



מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ד-2024



לשכת מבקר העירייה

דוח מבקר העירייה

לשנת 2024

בציוף הערות ראש העיר

דבר ראש העיר

חברות וחברי מועצת העיר הנכבדים,

בהתאם להוראות סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש בזאת לעיונכם את דוח מבקר העירייה לשנת 2024, בצירוף הערותיי והתייחסותי לממצאים.

הדוח משקף עבודה מקצועית, יסודית ומעמיקה, אשר שמה דגש על בדיקת היבטים חיוניים בממשקי העבודה הפנימיים בין אגפי העירייה, לצד בדיקת נושאים המשפיעים ישירות על איכות השירות לתושבים. ממצאי הביקורת מספקים הזדמנות לשיפור ולייעול, מתוך מחויבותנו המתמדת לניהול תקין ולשיפור איכות החיים בעיר.

במחלקה למשאבי קהילה והתנדבות נמצא כי חסרה מערכת ממוחשבת לניהול מאגר המתנדבים, וכן עלה הצורך בהגדלת היקף פעילותם של המתנדבים בחירום ובשגרה. הנחיתי את מנהלת המחלקה להאיץ את תהליך יישום ההמלצות הללו.

במעונות היום של החברה העירונית לתרבות ופנאי נמצא כי יש לפעול להכשרה המקצועית של המטפלות בהתאם לדרישות משרד החינוך, וכן להכין תכנית חינוכית מותאמת גיל, לרבות קביעת יעדים מוגדרים ומדידים שניתן לקיים בקרה על מידת השגתם. בנוסף, הנחתי את מנכ"ל החברה העירונית להסדיר את סוגיית הפעלת המעונות בשעה נוספת ללא חיוב, ולהרחיב את מטבח המעונות בהתאמה לתקני הייצור.

בדוח הביקורת בנושא צרכנות מים במוסדות העירייה עלה הצורך להקפיד על אישור חשבונות המים על ידי מנהלי המוסדות לפני התשלום, וכן לוודא כי חיובי המים לנכסי עירייה המוחזקים ע"י גופים חוץ עירוניים יוטלו על המחזיק בפועל. הנחיתי את גורמי המקצוע להטמיע לשם כך מנגנוני בקרה נדרשים.

באגף הרכש נמצא כי יש לשדרג את מערכות המחשוב, לבצע רוטציה תקופתית בין הקניינים ולהקפיד על אי הימצאותם של עובדי הרכש במצב של חשש לניגוד עניינים. הנחיתי את מנהל האגף לפעול ליישום מסקנות הביקורת.

בנושא הקמת המרכז הטכנולוגי עלו ליקויים בתיאום בין מינהל החינוך לבין מינהל ההנדסה, דבר שגרם להוצאות מיותרות לעירייה. כמו כן נמצאו ליקויים בהעסקת יועצים שלא בהתאם לתנאי ההתקשרות. הנחיתי את הגורמים הרלוונטיים להסדיר את התיאום בכל הנוגע להקמת מבני ציבור ולוודא כי ההתקשרויות מתבצעות בהתאם לנהלים המחייבים.

בתחום ההתקשרויות באמצעות מכרזים נמצא כי אין מעקב סדור אחר עמידה בלוח הזמנים שנקבע להכנת המכרז, וכן נמצא כי תשלומים לספקים בוצעו שלא בהתאם לתנאי המכרז. הנחיתי את הגורמים המקצועיים לגבש פתרונות ממוחשבים למניעת הישנות הליקויים ולחיזוק מנגנוני הבקרה.

נוכח הממצאים שעלו בדוח, הנחיתי את מנכ"ל העירייה לפקח על תיקון הליקויים, להכין תכניות עבודה לשיפור תהליכי העבודה ולעקוב אחר יישום ההחלטות, במטרה להמשיך ולייעל את תפקוד העירייה ואת השירות לתושבים.

לסיום, ברצוני להודות למבקר העירייה ר"ח תמיר בראנץ' ולצוות עובדי הביקורת על עבודתם המסורה, אשר תורמת לשיפור וייעול המערכות העירוניות.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר,

הנדון: דוח מבקר העירייה לשנת 2024

הריני מתכבד להגיש לעיוןך את הדו"ח השנתי, הכולל את דוחות הביקורת שנערכו בעירייה בשנת 2024. עותק הדו"ח מועבר לחברי הוועדה לענייני ביקורת, אשר תדון בממצאיו ותגיש למועצה את סיכומיה והחלטותיה, כנדרש על פי החוק.

עיריית אשדוד ממשיכה לפעול לשיפור מתמיד של השירות לתושב ולהתאמת פעילותה לאתגרים הניהוליים והחברתיים של ימינו. הביקורת שמבוצעת על ידי משרד מבקר העירייה מסייעת להגשמת מטרה זו, בכך שהיא מעניקה תמונת מצב מקיפה ומקצועית של פעילות העירייה, לצד המלצות אופרטיביות לשיפור תהליכי העבודה. דוח מבקר העירייה מהווה כלי ניהולי משמעותי לחיזוק הארגון, מתוך מטרה להבטיח שהרשות תפעל ביעילות, בשקיפות ובאחריות ציבורית. הביקורת מתמקדת בניתוח תהליכים, איתור פערים והמלצה על דרכי התייעלות, וזאת כדי להבטיח שהתושבים יקבלו שירות איכותי ויעיל.

במהלך שנת 2024 נבדקו נושאים משמעותיים בפעילות העירייה. בתחום הכספים נבחנה פעילות אגף הרכש, וכן נערכה ביקורת על צריכת המים במוסדות העירייה, מתוך מטרה לשפר את ניהול המשאבים ולחסוך בכספי ציבור. במינהל הרווחה נבדקה פעילות המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות, במטרה להעריך את התרומה ואת האפקטיביות של שירותיה. בחברה העירונית לתרבות ופנאי נבחן הניהול והפיקוח על מעונות היום, תוך דגש על איכות השירות הניתן לילדים ולהוריהם.

בנוסף, נבדקו השנה שני נושאים חוצי-ארגון: נבדק האופן שבו מבצעת העירייה התקשרויות באמצעות מכרזים, וכן נבדק תהליך הקמתו של המרכז הטכנולוגי, שמטרתו להציע לבתי הספר תכניות לימודים בתחומי החדשנות הטכנולוגית.

אני מבקש להודות לך, אדוני ראש העירייה, על תמיכתך הבלתי מסויגת בפעילות מוסד הביקורת, ולמנכ"ל העירייה על שיתוף הפעולה המקצועי וההכרה בחשיבות הביקורת ככלי לשיפור מתמיד של עבודת העירייה.

הערכה מיוחדת שמורה לצוות משרד המבקר, אשר עמל רבות על ביצוע הביקורת והכנת הדוח, תוך שמירה על מקצועיות, יסודיות ומחויבות לשירות הציבור.

בכבוד רב,



**תמיר ברנץ, עו"ד (רו"ח)
מבקר העירייה**

תוכן העניינים

עמוד

מינהל הכספים

- 7 1. רכש בהליך הצעות מחיר
46 2. בקרה על צריכת המים של מוסדות עירייה

מינהל הרווחה

- 70 3. המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות

חוצה מינהלים

- 98 4. הקמת המרכז הטכנולוגי
123 5. התקשרויות באמצעות מכרזים

חברות עירוניות – החברה העירונית לתרבות

- 158 6. מעונות יום

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

183

מינהל הכספים

רכש בהליך הצעות מחיר

כללי

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". יחד עם זאת, סעיף 198 קובע כי השר רשאי לקבוע סוגים של חוזים, שבהם, באופן חריג, רשאית העירייה להתקשר עם נותן השירות או עם הספק, ללא מכרז.

תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, קובעות כי בהתקיים תנאים מסוימים, ניתן לפטור את הרשות המקומית מן הצורך בעריכת מכרז פומבי.¹ כך למשל, ניתן לבחור ספק בהליך שאינו מכרז פומבי, כאשר ההתקשרות הינה בהיקף כספי הקטן מהסכום שקבע המחוקק לביצוע מכרז ("תקרת הפטור"). יצוין כי נכון לדצמבר 2023, תקרת הפטור הייתה בסך 159,000 ₪.

עיריית אשדוד מבצעת התקשרויות לרכישת טובין, לקבלת שירותים ולביצוע עבודות קבלניות, בהיקפים כספיים של מאות מיליוני שקלים מדי שנה,² מתוכם כ-44 מיליון ₪ יועדו בשנת 2023 לרכישת טובין. כ-15 מיליון ₪ מתוך סכום זה, שולמו לספקים שנבחרו בהליך פנימי של קבלת הצעות מחיר, במקרים שההתקשרות עם הספק הייתה בהיקף כספי נמוך מתקרת הפטור ממכרז.

טבלה מספר 1: היקף כספי להזמנות טובין

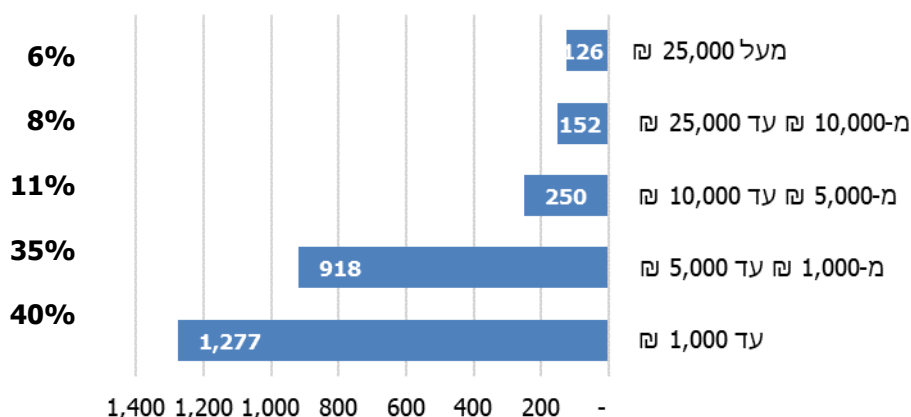
בשנים 2021-2023 (בש"ח)

ש"ח כ הזמנת טובין	מכרז פומבי	הליך הצעות מחיר	שיעור ההתקשרויות בהליך הצעות מחיר	
20,484,480	11,394,855	9,087,625	44%	2021
24,499,407	12,706,882	11,792,525	48%	2022
44,600,008	29,877,634	14,722,374	33%	2023

¹ כפי שנקבע בסעיף 3, תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987.

² היקף ההתקשרויות בשנת 2023 הסתכם בכ-420 מיליון ₪ (הזמנות עבודה והזמנות רכש).

להלן כמות ההתקשרויות שביצע אגף רכש בשנת 2023 באמצעות הצעות מחיר:



את הליכי הרכש שהינם מתחת לסכום הפטור ממכרז, מנהלת העירייה בהתאם לנוהל עבודה פנימי "רכש והזמנות בהליך הצעות מחיר", שמספרו 5.03.91.0 (להלן: "**נוהל רכש**"). הנוהל מגדיר את הכללים, האחריות והסמכות בתהליך הרכש, במטרה שפעולת ההתקשרות והרכישה יבוצעו בעירייה באופן מיטבי.

מטרת הביקורת

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה המבוצעים באגף הרכש בעת ההתקשרויות בהליך הצעות מחיר ואת סדרי הבקרה שנקבעו להבטיח את נאותות הרכישה. הביקורת בחנה האם הפעולות נעשות על פי הכללים שנקבעו בחוק, בתקנות ובנהלי העירייה, תוך עמידה בעקרונות היעילות והחיסכון. הביקורת לא בדקה את ההתקשרויות לעבודה מקצועית הדורשת ידע או מומחיות או יחסי אמון מיוחדים ("התקשרות עם יועצים"), ולא בדקה את ההתקשרויות שנעשו בהליך מכרז פומבי (הנושא נבדק בדוח ביקורת נפרד "התקשרויות באמצעות מכרזים" עמודים 123-157 בדוח מבקר העירייה לשנת 2024), למעט מכרזי מאגר ומכרזים לרכישת טובין.

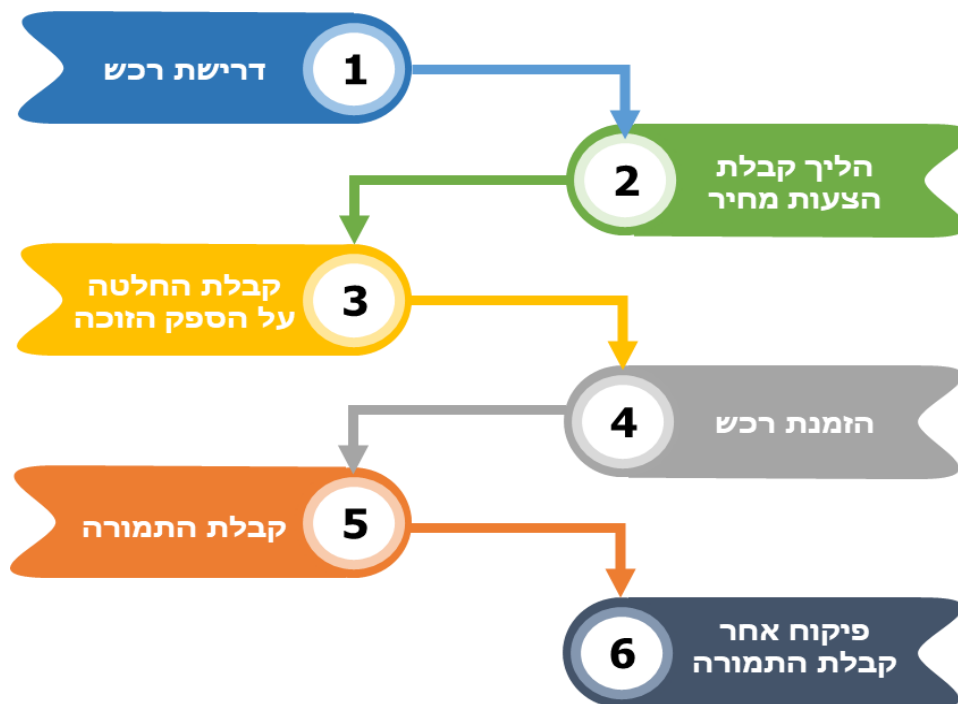
הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי עד ספטמבר 2024, ונבדקו בה התקשרויות מהשנים 2021-2023. לצורך הביקורת נערכו פגישות עם גורמים רלוונטיים, וביניהם עם ראש מינהל הכספים, מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, חשבים במינהלים השונים וקניינים במחלקת הרכש. כמו כן, הביקורת קיבלה לעיונה מסמכים ודוחות הרלוונטיים לביקורת מתוך מערכת הכספים ומתוך מערכת ניהול הצעות מחיר.

נתונים מרכזיים

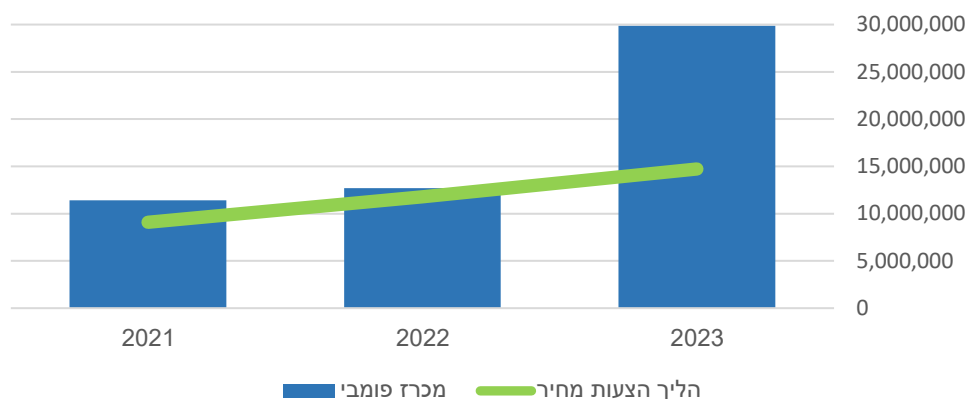
נתונים לשנת 2023:

159,000 ₪	כ- 33%	2,723	14.7 מיליון ₪
תקרת הפטור ממכרז (כולל מיסים) נכון לדצמבר 2023	שיעור ההתקשרויות (היקף כספי) לרכישת טובין שבוצעו בפטור ממכרז, מתוך כלל ההתקשרויות לרכישת טובין	מספר הזמנות לרכישת טובין בהליך הצעות מחיר	ההיקף הכספי השנתי של ההתקשרויות לרכישת טובין בהליך הצעות מחיר

תרשים מספר 1: אבני דרך מרכזיות בתהליך הרכש



תרשים מספר 2: היקף רכישת הטובין בשנים 2021-2023



נתוני ההזמנות לשנת 2023 מצביעים על עלייה משמעותית בהיקף הכספי הכולל של רכישות טובין, תוך גידול של מעל 80% בין השנים 2022-2023. גידול זה בולט במיוחד בהתקשרויות שנעשו באמצעות מכרז פומבי (עלייה של כ-240% בהשוואה לשנים קודמות).

פירוט הממצאים

1. תכנית צריכה

1.1. תכנון שנתי

סעיף 5.10.1 לנוהל הרכש קובע כי "מחלקות העירייה יגישו לאגף הרכש בתחילת השנה, תכנון שנתי הכולל את רשימת הפריטים והכמויות שהן מתכננות לרכוש בשנה הקרובה, ככל שניתן לחזות, בהתאם לתקציב המאושר ולתוכנית העבודה המאושרת".

סעיף 5.10.2 לנוהל הרכש קובע כי "מנהל האגף לרכש ולוגיסטיקה ירכז דרישות מן המחלקות השונות, על מנת להכין תכנית מרוכזת לרכישת הפריטים הצפויה בשנת התקציב הקרובה, ממנה תיגזר תכנית רכישות לרבעון".

הביקורת מצאה כי בניגוד לנוהל, מחלקות העירייה אינן מעבירות תוכנית צריכה שנתית לאגף הרכש כך שאגף הרכש אינו מרכז תוכנית צריכה שנתית לרכישת טובין, הכוללת את הפריטים והכמויות שמחלקות העירייה מתכננות לרכוש באותה שנה. מנהל אגף הרכש מסר לביקורת כי האגף פונה מיוזמתו למספר אגפים (לאגף החופים, למינהל הרווחה ולמינהל החינוך) ומקבל מידע חלקי על הפריטים והכמויות אותם המחלקות מתכננות לרכוש בשנת הכספים הבאה. יחד עם זאת, לא נערכה תכנית צריכה שנתית בעקבות אותן פגישות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי מחלקות העירייה השונות לא מכינות תוכנית צריכה שנתית ולכן יפעל לשינוי הנוהל.

1.2. תכנית צריכה תקופתית

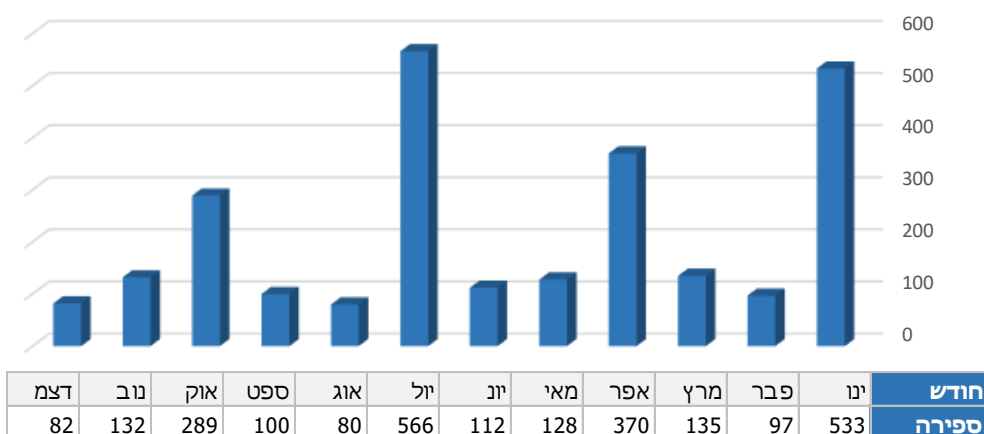
סעיף 6 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, קובע כי "מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה".

סעיף 7 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, קובע כי "ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתית, כאמור בתקנה 6 עבור היחידות והמחסנים"³.

בכל תחילת רבעון, במהלך החודש הראשון, יחידות העירייה מתבקשות להזין במערכת הממוחשבת את צרכי הרכש שלהן עבור אותו רבעון. דרישות אלו מקושרות לתקציב השנתי ומאושרות על ידי חשב מינהל היחידה המזמינה. לאחר קבלת האישור התקציבי, מועברות הדרישות לאגף הרכש להמשך טיפול וביצוע הרכישה.

³ כיום הספקת הטובין לעירייה מתבצעת באופן ישיר ליחידות המזמינות, ללא אחסון במחסן מרכזי וניפוק משם ליחידות. שיטה זו מפחיתה את עלויות האחסון.

תרשים מספר 3 : התפלגות פתיחת דרישות רכש מתקציב שוטף לפי חודשים, שנת 2023



נמצא כי חלק מדרישות הרכש של היחידות נפתחו לאחר החודש הראשון של הרבעון, ובכל זאת הדרישות עברו להמשך הליך הרכש. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל אגף הרכש כי הסיבות העיקריות לכך הן קבלת דרישות בלתי צפויות או דרישות הנוגעות לרכישות פרויקטליות.

לדעת הביקורת, על אגף הרכש להפיץ למחלקות העירייה, בתחילת כל שנה, רשימה של פריטים אשר בגינם נדרשת הגשת דרישות רכש באופן רבעוני, כך שהדרישות עבור אותם פריטים יוגשו בתחילת כל רבעון בלבד, דבר האמור ליעל את תהליכי העבודה.

2. הטיפול בדרישות רכש

2.1. שימוש במערכות ממוחשבות

אגף הרכש עושה שימוש בשתי מערכות מידע נפרדות לניהול תהליכי הרכש: מערכת אחת מרכזית (של חברת אוטומציה) המשמשת לניהול דרישות והזמנות, ומערכת שנייה (של חברת דקל) המשמשת לניהול הליכי הצעות מחיר.

ב-27 ליוני 2022 פרסמה העירייה מכרז למערכות המידע העירוניות⁴. בין היתר, במכרז הוגדרו מודולים מתקדמים שהיו חסרים במערכת הרכש המרכזית הקיימת⁵. בין המודולים החדשים, נכללו כלים לניהול תכנית צריכה שנתית, ניהול הליכי הצעות מחיר, הערכת ספקים וניהול ועדות רכש.

הביקורת מצאה כי נבחר זוכה במכרז כשנה וחצי לאחר פירסומו (ב-8 בנובמבר 2023), לאחר הליך ארוך של בחינת איכות ההצעות. יתרה מכך, נכון למועד הביקורת, שנה לאחר ההתקשרות עם הזוכה, העירייה טרם קיבלה את המודולים החיוניים שהוגדרו במסגרת המכרז (ממצאים המעידים על ליקויים במערכות הממוחשבות ניתן למצוא בפרקים 5.2, 6.1 ו-7.1 של דוח הביקורת).

הביקורת העירה כי העירייה שילמה עבור פיתוח המודולים החדשים שנדרשו במכרז מערכות המידע, אך הם טרם הוטמעו. במקביל, אגף הרכש ממשיך להשתמש במערכת נוספת לניהול הצעות מחיר, תוך המשך תשלום עבור השימוש בה.

הביקורת המליצה לאגף הרכש לפעול למול אגף המחשוב ומול ספק מערכות המידע, במטרה לקבל את כל המודולים אותם העירייה דרשה במכרז ולפעול להטמעתם. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר גזבר העירייה דרשה במכרז ולפעול להטמעתם. לאגף הרכש הינו באחריות אגף המחשוב וכי אגף הרכש ביצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך יישום המודולים שנקבעו במסגרת המכרז.

הביקורת העירה לאגף המחשוב על כך שמודולים משמעותיים שנקבעו במכרז טרם יושמו בפועל, והמליצה לאגף המחשוב להכין בהקדם תוכנית עבודה מפורטת ליישום המודולים הנדרשים לאגף הרכש.

⁴ מכרז מספר 31/2022 לאספקת מערכות ליבה ממוחשבות בתחומים: הפיננסים, הגביה והאוכלוסים, החינוך, ההנדסה ומערכות נלוות לעיריית אשדוד.

⁵ מפרט העבודות והשירותים - מפרט קבוצה א', פרק 1 מערכות פיננסיות/גזברות.

2.2. יצירת דרישה

סעיף 6.2 בנוהל רכש קובע כי כאשר אומדן ההתקשרות עולה על 25,000 ₪, המחלקה המזמינה תצרף לפנייתה לאגף הרכש טופס "בקשה ליציאה להליך" החתום על ידי כל הגורמים הרלוונטיים, בהתאם לנוסח המצורף כנספח א' לנוהל הרכש. כמו כן, על היחידה לצרף מפרט לרכישת הטובין בהתאם לנוסח הסטנדרטי המצורף כנספח ב'.

סעיף 6.6 קובע כי קבלת כל המסמכים הנדרשים הינם תנאי לטיפול בפנייה.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 30 דרישות, במטרה לבחון את שלמות הדרישות המגיעות לאגף הרכש מהיחידות המזמינות. בין היתר, נבדק האם צורפו לדרישה טופס בקשה ליציאה להליך ומפרט טכני, והאם מולאו בהם כל הפרטים הנדרשים.

נמצא כי ב-2 מתוך 30 הדרישות שנבדקו לא היה טופס "בקשה ליציאה להליך", כמפורט להלן:

- בהליך רכש עבור רכישת חיסונים נגד כלבת בהיקף כספי של 39,000 ₪, לא נמצא טופס בקשה ליציאה להליך.
- בהליך רכש משנת 2023 לרכישת גנרטורים בהיקף כספי בסך 87,516 ₪, לא נמצא טופס בקשה ליציאה להליך.

הביקורת העיריה לאגף הרכש כי היה על האגף לוודא שהוגשו כל המסמכים הנדרשים לצורך יציאה להליך רכש, כנדרש בנוהל.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי יש חשיבות בקבלת כל המסמכים שנקבעו בנוהל בטרם יציאה להליך רכש, במקרים שהם נדרשים לצורך ייעול הליכי הרכש שנעשים באגף. נוהל העירייה יעודכן כך שבמקרים בהם מנהל אגף הרכש סבור שאין צורך במסמך כלשהו, יהיה באפשרותו לוותר על קבלת המסמך מהמחלקות.

2.3. הערכת שווי התקשרות

סעיף 6.7 לנוהל קובע כי מנהל אגף הרכש אחראי לוודא, בטרם פנייה לקבלת הצעות, כי ההתקשרות הינה בהיקף הכספי הפטור מחובת עריכת מכרז וכי נלקחו בחשבון כל

העלויות נשוא ההתקשרות, לרבות הוצאות תחזוקה, הטמעה, אספקת חלפים, תיקונים וכיו"ב לפי העניין.

סעיף 7 לנוהל קובע כי לצורך הערכת שווי ההתקשרות, יש לקחת בחשבון את כל תקופת ההתקשרות, כולל שנות האופציות (במקרה שההתקשרות נמשכת על פני מספר שנים).

בנוסף, בהליכי התקשרות בסכום מעל 25,000 ₪, מנהל אגף הרכש נדרש למלא בטופס הבקשה שמעבירה המחלקה את סך הרכישות הקודמות של טובין או שירותים דומים, שבוצעו בשנת הכספים הנוכחית על ידי כלל מחלקות העירייה.

נמצא כי ב-3 מתוך 30 הדרישות שנבדקו לא נרשם תצהיר של מנהל אגף הרכש על סכום הרכישות המצטבר של טובין או שירותים דומים, כמפורט להלן:

- בדרישה של יחידת השיטור העירוני המשולב לרכישת ביגוד בסך 38,920 ₪ לא היה תצהיר של אגף הרכש על סכום הרכישות המצטבר בשנים האחרונות.
- בדרישה של אגף החופים לרכישת 6 ברזיות בסך 145,244 ₪ לא היה תצהיר של מנהל אגף הרכש על סכום הרכישות בשנים האחרונות.
- בדרישה של אגף הביטחון לרכישת גרור תאורה בסך 58,500 ₪, בתצהיר של מנהל אגף הרכש לא נרשם סכום הרכישות שבוצעו בשנים האחרונות.

הביקורת העירה למנהל הרכש כי עליו להקפיד על מילוי כל המידע הנדרש בנוגע לסכום הרכישות המצטבר.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי נוכח הערת הביקורת יקפיד בעת מילוי התצהיר לרשום את המידע כנדרש.

2.4. זמני הטיפול בדרישות

נספח ו' לנוהל רכש קובע את זמני הטיפול של אגף הרכש בדרישות הרכש המגיעות מהיחידות המזמינות כדלקמן:

- דרישה בסכום של עד 10,000 ₪ - על אגף הרכש להשלים תוך 7 ימי עבודה הכנת הזמנה מאושרת תקציבית ושליחתה לספק.

- דרישה בסכום מעל 10,000 ₪ - על אגף הרכש להשלים תוך 16 ימי עבודה הכנת הזמנה מאושרת תקציבית ושליחתה לספק.
- דרישה ממכרז קיים או דרישה לאחר ועדת רכש - התחייבות של אגף הרכש להשלים תוך 3 ימי עבודה הכנת הזמנה מאושרת תקציבית ושליחתה לספק.

בבדיקת הביקורת נמצא כי למרות שנקבעו מדדי זמן לטיפול בדרישות הרכש, לא היה ניתן להפיק דוחות ניהוליים על זמני הטיפול ועל העמידה בזמנים שנקבעו. בחינת העמידה במדדי הזמן היתה אפשרית רק על ידי בדיקה פרטנית של כל דרישה ודרישה.

מאחר שלא היה ניתן להפיק דוחות ניהוליים, הביקורת בדקה באופן פרטני את זמני הטיפול בדרישות רכש, בהשוואה ליעדים שנקבעו בנוהל הרכש. נבדק מדגם של 20 דרישות רכש, וב-7 מהן נמצא פער משמעותי בין תאריך פתיחת הדרישה לתאריך סגירתה. לדוגמא:

- דרישה לרכישת ערכת תאורה ניידת וגנרטור בסך 69,147 ₪, הועברה לטיפול אגף הרכש ב-13/02/2023. אגף הרכש השלים את הטיפול בדרישה רק ב-07/09/2023, כלומר לאחר כ-7 חודשים, בעוד שהנוהל קובע כי על אגף הרכש לספק את השירות תוך 16 ימי עבודה לכל היותר.
- דרישה לרכישת ריהוט מוסדי בסך 2,552 ₪ **במסגרת מכרז קיים** (משכ"ל), הועברה לטיפול אגף הרכש ב-20/07/2023. אגף הרכש השלים את הטיפול בדרישה ב-03/08/2023, כלומר לאחר 10 ימי עבודה, בעוד שהנוהל קובע כי על אגף הרכש לספק את השירות תוך 3 ימי עבודה לכל היותר.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי במקרים אלה מקור העיכוב נבע מכך שהמחלקות לא העבירו את מלוא המידע הנדרש לטיפול בדרישה. עוד הוסיף כי האגף דאג להשלים את המידע החסר ונמנע מלהחזיר את הדרישות למחלקות המזמינות, במטרה שלא לגרום לעיכובים נוספים בתהליך הרכש.

הביקורת המליצה למנהל אגף הרכש לאפיין דוח שיוצגו בו זמני הטיפול בדרישות רכש, במטרה לאתר את המקרים בהם זמני הטיפול התארכו מעבר ללוח הזמנים שנקבע בנוהל ובמטרה להפיק מסקנות לשיפור. על אגף הרכש, בשיתוף עם אגף המחשוב, לפעול מול בית התוכנה לפיתוח דוח מעקב על זמני הטיפול בדרישות רכש.

3. עבודת הקנייניות

באגף הרכש מועסקות ארבע קנייניות, ולכל אחת מהן הוגדרו תחומי אחריות (לפי מינהלים).

טבלה מספר 3: היקף כספי והיקף הזמנות לפי קניינית

בשנים 2022-2023

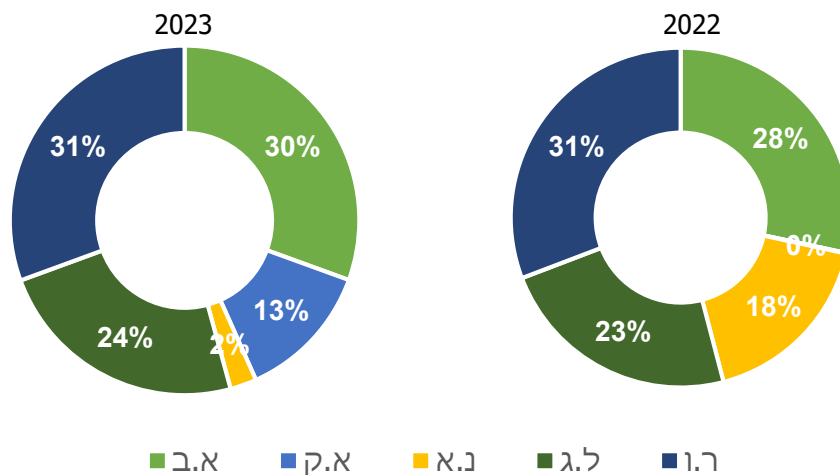
2023		2022		תחום אחריות	קניינית
הזמנות	סכום (₪)	הזמנות	סכום (₪)		
1,359	9,319,704	972	8,246,438	רווחה	א.ב.
677	2,800,770	603	1,494,174	הנדסה + כללי**	א.ק + נ.א*
1,053	20,169,636	798	4,773,370	תפעול	ל.ג.
1,361	12,008,271	1,056	10,035,308	חינוך	ר.ו.

* החליפה את א.ק.

** כולל המינהל הכספי

תרשים מספר 3: שיעור הזמנות לרכישת טובין לפי קניינית

בשנים 2022-2023



מהטבלה ומהתרשים עולה כי היו קיימים הבדלים משמעותיים בהיקף העבודה של הקנייניות.

מנהל אגף הרכש מסר כי עבודתן של הקנייניות אינה נבחנת אך ורק לפי מספר הליכי הצעות המחיר שהן מבצעות, אלא גם לפי מספר הזמנות העבודה שהן נדרשות לטפל בהן, לרבות פתיחת הזמנות, שליחה לספקים, קבלת חשבוניות ועוד.

נמצא כי לא הייתה קיימת רוטציה בתחומי האחריות בין הקנייניות, כך שהן עסקו בתחום אחריות אחד במשך שנים רבות.

לדעת הביקורת קשר רציף של עובדי האגף עם ספקים, ללא קיום של מנגנוני בקרה מתאימים, חושף את העירייה להתקשרויות לא נאותות, ואף סיכון לביצוע של מעילות והונאות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי ישנם יתרונות בידע ובניסיון המצטבר של הקנייניות בתחומי הטיפול שבאחריותן. הידע והניסיון מאפשרים קבלת החלטות מהירות ויעילות, תוך הבנה מעמיקה של צרכי היחידות השונות.

הביקורת המליצה לאגף הרכש על ביצוע רוטציה בתחומי האחריות בין הקנייניות אחת לתקופה (לפחות כל שנתיים), במטרה לשמר את יכולותיהן המקצועיות אך במקביל למנוע יצירת קשרים שאינם תקינים עם גורמים חיצוניים.

4. מאגר ספקים

4.1. ניהול מאגר ספקים

סעיף 16.1 בנוהל רכש קובע כי מנהל אגף הרכש או מי מטעמו ינהל רשימה ממוכנת של ספקים וקבלנים ("מאגר ספקים"), אשר רשאים להשתתף בהליך הצעות מחיר. הכנת מאגר הספקים תתבצע בהתייעצות עם מנהלי המחלקות והאגפים הרלוונטיים.

מאגר הספקים העירוני כולל רשימה של ספקים המסווגים לפי תחומי פעילות, שנמצאו מתאימים על ידי העירייה להיכלל במאגר העירוני. המאגר נועד ליעל את תהליך הפנייה לספקים, ומייתר את הצורך באיתור ספקים מתאימים בכל התקשרות.

סעיף 5.9.1 בנוהל הרכש קובע כי "במקרים בהם נושא הפנייה אינו כלול במאגר הספקים או שאין מספיק מציעים פוטנציאליים במאגר הספקים, ניתן לצרף מציעים נוספים למאגר הספקים לפני היציאה להליך".

הביקורת העלתה כי אגף הרכש מנהל מאגר ספקים⁶ להם נזקקת העירייה מעת לעת. מאגר הספקים מחולק לתחומים שונים (לדוגמא, שיווק ופרסום, ציוד וחומרי ניקיון, משתלה, וטרינריה וכדומה), אולם לא נעשה שימוש במאגר לפניות לקבלת הצעות מחיר.

הביקורת מצאה כי מאגר הספקים של אגף הרכש כולל 345 ספקים בלבד, אך בפועל רוב ההתקשרויות נעשו עם ספקים שלא היו כלולים במאגר (186 מתוך 315 ספקים שבוצעה מולם התקשרות בשנת 2023 לא היו רשומים במאגר הספקים), אלא רשומים כספקים במערכות הממוחשבות השונות של העירייה.

הביקורת המליצה כי אגף הרכש יפעל לרכז במאגר ספקים אחד את כל הספקים הפעילים בהתאם לתחומי פעילותם.

4.2. עדכון מאגר הספקים

סעיף 16.6 בנוהל הרכש קובע כי אחת לשנה יפרסם אגף הרכש פנייה לציבור, במגמה להרחיב את מאגר הספקים הרשומים, ככל שהינם מתאימים לדרישות העירייה.

נמצא כי בשנת 2018 פרסמה העירייה קול קורא המציע לספקים המעוניינים בכך להצטרף למאגר הספקים הדיגיטלי שלה. בנוסף, ספקים יכולים להצטרף למאגר הספקים של אגף הרכש בכל עת באופן יזום באמצעות רישום באתר העירייה.

הביקורת המליצה לעדכן באופן מיידי את מאגר הספקים, ולהוסיף אליו ספקים נוספים שעומדים עובד האגף. כמו כן, יש לוודא שכל הספקים שנרשמו במאגר הספקים רשומים במערכת ניהול הצעות המחיר.

בנוסף, הביקורת המליצה לשלב בין שתי המערכות על מנת לייעל את ניהול תהליכי ההתקשרויות עם הספקים (ראה פרק 5.2).

⁶ תהליך גיבוש מאגר הספקים התבצע בהליך פומבי (קול קורא 217/18).

סעיף 16.4 בנוהל קובע כי רשימת הספקים תהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט העירוני.

בבדיקת הביקורת נמצא כי רשימת הספקים שאושרו על ידי האגף פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט העירוני, אולם הרשימה לא עודכנה כבר 5 שנים (עדכון אחרון נעשה בשנת 2019 בעת שהמאגר כלל 185 ספקים).

הביקורת העירה לאגף הרכש על הצורך לעדכן אחת לשנה את רשימת הספקים באתר העירוני, כדי להגביר את השקיפות באמצעות חשיפת המידע לציבור.

4.3. הערכת ספקים

לניסיון הנצבר של העירייה בעבודתה מול הספקים יש חשיבות רבה, במיוחד בנוגע לעמידה בלוחות זמנים ולאיכות הביצוע.

סעיף 13.1 בנוהל קובע כי לאחר קבלת הצעות המחיר מהספקים, מנהל אגף הרכש יעביר את כל מסמכי ההצעות למנהל המחלקה המזמינה, אשר יבדוק את ההצעות וירשום את חוות דעתו בטופס שנקבע בנוהל. בטרם גיבוש חוות הדעת, יבדוק המנהל המקצועי את עמידת ההצעות בתנאי הבקשה לקבלת הצעות המחיר, וירשום את המלצתו בדבר ההצעה הזוכה, תוך התייחסות לסבירות ההצעה ולניסיון הקודם בעבודה עם הספק.

בדיקת מדגם של 50 התקשרויות העלתה כי בכל ההתקשרויות שנבדקו נציג המחלקה המזמינה מילא טופס חוות דעת, בו הוא מאשר שבדק את הצעות המחיר ומצא כי ההצעות עומדות בכל תנאי הפניה.

בכל המקרים שנבדקו, המליצה המחלקה המזמינה לבצע את ההתקשרות עם הספק שהציע את המחיר הנמוך ביותר, אולם לא הייתה התייחסות לניסיון הקודם שהיה לעירייה עם אותו ספק.

עוד נמצא כי לא היה תהליך מובנה של העברת מידע בין מחלקות העירייה לבין אגף הרכש, בנוגע לניסיון המצטבר עם הספקים ולטיב השירות שסופק למחלקות העירייה.

בתגובתו לדוח מנהל האגף מסר לביקורת כי ההתנהלות למול הספקים מתועדת על ידי הקנייניות במערכת הדואר האלקטרוני תחת תיקיית הספק, ובמקרים חריגים שבהם התעוררו בעיות, האגף פעל לטיפול בהן. בנוסף, נמסר כי במסגרת פיתוח המערכת החדשה יוטמע מודול הערכת ספקים ע"י מחלקות העירייה.

5. בקשה לקבלת הצעת מחיר

במקרים בהם יש פטור ממכרז, הליך הצעות מחיר הוא הליך מרכזי בתהליכי הרכש. מטרת ההליך היא לקבל הצעות מחיר מספקים שונים, ולבחור את ההצעה הטובה ביותר עבור הרשות.

לשם קיום הליך נאות, הפנייה לקבלת הצעות מחיר צריכה להיעשות:

בכתב	הפנייה צריכה להיעשות בכתב ולא באמצעות הטלפון או בפגישות
במתכונת אחידה	פנייה צריכה להיעשות במתכונת אחידה לכל המציע
בלוח זמנים מוגדר	יש להקציב טווחי זמן קבועים לקבלת הצעות מחיר

5.1. אופן הפנייה לספקים

הנוהל קובע כי הפניה לספקים תעשה בהתאם להערכת סכום ההתקשרות, לפי המדרגות להלן:

- מ-1,000 ₪ עד 10,000 ₪ – הפניה לספקים תעשה באמצעות הפקס או דואר אלקטרוני. לא הוגדר זמן מוקצב להגשת הצעות.
- מ-10,000 ₪ עד 25,000 ₪ – פניה באמצעות פקס / באמצעות דואר אלקטרוני / באופן ממוכן. יקבע פרק זמן של שבוע ימים להגשת הצעות. הצעות שיגיעו לאחר מכן יוחזרו לשולח.
- מ-25,000 ₪ עד הסכום החייב במכרז – פניה לספקים תעשה באמצעות מערכת ממוכנת. במקרים חריגים, לפי שיקול דעת מנהל אגף הרכש, ניתן לקבל הצעות באמצעות פקס / מכתב / דואר אלקטרוני.

בכל הליכי הרכש שבדקה הביקורת בסכום מעל 10,000 ₪, נמצא כי הפניה לספקים נעשתה בצורה מקוונת בפורמט אחיד הכולל לוחות זמנים.

הביקורת רואה בחיוב את השימוש בכלים מקוונים לניהול הליכי הצעות מחיר. השימוש בכלים אלו יכול להביא לשיפור משמעותי ביעילות ובהוגנות של תהליך הרכש, תוך חיסכון בזמן ומשאבים.

לעומת זאת, במקרה של רכישות בסכום נמוך מ-10,000 ₪ הפנייה לקבלת הצעות מחיר נעשתה בדוא"ל באמצעות טופס בקשה המופק מתוך מערכת הרכש.

נמצאו מקרים בודדים בהם קנייניות אגף הרכש קידמו הליכי רכישה, עוד לפני קבלת אישור לדרישה מהמחלקה המזמינה ומחשב המינהל. במקרים אלו, פנו הקנייניות לספקים במלל חופשי, ללא שימוש בטופס הייעודי, וללא ציון תאריך סופי להגשת הצעות.

הביקורת העירה לאגף הרכש על כך שבחלק מהמקרים לא נקבע מועד אחרון להגשת הצעות מחיר ועל כך שהפניה נעשתה ללא שימוש בטופס מובנה, דבר הפוגע בשוויון ההזדמנויות בין המציעים.

5.2. הליכי הצעות מחיר מקוונים

הגשת הצעות מחיר בהליך שהיקפו הכספי עולה על 10,000 ₪ מבוצעת באופן מקוון לתיבת הצעות דיגיטלית. כל מסמכי הפנייה נשלחים למציעים באמצעות המערכת, והמציעים מגישים את הצעותיהם לתיבה הדיגיטלית באופן מקוון.

5.2.1. כמות הצעות המחיר בהליכים מקוונים

הביקורת בדקה את היקף ההליכים שנעשו בדרך מקוונת, את כמות המציעים שהשתתפו ואת כמות הצעות שהתקבלו, במטרה לבחון את האפקטיביות של השימוש במערכת הצעות הממוכנת.

בבדיקת הביקורת נמצא כי בשנת 2023 אגף הרכש ביצע כ-160 הליכים מקוונים. מבין הליכים אלו, ב-80 מקרים הוגשה הצעה בודדת או שתי הצעות בלבד (50%).

בממוצע כ-6 ספקים השתתפו בכל הליך⁷, אך רק כ-2 ספקים בממוצע הגישו הצעה. מתוך כ-1,900 ספקים שרשומים בתוכנה, רק 477 ספקים הוזמנו להשתתף בהליכים המקוונים.

הנתונים מצביעים על שיעור נמוך של הצעות המוגשות בהליכים מקוונים, ועל מספר קטן של ספקים שמתתפים בהם. הביקורת המליצה לבחון את הסיבות לכך ולנקוט בצעדים מתאימים על מנת לעודד ספקים להשתתף בהליכים מקוונים ולהגיש הצעות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל הרכש כי האגף נוקט צעדים להגדלת מספר ההצעות המתקבלות, בין היתר באמצעות פנייה טלפונית לספקים שטרם הגישו הצעתם במסגרת ההליך, וכן באמצעות הארכת מועד ההגשה במקרים בהם מתקבלת הצעה יחידה.

5.2.2. תיעוד פעולות

סעיף 10.4 לנוהל קובע כי המערכת הממוכנת תתעד כל פעולה שבוצעה וכל מסר אלקטרוני שנשלח אליה וממנה, לרבות מועדם וזהות מבצע הפעולה.

נמצא כי קיים תיעוד של כלל הפעולות שבוצעו במערכת לניהול הצעות המחיר. תיעוד זה כלל את זמן פתיחת הבקשה על ידי כל מציע, זמן הגשת הבקשה על ידי כל מציע, מועד פתיחת תיבת ההצעות על ידי המורשים ועוד.

עם זאת, נמצא כי אגף הרכש לא מתעד במערכת ניהול הצעות המחיר את זהות הספק הזוכה בכל הליך.

מנהל אגף הרכש מסר כי המערכת המשמשת את האגף כיום הינה רק לצורך ניהול הליכי הצעות מחיר.

הביקורת המליצה להזין את המידע על הספק הזוכה במערכת המקוונת לאחר קבלת ההחלטה הסופית של ועדת הרכש, על מנת לשמור על שלמות המידע במערכת.

⁷ יצוין כי דוח רשימת הליכים מקוונים כולל גם את הספקים שהסירו את מועמדותם מהשתתפות בהליך והם נלקחו בחשבון בספירה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי אין אפשרות לבצע את התיעוד במערכת הרכש הקיימת.

5.3. מספר הצעות המחיר

נוהל הרכש הגדיר מדרגות רכש (לפי אומדן של סכום ההתקשרות), ואת מספר הצעות המחיר שנדרש לבקש בכל אחת מהמדרגות, כמפורט להלן:

סכום	מספר הספקים שיש לפנות אליהם
עד 1,000 ₪	ללא פנייה לקבלת הצעת מחיר
מ- 1,001 ₪ עד 5,000 ₪	בקשה ל-2 הצעות מחיר לפחות
מ- 5,001 ₪ עד 10,000 ₪	בקשה ל-3 הצעות מחיר לפחות
מ- 10,001 ₪ עד 25,000 ₪	בקשה ל-4 הצעות מחיר לפחות
מעל 25,001 ₪	בקשה ל-5 הצעות מחיר לפחות

בנוהל לא הוגדר מספר הצעות המחיר שיש לקבל, אלא רק את מספר הספקים שנדרש לפנות אליהם.

הביקורת בדקה את הליכי הרכש המבוצעים באמצעות מערכת ההצעות המקוונת (דרישות מעל 10,000 ₪), במטרה לבחון את מספר הספקים שהשתתפו בהליך הצעות המחיר. נמצאו מקרים רבים בהם מספר המשתתפים היה נמוך מהקבוע בנוהל. לדוגמא:

- בהליך רכש מקוון עבור שירות שטיפה לרכבי העירייה, עד לסכום הפטור ממכרז (כ-159,000 ₪), השתתפו 3 ספקים מתוכם רק שני ספקים הגישו הצעה, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף בהליך 5 ספקים לפחות.
- בהליך רכש מקוון עבור רכישת תווי שי הוקרה לעובדים שהגיעו ל-25 שנות עבודה, עד לסכום הפטור ממכרז, השתתפו 3 ספקים בלבד, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף בהליך 5 ספקים לפחות.
- בהליך רכש מקוון עבור עמדת צילום בפארק אשדוד ים בסכום של 75,465 ₪ השתתפו 3 ספקים בלבד, מתוכם רק ספק אחד הגיש הצעה, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף בהליך 5 ספקים לפחות.

כמו כן, הביקורת בדקה מדגם של 30 הליכי הצעות מחיר שבוצעו על ידי הקנייניות באמצעות הדוא"ל (סכום הזמנה בין 5,000 ₪ ל-10,000 ₪), במטרה לבחון האם מספר הצעות המחיר שהתקבלו ומספר הספקים שהשתתפו בכל הליך היו בהתאם לקבוע בנוהל הרכש.

מבדיקת הביקורת עלה כי ב-6 מתוך 30 המקרים שנבדקו, מספר הספקים שפנו אליהם בבקשה לקבלת הצעת מחיר היה נמוך מהקבוע בנוהל. בנוסף, עלה כי ב-12 מתוך 30 המקרים שנבדקו התקבלה הצעה אחת בלבד או שתיים, דבר המצביע על היעדר תחרות מספקת בהליכים אלה.

לדוגמא:

- בהליך רכש עבור רכישת 135 בקבוקי יין בסך 8,687 ₪ השתתפו שני ספקים בלבד, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף 3 ספקים לפחות.
- בהליך רכש עבור רכישת 135 דגלים בסך 7,371 ₪ השתתפו שני ספקים בלבד, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף 3 ספקים לפחות.
- בהליך רכש עבור רכישת 2,400 בקבוקי מים ו-1,200 פחיות קולה בסך 9,968 ₪ השתתפו שני ספקים בלבד, בעוד שלפי הנוהל היו אמורים להשתתף 3 ספקים לפחות.

הביקורת העיריה כי קבלת הצעות מחיר במספר נמוך מהנדרש, ובמיוחד קבלת הצעה יחידה, פוגעת בתחרותיות ובשוויון, ומקשה על העירייה לבחור בהצעה המיטבית תוך חיסכון בעלויות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי בכל המקרים שנמצאו אגף הרכש קיבל אישור מגזבר העירייה לפנות למספר מציעים נמוך מהקבוע בנוהל. לדעת הביקורת יש לעדכן בנוהל את האפשרות לאשר במקרים חריגים פניה למספר ספקים נמוך מהקבוע בנוהל.

5.4. גיוון ספקים

סעיף 16.10 לנוהל קובע כי מנהל אגף הרכש או מי מטעמו יפנה אל ספקים וקבלנים מתוך המאגר הרשום בספר הספקים בקטגוריה מסוימת, בבקשה לקבלת הצעות מחיר

באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני והוגן ביניהם, המעניק את מירב היתרונות לעירייה.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים בנוגע להתקשרויות שטופלו על ידי הקנייניות באמצעות הליך הצעות מחיר (מתחת ל-10,000 ₪), אך נתקלה בקשיים באיסוף המידע. התברר כי קנייניות הרכש בוחרות ספק מתוך ספר הספקים באופן אקראי, ולא על בסיס נתונים על התקשרויות שנעשו עם הספק בעבר.

הביקורת העירייה כי הסתמכות על הזיכרון של הקנייניות ושל מנהל הרכש אינה מבטיחה גיוון אמיתי, שיווני והוגן.

מנהל האגף מסר לביקורת כי כל עוד לא יהיה פתרון מחשובי שיאפשר מעקב אחר מספר הפניות לספקים, המעקב אחר גיוון הספקים ימשיך להיעשות באופן ידני. יחד עם זאת הקנייניות הונחו להקפיד על גיוון הספקים אליהם הן פונות במסגרת הליכי קבלת הצעות המחיר. בנוסף, נמסר כי אם מנהל האגף מזהה ספקים רלוונטיים שלא הגישו הצעה, הוא פונה לקניינית ומברר האם נשלחה אליהם בקשה להגיש הצעת מחיר.

לפי סעיף 16.11 בנוהל, על אגף הרכש להעביר אחת לשנה לגזבר העירייה ולוועדת רכש את רשימת הספקים והקבלנים הכלולים בספר הספקים, וכן פירוט כל הספקים והקבלנים שהאגף פנה אליהם לקבלת הצעות מחיר במהלך השנה (תוך התייחסות לקטגוריות השונות).

נמצא כי אגף הרכש אינו מקיים את ההוראה להעביר לגזבר העירייה ולוועדת הרכש את רשימת הספקים והקבלנים הכלולים בספר הספקים, ואינו מעביר פירוט אודות כל הספקים והקבלנים שפנה אליהם לקבלת הצעות מחיר, כך שלא מתקיים מעקב על גיוון ספקים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי נוהל הרכש יעודכן, כך שלא יהיה צורך להעביר לעיון הגזבר ולוועדת הרכש את רשימת הספקים שהאגף פנה אליהם בבקשה לקבל הצעות מחיר.

לדעת הביקורת יש לגיוון הספקים חשיבות רבה, ועל האגף למצוא פתרון ממוחשב שיאפשר לאגף לפנות למגוון של לספקים.

5.5. הליך הצעות מחיר דינמי

הליך הצעות מחיר דינמי, הידוע גם בשם "תיחור", הוא שיטה מיוחדת לביצוע הליכי הצעות מחיר, בו הספקים המשתתפים בהליך רשאים לשפר את הצעות המחיר שלהם בזמן אמת, תוך כדי התמודדות מול ספקים אחרים, עד למועד סגירת ההליך.

נמצא כי אגף הרכש לא עושה שימוש בשיטת הליך הצעות מחיר דינמי, למרות האפשרות הקיימת בתוכנה לביצוע הליכי הצעות מחיר מקוונות.

הביקורת העלתה כי בעיריית ראשון לציון מיישמים בשנים האחרונות את הליך הרכש הדינמי בכל רכישה מעל 25,000 ₪ (עד לסכום הפטור ממכרז), ולדבריהם הדבר הביא להורדת מחירים משמעותית ולחסכון של מאות אלפי שקלים בשנה.

לדעת הביקורת, יישום שיטת הליך הצעות מחיר דינמי עשויה להוביל לקבלת הצעות מטיבות יותר עבור העירייה ולחסכון בכספי הציבור.

הביקורת המליצה לאגף הרכש לעשות שימוש בהליך הצעות מחיר דינמי בהתקשרויות הפטורות ממכרז, במטרה לקבל את הצעות המחיר הטובות ביותר לעירייה, בהתאם לעקרונות החיסכון והיעילות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי קיבל את המלצת הביקורת ויחל בפיילוט לביצוע הליך הצעות מחיר דינמי.

5.6. מכרז מסגרת

מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי לרכישת טובין, עבודה או שירותים, בנושא מסוים ולתקופה מוגדרת, כאשר פירוט הטובין, העבודה או השירותים שיסופקו במסגרתו, כמותם או היקפם, אינם ידועים במועד המכרז.

לאחר שנקבעו הזוכים במכרז המסגרת, כאשר עולה צורך ברכישת פריטים הכלולים במכרז מבוצע הליך התמחרות בין הספקים. על אגף הרכש לפנות לזוכים לשם קבלת הצעות מחיר, ולהעביר את ההצעות שהתקבלו להחלטה ולאישור של ועדת הרכש.

נמצא כי בהתאם לחו"ד משפטית אגף הרכש השתמש במכרזי מסגרת בסכומים ניכרים, בתחומים שונים כגון: רכישת מחשבים וציוד היקפי, רהוט רחוב, מוצרי חשמל למוסדות, תווי קנייה למוצרי מזון, חומרי הדברה ודישון, התקנת מעליות ועוד.

הביקורת העלתה כי בחלק ממכרזי המסגרת אושרו מספר קטן יחסית של ספקים זוכים, דבר העלול להוביל לפגיעה בתחרותיות, לעליית מחירים ולאיכות נמוכה יותר של השירותים או המוצרים.

לדוגמא:

- במכרז לאספקת חומרי הדברה ודישון – בהחלטה מיום 04/09/2022, אושרו 2 ספקים זוכים. היקף הרכישות מספקים אלה בשנת 2023 היה כ-160 אלף ₪.
- במכרז לאספקה והתקנת מעליות - בהחלטה מיום 31/01/2021, אושרו 3 ספקים זוכים. היקף הרכישות מספקים אלה בשנת 2023 היה כ-1.8 מיליון ₪.

הביקורת סבורה כי כאשר קיימת רשימה סגורה ומצומצמת של ספקים, גדל החשש לתיאום מחירים בין הספקים.

הביקורת המליצה להגביל את השימוש במכרזי מסגרת להזמנות טובין במצבים חריגים בלבד, שבהם לא ניתן לצאת למכרז ספציפי (כגון מקרים שבהם בעת פרסום המכרז לא ניתן להכין כתב כמויות או מחירון עבור הפריטים הנדרשים). כמו כן, יש לפעול להרחבת מספר הספקים במכרזי המסגרת, על ידי פרסום תקופתי המזמין ספקים חדשים להצטרף למאגר בתחום המכרז הרלוונטי.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל אגף הרכש כי האגף מוביל מדיניות לצמצם את מכרזי המסגרת, במטרה ליצור מכרזים הכוללים כתבי כמויות. בנוסף, האגף יפעל לפתיחת מכרזי "פול" לצורך הרחבת מספר הספקים.

5.7. ממשק בין מערכת הרכש למערכת ניהול הצעות מחיר

אגף הרכש מנהל רשימת ספקים במערכת הרכש, ורשימה נוספת במערכת ניהול הצעות מחיר (המשמשת לצורך ביצוע פנייה לספקים לקבלת הצעות מחיר). רישום הספקים במערכת הרכש נעשה באופן ממוחשב באמצעות פניה דיגיטלית של ספקים, ואילו רישום ספקים במערכת ניהול הצעות המחיר נעשה באופן ידני על ידי מזכירת האגף.

הביקורת מצאה כי קיימת אי-התאמה בין רשימת הספקים בספר הספקים לבין רשימת הספקים במערכת ניהול הצעות המחיר. במערכת ניהול הצעות מחיר היו רשומים 1,936 ספקים, ואילו במאגר הספקים של אגף הרכש היו רשומים 345 ספקים, מתוכם 137 ספקים שלא היו רשומים במערכת ניהול הצעות מחיר.

הביקורת העירה כי לא קיים ממשק בין מערכת הרכש לבין מערכת ניהול הצעות מחיר. כתוצאה מכך נאלצים העובדים להזין נתונים באופן ידני בשתי המערכות, דבר הגורם לבזבז זמן ולחוסר יעילות.

6. קבלת החלטה על הספק הזוכה

6.1. ועדת רכש

סעיף 5 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998, קובע כי "על הרשויות המקומיות למנות ועדת רכש ובלאי". סעיף 8 קובע כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש".

סעיף 14.1 בנוהל קובע כי הועדה תתכנס לקבל החלטה בדבר הזוכה ככל הניתן תוך שבוע ממועד פתיחת ההצעות, ובלבד שהוגשו כל המסמכים הנדרשים לצורך הדיון. בפני הועדה יוצגו טבלת ההשוואות, כל המסמכים הנדרשים לקבלת ההחלטה ומידע רלוונטי נוסף (כגון איכות הביצוע בהתקשרויות קודמות). מנהל אגף הרכש או נציגו ירשמו פרוטוקול מפורט של ישיבת הועדה.

הביקורת עיינה בפרוטוקולים של ועדת הרכש לשנים 2021-2023 ומצאה כי היו ליקויים באופן התיעוד של החלטות הוועדה, כדלהלן :

- סכום הצעת המחיר של המציעים לא נכתב בפרוטוקול.
- סכום ההתקשרות שאושר לא נכתב בפרוטוקול (מלבד מקרים שבהם נכתב "עד לסכום הפטור ממכרז").
- התייחסות לבחינת ההתקשרויות הקודמות עם הספק לא הייתה מתועדת בהחלטת הוועדה.
- לא צוינו החלטות קודמות, המתייחסות לאותו ספק או לאותו פריט.

הביקורת העירה ליועצת המשפטית של ועדת הרכש על הצורך לשפר את רישום הפרוטוקולים תוך תיקון הליקויים המוזכרים לעיל, וזאת על מנת לאפשר קיום בקרה נאותה אחר אופן קבלת החלטות הוועדה ואחר יישומן.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל האגף כי החל משנת 2024 היועצת המשפטית של הוועדה החלה לכלול בפרוטוקולים פירוט של ההצעות שהוגשו ושל מהלך הדיון בוועדה.

6.1.1. מיחשוב תהליכי העבודה בוועדה

הביקורת מצאה כי ועדת הרכש אינה מנוהלת באמצעות מערכת רכש ממוחשבת. כתוצאה מכך, קשה מאוד לעקוב אחר ביצוע הרכישות בהתאם להחלטות המתקבלות בוועדת הרכש.

כמו כן, נמצא כי אגף הרכש אינו מנצל את האפשרות הקיימת במערכת הממוחשבת לציון העובדה שההזמנה נדונה ואושרה בוועדת הרכש, למרות שמערכת הרכש כוללת סטטוס ייעודי לאישור זה.

הביקורת המליצה שסטטוס אישור ועדת רכש יוטמע במערכת לאחר קבלת אישורה הסופי של ועדת הרכש (לאחר שהסתיים הליך הצעות מחיר).

בנוסף, התברר כי אין מוצגים בפני הוועדה ההחלטות הקודמות שהתקבלו באותו נושא, והוועדה מתבססת אך ורק על זיכרון⁸. כתוצאה מכך, קיים סיכון שהוועדה תאשר התקשרויות שאינן בסמכותה. לדוגמא, הועדה עלולה לאשר התקשרויות בסכום מצטבר העולה על סכום הפטור ממכרז, לרכז רכישות אצל ספק יחיד, לא לתת את דעתה להחלטות קודמות וכיוצא בזה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי בכל ועדה מוצגים המסמכים הרלוונטיים, בצירוף התיק הפיזי של הוועדה הקודמת שדנה באותו נושא. הביקורת העירה כי אין בכך די, וכי יש הכרח שהמידע ישמר במערכת ממוחשבת ויופק בקלות ובמהירות בכל מקרה שיידרש.

הביקורת המליצה להטמיע במערכת הרכש את המודול לניהול ועדת הרכש. לדעת הביקורת, הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול החלטות ועדת הרכש, תסייע בשיפור תהליך הרכש ותפחית את הסיכון לביצוע רכישות שאינן תואמות את הוראות החוק ואת ההנחיות שבנוהל, ותאפשר לקיים מעקב ובקרה נאותים אחר קבלת החלטות הוועדה ויישומן.

6.2. רכש מספק מקומי

רכש מיצרנים ומספקי שירותים מקומיים מחזק את הכלכלה המקומית. בהחלטת מועצת העיר (מספר 6969) מיום 07/09/2016 נקבע כי העדפת עסקים קטנים הפועלים באשדוד תינתן באמצעות העדפה של עד 5 נקודות במכרזים ובהצעות מחיר, בהתקיים התנאים הבאים באופן מצטבר:

- העדפה תירשם במפורש במסמכי המכרז/הפניה לקבלת הצעות.
- העדפה תוגבל להיקף התקשרות שנתי של עד 1 מ"ש"ח.
- לגבי ההתקשרות מעל סכום של 1 מ"ש"ח, מועצת העיר הסמיכה את גזבר העירייה לבחון את התנאים למתן ההעדפה לעסק המקומי.

⁸ הדבר נכתב במפורש ע"י עו"ד הוועדה במסגרת ועדה מקדימה לרכישת חומרי הדברה.

הביקורת בדקה את יישום ההחלטה להעדיף עסקים קטנים מאשדוד בהליכי הצעות מחיר, והתברר כי אגף הרכש לא כלל במסמכי הפנייה לספקים את האפשרות למתן העדפה זו, כפי שנקבע בהחלטת המועצה, ובפועל ההחלטה אינה מיושמת.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל אגף הרכש, נמסר כי הענקת עדיפות לספקים מקומיים באמצעות מתן ניקוד אפשרית רק בהליכים שבהם בחירת הספק נעשית על פי דירוג האיכות (בנוסף למחיר). עם זאת, ציין מנהל האגף כי נעשה מאמץ לפנות לספקים מקומיים לקבלת הצעות מחיר עבור רכישות בסכומים נמוכים, עד לסכום של 5,000 ₪.

הביקורת העירה כי נוהל הרכש אינו מגדיר כיצד תנתן עדיפות לעסקים מקומיים, ומתן עדיפות זו נתונה לשיקול דעתו של מנהל הרכש. כמו כן, לא נמצא מסמך מדיניות של ועדת רכש ובלאי⁹ בנוגע למתן עדיפות לעסקים מקומיים.

הביקורת המליצה כי מדיניות זו תוגדר בנוהל הרכש באופן מפורט, תוך הקפדה על עקרונות השוויון והשקיפות (בכפוף לאישור היועץ המשפטי של העירייה), ומבלי לפגוע באינטרס הציבור בנוגע לאיכות השירות או המוצר וליעילות תהליך הרכישה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי נוהל הרכש יעודכן בהתאם להחלטת מועצת העיר.

6.3. ספק יחיד

הוראות החוק קובעות כללים באשר להתקשרות עם ספק יחיד. בסעיף 3(4) בתקנות העיריות (מכרזים) נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה:

⁹ סמכויות ועדת רכש ובלאי לפי המדריך לנבחר, משרד הפנים - הוועדה תקבע את מדיניות הרכש ברשות המקומית (העדפת תוצרת מקומית, תוצרת הארץ וכדומה).

"(4) חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ". סעיף 8 לנוהל רכש קובע כי בסמכות החשב לאשר את ההתקשרות עם ספק יחיד עד לסכום של 25,000 ₪, בהתבסס על חוות הדעת של המחלקה. מעל לסכום של 25,000 ₪ ועד לסכום הפטור ממכרז, במקרים בהם קיים ספק יחיד לביצוע השירות או אספקת הטובין או במקרים בהם על פי חוות דעת המחלקה המזמינה אין מקום לצאת להליך רכש, יובא הנושא לדיון ולהחלטה בוועדת גזבר.

עוד נקבע בנוהל כי באחריות מנהל המחלקה המזמינה לבצע את כל הבדיקות הנדרשות, על מנת לוודא שאין עוד מציעים אחרים ואין מקום לצאת להליך רכש. על מנהל המחלקה לצרף חוות דעת מנומקת ואת כל האסמכתאות הנדרשות להוכחת חוות דעתו.

הביקורת בדקה מספר החלטות ועדה שהתקבלו בשנת 2023, במטרה לבחון את נאותות ההחלטה על ההתקשרות עם ספק יחיד. נמצאו מקרים בהם ההחלטה לא הייתה תקינה. לדוגמא:

- בוועדת גזבר מס' 9 מיום 28.6.23 בנושא הצעת מחיר של ספק יחיד, התקבלה החלטה לאשר התקשרות עם ספק למתן שירותי תיקונים והחלפת צמיגים. ההחלטה התקבלה בהתאם להמלצת קצין הרכב, לפיה מבדיקה שהוא ערך הספק הינו הספק היחיד ואין גורם אחר שאליו ניתן לפנות לקבלת הצעת מחיר. ההתקשרות אושרה עד לסכום הפטור ממכרז, בהתחשב בדחיפות השירות ובכך שמכרז נמצא בשלבי הכנה מתקדמים. חשוב לציין כי מדובר בהמשך להתקשרות קודמת עם אותו ספק, משנת 2021, לאחר שהתקיים באותה שנה הליך הצעות מחיר שבו הוגשו שלוש הצעות.

הביקורת מציינת כי סך ההתקשרות עם הספק בשנים 2021-2023 עד לתחילת המכרז (בתאריך 30/07/2023) הגיע ל-194,995 ₪. הביקורת העירה כי לא מדובר בשירות ייחודי המצדיק התקשרות עם ספק יחיד.

- בוועדת גזבר מס' 9 מיום 18.05.23 בנושא הצעת מחיר של ספק יחיד, התקבלה החלטה לאשר התקשרות עם ספק לרכישת חבלים למצופים בחופים עד לסכום

הפטור ממכרז. ההחלטה התקבלה על בסיס המלצתו של סגן מנהל אגף החופים, לפיה מדובר בחבל חזק במיוחד שאינו נקרע.

הביקורת מציינת כי סך ההתקשרות עם הספק בשנים 2021-2023 עבור רכישת חבלים הגיע לכ- 52,000 ₪.

במסמך הפניה לוועדת גזבר נכתב שאגף הרכש לא מצליח למצוא ספק נוסף, וכן היה מצורף מכתב מהספק המעיד על עצמו שהוא ספק בלעדי למוצר זה. לעומת זאת, בבדיקה באינטרנט שערכה הביקורת נמצא ספק נוסף.

הביקורת העירה כי יש לצאת למכרז עבור כלל הציוד לאגף החופים.

כמו כן, הביקורת העירה למנהלי המחלקות על מתן חו"ד המאשרת התקשרות עם ספק יחיד במקרים בהם נמצאו ספקים נוספים בתחום.

6.4. פרסום החלטות

מזכירת אגף הרכש מרכזת את פעילות ועדת הרכש ומעלה לאתר האינטרנט העירוני את פרוטוקול ועדת הרכש ואת ההחלטות שהתקבלו.

מבדיקת הביקורת עלה כי אגף הרכש פרסם באתר העירייה רק חלק מהפרוטוקולים של ישיבות ועדות הרכש, כמפורט להלן:

שנה	פורסמו	התקיימו
2023	4	25
2022	22	31
2021	18	27

הביקורת העירה כי על אגף הרכש לפרסם את כל הפרוטוקולים של ועדות הרכש שהתקיימו, על מנת לשמור על עקרון השקיפות וזמינות המידע ככל האפשר.

7. הזמנות

7.1. אישור הזמנות רכש

סעיף 11 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, קובע כי "רכישה תבוצע בטופס הזמנה שייחתם בידי מנהל רכש ואספקה והגזבר". טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים על אודותם, לרבות כמות, מחיר יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, מועדי אספקה ותקופת אחריות.

סעיף 5.8 בנוהל רכש קובע כי הרכישות יבוצעו, ללא יוצא מן הכלל, רק על פי הזמנות תקציביות מאושרות על ידי הגזבר ועל ידי מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה או נציג מטעמם, למעט רכישות דחופות שאינן ניתנות לדחייה אשר יאושרו מראש ובכתב ע"י הגזבר.

הביקורת מצאה כי הזמנות רכש בסכום של פחות מ-5,000 ₪ מאושרות על ידי מנהל הרכש בלבד, ללא חתימתו של הגזבר או מי מטעמו, בניגוד לנהלים המחייבים אישור זה.

הביקורת העירה לגזבר העירייה כי היה עליו או לקבוע נציג מטעמו שיחתום על הזמנות הרכש, בנוסף לחתימתו של מנהל הרכש, כפי שמחוייב בתקנות וכפי שנקבע בנוהל.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי סמכויותיו לאישור הזמנות רכש בסכום הנמוך מ-5,000 ₪ הואצלו למנהל אגף הרכש, וכי יש לעדכן את הנוהל בהתאם.

בנוסף, הביקורת המליצה על יישום חתימות דיגיטליות במערכת הרכש עבור כל הזמנות הרכש. לדעת הביקורת צעד זה יביא לחיסכון בזמן ובמשאבים, תוך שיפור היעילות בתהליך אישור ההזמנות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי בימים אלה מתבצע פיילוט להטמעת חתימות דיגיטליות.

7.2. פערי מחירים ברכישות חוזרות

הביקורת בדקה הזמנות בהם נרכשו פריטים זהים (אותו מק"ט) מספקים שונים, ובחנה האם קיימים פערים משמעותיים במחיר הרכישה. בבדיקה עלו המקרים הבאים:

- שולחן פלסטיק מתקפל נרכש בתאריך 03/05/23 בשתי הזמנות מספקים שונים, מספק אחד במחיר 208 ₪ ליח' כולל מע"מ ומספק שני במחיר 150 ₪ ליח' כולל מע"מ.
- מחשבון קסיו פיננסי נרכש בתחילת שנת 2023 מספק אחד במחיר 80 ₪ ליח', ולאחר מכן נרכש מספק שני במחיר 160 ₪ ליח'.
- נייר טואלט נרכש בתחילת שנת 2023 מספק אחד במחיר 55 ₪ לחבילה, לאחר מכן נרכש מספק שני במחיר 102 ₪ לחבילה.

הביקורת המליצה למנהל אגף הרכש לבחון את הסיבות בהן פריטים זהים נרכשו בפערי מחיר גבוהים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי התנודתיות שאפיינה את השוק בשנת 2023 באה לידי ביטוי בעליית מחירים במוצרים אלו.

7.3. התקשרויות באמצעות הזמנות עבודה

הליכי רכישת טובין מנוהלים באופן מרוכז באמצעות אגף רכש ולוגיסטיקה. אגפי העירייה המעוניינים לבצע רכש טובין מעבירים את הדרישה לאגף הרכש, שמבצע את ההליך הנדרש ומפיק את הזמנת הרכש.

לעומת זאת, ההתקשרויות לביצוע עבודות ולקבלת שירותים בהליך הזמנות עבודה מבוצעים באופן מבוזר, כלומר כל אגף המבקש לקבל שירות מספק חיצוני מבצע את הליכי ההתקשרות באמצעות בעלי התפקידים הרלוונטיים שהוגדרו לכך באגף מבקש השירות.

חלק מהזמנות העבודה הינן במסגרת חוזה (כגון חוזה שירות, הסכם עם קבלן, הסכם עם מוסד כלשהו וכיוצא באלה), וחלק מהזמנות העבודה אינן מקושרות במערכת לחוזה קיים (כגון הזמנות עבודה חד פעמיות).

הזמנות עבודה בשנת 2023:

סכום	מספר הזמנות	סוג הזמנה
162 מיליון ₪	3,914	הזמנות עבודה שאינן מקושרות לחוזה
213 מיליון ₪	2,579	הזמנות עבודה מתוך חוזה
375 מיליון ₪	6,493	סה"כ

7.3.1. הטיפול בהזמנות עבודה

לפי נוהל הרכש, בהצעות מחיר לביצוע עבודות קבלניות או הזמנת שירותים, הליך הצעות המחיר יהיה כדלהלן:

- עד 10,000 ₪ - מנהל המחלקה המזמינה ינהל את הליך הצעות המחיר, יבצע השוואת מחירים, יבחר את הספק הזוכה שהצעתו היא הטובה ביותר ויעביר את ההזמנה לאישור מנהל אגף הרכש.
- 10,000 ₪ – 25,000 ₪ - הצעות המחיר יתקבלו במעטפה ויוכנסו לתיבה סגורה, או יתקבלו באופן ממוכן במערכת שנעלת אוטומטית עד לפתיחת ההצעות שהתקבלו. תהליך פתיחת הצעות המחיר ינוהל על ידי מנהל המחלקה וחשב המינהל.
- מעל 25,000 ₪ - הליך הצעות המחיר יתבצע באופן ממוכן באגף הרכש.

הביקורת בדקה 35 הזמנות עבודה משנת 2023 שאינן מקושרות לחוזה, ובחנה האם הליך הצעות המחיר התבצע בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל.

נמצא כי ב-25 מתוך 35 הזמנות העבודה שנבדקו, היה חסר תיעוד לגבי הספקים אליהם פנתה המחלקה לצורך קבלת הצעת מחיר, וכן לא היה תיעוד להצעות המחיר שהתקבלו. בנוסף, בבדיקת 10 ההזמנות בהן נמצא תיעוד של הצעות מחיר, התברר כי 5 מתוכן לא עמדו בדרישות הנוהל בנוגע להליך הנדרש ולמספר המינימלי של הצעות מחיר.

לדוגמא:

- בהזמנת עבודה משנת 2023 עבור שירותי ניקיון חד-פעמיים למרכז הטכנולוגי בסכום של 49,140 ₪, צורפה הצעת מחיר אחת בלבד, למרות שעל פי הנוהל היה

צורך לפנות לחמישה מציעים. כמו כן, לא בוצע הליך ועדת רכש כנדרש על פי הנוהל. בנוסף, נמצא כי הזמנת העבודה אושרה בדיעבד בחודש נובמבר 2023, בעוד שהעבודה כבר בוצעה בחודש ספטמבר 2023.

- בהזמנת עבודה להתקנת מרכזיה במוסד חינוכי בסכום של 18,532 ₪ התקבלו הצעות מחיר מ-2 ספקים בלבד. לפי הנוהל היה נדרש לפנות ל-4 מציעים.
- בהזמנות עבודה להובלות עבור מוסדות חינוך בשנת 2023, בסכום כולל של כ- 25,000 ₪, צורפו שתי הצעות מחיר בלבד, כאשר אחת מהן הייתה כתובה בכתב יד וללא חתימה. בנוסף, נמצאו הזמנות שהונפקו בדיעבד.

הביקורת העלתה כי בניגוד לנוהל, הליך קבלת הצעות המחיר התבצע אך ורק במחלקה המזמינה, ללא מעורבות חשב המינהל. המשמעות היא שהצעות המחיר מתקבלות ונפתחות בתוך המחלקה בלבד, ללא בדיקה של גורם נוסף. בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי הנוהל יעודכן כך שבעת פתיחת הצעות המחיר בהזמנות עבודה בסכום של עד 25,000 ₪ אין צורך בנוכחות חשב המינהל.

7.3.2. הזמנות טובין שלא באמצעות אגף הרכש

הביקורת בדקה מקרים בהם בוצעו רכישות טובין על ידי מחלקות העירייה ולא באמצעות אגף הרכש.

בבדיקה נמצא כי יחידות העירייה ביצעו רכישות טובין במאות אלפי שקלים בשנה במסלול של הזמנות עבודה (שלא באמצעות אגף הרכש). בשל כך אגף הרכש לא ביצע מעקב ובקרה אחר הרכישות והפריטים לא נרשמו ברישומי המלאי של העירייה. לדוגמא:

- אגף החופים ביצע הזמנת עבודה בסך 13,630 ₪ עבור חומרים לשירותים האקולוגיים בחופים.
- יחידת מרכזי תעסוקה עירוניים ביצעה הזמנת עבודה בסך 9,950 ₪ עבור מוצרים ממותגים.
- יחידת מנהל בניין העירייה ביצעה הזמנת עבודה בסך 6,500 ₪ עבור רכישת עציצים לבניין העירייה.
- יחידת בית מיר"ן ביצעה הזמנת עבודה בסך 5,906 ₪ עבור ריהוט וציוד חורף.

הביקורת העירה למנהלי המחלקות ולחשבים המאשרים את הזמנות העבודה כי אין לאשר הזמנת עבודה הכוללת רכישת טובין, אלא לבצע את הרכישה במסגרת הזמנת רכש אשר עברה הליך רכש מתאים על פי כללי העירייה ושנחתמה כדין על ידי המורשים לכך.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי יחדד את הנוהל למול מנהלי המחלקות וחשבי המינהלים וינחה אותם להקפיד לא לאשר רכישת טובין בהזמנות עבודה.

8. מכרז לרכישת חומרי ניקיון

העירייה רוכשת חומרי ניקיון מספקים בהיקף כספי של כ-250 אש"ח בשנה. בשנת 2021 ערכה העירייה מכרז לבחירת ספק חומרי הניקיון (מכרז 22/2021). למכרז הגישו מועמדות 5 מציעים ונבחר הספק שהצעתו הייתה הזולה ביותר. בנובמבר 2022 הודיע הספק כי הוא אינו יכול לעמוד בתנאי החוזה, עקב עליית מחירים. לאור זאת, אגף הרכש החליט לפרסם מכרז חדש (מכרז 29/2023).

בתאריך 15 ביוני 2023 פרסמה העירייה מכרז חדש לרכישת חומרי ניקיון. למכרז הוגשו 4 הצעות ו-2 מהן נפסלו. נמצא כי ביום 9 באוגוסט 2023 התכנסה ועדת המכרזים והחליטה לבחור את הספק הקודם כזוכה במכרז, למרות שספק זה הודיע לעירייה על אי עמידתו בתנאי המכרז הקודם.

הביקורת מצאה כי אחד מהספקים שהצעתו נפסלה היה המציע שהציע את ההצעה הכספית הזולה ביותר, והצעתו הייתה זולה בכ-210 אלף ₪ מהספק שנבחר. ממסמכי חוות הדעת המקצועית של מנהל אגף הרכש עולה כי הסיבה לפסילתו הייתה היעדר אתר אינטרנט לביצוע הרכישות. ועדת המכרזים קיבלה את המלצת מנהל אגף הרכש ויועמ"ש העירייה ופסלה את המציע שהגיש את ההצעה הזולה ביותר. הביקורת העירה כי הפעלת אתר אינטרנט לביצוע רכישות אונליין לא הוגדר במכרז כתנאי סף.

לדעת הביקורת פסילת ההצעה הזולה ביותר (בכ-210 אלף ₪), למרות שהספק הודיע לעירייה כי יש לחברה אתר אינטרנט שמפורטים בו מוצרי החברה, והתחייב להפעיל אתר לביצוע רכישות תוך 30 ימי עבודה מקבלת הודעה על זכייה במכרז, היתה שגויה.

בנוסף, הביקורת בדקה את ההצעות של שני הספקים שהצעתם נדונה בוועדה (ספקים שלא נפסלו), ומצאה כי ההבדל הכספי בין ההצעה הזוכה לבין ההצעה השנייה עמד על כ-41 אלף שקלים (הצעתו המשוקללת של הספק הזוכה הייתה 843,691 ₪ וההצעה של הספק השני הייתה 885,100 ₪).

השוואת ההצעות העלתה כי הספק הזוכה היה יקר יותר ב-146 מתוך 179 פריטים שנכללו במכרז (82%), והצעתו על פריטים אלה הייתה יקרה יותר בסכום כולל של 213 אלף ₪.¹⁰

בנוסף, הביקורת מצאה כי לגבי מספר פריטים הספק הזוכה הציע מחיר נמוך משמעותית, בהשוואה להצעה של הספק השני. לדוגמא, בפריט אחד הספק הזוכה הציע 6,000 ₪ (3 ₪ לחבילה) ואילו הספק השני הציע על אותו פריט 178,000 ₪ (89 ₪ לחבילה), כלומר היה פער של 172 אלף ₪ בין ההצעות ביחס לאותו פריט. דוגמא נוספת לפער משמעותי - הספק הזוכה הציע פריט מסויים במחיר 175 ₪ ואילו הספק השני הציע את אותו פריט במחיר 23,510 ₪.

הביקורת העירה כי הפערים הבלתי סבירים שנמצאו במחיר של שני פריטים אלו בלבד הטו את ההחלטה לטובת הספק הזוכה, כך שבפועל נבחרה הצעה היקרה יותר.

לפי סעיף 22(ב) לתקנות המכרזים "תמליץ הועדה על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן". הביקורת בדקה את סבירות הצעת המחיר של המציע הזוכה אל מול האומדן שקבע אגף הרכש.

¹⁰ לעומת זאת, הספק השני (שלא נבחר) היה יקר יותר רק ב-33 מתוך 179 פריטים שנכללו במכרז (18%). לאחר ניטור של 2 הפריטים שבהם היה פער קיצוני, הצעתו של הספק הזוכה על פריטים אלה הייתה 111 אלף ₪ והצעתו של המציע השני הייתה 177 אלף ₪, כלומר פער של 66 אלף ₪.

נמצא כי ב-110 מתוך 179 פריטים היו מחירי הספק הזוכה יקרים בלמעלה מ-25% מהאומדן, מתוכם ב-21 פריטים היה פער של יותר מ-100% מהאומדן. הביקורת העירה כי פערי המחירים לא צוינו בחוות הדעת המקצועית שהגיש מנהל האגף לוועדת המכרזים.

הביקורת העירה למנהל אגף הרכש על הליקויים שנמצאו בבדיקת הצעות המחיר שבוצעה על ידו, שגרמה לעירייה הפסד כספי של מאות אלפי שקלים.

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה שמנהל הרכש לא הצביע על הפערים הבלתי סבירים במחירים שהציעו הספקים. לכל הפחות, היה על מנהל הרכש להמליץ לזמן את המציעים לקבלת הבהרות בוועדת מכרזים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש, כי בהתאם לחוק המכרזים לא ניתן לתקן הצעות מציעים גם אם אלו חורגות באופן ניכר מאומדן העירייה.

הביקורת העירה למנהל אגף הרכש כי היה עליו להציג בפני חברי ועדת המכרזים את הפערים בהצעות המחיר. בנוסף, הביקורת מציינת כי במכרזים אחרים בהם היה פער משמעותי בין הצעת המחיר לאומדן, זומנו המציעים לשימוע בפני ועדת המכרזים למתן הבהרות, וכך היה נכון לנהוג גם במקרה זה.

9. ניגוד עניינים

9.1. ניגוד עניינים של עובדי אגף הרכש

סעיף 174. (א) לפקודת העיריות קובע כי "עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העיריה ובשום עבודה המבוצעת למענה".

בדף מידע בנושא ניגוד עניינים שפרסמה הלשכה המשפטית בנובמבר 2022, והופץ במייל לכלל עובדי העירייה, הובהר כי החוק בישראל אוסר על עובד ציבור, לרבות עובד עירייה, להימצא במצב בו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. במילים אחרות - אסור שיהיה לעובד עירייה, המפעיל את סמכותו לגבי נושא מסוים, עניין אחר

באותו נושא. הסיבה לכך נעוצה בחשש שהעניין האחר שיש לאותו עובד ציבור (או לאדם קרוב אליו) ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו.

הביקורת המליצה כי עובדי האגף יחתמו אחת לשנה על הצהרה בדבר ניגוד עניינים, ועל ההנחיות בדבר האיסור על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, בכל הנוגע לענייניו של קרוב משפחה, חבר או אדם קרוב.

כמו כן, הביקורת המליצה כי עובדים בתפקידים רגישים, כגון תפקידים באגף רכש, ימלאו אחת לשנה שאלון ממוחשב לאיתור חשש לניגוד עניינים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הרכש כי לאור ממצאי הביקורת חתמו עובדי אגף הרכש על טופס שבו הם מצהירים על היעדר ניגוד עניינים, ובפועל קיימת הקפדה על ההוראות וההנחיות בדבר העדר ניגוד העניינים.

עוד המליצה הביקורת למנהל אגף הרכש על ביצוע רוטציה אחת לשנתיים בתחומי האחריות בין הקנייניות, במטרה למנוע יצירת קשרים שאינם תקינים עם גורמים חיצוניים¹¹.

9.2. הצהרת הספקים על היעדר ניגוד עניינים

הביקורת בדקה את טופס ההצהרה על היעדר ניגוד עניינים שהספקים נדרשים למלא בעת השתתפותם בהליך הצעות מחיר או מכרז, וכן בעת רישום ספק לרשימת הספקים של העירייה.

מהבדיקה עלה כי טופס היעדר ניגוד עניינים אותו נדרש ספק למלא אינו כולל התייחסות מספקת לקשרי המשפחה של הספק עם עובדי עירייה. הטופס דורש הצהרה על בן זוג, שותף או סוכן העובד בעירייה, אך אינו כולל הצהרה על קשרים משפחתיים אחרים, כגון הורה, אח או אחות, בן או בת וקרובי משפחה נוספים העובדים בעירייה.

¹¹ כאמור לעיל בפרק 3, בנושא עבודת הקנייניות.

הביקורת המליצה ליועמ"ש לבחון את הצורך בעדכון טופס היעדר ניגוד עניינים המוגש על ידי הספקים, שבו יצהיר הספק על קיומם של קרובי משפחה נוספים העובדים בעירייה, העשויים לגרום להיווצרות ניגוד עניינים.

9.3. ניגוד עניינים של עובדי עירייה ובני משפחתם

סעיף 174 (א) לפקודת העיריות קובע "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העיריה ובשום עבודה המבוצעת למענה."

הביקורת מצאה כי בשנת 2023 העירייה התקשרה עם 9 ספקים שהינם גם עובדיה או בני משפחתם, ללא בחינת היותם בניגוד עניינים. הביקורת רואה בחומרה את התקשרות העירייה עם עובדי עירייה או בני משפחותיהם, בניגוד לכללי ניגוד העניינים החלים על עובדי הרשויות המקומיות.

הערות ראש העיר רכש בהליך הצעות מחיר

1. מערכת ממוחשבת

ראש העיר הנחה את מנהל אגף המחשוב להכין תכנית עבודה מפורטת ליישום המודולים שנקבעו עבור אגף הרכש במכרז מערכות המחשוב.

2. רוטציה בעבודת הקניינים

ראש העיר הנחה את מנהל אגף הרכש לבצע אחת לתקופה רוטציה בתחומי האחריות בין הקנייניות (לפחות כל שנתיים), במטרה לרענן את יכולותיהן המקצועיות ולמנוע יצירת קשרים שאינם תקינים עם ספקים ונותני שירות.

3. פרסום החלטות ועדת הרכש

ראש העיר הנחה את מנהל אגף הרכש להקפיד ולפרסם לציבור באתר העירייה את כל הפרוטוקולים של ועדות הרכש, על מנת לשמור על עקרון השקיפות וזמינות המידע ככל האפשר.

4. ניגוד עניינים

ראש העיר הורה לעובדי אגף הרכש לחתום על הצהרה בדבר היעדר ניגוד עניינים, וכן לחתום על ההנחיות בדבר האיסור על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, בכל הנוגע לענייניו של קרוב משפחה, חבר או אדם קרוב.

5. נהלים

ראש העיר הנחה את מנהל אגף הרכש ואת מנהלת מחלקת נהלים לעדכן את נוהל הרכש בהתאם לממצאי הביקורת ולתהליכי העבודה בפועל.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ד-2024



מינהל הכספים

בקרה על צריכת המים של מוסדות עירייה

כללי

עיריית אשדוד על מוסדותיה השונים וגיונות הנזק היא מתחזקת, הינה צרכנית מים משמעותית המשלמת בממוצע מידי שנה כ-20 מיליון ₪ על צריכות המים.

להלן טבלה המציגה את סך עלויות צריכת המים של העירייה בשנים 2020-2023:

שנה	סה"כ צריכה בקוב	סה"כ חיוב כולל מע"מ (ש"ח)	שיעור השינוי בסה"כ חיוב
2020	1,622,176	17,815,344	-
2021	1,866,409	21,379,763	20%
2022	1,747,574	19,042,758	-11%
2023	*2,182,221	22,361,456	17%

*לא כולל צריכת מים של החברות העירוניות ומוסדות חינוך בניהול עצמי בסך 177,357 קוב.

בכל אתר שבו ישנה צריכת מים, מותקן מד מים המודד את כמות המים שנצרכה. החיוב בגין צריכת המים מבוצע ע"י תאגיד המים "יובלים" (להלן: "תאגיד המים"), בהתאם לנתוני הצריכה שנמדדו במדי המים.

צריכות המים מחויבות לפי קטגוריות שונות בהתאם לסוג הצרכן. רשות המים¹ קובעת את תעריפי המים לסוגיהם ומעדכנת אותם פעמיים בשנה.

להלן טבלה המציגה את כמות מדי המים ואת נתוני צריכת המים בשנת 2023, באתרים השונים שבאחריות העירייה, לפי סוג הצרכן:

¹ הרשות הממשלתית למים ולביוב היא רשות הכפופה למשרד האנרגיה ואחראית על הקצאת משאבי מים בישראל.

חלק יחסי	סה"כ (₪)	צריכה בקוב	כמות מדים	סוג הצריכה
66%	14,657,156	1,755,956	881	גינן ציבורי
21%	4,795,349	328,929	257	מוסדות חינוך
2%	488,805	72,648	128	מוסדות אחרים ²
8%	1,730,000	142,597	51	חברות עירוניות
3%	690,147	59,447	12	חופים
100%	22,361,456	2,359,578	1,214	סה"כ

נוכח היקף צריכת המים והמשמעות הכספית הנובעת מכך, יש חשיבות רבה לקיום מערך מסודר של בקרה ופיקוח על צריכת המים של מוסדות העירייה, כדי להקטין את בזבוז משאבי המים וכדי לצמצם את הוצאות העירייה.

הטיפול בנושא חשבונות המים נמצא בעירייה באחריות מינהל כספים, ומנוהל על ידי סגן מנהל אגף הגבייה (להלן: "רכז התחום"), ובנוסף מועסק בתחום המים מפקח ב-70% משרה.

מטרת הביקורת הייתה לבחון את הבקורות שמבצעות היחידות השונות על צריכת המים שבתחום אחריותן, את הבקרה על חשבונות המים שהעירייה מחויבת בהם ואת יישום הוראות החוק והתקנות בתחום צריכת המים.

כבר בראשית הדוח יש לציין לחיוב את תהליך הטיפול, הבקרה והמעקב אחר חיובי המים הנעשה על ידי רכז התחום ועובד השטח ואת היכרותם המקצועית את נושא צרכנות מים. עוד יש לציין את השיפור הטכנולוגי שחל בשנים האחרונות במערכות מדי המים המשמשים את המוסדות העירוניים, התורם רבות לחיסכון בצריכת המים ומונע בזבוז מים. בשולי הדברים, הביקורת מציינת כי על העירייה למצוא פתרון למצב שבו המידע המקצועי הנמצא בידי אנשי המקצוע העוסקים כיום בתחום צרכנות המים, ישמר גם לתקופות הבאות לאחר פרישת העובדים.

² מבנים עירוניים שונים כמו מקלטים ומוסדות רווחה.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בתהליכי העבודה, הניהול, המעקב והבקרה אחר צריכת המים של מוסדות העירייה. להלן פירוט הממצאים:

פירוט הממצאים

1. תקציב צריכת מים

תקציב ההוצאות בגין צריכת המים של מוסדות העירייה היה בשנת 2023 בסך 24.7 מיליון ₪ והביצוע היה בסך 22.4 מיליון ₪. הביקורת בדקה את תהליך תכנון התקציב, ולהלן הממצאים שנמצאו:

1.1. תקצוב ביתר

הביקורת מצאה כי בשנים 2020 עד 2023 הוצאות צריכת מים תוקצבו ביתר, ובממוצע הביצוע בשנים אלה היה בשיעור 88% מהתקציב שיועד למטרה זו. למרות עובדה זו, התקציב שהוקצה לצריכת המים הלך וגדל במהלך השנים.

להלן טבלה המציגה את התקציב ואת הביצוע בשנים אלו (ש"ח):

שנה	תקציב	ביצוע	יתרת תקציב	אחוז ביצוע יחסי
2020	20,970,000	17,815,344	3,154,655.87	85%
2021	22,619,400	21,379,764	1,239,636.47	95%
2022	23,951,000	19,042,758	4,908,241.79	80%
2023	24,701,000	22,429,642	2,271,358.00	91%

הביקורת העירה לגזברות על כך שבסעיפי צריכת המים נותרה באופן קבוע יתרת תקציב גבוהה המעידה על תכנון לקוי של התקציב.

בתגובתו לדוח הביקורת ציין רכז התחום כי לא ניתן לחזות במדויק את תנאי מזג האוויר במהלך השנה. לא ניתן לחזות את כמות המשקעים או קיומם של גלי חום מרובים

וארוכים, המשפיעים על הצורך בהשקיית הגנים ועל צריכת המים בפועל בהשוואה לתכנון.

1.2. רישום הוצאות מים בסעיפי תקציב לא מתאימים

בהנחיות משרד הפנים לרשויות מקומיות נקבע כי "הוצאה תירשם בספרי העירייה לחובת החשבון המתאים לפי הפרק והסעיף המאושר בתקציב, כדי לנהל את התקציב העירוני בשקיפות ולהציג את הביצוע הנכון של התקציב"³.

הביקורת מצאה כי לא הייתה הקפדה על רישום הוצאות צריכת המים בסעיפים תקציביים המיועדים לכך, וכתוצאה מכך נתוני הביצוע הוצגו באופן שגוי ולא ניתן היה לעקוב אחר ניצול התקציב.

לדוגמא, הוצאות המים במבנה אגף הגבייה תוקצבו בסעיף תקציבי מס' 1938001772, בסכום של 31 אלף ₪, אך רישום ההוצאה היה בסעיף מס' 1938000772. כתוצאה מכך נוצרה חריגה בסעיף זה בסך של 14 אלף ₪.

כמו כן, נמצא כי הוצאות צריכת מים במגרשי ספורט תוקצבו בסעיף מס' 1829201772, אך ההוצאה נרשמה בסעיף 1746105772 גנים ציבוריים.

הביקורת העירה לאחראי התחום על כך שההוצאה נרשמה בסעיף תקציבי לא מתאים, ועל כך שלא נעשה מעקב אחר הביצוע ביחס לתקציב.

2. בקרה על תשלום הוצאות צריכת מים

בכל חודש האחראי על תחום המים מקבל מתאגיד המים "יובלים" דוח אקסל הכולל את פרוט צריכת המים של מוסדות העירייה. האחראי על התחום בודק את הקובץ של צריכות המים, כדי לאתר מדי מים שנרשמה בהם צריכה חריגה וכדי להתריע בפני הגורם המשתמש במד על הצריכה הגבוהה. בנוסף, אחראי תחום מים מבצע בקרה אחר צריכות מים של מוסדות עירוניים מתוקצבים המשלמים עצמאית את חשבונות המים.

³ הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים באפריל 2017 (סעיף 6.1.1).

הביקורת בדקה את תהליך הבקרה שנעשה על ידי אחראי תחום מים. להלן הליקויים שנמצאו:

2.1. סקר מדי מים

כדי לוודא שכל מוני המים שהעירייה משלמת את צריכת מים הנמדדת בהם הינם בשימוש עירוני, יש צורך בביצוע תקופתי של סקר מדי מים. מטרת הסקר היא לוודא שמדי המים אינם בשימוש גורם חיצוני, ובמטרה לאתר מקרים בהם גורם שאינו עירוני התחבר למד מים עירוני.

נמצא כי לא בוצע בעיר סקר מדי מים וכי לא הייתה קיימת הנחיה בנוגע לתדירות עריכתו ולאופן ביצוע הסקר. כתוצאה מכך, נמצאו מדי מים שאינם בשימוש העירייה אך העירייה משלמת בגינם את צריכת המים (ראה דוגמאות בפרק 3 שלהלן).

הביקורת המליצה לבצע אחת למספר שנים סקר מדי מים כדי לעדכן את מאגר המידע ולאחר מדי מים שכבר אינם בשימוש העירייה, במטרה להפסיק את התשלום עבורם. בנוסף המליצה הביקורת שבכל שנה יועבר דיווח ממחלקת נכסים לאחראי תחום מים על השינויים שנעשו בנכסי עירייה, כדי לעדכן את רשימת הנכסים שהעירייה משלמת את חשבונות המים שלהם.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי בשנת 2025 העירייה החלה בביצוע סקר כולל בתחום מדי המים.

2.2. תשלום קבוע למדי מים ללא צריכה

כל צרכן מים חייב בתשלום סכום מזערי השווה לתעריף עבור צריכת 1.5 מ"ק של מים בחודש, גם אם בפועל צריכת המים הייתה נמוכה יותר באותה תקופה. חיוב זה משקף את ההוצאה בעבור זמינות אספקת המים ועבור קריאת המונה בשטח⁴. לפיכך, במקרה שבמד מים מסוים לא הייתה צריכת מים, תאגיד המים מחייב את העירייה בחיוב מינימלי.

⁴ כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה לשירות), התשע"א.

נמצאו 25 מיקרים שבהם העירייה חויבה בגין צריכת מים מינימלית של 1.5 קוב לחודש, למרות שמד המים כלל לא היה קיים. התברר כי מד המים הוסר על ידי העירייה ולא על ידי חברת יובלים, כך שחברת יובלים לא ביטלה את צרכן המים אלא חייבה את העירייה בחיוב מינימלי. בחלק מהמקרים השעון הוסר כבר לפני למעלה משלוש שנים.

בנוסף, הביקורת מצאה 50 מדי מים קיימים שהיו ללא שימוש החל מסוף שנת 2021. התברר כי העירייה לא דיווחה לתאגיד המים על הפסקת השימוש במד המים. כתוצאה מכך העירייה חויבה בגין מדי מים אלה בצריכת מים מינימלית במשך למעלה משלוש שנים.

לסיכום, בתקופה שנבדקה שילמה העירייה סכום המוערך בכ-11 אלף ₪, בגין מדי המים שלא היו בשימוש או שהוסרו.

הביקורת העירה על כך שבעת התשלום החודשי לא נעשת בדיקה לאיתור מדי מים שאינם בשימוש, ולא נעשת פעולה להפסקת התשלום בגינם. כמו כן הביקורת העירה על כך שלא מועבר דיווח לחברת יובלים במקרה שמופסק השימוש במדי המים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר רכז תחום המים כי יאפיין את כל מדי המים הלא פעילים ויבטל את מדי המים שאינם נדרשים. יחד עם זאת, ישנם מדי מים לא פעילים שלא יוסרו כי יש חשיבות לשמורם לשימוש עתידי.

2.3. מעקב אחר צריכת מים גבוהה

במקרים שמד המים מציג צריכת מים גבוהה באופן יחסי לצריכה בתקופות קודמות או בתקופה מקבילה, אחראי תחום המים מתריע בפני הגורם המשתמש במים על כך שקיימת צריכת מים גבוהה, וייתכן שקיימת תקלה במערכת המים.

ישנם שני סוגי מדי מים, ותהליך המעקב אחר צריכת המים הנמדדת בהם שונה:

- מד מים קר"ם (קריאת מים מרחוק) - מד מים דיגיטלי המחובר למערכת טכנולוגית מתקדמת המשדרת את צריכת המים באופן שוטף לתוכנת מחשב. אחראי תחום המים יכול להתחבר לתוכנת המחשב כדי לעקוב באופן שוטף אחר צריכות המים במדי מים אלה. בנוסף, המערכת משגרת התרעות במקרה של צריכת מים חריגה.

- מד מים מכני - קריאת מד המים מבוצעת בשטח אחת לחודש על ידי עובדי תאגיד המים יובלים. הבקרה נעשית באמצעות קובץ אקסל הכולל את נתוני הצריכה החודשיים, שתאגיד המים מעביר בכל חודש לאחראי התחום.

נמסר לביקורת כי נכון לסוף שנת 2023, כ-52% מהמדים הצורכים 55% מצריכת המים היו מדים מכניים ו-48% מדים הצורכים 45% מצריכת המים היו מסוג קר"מ.

יודגש כי באזורים שמותקנים בהם מדי מים מכניים קטנה האפשרות לבצע מעקב אחר חריגות בצריכת המים, והעירייה נאלצת לשלם על צריכות מים גבוהות. נמסר לביקורת כי תאגיד המים מחליף את מדי המים למדי קר"מ ברובעי העיר בשלבים, אך הביקורת מצאה כי היו מדים מכניים באזורים כמו אזור הסיטי ואזור יג', שכבר הוחלפו בהם מדי המים למד מים מסוג קר"מ.

להלן דוגמאות למדי מים מכניים שהייתה בהם צריכת מים חריגה, אשר אותרה וטופלה רק לאחר קריאת המד החודשית ע"י תאגיד המים יובלים:

זיהוי מים	צריכה ממוצעת	צריכה חריגה	עלות החריגה
132003000	123	907	₪ 9,342
40476001	132	1,145	₪ 7,851
40471000	117	753	₪ 5,329
סה"כ תשלום בגין צריכה חריגה בחודש אחד		22,522 ש"ח	

הביקורת המליצה לאחראי תחום המים לאתר את מדי המים המכניים באזורים שבהם תאגיד המים כבר החליף את המדים למד מסוג קר"מ, ולדרוש מתאגיד המים להשלים את החלפת המדים ברובע, כדי לאפשר מעקב מיטבי אחר צריכת המים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי שלושת המונים המצוינים בדוח הוחלפו בעקבות הביקורת למדי מים מסוג קר"מ, והחלפתם של שאר המונים המכניים נמצאת בטיפול למול תאגיד המים יובלים.

כאמור, במקרה שקיים מד מים מסוג קר"מ והמערכת הממוחשבת מזהה צריכה חריגה, תאגיד המים יובלים משגר לצרכן המים הודעה על כך שקיימת צריכת מים חריגה. הביקורת מצאה שבמקרים מסוימים לא היה לתאגיד מידע מיהו הגורם האחראי במוסד

על צריכת המים, וכתוצאה מכך נשלחו הודעות על חריגת צריכה לגורמים שמד המים אינו באחריותם ולכן החריגה בצריכת המים לא טופלה.

הביקורת המליצה לאחראי תחום מים לעדכן במערכות המידע של יובלים את מספר הטלפון של הגורם האחראי על מד המים (כמו אב הבית בבית הספר, פקח גינון וכד'), כדי שההודעות יועברו מתאגיד המים ישירות לגורם האחראי.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי העירייה החלה בביצוע סקר מדי המים, ובמסגרתו יעודכנו מערכות המידע בעירייה ובתאגיד, לרבות עדכון איש הקשר והטלפון הנייד שלו.

2.4. זיכוי בגין נזילה

במקרה שקיימת נזילת מים וצריכת המים גבוהה מהממוצע, רשאי תאגיד המים להפחית את גובה החיוב בגין צריכת המים החריגה ולחייב את הצרכן בתעריף נזילה שנקבע ע"י רשות המים מעת לעת⁵.

בסוף שנת 2023 היה תעריף צריכת מים למוסדות הרשות מקומית בסך 11.9 ₪ לקוב ותעריף נזילה היה 7.9 ₪ לקוב, כלומר הזיכוי בגין נזילה היה ע"ס 4 ₪ לקוב מים. בנוסף, במקרה של זיכוי בגין נזילת מים בגן ציבורי, הזיכוי היה ע"ס 0.48 ₪ לקוב.

מהנתונים שהועברו לביקורת עולה שבשנת 2023 זוכתה העירייה ב-13 מקרים עבור כמות כוללת של 3,333 קוב מים. בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים נוספים בהם הייתה צריכת מים גבוהה ב-150% לפחות מהצריכה הממוצעת, אך אחראי תחום מים לא הגיש בקשה לזיכוי בגין נזילה. כתוצאה מכך שילמה העירייה עלויות מים גבוהות ולא קיבלה את הזיכוי המגיע לה.

להלן דוגמאות למקרים שאותרה בהם חריגה אך לא הוגשה בקשה לזיכוי :

⁵ תאגיד המים מזכה את הצרכן בתעריף "נזילה" בהתקיים התנאים הבאים: נמצא גידול בצריכה של מעל 50% מתקופה מקבילה אשתקד, הוגשה בקשה לזיכוי תוך 6 חודשים ממועד הצריכה, הוכח כי בוצע תיקון. ניתן לקבל זיכוי עבור חודשיים בשנה בלבד.

זיכוי אפשרי בגין נזילה	צריכה בזמן נזילה	צריכה ממוצעת ב-2023	תקופת חריגה	מס' זיהוי מים	כתובת הנכס
3,582 ₪	473	25	2+3/2023	2421000	מועדון לקשיש ההסתדרות 8
5,529 ₪	2,137	755	11/2023	112809003	בית ספר מקיף ו' גן ילדים
3,289 ₪	447	36	8-9/2023	150386001	שבט בנימין 17
1,712 ₪	539	111	10/2023	1733000	בית ידידים ההגנה 4

עוד נמצא כי אגף הנטיות מטפל באופן שוטף בתקלות במערכת ההשקיה שגרמו לנזילת מים, אך אינו מדווח על הנזילה לאחראי תחום מים כדי שביקש זיכוי במקרה של צריכת מים חריגה.

הביקורת העירה על כך שלא הוגשו בקשות לזיכוי בגין נזילה בכל המקרים שבהם צריכת המים הייתה גבוהה בעקבות נזילה. הביקורת המליצה לפרסם הוראת עבודה שתסדיר את הטיפול במקרים אלה, כדי להפחית את הוצאות המים של העירייה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ובכוונתו להכין בהקדם הנחיות עבודה במטרה להסדיר את הטיפול בנזילות מים (לרבות קבלת הזיכוי בגין).

2.5. אישור חשבון המים

סעיף 5.1. בנוהל "אישור חשבוניות לתשלום" קובע כי על כל חשבון יחתמו לפחות שני מורשי חתימה, כאשר אחד מהם יהיה בעל הזיקה הקרובה ביותר כמקבל העבודה/ הטובין/ השירות. לפיכך, יש צורך שנציג היחידה שבה מותקן מד המים יאשר את חשבון צריכת המים.

הביקורת מצאה כי בכל חודש אחראי תחום מים מעביר את דרישת החיוב של יובלים לתשלום בחשבות, מבלי שהחשבון נבדק ביחידות מקבלות השירות ומבלי שאישורו את נכונות החשבון. כתוצאה מכך נמצאו מקרים בהם העירייה שילמה עבור צריכת מים שלא צרכה (ראה דוגמאות בפרק 3.3. שלהלן).

הביקורת המליצה לבצע בכל שנה בדיקה מול היחידה מקבלת השירות ולקבל את אישורה על כך שמד המים אכן בשימוש היחידה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי בסקר שיבוצע ישולבו היחידות שמקבלות את השירות, והן ידרשו לאשר אחת לשנה כי מדי המים הינם בשימושם.

3. צריכת מים בנכסי עירייה

ההוצאות בגין צריכת המים של נכסי עירייה היו בשנת 2023 ע"ס 5.2 מיליון ₪ (לא כולל הוצאות צריכת מים בגינות, בפארקים ובחופים).

3.1. נכסי עירייה המוחזקים ע"י גורמים אחרים

העירייה משכירה או מקצה חלק מנכסיה לשימוש גורמים חוץ עירוניים. במקרה כזה, מחלקת נכסים מדווחת לתאגיד המים יובלים על כך שנכס עירייה הועבר לשימוש גורם חוץ עירוני, כדי שחיובי צריכת המים יחולו על המחזיק בנכס.

הביקורת בחנה את מדי המים שהעירייה מחויבת בגינם למול רשימת נכסי העירייה, ומצאה כי קיימים נכסי עירייה שמחזיקים בהם גורמים חוץ עירוניים, אך צריכת המים משולמת על ידי העירייה. יודגש כי בחוזים שנחתמים בין העירייה לבין המחזיק בנכס נכתב כי ההוצאות בגין השימוש בנכס יחולו עליו (לרבות צריכת מים).

הביקורת המליצה למחלקת נכסים להסדיר בנוהל את תהליך העברת נכסי עירייה לגורמים חוץ עירוניים. על הנוהל להכיל הנחיות ברורות בנוגע לתשלום הוצאות האחזקה של הנכס, הוראות על תהליך העברת מד המים על שם מחזיק, הוראות בנוגע לנכסים בהם לא קיימת הפרדת מדי מים והוראות לביצוע מעקב ובקרה אחר יישום ההנחיות.

3.2. היעדר דיווח בנוגע לשיוך מדי המים

במקרה שמחלקת נכסים מעבירה מבנה עירוני לרשות גורם חוץ עירוני, היא נדרשת לדווח לתאגיד המים על שינוי המחזיק בנכס. נמצא כי למחלקת נכסים לא היה מידע אודות שיוך מד המים לנכסי עירייה ולא היה ידוע מהו מספר מד המים.

כתוצאה מכך נמצאו מקרים שהדיווח לתאגיד המים התעכב או שכלל לא היה דיווח על העברת הנכס, והעירייה שילמה עבור צריכת מים של המחזיק בנכס.

הביקורת העירה למחלקת נכסים על הצורך להוסיף את המידע אודות מספר מד המים למאגר המידע הקיים במחלקת נכסים, כדי שבמקרה של שינוי המחזיק בנכס ניתן יהיה לדווח לתאגיד המים על הצורך ברישום מד המים על שם המחזיק.

להלן דוגמאות לגופים חוץ עירוניים שהעירייה שילמה עבורם את צריכת המים (בש"ח):

כתובת המבנה	מחזיק בנכס	פרטי הקצאה	עלות צריכת המים בשנים 2021-2023
יאר 3	עמותת ש.	הקצאה מס' 2018010	72,838
רח' העבודה	אגודת ב. י.		45,866
דוד חיאל 6	אגודת נ.	הקצאה מס' 2015005	17,062

הביקורת העירה למחלקת נכסים על כך שלא דיווחה לתאגיד המים על כניסת מחזיק לנכס, ועל כך שלא נעשה מעקב על הפסקת התשלום על ידי העירייה בגין צריכת המים. לדעת הביקורת, על מחלקת נכסים לדווח גם לאחראי תחום המים על מתן זכות השימוש בנכס עירוני, כדי שבחוב הקרוב יופסק התשלום עבור צריכת המים על ידי העירייה.

מנהלת מחלקת נכסים מסרה לביקורת כי מדובר במבנים שהועברו למחזיקים חוץ עירוניים שלא באמצעות מחלקת נכסים, ובתהליך ההקצאה שביצעה המחלקה לא הוסדרה העברת המונים. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי יחודדו הנהלים ותבוצע העברת מונים בעת שהמחלקה תשלם את הסדרת הרישום של המחזיקים בנכסי העירייה.

3.3. צריכת מים במוסדות חינוך

- עלות צריכת המים של מוסדות החינוך משולמת על ידי העירייה בהתאם לסוג המוסד:
- בתי ספר על יסודיים וגני ילדים- העירייה אחראית על אחזקתם ומשלמת את עלות צריכת המים באופן ישיר לתאגיד המים יובלים.

- בתי ספר יסודיים בחינוך הרגיל- מתנהלים כלכלית בניהול עצמי⁶. העירייה מתקצבת בכל שנה את עלות צריכת המים בהתאם לצריכת המים בשנה קודמת, ומעבירה את התשלום לבית הספר בארבע פעימות בשנה.
- מוסדות חינוך חרדים- העירייה מתקצבת את עלות צריכת המים לפי כמות התלמידים במוסד⁷. התשלום למוסד מאושר על ידי ועדת תמיכות ומשולם למוסד בארבע פעימות בשנה.

הביקורת מצאה מקרים בהם העירייה שילמה את צריכת המים של מוסדות החינוך, בנוסף לתשלום ההקצבה למוסד, וכתוצאה מכך שולמו הוצאות מים **בכפל** על ידי העירייה.

לדוגמא, בית ספר יסודי "מע"ר חדש" הוא מוסד חינוכי בניהול עצמי. נמצא כי העירייה מעבירה לבית הספר הקצבה בגין הוצאות המים, ובמקביל משלמת לתאגיד את חשבונות המים. בשנת הלימודים תשפ"ד שילמה העירייה לבית הספר הקצבה בסך 5,000 ₪ עבור הוצאות מים, אך שילמה גם 36,700 ₪ ליובלים בגין חשבונות המים של בית הספר. כתוצאה מכך שולמו בכפל 5,000 ₪.

כמו כן נמצאו מוסדות חינוך בניהול גורם חוץ עירוני, שצריכת המים שלהם שולמה על ידי העירייה. להלן דוגמאות:

כתובת הנכס	מחזיק הנכס	עלות צריכת המים בשנת לימודים תשפ"ג	תשלומים ששולמו למוסד בגין צריכת מים
חטיבת הנגב 7	מספר עמותות	123,304 ₪	25,490 ₪
רשב"י 30	מספר עמותות	64,461 ₪	לא ידוע
כינור 31	בית ספר יסודי - בניהול עצמי	37,291 ₪	5,000 ₪
העבודה	עמותות ב. י. ועמותות א. ח.	14,988 ₪	7,149 ₪
ברנר 15	עמותת ה. ה.	7,988 ₪	לא ידוע

⁶ החלטת ממשלה מיום 13.3.2011 בנושא: ניהול עצמי – העצמת סמכויות המנהל בבית הספר.

⁷ חוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953, סעיף 11א (חוק נהרי).

האחראי על תחום המים מסר לביקורת כי בחלק מהמקרים מד מים אחד משמש מספר עמותות הפועלות באותו מבנה, מאחר והפרדת מדי מים דורשת ביצוע עבודות תשתית שעלותן גבוהה.

הביקורת העירה למינהל החינוך ולגזברות על כך ששולמו למוסדות חינוך הוצאות בגין צריכת מים, ללא בדיקה שאכן המוסד משלם את הוצאות המים של עצמו.

כמו כן הביקורת המליצה למחלקת נכסים ולאחראי על תחום המים לבצע בדיקה של כלל הנכסים המוחזקים על ידי גופים חוץ עירוניים, ולוודא שהחוב על צריכת המים יהיה על שם המוסד.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה חשבת מינהל החינוך כי במסגרת יישום "חוק נהרי" משלמת העירייה עבור הוצאות מים לכ- 250 גני ילדים ובתי ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי בהיקף של כ- 1.3 מיליון ₪ בשנה, ובנוסף, במסגרת התמיכות מועברים תשלומים עבור צריכת מים ל- 25 מוסדות בהיקף של כ- 400 אלפי ₪ בשנה. נוכח הערת הביקורת, חשבת המינהל תוודא כבר בתקצוב הראשוני כי תשלום המים משולם בפועל ע"י המוסד.

3.4. תשלום צריכת מים במקלטים

באזורים הוותיקים באשדוד קיימים כ-60 מקלטים ציבוריים, שרובם הוקצו לשימוש עמותות שונות.

סעיף 6.5.4 בנוהל "שימוש במקלטים" קובע כי המחזיק במקלט יישא בתשלומי חשמל ומים במשך כל תקופת השימוש.

הביקורת מצאה כי ב-5 מקלטים שהוקצו לשימוש עמותות, החיוב עבור צריכת מים שולם על ידי העירייה.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה סגנית מנהלת אגף נכסים כי לאחר הביקורת נערכה בדיקה בשטח ועודכן רישום המחזיקים במקלטים. נוכח הערת הביקורת, יפעל האגף לחיוב המחזיקים בצריכת המים כנדרש.

4. צריכת מים לשטחי גינון

עיקר הוצאת העירייה עבור צריכת המים היא לטובת השקיית שטחי גינון. ההוצאה עבור השקיית הגינון הייתה בשנת 2023 בסך כ-14 מיליון ₪, המהווים 63% מסך ההוצאה הכוללת של העירייה עבור צריכת מים. יצוין כי רשות המים מקצה לעירייה כמות מים מסוימת עבור גינון בתעריף מופחת, לפי גודל שטחי הגינון וסוג הצמחייה. במקרה שהעירייה צורכת מים מעבר לכמות שהוקצתה, תעריף המים הוא גבוה יותר.

להלן טבלה המציגה את צריכת המים בקוב לגינון בהשוואה להקצאת רשות המים:

שנה	סה"כ צריכה	הקצאה שנתית	חריגה מהקצאה
2021	1,607,608	1,338,940	268,668
2022	1,464,072	1,338,940	125,132
2023	1,729,993	1,547,790	182,202

אגף הנטיות אמון על ההקמה והתחזוקה של מערכות ההשקיה בגנים הציבוריים ברחבי העיר. האגף מפקח אחר תהליך ההשקיה באמצעות מערכות ממוחשבות או באמצעות קבלנים המבצעים את עבודת הגינון באתרים השונים. במקרה שקיימת צריכת מים ביתר, מפקח האזור מקבל התראה על כך ואחראי לטפל בתקלה.

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה ואת הבקורות הנעשות באגף הנטיות. להלן הממצאים שנמצאו:

4.1. תקציב לשיקום מערכות השקיה

מאגף הנטיות נמסר לביקורת כי אורך חיי צנרת השקיה היא כ-8 שנים בממוצע. לאחר תקופה זו הצנרת נסדקת ונוצרים פיצוצי מים שגורמים לנזילות מים ולהשקיית שטח הגינון באופן לא תקין, וכתוצאה מכך נהרסת הצמחייה. לפיכך, על אגף הנטיות להחליף את מערכות ההשקיה הישנות ולהקטין את זמן השימוש בהן.

עלות השיקום ושדרוג מערכות ההשקיה בגנים ציבוריים מתקצבת בתב"ר מס' 5430-
"שיקום ושדרוג מערכות ההשקיה בגנים". משנת 2019 ועד שנת 2023 שולמו עבור שיקום
מערכות ההשקיה כ-11.5 מיליון ₪ מתקציב התב"ר.

להלן טבלה המפרטת את שחרור כספי התב"ר וניצולם במהלך השנים 2019 עד 2023
(₪):

שנה	שחרורים	ביצוע	שחרורים מצטבר	ביצוע מצטבר	הפרש	שיעור הביצוע המצטבר
2019	2,000,000	810,039	2,000,000	810,039	1,189,961	41%
2020	2,000,000	2,614,119	4,000,000	3,424,158	575,842	86%
2021	3,000,000	3,407,130	7,000,000	6,831,290	168,710	98%
2022	2,000,000	1,808,684	9,000,000	8,639,974	360,026	96%
2023	4,000,000	2,923,113	13,000,000	11,563,088	1,436,912	89%

מהנתונים לעיל עולה כי בשנים 2019 עד 2023 לא נוצלו 1.4 מיליון ₪ מכספי התב"ר.
מאגף הנטיות נמסר לביקורת כי בשנת 2023, כתוצאה מהמצב הביטחוני, הייתה
ירידה בפעילות הקבלן שגרמה להקטנת הביצוע. בנוסף, בשנת 2020 חלה ירידה
בפעילות הקבלן בשל מגפת הקורונה.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי הסעיף התקציבי המיועד לביצוע עבודות שיקום שימש
גם עבור עבודות לטיפול בתקלות שוטפות, ולא רק עבור עבודות תשתית.

מאגף הנטיות נמסר לביקורת כי לא קיים תקציב נפרד לטיפול בתקלות שוטפות,
ואכן כספי התב"ר משמשים גם לביצוע עבודות אלה. כתוצאה מכך, אגף הנטיות אינו
יכול לבצע במלואן את תכניות שיקום מערכות ההשקיה המתוכננות לאותה שנה.

4.2. בקרת השקיה

ברחבי העיר מותקנות מערכות השקיה חכמות הנשלטות מרחוק על ידי יחידת הבקרה של אגף הנטיות (להלן: "מחלקת בקרה"). במקרה שספיקת המים גבוהה או נמוכה מהנדרש, מערכת הבקרה מפסיקה את ההשקיה ומתריעה על תקלה. בגנים שבהם לא מותקנת מערכת השקיה אוטומטית, הבקרה נעשית באופן פיזי על ידי מפקח השטח שמפעיל קבלן הגינון.

להלן הליקויים שנמצאו בפעילות מערכת ההשקיה:

4.2.1. העדר מידע המקשר בין מד המים לארון ההשקיה

בשנת 2023 שימשו את מחלקת נטיות כ-800 מדי מים של תאגיד המים יובלים, שהיו מחוברים לארונות השקיה המוצבים בגנים הציבוריים ובשטחי הגינון. בנוסף, בארון ההשקיה היה מד מים המזין את מערכת ההשקיה.

הביקורת מצאה כי למחלקת הבקרה באגף הנטיות ולאחראי תחום המים לא היה מאגר מידע המקשר את מד המים של יובלים לארון ההשקיה. כתוצאה מכך, במקרה של צריכת מים חריגה מחלקת הבקרה התקשתה לאתר את ארון ההשקיה המקושר למד.

נמסר לביקורת כי בשנת 2023 הוחל בביצוע פרויקט ליצירת מאגר מידע המקשר בין מערכות הבקרה של מחלקת נטיות למדי המים המזינים את ארונות ההשקיה, אך הפרויקט לא הושלם. יתרה מכך, לא נעשה שימוש במידע שנאסף עד כה.

לדעת הביקורת קיימת חשיבות רבה ליצירת מאגר מידע שיהיה משותף ליחידות ויחבר בין מדי המים של יובלים למדי המים בארונות ההשקיה, כדי שתהיה אפשרות לטפל בחריגות צריכה באופן מיידי.

בתגובה לדוח מסר מנהל אגף הנטיות כי בשנת 2025 יבוצע סקר מלא לתאום של כל מערכות ההשקיה, כולל מדי המים של יובלים המקושרים למדי המים של האגף.

4.2.2. התקנת בקרי השקיה

בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת כ-50% מארונות ההשקיה מחוברים למערכת בקרה אוטומטית.

להלן טבלה המציגה את סוג מערכת הבקרה ואת סוגי המים (כאמור בסעיף 4.2.1 הפרויקט לא הושלם):

סה"כ	מד קר"מ	מד מכאני	
427	243	184	בקרה מרחוק
294	152	142	ארון מקומי
90	66	24	לא קיים מידע
811	461	350	סה"כ

מהנתונים עולה כי בעת הביקורת היו קיימים 142 מדי מים מכאניים שאינם מחוברים למערכת בקרה מרחוק, ולא הייתה קיימת אפשרות למעקב אחר צריכת המים הנמדדת בהם. בנוסף, היו קיימים 90 מדי מים שלגביהם לא היה מידע על סוג מערכת ההשקיה.

הטבלה שלהלן מציגה את כמות בקרי ההשקיה שהותקנו בשנים 2021-2024:

שנה	כמות הבקרים	אחוז העלייה בכמות בקרים
2021	511	-
2022	543	6%
2023	600	10%
2024	637	6%

מהנתונים עולה כי בשלוש השנים האחרונות הותקנו 126 מערכות בקרה.

הביקורת המליצה לאגף לפעול בהקדם להתקנת מדי מים מסוג קר"מ או מערכת לבקרה מרחוק, כדי שתהיה אפשרות לקיים מעקב שוטף אחר צריכת המים.

4.3. אי קיזוז חשבונות קבלן הגינון בגין צריכת מים חריגה

במפרט הטכני של המכרזים לביצוע עבודות גינון ואחזקה מפורטות הפעולות שעל הקבלן לבצע במערכת ההשקיה. בין היתר, נדרש הקבלן לפעול למניעת דלף מים מצנרת ההשקיה. כדי לאכוף דרישה זו, נקבע כי במקרה שהייתה חריגה של מעל 25% ממכסת המים שהוקצתה לגן הציבורי ללא סיבה מאושרת, התשלום בגין המים שבזבזו יקוזז מחשבון הקבלן.

נמצא כי אגף הנטיות לא אוכף את ההנחיה ולא מבצע קיזוז מחשבונית הקבלנים, כנדרש. חמור מכך, מסתבר כי לאגף הנטיות לא היה מידע אודות כמות המים שהוקצתה להשקיית שטחי הגינון בעיר, וכן נמצא כי אגף הנטיות לא עוקב אחר נתוני צריכת המים במדי המים המותקנים בארונות ההשקיה.

הביקורת העירה לאגף הנטיות על כך שלא קיימת בקרה על כמות המים המשמשת להשקיית הגנים, ועל כך שלא פעל על פי ההוראות הקיימות בחוזה בין העירייה לבין קבלני הגינון, המיועדות למניעת בזבז מים.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הנטיות כי לא ניתן ליישם את הסעיף בעניין צריכת המים שנקבע בהסכם עם הקבלנים, וסעיף זה יוסר ממכרזים עתידיים.

4.4. טיפול בפניות למוקד העירוני

המוקד העירוני משמש כתובת מרכזית לפניות התושבים בתחומים רבים. במקרה שנפתחת קריאה במוקד העירוני בנושא פיצוצי מים בשטחים ציבוריים, המוקד מעביר את הפנייה לטיפול של מפקח הגינון ועובדי השטח שמפעיל הקבלן. קיימת חשיבות רבה לטיפול מהיר בפניות המוקד בנושא פיצוצי מים, ולפיכך, אמנת השירות של עיריית אשדוד קובעת כי זמן התקן לטיפול ראשוני בפרץ מים הוא עד שעתיים.

על פי נתוני המוקד העירוני, בשנת 2023 היו 3,708 פניות מוקד שהועברו לטיפול אגף הנטיות. עיקר הפניות (2,021 פניות) היו בגין טפטפת קרועה. 80% מהפניות עמדו בזמן התקן לטיפול בפניה ו-20% חרגו מזמן הטיפול התקין שנקבע.

להלן טבלה המציגה את "זמן התקן לטיפול" בפניות המוקד הקשורות לאגף הנטיות (פניות שהתקבלו בשנת 2023) ואת שיעור הפניות שהטיפול בהן חרג מזמן התקן.

סוג הפנייה	זמן התקן לטיפול	מספר פניות בשנת 2023	מספר פניות שטופלו לפי התקן	מספר פניות שחרגו מהתקן	% החריגות
טפטפת קרועה	6 שעות	2,021	1,450	571	28%
פיצוץ מים בגן ציבורי*	5 ימים	814	770	44	5%
ממטרות לא מכוונות*	7 ימים	190	177	13	7%
תקלה בארון השקיה*	14 ימים	169	163	6	4%
צמחיה שלא הושקתה	7 ימים	155	144	11	7%
ממטרות שבורות	יומיים	154	129	25	16%
ממטרות פתוחות	שעתיים	110	65	45	41%
סגירת פרץ מים	שעתיים	95	55	40	42%
סה"כ		3,708	2,953	755	20%

*לדעת הביקורת זמן התקן שנקבע לטיפול בפניות גבוה ועלול לגרום לבזבז מים רב.

מהנתונים עולה כי 42% מהפניות בנושא סגירת פרץ מים עקב פיצוץ חרגו מטווח זמן הטיפול שנקבע באמנת השירות. כמו כן, 41% מהפניות בנושא ממטרות פתוחות חרגו מזמן התקן לטיפול העומד על שעתיים, ו- 28% מהפניות בנושא טפטפת קרועה חרגו מזמן התקן לטיפול (6 שעות).

הביקורת העירה לאגף הנטיות על הצורך לטפל בפניות המוקד במסגרת שעות התקן שנקבעו להן.

מעיון בתהליך סגירת הפניה נמצאו מקרים רבים בהם עובד השטח עדכן שהפנייה טופלה, אך לא תיאר את מהות הטיפול. כתוצאה מכך לא ניתן לוודא שאכן הפניה טופלה כראוי.

כמו כן, נמצאו מקרים בהם נרשם שהפניה טופלה אך בתיאור הטיפול נרשם שהפנייה אינה בתחום אחריות המטפל, ובפועל המוקד העירוני סגר את הפנייה מבלי שטופלה.

עוד נמצא כי מידע אודות תקלות מים וצריכות מים גבוהות בגנים ציבוריים לא הועבר לאחראי תחום צרכנות המים, כדי שיבקש זיכוי לפי תעריף מזילה .

הביקורת העירה לאגף הנטיות ולמוקד העירוני על כך שבמקרים רבים בעת סגירת פנית מוקד לא מתועד אופן הטיפול, ועל כך שנסגרות פניות מוקד ללא טיפול.

כמו כן, הביקורת העירה לאגף הנטיות על הצורך להעביר את המידע על פיצוצי מים לאחראי על תחום המים, כדי שיוכל להגיש לתאגיד המים יובלים בקשה לזיכוי בגין מזילה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל אגף הנטיות כי הנחה את עובדי ההשקיה להעביר למוקד מידע מפורט על אופן הטיפול בפניות המוקד.

5. תשלום צריכת מים לחברות עירוניות

5.1. תשלום ביתר לחברות עירוניות

בשנת 2023 שילמה העירייה לשלוש חברות עירוניות סך של 1,730,000 ₪ בגין עלות צריכת המים. הביקורת מצאה כי העירייה שילמה לחברות תשלום גבוה מעלות צריכת המים של החברות (כפי שהופיעה בדוחות תאגיד המים שהועברו לרכז התחום).

להלן טבלה המציגה את עלות צריכת המים ואת התשלום ביתר בשנת 2023 (ש"ח):

חברה עירונית	עלות צריכת המים	תשלום העירייה לחברה	תשלום יתר לחברה
החברה לתרבות הפנאי	834,739	1,100,000	269,191
רשות הספורט	395,208	600,000	204,792
הרשות למלחמה בסמים	22,915	30,000	7,085
סה"כ			481,068

הביקורת מציינת כי התשלום עבור הוצאות המים לחברות העירוניות היה זהה בכל השנים שנבדקו (2020 עד 2023), דבר המעיד על כך שהתשלום נקבע ללא התאמה לעלות בפועל.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי לפני מספר שנים העירייה סיכמה עם החברות העירוניות על תקצוב צריכת המים בסכום קבוע, וככל שהחברות העירוניות יתייעלו בצריכת המים החיסכון הכספי יוותר ברשות התאגיד.

5.2. תקציב כפול עבור צריכת מים במגרשי אימונים

רשות הספורט הינה חברה עירונית שתפקידה לתכנן ולנהל את פעילות הספורט בעיר. בין תפקידיה, הרשות מפעילה ומתחזקת מתקני ספורט ברחבי העיר.

צריכת המים של מגרשי הספורט מתוקצבת בסעיף תקציבי מס' 1829201772-"מים למגרשי ספורט", והתקציב לשנת 2023 היה ע"ס 700,000 ₪.

הביקורת מצאה כי תקציב מגרשי הספורט לא מנוצל וכי העירייה משלמת את עלות צריכת המים של המגרשים ישירות לתאגיד המים באמצעות סעיף תקציבי אחר (תקציב גינון ציבורי).

הביקורת העירה על כך שתקציב צריכת המים של מגרשי הספורט בעיר מתוקצב בכפל, הן בסעיף גינון ציבורי והן בסעיף תקציבי ייעודי למגרשי ספורט.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר אחראי תחום המים כי משנת 2025 פעולת הרישום תבוצע באופן תקין בהתאם לסעיפי התקציב.

6. היעדר נהלים בנושא חיובי מים

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית של העירייה, ולהגדיר שיטת עבודה ודרכי ביצוע, לרבות הגדרת אחריות וסמכות.

הביקורת מצאה כי לא היו קיימים נוהלי עבודה המסדירים את הטיפול בחיובי המים, ובכלל זה קביעת אמצעי הבקרה, ביצוע סקר מונים, הסדרת קשרי העבודה עם מחלקת נכסים, בקרת ההשקיה בגנים הציבוריים ועוד.

לדעת הביקורת, הליקויים שנמצאו במהלך הביקורת נבעו מאי הסדרת תהליכי העבודה באמצעות נהלים. לדוגמא, תשלום צריכת המים בנכסים המוחזקים על ידי גופים חוץ עירוניים, העברת תשלום לתאגיד המים בגין מדי מים שאינם בשימוש, אי קבלת זיכוי בגין נזילות מים וליקויים נוספים.

לנוכח הממצאים שעלו בדוח, הביקורת המליצה להכין נהלים שיסדירו את כלל תהליכי העבודה הקשורים לצריכת המים של נכסי העירייה.

הערות ראש העיר

בקרה על צריכת המים של מוסדות העירייה

1. אישור חשבונות המים לתשלום

ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להקפיד על כך שחשבונות המים של צרכנים משמעותיים יאושרו לתשלום באופן שוטף ע"י היחידות מקבלות את השירות.

2. נכסי עירייה המוחזקים ע"י גורמים אחרים

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת נכסים ואת אחראי תחום המים לבצע בדיקה של כלל הנכסים המוחזקים על ידי גופים חוץ עירוניים, ולוודא שהחוב על צריכת המים יהיה על שם המוסד.

3. נהלים

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת נהלים, להכין בשיתוף מחלקת צרכנות מים ומחלקת נכסים, נהלים שיסדירו את כלל תהליכי העבודה הקשורים לצריכת המים של נכסי העירייה.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ד-2024



מינהל לשירותים חברתיים

המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות

כללי

המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות |

מתנדב הוא אדם שהעמיד עצמו או את משאביו לרשות מוסדות וארגונים חברתיים, ופועל לטובת הקהילה ללא שכר וללא תמורה.

הרשות המקומית זקוקה למתנדבים בגלל הפער בין היקף הצרכים של האוכלוסייה, העולים במצבי משבר, לבין היכולת של הרשות לתת מענה לצרכים אלה על בסיס המשאבים העומדים לרשותה.

לפיכך, שימוש מושכל במתנדבים אמור לסייע לרשות המקומית במתן מענה לאתגרים העומדים בפניה בעתות משבר וחירום.

ההתנדבות היא נכס שחשוב לטפחו גם בשגרה, מאחר וארגון מערך המתנדבים בשגרה יוצר רציפות תפקודית, מקנה ידע וניסיון בניהול מתנדבים ומסייע להפעלתם בעתות חירום.

הבסיס החוקי לתחום ההתנדבות כולל שני נהלים עיקריים:

- נוהל "הפעלת מתנדבים בשעת חירום: עקרונות ומדיניות", שפרסם משרד העבודה והרווחה (עודכן ביוני 2023).
 - נוהל בינמשרדי לארגון והפעלת מתנדבים בשעת חירום, שנערך על ידי פיקוד העורף והמועצה הלאומית להתנדבות בישראל, משנת 2007.
- מעבר לכך, המועצה הלאומית להתנדבות בישראל פרסמה בספטמבר 2007 "אמנת ההתנדבות" ובה כללים להפעלת מתנדבים, וכן פירוט זכויות וחובות של מתנדבים בארגונים המפעילים מתנדבים.

ארגון מערך המתנדבים בעירייה נעשה באמצעות המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות במינהל לשירותים חברתיים.

מטרת המחלקה הינה להפעיל את מערך המתנדבים באופן שייתן מענה בשגרה ובחירום למגוון האתגרים שהעירייה מתמודדת איתם, לפעול בשיטתיות לטיפול מתנדבים וארגוני מתנדבים ולהטמיע את ערך ההתנדבות כמחויבות חברתית ואזרחית בקרב תושבי העיר.

כבר בראשית הדברים, יש לציין כי העירייה קיבלה פרסים רבים על פעילות ההתנדבות שיזמה המחלקה, "ועל היותה דוגמא ומופת לרשויות בישראל" בתחום ההתנדבות¹. כמו כן, מנהלת המחלקה זכתה בשנת 2022 בפרס מנהלת מצטיינת רשותית.

הביקורת ביקשה לבדוק את פעילות המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות בכל ההיבטים הקשורים להפעלת מערך המתנדבים בעיר, בשגרה ובחירום. לצורך כך בדקה הביקורת את נהלי העבודה שעל פיהם עובדת המחלקה, וכן את תהליך גיוס המתנדבים, רישום, פעילותם לטובת מחלקות העירייה השונות, שיתוף הפעולה עם ארגוני מתנדבים, ביטוח המתנדבים, הפעלת מתנדבים בשעת חירום ועוד.

פירוט הממצאים

1. מצבת כח אדם

בעת הביקורת מצבת כח האדם של המחלקה כללה 5 עובדים, כמפורט להלן:

תפקיד	תחילת עבודה	פרטים
מנהלת	5.2009	
רכז מתנדבים	11.2022	תקן רווחה- מימון 75%
רכזת מתנדבים	2.2022	תקן רווחה- מימון 75%
רכזת מתנדבים	11.2020	בשנת 2023 היתה בשמירת הריון וח"ל וב-2.24 חזרה לעבודה
מזכירה	2.2022	ב-8.22 יצאה לשמירת הריון וח"ל וב-5.23 חזרה לעבודה. ב-10.23 יצאה שוב לשמירת הריון וח"ל. צפי לחזרה ביוני 2024.

¹ אות "עשות משפט ואהבת חסד" לרשויות מצטיינות, אות "קהילה מתנדבת לרשויות מצטיינות" לשנת תשע"ט, אות "הקהילה המתנדבת" לרשויות המקומיות.

בנוסף, נמצא כי מוצבת במחלקה עובדת נוספת שעדיין הייתה משויכת ברישומים למחלקת רווחה ו-ז-ח-ט, אולם בפועל עברה באוקטובר 2023 למחלקת התנדבות.

הביקורת העירה למינהל משאבי אנוש כי יש לעדכן במערכת כ"א את העברתה של העובדת, בפרט לאור העובדה שעברה כבר למעלה משנה מיום שיבוצה במחלקה.

מכל האמור לעיל עולה כי בפועל עבדו במחלקה באופן מלא במהלך כל שנת 2023 מנהלת ושני רכזי מתנדבים.

יצוין כי באתר העירייה מפורטים שמותיהם של שני עובדי מחלקה בלבד (מנהלת המחלקה ומזכירה), ורכזי המתנדבים אינם מופיעים במצבת המחלקה הרשומה באתר.

לדעת הביקורת, נכון היה לעדכן באתר העירייה גם את שמות רכזי המתנדבים, תפקידיהם, מספרי הטלפון והדואר האלקטרוני שלהם.

2. רשימות המתנדבים

בעת הביקורת היו שתי דרכים עיקריות בהן ניתן להגיש מועמדות להתנדבות :

- אתר המגדלור – אתר ייעודי שהעירייה הקימה לטובת מערך המתנדבים. האתר החל לפעול בנובמבר 2021, ונכון לדצמבר 2023 היו רשומים בו **2,566** מתנדבים.
- אתר העירייה – הלינק למחלקת התנדבות החל לפעול בינואר 2017, ובעת הביקורת היו רשומים בו **360** מתנדבים.

הביקורת העלתה כי ברשימות המתנדבים שהתקבלו מאתר העירייה ומאתר מגדלור, נמצאו שמות ללא מספרי ת.ז, או עם מספר ת.ז שגויים. כמו כן נמצאו שמות עם מספרי טלפון לא נכונים.

בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת המחלקה כי ההרשמה באתר מגדלור ובאתר העירייה נעשית ביוזמת המתנדב, ולעיתים המתנדב טועה בהקלדת הנתונים האישיים. הביקורת העירה כי על רכזי המתנדבים לערוך מעת לעת אימות פרטים מול המתנדב ולעדכן את הפרטים השגויים (ראה להלן גם פרק 4.1.1).

כמו כן נמצא כי באתר המגדלור היו שמות מתנדבים שהופיעו ברשימה מספר פעמים, וכן נמצאו שמות כפולים באתר העירייה. הביקורת העירה למחלקה על הצורך לסנן כפילויות בכל מאגרי המתנדבים.

לאחר הביקורת העבירה המחלקה רשימת מתנדבים מעודכנת, לפיה מספר המתנדבים הרשומים במאגר מגדלור לאחר סינון כפילויות היה **2,566** מתנדבים.

בנוסף למאגר המתנדבים במגדלור ולרשימת המתנדבים שנרשמו באתר העירייה, מנהלת המחלקה העבירה לביקורת רשימה שלישית הקרויה "**מתנדבים מרכזיים 2023**", שכללה **544 מתנדבים**. לדברי מנהלת המחלקה, הרשימה כללה שמות של מתנדבים הפעילים באמצעות המחלקה כבר לאורך מספר שנים (מתוכם 298 היו רשומים גם באתר העירייה ובמגדלור).

הביקורת העירה למחלקה על הצורך לרכז את כלל המתנדבים ברשימה אחת בלבד, ולכלול בה את כל הפרטים הנדרשים על המתנדב. בנוסף, לדעת הביקורת יש לנהל במערכת ממוחשבת את מערך המתנדבים לפי תחומי הפעילות המועדפים על ידם, וכן לציין את מועדי השתתפותם בפועל בפעילות (תאריכים ומקום התנדבות) ופרטי מידע נוספים הנדרשים לצורך ניהול המאגר (ראה תגובת המחלקה בפרק 3.3 וכן בפרק 10 שלהלן).

הביקורת מציינת, כפי שיפורט בהמשך הדוח, כי רשימות המתנדבים אינן מבטאות את פעילות המתנדבים. מרבית המתנדבים הרשומים אומנם מילאו את פרטיהם באתרים השונים, אך לא השתתפו כלל בפעילויות ההתנדבות המוצעות ע"י המחלקה.

בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת המחלקה כי הפער בין מספר הנרשמים לבין מספר המתנדבים בפועל הוא בלתי נמנע. בחלק מהמקרים בעת ההרשמה הייתה נכונות של התושב להתנדב בתחום פעילות מסוים, אולם בעת הצורך חל שינוי בזמינות או במצב האישי, כך שלא ניתן היה לזמנו לפעילות.

בדיון שנערך בלשכת המנכ"ל בעקבות הביקורת, הורה המנכ"ל למנהלת המחלקה לבחון באופן יסודי את רשימת המתנדבים הרשומים במערכת מגדלור ובמאגר המחלקה, ולהציג לביקורת נתונים מעודכנים על מידת הנכונות של המתנדבים הרשומים להשתתף בפעילות.

להלן הנתונים המעודכנים שמסרה לביקורת מנהלת המחלקה לגבי המתנדבים הרשומים באתר מגדלור:

קטגוריה	כמות מתנדבים	הערות
אינם פעילים	1,147	אינם מעוניינים להתנדב ויוסרו מהמאגר
מתנדבי עמותות וארגונים אחרים	482	רשומים במגדלור אך פעילים במסגרת ארגונים אחרים
מתנדבי עמותות אחרות המשתתפים גם בפעילות הנעשית ביוזמת מחלקת ההתנדבות	302	מעת לעת משולבים בפעילות נקודתית שיוזמת המחלקה, כגון הפגת בדידות, פעילות בבתי אבות וכיוצא באלה.
פעילי המחלקה	271	השתתפו במהלך השנה לפחות בפעילויות אחת ביוזמת המחלקה.
השתתפו בהכשרה וסדנאות בלבד	110	לא השתתפו בפעילויות התנדבות נוספות
מתנדבי חירום בלבד	254	השתתפו בפעילות התנדבותית בחירום.
סה"כ	2,566	

לסיכום, רק 271 מתנדבים הרשומים במגדלור השתתפו במהלך שנת 2023 בפעילות התנדבותית כלשהיא שנערכה ביוזמת המחלקה (מהווים כ-10% מהמתנדבים שנרשמו במגדלור), ו-302 היו מתנדבי עמותות וארגונים אחרים שהשתתפו מעת לעת בפעילות שיוזמה המחלקה (כ-10% נוספים).

בנוסף, המחלקה הציגה לביקורת רשימה של המתנדבים המקיימים באופן קבוע פעילות באמצעות המחלקה, הכוללת 355 מתנדבים פעילים. לדעת הביקורת, מדובר בכמות מועטה של מתנדבים פעילים (מתוך כ-2,500 מתנדבים רשומים).

הביקורת המליצה למינהל הרווחה לגבש מדיניות להפעלת המתנדבים בעיר, במטרה להגביר את היקף פעילותם. בראש ובראשונה יש להגדיר את יעדי המחלקה ומטרותיה, ואת קשרי העבודה בין המחלקה לבין אירגונים ועמותות נוספים המפעילים מתנדבים.

מינהל הרווחה מסר לביקורת כי ביוני 2023 רכשה המחלקה את שירותיו של יועץ לפיתוח תשתיות התנדבות וקהילה בעלות של כ- 30 אש"ח (מתוכם כ- 26 אש"ח מומנו ע"י משרד הרווחה), במטרה לבנות תכנית אב עירונית לתחום ההתנדבות ולחזק את העשייה ההתנדבותית בעיר.

3. פעילות המחלקה בשגרה

עפ"י החלטת ועדת שרים משנת 1981, תופעל בכל רשות מקומית "לשכת התנדבות". בנוהל משנת 2007 שפרסמו פיקוד העורף והמועצה הלאומית להתנדבות², הוגדרה לשכת התנדבות כגוף של הרשות המקומית שייעודו קליטת מתנדבים, מיונם והכוונתם בשעת חרום למשימות הנדרשות לסוגיהן.

לשכת ההתנדבות תפעל גם ברגיעה, תקלוט תושבים המעוניינים להתנדב בתחומים השונים, תקיים הכשרות, תבצע תרגילים בהתאם למשימות הנדרשות ותבצע פעילות נוספת של הכנה לשעת חירום. בנוסף, תקיים לשכת ההתנדבות שיתופי פעולה שונים עם ארגוני המתנדבים.

הביקורת קיבלה ממנהלת המחלקה רשימה של הפעילויות העיקריות שהמחלקה ביצעה בשנים 2022 ו-2023, כמפורט להלן:

² נוהל בינמשרדי מספר 98 לארגון והפעלת מתנדבים ברשות המקומית בשעת חירום, מטעם פיקוד העורף והמועצה הלאומית להתנדבות בישראל.

3.1 פרויקטים קבועים המתקיימים בכל שנה

3.1.1 חלוקת סלי מזון

במחלקה מתבצעת פעמיים בשנה חלוקת סלי מזון למשפחות נתמכות רווחה ולניצולי שואה, לפני חג הפסח ולפני ראש השנה. את סלי המזון מספקות עמותת "ב.מ" וארגון "א.א".

חלוקת סלי המזון מתבצעת באמצעות מערכת "HITO TRACER", אליה מוזנים הכתובות לחלוקה ובאמצעותה ניתן לעקוב אחר ביצוע החלוקה. כל מתנדב מסמן באפליקציה האם בוצעה החלוקה (נמסר/לא נמסר), ומה הסיבה לאי הביצוע (כתובת לא נכונה/לא נמצא בבית/אחר).

3.1.1.1 חלוקת סלי מזון שסופקו על ידי עמותת "ב.מ"

בחג הפסח 2023, הייתה המחלקה אמורה לחלק 508 סלי מזון שסופקו על ידי העמותה. החלוקה נעשתה על ידי 81 מתנדבים.

מתוך 508 סלי המזון אלה, 39 סלים עודכנו בתוכנה כ"לא נמסר". ב-3 מקרים הסיבה הייתה שהקשיש נפטר, ב-7 מקרים הסיבה הייתה שהקשיש נמצא בבית אבות, ב-12 מהמקרים פרטי הטלפון או הכתובת לא היו נכונים, ובשאר המקרים הקשיש לא היה בבית.

הביקורת העירה למינהל הרווחה על כך שפרטיהם של הקשישים הרשומים במערכת לא אומתו לפני החלוקה. כתוצאה מכך נשלחו מתנדבים לקשישים שאינם בחיים, שעברו לבית אבות, או שפרטיהם האישיים אינם נכונים (כתובת או טלפון).

לדברי מנהלת המחלקה, חבילות שלא נמסרו הוחזרו לעו"ס שאליו משויך הקשיש, על מנת שינסה להשיגו או לחילופין ימסור את החבילה לקשיש נזקק אחר.

במחלקת התנדבות לא היה קיים תיעוד על העברת סלי המזון שלא חולקו למחלקות הרווחה השונות, ולא היה קיים מידע לאן הועברו החבילות שלא נמסרו לקשישים.

3.1.1.2 ארגון "א.א."

הארגון "א.א." תורם בכל שנה לקראת חג הפסח 100 סלי מזון למשפחות נזקקות. המחלקה מקבלת רשימות לחלוקה מעו"סיות הרווחה, בהתאם לשיקול הדעת של העו"סיות.

בהתאם לרישום בתוכנת ההיט, נמצא כי באפריל 2023 חולקו 100 סלי המזון באמצעות 17 מתנדבים. מתוכם, 3 סלים עודכנו בתוכנת ההיטו כ"לא נמסר". במקרה אחד הסיבה הייתה מספר טלפון לא נכון, ובשני מקרים נוספים הכתובת לא הייתה נכונה.

הביקורת העירה כי יש לוודא את נכונות פרטי הקש"ש לפני ביצוע החלוקה על ידי המתנדבים.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי היא מקבלת את הערת הביקורת בנוגע לצורך בבדיקת נכונות פרטי הקש"ש לפני ביצוע החלוקה בפועל.

3.1.2 "יום המעשים הטובים"

בכל שנה מתקיים בעיר יום המעשים הטובים, בשיתוף פעולה עם בתי ספר, מוסדות ציבור, מתנדבים מארגונים שונים, ובכללם עובדי עירייה. ביום זה מתקיימים מעל 100 פרויקטים חברתיים כגון טיפוח גינות ציבוריות, שיפוץ וחידוש מבנים ברחבי העיר, חזוק הקשר הבין דורי ועוד.

לפי רישומי המחלקה, בשנת 2023 בוצעו במסגרת יום המעשים הטובים 166 משימות ופעילויות חברתיות, ובשנת 2022 בוצעו 156 משימות. לא היו למחלקה נתונים על המתנדבים שהשתתפו בכל פעילות.

בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת המחלקה כי ביום המעשים הטובים לוקחים חלק אלפי משתתפים מארגונים רבים, ולא ניתן לנהל רישום של המתנדבים המשתתפים בכל פעילות.

3.2 פרויקטים בשיתוף פעולה עם ארגונים חיצוניים

במחלקת ההתנדבות מתקיימים במהלך השנה שיתופי פעולה שונים עם מגוון ארגונים הפונים למחלקה ביוזמה לשיתוף פעולה. להלן שיתופי הפעולה שהתקיימו בשנת 2023 :

שם הפרויקט	תיאור הפרויקט
מתנדבי גמל"א (גיוס מתנדבים למען האחר)	תכנית חניכה לבני נוער מרקע סוציו אקונומי נמוך.
יום בעקבות השמש	עמותה להנצחתו של אוהד שמש ז"ל, המבצעת פעילות ברחבי העיר, כגון צביעה, טיפוח גינות קהילתיות ועוד.
אולימפיאדת מתמטיקה	סיוע בהשגחה בבחינות לאולימפיאדת המתמטיקה.
פעילות עובדי משטרה	שוטרי תחנת אשדוד המסייעים לניצולי שואה
המטה לבטיחות בדרכים	סיוע לתלמידים במעברי חציה ביום פתיחת הלימודים
ארכיון עירוני	מתנדבים המסייעים בהקמת הארכיון העירוני.
אסותא בקהילה	עובדי אסותא שמבקשים להתנדב במקומות שונים
עמותה לקידום גלישת גלים	סיוע לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים.

בנוסף, פרויקטים חד פעמיים מתקיימים בשיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה. להלן שיתופי הפעולה עם מחלקות הרווחה שהתקיימו בשנת 2023 :

שם הפרויקט	תיאור הפרויקט
חלוקת ערכות חימום	חלוקת שמיכות ובגדים לקשישים לקראת החורף.
דור מאיר דור	הדלקת נרות חנוכה בבתיהם של כ-50 קשישים.
פרויקט אמיצים	חלוקת שי חנוכה לילדים יתומים.
אמץ קשיש	מתנדבים נפגשים עם קשישים במטרה לסייע בהפגת הבדידות.

בנוסף לפעילויות אלו, המחלקה מפרסמת פעילויות באמצעות אתר מגדלור ומבקשת ממתנדבים לשבץ עצמם לפעילות. בשנת 2023 פרסמה המחלקה 14 פעילויות באמצעות האתר, בהן השתתפו 140 מתנדבים (ראה פירוט בנספח).

3.3 סיכום הפעלת המתנדבים בשגרה

בפועל, הביקורת מצאה כי מתקיימות במהלך השנה כ-35 פעילויות, חלקן על ידי המחלקה וחלקן בשיתוף ארגונים שונים, הכוללות בסך הכל הפעלת מאות בודדות של מתנדבים, מתוך כ-2500 מתנדבים רשומים.

הביקורת מציינת כי יש הכרח לתעד את העשייה במחלקה באמצעות מערכת ממוחשבת, כדי שניתן יהיה לדעת מהי כמות המתנדבים הפעילים, מהי חלוקת המתנדבים לפי סוגי פעילות, מהם זמני ההתנדבות ומידע רלוונטי אחר. כמו כן, יש לחלק שאלוני משוב לאחר הפעילות, לנתח את התוצאות ולהפיק לקחים.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי מינהל הרווחה מנסה מזה מספר שנים לבחון הקמת מערכת ממוחשבת לניהול מערך המתנדבים, ולאורך השנים נבדקו מערכות שונות שלא תאמו באופן מלא את הצרכים. כמו כן מסרה המחלקה כי בשגרה ניתן להפעיל רק חלק מהמתנדבים הרשומים, אולם יש צורך לשמר במאגר את הפרטים האישיים של המתנדבים הלא פעילים, בתקווה שבעתיד, כאשר יעלה הצורך, ניתן יהיה להפעילם.

4. הפעלת מתנדבים בחירום

4.1 היערכות לחירום בזמן שיגרה

בשעת חירום עולה באופן טבעי כמות המשימות העומדות בפני הרשויות המקומיות. אל מול צרכים אלו, מהווים המתנדבים כח המסייע לרשות לתת מענה בשעת חירום לתושביה.

בהתאם לנוהל העירייה "גיוס, שיבוץ והתייצבות עובדים ומתנדבים במצב חירום", שפורסם ב-2015, אחראית מחלקת ההתנדבות לבצע במסגרת ההיערכות לשעת חירום את המשימות הבאות:

- הכנת תכנית הכוללת קביעת מוקדי שירות שזקוקים למתנדבים לצורך הפעלתם בחירום.
- שיבוץ המתנדבים לכל מוקד שירות ומסירת הודעה למתנדבים על תפקידם בחירום.

4.1.1 עדכון רשימת המתנדבים בפק"ל החירום

פק"ל החירום של העירייה, מעודכן ליוני 2023, כלל 10,977 מתנדבים. המחלקה מסרה לביקורת כי רשימות אלה אינן מעודכנות (לדוגמא נמצאו כפילויות רבות). לבקשת הביקורת עודכנה הרשימה ונותרו בה 3,696 מתנדבים³, לפי שלוש קבוצות:

- א. טבלת מאגר מתנדבים של מחלקת ההתנדבות שכללה 544 מתנדבים.
- ב. רשימת מתנדבים בפורטל הארגוני – כללה 1,807 מתנדבים.
- ג. רשימת ארגוני מתנדבים פוטנציאליים – כללה 1,345 מתנדבים.

במהלך השגרה אחראים רכזי ההתנדבות לבצע "תיקוף" למתנדבים, כלומר להתקשר למתנדבים המופיעים ברשימות המחלקה ולבדוק האם הם עדיין מעוניינים להתנדב בשעת חירום, באיזה תחום או עיסוק הם מבקשים להתנדב, מהם התדירות ומשך ההתנדבות הרצויים ועוד. כמו כן, על רכזי ההתנדבות לבצע אימות פרטים כגון שפה, כתובת, מספרי טלפון, נידות וכדומה.

הביקורת מציינת כי לא היה קיים במחלקה תיעוד על ביצוע הטלפונים לשמירת קשר ולעדכון פרטים אישיים, מול המתנדבים שאינם משתתפים בפעילות שמקימת המחלקה ושאינם נמצאים עם רכזי המתנדבים בקשר שוטף.

מנהלת המחלקה מסרה כי רכזי המתנדבים מקיימים שיחת טלפון עם המתנדבים הרשומים במאגר אחת לחצי שנה, ואם יש צורך בעדכון פרטים הדבר נעשה מיד ברישומים עצמם, כך שאין צורך בתיעוד השיחה. לדעת הביקורת, בכל מקרה ראוי לתעד את קיום שיחות העדכון לצורך פיקוח ובקרה.

4.1.2 תכנית להקצאת מתנדבים בשעת חירום

³ רשימות אלה כוללות גם מתנדבים בארגונים שונים מחוץ לעירייה.

משימות המתנדבים בחירום הוגדרו בחוברת "סדר פעולות"⁴, שמפורטים בה 8 תחומים בהם נדרש סיוע מתנדבים בשעת חירום, וכן צוין מספר המתנדבים המיועד לפעול בכל תחום.

להלן החלוקה למשימות של מתנדבי המחלקה, לפי 8 תחומים עיקריים:

מס'	שם התחום	מס' מתנדבים	פירוט פעילות
1	מוקד 106	204	מענה טלפוני ב-4 שפות
2	מרכז בריאות הנפש	53	סיוע בהפעלת מרכז בריאות נפש שייפתח בחירום.
3	שמרטפייה	36	עזרה בהפעלת שמרטפיות במקלטים ובמרחבים מוגנים
4	דוברות	50	דוברי שפות זרות
5	מרכז הפעלה	16	סיוע בהפעלת חדר מצב באגף הביטחון העירוני
6	נאמני חירום לבעלי צרכים מיוחדים	23	הפעלת מוקד לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים.
7	סיירת מתנדבים בחירום	91	מתנדבים לתפקידים מיוחדים בחירום
8	מתנדבי סע"ר (סיוע עצמי ראשוני)	71	מתן סיוע ראשוני ע"י אזרחים שהוכשרו לבצע פעולות חילוץ קלות.
	סה"כ	544	

4.1.3 הכשרות לצורך היערכות לחירום

על פי נוהל הפעלת מתנדבים בשעת חירום של משרד העבודה והרווחה, לצורך היערכות לחירום יש לבצע הכשרה של המתנדבים שתכלול ידע בסיסי ומיומנויות הנדרשות לביצוע תפקידם בחירום.

הביקורת קיבלה רשימת הכשרות שהתקיימו במהלך השנים 2022 ו-2023, במסגרת ההיערכות לחירום.

במהלך **שנת 2022** התקיימו 4 הכשרות והשתתפו בהן 147 מתנדבים.

⁴ "סדר פעולות" הינו מסמך המפרט את מכלול הפעולות שיחידות העירייה נדרשות לבצע בשעת חירום.

להלן ההכשרות שבוצעו **בשנת 2022** :

תאריך	הכשרה	כמות המתנדבים המשובצים במשימה	כמות משתפים
30.5.22	מתנדבי מרכז בריאות הנפש	53	32
14.6.22	מתנדבי תחום דוברות	50	22
21.6.22	מתנדבי מוקד 106	204	68
28.6.22	מתנדבי שמרטפייה	36	25
	סה"כ	343	147

הביקורת מצאה כי רוב המתנדבים המשובצים למשימות חירום לא קיבלו הדרכות בשנת 2022. בנוסף, בשנת 2022 לא התקיימו כלל הכשרות למתנדבי מרכז הפעלה, לנאמני חירום ולמתנדבים לטובת האוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.

להלן הכשרות חירום שבוצעו **בשנת 2023** :

תאריך	הכשרה	השתתפו בפועל
5.2.23	מפגש חשיפה והכשרה למתנדבי "סיירת מתנדבים בחירום" ⁵	22
22.3.23	הכשרה בנושא רעידת אדמה ל"סיירת מתנדבים בחירום"	74
18.6.23	קורס עזרה ראשונה ל"סיירת מתנדבים בחירום"	25
25.6.23		17
11.6.23	מפגש מתנדבי מוקד 106	80
27.8.23	מפגש מתנדבי סע"ר (יחידה 360, חילוץ והצלה)	23
	סה"כ	242

הביקורת מצאה כי בשנת 2023 התקיימו 5 הכשרות ו-3 מתוכן היו הכשרות לסיירת מתנדבים בחירום שהוקמה באותה שנה. עוד נמצא כי בשנת 2023 לא התקיימו הכשרות למתנדבים בתחום הדוברות, למתנדבי מרכז הפעלה ולנאמני חירום לבעלי צרכים מיוחדים.

לסיכום, נמצא כי בשנת 2022 השתתפו בהכשרות 147 מתנדבים, ובשנת 2023 – 242 מתנדבים.

הביקורת העירה כי מדובר בכמות נמוכה מאוד של מתנדבים שהשתתפו בהכשרות לקראת פעילותם בחירום, מתוך כ-3,700 מתנדבים שהיו רשומים בפק"ל חירום (לרבות 544 פעילי המחלקה, שרק כמחציתם השתתפו בשנים 2022 ו-2023 בהכשרות במסגרת היערכות לשעת חירום).

⁵ בשנת 2023, כחלק מתוכנית שעלו בעקבות סבבי לחימה באזור הדרום וירי טילים על אשדוד, הוקמה "סיירת מתנדבים בחירום" שתסייע בתרחישי חירום קיצוניים. הסיירת מנתה בעת הביקורת כ-80 מתנדבים.

בתגובתה לדוח מסרה מנהלת המחלקה כי לא בכל שנה מתקיימת הכשרה בכל התחומים, וכי ההכשרות מתקיימות לפי סדר עדיפות שקובעת המחלקה. בנוסף, מספר ההכשרות מותנה בגודל התקציב שאושר למחלקה למטרה זו. כמו כן, השתתפות המתנדבים בהכשרות תלויה בזמינות המתנדב, וכאשר מתקיימת הכשרה בתחום מסוים לא ניתן לשלב בה את כל המתנדבים הרשומים לאותה פעילות, בגלל אי זמינות מסיבות שונות.

עוד נמצאו ברשימות הנוכחות של ההכשרות כ-20 כפילויות בדיווחים (לדוגמא מתנדב אחד הופיע ברשימת המשתתפים של 4 הכשרות, ומתנדבים נוספים הופיעו ברשימת 2 הכשרות). כמו כן נמצאו מקרים בהם שם מתנדב הופיע פעמיים ברשימה של הכשרה אחת.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי ישנם מתנדבים המבקשים להיות פעילים במספר תחומים, ולכן ניתן למצוא מתנדב שלקח חלק במספר הכשרות. הביקורת העירה למחלקה כי בזמן חירום, קיים ספק רב האם ניתן יהיה להיעזר במתנדב במספר תחומי פעילות. לכן, לדעת הביקורת רצוי שלא לשבץ מתנדב במקביל בכמה תחומי התנדבות.

באשר למקרים בהם הופיע שמו של מתנדב פעמיים באותה רשימה, מסרה מנהלת המחלקה כי מדובר בטעות אנוש.

בנוסף, הביקורת מציינת כי בשנת 2022 לא הייתה קיימת רשימת נוכחות של המתנדבים בכל הכשרה, אלא רק רשימות של מתנדבים שפנו אליהם לפני מועד ההכשרה ובדקו את יכולתם להשתתף בה. הליקוי תוקן בשנת 2023.

4.2 פעילות בשעת חירום

במהלך השנים 2022 ו-2023 אירעו 2 מבצעים, ופרצה מלחמת חרבות ברזל. להלן נתוני המחלקה על כמות המתנדבים שהשתתפו בפעילות בשעת חירום:

מבצע	תאריך	מתנדבים רשומים
מבצע "עלות השחר"	אוגוסט 22	56

מבצע	תאריך	מתנדבים רשומים
מבצע "מגן וחץ"	מאי 23	112
מלחמת חרבות ברזל	אוקטובר 23	324

הביקורת בדקה את ביצוע הפעולות על ידי מתנדבים בשלושה מצבי החירום שארעו בשנים 2022-2023, ומצאה כי בפועל השימוש במתנדבים בחירום תאם רק בחלקו את תחומי הפעילות שתוכננו בחוברת "סדר פעולות".

4.2.1. מבצע עלות השחר- אוגוסט 2022

מבצע עלות השחר כלל 3 ימי לחימה בתאריכים 5-8/22.

במצגת "מערך ההתנדבות לשעת חירום" משנת 2023, נרשם כי המחלקה **הפעילה כ-500 מתנדבים**, לטובת המשימות הבאות: איוש חמ"ל בטחון, סיוע למוקד עירוני 106 (דוברי שפות), סיוע בפתיחת חלונות ממ"ד (יחד עם עמותת ידידים) והספקת מזון ותרופות לקשישים.

הביקורת ביקשה לקבל רשימה שמית של המתנדבים שפעלו במבצע "עלות השחר", ונמסרה לה רשימה **הכוללת 56 מתנדבים**, ללא פירוט תחומי הפעילות של כל מתנדב.

במקביל, הביקורת ביקשה לקבל מהמוקד העירוני נתונים על מתנדבים שפעלו במוקד בזמן מבצע עלות השחר, ונמסר כי פעלו במוקד כ- 20 מתנדבים דוברי שפות.

לגבי המתנדבים שסייעו לעמותת ידידים בפתיחת חלונות הממ"דים, למחלקה לא היו נתונים על כמות המתנדבים שפעלו בתחום זה.

לגבי סיוע לקשישים בהספקת מזון ותרופות, נמצא כי במהלך ימי המבצע התקבלו במוקד 2 פניות בלבד לבקשת סיוע באספקת מזון ותרופות, שהועברו למחלקת התנדבות.

מכל האמור לעיל ניתן להסיק כי במהלך מבצע עלות השחר הופעלה כמות מועטה מאד של מתנדבים, ביחס לנתונים שנרשמו במצגת והוצגו להנהלת העירייה.

4.2.2. מבצע "מגן וחץ" - מאי 2023

מבצע מגן וחץ כלל 5 ימי לחימה בתאריכים 9-13/5/2023. במצגת "מערך ההתנדבות לשעת חירום" משנת 2023, נרשם כי גם במבצע מגן וחץ המחלקה הפעילה כ-500 מתנדבים, אולם במסמך שסקר עבור הביקורת את פעילות המחלקה במבצע "מגן וחץ" נרשם כי המחלקה הפעילה במהלך המבצע 112 מתנדבים.

לביקורת הועברה רשימה הכוללת 112 מתנדבים שפעלו במבצע מגן וחץ, המחולקים לפי תחומי פעילות (איוש חמ"ל ביטחון, פתיחת חלונות ממ"ד ומוקד 106).

אם כך, גם במבצע "מגן וחץ", מתברר כי המצגת המסכמת את פעילות המתנדבים לא שיקפה את מספרם הנכון של המתנדבים שהשתתפו בפעילות.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה המחלקה כי הדיווח שנמסר לביקורת לגבי פעילות המתנדבים, כלל מתנדבים שהופעלו ישירות על ידי המחלקה, ואילו המספר המופיע במצגת הינו אומדן הכולל גם מתנדבים שהופעלו על ידי ארגוני מתנדבים שונים, על פי הערכת המחלקה.

4.2.3. מלחמת "חרבות ברזל" - אוקטובר 2023

המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות החלה לפעול כבר בבוקר פרוץ המלחמה וקיבלה משימות באמצעות המוקד העירוני.

הביקורת בדקה את פעילות המחלקה מה- 7.10 ועד לסוף חודש נובמבר (שלב שבו פחתו מאוד הפניות למוקד בבקשה לקבלת סיוע). לביקורת הועברה רשימת "מתנדבי חרבות ברזל" שהיו רשומים בה 324 מתנדבים, הכוללת פירוט של הפעילות התנדבותית שביצעו. שתי המשימות העיקריות היו סיוע למוקד 106 וסיוע לקשישים באספקת מזון ותרופות.

נמסר לביקורת כי עד ה- 19.10 הפניות לקבלת סיוע שהגיעו למוקד הועברו ישירות לעו"סיות הרווחה (לפי האזור הרלוונטי), ועל פי שיקול דעתן של העו"סיות הועברו

חלק מהפניות למחלקת התנדבות. לאחר תאריך זה נפתחה קטגוריה במוקד להעברת הפניות ישירות למחלקת התנדבות. על פי נתוני המחלקה, מ-7.10 ועד ל-26.11 הועברו לטיפול המחלקה 2,353 משימות. יודגש כי מדובר על **בקשות לקבלת סיוע** באמצעות מתנדבים, ולא על ביצוע פעולות בפועל.

לא היה למחלקה תיעוד על ביצוע המשימה אלא רק הפניית המשימות למתנדבים.

5. שימור והעצמת מתנדבים

על פי הנוהל, ישנה חשיבות רבה לשימור ותגמול מתנדבים לפני שעת החירום ולאחריה. השימור יכול להיעשות באמצעות קורסי העשרה, אירועי הוקרה, חלוקת שי יומי הפגה למתנדבים אשר סייעו לעירייה בשעת החירום.

5.1 קורסים

בשנת 2023 התקיימו 2 קורסי עזרה ראשונה חד יומיים למתנדבי המחלקה, ובכל קורס השתתפו 17 מתנדבים.

מעיון ברשימת המשתתפים נמצא כי שמותיהם של 4 מתנדבים נכללו בשני הקורסים. עוד נמצא כי חלק מהמשתתפים בקורס העזרה הראשונה לא לקחו חלק במהלך השנים באף פעילות התנדבותית שבוצעה במחלקה. הביקורת העירה כי רצוי היה לתת עדיפות ברישום לקורסי העשרה למתנדבים שהשתתפו בפעילות התנדבותית אחת לפחות.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה המחלקה כי בהרשמה לקורסים ניתנת בדרך כלל עדיפות למתנדבים פעילים. יחד עם זאת, במקרה שלא נרשמו מספיק משתתפים לקורס מסוים, מאפשרת המחלקה להשתתף בקורס גם למי שרשום במגדלור, אך טרם לקח חלק בפעילות כלשהיא.

5.2 פעילויות הוקרה למתנדבים

בשנת 2023 התקיימו 3 פעילויות שימור למתנדבי המחלקה – סיור במוזיאון לתולדות הפלישתים, סדנת צילום (3 מפגשים) וערב הוקרה ("ערב שיא" בחווה החקלאית).

נמצא כי גם בפעילויות אלה רוב המשתתפים לא ביצעו אף פעילות התנדבותית. הביקורת העירה כי פעילויות השימור מהוות סוג של הטבה למתנדבים הפעילים, וראוי היה לשתף בהן מתנדבים שלקחו חלק בפעילות התנדבותית (לפחות אחת).

5.3 פעילויות שימור לארגונים

כהוקרה לארגוני המתנדבים, המחלקה עורכת טיולים ומפיקה ערבי גיבוש. בשנת 2023, ערכה המחלקה 9 אירועי גיבוש וטיולים לטובת 6 ארגוני מתנדבים, כמפורט להלן:

פעילות	ארגון	כמות מתנדבים	עלות בש"ח
טיול לנחל חרמון	ז.ק	40	4,600
טיול לצומת כנות	ג.מ	35	1,400
גיבוש-קייטרינג	ה.ד	125	5,000
טיול לחיפה	ע.י.י	20	3,700
גיבוש-קייטרינג	א.ה	50	6,000
גיבוש-ארוחת שף	א.ה	50	6,800
ערב הוקרה	א.ה	150	4,950
ערב הוקרה	נ.מ	50	3,000
ערב הוקרה	א.י	150	6,070
סה"כ		470	42,420

הביקורת מציינת כי פעילויות השימור של ארגוני מתנדבים חשובות ומבורכות, אך יש לחלק את המשאבים שעומדים לרשות המחלקה כך שגם מתנדבים עצמאיים יוכלו ליהנות מהם.

5.4 מתנות

אחת הדרכים להבעת תודה והערכה היא חלוקת שי צנוע למתנדבים הפעילים.

בשנת 2023 חולק שי כהוקרה למתנדבים שהשתפו בפעילויות התנדבות במהלך מלחמת "חרבות ברזל".

על פי חשבונית מתאריך 9.11.23, נרכשו 500 יחידות שי בעלות של 12,285 ₪. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (פברואר 2024), חולק השי ל-393 מתנדבים, מתוך 500 יחידות שנרכשו. עוד נמצא כי מתוך 393 מתנדבים שלהם חולק השי, 231 יחידות חולקו ל-4 ארגונים שפעלו באשדוד במהלך הלחימה וכ-160 חולקו למתנדבים שפעלו באמצעות המחלקה.

בנוסף, בבדיקת חלוקת השי למתנדבים בשנת 2022, נמצא כי בספטמבר 2022 נרכשו 190 יחידות שי בעלות של 9,498 ₪.

על פי רשימה שנמסרה לביקורת, כל יחידות השי (190 סה"כ) חולקו במעמד הרמת הכוסית בראש השנה, למתנדבי ארגונים בלבד. 39 מתנות חולקו למתנדבי ארגון "ז.ק", 67 מתנות חולקו למתנדבי ארגון "א.י", וכ-80 מתנות חולקו לכ-40 ארגונים שונים (1-2 מתנות לכל ארגון).

כמו כן, באוגוסט 2022 נרכשו 1000 יחידות שי (כבל טעינה) עבור ארגוני המתנדבים בעלות של 12,636 ₪. על פי רשימה שהוצגה לביקורת, כל יחידות השי חולקו למתנדבי ארגונים בלבד (16 ארגונים).

הביקורת מציינת כי הקשר עם ארגוני המתנדבים אכן חשוב, אך יש לשמר גם את המתנדבים הפרטניים שהקדישו מזמנם להתנדבות, ושמירת הקשר עימם חשובה להמשך העשייה במחלקה.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי רוב המתנדבים היחידים ("העצמאים") פועלים גם במסגרת ארגון מתנדבים, בנוסף להיותם מתנדבים באמצעות המחלקה. לכן, חלוקת השי באמצעות ארגון המתנדבים מגיעה בסופו של דבר גם למתנדב "העצמאי".

5.5 כרטיסי מתנדב

חלק חשוב משימור המתנדבים נעשה באמצעות חלוקת כרטיס מתנדב, המעניק למחזיק בו סל של הטבות כגון הנחות באירועי תרבות בעיר, השתתפות באירועי הוקרה למתנדבים ועוד.

בשנים שעברו המחלקה רכשה מלאי של 2000 כרטיסי מתנדב, ועל פי רישומי המחלקה חולקו במהלך השנים כ-1500 כרטיסים, רובם לארגונים שונים המקיימים שיתופי פעולה עם המחלקה.

הביקורת מעירה כי מתן כרטיס מתנדב הוא אחד האמצעים לשימור מתנדבים, וחשוב שיינתן גם למתנדבים "עצמאיים" שהמחלקה מפעילה, ולא רק למתנדבים המגיעים מארגונים גדולים.

כאמור לעיל (בתגובת המחלקה לסעיף 5.4), לדברי מנהלת המחלקה, רוב המתנדבים פועלים במקביל לפעילותם במחלקה גם במסגרת ארגון מתנדבים, כך שכרטיס המתנדב הגיע גם למתנדבים "עצמאיים".

5.6 כרטיס "באר המשאלות"

לכל מתנדב מוענק כרטיס המקנה חברות לשנה במועדון הטבות. המתנדבים נהנים מ-3 הטבות בכל חודש במגוון רחב של רשתות צרכנות ומזון. בשנת 2021 רכשה המחלקה 2000 כרטיסי חבר במועדון "באר המשאלות" למשך שנה, בעלות כוללת של 21,600 ₪, ובשנת 2022 נרכשו 2150 כרטיסי חבר בעלות כוללת של 24,394 ₪.

על פי רשימה שהוצגה לביקורת, נמצא כי הכרטיסים חולקו בעיקר לארגונים. עוד נמצא כי נותרו במחלקה 75 כרטיסים שלא חולקו.

6. ביטוח מתנדבים

תקנות הביטוח הלאומי תשל"ח 1978, קובעות כי יש לבטח מתנדבים המופעלים על ידי יחידת ההתנדבות של הרשות המקומית. הביטוח מקנה כיסוי מפני נזקי גוף שעלולים להיגרם למתנדב במהלך פעילות ההתנדבות, הכנתה, בדרך אליה ובחזרה ממנה.

הכיסוי הביטוחי ניתן על ידי הביטוח הלאומי (ללא עלות), בדומה לביטוח המוענק לנפגעי תאונות עבודה.

על פי נוהל "ביטוח מתנדבים בשגרה ובחירום" של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יש לוודא שכל מתנדב יהיה מבטח לפי חוק ביטוח הלאומי לפני תחילת פעילותו (הן כאשר מדובר בפעילות מתמשכת והן בהתנדבות חד פעמית). לפני תחילת התנדבות על המחלקה למלא טופס הפניה למתנדב, הכולל פרטים אישיים של המתנדב, פרטי ההתנדבות ותאריך תחילת התנדבות. יש לתת למתנדב העתק מטופס ההפניה, ועותק נוסף יישמר ביחידה להתנדבות ברשות המקומית. כאשר מדובר על התנדבות לפעילות חד פעמית, אין צורך למלא טופס הפניה מראש, אלא לנהל רשימה שמית מסודרת של המתנדבים ותאריך פעילותם.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את רשימות המשתתפים בפרויקטים שאזכרו בפרק 4, ומצאה שלכולם היה ביטוח ומולא "טופס הפניה למתנדב". נמסר לביקורת כי לעיתים פונים למחלקה ארגונים שמבקשים רק לבטח את מתנדביהם באמצעות העירייה (למרות שלא מדובר במתנדבים של הרשות המקומית אלא של הארגון).

הביקורת קיבלה מהמחלקה רשימה של התקשרויות שבוצעו עם הגופים לצרכי ביטוח בלבד, ומצאה כי בשנת 2022 בוצעו 13 התקשרויות ובשנת 2023 בוצעו 24 התקשרויות.

מנהלת המחלקה הסבירה לביקורת כי במצבי חירום המחלקה יכולה להיעזר במתנדבים הפועלים בארגונים אלה, כך שהעירייה יוצאת נשכרת מהסיוע הניתן להם. הביקורת העירה שיש לבחון את המשמעות העלולה להיות לכך שהעירייה הינה הגורם המבטח את המתנדבים המועסקים בארגונים אחרים, במיוחד בעת שמתרחש אירוע ביטוחי.

7. ניצול תקציב

להלן הכנסות והוצאות המחלקה בשנים 2022 ו-2023 (בש"ח) :

2022		2023		
תקציב	בפועל	תקציב	בפועל	
הכנסות				
49,657	35,034	82,000	100,608	פעילות התנדבות בקהילה
הוצאות				
68,209	46,808	110,000	86,671	פעילות התנדבות בקהילה
150,000	134,349	150,000	148,061	יחידת ההתנדבות –הפעלה
218,209	181,157	260,000	234,732	סה"כ הוצאות
	(146,123)		(134,124)	הפרש

נמצאו פערים בין התכנון לביצוע, הן בסעיף ההכנסות והן בסעיף ההוצאות.

המחלקה רשאית לבקש החזר ממשרד הרווחה לכיסוי הוצאותיה בגין הפעילות. להלן סכומי ההוצאות שדווחו למשרד הרווחה לצורך קבלת החזר בשנים 2022-2023, למול הסכומים שהוחזרו לעירייה: מתוך הוצאות של 181 אלף ₪ בשנת 2022, המחלקה ביקשה החזר ממשרד הרווחה רק על הוצאות בסך 104 אלף ₪, ומתוכן קיבלה החזר של 61,000 ₪ (כ-33% מסך ההוצאות).

בשנת 2023, מתוך הוצאות של 234 אלף ₪, המחלקה ביקשה החזר עבור 154 אלף ₪, ומתוכם קיבלה החזר של 95 אלף ₪ (כ-41% מתוך כלל הוצאותיה בגין פעילות).

הביקורת בדקה מדגם של בקשות להחזר שלא אושרו, ונמצא כי אי קבלת ההחזר היתה בהתאם להנחיות משרד הרווחה (למעט מקרה אחד מיוני 2022 של סדנת הכשרה).

8. תכניות עבודה

8.1. הכנת תכנית עבודה

בכל שנה אמורה המחלקה להגיש למפקחת המחוזית של משרד הרווחה תכנית עבודה שנתית, הכוללת רשימת פרויקטים ותוכניות שהמחלקה אמורה לבצע, וכן מספר המתנדבים האמורים להשתתף בכל אחת מהפעילויות. בנוסף, על המחלקה להגיש

רשימה של עמותות ועסקים איתם היא מקיימת קשרי עבודה, ומספר המתנדבים הפעילים ברשות המקומית כולל ארגונים ועמותות.

הביקורת מצאה כי, רוב הפעילויות שנקבעו בתוכנית העבודה לשנת 2022 בוצעו (למעט "מגן ראש העיר"). הביקורת ביקשה לקבל את רשימות המתנדבים ורשימת האירגונים שהשתתפו בפעילויות שנקבעו בתוכנית העבודה, אך לדברי מנהלת המחלקה רשימות המשתתפים לא הוגשו למפקחת ואף לא נדרשו.

8.2. תכנית עבודה מקושרת תקציב 2020

במסגרת מדדי מנכ"ל לשנת 2020, נדרשה המחלקה לבצע משימות במספר תחומים:

- בניית מאגר ממוחשב של המתנדבים והזנת נתוני המתנדבים למערכת.
- הזנת שעות מתנדב בעירייה ופילוח שעות התנדבות לפי משימות פעמיים בשנה.
- הזנת נתוני המתנדבים וארגוני המתנדבים למערכת ניהול מתנדבים.
- בניית תכנית התנדבות לארגוני מתנדבים ע"פ הצרכים שיועלו, והפקת דוחות שינתחו את שעות ההתנדבות על פי ארגונים.

עד למועד הביקורת (סוף שנת 2023), שלוש מתוך ארבע המשימות לא בוצעו. לגבי הקמת מאגר מתנדבים, השימוש במערכת המגדלור להזנת מתנדבים החל רק בתחילת שנת 2022. בנוסף, נמצא כי לא הוזנו למערכת נתונים של ארגוני מתנדבים, אלא רק מתנדבים "עצמאיים".

9. נהלים

מטרת כתיבת הנהלים הינה תיעוד שיטות העבודה ודרכי ביצוע הפעילות, וכן יצירת נורמות עבודה אחידות, המאפשרות הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות, ויצירת שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים במחלקה וברשות.

נמצא כי לא היה קיים נוהל עירייה המרכז את כל נושא הפעלת המתנדבים בעירייה בשיגרה ובחירום, ומסדיר את כל ההיבטים של הפעלת המתנדבים.

הביקורת העירה על הצורך של מינהל הרווחה להכין נוהל מקיף, על מנת להסדיר את פעילות מחלקת התנדבות ופעילות גופי העירייה האחרים בנושא מתנדבים, תוך התייחסות לפעילות בשיגרה, בהיערכות לחירום ובעת חירום.

בתגובתה לדוח הביקורת מסרה מנהלת המחלקה כי המחלקה פועלת לפי הוראות תע"ס. לדעת הביקורת, קיומן של הוראות תע"ס אינו מיתר את הצורך בהכנת נוהל עירוני המותאם לפעילות המחלקה.

10. מערכת ממוחשבת

נמצא כי במחלקה לא היתה קיימת מערכת ממוחשבת שמרכזת את המידע על פעולות המחלקה ועל המתנדבים הפועלים באמצעותה.

הוסבר לביקורת כי המחלקה עובדת בעיקר באמצעות מסמכי "וורד" וטבלאות אקסל. בנוסף נמצא כי בשנת 2022 החלה המחלקה לעבוד עם מערכת לניהול מתנדבים "מגדלור", אולם נעשה רק שימוש חלקי בתוכנה.

בהיעדר ניהול המידע באופן מסודר, היה קושי בקיום פיקוח ובקרה על עבודת המחלקה.

הביקורת העירה כי ניהול פעילות מחלקת ההתנדבות באמצעות מערכת ממוחשבת הוא הכרחי.

בתגובה לדוח מסרה המחלקה בין השנים 2020-2022 נעשו מספר ניסיונות לבחון מערכות ממוחשבות לניהול מתנדבים, אך המענה של אותן מערכות לא היה מספק, ולכן החליט מינהל הרווחה שלא לרכוש אחת מהן.

הביקורת המליצה לפעול בהקדם להתקנת מערכת ממוחשבת המותאמת לצרכי המחלקה, בה ניתן יהיה לעדכן את מגוון הפעילויות המתקיימות במחלקה ולנהל באמצעותה את מערך המתנדבים.

הערות ראש העיר

המחלקה למשאבי קהילה והתנדבות

1. הפעלת מתנדבים בשגרה

ראש העיר רואה בחיוב את השימוש במתנדבים בעיתות שגרה לטובת מטרות עירוניות. יחד עם זאת, ראש העיר מנחה את מנכ"ל העירייה לבחון את הדרכים להגדלה משמעותית של הפעילויות המבוצעות ע"י מתנדבים בשגרה.

2. מערכת ממוחשבת לניהול מתנדבים

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת התנדבות ואת ראש מינהל הרווחה לפעול בהקדם להתקנת מערכת ממוחשבת המותאמת לצרכי המחלקה, בה ניתן יהיה לעדכן את מגוון הפעילויות המתקיימות במחלקה, ולנהל באמצעותה את מערך המתנדבים.

3. רישום מערך המתנדבים

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת התנדבות לרכז את כלל המתנדבים ברשימה ממוחשבת אחת, שתכלול את כל הפרטים הנדרשים על המתנדב, לרבות תחומי הפעילות המועדפים על ידם, וכן לציין את מועדי השתתפותם בפועל בפעילויות ההתנדבות.

4. נהלים

ראש העיר הנחה את מנהלת מחלקת התנדבות ואת מנהלת מחלקת נהלים להכין נוהל עירוני המסדיר את כל ההיבטים בנוגע להפעלת המתנדבים בעירייה בשגרה ובחירום.

נספח 1 - פעילויות המגדלור שנת 2023

מספר מתנדבים	פעילות	מספר
11	התנדבות בגמל"א	1
18	אולמפידת מתמטיקה	2
6	פרויקט לומדים בישראל	3
4	מרכז להשאלת ציוד רפואי	4
1	סיוע לאזרחית ערירית	5
5	נאמני תיירות	6
1	אופני הרובע	7
13	רטרו ביגדו יד 2	8
5	מבשלים מעשה טוב	9
36	פעילות חלוקת סלי מזון	10
1	הפנינג הורים וילדים עם צרכים מיוחדים	11
7	חירום-הפוגה לילדי משפחות	12
23	חירום - סיוע בחלוקת פלייארם	13
9	חירום - סיוע במשימות התנדבות	14
140	סה"כ	

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ד-2024



חוצה מנהלים

הקמת המרכז הטכנולוגי

כללי

בשנים 2019-2024 תוכנן והוקם בעיר אשדוד מרכז טכנולוגי אזורי, תוך הסבת חלק ממבנה קיים ששימש בעבר את בית הספר מקיף ב'. פרויקט ההקמה כלל עבודות תכנון, השבחה ושיפוץ נרחבות בהיקף כספי של כ-20 מיליון ₪, וכן רכישה של ציוד מקצועי מתקדם בהיקף כספי של כ-7 מיליון ₪. אגף מבני ציבור היה אחראי על ניהול הבנייה, ואילו האגף ללוגיסטיקה בחינוך היה אחראי על ההצטיידות.

המרכז הטכנולוגי הוקם ביוזמה משותפת של משרד החינוך ועיריית אשדוד, ובסיוע מפעל הפיס, במטרה לקדם את החינוך הטכנולוגי בבתי הספר באשדוד ובאזור כולו, באמצעות חשיפת התלמידים מבתי הספר התיכוניים באשדוד ובסביבותיה לציוד ולכלים טכנולוגיים מתקדמים, המאפשרים לרכוש ידע ומיומנויות ברמה גבוהה. המרכז מציע לתלמידים הזדמנות ללמוד במגמות לימוד מתקדמות בתחומים כמו מערכות פיקוד ובקרה, ביוטכנולוגיה וחקר, הנדסת מכונות וסייבר.

המרכז הטכנולוגי החל לפעול בספטמבר 2023, עם פתיחת שנת הלימודים תשפ"ה. בניית המבנה הושלמה באוגוסט 2023, אך תהליך ההצטיידות עדיין לא הושלם במלואו, כך שפעילות המרכז בעת הביקורת הייתה עדיין חלקית.

להלן תמונה של המרכז הטכנולוגי:



מטרת הביקורת

הביקורת נפתחה בעקבות פנייתו של גזבר העירייה למבקר העירייה לבחון את עלויות השמירה במהלך תקופת ההקמה של המרכז הטכנולוגי, שהגיעו לסכום העולה על 200 אלף ₪.

נוכח הממצאים שעלו במהלך הבדיקה בנושא עלויות השמירה, החליט מבקר העירייה להרחיב את הביקורת ולבדוק את כלל הליכי הקמת הפרויקט, החל משלב התכנון ועד למסירת המבנה. מטרת הביקורת הייתה לבחון את ההתקשרויות לביצוע עבודות הבניה ולרכישת הציוד בפרויקט, את העמידה במסגרת התקציב שאושרה, את העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו ואת עלויות השמירה במהלך תקופת ההקמה.

הביקורת נערכה במהלך החודשים ספטמבר עד נובמבר 2024, ונבדקו בה ההתקשרויות לתכנון, להקמה ולהצטיידות של המרכז הטכנולוגי. לצורך הביקורת נערכו פגישות עם גורמים רלוונטיים, וביניהם עם מנהל אגף מבני ציבור, מנהל אגף החטיבה העל יסודית, מנהל אגף לוגיסטיקה בחינוך, מנהל מחלקת לוגיסטיקה וחשבת מינהל החינוך. כמו כן, הביקורת קיבלה לעיונה חשבונות, הזמנות והתקשרויות הרלוונטיים לביקורת.

פירוט הממצאים

1. תקציב הפרויקט

לפי נתוני תקציב הפיתוח, בשנת 2019 הוערכה העלות הכוללת של הקמת המרכז הטכנולוגי ב-20 מיליון ₪¹, וההוצאה גדלה במהלך השנים ל-27.6 מיליון ₪.

להלן השלבים השונים של תקצוב הפרויקט משנת 2019 ואילך (בש"ח):

שנה	הקצאת תקציב	הקצאה מצטברת	ביצוע הוצאות מצטבר
2019	² 15,000,000	15,000,000	97,198
2020		15,000,000	492,746
2021		15,000,000	2,444,022
2022	³ 8,000,000	23,000,000	11,432,143
2023	4,600,000	27,600,000	25,817,882
2024		27,600,000	26,766,812
סה"כ	27,600,000		

1.1. הוצאות

להלן התפלגות ההוצאות לפי סוג פעולה:

שם חשבון	סכום כולל (בש"ח)	אחוז
הוצאות תכנון ופיתוח	1,732,800	6%
עבודות קבלניות	18,666,032	70%
רכישת ציוד	6,367,980	24%
	26,766,812	100%

¹ יצויין כי בהמשך הפרויקט גדלה העלות הצפויה ל-21 מיליון ₪ בשנת 2021, ובשנת 2023 ל-27.6 מיליון ₪. (ראה הרחבה בנושא עלות הפרויקט בפרק 1.3 שלהלן)

² הקצאה מס' 2018/20/001 מאת משרד החינוך למימון של התאמת מבנה והצטיידות עבור המרכז הטכנולוגי האזורי.

³ מתוך הסכום, הקצאה של 6 מיליון ₪ ממפעל הפיס לשיפוצים במוסדות חינוך-מכתב מיום 30/11/21 (ראה הרחבה בנושא הכנסות הפרויקט בפרק 1.2 שלהלן).

להלן ביצוע ההוצאות לפי שנים (בש"ח):

שנה	הוצאות	סכום מצטבר
2019	97,198	97,198
2020	395,548	492,746
2021	1,951,276	2,444,022
2022	8,988,121	11,432,143
2023	14,385,739	25,817,882
2024	948,930	26,766,812
סה"כ	26,766,812	

במועד הביקורת עמד התקציב על יתרה של 833,188 ₪, מתוכה שוריינו 752,020 ₪ (כ-683 אלף ₪ לרכישת ציוד וכ-72 אלף ₪ לעבודות). לאחר ניצול התקציב ששוריינ תהיה יתרת התקציב בסך 81,168 ₪, כך שהפרויקט יושלם תוך עמידה במסגרת התקציב שיועדה לו.

1.2. הכנסות

בתיקצוב הפרויקט השתתפו שני גורמים חיצוניים: משרד החינוך ומפעל הפיס. משרד החינוך התחייב להעביר לעירייה סכום כולל של 15 מיליון ₪, מתוכם 8 מיליון ₪ יועדו לעבודות בינוי ו-7 מיליון ₪ לצורכי הצטיידות. מפעל הפיס התחייב להעביר לעירייה סכום של 6 מיליון ₪, שיועד במלואו לעבודות בינוי. יתרת התקציב לביצוע הפרויקט בסך של כ-6.5 מיליון ₪ מומנה ממקורות הרשות המקומית.

להלן תקציב ההכנסות למול התקבולים בפועל לפי גורם משתתף (בש"ח):

הגורם המממן	תקציב מתוכנן לבינוי	תקציב מתוכנן להצטיידות	ביצוע יחסי	יתרה	אחוז ביצוע
מפעל הפיס	6,000,000		4,707,234	1,292,766	78.45
משרד החינוך	8,000,000	7,000,000	6,800,000	8,200,000	45.33
קרנות הרשות	6,600,000		6,600,000	0	-
סה"כ	20,600,000	7,000,000	18,107,234	9,492,766	54.79

להלן פרוט קבלת התקבולים ממקורות חיצוניים לפי תאריך (בש"ח):

תאריך	מפעל הפיס	משרד החינוך	סה"כ
25/12/2022	1,867,288	-	1,867,288
20/03/2023	-	6,800,000	6,800,000
21/03/2023	1,004,119	-	1,004,119
10/08/2023	1,835,827	-	1,835,827
סה"כ	4,707,234	6,800,000	11,507,234

נמצא כי על פי תכנון הפרויקט, היו צפויות להתקבל ממקורות חיצוניים הכנסות בסך 21 מיליון ₪. בפועל, נכון למועד הביקורת, כשנה ושלושה חודשים לאחר מסירת המבנה, התקבלו הכנסות בסך של כ-11.5 מיליון ₪ בלבד, כלומר נותר פער של כ-9.5 מיליון ₪ בהשוואה לתכנון המקורי (מתוכם 7 מיליון ₪ להצטיידות).

נוהל שחרור כספים לשיפוצים והתאמות במבני חינוך של משרד החינוך קובע כי שיחרור הכספים יבוצע בשתי פעימות: 50% יועברו לאחר קבלת תוצאות מכרז וחתימת על חוזה עם הקבלן הזוכה, ו-50% נותרים יועברו לאחר סיום העבודות וקבלת החשבון הסופי.

יחד עם זאת, משרד החינוך העביר לאגף מבני ציבור בתאריך 16.3.2022 הנחייה כיצד ישוחררו הכספים עבור הקמת המרכז הטכנולוגי. להלן השלבים שנקבעו:

1. עד 25% - צו התחלת עבודה.
2. עד 50% - סיום חיזוק מבנה ופינוי הריסות בצירוף חשבונות ביצוע מאושרים.
3. עד 85% - שלב טרום סופי - סיום טיח וריצוף.
4. עד 100% - סיום בניה ופיתוח.

בפועל, נמצא כי בתאריך 20.03.2023 משרד החינוך העביר לעירייה רק 85% מסך המימון המובטח עבור הבינוי (6.8 מיליון ₪ מתוך 8 מיליון ₪). הכספים הועברו בתשלום אחד סמוך למועד סיום הבניה, ולא בשלבים שנקבעו.

הביקורת העירייה למנהל אגף מבנה ציבור על אי קבלת 50% מהסכום בשלבים מוקדמים יותר, כפי שהיה ניתן לקבל על פי הנחיות משרד החינוך. כתוצאה מכך, העירייה נאלצה לממן את הוצאות הבנייה ממקורותיה העצמיים לאורך רוב תקופת הפרויקט.

בנוסף, נמצא כי עד למועד הביקורת לא התקבל כל מימון ממשרד החינוך עבור ההצטיידות, וזאת למרות שכבר נרכש ציוד בהיקף של כ-6.3 מיליון ₪, אשר רכישתו מומנה ממקורות העירייה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר גזבר העירייה כי יתרת התקבול ממשרד החינוך תועבר לעירייה רק לאחר סיום מלוא ההצטיידות, ובימים אלה צוות משרדו פועל להשלמת מלוא הדיווחים למשרד החינוך.

בנוסף, מפעל הפיס העביר לעירייה מימון עבור הבנייה בסך כולל של כ-4.7 מיליון ₪ בלבד, כך שנותר לקבל עוד 1.3 מיליון ₪, למרות שעבודות הבינוי בפרויקט כבר הסתיימו לפני למעלה משנה.

הביקורת העירה למנהל אגף מבנה ציבור כי נכון למועד הביקורת, שנה ושלושה חודשים לאחר סיום העבודות ומסירת המבנה, ההכנסות האמורות לממן את הפרויקט לא התקבלו במלואן. כמו כן, הביקורת העירה כי העיכוב במימוש ההכנסות הצפויות הביא לעלייה בעלויות המימון של הפרויקט.

1.3. עדכון העלות הצפויה של הפרויקט

כאמור, על פי נתוני תקציב הפיתוח לשנת 2019, העלות הצפויה לביצוע הפרויקט הוערכה ב-20 מיליון ₪⁴.

נמצא כי בוועדת כספים מיום 17/05/2022 עודכנה עלות הפרויקט הצפויה לסך של 27.6 מיליון ₪. על פי הסברי המחלקה, הסיבה להגדלת התקציב הייתה עליית מחירים שחלה מאז התיכנון הראשוני, וכתוצאה מכך הביצוע בפועל חרג ב-38% מהתקציב המתוכנן הראשוני.

מבדיקת הביקורת עלה כי העלות הצפויה של הפרויקט הייתה ידועה לאגף מבנה ציבור כבר בשלב מוקדם, בעת הכנת התוכניות להקמת המבנה. כבר ב-03/09/2020 אושרה

⁴ מתוך ספר תקציב הפיתוח לשנת 2019, וכן כפי שנכתב בפרוטוקול הוועדה שאישרה את ההתקשרות עם יועץ הפרוגרמה.

בוועדת התקשרויות⁵ הגדלת התקשרות עם המתכנן, בשל גידול בשטח הבנוי של הפרויקט. עם זאת, המידע לא הועבר לגזברות העירייה, כך שהתאמת התקציב לביצוע נעשתה רק בשנת 2022.

הביקורת העירה כי עלייה משמעותית בעלויות מעבר לתכנון המקורי, מבלי לעדכן את הסעיף התקציבי הרלוונטי, עלולה להשפיע על מסגרות תקציב אחרות, ואף על התקציב השוטף של העירייה. כמו כן, פערים בתקצוב פרויקט אחד עלולים לגרום לעיכוב, דחייה או ביטול של פרויקטים אחרים, בשל הצורך להפנות משאבים כספיים לטובת הרחבת הפרויקט.

2. הוצאות התכנון

סך הוצאות התכנון והפיקוח הסתכמו בכ-1.7 מיליון ₪, מתוך תב"ר הקמת המרכז הטכנולוגי.

2.1. תכנון

ב-11/06/2019 פירסמה העירייה בקשה לקבלת הצעות עבור שירותי תכנון למרכז הטכנולוגי. צוין כי בחינת ההצעות תתבצע תוך מתן משקל של 80% לאיכות ו-20% למחיר. לפי הערכת אגף מבני ציבור, אומדן העלות של עבודות התכנון עמד על 760,500 ₪ כולל מע"מ.

ב-10/07/2019 קיבלה ועדת התקשרויות⁵ את הצעתו של המתכנן שהציע הפחתה של 5% מהאומדן, כלומר 722,475 ₪ כולל מע"מ.

כשנה לאחר מכן, ב-03/09/2020 אושרה בוועדה הרחבה של ההתקשרות עם המתכנן בסך 164,774 ₪ כולל מע"מ, כך שהסכום הכולל להשלמת התכנון עמד לאחר הרחבת ההתקשרות על 887,249 ₪ כולל מע"מ. בהחלטת הוועדה צוין כי בתחילה ביקשה העירייה לתכנן מבנה בשטח של 2,448 מ"ר על בסיס הפרוגרמה של משרד

⁵ ועדה שמטרתה לאשר את ההתקשרויות של העירייה עם יועצים חיצוניים בעלי ידע ומומחיות מיוחדים ללא מכרז.

החינוך, אך בסופו של דבר הוחלט כי המבנה יהיה בשטח של 2,916 מ"ר (בהתבסס על גודלו של המבנה הקיים) – כלומר חל גידול של 23% בשטח המבנה המתוכנן.

2.2. תכניות ריהוט

ב-13/03/2023 מינהל החינוך הגדיל פעם נוספת את היקף ההתקשרות עם המתכנן, וכלל בהסכם עימו גם את הכנת תוכניות הריהוט למבנה.

נמצא כי ההגדלה הנוספת של ההתקשרות עם המתכנן אושרה בוועדת התקשרויות על בסיס הצעת מחיר יחידה בסכום 148,590 ₪ כולל מע"מ. מנהלת אגף החטיבה העל יסודית כתבה לחברי הוועדה הפנימית במינהל⁶ כי היות והיועץ הוא האדריכל של הפרויקט, אין זה נכון לקחת יועץ נוסף לצורך הכנת תוכניות הריהוט, דבר העלול לעכב את פתיחת המרכז. בנוסף, גם מנהל אגף מבני ציבור ציין כי אין זה נכון לקחת יועץ אחר להכנת תוכניות הריהוט, בגלל שמתכנן המבנה מכיר היטב את הפרויקט ואף קבע את העיצוב האדריכלי של המבנה.

הביקורת העירה כי על אף הנימוקים שנמסרו לוועדה, היה מקום לפרסם בקשה לקבלת הצעות מחיר בין היועצים הרשומים במאגר היועצים העירוני, ולא להגדיל את ההתקשרות עם מתכנן המבנה. יתרה מזאת, לדעת הביקורת מדובר בתחומים שאינם זהים (תכנון אדריכלי ותכנון ריהוט), ולכן היה צורך לקיים הליך בקשת הצעות מחיר נפרדת לכל תחום. הימנעות מקיום הליך תחרותי פגעה בעקרון השוויון, החיוני להבטחת הליכים תקינים בהתקשרויות העירייה.

בנוסף, בשיחה שערכה הביקורת עם מנהל המרכז הטכנולוגי עלה כי חלק מהריהוט שנרכש לא עמד בדרישות התקן לשימוש במעבדות. לדוגמא, רכישת השולחנות עבור מעבדת הביוטכנולוגיה בוצעה מחומר שאינו תואם את התקן הנדרש למעבדות. כתוצאה מכך, מינהל החינוך נאלץ לבצע רכישה נוספת של שולחנות העומדים בתקן המתאים.

⁶ חברי הוועדה הפנימית הם ראש המינהל וחשבת המינהל. הוועדה מיועדת לאשר את התקשרויות של המינהל עם יועצים בסכום הנמוך מסכום הפטור ממכר.

הביקורת העירה כי האדריכל שנבחר על ידי מינהל החינוך לתכנון הריהוט המקצועי במרכז הטכנולוגי אינו בעל ניסיון בתחום תכנון מעבדות, דבר שגרם לרכישת ריהוט נוסף ולעלויות כספיות נוספות.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי בשלב הראשוני נבחרו שולחנות שלא תאמו באופן מלא את דרישות התקן למעבדות הביוטכנולוגיה, והיה צורך לרכוש שולחנות למעבדות התואמים לדרישות התקן. השולחנות שנרכשו בשלב הראשוני הועברו לשימוש בחדרים אחרים במרכז.

2.3. הגדלת ההתקשרות מעל 25%

לפי סעיף 5.4.5 בנוהל העסקת יועצים ומתכננים, כאשר ההרחבה המבוקשת עולה על 25% מהיקף ההתקשרות המקורית, יש לצאת להליך חדש של קבלת הצעות מחיר, אלא אם ישנם נימוקים מיוחדים כבדי משקל שלא מאפשרים זאת מבחינה מקצועית, והם ינומקו על ידי המנהל בכתב.

יצוין כי בין השנים 2019-2023 שולם למתכנן סכום כולל של 1,035,839 ₪ כולל מע"מ (887,249 ₪ עבור תכנון אדריכלי, ו-148,590 ₪ עבור הכנת תוכניות ריהוט), בעוד שסכום ההתקשרות הראשוני עמד על 722,475 ₪. כלומר, מדובר בהרחבה של 43.5% מהסכום המקורי, בניגוד לנהלי העירייה.

2.4. תכנון ההצטיידות

ב-27/06/2019 החליטה ועדת התקשרויות על ההתקשרות עם יועץ להכנת התכניות למעבדות, וכן להכנת המכרז להצטיידות של המרכז הטכנולוגי. היקף ההתקשרות עם היועץ היה בסכום של 128,700 ₪ כולל מע"מ.

ב-28/08/2021, לבקשת מנהל אגף מבני ציבור, אושרה הרחבת ההתקשרות עם היועץ בסכום של 20,835 ₪ כולל מע"מ, שמהווה הרחבה של כ-16% מסכום החוזה הראשוני. מנהל האגף הסביר בוועדה כי מדובר בתוספת שעות לתכנון הצטיידות עבור מגמת סייבר, שלא הוגדרה בדרישת העבודה הראשונה. לאחר ההרחבה, הסכום הכולל להשלמת עבודת היועץ עמד על 149,535 ₪ כולל מע"מ.

עוד נמצא כי ב-28/12/2022 הגישה מנהלת אגף החינוך העל יסודי בקשה להרחבת ההתקשרות עם היועץ בסכום נוסף של 10,062 ₪ כולל מע"מ שמהווה הרחבה של כ-8% מסכום החוזה הראשוני.

בפועל, הביקורת העלתה כי בין השנים 2019-2023 שולם ליועץ סכום כולל של 184,751 ש"ח, המהווה חריגה של כ-44% מהתקציב הראשוני שאושר על ידי הוועדה. כאמור, אושרו שתי הרחבות תקציב בשיעור כולל של 24% (16% מטעם אגף מבני ציבור ו-8% מטעם אגף החינוך העל-יסודי), אך בנוסף להן אגף החינוך העל יסודי המשיך להוציא הזמנות עבודה נוספות ליועץ בסכום כולל של 35,216 ₪, מבלי שהרחבת ההתקשרות זו אושרה כנדרש. כתוצאה מכך נוצרה הגדלה בשיעור של 44% מהסכום שנקבע בהתקשרות הראשונית עם היועץ, תוך חריגה מנהלי העירייה.

2.5. תכנון מערכות מיגון ותקשורת

הביקורת מצאה כי התכנון של הפרויקט לא כלל תכנון של התקנת מצלמות אבטחה ומערכות מיגון עבור המבנה. כתוצאה מכך, התקנת המערכות החלה רק לאחר מסירת המבנה למינהל החינוך. בנוסף, תכנון תשתיות תקשורת לא נעשתה בצורה מיטבית.

הביקורת העירה כי היעדר התכנון הוביל לעיכוב בתאריך פתיחת המרכז הטכנולוגי, וכן להוצאות מיותרות בסך מאות אלפי שקלים על שירותי שמירה ועל תשתיות תקשורת (ראה הרחבה בפרק 5 להלן). בנוסף, היעדר תכנון מוקדם גרם לביצוע עבודות תשתית לאחר סיום בינוי הפרויקט, כגון התקנה של תעלות חיצוניות, עבודות שפגעו במראה המבנה.

הביקורת המליצה לשלב בשלב התכנון של כל פרויקט עירוני את הגורמים המקצועיים בעירייה האחראים על מצלמות (מוקד רואה), על מערכות מיגון (אגף ביטחון) ועל תקשורת (אגף מחשוב), על מנת להבטיח תכנון מלא ויעיל.

3. עבודות הבינוי להקמת המרכז הטכנולוגי

3.1. היקף פרויקט

בפברואר 2022 התקשרה העירייה עם החברה למשק וכלכלה ("משכ"ל") לניהול וביצוע של פרויקט הקמת המרכז הטכנולוגי. עלות עבודות הבינוי הוערכה בסכום של 15,802,249 ₪. עבור ניהול הפרויקט גבתה משכ"ל עמלת ניהול בשיעור של 4% (בסכום של 632,089 ₪), כך שהעלות הכוללת של עבודות הבינוי נאמדה ב- 16,434,339 ₪.

נכון למועד הביקורת, ההוצאה בפועל הגיעה לסך 17,237,793 ₪.

3.2. הגדלת היקף העבודות

ב-26 ליולי 2023 אישרה ועדת חריגים⁷ הגדלה של עבודות הבנייה בסכום של 830,711 ₪ (5.05%), מתוכם 356,096 ₪ להגדלת סעיפי חוזה (2.16%) ו- 474,615 ₪ לעבודות שלא תומחרו בחוזה (2.88%).

לדברי מנהל אגף מבני ציבור, במהלך שיפוץ המבנה הישן⁸ התגלו עבודות נוספות שנדרש לבצען, וכן הוספו עבודות עקב דרישת רשות הכבאות.

בפועל, נמצא כי במהלך הפרויקט בוצעו עבודות נוספות בהיקף של 803,454 ₪, המהווים חריגה של 4.9% מסך העלות המקורית של הפרויקט.

3.3. אי עמידה בלוחות זמנים

צו התחלת עבודה ניתן ב-9 במרץ 2022. תאריך השלמת העבודות ומסירת המבנה נקבע בחוזה ל-12 חודשים ממועד צו התחלת העבודה, כלומר ל-9 במרץ 2023. בפועל, המבנה נמסר לעירייה רק ב-23 באוגוסט 2023.

⁷ ועדה מקצועית המתכנסת לדון בבקשות לאישור עבודה חריגה ועבודה נוספת. הועדה מונה חמישה חברים: יו"ר הועדה –גזבר העירייה או נציגו, היועמ"ש או נציג מטעמו, חשב אגף תקציבים, נציג המחלקה ומהנדס העיר או נציג מטעמו.

⁸ כאמור, המבנה הוקם בשנות ה-60 ושכן בו בית הספר מקיף ב'.

הביקורת העירה לאגף מבני ציבור על כך שתקופת הביצוע בפועל הייתה 17 חודשים (מיום צו התחלת עבודה ועד למסירת המבנה למחלקת נכסים), כלומר חמשה חודשים מאוחר יותר מהמועד שנקבע בחוזה, דבר המהווה סטייה של 42% ממשך העבודה המתוכנן.

4. הצטיידות

המרכז הטכנולוגי יועד ללימודים מתקדמים בתחומים כגון חשמל פיקוד ובקרה, ביוטכנולוגיה ומחקר, הנדסת מכונות, סייבר ומחשבים, והקמתו כללה הצטיידות בהיקף של כ- 7 מיליון ₪.

בבדיקת הביקורת נמצא כי סך רכישות הציוד שביצע מינהל החינוך עבור המרכז הטכנולוגי הסתכמו נכון למועד הביקורת ב- 6,367,980 ₪. בנוסף, יצוין כי בכרטיס קיים שריון הזמנות בסך 682,727 ₪, כך שהיקף ההצטיידות, נכון למועד הביקורת, תאם את התכנון.

4.1 מכרז הצטיידות כללי

במרץ 2022 העירייה פרסמה מכרז לאספקה, התקנה, הדרכה ותחזוקה לציוד סדנאות ומעבדות ביוטכנולוגיה, מערכות הספק ובקרה, רובוטיקה ומייקרים⁹. המכרז חולק לארבעה פרקים ייעודיים, כאשר לכל פרק נקבע מחיר מרבי, כמפורט להלן:

פרק	תיאור	מחיר מרבי (כולל מע"מ)
א'	ציוד לסדנאות ומעבדות ביוטכנולוגיה	1,642,919 ₪
ב'	ציוד למעבדות וסדנאות מערכות הספק ובקרה	3,670,886 ₪
ג'	ציוד למעבדות וסדנאות רובוטיקה	1,517,302 ₪
ד'	ציוד לסדנאות מייקרים	1,583,531 ₪
סה"כ		8,414,641 ₪

⁹ סדנאות במגוון תחומים, שמטרתן לפתח את כישורי התלמידים ולהקנות להם כלים ליישום רעיונות מהמחשבה למעשה.

המכרז נערך בשיטת הפחתה, כאשר הספקים נדרשו להציע אחוזי הנחה על המחירים המרביים שנקבעו לכל פרק.

מנהלת מחלקת רכש ולוגיסטיקה בחינוך קבעה את אומדן העירייה למכרז על בסיס הנחה של 20% מהמחיר המרבי בכל פרק, ובסך הכל עמד אומדן המחיר המירבי לאחר הנחה על 6,731,712 ₪ כולל מע"מ.

למכרז הוגשו שתי הצעות בלבד:

אומדן העירייה	מציע ב'	מציע א'	פרק
20% הנחה	22.00%	25.55%	א'
	50.00%	55.55%	ב'
	31.00%	41.55%	ג'
	30.00%	40.75%	ד'

מציע א' הציע את אחוזי ההנחה הגבוהים יותר בכל אחד מארבעת הפרקים ונבחר כזוכה במכרז. הצעת החברה הזוכה במכרז הייתה בסך 4,679,969 ₪ כולל מע"מ, כ-4 מיליון ₪ פחות ממחיר המכרז וכ-2 מיליון ₪ פחות מאומדן העירייה.

הביקורת העירה כי הפערים המשמעותיים בין המחירים שצינו בחוברת המכרז לבין המחירים שהתקבלו בהצעות המחיר מעידים על עבודת הכנה לקויה של המכרז, וזאת למרות העסקת יועץ מקצועי לתחום. חמור מכך, האומדן שקבעה העירייה לא תאם את התקציב שהוקצה להצטיידות, ואם ההצעה הזוכה הייתה זהה לסכום האומדן, לא ניתן היה לרכוש את כל הציוד הדרוש למרכז הטכנולוגי.

הביקורת העלתה כי תהליך המכרז, שכלל רכישה נרחבת של ציוד טכנולוגי יקר ערך, לא בוצע באמצעות אגף הרכש. כמו כן, הזמנות הציוד בוצעו כהזמנות עבודה ולא כהזמנות רכש, וכתוצאה מכך, הציוד היקר שנרכש לא נרשם כנדרש ברישומי המלאי של העירייה.

הביקורת המליצה כי בכל מכרז הכולל הצטיידות, יש הכרח לשלב את אגף הרכש מתוקף היותו הגורם המתכלל את כלל הרכש העירוני, במטרה לבחון האם קיימים מכרזים עירוניים לפריטים דומים, כדי לפתוח במערכת הרכש מק"טים לצידוד שנרכש וכדי להבטיח רישום מדויק של הפריטים במערכת האינטגרציה העירונית.

4.1.1. הגדלות של ההתקשרות

ב-10/07/2023 החליטה ועדת השלושה¹⁰ על הגדלת המכרז בסכום של 1,170,000 ₪ כולל מע"מ. הגדלת המכרז שימשה להצטיידות בפריטים חדשים שלא נכללו במכרז, כגון: רהוט – כ-572 אלף ₪, חשמל פיקוד ובקרה – כ-351 אלף ₪, ביוטכנולוגיה – כ-47 אלף ₪, תוכנות – כ-78 אלף ₪¹¹.

עוד נמצא כי ב-05/08/2024 החליטה ועדת השלושה על הגדלה שניה של היקף ההצטיידות במכרז (בנוסף להגדלה שכבר אושרה), שכללה תוספת של פריטים חדשים שלא נכללו במכרז המקורי, בעלות של 156,168 ₪ כולל מע"מ.

סעיף 3 (7) (ב) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 קובע כי ניתן 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.

הביקורת מצאה כי נכון למועד הביקורת, בוצעו רכישת של פריטים שלא נכללו בכתב הכמויות של החוזה בסכום של 1,302,707 ₪ כולל מע"מ, המהווים הגדלה של 27.8% ביחס לחוזה המקורי, ו-19.3% ביחס לאומדן.

¹⁰ וועדה המורכבת ממנכ"ל העירייה או נציגו, היועץ המשפטי של העירייה או נציגו וגזבר העירייה או נציגו. וועדת השלושה מוסמכת לאשר התקשרויות של העירייה עם זכיינים של החברה למשק וכלכלה או זכיינים של החשב הכללי.

¹¹ הוועדה אישרה רכישת ציוד עד לסכום של 1.17 מיליון ₪, אך בפועל הוצאו הזמנות בסכום של כ-1.05 מיליון ₪.

התברר כי לוועדה הוצגה חוות דעת משפטית (ממשרד עו"ד חיצוני שהועסק ע"י העירייה) אשר קבעה כי אין מניעה להתיר הרחבת התקשרות ביחס של עד 25% לפריטים נוספים שלא נכללו במכרז, וזאת על בסיס סכום האומדן שהופקד בתיבת המכרזים.

הן הביקורת והן היועמ"ש של העירייה סבורים שהנימוק בחוות הדעת המשפטית אינם תואמים את מדיניות העירייה, והוחלט שלא יעשה בחוות הדעת שימוש בעתיד.

בנוסף, הוועדה החליטה על הגדלת המכרז לצורך רכישת פריטים הקיימים בחוזה המקורי, בעלות כוללת של 274,848 ₪ כולל מע"מ. בבדיקת הביקורת נמצא כי הנתונים שהועברו לוועדת השלושה ממנהל החינוך היו שגויים, ובפועל כל הפריטים שהוצגו לאישור בוועדה אינם מופיעים בכתב הכמויות של החוזה המקורי.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי הנתונים השגויים הוצגו לוועדה בתום לב, ובכל מקרה הרחבת ההתקשרות עבור הפריטים שאינם קיימים במכרז לא חרגה מחו"ד המשפטית שניתנה לוועדה.

4.1.2. רכישת ריהוט

כאמור, מחצית מסכום הגדלת המכרז הייתה עבור רכישת ריהוט. במכרז לא נקבעה שיטה לפיה יש לבצע הוספת פריטים שמסיבה כל שהיא לא נכללו במכרז.

בפועל, הליך קבלת הצעות המחיר לרכישת הריהוט הנוסף בוצע על ידי היועץ החיצוני שהכין את מכרז ההצטיידות. במסגרת ההליך התקבלו שתי הצעות מחיר: הצעה אחת עמדה על סך של 644,991 ₪ וההצעה השנייה על סך של 572,341 ₪. נבחרה ההצעה הזולה יותר.

לדעת הביקורת, יש הכרח שבכל מכרז תיקבע השיטה לפיה ניתן יהיה לרכוש פריטים נוספים שאינם כלולים בכתב הכמויות, לרבות הגדרת האחראי לקבלת ההצעות, מהי כמות ההצעות הנדרשת וכדומה. יש לציין כי לגבי פריטים אחרים הכלולים בהרחבה (שאינם פריטי ריהוט), לא נעשתה כלל פנייה לקבלת הצעות מחיר נוספות והפריטים סופקו על ידי הזוכה במכרז המקורי.

הביקורת העירה למינהל החינוך כי הליך הרחבת המכרז עם הספק הזוכה לצורך רכישת פריטים שלא נכללו בכתב הכמויות של המכרז, בוצע באופן שאינו ראוי. ההליך לא כלל בחינה של מחירי השוק של הפריטים, ובכך נפגע עקרון היעילות והחיסכון בכספי הציבור.

4.1.3. מחיר הפריטים בכתב הכמויות

בדיון "שולחן עגול" שהתקיים ב-09/11/2021 בנושא הצטיידות עבור המרכז הטכנולוגי, בהשתתפות מנהל אגף המכרזים, מנהל אגף החטיבה העל יסודית, מנהלת מחלקת לוגיסטיקה בחינוך והיועץ החיצוני למכרז, הוחלט כי המשתתפים במכרז ידרשו לציין את המחיר המוצע לכל פריט במסגרת כתב הכמויות, וזאת בכפוף להגדרת מחירי מקסימום.

בפועל, הביקורת מצאה כי המכרז נערך בשיטה שבה כל משתתף נדרש להציע אחוז הפחתה לכל פרק ולא להציע מחיר לכל פריט, כפי שהוחלט.

הביקורת בדקה את מחירי הפריטים השונים ומצאה כי נרכשו פריטים זהים ששולמו עבורם מחירים שונים, למרות שמדובר באותו מכרז ואותו ספק. להלן פריטים זהים שנרכשו במחירים שונים:

- מחשב נייד לתלמיד:
 בפרק ד' בכתב הכמויות נרכשו 6 יחידות במחיר של 4,354.88 ₪ ליחידה.
 בפרק ג' נרכשו 16 יחידות במחיר של 4,296.08 ₪ ליחידה.
 בפרק ב' נרכשו 16 יחידות במחיר של 3,267 ₪ ליחידה.
- מחשב נייד לעמדת מורה:
 בפרק א' נרכש במחיר של 6,644.66 ₪ ליחידה.
 בפרק ב' נרכש במחיר של 3,967.16 ₪ ליחידה.
 בפרק ג' נרכש במחיר של 5,216.66 ₪ ליחידה.
- מכונת כיפוף:
 בפרק ג' המחיר שקבעה העירייה היה 17,400 ₪ ליחידה, והפריט נרכש במחיר של 10,170 ₪ ליחידה לאחר הנחה.

בפרק ד' המחיר שקבעה העירייה היה 18,270 ₪ ליחידה, והפריט נרכש במחיר של 10,825 ₪ ליחידה לאחר הנחה.

- כלי חיתוך לעיבוד שבבי:
בפרק ג' המחיר שקבעה העירייה היה 29,000 ₪ ליחידה, ונרכשו 2 יחידות במחיר של 16,950 ₪ ליחידה לאחר הנחה.
- בפרק ד' המחיר שקבעה העירייה היה 17,000 ₪ ליחידה, ונרכשו 2 יחידות במחיר של 10,072 ₪ ליחידה לאחר הנחה.
- מקדחת עמוד:
בפרק ג' המחיר שקבעה העירייה היה 3,000 ₪ ליחידה, והפריט נרכש במחיר של 1,753 ₪ ליחידה לאחר הנחה.
- בפרק ד' המחיר שקבעה העירייה היה 2,500 ₪ ליחידה, והפריט נרכש במחיר של 1,481 ₪ ליחידה לאחר הנחה.

הביקורת העירה למינהל החינוך על רכישת פריטים זהים במחירים שונים שיש ביניהם פער משמעותי, למרות שמדובר באותו מכרז ואותו ספק.

4.2. רכישות באמצעות אגף הרכש

בנוסף לרכישות שבוצעו במסגרת המכרז המרכזי, בוצעו רכישות נוספות מחוץ למכרז עבור הצטיידות מספקים שונים בסכום כולל של 1,296,008 ₪, באמצעות הליכי הצעות מחיר או מכרזים של אגף הרכש.

להלן הפריטים שנרכשו: מחשבים בסכום של 500 אלף ₪, ריהוט (באמצעות מכרז משכ"ל) בסכום של 282 אלף ₪, מערכות מולטימדיה בסכום של 103 אלף ₪ וציוד רובוטיקה בסכום של 60 אלף ₪.

הביקורת העירה למנהלת מחלקת לוגיסטיקה בחינוך כי למרות השימוש שנעשה בהליכי הרכש העירוני, ההזמנה של מערכות המולטימדיה בוצעה באמצעות הזמנת עבודה ולא באמצעות הזמנת רכש כנדרש. כתוצאה מכך, הציוד שנרכש לא נרשם במערכת האינוונטר העירונית, דבר שפגע בניהול התקין של המלאי העירוני ובמעקב אחר הציוד.

כמו כן, הביקורת העירה למנהלת מחלקת לוגיסטיקה בחינוך על העיכובים המשמעותיים בתהליך ההצטיידות בפרויקט, אשר בעת הביקורת עדיין לא הסתיים, למרות שחלפו כבר שנה ושלושה חודשים מאז מסירת המבנה באוגוסט 2023. נכון למועד הביקורת, היו עדיין קיימות דרישות פתוחות להצטיידות בהיקף כולל של כ-600 אלף ש, דבר המעכב את השלמת הפרויקט ופוגע ביכולת המוסד לפעול באופן מיטבי.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי העיכובים בתהליך ההצטיידות בפרויקט נגרמו כתוצאה מחוסר התאמה של הציוד למגמות והצורך לבצע התאמות בפרטי הציוד.

הביקורת העירה על כך שבצוע ההתאמות נעשה רק לאחר שהתקבל חלק מהציוד ולא נעשה בשלב התכנון ופרסום המכרז, באמצעות היועץ שליווה את הפרויקט מטעם מינהל החינוך. עוד העירה הביקורת לראש מינהל החינוך כי בפרויקטים של בנייה מוסדות חינוך, ובפרט בפרויקטים הדורשים הצטיידות משמעותית, הגורם שמוביל את הפרויקט במינהל החינוך צריך להיות מנהל אגף לוגיסטיקה ורכש ולא מנהלת החטיבה העל-יסודית.

5. עלויות אבטחה

5.1 חוסר תיאום בנוגע להתקנת מערכות מיגון

ב-2 במאי 2023 פנה מנהל אגף מבני הציבור למנהל אגף אחזקה במינהל החינוך ולמדור הביטוח בגזברות, והודיע כי בניית המרכז הטכנולוגי נמצאת לקראת סיומה וכי יש לקדם את ביטוח המבנה. ב-14 במאי הוזמן סוקר מטעם חברת הביטוח והתקיימה פגישה עימו בשטח. בעקבות דוח הסוקר, ב-21 במאי העבירה חברת הביטוח למנהל אגף מבני הציבור ולמדור הביטוח רשימה של השלמות הנדרשות לקבלת כיסוי ביטוחי, הכוללות גידור, התקנת מצלמות אבטחה ומערכת אזעקה. **לאחר כשלושה חודשים**, ב-13 באוגוסט, דיווח מנהל אגף מבני ציבור לסוכן הביטוח על השלמת עבודות הגידור, אך ציין כי התקנת המצלמות והתקנת האזעקה נמצאות עדיין בתהליך עבודה.

בפועל, בזמן מסירת המבנה למינהל החינוך ב-15 באוגוסט 2023, המבנה עדיין לא היה מצויד במערכות המיגון הדרושות, ואף לא הוחל בביצוע העבודות להתקנת מערכות מיגון שדרשה חברת הביטוח.

התברר כי הייתה מחלוקת בין אגף מבני הציבור לבין אגף הלוגיסטיקה בחינוך לגבי האחריות על ביצוע דרישות המיגון. מנהל אגף מבני הציבור טען כי הוא מוסר תמיד את מבנה החינוך ללא מערכות אזעקה ומצלמות וכי אגף הלוגיסטיקה מבצע עבודות אלו לאחר המסירה. לעומתו, מנהל אגף הלוגיסטיקה טען כי יש להתקין את מערכות המיגון בטרם מסירת המבנה, ולכן האחריות היא של אגף מבני הציבור.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מינהל החינוך כי מבחינת המינהל לא הייתה כל מחלוקת בנוגע לגורם האחראי על התקנת מערכות המיגון במוסדות חינוך, ולראיה אגף מבני ציבור ניהל את כל הפעולות הנדרשות לצורך התקנת מערכת האזעקה (עד לתאריך 15.10.23).

הביקורת העירה למינהל החינוך ולאגף מבני ציבור כי היעדר אחריות ברורה לתכנון ולביצוע של עבודות המיגון במוסדות החינוך גרם לעיכובים בהשלמת העבודות. חמור מכך, אי הבהירות בנושא חלוקת האחריות בין שני אגפים והיעדר תיאום בניהם, גרמו לעלויות כספיות מיותרות בסכום של מאות אלפי ₪. כמפורט להלן:

5.2. הקצאת מאבטח

ב-16 באוגוסט 2023 החלה הספקת הציוד שנרכש עבור המרכז הטכנולוגי (בסכום כולל של כ-7 מיליון ₪). מכיוון שבמבנה טרם הותקנה מערכת מיגון, לציוד שסופק לא היה כיסוי ביטוחי.

הביקורת העירה למינהל החינוך על קבלת ציוד בשווי של כ-7 מיליון ₪ בטרם הוסדר המיגון והביטוח למבנה.

לצורך שמירה על הציוד שנרכש עבור המרכז הטכנולוגי, פנתה מנהלת אגף החינוך העל-יסודי לאגף הביטחון בבקשה להצבת שומר בבניין.

כיוון שהמרכז הטכנולוגי אינו עומד בדרישות לקבלת שירותי אבטחה במימון המדינה, הפנה מנהל מחלקת אבטחת מוסדות חינוך באגף הביטחון את מנהלת האגף לקבלת הצעת מחיר מאחד מספקי האבטחה הנותנים שירות לאגף הביטחון.

נוכח תשובת אגף הביטחון, בתאריך 16 באוגוסט 2023 פנה מנהל אגף הלוגיסטיקה בחינוך לחברת האבטחה בבקשה להצבת שומר במרכז הטכנולוגי 24 שעות ביממה שבעה ימים בשבוע.

הביקורת העירה למינהל החינוך על כך שההתקשרות עם חברת האבטחה להצבת שומר בוצעה ללא הוצאת הזמנה תקציבית ובתעריף של "אבטחת אירועים", הגבוה מתעריף אבטחת מוסדות חינוך שנקבע בהסכם בין חברת האבטחה לבין משכ"ל (הסכם שהעירייה עשתה בו שימוש לצורך קבלת שירותי שמירה).

רק לאחר שהחשבונית מחברת השמירה התקבלה באגף החשבונות, בפברואר 2024, התברר לגזברות כי העבודה לא בוצעה במסגרת החוזה הכללי בין חברת האבטחה לבין משכ"ל (כנציגות הרשויות המקומיות), אלא הזמנה ישירות מול חברת השמירה.

5.3. עיכוב בהתקנת מערכת אזעקה

במקביל להצבת השומר במרכז הטכנולוגי, בתאריך 16 באוגוסט 2023 פנה מנהל אגף מבני ציבור לחברה המספקת את אמצעי המיגון לעירייה בבקשה לקבל הצעת מחיר להתקנת מערכת אזעקה¹². הצעת המחיר התקבלה בתאריך 28 בספטמבר. נמצא כי רק בתאריך 16 באוקטובר יצאה הזמנת עבודה עבור התקנת המיגון.

בתגובתו לדוח, מינהל החינוך מסר לביקורת כי עד ל-15/10/2023 הקשר עם הספק ניהל על ידי אגף מבני ציבור. בתאריך זה פנה אגף מבני ציבור למינהל החינוך בבקשה שיקבל על עצמו את האחריות לנושא, מאחר ומנהל אגף מבני ציבור היה עסוק באותם ימים במתן מענה לדרישות החירום שעלו במהלך מלחמת חרבות ברזל. נוכח בקשה זו, תוך יום אחד הופקה הזמנה תקציבית, אושרה על ידי חשבת מינהל החינוך והועברה לספק לביצוע.

¹² החברה זכתה במכרז למתן שירותי מוקד והתקנת אזעקות במוסדות חינוך, ציבור ורווחה בעיר אשדוד.

עוד נמצא כי עבודות ההתקנה הסתיימו רק בתאריך 26 בנובמבר, כלומר לאחר יותר משלושה חודשים מתאריך קבלת המבנה. יודגש כי עלות הצבת השומר היתה כ-1,900 ש"ח בכל יום, והסתכמה ב- 235 אלפי ש"ח לכל התקופה. הביקורת העירה כי משך העבודה, שהיתה אמורה להימשך מספר ימים, התארך באופן משמעותי (40 ימים מהזמנת עבודה), ובכך נגרם בזבוז רב של כספי ציבור.

בתגובתו לדוח, מינהל החינוך מסר לביקורת כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל זמינות הספק הייתה חלקית. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לבחון פתרונות חלופיים, על מנת למנוע את האיחור המשמעותי.

5.4. הוצאת הזמנת עבודה להתקנת מערכת אזעקה

בתאריך 16.10.2023 ביצע מינהל החינוך התקשרות עם ספק מערכת האזעקה באמצעות הזמנת עבודה, בעוד שעל פי כללי העירייה בעת רכישת טובין היה על מינהל החינוך לפתוח הזמנת רכש (המקושרת גם לרישום האינטרנט העירוני).

הביקורת העירה למינהל החינוך כי במקום לפעול בהתאם לכללי העירייה ולפתוח הליך של הזמנת רכש, כנדרש במקרה של רכישת טובין, בחר מינהל החינוך בדרך של "הזמנת עבודה". בשל כך, רכישת המערכת לא אושרה על ידי מנהל הרכש, לא נבדקה למול מחירי המכרז ולא נרשמה במלאי העירוני.

עוד מצאה הביקורת כי למרות שהיתה לעירייה התקשרות עם הספק, הזמנת העבודה לא נעשתה במסגרת החוזה הקיים. מחירי הפריטים בהזמנה לא התאימו למחירי המכרז, והעירייה נדרשה לשלם תשלום נוסף בסך 17,100 ש"ח עבור עבודת ההתקנה.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מינהל החינוך כי במקרה זה היה מדובר על עבודה מורכבת, ולכן היה צורך לשלם לספק מחיר גבוה יותר.

5.5. אישור החשבונות בגין אבטחה

במהלך החודשים שבהם בוצעה השמירה במרכז הטכנולוגי, העבירה חברת האבטחה בכל חודש למינהל החינוך חשבוניות לתשלום. החשבוניות אושרו ונחתמו ע"י מינהל

החינוך, וזאת ללא הוצאת הזמנה תקציבית מאושרת, ולכן החשבון לא שולם על ידי החשבונות. מצב זה הוביל להצטברות חוב משמעותי לחברת האבטחה, בסך של כ-235 אלף ₪.

הביקורת העירה למנהלת אגף החינוך העל-יסודי ולמנהלת מחלקת לוגיסטיקה בחינוך על אישור החשבונות בחתימתן, ללא הזמנה תקציבית מאושרת ומבלי שהחשבונות נבדקו כנדרש בנוהלי העירייה.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי הפניה לקבלן האבטחה נעשתה בהתאם להנחיית אגף הביטחון, ורק בדיעבד התברר למינהל החינוך שאין מדובר בהתקשרות באמצעות החוזה מול משכ"ל אלא בהתקשרות ישירה מול קבלן האבטחה, שהצריכה הליך התקשרות נפרד.

5.6. הכיסוי הביטוחי

התקנת מערכת האזעקה הושלמה בתאריך 26 בנובמבר, וב-30 בנובמבר 2023 הונפקה פוליסת ביטוח המכסה גם את סיכוני הפריצה במבנה.

בבדיקת הביקורת נמצא כי למרות שאושרו תנאי המיגון, וב-30 בנובמבר 2023 הופקה פוליסת ביטוח, המשיכה העירייה לאבטח ללא צורך את המבנה עד לתאריך ה-20 בדצמבר, בעלות כספית נוספת של כ-45,600 ₪.

עוד מצאה הביקורת כי תוספת הפרמיה בגין ביטוח המבנה שולמה החל מיום ה-1 בספטמבר, בעוד שהחויב צריך היה להיות רק מתאריך 30 בנובמבר (מיום הוצאת הפוליסה). הפרמיה העודפת ששולמה הסתכמה בסכום של כ-10 אלפי ₪.

5.7. תשלום לחברת האבטחה

הביקורת בדקה את חשבוניות חברת האבטחה ומצאה כי העירייה שילמה לחברה לפי תעריפים שאינם תואמים את השירות שהתקבל. התשלום חושב לפי התעריף לשירותי אבטחת אירועים, בעוד שהשירות שסופק היה אבטחת מוסדות חינוך.

התעריף לאבטחת אירועים היה 64.61 ₪ לשעת שמירה רגילה ו-85.18 ₪ לשעת שבת וחג, ולעומת זאת התעריף לאבטחת מוסדות חינוך היה 60.83 ₪ לשעת שמירה רגילה ו-82.33 ₪ לשעת שבת וחג. בסה"כ שולמו 2,096 שעות רגילות ו-749 שעות שבת וחג, והסכום ששולם ביתר היה בסך 12 אלף ₪.

הביקורת העירה למינהל החינוך על כך ששולם לחברת האבטחה שלא לצורך תשלום בתעריף גבוה יותר.

הערות ראש העיר הקמת המרכז הטכנולוגי

1. תכנון מבנה ציבור

ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לחדד את האחריות המוטלת על אגף מבני ציבור לכל שלבי הקמת הפרויקט, החל משלב התכנון ועד למסירה בפועל של המבנה למחלקת העירייה, והדגיש את הצורך בתכנון מיטבי כדי למנוע את הצורך בביצוע עבודות נוספות במבנה לאחר מסירתו.

2. מעורבות אגף הרכש בהתקשרויות לרכישת טובין

ראש העיר הנחה את גזבר העירייה להקפיד על כך שבכל מכרז הכולל הצטיידות, יש הכרח לשלב את אגף הרכש מתוקף היותו הגורם המתכלל את כלל הרכש העירוני, במטרה לבחון האם קיימים מכרזים עירוניים לפריטים דומים וכדי להבטיח את רישום כל הציוד הנרכש במערכת האינטגרציה העירונית.

3. הגדלת התקשרויות

ראש העיר הנחה את מנהל מחלקת המכרזים ומנהל אגף הרכש לקבוע בכל התקשרות את השיטה לפיה ניתן יהיה לרכוש פריטים נוספים שלא נכללו בכתב הכמויות, לרבות הגדרת האחראי לקבלת ההצעות, באילו אמצעים יש לאסוף אותן, מהי כמות ההצעות הנדרשת וכדומה.

חוצה מינהלים

התקשרויות באמצעות מכרזים

כללי

העירייה משמשת נאמן של הציבור בכל פעולותיה, ונדרשת לחלק משאבים בהליך מסודר ושקוף. כדי להבטיח שהעירייה תפעל על פי עיקרון זה, נקבע בחוק כי התקשרות של העירייה בחוזה לצורך העברת מקרקעין, רכישת טובין וקבלת שירותים תיעשה באמצעות מכרז פומבי שיפורסם על ידה¹. מטרת המכרז היא לתת למשתתפים פוטנציאליים את ההזדמנות להתחרות בתנאים של שוויון, וכן לתת לעירייה אפשרות לבחור את ההצעה הטובה ביותר.

בהתאם לכך, תוקנו תקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח – 1987, המגדירות את האופן שבו העירייה אמורה לנהל את המכרזים שהיא מפרסמת.

סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע מהם המקרים שבהם העירייה רשאית להתקשר עם ספק או עם נותן שירות ללא קיום מכרז. בין היתר, נקבע כי ניתן שלא לקיים מכרז בהתקשרויות שהיקפן הכספי הוא עד לסכום מסוים המתעדכן מידי שנה². התקשרויות של העירייה עם ספקים ונותני שירות בסכומים גבוהים יותר, חייבות להיעשות באמצעות קיום מכרז.

מחלקת המכרזים בעירייה עוסקת בהוצאת מכרזים אל הפועל, החל מתהליך הכנת מסמכי המכרז ועד חתימת החוזה עם הזוכה במכרז. פעילות המחלקה הוסדרה בנוהל העירייה מס' 5.01.120.01 "שלבי הטיפול במכרזים".

הליכי המכרז מלווים על ידי היועצים המשפטיים של העירייה וחשבי המנהלים.

חשוב לציין כי תהליך הכנת המכרז הינו תהליך חוצה ארגון, שיש לו שותפים רבים, כגון המחלקות המקצועיות במינהלים השונים, חשבי המינהלים, המחלקה המשפטית וגורמים נוספים.

¹ סעיף 2 (א) לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב (1992). סעיף 197 בפקודת העיריות (נוסח חדש).

² נכון לספטמבר 2024, סכום ההתקשרות הפטור ממכרז עמד על 164,200 ₪ (כולל מע"מ).

מטרת הביקורת הייתה לבחון את האופן שבו העירייה מנהלת את ההתקשרויות עם ספקים, קבלנים ונותני שירות באמצעות קיום מכרזים, החל משלב היערכות המחלקה המקצועית לקראת המכרז ועד ההליך המתבצע בוועדת המכרזים לבחירת הזוכה במכרז. לצורך הביקורת נבדקו התקשרויות שביצעה העירייה בשנים 2022-2024 עם ספקים שנבחרו באמצעות מכרז פומבי. בשנים אלה פרסמה העירייה 184 מכרזים פומביים ו-48 פניות פומביות לקבלת הצעות³. להלן הממצאים שנמצאו:

פירוט הממצאים

1. לוחות זמנים בתהליך מכרז

1.1. זמני הטיפול בשלבי המכרז

נוהל "שלבי הטיפול במכרז" הוא נוהל חוצה ארגון המסדיר את תהליך הוצאת המכרז, החל מהשלבים הראשונים של התארגנות היחידה המקצועית לקראת פרסום המכרז ועד לחתימה על החוזה עם הספק הזוכה. מטרת הנוהל היא להגדיר שיטה אחידה, לוחות זמנים ובקורות בתהליך המכרז.

התארכות משך זמן הטיפול במכרז עלולה ליצור מצב שבו יפוג תוקפו של הסכם ההתקשרות עם הספק הקיים, ולעירייה לא יהיה הסכם התקשרות בתוקף לצורך קבלת ציוד או שירות חיוניים.

הביקורת בדקה את לוחות הזמנים שנקבעו בנוהל "שלבי הטיפול במכרז" ומצאה כי הנוהל מגדיר לוח זמנים מחייב לשלבים בתהליך המכרז המבוצעים על ידי מחלקת מכרזים. לעומת זאת, לא נקבע בנוהל משך הזמן לביצוע השלבים שבהם מעורבים גורמים אחרים בארגון, וכתוצאה מכך הכנת המכרז עלולה להימשך זמן רב.

כמו כן, בנוהל העבודה לא נקבע מועד התחלת תהליך הכנת המכרז על ידי המחלקה המקצועית, אלא נקבע כי המחלקה תתחיל להעריך "7 חודשים טרם הוצאת המכרז"⁴.

³ פניה פומבית לקבלת הצעות הינה הליך הדומה למכרז, הנערך לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח. יודגש כי הביקורת התמקדה בבדיקת המכרזים הפומביים בלבד.

⁴ מתוך 7 החודשים, שלושה חודשים מיועדים להערכות המחלקה המקצועית ו-4 חודשים להערכות מחלקת מכרזים.

הביקורת העירה כי מאחר ותאריך פירסום המכרז החדש אינו ידוע, המשמעות היא שהמועד לתחילת התהליך על ידי המחלקה המקצועית אינו מוגדר.

הביקורת המליצה לשנות את ניסוח הנוהל, כך שיקבע עבור המחלקה המקצועית מועד לתחילת התהליך, בהתייחס לתאריך סיום המכרז הנוכחי (שהוא תאריך מוגדר וידוע).

להלן תרשים המתאר את השלבים העיקריים במכרז ואת משך הזמן שנקבע בנוהל:

3 חודשים	• הערכות המחלקה המקצועית בטרם פניה למחלקת מכרזים
4 חודשים	• תהליך הכנת המכרז עד למועד פרסומו
לא נקבע	• פרסום המכרז, קבלת הצעות, קביעת דיון בוועדת מכרזים
לא נקבע	• תהליך בוועדת מכרזים (פתיחת מעטפות, שימועים, החלטה על הזוכה)
שלושה שבועות	• חתימה על חוזה עם הזוכה

הביקורת בדקה את משך הזמן שארכו השלבים שלא נקבע לגביהם בנוהל לוח זמנים. נמצא כי משך הזמן הממוצע מפרסום המכרז ועד לפתיחת ההצעות היה כחודש וחצי, ומשך הזמן מפתיחת ההצעות ועד לחתימה על חוזה היה כחודשיים. עוד עלה מהנתונים כי משך הזמן הממוצע ממועד הבקשה לדיון בשולחן העגול ועד למועד החתימה על ההסכם עם הזוכה היה כ-6 חודשים.

להלן דוגמאות למכרזים שהכנתם נמשכה זמן ממושך יותר:

מכרז 35.24 להרחבה ותחזוקה של מערכת הקשר הדיגיטלית- התהליך נמשך שנה⁵.

מכרז 45.24 לביצוע תצלומי אוויר ומיפוי- התהליך נמשך 8.8 חודשים.

מכרז 32.24 לאיסוף וסילוק פסולת אלקטרונית וסוללות- התהליך נמשך 8.5 חודשים.

⁵ המכרז התעכב במחלקת ביטחון כחמשה חודשים.

יודגש כי במקרים מסוימים, כתוצאה מהתמשכות תהליך הכנת המכרז החדש, פג תוקף ההתקשרות עם הספק ולא נחתם עמו או עם ספק אחר הסכם חדש (ראה דוגמאות בפרק 11.3 ובפרק 13 שלהלן).

הביקורת העירה על כך שלא הייתה הקפדה על משך הזמן המקסימלי לכל שלב בתהליך הכנת המכרז, כפי שנקבע בנוהל, ועל כך שבחלק מהשלבים לא הוגדר משך הזמן לביצוע. הביקורת המליצה לבחון מחדש את הזמנים שנקבעו בנוהל לביצוע השלבים השונים של הכנת המכרז בכל היחידות השותפות לתהליך, להגדירם בנוהל ולקיים בקרה על העמידה בזמנים.

כמו כן, הביקורת המליצה להקים צוות חשיבה רב תחומי שימליץ על השיפורים הנדרשים, במטרה לייעל את תהליכי העבודה ולצמצם את הזמן שאורך תהליך הכנת המכרז.

להלן דוגמאות למקרים שבהם משך הזמן התארך בעקבות הליקויים בהגדרת לוחות הזמנים:

1.1.1. היערכות המחלקה המקצועית- נמצאו מקרים שבהם היערכות המחלקה לפרסום מכרז חדש החלה באיחור ביחס לסיום ההתקשרות במכרז הנוכחי. כתוצאה מכך, בטרם נחתם חוזה חדש פג תוקף ההתקשרות עם ספק שזכה במכרז הקודם.

לדוגמא, מכרז לאספקה, התקנה ואחזקה של דלתות עץ ופלדה- בתאריך 24/09/2022 הסתיימה ההתקשרות עם הספק שנבחר במכרז הקודם, בתאריך 5/12/2022 התקיים דיון בשולחן עגול לצורך הכנת מכרז חדש ובתאריך 8/5/2023 נחתם חוזה התקשרות חדש, יותר משבעה חודשים לאחר תום ההתקשרות. כתוצאה מכך, שולמו לספק תשלומים ע"ס 4,039 ש"ח לאחר מועד סיום ההתקשרות.

דוגמא נוספת- מכרז לביצוע עבודות תחזוקה במערכות המים, הניקוז והביוב. בתאריך 6/8/2024 הסתיימה ההתקשרות עם הספק שנבחר במכרז הקודם, דיון בשולחן עגול לצורך הכנת המכרז החדש התקיים ב-19/5/2024, חודשיים וחצי לפני מועד תום ההתקשרות, אך רק ב-8/9/2024 נחתם חוזה התקשרות חדש, כחודש לאחר תום ההתקשרות.

הביקורת העירה כי בשני המכרזים מדובר בהתקשרות המשמשת גם את המוקד העירוני לביצוע עבודות דחופות, והיעדר חוזה התקשרות בתוקף פגע ביכולות הביצוע של עבודות חיוניות.

1.1.2. קביעת דיון בשולחן העגול - אחד השלבים הראשונים בתהליך הכנת המכרז הוא הדיון "בשולחן העגול", שבו נקבעים העקרונות המרכזיים של המכרז והמשימות שיש לבצע לצורך השלמת הכנתו. בנוהל "שלבי הטיפול במכרז" לא נקבע פרק הזמן ממועד הגשת הבקשה לזימון הדיון בשולחן העגול ועד לקיום הדיון, ובפועל נמצאו מקרים שבהם שלב זה התארך.

לדוגמא, במכרז למאגר ספקים למתן שירותי הפעלת קורסי הכשרה מקצועית, הוגשה בקשה לזימון דיון בשולחן העגול ב-06/02/2024 והדיון התקיים ב-12/03/2024, 35 ימים מאוחר יותר. במכרז לביצוע עבודות חצרנות בחצרות בניינים, בקשה לזימון הדיון בשולחן העגול הוגשה ב-03/01/2024 והדיון התקיים ב-13/03/2024, 70 ימים מאוחר יותר.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המחלקה לגבי מכרז 11.24 כי במהלך חודש פברואר 2024 הוא הועסק בארגון לוגיסטי של הבחירות לרשויות המקומיות, ולכן הדיון בשולחן העגול נקבע לחודש מרץ (לאחר מועד הבחירות).

לגבי מכרז 20.24, מסר מנהל המחלקה כי התקיים דיון ראשוני בלשכת הגזבר כבר ב-29/01/2024, כך שבפועל משך הזמן עד לדיון בשולחן העגול היה קצר יותר. הביקורת העירה כי גם בהתחשב בהסבר זה, משך הזמן שחלף ממועד הדיון הראשוני ועד למועד הדיון בשולחן העגול היה 43 ימים.

1.1.3. הכנת מסמכי המכרז - אמנת השירות של הלשכה המשפטית קובעת כי משך הכנת טיוטת המכרז תהיה עד 15 ימי עבודה, במקרה שמדובר בחוזה על פי תבנית קיימת, ועד 30 ימי עבודה ממועד הבקשה להכנת המכרז במקרה שמדובר בחוזה חדש.

הביקורת מצאה מקרים שבהם הכנת טיוטת המכרז חרגה מהיעד של 30 ימי עבודה שנקבעו לכתיבת טיוטת המכרז הראשונית.

בנוסף, נוהל "סקר החוזה" קובע כי השלמת המשימות שהוטלו על הגורמים המשתתפים בהכנת המכרז תבוצע עד למועד שבו הלשכה המשפטית מחויבת להשלים את טיוטת המכרז לפי אמנת השירות.

נמצאו מקרים שבהם המחלקה המקצועית לא עמדה ביעד שנקבע להשלמת המשימות, ובשל כך משך הכנת טיוטת המכרז התארכה.

לדוגמא, מכרז למתן הלוואות לסטודנטים- בתאריך 9/7/2024 התקיים הדיון בשולחן העגול ובתאריך 30/09/2024 עדכנה המחלקה המקצועית את פרטי המכרז, לאחר כחודשיים וחצי ממועד הדיון בשולחן עגול.

דוגמא נוספת- מכרז מס' למתן שירותי מוקד ומיגון אזעקות למוסדות חינוך, ציבור ורווחה. בתאריך 23/1/2023 התקיים הדיון בשולחן העגול ובתאריך 17/5/2023 עדכנה המחלקה המקצועית את פרטי המכרז, לאחר כארבעה חודשים. כתוצאה מכך מינהל החינוך השתמש במשך כחודשיים בשירותי הספק שתוקף הסכם ההתקשרות עמו כבר פג, ושולמו לו 18,684 ₪ בגין השירות שנתן לעירייה מעבר לתקופת ההסכם.

הביקורת העירה כי אמנת השירות של הלשכה המשפטית אינה כוללת התייחסות לזמן התגובה של המחלקה המקצועית להערות הלשכה המשפטית ולביצוע ההשלמות הנדרשות לצורך הכנת המכרז. הביקורת המליצה לעדכן את אמנת השירות ואת נוהל הטיפול במכרזים בהתאם.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל מחלקת מכרזים כי הטיפול במכרז נעשה באופן מקביל ולא טורי, ומשך הזמן שנקבע להכנת המכרז (עד ארבעה חודשים), כולל גם את פרק הזמן הנדרש להכנת המכרז על ידי המחלקה המשפטית.

1.2. אמצעי מעקב ובקרה

הביקורת העלתה כי פעילות מחלקת המכרזים נעשית באמצעות קבצים הנשמרים בתיקיית המחלקה ובאמצעות תכתובות בדואר האלקטרוני. עוד נמצא כי לא נעשה שימוש במערכת ממוחשבת לניהול תהליכי העבודה, ולא בוצע מעקב אחר פרקי הזמן שנקבעו בנוהל. כתוצאה מכך נוצרו עיכובים בתהליך הכנת המכרז, כפי שתואר לעיל.

מנהל המחלקה מסר לביקורת כי מנוהל מעקב אחר שלבי המכרז באמצעות טבלת אקסל המעודכנת באופן ידני. הביקורת העירה כי הטבלה המנוהלת במחלקת מכרזים הינה חלקית (לדוגמא, היו חסרים בה מכרזים שהועברו לעורכי דין חיצוניים לצורך הכנתם). כמו כן בטבלה היה מעקב רק על חלק משלבי התהליך.

הביקורת סבורה כי כמות המכרזים שהעירייה מפרסמת (בממוצע כ-60 מכרזים בשנה) אינה מחייבת רכישת מערכת ממוחשבת ייעודית. יחד עם זאת, על מנהל המחלקה בשיתוף מנהל אגף מיחשוב לבחון את האפשרות לביצוע מעקב ובקרה באמצעות מערכות קיימות שהעירייה עושה בהן שימוש.

2. דיון בשולחן העגול

לאחר השלמת הכנת המסגרת התקציבית, מגיש מנהל המחלקה המקצועית למנהל מחלקת מכרזים בקשה לזימון דיון בשולחן העגול, שבו יקבעו עקרונות המכרז.

2.1. ההכנות לדיון

סעיף 5.1.3 לנוהל "שלבי הטיפול במכרז" קובע כי על המנהל המקצועי להכין **בטרם** הדיון בשולחן העגול, מפרט טכני הכולל תנאי סף, היקף כספי, כתב כמויות, דרישות איכות ועוד.

הביקורת מצאה מקרים בהם לא הוכנו כל החומרים המבוקשים לפני הדיון, והיה צורך להשלים פרטים אלה בהמשך התהליך. כתוצאה מכך, זמן הכנת טיוטת המכרז התארך ועמד במקרים אלה על כשלושה חודשים.

הביקורת המליצה כי מספר ימים בטרם הדיון בשולחן העגול, מחלקת המכרזים תבדוק את שלמות החומרים שהגישה המחלקה ותבקש מהמנהל המקצועי להשלים את החסר, כך שבמהלך הדיון בשולחן העגול יוגש למשתתפים כל המידע הנחוץ לקבלת ההחלטות.

2.2. הטיפול במשימות שנקבעו בדיון

בדיון בשולחן העגול נקבעות משימות שיש לבצע לקידום המכרז ולהשלמת הכנתו. פרוטוקולים של דיוני השולחן העגול נכתבים ומופצים במערכת QM7⁶.

הביקורת מצאה כי המשימות הנקבעות במהלך הדיון לא מועברות לאחרים לביצוען באמצעות המערכת, אלא נרשמות כמלל חופשי בפרוטוקול הדיון. כמו כן, בחלק מהמקרים לא נקבע מועד להשלמת המשימה. נמסר לביקורת כי מחלקת המכרזים מבצעת מעקב ידני ושולחת תזכורות לגורמים הרלוונטיים באמצעות הדואר האלקטרוני, אך לא מתבצע מעקב במערכת QM7 אחר השלמת ביצוע המשימות. כתוצאה מכך תהליך כתיבת מסמכי המכרז עלול להתארך.

הביקורת המליצה לקבוע בפרוטוקול הדיון את משך הזמן עד להשלמת כל משימה, וכן להטמיע את המשימות שנקבעות בדיון במערכת QM7, כדי ליעל את המעקב אחר ביצוען בזמן שנקבע.

3. הכנת מסמכי המכרז

עריכת מסמכי המכרז דורשת עבודה יסודית, הלוקחת בחשבון את צרכי העירייה, מאפייני השוק, יכולותיהם של המציעים, המגבלות החוקיות והמנהליות הקיימות ופרמטרים נוספים ביחס לתנאי ההתקשרות.

הביקורת מצאה מספר ליקויים בתהליך הכנת המכרז, שלדעת הביקורת משפיעים על תוצאות המכרז:

3.1. הצעה יחידה

תקנה 22 לתקנות המכרזים קובעת כי ועדת המכרזים לא תמליץ בדרך כלל על הצעה יחידה. הצעה יחידה במכרז הינה תוצאה לא רצויה המונעת את עיקר תכליתו של מכרז, מצד אחד יצירת תחרות הוגנת בין המציעים ומצד שני מתן אפשרות לעירייה לבחור את ההצעה האופטימלית עבורה.

⁶ מערכת QM7 היא מערכת לניהול דיונים כתיבת פרוטוקולים, יצירת משימות ומעקב אחר ביצוען.

הביקורת מצאה כי בשנים 2023 ו-2024 אירעו מקרים רבים שבהם הוגשה למכרז הצעה יחידה או שלא הוגשה הצעה כלל.

בנוסף, בישיבת וועדת מכרזים מיום 28/01/2025 העירו חברי הוועדה כי במכרזים רבים מוגשת הצעה יחידה, וקיים צורך לשפר את כמות ההצעות המוגשות למכרז.

להלן טבלה המציגה את כמות המכרזים וכמות המציעים בשנים 2023-2024:

כמות מציעים	כמות מכרזים בשנת 2023	%	כמות מכרזים בשנת 2024	%
0	4	9%	6	10%
1	16	35%	16	26%
2	13	28%	12	20%
3	5	11%	14	23%
4 ומעלה	8	17%	13	21%
סה"כ	46	100%	61	100%

מהנתונים עולה כי בשנים 2023 ו-2024 אחוז המכרזים שהוצעה בהם הצעה יחידה או שלא הוצעו בהם הצעות כלל היה 44% ו-36% בהתאמה.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על כך שמיעוט המתמודדים במכרז הינו כשל בפעולת העירייה, והמליצה לבחון באופן יסודי את הסיבות הגורמות לכך.

נמסר לביקורת כי מחלקת המכרזים מבצעת מספר פעולות להגדלת כמות המציעים ומניעת מצב בו קיימת הצעה יחידה למכרז, כגון:

1. איסוף מידע על המתעניינים - כדי לצפות בפרטי המכרז באתר העירייה נדרש הספק המתעניין לבצע רישום במערכת. פרטי הספקים שנרשמו לצפייה במכרז נשמרים במחלקת מכרזים, ובמקרה שנעשו שינויים בתנאי המכרז מפרסמת מחלקת מכרזים לכלל המתעניינים את המידע על השינוי.

2. הארכת מועד הגשה - במקרים שהוגשה הצעה אחת במכרז, מחלקת המכרזים מאריכה מספר פעמים את מועד ההגשה, ובמקביל מיידעת את הספקים הרשומים על

הפרסום הנוסף באתר. יודגש כי פרסום המכרז מספר פעמים, מתוך רצון להגדיל את מספר המשתתפים, מאריך את משך תהליך המכרז.

3. פרסום הבהרות – במקרים שנשאלו שאלות הבהרה, מחלקת המכרזים שולחת בדואר האלקטרוני את ההבהרות לכלל המתעניינים במכרז, מתוך תקווה שההבהרה תשפיע על כמות המציעים שיתמודדו במכרז.

יחד עם זאת, נמצאו ליקויים שלדעת הביקורת גרמו למיעוט מתמודדים במכרז, כפי שיפורט בסעיפים הבאים:

3.2. עלות מסמכי המכרז

בתקנות המכרזים⁷ נקבע כי הספקים המבקשים להשתתף במכרז ירכשו את מסמכי המכרז תמורת תשלום, כדי למנוע מקרים של הגשת הצעה על ידי ספקים שאינם עונים על דרישות המכרז. יצוין כי עלות רכישת מסמכי המכרז עלולה להגיע לסכום של 5,000 ₪.

באוגוסט 2022 שלח מנהל אגף בכיר לבקרה ותקצוב במשרד הפנים לרשויות המקומיות מכתב בנושא "**הצעה יחידה במכרזים**", ובו המלצה לרשויות להימנע ככל הניתן מגביית תשלום עבור רכישת מסמכי המכרז.

בפועל, הביקורת מצאה כי בשנת 2023 גבתה העירייה תשלום עבור רכישת מסמכי המכרז ב-42 מכרזים (המהווים 91% מכלל המכרזים שפורסמו באותה שנה) בסכום מצטבר של 186,100 ₪, ובשנת 2024 גבתה העירייה דמי רכישה ב-49 מכרזים (המהווים 80% מכלל המכרזים) בסכום מצטבר של 231,800 ₪. בחלק מהמקרים היקף ההתקשרות השנתי הצפוי היה נמוך ממיליון ₪.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל מחלקת מכרזים כי תשלום דמי השתתפות במכרז מהווה ביטוי לרצינות המציע, ולכן נכון לגבות תשלום עבור רכישת מסמכי המכרז.

לדעת הביקורת, נוכח העובדה שהמציעים נדרשים להגיש ערבות בנקאית לצורך ההשתתפות במכרז (שעלותה ברוב המקרים גבוהה מדמי ההשתתפות), הביקורת

⁷ תקנות העיריות (מכרזים) – תשמ"ח, 10 (ב).

ממליצה למחלקת המכרזים לשקול שלא לגבות תשלום עבור רכישת מסמכי המכרז בהתקשרויות שהיקפן הכספי נמוך.

3.3. תמחור המכרז

משימה חשובה ביותר בתהליך המכרז היא קביעת המחיר הטובין או לשירותים אותם מעוניינת העירייה לקבל, במיוחד במקרים שבהם המחירים שהעירייה משלמת במועד היציאה למכרז עבור הטובין או השירותים, נקבעו במכרז קודם שנערך לפני מספר שנים.

הכנת המחירון מבוצעת על ידי המחלקה המקצועית, ובחלק מהמקרים נשכר יועץ לליווי המכרז. כדי שהמחירון יהיה עדכני על מנהל המחלקה לבצע בדיקה של מחירי השוק, וכן עליו לוודא שכל הפריטים הנדרשים מופיעים בנספח למכרז.

הביקורת מצאה מקרים בהם לא נעשתה בדיקה יסודית של מחירי השוק ולא הוכנו מחירונים ראליים, וכתוצאה מכך המכרז בוטל והיה צורך לבצע הליך מכרזי נוסף.

לדוגמא, במכרז לקבלת שירותים לטיפול בפסולת נייר ובפסולת אריזות קרטון, נקבע מחירון והמציעים נדרשו להציע הפחתה ממחירי המחירון. הוגשו שתי הצעות, ושני המציעים הציעו תוספת למחירון שנקבע. כתוצאה מכך נאלצה העירייה לבטל את המכרז ולפרסם מכרז נוסף, הכולל מחירון מעודכן (להמחשת הצורך בעדכון, נציין כי במכרז הראשון התשלום לפינוי קרטונית היה ע"ס 39 ₪, ובמכרז השני עודכן המחיר ל-75 ₪).

דוגמאות נוספות- במכרז לאספקת מזון לבעלי חיים עבור הכלבייה העירונית, נקבע בתנאי המכרז כי על המציע לנקוב באחוז הפחתה אחיד לכל רכיבי המחירון. בהצעת המחיר היחידה שהוגשה הוצע מחיר שונה לסעיפי החוזה, וכתוצאה מכך המכרז בוטל. בדיון בוועדת המכרזים מסר מנהל המחלקה המקצועי כי מחירי השוק אכן היו שונים מהמחירים שצוינו במכרז.

במכרז למתן שירותי גידול ואספקת עצים נדרשו המציעים להציע הפחתה למחירי המחירון, אך לא התקבלו הצעות והמכרז בוטל. בהמשך פורסם מכרז נוסף שבו ניתן

היה להציע תוספת למחירי המחירון, ואכן ההצעה הזולה ביותר כללה תוספת של 58% על המחירון שפורסם.

כמו כן נמצאו מקרים שבהם המתעניינים במכרז העירו על כך שהמחירים במכרז לא סבירים, והעירייה עדכנה את המחירים באמצעות פרסום הבהרות.

לדוגמא, במכרז להקמת מרחבים מוגנים במוסדות ציבור, נדרשה הפחתה בלבד על מחירון המכרז, ולאחר מכן התפרסמה הבהרה על כך שקיימת אפשרות להצעת תוספת על מחירון המכרז.

דוגמאות נוספות- במכרז לביצוע עבודות חצרנות התקבלה הערה של המתעניינים במכרז על כך שהמחירים לא תואמים את מצב השוק, ובעקבות הערה זו תוקנו המחירים. במכרז למתן שרותי אכיפה וגבייה לחיובים עירוניים, התקבלה הערה של המתעניינים במכרז על גובה עלויות שונות שהקבלן אמור לשאת בהן, ובעקבות הערה זו נעשו תיקונים במכרז.

במקרים נוספים המחירון לא הכיל את כל הפריטים הנדרשים, ולאחר קבלת הערות הועברה למתעניינים במכרז רשימת פריטים נוספים ומחירים.

הביקורת העירה שכדי להשיג את מטרת המכרז ולאפשר לספקים רבים יותר להציע הצעות, יש חשיבות רבה לקביעת מחירים ריאליים התואמים את מצב השוק. הביקורת סבורה כי הכנת המפרט וקביעת המחירים על ידי יועץ חיצוני בעל ידע ומומחיות בתחום, תיעל את תהליך הכנת המכרז ותגדיל את הסיכויים להצלחתו. בנוסף, הביקורת המליצה כי במכרזים שבהם לא הועסק יועץ חיצוני, המנהל המקצועי בשיתוף חשב המינהל ומנהל המחלקה הכלכלית יבחנו את המחירים שנקבעו במכרז.

3.4. היעדר מידע על היקף ההתקשרות

נמצאו מקרים שלא צוין בהם ההיקף הכספי הכולל של המכרז, למרות שלמידע זה יש חשיבות רבה עבור ספק המעוניין להגיש הצעה. יצוין כי ההיקף הכספי של ההתקשרות ידוע בדרך כלל רק למי שסיפק לעירייה עד לאחרונה את השירות בתחום המכרז ועומד לסיים את תקופת ההתקשרות, ועובדה זו מקנה לו יתרון.

לדוגמא, במכרז לביצוע עבודות תחזוקה במערכות המים, הניקוז והביוב, לא צוין במכרז מידע על היקף ההתקשרות המשוער. בפועל, במכרז זכה הספק שסיפק לעירייה את השירות בהסכם התקשרות קודם שפג תוקפו.

לדעת הביקורת, ראוי כי העירייה תציין את ההיקף הכספי הכולל המשוער של ההתקשרות בגין המכרז. הביקורת סבורה כי המידע אודות ההיקף הכספי של ההתקשרות יגרום להתעניינותם של מציעים נוספים, ויביא להגדלת כמות המשתתפים במכרזי העירייה.

3.5. העדפת עסקים הפועלים באשדוד

החלטת מועצת העיר מיום 7/9/2016 קובעת כי במכרזי רכש בהיקף התקשרות עד מיליון ש"ח תינתן העדפה של 5 נקודות לספקים מהעיר, וכי העדפה זאת תירשם במסמכי המכרז. ההחלטה עוגנה בסעיף 5.1.3 בנוהל סקר החוזה.

הביקורת עיינה במכרזים שפורסמו בשנים 2023 ו-2024 ומצאה כי בחלק מהמקרים ההחלטה לא יושמה. העדפת ספקים מקומיים לא נרשמה במסמכי המכרז, ובעת בחירת הזוכה לא התווסף ניקוד לעסקים מהעיר אשדוד.

לדוגמא, במכרז להקמת מאגר ספקים לרכישת ריהוט עבור מוסדות ציבור⁸ בעיר אשדוד, נמצא כי בפרק 12 במכרז נקבע מנגנון לבחירת הספק הזוכה, אך לא צוינה העדפה לעסק הפועל באשדוד.

דוגמא נוספת- במכרז לאספקה והתקנה של ציוד מטבח בהוסטל, נקבע כי דירוג ההצעות ייעשה לפי ההצעה הכספית בלבד, ולא צוינה העדפת עסק הפועל באשדוד.

הביקורת העירה למחלקת המכרזים על כך שהחלטת מועצת העיר לא יושמה בחלק מהמכרזים, ועל כך שלא ניתנה העדפה לספקים הפועלים בעיר אשדוד.

⁸ במקרים שקיים מאגר ספקים, תהליך הרכישה נעשה באמצעות וועדת רכש, על ידי פניה לספקים הרשומים במאגר בבקשה לקבל הצעות מחיר וקיום התמחרות בין המציעים.

3.6. העדפת טובין תוצרת הארץ

בתקנות נקבע כי ועדת המכרזים תמליץ על מתן עדיפות לרכישת טובין מתוצרת הארץ, כל עוד מחיריהם אינם גבוהים ביותר מ- 15% ממחיר הטובין המיובאים, ובתנאי שהטיב יותר התנאים עונים על דרישות המזמין.⁹

הביקורת מצאה כי בחלק מהמכרזים לרכישת טובין לא נרשמה במסמכי המכרז העדפה כאמור. כתוצאה מכך ועדת המכרזים לא נתנה עדיפות כנדרש לספק המייצר את המוצרים בארץ.

לדוגמא, במכרז לאספקת כלי אצירה לאשפה ולפסולת למחזור, ועדת מכרזים קיבלה החלטה על זוכה מסוים. לאחר קבלת ההחלטה פנה לעירייה מציע אחר וטען כי הוא יצרן מקומי, ולכן יש לתת לו עדיפות על פני הספק הזוכה. ועדת המכרזים שינתה את החלטתה הראשונה ובחרה במציע המקומי.

כמו כן נמצא כי גם במכרזים ליצירת מאגר ספקים (בהם בחירת הספק נעשית על ידי ועדת רכש באמצעות פניה לספקים לקבלת הצעות וקיום התמחרות בין המציעים), לא נרשמה העדפה לתוצרת הארץ בפרק בו מפורט מנגנון בחירת הספק. כתוצאה מכך ועדת הרכש לא נתנה עדיפות לספק המייצר בארץ.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על כך שלא פעלה בהתאם לתקנות ולא רשמה במסמכי המכרז העדפה לרכישת טובין תוצרת הארץ.

3.7. קביעת תנאי סף מחמירים

קביעת תנאי סף במכרז נועדו להגדיר סף מסוים לאיכותם וליכולותיהם של המשתתפים במכרז, במטרה לקבל הצעות מהמציעים הטובים ביותר עבור העירייה. יחד עם זאת, דרישה מחמירה מדי בתנאי המכרז עשויה לצמצם באופן משמעותי את כמות המועמדים הפוטנציאליים היכולים להגיש הצעות למכרז. לכן, סעיף 5.4.3. בנוהל "סקר החוזה" קובע כי יש להימנע מדרישות מוגזמות שלא לצורך המכרז.

⁹ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח, 22(א).

בתוספת לחוק חובת המכרזים מפורטים התנאים להשתתפות במכרז:

1. ותק - שנה עד משך ביצוע ההתקשרות, הגבוה מבניהם. בכל מקרה לא תעלה דרישה לוותק מעל חמש שנים.

2. ניסיון קודם - עבודה אחת קודמת בהיקף שווה להיקף העבודה במכרז, או שלוש עבודות שההיקף של כל אחת מהן שווה למחצית היקף העבודה במכרז.

3. היקף מחזור כספי - בשיעור כפל ההיקף המוערך לביצוע העבודה, לכל היותר, בכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות.

4. היקף ייצור או הספקה (בחווה לאספקת טובין) - בשיעור כפול מהיקף ההתקשרות השנתי הנדרש, לכל היותר, בכל אחת משלוש השנים שקדמו להתקשרות.

במקרה שנקבעה במכרז דרישה מחמירה מהתנאים שנקבעו בחוק, נדרש לנמק את ההחלטה במסמכי המכרז¹⁰.

נמצאו מקרים שבמכרזי העירייה נקבעו תנאי סף מחמירים משנקבע בחוק, מבלי לנמק מהי הסיבה לקביעת התנאים המחמירים. לדוגמא, במכרז להרחבה, שדרוג ותחזוקה של מערכת הקשר הדיגיטלית העירונית, נדרש בתנאי הסף ניסיון קודם של מתן שירות בהיקף דומה להיקף המכרז עבור שלושה גופים ציבוריים, למרות שבחוק הדרישה היא לעבודה אחת קודמת בהיקף השווה להיקף העבודה במכרז. יצוין כי במכרז זה זכה הספק שסיפק את השירות בחווה התקשרות קודם שפג תוקפו.

דוגמא נוספת - במכרז למתן שרותי גידול ואספקת עצים, נדרש ניסיון של מעל 6 שנים, בעוד שבחוק נדרש וותק של עד 5 שנים.

במקרים נוספים, נקבע בתנאי הסף כי הניסיון של מציע כקבלן משנה לא ייחשב כניסיון.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל מחלקת מכרזים כי על העירייה לא חלות הוראות חוק חובת המכרזים, מאחר והעירייה פועלת בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים).

¹⁰ חוק חובת המכרזים, תשנ"ב, א2 (ב).

הביקורת העירה כי בהעדר הוראות ברורות בתקנות העיריות, ראוי להסתמך על נורמה שנקבעה בחוק מקביל שחל על כלל הגופים הציבוריים.

הביקורת המליצה לבחון את האפשרות לקבוע תנאים מחמירים כאמות מידה להערכת איכות המציעים, ולהימנע מלקבוע תנאי סף מחמירים המונעים את האפשרות להשתתף במכרז.

3.8. קביעת תנאים מעדיפים במכרז

נמצאו מקרים בהם נקבעו תנאים במכרז שגרמו להעדפת ספק ספציפי.

לדוגמא, במכרז לאספקה, שירות, אחריות ותחזוקה של מוצרי מחשוב ומולטימדיה עבור מוסדות חינוך ורווחה, נקבע מדד לבחינת איכות המציעים במכרז כדלקמן "מציע שברשותו אישור מוקד לוגיסטי מטעם משרד החינוך". הסתבר כי אישור זה קיים רק לחברה אחת וכי חברות אחרות היו יכולות לספק את השירות ללא אישור משרד החינוך. בפועל, בהמשך תהליך המכרז הוחלט להסיר את מדד האיכות ופורסמה על כך הבהרה למציעים.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים ולמחלקה המשפטית כי יש להיזהר בקביעת תנאים במכרז הגורמים להעדפת מועמד או קבוצת מועמדים מסוימת.

4. שאלות הבהרה

מכרזי העירייה כוללים אפשרות למציעים פוטנציאליים לפנות לעורך המכרז, לשאול שאלות הבהרה או להשיג השגה על תנאי המכרז. שאלות הבהרה מאפשרות לעירייה לתקן טעויות שנפלו בנוסח המכרז, וכן להתיר חסמים שמונעים ממציעים פוטנציאליים להציע את מועמדותם.

במסמכי המכרז נכתב מהו אופן הפנייה לעירייה לקבלת הבהרות, ונקבע המועד האחרון להגשת שאלות הבהרה. מנהל מחלקת מכרזים מקבל את שאלות הבהרה ומעביר אותן לגורמים המקצועיים למענה. לאחר קבלת התשובות, מעביר מנהל מחלקת מכרזים את המידע לכלל המתעניינים במכרז, ומפרסם את ההברות יחד עם פרטי המכרז באתר האינטרנט של העירייה.

במקרים מסוימים, בעקבות שאלות הבהרה משנה העירייה היבטים משמעותיים של המכרז. ככל שמדובר בשינוי המקל על תנאי ההשתתפות במכרז, על העירייה לפרסמו בהודעה פומבית באותו אופן שבו פורסם המכרז עצמו, כדי לאפשר לגורם שראה את הפרסום המקורי של המכרז, אך לא עמד בתנאיו, לשקול להתמודד במכרז לפי תנאיו המעודכנים.

הביקורת מצאה כי מחלקת מכרזים מפרסמת שינויים בתנאי המכרז בפרסום פומבי רק במקרה שקיימת הארכה של המועד האחרון להגשת הצעות למכרז, אך אינה מפרסמת שינויים משמעותיים שנעשו בתנאי המכרז העשויים לאפשר לספקים נוספים להציע את הצעתם.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים כי במקרה שנעשו שינויים מקלים במכרז, יש צורך בפרסום פומבי של השינויים בתנאי המכרז באותו אופן שבו פורסם המכרז עצמו.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנהל המחלקה כי בעת שנעשה שינוי משמעותי בתנאי המכרז, מתבצעת הארכה של מועד הגשת ההצעות. לדעת הביקורת אין בכך די, ועל העירייה לפרסם באופן בולט את העובדה שנעשה שינוי בתנאי הסף.

5. קבלת הצעות והפקדת אומדן

תקנה 14 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח 1987, קובעת, בין היתר, כללים בנוגע לאופן הגשת ההצעות למכרז. להלן עיקריהם:

א. עובד העירייה שראש העירייה מינה לכך יכניס לתוך תיבה מיוחדת כל הצעה שנתקבלה בעירייה לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז. התיבה תהיה נעולה בשני מנעולים שמפתחותיהם נשמרים בידי שני אנשים שראש העירייה מינה אותם לכך (להלן: "תיבת המכרז").

ב. הצעה שנתקבלה בעירייה אחרי תום המועד להגשת מסמכי המכרז לא תוכנס לתיבת המכרזים ותוחזר לשולח, מבלי לפתוח אותה ומבלי לגלות את תוכנה, זולת לצורך בירור שמו ומענו של השולח.

5.1. קבלת מסמכי המכרז

תקנות העיריות מכרזים¹¹ קובעות כי "מעטפת מכרז שנמסרה, יראו אותה כנתקבלה במועד הרשום באישור קבלתה". בעת קבלת הצעה, מחלקת מכרזים תמסור למציע אישור על קבלת מעטפת מכרז. באישור ירשמו פרטי המציע, פרטי המכרז ותאריך המסירה.

נמצאו מקרים בהם לא נרשם על האישור תאריך המסירה, אלא רק היום בשבוע בו נמסרה המעטפה.

הביקורת העירה למחלקת המכרזים על כך שבעת קבלת הצעות למכרז יש להקפיד לרשום את התאריך המדויק של קבלת המעטפה, מאחר ואי הרישום עלול לפגום בתקינות המכרז.

5.2. קביעת אומדן

האומדן משמש כלי בסיסי בידי ועדת המכרזים לבחינת נאותות וסבירות ההצעה. תקנה 11 לתקנות העיריות (מכרזים), קובעת כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יושב ראש ועדת מכרזים, או מי שהוא הסמך, יפקיד בתיבת המכרזים אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.

סעיף 5.2.4 לנוהל שלבי הטיפול במכרזים קובע כי מנהל המחלקה המקצועית אחראי על הכנת אומדן עלויות מפורט. הנוהל לא מפרט את אופן קביעת האומדן, את הגורמים המשתתפים בהכנתו ואת הגורמים הנדרשים לאשרו.

בבדיקה שערכה הביקורת עלה כי לאומדנים לא צורף הסבר כל שהוא על אופן עריכתם וכי חשב המינהל לא השתתף בתהליך הכנת האומדן. כתוצאה מכך אירעו מקרים שהאומדן שהגישה המחלקה המקצועית לא תאם את מחירי השוק, והמידע שהוגש לוועדת המכרזים היה מטעה. יתרה מכך, במקרים רבים נמצא פער משמעותי בין האומדן שהגישה המחלקה לבין הצעת המציעים (כפי שמפורט בסעיף 7.2 בדוח הביקורת).

¹¹ תקנות העיריות (מכרזים) - 1987, 14(ה).

הביקורת המליצה כי בנוסף למנהל היחידה המקצועית, יש להעזר בתהליך הכנת האומדן בחשב המינהל כדי שיבחן את סבירות האומדן, וכן יש להיעזר ביועץ מקצועי (במקרים שהמחלקה שכרה את שרותיו של יועץ לצורך הכנת המכרז). בנוסף, לדעת הביקורת על המחלקה לצרף לאומדן המוגש לוועדת המכרזים תחשיב המסביר את אופן קביעת האומדן.

6. ועדת מכרזים

ועדת המכרזים הינה ועדת חובה מהחשובות שבועדות הרשות המקומית. עיקר תפקידה של ועדת המכרזים הוא לבחון הצעות מחירים אשר הוגשו לעירייה במסגרת המכרז, לברור מתוכן את ההצעות העומדות בתנאי הסף ולהמליץ בפני ראש הרשות על ההצעה הכשרה הזולה ביותר.

6.1. השתתפות בישיבות הוועדה

במרץ 2024, בתחילת הקדנציה הנוכחית, מינתה מועצת העיר שבעה חברי מועצה כחברים בוועדת המכרזים. הוועדה מתכנסת בדרך כלל פעם בשבועיים, והקוורום הנדרש לקיום הוועדה הוא שלושה חברים. בחודשים אפריל 2024 עד פברואר 2025 התכנסה הוועדה 20 פעמים.

הביקורת בדקה את השתתפות החברים בוועדה במדגם של 13 ישיבות, ומצאה כי בכל הישיבות היו שלושה או יותר חברי וועדה, כפי שנדרש. כמו כן נמצא כי רוב חברי הוועדה השתתפו לפחות ב-50% מישיבות הוועדה, למעט חבר מועצה אחד שממועד מינויו בחודש ספטמבר 2024 ועד פברואר 2025 לא השתתף כלל בישיבות הוועדה (בתקופה זו התקיימו 7 ישיבות).

6.2. פרסום החלטת הוועדה

הביקורת מצאה כי באתר העירייה מפורסם לציבור מידע על החלטות הוועדה, לרבות מידע על כמות המציעים ועל בחירת הזוכה במכרז. נמצאו מקרים שהוועדה החליטה על זוכה במכרז, אך ההחלטה לא פורסמה. במקרים אחרים ועדת מכרזים החליטה לבטל מכרז, וההחלטה על כך לא פורסמה באתר העירייה.

הביקורת העירה למחלקת המכרזים על כך שיש להקפיד לפרסם באתר העירייה את כל החלטות הוועדה.

7. בחירת זוכה

7.1. בחירת מציע יחיד

בתקנות נקבע כי "לא תמליץ הוועדה, דרך כלל, על הצעה אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הוועדה; המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה"¹².

בפס"ד מנורה נגד משרד השיכון קבע בית המשפט¹³ כי דרך המלך היא בדיקת ההצעה, והחריג הוא פסילתה, שכן מציע שהשקיע וטרח להציע הצעה, אין זה הוגן שבגלל שהוא מציע יחיד יפסלו את הצעתו. לפיכך על ועדת המכרזים לבדוק את ההצעה היחידה ולנמק מדוע הוחלט לקבלה או שלא לקבלה.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם התקבלה הצעה יחידה במכרז, אך בפרוטוקול הוועדה לא נומקה הסיבה להחלטה לקבל את ההצעה היחידה.

הביקורת העירה לוועדת המכרזים על כך שלא פעלה כנדרש בתקנות ובחרה במציע יחיד ללא שפירטה את הנימוקים להחלטתה.

7.2. בחירה בהצעה גרעונית

בתקנות נקבע כי ועדת המכרזים תמליץ על ההצעה הזולה ביותר כזוכה במכרז, ובלבד שהמחירים המוצעים בה יהיו הוגנים וסבירים בהתחשב באומדן¹⁴. במקרה שוועדת המכרזים תבחר בהצעה גרעונית, עלולים להיווצר קשיים במהלך ההתקשרות כמו: פשיטת רגל של הזוכה, פגיעה ברמת השרות שתקבל העירייה או פגיעה בזכויותיהם של עובדי הזוכה. לכן, כשמוגשת הצעה נמוכה מהאומדן באופן חריג חייבת ועדת

¹² תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, 22(ו).

¹³ ע"א 6283/94 "מנורה" איזו אהרן בע"מ נ' מ"י – משרד הבינוי והשיכון.

¹⁴ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, 22(ב).

המכרזים להזמין את המציע לשימוע ולדרוש הסבר בדבר סבירותה של ההצעה ויכולתו של המציע לעמוד בתנאי החוזה.

להלן דוגמאות למכרזים בהם היה קיים פער משמעותי בין אומדן המחלקה לבין ההצעה הזוכה, אך הוועדה לא ערכה שימוע לספק לבחינת הצעתו הזולה:

מספר מכרז	שם המכרז	אומדן המחלקה	הצעת המציע	% חריגה מהאומדן
1546/24	אספקה, התקנה, ניהול ותחזוקה של ציוד תקשורת אלחוטית	2,086,813	1,088,476	52%
31/24	ביצוע עבודות תחזוקה במערכות המים, הניקוז והביוב	5%	33.1%	30%
10/24	אספקת תוכנות מחשב ו/או רישיונות שימוש	5%	32%-2%	28%
48/24	אספקה והתקנה של מתקני משחק	10%	30%-35%	27%

הביקורת העירה כי במקרים אלה, היה על ועדת המכרזים לבדוק את סבירות ההצעה ואת יכולתו של המציע לעמוד בתנאי החוזה ובמחיר שהוצע על ידו.

בתגובתו לדוח הביקורת, ציין מנהל המחלקה כי קיים נוהג שחריגה של מעל ל-25% מהאומדן מהווה עבור ועדת מכרזים "נורת אזהרה" לגבי המחירים המוצעים. הביקורת העירה כי בדוגמאות דלעיל קיימת חריגה של מעל ל-25% ביחס לאומדן, אך הוועדה לא פעלה כפי שנדרש ממנה במקרים מסוג זה.

8. ערבות השתתפות במכרז

סעיף 5.1.3.7. בנוהל מעקב אחר ערבויות קובע כי ערבות השתתפות במכרז תהיה בשיעור 2.5% מהיקף ההתקשרות וערבות ביצוע תהיה בשיעור של בין 5%-7.5%.

¹⁵ המכרז נקוב בדולרים, עלויות המכרז הומרו לשקלים לפי שער חליפין לתאריך 31/12/2024.

ערבות השתתפות נועדה לממש שתי מטרות עיקריות: האחת לאפשר לעירייה לגבות פיצויים אם יחזור בו המציע מהצעתו שזכתה במכרז, והשנייה לשמש הוכחה לרצינותו של המציע ולחוסנו הכלכלי.

בבדיקת הביקורת נמצא כי הטיפול בערבות השתתפות במכרז נעשה על ידי מחלקת מכרזים באופן ידני, בשונה מערבויות בנושאים אחרים בהן מטפל אגף התקציבים באמצעות מערכת ממוחשבת.

הביקורת בדקה את תהליך הטיפול בערבויות במדגם של מכרזים, ולהלן ממצאי הבדיקה:

8.1. תוקף הערבות

במקרה שנדרשת ערבות השתתפות, מגיש ההצעה מצרף את הערבות למסמכי ההצעה ומכניסם לתיבת ההצעות. לאחר שוועדת מכרזים פתחה את ההצעות, נבדקת התאמת סכום הערבות ותוקף הערבות לדרישות הסף של המכרז. הערבויות מתווקות בקלסר במחלקת מכרזים.

הביקורת בדקה את המעקב אחר תוקף הערבות ומצאה כי המעקב מבוצע באופן ידני. במקרים בהם קיים צורך בהארכת הערבות, עובדת המחלקה שולחת לבנק בקשה להארכת הערבות ומציינת זאת בקלסר בסמוך לערבות. ברב המקרים לא נמצאה הודעה מטעם הבנק על הארכת הערבות. מסתבר כי לא נעשה מעקב במחלקת מכרזים על כך שהבנק האריך את תוקף הערבות.

חמור מכך, נמצאו מקרים שבהם נחתם חוזה עם המציע לאחר יותר מחודש מהמועד שבו פג תוקף הערבות. ראה בעניין זה גם פרק 9 שלהלן.

הערבויות שהוארך תוקפן מתקבלות בעירייה אצל רכזת ערבויות באגף הגזברות ומועברות לעובדת במחלקת מכרזים. נמצא כי מחלקת מכרזים לא צירפה את הודעת הבנק על הארכת הערבות לערבות עצמה, וכי ערבויות שהוארכו לפני זמן רב (כחצי שנה לפני מועד הביקורת) היו מרוכזות במקום נפרד מקלסר הערבויות.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על הפגמים בניהול הידני של המעקב אחר תוקף הערבויות, ועל הצורך לנהל את ערבויות ההשתתפות באמצעות המערכת הממוחשבת.

לניהול ערבויות הקיימת בגזברות. כמו כן, לדעת הביקורת יש להסדיר בנוהל הטיפול בערבויות את תהליך קליטת הערבויות במחלקת מכרזים, הארכת הערבות ואופן ביצוע המעקב אחר תוקף הערבות. עוד העירה הביקורת כי יש להסדיר את קשרי הגומלין בין אחראית תחום הערבויות באגף התקציבים לבין מחלקת מכרזים בכל הנוגע למעקב ולטיפול בערבות ההשתתפות.

8.2. החזרת ערבות השתתפות למציע

הביקורת מצאה במחלקת מכרזים ערבויות השתתפות בתוקף שלא הוחזרו למציעים, למרות שכבר הוכרז על זוכה במכרז ונחתם עמו חוזה. כתוצאה מכך נגרמה הוצאה כספית מיותרת למציעים.

לדוגמא, במכרז למתן שירותי איסוף, הובלה ופינוי של פסולת בניין, נדרשה ערבות השתתפות בסך של 10,000 ₪ בתוקף עד 23/9/24. בתאריך 3/09/2024 נחתם חוזה עם המציע הזוכה, אך במועד הביקורת (שלושה חודשים לאחר חתימת החוזה) נמצאה בקלסר ערבות של מציע נוסף שלא הוחזרה לו.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על כך שלא החזירה את ערבות ההשתתפות למציעים מיד לאחר החתימה על החוזה עם הזוכה, דבר שגרם למציעים נזק כספי ללא צורך. הביקורת המליצה לנהל באופן ממוכן את מאגר הערבויות הקיימות במחלקה, בין היתר כדי למנוע עיכוב בהחזרת ערבויות שאין בהן צורך.

9. חתימה על חוזה

סעיף 5.5.5 בנוהל שלבי הטיפול במכרז קובע כי חתימה על חוזה תתבצע תוך 14 ימים מתאריך משלוח הודעת העירייה לזוכה בדבר זכייתו במכרז. קיימת חשיבות שהחוזה ייחתם ע"י הזוכה מוקדם ככל האפשר, כדי שלא לפגוע בפעילות השוטפת של העירייה וכדי לעמוד בלוח הזמנים לביצוע העבודות הנדרשות שבגינן פורסם המכרז.

נמצאו מקרים רבים בהם החוזה נחתם לאחר שחלפו יותר מ-14 יום ממועד ההודעה על הזכייה. בחלק מהמקרים הדחייה הייתה של הספק, על מנת להיערך מבחינה כלכלית (המצאת ערבות ביצוע) או להיערך מבחינה לוגיסטית לביצוע המכרז שבו זכה או כדי לפעול להמצאת ביטוחים.

בחלק מהמקרים, כתוצאה מעיכובים אלה תוקף ערבות ההשתתפות פג לפני מועד החתימה על החוזה, וכתוצאה מכך מטרתה העיקרית של הערבות (גביית פיצויים אם הזוכה יחזור בו מהצעתו), בטלה.

לדוגמא, במכרז למתן שירותי השלמה ועדכון מידע אלפא- נומרי ומידע גרפי במערכת ייעודי קרקע, הקבלן הוזמן לחתימה על חוזה ב-28/7/24 ואילו החתימה בפועל הייתה לאחר כמעט חודשיים בתאריך 17/9/24¹⁶. בתקופה זו פג תוקפה של ערבות ההשתתפות שמסר המציע.

דוגמא נוספת- במכרז לעריכת מבדקי בטיחות במוסדות חינוך הקבלן הוזמן לחתימה על חוזה ב-27/6/24 ואילו החתימה בפועל הייתה בתאריך ה-25/8/24, לאחר שחלפו כמעט חודשיים.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על כך שחרגה מהמועד שנקבע בנוהל לחתימה על החוזה, ועל כך שלא נעשה מעקב אחר תוקף הערבויות במקרים שתהליך החתימה התעכב. הביקורת המליצה לבחון מחדש את לוח הזמנים שנקבע לחתימת חוזה, ולקבוע את תוקף ערבות ההשתתפות בהתאמה ללוח הזמנים שייקבע.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל המחלקה כי במקרה שבו יפוג תוקף ערבות ההשתתפות לא יגרם לעירייה נזק, מאחר והזוכה בעת חתימתו על החוזה מעביר לעירייה ערבות ביצוע, כך שאם הספק יחזור בו מהצעתו, ניתן יהיה לחלט את ערבות הביצוע.

הביקורת העירה כי תגובתו של מנהל המחלקה אינה מתייחסת לפער הזמנים בין המועד שבו פג תוקף ערבות ההשתתפות לבין מועד החתימה על החוזה וקבלת ערבות הביצוע (פרק הזמן שבו לא עומדת לרשות העירייה ערבות כל שהיא המבטיחה את ביצוע ההתקשרות).

¹⁶ התברר כי הספק התעכב ברישום לפורטל ספקים של עיריית אשדוד.

10. סריקת מסמכי המכרז

לאחר החתימה על חוזה התקשרות עם הספק, מסמכי המכרז נסרקים למערכת והם זמינים בכל עת לצפייה ולשימוש.

הביקורת מצאה כי בחלק מהמקרים לא נסרקו מסמכים חשובים בתהליך המכרז, כגון: אישור קבלת הצעה למכרז, טבלת השוואות בין המציעים וטבלת השוואת האיכות של המציעים.

כמו כן, לא נסרקו מסמכים המעידים על כך שמתקיימים אצל הספק תנאי הסף, כגון: רישיון עסק, רישיון ממשדד המשפטים ועוד. יודגש כי למסמכים אלה קיימת חשיבות להמשך ההתקשרות עם הספק ולמעקב אחר תוקף רישיונות הספק.

הביקורת העירה למחלקת מכרזים על הצורך לסרוק את המסמכים המעידים על תקינות תהליך המכרז ועל כך שמתקיימים אצל הספק כל תנאי הסף.

11. הארכת הסכם התקשרות - מימוש אופציה

בחוזה ההתקשרות נקבעת תקופת התקשרות מסוימת עם הספק, ובדרך כלל גם נקבעת תקופת האופציה להארכת ההסכם. לאחר החתימה על ההסכם, מחלקת מכרזים מעדכנת את פרטי החוזה במערכת הממוחשבת ועוקבת אחר מועד פקיעת תוקף החוזה. לקראת סיום תקופת ההסכם, המערכת משגרת התראה למייל של מנהל המחלקה המקצועית על כך שמועד סיום ההסכם מתקרב, ומנהל המחלקה המקצועית אמור לבחון האם יש מקום לממש את האופציה.

הנחיית עבודה "הארכת התקשרות/ מימוש אופציה" מפרטת את תהליך מימוש אופציה של החוזה. בהתאם לנוהל, חצי שנה לפני תום תוקף החוזה מנהל המחלקה בשיתוף עם חשב המינהל אמורים לבצע את הבדיקות הנדרשות לצורך מימוש תקופת האופציה, ולהגיש את המלצתם לגזבר העירייה לאישור.

הביקורת בדקה במדגם של התקשרויות את תהליך הארכת ההסכם ומצאה מספר ליקויים. להלן הליקויים שנמצאו בתהליך:

11.1. בקשת הנחה נוספת

לקראת הארכת ההסכם נדרש המנהל המקצועי לבצע בדיקה של מחירי המכרז למול מחירי השוק, וכן לבדוק מחירים במכרזים דומים ברשויות אחרות ובמחירונים שונים. בנוסף, נדרש המנהל לבקש מהספק הפחתה ממחירי המכרז, במטרה להקטין את הוצאות העירייה בתקופת האופציה.

הביקורת בדקה מדגם של טפסי הארכת חוזים. ברב המקרים לא היה קיים תיעוד על כך שבוצעה בדיקת מחירים ועל כך שנשלחה לקבלן בקשה להנחה נוספת ממחירי החוזה. כתוצאה מכך קיים חשש שבעת הארכת ההסכם לתקופה נוספת, העירייה תשלם עבור הטובין או השירותים יקרים יותר ממחירי השוק.

עוד נמצא כי במקרים רבים מידת שביעות הרצון של המחלקה המקצועית מהספק הייתה הממד היחיד לקבלת ההחלטה להאריך את הסכם ההתקשרות. לדעת הביקורת, בנוסף לשביעות הרצון של המחלקה המקצועית היה על העירייה לוודא שהסכם ההתקשרות כדאי בהיבט הכלכלי.

הביקורת העירה כי קיימת חשיבות רבה לבדיקת מחירי השוק, כדי לקבל אינדיקציה האם יש מקום לדרוש מהקבלן או מהספק להפחית ממחירי החוזה, נוכח ההחלטה להאריך את ההתקשרות עימו.

הביקורת המליצה להוסיף להנחיית העבודה את הדרישה לצרף לטופס הארכת ההתקשרות גם תיעוד על בדיקת מחירי השוק, ולציין האם הוגשה בקשה לקבלן להפחתת מחירים.

11.2. בדיקת תוקף אישורי הספק

במקרים שהעירייה מפרסמת מכרז לרכישת שירותים או טובין ויש צורך ברישיון לאספקתם, נדרש הספק בעת הגשת המועמדות למכרז להציג רישיונות בתוקף. בנוסף, בחוזה ההתקשרות נקבע כי על הספק לעמוד בכל תנאי ההתקשרות המקורית גם בתקופת מימוש האופציה.

הביקורת מצאה כי בתהליך הארכת המכרז לא נבדק מחדש תוקף הרישיונות והאישורים שנדרשו בתנאי המכרז, וכתוצאה מכך הוארכו מכרזים ללא בדיקת תוקף הרישיון.

להלן דוגמאות לחוזים שהוארכו ללא שנבדק תוקף רישיונות הספק:

פרטי החוזה	רישיונות שנמצאו ללא תוקף	תוקף הרישיון הקיים	תוקף החוזה
אספקת מנות מזון מוכנות לבתי הקשישים באשדוד	תעודת כשרות	27/12/2022	4/05/2025
אספקה והתקנה של משטחי בטיחות מדשא סינטטי	אישור מכון התקנים	31/12/2023	14/3/2027
אספקת ציוד רפואי לגני ילדים ולמוסדות חינוך	רישיון לניהול עסק	31/12/2023	24/11/2024
אספקת שירותי ניקיון למוסדות חינוך ומוסדות ציבור (שני ספקים במכרז)	רישיון לפעול כקבלן כוח אדם	31/12/2024 30/03/2023	1/5/2025
אספקת שירותי ניקיון בחופים ובפארק אשדוד-ים	רישיון לפעול כקבלן כוח אדם	30/03/2021	16/3/2025

הביקורת העירה על כך שתהליך הארכת חוזי התקשרות אינו מבוצע באופן נאות וכי לא נעשות כל הבדיקות במטרה לוודא שהספק מקיים בתקופת מימוש האופציה את כל התנאים שנדרשו במכרז. לדעת הביקורת, יש צורך ליצור מנגנון למעקב אחר תוקף רישיונות הספק, כל עוד הוא מספק לעירייה שירותים.

11.3. הוראת שעה מנובמבר 2023

ביום 20.11.23 פורסמו ברשומות תקנות העיריות (מכרזים) (הוראת שעה), התשפ"ד. הוראת השעה אפשרה לרשויות המקומיות, בשל מצב מיוחד בעורף, להאריך התקשרויות שתוקפן עתיד להסתיים בתקופה הקרובה.

על פי הוראת השעה, העירייה רשאית להחליט כי תוארך תקופת ההתקשרות עם ספק, ובלבד שמדובר בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה ובשווי שאינו עולה על שווי

ההתקשרות הראשונה. תקופת התקשרות ההמשך לא תעלה על שישה חודשים¹⁷, אם ועדת ההתקשרויות שוכנעה כי הדבר נדרש בשל אי יכולתה של הרשות המקומית לערוך מכרז, כתוצאה מהמצב הביטחוני השורר במדינה. עוד נקבע כי החלטות הוועדה ינומקו ויפורסמו באתר האינטרנט של העירייה¹⁸.

נמצא כי נוכח הוראת השעה, ועדת השלושה¹⁹ דנה ב- 5 מקרים. הביקורת בדקה את קיום הכללים שנקבעו בתקנה ולהלן הליקויים שנמצאו:

1. בשניים מהמקרים הכנת המכרז החדש החלה לאחר שהסתיים תוקף המכרז הקיים, ולפני שהוכרז על מצב מיוחד בעורף.

לדוגמא, בתאריך 10/9/2023 הסתיים תוקף המכרז לאספקת מכשירי קשר אלחוטי ומערכת הקלטה, אולם לא פורסם מכרז חדש. ביום 9/11/2023 החליטה ועדת השלושה להאריך למשך שישה חודשים את תוקף ההתקשרות שהסתיימה.

2. בכל המקרים החלטות הוועדה פורסמו באתר האינטרנט של העירייה. בארבעה מהמקרים הוועדה לא ציינה כי הסיבה להארכת תקופת ההתקשרות הינה חוסר היכולת של העירייה לערוך מכרז כתוצאה מהמצב הביטחוני השורר במדינה, כפי שנקבע בהוראת השעה.

הביקורת העירה על המקרים שבהם יחידות העירייה לא נערכו מבעוד מועד לפרסום מכרז חדש, וכתוצאה מכך נעשה שימוש בהוראת השעה, ועל כך שלא פורסמה הסיבה שבגינה קיבלה הוועדה את החלטתה להאריך את ההתקשרות.

12. תשלום התמורה

בחווה ההתקשרות, בפרק העוסק בתמורה שתשולם לספק, קיימת אפשרות במהלך תקופת ההתקשרות, בהתקיים תנאים מסוימים, לקבל מהספק הפחתה נוספת במחירי

¹⁷ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- (הוראת שעה), תשפ"ד, 3, (19), (ב).

¹⁸ תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח- (הוראת שעה), תשפ"ד, 3, (19), (ג).

¹⁹ ועדת השלושה היא וועדה מקצועית הכוללת את גזבר העירייה, יועץ משפטי ומנהל מחלקת מכרזים, בנוסף לחשב המינהל ולמנהל המחלקה המקצועית. הוועדה מתכנסת עפ' הצורך כדי לאשר מכרזי משכ"ל, הרחבת התקשרות וכד'.

המכרז. בחלק מהמקרים, ההנחה הנוספת היא עבור "ביצוע עבודה גדולה"²⁰, ובמקרים אחרים ההפחתה הנוספת היא לפריטים מסוימים. נמצא כי ההנחה הנוספת לא הוטמעה ב"מערכת זיו"²¹ אלא חושבה והוקלדה באופן ידני.

בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם לא ניתנו לעירייה ההנחות הנוספות שנקבעו בחוזה ההתקשרות. כמו כן, נמצאו מקרים בהם העירייה הזמינה עבודות גדולות, אך העבודות חולקו למספר אומדנים ועבור כל אומדן הופקה הזמנת עבודה נפרדת. כתוצאה מפיצול העבודה העירייה שילמה לספק תשלום ביתר, ללא ההנחות שהייתה זכאית לקבל עבור עבודה בהיקף כספי גדול.

להלן שלוש דוגמאות:

12.1. חוזה לביצוע עבודות התקנה, שיקום ותחזוקה של מתקני חשמל במבנים ובמוסדות ציבור עירוניים

למכרז הוגשו שתי הצעות - הצעת הספק הראשון כללה 4.2% הנחה על המחירון שצורף למכרז, והצעת הספק השני כללה 1.5% הנחה. המציע הראשון, שהציע את ההצעה הטובה ביותר, זכה במכרז. בפועל, את כלל העבודות נשוא המכרז ביצע הספק השני, כקבלן משנה של הספק שזכה במכרז. עובדה זו אין בה היגיון כלכלי והיא מעלה תהיות רבות.

בשנים 2022-2024 ביצעה העירייה במסגרת החוזה עבודות ע"ס כ-16 מיליון ₪. בחוזה ההתקשרות נקבע כי במקרה של עבודה גדולה בעלות של מעל 50,000 ₪, יחול שיעור הנחה נוסף בין 7% ל-16% (שיעור ההפחתה גדל ככל שהעבודה גדלה). הביקורת מצאה 17 עבודות שביצע הקבלן בשנים 2022-2024, שכל אחת מהן הייתה בהיקף כספי של מעל ל-50 אלף ₪. הזמנת העבודה פוצלה למספר עבודות, וכתוצאה מכך העירייה שילמה לקבלן כ-80,000 ₪ ביתר, מבלי לקבל את ההנחה הנוספת המגיעה לה במסגרת החוזה.

²⁰ בחוזה עם הספק מוגדר מהי עבודה גדולה. ראה דוגמאות בפרק זה.

²¹ "מערכת זיו" היא מערכת לניהול הוצאות הפרויקט, מעקב אחר כתב כמויות ואומדנים.

בטבלה להלן מפורטות דוגמאות לעבודות גדולות שפוצלו למספר עבודות קטנות יותר:

מועד העבודה	מקום העבודה	היקף העבודה	פיצול למספר עבודות	הנחה שלא התקבלה
6/2024	אשכול פיס	323,756 ש"ח	3	17,240 ש"ח
6/2024	בית ספר רתמים	164,398 ש"ח	3	9,755 ש"ח
7/2024	מקיף ז'	112,839 ש"ח	2	4,783 ש"ח
5/2023	בית ספר אמירים	145,564 ש"ח	2	4,358 ש"ח

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנהל אגף חשמל שהאומדנים החלקיים הוכנו בהתאם לבקשת מינהל החינוך, וכי אישור ההזמנות לביצוע העבודות נעשה על ידי מינהל החינוך.

הביקורת העירה לאגף החשמל ולמינהל החינוך על כך שהיה עליהם לאחד את האומדנים החלקיים המתייחסים לאותו אתר, ולחשב את ההנחה המגיעה לעירייה עבור עבודה גדולה.

12.2. חוזה לביצוע עבודות תחזוקה ושיפוצים במוסדות ציבור

בשנת 2023 ביצע הקבלן עבודות בסכום של 12.4 מיליון ₪, ובשנת 2024 בסכום של 18.6 מיליון ₪. בחוזה ההתקשרות נקבע כי במקרה של עבודה גדולה בסכום של מעל 200,000 ₪, יחול שיעור הנחה נוסף בין 3% ל-5% (שיעור ההפחתה גדל ככל שהעבודה גדלה).

בבדיקת יישום הוראות החוזה העלתה הביקורת את הליקויים הבאים:

1. אגף אחזקה הפיק אומדנים לעבודות ללא חישוב ההנחה בגין עבודה גדולה. כתוצאה מכך לא הוצגה עלות נכונה של העבודה הצפויה והוכנו הזמנות ללא הפחתה.
2. נמצאו מקרים בהם אגף אחזקה הפיק חשבונות לתשלום בגין עבודות גדולות, אך לא חישב את ההנחה עבור עבודה גדולה. במקרים אחרים חישוב ההנחה היה שגוי.

במקרים אלה אגף החשבות קיבל את החשבון לתשלום, חישב באופן נכון את ההנחה הגדולה ושילם לקבלן חשבון תקין מופחת.

3. נמצאו מקרים בהם אגף אחזקה הפיק חשבוניות לתשלום בגין עבודות גדולות ללא חישוב ההנחה ואגף החשבות לא הפחית את ההנחה. לדוגמא, בעבודה לשיפוץ חזיתות בית ספר בעלות של 328,835 ש"ח, שולם לקבלן תשלום ביתר ללא הנחת עבודה גדולה ע"ס 3,865 ₪.

4. נמצאו מקרים בהם הוכנו כמה אומדנים חלקיים לעבודה באתר אחד, ולכל אומדן הופקה הזמנה נפרדת. כתוצאה מכך העירייה שילמה לספק תשלום ביתר, ללא ההנחות שנקבעו בחוזה.

בטבלה להלן מפורטות דוגמאות שנמצאו על ידי הביקורת:

מועד העבודה	מקום העבודה	היקף העבודה	פיצול למספר עבודות	הנחות שלא התקבלו
9/2023	עטרת מאיר	377,042 ש"ח	2	5,311 ש"ח
3/2023	חדר הרב	336,431 ש"ח	4	4,093 ש"ח
6-7/2024	ב"ס מיתרים	402,802 ש"ח	10	3,588 ש"ח
5/2023	ב"ס רננים	309,749 ש"ח	2	3,292 ש"ח
5/2023	מקיף ג'	276,849 ש"ח	3	2,305 ש"ח

הביקורת העירה כי במקרה שקיימות מספר עבודות מאותו סוג באותו אתר, יש לאחדם לאומדן אחד ולהפחית את ההנחה עבור עבודה גדולה.

5. נמצאו מקרים בהם היה צורך לבצע השלמה לעבודה מסוימת, הופקו אומדן והזמנה נוספים, אך לא הופחתה הנחה עבור עבודה גדולה והעירייה שילמה לקבלן תשלום ביתר.

לדוגמא, בעבודה לשיפוץ מבנה רווחה בעלות של 472,630 ₪ היה צורך בעבודות נוספות והופק אומדן נוסף. שולמה לקבלן תוספת תשלום בסך 63,411 ₪, ללא הנחת עבודה גדולה בשיעור 5%.

הביקורת העירה לאגף אחזקת מבני ציבור על כך שלא פעל לפי הוראות הסכם ההתקשרות ולא הפחית מהתשלום את ההנחה בגין עבודה גדולה.

הביקורת המליצה לבחון מול חברת התוכנה את האפשרות להטמיע את ההנחה הגדולה במערכת הממוחשבת, כדי שתחושב באופן אוטומטי.

12.3. חוזה לביצוע עבודות פיתוח מערכות חשמל ותאורה

בשנים 2021-2024 ביצעה העירייה במסגרת החוזה עבודות ע"ס כ-11 מיליון ₪. בחוזה ההתקשרות נקבע כי במקרה שיבוצעו עבודות מפורטים בפרק 8.8 בטבלת המחירים, יעודכן התעריף אחת לשנה החל מהשנה השנייה, כך שהמחיר יופחת בכל שנה ב-2.5% בנוסף להפחתה שהציע הקבלן במסגרת המכרז.

בבדיקת הביקורת נמצא כי אגף החשמל לא ביצע את ההפחתה כאמור, וכתוצאה מכך שולמו לקבלן תשלומים ביתר.

לדוגמא, בעבודה לביצוע תאורה חדשה בפארק רובע ט"ו הותקנו 43 גופי תאורה המפורטים בפרק 8.8 בהסכם ההתקשרות, ושולמו לקבלן בגין העבודה 55,126 ₪, ללא הפחתת הנחה של 2.5%.

הביקורת העירה לאגף החשמל על כך ששולמו לקבלן תשלומים ביתר ולא חושבה הנחה כפי שנקבע בחוזה.

13. מעקב אחר סגירת הזמנות בחוזה סגור

בסיום תקופת ההתקשרות עם הספק או עם נותן השירות, חשב המינהל משנה את סטטוס חוזה ההתקשרות במערכת הממוחשבת לחוזה סגור, ולא קיימת אפשרות להקים הזמנה חדשה באמצעות החוזה הסגור. יחד עם זאת, במקרה שלאחר סגירת החוזה נותרה הזמנה פתוחה מהתקופה שבה הייתה התקשרות בתוקף, ניתן להמשיך ולשלם לספק באמצעות ההזמנה הפתוחה. המעקב אחר ההזמנות הפתוחות וסגירתן בסיום ההתקשרות עם הספק, הוא באחריות המחלקות המקצועיות המפעילות את החוזה.

במועד הביקורת נמצאו 101 הזמנות עבודה פתוחות, למרות שהחוזה היה סגור. בחלק מהמקרים החוזים נסגרו כבר לפני שנים רבות.

לדוגמא, בחוזה לביצוע עבודות גיזום ועיצוב עצים, ההתקשרות הסתיימה ב-31/12/2022. במערכת הממוחשבת נותרו 9 הזמנות פתוחות עם יתרות ע"ס כ- 22,000 ש. בחודש 11/2024, כשנתיים לאחר תום החוזה, שולמה לספק חשבונית ע"ס 4,590 ש. בנוסף בחודש 12/2024 שולמה לספק חשבונית ע"ס 4,016, למרות שכאמור החוזה לא היה בתוקף כבר שנתיים.

הביקורת העירה לחשבי המנהלים על כך שלא נסגרות הזמנות במערכת הממוחשבת בסיום תקופת ההתקשרות עם הספק. לדעת הביקורת, יש הכרח למנות גורם שיהיה אחראי לסגירת הזמנות בחוזים שהסתיימו, ועליו יהיה לקיים מעקב ובקרה אחר השימוש בהזמנות שעדיין נותרו פתוחות לאחר סיום ההתקשרות.

בתגובתה לדוח הביקורת, מסרה מנהלת אגף תקציבים כי הנחתה את חשבי המינהלים להקפיד הקפדה יתרה על סגירת הזמנות במערכת לאחר שנה מסיום תקופת ההתקשרות עם הספק. לדעת הביקורת אין די בהעברת הנחיה, ועל מנהלת אגף תקציבים להפיק דוחות בקרה במטרה לוודא את יישום ההנחיה בפועל, ובמטרה למנוע הישנות הליקוי בעתיד.

הערות ראש העיר התקשרויות באמצעות מכרזים

1. הערכות המחלקה המקצועית להוצאת מכרז

ראש העיר הנחה את גזבר העירייה לבחון בעת הדיון המתקיים בשולחן העגול את היכולת של המחלקה המקצועית להכין באופן מיטבי את המכרז, וככל הנדרש לסייע למחלקות הביצוע בהכנת המכרז באמצעות מנהל מקצועי מהארגון שמתמחה בתחום המכרזים.

2. לוחות זמנים להכנת מכרז

ראש העיר הנחה את מנהל אגף מכרזים להגדיר בנוהל את לוחות הזמנים הנדרשים לביצוע השלבים השונים בתהליך הכנת המכרז, כולל התייחסות לפעולות הנדרשות מכל היחידות השותפות לתהליך.

3. מערכת ממוחשבת לניהול ובקרה

ראש העיר הנחה את מנהל מחלקת מכרזים, בשיתוף עם מנהל אגף מיחשוב, לבחון את האפשרות לביצוע מעקב ובקרה על משך הזמן שאורכים השלבים השונים של הכנת המכרז, באמצעות מערכות ממוחשבות קיימות שהעירייה עושה בהן שימוש.

4. הארכת הסכם התקשרות

ראש העיר הנחה את המנכ"ל לשנות את אופן הארכת הסכמי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירות, כך שהארכת ההסכם תידון בשולחן עגול בהשתתפות ראש המינהל, חשב המינהל ומנהל המחלקה המקצועית, כדי שיילקחו בחשבון כל השיקולים הכלכליים והמקצועיים.

5. תשלום תמורה בהתאם לתנאי החוזה

ראש העיר הנחה את הגזבר להקפיד על קבלת כל ההנחות להן העירייה זכאית במסגרת ההסכם עם הספק, לרבות הנחה בגין עבודות גדולות.

מבקר העירייה | דוח ביקורת שנתי | התשפ"ג-2023



החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד מעונות יום

כללי

החוק לפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט – 2018 (להלן: "**חוק הפיקוח**") מגדיר "מעון יום לפעוטות" כמקום ה"משמש או נועד לשמש מקום שהייה יומי לחינוך וטיפול בפעוטות" ושוהים בו 7 פעוטות לפחות. החוק מסדיר את הפעלת המעונות וקובע כי על מעונות אלה חלה חובה לפעול ברישיון של משרד החינוך.

תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 (להלן: "**תקנות מעונות יום**") קובעות קריטריונים להפעלתם של המעונות. בין הקריטריונים שנקבעו בתקנות נכללים היחס בין מספר הילדים לאנשי הצוות במעון (להלן: "**תקינה**"), שטח פעילות מינימלי במ"ר לכל פעוט, המספר המרבי של הפעוטות במעון, דרישות בטיחות, הכשרה וליווי מקצועיים של צוות העובדים, סמכויות הפיקוח והאכיפה ועוד.

בעיר אשדוד היו בעת הביקורת 14 מעונות יום המופעלים על ידי החברה העירונית לתרבות ופנאי (להלן: "**החברה**").

בשנת הלימודים תשפ"ג היו רשומים במעונות היום שמפעילה החברה 892 ילדים ובשנת תשפ"ד היו רשומים 931 ילדים.

נכון לחודש מרץ 2024, העסיקה החברה העירונית במעונות היום 275 עובדים.

להלן סוגי כיתות הלימוד במעונות היום:

- **כיתת תינוקיה** - מיועדת לתינוקות בגילאי 6 עד 15 חודשים
- **כיתת פעוטות** - מיועדת לפעוטות בגילאי 16 עד 24 חודשים
- **כיתת בוגרים** - מיועדת לפעוטות בגילאי 25 עד 36 חודשים.
- **כיתה מעורבת** - כיתה בה שוהים פעוטות משכבות גיל שונות.
- **כיתת משרד החינוך** - מיועדת לילדים בגילאי 3 ומעלה. כיתות אלו נמצאות במבנה המעון אך פועלות במסגרת חוק חינוך חובה.

מטרת הביקורת הייתה לבחון את נאותות הפעלת מעונות היום על ידי החברה העירונית. הביקורת בדקה את תקציב מעונות היום, את מערכות המידע, את אופן קביעת שעות הפעילות והתוכניות החינוכיות, את סדרי הרישום והשיבוץ למעונות, סדרי ההזנה ונושאים נוספים הקשורים בהפעלת המעונות.

הביקורת קיימה פגישות עבודה עם הגורמים הבאים: מנכ"ל החברה העירונית, מנהלת המחלקה לגיל הרך (להלן: "המחלקה"), חשבת החברה, אחראית גבייה במחלקת מעונות יום, רכזת כ"א, מנהלת מטבח ואחראית ספקים. בנוסף, הביקורת קיבלה לעיונה קבצים ומסמכים הרלוונטיים לנושא הביקורת, וכן קיימה סיור במדגם של מעונות יום.

פירוט הממצאים

1. תקציב

1.1. תקציב מעונות יום

לפי הדוח הכספי לשנת 2022, ההיקף הכולל של פעילות החברה היה בסך 636,950 אש"ח, כאשר ההכנסות מפעילות מעונות היום היו בסך 31,613 אש"ח. מכאן שפעילות המעונות היוותה כ- 9% מתוך מחזור החברה.

להלן נתוני תקציב מעונות היום, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של החברה לשנים 2022 ו- 2023 באש"ח:

2023		2022		
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
30,289	30,430	31,613	31,383	הכנסות
35,804	30,820	34,519	32,577	הוצאות
(5,515)		(2,906)		עודף/גרעון

מהטבלה עולה כי הגרעון של החברה מהפעלת המעונות, נכון ל- 31.12.23, היה בסך של 5,515 אש"ח, המהווים כ-18% מהכנסות החברה בשנת 2023 ממעונות היום. עוד נמצא כי בין השנים 2022 ל-2023 גדל הגרעון של החברה בהפעלת המעונות בכפי שתיים.

למרות ההיקף הכספי המשמעותי של פעילות המעונות, נמצא כי הדוח הכספי של החברה לשנת 2022 לא הציג במסגרת הביאורים התייחסות מפורטת למעונות היום, וכלל את הנתונים הכספיים של מעונות היום יחד עם פעילות הצהרונים.

בתגובתו לדוח הביקורת, ציין מנכ"ל החברה העירונית כי בשנת 2016 נחתם הסכם קיבוצי עם הסייעות לגיל הרך שהגדיל את שכרן, והדבר הגדיל את הוצאות החברה בכ- 5 מיליון ₪ בשנה והיה הגורם העיקרי לגרעון. אמנם העירייה הגדילה במקביל את תמיכתה בחברה ב- 2.5 מיליון ₪, אך החל משנת 2020 הקטינה את ההקצבה ל- 2.25 מיליון ₪ (קיצוץ רוחבי של 10%). רק בשנת 2023 גדלה הקצבת העירייה ל- 3.25 מיליון ₪. עוד ציין המנכ"ל כי גם משרד התמ"ת עידכן את ההקצבה למעונות רק בשנת 2024.

בנוסף, בשנת 2023, נוכח מלחמת חרבות ברזל, החליטה העירייה כי לא יגבה מההורים תשלום בגין חודשי המלחמה שבהם לא פעלו מעונות היום. מאחר ובחודשים אלה שולם השכר לעובדות במלואו, וכתוצאה מכך הגרעון בשנת 2023 גדל מעבר לגרעון בשנים קודמות.

הביקורת בדקה את יתרת הרווח / הפסד בכל אחד ממעונות החברה בשנים 2022 ו- 2023 (אש"ח):

מסד	שם המעון	שנת 2022	שנת 2023
1	סיגליות (רב תכליתי)	145	311 (*)
2	גוזלים	-419	-418
3	סביונים	-68	-157
4	יסמין	-534	-901
5	אמנון ותמר (מעפילים)	-28	-51
6	גני החורש	-44	-457
7	דיונה	-152	-134
8	רותם	-336	-688
9	ניצנים	-131	-380
10	הדרים	53	-239
11	צ'ילה	330	-289
12	אילנות	238	-688
13	קן השלום	250	-934
14	טנה	-237	-858
	הוצאות אחרות	-1,862	158
	סה"כ	-2,795	-5,725

(*) מדובר במעון הפועל עד שעה 19:00 ומומן בשנת 2023 בסך של 2,317 אש"ח על ידי משרד העבודה והרווחה.

מהטבלה עולה כי בשנת 2023 רק מעון סיגליות סיים את השנה ביתרת רווח, בעוד שכל המעונות האחרים סיימו בהפסד. לגבי שנת 2022, נמצא כי 5 מעונות סיימו את השנה ביתרת רווח ו- 9 מעונות בהפסד.

הביקורת המליצה כי החברה תערוך בחינה מעמיקה של ההוצאות בכל מעון, על מנת לבחון את הסיבה לגידול בהוצאות ולפעול לצמצומן. כמו כן, הומלץ כי החברה תבחן דרכים להגדלת ההכנסות לרבות באמצעות גביה עבור פעילות המעונות בשעה נוספת (ראה הרחבה בפרק 4 העוסק בשעות הפעילות). בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנכ"ל החברה כי ההבדלים בגרעון בין המעונות נובעים מעלויות השכר של העובדות, וכי שיבוץ העובדות בכל מעון נעשה על פי שיקולים פדגוגיים ומקצועיים (ולא על בסיס עלויות השכר).

1.2. הפעילות הכספית במעון "קן השלום"

באופן מדגמי, הביקורת בדקה את הפעילות הכספית של המעון "קן השלום". נמצא כי בשנת 2022 עמדה יתרת הרווח של המעון על סך של 250 אש"ח. לעומת זאת, בשנת 2023 עמדה יתרת ההפסד של המעון על סך של 934- אש"ח, קרי, חל קיטון ברווחים בסך של 1,184 אש"ח. להלן טבלה המציגה (באלפי ₪) את ההכנסות וההוצאות של מעון קן השלום בשנים 2022-2023:

שנת 2023			שנת 2022		
הכנסות	הוצאות	הפרש	הכנסות	הוצאות	הפרש
2,777	2,527	250	2,507	3,441	934-

נמצא כי בין השנים 2022 ל-2023 גדלו הוצאות המעון באופן משמעותי. בסקירת כרטסת ההוצאות של המעון לשנת 2023, נמצא כי בחודשים פברואר – מרץ 2023 הועמסו בטעות הוצאות המזון של כלל מעונות היום על מעון קן השלום. עוד נמצא כי בשנת 2023 ההכנסות של מעון יסמין צורפו בטעות להכנסות של מעון קן שלום.

בעקבות הערת הביקורת תוקן מאזן הבוחן.

בנוסף, התברר כי בשנת 2022 יוחסו כל ההכנסות שהתקבלו ממשרד החינוך בגין כיתות משרד החינוך בטעות למעון קן השלום, דבר אשר צמצם בצורה ניכרת את ההפסד (ראה הרחבה בנושא כיתות משרד החינוך בפרק 10 שלהלן).

כמו כן נמצא כי מאזן הבוחן לשנת 2022 של מעון קן השלום כלל הכנסות בסך 1,131 אש"ח בגין דמי הרישום שנגבו מההורים בכלל המעונות, ולא בוצע ייחוס של דמי הרישום לכל מעון בנפרד.

יצוין כי סעיפים אלה בדוח הכספי של מעון קן השלום לשנת 2022 לא תוקנו, היות וממצאי הביקורת הוצגו לחברה לאחר חתימת הדוחות הכספיים.

הביקורת העירה לחברה להקפיד על נאותות הרישום החשבונאי, לצורך קבלת תמונת מצב אמיתית על מצבו הכספי של כל מעון.

2. כח אדם

מצבת כח האדם במחלקת הגיל הרך כללה בינואר 2024, 275 עובדים, מתוכם 16 גננות, 195 סייעות ו- 32 אחראיות כיתה.

2.1. השכלה

אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות, שפרסם משרד החינוך באפריל 2022 (להלן: "**אוגדן הנחיות**") מגדיר את ההשכלה הנדרשת לכח האדם המועסק במעונות יום.

פרק 3 סעיף 2 קובע כי בכל כיתה במעון, קיימת חובת נוכחות של לפחות מטפלת אחת עם ההכשרה שנקבעה בהנחיות.

הביקורת בדקה במדגם של 6 מעונות את ההשכלה של העובדות ואת הכשרתן, בהתאמה לדרישות באוגדן ההנחיות. נבדקה הכשרת העובדות במעונות ניצנים, קן השלום, אילנות, הדרים, גוזלים וסביונים.

נמצא כי במעונות שנבדקו הועסקו 11 עובדות שלא הייתה להן ההשכלה הנדרשת למילוי תפקידן, כפי שנקבע ע"י משרד החינוך. 11 עובדות אלו כוללות מנהלות מעון, אחראיות כיתה וגננות. בנוסף, לא נמסרו לביקורת תעודות המעידות על השכלתן של 18 סייעות ואחראיות כיתה אחת.

במעון קן השלום נבדק האם בכל כיתה מעון מועסקת לפחות מטפלת אחת עם השכלה מתאימה, ונמצא כי בכיתה הפעוטות היה חוסר במטפלות עם השכלה מתאימה (אף לא אחת מהן).

הביקורת העירה לחברה על העסקת עובדת במעונות, כאשר השכלתן אינה תואמת את דרישות משרד החינוך.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנכ"ל החברה כי על פי אוגדן ההנחיות של התמ"ת ניתן להעסיק חלק מהסייעות ללא תעודת מטפלת. יתר על כן, החברה מגייסת עובדות ללא תעודת מטפלת והן משלימות את הכשרתן בדרך כלל בשנת עבודתן הראשונה.

3. רישיון הפעלה

חוק הפיקוח על המעונות קובע כי לצורך הפעלת מעון נדרש מפעיל המעון לקבל רישיון הפעלה ממשרד החינוך.

הביקורת ביקשה לבחון האם קיימים רישיונות הפעלה לכלל מעונות החברה. נמצא כי לכלל מעונות החברה היו רישיונות תקפים לשנת הלימודים תשפ"ג.

4. שעות פעילות

אוגדן ההנחיות מגדיר בסעיף 11 (2) את שעות הפעילות של המעונות כמפורט להלן: **שעות הפעילות הרגילות - בימים א' - ה'** בין השעות 7:00 עד 16:00 אחה"צ, וביום ו' בין השעות 7:00 עד 13:00 בצהריים.

הפעלת המעון בשעה נוספת - ארגון רשאי להפעיל מעון יום בימים א' - ה' עד שעה 17:00, לאחר שקיבל את אישור משרד החינוך לשעת הפעילות הנוספת. יודגש כי האישור ניתן לכל מעון בנפרד ולא לכלל הארגון. בפועל, נמצא כי כל מעונות היום בחברה פועלים מהשעה 07:00 עד השעה 17:00, כלומר, כלל המעונות פועלים שעה אחת נוספת.

נמצא כי לא היו קיימים אישורים של משרד החינוך להפעלת המעונות שעה נוספת. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי שעות הפעילות נקבעו לפני מספר רב של שנים, עוד טרם כניסתה לתפקיד.

הביקורת בדקה מהי העלות הממוצעת של שעה נוספת במעון, באמצעות חלוקת סך הוצאות השכר של מעון מסויים (מעון הדרים) בחודש מרץ 2023 ל-250 שעות העבודה שהיו באותו חודש. לפי חישוב זה עלות שעה אחת נאמדת ב- 811 ₪, כך שעלות השעה העודפת עבור מעון אחד מסתכמת בממוצע בכ- 200 אלף ש"ח לשנה.

לא נמצא תיעוד המציג את השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה שלא לחייב את ההורים בשעת פעילות נוספת של המעון, למרות ההשלכות הכלכליות של ההחלטה.

הביקורת המליצה כי החברה תפעל לקבלת האישורים הנדרשים להפעלת המעונות בשעה נוספת, כנדרש על פי אוגדן ההנחיות.

בנוסף, הביקורת המליצה כי הנהלת החברה תבחן מחדש את ההחלטה שלא לחייב את ההורים בתשלום בגין השעה הנוספת, נוכח הגרעון הקיים בפעילות המעונות. אם יוחלט שלא לחייב את ההורים, על העירייה לקבוע מקור תקציבי לתשלום ההוצאה הנוספת.

5. תכנית חינוכית

לפי תקנה 14 לתקנות הפיקוח על המעונות, בתחילת כל שנת לימודים מפעיל המעון יחליט על תכנית חינוכית המותאמת לגיל הפעוטות, וכן על סדר יום מתוכנן לכל קבוצת גיל, שיכלול יישום של התכנית כאמור.

בנוסף, אוגדן ההנחיות קובע בפרק 5 כי בתחילת כל שנת לימודים יקבע מפעיל המעון תוכנית התפתחותית - חינוכית מותאמת גיל. עוד נקבע באוגדן ההנחיות שיש לבחון את מרכיבי התכנית החינוכית-טיפולית **באמצעות כלים מדידים**, במטרה להעריך באיזו מידה התכנית מממשת את מטרותיה, ומהן נקודות החוזק והנקודות הטעונות שיפור בתכנית.

הביקורת קיבלה את התוכנית החינוכית לשנת תשפ"ג שנערכה ע"י המדריכה החינוכית. התוכנית מחולקת לחודשי השנה, כאשר בכל חודש מצוינת הפעילויות הנדרשות בכל אחד מתחומי הדעת, כגון חגים, טבע ומדע, ספרייה ועוד.

תוכנית העבודה הגדירה בצורה כללית את הנושאים בהם יש לעסוק בכל אחד מחודשי השנה. בניגוד להוראות, לא היה קיים פירוט של הפעילויות הנדרשות בכל תחום ומשך הזמן הנדרש לביצוען.

עוד העירה הביקורת כי בניגוד לסעיף 2.2 באוגדן ההנחיות, התוכנית החינוכית לא כללה יעדים מוגדרים ומדידים אשר ניתן לקיים בקרה על מידת השגתם ולשפר את הטעון שיפור.

עוד נמצא כי התוכנית לא כללה התייחסות לכל קבוצות הגיל, ולא צויין בה באופן מפורט כיצד יש לעסוק בנושא הפעילות באופן התואם את שכבת הגיל.

הביקורת המליצה לערוך תוכנית עבודה מפורטת הכוללת יעדים מדידים, כפי שנדרש בהנחיות משרד החינוך. בנוסף, יש לערוך תוכנית עבודה לכל שכבת גיל בנפרד, אשר תכלול פעילויות המתאימות לה.

6. רישום ושיבוץ

6.1. רישום

החברה מפעילה 14 מעונות יום אשר פועלים תחת פיקוח משרד החינוך, כאשר 8 מהם מוכרים על ידי משרד התמ"ת (להלן: "**סמל תמ"ת**"). מעון עם סמל תמ"ת הינו מעון המוכר על ידי התמ"ת לצורך סבסוד התשלום להורים. הסבסוד מתבסס בין היתר על מבחן הכנסה ותעסוקת האם. לעומת זאת, תשלום שכר הלימוד במעונות עם סמל משרד החינוך הינו תשלום מלא הנקבע בצו הפיקוח על המחירים.

הרישום למעונות החברה מתבצע בשלושה אופנים:

- **רישום למעונות התמ"ת** – הרישום למעון המוכר על ידי התמ"ת לצורך סבסוד תשלום שכר הלימוד בגן לאוכלוסייה הזכאית לסבסוד, מתבצע באתר משרד התמ"ת.
- **רישום למעונות עם סמל משרד החינוך** – הרישום למעון עם סמל משרד החינוך, שלא ניתן לקבל בו סיבסוד של שכר הלימוד, יהיה פתוח לכלל האוכלוסייה, והוא מתבצע באתר החברה.
- **רישום לכיתות משרד החינוך (גן חובה)** – הרישום מתבצע באתר החברה העירונית, ולאחר מכן מעבירה החברה את פרטי הנרשמים למחלקת רישום גני ילדים בעירייה. מחלקת רישום גני ילדים מדווחת על פרטי הילדים למערכת האוטומציה, אשר מעדכנת את מערכות משרד החינוך.

נמצא כי למרות ההבדל בהליכי הרישום בין סוגי מעונות היום, לא היה קיים במחלקה נוהל אשר מסדיר את הליכי הרישום עבור כל אחד מסוגי המעונות.

עוד נמצא כי הנרשמים לכיתות משרד החינוך נדרשים לשלם דמי הרשמה בסך של 133 ₪, בניגוד לסעיף 6 בחוק הקובע שאין לגבות דמי הרשמה בעד לימודים במוסד מוכר.

הביקורת המליצה כי החברה תעגן את פעולות הרישום לכל אחד מסוגי המעונות בנוהל עבודה אשר יעודכן מעת לעת במידת הנדרש. בנוסף, הביקורת העירה לחברה על הצורך להפסיק לגבות דמי רישום עבור כיתות משרד החינוך. בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנכ"ל החברה כי בשנת בלימודים תשפ"ה הופסקה גביית דמי הרישום בכיתות משרד החינוך.

6.2. שיבוץ ילדים למסגרת

סעיף 4.5 לאוגדן מגדיר את מספר הילדים המקסימלי בכל אחת מכיתות המעון בהתאם לטווח גילאי הילדים, כמפורט בטבלה הבאה:

כיתה	גיל	גודל קבוצה מקסימלי	יחס בין איש צוות לילד	שטח הכיתה	שטח מזערי לילד
תינוקות	6 עד 15 חודשים	20	1:6	50 מ"ר	2.8 מ"ר
פעוטות	16 עד 24 חודשים	24	1:9	70 מ"ר	2.6 מ"ר
בוגרים	25 עד 36 חודשים	30	1:11	70 מ"ר	2.2 מ"ר

הביקורת הפיקה ממערכות החברה דוחות לשנים תשפ"ג ותשפ"ד המציגים את מספר הילדים בכל אחד מהמעונות. כמו כן קיבלה הביקורת קובץ המפרט את גודל כל אחת מכיתות המעון במ"ר. הביקורת בחנה במדגם של המעונות האם מספר הילדים המשובצים בכל כיתה תואם את מספר הילדים שנקבע בהנחיות.

להלן טבלה המציגה את תוצאות הבדיקה:

שם המעון	כיתה	גודל במ"ר	תקן מספר ילדים מקסימלי	מספר ילדים בפועל תשפ"ג	פער	מספר ילדים בפועל תשפ"ד	פער
גוזלים	תינוקות	50	18	18	0	15	3
	פעוטות(מ)	75	29	27	2	27	2
	בוגרים(מ)	78	35	31	4	25	10
דיונה	פעוטות+בוגרים	90	35 לכיתה מעורבת	24	8	24	11
רותם	תינוקות	65	22	19	3	17	5
	פעוטות	80	31	24	7	23	8
	בוגרים	70	33	25	8	29	4
טנא	תינוקות	50	18	18	0	18	0
	פעוטות תפוז	70	27	26	1	12	15
	פעוטות גפן	70	27	27	0	14	13
	בוגרים צעירים	70	33	33	0	31	2
	סה"כ		308	272	33	235	73

נמצא כי מבין 11 הכיתות שנבדקו, ב-10 כיתות מספר הילדים בשנת תשפ"ד היה נמוך מהתקן, ונוצלו 76% אחוז מן המכסה בלבד (235 ילדים מתוך פוטנציאל של 308). לגבי שנת תשפ"ג, נמצא כי ב-7 כיתות מספר הילדים היה נמוך מהתקן, ונוצלו 88% מהמכסה (272 מתוך 308).

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנכ"ל החברה כי הסיבה לשיבוץ הלא מלא של הילדים בגנים, נובע מחוסר היכולת לגייס מטפלות בכמות הנדרשת.

7. הזנה

תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 (להלן: "תקנות הפיקוח על מעונות") קובעות בסעיף 20: **"(ב) התזונה במעון היום לפעוטות תהיה נאותה, בריאה ומותאמת לפעוטות; משרד הבריאות יפרסם המלצות לתזונת פעוטות במעון יום לפעוטות באתר האינטרנט של משרד הבריאות".**

7.1. תפריט

נוהל תזונה של משרד החינוך עוסק באופן מפורט בהזנת תינוקות ופעוטות במעונות ומגדיר את התזונה הנדרשת לילדים בחלוקה לקבוצות גיל:

- תינוקות עד גיל שנה.
- פעוטות בגילאי שנה עד 3.
- ילדים בגילאי 4 עד 5.

הביקורת קיבלה את תפריט המזון של מעונות החברה שנערך על ידי התזונאית, ובדקה את התאמת המזון בתפריט להנחיות בנוהל התזונה של משרד הבריאות.

נמצא כי תפריט המעונות שנערך על ידי התזונאית אינו כולל תזונה לתינוקות בגילאי 3 חודשים עד שנה, כפי הנדרש בנוהל התזונה. לדוגמא, התפריט אינו כולל הנחיות לגבי סוגי מזונות אסורים לפעוטות, כמפורט בנוהל ההזנה של משרד החינוך, כגון האיסור לתת חלב פרה ודבש לפני גיל שנה. בהיעדר הנחיה ברורה, קיים סיכון שיתן אוכל אסור לתינוקות.

הביקורת העירה למנהלת המחלקה כי יש הכרח שהתפריט לתזונת תינוקות עד גיל שנה במעונות היום יכלול את אזהרות הנדרשות לגבי מזונות אסורים.

7.2. הכנת המזון והובלתו למעונות

לצורך הכנת הארוחות מפעילה החברה מטבח הממוקם במעון טנא, אשר מכין ארוחות עבור כלל מסגרות החברה, ובהם מעונות, צהרונים ומועדוניות. חומרי הגלם להכנת המזון במטבח נרכשים מספק למוצרי מזון. הארוחות המוכנות מועברות ממעון טנא לכלל המוסדות על ידי חברה להובלת מזון.

להלן פירוט התשלומים ששולמו בשנים 2022-2023 לחברת אספקת המזון ולחברת שינוע המזון, על פי כרטיסי הספקים:

2023 (באלפי ₪)	2022 (באלפי ₪)	
3,496	4,421	חברה לאספקת מוצרי מזון
419	417	חברה להובלת המזון

7.2.1. פעילות המטבח

החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, תשע"ד-2014 (להלן: **"חוק הפיקוח על המזון"**) קובע כי משרד הבריאות יקיים פיקוח על מילוי הוראות חוק זה ותקנותיו.

הביקורת עיינה בדוחות הבקרה של משרד הבריאות שנערכו במטבח במעון טנא בשנת 2023:

- דוח בקרה מיום 6.7.23.
- דוח בקרה מיום 28.12.23.

דוחות הבקרה של משרד הבריאות העלו שורה של ליקויים בסיסים בהתנהלות המטבח, אשר חוזרים על עצמם בשתי הבקורות:

- שטח המטבח קטן ואינו מתאים להיקף הפעילות של מטבח ציבורי.
 - היו קיימים ליקויים חוזרים בתשתיות המים והביוב.
- בנוסף, מדוחות הבקרה של משרד הבריאות עולה כי נמצאו ליקויים ברכב המוביל את המזון למעונות.

הוצגה לביקורת התייחסות של מנהלת המטבח לדוח משרד הבריאות, המציין את הפעולות שיעשו לתיקון הליקויים. יחד עם זאת, לא התקיים בהנהלת החברה דיון המתייחס לתיקון הליקויים היסודיים בהפעלת המטבח. חמור מכך, לא נשלחו התראות לקבלן הובלת המזון, בהן הוא נדרש לתקן בדחיפות את הדרוש תיקון.

הביקורת המליצה כי הנהלת החברה תקיים דיון המתייחס להערות משרד הבריאות, תוך הפקת לקחים באשר לתיקון הליקויים החוזרים שהעלתה הביקורת. בנוסף, על החברה לקיים בדחיפות הליך בירור עם קבלן הובלת המזון, נוכח הערות משרד הבריאות על הליקויים ברכב המשמש להובלות המזון.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר המנכ"ל כי החברה העירונית נמצאת בהליכי תכנון להרחבת המטבח, כדי לפתור את רוב הליקויים שהוצגו ע"י משרד הבריאות.

7.2.2. התקשרות עם ספק המזון

לצורך אספקת חומרי גלם להכנת המזון, התקשרה החברה באוקטובר 2021 עם חברה לאספקת מוצרי מזון. תקופת ההתקשרות הייתה למשך 24 חודשים, כאשר החברה להאריכה רשאית למשך שנתיים נוספות.

נמצא כי הדיווח על עלויות המזון במערכת ההזמנות כפי שמופיע בכרססת הגיל הרך, לא תאם את המחיר שנרשם בחשבונית דצמבר 2023 של הספק.

לגבי מדגם של 12 מוצרים, הביקורת בדקה את התשלום ששילמה החברה, בהשוואה למחירון של הספק המצורף לחוזה ההתקשרות. נמצא כי ב- 5 פריטים חויבה החברה בחשבונית חודש דצמבר 2023 בסכומים גבוהים יותר מהמחירון.

מס"ד	שם המוצר	מחיר בתעודת משלוח בש"ח	מחיר במחירון בש"ח
1	חלב בקרטון -3% ל"1	4.96	4.20
2	גבינה לבנה בגביע -5% - 250 ג'	3.873	3.60
3	ממרח תמרים 450 ג'- טעמי הגליל	4.30	3.90
4	קפה נמס 200 ג' עלית	21	20
5	ממרח חלבה 400 ג'- אחוזה	8.85	7.50

הביקורת העירה למנהלת המטבח ולאחראית על הספקים לבדוק באופן מדגמי בכל חודש את מחירי המוצרים בהם חויבה החברה ואת התאמתם למחירי המחירון, ולחייב את הספק בהפרש המחיר. בנוסף, אם הספק מספק מוצרים שאינם כלולים במחירון, עליו לתאם זאת מראש עם החברה.

בתגובתו לדוח הביקורת, מסר מנכ"ל החברה כי חלק מהמוצרים שהתייקרו הינם מוצרים בפיקוח שמחירים נקבע ע"י המדינה, כך שלא ניתן היה למנוע את עליית המחירים.

בנוסף, נמצאו הפרשים בין הסכומים הרשומים בחשבונית הספק, למול סכום החיוב שנרשם בכרטיס המעון במערכת הנהלת חשבונות (בש"ח):

מס"ד	שם המעון	מחיר בחשבונית	מחיר בכרטיס	הפרש
1	סיגליות	1,819.59	3,682.75	1,863.16
2	גוזלים	2,278.97	3,047.05	768.08
3	גני החורש	2,489.67	2,753.03	263.36
4	רותם	3,272.61	2,924.26	-348.35
5	ניצנים	2,168.55	2,984.32	815.77
6	הדרים	3,148.84	2,517.92	-630.92
7	צ'ילה	2,453.94	2,673.95	220.01
8	קן השלום	3,439.98	3,236.35	-203.63

לא הובהר לביקורת מהי הסיבה להפרשים אלה, ומדוע לא חויבו המעונות בעלויות המזון שצרכו.

7.2.3. חיוב המעונות בהוצאות ההזנה

חיוב המעונות בגין הוצאות ההזנה כלל שני סוגים של חיובים :

- **חיוב בגין רכישת המוצרים מספק המזון** – החיוב כלל פירוט של מאות מצרכים וכן את שם המעון, מועד האספקה, מספר תעודת המשלוח, תיאור הפריט, כמות הפריטים ומחיר ליחידה.
- **חיוב בגין הזנה** – החיוב הינו בגין עלות הכנת ארוחות הצהריים במטבח, המחולקת בין כלל המוסדות (להלן: "**תעריף הזנה**"). משיחה עם מנהלת הגיל הרך עולה כי תעריף ההזנה נקבע לאחרונה לפני כ-10 שנים, ועומד על 15 ₪ לילדי המעונות ו-15.23 ₪ לילדי הצהרונים בגנים האחרים.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את תקינות החיוב של ארבע מעונות בגין הוצאות ההזנה, בחודש יוני 2023. נבדק חיוב המעונות טנא, דיונה, רותם וגוזלים.

נמצא כי החיוב בגין המזון בכל אחד מהמעונות תאם את מספר הילדים במעון על פי דוח המשתתפים.

הביקורת מציינת כי החיוב בגין הכנת הארוחות במטבח לא השתה במשך כעשור. לדעת הביקורת, ראוי היה לבחון את הצורך בעדכון מחיר המנה, לנוכח התייקרות עלויות העבודה במהלך השנים.

7.2.4 התקשרות עם מוביל המזון

לצורך העברת האוכל מהמטבח למעונות, התקשרה החברה עם חברת הובלה. על פי כרטסות הספק, היקף התשלומים ששולמו לספק בשנת 2023 היו בסך 420 אש"ח, ובשנת 2022 בסך 418 אש"ח.

נמסר לביקורת כי לא נערך מכרז לבחירת מוביל המזון ב-10 השנים האחרונות. עוד נמצא כי לא נערך הסכם התקשרות עם נותן השירות.

הביקורת רואה בחומרה רבה את ההתקשרות עם הספק ללא מכרז וללא חוזה התקשרות. הביקורת המליצה כי החברה תקיים **בהקדם האפשרי** מכרז לבחירת ספק למתן שירותי הובלת המזון.

נוכח הערת הביקורת, מסר מנכ"ל החברה כי החברה נערכת לפרסום מכרז, שבו יבחר הספק אשר יוביל את המזון למעונות כבר בשנת הלימודים הקרובה (תשפ"ה).

8. גבייה

8.1 התאמת הגביה לצו הפיקוח על המחירים

על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים התשנ"ו-1996 (להלן: "**חוק הפיקוח על מחירים**"), שכר הלימוד במעונות היום הינו "מוצר בפיקוח". בכל שנה שכר הלימוד במעונות נקבע בצו פיקוח על מכירת מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום לפעוטות). הצו קובע את התעריף המקסימלי שניתן לגבות מההורים.

שכר הלימוד המקסימלי שנקבע בצו הפיקוח על המחירים לשנת תשפ"ד (החל מיוני 2023) היה כדלקמן: תינוק 3,842 ש"ח לחודש, פעוט 2,130 ש"ח לחודש ובוגר 2,501 ש"ח לחודש.

הביקורת קיבלה את מחירוני החברה עבור השנים תשפ"ג – תשפ"ד וערכה השוואה בין המחירים במחירון לבין המחירים הנקובים בצו הפיקוח על המחירים.

נמצאה התאמה בין שכר הלימוד שגובה החברה מההורים לבין המחירים שנקבעו בצו הפיקוח על המחירים.

8.2 הנחות

במסגרת ההרשמה למעון, יכולים ההורים לקבל סבסוד בתשלומים או הנחה על פי הפירוט הבא:

סוג ההנחה	קריטריונים לקבלת ההנחה	גובה ההנחה
סבסוד משרד התמ"ת	סיוע לאימהות עובדות בלבד	נקבע בהתאם לתבחיני הכנסה
סבסוד משרד הרווחה	ילדים המופנים ממחלקת הרווחה	נקבע בהתאם לתע"ס ומתעדכן מעת לעת
הנחה על ידי החברה	בעת רישום ילד שני	10%

אוגדן ההנחיות קובע בפרק 11 סעיף 4, כי הורה לא יכול לקבל הנחה משני גורמים יחד. **"ילד אשר הופנה אל המעון באמצעות הלשכה לשירותים חברתיים ברשות המקומית אינו זכאי להשתתפות באופן מקביל של משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים – הן מזרוע עבודה והן ממשרד הרווחה".**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים קובע את התנאים לקבלת סבסוד בשכר הלימוד למעונות.

הביקורת בדקה האם הסכום אשר נגבה מההורים תאם את השתתפות ההורים, כפי שקבע משרד הרווחה.

נבדק מדגם של עשרה ילדים המקבלים סיוע בשכר הלימוד ממשרד הרווחה, ונמצא כי הוריהם של 5 ילדים לא שילמו הסכום הנדרש, בסכום מצטבר של כ- 6,000 ₪ בשנה. הביקורת העירה לחברה על הצורך לגבות מההורים את התשלום הנדרש.

להלן טבלה המציגה את הממצאים:

מס"ד	שם הילד	תשלום הורים נדרש לחודש (ש"ח)	השתתפות הורים בפועל בחודש יוני 2023	פער
1	ע. י.	511	483	28
2	ב. י.	1,178	968	210
3	ע. א.	665	543	122
4	ב. ה.	952	827	125
5	ז. מ.	952	827	125
סה"כ בחודש				610

9. מעון רב תכליתי

מעון רב תכליתי הינו מסגרת חינוכית-טיפולית לפעוטות בסיכון מגיל 3 חודשים ועד גיל 6 שנים. החברה מפעילה מעון רב תכליתי אחד בשם "סיגליות", ומשרד הרווחה משתתף בעלויות הפעלתו.

להלן טבלה המציגה את הנתונים הכספיים של המעון הרב תכליתי בשנים 2022-2023, על פי מאזן בוחן של החברה:

הוצאות (אש"ח)	הכנסות (אש"ח)	הפרש (אש"ח)	
2,238	2,384	145	שנת 2022
2,260	2,571	311	שנת 2023

מהנתונים עולה כי יתרת ההכנסות בניכוי הוצאות המעון עמדה בשנים 2022-2023 על סך של 145 ו- 311 אלפי ₪ בהתאמה. יצוין כי נתון חיובי זה שונה ממעונות החברה האחרים אשר פעילותם הסתכמה בשנת 2023 בהפסד, כפי שמוצג בפרק 1 לדוח הביקורת הודן בנתונים הכספיים.

ביום ה - 12.2.24 ערכה הביקורת סיור במעון סיגליות בליווי מנהלת המחלקה. להלן טבלה המציגה את כמות העובדים המועסקים במעון ואת מספר הילדים שנכחו בעת הסיור:

מספר ילדים רשומים	מספר אנשי צוות נוכחים	מספר אנשי צוות נדרש ע"פ התקינה	
20	4	4	תינוקיה
23	3	3	פעוטות

נמצא כי במעון שובצו אנשי צוות כנדרש בתקן.

10. כיתות משרד החינוך

על פי התיקון לחוק לימוד חובה, הורים לילדים בגילי 3-4 חייבים לרשום את ילדיהם לגן של הרשות המקומית או לגן פרטי בעל רישיון הפעלה, כאשר עלות הגן ממומנת על ידי משרד החינוך.

כאמור, החברה הפעילה 4 גנים משולבים הכוללים גם כיתת גן המיועדת לילדים מעל גיל 3 (להלן: כיתות משרד החינוך):

שם הגן	מספר ילדים בכיתה תשפ"ג	מספר ילדים בכיתה תשפ"ד
צ'ילה	35	36 *
אילנות	35	23
קן השלום	35	34
טנא	30	29
סה"כ	135	121

* הילד הנוסף בגן באישור משרד החינוך.

על פי הנחיות משרד החינוך, מספר הילדים המקסימלי בגני הילדים הינו 35 .

מדוח המשתתפים לשנת תשפ"ד עולה כי בשני גנים מספר הילדים היה נמוך מהתקן באופן משמעותי. כמו כן, מהטבלה דלעיל עולה כי בשנת תשפ"ד חלה בממוצע ירידה של 10% במספר הילדים הרשומים לכיתות משרד החינוך. במיוחד חלה ירידה משמעותית במספר הילדים שנרשמו בגן אילנות.

עוד נמצא כי מספר הסייעות המועסקות בגנים אלה היה גדול מהנדרש על פי התקן.

הביקורת העירה כי על החברה לבחון את האפשרות לשבץ בגנים אחרים את הילדים מגני משרד החינוך, לסגור את כיתות משרד החינוך של החברה ולהפכם לכיתות מעון יום במקומות שבהם הביקוש גבוה יותר.

לאחר הביקורת מסר מנכ"ל החברה כי בשנת הלימודים תשפ"ה יסגרו 2 כיתות מתוך ה-4. הילדים בשני כיתות משרד החינוך הנותרות אמורים לעבור בשנת הלימודים תשפ"ו לגני הילדים של העירייה.

דיווחים על אירועים חריגים

סעיף 16 (א) בתקנות הפיקוח על המעונות קובע כי "חייב מפעיל או מנהל מעון יום לפעוטות לדווח לאגף על תאונה קשה או על אירוע חריג שאירע במעון, מיד לאחר שהדבר נודע לו".

"הדיווח יכלול מידע בדבר סוג התאונה או האירוע, לרבות אם קשורים להיבטים של חינוך-טיפול, פגמים בטיחותיים ועוד, מעורבות מחנך-מטפל, איש צוות אחר במעון או נותן שירותים, תיאור התאונה או האירוע, שם הפעוט שנפגע ורמת הפגיעה, ואם הפעוט קיבל טיפול רפואי במקום – יכלול הדיווח הסבר על הטיפול הרפואי שקיבל".

הביקורת קיבלה דוחות בגין תשע אירועים חריגים שאירעו במעונות במהלך השנים תשפ"ג- תשפ"ד, כפי שמפורט בטבלה הבאה:

מס"ד	תאריך הארוע	שם המעון	תאור המקרה	תאריך הדיווח
1	23.6.23	ניצנים	ילד רכוב על בימבה התנגש בילד אחר (שבר רגל שמאל)	2.7.23
2	12.7.23	רותם	ילד נפל מכיסא וחתך את הסטנר	12.7.23
3	19.7.23	ניצנים	ילדה פרכסה.	21.7.23
4	23.7.23	קן השלום	ילד נתקל בשטיח מקופל ונפל על צעצוע (שבר את היד).	23.7.23
5	24.7.23	חורש	ילד קפץ על ילדה מאחור. נפלה והתנגשה ברצפה (פגיעה בשפה עליונה).	8.8.23
6	9.8.23	מעפילים	ילד דחף דלת על ילדה והיא נפלה (מכה בשפה עליונה ובשיניים).	9.8.23
7	9.2.24	רותם	ילדה ננשכה בלחי ע"י ילד אחר	13.2.24
8	15.2.24	צ'ילה	ילדה מעדה בשירותים ונפצעה במצח	15.2.24
9	13.2.24	רותם	ילד נפל מהכיסא	13.2.24

לא נמצא תיעוד על אופן הטיפול בכל אחד מהאירועים, והאם הוסקו מסקנות מהאירוע.

הביקורת המליצה כי יערך תיעוד על אופן הטיפול בכל אחד מהאירועים החריגים, כפי שיוגדר בנוהל עבודה ייעודי.

בתגובתו לדוח הביקורת מסר מנכ"ל החברה כי מדובר באירועים שאינם חריגים בגני ילדים. יחד עם זאת, החברה מקבלת את המלצת הביקורת לעריכת נוהל המסדיר את התיעוד על אופן הטיפול באירועים אלו ועל המסקנות שהוסקו בעקבותיהם.

11. פיקוח באמצעות מצלמות

חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן: "**חוק המצלמות**") קובע בסעיף 3 כי על מפעילי מעון קיימת החובה להתקין מצלמות:

"(א) מפעיל מעון יום לפעוטות אחראי להתקנת מצלמות שיתעדו את הנעשה במעון יום לפעוטות, בכל השעות שבהן פעוטות שוהים במעון, בהקלטת וידיאו בלא קול. (ב) המצלמות יתעדו את כל הנעשה בכיתות המעון, בחצר ובכל שאר המקומות שבהם ניתן חינוך וטיפול לפעוטות במעון היום לפעוטות, למעט חדרי רחצה ושירותים". כללים ליישום חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט 2018- הרשות להגנת הפרטיות (להלן: "**כללים להתקנת מצלמות**"), כוללים הנחיות ותנאים להפעלת המצלמות, בהם ידוע ההורים והעובדים על קיומן של מצלמות, אופן שמירת התייעוד, הרשאה לצפייה וכו'.

ביום ה - 12 לפברואר וביום ה - 15 לאוגוסט ערכה הביקורת סיורים במעון גוזלים ובמעון סיגליות, במטרה לבדוק האם הותקנו במעונות מצלמות בהתאם לחוק. להלן טבלה המציגה את הממצאים:

מעון סיגליות	גוזלים	
כן	כן	המצלמות במקום גלוי לעין
כן	כן	המצלמות מתעדות את הפעילות בכיתות המעון, בחצר ובכל שאר המקומות שבהם ניתן חינוך וטיפול במעון, למעט חדרי רחצה ושירותים.
כן	כן	שילוט בדבר קיומן של המצלמות

13. נהלי עבודה

מטרת כתיבת נהלים הינה הסדרת שיטות העבודה לצורך יצירת נורמות עבודה אחידות. האחידות מאפשרת הדרכה של עובדים, אכיפה ופיקוח, וכן הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים בארגון.

מפגישות שערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה, רכזת הגבייה ורכזת התמ"ת, עולה כי הן עובדות על פי נהלי משרד החינוך ומשרד התמ"ת, הכוללים הנחיות עבודה במגוון נושאים, כגון תפוסת המעון, הרישום למעונות, דיווח נוכחות, דיווח על תאונה ועוד.

עם זאת, נמצא שהיו חסרים נהלים פנימיים במספר תחומים האמורים להסדיר את פעילות מעונות היום, כגון נהלים המסדירים את הרישום למעונות, מתן הנחות, נהלי גבייה, ניהול רכישת מזון מספק המזון, הובלת המזון למעונות, נוהל לגיוס, קליטה והכשרה של עובדים וכיוצא באלה.

הביקורת המליצה כי הנהלת החברה תסדיר את כלל הפעילויות במעונות היום במסגרת נהלי עבודה פנימיים.

הערות ראש העיר

מעונות יום- החברה העירונית לתרבות הפנאי באשדוד

1. הכשרת מטפלות

ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה העירונית לפעול ככל הניתן להכשרת כח האדם המועסק במעונות, בהתאם להשכלה הנדרשת בהנחיות משרד החינוך.

2. הפעלת מעונות היום בשעה נוספת ללא חיוב

ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה העירונית לפעול לקבלת אישור משרד החינוך להפעלת המעונות בשעה הנוספת, ובמקביל להסדיר את הגביה מההורים בגין השעה הנוספת.

3. תוכניות חינוכיות

ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה העירונית לקבוע תוכניות חינוכיות מותאמות גיל, לרבות יעדים מוגדרים ומדידים שניתן לקיים בקרה על מידת השגתם.

4. הגדלת מספר הנרשמים למעונות היום

ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה העירונית לפעול ביתר שאת לגיוס מטפלות למעונות הגיל הרך, ובכך למצות את פוטנציאל הרישום המקסימאלי ולצמצם את מספר המעונות שבהם מספר הילדים הנרשמים קטן באופן משמעותי ביחס לתקן.

5. הרחבת מטבח

ראש העיר רואה חשיבות בכך שהמזון המסופק לילדים במעונות היום מיוצר במטבח החברה העירונית. יחד עם זאת, על מנכ"ל החברה העירונית לפעול בהקדם להרחבת המטבח, לצורך התאמת המבנה הפיזי לכמות המזון המיוצרת בו.

6. התקשרות עם ספק

ראש העיר רואה בחומרה רבה את ההתקשרות עם ספק במשך שנים רבות ללא מכרז, ומנחה את מנכ"ל החברה העירונית להקפיד הקפדה יתרה על כך שמקרים כאלו לא יקרו בעתיד.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

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

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

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר. לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:
א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:
א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהלה הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון;

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "**גוף עירוני מבוקר**".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
1. על פי שיקול דעתו של המבקר;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
- היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. **המצאת מסמכים ומסירת מידע**

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

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

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

170 ג. דוח המבקר

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

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

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

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

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה. (ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

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

170ג. חומר שאינו ראייה

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

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

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה – **חוק מבקר המדינה**)

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

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

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

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

171. פטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפטורים יידון באותה ישיבה.

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

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334א. פרסום דוח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.