תקרה 1 ללא חתימת מודד מוסמך". הביקורת מעירה כי לא נמצאו אישורי מודד על ביצוע כפי שנרשם.

1.1.4.10 תצהיר האחראי לתכנון השלד מיום 21/4/4
- התצהיר ניתן כ- שנה לאחר יציאת קירות ממ"ד ותקרה קומה א', כמפורט בדוח יציאת בטונים – ראה סעיף 21.4.6 שלהלן.

1.1.4.11 בקשה לאישור מסגרות מגן למרחבים מוגנים מיום 21/4/22

1.1.4.12 דוח בדיקות בטונים תאריכי יציאות :

- כלונסאות 01/11/21

- קירות ממ"ד ועמודים ק. קרקע 01/21/22

- תקרת קומת כניסה ותקרת ממ"ד 11/1/01

- קירות ממ"ד ק א 11/1/81

- תקרה ק א' 11/2/8

1.1.4.13 בקשות לאישור מסגרות מגן למרחבים מוגנים מיום 21/4/22

1.1.4.14 דוח בדיקת ממ"ד / ממ"ק לפני מתן אישור אכלוס –

- חסרים רישומי תקין / לא תקין בכל 71 הפריטים הנדרשים בדו"ח

- חסר שם וחתימה של המפקח שביצע את הבדיקה

- חסר תאריך הבדיקה ותאריך המסמך.

- לא מצורפים תעודות משלוח וטופס חתום ע"י האחראי לביצוע השלד,

כפי שנקבע ברשימת המסמכים המצורפים.

ללא הנתונים הנ"ל, דו"ח בדיקת ממ"ד אינו ממלא את תפקידו.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

"מדובר בטופס שהקבלן או מי מטעמו שמבצע למען ביקורת פנימית, אין למסמך משמעות מכיוון שהג"א מבצע בדיקה במקום, הטופס יוסר מרשימת הדרישות לטופס 4."

הביקורת מעירה כי יש להתייחס לדרישות טופס תיוג באופן עקבי.

1.1.4.15 בדיקת אטימות ממ"ד – (לפי סעיף ה' 4) - 11/7/52

1.1.4.16 בדיקת אינסטלציה – תאריך בדיקה 1102/3/6, בדיקת מערכת ביוב בתאריך

11/7/11, 1102/6/12

- 1.1.4.17 נספח לאישור הוצאת טופס 4 של מחלקת ההכנסות -
 - נרשם ששולמו האגרות ע"י מנהלת מחלקת הכנסות ללא תאריך.
 - נרשם מועד משוער לאכלוס הנכס 11/8/61
- 1.1.4.18 אישור מנהל מדור מים –
 אין חתימת מנהל המדור - אין אישור
 - אין נתוני קריאת מד המים
- 1.1.4.19 אישור מנהל מדור כבישים בתאריך 11/11/71 .
- 2.1.4.20 אישור לטופס 4 מחלקת תברואה בתאריך 11/11/71.
 - חסר רישום כתובת המבנה, גוש וחלקה.
 - חסרה התייחסות לאישור / אי אישור של 01 הסעיפים המופיעים בטופס.
- 1.1.4.21 אישור על ביצוע פינוי בפועל של פסולת בניין לאתר מאושר בתאריך 11/8/9.
- 1.1.4.22 טופס בקשה לתעודת גמר 2 דפים.
 - הטופס ללא תאריך.
 - סעיף ב' (למקרה שהביקורת על ביצוע העבודות הייתה בידי אדם אחד בלבד)
 לא מולא.
 - קיימת חתימת אחראי לביקורת. חסר תאריך.
 - סעיף ג' (מתכנן שלד הבניין) חתום בתאריך 11/11/51-
 - סעיף ד' (אחראי לביצוע השלד) נחתם בתאריך 11/11/51
- 1.1.4.23 אישור לטופס 4 - נמסר למבקש ב- 21/9/31
 - חתימת מהנדסת העיר – ללא תאריך
 - חתימת מ.מ. יו"ר הועדה המקומית – ללא תאריך
 בתיק הפיקוח לבדיקות טופס 4 נמצאת רשימת התיג המאפשרת בקרה
 על הנדרש לבדיקה (דף ריכוז דרישות לטופס 4 – נספח א' בדוח), ללא סימון
 המסמכים הנמצאים בתיק ועם מחיקת 6 סעיפים.
 לא נמצא הסבר או הנחייה על איזה מסמכים לוותר ולמה.
- 1.1.4.24 ריכוז פערים בין מועדי ביצוע ומועדי דיווח
 לפי הנתונים הנ"ל, מתבררים מועדי ביצוע ודיווח כדלהלן :
 • הכלונסאות בוצעו בתאריך- 01/11/21 , 21 ימים לפני הוצאת ההיתר הראשון
 ב- 01/11/42

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" המפקחת שהייתה אחראית בזמנו באזור אינה עובדת בעירייה "

- האחראי לביצוע השלד מונה בתאריך- 11/11/51 , כשנה לאחר התחלת העבודות וכ- 8 חודשים לאחר יציקת תקרות ק.א.
- הדיווח על עריכת ביקורת באתר – גמר היסודות, הוגש בתאריך- 11/9/41 , כ- 8 חודשים לאחר ביצוע הכלונסאות ב- 01/11/21
- הדיווח על סיום השלד בתאריך- 01/8/62 , אינו תואם נתוני מועד היציקה לפי מעבדה מוסמכת, לפיהם בוצעה יציקת תקרת ק.א. ב- 11/2/8 (פער של כ-6 חודשים).

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" טעות סופר בתאריך "

- אישור מודד מוסמך מתאריך- 11/9/21 ניתן כ- 8 חודשים לאחר ביצוע היסודות ב- 01/11/21. הביקורת מעירה שחלק גדול מהטפסים שהוגשו לצורך אישור טופס 4, הוגשו בתאריכים שאינם תואמים את התקנות, ובחלק מהטפסים לא הושלמו כל הפרטים הנדרשים.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

"כיום מקפידים על מילוי תאריכי הביקורת שבוצעה ומוודאים שתואמת את השלב עליו נערכה ביקורת."

1.4.2 תיק פיקוח , גוש 6534 חלקה 01 מגרש 1 – במגדל הלבן 2

(מפקח ב' – אופיר) - לוח זמנים לבדיקות טופס 4 :

1.4.2.1. היתר בניה מס' 92000102 מתאריך 01/9/02 והיתר לשינויים מס 64202102 מתאריך 31/4/01

1.4.2.2 הודעה על מינוי אחראי לביקורת ללא תאריך

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" לאור הערת הביקורת, כיום מקפידים "

1.4.2.3 הודעה על מינוי אחראי לביצוע השלד ללא תאריך

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

1.4.2.4 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה - גמר יסודות.

- לא נרשם תאריך גמר היסודות

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

- 1.4.2.5 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה - גמר שלד ללא תאריך
התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :
" כיום מקפידים "
- 1.4.2.6 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה – סטייה מהיתר.
- דווח שאין סטיות, ללא תאריך.
התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :
" כיום מקפידים "
- 1.4.2.7 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה - גמר בניית הבית ללא תאריך, אין פירוט על מועד סיום המבנה
התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :
" כיום מקפידים "
- 1.4.2.8 אישור מודד מוסמך על יציקת יסודות מתאריך 21/2/1 באישור צויין שהחפירות בוצעו בהתאם להיתר . נרשם לתשומת לב הקבלן "אין לבצע יציקת יסודות הבנין ללא חתימת מודד מוסמך"
- 1.4.2.9 אישור מודד מוסמך על גמר ריצפה של קומת המסד מתאריך 21/2/1 באישור צויין שקומת המסד ומפלס הבניין בוצעו בהתאם להיתר . נרשם לתשומת לב הקבלן "אין לבצע יציקת תקרה 1 ללא חתימת מודד מוסמך"
- 1.4.2.10 תצהיר האחראי לביצוע השלד נחתם בתאריך 21/21/03
- 1.4.2.11 דוח בדיקות בטונים תאריכי יציקות :
(דוחות הבדיקות מתייחסות לשני בניינים - אין הפרדה בין שני המבנים).
- קירות ק.ק. בתאריך 11/21/72
- מועד אחרון ליציקות בטון בתאריך 21/9/02
- התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :**
" אין הפרדה מכיוון שהמבנים נבנו במקביל והיציקות נעשו במקביל "
הביקורת מעירה כי בדו"ח הנ"ל יש שתי בדיקות בטון שלא התאימו לחוזק הבטון הנדרש. לא נמצא אישור מתכנן השלד של המבנה על הבדיקות הנ"ל.
- התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :**
" נערכה בדיקה עם מנהל הפרוייקט ונמסר כי כל היציקות תוכננו לב-03 ותואמות לכ-03 ובטעות נרשם ב-04 "
- 1.4.2.12 ריכוז בדיקות עב' גמר – בדיקה אחרונה (אטימות מקלט) – בתאריך 31/5/62
- 1.4.2.13 ריכוז בדיקות צנרת – מועד אחרון בתאריך 31/4/81
- 1.4.2.14. ריכוז בדיקות אטימות קירות חוץ

1.4.2.15 אישור מהנדס אינסטלציה מתאריך 31/5/8 על תכנון ופיקוח עליון.
נרשם שהפיקוח הצמוד בוצע ע"י "מהנדסי גינדי".

1.4.2.16 אישור בדיקת ממ"דים מתאריך 31/8/61.

1.4.2.17 אישור תאגיד המים – (לפי סעיף 51 ב') מתאריך 31/6/01

1.4.2.18 אישור מנהל מדור כבישים בתאריך 31/7/51

1.4.2.19 אישור לטופס 4 מחלקת תברואה - ללא תאריך

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

1.4.2.20 אישור על ביצוע פינוי בפועל של פסולת בניין לאתר מאושר בתאריך 21/21/42 האישור עבור בנייה לפי היתר מס' 48000102 ולא ההיתר של המבנה הנבדק (92000102)

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" לפי אישור המטמנה, תואם לגוש חלקה ומגרש עפ"י היתר הבניה "

1.4.2.21 אישור מנהל מדור חשמל מתאריך 31/6/2

1.4.2.22 אישור בזק מתאריך 31/4/81

1.4.2.23 אישור כיבוי אש מתאריך 31/7/8

1.4.2.24 אישור נגישות מתאריך 31/7/8

1.4.2.25 אישור בטיחות מתאריך 31/6/42

1.4.2.26 אישור מחלקת הכנסות

אין תאריך אישור. – נרשם מועד משוער לאיכלוס בתאריך 31/6/1

1.4.2.27 טופס בקשה לחיבור מבנה ראוי לשימוש חשמל, מים וטלפון
- ללא תאריך

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

1.4.2.28 דף ריכוז דרישות לטופס 4 (נספח א')

- בדף מסומן שכל האישורים הנדרשים התקבלו, פרט לסעיף 3 על אישור בדיקת מעליות שרשום ל"המציא". הביקורת מעירה כי לא נמצא בתיק הפיקוח אישור מכון התקנים על המעליות הנ"ל.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" אישור בדיקת מכון התקנים על המעלית מועבר אלינו רק לאחר טופס 4 ולאחר שקיים חיבור חשמל קבוע ולא זמני מחשש לפגיעה במערכת הממוחשבת של המעלית ".

הביקורת מציינת שיש צורך לשנות את הטפסים הרלוונטיים ע"פ הנחיות מהנדסת העיר.

1.4.2.29 אישור טופס 4 מתאריך 31/7/12

האישור ניתן בכפוף להתחייבות מתאריך 31/7/9 וערבות בנקאית להשלמת תיקון ליקויים - הערבות בתוקף עד תאריך 41/7/01
 - חתימת מהנדסת העיר מתאריך 31/7/12
 - חתימת יו"ר הוועדה המקומית – ללא תאריך
 - נמסר למבקש בתאריך 21/9/31

1.4.2.30 ריכוז פערים בין מועדי ביצוע ומועדי דיווח

- לפי הנתונים הנ"ל מתבררים מועדי ביצוע ודיווח כדלהלן:
 - אישור המודד על יציקת היסודות מתאריך 21/2/1,
 - ניתן כ- חודש לאחר גמר קירות קומת הקרקע (תאריך 11/21/72)

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" כיום מקפידים "

הביקורת מעירה כי לא קיימת הפרדה ברורה בין המבנה שנבדק ליתר המבנים באותו מתחם וקבלן. וכן כי חלק מהאישורים ללא תאריך, כך שלא ניתן לאמת נכונות מועדי הבדיקות. עוד מעירה הביקורת כי קבלת אישורים ללא תאריך ו/ או במועדים שאינם תואמים את הביצוע (תוך 6 ימים ממועד הביקור) אינה תואמת את דרישות התקנות.

1.4.3 תיק מס' 0200872 גוש 9885 חלקה 35 (מפקח ג' - רועי דוד) - לוח זמנים לבדיקות טופס 4 :

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 41/6/11 :

" מאחר ורועי דוד אינו עובד בעירייה כיום, לא התייחסנו באופן פרטני למפורט בסעיף זה. "

הביקורת מציינת כי בתאריך 41/7/7 התבקשה מהנדסת העיר להתייחס באופן פרטני גם לסעיפים אלה. עד למועד כתיבת הגירסא הסופית של הדוח ב- 41/7/02 לא התקבלה התייחסות לנ"ל.

1.4.3.1 היתר בניה מס' 65009002 מתאריך 90/11/1

1.4.3.2 הודעה על מינוי אחראי לביקורת מתאריך 11/21/11

1.4.3.3 הודעה על מינוי אחראי לביצוע השלד מתאריך 11/21/11

- 1.4.3.4 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה – גמר יסודות
 - תאריך חתימה על הטופס 11/21/11
 - בסעיף 1 של הדיווח נרשם תאריך 01/8/1
- 1.4.3.5 דיווח על עריכת ביקורת באתר בנייה – גמר שלד - תאריך הביקור 11/9/1
 - תאריך חתימה על הטופס 11/21/11
- 1.4.3.6 דיווח על עריכת ביקורת – סטייה מהיתר -
 - תאריך הביקור – לא נרשם תאריך
 - תאריך הדיווח 11/2/11
- 1.4.3.7 דיווח על עריכת ביקורת - גמר בניית הבית -
 - תאריך הביקור 11/21/1
 - תאריך חתימה 11/21/11
- 1.4.3.8 אישור מודד מוסמך על יציקת יסודות בתאריך 11/21/11 באישור צויין שהחפירות
 בוצעו בהתאם להיתר. נרשם לתשומת לב הקבלן "אין לבצע יציקת יסודות הבניין
 ללא חתימת מודד מוסמך".
- 1.4.3.9 אישור מודד מוסמך על יציקת גמר ריצפה ומסד – בתאריך 11/21/11
 באישור צויין שקומת המסד ומפלס הבניין בוצעו בהתאם להיתר.
 נרשם לתשומת לב הקבלן " אין לבצע יציקת תקרה 1 ללא חתימת מודד מוסמך. "
- 1.4.3.10 תצהיר האחראי לביצוע השלד בתאריך 21/3/72
- 1.4.3.11 בקשה לאישור מסגרות מגן למרחבים מוגנים בתאריך 11/21/8
- 1.4.3.12 דוח בדיקות בטונים תאריכי יציקות :
 - כלונסאות 90/21/9
 - קירות ממ"ד ועמודים ק.0.0 01/5/6
 - תקרת קומת כניסה ותקרת ממ"ד 01/5/42
 - תקרה במפלס 3.93 + 11/9/9
- 1.4.3.13 דוח בדיקת ממ"ד / ממ"ק לפני מתן אישור אכלוס – בדיקת פיקוד העורף בתאריך
 21/1/8
- 1.4.3.14 בדיקת טיח ממ"ד – על האישור הנמצא בתיק אין פירוט של תאריך ונתוני המבנה
 (שנבדק.)
- 1.4.3.15 בדיקת אטימות ממ"ד - קיימת תעודת בדיקה מ- 11/21/41
- 1.4.3.16 בדיקת אטימות קירות – הבדיקה נערכה בתאריך 11/21/6
- 1.4.3.17 בדיקת אינסטלציה – אישור מהנדס האינסטלציה מתאריך 11/11/41 .

- 1.4.3.18 נספח לאישור הוצאת טופס 4 של מחלקת ההכנסות
- 1.4.3.19 אישור מנהל מדור מים – מתאריך 21/3/02
- 1.4.3.20 אישור מנהל מדור כבישים בתאריך 21/4/1 – (לא מופיע הסעיף בנספח א')
- 1.4.3.21 אישור לטופס 4 מחלקת תברואה בתאריך 21/4/4
- חסר רישום כתובת המבנה
- החלקה לא מתאימה לחלקת המבנה
- 1.4.3.22 אישור על ביצוע פינוי בפועל של פסולת בניין לאתר מאושר.
- לא נמצא
- 1.4.3.23 אישור בדיקת מעלית מתאריך 70/9/21
- 1.4.3.24 אישור תשתיות בזק מתאריך 21/3/22
- 1.4.3.25 אישור המטרה על חלונות מתאריך 11/21/81
- 1.4.3.26 אישור בטיחות אש מתאריך 21/4/4
- 1.4.3.27 טופס בקשה לחיבור מבנה ראוי לשימוש לחשמל, טלפון, מים וביוב מ- 11/21/11.

1.4.3.28. ריכוז פערים בין מועדי ביצוע ומועדי דיווח:

- לפי הנתונים הנ"ל מתבררים מועדי ביצוע ודיווח, כדלהלן:
- יציקת כלונסאות בתאריך 90/21/9, גמר תקרה אחרונה בתאריך 11/9/9
 - הביקור של האחראי לביקורת התקיים בתאריך 01/8/1, כ- 8 חודשים לאחר מועד יציקת הכלונסאות לפי דוחות בדיקת הבטונים – 90/21/9 והדיווח של המודד נמסר לוועדה בתאריך 11/21/11, כשנתיים לאחר מועד ביצוע היסודות.
 - המינוי של האחראי לביצוע השלד נערך בתאריך 11/21/11, כשנתיים לאחר תחילת עבודות השלד וכ- 4 חודשים לאחר מועד סיום יציקת התקרות.
 - בדיקת מודד מוסמך של קומת המסד נערכה בתאריך 11/21/11 (ס' 9.6.6) כ- שנתיים לאחר מועד ביצוע היסודות (90/21/9).
- 1.5 לא נמצא שהפערים בדיווחים של הביקורת בתיקים שנבדקו הובאו לידיעת מהנדסת העיר ולתובעת העירונית, ולא הובא לידיעת האחראים לביקורת המתחייבים ע"פ תצהירים שהדיווחים אינם תואמים את נתוני הביצוע בפועל.

1.6 ע"פ סעיף 20.61 (י) בתקנות התכנון והבנייה :

" כל עוד לא הוגש דיווח במועד או בשלב שנקבעו בסעיף זה או על פיו, רואים את עבודת הבנייה שבוצעה לאחר מכן כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו בוצעה על פי יתר תנאי ההיתר, אולם רשאים יושב ראש הוועדה המקומית ומהנדס יחד להאריך את הזמן לעריכת הביקורת או להגשת הדיווח או לשני העניינים, אפילו עבר הזמן לביצוע פעולות אלה אם ראו שנסיבות העניין מצדיקות זאת ואין בהארכה כדי לפגוע ביעילות הביקורת "

הביקורת מציינת שלא נמצאו פעולות שננקטו כנגד מבצעי בנייה ללא קיום דיווח כאמור או לחילופין החלטות להארכת זמן עריכת הביקורת כפי שפורט בתקנה הנ"ל ע"י יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה.

פרק 7 – בחינת משך זמן הטיפול בתיקי הפיקוח על הבניה

7.1 התקבלו ממחלקת הפיקוח על הבנייה נתונים הרשומים בטבלאות אקסל עבור כל תיקי הפיקוח לשנים 2012-2013, בסה"כ 38 תיקים.
נערכו ניתוחי לוחות הזמנים עבור כל התיקים שנתקבלו לבדיקה (38 תיקים).
סיום תיק נחשב הבאתו למחלקה משפטית, או דיון משפטי, או הריסה עצמית.

7.2 זמן עד לפתיחת התיק :
בכל התיקים שנבדקו מועד הפתיחה של התיק תאם את מועד ההודעה.
בתיקי פיקוח מס' 3237 ו- 3321 אין רישום בטופס האקסל שהתקבל על המשך הטיפול בתיק.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :
"השימוש החורג הופסק, קיים גזר דין מתאריך 03.06.2012, הוצא צו שיפוטי האוסר על שימוש במבנים, קיימת עתירה מנהלית ועדיין נמצא בדיונים בבית המשפט "

7.3 הזמנות לשימוע :
מתוך 38 התיקים הנ"ל נמצא שעבור 14 תיקים הוצאו הזמנות למסירת גרסה (שימוע) בזמנים סבירים של עד 16 ימים, וב-6 תיקים משך הזמן עד מסירת הגרסה (שימוע) היה מעל 16 יום.

7.3.1 להלן התפלגות הזמנים שעברו ממועד פתיחת התיק עד לעריכת השימוע הראשון.

מס' סידורי	מספר תיק פיקוח	תאריך פתיחה	תאריך שימוע ראשון (מסירת גרסה)	זמן עד שימוע ראשון (ימים)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	500	08/07/2012	24/07/13	16
2	3237	09/07/2013	-	-
3	3311	22/02/2012	-	-
4	3312	20/02/2012	21/02/2012	1
5	3314	11/03/2012	-	-
6	3315	25/07/2012	-	-
7	3320	18/04/2012	-	-
8	3321	15/07/2012	-	-
9	3322	13/05/2012	-	-
10	3324	07/05/2013	-	-
11	3331	25/06/2012	* 23/12/2012	181
12	3337	26/02/2012	01/03/2012	3
13	3343	28/08/2012	-	-
14	3344	24/10/2012	-	-
15	3346	06/11/2012	8/11/2012	2
16	3348	20/02/2012	-	-
17	3349	07/06/2012	10/06/2012	3
18	3350	02/04/2012	03/04/2012	1
19	3353	06/06/2012	12/06/12	6
20	3354	28/02/2013	-	-
21	3355	26/02/2013	-	-
22	3357	29/03/2012	12/06/12	76

מס' סידורי	מספר תיק פיקוח	תאריך פתיחה	תאריך שימוע ראשון (מסירת גרסה)	זמן עד שימוע ראשון (ימים)
23	3358	26/03/2012	29/03/2012	3
24	3360	19/03/2013	21/03/2013	2
25	3361	06/03/2013	-	-
26	3362	01/05/2013	-	-
27	3364	01/04/2013	03/04/2013	2
28	3365	25/04/2013	30/04/2013	5
29	3367	25/12/2012	19/02/2013	56
30	3368	19/09/2012	23/09/2012	4
31	3369	02/12/2012	04/12/2012	2
32	3370	31/01/2012	12/02/2012	12
33	3371	12/06/2012	11/10/2012	121
34	3372	17/04/2013	10/06/2013	54
35	3374	04/11/2013	-	-
36	3376	05/11/2013	-	-
37	3380	18/11/2013	19/11/2013	1
38	3381	10/12/2013	-	-

* לפי דו"ח האקסל שהתקבל ממחלקת הפיקוח על הבנייה, הריסה עצמית התקיימה בתאריך 19/2/13

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" [תיק מס'] 3331 - בבדיקה שנערכה במקום נמצא כי הוצב קונטיינר, נערכו מס' ביקורים במקום אך המשתמש לא היה במקום, באחד הביקורים נוכח המשתמש במקום וזומן במיידית למסירת גרסה, המבנה פונה עצמאית מהמקום, הריסה עצמית."

" [תיק מס'] 3357 - נמסרה התראה ידנית ולא הגיעו למסירת גרסה, נשלחה התראה נוספת בדואר רשום ולאחר מכן הגיעו למסירת גרסה."

" [תיק מס'] 3367 – נערכו מס' ביקורים ולא נמצא איש בדירה, ביום שהנאשם נמצא בדירה נמסרה התראה ונגבתה עדות."

" [תיק מס'] 3371 - לאחר מסירת ההתראה הודיע הנאשם למפקח כי הוא מתפקד כיו"ר ועד הבית והמחסנים נעשו בהסכמת דיירי הבניין, הנאשם הבטיח להביא את חתימת הדיירים וביקש דחייה טלפונית לתאריך גביית העדות, לאחר שנראה כי הנ"ל אינו מגיע, התקשר המפקח לנאשם ודרש ממנו להגיע למסירת גרסה, התביעה עדיין בדיון בבית משפט."

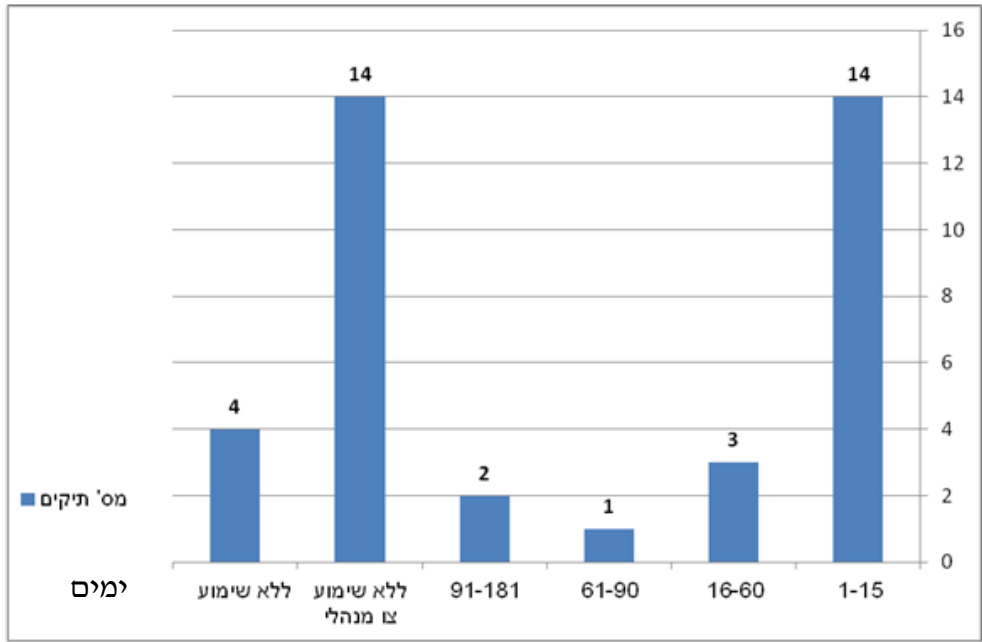
תיק מס'] 3372 – גילוי העבירה בוצע בפרויקט תיקים שהוגשו לוועדה ולא קודמו להיתר, לאחר שהסתיימו הבדיקות נשלחה התראה ונגבתה עדות. "

7.3.2. להלן התפלגות משך הזמנים עד השימוע :

משך הטיפול (ימים)	מס' תיקים	% מסה"כ
1-15	14	37%
16-60	3	8%
61-90	1	3%
91-181	2	5%
ללא שימוע - צו מנהלי	14	37%
ללא שימוע	4	11%
סה"כ	38	100%

7.3.3 להלן גרף המתאר את התפלגות הזמנים עד לשימוע של כל התיקים שנותחו

(83 תיקים)



הביקורת מעירה שפרקי זמן העולים על 16 ימים ממועד פתיחת התיק עד למועד השימוע הראשון אינם סבירים (16% מהתיקים שנבדקו).

במקרים הקיצוניים של 121 ו- 181 ימים נדרש הסבר על הזמן הממושך עד השימוע.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

” קביעה זו אינה נכונה (!), מאחר וקיימות סיבות אובייקטיביות לעיתים המעכבות את ההליך כגון: אי קבלת ההודעה ע"י התושב מסיבה כלשהי, אי היענות התושב להודעה על השימוע, שליחה בדואר רשום שמשום מה לא הגיעה לבעליו ו/או לא נענתה, אי הימצאות התושב בביתו ועוד כהנה וכהנה.. ”

לאור התייחסות המהנדסת מעירה הביקורת, שאכן יכולים להיות מקרים בהם נדרש טיפול ממושך יותר, ועבור מקרים אלה נדרש הסבר לממונים כולל תיעוד מתאים.

7.4 להלן פירוט משך הזמן לכל התיקים שנותחו עד לטיפול משפטי (38 תיקים) :

מס' סידורי	מספר תיק פיקוח	תאריך פתיחת תיק פיקוח	תאריך הודעה למחלקה משפטי /תאריך דיון משפטי בית משפט /הריסה עצמית	סה"כ זמן מפתחת תיק פיקוח עד הודעה למחלקה משפטית / הריסה עצמית (ימים)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	500	08/07/2012	27/11/2012	142
2	3237	09/07/2013	-	-
3	3311	22/02/2012	20/03/2012	27
4	3312	20/02/2012	20/03/2012	29
5	3314	11/03/2012	-	-
6	3315	25/07/2012	02/08/2012	8
7	3320	26/03/2012	-	-
8	3321	15/07/2012	-	-
9	3322	13/5/2012	28/05/2012	15
10	3324	07/05/2012	-	-
11	3331	25/06/2012	27/11/2012	155
12	3337	26/02/2012	25/06/2012	120
13	3343	28/08/2012	27/11/2012	91
14	3344	25/10/2012	03/12/2012	39
15	3346	06/11/2012	19/02/13	105
16	3348	20/02/2012	27/11/2012	281
17	3349	07/06/2012	06/01/2013	213
18	3350	02/04/2012	27/11/2012	239
19	3353	06/06/2012	07/01/13	215
20	3354	28/02/2013	02/04/2013	33
21	3355	26/02/2013	-	-
22	3357	29/03/2012	13/3/2013	347

מס' סידורי	מספר תיק פיקוח	תאריך פתיחת תיק פיקוח	תאריך הודעה למחלקה משפטי / תאריך דיון משפטי בית משפט / הריסה עצמית	סה"כ זמן מפתחת תיק פיקוח עד הודעה למחלקה משפטית / הריסה עצמית (ימים)
23	3358	26/03/2012	13/03/2013	350
24	3360	19/03/2013	24/03/2013	5
25	3361	06/03/2013	-	-
26	3362	01/05/2013	07/07/13	67
27	3364	01/04/2013	02/07/13	92
28	3365	25/04/2013	23/10/13	181
29	3367	25/12/2012	13/03/13	78
30	3368	19/09/2012	07/07/13	291
31	3369	02/12/2012	22/08/13	263
32	3370	31/01/12	7/7/13	523
33	3371	12/06/2012	07/07/13	390
34	3372	17/04/2013	25/10/13	191
35	3374	04/11/2013	18/11/2013	14
36	3376	05/11/2013/	24/12/13	49
37	3380	18/11/2013	-	-
38	3381	10/12/2013	-	-

* בטור מס' 3 במידה ויש יותר מדיון משפטי אחד נלקח בחשבון הדיון הראשון.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

"[תיק מס'] 3331 - בבדיקה שנערכה במקום נמצא כי הוצב קונטיינר, נערכו מס' ביקר רים במקום אך המשתמש לא היה במקום, באחד הביקורים נוכח המשתמש במקום וזמן במיידית למסירת גרסה, המבנה פונה עצמאית מהמקום, הריסה עצמית. "

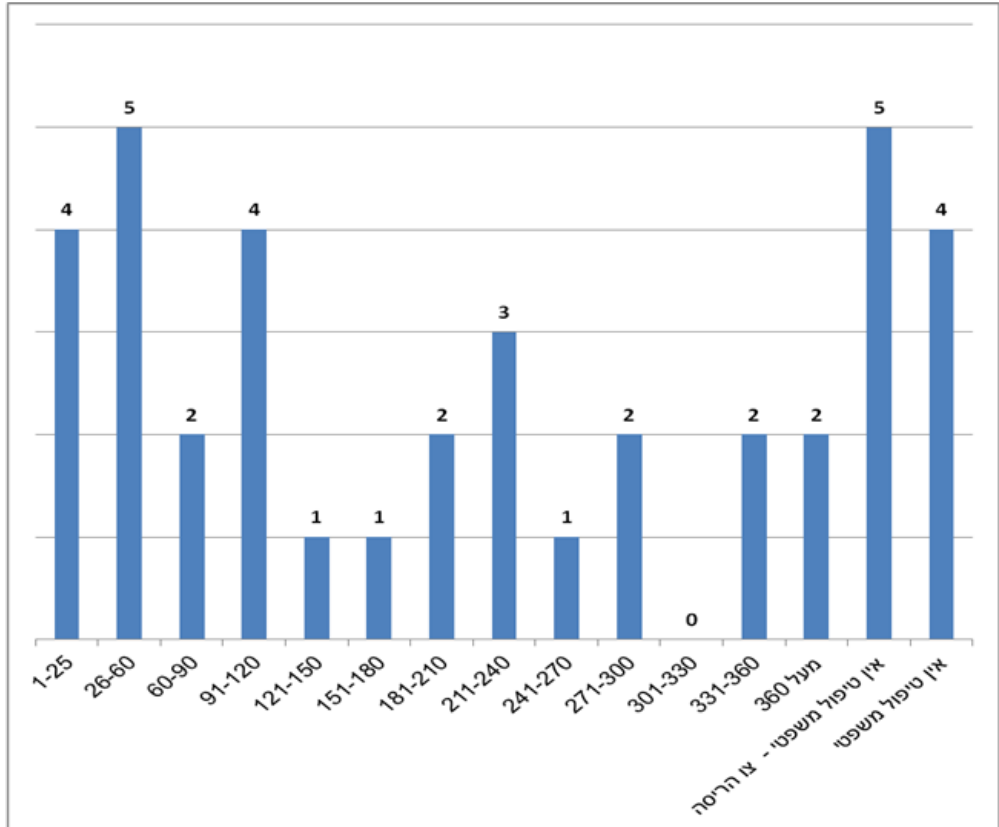
"[תיק מס'] 3371 - לאחר מסירת ההתראה הודיע הנאשם למפקח כי הוא מתפקד כיו"ר ועד הבית והמחסנים נעשו בהסכמת דיירי הבניין, הנאשם הבטיח להביא את חתימת הדיירים וביקש דחייה טלפונית לתאריך גביית העדות, לאחר שנראה כי הנ"ל אינו מגיע, התקשר המפקח לנאשם ודרש ממנו להגיע למסירת גרסה, התביעה עדיין בדיון בבית משפט."

7.5. להלן התפלגות הזמנים עד לטיפול משפטי של התיקים שנבדקו (38 תיקים):

משך הטיפול (ימים)	מס' תיקים	מס' תיקים מעל 90 יום	% מסה"כ
1-25	4		11%
26-60	5		13%
60-90	2		5%
91-120	4	4	11%
121-150	1	1	3%
151-180	1	1	3%
181-210	2	2	5%
211-240	3	3	8%
241-270	1	1	3%
271-300	2	2	5%
301-330	0	0	0%
331-360	2	2	5%
מעל 360	2	2	5%
אין טיפול משפטי - צו הריסה	5		13%
אין טיפול משפטי	4		11%
סה"כ	38	18	100%

מהנתונים הנ"ל עולה כי משך הטיפול ב- 18 תיקים ארוך יותר מ-90 יום, והגיע עד 361 יום (48% מהתיקים).

7.6 . להלן גרף המתאר את התפלגות הזמנים עד לטיפול משפטי של התיקים שנותחו (38 תיקים)



תגובת מנהל מח' הפיקוח על הבנייה מתאריך 12/3/14 :

" [תיק מס' 3357] הבנייה הנ"ל היא בסדר עדיפות נמוך יחסית למקרים אחרים בהם אנו נתקלים, נאמר לנו כי תוגש תוכנית להיתר, התושבים הבטיחו כי יפרקו את הבנייה והמתנו להם. לאחר שראינו כי לא הוגשה בקשה להיתר והבנייה לא פורקה, הוגש דוח למחלקה משפטית."

" [תיק מס' 3358] ... הבנייה הנ"ל היא בסדר עדיפות נמוך יחסית למקרים אחרים בהם אנו נתקלים, התושבים הבטיחו כי יפרקו את הבנייה והמתנו להם. לאחר שראינו כי לא הוגשה בקשה להיתר והבנייה לא פורקה, הוגש דוח למחלקה המשפטית."

" [תיק מס' 3371] לפי דברי המפקח השימוע נדחה מכיוון שהתושב טען שהבנייה בוצעה בהסכמת השכנים וביקש זמן להציג מסמך במעמד גביית העדות ובו כל השכנים חתומים."

" [תיק מס' 500] התושב כבן 80 וחולה ביקש זמן לפנות את המבנה מהחצר, לאחר זמן מה כשהבין המפקח שהמבנה לא יפונה, גבה עדות בתאריך 5.11.2012 בשנית ופעל להגשת דוח למחלקה המשפטית."

תגובת מנהל מח' הפיקוח על הבנייה מתאריך 27/3/14

" [תיק מס' 3314] –בוצעה הריסה עצמית בתאריך 02.04.2012."

" [תיק מס' 3322] - מדובר במבנה בן 4 קומות המיועד להריסה עפ"י צו הריסה מנהלי עד לתאריך 07.06.2014. המבנה נהרס בתאריך 7.6.14 באופן עצמאי על ידי המשפחה, לאחר שהרשויות נערכו להריסתו ב- 8.6.14."

" [תיק מס' 3331] - המבנה סולק מהמקום עצמאית בתאריך 19.02.2013 - הריסה עצמית."

" [תיק מס' 3376] - מדובר בצו הריסה מנהלי שנדחה ביצועו ע"י בית משפט לשלושה חודשים ובעקבות דיון מאתמול כנראה שתהיה דחייה נוספת."

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" הפינייים וההריסות העצמאיות שלעיל אינן מסומנות בטבלה, יש לעדכן."

הביקורת מעירה כי, משך הזמן הסביר ממועד פתיחת תיק הפיקוח עד להעברה למח' המשפ"טית (לאחר עריכת השימועים) צריך להסתיים תוך 60 עד 90 ימים. עבור כל התיקים בהם נמשך הטיפול משך זמן ארוך יותר (18 תיקים) נדרש הסבר בנוסף לתגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה מתאריך 27/3/14 המתייחסת ל-5 תיקים.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

"בעיקרון – לא נקבע בתקנות משך הזמן לטיפול מפתחת תיק פיקוח ועד להעברה למח' המשפטית ולא בכדי! כל מקרה דורש טיפול והתייחסות לגופו ואין האחד דומה לשני. קל וחומר בעיר רמלה שהינה עיר מעורבת ומורכבת על כל המשתמע מכך. לא מסכימים עם הקביעה שההליך צריך להסתיים תוך 60-90 יום! ההליך צריך להסתיים הכי מהר שניתן!"

לאור התייחסות המהנדסת, מעירה הביקורת כי אכן לא נקבעו בתקנות מועדים לסיום טיפול בתיקי פיקוח. הזמן הסביר לסיום טיפול בתיקי פיקוח הינו כ- 60-90 יום. במקרים בהם יש חריגה מזמנים אלה, נדרש מעקב ודיווח ליו"ר וועדת בינוי ערים ולחברי הוועדה.

7.6 פערי זמן בין מועדי תלונות מוקד לבין מועד פתיחת תיק פיקוח:

7.6.1 במערכת הממוחשבת הקיימת לא ניתן לבצע הצלבה בין קריאות המוקד לבין תיקי הפיקוח על הבנייה. – לא קיימים נתוני זיהוי אחידים בין נתוני המוקד העירוני לבין נתוני מחלקת הפיקוח על הבנייה. לצורך הביקורת נערכו השוואות באופן ידני בין רשימות התלונות במוקד לשנים 2012-2013 לבין רשימות תיקי הפיקוח שנפתחו בשנת 2013.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

” לא אמורה להיות קורלציה בהכרח בין תלונות המוקד לפתיחת תיקי הפיקוח. תלונת מוקד נבדקת ונבחנת ורק באם נמצא שיש בה ממש לאחר בדיקה/טיפול ויש צורך באכיפה, נפתח תיק פיקוח להמשך הליכי האכיפה. ”

הביקורת מציינת כי במקרה של תלונת מוקד המצביעה על בנייה בלתי חוקית, נדרשת מחל-קת הפיקוח על הבנייה לפתוח תיק פיקוח ולהתחיל מייד בפעולות האכיפה. על כל עיכוב בהתחלת פעולות האכיפה נדרשים בקרה ודיווח. רצוי שייקבע בנהלים העירוניים המאושרים אופן הבקרה על רישומי מוקד ובדיקות הפיקוח על הבנייה הרלוונטיים.

7.6.2 הלן פערי הזמן שנמצאו :

מס' תיק פיקוח	תאריך פתיחת התיק	תאריך הודעה במוקד	פער זמנים (ימים)
3355	5/3/13	4/6/12	274
3356	12/3/13	10/3/13	2
3358	26/3/13	22/4/12	338
3359	13/3/13	* 16/7/12	240
3364	20/5/13	** 12/6/12	342

* היות שלא רשום מספר בית בתלונה במוקד לא ניתן לזהות זיהוי מוחלט את תאריך התלונה – נרשם המועד המאוחר ביותר שנמצא בתלונות ברח' ובנושא זה . (רחוב עוזי חיטמן)

** היות שלא רשום מספר בית בתלונה במוקד לא ניתן לזהות זיהוי מוחלט את תאריך התלונה – נרשם המועד המאוחר ביותר שנמצא בתלונות ברח' ובנושא זה . (רחוב מרדכי היהודי)

פרק 8 – בדיקת תלונות

1.1. רח' א.ס. לוי 3, גוש 5810 חלקה 18 זירת מר חסונה

1.1.1. לוח זמנים

28/7/11 הודעת חב' החשמל לוועדה המקומית על הימצאות קו חשמל מ"ג (מתח גבוה) בקרבה יתירה לדופן הבניין כתוצאה משינויים שבוצעו במבנה.

25/8/11 פניית דיירי הבניין אל ראש העירייה בקשר להרחבות ע"י מר חסונה.

15/09/2011 הועבר מייל עם הנחיות למפקח האחראי לביצוע בדיקה במקום.

9/9/13 הודעת מנהל מח' הפיקוח על הבניה למהנדסת העיר על הימצאות בניה ללא היתר, כדלהלן:

- תוספת בנייה בק"ק בשטח של כ- 20 מ"ר בחזית דרומית ללא היתר בנייה.
- סככה בק"ק בשטח של כ- 47.0 מ"ר בחזית צפונית ללא היתר בנייה.
- מחסנים מפח בק"ק בשטח של כ- 15.0 מ"ר על המדרכה בחזית הדרומית ללא היתר בנייה.
- שינוי חזיתות ללא היתר בנייה.
- סככות ומנועים למזגנים ולקירור ללא היתר בנייה בחזית מזרחית.
- דירה בקומה א' משמשת כמחסן לחנות ללא היתר לשימוש חורג.
- המצב הקיים אינו תואם לתוספת שאושרה בשנת 2005 בקומה א' וקיימת תוספת של כ- 5.0 מ"ר ללא היתר.
- תוספת מרפסת מקורה ומרוצפת בשטח של כ- 32.0 מ"ר בקומה א' ללא היתר בנייה.
- קונס' ברזל בקומה א' שמותקן עליה מנוע להעלאת והורדת סחורה ללא היתר בנייה.

9/9/13 - התראה לפני הגשת כתב אישום

30/9/13 - גליון גביית עדות במחלקת הפיקוח על הבניה

במהלך העדות מתאריך 30/9/13 ציין מר חסונה שהתוספות בוצעו לפני כ- 9-10 שנים ו-"אף אחד לא העיר לי...".

25/11/13 - הועבר למחלקה המשפטית.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 10.9.13 :

"...בהמשך לפנייתם של הדיירים מרחי' א.ס. לוי 3 ולאחר בדיקת התלונות המועלות מול הרי שוי והפיקוח, להלן ההתייחסות :

1. בנוגע לתלונה נגד חריגות בניה בקומת הקרקע וקומה ראשונה של מר חסונה, התקיים אתמול סיור בשטח ע"י הפיקוח יחד עם תאגיד המים והפיקוח העירוני עם הנחייה לטי פול מיידית בהתאם לממצאים, מצ"ב התייחסותו של שחר קולטקר וצילומים מאתמול.
2. לגבי הבקשה להיתר שהוגשה על ידי הדיירים, מדובר בבקשה בסטטוס "לא פעילה" מאחר ולא טופלה להשלמת הדרישות להוצאת ההיתר בהתאם להחלטה מיום 6.9.2007 (עורך הבקשה דוד אוראל, מצויין ע"ג התיק כי התכנית נלקחה על ידו בתאריך 5.12.2010), כמפורט במכתבה של סיגל גפני מיום 11.9.2011 (מצ"ב עותק, הועבר ביום 22.9.2011).
3. כיום, על מנת לקדם הבקשה להיתר יש לקבל בקשה מעודכנת, לקלוט אותה כבקשה חדשה ולהביאה ל' המשנה (תוקף החלטה הינו לשנה בלבד), אולם קיימת עדיין סוגיית קו חשמל מתח גבוה העובר בסמוך לתוספות הבניה המבוקשות ויהיה צורך בהסדרה מולם.
4. לגבי התוספת הקיימת בקומת בקרקע לחסונה בהיתר, מדובר בהיתר מיום 19.1.2005 אשר הוגש ביום 4.7.2002 ובו לא מסומן כלל קו החשמל מ.ג., על כן לא ניתן לדעת באם היה קיים או לא בעת מתן ההיתר. בכל מקרה זה לא רלוונטי לגבי התרת תוספת למגריים באופן שישכן אותם."

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 12.9.13 :

"..."

1. לגבי פרוט הטיפול של הפיקוח – שחר יוציא התייחסות נפרדת.
2. מבדיקה בתיקים, העובדים ממחלקת הרישוי שטיפלו בהיתר של מר חסונה בשנת 2005 (כפי שנראה כאמור מהמסמכים בתיק) הם לאה קיסר, מרינה ואהוד זקסנברג. אף אחד מהם אינו עובד בהנדסה בשנים האחרונות.
3. בהיתר וכן ברקע המדידה שלו לא מופיע כלל שיש קו חשמל מתח גבוה, על כן להבנתי ההיתר הונפק כפי שהונפק. נעשתה כאן הטעיה בשוגג / מכוונת ע"י המודד ו/או עורך הבקשה, אשר באחריותם ומחובתם להגיש תכנית נכונה על כל פרטיה.

הפיקוח על הבניה בבדיקה של בקשה להיתר בודק בד"כ באם הבקשה מתאימה למצב בשטח מבחינת המצב המוצע, חריגות בניה והבניה המבוקשת, אולם הם לא בודקים באם המודד סימן נכון את כל התשתיות הציבוריות שמסביב, זו אחריותו של המודד. בנוסף, גם המתכנן (עורך הבקשה) מחובתו ואחריותו לבדוק ולוודא את המצב בשטח והרקע עליו מתבסס התכנון שלו. מאחר ואין בהנדסה (לא אז ולא היום) מחלקת מדידות/מודד שיבצעו בקרה לרקע המדידות ומפות המדידה המוגשות לנו (כפי שנהוג ברשויות אחרות), הרי שלא מן הנמנע לטעויות הנובעות מרקע מדידה שגוי ומטעה."

1.1.2. פניית התושבים וחברת החשמל היו בחודשים יולי, אוגוסט 2011, אבל הטיפול הר צוף בעבירת הבנייה החל בחודש 9/13 כלומר כמעט שנתיים ממועד ההודעה הראשון. בתיק הפיקוח לא נמצא הסבר לזמן הארוך שנדרש עד להמשך הטיפול. הביקורת מעירה כי קיום בנייה בלתי חוקית במשך כ- 9-10 שנים, ללא טיפול משפטי של העירייה אינו תואם את דרישות חוק התכנון והבנייה.

1.1.3. ממועד ההתראה לפני הגשת כתב אישום, עד למועד העברה למחלקה משפטית עברו כ- חודשים.

1.1.4. תשלום אגרות והיטלים:
בבדיקה עם מנהלת הכנסות העירייה, נמצא שהני"ל חוייב בגין תוספות הבנייה עבור ארנונה לשנים 2011, 2012, 2013 ובגין היטלים חוייב בחודש 12/13. הביקורת מעירה שעברו כ- 3 חודשים ממועד הדיווח על הבנייה הבלתי חוקית עד למועדי החיובים בהיטלים, במקום חיוב מיידי בגין חריגות בנייה שנהוג לבצע ללא קשר עם ההליכים המשפטיים בנושאי הבנייה בלתי חוקית.

1.1.5. בתיק הני"ל נמשך הטיפול ממועד ההודעה (25/8/11) עד להעברה למחלקה המשפטית (25/11/13) – 823 ימים.

הביקורת מעירה שמשך הטיפול עבר במידה רבה את הזמן הסביר לטיפול בתיק (עד 90 יום) וגם את זמן הטיפול הממוצע של כל התיקים שנבדקו (200 ימים).

1.2. חריגת בנייה ברח' מרדכי היהודי 11 – תיק פיקוח מס' 3302

1.2.1. לוח זמנים

- הודעת שימוע מתאריך 21/7/10
- ביקור המפקח מתאריך 27/2/11
- הביקור הנוסף של המפקח התקיים כ- 7 חודשים לאחר השימוע מ- 21/7/10
- העברה למחלקה המשפטית מתאריך 1/7/11

1.2.2. בתיק הנ"ל נמשך הטיפול ממועד ההודעה (21/7/10) עד להעברה למחלקה המשפטית (1/7/11) – 345 ימים.

הביקורת מעירה שמשך הטיפול עבר את הזמן הסביר לטיפול בתיק (עד 90 יום) וגם את זמן הטיפול הממוצע של כל התיקים שנבדקו (200 ימים).

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" הבניה ישנה היה צורך לאסוף חומר רב ולערוך בדיקות מעבר לבדיקות הרגילות, התיק עדיין בדיון בבית משפט ולא התקבל גזר דין "

1.3 תיק פיקוח מס' 170 –

1.3.1 לוח זמנים:

תאריך פתיחת התיק 11/7/99

לדברי המפקח אופיר, המבנה פונה ואין בנייה נוספת במקום.

1.3.2 לא נמצאו נתונים בתיק.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" מדובר בבניה ישנה מאוד "

1.4 תיק פיקוח מס' 307 –

1.4.1 לוח זמנים:

תאריך פתיחת תיק פיקוח 27/12/00

צו הריסה מנהלי בתאריך 27.12.2000

בוצעה הריסה בתאריך 24.01.2001 בסיוע משטרה.

צו הריסה מנהלי ראשון 7/6/09

בוצעה הריסה בתאריך 04.08.2009 בסיוע משטרה

צו הריסה מנהלי שני 11/7/10

דוח פיקוח נוסף 12/9/10

בוצעה הריסה עצמית בתאריך 2/6/13

1.4.2 בתיק הנ"ל נמשך הטיפול ממועד פתיחת התיק (27/12/00) עד למועד ביצוע הריסה עצמית (2/6/13) – 4540 ימים (כ- 13 שנים).

הביקורת מעירה שמשך הטיפול עבר במידה רבה וחרג מהזמן הסביר לטיפול בתיק (עד 90 יום) וגם את זמן הטיפול הממוצע של כל התיקים שנבדקו (200 ימים).

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

"בכל פעם שנתגלתה בניה חדשה במקום טופלה בחומרה רבה, הוגשה תביעה לבית משפט, עפ"י גזר הדין על הנאשם להרוס מסי מבנים ולפי הודעה של 45 יום את שאר המבנים".

1.5 תיק פיקוח מס' 3034

1.5.1 לוח זמנים :

תאריך פתיחת תיק פיקוח 2006

הריסה ראשונה בתאריך 12/6/07

הריסה שנייה בתאריך 9/07

ממועד פתיחת התיק עד להריסה הראשונה עברה כשנה.

1.5.2 בתיק הני"ל נמשך הטיפול ממועד פתיחת התיק (שנת 2006 – לצורך התחשיב נלקח חודש 1/3/06) עד למועד ביצוע הריסה עצמית (12/6/07) – 468 ימים.

הביקורת מעירה שמשך הטיפול עבר במידה רבה מהזמן הסביר לטיפול בתיק (עד 90 יום) וגם את זמן הטיפול הממוצע של כל התיקים שנבדקו (200 ימים).

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" המבנה שבנדון נהרס פעמיים בזכות הנחישות של מח' פיקוח בניה ונדון בבית משפט שלום, מחוזי ועליון בסיוע משטרה של כ-730 שוטרים כאשר כמעט לא נמצא קבלן שיבצע את ההריסה".

לאור התייחסות המהנדסת, הביקורת מציינת שייכתנו מקרים בהם קיים קושי אובייקטיבי לאכיפה מהירה, אבל גם במקרים כאלה יש לקיים נוהל תיעוד ודיווח מתאים ליו"ר ודעת בינוי ערים וחברי הועדה.

1.6 תיק פיקוח מס' 3128 –

1.6.1 לוח זמנים – תאריך פתיחת התיק 9/5/07

תאריך צו הריסה 15/5/07

תאריך ביצוע ההריסה 12/6/07

הריסת המבנה התבצעה תוך זמן סביר ממועד פתיחת התיק.

1.6.2 בבדיקת הביקורת במח' הכנסות ארנונה מ- 16/12/13 נמסר שלא שונו חיובי ארנונה משנת 2011

1.7. לאור משכי הטיפול החריגים בתיקי הפיקוח הנ"ל ביקש המבקר ממחלקת הפיקוח על הבנייה רשימה ממוחשבת של מועדי פתיחת תיקים וסיומם גם עבור שנים קודמות לפני שנת 2012.

נמצא שאין רישומים ממוחשבים לשנים הקודמים לשנת 2012 בתחום הפיקוח על הבנייה.

1.8. נדרש הסבר לתקופות החריגות במשכי הטיפול בתיקים הנ"ל.

התייחסות מהנדסת מתאריך 11/6/14 :

"הדוגמאות המוזכרות לעיל, הינן מקרים מאד חריגים ויוצאים מהכלל (!) אשר אינם מאפיינים כלל את הפעילות השוטפת של המחלקה אשר הינה לכשעצמה מורכבת באופן חריג לעומת עבודת מחלקות הפיקוח דומות בערים אחרות ואינם משקפים כלל באופן אמיתי את עבודת הפיקוח על הבניה".

פרק 9 - ממשקים בין המחלקות השונות, המחשוב והשימוש בצילומי אוויר:

- 1.1. כל איתור של בנייה בלתי חוקית, מחייב את העירייה לנקוט במספר צעדים כגון:
- צווי הפסקת עבודה והריסה מנהליים, המטופלים במשרד מהנדס העיר
 - צווי הפסקת עבודה / הריסה שיפוטיים הנמצאים בטיפול התובעת העירונית
 - חיובי ארנונה בגין תוספות הבנייה שהתגלו - בטיפול מחלקת ההכנסות.
- ע"פ החלטה עקרונית של הנהלת העירייה, חיובי הארנונה הנ"ל נערכים עבור 3 שנים אחרונות מיום גילוי החריגה בבנייה.
- חיובי אגרות והיטלים – בטיפול מח' הנדסה
 - חיובי מים וביוב על בסיס נתוני מח' ההנדסה, בטיפול ע"י תאגיד המים העירוני.
- 1.2. בבדיקת רישומי מח' ההנדסה ומח' הארנונה, התברר שלא קיים מיספור אחיד וחד ערכי זהה עבור אותו נכס ברישומי ההנדסה וברישומי מחלקת ההכנסות, כך שלא ניתן לערוך בדיקות ומעקבים ממוחשבים.
- התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :**
- " כיום מקודם ואף מיושם (חלקית) סינכרון בין עבודת ההכנסות להנדסה הן בתחום הרישוי והן בתחום הפיקוח וההעברות בטאבו! "
- 1.3. ע"פ נתונים שנמסרו ע"י מנהלת מח' ההכנסות, התקיימו דיונים בנושא ונמצאים בשלבים סופיים של קביעת שיטה ממוחשבת אחידה בנושא.
- התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :**
- " בפועל בהנדסה מיישמים (באופן חלקי) את העבודה בהתאם לעקרונות הנוהל (על אף שטרם אושר פורמלית), חסרים הקישוריות והממיישקים הממוחשבת בין תוכנת ניהול ועדה (בר טכנולוגיות) ותוכנת המטרופולינט (בטיפול מול מחלקת המחשוב).
- 1.4. בבדיקה עם מנהל מח' המחשוב התקבלה תשובתו שהממשקים הנדרשים במערכת המחשוב יושלמו עד אמצע חודש מאי 2014.
- 1.5. ממשק בין נתוני המוקד העירוני לבין מחלקת הפיקוח על הבנייה:
- התקבלו קבצים של פניות למוקד בנושאי חריגות בנייה כולל דיווחים על ההפניה לטיפול במחלקת הפיקוח. במקביל מתנהל במחלקת פיקוח על הבנייה רישום בקובץ אקסל של תיקי פיקוח הנפתחים לכל מקרה.
- לא נמצא שדה ממוחשב המאפשר קשר בין שני הקבצים, דבר המקשה על מעקב, בקרה ופיקוח על פעולות הפיקוח על הבנייה.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" כיום מונתה במזכירות לשכת מהנדסת העיר עובדת יעודית (חפצי גלנטי) לטפל ולעקוב אחר פניות הציבור, זאת בנוסף למעקב הקיים עד היום של המחלקות הרלוונטיות "

1.6. לשאלות הביקורת נמסר ע"י מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה שקיים שימוש יום יומי בתצלומי אוויר לצורכי הפיקוח השותף.

1.7. לא נמצא שקיים שימוש בתצלומי אוויר לצורך איתור מקרים חדשים של בנייה בלתי חוקית.

התייחסות מהנדסת העיר מתאריך 11/6/14 :

" ... משתמשים ככלי לאיתור, ניתוח והשוואה של המצב כיום לעומת תצלומי אוויר מלפני כמה שנים לשימושים שונים בעבודה השוטפת כגון : בחינה לבקשות להיתר, לתכניות בנין עיר, להחלטה ניהולית על אכיפה נקודתית או מתחמית ועוד "

פרק 10 – מסקנות והמלצות

כללי:

לפי סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה, תפקידה של הוועדה המקומית להבטיח קיום הוראות החוק הני"ל ותקנותיו.

- 1.1. להשלים קביעת נהלים עירוניים ונהלים פנימיים בהקשר לפעילות מח' הפיקוח על הבנייה, והממשקים עם אגפים אחרים בעירייה.
בנהלים אלה ייקבעו גם שיטות בקרה ודיווח ברמות השונות, כולל דיווח לוועדת בינוי ערים, לצורך מעקב על קיום החוק.
- 1.2. לקבוע מועד לסיום עדכון המערכות הממוחשבות, כדי לאפשר העברת מידע ממוחשב בין מח' ההכנסות לבין המחלקה לפיקוח על הבנייה.
- 1.3. לבדוק אפשרות להוספת נתוני גוש, חלקה ומס' תיק פיקוח במוקד העירוני עם סיום בדיקת התלונות ע"י הפיקוח על הבנייה.
- 1.4. לציין בתיקי הפיקוח וברישומים הממוחשבים את מועדי ההודעות שהתקבלו במוקד העירוני, כדי לאפשר מעקב על משך זמן הטיפול בתיק, החל ממועדי ההודעות שהתקבלו בעירייה.
- 1.5. לרשום ברישומים הממוחשבים של פעילויות המחלקה לפיקוח על הבנייה גם את שמות המפקחים שטיפלו בנושאים השונים.
- 1.6. לשקול שיטה לפיזור שוויוני יותר של פעילות מפקחי הבנייה.
- 1.7. לדווח דיווח חודשי ליו"ר וועדת בינוי ערים ולמהנדסת העיר על סטטוס כל תיקי הפיקוח, כולל הזמן שחלף ממועד פתיחת התיק ועד למועד הדיווח.
- 1.8. למסור את כל טופסי הדיווח על הבנייה הנדרשים עבור קבלת טופס 4 עם הוצאת ההיתר ולערך מעקב ממוחשב על קבלת דיווחים בזמן אמת ע"פ דרישות התקנות (תוך 6 ימים ממועד הביקור בשטח).
- 1.9. לשקול נקיטת אמצעים משפטיים כנגד בעלי תפקידים ע"פ חוק התכנון והבנייה ותקנותיו (תקנות התכנון והבנייה – בקשה להיתר תנאים ואגרות, חלק ט"ז) כגון אדריכלים, מהנדסים, מודדים שלא דיווחו או הצהירו הצהרות שאינן תואמות את המציאות בשטח.

- 1.10. להכין תוכנית לפיקוח יזום על הבנייה, בנוסף לפיקוח המתבצע עכשיו ע"פ דיווחים / תלונות תושבים בלבד.
- 1.11. להגביר את השימוש בתצלומי אוויר לצרכי גילוי בנייה בלתי חוקית, תיעוד ומעקב על מבנים, פלישות וכו'.
- 1.12. לשקול הפעלת חברות חיצוניות הנותנות שירותי איתור בניה בלתי חוקית, המגדילות את היקף האכיפה של חוקי התכנון והבנייה וגם יאפשרו הגדלת הגבייה של ההיטלים והאגרות בגין בנייה בלתי חוקית, כפי שנהוג בעיריות אחרות.
- 1.13. מוצע לשנות את טופס המעקב לאישורים לצורך קבלת אישור טופס 4 (" דף ריכוז דרישות לטופס 4 "), ולקבוע טפסים שונים לפי סוגי הבנייה, לדוגמא בתים משותפים ובנייה צמודת קרקע.
- 1.14. במהלך הבדיקות לטופס 4, לוודא שכל המסמכים המתקבלים חתומים עם ציון מועדי הביקור ומועדי החתימה.
- 1.15. להשלים רישומים ממוחשבים של מועדי פתיחת תיקי פיקוח ומועדי הטיפול המשפטי, גם עבור תיקי פיקוח שנפתחו לפני שנת 2012, כדי לאפשר מעקב ממוחשב של תקופות הטיפול בחריגות בנייה וסיומו.

פרק 11 – פעולות שננקטו

11.1 בתאריך 18/2/14 הודיעה מהנדסת העיר לביקורת, כדלהלן:

"...יצא רענון לנוהלי עבודה פנימיים הנוגעים לכמה נושאים שבעבודת הפיקוח על הבניה (וגם הרישוי) והינם כבר מיושמים:
העברה לגבייה במחלקת ההכנסות ברגע שמתגלה חריגת בניה.
לצרף להיתר את הטפסים הנדרשים לקבלת טופס 4 + החובה להודיע על תחילת העבודה. טופס לוודא מילוי הדרישות, תאריכים, טפסים וכו'.
טופס מעודכן לנושא התברואה.
הקפדה על מדידות AS MADE."

11.2 בתאריך 18/2/14 הודיעה מהנדסת העיר למנהל מחלקת פיקוח על הבניה, כדלהלן:

"בעת בדיקה לנושא מילוי הדרישות להפקת טופס 4, יש לוודא ולהקפיד על מילוי כל השדות המופיעים ב"טופס מילוי דרישות", כולל ציון התאריכים.
באם נושא מסוים אינו נדרש, לרשום "אינו נדרש / לא רלוונטי", אולם לא להותיר שדות ריקים.

11.3 בתאריך 18/2/14 הוציא מנהל הפיקוח על הבניה הנחיות חדשות בנושא נוהל טופס 4, כדלהלן:

"כאשר מתקבלים טפסים ב-1, ב-2, ב-3 וב-4 המתייחסים לביקורת בגמר יסודות, גמר שלד, סטייה מהיתר וגמר בניית בית, כפי שנראו במס' דוגמאות שנבדקו, תאריך החתימה על הטופס הינו במקביל לזמן הגשת הטפסים לעירייה לקבלת טופס 4, יש להקפיד שתאריך שהביקורות בוצעו הינו בסמוך לשלב המצוין בטופס. יש להקפיד לקבל תכנית מדידה של יסודות, רצפת מסד 0.00 וגמר הבניה והפיתוח. יש לבדוק כי בתכנית המדידה הסופית יש התייחסות לקווי בנין, מידות, גבהים בפיתוח הסביבתי כולל גדרות, גובה קומת כניסה שהוא בדרך כלל ה 0.00, צובר גז, חדרי אשפה וכו'.
טופס ד' של המודד על רצפת מסד, תוקנה ההערה. יש להקפיד על מילוי תאריכים, חתימות, פרטים של ההיתר, בעל ההיתר, הגורם הבדוק בכל הטפסים. טופס תברואה שונה בתיאום עם מנהל מח' תברואה. בבניין משותף יש להקפיד לקבל בדיקה של מכון התקנים למעלית לפני מסירת תעודת גמר."

11.4 בתאריך 20/2/14 הודיע מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה למפקחים כדלהלן:

"אבקשכם לבצע את כל הבדיקות מול כל המחלקות המצוינות בדף המצורף לפני הגשת דו"ח בגין בניה ללא היתר/שימוש/אי קיום צו שיפוטי למח' המשפטית."

11.5 בתאריך 11.6.14 הודיעה מהנדסת העיר כי:

" הנושא [רישום ממוחשב של תיקי פיקוח וטיפול משפטי לפני שנת 2012] נבחן וגובש מול חברת בר טכנולוגיות במסגרת פרויקט סריקת וטיוב הארכיב, הנתונים יקלטו כאמור בפרוייקט הסריקה."

התייחסות ראש העירייה

בעקבות דוח הביקורת נערך שימוע למנהל מח' הפיקוח על הבניה. כמו כן, ניתנה הנחיה לפעול בהתאם להמלצות המבקר בדוח.

הפקת אישור עירייה לטאבו

הפקת אישור עירייה לטאבו

מבוא

1. הוראות החקיקה שונות (פקודת העיריות, חוק התכנון והבניה, חוקי עזר מוניציפאליים) דורשות כי לא תרשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם כן הוצגה לפני הרשם תעודה המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו עד ליום תוקף התעודה, סולקו.
2. בית המשפט העליון קבע בחודש פברואר 2014 כי על רשם המקרקעין לדרוש, כתנאי לרישום משכנתא, תעודה המעידה על סילוק חובות ארנונה, כשמדובר בחובות בעל הנכס ביחס לאותו נכס. במקרה זה לא חלה חובת לשלם היטל השבחה עם רישום משכנתא.
3. מדי שנה מוגשות למשרדי העירייה מעל 1,000 בקשות לתעודות טאבו המעידות על היעדר חובות לעירייה.
4. אחריות על טיפול בתעודות טאבו מתחלקת בין עובדי מחלקת הכנסה לעובדי אגף הנדסה. מחלקת הכנסות אחראית על קליטת הבקשה, בדיקת חובות ארנונה, ומסירת תעודת טאבו חתומה למבקשה. אגף הנדסה אחראי על בדיקות חריגות הבניה וחובות בעל הנכס בהיטלי פיתוח והיטל השבחה.
5. העירייה מודיעה באמצעות אתר האינטרנט כי משך הליך מרגע העברתו לאגף הנדסה ועד חזרתו חתום למחלקת הכנסות כ-45 יום. עם זאת, חלק ניכר מהרשויות המקומיות בארץ מתחייבות בפני התושב להפיק את האישור תוך 10 ימי עבודה ממועד הגשת הבקשה.
6. בחודשים מאי-אוגוסט 2014, ע"פ תכנית העבודה שנתית, נערכה ביקורת בנושא הפקת אישורים לטאבו. הביקורת התבססה על בקשות לתעודות טאבו שהוגשו לעירייה במהלך שנת 2013.

עיקרי הממצאים

המלצות	עיקרי הממצא	סעיף בגוף הדוח
	נהלי עבודה	1.
ראה המלצה בהמשך	נמצאו נוהלי עבודה במחלקת הכנסות ובאגף הנדסה המכילים תרשימי זרימה ותיאור מפורט של תהליך. לא נמצא נוהל עבודה בנושא אישורים לטאבו בגין רישום מש-כנתא	
	טופס הגשת בקשה	3.2
1. מומלץ להוסיף למערכת המטרו שדה תאריך הגשת הבקשה לאישור לטאבו לחלופין, כמקובל ברשויות מקומיות אחרות, להכין טופס בקשה לקבלת אישור לטאבו הכולל את תאריך הגשת הבקשה. 2. מומלץ לציין את זהותו של מבקש האישור לטאבו.	מבקש תעודת טאבו מוסר פרטי הנכס ועסקת המכר לפקידת קבלת קהל. באחריותה של הפקידה לקלוט את הבקשה במערך כת מטרו ולהפיק טופס טאבו וטופס נלווה לבדיקות רלוונטיות. לא נמצא כי קיים טופס בקשה מובנה באמצעותו יכול מבקש האישור לפנות לעירייה. לא נמצא כי טופס תעודת טאבו או טופס מלווה נושאים תאריך הגשת הבקשה. היעדר מידע זה מונע ממנהלים יכולת להעריך פרק זמן שהבקשה נמצאת בטיפול העירייה.	
	זיהוי הנכס בגינו מתבקשת תעודת טאבו	3.3
מומלץ כי פקידות קבלת קהל תהינה מור-שות לאתר תיק נכס במערכת ניהול ועדה ע"פ מספרי גוש וחלקה שנמצאים בנסח טאבו. במידה וקיימת אי התאמה בין מערכת ניהול ועדה למערכת מטרו, יבוצע אימות נכונות גוש וחלקה עם אגף הנדסה. לאחר עדכון פרטים במערכת ניהול ועדה ע"י אגף הנדסה, יבוצע תיקון גוש וחלקה במערכת מטרו בטרם הפקת טופס תעודת טאבו וטופס נלווה.	מערכת מטרו (בשימוש מחלקת הכנסות) עובדת ע"פ מספר נכס שנקבע בעת הקמתו במערכת. מערכת ניהול ועדה (בשימוש אגף הנדסה) מנהלת תיקי נכס לפי מספרי גוש וחלקה. לא קיים סנכרון בין שתי המערכות ומספרי גוש וחלקה לא מת-עדכנים במערכת מטרו. נמצא כי טעות בגוש וחלקה בטופס תעודת טאבו גורם לעיכוב של כ-5 ימי עבודה בממוצע, עקב החזרת החומר למחלקת הכנסות והקליטה המחודשת של הבקשה למערכת מטרו. בשנת 2013 כ-4.5% מהבקשות (50 בקשות) הוחזרו למחלקת הכנסות עקב טעות גוש/חלקה.	
	בדיקת חוב ארנונה	3.4
מומלץ כי תבוצע גבית ארנונה לכל הפחות חודשיים מראש בעת הגשת בקשה לתעודת טאבו.	עם הגשת בקשה לתעודת טאבו פקידות קבלת קהל בודקות חוב ארנונה שוטף ואופן הסדרת תשלומים. ברוב המקרים לא נערכת גבית ארנונה מראש, אלא אם כן לא קיימת הוראת קבע. בדיקה נוספת של תשלומי ארנונה נערכת בעת מסירת תעודת טאבו חתומה לידי מבקש האישור. בבדיקת מדגם התיקים של אישורים לטאבו שהונפקו בשנת 2013 לא נמצאו חריגים בעלי חוב ארנונה שלא נגבה עם מסירת האישור לטאבו.	

המלצות	עיקרי הממצא	סעיף בגוף הדוח
מסמכים תומכים בבקשה		3.5
	<p>עם הגשת הבקשה מבקש האישור נדרש לצרף רשימת מסמכים, כגון הסכם המכר, נסח טאבו עדכני וכו'.</p> <p>במדגם תיקי אישורים לטאבו שנבדק נמצא כי נהל זה התקיים כיאות.</p>	
גבית אגרה אישורים לטאבו		3.6
<p>מומלץ להקפיד על רישום סוג שירות נכון בעת קליטת תשלומים שונים. יש להבהיר את חשיבות הנושא לכל עובדי מחלקת הכנסות.</p>	<p>העירייה גובה אגרת אישורים לטאבו בסך 25.80 ₪ בגין כל בקשה המוגשת. בבדיקת מדגם תיקים נמצא כי גבית האגרה בוצע כיאות.</p> <p>נמצא כי לעיתים תשלום האגרה סווג לסוג שרות אחר. הרישום השגוי עשוי לעוות את הדיווחים הכספיים של העירייה המתב"ססים על סוגי שירות שדווחו במערכת.</p> <p>יצוין כי גובה האגרה הוא מהנמוכים בין הרשויות המקומיות באזור.</p>	
קליטת בקשה במערכת מידע		3.7
<p>1. מומלץ להגדיר לוח זמנים לסיום תהליך הקמת הממשק בין מערכת מטרו לבין מערכת ניהול ועדה.</p> <p>2. מומלץ לקבוע לוח זמנים להעברת הדרכה לעובדי העירייה הרלוונטיים על שימוש במערכות מידע. כל פקידת קבלת קהל אמורה להיות בקיאה באיתור תיק נכס ובדיקת סטאטוס הבקשה לצורך מתן מענה לתושב במערכת ניהול ועדה.</p>	<p>הבקשה לתעודת טאבו נקלטת פעמיים: פעם אחת ע"י פקידת קבלת קהל של מחלקת הכנסות במערכת מטרו, ובמקביל רישום ידני במחברת המעקב, ופעם נוספת ע"י פקידת אגף ההנדסה במערכת ניהול ועדה ע"פ טופס תעודת טאבו שהופק ממערכת מטרו. לא קיים ממשק בין שתי המערכות.</p> <p>קליטת הבקשה במערכת מטרו נערכת באמצעות מסך "טפ"סים" ולכן המידע אינו נשמר ולא קיים היזון חוזר בין נתונים שעודכנו בטופס לנתונים במערכת מטרו.</p> <p>עם סיום הביקורת נמסר כי מתנהל תהליך של הקמת ממשק ממוחשב בין שתי המערכות, כאשר הבקשה תוקם במערכת מטרו ע"י פקידת קבלת קהל ומערכת ניהול הועדה תקלוט באופן אוטומטי את הבקשה. כמו כן, יתקיים גם היזון חוזר בין שתי המערכות בסיום התהליך.</p>	
איתור ותיעוד חריגות בניה		4.2
<p>1. מומלץ כי ממצאי בדיקות הפקח יקל"טו לתיק הנכס המנוהל במערכת ניהול ועדה ע"י הפקח בעצמו.</p> <p>2. מומלץ לעדכן תצלום אוויר (תצ"א).</p> <p>3. מומלץ כי מנהל מחלקת הפיקוח:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ינהל באופן פעיל את סדר יום של הפקחים • יבצע מעקב יום יומי אחר עבודת תם בשטח. • יבחן את עבודת הפקחים בכל הקשור לזמני ביקור בנכס ועמ"י דה ביעדים. 	<p>חריגות בניה נבדקות ע"י מנהל מחלקת הפיקוח בהתבסס על תצ"א משנת 2011 וביקור פקח בשטח. בהתאם להחלטת מנהל המחלקה.</p> <p>נמצא כי ממצאי ביקור הפקח מתוייקים בקלסר ואינם נקל"טים למערכת ניהול ועדה.</p> <p>נמצא כי מנהל מחלקת הפיקוח אינו מקיים מעקב שוטף יום יומי אחר עבודתם של הפקחים ועמידתם ביעדים.</p>	

המלצות	עיקרי הממצא	סעיף בגוף הדוח
	בדיקת תשלום היטלי הפיתוח	4.3
	במדגם התיקים שנבדק לא נמצאו כל ליקויים בנושא זה	
	רישום הערת אזהרה	4.4
מומלץ כי פקידת מחלקת הכנסות תבדוק את רישום שליחת הבקשה להערת אזהרה במערכת ניהול ועדה, עבור כל תעריף דת טאבו בה נדרש הרישום. פעולה זו תבוצע מיד עם החזרת החומר למחלקת הכנסות.	בקשה לרישום הערת אזהרה בגין חריגות בניה מוגשת בהתייעצות עם מהנדסת העיר. מזכירת מחלקת הפיקוח מעבירה מכתב בקשת רישום הערת אזהרה לחתימת ראש העיר או ממלא מקומו. בבדיקת מדגם תיקים נמצאו 2 תעודות טאבו שנמסרו למבקש, אך לא נרשמה בפועל הערת אזהרה.	
	בדיקת תשלום היטל השבחה	5.2
	במדגם התיקים שנבדק לא נמצאו ליקויים.	
	עדכון שטח לחיוב ארנונה	6.2
	לעיתים, יש לעדכן שטח לחיוב ארנונה עקב בדיקות פקח ואיתור חריגות בניה. במדגם התיקים שנבדק לא נמצאו ליקויים.	
	הצהרת היעדר חריגות בניה	6.3
עפ"י נוהל אגף הנדסה האחראיות על החתמת קונה/מוכר חלה על מנהל מחלקת פיקוח. לדעת הביקורת, אין זה מסמכותן או יכולתן של פקידות קבלת קהל להחליט האם קיים צורך בהחתמת קונה/מוכר ואיזו הצהרה. מומלץ כי מנהל מחלקת הפיקוח יקבע הוראה ע"ג הטופס הנלווה לתעודת טאבו באם נדרשת הצהרה ומה טיבה. מחלקת הכנסות תמסור אישור לטאבו לאחר החתמת הקונה/מוכר בסיום התהליך.	נוהל אגף הנדסה קובע כי מנהל מחלקת הפיקוח יחתים את המוכר/הקונה של נכס בקומות ביניים בבנין משותף על הצהרת היעדר חריגות בניה וכי לבקשתם לא נערך ביקור פקח. במידה ונמצאו בכס חריגות בניה מינוריות בגינן הוחלט לא לרשום הערת אזהרה, יחתים מנהל מחלקת הפיקוח את המוכר/הקונה על הצהרת חריגות בניה מינוריות. נמצא כי אחראיות על החתמת הצהרות הללו הועברה לפקידות קבלת קהל והן נדרשות להחתים את מבקש האישור במועד קליטת הבקשה. במדגם התיקים שנבדק נמצא כי נוהל זה לא מתקיים באופן מסודר. בחלק ניכר מהתיקים לא נמצאו הצהרות חתומות או שנמצאו הצהרות חתומות באופן חלקי.	

המלצות	עיקרי הממצא	סעיף בגוף הדוח
מסירת תעודת טאבו למבקש		
<p>אין לאפשר מסירת תעודות טאבו חתום מות ע"י גורמים שאינם מוסמכים בהתאם לנוהלי עבודה, גם אם מדובר בלשכת ראש העיריה.</p>	<p>נמצא כי לעיתים תעודות טאבו נמסרות למבקש בלשכת ראש העיר ולא חוזרות למחלקת הכנסות בהתאם לנוהל עבודה סדיר.</p>	6.4
הארכת תוקף אישור לטאבו		
<p>1. פקודת העיריות דורשת כי ראש העיר יחתום על תעודת טאבו. להערכת הביקורת אין בסמכותם של עובדי מחלקת הכנסות לחתום ולהאריך תוקף תעודות טאבו. יש להעביר תעודות טאבו מוארכות לחתימתו של ראש העיר, אלא אם כן הוא הסמיך עובד אחר לחתום בשמו.</p> <p>2. מומלץ כי בתיק הבקשה יתועדו כל האישורים שנמסרו למבקש, לרבות תעודת טאבו מוארכת.</p>	<p>נמצא כי כל פקידת מחלקת הכנסות מורשת להאריך תוקף תעודת טאבו ולמסור אותה למבקש. נמצא כי תעודות טאבו מוארכות לא מתועדות בתיק הבקשה.</p>	6.5
עמידה בלוח הזמנים		
<p>1. העירייה מחויבת להעניק שירות לכל תושב באופן זהה, ללא כל העדפה. הבקשות לתעודות טאבו אמורות להיבדק לפי סדר הגשתן.</p> <p>2. מומלץ לשקול העסקת חברה חיצונית לצורך פיקוח על הבניה בנכסים עבורם הוגשה בקשה לתעודת טאבו. ניסיון עבודה של רשויות מקומיות אחרות מלמד כי שילוב גורם זה מקצר את לוח הזמנים, ומאפשר מדידה חדשה של שטח הנכסים ועדכון השטח לחיוב ארונוה, וכן משחרר פקחי העירייה לעבודות אחרות.</p> <p>3. יש לעדכן את נוהל אגף ההנדסה בנושא אישורים לטאבו בהתאם לשינויים שיבוצעו בתהליך.</p>	<p>נמצא כי העירייה מודיעה לתושבי העיר כי הליך האישור לטאבו באגף הנדסה בלבד אורך כ-45 יום. תקופה זו עולה בהרבה על המקובל ברשויות אחרות באזור.</p> <p>נמצא כי בפועל, החל מקליטת הבקשה ועד למסירתה למבקש, נמשך הטיפול בבקשה לתעודת טאבו בשנת 2013 כ-27 ימים קלנדריים בממוצע (18 ימי עבודה). מתוך פרק זמן זה 12 ימים קלנדריים (8 ימי עבודה) הבקשה טופלה במחלקת פיקוח על הבניה ו-7 ימים קלנדריים (5 ימי עבודה) במחלקת השבחה.</p> <p>ב-17% מהבקשות לתעודות טאבו שהוגשו בשנת 2013 דוח פקח הוגש לאחר 14 ימי עבודה, וב-11% מהתיקים שטופלו ע"י מחד לקת השבחה אישור המחלקה ניתן לאחר 7 ימי עבודה.</p> <p>נמצא כי טיפול בבקשה באגף הנדסה מתבצע קודם ע"י מחלקת פיקוח על הבניה ורק לאחר מכן מגיעה למחלקת השבחה. נמצאו מספר תיקים בהם כל הבדיקות הסתיימו תוך יום עבר דה אחד. נמסר ע"י מנהל מחלקת הפיקוח כי בקשות אלו סווגו כדחופות עקב היכרות של תושב עם עובדי העירייה.</p>	7

המלצות	עיקרי הממצא	סעיף בגוף הדוח
תעודת טאבו עבור רישום משכנתא		
<p>1. מומלץ לעדכן נוהלי עבודה ולכלול בהם נהל עבודה של אישור לטאבו עבור רישום משכנתא.</p> <p>2. מומלץ לקבל יעוץ משפטי באם נדרש להעביר את הבקשות לתעודות טאבו עבור רישום משכנתא לבדיקות חריגות בניה למחלקת פיקוח על הבניה.</p> <p>3. מומלץ כי תהליך הפקת תעודות טאבו עבור רישום משכנתא יבוצע באופן ממוחשב בדומה לתהליך תעודות טאבו עבור העברת נכס.</p>	<p>נמצא כי לא קיים נוהל המאגד את תהליך אישור לטאבו עבור רישום משכנתא.</p> <p>נמצא כי התהליך ידני ואינו מתועד במערכות המידע בעיריה.</p> <p>נמצא כי מחלקת פיקוח על הבניה אינה מעורבת בבדיקות חריגות בניה עבור נכסים בגינם הוגשו בקשה מסוג זה.</p>	8

רקע

1. סעיף 324(א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע: "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר – סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".
2. הוראת החקיקה נועדה לתת בידי רשויות מקומיות אמצעי אכיפה מנהליים המאפשרים הפעלת מנגנון גבייה אפקטיבי על ידי ניצול הצמתים בהם התושב נדרש לבצע העברת זכויות במרשם המקרקעין.
3. הוראות סטטוטוריות נוספות מעלות דרישת פירעון חוב מוניציפאלי טרם ביצוע רישומים בלשכת רישום המקרקעין (להלן – **טאבו**):
 - 3.1 סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965: "(א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל בנדרש על פי תוספת זו. (ב)שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין".
 - 3.1 סעיף 9 לחוק עזר לרמלה (תיעול), התש"ע-2010: "(ג) לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת התשלום (היטל תיעול) טרם מתן תעודת העברה לרשם המקרקעין או טרם מתן אישורה לצורך העברת זכויות חכירה ברשות מקרקעי ישראל... (ה) דרישת תשלום... תיפרע תוך 7 ימים מיום מסירתה לבעל הנכס, ובכל מקרה עובר למתן ההיתר, התעודה או האישור המבוקשים וכתנאי להוצאתם".
 - 3.1 סעיף 15 לצו ארנונה עירית רמלה: "נדרשה העירייה לתת תעודה המעידה על גמר חשבון וסילוק חובות כתנאי לביצוע פעולה כלשהיא בלשכת רישום מקרקעין (טאבו) להעברת זכויות בנכס למשכנתא ו/או מכל סיבה אחרת ו/או כל אישור אחת כיוצ"ב, ישלם המחזיק לעירייה במזומן בלבד גם את חיוב הארנונה המגיע ממנו עד לתאריך תוקף האישור".
4. נתוני אגף ההנדסה מצביעים כי מדי שנה מוגשות לעירייה מעל 1,000 בקשות לקבלת תעודה לרשם המקרקעין על היעדר חובות (להלן - **אישור לטאבו** ו/או **תעודת טאבו**). להלן מספר בקשות לאישור לטאבו שהוגשו לעירייה בין שנים 2008-2013:

שנה	מספר בקשות לאישור לטאבו
2008	1,000
2009	1,032
2010	1,256
2011	1,013
2012	1,068
2013	*1,167

* מתוך 1,167 הבקשות שהוגשו לעירייה בשנת 2013 נמסרו למבקשים 1,049 תעודת טאבו

5. האחריות על הנפקת תעודת טאבו חלה על מחלקת הכנסות ואגף הנדסה של עירייה.
6. על פי תכנית העבודה השנתית נערכה במהלך חודשים מאי-אוגוסט 2014 ביקורת בנושא הפקת אישורים לטאבו.

עבודת הביקורת

7. מטרת הביקורת היתה לבחון נאותות תהליך הפקת האישורים לטאבו, בדיקת קיום ואפקטיביות הבקורות הפנימיות שיושמו, אופן תיעוד החומר הרלוונטי, עמידה בלוחות זמנים ואיכות מתן השירות לתושב.
8. הביקורת כללה שיחות עם הגורמים הבאים:
 - 8.1 מנהלת מחלקת הכנסות;
 - 8.2 סגנית מנהלת מחלקת הכנסות ויועצת משפטית למחלקה;
 - 8.3 פקידות קבלת קהל במחלקת הכנסות;
 - 8.4 פקידות שומה במחלקת הכנסות;
 - 8.5 מהנדסת העיר;
 - 8.6 מנהל מחלקת פיקוח על הבניה (להלן – **מנהל מחלקת הפיקוח**) ומזכירת המחלקה הממונה על טיפול בבקשות לאישורים לטאבו באגף ההנדסה (להלן – **מזכירת מחלקת הפיקוח**);
 - 8.7 ממונה תחום מקרקעין והשבחה ופקידת המחלקה (להלן – **פקידת מחלקת השבחה**);
 - 8.8 מנהל מחלקת מחשוב;
 - 8.9 פקידת שירות לקוחות של חברת בר טכנולוגיות המפעילה את המערכת לניהול ועדת בנין ערים/הנדסה (להלן – **מערכת ניהול ועדה**).

9. במהלך הביקורת התקבלו רישומים ידניים, קבצי אקסל וכן הופקו נתונים ממוחשבים כדלקמן:
- 9.1. מחברת מעקב בקשות לטאבו המנוהלת במחלקת הכנסות לשנים 2012-2014 (להלן – **מחברת מעקב**);
- 9.2. קובץ שינויי בעלות נכסים בעיר לשנת 2013 שהופק ממערכת ניהול הכנסות – גביה "מטרופולי-נט" של בית תכנה מלם (להלן – **מערכת מטרו**);
- 9.3. קובץ אקסל של בקשות לאישורים לטאבו שנקלטו במחלקת פיקוח על הבניה באגף ההנדסה החל משנת 2005;
- 9.4. קובץ אקסל של חיוב היטלי השבחה לשנת 2013;
- 9.5. קובץ נתוני בקשות לאישורים לטאבו ובדיקות שבוצעו ע"י עובדי אגף הנדסה במהלך שנת 2013 אשר הופק ממערכת ניהול ועדה;
- 9.6. מחברת מעקב בקשות לאישור עבור רישום משכנתא המנוהלת במחלקת הכנסות לשנת 2014.
10. קבצי הנתונים נותחו באמצעות כלים ממוחשבים (Access, IDEA CaseWare ו-Excell) לצורך איתור חריגים והפקת ממצאים סטטיסטיים.
11. נדגמו 60 בקשות לאישור טאבו שהוגשו לעירייה במהלך שנת 2013.

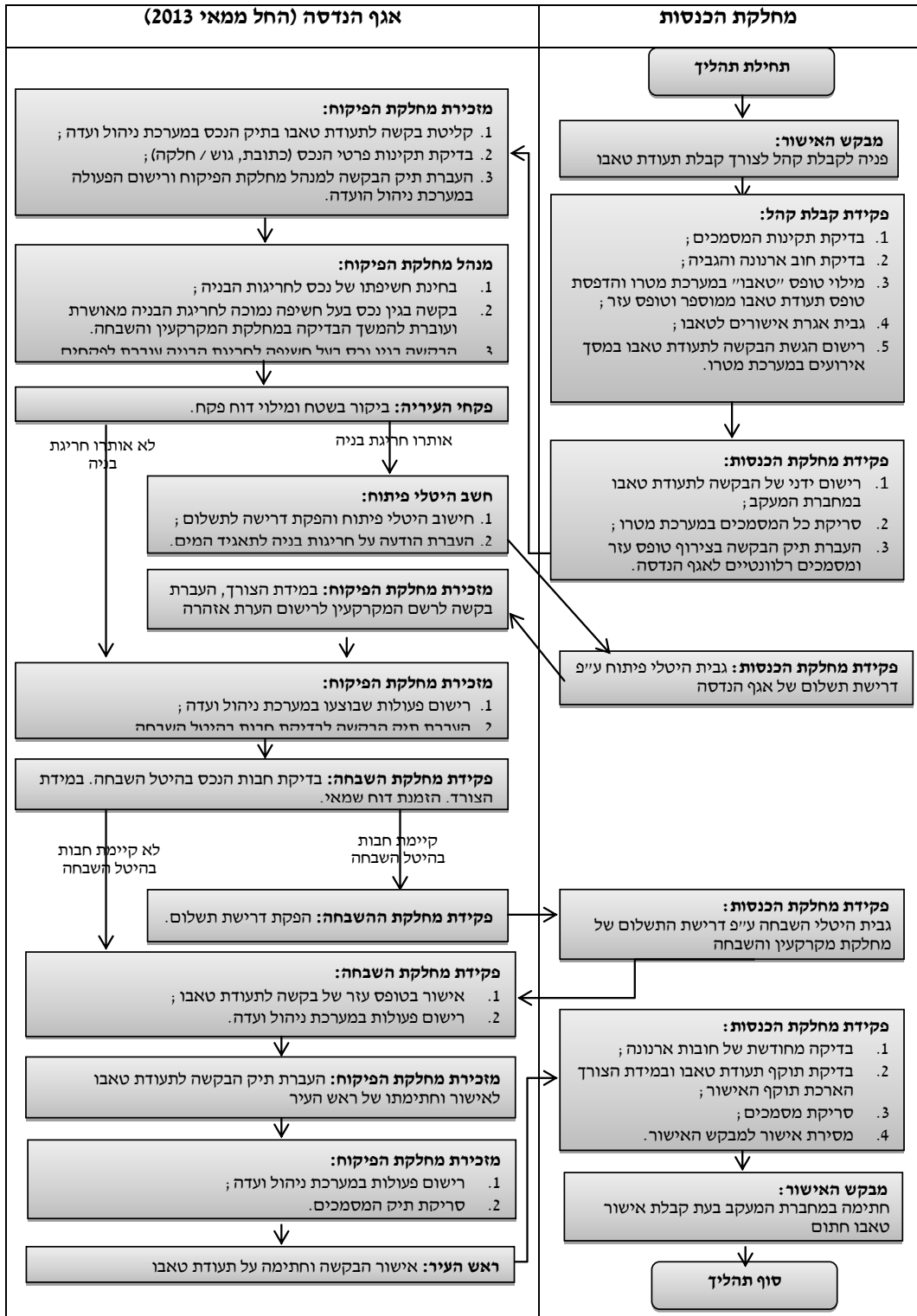
ממצאי הדוח**1. נהלי עבודה**

- 1.1. מחלקת ההכנסות פועלת ע"פ נוהל "הנפקת אישור עירייה לרישום בטאבו" (להלן – **נוהל מחלקת הכנסות**) שעודכן בינואר 2013, אשר כולל תרשים זרימה ותיאור תהליך מפורט של הנפקת אישורים לטאבו במחלקת ההכנסות. הנוהל מגדיר פעולות לביצוע על ידי פקידות קבלת קהל, פקידות האחראיות על ניהול אישורים לטאבו במחלקה ומזכירת מנהלת המחלקת ההכנסות.
- 1.2. בנוסף, בידי פקידות קבלת קהל מסמך הנחיות עבודה הכולל, בין השאר, התייחסות לתהליך אישורים לטאבו. מסמך הנחיות העבודה מפרט את המסמכים שיש לקבל ממבקש אישור לטאבו וכן קובע כי יש לגבות אגרה בגין הבקשה.
- 1.3. בחודש מאי 2013 אימץ אגף הנדסה טיוטת נוהל עבודה חדש (להלן – **נוהל אגף הנדסה**) שהוכן ע"י אגף ההנדסה לאחר תיאום מול מ"מ ראש העיר והיועץ המשפטי. נוהל אגף ההנדסה מבוסס, בין השאר, על סקירת תהליך אישורים לטאבו במספר רשויות מקומיות אחרות. הנוהל מתאר באופן מפורט משימות ופעולות שיבוצעו במסגרת בדיקות בקשות לתעודות טאבו באגף הנדסה, מגדיר אחריות העובדים המעורבים וקובע לוח זמנים בכל אחד משלבי העבודה.
- 1.4. העירייה פרסמה באתר האינטרנט הודעה על הליך בקשה לאישור לטאבו. ההודעה מכילה רשימת המסמכים הנדרשים לצורך טיפול בבקשה. הפונים לעירייה נדרשים לפרוע את כל החובות ביחס לנכס עד למועד תום תוקף האישור וכן לשלם אגרת אישור לטאבו. העירייה אף מודיעה כי האישור עובר לבדיקת מדור הפיקוח על הבניה באגף הנדסה ומשך ההליך מרגע העברתו לאגף הנדסה ועד חזרתו חתום למחלקת הכנסות – כ-45 יום.

2. תרשים זרימה ותיאור תהליך הנפקת אישורים לטאבו

- 2.1. הטיפול בבקשות לאישורים לטאבו הינו באחריות מחלקת הכנסות ואגף הנדסה.
- 2.1.1. מחלקת הכנסות מטפלת בקליטת הבקשה לתעודת טאבו, גבית חובות ארנונה, גבית היטלי פיתוח והיטל השבחה ומסירת האישור החתום למבקש.
- 2.1.2. מחלקת פיקוח על הבניה של אגף הנדסה אחראית על בדיקת חריגות בניה בנכס נשוא הבקשה. במידת הצורך עורכת המחלקה חישוב היטלי פיתוח ומפיקה דרישת תשלום ורישום הערות אזהרה.
- 2.1.3. מחלקת מקרקעין והשבחה של אגף הנדסה אחראית על בדיקת חבות הנכס נשוא הבקשה בהיטל השבחה והפקת דרישת תשלום.
- 2.1.4. אישור תעודות טאבו בעירייה הוא בסמכות ואחריות ראש העירייה או ממלא מקומו.

2.2. להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך האישורים לתעודות טאבו :



3. תהליך הטיפול בבקשה

3.1.1. רקע

3.1.1.1. בקשה לתעודת טאבו מוגשת ישירות לפקידת קבלת קהל או באמצעות דואר אלקטרוני, דואר ישראל או פקס.

3.1.1.2. פקידות קבלת קהל אחריות לבצע את הפעולות הבאות:

- זיהוי מבקש האישור כבעל הרשאה לבצע את הפעולה.
- זיהוי הנכס במערכת מטרן.
- בדיקת נכונות רישומי גוש/חלקה וכתובת של הנכס במערכת מטרן בהתאם לנכס טאבו¹ או להודעה על רישום זכויות בנכס² עדכניים לתקופה של חצי שנה לכל היותר. במידה ומתגלה אי התאמה מבוצע תיקון הנתונים במערכת מטרן.
- גבית חובות ארנונה של בעל הנכס ביחס לנכס נשוא הבקשה.
- גבית אגרת אישור לטאבו.
- קליטת הבקשה במסך "טפסים" במערכת מטרן, תוך מספור אוטומטי של כל בקשה, והדפסת טופס "תעודה לפי סעיף 324" (להלן – **טופס תעודה לטאבו**) וטופס עזר לבקשת אישור לרישום נכס בטאבו. טופס העזר מיועד לבדיקות שנערכות בקשר לבקשה ע"י מחלקת הכנסות ומחלקות פיקוח על הבניה ומקרקעין והשבחה באגף הנדסה.
- רישום הגשת הבקשה לתעודת טאבו במסך אירועים במערכת מטרן.
- סריקת המסמכים למערכת מטרן.
- רישום ידני של הבקשה במחברת המעקב;
- העברת החומר להמשך הטיפול באגף הנדסה.

3.1.1.3. מזכירת מחלקת הפיקוח אחראית על ניהול תהליך בקשות לתעודות טאבו באגף הנדסה. עד לחודש מאי 2013, מועד יישום נוהל אגף הנדסה, נושא זה טופל ע"י פקידת מחלקת השבחה. מזכירת מחלקת הפיקוח קולטת את הבקשה בתיק הנכס במערכת ניהול ועדה ע"פ נתוני גוש/חלקה הרשומים בבקשה לפי המספר הסידורי הקיים.

1 נסח טאבו – מסמך רישום של נכס מקרקעין המפרט את גודלו, את הבעלות, את המשכנתא ואת הערות אזהרה עליו

2 הודעה על רישום זכויות בנכס (אישור זכויות) – מסמך המונפק על ידי מנהל מקרקעי ישראל, בו המנהל מציין את הגורם המשכן ואת מצב הזכויות בנכס

3.2 טופס הגשת בקשה

3.2.1 לא נמצא טופס מובנה באמצעותו מבקש האישור יכול להגיש את הבקשה. פרטי הבקשה מוזנים למערכת מטרו ע"י פקידות קבלת קהל. מבקש האישור לא חותם על נכונות פרטי הנכס והעיסקה. יצוין כי חתימתו של מבקש האישור לא נדרשת עפ"י החוק, אך באמצעותה ניתן לזהות את מבקש האישור (מוכר, קונה, עורך דין וכו').

3.2.2 מסקירת תהליך זה של אישור לטאבו ברשויות מקומיות אחרות נמצא כי קיים שימוש רחב בטפסי בקשות מובנים. טופס הבקשה עשוי למנוע טעויות רישום, ליעל את תהליך הגשת הבקשה ואף לכלול אישור בחתימת המבקש על נכונות הפרטים הנמסרים לעירייה.

3.2.3 לא נמצא מקום לרישום תאריך הגשת בקשה לתעודת טאבו במסמכי תיק הבקשה. לא נמצא כי טופס תעודת טאבו וטופס עזר המופקים ממערכת מטרו מכילים מידע זה. פקידות קבלת קהל נוהגות לרשום את תאריך הגשת הבקשה במחברת המעקב ובמסך אירועים במערכת מטרו. עם זאת, מנהלי המחלקות, לרבות ראש העיר וממלא מקומו, אינם שותפים למידע זה ולא יכולים להעריך את תקופת הזמן שהבקשה נמצאת בטיפול העירייה.

המלצות:

- (1) מומלץ להוסיף למערכת מטרו שדה תאריך הגשת הבקשה לאישור לטאבו. לחלופין, כמקובל ברשויות מקומיות אחרות, להכין טופס בקשה לקבלת אישור לטאבו הכולל, בין היתר, את תאריך הגשת הבקשה.
- (2) מומלץ לציין את זהותו של מבקש אישור לטאבו.

3.3 זיהוי נכס בגינו מתבקשת תעודת טאבו

3.3.1 במערכת מטרו הנמצאת בשימוש מחלקת הכנסות, הנכסים ממוספרים על פי מספר הנכס שהוענק לו בעת הקמתו במערכת. לעומת זאת, מערכת ניהול ועדה המותקנת באגף הנדסה מנהלת את תיקי הנכס ע"פ גוש/חלקה.

3.3.2 פקידות קבלת קהל בודקות את נכונות הרישום של פרטי הנכס במערכת מטרו מול חוזה המכר ונסח טאבו או אישור זכויות שמגיש מבקש האישור. חוזה המכר מספק מידע אודות כתובת הנכס, בעליו הנוכחיים ותאריך צפוי להחלפת בעלות. נסח טאבו / אישור זכויות מכיל מידע אודות מספר גוש וחלקה ובעלות רשומה על הנכס.

3.3.3 במקרים רבים רישום גוש/חלקה במערכת מטרו אינו תואם את הרישום בנסח טאבו. פקידות קבלת קהל נדרשות לבצע תיקון גוש/חלקה במערכת מטרו לפני הפקת טופס תעודת טאבו. במקרה ומספרי גוש/חלקה בטופס תעודת טאבו שגויים לא ניתן לקלוט את הבקשה במערכת ניהול ועדה ויש לתקן רישומים בטופס תעודת טאבו. לכל בקשה שחוזרת למחלקת הכנסות לצורך ביצוע תיקון, מופק טופס תעודת טאבו עם מספר חדש.

3.3.4. בהתבסס על הניתוח הממוחשב שערכה הביקורת עולה כי במהלך שנת 2013 הוחזרו למחלקת הכנסות למעלה מ-50 בקשות לתעודת טאבו (כ-4.5%) בשל טעויות במספרי גוש/חלקה. תקלה זו האריכה את הליך הטיפול בתיקים כאמור בממוצע ב-5 ימי עבודה. פקידת מחלקת השבחה מסרה לביקורת כי טעות בפרטי גוש/חלקה עלולה לגרום לבדיקות מיותרות באגף ההנדסה של נכס אחר ולא של הנכס נשוא הבקשה.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות:

"מספרי גוש וחלקה מתעדכנים כל הזמן וכעת אין סנכרון בין המערכת. בטיפול מיחשובי".

המלצות:

(1) מומלץ כי פקידות קבלת קהל תהינה מורשות לאתר תיק נכס במערכת ניהול ועדה ע"פ מספרי גוש וחלקה שנמצאים בנسخ טאבו. במידה וקיימת אי התאמה בין מערכת ניהול ועדה למערכת מטרו, יבוצע אימות נכונות גוש וחלקה עם אגף הנדסה. לאחר עדכון פרטים במערכת ניהול ועדה ע"י אגף הנדסה, יבוצע תיקון גוש וחלקה במערכת מטרו בטרם הפקת טופס תעודת טאבו וטופס נלווה.

3.4. בדיקת חוב ארנונה

3.4.1. בעל הנכס מחויב לפרוע חוב ארנונה טרם תחילת הטיפול בבקשתו לתעודת טאבו. הביקורת ערכה בדיקת גבית חובות ארנונה עבור נכסים בגינם הוגשו בקשות לתעודת טאבו. הבדיקה התבססה על מדגם של 47 תיקים שטופלו בשנת 2013. הביקורת מצאה כי בכל התיקים, למעט תיק אחד בו נותר חוב ארנונה לבעל הנכס בגובה של 345 ₪, לא נמצא חוב פעיל למועד הגשת הבקשה. פקידת מחלקת ההכנסות מסרה לביקורת כי החוב בתיק זה נוצר עקב ביטול הוראת קבע לאחר מסירת האישור.

3.4.2. במקרים בהם הנכס לגביו מוגשת בקשה הוא נכס מושכר, חבות הארנונה חלה על השוכר ואין להתנות מתן אישור בסילוק חובות ארנונה של השוכר. במקרים אלו על פקידת קבלת קהל לוודא כי בידיה עתק חוזה שכירות בתוקף. ב-3 תיקים מתוך 47 הבקשות שנדגמו נמצאו יתרות חוב ארנונה ישן שהתבררו כחוב של שוכר הנכס ולא חוב הבעלים. בתיקים אלו נמצא הסכם השכירות התקף לתקופה הרלוונטית לחוב.

3.4.3. מנהלת מחלקת הכנסות מסרה לביקורת כי פקידות קבלת קהל מחויבות לגבות דמי ארנונה עבור חודש ימים נוסף מעבר למועד הגשת הבקשה. עם זאת, בבדיקת 47 תיקי המדגם נמצא כי ב-44 הבקשות (כ-94%) פקידות קבלת קהל מסתפקות בבדיקת חוב שוטף ואינן גובות דמי ארנונה מראש. יש לציין כי התקופה הממוצעת של טיפול בבקשות לתעודות טאבו אורכת מעל חודש ימים.

בשל כך, בטרם מסירת תעודת טאבו חתומה למבקש על פקידת מחלקת הכנסות יש לבדוק מחדש את חובות הארנונה. מנהלת מחלקת הכנסות מסרה לביקורת כי הנחית גבית ארנונה מראש תועבר לכל פקידות קבלת קהל ותיושם כנדרש.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות:

"עפ"י בקשת הלקוח, עקב העברת חזקה על נכס. כמובן שתוקף האישור מוארך רק לאחר תשלום בגין התקופה שנוספה."

- 3.4.4 סגנית מנהלת מחלקת הכנסות מסרה לביקורת כי לא נבדק חוב בעל הנכס לתאגיד המים מאחר והחוק לא דורש זאת. עם זאת, מזכירת מנהלת מחלקת ההכנסות מעבירה הודעה לתאגיד המים בדבר הפניה לקבלת תעודות טאבו. הביקורת לא ערכה בדיקת שיתוף המידע בין העירייה לתאגיד המים העירוני.
- 3.4.5 במסגרת בדיקת הבקשה לתעודת טאבו פקידות קבלת קהל בודקות את חוב בעל הנכס בנושא חינוך ומגישות לו דרישת תשלום. עם זאת, ביצוע התשלום אינו מעכב את תהליך האישור לטאבו.

המלצות:

(1) מומלץ כי תבוצע גבית ארנונה לכל הפחות חודשיים מראש בעת הגשת בקשה לתעודת טאבו.

3.5 מסמכים תומכים בבקשה

- 3.5.1 בהתאם להנחיות העבודה מבקש האישור נדרש לצרף לבקשה חוזה מכר ונסח טאבו או אישור זכויות עדכני של מנהל המקרקעין.
- 3.5.2 בבדיקת 47 תיקי בקשות שהוגשו בשנת 2013 נמצאו כל המסמכים הנדרשים.

3.6 גבית אגרת אישור לטאבו

- 3.6.1 מבקש אישור לטאבו נדרש לשלם אגרה³ בגובה של 25.80 ₪. העירייה מודיעה באמצעות אתר האינטרנט כי גובה האגרה עומדת על 23 ₪.

3.6.2. הביקורת ערכה בדיקת גובה האגרה בגין שירות הפקת אישור לטאבו שנגבה ע"י מספר רשויות מקומיות אחרות. להלן ממצאי הבדיקה:

רשות מקומית	גובה האגרה (בש"ח)
קרית מלאכי	כ-100
תל אביב-יפו	97
לוד	65
באר יעקב	54
ראשון לציון	50
יבנה	50
גן יבנה	47
רמת השרון	43
נס ציונה	30

הביקורת ערכה בדיקת תשלום אגרת אישור לטאבו ע"י מבקשי האישור בהתבסס על מדגם של 47 תיקי בקשות שהוגשו בשנת 2013. נמצא כי בכל התיקים האגרה שולמה.

3.6.3. עם זאת, נמצא כי פקידות קבלת קהל אינן מקפידות על רישום סוג השירות במערכת מטרו בעת קליטת התשלום. כך לדוגמא, באחד המקרים אגרת אישור לטאבו נקלטה בסוג שירות של ארנונה. הרישום השגוי עשוי לעוות את הדיווחים הכספיים של העירייה המתבססים על סוגי שירות שדווחו במערכת.

המלצות:

(1) מומלץ להקפיד על רישום סוג שירות נכון בעת קליטת תשלומים שונים. יש להבהיר את חשיבות הנושא לכל עובדי מחלקת הכנסות.

3.7. קליטת בקשה במערכת מידע

3.7.1. הבקשה לתעודת טאבו נקלטת פעמיים: פעם אחת ע"י פקידת קבלת קהל במערכת מטרו, ובמקביל רישום ידני במחברת המעקב, ופעם נוספת ע"י פקידת אגף ההנדסה במערכת ניהול ועדה ע"פ טופס תעודת טאבו שהופק ממערכת מטרו. לא קיים ממשק בין שתי המערכות. יצוין כי מזכירת מחלקת הפיקוח מנהלת קובץ אקסל נוסף במקביל להקלדת הנתונים במערכת ניהול ועדה.

3.7.2. קליטת הבקשה במערכת מטרו נערכת באמצעות מסך "טפסים" ולכן אין היזון חוזר בין נתונים שעודכנו בטופס לנתונים במערכת מטרו. כך לדוגמא, פקידת קבלת הקהל יכולה להזין במסך טפסים פרטי גוש/חלקה מעודכנים מבלי שנתון זה יעודכן במסד נתוני מערכת מטרו. כתוצאה מכך פרטי גוש/חלקה, לפי דוגמא זאת, בתיק הנכס נשארים שגויים. באחריותה של פקידת מחלקת ההכנסות לבדוק עדכון הרישומים במועד מסירת האישור למבקש.

3.7.3. הבקשה המופקת ממסך הטפסים אינה נשמרת. כתוצאה מכך בכל מקרה בו יש להזין טופס בקשה מעודכן, עקב תיקון הנתונים, נפתח טופס חדש עם מספור חדש. כל בקשה שחוזרת מאגף ההנדסה עם טעות במספר גוש/חלקה נקלטת מחדש במערכת מטרו ומקבלת מספר סידורי חדש.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות:

"הפקידה הונחתה לעבוד על אותו מספר אישור."

3.7.4. מרבית הבדיקות בתהליך אישורים לטאבו נערכות באגף ההנדסה ומתועדות באמצעות מערכת ניהול ועדה. עם זאת, מבקש האישור נמצא בקשר שוטף עם פקידות מחלקת ההכנסות להן אין גישה למערכת ניהול ועדה. לכן, פקידות מחלקת ההכנסות מתקשות למסור למבקש האישור מידע עדכני באשר למצב הטיפול בבקשתו.

3.7.5. מנהל מחלקת מערכות המידע מסר לביקורת כי התקנת מערכת ניהול ועדה במחלקת הכנסות מחייבת רישיונות ותוכנת מגייק. עלות רכישת הרישיונות עומדת על כ-700 ₪ למשתמש. מנהל מחלקת מערכות המידע מסר לביקורת כי הרכישה תוקצבה בגזברות. למועד הביקורת טרם בוצעו הזמנות של רישיונות להתקנת התוכנה. יצוין כי התקנת מערכת ניהול ועדה במחלקת ההכנסות תאפשר את קליטה ישירה של הבקשה למערכת ניהול ועדה ע"י פקידות קבלת קהל, חיסכון בשעות העבודה, צמצום לוח הזמנים ושיפור השירות לתושבי העיר.

תגובת מהנדסת העיר:

"כיום מקודם סינכרון מערכת המטרו של ההכנסות מול מערכת ניהול ועדה של ההנדסה. התקיימו ישיבות עבודה משותפות רבות בנושא (מחשוב, הנדסה, הכנסות, בר טכנולוגיות ומטרופולינט), הוכן כבר הממשק ע"י בר טכנולוגיות ונערכים ליישום בימים אלו. לצורך היישום קודמה הזמנה לבר טכנולוגיות בהשתתפות מימון 50% הנדסה ו-50% הכנסות, נקבעה ישיבת עבודה עם כל הגורמים להתנעת הנושא. מדובר בתהליך מורכב לממשק מיוחד שהוכן עבור עיריית רמלה לפי דרישות ספציפיות... כמו כן יצריך בדיקות מדגמיות וכל מנהל מחלקה/מדור יצטרך לאשר שמתאים לצרכיו, ניתן יהיה להגדיר לו"ז רק לאחר תחילת העבודה המשותפת."

תגובת מנהל מערכת מידע:

"הממשק פועל. נדרש תהליך של הדרכה והטמעה. מהנדסת העיר מתנהלת ישירות מול בר טכנולוגיות לגבי ההדרכה/הטמעה."

3.7.6. מאחר ומערכת מטרו לא שומרת את נתוני טפסי הטאבו שהופקו ע"י פקידות קבלת קהל, הביקורת הזינה לגיליון אקסל את כל תיקי הבקשות שהוגשו בשנת 2013 ונרשמו באופן ידני במחברת המעקב. בבדיקה ממוחשבת שערכה הביקורת נמצאה התאמה מלאה בין הבקשות הרשומות במחברת המעקב לבין הבקשות שנקלטו ונוהלו ע"י אגף ההנדסה במערכת ניהול ועדה. עם זאת, יש לציין כי עקב תיקוני הבקשות ושינויים במספר הסידורי אין לעיתים זהות בין מספור הבקשות במחברת המעקב לבין המספר הסידורי במחלקת ההנדסה.

3.7.7. עם סיום עבודת הביקורת, התקבל פרוטוקול משיבה שנערכה ביום 29.09.2014 בנושא סנכרון מערכות מטרופולינט-בר טכנולוגיות, ממשק הנדסה-גבייה. בישיבה נוכחו נציגי אגף הנדסה, מחלקת הכנסות, חברות מטרופולינט ובר טכנולוגיות. בישיבה סוכם כי מחלקת הכנסות תמשיך לעבוד על מערכת מטרו, עם אפשרות צפייה בבר טכנולוגיות (בכל העמדות), ואגף הנדסה ימשיך לעבוד על מערכת בר טכנולוגיות, עם אפשרות צפייה במערכת מטרו. המערכות יסתכרו זו עם זו בנושאים רלוונטיים.

בתחילת הליך אישור לטאבו פקיד מחלקת הכנסות יאתר במערכת בר טכנולוגיות את מספר תיק הבנין, ע"פ גוש וחלקה המופיע בנסח טאבו של המבקש. מספר תיק הבנין יצוין בטופס הטאבו במערכת מטרו והחומר הנלווה יסרק למטרו. בסיום הליך זה, במסך 198 תצוין הערה שהטיפול הועבר לאגף הנדסה. מערכת בר טכנולוגיות תקרא את כל המידע שהוזן למערכת מטרו, כולל המסמכים וכך יימנע הצורך בהעברת טפסים ידניים. במקביל הודעה קופצת תשלח למזכירה ולמנהל מחלקת הפיקוח, להמשך הטיפול. לאחר הטיפול באגף הנדסה, שוב יועבר מידע למערכת מטרו ויצוין במסך 198, כולל הערה קופצת למייל של פקידות מחלקת הכנסות האחריות לטיפול בתעודות טאבו. כמו כן, מספר אישור לטאבו לא אמור להשתנות בעדכון פרטים כלשהם וישאר קבוע תמיד.

תתואם הדרכה לעובדי מחלקת הכנסה. זמנית, מזכירת מחלקת הפיקוח תדריך העובדים רק באיתור תיק בנין.

נקבעה ישיבת ההמשך בנוכחות כל המשתתפים לאמצע חודש נובמבר 2014.

המלצות:

- (1) מומלץ להגדיר לוח זמנים לסיום תהליך הקמת הממשק בין מערכת מטרו לבין מערכת ניהול ועדה.
- (2) מומלץ לקבוע לוח זמנים להעברת הדרכה לעובדי העירייה הרלוונטיים על שימוש במערכות מידע. כל פקידת קבלת קהל אמורה להיות בקיאה באיתור תיק נכס ובדיקת סטאטוס הבקשה לצורך מתן מענה לתושב במערכת ניהול ועדה.

בדיקות חריגות בניה

3.8. **רקע**

3.8.1. כל פעולה בתיק הבקשה באגף הנדסה (כגון בדיקות חריגות בניה וחבות בהיטלי פיתוח והשבחה, רישום הערת אזהרה, העברות בין המחלקות ועוד) מתועדת במערכת ניהול ועדה ע"י מזכירת מחלקת הפיקוח.

- 3.8.2. היקף בדיקות במחלקת הפיקוח נקבע בהתאם לסוג הנכס. בהתאם לנוהל ההעברות בטאבו קיימים שלושה סוגי נכסים לענין בדיקות חריגות הבניה :
- נכסי מגורים בבניה רוויה שאינם נמצאים בקומת קרקע או בקומת גג (להלן – **נכסי קומות ביניים**) – נכסים אלו בעלי הסתברות נמוכה לחריגות בניה, למעט חריגות מינוריות⁴ כגון סגירת מסתורי כביסה, פרגולות ועוד.
 - נכסי מגורים בבניה רוויה הנמצאים בקומת קרקע או בקומת גג (להלן – **נכסי קומות קצה**) ונכסי מגורים צמודי קרקע – נכסים אלו בעלי הסתברות לקיום חריגות בניה. כמו כן, בנכסים אלו יתכן היטל השבחה.
 - נכסים המשמשים לעסקים – נכסים אלו בעלי הסתברות גבוהה יותר לקיום חריגות בניה. כמו כן, בנכסים אלו יתכן היטל השבחה.
- 3.8.3. פקחי מחלקת הבנייה עורכים ביקור בחלק מנכסים לאיתור חריגות בבניה. בישיבה מיום 27.05.2013 אצל מהנדסת העיר וע"פ נוהל אגף ההנדסה הוחלט כי מנהל מחלקת הפיקוח יקבע באיזה נכס יערך ביקור. בדיקותיו יתבססו על סוגי הנכס, מיקומם בעיר, תצלומי אוויר וניסיונו האישי. בקשות בגין נכסים בעלי חשיפה נמוכה יחסית לחריגות הבניה (כגון, נכסי קומות ביניים) יאושרו ע"י מנהל מחלקת הפיקוח ולא יבוצע בהם ביקור פקח. בקשות בגין נכסים אחרים יעברו להמשך טיפול של פקחי העיריה.
- 3.8.4. על הפקח למלא דוח עם סיום הביקורת בו יפרט ממצאיה וחריגות הבניה שהתגלו.

תגובת מנהל מחלקת פיקוח:

"נקבע בנוהל שדירות בבניינים משותפים שאינם בקומת הקרקע או בקומת הגג לא ייבדקו. בנוסף לזה אני מבצע בדיקה בתצ"א משנת 2011 לגבי כל העברה בטאבו. במידה ואני מזהה תוספות בבניין אני שולח מפקח למקום."

3.9. איתור ותיעוד חריגות בניה

- 3.9.1. נמצא כי הפקחים ו/או מזכירת מחלקת הפיקוח לא מתעדים במערכת ניהול ועדה האם נמצאו חריגות בניה בנכס. עם זאת, בכל תיק בו התושב נדרש לשלם היטלי פיתוח או התקבלה החלטה לרשום הערת אזהרה בטאבו קיים רישום מתאים.
- 3.9.2. נמצא כי אין הקפדה על רישום סוג נכס (בית משותף, צמוד קרקע וכו') בגינו מתבקש אישור לטאבו במערכת ניהול ועדה. הביקורת סיווגה את הנכסים לשתי קבוצות עיקריות: בית משותף ונכסים אחרים. עבודת הסיווג התבססה על נתוני סוג הנכס הקיימים בקובץ אקסל המנוהל ע"י מזכירת מחלקת

4 להלן רשימת החריגות המינוריות שבגינן תיחתם הצהרת קונה ומוכר שנתגלו במהלך בדיקה להעברה בטאבו ולא תירשם הערת אזהרה: שינוי חזית ע"י הגדלת/הקטנת חלון, פתיחת חלונות, התקנת מדחס למזגן, פרגולות, קונסי עץ עם קירוי לוחות פלסטיק שקוף או צבעוני תיגבה ארנונה והיטלי פיתוח, סגירת מסתורי כביסה תיגבה ארנונה והיטלי פיתוח, מחסני פלסטיק תעשייתיים בשטח של 6.0 מ"ר, מחסנים בנויים בשטח של כ-5.0 מ"ר, תוספות ע"ח כניסה לבית בבתי פרטיים, גגונים בשטח של כ-6.0 מ"ר.

3.9.3 הפיקוח ועל פי כתובת הנכס. ע"פ תוצאות הניתוח ניתן לסכם כי מתוך 1,167 בקשות לתעודות טאבו שהוגשו לעירייה בשנת 2013 כ-1,000 בקשות (מעל 85%) התייחסו לנכסים בבית משותף.

3.9.4 במרבית הרשויות המקומיות לא מתבצע ביקור פקח בנכסי קומות ביניים עקב חשיפה מזערית להימצאות חריגות בניה מהותיות. כאמור, החל מיום 23.05.2013 מנהל מחלקת הפיקוח מבצע מיון ראשוני של הנכסים. מתוך 614 בקשות לתעודות טאבו שהוגשו לעירייה במחצית שניה של שנת 2013 נבדקו ע"י מנהל מחלקת הפיקוח 185 בקשות (30%).

5.9.3 יצוין כי תצלום אוויר (תצ"א) המשמש את מנהל המחלקה במועד הביקורת, שנת 2014, הוא מחודש אוקטובר 2011, מיושן בשלוש שנים למועד הבדיקה. תגובת מנהל מחלקת הפיקוח:

"התקבלו הצעות לתצלום אוויר מעודכן."

3.9.6 משיחות עם מנהל מחלקת הפיקוח עלה כי לא מתקיים מעקב אחר עבודת הפקחים ועמידתם ביעדים. כל פקח אחראי להכנת תכנית עבודתו ולהגשת הדוח למזכירת מחלקת הפיקוח באפן עצמאי.

תגובת מנהל מחלקת פיקוח:

"מתנהל מעקב אחר עבודת המפקחים, מתנהל מעקב אחר ביצוע המשימות שהועברו לפי סדר עדיפויות. אין מעקב אחר רישום יומי של משימות שוטפות שביצע המפקח. הוכנה תכנית עבודה שבועית עם הגדרת משימות לכל יום לכל שעה שתועבר למפקחים לאחר אישור מהנדסת העיר. נכון להיום מתבצע רישום עבודה יומי לגבי מנהל הפיקוח ולמפקחים."

3.9.7 משיחה עם אחד הפקחים עלה כי לצורך ביצוע דוח הפקח עליו לצאת לשטח. בשל בעיה בזמינות רכבי שירות מתאפשרת, לדברי הפקח, ביצוע יציאתם לשטח רק יום-יומיים בשבוע. סדר ביצוע העבודה נקבע בהתאם לסדר הגעת הבקשות ללא קשר לסיווג הנכס כנכס בקומות ביניים או בקומות קצה.

תגובת מנהל מחלקת הפיקוח:

"קיים רכב עבודה אחד למחלקת הפיקוח. המשימות מתרכזות ליום התורנות שבו מסיירים המפקחים. המפקח יוצא עם רכבו הפרטי ביום שבו אין למפקח את רכב העבודה של העירייה לביצוע משימות שלא הספיק לבצע ביום שרכב העבודה ברשותו."

המלצות:

- (1) מומלץ כי ממצאי בדיקות הפקח יקלטו לתיק הנכס המנוהל במערכת ניהול ועדה ע"י הפקח בעצמו.
- (2) מומלץ לעדכן תצלום אוויר (תצ"א).
- (3) מומלץ כי מנהל מחלקת הפיקוח:
 - ינהל באופן פעיל את סדר יום של הפקחים
 - יבצע מעקב יום יומי אחר עבודתם בשטח.
 - יבחן את עבודת הפקחים בכל הקשור לזמני ביקור בנכס ועמידה ביעדים.

3.10. בדיקת תשלום היטלי פיתוח

- 3.10.1 בקשות בגין נכסים בהם התגלו חריגות בניה המחויבות בתשלום היטלי פיתוח⁵ יועברו לעובד המחלקה האחראי על חישוב היטלי הפיתוח⁶ (להלן – **חשב היטלי פיתוח**). דרישת התשלום תופק ע"י חשב היטלי הפיתוח ותועבר לצורך הגביה למחלקת הכנסות. המשך הטיפול בבקשה יחודש עם פרעון היטלי הפיתוח ע"י בעל הנכס. חשב היטלי הפיתוח אחראי על העברת מידע רלוונטי לתאגיד המים העירוני לצורך חישוב וגביית היטלי ביוב וצנרת מים.
- 3.10.2 נמצא כי מתוך 1,167 בקשות שהוגשו לעירייה בשנת 2013 ב-58 תיקים (5%) בעלי הנכס נדרשו לשלם היטלי פיתוח.
- 3.10.3 הביקורת דגמה 6 תיקים מתוך 58 בהם הופקה דרישת תשלום של היטלי פיתוח. נמצא כי בכל התיקים התשלום בוצע בהתאם לדרישה. יצוין כי הביקורת לא ערכה בדיקה האם גובה ההיטל שחושב עומד בהלימה להוראות החוק.
- 3.10.4 מזכירת מחלקת הפיקוח מסרה לביקורת כי עקב חוסר תיעוד ע"י הפקחים במערכת ניהול ועדה נפגע המעקב אחר הבקשה לתעודת טאבו. לכן, במחלקה מבקשים כי דרישת תשלום היטלי הפיתוח תופנה לראשונה למזכירת מחלקת הפיקוח לתיעוד במערכת ניהול ועדה והיא תמסור את דרישת התשלום למחלקת ההכנסות.

5 היטלי פיתוח הם תשלומי חובה הנדרשים מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות ע"י רשות מקומית, ותי כליתם להשתתף במימון התקנתן של מערכות תשתית מוניציפאליות. קיימים ארבעה סוגים של היטלי פיתוח: היטל סלילת כבישים (חוק עזר לרמלה (סלילת רחובות), התשי"ע – 2010), היטל תיעול (בחוק עזר רמלה (תיעול), התשי"ע – 2010), היטל ביוב (בחוק עזר רמלה (ביוב), התשנ"ט – 1998) והיטל צנרת מים (בחוק עזר רמלה (אספקת מים), התשנ"ט – 1998).

6 סמכות לחשב היטלי פיתוח בעירייה חלה על אחד הפקחים המועסק במחלקת פיקוח על הבניה בחצי משרה

3.10.5. רישום הערת אזהרה

במקרים בהם מנהל מחלקת הפיקוח מחליט לרשום הערת אזהרה⁷ בגין חריגות הבניה הוא מטביע חותמת מיוחדת על טופס תעודת טאבו המציינת כי יש לרשום הערת אזהרה. מזכירת מחלקת הפיקוח מפיקה ארבעה העתקים של בקשה לרישום ההערה לחתימתו של ראש העיר. באחריות המזכירה לשלוח את הבקשות החתומות לרשם המקרקעין לרישום הערת האזהרה.

תגובת מנהל מחלקת הפיקוח:

" רישום הערת אזהרה מתבצע עפ"י הקבוע בנוהל ובמקרים מסוימים עפ"י התייעצות עם מהנדסת העיר."

3.10.6. נמצא כי מתוך 1,167 בקשות שהוגשו לעירייה בשנת 2013 ב-125 תיקים (כ-11%) ביקשה העירייה לרשום הערת אזהרה בטאבו.

3.10.7. הביקורת דגמה 13 תיקים מתוך 125 בהם ביקש מנהל מחלקת הפיקוח לרשום הערת אזהרה בנכס. נמצא כי בשניים (מספרי תעודות טאבו 10044 ו-10276 מתוך 13 המקרים כל ארבעת העתקי מכתבי הפנייה לטאבו לרישום הערת אזהרה נותרו בתיקים. התברר כי הפניות לא הועברו לטאבו לשם רישום הערת אזהרה. נמסר לביקורת ע"י מזכירת מחלקת הפיקוח כי התיקים כנראה הגיעו בטעות למחלקת ההכנסות מלשכת ראש העיר. פקידת מחלקת ההכנסות הודיעה כי שני המכתבים יועברו לרישום הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין (טאבו).

תגובת מהנדסת העיר:

"על גבי התעודה יש חותמת הערת אזהרה ומצורף אליה נוסח ההערה, כך שרשם המקרקעין בטאבו לא יבצע העסקה ללא נוסח הערת האזהרה. כלומר: גם אם בטעות לא נשלחה הבקשה להעברה בטאבו ע"י מזכירת הפיקוח, פקיד הטאבו לא ישלים את התהליך של ההעברה בטאבו ללא טופס הערת האזהרה."

המלצות:

(1) מומלץ כי פקידת מחלקת הכנסות תבדוק את רישום שליחת הבקשה להערת אזהרה במערכת ניהול ועדה, עבור כל תעודת טאבו בה נדרש הרישום. פעולה זו תבוצע מיד עם החזרת החומר למחלקת הכנסות.

⁷ על פי סעיף 29 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011, יכולה ועדה מקומית לבקש מרשם המקרקעין לרשום הערת אזהרה בספרי הטאבו בדבר אי התאמת הנכס להיתר בניה שניתן לו

4. מחלקת מקרקעין והשבחה

4.1. רקע

4.1.1. פקידת מחלקת ההשבחה אחראית על בדיקת חבות של כל נכס בגינו מתבקש אישור לטאבו בהיטל השבחה⁸.

4.1.2. לצורך בדיקת החבות בהיטל השבחה פקידת המחלקה מסווגת את הנכסים לשלוש קבוצות עיקריות:

- נכסי מגורים הממוקמים באזורי שיקום שכונות⁹ - מציינת בטופס עזר לבקשה כי חל פטור על היטל ההשבחה ומשחררת את התיק.
- נכסי מגורים חדשים בקומות ביניים - מציינת כי מדובר בדירת מגורים שאינה חייבת בהיטל השבחה ומשחררת את התיק.
- נכסי מגורים חדשים בקומות קצה, נכסי מגורים חדשים צמודי קרקע ונכסים המשמשים לעסק - מזמינה דוח שמאי חיצוני לצורך בדיקת החבות.

4.1.3. פקידת מחלקת ההשבחה מפיקה דרישת תשלום לבעל הנכס שחב בהיטל השבחה ומעבירה את הטיפול בגבית ההיטל למחלקת הכנסות. הבקשה לתעודת טאבו תשוחרר ממחלקת מקרקעין והשבחה לאחר תשלום מלא של היטל ההשבחה שחויב.

4.2. בדיקת תשלום היטל השבחה

4.2.1. נמצא כי מתוך 1,167 בקשות שהוגשו לעירייה בשנת 2013 ב-22 תיקים (כ- 2%) נדרש בעל הנכס לשלם היטל השבחה.

4.2.2. הביקורת דגמה 7 מתוך 22 התיקים בהם נקבעה חבות בהיטל השבחה. בכל המקרים שולם היטל השבחה שנקבע. יצוין כי הביקורת לא בדקה נכונות חישוב היטל השבחה.

4.2.3. הביקורת מצאה כי רק ב-628 תיקים מתוך 1,167 שהוגשו לעירייה ב-2013 פקידת מחלקת השבחה הקפידה לתעד את בדיקת חבות בהיטל השבחה במערכת ניהול ועדה.

תגובת מהנדסת העיר:

"הביקורת מצאה תיעוד במערכת ניהול ועדה כי רק ב-628 תיקים מתוך 1,167 מאחר והמערכת לניהול ועדה הותאמה לעבודה בנושא העברות לטאבו והשבחה (לרבות יישום והדרכת העובדים) רק באמצע 2013. רק בסוף מאי 2013 התחילו לעבוד מולה ומאז כל הבקשות מתועדות ללא יוצא מהכלל. סביר להניח כי ההפרש במספרים הינו כפי שנראה השל התקופה מתחילת 2013 ועד לתחילת העבודה במערכת".

8 היטל השבחה הינו היטל המשולם עבור עליית שווי של מקרקעין עקב אישור תוכנית בנין עיר, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. היטל ההשבחה חל על בעל המקרקעין או חוכר לדורות. גובה היטל ההש-

9 בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת שלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965, חל פטור על תשלום היטל השבחה "במקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כנעל שכונות שיקום". כל שכונות רמלה, למעט בניה חדשה, נכללות בהגדרת "שיקום שכונות" ונכסי מגורים אחרים אינם חייבים בהיטל השבחה.

5. מסירת תעודת טאבו למבקש

5.1.1. רקע

- 5.1.1. עם סיום הבדיקות באגף ההנדסה ולאחר תשלום היטלי פיתוח והיטל השבחה ורישום הערת אזהרה, ככל שנדרש, וסריקת המסמכים במערכת ניהול ועדה, טופס תעודת טאבו בצירוף טופס עזר מאושר ע"י כל המחלקות הרלוונטיות ובצירוף המסמכים התומכים, עובר לחתימת ראש העיר או ממלא מקומו. נמסר לביקורת כי לעיתים תעודות טאבו אינן מאושרות ע"י ראש העיר ומוחזרות לבדיקות נוספות למחלקות רלוונטיות.
- 5.1.2. תעודת טאבו חתומה על ידי ראש העיר, עוברת למחלקת הכנסות לשם מסירתה למבקש.
- 5.1.3. פקידת מחלקת הכנסות אחראית לבדוק תוקף תעודת טאבו, להאריכה במידת הצורך ולגבות חוב ארנונה עד תאריך תוקף האישור. כל המסמכים נסרקים למערכת מטרו ותעודת הטאבו נמסרת למבקש עם חתימתו במחברת המעקב.

5.2. עדכון שטח לחיוב ארנונה

- 5.2.1. לעיתים, עם גילוי תוספות בניה חריגות השטח המחויב בארנונה צפוי לעלות. מחלקת פיקוח על הבניה מעבירה הוראה למחלקת הכנסות לעדכון השטח ולבצוע חיוב רטרואקטיבי, במידת הצורך.
- 5.2.2. הביקורת בדקה נאותות העברת המידע למחלקת הכנסות, עדכון בפועל של השטח לחיוב בדמי ארנונה וביצוע חיובים רטרואקטיביים. בבדיקת 47 תיקי המדגם נמצאו 4 נכסים שחייבו הגדלת שטח לחיוב ארנונה. בכל ארבעת המקרים נערכו דיווחים וחיובים רטרואקטיביים ככל שנדרש.

5.3. הצהרת היעדר חריגות בניה

- 5.3.1. נוהל אגף ההנדסה דורש כי הקונה והמוכר של נכס קומת ביניים בו לא נערך ביקור פקח יחתמו על כתב הצהרה והתחייבות (להלן – **הצהרת היעדר חריגות בניה**) לפיו לא בוצעו כל חריגות הבניה בנכס וכי לבקשתם לא נערך ביקור פקח.
- 5.3.2. נוהל אגף ההנדסה גם דורש כי המוכר והקונה של נכסים בהם התגלו חריגות בניה מינוריות יוחתמו על כתב הצהרה והתחייבות (להלן – **הצהרת חריגות בניה מינוריות**) לפיו ידועה להם כי נתגלו חריגות הבניה ואף אל פי כן החליטה העירייה לא לרשום הערת אזהרה לפי תקנה 29 בגין חריגות אלו, וכי אין בהחלטה זו כדי לאשר את חריגות הבניה.
- 5.3.3. נמצא כי בפועל פקידות קבלת קהל מחתימות את מבקש האישור על הצהרה זו במועד הגשת הבקשה, ללא קשר לביצוע או אי ביצוע ביקור פקח בשטח. עם זאת, בבדיקת 47 תיקי המדגם נמצא כי אין הקפדה על החתמת המוכר והקונה על הצהרה זו. באף לא מקרה אחד מ- 47 תיקי המדגם נמצאו חתימות הקונה והמוכר כנדרש. ב-7 מקרים הנוגעים לנכסים בקומות ביניים לא היו חתימות כלל, ובשאר המקרים היתה חתימה אחת בלבד של המוכר או הקונה. במקרה אחד חתם המוכר על גבי הצהרה המיועדת לקונה.

תגובת מהנדסת העיר:

"ההחלטות וההצהרות של המוכר/קונה מטופלות בהכנסות כחלק מהליך פתיחת התיק על ידם ובהתאם לנוהל."

ביום 28.05.2014 נשלחה הודעת מייל למנהלת מחלקת הכנסות ע"י מנהל מחלקת הפיקוח: "עפ"י נוהל בקשות להעברה בטאבו שסוכם כי מתחילים ליישמו בימים אלו, קיים מסמך הצהרת המוכר והקונה בגין העדר חריגות בניה בדירות שאינן בקומת קרקע או גג. מסמך זה מודיע לתושבים שאנו לא נבדוק את הנכס, והבקשה אינה מכשירה חריגות אם ישנן. יש לדאוג למסור את המסמך לתושבים המבקשים בקשות להעברה בטאבו במקרים שצוינו לעיל לחתימתם."

ביום 21.07.2014 נשלחה הודעת מייל למנהלת מחלקת הכנסות ע"י מהנדסת העיר: "לאחרונה מגיעים אלינו הרבה מהבקשות להעברה בטאבו ללא הצהרת מוכר וקונה בגין העדר חריגות בניה. אבקשך להזכיר שוב פעם לכל מי שפותח בקשות להעברות בטאבו להחתים את המוכרים והקונים על ההתחייבות ולצרף לבקשה."

המלצות:

(1) עפ"י נוהל אגף הנדסה האחראיות על החתמת קונה/מוכר חלה על מנהל מחלקת פיקוח. לדעת הביקורת, אין זה מסמכותן או מיכולתן של פקידות קבלת קהל להחליט האם קיים צורך בהחתמת קונה/מוכר ואיזו הצהרה. מומלץ כי מנהל מחלקת הפיקוח יקבע הוראה ע"ג הטופס הנלווה לתעודת טאבו באם נדרשת הצהרה ומה טיבה. מחלקת הכנסות תמסור אישור לטאבו לאחר החתמת הקונה/מוכר בסיום התהליך.

5.4. מסירת תעודת טאבו למבקש

5.4.1 בעת מסירת תעודת הטאבו החתומה למבקש האישור הוא נדרש לחתום על קבלתו במחברת המעקב. בסקירת מחברת המעקב הביקורת מצאה כי בגין 10 תעודות טאבו חסרה חתימתו של מקבל האישור. נמסר ע"י מנהלת מחלקת הכנסות כי לעיתים תעודת הטאבו נמסרת למבקש בלשכת ראש העיר.

המלצות:

(1) אין לאפשר מסירת תעודות טאבו חתומות י"י גורמים שאינם מוסמכים בהתאם לנוהלי עבודה, גם אם מדובר בלשכת ראש העירייה.

5.5. הארכת תוקף אישור לטאבו

5.5.1 תהליך הבדיקות אורך במקרים רבים כחודש ימים ואף מעבר לכך. לפיכך, פקידת מחלקת ההכנסות נדרשת לבדוק מחדש את מצב חשבון ארנונה של בעל הנכס ולהאריך מועד תוקף האישור לאחר גבית תוספת הארנונה הנדרשת.

5.5.2 נמצא כי כל עובד במחלקת הכנסות יכול להאריך את תוקף תעודת הטאבו. יתירה מכך, שני אישורים מקוריים של תעודת טאבו החתומים בידי ראש העיר נשארים בתיק הבקשה (לכל מקרה אם יידרש). כל אחד מעובדי המחלקה יכול לשלוף את האישור המקורי החתום ולעדכן את תוקפו. יש לציין כי טופס תעודת טאבו אינו נושא תאריך הגשת הבקשה.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות:

"טופל. רק מורשים יוכלו להאריך."

- 5.5.3. פקידת מחלקת ההכנסות סורקת חלק מהחומר שבתיק הפניה למערכת מטרן. עם זאת, תעודת טאבו עם התוקף המוארך שנמסרת בפועל למבקש איננה נסרקת ואין למעשה כל תיעוד המצביע על נוסח האישור המלא והמעודכן שנמסר למבקש.

תגובת מנהלת מחלקת הכנסות:

"נניתנה הנחיה לסריקת האישור המוארך".

המלצות:

- (1) פקודת העיריות דורשת כי ראש העיר יחתום על תעודת טאבו. להערכת הביקורת אין בסמכותם של עובדי מחלקת הכנסות לחתום ולהאריך תוקף תעודות טאבו. יש להעביר תעודות טאבו מוארכות לחתימתו של ראש העיר, אלא אם כן הוא הסמיך עובד אחר לחתום בשמו.
- (2) מומלץ כי בתיק הבקשה יתועדו כל האישורים שנמסרו למבקש, לרבות תעודת טאבו מוארכת.

6. עמידה בלוח הזמנים

6.1. הצהרת העירייה בלוחות הזמנים

- 6.1.1. העירייה מודיעה באמצעות אתר האינטרנט כי משך ההליך של בקשה לאישור לטאבו מרגע העברתו לאגף הנדסה ועד חזרתו חתום למחלקת הכנסות - כ-45 יום.
- 6.1.2. הביקורת ערכה סקר במספר רשויות מקומיות שהתמקד בבדיקת משך זמן הטיפול בבקשה לאישור לטאבו עליו מודיעה הרשות. להלן ממצאי הסקר:

רשות מקומית	אורך זמן (בימים קלנדריים)
תל אביב - יפו	10
באר יעקב	10
יבנה	10
גן יבנה	10
נס ציונה	10
אשדוד	10
קרית מלאכי	30
לוד	30
פתח תקווה	30

6.2. אורך זמן של כל התהליך בפועל

- 6.2.1. לצורך בדיקת לוח הזמנים בפועל הביקורת איחדה נתוני מחברת המעקב ומערכת ניהול ועדה וערכה חישוב ימי טיפול בבקשה לתעודת טאבו. ממצאי הניתוח מצביעים כי משך זמן הטיפול הממוצע בבקשות שהוגשו בשנת 2013 הוא 27 ימים קלנדריים (18 ימי עבודה). להלן התפלגות משך זמן הטיפול בין תחנות עבודה:
- קליטת הבקשה במחלקת הכנסות והעברתה לאגף הנדסה - 1 יום עבודה בממוצע;
 - קליטת הבקשה במערכת ניהול ועדה ע"י מזכירת מחלקת הפיקוח והעברתה לפקח - 2 ימים קלנדריים (1 יום עבודה) בממוצע;
 - מחלקת פיקוח על הבניה - 12 ימים קלנדריים (8 ימי עבודה) בממוצע;
 - מחלקת מקרקעין והשבחה - 7 ימים קלנדריים (5 ימי עבודה) בממוצע;
 - העברת תיק הבקשה לחתימתו ראש העיר ועד מסירת תעודת טאבו חתומה למבקש - 5 ימים קלנדריים (3 ימי עבודה) בממוצע.

6.2.2. יצוין כי בחישוב הנתונים הנ"ל לא נכללו בקשות בהן בעל הנכס נדרש לשלם היטלי פיתוח ו/או היטלי השבחה, וכן בקשות שהטיפול בהן טרם הסתיים לתחילת שנת 2014.

6.2.3. הביקורת מצאה 8 תיקים מתוך 1,167 בקשות שהוגשו בשנת 2013 בהם תעודת טאבו החתומה נמסרה למבקש האישור ביום הגשת הבקשה. מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי לעיתים עובדי העירייה מנסים לעזור לתושב. הביקורת דגמה 3 מתוך 8 התיקים. נמצא כי בכל התיקים נחתם טופס נלווה לתעודת טאבו ע"י כל הגורמים הרלוונטיים ואף קיים דוח פקח (ללא ממצאים חריגים).

תגובת מנהל מחלקת הפיקוח:

"הכוונה היתה שלפעמים הוסבר לנו שהתושב אמור לפנות או לקבל בית או לקבל משכנתא, והבקשה בו דחופה, והתושב מכיר מישהו בעירייה. אז אנו עושים את כל המאמצים לשחרר את הבקשה בהקדם האפשרי."

6.3. לוחות הזמנים באגף הנדסה

6.3.1. כאמור, טיפול אישורים לטאבו באגף הנדסה עובר שתי תחנות עיקריות: מחלקת פיקוח על הבניה ומחלקת מקרקעין והשבחה. נוהל אגף הנדסה קובע לוח זמנים לטיפול בבקשה באגף בהתאם לסוג הנכס, מהותיות חריגת הבניה שאותרה וחבות הנכס בהיטל השבחה. להלן מנין ימי העבודה¹⁰ שנקבעו כלוחות זמנים להשלמת השירות באגף הנדסה:

סוג נכס	חריגות בניה	היטל השבחה	
		אין חבות	יש חבות
		ימי עבודה	
נכסי קומות ביניים	לא נמצאו	8	לא רלוונטי
נכסי קומות קצה, נכסי מגורים צמודי קרקע או נכסים המשמ" שים לעסקים	לא נמצאו	21	30
	מינוריות	21	30
	מהותיות	21	30

4.6. מחלקת פיקוח על הבניה

6.4.1. הליך הבקשה לאישור לטאבו כרוך בביקור בנכס לצורך בחינת חריגות הבניה. לעיתים הביקור בשטח מתעכב עד קביעת מועד נוח לדיירי הבית ולפקח עצמו. נוהל אגף ההנדסה קובע כי בנכסי קומות ביניים דוח פקח יוגש תוך יום עבודה אחד ובשאר הנכסים תוך 14 ימי עבודה.

6.4.2. נמצא כי ב-117 תיקים מתוך 1,167 בקשות שהוגשו לעירייה בשנת 2013 דוח פקח הוגש בפרק זמן שעולה על 14 ימי עבודה. ב-71 תיקים דוח הפקח הוגש לאחר תקופה של 20 ימי עבודה. להלן דוגמאות עשרה התיקים בהם משך הזמן עד קבלת דוח פקח היה הרב ביותר:

מספר בקשה	זמן הטיפול (בימי עבודה)	זמן טיפול (בימים קלנדריים)	מועד הגשת הבקשה
9222	63	95	אפריל 2013
8931	61	95	ינואר 2013
9657	57	92	יולי 2013
9650	46	77	יולי 2013
9874	44	71	ספטמבר 2013
9510	42	58	יוני 2013
9458	40	56	יוני 2013
9357	39	57	מאי 2013
9211	38	58	אפריל 2013
9669	37	53	יולי 2013

מנהל מחלקת הפיקוח מסר לביקורת כי הפקחים עמוסים בעבודות נוספות, מעבר לטיפול בבקשות לתעודות טאבו, והעיכוב עשוי לנבוע עקב עומס המטלות.

6.5 מחלקת מקרקעין והשבחה

- 6.5.1 כאמור, נכסי קומות ביניים (המהווים כאמור כ-85% מהבקשות שהוגשו ב-2013) אינם חבים בהיטל השבחה. כמו כן, על מרבית נכסי המגורים שנמצאים באזורי שיקום שכונות חל פטור אוטומטי מהיטל השבחה. יחד עם זאת, כל הבקשות, ללא יוצא מן הכלל, עוברות לבדיקת חבות בהיטל השבחה.
- 6.5.2 הביקורת מצאה כי ב-70 תיקים מתוך 628 בהם נרשמה במערכת ניהול ועדה בדיקת חבות בהיטל השבחה, אישור מחלקת מקרקעין והשבחה ניתן לאחר 7 ימי עבודה. להלן 10 תיקים בהם משך זמן הטיפול היה הארוך ביותר:

מספר בקשה	אורך זמן (בימי עבודה)	אורך זמן (בימים קלנדריים)	מועד הגשת הבקשה	חבות בהיטל השבחה
9644	55	88	יולי 2013	לא קיימת
9254	40	58	אפריל 2013	לא קיימת
9502	35	53	יוני 2013	לא קיימת
9178	30	44	אפריל 2013	פטור
9935	30	42	אוקטובר 2013	לא קיימת
9265	30	44	אפריל 2013	לא קיימת
9875	29	41	ספטמבר 2013	פטור
9253	29	43	אפריל 2013	לא קיימת
9323	27	39	מאי 2013	לא קיימת
9242	25	37	אפריל 2013	פטור

- 6.5.3 פקידת מחלקת ההשבחה מסרה לביקורת כי במקרה של אפשרות חבות הנכס בהיטל השבחה, נדרשת הזמנת דוח שמאי חיצוני. תהליך אישור ההזמנה עשוי לקחת תקופה ארוכה. עם זאת, יש לציין כי מתוך 70 תיקים בהם משך זמן הטיפול במחלקת השבחה עלה על 7 ימים, ב-34 ניתן פטור מחבות היטל השבחה ולא היה צורך כלל בהזמנת עבודות שמאי חיצוני.
- 6.5.4 תיק הבקשה לתעודת טאבו מגיע למחלקת מקרקעין והשבחה רק לאחר סיום כל הבדיקות ע"י מחלקת פיקוח על הבניה ואף לאחר תשלום היטלי פיתוח במידת הצורך. להערכת הביקורת העברת תיק הבקשה למחלקת מקרקעין והשבחה במועד מוקדם יותר היתה מקצרת את לוח הזמנים לסיום הטיפול בבקשה.

תגובת מהנדסת העיר:

"כעיקרון כל עבודה שניתן לקדם במקביל אנו עושים זאת, אולם דווקא במקרה זה ממצאי בדיקת הפיקוח יכולים להוות סיבה לחיוב בהיטל השבחה ו/או לשינוי חיוב באם נעשו חריגות בניה המהות עילה לחיוב בהשבחה. אין בוועדה המקומית שמאי בשכר/בתקן, אשר ביכולתו לבדוק, לסנן ולמייין את הבקשות. על כן במקרה שהבקשה אינה מתאימה לאחת מהקטגוריות החד-משמעותיות בהן אין חבות השבחה (שיקום שכונות וכו'), הרי שהבקשה מועברת לאחד משמאי הוועדה החיצוניים ואכן לעיתים עולה שאין חבות. בישיבות התקציב ביקשנו תוספת של שמאי קבוע לוועדה בשכר אולם לא אושר. השמאים מועסקים פרטנית, תיבדק אפשרות ליישום הזמנת מסגרת לשמאי שייתן מענה נוסף."

המלצות:

- (1) העירייה מחויבת להעניק שירות לכל תושב באופן זהה, ללא כל העדפה. הבקשות לתעודות טאבו אמורות להיבדק לפי סדר הגעתם.
- (2) מומלץ לשקול העסקת חברה חיצונית לצורך פיקוח על הבניה בנכסים עבורם הוגשה בקשה לתעודת טאבו. ניסיון עבודה של רשויות מקומיות אחרות מלמד כי שילוב גורם זה מקצר את לוח הזמנים ומאפשר מדידה חדשה של שטח הנכסים ועדכון השטח לחיוב ארנונה, וכן משחרר פקחי העירייה לעבודות אחרות.
- (3) יש לעדכן את נוהל אגף ההנדסה בנושא אישורים לטאבו בהתאם לשינויים שיבוצעו בתהליך.

7. תעודת טאבו עבור רישום משכנתא

- 7.1 בשנת 1989 חוותה לשכת היועץ המשפטי לממשלה דעתה כי התניית רישום העברת זכויות בנכס מקרקעין בהצגת אישור עירייה בדבר היעדר חובות אפשרית רק במקרים בהם מוחלפת השליטה בנכס.
- 7.2 לאור פס"ד עיריית הרצליה נגד היועץ המשפטי לממשלה, קבע בית המשפט העליון בפברואר 2014 כי על רשם המקרקעין לדרוש, כתנאי לרישום משכנתא, תעודה המעידה על סילוק חובות ארנונה, כשמדובר בחובות בעל הנכס ביחס לאותו נכס. לעומת זאת, קבע בית המשפט העליון כי אין חובה לשלם היטל השבחה עם רישום משכנתא.
- 7.3 עיריית רמלה יישמה את ההלכה כאמור, ומינתה פקידת קבלת קהל האחראית לבדיקה והפקת אישורים לטאבו על סילוק חובות ארנונה לצורך רישום משכנתא.
- 7.4 הביקורת לא מצאה נוהל או הנחיה לפיו פועלת פקידה זו.
- 7.5 פקידת קבלת קהל מסרה לביקורת כי תושב הפונה בבקשה כאמור, נדרש להציג נסח טאבו עדכני. הפקידה בודקת יתרת חובות ארנונה שוטפים לנכס. בסיום הבדיקה מודפס טופס תעודת טאבו ממוחשב שאינו ממוספר. נמסר כי לאחרונה הוגשה בקשה לקבל ספרור אוטומטי לטופס.

- 7.6. הפקידה מנהלת מחברת מעקב יעודית בו מתועד באופן דיני מועד הגשת הבקשה, העברת החומר לחתימת ראש העיר ומסירת האישור לתושב.
- 7.7. התושב הפונה אינו נדרש לאשר בחתימתו את קבלת האישור.
- 7.8. פסק הדין קובע כי הרשות המקומית יכולה להתנות את האישור בסילוק חובת ארנונה בלבד. בקשת אישור זו אינה מועברת למחלקות נוספות בעירייה. הגם שמעקב חוב ארנונה שוטף הוא במחלקת ההכנסות, יתכנו חובות ארנונה הנובעים מבנייה חריגה. מחלקת פיקוח על הבנייה באגף ההנדסה האמונה על בדיקת חריגות בנייה, אינה מעורבת בבדיקות תעודת טאבו שהתבקשו עבור רישום משכנתא.

המלצות:

- (1) מומלץ לעדכן נוהלי עבודה ולכלול בהם נוהל עבודה של אישור לטאבו עבור רישום משכנתא.
- (2) מומלץ לקבל יעוץ משפטי באם נדרש להעביר את הבקשות לתעודות טאבו עבור רישום משכנתא לבדיקות חריגות בנייה למחלקת פיקוח על הבנייה.
- (3) מומלץ כי תהליך הפקת תעודות טאבו עבור רישום משכנתא יבוצע באופן ממוחשב בדומה לתהליך תעודות טאבו עבור העברת נכס.

התייחסות ראש העירייה

ממצאי הביקורת מעידים כי יש מקום לשיפור הקשר בין המחלקות הקשורות להנפקת הטופס ולצמצום הזמן להנפקתו. העירייה תפעל בהתאם להמלצת הביקורת

הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית

הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית

1. כללי

בחודשים פברואר עד מאי 2014, התקיימה ביקורת פנימית בעיריית רמלה בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית.

2. רקע

מספר התושבים בעיר רמלה הינו כ- 75,000. מתוכם כ- 22%¹ הינם ערבים ישראלים. שטח השיפוט של העירייה הוא כ- 12 אלף דונם.

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית פורסם לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 ביום 12 בספטמבר 2001 ותוקן בחוזרים 6/2002, 7/2004, 7/2005 ו- 4/2007. הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן: "קרקע") בפטור ממכרז ללא תמורה (גם תמורה סמלית במשמע) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור (להלן – "הקצאת קרקע"). נוהל זה מכוון לקדם, בתחום הקצאת קרקע, מנהל תקין, שמירת עקרון השוויון, חסכון, יעילות ושקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

העירייה הקצתה נכסי מקרקעין לגופים בעיקר בתחום הדת אך גם לגופים הפועלים בתחומים נוספים כגון חינוך, ספורט, רווחה ובריאות.

3. הליך הביקורת

3.1 מטרת הביקורת

מטרת ביקורת זו היא לבדוק את יישומן של הוראות החוק ושל הוראות נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית שנוסח על ידי משרד הפנים, בהקשר עם שימוש במקרקעין אשר בבעלות העירייה.

3.1 מתודולוגיית הבדיקה

א. הביקורת נפגשה עם הגורמים הבאים:

1. מר ש.א., מנהל מחלקת משק ונכסים.
2. גבי מיכל רוטמן, סגנית מנהל מחלקת משק ונכסים.
3. גבי מ.ש, מנהלת מדור נכסים.
4. א.ח, מנהל תחום מקרקעין במחלקת הנדסה.
5. עו"ד דורון דבורי, יועץ משפטי.
6. מר עופר תודר, מנכ"ל העירייה.

ב. קבלת התייחסויות לטיטות דוח הביקורת כמפורט :
 ביום 4.8.2014 מגב' רוזה עללאל, גזברית העירייה; ביום 6.8.2014 מגב' מירי ישראל; מהנדסת העירייה; ביום 17.8.2014 ממר ש.א., מנהל מחלקת משק ונכסים, וביום 7.9.2014 מעו"ד דורון דבורי, יועץ משפטי.
 ההתייחסויות שהתקבלו מצורפות כנספחים לדוח זה. כמו כן, עיקרן צוטט בגוף הדוח, ככתבן וכלשונן.
 ג. עיבוד הנתונים והעלאת ממצאים ומסקנות.

3.2 הביקורת התבססה על פקודת העיריות (נוסח חדש) ועל נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית. כמו כן, הביקורת הסתמכה על נהלים של העירייה, על תיקי הקצאות, פרוטוקולים ומסמכים שונים.

3.3 הביקורת מציינת שיתוף פעולה מלא מצד גורמי העירייה.

4. תמצית הממצאים

הביקורת בדקה יישומן של הוראות החוק ושל נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן: "הנוהל"), בהקשר עם שימוש שעושים גופים שונים במבני העירייה.

להלן עיקרי הממצאים:

- 1. העדר אישור שר הפנים** - ניתנה רשות שימוש בנכסים מבלי שהתקבל אישור שר הפנים להקצאה שמעל 5 שנים או בטרם התקבל אישור כאמור.
- 2. אישור החוזים על ידי המועצה** – ההקצאות מאושרות במועצה אולם קיים צורך לאשר גם את החוזה, נמצאו חוזים שאושרו רטרואקטיבית.
- 3. אישור הקצאות שלא בהתאם לפרוגרמה לשטחי ציבור** - נמצאו הקצאות שאושרו ואשר יעודן אינו עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה לשטחי ציבור של העירייה. מקרה לדוגמה: בחודש מרץ 2013 אושרה הקצאה לבית כנסת כאשר על פי הפרוגרמה נדרשו 4 בתי כנסת באותה שכונה וכבר היו קיימים בה 6 בתי כנסת.
- 4. העדר הקפדה על שלמות טפסי הבקשה להקצאות** - העדר הקפדה על שלמות הגשת מסמכים שאמורים להיות מצורפים לטופס הבקשה. המצאת כל המסמכים מהווה תנאי סף שבלעדי לא ניתן להעלות את הבקשה לדיון בוועדת ההקצאות. למרות זאת, בקשות שלוקות בחסר מועלות לדיון בוועדת ההקצאות.
- 5. אי ביצוע פרסומים לציבור** - נמצאו מקרים בהם הפרסום לא נעשה בהתאם לנוהל. לדוגמה אי פרסום בעיתון בשפה הערבית² או אי פרסום כלל ובכך אי מתן אפשרות להעלות התנגדויות.

2 על פי הנהל, רשויות בהן אחוז דוברי הערבית הוא מעל 10%, יש לפרסם את ההודעה גם בעיתון בשפה הערבית.

6. **ספר הקצאות לוקה בחסר** - בעירייה קיים ספר הקצאות שאינו מסודר ולוקה בחסר רב. חסרה הבחנה בין הקצאות שבתהליך, הקצאות שהסתיימו, הקצאות שבוטלו והקצאות שבתוקף. כל אלה רשומות בלא שניתן לדעת מהו הסטטוס של כל אחת ואחת. לא נרשמים תאריכי תום ההקצאות, אין הקפדה על רישום בספר ההקצאות של שמות הגופים להם הוקצה נכס באופן נכון ומדויק כמו כן נרשמות פעולות אחרות שאינן הקצאות כגון שכירויות. נמצאו מקרים בהם תקופת ההקצאה נסתיימה מבלי שגורמי מחלקת משק ונכסים שמו לב לכך והגוף לו הוקצו המקרקעין עושה בו שימוש מעבר למועד הפקיעה.
7. **עריכת חוזים הלוקים בחסר בין העירייה לבין הגופים להם הוקצו המקרקעין** - בחוזים חסרים תנאים בסיסיים לדוגמת עמידה של הגוף לו הוקצה המקרקעין בתבחינים, אישור החוזה על ידי מועצת העירייה ועל ידי שר הפנים, דרישה להמצאת דיווחים כספיים בכל שנת כספים על ידי הגוף לו הוקצה הנכס, דרישה לקבלת תכניות מפורטות לפיתוח הקרקע תוך 6 חודשים מיום חתימת החוזה, התחייבות של מקבל ההקצאה להשלים את פיתוח הקרקע תוך 3 שנים מחתימת החוזה וזכותה של העירייה לעיין בספרי החשבונות של הגוף לו הוקצה הנכס.
8. **אי חתימה על נספח ביטוחי** - ישנם מקרים בהם גופים עושים שימוש במקרקעין שהוקצו להם מבלי שהגוף המבטח אותם חתם על נספח ביטוחי. לכל חוזה הקצאה אמור להיות מצורף נספח כזה המהווה חלק ממנו. אי חתימה עליו כמוה כאי השלמת החתימה על החוזה.
9. **אי קיום פיקוח ואכיפה** – לא מתקיים על הנכסים פיקוח ראוי. סיורי שטח מתבצעים אחת לפרק זמן שהוא ארוך מחצי שנה בנכסים העירוניים שנמסרים לגורמי חוץ, שלא בהתאם לנוהל שנקבע בעירייה. לסיורי השטח שמתבצעים לא יוצא דוח מסכם. על גבי טופס דיווח שקיים בעירייה, נרשמים פרטים טכניים בלבד (גוש, חלקה, כתובת, שימוש, תאריך וכד'). חסרים פרטים בדבר ממצאים שנמצאו במהלך הסיור, מצב הנכס, שעת הסיור, האם העמותה פועלת בהתאם לתנאי ההקצאה וכיו"ב. הטפסים שממולאים בסיורי השטח אינם מועברים לעיונו של גורם נוסף.
- בנוסף, הביקורת לא מצאה כי מתנהלים הליכים משפטיים כנגד מחזיקים בנכסי העירייה אשר הפרו את חוזה ההקצאה, כמצוין בנוהל הפנימי שקבעה העירייה.
10. **קנסות וסנקציות** - העירייה קבעה כי גוף שלא יפנה את הנכס שהוקצה לו בתום תקופת ההקצאה או לפי דרישת העירייה, ישלם 50 דולר לכל יום בו לא פינה את הנכס. סנקציה זו לא מופעלת במקרים הנדרשים.
11. **השתתפות העירייה בהוצאות חשמל וארנונה** - ישנו חוסר התאמה בין האמור בחוזה ההקצאות לבין מה שנקבע בנוהל הפנימי של העירייה בהקשר על מי חלה האחריות על העברת החשבונות בגין הנכס שהוקצה. בנוסף ישנם מקרים בהם העברת חשבון החשמל איננה מתבצעת מיד לאחר כריתת החוזה או שאינה נעשית כלל.

12. **כח אדם** - בדיון שנערך בחודש מרץ 2013 בנושא ארגון אגף הנדסה ונכסים נקבע כי א.ח.ינהל את תחום הטיפול בנכסים (אשר היה עד כה באחריות מחלקת משק ונכסים). גב' מ.ש. אשר עסקה בתחום מטעם מחלקת משק ונכסים תעבור למחלקת ההנדסה, ת"פ אלון חגיבי, החל מחודש יוני 2013. נכון למועד הביקורת ההחלטה לא יושמה.

5. פירוט הממצאים

5.1 הבסיס החוקי

א. עשייה במקרקעין

סעיף 188, פרק עשירי לפקודת העיריות (נוסח חדש), נכסי העירייה ועסקיה, קובע:
 "א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.
 (ב) עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב – 1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)".

ב. חתימת חוזים בשם העירייה

סעיף 195 לפקודת העיריות (נוסח חדש), קובע -
 "א) ראש העירייה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העירייה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר.
 (ב) האמור בסעיף קטן (א) אינו גורע מהוראות סעיפים 188, ... 197, ... ו-203".

ג. חו"ד משפטית לחוזה

סעיף 7 (ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) תשל"ו – 1975 קובע -
 "ב) לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה".

ד. חובת מכרזים ופטור

סעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש), קובע -
 "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
סעיף 3(2)(ג) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 קובע -
 "העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ... (2) חוזה להעברת מקרקעין של העירייה שלפיו - ... (ג) המקרקעין מועברים למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות".

ה. חתימה על מסמכים מסויימים

סעיף 203 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש), קובע -

"חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר; לא היתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העירייה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והמזכיר, ובאין מזכיר – עובד אחר של העירייה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה".

ו. נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, אשר פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 ביום 12/9/2001, ותוקן בחוזרים 6/2002, 7/2004, 7/2005 ו- 4/2007, נפתח כדלקמן:

"נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן: "קרקע") בפטור ממכרז ללא תמורה (גם תמורה סמלית במשמע) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור (להלן – "הקצאת קרקע").

נוהל זה מכוון לקדם, בתחום הקצאת קרקע, מנהל תקין, שמירת עקרון השוויון, חסכון, יעילות ושקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות".

הנוהל קובע, בין השאר:

"2. אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית, אך לא יאוחר מתום שנה למועד פרסום נוהל זה בחוזר מנכ"ל, תכין הרשות המקומית פרוגרמה לשטחי ציבור. במסגרת הפרוגרמה יקבעו ייעודים לשימוש בקרקעות המצויים בתחום הרשות המקומית. החל מתום שנה כאמור, לא תוקצה על-ידי הרשות המקומית קרקע, אלא אם היא כלולה במסגרת פרוגרמה כאמור.

3. בקשות להקצאת קרקע מאת רשות מקומית יידונו בועדה מיוחדת באותה רשות (להלן - ועדת הקצאות). ועדת ההקצאות תמנה חמישה חברים כמפורט להלן:

- א. מנכ"ל הרשות או נציגו שהינו עובד הרשות, וברשויות שאין בהן מנכ"ל - מזכיר הרשות או עובד בכיר אחר של הרשות שימנה ראש הרשות;
 - ב. גזבר הרשות או נציגו שהינו עובד גזברות הרשות;
 - ג. היועץ המשפטי לרשות או נציגו שהינו עובד הלשכה המשפטית של הרשות, וברשויות שאין בהן יועץ משפטי פנימי - היועץ המשפטי החיצוני של הרשות;
 - ד. הנדס הרשות;
 - ה. מנהל מחלקת הנכסים ברשות, וברשויות שאין בהן מחלקת נכסים - העובד האחראי על תחום הנכסים ברשות... כל ישיבה של ועדת ההקצאות חייבת בהשתתפות היועץ המשפטי של הרשות או נציגו (להלן - היועץ המשפטי). השתתפותו בישיבה של היועץ המשפטי תהווה תנאי לקיומה. כמו כן, חוות דעתו של היועץ המשפטי בנוגע לענין משפטי, תחייב את ועדת ההקצאות.
4. ועדת ההקצאות, לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר ברשות המקומית, תגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית...
5. התבחינים יכללו, בין השאר, את העקרונות הבאים: ...
- א. לא תוקצה קרקע לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעוד הקרקע כפי שנקבע בתכנית לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
 - ב. לא תאושר בקשה שאינה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה. אולם רשאית ועדת ההקצאות להמליץ, מנימוקים שיפורטו על ידה, על שינוי הפרוגרמה. שונתה הפרוגרמה, ניתן יהיה לשוב ולדון בבקשה שהוגשה, ללא צורך בהגשתה שנית (זולת הגשת מסמכים מעודכנים) ...
 - ג. הגוף המקבל את הקרקע יחויב בפיתוחה בהתאם לתנאי ההקצאה וכפוף לכל דין - תוך 3 שנים. אם בתום 3 שנים טרם הושלם פיתוח הקרקע כאמור, תחזור הקרקע לידי הרשות המקומית...
 - ד. לא תיעשה בקרקע פעילות שונה מהפעילות עברה הוקצתה לגוף. כמו כן, לא תעשה בקרקע פעילות עסקית ומסחרית למטרות רווח...
6. גוף המבקש כי תוקצה לו קרקע יגיש לרשות בקשה בכתב על גבי טופס שיקבע לענין זה...

7. הקצאת קרקע תהיה לפי יוזמת הרשות המקומית ויכול שתהיה גם לפי פניית גוף. על הליך

ההקצאה יחולו ההוראות כמפורט להלן:

- א. במקרה של פניה להקצאת קרקע, תעניין ועדת ההקצאות בספר ההקצאות כאמור בסעיף 01 להלן, תקבל במידת הצורך חוות-דעת מהיועץ המשפטי כאמור בסעיף 3, ותקבע האם ניתן, בנסיבות המקרה, לשקול את הקצאת הקרקע המבוקשת באופן המתואר להלן.
 - ב. הרשות המקומית תפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע. אם הוגשה פניה בעניין - תצוין עובדה זו בהודעה. בהודעה יפורט מיקומה המדויק של הקרקע והשימוש המתוכנן בה על-פי הפרוגרמה. הציבור יוזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע לאותו שימוש או למטרות אחרות - הכל בכפוף לקבוע בפרוגרמה - תוך 06 ימים ממועד הפרסום. ועדת ההקצאות תוודא, כי ההודעה בדבר הקצאת הקרקע המבוקשת הגיעה לידיעתם של התושבים השכנים שבסמוך לקרקע. בעלות הפרסום בעיתונות - שיעשה על ידי הרשות המקומית - תישא הרשות המקומית, ואם הועברה אליה פניה להקצאה - ישא בה הגוף הפונה.
 - ג. הועדה תבחן במסגרת סינון ראשוני אם מולאו הבקשות על מכלול הפרטים המצוינים בסעיף 5, ותכין רשימת בקשות שפריטיהן מולאו כנדרש.
 - ד. רשימת הבקשות כאמור בסעיף קטן (ג), תפורסם בעיתונות כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות תוך 54 ימים מיום פרסום ההודעה כאמור. בהודעה המתפרסמת יפורט מיקומה המדויק של הקרקע, שמות הגופים הכלולים ברשימת הבקשות, ומטרת השימוש בקרקע של כל אחד מהגופים. בעלות הפרסום - שיעשה על ידי הרשות המקומית - יישאו הגופים המצוינים ברשימת הבקשות בחלקים שווים. היה ולא הוגשו התנגדויות יועברו הבקשות לדיון בוועדת ההקצאות כמפורט להלן. היה והוגשו התנגדויות, ועדת ההקצאות תזמן את כל המתנגדים להשמיע את טענותיהם...
 - ו. מועצת הרשות המקומית, לאחר שקיבלה לעיונה את מכלול החומר שהונח בפני ועדת ההקצאות, תדון בהמלצת ועדת ההקצאות. ..
- החלטת המועצה לעיל אינה מהווה החלטה לפי סעיף 881 לפקודת העיריות (וסעיף 091א' לצו המועצות המקומיות בהתאמה). הרשות המקומית תבהיר זאת לגוף מקבל ההקצאה בהודעתה אליו על החלטתה.

8. לאחר שנבחר הגוף לו תוקצה הקרקע, ולאחר שהודעה על כך הועברה לו ולפונים האחרים כאמור לעיל, יגובש חוזה בין הגוף לבין הרשות המקומית. החוזה יכלול גם את ההתחייבויות שלהלן אשר יהוו תנאים יסודיים להסכם:
- א. ההקצאה תשמש אך ורק למטרה לשמה נתנה.
 - ב. הגוף יעמוד בתנאים המיוחדים ובתבחינים הכלליים שקבעה הרשות המקומית בקשר להקצאה.
 - ג. הגוף יעביר לרשות המקומית תכניות מפורטות לפיתוח הקרקע, חתומות בידי מהנדס, תוך 6 חודשים מיום חתימת החוזה.
 - ד. הגוף יתחייב להשלים את פיתוח הקרקע תוך 3 שנים מיום חתימת החוזה, ויתחיל את הפעילות בה. אם לא יעמוד הגוף בתנאי זה ולא יינתן לו פרק זמן נוסף למילוי ההתחייבותו, כאמור בסעיף 15' לעיל, יבוטל החוזה והקרקע תוחזר מיידית לחזקת הרשות המקומית...
 - ה. הגוף ימציא לרשות המקומית מדי שנת כספים דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע במועדים ובמתכונת שתקבע הרשות המקומית.
 - ו. הגוף יאפשר למבקרים ולמפקחים מטעם הרשות המקומית לבקר בקרקע ובבנוי עליה, במשרדיו ומתקניו ולעייין בספרי החשבונות שלו.
 - ז. הגוף יבטח את הקרקע בביטוח חבויות, כאשר הרשות המקומית מהווה מבטח משותף וקיים סעיף של אחריות צולבת...
 - יא. חוזה זה טעון אישור מועצת הרשות המקומית לפי סעיף 881 לפקודת העיריות (סעיף 8091 לצו המועצות המקומיות(א), התשי"א-0591 בהתאמה), ואישור שר הפנים, הכל בכפוף להוראות הדין.
- אישור מועצת הרשות המקומית לחוזה כאמור בסעיף יא' יהיה ברוב מוחלט של חבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שאישור החוזה יידון באותה ישיבה.
- ההסכם יוגש לאישור מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה, לאחר שקיבלו חוות דעת משפטית מפורטת בכתב לחוזה ובה, בין השאר, אישור על קיום הליך ההקצאה לפי נוהל זה. ללא חוות דעת היועץ המשפטי כאמור, אין להביא את ההסכם להצבעה במועצת הרשות.
- לאחר אישור מועצת הרשות, יועבר ההסכם לאישור שר הפנים כאמור לעיל.
9. הרשות המקומית תקיים פיקוח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בה. בין השאר, יכלול הפיקוח ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. על הביקור ייערך דו"ח על טופס שייקבע לעניין זה.
10. רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן - ספר ההקצאות). בין היתר, יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע, ואם הוחלט בבקשה זו. בספר ההקצאות, ירוכז מידע גם על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום נוהל זה. ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור."

5.2 ממצאי הביקורת

בעקבות עריכת סקר מקדים שביצעה הביקורת, הוחלט למקד את הבדיקה במחלקת משק ונכסים של העירייה. כמו כן, הוחלט שלא לבדוק את נושא הסדרת ההתקשרויות במקרקעין עם הסוכנות היהודית.

הביקורת בדקה יישומן של הוראות החוק ושל נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, בהקשר עם השימוש שעושים גופים שונים במבני העירייה.

5.2.1. להלן תהליך ההקצאה כפי שמבוצע בעירייה:

1. תהליך הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית אפשר שיתחיל באחד משני האופנים הבאים:
 - פרסום קול קורא על ידי העירייה בדבר האפשרות להקצאת מקרקעין.
 - הגשת בקשה פרטנית של גוף להקצות לו שטח או מבנה.

בשני המקרים העירייה מפרסמת הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע. אם הוגשה פניה בעניין - מצויינת עובדה זו בהודעה. בהודעה מפורט מיקומה המדויק של הקרקע והשימוש המתוכנן בה על פי הפרוגרמה לשטחי ציבור (להלן "הפרוגרמה"). הציבור מוזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע לאותו שימוש או למטרות אחרות, תוך 60 ימים ממועד הפרסום.
2. על הגוף המבקש למלא "טופס בקשה להקצאת קרקע / מבנה" בצירוף מסמכים נדרשים ולהגישו למחלקת משק ונכסים. עובדת המחלקה בודקת כי הבקשה הוגשה כהלכה וכי צורפו לה המסמכים הנדרשים.
3. הבקשה מועברת למחלקת ההנדסה, לשם בדיקה אם ההקצאה המבוקשת היא בהתאם לפרוגרמה של העירייה, בהתאם לתב"ע והאם המקרקעין המבוקשים הם בבעלות העירייה. כמו כן, מועברת הבקשה לחברי ועדת ההקצאות: מנהל מחלקת משק ונכסים, היועמ"ש, המנכ"ל, מהנדסת העירייה והגזבר.
4. ועדת ההקצאות מתכנסת פעם בחודשיים – שלושה בממוצע בכדי לדון בבקשות שהוגשו מאז כינוסה הקודם. בזמן כינוס הוועדה חבריה נותנים את התייחסויותיהם לבקשות שנשלחו אליהם מבעוד מועד.
5. במידה שהוועדה המליצה לאשר את הבקשה, מופץ פרוטוקול הישיבה לחברי מועצת העיר בצירוף טופס הבקשה שהגיש הגוף המבקש לשם אישורו. במידה והבקשה להקצאה לא אושרה, שולחת מחלקת משק ונכסים מכתב סירוב לגוף המבקש.
6. לאחר אישור חברי מליאת המועצה, ככל שניתן כזה, יוצאות "החלטות מועצה לביצוע" ומתפרסמת הודעה בעיתון ארצי, במקומון ובעיתון בשפה הערבית בדבר האפשרות להקצאת המקרקעין, תוך מתן 45 ימים להגשת התנגדויות. בתום 45 הימים שניתנו להגשת התנגדויות מתכנסת הוועדה על מנת לדון בהן.

7. במידה שלא התקבלו התנגדויות, הוועדה מאשרת הכנת חוזה עם הגוף המבקש. עובדת מחלקת משק ונכסים ממלאת בחוזה סטנדרטי את פרטי ההקצאה ומעבירה אותו לאישור המחלקה המשפטית. לאחר בדיקה ואישור החוזה על ידי המחלקה המשפטית, מועבר החוזה לחתימת הגוף המבקש ולחתימות ראש העירייה והגזברית.
8. נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית קובע שהחוזה החתום יועבר לאישור מליאת המועצה ולאחר מכן לשר הפנים, על מנת לקבל את אישורו להקצאה.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"בנוסף לבדיקת עובדת המחלקה, הוחל בנוהל בדיקת כל המסמכים ע"י ס. הגזברית".

5.2.2. להלן ממצאי הביקורת לגבי השימוש בנכסי העירייה ובהקשר עם הוראות החוק ועם נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן "הנוהל"):

א. העדר אישור שר הפנים מכח סעיף 188 לפקודת העיריות –

סעיף 188 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע כי יש לקבל אישור שר הפנים להקצאה, לאחר אישור החוזה ע"י חברי מליאת מועצת העיר.

הביקורת מצאה כי לא נשלחו בקשות לאישור שר הפנים להקצאות שבוצעו על ידי העירייה בשנים 2000 - 2014 (נכון למועד הביקורת) ומשכך אף לא התקבל אישור שר הפנים להקצאות אלו, להוציא שני מקרים:

במקרה הראשון הוגשה בקשה בחודש אפריל 2013 לאישור שר הפנים להקצאה ל"רשת דובדבן- רשת מרגלית". נכון למועד הביקורת טרם אושרה בקשה זו.

במקרה השני הוגשה בקשה לאישור שר הפנים להקצאה לעמותת "נעמת" בחודש נובמבר 2012. נכון למועד הביקורת טרם אושרה גם בקשה זו.

הביקורת תרחיב אודות שני מקרים אלו בהמשך.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"בקשות לאישור שר הפנים - בבדיקת הביקורת ובנכסים שנבדקו לא היה צורך באישור שר הפנים מאחר שעד 5 שנים אין צורך באישור השר...."

התייחסותו של היועץ משפטי:

1. ראשית עלי לברך את היוזמה לבדוק נושא זה, שכן סבורני כי העירייה חייבת לשפר את ההליכים להקצאת מבנים ללא תמורה ולפעול בהתאם לנוהל משרד הפנים ככתבו וכלשונו...

4. סעיף 188 קובע במפורש כי: "(א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך.

(ב) עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב,] תשל"ב 1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)."

משכך יש לבחון בדחיות את כלל ההסכמים של הקצאה אל מעבר לחמש שנים ולשלוח אותם לאישור שר הפנים. המדובר בהוראה קוגנטית ומחייבת. יצוין כי להשוואה במחלקת הנדסה מכינים באופן מיידי את הטפסים לאישור השר על פי הנוהל והם נשלחים לאישור השר. אציין מהדוגמאות המפורטות בדו"ח כי על פניו לא היה צורך באישור השר, כדוגמת הקצאה לטללי חיים (מדובר בהקצאה לשנה/ שנתיים בכל פעם - הקצאה מוגבלת בזמן אשר הוארכה בשל בעיות אובייקטיביות של העמותה בתכנון הקמת ביה"ס קבוע).

תגובת הביקורת:

הביקורת מודעת לאי הבהירות השוררת בנושא אישור שר הפנים לחוזים. עמדת משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי במקומות שיובאו להלן, קובעת כי יש לקבל את אישור שר הפנים לכל הקצאה:

1. בספר "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות מקומיות לשנת 2013", במסגרת תוכנית הביקורת לבדיקת הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית בעמוד כ- 23, נכתב כי על רואה החשבון לבדוק האם ניתן לחוזים את אישור שר הפנים, ללא התייחסות למשך ההתקשרות.
2. שיחות עם גורמי משרד הפנים.
3. ב"המדריך לנבחר ברשות המקומית – אוקטובר 2013", חלק ד פרק 8 סעיף י', אשר פורסם על ידי האגף למינהל מוניציפאלי במשרד נכתב: "לאחר שנבחר הגוף, לו תוקצה הקרקע, לאחר שהודעה על-כך הועברה לו ולפונים אחרים, יגובש חוזה בין הגוף לבין הרשות המקומית... לאחר אישור מועצת הרשות, יועבר ההסכם לאישור שר הפנים".

לאור אי הבהירות בנושא, פנתה הביקורת למשרד הפנים בבקשה לקבל את עמדת המחלקה המשפטית במשרד בנושא זה.

ג. העדר פעולה בהתאם לנוהל להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית**כדלקמן:****ג.1. הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור –**

בחודש אוגוסט 2013 הוכנה בעירייה פרוגרמה לשטחי ציבור על ידי חברת "אורבניקס בע"מ". החברה מציגה עצמה כחברה לתכנון כלכלי, אורבני וסביבתי בעלת התמחות בתחום המוניציפאלי והציבורי.

הביקורת מציינת כי משיחות שקיימה עם גורמים שונים בעירייה עולה כי מתוך חברי ועדת ההקצאות ישנם כאלה הסבורים כי הפרוגרמה אינה מספיק טובה וקשה לקבל החלטות מקצועיות בהתבסס עליה.

מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם מקרים בהם מאושרות הקצאות שאינן עולות בקנה אחד עם הפרוגרמה שהוכנה.

לדוגמה, מפרוטוקול משיבת ועדת ההקצאות 2/2013-13 מתאריך 19.3.2013 עולים הדברים הבאים:

"על פי המפתחות הנורמטיביים נדרשים 4 בתי כנסת, בפועל קיימים בשכונה 6 בתי כנסת. יחד עם זאת מאחר ולעירייה יש אינטרס של שימוש דו תכליתי במקלטים ובנוסף מחלקת משק ונכסים הבהירה כי העמותה שומרת בצורה מיטבית על המקלטים, הוועדה מאשרת המשך הקצאה לתקופה של 2 + 3 שנים....".

כאמור, הנוהל קבע כי לא תאושר בקשה שאינה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה אולם ועדת ההקצאות רשאית להמליץ על שינוי הפרוגרמה. במקרה האמור ועדת ההקצאות המליצה לאשר את הבקשה, למרות שאיננה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה. הפרוטוקול מלמד כי המלצה על שינוי הפרוגרמה לא הועלתה.

התייחסותו של היועץ משפטי:

"2. עיריית רמלה לא נתברכה בקרקעות קל וחומר בעודף קרקעות. כלל הקרקע הניתנת להקצאה הינה מועטה. חלק מהעיר מורכב משכונות ישנות שהוקמו לאחר קום המדינה ועיקר הפעילות הייתה להקמת השכונות ולא לשמירה על קרקע ציבורית. משכך, מכיוון שמדובר בקרקע במחסור העירייה חייבת להשתמש בקרקע זו באופן המיטבי ביותר אשר יענה על צרכי התושבים וכן יאפשר לדורות הבאים לקבל קרקע לצרכיהם. המשמעות היא שלמעשה העירייה חייבת למקסם את השימוש בקרקע (לדוגמה בנייה ציבורית בקומות ו/או באגפים כדוגמת שלשה בתי כנסת הבנויים עם קיר משותף (בית כנסת מעין זה ראיתי בשוב מיתר).

3. ההקצאה חייבת לעבור משוכות ראשוניות של היקף הציבור הנדרש לאותה פעילות לה נדרש הקרקע (לדוגמה, אין הצדקה להקים בית כנסת למספר מתפללים כאשר יש בתי כנסת לזרם דומה בקרבת מקום).

כן יש צורך לעבור משוכות נוספות של פרוגרמה, של תכניות, יכולת כספית וכד' באופן בו מעוניינים בקרקע ידרשו להציג באופן ברור לחברי הוועדה את כוונתם לשימוש בקרקע, להציג סקיצה ראשונית ולפרט מקורות מימון ועוד. אין המדובר בהנחיות ריקות מתוכן, יש לכך משמעות רבה, ברם, כפי שגם משתקף הדבר בדו"ח, לעיתים אנו חוטאים בכך שמשוכה זו לא מהווה מכשול בהגשת הבקשה לוועדה.

אציין כי בשנה האחרונה נערכת בדיקה על ידי מחלקת הנדסה אל מול הפרוגרמה וצרכי ציבור קודם להקצאות. עם זאת, עדיין אין ודאות בדבר השימוש המיטבי בקרקע אל מול הצרכים דבר המקשה על קבלת החלטות מקצועיות".

התייחסותה של מהנדסת העירייה:

"אמירה כללית והתרשמות 'פרוזדורית' אינה ראויה לדו"ח ביקורת. הפרוגרמה לצרכי ציבור נעשתה לאחר עבודה של איסוף נתונים, ניתוחם ועיבודם במשך תקופה של שנתיים. יש לציין כי בעיריית רמלה טרם קיימת מערכת של ייעודי קרקע עם קומפילציה של תוכניות בניין עיר, דבר שחייב ניתוח ידני של כל תוכניות בניין העיר הקיימות בעיר על מנת ליצור קומפילציה של ייעודי הקרקע הציבוריים הקיימים ברחבי העיר, כיום מקודם מכרז לנושא כחלק מהמכרז ל-GIS.

הגרסה שגובשה נעשתה בהתאם לתדריך של משרד הפנים ולאחר ישיבות עבודה עם מר דוד פיק הממונה על הפרוגרמות בוועדה המחוזית ובהתאם להנחיותיו נקבעו המפתחות הפרוגרמטיים. יש לציין כי בימים אלו התדריך עומד בפני שינויים. משרד הפנים הקים ועדה בינמשרדית לשינוי העקרונות להכנת פרוגרמה לצרכי ציבור. עם סיום ופרסום השינויים, הוועדה המקומית תצטרך להכין עדכון לפרוגרמה העירונית בהתאם. עוד יש לציין כי נושא הפרוגרמה לצרכי ציבור, הינו נושא דינמי ולא סטטי ועל כן באופן שוטף אנו מעבדים ומתקנים את המפתחות בהתאם לשינויים דמוגרפיים, מספר יח"ד, תוכניות חדשות ועוד. אוסיף גם כי לכל נושא בסדר היום של ועדת הקצאות, אגף ההנדסה מכין התייחסות פרוגרמטית והמלצות. עם זאת, וועדת הקצאות הינה הגורם המחליט והמאשר כאשר לנגד עיניה שיקולים נוספים מעבר לבחינה פרוגרמטית ועל כן לא תמיד קיימת הלימה בין ההמלצות להחלטה. בדוגמא הספציפית, לא סביר לשנות את הפרוגרמה בשל העובדה שהוועדה מצאה לנכון לאשר שימוש נוסף במקלט תת קרקעי הקיים ממילא".

תגובת הביקורת:

הביקורת מציינת כי על פי הנוהל לא תאושר בקשה שאינה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה אולם ועדת ההקצאות רשאית להמליץ על שינוי הפרוגרמה.

ב.2. ועדת ההקצאות (להלן: "הוועדה") –

נכון למועד הביקורת חברי הוועדה הינם מנכ"ל העירייה, מר עופר תודר, המכהן גם כיו"ר הוועדה, היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד דורון דבורי, מהנדסת העירייה, גבי מירי ישראל, הגזברית, גבי רוזה עללאל ומנהל מחלקת משק ונכסים מר ש.א.. מזכירת הוועדה, עו"ד רעות שדה, המכהנת בעירייה כעוזרת מנכ"ל, אחראית על כתיבת הפרוטוקולים.

ב.3. גיבוש תבחינים ע"י ועדת ההקצאות –

הביקורת מצאה קיומם של תבחינים שאושרו לענין הקצאות מקרקעין. נמצאו הצעות שונות לתבחינים מהשנים 2002 ו- 2004.

הביקורת מציינת כי בחודש נובמבר 2004 התקבלה החלטה במועצת העיר, אשר גובתה בהנחיה של ראש העירייה מר יואל לביא, ושם נכתב -

"הנדון: ביצוע החלטת מועצת העירייה

1. להלן החלטה / החלטות מקובץ החלטות המועצה מס' 12 – 9/2004 מיום

2004.11.10 ומיום 2004.11.23. **אישור נוהל הקצאת קרקעות ללא תמורה**

או בתמורה סמלית. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2001 נועד להסדיר

הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית.

עפ"י החוזר, על ועדת ההקצאות לגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות

בתחום הרשות המקומית. רצ"ב הצעה לתבחינים ועקרונות להקצאת

נכסים עירוניים. ההצעה לתבחינים ועקרונות להקצאת נכסים עירוניים

מאושרת ע"י הוועדה כבסיס להחלטות עתידיות... (נספח 9)

2. אבקשך לדאוג לכך שהחלטה / החלטות תבוצע / תבוצענה כהלכה

ובהתאם להוראות ולנוהל".

למכתבו של ראש העירייה, צורף נספח 9 הנזכר לעיל ובו נכתב -

"עקרונות להקצאת נכסים עירוניים בפטור ממכרז, ללא תמורה

בהתאם לנוהל הקצאות, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001.

בהתאם לחוזר המנכל שבנדון, אישרה מועצת עיריית רמלה את העקרונות

הבאים אשר ינחו את וועדת ההקצאות בבואה לדון בבקשות להקצאת

נכסים עירוניים בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים

הפועלים בתחום העירייה בנושאי חינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת מדע,

ספורט וכיוצ"ב...".

הביקורת מציינת כי התבחינים, ככל שקיימים, אושרו לפני כעשור ולא עודכנו מאז אישורם. התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"גיבוש תבחינים ע"י ועדת הקצאות- יצא סיכום מנכ"ל ב-יולי 2002-אושר ע"י מהנדס העירייה

דאז סיכום מנכ"ל מפבר' 2004- עם סדרי עדיפויות לתבחינים שני המקרים הובאו ע"י הנדסה,

אין אישור מועצה."

התייחסותו של היועץ משפטי:

”ביום 10.11.2004 וביום 23.11.2004 אושרו התבחינים על ידי מועצת העיר רמלה. מדובר בתבחינים מקצועיים ומפורטים כדבעי.
חלף הזמן מאז אישורם אינו הופך אותם לבלתי רלוונטיים ו/או מעודכנים. סבורני כי התבחינים עומדים בכל דרישות הנוהל ובכל סטנדרט נדרש.”

4.3. טופס הבקשה –

על פי הנוהל, גוף המבקש להקצות לו מבנה או קרקע, עליו להגיש בקשה בכתב על גבי טופס שיקבע לעניין זה. הטופס יכלול את הפרטים הבאים: שם הגוף המבקש, צורת ההתאגדות, פירוט פעילות הגוף המבקש, תוכניות לפיתוח הקרקע, פירוט מקורות כספיים לפיתוח הקרקע וכו'. על מגיש הבקשה לצרף לבקשתו מסמכים שונים כגון: תעודת רישום, תקנון, אישור ניהול תקין מרשם העמותות, אישור על מורשי חתימה, דוח כספי, תקציב מאושר או הצעת תקציב, אישורי מעמד הגוף מרשויות המס, הוכחת הצורך בהקצאת הקרקע, רישיונות וכיו"ב.

בהקשר זה העלתה הביקורת את הממצאים הבאים -

1. **העדר הקפדה על הגשת מסמכים נדרשים** - הביקורת מצאה כי בבקשות המוגשות לעירייה להקצאת נכסים **אין הקפדה על הגשת המסמכים הנדרשים בשלמותם**. הביקורת מצאה קיומה של התנהלות זו למרות שבטופס הבקשה שנוסח על ידי גורמי מחלקת משק ונכסים של העירייה כתוב מפורשות:

"מודגש בזה כי המצאת כִּלְּ המסמכים המפורטים לעיל, מהווה תנאי סף שבלעדיו לא ניתן להעלות את הבקשה לדיון וועדת הקצאות... מובהר בזאת כי תיק שישלח למשרד או שיוגש ללא המסמכים הנדרשים יוחזר למבקשים".

הביקורת מצאה מקרים, כפי שיפורטו בהמשך, בהם הוגשו לעירייה בקשות בלא צירוף כל המסמכים הנדרשים אך אלה לא הוחזרו למבקשים, כמצוין.

2. **דיון בוועדה ללא הגשת טפסי בקשה** - ישנם מקרים בהם מועלות בפני הוועדה הקצאות לדיון מבלי שהוגשו טפסי בקשה ע"י הגוף המבקש. לדוגמה, בתאריך 4.4.2011 נערך דיון חוזר בוועדה, בנוגע להקצאה לעמותת "אור אבנר". הנושא הועלה לדיון בהמשך לדיון אחר בנושא החינוך המוכר שאינו רשמי והנכסים המושכרים לו. הוועדה בישיבתה החליטה כך:

"לא הוגשו טפסי בקשה, כמו כן הוועדה אינה רואה לנכון לאשר את ההקצאה".

כאמור, הוועדה אמנם לא אישרה את ההקצאה, בשל נסיבות כאלה ואחרות. יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי עצם העלאת הנושא לדיון בלא שטופס בקשה מונח על שולחנה של הוועדה אינה תקינה.

3. **דרישה עודפת של מסמכים** - העירייה דורשת לצרף לטופס הבקשה מסמכים אשר לא נדרשים על פי הנוהל ואשר לעיתים לא נמצאים ברשות הגוף המבקש (ואף לא אמורים להיות ברשותו) כגון, היתר בנייה וסקיצה של המבנה אותו הגוף מבקש לקבל. משכך, מראש לא ניתן לצרף את כל המסמכים הנדרשים לטופסי הבקשה.

נחיצותם של מסמכים אלה לא ברורה גם לדעת גורמי מחלקת משק ונכסים.

טופס הבקשה הוא ראשיתו של הליך ההקצאה. עליו מתבססים גורמי העירייה בעת קבלת ההחלטה בדבר המשך ההליך ולו אף השפעה מכרעת על תקינותו של המשך אותו הליך.

טופס בקשה חסר או לא תקין מהווה תחילתו של הליך בעייתי ועלול לגרום לאישור הקצאה מנוגדת לדיון ולהנחיות.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"הוחל בנוהג חדש לבדיקה נוספת ומקיפה ע"י ס. הגזברית."

התייחסותו של היועץ משפטי:

"5. איני סבור כי דרישה של מסמכים מעבר לנדרש על ידי הנוהל היא מיותרת כל עוד שדרישה זו עומדת ברוח הנוהל ו/או מאפשרת לוועדה לקבל החלטות מושכלות יותר. עם זאת, אני מסכים שיש לבחון נושא זה בקפידה בעת עריכת נוהל פנימי הנדרש לאור מסקנות דו"ח ביקורת".

ב.5. פרסום הודעה בעתונות בדבר האפשרות להקצאת מקרקעין ואפשרות להעלות התנגדויות

לאחר שמוגשת לעירייה בקשה להקצאת מקרקעין, היא מחויבת, עפ"י הנוהל, לפרסם את הבקשה בעיתון ארצי, במקומון ובעיתון בשפה הערבית⁴, בכדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בתוך 45 יום. לרוב, העירייה מפרסמת את הבקשות בעיתונים כנדרש אך ישנם מקרים שהפרסום לא נעשה בהתאם לנוהל, למשל:

1. אי פרסום בעיתון בשפה הערבית. לדוגמא, בהקצאה שנעשתה לעמותת "הגרעין התורני ברמלה".
2. במקרים מסוימים כלל לא בוצע פרסום ולא ניתנה אפשרות להגיש התנגדויות. לדוגמא, בהקצאה לעמותת "רשת דובדבן – רשת מרגלית".

הביקורת תפרט אודות מקרים אלו בהמשך.

אי פרסום כאמור אינו מאפשר לתושבי העיר ולגורמים אחרים להביע התנגדויות להקצאה ובכך פוגע בעקרונות השוויוניות והשקיפות.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"כל השנים נעשתה פניה באמצעות פרסום לטובת הציבור – למתן התייחסויות ומתן התנגדויות תוך 60 יום, לא הייתה בעבר שום התנגדות במשך כל השנים ולכן בוצע רק פרסום אחד לאחר קבלת ההערה יבוצעו שני פרסומים..."

רשת ד. בוצע פרסום שני. ראשון היה ביום 31.5.2012 הוגשו 2 הצעות, הצעה ראשונה של נעמ"ת והצעה שניה של רשת ד. ו – מ. (חוות דעת היועמ"ש סעיף 6 כי אין מניעה חוקית לאשר הקצאה להתקשרות עם המפעיל בהשתתפות בהקמה, הפעלת ניהול מעון היום והחכרת הקרקע, כאמור אישור זה כפוף לאישור שר הפנים (הועברה בקשה לאישור))."

תגובת הביקורת:

לעניין רשת ד. – מ., לא הוצגו בפני הביקורת אסמכתאות לביצוע פרסום שני. אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

4 על פי הנוהל, רשויות בהן אחוז דוברי הערבית הוא מעל 10%, יש לפרסם את ההודעה גם בעיתון בשפה הערבית.

6. גיבוש חוזה, מלווה בחוות דעת משפטית ואישורו במועצת הרשות ע"י רוב**חבריה**

1. **חוזים לוקים בחסר -** במידה שמליאת המועצה מאשרת את המלצת הוועדה, עובדת מחלקת משק ונכסים ממלאת בחוזה סטנדרטי את פרטי ההקצאה ומעבירה אותו לאישור המחלקה המשפטית.
- מבדיקת הביקורת עולה כי החוזים לוקים בחסר ולא מצויות בהם התחייבויות אשר לפי הנוהל מהוות תנאים יסודיים לחוזה, כדלקמן:
 1. חסרה דרישה לעמידה בתבחינים על ידי הגוף לו הוקצתה הקרקע.
 2. חסרה דרישה להמצאת דיווחים כספיים בכל שנת כספים על ידי הגוף לו הוקצתה הקרקע.
 3. חסרה התייחסות לזכותה של העירייה לעיין בספרי החשבונות של הגוף אשר שקיבל את ההקצאה.
 4. חסרה דרישה לקבלת תכניות מפורטות לפיתוח הקרקע תוך 6 חודשים מיום חתימת החוזה.
 5. חסרה התחייבות של מקבל ההקצאה להשלים את פיתוח הקרקע תוך 3 שנים מחתימת החוזה, ובמידה שאינו עומד בתנאי להשיב את הקרקע לעירייה.
 6. חסר סעיף בחוזה לפיו אישורו נדרש על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"פיסקא אחרונה, מהוות תנאים יסודיים לחוזה כדלקמן: סעיפים 1-5 יוטמעו המה שמבוקשים בטופס הקצאת הקרקע. סעיף 6, אישור מועצה ושר הפנים קיים: בהסכם בסעיף 32."

תגובת הביקורת:

בשני חוזים בלבד, מתוך חמישה שהועברו לביקורת, קיים סעיף 32 ובו ישנה התייחסות לאישור החוזה על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים. בשאר החוזים שהועברו לביקורת אין כל התייחסות לנושא.

התייחסותו של היועץ משפטי:

7. "לאחר פרסום הדו"ח הכינה המחלקה המקצועית שני הסכמים משלימים הסכם פיתוח לפיתוח הקרקע והסכם שכירות / חכירה.

עמדת המחלקה המשפטית היא כי בכל מקרה של שיפוץ מאסיבי ו/או בנייה, יש לחתום על הסכם פיתוח (פיתוח הקרקע) מוגבל בזמן ורק עם ביצוע העבודות לשביעות רצון העירייה ניתן לחתום על הסכם שכירות חכירה.

באשר לנוסח ההסכמים, נוסחי ההסכמים עומדים בלשון הנוהל. בהסכמים כולם קיימת הוראה לפיה הם נכנסים לתוקף רק לאחר אישור מועצה ושר הפנים (במקרה של שכירות מעל 5 שנים).

החוזים קובעים במפורש כי כל שימוש בניגוד למטרת החכירה נותן לעירייה סמכות לבטל את ההסכם.

אכן אין בהסכמים דרישה לקבלת דו"חות כספים אחת לשנה וסמכות העירייה לעיין בספרי החשבונות.

המחלקה המשפטית מכינה בימים אלו מאסטר חדש להסכמים להם הוספו דרישות אלו...

11. על פי דין, העירייה לא רשאית להתקשר בהסכם ללא חוות דעתו של היועץ המשפטי. מתוך היכרותי את המערכת, הסכמים לא נחתמים ללא אישור המחלקה המשפטית שכן גזברות העירייה קל וחומר לשכת ראש העיר לא חותמים על הסכמים כאמור ללא חוות דעת זו.

יתכן ויש הבדלים בין התאריך על גבי ההסכם לבין אישור המחלקה המשפטית, אולם לעניות דעתי מדובר במשגה של המחלקה המקצועית ברישום התאריך. ברם, זוהי הערכתי שכן מדובר בפעולות המחלקה המקצועית".

2. אי אישור חוזים במועצה - על פי הנוהל, יש להביא את החוזה לאישור חברי המועצה. אישור החוזה יהיה ברוב חבריה.

הביקורת מצאה כי החוזים לא מובאים לאישור המועצה ומשכך אף לא מאושרים ברוב חבריה.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:
"אישור חוזים במועצה-מובאים ע"י הגזברית לאישור".

התייחסותו של היועץ משפטי:

"8. כלל ההקצאות מאושרות על ידי מועצת העיר. ללא אישור המועצה לא נחתם הסכם עם מקבל ההקצאה.

משכך, אין כל חובה חוקית לאשר ההסכמים במועצת העיר לאחר שהקצאות אלו אושרו קודם לכן על ידם. הוראות הנוהל הדורשות אישור המועצה להסכמים מתכוונות לאישור ההקצאה על ידי המועצה, אישור העומד כתנאי להסכם. משרד הפנים אף הוא אינו דורש אישור ההסכם כתנאי לאישור שר הפנים".

התייחסותה של גזברית העירייה:

"החוזים מובאים לאישור מועצה, הערה לא מדויקת."

תגובת הביקורת:

על פי סעיף 8 לנוהל על מועצת הרשות לאשר הן את המלצות הוועדה בדבר ההקצאה והן את חוזי ההקצאות:

"לאחר שנבחר הגוף לו תוקצה הקרקע, ולאחר שהודעה על כך הועברה לו ולפונים האחרים ..., יגובש חוזה בין הגוף לבין הרשות המקומית. חוזה זה טעון אישור מועצת הרשות המקומית לפי סעיף 188 לפקודת העיריות ... ואישור שר הפנים, הכל בכפוף להוראות הדין... ההסכם יוגש לאישור מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה, לאחר שקיבלו חוות דעת משפטית מפורטת בכתב לחוזה ובה, בין השאר, אישור על קיום הליך ההקצאה לפי נוהל זה. ללא חוות דעת היועץ המשפטי כאמור, אין להביא את ההסכם להצבעה במועצת הרשות".

לא הועברו לידי הביקורת אסמכתאות תומכות לטענה כי החוזים מובאים לאישור המועצה. לבקשת הביקורת לקבלת פרוטוקולים משיבות מועצה בהן אושרו החוזים, הועברו לה פרוטוקולים שעסקו באישור המועצה את המלצת הוועדה להקצאות.

לאור האמור, אין בהתייחסויות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

ב.7. קיומו של ספר הקצאות –

הביקורת קיבלה לידיה קלסר המשמש כספר ההקצאות של העירייה. בקלסר מתויקים דפים בהם נרשמות ההקצאות שטופלו ושמוטפלות על ידי מחלקת משק ונכסים, החל משנת 2000. הקצאות אשר הטיפול בהן החל לפני שנת 2000 אינן מופיעות בקלסר. הקלסר נמצא במחלקת משק ונכסים ועל פי דברי גורמי המחלקה הוא פתוח לעיון לכל החפץ בכך. בהקשר זה העלתה הביקורת את הממצאים הבאים:

1. **העדר הבחנה בין סוגי הקצאות -** בספר רשומות הקצאות לרבות כאלה שהינן בטיפול, הקצאות שהסתיימו, הקצאות שבוטלו והקצאות שעדיין תקפות, **ללא כל הבחנה ביניהן.** כל אלה רשומות בלא שניתן לדעת מהו הסטטוס של כל אחת ואחת. כמו כן, אין בספר הבחנה בין הקצאות מבנים להקצאת קרקעות.
2. **אי רישום תאריכי תום ההקצאות -** בספר ההקצאות לא נרשם תאריך תום ההקצאה לגבי חלק ניכר מההקצאות ומשכך **לא ניתן לבצע מעקב מסודר ומהימן אחר סיומן.**

בפרוטוקול הוועדה מיום 20.1.2013 נרשם -

"לבקשת הוועדה מח' משק ונכסים תציג את ספר ההקצאות. הוועדה

דורשת השלמת הנתונים החסרים לרבות מועד תום כלל ההקצאות".

דרישת הוועדה לא בוצעה והנתונים לא הושלמו.

נמצאו מקרים בהם **תקופת ההקצאה נסתיימה מבלי שגורמי מחלקת משק ונכסים שמו לב לכך והגוף לו הוקצו המקרקעין עושה בו שימוש מעבר למועד הפקיעה**. למשל עמותת "חיזוק ואמונה", אשר תוקף ההקצאה שאושרה לה פג בחודש ינואר 2012. נכון למועד הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר מועד פקיעת תוקף ההקצאה, העמותה עדיין מפעילה בית כנסת במקלט 450.

מנהלת מדור נכסים, גב' מ.ש., אמרה לביקורת כי היא בודקת באופן ידני מדי חודש, ביום לא קבוע, אם ישנן הקצאות שתוקפן קרב לסיום. במידה שישנה לדעתה הקצאה שכזו, נשלח מכתב מטעם העירייה שמודיע כי ההקצאה עומדת להסתיים וכי על הגוף לו הוקצה הנכס לפנותו בתאריך תום ההקצאה. לבקשת הביקורת לקבל דוגמה למכתב שכזה הועבר אליה מכתב שמתייחס לשכירות ולא להקצאה ללא תמורה.

הביקורת סבורה כי העדר נהלים, אי קיומן של הנחיות ושיטתיות שלוקה בחסר בביצוע בדיקות אלה מלמדים על התנהלות בלתי תקינה.

3. אין הקפדה על רישום בספר ההקצאות של שמות הגופים להם הוקצה נכס באופן נכון ומדויק.

לדוגמה, עמותת "מרכז המעיין החינוך התורני בארץ ישראל" נרשמה פעם בשמה זה ובמקרה אחר תחת השם "טללי חיים", שזהו שם בית הספר אותו העמותה מפעילה.

4. רישום פעולות אחרות שאינן הקצאות - ספר ההקצאות שאמור לכלול רישומים של הקצאות ללא תמורה או בתמורה סמלית בלבד, כולל רישומים של פעולות אחרות בנכסים, כגון השכרת מקרקעין בתמורה. לדוגמה, נכס שהושכר לעמותת "מרכז המעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (בית הספר "טללי חיים") בשנת 2008 תמורת תשלום דמי שכירות שנתיים של 96,000 ₪, נרשם בספר ההקצאות.

מקרה אחר בו שכירות בתמורה נרשמה בספר ההקצאות ללא תמורה היה בהקשר עם אולם לאומנויות לחימה ברחוב וילנא 6 בעיר. על פי החוזה שנחתם בין העירייה לבין "שרעבי אומנויות לחימה" השימוש בנכס יהיה בתמורה ל- 40% מתקבולי המשתמש וכן 2,500 ₪ לחודש עבור קבוצה תחרותית. אין לפעולה זו דבר עם הקצאת נכס ללא תמורה.

5. אי הקפדה על מילוי כל העמודות - בספר ההקצאות ישנן עמודות המתייחסות לנושאים מהותיים מסוימים אשר גורמי המחלקה מתעלמים מהן באופן קבוע: "אישור שר הפנים", "מועד סיום פיתוח הקרקע", "הודעה לעמותה בדבר החלטת המועצה על ההקצאה" ו"הארכת מועד לפיתוח הקרקע".

6. מילוי נתונים שגויים בעמודת "אישור מועצה" - בספר ההקצאות, בעמודת "אישור מועצה", נרשם התאריך בו המועצה אישרה את המלצת הוועדה. אין בספר מקום להתייחסות למועד אישור החוזה על ידי מועצת העיר.

7. **גיבוי ספר ההקצאות** - הרישום מתבצע על גבי דפים המתויקים בקלסר. אין מדובר בספר כרוך ומשכך הדפים עלולים להיתלש וללכת לאיבוד. לא נמצא כל גיבוי לנתונים המצויים בקלסר זה.

אי קיומו של ספר ההקצאות מסודר ומלא הוא אחת הסיבות המרכזיות למעקב הלוכה בחסר אחר הפעילות במקרקעין של העירייה בכלל ואחר ההקצאות בפרט.

התייחסותו של מר ש.א., מנהל מחלקת משק ונכסים:

1. "סעיף ב.7. - במידה וקיים ביטול הקצאה רשום ביטול בספר.
2. "סעיף ב.7. - רשום תום הקצאה!
3. "סעיף ב.7. - דרישת הועדה לא בוצעה לא הושלמו-הושלם!
4. "סעיף ב.7. - מקלט 450, נכון הוגשה בקשה לחידוש הקצאה, המקלט נמצא מתחת לבית כנסת בנוי. נמצא בבדיקת מסמכים אצל ס. גזברית.
5. עמות מעיין החינוך התורני...—רשום במפורש עמותת מעיין החינוך התורני שימוש-ביה"ס טללי חיים.
6. "סעיף 4. - לא שולם לאחר ברורים לאור השקעות שבוצעו ע"י העמותה, הוסכם.....!!!
7. "סעיף 4. - עמותת שרעבי אמנויות-נכון, לא הקצאה מדובר בשכירות.
8. "סעיף 5. - קיימת התייחסות במידה ויש צורך לא תמיד יש צורך בהתייחסות.
9. "סעיף 6. - החוזים מובאים לאישור ע"י הגזברית.
10. "סעיף 7. - ספר ההקצאות אמנם לא כרוך אולם מסודר עוקב לפי שנים משנת 2000 לא חסר דבר!
11. "סעיף 7. - אי קיומו של ספר ההקצאות הוא שורש לחוסר מעקב.....!!!!!! !!!!!!! יציאה לא במקום".

תגובת הביקורת:

לעניין חוסר ההבחנה בין הסטטוסים השונים של ההקצאות, מר ש.א. מתייחס רק לעניין הקצאות שבוטלו והוא אינו מתייחס להקצאות שעודן תקפות או להקצאות שבטיפול. בנוסף, מר ש.א. איננו מתייחס לעניין ההבחנה בין הקצאת מבנים להקצאת קרקעות. לעניין רישום תום ההקצאה, בספר ההקצאות לא נרשמו, במספר רב של הקצאות, תאריכי תום אותן הקצאות (לדוגמה, עמותת "רחל שבועי", הקצאה משנת 2007, עמותת "שערי ציון" הקצאה משנת 2009, עמותת "אשל אברהם" הקצאה משנת 2010, עמותת "הגרעין התורני" הקצאה משנת 2011, עמותת "דרור" הקצאה משנת 2012). משכך גם דרישת הוועדה כפי שפורטה לעיל, להשלמת הנתונים, כגון מועדי תום ההקצאות, לא בוצעה. לעניין רישום שם המוסד טללי חיים במקום שם העמותה "מרכז המעיין החינוך התורני בארץ ישראל" – הביקורת מפנה להקצאה מספר 23 לשנת 2010 בספר ההקצאות בו ניתן לראות כי שם בית הספר "טללי חיים" נרשם תחת שם העמותה.

לעניין תשלום עבור הזכות לעשות שימוש בנכס, מההתייחסות עולה כי בוצעו השקעות בנכס על ידי השוכר כחלופה לתשלום דמי שכירות. משום כך, במקרה זה של "מרכז המעיין החינוך התורני בארץ ישראל", אין מדובר בהקצאה ללא תמורה. זאת בנוסף לעובדה שבהסכם בין העירייה לעמותה נרשם כי העמותה תשלם 96,000 ₪ בתמורה לשימוש בנכס. כלומר, מלכתחילה ההתייחסות למתן השימוש בנכס הייתה צריכה להיות כאל שכירות ולא כאל הקצאה ללא תמורה.

לעניין אי מילוי עמודות בספר ההקצאות תציין הביקורת כי מתוך עשרות הקצאות שטופלו בשנים 2007-2013 העמודות "אישור משרד הפנים" ו"הודעה לעמותה גוף" לא מולאו אף לא פעם אחת, על אף שלכל ההקצאות נדרש אישור שר הפנים. לאור האמור, אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

8. ביטוח -

לכל חוזה הקצאה מצורף נספח ביטוחי, אשר נוסח ע"י יועץ ביטוח חיצוני, עליו נדרש המבטח של הגוף המבקש לחתום. הנספח הביטוחי מהווה חלק מהחוזה ואי חתימה עליו כמוה כאי השלמת החתימה על החוזה.

הביקורת מצאה מקרים בהם גופים עושים שימוש במקרקעין שהוקצו להם מבלי שהגוף המבטח אותם חתם על הנספח האמור.

דוגמא להקצאה בה לא נחתם הנספח הביטוחי לחוזה היא במקרה של עמותת "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (בית הספר "טללי חיים"). הביקורת תתייחס להקצאה לעמותה זו בהמשך.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"בהקשר לטללי חיים-נכון, התנהלות העמותה ידועה לכל הגורמים צושכים (טעות במקור, כנראה הכוונה ל"מושכים" – א.א.) אותנו באף עד היום".

התייחסותו של היועץ משפטי:

9. אין להסכים למצב בו גוף שהוקצאה לו קרקע ו/או מבנה לא יבטח עצמו, ללא חריגים!"

9. פיקוח -

על פי נוהל פנימי של העירייה, "מסירת נכסים עירוניים על ידי העירייה"⁵, אשר נושא את התאריך 27.12.2010, אחת לחצי שנה, לכל הפחות, יערך סיור על ידי אנשי מחלקת הנכסים בכל הנכסים העירוניים שנמסרו לגורמי חוץ. על פי נוהל זה, במקרה ונתגלו במסגרת הביקורות חריגות מהוראות החוזה שנחתם בין העירייה לבין מחזיק הנכס, תמסור מחלקת נכסים מכתב התראה למחזיק בדרישה לתיקון ההפרה בתוך 10 ימים מיום קבלת המכתב. במידה שמחזיק הנכס לא תיקן את ההפרה במועד שנדרש תחל מחלקת נכסים בשיתוף המחלקה המשפטית בהליכים משפטיים כנגד המחזיק.

1. סיורי השטח אינם מבוצעים לפחות אחת לחצי שנה כפי שנדרשו בנוהל הפנימי של

5 הביקורת לא מצאה מי כתב את הנוהל, האם אושר ומתי.

העירייה. מנהל מחלקת משק נכסים, מר ש.א., ומנהלת מדור נכסים, גב' מ.ש, מסרו לביקורת כי הם נוהגים לערוך סיורי שטח באופן אקראי ומזדמן בכדי לבדוק את אופן השימוש בנכסים שהוקצו. בעקבות סיורים אלה גורמי המחלקה ממלאים טופס⁶ בו נרשמים פרטים טכניים בלבד, כגון כתובת הנכס, שם הגוף לו הוקצה הנכס ולא יזו מטרם הנכס משמש. לרוב, נציג מחלקת משק ונכסים איננו ממלא את העמודות שנושאות את הכותרות "האם ההקצאה בהתאם לנוהל" ו"הערות". אף לא נכתב כל תיאור של הסיור כגון שעת הסיור, האם העמותה פועלת בהתאם לתנאי ההקצאה ואף לא ממצאים שעלו מהסיור בשטח. לאור כל אלו הביקורת סבורה כי **גורמי המחלקה אינם ממצים את התועלת שבסיורים אלה.**

2. הביקורת לא מצאה כי מתנהלים הליכים משפטיים כנגד מחזיקים בנכסי העירייה אשר הפרו את חוזה ההקצאה, כמצויין בנוהל הפנימי שקבעה העירייה. לבקשת הביקורת לקבל אסמכתא להליכים משפטיים שהעירייה מנהלת כנגד מחזיקים בנכסי העירייה אשר הפרו את חוזה ההקצאה הועבר לה העתק מעתירה מנהלית אשר הוגשה כנגד העירייה בגין פינוי עמותת "משכן אבנר" מהנכס שהוקצה לה.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

"פיקוח - נכון נכתב ע"י עו"ד אלון חגיבי.
פיקוח - הטופס נבנה בהתאם לנוהל, הסיורים מבוצעים בהתאם למצבת כ"א, אין כל אפשרות לבצע כנדרש!!!
סעיף 2. פיקוח - העירייה העסיקה בעבר ולאחרונה חוקרים פרטיים, הנושאים מטופלים ע"י משרד עו"ד שחר בן עמי, מאיפה המידע שלא מתנהלים הליכים?????????"

התייחסותו של היועץ משפטי:

"10. המחלקה המשפטית פועלת בהתאם לדיווח המחלקה המקצועית. המחלקה המשפטית פתחה במספר הליכים כנגד מחזיקים שלא מילאו אחר ההסכמים. בכלל זה כנגד עמותת שומרי הגחלת, מעיין יוסף, משכן אבנר, אור לאמונה ועוד".

תגובת הביקורת:

הביקורת מציינת כי ביקשה לקבל אסמכתאות להליכים משפטיים המתנהלים כנגד מחזיקים בנכסי העירייה אשר הפרו את תנאי חוזה ההקצאה שנחתם עמם, לרבות אסמכתאות להליכים שצויינו בהתייחסותו של עו"ד דבורי לטייט דו"ח הביקורת, אך אלו לא התקבלו. לאור האמור, אין בהתייחסויות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

6 גב' מ.ש רשומה בטופס כ"רכזת הקצאות" בעוד שתפקידה הוא "מנהלת מדור נכסים".

5.2.3. ממצאים נוספים:

א. השתתפות העירייה בהוצאות חשמל וארנונה –

בחוזים הנחתמים בהקשר עם הקצאת המקרקעין נכתב כי חשבונות החשמל, הארנונה וכיוצ"ב ירשמו על שם המוסד בעת העברת הנכס לשימוש. בחוזים אלה נקבע כי אחריות העברת חשבונות החשמל, חשבונות המים וחשבונות הטלפון היא של הגוף שהוקצה לו הנכס. עוד קובעים חוזי ההקצאות שכל התשלומים השוטפים הנובעים משימוש בנכס כגון ארנונה, אגרות מים וביוב ווועד בית ישולמו ע"י הגוף שהוקצה לו הנכס. עם זאת, על פי נוהל פנימי של העירייה "מסירת נכסים עירוניים על ידי העירייה", אשר פורסם בתאריך 27.12.2010, מחלקת נכסים היא זו שתדאג להעברת חשבון החשמל של הנכס על שם המחזיק בנכס, מחלקת ההכנסות תרשום את חיוב הארנונה על שם המחזיק בנכס לפי בקשתה של מחלקת הנכסים ו"תאגיד מים רמלה" יעביר את חשבון המים על שם המחזיק בנכס.

בהקשר זה העלתה הביקורת את הממצאים הבאים -

1. **חוסר התאמה בין הנוהל הפנימי לבין חוזי ההקצאות** - ישנו חוסר התאמה בין האמור בחוזי ההקצאות לבין מה שנקבע בנוהל הפנימי של העירייה בהקשר על מי חלה האחריות על העברת החשבונות בגין הנכס שהוקצה.
2. **אי עמידה בכללי הנוהל הפנימי** - בניגוד לכללי הנוהל שנקבע בעירייה, ישנם מקרים בהם העברת חשבון החשמל איננה מתבצעת מיד לאחר כריתת החוזה או שאינה נעשית כלל, כמו למשל בהקצאה לעמותת "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל". יורחב על הקצאה זו בהמשך.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

1. א. 1. – מ' מדור נכסים הגב' מ.ש מבצעת פעולה זאת עם קבלת ההסכם מול תאגיד המים, חברת החשמל, מחלקת הכנסות.
2. סעיף 2. מרכז מעיין החינוך התורני – הותקן מונה חשמל ההתחשבות מתבצעת מול קמפוס השפלה".

תגובת הביקורת:

לא הובאה התייחסות המבוקר לעניין חוסר ההתאמה בין האמור בחוזי ההקצאות לבין מה שנקבע בנוהל הפנימי של העירייה בהקשר עם האחריות על העברת החשבונות בגין הנכס שהוקצה. לעניין עמותת "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" תציין הביקורת כי למרות שהותקן מונה חשמל בנכס, לא הועבר חשבון החשמל על שם העמותה. לאור האמור, אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

ב. קנסות –

בחוזה ההקצאות נקבע כי במקרה בו גוף לא יפנה את הנכס שהוקצה לו בתום תקופת ההקצאה או לפי דרישת העירייה, הוא ישלם 50 דולר לכל יום בו לא פונה את הנכס.

הביקורת לא מצאה כי סנקציה זו מופעלת כנגד גופים אשר מחזיקים בנכסי העירייה למרות שפג תוקף ההסכם עימם או שנדרשו לפנות את הנכס בעקבות דרישת העירייה.

הביקורת סבורה כי לא בכל המקרים מדובר בסכום מרתיע.

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים :

"סנקציות - גופים שפג תוקפם של ההסכמים, בד"כ נדרשים להארכת ההסכם באמצעות חידוש לבקשת הקצאה".

ג. כח אדם -

בדיון אשר נערך בתאריך 4.3.2013 בנושא ארגון אגף הנדסה ונכסים, בהשתתפות מ"מ ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, היועץ המשפטי, מנהל תחום המקרקעין, א.ח ומנהלת מדור נכסים נקבע:

"אגף הנדסה מתמודד עם חוסר כ"א מקצועי, עובדים המועסקים בתחומים שאינם הולמים את כישוריהם, ממשק לקוי עם משק ונכסים. משק ונכסים חסר ראייה מקצועית, שמאית, בתחום הנכסים, כל אלה ועוד יוצרים פגיעה קשה ברמת השרות לתושב ובהכנסות העירייה. לאור האמור הוחלט על ביצוע שינויים כמפורט לעיל:

א.ח ינהל את תחום הטיפול בנכסים (אשר היה עד כה באחריות מחלקת משק ונכסים). גב' מ.ש אשר עסקה בתחום מטעם מחלקת משק ונכסים תעבור למחלקת הנדסה, ת"פ א.ח, תחולה 1.6."

נכון למועד הביקורת הנחיות אלה לא בוצעו. תחום הטיפול בנכסים לא הועבר לניהולו של א.ח וגב' מ.ש מוסיפה לעבוד במחלקת משק ונכסים. כל זאת בניגוד להחלטה שנתקבלה למעלה משנה לפני כתיבת דוח ביקורת זה.

התייחסותה של מהנדסת העירייה:

"התקבלה החלטה ניהולית בלבד על העברת התחום ממחלקת משק ונכסים לעו"ד אלון חגיבי בהנדסה, אולם מבלי שנקבעו תנאים מנחים ופיסיים ליישום ההחלטה.

להלן דוגמאות: אין מקום פיזי להעברתה של מ.ש למבנה אגף ההנדסה, יש צורך בהוספת כ"א מקצועי בתחום הנכסים.

יש לציין שהתחום הועבר לניהולו של אלון חגיבי בנוסף לתחומים נוספים הנמצאים תחת אחריותו וניהולו (שבחלקם גם נוספו לו מעבר להגדרת תפקידו כפי שנקלט בעירייה): ניהול המקרקעין העירוניים, מידע תכנוני, אישור תשריטי בתים משותפים, אישור תוכניות לצרכי רישום, ממונה על היטל השבחה, ועוד.

בהעדר תוספת כ"א מקצועי, אין באפשרותו להוביל גם את תחום הנכסים בנוסף לחומים בהם עוסק כיום...

בשורה התחתונה העברת תפקיד מאדם לאדם מבלי ליתן כלים מתאמים אינה מספקת ולא תייעל את הטיפול בנכסים העירוניים."

ד. אי רישום מרוכז של כלל נכסי העירייה -

לא נמצאה רשימה של כלל הנכסים שבעלות העירייה ולא נמצא ריכוז מסודר וברור ממנו ניתן ללמוד על השימוש שנעשה בנכסים האמורים. יצוין כי במדור משק ונכסים ישנם קלסרים המכילים מסמכים שונים הנוגעים לכלל נכסי העירייה, בהם היא עושה שימוש בעצמה, או שהיא מקצה או משכירה לאחרים.

לא נמצאה חלוקה ברורה או סדר הגיוני כלשהו מהם ניתן ללמוד על אופן השימוש בנכסים.

התייחסותו של מר ש.א., מנהל מחלקת משק ונכסים:

"רשימת נכסים- קיימת רשימת נכסים מגובה במחשב, התיקים מסודרים במחלקה עפ"י צבע לכל צבע שיוך משלו, לדוגמא תיק ירוק מקלטים וכו'."

התייחסותה של מהנדסת העירייה:

"... בעירייה לא קיימים כלים אלמנטריים הקיימים ברוב הרשויות המקומיות המאפשרים ניהול של נכסי העירייה באופן מיטבי. כך לא קיים סקר נכסים ממוחשב מלא ועדכני על כל נכסי הרשות המקומית, יצוין כי לאחרונה אושר תקציב לקידום סקר נכסים ובימים אלה אנו שוקדים על גיוס יועץ חיצוני לצורך הכנת המכרז לביצוע סקר הנכסים."

תגובת הביקורת:

מההתייחסויות עולה אי בהירות באשר לרישום נכסי העירייה באופן מרוכז ומלא, בדומה להתרשמות הביקורת במהלך עבודתה.

5.2.4 להלן יפורטו הממצאים כפי שעלו מבדיקת מס' הקצאות שבוצעו על ידי העירייה:

"רשת ד. – רשת מ."

העירייה פרסמה בשנת 2012 "קול קורא" בדבר האפשרות להקצאת שטח לצורך ניהול והפעלת מעון יום לגיל הרך, לתקופה של עשר שנים, ואופציה לעשר שנים נוספות. בעקבות כך פנתה עמותת "רשת ד. - רשת מ." בבקשה להקצות לה את השטח. על פי פרוטוקול ישיבת ועדת ההקצאות מתאריך 24.7.2012, עלות הקמת המעון הינה 3,500,000 ₪, כאשר סך של 2,400,000 ₪ ימומן באמצעות תמיכת משרד התמ"ת ומיליון שקלים נוספים יועברו ע"י המפעיל כהשתתפות בעלות הבנייה.

מבדיקת תיק ההקצאה עולים הממצאים הבאים:

1. לא נמצא טופס בקשה של העמותה להקצאת המקרקעין.
 2. על פי הנוהל יש לבצע פרסום בעיתונות בכדי לאפשר לציבור להעלות התנגדויות להקצאה. במקרה זה לא פורסמה בעיתונות הודעה לציבור, כנדרש בנוהל.
- במכתבה של התובעת העירונית של העירייה לקצינת המחוז, בבקשה לאישור ההקצאה, נכתב כי "העירייה פרסמה "קול קורא" להקצאת המקרקעין המצורף בזאת. לא הוגשו התנגדויות ולפיכך לא בוצע פרסום שני".
- הביקורת סבורה כי אין בהסברי גורמי העירייה בכדי לפטור את העירייה מביצוע פרסום כנדרש על פי הנוהל. מאחר ולא בוצע פרסום, ועדת ההקצאות לא דנה בהתנגדויות, כנדרש על פי הנוהל, הואיל ולא היו כאלה. בהתייחסותו של מר ש.א. לטיטת הדוח הוא כתב כי הפרסום השני בוצע בדיעבד ורק לאחר שליחת בקשה לאישור השר.
3. היועץ המשפטי אישר את החוזה בתאריך 2.1.2013 בעוד שהחוזה נחתם על ידי הצדדים שלושה ימים קודם לכן, בתאריך 30.12.2012.
 4. בראשו של החוזה שנחתם בין העירייה לעמותה נרשם "הסכם שנכרת ברמלה ביום 30 לחודש דצמבר שנת 2012" בעוד שתאריך החתימה בפועל הנקוב על החוזה הוא 8.11.2012. בכל אופן, בחוזה נכתב כי העמותה קיבלה לשימושה את הנכס בתאריך 1.9.2013.
 5. החוזה אינו כולל דרישה מהעמותה להציג לעירייה מידי שנה דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע.
 6. לא ניתן אישור שר הפנים לחוזה ההקצאה. הוגשה בקשה לאישור שר הפנים להקצאה בחודש אפריל 2013. בעקבות בקשה זו ביקשה קצינת המחוז, גבי' מלי חגיבי, לקבל מסמכים נוספים בכדי לבחון את הבקשה. המסמכים המבוקשים הועברו אליה בתאריך 29.7.2013 אך כאמור, נכון למועד הביקורת הבקשה טרם אושרה.

התייחסותו מנהל מחלקת משק ונכסים :

"לא נמצא טופס בקשה של העמותה להקצאת המקרקעין : ביום 5.5.2012 אישרה ועדת הקצאות פרסום לכוונת העירייה להקצות קרקע, הוגשו הצעות ע"י שתי עמותות נעמת ורשת דובדבן מרגלית. בוצע פרסום לא היו התנגדויות, לאחר מכן בוצע פרסום שני. סעיף 3. אושר נוסח, לא החתמה!, החתמת אורגני עירייה זה אישור אחר. סעיף 4. לא תמיד ניתן לדייק, ישנם במקרים מסוימים שנאלצים לדחות או להקדים (בהתאם לסירי שטח בזמן מסירת נכס ע"י הקבלן לא תמיד מסתיימים העבודות שמותירות ריג'קטים לתיקון. סעיף 5- במידה ונדרש יש להטמיע בהסכם. סעיף 6- הוגשה בקשה לאישור השר, בוצע פרסום שני ורק אח"כ יינתן אישור השר (בדיעבד)".

תגובת הביקורת :

לא הובאה התייחסות לעניין העדר טופס הבקשה. לעניין הפרסום בעיתונות בכדי לאפשר לציבור להעלות התנגדויות להקצאה, הדברים שבהתייחסות לא עולים בקנה אחד עם אמירתה של התובעת העירונית שצוטטו בסעיף 2 לעיל, לפיהם לא בוצע פרסום שני. הפרסום השני בוצע רק בדיעבד ולאחר שליחת בקשה לאישור השר. סעיף 3- על החוזה להיות מאושר על ידי היועץ המשפטי טרם החתימה על החוזה. לאור האמור, אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

"מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל"

עמותת "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" מפעילה את בית הספר "טללי חיים" אשר נמצא ברחוב הזית 4 בעיר. העמותה קיבלה זכות שימוש בנכס החל מחודש אוגוסט 2008 למשך שנה ועוד שנה אופציה, בתמורה לתשלום דמי שכירות שנתיים בסך 96,000 ₪. השכירות נסתיימה בחודש אוגוסט 2010. מבדיקת תיק ההקצאה עולים הממצאים הבאים :

1. שלושה חודשים לאחר תום תקופת השכירות, בסוף חודש נובמבר 2010 ובזמן שהעמותה עשתה למעשה שימוש בנכס ללא חוזה בתוקף, אושרה לה הקצאה על ידי מועצת העיר של המבנה באופן **רטוראקטיבי** לשנה, החל מחודש ספטמבר 2010, ללא תמורה. בתאריך 26.12.2012 אושרה על ידי מועצת העיר הקצאה **רטוראקטיבית** לשנה נוספת, החל מחודש ספטמבר 2012, ואופציה לשנה נוספת.
2. העירייה לא עושה הבחנה בין שם בית הספר לבין שם העמותה. הן בתיק ההקצאה והן בפרסום בעיתון שם העמותה נרשם כ"טללי חיים", לעומת זאת בפרוטוקול ועדת ההקצאות נרשמה העמותה בשם "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל".
3. בתיק ההקצאה מופיעים מסמכים המלמדים כי מתן רשות השימוש בנכס בשנת 2008 נעשה בהליך של הקצאה למרות שהעירייה קיבלה תמורה של 96,000 ₪ לשנה. **כלומר, אין מדובר כלל בהקצאת מקרקעין ללא תמורה. הביקורת לא מצאה הסבר מדוע ההשכרה עברה תהליך של הקצאה.**

4. טופס הבקשה להקצאת המקרקעין הוגש כשהוא ממולא שלא כהלכה, כדלקמן :
 חסרים בו פרטי גזבר העמותה (שמו, תעודת הזהות שלו וכתובתו); לא ניתן פירוט של המקומות בהם מתקיימת פעילות הגוף המבקש; חסר פירוט סיוע ציבורי שהוענק לעמותה; חסר פירוט של הקצאות קודמות לעמותה על ידי גורם ציבורי ברמלה או במקומות אחרים למרות שהעמותה סימנה בטופס הבקשה כי בעבר הוקצתה לה קרקע. גם רשימת התיוג המהווה חלק מהטופס, אותה אמורה למלא מחלקת משק ונכסים, בנוגע למסמכים שהעמותה צירפה לבקשה, לא מולא כלל.
5. פורסמה הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאה רק בחודש דצמבר 2012 בעוד שההקצאה החלה בפועל כשלושה חודשים קודם לכן, בחודש ספטמבר 2012.
6. על פי הנוהל, במקרים בהם גוף יוזם את הפנייה לקבלת הקצאת מקרקעין, עליו חלה עלות פרסום המודעות בעיתונים בדבר האפשרות להקצאה והזמנה להעלות התנגדויות להקצאה. למרות זאת, העמותה נדרשה לשלם רק עבור מחצית עלות הפרסום ולא עבור הפרסום כולו, בניגוד לנוהל.
7. העמותה עושה שימוש בנכס החל מחודש אוגוסט 2008. עם זאת, התקנת מונה חשמל בוצעה רק שנה לאחר מכן, בחודש אוגוסט 2009. עד למועד זה לא ידוע האם וכיצד שילמה העמותה בגין צריכת החשמל שלה. מחודש אוגוסט 2009 חשבון החשמל נרשם על שם עמותת "קרן רמלה". על פי דוא"ל שנשלח מגב' לירון סלימאן ינקוביץ, מנהלת כספים קרן רמלה, אל העירייה, עמותת "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" משלמת ל"קרן רמלה" כפעמיים שלוש בשנה עבור צריכת החשמל שלה.
- הביקורת מציינת כי בשני המצבים חשבון החשמל לא הועבר על שם העמותה כנדרש.**
8. עמותת "מרכז המעיין החינוך התורני בארץ ישראל" מפעילה את בית הספר החל משנת 2008, ללא חתימה על חוזה ועל הנספח הביטוחי, למרות דרישות חוזרות ונשנות מגורמים שונים בעירייה לחתום על החוזים, לאורך השנים.
 עם זאת, בתיק ההקצאה נמצא הדף הראשון של החוזה עם חותמת "התקבל" במחלקת משק ונכסים בתאריך 21.5.2013, בנוסף לשטר חוב מתאריך 28.5.2013. **לא ניתן לדעת אם החוזה נחתם ומתי.**
9. לא ניתן אישור שר הפנים לחוזה ההקצאה.
10. תיק ההקצאה אינו מסודר ונמצאים בו מסמכים לא רלוונטיים כגון, תכתובת פנימית של העירייה בדבר גני ילדים שאינם קשורים לענייננו.
- התייחסותו של מר ש.א. מנהל מחלקת משק ונכסים:**
 "בעיה ידועה מטופלת זמן רב!!", במרדף מתמיד אחרי העמותה, אין ספור פגישות עם רה"ע, מנכ"ל, משפטית- ימשיכו לשהות עד גמר בניית המבנה החדש".

"הגרעין התורני ברמלה"

בשנת 2008 החלה עמותת "הגרעין התורני ברמלה" להפעיל מועדון נוער במקלט מספר 119 שהוקצה לה, המצוי ברחוב וייצמן 22 בעיר. בשנת 2010 בוטלה ההקצאה בעקבות בקשתה של העמותה, היות ונדרש שיפוץ במבנה.

בשנת 2011 הגישה העמותה בקשה להקצאת המקלט לצורך הפעלת מחסן יד שנייה לבגדי תינוקות וילדים לרווחת התושבים ולשימור הסביבה. מועצת העיר אישרה לעמותה את הקצאת המבנה לתקופה של 3 שנים ואופציה לשנתיים נוספות. מבדיקת תיק ההקצאה עולים הממצאים הבאים :

א. הקצאה משנת 2008

1. **החלטת מועצת הרשות לאישור ההקצאה, קדמה לפרסום האפשרות להקצאה בעיתונים.** החלטת המועצה התקבלה ביום 28.11.2007 בעוד שהפרסום בעיתונים בוצע בתאריך 14.12.2007 (כשבועיים מאוחר יותר).
2. לא בוצע פרסום בעיתון ארצי ובעיתון בשפה הערבית.
3. לא נמצא פרוטוקול משיבת ועדת ההקצאות הדנה בהתנגדויות להקצאה לאחר הפרסום בעיתון, ומשכך מסיקה הביקורת כי דיון זה לא התקיים.
4. לא נמצא אישור מועצת העיר לחוזה.
5. לא ניתן אישור שר הפנים לחוזה ההקצאה.

א. הקצאה משנת 2011

1. העמותה החלה לעשות שימוש במבנה כשנתיים לפני שנחתם החוזה בינה ובין העירייה. החוזה שנחתם נושא את התאריך 29.1.14 ואילו תחילת תקופת ההקצאה כפי שנרשמה בחוזה היא 10.1.12, כשנתיים קודם לכן.
2. לא בוצע פרסום במקומון ובעיתון ובשפה הערבית.
3. החוזה נחתם כאמור בתאריך 29.1.14 ואילו אישור המחלקה המשפטית לחתימה על החוזה ניתן שלושה ימים **לאחר מכן**, בתאריך 2.2.2014. עו"ד ש.ב.י., מהמחלקה המשפטית כתבה באישורה –
"הריני לאשר בזה כי בדקתי את ההסכם שבנדון ואני מאשרת אותו (מבחינה משפטית) לצורך העברתו לחתימת אורגני העירייה. שימת לב אורגני העירייה כי ההסכם הובא לאישור אורגני העירייה באיחור של שנתיים (!). מדברי המחלקה המקצועית, ההסכם הוחזר חתום מאת הגרעין התורני באיחור של שנתיים, לאחר שנעשו פניות, דרישות וניסיונות חוזרים ונשנים מצדה להחזרת ההסכם קודם לכן..."
4. לא נמצא אישור מועצת העיר לחוזה.
5. לא ניתן אישור שר הפנים לחוזה ההקצאה.

6. תיק ההקצאה אינו מסודר ונמצאים בו מסמכים לא רלוונטיים כגון חוזה שנערך בשנת 1999 בין עיריית רמלה לעמותת "לב לאחים" ללא כל רלוונטיות לענייננו. הביקורת מציינת כי העמותה עשתה שימוש בנכס במשך שנתיים ללא קיום של חוזה בתוקף ומבלי שגורמי העירייה נקטו בפעולה כלשהי על מנת לפנותה מהנכס.

התייחסותו של מר ש.א., מנהל מחלקת משק ונכסים:

- "א. 1. קודם אושרה ההקצאה ולאחריה בוצע פרסום אחרי אישור מועצה.
- סעיף 3- יש פרסום ב דה מרקר מיום 1.6.11 + פרסום בהארץ.
- סעיף 5- הגזברית מביאה את כל החוזים לאישור מועצה
- סעיף 6- היה 3+2 אין צורך באישור.

ב. הקצאה משנת 2011

- סעיף 1- העמותה לא השתמשה במקלט מאחר והיו המון תקלות לתיקון, כמו כן לקח זמן עד שהחזירו את ההסכם על כל סעיפיו כולל ביטוח וערבות,
- סעיף 2- לא בוצע פרסום-בוצע פרסום בדה מרקר ב 1.6.11, הארץ 1.6.11
- סעיף 3-באשר לחתימות על החוזה לאחר מכך-מתקבל אישור חתימה על נוסח הסכם לאחר מכך אישור לחתימה של אורגני העירייה,
- סעיף 4- הגזברית מביאה את כל החוזים לאישור
- סעיף 5-אין צורך באישור 3+2"

תגובת הביקורת:

הקצאה משנת 2008

- סעיף 1 – על הרשות לפרסם את האפשרות להקצאת מקרקעין בטרם אישור ההקצאה על ידי מועצת הרשות ולא לאחריה.
- סעיפים 3 ו- 5 – למרות הנטען בהתייחסות, לא נמצאו בתיק ההקצאה המסמכים האמורים. להתייחסות לא צורפו אסמכתאות תומכות.
- סעיף 6 – כאמור, לכלל הקצאה נדרש אישור שר הפנים.

לגבי הקצאה משנת 2011

- סעיף 2- הביקורת תציין כי בתיק ההקצאה צורף פרסום מעיתון "דה מרקר" מתאריך 1.6.2011. אין פרסום, כנדרש בנוהל, במקומון ובעיתון בשפה הערבית בגין הקצאה זו.
- סעיף 3 - על החוזה להיות מאושר על ידי היועץ המשפטי טרם החתימה על החוזה.
- סעיף 4 – לא צורפה אסמכתא מגבה לטענה בדבר הבאת החוזים לאישור על ידי הגזברית.
- סעיף 5 – לכלל הקצאה נדרש אישור שר הפנים.
- לאור האמור, אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

עמותת "נעמ"ת"

העירייה פרסמה בשנת 2012 "קול קורא" בדבר האפשרות להקצאת שטח לצורך ניהול והפעלת מעון יום לגיל הרך, לתקופה של עשר שנים ואופציה לעשר שנים נוספות. בעקבות כך פנתה עמותת "נעמ"ת" בבקשה להקצות לה את השטח.

מפרוטוקול ישיבת ועדת ההקצאות מתאריך 24.7.2012 עולה כי עלות הקמת המעון הינה 3,500,000 ₪, כאשר 2,400,000 ₪ תהיה באמצעות תמיכת התמ"ת ומיליון שקלים נוספים יועברו ע"י המפעיל כהשתתפות בעלות הבנייה.

מבדיקת תיק ההקצאה עולים הממצאים הבאים:

1. טופס הבקשה להקצאה ונספחיו לא נמצאו בתיק ההקצאה. הטופס הומצא לביקורת במועד מאוחר יותר ולאחר שביקשה זאת במפורש.
2. לא בוצע פרסום בדבר מתן האפשרות להקצאה במקומו ובעיתון בשפה הערבית.
3. לא בוצע פרסום בעיתונות בדבר האפשרות להעלאת התנגדויות ומשכך לא בוצע דיון בהתנגדויות.
4. הוגשה בקשה לאישור שר הפנים להקצאה לעמותת "נעמ"ת" בחודש נובמבר 2012. נכון למועד הביקורת, אישורו טרם התקבל.
5. **המבנה הועבר לשימוש העמותה ביום 29.5.2013 מבלי שהתקבל אישור שר הפנים להקצאה.**

התייחסותו של מנהל מחלקת משק ונכסים:

- "סעיף 1 - נמצא בתיק לא היה בסדר כרונולוגי.
סעיף 2 - בוצע פרסום בחדשות העיר 1.6.12, הארץ 31.5.12 בשפה הערבית ב 1.6.12!
סעיף 3 - בוצע פרסום שני.
סעיף 4 - מחכה לתום פרסום שני, יועבר לאישור השר.
סעיף 5 - אז מה לעשות לא לאכלס להשאיר את הילדים בחוץ עד לאישור השר?"

תגובת הביקורת:

סעיפים 1-3 – למרות הנטען בהתייחסות לסעיפים אלו, לא נמצאו בתיק ההקצאה המסמכים האמורים.
לאור האמור, אין בהתייחסות בכדי לשנות את ממצאי הביקורת.

המלצות

1. **אישור החוזים על ידי שר הפנים** - על גורמי העירייה להקפיד לאשר את כל חוזי ההקצאות שהוקצו לתקופה שמעל 5 שנים לאישור שר הפנים כנדרש. חוזים שתקופת הקצאתם עד 5 שנים יש לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לעירייה.
2. **מתן שימוש בנכס** - על גורמי העירייה להקפיד שלא לאפשר שימוש בנכס בטרם נחתם חוזה, ובטרם הוא אושר על ידי מועצת העירייה ובהקצאות מעל 5 שנים גם על ידי שר הפנים.
3. **התייחסות לפרוגראמה** - על חברי ועדת ההקצאות שלא להמליץ על אישור הקצאות אשר אינן עולות בקנה אחד עם הפרוגראמה. במידה שישנו צורך לאשר הקצאה שאינה תואמת את הפרוגראמה, על הוועדה לשנות את הפרוגראמה בהתאם, וזאת בהתאם להנחיות הנוהל.
בהקשר עם הפרוגראמה נוסף ונמליץ על קיום דיון בנוכחות הגורמים הרלוונטיים בעירייה לצורך הערכת הפרוגראמה הקיימת ובדבר הצורך (או העדר הצורך) להביא לשיפור.
4. **הגשת טופס הבקשה** - על מחלקת משק ונכסים להקפיד על שלמות המסמכים המצורפים לטופס הבקשה בטרם העברת הבקשות לוועדה. יחד עם זאת יש להסיר מהרשימה מסמכים שאינם רלוונטיים לבקשה.
5. **פסילת בקשות חסרות** - על מחלקת משק ונכסים להחזיר למבקשים טפסי בקשה שמולאו בצורה לקויה ולא להעלותם לדיון בוועדה.
6. **פרסום בעיתונות** - על מחלקת משק ונכסים להקפיד לפרסם בקשות להקצאת מקרקעין בהתאם להנחיות הנוהל. על המחלקה להקפיד לפרסם בעיתון ארצי, במקומון ובעיתון בשפה הערבית בכדי לתת אפשרות להגשת התנגדויות.
כמו כן, יש להקפיד כי במקרים בהם גוף פונה בבקשה להקצאת מקרקעין, תחול על אותו גוף עלות פרסום המודעות בעיתונים בגין אותה בקשה להקצאה.
7. **רענון חוזים והקפדה על שלמותם** - על המחלקה המשפטית לבחון את החוזים מחדש ולדאוג שיכללו את כל הסעיפים הנדרשים על פי הנוהל, לרבות עמידה בתבחינים, אישור החוזה על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים, המצאת דיווחים כספיים בכל שנת כספים וזכותה של העירייה לעיין בספרי החשבונות של הגוף שקיבל את ההקצאה.
בנוסף, על מחלקת משק ונכסים לוודא כי לכל חוזה בהקשר עם נכס שהוקצה קיים נספח ביטוחי חתום על ידי הגוף לו הוקצה הנכס.

8. **העברת חוזים לאישור לאחר קבלת חוות דעת משפטית** - על מחלקת משק ונכסים להקפיד שלא להעביר את חוזי ההקצאות לאישור המועצה ואף לא לחתימה בטרם נתקבלה חוות דעת המחלקה המשפטית לחוזה.
9. **רישום מרוכז של נכסי העירייה** - על מחלקת משק ונכסים לקיים רישום מרוכז של כל הנכסים אשר בבעלות העירייה, על סוגיהם השונים לרבות השימושים השונים הנעשים בהם. ברישום תעשה הבחנה בין סוגי השימושים השונים שנעשים בנכסים, לרבות שכירות, הקצאה, שימוש עצמי על ידי העירייה או לא בשימוש.
- רישום הנכסים צריך שיהיה ממוחשב כך שיהיה ניתן לבצע את הפעולות הבאות:
- א. לגבות את הנתונים.
 - ב. ליצור מערכת התראות אוטומטית להקצאות שמועד פקיעתן קרב, לסיורי שטח מתוכנים, לתוקף של נספח ביטוחי שעומד לפוג וכיו"ב.
 - ג. ליצור מערכת שתתריע על תהליך הקצאה שלא לפי הנוהל, לדוגמה מסירת נכס בטרם השלמת תהליך ההקצאה ואישורה, תאריך חתימה על חוזה קודם את תאריך חוות דעת משפטית וכיו"ב.
 - ד. ליצור דוחות לפי חתכים וקריטריונים רצויים.
 - ה. ליצור מערכת שתתריע במידה שלא מולאו כל העמודות הנדרשות. לדוגמה, האם ניתן אישור שר הפנים, האם אושרה ההקצאה במועצת העיר, האם הועברו החשבונות על שם הגוף לו הוקצה הנכס וכיו"ב.
10. **הקמת ספר הקצאות ללא תמורה** – על מחלקת משק ונכסים ליצור ספר הקצאות בו ירשמו כל ההקצאות בהתאם לנוהל. רישום ההקצאות צריך שיהיה ממוחשב ויכלול:
- א. הבחנה בין הקצאות תקפות, הקצאות בטיפול שטרם אושרו, הקצאות שבוטלו והקצאות שנסתיימו.
 - ב. רישום תאריכי תום ההקצאות.
 - ג. רישום שמות הגופים להם הוקצה הנכס באופן נכון ומדויק.
 - ד. רישום של הקצאות ללא תמורה בלבד ולא סוגים אחרים של מתן שימוש בנכס, כגון שכירויות. הרישום יהיה מלא ויכלול את פרטיה של כל הקצאה.
 - ה. גיבוי של הספר באופן קבוע.

- 11. פיקוח וסיורי שטח -** על מחלקת משק ונכסים ליצור טופס שבו יעשה שימוש בכל סיור שיערך. בטופס זה ירשמו פרטי הסיור שנערך: תאריך, שעה, שם הגוף לו הוקצה הנכס, כתובת הנכס, האם השימוש שנעשה בנכס הוא בהתאם לחוזה, מצב הנכס ואופן תחזוקתו, ממצאים חריגים, המלצות והערות.
- סיורי השטח יתקיימו בזמנים מתוכננים מראש כך שבכל נכס שהוקצה יבוצע סיור לפחות אחת לחצי שנה, כפי שנכתב בנוהל הפנימי בעירייה.
- 12. הליכים משפטיים -** על גורמי מחלקת משק ונכסים וגורמי המחלקה המשפטית לנהל הליכים משפטיים כנגד מחזיקים בנכסי העירייה אשר הפרו את תנאי חוזה ההקצאה שנחתם עמם, כמצוין בנוהל הפנימי שקבעה העירייה.
- 13. העברת חשבונות משלם -** להסדיר ולקבוע על מי חלה האחריות להעברת חשבונות החשמל, המים והארנונה על שם הגוף לו הוקצה הנכס ולקצוב את פרק הזמן לביצוע ההעברה לאחר חתימת החוזה.
- 14. קנסות והפעלת סנקציה -** להפעיל את הסנקציה הכתובה בחוזי ההקצאות של תשלום קנס בעבור כל יום שהגוף לו הוקצה הנכס לא פינה את הנכס בתום תקופת ההקצאה או לפי דרישת העירייה.
- 15. כח אדם -** לבצע את השינוי בנושא ארגון אגף הנדסה ומחלקת הנכסים עליו הוחלט בדיון מתאריך 4.3.2013. לחילופין לבצע עדכון בנושא, בהתאם ליכולות ולמצב בשטח.

התייחסות ראש העירייה

ממצאי הביקורת מעידים כי יש מקום לשיפור והתמקצעות בתחום זה.
העירייה תפעל בהתאם להמלצת הביקורת.

מחלקת פיקוח וחניה

מחלקת פיקוח וחניה

1. מבוא ורקע

מחלקת הפיקוח (להלן: "המחלקה") בעיריית רמלה (להלן: "העירייה") בעלת שני תפקידים עיקריים:

- א. אכיפת נושא החנייה כחוק בעיר.
 - ב. אכיפת נושאים שונים שעניינם שמירה על איכות הסביבה, בהתאם לחוקי העזר העירוניים החלים בנושא. לדוגמא: איסור הקמת רעש, איסור השלכת פסולת וכו'.
- שירותי האכיפה עבור כלל חובות העירייה מנוהלים על ידי חברת מ.ג.ע.ר (להלן: "הקבלן") אשר נבחרה במכרז פומבי מספר 17/2008 למתן שירותי אכיפת הגבייה וגביית חובות עירוניים. ביום 1.1.09 נחתם הסכם בין העירייה לקבלן לתקופה של שנתיים ומאז הוארך פעמיים עד ליום 31.12.13.
- להלן נתוני ההכנסות מדוחות חניה כפי שנתקבלו מגזברות העירייה לתקופה שבין 2010-2013:

שנה	הכנסות באלפי ש"ח
2010	869
2011	1,090
2012	943
2013	1,702

יש לציין כי בעיר רמלה אין מקומות חנייה מוסדרים בתשלום.

הביקורת נערכה בתקופה שבין אוגוסט 2013 ליוני 2014.

2. מערכות מידע

- א. **מטרופארק** – המערכת אחראית על ניהול סטטוס דוחות החנייה, החל משלב מתן הדוח על ידי הפקח על חלון הרכב (להלן: "דו"ח חלון"), עד לקליטת התשלום מן החייב, כולל שליחת קובץ דוחות חלוטים לחברת מ.ג.ע.ר לצורך גבייה, והפקת קובץ לבנק הדואר לצורך שליחת הודעה על תשלום לחייבים (להלן: "מערכת מטרופארק"). המערכת הוטמעה החל מאוגוסט 2012, בעקבות תקלות במערכת האוטומציה ואי הפקת דוחות בקרה מהימנים.
- ב. **QIS** – המערכת מאפשרת ניטור ובקרה אחר פעולות הפקחים כגון: כמות הדוחות שהופקו על ידי כל פקח, כמות דוחות לאזור מסוים ועוד.

ג. **מערכת מ.ג.ע.ר** - לאחר יצוא רשימת הדוחות החלוטים ממערכת מטרופאק למערכת מ.ג.ע.ר, הקבלן מבצע באמצעות מערכות מידע ייעודיות שלו פעולות כגון עיקולים לחשבונות בנק החייבים, הפקת התרעות לפני עיקול וכו'.

3. התשתית החוקית

א. סעיף 77 לפקודת התעבורה מסמיך את מועצת העירייה, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק".

ב. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן: "**חוק סדר הדין הפלילי**")

ג. פקודת המיסים (גבייה), 1929.

ד. חוק עזר לרמלה (העמדת רכב וחנייתו), התשנ"ב-1992.

4. מטרות הביקורת

א. בחינת המבנה הארגוני במחלקה ובדיקת הנהלים במחלקה.

ב. הליך גביית דוחות חנייה.

ג. הפקת דוחות חנייה.

ד. היקף עבודת הפקחים.

ה. הליך ביטול של דוחות חנייה.

ו. התיישנות דוחות.

ז. תשלום עבור דוחות חנייה.

ח. אכיפה.

ט. הרשאות משתמשים במערכת מטרופארק.

י. הטיפול ברכבים נטושים.

5. מתודולוגיה

א. לצורך ביצוע הביקורת קוימו מספר פגישות עם הגורמים המפורטים להלן:

- מנהלת מדור חנייה
- מנהל מחלקת פיקוח
- מנהלת אכיפה ברמלה מטעם חברת מ.ג.ע.ר (להלן: "**מנהלת האכיפה**")
- התובעת העירונית
- גזברית העירייה

ב. כמו כן, התקבלו הקבצים והמסמכים הבאים :

- קובץ דוחות חנייה לתקופה שבין ינואר 2011 לאוגוסט 2013 (להלן : "קובץ דוחות חנייה")
- קובץ דוחות שבוטלו בין החודשים ינואר לאוגוסט 2013 (להלן : "קובץ ביטולים")
- דוח מצבת כוח אדם במחלקה מאגף משאבי אנוש.
- דוח בקרה ממערכת מטרופארק המציג את כל הביטולים אשר בוצעו במערכת.
- פנקסי דוחות חנייה ששימשו את פקחי המחלקה בשנת 2012.
- שאילתות פרטניות לדוחות חנייה ממערכת מטרופארק.
- חוזה עם הקבלן מיום 1.1.09 ותוספת להסכם מיום 11.6.2013.
- נוהל פנימי של המחלקה.
- דוח הרשאות למערכת מטרופארק
- קובץ קריאות מוקד עירוני לשנים 2012-2013/

תמצית ממצאים והמלצות

1. המבנה הארגוני של המחלקה

ממצאים

1. נוהל העבודה הכתוב של המחלקה כתוב בצורה כללית ולקונית ומשכך, אין במחלקה התוויה אמיתית של מדיניות ושל תהליכי עבודה אחידים ורצויים. בנוסף, מסגרות הזמן שהנוהל מקצה לטיפול בבקשות לביטול דוחות / בקשות להישפט / בקשות להסבת הדוח, אינן תואמות את מסגרות הזמן הקבועות בהוראות חוק סדר הדין הפלילי.
2. לא קיימות הפרדה אפקטיבית דייה בין תפקידה של מנהלת החנייה למזכירת המחלקה.
3. נמצא תקין כי במחלקה קיימים: תכנית העבודה הכללית של הפקחים והשוטרים, הכוללת את המשימות השוטפות המצויות בהגדרת תפקידם; מסמך המפרט את העבודה היומית של הפקחים והשוטרים; תכנית עבודה שבועית לכל פקח.

המלצות

1. עם כניסתו של מנהל מחלקה חדש לתפקידו, מומלץ ל"עגן" את כלל פעולות המחלקה בנוהל עבודה התואם את הוראות סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי.
2. הסרת כלל הרשאות מזכירת המחלקה ממודול החנייה במערכת מטרופארק, לצורך קיום הפרדת תפקידים אפקטיבית.

הפקת דוח חלון

ממצאים

1. קיימת אי רציפות במספרי הדוחות הניתנים לחייבים.
2. יש צורך להפיק מספר דוחות בקרה לשם בחינת כלל הפעולות אשר בוצעו בעבר בגין דוחות חניה, באופן המקשה על הבנת תמונת "ההיסטוריה" של הדוחות, ולפיכך, על מתן מענה לבקשות ביטול וכן על בחינת התיישנות דוחות החניה.

המלצות

1. יש להקפיד על שימוש רציף בפנקסי הדוחות. מומלץ כי למנהלת החניה תהיה הגישה הבלעדית לפנקסים החדשים וכי כל חלוקה של פנקסים חדשים תיעשה על ידה.
2. יש לפנות לחברת מטרופארק לשם טיוב דוחות ההיסטוריה לדוח בקרה אחד.

2. ביטול דוחות חנייה

1.1 כללי

ממצאים

1. נמצא כי ביום 29.5.2013 מנהלת החנייה ביצעה ביטולים של 240 דוחות שהיה חסר בהם חומר ראייתי להוכחת ביצוע העבירות והמירה אותם לאזהרות, זאת באישורה של התובעת העירונית. מהתובעת העירונית נמסר לביקורת כי בחנה יחד עם מנהלת החניה באופן פרטי כל אחד מהדוחות ולאחר הפעלת שיקול דעתה ובשל החוסר הראייתי האמור החליטה על ביטול הדוחות.
2. לא קיים תיעוד מלא לביטולים שנעשו בשנת 2011 במערכת הישנה, ולא הוסבו נתונים של הגורם אשר הזין את הביטול למערכת, כך שאין אפשרות לבקר האם בוצעו ביטולים על ידי גורמים מורשים בלבד.
3. על פי דוח מיום 9.1.2014, נמצאו 519 בקשות ביטול שטרם הגיעו להחלטת התובעת העירונית, זאת כיוון שבמשך חודשים ארוכים לא ניתנה בהן המלצת מנהל המחלקה. הוחלט ע"י מנכ"ל העירייה כי עד למינוי מנהל מחלקה חדש הבקשות יועברו לטיפול ממלא מקום מנהל המחלקה בסיועה של מנהלת החנייה לצורך המלצה בטרם יעברו להחלטת התובעת העירונית. מבדיקת הביקורת עלה כי ממלא מקום מנהל המחלקה אכן החל לטפל בבקשות אלו בסמוך לאחר ההחלטה.

המלצות

1. מומלץ כי הזנת ביטולי דוחות תבוצע אך ורק על ידי התובעת העירונית.
2. יש מקום לקיום ישיבות ריענון נהלים והדרכה תקופתית של הפקחים על מנת למנוע הישנות של מקרים מסוג זה.

1.2 ניתוח החלטות התובעת העירונית בתקופה הרלבנטית

ממצאים

1. בין 1.1.2013-31.8.2013 הומרו לאזהרות 1461 דוחות המהווים 80% מהדוחות שבוטלו באותם חודשים. המרה לאזהרה, בניגוד לעילות ביטול אחרות, אינה ספציפית ביחס לסיבת הביטול או לסוג הליקוי שהוביל לביטול הדוח.
2. מתוך 1813 הדוחות שבוטלו בין התאריכים 1.1.2013-31.8.2013 כ- 20% מסך הבקשות שבוטלו הוגשו מעבר ל- 30 יום ממועד הודעת התשלום הראשונה. הדיון בבקשות לביטול לאחר שעבר המועד הקבוע בחוק להגשת הבקשות, תואם את הוראת סעיף 229 (ה) לחוק סדר הדין הפלילי, המאפשר לתובעת שיקול דעת לקבל בקשה שהוגשה באיחור ככל שהייתה מניעה בהגשת הבקשה במועד. עם זאת, לא מתקיימת הקפדה כי מצורפים לבקשות שהוגשו באיחור הנימוקים להגשה באיחור והמסמכים המאמתים נימוקים אלה.

3. נמצא דוח ביחס אליו התקבלו שלוש החלטות כדלקמן: 1. הפחתה; 2. דחייה; 3. ביטול באזהרה. לתובעת העירונית לא מועבר דוח היסטוריה הכולל את כלל הליכי הטיפול הקודמים בבקשות, כך שלא מתאפשר לה לוודא כי לא ניתנה החלטה קודמת בעניינן.

המלצות

1. הביקורת ממליצה כי התובעת תעשה שימוש במידת הצורך בעילות הספציפיות העומדות לרשותה, כך שיתקיים מצג שיאפשר גילוי נאות וטיפול בליקויים.
2. מומלץ כי בקשות המוגשות באיחור ייבחנו באם צורפו לבקשות הנימוקיים לאיחור והמסמכים המאמתים את הנימוקים לאיחור, בהתאם לסעיף 42 א (ב) לחוק סדר הדין הפלילי והנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
3. יש לפנות למערכת מטרופארק על מנת לוודא כי התובעת העירונית תוכל לראות בעת טיפולה בבקשות את כל הליכי הטיפול הקודמים בבקשות.

1.3 משך הטיפול בבקשות הביטול

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה כי קיומם של פערי זמן גדולים בין מועד קליטת הבקשה לביטול לבין קבלת החלטת היועמ"ש בעניין, מקורם בהשתהות מנהלי מחלקת הפיקוח בטיפול בבקשות לביטול טרם ההעברה ליועמ"ש.

המלצות

יש לעגן בנהלי המחלקה לוחות זמנים לכל אחד משלבי הטיפול בבקשות הביטול.

1.4 הסבות של דוחות חנייה

ממצאים

בשל בעיה טכנית במערכת מטרופארק באוגוסט 2012, הוחלט להעביר את הטיפול בביטול דוחות חנייה בגין העילה של הסבה למנהלת החנייה. נמצא כי ביום 7.2.2013 מנהלת החנייה קיבלה החלטה על הסבה של 273 דוחות, זאת על פי קריטריונים שהתובעת העירונית הנחתה אותה ובליווי הצמוד.

המלצות

יש להקפיד כי ההחלטות בעניין ביטול דוחות יינתנו ע"י התובעת העירונית בלבד. במידה וקיימת תקלה טכנית במערכת המונעת מהתובעת לבצע פעולות במערכת, יש לפעול לתיקונה המהיר והיעיל.

3. התיישנות דו"חות

ממצאים

לאחר הטמעת מערכת מטרופארק החדשה, הוחלט על העברת קובץ כל הדוחות החלוטים שעדיין פעילים לקבלן לצורך גבייה. כתוצאה מכך הקבלן שלח באוקטובר 2013 כ-8,352 הודעות תשלום לחייבים. בעקבות המשלוח, נכון לחודש ינואר 2014 התקבלו כ-500 בקשות לביטול דוחות. מנהלת החנייה בדקה 259 דוחות מתוך 500 הבקשות שהתקבלו ונמצא כי סה"כ התיישנו 147 דוחות.

הביקורת ביצעה הכללה של מדגם הבדיקות שנערכו על ידי מנהלת החנייה, אשר לימד כי קיים סיכון שסך התיישנות הדוחות הינו בשווי של 2,365,907 ₪.

האחריות להתיישנות דוחות החניה טרם יולי 2013 הינה של מזכירת המחלקה ומנהלי המחלקה לאורך השנים.

המלצות

- יש לבצע בירור / שימוע מול מזכירת המחלקה בנושא התיישנות הדוחות.
- מומלץ כי טרם שליחת דרישות תשלום לתושבים יבחן באופן פרטני על ידי מנהלת החנייה מדגם דוחות לשם מניעת שליחת דרישות בגין דוחות שהתיישנו.

4. תשלום עבור דוחות חנייה

ממצאים

נמצאו 414 דוחות ששולם בגינם סכום הגבוה מסכום חיוב הקנס. סה"כ שולם ביתרה סכום של 47,977 ₪

המלצות

מומלץ כי כלל התשלומים העודפים במערכת יבחנו באופן פרטני על ידי מנהלת החנייה ובמקרים שבהם קיים תשלום עודף יש להשיב את הכספים לתושב, לאחר קבלת אישורו של מנהל המחלקה החדש (לכשיכנס לתפקידו).

תגובת התובעת העירונית לדו"ח הביקורת:

"בפתח הדברים אבקש להדגיש כי, כל שנעשה נעשה בסמכות ובהתאם להוראות הדין, תוך הפעלת שקול דעת ואיזונים בין צרכי הפרט לניהול תקין של הרשות והקפדה על הוראות החוק, כאשר תמיד, הפנים אל התושב, מתוך ידיעה כי התושב ועוד הפעם התושב הוא הלקוח שלי.

ויובהר, מתן שירות לתושב אינו בעל ערך כלכלי כפי שמשמע לא אחת ממסקנות הדו"ח. לדעת הח"מ, הניתוח הכלכלי כפי שפורט בדו"ח המבקר יוצר מצג שווא כאילו העירייה ויתרה או הפסידה סכומי כסף נכבדים, וזאת משום שחלק ניכר מהדוחות היו דוחות שגויים ו/או דוחות שהתיישנו, חרף זאת, בדו"ח נקבע להם ערך כספי!!!! נשגב מבינתי כיצד דוחות שגויים בטלים מעיקרם, יש להם ערך כספי???

בנוסף, אי ביטולו של דו"ח שגוי ו/או שהתיישן, מהווה פעולה בניגוד להוראות החוק וכתוצאה מכך פוטנציאל לתביעה ולהטלת הוצאות על העירייה כמו גם פגיעה בשמה הטוב של העירייה.

לעניין פרק הזמן שעבר בין מועד העבירה למועד קבלת ההחלטה המופיע בסעיף 5.2.1 בדו"ח הביקורת: אבקש להבהיר כי החוק מקנה לתובע סמכות לדון בבקשות אף שהוגשו באיחור וכל זאת עפ"י שקול דעתו חובתו של התובע העירוני כפי שנעשה ככלל, לקבל החלטה בכל דו"ח לגופו גם אם הוא הוגש באיחור, באופן פרטני וענייני הגם שהדבר יוצר עבודה נוספת ומעמיס על עבודת התובע.

אשר על כן, קביעת מסמרות והצרת ידי התביעה בדיון בבקשה אשר הוגשה באיחור- מחטיאה את מטרת החוק, נוגסת ומתערבת שלא בסמכות בשקול הדעת של התובע, ויש בהם כדי לפגוע בזכויותיו של התושב שלא תמיד מודע לזכויותיו להגיש ערעור ומהווה התעמרות בתושב שלא לצורך.

בהתייחס לסוגיית הסבות של דוחות המופיע בסעיף 5.4 בדו"ח המבקר, אבקש להבהיר, כי הסבת דוח אינה מהווה ביטול דו"ח, כי אם שיוכו למבצע העבירה בפועל בהתאם להוראות החוק.

עוד יובהר כי, ההחלטה לאפשר למנהלת החניה להזיין ההסבות למערכת בשל תקלה במערכת המחשוב, לא רק שלא פגעה בעבודה בכלל, אלא נעשתה בליווי התובעת ונועדה למנוע התיישנות העבירה.

בדו"ח הביקורת נכתב בין היתר כי הזנת הדוחות ע"י מנהלת החניה אינו רצוי, נשאלת השאלה, וכי מי יזין הנתונים? העו"ד שזמנו יקר לעירייה? להבדיל, גם פסקי דין מוקלדים ע"י קלדנית עבור השופט, יתכן שכדאי לקבוע מנגנון לפיו החומר יוקלד ע"י מנהלת החניה והנתונים ייבדקו אקראית אחת לחודש ע"י מי שימונה ע"י מבקר העירייה ו/או אורגני העירייה."

5. אכיפה

ממצאים

1. נמצא כי בתקופה שבין 1.10.2012 – 31.8.2013 (כלומר, 10 חודשים) לא נעשתה כל פעולת אכיפה ע"י הקבלן, מלבד שליחת 82 הודעות תשלום בחודש מרץ 2013. לא התקבלה כל תשובה עניינית בעניין מהקבלן. כמו כן, לא נמצא כל תיעוד לפניות מטעם העירייה אל הקבלן בנוגע לאי ביצוע פעולות האכיפה בתקופה זו.
2. חברת האכיפה קובעת באופן עצמאי מהן הפעולות שיש לבצע ומה לוח הזמנים לביצוען, ללא הנחיות ברורות מהעירייה.

המלצות

1. הביקורת סבורה כי יש לבצע בחינה מדוקדקת מדוע חברת האכיפה הפסיקה לבצע פעולות בין אוקטובר 2012 לאוגוסט 2013. במידה ואין מדובר על הנחיה של העירייה, יש לבחון מדוע דבר לא נתגלה על ידי מחלקת הפיקוח, מחלקת הכנסות וגזברות העירייה.
2. הביקורת ממליצה לגבש נוהל ביקורת ופיקוח על הליכי האכיפה של הקבלן ולמנות גורם בעירייה אשר יהיה אחראי לפיקוח על פעילות האכיפה של הקבלן.

הרשאות משתמשים במערכת מטרופארק

ממצאים

- 1.1 נמצא כי לעובדי המחלקה יש הרשאה לתחומים שאינם רלבנטיים להגדרת תפקידם.
- 1.2 לא קיים דוח בקרה מובנה במערכת המאפשר למנהל המחלקה בחינה כי הגורם אשר ביצע ביטול של דוח חנייה הינו גורם מורשה.

המלצות

1. חשוב לבטל מיידית הרשאות של עובדים אשר סיימו את תפקידם או אשר החליפו תפקיד ותפקידם החדש אינו דורש הרשאות אלה. כמו כן, יש לבצע הפרדה בהרשאות כך שלכל עובד תהיה גישה אך ורק לתחום ולפעולות המסוימות שהינן בסמכותו.
 2. יש לוודא עם חברת מטרופארק כי לכל ביטול, בין אם מדובר בהסבה או בהזנת תנועה ישירות למערכת המטרופארק, יירשם שם המשתמש.
- נמסר לביקורת כי בעקבות הליך הביקורת הוסרו הרשאות העובדים שאינן נדרשות בחודש פברואר 2014.

6. הטיפול ברכבים נטושים

ממצאים

1. עיריית רמלה לא קבעה אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בגרוטות רכב, בניגוד לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 1984.
2. החל מחודש אוקטובר 2010 לא מבוצע במחלקה פינוי של גרוטות רכב באמצעות גרר. בשנת 2013 הגיעו למוקד כ-200 קריאות בנושא של גרוטות רכב המהווים מטרד, ובשנת 2012 הגיעו כ-400 קריאות.

המלצות

יש צורך בהסדרת נושא גרירת הרכבים הנטושים על ידי המחלקה הן על ידי התקשרות עם קבלן גרירה שיסלק מהרחובות את הרכבים הנטושים והן על ידי קביעת אתרים בהם ניתן יהיה לרכז את הרכבים הנטושים ולטפל בהם.

פירוט ממצאי הדו"ח

1. המבנה הארגוני של המחלקה

- במחלקה מועסקים, מלבד מנהל המחלקה, 38 עובדים כמפורט להלן:
- א. 15 עובדי המוקד העירוני העובדים במשמרות. בכל משמרת עובדים 2 מוקדנים. תפקידם לספק מענה לשיחות הנכנסות למוקד העירוני, וניטור אחר השידורים המגיעים מהמצלמות המפוזרות ברחבי העיר כדי לגלות מקרים של אלימות ואי סדרים בעיר.
 - ב. 6 פקחים "קלאסיים" העובדים במשמרות. בכל משמרת עובדים בין פקח אחד לארבעה פקחים. תפקידם לסייר ברחבי העיר ובמקרה של אי ציות לחוקים בנושא של חנייה ואיכות הסביבה, מתן הודעת תשלום קנס.
 - ג. 15 שוטרים עירוניים העובדים במשמרות. בכל משמרת עובדים 4 שוטרים עירוניים. תפקידם דומה לתפקיד הפקחים "הקלאסיים", ובנוסף לכך אחראים אף על נקיטת פעולות לשמירה על סביבת מגורים/ עסקים נאותה, ביצוע פעולות אכיפה של חוקים וחוקי עזר בעיר ושיתוף פעולה עם המשטרה במשימות איכות חיים.
 - ד. מזכירת מחלקה - תפקידה הינו מתן שירותי מזכירות לעובדי המחלקה, בנוסף, המזכירה אחראית על תחום איכות הסביבה.
 - ה. מנהלת מדור חנייה (להלן: "מנהלת החנייה") תפקידה הינו ניהול של כל נושא אכיפת החנייה בעיר. מנהלת החנייה מבצעת, בין היתר, את הפעולות הבאות: מתן פנקסי הדוחות לפקחים, מעקב אחר סטטוס הדוחות למניעת התיישנות, הפקת קובץ חייבים לבנק הדואר לצורך שליחת הודעות תשלום קנס במועד, שליחת קובץ דוחות חלוטים לקבלן לצורך גביית החובות, קבלת בקשות לביטול של הקנסות, באם ישנן, והזנתן למערכת.
 - ו. יש לציין, כי החלוקה המפורטת לעיל בין האחראיות על תחום איכות הסביבה ואכיפת החנייה בעיר החלה עם כניסתו של מנהל המחלקה לשעבר בחודש אוגוסט 2012 לתפקיד. טרם כניסת מנהל המחלקה לשעבר לתפקיד, מנהלת החנייה והמזכירה היו אחראיות שתיהן על תחום החנייה ומזכירת המחלקה הייתה אחראית בנוסף על תחום איכות הסביבה.

ממצאים

1. נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. במחלקה קיים נוהל קצר הקרוי "נוהל עבודה- מדור אכיפה דוחות חנייה" (להלן: "הנוהל"). הנוהל, כפי שנמסר ממנהל המחלקה לשעבר, מתאר את השלבים בתהליך גביית דוחות חנייה.

הביקורת סקרה את הנוהל ובדקה את תקינותו מבחינת תוכנו ותוקפו. להלן ממצאי הביקורת בנושא זה:

1.1 הנוהל כתוב בצורה כללית ולקונית וחסרים בו פרטים רבים לצורך הצגת תהליך ברור של בקרה החל משלב מתן הדוח על חלון הרכב. להלן מספר דוגמאות לפרטים מהותיים החסרים בנוהל:

- א. הנוהל לא מגדיר את מועדי שליחת קובץ הדוחות ממערכת המטרופארק לבנק הדואר לצורך שליחת הודעות תשלום לחייבים.
- ב. הנוהל לא מתייחס לממשק בין מנהלת החנייה לתובעת העירונית בכל הנוגע לבקשות לביטולי דוחות.
- ג. הנוהל לא מגדיר את מועדי שליחת קובץ הדוחות החלוטים ממערכת המטרופארק לקבלן.
- ד. הנוהל אינו מתייחס לאופן הטיפול בבקשות לביטול קנס כגון: שעות קבלת קהל, מי מהעובדים מקבל את הבקשות וכו'.
- ה. הנוהל לא מגדיר מהם דוחות הבקרה שיש להפיק ממטרופארק לשם ביצוע בקרה שוטפת אחר פעילות הפקחים, וכן מעקב אחר הגבייה.
- ו. נוהל העבודה לא אושר על ידי כלל גורמי ההנהלה בעירייה כפי שמקובל בעת אישור נהלים.

נוכח כל המפורט לעיל, אין במחלקה התוויה אמתית של מדיניות ותהליכי עבודה אחידים ורצויים.

1.2 מעיון בנוהל עולה כי מסגרות הזמן שהנוהל מקצה לטיפול בבקשות לביטול דוחות / בקשות להישפט / בקשות להסבת הדוח, אינו תואם את הוראות סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי כמפורט בטבלה להלן :

תיאור הבקשה	פרק הזמן המוקצה על פי חוק סדר הדין הפלילי	פרק הזמן המוקצה על פי הנוהל
מסגרת הזמן להגשת בקשה לביטול	30	45
מסגרת הזמן להגשת בקשה להישפט	90	45
מסגרת הזמן להגשת בקשה להסבת הדוח	90	115

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שקיים במחלקה נוהל פנימי שסותר את הוראות חוק סדר הדין הפלילי.

2. לא קיימת הפרדה אפקטיבית דייה בין תפקידה של מנהלת החנייה למזכירת המחלקה. נמצא כי למרות שמנהלת החנייה אחראית על תחום החנייה, גם מזכירת המחלקה מבצעת חלק מתפקידיה לעיתים. למשל :

- א. למזכירת המחלקה קיימת הרשאה למערכת מטרופארק בנושא של חנייה. בעקבות ברור של תושב לגבי דוחות חנייה שהוטלו עליו, המזכירה הוציאה מהמערכת דוח ריכוז דוחות ותשלומים של החייב.
- ב. המזכירה מקבלת בקשות ביטול של חייבים שמגיעים לעירייה ואף עוזרת בכתבתן של הבקשות.

לידי הביקורת הגיע אף מכתב שנשלח ממנהלת האכיפה למנהל המחלקה ובו היא מתלוננת על הטיפול של מזכירת המחלקה בענייני חנייה וביקשה כי העבודה השוטפת תהיה מול מנהלת החנייה בלבד.

3. הביקורת בדקה ומצאה כי באופן תקין במחלקה קיים מסמך המתאר את תכנית העבודה הכללית של הפקחים והשוטרים, דהיינו את המשימות השוטפות המצויות בהגדרת התפקיד שלהם. בנוסף, נמצא מסמך המתאר את העבודה היומית של הפקחים והשוטרים לפי מקומות הפיקוח, וכן קיימת תכנית עבודה שבועית לכל פקח.

מסקנות

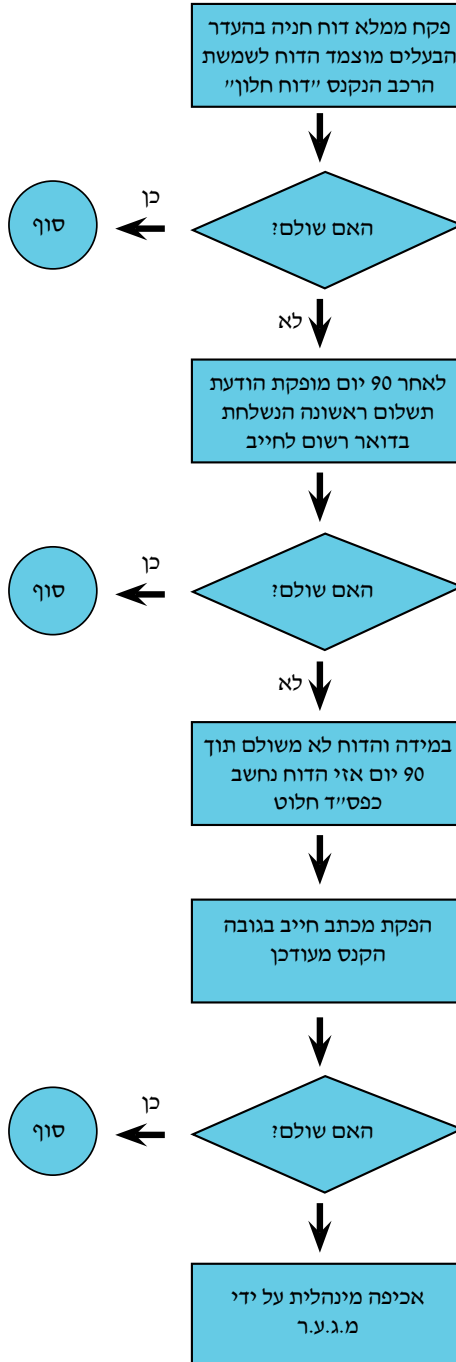
1. נוהל העבודה הקיים במחלקה אינו מעודכן ואינו תואם את הוראות החוק.
2. לא קיימת הפרדת תפקידים הן בטיפול בבקשות לביטול והן בהרשאות במערכת המטרופארק בין מנהלת החנייה למזכירת המחלקה.

המלצות

1. עם כניסתו של מנהל מחלקה חדש לתפקידו, מומלץ ל"עגן" את כלל פעולות המחלקה בנוהל עבודה התואם את הוראות סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי.
2. הסרת כלל הרשאות מזכירת המחלקה ממודול החניה במערכת מטרופארק, כפי שiorחב בפרק 9.

2. הליך גביית דוחות חניה

להלן תרשים המציג את השלבים העיקריים בתהליך הפקת דוחות חניה וגביי



3. הפקת דוח חלון

בעת עבודתם, פקחי העירייה לוקחים עימם לשטח מסופונים ופנקסי דו"חות. המסופון הוא מכשיר טלפון סלולארי עם מדפסת, באמצעותו מתקשר הפקח עם התוכנה המשמשת להפקת דו"חות החניה ("מטרופארק"). הפקח מזין את קוד העבירה, מספר הרכב ושם הרחוב במסופון, מצלם את הרכב ומדפיס את טופס העבירה. לאחר מכן, מדביק הפקח את הטופס שהודפס במסופון על דו"ח החניה הידני ומניח את הדו"ח על שימשת הרכב. עם סיום הפקת הדו"ח מבוצע שידור אלחוטי של נתוני הדו"ח מהמסופון למערכת מטרופארק.

ממצאים

1.1 מניתוח קובץ דוחות החנייה שניתנו בתקופה שבין 1.1.2011-31.8.2013, נמצא כי קיימת אי רציפות במספרי הדוחות, זאת למרות שדוחות החנייה הניתנים לפקחים ממוספרים באופן רציף. על מנת לברר את הסיבה לאי הרציפות, הביקורת ערכה בדיקה ידנית ל-26 פנקסים משנת 2012 והשוותה אותם לדוח המתאר את אי הרציפות שהביקורת הפיקה. נמצא כי כל המרווחים שנבדקו מקורם בדוחות שלא ניתנו או פנקסים שנלקחו על ידי הפקחים שלא באופן רציף. לא נמצאו מקרים של דוחות חסרים במערכת מטרופארק למרות שניתנו על ידי הפקחים.

להלן מספר דוגמאות לשם המחשה:

- 1.1.1 בפנקס שמספרו 556 נותרו 9 דוחות שלא נעשה בהם שימוש.
- 2.1.1 נמצאו 75 דוחות חסרים ברצף בין המספרים 132901-132975. כל פנקס מכיל 25 דוחות ולכן המסקנה במקרה זה שלא היה שימוש בשלושה פנקסים רצופים. ממנהלת החנייה נמסר לביקורת כי המקור לאי הרציפות הנ"ל בנוהג הפקחים ליטול עצמאית את הפנקסים מחדרה בלא ידיעתה וללא פיקוח מסודר, חרף התראותיה.

1.2 מבדיקת דוחות שהופקו ממערכת מטרופארק עלה כי על מנת לבחון את היסטוריית הדוחות שניתנו לחייבים, יש צורך להפיק מספר דוחות בקרה לשם קבלת כלל הפעולות אשר בוצעו בגין דוח החניה. אי מתן תמונה מלאה של כלל הפעולות שבוצעו עבור דוח החניה מקשה על מענה לבקשות הביטול וכן בחינת התיישנות דוחות החניה.

מסקנות

1. נמצא כי קיים חוסר הקפדה על שימוש בדוחות חנייה רציפים. דבר המקשה על הבקרה אחר הדוחות הניתנים ויוצר בזבוז של משאבי העירייה.
2. קיים קושי רב בבחינת כלל הפעולות אשר בוצעו בגין דוח החניה עקב אי הפקת דוח בקרה אחד מרכז.

המלצות

1. יש להקפיד על שימוש רציף בפנקסים. בנוסף, במקרה של עזיבת הרכב לאחר שהפקח רשם את הדוח אך לפני שהספיק לתת אותו, כדאי שהפקח יציין על גבי הדוח את הסיבה לכך שהדוח נישאר בפנקס. לצורך בקרה על רציפות הדוחות, הביקורת ממליצה למנות את מנהלת החנייה כמי שאחראית לפקח על רציפות הדוחות. כן מומלץ כי למנהלת החנייה תהיה הגישה הבלעדית לפנקסים החדשים וכי כל חלוקה של פנקסים חדשים תיעשה על ידה.
2. יש לפנות לחברת מטרופארק לשם טיוב דוח ההיסטוריה לדוח בקרה אחד.

4. היקף עבודת הפקחים

נבדקו נתונים לעניין היקף מתן דוחות על ידי הפקחים "הקלאסיים" במחלקה לשנת 2013. כאמור לעיל, ישנם 6 פקחים "קלאסיים" העובדים במשמרות. תפקידם לסייר ברחבי העיר באזור שנקבע בתכנית העבודה השבועית שלהם, ובמקרה של אי ציות לחוקים בנושא של חנייה ואיכות הסביבה, תפקידם מתן הודעות תשלום קנס.

להלן טבלה המציגה את כמות דוחות שניתנו על ידי הפקחים בשנת 2013:

סטטוס	כמות דוחות	כמות ביטולים	כמות בדיקות	ממוצע ליום (לפי חישוב של 220 ימים בשנה)
1 פעיל	131	6	178	0.59
2 פעיל	1528	17	1986	6.95
3 פעיל	376	10	439	1.7
4 פעיל	1680	21	4954	7.63
5 פעיל	8	0	11	0.04
6 פעיל	561	0	682	2.55

מסקנה

מטרת הפיקוח הינה אכיפת החוק ולא הפקת כמות דוחות מסוימת, אך ניתן להצביע על פער משמעותי בכמות הדוחות אותה מפיקים הפקחים השונים. בהתבסס על הנתון כי תכניות העבודה השבועיות מבטיחות רוטציה, נראה שהפערים אינם נובעים מהבדלי עומס או דלילות באזורי הפיקוח השונים.

המלצה

היות וקיימים פערים בהיקפים מהותיים בכמות הדוחות הניתנת על ידי הפקחים, על ממלא מקום מנהל המחלקה לבחון באופן פרטני את עבודת הפקחים 1, 3 ו- 5 ולבחון מהי הסיבה למתן כמות נמוכה של דוחות.

5. ביטול דוחות חנייה**5.1 כללי**

בהתאם לסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי, מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה את הקנס, או שיכול לבחור לפעול באחת משתי הדרכים הבאות:

- (1) להודיע, תוך תשעים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, שיש ברצונו להישפט על העבירה.
- (2) להגיש לתובע העירוני, תוך שלושים ימים מיום הודעת התשלום הראשונה, בקשה לביטול הדו"ח.

על פי חוק זה, תובע רשאי לבטל את הודעת הקנס אם נוכח שלא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים. התובע יערוך רישום בדבר ביטול תשלום הקנס וינמק את החלטתו. הסמכות לביטול קנסות נתונה בידי תובע עירוני בעל הסמכה לעניין זה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

בהנחיה מספר 4.3040 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, קיימת רשימה סגורה של עילות ביטול שבגינן רשאי תובע לבטל הודעת תשלום קנס.

בקשות לביטול דוחות מגיעות למנהלת החנייה והיא מזינה את פרטי המבקש במערכת מטרופארק וסורקת לתוכה את בקשת הביטול ואת הנספחים לבקשה באם ישנם. לאחר מכן, הבקשה מועברת לעיונו של מנהל המחלקה לצורך חוות דעת, ולאחר מכן לתובעת העירונית לצורך קבלת החלטה. התובעת העירונית מזינה את החלטתה ישירות לתוך המערכת ומנהלת החנייה שולחת מכתב תשובה לחייב.

יצוין כי התובעת העירונית אמנם מעניקה שירותים משפטיים למחלקת הפיקוח, אך היא כפופה מבחינה מקצועית ליועץ המשפטי של הממשלה, אשר הסמיך אותה כנציגתו לעניין זה.

בבואה לדון בבקשה לביטול, התובעת העירונית יכולה לבחור מבין שלוש אפשרויות:

- א. לבטל את דוח החנייה.
- ב. להמיר את הקנס באזהרה.
- ג. לדחות את הבקשה ולהשאיר את הקנס בעינו.

להלן פירוט הדוחות שניתנו בשנים 2011-2013 ובוטלו בשנה בה ניתנו (לעומת המצוין בסעיף 5.2 המתייחס לכלל הביטולים שנעשו בתקופה המצוינת בסעיף), לפי הנתונים בקובץ דוחות החנייה:

תאריך עבירה	מספר דוחות שניתנו	סכום הדוחות שניתנו (סכום מצטבר) באלפי ₪	מספר דוחות שבוטלו	סכום הדוחות שבוטלו באלפי ₪
2011	6768	1034.5	639	131.2
2012	9671	1998.4	1,391	440.5
1.1.2013 -31.8.2013	7881	2012.5	953	326.5

יצוין, כי מקור חלק מהביטולים, כפי שיפורט גם בהמשך, בדוחות חסרים מבחינה ראייתית ובאי תיעוד נאות, בגינם נאלצה התובעת לבטל חלק מן הדוחות. כמוכן ביטול דוחות לוקים בחסר מונע את הסיכון להוצאות גדולות בהרבה לעירייה – שכן חוסכת את הסיכוי שינוהלו הליכים משפטיים יקרים, שצפויים להוביל להטלת הוצאות על העירייה כמו גם לפגיעה בשמה הטוב.

ממצאים

- 5.1.1** נמצא כי ביום 29.5.2013 מנהלת החנייה ביצעה ביטולים של 240 דוחות והמירה אותם לאזהרות, זאת באישורה של התובעת העירונית. לדברי מנהלת החנייה, מדובר היה בדוחות ישנים שהיה חסר בהם חומר ראייתי להוכחת ביצוע העבירה כגון תמונות או מזכרי פקחים ולכן הוחלט על ביטולם. מהתובעת העירונית נמסר לביקורת כי בחנה יחד עם מנהלת החניה באופן פרטני כל אחד מהדוחות ולאחר הפעלת שיקול דעתה ובשל החוסר הראייתי האמור החליטה על ביטול הדוחות.
- 5.1.2** נמצא כי לא קיים תיעוד מלא לביטולים שנעשו בשנת 2011 במערכת הישנה, ולא הוסבו נתונים של הגורם אשר הזין את הביטול למערכת. אי קיום מידע זה אינו מאפשר לבקר האם בוצעו ביטולים על ידי גורמים מורשים בלבד. סכומם המצטבר של הדוחות שבוטלו בשנת 2011 מסתכם ב-131,200 ₪.
- 5.1.3** על פי דוח שהופק ביום 9.1.2014, נמצאו 519 בקשות ביטול שטרם הגיעו להחלטת התובעת העירונית, זאת כיוון שבמשך חודשים ארוכים לא ניתנה בהן המלצת מנהל המחלקה. מדובר בבקשות ביטול שהוגשו מחודש אוגוסט 2013 ואילך. הנושא הועלה בישיבה מיום

5.1.4 בישיבה הוחלט ע"י מנכ"ל העירייה כי כיוון שמנהל המחלקה עתיד לסיים את תפקידו ביום 21.1.2014 ועד להחלפתו ע"י מנהל מחלקה חדש, הבקשות יועברו לטיפול ממלא מקום מנהל המחלקה בסיועה של מנהלת החנייה לצורך המלצה בטרם יעברו להחלטת התובעת העירונית. מבדיקת הביקורת עלה כי ממלא מקום מנהל המחלקה אכן החל לטפל בבקשות אלו בסמוך לאחר ההחלטה.

מסקנות

1. מצב הדברים שבו מנהלת החנייה מזינה ביטולי דוחות במערכת אינו רצוי.
2. הביקורת מציינת כי החלפת מערכת אינה מהווה סיבה לאי קיום תיעוד נאות על ידי הפקחים. ביטול 240 דוחות עקב חוסר בחומר ראייתי בגינן, יש בזאת כדי להעיד כי מדובר על התנהלות לקויה של המחלקה במשך תקופה ארוכה, החל מאי ביצוע תיעוד על ידי הפקחים וכלה באי בקרה אפקטיבית של מנהל המחלקה, כולל אי מתן הדרכה מספקת והנחיות לעבודת הפקחים.

המלצות

1. מומלץ כי הזנת ביטולי דוחות תבוצע אך ורק על ידי התובעת העירונית.
2. יש מקום לקיום ישיבות ריענון נהלים והדרכה תקופתית של הפקחים על מנת למנוע הישנות של מקרים מסוג זה.

5.2 ניתוח החלטות התובעת העירונית בתקופה שבין 31.8.2013 - 1.1.2013

הביקורת קיבלה לידיה קובץ ממערכת מטרופארק המציג את כלל הדוחות שבוטלו בין התאריכים 31.8.2013 - 1.1.2013. סה"כ בתקופה זו בוטלו 1813 דוחות (זאת, להבדיל מהטבלה בסעיף 5.1 המתייחסת לכמות הביטולים לפי תאריך העבירה). הביקורת ביקשה לבחון את שני ההיבטים הבאים:

- א. בחינת תהליך ביטול הדוחות מרגע ההגשה על ידי הגורם המבקש עד לרגע הזנת התוצאה במערכת;
- ב. האם ההחלטות שמתקבלות והנימוקים של התובעת עולים בקנה אחד עם הנחיה מספר 0403.4 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בה נקבע מהן עילות הביטול שבגינן ראוי תובע לבטל הודעת תשלום קנס. יודגש, כי הביקורת איננה בוחנת את ההחלטות שנתקבלו במסגרת שיקול דעתה של התובעת על פי אחת מן העילות שנקבעו בהנחיה מספר 0403.4 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

להלן פירוט העילות העיקריות בגינן נתקבלה החלטת ביטול הקנס:

עילת הביטול	מספר דוחות	אחוז מתוך סך הדוחות שבוטלו בין התאריכים 1.1.2013 - 31.8.2013
להמיר חד פעמי לפנים משורת הדין	1112	61%
להמיר הדו"ח כפוף לחתימה על התחייבות	349	20%
תג נכה	183	10%
נסיבות אישיות קשות של הפונה	33	2%
להמיר מחמת הספק	24	1%
עילות ביטול אחרות	112	6%

ממצאים

כפי שמוצג בטבלה, 1112 דוחות הומרו לאזהרה לפנים משורת הדין, וכן 349 דוחות הומרו לאזהרה בכפוף לחתימה על התחייבות. סה"כ הומרו לאזהרות 1461 דוחות המהווים 80% מהדוחות שבוטלו. יצוין כי במהלך התקופה לעיתים ניתנו נימוקים שונים מהמרה לאזהרה – כך שבחירת האפשרויות השונות הייתה פתוחה בפני התובעת העירונית.

5.2.1 פרק הזמן שבין מועד ביצוע העבירה למועד הגשת הביטול

לאחר שפקח ממלא דוח חנייה ומצמיד אותו לחלון הרכב (להלן: "דוח חנייה"), קיימת לנהג האפשרות לשלם את הדוח תוך 90 יום. במידה ולא שילם את הדוח במסגרת זמן זו, נשלחת אליו בדואר רשום הודעת תשלום קנס על ידי העירייה. כאמור, על פי חוק סדר הדין הפלילי, מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להגיש בקשת ביטול קנס לתובע העירוני תוך 30 יום. לפי סעיף 229 (ה) לחוק סדר הדין הפלילי, התובע רשאי לדון בבקשה שהוגשה באיחור במידה ושוכנע כי הבקשה לא הוגשה בזמן בשל נסיבות שלא היו תלויות במבקש ומנעו ממנו מלהגיש את הבקשה וברגע שהוסרה המניעה הבקשה הוגשה. בהתאם לסעיף 42 א (ב) לחוק סדר הדין הפלילי וכן לפי הנחיה 4.3040 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על המבקש לפרט בבקשה המוגשת באיחור את הנימוקים לאיחור ולצרף מסמכים המאמתים נימוקים אלה.

1.1.1 מניתוח הקובץ המציג את כלל הדוחות שבוטלו בין התאריכים 1.1.2013 - 31.8.2013, נמצא כי מתוך 1813 הדוחות שבוטלו בתקופה זו, 357 מתוכם הוגשו מעבר ל- 30 יום ממועד הודעת התשלום הראשונה. מספר זה מהווה כ- 20% מסך הבקשות שבוטלו בתקופה זו. לדברי התובעת העירונית, בקשות ביטול המוגשות באיחור נדונות במסגרת שיקול הדעת הניתן לתובעת מתוקף סעיף 229 (ה) לחוק סדר הדין הפלילי ולאחר שנשקל ביחס לכל אחת מהבקשות סיבת האיחור ונמצא כי הייתה מניעה להגשת הבקשה במועד. כל זאת, בהתאם להוראות החוק, מתוך רצון לסיוע לתושבים וכדי למנוע את הסיכון להטלת הוצאות על העירייה בעקבות ניהול הליכים משפטיים.

1.1.2 להלן מספר פילוחים לפי ימים ושנים לקובץ ביטולים המציג כי נידונים על ידי התובעת העירונית ביטולים מעבר ל- 30 יום מהודעה ראשונה. להלן פילוח הדוחות שבוטלו בשנת 2013 על אף שבקשות הביטול הוגשו באחור, לפי מספר הימים שחלפו בין מועד ביצוע העבירה למועד הגשת הביטול:

מספר דוחות שבוטלו	מספר ימים בין מועד העבירה למועד הביטול
177	200-400
83	400-1000
70	1000-2000
<u>27</u>	2000-99999
<u>357</u>	סה"כ דוחות

הטבלה הבאה מציגה את כלל הדוחות שבוטלו בשנת 2013 על פי השנה בה בוצעה העבירה. לדוגמא: בשנת 2013 בוטלו שלושה דוחות, זאת על אף ששנת ביצוע העבירה של הדוחות האמורים הינה 1996 (!!) ומכורח המציאות חלפו למעלה מ- 30 יום ממועד שליחת הודעת תשלום הקנס.

שנת עבירה	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2004	2003	2002	2000	1999	1998	1996	מס' דוחות
	84	55	53	19	14	6	1	2	2	3	4	3	3	

להלן מספר דוגמאות לבקשות ביטול שהוגשו באיחור ולמרות זאת נדונו על ידי התובעת העירונית:

מספר ימים שעברו ממועד שליחת דרישת התשלום ועד הגשת הבקשה	סיבת הביטול	תאריך ביטול	תאריך הגשת בקשה לביטול	תאריך שליחת דרישת תשלום קנס	מספר דוח	
1530	להמיר חד פעמי לפנים משורת הדין	02/04/2013	08/09/2011	01/07/2007	10711208	א.
987	להמיר מחר סר ראיות	28/05/2013	10/09/2009	28/12/2006	10264802	ב.

מעיון בטבלה עולה כי בדוח מספר 10264802 הדיון בבקשה לביטול נידונה אף שהוגשה באיחור ניכר. בנוסף, ניתן ללמוד מהיסטורית דוח החניה כי בגין דוח זה נתקבלו שלוש החלטות כדל־קמן: 1. הפחתה; 2. דחייה; 3. ביטול באזהרה. מהתובעת העירונית נמסר כי מאחר ובמערכת לא ניתן לראות את היסטוריית הטיפול בדוח, במקרים בהם העבירו אליה דוחות שכבר ניתנה בהם החלטה לא היה באפשרותה לדעת זאת, והיא טיפלה בבקשות אלה כאילו הועברו אליה בראשונה.

מסקנות

1. הביקורת סבורה כי מגוון עילות הביטול שניתנו לרשות התובע אמור לתת להנהלת העירייה ולמנהל מחלקת הפיקוח מצג נאות באילו מיקרים מבוטלים דוחות עקב כשל בתיעוד פעולות הפקחים ובאילו מיקרים המדובר בנסיבות חריגות אשר אינן דורשות התערבות כלשהי של ההנהלה. אי קיום הבחנה בין עילות הביטול מונע אפשרות זאת.
2. התובעת העירונית דנה בבקשות לביטול לאחר שעבר המועד הקבוע בחוק להגשת הבקשות, וזאת באופן התואם את הוראת סעיף 229 (ה) לחוק סדר הדין הפלילי, המאפשר לתובעת שיקול דעת לקבל בקשה שהוגשה באיחור ככל שהייתה מניעה בהגשת הבקשה במועד. עם זאת, לא מתקיימת הקפדה כי מצורפים לבקשות שהוגשו באיחור הנימוקים להגשה באיחור והמסמכים המאמתים נימוקים אלה.
3. נמצא כי לתובעת העירונית לא מועבר דוח היסטוריה הכולל את כלל הליכי הטיפול הקודמים בבקשות, כך שלא מתאפשר לה לוודא כי לא ניתנה החלטה קודמת בעניינן.

המלצות

1. הביקורת ממליצה כי התובעת תעשה שימוש במידת הצורך בעילות הספציפיות העומדות לרשותה, כך שיתקיים מצג שיאפשר גילוי נאות וטיפול בליקויים, למשל על ידי קיום הדרכות לפקחים לעניין איסוף הראיות.
2. מומלץ כי בקשות המוגשות באיחור ייבחנו באם צורפו לבקשות הנימוקים לאיחור והמסמכים המאמתים את הנימוקים לאיחור, בהתאם לסעיף 42 א (ב) לחוק סדר הדין הפלילי והנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כן מומלץ כי הבקשה המועברת לבדיקת התובעת העירונית תסומן ככזו שהוגשה באיחור, כדי להבטיח בחינה מתאימה על ידי התובעת.
3. יש לפנות למערכת מטרופארק על מנת לוודא כי התובעת העירונית תוכל לראות בעת טיפולה בבקשות את כל הליכי הטיפול הקודמים בבקשות ובפרט אם ניתנו החלטות קודמות בבקשות.

משך הטיפול בבקשות הביטול

הביקורת ניתחה את נתוני הדוח על מנת לבדוק את פרק הזמן שחולף בין מועד בקשת הביטול לבין מועד מתן החלטתה על יד התובעת העירונית. נמצא כי מתוך 1813 הדוחות שבוטלו בין התאריכים 1.1.2013-30.8.2013, לגבי 207 מהם, חלפו למעלה מ-240 יום ממועד הבקשה ועד למועד החלטת התובעת לבטל את הדוח.

להלן פילוח 207 דוחות שבוטלו בשנת 2013 לפי מספר הימים שחלף בין מועד הגשת הבקשה לבין מועד ביטול הדוח:

מספר דוחות שבוטלו	מספר ימים בין מועד הגשת הבקשה לביטול למועד ביטול הדוח
61	240-300
46	300-360
4	360-420
20	420-480
6	480-540
11	540-600
46	600-660
<u>13</u>	660-800
<u>207</u>	סה"כ דוחות

להלן מספר דוגמאות להחלטות ביטול קנס שהתקבלו מעל 240 יום ממועד הגשת הבקשה:

מספר דוח	מועד הגשת בקשה לביטול	מועד ביטול הדוח	מספר ימים שעברו ממועד הגשת הביטול עד מועד ביטול הדוח
13735303	07/02/2011	17/03/2013	769
2306116	25/04/2012	28/05/2013	398
4485611	15/01/2012	28/05/2013	499
10711208	08/09/2011	02/04/2013	572

מבדיקת הפעולות שבוצעו לדוחות הנ"ל עולה כי חל עיכוב במתן התשובה לתושבים עקב השתהות הטיפול בקבלת המלצת מנהל המחלקה והעברה לטיפול היועמ"ש.

מסקנה

- מועד הגשת התשובה לתושב הינו משמעותי מ – 2 סיבות עיקריות:
- מתן שירות הולם ובזמן סביר לתושב כמענה לפנייתו
 - במשך תקופת הערעור לא נגבים הכספים מן התושב עד לקבלת תגובת התובעת העירונית. אי קיום מענה בזמן סביר פוגע ברמת השירות הניתנת לתושב וכן מוביל לפגיעה כספית עקב עצירת גביית תשלומי הדוח.
 - פערי הזמן הגדולים בין מועד קליטת הבקשה לביטול לבין קבלת החלטת היועמ"ש מקורם בהשתהות מנהלי מחלקת הפיקוח בטיפול בבקשות לביטול טרם ההעברה ליועמ"ש.

המלצה

יש לקבוע לוחות זמנים לטיפול בבקשות הביטול המתייחסים לפרק הזמן המוקצה לקליטת הבקשה במערכת, לפרק הזמן המוקצה למתן המלצה על ידי מנהל המחלקה ולפרק הזמן עד למתן ההחלטה על ידי התובעת העירונית.

5.3 הסבות של דוחות חנייה

כאמור, בהתאם לסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי, אחת מעילות הביטול שעל פיהן רשאי תובע עירוני לבטל דוחות חנייה הינה אם נוכח שהעבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה.

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בעבירות חנייה קיימת חזקה שלפיה בעל הרכב אחראי לביצוע העבירה, אלא אם הוכיח לתובע במסמכים מי נהג ברכב, למי מסר את החזקה בו או שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו, או כי הרכב נמכר או הושכר. במקרה כזה, ניתן לבטל את הדו"ח המקורי ולהסב אותו לאדם אחר. יובהר, למען הסר ספק, כי הדוח מבוטל רק כלפי מי שקיבל את הדוח המקורי והוא מוסב לאותו אדם אחר וככל שהדברים נוגעים אליו - הדוח אינו מבוטל.

נמצא כי החל מהמועד בו הוטמעה המערכת החדשה בעירייה באוגוסט 2012 (המכונה מטרופארק), הייתה קיימת בעיה טכנית בעטייה לא היה באפשרותה של התובעת העירונית לבטל דוחות בגין עילה זו. נמסר לביקורת על ידי התובעת העירונית כי משכך, הוחלט על ידי אורגני העירייה, לאור דחיפות ביצוע פעולות ההסבה ביחס לדוחות רבים, להעביר את הטיפול בביטול דוחות חנייה בגין עילה זו למנהלת החנייה, לה היתה גישה תקינה למערכת. נמצא כי ביום 7.2.2013 מנהלת החנייה קיבלה החלטה על הסבה של 273 דוחות, זאת על פי קריטריונים שהתובעת העירונית הנחתה אותה ובליווי הצמוד.

מסקנות

החוק העניק את הסמכות לביטול דוחות לתובע עירוני שקיבל הסמכה מטעם היועץ המשפטי בלבד. הביקורת מעירה כי ביצוע הסבות על ידי גורם בעירייה שאינו התובעת העירונית אינו מומלץ, גם אם מתבצע תוך מעורבות מלאה של התובעת.

המלצות:

יש להקפיד כי ההחלטות בעניין ביטול והסבת דוחות יוזנו ע"י התובעת העירונית בלבד. לשם כך, במידה וקיימת תקלה טכנית במערכת המונעת מהתובעת לבטל דוחות בגין עילות כאלה או אחרות יש לפעול לתיקונה המהיר והיעיל, כך שיימנע הצורך להעביר את ביצוע פעולות הביטול

תגובת התובעת העירונית לדו"ח הביקורת:

"בפתח הדברים אבקש להדגיש כי, כל שנעשה נעשה בסמכות ובהתאם להוראות הדין, תוך הפעלת שקול דעת ואיזונים בין צרכי הפרט לניהול תקין של הרשות והקפדה על הוראות החוק, כאשר תמיד, הפנים אל התושב, מתוך ידיעה כי התושב ועוד הפעם התושב הוא הלקוח שלי.

ויובהר, מתן שירות לתושב אינו בעל ערך כלכלי כפי שמשמע לא אחת ממסקנות הדו"ח. לדעת הח"מ, הניתוח הכלכלי כפי שפורט בדו"ח המבקר יוצר מצג שווא כאילו העירייה ויתרה או הפסידה סכומי כסף נכבדים, וזאת משום שחלק ניכר מהדוחות היו דוחות שגויים ו/או דוחות שהתיישנו, חרף זאת, בדו"ח נקבע להם ערך כספי!!!! נשגב מבינתי כיצד דוחות שגויים בטלים מעיקרם, יש להם ערך כספי???

בנוסף, אי ביטולו של דו"ח שגוי ו/או שהתיישן, מהווה פעולה בניגוד להוראות החוק וכתוצאה מכך פוטנציאל לתביעה ולהטלת הוצאות על העירייה כמו גם פגיעה בשמה הטוב של העירייה. לעניין פרק הזמן שעבר בין מועד העבירה למועד קבלת ההחלטה המופיע בסעיף 5.2.1 בדו"ח הביקורת: אבקש להבהיר כי החוק מקנה לתובע סמכות לדון בבקשות אף שהוגשו באיחור וכל זאת עפ"י שקול דעתו חובתו של התובע העירוני כפי שנעשה ככלל, לקבל החלטה בכל דו"ח לגופו גם אם הוא הוגש באיחור, באופן פרטני וענייני הגם שהדבר יוצר עבודה נוספת ומעמיס על עבודת התובע.

אשר על כן, קביעת מסמרות והצרת ידי התביעה בדיון בבקשה אשר הוגשה באיחור - מחטיאה את מטרת החוק, נוגסת ומתערבת שלא בסמכות בשקול הדעת של התובע, ויש בהם כדי לפגוע בזכויותיו של התושב שלא תמיד מודע לזכויותיו להגיש ערעור ומהווה התעמרות בתושב שלא לצורך.

בהתייחס לסוגיית הסבות של דוחות המופיע בסעיף 5.4 בדו"ח המבקר, אבקש להבהיר, כי הסבת דוח אינה מהווה ביטול דו"ח, כי אם שיוכו למבצע העבירה בפועל בהתאם להוראות החוק.

עוד יובהר כי, ההחלטה לאפשר למנהלת החניה להזין ההסבות למערכת בשל תקלה במערכת המחשוב, לא רק שלא פגעה בעבודה בכלל, אלא נעשתה בליווי התובעת ונועדה למנוע התיישנות העבירה.

בדו"ח הביקורת נכתב בין היתר כי הזנת הדוחות ע"י מנהלת החניה אינו רצוי, נשאלת השאלה, וכי מי יזין הנתונים? העו"ד שזמנו יקר לעירייה?

להבדיל, גם פסקי דין מוקלדים ע"י קלדנית עבור השופט, יתכן שכדאי לקבוע מנגנון לפיו החומר יוקלד ע"י מנהלת החניה והנתונים ייבדקו אקראית אחת לחודש ע"י מי שימונה ע"י מבקר העירייה ו/או אורגני העירייה."

6. התיישנות דו"חות

על פי חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982, אם לא שולם הקנס וגם לא הוגשה בקשה לבטלו או בקשה להישפט, יש לשלוח לחייב תוך שנה ממועד ביצוע העבירה הודעת חיוב לתשלום הקנס. אם עברה שנה מיום ביצוע עבירת הקנס ולא נשלחה הודעת קנס – לא יוגש על העבירה כתב אישום ולמעשה העבירה התיישנה.

בנוסף, אם חלפו שלוש שנים או יותר מבלי שהרשות המקומית נקטה פעולה לגבייתו של הקנס (בנוסף למשלוח ההודעה הראשונה), הקנס יתיישן ולא ניתן יהיה לגבותו.

יצוין כי הן במקרה של שליחת הודעת תשלום ראשונה לחייב והן במקרה של שליחת הודעות תשלום לאחר שהקנסות חלוטים, האחריות היא של המחלקה. במקרה הראשון המחלקה היא זו אשר מעבירה את קובץ החייבים לדואר לצורך שליחה ובמקרה השני, המחלקה היא זו אשר אחראית על העברת הוראה לקבלן על שליחת הודעות תשלום לחייבים לצורך ביצוע.

יש לציין כי האחריות לשליחת ההודעות הינה של העירייה בלבד וחברת מגע"ר מבצעת את השליחה אך ורק לאחר קבלת אישור העירייה לכך.

ביום 11.3.2014, נמסר לביקורת על ידי מזכירת המחלקה ועל ידי מנהלת המחלקה כי האחריות על משלוח ההודעות היתה מוטלת על מזכירת המחלקה באופן מלא עד לחודש יולי 2013, והחל מאותו מועד על מנהלת החנייה.

עד לחודש יולי 2013 התבצעה שליחה של דואר רשום לחייבים, כפי שתואר לביקורת על ידי מנהלת החנייה באמצעות מזכירת המחלקה על ידי הפקת קובץ חייבים ממערכת האוטומציה ושליחת הקובץ לבית הדפוס, ולאחר קבלת המכתבים המודפסים, העברה על ידה לסניף הדואר. יצוין כי הביקורת ביקשה לבחון מי הגורם שביצע את הפקת קובץ החייבים לצורך שליחת הודעות התשלום. לפיכך, פנתה הביקורת אל החברה לאוטומציה לשם קבלת תיעוד ההנחיות, במידה ונתקבלו על ידי העירייה – ונענתה כי אין באמצעות החברה לאוטומציה התכתבויות שנשלחו על ידי עיריית רמלה בנושא זה.

ממצאים:

לאחר הטמעת המערכת החדשה, ובעקבות ישיבה שהתקיימה ביום 22.8.2013, הוחלט על העברת קובץ כל הדוחות החלוטים שעדיין פעילים לקבלן לצורך גבייה. כתוצאה מכך הקבלן שלח באוקטובר 2013 כ-8,352 הודעות תשלום לחייבים. הסכום המצטבר של הדוחות בגינם נשלחו הודעות התשלום הוא 4,168,503.69 ₪. בעקבות המשלוח התקבלו פניות רבות למחלקה בבקשה לביטול הדוחות. נכון לחודש ינואר 2014 התקבלו כ-500 בקשות לביטול דוחות. מנהלת החנייה בדקה 259 דוחות מתוך 500 הבקשות שהתקבלו ונמצא כי **סה"כ התיישנו 147 דוחות**. הביקורת ביצעה הכללה של **מדגם הבדיקות שנערכו על ידי מנהלת החנייה, עבור כלל הדוחות שנשלחו באוקטובר 2013. מהטבלה שלהלן עולה כי סך הדוחות שהתיישנו על פי נתוני המדגם הינו 2,365,907 ₪.**

כלל אוכלוסיה	מדגם	
8,352	259	כמות
4,740	147	התיישנו
4,168,503	2,365,907	התיישנו בש"ח

הטבלה מציגה 259 דוחות מתוכם שיעור הדוחות שהתיישנו היה 56%. מתוך 8,352 הדוחות שנשלחו בסך מצטבר של 4,168,503 ₪ - המדגם מלמד כי קיים סיכון שסך התיישנות הדוחות בשווי של 2,365,907 ₪.

מבדיקה שערכה הביקורת מול מנהלת החנייה נמסר לביקורת כי בעת השליחה של 8,352 הדוחות באופן גורף לא היה ידוע כי קיימים מאות דוחות שהתיישנו כך שלא היה צריך לשולחם מלכתחילה.

מסקנות

1. קיום כמות כה גדולה של דוחות שהתיישנו כפי שנמצא במשלוח הדוחות של חודש אוקטובר 2013 מעידה על התרשלות עמוקה של מנהלי מחלקת פיקוח לאורך שנים היות והם הגורם הבלעדי האחראי על משלוח דרישות התשלום לתושב, דבר שהיה מונע את התיישנות הדוחות בהיקף כספי שהוערך על ידי הביקורת ב-2.36 מיליון ₪. האחריות להתיישנות דוחות החנייה טרם יולי 2013 הינה של מזכירת המחלקה ומנהלי המחלקה לאורך השנים.
2. הביקורת רואה ליקוי בכך שנשלחו הודעות תשלום לחייבים, חרף העובדה שהדוחות התיישנו.

המלצות

1. היות שהתנהלות מחלקת החנייה לאורך השנים הביאה לאובדן כספי לרשות בהיקף המוערך על ידי הביקורת ב- 2.36 מיליון ₪, על כלל הגורמים הרלבנטיים בעירייה (גזברות, מחלקת הכנסות, מנכ"ל העירייה ומחלקת הפיקוח) לדון כיצד למנוע הישנות של אירועים מסוג זה בעתיד. היות והאחריות לשליחת ההודעות במשך מרבית התקופה בה התיישנו הדוחות הייתה מוטלת על מזכירת המחלקה, יש לבצע בחינה מול מזכירת המחלקה לעניין התקופה בה התיישנו הדוחות, בין היתר על מנת למנוע הישנות מקרים כאלה בעתיד.
2. מומלץ כי טרם שליחת דרישות תשלום לתושבים יבחן באופן פרטני על ידי מנהלת החנייה מדגם דוחות לשם מניעת שליחת דרישות בגין דוחות שהתיישנו. מומלץ כי נושא זה יעוגן בנהלי המדור.

7. תשלום עבור דוחות חנייה

דוחות החנייה ניתנים לתשלום עד למועד הפיכתם לחלוטים. התשלום נקלט במערכת מטרופארק ובמידה והקנס שולם במלואו, סטטוס הדוח מתעדכן ל"שולם". במידה והתשלום היה גבוה מסכום הקנס, סטטוס הדוח מתעדכן ל"זיכוי".

1.1 תשלומי חנייה השייכים לאיכות הסביבה

הביקורת שלפה מקרים בהם קיים תשלום ללא חיוב של דוח חנייה. נמצא כי התשלומים מקורם בדוחות שניתנו בנושא של איכות הסביבה ושויכו באופן שגוי למערכת החנייה. סך הכל בתקופה הנבדקת שבין ינואר 2011 לאוגוסט 2013 (להלן: "**התקופה הרלבנטית**") נמצאו 10 תשלומים על סך 4,705 ₪. סטטוס התשלומים הוא "בזיכוי" ולא מצוינים בגינם כל פרטים מזהים מלבד תאריך העבירה, כגון: שם החייב, ת.ז של החייב, מספר הרכב, מיקום העבירה, קנס מקור, קנס מצטבר ויתרה לתשלום. להלן מספר דוגמאות מבין 10 הדוחות הנ"ל:

- דוח מספר 7146 ע"ס 730 ₪.
- דוח מספר 1057 ע"ס 1000 ₪.
- דוח מספר 5793 ע"ס 475 ₪.
- דוח מספר 379529 ע"ס 250 ₪.

כתוצאה מן הרישום השגוי מתקבלת תמונת מצב שגויה לפיה מופחתת יתרת החוב הקיים במערכת החנייה ב – 4,705 ₪.

1.2 תשלומים ביתר

נמצאו 414 דוחות בתקופה הרלבנטית ששולם בגינם סכום הגבוה מסכום חיוב הקנס, סה"כ שולם ביתרה סכום של 47,977 ₪

להלן פירוט התשלומים ביתרה לפי שנים:

שנה	מספר דוחות	סה"כ יתרה ב - ₪
2011	335	- 29,702
2012	62	- 13,575
2013	17	<u>- 4,700</u>
	סה"כ	<u><u>-47,977</u></u>

הביקורת דגמה 9 דוחות כדי לבדוק מדוע שולמו ביתרה. להלן ממצאי הבדיקה:

- א. דוח מספר 14300602 מתאריך 02.03.2011. גובה הקנס המקורי הינו 100 ₪ ואילו בפועל שולם 150 ₪. כלומר יתרה של 50 ₪. מבירור שנעשה מול מנהלת החנייה עלה כי מבצע העבירה שילם דו"ח זה ביום 6.6.11. תוספת של חצי מסכום הדו"ח, כלומר סה"כ 150 ₪. מהיסטוריית הדוח ניתן לראות כי מעולם לא נשלחה הודעת תשלום קנס ראשונה ולכן גובה הקנס המקורי לא השתנה. יצוין, כי במועד האמור האחריות על שליחת הודעות תשלום הקנס היתה מוטלת על מזכירת המחלקה.
- ב. דוח מספר 14272108 מתאריך 24.2.2011. גובה הקנס המקורי הינו 100 ₪ ואילו בפועל שולם 155 ₪. כלומר: יתרה של 55 ₪. מבירור שנעשה מול מנהלת מדור חנייה ומטרופארק עלה כי בפועל הקנס הוכפל והצטבר לסכום של 155 ₪ ולכן אין במקרה זה תשלום ביתרה. מקור הטעות הוא בהקלדת נתונים שגויה בעת המעבר מהמערכת הישנה למערכת הנוכחית, מטרופארק.
- ג. דוח מספר 14330708 מתאריך 9.2.2011. גובה הקנס המקורי הינו 100 ₪ ואילו בפועל שולם 500 ₪. כלומר: יתרה של 400 ₪. מבירור שנעשה מול מנהלת מדור חנייה ומטרופארק עלה כי הקנס המקורי היה על סך 500 ₪ ולכן אין במקרה זה תשלום ביתרה. מקור הטעות הינו בהקלדת נתונים שגויה בעת המעבר מהמערכת הישנה למערכת החדשה, מטרופארק.
- ד. דוחות מספר 1436002, 14341507, 14364707, 14349906, 14349401, 14351803, הופיעו בקובץ שנמסר לביקורת, כתשלומים ששולמו ביתרה. מבירור שנעשה מול מנהלת החנייה עלה כי דוחות אלו תוקנו במסגרת עדכונים שגרתיים שנעשים במערכת וכיום כבר לא מופיעים כתשלומי ביתר.

מסקנות

1. נמצא כי מערכת החנייה מכילה דוחות אשר שייכים לתחום איכות הסביבה. הדבר גרם להצגת תשלומים עודפים בסך 4,705 ₪ במערכת החנייה.
2. מנתוני מערכת מטרופארק עולה כי קיימים תשלומים עודפים בסך 47,977 ₪ במערכת, אשר מקורם בטעויות בהסבת הנתונים מהמערכת הישנה וכן בתשלומים עודפים של חייבים.

המלצות

1. יש להקפיד כי התשלומים עבור הדוחות השונים של העירייה יקלטו במערכת בהתאם לנושא אליו הם שייכים על מנת שתתקבל תמונה אמיתית המשקפת את המצב הקיים בכל תחום.

מומלץ כי כלל התשלומים העודפים במערכת יבחנו באופן פרטני על ידי מנהלת החנייה ובמקרים בהם קיימת שגיאה שמקורה בהסבה מהמערכת הישנה יש לשקול תיקון ידני בתמיכה של חברת מטרופארק ובמקרים שבהם קיים תשלום עודף יש להשיב את הכספים לתושב, לאחר קבלת אישורו של מנהל המחלקה החדש (לכשיכנס לתפקידו).

8. אכיפה

כאמור שירותי האכיפה עבור כלל חובות העירייה, וקנסות החנייה בפרט, מנוהלים ע"י חברת מ.ג.ע.ר החל מינואר 9002. שלוש פעמים בשנה, במועדים קבועים, מנהלת החנייה מעבירה לקבלן קובץ של דוחות חלוטים והקבלן אחראי על גבייתם על ידי משלוח הודעות תשלום, ניתוק מדי מים, צווי עיקול בנק, צווי עיקול משכורת, עיקול מטלטלין וכו'.

ממצאים

- 8.1 נמצא כי בתקופה שבין 2102.01.1 – 3102.8.13 (כלומר, 01 חודשים) לא נעשתה כל פעולת אכיפה ע"י הקבלן, מלבד שליחת 28 הודעות תשלום בחודש מרץ 3102. הביקורת פנתה לקבלן על מנת לברר מהי הסיבה שבגינה לא נעשו בתקופה האמורה פעולת אכיפה כלשהן. לא התקבלה כל תשובה עניינית מהקבלן. כמו כן, לא נמצא כל תיעוד לפניות מטעם העירייה אל הקבלן בנוגע לאי ביצוע פעולות האכיפה בתקופה זו.
- 8.2 משיחות שערכה הביקורת עם נציגת מגע"ר עולה כי לא קיימות הנחיות ברורות מהעירייה מהן הפעולות וסדר הזמנים לביצוע פעולות האכיפה. חברת האכיפה קובעת באופן עצמאי מהן הפעולות שיש לבצע ומה לוח הזמנים לביצוען.

מסקנות

1. במהלך התקופה שבין אוקטובר 2102 לאוגוסט 3102 לא נעשתה כל פעולת אכיפה וזאת מבלי שכל הגורמים הרלבנטיים בעירייה (גזברות, מחלקת הכנסות ומחלקת פיקוח) נתנו את דעתם לנושא. הדבר גרם לאובדן הכנסות בכל התקופה וכן הוביל ליצירת פערי זמן ממושכים בין מועד מתן הדוחות למועדי פעולות האכיפה. דבר המסרבל את פעולות האכיפה, מצריך הוצאות בגין דואר רשום נוסף למניעת התיישנות.
2. לא ניתנו הנחיות לחברת האכיפה לעניין הפעולות אותן יש לבצע בגין חייבי דוחות החניה ולוחות הזמנים לביצוע הפעולות הנ"ל. אי מתן הנחיות ברורות לחברת האכיפה גורם לאובדן הכנסות, הימשכות זמן הטיפול בדוחות, ואי ביצוע פעולות האכיפה על ידי החברה באופן אפקטיבי.

המלצות

1. הביקורת סבורה כי יש לבצע בחינה מדוקדקת מדוע חברת האכיפה הפסיקה לבצע פעולות בתקופה שבין אוקטובר 2102 לאוגוסט 3102. במידה ואין מדובר על הנחיה של העירייה, יש לבחון מדוע דבר לא נתגלה על ידי מחלקת הפיקוח, מחלקת הכנסות וגזברות העירייה לשם מניעת הישנות מקרים אלה. במקביל, יש לבצע בירור/ שימוע לחברת האכיפה על אי ביצוע פעולות אכיפה בתקופה הנ"ל.
2. הביקורת ממליצה לגבש נוהל ביקורת ופיקוח על הליכי האכיפה של הקבלן. כחלק מגיבוש הנהלים יש למנות גורם בעירייה שתפקידו יהיה לבקר ולהבטיח את פעילות האכיפה של הקבלן, למנוע הישנות של אי ביצוע פעולות האכיפה, המובילה להתיישנות דוחות.

9. הרשאות משתמשים במערכת מטרופארק

על פי דוח הרשאות של מערכת המטרופארק, קיימים 51 משתמשים בעלי הרשאה למערכת: 7 עובדים של הקבלן, עובד מהנהלת החשבונות, עובד מהמחשוב, מנהלת החנייה, מזכירת המחלקה, התובעת העירונית ומזכירתה, היועץ המשפטי של העירייה, ולעובד נוסף שהיה בעבר ממלא מקום של מנהל המחלקה וכיום הינו פקח רגיל.

ממצאים

- 9.1 כאמור קיימת כיום הרשאה למי שהיה בעבר ממלא מקום של מנהל המחלקה וכיום הינו פקח רגיל.

9.2 נמצא כי לעובדי המחלקה יש הרשאה לתחומים שאינם רלבנטיים להגדרת תפקידם. למשל:

- א. למזכירת המחלקה יש הרשאה במערכת מטרופארק לנושא של דוחות חנייה, זאת על אף שנושא זה אינו חלק מתפקידה. לדוגמא: ביום 3102.01.03 הפיקה המזכירה מהמערכת פלט ריכוז דוחות ותשלומים על שם חייב מסוים.
- ב. למנהלת החנייה יש הרשאה במערכת מטרופארק למערכת של איכות הסביבה, כך על פי דבריה שלה, אף על פי שנושא זה אינו חלק מתפקידה.
- ג. לעובד מחלקת המחשוב יש הרשאה לעדכון ביטול דוחות.

9.3 למנהלת החנייה יש הרשאה לביטול דוחות חנייה, זאת על אף שהסמכות ע"פ חוק נתונה לתובע העירוני בלבד. מנהלת החנייה היא האחראית על הקלדת הדוחות לתוך המערכת לכן יש מקום להפרדה בין תהליך הקלדת הביטול למערכת לבין ההרשאה לפעולה עצמה.

9.4 לא קיים דוח בקרה מובנה במערכת המאפשר למנהל המחלקה בחינה כי הגורם אשר ביצע ביטול של דוח חנייה הינו גורם מורשה.

מסקנות

במערכת מטרופארק קיימות הרשאות עודפות לעובדים שאינם על פי עיקרון ה"צורך לדעת". מצב זה עלול לגרום לביצוע פעולות על ידי גורמים לא מורשים.

המלצות

1. חשוב לבטל מידיית הרשאות של עובדים אשר סיימו את תפקידם או אשר החליפו תפקיד ותפקידים החדש אינו דורש הרשאות אלה, על מנת למנוע מצב בו יתאפשר לבצע פעולות בשמם ללא הרשאה, וכן למנוע מצב בו אותם מורשים יהיו בעלי יכולת לבצע פעולות במערכת שלא במסגרת הגדרת תפקידם.
2. יש לבצע הפרדה בהרשאות כך שלכל עובד תהיה גישה אך ורק לתחום ולפעולות המסוימות שהינן בסמכותו, כך שלא תהיה אפשרות לפעולה על ידי עובד שאיננו מורשה. למשל:
 - א. יש לחסום את גישתה של מנהלת החנייה לתחום של איכות הסביבה ולאפשר לה גישה אך ורק לתחום של דוחות חנייה ובתחום זה לחסום את הרשאתה לביטול דוחות.
 - ב. יש לחסום את גישתה של מזכירת המחלקה לתחום של דוחות חנייה ולאפשר לה גישה לתחום איכות הסביבה בלבד.
 - ג. יש לחסום את גישתו של עובד מחלקת המחשוב לעדכון ערעורים.
3. יש לחסום גישתו של כל עובד במחלקה שההרשאות למערכת אינן דרושות לו לצורך ביצוע תפקידו.

נמסר לביקורת ממנהל מחלקת המחשוב ביום 4102.3.11 כי ההרשאות הרלבנטיות הוסרו בעקבות הליך הביקורת ובהתאם לממצאים שלעיל כבר במהלך חודש פברואר.

10. הטיפול ברכבים נטושים

חוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 4891 מגדיר "גרוטות רכב" כרכב שיצא מכלל שימוש מחמת שהתיישן, שפורק או שנקבע כרכב באובדן גמור, וכן שלד של רכב או חלקים ממנו". סעיף 7 לחוק קובע כי על רשות מקומית לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בגרוטות רכב. על הרשות המקומית לפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור. סעיף 8 לאותו חוק מאפשר לרשות מקומית לסלק גרוטות רכב שהושלכה לאחר שדרשה בכתב מבעלה או מהמחזיק בה לפנותה תוך תקופה שנקבעה בדרישה והוא לא עשה כן, ולאחר שהודעה בדבר כוונתה לסלק את הגרוטאה הודבקה עליה במקום הנראה לעין, 84 שעות לפחות לפני ביצוע הסילוק. אם לא ניתן לזהות את בעלה של גרוטאת הרכב, רשאית הרשות המוסמכת לסלקה אם היא נמצאת באותו מקום לפחות חודש ימים ואם בנסיבות העניין סביר להניח כי בעלה התייאש ממנה מחמת מיעוט שוויה.

ממצאים

- 10.1 עיריית רמלה לא קבעה אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בגרוטאות רכב, זאת בניגוד לחוק שמירת הניקיון תשמ"ד – 4891.
- 10.2 החל מחודש אוקטובר 0102 לא מבוצע במחלקה פינוי של גרוטאות רכב באמצעות גרר. מבדיקת נתוני המוקד העירוני עולה, כי בשנת 3102 הגיעו למוקד כ 002 קריאות בנושא של גרוטאות רכב המהווים מטרד, ובשנת 2102 הגיעו כ-004 קריאות.

מסקנה

אין במחלקה כיום טיפול הולם בכל הנוגע לנושא של גרוטאות רכב. גרוטאות רכב עלולות להוות מפגע מסוכן (למשל: רכב נטוש שמשמש למשחק ילדים).

המלצה

יש צורך בהסדרת נושא גרירת הרכבים הנטושים על ידי המחלקה הן על ידי התקשרות עם קבלן גרירה שיסלק מהרחובות את הרכבים הנטושים והן על ידי קביעת אתרים בהם ניתן יהיה לרכז את הרכבים הנטושים ולטפל בהם.

התייחסות ראש העירייה

הדוח בחן את נושא החניה החל משלב נתינת הדוח ועד הסתעפות הטיפול בדוח כולל קבלת שירותים מקבלן חיצוני. ראש העירייה הנחה את הדרג המקצועי לפעול בהתאם להמלצות הביקורת

אבטחת מידע והגנת הפרטיות

אבטחת מידע והגנת הפרטיות

1. מבוא

בעיריית רמלה מערכות מידע ממוחשבות רבות החיוניות לפעילותה השוטפת. על מנת להבטיח את המשך פעילותה התקינה וכן לצורך שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעי אבטחת מידע, שהם כלל הפעולות והאמצעים הננקטים במטרה להבטיח כי המידע ומערכי המידע היוצרים אותו והמטפלים בו יוגנו מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכי המידע¹. כלומר, יש לפעול להבטחת נגישותו של המידע רק לגורמים המורשים לו, לשמירת הדיוק והשלמות של המידע ושיטות עיבודו, ולהבטחה שהמשתמשים מורשים יוכלו לגשת למידע לפי הצורך.

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר **בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981** (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ובחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.

האגף הבכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסם בספטמבר 2005 "**נוהל מסגרת לאבטחת מידע**" הכולל 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, כגון: קביעת מדיניות ומיפוי מידע; הגורם האנושי ואבטחת המידע; אבטחה לוגית; אבטחה פיזית; גיבוי, שחזור והתאוששות; אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט; אבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד (להלן: "חוברת נהלי המסגרת"). בהתאם לנהלי המסגרת, על תחום אבטחת מידע בגוף ציבורי יהיה מופקד "**הממונה על אבטחת מידע**", ובאחריותו לבקר את הפעילויות הממוחשבות כדי לוודא שהמשרד עומד בדרישות אבטחת המידע שמקורן בחוקים, בתקנות ובנהלים. חוברת נהלי המסגרת אמנם אינה חלה על הרשויות המקומיות, ואולם, יש בה כדי ללמד על התשתית הדרושה לאבטחת המידע ולשמירה על הפרטיות בגופים ציבוריים. וכפי שנכתב במבוא לנהלים אלו, יש לשאוף כי "נהלי המסגרת יהיו לנגד עיני המשרדים במהלך קביעת הנהלים המחייבים".

הביקורת נערכה בהתאם לדרישות חוק הגנת הפרטיות, והנורמות הקבועות בחוברת "נהלי המסגרת" ובנהלים עירוניים, במידה שקיימים. יצוין כי בנוסף לחוברת נהלי המסגרת אשר לפיהם נערך דוח זה קיימים תקני אבטחת של מכון התקנים הישראלי כגון: התקן למערכת ניהול אבטחת המידע ת"י **ISO 27001**, ותקן 7799 המציינים בקרות מחמירות אף יותר מעבר למצוין בחוברת נהלי המסגרת.

הביקורת מבקשת לציין כי תפקיד הממונה על אבטחת המידע מוטל ברשויות המקומיות (רמת גן, ראשון לציון ועוד...) על מנהל מערכות המידע, היות והוא הגורם המקצועי ביותר בתחום מערכות המידע ואבטחת המידע. מדיניות אבטחת המידע אשר מיושמת על ידי המנהל צריכה להיות מאושרת על ידי הנהלת העירייה. אף מבקר המדינה בדוח ביקורת משנת 2014 "בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות" מציין כי: "**הנהלים המובאים**

באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות.

1 הגדרת "אבטחת מידע" מופיעה בחוברת "נהלי המסגרת" של משרד ראש הממשלה, נוהל מס' 1.

תמצית ממצאים והמלצות

- 1 אין הגדרה ומינוי לתפקידים הנדרשים לצורך אבטחת המידע בארגון.
- 2 בניגוד לרשויות אחרות, לא נעזרת המחלקה בשירותי חברות המתמחות בתחום אבטחת המידע לשם קבלת ייעוץ שוטף למחלקה.
- 3 הביקורת מעירה כי נכון לחודש 12/2014 לא קיים במחלקה מסמך מדיניות בנושא אבטחת מידע וכן נהלים אשר ינחו את המחלקה בעבודתה.
- 4 בידי מנהל המחלקה לא קיימת תכנית עבודה שנתית לתחום אבטחת המידע, תכנית זו אמורה לכלול היבטים כספיים, ארגוניים, מדיניות שירות למשתמשים, רכישת תוכנות מרכזיות למחלקה ועוד.
- 5 נמצא כי המחלקה לא ערכה סקרי סיכונים בתחום אבטחת מידע בעירייה בשנים 2013-2014. נמצא כי לא נערכות ביקורות בתחום אבטחת המידע על ידי מנהל התשתיות או מנהל המחלקה בתחום היבטי אבטחת המידע, הן בתחום התשתיות והן בתחום היישומים. ביניהם: מערכת הנהלת חשבונות, שכר, היתרי בנייה ועוד.
- 6 לא קיים ממשק בין מחלקת משאבי אנוש למחלקת מערכות המידע אשר מגדיר מהם המערכות להם צריכה להיות לעובד הרשאות, מהי רמת ההרשאה בכל מערכת, מתן סיסמא ראשונית, ועוד.
- 7 נמצא כי לא מועבר טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש למחלקה, לשם הסרת כלל הרשאות העובדים שעזבו וכן לא קיים טופס לעובדים שניודו בתוך העירייה ויש להתאים את הרשאותיהם לתפקיד החדש.
- 8 לא נמצא תיעוד כי אכן הסרת הרשאות למשתמשים לא פעילים מבוצעת על ידי מנהל המחלקה.
- 9 בשנים 2013-2014 לא בוצעו הדרכות למשתמשים ואף מוקדם יותר, כמוכן לא נשלחים עדכונים באמצעות הדואר לכלל עובדי העירייה כפי שמקובל ברשויות אחרות.
- 10 כמות התווים בהם מחויב המשתמש בעת הזנת הסיסמא לרשת (4 תווים) נמוכה מכמות התווים הנדרשת על פי הנוהל.
- 11 לא קיימת שמירה של 4 דורות סיסמאות במערכת מטרופולינט.
- 12 ברשת המשתמשים ובמערכת מטרופולינט לא בוצע אילוץ החלפת סיסמא כלל במשך השנים האחרונות וזאת למרות שבהתאם לנוהל מסגרת יש צורך להחליף סיסמא כל 90 יום. מערכת מטרופולינט מכילה נתונים כספיים ופרטי תושבים רגישים, קיים סיכון כי גורם לא מורשה יתחקה אחר סיסמת המשתמשים ויבצע פעולות בעלות משמעות כספית במערכת זו. כגון: שינוי פרטי חשבון בנק, שינוי נתוני ארנונה, עדכון פרטי ספק ועוד. כמו כן רשת המשתמשים מכילה מסמכים מסווגים כגון: גיליונות אלקטרוניים של וועדות השמה, פרטי מטופלי רווחה ועוד.
- 13 לא קיימת נעילה של תחנת המשתמש ברשת באופן מובנה על גבי שרתי הקבצים כפי שמקובל ברשויות אחרות, בהם לאחר פרק זמן של כ- 15 דקות ננעלת התחנה וקיים צורך להזין שוב את שם המשתמש והסיסמא.

- 14 בעירייה אין הגדרה לאירועי אבטחה/פעילויות חריגות (כגון: טעויות חוזרות בכניסה למערכת, פעילות בשעות הלילה וכו').
- 15 כיום לא נשמרים בעירייה לוגים, חשיבות לוגים אלו להתחקות אחר פעולות לא מורשות שביצעו עובדי המחלקה בעלי ההרשאה הגבוהה, כניסות ספקים למאגרי העירייה ועוד.
- 16 נמצא כי המחלקה אינה מבצעת כל בקרה / ניטור אחר פעולות וכניסות הספקים למאגרי המידע המרכזיים של העירייה. זאת בניגוד לרשויות אחרות בהם המחלקות מבצע ניטור, זיהוי הספקים מתבצעים באמצעים רכיבים אבטחת מידע ייעודיים להתחברות מרחוק.
- 17 לא קיים נוהל עירוני המציין מהו אופן התחברות ספקים מחוץ לעירייה, קרי, מהו אופן ההתחברות, מהו הניטור המבוצע בגין התחברות זו, מי הם הגורמים העירוניים אשר אמורים לאפשר התחברות זאת ועוד.
- 18 חדר המחשב אינו מכיל את כלל היבטי האבטחה הפיסית הראויים על מנת להגן על מערכות המידע המאוחסנים בו ביניהם: גנרטור, רצפה צפה, קודן כניסה. בנוסף יצוין כי מספר פעמים בהם ביקרה הביקורת במחלקה דלת הכניסה לחדר המחשב הייתה לא נעולה וקיים חשש של פגיעה במאגרי המידע של העירייה ובמערכות התפעוליות. יש לציין כי הקודן בדלת הכניסה למחלקה אינו עונה על הצורך של קוד כניסה לחדר המחשב.
- 19 היות ולא קיים סיווג של מאגרי המידע בעירייה, לא ניתן להבחין בין מיקרים בהם העברת מידע באמצעות דיסק נייד הינה של מידע מסווג אם לאו, לפיכך כלל המידע המבוצעת כיום באמצעות דיסק נייד עומדת בסתירה לנוהל 31.
- 20 הביקורת מצאה כי מנהל הרשת לוקח לביתו קלטת גיבוי ידנית ואינו נעזר לאחסון הקלטות באחת משלושת הכספות הבאות: 2 כספות המצויות בגזברות, וכן כספת המצויה במקלט העירייה כפי שנקבע בנוהל מס' 28. מנהל המחלקה דיווח כי לאור הממצא הנחה כי קלטת הגיבוי תאוחסן בכספת העירייה.
- 21 לא קיימת במחלקה תוכנית התאוששות מאסון.
- 22 לא נמצא כל תיעוד כי בוצעו בשנים 2013-2014 תרגולים בנושא התאוששות מאסון כפי שמחויב נוהל מס' 28. יצוין כי תיעוד של התרגיל הינו חיוני על מנת לוודא כי נערך שיחזור מקלטות לכלל המערכות הקריטיות של הארגון.
- 23 אתר הגיבוי אינו מכיל את כלל התוכנות המצוי בחדר מחשב הייצור, ובמחלקה לא קיימת רשימה עדכנית של הגרסאות המצויות בחדר הייצור לעומת הגרסאות המצויות באתר החלופי.
- 24 נמצא כי, נכון לחודש דצמבר 2014, ניתן על ידי כל אחד מן המשתמשים להתקין תוכנת השתלטות מרחוק בתחנתו האישית, ומתן סיסמא קצרה בת 8 ספרות לגורם מחוץ לעירייה אשר אף הוא מתקין את תוכנת ההשתלטות ובכך הגורם החיצוני מתחבר ללא כל בקרה או רישום הפעולות המבוצעות על ידו כאילו הוא המשתמש עצמו.
- 25 לא קיים במחלקה נוהל המתייחס למי מבעלי התפקידים בעירייה תהיה הרשאה לצפייה באתרי אינטרנט ייחודיים כגון: Facebook, תחנות רדיו ועוד, לעומת יתר המשתמשים אשר, לדעת הביקורת, צריכים להיות חסומים לנתונים אלו מאחר ואין בהם צורך במהלך העבודה.

המלצות:

- 1 מינוי בעלי תפקידים בתחום אבטחת המידע כנדרש בנוהל 1 לחוברת נהלי המסגרת: "גורם ניהולי בכיר" שלו יהיה כפוף הממונה על אבטחת מידע.
- 2 המחלקה תשקול קבלת ייעוץ מקצועי בתחום אבטחת המידע מחברה המתמחה במתן שירותי ייעוץ בתחום זה.
- 3 מדיניות העירייה בנושא אבטחת מידע תעוגן במסמך מדיניות רשמי של המחלקה.
- 4 מנהל המחלקה יכין תכנית עבודה שנתית, אשר תכיל בין היתר את ההיבטים הבאים: פירוט כלל ההיבטים הכספיים, ארגוניים, מדיניות שירות למשתמשים, רכישות תוכנות מרכזיות למחלקה ועוד.
- 5 על מנהל המחלקה לערוך סקרי סיכונים וביקורות בתחום אבטחת המידע לשם מיפוי כלל חשיפות העירייה בתחום התשתיות והיישומים.
- 6 מומלץ כי משתמשים חדשים ייפתחו אך ורק לאחר קבלת טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש המגדיר מהם המערכות להם צריכה להיות לעובד הרשאות, מהי רמת ההרשאה בכל מערכת, מתן סיסמא ראשונית, ועוד.
- 7 מומלץ כי עובדים שעוזבים יוסרו ממערכת ניהול המשתמשים (Active Directory) ומכלל היישומים הרלוונטיים לעובדים אלו, אך ורק לאחר קבלת טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש המגדיר מהם היישומים אשר בגינם יש לבצע הסרה.
- 8 מנהל המחלקה יבצע אחת לרבעון הקפאה של משתמשים במערכת ניהול המשתמשים, למשתמשים אשר לא ביצעו כניסה לרשת. פעולה זו תתועד על ידי המנהל.
- 9 מומלץ כי מנהלי המחלקה יערוך הדרכות תקופתיות למשתמשים אחת לחציין בנוסף לשליחת חומרים בתחום אבטחת המידע באמצעות הדואר האלקטרוני לשם העלאת מודעות המשתמשים לנושא זה. כפי שמקובל ברשויות אחרות.
- 10 יש לחייב את המשתמש הנכנס לרשת התקשורת בהזנת 6 תווים כפי שמצויין בנוהל מס' 13, כמוכן יש להגדיר אילוף סיסמא למשתמשים ברשת של 90 יום.
- 11 יש לפנות לספק המספק תמיכה למערכת מטרופולינט בדרישה כי מדיניות הסיסמאות בכניסה למערכת תבצע שמירה של 4 דורות סיסמאות ואף תאלץ את המשתמש בהחלפת סיסמא כל 90 יום.
- 12 מנהל המחלקה יאסור על עובדי המחלקה הסרת אכיפת מדיניות הסיסמאות ממשתמשים, אשר פונים בדרישה למחלקה לשם אי אכיפת מדיניות סיסמאות על משתמשים. כמו כן יבוצע אילוף החלפת סיסמא לכלל המשתמשים ברשת ובמערכת מטרופולינט.
- 13 תבוצע נעילה של תחנת המשתמש ברשת באופן מובנה באמצעות אכיפת הנושא בשרתי העירייה כפי שמקובל ברשויות אחרות. הדבר חיוני בעיקר במחלקות בהם קיים מידע רגיש וקיים חשש שגורם לא מורשה יצפה במידע בזמן שהמשתמש עזב את התחנה.

- 14 על מנהל המחלקה להגדיר במסגרת נהלי המחלקה, מהו אירוע אבטחת מידע, מהן הסנקציות בגין אירוע זה, מהם הכלים אשר ניתן לאתרו.
- 15 יש ליישם הליך בקרה אחר אירועי אבטחה מידע מרכזיים באמצעי כלים אשר יאפשרו ניטור פעולות כגון: כניסה ספקים, כניסת משתמשים בשעות חריגות, ניסיונות התחקות אחר סיסמאות, ניטור פעולות של משתמשים בעלי הרשאות גבוהות ועוד.
- 16 יש ליישם כלי ניטור המציגים בפני מנהל המחלקה מיהם הגורמים אשר התחברו, מהם הפעולות שביצעו, שעת כניסה, שעת יציאה ועוד.
- 17 יישום נוהל עירוני המציין מהו אופן התחברות ספקים מחוץ לעירייה ומהם אמצעי הבקרה הנדרשים לכך.
- 18 מנהל המחלקה ייפנה להנהלת העירייה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2015 ליישום היבטי אבטחת מידע בסיסיים בחדר המחשבים, חדר זה מכיל ציוד יקר ומידע רגיש וקיים חשש כי ללא אמצעי בקרה חיונים הציוד והמידע עלולים להינזק.
- 19 יש לאסור שימוש בדיסק נייד לשם העתקת המידע עד לסיום סיווג מאגרי העירייה.
- 20 מנהל המחלקה ינחה את כלל עובדי המחלקה כי אין להוציא קלטות מחוץ למשרד העירייה. כמו כן מנהל המחלקה יפנה בדרישה למחלקת רכש לשם רכישת כספת חסינה מאש לשמירת הקלטות.
- 21 מנהל המחלקה יעגן את מדיניות העירייה לנושא התאוששות מאסון בנוהל עבודה, נוהל זה יהווה חלק מתוכנות המשכיות עסקית כללית של העירייה.
- 22 מנהל המחלקה יערוך ניסוי לתוכנית התאוששות מאסון אחת לשנה. שמחויב על פי נוהל מס' 28.
- 23 מנהל המחלקה יערוך מסמך המציג את כלל השרתים באתר הראשי לעומת כלל השרתים המצויים באתר הגיבוי כולל התייחסות לעדכוני התוכנה הקיימים ב- 2 האתרים.
- 24 יש למנוע מן המשתמשים הורדת תכונות השתלטות מרחוק ע"י כלי בקרה אשר ימנעו הורדה ואף שימוש בתוכנות אלה.
- 25 הנהלת העירייה תקבע מהי מדיניות העירייה בנושא שימוש ברשת האינטרנט והגלישה לאתרים ייחודיים. ניתן לאפשר השתמשות באתרים ייחודיים לבעלי תפקיד להם יש צורך באתרים אלו במהלך עבודתם.

2. רקע

מחלקת המיחשוב (להלן: "המחלקה") נכון למועד הביקורת כוללת את העובדים הבאים: מנהל מחלקה, מזכירה, מנהל רשת, טכנאי תקשורת, רכז מיחשוב, ו- 2 טכנאי של מוסדות חינוך. להלן תקציב המחלקה לשנים 2011-2013, מנהלת אגף החינוך אחראית על מחלקת המיחשוב:

עיריית רמלה תקציב מחשוב לשנים 2011-2013				
מס' כרטיס	שם כרטיס	ביצוע 2013	ביצוע 2012	ביצוע 2011
1616000110	אוש הדרכה	768,866	741,129	686,352
1616000130	שעות נוספות	112,009	108,697	103,911
1616000420	תיקוני בניין	2,529	1,614	1,708
1616000431	מאור כוח וחימום	11,052	10,861	9,102
1616000470	ציוד משרדי מתכלה		1,300	523
1616000510	כיבוד ואירוח	1,191	1,187	407
1616000531	הוצ רכב ליסינג	43,186	43,382	43,638
1616000540	הוצאות תקשורת	29,795	35,913	9,244
1616000570	אוטומציה	684,214	648,749	579,392
1616000730	הוצאות רכב תפעולי	42,466	45,915	231
1616000750	עבודות קבלניות	27,496	35,764	43,000
1616000759	משאבי אנוש-שכ"ע	8,162	6,091	6,100
1616000780	מיחשוב-מח' העירייה	<u>91,783</u>	<u>238,381</u>	<u>239,583</u>
סה"כ		<u>1,822,749</u>	<u>1,918,982</u>	<u>1,723,193</u>

3. עבודת הביקורת

1. הביקורת נערכה בחודשים יוני עד דצמבר 2014 ומטרתה הייתה לבחון את היבטי אבטחת המידע במערכות העירוניות.
2. הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות עם מנהלת אגף החינוך, מנהל המיחשוב העירוני (להלן - **מנהל המחלקה**) ועובדי המחלקה.
 - ב. שלפת דוחות ונתונים משרתי העירייה.
 - ג. סיור בחדר השרתים.

4. פירוט הממצאים

4.1 מבנה ארגוני, קביעת מדיניות ומיפוי מידע

4.1.1 מבנה ארגוני

נוהל מס' 4 בחוברת נהלי המסגרת, שנושאו "גורמי אבטחת מידע- הגדרות ותפקידים" (להלן: "נוהל מס' 4") מציע 7 בעלי תפקידים במבנה הארגוני ליישום אבטחת המידע: "גורם ניהולי בכיר", שיהיה בעל האחריות ליישום הנהלים; "גורם מכוון", שהוא ועדת היגוי שתפקידה בין היתר המלצה על קווים מנחים ואישור נהלים; "גורם ניהולי אבטחתי", המכונה גם "הממונה על אבטחת מידע", תפקידו לכוון את בעלי התפקידים ואת משתמשי הקצה לפעול על פי נהלי אבטחת המידע, והוא מוסמך ליזום ולהטמיע נהלים ולערוך ביקורת.

ממצאים:

- 26 אין הגדרה ומינוי לתפקידים הנדרשים לצורך אבטחת המידע בארגון, כנדרש בנוהל 1 לחוברת נהלי המסגרת. כך לדוגמה, אין "גורם מכוון" (ועדת היגוי לעניין אבטחת מידע), ואף לא הוגדר "גורם ניהולי בכיר" שלו יהיה כפוף הממונה על אבטחת מידע. למרות אי מתן המינוי הרשמי הביקורת מציינת כי ברשויות אחרות כגון: ראשל"צ ורמת-גן מנהל מחלקת המחשוב הינו ממונה אבטחת המידע.
- 27 בניגוד לרשויות אחרות, לא נעזרת המחלקה בשירותי חברות המתמחות בתחום אבטחת המידע לשם קבלת ייעוץ שוטף למחלקה.

המלצות:

- 26 מינוי בעלי תפקידים בתחום אבטחת המידע כנדרש בנוהל 1 לחוברת נהלי המסגרת: "גורם ניהולי בכיר" שלו יהיה כפוף הממונה על אבטחת מידע.
- 27 מנהל המחלקה יערוך ביקורות יזומות בתחום אבטחת המידע הן בתחום התשתיות והן בתחום היישומים.
- 28 המחלקה תשקול קבלת ייעוץ מקצועי בתחום אבטחת המידע מחברה המתמחה במתן שירותי ייעוץ בתחום זה.

תגובת המבוקר לממצאים:

- 1 נוהל מסגרת מס' 1 עמ' 4 " מבנה ארגוני של ניהול ויישום אבטחת המידע " מגדיר שבעה בעלי תפקידים למינוי בארגון. בעיריית רמלה לא נקבעה מדיניות הנהלה בנושא ולא מונו בעלי תפקידים ע"י ההנהלה. הנחת הביקורת כי מנהל מחלקת מחשוב הינו הממונה על אבטחת המידע, כפי שמבוצע בעיריות ראש"צ ורמת-גן, סותרת את עקרונות נהלי המסגרת (כפי שפורט לעיל).
- 2 המחלקה ביקשה בעבר ונדחתה בנימוק של היעדר תקציב.

תגובת המבוקר להמלצות:

- 1 נכון שיהיה, נדרש ליישום ע"י הנהלת העירייה.
- 2 יחד עם זאת כפי שמצוין בנוהל מס' 1 בנהלי המסגרת, אחד מבעלי התפקידים הנדרשים למינוי הינו "אחראי לביקורת" (סעיף ז' עמ' 5) " אחראי לביקורת –מבקר הפנים של המשרד אחראי על קיום ביקורת של אופן היישום בפועל של המדיניות ושל הנהלים הפנימיים לאבטחת המידע".

הערת הביקורת בתגובה:

הביקורת מבקשת לציין כי תפקיד הממונה על אבטחת המידע מוטל ברשויות המקומיות (רמת גן, ראשון לציון ועוד..). על מנהל מערכות המידע, היות והוא הגורם המקצועי ביותר בתחום מערכות המידע ואבטחת המידע. מדיניות אבטחת המידע אשר מיושמת על ידי המנהל צריכה להיות מאושרת על ידי הנהלת העירייה. אף מבקר המדינה בדוח ביקורת משנת 2014 "בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות" מציין כי: "הנהלים המובאים באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות.

4.1.2 מדיניות ונהלי אבטחת מידע

נוהל מס' 1 בחוברת נהלי המסגרת, שנושאו "קביעת מדיניות אבטחת מידע רגיש ומערכי מידע בממשלה ומוסדותיה" (להלן: "נוהל מס' 1"), קובע כי יש להכין "מסמך מדיניות אבטחת המידע הרגיש ומערכי המידע" ולהטמיעו בקרב כל העובדים.

ממצאים:

- 1 הביקורת מעירה כי נכון לחודש 12/2014 לא קיים במחלקה מסמך מדיניות בנושא אבטחת מידע.
- 2 בידי מנהל המחלקה לא קיימת תכנית עבודה שנתית לתחום אבטחת המידע, תכנית זו אמורה לכלול היבטים כספיים, ארגוניים, מדיניות שירות למשתמשים, רכישת תוכנות מרכזיות למחלקה ועוד.
- 3 לא קיים נוהל עירוני לאבטחת מידע אשר מגדיר את תפקידיהם ותחומי אחריותם של בעלי התפקידים כאמור במסגרת המבנה הארגוני לאבטחת מידע.

המלצות:

- 1 מדיניות העירייה בנושא אבטחת מידע תעוגן במסמך מדיניות רשמי של המחלקה.
- 2 מנהל המחלקה יכין תכנית עבודה שנתית, אשר תכיל בין היתר את ההיבטים הבאים: פירוט כלל ההיבטים הכספיים, ארגוניים, מדיניות שירות למשתמשים, רכישות ותכנות מרכזיות למחלקה ועוד.
- 3 מנהל המחלקה יכין מסמך מדיניות אבטחת מידע הכולל נהלי עבודה במחלקת מחשוב, אשר יתייחס לכלל תחומי אבטחת המידע כפי שקיימים בחוברת נהלי המסגרת.

תגובת המבוקר:

- 1 כתיבת מדיניות של מחלקת מחשוב לא מהווה מענה לנדרש בהגדרת "המידע", המידע אינו מצוי רק במערכות המידע, וכדי לתת מענה מקיף הכולל אבטחת מידע באשר היא וכפי שהוגדר בנהלי המסגרת נדרש להגדיר ממונה על אבטחת מידע, כמו כן כפי שהוגדר בנוהל מס' 1 לנוהל המסגרת "מנהל מערכות המידע ומנהל התקשורת" הינו גוף ביצוע האחראי על יישום על פי נהלים שקבעה הנהלת המשרד."
- 2 מחלקת מחשוב מכינה ופועלת על פי תכנית עבודה שנתית ותוכניות של עיריית רמלה. התוכנית מציפה פערים בתחום מערכות המידע, רענונים ושינויים נדרשים. יישום התוכנית מבוצע עפ"י מדיניות התקציב והתעדוף של הנהלת העירייה.
- 3 ממונה אבטחת המידע והמנמ"ר יכתבו נהלים הנגזרים ממדיניות אבטחת המידע של עיריית רמלה.

הערת הביקורת בתגובה:

- 1 מסמך מדיניות הינו אמצעי בקרה אשר נועד להכיל את כוונת העירייה בנושא אבטחת מידע, וכמו כן לגרום לעובדי העירייה לאכוף אותו בהתאם להחלטת ההנהלה. על מנהל המחלקה לפעול ליצירת מסמך מדיניות אשר מהווה בסיס לכלל פעילות העירייה בנושא אבטחת מידע כפי שמקובל ברשויות אחרות.
- 2 אכן קיימת תכנית עבודה שנתית לתחום מערכות מידע, הכולל שדרוג שרתים, רכישת תחנות וכו', אך תכנית זאת לא מכילה כל התייחסות לתחום אבטחת מידע כפי שמועלה בדוח זה.

4.1.3 מיפוי ורישום מאגרי מידע

4.1.3.1 סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות מחייב רישום בפנקס מאגרי המידע במשרד המשפטים של מאגר מידע "של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23". סעיף 23 קובע כי גוף ציבורי הוא, בין היתר, "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין". דהיינו מאגרי מידע של רשות מקומית חייבים ברישום בפנקס.

ממצאים :

1 נמצא תקין - העירייה הגישה למשרד המשפטים את רשימת כלל מאגרי המידע שברשותה לשנת 2013.
 נוהל מס' 2 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "מיפוי וסיווג מידע רגיש ומערכי מידע", (להלן: "נוהל מס' 2") ממליץ למפות את כל מאגרי המידע למיניהם.
 כל זאת על פי שני סוגים עיקריים של רגישויות:
 א. סודיות / חיסיון
 ב. חיוניות (שמירת הזמינות, השלמות, האמינות והשרידות של המידע)
 פעילות זו, של מיפוי וסיווג, הנה אבן-דרך ותנאי סף להמשך כל עשייה, בתחום מערכי המידע בארגון.

ממצאים :

נמצא כי העירייה לא ביצעה סיווג של כלל מאגרי המידע בהתאם לנוהל מס' 2.

המלצות :

על מנהל המחלקה לערוך סיווג של כלל מאגרי המידע בהתאם לנוהל מס' 2.

תגובת המבוקר :

אכן בהתייחס לעובדה שטרם ניתנה מדיניות בנושא על ידי הנהלת העירייה ומדובר בנהלים שלא הוחלט ליישם בעירייה ואף אינם מחייבים את העירייה.

הערת הביקורת :

ראה התייחסות הביקורת בנושא אחריות וכן התייחסות מבקר המדינה לסוגיה בסעיף 4.11 לדוח זה.

4.1.2.3 נוהל מס' 2 ממליץ לסווג את מאגרי המידע, באמצעות "ועדת סיווג", לפי פרמטר של סודיות ושל חיוניות. רמות הסיווג ינועו בין "בלתי מסווג" (בלמ"ס) לבין "חסוי ביותר". כמו כן נקבעו בסעיף 12 לנוהל העירוני הוראות מפורטות לעניין סיווג המידע: לפי הנוהל, המידע יסווג לארבע דרגות – גלוי, רגיל, מוגבל ורגיש. כמו כן ינוהל רישום של המסמכים הרגישים (כשהרישום הזה בעצמו יהיה רגיש).

ממצאים:

1 נמצא כי העירייה לא ביצעה סיווג של המערכות לפי רגישותן. יצוין כי מונו "בעלים" לכל המערכות.

המלצות:

1 על מנהל המחלקה לערוך סיווג של כלל מאגרי המידע בהתאם לנוהל מס' 2.

ביקורות סקרי סיכונים

נוהל מס' 3 בחוברת נהלי המסגרת דן ב"סקרי סיכונים – ניהול והערכה" (להלן: נוהל מס' 3). הנוהל ממליץ להעריך סיכונים כשלב מקדים בתהליך עיצוב מדיניות אבטחת מידע. תוצאות ההערכה יסייעו לקבוע מהן פעולות האבטחה שראוי לנקוט, וישמשו כאמצעי לקביעת קדימויות להקצאת המשאבים. נוהל מס' 10 קובע כי "ממונה על אבטחת מידע יבצע ביקורת בתחום אחריותו המקצועית".

ממצאים:

1 נמצא כי המחלקה לא ערכה סקרי סיכונים בתחום אבטחת מידע בעירייה בשנים 2013-2014. נמצא כי לא נערכות ביקורות בתחום אבטחת המידע על ידי מנהל התשתיות או מנהל המחלקה בתחום היבטי אבטחת המידע, הן בתחום התשתיות והן בתחום היישומים. ביניהם: מערכת הנהלת חשבונות, שכר, היתרי בנייה ועוד.

המלצות:

1 על מנהל המחלקה לערוך סקרי סיכונים וביקורות בתחום אבטחת המידע לשם מיפוי כלל השיפוט העירייה בתחום התשתיות והיישומים.

4.2 הגורם האנושי ואבטחת המידע**4.2.1 קליטת עובדים חדשים**

על מנת להפחית טעויות אנוש או שימוש לרעה במידע שנאגר במשרד, נושאי אבטחת מידע ושמירת הסודיות צריכים להיות מטופלים כבר בשלב גיוס העובד. נוהל מס' 6, הדן בנושא "תנאי העסקת העובד יציינו את אחריותו של העובד לאבטחת מידע. אם אפשר, האחריות תהיה תקפה למשך תקופה מוגדרת לאחר גמר העסקתו במשרד. יפורט גם איזו פעולה יש לנקוט במקרה שהעובד אינו מציית לדרישות האבטחה. הזכויות והחובות של העובד בנושא אבטחה, כגון על פי שמירת דיני זכויות יוצרים והחקיקה בנושא הגנת נתונים, יובהרו ויכללו בין תנאי העסקתו... אם אפשר, תנאי ההעסקה יכללו גם הצהרה שאחריות חלה על העובד גם מחוץ לכותלי המשרד וגם מעבר לשעות העבודה הרגילות, כגון במקרה של עבודה בבית".

ממצאים:

- 1 לא קיים תצהיר סודיות לכלל העובדים המסביר מהם חובות העובד בכל הקשור לאבטחת המידע בתחנות העבודה, ובסביבת העבודה בכלל.
- 2 לא מתקיימות הדרכות לעובדים חדשים.
- 3 לא קיים ממשק בין מחלקת משאבי אנוש למחלקת מערכות המידע אשר מגדיר מהם המערכות להם צריכה להיות לעובד הרשאות, מהי רמת ההרשאה בכל מערכת, מתן סיסמא ראשונית, ועוד.

המלצות:

- 1 מומלץ כי טרם הקמת המשתמש ברשת יגיע העובד החדש למזכירות המחלקה לשם חתימה על תצהיר סודיות אשר יסביר את כלל היבטי אבטחת המידע הנוגעים לסביבת עבודתו, במועד זה אף יזכה העובד החדש להדרכה קצרה בתחום אבטחת המידע מאחד מעובדי המחלקה.
- 2 מומלץ כי משתמשים חדשים ייפתחו אך ורק לאחר קבלת טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש המגדיר מהם המערכות להם צריכה להיות לעובד הרשאות, מהי רמת ההרשאה בכל מערכת, מתן סיסמא ראשונית, ועוד.

תגובת המבוקר:

- 3 נוהל מס' 6 בנהלי המסגרת מגדיר "מנהל מח' כ"א יישא באחריות להחתמת עובדי המשרד "ומכאן שסעיפים 1 ו 2 בדו"ח הביקורת ממצאים עמ' 7 מופנים למחלקת משאבי אנוש בעירייה.
- 4 מחלקת המחשוב פנתה בנושא מס' פעמים למחלקת משאבי אנוש להיות חלק מ "טופס הטיולים" של עובד הנקלט בעירייה או עוזב את העירייה ולהתעדכן מבעוד מועד לגבי שינויים במצבת העובדים ע"מ להיערך בהתאם.

תגובת מנהל משאבי אנוש:

המלצות הביקורת מקובלות.

4.2.2 הסרת הרשאות לעובדים שעזבו

נוהל מס' 13 קובע עוד כי "עזיבת עובד... או העברתו לתפקיד אחר, תועבר מיידית לידיעת מנהל היישום, וזה יבטל את הרשאות הגישה של העובד. אחריות הדיווח חלה על הממונה הישיר ו/ או מנהל יחידת משאבי אנוש בארגון".

ממצאים:

1 נמצא כי לא מועבר טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש למחלקה, לשם הסרת כלל הרשאות העובדים שעזבו וכן לא קיים טופס לעובדים שנוידו בתוך העירייה ויש להתאים את הרשאותיהם לתפקיד החדש. להלן מספר דוגמאות לעובדים אשר עזבו את העירייה אך עדיין בעלי הרשאה ברשת המקומית:

שם העובד	תאריך עזיבה
ש.ב.	1/10/2014
ח.ט.	27/09/2014

המלצות:

1 מומלץ כי עובדים שעוזבים יוסרו ממערכת ניהול המשתמשים (Active Directory) ומכלל היישומים הרלוונטיים לעובדים אלו, אך ורק לאחר קבלת טופס ייעודי ממחלקת משאבי אנוש המגדיר מהם היישומים אשר בגינם יש לבצע הסרה.

תגובת מנהל משאבי אנוש:

המלצת הביקורת מקובלת.

4.2.3 הסרת הרשאות למשתמשים שאינם פעילים

נוהל מס' 13 (עמ' 43) כי: "אחת לרבעון תתבצע פעילות ביטול או הקפאת משתמשים שלא עשו שימוש במשאבי המחשוב, במשך תקופה שתוגדר בזמן הבדיקה. על יחידת כוח אדם להודיע מיד למנהל המחשוב על עזיבת כל עובד".

ממצאים:

לא נמצא תיעוד כי אכן פעולה זו מבוצעת על ידי מנהל המחלקה.

המלצות:

מנהל המחלקה יבצע אחת לרבעון הקפאה של משתמשים במערכת ניהול המשתמשים, למשתמשים אשר לא ביצעו כניסה לרשת. פעולה זו תתועד על ידי המנהל.

תגובת המבוקר:

הדבר נובע מעצם העובדה שמחלקת משאבי אנוש לא מדווחת לגבי שינויים בכ"א ברשות כמו כן במקרים בהם עובדים שסיימו לעבוד בעירייה מקבלים במהלך חופשת ההסתגלות אפשרות לעבוד עם כתובת המייל מול הסמארטפונים שלהם.

4.1.4 הדרכת משתמשים

נוהל מס' 8 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "מודעות, הדרכה, הטמעה והסברה", ממליץ כי המשתמשים יקבלו הדרכה בנושא נהלי אבטחה, וכי פעילות ההדרכה תקבל תקציב הולם. הנוהל דן בהדרכה לעובדים חדשים, בהדרכה שנתית ו"פעילות של רענון": "ההדרכה תכלול דרישות אבטחה, מחויבויות על פי החוק ובקורות של המשרד, וכן הדרכה לשימוש נכון באפשרות לעיבוד מידע, כגון נהלי כניסה למערכת, שימוש בחבילות תוכנה, כל זאת לפני מתן הרשאת גישה למידע או לשירותים". כמו כן, "פעם בשנה תתבצענה פעילויות הדרכה בנושא אבטחת מידע לקבוצות עובדים, משתמשי מחשב ו/או לקבוצות להן נגיעה למידע...במהלך השנה תתבצע פעילות של ריענון להגברת המודעות האבטחתית".

ממצאים:

- 1 בשנים 2013-2014 לא בוצעו הדרכות למשתמשים ואף מוקדם יותר, כמוכן לא נשלחים עדכונים באמצעות הדואר לכלל עובדי העירייה כפי שמקובל ברשויות אחרות.

המלצות:

- 1 מומלץ כי מנהלי המחלקה יערוך הדרכות תקופתיות למשתמשים אחת לחציין בנוסף לשליחת חומרים בתחום אבטחת המידע באמצעות הדואר האלקטרוני לשם העלאת מודעות המשתמשים לנושא זה. כפי שמקובל ברשויות אחרות.

תגובת המבוקר:

- 1 סעיף זה בדו"ח הביקורת מפנה לנוהל מס' 6 בנהלי המסגרת. בנוהל מס' 6 מוגדר כי האחראי על ביצוע הנוהל הינו "ממונה אבטחת המידע יישא באחריות לביצוע הנחיות נוהל זה " כאמור מנהל מח' מחשוב שהוא מנהל מערכות המידע אינו הממונה על אבטחת המידע.
- 2 יצוין כי בהדרכה עם כניסת מערכת חדשה או ריענון שינוי במערכת מועברת הדרכה אישית/קבוצתית לבעלי התפקידים תוך הצגת הכלים האבטחתיים הנוגעים לאותו יישום.

הערת הביקורת בתגובה:

- ראה התייחסות הביקורת בנושא אחריות וכן התייחסות מבקר המדינה לסוגיה בסעיף 4.11 לדוח זה.
- נוהל מס' 8 בחוברת נהלי המסגרת מתייחס להדרכה במגוון נושאים בתחום אבטחת מידע אף מעבר להדרכה תפעולית במקרה של החלפת מערכת.

4.3 אבטחה לוגית

4.3.1 ניהול סיסמאות, בקרה ופיקוח

לפי בנוהל מס' 13 "לא יתאפשר לעבור מיישום ליישום... אלא דרך התפריט הראשי ומערכת הסיסמאות". נוהל מס' 13 להלן הוראות הנוהל מול מדיניות הסיסמאות כפי שהיא מוגדרת ברשת:

מדיניות סיסמאות במערכת מטרופולינט	מדיניות סיסמאות ברשת	נהלי מסגרת	
6	4	6	מספר תווים
0	24	4	מס' דורות ¹
לא קיימת תחלופה	לא קיימת תחלופה	90 ימים	אילוץ להחלפה כל מס' ימים
כן	לא	כן	מורכבות סיסמה תווים רצופים, אותיות ומס'
אין הגבלה	אין הגבלה	3	הגבלת מס' ניסיונות כניסה

לדברי עובדי המחלקה למרות שקיימת מדיניות סיסמאות ברשת המאלצת את המשתמש להזין סיסמא (כל 42 יום) בפועל באמצעות כניסה למערכת ניהול המשתמשים ברשת הוסר האילוץ הנ"ל ולראיה כלל המשתמשים אשר נדגמו לא נאלצו להחליף סיסמא בכניסתם לרשת בשלושת השנים האחרונות.

ממצאים:

מהטבלה לעיל עולה כי:

- 1 כמות התווים בהם מחויב המשתמש בעת הזנת הסיסמא לרשת (4 תווים) נמוכה מכמות התווים הנדרשת על פי הנוהל.
- 2 לא קיימת שמירה של 4 דורות סיסמאות במערכת מטרופולינט. ברשת המשתמשים ובמערכת מטרופולינט לא מתבצע אילוץ החלפת סיסמא כל מספר ימים וזאת בניגוד לנוהל מסגרת. מערכת מטרופולינט מכילה נתונים כספיים ופרטי תושבים רגישים. קיים סיכון כי גורם לא מורשה יתחקה אחר סיסמת המשתמשים ויבצע פעולות בעלות משמעות כספית במערכת זו. כגון: שינוי פרטי חשבון בנק, שינוי נתוני ארנונה, עדכון פרטי ספק ועוד. כמוכן רשת המשתמשים מכילה מסמכים מסווגים כגון: גיליונות אלקטרוניים של וועדות השמה, פרטי מטופלי רווחה ועוד.

3 לא קיימת נעילה של תחנת המשתמש ברשת באופן מובנה על גבי שרתי הקבצים כפי שמקובל ברשויות אחרות, בהם לאחר פרק זמן של כ- 15 דקות ננעלת התחנה וכיום צורך להזין שוב את שם המשתמש והסיסמא.

המלצות:

- 1 יש לחייב את המשתמש הנכנס לרשת התקשורת בהזנת 6 תווים כפי שמצויין בנוהל מס' 13.
- 2 יש להגדיר אילוף סיסמא למשתמשים ברשת של 90 יום.
- 3 יש לפנות לספק המספק תמיכה למערכת מטרופולינט בדרישה כי מדיניות הסיסמאות בכניסה למערכת תבצע שמירה של 4 דורות סיסמאות ואף תאלץ את המשתמש בהחלפת סיסמא כל 90 יום.
- 4 מנהל המחלקה יאסור על עובדי המחלקה הסרת אכיפת מדיניות הסיסמאות ממשתמשים, אשר פונים בדרישה למחלקה לשם אי אכיפת מדיניות סיסמאות על משתמשים. כמוכן יבוצע אילוף החלפת סיסמא לכלל המשתמשים ברשת ובמערכת מטרופולינט.
- 5 תבוצע נעילה של תחנת המשתמש ברשת באופן מובנה באמצעות אכיפת הנושא ברתי העירייה כפי שמקובל ברשויות אחרות. הדבר חיוני בעיקר במחלקות בהם קיים מידע רגיש וקיים חשש שגורם לא מורשה יצפה במידע בזמן שהמשתמש עזב את התחנה.

תגובת המבוקר:

בהמשך להפעלת מדיניות ניהול סיסמאות ושינוי סיסמא אחת ל 90 יום הן ב AD והן במערכות התפעוליות מדיניות שמחלקת המחשוב קיימה בעבר אך עובדי המחלקה נתקלו באין ספור מקרים של עובדים ששכחו את סיסמתם ולא יכלו להיכנס למערכת מה שהצריך תמיכה וסיוע נרחבים בנושא. מנהלי מחלקות ביקשו לשנות הנהל בשל פגיעה במתן שירות וכך אכן נעשה.

הערות הביקורת בתגובה:

הביקורת סבורה כי על מנהל להגדיר מדיניות אבטחת מידע, לאשרה בקרב הנהלת עירייה, להפיץ מדיניות זו בקרב המשתמשים, ולוודא כי המדיניות נאכפת באופן מלא על ידי עובדי המחלקה. הביקורת רואה בחומרה מצב בו לא קיימת מדיניות סיסמאות נאותה ברשת ובמערכות כספיות וכן מערכות בעלות רגישות רבה.

4.3.2 בקרה ופיקוח לוגי על פעולות ברשת

נוהל מס' 15 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "בקרה ופיקוח לוגי" (להלן: "נוהל מס' 15") מגדיר "בקרה לוגית" כ"ניטור שוטף ממוחשב אחר הפעילות במערכת הממוחשבת, תוך התמקדות באירועים חריגים או רגישים". "פיקוח לוגי" מוגדר כ"מעקב אחר פעילויות במחשב גם לאחר ביצוע הפעילות ובהשהיית זמן כלשהו". נוהל מס' 15 ממליץ כי "יוגדרו במערכת פעולות חריגות או רגישות...ההגדרה הנ"ל תכלול ניסיונות סרק לכניסה למערכת וכן ניסיונות לבצע פעולות בלתי מורשות אחרות...הגדרת הפעילויות החריגות תיבדק ותתעדכן לפחות אחת לשנה".

כמו כן, נוהל מס' 15 ממליץ כי במערכת יישמר יומן (LOG) של כל הפעילויות באמצעות תוכנה ייעודית, כי ה"לוגים" ינותחו אחת לשבוע באמצעות כלים ממוכנים, וכי הממצאים החריגים יועברו באופן מידי לממונה לאבטחת מידע, שיערוך בירור דחוף לגבי הממצאים החריגים.

ממצאים:

- 1 בעירייה אין הגדרה לאירועי אבטחה/פעילויות חריגות (כגון: טעויות חוזרות בכניסה למערכת, פעילות בשעות הלילה וכו').
- 2 לא קיים נוהל מקיף המגדיר אירועי אבטחת מידע, ואת תהליך הטיפול באירועי אבטחת מידע.
- 3 כיום לא נשמרים בעירייה לוגים, חשיבות לוגים אלו להתחקות אחר פעולות לא מורשות שביצעו עובדי המחלקה בעלי הרשאה הגבוהה, כניסות ספקים למאגרי העירייה ועוד.

המלצות:

- 1 על מנהל המחלקה להגדיר במסגרת נהלי המחלקה, מהו אירוע אבטחת מידע, מהן הסנקציות בגין אירוע זה, מהם הכלים אשר ניתן לאתרו.
- 2 יש ליישם הליך בקרה אחר אירועי אבטחה מידע מרכזיים באמצעי כלים אשר יאפשרו ניטור פעולות כגון: כניסה ספקים, כניסת משתמשים בשעות חריגות, ניסיונות התחקות אחר סיסמאות, ניטור פעולות של משתמשים בעלי הרשאות גבוהות ועוד.

תגובת המבוקר:

בוצע בעבר ניטור באמצעות מערכת של טלדור למקסום התעבורה ברשת אולם לא נרכשה מערכת כזו בשל היעדר תקציב. בשנת 2015 תוקצבה מערכת ניטור.

4.3.3 התחברות ספקים מרחוק למאגרי מידע עירוניים

נוהל מס' 7 בחוברת נהלי המסגרת, עוסק בנושא "קשר עם גורמי חוץ ב-OUTSOURCING" (להלן: "נוהל מס' 7"), והוא דן ב"הגדרת אופן קיום הקשר העסקי עם גורמי חוץ, במגמה לצמצם את הסיכון למערכות הממוחשבות ולמאגרי המידע". הנוהל ממליץ כי בחוזה עם כל גורם חוץ ייקבע "פרק בנושא אבטחה שיכלול את כל הנחיות אבטחת המידע המתייחסות לכלל דרכי הגישה של גורם החוץ למידע...בנוסף לכך יכלול החוזה את הרשימה השמית המדויקת של נציגי גורם החוץ שיורשו לבצע את הפעילות עבור המשרד...גישת צד שלישי למידע ולמתקני עיבוד מידע לא תינתן אלא לאחר שישומו הבקורות הראויות ונחתם חוזה המגדיר את תנאי ההתחברות או הגישה. סידורים הקשורים בגישת צד שלישי למתקני עיבוד מידע של הארגון, יתבססו על חוזה רשמי המכיל את כל דרישות האבטחה, או המתייחס אליהן, כדי להבטיח התאמה לשיטות האבטחה ולתקני האבטחה של הארגון".

על פי נתוני המחלקה **קיימים כ- 3 ספקים** מרכזיים המתחברים מרחוק למאגרי העירייה והם: בר טכנולוגיות, מטרופולינט, וטלדור.

ממצאים:

- 1 נמצא כי המחלקה אינה מבצעת כל בקרה / ניטור אחר פעולות וכניסות הספקים למאגרי המידע המרכזיים של העירייה. זאת בניגוד לרשויות אחרות בהם המחלקות מבצעות ניטור, זיהוי הספקים מתבצעים באמצעים רכיבים אבטחת מידע ייעודיים להתחברות מרחוק.
- 2 לא קיים נוהל עירוני המציין מהו אופן התחברות ספקים מחוץ לעירייה, קרי, מהו אופן ההתחברות, מהו הניטור המבוצע בגין התחברות זו, מי הם הגורמים העירוניים אשר אמורים לאפשר התחברות זו ועוד.

המלצות:

- 1 יש ליישם כלי ניטור המציגים בפני מנהל המחלקה מיהם הגורמים אשר התחברו, מהם הפעולות שביצעו, שעת כניסה, שעת יציאה ועוד
- 2 יישום נוהל עירוני המציין מהו אופן התחברות ספקים מחוץ לעירייה ומהם אמצעי הבקרה הנדרשים לכך.

תגובת המבוקר:

מוגדר נוהל להתחברות מרחוק למתן שירות ע"י משתמש מוגבל ובנוכחות מנהל הרשת או ס.מנהל המחלקה בלבד.

הערה הביקורת בתגובה:

מנהל המחלקה צריך לפעול לקבלת כלי ניטור אשר יציגו מיהם הגורמים אשר התחברו מרחוק, ומהי הפעולה אשר ביצעו. נוכחות מנהל רשת ו/או ס. מנהל מחלקה אינה תורמת היות ואינם יכולים לבחון מהם הפעולות המבוצעות על ידי הספק.

4.4 אבטחה פיזית וסביבתית

4.4.1 אבטחת חדר מחשב

- חדר המחשבים של העירייה המכיל את חוות השרתים ממוקם בקומת מחלקת המחשוב.
- נוהל מס' 27 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "סיכוני אש, חשמל ומים בחדר המחשב", קובע כי: "בחדר המחשב המרכזי יוצבו לפחות 5 מטפי גז הלון, בנקודות שיקבעו ע"י האחראי על הבטיחות..
- כמו כן נקבע בנוהל הנ"ל כי: "מחשבים הניצבים על הרצפה יוצבו על משטח מוגבה יציב בגובה של 10 ס"מ לפחות. זאת כדי למנוע פגיעת רטיבות ונוזלים".
- תקן ישראלי 1243 של מכון התקנים הישראלי המכונה: "בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפיי" קובע בין היתר כי רצפת חדר המחשב תנוקז גם כשהציוד מוצב במישרין על הרצפה², כי בכניסה לחדר המחשבים תוצב דלת אש תקנית בעלת עמידות אש של 30 דקות לפחות, וכי בחדר לא יאוחסנו חומרים דליקים כגון קרטון.
- נוהל מס' 20 בנושא "ניהול ואבטחה של אמצעי אחסון מגנטיים ואופטיים" קובע כי: "ככלל, ימצאו אמצעי האחסון מגנטיים ו/או אופטיים נעולים בטמפרטורה רגילה של חדר העבודה מבלי שיהיו חשופים ישירות לקרני שמש, ללחות או לרטיבות. כל זה לפי הוראות היצרן..."

ממצאים:

הבקרה הנדרשת	תיאור הסיכון	חדר המחשוב
מטפים	שריפה	√
גלאי עשן	שריפה	√
גנרטור	חשמל	X
אל – פסק (UPS)	חשמל	√
רצפה צפה	הצפה	X
קודן כניסה לחדר המחשב	גניבה	X
מערכות מיזוג אויר	חום/ שריפה	√

חדר המחשב אינו מכיל את כלל היבטי האבטחה הפיסית הראויים על מנת להגן על מערכות המידע המאוחסנים בו ביניהם: גנרטור, רצפה צפה, קודן כניסה. בנוסף יצוין כי מספר פעמים בהם ביקרה הביקורת במחלקה דלת הכניסה לחדר המחשב הייתה לא הייתה נעולה, וקיים חשש של פגיעה במאגרי המידע של העירייה ובמערכות התפעוליות. יש לציין כי הקודן בדלת הכניסה למחלקה אינו עונה על הצורך של קוד כניסה

2 הכוונה במונח "מנוקז" הינה לרצפה הקרויה רצפה צפה

לחדר המחשב.

המלצות:

מנהל המחלקה ייפנה להנהלת העירייה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2015 ליישום היבטי אבטחת מידע בסיסיים בחדר המחשבים, חדר זה מכיל ציוד יקר ומידע רגיש וקיים חשש כי ללא אמצעי בקרה חיוניים הציוד והמידע עלולים להינזק.

תגובת המבוקר:

בקשה לגנרטור הועברה לפני מספר שנים אך לא מבוצעת בשל עלויות גבוהות.

4.4.2 ניהול ואבטחה של אמצעי אחסון

נוהל מס' 31 עוסק בין היתר בדיסקים נתיקים. הנוהל קובע כי אין להזין לדיסק מידע מסווג או רגיש מכל סוג שהוא, ואין להכניס דיסקים נתיקים פרטיים למשרד.

"נוהל מס' 20 בחוברת נהלי המסגרת בנושא "ניהול ואבטחה של אמצעי אחסון מגנטיים ואופטיים" (להלן: "נוהל מס' 20") קובע הנחיות מפורטות לטיפול באמצעי אחסון מגנטיים ואופטיים, לדוגמה: "מצעים המגיעים למשרד מגורם חיצוני, יבדקו כדי לוודא שאינם מכילים רכיבי תוכנה הרסניים כגון וירוסים...הקצאת מצע נושא מידע לשימוש חוזר, מחייבת מחיקת המצע במלואו...כעקרון, מצעים נושאי מידע, יועברו בין הגורמים שונים בתוך מארז קשיח המיועד להעברת מצעים מגנטיים...אין להשאיר מצעים נושאי מידע ברכב חונה...מצעים מגנטיים/אופטיים נתיקים... המכילים חומר מסווג...יהיו מאוחסנים תמיד בארון מתכת עם מנעול תליה או בחדר נעול במנעול צילינדר, לכל הפחות".

ממצאים:

- 1 היות ולא קיים סיווג של מאגרי המידע בעירייה, לא ניתן להבחין בין מיקרים בהם העברת מידע באמצעות דיסק נייד הינה של מידע מסווג אם לאו, לפיכך כלל המידע המבוצעת כיום באמצעות דיסק נייד עומדת בסתירה לנוהל 31.
- 2 במחלקה לא קיימים נהלים או הנחיות לאחסון ולטיפול במצעים נייד.

המלצות:

- 1 יש לאסור שימוש בדיסק נייד לשם העתקת המידע עד לסיום סיווג מאגרי העירייה.
- 2 מנהל המחלקה ייבחן רכישת יישומים לשם ניטור ובקרת אמצעי איחסון עם חיבורם לתחנות העבודה.

תגובת המבוקר:

בניגוד לאמור נוהל 31 לא אוסר/מונע שימוש בדיסקים נתיקים אף כי מציין זאת לגבי מידע רגיש/מסווג בלבד.

4.5 גיבוי, שחזור והתאוששות

4.5.1 גיבוי ושחזור

גיבוי משמעותו "עותק זהה של המידע, שנכתב על גבי מצע נוסף" וכן "פעולת ההעתקה של המידע למצע נוסף"³. נוהל מס' 28 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "גיבוי ושחזור מידע", ממליץ כי "האחראי על גיבוי ושחזור יכין נוהל עבור כל סוג גיבוי...הנוהל יכיל בין היתר את הפרטים הבאים: א. תכולת הגיבוי; ב. היקף הגיבוי...ג. אמצעי הגיבוי; ד. מחזוריות ותדירות פעולת הגיבוי; ה. מספר דורות הגיבוי; ו. מספר עותקי הגיבוי; ז. מיקום אחסון הגיבוי; ח. שיטות שינוע הגיבויים...".

ממצאים:

- 1 הביקורת מצאה כי מנהל הרשת לוקח לביתו קלטת גיבוי ידנית ואינו נעזר לאחסון הקלטות באחת משלושת הכספות הבאות: 2 כספות המצויות בגזברות וכן כספת המצויה במקלט העירייה כפי שנקבע בנוהל מס' 28. אי אחסון הקלטות בכספת חסינת אש מביא ליצירת הסיכונים הבאים:
 - אובדן קלטת הגיבוי ולפיכך אובדן המידע עלול לגרום לאי יכולת שחזור מידע במקרה של תקלות בסביבת המשתמשים.
 - גורם עוין יקבל את הקלטת ויצפה במידע רגיש.
 - הקלטת תיהרס עקב תחזוקה לקויה ולא ניתן יהיה לשחזר את המידע.
- 2 אין בעירייה נוהל גיבויים.
- 3 נמצא תקין כי מחלקת המחשוב של העירייה מבצעת גיבוי יומי יזום אינקרמנטלי⁴, בסופי שבוע מתבצע גיבוי כולל של כלל המידע. במערכות התפעול הגיבוי למערכות העירייה מתבצע ע"י מטרופולינט אשר נשמר אצל אותו ספק.
- 4 מחלקת המחשוב של העירייה מבצעת גיבוי יומי יזום אינקרמנטלי, בסופי שבוע מתבצע גיבוי כולל של כלל המידע, תהליך הגיבויים ברשת העירייה נמצא תקין. במערכות התפעול הגיבוי למערכות העירייה מתבצע ע"י מטרופולינט אשר נשמר אצל אותו ספק.

המלצות:

- 1 מנהל המחלקה ינחה את כלל עובדי המחלקה כי אין להוציא קלטות מחוץ למשרד העירייה. כמו כן מנהל המחלקה יפנה בדרישה למחלקת רכש לשם רכישת כספת חסינה מאש לשמירת הקלטות.
- 2 מנהל המחלקה יעגן מדיניות הגיבויים בנוהל עבודה אשר יתייחס לגיבוי חלקיים, מלאים, תדירות הגיבויים, מיקום האחסון ועוד.

3 נוהל מס' 28 לחוברת נהלי המסגרת: "גיבוי ושחזור מידע".

4 בגיבוי זה מבצעים גיבוי מלא בפעם הראשונה ומאז מגבים רק את מה שהשתנה מאז הגיבוי הקודם

תגובת המבוקר :

בעירייה מערך גיבוי הראוי לציון הכולל גבוי יומי מלא למטרופולינט + גיבוי בסיס נתונים מלא ע"י תוכנת BACKUPEXE לספריית גיבוי (24 קלטות) + גיבוי מלא של סביבת עבודה למערכת ACRONIS + גיבוי מלא לשרת גיבוי DRP. מנהל הרשת לקח הביתה בהנחיית קלטת של גיבוי שבוצע בסוף שבוע ע"מ להוציא גיבוי נוסף מחוץ לעיר (למרות שיש גיבוי כזה במטרופולינט). עם ההערה בדו"ח שונה הנוהל והקלטת מאוחסנת בכספת בגזברות העירייה.

4.5.2 התאוששות מאסון

נוהל מס' 29 בחוברת נהלי המסגרת, בנושא "תוכניות התאוששות מאסון"⁵ (להלן: "נוהל מס' 29") דן בהגנה על תהליכים קריטיים מהשפעת כשלים רציניים או מקרי אסון. נהל מס' 29 ממליץ על הגדרת אתר חלופי כתשובה לתרחיש של אסון מלא שלא יאפשר כלל להשתמש באתר הקבוע המטרה היא להקטין נזקים במקרה אסון, להקטין הוצאות ביטוח, ולהגביר מודעות להגנת המערכות. הנוהל ממליץ על הכנת תוכניות התאוששות שיפותחו על ידי צוות היגוי. נהל מס' 28 ממליץ כי אחת לשנה ייערך תרגול מקיף של כלל היבטי ותחומי התוכנית "מהלכו של התרגיל יתועד על ידי ממונה אבטחת מידע, אשר בסופו של התרגיל יפיק דו"ח סיכום תרגיל. ממצאיו יועברו לדיון בישיבת ההיגוי בנושא אבטחת מידע, המסקנות יתועדו, ויטמעו ויתורגלו כנדרש".

ממצאים :

לעירייה קיים אתר גיבוי חלופי אשר יאפשר במקרה של קריסת תשתיות המחשוב של חדר מחשב המרכזי המצוי במחלקה (להלן: "חדר מחשב הייצור"), יועתקו הקלטות למחשב האתר החלופי ויבוצע המשך עבודת המשתמשים משרתי האתר החלופי. עם זאת נמצאו הליקויים הבאים :

- 1 לא קיימת במחלקה תוכנית התאוששות מאסון.
- 2 לא נמצא כל תיעוד כי בוצעו בשנים 2013-2014 תרגולים בנושא התאוששות מאסון כפי שמחויב נהל מס' 28. יצוין כי תיעוד של התרגיל הינו חיוני על מנת לוודא כי נערך שיחזור מקלטות לכלל המערכות הקריטיות של הארגון.
- 3 אתר הגיבוי אינו מכיל את כלל התוכנות המצוי בחדר מחשב הייצור, ובמחלקה לא קיימת רשימה עדכנית של הגרסאות המצויות בחדר הייצור לעומת הגרסאות המצויות באתר החלופי.

המלצות :

- 1 מנהל המחלקה יעגן את מדיניות העירייה לנושא התאוששות מאסון בנוהל עבודה, נוהל זה יהווה חלק מתוכנות המשכיות עסקית כללית של העירייה.
- 2 מנהל המחלקה יערוך ניסוי לתוכנית התאוששות מאסון אחת לשנה. שמחויב על פי נוהל מס' 28.
- 3 מנהל המחלקה יערוך מסמך המציג את כלל השרתים באתר הראשי לעומת כלל השרתים המצויים באתר הגיבוי כולל התייחסות לעדכוני התוכנה הקיימים ב – 2 האתרים.

תגובת המבוקר:

ככלל מערך ה-DRP העירוני בהתאמה לטכנולוגיה עדכנית ומושגת על-VMWARE מלא לכל השרתים באתר המרכזי כך **שברור שהגרסאות זהות באתר הגיבוי**. נעשו ונעשים טסטים כל הזמן כחלק מההתאמה המבוצעת בימים אלו למעבר לגרסות חדשות של מערכות ההפעלה בשרתים השונים.

הערת הביקורת בתגובה:

הביקורת מבקשת להדגיש את חשיבות מערך ה-DRP אשר אמור לאפשר תיפקוד של העירייה במקרה של "קריסת" מערכות המידע. אי קיום תירגולים הכוללים תיעוד של פרטי הקבצים והשרתים המשוחזרים, מועד השבתתם השרתים ותיעוד הקלטות המשוחזרות עלול לגרום לכך שבמקרה של קריסת מערכות המידע המחלקה לא תוכל להעניק את שירותי המחשוב למשתמשים.

4.6 התחברות מרחוק לרשת למאגרי העירייה

נוהל מספר 36 לנוהלי המסגרת בנושא "התקנה ואבטחה של תוכנות השתלטות מרחוק", קובע כללית להתחברות ספקים לשם תיקון / תחזוקה של מערכות: "לצורך השתלטות על המחשב המארח חייבים להפעיל את אפשרויות האבטחה הקיימות בתוכנת השתלטות מרחוק... שם משתמש... סיסמא בת 6 תווים לפחות, עפ"י ההנחיות שיוגדרו... הפעלת אפשרות ניתוק לאחר חוסר פעילות של פרק זמן שיקבע ע"י הממונה אבטחת מידע... הפעלת יומן LOG של פעילות המתבצעת באמצעות תוכנת ההשתלטות."

ממצאים:

- 1 נמצא כי נכון לחודש דצמבר 2014 ניתן על ידי כל אחד מן המשתמשים להתקין תוכנת השתלטות מרחוק בתחנתו האישית, ומתן סיסמא קצרה בת 8 ספרות לגורם מחוץ לעירייה אשר אף הוא מתקין את תוכנת ההשתלטות ובכך הגורם החיצוני מתחבר ללא כל בקרה או רישום הפעולות המבוצעות על ידו כאילו הוא המשתמש עצמו. יצוין כי האפשרות להתקנת תוכנות הניתנות להורדה בחינם באינטרנט חסומה בפני משתמשים ברשויות אחרות כגון: ראשון לציון, רמת – גן, רעננה.
- 2 להלן הסיכונים הקיימים בהורדת תוכנות מסוג זה והתחברות משתמשים / גורמים

חיצוניים לעירייה :

- כניסה של גורמים מחוץ לעירייה למאגרי המידע וביצוע צפייה / עדכון במידע חסוי.
- הורדת נתונים על ידי עובדים / גורמים חיצוניים לעירייה למחשבים אישיים שאינם מחשבי העירייה.
- ביצוע פעולות מחוץ למשרדי העירייה על ידי עובדים אשר אינם מורשים לקיים עבודה מהבית, כך שהעובד יוכל להציג הוכחות (שליחת דואר, כתיבת מכתבים) שאכן עבד למרות שלא נכח פיסיית בעירייה.

המלצות:

- 1 יש למנוע מן המשתמשים הורדת תכונות השתלטות מרחוק ע"י כלי בקרה אשר ימנעו הורדה ואף שימוש בתוכנות אלה.
- 2 יש לעגן בנוהל עבודה אשר יופץ לכלל המשתמשים, כי אין להוריד תוכנות השתלטות מרחוק לרשת האינטרנט.

תגובת המבוקר:

ההתחברות מרחוק משמשת בעיקר את יח' המחשוב למתן תמיכה מרחוק תבחן האפשרות לרכישת פתרון בתשלום ובמקביל תבוצע חסימה לשירותי השתלטות כאמור.

4.7 אבטחות תקשורת ושימושי אינטרנט

הקישור לאינטרנט טומן בחובו סכנות חמורות לתפקודם התקין של מערכי המידע, באם הקישור לא נעשה באופן מאובטח. בעירייה הותקנו כלים טכנולוגיים חדישים, לצורך אבטחת הגלישה באינטרנט והגנת הדואר האלקטרוני: מערכת חומת אש, מערכת אנטי וירוס וכד'. יצוין, כי תפקיד "חומת האש" הינו למנוע חדירה לרשת של גורמים מחוץ לארגון, לרבות באמצעות רשת האינטרנט. נוהל מס' 34 בחוברת נהלי המסגרת קובע בסעיף ב לפרק המבוא, כי השימוש במערכת "חומת האש" צריך להתבצע ביוזמת מנהל המחלקה ובסיוע של יועץ מקצועי בכיר.

ממצאים:

- 1 לא קיים במחלקה נוהל המתייחס לגורמים הרשאות לצפות באתרי אינטרנט ייחודיים כגון: Facebook, YouTube תחנות רדיו ועוד, לעומת יתר המשתמשים אשר צריכים להיות חסומים לנתונים אלו.
- 2 נמצא כי המחלקה אינה מבצעת סינון לאתרי האינטרנט הפתוחים לציבור המשתמשים, כגון אתרי רדיו, אתרים פורנוגרפיים- תוקן בעקבות הערת הביקורת ועוד.

המלצות:

- 1 עיגון מדיניות העירייה בשימוש ברשת האינטרנט בנוהל עבודה המפרט מיהם הגורמים הרשאים להשתמש ברשת האינטרנט ולאיזה צורך.
- 2 הנהלת העירייה תקבע מהי מדיניות העירייה בנושא שימוש ברשת האינטרנט והגלישה לאתרים ייחודיים. ניתן לאפשר השתמשות באתרים ייחודיים לבעלי תפקיד להם יש צורך באתרים אלו במהלך עבודתם.

תגובת המבוקר:

מתבצעת חסימה וסינון שוטף של אתרים אף כי במהלך הבדיקה נמצא כי הייתה גישה לאתרים פורנוגרפיים שנחסמה במידית. כמו כן בעבר נחסמו אתרים כגון MAKO ועוד אתרים נוספים המעמיסים את עבודת הרשת. הגישה ל FACEBOOK ול- YOUTUBE לא נחסמת מכיוון ומדובר באתרים המשמשים את העירייה בשוטף.

הערת הביקורת בתגובה:

כפי שמבוצע ברשויות אחרות החסימה לאתרים צריכה להיות באמצעות כלים אשר מאפשרים הבחנה בין המשתמשים השונים על בסיס הצורך לדעת. לדוגמא: גישה ל – Facebook/ לאתר העירוני תהיה פתוחה לדוברות או לגורמים האחראים על מתן מענה באמצעות כלי אלו, ותהיה חסומה ליתר המשתמשים.

התייחסות ראש העירייה

הדוח מעיד כי העירייה פעלה שלא בהתאם לנורמות מקצועיות המקובלות בתחום אבטחת המידע. מאז כתיבת הדוח נעשו מספר פעולות כולל שינויים פרסונאליים וזאת כדי להביא את המחלקה לרמת המקצועיות הנדרשת ולקבוע נורמות בתחום אבטחת המידע הנדרשות בתאם למקובל בתחום.

פינוי אשפה ביתית וגזם

פינוי אשפה ביתית וגזם

רקע

1. סעיף 242 לפקודת העיריות (נוסח חדש) מטיל אחריות על רשויות מקומיות ב"פ... פינוי סחי ואשפה מכל בית..." ובמניעת "הצטברות של סחי ואשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור".
2. חוק עזר לרמלה (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-2000 קובע: "העירייה תפנה פסולת לסוגיה, פסולת בנין, פסולת מלאכה, חומרים מסוכנים ופסולת רפואית, שמקורם בבית עסק, פינוי אשפה, פסולת וגזם מתבצע ע"י עובדי האגף וקבלנים חיצוניים".
3. מחלקת תברואה של העירייה (להלן – המחלקה או מחלקת התברואה) מופקדת על ניקיון העיר ובין היתר: פינוי אשפה וגזם, ניקוי רחובות העיר, גנים ציבוריים והשוק העירוני, הדברה ואיכות הסביבה. עובדי מחלקת התברואה מבצעים פיקוח על עבודות קבלני ניקיון.
4. לצורך ביצוע עבודות פינוי אשפה ביתית וגזם העיר חולקה לשלושה אזורים¹:
 - אזור 1 - האזור הדרומי והמערבי של העיר;
 - אזור 2 - האזור המזרחי והצפוני של העיר;
 - אזור 3 - כבישים ראשיים (רחובות הרצל, ויצמן, העלייה, בר אילן, יוספטל, בן צבי, בן גוריון, שטיין יהודה, קריית א.ס.לוי).
 פינוי אשפה ביתית וגזם באזור הכבישים הראשיים מתבצע מדי יום ובשאר האזורים לסירוגין במשך שלושה ימים בשבוע.
5. העירייה העמידה לרשות תושבי העיר שלושה סוגי כלי אצירה לאיסוף אשפה: מיכלונים (עגלות) בגדלים שונים, מכולות היפוך לדחס (צפרדעים) ומתקנים טמוני קרקע. בשטח בתי הסוהר נמצאות גם מכולות מסוג הרמה (רמ-סע / סקיפ) ודחסני אשפה. מנהל מחלקת התברואה (להלן – מנהל המחלקה) מסר לביקורת כי העירייה פועלת להחלפת כלי אצירה למתקנים טמוני קרקע באזורים בהם הדבר אפשרי.
6. העירייה התקשרה עם שני קבלנים לפינוי אשפה ביתית וגזם: קבלן א' האחראי לפינוי אשפה ביתית (להלן – קבלן א') וקבלן ב' אחראי לפינוי גזם (להלן – קבלן ב').
 - קבלן א' - בחודש אוגוסט 2011 העירייה חתמה על הסכם לפינוי אשפה ביתית (להלן – הסכם התקשרות עם קבלן א'). ההסכם לתקופה של 3 שנים מיום 01.09.2011 עם אופציה להארכה של שנתיים נוספות עד ליום 01.09.2016. בחודש נובמבר 2014 מימשה העירייה את אופציית ההארכה. במסגרת ההארכה עודכנו מספר סעיפים בהסכם ההתקשרות.
 - קבלן ב' - בחודש אוגוסט 2011 חתמה העירייה על הסכם לביצוע עבודות לפינוי גזם (להלן – הסכם התקשרות עם קבלן ב'). ההסכם נחתם לתקופה של 3 שנים מיום 01.10.2011 עם אופציה להארכה של שנתיים נוספות עד ליום 01.10.2016. בחודש ינואר 2012 חתמה העירייה על מסמך עדכון להסכם ההתקשרות.

7. להלן ריכוז כמויות אשפה ביתית וגזם ועלויות הפינוי לשנים 2013 – 2014:

עלויות פינוי אשפה ביתית וגזם (באלפי ש"ח)		משקל אשפה ביתית וגזם (בטון)		שנה
קבלן ב'	קבלן א'	קבלן ב'	קבלן א'	
4,516	16,234	9,670	32,436	2014
*4,045	14,612	8,903	33,631	2013

* ללא עלויות חד פעמיות לפינוי פסולת בניין עירונית לפני פתיחת שנת הלימודים עבודת הביקורת

8. מטרת הביקורת הייתה לבחון את טיפול העירייה בנושא פינוי אשפה ביתית וגזם בעיר. במסגרת עבודתה הביקורת בחנה, בין היתר, מספר היבטים של הנושא:

- קיום נוהלי עבודה מעודכנים;
- בחינת עמידתם הקבלנים בסעיפי הסכמי ההתקשרות;
- בחינת תהליכי פיקוח עובדי המחלקה על עבודת הקבלנים;
- בדיקת אופן ותהליכי ההתחשבות עם הקבלנים;
- בדיקת מצבת כח אדם של המחלקה ביחס לצרכים.

9. לצרכי עבודת הביקורת התקבלו מסמכים וקבצים הבאים:

- הופקו נתוני כמויות אשפה ביתית וגזם עבור משאיות של שני הקבלנים מתוכנת השקילה העירונית לשנת 2014 (להלן - קובץ נתוני השקילות);
- צוות הביקורת קיבל גישה למערכות GPS של חברות פוינטר ואיתוראן המותקנות על רכבי הקבלנים והפיק נתוני מיקומים ומסלולים לתקופה יוני-נובמבר 2014 (להלן – נתוני מיקומי GPS);
- נוהלי עבודה בנושא פיקוח אזורי על עבודות קבלניות/עירייה;
- עותקי חשבונות שהגישו הקבלנים לשנים 2013 – 2014;
- קובץ נתוני שקילות שנקלטו במערכת ממוחשבת של קבלן א' לתקופה ספטמבר-נובמבר 2014 (להלן – קובץ נתוני שקילות של קבלן א');
- ריכוז תלונות הציבור בנושא אשפה ביתית וגזם שהתקבלו במוקד העירוני בשנת 2013-2014 (להלן – נתוני תלונות הציבור).

10. עבודת הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:

- 10.1. קיום שיחות עם מנהל מחלקת התברואה ומנהלי האזור;
- 10.2. ביקור במרכז השקילה העירוני הממוקם במחסן העירייה (להלן – מחסן העירייה) והצטרפות לעבודת פיקוח של מנהל האזור;
- 10.3. ניתוח נתוני תלונות הציבור;
- 10.4. ביצוע מעקב סמוי אחר מדגם משאיות קבלן א';
- 10.5. ניתוח ממוחשב של נתוני מיקומי GPS וקובץ נתוני השקילות;
- 10.6. בדיקת חשבונות שהוגשו ע"י הקבלנים מול קובץ נתוני השקילות.

11. הביקורת בוצעה במהלך חודשים נובמבר 2014- פברואר 2015.

עיקרי הממצאים

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
1 נהלי עבודה		
<p>1. מומלץ לעדכן את נוהל העבודה בנושא בדיקת חשבונות שהוגשו ע"י הקבלנים ותהליך אישור הדוחות לתשלום.</p>	<p>לא נמצא נוהל המנחה את מנהל האזור כיצד לבדוק את חשבונות הקבלנים. <u>תגובת מנהל מחלקת התברואה</u>: "מנהל התפעול בודק באופן ידני כל תעודה טרם העברת אישור החשבון לתשלום. נדאג להשלים הגדרת אחריות לשוקל ולמנהלי האזורים. נוסיף פרק על אופן הבדיקה טרם האישור".</p>	1
2 מצבת כח אדם		
<p>2. הביקורת ממליצה לבחון הגדלת היקף העסקתו של עובד במחסן העירייה (המחסנאי) על מנת ליצור נוכחות קבועה בשעות פעילות במקום בין שעות 06:00-17:00, לרבות בימי שישי עד שעה 15:00. לדעת הביקורת יש להגדיל את תקן המשרה ל-1.5 עם חלוקה בין שני העובדים.</p>	<p>כל משאית קבלן בכל סיבוב לפינוי אשפה או גזם נשקלת פעמיים, לצורך קביעת משקל נטו. תהליך השקילה מתבצע במחסן העירייה בין שעות 06:00 עד 17:00 ובימי שישי עד שעה 15:00. בשעות הבוקר עד שעה 09:00 ובימי שישי עמדת השוקל במחסן העירייה אינה מאוישת ומנהלי האזורים נאלצים בכל פעם להגיע למחסן לצורך שקילת משאיות.</p>	2
<p>3. לדעת הביקורת יש לבחון בהקדם ובאופן מקצועי את התאמת מצבת כח אדם להיקפי העבודה במחלקת התברואה.</p>	<p>כל עבודות הפיקוח על ניקיון העיר מתחלקות בין שני מנהלי האזורים בלבד לאחר שמנהל אזור שלישי סיים את תפקידו במחצית שנת 2014, מה שגורם לעומס יתר ושחיקת העובדים.</p>	3
3 פיקוח על איכות עבודות פינוי אשפה ביתית וגזם		
	<p>תלונות הציבור: במוקד העירוני מתקבלים בחודש בממוצע כ-367 תלונות תושבים בנושא התברואה, מתוכם 256 תלונות בנושא פינוי אשפה ביתית ו-112 בנושא פינוי גזם. מניתוח נתוני תלונות הציבור עולה כי חלה ירידה מסוימת במספר תלונות הציבור בשנת 2014 ביחס לשנת 2013.</p>	3
	<p>הצבת שלט העירייה על המשאיות: ביקורת מצאה כי בניגוד לסעיפי הסכמי התקשרות עם קבלנים ב-6 משאיות שעבדו בתקופה ספטמבר-נובמבר 2014 של קבלן א' וב-2 משאיות של קבלן ב' לא נמצא שלט של עיריית רמלה. <u>תגובת מנהל מחלקת התברואה</u>: "המניע בגין חוסר שלטים נבע מהחלפת רכבים. דרך אגב בתחילת ההסכם כל הרכבים הציבו שילוט בתאום גורמי העירייה, יש תיעוד. נכון להיום קבלן ב' חויב להציב שילוט וקבלן א' התבקש להציב שילוט".</p>	3

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
<p>4. לדעת הביקורת יש לבחון עדכון סעיפי הסכם ההתקשרות מסוימים במהלך פרסום מכרז חדש לפינוי אשפה ביתית וגזם, כגון:</p> <ul style="list-style-type: none"> - דרישת שטיפת מתקנים טמוני קרקע בדומה לשטיפת מכולות; - הסרת סעיף 8(ג) המאפשר לקבלנים לא להקפיד על איכות העבודה ולבצע תיקונים רק במקרים שהפגמים יתגלו בידי העירייה <p>5. מומלץ להפעיל מעקבים סמויים תכופים אחר צוותי העבודה של הקבלנים. לדעת הביקורת יש להגיש בכתב לקבלנים את ממצאי המעקב ולדרוש הסברים על אי עמידה בסעיפי ההסכם. לחלופין ניתן להיעזר בנתוני מצלמות העיר לצורך המעקב.</p>	<p>צוות הביקורת הפעיל מעקב סמוי אחר מספר משאיות של קבלן אי (דוחות המעקב מצורפים בסוף הדוח).</p> <p>פינוי כלי אצירה: בהתאם לסעיפי הסכמי ההתקשרות הקבלנים מחויבים לבצע עבודות פינוי מכל כלי אצירה. נמצא כי לא פורקה תכולה של 5 מתקנים טמוני קרקע. בהתאם לכך וע"פ ההסכם יש לקנוס את הקבלן בסכום של 3,500 ש"ח.</p> <p>תגובת מנהל מחלקת התברואה: "לפי סעיף 8(ג) להסכם לא ניתן לבצע קיזוז אלא רק לאחר שהעירייה פנתה לקבלן ודרשה ממנו לתקן את הליקויים שפורטו תוך זמן סביר. לפיכך לא ניתן לבצע קיזוז בסכום האמור במסגרת ממצאי הביקורת".</p> <p>שטיפת מכולות: נמצא כי 25 מכולות מתוך ה-36 שנצפו מפונות לא נשטפו. בהתאם לכך וע"פ ההסכם יש לקנוס את הקבלן בסכום של 18,900 ש"ח.</p> <p>נמצא כי הקבלן אינו מבצע שטיפת מתקנים טמוני קרקע. מנהל מחלקת התברואה מסר כי בהסכם ההתקשרות לא נכלל סעיף המחייב את הקבלן בשטיפת מתקנים טמוני קרקע.</p> <p>תגובת מנהל מחלקת התברואה: "קיים קושי משמעותי בתיעוד של אי ניקיון מסביב למכולה ואי שטיפת מכולות וזאת לאור העובדה שעובדי העירייה שנוהגים ברכבים עם לוגו ניתנים לזיהוי מידי. כמו כן ניתן לזהותם גם כאשר הבדיקה מתבצעת באופן רגלי. הנושא הועלה גם בפני הנהלת העירייה, את הקושי במעקב ניתן לזהות גם בהתייחסות הביקורת בסעיף 3.12.2 "ביום זה סבורה הביקורת כי המעקב התגלה ולכן המכולות נשטפו". ממצא זה מחזק את אשר טענו בפני הנהלת העירייה בקושי הקיים לתיעוד התקלות. מאחר ולא ניתנה לקבלן הודעה בדבר הליקויים לא ניתן לבצע קיזוז כספי כאמור במסגרת ממצאי הביקורת וזאת בהתאם לסעיף 8(ג) להסכם".</p>	

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
<p>6. הביקורת ממליצה כי חלק מהתלונות המתקבלות במוקד העירוני ואשר אין ספק בדבר הקבלן האחראי לטיפולן (עגלות אשפה שלא רוקנו, גזם שנמצא ברחוב וכו') יופנו ישירות למנהל העבודה של הקבלן הרלוונטי ולידיעת מנהל האזור. מנהל האזור יבדוק, לאחר הזמן המוקצה בהסכם העבודה אם הבעיה טופלה. במידה ולא, יעביר למנהל המחלקה הודעה בכתב/מייל בגין אי טיפול במועד וחיוב בקנס בהתאם להסכם.</p>	<p>הטלת קנסות: הביקורת מצאה כי במהלך שנת 2014 הוטלו על קבלן א' קנסות בסכום כולל של 67,950 ₪ ועל קבלן ב' לא הוטלו כלל קנסות. היקף הקנסות שהוטלו על הקבלנים לא תואם את ממצאי הביקורת שנתגלו בפרק זמן קצר מאד ומספר תלונות הציבור בנושא התברואה בעיר.</p> <p>סעיף 8(ג) בהסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע כי על העירייה להתריע בפני הקבלן על אי עמידתו בתנאי ההסכם ולתת לו זמן לתיקון הבעיה. דרישות הסעיף עם קבלן א' הדורשות פניה לקבלן טרם ייקנס מאפשרות לקבלן לא להקפיד על איכות העבודה ולבצע תיקונים רק במידה ויתגלו ומקשות למעשה על העירייה להטיל את הקנסות.</p> <p><u>תגובת מנהל מחלקת התברואה</u>: "כיידוע כי טרם ביצע קיזוזים ובהסתמך על סעיף 8(ג) חלה על העירייה החובה להודיע לקבלן על התקלות שאותרו במהלך העבודה ורק לאחר שניתן זמן סביר לתיקונם רשאית העירייה לבצע את הקיזוז כאמור בטבלת "פיצויים מוסכמים". גם ממקרה שצוינו בבדיקות הביקורת לא ניתן לבצע קיזוז מאחר ולא דאגנו ליידע את הקבלן בזמן אמת ולתת לו את הזמן הסביר לתיקונם. עלי לציין כי מידי יום אנו נתקלים בתקלות/ בעיות של אי עמידה בחלק מסעיפי ההסכם ורק במקרים בהם לא תוקנו הליקויים מתבצע קיזוז בהתאם".</p>	
<p>7. מומלץ לבחון את הנושא של הצמדת גובה הקנס למדד בהתאם ללשון הסכמי ההתקשרות.</p>	<p>הביקורת מצאה כי גובה הקנס שמטילים על הקבלנים אינו צמוד למרות שהסכמי ההתקשרות מאפשרים להצמיד קנסות לקבלנים למדד המחירים לצרכן ומדד הובלה.</p>	

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
תהליך השקילה והתחשבות עם הקבלנים		4
<p>8. לדעת הביקורת יש לאפשר לעובד העירייה הקולט את נתוני השקילה למערכת השקילה העירונית לזהות באופן וודאי, ללא עזרה מהצד, את מספרי הרכב שעולים לעמדת השקילה. לצורך כך מומלץ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - להציב מצלמות המופנות לעמדת המשקל אשר יאפשרו לשוקל בבודקה לזהות את מספר הרכב שעולה להישקל; - להציב תאורה מתאימה במתחם מחסן העירייה. <p>9. יש להקים בית שירותים ומתקן שתייה במתחם מחסן העירייה.</p>	<p>תהליך השקילה במחסן העירייה: עמדת השקילה נמצאת עשרות מטרים מעמדת השוקל כאשר לעיתים קרובות לא ניתן לראות את המשאית הנשקלת ולאמת את זהותה אם בשל הסתרת קו הראיה ע"י משאיות אחרות ואם בשל מצב התאורה.</p> <p>במתחם מחסן העירייה לא הוקם בית שירותים המשמש לצרכי העובדים במקום ולא נמצא מתקן שתייה.</p>	

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
		<p>פנקסי שוברי שקילה ידניים : הביקורת מצאה כי במהלך שלושה חודשים ספטמבר-נובמבר 2014 37% משוברי השקילה שהוגשו ע"י קבלן א' היו תעודות שקילה ידניות ולא ממוחשבות למרות קיום עמדת שקילה ממוחשבת. שיעור גבוהה של תעודות שקילה ידניות נותן פתח גדול לטעויות רישום ובקרת חיובי הקבלן.</p> <p><u>תגובת מנהל מחלקת התברואה :</u> "...במהלך סוף שנת 2014 זיהינו בעיה של ניתוקי חשמל וניתוקי מחשב של עמדת השקילה, דבר שלא אפשר לתורני שוק לבצע את שקילת היציאה. רק לאחר שהגענו למסקנה כי שומרי לילה נהגו לשחק במחשב, לרבות ניתוקו דאגתי ליידע את מנכ"ל העירייה, מנהל כ"א ומנהל מחלקת בטחון שבמסגרתו הוצאנו את השומרים מעמדת השקילה (נבנה מבנה חדש עבורם) תופעת ניתוקי החשמל הופסקה."</p>
<p>10. לדעת הביקורת יש לפנות לבית התוכנה האחראי על תוכנת השקילה העירונית לצורך מתן אפשרות לעדכון פרטי רכב בכרטיס שנפתח עבורו במערכת.</p> <p><u>תגובת מנהל מחלקת התברואה :</u> "איני חושב שרצוי לאפשר נגישות למי מעובדי המחלקה לבצע שינויים בנתונים".</p>		<p>ניהול צי רכב של הקבלנים : ריבוי רכבים בשימוש הקבלנים מחייב פתיחת כרטיס רכב במערכת השקילה הממוחשבת ושיוך הרכב לקבלן הרלוונטי . הביקורת מצאה כי 15 מתוך 72 משאיות שהיו קיימות במאגר כלי הרכה במחשב לא שויכו לאף קבלן. היעדר השיוך מקשה על מנהל האזור הבכיר לבצע את בדיקת החשבונות המוגשים ע"י הקבלנים ועלול לגרום לטעויות. לאחר פתיחת כרטיס רכב שגוי לא ניתן לתקנו. בתחילת שנת 2015 צמצם מנהל האזור הבכיר את רשימת הרכבים במערכת ל 28 רכבים פעילים .</p> <p><u>תגובת מנהל מחלקת התברואה :</u> "מדובר במאגר מידע שמתבסס על פעילות משנת 2004 ועד לשנת 2014. נכון להיום קיימים 28 כלי רכב במאגר המידע. כמות כלי הרכב נובעת ממשאיות חלופיות המגיעות לעבודה ליום יומיים עקב תקלות או תגבורים".</p>

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
	חיבור משאיות למערכת מעקב GPS	5
	<p>בהתאם להסכמי ההתקשרות מחויבים הקבלנים להתקין מערכות GPS ברכבים ולאפשר לעירייה לצפות בכל רגע נתון במיקומם. היעדר מערכת GPS חושף את הקבלנים להטלת קנס בגובה של 1,000 ש"ח לכל יום עבודה ללא המערכת. הביקורת מצאה כי ל-3 משאיות הקבלנים שעבדו בעיר במהלך 6 חודשי בדיקה (יוני-נובמבר 2014), סך של 28 ימים לרכבי קבלן א' ו 68 ימים לרכב קבלן ב', לא היו נתוני מערכת מיקום GPS. בסוף חודש אוקטובר 2014 הותקנה ברכב קבלן ב' מערכת איתור. <u>תגובת מנהל מחלקת התברואה: "קבלן א' - מדובר ברכבים חלופיים שמגיעים ליום או יומיים עקב תקלות ותגבורים. קבלן ב' – מדובר במשאית גזם חדשה שנכון להיום הותקנה בה מערכת איתור".</u></p>	

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
בדיקה ואישור חשבונות הקבלנים		
<p>11. מומלץ להעביר הדרכה למחסנאי האחראי על השקילה וקליטת הנתונים למערכת השקילה העירונית. יש להדגיש בפניו כי נתוני השקילה מהווים בסיס להתחשבות בין העירייה לקבלני העבודה. יש לבצע בקרות שוטפות לאיתור אי התאמות ו/או שקילות לא סבירות ולדרוש הסבר מהעובד ששקל את המשאית.</p> <p>12. מומלץ לדרוש מהקבלנים גם קבלת דיווחים חודשיים ממוחשבים.</p> <p>13. מומלץ לבנות מודול ממוחשב בכלי אופיס אליו יקלטו נתוני השקילה הממוחשבים ממחסן העירייה ומהקבלן. מודול זה עתיד לקצר משמעותית את משך בדיקתו של מנהל האזור הבכיר ולמנוע טעויות אנוש.</p>	<p>6 הביקורת מצאה כי מידי חודש מנהל האזור הבכיר מבצע התאמה ידנית בין כל תעודות חיוב המוגשות ע"י הקבלנים לתעודות שקילה שהופקו במחסן העירייה. כל חיוב ללא תעודת שקילה של העירייה או חיוב שלא אושר (כגון יציאת משאית מתחומי העיר ללא סיבה מוצדקת) לא מאושר ומקוּוּז מהחשבון. בבדיקה ממוחשבת שערכה הביקורת של חשבונות קבלן א' שהוגשו בגין חודשים ספטמבר-נובמבר 2014 נמצאו 107 חיובים שלא תאמו את נתוני השקילה במחסן העירייה. סך ההפרש יתר שדרש הקבלן הסתכם ב-27 טון. מבדיקה מדגמית של 10 חיובים כאמור מצאה הביקורת כי משקלי יתר לא אושרו לתשלום. בנתוני שקילה שבוצעו במחסן העירייה נמצאו 7 שקילות שגויות בהם לא נקלט משקל טרה של המשאיות. כתוצאה הקבלן היה יכול לחייב במשקל עודף שכולל גם את משקל טרה של משאיות. נמצא כי בבדיקת החשבונות מנהל האזור הבכיר ביצע תיקון התעודות ואישר לתשלום בקיזוז של משקל טרה.</p> <p><u>תגובת מנהל המחלקת התברואה</u>: "7 השקילות המדוברות נבעו מטעות שוקל. למרות הטעות הונפקו תעודות ידניות שהווה אסמכתא לתשלום. משמע, שילמנו לקבלן אך ורק בעבור הפינוי שאותו ביצע. זה אחד היתרונות שאני דורש לבצע בדיקה ידנית של כל תעודה ותעודה. לו היינו משלמים לקבלן על בסיס טעות שוקל, היינו אמורים לשלם בעבור 112 טון במקום 41.1 ששולמו בפועל".</p>	6
אישור מחזור		
<p>14. מומלץ לדרוש מקבלני פינוי האשפה כי יעבירו אישורי מחזור וכי יעמדו ביעדי המחזור.</p>	<p>7 על פי הסכמי ההתקשרות מחויב קבלן א' להציג אישורים על מחזור פסולת שנאספה: קבלן א' - 20% וקבלן ב' - 50% מחזור. בבדיקת אישורי המחזור לשנים 2012-2014 מצאנו כי קבלן א' לא העביר את מלוא האישורים למחזור הפסולת. נמצא כי בדיווחים של קבלן א' נכלל סעיף "אחר" אשר לכאורה משלים את היעד עד 20%. בשנים 2012-2014 סעיף זה הגיע בין 1% ל-2.7%.</p>	7

המלצות	עיקרי הממצא ותגובות	סעיף בגוף הדוח
<p>15. מומלץ לבחון את נושא הצמדת תעריפי פינוי אשפה ביתית וגזם למדד תשומות הובלה, תוך הגדרה חד משמעית בהסכם ההתקשרות.</p>	<p>הצמדה למדד</p> <p>התעריף לטון שנקבע בהסכמי ההתקשרות כולל את היטל ההטמנה ומתעדכן מדי 6 חודשים בהצמדה ל 50% משיעור עליית מדד המחירים לצרכן ו 50% משיעור עליית מדד ההובלה. הביקורת מצאה כי קבלן א' וקבלן ב' משתמשים בשני מדדי הובלה שונים, למרות שנוסח הסכמי ההתקשרות בעניין זהים.</p>	<p>8</p>
<p>16. לדעת הביקורת יש לבחון מחדש את נושא הצמדת תעריפי פינוי אשפה ביתית וגזם להיטלי הטמנה.</p>	<p>היטל הטמנה</p> <p>התעריף לטון שנקבע בהסכמי ההתקשרות כולל את היטל ההטמנה ומתעדכן עם כל שינוי בהיטל.</p> <p>גידול בהיטל ההטמנה בין השנים 2011-2015 יוצר רווח גבוהה שאינו מעבודה אצל קבלני פינוי האשפה והגזם עבור אשפה שלא הוטמנה (מוחזרה). בחודש פברואר 2014 העביר מנהל מחלקת התברואה את המסר בנושא ליועץ המשפטי של העירייה.</p> <p>היועץ המשפטי השיב כי "סעיף 3 לתמורה קובע באופן מפורש כי המחיר לטון פסולת ואשפה והמחיר למחזור הוא מחיר אחד 382 ₪. המחיר כולל היטל הטמנה בתוכם. כאשר חתמנו על ההסכם לא קבענו כי יקבע סכום שונה לפסולת מחזור באופן המחליף את ההיטל מתוכו. משכך, לדעתי לא ניתן לקבוע כי יש מחיר אחר לפסולת מחזור – דהיינו – מחיר מינוס היטל הטמנה".</p>	<p>9</p>

פירוט הממצאים

1. נוהלי עבודה

- 1.1. מנהל המחלקה העביר לצוות הביקורת נוהל עבודה בנושא "פיקוח אזורי על עבודות קבלניות/עירייה" (להלן – הנוהל).
- 1.2. הנוהל מתייחס להגדרת תפקיד ואחריות של עובדי מחלקת התברואה: מנהלי אזור ומנהלי עבודה.
- 1.3. הנוהל קובע כי תפקידם של מנהלי אזור הינו לוודא שהקבלנים עומדים בתנאי הסכם ההתקשרות ונספחיו, תוך שימת דגש לדקויות ולפרצות בחוזים שעלולות להסב נזק כספי לעירייה ולפגוע ברמת השירות. אחריותם של מנהלי אזור, ע"פ הנוהל, מתרכזת בנושאים הבאים:
 - הגברת הפיקוח על קבלני השירות;
 - יצירת אחריות שליטה טריטוריאלית באזור מצומצם;
 - שיפור רמת השירות לתושב וצמצום זמן התגובה/טיפול;
 - דיווח על מפגעים/מטרדים בנושאים כלליים.
- 1.4. הנוהל קובע כי יום עבודה של מנהלי עבודה מתחיל בשעה 06:00 בבוקר במחסן העירייה ובאחריותם לבצע בדיקות הבאות:
 - בדיקת הגעת מספר משאיות אשפה, גזם וטיאוט כמתחייב בהסכם;
 - בדיקת תקינות הרכבים, מתקן השטיפה ונזילות וכו';
 - ביצוע שקילת כל משאית דחס/גזם;
 - בדיקת מספר עובדים שמגיעים לעבודה/ספירת כ"א קבלנים שמגיעים לעבודה כמתחייב בהסכם;
 - בדיקת יציאה לשטח עם הציוד/לבוש הנדרש;
 - לבצע סיור מקדים באזורים ובחדרי האשפה בכדי ללמוד את הבעיות בשטח;
 - לוודא שהקבלנים מבצעים את עבודתם בהתאם לתוכנית העבודה שנקבעה;
 - לוודא שטיפת מכולות בעת פינוי האשפה / ניקיון עם מטאטא ומגרפה בעת פינוי הגזם;
 - לבצע ביקורות יזומות מול מוקדנית השליטה (בקרת מיקומי GPS) בדבר מיקום המשאיות והמסלול שבוצע;
 - טיפול מיידי בתלונות המוקד;
 - העברת דיווח למוקד העירוני בדבר מפגעים/בעיות שונות וכו';
 - מעקב אתר טיפול הקבלנים בתלונות;
 - מילוי דוח עבודה יומי;
 - דיווח יומי לקבלנים על בעיות ברמת השירות ושליחה באמצעות פקס/מייל.

- 1.5. פיקוח על שקילות משאיות הקבלן וקליטת הנתונים למערכת השקילות העירונית (להלן – מערכת השקילות) מתבצעים ע"י מנהל האזור בתחילת יום העבודה בשעה 06:00 בבוקר. בהמשך היום החל בשעה 09:00 אחריות זו חלה על עובד ייעודי במחסן העירייה (להלן – המחסנאי), עובד העירייה. הנוהל מדגיש כי חלה חובה על מנהלי האזורים לוודא עמידה של הקבלן בכל סעיפי ההסכם ונספחיו תוך שימת דגש לדקויות ופרצות בחוזים שעלולים להסב נזק כספי לעירייה.
- 1.6. באחריותו של אחד ממנהלי האזור (להלן – מנהל האזור הבכיר) לבדוק חשבונות שהגישו הקבלנים לעירייה, לתאם פערים שנוצרו עקב הבדיקה ולאשר לתשלום. נמצא כי הנוהל לא מתייחס לאופן בדיקת חשבונות שהוגשו ע"י הקבלנים ותהליך אישור הדוחות לתשלום.

המלצות :

- 1) מומלץ לעדכן את נוהל העבודה בנושא בדיקת חשבונות שהוגשו ע"י הקבלנים ותהליך אישור הדוחות לתשלום.

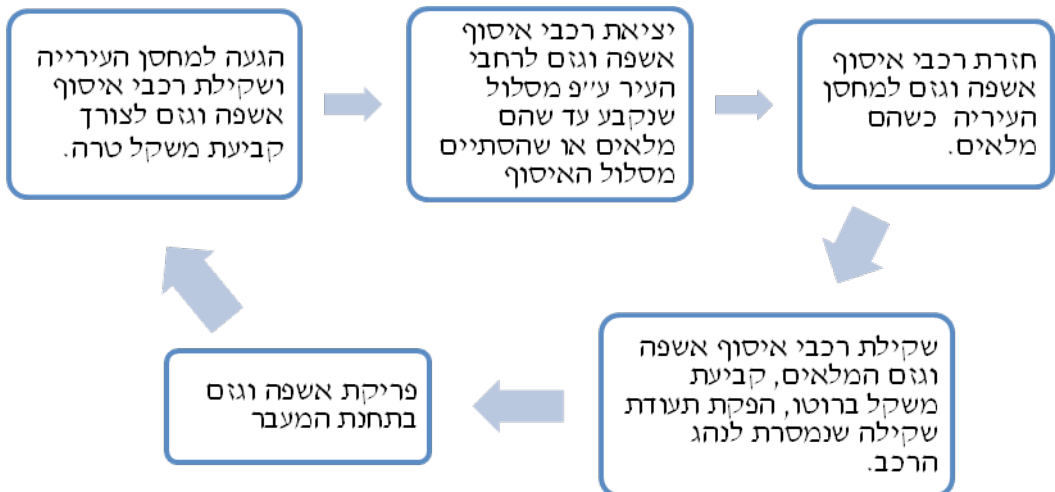
תגובת מנהל מחלקת התברואה :

"אין צורך בתהליך ההתחשבות מאחר ובהסכם נקבע כי התשלום בפועל יבוצע על בסיס המשקל שקיים במחסן העירייה. מנהל התפעול בודק באופן ידני כל תעודה טרם העברת אישור החשבון לתשלום. גם ממצאי הביקורת ראו זאת. נדאג להשלים הדגרת אחריות לשוקל ולמנהלי האזורים. נוסיף פרק על אופן הבדיקה טרם האישור".

2. מצבת כח אדם ותהליכי עבודת פיקוח

רקע

2.1. התחשבות עם הקבלנים, ע"פ הסכמי ההתקשרות, מתבססת על כמות האשפה והגזם שנאספה בפועל. המשקל נקבע ע"פ שקילת משאיות הקבלנים במחסן העירייה. כל משאיות מחויבות להתייצב במחסן העירייה לצורך השקילה לפני יציאה לשטח (להלן - משקל טרה) ולאחר השלמת העבודה ולפני הפירוק בתחנות המעבר (להלן - משקל ברוטו). משקל האשפה והגזם לצורך ההתחשבות הוא משקל הנטו. לעיתים, כאשר מדובר בכמויות אשפה גדולות, משאיות הקבלנים עושות שניים – שלושה סיבובים לצורך פריקה בתחנות המעבר. זה קורה בדרך כלל בתחילת שבוע או לאחר החגים. המשאיות נדרשות להישקל במחסן העירייה מדי סיבוב. להלן תיאור התהליך:



2.2. העירייה משתמשת גם במשאיות איסוף מסוג רמ-סע. משאית מסוג רמ-סע אחראית על איסוף אשפה משטח בתי הסוהר, נשקלת קודם לקביעת משקל ברוטו ולאחר פירוק בתחנת המעבר מגיע מחסן העירייה לקביעת משקל טרה. לצורך קבלת אישור כניסה לפריקת המשאית בתחנת המעבר מופק במחסן העירייה שובר שקילה ידני.

ממצאים

- 2.3. עבודתם של מנהלי האזורים מתחילה בשעה 06:00 במחסן העירייה לצורך בדיקת הגעת משאיות של הקבלנים למקום, ביצוע השקילות וקליטת הנתונים למערכת השקילות. המשך יום עבודתם של מנהלי האזורים נקבע ע"פ דיווחים ותלונות שמתקבלים. באחריותם של מנהלי האזורים לבקר באתרי העיר לצורך בחינת איכות עבודת הניקיון.
- 2.4. עבודתם של צוותי עובדי הקבלנים מנוהלת ע"י מנהלי עבודה מטעם הקבלנים, כפי שנדרש ע"פ הסכמי ההתקשרות. מנהלי העבודה של הקבלנים מחויבים להימצא בשטח העיר במהלך העבודה ולהיות בקשר רציף עם מנהלי האזורים.
- 2.5. בכל תלונה מגיעים מנהלי האזורים למקום בו הוגשה התלונה, בוחנים את הבעיה ומעבירים דרישה למנהל העבודה של הקבלן האחראי בנושא התלונה לטפל בבעיה. עם השלמת הטיפול נדרשים מנהלי האזורים לבדוק כי הנושא טופל ע"י הקבלן באופן ראוי.
- 2.6. המחסנאי עובד בימים א'-ה' בין שעות 09:00 בבוקר ו-17:00 אחה"צ. הגעת משאיות למחסן העירייה עד שעת הגעתו של המחסנאי ולאחר שמנהלי האזור עזבו את המקום, מאלצת את מנהל האזור הבכיר לעזוב את העבודה השוטפת שהוא מבצע בכל מקום ולחזור בדחיפות למחסן העירייה. בהתאם לניתוח קובץ נתוני השקילות שערכה הביקורת נמצא כי ביום ממוצע מגיעות למחסן לצורך השקילה 2-3 משאיות בין שעות 06:30 ל-09:00 בבוקר, וכ-3-4 משאיות בין שעות 14:00 ל-17:00. מנהל המחלקה מסר כי עיקר עבודת הפיקוח של מנהלי האזורים מתבצעת עש שעה 14:00.
- 2.7. אחריותם של מנהלי האזורים חלה גם על סקר תקינות כלי אצירה וטיפול בהחלפת עגלות אשפה שבורות, פיזור עגלות אשפה חדשות, החלפת ידיות למתקנים טמוני קרקע.
- 2.8. מנהל האזור הבכיר אמון על בדיקת התאמת בין חשבונות חודשים שהגישו הקבלנים לנתוני מערכת השקילה והשוברים ידניים. נמסר לביקורת כי בדיקה כאמור, לרבות בחינת הפרשים שנוצרו עם הקבלנים, נמשכת כ-10 ימי עבודת ברוטו, תוך כדי עבודתו השוטפת, של מנהל האזור הבכיר.
- 2.9. למועד הביקורת מועסקים במחלקת התברואה שני מנהלי אזורים, לאחר שמנהל האזור השלישי סיים את תפקידו באמצע שנת 2014. כל עבודות הפיקוח על ניקיון העיר מתחלקות בין שני מנהלי האזורים. נגרם עומס על עבודת המנהלים אשר עלול לפגוע באיכות העבודה ולשחיקת העובדים.

המלצות :

- (1) לדעת הביקורת יש לבחון בהקדם ובאופן מקצועי את התאמת מצבת כח אדם להיקפי העבודה במחלקת התברואה.
- (2) הביקורת ממליצה לבחון הגדלת היקף העסקתו של עובד במחסן העירייה (המחסנאי) על מנת ליצור נוכחות קבועה בשעות פעילות במקום בין שעות 06:00 -17:00, לרבות בימי שישי עש שעה 15:00. לדעת הביקורת יש להגדיל את תקן המשרה ל-1.5 עם חלוקה בין שני העובדים.

3. פיקוח על איכות עבודות פינוי אשפה ביתית וגזם

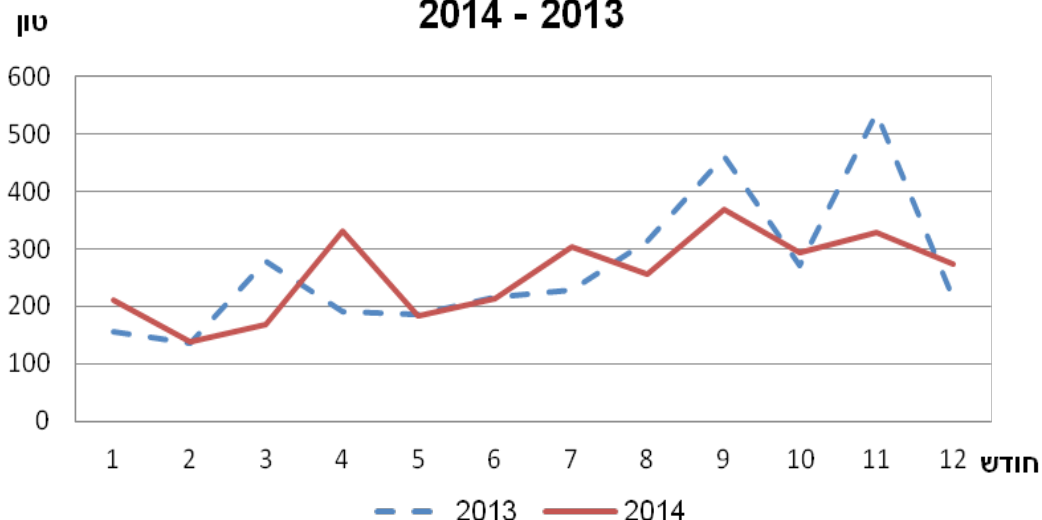
3.1. הסכמי ההתקשרות עם הקבלנים קבעו כללים לאיכות העבודה המבוצעת ואופן טיפול בתקלות, תלונות וביצוע עבודה לא ראויה. האחריות על פיקוח על איכות העבודה חלה על מנהלי האזורים.

ניתוח תלונות הציבור

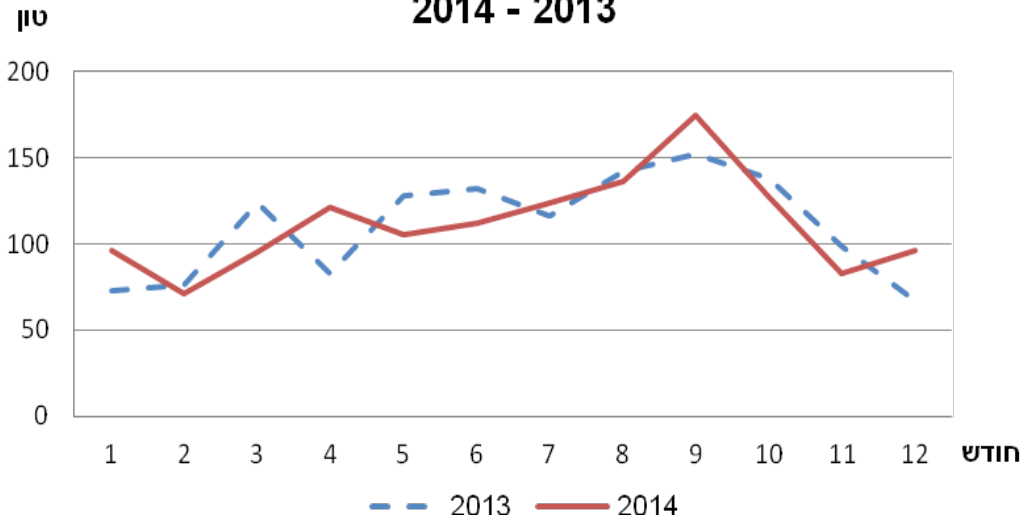
- 3.2. מידע על פגמי העבודה מתקבל בידי מנהלי האזורים באמצעות המוקד העירוני, דיווחים ישירים למנהל מחלקת תברואה וערוצי תקשורת נוספים.
- 3.3. במוקד העירוני מתקבלים בחודש במומוצע כ-367 תלונות תושבים בנושא התברואה, מתוכם 256 תלונות בנושא פינוי אשפה ביתית ו-112 בנושא פינוי גזם.
- 3.4. מניתוח נתוני תלונות הציבור עולה כי חלה ירידה מסוימת במספר תלונות הציבור בשנת 2014 ביחס לשנת 2013.
- 3.5. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי התפלגות תלונות הציבור אינה אחידה לאורך השנה וישנן עליות בתקופות החגים. למרות השינויים בכוח האדם ובציוד ולהפסקת פינוי האשפה מאזורי התעשייה במהלך שנת 2014 מחלקת התברואה הקפידה על ניקיון העיר ועל איכות העבודה המבוצעת.
- 3.6. להלן גרפים המציגים את כמות תלונות התושבים במהלך חודשי השנה בהשוואה בין השנים 2013 ו 2014 בנושא פינוי אשפה ובנושא פינוי גזם בעיר :

תלונות הציבור בעניין פינוי אשפה בשנים

2014 - 2013



תלונות הציבור בעניין פינוי גזם בשנים 2014 - 2013



בדיקת איכות עבודות פינוי אשפה

- 3.7. לצורך בדיקת איכות העבודה המבוצעת, התלווה צוות הביקורת לעבודת הפיקוח של מנהל האזור הבכיר. כמו כן, הופעל מעקב הסמוי אחר מדגם משאיות לפינוי אשפה ביתית במשך יומיים, לפי פירוט הבא:
- בימים 25.01.2015 ו-28.01.2015 – מעקב אחר משאית מספר רישוי 72-613-32 המפנה מכולות (צפרדעים);
 - ביום 25.01.2015 – מעקב אחר משאית מספר רישוי 37-446-78 בעלת מנוף מיוחד לפינוי מתקנים טמוני קרקע;
 - ביום 28.01.2015 - מעקב אחר משאית מספר רישוי 11-994-79 המפנה עגלות ומכולות.
- 3.8. הביקורת מצאה כי מנהל האזור הבכיר אינו מנהל יומן עבודה/מעקב יומי אחר העבודה אותה הוא מבצע, לרבות מעקב אחר תלונות הציבור שהתקבלו, העברת דיווח למנהל העבודה של הקבלן, טיפול הקבלן בתלונה וכו'. היעדר תיעוד מתאים עלול להקשות על העירייה ביישום הסכם ההתקשרות עם הקבלנים, כגון הטלת קנסות, התחשבות נאותה וכו'.
- 3.9. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי פניות למנהלי האזורים מועברות באמצעות מייל, מסרונים וכו' ולכן יש תיעוד. כמו כן, בכל בוקר מקבלים מנהלי האזורים דוח פניות מוקד. לא ניתן למלא יומן עבודה במהלך העבודה אך בסוף יום עבודה ממלאים מנהלי האזורים דוח יומי על עבודתם. במקרים בהם יש ליקויים ברמת התפעול הם דואגים להוציא הודעה במייל, מסרון ועוד..

- 3.10. הביקורת בחנה את עמידת הקבלנים בדרישות סעיפי הסכם מסוימים: הצבת שילוט ברכבי איסוף האשפה והגזם, פינוי אשפה מכל כלי אצירה, שטיפת מכולות וניקיון במקום הצבת כלי אצירה.
- 3.11. הצבת שלט העירייה על המשאיות:
- 3.11.1. סעיף 7(ח) למפרט דרישות לביצוע העבודה בהסכם ההתקשרות עם קבלן ב' קובע "הקבלן יציב פרסום על המשאיות בהתאם לדרישות המנהל לגבי הצורה הנוסח והממדים. מובהר ב 80% משטח הפרסום על המשאית יהיה בהתאם לדרישות המנהל. הפרסום כאמור יהיה על חשבון הקבלן". הביקורת לא מצאה התחייבות דומה בהתקשרות עם קבלן א'. עם זאת, בנספחי טבלת הקנסות לשני הקבלנים קיים חיוב בקנס בגין אי הדבקת פרסום כאמור.
- 3.11.2. הביקורת מצאה כי במועד הביקורת ב- 6 משאיות שעבדו בתקופה ספטמבר-נובמבר 2014 של קבלן א'² שעבדו בעיר וב- 2 משאיות של קבלן ב'³ לא נמצא שלט של עיריית רמלה.
- 3.11.3. הסכמי ההתקשרות מטילות קנס כספי על הקבלנים בגין היעדר שילוט על המשאיות בגובה של 1000 ש"ח. בהסתמך על קובץ נתוני השקילות בשנת 2014 וממצאי היעדר השילוט על המשאיות יש לקנוס את הקבלנים כדלקמן:
- משאיות קבלן א' עבדו בעיר ללא שילוט סה"כ 917 ימי עבודה. בהתאם להסכם ההתקשרות גובה הקנס מסתכם ב- 6,000 ש"ח;
 - משאיות קבלן ב' עבדו בעיר ללא שילוט סה"כ 219 מי עבודה. בהתאם להסכם ההתקשרות גובה הקנס מסתכם ב- 2,000 ש"ח.
- תגובת מנהל מחלקת התברואה:
- "המניע בגין חוסר שלטים נבע מהחלפת רכבים. דרך אגב בתחילת ההסכם כל הרכבים הציבו שילוט בתאום גורמי העירייה, יש תיעוד. נכון להיום קבלן ב' חויב להציב שילוט וקבלן א' התבקש להציב שילוט".
- 3.12. **פינוי כל כלי אצירה בעיר:**
- 3.12.1. סעיף 3(6) בהסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע "מובהר בזאת, כי הקבלן יבצע את עבודות הפינוי מכלי האצירה, אף שאינם מלאים ולרבות הפסולת שמחוצה להם".
- 3.12.2. צוות המעקב מצא כי נהג המשאית מספר רישוי 37-446-78 בדק ולא פירק תכולה של 5 מתקנים טמוני קרקע (מתקן טמון ברחוב גולני, מתקן טמון ברחוב הצנחנים ו-3 מכולות ברחוב חדש ליד רחוב יוסי בנאי).
- 3.12.3. הסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע כי בגין אי פינוי כלי אצירה העירייה מטילה קנס על הקבלן בגובה של 700 ש"ח בגין כל כלי אצירה שלא פורקו. בהתאם לממצאי הביקורת יש לקנוס את קבלן א' בסכום של 3,500 ש"ח.

2 מספרי רישוי משאיות קבלן א' ללא שילוט – 76-076-29, 72-613-32, 68-185-45, 68-618-45, 68-618-45, 796-59-70, 74, 70-463-72.

3 מספרי רישוי משאיות קבלן ב' ללא שילוט - 73-118-50, 52-539-84.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"לפי סעיף 8(ג) להסכם לא ניתן לבצע קיזוז אלא רק לאחר שהעירייה פנתה לקבלן ודרשה ממנו לתקן את הליקויים שפורטו תוך זמן סביר. לפיכך לא ניתן לבצע קיזוז בסכום האמור במסגרת ממצאי הביקורת".

3.13 שטיפת מכולות

- 3.13.1 סעיף 3(4)(ד) בהסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע כי אמורה להתקיים: "שטיפת מכולה מסוג מתהפך לדחס, כל פיננסי".
- 3.13.2 צוות המעקב מצא כי 25 מכולות מתוך ה-36 שנצפו מפונות ע"י משאית מספר רישוי 32-613-76 ביום 25.01.2015 לא נשטפו. לעומת זאת ביום 28.01.2015 נשטפו 21 מכולות מתוך ה-23 שנצפו וצולמו על ידי צוות המעקב אחר אותה משאית. ע"פ התנהגותו של נהג המשאית ביום זה הביקורת סבורה כי המעקב התגלה ולכן המכולות נשטפו בהוראתו המפורשת של הנהג.
- 3.13.3 הסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע כי בגין אי שטיפת מכולות העירייה מוטל על הקבלן קנס בגובה של 700 ש"ח בגין כל מכולה. בהתאם לממצאי הביקורת יש לקנוס את קבלן א' בסכום של 18,900 ש"ח.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"קיים קושי משמעותי בתיעוד של אי ניקיון מסביב למכולה ואי שטיפת מכולות וזאת לאור העובדה שעובדי העירייה שנוהגים ברכבים עם לוגו ניתנים לזיהוי מייד. כמו כן ניתן לזהותם גם כאשר הבדיקה מתבצעת באופן רגלי. הנושא הועלה גם בפני הנהלת העירייה, את הקושי במעקב ניתן לזהות גם בהתייחסות הביקורת בסעיף 3.12.2 "ביום זה סבורה הביקורת כי המעקב התגלה ולכן המכולות נשטפו". ממצא זה מחזק את אשר טענו בפני הנהלת העירייה בקושי הקיים לתיעוד התקלות. מאחר ולא ניתנה לקבלן הודעה בדבר הליקויים לא ניתן לבצע קיזוז כספי כאמור במסגרת ממצאי הביקורת וזאת בהתאם לסעיף 8(ג) להסכם".

- 3.13.4 צוות הביקורת מצא כי מתוך 55 מתקנים טמוני קרקע שנצפו מפונים ע"י רכב מספר רישוי 37-446-78 לא נשטף אף מתקן. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי בהסכם ההתקשרות לא נכלל סעיף המחייב את הקבלן בשטיפת מתקנים טמוני קרקע.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"על פי ההסכם ונספחיו אין סעיף המחייב שטיפת טמוני קרקע ולכן לא ניתן לבצע חיוב".

3.14 ניקיון מקום סביב כלי אצירה

- 3.14.1 סעיף 3(4)(א) בהסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע "הקבלן יפנה את כל הפסולת שהצטברה ו/או התפזרה מסביב לכלי האצירה, ברדיוס 5 מטר מכלי האצירה, כולל ניקוי המדרכה, ו/או הכביש".

3.14.2. צוות המעקב מצא כי נהג משאית מספר רישוי 37-446-78 שעסק בפינוי מתקנים טמוני קרקע דאג לפנות את שקיות האשפה שהונחו ע"י התושבים מסביב למכולות. עם זאת, נמצא כי צוות משאית מספר רישוי 11-994-79, שעסק בפינוי עגלות, לא ביצע ניקיון סביב אף עגלה. צוות הביקורת מצא כי צוותי הקבלן השאירו אחרי השלמת עבודתם אשפה ליד כלי האצירה. להלן שתי דוגמאות לאשפה שנשארה סביב המכולות שפורקו ע"י משאית מספר רישוי 72-613-32:



תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"התמונות המצורפות מתאריך 25/01/2015 בשעה 9:22 מעידות על כך שלמעלה מ-60% הנה פסולת הכוללת ריהוט ישן ופסולת בניה. משאיות דחס לא מתפקדים לבצע פינוי זה, הפינוי מתבצע באמצעות מנופי הזגם".

הטלת קנסות

- 3.15. הסכמי ההתקשרות עם הקבלנים מאפשרים לעירייה הטלת קנסות בגין אי עמידה בדרישות ההסכם, כמפורט בנספח א' לדוח.
- 3.16. הביקורת מצאה כי במהלך שנת 2014 הוטלו על קבלן א' קנסות בסכום כולל של 67,950 ש"ח ועל קבלן ב' לא הוטלו כלל קנסות. היקף הקנסות שהוטלו על הקבלנים לא תואם את ממצאי הביקורת שנתגלו בפרק זמן קצר מאד ומספר תלונות הציבור בנושא התברואה בעיר
- 3.17. למרות זאת, סעיף 8(ג) למפרט דרישות לביצוע העבודה בהסכם ההתקשרות עם קבלן א' קובע כי על העירייה להתריע בפני הקבלן על אי עמידתו בתנאי ההסכם ולתת לו זמן לתיקון הבעיה. רק לאחר בדיקה חוזרת ע"י מנהלי האזורים והמשך הליקויים ניתן לקנוס את הקבלן. הביקורת לא מצאה התחייבות דומה בהתקשרות עם קבלן ב'. דרישות הסעיף עם קבלן א' משאירות פתח לקבלן לא להקפיד על איכות העבודה ולבצע תיקונים במידה ויתגלו, ומקשות למעשה את יכולת העירייה להטיל את הקנסות.

3.18. מנהל המחלקה מסר כי גם אם מנהלי האזורים מבצעים את הבדיקות ו/או המעקב, הם מתגלים באופן מיידי מאחר ונהגי המשאיות מכירים היטב את עובדי מחלקת התברואה ורכביהם.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"כיידיע כי טרם ביצוע קיזוזים ובהסתמך על סעיף 8(ג) חלה על העירייה החובה להודיע לקבלן על התקלות שאותרו במהלך העבודה ורק לאחר שניתן זמן סביר לתיקונם רשאית העירייה לבצע את הקיזוז כאמור בטבלת "פיצויים מוסכמים". גם במקרה שצוינו בבדיקות הביקורת לא ניתן לבצע קיזוז מאחר ולא דאגנו ליידע את הקבלן בזמן אמת ולתת לו את הזמן הסביר לתיקונם. עלי לציין כי מידי יום אנו נתקלים בתקלות/ בעיות של אי עמידה בחלק מסעיפי ההסכם ורק במקרים בהם לא תוקנו הליקויים מתבצע קיזוז בהתאם".

3.19. הביקורת מצאה כי גובה הקנס שמטילים על הקבלנים אינו צמוד למרות שהסכמי ההתקשרות מאפשרים להצמיד קנסות לקבלנים למדד המחירים לצרכן ומדד הובלה.

המלצות:

- 1) הביקורת ממליצה כי חלק מהתלונות המתקבלות במוקד העירוני ואשר אין ספק בדבר הקבלן האחראי לטיפולן (עגלות אשפה שלא רוקנו, גזם שנמצא ברחוב וכו') יופנו ישירות למנהל העבודה של הקבלן הרלוונטי ולידיעת מנהל האזור. מנהל האזור יבדוק, לאחר הזמן המוקצה בהסכם העבודה אם הבעיה טופלה. במידה ולא, יעביר למנהל המחלקה הודעה בכתב/מייל בגין אי טיפול במועד וחיוב בקנס בהתאם להסכם.
- 2) לדעת הביקורת יש לבחון עדכון סעיפי הסכם ההתקשרות מסוימים במהלך פרסום מכרז חדש לפינוי אשפה ביתית וגזם, כגון:
 - א. דרישת שטיפת מתקנים טמוני קרקע בדומה לשטיפת מכולות;
 - ב. הסרת סעיף 8(ג) המאפשר לקבלנים לא להקפיד על איכות העבודה ולבצע תיקונים רק במקרים שהפגמים יתגלו בידי העירייה.
- 3) מומלץ להפעיל מעקבים סמויים תכופים אחר צוותי העבודה של הקבלנים. לדעת הביקורת יש להגיש בכתב לקבלנים את ממצאי המעקב ולדרוש הסברים על אי עמידה בסעיפי ההסכם. לחלופין ניתן להיעזר בנתוני מצלמות העיר לצורך המעקב.
- 4) מומלץ לבחון את הנושא של הצמדת גובה הקנס למדד בהתאם ללשון הסכמי ההתקשרות.

4. תהליך השקילה והתחשבות עם הקבלנים

4.1 ע"פ הסכמי ההתקשרות, הקבלנים אמורים להגיש דוח חודשי של משקל האשפה והגזם שנאסף על ידם בשטח העיר. משקל נטו נקבע, כאמור, במסגרת הליך השקילה המתבצע במחסן העירייה. בהסכמי ההתקשרות נקבע כי לצורך ההתחשבות יבואו בחשבון נתוני השקילות שבוצעו במחסן העירייה בלבד.

תהליך השקילה במחסן העירייה

4.2 בשטח מחסן העירייה מבנה יביל (להלן – הבודקה) הממוקם בכניסה למתחם, עם עמדת המחשב, עליו מותקנת מערכת השקילה העירונית. עמדת השקילה הממוקמת בקצה המתחם. משאיות הנכנסות למתחם מזהות ע"י מנהל האזור הבכיר או המחסנאי שנוכחים במקום ולאחר מכן מתקדמות לעמדת השקילה.

4.3 מערכת השקילה העירונית משדרת את תוצאות שקילת המשאיות מעמדת השקילה לעמדת המחשב בבודקה. באחריות השוקל (מנהל האזור הבכיר או המחסנאי) לבחור מספר משאית מרשימה במערכת ולקלוט את המשקל למערכת.

4.4 בביקור שערך צוות הביקורת במחסן העירייה נמצא כי עמדת השקילה נמצאת במרחק של עשרות מטרים מהבודקה. בשעה 06:00 בבוקר כל המשאיות נכנסות ביחד למתחם ועומדות בתור לעמדת השקילה. במקרים אלו שדה ראייה מהבודקה חסום. לכן, השוקל (בדרך כלל מנהל האזור הבכיר) נאלץ להיעזר באחד העובדים, שהולך לכיוון עמדת השקילה, ולהסתמך על דיווחיו על מספר הרכב הנשקל. לעיתים, מדובר בעובדי הקבלן הנוכחים במתחם.

4.5 התאורה במתחם מחסן העירייה חלקית בלבד אשר מקשה בזיהוי המשאיות.

4.6 להלן תמונה שצולמה מהבודקה לכיוון עמדת השקילה:

עמדת השקילה



4.7. נמצא כי במתחם מחסן העירייה לא נמצא מתקן שתייה וכי לא הוקם בית שירותים המשמש לצרכי העובדים במקום. ליקוי זה מאלץ את העובדים לבצע את צרכיהם בשטח הפתוח.

4.8. נמצא כי לעיתים השקילות נרשמות בפנקס השוברים הידניים. מנהל האזור הבכיר מסר כי השוברים הידניים משמשים לצורך רישום המשאית רמ-סע שנשקלת קודם לקביעת משקל ברוטו ורק לאחר הפריקה לקביעת משקל טרה ולרכב העוסק בפניו אשפה בשוק העיר.

4.9. הביקורת מצאה כי במהלך שלושה חודשים ספטמבר-נובמבר 2014 הוגשו ע"י קבלן א' לתשלום 323 תעודות שקילה ידניות מתוך 874 תעודות שקילה בסך הכול (37%). שיעור גבוהה של תעודות שקילה ידניות נותן פתח גדול לטעויות רישום ובקרת חיובי הקבלן. יצוין כי בספירה התעודות הידניות לא נכללו תעודות השקילה שהופקו עבור רכב רמ-סע. מנהל המחלקה מסר כי הפקת תעודות ידניות נובע מתקלות טכניות, כגון תקלות חשמל, מחשב, מדפסת.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"למשאית רמסע לא ניתן לתת תעודת שקילה מאחר והפעולות ברכב רמסע הפוכות ממשאית אשפה רגילה. משמע, המשאית מגיעה מלאה באשפה, מקבלת אישור כניסה לתחת מעבר ולאחר מכן מגיעה ריקה לשקילה נוספת. רק לאחר השקילה הנוספת ניתן להוציא תעודת שקילה. עלי לציין כי במהלך סוף שנת 2014 זיהינו בעיה של ניתוקי חשמל וניתוקי מחשב של עמדת השקילה, דבר שלא אפשר לתורני שוק לבצע את שקילת היציאה. רק לאחר שהגענו למסקנה כי שומרי לילה נהגו לשחק במחשב, לרבות ניתוקו דאגתי ליידע את מנכ"ל העירייה, מנהל כ"א ומנהל מחלקת בטחון שבמסגרתו הוצאנו את השומרים מעמדת השקילה (נבנה מבנה חדש עבורם) תופעת ניתוקי החשמל הופסקה."

4.10. מנהל המחלקה מסר כי עובדי מחלקת התברואה משתמשים באופן שוטף בשלושה פנקסי שוברים ידניים שנמצאים ברשות מנהל האזור הבכיר, המחסנאי והעובדים האחראים על שקילת משאיות לפינוי אפשה מהשוק בשעות ערב. הביקורת מצאה כי הפנקסים עליהם אחראי מנהל האזור הבכיר נמצאים בחדרו והמחסנאי לוקח את הפנקסים בתיק אישי שלו. לדעת הביקורת השובר הידני מהווה ערך כספי ויש לשמור עליו בהתאם.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"יש הנחיות (לא כתובות) בנושא, שבמסגרתן לכל מדור יש פנקס משלו. פנקס בודד לשוקל, פנקס בודד למנהלי האזורים ופנקס בודד לתורני שוק. כל מדור אחראי על פנקס שלו."

4.11. מנהל המחלקה מסר לביקורת בי בדיקת כיול המשקל מתבצעת מדי שנה. הכיול האחרון בוצע בתחילת שנת 2015.

4.12. קליטת משקל של משאית במערכת השקילה העירונית מחייבת הקמת כרטיס לכל משאית. מנהל האזור הבכיר או המחסנאי אחראיים על הקמת כרטיס של המשאיות החדשות ושיוכן לקבלן מסוים.

4.13. ביום העבודה הממוצע מגיעות כ-9-8 משאיות של קבלן א' וכ-4-3 משאיות של קבלן ב'. הקבלנים נוהגים לבצע החלפות בין המשאיות הפועלים בעיר, לעיתים לימים בודדים ולעיתים לתקופות ארוכות יותר. בבדיקת קובץ השקילות מצאה הביקורת כי במהלך שנת 2014 נשקלו במחסן העירייה 43 משאיות שונות של קבלן א'. במועד תחילת הביקורת נמצאה בבדוקה טבלה מודפסת המכילה רשימה של 72 משאיות⁴ שונות שירותים בעיר. כאמור, כל משאית אמורה להיקלט במערכת השקילה עירונית ובמועד קליטת הנתונים על השוקל לבחור את הרכב הנכון.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"מדובר במאגר מידע שמתבסס על פעילות משנת 2004 ועד לשנת 2014. נכון להיום קיימים 28 כלי רכב במאגר המידע. כמות כלי הרכב נובעת ממשאיות חלופיות המגיעות לעבודה ליום יומיים עקב תקלות או תגבורים".

4.14. הביקורת מצאה כי 15 מתוך 72 משאיות כלל לא שויכו לאף קבלן. היעדר השייך מקשה על מנהל האזור הבכיר לבצע את בדיקת החשבונות המוגשים ע"י הקבלנים ועלול לגרום לטעויות.

4.15. מנהל האזור הבכיר מסר כי לאחר קליטת המשאית לא ניתן לערוך שינויים בכרטיס ולכן כל פרט שלא נקלט במועד הראשון (כגון שייך לקבלן מסוים) לא ניתן להשלימו בהמשך.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"איני חושב שרצוי לאפשר נגישות למי מעובדי המחלקה לבצע שינויים בנתונים".

המלצות:

- 1) לדעת הביקורת יש לאפשר לעובד העירייה הקולט את נתוני השקילה למערכת השקילה העירונית לזהות באופן וודאי, ללא עזרה מהצד, את מספרי הרכב שעולים לעמדת השקילה. לצורך כך מומלץ:
 - להציב מצלמות המופנות לעמדת המשקל אשר יאפשרו לשוקל בבדוקה לזהות את מספר הרכב שעולה להישקל;
 - מומלץ להציב תאורה מתאימה במתחם מחסן העירייה.
- 2) יש להקים בית שירותים ומתקן שתייה במתחם מחסן העירייה.
- 3) לדעת הביקורת, יש לפנות לבית התוכנה האחראי על תוכנת השקילה העירונית לצורך מתן אפשרות לעדכון פרטי רכב בכרטיס שנפתח עבורו במערכת.

4 לקראת סיום הביקורת נמצא כי מנהל האזור הבכיר צמצם את רשימת המשאיות הפעילות עד 28

5. מעקב אחר משאיות הקבלנים באמצעות GPS

- 5.1. בהסכמי התקשרות עם הקבלנים נקבע: " ... הקבלן מתחייב להתקין על חשבונו ברכבי פינוי האשפה יחידות קצה של מערכת איתור של חברת פוינטר בע"מ, אשר יאפשרו לעירייה ולקבלן לצפות בכל רגע נתון במיקום כלי הרכב...".
- 5.2. הקבלנים מתקינים מערכות GPS של חברות איתוראן ופוינטר במשאיות שעובדות בעיר ומחברים את המערכות לתכנת ניהול צי רכב, גישה אליה נמצאת באתרי אינטרנט של החברות.
- 5.3. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי אחת עובדות המחלקה אחראית על מעקב יומי אחר רכבי הקבלנים באמצעות אתרי אינטרנט של חברות איתוראן ופוינטר. באחריותה של העובדת לדווח למנהלי האזורים על כל מקרה של יציאת המשאיות מתחומי העיר, שלא ע"פ סדר היום הנורמטיבי (נסיעה לפרוק את האשפה לאחר שקילה במחסן העירייה).
- 5.4. הביקורת ערכה התאמה בין נתוני קובץ השקילות שהופק ממערכת השקילות העירונית לבין נתוני מיקומי GPS לכל משאית קבלנים שנשקלה. בוצעו בדיקות הבאות:
- קיום נתוני מיקומי GPS עבור כל משאית הנשקלת;
 - נוכחות המשאית ע"פ נתוני מיקומי GPS במועד השקילה במתחם מחסן העירייה.
- 5.5. הביקורת מצאה כי כל המשאיות בהן הותקנה מערכת GPS נוכחו פיזית במתחם מחסן העירייה במועד השקילה.
- 5.6. נמצא כי ל-3 משאיות קבלנים לא היו נתוני מערכת מיקום GPS בתקופת הבדיקה, יוני-נובמבר 2014, כמפורט להלן:

קבלן ב'		קבלן א'	
מספר ימי עבודה בעיר ללא מערכת GPS	מספר רישוי המשאית	מספר ימי עבודה בעיר ללא מערכת GPS	מספר רישוי המשאית
*68	84-539-52	16	45-942-68
		12	60-829-61
<u>סה"כ ימי עבודה לקבלן ללא מערכת GPS</u>			
<u>68</u>	<u>קבלן ב'</u>	<u>28</u>	<u>קבלן א'</u>

* רכב מספר 84-539-52 עבד בשטח העיר החל מ-01.06.2014. מערכת GPS הותקנה עליו ביום 31.10.2014

- 5.7. הרשימה אינה כוללת 11 רכבי קבלן אשר עבדו בתקופת הבדיקה מתחת ל-10 ימי עבודה כל אחד ושימשו כרכבים מחליפים בלבד.

5.8. ע"פ הסכמי ההתקשרות יש להטיל על הקבלנים קנס כספי בגובה של 1,000 ₪ ליום לכל רכב שאינו מחובר לתוכנת מיקום GPS. בהתאם לממצאי הביקורת בגין תקופה יוני-נובמבר 2014 יש להטיל קנס כספי בגובה של 28,000 ש"ח על קבלן א' ו-68,000 ש"ח על קבלן ב'.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"קבלן א' - מדובר ברכבים חלופיים שמגיעים ליום או יומיים עקב תקלות ותגבורים. קבלן ב' – מדובר במשאית גזם חדשה שנכון להיום הותקנה בה מערכת איתור".

6. בדיקה ואישור חשבונות הקבלנים

6.1. ע"פ הסכמי ההתקשרות, ההתחשבות תבצע בהתאם לכמות האשפה והגזם שפנוי לפי תעריף לטון. התעריף מהווה מלוא התמורה עבור העבודה, לרבות מע"מ, היטל הטמנה, פינוי, הובלה, טיפול, מחזור, שטיפה, החלפת כלי האצירה וכו'. התעריף מתעדכן בהתאם לשינויים בשיעורי המע"מ, אגרות והיטלי הטמנה והצמדה משוקללת למדד המחירים לצרכן ולמדד ההובלות.

6.2. על פי הסכם ההתקשרות, שני עובדי העירייה מועסקים כנהגי המשאיות של קבלן א'. הקבלן מחויב לקזז מחשבון חיוב חודשי סכום של 10,000 ש"ח עבור כל נהג. הביקורת מצאה כי בחלק מהדוחות החודשיים בשנת 2014 בוצעו קיזוזים בסכום נמוך מהנקוב בהסכם. סך ההפרש בשנת 2014 עומד על סכום של 22,695 ש"ח (קזוז 217,035 ש"ח במקום 240,000 ש"ח). מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הקטנת הקיזוז נובעת מהיעדרויות של העובדים עקב חופשה או מחלה. לדעת הביקורת, עובדים אלו מועסקים עבור הקבלן בלבד ולכן על הקבלן לשאת בעלויות של היעדרות העובדים.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"הקיזוז בסעיפי נהג עירייה נבעו לאור העובדה כי נהגי עירייה לא התייצבו לעבודה למשך למעלה משבוע ימים ויותר במהלך החודש. מה גם שנאלצתי להוציא לחופשות מאולצות עקב צבירת ימי חופשה מעבר למותר".

6.3. במהלך תקופת ההתקשרות עם קבלן א' בוצעו מספר עדכונים להסכם. סה"כ עלות העדכונים ל-4.4 מיליון ₪ כדלקמן:

- ע"פ סיכום ישיבה עם מנכ"ל העירייה מיום 10.09.2013 נוסף חיוב חודשי בסכום של 10,000 ₪ עבור משאית נוספת לפינוי אשפה אורגנית.
- במועד חתימה על הסכם ההתקשרות התחייבה העירייה להתקנת 200 מתקני טמוני קרקע בשטח העיר. ביום 01.09.2013 נחתמה תוספת להסכם ההתקשרות על פיה העירייה מחויבת בתוספת תשלום חודשי בסך של 39,000 ₪ עבור עלויות שנושא הקבלן עקב אי עמידת העירייה בהתחייבויות זו. לדבריו של מנהל האזור הבכיר נכון לפברואר 2015 הותקנו בעיר כ-180 מתקנים טמוני קרקע.

- ביום 01.04.2014 נחתם עדכון להסכם על פיו הקבלן יהיה זכאי לתוספת תשלום חודשית בסך 75,000 ₪ בגין הוספת משאית דחס המשמשת לפינוי אשפה אורגנית.

- 6.4 הקבלנים מגישים מידי חודש, כחלק מההתחשבות, דוח יומי עם פירוט משקל האשפה או הגזם בכל מדידה. לכל חיוב מחויבים הקבלנים לצרף תעודות השקילה שהופקה במחסן העירייה.
- 6.5 החשבוניות המאושרים, בצירוף חשבוניות מס, עוברות להמשך הטיפול בגזברות העירייה.
- 6.6 צוות הביקורת ערך התאמה בין קובץ נתוני השקילות שהופק ממערכת השקילות העירונית לבין חיובי הקבלנים לתקופת שלושה חודשים ספטמבר-נובמבר 2014.
- 6.7 העבודה בוצעה באופן ממוחשב תוך התאמת בין מספרי תעודות השקילה (במידה וצוינו בנתוני הקבלן), תאריכים ושעות השקילה, מספרי רכב ומשקל הנמדד. הצוות התעלם מפערים של עד 0.5 טון לשקילה שיכולים לנבוע משינויים במשקל הדלק, נוזלים ברכב, כיוול המשקלים וכו'.
- 6.8 בבדיקה נמצאו 107 שקילות שונות שלא תואמות בין דיווחי הקבלן לנתוני השקילה במחסן העירייה. כך, לדוגמא, חייב הקבלן בחשבון אוקטובר 2014 שקילה שבוצעה ביום 7 אוקטובר 2014 לרכב מס' 45-618-68 במשקל 9.53 טון בעוד ששקילת העירייה עמדה על 3.93 טון, חיוב יתר של 5.6 טון וביום 24 אוקטובר 2014 חייב הקבלן לרכב מספר 11-994-79 שקילה של 9.48 טון בעוד ששקילת העירייה עמדה על 10.58 טון, חיוב חסר של 1.11 טון. סך הכול ההפרש בגין כל 107 המדידות מסתכם ב-27.2 טון יותר שהוגש בחשבון הקבלן. מבדיקה מדגמית של 10 תעודות שקילה כאמור מצאה הביקורת כי הפרשים אלו קוזזו מחשבון הקבלן.
- 6.9 נמצאו 7 שקילות לא סבירות שבוצעו במחסן העירייה. בבירור שערך צוות הביקורת נמצא כי משקל טרה של המשאיות לא נקלט במערכת השקילה העירונית. לכן, העירייה נאלצה לקבל את הדיווח שהעביר קבלן א'. בגין 7 מדידות אלו הקבלן דיווח על 41.1 טון אשפה.

תגובת מנהל מחלקת התברואה:

"7 השקילות המדוברות נבעו מטעות שוקל. למרות הטעות הונפקו תעודות ידניות שהווה אסמכתא לתשלום. משמע, שילמנו לקבלן אך ורק בעבור הפינוי שאותו ביצע. זה אחד היתרונות שאני דורש לבצע בדיקה ידנית של כל תעודה ותעודה. לו היינו משלמים לקבלן על בסיס טעות שוקל, היינו אמורים לשלם בעבור 112 טון במקום 41.1 ששולמו בפועל".

- 6.10. הביקורת מצאה כי מנהל האזור הבכיר בודק מדי חודש כל תעודת חיוב המוגשת ע"י הקבלנים, רושם את הפרשי השקילה העולים על 0.2 טון בגין כל תעודה ומתאים את חשבונות הקבלנים לתעודות השקילה שהופקו במחסן העירייה. מנהל האזור הבכיר מקזז מחשבונות הקבלנים כל חיוב בו לא צורפה תעודת שקילה, ידנית או ממוחשבת, שהופקה במחסן העירייה וכל מקרה שלא אושר לתשלום, כגון יציאת משאית מתחומי העיר, ללא סיבה מוצדקת. בכל מקרה לא מאושר תשלום לקבלנים בסכום העולה על דרישתם.
- 6.11. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הוא מבצע בדיקה מדגמית של חיובי הקבלן מול תעודות השקילה במחסן העירייה, מאשר את הקיזוזים וקנסות, במידת הצורך, ואת החשבון הסופי לתשלום לקבלנים.
- 6.12. להלן פירוט קיזוזי המשקל והקנסות שבוצעו לקבלנים בשנת 2014 :

חודש	קבלן א'		קבלן ב'	
	סכום שקיילה הפרשי שקילה (ש"ח)	סכום הקנס שהוטל (ש"ח)	סכום שקיילה הפרשי שקילה (ש"ח)	סכום הקנס שהוטל (ש"ח)
ינואר 2014	-	12,400	-	-
פברואר 2014	23,025	3,000	-	-
מרץ 2014	18,866	3,000	-	-
אפריל 2014	12,244	-	-	-
מאי 2014	11,623	-	-	-
יוני 2014	-	4,000	-	-
יוני 2014	-	21,000	-	-
יולי 2014	-	-	-	-
אוגוסט 2014	-	-	-	-
ספטמבר 2014	9,929	-	-	-
נובמבר 2014	18,000	24,550	4,329	-
דצמבר 2014	1,060	-	-	-
סה"כ	94,747	67,950	4,329	-

המלצות :

- 1) מומלץ להעביר הדרכה למחסנאי האחראי על השקילה וקליטת הנתונים למערכת השקילה העירונית. יש להדגיש בפניו כי נתוני השקילה מהווים בסיס להתחשבות בין העירייה לקבלני העבודה. יש לבצע בקורות שוטפות לאיתור אי התאמות ו/או שקילות לא סבירות ולדרוש הסבר מהעובד ששקל את המשאית.
- 2) מומלץ לדרוש מהקבלנים גם קבלת דיווחים חודשיים ממוחשבים.
- 3) מומלץ לבנות מודול ממוחשב בכלי אופיס אליו יקלטו נתוני השקילה הממוחשבים ממחסן העירייה ומהקבלן. מודול זה עתיד לקצר משמעותית את משך בדיקתו של מנהל האזור הבכיר ולמנוע טעויות אנוש.

7. אישורי מחזור

- 7.1 על פי הסכמי ההתקשרות מחויב קבלן א' למחזור לפחות 20% מכמות הפסולת שנאספת וקבלן ב' מחויב ללא פחות מ- 50% מחזור. על הקבלנים להגיש דוח שנתי על מחזור ולהציג אישורים מאתרי המחזור.
- 7.2 בבדיקת אישורי המחזור לשנים 2012-2014 מצאנו כי קבלן א' לא העביר את מלוא האישורים למחזור הפסולת.
- 7.3 הביקורת מצאה כי בדוחות קבלן א' על מחזור הפסולת לפי סוגיו קיים רכיב מחזור בשם "אחר". הביקורת מצאה כי רכיב זה מהווה השלמה, בפועל, של דוח המחזור של קבלן א' לשיעור של 20%. כך, לדוגמא, בדוחות המחזור של קבלן א' לשנת 2013 מוצגים הרכיבים להלן :

מקום/מפעל שאליו פונתה הפסולת	כמות שדווח ע"י הקבלן (טון)	סוג פסולת למחזור
אמניר, טל אל	164	נייר עיתון וקרטון
שונים	13	חומרים פלסטיים
שונים	17	חומרי מתכת
שונים	22	עץ
טובלן, דלילה	5,602	חומר אורגני רקבובי לקומפוסט
	912	אחר
	6,730	סך הכול
	33,631	סה"כ טון אשפה שנאסף 2013

7.4. מדיווח הקבלן ניתן לראות כי מחזור פסולת מסוג "אחר" עומד על כ- 2.7% ומשלים את הדרישה למחזור של 20% בדיוק.

מצורפת טבלת כמויות מחזור מסוג "אחר" בשנים 2012 – 2014 :

שנה	סה"כ מחזור מסוג "אחר" בטון	סה"כ פסולת שנאספה	שיעור המחזור מסוג "אחר"
2012	524	33,424	1.5%
2013	912	33,631	2.7%
2014	352	32,436	1%

7.5. בדיווחי העירייה למשרד לאיכות הסביבה לשנים אלו לא נכלל רכיב הפסולת למחזור מסוג "אחר" כפסולת שמוחזרת.

7.6. מדוחות אלה עולה לכאורה כי רכיב פסולת מסוג "אחר" אותו מדווח קבלן א' לעירייה איננו ממוחזר ונועד להציג עמידה בתנאי ההסכם בלבד.

המלצות

1) מומלץ לדרוש מקבלני פינוי האשפה כי יעבירו אישורי מחזור וכי יעמדו ביעדי המחזור.

8. הצמדה למדד

8.1. על פי הסכמי ההתקשרות עם הקבלנים יוצמד התעריף לטון האשפה ל-50% משיעור עליית מדד המחירים לצרכן ו 50% משיעור עליית מדד ההובלה. עדכון ההצמדה למדד יתבצע אחת לשישה חודשים ולא ישתנה עד עדכון המדד הבא. עדכון המדד מחושב בתחילת החודשים מרץ וספטמבר ע"פ המדד הידוע.

8.2. הביקורת מצאה כי קבלן א' וקבלן ב' משתמשים בשני מדדי הובלה שונים להצמדה, כדלקמן :

תקופה	קבלן א' מדד מחירי תשומה בסלילה וגישור – כללי סדרה 240010			קבלן ב' מדד תשומות סלילה וגישור הובלה שכורה של חומרי מחצבה סדרה 240200		
	שיעור עלייה	מדד חדש	מדד בסיס	שיעור עלייה	מדד חדש	מדד בסיס
ספט' 14	11.06%	122.5	110.3	12.2%	129.7	115.6
מרץ 14	10.61%	122.0	110.3	12.54%	130.1	115.6

המלצות :

1) מומלץ לבחון את נושא הצמדת תעריפי פינוי אשפה ביתית וגזם למדד תשומות הובלה, תוך הגדרה חד משמעית בהסכם ההתקשרות.

9. היטל הטמנה ומחזור פסולת

- 9.1. התעריף לטון שנקבע בהסכמי ההתקשות כולל את היטל הטמנה ומתעדכן עם כל שינוי בהיטל.
- 9.2. היטל הטמנה הנו חיוב מכוח חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 (להלן – החוק) שחל על אתר הטמנה אשר מחייב את תחנת המעבר עבור כל טון מוטמן.
- 9.3. ההסכם מחייב את קבלן א' למחזור לפחות 20% מהפסולת אותה הוא אוסף. פסולת זו לא מוטמנת וע"פ החוק אין בגינה היטל הטמנה.
- 9.4. בשנת 2011 תוקן החוק כך שהיטל הטמנה יעלה בהדרגה מ-40 ₪ נומינאלי בשנת 2011 ל-90 ₪ נומינאלי בשנת 2015 לכל טון. במונחים ריאליים מדובר על עלייה של 51.81 ₪ בהיטל הטמנה לכל טון בין שנת 2011 לשנת 2015.
- 9.5. היטל הטמנה, בהיותו היטל מדינה, הוא במהותו סוג של מס שמועבר למדינה עבור הטמנה. קבלן א' (שהוא במקביל גם בעל תחנת המעבר) אמור להיות אדיש לכך ולחייב את העירייה בגידול בהיטל ככל שהוא מחויב בו ולא אמור ליצור ממנו רווח.
- 9.6. בכל שנה העלה הקבלן את המחיר לטון בהתאם לעליית אגרות היטל הטמנה. כך, בשנת 2011 חייב הקבלן את העירייה במחיר של 382 ₪ לכל טון ובשנת 2015 ב-467.66 ₪ לטון.
- 9.7. הגידול בחיוב החודשי נובע מהיטל הטמנה, אגרת הטמנה והצמדה ע"פ ההסכם עבור כל טון שפונה ולא עבור כל טון שהוטמן. בפועל הקבלן מחייב את העירייה גם עבור אותם טונות אשר מוחזרו ולא הוטמנו, בהיטל הטמנה.
- 9.8. ע"פ הסכם ההתקשרות מחויב קבלן ב' במחזור של 50% מהגזם שנאסף. קבלן זה מחייב את העירייה בעליית היטל הטמנה על כל הגזם שנאסף ולא רק על הגזם שהוטמן.
- 9.9. כך יוצא כי הקבלנים מרוויחים מעליית מחירי היטל הטמנה ללא קשר לעבודה אותה הם מבצעים. המשמעות הכספית של פער והנאמדת בכ-1.9 מיליון ש"ח בתקופת ההסכם עד שנת 2016.
- 9.10. בחודש פברואר 2014 זיהה מנהל המחלקה את הבעייתיות שנוצרה מחיוב יתר בגין היטלי הטמנה ופנה ליועץ המשפטי של עירייה בסוגיה. להלן תגובת היועץ המשפטי שהתקבל: "סעיף 3 לתמורה קובע באופן מפורש כי המחיר לטון פסולת ואשפה והמחיר למחזור הוא מחיר אחד 382 ₪. המחיר כולל היטל הטמנה בתוכם. כאשר חתמנו על ההסכם לא קבענו כי יקבע סכום שונה לפסולת מחזור באופן המחליף את ההיטל מתוכו. משכך, לדעתי לא ניתן לקבוע כי יש מחיר אחר לפסולת מחזור – דהיינו – מחיר מינוס היטל הטמנה".

המלצות :

1) לדעת הביקורת יש לבחון מחדש את נושא הצמדת תעריפי פינוי אשפה ביתית וגזם להיטלי הטמנה.



9 בפברואר 2015

מספרנו: 10129

לכבוד
דמיטרי רוזין, רו"ח
אלישע סער יעוז ובקרה
רחוב הברזל 31,
תל-אביב
א.נ.,

דו"ח מעקבים

א. נתבקשנו על ידך לערוך מעקבים אחר משאיות פינוי אשפה בשירות עיריית רמלה ולתעד את תפקודן.

ב. בתאריכים 25.1.15 ו-28.1.15 עקבו שני צוותים אחרי משאיות כבקשתך - להלן ממצאינו:

מעקב מיום 25.1.15 (יום א')

משאית אשפה מ.ר. 72-613-32

- 05:00 - יציאה לפעילות.
 - 05:30 - התמקמות צוות I מול המחסן ברחוב הגדוד העברי 22 ברמלה והקמת תצפית.
 - 05:46 - משאית האשפה נראית מגיעה למחסן.
 - 06:02 - המשאית יוצאת מהמחסן ועוצרת מחוץ לו.
 - 06:07 - המשאית ממשיכה בנסיעה. מלבד הנהג עובד נוסף היושב לצידו ושני עובדים נוספים מאחורנית.
 - 06:13 - המשאית עוצרת ברחוב קהילת דטרויט, העובדים יורדים ומרוקנים עגלת אשפה קטנה.
 - 06:18 - המשאית ממשיכה בנסיעתה.
- בשלב זה הצוות מנתק מגע מהמשאית מאחר וחשב כי אין מדובר במשאית הנכונה - לאחר ברור עולה כי יש להמשיך במעקב אחר משאית זו.
- 06:45 - המשאית אותרה ברחוב שמשון הגיבור 16, לאה: פינוי אשפה.
 - 06:48 - המשאית נכנסת אל מתחם חניה ברחוב רזיאל 32. העובדים מרוקנים מכולת אשפה אחת ואחריה מכולה נוספת ולא נראים שוטפים אותן.
 - 07:02 - המשאית ממשיכה לרחוב דוד אלעזר והעובדים מרוקנים שלוש מכולות לאורך הרחוב ולא נראים שוטפים אותן.
 - 07:16 - המשאית ממשיכה ונכנסת אל מתחם חניה ברחוב דוד רזיאל, מול קניון בבניה. העובדים מרוקנים שתי מכולות ולא נראים שוטפים אותן.
 - 07:28 - המשאית ממשיכה לרחוב א.ס לוי והעובדים מרוקנים שלוש מכולות ושוטפים אותן.
 - 07:40 - המשאית ממשיכה לרחוב מבצע יהונתן. העובדים מרוקנים שתי מכולות ולא נראים שוטפים אותן.

- 07:48 - המשאית ממשיכה לרחוב א.ס. לוי, העובדים מרוקנים מכולה במתחם חניה ולא נראים שוטפים אותה.
- 08:02 - המשאית ממשיכה לרחוב טייטלבוים, העובדים מרוקנים שתי מכולות, המשאית ממשיכה וסמוך לבניין מס' 22 מרוקנים מכולה נוספת. המשאית ממשיכה בנסיעה אל מתחם חניה נוסף ברחוב ושם מרוקנים העובדים שתי מכולות נוספות. לאורך כל הרחוב לא נצפו העובדים שוטפים את המכולות.
- 08:22 - המשאית ממשיכה לרחוב א.ס. לוי וליד בניין מספר 14 העובדים מרוקנים מכולה ולא נראים שוטפים אותה ו/או מנקים בסביבתה.
- 08:28 - המשאית ממשיכה סמוך לבניין מספר 3, העובדים מרוקנים מכולה ולא נראים שוטפים אותה.
- 08:33 - המשאית ממשיכה לרחוב סעדיה מרדכי, העובדים נצפים מרוקנים שתי מכולות ולא נראים שוטפים אותן.
- 08:50 - המשאית ממשיכה לרחוב בן צבי והעובדים מרוקנים שתי מכולות ולא נראים שוטפים אותן. בהמשך מרוקנים מכולה נוספת והעובדים נצפים מטאטאים סביב המכולה ושוטפים אותה. המשאית ממשיכה ברחוב בן צבי תוך כדי שאשפה מושלכת מהמשאית אל המדרכה. בהמשך מרוקנים מכולה נוספת ושוטפים אותה.
- 09:20 - המשאית ממשיכה, העובדים מרוקנים מכולה נוספת ולא נראים שוטפים אותה.
- 09:25 - המשאית ממשיכה לרחוב אברהם הלל וסמוך לבניין מספר 17 העובדים מרוקנים מכולה מבלי לשטוף אותה. בהמשך סמוך לבניין מספר 8 העובדים מרוקנים מכולה נוספת מבלי לשטוף אותה.
- 09:32 - בהמשך הרחוב מרוקנים העובדים מכולה נוספת ושוטפים אותה.
- 09:40 - המשאית ממשיכה לרחוב בר אילן וסמוך לבניין מספר 24 העובדים מרוקנים מכולה מבלי לשטוף אותה.
- 09:50 - המשאית נכנסת אל המחסן ברחוב הגדוד העברי 22.
- 09:55 - המשאית יוצאת מהמחסן.
- 10:16 - המשאית נכנסת למטמנה דודאי איילון ברחוב הצורפים 15 בלוד.
- 10:31 - המשאית יוצאת מהמטמנה.
- 10:46 - המשאית נכנסת אל המחסן ברחוב הגדוד העברי 22.
- 10:50 - המשאית יוצאת מהמחסן ובהמשך ברחוב בר אילן העובדים מרוקנים ארבע מכולות ושוטפים אותן.
- 11:31 - המשאית ממשיכה לרחוב חרב מימון, העובדים מרוקנים מכולה ושוטפים אותה. בהמשך הרחוב, ליד בניין מס' 8, מרוקנים מכולה נוספת ולא נראים שוטפים אותה.
- 11:35 - המשאית ממשיכה, העובדים מרוקנים מכולה נוספת ושוטפים אותה.
- 11:40 - המשאית ממשיכה לרחוב ארלוזורוב, העובדים מרוקנים מכולה ולא נראים שוטפים אותה.
- 11:50 - המשאית נכנסת אל המחסן ברחוב הגדוד העברי 22.
- 11:52 - המשאית יוצאת מהמחסן.

- 11: 54 - המשאית עוצרת בצד ברחוב אצ"ל והנהג נראה משוחח עם העובדים.
- 11: 58 - המשאית ממשיכה בנסיעה ללא העובדים, אשר נראים הולכים ברגל לכיוון רחוב הרצל.
- 12: 10 - המשאית נכנסת למוסך "וולטא" בלוד.
- 12: 15 - המשאית יוצאת מהמוסך.
- 12: 20 - המשאית נכנסת למטמנה ברחוב הצורפים 15 בלוד.
- 12: 45 - המשאית יוצאת מהמטמנה.
- 13: 15 - המשאית מגיעה אל קיבוץ גבעת השלושה והנהג מחנה אותה בחנית עפר סמוך לסניף הדואר.
- 13: 25 - צוות i מפסיק את המעקב.
- 14: 00 - סיום פעילות.

סה"כ שעות: 9

סה"כ ק"מ: 130

משאית אשפה מ.ר. 37-446-78

- 05: 00 - יציאה לפעילות.
- 05: 29 - התמקמות צוות II מול המחסן ברחוב הגדוד העברי 22 ברמלה והקמת תצפית.
- 05: 30 - מספר משאיות לאיסוף אשפה נכנסות למחסן.
- 05: 56 - מספר כלי רכב פרטיים חונים מחוץ לשער המחסן ומועלים נכנסים רגלית למקום.
- 06: 08 - המשאית יוצאת מהמחסן.
- 06: 11 - המשאית עוצרת ברחוב בורוכוב, הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 18 - המשאית עוצרת ברחוב יוסף טל, הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 25 - המשאית עוצרת במגרש חניה ברחוב יוסף טל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 31 - המשאית ממשיכה ברחוב יוסף טל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 35 - המשאית ממשיכה ברחוב יוסף טל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 37 - המשאית חוזרת למגרש החניה ברחוב יוסף טל. נהג המשאית ועובד נוסף פורקים מכולה אל המשאית, מחזירים את המכולה למקומה ללא שטיפה ועוזבים את המקום.
- 06: 43 - המשאית שוב עוצרת ברחוב יוסף טל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06: 47 - המשאית עוצרת ברחוב האילנות. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.



מעון חקירות • Migvan Investigations

4

- 06:49 - המשאית עוצרת ברחוב ציפור גן עדן. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06:55 - המשאית עוצרת בקצה רחוב האילנות. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 06:59 - המשאית עוצרת ברחוב עזרא ביתא. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07:02 - המשאית עוצרת ברחוב עמיחי. נהג המשאית בודק את תכולת מיכל האשפה. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07:05 - המשאית עוצרת ברחוב עמיחי פינת מאיר בינט בסמוך למרכז מסחרי. נהג המשאית והעובד מוציאים את המיכל ומשאירים אותו מחוץ למקומו. נהג המשאית עוזב את המקום במשאית והעובד נשאר במקום. למקום מגיעה משאית איסוף אשפה עם מנוף, אך הצוות אינו עוקב אחריה אלא ממשיך את המעקב אחרי המשאית.
- 07:14 - המשאית מגיעה לרחוב הצנחנים. הנהג מרוקן שני מיכלי אשפה תת קרקעיים ומחזיר אותם למקומם ללא שטיפה.
- 07:21 - המשאית עוצרת ברחוב חטיבת גולני. נהג המשאית בודק את תכולת מיכל האשפה, אינו פורק אותו ועוזב את המקום.
- 07:24 - המשאית עוצרת ברחוב הצנחנים. נהג המשאית אוסף אשפה המונחת מסביב למיכל האשפה וזורק אותה אל המיכל. לאחר מכן הוא מרוקן את מיכל האשפה ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07:27 - המשאית עוצרת שוב ברחוב הצנחנים. נהג המשאית אוסף אשפה המונחת מסביב למיכל האשפה וזורק אותה אל המיכל. לאחר מכן הוא מרוקן את מיכל האשפה ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07:32 - המשאית עוצרת ברחוב הצנחנים גולני. נהג המשאית בודק את תכולת מיכל האשפה, אינו פורק אותו ועוזב את המקום.
- 07:35 - המשאית עוצרת ברחוב עמיחי. נהג המשאית בודק את תכולת מיכל האשפה, אינו פורק אותו ועוזב את המקום.
- 07:36 - המשאית עוצרת ברחוב שרת תוך כדי עיכוב התנועה ברחוב. נהג המשאית אוסף אשפה המונחת מסביב למיכל האשפה וזורק אותה אל המיכל. הוא משליך פסולת בניה שהיתה זרוקה בסמוך למקום על המדרכה. לאחר מכן הוא מרוקן את מיכל האשפה ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07:42 - המשאית עוצרת ברחוב שרת. הנהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.

- 07: 45 - המשאית עוצרת ברחוב פסח הולצברג 16. נהג המשאית אוסף אשפה המונחת מסביב למיכל האשפה וזורק אותה אל המיכל. לאחר מכן הוא מרוקן שתי מכולות ומחזיר אותן למקומן ללא שטיפה.
- 07: 56 - המשאית עוצרת ברחוב צה"ל. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 07: 59 - המשאית עוצרת ברחוב בן צבי. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 08: 03 - המשאית עוצרת ברחוב בן צבי. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 08: 08 - המשאית עוצרת ברחוב לוי אשכול. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 08: 12 - המשאית עוצרת ברחוב צה"ל. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה.
- 08: 20 - המשאית עוצרת ברחוב צה"ל. נהג מרוקן מיכל אשפה תת קרקעי ומחזיר אותו למקומו ללא שטיפה. הוא מזיז אשפה שהייתה בסמוך למיכל וזורק אותה הצידה ועוזב את המקום בנסיעה.
- 08: 26 - המשאית חוזרת לרחוב עמיחי פינת מאיר בינט. נהג המשאית והעובד שהמתין בנקום מחזירים את המיכל למקומו ללא שטיפה.
- 08: 36 - המשאית עוצרת ברחוב הספיר. נהג המשאית ועובד פורקים תכולת שתי מכולות למשאית ומחזירים אותן למקומו ללא שטיפה ועוזבים את המקום.
- 08: 39 - המשאית עוצרת ברחוב הספיר. נהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 08: 55 - המשאית מגיעה למחסן ברחוב הגדוד העברי 22 ויוצאת מטווח הראיה של צוות המעקב. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 09: 00 - המשאית יוצאת מהמחסן.
- 09: 16 - המשאית נכנסת לאתר דודאי איילון ברחוב הצורפים, לוד. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 09: 25 - המשאית יוצאת מהאתר.
- 09: 41 - המשאית מגיעה למחסן ברחוב הגדוד העברי 22. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 09: 43 - המשאית נראתה יוצאת מהמקום בנסיעה.
- 09: 47 - המשאית עוצרת ברחוב מרדכי שרעבי. נהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 00 - המשאית עוצרת ברחוב אבא אחימאיר. נהג המשאית ועובד פורקים תכולת שתי מכולות למשאית ומחזירים אותן למקומו ללא שטיפה ועוזבים את המקום.

מגן חקירות • Miguan Investigations

6

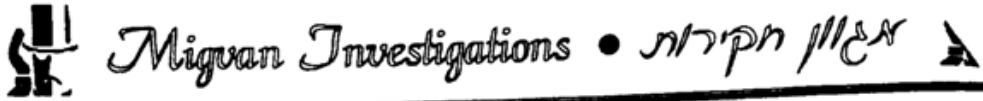
- 10: 08 - המשאית עוצרת ברחוב שמעון יצחק אפריאט. נהג המשאית ועובד מרוקים תכולת שתי מכולות למשאית ומחזירים אותן למקומן ללא שטיפה ועוזבים את המקום.
- 10: 13 - המשאית עוצרת ברחוב צלאח. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה. במהלך הפריקה נראה העובד נכנס למכולת סמוכה.
- 10: 16 - המשאית עוצרת ברחוב שמעון יצחק אפריאט. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 20 - המשאית עוצרת ברחוב שמעון יצחק אפריאט. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 23 - המשאית עוצרת שוב ברחוב שמעון יצחק אפריאט. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 32 - המשאית עוצרת ברחוב חיים בן עטר. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 33 - המשאית עוצרת ברחוב חיים בן עטר. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 36 - המשאית עוצרת שוב ברחוב חיים בן עטר. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 39 - המשאית עוצרת ברחוב אבא אחימאיר. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 43 - המשאית עוצרת שוב ברחוב אבא אחימאיר מאחורי המרכז המסחרי. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 47 - המשאית עוצרת ברחוב אריה לויין במרכז המסחרי. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 10: 57 - המשאית מגיעה לתחנת הדלק "דלק" ברחוב קלאוזנר.
- 11: 00 - המשאית עוזבת את תחנת הדלק.
- 11: 03 - המשאית עוצרת ברחוב אהוד מנור. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 07 - המשאית עוצרת ברחוב יונה וולך. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 11 - המשאית עוצרת ברחוב יוסי בנאי. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 13 - המשאית עצרה ברחוב חדש ללא שם בסמוך לרחוב יוסי בנאי. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה. יש לציין כי הנהג בדק עוד שלושה מיכלים במקום ולא רוקן אותן. במקום נראתה משאית אשפה לבנה אוספת ובל מהרחוב. נושאת מספר רישוי 52-539-84. בין שתי המשאיות לא נצפה כל קשר.



- 11: 23 - המשאית עוצרת ברחוב יוסי בנאי. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 30 - המשאית עוצרת ברחוב מאיר אריאל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 34 - המשאית עוצרת ברחוב מאיר אריאל. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 42 - המשאית עוצרת ברחוב אריק לביא. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 11: 46 - המשאית עוצרת ברחוב אריק לביא 6. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה. בהמשך מרוקנים בכתובת זו מיכל נוסף, ללא שטיפה.
- 11: 57 - המשאית עוזבת את הרחוב כאשר בכל מהלך הנסיעה נראה זבל מתעופף מהמשאית ומתפזר על הכביש.
- 12: 01 - המשאית עוצרת ברחוב כנרת סמוך לאחוזת רעים. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 12: 08 - המשאית עוצרת ברחוב האירוסים. הנהג ועובד נוסף מרוקנים מיכל אשפה תת קרקעי ומחזירים אותו למקומו ללא שטיפה.
- 12: 21 - המשאית מגיעה לתחנת השקילה ברחוב הגדוד העברי 22, רמלה. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 12: 24 - המשאית יוצאת מהמקום. במהלך הנסיעה נראה העובד יורד מהמשאית בדרך, בלוד.
- 12: 44 - המשאית נכנסת לאתר דודאי איילון ברחוב הצורפים 15, לוד. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 12: 52 - המשאית עוזבת את האתר.
- 13: 05 - המשאית נכנסת שוב לתחנת השקילה ברחוב הגדוד העברי 22, רמלה. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
- 13: 24 - צוות II מפסיק את המעקב.
- 14: 00 - סיום פעילות.

סה"כ שעות: 9

סה"כ ק"מ: 85



מעקב מיום 28.1.15 (יום ד')

משאית אשפה מ.ר. 11-994-79

- 05: 00 - יציאה לפעילות.
- 05: 30 - התמקמות צוות I מול המחסן ברחוב הגדוד העברי 22 ברמלה והקמת תצפית.
- 06: 02 - המשאית מגיעה אל המתחם והנהג יורד ממנה ונכנס אל המחסן.
- 06: 20 - הנהג עולה למשאית ומתחיל בנסיעה.
- 06: 26 - המשאית עוצרת ברחוב בן גוריון.
- 06: 28 - עובד לבוש בטרנינג אפור עולה למשאית והנהג ממשיך בנסיעה.
- 06: 35 - המשאית עוצרת ברחוב פרנקל ושני עובדים נוספים עולים אליה.
- 06: 37 - המשאית עוצרת ברחוב אגוזי והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 06: 50 - המשאית עוצרת ברחוב סמולנסקי והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 07: 05 - המשאית עוצרת ברחוב פנקס והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 07: 14 - המשאית עוצרת ברחוב הרצל פינת ז'בוטינסקי והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים ואוספים אשפה מהקרע.
- 07: 21 - המשאית נעצרת והעובדים אוספים אשפה מהכביש ברחוב הרצל.
- 07: 26 - המשאית עוצרת סמוך לרחוב דני מס והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 07: 28 - המשאית עוצרת ברחוב הרצל והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 07: 35 - המשאית עוצרת ברחוב פרנקל והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 07: 39 - המשאית עוצרת ברחוב ויתקין והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 07: 40 - המשאית עוצרת ברחוב שיבת ציון והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 07: 44 - המשאית עוצרת ברחוב בילינסון והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 07: 48 - המשאית עוצרת ברחוב אנג'ל והעובדים מרוקנים מכולה, אינם שוטפים אותה וממשיכים בנסיעה.
- 07: 54 - המשאית מגיעה לרחוב והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 08: 00 - המשאית עוצרת ברחוב ויתקין והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 08: 05 - המשאית עוצרת ברחוב מרוזק והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 08: 08 - המשאית עוצרת ברחוב החלוץ והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 08: 14 - המשאית חוזרת לרחוב מרוזק והעובדים מרוקנים אליה פחים קטנים.
- 08: 16 - המשאית עוצרת ברחוב רמב"ם והעובדים מרוקנים פחים קטנים. בהמשך הרחוב היא עוצרת ליד מכולה והעובדים מרוקנים אותה ואינם שוטפים אותה. הם מפנים שתי מכולות נוספות וגם אותן אינם שוטפים וממשיכים בנסיעה. הם מגיעים שוב לרחוב רמב"ם ומרוקנים פחים קטנים.
- 08: 50 - המשאית עוצרת ברחוב שלום עליכם והעובדים מרוקנים פחים קטנים.
- 09: 00 - המשאית עוצרת ברחוב אחד העם והעובדים מרוקנים פחים קטנים.



המשאית עוצרת ברחוב סמולסקין והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	09: 07 -
המשאית עוצרת ברחוב פרנקל והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	09: 26 -
המשאית עוצרת ברחוב בורוכוב והעובדים מרוקנים פחים קטנים	09: 29 -
המשאית עוצרת ברחוב הדס והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	09: 36 -
המשאית עוצרת ברחוב השקמה והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	09: 40 -
המשאית עוצרת ברחוב הדס והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	09: 44 -
המשאית עוצרת ברחוב סביון והעובדים מרוקנים פחים קטנים	09: 48 -
המשאית ממשיכה עוצרת ברחוב קפלן והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 02 -
המשאית עוצרת ברחוב ברנר והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 09 -
המשאית עוצרת ברחוב גורדון והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 30 -
המשאית עוצרת ברחוב אנגיל והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 32 -
המשאית עוצרת ברחוב קפלן והעובדים מרוקנים פחים קטנים. חלק מהאשפה נופלת על הכביש והעובדים אוספים חלק ממנה והמשאית ממשיכה בנסיעה.	10: 38 -
המשאית עוצרת ברחוב הדר והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 50 -
המשאית עוצרת ברחוב האילנות והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 51 -
המשאית עוצרת ברחוב המרגנית והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	10: 56 -
המשאית עוצרת ברחוב הברוש והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	11: 00 -
המשאית עוצרת ברחוב האורן והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	11: 06 -
המשאית עוצרת ברחוב האלה והעובדים מרוקנים פחים קטנים	11: 18 -
המשאית עוצרת ברחוב הדודאים והעובדים מרוקנים פחים קטנים	11: 30 -
המשאית עוצרת ברחוב התאנים והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	11: 45 -
המשאית עוצרת ברחוב הנורית והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	11: 50 -
המשאית עוצרת ברחוב צפור גן עדן והעובדים מרוקנים פחים קטנים	11: 55 -
המשאית עוצרת ברחוב הניצן והעובדים מרוקנים פחים קטנים.	12: 00 -
המשאית ממשיכה בנסיעה. שניים מתוך שלושת העובדים יורדים בדרך.	12: 05 -
המשאית מגיעה עם הנהג ועובד אחד אל המחסן ברחוב הגדוד העברי. העובד יורד מחמשאית ועוזב את המקום.	12: 10 -
המשאית יוצאת מהמחסן ברחוב הגדוד העברי.	12: 20 -
ניתוק מגע מהמשאית בכביש 431 – צוות I מפסיק את המעקב.	12: 40 -
סיום פעילות.	13: 00 -

סה"כ שעות: 8

סה"כ ק"מ: 100



משאית אשפה מ.ר. 72-613-32

- 05:00 - יציאה לפעילות.
- 05:26 - התמקמות צוות II מול המחסן ברחוב הגדוד העברי 22 ברמלה והקמת תצפית. במהלך התצפית נראו נכנסות ויוצאות מהמקום המשאיות כדלקמן:
 - 05:39 נכנסה משאית איסוף אשפה מספר רישוי 72-613-32.
 - 05:51 נכנסה משאית איסוף אשפה לבנה ללא שילוט וללא אפשרות לזהות מספר רישוי.
 - 05:52 נכנסה משאית איסוף אשפה ללא שילוט מספר רישוי 794-
 - 06:00 נכנסה משאית איסוף אשפה ירוקה ללא שילוט וללא אפשרות לזהות מספר רישוי.
 - 06:01 נכנסה משאית טיאוט כבישים ירוקה ללא שילוט וללא אפשרות לזהות מספר רישוי.
 - 06:02 נכנסה משאית איסוף אשפה ירוקה עם שילוט, מספר רישוי 11-994-79.
 - 06:03 נכנסה משאית איסוף גזם לבנה ללא שילוט וללא אפשרות לזהות מספר רישוי.
 - 06:04 משאית טיאוט כביש ירוקה יצאה. ללא זיהוי מספר רישוי.
 - 06:05 משאית איסוף אשפה מספר רישוי 72-613-32 יצאה ועצרה בסמוך לכניסה למחסן.
 - 06:06 נכנסה משאית גזם לבנה ללא שילוט וללא אפשרות לזהות מספר רישוי.
 - 06:07 משאית מספר רישוי 68-618-45 יצאה.
 - 06:10 משאית איסוף אשפה 446- יצאה.
 - 06:10 רכב טיאוט כביש מספר 12-345-16 יצא.
 - 06:15 משאית לבנה מספר רישוי 66-S08-63 יצאה.
 - 06:17 משאית לבנה עם מנוף מספר רישוי 726- יצאה.
 - 06:18 משאית איסוף אשפה לבנה ללא שילוט מספר רישוי 48-618 נכנסה.
- 06:30 - סריקות אחר מיקום משאית נושאת מ.ר. 72-613-32
- 07:13 - העובדים מרוקנים מכולה ברחוב מסדה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 07:15 - המשאית עוצרת ברחוב קלאוזנר. לאחר בדיקה של המכולה במקום עזבה המשאית ללא ריקון.
- 07:16 - העובדים מרוקנים מכולה ברחוב הרצוג. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 07:25 - העובדים מרוקנים מכולה ברחוב ויצמן. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 07:29 - העובדים מרוקנים מכולה נוספת ברחוב ויצמן. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 07:36 - המשאית נכנסת לחניה ברחוב ויצמן 24 בנסיעה אחורית. העובדים מרוקנים מכולה שנמצאת בתוך החניה. לא הייתה אפשרות לבדוק אם נערכה שטיפה של המכולה. מיד לאחר מכן מגיעה המשאית לרחוב יוסף טל מאחורי המרכז המסחרי והעובדים מרוקנים מכולה. העובדים לא בצעו שטיפה של המכולה.



- 07:55 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב שבזי. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 08:01 העובדים מרוקנים מכולה נוספת ברחוב שבזי. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 08:06 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב וילנה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים. נהג המשאית נראה מצלם את העבודה בעזרת מצלמת מכשיר הטלפון הנייד שלו.
- 08:11 העובדים מרוקנים מכולה נוספת ברחוב וילנה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 08:16 העובדים מרוקנים מכולה שלישית ברחוב וילנה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 08:20 העובדים מרוקנים מכולה רביעית ברחוב וילנה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים. לאחר הריקון נראו העובדים משליכים חלקי רהיטים מתוך המשאית החוצה על המדרכה.
- 08:28 העובדים מרוקנים מכולה חמישית ברחוב וילנה. לאחר הריקון לא מבוצעת שטיפה של המכולה.
- 08:32 העובדים מרוקנים מכולה שישית ברחוב וילנה. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 08:40 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב צה"ל. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים. יצוין כי המשאית גרמה לפקקי תנועה במקום.
- 08:46 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב עמיחי מאחורי המרכז המסחרי של רחוב צה"ל. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בעזרת זרנוק מים וזאת לאחר שנהג המשאית ירד מהמשאית וביקש ממנו לעשות כן. במהלך העבודה נראה הנהג מצלם את העובדים במצלמת הטלפון הנייד שלו. לאחר השטיפה הנהג עוטה כפפות עבודה על ידיו ועוזר לפועלים לנקות את המקום.
- 08:58 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב השריון. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 09:02 אחד הפועלים כודק מכולה נוספת ברחוב השריון ואינו מרוקן אותה.
- 09:04 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב השריון. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 09:10 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב חטיבת קרייתי. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 09:24 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב יוסף טל. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
- 09:30 העובדים מרוקנים מכולה ברחוב משה דיין. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.



- 09: 35 - העובדים מרוקנים מכולה שניה ברחוב משה דיין. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים.
 - 09: 40 - העובדים מרוקנים מכולה ברחוב השריון. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים. לאחר שהמשאית עזבה נראתה אשפה זרוקה בסמוך למכולה.
 - 09: 45 - העובדים מרוקנים מכולה ברחוב בינט. לאחר הריקון העובד שוטף את המכולה ואת המדרכה בזרנוק מים. נהג המשאית עוזר לעובדים לנקות את סביבת המכולה.
 - 09: 58 - המשאית נכנסת לנקודת השקילה ברחוב הגדוד העברי 22 ברמלה. הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאית מהמקום.
 - 10: 06 - המשאית יוצאת מהמתחם ועוזבת אותו בנסיעה.
 - 10: 14 - המשאית נכנסת ל"משתלת החווה" הממוקמת בסמוך למחנה צריפין שער ירושלים. הנהג נצפה משוחח עם גבר במקום.
 - 10: 31 - המשאית עוזבת את המקום ונוסעת לכביש 431, ומשם בכביש 4 וכביש 41 (הכניסה לאשדוד).
 - 10: 52 - המשאית מגיעה לאזור התעשייה ניר גלים באשדוד ונכנסת למתקן פריקת אשפה בסוף רחוב הנפט.
 - הצוות מתמקם בנקודת יציאת המשאיות.
 - 11: 13 - צוות II מפסיק את המעקב.
 - 12: 00 - סיום פעילות.
- סה"כ שעות: 7**
סה"כ ק"מ: 133

ב ב ר כ ה
"מגוון" חקירות

לוח: סרטוני וידיאו.

דרישת תשלום.

קובץ: 10129.

התייחסות ראש העירייה

הדוח נעשה בהתאם לבקשתי. ממצאי הדוח מעידים כי העירייה מקיימת פיקוח ובקרה על עבודת הקבלן באופן המונע תשלום עבור אשפה שאינה שייכת לעיר רמלה. המלצות המבקר אומצו וניתנה הנחיה למחלקת תברואה לפעול בהתאם.

מערך המצלמות בעיר

מערך המצלמות בעיר

1. מבוא

במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2014 נערכה ביקורת בנושא מערך מצלמות המותקנות ברחבי העיר (להלן: "פרויקט מערך המצלמות").

במסגרת הביקורת נבדקו הנושאים הבאים ובוצעו הפעולות הבאות:

- מיפוי המצלמות הפזורות לפי מפרט שהתקבל מהעירייה ובדיקת היקף המצלמות הפעילות לעומת ההסכם.
- ניתוח הסכם ההתקשרות והבנת מכלול הדרישות מהספק.
- בדיקה מקיפה של עמידת הספק בכל התחייבויותיו לגבי לוחות זמנים, שירות, מחירים, תיקונים, החלפות, ביטוחים, ערבויות וכד'.
- בדיקת נאותות הפיקוח של העירייה על מכלול השירותים שהתקבלו מהספק.
- בדיקת תהליכי תיקון ודיווח על גניבות וחוסרים, ובכלל זה הפעלת ביטוח, פנייה למשטרה ודיווח לגורמים הרלוונטיים בעירייה.
- בדיקת נאותות התשלומים בהתאם להסכם.
- בחינת הבקורות המבוצעות על ידי העירייה על הספק.
- שיחות עם בעלי תפקידים רלוונטים כדלהלן: מנכ"ל העירייה, מנהל מחלקת המחשוב, מנהל מחלקת משק ונכסים, היועץ המשפטי, ס' היועץ המשפטי, מר צחי משאל, מנהל חשבונות ראשי, מנהל פרויקט עיר ללא אלימות, מ"מ מנהל מחלקת הפיקוח, עובד בכיר במוקד העירוני, יועץ הנדסי לעירייה בפרויקט.
- בדוח הביקורת שולבו תגובות המבוקרים כפי שהתקבלו בכתב. נציין כי מנהל מחלקת המחשוב מסר את תגובתו פעמיים ובטווח הזמן בניהן נערכו עימו גם שתי שיחות להבהרת עמדתו בתגובה ולמסמכים שהועברו ביחד עם התגובה. הביקורת סבורה שמרבית התגובה אינה רלוונטית לממצאים שהוצגו בדוח.

2. רקע

במסגרת פרויקט "עיר ללא אלימות" (להלן: **על"א**) הוחלט בשנת 2008 להתקין ברחבי העיר מצלמות אשר יופעלו בטכנולוגיית Wi-Fi ויתוצפתו ע"י המוקד העירוני (להלן **"פרויקט המוקד הרואה"**).

בשנת 2008 פורסם המכרז, בו זכתה חברת "טופ ס.ל מערכות הנדסה בע"מ" (להלן: **"ס.ל."**). בהסכם נקבע כי ס.ל תבצע עבור העירייה, התקנה, אחזקה ושירות של מערכת בקרה ושליטה, מצלמות, הקמת מוקד מבצעי למערך תקשורת שתהווה פתרון כולל לצרכיה וכן למתן תחזוקה שוטפת וטיפול מנעתי לציוד במשך תקופת ההסכם. תקופת ההסכם נקבעה לחמש שנים. היקף ההתקשרות הראשוני בועדת מכרזים נקבע לכ- 1.75 מיליוני ש"ח. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2009 הותקנו לראשונה מצלמות ברחבי העיר והוקם המוקד הרואה (להלן: **"שלב א"**).

בתאריך 4.3.2010 הוחלט ע"י מועצת העירייה להרחיב את פרויקט המוקד הרואה ולהתקין מצלמות נוספות ע"י חברת ס.ל. (להלן: **"שלב ב"**). בנוסף למצלמות שהותקנו ע"י ס.ל, קיבלה העירייה בשנת 2011 תרומה של מצלמות מחברת מוטורולה ישראל אשר חוברו אף הן למוקד הרואה.

מלבד פרויקט המוקד הרואה, נמסר לנו כי ישנן מצלמות נוספות בעיר אשר אינן מחוברות למוקד הרואה, כדלקמן: בשנת 2013 הותקנו בשוק מצלמות אשר מחוברות ומתוצפתות ע"י עמדת המשטרה במקום. מצלמות השוק אף הן הותקנו ע"י חברת ס.ל. בנוסף, הותקנו מצלמות במחסני הרכש של העירייה ובביה"ס שונים בעיר.

בהסכם ההתקשרות של העירייה משנת 2008 עם חברת ס.ל הוגדר מנהל מחלקת המחשוב בעירייה כמנהל הפרויקט. נציג חברת TCM, מר ק.ג, אשר שימש כיועץ של העירייה, הוגדר כמפקח על פעולותיו של הקבלן ובדיקות האיכות על הרכיבים בהתאם לדרישות המכרז וכן היה אחראי על המפרט הטכני של המכרז (להלן **"היועץ"**). כמו כן, משיחות שערכה הביקורת עולה כי התפעול השוטף של המוקד הרואה והקשר השוטף עם חברת ס.ל בוצע לאורך השנים ע"י מחלקת הפיקוח העירוני. מאחר ובשנים 2008-2014 התחלף ארבע פעמים מנהל מחלקת הפיקוח, לא ניתן לקבל הסברים ותיעוד לפעולות אשר בוצעו על ידם. במהלך הביקורת מונה מנהל משאבי אנוש של העירייה לשמש גם כממלא מקום מנהל מחלקת הפיקוח.

3. תמצית עיקרי הממצאים וההמלצות

סעיף בדוח ביקורת	תאור הממצא	מסקנות	המלצות
פרק 4 - התקשרות חוזית			
4.2 התקשרות בעת הרחבת הפרויקט	במסגרת הביקורת מצאנו שרק ההתקשרות הראשונה עם חברת סקיי ליין בוצעה באמצעות חוזה כתוב. התקשרות עם הספק לפרויקטים נוספים שבוצעו לאורך השנים בוצעו באמצעות הזמנת עבודה בלבד, כגון: הרחבת הפרויקט הראשון ופרויקט השוק. מיותר לציין שטופס הזמנה אינו מסדיר את מערכת היחסים עם הספק כגון לוחות זמנים, תנאי תשלום וכיו"ב. בהעדר הסכמי התקשרות נבצר מהביקורת לבדוק עמידה בתנאי ההתקשרות בפרויקטים השונים (כגון: הרחבת שלב ב', פרויקט השוק).	בעת ההתקשרות לראשונה, אי מילוי כל הפרטים בחוזה יכול שנבע מהדרכה חלקית של המחלקה המשפטית את המחלקה המקצועית שהתקשרה או לחלופין שהמחלקה המקצועית לא הקפידה על מילוי כל הפרטים.	1. בעת התקשרות עם ספק לביצוע עבודה מורכבת, גם אם מדובר בהרחבת פרויקט קיים עם אותו ספק, מומלץ להסדיר את היחסים באמצעות מסמך כתוב שבו יפורטו נושאים בסיסים בעבודה כגון: תכולת העבודה, לוחות זמנים, תמורה ותנאי תשלום. גם אם הדברים סוכמו בעל פה יש להעלות על הכתב עם באמצעות דוא"ל או אמצעי אחר את אשר סוכם וששני הצדדים יאשרו את הסיכום.
4.4 התקשרות לפרויקט מצלמות השוק	נפנה את תשומת הלב לכך שגם בחוזה הכתוב לא מולאו כל הפרטים הנדרשים. כגון: סכום ההתקשרות ומועד חתימת החוזה. מועד החתימה משמעותי מאחר ונקבע כי ההתקשרות היא ל-5 שנים.	בהתקשרויות הנוספות עם סקיי ליין לאורך השנים הגורמים המקצועיים שביצעו את ההתקשרות, לא הקפידו על כללי מנהל תקין של סיכום בכתב את תנאי התקשרות ותכולת העבודה עם הספק.	2. בעת חתימת חוזה מומלץ למלא את תאריך חתימת החוזה וסה"כ התמורה שתשולם לספק. כן מומלץ במקרים בהם מועד התשלום מותנה במועד קבלת המערכת ותקופת האחזקה נגזרת ממועד אישור היועץ על קבלת המערכת המושלמת יש להוסיף גם תאריך אישור היועץ ומועד קבלת המערכת.
		בנוסף, לקונה בנהלי העבודה של יחידת הגזברות, מאפשרים לה לשלם על בסיס הזמנות עבודה שמאושרות ע"י הגורם המזמין מבלי לזהות שחסר הסכם כתוב המעגן את כל תנאי ההתקשרות עם הספק.	

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
פרק 5 - מיפוי המצלמות			
<p>מומלץ, כי בעת הקמת פרויקט הנדסי/ מחשובי, דוח המסירה של היועץ (המפקח ההנדסי) יפרט באופן ברור את כמות הציוד שהותקנה/ נמסרה לעירייה.</p>	<p>בעירייה לא בוצע פיקוח ובקרה על עבודת סקלין או לחילופין הפיקוח והבקרה לא תיעדו את עבודת הקבלן. המחלקות הרלוונטיות שליוו את הפרויקט לא פעלו בהתאם למצופה בעת לוי של פרויקט ולכן עד ליום זה לא ברור מספר המצלמות שהותקנו בעירייה. כמו כן, דוחות המסירה של היועץ לא התייחסו בצורה מפורטת לנושא של כמות המצלמות שנמסרו בפועל לעומת הכמות הנדרשת עפ"י ההתחייבות החוזית והסבר להפרשים במידה וקיימים.</p>	<p>הביקורת לא יכולה להצביע על הכמות המצלמות שהותקנו לראשונה בכל אחד מהשלים (שלב א, שלב ב, מוטורולה, פרויקט השוק ובתי הספר), מאחר ורק בחלק קטן מן המקרים התקבל תיעוד רלוונטי לכמות המצלמות שהותקנו.</p> <p>ככל הנראה, עפ"י הערכה שברובה מבוססת על שיחות, הותקנו לראשונה ברחבי העיר כ- 110 מצלמות המקושרות ל"מוקד הרואה". בנוסף, הותקנו בשוק כ- 12 מצלמות המקושרות לעמדת השיטור בשוק. לא התקבל תיעוד תומך לצורך הערכת מספר המצלמות המותקנות בבתי הספר ובמחסנים.</p>	<p>5.1 מיפוי המצלמות שהותקנו לראשונה</p>

המצלמות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
<p>1. יש לרשום את מערך המצלמות בספרי האינוונטר של העירייה עד תום הרבעון הראשון של שנת 2015.</p> <p>2. מומלץ לבצע ריענון תקופתי (ולכל הפחות חצי שנתי) של נהלי הרכש ואישור החשבונות לכל המחלקות הרוכשות ציוד באופן ישיר לגבי אחריות הדיווח שלהן למחלקת משק ונכסים באשר לאותו ציוד שרוכשים באופן עצמאי.</p>	<p>מחלקת המחשוב לא הקפידה על נהלי העירייה לפיהם היה עליה לדווח על התקנת המצלמות למחלקת רכש ונכסים.</p> <p>יחד עם זאת, נהלי רישום האינוונטר מטילים את האחריות הכוללת לגבי הדיווח על קיומו של האינוונטר רק על היחידה הרוכשת, מבלי לתאר פעולות יזומות שעליהם לבצע על מנת להבטיח שקיבלו דיווחים שלמים לגבי כל האינוונטר שנרכש.</p> <p>מנהל מחלקת רכש ונכסים, בעת היודע לו לראשונה על פרויקט המצלמות בעיר, לא ביצע פעולות סבירות המצופות מאחראי על רישום האינוונטר, כגון: לייזום פנייה למחלקת מחשוב ו/או למוקד העירוני ו/או ספירה של המצלמות</p>	<p>משיחה שנערכה עם מנהל מחלקת משק ונכסים ואחראית האינוונטר במחלקתו עולה כי, המצלמות והתשתית לפעולתן לא נרשמו מעולם בספר האינוונטר של העירייה.</p> <p>הביקורת סבורה, מחד, כי אין זה נאות שלא הועבר ע"י מחלקת המחשוב דיווח למחלקת המשק לגבי רכישת מערך המצלמות על מנת שיוכלו לרשום את האינוונטר. מאידך, בעת היודע לראשונה למנהל מחלקת משק ונכסים על הפרויקט היה עליו לפעול לרישום המערך בספרי האינוונטר.</p>	<p>5.2 רישום בספר האינוונטר של העירייה</p>

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
<p>1. מומלץ שהמוקד, יערוך ויתעד, בתום כל רבעון ספירת מלאי מסודרת של המצלמות העובדות והתקולות.</p> <p>2. מומלץ לרשום ביומן התקלות של המוקד הרואה כל גניבה של מצלמה.</p> <p>3. יש להקפיד על הגשת תלונה למשטרה בכל מקרה של גניבת מצלמה, כפי שנקבע ע"י מנכ"ל העירייה בסיכום הפגישה מיום 5.10.2014. כמו כן, יש לשמור העתק מהתיעוד בתיק ייעודי במחלקת הפיקוח.</p>	<p>המוקד העירוני לא ביצע את תפקידו כראוי ולא תיעד בצורה שוטפת ומלאה את נושא מצאי המצלמות וגניבות המצלמות.</p> <p>כמו כן, לא הועבר דיווח מסודר לגורמים בכירים בעירייה על גניבות המצלמות.</p> <p>הדבר נובע בין היתר מהעדר נהלי עבודה לעובדי המוקד ובקרה ראויה של מנהלי המוקד לדורותיהם על העובדים.</p>	<p>בבדיקה שערכה הביקורת ב 13.11.2014 צפינו ב 69 מצלמות פעילות. הפער בין מס' המצלמות שהותקנו בתחילת הפרויקט (עפ"י הערכה המפורטת לעי"ל) למצלמות המותקנות ופעילות במועד בדיקת הביקורת, הינו כ- 41 מצלמות. לחלק מהפער נמסרו הסברים כגון מצלמות שנגנבו / מצלמות מקולקלות. ל 13 מצלמות לא קיבלנו הסבר כלל.</p> <p>נפנה את תשומת הלב כי גם ל 19 המצלמות שנמסר שנגנבו אין תיעוד תומך מאחר ולא הוגשו תלונות למשטרה ו/או נערך רישום במוקד על הגניבות. במקרה אחד נמסר שהוגשה תלונה אך לא נמצא התיעוד שתומך בכך.</p>	<p>5.3 מצאי המצלמות</p> <p>5.4 גניבת מצלמות</p>
פרק 6 - ניהול מערך המצלמות			
<p>1. מומלץ להגדיר באופן ברור מהו המבנה הארגוני לכל מערך המצלמות בעיר ותחום האחריות של כל אחד מהגורמים השותפים לתפעול הפרויקטים השונים הקשורים למערך המצלמות (ראש מחלקת מחשבים, מנהל מחלקת פיקוח, מנהל מחלקת בטחון, מנהל פרויקט עיר ללא אלימות, מוקד עירוני, מוקד רואה וכיו"ב). יש לזכור כי מערך המצלמות כולל מלבד המצלמות המחוברות ל"מוקד הרואה" גם מצלמות נוספות בהן יש להתחשב בעת קביעת המבנה הארגוני. מומלץ כי בעת קביעת המבנה הארגוני ייקבעו גם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים.</p>	<p>העדר הגדרה ברורה של אחראי על כל המערך ככל הנראה הביאה לכך שהמערך והרכש שבוצע עבורו לא נוהלו בצורה אופטימאלית.</p>	<p>במסגרת הביקורת נוכחנו כי לא מונה גורם אחד בעירייה שמרכז את כל ניהול ותפעול מערך המצלמות בעיר אלא כל פרויקט/ התקנה בוצע ע"י גורמים אחרים.</p>	<p>6.1 מבנה ארגוני</p>

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
<p>1. מומלץ לקבוע נהלי עבודה ברורים ומפורטים באשר לתפעול השוטף של הפרויקט והבקרות על יישום הנהלים. כמו כן, מומלץ לקבוע מהם הדיווחים התקופתיים שיש להפיקם, הגורם אליו יועברו הדיווחים ותדירות ישיבות המנהלת שיתקיימו בנושא.</p> <p>2. מומלץ לדאוג להכשרות תקופתיות של עובדי המוקד, ולבחון את נושא כוח האדם המתפעל את המוקד הרואה וקיומה של חלוקת משימות ברורה בין המוקד העירוני למוקד הרואה. יש לקבוע גם קריטריונים לפיקוח על עבודת המוקדנים.</p>	<p>העדר הגדרות מפורטות של אחריות כל בעלי התפקידים הקשורים למערך המצלמות וקשרי הגומלין והיררכית הסמכויות אפשרה לכל אחד לפעול לפי שיקול דעתו ולהתנער מאחריות ולא לבצע לתהליכי עבודה נדרשים על מנת שמערך המצלמות ינוהל כראוי.</p> <p>מנהל מחלקת המחשוב לפי הגדרת החוזה המקורי ופעולות שביצע לאורך השנים בעת אישור החשבונות היה אחראי על כל נושא התשתיות, התקשוריות ותשלומים וכל הליקויים הקשורים בנושאים אלו הינם תוצאה של חוסר בהירות לגבי אחריותו.</p> <p>כל הפעולות הקשורות לפיקוח השוטף על הספק, מעקב תקלות, גנבות ומצאי הינו תוצאה של תפקוד לקוי של מנהל המוקד אך גם למנהל מחלקת המחשוב יש אחריות על הנושא. גם למנכ"ל העירייה קיימת אחריות בכך שלא חודדו דיים "גבולות הגזרה" והאחריות של המחלקות השונות.</p>	<p>בעלי תפקידים רבים היו מעורבים בכל הקשור למערך המצלמות מבלי שנקבע באופן ברור האחריות והיררכיה בניהם. בפרויקט הראשון של התקנת המצלמות והקמת המוקד הרואה כולל ההרחבות שלו נקבע בהסכם ההתקשרות עם הספק כי, מנהל הפרויקט יהיה מנהל מחלקת המחשוב. משיחות שערכה הביקורת עולה כי התפעול השוטף של מערך המצלמות, המחבורות למוקד הרואה, והקשר מול חברת סקיי ליין באשר לדיווח תקלות, בוצע לאורך כל השנים על ידי מנהל מחלקת הפיקוח ועובדי המוקד העירוני אשר כפופים לו. כמו כן, נוכחנו שלעיתים היתה גם מעורבות מנכ"ל העירייה בקבלת החלטות הקשורות למערך המצלמות. בנוסף החל משנת 2011, בחלק מימות השבוע, מופעלות המצלמות בשעות הערב גם ע"י סטודנטים הכפופים למנהל פרויקט "עיר ללא אלימות".</p> <p>מנהל מחלקת המיחשוב מסר כי הוא סבור שאחריותו כמנהל פרויקט הסתיימה בעת הקמת התשתית הראשונית, ולאחר מכן האחריות עוברת ליחידה המתפעלת את הפרויקט באופן שוטף.</p> <p>יחד עם זאת, הביקורת מציינת כי המשיך לאשר את חשבונות הספק לאורך כל שנות הפרויקט כמנהל הפרויקט, וכן השתתף בישיבות עם מנכ"ל העירייה בנושא מערך המצלמות.</p> <p>הביקורת סבורה, כי מאחר והגדרת ה"פרויקט" בהסכם ההתקשרות כללה הן את הקמת התשתית והן את התפעול והתחזוקה השוטפת לאורך חמש שנים, הגורם שהוגדר כמנהל הפרויקט אחראי על כל שלבי הפרויקט עד תום חמש השנים של החוזה ולא רק על הקמת התשתית. הביקורת סבורה שתפקידו של מנהל הפרויקט, בין היתר, הינו לקבוע את מסגרת האחריות של כל אחד מהגורמים המעורבים בפרויקט, נהלי עבודה ואת הדיווחים התקופתיים שעליו לקבל מכל אחד מהגורמים המעורבים.</p>	

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
<p>מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של כל המסמכים החוזיים הקשורים לפרויקט מסוים במחלקה האחראית באמצעות סריקה ממוחשבת.</p>	<p>העדר נהלי עבודה ברורים בנושא תיעוד בעירייה מחד, ומאידך, התנערות כל אחד מהגורמים המעורבים בפרויקט מאחריות גרמה לכך שהחומרים לא תועדו בצורה שלמה.</p>	<p>להלן תאור ממצא כללי שחוזר לאורך כל דוח הביקורת ויש בו כדי להעיד גם על הבעיה באופן ניהול הפרויקט:</p> <p>במהלך הביקורת נבצר מאיתנו לבדוק נושאים רבים לאור העדר תיעוד מתאים. יתכן ותיעוד זה לא נמצא מאחר ולא נערך כלל, אך בחלק מהמקרים אנו סבורים כי היה תיעוד אך לא נשמר לאור חוסר הסדר הארגוני השורר בנושא. בין יתר הנושאים שלא הצלחנו לבדוק בהעדר תיעוד הם עמידה בדרישות חוזה ההתקשרות הראשון כגון: עמידה בלוחות זמנים של ההקמה, עמידה במפרט הטכני וכו'.</p>	
פרק 7 - תשלומים			
<p>1. מומלץ כי בעת ביצוע תשלום מחי גזברות תודא כי סכום התשלום הינו בהתאם לחוזה ההתקשרות ולא רק בהתאם לדף תמצית נתוני החוזה המועברים ע"י המחלקה הרוכשת.</p> <p>2. מומלץ שהנה"ח תשלם לספק רק לפי תנאי התשלום שהוגדרו בהסכם, אלא אם כן קיבלה אישור מתועד בכתב מגורם בר סמכא לשנות את תנאי התשלום בו יפורט גם את הסיבה לשינוי תנאי התשלום והאחראי לעקוב אחר התנאים לשינוי התשלומים.</p>	<p>התיעוד בגזברות העירייה לא נוהל בצורה מלאה כמצופה ממנה, ועל כן לא ניתן לקבוע האם הגזברות נהגה בניגוד לסמכויותיה</p>	<p>בגין הקמת הפרויקט הראשון, מצאנו ששולמו לחברת סקייילין כאלף ש"ח יותר מהסכום שאושר ע"י ועדת המכרזים וב 20 תשלומים פחות משנקבע.</p> <p>נמסר שהקדמת התשלומים בוצעה בהוראת הגזבר שכיהן באותה תקופה, והעירייה היתה אמורה לקבל זיכוי בצידודים כנגד הקדמת התשלומים.</p> <p>הביקורת לא הצליחה לקבל תיעוד תומך בכך שהעירייה אכן קיבלה את הזיכוי בצידודים.</p>	<p>7.1 תשלום בגין שלב א' של הפרויקט</p>

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
<p>מומלץ להוסיף לנוהל העירייה בנושא ועדת פטור ממכרז, התייחסות לתהליך העבודה הנדרש בעת ביצוע רכש השלמה לרכש שאושר בוועדת הפטור ממכרז. מומלץ בין היתר להתייחס בנוהל לגורם אשר מורשה לאשר את הזמנת ההשלמה, האם נדרש דיווח/ אישור להזמנת ההשלמה מהוועדה, בחינה האם ההשלמה גורמת לחריגה מתקנות העיריות מכרזים וכיו"ב.</p>	<p>נהלי העבודה של הוועדה להצעות פטורות אינם מתייחסים לכל תהליכי העבודה כגון השלמת רכש ועל כן היתה חריגה בסכום שהוועדה רשאית לאשר.</p>	<p>מצאנו ששולמו כ 11,000 ש"ח (כ-7%) יותר מהסכום שאושר לביצוע פרויקט השוק ע"י הוועדה להצעות פטורות. לסכום הנוסף מצאנו הזמנת השלמה שיצאה לספק ואושרה ע"י מנכ"ל העירייה שמשמש גם כיו"ר הוועדה להצעות פטורות. הוצאת הזמנת ההשלמה לפרויקט מצלמות השוק הביאה את היקף הרכש בפרויקט השוק לסכום הגבוה במעט מהמותר עפ"י תקנות העירייה מכרזים.</p>	<p>7.3 תשלומים בגין פרויקט השוק</p>
<p>מומלץ לקבל את חוות הדעת של היועץ המשפטי באשר לתהליך העבודה הנדרש באשר לתוספות המוזמנות לאחר הרחבת רכש מספק עם חוזה קיים, ולעדכן בנהלי העבודה הרלוונטיים.</p>	<p>הגורמים האחראים להתקשרויות עם סקייליין לאורך השנים נהגו ככל הנראה בניגוד לחו"ד היועץ המשפטי ככל הנראה מחוסר תשומת לב או כתוצאה מחוסר הבנה של משמעות היעוץ המשפטי שניתן.</p>	<p>חו"ד של היועץ המשפטי קבעה כי העירייה יכולה להתקשר עם הספק לצורך הרחבת הפרויקט ללא מכרז עד סכום מחצית עלות ההתקשרות הראשונה שבוצעה באמצעות מכרז מסודר. על בסיס חו"ד זו התקשרה העירייה עם הספק להרחבת הפרויקט בשנת 2010. לאחר סיום ההרחבה מצאנו שהעירייה המשיכה להזמין עבודות נוספות מהספק באמצעות הזמנות מבלי שהתקבלה חו"ד נוספת מהיועץ המשפטי באשר לתהליך הרכש. הזמנות הנוספות לאחר הרחבת הפרויקט בוצעו בסכום של כ 300 אלף ש"ח.</p>	<p>7.4 תשלום בגין עבודות נוספות ופטור ממכרז</p>

המלצות	מסקנות	תאור הממצא	סעיף בדוח ביקורת
פרק 8 -תפעול שוטף של מערך המצלמות			
<p>1. יש להקפיד שעובדי המוקד ימלאו את יומן הארועים בגין תקלות כנדרש כולל: מועד פתיחת התקלה, תאור התקלה, סוג התקלה (קריטית, קשה, קלה) מועד הגעת טכנאי לראשונה, מועד סגירת התקלה.</p> <p>2. מומלץ שמידי חודש יפיק מנהל מחלקת הפיקוח דוח המפרט את כל התקלות שארעו במצלמות ויבחן האם הספק עמד בתנאי ההתקשרות עמו באשר לתיקון התקלות. את תוצאות הבדיקה יש לדווח לגורם שנקבע כאחראי על הנושא ולבחון את נקיטת האמצעים הנדרשים. מומלץ לתעד את סיכומי הדיון הני"ל.</p>	<p>המוקד העירוני הינו הגורם שהיה מצופה ממנו באופן טבעי לבצע את הבקרה השוטפת מאחר והיה בקשר עם הספק והודיע על תקלות במצלמות.</p> <p>המוקד העירוני אשר הותקנה אצלו מערכת מחשב ייעודית לנושא, לא תעד כראוי את עבודתו ועל כן אין אפשרות כיום על בסיס המידע הקיים בעירייה לבדוק את אופן התנהלות הספק. הנושא נובע מכמה סיבות כפי שאזכרו בדוח לעיל: העדר נהלי עבודה מנחים, העדר הכשרות מתאימות לכוח האדם ובקרות על עובדי המוקד.</p>	<p>כאמור ברקע הכללי, התפעול השוטף של המצלמות והקשר עם הספק(סקיי ליין) באשר לתיקון תקלות בוצע ע"י המוקד העירוני. משיחות שערכה הביקורת עולה כי אף גורם בעירייה לא ביצע פיקוח ובקרה על הספק בנושא השירות וכן לא הוטלו קנסות כלשהם. נספח המפרט הטכני של חוזה ההתקשרות עם סקיי ליין קובע זמני תגובה להגעה ותיקון תקלה, משך זמן לטיפול בתקלה ומנגנון קנסות במידה והספק לא עמד בדרישות החוזיות. הביקורת מצאה שבמוקד העירוני לא תיעדו את המידע הנדרש לצורך פיקוח ומעקב אחר טיב השירות של הספק באשר לתיקון התקלות. משיחות שערכה הביקורת עולה כי במשך תקופה ארוכה כ 40% מהמצלמות לא עבדו ואף גורם לא "הרים דגל" בנושא עד שהדבר נודע לראש העיר.</p>	<p>8.2 שירות הספק לתיקון תקלות</p> <p>8.3 פיקוח העירייה על הספק</p>

דוח מפורט

4. התקשרות חוזית

הקמת מערך המצלמות הינו פרויקט מורכב הטומן בחובו הקמת תשתית הנדסית ומחשובית באמצעותה יכולות המצלמות לתקשר עם המוקד ששולט בהן, התקנת המצלמות, תחזוקה שוטפת מעקב אחר תקלות ותיקון וכיו"ב. בפרויקט מורכב כנ"ל ישנה חשיבות רבה להגדרת תכולת העבודה, תמורה והסדרת היחסים בין הצדדים באמצעות הסכם כתוב ומפורט.

הביקורת ביקשה לבדוק האם ההתקשרויות עם חברות ס.ל בפרויקטים השונים שביצעה עבור מערך המצלמות בעירייה גובו במסמך חוזי המעגן את תנאי ההתקשרות, אחריות, סכום ההתקשרות, כמות מצלמות שיש להתקין וכיו"ב.

ממצאים

4.1. התקשרות לראשונה - שלב א'

נמצא כי ההתקשרות הראשונית של העירייה עם חברת ס.ל לאחר פרסום המכרז הפומבי בשנת 2008 גובתה בחוזה מפורט למשך 5 שנים בין העירייה לחברה. הביקורת מעירה כי בחוזה עם חברת ס.ל לא צויין מהו סך ההתקשרות עם הספק, וכן לא נכתב מועד חתימת ההסכם. מועד חתימת החוזה במקרה זה חשוב לקביעת מועד סיום תקופת שירות התחזוקה של הספק מול העירייה.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב

"המחלקה המלווה מעבירה את ההסכם לחתימת מורשה החתימה ואינה רשאית לרשום בהסכם פרטים כלשהם. הגורמים שחותמים אמורים להוסיף מועד החתימה בפועל.

דף תמצית חוזה הינו רלוונטי להסכם וצורף כאמור. משך ההתקשרות צוינה ל 60 חודש כשמועד ההתחלה אינו רלוונטי מכיוון ותקופת האחריות מתחילה מסיום הפרויקט בפועל."

4.2. התקשרות בעת הרחבת הפרויקט - שלב ב'

הביקורת מעירה כי עד מועד הפצת טיוטת דוח הביקורת לא הוצג בפניה הסכם התקשרות רשמי או כל מסמך אחר המפרט את תכולת העבודה אותה נדרשת לבצע חברת ס.ל במסגרת הרחבת הפרויקט, ומהי התמורה שתקבל עבורה. משיחות שערכה הביקורת עולה כי, ככל הנראה, הדברים סוכמו בעל פה ולא היה הסכם כתוב בנושא.

ממח' הגזברות נמסר כי, התשלומים בוצעו על סמך אישור וחתימה של מנהל הפרויקט (מנהל מח' המחשוב) לחשבוניות שהוגשו ועל סמך פרוטוקול הצעות פטורות שקבע את הרף העליון לסכום ההתקשרות.

תגובת המבוקר

מנהל מחלקת המחשוב

"כפי העולה מהתכתובות שהעבירה מחלקת המחשוב הרי שההרחבה בוצעה בפועל ע"י מחלקת הביטחון (אבי מזרחי) בסיוע המחשוב והיועץ. הדרישה צומצמה ל 50% מעלות שלב ראשון והיועץ לבקשת ראש העיר הכין מסמך אקסל ממוין לפי סדרי עדיפות שהעירייה קבעה. קובץ אקסל זה אושר בוועדה ושימש בסיס להרחבת ההתקשרות."

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שתגובת מנהל מחלקת המחשוב אינה רלוונטית לממצא שמתאר כי ההתקשרות להרחבת הפרויקט אינה נתמכת במסמך חוזי המסכם את כל תנאי ההתקשרות. מנהל מח' המחשוב היה מנהל הפרויקט ועל כן היה בין הגורמים האחראים לדאוג למסמך כנ"ל.

4.3. התקשרות בעת קבלת תרומת מצלמות

נמצא כי בתאריך 24.5.2011 נחתם הסכם בין קרן רמלה לחברת מוטורולה ישראל באשר לתרומת המצלמות. ההסכם מפרט, בין היתר, את תכולת הפרויקט, חלוקת האחריות בין מוטורולה לקרן, לוחות זמנים לפרויקט, תיאור פריסת המצלמות, הסכם שירות ותחזוקה.

4.4. התקשרות לפרויקט מצלמות השוק 2013

על אף בקשת הביקורת עד מועד הפצת הטיוטה לא הוצג בפני הביקורת הסכם התקשרות לביצוע פרויקט זה.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב

"מחלקת המחשוב באה לציין כי מעורבותה בפרויקט השוק הינה מקצועית בלבד. לאחר קבלת טיוטת הדוח, בוצעה פנייה למר אבי מזרחי לקבלת רשותו לפתוח את המחיצה במחשב שלו שם נמצאו חומרים רלוונטיים לנושא. קיים תיעוד בידי מחלקת הפיקוח לגבי פניות רבות וטיפול בנושא על ידי מר אבי מזרחי למול גופים שונים: מנכ"ל העירייה, קבלת הצעות מחיר ועוד. להלן מספר דוגמאות:

מסמך של אבי מזרחי למנכ"ל העירייה מתאריך 16/12/2012 ובו פירוט התוכנית המוצעת כולל תקצוב מחלקת הפיקוח לנושא. הצעות מחיר המופנות למר אבי מזרחי, הכוללות שם איש קשר אבי מזרחי, קריטריונים והמלצות היועץ המלווה, דו"ח מסירה כולל אישור ותקינות הפרויקט.

מסמך סיכום ישיבה בנושא מצלמות השוק מיום 10/12/2012 שהופץ בתאריך 16/12/2012 (סימוכין : מחופ/016/012/2012) בראשות מנכ"ל העירייה קובע כי הצעות המחיר וניהול הפרויקט ינוהלו על ידי מנהל המוקד דאז, מר אבי מזרחי. גם במקרה זה ליוותה מחלקת מחשוב את מחלקת הפיקוח."

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שתגובת מנהל מח' המחשוב אינה רלוונטית לממצא שמתאר כי לא הוצג לנו הסכם התקשרות בפרויקט השוק, וכן התגובה אינה מקדמת את הפתרון לשאלה האם היה/ לא היה הסכם והיכן הוא נמצא.

4.5. התקשרות בגין שינויים ותוספות

במהלך השנים 2008-2013 שולמו לספק ס.ל. תשלומים נוספים בגין תוספות ושינויים בפרויקט שאינם מגובים בהסכמי התקשרות אלא בהזמנות עבודה בלבד. לעניין זה ראה גם סעיף 7.4 בהמשך הדוח.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב

"הפרויקט מורכב ודינמי מה שמחייב הרחבות, תוספות והשלמות לרבות לאחר וונדליזם וגניבות ועקב כך ניתנו הצעות מחיר שחלקן גם מומשו. כלל התחומים מגובים בהצעות מחיר. כל דרישה שהועלתה להרחבות/תוספות הגיעה מהגורמים הניהוליים והפניה לס.ל. הייתה בחלקת מהמקרים של מחלקת המחשוב ובאחרים של מחלקת הביטחון."

המלצות פרק 4

- בעת התקשרות עם ספק לביצוע עבודה מורכבת, גם אם מדובר בהרחבת פרויקט קיים עם אותו ספק, **מומלץ** להסדיר את היחסים באמצעות מסמך כתוב שבו יפורטו נושאים בסיסיים בעבודה כגון: תכולת העבודה, לוחות זמנים, תמורה ותנאי תשלום. גם אם הדברים סוכמו בעל פה יש להעלות על הכתב עם באמצעות דוא"ל או אמצעי אחר את אשר סוכם וששני הצדדים יאשרו את הסיכום.
- בעת חתימת חוזה מומלץ למלא את תאריך חתימת החוזה וסה"כ התמורה שתשולם לספק. כן מומלץ במקרים בהם מועד התשלום מותנה במועד קבלת המערכת ותקופת האחזקה נגזרת ממועד אישור היועץ על קבלת המערכת המושלמת יש להוסיף גם תאריך אישור היועץ ומועד קבלת המערכת.
- מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של כל המסמכים החוזיים הקשורים לפרויקט מסוים במחלקה האחראית באמצעות סריקה ממוחשבת.

5 . מיפוי המצלמות

רקע

השלב הראשון של הפרויקט היה הקמת התשתית: הקמת "המוקד הרואה" כולל התקנת שרתים, מסכי צפייה במצלמות, יומן אירועים במוקד העירייה והתקנת המצלמות ברחבי העיר בהתאם למיפוי שפורסם במכרז. המסירה לעירייה בוצעה בתאריך 30.3.2009.

ממצאים

1.1 מיפוי המצלמות שהותקנו לראשונה

הביקורת ביקשה לברר מהו מספר המצלמות שהותקנו לראשונה ואת המיקום בו הותקנו המצלמות בכל אחד מהשלבים (שלב א, שלב ב, מוטורולה, פרויקט השוק ובתי הספר).

התקבל תיעוד במסמכים חתומים ומסודרים אשר מאשרים את התקנת המצלמות **רק בחלק** קטן מן המקרים. על כן לא ניתן להצביע על הכמות המצלמות שהותקנו אלא על סמך הערכה בלבד, הערכה מבוססת על שיחות עם עובדים ונותני שירותים לעירייה שליוו את הפרויקט ולא על מסמכים תומכים.

ככל הנראה, הותקנו לראשונה ברחבי העיר כ- 110 מצלמות המקושרות ל"מוקד הרואה" עפ"י המפורט בטבלה שלהלן. בנוסף, הותקנו בשוק כ- 12 מצלמות המקושרות לעמדת השיטור בשוק.

לא התקבל תיעוד תומך לצורך הערכת מספר המצלמות המותקנות בבתי הספר ובמחסנים.

מנהל פרויקט "עיר ללא אלימות" מסר כי, מבדיקה שערך עפ"י קובץ הטסטים שנשמר בעת הקישור הראשוני של המצלמות למוקד עלה כי ככל הנראה הותקנו כ- 105 מצלמות.

להלן טבלה המפרטת את הנתונים שאתרו והתייחסות לאמינות המידע עליו מתבססים הנתונים :

פרויקט	ספק	מועד מסירה	מספר מצלמות עפ"י חוזה	מספר מצלמות עפ"י דוח היועץ של מסירת היועץ	מספר מצלמות עפ"י שיחות או מסמכים אחרים	הערות לגבי אמינות המידע
שלב א' - הקמת הפרויקט של המוקד הרואה	ס.ל	30.3.2009	65	63 הותקנו. רק 60 מצלמות עובדות בעת מסירת המצלמות.		היועץ מסר שלמיטב זכרונו היה שינוי במספר המצלמות לאחר מועד חתימת החוזה, אך אין בידו את המסמך.
שלב ב' - הרחבת פרויקט המוקד הרואה	ס.ל	31.8.2010	- לא הצלחנו לקבל את ההסכם	דוח המסירה אינו מפרט את מספר המצלמות שהותקנו.	21	נמסרה ע"י מנהל מחלקת המחשוב טבלת אקסל שלא ידוע מי ערך אותה ומהי אמינות הנתונים בה. היועץ מסר שלמיטב זכרונו הותקנו 21 מצלמות.
תרומה למוקד הרואה	מוטורולה ישראל	נובמבר 2011	26	היועץ מסר כי לא היה מעורב בפרויקט ולכן לא ערך דוח מסירה. מנהל הפרויקט (מנהל מחלקת מחשבים) מסר שלמיטב זכרונו הותקנו 23	דוח המסירה של מוטורולה החתום גם ע"י מנכ"ל העירייה מציין שהותקנו 26 מצלמות. בסיכום דיון שרשם מנכ"ל העירייה באוקטובר 2014 נרשם שהותקנו 23 מצלמות.	
שוק	ס.ל	נובמבר 2013	לא הצלחנו לקבל את ההסכם	12 עפ"י הדוח של היועץ בו הוסברו הסיבות לחריגות התשלום		
בתי ספר	לא ידוע		לא התקבל תיעוד מסודר			
מחסנים	לא ידוע		לא התקבל תיעוד מסודר			

תגובת המבוקר**מנהל מחלקת המחשוב:**

- "כתב מסירה לפרויקט שלב א' חברת ס.ל הופץ ונמסר על ידי המפקח ביום 13/5/2009 המסמך מפרט 62 מצלמות ואחת שנגנבה פעמיים, כמויות, תכולת המסירה ואף מציין" אין היום אף מוקד עירוני המקבל איכות צפייה ברמת וכמות המצלמת המחוברת למוקד עיריית רמלה". בג'ואריש נגנבו 2 מצלמות פעמיים, ייתכן שמכאן ההשלמה ל 65.
- שלב ב' רוכז בטבלה שהוכנה והופצה על ידי מנהל הפיקוח והמפקח, שהובילו את הפרויקט, בתמיכה של מחלקת מחשוב. הטבלה הוכנה על ידי היועץ המלווה, מפרטת מיפוי כולל תוכנית מפורטת מה נדרש לפי אתר, מסמך סיכום ישיבה עם היועץ, ואבי מזרחי. קיים מסמך מתאריך 1/9/2010 סיכום מסירה שהתקיימה ב-31/8/2010 של השלב שהופץ על ידי היועץ.
- פרויקט השוק הופץ מסמך של היועץ על הכמויות. ראה סעיף 5 למעלה פירוט ההתייחסות.

התייחסות הביקורת לתגובה:

בפגישה שנערכה עם מחלקת המחשוב הביקורת הבהירה למנהל מח' המחשוב כי המסמכים שהוצגו על ידו אינם רלוונטיים לממצא שתואר בדוח ואינם מציגים את כמות המצלמות שהותקנו.

1.2 רישום בספר האינוונטר של העירייה

פרק ה' בתקנות העירייה (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין) התשנ"ח-1998 קובע את החובה לרישום האינוונטר ומפרט כיצד יש לנהל את רישום האינוונטר בעירייה.

הביקורת בדקה האם מערך המצלמות נרשם בספרי האינוונטר של העירייה. משיחה שנערכו עם מנהל מחלקת משק ונכסים ואחראית האינוונטר במחלקתו עולה כי המצלמות והתשתית לפעולתן לא נרשמו מעולם בספר האינוונטר של העירייה.

מנהל מחלקת משק ונכסים מסר כי עפ"י נוהל אינוונטר של העירייה אשר פורסם בשנת 2002, על כל יחידה הרוכשת אינוונטר שלא דרך מחלקת המשק לדווח על כך לאחראית האינוונטר. במקרה של מערך המצלמות, מחלקת המחשוב לא דיווחה על הרכישה ועל כן לא נרשם מעולם בספר האינוונטר.

מנהל מחלקת משק ונכסים מסר כי שמע על הפרויקט במהלך השנים אך לא באופן רשמי.

יש לציין כי ב-תאריך 5.10.2014 נערכה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה בה נקבע כי מנהל מחלקת משק ונכסים יוודא רישום המצלמות באינוונטר העירוני. מנהל מחלקת משק ונכסים מסר כי עד למועד ביצוע הביקורת בדצמבר 2014, טרם נרשמו המצלמות באינוונטר העירוני וכן לא הועבר לידי סיכום הדיון הנ"ל.

הביקורת סבורה, מחד, כי אין זה נאות שלא הועבר ע"י מחלקת המחשוב דיווח למחלקת המשק לגבי רכישת מעריך המצלמות על מנת שיוכלו לרשום את האיננוטר. מאידך, בעת היודע לראשונה למנהל מחלקת משק ונכסים על הפרויקט היה עליו לפעול לרישום המעריך בספרי האיננוטר.

תגובת המבוקרים

מנהל מחלקת רכש נכסים :

1. "חשבוניות רכש בד"כ מועברות לתשלום לאחר אישור וחתימת מקבל הטובין ע"ג החשבונית העתק ממנה מועבר למ' מדור איננוטר לשם רישום הטובין באיננוטר העירוני(אילו היה כך קרוב לוודאי שהציוד היה נרשם באיננוטר העירוני)
2. תרומות-הנוהל קובע כי מנהל מחלקה /אגף/ביה"ס/גן ילדים/מוסד כלשהו יודיע במכתב למ' מח' רכש ואספקה על קבלת הטובין, תוך פירוט תיאור הפריט, כמות, והגוף התורם. במידה שיש נתונים על עלות הציוד ו/או העתקי חשבוניות יש לצרפם למכתב. מכתב זה מהווה אסמכתא להקלדת הנתונים לאיננוטר הממוחשב. נוהל רענון איננוטר הופץ בפעם האחרונה ב 14/6/2013-לא הובא לידיעת מ' מדור האיננוטר ומנהל מח' רכש על קבלת תרומה.
3. בחודש ינואר 2015 שונה ועודכן נוהל הרכש כשהאחריות הכוללת לניהול הרכש של טובין בעירייה הינה של מח' משק ונכסים, לא תבצענה תהליכי רכש של טובין אלא באמצעות מח' משק ונכסים, (סעיף 3.1.5 בנוהל לרכישת טובין) ושירותים הפטורים מחובת מכרז – "באחריות המחלקות דיווח למ' האיננוטר על כל ציוד חדש המתקבל במחלקה לשם רישום באיננוטר-אחריות על רישום ועדכון האיננוטר –משק ונכסים, סעיף 3.1.6, יש להעביר לרכש חשבוניות +תעודות משלוח חתומות ומאושרות(קבלה)ע"י מ' המחלקה.
4. הועברה מצבת מצלמות ב-26.1.15 אולם ללא חשבוניות ותעודות משלוח בטיפול מ' האיננוטר לרישום המצאי וקבלת ההסכם עם כתב הכמויות.
5. לא התקבל במחלקה כל דיווח על גניבת מצלמות. ההשתתפות העצמית של העירייה הינה 50 אלש"ח למיקרה, במידה ועלותה פחותה מהסכום הנ"ל בכל מיקרה לא היה מועבר לביטוח.
6. בוצע רענון ועדכון נוהלי הרכש בינואר 2015.

תגובת מנהל מחלקת המחשוב : "פרויקט המצלמות הינו פרויקט ידוע ופעילותו הועלתה בדיונים רבים בראשות המנכ"ל, הנושא לא עלה באף שלב, מעבר לכך סיכום מתאריך 5/10/2014 של מנכ"ל העירייה לא הועבר לידיעת מחלקת מחשוב. ציוד נרשם כאיננוטר בעירייה דרך העברת תעודות משלוח למחלקת משק ונכסים בפרויקט המצלמות לא היו תעודות משלוח בגין מצלמות אלא התקנה בפועל."

3.1 מצאי המצלמות

בבדיקה שערכה הביקורת בתאריך 13.11.2014 בשיתוף העובד האחראי במוקד, בחנו באמצעות מסכי המוקד הרואה מהו מספר המצלמות שעובדות. להלן תוצאות הבדיקה:

- 69 מצלמות - עובדות ומחוברות למוקד הרואה.
- 7 מצלמות - נמסר כי מקולקלות ונמצאות במוקד.
- 2 מצלמות - נמסר שמקולקלות ונמצאות בשטח.

לא נבדקו קיומן של המצלמות הנמצאות בשוק ומחוברות לעמדת השיטור המקומית.

תגובת המבוקר

מנהל מחלקת המחשוב: מיפוי תקינות המצלמות, הביקורת צילמה תמונת מצב לתאריך 13/11/2014, תמונת המצב המוצגת הינה דינמית ומשתנה מיום ליום הן בגין תיקונים/קלקולים/שמישות והן עקב גניבות/וונדליזם וכיו"ב. מעבר לכך, כאשר קיימת תקלה כלשהי מחלקת הפיקוח ידעה לעדכן את הגורמים הרלוונטיים ובמרבית המקרים פעלה באופן ישיר למול חברת ס.ל, כל עוד לא מועבר דיווח על ידי המוקד לא ניתן לאתר תקלה. קיימים מספר דוגמאות בהם היה דיווח של המוקד כגון: תיעוד מתאריך 14/7/2009 ובו דיווח של המוקד על מצלמות תקולות או כאלו שנגנבו. דוגמא נוספת, מסמך של אבי מזרחי המפרט את מערך המצלמות כולל תקינות ואפילו מציינ פעילות נדרשת כגון גיזום. מסמך מאבי מזרחי למנכ"ל העירייה מתאריך 8/3/2010 לגבי דיווח שלטי אזהרה עבור מצלמות כולל פירוט אלו מצלמות יותקנו בימים הקרובים. דוגמא נוספת, התייעצות בתכתובת של אבי מזרחי למנכ"ל העירייה היכן להתקין מצלמה.

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שתגובת מנהל מח' המחשוב אינה נותנת מענה לממצא. במוקד יש דוגמאות של תיעוד נקודתי בכמה מקרים אך אין תיעוד מסודר ושלים המסביר את השינויים לאורך השנים.

גניבת מצלמות

משיחות שערכה הביקורת עולה כי הפער בין הכמות שהותקנה למצאי הנוכחי נובע ככל הנראה מגניבת מצלמות לאורך השנים. מאחר ואין תיעוד התומך בכל מספר המצלמות שהותקנו לראשונה לא ניתן לומר בוודאות כמה מצלמות נגנבו. העובד האחראי במוקד מסר כי למיטב זכרונו נגנב סדר גודל של 19 מצלמות לאורך השנים. מספר זה אינו מתועד בשום מקום ברישומי המוקד או יחידה אחרת בעירייה. בסיכום דיון שנערך ע"י מנכל העירייה בחודש ינואר 2010 צוין כי נגנבו 9 מצלמות ממבני ציבור.

הפער בין מס' המצלמות שהותקנו בתחילת הפרויקט (עפ"י הערכה המפורטת לעי"ל) למצלמות המותקנות ופעילות במועד בדיקת הביקורת, הינו 41 מצלמות.

להלן טבלה המפרטת את את הסיבות לפער כפי שנמסרו ע"י העובד האחראי במוקד העירוני:

כמות מצלמות	תאור הסיבה לפער (כפי שנמסר בשיחות)
7	מקולקלות ונמצאות במוקד
2	מקולקלות ונמצאות באתר שלהן
19	נגנבו
13	לא התקבל הסבר
41	סה"כ מצלמות חסרות

- בתאריך 28.1.2010 ערך מנכ"ל העירייה דיון שבסיכומו נקבע כי "בתוך שלושה שבועות תגיש ס.ל הצעה בנוגע לפתרונות מיגון כנגד גניבות". לא מצאנו סיכומי דיון המשכיים לנושא זה.
 - החל מחודש אוקטובר 2014 נקבע ע"י מנכ"ל העירייה כי כל גניבה תדווח למשטרה. נמסר לנו כי רק במקרה אחד אשר ארע לאחרונה הוגשה תלונה למשטרה על גניבה. עד מועד הפצת טיוטת דוח הביקורת לא הצלחנו לקבל את העתק הדיווח למשטרה על הגניבה.
 - הביקורת ביקשה לברר האם הוגשו **תביעות לחברת הביטוח** בגין גניבות מצלמות לאורך השנים.
- מנהל מחלקת משק ונכסים והאחראית על הביטוח במחלקתנו מסרו שמאחר ומעולם לא קיבלו דיווח על הפרויקט ועל גנבות בו, גם לא הוגשו תביעות ביטוח.

תגובת המבוקרים:

מנכ"ל העירייה: " כחלק מהפקת לקחים, מצלמות חדשות מוקמו תוך שימת לב לנושא גניבה, לרבות הצבת מצלמות על תרנים אשר יוצרים קושי בגניבתם. באשר להעדר דיווח למחלקת הרכש, ולאי הפעלת הביטוח, נכון היה לעדכן את מחלקת הרכש, אם כי הנזקים שנגרמו בעקבות הגניבות, נמוכים משמעותית מהאקסס (השתתפות העצמית של העירייה העומדת על 50 אלש"ח למקרה), כך שלא נגרם מצב של אי קבלת כספים מהביטוח, תוצר אי הדיווח."

מנהל מחלקת המחשוב: "המספר 41 יוצר מצג מטעה של מספר המצלמות החסרות, מהן כפי שפורט בדו"ח היו מקולקלות, ואכן חלק מהן נגנבו. כלל המצלמות שגנבו דווחו על ידי מחלקת פיקוח והתיעוד נדרש להימצא בידם. ראה דוגמא שפורטה למעלה.

הפעלת הביטוח- הגשה לתביעת הביטוח נדונה בעירייה על ידי המנכ"ל והוחלט כי בבחינת עלות כלכלית למול סכום ההשתתפות העצמית הנדרש, העירייה אינה מעוניינת להפעיל את הביטוח."

תגובת הביקורת:

כפי שתארה הביקורת לעיל, לא קיים אצל אף גורם בעירייה תיעוד כלשהו לגבי גניבות המצלמות, וכן לא ברורה לביקורת תגובת מנהל מח' המחשוב שמציינת כי 41 הינו מס' מטעה.

5.1 עדכון מיקום המצלמות

בעת היציאה למכרז נערך מיפוי של מיקומי המצלמות הרצויים ובהתאם נדרש הספק הזוכה להתקין את המצלמות. לאורך השנים ועם צבירת ניסיון העבודה עם המצלמות משתנים חלק מצרכי העיר ונוצר הצורך לשנות את מיקום המצלמות. הביקורת ביקשה לברר האם נערך מיפוי מחדש למיקומי המצלמות האופטימאליים לעיר, האם נקבעה תדירות לבחינת מיקומי המצלמות האופטימאליים והאם שונו מיקומי המצלמות לאורך השנים.

משיחות שערכה הביקורת עולה כי לא נקבעה תדירות קבועה לבחינת מיפוי מיקום המצלמות. היו שינויים נקודתיים בכמה מצלמות בהתאם להמלצות גורמים שונים בעירייה שנעזרים במצלמות לפעילותם.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: "המיפוי הראשוני בוצע לאחר עבודה שבוצעה והמלצת מחלקת הביטוח והפיקוח שהוצג למנכ"ל העירייה, ראה לדוגמא מסמך מתאריך 19/6/2007 סימוכין 77-0024-2007.

בנוסף, המיפוי תוקף בשלב ב' של הפרויקט ובשלב כניסת חברת מוטורולה, אז נבחנו צרכי העירייה למול הקיים וההחלטה היכן להתקין מצלמות, על פי החלטת ראש העיר."

המלצות פרק 5

- מומלץ, כי בעת הקמת פרויקט הנדסי/ מחשובי, להקפיד שדוח המסירה של היועץ (המפקח ההנדסי) יפרט באופן ברור כמות הציוד שהותקנה/ נמסרה לעירייה.
- יש לרשום את מערך המצלמות בספרי האיננוטר של העירייה עד תום הרבעון הראשון של שנת 2015.
- מומלץ שהמוקד, יערוך ויתעד, בתום כל רבעון ספירת מלאי מסודרת של המצלמות העובדות והתקולות.
- מומלץ לבצע ריענון תקופתי (ולכל הפחות חצי שנתי) של נהלי הרכש ואישור החשבונות לכל המחלקות הרוכשות ציוד באופן ישיר לגבי אחריות הדיווח שלהן למחלקת משק ונכסים באשר לאותו ציוד שרוכשים באופן עצמאי.

תגובת המבוקר:

- גזברית העירייה:** " נקפיד על הוצאת נהלי רכש וביצוע החשבונות לכל המחלקות אחד לחצי שנה".
- מומלץ לרשום ביומן התקלות של המוקד הרואה כל גניבה של מצלמה.
 - מומלץ בעת קביעת מטלות במסגרת סיכומי הדיון גם למנות אחראי לעקוב אחר יישום כל מטלה שנקבעת. כגון במקרה שנקבע לקבל מס.ל הצעה בנוגע לפתרונות מיגון כנגד גניבות.
 - יש להקפיד על הגשת תלונה למשטרה בכל מקרה של גניבת מצלמה, כפי שנקבע ע"י מנכ"ל העירייה בסיכום הפגישה מיום 5.10.2014. כמו כן, יש לשמור העתק מהתיעוד בתיק ייעודי במחלקת הפיקוח.
 - מומלץ לקבוע תדירות לבחינת אופטימאליות של מיקומי המצלמות ואת הגורמים האחראיים לבחינה זאת. לאחר שינוי המיקומיים יש לדווח לאחראים על ביצוע השינוי.
 - מומלץ לבחון עם יועץ הביטוח של העירייה את האפשרות של הגשת תביעות לחברת הביטוח בגין גניבות המצלמות.

6. ניהול מערך המצלמות

6.1. מבנה ארגוני

במסגרת הביקורת נוכחנו כי לא מונה גורם אחד בעירייה שמרכז את כל ניהול ותפעול מערך המצלמות בעיר אלא כל פרויקט/ התקנה בוצע ע"י גורמים אחרים.

בעלי תפקידים רבים היו מעורבים בכל הקשור למערך המצלמות מבלי שנקבע באופן ברור האחריות והיררכיה ביניהם.

בפרויקט הראשון של הקמת מערך המצלמות והמוקד הרואה, כאמור ברקע הכללי, בהסכם ההתקשרות של העירייה עם חברת ס.ל. הוגדרו שני בעלי תפקידים: (א) מנהל הפרויקט - מנהל מחלקת מחשבים בעירייה; (ב) המפקח החיצוני (יועץ) על פעולותיו של הקבלן ובדיקות האיכות על הרכיבים בהתאם לדרישות המכרז - נציג חברת TCM, מ.ק.ג., אשר שימש יועץ של העירייה וכן היה אחראי על המפרט הטכני של המכרז.

משיחות שערכה הביקורת עולה כי התפעול השוטף של מערך המצלמות, המחוברות למוקד הרואה, והקשר מול חברת ס.ל. באשר לדיווח תקלות, בוצע לאורך כל השנים על ידי מנהל מחלקת הפיקוח ועובדי המוקד העירוני אשר כפופים לו.

בנוסף החל משנת 2011, בחלק מימות השבוע, מופעלות המצלמות בשעות הערב גם ע"י סטודנטים הכפופים למנהל פרויקט "עיר ללא אלימות".

כמו כן, הביקורת נוכחה מתיעוד שנמסר לה כי שלעיתים הייתה גם מעורבות מנכ"ל העירייה בקבלת החלטות הקשורות למערך המצלמות.

מנהל מחלקת המחשוב מסר כי הוא התנדב להיות מנהל הפרויקט וסבור שאחריותו כמנהל פרויקט הסתיימה בעת הקמת התשתית הראשונית, בדומה לפעילותו של היועץ ובדומה לפרויקטים אחרים שהוא עושה. הוא סבור שלאחר סיום הקמת תשתית הפרויקט האחריות עוברת ליחידה המתפעלת את הפרויקט באופן שוטף.

יחד עם זאת, יש לציין כי מנהל מחלקת המחשוב המשיך לאשר את חשבונות הספק (ס.ל) לאורך כל שנות הפרויקט כמנהל הפרויקט, וכן השתתף בישיבות עם מנכ"ל העירייה בנושא מערך המצלמות.

הביקורת סבורה, כי מאחר והגדרת הפרויקט בהסכם ההתקשרות כללה הן את הקמת התשתית והן את התפעול והתחזוקה השוטפת לאורך חמש שנים, הגורם שהוגדר כמנהל הפרויקט אחראי על כל שלבי הפרויקט עד תום חמש השנים של החוזה ולא רק על הקמת התשתית.

אחריותו של מנהל הפרויקט ויחסי הגומלין שלו עם מנהל מחלקת הפיקוח העירוני ומנהל מחלקת הביטחון אמנם לא הוגדרו באופן ברור, אך אנו סבורים שתפקידו של מנהל הפרויקט, בין היתר, הינו לקבוע את מסגרת האחריות של כל אחד מהגורמים המעורבים בפרויקט, ואת הדיווחים התקופתיים שעליו לקבל מכל אחד מהם.

כמו כן, מצופה ממנהל הפרויקט לקיים ישיבות עבודה תקופתיות ולבחון את אופן התקדמות והתנהלות הפרויקט, לבחון את הקשיים בפרויקט ולהציף כלפי הממונים את הבעיות וההצלחות.

בנוגע לטענות מנהל מחלקת המחשוב – לדעת הביקורת, במידה ומנהל מחלקת המחשוב היה סבור שתפקידו מסתיים לאחר שלב ההקמה היה עליו לדאוג שיוגדר כך בחוזה או לחלופין לדווח על כך באופן רשמי לראש העירייה או למנכ"ל העירייה.

תגובת המבוקר

מנהל מחלקת המחשוב: "ראשית כפי שהובהר כבר במפגש הראשון מנהל מח' המחשוב סייע בשלב ההקמה יחד עם מנהלי הביטחון והפיקוח דאז ולבקשת היועץ נאות לרשום את שמו בהסכם כמנהל הפרויקט, תוך הפעלת ראש גודל והובלת הפרויקט עד להקמתו. משימה זו לא הוטלה עליו ע"י ראש העיר ו/או מנכ"ל העירייה. ואכן תפעול ואחזקת המצלמות לאורך כל הפרויקט היה על ידי מחלקת הביטחון (ואח"כ הפיקוח) בפועל, גם מסיכומי דיונים, וגם בהבנות שנאמרו בעל פה, כמו כן בהסכם ס.ל מצוין מנהל הפרויקט או מי מטעמו. מנהל מחלקת מחשוב המשיך להשתתף בדיונים בעין מקצועית ולהמשיך תמיכה וליווי מחלקת הפיקוח בנושא. בנוסף, הפרויקט הובל על ידי מנכ"ל העירייה ומרבית הדיונים היו בראשותו ובידיעתו, כמו גם שמנהל מחלקת הפיקוח קיבל משימות ישירות ממנכ"ל העירייה, והיה הכתובת לכל נושא שירות ואחזקה למול ס.ל. ראה דוגמאות לתכתובות והתנהלות שוטפת של מר אבי מזרחי למול גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה (שהוצגו במסמך התגובה שלי)."

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שהתנדבות מנהל מח' המחשוב לרשום את שמו בחוזה כמנהל הפרויקט אינה מפחיתה מאחריותו לממצאים. כפי שציינה הביקורת לעיל, אנו רואים את תפקידו של מנהל מח' המחשוב כמנהל הפרויקט ואחראי על הפרויקט לאורך כל חמש שנות הפרויקט על אף המעורבות של גורמים נוספים בעירייה.

6.2. נהלי עבודה

משיחות שערכה הביקורת עולה כי לא נקבעו נהלי עבודה כתובים כלשהם במוקד העירוני באשר לאופן התפעול השוטף של המצלמות, רישום תקלות וסגירתן ביומן האירועים, דיווח על גניבות, הפקת דוחות ניהוליים תקופתיים, הסקת מסקנות תקופתיות באשר לאיכות שרות הספק, מיפוי תקופתי של מיקום המצלמות, ספירות מלאי תקופתיות וכיו"ב.

בשיחה שערכה הביקורת עם מנהל פרויקט "עיר ללא אלימות" הוצג בפנינו מסמך שמיועד אך ורק לסטודנטים הכפופים לו שעובדים בשעות הערב כתמיכה למוקד הרואה, ומפרט את ההנחיות כיצד עליהם לנהוג בכל מצב בו הם נתקלים בבעיה עם המצלמות.

6.3. הכשרות מוקדנים

בסיכום דיון שנערך אצל מנכ"ל העירייה מיום 28.1.2010 נקבע כי: "מאיר מחברת ס.ל. יבצע הדרכה לכלל המוקדנים. בהדרכה ישתתפו: בטחון, פיקוח, מחשוב והח"מ".

הביקורת ביקשה לברר האם עובדי המוקד העירוני עברו הכשרות ייעודיות באשר לתפעול המוקד הרואה.

משיחות שערכה הביקורת עולה כי עובדי המוקד לא קיבלו הכשרות מסודרות בנושא ע"י הספק של המצלמות אלא הונחו ע"י העובד הוותיק במוקד בהתאם לשיקול דעתו והידע שיש ברשותו מהניסיון שצבר לאורך השנים בעבודה עם המצלמות.

כמו כן הביקורת ביקשה לברר האם ישנה חלוקה ברורה בין עובדי המוקד באשר להקדשת זמן למשימות כלליות של המוקד ומשימות המוקד הרואה, שתאפשר להם לתפעל את המוקד הרואה בצורה אופטימאלית על מנת שהעיר תפיק ממנו את המיטב.

במועד ביצוע הביקורת נמסר כי אין חלוקה ברורה כאמור לעובדי המוקד באשר להקדשת זמן למשימות המוקד הרואה ומשימות המוקד העירוני.

במועד סיום הביקורת מסר ממלא מקום מנהל מחלקת הפיקוח העירוני כי החל בביצוע שינויים באשר למערך כוח האדם במוקד, ובכלל זה הוספת מוקדנים.

תגובת המבקר:

מנהל מחלקת המחשוב " התקיימו הכשרות על ידי חברת ס.ל. , המוקד מושתת על סטודנטים שעובדים באופן זמני ומתחלפים כל העת."

תגובת הביקורת:

תגובת מנהל מח' המחשוב לא לוותה במסמכים תומכים לכן הביקורת אינה יכולה לבדוק שאכן כך היה.

המצלמות פרק 6

- א. מומלץ להגדיר באופן ברור מהו המבנה הארגוני לכל מערך המצלמות בעיר ותחום האחריות של כל אחד מהגורמים השותפים לתפעול הפרויקטים השונים הקשורים למערך המצלמות (ראש מחלקת מחשבים, מנהל מחלקת פיקוח, מנהל מחלקת בטחון, מנהל פרויקט עיר ללא אלימות, מוקד עירוני, מוקד רואה וכיו"ב). יש לזכור כי מערך המצלמות כולל מלבד המצלמות המחוברות ל"מוקד הרואה" גם מצלמות נוספות בהן יש להתחשב בעת קביעת המבנה הארגוני. מומלץ כי בעת קביעת המבנה הארגוני ייקבעו גם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים.
- ב. מומלץ לקבוע נהלי עבודה ברורים ומפורטים באשר לתפעול השוטף של הפרויקט והבקרות על יישום הנהלים. כמו כן, מומלץ לקבוע מהם הדיווחים התקופתיים שיש להפיקם, הגורם אליו יועברו הדיווחים ותדירות ישיבות המנהלת שיתקיימו בנושא.
- ג. מומלץ לדאוג להכשרות תקופתיות של עובדי המוקד, ולבחון את נושא כוח האדם המתפעל את המוקד הרואה וקיומה של חלוקת משימות ברורה בין המוקד העירוני למוקד הרואה. יש לקבוע גם קריטריונים לפיקוח על עבודת המוקדנים.

7. תשלומים

רקע

העירייה שילמה לחברת ס.ל, החל משנת 2008 ועד למחצית חודש נובמבר 2014, כ- 3.15 מליון ש"ח שהינם עבור הקמה ותפעול שוטף של פרויקט מערך המצלמות בעיר. כ- 90% מהתשלומים היו בעקבות התקשרויות שאושרו בוועדת מכרזים וועדת פטור ממכרז וכ- 10% מהתשלומים בגין תוספות שהוזמנו בתהליך של הזמנה פרטנית.

ממצאים

7.1. תשלום בגין שלב א של הפרויקט

הביקורת ביקשה לבדוק האם התשלומים ששולמו בפועל לחברת ס.ל תואמים את אשר נקבע בהסכם ההתקשרות עמם.

7.1.1. סכום ההתקשרות

כאמור לעיל בסעיף 4.1 של דוח הביקורת, באף אחד מהמסמכים החוזיים שנמסרו לביקורת לא צוינה סה"כ עלות ההתקשרות בפרויקט עם הספק, ועל כן לא ניתן לבצע השוואה בין הסכום שנקבע בהסכם לסכום ששולם בפועל.

בנספח 1 של פרוטוקול ועדת המכרזים משנת 2008 (בעת ההתקשרות לראשונה עם חברת ס.ל) נכתב כי "סך ההצעה של ס.ל הינה 1,748,924 ש"ח שישולמו ב 60 תשלומים". בהתאם לכך נרשם במסמך פנימי של העירייה הנקרא "דף תמצית חוזה" ונמסר ע"י מנהל הפרויקט (מנהל מחלקת מחשוב) להנה"ח כי סה"כ ההתקשרות עם הספק הינה 1,748,924 ש"ח.

מבדיקה של רשימת המחירים המופיעה בכתב הכמויות, שהינו נספח לחוזה ההתקשרות הראשון, עולה כי היקף ההתקשרות מסתכם ב 1,864,400 ש"ח. הביקורת לא הצליחה לקבל הסבר מדוע הסכום שהוצג לוועדת המכרזים נמוך מסך מחירי העבודות שפורטו בכתב הכמויות. אילו היה נרשם סך ההתקשרות בחוזה לא היה מקום לספק מהו הסכום ההתקשרות שיש לשריין בהנה"ח.

7.1.2. תשלום בפועל

בפרק העלות סעיף 1.1 של המפרט הטכני (שהינו נספח של חוזה ההתקשרות) נקבע כלהלן: "המחיר יהיה עבור פרויקט TURN KEY עבור כל עלויות תחזוקה ותקשורת למשך 5 שנים... התשלום בגין הפרויקט ישולם במשך 5 שנים ב-5 תשלומים שווים כולל עלויות מימון".

כאמור לעיל, במסמך הפנימי של העירייה ("דף תמצית חוזה") שנמסר ע"י מנהל מחלקת מחשוב להנה"ח נכתב, כי תנאי התשלום יהיו: 1,748,924 ש"ח ב- 60 תשלומים שישולמו בהוראת קבע.

בפועל: שולמו לס.ל. 1,749,900 ש"ח ב-40 תשלומים. כאלף ש"ח יותר מהסכום שאישרה ועדת מכרזים ב-20 תשלומים פחות מההצעה שאושרה ע"י ועדת מכרזים, כדלהלן:

- 448,600 ש"ח שולמו ב-3 תשלומים בתקופה שבין דצמבר 2008 ועד פברואר 2009.
- 180,300 ש"ח שולמו באוגוסט 2009.
- 1,121,000 ש"ח שולמו ב-36 תשלומים שווים בתקופה שבין יולי 2009 ועד יוני 2012.

נמסר לנו שהקדמת התשלומים אושרה ע"י גזבר העירייה ובגין הקדמת התשלומים העירייה קיבלה זיכוי בצידודים. הביקורת לא הצליחה לקבל תיעוד התומך בכך שהתקבלו צידודים כנגד הקדמת התשלומים.

תגובת המבוקרים

מנכל העירייה: " הקדמת תשלומים בוצעו בתיאום אישור ושותפות של גזבר העירייה דאז. "

גזברית העירייה: " גזבר העירייה דאז אישר את התשלומים כולל הקדמה. הקדמת התשלומים זיכתה את העירייה בצידוד נלווה "

מנהל מחלקת המחשוב: " ההחלטה על צמצום מספר התשלומים התקבלה על ידי גזבר העירייה דאז מר יוסי כהן ולבקשת ס.ל תוך גילום התקופה שקוצצה. קיים תיעוד לנושא בגזברות העירייה שכפי שהבנתי נמסר לביקורת. "

תגובת הביקורת:

לאור ההתייחסויות השונות הביקורת מעירה כי לא הצליחה לקבל תיעוד התומך בכך שהתקבלו צידודים כנגד הקדמת התשלומים.

7.2. תשלומים בגין הרחבת פרויקט המצלמות (שלב ב')

בשנת 2010 שולמו לספק ס.ל בגין הרחבת פרויקט המצלמות (שלב ב') סכום בגובה של **875,269 ש"ח ב-4 תשלומים שווים.**

הביקורת ביקשה לבדוק האם הסכום ששולם הינו בהתאם להסכם ההתקשרות עם. מאחר וכאמור לעיל, עד מועד פרסום טיוטת דוח הביקורת לא הועבר לידינו הסכם התקשרות או מסמך אחר הקובע את תחולת העבודה וסכום ההתקשרות, לא ניתן לבצע את הבדיקה.

פרוטוקול מועצת העיר מתאריך 9.3.2010 מאשר להרחיב את ההתקשרות עם החברה שהקימה את מערך המצלמות בכ-50% מערך ההתקשרות הראשוני. בהנחה שהיקף ההתקשרות הראשוני המאושר אכן היה 1,748,924 ש"ח **אזי הרחבת ההתקשרות יכולה להיות עד סכום של 874,462 ש"ח.** מעבר לסכום זה אין אפשרות להרחיב את ההתקשרות ללא קבלת חו"ד משפטית באשר להליכי הרכש הנדרשים. בפועל ניתן לראות שהייתה חריגה קטנה של 807 ש"ח מהסכום שניתן היה להתקשר.

מהגזברות נמסר שהם שילמו לספק על בסיס אישור של מנהל הפרויקט את החשבונות ועל בסיס פרוטוקול מועצת העיר ולא על בסיס הסכם כלשהוא.

תגובת המבוקר

גזברית העירייה: "הגזברות שילמה לספק בעקבות אישור חשבון והזמנה שבוצעה." **מנהל מחלקת המחשוב:** "דו"ח הביקורת מציין בעמוד 20 כי ההחלטה להגדלת הפרויקט עד 50% התקבלה בהחלטת מועצת העיר מתאריך 9/3/2010. ואכן בוצע כפי שנכתב בדו"ח הביקורת " פרוטוקול מועצת העיר מתאריך 9.3.2010. מאשר להרחיב את ההתקשרות עם החברה שהקימה את מערך המצלמות בכ-50% מערך ההתקשרות הראשוני. בהנחה שהיקף ההתקשרות הראשוני המאושר אכן היה 1,748,924 ש"ח אזי הרחבת ההתקשרות יכולה להיות עד סכום של 874,462 ש"ח. מעבר לסכום זה אין אפשרות להרחיב את ההתקשרות ללא קבלת חו"ד משפטית באשר להליכי הרכש הנדרשים".

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שתגובת מנהל מח' המחשוב אינה מתייחסת לממצא לפיו לאחר הוצאת 874,462 ש"ח היה לפנות ליועץ המשפטי ולקבל את חו"ד באשר לאופן המשך התקשרות עם הספק להזמנות נוספות של שינויים ותוספות בפרויקט. כמו כן, אין התייחסות בתגובה לחריגה שבוצעה מהסכום שאושר בחו"ד.

7.3. תשלומים בגין פרויקט השוק

הועדה להצעות פטורות אישרה בישיבתה מיום 10.10.2013 את ההתקשרות עם חברת ס.ל. להתקנה, אחזקה ושרות לצידוד צפייה והקלטה בשוק רמלה. סכום ההתקשרות שאושר בוועדה הינו 136,955 ש"ח + מע"מ (כ-161,607 ש"ח). בפועל, שולמו לספק 172,658 ש"ח, חריגה של כ-11,000 ש"ח (כ-7%) מהסכום שאושר לביצוע ע"י הועדה להצעות פטורות. לסכום הנוסף מצאנו הזמנת השלמה שיצאה לספק ואושרה ע"י מנכ"ל העירייה שמשמש גם כיו"ר הועדה להצעות פטורות. יועץ הפרויקט הסביר בדוח המסירה הראשוני של הפרויקט את הסיבות לחריגה שנובעות מצידודים נוספים שהותקנו. תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, קובעות את סכום הרכש שעירייה יכולה לבצע ללא מכרז באישור ועדת פטור ממכרזים. הוצאת הזמנת השלמה לפרויקט מצלמות השוק הביאה את היקף הרכש לסכום הגבוה במעט מהמותר עפ"י תקנות העירייה מכרזים. מעיון בנהל העירייה לרכישת טובין ושירותים הפטורים מחובת מכרז, נמצא שחסרה התייחסות לתהליך דומה בו נדרש לבצע השלמת רכש על מנת להשלים את הפרויקט ובין היתר גם לגורם שרשאי לאשר את הזמנת השלמה והאם נדרש להעלות זאת לאישור/ידיעה של הועדה.

נזכיר שכאמור בסעיף 4.1 לעיל הביקורת לא קיבלה את הסכם ההתקשרות עם ס.ל. לפרויקט, ועל כן לא ניתן לבדוק את נכונות התשלום ביחס לחוזה ההתקשרות.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: "בדו"ח מסירה שהוציא היועץ מיום 7/11/2013 מפורטים התשלומים בפועל תוך מתן הסבר לחריגה כתוצאה מהגדלת מספר המצלמות והמתגים ושיפור איכות המצלמות למצלמות 2 מגה פיקסל במקום מצלמות 1.3 מגה פיקסל." כמו כן מסר מנהל מחלקת המחשוב בישיבה עם הביקורת מיום 12.3.2015 כי פרויקט השוק התחיל בהליך של מכרז זוטא עם קבלת ארבע הצעות מחיר וככל הנראה כאשר הוחלט על בחירת ההצעה הנמוכה ונמצא שהיא אינה דורשת מכרז הוחלט על אישור ההתקשרות במסגרת הועדה להצעות פטורות.

7.4 תשלום בגין עבודות נוספות ופטור ממכרז

בתאריך 02/2010 נתן היועץ המשפטי של העירייה חוות דעת לפי סעיף 3 לתקנות העירייה – מכרזים, כי העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: "7(א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים. (ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על ידי הוספת פריטים לחוזה קיים; ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת" על בסיס חו"ד זו התקשרה העירייה עם חברת ס.ל להרחבת הפרויקט בשנת 2010. מעיון בטבלה המפורטת בנספח א' של דוח הביקורת, ניתן לראות שבשנים 2008-2014 שילמה העירייה כ- 380 אלפי ש"ח, בגין עבודות נוספות שביצעה ס.ל עבור מערך המצלמות. תוספות אלו בוצעו באמצעות הזמנות פרטניות ולא בהליך שאושר ע"י ועדת המכרזים או ועדת פטור ממכרז מבלי שהתקבלה חוות דעת נוספת מהיועץ המשפטי לגבי המשך תהליך הרכש. כ- 300 אלפי ש"ח מתוך הסכום הני"ל שולמו לאחר מועד הרחבת הפרויקט ב 2010. המועד בו היועץ המשפטי נתן חווד שניתן להרחיב את ההוצאה ללא מכרז עד 50% מהערך המקורי של המכרז. הביקורת מצאה כי לתשלומים הנוספים היו הזמנות חתומות ברובן ע"י הגזבר והחשבונות היו מאושרים לתשלום ברובן ע"י מנהל מחלקת המחשוב.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: " פרויקט המצלמות הוא פרויקט מורכב, יודגש כי עיריית רמלה הייתה בין הרשויות הראשונות שהקימו מערך זה וכאן שהייתה דינמיות בפרויקט, יחד עם זאת יודגש כי כל נושא גובה בהצעות מחיר שאושרו על ידי מחלקות הפיקוח, גזברות וכיו"ב." כמו כן, בפגישה שנערכה עם הביקורת בתאריך 12.3.2015 מסר מנהל מח' המחשוב כי כל אחת מההזמנות לעבודות הנוספות מאושרת בוועדה להצעות פטורות בה חברים היועץ המשפטי והגזבר, ואילו היו חושבים שנדרש הליך התקשרות אחר היו בוודאים מעירים על כך.

המלצות פרק 7

- מומלץ כי בעת תשלום מח' גזברות תוודא כי סכום התשלום הינו בהתאם לחוזה ההתקשרות ולא רק בהתאם לדף תמצית נתוני החוזה המועברים ע"י המחלקה הרוכשת.
- מומלץ שהנה"ח תשלם לספק רק לפי תנאי התשלום שהוגדרו בהסכם, אלא אם כן קיבלה אישור מתועד בכתב מגורם בר סמכא לשנות את תנאי התשלום בו יפורט גם את הסיבה לשינוי תנאי התשלום.
- מומלץ להוסיף לנוהל העירייה בנושא ועדת פטור ממכרז, התייחסות לתהליך העבודה הנדרש בעת ביצוע רכש השלמה לרכש שאושר בוועדת הפטור ממכרז. מומלץ בין היתר להתייחס בנוהל לגורם אשר מורשה לאשר את הזמנת ההשלמה, האם נדרש דיווח/ אישור להזמנת ההשלמה מהועדה, בחינה האם ההשלמה גורמת לחריגה מתקנות העיריות מכרזים וכיו"ב.
- מומלץ לקבל את חוות הדעת של היועץ המשפטי באשר לתהליך העבודה הנדרש באשר לתוספות המוזמנות לאחר הרחבת רכש מספק עם חוזה קיים, ולעדכן בנהלי העבודה הרלוונטים.

8. תפעול שוטף של מעריך המצלמות

רקע

כאמור ברקע הכללי, מרבית המצלמות שהותקנו ברחבי העיר חוברו למוקד העירוני, שתפקידו לצפות דרך חמישה מסכים באירועים המצולמים דרך המצלמות. המוקדנים מזהים אירועים שונים שמתרחשים בעיר בעת צפייה במסך ועליהם להפעיל את הפיקוח העירוני לטפל באירועים מיד בעת התרחשותם, וכן לדווח לגורמים בעירייה על מנת לטפל מערכתית בבעיות שהתגלו.

בנוסף מדווח המוקד בעת זיהוי תקלה במצלמה לחברת ס.ל על מנת שתשלח טכנאי לתיקון התקלה, ולפקח על הטיפול עד לסיום תיקון התקלה. במקביל עליו לתעד את התקלות והטיפול בהן ביומן האירועים במערכת שהוקמה כחלק מפרויקט מעריך המצלמות.

ממצאים

8.1. עמידה בדרישות החוזיות

הביקורת ביקשה לבדוק האם הספק עמד בדרישות החוזה הבאות: לוחות הזמנים של ההקמה, מפרט טכני של הציוד, מסירה לעירייה של ספרי AS MADE של המערכת ועוד. לא ניתן היה לבצע את הבדיקה מאחר ולא התקבל תיעוד התומך בנושאים הנ"ל. בשיחה שערכה הביקורת עם היועץ הטכני של הפרויקט נמסר כי למיטב זכרונו הספק עמד בדרישות הציוד. היועץ מסר כי העירייה קיבלה ממנו דוח בנושא הציודים המאשר את עמידת הספק במפרט של המכרז, אך אין בידו העתק מהמסמך עקב תקלה שהייתה במחשב המשרד שלו. בנושא לוחות הזמנים ותוכניות AS MADE הוא לא טיפל בכך ועל כן אינו יכול להביא דעה בנושא. בעירייה לא נמצא תיעוד בנוגע לצו התחלת עבודה וספרי AS MADE.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: " ניתן כתב כמויות ומסירה על ידי המפקח לפרויקט וחברת ס.ל. עמדה בדרישות לגבי מחלקת פיקוח נדרש לפנות אליהם לקבלת החומרים. בתאריך 7/8/2014 נחתם הסכם הארכה לתקופת האחזקה למול חברת ס.ל. למשך תקופה נוספת ובהתבסס על ההסכם המקורי. בנספח להסכם מצורף מסמך חברת ס.ל. על נכונותה לסייע ולתחזק גם את מצלמות חברת מוטורולה עד לתאריך 30/6/2014."

תגובת הביקורת:

הביקורת סבורה שהתייחסות מנהל מח' המחשוב אינה קשורה לממצא. דוח המסירה של המפקח אינו מתייחס לנושאים שביקשה הביקורת לבדוק. כמו כן הביקורת בודקת את התנהלות העירייה ולא את הספק.

8.2. שירות הספק לתיקון תקלות

נספח המפרט הטכני של חוזה ההתקשרות עם ס.ל קובע זמני תגובה להגעה ותיקון תקלה, משך זמן לטיפול בתקלה ומנגנון קנסות במידה והספק לא עמד בדרישות החוזיות הנ"ל.

- תקלה קריטית – מומחה בכיר ישלח לאתר באופן מיידי וציוד חליפי יגיע לאתר תוך 4 שעות.
- תקלה קשה- הגעה לאתר ותחילת הטיפול במהלך אותו יום העבודה ותוך 12 שעות מזמן הקריאה
- תקלה קלה – הגעה לאתר ותחילת טיפול לא יאוחר מתחילת יום העבודה הבא ותוך 24 שעות מזמן קריאה.

הביקורת ביקשה לבדוק האם התקלות טופלו במועד כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות עם הספק.

מאחר ובמוקד העירוני לא תפעלו את יומן האירועים כראוי ולא תיעדו את הפרטים הנדרשים כפי שהיה עליהם לבצע, לא ניתן לבצע את הבדיקה.

8.3 פיקוח העירייה על הספק

משיחות שערכה הביקורת עולה כי אף גורם בעירייה לא ביצע פיקוח ובקרה על הספק בנושא השירות וכן לא הוטלו קנסות כלשהם.

בנספח א' של חוזה ההתקשרות (המפרט הטכני) נקבע בסעיף 3.5.8 כי הספק מתחייב במקרים מסוימים של תקלות להחליף על חשבונו את הציוד. מאחר ואף גורם לא ערך על הנושא בקרה אנו מסיקים שהדבר לא נדרש מהספק.

בנוסף, בסיכום הדיון שערך מנכ"ל העירייה בתאריך 5.10.2014 נקבע: "אחת לחודש תתקיים ישיבה עם חנן, יוטלו קנסות על החברה במידה ולא תעמוד ברמת השירות לה מחויבת בחוזה". משיחות שערכה הביקורת עולה כי ממועד הדיון ועד מועד סיום כתיבת טיוטת דוח הביקורת (כחודשיים לאחר מועד הדיון) לא נערכו ישיבות כנ"ל. מנהל מחלקת המחשוב מסר שסיכום הדיון מ-10/2014 מעולם לא הועבר לרשותו וההחלטה שכתובה בו לא התקבלה בדיון בו השתתף.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: "קיום הישיבות היה בראשות המנכ"ל, דוחות הועברו ממחלקת הפיקוח ישירות למנכ"ל העירייה. (ראה דוגמאות לתכתובות במסמך זה, ההתנהלות הינה של מחלקת הפיקוח).

סיכום הדיון מ-5/10/2014 לא התקבל במחשוב ובבדיקה שנעשתה מול הגזברות גם הם לא קיבלו עותק ממנו, יתר על כן הסיכום כפי שהועבר ע"י הביקורת שונה מהסיכום בפועל בישיבה עם המנכ"ל."

8.4. תקינות המצלמות

משיחות שערכה הביקורת עולה כי במשך תקופה ארוכה כ-40% מהמצלמות לא עבדו ואף גורם לא "הרים דגל" בנושא עד שהדבר נודע לראש העיר.

בתאריך 30.12.2014 דווח לביקורת כי למעט 2 מצלמות, כל המצלמות המותקנות תוקנו ועובדות. יחד עם זאת, ישנן 4 מצלמות שנמצאות במוקד לאחר תיקון וממתכות להתקנה.

תגובת המבוקר:

מנהל מחלקת המחשוב: "כפי שצוין תקינות המצלמות הינה דבר דינמי, יחד עם זאת המעקב והיכולת לדיווח הינם על ידי המוקד העירוני"

המלצות פרק 8

- מומלץ כי בפרויקטים הנדסיים / מחשוביים דוח המסירה של המפקח יפרט גם את אופן עמידת הספק בכל תנאי החוזה הנלווים כגון לוחות זמנים, תוכניות AS MADE וכיו"ב. כמו כן מומלץ שמנהל פרויקט לא יאשר את תשלום החשבון האחרון לספק בטרם קיבל/ בדק אישור על עמידת הספק בכל תנאי החוזה.
- יש להקפיד שעובדי המוקד ימלאו את יומן הארועים בגין תקלות כנדרש כולל: מועד פתיחת התקלה, תאור התקלה, סוג התקלה (קריטית, קשה, קלה) מועד הגעת טכנאי לראשונה, מועד סגירת התקלה.
- מומלץ שמדי חודש יפיק מנהל מחלקת הפיקוח דוח המפרט את כל התקלות שארעו במצלמות ויבחן האם הספק עמד בתנאי ההתקשרות עמו באשר לתיקון התקלות.
- את תוצאות הבדיקה יש לדווח לגורם שנקבע כאחראי על הנושא בסיכום הדיון של מנכ"ל העירייה מאוקטובר 2014, ולבחון את נקיטת האמצעים הנדרשים. מומלץ לתעד את סיכומי הדיון הנ"ל.

9. נספחים

נספח א'

תשלומים לחברת ס.ל

תשלומים בפועל (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)	חיובים (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)			שנת הרישום בהנה"ח
	חיובים בגין תוספות ושינויים שאינם מגובות בהסכם או פרטוקול ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	חיובים לפי הסכם או ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	סה"כ חיובים של ס.ל בשנת הרישום עפ"י כרטסת הנה"ח (ש"ח)	
288,665.79	<ul style="list-style-type: none"> 9,127 בגין החלפת ציוד אלחוט 3,338 תחזוקת מצלמות 12/2013 	188,800 תחזוקה חצי שנתית	201,266	9/2014
214,477.2	<ul style="list-style-type: none"> 53,235 החלפת ציוד אלחוט 5,850 שרות תחזוקה למערכת אש קאנטרי רמלה 70,134 התקנת מצלמות בארבעה אתרים ברחבי העיר(גן ההגנה, שוק יום רביעי, ביהס ליד גואריש, העתקת לינק של ביהס קלאוזנר) 	<ul style="list-style-type: none"> 172,658 התקנת מצלמות בשוק . הביקורת לא קיבלה הסכם התקשרות עם הספק. נמסר לביקורת פרטוקול ועדת פטור ממכרזים שמאשר התקשרות לפרויקט זה. 	301,876.99	2013
55,680	18,212 מצלמות לצומת הקרח	---	18,212	2012

תשלומים בפועל (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)	חיובים (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)			שנת הרישום בהנה"ח
	חיובים בגין תוספות ושינויים שאינם מגובות בהסכם או פרטוקול ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	חיובים לפי הסכם או ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	סה"כ חיובים של ס.ל בשנת הרישום עפ"י כרטסת הנה"ח (ש"ח)	
80,855	<ul style="list-style-type: none"> 2,900 פינוי והתקנת מצלמה מעמוד תאורה בצומת הקרח 2,320 התקנת מצלמה 10,208 מערכת אל פסק 38,280 לינק אלחוטי 18,328 תשתיות תקשורת וטלפוניה מעון יום קרית האומנים 37,468 מצלמות לרחוב השלום 		109,504	2011
930,015	<ul style="list-style-type: none"> 1,972 התקנת מצלמה בתחנת קלאוזנר 6,264 עבודות מנוף לצידוד שפורק 20,880 התקנת רשת אלחוטית 699 קריאת שרות לתיקון תקלות עקב שיפוצים 8,120 אינטרנט אלחוטי ביהס קרית האומנים 	<ul style="list-style-type: none"> 875,269 הרחבת פרויקט המצלמות (שלב ב) הביקורת לא קיבלה הסכם התקשרות עם הספק. נמסר לביקורת פרטוקול מועצת העיר שמאשר התקשרות לפרויקט. 	913,204	2010
1,348,450 כולל חלק בתשלומים נדחים בארבע שנים הבאות	<ul style="list-style-type: none"> 5,198 עבור גילוי אש (לא נמצא חשבון הספק בהנה"ח) 7,468 התקנת ארון חשמל במוקד העירוני 34,484 אספקה והתקנת מצלמות למגדל הלבן 25,630 התקנת מצלמות לחצר ביה"ס 	<ul style="list-style-type: none"> 180,300 עבור עבודות מתח נמוך בפרויקט שולם מיידית 1,121,000 ש"ח הינו סכום עבור הקמת שלב א, של הפרויקט שולמו 36 תשלומים במשך 4 שנים 	1,374,080	2009

תשלומים בפועל (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)	חייבים (נתונים נכונים לתאריך 18.11.2014)			שנת הרישום בהנה"ח
	חייבים בגין תוספות ושינויים שאינן מגובות בהסכם או פרטוקול ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	חייבים לפי הסכם או ועדת פטור ממכרז (ש"ח)	סה"כ חייבים של ס.ל בשנת הרישום עפ"י כרטסת הנה"ח (ש"ח)	
448,600		448,600 תשלום עבור שלב א, של הקמת מערך המצלמות שולם בשלושה תשלומים	448,600	2008
3,152,266*	380,115	2,986,627	3,366,743	סה"כ

- הפער בין סך החייבים לתשלומים בפועל נובע מתהליך תנאי תשלום של העירייה לפיו קודם מתקבל ונרשם החיוב ורק לאחר מסי' חודשים מבוצע התשלום. הביקורת קיבלה כרטסת הנכונה לתאריך 18.11.2014. סביר להניח שלאחר המועד של הפקת הכרטסת שולמו עוד תשלומים לספק שהגיע זמן פרעונם.

התייחסות ראש העירייה

הדוח נערך לבקשתי. הדוח מצביע על כשלים מערכתיים החל משלב הקמת הפרויקט, הפיקוח, אישור חשבונות ועד לבקשה השוטפת על תפקוד מערך המצלמות. לאור הליקויים שנמצאו הופקו הלקחים הכוללים הסקת מסקנות אישיות כנגד עובדים. ניתנה הנחיה לטפל בכל הליקויים עליהם הצביע דוח הביקורת ולפעול בהתאם להמלצות המבקר.

מעקב אחר תיקון ליקויים

ניהול מלאי

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
			+	מנהלי המחסנים אינם בעלי ידע מקצועי מתאים בתחום ניהול המלאי. הביקורת סבר רה כי קיים צורך כי המנהלים יעברו הדרכה וירכשו ידע מקצועי
כיום קיימים טפסים לרישום באופן ידני אשר נרשמים לאחר מכן בצורה ממוחשבת ונסרקים למערכת המטרו. כמו כן, מתויקים בתיקים ניפוק/ כניסה/ העברה.		+		ידע מקצועי בניהול מלאי - קיום נהלים והנחיות - לא קיימים נהלים טפסים והנחיות עבודה אשר ינחו את מנהלי המחסנים בעבודתם. יש להנהיג טפסי ספירת מלאי אחידים עבור כלל מנהלי המחסנים, וכן עיגון כלל פעולות ניהולי המלאי בנהלי העבודה העירוניים
מחלקת אחזקה אינה יושבת ומשתתפת בוועד דות הנ"ל.				נוכחות בוועדת רכש - קיום וועדת רכש ועדת הרכש מתכנסת ומקבלת החלטות בנוכחות חבר וועדה אחד וחבר מוזמן אחד בלבד. הברי קורת ממליצה לשקול החלפת חברים בוועדת הרכש אשר אינם נוכחים באופן סדיר בישיבות הוועדה. כמו כן מעירה הביקורת כי יש צורך לבחון משפטית את חוקיות ההחלטות כאשר אין קוורום כנדרש.
מחסנים אלו אינם שייכים למחלקת אחזקה.	X			הפקת תעודות כניסה - בניגוד לתקנה 20 לתקנות העיריות, נמצא כי במחסנים 2 ו-3 לא מותקן כלל מודול המלאי במערכת ולא מופקות תעודות כניסה. הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה שלמעשה לא מבוצע כל רישום של הסחורה הנכנסת, כך שלא ניתן לערוך בקרה יעילה על מלאי הפריטים וקיימת חשיפה יתרה לסיכונים של גניבה ומעילה. מומלץ כי אחת לרבעון תיערך בדיקה מדגמית של תעודות כניסה אל מול הזמנות רכש, על מנת לוודא כי הרישום מתקיים באופן תקין. מומלץ כי הבקרה תיערך, תתועד ותישמר על ידי מנהל הרכש

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן +	ממצאים
<p>מדובר במצב של תעודות זמניות בלבד. לא ניתן להפיק תעודה עם פריט שאינו קיים במערכת מאחר והפריט לא יופיע.</p>			+	<p>פריטים בעלי יתרה שלילית - שיש בזאת כדי להעיד כי מבוצעים ניפוקים ללא רישום תעודת הכניסה. יש למנוע הנפקת פריטים מן המערכת עבור מיקרים בהם לא קיימת יתרת כמות במערכת.</p>
			+	<p>הנפקת טובין - לא מבוצע רישום של ניפוקים של סחורה באופן רציף במחסן 1 ובמחסנים 2-3 באופן קבוע, כמו כן לא מבוצע רישום לגורם אשר מקבל את הסחורה. מומלץ כי יבוצע רישום במערכת לכל הנפקת של סחורה מחוץ למחסנים.</p>
<p>המחסנים הנ"ל אינם באחריות מחלקת אחזקה.</p>		X		<p>ספירת מלאי ומצאי - בניגוד לתקנה 26 לתקנות העירויות, במחסנים 2 ו-3 לא בוצעה ספירת מלאי בשנים 2011 ו 2012.</p> <p>ספירת מצאי - כפי שצוין קיימות 246 יחידות עירוניות בהם קיים מצאי / מלאי. נמצא כי בשנת 2012 נשלחו טפסים של ספירת מצאי עבור 101 יחידות בלבד, קרי ב- 145 מחסנים לא בוצעה ספירת מצאי כלל על פי התקנות. כלומר למעשה אין תיעוד באותה שנה לביצוע בקרה על המצאי באותן יחידות, ולא קיימת וודאות כי אכן המצאי קיים ברשות היחידה. מומלץ לבצע ספירות מלאי תוך עיגון הנושא בנהלי העירייה, כמוכן על גזברות העירייה לבקר באופן מדגמי בחינת ספירת המלאי כולל ההפרשים שנמצאו בספירה.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
<p>1.השאירה לבצע הזמנות עם ציון מק"ט</p> <p>2.כרגע לא מוציאים הזמנות עם מסי' מק"ט.</p> <p>3.המק"ט נבנה ע"י המעדכנת(מירי אילוז) תוך כדי קליטת החשבוניות במערכת.</p> <p>4.כל הפריטים טובין דניידא מוקלדים ומובנים במערכת.</p> <p>5.ציוד מתכלה אינו מוקלד ואינו נקלט,מדובר במאות פריטים (אין מחסן מרכזי)כך שכל מחלקה לצורך העניין הינה מחסן,הבקרה הינה ע"י חתימת המקבל בגוף החשבונית ולאחר מכן אישור חשבון והעברתו לתשלום לגזברות..</p> <p>6.הפריט שבעבורו הופק מספר מק"ט יוזמן בדרישה הבאה במידה ויצטרכו בעזרת המק"ט המובנה.</p>		X		<p>הפקת הזמנות ללא מק"ט - נמצאו בקובץ תעודות הזמנות רבות ללא מספר המק"ט, הדבר אינו מאפשר זיהוי חד ערכי של הפריט אשר נכנס למחסן ואינו מאפשר את שיוכו אל ההזמנה שהופקה לספק. מומלץ כי הזמנות העירייה יופקו עם ציון מספר המק"ט הקיים במודול מלאי העירייה.</p>

שירות לתושב**מחלקת הכנסות**

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
חלק מהעבודות ותיקות מאוד, חסרות סבלנו וללא תודעת שירות	X			לחלק מהעבודות אין תודעת שירות הנדרשת לתושב.
			X	נמצא כי בעת שמתקשרים למוקד התשלומים אין זיהוי כי המתקשר הגיע למוקד של עיריית רמלה. כנ"ל כאשר מתקשר לאגף עצמו ומגיעים לתא קולי.
			X	יודגש כי רק לאחר 2 דקות של המתנה למענה, קיימת הודעה מוקלטת על כך שהמוקד עמוס וניתן להשאיר טלפון לשיחה חוזרת.
			X	סה"כ שיחות נכנסות למוקד בינוי 2013 – 1,681. מתוך סך זה נענו 1,592 שיחות, כ- 95% מענה (89 שיחות לא קיבלו מענה).
			X	בעת הביקורת נצפה מקרה של פקידה בעמדה מספר 3 שקיבלה תושב שלא הוציא מספר ממערכת התורים.
עדיין קורה		X		בעת ביקור נוסף נצפה כי פקידה סיימה טיפול בתושב ועזבה את העמדה בעוד יש מספר ממתניים באולם. לאחר זמן מה שבה לעמדה, אך לא קיבלה קהל ועסקה בעבודה אחרת (עמדה מספר 6 ביום 9/6/13 בבוקר). עובדה שיצרה התמרמרות בקרב חלק מן הממתניים.
			X	קורה לעיתים שבעת קבלת קהל מתנהלות גם שיחות פרטיות.
	X			מביקורת שנערכה ב- 9.6.13, מתוך כ 7 עמדות המטפלות בנושאי ארנונה רק כ 4 היו מאוישות. נמסר ממנהלת המחלקה , כי בשל גילן ומצבן הבריאותי של הפקידות לא כולן מגיעות לעבודה מידי יום ולכן עמדות נותרות ריקות.

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
		X		באופן מדגמי הופקו ממערכת התורים סטטיסטיקות שונות של זמני המתנה ונמצא, כי לא אחת זמני המתנה יכולים להגיע לכדי 45 דקות ויותר (מצורפים כנספחים ג', ד' ו-ה').
ביקשנו מסי פעמים להחליף את הסרטון המוצב באולם ההמתנה, טרם טופל	X			מערכות כגון טלוויזיה ומערכת אלחוטית היכולות להפיג את הלחץ והתסכול המתעוררים בעת המתנה ארוכה אינן בשימוש ברשות.
	X			בהעדר אמנת שירות קשה למדוד את איכות השירות שניתן לתושב. נמסר ממנהלת במחלקה , כי במועד הביקורת אין אמנת שירות במחלקה.
אמנת השירות מטופלת ע"י חברה חיצונית, הועברו אליה כל הנתונים, טרם התקבל מהם מוצר סופי	X			על מנהלת המחלקה להטמיע במחלקה ההכנסות בין היתר את הנהלים לדוגמה: הגדרת שירות לתושב, שמירה על דיסקרטיות בעת מתן השירות, לוחות זמנים לטיפול בבקשות בתלונות וכו', מערכת ניהול משימות אגפית ומחלקתית, דיווח חריגים, מתן שירות בין מחלקתי, הגדרת עקרונות שירות יעיל, מתן שירות לתושב מתלונן, מענה טלפוני. נמסר ממנהלת המחלקה , כי במסגרת הליך הכנת אמנת השירות שעומדת להיכנס לתוקף בקרוב הוגדרו לוחות זמנים.
	X			נמצא, כי (למועד הביקורת) על הבניין ובכניסה אליו, לא קיים שילוט המעיד, כי זה בניין עיריית רמלה בו נמצאים אגפים של העירייה.
הנושא מכוון, העובדים תושבי העיר ואינם מעוניינים בעימותים מיותרים	X			נמצא כי לא קיים שילוט שמי על שולחנו של העובד עימו נפגש התושב.
אכן התלונות מגיעות מכל מיני מקורות אך מתנקזות במחלקה		X		נמצא, כי תלונות יכולות להגיע ממספר רב של מקורות (פניות יכולות להיעשות לראש העיר, לאגף הרלוונטי, למבקר העירייה ועוד). אין ריכוז ומעקב של התלונות במקום אחד.

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
כל החומר סרוק לחשבון הלקוח			X	בבדיקה נמצא, כי מכתבי התשובה של מנהלת המחלקה או היועצת המשפטית של האגף אינן מתויקות בצמוד למכתב התלונה. עם זאת הם נסרקים לחשבון הלקוח עם מכתב התלונה.
השומר מחלק טופסי משוב הקיימים על גבי לוח שעם בעמדת ההמתנה			X	טפסי המשוב ניתנים לתושב על ידי הפקידה המטפלת. במקרה שבו השירות היה לא טוב או שהיו חיכוכים בין התושב לפקידה סביר, כי הפקידה לא תבקש מן התושב למלא טופס משוב.
עובד השטח דובר ערבית ובמידת הצורך משמש כמתורגמן			X	נמצא, כי במחלקה לא מועסק עובד הדובר ערבית.

מחלקת רווחה

ממצאים	תוקן	תוקן חלקית	לא תוקן	הערות
בעת מעבר דירה בתוך העיר עשוי להשתנות גם הצוות המטפל בתושב, עובדה העשויה לפגום בטיפול.			X	הפונים מקבלים הודעה על שינוי במענה במח' הרווחה – מעבר צוות עקב מעבר דירה. במקביל העברה מסודרת של תיק הפונה בין הצוותים.
נמצא כי תושב שאין לו תיק פעיל וישאיר הודעה במשרדי מח' הרווחה לא יענה על ידי עובדי המחלקה.				- פונה חדש יפנה לטלפון של הקבלה ויתאם תור בהנתן שיציג מס' ת.ז. וכתובת מלאה וכן כי עניינו קשור לרווחה. לא יקבל מענה בטלפון אחר. - פונה חדש שיפנה למוקד העירוני יופנה לקבלה.
אין בקרה ומעקב באופן שוטף אחר מתן מענה לפניית תושבים באמצעות הטלפון או באמצעות כל דרך התקשרות אחרת.	X			- הנחייה להקשבה להודעות קוליות ולהודעות מייל וחזרה לפונה מוכר תוך 48 שעות. - פונה חדש לא ייענה אלא אם יפנה לקבלה על פי הר"מ.
נמצא כי אין מעקב פרטני כמה זמן חולף מרגע פניה של תושב ועד לרגע בו הוא מטופל.	X			- נוהל מדדי שירות בנושא. מצו"ב
נמצא כי לא תמיד בעת פניה למרכזיית המחלקה, העובד/ת שעונים לטלפון מזדהים להיכן הגיע המתקשר.				- נעשה מאמץ עם מ' מחשוב להסדיר מענה קולי ומלא.
לא נמצא, כי קיים שירשור שיחות לעמדה סמוכה או לעמדה מוגדרת מראש		X		- שירשור רק באופן יזום על ידי עובד לעובד אחר במחלקה. לא טופל מול המחשוב.

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
<ul style="list-style-type: none"> - נתנה הנחייה שלא להשתמש ברמקול. - ההנחיה לפונים כי רק פונה אחד עומד בדלפק. - בקבלה מתאמים תור /בודקים פניות עובד שפונה מוזמן אליו. ככלל אל בודקים סיבת פנייה. 			X	<p>נמצא כי עמדת הקבלה אינה מוצנעת ולכן כל ממתין לתורו יכול לשמוע את סיבת הפניה של תושב הפונה לעמדת הקבלה.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - לא הותקן. עדיפות תקציבית. 	X			<p>נמצא כי בעמדות ההמתנה אין מערכות אלקטרוניות מפיגות מתחים.</p>
<ul style="list-style-type: none"> לא הוטמעה בעירייה אמנת שירות. הוכן ואושר על ידי רהע מדדי שירות של הרווחה. 	X			<p>נמצא כי העירייה שוקדת על כתיבת אמנת שירות ולמועד הביקורת קיימת רק טיוטא של אמנת שירות.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - הנהלים מועברים ומרועננים על פי הצורך על ידי ר"צ ומרכזי נושאים לעובדים. 	X			<p>נמצא, כי אין אוגדן נהלים מסודר וחלק מן הנהלים מופקים אד הוק בעקבות מקרה מסויים ואחרים נרשמים כמזכר לכלל עובדי המחלקה.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - המוקד לא מעביר ריכוז פניות. - ככלל, המוקד מעביר פניות לרווחה בשיחה טלפונית וכך מוודא קליטה וטיפול. (בד"כ אירוע חירום שמגיע דרך המוקד מלווה על ידי רווחה ופיקוח ביחד). 	X			<p>נמצא, כי אין מעקב שכלל הפניות שהגיעו למוקד העירוני הגיעו למחלקה וקיבלו מענה. ובשנה האחרונה המוקד העירוני גם לא העביר את ריכוז הפניות ולפיכך גם לא בוצעה בדיקה.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	ממצאים
<ul style="list-style-type: none"> - מענה חלקי לתרגום על ידי שתי"פ עם הקליטה סמך מקצועית של העדה האתיופית, ועם סמך מקצועי בתשלום. - סדנאות כשירות תרבותית לעדות השונות לכלל עובדי המחלקה - מאמץ לקליטת עובדים מהחברה הערבית, מהעדה האתיופית וכו'. 		X		<p>נמצא כי לעיתים תושבים שאינם דוברי עברית יכולים להיתקל בבעיה לקבל שירות בשל העדר עובדים דוברי אותה שפה.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - תיק מסודר של התלונות אצל מזכירת המחלקה. 			X	<p>נמצא, כי לא קיים במחלקה רשום מסודר של כל תלונה שהתקבלה.</p>

אגף החינוך

הערות	לא תוקן	תוקן חלקי	תוקן	ממצאים
			X	נמצא, כי באגף קיימת טיוטא של אמנת שירות וטרם נקבעה אמנת שירות קבועה.
			X	אמנת שירות מחייבת עמידת האגף ביעדים הניתנים למדידה ובדיקה.
			X	נמצא, כי אין באגף שרשור שיחות טלפוניות בעת שמתקשרים לשלוחה הנמצאת בשיחה.
נטול מול ממונה בטיחות עירוני	X			נמצא, כי באגף אין נגישות לנכים.
		X		נמצא, כי בחלקים מן העיר אין שלטי הכוונה לאגף.
			X	נמצא, כי חלק מן התשובות בגין מכתבי תשובה נשלחים על ידי מנהלות באגף, ללא חתימה של מנהלת האגף.
יערך בגמר הרישום				נמצא, כי לא נערך משוב שירות.

אגף הנדסה

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p><u>הערה כללית</u>: אנו פועלים במלוא המרץ בנושא (לרבות בפרסום באתרי אינטרנט חני מיים ועוד), אולם איוש משרות בהתאם לתקן הינו באחריות מחלקת משאבי אנוש ועליהם לדאוג שתהיה לאגף מצבת כ"א סבירה!</p> <p><u>רישוי</u> – מועסק עובד קניית שרר תים (יש צורך באישור ו' פטור להארכה), התקבלו 2 עובדים חדשים אולם עדין חוסר של בודק תוכניות ומזכירת רישוי.</p> <p><u>תכנון</u> – 2 בודקי תוכניות סיימו עבודתם, טרם אויש, יש חוסר של 2 בודקי תוכניות.</p> <p><u>מקרקעין</u> – פורסם מכרז לת' פקיד רישום מקרקעין במקום מאיה ונגרובה שפרשה, לא היו מועמדים וטרם אויש.</p> <p><u>ארכיבאי</u> – הארכיבאי (אושרי) סיים עבודתו, היתה תחלופה של כמה ממלאי מקום, על אף פניית טרם פורסם מכרז.</p> <p><u>כלכלן</u> – פורסם מכרז, כרגע האיוש ע"י מ"מ (אמרה סהלו).</p> <p><u>מהנדס מבנים מסוכנים</u> – אריאל אוברגרד משמש 50% בתפקיד אולם אינו מתאים לתפקידו, יש צורל במכרז.</p> <p><u>מהנדס מבני ציבור</u> – יצא מכרז במקום עובד שסיים עבודתו (גרגורי), לא היו מועמדים ועד היום התפקיד אינו מאויש.</p> <p><u>אדריכל נוף</u> – אדרי' רן מרון זכה במכרז במקום איילת מורל שסיימה עבודתה.</p> <p><u>פקוח בניה</u> – במהלך כל השנה היה חוסר במפקח בניה (לא נגשו מועמדים מתאימים), רק החודש התקבל (אלכסנדר שמואלוב) לנסיון.</p>		X		<p>מספר עובדים עזבו וקיים מחסור בכוח אדם.</p> <p>שקילת האפשרות להעסיק במחלקת הנדסה או במוקד עובדים שגם דוברי ערבית-אמהרית יתכן ותעזור לשפר השירות לתושב.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p>כיום מובנות במערכת מענה טלפוני (במידה ומתקשרים בעת שמבוצעת שיחה נשמע בנוסף, נפתחה אופציה להעברת שיחות ע"פ שיקול דעת מנהל המחלקה ולא אוטומטי. ישנם פתרונות נוספים באמצעות אתר האינטרנט העירוני וכן באמצעות האתר ההנדסי שעלה השנה. פקס – כיום מובנה בדואר האלקטרוני (קבלה ושליחה).</p>			X	<p>בעירייה אין מערכת מובנית של מתן שירות טלפוני.</p>
<p>הנושא של מעבר לעבודה עם מערכת מחשוב אחת נשקל ונבדק, אולם נפסל משיקולי עלות/תועלת ונמצא כי יש עדיפות ליצירת קישוריות וסינכרון בית שתי המערכות. גובש נוהל עבודה משותף הנדסה-הכנסות, יש הרשאות של עובדי הנדסה הרלוונטיים למערכת מטרופוליט (רישוי, פיקוח, השבחה, כלכלנים) ולעובדי ההכנסות למערכת "ניהול ועדה" של הנדסה, לרבות קיבלו הדרות. מתבצעות ישיבות עבודה שוטפות הנדסה – גזברות – הכנסות.</p>			X	<p>נמצא, כי אגף ההנדסה ואגף ההכנסות הנמצאים באותו בניין, אינם עובדים באמצעות אותה תוכנת מחשב, עובדה שלא אחת מעכבת מתן אשור לבניה. התושב נדרש לחזור למחלקת הכנסות על מנת להביא אישור מתאים או לחילופין על הפקידה בהנדסה לרדת להכנסות ולהוציא מהם את האישור.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p>העבודה הופסקה בשל עיכוב בהמשך ההתקשרות, נעשתה בקרת איכות העבודה עד כה "ע"י בקר חיזוני) וכיום משאפשרה הגדלת ההתקשרות ממשיכים את פרויקט הסריקה באופן מתוגבר, המקלט הוסדר לנושא בקק' של הבנין ותוגבר עם 4 עמדות עבודה, אמיר וידר יהיה הרפרנט לקידום הנושא מטעם ההנדסה. הועברה בקשה למשרד הפנים כצורך במסגרת סקר וועד-טות שבוצע ועבודה תוקצבה במלואה על ידם (לרבות הציוד הנדרש).</p>			X	<p>תיקי הבניין בעיר חייבים להישמר לצמיתות, כיום רק מקצת התיקים עברו סריקה מגנטית. נמסר, כי במי בנה הקודם בו ישבה מחלקת הנדסה התרחשה שריפה שכילתה חלק מן התיקים.</p>
<p>גובשה והוכנה אמנת שירות לתושב, הועברה למנכ"ל העי-רייה שריכוז את הנושא, טרם אושרה.</p>			X	<p>למועד הביקורת עדיין לא הוטמעה אמנת שירות באגף ההנדסה.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p>גובשו סטנדרטים ונהלים לטיי פול במחלקות השונות: תכנון, רישוי, פיקוח ופועלים לפיהם.</p> <p>פניות ציבור ותלונות – מונתה לריכוז הנושא מזכירה באגף (חפצי גלנטיו), המקיימת מעקב שוטף.</p> <p>בנוסף, גובשו הכלים הבאים: טבלת אקסל למעקב ובקרה אצל חפצי לריכוז כל הפניות: מטלפונים, מלשכת ראה"ע, ממבקר העירייה, פורום תושבי, פניות מהמוקד וכו'. עותק מכל הפניות וההתייחסויות אליהן נמצא בנוסף גם בתיקים המצויים בלשכת מה"ע: "פניות שטופלו" / "פניות לטיפול".</p> <p>יוצאות תזכורות לגורמים בהנדסה אליהם הפניות הועברו לטיפול.</p> <p>במקביל פועלים מול בר טכנר לוגיות לפיתוח מערכת "ניהול ועדה" להוצאת התראות בכל תחומי הפעילות של הוועדה.</p>			X	<p>לאגף אין נהלי עבודה פנימיים מסודרים כגון בנושאים של: לוחות זמנים לטיפול בבקשות בתלונות וכו', מערכת ניהול משימות אגפית ומחלקתית, דיווח חריגים, מתן שירות בין מחלקתי ועוד.</p>
<p>השילוט המפורט נתלה בכניסה לחדר המדרגות שבבנין וכן יש שילוט עם סכמה של החדרים בתוך המעלית ובקומת ההנדסה.</p> <p>יצאה הנחיה להזמין שילוט נוסף לכניסה לבנין.</p>		X		<p>נמצא, כי (למועד הביקורת) על הבניין לא קיים שילוט המעיד, כי זה בניין עירוני רמלה בו נמצאים אגפים של העירייה.</p>
<p>ראה התייחסותי בסעיף הקודם</p>		X		<p>בכניסה לבניין לא נמצא שילוט הכי וונה לאגפים השונים הנמצאים בו.</p>
<p>השילוט הינו קבוע ובוצע ע"י הרכש בנוסח אחיד לכל העירייה, אלא שבשל החלופה רבה של העובדים יש צורך לעדכן לעיתים קרובות.</p>			X	<p>באגף הנדסה נמצא, כי השילוט על דלתות הפקידים הוא ארעי ואינו אחיד. כל עובד הדפיס את שמו באמצעות מדפסת משרדית. בחלק מן הדלתות אין שילוט כלל.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
ראה מענה בסעיף השני.			X	קיימת מזכירה אלקטרונית לקבלת הודעות, אך אין בקרה, כי כל הפונים קיבלו מענה חוזר. כמו כן, קיים עומס של פניות והפונים אינם מקבלים שירות מהיר. נעשו מעל ל-30 ניסיונות התקשרות למחלקות האגף ללא מענה (בשעות קבלת קהל ולא בשעות קבלת קהל). כמו כן במקרים שהשארנו הודעות לא חזרו אלינו.
נושא זה לא הוזכר בדו"ח, אין מניעה לטפל – תועבר הזמנה לרכש.	X			נמצא, כי לא קיים שילוט שמי על שולחנו של העובד עימו נפגש התושב.
טופל.			X	יודגש, כי כאשר עובד המחלקה מדבר בטלפון, ויש ניסיון להתקשר אליו אין חיוג תפוס, ממתינה וכו' אלא, צילצולים שכביכול אינם נענים.
מדובר רק במחלקת הרישוי - עדיין האגף סובל מחוסר כוח אדם מקצועי חמור, ברישוי יש 2 בודקי תוכניות חסרי ניסיון לחלוטין. רק לאחר ייצוב ואיוש המחלקה כראוי ניתן יהיה לטפל כראוי ביעדי הלו"ז שנקבעו בסטנדרטים ולעבוד "עסקים כרגיל"! בכל שאר הנושאים המטופלים בהנדסה אין עיכוב והעבודה מקודמת כראוי, לדוגמא: אישורים לטאבו – לפני כשנה גובש ויושם נוהל עבודה, אין כל עיכוב בנושא. תכנון – התוכניות מקודמות באופן ראוי לשבח. מידע תכנוני – אין כל עיכוב. מקרקעין והשבחה – אין כל עיכוב.		X		במחלקה כ- 400 תיקים פתוחים לטיפול חלקם משנת 2010 (מגיש הבקשה עשוי להצטרף להגיש טפסים מחדש). אין אומדן בעירייה לגבי אובדן ההכנסה לעירייה בשל העיכוב בטיפול בתיקים
נקבעו סטנדרטים ואף גובשו באמנת השרות אולם כאמור יש לדאוג לכ"א על מנת שניתן יהיה ליישם!			X	לא ראינו, כי נקבע ברשות מהו זמן סביר להוצאת היתר בניה.

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p>כנרת תירוש - מזכירת הוועדה. חפצי גלנטי – מרכז הוועדות. ממליצה בעתיד ולאור הרפורמה ולצורך עמידה ביעדיה לאיש בתקן כמשרה בפני עצמה של מזכירת ועדה (זו גם המלצת לשכת התכנון של משרד הפנים בסקר הוועדות שבוצע).</p>			X	<p>אין במחלקה מזכירת ועדות ולכן מנהלת המחלקה נאלצת לעסוק גם בכתובת פרוטוקולים של הוועדות השונות. יודגש, כי תפקיד של מזכירת ועדה הינו תפקיד המופיע גם בתקנות.</p>
<ul style="list-style-type: none"> מטופל באופן שוטף שיבוץ לוועדות באופן מושכל, משך הזמן להוצאת ההיתר לאחר הדיון בבוועדה תלוי בטיפול עורך הבקשה. העובדים שעזבו הינם בודקי תוכניות מקצועיים (רישוי / תכנון), הסיבה בד"כ הינה בשל שכר נמוך ביחס לתפקיד ולכישורים. 			X	<ul style="list-style-type: none"> נמסר, כי הזמן הדרוש לאישור תיק של הרחבת חדר או לתיק של בניית מבנה חדש, יש להקדיש כמעט אותו אותו הזמן. עובד ותיק (1.5 שנים) עזב, עובד שני אינו שכיר של העירייה.
<p>ראה התייחסותי בסעיפים הקר דמים – חוסר כ"א והאחריות לכך הינה של משאבי אנוש ומקד בלי ההחלטות בעירייה!</p>		X		<p>המחלקה בהיקף כוח האדם העומד לרשותה, אינה מצליחה לתת מענה במסגרת לוח הזמנים הקבוע בתקנות.</p>
<p>טופל (על אף שיש מצוקה של מקום כמו גם תחלופה וחוסר ארכיבאי קבוע אשר המקשים בנושא).</p> <p>בנוסף ראה התייחסותי מיום 4.11.13 לסעיף זה.</p>			X	<p>מביקור במחלקה עלה, כי התיקים נמצאים מפוזרים על השולחנות, כסאות, רצפת המחלקה ועוד. במצב זה של ניהול תיקים קיים קושי לשמור על פרטיות מגישי הבקשות.</p>
<p>יצאה דרישה ב- 2014 לרכש אולם לא אושרה בשל חוסר תקציב. המערכות הוכנסו שוב לתקציב של 2015.</p>		X		<p>אין באגף מערכות אלקטרוניות כגון טלביזיה או מערכות שונות המפיגות את זמן ההמתנה. כמו כן אין מספיק מקומות ישיבה להמתנה והכורסאות הרחבות נותנות מענה לאנשים ספורים. בביקורות שערכנו מצאנו שהתושבים עומדים ליד דלת המחלקה בכדי לשמור על קשר עין בזמן שהתור מתפנה.</p>

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
ברמת אגף ההנדסה מטופל.			X	כיוון שתלונות יכולות להגיע ממספר רב של מקורות, חיוני כי יהיה גורם אחד בעירייה שירכז את קבלת כל התלונות וכך גם את מתן התשובות לפונים.
טופל.			X	מבדיקת התלונות באגף ההנדסה נמצא, כי לא קיימת תוכנה שבה נרשמות כל התלונות ואין מספר תלונה למעקב אחר הטיפול.
טופל.			X	בבדיקה אצל מזכירת האגף עלה, כי לא בכל מקרה מצמידים את מכתב התשובה אל התלונה.

המוקד העירוני

הערוט	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
חל שיפור בכלל המח' לקות לגבי סגירת פניות.		X		קיימות מספר מחלקות שאינן נוהגות לסגור את רוב פניותיהן ביניהן מחלקת תברואה, מחלקת גינון ומחלקת איכות הסביבה.
		X		קיימות מספר מחלקות שכפי הנראה סוגרות את פניותיהן בזמן מאוחר יותר מהטיפול בפנייה ביניהן מחלקת תברואה, מחלקת איכות הסביבה ותאגיד המים.
	X			רוב המחלקות סוגרות את פניותיהן בזמן סביר אך קשה להסיק מסקנות על פי הנתון הנ"ל מאחר וכפי שנאמר, קיימים מקרים בהם הפנייה נסגרת בתאריך מאוחר יותר מהטיפול בה.
מבוצע רישום ע"י המוקדן בעת קבלת הפנייה.	X			בעת סגירת פנייה, קיים שדה לתיאור אופן הטיפול בפנייה בו ניתן להזין את דרך הטיפול כי "ניתנה התראה לתושב" במחלקות רבות הפניות אינן כוללות תיאור של דרך הטיפול בהן, דבר המקשה על המעקב אחר הנעשה בעיר.
	X			לא קיימת מערכת ממוחשבת המרכזת את הנתונים של השיחות שהתקבלו בחתך תא" ריכים מסוים, עקב כך לא ניתן לבצע בדיקה עבור כמות השיחות הנכנסות ביום, מספר השיחות עבורן נרשמה פניה, זמן ממוצע לשיחה וניתוחים נוספים.
		X		במקרים בהם המחלקה אינה מקושרת למערכת וכן במקרים בהם הפנייה טופלה בשטח באופן מיידי. הפניות נותרות פתוחות במשך זמן רב.

<p>1. לא סוכם דחיפות הטיפול לפני שונות לא הוגדרו נהלים. 2. אין סנכרון בין פניות חוזרות. 3. לא הגדרו למוקד מועדי טיפול בפניות.</p>	<p>X</p>			<p>1.1 ניתן להפיק דוחות מהמערכת הממוינים לפי תאריך, מחלקה, סטאטוס וכן ע"פ מיונים נוספים אך לא ניתן להפיק דוח לפי מידת דחיפות הבקשה מאחר והנתון אינו מוזן. ניתן להפיק דוח לבדיקת זמן הטיפול בפנייה אך נראה כי קיימים מקרים רבים בהם הפנייה נסגרת במועד מאוחר יותר ממועד הטיפול בה, דבר המקשה על הסקת מסקנות ברורות מה נתונים. אין אפשרות להפיק דוח על פי פניות חוזרות על מנת לוודא כי נושאים אלה יטופלו בדחיפות.</p>
---	----------	--	--	---

הערות	לא תוקן	תוקן חלקית	תוקן	הליקוי
<p>ירועננו כל הנהלים לעובדי המוקד, כולל החתמתם על עצם קריאת נהלי העבודה.</p>		<p>X</p>		<p>במוקד קיים קובץ נהלים מפורט המפרט את רוב המידע הדרוש למוקדן על מנת לבצע את עבודתו ביעילות. הנוהל אינו כולל התייחסות לזמן הטיפול הנדרש בכל פנייה בהתאם לנושא ולזמן שבו היא התקבלה. הנוהל אינו מפרט את הציוד הנדרש בשעת חירום כגון הפסקת חשמל, הנוהל קובע את דרך ההזדהות של המוקדנים בעת מענה לשיחה אך מבדיקה מדגמית שערכנו נראה כי הם אינם פועלים על פיו. הנוהל אינו זמין לשימוש שוטף של עובדי המוקד.</p>

נתוני ועדות בשנת 2014

ועדות חובה העירייה לשנת 2014

מס' סד'	פרוטוקולים בשנת 2014	מס' ישיבות	מס' חברים בוועדה
1.	ועדת מכרזים - מכרזים משותפים - הצעות פטורות -	18 51 70	6 3 3
2.	ועדת כספים -	11	7
3.	ועדת הקצאות מקרקעין ומבני ציבור -	5	6
4.	ועדת רכש ובלאי	42	5
5.	ועדה לענייני ביקורת - סעיף 149 ג' -	8	5
6.	נוהל תמיכות - ועדה מקצועית ועדה משנה לתמיכות	7 4	3 5
7.	הועדה לקליטת עלייה - סעיף 149 ה' -	3	6
8.	ועדה לשימור ברשויות- סעיף 10 בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה -	0	7
9.	ועדת ערר לארנונה - סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות, ערר על קביעת ארנונה -	10	3
10.	ועדה להפחתת אגרת ביוב סעיף 8(8) חו"ע ביוב התשל"ט -	0	5
11.	ועדה לחריגי מים סעיף 18(ב) חו"ע למים	0	7
12.	ועדת הנחות בארנונה	9	7
13.	ועדת בטיחות בדרכים - סעיף 149 ו' לפקודת העיריות	2	13
14.	הועדה לבטיחות ולגהות - תקנות ארגון הפיקוח על העבודה -	8	8
15.	קידום מעמד הילד - סעיף 149 ז'(א) לפקודת העיריות -	2	17
16.	ועדת ערר סעיף 18 לחוק שרות המדינה (גמלאות) -	0	7
17.	ועדה לפי סעיף 171 א'(2) לפקודת העיריות -	6	4
18.	ועדת מכרזים לעובדים בכירים סעיף 169 ב' (ב') לפקודת העיריות -	0	8
19.	הועדה למאבק בנגע הסמים - סעיף 149 יא' לפקודת העיריות	2	18
20.	הועדה לאיכות הסביבה עפ"י סעיף 149 י' לפקודת העיריות -	3	11
21.	ועדה עירונית למאבק באלימות - החלטת ממשלה אמ/24 מיום 25 באוקטובר 2005. (עיר ללא אלימות).	4	8
22.	הועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור - סעיף 149 ח' לפקודת העיריות -	0	9
23.	ועדת צוות לתיקון ליקויים בדו"ח המבקר עפ"י סעיף 170 ג' 1 א' בפקודת העיריות -	2	4
24.	ועדת משנה לתכנון ולבניה - סעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה -	13	6
25.	ועדת רשות רישוי מקומית - סעיף 30 לחוק התכנון והבניה -	15	5
26.	ועדת חינוך - (עפ"י סעיף 149 ט' לפקודת העיריות) -	2	21
27.	ועדת בטחון - סעיף 149 ב' לפקודה -	0	7

73	5	ועדת מל"ח מקומית -	.28
4	4	ועדת השקעות -	.29
7	0	ועדה לשימור ברשויות -	.30
13	3	ועדת תנועה (אגף הנדסה)	.31
11	2	ועדה למיגור אלימות -	.32

ועדות רשות קבועות - סעיף 150 לפקודת העיריות לשנת 2014

מס' חברים בוועדה	מס' ישיבות	פרוטוקולים בשנת 2014	מס' סד'
12	6	ועדת ההנהלה - סעיף 147 לפקודת העיריות -	.1
9	3	ועדת שמות והנצחה -	.2
12	4	הועדה לטיפול בנוער במצוקה ובמניעת נשירה וניתוק -	.3
4	4	ועדת תמיכות ליחידים	.4
5	2	הועדה למתן הנחות מאגרות פיתוח -	.5
6	5	הועדה לקשרי חוץ -	.6
7	0	ועדת תרבות תורנית -	.7
7	8	הועדה לבחירת יקירי העיר -	.8
7	0	הועדה לחיסכון המים	.9
15	1	ועדת אירועים וחגיגות -	.10
8	0	ועדה לשיפור חזות העיר -	.11
5	0	הועדה לביטול קנסות תעבורה לעובדי עירייה -	.12
6	0	הועדה למימון הוצאות משפט לנבחרי ציבור ועובדים ברשויות -	.13
3	1	הנחות בתשלומי אגרות להריסה	.14

