

# **דוח מבקרת העיריה לשנת העבודה 2017**



ט' אייר תשע"ח

24 אפריל 2018

לכבוד

מר יצחק מירון

ראש העירייה

כאן

א.נ.,

### הנדון: דוח ביקורת על פעילות העירייה בשנת העבודה 2017

הריני מתכבדת להגיש לעיונך ולעיונם של חברי הועדה לענייני ביקורת את דוח מבקרת העירייה לשנת העבודה 2017, זאת כמתחייב בפקודת העיריות סעיף 170 ג.

כאמור בהוראות החוק תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

הדוח המוגש הינו דוח המתייחס לנושאים שונים בכלל המערכת העירונית, מבטא את גישת הביקורת הרואה את עצמה חלק פעיל בארגון, ומיישם את העקרונות אותם שיתי לנגד עיניי כמבקרת העירייה, ובהם הקפדה על מנהל תקין וטוהר המידות שהם מערכי הייסוד של מדינה תקינה, ושיפור ויעול תפקוד המערכת ואיכות שירותיה של העירייה לתושביה, לקוחותיה.



הביקורת פועלת תוך כדי התהוות האירועים והיא יכולה וצריכה להיות כלי ניהול ממדרגה ראשונה. משום כך, הביקורת עושה כדי לסייע בשיפור הליכים ותיקון ליקויים, גם במהלך השוטף של העבודה ותוך כדי ביקורת.

קיום דיונים שוטפים על ממצאי הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה אצל מנכ"ל העירייה ובמינהלים השונים, וכן מעקב רציף של הגורמים השונים על יישום ההחלטות, תורמים רבות לשיפור התפקוד והניהול בעירייה ולניצול יעיל ונכון של עבודת הביקורת.

בנוסף לתפקידי כמבקרת העירייה, אני משמשת כממונה על תלונות הציבור, תפקיד זה תורם לעבודת הביקורת ומביא היבטים נוספים הן בבדיקת הנושאים המועלים בתלונות התושבים והן בהפקת הלקחים והלמידה מהתלונות. חלק נכבד מעבודתי מוקדש לנושא תלונות הציבור ועל כן מבקשת אני להביא לידיעתך את הצורך במשאבים נוספים לביקורת.

אין ספק כי בעירייה מספר רב של עובדים העושים מלאכתם נאמנה ומתוך רצון להיטיב את השירות לתושב. עם זאת על הנהלת העירייה מוטלת החובה לפעול באופן תמידי ושוטף לתיקון הליקויים שנמצאו ופורטו בדוח זה ובדוחות קודמים.

אבקש להודות לכל הגורמים המבוקרים על שיתוף הפעולה והפתיחות להם זכיתי במהלך עבודתי, שתרמו רבות לעבודת הביקורת.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



בברכה,

פרץ עינב, רו"ח  
מבקרת העירייה

**העתקים:**

מר רפי כהן – מנכ"ל העירייה  
מר שלום שלמה – יו"ר ועדת הביקורת  
חברי ועדת ביקורת



## תוכן העניינים

פעילות אגף הקליטה..... עמ' 5-36

חוזים והתקשרויות - כללי ..... עמ' 37-51

חוזים והתקשרויות – קבלן חשמל ..... עמ' 52-93

חוזים והתקשרויות – קבלני עפר וכבישים ..... עמ' 94-118

חוזים והתקשרויות – קבלני גינון..... עמ' 119-156

ניהול נכסי העירייה..... עמ' 157-219



## ביקורת פעילות אגף הקליטה בעיריית עפולה

### פרק א - מבוא

אגף הקליטה נותן מענה לאוכלוסיית העולים בעיר. במסגרת האגף פועל מדור לעולי אתיופיה ומוקד קליטה בשכונה עפולה עילית. באגף מועסקים 13 עובדים קבועים ובנוסף כ-25 עובדים שעתיים בפרויקטים שונים. מקבלי השירות הם בעיקר עולים מחבר העמים, אתיופיה, אמל"ט ושבט בני המנשה. אגף הקליטה עובד בשיתוף הפעולה עם רוב האגפים והמחלקות העירייה וגופים נוספים, כדוגמה עמותת "דור לדור" ומרכזים קהילתיים, מהווה גורם מקשר ומסייע, פועל לייזום פרויקטים בתחום זהות יהודית, חינוך בלתי פורמאלי, רווחה, חברה ותרבות, שיפור השפה העברית. הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2016 - פברואר 2017.

### מטרת הביקורת

לבחון את אופן פעילות של אגף הקליטה, במתן דגש על קיום נהלי עבודה, הליך קליטת העובדים ופעילות מול הספקים.

### היקף הביקורת

הביקורת סקרה את הנושאים הבאים:

- מבנה אגף הקליטה.
- מדיניות ונהלים.



- תכנית עבודה.
- מערכת מידע בה מנוהלת פעילות האגף.
- הליך קליטת עובדים.
- הליך גיוס ספקים וניהול פעילות מולם.

## מתודולוגית הביקורת

הביקורת נפגשה עם מנהלת אגף הקליטה, רכזת פרויקטים ואחראית כספים של האגף לצורך קבלת מידע ומסמכים הנדרשים להליך הביקורת.

הביקורת סקרה מסמכים שונים לרבות: הזמנות שבוצעו על ידי האגף, תכנית עבודה, מסמכי גיוס עובדים כתבות ופרסומים של האגף ועוד. בנוסף, הביקורת ערכה מדגמים ובדקה את נאותות הנתונים בהזמנות המופקות, בקבלות הניתנות, במודעות המפורסמות ובפרוטוקולים של העירייה.



## להלן מבנה אגף הקליטה בעיריית עפולה<sup>1</sup>:



<sup>1</sup> תבנית בצבע אפור בהיר - מועסקים עובדי עירייה  
 תבניות בצבע כתום - מועסקים עובדים ממומנים  
 תבנית בצבע ירוק - מועסקים עובדים דרך גופי סמך

## הסתייגויות

במהלך הביקורת לא נבדק תקצוב המבוצע על ידי משרד הפנים.  
כמו כן לא נבדק הליך גיוס עובדים מועסקים דרך גופי סמך. תקופה  
המבוקרת הינה בין השנים 2014-2016.

## פרק ב – רקע חוקי

להלן החוקים, התקנות וההוראות, החלים על פעילותה של  
העירייה:

- פקודת העיריות נוסח חדש.
- חוקת העבודה לעובדים ברשויות מקומיות.
- תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ם-1979.
- תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987

## סיכום ההמלצות

- **נהלי עבודה** – יש להתוות ולהטמיע נהל עבודה כתוב ומאושר  
על ידי הנהלת העירייה בדבר גביית מזומנים. להשלים חיתום  
הנוהל על ידי יועמ"ש ולהעביר את העותק החתום לאגף  
הקליטה גם בנוגע לנוהל נסיעות לחו"ל.



- **הליך גיוס עובדים** - בעת פרסום דרישות תפקיד יש לבצע בקרה והתאמה של דרישות תפקיד המפורסמות במכרז לדרישות המוגדרות על ידי משרד הפנים.
- יש להקפיד על ציון חברי הוועדה ומשקיפים בפרוטוקולים של הישיבות.
- אין לחרוג מדרישות התקנות ולהקפיד כי כמות חברי הוועדה לא יופחת משלוש ובכל מקרה לא יהיה זוגי.
- יש להקפיד על אישור פרוטוקולים באמצעות החתימה.
- **הליך גביית מזומנים** –
- **פעולות באמצעות דור לדור** - יש להעביר לגזברות העירייה את המזכרים בדבר קיזוז עלויות שכר ודרישות תשלום את מתקבלות מעמותה 'דור לדור'.
- הביקורת מעירה כי פעילות מעין זאת צריכה להיעשות דרך העירייה ולא דרך עמותת "דור לדור". ניתן להפיק כרטיסים בעירייה תחת נוהל מכירת כרטיסים ופנקסי קבלות.
- **ארגון טיולים וארועים באמצעות האגף** - יש לפרסם מחירי השתתפות בטיולים בדומה לאירועי תרבות בכדי להגיע לשקיפות המלאי מול הציבור.
- במידה ומחירי השתתפות הינם מדורגים לפי תנאים כל שהם, יש לפרסם את התנאים ואת המחירים המדורגים.
- לשמור על התייעוד בדבר נסיעות המצאות מטעמי האגף.



- לפרט את המהות, תאריך ואירוע ואף מחירי הגבייה בגוף ההזמנה.
- אין לגבות כספים לא לפי נהלי העירייה. כל כסף הנגבה חייב להפיק עבורו קבלה של העירייה ולהפקידו בחשבון הבנק של העירייה. אין להעביר כספים לספקים ישירות ולא באמצעות הפקת הזמנה ותשלום דרך העירייה.
- יש להקפיד על שמירת תעודות משלוח לצורך הצגת התיעוד המלא.
- הביקורת מעירה כי האגף אינו יכול להפיק קבלות בעצמו. יש לדאוג להפקת קבלות על ידי הגזברות בעירייה, קבלת פנקסי הקבלות יעשו באמצעות רישום מסודר ועל פי נוהל מכירת כרטיסים ופנקסי קבלות. בעת הפקדת הכספים ייבדקו על ידי הגזברות הפנקסים והכרטיסים שנמכרו.
- הביקורת מעירה כי אין לשלם במזומן לאולם האירועים, ללא הפקת הזמנה מסודרת מהעירייה.
- הכסף שנגבה מהתושבים אמור להיות מופקד בחשבון העירייה. עבור האולם צריכה להיות מופקת הזמנה והתשלום ישולם דרך העירייה בלבד.
- הביקורת מעירה כי התעסקות בכספים במזומן ולא על פי הנוהל אינה תקינה. אין דרך למעקב ובקרה אחר התשלומים.
- כל גביה תעשה על פי נהלי העירייה

- כל פנקסי הקבלות יופקו בגזברות וההתחשבנות תעשה מול הגזברות
- תשלומים שנגבו יופקדו במלואם לחשבון העירייה
- תשלום לספק יעשה אך ורק על ידי הזמנה מסודרת שמופקת על ידי העירייה, והתשלום יתבצע רק באמצעות העירייה.
- **פרסום** - פרסום שמות נבחרי ציבור עלול להיראות כפרסום אישי מכאן יש להימנע מפרסום שמות של חברי מועצה ונבחרי ציבור במודעות ברכה לכבוד חגים ולקבל את אישור היועמ"ש לעניין פרסומים מעין אלו.

## **פרק ג – ממצאים**

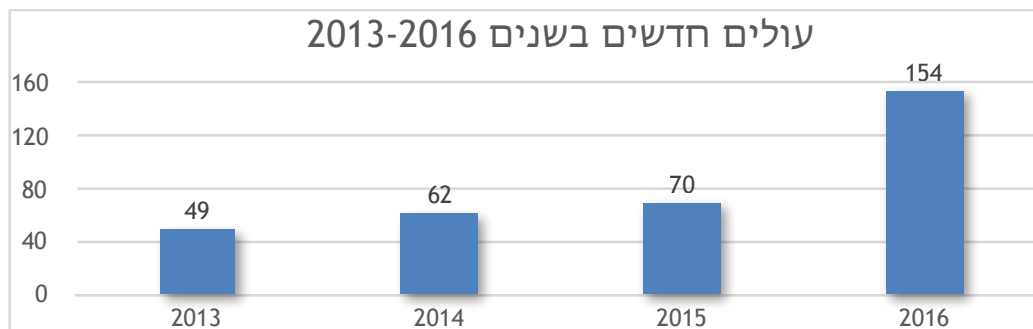
### **כללי**

אגף הקליטה פועל במטרה להביא לשילוב העולים בקהילה העירונית. על פי נתונים של לשכה מרכזית לסטטיסטיקה החל משנת 2008 נרשמה ירידה מהותית בכמות העולים לישראל. שנת 2014 אופיינה בשינוי המגמה ושיפור של כ-36% בכמות העולים



לישראל וזאת בהשוואה לשנה שקדמה לה. בין השנים 2013-2016 נקלטה בעפולה סך של 335 עולים חדשים ממדינות שונות. להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

| שנה             | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|
| סך עולים לישראל | 19,558 | 26,627 | 27,908 | 26,741 |
| סך עולים לעפולה | 49     | 62     | 70     | 154    |



יש לציין כי כמות עולים שעלו לעפולה בשנת 2016 גדלה פי 2.2 בהשוואה לשנת 2015.

## תכנית עבודה

1. הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימת תכנית עבודה באגף הקליטה ולבחון את אופן המעקב אחר ביצועה בפועל. בבדיקתה, התייחסה הביקורת לקיום תכנית עבודה ברמה שנתית. לביקורת הוצגה תכנית עבודה שנתית המפרטת את פעילות האגף. בנוסף מכין האגף מדי שנה תכנית עבודה בהתאם לנוהל המפורסם על ידי משרד הקליטה והעליה ומעביר



את התוכנית לאישור של המשרד. בהתבסס לתכנית המוגשת מתקצב משרד הקליטה ועליה את האגף בשנה שוטפת.  
**לביקורת אין הערות.**

## תקצוב של משרד העלייה והקליטה

2. פעילות של אגף הקליטה מתקצבת על ידי משרד העלייה והקליטה (להלן: המשרד). פעילות מול המשרד מוגדרת על ידי נוהל אשר מתעדכן מדי שנה ומפורסם על ידו. תקצוב לשנה שוטפת תלוי ניצול של התקציב בשנה שקדמה לכך. בדיקה של ניצול תקציב מתבצעת על ידי המשרד באמצעות דוחות ביצוע המועברים מהאגף. במקרים בהם ניצול התקצוב נמוך מ-60% נפגע תקצוב של שנה שוטפת.

הביקורת בדקה באם בשנים 2014-2015 שיעורי ניצול התקצוב באגף הקליטה עלו על 60%. הביקורת איתרה כי אגף הקליטה מימש את התקצוב של משרד העלייה בשיעורים העולים על 90% בממוצע. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

| 2015              |             |                      | 2014              |             |                      |                         |
|-------------------|-------------|----------------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------------------|
| שיעור ניצול בפועל | שימוש בפועל | תקצוב של משרד העלייה | שיעור ניצול בפועל | שימוש בפועל | תקצוב של משרד העלייה |                         |
| 99.70 %           | 96,624      | 96,932               | 99.20%            | 52,589      | 53,000               | <b>פעילות שוטפת</b>     |
| 96.80 %           | 70,869      | 73,190               | 90.40%            | 65,995      | 72,992               | <b>פרויקטים מיוחדים</b> |



|             |             |         |        |         |         |   |
|-------------|-------------|---------|--------|---------|---------|---|
| 48.20<br>%  | 32,67<br>3  | 67,824  |        |         |         | תכנית מיוחדת לעולי<br>קווקז, בני מנשה<br>ואתיופיה |
| 100.00<br>% | 50,00<br>0  | 50,000  |        |         |         | אירוע לציון 25 שנה<br>לעלייה הגדולה<br>מחמ"ע      |
| 88.20<br>%  | 560,5<br>36 | 635,524 | 97.30% | 585,010 | 600,993 | תקציב מוקד קליטה<br>לעולי אתיופיה                 |
| 87.80<br>%  | 810,7<br>02 | 923,470 | 96.80% | 703,594 | 726,985 | סה"כ  |

## לביקורת אין הערות.

### נהלי עבודה והתאמתם לתהליכי עבודה הקיימים באגף

נהלי עבודה מסודרים מהווים כלי ניהול אפקטיבי בתהליכי העבודה הקיימים. הביקורת בדקה באם ישנם נהלי עבודה מעודכנים, המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה באגף ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם. הביקורת איתרה כי:

2.1. נהלים המנחים את פעילות האגף בדבר ביצוע רכש וקליטת עובדים – אגף הקליטה אינו מבצע גיוס עובדים באופן ישיר. מכאן לא נמצאו באגף את הנהלים המנחים אגף משאבי אנוש בדבר גיוס עובדים. הנחיות שוטפות בדבר העסקת העובדים מתקבלים ממחלקת משאבי אנוש.

## לביקורת אין הערות.



## **2.2. נוהל נסיעות לחו"ל - פעילות האגף מאופיינת בתהליכים**

אחודים לפעילותו בלבד. אחד מתהליכים הנחוצים בפעילות האגף הינו עידוד עליה. כחלק מפעולות עידוד עליה מתקיימות נסיעות לחו"ל. הביקורת ביקשה לקבל נוהל המסדיר את התהליך. הוצג לביקורת נוהל נסיעות לחו"ל שמספרו 1/2016. הנוהל מנוסח באופן ברור ומפורט כולל מתן הגדרה לנסיעה בתפקיד, הליך הגשת בקשה לנסיעה לחו"ל, הנחיות לביצוע וכד'. הנוהל מאושר על ידי מנכ"ל העירייה. **חתימתו של יועץ המשפטי אינה קיימת על העותק שהתקבל על עף שהנוהל הוגדר על ידו ויועץ המשפטי התבקש לחתום על הנוהל.**

### המלצת הביקורת:

- להשלים חיתום הנוהל על ידי יועמ"ש ולהעביר את העותק החתום לאגף הקליטה.

## **2.3. נוהל גביית כספים - באגף מתקיימת פעילות בה מתקיימת**

גביית כספים. הביקורת ביקשה לקבל נוהל אשר מגדיר את הליך גביית הכספים, שמירתם והפקדתם. **לא הוצג לביקורת נוהל גביית כספים.** נמסר לביקורת על ידי מנהלת האגף, כי בעבר, עוד בטרם מינוי היועץ המשפטי המכהן כיום, בוצעו פניות למחלקה המשפטית בהם התבקשה המחלקה המשפטית להגדיר את הנוהל.

הביקורת רואה חשיבות רבה לקיום נהלי עבודה המאושרים על ידי הנהלת העירייה אשר ינחו את עובדיה בביצוע תפקידם ויסייעו בהבנת תהליכי העבודה והבקרה. גביית מזומנים הינו תהליך שוטף המתקיים באגף, לכן קיום נוהל הינו חיוני לפעילות האגף.

### המלצת הביקורת:

- להתוות ולהטמיע נהל עבודה כתוב ומאושר על ידי הנהלת העירייה בדבר גביית מזומנים.

### **מערכות המידע המשמשות את האגף**

4. באגף קיימות מספר מערכות מידע בהן מתבצע ניהול ובקרה של פעילותו. ביניהן מערכת 'מרכב"ה' ו-"מטרופולינט". מערכת 'מרכב"ה' הינה מערכת של כלל משרדי ממשלה המאפשרת ניהול ובקרה של תקציבים, הגשת דוחות ביצוע למשרד עליה והקליטה ומאפשרת לצפות באסמכתאות לביצוע תשלומים. מערכת "מטרופולינט" הינה המערכת לניהול הזמנות רכש. באמצעות התוכנה ניתן להפיק דרישה לביצוע רכש ולהעבירה לאגף רכש, ניתן להפוך רכש להזמנה ולעקוב על ביצוע ההזמנות.

הביקורת ביקשה לבדוק את ההרשאות הקיימות לעובדי אגף הקליטה בתוכנת "מטרופולינט". נמסר לביקורת על ידי מנהלת



אגף הרכש כי בין עבדי אגף הקליטה רק לשני עובדים יש ניתנה הרשאה לבצע פעולות במערכת. אחד מהעובדים מסוגל להזרים דרישות רכש למערכת והשני להפוך את הדרישות להזמנות רכש. ההזמנות המוכנות מועלות לאישור של גזבר העירייה. במידה ופריטים מוגדרים במערכת, כלומר מוגדר להם מחיר מתקיימת חתימת חשב אוטומטית.

### **לביקורת אין הערות.**

הערת הביקורת: יש לציין כי פירוט ההרשאות התקבל ממנהל אגף הרכש ולא ממחלקת המחשוב כפי שהתבקש.

### **מסמכי התיעוד**

5. באגף הקליטה קיימים מסמכים רבים המשמשים אותו בפעילות. במהלך הביקורת עלה כי **חלק מהמסמכים מכילים כותרות בשפה רוסית בלבד**. הדבר מהווה פגם אשר אינו מאפשר הליך בקרה תקין על ידי גורמי העירייה וגורמים אחרים.

### המלצות הביקורת:

להוסיף גם כותרות בעברית בטפסי האגף.



## הליך גיוס עובדים

6. כמפורט לעיל באגף הקליטה קיימים שלושה סוגי משרות: משרות מאוישות על ידי עובדי העירייה, משרות מאוישות על ידי עובדי העירייה בגינם מתקבל תקצוב ממשרדי ממשלה אחרים ומשרות המאוישות על ידי עובדים המועסקים דרך גופי סמך. הליך גיוס עובדים בעיריית עפולה בכלל והאגף הקליטה בפרט מתבצע בהתאם לכללים המוגדרים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) וחוקת העבודה. תקנות חובת המכרזים מאפשרים לקיים מכרז פנימי ובמידה ומשרה לא אוישה נדרשת רשות לפרסם מכרז פומבי. נמסר לביקורת על ידי מנהלת האגף כי פרסום מודעות לאיתור עובד חדש מתבצע על ידי מחלקת משבי אנוש בלבד. הביקורת בדקה את הליך גיוס העובדים אשר הצטרפו לאגף החל משנת 2013 ועד סוף שנת 2016 (אוכלוסיית הבדיקה 6 עובדים).

6.1 גיוס מועמדים באמצעות המכרז – סעיף 2 (א) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) קובע כי "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי." הביקורת בדקה כי הליך גיוס עובדים חדשים, למשרות אשר לא אוישו על ידי עובדי העירייה שהועברו ממחלקה/אגף אחרים לאגף, מתבצע באמצעות מכרזים פומביים.



הביקורת איתרה כי בכל המקרים התקיימו מכרזים פומביים כפי שנדרש בחוק.  
**לביקורת אין הערות.**

## **6.2. הליך פרסום מודעה לחיפוש עובדים למשרה באגף הקליטה**

– בהתאם לסעיף 6 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) על הרשות חלה חובה לפרסם מכרז פומבי לאיתור עובד חדש באמצעות בפרסום בלוח מודעות של עירייה ובשני עיתונים.

הביקורת בדקה כי מכרזים לאיתור עובדים חדשים באגף הקליטה אכן פורסמו בעיתונים. הביקורת ביקשה לקבל צילום מודעות הנשמרים בתיקים האישיים של העובדים אשר גויסו בתקופה המבוקרת. הביקורת קיבלה צילומים של עמודי עיתון בהם בוצעו פרסומי מכרז בגין כל אחד מהעובדים אשר גויסו בתקופת הביקורת.

**לביקורת אין הערות.**

## **6.3. הליך בחירת מועמד למשרה פנויה – סעיף 28 לתקנות**

העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) קובע כי החלטה על בחירת מועמד תתבצע על ידי ועדת הבחינה.

הביקורת ביקשה לקבל פרוטוקולים בהם אושר מינוי של העובדים אשר התקבלו לעבודה באגף באמצעות מכרז פומבי החל משנת 2013 ועד סוף שנת 2016 ובדקה כי עובדים אשר אושרו על ידי ועדת הבחינה הינם העובדים



אשר גויסו לעבודה. הביקורת קיבלה את הפרוטוקולים וסקרה את ההחלטה של ועדת הבחינה. הביקורת איתרה כי בכל המקרים שנבדקו התקיימה ישיבה של ועדת הבחינה ומועמד שנבחר הינו עובד המכהן בתפקיד כיום. להלן טבלה המרכזת את הבדיקות שנערכו:

| שם העובד | תפקיד העובד                               | הליך גיוס באמצאות | מקור פרסום                    | מועד פרסום מכרז | קיום פרוטוקול של ועדת הבחינה | מועד אישור פרוטוקול של ועדת הבחינה | ועדת בחינה החליטה למנות את המועסק כעת | תקין / לא תקין |
|----------|---|-------------------|-------------------------------|-----------------|------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|----------------|
| ב.א. ק.  | פרויקטורית בני מנשה                       | מכרז פומבי        | עיתון זה מה יש ועיתון מעריב   | פבר-16          | קיים                         | מרץ-16                             | כן                                    | תקין           |
| ו. ח.    | רכזת תרבות בית פוזנק                      | מכרז פומבי        | עיתון גלובס ועיתון ישראל היום | ינו-5           | קיים                         | מרץ-5                              | כן                                    | תקין           |
| ט.ק.     | רכזת פעילות מתחם ברוש/פעילות בלתי פורמלית | מכרז פומבי        | עיתון גלובס ועיתון ישראל היום | ינו-5           | קיים                         | מרץ-5                              | כן                                    | תקין           |
| ל. ט.    | מזכירה מוקד הקליטה                        | מכרז פומבי        | עיתון ישראל היום              | פבר-14          | קיים                         | יוני-14                            | כן                                    | תקין           |
| ב. ק.    | פרויקטורית עידוד עליה                     | מכרז פומבי        | עיתון מעריב                   | נוב-5           | קיים                         | דצמ-5                              | כן                                    | תקין           |

|       |                    |            |             |        |      |         |    |      |
|-------|--------------------|------------|-------------|--------|------|---------|----|------|
| א. מ. | רכזת הכוונת תעסוקה | מכרז פומבי | עיתון מעריב | אוג-16 | קיים | אוק-1-6 | כן | תקין |
|-------|--------------------|------------|-------------|--------|------|---------|----|------|

### לביקורת אין הערות.

#### 6.4. התאמת דרישות מכרז לתפקיד – משרד הפנים מפרסם

הנחיות בדבר תיאור תפקידים בשלטון המקומי. הביקורת בדקה את דרישות תפקיד המפורטות במכרזים וזאת במטרה לזהות חריגות כגון הפשטת תנאים לגיוס עובד או העמדת דרישות גבוהות מדי ובלתי סבירות לתפקיד. הביקורת איתרה חריגה בדרישות תפקיד עבור רכזת תרבות. כך במקרה של גיוס רכזת תרבות בית פוזנק (דרגה 37-39) אינו נדרש תואר אקדמאי ובמקרה של גיוס רכזת פעילות מתחם ברוש (דרגה 37-39) הכן נדרש תואר אקדמאי. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

| שם העובד | דרגה | תפקיד העובד         | התאמת דרישות המכרז לתפקיד   | תקין / לא תקין |
|----------|------|---------------------|---|----------------|
| ב.א. ק.  | 7-9  | פרויקטורית בני מנשה | 12 שנות לימוד עם עדיפות לתואר אקדמאי, שפות מיזו ועברית, עדיפות לבעל ניסיון בניהול וריכוז פרויקטים שליטה ביישומי מחשב, עדיפות לתושב עפולה, עדיפות לניידות (בעל רכב), יחסי אנוש מעולים, נכונות לשעות לא שגרתיות | תקין           |

|         |  |   |       |       |
|---------|--|---|-------|-------|
| לא תקין | שפות עברית רוסית, יכולת ארגון ותכנון, יכולת עבודה עצמאית ובצוות, כושר התבטאות בכתב ובעל פה, נכונות לעבודה מאומצת, אחראית ומסודרת בעבודה  | רכזת תרבות בית פוזנק                      | 37-39 | ו. ח. |
| לא תקין | תואר ראשון, שפות עברית רוסית, יכולת ארגון ותכנון, יכולת עבודה עצמאית ובצוות, כושר התבטאות בכתב ובעל פה, נכונות לעבודה מאומצת, אחראית ומסודרת בעבודה  | רכזת פעילות מתחם ברוש/פעילות בלתי פורמלית | 37-39 | ט. ק. |
| תקין    | תעודת בגרות, דוברת אמהרית, ידע בתוכנות ניהול משרד, בעלת כושר הבעה בעל פה ובכתב, עבודה עם קהל, יחסי אנוש  | מזכירה מוקד הקליטה                        | 6-8   | ל. ט. |
| תקין    | שפות עברית רוסית, עדיפות לניסיון בריכוז וניהול פרויקטים, עדיפות לתושב עפולה, עדיפות לניידות (בעל רכב), יכולת שיווק, שכנוע ויחסי ציבור, כושר התבטאות בכתב ובעל פה, נכונות לעבודה בשעות לא שגרתיות, תקשורת בינאישית גבוהה, שירותיות, ידע במחשב, נכונות להשתתפות בכנסים בחו"ל | פרויקטורית עידוד עליה                     | 7-9   | ב. ק. |
| תקין    | 12 שנות לימוד עם עדיפות לתואר אקדמאי, שפות רוסית ועברית שליטה ביישומי מחשב, יחסי אנוש מעולים, נכונות לשעות לא שגרתיות, ניידות, יכולת סדר וארגון נכונות לעבודה מאומצת, יוזמה ויכולת הובלת פרויקטים  | רכזת הכוונת תעסוקה                        | 7-9   | א. מ. |

הביקורת רואה ליקוי מהותי בסטייה בין הדרישות המפורסמות בהגדרת התפקיד בשני המכרזים.

המלצת הביקורת:



בעת פרסום דרישות תפקיד יש לבצע בקרה והתאמה של דרישות תפקיד המפורסמות במכרז לדרישות המוגדרות על ידי משרד הפנים.

**6.5. הרכב ועדת בחינה - סעיף 23 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) קובע כי הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה. הביקורת בדקה כי כמות המשתתפים בוועדת בחינה תואמת לדרישות התקנות. הביקורת איתרה מקרה אחד בו מספר חברי הוועדה אינו תאם לדרישות התקנות והיה זוגי. כמו כן איתרה הביקורת שלושה מקרים בהם בפרוטוקולים של הישיבות אין הפרדה בין חברי הוועדה לבין משקיפים או יועצים. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:**

| שם העובד | תפקיד העובד                               | כמות חברי הוועדה | זוגי / אי זוגי | תקין / לא תקין |
|----------|---|------------------|----------------|----------------|
| ב.א. ק.  | פרויקטורית בני מנשה                       | 7                | אי זוגי        | תקין           |
| ו. ח.    | רכזת תרבות בית פוזנק                      | 7                | אי זוגי        | תקין           |
| ט.ק.     | רכזת פעילות מתחם ברוש/פעילות בלתי פורמלית | 7                | אי זוגי        | תקין           |
| ל. ט.    | מזכירה מוקד הקליטה                        | 10               | זוגי           | לא תקין        |
| ב. ק.    | פרויקטורית עידוד עליה                     | 5                | אי זוגי        | תקין           |



|      |         |   |                       |       |
|------|---------|---|-----------------------|-------|
| תקין | אי זוגי | 5 | רכזת הכוונת<br>תעסוקה | א. מ. |
|------|---------|---|-----------------------|-------|

### המלצות הביקורת:

- יש להקפיד על ציון חברי הוועדה ומשקיפים בפרוטוקולים של הישיבות.
- אין לחרוג מדרישות התקנות ולהקפיד כי כמות חברי הוועדה לא יופחת משלוש ובכל מקרה לא יהיה זוגי.

**6.6. קיום חתימות על הפרוטוקולים – הביקורת בדקה כי כל הפרוטוקולים אשר נסרקו לתיקים אישיים של העובדים חתומים. הביקורת איתרה כי בכל המקרים הפרוטוקולים אינם חתומים.**

### המלצות הביקורת:

- יש להקפיד על אישור פרוטוקולים באמצעות החתימה.

**6.7. השתתפות של עובדי האגף במסע בחירות – במהלך הביקורת התקבלה תלונה אצל מבקרת העירייה ולפיה קיים חשש לכאורה, למינוי פוליטי של חלק מעובדי האגף. במסגרת התלונה הוגשו לביקורת צילומים לפיהם תועדה השתתפות של חלק מעובדי האגף במסע הבחירות לרשות בשנת 2013.**

הביקורת בדקה את סבירות התלונה. בבדיקה התייחסה הביקורת לסמיכות מועד גיוס העובדים לאגף. הביקורת איתרה כי עובדי האגף לגביהם התקבלה התלונה גויסו לאגף באמצעות מכרז פומבי בינואר 2015, כלומר מועד גיוס העובדים לאגף אינו סמוך לבחירות לרשות. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

| שם העובד | הליך גיוס באמצעות | מועד פרסום מכרז | קיום פרוטוקול של ועדת הבחינה | מועד אישור פרוטוקול של ועדת הבחינה | תקין / לא תקין |
|----------|-------------------|-----------------|------------------------------|------------------------------------|----------------|
| ו. ח.    | מרכז פומבי        | ינו-15          | קיים                         | מרץ-15                             | תקין           |
| ט. ק.    | מרכז פומבי        | ינו-15          | קיים                         | מרץ-15                             | תקין           |

בנוסף נמסר לביקורת על ידי מנהלת האגף כי אף אחד מעובדי אגף הקליטה לא היה מיוצג ברשומות בבחירות לרשות בשנת 2013.

הביקורת מציינת כי אין מניעה חוקית ואין הנחיה של משרד הפנים או כל גוף אחר לגבי השתתפות עובדים במכרזים אשר לקחו חלק במסע בחירות כפעילים של המפלגה. לכן אין מניעה כל עוד אין ליקויים אחרים במכרז בקבלת עובדים.

**לביקורת אין הערות.**

**תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש לממצאי הדוח:**

"אקדים ואומר כי אגף משאבי אנוש פועל ללא לאות להסדרת נושא המכרזים והקפדה על ניהול המכרזים בהתאם לתקנות ולהנחיות ועושה זאת בשנים האחרונות בהצלחה רבה, הרכבי הוועדות נקבעים על ידי סגן ראש העיר וממונה כ"א ומשאבי אנוש בעירייה בהתאם לכתב האצלת סמכויות מראש העיר, ישנה הקפדה יתירה על קביעת חברי הוועדה ועל זימון מבקרת העירייה לכל המכרזים, כך גם יועצת ראש העיר לקידום מעמד האישה כפי המתחייב, בכל ועדה מוזמן גם נציג ציבור.

ישנה הקפדה יתירה על רישום פרוטוקול ובו עיקרי הדברים שעולים בראיון וכן הדיון המתקיים קודם להחלטת הוועדה, בנוסף ממולא טופס פרוטוקול בהתאם להנחיית מ. הפנים עליו חותמים כל חברי ועדת הבחינה.

פרסום המכרזים נעשה בהתאם לאמור בקובץ ניתוח העיסוקים כפי שמופיע באתר משרד הפנים ובהתאם להנחיות המשרד.

לגופו של עניין:

מכרז מזכירה במוקד קליטה התקיים בחודשים הראשונים לכניסתי לתפקיד ועוד טרם בוצעה הסדרה מלאה של הליכי המכרז, אכן נפלו מס' פגמים במכרז, אך התנהלות זו היתה נהוגה בעירייה שנים קודם לכן, לעניין הטענה כי הרכב הוועדה היה זוגי, מעיון בפרוטוקול ניתן ללמוד מי היו חברי הוועדה וזאת בהתאם להצבעתם, סה"כ היו חמישה חברי ועדה בלבד והיתר היו משקיפים ולא היו בעלי זכות הצבעה ובהתאם גם לא הצביעו, כאמור הנושא הוסדר וכיום ישנה הקפדה יתירה על ניהול המכרזים בהתאם לתקנות.

כל הפרוטוקולים למעט פרוטוקול מכרז מזכירה במוקד קליטה, חתומים על ידי חברי ועדת הבחינה, כאמור ישנה הקפדה על הנושא.

לעניין נוסח פרסום המכרז, 5/2015, תפקיד רכזת פעילות תרבות בבית פוזנק, תנאי הסף היו 12 שנות לימוד ובהתאם גם הוזמנו המועמדים, ניתן לראות כי הוזמנו מועמדים שלהם 12 שנות לימוד, בטעות בתיקה האישי של העובדת צורף נוסח פרסום חסר.



במכרז 6/2015 אחראית פעילות במתחם ברוש, אכן נמצא כי נפלה טעות ובמקום 12 שנות לימוד תנאי הסף היו תואר ראשון, מובהר בזאת כי כאמור ישנה הקפדה על היצמדות מלאה לתנאי הסף כפי שמוגדרים בקובץ תיאור התפקידים.

לסיכום אומר, כי אני מודה לך על הערותיך אלה שבעקבותיהם חודדו פעם נוספת הנהלים בקרב עובדי האגף, ביקורת לתפיסתי מסייעת בתיקון ליקויים ככל שנמצאים ומסייעת בחשיבה מחדשת ובחינה מחדשת של העשייה".

### **הליך גביית מזומנים באגף הקליטה**

7. אגף הקליטה מאגד פעילויות שונות כגון אירועי תרבות, נסיעות להכרת הארץ, הרצאות, שיעורים לשיפור שפה עברית וחוגים המיועדים לעולים חדשים תושבי עפולה. פעילויות אלו כרוכות בגביית מזומנים. באגף קיימים שלושה דפוסי לגביית מזומנים, כמפורט להלן:

- גביית מזומנים באמצעות כרטיסים בעלי ערך כספי שונה
- מימוש כרטיסים של היכל התרבות
- גביית כספים בגין פעילות בלתי פורמאלית, כגון חוגים וקורסים המנוהלים דרך ויצו ומרכזים קהילתיים.



הביקורת בדקה את הליך גביית מזומנים בשלושת המקרים שפורטו לעיל.

7.1. גביית מזומנים באמצעות כרטיסים בעלי ערך כספי שונה –

גביית מסוג זה מתקיימת בגין סיורים, סדנאות ציור ופיסול, דמי השתתפות למיניהם ומופעי תרבות המאורגנים על ידי עמותת 'דור לדור' (להלן: העמותה). העמותה מדפיסה פנקסי כרטיסים בעלי שני חלקים. החלק הראשון אשר נתלש ונמסר לרוכש והחלק השני נשאר בפנקס לצורך בקרה ותיעוד. במועד קבלת פנקסי כרטיסים אחראית הכספים של האגף ממלאת טופס 'משיכת כרטיסים'. היא מוסרת את הפנקסים לעובדי האגף לצורך הפצתם (להלן: המפיץ). כל פנקס שנמסר למפיץ עובר תהליך רישום ביומן מעקב לפי מספרו, למי נמסר ולאילו מטרה. לאחר השלמת גבייה כל אחת מהמפיצים מחזיר לאחראית הכספים באגף את הכרטיסים שלא מומשו וכספים שהתקבלו מרכשים. לאחר קבלת הכספים אחראית הכספים של האגף מפקידה אותם בבנק של העמותה. פנקסים עם יתרת הכרטיסים נמסרים לעמותה ומתקבלת ממנה קבלה על הכספים שהופקדו לחשבון. בהתאם לנוהג עבודה הקיים הכספים שנגבו על ידי עובדי האגף מתקזזים מהחזר עלויות של עובדי העמותה שנותנים שירות לאגף הקליטה.

### 7.1.1. קיום תיעוד של טופסי משיכה – הביקורת בדקה קיום

תיעוד בגין טפסי משיכה. הביקורת ביצע דגימה  
אקראית של קיום התיעוד בגין משיכה של פנקס 1037  
ו-1039. הביקורת איתרה טופס באמצעותו נמשכו  
הפנקסים. להלן טבלה המפרטת את הבדיקה:

| מספרי<br>כרטיסים<br>שנמשכו | מועד קבלת<br>כרטיסים | קיום טופס<br>משיכת<br>כרטיסים | תקין / לא<br>תקין |
|----------------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1037                       | 10/06/15             | קיים                          | תקין              |
| 1039                       | 10/06/15             | קיים                          | תקין              |

### **לביקורת אין הערות.**

### 7.1.2. התאמת סכום כספים שהופקד בבנק לסכום כספים

שהתקבל ממכירת הכרטיסים - הביקורת בדקה כי  
סכום שהופקד בבנק תואם את הסכום שהתקבל  
ממכירת הכרטיסים. לצורך ביצוע בדיקה בדקה  
הביקורת כמות הכרטיסים שנמכרו מפנקסים 1037  
ו-1039, הכפילה בסכום הנקוב על גבי הכרטיס  
והשוואתה לסכום המופיע בטופס הפקדה בבנק.  
הביקורת איתרה כי סכום שנגבה מרכשים בגין  
הכרטיסים תואם את סכום ההפקדה. להלן טבלה  
המפרטת את הבדיקה:



| מספרי כרטיסים שנמשכו | ערך כרטיסים | כמות כרטיסים שנמכרו | כמות כרטיסים שהופקדו ו בגינם כספים | סכום התקבל ממכירת כרטיסים | סכום שהופקד בבנק | הפרש | תקין / לא תקין |
|----------------------|-------------|---------------------|------------------------------------|---------------------------|------------------|------|----------------|
| 1037                 | 15          | 40                  | 40                                 | 600                       | 600              | 0    | תקין           |
| 1039                 | 15          | 28                  | 28                                 | 420                       | 420              | 0    | תקין           |

### לביקורת אין הערות.

#### 7.1.3. קיום תיעוד להתחשבות עם עמותה 'דור לדור' – נמסר

לביקורת כי סכומים המופקדים לחשבון העמותה מופחתים מהחזר עלויות שכר הנותנים שירות לאגף הקליטה. הביקורת בדקה קיום התיעוד להתחשבות בין אגף הקליטה לבין העמותה. הביקורת איתרה כי בעת ביצוע הפקדה אחראית הכספים של האגף ממלאת מזכר פנימי בו מציינת סכום ההפקדה ומבקשת לקזזו מהחזר עלויות שכר.

### לביקורת אין הערות.

#### 7.1.4. התאמת הסכומים שקוזזו מסכום ההפקדה על ידי

עמותה 'דור לדור' – הביקורת בדקה כי קיימת התאמה בין סכומים שהופקדו לחשבון העמותה לבין הסכומים שקוזזו מהחזר הוצאות שכר וזאת בהתאם לתיעוד המועבר מהעמותה. הביקורת איתרה כי קיימת

התאמה בין סכומים שהופקדו לבין סכומים שקוזזו  
מעלויות שכר. להלן טבלה המפרטת את הבדיקה:

| תקין / לא תקין | יתרה לקיזוז לפי ביקורת | יתרה המצוינת בדוחות העמותה | החזר עלויות שכר 11/16 | החזר עלויות שכר 10/16 | סכום ההפקדה | תאריך המזכר |
|----------------|------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| תקין           | 6,089                  | 6,089                      | 17,320                | 14,561                | 37,970      | 20/10/16    |

### לביקורת אין הערות.

7.1.5. קיום דיווח לגזבר ולמחלקת הנהלת חשבונות – הביקורת בדקה כי אגף הקליטה מדווח לגזברות העירייה על קיזוז עלויות שכר בינו לבין עמותת 'דוד לדור'. נמסר לביקורת על ידי מנהלת האגף כי לא מתבצע דיווח על קיזוז עלויות בגין החזר שכר לגזברות העירייה. הביקורת סבורה כי חוסר דיווח לגזברות העירייה עלול להביא לתשלומים אשר אינם אמורים להתבצע בגין החזר עלויות שכר.

### המלצות הביקורת:

- יש להעביר לגזברות העירייה את המזכרים בדבר קיזוז עלויות שכר ודרישות תשלום את מתקבלות מעמותה 'דוד לדור'.
- הביקורת מעירה כי פעילות מעין זאת צריכה להעשות דרך העירייה ולא דרך עמותת "דוד לדור".

ניתן להפיק כרטיסים בעירייה תחת נוהל מכירת  
כרטיסים ופנקסי קבלות.

#### **7.1.6. גבייה יתר בגין האירועים – במהלך הביקורת**

התקבלה תלונה של חבר המועצה כי עובדי אגף  
הקליטה משווקים את הכרטיסים במחירים גבוהים  
מהסכומים המדווחים. הביקורת ערכה בדיקה על  
אופן הפרסום מחיר האירועים המתקיימים מטעמי  
אגף הקליטה. הביקורת איתרה כי בחלק מהמקרים  
(אירועי תרבות שונים) מחירי כניסה מפורטים  
במודעות פרסום. יחד עם זאת, באירועים הקשורים  
לטיולים המידע על מחירי ההסעות/השתתפות אינו  
מפורט במודעות הפרסום. בנוסף נודע לביקורת כי  
קיימים מקרים בהם נמכרים כרטיסי השתתפות  
במחירים שונים לאותו אירוע, כך לדוגמה עלות  
כרטיס לעולים עד שנה תהיה נמוכה מהעלות  
הכרטיס ליתר המשתתפים.

הביקורת סבורה כי אי פרסום של מחירי הטיולים עלול  
לגרום לאי הבנה בציבור המשתתפים ואף ליצור מצב  
בו חלק מהמשתתפים עלולים להרגיש כי גבוה מהם  
סכומים גבוהים ללא סיבה מוצדקת.

המלצות הביקורת:

- יש לפרסם מחירי השתתפות בטיולים בדומה לאירועי תרבות בכדי להגיע לשקיפות המלאי מול הציבור.
- במידה ומחירי השתתפות הינם מדורגים לפי תנאים כל שהם, יש לפרסם את התנאים ואת המחירים המדורגים.

**7.1.7. גבייה בגין הסעות – הביקורת ביקשה לבדוק גבייה בגין חמש נסיעות שונות. הוצגו בפניה את ההזמנות, עלות הנסיעה לעירייה, תאריכי פתיחת ההזמנות ומידע נוסף. יחד עם זאת, מהמידע המוצג לביקורת לא ניתן לשחזר מספר משתתפים באירוע, עלות כרטיס הנסיעה, סכומים שגבוהו וסכומים שהופקדו בגין כל נסיעה ספציפית. מכאן עולה כי ביצוע בדיקה מקיפה לגבי הנסיעות אינה אפשרית עקב חוסר תיעוד פרטים המפורטים לעיל.**

#### המלצות הביקורת:

- לשמור על התיעוד בדבר נסיעות המצאות מטעמי האגף.
- לפרט את המהות, תאריך ואירוע ואף מחירי הגבייה בגוף ההזמנה.

- אין לגבות כספים לא לפי נהלי העירייה. כל כסף הנגבה חייב להפיק עבורו קבלה של העירייה ולהפקידו בחשבון הבנק של העירייה. אין להעביר כספים לספקים ישירות ולא באמצעות הפקת הזמנה ותשלום דרך העירייה.

## 7.2. מימוש כרטיסים של היכל התרבות – באגף מתקבלים

כרטיסים מודפסים על ידי היכל התרבות וזאת בליווי דוח המפרט את מהות הכרטיסים ומחירם. מפיצים מקבלים לידם כמות מוגדרת של הכרטיסים ומאשרים בחתימתם את כמות וסכום הכרטיסים שהתקבלו על ידם. כרטיסים לא ממומשים מוחזרים להיכל התרבות. הכסף שנגבה נמסר להיכל התרבות אשר מפיק דוח הפקדה בעת קבלתו. לאחר מכאן מועברת פניה לגזבר העירייה אשר מעביר סכום בגובה ההפקדה מתב"ר של היכל התרבות לתב"ר פעילות אגף הקליטה.

### 7.2.1. הביקורת בדקה קיום תיעוד למימוש כרטיסים

שהתקבלו מהיכל התרבות – הביקורת בדקה קיום התיעוד לכרטיסים אשר מתקבלים מהיכל התרבות וממומשים על ידי המפיצים. הביקורת דגמה תעודות משלוח בגין כרטיסים ששווקו לאירוע "קירקס ניקולין" אשר התקיים בתאריך 29.12.2016 והשוותה את

הכמות הקיימת בתעודות משלוח שהוגשו לבין כמות כרטיסים המופיע בדוח מכירות כולל המופק על ידי היכל התרבות. **הביקורת איתרה חוסר תיעוד לקבלה ומכירה של 83 כרטיסים.** להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

| מספר תעודת משלוח | שורה שנמכרה לפי תעודת משלוח | כמות כרטיסים שנמכרו | ערך הכרטיס | סכום שהתקבל ממכירה | תקין / לא תקין |
|------------------|-----------------------------|---------------------|------------|--------------------|----------------|
| 13               | 11                          | 4                   | 100        | 400                | תקין           |
| 13               | 10                          | 29                  | 100        | 2,900              | תקין           |
| 13               | 9                           | 27                  | 100        | 2,700              | תקין           |
| 16               | 12                          | 31                  | 60         | 1,860              | תקין           |
| 19               | 13                          | 26                  | 60         | 1,560              | תקין           |
| 19               | 14                          | 32                  | 60         | 1,920              | תקין           |
| 21               | 16                          | 24                  | 60         | 1,440              | תקין           |
| 21               | 15                          | 27                  | 60         | 1,620              | תקין           |
| 23               | 18                          | 15                  | 60         | 900                | תקין           |
| 23               | 17                          | 25                  | 60         | 1,500              | תקין           |
| 24               | 19                          | 30                  | 60         | 1,800              | תקין           |
| 24               | 6                           | 12                  | 60         | 720                | תקין           |
| חסר              |                             | 83                  | 60         | 4,980              | לא תקין        |

יחד עם זאת נמסר לביקורת עותק הפקדת כספים, אשר הכיל את כל הסכום ההפקדה בשלמותה ואף מהווה בדיקה נוספת לקיום תיעוד בגין ההפקדה (ראה סעיף 7.2.2).

### המלצות הביקורת:

יש להקפיד על שמירת תעודות משלוח לצורך הצגת התיעוד המלא.

#### 7.2.2. התאמת הסכום הכולל אשר התקבל על ידי אגף

הקליטה לסכום שהופקד בקופה של היכל התרבות –  
הביקורת בדקה כי סכום הכולל שהתקבל באגף הקליטה הינו סכום המופיע בדוח שהופק על ידי היכל התרבות. הביקורת איתרה כי סכום אשר התקבל באגף הקליטה תואם לסכום המפורט בדוח קבלת מזומנים של היכל התרבות. להלן טבלה המפרטת את הבדיקה:

| תקין / לא תקין | סכום גבייה כולל | מכירה ישירה על ידי היכל התרבות | הפקדה בהיכל התרבות | גבייה באגף הקליטה |
|----------------|-----------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| תקין           | 24,480          | 180                            | 24,300             | 24,300            |

### לביקורת אין הערות.

#### 7.2.3. קיום דיווח לגזברות העירייה – הביקורת בדקה כי אגף

הקליטה מדווח לגזברות העירייה על גבייה אשר בוצע בגין מכירת כרטיסים למופע שהתקיים בהיכל התרבות. הביקורת קיבלה מייל אשר מועבר לגזבר העירייה בו מפורט סכום גבייה כולל ומועברת בקשה להעביר סכום זהה לתב"ר פעילות אגף הקליטה.



## לביקורת אין הערות.

### 7.3 גביית כספים בגין פעילות בלתי פורמאלית, כגון חוגים

וקורסים המנוהלים דרך ויצו ומרכזים קהילתיים – אגף הקליטה עורך הרשמה לחוגים וקורסים אשר מועברים במרכזים קהילתיים. גבייה בגין הקורסים מתבצעת על ידי מרכז קהילתי עצמו. בעת ביצוע תשלום תושבים מקבלים קבלה. רכזת האחראית על הפעילות עורכת רישום של הקבלות וסכומן בדוחות הנערכים באגף הקליטה. כמו כן מבצעת בקרה כי עובדים המועסקים בפרויקטים מקבלים שכר בהתאם לכמות שעות וכמות הנרשמים לחוג. שכרם של העובדים מקוזז מהכנסות אשר התקבלו מתושבים בגין הפעילות. למעשה גבייה מתבצעת על ידי מרכזי תרבות ולא על ידי האגף.

## לביקורת אין הערות.

### 7.4 גביית כספים בגין אירוע "נובי גוד" 2017 – אחד לשנה מבצע

אגף הקליטה פעילות אשר קשורה לחגיגות של חג מסורתית של יוצאי מברית המועצות הקרוי "נובי גוד". לצורך עריכת האירוע מזמין האגף אחת מאולמות האירועים. דרך אולם האירועים מוזמנות מנות המוגשות לאורחים. כמו כן, כשירות לתושב מזמין האגף הסעות מרוכזות למקום האירוע. בשנת 2016 פעילות זו התקיימה בתאריך 22.12.2016. עלות הכרטיס לאירוע היה ₪ 150 למשתתף. כרטיסים הופצו על ידי

עובדי האגף אשר ביצעו גבייה בגינם. כל התמורה אשר התקבלה בגין מכירת הכרטיסים הועברה לאולם האירועים.

**7.4.1. מחיר מכירת הכרטיס – הביקורת ערכה בדיקה בלתי תלויה של עלות הכרטיס.** לצורך עריכת הבדיקה יצרה הביקורת קשר טלפוני עם אחד המפיצים וביקשה לקבל פרטי האירוע כולל מחיר הכרטיס. נמסר לביקורת על ידי המפיץ (מ. ס.) כי עלות הכרטיס הינה 150 ₪.  
**לביקורת אין הערות.**

**7.4.2. קיום קבלות – הביקורת בדקה כי בעת גביית מזומנים בגין האירוע עובדי האגף הפיקו קבלות.** לצורך עריכת הבדיקה ביקשה הביקורת לקבל 16 קבלות אשר ניתנו לתושבים בגין תשלום על השתתפות באירוע. הביקורת איתרה כי בעת גביית מזומנים קיבלו הרוכשים קבלות אשר הכילו מועד הפקת הקבלה, שם הרוכש, כמות אנשים בגינם בוצעה הגבייה, סכום כולל לתשלום ואמצעי התשלום. כרטיסים הופקו באמצעות פנקסים ועותקי הכרטיסים נשמרים באגף הקליטה.

### **המלצות הביקורת:**

הביקורת מעירה כי האגף אינו יכול להפיק קבלות בעצמו. יש לדאוג להפקת קבלות על ידי הגזברות

בעירייה, קבלת פנקסי הקבלות יעשו באמצעות רישום מסודר ועל פי נוהל מכירת כרטיסים ופנקסי קבלות. בעת הפקדת הכספים ייבדקו על ידי הגזברות הפנקסים והכרטיסים שנמכרו.

### 7.4.3. התאמה בין כמות אנשים אשר השתתפו באירוע לסכום

ששולם לאולם אירועים - הביקורת ביקשה לקבל את הרשימה המלאה של התושבים שרכשו כרטיסים והשתתפו באירוע. בנוסף התקבלו חשבוניות מס שהופקו על ידי אולם האירועים בגין קבלת המזומן. הביקורת איתרה כי באירוע השתתפו סך של 227 אנשים. סכום שנגבה מהם הינו 34,050 ₪, חשבונית שהתקבלה מאולם האירועים בעלת סכום בסך של 34,050 ₪. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

| תקין / לא תקין | סכום של חשבונית שהתקבלה | סכום הכולל | מחיר כרטיס לאדם | כמות אנשים |
|----------------|-------------------------|------------|-----------------|------------|
| תקין           | 34,050                  | 34,050     | 150             | 227        |

**הביקורת מעירה כי אין לשלם במזומן לאולם האירועים, ללא הפקת הזמנה מסודרת מהעירייה.**

**הכסף שנגבה מהתושבים אמור להיות מופקד  
בחשבון העירייה. עבור האולם צריכה להיות מופקת  
הזמנה והתשלום ישולם דרך העירייה בלבד.**

**הביקורת מעירה כי התעסקות בכספים במזומן ולא  
על פי הנוהל אינה תקינה. אין דרך למעקב ובקרה  
אחר התשלומים.**

#### המלצות הביקורת

- כל גביה תעשה על פי נהלי העירייה
- כל פנקסי הקבלות יופקו בגזברות וההתחשבנות  
תעשה מול הגזברות
- תשלומים שנגבו יופקדו במלואם לחשבון העירייה
- תשלום לספק יעשה אך ורק על ידי הזמנה  
מסודרת שמופקת על ידי העירייה, והתשלום  
יתבצע רק באמצעות העירייה.

**7.5. שמירת מזומנים – קיום פעולות הקשורות לקבלת מזומנים  
דורש נקיטת פעולות זהירות משנה. אחת מהן הינה שמירת  
מזומנים בכספת. הביקורת בדקה כי כספים אשר התקבלו**



במזומן נשמרים בכספת. הביקורת איתרה כי באגף מותקנת  
כספת לצורך שמירת מזומנים.  
**לביקורת אין הערות.**

### התקשרות עם ספקים

8. באגף הקליטה קיימים מספר סוגי התקשרות כגון, ספקי עירייה אשר נבחרו במכרז או בהצעות מחיר שנתיות, וספקים אקראיים בגינם מצורפות לפחות 2 הצעות מחיר או הסבר מפורט מדוע מוגשת הצעת מחיר אחת בלבד. בנוסף במקרים הפטורים ממכרזים על פי החוק, לדוגמה בחירת מרצים, אומנים וכו', יש לקבל את אישור ועדת יועצים טרם ההתקשרות. התקשרויות עם ספקים בסכומים שנמוכים מ-2,000 ₪ אינן מחויבות לאישורה וועדת הרכש. התקשרות עם הספקים מתבצעת באמצעות מחלקת רכש אשר מנהלת מאגר הזמנות. בשנים 2015-2016 בוצעו על ידי האגף סך של 1,788 הזמנות על סך של 2,283,937 ₪. להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

| 2016      | 2015    |                      |
|-----------|---------|----------------------|
| 975       | 813     | כמות הזמנות          |
| 1,322,506 | 961,431 | עלות כוללת של הזמנות |

הזמנות שימשו את אגף הקליטה לניהול פעילות שוטפת. להלן טבלה המפרטת את ההזמנות על פי סוג ההוצאה:



| 2016             | 2015           | סיווג ההזמנה   |
|------------------|----------------|----------------|
| 461,295          | 398,054        | החזר עלויות    |
| 284,360          | 161,979        | הרצאות         |
| 212,147          | 180,478        | הסעות          |
| 121,558          | 98,393         | פרסום          |
| 71,749           | -              | גיבוש / סיור   |
| 47,129           | 24,238         | שונות          |
| 31,260           | 13,500         | שכירות         |
| 26,898           | 18,329         | ציוד לאירועים  |
| 25,617           | 36,642         | משרדיות ואחזקה |
| 24,634           | 22,624         | כיבוד          |
| 8,558            | 7,193          | דפוס           |
| 7,300            | -              | נסיעות לחו"ל   |
| <b>1,322,505</b> | <b>961,430</b> | <b>סה"כ</b>    |

8.1. פתיחת הזמנות עד 2,000 ₪ - בשנים 2015-2016 נפתחו סך של 734 הזמנות על ידי מנהלת האגף ואחראית הכספים. סכום הכלול של ההזמנות הינו 35,358 ₪. כמתואר לעיל התקשרויות עם ספקים עד 2,000 ₪ אינן מחויבות באישור של ועדת הרכש. בכל מקרה את ההזמנות יש לפתוח באמצעות מחלקת רכש, אלא אם מדובר בספקים שזכו במכרז עבורם הוקמו מק"טים במערכת והוגדר מחירון. במקרים אלא בלבד, מנהלת האגף רשאית לפתוח הזמנה באופן עצמאי.

הביקורת בדקה באם קיימים מקרים בהם נפתחו ההזמנות עד 2,000 ש"ח באופן ישיר על ידי מנהלת האגף או אחראית הכספים לספקים אשר לא זכו במכרז.  
**לביקורת אין הערות.**

**8.2 פתיחת הזמנות מעל 2,000 ₪ - הקמת הזמנות שסכומם עולה על 2,000 ₪ דורשת אישור של וועדת הרכש או זכייה במכרז. בכל מקרה את ההזמנות יש להקים באמצעות מחלקת רכש. הביקורת בדקה באם עובדי אגף הקליטה פתחו הזמנות באופן ישיר בסכומים אשר עולים על 2,000 ₪. הביקורת לא איתרה חריגות.  
**לביקורת אין הערות.****

**8.3 פתיחת הזמנות להסעות - הביקורת דגמה 3 הזמנות בגין הזמנת אוטובוסים לביצוע הסעות מטעם אגף הקליטה. הביקורת בדקה את דרך אישורן. הביקורת איתרה כי הזמנה שסכום שלה עלה על 2,000 ₪ אושרה על ידי ועדה ו-2 הזמנות הנוספות שסכומן נמוך מ-2,000 ₪ נפתחו באמצעות מחלקת רכש ואושרה על ידי מנהל רכש, יו"ר ועדת קניות וגזבר העירייה. להלן טבלה המפרטת את הממצאים:**

| שנה  | מספר הזמנה | סכום ההזמנה בש"ח | אישור ועדה | אישור מנהל רכש | אישור יו"ר ועדת קניות | אישור גזבר | תקין/ לא תקין |
|------|------------|------------------|------------|----------------|-----------------------|------------|---------------|
| 2015 | 2257       | 1,469            | לא נדרש    | קיים           | קיים                  | קיים       | תקין          |



|      |      |        |         |      |      |      |      |
|------|------|--------|---------|------|------|------|------|
| 2015 | 2252 | 1,469  | לא נדרש | קיים | קיים | קיים | תקין |
| 2016 | 4338 | 16,000 | קיים    | קיים | קיים | קיים | תקין |

## לביקורת אין הערות.

### פרסום פעילות האגף בעיתון

9. פעילות האגף מפורסמת בשפה רוסית בעיתון המופק תחת שם "נאשה גאזטה" ("העיתון שלנו") (להלן: "העיתון"). העיתון יוצא לאור פעמיים בחודש. אגף הקליטה רוכש בו 6 עמודים מתוך 16 בהם מתבצע פרסום של אירועי תרבות המאורגנים על ידי האגף בחודש הקרוב, פרסום על הדרכות ואירועים אשר נערכו בסיוע של האגף, עדכונים שוטפים על פעילותו של מרכז לתרבות של יוצאי מאזרבג'אן וחומר פרסומי בדבר עריכת גיור וכד'.

9.1. הליך אישור התקשרות עם העיתון – הביקורת בדקה את אופן אישור ההתקשרות של האגף עם המפיק לאור את העיתון. הביקורת איתרה כי בתחילת כל שנה פונה אגף הקליטה לשלושה עיתונים המוציאים לאור עיתונים בשפה רוסית שהם 'העיתון שלנו', 'אינדקס' ו-'העמק והגליל' לצורך קבלת הצעות מחיר. על פי פרוטוקול של ועדת היועצים מתאריך 17.01.2016 עיתונים 'אינדקס' ו-'העמק והגליל' לא הגישו הצעות מחיר. מכאן ועדת היועצים אישרה התקשרות עם מפיק את העיתון "העיתון שלנו".

## **לביקורת אין הערות.**

9.2. היקף הפרסומים של האגף בעיתון – הביקורת בדקה את היקף הפרסומים של האגף בעיתון. לצורך כך דגמה הביקורת גרסאות 72, 73 ו-75. הביקורת איתרה כי עיתונים שנדגמו הכילו סך של 16 עמודים, מתוכם 6 עמודים הכילו חומר של אגף הקליטה, המהווים 37.5% מכלל העמודים המפרסמים על ידי מפיק העיתון.

## **לביקורת אין הערות.**

9.3. פיקוח על עבודת הכותבת העיתון – הביקורת בדקה באם מפיק/ה כתבות בעיתון מועסקת תחת פיקוחו של דובר העירייה. נמסר לביקורת על ידי מנהלת אגף הקליטה כי העובד/ת הכן מועסק/ת תחת פיקוח של דובר העירייה.

## **לביקורת אין הערות.**

9.4. פרסום שמות נבחרים ציבור במודעות המפורסמות לכבוד חגים ואירועים מיוחדים - במסגרת הדוח סקרה הביקורת את המודעות המפורסמות בעיתון מטעם אגף הקליטה. הביקורת זיהתה כי בחלק מהמודעות, שנועדו לברך את תושבי עפולה לקראת החגים, מופיעות שמות של נבחרים הציבור. הביקורת פנתה לדובר העירייה לצורך עריכת בירור על תקינות הפעולה. **דובר העירייה מסר לביקורת כי "איננו מפרסמים כלל חומרים הקשורים אישית לחברי**

**מועצה. למיטב ידיעתי, פרסומים כאלה נעשים ביוזמתם  
ובאחריותם בלבד."**

המלצת הביקורת:

פרסום שמות נבחרי ציבור עלול להיראות כפרסום אישי  
מכאן יש להימנע מפרסום שמות של חברי מועצה ונבחרי  
ציבור במודעות ברכה לכבוד חגים ולקבל את אישור  
היועמ"ש לעניין פרסומים מעין אלו.

**דוח ביקורת בנושא חוזים עיריית עפולה**

**תקציר**



## **מבוא**

לעירייה תפקידים רבים לצורך ניהול החיים העירוניים. לצורך ביצוע תפקידיה, העירייה משתמשת בשירותיהם של קבלנים ונותני שירותים ומסדירה רכש זה באמצעות חוזים. לעירייה עשרות התקשרויות בהיקפים של עשרות מיליוני שח בשנה. הביקורת ביקשה לבדוק את אופן ביצוע ההסכמים עם מספר ספקים הנותנים שירותים לעירייה. האם העירייה מקפידה על קיומם של הוראות חוזים אלו בכל הנוגע לטיב השירות, ביטוחים וערבויות וכיוצא בכך. בדוח זה בדקה הביקורת את ההתקשרויות לביצוע עבודות עפר וכבישים ולביצוע עבודות חשמל

1. ניהול תיקי חוזה ומעקב אחר מסמכים



- 1.1. הביקורת מצאה, כי יש תיקים מסודרים לחוזים, הן במחלקת רכש והנדסה והן בהנהלת חשבונות של העירייה, אך אלו אינם מכילים טופס תכולת תיק וכן לא מנוהלת רשימת מעקב לחלק גדול מהחוזים של העירייה. כתוצאה מכך, באופן מעשי לא ניתן לדעת מה מכיל כל תיק, אלא באמצעות עיון מקיף בו. בנוסף, נמצא, כי מחלקת הרכש והנהלת חשבונות אינן מנהלות מעקב ממוחשב אחר קיום המסמכים הדרושים ותוקפם בחוזים שנבדקו וכך, אין וודאות כי בידי העירייה מסמכים בעלי תוקף מעודכן/ סכום מעודכן וכדומה.
- 1.2. הדבר גורם בין השאר לכך, שחלק מהמסמכים אינם מתוייקים בתיק והעירייה עשויה לא להקפיד על חלק מהמחוייבויות של הקבלן במסגרת החוזה (ראה לדוגמא העדר ביטוח לקבלן החשמל)
- 1.3. הביקורת סבורה, כי על העירייה להכין לכל תיק – טופס תכולת תיק. על הטופס הנ"ל להכיל את רשימת כל המסמכים, שצריכים להיות בתיק הקבלן – ביטוח, ערבות, חוזה, צו תחילת עבודה וכו'. מומלץ, כי טרם מועבר תשלום ראשון לקבלן – מחלקת הרכש תעבור על רשימת המסמכים הנ"ל ותודא כי כולם נמצאים בתיק וכי כל הוראות החוזה מתקיימות - כולל הוראות הנוגעות לסכומי ערבות, תוקף ערבויות וביטוחים ועוד.



1.4. מומלץ, כי מחלקת רכש תנהל גיליון ממוחשב על נתוני המסמכים הנילווים של כל החוזים. בגיליון יעודכנו פרטי המסמך – תאריך תחילה, תאריך סיום, סכום אם יש (למשל סכום ערבות). יש להקפיד, לפחות אחת לחודש, לעבור על הרשימה ולקבל עדכון לכל המסמכים שתוקפם עומד לפוג.

1.5. הביקורת מצאה, כי העירייה לא קבעה סטנדרטיים לגבי מסמכים שעליה לדרוש בכל חוזה לפי אופיו והיקפו. הדבר גרם לכך שערבויות שנדרשו בחלק מהחוזים לא היו מתאימות להיקפם, או שלא עודכנו בתקופה המתאימה וכדומה. הדבר גורם לכך שאין בידי העירייה את הבטחונות המתאימים ונפגעת יכולתה של העירייה להגן על עצמה במקרה של הפרת החוזה, קריסה כלכלית של הקבלן ועוד. הביקורת סבורה כי על העירייה לקבוע סטנדרטיים קבועים לחוזים בתחום הבנייה והתשתיות. בין השאר מומלץ לקבוע כי:

1.5.1. תקבע ערבות ביצוע של 10% שתהיה תקפה לתקופת החוזה ורצוי למספר חודשים לאחר סיומו.

1.5.2. תקבע ערבות בדק בשיעור של 5% שתוקפה לשנה, שתמסר לעירייה עם סיום החוזה וכתחליף לערבות הביצוע.

1.5.3. יקבע היקף הביטוח שיש לערוך באופן יחסי להיקף החוזה, או שיקבע כי מעל סכום מסויים של עבודות, היקף הביטוח יעלה

1.5.4. העירייה תדרוש לאחר הזכייה במכרז אישור רו"ח על העסקת עובדים על פי חוק. הקבלן ימסור לעירייה אישור כזה אחת לשנה. כן תדרוש העירייה אישור על העדר עבירות מין לגבי כל עובד המועסק במוסדות חינוך.

1.5.5. העירייה תדרוש לאחר הזכייה במכרז, רשימה של העובדים בעלי אישורי מקצוע ואת תעודת המקצוע שלהם. כך לדוגמא, אם נדרשה העסקת מהנדס בנייה, על הקבלן לציין את שם המהנדס המועסק אצלו ולצרף את הרישיון של אותו מהנדס.

1.5.6. בכל החוזים תציין העירייה את ההליך הנדרש במקרה של הארכת תקופת החוזה או במקרה של הגדלת החוזה, על מנת שכל הערבויות, ביטוחים וכדומה, יעמדו בסטנדרטיים שנקבעו.

## ניהול ומעקב אחר הזמנות עבודה

2.

2.1. נוהל רכש נועד להסדיר את תקינות הליך הרכש ויעילותו למערכת. נוהל זה מבטיח פיקוח ובקרה תקציבית. הביקורת מצאה, כי נוהל הרכש של העירייה מפורט ומתייחס לתהליך הוצאת הזמנת עבודה, החל משלב הדרישה ועד שלב הגשת החשבונית.

2.2. הביקורת מציינת לטובה את ההליך של הוצאת הזמנות עבודה לעבודות. יחד עם זאת, נמצא, כי בפרוייקטים של בנייה ושיפוץ, ההזמנה יוצאת לעיתים על סכום כולל שאינו מבוסס על פירוט כלשהו של העבודות שיבוצעו ושל כמות ועלות כל פריט. כך למעשה, לאחר הוצאת הזמנה ניתן לבצע כל עבודה באמצעות אותו קבלן, כאשר המגבלה היחידה היא סכום ההזמנה. כמו כן, גם אם מנוצל כל סכום ההזמנה, ניתן להוציא הזמנה נוספת, גם זאת ללא פירוט העבודות, כל עוד הסך הכולל של העבודות לא עולה על סכום החוזה השנתי/ דו שנתי של הקבלן.

2.3. בצורה זו של הזמנה, היוצאת ללא כל פירוט (גם ללא פירוט נילווה כגון כתב כמויות), כלל לא ניתן לבדוק האם בוצע מה שהוזמן בהזמנה והאם ישנה חריגה בסכומים או בכמויות. נמצא, כי פרויקטים שונים מנוהלים במסגרת החוזים של קבלנים בלא שהוכן להן כלל כתב כמויות או בכתב הכמויות שונה מהותית מהביצוע בפועל.

2.4. הביקורת סבורה, כי אופן ההתנהלות כפי שתואר לעיל מעקר חלק גדול מהחשיבות של הזמנה.



2.5. הביקורת ממליצה, כי לכל פרוייקט יוכן כתב כמויות לפני תחילת ביצועו וכי ההזמנה תצא על פי כתב הכנויות שהוכן. לאחר קבלת החשבונות, יש לבדוק התאמת הביצוע בפועל לתוכנית הן מבחינת מהות העבודות, הן מבחינת כמויות והן מבחינת מחיר.

2.6. כאמור, הביקורת מצאה יתרות הזמנות פתוחות בסכומים לא מבוטלים בשנים 2015-2016. משמעות הממצא היא, כי יתרות תקציביות מהותיות "תקועות" בהזמנות ישנות ולא מנוצלות ( כל עוד יוותרו במסגרת ההזמנה המקורית, לא ניתן יהיה לנצלן).

2.7. בנוהל אין כל התייחסות לשלב סגירת ההזמנה ע"י הרכש. יש להגדיר בנוהל הליך לסגירת הזמנות על ידי הרכש וכן הליך לבדיקה שנתית של מצב הזמנות. יש לקבוע בין השאר כי אחת לשנה לפחות, באמצע השנה, יבדקו כל ההזמנות הפתוחות משנה קודמת. יש לדאוג לניצול הסכום או לחלופין לסגירת ההזמנה ול"שחרור" הכספים השמורים בה, על מנת שאלו ינוצלו.

### חשבוניות ותשלום

3.



3.1. הביקורת מצאה, כי העירייה משלמת באופן קבוע למועד של 90 יום לאחר התאריך הנקוב על החשבון עליו משולם. אצל קבלן החשמל החשבוניות של הקבלן מגיעות לעירייה באיחור רב ולעיתים מספר ימים לפני התשלום. לפני האמור בחוזה, יש לשלם את החשבוניות שוטף +90 יום ממועד הגעתן על פי חותמת נתקבל.

3.2. הביקורת מקבלת את הסברי הגזבר על כך שהעירייה משלמת על פי חשבון ולא על פי חשבונית, אך מעירה, כי באם העירייה עושה כן, עליה להכליל הוראה זו כבר בשלב הוצאת המכרז ולעגן זאת בחוזה. כל עוד היא לא עושה כן, קבלנים נוספים עשויים להיפגע מכך שלא ידעו לאשורם את תנאי התשלום במכרז.

3.3. גזבר העירייה הסביר לביקורת כי חשבונות מוגשים בתוך מספר ימים למפקחים, אך הביקורת לא מצאה לכך כל תיעוד מכיוון שהמפקחים אינם נוהגים לחתום בחותמת נתקבל על החשבונות וממילא לא ניתן לדעת מתי נתקבלו אצלם.

3.4. העירייה משלמת חשבונות תוך 90 יום מהמועד הנקוב עליהם גם כאשר חשבונות קבלן החשמל מוגשים לה באיחור ניכר וגם כאשר הם מאושרים מאוחר. הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העירייה לערוך בדיקה מדויקת ומלאה על החשבון.

3.5. בחלק מהמקרים העירייה לא בדקה בפועל את החשבונות ושילמה "על החשבון" בין השאר בשל חוסר יכולתה לערוך בדיקה מדויקת תוך מספר ימים.



3.6. הביקורת המליצה, כי העירייה תקפיד על תשלום על פי האמור

בחוזה או לחלופין בהתאם לחוק. מומלץ, כי במכרזים החדשים

שהעירייה מפרסמת היא תקבע מועדי תשלום על פי האמור

בחוק החדש. בעקבות הגשת טיוטת דוח הביקורת הוציא הגזבר

את ההוראה הבאה לכלל אגפי העירייה :

אני שב ומבהיר כי, ספקים/קבלנים יקבלו תשלום עבור עבודתם רק עפ'

הזמנות עבודה מאושרות/חוזים חתומים. תאריך התשלום יהיה עפ'

חותמת דאר נכנס שעל החשבונית/חשבון או תאריך הפקת ההזמנה

המאוחר ביניהם. (לכן יש לדאוג להטבעת חומת דואר נכנס של

האגף/מחלקה עם קבלת החשבונית/חשבון)

להזכירכם, תנאי התשלום שונו לרוב הספקים/קבלנים עפ' חוק תשלום

הוגן.

לכן יש לדאוג להעביר לגזברות חשבוניות /חשבונות מיד עם קבלתם

ובדיקתם ולא לחכות לרגע האחרון,

מצב זה של אי העברת החשבוניות/חשבונות בזמן גורמות לכך שאנו לא

משלמים, כנדרש בחוק, לאותם ספקים/קבלנים.

3.7. הביקורת מברכת על ההוראה החדשה ותעקוב אחר ביצועה

בפועל

**תוקף החוזה והיקפו**

**.4**



4.1. העירייה הגדירה את תקופת חוזה החשמל לשנתיים מ 8/14 עד 7/14. העירייה האריכה את תוקפו של החוזה לשנה נוספת, אך אין בנמצא כל מסמכים המעידים על הליך קבלת ההחלטה על ההארכה. בנוסף, העירייה לא קבעה קריטריונים ברורים הן לגבי הארכת החוזה והן לגבי ההחלטות על העברת עבודות שאינן עבודות אחזקה לקבלן.

4.2. הביקורת מעירה, כי כמעט בכל המכרזים ביצעה העירייה הגדלת מכרז לפחות ב 25%. הדבר מעיד על כך שההגדלה הפכה לשיטת עבודה בעירייה. הביקורת ממליצה להשקיע משאבים בתכנון היקף העבודות המתוכננות ולהימנע ככל האפשר מהגדלת מכרזים.

4.3. הביקורת סבורה, כי בשיטה בה נוקטת העירייה בהליך ההחלטה על היקף העבודות כמו גם בהליך ההחלטה על הארכת המכרז, יש משום פגיעה בעקרונות העומדים מאחורי חובת המכרזים. כוונת המחוקק הייתה, בין השאר, למנוע מצב בו אדם אחד מחליט על העברת עבודה בהיקף גדול לקבלן ללא הליך התמחרות וללא נימוקים. בשיטה בה נוקטת העירייה, ההחלטות בפועל על העברת עבודות בסדר גודל משמעותי, מתקבלות על ידי אדם אחד ללא הליך מובנה וללא קריטריונים ברורים.

4.4. בנוסף הביקורת מעירה – כי בעוד רוב העבודות של קבלן החשמל מתבצעות בפיקוח וניהול של מחלקת ההנדסה (מעל 90% מהעבודות), מי שמטפל בכל הליכי המכרז ומחליט על הארכת המכרז, היא דווקא המחלקה הטכנית. הביקורת סבורה, כי המחלקה בה מתבצעת רוב העבודה היא זו שצריכה להוציא את המכרז ולטפל בניהולו, במעקב אחריו ובחידושו.

4.5. הביקורת מעירה, כי הן לגבי הארכת התוקף והן לגבי עבודות בפרויקטים, על העירייה לקבוע סטנדרטים לאופן קבלת ההחלטה ולהקפיד לתעד את הליך ההחלטה במסמכים. בין השאר יש לקבוע: מי בעלי התפקיד שיוסמכו לקבל את ההחלטה, מהם הנתונים שיש לאסוף לפני קבלת ההחלטה. במקרה של פרויקטים, יש להגדיר כי יתקבלו הצעות מחיר חלופיות. כמו כן יש להגדיר את הסכום שמעליו יש חובה לקבל החלטה בהרכב שנקבע. יש גם לקבוע מהו הסכום שמעליו יש לצאת למכרז על ביצוע הפרויקט.

4.6. יש להקפיד לתעד את כל המסמכים - קבלת ההחלטות, צו התחלת העבודה, הצעות המחיר שהוגשו ועוד.

**ביטוח**

**.5**



- 5.1. לגבי קבלן חשמל, נמצא, כי למעשה בכל תקופת החוזה לא היה בידי העירייה כל אישור על ביטוח מטעם הקבלן. חמור מכך, מהמסמכים עולה, כי לקבלן לא היה ביטוח לעבודות נשוא החוזה. מדובר על העדר ביטוח במשך שלוש שנים בעבודות חשמל בכל העיר בהיקף כספי של כ 5 מיליון ₪ לשנה. סוג העבודות טומן בחובו סיכונים לא מבוטלים הן לעובדים באתרים (עובדי הקבלן, עובדי עירייה, מפקחים וקבלני משנה) והן לתושבי העיר.
- 5.2. הביקורת רואה בחומרה מצב זה של היעדר ביטוח. הביקורת מצאה, כי אף שחוזה ההתקשרות עם הקבלן הוארך לפני כשנה, העירייה לא איתרה את העדר הביטוח ולא דאגה לעריכתו. היעדר הביטוח אותר רק עקב הביקורת.
- 5.3. הביקורת סבורה, כי מצב זה התאפשר בין השאר עקב אי קיומם של גיליונות מעקב מסודרים וכן העובדה שתיקי המכרז אינם מכילים רשימת מסמכים מרוכזת.
- 5.4. לגבי קבלני עפר – לחלק מהם הוגדלו סכומי העבודות או התקופה, אך הביטוח לא הוגדל בהתאם. כמו כן, בחלק מהמקרים חברות הביטוח שינו סעיפים בביטוח באופן שעשוי לפגוע בזכויות העירייה במקרה ביטוח.
- 5.5. הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה של הגדלת חוזה ו/או הארכת זמן ביצוע העבודה, יתוקן נספח הביטוח בהתאם לנתונים החדשים, כך שהעירייה תהיה מכוסה מפני תביעות אפשריות בשל עבודתו של הקבלן.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**עובדי הקבלן**

**.6**



6.1. העירייה דרשה במכרז מספר דרישות הנוגעות לעובדי הקבלן,

אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. בין השאר העיריה לא דרשה ולא קיבלה אישורים על הסמכות של העובדים, על ביטוח חבות מעבידים, ועל העדר עבירות מין של עובדים המועסקים במוסדות חינוך ובמוסדות לחסרי ישע. כמו כן, העירייה לא ביקשה ולא קיבלה אישור על העסקת עובדי הקבלן על פי חוק.

6.2. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות שנקבעו בחוזה. העיריה מעמידה את עצמה בסיכון במספר היבטים - בתחום המקצועי של עבודות הקבלן, במקרה של תאונה למי מעובדי הקבלן, במקרה של עבירה ובעיקר עבירת מין המבוצעת על ידי עובד הקבלן ובמקרה של אי תשלום לעובדים על פי חוק.

6.3. יתרה מכך, מיומני עבודה שהוגשו לביקורת בחוזה החשמל עולה, כי לכאורה בפרויקטים שפורטו לעיל לא הועסקו כלל חשמלאים. לביקורת לא ברור, האם מדובר במילוי לא מדויק של כל יומני העבודה הנ"ל או שבאמת לא הועסקו בהם חשמלאים. המדובר כאמור בפרויקטים של ביצוע עבודות חשמל! כמו כן, על פי יומני העבודה בפרויקט גדול שבוצע על פני כשלושה חודשים, לא נכח כלל מנהל עבודה באתר.

- 6.4. הביקורת ממליצה כי העירייה תוסיף למסמכים שיש להמציא בתחילת עבודה של כל קבלן – אישור על העסקת עובדים כחוק וכן אישור על העסקת עובדים מקצועיים לפי דרישות המכרז. כך לדוגמא, אם נדרש במכרז העסקת חשמלאי מומחה למוסדות חינוך יש להעביר אישור על העסקת מומחה כזה כולל פירוט שמו וצירוף התעודות המקצועיות של העובד.
- 6.5. מומלץ כי מנהלת הרכש תהיה אחראית על קבלת מסמכים אלו ותיוקם עם תחילת תוקף החוזה והעירייה לא תשלם תשלום ראשון לקבלן ללא המצאת המסמכים הנ"ל
- 6.6. בכל שיפוץ גדול או בנייה במוסד חינוכי או במוסד לחסרי ישע, העירייה תבקש מהקבלן אישור על היעדר עבירות מין של העובדים המועסקים בפרויקט.

## דוחות עבודה ופיקוח

7.



- 7.1. העירייה דרשה במכרז החשמל מספר דרישות הנוגעות לאופן מילוי היומן, אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. בין השאר על פי היומן, בכל הפרוייקטים שנבדקו במכרז החשמל, לכאורה, לא עבדו כלל חשמלאים באתר (והמדובר כאמור בעבודות חשמל)
- 7.2. על העירייה לבחון את הדרישות שנקבעו לניהול היומן ולראות אם הן מתאימות לצרכיה. משקבעה העירייה את נוסח ניהול היומן הדרוש, עליה להקפיד על מילוי על פי נוסח זה.
- 7.3. העירייה לא מקבלת בזמן אמת עותק מיומן העבודה לבדיקה. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות שנקבעו בחוזה. על העירייה להקפיד, כי עותק מהיומן ימסר לה יחד עם חשבונות הקבלן ולהמנע מלשלם חשבונות ללא יומני עבודה. במיוחד יש להקפיד על כך כשמדובר בחשבונות הכוללים תשלומים חריגים.
- 7.4. הביקורת ממליצה, כי בכל פרוייקט בנייה, העירייה תוציא לפני תחילת הביצוע, כתב כמויות תואם לעבודה אותה יש לבצע ותקפיד על השוואה בין הכמויות בפועל לתכנון ועל בדיקת מקור החריגות במידה והיו.

**ערבויות**

**8.**

8.1. ערבות הביצוע שצורפה להארכת המכרז לעבודות חשמל היתה ע"ס 100 אלש"ח ותוקפה עד ליום 8/17 (תאריך סיום החוזה לפני הארכה נוספת אותה ביצעה העירייה בעקבות הביקורת). יוצא מכך, כי הערבות הנ"ל היתה ליום סיום המכרז ולא לשלושה חודשים לאחר סיומו. גם ערבות הביצוע הנוכחית היא לחודש לאחר סיום החוזה, מועד שהוא לפני סיום ביצוע כל התשלומים על פי החוזה.

8.2. בחוזה החשמל מבוצעות עבודות בהיקף של כ 5-6 מיליון ₪ לשנה כלומר בהיקף 10-12 מיליון ₪ לתקופת החוזה המקורית וכ 18 מיליון ₪ לתקופה של שלוש שנים. ערבות בהיקף 100 אלף ₪ מהווה פחות מאחוז אחד מסכום החוזה ל 24 חודשים. כאמור ערבות זו גם לא שונתה בשלב הארכת החוזה.

8.3. נוכח הנתונים הנ"ל, הביקורת סבורה, כי הערבות הנוכחית במכרז המהווה שיעור של פחות מאחוז מהיקף העבודות המבוצעות בו, אינה מספקת ואינה מקנה לעירייה כל בטחון, כי יהיה לה מקור מספק לתיקון ליקויים ולהשלמת עבודות במקרה של התנערות הקבלן ממחויבויותיו או קריסה כלכלית של הקבלן. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי אף שהיקף העבודה גדל בצורה משמעותית וגם כאשר האריכה העירייה את החוזה, העירייה לא בדקה את התאמת הערבות לצרכיה ולא דאגה לעדכן את סכומה בהתאם.



8.4. בחוזי עבודות עפר, הערבות המצורפת למכרז מהווה 10% מסכום המכרז המקורי. יחד עם זאת, בחלק גדול מהמכרזים מתקיים הליך של הגדלת מכרז, אולם לא בוצע הגדלה של ערבות הביצוע.

8.5. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקבע בנוהל, כי בכל הגדלת חוזה, יש לעדכן את הערבות באופן יחסי לסכום המעודכן של החוזה. כמו כן, יש לקבוע בנוהל, כי בכל מקרה של הארכת תוקף של חוזה, יש להקפיד כי ערבות הביצוע תוגדל בהתאם ותוקפה יוארך. כן מומלץ, כי ערבות הביצוע תקבע למועד המאוחר ממועד התשלום האחרון בעד העבודות בחוזה, כלומר לפחות 3 חודשים לאחר סיום החוזה.

8.6. בחוזה לביצוע עבודות החשמל, כלל לא נקבעה חובה להמצאת ערבות בדק. בתיקי כל החוזים לא ניתן היה למצוא ערבות בדק. בכך העירייה מעמידה עצמה בפני סיכונים מיותרים, במצב בו יידרשו תיקונים כאשר חוזה העבודה יסתיים ובידה אין ערבות. הביקורת ממליצה, כי יקבע כנוהל חובת קבלת ערבות בדק של לפחות 5% מהעבודות, בכל חוזה של בנייה. יש לקבוע, כי ערבות הביצוע תוחזר לקבלן רק בתנאי שתמסר במקומה ערבות בדק.

8.7. הביקורת ממליצה, לנהל רישום ומעקב אחרי תוקפן של הערבויות ולהקפיד על הארכת הערבויות ע"פ הנדרש במכרז, זאת על מנת לשמור על זכויות העירייה מול קבלנים הן בזמן החוזה והן אחריו.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

## עבודות חריגות שלא נכללו בחוזה

.9

9.1. הביקורת מצאה, כי בחוזה חשמל בחלק מהפרויקטים התבצעו עבודות חריגות בסכומים מהותיים. בחלק מהחשבונות של עבודות חשמל, היוו הפריטים החריגים כחמישים אחוז ויותר מסך העבודות שחויבו. הפריטים שחויבו היו במקרים רבים כאלו שנמצאים בכל פרויקט בנייה כגון תקעי טלפון, נקודות מאור ועוד.

9.2. כפי שצוין, עובדה זו נובעת מכך שהמכרז המקורי לא יועד לעבודות חשמל בפרויקטים של בנייה ושיפוץ ולכן לא נכללו בו עבודות אלו.

9.3. הביקורת מצאה, כי הליך בדיקת מחירי המחירים בעבודות החריגות בחוזה החשמל הוא הליך המתבצע על ידי שורה של הליכים ידניים, מייגעים וכפופים לטעויות. לעיתים החשבון כלל לא נבדק מבחינת מחירים של עבודות חריגות וזאת במשך חודשים ארוכים עד הוצאת חשבון סופי. על מנת למנוע מצב זה הביקורת ממליצה כי:

9.3.1. ראשית יש להכליל את רוב העבודות בחוזה ובאם יש פרויקט בו עבודות רבות אינן מוגדרות בחוזה, יש לעשות מאמץ שלא להכלילו במסגרת החוזה הכללי אלא לצאת למכרז נפרד לביצוע העבודות הכלולות בו.



9.3.2. לגבי עבודות חריגות – מומלץ לקבוע כי הקבלן יגיש את הדוח על מדיה מגנטית, באופן בו מספרי הפריטים במחירון דקל יופיעו בו יחד עם מחיר החיוב. כך יהיה קל יותר לערוך את הבדיקה, לאתר את הפריטים ולערוך את חישוב ההנחה בצורה ממוחשב. ולא ידנית

9.3.3. כמו כן, על העירייה להקפיד לדרוש מהקבלן את החשבונות במועד על מנת שיהיה בידיה זמן מספר לבדיקתם. בכל מקרה, יש לקבוע, כי לגבי עבודות חריגות, יש להגיש את הדרישה לתשלום עבורן, לפחות 45 יום לפני התשלום בפועל. יש להימנע מלשלם חשבונות שהמחיר בהם לא נבדק ביחס להסכם.

9.4. על העירייה לשקול הכשרת עובד נוסף לבדיקות חשבוניות

9.5. הביקורת מעירה, כי העירייה בונה את כתבי הכמויות של הפרוייקטים באופן שמספרי הפריטים בהם הם אקראיים ולא ניתן להשוותם למחירים של אותה פריטים במקומות אחרים. הדבר פוגע ביכולתה של העירייה לבדוק את סבירות המחירים שקיבלה, בעיקר כאשר ברצונה להגדיל חוזה או להאריכו. הדבר גם אינו מאפשר כל ביקורת על המחירים ששולמו על ידי העירייה. הביקורת ניסתה להשוות את מחירי הפריטים לפרוייקטים אחרים, כולל במסגרת תלונה שקיבלה, אך לנוכח הכשלים שצויינו לעיל – הבדיקה לא היתה אפשרית

- 9.6. בעבודות עפר נמצא, כי באופן מעשי לאחר הוצאת המכרז והזכייה בו, הקבלנים מקבלים לביצוע גם עבודות שלא נכללו במכרז, מבחינת היקפן, מבחינת מיקומן או מבחינת מהותן.
- 9.7. הביקורת מעירה שוב, כי ההחלטות בפועל על העברת עבודות בסדר גודל משמעותי, מתקבלות על ידי אדם אחד ללא הליך מובנה וסדור וללא קריטריונים ברורים. הביקורת חוזרת על המלצותיה לבנייה הליך מסודר של הגדלת מכרזים.
- 9.8. הביקורת רואה בחומרה ביצוע עבודות שאינן כלולות במכרז ורואה בכך העברת עבודות ללא מכרז לקבלנים. הביקורת ממליצה, לבדוק כיצד בוצעו ההחלטות בתחום ובעיקר כיצד נתקבלה ההחלטה לגבי מכרז 56/14 כאמור. ולקבוע מנגנון שלא יאפשר חריגה כזו ממכרז בעתיד ובין השאר הקפדה על הוצאת הזמנה רק לעבודות שנכללו במכרז.

## בדיקת כמויות ופריטים

10.

- 10.1. הביקורת מצאה, כי בתחום של בדיקת כמויות אומנם מתבצעת בדיקה של הכמות בפועל לעומת הכמות בחשבון – אבל באופן מעשי אין כל התייחסות לסעיף "כמות בחוזה". אומנם בחשבון מצוינת "כמות בחוזה" המתייחסת לכמות פריטים, אשר, כביכול, סוכמו בהכנה של כתב הכמויות לצורך הפרוייקט, אך נראה, שאין לכמות זו כל משמעות. לעיתים רק למחצית הפריטים בכלל רשומה כמות בחוזה וגם כאשר זו רשומה, הביקורת מצאה מקרים רבים, בהם יש הפרש גדול בין הכמויות בפועל לכמות שרשומה בסעיף "כמות בחוזה".
- 10.2. נמצא כאמור כי העירייה לא בודקת "חריגות" מהכמות בחוזה ומתייחסת להפרשים אלו כאילו לא היו מעולם...

- 10.3. הביקורת סבורה, כי משמעות ממצאים אלו היא, כי באופן מעשי העירייה אינה מכינה כתב כמויות לכל פרוייקט, ולמעשה מציינת כמות חוזה שאין לה כל משמעות.
- 10.4. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה – תכנון פרוייקט כולל כתב כמויות מפורט הוא בסיס לכל ביצוע אך העירייה קודם מבצעת ואז קובעת כמויות לפי המצב בשטח ...
- 10.5. על העירייה לתכנן בכתב הכמויות את כל הפרוייקט מבחינת הנדרש להשלמתו ובכך תוכל לחסוך בעלויות, לתכנן נכון יותר את תקציבה ולנהל טוב יותר את חלוקת הפרוייקטים בין הקבלנים.

## דוח ביקורת בנושא חוזים – הדוח המלא

### חוזים והתקשרויות – התקשרות עם קבלן חשמל

#### כללי

#### 1.

1.1. כחלק מתפקידה ומהשירותים שניתנים לתושבים, מבצעת העירייה באופן שוטף עבודות של בנייה, אחזקה ושיפוצים. לצורך ביצוע פעולות אלו, מתקשרת העירייה עם קבלני אחזקה ובנייה בתחומים הרלוונטיים.

1.2. להתקשרויות העירייה חשיבות גדולה הן בתחום הכספי – ההוצאה הכספית המשמעותית, הן בתחום השירות לתושב ואיכותו והן בתחום המשפטי של אופן ההתקשרות והפיקוח עליה. לנוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר והחשיבות לעירייה, החליטה הביקורת לבדוק את נושא התקשרויות. הביקורת בדקה התקשרות בשני תחומים - מתן שירותי בנייה ואחזקה בתחום החשמל וביצוע עבודות בנייה ושיפוץ כבישים ומדרכות

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



## אופן הביקורת והיקפה

.2



## **נושאים שנבדקו**

- 2.1. מכרזי עבודות חשמל ועבודות כבישים ועפר ומהות העבודות שנכללו בהם
- 2.2. אופן ההחלטה על העבודות שיוזמנו מהקבלנים, הכנת כתבי כמויות והוצאת הזמנה
- 2.3. היקף העבודות ותקופת החוזה
- 2.4. הגשת חשבוניות, בדיקה ותשלום
- 2.5. עובדי הקבלן
- 2.6. ביטוחים
- 2.7. ערבויות
- 2.8. פיקוח על ביצוע בפועל

## **אופן הביקורת אמצעי הביקורת שננקטו**

### **פגישות עם ממלאי תפקידים בעירייה**

- 2.9. גזברות העירייה – גזבר ומנהלות חשבונות
- 2.10. אגף הנדסה - מהנדס העירייה, הנדסאית
- 2.11. אגף טכני – מנהל המחלקה
- 2.12. רכש – אחראית רכש

## **בדיקת מסמכים הנוגעים להתקשרות**

2.13. כרטסות הנהלת חשבונות של קבלן חשמל ושל קבלני עפר

וכבישים לשנים 2016-2017

2.14. חוזי ההתקשרות של הקבלנים האמורים עם העירייה

2.15. מסמכים במחלקת רכש והנהלת חשבונות הנוגעים לביטוחים,

ערבויות וכו'

2.16. חשבונות הקבלן, חשבוניות והזמנות.

2.17. יומני עבודה, כתבי כמויות ומסמכים נוספים הנוגעים לפיקוח

העירייה על העבודות.

**ניהול תיקי חוזה ומעקב אחר מסמכים**

**3.**

**כללי וממצאים**

- 3.1. הביקורת עיינה בתיקי החוזים של הקבלנים על מנת להתרשם מאופן התיק והשמירה על המסמכים.
- 3.2. הביקורת מצאה, כי חוזים ומסמכים הקשורים אליהם, מתוייקים כל אחד בתיק נפרד, על פי מספר החוזה במחלקת הנהלת חשבונות. כמו כן מנוהל תיק נוסף לחוזה על פי המחלקה האחראית עליו. נמצא, כי תיקי בניית כבישים מנוהלים במחלקת הנדסה ותיק עבודות החשמל מנוהל במחלקת רכש.
- 3.3. נמצא, כי בתיקי החוזים אין טופס תכולת תיק. כלומר לא נערכת בתחילת כל תיק רשימה המפרטת מה אמור להכיל התיק ומה הוא מכיל בפועל. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת כי "קיים בכל תיק חוזה טופס תכולת תיק המרכז בתוכו ערבות, צו התחלת עבודה, ביטוח, ועדת מכרזים וכו", אך לביקורת לא הוצג כל טופס כנ"ל.
- 3.4. נמצא, כי במחלקת הרכש, האחראית על תחום החוזים, יש רשימת מעקב ממוחשבת אחר מסמכים שיש לבקש לצורך כל חוזה, מועד הגשתם ומועד פקיעת תוקף. כך לדוגמא, מסמכים של חברות הביטוח המעידים על עריכת ביטוח לחוזים, מסמכי ערבויות שניתנו בקשר לחוזים ועוד. עם זאת, עיון ברשימה זו מעלה, כי היא כוללת רק חלק קטן מהחוזים ואינה כוללת את חוזי החשמל, סלילת כבישים, ריצוף וריבוד, אחזקת רמזורים וחוזים רבים נוספים - ובהם כל החוזים שנבדקו בביקורת זו.



3.5. נמצא, כי העירייה לא קבעה סטנדרטיים לגבי מסמכים שיש לכלול בחוזים השונים. כך לדוגמא, לא נקבע, כי בכל חוזה בנייה, העירייה תדרוש ערבות ביצוע בהיקף של 10% . לא נקבע, כי העירייה תדרוש ערבות בדק בהיקף מסויים וכדומה. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת כי "קיימים סטנדרטיים לגבי מסמכים אשר צריכים להיות בתיק חוזה" , אך לביקורת לא הוצג כל מסמך על סטנדרטיים כנ"ל ומהביקורת כאמור עולה, כי אין אחידות בדרישות העירייה ובאישורים הניתנים לה בין חוזה לחוזה.

## מסקנות והמלצות



3.6. הביקורת מצאה, כי יש תיקים מסודרים לחוזים, הן במחלקת רכש והנדסה והן בהנהלת חשבונות של העירייה, אך אלו אינם מכילים טופס תכולת תיק וכן לא מנוהלת רשימת מעקב לחלק גדול מהחוזים של העירייה. כתוצאה מכך, באופן מעשי לא ניתן לדעת מה מכיל כל תיק, אלא באמצעות עיון מקיף בו. בנוסף, נמצא, כי מחלקת הרכש והנהלת חשבונות אינן מנהלות מעקב ממוחשב אחר קיום המסמכים הדרושים ותוקפם בחוזים שנבדקו וכך, אין וודאות כי בידי העירייה מסמכים בעלי תוקף מעודכן/ סכום מעודכן וכדומה.

3.7. הדבר גורם בין השאר לכך, שחלק מהמסמכים אינם מתוייקים בתיק וחלק מהמחוייבויות של הקבלן במסגרת החוזה עשויות "להתפספס" (ראה לדוגמא העדר ביטוח לקבלן החשמל – ראה פרק א.3 לדוח זה).

3.8. הביקורת סבורה, כי על העירייה להכין לכל תיק – טופס תכולת תיק. על הטופס הנ"ל להכיל את רשימת כל המסמכים, שצריכים להיות בתיק הקבלן – ביטוח, ערבות, חוזה, צו תחילת עבודה וכו'. מומלץ, כי טרם מועבר תשלום ראשון לקבלן – מחלקת הרכש תעבור על רשימת המסמכים הנ"ל ותודא כי כולם נמצאים בתיק וכי כל הוראות החוזה מתקיימות - כולל הוראות הנוגעות לסכומי ערבות, תוקף ערבויות וביטוחים ועוד.



3.9. מומלץ, כי מחלקת רכש תנהל גיליון ממוחשב על נתוני המסמכים הנילווים של כל החוזים. בגיליון יעודכנו פרטי המסמך – תאריך תחילה, תאריך סיום, סכום אם יש (למשל סכום ערבות). יש להקפיד, לפחות אחת לחודש, לעבור על הרשימה ולקבל עדכון לכל המסמכים שתוקפם עומד לפוג. כך לדוגמא, באם ערבות של קבלן עומדת לפוג בסוף 9/2017, על מחלקת רכש לפנות לקבלן להארכת הערבות כבר בתחילת 9/17, כדי לא להיוותר בלי ערבות בתוקף.

3.10. הביקורת מצאה, כי העירייה לא קבעה סטנדרטיים לגבי מסמכים שעליה לדרוש בכל חוזה לפי אופיו והיקפו. כפי שהביקורת תדגים בהמשך הדוח, הדבר גרם לכך שערבויות שנדרשו בחלק מהחוזים לא היו מתאימות להיקפם, או שלא עודכנו בתקופה המתאימה וכדומה. הדבר גורם לכך שאין בידי העירייה את הבטחונות המתאימים ונפגעת יכולתה של העירייה להגן על עצמה במקרה של הפרת החוזה, קריסה כלכלית של הקבלן ועוד. הביקורת סבורה כי על העירייה לקבוע סטנדרטיים קבועים לחוזים בתחום הבנייה והתשתיות. בין השאר מומלץ לקבוע כי:

3.10.1. תקבע ערבות ביצוע של 10% שתהיה תקפה לתקופת החוזה ורצוי למספר חודשים לאחר סיומו. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "לבדיקה והחלטה מול גזבר העירייה באם תינתן הנחיה כזו"



3.10.2. תקבע ערבות בדק בשיעור של 5% שתוקפה לשנה, שתמסר לעירייה עם סיום החוזה וכתחליף לערבות הביצוע. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "קיימת ערבות בדק בגובה 10%" אך כאמור ערבות כזו לא נמצאה בתיקים שנבדקו

3.10.3. יקבע היקף הביטוח שיש לערוך באופן יחסי להיקף החוזה, או שיקבע כי מעל סכום מסויים של עבודות, היקף הביטוח יעלה. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "לבדיקה והחלטה מול גזבר העירייה באם תינתן הנחיה כזו"

3.10.4. העירייה תדרוש לאחר הזכייה במכרז אישור רו"ח על העסקת עובדים על פי חוק. הקבלן ימסור לעירייה אישור כזה אחת לשנה. כן תדרוש העירייה אישור על העדר עבירות מין לגבי כל עובד המועסק במוסדות חינוך. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "בתנאי שיעביר חלק ממסמכי החוזה לבדיקת היועץ המשפטי ובכל מקרה יש להכליל הוראות אלו בחוברת המכרז והחוזה"

3.10.5. העירייה תדרוש לאחר הזכייה במכרז, רשימה של העובדים בעלי אישורי מקצוע ואת תעודת המקצוע שלהם. כך לדוגמא, אם נדרשה העסקת מהנדס בנייה, על הקבלן לציין את שם המהנדס המועסק אצלו ולצרף את הרישיון של אותו מהנדס.

3.10.6. בכל החוזים תציין העירייה את ההליך הנדרש במקרה של הארכת תקופת החוזה או במקרה של הגדלת החוזה, על מנת שכל הערבויות, ביטוחים וכדומה, יעמדו בסטנדרטיים שנקבעו.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



## ניהול ומעקב אחר הזמנות עבודה

.4

### כללי וממצאים



- 4.1. הביקורת קיבלה לידיה מסמך נוהלי רכש של עיריית עפולה, נוהל שמספרו 1/2015. על פי הנוהל נקבעו הליכי הרכש ע"י מחלקות העירייה, בפרט אלא שלא קשורות למכרז. מטרת הנוהל הוגדרה: " להסדיר את הליך תקינות הרכש ויעילותו, להבטיח פיקוח ובקרה תקציבית, ..... "
- 4.2. סעיף 1.2 לנוהל עוסק בעקרונות כללים, דוגמת: שמירה על עקרונות, שמירה על סודיות, סבירות ההחלטות, איסור ניגוד עניינים.
- 4.3. סעיף 4 לנוהל מתייחס לטיפול בדרישה במחלקת רכש, החל מקבלת הדרישה ממנהלי מחלקות, דרך בדיקה ואישור של גזבר העירייה ומנכ"ל, פתיחת הזמנה ולוחות זמנים להוצאת הזמנה ושליחתה למנהל מחלקה שדרש את הרכש.
- 4.4. הביקורת נפגשה עם מנהלת הרכש ובחנה את הליך הוצאת הזמנה ומעקב. להלן עיקרי ההליך:
- 4.4.1. לכל עבודה שאחת המחלקות מעוניינת לבצע, יוצאת דרישת רכש. בדרישה מבקשת המחלקה הוצאת הזמנה לקבלן מסויים, על סכום כסף מסויים. המחלקות רושמות את פרטי התקציב והחוזה שבו מדובר.
- 4.4.2. מנהלת הרכש רושמת את הפרטים לצורך הוצאת הזמנה. המערכת מציגה את ההזמנה כחלק מחוזה הקבלן. במידה ובחוזה הוגדר היקפו בסכום – המערכת בודקת האם ההזמנה, יחד עם כל ההזמנות האחרות שכבר נקלטו, אינה חורגת מתקרת החוזה.

4.4.3. באם אין חריגה – ההזמנה נרשמת במערכת. באם יש חריגה, המערכת מודיעה על כך ואז לא ניתן לקלוט את ההזמנה עד הגדלת הסכום המוגדר לקבלן במערכת (מכרז חדש, הגדלת מכרז וכדומה).

4.4.4. לאחר הוצאת ההזמנה – הסכום הרשום בהזמנה משוריין במערכת לביצוע עבור הזמנה זו. השיריון הוא על כל סכום ההזמנה.

4.4.5. במהלך ביצוע העבודה, בכל פעם שהקבלן מגיש חשבון, הסכום בחשבון נרשם כביצוע בהזמנה הספציפית. כך ישנו מעקב אחר ניצול התקציב.

4.5. הביקורת מצאה, כי בפרוייקטים, סכום ההזמנה לעיתים יוצא על סכום שרירותי, כאשר לא נערך לצורך כך כתב כמויות התואם את סכום ההזמנה. לאחר סיום ניצול הסכום, יוצאת הזמנה נוספת על סכום נוסף – גם הוא ללא פירוט העבודות לביצוע. כך לדוגמא, הזמנת עבודה מספר 5191 למוטי חשמל, ע"ס 499,941 ש"ח ביום 21.7.16 לביצוע. 499,941 ש"ח יצאה ללא כתב כמויות. ההזמנה מסומנת כבוצעה חלקית, אולם בפועל מופיע כי בוצעה באופן מלא. לאחר שהקבלן ביצע עד תקרת הסכום, יצאה הזמנה נוספת מספר 5578, מיום 05.08.16 בסך של 587,228 ₪ גם היא לביצוע של הסכום המלא ללא כתב כמויות.

4.6. הביקורת בדקה את הוצאות הזמנות עבודה לקבלן החשמל.

להלן נתונים על הזמנות עבודה לביצוע עבודות חשמל בשנים

2015-2017 כפי שהיו מעודכנים במערכת באוגוסט 2017

4.6.1. בשנת 2015 הוצאו 9 הזמנות עבודה, מתוכן 6 בוצעו

באופן חלקי, 2 בוצעו באופן מלא ואחת אושרה לביצוע,

אך לא בוצעה. סך ההזמנות עמד על כ 894 אלש"ח,

כאשר הסכום המשוריין שטרם בוצע היה ע"ס 127

אלש"ח. לדוגמא, בהזמנה מס' 5950 ע"ס 20,493 ש"ח,

בוצעו עבודות בסך 19,685 ₪, יתרת כרטיס ע"ס 808 ₪.

4.6.2. בשנת 2016 הוצאו 33 הזמנות עבודה, מתוכן 23 בוצעו

באופן חלקי, 4 אושרו לביצוע אך לא בוצעו, ו- 6 בוצעו

באופן מלא. הסכום הכולל של ההזמנות עמד על 4,367

אלפי ש"ח, מתוכו בוצע 4,010 אלפי ש"ח וסכום של 348

אלש"ח לא בוצע. כך לדוגמא, הזמנה מספר 2915 הוצאה

על סך 202,322 ש"ח, בוצע 176,819 ש"ח. כלומר נכון

לאוגוסט 2017 קיימת יתרה בסך 25,503 ₪ שלא בוצעה.

מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "ההזמנות נסגרו לפי

ביצוע בפועל ויתרת התקציב חוזרת לתב"ר"



4.6.3. בשנת 2017, עד לחדש אוגוסט, הוצאו 35 הזמנות עבודה, מהן בוצעו באופן מלא 7 הזמנות, אושרו לביצוע 17 הזמנות ובוצעו חלקית 11. הסך הכולל לביצוע עומד על 5,956 אלפי ש"ח, בוצע עד 8.17 2,456 אלפי ש"ח, כלומר סך של כ 3,300 אלפי ש"ח טרם בוצעו. כלומר, נכון ל 8/2017, ישנן הזמנות בסך של כ - 3.5 מיליון ₪ מ 2017 שטרם בוצעו. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "הפרוייקטים הנ"ל טרם הסתימו ונמצאים בשלבי ביצוע, לכן ההזמנו לא נוצלו במלואן"

4.7. נמצא, כי פרויקטים שונים מנוהלים במסגרת החוזים של קבלנים, בלא שהוכן להם כלל כתב כמויות מפורט ובלא שידועות העלויות הצפויות ומרכיבי העבודה. כך לדוגמא, בבית אשכול בוצעה עבודת חשמל של מעל מליון ₪ כאשר לא הוצא לפרוייקט כתב כמויות מסודר ולא ניתן לדעת מה היתה התכנית לביצוע (כולל פירוט העבודות והעלויות) ולכן מובן כי לא ניתן לדעת האם היתה חריגה מהתכנון המקורי ומה היה היקפה. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "הזמנת מסגרת נעשית במקרים חריגים בלבד"

## מסקנות והמלצות

4.8. נוהל רכש נועד להסדיר את תקינות הליך הרכש ויעילותו למערכת. נוהל זה מבטיח פיקוח ובקרה תקציבית. הביקורת מצאה, כי נוהל הרכש של העירייה מפורט ומתייחס לתהליך הוצאת הזמנת עבודה, החל משלב הדרישה ועד שלב הגשת החשבונית.

4.9. הביקורת מציינת לטובה את ההליך של הוצאת הזמנות עבודה לעבודות המבוצעות

4.10. יחד עם זאת, נמצא, כי בפרוייקטים של בנייה ושיפוץ, ההזמנה יוצאת לעיתים על סכום כולל שאינו מבוסס על פירוט כלשהו של העבודות שיבוצעו ושל כמות ועלות כל פריט. כך למעשה, לאחר הוצאת הזמנה ניתן לבצע כל עבודה באמצעות אותו קבלן, כאשר המגבלה היחידה היא סכום ההזמנה. כמו כן, גם אם מנוצל כל סכום ההזמנה, ניתן להוציא הזמנה נוספת, גם זאת ללא פירוט העבודות, כל עוד הסך הכולל של העבודות לא עולה על סכום החוזה השנתי/ דו שנתי של הקבלן.

4.11. בצורה זו של הזמנה, היוצאת ללא כל פירוט (גם ללא פירוט נילווה כגון כתב כמויות), כלל לא ניתן לבדוק האם בוצע מה שהוזמן בהזמנה והאם ישנה חריגה בסכומים או בכמויות. נמצא, כי פרויקטים שונים מנוהלים במסגרת החוזים של קבלנים בלא שהוכן להן כלל כתב כמויות מפורט ובלא שידועות העלויות הצפויות ומרכיבי העבודה. מובן כי בפרוייקטים כאלו לא ניתן לבדוק חריגה - לא חריגה בכמות, לא חריגה בעבודה שלא תוכננה ולא חריגה בעלות.



4.12. הביקורת סבורה, כי אופן ההתנהלות כפי שתואר לעיל מעקר חלק גדול מהחשיבות של הזמנה והופך אותה ל"משוכה טכנית" - מעין שלב בירוקרטי ריק מתוכן שפשוט צריך לעשות. בהתנהלות זו, המשמעות היחידה של אישור הזמנה ורישומה במערכת היא לצורך בדיקה, כי הסכומים המוזמנים לא עברו את סכום החוזה הכולל. כפי שיתואר לעיל – בחוזה חשמל, לא נקבעה כלל תקרת הזמנה מהקבלן. לכן בתחום זה, לדעת הביקורת איבד הליך ההזמנה לחלוטין את האפקטיביות שלו כגורם מאזן ומפקח על העבודות המבוצעות.

4.13. הביקורת ממליצה, כי לכל פרוייקט יוכן כתב כמויות לפני תחילת ביצועו וכי ההזמנה תצא על פי כתב הכנויות שהוכן. לאחר קבלת החשבונות, יש לבדוק התאמת הביצוע בפועל לתוכנית הן מבחינת מהות העבודות, הן מבחינת כמויות והן מבחינת מחיר.

4.14. כאמור, הביקורת מצאה יתרות הזמנות פתוחות בסכומים לא מבוטלים בשנים 2015-2016. משמעות הממצא היא, כי יתרות תקציביות מהותיות "תקועות" בהזמנות ישנות ולא מנוצלות (למעשה כל עוד יוותרו במסגרת ההזמנה המקורית, לא ניתן יהיה לנצלן). מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "נושא ההזמנות מבוצע ומתואם מול גזבר העירייה"



4.15. בנוהל אין כל התייחסות לשלב סגירת ההזמנה ע"י הרכש. יש להגדיר בנוהל הליך לסגירת הזמנות על ידי הרכש וכן הליך לבדיקה שנתית של מצב הזמנות. יש לקבוע בין השאר כי אחת לשנה לפחות, באמצע השנה, יבדקו כל ההזמנות הפתוחות משנה קודמת. יש לבדוק אם הזמנות אלו עדיין רלוונטיות ולדאוג לניצול הסכום או לחלופין לסגירת ההזמנה ול"שחרור" הכספים השמורים בה, על מנת שאלו ינוצלו.

מנהלת הרכש מסרה לביקורת כי: "סעיף 4 לדוח העוסק בניהול ומעקב אחר הזמנות עבודה – אבקש להבהיר כי כל פעולות הרכש מבוצעות ע"פ הנחיות שניתנות מעת לעת למחלקת הרכש. כך הפעולות של אישור סכומים בהזמנות מסגרת מאושרות ע"י מחלקת הרכש על סכום שמוכתב ע"י מחלקת ההנדסה, ללא הזמנה עצמה מצורך כתב כמויות. יודגש כי מחלקת הרכש מבצעת מעקב על מסגרת התקציב שיש לכל פרויקט ובהגיע שלב מיצוי התקציב – מחלקת הרכש מתריעה על כך ומסרבת לאשר הזמנות חורגות עד אשר תוגדל מסגרת הפרויקט.

מצ"ב נוהל מיום 29/11/2015.

## חוזה עם קבלן חשמל

### חשבוניות ותשלום

5.

#### 5.1 כללי וממצאים

5.2. סעיף 17 בחוזה הקבלן- העוסק בסכום החוזה ותנאי תשלום קובע כי

"תמורת ביצוע מלא ומדוייק של העבודה משך תקופת קיומו של הסכם זה, תשלם העירייה לקבלן את הסכום המופיע בהצעתו ע"פ כתב הכמויות כנגד הגשת חשבונית... עד ה - 5 לכל חודש עוקב יגיש הקבלן חשבונית בגין ביצוע עבודה של חודש קודם... התשלום יתבצע בתנאי תשלום שוטף +90...

חותמת דואר נכנס של העירייה מהווה אסמכתא למועד הגשת חשבוניות."

חוק מוסר תשלומים לספקים שחוקק ב 3/2017 קובע כי על רשויות המדינה ובהם רשות מקומית, לשלם לספקים את התמורה באופן הוגן. סעיף 3 (ו) לחוק קובע כי :



**"מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ 45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ 80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון"**

5.3. הביקורת בחנה את החשבונות, החשבונות והתשלומים לקבלן

החשמל. בסה"כ נבדקו 9 חשבונות. להלן הממצאים.

5.4. הקבלן מגיש לעירייה ראשית חשבון ולא חשבונית. החשבון

נושא תאריך של החודש שבו בוצעו העבודות, אך על פי חותמות

"נתקבל" של העירייה הוא מגיע לידי גורמי העירייה רק לקראת

סיום שלושה חודשים נוספים כך לדוגמא

5.4.1. שלושה חשבונות נושאי תאריך 31/12/15 נתקבלו

בעירייה כחודשיים וחצי לאחר המועד. שניים נתקבלו ב -

13/3/16 ואחד ב - 15/3/16. החשבונות נתקבלו לבדיקה

בהנדסה ב 29/3/16. שני חשבונות נתקבלו בגזברות רק ב

- 4/4/16 ואחד יום אח"כ ב - 5/4/16. כל החשבונות

שולמו ביום 7/7/16.

5.4.2. שלושה חשבונות נושאי תאריך 31/5/16 נתקבלו

לראשונה בעירייה בתאריכים 23/8/16, 29/8/16 ו

28/8/16. כולם אושרו על ידי ההנדסה ב - 29/8/16,

נתקבלו בגזברות ב - 30/8/16 ושולמו כעבור יום אחד

בלבד - ב 31/8/16.

5.5. למעשה בכל המקרים שנבדקו על ידי הביקורת, החשבוניות לא הוגשו במועד המפורט בחוזה. הקבלן כלל לא נוהג להגיש את החשבונית, אלא לאחר סיום הליך בדיקת החשבון וזאת, רק בסמוך למועד התשלום (כשלושה חודשים לאחר התאריך הנקוב על החשבון). כך לדוגמא:

5.5.1. החשבוניות בגין החשבונות נושאי תאריך 31/12/15, נושאות תאריך של 1/4/16. החשבוניות נתקבלו בגזברות ב 4-5/4/16 ושולמו תוך שלושה ימים – ב 7/4/16.

5.5.2. החשבוניות בגין החשבונות נושאי תאריך 31/5/16, נושאות תאריך של 30/8/16. החשבוניות נתקבלו בגזברות ב 30/8/16 ושולמו תוך יום אחד – ב 31/8/16.

5.6. על פי החוזה, יש לשלם את החשבונית תוך שוטף + 90 ממועד אישורה. יוצא מכך, כי את החשבוניות שהובאו בדוגמא, היה צריך לשלם במועדים הבאים

5.6.1. את החשבוניות שתאריכן 1/4/16 רק ב 31/7/16

5.6.2. את החשבוניות שתאריכן 30/8/16 רק ב 30/11/16.



5.7. נראה, כי העירייה התייחסה לחשבונות הקבלן כחשבונית ושילמה על פיהם, כאשר החשבונית של הקבלן יצאה רק לאחר אישור החשבון. עם זאת, כאמור בדוגמאות, גם החשבונות מוגשים לעירייה לא תוך חמישה ימים אלא תוך כחודשיים וחצי ואף שלושה חודשים – כלומר בסמוך לביצוע התשלום. הביקורת מצאה, כי כל החשבונות הוגשו לעירייה באיחור של בין 68 יום ל 85 יום לעומת הרשום החוזה. למרות זאת, כל החשבונות משולמים תוך 90 יום מהתאריך הנקוב עליהם וזאת ללא כל קשר למועד הגשתם ואישורם.

5.8. גזבר העירייה הסביר לביקורת, כי העירייה משלמת לקבלנים על פי חשבון המוגש על ידם לאחר בדיקתו. מועד תשלום החשבון הוא 90 יום מיום החשבון וזאת מפני שהתאריך הנקוב על החשבון הוא היום האחרון בחודש בו בוצעה העבודה. כן הסביר הגזבר לביקורת, כי החשבונות מועברים על ידי הקבלנים ישירות למפקחים בפרויקטים וזאת תוך מספר ימים מתום חודש העבודה, וככל הנראה החשבונות מועברים לעירייה על ידי המפקחים באיחור.

## **מסקנות והמלצות**

5.9. הביקורת מצאה, כי העירייה משלמת באופן קבוע למועד של 90 יום לאחר התאריך הנקוב על החשבון עליו משולם. העירייה נוהגת כך, אף שהחשבוניות של הקבלן מגיעות לעירייה באיחור רב ולעיתים מספר ימים לפני התשלום. לפני האמור בחוזה, יש לשלם את החשבוניות שוטף +90 יום ממועד הגעתן על פי חותמת נתקבל.

5.10. הביקורת מקבלת את הסברי הגזבר על כך שהעירייה משלמת על פי חשבון ולא על פי חשבונית, אך מעירה, כי באם העירייה עושה כן, עליה להכליל הוראה זו כבר בשלב הוצאת המכרז ולעגן זאת בחוזה. כל עוד היא לא עושה כן, קבלנים נוספים עשויים להיפגע מכך שלא ידעו לאשורם את תנאי התשלום במכרז.

5.11. גזבר העירייה הסביר לביקורת כי חשבוניות מוגשים בתוך מספר ימים למפקחים, אך הביקורת לא מצאה לכך כל תיעוד מכיוון שהמפקחים אינם נוהגים לחתום בחותמת נתקבל על החשבוניות וממילא לא ניתן לדעת מתי נתקבלו אצלם. מכל מקום, החשבוניות מגיעים לגורמי העירייה באיחור רב, לאחר יותר מחודשיים מהתאריך הנקוב על החשבון. הביקורת מצאה, כי בחלק לא מבוטל של המקרים, העירייה משלמת את החשבון תוך מספר ימים מהגשתו לבדיקה. (נמצאו מקרים של תשלום תוך יומיים מהגעת החשבון לעירייה!)

5.12. על פי החוזה, חותמת העירייה תהווה אישור למועד הגשת החשבון. למרות זאת, הקבלנים מגישים חשבונות ישירות למפחים בלא להביא עותק לעירייה. העירייה משלמת חשבונות תוך 90 יום מהמועד הנקוב עליהם גם כאשר חשבונות קבלן החשמל מוגשים לה באיחור ניכר וגם כאשר הם מאושרים מאוחר. הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העירייה לערוך בדיקה מדויקת ומלאה על החשבון.

5.13. הביקורת סבורה, כי בכך שהעירייה משלמת תמיד במועד קבוע לפי התאריך על החשבון, היא למעשה אינה מפעילה כל סנקציה על הקבלן בגין העובדה כי לא הגיש חשבון ישירות לעירייה.

5.14. יתרה מכך, הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העירייה לערוך בדיקה מדויקת ומלאה על החשבון.

5.15. כפי שניתן לראות בפרקים הבאים, בחלק מהמקרים העירייה לא בדקה בפועל את החשבונות ושילמה "על החשבון" בין השאר בשל חוסר יכולתה לערוך בדיקה מדויקת תוך מספר ימים. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "אנו נוהגים לאשר תשלום בחשבון חלקי 1 בלבד". אך הביקורת מצאה תשלומים על החשבון גם בחשבונות חלקיים 2-4 לפרוייקט



5.16. חוק מוסר תשלומים נכנס לתוקפו מספר חודשים לפני הביקורת. עם זאת, החוק למעשה לא משנה את המצב מבחינת תשלום העירייה לקבלן וזאת מפני שהקבלן ממילא מגיש את החשבון באיחור רב ולכן גם אם היה מקבל את כספו לפי החוק, עדיין העירייה זכאית לשלם לו 80 יום לאחר חודש הגשת החשבון.

5.17. הן החוק והן החוזה הגנו על העירייה ואפשרו לה תקופה של בין שלושה לארבעה חודשים לבדיקת החשבון לפני מועד תשלומה. העירייה מאפשרת לקבלן להגיש את החשבונות באיחור/ להגישם שלא לגורמי העירייה ללא כל סנקציה מצידה ובכך למעשה היא פוגעת באופן מהותי ביכולתה לבדוק את החשבונות ולפקח באופן אפקטיבי על התשלום לפני ביצועו. מומלץ כי העירייה תקבל את החשבונות לאחר בדיקתם אצל המפקחים, לפחות חודש לפני מועד התשלום, מה שיאפשר לה זמן מספק לבדיקתם. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "החוזה אינו בתחום טיפול אגף הנדסה אלא בידי אגף שפ"ע/ תפעול"

5.18. הביקורת המליצה, כי העירייה תקפיד על תשלום על פי האמור בחוזה או לחלופין בהתאם לחוק. מומלץ, כי במכרזים החדשים שהעירייה מפרסמת היא תקבע מועדי תשלום על פי האמור בחוק החדש. בעקבות הגשת טיוטת דוח הביקורת הוציא הגזבר את ההוראה הבאה לכלל אגפי העירייה:

אני שב ומבהיר כי,



ספקים/קבלנים יקבלו תשלום עבור עבודתם רק עפ' הזמנות עבודה מאושרות/חוזים חתומים.

תאריך התשלום יהיה עפ' חותמת דאר נכנס שעל החשבונית/חשבון או תאריך הפקת ההזמנה המאוחר ביניהם. (לכן יש לדאוג להטבעת חומת דואר נכנס של האגף/מחלקה עם קבלת החשבונית/חשבון)

להזכירכם, תנאי התשלום שונו לרוב הספקים/קבלנים עפ' חוק תשלום הוגן.

לכן יש לדאוג להעביר לגזרות חשבוניות/חשבונות מיד עם קבלתם ובדיקתם ולא לחכות לרגע האחרון,

מצב זה של אי העברת החשבוניות/חשבונות בזמן גורמות לכך שאנו לא משלמים, כנדרש בחוק, לאותם ספקים/קבלנים.

5.19. הביקורת מברכת על ההוראה החדשה ותעקוב אחר ביצועה

בפועל



## תוקף החוזה והיקפו

.6

## כללי וממצאים



## 6.1. על פי סעיף 18 בחוזה הקבלן- "תקופת ההסכם":

"תוקפו של הסכם זה יהיה למשך 24 חודשים מיום צו תחילת עבודה (להלן התקופה). לעיריה תהיה הזכות להאריך תוקפו של הסכם זה בתום התקופה לשלוש תקופות נוספות של שנה כל אחת ובתנאי שתודיע על כך לקבלן 30 יום לפני תום תקופת ההסכם והקבלן יתן את הסכמתו".

6.2. פקודת העיריות קובעת הליכים על העירייה לנקוט בהם באם היא מעוניינת להגדיל היקפו של חוזה. בין השאר קובעת הפקודה, בסעיף (7) (א) כי: "חוזה הבא להגדיל את הוצאות העיריה 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 העיריה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העיריה על פי החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת;



- 6.3. הביקורת מצאה, כי בהסכם החשמל ובמכרז לא נקבע כלל היקף עבודות. הצעת הקבלן במכרז הייתה על פי כתב כמויות ובו כמות של פריט אחד מכל סוג. הקבלן מחייב את העירייה על ביצוע כל עבודה על פי מספר הפריטים מכל סוג שבוצעו במסגרתה. מעיון בכרטסת הקבלן עולה, כי היקף עבודות החשמל שהוא מבצע הוא כ-5-6 מיליון ₪ לשנה (כולל מע"מ). הביקורת מצאה, כי היקף ההזמנות מהקבלן בשנה שקדמה למכרז (2013 עמד על כ-2 מיליון ₪).
- 6.4. העירייה משתמשת בחוזה החשמל, גם לביצוע עבודות שהינן במהותן ביצוע פרויקטים של חשמל בהיקפים גדולים - כך לדוגמא, ביצוע עבודות חשמל בשיפוץ בית אשכול בהיקף של כמיליון ₪. ביצוע עבודות חשמל במתחם C1 בהיקף של כחצי מיליון ₪ ועוד.
- 6.5. העירייה לא קבעה כל הליך או קריטריונים לצורך קבלת החלטה, האם להעביר ביצוע עבודות בפרויקטים לביצוע על ידי הקבלן או לצאת למכרז לביצוע כל העבודה/ עבודת החשמל בלבד.
- 6.6. לביקורת לא נמסרו כל מסמכים, הנוגעים להליך קבלת ההחלטה על ביצוע פרויקטים בתחום החשמל - על ידי מי נתקבלה, מה היו הנימוקים לבחירה בקבלן החשמל, האם נתקבלו הצעות מחיר חלופיות ועוד.
- 6.7. החוזה עם הקבלן נחתם ביום 24/7/14. צו תחילת עבודה יצא ביום 1/8/14 ותוקפו עד יום 31/7/16.

6.8. הביקורת מצאה, כי העירייה האריכה את תוקף החוזה לשנה אחת. מנהל התפעול מסר לביקורת, כי ההחלטה על הגדלת החוזה מתבצעת על ידי המחלקה בראשותו. לקראת סיום החוזה הוא התייעץ עם האחראי על תחום החשמל במחלקה ובעקבות המלצתו, הוחלט להאריך את החוזה. הביקורת לא קיבלה כל מסמכים המעידים על הליך ההחלטה על הארכת החוזה. כמו כן, לא נמסרה לביקורת ההודעה לקבלן 30 יום לפני תום העבודות, הסכמת הקבלן להמשך העבודות וצו תחילת עבודה מ 1/8/16 ועד 31/7/17.

6.9. עם תחילת הביקורת, באוגוסט 2017, נמסר לביקורת, כי העירייה החליטה לצאת למכרז חדש לביצוע עבודות חשמל ואף והחלה את ההכנות לפרסומו וביצועו.

## מסקנות והמלצות



6.10. העירייה הגדירה את תקופת החוזה לשנתיים מיום 1/8/14 עד 31/7/16. העירייה האריכה את תוקפו של החוזה לשנה נוספת אך אין בנמצא כל מסמכים המעידים על הליך קבלת ההחלטה על ההארכה. בנוסף, העירייה לא קבעה קריטריונים ברורים הן לגבי הארכת החוזה והן לגבי ההחלטות על העברת עבודות שאינן עבודות אחזקה לקבלן.

6.11. הביקורת סבורה, כי בשיטה בה נוקטת העירייה בהליך ההחלטה על היקף העבודות כמו גם בהליך ההחלטה על הארכת המכרז, יש משום פגיעה בעקרונות העומדים מאחורי חובת המכרזים. כוונת המחוקק הייתה, בין השאר, למנוע מצב בו אדם אחד מחליט על העברת עבודה בהיקף גדול לקבלן ללא הליך התמחרות וללא נימוקים. בשיטה בה נוקטת העירייה, ההחלטות בפועל על העברת עבודות בסדר גודל משמעותי, מתקבלות על ידי אדם אחד ללא הליך מובנה וללא קריטריונים ברורים.

6.12. בנוסף הביקורת מעירה – כי בעוד רוב העבודות של הקבלן מתבצעות בפיקוח וניהול של מחלקת ההנדסה (מעל 90% מהעבודות), מי שמטפל בכל הליכי המכרז ומחליט על הארכת המכרז, היא דווקא המחלקה הטכנית. הביקורת סבורה, כי המחלקה בה מתבצעת רוב העבודה היא זו שצריכה להוציא את המכרז ולטפל בניהולו, במעקב אחריו ובחידושו.

6.13. הביקורת מעירה, כי הן לגבי הארכת התוקף והן לגבי עבודות בפרויקטים, על העירייה לקבוע סטנדרטים לאופן קבלת ההחלטה ולהקפיד לתעד את הליך ההחלטה במסמכים. בין השאר יש לקבוע:

- 6.13.1. מי בעלי התפקיד שיוסמכו לקבל את ההחלטה,
- 6.13.2. מהם הנתונים שיש לאסוף לפני קבלת ההחלטה.
- 6.13.3. במקרה של פרויקטים, יש להגדיר כי יתקבלו הצעות מחיר חלופיות. כמו כן יש להגדיר את הסכום שמעליו יש חובה לקבל החלטה בהרכב שנקבע. יש גם לקבוע מהו הסכום שמעליו יש לצאת למכרז על ביצוע הפרויקט.
- 6.13.4. יש להקפיד לתעד את כל המסמכים - קבלת ההחלטות, צו התחלת העבודה, הצעות המחיר שהוגשו ועוד.

**ביטוחים**

**.7**

**כללי**



- 7.1. סעיף 8 לחוזה עם קבלן החשמל קובע כי "הקבלן יבטח את כל הסיכונים והאחריות לפעילותו השוטפת, לרבות לפי הסכם זה וימציא את אישורי הביטוח, נספח ה', להסכם זה יחד עם חתימת ההסכם וכן במועדי חידוש הביטוחים"
- 7.2. סעיף 1 (1) בנספח הביטוח "ביטוח אחריות כלפי צד שלישי בגבול אחריות של לפחות - \$ 2,000,000 "
- 7.3. סעיף 2. (2) "גבול האחריות על פי ביטוח זה לא יפחת מסך השווה בסך ל-\$ 5,000,000 (חמישה מיליון דולר) לעובד, למקרה ובמצטבר לשנת הביטוח"
- 7.4. סעיף 3 "ביטוח רכב מקיף כולל "חובה" ו "צד ג' רכוש", על רכב מטעם הקבלן.
- 7.5. סעיף 8 ב. קובע כי "העירייה תצורף כמוטב לפוליסות וכן ייקבע כי אין זכות חזרה כלפי העירייה"
- 7.6. סעיף 8 ד. לחוזה קובע כי "הוא יקפיד לקיים את הביטוחים, להאריכם ו/או לחדשם מדי תום תקופת ביטוח, ....."
- 7.7. הביקורת בדקה האם כל הביטוחים נעשו על פי החוזה והאם אישורים על הביטוחים ועל קיום רישיונות כדין הועברו לעיריית עפולה.

**ממצאי הביקורת**



7.8. הביקורת עיינה בתיקי הקבלן בהנהלת חשבונות וברכש ומצאה שלא תויקו בהם אישורי ביטוח. הביקורת פנתה למנהלת הרכש ונמצא, כי אומנם הקבלן לא הגיש אישורי ביטוח לעירייה

7.9. ב 6/8/17 הביקורת ביקשה את מחלקת הרכש לפנות לקבלן ולבקש אישור על הביטוח. לאחר מספר ימים העביר הקבלן לעירייה נספח ביטוח חתום על ידי חברת הביטוח. תוקף הביטוח במסמך - החל מתאריך 8/8/17 - לאחר הערת הביקורת. מעיון בנספח שהועבר עולה, כי בוצעו בו מספר שינויים ביחס לנספח הביטוח המקורי שצורף לחוזה. כתוצאה מכך, העירייה הודיעה לקבלן כי היא לא מאשרת את נספח הביטוח והוא מוחזר לקבלן תיקונים. כן הודיעה העירייה לקבלן, כי עד לביצוע התיקונים בנספח, לא יועברו אליו תשלומים על חשבון החוזה. הקבלן תיקן את הנספח וכיום בידי העירייה אישור על ביטוח.

7.10. הביקורת ביקשה לפנות לקבלן, כי ימציא אישורי ביטוח לכל תקופת החוזה עד מועד הביקורת (2014-8/2017), אך אישורים כאלו לא הועברו וככל הנראה לקבלן לא היה ביטוח למשך שלוש שנות החוזה.

7.11. יצוין, כי החוזה המקורי היה לשנתיים והוא הוארך ב 2016 לשנה נוספת. כלומר, גם אם היה ביטוח לתקופה ראשונה, העירייה עדיין הייתה אמורה לבדוק קיומו של ביטוח בשלב הארכת החוזה.

7.12. כאמור בפתחה של הביקורת, הביקורת מצאה, כי העירייה אינה מנהלת גיליון מעקב אחר אישורי ביטוח תקפים לקבלנים. כן נמצא, כי בתיקי הפרויקט, הנמצאים במחלקת רכש ובמחלקת הנהלת חשבונות, אין רישום על התיק או בתחילתו איזה מסמכים תויקו בו.

7.13. מנהלת רכש מסרה לביקורת "באשר לסעיף 7.8-7.12 - אבהיר כי אימצתי את ההערות וכי כיום ומאז הקמת מחלקת הרכש, בכל התיקים קיימים גיליונות מעקב וכן תיוק פיזי של אישורי הביטוח התקפים"

## **מסקנות והמלצות**

7.14. נמצא, כי למעשה בכל תקופת החוזה לא היה בידי העירייה כל אישור על ביטוח מטעם הקבלן. חמור מכך, מהמסמכים עולה, כי לקבלן לא היה ביטוח לעבודות נשוא החוזה.

7.15. מדובר על העדר ביטוח במשך שלוש שנים בעבודות חשמל בכל העיר בהיקף כספי של כ 5 מיליון ₪ לשנה. סוג העבודות טומן בחובו סיכונים לא מבוטלים הן לעובדים באתרים (עובדי הקבלן, עובדי עירייה, מפקחים וקבלני משנה) והן לתושבי העיר.

7.16. הביקורת רואה בחומרה מצב זה של היעדר ביטוח.

7.17. הביקורת מצאה, כי אף שחוזה ההתקשרות עם הקבלן הוארך לפני כשנה, העירייה לא איתרה את העדר הביטוח ולא דאגה לעריכתו. היעדר הביטוח אותר רק עקב הביקורת.

7.18. הביקורת סבורה, כי מצב זה התאפשר בין השאר עקב אי קיומם של גיליונות מעקב מסודרים וכן העובדה שתיקי המכרז אינם מכילים רשימת מסמכים מרוכזת. להערות והמלצות הביקורת בעניין זה ראה פרק 3 לדוח.

**עובדי הקבלן**

**.8**

**כללי**

- 8.1. בסעיף 13 לחוזה עם קבלן החשמל, מפורטים מספר נושאים הקשורים לעובדיו. להלן עיקרי הוראות החוזה בעניין זה :
- 8.2. בסעיף 13 א. נקבע : " **הקבלן מתחייב להעסיק עובדים בהתאם לחוקים להוראות ובכללם גיל העובדים, אזרחותם ואישורי עבודה כדין**"

**8.3. סעיף 13 ב קובע כי " הקבלן מתחייב לדאוג לתנאי העסקה נאותים לעובדיו ולקיים את כל הוראות, החוקים והתקנים השונים בדבר זכויות העובדים ותנאי עבודתם "**

**8.4. סעיף 13 ג לחוזה קובע כי " הקבלן מתחייב לבטח עובדיו מועסקים בביטוח מתאים... וזאת לכיסוי נזק אפשרי ו/או שייגרמו ע"י הקבלן ו/או מועסקיו לעירייה... וגו' "**

**8.5. סעיף 13 ד לחוזה קובע כי " העתקי פוליסות הביטוחים בסכום שיאושר על ידי העירייה יימסרו לעירייה. בפוליסות ייקבע כי העירייה תהיה הנהנית על פי הביטוחים האלה וכן יצוין כי אין זכות חזרה כלפי העירייה".**

**8.6. סעיף 13 ה לחוזה קובע כי "עריכת הביטוחים כנדרש על פי ההסכם איננה משחררת את הקבלן מחובותיו ואחריותו על פי הסכם זה"**

**8.7. סעיף 14.3 לחוזה קובע כי 4.3 על הקבלן לשכור על חשבונו צוות וציוד כדלקמן:**

**א. "מנהל עבודה... לתאורת רחוב"**

**ב. "חשמלאי ראש קבוצה... לשביעות רצונה של חברת החשמל והמזמין"**

**ג. "כלי רכב במצב תקין .... של כל האמור במכרז זה"**

**ד. "מכונית מגדל אוטו...על פי מכרז זה"**

**8.8. סעיף 4 (ב) לחוזה קובע כי "הקבלן מתחייב להעסיק על חשבוננו הוא מנהל עבודה מומחה בחשמלאות שיאושר ע"י המנהל. ....**

**8.9. סעיף 4 (ג) קובע כי "בכל מקום בו עובדים אנשים לבצוע הסכם זה ..... הקבלן ידאג לביטוח מעבידים לכל העובדים שהוא מעסיק"**

**8.10. כחלק מחוזה העסקה של הקבלן, יש לתחזק באופן שוטף גם מוסדות חינוך וחינוך בלתי פורמלי. למקרים כאלה מתייחס "חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001". סעיף 7 לחוק זה קובע כי: "הוראות חוק זה החלות על מעסיק יחולו גם על מעסיק בפועל של בגיר באמצעות קבלן כוח אדם, ועל בגיר המועסק כאמור"**

**עיקרי הממצאים**

8.11. כאמור בפרק הנוגע לביטוח, הקבלן לא המציא כלל לעירייה אישור על ביטוח. בכלל זה, אין בידי העירייה אישור על ביטוח חבות מעבידים.

8.12. מעיון בתיק הקבלן במחלקת הרכש ובמחלקת הנהלת חשבונות, לא נמצא כל אישור שהביא הקבלן בנוגע להעסקת עובדים. המסמך היחיד המצוי בתיקים והנוגע לעובדים, הינו מסמך שנכלל במכרז (עמוד 61) ובו מצהיר הקבלן כי הוא מתחייב בין השאר לשלם לעובדיו "בשיעורים שלא יפחתו מן האמור בחוק שכר מינימום.. ולהעסיק עובדים בעלי תעודת זהות ישראלית או עובדים בעלי אישורים לעבודה בישראל כחוק"

8.13. נמצא, כי בנספחים למכרז לא כללה העירייה כל מסמך הנוגע לזהותם של מנהל העבודה ושל ראשי קבוצות עובדים ואישורים על מומחיותם ועמידתם בדרישות העירייה כאמור לעיל.

8.14. כמו כן, העירייה לא כללה במכרז דרישה לאישור רו"ח על העסקת עובדים על פי חוק, נכון למועד המכרז ולא דאגה לקבל אישור מתאים מהקבלן בכל שלוש שנות הפעילות של הקבלן במסגרת מכרז זה (יצויין, כי הקבלן ביצע עבודות בעירייה במשך שנים גם לפני המכרז האחרון)

8.15. הביקורת עיינה במספר יומני עבודה הנוגעים לפרויקטים גדולים שביצע הקבלן. יומני העבודה כוללים פירוט העובדים לפי סוג שנכחו באתר בכל יום. להלן הממצאים:

8.16. ביומן עבודה הנוגע למתחם C1, הוגשו 12 יומן שבועיים לחודשים ינואר עד יוני 2017. בכל הימים שנרשמו ביומנים צוינה נוכחות של 2 עובדי בניין מקצועיים ובין 0 ל 2 עובדי בניין בלתי מקצועיים. תחת הכותרת של "חשמלאים" ותחת הכותרת של "מנהל עבודה" אין רישום עובדים – כלומר לכאורה לא הועסקו בפרויקט כלל חשמלאים ולא נכחו מנהלי עבודה.

8.17. ביומן עבודה הנוגע לעבודות חשמל בבית עלמין, הוגשו 2 יומן שבועיים לחודשים מרץ עד אפריל 2017. בכל הימים שנרשמו ביומנים צוינה נוכחות של 2 עובדי בניין מקצועיים, של עובד בניין אחד בלתי מקצועי ושל מנהל עבודה אחד. תחת הכותרת של "חשמלאים" אין רישום עובדים – כלומר לכאורה לא הועסקו בפרויקט כלל חשמלאים

8.18. ביומן עבודה הנוגע לביצוע תאורה בביה"ס בן גוריון, הוגשו 2 יומני עבודה לחודשים מאי עד יוני 2017. בכל הימים שנרשמו ביומנים צוינה נוכחות של 4 עובדי בניין מקצועיים, של בין אפס לאחד עובדי בניין בלתי מקצועיים ושל מנהל עבודה אחד. תחת הכותרת של "חשמלאים" אין רישום עובדים – כלומר לכאורה לא הועסקו בפרויקט כלל חשמלאים.

8.19. הביקורת מצאה, כי העירייה לא כללה במכרז אישור של הקבלן על העדר עבירות מין לגבי עובדיו המועסקים במוסדות חינוך ובמוסדות לחסרי ישע. בתיקי העירייה הנוגעים לקבלן החשמל, אין כל אישור להעדר העסקה של עברייני מין במוסדות אלו. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "ההתייחסות לסוג העובדים נעשית רק במקרים שמשלמים על יום עבודה ביומית"

## מסקנות והמלצות

8.20. העירייה דרשה במכרז מספר דרישות הנוגעות לעובדי הקבלן, אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. בין השאר העירייה לא דרשה ולא קיבלה אישורים על הסמכות של העובדים, על ביטוח חבות מעבידים, ועל העדר עבירות מין של עובדים המועסקים במוסדות חינוך ובמוסדות לחסרי ישע. כמו כן, העירייה לא ביקשה ולא קיבלה אישור על העסקת עובדי הקבלן על פי חוק.

8.21. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות שנקבעו בחוזה. העירייה מעמידה את עצמה בסיכון במספר היבטים:

8.22. בתחום המקצועי של עבודות הקבלן.

8.23. במקרה של תאונה למי מעובדי הקבלן.

8.24. במקרה של עבירה ובעיקר עבירת מין המבוצעת על ידי עובד הקבלן

8.25. במקרה של אי תשלום לעובדים על פי חוק.

8.26. יתרה מכך, מיומני עבודה שהוגשו לביקורת עולה, כי לכאורה בפרויקטים שפורטו לעיל לא הועסקו כלל חשמלאים. לביקורת לא ברור, האם מדובר במילוי לא מדויק של כל יומני העבודה הנ"ל או שבאמת לא הועסקו בהם חשמלאים. המדובר כאמור בפרויקטים של ביצוע עבודות חשמל! כמו כן, על פי יומני העבודה בפרויקט גדול שבוצע על פני כשלושה חודשים, לא נכח כלל מנהל עבודה באתר.



- 8.27. הביקורת ממליצה כי העירייה תוסיף למסמכים שיש להמציא בתחילת עבודה של כל קבלן – אישור על העסקת עובדים כחוק וכן אישור על העסקת עובדים מקצועיים לפי דרישות המכרז. כך לדוגמא, אם נדרש במכרז העסקת חשמלאי מומחה למוסדות חינוך יש להעביר אישור על העסקת מומחה כזה כולל פירוט שמו וצירוף התעודות המקצועיות של העובד.
- 8.28. מומלץ כי מנהלת הרכש תהיה אחראית על קבלת מסמכים אלו ותיוקם עם תחילת תוקף החוזה והעירייה לא תשלם תשלום ראשון לקבלן ללא המצאת המסמכים הנ"ל
- 8.29. בכל שיפוץ גדול או בנייה במוסד חינוכי או במוסד לחסרי ישע, העירייה תבקש מהקבלן אישור על היעדר עבירות מין של העובדים המועסקים בפרויקט.

## דוחות עבודה ופיקוח

9.

## כללי וממצאים



- 9.1. סעיף 6 במכרז 31/2014 "עבודות חשמל ותאורת רחובות ברחבי העיר" מתייחס ליומן עבודה לפי הפירוט :
- 9.2. סעיף 6 א' "הקבלן מתחייב לנהל יומן עבודה ע"פ הדוגמה בנספח... "
- 9.3. סעיף 6 ב' "דפי יומן העבודה, שיוזמנו ע"ח הקבלן, ויאושרו ע"י המפקח .... מהוה תנאי מוקדם לביצוע התשלומים"
- 9.4. סעיף 6 ג' " ברשות הקבלן ימצא יומן עבודה..... חתום ע"י הקבלן וע"י המנהל על כל דף ודף לפחות פעם בחודש" .
- 9.5. הביקורת מצאה, כי הקבלן מנהל יומן, אך שלא ע"פ הדוגמה שהועברה בעת חתימת החוזה. לדוגמא יומן העבודה במכרז כולל סעיף בו אמור הקבלן לציין את מזג האוויר מספר הק"מ אתם נסע , מהיכן יצא ולהיכן נסע וכמה זמן ארכה הנסיעה. סעיף זה לא מתקיים.
- 9.6. יומן העבודה מפרט את האתר בו בוצעה העבודה, כמות העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, כמות חומר בו נעשה שימוש והאם נעשה שימוש בציוד מכני כבד.
- 9.7. יומן העבודה אותו מציג הקבלן ממולא באופן חלקי, ולא מציין מי מנהל העבודה במקום ו/או מהנדס למרות שפרטים אלה הם חלק מהדיווח הנדרש ביומן.
- 9.8. ביומנים נמצא, כי לעיתים רשום שאין מנהל עבודה ובכל היומנים לא נרשמה כלל נוכחות חשמלאים (ראה ממצאי הביקורת בסעיף 4.13).



9.9. נמצא, כי בחלק מהעבודות משולמים חשבוניות בלא שנמסרו לעירייה יומני עבודה. כך לדוגמא, בבית אשכול שולמו חשבוניות בסכומים גדולים, כולל חשבוניות הכוללים עבודות חריגות וזאת מבלי שהעירייה קיבלה את יומני העבודה. יומני העבודה בפרוייקט הוגשו רק עם הגשת החשבון הסופי ונמצאים אצל המפקח בבדיקה מזה מספר חודשים. למרות בקשת הביקורת מאוגוסט 2017, עד סיום הביקורת בנובמבר 2017 טרם נמסרו לה יומני הקבלן בפרוייקט זה.

9.10. יומני העבודה נמצאו חתומים ע"י המפקחים.

9.11. נמצא, כי מחלקת הנדסה עורכת בדיקת חשבוניות באופן הבא – ראשית החשבון מועבר למפקח בשטח על מנת שיאשר שהעבודות המפורטות בוצעו בפועל מבחינת מהות העבודה והכמות לחיוב. לאחר מכן, מועבר החשבון למחלקת הנדסה והנדסאית המחלקה בודקת כי העלות של כל פריט מתאימה להסכם.

9.12. חשבון הקבלן מפרט גם "כמויות בחוזה" וכן כמות בפועל, עם זאת, כפי שצויין, אין כל משמעות לעמודה של "כמות בחוזה" מכיוון שלפרוייקטים אלו לא הוגדרה כלל כמות בחוזה או בכתב כמויות כלשהו. לכן, למעשה, לא נערכת השוואה בין הכמויות שבוצעו וחוייבו לכמויות עליהן הוסכם מראש/ שתוכננו בפרוייקט.

## **מסקנות והמלצות**

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



- 9.13. העירייה דרשה במכרז מספר דרישות הנוגעות לאופן מילוי היומן, אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. בין השאר על פי היומן, בכל הפרוייקטים שנבדקו, לכאורה, לא עבדו כלל חשמלאים באתר (והמדובר כאמור בעבודות חשמל)
- 9.14. נמצא, כי העירייה לא עמדה על כך שהיומן ינוהל בנוסח שנקבע בחוזה. הביקורת סבורה, כי יש לבחון את הצורך של חלק מהוראות החוזה כגון מרחק נסיעה של הקבלן.
- 9.15. נמצא, כי העירייה לא מקבלת בזמן אמת עותק מיומן העבודה לבדיקה. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות שנקבעו בחוזה.
- 9.16. על העירייה לבחון את הדרישות שנקבעו לניהול היומן ולראות אם הן מתאימות לצרכיה. משקבעה העירייה את נוסח ניהול היומן הדרוש, עליה להקפיד על מילוי על פי נוסח זה.
- 9.17. על העירייה להקפיד, כי עותק מהיומן ימסר לה יחד עם חשבונות הקבלן ולהמנע מלשלם חשבונות ללא יומני עבודה. במיוחד יש להקפיד על כך כשמדובר בחשבונות הכוללים תשלומים חריגים. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "מתקבל כתנאי בהגשת חשבון סופי"
- 9.18. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי באופן מעשי העירייה לא מוציאה כתב כמויות לפרוייקטים של בנייה ועל כן כל ההליך של בדיקת כמות בחוזה לעומת כמות בפועל לא מתקיים ולא ניתן לבדוק האם עמדו או חרגו מהתכנון המקורי.



9.19. הביקורת ממליצה, כי בכל פרויקט בנייה, העירייה תוציא לפני תחילת הביצוע, כתב כמויות תואם לעבודה אותה יש לבצע ותקפיד על השוואה בין הכמויות בפועל לתכנון ועל בדיקת מקור החריגות במידה והיו.

**ערבויות**

**.10**

**כללי וממצאים**



- 10.1. נספח ט' למכרז, מהוה נוסח ערבות לביצוע ההסכם. בנוסח נרשם כי " ... הננו ערבים כלפיכם לשלם לכם כל סכום עד לסך של 100 אלש"ח.... תוקף ערבותינו זו, יהיה עד לתאריך שהוא 27 חודשים מיום חתימת ההסכם ועד בכלל"
- 10.2. הביקורת מצאה, כי בידי העירייה היתה ערבות ע"ס 100 אלש"ח, אשר צורפה למכרז ותוקפה פג ב 8/16. כאשר הוארך החוזה עם הקבלן בשנה קיבלה העירייה הארכת תוקף לערבות עד 23.10.17.
- 10.3. במהלך הביקורת, האריכה העירייה את החוזה עם הקבלן עד יום 31.12.17 ב 16.8.17 קיבלה ערבות עדכנית ליום 30.1.18.
- 10.4. הביקורת מצאה, כי לעירייה אין כלל ערבות בדק בקשר לחוזה החשמל. ערבות כזו לא הוגדרה כחובה בחוזה וממילא גם לא נתקבלה. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "החוזה של הקבלן אינו באחריות מחלקת הנדסה אלא בתחום אגף שפע/ תפעול"

## מסקנות והמלצות



- 10.5. המכרז הגדיר ערבות בתוקף ל 27 חודשים. מכיוון שהמכרז המקורי היה ל 24 חודשים, משמעות הדבר היא שעל ערבות הביצוע להיות למועד שהוא שלושה חודשים לאחר תום המכרז. הביקורת מציינת לטובה שהערבות הוארכה כבר בשלבי הבדיקה ונכון להיום ערבות הביצוע בתוקף.
- 10.6. עם זאת נמצא, כי העירייה דרשה במסמכי המכרז מספר דרישות בנוגע לערבות, אולם לא בדקה שהן מבוצעות בפועל.
- 10.7. ערבות הביצוע שצורפה להארכת המכרז היתה ע"ס 100 אלש"ח ותוקפה עד ליום 8/17 (תאריך סיום החוזה לפני הארכה נוספת אותה ביצעה העירייה בעקבות הביקורת). יוצא מכך, כי הערבות הנ"ל היתה ליום סיום המכרז ולא לשלושה חודשים לאחר סיומו.
- 10.8. גם ערבות הביצוע הנוכחית היא לחודש לאחר סיום החוזה, מועד שהוא לפני סיום ביצוע כל התשלומים על פי החוזה.
- 10.9. הביקורת מצאה, כי בחוזים אחרים שעורכת העירייה, היא נוהגת לדרוש ערבות של 10% מסכום העבודות. כאמור בסעיף 2.4, בחוזה הנוכחי מבוצעות עבודות בהיקף של כ 5-6 מיליון ₪ לשנה כלומר בהיקף 10-12 מיליון ₪ לתקופת החוזה המקורית וכ 18 מיליון ₪ לתקופה של שלוש שנים. ערבות בהיקף 100 אלף ₪ מהווה פחות מאחוז אחד מסכום החוזה ל 24 חודשים. כאמור ערבות זו גם לא שונתה בשלב הארכת החוזה.

10.10. נוכח הנתונים הנ"ל, הביקורת סבורה, כי הערבות הנוכחית במכרז המהווה שיעור של פחות מאחוז מהיקף העבודות המבוצעות בו, אינה מספקת ואינה מקנה לעירייה כל בטחון, כי יהיה לה מקור מספק לתיקון ליקויים ולהשלמת עבודות במקרה של התנערות הקבלן ממחויבויותיו או קריסה כלכלית של הקבלן. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי אף שהיקף העבודה גדל בצורה משמעותית וגם כאשר האריכה העירייה את החוזה, העירייה לא בדקה את התאמת הערבות לצרכיה ולא דאגה לעדכן את סכומה בהתאם.

10.11. הביקורת חוזרת על המלצתה, כי העירייה תגדיר בכל מכרז את היקפו הכספי. באם העירייה תעשה כן, היא תוכל לדאוג, כי ערבות הביצוע שנותן הקבלן, תעמוד על 10% מהעבודות (או שיעור אחר שתקבע העירייה) וכי היא מספקת לצורך הבטחת זכויותיה של העירייה בפרוייקטים.

10.12. לא זו אף זו, הביקורת מצאה, כי בחוזה לביצוע עבודות החשמל, כלל לא נקבעה חובה להמצאת ערבות בדק. ערבות כזו ניתנת בדרך כלל לאחר סיום ביצוע עבודה, על מנת להבטיח כי הקבלן יעמוד בהתחייבויותיו לבצע תיקונים ומתן אחריות לאחר מסירת העבודה. הביקורת סבורה, כי ערבות זו לא נקבעה בחוזה בין השאר בשל התפיסה הכללית של החוזה כחוזה אחזקה, בעוד בפועל כאמור, עיקר העבודות המבוצעות במסגרת החוזה (מעל 95%) הינן עבודות קבלניות של פרויקטים.

10.13. הביקורת סבורה, כי בכך העמידה עצמה העירייה בסיכון במקרה של צורך לבצע תיקונים לאחר סיום החוזה. על העירייה להקפיד כי בכל חוזה שמהותו ביצוע עבודות קבלניות, תיקבע ערבות בדק. ערבות זו מבטיחה לעירייה את ביצוע התיקונים בפרוייקטים שבוצעו בעבר. על העירייה להקפיד, כי ערבות הבדק תהיה תקפה לתקופה של לפחות 12 חודשים מתום ביצוע העבודות. כן יש להקפיד, כי סכומה של ערבות הבדק יקבע כאחוז מהיקף העבודות.

10.14. הביקורת ממליצה, לנהל רישום ומעקב אחרי תוקפן של הערבויות ולהקפיד על הארכת הערבויות ע"פ הנדרש במכרז, זאת על מנת לשמור על זכויות העירייה מול קבלנים הן בזמן החוזה והן אחריו.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**עבודות חריגות שלא נכללו בחוזה**

**.11**

**כללי וממצאים**



11.1. החוזה מגדיר באפן ברור ומדויק, כולל כתב כמויות, את העבודות שיש לבצע ע"פ החוזה, כמו גם מחירים. לגבי עבודות חריגות המבוצעות ע"י הקבלן, יש התייחסות בסעיף 17 לחוזה.

11.2. 17.11 (ב) : "סעיפים, עבודות וחומרים, שלא מצאו את ביטויים בכתב הכמויות ימדדו לפי התקנתם וביצועם ומחירם יהיה לפי מחיר יחידה."

11.3. סעיף 17.11 (ד) "חלקים וציוד במסגרת עבודות האחזקה, אשר לא מצאו ביטוי בכתב הכמויות ישלמו לפי מחיר קטלוגי של היצרן (ספק) בתוספת של 12% רווח קבלני".

11.4. הביקורת בדקה מספר פריטים שהופיעו בחשבוניות על עבודות חריגות ומצאה כי ההשוואה של מחירי הפריטים נעשתה ע"פ המחירים במחירון דקל, ממנו הופחתו 15%. יחד עם זאת, מהנתונים שהוצגו לא ברורה מהות המוצרים ועלותם, כפי שנדרש בסעיף 17.11 (ד) לחוזה. לדוגמה: פריט מספר 8.103.430, נקודת מאור, עלות מחיר שהקבלן דרש בחשבונית 243 ₪ לפריט שבמחירון דקל עלותו 283 ₪ ממחיר זה הופחתו 15%.

11.5. הביקורת מצאה מספר חשבוניות בהן בוצעו עבודות חריגות מהותיות, מעבר למופיע במכרז שפורסם, כמו גם חשבוניות עבור עבודות שלא נכללו כלל במכרז, דוגמת:



11.5.1. חשבונית מספר 770 מיום 1.4.16 ע"ס 89 אלפי ₪ עבור עבודות שבוצעו באולם כדורסל אשכול פיס. החשבונית כללה 34 אלפי ₪ עבודות רגילות ו 54 אלפי ₪ עבודות חריגות ( מהווה 61%).

11.5.2. חשבונית מספר 812 ע"ס 121 אלפי ₪ עבור עבודות שבוצעו באולם ספורט ביה"ס אלומות. החשבונית כללה 68 אלפי ₪ עבודות רגילות ו 61 אלפי ₪ עבודות חריגות ( מהווה 50%).

11.5.3. חשבונית מספר 887 מיום 27.2.2017 ע"ס 481 אלפי ₪ עבור עבודות שבוצעו בבית אשכול. החשבונית כללה 148 אלפי ₪ עבודות רגילות ו 333 אלפי ₪ עבודות חריגות ( מהווה 69%).

11.5.4. הביקורת הישבה ומצאה, כי סך חשבוניות אלה עמד על כ- 691 אלש"ח מתוכם כ- 448 אלש"ח המהווים כ 65% הוצאו על עבודות חריגות! היתרה בסך 250 אלפי ₪, מוגדרת כעבודות שוטפות.

11.6. הביקורת בדקה סה"כ 9 חשבוניות של הקבלן בסך כולל של כ 967 אלש"ח. על פי החשבונות שצורפו אל החשבוניות בוצעו 693 אלש"ח עבודות שוטפות ע"פ המוסכם במכרז וסכום של כ 685 אלש"ח חויב על עבודות חריגות, שלא מופיעות במכרז (הפער בין הסכום המצטבר של סכומי השוטף והחריג, לסכום הכללי נובע מכך, שחלק מן החשבוניות הן סכומים חלקיים על עבודות שבוצעו קודם).

11.7. הביקורת מצאה, כי חלק גדול מהסעיפים המופיעים כחריגים

מכילים עבודות בסיסיות שסביר שיכללו בכל פרויקט כגון :

11.7.1. בחשבונית מספר 0812, שיצאה עבור אולם ספורט

בבי"ס אלומות, חוייב עבור 14 נק מאור בעלות 2,225 ₪.

11.7.2. בחשבונית מספר 0910, שיצאה עבור בית אשכול,

חוייב עבור 123 נקודות טלפון סך של 29,520 ₪.

11.7.3. בחשבונית מספר 0887, חשבון חלקי שיצא עבור בית

אשכול, חוייב עבור 690 יחידות נק מאור בסכום כולל של

109,675 ש"ח.

11.8. הביקורת בחנה, את הליך בדיקת החשבונות במחלקת הנדסה.

לצורך כך, בדקה הביקורת מדגמית מספר חשבונות שהוגשו

למחלקת הנדסה ושבהן היו גם עבודות חריגות.

11.9. לאחר אישור המפקח בשטח על הכמויות המופיעות בחשבון,

מועבר החשבון למחלקת הנדסה והנדסאית המחלקה בודקת

כי העלות של כל פריט מתאימה להסכם.

11.10. לגבי חלק מהסעיפים, מדובר בעבודות חריגות שעליהן מחויב  
כאמור לפי מחירון דקל מינוס 15%. כאשר מופיעים סעיפים  
כאלו – ההנדסאית פועלת כך :

11.10.1. הקבלן רושם את מספר הפריט במחירון דקל, לידו את  
שם הפריט ואז את הכמות ומחיר כל פריט לאחר הנחה.

11.10.2. ההנדסאית לוקחת לידיה את מחירון דקל העדכני  
ומנסה לאתר בו את מספר הפריט הרשום.

11.10.3. לעיתים הקבלן שוגה ברישום מספר הפריט. כך  
לדוגמא מספר פריט 08.103.10 יכול להירשם אצלו כ  
0800.10.310. עקב כך, על ההנדסאית לאתר את הפריט  
המתאים ביצירתיות ולערוך בדיקת התאמה בין תיאורו  
המלא כפי שמופיע במחירון לתיאור המופיע אצל הקבלן.  
בחלק גדול מהמקרים התיאור אינו זהה לחלוטין, מה  
שמקשה על הליך ההתאמה.

11.10.4. לאחר שנמצא הפריט המתאים, ההנדסאית בודקת  
מה מחירו במחירון דקל, מחשבת ידנית שיעור של 85%  
(לאחר הנחה של 15%) ומשווה עם מחיר הפריט, כפי  
שחוייב בפועל על ידי הקבלן.

11.10.5. באם מחיר זה לא נכון, ההנדסאית רושמת על  
החשבון את המחיר הנכון לחיוב ועורכת חישוב של מחיר  
כל הפריטים שחוייבו על ידי הקבלן ומחשבת ידנית את  
סך ההפרש במחיר.



11.11. הביקורת בדקה מדגמית לגבי מספר פריטים שהופיעו בחשבונות שחייב הקבלן, האם הם אומנם על פי המחיר שמופיע במחירון דקל פחות 15%. עריכת הבדיקה הנ"ל הייתה סבוכה, כי כאמור קשה למצוא התאמה בין הפריטים שמופיעים במחירון לפריטים הרשומים בחשבונות הקבלן. כדי לבצע את ההתאמה, הביקורת נעזרה בהסברי ההנדסאית ובסיועה במציאת הפריטים. לגבי חלק מהפריטים, מחירם לא התאים לרשום במחירון. ההנדסאית הסבירה לביקורת כי ככל הנראה פריטים אלו חוייבו על פי מחירים שהופיעו במחירון קודם – מחירון שהיה רלוונטי בעת הגשת החשבון.

11.12. הביקורת ביקשה לבדוק חשבונות של בית אשכול ומצאה, כי חשבונות אלו אינם מכילים כל תיקון הנוגע למחיר הפריטים. לשאלת הביקורת הסבירה ההנדסאית, כי בחשבונות שהוגשו עד עתה בפרויקט היא לא בדקה מחירי פריטים חריגים. ההנדסאית הסבירה לביקורת, כי בכוונתה לבדוק את המחיר שחוייב בסעיפי החריגים רק בשלב החשבון הסופי. יצוין כי בשלב פתיחת הביקורת (תחילת אוגוסט 2017) היה בידי העירייה



11.13. חשבון סופי של הקבלן, אך זה טרם נבדק, כי היה מצוי בבדיקה של המפקח על הכמויות שחויבו ובדיקות נוספות. עד סיום הביקורת בסוף 11.17, לא בוצעה בדיקת מחיר פריטים חריגים. הביקורת מציינת, כי בפרויקט הוגשו חשבונות חלקיים על חלק מהותי מהעבודה שכבר שולמו חודשים ארוכים לפני תחילת הביקורת.

11.14. הביקורת מצאה, כי רק עובדת אחת – הנדסאית במחלקת ההנדסה, היא הבודקת את החשבונות. הדבר יוצר "צוואר בקבוק" במקרה של הצטברות מספר רק של חשבונות או במקרה של העדרות העובדת



11.15. הביקורת ניסתה להשוות בין מחירי הפריטים החריגים לבין מחירי פריטים זהים, על מנת לנסות לבדוק האם מחיר של מחירון פחות 15% הוא מחיר מיטבי למכרז בו מתבצעות עבודות בסדר גודל כה גדול. הביקורת קיבלה לידיה כתב כמויות של פרוייקט דומה של שיפוץ מבנה ציבורי, אך אף אחת מהעבודות החריגות שבוצעו בפרוייקט בית אשכול, לא היו זהות לעבודות שהוגדרו באותו כתב כמויות. מבירור שערכה הביקורת עולה, כי הסיבה לכך היא שהעירייה מגדירה את מספרי הפריטים בכתבי הכמויות באופן שמספרים אלו אינם מספרי הפריטים במחירון דקל או אחר אלא מספרים אקראיים. באופן זה, לא ניתן למעשה לערוך השוואה של מחירי פריטים אלו למחירים בשום מקום חיצוני אחר או אפילו למחירים במכרזים של העירייה עצמה. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "העירייה נוהגת מזה שנים רבות למסור עבודות לזכיינים גם כאשר חלק מסעיפי העבודה הוא חריג. בתוצאה סופית התוצאה טובה, מקצועית ויעילה"



11.16. הביקורת מציינת, כי קיבלה תלונה מקבלן אחר שמועסק על ידי העירייה, על כך שהמחירים ששולמו על סעיף החשמל בפרויקט בית אשכול הם גבוהים. הקבלן ציין את הפריטים שבוצעו וערך השוואה בין המחיר ששילמה העירייה לבין הסכום שהוא היה מחייב עבור אותם פריטים. בתגובה לשאלת הביקורת, טען מהנדס העירייה, כי הקבלן לא נקב בפריטים המתאימים, אלא באחרים זולים יותר. הביקורת לא יכולה היתה לברר את התלונה בין השאר בשל הליקויים כפי שצויינו לעיל:

- 11.16.1. עד סיום הביקורת לא נסתיימה בדיקתו של החשבון הסופי של קבלן החשמל הנוגע לעבודות בבית אשכול.
- 11.16.2. לא הוצא כלל כתב כמויות למכרז
- 11.16.3. מספרי הפריטים במכרז אינם על פי מספרי מחירון דקל או אחר ולכן לא ניתן להשוותם לשום מחירון.

### **מסקנות והמלצות**

11.17. הביקורת מצאה, כי בחלק מהפרויקטים התבצעו עבודות חריגות בסכומים מהותיים. בחלק מהחשבונות היוו הפריטים החריגים כחמישים אחוז ויותר מסך העבודות שחויבו.

11.18. הביקורת מצאה, כי הפריטים שחוייבו היו במקרים רבים כאלו שנמצאים בכל פרויקט בנייה כגון תקעי טלפון, נקודות מאור ועוד.

11.19. כפי שצוין, עובדה זו נובעת מכך שהמכרז המקורי לא יועד לעבודות חשמל בפרוייקטים של בנייה ושיפוץ ולכן לא נכללו בו עבודות אלו. לנושא ההמלצות לעריכת המרכז ולעבודות שיכללו בו ראה ההערות בפרק 6 לדוח.

11.20. הביקורת מצאה, כי הליך בדיקת מחירי המחירים בעבודות החריגות הוא הליך המתבצע על ידי שורה של הליכים ידניים, מייגעים וכפופים לטעויות. בדיקת חשבונות בהם יש סעיפים חריגים רבים, עורכת שעות ארוכות. עקב כך, ומכיוון שלעיתים החשבונות מוגשים סמוך לתשלום (ראה פרק 5 לדוח), לעיתים החשבון כלל לא נבדק מבחינת מחירים של עבודות חריגות וזאת במשך חודשים ארוכים עד הוצאת חשבון סופי.



11.21. התוצאה, בה למעשה חשבונות שחלק מהותי מהם הוא חריגים, לא נבדקים מבחינת מחיר הפריטים ומשולם על החשבון תקופה ארוכה ללא בדיקת מחיר, היא תוצאה בלתי מתקבלת על הדעת. על מנת למנוע מצב זה הביקורת ממליצה כי:

11.22. ראשית יש להכליל את רוב העבודות בחוזה ובאם יש פרוייקט בו עבודות רבות אינן מוגדרות בחוזה, יש לעשות מאמץ שלא להכלילו במסגרת החוזה הכללי אלא לצאת למכרז נפרד לביצוע העבודות הכלולות בו.

11.23. לגבי עבודות חריגות – מומלץ לקבוע כי הקבלן יגיש את הדוח על מדיה מגנטית, באופן בו מספרי הפריטים במחירון דקל יופיעו בו יחד עם מחיר החיוב. כך יהיה קל יותר לערוך את הבדיקה, לאתר את הפריטים ולערוך את חישוב ההנחה בצורה ממוחשב. ולא ידנית

11.24. כמו כן, על העירייה להקפיד לדרוש מהקבלן את החשבונות במועד על מנת שיהיה בידיה זמן מספר לבדיקתם. בכל מקרה, יש לקבוע, כי לגבי עבודות חריגות, יש להגיש את הדרישה לתשלום עבורן, לפחות 45 יום לפני התשלום בפועל. יש להימנע מלשלם חשבונות שהמחיר בהם לא נבדק ביחס להסכם.

11.25. על העירייה לשקול הכשרת עובד נוסף לבדיקות חשבוניות

11.26. הביקורת מעירה, כי העירייה בונה את כתבי הכמויות של הפרוייקטים באופן שמספרי הפריטים בהם הם אקראיים ולא ניתן להשוותם למחירים של אותה פריטים במקומות אחרים. הדבר פוגע ביכולתה של העירייה לבדוק את סבירות המחירים שקיבלה, בעיקר כאשר ברצונה להגדיל חוזה או להאריכו. הדבר גם אינו מאפשר כל ביקורת על המחירים ששולמו על ידי העירייה ופוגע ביכולתה להבטיח כי מחירים אלו אינם גבוהים ממחירי השוק.

11.27. הביקורת כאמור ניסתה להשוות את מחירי הפריטים לפרוייקטים אחרים, כולל במסגרת תלונה שקיבלה, אך לנוכח הכשלים שצויינו לעיל – הבדיקה לא היתה אפשרית

## **חוזים עם קבלני עפר וכבישים**

**חשבוניות ותשלום**

**.12**

**כללי וממצאים**



12.1. חוק מוסר תשלומים לספקים שחוקק ב 3/2017 קובע כי על רשויות המדינה ובהם רשות מקומית, לשלם לספקים את התמורה באופן הוגן. סעיף 3 (ו) לחוק קובע כי :

"מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ 45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ 80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון"

12.2. פרק 'א' בחוזה הקבלן, סעיף 58, עוסק בנושא תשלומי ביניים וקובע כי :

"אחת לחודש יגיש הקבלן למפקח חשבון שבו יפורטו : (1) ערכו של חלק המבנה שבוצע מיום התחלת ..... לרבות ערכן של עבודות שבוצעו ע"פ פקודות שינויים. (2) ערכם של החומרים המצויים מקום המבנה לשם ביצוע המבנה במועד הגשת החשבון בהתאם לסעיף 36 בתנאי החוזה"

12.3. סעיף 60 לפרק זה מתייחס לתשלומי יתר וקובע כי : " אם קיבל הקבלן תשלומים מעל המגיע לו עפ חוזה זה, יחזירם למזמין, תוך 15 יום..... אין האמור לעיל גורע מזכותו של המזמין לקזז את תשלומי היתר בתוספת הריבית..... באמצעות חילוט הערבויות שהקבלן המציא לחוזה..... "

12.4. הביקורת בחנה את החשבונות, החשבוניות והתשלומים לקבלני עבודות עפר. בסה"כ נבדקו 42 חשבוניות - 8 חשבוניות של רחמני עבודות עפר, 13 חשבוניות של מחפרון העמקים, 8 חשבוניות של חמאיסה עבדאללה, 13 חשבוניות של שלבי עבדאלעזיז. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

12.5. כל הקבלנים שנבדקו - **רחמני עבודות עפר, מחפרון העמקים, שלבי עבד אלעזיז וחמאיסה** - מגישים לעירייה קודם כל חשבון ולא חשבונית. החשבון נושא תאריך של החודש שבו בוצעו העבודות, ובדרך כלל מוגש בפועל בחודש ביצוע העבודות או מעט אחריו. אך החשבונית מוגשת רק לאחר מספר חודשים נוספים כך לדוגמא:

12.5.1. חשבון של רחמני נושא תאריך 01.03.16 נתקבל בעירייה לבדיקה בתאריך 21.3.16 והחשבונית הוגשה כחודשיים לאחר מכן.

12.5.2. חשבון של מחפרון העמקים נושא תאריך 24.1.2016 נתקבל לבדיקה בעירייה באותו יום. החשבונית הוגשה לתשלום כשלושה חודשים וחצי לאחר מכן.

12.5.3. חשבון של שלבי עבדאלעזיז נושא תאריך 29.12.16  
נתקבל באותו יום לבדיקה בעירייה. חשבונית הוגשה  
לתשלום ביום 19.3.17 .

12.5.4. חשבון של חמאיסה נושא תאריך 12.4.16 נתקבל ביום  
זה לבדיקה בעירייה, חשבונית הוגשה לתשלום ביום  
27.7.16 .

12.6. למעשה, בכל המקרים שנבדקו על ידי הביקורת - 42 חשבונות  
וחשבוניות של 4 קבלני עפר, החשבוניות לא הוגשו במועד  
המפורט בחוזה. הקבלן כלל לא נוהג להגיש את החשבונית,  
אלא לאחר סיום הליך בדיקת החשבון וזאת, רק בסמוך למועד  
התשלום (כשלושה חודשים ויותר לאחר התאריך הנקוב על  
החשבון).

12.7. על פי החוזה, יש לשלם את החשבונית תוך שוטף + 90 ממועד  
אישורה. יוצא מכך, כי את החשבוניות שהובאו בדוגמאות היה  
צריך לשלם רק ביוני, ביולי ובאוקטובר 2016 בהתאמה.

12.8. כפי שניתן לראות, תשלום החשבוניות התבצע בפועל בין  
שלושה לארבעה חודשים לפני המועד שנקבע בחוזה.

12.9. נראה, כי העירייה התייחסה לחשבונות הקבלן כחשבונית  
ושילמה על פיהם, כאשר החשבונית של הקבלן יצאה רק לאחר  
אישור החשבון .

12.10. לסעיף זה ראה התייחסות הגזבר בפרק התשלומים בחוזה  
החשמל

## מסקנות והמלצות

12.11. הביקורת מצאה, כי העירייה משלמת באופן קבוע למועד של 90 יום לאחר התאריך הנקוב על החשבונית עליה משולם. העירייה נוהגת כך, אף שהחשבוניות של הקבלן יוצאות רק מספר ימים לפני התשלום. לפני האמור בחוזה, יש לשלם את החשבוניות שוטף +90 יום ממועד אישורן. יוצא מכך, שכל החשבוניות משולמות בהקדמה של בין שלושה לארבעה חודשים מהאמור בחוזה.

12.12. עם זאת, הביקורת מצאה, כי בניגוד למצב בנוגע לחוזה החשמל, חשבונות קבלני כבישים מוגשים בסמוך לתאריך הנקוב עליהם. הדבר מאפשר הליך בדיקה מקיף עוד לפני מועד הגשת החשבונית.

12.13. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקפיד על תשלום על פי האמור בחוזה. באם העירייה רוצה לקבוע, כי יוגשו לה לבדיקה קודם חשבונות ורק לקראת ביצוע התשלום, תוצא החשבונית, ניתן לעשות כן, אך, מומלץ לעירייה לעשות כן כבר בשלב המכרז על ביצוע העבודה ולעגן הסכמה זו בחוזה עם הקבלנים.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**ביטוחים**

**.13**

**כללי וממצאים**

13.1. סעיף 19 א' לחוזה קובע כי :

13.2. "הקבלן מתחייב לערוך את הביטוחים על פי הוראות

המזמין, כמפורט במסמכי החוזה ובהתאם למסמך ג' למסמכי המכרז, אישור על קיום ביטוחים, ולהמציא למזמין את פוליסת הביטוח עם חתימת החוזה על ידו או מייד עם תחילת ביצוע המבנה"

13.3. סעיף 20 לחוזה מאפשר לעירייה לבטח את הפרויקט על כל

המשתמע בסעיפים הנ"ל ולחייב את הקבלן המבצע " אם לא יבצע הקבלן את הביטוחים אשר עליו לבצעם לפי החוזה, יהיה המזמין רשאי לבצע את הביטוחים תחתיו ולשלם את דמי הביטוח, והמזמין יהיה רשאי לנכות הוצאות דמי ביטוח אלה, מכל סכום שיגיע ממנו לקבלן, בכל עת, יהיה רשאי לגבותם מהקבלן בכל דרך אחרת" .

13.4. הביקורת בדקה 5 נספחי ביטוח של 3 קבלנים: שני נספחי

ביטוח של הקבלן שלבי (למכרז 62/2016 ומכרז 40/2015) , שני נספחי ביטוח של הקבלן רחמני (למכרז 56/2014 ומכרז 55/2014) ונספח ביטוח נוסף של הקבלן חמאיסה (למכרז 48/2016).

13.5. הביקורת מצאה, כי הביטוח של הקבלן רחמני , בחוזה מספר

56/2014 , היה בתוקף מיום 1/4/15 ועד ליום 31/3/16 , אולם מבדיקת מסמכים לצורך כתיבת דו"ח זה, נמצא כי החוזה של הקבלן גדל ב-25% והקבלן המשיך לבצע עבודות בחוזה בכל שנת 2016.

13.6. הביקורת מצאה, כי נוסח הביטוחים המצורף לחוזה שונה, בשלושה מתוך חמשת הנספחים שנבדקו היה נוסח אחד ובשניים הנוספים היה נוסח אחר.

13.7. הביקורת מצאה, כי לחוזים האמורים בוצעו הגדלות של בין 25% ל 50%. למרות זאת, העירייה לא ביקשה וממילא גם לא קיבלה, עדכון של סכום הביטוח של אותם קבלנים

13.8. הביקורת מצאה, כי בכל הפוליסות הנ"ל הוספו סעיפים המגבילים את הביטוח רק לדברים שנעשו "בתום לב". כך למשל סעיף 3(5) בפוליסה של רחמני בחוזה 55/14, או "שלא בכוונת זדון (סעיף 3) 2" לאותה פוליסה).

## מסקנות והמלצות



13.9. הביקורת מצאה, כי בכל הנוגע לביטוחים של הקבלן רחמני, חוזה 56/2014, העירייה סיכנה עצמה, כאשר החוזה הוגדל והוארך, אולם הביטוח לא שונה בהתאם.

13.10. הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה של הגדלת חוזה ו/או הארכת זמן ביצוע העבודה, יתוקן נספח הביטוח בהתאם לנתונים החדשים, כך שהעירייה תהיה מכוסה מפני תביעות אפשריות בשל עבודתו של הקבלן. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "מקובל ויבוצע"

13.11. הביקורת סבורה, כי נוסח שונה של נספחי הביטוח בחוזים השונים אינו מאפשר השוואה בין נספח אחד למשנהו והדבר פוגע ביכולתה של העירייה להגן על עצמה ועל עבודות אותן היא מבצעת. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "כל נספח ביטוח מאושר בתנאי יועץ ביטוח של העירייה"

13.12. הביקורת סבורה, כי התוספות של הקבלנים לנספח הביטוח, אשר מתנות מפורשות את הפיצוי לעירייה ב "בתום לב", פוגעות בזכותה של העירייה לתבוע את הביטוח במקרה ויעלה הצורך. הדבר נכון במיוחד, לנוכח העובדה כי לעירייה אין שליטה על "חוסר תום לב" של הקבלן או עובדיו, אך לפי הסייגים הנ"ל היא עשויה להיות הנפגעת העיקרית מכך.

13.13. הביקורת ממליצה, כי העירייה תמעיט ככל האפשר לתת מקום לחברות ביטוח לשנות את הנספח. ככל שיש שינוי בנספח, יש לפנות ליועץ הביטוח של העירייה על מנת שיתן אישורו לשינוי. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "יש להפנות למעקב מחלקת רכש כתנאי לפתיחת תיק ספק וחווה"

**ערבויות**

**.14**

**כללי וממצאים**



14.1. סעיף 5 למכרז מתייחס לערבות הצעה וקובע כי " על המציע לצרף להצעתו ערבות בנקאית לזכות העירייה בסך של 5% מגובה ההצעה "

14.2. סעיף 6 למכרז מתייחס לערבות הביצוע וקובע כי: " מבלי לגרוע מיתר התחייבויותיו, יידרש הקבלן למסור לעירייה, במעמד חתימת הסכם, וכתנאי נוסף לתחילת ביצוע העבודות, ערבות בנקאית אוטונומית וצמודת מדד, בסך של 10% מגובה ההצעה כולל מע"מ.... ערבות הביצוע תהיה לתקופה שתיקבע ע"י העירייה והיא תוארך ע"י הקבלן הזוכה מפעם לפעם, לפי דרישת העירייה "

14.3. סעיף 55 בחוזה מתייחס לתקופת בדק ותיקונים ובו נכתב " לצורך החוזה, תקופת הבדק פירושו: תקופה של 12 חודשים או תקופה אחרת שנקבעה בכל מסמך אחר. מניינה של תקופת הבדק יתחיל מיום השלמת העבודה כמצוין בתעודת ההשלמה למבנה.. " " נתהווה במבנה, תוך תקופת הבדק, נזק או פגם אשר נגרם כתוצאה מעבודה לקויה או שימוש בחומרים פגומים... חייב הקבלן לתקן כל נזק או פגם... ובלבד שהדרישה תימסר לקבלו לא יאוחר מ-3 חודשים לאחר תום תקופת הבדק ... "

14.4. הביקורת בדקה 20 ערבויות של קבלנים שהוגשו ב-13 מכרזים שונים. כל הערבויות שנבדקו, היו של קבלנים אשר זכו במכרזים וכבר עבדו עבור העירייה, כך שהביקורת התמקדה בערבות ביצוע וערבות בדק.

14.5. הביקורת מצאה, כי בכל המקרים קיימת ערבות ביצוע. להלן

פירוט הערבויות שניתנו :

14.5.1. ב-16 מתוך 20 הערבויות, ערבות הביצוע ניתנה ל-12

חודשים, מיום חתימת החוזה לדוגמא – הקבלן רון

עבודות עפר הנפיק ערבות מיום 9/11/16 ועד יום 9/11/17

ותאריך סיום העבודות נקבע ליום 15/1/18, הקבלן

חמאיסה הביא ערבות עבור עבודות עפר ליום 1/17 ועד

יום 31/12/17 כשתאריך סיום העבודות נקבע ליום 1/1/18

14.5.2. במקרה אחד, קיימת ערבות ביצוע ל-14 חודשים של

הקבלן זועבי נאסר, אשר הנפיק ערבות ביום 4/7/16 ועד

יום 1/9/17 תאריך סיום העבודות נקבע ליום 1/7/17.

14.5.3. במקרה נוסף קיימת ערבות ביצוע ל-18 חודשים של

הקבלן חמאיסה, אשר הנפיק ערבות ביום 19/4/16 עד

ליום 31/10/17 ותאריך סיום העבודות נקבע ליום

10/10/17.

14.5.4. במקרה אחד קיימת ערבות ביצוע ל-8 חודשים של

הקבלן רחמני, אשר הנפיק ערבות מיום 18/1/16 ועד

ליום 1/8/16 ותאריך סיום העבודות נקבע ליום 15/11/17

14.5.5. במקרה נוסף קיימת ערבות ביצוע ל-16 חודשים

14.6. הביקורת מצאה, כי הקבלנים הגישו את ערבות הביצוע כפי

שנדרשה בחוזה. עם זאת נמצא, כי ערבות הביצוע אינה בתוקף

בעת ביצוע התשלום האחרון עבור העבודות. כך לדוגמא :



14.6.1. מכרז מספר 32/2016 ע"ש הקבלן זועבי. תאריך סיום עבודות נקבע בחוזה ליום 1/7/17 (תשלום ל 30.9.17) וערבות הביצוע בתוקף עד ליום 1/9/17 .

14.6.2. מכרז מספר 55/2014 , הקבלן רחמני, תאריך סיום עבודות בחוזה נקבע ליום 12/4/16 (תשלום 30.7.16). ותוקף הערבות עד ליום 31/3/16 , שבועיים לפני תאריך סיום העבודות. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "מוצע לקבוע בתנאי המכרז סכום מסויים כערבות בדק שיהיה חלק מתנאי ההסכם והערבות תוגש לעירייה בתום החוזה וכתנאי לתשלום חשבונות סופיים"

14.7. נמצא, כי כל 20 ערבויות שנבדקו בחוזים אלה, אינן בתוקף במועד של שלושה חודשים לפני ביצוע התשלום האחרון. יתרה מכך, נמצא כאמור בדוח , כי לעיתים יוצאת הזמנה בזמן החוזה, אך ביצועה בפועל הינו בתקופה שלאחר סיום החוזה. במקרים כאלו בוודאי שאין תוקף לערבויות הקבלנים

14.8. הביקורת מצאה, כי כל ערבויות הביצוע הן ע"ס של 10% מגובה העבודות המוגדרות בחוזה. הערבויות המצורפות הן בהתאם לסכום הזכייה במכרז ולחוזים שנחתמו עם כל אחד מן הקבלנים, לאחר זכייתו בחוזה. אולם הביקורת מצאה, כי במקרה של הגדלת החוזה ו/או שינוי של תקופה, הקבלן לא מוסר לעירייה ערבות נוספת בשיעור 10% מהסכום בו הוגדל החוזה. כך לדוגמא:

14.8.1. במכרז מס' 40/2015 אחד הזוכים הוא הקבלן שלבי .

הזכייה המקורית היתה ע"ס 4.7 מלש"ח, ניתנה ערבות ע"ס 470 אלש"ח מיום 3.12.15 ועד ליום 1.12.16 (10% מהיקף העבודות). במהלך ביצוע העבודות גדל החוזה ב-25%, אולם לא צורפה ערבות בסכום נוסף.

14.8.2. במכרז מספר 56/2014 אחד הזוכים הוא הקבלן

רחמני. הזכייה המקורית היתה בעבודות בסך 1,408 מלש"ח וצורפה ערבות ע"ס 141 אלש"ח מיום 22/3/15 ועד ליום 31/3/16. במהלך ביצוע העבודות גדל החוזה ב-25%, אולם לא צורפה ערבות מעודכנת.

14.8.3. סה"כ נבדקו 10 חוזים של קבלני עפר ותשתיות, ב-9

מתוכם ניתן למצוא הגדלות בסכומי המכרז. הביקורת מצאה, כי באף אחד מן המקרים, לא בוצעה הגדלה בסכום הערבות, כך שתתאים ל-10% הנדרשים ע"פ המכרז.

14.9. החוזה קובע כי ערבות הבדק תהא תקפה ל-12 חודשים מסיום

ביצוע העבודות, כמצוין בתעודת ההשלמה למבנה

14.10. הביקורת, בדקה את כל המסמכים שצורפו לחוזים שנבדקו

אך לא מצאה בהם כלל ערבויות בדק.

## מסקנות והמלצות

14.11. הביקורת מצאה, כי הערבות המצורפת למכרז מהווה 10% מסכום המכרז המקורי. יחד עם זאת, בחלק גדול מהמכרזים מתקיים הליך של הגדלת מכרז, אולם לא בוצע הגדלה של ערבות הביצוע.

14.12. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקבע בנוהל, כי בכל הגדלת חוזה, יש לעדכן את הערבות באופן יחסי לסכום המעודכן של החוזה. כמו כן, יש לקבוע בנוהל, כי בכל מקרה של הארכת תוקף של חוזה, יש להקפיד כי ערבות הביצוע תוגדל בהתאם ותקופה יוארך.

14.13. מומלץ, כי ערבות הביצוע תקבע למועד המאוחר ממועד התשלום האחרון בעד העבודות בחוזה, כלומר לפחות 3 חודשים לאחר סיום החוזה.

14.14. בתיקי החוזים לא ניתן היה למצוא ערבות בדק. בכך העירייה מעמידה עצמה בפני סיכונים מיותרים, במצב בו יידרשו תיקונים כאשר חוזה העבודה יסתיים ובידה אין ערבות. הביקורת ממליצה, כי יקבע כנוהל חובת קבלת ערבות בדק של לפחות 5% מהעבודות, בכל חוזה של בנייה. יש לקבוע, כי ערבות הביצוע תוחזר לקבלן רק בתנאי שתמסר במקומה ערבות בדק.

## היקף החוזה

15.

### כללי וממצאים

**15.1.** בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, סעיף 7(ב), פטור ממכרזים, : " חוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה בעל ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה ע"פ החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת".

**15.2.** הביקורת בדקה 10 חוזים של קבלני עפר ותשתיות, בהם זכו 8 קבלנים, ואליהם צורפו 42 חשבונות

15.3. הביקורת מצאה 11 מקרים של הגדלת היקפי מכרז בשיעור של

25% ועד 50% .

15.4. הביקורת מצאה, כי בכל אחד מן החוזים זכו 2 קבלנים לפחות

בסכום זהה במכרז, אולם בהמשך, נמצא כי החוזים משתנים

ולא בהתאמה, כך לדוגמא :

15.4.1. מכרז מספר 48/2016 בו זכו 3 קבלנים כל אחד

בעבודות בסך 2,430 אלש"ח. לקבלן עבד שלבי בוצעה

הגדלה ראשונה בשיעור של 25%, ע"ס 608 אלש"ח

והגדלה שנייה בשיעור של 50%, ע"ס 608 אלש"ח. לזוכה

השני באותו מכרז, חמאיסה, לא בוצעה הגדלה של

המכרז. לקבלן השלישי, מחפרון העמקים, בוצעה

הגדלה אחת של 25%, ע"ס 608 אלש"ח.

15.4.2. מכרז מספר 3/2016 בו זכו 2 קבלנים במכרז המקורי

בסכום של 5,301 אלש"ח. לאחר מכן בוצעה הגדלה רק

לקבלן מחפרון העמקים בשיעור של 25% - 1,325

מלש"ח נוספים.

15.5. הביקורת מצאה, כי באף אחד מהמקרים המצויינים לעיל לא

ניתן היה למצוא תיעוד להליך קבלת החלטה לגבי ההגדלה ל-

25%, מלבד חוזה מצורף וחתום ע"י נציגי העירייה והקבלן.

במקרים בהם בוצעה הגדלת היקף המכרז ב- 50% לא ניתן היה

למצוא עדויות לאישור מועצת העיר.



**15.6. הביקורת לא מצאה כל הסבר לכך, כי באותו מכרז, לחלק מהקבלנים הסכום הוגדל משמעותית ולאחרים לא הוגדל סכום המכרז. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "לא התחייבנו לטבלת צדק. ישנם קבלנים שאינם מסוגלים לבצע מספר עבודות במקביל. כמו כן, ישנם קבלנים שסירבו לבצע עבודות ובמקרים אחרים התנהלותם של קבלנים לא איפשרה לעירייה למסור להם עבודות" הביקורת חוזרת על הערתה, כי שיטת המכרז מאפשרת למעשה לאדם אחד להעביר עבודות לקבלן (או לא להעביר עבודות) ללא כל דיווח, הסבר או דיון. לדוגמא, כאשר פוסלים קבלן מלזכות במכרז יש לעשות הליך שימוע, לצרף מסמכים לקבל חוות דעת משפטית ולערוך על כך דיון בוועדת המכרזים. ופה מתאפשר פשוט לא להעביר לקבלן עבודות עקב "התנהלותו" ללא כל הליך מנהלי.**

## **מסקנות והמלצות**



15.7. הביקורת סבורה, כי בשיטה בה נוקטת העירייה בהליך ההחלטה על היקף העבודות והארכת תוקף המכרז, יש משום פגיעה בעקרונות העומדים מאחורי חובת המכרזים. כוונת המחוקק הייתה, בין השאר, למנוע מצב בו אדם אחד מחליט על העברת עבודה בהיקף גדול לקבלן ללא הליך התמחרות וללא נימוקים. בשיטה בה נוקטת העירייה, ההחלטות בפועל על העברת עבודות בסדר גודל משמעותי, מתקבלות על ידי אדם אחד ללא הליך מובנה וללא קריטריונים ברורים.

15.8. הביקורת מעירה, כי כמעט בכל המכרזים ביצעה העירייה הגדלת מכרז לפחות ב 25%. הדבר מעיד על כך שההגדלה הפכה לשיטת עבודה בעירייה. הביקורת ממליצה להשקיע משאבים בתכנון היקף העבודות המתוכננות ולהימנע ככל האפשר מהגדלת מכרזים.

15.9. הביקורת מעירה, כי הן לגבי הארכת התוקף והן לגבי עבודות בפרויקטים על העירייה לקבוע סטנדרטים ולהקפיד להסדיר את ההחלטה במסמכים. בין השאר יש לקבוע:

15.9.1. מי בעלי התפקיד שיוסמכו לקבל את ההחלטה,  
15.9.2. מהם הנתונים שיש לאסוף לפני קבלת ההחלטה.  
15.9.3. במקרה של פרויקטים, יש להגדיר כי יתקבלו הצעות מחיר חלופיות. כמו כן יש להגדיר את הסכום שמעליו יש חובה לקבל החלטה בהרכב שנקבע בסעיף הראשון. יש גם לקבוע מהו הסכום שמעליו יש לצאת למכרז חדש על ביצוע הפרויקט.

15.9.4. כאשר מספר קבלנים זכו במכרז בסכומים זהים, יש לחלק את העבודה הנוספת בין כל הקבלנים בצורה שווה ככל האפשר. במידה והעירייה מחליטה על חלוקה לא שווה של העבודות הנוספות, עליה לנמק את החלטתה ולצרף אליה מסמכים מתאימים.

15.10. יש להקפיד לתעד את כל המסמכים - קבלת ההחלטות, צו התחלת העבודה, הצעות המחיר שהוגשו ועוד.

## העבודות הכלולות מכרז

.16

## כללי וממצאים

16.1. ע"פ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח 1987: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד."

16.2. הביקורת מצאה כי בחוזה שמספרו 47/2015 הוגדרו העבודות "עבודות סלילת מדרכות בעפולה עלית"

16.3. הביקורת עיינה ומצאה, כי חלק מהעבודות שבוצעו ע"י הקבלן מחפרון העמקים, לא בוצעו ע"פ מטרת החוזה וכך לדוגמא:

16.3.1. חשבונית שמספרה 0094 מיום 25/5/16, ע"ס 281 אלש"ח יצאה בגין עבודות סלילה שבוצעו ברובע יזרעאל.

16.3.2. חשבונית שמספרה 0084, מיום 21/3/16, על 395 אלש"ח. עבודות סלילה ברובע יזרעאל.

16.4. הביקורת מצאה, כי בחוזה שמספרו 56/2014 גם הוא ל "סלילת מדרכות בעפולה עלית" בוצעו עבודות שלא בהתאם להגדרת המכרז. כך לדוגמא:

16.4.1. חשבונית שמספרה 10430 מיום 05/07/16 ע"ס 175 אלש"ח העבודות בוצעו ברחוב קירשטיין הנמצא בעיר עצמה.

16.4.2. חשבונית שמספרה 10414 מיום 31/1/16 ע"ס כ 100 אלש"ח, העבודות בוצעו ברחוב טרומפלדור הנמצא גם הוא בעיר

## 16.5. במכרז 3/2016 "עבודות סלילה ופיתוח בהיקפים קטנים

**ברחבי העיר עפולה** זכו שני קבלנים - מחפרון העמקים וחמאיסה. נמצא, כי בניגוד להגדרת המכרז, בוצעו בו עבודות בסכומים גדולים, כך לדוגמא:

16.5.1. מבדיקת חשבוניות של הקבלן חמאיסה נמצא כי

חשבונית מספר 0434 הוגשה ע"ס 102 אלש"ח, חשבונית

מספר 0510 מיום 1/6/16 הוגש ע"ס 231 אלש"ח

16.5.2. מבדיקת חשבוניות של הקבלן מחפרון העמקים

נמצא, כי הקבלן ביצע עבודות בהיקף משמעותי -

לדוגמא חשבונית שמספרה 0100 מיום 26/6/16 ע"ס 203

אלש"ח, וחשבונית מספר 0107 מיום 24/7/16 ע"ס 185

אלש"ח.

## מסקנות והמלצות

- 16.6. הביקורת סבורה, כפי שהעירה בסעיף קודם, כי בשיטה בה נוקטת העירייה בהליך ההחלטה על היקף העבודות ושינוי, יש משום פגיעה בעקרונות העומדים מאחורי חובת המכרזים. כוונת המחוקק הייתה, בין השאר, למנוע מצב בו אדם אחד מחליט על העברת עבודה בהיקף גדול לקבלן ללא הליך התמחרות וללא נימוקים. מחלקת הנדסה מסרה לביקורת "בעקבות היקפי הפיתוח המואצים והמחירים הזולים, לא כדאי לצאת למכרזים חדשים. במצב כזה שני הצדדים יוצאים מרווחים, הן מבחינת מחירי עלות נמוכים והן מבחינת האפשרות לקבלנים מקומיים לגשת למכרז"
- 16.7. בביקורת נמצא, כי באופן מעשי לאחר הוצאת המכרז והזכייה בו, הקבלנים מקבלים לביצוע גם עבודות שלא נכללו במכרז, או מבחינת היקפן או מבחינת מיקומן.
- 16.8. במכרז 56/2014 מדובר במכרז ישן שהוגדל מאוחר יותר. נמצא כי ההגדלה לא שימשה כלל למטרתו של המכרז המקורי – סלילת מדרכות בעפולה עילית, אלא בכלל לעבודות שונות ברובע יזרעאל. הביקורת סבורה, כי דרך זו, בה נקטה העירייה, היא הלכה למעשה, העברת עבודות ללא מכרז.
- 16.9. הביקורת מעירה שוב, כי ההחלטות בפועל על העברת עבודות בסדר גודל משמעותי, מתקבלות על ידי אדם אחד ללא הליך מובנה וסדור וללא קריטריונים ברורים. הביקורת חוזרת על המלצותיה לבנייה הליך מסודר של הגדלת מכרזים.

16.10. הביקורת רואה בחומרה ביצוע עבודות שאינן כלולות במכרז ורואה בכך העברת עבודות ללא מכרז לקבלנים. הביקורת ממליצה לעירייה לבדוק כיצד בוצעו ההחלטות בתחום ובעיקר כיצד נתקבלה ההחלטה לגבי מכרז 56/14 כאמור. ולקבוע מנגנון שלא יאפשר חריגה כזו ממכרז בעתיד ובין השאר הקפדה על הוצאת הזמנה רק לעבודות שנכללו במכרז.

**בדיקת כמויות ופריטים**

**.17**

**כללי וממצאים**

17.1. סעיף 50 לחוזה של קבלני העפר והתשתיות "הערכת שינויים"

קובע כי :

17.1.1. סעיף 50(א) "ערכו של כל שינוי שבוצע בהתאם לפקודת

שינויים ושערכו אינו מגדיל או מקטין בלמעלה מ-25% את

סכום החוזה "

17.1.2. סעיף 50 (ב) " לצורך קביעת מחירי היחידות החסרים,

כאמור בסעיף קטן א', יובא בחשבון כל מחיר יחידה דומה

הנקוב כתב הכמויות..... ייקבע ערכו של השינוי על פי

מחירי יחידה של סעיפים מתאימים, הנקובים במחירון דקל

להיקפים גדולים המעודכן לחודש הביצוע לאחר הנחה של

15% ללא כל תוספת בגין רווח קבלן ראשי או אחרת".

17.2. הביקורת בדקה ומצאה, כי כל החשבונות שהוגשו לתשלום,

נבדקו טרם ביצוע התשלום, ע"י גורמים מקצועיים - מפקחים

והנדסאים במחלקת הנדסה,

17.3. הביקורת, כאמור, בדקה 12 חשבונות וחשבונות שהוגשו

במהלך 2016-2017 ע"י קבלני העפר והתשתיות, בוצעה

בדיקה מדגמית של מחירים וכמויות שהוגשו לתשלום ע"י

הקבלנים. להלן הממצאים:

17.3.1. בחשבונית מספר 2283 של הקבלן שלבי הופיעו 8

פריטים לתשלום בחשבון מתוכם ב- 5 פריטים הופחתה

הכמות בבדיקה.

17.3.2. בחשבונית מספר 2354 של קבלן זה הופיעו 21 פריטים  
ונמצא כי בבדיקה 4 פריטים בוטלו וב - 7 פריטים  
הופחתה הכמות.

17.3.3. דוגמאות נוספות ניתן למצוא בחשבוניות של הקבלן  
רחמני. בחשבונית מספר 10485 הופיעו 16 פריטים  
לתשלום, כאשר ב - 8 מהם הבדיקה הביאה להפחתה  
לכמות. בחשבונית 10422 הופחתה הכמות בחמישה  
מתוך 11 פריטים.

17.4. נבדק קיומן של עבודות חריגות בחשבונות

17.4.1. אצל הקבלן חמאיסה נבדקו 8 חשבונות ובאף אחת לא  
נמצאו תשלומים עבור תוספות מוצרים ועבודות חריגות.

17.4.2. אצל הקבלן רחמני נבדקו 8 חשבונות ונמצא מקרה אחד בו  
בוצעו עבודות חריגות בסך של 14,490 ₪ מתוך סך של 961,534  
₪.

17.4.3. אצל הקבלן מחפרון העמקים נבדקו 13 מקרים ונמצא, כי ב  
10 מתוכם בוצעו עבודות חריגות בסך של 198,809 ₪ מתוך סך  
כולל של 2,847,064 ₪. והקבלן שלבי עבד אלעזיז נבדק ב-13  
חשבוניות ונמצאו 3 חשבונות בהם יש עבודות חריגות בסך של  
57,259 ₪ מתוך 2,756,124 ₪.

17.5. הביקורת בדקה בחשבוניות את "כמויות החוזה" למול כמויות  
שחוייבו בפועל בחשבון והבדיקה ע"י נציג מחלקת הנדסה.  
נמצא, כי ישנם הפרשים גדולים בין הסעיף "כמויות בחוזה"  
למצב בפועל. כך, לדוגמא:

17.5.1. נמצא, כי אצל הקבלן מחפרון העמקים, בחשבון

מספר 95 מיום 25/5/16 ע"ס 534,656 ₪, ישנם 36 פריטים, מתוכם רק ב - 17 (המהווים 47% מהפריטים) מצוינת כמות בחוזה. גם ב 17 הפריטים האלו, הכמות בפועל שונתה בכל אחד מהפריטים, על מנת להתאים לכמות שנדרשה בפועל לביצוע הפרויקט. לדוגמא, פריט מספר 1.40.6.0179 הופיע בכמות חוזה 1,200 (מטר) ובפועל נדרשו 4,051 (מטר) לביצוע העבודה (פי 3.4!), פריט 3.51.2.0030 הופיע תחת כמות חוזה 400 (מטר) ובפועל נדרשו 1,000 מטר לביצוע העבודה (פי 2.5!)

17.5.2. דוגמא נוספת אצל אותו קבלן, בחשבון מספר 84 מיום

7/3/16 ע"ס 395,447 ₪, נמצאו 21 פריטים מהם רק לגבי 16 פריטים (מהווים 76%), מצוין כי יש כמות בחוזה ובכל אחד מהם נערך שינוי, על מנת להתאים לכמות החומר שנדרשה להשלמת הפרויקט. לדוגמא, פריט מספר 1.4.6.006 מופיע בכמות בחוזה 1,000 ולצורך ביצוע המשימה השתמשו ב- 760 (הפרש של 25%) או פריט שמספרו 2.41.1.0036 מופיע בכמות בחוזה 100 ולצורך ביצוע המשימה נדרשו 1800 (פי 18!).

17.5.3. במקרה נוסף, של הקבלן חמאיסה, חשבון מספר 341

מיום 25/7/16 ע"ס 121,753 ₪ נמצאו 26 פריטים בסה"כ בחשבון המוגדרים מראש עם כמות בחוזה, ובכולם בוצע שינוי. (כלומר בוצע שינוי ב 100% מהפריטים)

17.6. נמצא, כי העירייה לא מתיחסת להפרשים בין ה"כמות בחוזה"  
לכמות בפועל ולא נמצאה כל הערה או בדיקה על פריטים  
שכביכול אין להם כמות בחוזה, או על פריטים להם יש הפרשים  
משמעותיים בכמות בפועל.

### **מסקנות והמלצות**



17.7. הביקורת מצאה, כי תהליך אישור החשבון, בדיקת הכמויות והמחיר כפי שנקבע בחוזה מתבצעת בסה"כ בצורה טובה. הביקורת העירה על לוחות הזמנים לבדיקה ותשלום בפרק העוסק בתשלום חשבוניות.

17.8. הביקורת מצאה, כי בתחום של בדיקת כמויות אומנם מתבצעת בדיקה של הכמות בפועל לעומת הכמות בחשבון – אבל באופן מעשי אין כל התייחסות לסעיף "כמות בחוזה". אומנם בחשבון מצוינת "כמות בחוזה" המתייחסת לכמות פריטים, אשר, כביכול, סוכמו בהכנה של כתב הכמויות לצורך הפרוייקט, אך נראה, שאין לכמות זו כל משמעות. לעיתים רק למחצית הפריטים בכלל רשומה כמות בחוזה וגם כאשר זו רשומה, הביקורת מצאה מקרים רבים, בהם יש הפרש גדול בין הכמויות בפועל לכמות שרשומה בסעיף "כמות בחוזה".

17.9. נמצא כאמור כי העירייה לא בודקת "חריגות" מהכמות בחוזה ומתייחסת להפרשים אלו כאילו לא היו מעולם...

17.10. הביקורת סבורה, כי משמעות ממצאים אלו היא, כי באופן מעשי העירייה אינה מכינה כתב כמויות לכל פרויקט, ולמעשה מציינת כמות חוזה שאין לה כל משמעות.

17.11. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה – תכנון פרויקט כולל כתב כמויות מפורט הוא בסיס לכל ביצוע אך העירייה קודם מבצעת ואז קובעת כמויות לפי המצב בשטח ...

17.12. על העירייה לתכנן בכתב הכמויות את כל הפרוייקט מבחינת  
הנדרש להשלמתו ובכך תוכל לחסוך בעלויות, לתכנן נכון יותר  
את תקציבה ולנהל טוב יותר את חלוקת הפרוייקטים בין  
הקבלנים.

**דוחות עבודה ופיקוח**

**.18**

**כללי וממצאים**



**18.1. סעיף 2 בחוזה 56/2014 מתייחס לניהול יומן לצורך מעקב אחר ביצוע עבודות ופיקוח. בסעיף 2ב' מצוין כי " אין לראות בזכות הפיקוח שניתנה למנהל או למפקח... אלא אמצעי להבטיח כי הקבלן יקיים את החוזה בכל שלביו ובמלואו.... "**

**18.2. סעיף 2 ג' קובע כי "במקום המבנה ינוהל יומן עבודה.... ובו ירשמו הפרטים: מספרם של העובדים, הציוד המכני המועסק בביצוע המבנה, תנאי מזג האוויר השוררים במקום המבנה, העבודות שבוצעו במשך היום, כל דבר אשר לדעת הקבלן יש בו כדי לשקף את המצב העובדתי במהלך ביצוע המבנה"**

**18.3. סעיף 2 ה' " כל דף של יומן העבודה ייחתם, בתום הרישום בו, ע"י הקבלן או בא כוחו המוסמך, ולאחר מכן ע"י המפקח"**  
**18.4. הביקורת בדקה 27 יומני עבודה שנרשמו ב-7 אתרי עבודה שונים ברחבי עפולה ונוהלו ע"י הקבלנים שלבי עבד אלעזיז, חמאיסה ומחפרון העמקים.**

**18.5. יומני העבודה מפרטים את האתרים בהם בוצעה העבודה, כמות העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים, נוכחות מהנדס ומפקח במקום ביצוע העבודות והאם נעשה שימוש בציוד מכני כבד.**

**18.6. יומני העבודה אינם מצינים את תנאי מזג האוויר.**

**18.7. יומני העבודה נמצאו חתומים ע"י הקבלנים והמפקחים.**

- 18.8. נמצא, כי מחלקת הנדסה עורכת בדיקת חשבונות באופן הבא 167: ראשית, החשבון מועבר למפקח בשטח על מנת שיאשר שהעבודות המפורטות בוצעו בפועל מבחינת מהות העבודה והכמות לחיוב. לאחר מכן, מועבר החשבון למחלקת הנדסה לבדיקה כי העלות של כל פריט מתאימה להסכם.
- 18.9. כאמור, לא נערכת ממילא התאמה לסעיף "כמויות בחוזה"

### **מסקנות והמלצות**

- 18.10. העירייה דרשה במכרז מספר דרישות הנוגעות לאופן מילוי היומן, אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. נמצא, כי העירייה לא עמדה על כך שהיומן ינוהל בנוסח שנקבע.
- 18.11. על העירייה לבחון את הדרישות שנקבעו לניהול היומן ולראות אם הן מתאימות לצרכיה. משקבעה העירייה את נוסח ניהול היומן הדרוש, עליה להקפיד על מילוי על פי נוסח זה.

### **עובדי הקבלן**

**.19**

### **כללי וממצאים:**



19.1. בפרק ה' לחוזה מספר 56/2014 מפורטים מספר נושאים הקשורים לעובדים בתחום התשתיות והעפר. מדובר בסעיפים סטנדרטים החוזרים על עצמם בכל החוזים. להלן עיקרי הוראות החוזה בעניין זה:

19.2. בסעיף ה' ב נקבע: "הקבלן מתחייב למנות מטעמו מנהל עבודה כמתחייב על פי החוק, כמו כן הוא מתחייב להעביר למזמין העתק מבקשת/הודעתו על מינוי מנהל עבודה עם חותמת נתקבל של משרד העבודה בהתאם לנספח לחוזה מסמך ו-8"

19.3. סעיף ה' ג' קובע כי "הקבלן מתחייב להעסיק עובדים מקצועיים ואחרים, במספר דרוש לשם ביצוע המבנה תוך התקופה שנקבעה בחוזה..... שבא כוחו יהיה נוכח במקום ביצוע המבנה במשך כל שעות העבודה"

19.4. סעיף ה' ו' לחוזה קובע כי "הקבלן מתחייב להבטיח תנאי בטיחות ותנאים לשמירת בריאות העובדים ורווחתם ולמלא אחר ההוראות הנוגעות לבטיחות בעבודה ....."

### מסקנות והמלצות:

19.5. כמאור בפרק הנוגע לביטוח, הקבלן לא המציא כלל לעירייה

אישור על ביטוח ובכלל זה אישור על ביטוח חבות מעבידים.

19.6. מעיון בתיק הקבלן שהועבר ממחלקת הרכש וממחלקת

הנהלת חשבונות, לא נמצא כל אישור מטעמו של הקבלן בנוגע

להעסקת עובדים.

19.7. נמצא, כי בנספחים למכרז לא כללה העירייה כל מסמך הנוגע

לזהותם של מנהל העבודה ושל ראשי קבוצות עובדים ואישורים

על מומחיותם ועמידתם בדרישות העירייה כאמור לעיל.

19.8. כמו כן, העירייה לא כללה במכרז דרישה לאישור רו"ח על

העסקת עובדים על פי חוק, נכון למועד המכרז וללא דאגה

לקבל אישור מתאים מהקבלן.

19.9. הביקורת עיינה במספר יומני עבודה הנוגעים לפרויקטים

גדולים שביצעו הקבלנים. יומני העבודה כוללים פירוט העובדים

לפי סוג שנכחו באתר בכל יום. להלן הממצאים:

19.10. ביומני עבודה של הקבלן מחפרון העמקים, שהחלו ביום

6/5/16 ועד 30/9/16 הנוגע להכנות ברחוב ספיר, נמצא, כי אין

כל פירוט, מלבד תאריך וציון כי מתקיימות עבודות הכנה של

רחוב זה. יומן העבודה לא מפרט האם היו עובדים במקום,

מקצועיים ובלתי מקצועיים, האם היה מהנדס או מפקח. יחד

עם זאת, בסעיף של תיאור העבודות המבוצעות, נמצא כי בוצעו

עבודות ריצוף, פיזור חול וכיו"ב. כלומר, עובדים מסוימים עבדו

באזור העבודה, אך הדבר לא צוין ביומן העבודה.



19.11. בפרויקטים של הקבלן שליבי עבדאלעזיז נבדקו 11 יומנים : 2 יומנים מעבודות שבוצעו במגרש הספורט, 4 יומנים מעבודות שבוצעו בבית יצחק ו-5 יומני עבודה מעבודות שבוצעו בבית העלמין. נמצא כי יש שינוי מזערי במספר העובדים המקצועיים והבלתי מקצועיים באתרים השונים וכי כל היומנים מולאו ע"פ הנדרש ונחתמו.

19.12. בפרויקטים של הקבלן חמאיסה, נבדקו 3 יומנים העוסקים בעבודות שבוצעו ברחוב ביאליק. כל היומנים מציינים כי בוצעו עבודות הריסה, פירוק ופינוי היומנים חתומים ע"י המפקח אך יומן העבודה לא מפרט האם היו עובדים במקום, מקצועיים ובלתי מקצועיים, האם היה מהנדס או מפקח.

19.13. הביקורת מצאה, כי העירייה לא כללה במכרז דרישה לאישור של הקבלנים על העדר עבירות מין לגביהם ולגבי עובדיהם, המועסקים במוסדות חינוך ובמוסדות לחסרי ישע. בתיקי העירייה הנוגעים לקבלני עבודות עפר ותשתיות, אין כל אישור להעדר העסקה של עברייני מין במוסדות אלו.

## **מסקנות והמלצות**

19.14. העירייה דרשה במכרז מספר דרישות הנוגעות לעובדי הקבלן, אך לא דאגה לפקח על ביצוען בפועל. בין השאר העירייה לא דרשה ולא קיבלה אישורים על הסמכות של העובדים, על ביטוח חבות מעבידים, ועל העדר עבירות מין של עובדים המועסקים במוסדות חינוך ובמוסדות לחסרי ישע. כמו כן, העירייה לא ביקשה ולא קיבלה אישור על העסקת עובדי הקבלן על פי חוק.

19.15. למעשה במצב זה, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות שנקבעו בחוזה. בכך העירייה מעמידה את עצמה בסיכון במספר היבטים:

- 19.15.1. בתחום המקצועי של עבודות הקבלנים,
  - 19.15.2. במקרה של תאונה למי מעובדי הקבלנים.
  - 19.15.3. במקרה של עבירה ובעיקר עבירת מין המבוצעת על ידי אחד מעובד הקבלנים
  - 19.15.4. במקרה של אי תשלום לעובדים על פי חוק.
- 19.16. יתרה מכך, מיומני עבודה שהוגשו לביקורת עולה, כי לכאורה בפרויקטים שפורטו לעיל בחלק ניכר מבצעות עבודות פירוק, הריסה ופינוי ע"י עובדים של הקבלן והקבלן, אך יומני העבודה לא מציינים את העובדים שנכחו במקום ואת מנהלי העבודה.
- 19.17. במצב זה, העירייה כלל לא יכולה לדעת כמה עובדים הועסקו והאם הועסקו עובדים מקצועיים, מנהלי עבודה ומפקחים כפי שמחויב בהסכם.

19.18. על העירייה להקפיד, כי הקבלן ימלא את היומנים כולל כמות עובדים ובעיקר מנהלים ומפקחים וכן עובדים מקצועיים אחרים.

19.19. הביקורת ממליצה, כי העירייה תוסיף למסמכים שיש להמציא בתחילת עבודה של כל קבלן – אישור על העסקת עובדים כחוק וכן אישור על העסקת עובדים מקצועיים לפי דרישות המכרז.

19.20. הביקורת ממליצה, שמנהלת הרכש תהיה אחראית על קבלת מסמכים אלו ותיוקם עם תחילת תוקף החוזה והעירייה לא תשלם תשלום ראשון לקבלן ללא המצאת המסמכים המלאים כפי שנקבעו במכרז ובחוזה.

19.21. בכל שיפוץ גדול או בנייה במוסד חינוכי או במוסד לחסרי ישע, העירייה תבקש מהקבלן אישור על היעדר עבירות מין של העובדים המועסקים בפרויקט.



יום שני 12 פברואר 2018

## הנדון : דוח ביקורת חוזים – התייחסות לתגובת מחלקת הנדסה

1. ביום 11/2/18 נתקבלה אצלי תגובת מחלקת הנדסה לדוח ביקורת בנושא חוזים. להלן עיקרי התגובה והתייחסותי לתגובה
2. לגבי סעיף 3.3 לדוח העוסק בניהול תיק חוזה מסרה מחלקת הנדסה כי "קיים בכל תיק טופס תכולת תיק המרכז ערבויות, צו התחלת עבודה, ביטוח וועדת מכרזים". לגבי סעיף 3.8 לדוח רשום "קיים טופס תכולת תיק" הביקורת עיינה בתיקים (חלקם במחלקת הנדסה ושאר התיקים במחלקת רכש ובמחלקת הנהלת חשבונות), אך לא מצאה טופס כנ"ל. ככל שיש טופס תכולת תיק - אבקש לצרפו בהקדם לכל החוזים שנבדקו (חשמל ועבודות עפר)
3. סעיף 3.5 ו 3.9 רשום "קיימים סטנדרטיים לגבי מסמכים אשר צריכים להיות בחוזה" אלא שהממצאים בפועל מעלים, כי לא נקבעו סטנדרטיים כאלו, ואם נקבעו הם לא מקוימים בפועל – לדוגמא אין ערבות מתאימה בחוזה חשמל, לא הוגדלו ערבויות במקרים של הגדלת העבודות בקבלני עבודות עפר ועוד.
4. סעיף 3.10.1 רשום כי "קיימת ערבות בדק בגובה 10%" אלא שהממצאים בפועל מעלים, כי אין ערבות בשיעור 10%. ראה גם האמור בפרק ערבויות.



5. בסעיף 3.10.4 הממליץ על קבלת אישור רו"ח על העסקת עובדים כחוק ועל קבלת אישור על העדר עבירות מין, העירה מחלקת הנדסה "בתנאי שיעביר חלק ממסמכי החוזה לבדיקת היועץ המשפטי, ובכל מקרה יש להכליל הוראות אלו בחוברת המכרז והחוזה"
6. לסעיף 4.6, בו התייחסה הביקורת להזמנות פתוחות לביצוע עבודות חשמל, השיבה מחלקת הנדסה לגבי 2016 "ההזמנות נסגרו לפי ביצוע בפועל ויתרת התקציב חוזרת לתב"ר" ולגבי 2017 "הפרויקטים הנ"ל טרם הסתיימו ונמצאים בשלבי ביצוע, לכן ההזמנות לא נוצלו במלואן". כמו כן ישנה התייחסות לאותו נושא בסעיף 4.14 "נושא ההזמנות מבוצע ומתואם מול גזבר העירייה" הביקורת מעירה, כי ביקורת נעשתה בסוף 2017 ועד אז לא נסגרו הזמנות לשנים 2015-2016 ועל כך ההערה.
7. לסעיף 4.7, המתייחס לעבודות מסגרת, נכתב על ידי ההנדסה "הזמנת מסגרת נעשית במקרים חריגים בלבד" ובסעיף 4.13 רשום כי "הזמנת מסגרת נעשית במקרים חריגים בלבד ובאישור מהנדס העיר" כפי שהביקורת ציינה, בפועל בוצעו הזמנות מסגרת במספר פרויקטים גדולים במסגרת החוזה.
8. אגף הנדסה התייחס לסעיפים 5.10 ו 5.11 וכן 12.10 ו 12.12 לעניין אישור ותשלום חשבונות. נושא זה נידון יחד עם הגזבר ובוצע שינוי ניסוח. עיקרי הערות הביקורת בתחום זה הן – שיש להקפיד על העברת החשבון לעירייה עצמה במועד כדי לאפשר בדיקה וכי כאשר



- משנים את ההוראות הנוגעות לתשלום, יש להכליל השינוי כבר השלב המכרז. הערות אלו מקובלות גם על הגזבר.
9. לגבי סעיף 5.14 העוסק במקרים של תשלום "על חשבון" השיב המהנדס **"אנו נוהגים לאשר תשלום ע"ח בחשבון חלקי 1 בלבד"**. אלא, שהביקורת מצאה, כי בפרויקט בית אשכול שולם על חשבון עבודות חריגות ללא בדיקה, גם בחשבונות 2-4 בפרויקט.
10. לסעיף 7.10 לדוח, העוסק באי קיום ביטוח, נרשם **"החוזה אינו בתחום טיפול אגף ההנדסה אלא בידי אגף שפע / תפעול"**. הערה דומה מופיעה בסעיף 10.4 לדוח. בהקשר זה, חוזרת הביקורת על המלצתה כי בחוזה כמו חשמל, בו רוב העבודות מבוצעות בפועל על ידי מחלקת הנדסה, המכרז והחוזה צריכים להיות באחריות מחלקת הנדסה.
11. לסעיף 8.19, המתייחס לצורך באישור על העדר עבירות מין לעובדים המועסקים במוסדות חינוך, הגיבה מחלקת הנדסה **"ההתייחסות לסוג העובדים נעשית רק במקרים שמשלמים על יום עבודה ביומית"**
12. לסעיף 9.17 בו העירה הביקורת על כך שהקבלן לא מגיש יומן עבודה כתנאי לתשלום חשבונות (בעיקר חשבונות חריגים), הגיבה מחלקת הנדסה **"מתקבל כתנאי לחשבון סופי"**. הביקורת חוזרת על הערתה, כי יש להקפיד על קבלת העתק מיומן העבודה, באופן שוטף גם לצורך אישור חשבונות חלקיים, בעיקר באם הם כוללים עבודות חריגות.



13. לסעיף 11.14 המתייחס לבדיקת חשבונות חריגים ובו הערה על כך שבכל חוזה ניתנים לפריטים במכרז מספרים שאינם תואמים למספרים במחירון או למחירים בעבודות אחרות. השיבה המחלקה " העירייה נוהגת מזה שנים רבות למסור עבודה לזכיינים, גם כאשר חלק מסעיפי העבודה הוא חריג. בתוצאה סופית התוצאה טובה, מקצועית, ויעילה" תשובה זו אינה נותנת מענה להערת הביקורת, על הקושי בבדיקה ובהשוואת עבודות חריגות ואחרות.

14. לסעיף 11.15, הנוגע לכך שהביקורת לא יכולה היתה לבדוק תלונת קבלן חשמל אחר בשל העובדה שאין לפריטים בכתב הכמויות מספר סידורי התואם מחירון כלשהו ומאפשר השוואה, ענתה המחלקה, כי (צורפה) " טבלת השוואה מתוקנת המתבססת על סעיפי חוזה קבלן החשמל אל מול סעיפי המאגר האחיד אשר על פיו מועסק "הקבלן האחר" כולל הסברים." לתגובה צורפה טבלת השוואה בין מחירים של שורה של פריטים ששולמו לקבלן החשמל לבין מחירי אותם פריטים (לטענת ההנדסה) ומחירם אצל הקבלן האחר. כאמור, בשל העובדה כי כתב הכמויות לא מציין מק"טים של פריטים, לא ניתן לערוך השוואה אמיתית בין מחירי הפריטים בטבלה הנ"ל לבין מק"טים זהים במכרזים אחרים של העירייה. הביקורת גם אינה יכולה לבדוק, האם ההשוואה כוללת פריטים זהים או שונים. כן יצוין, כי הטבלה כוללת רק חלק מהפריטים שנמצאים במחירון ולכן לא בטוח שהצגתה נותנת אפשרות להשוואה מלאה לגבי המחירים .



15. לסעיף 13.11 הנוגע לכך שחברות הביטוח הגישו נספחי ביטוח עם שינויים", הגיבה מחלקת הנדסה כי " **כל נספח ביטוח מאושר בתנאי יועץ ביטוח של העירייה**" בהמשך לסעיף 13.13 בו ממליצה הביקורת לערוך כמה שפחות שינויים בנספח הביטוח וככל שיש שינוי לפנות ליועץ הביטוח הגיבה המחלקה " **יש להפנות למעקב מחלקת רכש כתנאי לפתיחת ספק וחוזה**"
16. לסעיף 14.6 , העוסק בכך שתוקף הערבויות מסתיים עם תום העבודות ואין ערבות בדק, נרשם בתגובה " **מוצע כתנאי בתנאי החוזה לקבוע סכום מסוים כערבות בדק שיהיה חלק מתנאי ההסכם והערבות תוגש לעירייה בתום החוזה וכתנאי לתשלום חשבונות סופיים**". המלצה ברוח זו הומלצה גם על ידי הביקורת וההצעה מקובלת עליה
17. לסעיף 15.6 , העוסק בכך שבאותו מכרז לחלק מהקבלנים הוגדל החוזה ולאחרים לא, השיבה המחלקה, כי " **לא התחייבנו לטבלת צדק. ישנם מספר קבלנים שאינם מסוגלים לבצע מספר עבודות במקביל, כמו כן, ישנם קבלנים שסירבו לבצע עבודות ובמקרים אחרים התנהלותם של קבלנים לא אפשרה לעירייה למסור להם עבודות**" הביקורת חוזרת על הערתה, כי שיטת המכרז מאפשרת למעשה לאדם אחד להעביר עבודות לקבלן (או לא להעביר עבודות) ללא כל דיווח, הסבר או דיון. לדוגמא, כאשר פוסלים קבלן מלזכות במכרז יש לעשות הליך שימוע, לצרף מסמכים לקבל חוות דעת משפטית ולערוך על כך דיון בוועדת המכרזים. ופה מתאפשר פשוט לא להעביר לקבלן עבודות עקב "התנהלותו" ללא כל הליך מנהלי.



18. לסעיף 16.6, העוסק שוב בכך שהשיטה בה נוקטת העירייה מאפשרת לאדם אחד להחליט על העברת פרויקטים בהיקפים משמעותיים ללא הליך מכרזי השיבה המחלקה כי "בעקבות היקפי הפיתוח המואצים והמחירים הזולים לא כדאי לצאת למכרזים חדשים. במצב זה שני הצדדים יוצאים מרווחים, הן מבחינת מחירי עלות נמוכים והן מבחינת מתן האפשרות לקבלנים מקומיים לגשת למכרז" הביקורת מעירה, כי גם אם לדעתה הדבר אינו טוב לה או נוח לה, העירייה מחויבת לצאת למכרזים על עבודות אלו. הביקורת חוזרת על המלצותיה בפרק זה ובפרקים אחרים - להגדיר אלו עבודות נכללות במכרז, מה היקף המכרז וכדומה, וזאת, על מנת שהמכרז יהיה מלא והוגן כלפי כל המציעים והזוכים

## **התקשרות עם קבלני גינון – תמצית הדוח**

לצורך ביצוע תפקידיה, העירייה משתמשת בשירותיהם של קבלנים ונותני שירותים ומסדירה רכש זה באמצעות חוזים. הביקורת בדקב בדוח את אופן ביצוע ההסכמים עם מספר ספקים הנותנים שירותים לעירייה בתחומי חשמל ועבודות עפר. בדוח זה בדקה הביקורת את התקשרויות העירייה לביצוע עבודות גינון ציבורי בתחומה

1. המכרז ושיטת ההתקשרות

- 1.1. שיטת ההתקשרות בה בחרה העירייה, היא כזו, שבה לא נקבע סכום קבוע חודשי, אלא החיוב מתבסס על חישוב מפורט של כל העבודות שבוצעו וכל החומרים שבהם נעשה שימוש באותו חודש (צמחים, צנרת וכו')
- 1.2. לביקורת הוסבר, כי למעשה לכל האחזקה השוטפת המחיר הוא מחיר קבוע לדונם או מחיר קבוע למתחם. שאר המחירון משמש לביצוע עבודות לא שוטפות כגון שתילת צמחים או דשא, הקמת מתחמי גינון חדשים וכו'.
- 1.3. לביקורת אין הערות לשיטת המכרז בה נקטה העירייה

## 2. הסבת חוזה העבודה לחברה אחרת



- 2.1. נמצא, כי העירייה אפשרה לאחד מהקבלנים, לבצע "החלפה" של הזוכה במכרז בחברה אחרת, שלה בעלים אחר וזאת בלא שנעשו כל ההליכים לוודא כי הדבר תואם את החוזה, המכרז ואת טובת העירייה.
- 2.2. שני הקבלנים שזכו במכרז המקורי, הביאו אישורים על ניסיון מקצועי מספק. העירייה אף פסלה את אחד המציעים האחרים בגלל ניסיון של 19-22 חודש במקום שנתיים. במקומם קיבלה העירייה, באמצע תקופת החוזה, חברה שכלל לא הציגה את הניסיון המקצועי הנדרש בחוזה, וספק אם היה לה ניסיון כזה. החברה החדשה לא הציגה לעירייה את כל המסמכים האחרים שנדרשו בתנאי המכרז ובהם - אישור על העסקת עובדים כחוק, העסקת עובדים מקצועיים על פי הנדרש בחוזה ועוד.
- 2.3. זאת ועוד, חברת הגנן, כאמור נתבעה על ידי אותו אדם שאותו הציגה כבעל הרישיון מטעמה לגיזום עצים. אותו מומחה גיזום הפסיק לבצע עבודות עבור הקבלן ולמעשה האישור בדבר עובד מומחה לגיזום אותו הציגה החברה לא היה תקף לפחות מ 9/16.
- 2.4. חברת הגנן הביאה לעירייה הודעה על עיקול. על פי החוזה, הודעה זו אם אינה מוסרת תוך 20 יום, מהווה הפרה יסודית של החוזה. גם הודעה של חברה (אם הייתה כזו) היא נמצאת בקשיים / הליכי פשיטת רגל ולכן מבקשת החלפה בחברה אחרת, היא הפרה יסודית של ההסכם.



2.5. הביקורת מעירה כי באם העירייה מגיעה למסקנה, כי הקבלן

אינו יכול לבצע את העבודה בשל פשיטת רגל, על העירייה

לעשות שימוש בערבות בסך 300 אלף ₪ המצויה בידה

ושמטרתה הינה שבמצבים כגון אלו העירייה לא תינזק.

2.6. הידיעה על התביעה שהוגשה כנגד החברה ועל העיקול

מרשויות המס, מעלה את החשש, כי מטרת ההחלפה הינה

התחמקות מחובות של החברה כלפי צדדים שלישיים. שיתוף

הפעולה של העירייה בהחלפת החברה במקרה של התחמקות

מחובות, מעמיד את העירייה באור שלילי וחושף אותה

לסיכונים משפטיים.

- 2.7. במקרה בו נקלעת העירייה למצב של חשש לפירוק אצל קבלן, עליה לשקול כהעדפה ראשונה, העסקת הזוכה השני באותו מכרז, גם בעבודות של החברה שנקלעה לקשיים.
- 2.8. אם נקלעה העירייה למצב בו אין לה ברירה אלא לבצע החלפת זוכה ללא מכרז חדש, עליה לקבל את כל המסמכים המעידים על עמידתו בתנאי המכרז. מעבר לכך, עליה לטפל באופן מיידי בהוצאת מכרז חדש. אין לאפשר לקבלן שנבחר ללא מכרז, לבצע עבודות במשך מעל לשנה בטיעון של "אין ברירה".
- 2.9. בכל מקרה בו קבלן מקבל עיקולים/ עומד בפני פירוק, על העירייה לשקול לחלט מידית את הערבות שנתן לצורך המכרז.
- 2.10. הביקורת המליצה לעירייה לקבל חוות דעת משפטית כתובה לאחר הצגת התמונה בכללותה בפני היועץ המשפטי. היועץ המשפטי של העירייה נתן את חוות דעתו הכתובה ובה הוא מאמץ את עיקרי מסקנות והמלצות הביקורת.

### הגשת השבוניות ותשלום

3.



- 3.1.** הביקורת חוזרת על המלצתה בדוח בנושא חוזי חשמל ועבודות עפר, שנראה כי מיושמת על ידי העירייה, להקפיד על קבלת החשבונית עם חותמת נתקבל בעירייה ולשלם לקבלנים על פי מועד החותמת הנ"ל ולא על פי חודש העבודה
- 3.2.** במקרה אחד, החשבונית שולמה לאחר 60 יום מתום החודש בו יצאה – המשמעות היא כי העירייה שילמה 15 יום לאחר המועד הקבוע בחוק מוסר תשלומים.
- 3.3.** נמצאו מקרים בהם החשבונית שולמה בסמוך למועד קבלתה בעירייה. הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העירייה לערוך בדיקה אמיתית ומלאה על החשבון.
- 3.4.** הביקורת ממליצה, כי במכרזים החדשים שהעירייה מפרסמת, היא תקבע מועדי תשלום על פי האמור בחוק החדש.
- 3.5.** הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה, לעירייה תהיה תקופה של חודש לכל הפחות לאישור החשבון/ חשבונית, וזאת לאחר אישור כמויות על ידי הפיקוח. תקופת זמן זו תאפשר לעירייה זמן מספק לבדוק את החשבונות המוגשים לה.

#### **בדיקת חשבוניות**

**.4**



- 4.1. חלק מהחשבונות מוגשים ידנית ללא ציון מספר סידורי של הפריט עבורו חויב, דבר המקשה מאוד על איתור הפריט המתאים במחירון (שבו 48 עמודים עמוסים...). לקראת סיום הביקורת הביקורת יצאה הנחיה החדשה, לקבל מהקבלנים רק חשבוניות עם מספר סידורי של הפריטים. הביקורת מברכת על ההנחיה החדשה תעקוב אחר יישומה.
- 4.2. עקב העומס והקושי לאתר כל פריט, לעיתים העירייה משלמת עבור פריטים מסוימים יותר מהרשום במחירון עבורם. נמצאו הפרשים של מאות ואלפי שקלים בחשבונות המדגמיים שנבדקו. לאורך תקופת החוזה הנזק לעירייה עשוי להסתכם בכסף רב.
- 4.3. לפני החתימה על החשבונית, יש לעבור על הפריטים אחד אחד ולבדוק כי אומנם המחיר המחויב זהה למחיר במחירון. הביקורת ממליצה לעירייה לבנות קובץ אקסל ובו מחירי כל הפריטים במחירון ולקבל קבצים זהים, דבר שיאפשר לעירייה לאתר את הפריטים ואת מחירם באופן ממוחשב ויקל עליה לוודא, כי אינה משלמת מחיר גבוה מהמחיר הרשום במחירון.

## תוקף החוזה והיקפו

5.

5.1. העירייה הגדירה את תקופת החוזה לשנתיים מיום 1/2/2016

עד 31/1/18.

5.2. הביקורת מצאה, כי כמחצית מהעבודות המבוצעות אינן עבודות

שוטפות של אחזקת גינון אלא פרויקטים של הקמה או שיפוץ של גנים ציבוריים. הביקורת מעירה, כי לגבי עבודות בפרויקטים, משמעות הדבר היא, כי אדם אחד הוא המחליט על העברת העבודה לקבלן. על מנת לצמצם את היקף העבודות שאדם אחד מחליט עליהן, מומלץ לעירייה לקבוע כי בפרויקט מעל סכום מסויים (לדוגמא 200 אלף ₪) יש להוציאו להליך הצעות מחיר/מכרז נפרד.

5.3. כמו כן, על העירייה לשקול הגדרת סכום כולל לחוזה, כפי

שנעשה במכרז בנושא עבודות עפר וכבישים

**ביטוחים**

**6.**

6.1. החוזה המקורי היה לשנתיים והחל ביום 1/2/2016 ועד ליום

31/1/2018

6.2. נמצא, כי שני הקבלנים צירפו ביטוח בתוקף רק לשנה

הראשונה. העירייה ולא פעלה להארכת הביטוח לשנה נוספת -

עד תום המכרז.

6.3. כתוצאה מכך, בשנה השנייה לתקופת החוזה לא היה בידי

העירייה כל אישור על ביטוח מטעם הקבלנים .

6.4. הביקורת רואה בחומרה מצב זה של היעדר ביטוח, מצב בו

העירייה חושפת עצמה למצבים של תביעות

6.5. הביקורת סבורה, כי מצב זה התאפשר בין השאר עקב אי קיומם

של גיליונות מעקב מסודרים וכן העובדה שתיקי המכרז אינם

מכילים רשימת מסמכים מרוכזת.

6.6. הביקורת ממליצה לעירייה, לנהל רשימת מסמכים מרוכזת לכל

החוזים שלה במחלקת הרכש. ברשימה יצוין תוקפו של כל

חוזה, ותוקפם של הביטוחים והערבויות הקשורים אליו.

6.7. בנוסף, הביקורת ממליצה, כי בתחילתו של כל תיק חוזה,

תתויק רשימת מעקב ובה יפורטו כל המסמכים האמורים להיות

מתויקים בתיק. לפני תחילת ביצוע תשלומים בתיק, תבדוק

מחלקת הרכש/ גזברות, כי כל המסמכים אומנם מתויקים בתיק

ותקפים.

## ערבויות

.7

- 7.1. העירייה קיבלה מהקבלנים הזוכים ערבות בתוקף לתקופת החוזה ואף 2-3 חודשים אחרי סיום העבודות. עם זאת, פרטי הערבות של חברת דשאים אינם מדויקים ולביקורת לא ברור, האם היא תקפה משפטית.
- 7.2. הביקורת סבורה, כי בכך העמידה עצמה העירייה בסיכון במקרה של צורך לממש את הערבות של חברת הגנן עבור עבודות שאינן בביצועה.
- 7.3. במקרה של הסבת זכויות, הביקורת ממליצה לעירייה לבדוק משפטית את נוסח הערבות הדרוש על מנת לוודא שהיא תקפה במקרה הצורך

## פיקוח

.8



- 8.1. הביקורת מצאה , כי לעירייה מערכת מסודרת של פיקוח על קבלני הגינון. הביקורת משבחת את אגף התפעול על הפיקוח הצמוד ושיטת המדידה שפותחה על ידו.
- 8.2. החסרון של שיטת המדידה הינו הצורך השוטף בהקלדה ידנית של מספר רב של פריטים לקובץ האקסל. שיטה זו גוזלת זמן רב ועשויה להביא לטעויות. הביקורת ממליצה לאגף התפעול לשקול שימוש במסופים ידניים למתן הציונים על ידי המפקחים.
- 8.3. לעיתים בעיות ניקיון חוזרות על עצמן בגינות מסוימות. יש לשקול במקרים אלו , קיזוז משמעותי מהציון בשל ניקיון לקוי ותלונות חוזרות.

## טיפול בתלונות

9.

9.1. ככלל נמצא, הטיפול בתלונות מתבצע בצורה טובה על ידי מספר מפקחי גינון ומנהל מחלקה.

9.2. מהביקורת עולה, כי ככלל תלונות התושבים בתחום הגינון מטופלות בצורה שוטפת ולא נמצאו תלונות שלא טופלו תקופה ארוכה. עם זאת, כאמור נמצאו מספר גנים בהם תלונות על ליכלוך והזנחה חזרו על עצמן מספר פעמים לאורך מספר חודשים.

9.3. הביקורת ממליצה לעירייה, לשים דגש מיוחד בפיקוח על גינות בהן יש תלונות רבות על ליכלוך ובעיקר בחודשים המועדים לכך – חודשי הקיץ שבהם יש שימוש רב יותר בגינות ציבוריות. הביקורת ממליצה, כי אחת לחודש יקבל כל מפקח גינון דוח על התלונות ויערוך ניתוח של תלונות חוזרות בדומה לזה שנערך על ידי הביקורת. בהתאם, מפקח הגינון ישים דגש על גינות בהן יש תלונות חוזרות על ליכלוך והזנחה.

## עבודות שלא נכללות באחזקה שוטפת

10.

- 10.1. הביקורת מצאה, כי כל הקבלנים ביצעו פרויקטים בסכומים מהותיים שהיוו בין 33% ל 57% מסך העבודות שחויבו.
- 10.2. עם זאת, מהחשבונות שנבדקו נמצא, כי הפרוייקטים כוללים ברובם עבודות שהוגדרו במחירון המכרז (ולא עבודות חריגות על פי מחירון דקל) .
- 10.3. הביקורת ממליצה לעירייה לשקול, במקרה של פרויקטים גדולים, להכין כתב כמויות לפרוייקט על מנת להעריך את עלותו לפני תחילת ביצוע. ולאפשר שיקול של חיסכון לעומת תועלת (למשל על ידי החלפת פריט מסויים בפריט דומה)



# חוזים והתקשרויות – התקשרות עם קבלני גינון הדוח המלא

כללי

1.

כללי

- 1.1. כחלק מתפקידה של העירייה בהענקת שירותים שוטפים לתושביה, היא מבצעת שירותי גינון בשטחים ציבוריים פתוחים. לצורך ביצוע פעולה זו, מתקשרת העירייה עם קבלני גינון.
- 1.2. להתקשרויות העירייה חשיבות גדולה הן בתחום הכספי – ההוצאה הכספית המשמעותית, הן בתחום השירות לתושב ואיכותו והן בתחום המשפטי של אופן ההתקשרות והפיקוח עליה. לנוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר והחשיבות לעירייה, החליטה הביקורת לבדוק נושא התקשרויות עם קבלני גינון.

-

אופן הביקורת והיקפה

2.



## **הנושאים שנבדקו**

- 2.1. מכרז עבודות גינון ומהות העבודות שנכללו בו
- 2.2. היקף העבודות ותקופת החוזה
- 2.3. הגשת חשבוניות, בדיקה ותשלום.
- 2.4. פיקוח על העבודות
- 2.5. טיפול בתלונות
- 2.6. ביטוחים
- 2.7. ערבויות

## **אופן הביקורת אמצעי הביקורת שננקטו**

### **פגישות עם ממלאי תפקידים בעירייה**

- 2.8. גזברות העירייה – גזבר ומנהלות חשבונות
- 2.9. מינהל תפעול - סמנכ"ל תפעול, חשבת האגף, אחראי גינון
- 2.10. מוקד עירוני
- 2.11. רכש – אחראית רכש



## **בדיקת מסמכים הנוגעים להתקשרות**

- 2.12. כרטסות הנהלת חשבונות של קבלני גינון לשנים 2016-2017
- 2.13. מסמכים הנוגעים למכרז גינון
- 2.14. חוזי ההתקשרות של הקבלנים האמורים עם העירייה
- 2.15. מסמכים במחלקת רכש והנהלת חשבונות הנוגעים לביטוחים,  
ערבויות וכו'
- 2.16. חשבונות הקבלנים, חשבוניות והזמנות.
- 2.17. מסמכים נוספים הנוגעים לפיקוח העיריה על העבודות  
ולמעקב אחר התקציב.

### המכרז ושיטת ההתקשרות

3.

#### כללי וממצאים

3.1. ביולי 2015 הוציאה העירייה מכרז פומבי מספר 9/15 "לביצוע

עבודות פיתוח ואחזקה שוטפת של שטחי גינון ציבוריים

בתחומי העיר עפולה"

3.2. שיטת המכרז הינה כזו -

3.2.1. למכרז צורף פירוט של שטחי הגינון שנכללו במכרז.

3.2.2. למכרז צורף מחירון מפורט של עבודות ומוצרים מסופקים

(צמחים, עצים וכו') בתחום הגינון. המחירון כלל מחיר לכל

פריט. כמו כן, כולל המחירון מחיר קבוע לכל דונם לפי סוג

הגינן הדרוש בו ( גינון אינטנסיבי/ אקטנסיבי או שטח בור). כן

נקבע מחיר קבוע למתחמים מסויימים בעיר כגון מתחם

ארלזרוב, הפארק העירוני וכו')

3.2.3. על המציע היה לרשום את אחוז ההנחה שהוא מציע ביחס

לכלל המחירון

3.2.4. נקבע כי במכרז יהיו שני זוכים, שיבצעו את העבודות על פי

הצעת הזוכה שהציע את ההנחה הגדולה מביניהם.

3.3. במכרז נקבעו שני זוכים – "דודי גינון" ו "הגנן" - כל אחד מבצע

עבודות גינון בחלק אחר של העיר.

3.4. כפי שיתואר בפרק העוסק בפיקוח – העירייה מפעילה 3 פקחים קבועים בתחום הגינון על מנת לפקח על קבלני הגינון ולאשר את ביצוע העבודות. כן מועסק מומחה גינון המהווה מפקח עליון ומנהל מחלקת גינון.

### מסקנות והמלצות

3.5. שיטת ההתקשרות בה בחרה העירייה, היא כזו, שבה לא נקבע סכום קבוע חודשי, אלא החיוב מתבסס על חישוב מפורט של כל העבודות שבוצעו וכל החומרים שבהם נעשה שימוש באותו חודש (צמחים, צנרת וכו').

3.6. לביקורת הוסבר, כי למעשה לכל האחזקה השוטפת המחיר הוא מחיר קבוע לדונם או מחיר קבוע למתחם. שאר המחירון משמש לביצוע עבודות לא שוטפות כגון שתילת צמחים או דשא, הקמת מתחמי גינון חדשים וכו'.

3.7. לביקורת אין הערות לשיטת המכרז בה נקטה העירייה

## 4. הסבת חוזה העבודה לחברה אחרת

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**כללי וממצאים**



- 4.1. דרישות המכרז כללו בין השאר :
- 4.1.1. עבודה במשך שנתיים בלפחות שתי רשויות מקומיות בהיקף מינימאלי של 100 דונם גינון ציבורי או עבור רשות אחת בהיקף של לפחות 150 דונם גינון ציבורי.
- 4.1.2. העסקת לפחות 7 עובדים בכל אחת מהרשויות במשך תקופת ההתקשרות. המציע או עובדו הוא בעל תעודת גנן ממשרד העבודה או התמ"ת וכן הוא בעל תעודת גוזם מוסמך ובעל תעודת מנהל בעל תעודת הסמכה בתוקף של אחראי מערכות השקייה.
- 4.1.3. על המציע לצרף אישורים על הסכים עם הרשויות, ותעודות הסמכה כאמור בסעיפים אלו. על המציע לרכוש את מסמכי המכרז ולהשתתף בסיור הקבלנים
- 4.1.4. על המציע לצרף אישורים על צורת ההתאגדות וכן אישורי מיסים.
- 4.1.5. בנוסף נדרשה ערבות של 100 אלף ₪ בשלב המכרז ו 300 אלף ₪ לתקופת החוזה וכן אישורים על ביטוח תקף לפי נוסחו במכרז.
- 4.2. בישיבת וועדת המכרזים שדנה במכרז, נפסל אחד המציעים מהשתתפות במכרז בשל כך שהציג ניסיון של 19 חודשים בישוב אחד ו 22 חודשים בעיריית עפולה עצמה. במכרז כאמור נדרש ניסיון של שנתיים לפחות. בישיבה זו נקבעו שני זוכים – "דודי גינון" ו "הגנן" - כל אחד מבצע עבודות גינון בחלק אחר של העיר.



- 4.3. שני הזוכים במכרז, צירפו להצעותיהם את כל האישורים בדבר ניסיון ברשויות, הסמכות וכדומה. חברת הגנן העבירה תעודת גוזם מומחה של מר ז.ש
- 4.4. סעיף 9 בחוזה קובע איסור על העברת העבודות לקבלני משנה או שינוי בעלות בחברה ללא אישור העירייה.
- 4.5. סעיף 10 לחוזה קובע הוראות הנוגעות להפרת וביטול החוזה. הסעיף קובע כי על הקבלן לפצות את העירייה על כל נזק שיגרם לה בגין הפרת החוזה. כן קובע הסעיף כי הקבלן יחשב כמפר את החוזה בקרות מספר אירועים ובהם " **אם יוטל עיקול על כספים שמגיעים לקבלן מן העירייה והעיקול לא יוסר בתוך 20 יום** " **אם הקבלן הוא תאגיד ויחלו נגדו בפעולות לפירוק או כינוס נכסים** ".
- 4.6. תחילת העבודות נקבע ל 1/2/16 ותקופת החוזה היא שנתיים
- 4.7. נמצא, כי ב 5/2016 נשלח לעירייה צו עיקול של רשות המיסים ובו הוראה לעיקול כספים המגיעים למשרדי מע"מ מאת הקבלן "הגנן" עד סך כ 102 אלפי ₪. בנוסף, ב- 9/2016 הוגשה נגד הקבלן תביעה על ידי הגוזם ז.ש לתשלום עבור עבודות גיזום שביצע עבור הקבלן כחלק מהחוזה שלו עם עיריית עפולה.
- 4.8. ב 5/3/17 נמסר לעירייה מכתב שעניינו הסבת זכויות וחובות. במכתב פונה חברת הגנן לעירייה ומודיע לה על כך שהיא מסיבה את זכויותיה לחברה חדשה בשם דשאים יזמות ירוקה. על פי ההודעה " **החברה החדשה מקבלת עליה את כל חובות וזכויות החברה הישנה (הספק) להתקשרות מול העירייה..** "

4.9. מעיון במסמכי רשם החברות של חברת דשאים עולה, כי היא חברה נפרדת מחברת הגנן. החברה הוקמה ב 2010 ושייכת לבנו של בעלי חברת הגנן. החברה לא הציגה לעירייה אישורים על ניסיון, העסקת עובדים על פי חוק וכדומה.

4.10. מבחינת כרטסות הספקים עולה, כי חברת הגנן הוציאה חשבונית אחרונה ב 31/5/17 ודשאים הוציאה חשבונית ראשונה ב 30/6/17

4.11. הביקורת קיבלה לעיונה התכתבות בין סמנכ"ל התפעול לבין היועץ המשפטי מ 3/17. סמנכ"ל התפעול כתב ליועץ המשפטי כי "מצ"ב הקמת חברה חדשה במקום חברת הגנן שירותי גינון ... בע"מ שזכתה במכרז עבודות פיתוח ואחזקת שטחי גינון 9/2015. בקשתו של מר .. (הקבלן) היא להעביר את כל פעילות החברה, לחברה החדשה דשאים יזמות ירוקה בע"מ. מבקש חוות דעתך לאישור הנושא. אין בעיה מבחינתי אם הנושא מאושר משפטית. היועץ המשפטי של העירייה מסר לסמנכ"ל התפעול כי "כפי שציינתי בעבר, אין מניעה משפטית להתקשר עם חברה חדשה, כל עוד העירייה מסכימה לכך"



4.12. הביקורת נפגשה עם היועץ המשפטי של העירייה וזה מסר לה,

כי עובר להחלפה בין החברות, פנו אליו בנידון ומסרו לו, כי החברה שזכתה במכרז עומדת בפני פירוק וכי היא היחידה המבצעת את העבודות נשוא המכרז, ובאם תפסיק את העבודה העירייה תישאר ללא קבלן. בנסיבות אלו אישר היועץ את ההחלפה לזמן מוגבל עד להוצאת מכרז חדש. היועץ המשפטי מסר לביקורת, כי בעת שהתייעצו איתו בנידון, לא היה מודע לתביעה שהוגשה נגד חברת הגנן על ידי מי שהיה הגוזם מטעמה בעירייה. כמו כן, הוא לא היה מודע לכך, שבמכרז הגינון זכתה חברה נוספת, שאינה מצוייה בקשיים.

4.13. נמצא, כי ב 8/2017 הגיעה חברת דשאים להסכם עם מס הכנסה, על פיו, עד הודעה חדשה, העירייה תעביר סך של 10,000 ₪ לחודש למס הכנסה עבור תשלומי חוב של החברה. על פי כרטסת החברה, העירייה אומנם מעבירה את הסכומים הנ"ל חודש בחודשו. בתגובה לפניית מנהל מחלקת תפעול בנידון בעקבות הביקורת, השיב היועץ המשפטי:

הסבת זכויות לצד שלישי שלא השתתף במכרז, הוא פתח למניפולציות ולהגשת הצעות על ידי מי שלא מתכוון להשתתף במכרז אלא מהווה סיפור כיסוי לצד שלישי.

לכן העירה הביקורת ובצדק שכלל אין לבצע הסבת זכויות לצד שלישי שלא היה חלק מהמציעים במכרז.



שונה הדבר לגבי המחאת הזכויות, כאשר מציע יכול להמחות (כמובן באישור העירייה) את זכויותיו בהתאם לחוזה המכרז לצד שלישי (בעקבות חוב או על מנת לרכוש אספקה), אך המציע נשאר בתפקידו ומשמש כקבלן הביצוע במסגרת המכרז.

יש להדגיש כי אמנם הגנן לא מצויה בהליכי פירוק, אך הוגשו תביעות כנגד החברה בגין אי תשלום שכר עובדים זרים ובמסגרת התביעה הוגש דו"ח כלכלי המצביע שבעלי החברה מצוי בהליכי פשיטת רגל והחברה אינה פעילה בפועל.

המידע החסר שנמסר לעירייה עובר לבקשת הגנן להסב את החוזה לדשאים, מעיד על חוסר תום לב מובהק, וניסיון (כך לדעת) לברוח מתשלום חובות, אחרת אין שום הסבר מניח את הדעת למה להסב את החוזה לחברה אחרת שהיא בעצם "אותה גברת בשינוי אדרת".

המלצתי שלא להסב את החוזה ולדרוש מהגנן למלא את חלקה.

## **מסקנות והמלצות**



- 4.14. נמצא, כי העירייה אפשרה לאחד מהקבלנים, לבצע "החלפה" של הזוכה במכרז בחברה אחרת, שלה בעלים אחר וזאת בלא שנעשו כל ההליכים לוודא כי הדבר תואם את החוזה, המכרז ואת טובת העירייה.
- 4.15. שני הקבלנים שזכו במכרז המקורי, הביאו אישורים על ניסיון מקצועי מספק. העירייה אף פסלה את אחד המציעים האחרים בגלל ניסיון של 19-22 חודש במקום שנתיים. במקומם קיבלה העירייה, באמצע תקופת החוזה, חברה שכלל לא הציגה את הניסיון המקצועי הנדרש בחוזה, וספק אם היה לה ניסיון כזה.
- 4.16. החברה החדשה לא הציגה לעירייה את כל המסמכים האחרים שנדרשו בתנאי המכרז ובהם - אישור על העסקת עובדים כחוק, העסקת עובדים מקצועיים על פי הנדרש בחוזה ועוד.
- 4.17. זאת ועוד, חברת הגנן, כאמור נתבעה על ידי אותו אדם שאותו הציגה כבעל הרישיון מטעמה לגיזום עצים. התביעה הוגשה ב 9/2016 בשל עבודות שבוצעו בעירייה עצמה. כתוצאה מכך, אותו מומחה גיזום הפסיק לבצע עבודות עבור הקבלן ולמעשה האישור בדבר עובד מומחה לגיזום אותו הציגה החברה לא היה תקף לפחות מ 9/16.
- 4.18. חברת הגנן הביאה לעירייה הודעה על עיקול. על פי החוזה, הודעה זו אם אינה מוסרת תוך 20 יום, מהווה הפרה יסודית של החוזה. גם הודעה של חברה (אם הייתה כזו) היא נמצאת בקשיים / הליכי פשיטת רגל ולכן מבקשת החלפה בחברה אחרת, היא הפרה יסודית של ההסכם.



- 4.19. הביקורת מעירה כי באם העירייה מגיעה למסקנה, כי הקבלן אינו יכול לבצע את העבודה בשל פשיטת רגל, על העירייה לעשות שימוש בערבות בסך 300 אלף ₪ המצויה בידה ושמטרתה הינה שבמצבים כגון אלו העירייה לא תינזק.
- 4.20. הידיעה על התביעה שהוגשה כנגד החברה ועל העיקול מרשויות המס, מעלה את החשש, כי מטרת ההחלפה הינה התחמקות מחובות של החברה כלפי צדדים שלישיים. שיתוף הפעולה של העירייה בהחלפת החברה במקרה של התחמקות מחובות, מעמיד את העירייה באור שלילי וחושף אותה לסיכונים משפטיים.
- 4.21. הביקורת סבורה, כי במקרה כזה, על העירייה לברר את המצב לאשורו - יש לבדוק לעומקו את המצב המשפטי ולקבל חוות דעת משפטית כתובה לאחר הצגת התמונה בכללותה בפני היועץ המשפטי.
- 4.22. במקרה בו נקלעת העירייה למצב של חשש לפירוק אצל קבלן, עליה לשקול כהעדפה ראשונה, העסקת הזוכה השני באותו מכרז, גם בעבודות של החברה שנקלעה לקשיים.
- 4.23. אם נקלעה העירייה למצב בו אין לה ברירה אלא לבצע החלפת זוכה ללא מכרז חדש, עליה לקבל את כל המסמכים המעידים על עמידתו בתנאי המכרז. מעבר לכך, עליה לטפל באופן מידי בהוצאת מכרז חדש. אין לאפשר לקבלן שנבחר ללא מכרז, לבצע עבודות במשך מעל לשנה בטיעון של "אין ברירה".

4.24. בכל מקרה בו קבלן מקבל עיקולים/ עומד בפני פירוק, על העירייה לשקול לחלט מידיית את הערבות שנתן לצורך המכרז.

## הגשת חשבוניות ותשלום

5.

### כללי וממצאים

5.1. סעיף 5.4 בחוזה הקבלן- העוסק בתמורה ותנאי תשלום קובע כי

**"הקבלן יגיש למנהל בראשית כל חודש, עד היום ה-4 בכל חודש חשבון מפורט, בשני עותקים, ..... "**

חוק מוסר תשלומים לספקים שחוקק ב 3/2017 קובע כי על רשויות המדינה ובהם רשות מקומית, לשלם לספקים את התמורה באופן הוגן. סעיף 3 (ו) לחוק קובע כי:

**"מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ 45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון ולגבי עסקה לביצוע עבודות**

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



## הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ 80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון"



- 5.2. סעיף 5.6 קובע: " כל חשבון שאושר ישולם בתנאי שלום של 90 יום לאחר מועד הגשת החשבון המאושר לגזברות"
- 5.3. כתגובה לדוח ביקורת בנושא חוזים שהוגש לעירייה ב 11/17, מסר הגזבר, כי החשבונות מוגשים במועד, אך לא תמיד לגורם המתאים במשרדי העירייה עצמה, ועקב כך בחלק מהחשבונות אין חותמת נתקבל במועד קבלתם לבדיקה, אלא רק לאחר זמן רב, לאחר שהם כבר מועברים לעירייה עצמה. על פי הערת הביקורת, הוציא הגזבר הנחיות לכל אגפי העירייה ועל פיהן, יש להחתים את החשבונות בחותמת עירייה. כן הודיע הגזבר, כי חשבונות ישולמו על פי מועד חותמת נתקבל של העירייה.
- 5.4. הביקורת בחנה את החשבונות והתשלומים לקבלני הגינון. להלן הממצאים
- 5.5. אצל קבלן הגינון "דודי גינון" נבדקו 8 חשבונות ובכולן התשלום בוצע על פי חודש ביצוע העבודה ולא על פי מועד קבלת החשבונות/ החשבון בעירייה. לדוגמא:
- 5.5.1. ח-ן מספר 1424 מיום 1/9/17, שולמה ביום 28/9/17
- 5.5.2. חשבונות מספר 1392 מיום 1/6/17, שולמה ביום 30/6/2017
- 5.6. אצל הקבלן "הגנן" נבדקו גם כן 7 חשבונות לתשלום וגם בהן התשלום היה על פי חודש העבודה. מלבד ח-ן מספר 2856 מיום 30/9/16 ששולמה ביום 30/11/16 (60 יום לאחר חודש החשבון)
- 5.7. אצל הקבלן "דשאים" נבדקו 6 חשבונות ובכולן התופעה חזרה על עצמה. למשל:
- 5.7.1. ח-ן מספר 41 מיום 7/11/2017 שולמה ביום 9/11/2017

5.7.2. ח-ן מספר 3 מיום 5/7/2017 שולמה באותו היום, 5/7/2017 .

### **מסקנות והמלצות**

- 5.8. הביקורת חוזרת על המלצתה בדוח קודם, שנראה כי מיושמת על ידי העירייה, להקפיד על קבלת החשבונית עם חותמת נתקבל בעירייה ולשלם לקבלנים על פי מועד החותמת הנ"ל ולא על פי חודש העבודה
- 5.9. במקרה אחד, החשבונית שולמה לאחר 60 יום מתום החודש בו יצאה – המשמעות היא כי העירייה שילמה 15 יום לאחר המועד הקבוע בחוק מוסר תשלומים.
- 5.10. נמצאו מקרים בהם החשבונית שולמה בסמוך למועד קבלתה בעירייה. הדבר מגביל מאוד את יכולתה של העירייה לערוך בדיקה אמיתית ומלאה על החשבון.
- 5.11. הביקורת ממליצה, כי במכרזים החדשים שהעירייה מפרסמת, היא תקבע מועדי תשלום על פי האמור בחוק החדש.
- 5.12. הביקורת ממליצה, כי בכל מקרה, לעירייה תהיה תקופה של חודש לכל הפחות לאישור החשבון/ חשבונית, וזאת לאחר אישור כמויות על ידי הפיקוח. תקופת זמן זו תאפשר לעירייה זמן מספק לבדוק את החשבוניות המוגשים לה.

### **בדיקת חשבוניות**

**.6**

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**כללי וממצאים**



- 6.1. כאמור, המכרז נוהל כך, שהקבלנים קיבלו מחירון מפורט בן 48 עמודים. במחירון פירוט של מאות פריטים - עבודות וחומרים (דשא, צמחים, צנרת וכו'). הקבלנים הציעו הנחה כוללת בשיעור של 15% למחירון. המחירון, לאחר ההנחה בשיעור 15% צורף לחוזה והוא הבסיס לחשבונות הקבלנים.
- 6.2. הביקורת בדקה מספר מדגמי של חשבוניות קבלנים ומצאה, כי הקבלנים מגישים חשבונות מפורטים הכוללים את תיאור העבודה/ המוצר המסופק, כמות, מחיר ליחידה ומחיר מחושב. החשבונות חתומים על ידי מנהל מחלקת הגינון.
- 6.3. נמצא, כי אין אחידות באופן הגשת החשבונות – קבלן אחד מגיש חשבונות באופן ידני וקבלן שני באופן ממוחשב. לכל פריט במחירון מספר סידורי, אך הפריטים מפורטים בחשבונות הקבלן המגיש ידנית ללא ציון מספרם במחירון, מה שמקשה על איתורם.
- 6.4. בחלק מהחשבונות שהגישו הקבלנים אין התאמה בין הסכום שחוייב לבין הסכום הרשום במחירון. כך לדוגמא:
- 6.4.1. בחשבון של הקבלן דשאים מ 7/17 חויב על שתילים ברחבי העיר. סה"כ חויב על 3,750 שיחים בגודל 4. המחיר שחויב 11.57 ₪ בעוד במכרז המחיר הוא 11.31 ₪. הפרש מחיר כולל של 975 ₪ לטובת הקבלן.

- 6.4.2. בחשבון של הקבלן "הגנן" מ 3/17 חויב על השלמת שיחים ברחבי העיר. סה"כ חויב על 1,872 שיחים בגודל 3. המחיר שחויב 7.43 ₪ בעוד במכרז המחיר הוא 7.27 ₪. הפרש מחיר כולל של 300 ₪ לטובת הקבלן.
- 6.4.3. בחשבון של דודי גינון עבור גינון ברחוב ביאליק, חויב עבור מק"טים שונים, בחלק גדול מהם מחיר הפריט שחויב בפועל, היה גבוה במעט ממחיר הפריט כפי שרשום במחירון. בסה"כ הפרש המחיר לטובת הקבלן כפי שחושב על ידי הביקורת, עמד על 1,830 ₪ לחשבון זה בלבד.
- 6.4.4. סמנכ"ל התפעול מסר לביקורת, כי העירייה לא אישרה כל שינוי בתעריף עקב הצמדות בחוזה הגינון.
- 6.4.5. כן מסר סמנכ"ל התפעול לביקורת, כי לאחרונה נתן הנחייה לכל קבלני הגינון להגיש חשבונות ממוחשבים הכוללים את מקט הפריט במחירון.

## מסקנות והמלצות



- 6.5. כאמור, חלק מהחשבונות מוגשים ידנית ללא ציון מספר סידורי של הפריט עבורו חויב, דבר המקשה מאוד על איתור הפריט המתאים במחירון (שבו כאמור 48 עמודים עמוסים...). הביקורת מברכת על ההנחיה החדשה, לקבל מהקבלנים רק חשבוניות עם מספר סידורי של הפריטים ותעקוב אחר יישומה.
- 6.6. עקב העומס והקושי לאתר כל פריט, לעיתים העירייה משלמת עבור פריטים מסוימים יותר מהרשום במחירון עבורם. נמצאו הפרשים של מאות ואלפי שקלים בחשבונות המדגמיים שנבדקו. לאורך תקופת החוזה הנזק לעירייה עשוי להסתכם בכסף רב.
- 6.7. לפני החתימה על החשבונית, יש לעבור על הפריטים אחד אחד ולבדוק כי אומנם המחיר המחויב זהה למחיר במחירון. הביקורת ממליצה לעירייה לבנות קובץ אקסל ובו מחירי כל הפריטים במחירון ולקבל קבצים זהים, דבר שיאפשר לעירייה לאתר את הפריטים ואת מחירם באופן ממוחשב ויקל עליה לוודא, כי אינה משלמת מחיר גבוה מהמחיר הרשום במחירון.

## תוקף החוזה והיקפו

7.

### כללי וממצאים

7.1. על פי סעיף 2 בחוזה הקבלנים, "דודי שירותי גינון" ו- "הגנן" -  
"תקופת החוזה":

"חוזה זה יהיה בתוקף למשך 24 חודשים החל מיום  
1/2/2016 ועד 31/1/2018 ועד ל-3 תקופות לכל היותר והכל על  
פי שקול דעתה הבלעדי ובכפוף לקיומו של תקציב ולהרשאה  
תקציבית"

7.2. סעיף 2.2 קובע כי "היה והחליטה העירייה להאריך את  
תקופת תוקפו של החוזה.... יחולו כל תנאי חוזה זה  
בשינויים המתחייבים"

7.3. סעיף 2.3 קובע כי: "הארכת תקופת החוזה הינה ע"פ  
החלטת העירייה ..... בהודעה בכתב לקבלן 60 יום לפני  
תום תקופת החוזה או התקופה המוארכת, לפי העניין"

7.4. סעיף 2.4 קובע כי "העירייה תהא רשאית להפסיק את  
ההתקשרות נשוא החוזה..... על פי שיקול דעתה הבלעדי"



- 7.5. פקודת העיריות קובעת הליכים על העירייה לנקוט בהם באם היא מעוניינת להגדיל היקפו של חוזה. בין השאר קובעת הפקודה, בסעיף (7) (א) כי: "חוזה הבא להגדיל את הוצאות העיריה 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 העיריה על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העיריה על פי החוזה הקיים, או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת"
- 7.6. הביקורת מצאה, כי בחוזים עם קבלני הגינון לא נקבע כלל היקף עבודות. הצעת הקבלנים במכרז הייתה על פי מחירון שצורף למכרז, בו כמות של פריט אחד מכל סוג, והקבלנים נתנו הנחה על מחירון זה. הקבלן מחייב את העירייה על ביצוע כל עבודה על פי מספר הפריטים מכל סוג שבוצעו במסגרתה. מעיון בכרטסת הקבלנים עולה כי:
- 7.6.1. בשנת 2016 ביצע הקבלן "הגנן שירותי גינון" עבודות בסך של 2.3 מלש"ח ובשנת 2017 ביצע עבודות בסך של 1.3 מלש"ח. כאמור, הקבלן הגיש חשבונית אחרונה ב 31/5/17.
- 7.6.2. בשנת 2016 ביצע הקבלן "דודי גינון" עבודות בסך של 1.2 מלש"ח ובשנת 2017 ביצע עבודות ב - 2.1 מלש"ח (מעודכן לספטמבר 2017).



7.6.3. בשנת 2017, החל מחודש יוני (כלומר 7 חודשי פעילות סה"כ) ביצעה חברת "דשאים" עבודות גינון בסך של 963 אלש"ח.

## מסקנות והמלצות

7.7. העירייה הגדירה את תקופת החוזה לשנתיים מיום 1/2/2016 עד 31/1/18.

7.8. הביקורת מצאה, כי כמחצית מהעבודות המבוצעות אינן עבודות שוטפות של אחזקת גינון אלא פרויקטים של הקמה או שיפוץ של גנים ציבוריים. הביקורת מעירה, כי לגבי עבודות בפרויקטים, משמעות הדבר היא, כי אדם אחד הוא המחליט על העברת העבודה לקבלן. על מנת לצמצם את היקף העבודות שאדם אחד מחליט עליהן, מומלץ לעירייה לקבוע כי בפרויקט מעל סכום מסויים (לדוגמא 200 אלף ₪) יש להוציאו להליך הצעות מחיר/ מכרז נפרד.

7.9. כמו כן, על העירייה לשקול הגדרת סכום כולל לחוזה, כפי שנעשה במכרז בנושא עבודות עפר וכבישים

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [cynav@afula.muni.il](mailto:cynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



**ביטוחים**

**.8**

**כללי וממצאים**



**8.1. סעיף 7 לחוזה מתייחס לביטוחים. בסעיף 7.1 נכתב: " להבטחת**

**אחריותו של הקבלן.... מתחייב הקבלן לערוך ולקיים על  
חשבונו במשך כל תקופת ההסכם וכל עוד קיימת אחריות  
שבדין כלפיו, ביטוחים בהתאם לשיקול דעתו ובלבד שלא  
יפחתו מהביטוחים, גבולות האחריות והתנאים המפורטים  
בטופס האישור על קיום ביטוחים ... "**

**8.2. סעיף 7.2 : " הקבלן ימציא טופס האישור על קיום ביטוחים**

**כשהוא חתום בידי חברת הביטוח .... הצגת אישור קיום  
הביטוחים תקין מהווה תנאי יסודי בהסכם"**

**8.3. סעיף 7.3 " ביטוח כלי רכב- הקבלן יערוך או יוודא שנערך,**

**ביטוח לכל כלי הרכב.... גוררים וכן כלים ממונעים מכל סוג"**

**8.4. סעיף 7.4 : "כלי רכב וציוד מכני הנדסי אשר אין חובה חוקית**

**לבטחו בביטוח חובה ייערך עבורו גם ביטוח .... שלא יפחתו  
מ- 2,000,000 ₪ "**

**8.5. סעיף 7.5 : " הקבלן מתחייב לשמור ולקיים את כל הוראות**

**פוליסות הביטוח כלשונן...**

**8.6. סעיף 7.6 " הקבלן לבדו יהיה אחראי במלואם לנזקים בלתי**

**מבוטחים.... שהם מתחת לסכום ההשתתפות העצמית**

**הקבועה בפוליסות"**

- 8.7. הביקורת בדקה לגבי הביטוחים של החברות הזוכות במכרז, "הגנן" ו-"דודי שרותי גינן" - האם הביטוחים נעשו על פי החוזה והאם אישורים על הביטוחים ועל קיום רישיונות כדין הועברו לעיריית עפולה. הביקורת עיינה בתיקי הקבלנים בהנהלת חשבונות וברכש .
- 8.8. הביקורת מצאה כי נספחי הביטוח של שתי החברות - **הגנן** ו**דודי גינן** הינם החל מיום 12/1/2016 ועד ליום 31/12/2016
- 8.9. הביקורת עיינה בתיקי הקבלנים בהנהלת חשבונות וברכש , אך לא מצאה ביטוח נוסף
- 8.10. יצוין, כי החוזה המקורי היה לשנתיים והחל ביום 1/2/2016 ועד ליום 31/1/2018 כלומר, הביטוח בתוקף לשנה הראשונה, ולא פעלו להארכתו עד תום המכרז.

## **מסקנות והמלצות**

- 8.11. החוזה המקורי היה לשנתיים והחל ביום 1/2/2016 ועד ליום  
31/1/2018
- 8.12. נמצא, כי שני הקבלנים צירפו ביטוח בתוקף רק לשנה  
הראשונה. העירייה ולא פעלה להארכת הביטוח לשנה נוספת -  
עד תום המכרז.
- 8.13. כתוצאה מכך, בשנה השנייה לתקופת החוזה לא היה בידי  
העירייה כל אישור על ביטוח מטעם הקבלנים .
- 8.14. הביקורת רואה בחומרה מצב זה של היעדר ביטוח, מצב בו  
העירייה חושפת עצמה למצבים של תביעות.
- 8.15. הביקורת סבורה, כי מצב זה התאפשר בין השאר עקב אי  
קיומם של גיליונות מעקב מסודרים וכן העובדה שתיקי המכרז  
אינם מכילים רשימת מסמכים מרוכזת.
- 8.16. הביקורת ממליצה לעירייה, לנהל רשימת מסמכים מרוכזת  
לכל החוזים שלה במחלקת הרכש. ברשימה יצוין תוקפו של כל  
חוזה, ותוקפם של הביטוחים והערבויות הקשורים אליו.
- 8.17. בנוסף, הביקורת ממליצה, כי בתחילתו של כל תיק חוזה,  
תתויק רשימת מעקב ובה יפורטו כל המסמכים האמורים להיות  
מתויקים בתיק. לפני תחילת ביצוע תשלומים בתיק, תבדוק  
מחלקת הרכש/ גזברות, כי כל המסמכים אומנם מתויקים בתיק  
ותקפים.

## ערבויות

9.

### כללי וממצאים

- 9.1. סעיף 13 לחוזה מתייחס לערבויות שיש לצרף למכרז.
- 9.2. סעיף 13.1 קובע כי: " להבטחת התחייבויותיו ולביצוע החוזה ועמידה בתנאי מכרז זה, יפקיד הקבלן בידי העירייה ערבות בנקאית, אוטונומית, ללא תנאי בסך של 300,000 ש"ח"
- 9.3. סעיף 13.2 קובע כי: " הערבות תהא לתקופת ההסכם, ממועד התחלת תקופת החוזה, בכל תקופת תוקפו של החוזה ועד 60 יום לאחר תום תקופת ההסכם ותוארך בהתאמה ככל והעירייה תחליט להאריך את תקופת תוקפו של החוזה"
- 9.4. סעיף 13.3: " היה ותחליט העירייה לממש את זכות הבחירה ( אופציה) ולהאריך את תקופת ההסכם לתקופה נוספת יאריך המציע את הערבות הבנקאית לתקפה המוארכת הנוספת ועוד 60 ימים נוספים מעבר למועד סיום התקופה הנוספת "

- 9.5. הביקורת מצאה, כי בידי העירייה ערבות של "דודי גינון" ע"ס 300,000 ₪ מיום 01.02.2016 ועד ליום 30.4.2018. כמו כן, הביקורת מצאה ערבות של "הגנן שירותי גינון" ע"ס 300,000 ₪ מיום 19/1/2016 ועד יום 31/3/2018.
- 9.6. ערבות הביצוע, שצורפה למכרז ע"י חברת "דודי גינון", היתה עד 90 ימים מתום המכרז, וערבות הביצוע שצורפה ע"י "הגנן" היתה ל-60 ימים מתום המכרז.
- 9.7. חברת דשאים מסרה לעירייה ביום 11/6/17 ערבות על סך 300,000 ₪ בתוקף עד 31/3/18 הערבות הינה "**בהקשר לביצוע אחזקה שוטפת.... להבטחת מילוי תנאי החוזה שנחתם ביום 4/11/2015 ובהתאם לדרישות המכרז 9/15**". יודגש, כי חברת דשאים חתמה על ההסכם רק ב 3/17 ולכן לא ברור האם משפטית הערבות תקפה

## מסקנות והמלצות

- 9.8. העירייה קיבלה מהקבלנים הזוכים ערבות בתוקף לתקופת החוזה ואף 2-3 חודשים אחרי סיום העבודות. עם זאת, פרטי הערבות של חברת דשאים אינם מדויקים ולביקורת לא ברור, האם היא תקפה משפטית.
- 9.9. הביקורת סבורה, כי בכך העמידה עצמה העירייה בסיכון במקרה של צורך לממש את הערבות של חברת הגנן עבור עבודות שאינן בביצועה.
- 9.10. במקרה של הסבת זכויות, הביקורת ממליצה לעירייה לבדוק משפטית את נוסח הערבות הדרוש על מנת לוודא שהיא תקפה במקרה הצורך

**פיקוח**

**.10**

**כללי וממצאים**



- 10.1. סעיף 8 לחוזה הגינון "פיצויים מוסכמים" עוסק במקרים בהם הקבלן לא ביצע עבודת הגינון כמפורט בחוזה ההעסקה שלו , בסעיף 8.1 נכתב : " .....המנהל יהיה רשאי להפחית /או לקזז סכומים מהתמורה החודשית.... , בכל מקרה בו לא ביצע הקבלן את השירות נשוא הסכם זה במועד מהמועדים הקבועים...." . מצורפת לסעיף זה טבלה, ובה נקובים הסכומים המדויקים בנוגע לכל אחד מ-23 מצבים אפשריים להפרת ההסכם.
- 10.2. סעיף 8.2 מדגיש כי " הסכומים לעיל יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן... "
- 10.3. סעיף 8.3 מציין " במקרה של הפרה חוזרת (הפרה 23), הקבלן יוזמן לשימוע בפני מנכ"ל העירייה" .
- 10.4. סעיף 8.4 מציין : " מובהר כי על החלטת המנהל באשר להשטת סכומי הקנס על הקבלן המהווים את הפיצוי המוסכם והקבוע דלעיל, הקבלן רשאי לערער בפני מנכ"ל העירייה תוך 15 ימים והחלטתו בנושא הינה סופית " .
- 10.5. סעיף 8.5 " קביעתו של המנהל כקבוע בסעיף זה תהיה סופית..... ואין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בזכויותיה של העירייה על פי הסכם זה ועל פי כל דין".
- 10.6. להלן תתואר מערכת הפיקוח בתחום :



- 10.6.1. לעירייה שלושה מפקחי גינון, כל אחד אחראי על אזור אחר בעיר. בנוסף מעסיקה העירייה מנהל מחלקת גינון שהינו מומחה לתחום הגינון והוא משמש הן כ "מפקח על" והן קובע את רמת הגינון הנדרשת, מסייע בפתרון בעיות מקצועיות, מכריע במחלוקות ועוד.
- 10.6.2. העירייה בנתה קובץ דיווח איכות. כל מפקח ממלא ציון לקבלן בכל אחת משמונה הקטגוריות הבאות - ניקיון, טיפול בדשא, טיפול בשיחים, טיפול בעצים, השקייה, טיפול בעשבייה, זיבול ודישון וטיפול במערכת השקייה.
- 10.6.3. לכל אחד מהגנים שתחת פיקוח אותו מפקח ניתן מספר סידורי
- 10.6.4. בכל חודש כל מפקח נותן ציון בכל אחת מהקטגוריות לכל אחד מהגנים והאזורים תחת פיקוחו.
- 10.6.5. כל הנתונים מוקלדים על ידי חשבת מחלקת תפעול לקובץ האקסל.
- 10.6.6. בכל מקום בו הציון הוא מעל 92 – הקבלן מקבל את כל התשלום עבור אותו גן. בכל מקום בו הציון נמוך מ 92, מופחת סכום על פי הציון (לדוגמא אם הציון הוא 80, יופחת סכום של 20% בגין איכות)

## מסקנות והמלצות



- 10.7. הביקורת מצאה , כי לעירייה מערכת מסודרת של פיקוח על קבלני הגינון. הביקורת משבחת את אגף התפעול על הפיקוח הצמוד ושיטת המדידה שפותחה על ידו.
- 10.8. החסרון של שיטת המדידה הינו הצורך השוטף בהקלדה ידנית של מספר רב של פריטים לקובץ האקסל. שיטה זו גוזלת זמן רב ועשויה להביא לטעויות. הביקורת ממליצה לאגף התפעול לשקול שימוש במסופים ידניים למתן הציונים על ידי המפקחים.
- 10.9. כפי שיוצג בפרק העוסק בניקיון, לעיתים בעיות ניקיון חוזרות על עצמן בגינות מסויימות. יש לשקול במקרים אלו , קיזוז משמעותי מהציון בשל ניקיון לקוי ותלונות חוזרות.

## **טיפול בתלונות**

**.11**

### **כללי וממצאים**

- 11.1. להלן תתואר מערכת קבלת תלונות תושבים בתחום :
- 11.1.1. כאמור , לעירייה שלושה מפקחי גינון, כל אחד אחראי על אזור אחר בעיר. כאשר מתקבלת במוקד העירוני תלונה הנוגעת לתחום הגינון, התלונה מסווגת על פי מהות התלונה ועל פי האזור שבו מדובר.



- 11.1.2. מפקח האזור מקבל את התלונה ומטפל בה. בסוגים מסויימים של תלונות, כאשר מדובר בסכנה בטיחותית, על קבלן הגינון לתקן את התקלה מיידית (למשל קריסת עץ על כביש, פיצוץ גדול וכדומה) במקרים אחרים, ניתן לתקן תוך מספר ימים.
- 11.2. מצ"ב כנספח דוח סטטיסטי על סוג וכמות התלונות בנושא גינון לשנת 2017.
- 11.3. הביקורת קיבלה לידיה רשימה של תלונות בגין גינון וניתחה אותן לפי סוג התלונה (גיזום, השקייה, לכלוך וכו'), אזור התלונה, מצב הטיפול (סגורה, בטיפול) וכו'. להלן עיקרי הממצאים
- 11.4. הביקורת מצאה, כי אין תלונות ישנות (מעל שבועיים) שעדיין פתוחות במערכת, כלומר תלונות מטופלות תוך זמן סביר.
- 11.5. הביקורת ניתחה תלונות הנוגעות לניקיון על מנת לבדוק האם סוג זה של תלונות חוזר על עצמו. הביקורת מצאה, כי במספר גינות ורחובות, הנמצאות בכל אזורי העיר, ישנן תלונות החוזרות על עצמן במשך תקופה ארוכה. כך לדוגמא :
- 11.5.1. גן תרשיש ב 18/7/17 ישנו דיווח " התושבת מדווחת על כך שיש בקבוקים שבורים שנמצא בגן משחקים על הדשא , והתושבת מבקשת להגיע לאסוף את זה" ב 2/8/17 דיווח נוסף על אותו גן "בוקר טוב, הגן שעשועים ברחוב תרשיש ברובע מטונף. אודה לטיפול בנושא". ב 3/12/17 ישנו דיווח נוסף " בגן תרשיש יש המון שברי זכוכיות ברצפה"

- 11.5.2. גן סביון ב 19/3/2017 ישנו דיווח "גן סביון מאוד מלוכלך....." ב 26/6/2017 דיווח נוסף על אותו גן " המון לכלוך בגן המשחקים ברחוב סביון" ודיווח נוסף מיום 26/11/2017 "גן סביון מטונף, אף אחד לא הגיע בבוקר לנקות אותו, פחים מלאים. מלא עלים על הדשא הסינטטי."**
- 11.5.3. שיכון ופיתוח ב 29/1/2017 ישנו דיווח " טוענת שיש המון לכלוך של עשבייה בגינה הציבורית", דיווח נוסף מיום 30/1/2017 " מבקשת להגיע לנקות את הגינה שנמצאת ברחוב " ודיווח נוסף מיום 20/11/2017 " המון עשבייה במקום".**
- 11.5.4. גן הנסיס ב 14/8/17 התקבלה תלונה " בגן הנסיס כל הגן מלוכלך " ב 12/9/17 תלונה נוספת "לטענת הפונה, יש בגן הנסיס מלא בדלי סיגריות ואשפה ולא מקובל שילדים ישחקו סביב אשפה שכזו או שיאספו בדלי סיגריות" ב 12/10/17 התקבלה תלונה "לטענת הפונה גן הנסיס הציבורי נורא מטונף ולא ניתן לשהות בו."**
- 11.5.5. רחוב כורש ב 15/8/2017 נתקבלה תלונה " התושבת מדווחת על גן משחקים הנימצא ברחוב כורש מלוכלך המון זכוכיות מבקשת להגיע לנקות " ודיווח נוסף ב 22/10/2017 "בגן שעשועים בכורש כל הדשא הסינטטי מלוכלך ויש לנקות אותו".**

## מסקנות והמלצות

11.6. ככלל נמצא, הטיפול בתלונות מתבצע בצורה טובה על ידי מספר מפקחי גינון ומנהל מחלקה.

11.7. הביקורת עולה, כי ככלל תלונות התושבים בתחום הגינון מטופלות בצורה שוטפת ולא נמצאו תלונות שלא טופלו תקופה ארוכה. עם זאת, כאמור נמצאו מספר גנים בהם תלונות על ליכלוך והזנחה חזרו על עצמן מספר פעמים לאורך מספר חודשים.

11.8. הביקורת ממליצה לעירייה, לשים דגש מיוחד בפיקוח על גינות בהן יש תלונות רבות על ליכלוך ובעיקר בחודשים המועדים לכך – חודשי הקיץ שבהם יש שימוש רב יותר בגינות ציבוריות. הביקורת ממליצה, כי אחת לחודש יקבל כל מפקח גינון דוח על התלונות ויערוך ניתוח של תלונות חוזרות בדומה לזה שנערך על ידי הביקורת. בהתאם, מפקח הגינון ישם דגש על גינות בהן יש תלונות חוזרות על ליכלוך והזנחה.



## עבודות שלא נכללות באחזקה שוטפת

12.

### כללי וממצאים

- 12.1. החוזה מגדיר באופן ברור ומדויק, כולל כתב כמויות, את העבודות שיש לבצע ע"פ החוזה, כמו גם מחירים.
- 12.2. לגבי עבודות חריגות המבוצעות ע"י הקבלן, יש התייחסות בסעיף 5 לחוזה. : "מוסכם בזאת כי במקרה של תוספת בהיקף העבודה, עפ"י הזמנה ואישור מורשי החתימה בעיריה בלבד, התוספת תחושב בהתאם למחירון בהפחתה שיעור ההנחה שבסעיף 5.1 לעיל"
- 12.3. סעיף 5.3 "ככל שקיים חסר של פריט / שירות במחירון המצורף למכרז (נספח ח'), יקבע המחיר בהתאם למחירון "דקל מאגר מחירי בנייה ותשתיות" בהנחה של 15% מהמחיר המופיע במחירון דקל"
- 12.4. הביקורת בדקה את כרטסות הקבלנים לשנים 2016-2017 ומצאה :
- 12.4.1. הקבלן "דודי גינון" קיבל בשנת 2016 תשלום בסך של כ-1.7 מלש"ח, מתוכם 1.1 מלש"ח עבור אחזקה שוטפת וסך של 600 אלש"ח עבור פרויקטים.
- 12.4.2. בשנת 2017 קיבל תשלום בסך של כ-1.8 מלש"ח, מתוכם 1 מלש"ח עבור אחזקה שוטפת ו-790 אלש"ח עבור פרויקטים.

- 12.4.3. הקבלן "הגנן" קיבל בשנת 2016 תשלום בסך של כ-2.6 מלש"ח, מתוכם 1.1 מלש"ח עבור אחזקה שוטפת וסך של 1.5 מלש"ח עבור פרויקטים.
- 12.4.4. בשנת 2017 קיבל תשלום בסך של כ- 1 מלש"ח, מתוכם כ- 550 אלש"ח עבור אחזקה שוטפת ו- 380 אלש"ח עבור פרויקטים.
- 12.4.5. הקבלן "דשאים" קיבל תשלומים החל מיוני 2017, כמוסבר בפרק 4, בסך של כ- 1 מלש"ח, מתוכם 640 אלש"ח עבור אחזקה ו- 330 אלש"ח עבור פרויקטים.
- 12.5. מבדיקה מדגמית של החשבונות המפורטים שצורפו לעבודות נמצא, כי לא הוכנו כתבי כמויות לעבודות שבוצעו על ידי הקבלנים.
- 12.6. חלק מהפרוייקטים שבוצעו היו על סך מעל מאה אלף ₪.
- 12.7. כפי בפורט בפרק 6 לדוח – חלק מהחשבונות כללו חיובים שאינם זהים למחירי המכרז

### מסקנות והמלצות

- 12.8. הביקורת מצאה, כי כל הקבלנים ביצעו פרויקטים בסכומים מהותיים שהיוו בין 33% ל 57% מסך העבודות שחויבו.

12.9. עם זאת, מהחשבונות שנבדקו נמצא, כי הפרוייקטים כוללים ברובם עבודות שהוגדרו במחירון המכרז (ולא עבודות חריגות על פי מחירון דקל) .

12.10. הביקורת ממליצה לעירייה לשקול, במקרה של פרוייקטים גדולים, להכין כתב כמויות לפרוייקט על מנת להעריך את עלותו לפני תחילת ביצוע. ולאפשר שיקול של חיסכון לעומת תועלת (למשל על ידי החלפת פריט מסויים בפריט דומה)

## ניהול נכסים - תקציר הדוח

### מבוא

לעיריית עפולה, מאות נכסים השייכים לה. חלק מהנכסים הנ"ל משמשים את העירייה וגופים הקשורים אליה, חלקם משמשים גופים ציבוריים אחרים. חלק מהנכסים הנ"ל מושכרים לשוכרים פרטיים. נכסי העירייה המושכרים לגורמים פרטיים מנוהלים ברובם על ידי החברה הכלכלית של העירייה.

נכסי העירייה שווים הון רב והשכירות היא בסכום שנתי משמעותי. בנוסף, לניהול נכסי העירייה ישנן משמעויות משפטיות וביטוחיות רחבות היקף. בשל כך, וכן בשל החשיבות הציבורית של הנושא, החליטה הביקורת לבדוק נושא זה בשנת 2017

### ניהול ספר נכסים

.1



## עיקרי הממצאים

- 1.1. הביקורת מצאה, כי מונו אחראים על הנכסים והוקם ספר נכסים. עם זאת, הספר כלל רק חלק מנכסי העירייה וחלק מהפרטים בו היו לא מלאים ואף שגויים.
- 1.2. העירייה לא ערכה סקר נכסים. לנוכח החשיבות הכלכלית של רישום הנכסים וחובות העירייה על פי חוק – הביקורת ממליצה לעירייה לערוך סקר נכסים ולהתחיל בשכונות גבעת המורה ועפולה הצעירה, בהן לא עודכנו נכסים מזה שנים ארוכות.
- 1.3. על פי רשימת רישומי נכסים ברשות מקרקעי ישראל, רק לגבי 34 נכסים מתוך 169 הנמצאים הספר הנכסים, נרשמו הערות הזהרה או נחתם הסכם. זאת, בנוסף לנכסים נוספים שכאמור אינם רשומים בספר. כלומר, לגבי רוב נכסי העירייה לא הוסדרו הזכויות מול הרשות. הביקורת רואה מצב זה בחומרה, מכיוון שקיים סיכון לבעלות העירייה על הנכסים. הביקורת ממליצה לעירייה להקדיש את המשאבים הדרושים ולפעול באופן הבא:
  - 1.3.1. לאחר עדכון ספר הנכסים כאמור לעיל, יש לערוך רשימה של כל הנכסים הרשומים על שם העירייה בטאבו/מנהל
  - 1.3.2. יש לבדוק לגבי אילו נכסים לא הוסדרו זכויות העירייה
  - 1.3.3. לגבי כל הנכסים הנ"ל יש לטפל בנחישות על מנת לרשם ולהסדיר הזכויות בגינם.



#### 1.4. על ממונה הנכסים לעדכן את פורמט ספר הנכסים ואת הנתונים

הכלולים בו כדלקמן :

1.4.1. יש לעדכן את עמודת כתובת הנכס, על מנת שלכל נכס

תירשם כתובתו המלאה.

1.4.2. יש להפריד את כל הנכסים שהינם דרכים, גנים ושצ"פים,

כך שיהיה קל יותר לקבל תמונה של שאר הנכסים ולטפל

בהם.

1.4.3. יש לעבור על כל הרשימה ולוודא, כי לא כלולים בה נכסים

שאינם שייכים לעירייה/ נכסים שנמכרו וכדומה.

1.4.4. יש לקבל רשימת נכסים מכל הגורמים ולעדכן בהתאם את

רשימת הנכסים (רשימת גנים ובתי ספר ממחלקת החינוך,

רשימת מקלטים מאחראי מקלטים, רשימת בתי כנסת

מהמועצה הדתית וכו'). כן יש לקבל רשימת נכסים מושכרים

מהחברה הכלכלית. יש לעדכן את ספר הנכסים אחת לשנה

על פי הרשימות.

1.4.5. לגבי נכסים מושכרים, יש לרשום פרטי ההשכרה – למי

מושכר, תאריך התחלה וסיום של החוזה, סכום שכירות

חודשי.

1.4.6. לגבי נכסים במחיר סמלי/ בהקצאה – יש לציין זאת ולרשום

את פרטי ההקצאה – תקופה אם יש, סכום השכרה (באם

משולם סכום סמלי) ומועד אישור ההקצאה.

1.5. בספר הנכסים מעודכן רק גודל המגרש/ החלקה. הביקורת

ממליצה, כי תתווסף עמודה



המציינת את מספר המטרים הבנויים בנכס וזאת לצרכי שווי/  
חיוב ארנונה ועוד.

## גני ילדים ובתי ספר

2.

- 2.1. הביקורת ממליצה – בשלב ראשון לעדכן את ספר הנכסים כך שיכיל פרטים על כל הגנים ובתי הספר של העירייה. לשם כך, מומלץ להסתמך הן על נתוני המחלקה ביחס לנכסי ציבור והן על רשימת הגנים ובתי הספר של מחלקת החינוך – גם לגבי גני עירייה וגם לגבי גנים שאינם גני עירייה, אך עושים שימוש בנכסי עירייה
- 2.2. מומלץ כי מחלקת הנדסה תוודא, שכל הנכסים המשמשים לגנים אומנם רשומים על שם העירייה במנהל מקרקעי ישראל/ בטאבו. באם אינם רשומים, יש לדאוג לרישומם.
- 2.3. מומלץ, כי העירייה תקבע כנוהל, כי לגבי כל מבנה ציבור חדש יש להודיע למחלקת הנכסים עם סיום בניית המבנה, על מנת שהמבנה יתעדכן בספר הנכסים.
- 2.4. מומלץ, כי אחת לשנה, כנוהל, תעביר מחלקת החינוך למחלקת נכסים רשימה של מוסדות החינוך הן בניהול עירייה והן בניהול גופים אחרים. מחלקת נכסים תעדכן את ספר הנכסים בהתאם לנתוני הרשימה.



- 2.5. על מחלקת נכסים לשים לב במיוחד במקרה בו הנכסים אינם משמשים את עירייה – אלא משמשים מוסד כלשהו. במקרים אלו יש לטפל בהתאם לאופיו של המשתמש בנכס. לגבי משמשים פרטיים, יש לבצע השכרה. לגבי עמותות, יש לבצע הליך של הקצאה ללא תמורה או בתמורה סימלית על פי החוק.
- 2.6. הביקורת ציינת לטובה את העובדה כי העמותות המחזיקות בגנים הגישו בקשות להקצאה, אך נמצא, כי באף מקרה, הליך ההקצאה לא הסתיים ובחלק מהמקרים ישנם חסמים משמעותיים המונעים הקצאה. למרות זאת, השימוש בנכס העירייה ממשיך. על העירייה לקבוע כיצד היא נוהגת במקרים בהם ההקצאה לא בוצעה. יש לקחת בחשבון, כי נכסים אלו עשויים להיות מבוקשים על ידי מוסדות אחרים בתחומי העיר ועל כן יש חשיבות גדולה בעריכת ההקצאה וסיומה כחוק.

### מקלטים

3.

- 3.1. בשנת 2012 נערכה ביקורת של מבקרת העירייה בנושא מקלטים. הביקורת מצאה, כי המלצות הביקורת הקודמת של מבקרת העירייה לא יושמו על ידי העירייה עד 12/17. להלן עיקרי המלצות הביקורת הקודמת בהקשר לניהול מקלטים כנכסי עירייה:
- 3.1.1 יש לבצע הליכי הקצאה למקלטים שאינם משמשים את העירייה
- 3.1.2 יש לחייב מקלטים שאינם בשימוש עירייה בחשמל ובמים

### 3.1.3. יש לשקול רישום הטבת השימוש במקלט כתמיכה עירונית

על פי נוהל תמיכות

### 3.2. רק ב 12/17 לקראת סוף הכנת דוח הביקורת הנוכחי, החלה

העירייה ליישם את המלצות הדוח הקודם ולפעול על מנת שהמקלטים יחויבו. עם זאת, מדובר בהליך שרק החל ולא ניתן היה לבדוק תוצאותיו.

### 3.3. הביקורת ממליצה – בשלב ראשון לעדכן את ספר הנכסים כך

שיכיל פרטים על כל המקלטים של העירייה. לשם כך, מומלץ להסתמך על נתוני מחלקת הביטחון

### 3.4. הרישום "דו תכליתי" בעמודת השימוש, אינו נותן כל מידע על

מהות השימוש בפועל במקלט. רוב המקלטים הם דו שימושיים, אך פרטי השימוש אינם רשומים במחלקת הנכסים/ הביטחון. יש לבדוק את השימוש ולציין את השימוש בפועל במקלט.

### 3.5. מעצם היותו של מקלט מבנה לשעת חירום, קיימות הגבלות על

השימוש בו. הביקורת לא בדקה השימושים בפועל ונוהלי מחלקת הביטחון.

### 3.6. נמצא, כי לא נגבים דמי שימוש במקלטים. מכיוון שהרבה

מהשימושים הם פרטיים או שימושים של עמותות שונות, הביקורת סבורה, כי על העירייה לשקול גביית דמי שימוש במקלטים. בהחלטה לגבי גביית דמי שימוש, על העירייה לשקול בין השאר האם השוכר הוא אדם פרטי או עמותה, מה מצבו ומה מיקומו של המקלט וכדומה.

3.7. לגבי משתמשים שהם עמותות, במידה ומאפשרים להם שימוש

במקלט ללא תמורה, יש לבצע הליך הקצאה על פי נוהל

הקצאות.

3.8. במקרים מיוחדים, במידה והמשתמשים אינם יכולים לבצע

הליך הקצאה, יש לשקול פתרון למתן זכות שימוש במקלט תוך

שימוש בנוהל תמיכות.

4. נכסים הנמצאים בשימוש ללא תמורה או בתמורה סמלית



- 4.1. הביקורת מצאה, כי העירייה מחזיקה במספר רב של נכסים, המשמשים גופים שונים ללא תמורה וזאת בלא שנעשה הליך הקצאה לגביהם.
- 4.2. לא פורסמו באתר האינטרנט תבחינים להקצאות. יש לפרסם את התבחינים לציבור
- 4.3. העירייה לא מנהלת ספר הקצאות. יש לנהל ספר הקצאות ובו יפורטו כל הנכסים לגביהם בוצעה הקצאה.
- 4.4. כפי שצוין, ספר הנכסים של העירייה אינו כולל את כל נכסיה. בין השאר כולל ספר הנכסים רק 12 בתי כנסת, פחות מחצית ממספר הגנים העירוניים, 10% מהמקלטים ועוד. על העירייה, לאחר השלמת כל הפרטים בספר הנכסים, למיין את הנכסים בהם נדרשת הקצאה ולבצע הליכי הקצאה לגביהם.
- 4.5. גם בנכסים בהם העירייה החלה לקדם הליכי הקצאה, רבים מההליכים לא הסתיימו במשך שנים.
- 4.6. מעיון במסמכים של 3 הליכי הקצאה שאחד מהם בלבד היגיע לידי סיום עולה, כי לעיתים העמותות להן מבוקשת ההקצאה מוקמות בסמוך להגשת הבקשה להקצאה. במקרים אלו העמותה לא מגישה את כל המסמכים מכיוון שאלו אינם מצויים בידיה (אישורי רשויות המס, דוחות כספיים וכו'). כדי לאפשר התקדמות בהקצאה במקרים אלו היועמ"ש של העירייה קבע כי ניתן יהיה לקבל אישור חלופי בשלב ראשון אך ההקצאה עצמה תותנה באישור הרגיל. הביקורת ממליצה כי

- 4.6.1. וועדת ההקצאה תקבע מדיניותה במקרים אלו ותחליט, האם היא דורשת מהעמותה להיות רשומה תקופת מינימום מסוימת לפני הגשת הבקשה.
- 4.6.2. מומלץ, כי הוועדה תקפיד על הגשת כל המסמכים . עם זאת, הליכי ההקצאה עורכים זמן רב. באם עמותה לא יכולה להגיש מסמך מסוים, מכיוון שאינה קיימת תקופה מספקת בעת הגשת הבקשה, על וועדת ההקצאות לרשום עובדה זו ולהקפיד על הגשת מסמכים בהמשך הליך הטיפול בבקשה.
- 4.6.3. על הוועדה לפרסם את האפשרות להגיש בקשה עם אישור ניהול חלופי לציבור האזרחים באתר האינטרנט של העירייה.
- 4.7. נמצא, כי 11 נכסים שרשומים בספר הנכסים של העירייה, משמשים גופים אחרים וזאת בלא נעשה כל הליך למתן הקצאה לנכסים אלו. העירייה מתייחסת לנכסים אלו כאילו היו נכסים בשימוש עירייה וכלל לא פועלת להפנותם להליך של הקצאה. מכיוון שנכסים אלו גם לא מושכרים, הדבר מעמיד את העירייה בסיכון משפטי לגבי הבעלות בנכס. על העירייה לפעול על מנת שהמשתמשים בנכסים אלו יגישו בקשות להקצאה על פי כל הקריטריונים ולטפל בהליכי ההקצאה בהקדם האפשרי. לגבי כל נכס, יש לבחון האם העירייה בכלל מעוניינת להקצות את הנכס במצב הקיים כיום.
- 4.8. בעתיד - יש להקפיד כי :

4.8.1. לכל נכס של גוף שאינו עירוני יוחלט כיצד לנהוג לגביו – אם העירייה מחליטה להשכירו, יש לערוך מכרז וזאת עוד לפני חתימה על חוזה שכירות.

4.8.2. באם העירייה מעוניינת להשכיר את הנכס בתמורה סמלית או כאשר מדובר נכס שניתן לשימוש ללא תמורה, יש לבצע הקצאה על פי נוהל הקצאות

## **5. נכסים מושכרים המנוהלים על ידי החברה הכלכלית - חוזים**

- 5.1. הביקורת מצאה, כי חלק מחוזי ההשכרה אינם בתוקף. חלק מהחוזים הסתיימו לפני מספר שנים.
- 5.2. הביקורת מעירה, כי בכך חושפת העירייה את עצמה לסיכונים שונים ובהם טענות על זכויות בנכס, סירוב לפינוי, סירוב לתשלום ועוד. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקפיד על חתימה מחדש על כל החוזים ובעתיד תקפיד כי כל החוזים יהיו בתוקף. על העירייה לנקוט באופן מידי בפעולות הבאות:
  - 5.2.1. להכין רשימה של כל החוזים שאינם בתוקף.
  - 5.2.2. על העירייה והחברה הכלכלית, לבחון לגבי כל חוזה האם יש צורך בהוצאת מכרז לפני חתימה על חוזה חדש.
  - 5.2.3. יש להעביר את החוזים לאישור היועץ המשפטי של העירייה. יש לבחון לגבי כל שוכר התאמת החוזה לצרכי



העירייה. בהקשר זה, ראה הערות הביקורת בפרקים הבאים  
ביחס לנושא ביטוחים וערבויות.

5.2.4. לגבי כל השוכרים, יש לבצע את ההליך המתאים (מכרז/

פטור ממכרז) ואז לפנות לשוכרים לחתימה על חוזה חדש.

5.3. נמצא, כי חלק מהחוזים נחתמים לתקופות הארוכות מחמש

שנים וחוזה אחד אף נחתם לתקופה בלתי מוגבלת הנמשכת

כבר מעל ל 25 שנה. סעיף 188 לפקודת העיריות קובע כי

השכרה לתקופת שכירות העולה על חמש שנים מחייבת אישור

של מועצת העיר. במקרה של השכרה למעל 25 שנה, יש לקבל

אישור משרד הפנים.

5.4. הביקורת ממליצה, כי העירייה תגדיר כנוהל את אופן

ההתנהלות בנושא של חתימה על חוזי שכירות. יש להגדיר

בנוהל את ההוראות הבאות:

5.4.1. יש להגדיר בהתייעצות עם היועץ המשפטי של העירייה,

מהי התקופה המקסימאלית של כל חוזה.

5.4.2. יש לרשום ביומן אחת לשנה תזכורת לגבי כל החוזים

המסתיימים במהלך אותה שנה. יש לרשום את התזכורת ל

60 יום לפני מועד פקיעת החוזה וזאת על מנת שיהיה זמן

לפנות לשוכר ולהסדיר את המשך השכירות/ השכרת הנכס

מחדש.

5.4.3. לגבי כל החוזים שלא ניתן להאריכם, מומלץ לקבל תזכורת

לפחות 90 יום לפני יום הפקיעה, על מנת להוציא מכרז

חדש. במועד התזכורת יש לפנות לשוכר ולבחון האם הוא



מעוניין להאריך את השכירות. באם כן, יש להכין חוזה לחתימה.

5.4.4. יש לעשות כל מאמץ לחתום על חידוש החוזה 30 יום לפני

פקיעת תוקפו של החוזה הקודם ובכל מקרה לא יאוחר מפקיעת תוקף החוזה הקודם.

5.4.5. מומלץ, כי העירייה והחברה הכלכלית יחתמו חוזים למועד קבוע שיקבע, באופן זה, יהיה קל יותר לנהל את השכירויות, כאשר רוב החוזים יהיו למועד זה

5.4.6. לגבי חוזים לתקופה של מעל 5 שנים, יש לפנות ללשכת

היועמ"ש של העירייה על מנת לבצע ההליך החוקי לאישורם. לגבי החוזים שבתוקף, הביקורת ממליצה להעבירם מיידית לחוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה ולפעול לפי המלצתו.

5.4.7. לגבי הסכמי פשרה, מומלץ לחברה הכלכלית לעגן את

עקרונות הפשרה גם בהסכם שכירות מסודר. כמו כן, במקרה שהסדרי הפשרה אינם מוגבלים בזמן, מומלץ להעבירם לאישור מועצת העיר כנדרש.

5.5. בחלק מהחוזים השוכר חתום רק על עמוד אחד של החוזה. יש

להקפיד להחתים את כל השוכרים על כל אחד מעמודי החוזה.

5.6. במקרה אחד לא נרשם תאריך חתימה, יש להקפיד כי ירשם תאריך חתימה על כל חוזה.

5.7. מומלץ, כי החברה הכלכלית תכין "צ'ק ליסט" של הליכים הדרושים לכל חוזה – בדיקת תוקף והאם מותר להאריך,



החתמת השוכר על כל אחד מעמודי החוזה, מילוי תאריך חתימה, קבלת מסמכים נוספים הקשורים לחוזה כגון ביטוח, ערבויות ועוד.

5.8. מומלץ כי אחת לשנה תיערך ישיבה של החברה הכלכלית יחד עם הגזבר ובה ידווח לגבי כל נכס האם הוא מושכר, למי, ומה דמי השכירות. כן ידווח על טיפול מיוחד כגון החלפת שוכר, איחורים בתשלום וכדומה.

## 6. ערבויות צ'קים מראש וגבייה

6.1. יש חשיבות רבה להקפיד על קבלת ערבויות מתאימות לחוזה. הדבר נדרש במקרים של אי עמידה בהוראות החוזה ובין השאר במקרה של אי תשלום דמי השכירות.

6.2. הביקורת מצאה, כי למעט שני חוזים, חוזי השכירות אינם מגדירים קבלת בטחונות כלשהם על ידי העירייה/ החברה הכלכלית. רק בחוזה אחד יש ערבות חתומה וגם היא על ידי השוכר עצמו.

6.3. הביקורת מעירה, כי הכלי של ערבות, מטרתו שגורמים נוספים יהיו מחויבים לתשלומי החוזה במקרה שהשוכר אינו משלם. באם השוכר הינו חדל פירעון, המשכיר יכול לבוא אל הערב. חתימתו של השוכר עצמו על הערבות, אין לה כל משמעות, מכיוון שהשוכר ממילא מחויב להוראות החוזה עליו חתם.



- 6.4. העירייה והחברה הכלכלית לא עושות שימוש בכלי של צ'ק בטחון המיועד למקרה של הפרת חוזה. יש לבחון הצורך בשימוש בכלי זה, בעיקר לגבי שוכרים שאינם יכולים להמציא ערבות בנקאית
- 6.5. הביקורת מצאה, שברוב הנכסים המושכרים לא מועברים 12 צ'קים, למרות שהדבר נוגד את הוראות החוזה. נמצא, כי במספר נכסים דמי השכירות לא שולמו עבור השנים שנבדקו ובאחרים נוצר חוב במשך מספר שנים, ששולם באיחור רב.
- 6.6. לאור מצב זה, מתחדדת המלצת הביקורת על חשיבות קבלת בטחונות לחוזי השכירות. מומלץ כי העירייה תשקול שימוש בכלל האמצעים העומדים בידה ובכלל זה ערבות או שטר חוב מגורם שאינו השוכר, קבלת צ'ק מראש על סכום של שכר דירה לחודש אחד עד שלושה חודשים, קבלת צ'ק פיקדון, למקרה של אי עמידה בתנאי השכירות וכמובן קבלת דמי השכירות ב 12 צ'קים לשנה מראש.
- 6.7. הביקורת ממליצה, כי העירייה והחברה הכלכלית יערכו פגישה משותפת עם היועמ"ש של העירייה, יעברו על כל החוזים ויבחנו האם הביטחונות שנקבעו בהם מספקים. מומלץ לערוך ישיבה זו באופן מיידי ולאחר מכן לבצע את ההחלטות שהתקבלו בה לגבי כל חוזי ההשכרה.
- 6.8. הביקורת ממליצה, לקיים ישיבה כזו לפחות אחת לשנתיים ולתעדה בפרוטוקול.



- 6.9. לאחר ביצוע התיקונים הדרושים וקבלת בטחונות נוספים, מומלץ לערוך רשימה של כל הביטחונות לחוזים ומועד התוקף שלהם, וזאת על מנת להימנע ממצב בו תוקף הערבות/ שטר החוב/ צ'ק פקע בלא שהשוכר נתן חלופה לביטחון לעירייה
- 6.10. מומלץ במעמד החתימה על החוזים, להקפיד לקבל משוכרים צ'קים מראש עבור דמי השכירות, זאת, על מנת למנוע איחור בתשלום שכר הדירה.
- 6.11. הביקורת ממליצה, כי גזבר העירייה דוח על הנכסים המושכרים ופירוט של כל השוכרים החייבים. יש להגיע להסדר תשלומים לגבי כל החובות האמורים, על מנת שלא להותיר חובות פתוחים.

## ביטוח

7.

- 7.1. הביקורת סבורה, כי נושא הביטוחים אינו מקבל את תשומת הלב הראויה ולמעשה אינו מנוהל כראוי.
- 7.2. החברה לא העמידה סטנדרטים מינימליים לביטוח
- 7.3. אף אחד מהשוכרים לא המציא לחברה אישור ביטוח וממילא, אין כל דרך לדעת האם בוצע בכלל ביטוח, לאילו סיכונים, באיזה היקף כיסוי ביטוחי, לאיזו תקופה ובאם הביטוח הוסב לטובת המשכיר – החברה הכלכלית והעירייה.



## 7.4. בכך העמידו עצמה העירייה והחברה הכלכלית בסיכונים לא

מבוטלים. בין השאר:

### 7.4.1. במקרה של העדר ביטוח והן במקרה של ביטוח לא מספק

– הנפגעים עשויים לתבוע את העירייה/ החברה הכלכלית בשל היותה המשכיר ובעל הנכס.

### 7.4.2. סיכון נוסף הוא באם קיים ביטוח ללא ביטול זכות השיבוב כלפי המשכיר.

### 7.4.3. ביטוח שהעירייה/ החברה הכלכלית אינה המוטב בו.

במקרה זה, באם הנזק גדול והשוכר אינו בעל אמצעים, העירייה עשויה למצוא עצמה ללא תגמולי הביטוח.

## 7.5. הביקורת ממליצה לשפר את הטיפול באופן הבא:

### 7.5.1. יש למנות אדם בחברה הכלכלית שיהיה אחראי על נושא הביטוח.

### 7.5.2. יש להכין דוח לגבי כל השוכרים שיכלול את שמם, פרטי הביטוחים הנדרשים בחוזה ופרטי הביטוחים שהוצגו שפועל.

יש לרשום בדוח זה את תאריך סיום פוליסות הביטוח.

### 7.5.3. יש לתיק בקלסר מיוחד את כל אישורי הביטוח יחד עם הרשימה המרכזת האמורה.

### 7.5.4. יש להכין טבלה בה יפורט לגבי כל חודש, אילו פוליסות מסתיימות בו. אחראי על הביטוח יעיין בכל חודש בטבלה ויזכיר לשוכרים שפוליסות הביטוח שלהם פוקעות, לחדשן ולהעביר אישור על החידוש. על אחראי הביטוח לרשום

לעצמו כל פוליסה מחדשת שהוגשה לו, עד שיקבל לידי  
את כל הפוליסות.

7.5.5. הביקורת חוזרת על המלצתה, לעשות מאמץ לחדש חוזים  
במועדים קבועים, אז גם הטיפול בפוליסות הביטוח יהיה  
פשוט יותר.

7.5.6. יש להקפיד לקבל מהשוכרים ביטוחים המתאימים  
לדרישות החוזה. חשוב להקפיד לקבל אישורי ביטוח גם  
מחברות הסלולר עבור האנטנות.

7.5.7. אחת למספר שנים, יש לבדוק עם יועץ הביטוח את התאמת  
הדרישות הביטוחיות בחוזה לצרכי העירייה. מכיוון שלא  
בטוח מתי בדיקה כזו נעשתה (אם בכלל), מומלץ לבצעה  
במהלך השנה הנוכחית.

7.5.8. יש לקבל העתקי הביטוחים גם בנכסים שמושכרים תמורת  
סכום סמלי/ללא עלות או במחיר מופחת לדיירים מוגנים.  
גם בנכסים אלו עשויים להיגרם נזקים של צד ג' והעירייה  
עשויה למצוא עצמה נתבעת (גם כאשר היא אינה מקבלת  
כלל שכירות על המבנה במשך שנים). כמובן, גם בנכסים  
אלו עשוי להיגרם נזק למבנה.

רח' יהושע חנקין 47 ת.ד. 2016 עפולה 18100  
טל. 04-6520385 פקס. 04-6520389  
47 Yehushua Hankin St. P.O.B 2016 Afula 18100  
ISRAEL Tel. 972-4-6520385 Fax. 972-4-6520389

משרד מבקרת העירייה  
וממונה על תלונות הציבור  
דואר אלקטרוני: [eynav@afula.muni.il](mailto:eynav@afula.muni.il)

**עיריית עפולה**  
**AFULA MUNICIPALITY**  
אתר העירייה: [www.afula.muni.il](http://www.afula.muni.il)



## עירייה עפולה

### ניהול נכסים – הדוח המלא

כללי

.11

- 11.1. לעיריית עפולה, מאות נכסים השייכים לה. חלק מהנכסים הנ"ל משמשים את העירייה וגופים הקשורים אליה, חלקם משמשים גופים ציבוריים אחרים. חלק מהנכסים הנ"ל מושכרים לשוכרים פרטיים.
- 11.2. העירייה מינתה ממונה נכסים במחלקת הנדסה והוא המטפל ברישום הנכסים, מעקב על השימוש בהם וכו'.
- 11.3. נכסי העירייה המושכרים לגורמים פרטיים מנוהלים ברובם על ידי החברה הכלכלית של העירייה. על פי נתוני העירייה והחברה הכלכלית לשנת 2017, הכנסות החברה הכלכלית מהשכרת נכסי העירייה עמדו על כ - 318 אלפי ₪. בנוסף, לעירייה הכנסות בסך 2,370 אלפי ₪ שכירות מאנטנות המבוצעות על ידי ישירות
- 11.4. נכסי העירייה שווים הון רב והשכירות היא בסכום שנתי משמעותי. בנוסף, לניהול נכסי העירייה ישנן משמעויות משפטיות וביטוחיות רחבות היקף. בשל כך, וכן בשל החשיבות הציבורית של הנושא, החליטה הביקורת לבדוק נושא זה בשנת 2017
- 11.5. בתחום ניהול הנכסים כפופה העירייה לתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967



11.6. בכל תחום ההקצאות לצרכי ציבור, כפופה העירייה לחוזר מנכ"ל 5/11 – "נוהל הקצאות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן: נוהל הקצאות). בכל הנוגע להשכרות פרטיות כפופה העירייה לתוספת הרביעית לצו העוסקת במכרזים וכן לפסיקה העניפה בנושא זה (להלן "חוקי המכרזים")

12. אופן הביקורת והיקפה

## כללי

- 12.1. הביקורת קיבלה לידיה מאחראי ניהול נכסים, רשימה של כל הנכסים בבעלות העירייה. ברשימה צוינו בין השאר תיאור הנכס, גודלו, שם הבעלים, שם המחזיק ויעוד הקרקע.
- 12.2. הביקורת קיבלה לידיה את כל חוזי ההשכרה שבידי העירייה והחברה הכלכלית ועיינה בהם.



- 12.3. הביקורת קיבלה לידיה את כל כרטיסי הנהלת החשבונות של הנכסים המושכרים בשנים 2016-2017. כן קיבלה הביקורת מסמכים נוספים כגון ביטוח, ערבויות וכדומה.
- 12.4. הביקורת שוחחה עם בעלי תפקידים שונים בעירייה הקשורים לנושא ובהם – עובדי מחלקת נכסים, מנהלות חשבונות, מנהל החברה הכלכלית ומנהל הכספים שלה היועץ המשפטי של העירייה ועוד.

### **הנושאים שנבדקו**

- 12.5. ניהול ספר נכסי העירייה
- 12.6. חוזי השכרה
- 12.7. ביטוחים וערבויות
- 12.8. גבייה ותשלום דמי שכירות
- 12.9. נכסים ללא תמורה או בתמורה סמלית
- 12.10. נכסים המשמשים את העירייה
- 13. ניהול ספר נכסים**

### **עיקרי הממצאים**



- 13.1. בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין),  
התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין), נקבע כי :
- 13.1.1. כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד ובו תרשום את  
זכויותיה על המקרקעין (להלן - ספר הנכסים)
- 13.1.2. ספר הנכסים יהיה מורכב מכרטיסי נכסי דלא-ניידי וספר  
נכסי דלא-ניידי
- 13.1.3. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות  
רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את ספר הנכסים של  
הרשות בהתאם לתקנות
- 13.1.4. רשם הנכסים ירשום בספר הנכסים כל זכות על  
המקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות על  
המקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך  
חודש מיום שנוצרה.
- 13.2. לעיריית עפולה נכסים רבים בתחומיה . חלק מהנכסים  
מושכרים, אחרים מוקצים ללא תמורה או בתמורה סמלית,  
ואחרים משמשים את העירייה ומוסדותיה.
- 13.3. בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עסק מבקר  
המדינה בין השאר באופן ניהול ספר נכסים על ידי עיריית עפולה  
וקבע, כי העירייה לא הסמיכה רשם נכסים במשך שנים ועשתה  
זאת רק ביולי 2015. עד סיום ביקורת מבקר המדינה ב 3/2016  
לקו בחסר הן המידע שהיה בידי רשם הנכסים והן הטיפול  
בעדכון ספר הנכסים. כן קבע הדוח, כי לעירייה לא היה מידע  
כולל ומעודכן על הנכסים בחזקתה וכי בסקר האחרון, שנערך

בעירייה ב 2010, לא נכללו חלק מהאזורים כגון עפולה הצעירה וגבעת המורה.

13.4. העירייה השיבה לביקורת מבקר המדינה, כי בכוונתה לתגבר את כוח האדם שלה לצורך עדכון סקר הנכסים שלה והשלמתו בשכונות עפולה עילית וגבעת המורה

13.5. הביקורת מצאה, כי בנוסף לממונה על הנכסים שמונה ב 2015, בתחילת שנת 2017 מינתה העירייה מזכירה במחלקת הנדסה לסייע בניהול ורישום הנכסים. עם כניסתם לתפקיד פעלו הנ"ל להכין ספר נכסים עבור העירייה. כן נרכשה תוכנה לניהול נכסים.

13.6. הביקורת קיבלה ממחלקת הנדסה את רשימת כל הנכסים הרשומים במערכת כשייכים לעיריית עפולה. (להלן "ספר נכסים" או " הרשימה"). להלן מספר פרטים על הנכסים ברשימה והאופן בו היא בנויה:

13.6.1. הרשימה כוללת את הפרטים הבאים - מספר נכס, תיאור נכס, שימוש ראשי, גוש, חלקה ותוכנית קובעת, שטח החלקה והמגרש, יעוד ראשי, מהות הזכות ומקורה, תאריך תחילה.

13.6.2. ברשימה יש עמודה למילוי כתובת, אך עמודה זו אינה בשימוש. כתובת הנכס נכתבת בעמודת תיאור הנכס, בדרך כלל ללא ציון מספר הבית. לדוגמא, "דירה המשמשת את תנועת הצופים ברחוב וולפסון"



- 13.6.3. הרשימה אינה כוללת פרטים לגבי גודל השטח הבנוי של הנכס, אלא רק לגבי גודל החלקה והמגרש עליו הוא בנוי.
- 13.7. ספר הנכסים כולל 1,131 נכסים. רוב הנכסים הינם דרכים, גינון ציבורי ושצ"פ. ללא נכסים אלו, כולל הספר 169 נכסים בלבד. להלן מספר פרטים על הנכסים הנמצאים בספר נכסים:
- 13.7.1. 23 נכסים הם גני ילדים של העירייה ו 11 בתי ספר/ חטיבות ביניים. נמצא כי ביה"ס רמות רשום כשני נכסים שונים.
- 13.7.2. 10 נכסים רשומים כנכסים מסחריים
- 13.7.3. 11 נכסים רשומים כ "מגורים מיוחד"
- 13.7.4. 12 נכסים רשומים כבית כנסת
- 13.7.5. 20 נכסים משמשים גופים ציבוריים או גופים הקשורים לעירייה
- 13.7.6. 8 נכסים רשומים כ "מקלט ציבורי" רובם משמשים גם לשימוש נוסף כגון גן ילדים או מעון יום.
- 13.7.7. שאר הנכסים הם נכסים המשמשים את העירייה או בהליך פיתוח על ידה כגון משרדי עירייה, מעונות יום, היכל התרבות ועוד.
- 13.8. נמצא, כי ספר הנכסים אינו מעודכן, ואינו כולל את פרטיהם של כלל נכסי העירייה. כך לדוגמא:
- 13.8.1. ברשימה כלולים פרטיהם של 10 נכסים מסחריים להשכרה בלבד (כולל 3 אנטנות המושכרות לחברות הסלולאר). בחברה הכלכלית, האחראית על השכרת

הנכסים המניבים, רשומים פרטיהם של 19 נכסים מושכרים

ועוד 3 נכסים מושכרים ישירות על ידי העירייה

13.8.2. ברשימה יש פרטים של 23 גני ילדים. הביקורת קיבלה

רשימה של גני ילדים ממחלקת החינוך ומצאה כי לעירייה

83 גני ילדים. בנוסף, הועברה לביקורת רשימה של 16 גנים

הנמצאים בנכסי העירייה והמשמשים עמותות חרדיות כגן

"מוכר שאינו רשמי".

13.8.3. ברשימה יש פרטים של 8 מקלטים בלבד. מרשימת

מקלטים שקיבלה הביקורת מהעירייה, עולה כי לעירייה 87

מקלטים.

13.8.4. ברשימה פרטיהם של 12 בתי כנסת. על פי רשימת בתי

הכנסת שנתקבלה מהעירייה, מתברר כי יש 80 בתי כנסת

במבני עירייה ברחבי העיר.

13.9. נמצא, כי חלק מפרטים ברשימה אינם מעודכנים/ אינם נכונים

כך לדוגמא:

13.9.1. נמצאו 4 נכסים שהתברר כי כבר אינם שייכים לעירייה

מאחר ונמכרו

13.9.2. נמצאו 11 נכסים שהוגדרו כ"מגורים מיוחד" התברר

ששטחים אלו אינם של העירייה ויש למחוק אותם

מהרשימה.

13.9.3. נמצאו 4 נכסים הנמצאים ברשימה שכלל אינם שייכים

לעירייה, אלא למוסדות מדינה ואחרים – בית המשפט, גן

ילדים רימון, ביטוח לאומי ומשרדי חברת בזק

- 13.10. להלן מספר ליקויים נוספים בניהול ספר הנכסים :
- 13.10.1. אין נתון של מספר המטרים הבנויים בכל נכס
- 13.10.2. אין מיון של הנכסים לפי בעלות/ שימוש ועוד.
- 13.10.3. אין סימון של הנכסים המושכרים / המוקצים למטרות ציבור וכו'.
- 13.10.4. אין פרטים על ההשכרה באם ישנה – למי מושכר, ממתן, תוקף החוזה, סכום שכר דירה וכו'
- 13.10.5. עקב הנתונים החסרים בספר הנכסים, על מנת לערוך את הדוח וללמוד על היקף הנכסים השונים והשימוש בהם, נאלצה הביקורת לקבל נתונים מגורמים שונים כגון – מחלקת חינוך, חברה כלכלית ועוד.
- 13.11. העירייה לא ערכה סקר נכסים ולא עדכנה נכסים הנמצאים בעפולה עילית וגבעת המורה במערכת
- 13.12. הביקורת קיבלה רשימה של נכסים לגביהם יש הסכמי חכירה/ הערת אזהרה מול רשות מקרקעי ישראל. להלן מספר פרטים על הנתונים ברשימה:
- 13.12.1. ברשימה מופיעים פרטיהם של 34 נכסים בלבד.
- 13.12.2. 10 מהנכסים הרשימה אינם רשומים בספר נכסים
- 13.12.3. כל הנכסים ברשימה מלבד מתחם התחנה, הם נכסים המשמשים את העירייה או מוסדות שונים כגון – בתי ספר, גני ילדים ועוד.



## מסקנות והמלצות

- 13.13. הביקורת מצאה, כי מונו אחראים על הנכסים והוקם ספר נכסים. עם זאת, הספר כלל רק חלק מנכסי העירייה וחלק מהפרטים בו היו לא מלאים ואף שגויים.
- 13.14. העירייה לא ערכה סקר נכסים. לנוכח החשיבות הכלכלית של רישום הנכסים וחובות העירייה על פי חוק – הביקורת ממליצה לעירייה לערוך סקר נכסים ולהתחיל בשכונות גבעת המורה ועפולה הצעירה, בהן לא עודכנו נכסים מזה שנים ארוכות.
- 13.15. על פי רשימת רישומי נכסים ברשות מקרקעי ישראל, רק לגבי 34 נכסים מתוך 169 הנמצאים הספר הנכסים, נרשמו הערות הזהרה או נחתם הסכם. זאת, בנוסף לנכסים נוספים שכאמור אינם רשומים בספר. כלומר, לגבי רוב נכסי העירייה לא הוסדרו הזכויות מול הרשות. הביקורת רואה מצב זה בחומרה, מכיוון שקיים סיכון לבעלות העירייה על הנכסים. הביקורת ממליצה לעירייה להקדיש את המשאבים הדרושים ולפעול באופן הבא:
- 13.15.1. לאחר עדכון ספר הנכסים כאמור לעיל, יש לערוך רשימה של כל הנכסים הרשומים על שם העירייה בטאבו/מנהל
- 13.15.2. יש לבדוק לגבי אילו נכסים לא הוסדרו זכויות העירייה
- 13.15.3. לגבי כל הנכסים הנ"ל יש לטפל בנחישות על מנת לרשם ולהסדיר הזכויות בגינם.



## 13.16. על ממונה הנכסים לעדכן את פורמט ספר הנכסים ואת

הנתונים הכלולים בו על פי הפירוט :

13.16.1. יש לעדכן את עמודת כתובת הנכס, על מנת שלכל נכס

תירשם כתובתו המלאה.

13.16.2. יש להפריד את כל הנכסים שהינם דרכים, גנים

ושצ"פים, כך שיהיה קל יותר לקבל תמונה של שאר הנכסים  
ולטפל בהם.

13.16.3. יש לעבור על כל הרשימה ולוודא, כי לא כלולים בה

נכסים שאינם שייכים לעירייה/ נכסים שנמכרו וכדומה.

13.16.4. יש לקבל רשימת נכסים מכל הגורמים הרלוונטים

ולעדכן בהתאם את רשימת הנכסים. יש לקבל רשימת גנים

ובתי ספר ממחלקת החינוך, רשימת מקלטים מאחראי

מקלטים, רשימת בתי כנסת מהמועצה הדתית וכו'. כן יש

לקבל רשימת נכסים מושכרים מהחברה הכלכלית. יש

להקפיד לקבל רשימות אלו לפחות אחת לשנה על מנת

לשמור על עדכון ספר הנכסים.

13.16.5. לגבי נכסים מושכרים, יש לרשום פרטי ההשכרה – למי

מושכר, תאריך התחלה וסיום של החוזה, סכום שכירות

חודשי.

13.16.6. לגבי נכסים במחיר סמלי/ בהקצאה – יש לציין זאת

ולרשום את פרטי ההקצאה – תקופה אם יש, סכום השכרה

(באם משולם סכום סמלי) ומועד אישור ההקצאה.



13.17. בספר הנכסים מעודכן רק גודל המגרש/ החלקה. הביקורת ממליצה, כי תתווסף עמודה המציינת את מספר המטרים הבנויים בנכס וזאת לצרכי שווי/ חיוב ארנונה ועוד.

### גני ילדים ובתי ספר

.14

### עיקרי הממצאים

- 14.1. הביקורת ערכה השוואה בין רשימת גני הילדים של מחלקת החינוך ובין גני הילדים הרשומים בספר הנכסים ומצאה כי:
- 14.1.1. בספר נכסים רשומים 23 גני ילדים בעוד בפועל על פי נתוני מחלקת החינוך יש 83 גני ילדים.
- 14.1.2. הביקורת הוציאה רשימה של גנים על פי לחצני מצוקה הקיימים בהם וזאת על מנת לנטרל מספר גנים הנמצאים באותו נכס עירייה. נמצא, כי ישנם 53 לחצני מצוקה בגנים השונים. כלומר, ישנם 30 גני עירייה שאינם רשומים בספר הנכסים.
- 14.1.3. 6 גנים, הרשומים בספר הנכסים, לא נמצאו ברשימת גני הילדים של מחלקת החינוך. בהם 4 גני ילדים לא נמצאו

מפני שלא נרשם בספר הנכסים שם הגן או פרטים נוספים  
המאפשרים את זיהויו.

14.2. להלן מספר דוגמאות לגנים שאינם רשומים בספר נכסים :

14.2.1. שני גנים – גן חובה אופק א' וגן טרום חובה אופק ב'

הנמצאים ברחוב לחי

14.2.2. שני גנים – גן חובה גפן א' וגן טרום חובה גפן ב' הנמצאים

ברחוב הסוכנות היהודית

14.2.3. 3 גנים – ברכת רחל א' בניס וברכת רחל ב' בניס

הנמצאים ברחוב קינמון וברכת רחל ג בנות הנמצא ברחוב

ירושלים.

14.3. מחלקת החינוך מסרה לביקורת, כי לפני מספר שנים, כל מבני

הגן הנמצאים במבני העירייה, עברו לשמש בגני עירייה בלבד.

החל משנת 2015, החל ביקוש לגנים של "מוכר שאינו רשמי"

עבור האוכלוסייה החרדית. מחלקת החינוך מסרה לביקורת

רשימה של 16 גנים מסוג "מוכר שאינו רשמי" המנוהלים על ידי

עמותות חרדיות והעושים שימוש בנכסי העירייה. להלן פירוט

הגנים :



### רשימת גנים בנכסי עירייה שאינם בניהול העירייה

| <u>מספר סידורי</u> | <u>כרטיס לחיוב</u> | <u>כתובת</u>     | <u>גוף ושם הגן</u>    |
|--------------------|--------------------|------------------|-----------------------|
| 1                  | 2418804            | עגור 3 עפולה     | דרך אמת בנות          |
| 2                  | 2418804            | שדמית 9 עפולה    | דרך אמת בנות          |
| 3                  | 2418804            | שדמית 9 עפולה    | דרך אמת בנות          |
| 4                  | 2418804            | עגור 3 עפולה     | דרך אמת בנים          |
| 5                  | 2418804            | עגור 3 עפולה     | דרך אמת בנים          |
| 6                  | 2418804            | עגור 3 עפולה     | דרך אמת-1             |
| 7                  | 2418804            | עגור 3 עפולה     | דרך אמת-2             |
| 8                  | 2418150            | וינגייט 15 עפולה | ויזניץ בנות חובה      |
| 9                  | 2418150            | וינגייט 15 עפולה | ויזניץ בנות חובה      |
| 10                 | 2418150            | עצמון 2 עפולה    | ויזניץ בנים           |
| 11                 | 2418150            | עצמון 2 עפולה    | ויזניץ בנים           |
| 12                 | 2418150            | וינגייט 15 עפולה | ויזניץ עפולה<br>עילית |
| 13                 | 2412351            | מאפו 15          | מאפו-2                |
| 14                 | 2418804            | הרצל 24          | מעלות מיכל 1          |
| 15                 | 2418804            | ז'בוטינסקי 4     | מעלות מיכל 2          |

14.4. הביקורת מצאה, כי ככלל, גנים אלו הגישו בקשות להקצאה, עם זאת, טרם נסתיימו הליכי ההקצאה בגנים אלו ובחלק מהם ישנן בעיות שונות המעכבות את ההקצאה. כל לדוגמא:

- 14.4.1. גני ילדים של קהילת ויזניץ ברחוב עצמון הגישו בקשה להקצאה, כולל צירוף כל הטפסים. אושר פרוטוקול הקצאות במועצת העיר ובוצע פרסום ראשוני ב 12/6/15. לאחר הפרסום נידון שוב בוועדה ובוצע פרסום שני על ידי המבקשים. בשלב זה התברר כי בנכס ישנו מבנה אחד ללא היתר. עקב כך, ההקצאה לא בוצעה עד היום.
- 14.4.2. בקשה נוספת להקצאה של קהילת ויזניץ הוגשה עבור גני ילדים בעפולה עילית. במקרה זה, הוגשו הטפסים, אך עוד לפני ביצוע הפרסום, נתברר קיומו של מבנה ללא היתר ועקב כך לא התקדם הליך ההקצאה.
- 14.4.3. העמותה דרך של אמת הגישה 4 בקשות לגנים בגבעת המורה ובעפולה עילית. כל הטפסים הוגשו, אושר פרוטוקול ההקצאות ובוצע פרסום ראשון ב 12/6/15. בשני גנים בוטל הליך ההקצאה ובשני גנים הליך ההקצאה נמשך – בגן אחד על העמותה לשלוח תשריט לגבי החלק המבוקש להקצאה (מכתב אחרון נשלח מהעירייה ב 9/17) ובגן שני פורסם פרסום שני בעיתונות ב 19/1/18.
- 14.5. בנתוני מחלקת החינוך ישנם 13 בתי ספר שלא מופיעים בספר הנכסים. להלן פרטי בתי הספר הנ"ל:
- ביה"ס נועם מוריה, גוונים, מעלות ניסים, רימונים חנ"מ, כרמים בעמק יובלים, חט"ב אלון**
- עמל, נעים הליכות, דרך אמת, יהלום, מתי"א, ניצן**

14.6. לפי הנמסר ממחלקת החינוך וכן על פי נתוני הכנסות העירייה והחברה הכלכלית, לעירייה אין גנים ואין בתי ספר המושכרים לגופים אחרים.

### מסקנות והמלצות

14.7. הביקורת ממליצה – בשלב ראשון לעדכן את ספר הנכסים כך שיכיל פרטים על כל הגנים ובתי הספר של העירייה. לשם כך, מומלץ להסתמך הן על נתוני המחלקה ביחס לנכסי ציבור והן על רשימת הגנים ובתי הספר של מחלקת החינוך – גם לגבי גני עירייה וגם לגבי גנים שאינם גני עירייה, אך עושים שימוש בנכסי עירייה

14.8. לאחר מכן, מומלץ כי מחלקת הנדסה תוודא, שכל הנכסים המשמשים לגנים אומנם רשומים על שם העירייה במנהל מקרקעי ישראל/ בטאבו. באם אינם רשומים, יש לדאוג לרישומם.

14.9. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקבע כנוהל, לגבי כל מבנה ציבור חדש ובכלל זה מוסד חינוכי, יש להודיע למחלקת הנכסים עם סיום בניית המבנה על מנת שהמבנה יתעדכן בספר הנכסים.

14.10. הביקורת ממליצה, כי כנוהל, אחת לשנה, תעביר מחלקת החינוך למחלקת נכסים רשימה של מוסדות החינוך הן בניהול



- עירייה והן בניהול גופים אחרים . מחלקת נכסים תעדכן את ספר הנכסים בהתאם לנתוני הרשימה.
- 14.11. על מחלקת נכסים לשים לב במיוחד במקרה בו הנכסים אינם משמשים את עירייה – אלא משמשים מוסד כלשהו . במקרים אלו יש לטפל בהתאם לאופיו של המשתמש בנכס. לגבי משמשים פרטיים, יש לבצע השכרה. לגבי עמותות, יש לבצע הליך של הקצאה ללא תמורה או בתמורה סימלית על פי החוק. ראה בעניין זה פרק 5 בדוח.
- 14.12. הביקורת ציינת לטובה את העובדה כי העמותות המחזיקות בגנים הגישו בקשות להקצאה, אך נמצא, כי באף מקרה, הליך ההקצאה לא הסתיים ובחלק מהמקרים ישנם חסמים משמעותיים המונעים הקצאה , כגון מבנה בלתי חוקי, או שהליך ההקצאה הופסק. למרות זאת, השימוש בנכס העירייה ממשיך. על העירייה לקבוע כיצד היא נוהגת במקרים בהם ההקצאה לא בוצעה. יש לקחת בחשבון, כי נכסים אלו עשויים להיות מבוקשים על ידי מוסדות אחרים בתחומי העיר ועל כן יש חשיבות גדולה בעריכת ההקצאה וסיומה כחוק.

## מקלטים

.15

## ביקורת קודמת בנושא מקלטים



## 15.1. דוח מבקרת העירייה משנת 2012 עסק בנושא מקלטים.

הביקורת העירה בין השאר כי:

### 15.1.1. על אף שבכתב ההתחייבות עליו מחתימה העירייה קיים

סעיף בקשר לתשלומי מים וחשמל, העירייה היא זו שמשלמת הכל, ותפקיד אותם גורמי חוץ שמתמשים במקלטים הדו-תכליתיים הינו לתחזק את המקלט ולשמור על תקינותו, תקניותו וניקיונו.

**הביקורת המליצה לחייב אותם צדדי ג' בתשלום מים וחשמל ולעקוב אחרי ביצוע תשלום זה.**

### 15.1.2. הביקורת מצאה כי חלק מהמקלטים משמש אנשים

פרטיים או מוסדות שאינם שייכם לעירייה ובכל זאת העירייה אינם גובה בגינם דמי שכירות /או או אפילו תשלומי מים וחשמל.

**הביקורת המליצה כי העירייה תבדוק מחדש את המקלטים הדו-תכליתיים והשימוש הנעשה בהם, ככל שאין מדובר בפעילות של העירייה, תשקול העירייה גביית דמי שכירות ותשלומי מים וחשמל בהתאם להוראות פיקוד העורף והכספים שיתקבלו יתווספו לתקציב העירייה בקשר לתחזוקת מקלטים וטיפול בהם.**



15.1.3. מבדיקת הביקורת נמצא כי לא נערך הליך הקצאה בשום מקרה בו ניתן מקלט לשימוש גופים שונים, למרות החיוב על פי החוק.

**הביקורת המליצה כי העירייה לא תקצה מקלטים לגופים שונים ללא הליך הקצאה מסודר, ותדאג להקצות את כל המקלטים שנמצאים בשימוש הגופים השונים על פי נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז או בתמורה סמלית".**

### נוהל בנושא מקלטים

15.2. נוהל הקצאות של העירייה מ 8/2015 כולל הוראות בדבר הקצאת מקלטים בשעת רגיעה. המקלטים יוקצו לגוף שהוא מלכ"ר למטרות חינוך, צדקה, מדע ועוד.. הנוהל קובע קריטריונים והליך לאישור שימוש במקלטים. מלבד עמידה בקריטריונים של פיקוד העורף, הנוהל קובע כי "הבקשה תוגש... ותאושר תחילת על ידי האחראי על מקלטים בעירייה וכן על ידי מהנדס העיר ומנהל נכסי העירייה" כן קובע הנוהל כי "לאחר קבלת המלצות היחידות העירוניות הנ"ל, תידון הבקשה בפני וועדת הקצאות".

15.3. בנוסף קובע הנוהל כי "הוועדה תהיה רשאית לקבוע, כי המשתמשים במקלט ישלמו דמי אחזקה, שנתיים או לתקופה אחרת, על פי תעריף שתקבע הוועדה, בהתייחס ספציפית



## לכל בקשה שתוגש לה והיא תהיה רשאית לפטור את הגוף מדמי אחזקה"

### ממצאי הביקורת

15.4. בעירייה מנוהל מסמך "רשימת מחזיקי מקלטים". במסמך מפורט מספר המקלט, כתובתו, תיאור השימוש, שם החתום וטלפון. בנוסף, לגבי כל מקלט יש מקום לסימון V למספר פרמטרים של שמישות - צבע, חלונות ודלתות, ניקיון, חשמל ומים ושילוט.

15.5. הביקורת מצאה, כי בעמודת "פרטי השימוש" רשומים 24 מקלטים בשימוש עירייה, 40 מקלטים רשומים כ"דו תכליתי", 7 נוספים רשומים "מושבת" ובחמישה אין כל רישום. רק ב 6 מקלטים רשום המחזיק או מטרת השימוש בפועל כגון "ויצו" "בית כנסת" וכו'.

15.6. הביקורת ערכה השוואה בין רשימת מחזיקי מקלטים ובין המקלטים הרשומים בספר הנכסים ומצאה, כי בספר נכסים רשומים 8 מקלטים בלבד, כאשר בדרך כלל מדובר בנכסים במשמישים לשימוש נוסף. להלן פרטיהם:



| שימוש ראשי | סטטוס נכס | תאור נכס   | מספר נכס      | מספר בספר נכסים |
|------------|-----------|--|---------------|-----------------|
| שוק עירוני | פעיל      | שוק עירוני ישן" + מזנון "מורד" + קיוסק "מינכל" + מקלט ציבורי הרוס + מדרכה המיועדת לשצ"פ ממזרח לרחוב ירושלים            | 16661004<br>1 | 78              |
| מקלט/מחסה  | פעיל      | מקלט ציבורי מספר 48/1 בחלקה המיועדת למגורים מצפון לרחוב וולפסון  | 16662011<br>8 | 114             |
| מקלט/מחסה  | פעיל      | מקלט ציבורי + תחנת מכירה של מפעל הפיס + גינון המיועדים לשצ"פ בשדרות ארלזרוב  | 16663004<br>4 | 122             |
| קופת חולים | פעיל      | קופת חולים "מאוחדת" + מקלט ציבורי + חניה ציבורית ברחוב ארלזרוב   | 16663013<br>6 | 127             |
| מקלט/מחסה  | פעיל      | שב"צ ריק + מקלט ציבורי + א.בור וג.פרטית-חלק לשצ"פ + שביל + רחוב לח"י + רחוב השומר-הרחבה (צפ) + רחוב חיבת ציון-הרח (מז) | 16692003<br>3 | 353             |
| מועדון     | פעיל      | מועדון יום לקשיש + מקלט ציבורי + מועדון + אדמת בור המיועדת לשצ"פ + רחוב קישון-חלק + רחוב האופק-חלק                     | 16693004<br>1 | 384             |
| מקלט/מחסה  | פעיל      | מקלט ציבורי מספר 47/1 + גינה ציבורית מצפון לרחוב חריש  | 16704001<br>5 | 546             |
| בית כנסת   | פעיל      | בית כנסת "אוהל יוסף" + בית כנסת "אליהו הנביא" + מקלט ציבורי מספר 32/1 + רחוב עומר-חלק (דרום)                           | 16708001<br>6 | 670             |

15.7. הביקורת מצאה, כי על פי רשימת המקלטים שבידי אגף תפעול,

בעירייה ישנם בפועל 87 מקלטים

15.8. הביקורת עיינה ברשימת הבקשות להקצאות שקיבלה העירייה

ומצאה, כי רק במקרה אחד הוגשה בקשה להקצאה של מקלט

לשימוש על ידי עמותה כגמ"ח למכירת בגדי יד שנייה.

15.9. הביקורת הוציאה כרטסת הכנסות מנכסים, הן של העירייה

והן של החברה הכלכלית ומצאה, כי אין כל הכנסות משימוש

במקלטים

15.10. הביקורת מצאה, כי עד וכולל שנת 2017, כל חשבונות המים

והחשמל של המקלטים היו משולמים על ידי העירייה וזו לא

היתה מחייבת את המחזיקים, גם אם היו משתמשים פרטיים.

15.11. להלן רשימה של מקלטים המוחזקים על ידי גופים פרטיים

שאינם שייכים לעירייה :



### רשימת מקלטים המוחזקים על ידי גורמים פרטיים

| מספר סידורי | כתובת                 | מחזיק (ראשי תיבות) |
|-------------|-----------------------|--------------------|
| 1           | קוממיות 14 גבעת המורה | ש.מ                |
| 2           | הגודד 15 גבעת המורה   | ג.ע                |
| 3           | עגור 3 גבעת המורה     | ד.ב                |
| 4           | נתן אלבז 1            | ש.ו + י.ק          |
| 5           | כצנלסון 2 עפולה עילית | א.ז                |
| 6           | וינגייט 17            | י.ז                |
| 7           | סוקולוב 36            | ד.א                |
| 8           | מורן 18               | ד.א                |
| 9           | מאפו 4                | א.ל                |
| 10          | עליית הנוער 6         | י.ק                |
| 11          | הנרייטה סאלד 6        | י.ק                |
| 12          | הגומא 13 עפולה עילית  | א.ש                |
| 13          | בורכוב 45 עפולה עילית | צ.ז                |
| 14          | שדמית 9               | דרך אמת            |
| 15          | הנרייטה סאלד 8        | דרך אמת            |



|    |                |         |
|----|----------------|---------|
| 16 | עליית הנוער 10 | דרך אמת |
|----|----------------|---------|

- 15.12. הביקורת מצאה, כי עד וכולל שנת 2017, כל חשבונות המים והחשמל של המקלטים היו משולמים על ידי העירייה וזו לא היתה מחייבת את המחזיקים, גם אם היו משתמשים פרטיים.
- 15.13. לקראת סיום הביקורת, בדצמבר 2017, החלה מחלקת נכסים בשיתוף הגזברות, בהליך של חיוב המחזיקים המפורטים בדוח להלן בחשמל ובמים. החל מ 12/17 נשלחו למחזיקים הפרטיים מכתבים על פיהם יש להסדיר בהקדם את נושא תשלום המים והחשמל וכן להתחיל בהליך הקצאה.
- 15.14. בישיבתה מיום 11/1/18 דנה וועדת ההקצאות בשלוש בקשות חדשות לשימוש במקלטים. כמו כן, הוחלט בוועדה להעביר מכתב נוסף לכל מחזיקי המלקטים המחייב לבצע הליך הקצאה ולהעביר את חשבונות המים והחשמל על שם העמותה. כן הוחלט לפנות מהמקלטים מחזיקים פרטיים (שאינם מאוגדים כעמותה)
- 15.15. במהלך 2/2018 החלה העירייה לשלוח למחזיקים הנ"ל מכתב נוסף מפרט את הליך ההקצאה שעליהם לעבור.
- בתגובתו לדוח מסר מנהלת אגף התפעול כי **רשימת המקלטים המשמשים כדו תכליתיים המצויה במנהל תפעול, מאוד מפורטת ומתעדכנת באופן רציף ומפרידה בין שימוש ע"י גורם עירוני לבין שימוש פרטי.**



**כיום מקלט לא נמסר על ידי גורם כלשהו במנהל תפעול אלא לאחר הליך הקצאה מסודר והחלטה.**

**מכתבי חיוב למחזיקי מקלטים נשלחו לפני כשנה על ידי מנהל תפעול ובתחילת שנת 2018 על ידי מיטל חן בתיאום עם יהורם לוי.**

15.16. הביקורת ביקשה לקבל את הרשימה המלאה של המקלטים המנוהלת במחלקת התפעול, אך רשימה זו לא נמסרה לה.

### מסקנות והמלצות

15.17. הביקורת מצאה, כי המלצות הביקורת הקודמת של מבקרת העירייה לא יושמו על ידי העירייה עד 12/17. להלן עיקרי המלצות הביקורת הקודמת בהקשר לניהול מקלטים כנכסי עירייה:

15.17.1 יש לבצע הליכי הקצאה למקלטים שאינם משמשים את העירייה

15.17.2 יש לחייב מקלטים שאינם בשימוש עירייה בחשמל ובמים

15.17.3 יש לשקול רישום הטבת השימוש במקלט כתמיכה עירונית ואישור על פי נוהל תמיכות

15.18. רק ב 12/17 לקראת סוף הכנת דוח הביקורת הנוכחי, החלה העירייה ליישם את המלצות הדוח הקודם ולפעול על מנת



- שהמקלטים יחויבו. עם זאת, מדובר בהליך שרק החל ולא ניתן היה לבדוק תוצאותיו.
- 15.19. הביקורת ממליצה – בשלב ראשון לעדכן את ספר הנכסים כך שיכיל פרטים על כל המקלטים של העירייה. לשם כך, מומלץ להסתמך על נתוני מחלקת הביטחון
- 15.20. הרישום "דו תכליתי" בעמודת השימוש, אינו נותן כל מידע על מהות השימוש בפועל במקלט (מלבד העובדה כי לא מדובר בשימוש עירוני). למעשה, רוב המקלטים הם דו שימושיים, אך פרטי השימוש אינם רשומים במחלקת הנכסים/ הביטחון. יש לבדוק את השימוש ולציין את השימוש בפועל במקלט.
- 15.21. מעצם היותו של מקלט מבנה לשעת חירום, קיימות הגבלות על השימוש בו. הביקורת לא בדקה השימושים בפועל ונוהלי מחלקת הביטחון.
- 15.22. נמצא, כי לא נגבים דמי שימוש במקלטים. מכיוון שהרבה מהשימושים הם פרטיים או שימושים של עמותות שונות, הביקורת סבורה, כי על העירייה לשקול גביית דמי שימוש במקלטים. בהחלטתה לגבי גביית דמי שימוש, על העירייה לשקול בין השאר האם השוכר הוא אדם פרטי או עמותה, מה מצבו ומה מיקומו של המקלט וכדומה.
- 15.23. לגבי משתמשים שהם עמותות, במידה ומאפשרים להם שימוש במקלט ללא תמורה, יש לבצע הליך הקצאה על פי נוהל הקצאות.



15.24. במקרים מיוחדים, במידה והמשתמשים אינם יכולים לבצע הליך הקצאה, יש לשקול פתרון למתן זכות שימוש במקלט תוך שימוש בנוהל תמיכות (שווי השימוש ירשם כתמיכה עירונית).

## 16. נכסים הנמצאים בשימוש ללא תמורה או בתמורה סמלית

### כללי

16.1. בשנת 2001 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 5/2001 את "נוהל

הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית".

הנוהל נועד להסדיר הקצאה ללא תמורה או בתמורה סמלית

לגופים הפועלים בתחום הרשות המקומית בתחומי חינוך,

תרבות, דת בריאות ועוד. הביקורת הסתמכה בפרק זה על

הוראות הנוהל ותיקונים לנוהל שפורסמו בשנים 2002 ו 2004

16.2. הנוהל קובע כי הרשות תקבע קריטריונים להקצאת קרקעות

(תבחינים) שיפורסמו לציבור

16.3. כן קובע הנוהל, כי תוקם וועדת הקצאות שתמנה את הגזבר,

היועמ"ש, מהנדס, אחראי נכסים ומנכ"ל העירייה

16.4. סעיף 10 לנוהל קובע כי:

"רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן – ספר הקצאות). 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"

## עיקרי הממצאים

- 16.5. עיריית עפולה אימצה את הנוהל בישיבתה מיום 6/9/2015
- 16.6. העירייה קבעה וועדת הקצאות שחבריה הם מהנדס, גזבר, מנכ"ל, אחראי נכסים ויועץ משפטי.
- 16.7. מעיון באתר האינטרנט של העירייה תחת "וועדת הקצאות" עולה, כי אין פרסום פרוטוקולים של הוועדה וכן אין פרסום של התבחינים לעניין הקצאה שנקבעו על ידה. הפרסום היחיד המופיע באתר לגבי הוועדה, הוא הרכבה וכן מצורף מסמך למילוי לצורך בקשת הקצאה.

16.8. הביקורת קיבלה לידיה מסמך של מחלקת הנכסים, שמטרתו מעקב אחר הליכי הקצאת מבנים. להלן מספר פרטים על קובץ המעקב:

16.8.1. בקובץ ישנם פרטים על שם העמותה ומטרת ההקצאה. כן יש שורה למילוי לגבי כל אחד מהליכי ההקצאה שבוצעו - הגשת טפסים, ישיבת הוועדה, אישור פרוטוקול הקצאות במועצת העיר, פרסום ההקצאה ומועד הפרסום, האם הוגשה בקשה נוספת לאותו נכס, עריכת הסכם עם העירייה ואישורו במועצת העיר.

16.8.2. בסה"כ במעקב הקצאות ישנם פרטים על 39 הליכי הקצאה שהחלו החל בשנת 2013. להלן מספר פרטים על ההליכים שבוצעו על פי הדוח:

16.8.3. 5 הקצאות הסתיימו - קרקע לבית כנסת של חב"ד ברובע זרעאל, קרקע למעון יום של מעונות חיה, מבנה לבית כנסת לתפארת ישראל ברחוב ירושלים, קרקע לבית מעשים טובים למעונות חיה ברחוב יצחק רבין, מבנה למטרת בית ספר לאומנויות לעמותת תנועת תרבות בגבעת המורה

16.8.4. ב. 10 מקרים הליך ההקצאה נפסק בשל סיבות שונות ובהן - אין מבנה מתאים, בוטל על ידי המבקשים, או שהבקשה נדחתה. כך לדוגמה

16.8.4.1. הקצאה לעמותת תנו לחיות לחיות הליך ההקצאה הופסק מכיוון שהעמותה לא היתה מעוניינת במיקום.

16.8.4.2. הקצאה לגן ילדים לעמותת משמעות הליך ההקצאה

הופסק מכיוון שלא נמצא מבנה מתאים.

16.8.4.3. הקצאה לבית כנסת למוסדות ויזניץ הופסקה על ידי

המבקשים

16.8.5. בשאר המקרים (מהם לפחות 10 מקרים שבהם בוצע

פרסום כבר בשנת 2015) לא נסתיים הליך ההקצאה מסיבות

שונות, להלן דוגמאות

16.8.5.1. בשתי בקשות להקצאה לגבי ילדים לעמותת ויזניץ

הליכי ההקצאה לא נסתיימו מכיוון שבמקום נבנה

מבנה ללא היתר, כך שלא ניתן להתקדם עם הליכי

ההקצאה.

16.8.5.2. בבקשת הקצאה למקווה לעמותת ויזניץ הוכנה תב"ע

והובאה לאישור וועדה מחוזית, מחכים לאישור לצורך

התקדמות בהליך ההקצאה.

16.8.5.3. בבקשה להקצאה לגן עבור דרך אמת נתבקשה

העמותה ב 9/17 להמציא תשריט וטרם ביצעה.

16.9. הביקורת בדקה מדגמית 3 הליכי הקצאה. להלן ממצאי

הבדיקה :

16.10. בית כנסת אהבת ישראל

10.16.1 ב.2/2013 הגישה עמותת בית הכנסת בקשה להקצאת  
קרע. לבקשה צורפו תעודת רישום עמותה, תקנון העמותה  
כולל פרטי חברי העמותה ובקשה לפתיחת חשבון בנק.  
מכיוון שהעמותה נפתחה זמן קצר לפני הגשת הבקשה – ב  
12/2012, לא צורפו לבקשה אישור ניהול תקין, דוח כספי  
מבוקר ודוח כספי שוטף ואישורי רשויות המס.

16.10.2. במהלך שנת 2013 ותחילת שנת 2014 התקיימו תכתובות ופגישות בעניין הקצאת הקרקע לבית הכנסת וזאת בעקבות הצורך לשנות תב"ע לצורך הקמתו.

16.10.3. ב 4/5/14 התכנסה וועדת ההקצאות של העירייה לדיון בתיק. דווח, כי קיימת תב"ע מפורטת אך התב"ע עוד לא בתוקף. הוחלט, כי עד לאישור התב"ע שהוגשה לשינוי יעוד המגרש, לא ניתן לדון בהקצאה לצורך בניית בית הכנסת.

16.10.4. ב 3/11/2014 התכנסה וועדת ההקצאות של העירייה והחליטה להמליץ למועצת העיר על הרחבת פרוגרמה לצורך הקמת בית כנסת בשטח של 500 מ"ר. ב 16/3/15 בוצע פרסום בעיתון לגבי שינוי הפרוגרמה לקרקע.

16.10.5. ב 2/8/2015 נשלח מכתב מוועדת הקצאות על פיו, כתנאי להמשך הדיון בבקשה, על העמותה להגיש לוועדת ההקצאות תכנית מפורטת לפיתוח הקרקע כולל תכניות של המבנה, לוח זמנים להקמה, הערכה מפורטת של עלויות הפיתוח וסכומיהן ופירוט מקורות כספיים מוכחים למימון עלויות הפיתוח וזמינותם, כולל אסמכתאות.

16.10.6. ב 10/2016 נשלח מכתב מעו"ד של העמותה, על פיו נחתם אצלו הסכם למימון הקמת בית הכנסת על ידי תורם. למכתב צורף ההסכם עם התורם וכן שני צקים של התורם על סך 400,000 ₪ האחד. בנוסף צורפה למכתב רשימה של תורמים כאשר לגבי כל תורם מצויין ת.ז, כתובת, סכום התרומה וכן חתימת התורם. סה"כ התרומות מסתכמות ל 371,700 ₪. כן הוגש לוח זמנים חתום על פיו תוך 3 חודשים מהקצאת המגרש תוגש בקשה להיתר בנייה וסיום הבנייה צפוי תוך 20 חודשים ממועד קבלת ההיתר.

16.10.7. ב 21/2/17 דנה וועדת הקצאות בבקשה וקבעה, כי על העמותה להציג אישור עו"ד כי הכסף נמצא בנאמנות לצורך הקמת בית הכנסת ביוני 2017 ניתנה תזכורת על ידי מזכירת הוועדה, אך עד סיום הביקורת לא הוגשו המסמכים הנדרשים

16.11. תלמוד תורה דרך אמת

- 16.11.1. העמותה הגישה ב 2/151 בקשה להקצאה לשימוש במבנה. בפירוט הפעילות והשימוש מצוין "בית יעקב". העמותה מציינת כי היא עושה שימוש במבנה לצורך גן בנות. לבקשה הוגשו תעודת רישום עמותה, אישור מלכ"ר של מעמ ותקנון העמותה. לא הוגשו מסמכים נוספים עקב כך שהעמותה הוקמה רק ב 11/2015.
- 16.11.2. ב 14/4/2016 פנתה העמותה לוועדת ההקצאות בבקשה לבטל את הדיון בהקצאה מכיוון שהעמותה מוותרת על ההקצאה. בישיבת וועדת הקצאות מ 4/5/16 דווח על הבקשה להפסקת הליך ההקצאה והוחלט להפסיקו על פי בקשת העמותה.
- 16.11.3. בישיבת וועדת הקצאות מ 10/9/17 שבה נדונו בקשות של העמותה, הוזכר שוב, כי העמותה ויתרה על ההקצאה האמורה.

## **16.12. בית כנסת ברכת מרגלית**

- 16.12.1 ב. 1/2015 הוגשה על ידי עמותת ברכת מרגלית בקשה להקצאת קרקע לבניית בית כנסת. לבקשה צורפו תקנון העמותה, תקציב העמותה ומאזן בוחן שלה לשנת 2014 ודוחות כספיים מבוקרים לשנת 2013.
- 16.12.2 ב. בשיבת וועדת ההקצאות מיום 7/6/2015 הוחלט להרחיב את הפרוגרמה הקיימת לצורך הקמת בית הכנסת. בשיבתה מ 11/2015 אישרה וועדת ההקצאות את ההקצאה בגוש שונה מהתכנון המקורי.
- 16.12.3 ב. 19/3/17 נשלח מהוועדה מכתב לעמותה על פיו וועדת ההקצאות אישרה את הרחבת הפרוגרמה בקרקע וכי אושרה הקצאת הקרקע בגודל 767 מטר לצורך הקמת בית כנסת. האישור שניתן הוא זמני וכפוף להתחייבות העמותה לפינוי המבנה הקיים על קרקע בגודל 300 מטר.
- 16.12.4 ב. 7/7/17 ביצעה העירייה פרסום לכוונתה להקצות את הקרקע האמורה לעמותה. ב 24/9/17 אישרה וועדת ההקצאות לעמותה לצאת לפרסום שני להקצאת הקרקע. בהחלטה צוין, כי העמותה התחייבה לפנות את המבנה הקיים של בית הכנסת.
- 16.12.5 ב. 11/17 ביצעה העירייה פרסום שני על כוונתה להקצות את הקרקע לבית כנסת לעמותה וכן על ההקצאה הזמנית של בית הכנסת הנוכחי. במקביל ביצעה העמותה פרסום לנ"ל על לוחות מודעות.



16.12.6 ב. 9/1/18 הוגשה לוועדת הקצאות חוות דעת של היועמ"ש של העירייה, על פיה הוא ממליץ על אישור ההקצאה. וועדת ההקצאות אישרה את ההקצאה בישיבתה מיום 11/1/18.

16.13. הביקורת מצאה, כי ב 20/11/17 יצאה חוות דעת של היועמ"ש של העירייה הנוגעת לעמותות הפעילות פחות משנתיים ומגישות בקשה להקצאת קרקע. בחוות הדעת קובע היועץ המשפטי כי עמותה תוכל בשלב ראשוני להגיש את הבקשה להקצאה בצירוף "אישור ניהול תקין חלופי" כלומר אישורו של רשם העמותות על כך שהגישה את המסמכים הנדרשים לקבלת אישור ניהול תקין. חוות הדעת גם קובעת כי עד השלמת הליכי ההקצאה יומצא אישור ניהול תקין רשמי ולא חלופי וכי עד להמצאת אישור ניהול תקין לא תוכל הרשות לאשר את ההקצאה.

16.14. הביקורת איתרה בספר הנכסים, פרטים של 13 נכסים המשמשים גופים שונים שאינם העירייה כגון – תנועת הצופים, אמנה, נעמת, מד"א ועוד. לנכסים אלו לא הוגשו בקשות להקצאה והם אינם מושכרים. להלן רשימת הנכסים



**נכסי עירייה המשמשים גופים**  
**שונים בלא שבוצע הליך הקצאה**

| שימוש ראשי      | סטטוס נכס | תאור נכס   | מספר נכס      | מספר בספר נכסים |
|-----------------|-----------|--|---------------|-----------------|
| מגורים          |           | דירה המשמשת את תנועת "הצופים" ברחוב וולפסון                  | 16660000<br>7 | 50              |
| בית ספר         |           | מרכז ילדים ונוער "אמונה"                                     | 16660008<br>0 | 63              |
| בית ספר תיכון   |           | ישיבה תיכונית "יהודה" בין רחוב ירושלים לרחוב הגלבוע          | 16662001<br>2 | 86              |
| תחנה מרכזית     |           | התחנה המרכזית-חלק ברחוב קהילת ציון                           | 16661005<br>7 | 83              |
| מעון יום        |           | בית החבר נעם"ת+גן ילדים "ורדה"+אתר בניה ממזרח לרחוב קינמון   | 16662003<br>7 | 93              |
| משרד/משרדים     |           | מועצת פועלי עפולה בפנינת הרחובות יהושע חנקין וקרן היסוד      | 16662005<br>6 | 96              |
| עמדת חלוקת דואר |           | עמדת חלוקת דואר ממערב לרחוב קינמון                           | 16662009<br>2 | 108             |
| מגרש ספורט      |           | מגרש ספורט+עמדת תאי דואר+אדמת בור ממערב לרחוב הקונגרס הציוני | 16692000<br>9 | 346             |



|                                |  |               |      |
|--------------------------------|--|---------------|------|
| תחנה<br>לבריאות<br>המשפחה      | תחנה לבריאות המשפחה ממזרח לרחוב הגן                            | 16705011<br>6 | 581  |
| בית הצופים                     | בית הצופים+גינון המיועד לשצ"פ ממזרח לרחוב הגן                  | 16705026<br>3 | 590  |
| חדר שנאים<br>(טרנספורמצי<br>ה) | חשמל - טרנספורמטורים   | 16738014<br>6 | 906  |
| תחנת כיבוי<br>אש               | שרותי כבאות והצלה עפולה ברחוב חטיבה תשע                        | 16741005<br>1 | 1021 |
| תחנת מגן דוד<br>אדום           | מגן דוד אדום לישראל עפולה+אנטנת פלאפון מצפון<br>לרחוב ההסתדרות | 16743006<br>2 | 1058 |

16.15. הביקורת מצאה, כי בספר נכסים רשומים רק 12 בתי כנסת

בעוד בפועל בעירייה 80 בתי כנסת לפי הפירוט.

16.15.1. 46 בתי כנסת נמצאים בעיר עפולה כולל רובע יזרעאל.

16.15.2. 25 בתי כנסת נמצאים בעפולה עילית

16.15.3. 9 בתי כנסת נמצאים בגבעת המורה

16.16. מעיון במעקב ההקצאות עולה, כי רק ל 11 בתי כנסת הוגשה

בקשה להקצאה להלן פרטיהם :



## רשימת בתי כנסת בהליך הקצאה

| מספר הקצאה | 1             | 3           | 9               | 10            | 25                    | 26        | 27        | 28                      | 32          | 34             | 35       |
|------------|---------------|-------------|-----------------|---------------|-----------------------|-----------|-----------|-------------------------|-------------|----------------|----------|
| שם העמותה  | אהבת ישראל אל | מרכז חב"ד   | ברכת מרגלית     | מוסדות ויזניץ | מרכז לתורה וחסד       |           | היכל חביב | מוסדות בית משיח "אריאל" | ששון ושמחה  | ברכת יוסף חיים | ליד מד"א |
| מיקום      | רובע יזרעאל   | רובע יזרעאל | למצוא שטח מתאים | עפולה עילית   | מקווה מעל מגרש כדורגל | גן גאולים |           |                         | רובע יזרעאל | רובע יזרעאל    | C1       |



| הקצ<br>אה<br>עבו<br>ר<br>קרק<br>ע/<br>מבנ<br>ה | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | בית<br>כנסת | 2<br>בתי<br>כנסת |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| סוג<br>נכס                                     | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע        | קרקע             |
| מעל<br>גן<br>ילדים<br>ברח'<br>תרשי<br>ש        |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |                  |
| מבנה   |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |                  |

16.17. הביקורת מצאה, כי העירייה לא מנהלת כלל ספר הקצאות.

## מסקנות והמלצות



16.18. הביקורת מצאה, כי העירייה מחזיקה במספר רב של נכסים, המשמשים גופים שונים ללא תמורה וזאת בלא שנעשה הליך הקצאה לגביהם.

16.19. הביקורת מצאה, כי העירייה לא פרסמה באתר האינטרנט תבחינים להקצאות יש לפרסם את התבחינים לציבור

16.20. העירייה לא מנהלת ספר הקצאות. יש לנהל ספר הקצאות ובו יפורטו כל הנכסים לגביהם בוצעה הקצאה.

16.21. כפי שצוין, ספר הנכסים של העירייה אינו כולל את כל נכסיה. בין השאר כולל ספר הנכסים רק 12 בתי כנסת, פחות מחצית ממספר הגנים העירוניים, 10% מהמקלטים ועוד. על העירייה, לאחר השלמת כל הפרטים בספר הנכסים, למיין את הנכסים בהם נדרשת הקצאה כגון בתי כנסת, גני ילדים המשמשים עמותות שונות וכדומה, ולבצע הליכי הקצאה לגביהם.

16.22. גם בנכסים בהם העירייה החלה לקדם הליכי הקצאה, רבים מההליכים לא הסתיימו במשך שנים.



16.23. מעיון במסמכים של 3 הליכי הקצאה, שאחד מהם בלבד היגיע

לידי סיום עולה, כי לעיתים העמותות, להן מבוקשת ההקצאה, מוקמות בסמוך להגשת הבקשה להקצאה. במקרים אלו העמותה לא מגישה את כל המסמכים מכיוון שאלו אינם מצויים בידיה (אישורי רשויות המס, דוחות כספיים וכו'). כדי לאפשר התקדמות בהקצאה במקרים אלו, היועמ"ש של העירייה קבע כי ניתן יהיה לקבל אישור חלופי בשלב ראשון אך ההקצאה עצמה תותנה באישור הרגיל. הביקורת ממליצה כי

16.23.1. וועדת ההקצאות תקבע מדיניותה במקרים אלו ותחליט,

האם היא דורשת מהעמותה להיות רשומה תקופת מינימום מסוימת לפני הגשת הבקשה (לדוגמא מינימום של שנה).

16.23.2. מומלץ, כי הוועדה תקפיד על הגשת כל המסמכים. עם

זאת, הליכי ההקצאה עורכים זמן רב. באם עמותה לא יכולה להגיש מסמך מסוים, מכיוון שאינה קיימת תקופה מספקת בעת הגשת הבקשה, על וועדת ההקצאות לרשום עובדה זו לפני ולקפיד על הגשת מסמכים בהמשך הליך הטיפול בבקשה.

16.23.3. על הוועדה לפרסם את האפשרות להגיש בקשה עם

אישור ניהול חלופי, לציבור האזרחים באתר האינטרנט של העירייה.

16.23.4. נמצא מקרה אחד שבו בפרטי בשימוש נרשם "בית יעקב"

לביקורת לא ברור מה השימוש המבוקש. יש להקפיד על מילוי מלא וברור של מסמכי הבקשה.

16.24. נמצא, כי 11 נכסים שרשומים בספר הנכסים של העירייה, משמשים גופים אחרים וזאת שלא נעשה כל הליך למתן הקצאה לנכסים אלו. העירייה מתייחסת לנכסים אלו כאילו היו נכסים בשימוש עירייה וכלל לא פועלת להפנותם להליך של הקצאה. מכיוון שנכסים אלו גם לא מושכרים, הדבר מעמיד את העירייה בסיכון משפטי לגבי הבעלות בנכס. על העירייה לפעול על מנת שהמשתמשים בנכסים אלו יגישו בקשות להקצאה על פי כל הקריטריונים ולטפל בהליכי ההקצאה בהקדם האפשרי. לגבי כל נכס, יש לבחון האם העירייה בכלל מעוניינת להקצות את הנכס במצב הקיים כיום.

16.25. בעתיד - יש להקפיד כי:

16.25.1. לכל נכס של גוף שאינו עירוני יוחלט כיצד לנהוג לגביו –

אם העירייה מחליטה להשכירו, יש לערוך מכרז וזאת עוד לפני חתימה על חוזה שכירות.

16.25.2. באם העירייה מעוניינת להשכיר את הנכס בתמורה

סמלית – יש לעשות כן, על פי נוהל הקצאות.

16.25.3. באם מדובר בנכס שניתן לשימוש ללא תמורה יש לבצע

הקצאה על פי נוהל הקצאות

## **17. נכסים מושכרים המנוהלים על ידי החברה הכלכלית - חוזים**

## כללי וממצאים

- 17.1. כאמור, החברה הכלכלית היא המטפלת בנכסי העירייה המושכרים. הביקורת בדקה כיצד הנכסים מנוהלים, האם נחתם חוזה שכירות, והאם חוזה השכירות בתוקף.
- 17.2. החברה הכלכלית מנהלת את הנכסים באמצעות קובץ אקסל בו מעודכנים פרטיהם. הקובץ כולל פרטים על הנכס (גוש, חלקה, גודל), שם ופרטי השוכר, מטרת השכירות, דמי השכירות, תקופת השכירות כולל אופציות, דמי שכירות ששולמו בפועל לשנת 2017 ותאריך למכרז/ הסכם.
- 17.3. לביקורת הועבר הקובץ הנ"ל וכן כל חוזי השכירות והמסמכים הנילוויים להם
- 17.4. בסה"כ מנהלת החברה הכלכלית עבור העירייה 19 נכסים, מהם 4 נכסים המוחזקים עם דיירים מוגנים. נמצא, כי לגבי חלק מהנכסים אין הסכם חוזה שכירות בתוקף, מהם חוזה אחד עם דייר מוגן. בנספח מספר 1 מוצגים נתוני חוזי שכירות שאינם בתוקף.
- 17.5. נמצא, כי למרות שלא נחתם חוזה מעודכן, על פי התשלומים בפועל, השכירות נמשכת. כמו כן נמצא, כי חלק מהשוכרים מחזיקים בנכס לתקופות ארוכות בלא שיצא מכרז על השימוש בנכס ולעיתים בלא שנחתם הסכם חדש. כך לדוגמא:
- 17.5.1. חברת תבל (היום הוט) שוכרת את הנכס בהסכם משנת 1993 שלמעשה לא חודש מאז. ההסכם הוא לשימוש עבור



הקמת ותחזוקה של מתקנים לקליטה ולשידור של שידורי טלוויזיה ומוגדר ללא הגבלת זמן – כל עוד לשוכרת יש רישיון לשידור כאמור.

17.5.2. ר.א עושה שימוש בשטח ציבורי משנת 2006 מדובר בשטח ציבורי הצמוד לנכס שברשות השוכרת. הסכם השימוש היה בתוקף לתקופה 2/2006-2/2010, אך השימוש ממשיך. יודגש כי השוכרת משלמת דמי שכירות עבור השימוש.

17.5.3. ר.ב עושה שימוש בנכס מסחרי על פי הסכם לשנה מיום 1/1/2007. הסכם זה הוארך כל פעם בשנה עד וכולל 31/12/2012. השימוש והתשלום בגינו ממשיך.

17.6. נמצא, כי למספר שוכרים יש חוזה ליותר מעשר שנים. כך לדוגמא:

17.6.1. לחברת הוט כאמור חוזה לא מוגבל בזמן שנמשך כבר מעל 25 שנה.

17.6.2. שלושה חוזים נוספים מתחדשים אחת לשנה אך תקופתם הכוללת היא למעל חמש שנים. במקרים אלו לא נמצא כל תיעוד לכך שנתבקש או שנתקבל אישורה של מועצת העיר לחוזה.

17.6.3. העירייה היגיע להסכמי פשרה עם שני דיירים מוגנים - הסכם אחד ל 24 שנים והסכם שני אינו מוגבלים בזמן.

17.7. נמצא, כי בשני חוזים יש לשוכרים אופציה להארכת החוזה. לא נחתם הסכם חדש והעירייה/ החברה הכלכלית לא הוציאו הודעה מסודרת על הארכת השכירות. למרות זאת, השכירות



ממשיכה. בחברה הכלכלית מסרה בתגובה כי במקרים אלו הוסכם בין החברה הכלכלית לשוכר על מימוש תקופת האופציה וכי למען הסדר הטוב, ישלח על כך מכתב לשוכרים. 17.8. נמצא, כי עם שוכר מוגן נחתם הסכם פשרה. לשוכר זה לא נחתם חוזה שכירות, והעירייה מתבססת על הסכם הפשרה. 17.9. נמצא, כי לחברה הכלכלית יש חוזה סטנדרטי לחתימה עם כל הפרטים. רוב השוכרים חתומים על חוזה זה, אך חלק מהשוכרים חתומים על חוזה שונה, ללא סיבה נראית לעין. 17.10. כמו כן, נמצא, כי בחלק מהחוזים השוכרים והחברה הכלכלית חתומים בכל עמוד של החוזה, אך ב 4 חוזים, החוזה לא נחתם בכל עמוד אלא רק בעמוד האחרון. בחוזה אחד לא נרשם תאריך החתימה.

### מסקנות והמלצות

17.11. הביקורת מצאה, כי חלק מחוזי ההשכרה אינם בתוקף. חלק מהחוזים הסתיימו לפני מספר שנים. 17.12. הביקורת מעירה, כי בכך חושפת העירייה את עצמה לסיכונים שונים ובהם טענות על זכויות בנכס, סירוב לפינוי, סירוב לתשלום ועוד. הביקורת ממליצה, כי העירייה תקפיד על



- חתימה מחדש על כל החוזים ובעתיד תקפיד כי כל החוזים יהיו בתוקף. על העירייה לנקוט באופן מידי בפעולות הבאות :
- 17.12.1. להכין רשימה של כל החוזים שאינם בתוקף.
  - 17.12.2. על העירייה והחברה הכלכלית, לבחון לגבי כל חוזה האם יש צורך בהוצאת מכרז לפני חתימה על חוזה חדש.
  - 17.12.3. יש להעביר את החוזים לאישור היועץ המשפטי של העירייה. יש לבחון לגבי כל שוכר התאמת החוזה לצרכי העירייה. בהקשר זה, ראה הערות הביקורת בפרקים הבאים ביחס לנושא ביטוחים וערבויות.
  - 17.12.4. לגבי כל השוכרים, יש לבצע את ההליך המתאים (מכרז/ פטור ממכרז) ואז לפנות לשוכרים לחתימה על חוזה חדש.
  - 17.13. נמצא, כי חלק מהחוזים נחתמים לתקופות הארוכות מחמש שנים וחוזה אחד אף נחתם לתקופה בלתי מוגבלת הנמשכת כבר מעל ל 25 שנה.
  - 17.14. סעיף 188 לפקודת העיריות קובע כי השכרה לתקופת שכירות העולה על חמש שנים מחייבת אישור של מועצת העיר. במקרה של השכרה למעל 25 שנה, יש לקבל אישור משרד הפנים.
  - 17.15. הביקורת ממליצה, כי העירייה תגדיר כנוהל את אופן ההתנהלות בנושא של חתימה על חוזי שכירות. יש להגדיר בנוהל את ההוראות הבאות :
  - 17.15.1. יש להגדיר בהתייעצות עם היועץ המשפטי של העירייה, מהי התקופה המקסימאלית של כל חוזה.

- 17.15.2. יש לרשום ביומן אחת לשנה תזכורת לגבי כל החוזים המסתיימים במהלך אותה שנה. יש לרשום את התזכורת ל 60 יום לפני מועד פקיעת החוזה וזאת על מנת שיהיה זמן לפנות לשוכר ולהסדיר את המשך השכירות/ את השכרת הנכס לשוכר חדש.
- 17.15.3. לגבי כל החוזים שלא ניתן להאריכם, מומלץ לקבל תזכורת לפחות 90 יום לפני יום הפקיעה, על מנת להוציא מכרז חדש.
- 17.15.4. במועד התזכורת יש לפנות לשוכר ולבחון האם הוא מעוניין להאריך את השכירות. באם כן, יש להכין חוזה לחתימה.
- 17.15.5. יש לעשות כל מאמץ לחתום על חידוש החוזה 30 יום לפני פקיעת תוקפו של החוזה הקודם ובכל מקרה לא יאוחר מפקיעת תוקף החוזה הקודם.
- 17.15.6. מומלץ, כי העירייה והחברה הכלכלית יחתמו חוזים למועד קבוע שיקבע (לדוגמא, 1 במרץ) באופן זה, יהיה קל יותר לנהל את השכירויות, כאשר רוב החוזים יהיו למועד זה
- 17.15.7. לגבי חוזים לתקופה של מעל 5 שנים, יש לפנות ללשכת היועמ"ש של העירייה על מנת לבצע ההליך החוקי לאישורם. לגבי החוזים שבתוקף, הביקורת ממליצה להעבירם מיידית לחוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה ולפעול לפי המלצתו.



- 17.15.8. לגבי הסכמי פשרה, מומלץ לחברה הכלכלית לעגן את עקרונות הפשרה גם בהסכם שכירות מסודר. כמו כן, במקרה שהסדרי הפשרה אינם מוגבלים בזמן, מומלץ להעבירם לאישור מועצת העיר כנדרש.
- 17.16. נמצא, כי בחלק מהחוזים השוכר חתום רק על עמוד אחד של החוזה. על מנת שלא יהיו אי הסכמות לגבי חלק מהוראות החוזה בעתיד – יש להקפיד להחתים את כל השוכרים על כל אחד מעמודי החוזה.
- 17.17. במקרה אחד לא נרשם תאריך חתימה, יש להקפיד כי ירשם תאריך חתימה על כל חוזה.
- 17.18. מומלץ, כי החברה הכלכלית תכין "צ'ק ליסט" של הליכים הדרושים לכל חוזה – בדיקת תוקף והאם מותר להאריך, החתמת השוכר על כל אחד מעמודי החוזה, מילוי תאריך חתימה, קבלת מסמכים נוספים הקשורים לחוזה כגון ביטוח, ערבויות ועוד.
- 17.19. מומלץ כי אחת לשנה תיערך ישיבה של החברה הכלכלית יחד עם הגזבר ובה ידווח לגבי כל נכס האם הוא מושכר, למי, ומה דמי השכירות. כן ידווח על טיפול מיוחד כגון החלפת שוכר, איחורים בתשלום וכדומה.

### תגובת החברה הכלכלית



לגבי שני הנכסים להם מומשה האופציה הודיעה החברה כי הוסכם בין השוכר לחכ"ל על מימוש תקופת האופציה וכי החוזה הוא בתוקף. החברה הודיע כי למען הסדר הטוב בכוונתה לשלוח מכתב לשוכרים המשקף האמור לעיל.

לגבי נכסים אחד המושכר תקופה של מעל 5 הודיעה החברה כי הנכס הושכר על ידי העירייה, עוד לפני העברת נושא השכירות לטיפול והוא וכי יש לבדוק במחלקה המשפטית האם הוא אושר כנדרש. לגבי נכסים אחרים בהם השכירות לתקופה ארוכה על פי הסכמי פשרה שלא הוגבלו בזמן. על העירייה לדאוג לקבל חוות דעת משפטית מהו ההליך החוקי הנכון להשכרה ולבצעו.

החברה הכלכלית מסרה כי היא מודה למבקרת על הערות הביקורת ומבקשת להוסיף ולציין כי הזוה תקופה שהיא מבצעת בדיקה פרטנית של כל הסכמי השכירות, ובמסגרת מהלך מקיף זה בכוונתה לפנות גם לקבלת עמדת יועציה המשפטיים ובין השאר לבחון גם מה הם הפעולות וההליכים המתאימים שיש לנקוט בהם (כגון מכרז, הליך תחרות בין מציעים, במקרה של פטור ממכרז וכיוצ"ב). בהתאם גם יוסדרו הנושאים הטעונים הסדרה מול השוכרים הקיימים (חתימה על חוזים חדשים, הודעה על סיום השכירות במקרים המתאימים ויוצ"ב) וכן יפורסמו מכרזים (באותם מקרים בהם הדבר נדרש עפ"י חוקי המכרזים)

## 18. ערבויות צ'קים מראש וגבייה

### ממצאי הביקורת

- 18.1. החברה הכלכלית אינה דורשת מתן ערבות כתנאי לחוזה. הביקורת מצאה, כי בשני חוזים, אחד מהם של דייר מוגן, מצורף טופס של חתימה על ערבות. אך רק בחוזה של הדייר המוגן הטופס היה חתום על ידי הדייר עצמו וגם זאת ללא ציון שם החותם ותאריך החתימה.
- 18.2. החברה גם אינה נוהגת לקבל מהשוכרים בטחונות מסוגים נוספים כגון שטרי חוב וצ'ק ביטחון.
- 18.3. הביקורת מצאה, כי בחלק מהמקרים השוכרים מחויבים בחוזה למתן 12 צ'קים מראש. החוזה הסטנדרטי של החברה מגדיר כי "דמי השכירות ישולמו בכל 1 לחודש עבור על החודש. עם החתימה על הסכם זה, ימסור השוכר לחברה 12 צ'קים"
- 18.4. הביקורת בדקה את כרטסות השוכרים על מנת ללמוד מהם על אופן התשלום בפועל על ידי השוכרים.
- 18.5. הביקורת מצאה, כי לגבי 11 השוכרים, החתומים על החוזה הסטנדרטי, התשלום התבצע כך:
  - 18.5.1. רק שלושה שוכרים העבירו לחברה 12 צ'קים עבור דמי השכירות לשנים 2016-2017. שוכרים אלו מעבירים את

הצ'קים עבור כל השנה בדרך כלל בימים האחרונים של  
ינואר.

18.5.2. עבור שלושה שוכרים נוספים אין כל תשלום בשנים  
2016-2017.

18.5.3. לגבי שוכר אחד, הוסדר בהסכם, כי כל בתקופה בה  
העירייה מבצעת שיפוצים בנכס, ובתקופה בה מבצעים  
השוכרים עצמם שיפוץ בנכס, לא ישולמו דמי שכירות.  
החברה הכלכלית דיווחה לביקורת כי השיפוצים נמשכו  
בשנים 2016-2017 וטרם נסתיימו.

18.5.4. שוכר אחד משלם בצ'קים כל פעם עבור 4 חודשים, שוכר  
נוסף כל פעם לחודשיים או שלושה חודשים ושוכר נוסף  
בצ'קים המועברים אחת לחודש.

18.5.5. שני שוכרים העבירו ב 28/3/16 דמי שכירות עבור כל שנת  
2015. באותו יום שילמו השוכרים בצ'ק נוסף עבור 2016.  
אחד השוכרים שילם ב 24/5/17 עבור כל שנת 2017, וזאת  
עבור שני הנכסים.

18.6. הביקורת מצאה, כי בשכירות אנטנות - חברת תקשורת אחת  
משלמת אחת לשנה בפברואר עבור כל השנה וחברה נוספת  
משלמת במרץ כל שנה. חברה שלישית משלמת בהעברה  
בנקאית כל חודש.

18.7. כפי שצויין, ישנם מקרים, בהם לא נלקחים צ'קים מראש  
והשוכרים נמצאים בחוב במשך תקופת השכירות. להלן מספר  
דוגמאות:

- 18.7.1. שוכרת אחת נתנה ב 2/3/16 תשלום עבור שנת 2014. ב  
11/16 שילמה השוכרת דמי שכירות עבור 2015 וב 1/17  
שילמה עבור שנת 2016. מחצית התשלום עבור שנת 2017  
שולם על ידי השוכרת ב 7/17 ומחצית ב 26/12/17.
- 18.7.2. כאמור, ב 3 מקרים כלל לא שולמו דמי שכירות עבור  
השנים 2016-2017 ובשני מקרים התשלומים התבצעו  
באיחור ניכר
- 18.7.3. החברה הכלכלית השיב לביקורת כי לגבי שוכר אחד –  
מתנהלים הליכים משפטיים לגביית החוב. לגבי שוכר נוסף  
הוציאה החברה ב 2/18 מכתב התרעה לשוכר והודיעה  
לביקורת כי, באם לא ישולם, ינקטו לגביו הליכים משפטיים  
לגבייה. לגבי שוכר נוסף, החברה מסרה לביקורת כי מדובר  
בדייר מוגן לגביו מתנהל משא ומתן בין הדייר לעירייה,  
לרכישת הנכס על ידי העירייה. עם סיום המשא ומתן יחשב  
חוב השכירות כחלק מהתשלום עבור הנכס.

### מסקנות והמלצות

- 18.8. יש חשיבות רבה להקפיד על קבלת ערבויות מתאימות לחוזה.  
הדבר נדרש במקרים של אי עמידה בהוראות החוזה ובין השאר  
במקרה של אי תשלום דמי השכירות.



- 18.9. הביקורת מצאה, כי למעט שני חוזים, חוזי השכירות אינם מגדירים קבלת בטחונות כלשהם על ידי העירייה/ החברה הכלכלית. רק בחוזה אחד יש ערבות חתומה וגם היא על ידי השוכר עצמו.
- 18.10. הביקורת מעירה, כי הכלי של ערבות, מטרתו שגורמים נוספים יהיו מחויבים לתשלומי החוזה במקרה שהשוכר אינו משלם. באם השוכר הינו חדל פירעון, המשכיר יכול לבוא אל הערב. חתימתו של השוכר עצמו על הערבות, אין לה כל משמעות מכיוון שהשוכר ממילא מחוייב להוראות החוזה עליו חתם.
- 18.11. העירייה והחברה הכלכלית לא עושות שימוש בכלי של צ'ק בטחון המיועד למקרה של הפרת חוזה. יש לבחון הצורך בשימוש בכלי זה, בעיקר לגבי שוכרים שאינם יכולים להמציא ערבות בנקאית
- 18.12. הביקורת מצאה, שברוב מהנכסים המושכרים לא מועברים 12 צ'קים, למרות שהדבר נוגד את הוראות החוזה. נמצא, כי במספר נכסים דמי השכירות לא שולמו עבור השנים שנבדקו ובאחרים נוצר חוב במשך מספר שנים, ששולם באיחור רב.
- 18.13. לאור מצב זה, מתחדדת המלצת הביקורת על חשיבות קבלת בטחונות לחוזי השכירות. מומלץ כי העירייה תשקול שימוש בכלל האמצעים העומדים בידה ובכלל זה ערבות או שטר חוב מגורם שאינו השוכר, קבלת צ'ק מראש על סכום של שכר דירה לחודש אחד עד שלושה חודשים, קבלת צ'ק פיקדון, למקרה של



- אי עמידה בתנאי השכירות וכמובן קבלת דמי השכירות ב 12 צ'קים לשנה מראש.
- 18.14. הביקורת ממליצה, כי העירייה והחברה הכלכלית יערכו פגישה משותפת עם היועמ"ש של העירייה, יעברו על כל החוזים ויבחנו האם הביטחונות שנקבעו בהם מספקים. מומלץ לערוך ישיבה זו באופן מיידי ולאחר מכן לבצע את ההחלטות שהתקבלו בה לגבי כל חוזי ההשכרה.
- 18.15. הביקורת ממליצה, לקיים ישיבה כזו לפחות אחת לשנתיים ולתעדה בפרוטוקול.
- 18.16. לאחר ביצוע התיקונים הדרושים וקבלת בטחונות נוספים, מומלץ לערוך רשימה של כל הביטחונות לחוזים ומועד התוקף שלהם, וזאת על מנת להימנע ממצב בו תוקף הערבות/ שטר החוב/ צ'ק פקע בלא שהשוכר נתן חלופה לביטחון לעירייה
- 18.17. מומלץ במעמד החתימה על החוזים, להקפיד לקבל משוכרים צ'קים מראש עבור דמי השכירות, זאת, על מנת למנוע איחור בתשלום שכר הדירה.
- 18.18. הביקורת ממליצה, כי גזבר העירייה יקבל דוח של כל הנכסים המושכרים וכן פירוט השוכרים החייבים. יש להגיע להסדר תשלומים לגבי כל החובות האמורים, על מנת שלא להותיר חובות פתוחים.

### תגובת החברה הכלכלית



אנו מוצאים לנכון להדגיש בפני המבקרת ונבקש כי הדבר יודגש גם בדוח הביקורת, כי אחוז גביית דמי השכירות על ידי החכ"ל בגין נכסי העירייה עמד בשנים 2016-2017 על שיעור גבוה ביותר – מהגבוהים הארץ, והגבוה ביותר אי פעם על ידי החברה הכלכלית עפולה – של כ – 94%. כמו כן, מדובר הלכה למעשה על שני שוכרים בלבד אשר מתחמקים מתשלום המגיע מהם וכנגדם נוקטת החברה בהליכים משפטיים, עד אשר ישלמו את מלוא חוב, תוך כוונה להפסיק ההתקשרות עימם ולפנותם מהנכס. כל יתר השוכרים – שילמו את דמי השכירות שבתשלום הם חייבים ובמלואם. יחד עם זאת, וכמובהר כבר לעיל, בכוונת החכ"ל להמשיך בתהליך של הסדרת הנושאים הטעונים הסדר בהסכמים עם השוכרים ובהתאם לכל הערות דוח הביקורת.

## ביטוח

.19

### כללי

19.1. מכיוון שמדובר בנכסים השייכים לעירייה, על העירייה לוודא כי השוכרים רכשו ביטוח מתאים – הן כדי להגן עליה מפני תביעות והן להגן מפני נזקים העשויים לפגוע בנכס.



- 19.2. בחוזה ההשכרה הסטנדרטי, עליו חתומים 11 מהשוכרים, מופיע סעיף ביטוח המנוסח כך: " השוכר יבטח על חשבון, במשך כל תקופת השכירות, את המושכר בביטוח רכוש בגין סיכוני אש, מים וכן יקיים ביטוח מפני נזקים שיגרמו לצד ג' ועליו לקיים ביטוח זה למשך כל תקופת השכירות בסכומי ביטוח סבירים ומקובלים... מוסכם כי ערך המבנה לצורך הביטוח יתואם בין החברה לשוכר"
- 19.3. סעיף נוסף בחוזה קובע כי " השוכר ידאג כי החברה יהא אף הוא מוטב על פי הפוליסת הביטוח וכי בפוליסה תציין במפורש כי לא תהא לאיש זכות חזרה או שיבוב כלפי החברה.. השוכר ישעבד את פוליסת הביטוח לגבי המושכר לטובת החברה . כן נקבע בחוזה כי השוכר יציג את פוליסת הביטוח בפני החברה.
- 19.4. בחוזי השכרה של אנטנות מוגדרת חובת עריכת ביטוח צד ג' על פי נספח ביטוחים שאמור להיות מצורף להסכם. כן נקבע כי " המצאת האישור וחידושו לכל תקופת השכירות חתום על ידי מבטחי השוכר הינה תנאי מוקדם להסכם זה".
- 19.5. בשני חוזים נוספים , אחד מהם של דייר מוגן, מוגדר בסעיף הביטוח, כי השוכר יבטח את המבנה המושכר ואת תכולתו כנגד כל נזק בסכום שלא יפחת מערכו הריאלי של המושכר במשך כל תקופת השכירות . בנוסף מצויין כי "השוכר מתחייב לבטח את עובדיו, שלוחיו, מוזמניו, אורחיו וכל צד ג' אשר יהיה בשטח המושכר וזאת כנגד כל סיכון או נזק שיכולים להגרם לנ"ל או לרכושם" "פוליסות הביטוח הנ"ל תהיינה בתוקף מיום תחילת תקופת ההסכם ועד לגמר תקופת ההסכם ותכלולנה הוראות בדבר העדר זכות שיבוב של המבטח כלפי המשכיר"



## עיקרי הממצאים

19.6. הביקורת עיינה בכל חוזי ההשכרה של העירייה והחברה הכלכלית ובפוליסות הביטוח שהומצאו לה על ידיהן ומצאה, כי החוזה לא מגדיר סטנדרט אחיד מינימאלי לביטוחים. העירייה לא קבעה מה סכום המינימום לביטוח שהיא דורשת בנכסים השונים ולאף אחד מחוזי הביטוח לא צורף נספח ביטוח חתום (או בכלל)

19.7. כאמור, ל 11 מהשוכרים חוזה סטנדרטי המגדיר הוראות לגבי ביטוחים שעליהם לעשות. לשניים נוספים נמצאו הוראות לעניין ביטוח ולשאר לא הופיעו הוראות הנוגעות לביטוח.

19.8. החברה הכלכלית והעירייה לא דרשו וממילא לא קיבלו מהשוכרים את העתקים פוליסות הביטוח שעשו, גם כאשר הדבר נדרש כתנאי לחוזה. מנכ"ל החברה הכלכלית ומנהל הכספים שלה מסרו לביקורת, כי אינם נוהגים לדרוש העתקי פוליסות ביטוח מהשוכרים.

## מסקנות והמלצות

19.9. הביקורת סבורה, כי נושא הביטוחים אינו מקבל את תשומת הלב הראויה ולמעשה אינו מנוהל כראוי.

- 19.10. החברה לא העמידה סטנדרטים מינימליים לביטוח
- 19.11. אף אחד מהשוכרים לא המציא לחברה אישור ביטוח וממילא, אין כל דרך לדעת האם בוצע בכלל ביטוח, לאילו סיכונים, באיזה היקף כיסוי ביטוחי, לאיזו תקופה ובאם הביטוח הוסב לטובת המשכיר – החברה הכלכלית והעירייה.
- 19.12. בכך העמידו עצמה העירייה והחברה הכלכלית בסיכונים לא מבוטלים. בין השאר:
- 19.12.1. במקרה של העדר ביטוח והן במקרה של ביטוח לא מספק – הנפגעים עשויים לתבוע את העירייה/ החברה הכלכלית בשל היותה המשכיר ובעל הנכס.
- 19.12.2. סיכון נוסף הוא באם קיים ביטוח ללא ביטול זכות השיבוב כלפי המשכיר.
- 19.12.3. ביטוח שהעירייה/ החברה הכלכלית אינה המוטב בו. במקרה זה, באם הנזק גדול והשוכר אינו בעל אמצעים, העירייה עשויה למצוא עצמה ללא תגמולי הביטוח.
- 19.13. הביקורת ממליצה לשפר את הטיפול באופן הבא:
- 19.13.1. יש למנות אדם בחברה הכלכלית שיהיה אחראי על נושא הביטוח.
- 19.13.2. יש להכין דוח לגבי כל השוכרים שיכלול את שמם, פרטי הביטוחים הנדרשים בחוזה ופרטי הביטוחים שהוצגו שפועל. יש לרשום בדוח זה את תאריך סיום פוליסות הביטוח.
- 19.13.3. יש לתייק בקלסר מיוחד את כל אישורי הביטוח יחד עם הרשימה המרכזת האמורה.



- 19.13.4 יש להכין טבלה בה יפורט לגבי כל חודש, אילו פוליסות מסתיימות בו. אחראי על הביטוח יעיין בכל חודש בטבלה ויזכיר לשוכרים שפוליסות הביטוח שלהם פוקעות, לחדשן ולהעביר אישור על החידוש. על אחראי הביטוח לרשום לעצמו כל פוליסה מחדשת שהוגשה לו, עד שיקבל לידי את כל הפוליסות.
- 19.13.5 הביקורת חוזרת על המלצתה, לעשות מאמץ לחדש חוזים במועדים קבועים, אז גם הטיפול בפוליסות הביטוח יהיה פשוט יותר.
- 19.13.6 יש להקפיד לקבל מהשוכרים ביטוחים המתאימים לדרישות החוזה. חשוב להקפיד לקבל אישורי ביטוח גם מחברות הסלולר עבור האנטנות.
- 19.13.7 אחת למספר שנים, יש לבדוק עם יועץ הביטוח את התאמת הדרישות הביטוחיות בחוזה לצרכי העירייה. מכיוון שלא בטוח מתי בדיקה כזו נעשתה (אם בכלל), מומלץ לבצע במהלך השנה הנוכחית.
- 19.13.8 יש לקבל העתקי הביטוחים גם בנכסים שמושכרים תמורת סכום סמלי/ללא עלות או במחיר מופחת לדיירים מוגנים. גם בנכסים אלו עשויים להיגרם נזקים של צד ג' והעירייה עשויה למצוא עצמה נתבעת (גם כאשר היא אינה מקבלת כלל שכירות על המבנה במשך שנים). כמובן, גם בנכסים אלו עשוי להיגרם נזק למבנה.



## תגובת החברה הכלכלית לפרק זה

החברה הכלכלית מסרה תמשיך את שהחלה מזה תקופה, בביצוע בדיקה מקיפה ויסודית של נושא הערבויות והביטחונות, בשיתוף יועציה המשפטיים. בהתאם לחוות הדעת שיינתנו על ידם, והמלצותיהם, כמו גם המלצתה של הביקורת – תפעל החברה הכלכלית לרבות מול השוכרים - הקיימים והעתידיים – ליישומן של ההמלצות.

בתגובה נוספת, מסרה החברה הכלכלית כי היא בוחנת בשיתוף יועצי הביטוח ויועציה המשפטיים את נוסח והיקפי הכיסוי הביטוחי הנדרש מכל אחד מהשוכרים. בהתאם לחוות הדעת שיינתנו על ידם והמלצותיהם, כמו גם המלצת הביקורת – תפעל החברה הכלכלית, לרבות מול השוכרים – הקיימים והעתידיים – ליישומן של ההמלצות.

## הערת החברה הכלכלית לגבי כלל הדוח

יודגש, כי החל מאמצע שנת 2014, שאז החלה החברה הכלכלית ברה ארגון של החברה, בכל המישורים וההיבטים הקשורים בחברה – שוקדים כל הגורמים בחברה הכלכלית – בעידוד, ביעוץ ובהנחיית



היועץ המשפטי שלה – על שינוי כל דפוסי ההתנהלות שהועברו אליהם "בירושה", ועד כה ביצעה החברה שורה ארוכה של שינויים מהותיים ומשמעותיים, להסדרת פעילותה ושיפור הביצועים וההישגים שלה, ביעילות ובהתאם לדין ולנהלים, לרבות התייעלות משמעותית בנושא ניהול נכסי העירייה. החברה הכלכלית תמשיך במגמה זו, ותמשיך לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי שלה ובהערות הביקורת, ככל שיהיו, בהן היא רואה נדבך חשוב ומסייע בהמשך קידומה והיא מודה למבקרת.



**נספח 1 - נתוני חוזי שכירות שאינם בתוקף/ לתקופה של מעל 5 שנים**

פינו

| פירוט                   | שוק קהילת ציון                  |                      |                      |                      |                      |                      | בית מגזניק           |                      |                      | העמאות               |                      |                           |                      |
|-------------------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
|                         | השכרה                           | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                     |                      |
| השכרה/ שכירות           | השכרה                           | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                | השכרה                     |                      |
| גוש                     | 16700                           | 16706                | 16700                | 16706                | 16700                | 16706                | 16700                | 16706                | 16658                | 16658                | 16658                | 16672                     |                      |
| כתובת                   | שוק                             | שוק                  | שוק                  | שוק                  | שוק                  | שוק                  | שוק                  | שוק                  | הנשיא 13             | שפרינצק              | שרה מלכין            | קהילת ציון 24             |                      |
| שטח במ"ר                | 17                              | 14                   | 17                   | 17                   | 17                   | 13                   | 13                   | 17                   | 10                   | 19                   | 59                   | בחזרה מציון מ"ר 50        |                      |
| מטרת השכירות עפ"י ההסכם | הפעלת עסק                       | תות למסחר            | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                      | מחסן                 |
| שימוש בפועל             | מחסן                            | תות עתיקות           | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                 | מחסן                      | מחסן                 |
| תאריך ההסכם וטווח       | 28/06/2007                      | 1/4/16               | 3/1/10               | 23/1/08              | 22/7/07              | 1/7/08               | 26/4/15              | 1/4/14               | 1/1/04               | 13/2/06              | 12/2/12              | 28/1/01                   | 28/1/01              |
| מכרז/פטור ממכרז         |                                 |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                           |                      |
| תקופת השכירות           | 28/6/2007-27/6/2008             | 1/4-31/7/16          | 1/12/09-30/11/10     | 23/1/08-30/6/08      | 1/1/07-31/12/07      | 1/7/08-30/6/09       | 1/6/15-31/5/16       | 1/4/14-31/12/16      | 1/1/04-31/12/16      | 28/2/06-28/2/2007    | 1/1/12-31/12/12      | 1/1/03-31/12/03           | 1/1/03-31/12/03      |
| אופציה 1                | 26/6/2008-6/2011                | 1/8/16-31/7/17       | 1/12/10-30/11/13     | 1/1/17-31/12/17      | 1/1/08-31/12/10      | 1/7/09-30/6/12       | 1/6/16-31/5/16       |                      |                      |                      | 1/1/13-31/12/15      | מגבלה על השכירות לא מצוין |                      |
| אופציה 2                |                                 |                      |                      |                      | 1/1/11-31/12/11      | 1/7/12-31/8/12       | ניתן                 |                      |                      |                      |                      |                           |                      |
| אופציה 3                |                                 |                      |                      |                      | 1/1/12-31/12/12      | 1/1/12-31/12/12      | להאריך עד 2020       |                      |                      |                      |                      |                           |                      |
| תנאי הארכה              | 3 חודשים מראש לתקופה נוספת של 3 | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה | 3 חודשים מראש לתקופה      | 3 חודשים מראש לתקופה |
| שולם עד                 | 31/12/17                        | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17             | 31/12/17                  | 31/12/17             |

כ"ג אייר תשע"ח

08 מאי 2018

לכבוד

הגב' עינב פרץ, רו"ח

מבקרת העירייה

כאן

ג.נ.

### **הנדון: דו"ח הביקורת לשנת העבודה 2017**

להלן התייחסותי לעיקרי הדו"ח שבנדון, שהוגש לי על ידך:

דו"ח הביקורת עוסק בשלושה נושאים: פעילות אגף הקליטה, חוזים והתקשרויות (קבלן חשמל, קבלני עפר וכבישים וקבלני גינון) וניהול נכסי העירייה.

#### **1. פעילות אגף הקליטה:**

הממצאים העולים מהדו"ח בנושא פעילות אגף הקליטה, מצביעים על ליקויים שעיקרם הסדרת נהלי העבודה והקפדה על עבודה בהתאם, הקפדה על שקיפות ופרסום מידע מפורט, הקפדה על שמירת מסמכים ותיעודם, הקפדה על הניהול הכספי באגף בתיאום עם הגזברות.

על פי ממצאי הדו"ח, ניכר כי רוב רובם של הנושאים שנבדקו נמצאו תקינים, עוד ניכר כי אגף הקליטה עושה מאמצים רבים לעבודה בהתאם לתקנות והנהלים ונותן שירות איכותי ומיטבי לציבור המטופל על ידו, יחד עם זאת על האגף לפעול לתיקון הליקויים שהוזכרו בדו"ח ולפעול על פי המלצות הדו"ח. אין ספק, שביצוע התיקון עשוי לשפר את תפקוד ותפוקת האגף וכן את רמת השירות הניתנת על ידו.

#### **2. חוזים והתקשרויות (קבלן חשמל, קבלני כבישים וקבלני גינון):**

הדו"ח בנושא חוזים והתקשרויות, בחן את ניהול תיקי חוזה ומעקב אחר מסמכים, ניהול ומעקב אחר הזמנות עבודה, תוקף החוזה והיקפו, ביטוח, עובדי קבלן, דוחות עבודה ופיקוח, ערבויות, עבודות חריגות שלא נכללו בחוזה, בדיקת כמויות ופריטים.

ממצאי הדו"ח מצביעים על מספר ליקויים הקשורים להסדרה וניהול מיטבי יותר של החוזים, להקפדה על ניהול הזמנות העבודה ועדכון נוהל הרכש בנוגע להליך סגירת הזמנות וכן הליך בדיקה שנתית של מצבן, להקפדה על תכנון מיטבי יותר של העבודות המתוכננות, להקפדה על עדכון נספח הביטוח בכל מקרה של הגדלת חוזה ו/או הארכת זמן ביצוע העבודה, להקפדה על קבלת אישור על העסקת עובדים כחוק וכן העסקת עובדים מקצועיים לפי דרישות המכרז, להקפדה על קבלת אישור היעדר עבירות מין של עובדים המועסקים בתחום מוסד חינוכי או מוסד לחסרי ישע, להקפדה על קבלה בזמן אמת של עותק מיומן העבודה לצורך בדיקה והשוואה בין כמויות בפועל לתכנון וכן בדיקת מקור החריגה, להקפדה על ניהול ומעקב ערביות ותוקפן לאורך כל הפרויקט, להקפדה על הוצאות הזמנות עבודה רק לעבודות שנכללו במכרז, להקפדה על תכנון כתב כמויות לכל הפרויקט ולביצוע הכמויות בהתאם.

אין ספק כי עיריית עפולה עברה הסדרה רחבה ביותר בכל תחום הרכש וההתקשרויות החוזיות במהלך השנים האחרונות, כמו-כן, נכתבו נהלי עבודה המסדירים תחומים אלה, יחד עם זאת על הממונים על תחומים אלה, לפעול לתיקון הליקויים שהוזכרו בדו"ח ולפעול על פי המלצות הדו"ח, אין ספק שביצוע התיקון עשוי לשפר את תפקוד העירייה בתחומים אלה, לייעל את העבודה השוטפת ולמנוע חשיפת העירייה לנזקים כספיים מיותרים.

### 3. ניהול נכסי עירייה:

הדו"ח בנושא ניהול נכסים, בחן את ניהול ספר נכסי העירייה, חוזי השכרה, ביטוחים וערביות, גבייה ותשלום דמי שכירות, נכסים ללא תמורה או בתמורה סמלית ונכסים המשמשים את העירייה.

הממצאים העולים מהדו"ח, מצביעים על מספר ליקויים הקשורים לאי הקפדה על ניהול ספר הנכסים כפי המתבקש בתקנות הרשויות המקומיות, על אי השלמת רישום כל נכסי העירייה, על אי הקפדה על פרטי הנכס ועל ביצוע סקר נכסים כולל לכל נכסי העירייה, קביעת נוהל הסדרת רישום נכס חדש במחלקת הנכסים, ביצוע הסדרת הקצאת נכסים או הסדרת שכירויות לנכסי העירייה שאינם משמשים את העירייה אלא גופים אחרים, הקפדה על הקצאת מקלטים רק בהתאם לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז או בתמורה חלקית. אי הקפדה על ניהול חוזים לנכסים המושכרים המנוהלים על ידי החברה הכלכלית.

גם בתחומים אלה עברה העירייה כברת דרך בשנים האחרונות וזאת אף ניתן לראות על פי ממצאי הדו"ח, יחד עם זאת על כל הנוגעים בדבר לפעול לתיקון הליקויים שהוזכרו בדו"ח ולפעול על פי המלצותיו, אין ספק שביצוע התיקון עשוי

להמשיך ולשפר את עבודת העירייה והחברה הכלכלית בתחומים אלה ולייעל את העבודה השוטפת.

בהתייחס לאמור לעיל, אנחה את מנכ"ל העירייה לקיים הליך מעקב אחר תיקון הליקויים, עם מנהלי האגפים והיחידות הרלוונטיים ולהעביר אלי דו"ח מפורט על דרך הטיפול בכל הליקויים המוצגים בדו"ח.

תודה לך, על הדו"ח היסודי והמועיל שיתרום לשיפור עבודת העירייה, תפקודה ומתן השירות לתושב.

בכבוד רב,

יצחק מירון

העתק: מר רפאל כהן, מנכ"ל העירייה

פנימי/18194