



# דין וחשבון מבקרת העירייה שנת 2018

מירב בנאקוט, עו"ד

מבקרת העירייה והממונה על תלונות הציבור

מרץ 2019



31 למרץ 2019

לכבוד

מר בנימין ביטון  
ראש העירייה דימונה**הנדון: דוח ביקורת לשנת 2018**

הנני מתכבדת להגיש לעיונך את דוח הביקורת לשנת 2018 בהתאם להוראות סעיף 170ג. לפקודת העירייה כמו כן כנדרש ועל פי הנחיות החוק מועבר עותק מהדוח גם ליור'ר הועדה לענייני ביקורת.

דוח זה מסכם את פעילות הביקורת בשנת 2018 והוא מהווה הערכה עצמאית ובלתי תלויה בפעילות מנהלית שבוצעה, דרכי ביצוע ותוצאותיה. ההערכה נעשית על פי כללים מקובלים של מנהל תקין, הנבחנים על פי תקנים של התנהגות נורמטיבית. הביקורת משווה בין התהליכים המזהים את ביצועה של פעולה מסוימת לבין הנורמה הסבירה שהמבקר רשאי לצפות כי אכן בוצעה לפיה.

המבקר משווה את הפעולה שבוצעה על ידי המבוקר לנורמה, לתקן או למודל, תוך שמירה על האיזון העדין שבין יישום מדיניות הרשות ופעילות המחלקה לבין ההתערבות הנדרשת לשם מניעת הליקוי. התקנים השכיחים שעל פיהם פועלים גופי הביקורת הם חוקיות וסדירות, חסכון ויעילות, אפקטיביות וטוהר המידות.

ברצוני להסב את תשומת ליבך כי בהתאם להוראות החוק, **על ראש העירייה, לאחר שעיין בדוח השנתי, לצרף לדוח את הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלתו את הדוח.** לאחר כן מכן עליו להעביר את הערותיו לחברי הועדה לענייני ביקורת ולהעביר לעיונם של חברי העירייה את דוח הביקורת בצירוף הערותיו.

כן, ברצוני להודות לכל עובדי העירייה שבוקרו במהלך הכנת הדוח, מהם זכיתי לשיתוף פעולה מלא ופורה.

בכבוד רב,

מירב בנאקוט, עו"ד  
מבקרת העירייה והממונה על תלונות הציבור

העתק: יו"ר הועדה לענייני ביקורת



## תוכן עניינים

עמ'		
5	מבוא לדוח .....	.1
	דוח ביקורת תשלומים וגבייה ועדת תכנון	.2
7	ממצאי הביקורת.....	2.1
20	המלצות הביקורת.....	2.2
21	תגובת המבוקרים.....	2.3
	נספחים	2.4
	דוח ביקורת החוק למניעת העסקה של עברייני מין	.3
24	ממצאי הביקורת – יישום החוק בעיריית דימונה.....	3.1
25	ממצאי הביקורת – יישום החוק בקרן לפיתוח דימונה.....	3.2
27	ממצאי הביקורת – יישום החוק בממשקי העירייה.....	3.3
32	ערבויות בנקאיות	.4
35	ממצאי הביקורת.....	4.1
40	המלצות הביקורת.....	4.2
41	תגובת המבוקרים.....	4.3
	נספחים	4.4
	מתקנים פוטו וולטאים	.5
44	ממצאי הביקורת.....	5.1
51	המלצות הביקורת.....	5.2
51	תגובת המבוקרים.....	5.3



52 דוח הממונה על תלונות הציבור.....

- |                             |    |
|-----------------------------|----|
| הקדמה                       | .1 |
| תיאור תלונות ותוצאות בירורן | .2 |

## מבוא לדוח

### הבסיס החוקי לביקורת הפנימית בעירייה

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מושתתת על החובה שנקבעה, בפקודת העיריות נוסח חדש, להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה, לביצוע עבודת הביקורת. בפקודה מספר סעיפים הנוגעים לעבודת המבקר וכשירותו ;

.167

- (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 אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
  - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
  - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

### 170.א. (א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה ;

- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

170 ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

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

170 ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21 א ו-21 ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

**סעיפי חקיקה נוספים מפורטים בנספח א' לדוח**

## תשלומים וגבייה ועדת התכנון

### הקדמה,

היתר בנייה הינו האישור החוקי לביצוע עבודות בנייה הטעונות על פי חוק היתר בנייה והוא ניתן מטעם הועדה המקומית לתכנון ובנייה.

היתר הבנייה הפורמלי מבוסס על תכנית ההגשה, המכונה "גרמושקה" הכוללת את תרשים המגרש נשוא ההיתר, תרשים סביבה, טבלת שטח לבניה ותשריט של הבנייה / התוספות או ההריסות נשוא היתר הבנייה.

כל עבודה בקרקע, בנין וכל שימוש בהם, למעט מקרים יוצאים מן הכלל טעונים קבלת היתר בנייה.

בקשה להיתר תוגש במקרים הבאים: (1) הקמת בנין חדש, הריסתו או הקמתו מחדש (2) כל תוספת לבניין קיים (3) כל שינוי (למעט שינוי פנימי) הכולל שינויים בקירות חיצוניים, חלון חיצוני, סגירת המרפסת, חניה מקורה, גדר, סככה, פרגולה (שאיננה עבודה מצומצמת) (4) התווית דרך, סלילתה וסגירתה. חפירות, הנחת תשתיות, קירות תומכים (5) שימוש במבנה וקרקע בצורה החורגת ממה שנקבע בתכנית בנין עיר מאושרת ו/או שימוש אחר ממה שאושר בעבר בהיתר הבנייה.

### רישוי זמין

בקשות להיתרי בניה יש להגיש באמצעות המערכת המקוונת רישוי זמין.

מערכת "רישוי זמין" הינה מערכת חדשה יחסית אחידה ארצית ומקוונת המשמשת את ציבור עורכי הבקשות, את רשויות הרישוי וכן גופים נוספים ומלווה אותם בכל שלבי רישוי הבנייה והביצוע של עבודות הבניה.

המערכת מתנה כל שלב, בביצוע תשלום הנדרש על פי חוק ובסריקת אסמכתת התשלום למערכת.

המערכת משמשת כלי יעיל לשיפור תהליכי הרישוי והבנייה, באמצעות ייעול ופישוט התהליכים לשם סדרתם והאחדתם ומאפשרת הסרת מגבלות וביורוקרטיה מיותרות, בין השאר בשל היות ההליך מקוון ארצי אחיד ושקוף.

המערכת החדשה מלווה את כלל שלבי הרישוי והביצוע באופן מקוון, החל מהגשת בקשה לתיק מידע וקבלת מידע, דרך הגשת בקשה להיתר בנייה והנפקת



היתר בנייה וכלה בניהול ובקרה על שלבי הביצוע: בקשה לאישור תחילת העבודה וקבלת תעודת גמר.

המערכת מתממשקת לגופים ורשויות שונים בניהם - הוועדות המקומיות, גורמים מוסרי מידע (רשות העתיקות, המשרד להגנת הסביבה, חברת החשמל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פיקוד העורף, רשות התעופה האזרחית, הרשות הארצית לכבאות והצלה ועוד), למבא"ת, לרשם המקרקעין, לרשם המהנדסים והאדריכלים, לרשם ההנדסאים, לשרת התשלומים לרשות מקרקעי ישראל.

המערכת מהווה תחליף ל"גרמושקה" ההיסטורית, המודפסת על גבי ניירות, מאפשרת ניהול מעקב וארכיב מתקדמים ובכך מקצרת תהליכים ומשפרת את השירות לאזרח, כמו לאנשי המקצוע ולגופים הלוקחים חלק בהליכי הרישוי.

נוכח העובדה כי תהליכי העבודה מבוצעים בצורה ממוכנת במערכת הרישוי הזמין בחרה הביקורת להתמקד בדוח זה בגבייה הכספית המתלווה לתהליך הטיפעולי.

### מערכת קומפלוט

ועדת התכנון בעיריית דימונה מסתייעת בתוכנת קומפלוט המיועדת לתכנון מקרקעין וניהול תהליכים בוועדות לתכנון ובניה.

המערכות המפותחות בחברת קומפלוט מתפקדות הן כמערכות עצמאיות והן כמערכות המשולבות במערך הניהול הכלל ארגוני. המערכות הנן מערכות אינטגרטיביות אשר מסוגלות להתממשק בינן לבין עצמן ובינן לבין מערכות נוספות בארגון ומחוצה לו ומאפשרות בכך תמונה מלאה של מכלול הנתונים בארגון.



## ניהול כספי

כאמור, תוכנת הקומפלוט משמשת את העירייה לניהול בקשות לקבלת היתרי בניה. מודול של החברה לאוטומציה משמש את העירייה לניהול הגבייה הכרוכה בכך. הביקורת בדקה באם קיימים ממשקים ממוחשבים בין שתי המערכות הללו.

### ממצאים

הביקורת העלתה כי לא קיימים ממשקי עבודה ממוחשבים בין המערכות. הביקורת סבורה כי היעדר ממשק ממוחשב בין שתי המערכות עלול לפגוע בשלמות הגבייה ואף ליצור סטייה בין הנתונים הכספיים המוזנים בתוכנת קומפלוט לבין הנתונים הקיימים בתוכנת הגבייה של החברה לאוטומציה.

הביקורת סבורה כי האחריות על הכנסות העירייה ממתן היתרי בניה מוטלת על מחלקת התכנון והיעדר הממשק לא מאפשר בקרה מלאה על שלמות הגבייה.

היעדר ממשק ממוחשב בין שתי המערכות אף עלול לפגוע באיכות השירות לתושב כמו כן, היעדר ממשק בין שתי המערכות עלול להביא לפעולות בתחום של טוהר המידות.

יוער כי היעדר ממשק אף הקשה על עבודת הביקורת כל שכן הדבר פוגע ביכולת לבצע בקרה שוטפת.

הביקורת בדקה את אפשרות ליצירת ממשק, בבדיקה עלה כי במכרז האחרון לקבלת שירות מחשוב נדרש הספק לתת אפשרות להתממשקות בין המערכות וכי שירות זה ניתן ליישום ללא כל עלות.

## גביית פיקדון

תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970, בתוספת השלישית נקבע כי:

”

(א) בעד כל עבודה או שימוש הטעונים היתר המפורטים בטורים א' ו-ב' בטבלה שבסימן ד', תשולם אגרה בשיעור הנקוב לצדם בטור ג'.

(ב) חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבניה המפורטות בסימן ב';”



וגם,

"

(א) עם הגשת בקשה להיתר ישלם המבקש לוועדה המקומית 20% מסכום האגרה המשוערת המשתלמת בעד ההיתר (להלן – הפיקדון)."

בהתאם לתקנות יש לגבות 20% מגובה אגרת ההיתר כבר בפתיחת הבקשה להיתר וכתנאי לבדיקה ולטיפול בבקשה.

בנוסף קובעות התקנות כי יש להשיב את הפיקדון במקרה שלא תאושר הבקשה להיתר.

כן קובעות התקנות כי במקרה והבקשה להיתר מאושרת אך המבקש לא משלם את יתרת האגרה, לא יושב לו הפיקדון.

### ממצאי הביקורת

הביקורת שלפה מדגם אקראי של 35 תיקי בקשות שנפתחו בשנים 2016-2018 ובדקה האם נגבה פיקדון בסך 20 אחוזים מהאגרה הכוללת.

במדגם זה נמצא כי,

ב- 16 מתוך התיקים לא נגבה פיקדון כתנאי לטיפול בתיק

ב- יתר 19 התיקים נגבה פיקדון בשיעור שנע בין 13% ל 20.2%.

דוגמאות,

ב- 3 תיקים של היזם א.ת שביקש היתרי בניה שעלות האגרה הכללית ששולמה במהלך 2018 היא כ- 80,000 ₪ לתיק לא נגבה פיקדון כלל.

סך הפיקדון שהיה צריך לגבות כבר בשנת 2016 עמד על כ- 16,000 ₪ לתיק.

בתיק ע"ש ז.ש נגבה ב - 06/02/2018 פיקדון ע"ס 687 ₪ ובחודש יולי נגבו 4,681 ₪ שהיוו השלמה למלוא האגרה הנדרשת.

687 ₪ מהווים 12.8 אחוזים מסכום האגרה ששולמה לבסוף (במקום 20 אחוזים).

**פירוט כל 35 התיקים בנספח ב' לדוח**

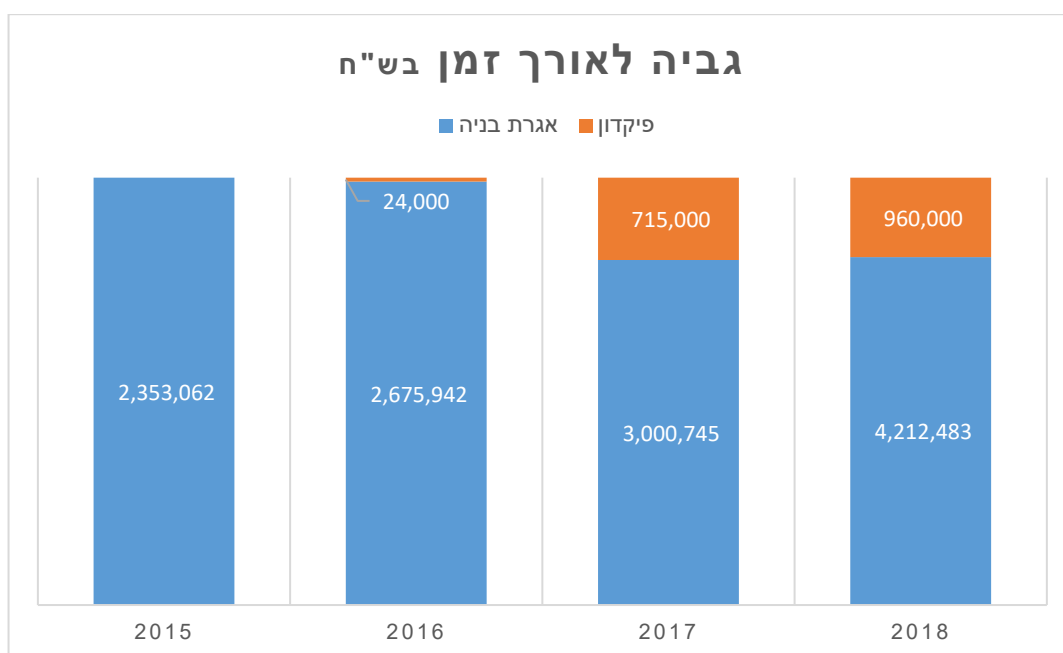
יובהר כי חשיבות גביית הפיקדון נעוצה בכך שהיא מבטיחה כי הרשות לא תשקיע משאבי זמן ובדיקה בתיק בלא שהאגרה תשולם בסופו של דבר, כמו כן ניכר כי לעיתים מדובר בסכומים גבוהים. בנוסף הפיקדון מממן, הלכה למעשה, את פעילות הרשות הנדרשת לטיפול בהיתר.

התקנות קובעות, כי גם אם במהלך בדיקת התיק מחליט המבקש לתקן את התוכנית כך שסכום האגרה משתנה ועולה, על המחלקה להפיק דרישת תשלום להפרש הפיקדון.

### תשלום מלוא אגרת בניה

בהתאם לתקנות, כל בקשה להיתר בניה כרוכה בתשלום אגרה בהתאם למפורט בהן. אגרת בניה למ"ר שיייעודו מגורים הינה 32.8 ₪ ומינימום 299 ₪.

להלן ריכוז הכנסות העירייה מאגרות בניה :



הביקורת ביקשה לבחון האם בכל תיק בו הופק היתר בניה שולמה מלוא האגרה. לצורך כך הפיקה הביקורת דוח שמכיל 2,252 שורות אירועים (בכל תיק קיימים מספר אירועים) כל האירועים התקיימו בין המועדים ינואר 2015 - אוגוסט 2018. אירועים לדוגמא: "פתיחת תיק" "החלטה" "חישוב אגרת בניה" "תשלום אגרת בניה" ו- "הוצאת היתר בניה".



הביקורת בדקה האם קיימים תיקים בהם קיים אירוע "הוצאת היתר בניה" ללא שמתלווה אליו האירוע "תשלום אגרת בניה".

מתוך כלל 2,252 האירועים שנשלפו סוננו 380 אירועי "הוצאת היתר בניה". מול כל אחד מ- 380 אירועי הוצאת ההיתר נבדק קיומו של אירוע "תשלום היתר בניה".

על פי בדיקת הביקורת לכל אחד מהאירועים נמצא תשלום למעט בקשות שהוגשו על ידי עיריית דימונה והן פטורות מאגרה ובנוסף 16 תיקים חריגים.

להלן פירוט 16 התיקים החריגים שאותרו והסבר המחלקה:

13 בקשות לסגירת מסתור כביסה האגרה שולמה כבר במסגרת הפיקדון- בתיקים אלה המחלקה הייתה צריכה לבצע ובטעות לא ביצעה, פעולת הפקת אגרה, פעולה זו הייתה מפיקה חשבון בסכום אפס.

תיק מס' 20150194 בטעות נופק היתר ללא גביית אגרת מינימום ע"ס 300 ש"ח (החליף קומת מרתף לקומת קרקע בלי שינוי במטרז').

וכן שתי בקשות בהן בגלל ליקוי טכני לא תועדה גביית האגרה.

**רשימת החריגים המלאה בנספח ג' לדוח.**

## היטלי השבחה

סעיף 196א לחוק התכנון והבניה קובע כי:

"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

סעיף 2(א) לתוספת השלישית מגדיר את מהותו של היטל השבחה:

" חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול הם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו; היו המקרקעין מוכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד.

"השבחה" - עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית מתאר, מקומית או מפורטת, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שלושתם "הפעולה המשביחה".

משבוצעה פעולה משביחה, בידי הועדה המקומית שתי אפשרויות באשר למועד קביעת השומה של היטל השבחה:

האחת, בסמוך לאחר "הפעולה המשביחה" (אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה).

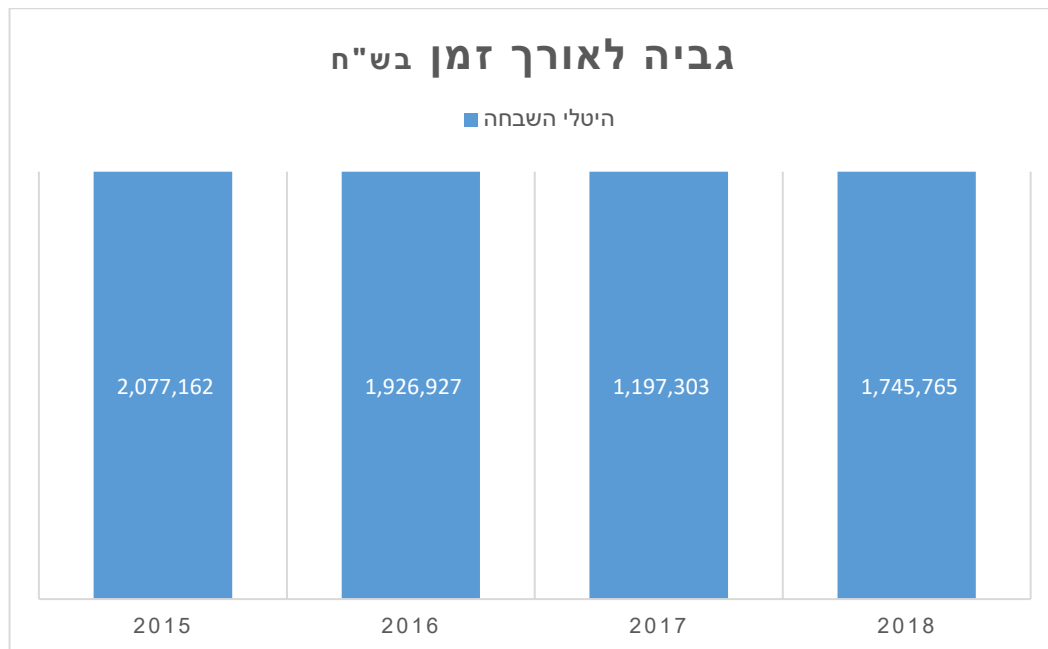
השנייה, במועד "מימוש הזכויות במקרקעין" שבהם חלה ההשבחה, כאשר מימוש זה כולל אחד משלושה מצבים:

קבלת היתר לבניה או שימוש שלא ניתן היה לתתו אלמלא הפעולה שבעקבותיה חל היטל השבחה (אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג).

התחלת השימוש במקרקעין בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיה חל היטל השבחה. כך לדוגמא, שימוש בדירת מגורים כבמשרד שלא היה מותר לפני אישור התכנית.

העברת בעלות או זכויות חכירה לדורות, או הענקת זכות הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין (מכירת המקרקעין).

סה"כ נגבו ברשות היטלי השבחה בסכומים הבאים:





מיד כשמתברר כי מתקיים אירוע החייב בהיטלי השבחה מתבקש השמאי האחראי על האזור בו ממוקם הנכס ליתן הערכה להשבחה שנוצרה עקב הפעולה המשביחה.

כאמור לעיל, היטל ההשבחה הוא מחצית מההשבחה שנוצרה.

השמאי מעביר את השמאות לועדה ופרטיה מוקלדים למערכת הקומפלוט. מערכת הקומפלוט משערכת באופן אוטומטי את סכום ההיטל שנקבע בשמאות באופן הבא:

1. מיום אירוע המס עד יום המימוש – ההיטל חייב בהצמדה בלבד - למדד המחירים לצרכן או תשומות הבניה- הנמוך מבין השניים (סעיף 9 לתוספת השלישית לחוק התכנון).
2. מיום המימוש ועד ליום התשלום בפועל- הצמדה וריבית (סעיף 15 לתוספת השלישית לחוק התכנון).

### ממצאי הביקורת

הביקורת הפיקה דוח הכולל 150 תיקים מהשנים 2016-2018 בהם נרשמו כחייבים בהיטלי ההשבחה ובחנה את אופן החישוב.

יובהר כי כיום משהבקשות הללו מוקלדות במערכת הקומפלוט כל החישובים מבוצעים אוטומטית על ידי המערכת.

#### הצמדה למדד

הביקורת בדקה מדגמית החלת הכלל של הצמדה למדד הנמוך מבין השניים- בכל התיקים שנבדקו נמצאה התאמה הן למדדים והן לבחירת המערכת את ההצמדה הנמוכה מבין השניים.

#### חיוב בריבית פיגורים

הביקורת איתרה 9 חריגים שלא חויבו בריבית פיגורים בעיקר בשל דיווח שגוי של השמאות, או שדווחו ככאלה שחייבים בריבית למרות שאין חיוב כזה.

כמו כן איתרה הביקורת 4 תיקים חריגים בדיווח.

מחישוב הביקורת עולה כי בגין טעות בבקשה מס 20180007 נגרם לרשות אובדן הכנסות שולי של עשרות שקלים בודדים בגין ריביות.

**ריכוז הדיווחים החריגים שנמצאו והתייחסות המחלקה בנספח ד' לדוח**



### שמאות לכל רכיבי ההשבחה

הביקורת ביקשה לבחון באופן מדגמי האם השמאים מקפידים לכלול בחוות הדעת את מלוא ההשבחה דהיינו האם נכללו כל הרכיבים שהשביחו את המקרקעין.

לצורך כך עיינה הביקורת ב- 30 חוות דעת שמאיות והשוותה אותן לבקשות להקלה שאושרו בוועדת משנה לתכנון ולבניה.

ב- 29 מתוך 30 הבקשות שנבחנו, כלל ההקלות שהתבקשו צוינו בחוות דעת השמאי ונקבע אומדן להשבחה בגינן ולהיטל ההשבחה.

בחוות דעת אחת מתוך ה- 30 שהתייחסה לבקשה להיתר במגרש A 547 למבקש א.ס הכוללת 3 רכיבי הקלות (ניוד שטחים, תוספת קומות, הקלה בקו בניין) נמצא כי השמאי קבע אומדן השבחה רק עבור שני "רכיבי" הקלות.

בירור שנערך מול השמאי העלה תשובה בלתי מספקת.

בעקבות הערת הביקורת מהנדס העיר הוציא מכתב הנחיות לשמאי האמור.

### גביית היטלי ההשבחה

הביקורת ביקשה לבחון האם כל תשלומי היטלי השבחה שדווחו למערכת הקומפלוט אכן שולמו בפועל.

בדיקה זו נדרשה שכן, כאמור, מערכת הקומפלוט ומערכת הגבייה אינן "מדברות" וייתכן מצב בו הוזן היטל השבחה במערכת הקומפלוט שלא תורגם לחיוב במערכת הגבייה באוטומציה.

לצורך כך ובהיעדר אלטרנטיבה במערכת הקומפלוט, הצליבה הביקורת שלושה דוחות אקסל ;

(1) דוח כלל היטלי ההשבחה במערכת הקומפלוט המכיל מספר בקשה וסכום התשלום.

(2) דוח כלל הבקשות במערכת הקומפלוט המכיל ת.ז ושם המבקש.

(3) דוח ממערכת הגבייה באוטומציה הכולל את כלל תשלומי היטלי השבחה וזיהוי המשלם בתקופה.

## ממצאי הביקורת

באופן המתואר לעיל, סרקה הביקורת 200 תיקים וזיהתה באופן שלם 170 מהם (זיהוי שלם הינו כזה שהנתון נמצא בכל 3 הדוחות שהוצלבו).

הביקורת לא הצליחה למצוא התאמה ב- 30 תיקים.

לפיכך נשלחו תיקים אלה למחלקה להמצאת אסמכתאות לתשלום ומתן הסבר.

מתשובות המחלקה ומעיון במסמכים שהתקבלו מהמחלקה עולה כי:

- 19 מתוך התיקים שולמו והקבלה לא נסרקה למערכת היטלי השבחה, הביקורת קיבלה העתקי כל האגרות מתוך תיקי הבניין הפיזיים.
- 4 תיקים טרם שולמו וטרם הופק ההיתר.
- 13 מהתיקים שולמו על ידי אחרים (ולכן לא נמצא קשר לפי משלם) - על 12 מהם צוין מספר הבקשה בגינה הועבר התשלום על ידי המשלם. על קבלה שניתנה בגין תשלום בקשה מספר 20170169 (ושולמה על ידי אדם אחר מהמבקש, קרוב משפחה) לא צוין במפורש בגין מה שולם.

## חובות תושבים בגין פעולות ועדת תכנון

ככלל, השירות שניתן במחלקת ההנדסה וועדת תכנון מותנה בתשלומים מראש ולפיכך אין סיבה כי ימצא חוב לקוחות.

הביקורת ביקשה לבדוק האם הגבייה אכן שלמה ולא קיימים חובות. לצורך ביקשה הביקורת מהממונה על המחשוב דוח חובות המשויכים למחלקת ההנדסה.

## ממצאי הביקורת

בדוח נמצאו חובות בסכום כולל של 26 אש"ח להלן הפירוט:

ה. ע.	22,829.30	הנדסה	880	*****468
א. ת.	1,783.60	הנדסה	880	*****970
עמותת ד. מ.	1,400.50	הנדסה	880	*****522



	70.70	הנדסה	880	*****457
	47.50	הנדסה	880	*****421
	39.50	הנדסה	880	*****423
	38.60	הנדסה	880	*****120
	37.30	הנדסה	880	*****782
	30.70	הנדסה	880	*****482
	26.00	הנדסה	880	*****610
	22.60	הנדסה	880	*****919
	16.60	הנדסה	880	*****032
	7.30	הנדסה	880	*****393
	3.60	הנדסה	880	*****002
	2.50	הנדסה	880	*****024
	1.40	הנדסה	880	*****873

- 22,829.30 ₪ – מדובר בחוב שגוי (חוב שאינו "אמיתי"). שיק שחזר יצר חיוב שבינתיים שולם. המחלקה, בטעות הקימה חיוב חדש שקוזז מול תשלומים אחרים של אותו מבקש. סכום החוב שנותר בכרטיסת מבטא את החוב לאחר קיזוז.
- מחלקת הגביה התבקשה לבטל את התשלום השגוי (כ- 90 אש"ח) ולייצר חיובים נכונים עבור השירותים החדשים שנתבקשו מאוחר יותר. פעולות אלו יסגרו את החוב.
- 1,783 ₪ - הפרשי הצמדה שלא נגבו בטעות, המחלקה הוציאה למבקש דרישה לתשלום.
- 1,400 ₪ - הפרשי הצמדה שלא נגבו בטעות, לדברי המחלקה, מדובר בעמותה שסיימה את הבניה ונסגרה. לא ניתן לגבות את החוב.
- יתר הסכומים – הפרשי הצמדה בגין תשלומים שבוצעו באיחור.
- מבדיקת הביקורת עולה כי מדובר בהפרשי ריבית והצמדה בגין הפרשי עיתוי בין מועד הנפקת השובר לתשלום לביצוע התשלום בפועל, במקרה ובו המחלקה הפיקה למבקש שובר לתשלום והמבקש לא שילמו במיידית מתחילה המערכת לשערך את החוב. לפיכך תשלום השובר לאחר מועד המדד מייצר הפרשי חוב.



## תשלום שכר טרחה בגין שמאות

סעיף 4 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע :

"4. על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

(1) ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות) "

בשנת 2016 רעננה הרשות את חוזה ההתקשרות והתקשרה בפועל עם מספר שמאים לעריכת שומות ההשבחה. הזמנת השמאות מועברת לשמאי הרלוונטי לפי אזורים גיאוגרפיים של העיר. חוזה ההתקשרות קובע ששכר הטרחה שישולם לשמאי יחושב באופן הבא ;

במקרה שמדובר על השבחה, שנבעה מהקלה או משימוש חורג, המחויבת במסגרת מימוש הנכס או מתן היתר בניה ישולם שכ"ט מדורג והוא בכל מקרה לא יעלה על היטל ההשבחה שנגבה.

במקרה ומדובר בהיטל השבחה שנגבה בגין אישור תכנית חדשה אזי שכר טרחת השמאי מבוסס על שווי הקרקע בתוכנית החדשה.

הביקורת ביקשה לבחון האם שכר הטרחה לשמאים בגין ביצוע השומות משולם בהתאם להסכם.

### ממצאי הביקורת

הביקורת שלפה דוח תשלומים לשמאים ובדקה זהות החותמים והתאמת התשלום לאמור בהסכם שכ"ט.

הביקורת בדקה 96 פקודות תשלום הכוללות למעלה מ- 100 חיובי שכר טרחה לשמאים (קיימות פקודות בהן תשלום עבור יותר משומה אחת).

- כל פקודות התשלום שנבדקו נחתמו כראוי על ידי המוסמכים, דהיינו על ידי מנהלת הועדה שבודקת את דרישת התשלום ועל ידי מהנדס העיר. התשלום בפועל מאושר ומבוצע על ידי הגזברות בכפוף לחתימות המחלקה.



- הסכם שכר הטרחה מבוסס על המרה לשער הדולר דבר שיוצר פערים בין דרך התחשיב בין השמאים ולא מביא לתועלת כלשהי שכן בסיום החישוב הסכום מומר שוב לשקלים.
  - אין פורמט אחיד להגשת דרישת שכר טרחה. בכל אחת מהדרישות פורטו נתונים בהתאם לשיקול דעת השמאי.
- מתוך 100 חיובי שכר הטרחה 94 נמצאו תקינים, להלן מקרים חריגים;
- בשמאות אחת אשר שולמה בפקודת זיכוי 502264- נמצא כי שולם לשמאי סכום עודף של 4,187 ₪ בגלל שגיאת תחשיב שלו שלא זוהתה על ידי המחלקה. השמאי הועמד על הטעות ומיד עם הערת הביקורת הוא חויב בסך זה על ידי מנהלת הועדה והגזברות.
  - ב- 4 מקרים (פקודות זיכוי: 503548, 4004181, 502481, 505154, 502264) השמאי כלל בתחשיב הנחה לרשות של 30% במקום הנחה של 35% שנקבעה בהסכם העבודה, טעות זו הביאה לתשלומי יתר של כ- 200 ₪ בכל אחד מהתשלומים.
  - במקרה אחד (פקודת זיכוי 402883) היטל ההשבחה שנקב בשומה עמד על 940 ₪ בעוד ששכ"ט השמאי 982 ₪ (840\*1.17) הדבר בניגוד להסכם הקובע כי לא ישולם לשמאי מעל היטל ההשבחה, כנראה עקב חוסר בהירות בנושא המע"מ.
- יצוין כי נמצאו שתי שומות אחרות (502469, 502471) אשר בהן סכום שכ"ט כלל מע"מ כך שלא יעלה על היטל ההשבחה. בראשונה ההיטל עמד על 850 ₪ ולפיכך גבה השמאי 850 ₪ סה"כ כולל את המע"מ, ובמקרה השני היטל ההשבחה עמד על 450 ₪ וזהו גם הסכום שגבה השמאי.

**רשימת כל פקודות התשלום לשמאים שנבדקו רצ"ב בנספח ה' לדוח.**



## המלצות הביקורת

1. הביקורת ממליצה להקים את הממשק בין תוכנת הקומפלוט לתוכנת החברה לאוטומציה כאמור, החברה לאוטומציה מחויבת להקמת ממשקים כאמור בהסכם ההתקשרות שלה עם העירייה, כן יש להנחות ולהדריך את כלל המשתמשים בשתי המערכות.
2. מומלץ לקבוע בסדרי העבודה אילו דוחות בקרה תפיק מנהלת הועדה לבחינת שלמות הגבייה בפועל, לאחר שהממשק בין התוכנות יתקיים.
3. יש להקפיד על גביית הפיקדון כתנאי לבקשה להיתר ובנוסף יש לבצע גבייה נוספת במקרה של תיקון הבקשה להיתר והגדלת שטחי הבניה.
4. מומלץ כי המחלקה תעיין בשמאות היטל ההשבחה עם קבלתה ותוודא התאמת הרכיבים לרכיבים שאושרה ולו בכדי לאתר טעויות.
5. מומלץ כי המחלקה תקיים שיגרת בקרה עיתית לאיתור חובות בגין פעילות המחלקה, אחת לרבעון.
6. מומלץ כי אגף הגבייה והקופה יקבל רק תשלומים בגין שוברים שהופקו באותו היום, ובמקרה של איחור יפנו את התושב להפיק שובר חדש.
7. מומלץ לתקן את ההסכם עם שמאי הועדה כך שיהיה בשקלים ושיבהיר את עניין המע"מ.  
כן מומלץ לתקן את טכניקת תחשיב שכ"ט ולהפכה לפשוטה יותר ובכך לצמצם גם את מעט התקלות שנמצאו.
8. יש לגבות את סכום שכ"ט ששולם ביתר מהשמאי שגה.
9. מומלץ כי המחלקה תנסח פורמט אותו יצרף השמאי לחוות הדעת ולחשבונות בעתם הגשתם לתשלום. הפורמט יכלול מספר התיק אצלנו, סכום ההשבחה, היטל השבחה, כתובת הנכס לרבות גוש חלקה ותחשיב מפורט במקרה ששכ"ט נקבע לפי תחשיב.



## תגובת המבוקרים

1. המלצת הביקורת בעניין חשיבות הממשק והיתכנותו מקובלת הן על ידי מנהלת הועדה והן על ידי מנהלת המחשוב. מנהלת הועדה תתאם הדרכה בנושא ותוודא השתתפות העובדים הרלוונטיים.
2. לאחר יישום הממשק ולמידתו, מנהלת הועדה תפעל לייצור שגרת בקרה והפקת דוחות ניהול מתאימים.
3. גביית פיקדון- המלצת הביקורת מקובלת. המחלקה החלה לגבות את הפיקדון עם כניסתו של מהלך רישוי זמין ב- 12/2016 מקפידים על גביית הפיקדון, בכל מקרה מלוא האגרה שולמה סמוך למתן ההיתר.
4. ההמלצה באשר לעיון בשמאות מקובלת. מהנדס הועדה ינחה את העובדים הרלוונטיים. כן יצוין כי מהנדס הועדה העיר לשמאי בעניין המוזכר בדו"ח.
5. מחלקת הגבייה אחראית לגביית כלל חובות העירייה, הגזברית החדשה החלה עבודתה והיא מונתה כראש מינהל כספי, הנושא הועבר לטיפול.
6. המלצת הביקורת בעניין תשלום שוברים שהופקו באותו יום מקובלת. הקופאי הונחה שלא לבצע תשלומים של שוברים שמועד הפקתם איננו באותו היום.
7. המלצה בעניין ההסכם על השמאים מקובלת, הנושאים יתוקנו בעת חידוש ההסכמים.
8. השמאי שגבה ביתר השיב את העודף לעירייה.
9. פורמט אחד לדיווח לרשות ינוסח ויועבר לשמאים.



## החוק למניעת העסקה של עברייני מין

### הקדמה,

נושא זה נבדק בהתאם להנחיית ראש העיר ובהתאם לסמכותו בחוק (סעיף 170א (ג) לפקודת העיריות) להורות למבקרת לערוך ביקורת בנושא מסוים.

### מסגרת נורמטיבית

החוק למניעת העסקה של עברייני מין חוקק בשנת 2001 ( חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001 ) ונכנס לתוקף במרץ 2003 והתקנות ליישום החוק פורסמו ביולי 2003 (תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג-2003).

### בתמצית, יצוין כי החוק קובע:

2. (א) מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד ולא יעסיק בעבודה במוסד, בגיר הורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר.
- (ב) בגיר שהורשע כאמור בסעיף קטן (א) לא יעסוק בעבודה במוסד.
- (ג) הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יחולו ממועד ההרשעה בעבירה לפי הוראות סעיף קטן (א) ועד 20 שנים לאחר ההרשעה, ואם נידון למאסר – 20 שנים לאחר שחרורו של הבגיר מבית הסוהר בשל אותה עבירה.
3. (א) מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה.

### יובהר כי בחוק מוגדרת המילה "מוסד" בצורה רחבה:

(1) בית ספר שלומדים בו קטינים, מוסד חינוכי ששוהים בו קטינים, מעונות לקטינים, מעונות יום ומשפחתונים לקטינים, מרכזי תרבות נוער וספורט, מכוני כושר ומועדוני ספורט שבהם מתאמנים בין השאר קטינים, גן ילדים, גן חיות, גן שעשועים, תנועת נוער, עסק שבין עיסוקיו הסעת קטינים, עסק העוסק בין השאר בארגון טיולים לקטינים או באבטחת קטינים, בריכת שחיה הפתוחה גם לקטינים, קייטנה, פנימיה או מועדון שבהם שוהים קטינים, מרפאות ובתי חולים לילדים, מחלקות ילדים בבתי חולים;

(2) (א) מקום, מהמפורטים להלן, שבו נמצאים בני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או חסרי ישע:

(1) מעון, כהגדרתו בחוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965;

(2) מעון יום או מרכז טיפולי;



- (3) מרכז עבודה שיקומי;
- (4) מועדון שבין מטרותיו מתן שירות לקבוצה של בני אדם כאמור;
- (ב) עסק, מהמפורטים להלן, למתן שירותים לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע, שבין עיסוקיו:
- (1) מתן שירותי נופש לקבוצה של אנשים כאמור;
- (2) הסעת אנשים כאמור;
- (3) אבטחת קבוצות של אנשים כאמור;
- (3) (א) בית חולים או מרפאה כהגדרתם בחוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991 (בחוק זה – חוק טיפול בחולי נפש);
- (ב) בית חולים או מחלקה המיועדים לאשפוז חולים סיעודיים; בפסקה זו, "חולה סיעודי" – חולה גריאטרי או תשוש נפש, לרבות חולה שמצב בריאותו ותפקודו ירודים כתוצאה ממחלה כרונית או מליקוי קבוע, הדורש מעקב רפואי מיומן במסגרת אשפוז, במשך 24 שעות ביממה לתקופה ממושכת;
- (ג) מסגרת שיקום המיועדת לנכי נפש כהגדרתם בסעיף 2 לחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000, שהיא שירותי שיקום המנויים בפרט א(2) או (3) לתוספת לחוק האמור, שירותי ליווי, הכשרה והשגחה המנויים בפרט ב(1) לתוספת האמורה או מסגרת המספקת שירותי תיאום טיפול המנויה בפרט ז לתוספת האמורה;
- (4) גוף אחר, שבין עיסוקיו מתן שירותי חונכות, הדרכה, הוראה, בידור או אבחון לקטינים, לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע, טיפול בהם, השגחה עליהם או ליווי שלהם בהליכים משפטיים;

כמו כן, החוק מגדיר את "המעסיק" באופן הבא :

"מעסיק", לעניין קבלת אדם לעבודה במוסד באמצעות משרד ממשלתי או רשות מקומית שהמוסד נתון לפיקוחם - האחראי במשרד הממשלתי או ברשות המקומית על קבלת אדם לעבודה במוסד; לעניין קבלת אדם לעבודה במוסד שלא באמצעות משרד ממשלתי או רשות מקומית - מנהל המוסד ובמוסד שהוא תאגיד גם התאגיד;

עוד יובהר כי החוק אמנם אוסר על עברייני מין משני המינים לעבוד במוסדות המפורטים בחוק, ברם, חובת המעסיק לקבל אישורי העסקה ממשטרת ישראל חלה רק בעת העסקת גברים.

## היקף הבדיקה

עיקר הביקורת נערכה מול עיריית דימונה במטרה לוודא כי הרשות פועלת בהתאם לחקיקה הקיימת. יחד עם זאת נוכח חשיבות הנושא הרחיבה הביקורת את הבדיקה למעגלים נוספים כפי שיפורט להן.



כן יובהר כי למרות שתלונה על אירוע בבית ספר היוותה את ה'טריגר' לביצוע הבדיקה, ביקורת זו לא כללה את מוסדות החינוך ברשות זאת משום שמוסדות החינוך כפופים לחוק והם מעסיקים עצמאיים החייבים בקבלת אישורי העסקה, עוד יצוין כי למיטב ידיעת הביקורת למוסדות החינוך ערוץ תקשורת ממוכן מול משטרת ישראל המאפשר קבלת מידע מהיר וזמין בעת קבלה לעבודה, כלי מיכוני זה לא קיים למעסיקים האחרים שנבדקו ואף לא לרשות המקומית.

כאמור, הביקורת מצאה לנכון לקיים ביקורת במוסדות נוספים על הרשות. המוסדות הנוספים שנכללו בביקורת זו ;

- הקרן לפיתוח דימונה בהיותה זרוע מבצעת של העירייה ונותנת השירות הגדולה לרשות.
- יחידת המתנדבים ברשות משום שאינם מועסקים דרך מחלקת כח אדם ברשות
- מתנ"ס דימונה
- ארבע עמותות המקבלות את סכומי התמיכות הגבוהים ביותר
- שלושה ספקים שנבחרו נוכח טיב השירות שמספק

### **ממצאים עיקריים - יישום החוק בעיריית דימונה.**

בחודש 08/2011 הפיץ מנכ"ל משרד הפנים חוזר מספר 04/2011 הכולל הנחיות לרשום בדבר יישום החוק והתקנות בעניין.

מנכ"ל המשרד פירט את סעיפי החוק העיקריים ואת חובתה של הרשות המקומית לפעול לפיו:

"לפיכך חלה חובה על הרשות המקומית והתאגיד העירוני לבדוק הן את עובדיה והן את עובדי חברות כוח האדם או חברות ההסעות, בטרם מתן אישור להעסקת עובדים אלו בסוגי העבודות הקבועות בחוק"

בהמשך הנחה מנכ"ל המשרד את הרשות לבצע מיפוי ולאחר אילו מהעובדים משמשים בתפקידים הנכללים בגדר החוק ולפעול בהתאם לאמור בחוק.



כאמור, הנחה משרד הפנים לבצע מיפוי העובדים שיש לקבל עבורם אישורי העסקה. לא מצאתי כי בזמן פירסום החוק או הנוהל נערך מיפוי כאמור. בבדיקת הביקורת עולה כי לא מתבקשים אישורי העסקה על ידי מחלקת כח אדם, גם לא כשנקלטו עובדים לאחרונה. למעשה אישורי העסקה אינם חלק מהצ'ק ליסט של מחלקת כח אדם.

במהלך הביקורת ונוכח הממצאים עד כה, נערך מיפוי במסגרתו זומנו כלל הגברים שיש בעבודתם אפשרות כי החוק יחול עליהם, דהיינו כי במסגרת עבודתם הם יבואו במגע עם האוכלוסייה המוגדרת בחוק.

המיפוי שבוצע העלה שמות של 45 עובדים גברים סה"כ.

מחלקת כוח אדם זימנה לאלתר את כלל העובדים ברשימה וביקשה מהם ייפוי כח הדרוש על פי הנוהל, להוצאת אישורי המשטרה.

במהלך הביקורת התקבלו כל 45 אישורי המשטרה שהתבקשו. האישורים תועדו בתיקי העובדים.

הביקורת המליצה לראש המנהל הכללי ולמנהלת מחלקת כוח אדם לכלול את הדרישה ליפוי כח בתהליך קבלת עובדים. כמו כן הונחתה המחלקה שלא למנות עובד לתפקיד בו יש מגע עם האוכלוסיות המפורטות בחוק עד לקבלת אישור המשטרה.

המלצה זו התקבלה על ידי המבוקרים.

### **ממצאים עיקריים - יישום החוק ביחידת המתנדבים בעירייה.**

בבדיקה שנערכה מול מנהלת יחידת המתנדבים נמסר על ידי מנהלת היחידה כי מתבקשים אישורים במקרה והמתנדבים גברים משובצים עם קטינים, נמסר כי מדובר במקרים מועטים אם בכלל. הביקורת לא קיבלה רשימה בהתאם לבקשתה.

יחד עם זאת הבהירה הביקורת כי יש לקבל אישורי העסקה גם ממתנדבים שמקיימים פעילות אצל חסרי ישע, ומסגרות רפואיות כלשהן.

ובכל מקרה הומלץ למנהלת יחידת המתנדבים לדרוש מכל מתנדב את אישור ההעסקה בשל המוביליות הנדרשת ממילא בהתנדבות.

המלצה זו התקבלה על ידי המבוקרים.

## ממצאים עיקריים - יישום החוק בקרן לפיתוח דימונה (הקפ"ד).

הקרן לפיתוח דימונה הינה הזרוע המבצעת של העירייה במגוון תחומים והיא גם נותנת השירותים העיקרית לעירייה. הקפ"ד מעסיקה למעלה מ- 600 עובדים בתפקידים מגוונים והם בעיקר אלה המועסקים בתפקידים ובמוסדות המצוינים בחוק, בהם, שמירה, אבטחה, מחשוב ועוד.

לפיכך קיימת חשיבות עליונה להקפדת הקרן על דרישות החוק.

בבדיקה שערכה הביקורת עלתה חוסר מודעות לדרישות החוק. נמצא כי קיימים מעט אישורים ישנים למאבטחים עקב שילוב הדרישה עם הנחיות לקבלת נשק. בכל מקרה לא נמצא כי קיים נוהל החתמה במועד הקבלה לעבודה וטרם השמה. לא נמצא כי בוצע מיפוי כלשהו ו/או שהתקבלו אישורים בפועל.

במהלך הביקורת, בוצע יחד עם המבקרת מיפוי של בעלי התפקידים בשים לב לגמישות הניהולית הדרושה למעסיק והעברת עובד ממוסד בו לא קיימת דרישה חוקית לאישור העסקה למוסד בו נדרש אישור העסקה.

כן יובהר כי המיפוי בוצע כך ש'במקרה של ספק אין ספק' ולכן התבקשו אישורי העסקה רבים יחסית.

במיפוי שבוצע על ידי מנכ"ל הקפ"ד ומנהלות כח אדם של הקרן נמצאו 103 עובדים שיש לקבל עבורם אישור משטרה. בתום 'מבצע' שביצעה מחלקת מ"א של הקרן התקבלו 85 אישורים.

בבירור שערכה הביקורת בסמוך לכתיבת דוח זה עולה כי טרם התקבלו 18 האישורים החסרים, חלק מהם של עובדים שנקלטו אחרי שהחלה הביקורת בקרן.

מדובר בממצא חמור בשים לב להבנת הקרן את חשיבות העניין.

### המלצת הביקורת

כעת, לאחר "ישור קו" מומלץ שלא לקלוט עובד שלא המציא אישור העסקה מראש.

### תגובת המבוקר

מוסכם. החתמת העובד על יפוי כח והמתנה שמשטרת ישראל תשלח את האישור יצרה חסרים באישורים. הקרן תשלח את העובד עצמו למשטרה טרם וכתנאי לקליטתו.



### ממצאים עיקריים - יישום החוק במתנ"ס דימונה.

המתנ"ס מקיים פעילות ענפה בהשתתפות קטינים. נוכח העובדה כי חלק מהותי מתקציבו מועבר מעיריית דימונה החליטה הביקורת לבדוק את יישום החוק גם במתנ"ס.

מנהל המתנ"ס הצהיר כי לכל הגברים המועסקים יש אישורי העסקה.

מנהל המתנ"ס קיבל את הערת הביקורת כי גם המתנדבים נדרשים להמציא אישור כזה והוא ינחה את העובדת האחראית במתנ"ס לעשות כן.

### ממצאים עיקריים - יישום החוק בעמותות המקבלות תמיכות מהרשות.

הביקורת פנתה לארבע העמותות שמקבלות את סכומי התמיכות הגבוהים ביותר בשנת הדו"ח - 2018 ;

כל אחד ממנהלי העמותות קיבל מהביקורת פניה, בכתב, בנוסח הבא:

מתוקף התחייבותכם הכללית (בייחוד סעיף 1.5) שניתנה לעירייה במסגרת בקשתכם לקבלת תמיכה, הנני פונה אליכם בבקשה לקבל את המידע הבא:

1. תיאור פעילויות העמותה בהשתתפות קטינים, ככל שמתקיימת כזו.
2. תיאור פעילויות העמותה בהשתתפות חסרי ישע, ככל שמתקיימת כזו.
3. רשימת העובדים בין בשכר ובין בהתנדבות המבצעים פעילויות אלו (שפורטו בסעיף 1,2 לעיל).
- "עבודה" - בין בתמורה ובין בהתנדבות, לרבות במתן שירותים, המאפשרת למבצעה, במסגרת עבודתו, להיות בקשר קבוע או סדיר עם קטינים, עם אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או עם חסרי ישע;
4. פירוט למי מהעובדים שצוינו ברשימה, שהתבקשה בס' 3 לעיל, התקבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי החוק שבנידון (לנוחיותך רצ"ב נוסח החוק).
5. ככל שיש עובדים בגינם לא התבקש אישור כאמור יש לציין את הסיבה לכך.

### עמותה 1

עמותה זו נכללת בהגדרת "מוסד" בשל היותה מרכז תרבות,

מוסד –

(1) בית ספר שלומדים בו קטינים, מוסד חינוכי ששוהים בו קטינים, מעונות לקטינים, מעונות יום ומשפחתונים לקטינים, מרכזי תרבות נוער וספורט.....



המוסד מקיים פעילות תרבות ענפה לציבור הרחב בהם גם לקטינים ולכן חייב בקבלת אישורים לעובדים הגברים.

בבדיקה עלה כי המוסד לא מחזיק באישורים כאלה. הוסברה למוסד חובתו על פי דין.

מנהלת המוסד הצהירה כי מועסקים באופן קבוע 2 עובדים. כן הומלץ למנהלת המוסד לבחון קבלת בקשות משטרה מכל מועסק ארעי או אורח שמגיע למוסד ומצוי בקרבה לאוכלוסייה המוגנת.

כתוצאה מבדיקה זו, התבקשו מהמשטרה והומצאו לביקורת שלושה אישורי העסקה.

## עמותה 2

מנהל המוסד הודיע בכתב כי בגין כל המועסקים מורים וצוות אחזקה, התקבלו אישורי העסקה מהמשטרה.

## עמותה 3

מנהל המוסד הודיע בכתב כי במוסד מועסקות ומתנדבות רק נשים ובנות שירות לאומי הפטורות מהמצאת אישורי משטרה.

## עמותה 4

מנהל המוסד הודיע בכתב כי לא מועסקים עובדים הפועלים מול קטינים או מול חסרי ישע.

כל ההודעות כאמור לעיל שהומצאו בכתב מתווקות בתיק הביקורת.



### ממצאים עיקריים - יישום החוק על ידי שלושה ספקים של הרשות.

החוק מטיל על המעסיק את החובה לקבל אישורי העסקה עבור עובדיו, יחד עם זאת מאחר ועובדי המעסיק באים במגע כלשהו על קטינים וחסרי ישע תושבי העיר הרשות דורשת בהסכמי ההתקשרות כדרך קבע התחייבות מהזוכה לעמוד בחוק בכלל ובתנאי החוק למניעת העסקת עברייני מין בפרט. כמו כן מתנה הרשות את ההתקשרות בהמצאת האישורים הללו על פי דרישתה.

הביקורת בחרה שלוש התקשרויות ובדקה את דרישת ההסכם, את עמידת הספק בדרישה ואת פעולת הרשות ביחס לכך.

### מכרז 23/2017 ניקיון מוסדות חינוך

המכרז נערך על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. עיריית דימונה החליטה להחליף את ההתקשרות הקיימת בהתקשרות חדשה שתערך על פי מכרז החשכ"ל בין היתר עקב היתרונות בניהול החשכ"ל.

בחווה שנערך בין הצדדים בחודש 07/2017 נקבע :

"1.3 הקבלן מצהיר כי לא הוא ולא עובדיו הורשעו בעבירות מין.... והוא מתחייב שלא להעסיק.... וכי ימלא אחר הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין.. אישור כאמור יומצא על ידי הקבלן בגין כל עובד חדש. "

הקבלן מתחייב להמציא תוך 14 יום ממועד חתימת חוזה זה ועל פי דרישת נציג הרשות המזמינה אישור כאמור ממשטרת ישראל."

בבדיקת הביקורת עלה כי בניגוד להסכם, הקבלן לא המציא אישורי משטרה תוך 14 ימים ממועד החתימה.

לא מצאתי תיעוד לכך כי הרשות פנתה בכתב לקבלן בדרישה להמציא את האישורים הנדרשים.

נוכח הערת הביקורת הומצאו אישורים שהופקו בתחילת 2019 עבור 4 עובדי ניקיון בחברה הזוכה וכן אישור עבור עובד שהופק ב- 09/2018.



## מכרז 39/2017 ספקי ההסעות

בחברת המכרז צוין,

2.5 נהגים בחברות ההסעה יעמדו לפחות בדרישות האלה :

א. ...

ב. ....

ג. ....

ד. אישור על היעדר רישום עבירות מין לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסויימים התשס"א – 2001

4. על המשתתף לצרף להצעתו את המסמכים והאישורים המפורטים להלן :  
אישורים כמפורט בסעיף 2.5 למכרז.

בבדיקת הביקורת עולה כי הרשות לא דואגת לקבל אישורי העסקה עבור הנהגים. יתרה מכך, נוכח תחלופה אפשרית וקיימת הבקרה הדרושה גבוהה יותר מהנדרשת מספק אחר.

הביקורת ממליצה כי מנהלת ההסעות תכין פורמט בקרה ותקיים בדיקות פתע שגרתיות לזהות הנהגים בפועל תוך השוואתם לאישורי ההעסקה.

תגובת המנהלת ההסעות, מקבלת את המלצת הביקורת והדבר ייושם כבר בהתקשרות הקרובה.

## מכרז 68/2017 הפעלת תכניות העשרה בתחום התנועה

בחברת המכרז צוין,

"ד. על המציע לצרף להצעתו אישורי העסקה ממשטרת ישראל ביחס לעובדים מטעמו.... כי אין מניעה להעסקתם בהתאם להוראות חוק למניעת העסקתם של עברייני מין.... לחילופין יצרף המציע תצהיר ערוך כדין בדבר עמידתו בדרישות החוק והתחייבות כי ככל שיזכה במכרז וכתנאי לחתימת ההסכם ימציא את אישור המשטרה."



בבדיקת הביקורת עולה כי האגף מחזיק ב- 7 אישורי העסקה של מדריכים גברים בחוגים, כן הצהירה מנהלת התוכנית כי יתר המדריכים הינם נשים. האישורים הועברו לביקורת ונשמרו בתיק.



## ערבויות בנקאיות

### כללי

ערבות בנקאית היא מסמך מטעם הבנק, באמצעותו מתחייב הערב בתשלום הסכום הנקוב מיד עם קבלת הדרישה לתשלום. חשיבותה של הערבות נעוצה בנושאים האלה:

- זהו כלי משפטי להבטחת פירעון חובות.
  - זהו כלי הרתעתי הממריץ את הספק להשלים את עבודתו בזמן ובאיכות הדרושה.
  - ערבות מעידה על האיתנות הפיננסית של הספק.
- אי קבלת ערבות, קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבויות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, עשויים להביא להפסד כספי לעירייה במקרים של אי ביצוע העבודה כנדרש.

### מטרות הבדיקה

בדיקת נאותות הטיפול בערבויות - לרבות לקיחת ערבויות מהספק או הקבלן, שחרור ו/או חילוט הערבויות, והארכת תוקפן, בהתאם לתקנות ולנהלים.

### המסגרת הנורמטיבית וחקיקה

#### תקנות העירייה (מכרזים), התשמ"ח-1987

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

- (1) תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז;
- (2) נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז";
- (3) נוסח של החוזה המוצע;
- (4) לוח זמנים ותנאי תשלום;
- (5) התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה;
- (6) כתבי כמויות טפסי הצעת מחירים;



- (7) רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהעירייה תספק לצורך ביצוע העבודה נושא החוזה ותנאי מסירתם;
- (8) נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות;
- (9) מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז (להלן - מעטפת המכרז);
- (10) כל מידע או מסמך אחרים שראש העירייה ימצא לנכון למסור או לדרוש, לרבות בדבר כושרו, נסיונו ויכולתו של המציע.
- (ב) המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום כפי שקבעה העירייה דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוגי.
- (ג) על אף האמור בתקנת משנה (א) רשאי ראש העירייה להחליט שלא להמציא את המסמכים המפורטים בפסקאות (3) ו-5 של תקנת משנה (א) אלא להציגם לעיון במקום שיקבע; החליט ראש העירייה כאמור, יצרף למסמכי המכרז הודעה על המקום והמועד לעיון במסמכים.
- (ד) תינתן הזדמנות סבירה ושווה לכל אדם לעיין במסמכי המכרז, כפי שפורטו בתקנה 10(א), לבקר בנכס ולקבל הסברים לגביהם.
- (ה) כל אדם שעיין במסמכי המכרז, שקיבל מסמכי מכרז או שביקר בנכס יאשר זאת בכתב.

## נהלים עירוניים

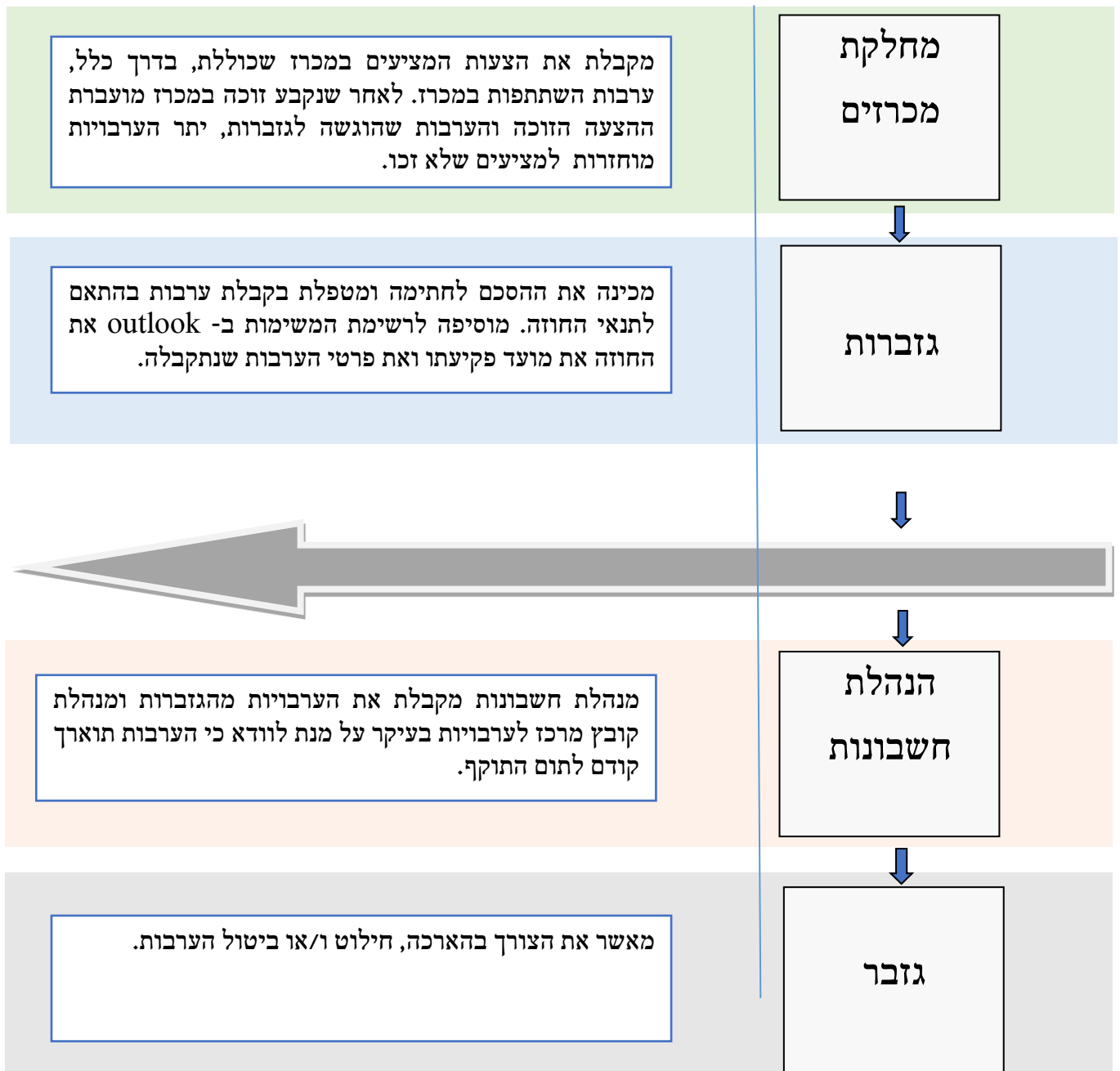
לא נמצאו נהלים כתובים ברשות לטיפול בערבויות בנקאיות.

## מערכות מידע

הערבויות הבנקאיות מנוהלות בקובץ Access שנבנה על ידי עובד שעזב ומנוהל על ידי עובדת במחלקת הגזברות. ניתן לאתר ערבות בקובץ הממוחשב לפי מספר הערבות, שם הנערב, סכום הערבות, תאריך תום תוקף, אגף/מחלקה אחראים.

## תהליך הטיפול בערבויות

תהליכים הקשורים בטיפול בערבויות, קרי קבלתן, מעקב אחר תוקפן, הארכתן או חילוטן ושחרורן מתקיימים על ידי מספר גורמים כמפורט בתרשים הזרימה הבא:





## ממצאי הביקורת

לצורך הבדיקה קיבלה הביקורת שני סוגי דוחות; דוח סטטוס ערבויות ודוח סטטוס חוזים משתי המחלקות האחראיות (גזברות והנהלת חשבונות).  
לא קיים דוח או תוכנה לניהול משותף של החוזים והערבויות שנתקבלו בגינן.

לצורך הצלבת הנתונים הכינה הביקורת דוח מרכז של כלל המכרזים שפורסמו בשנתיים האחרונות, בין השנים 07/2016 עד 07/2018. **מצורף כנספת ר' לדוח.**

להלן פירוט הערבויות שהתקבל נכון ליום 30/04/2018 הכולל חלק מהערבות שהסתיימו ואת כל ערבויות הפעילות, כפי שמופיע במערכת לניהול הערבויות.

סכום 38 הערבויות הפעילות בדוח, שטרם הגיע מועד תום התוקף שלהן הינו 1.53 מיליון שח. **פירוט הערבויות מצורף כנספת ז' לדוח.**

## היקף הבדיקה

נכון ליום הבדיקה הרשות מחזיקה בערבויות מהסוגים הבאים: ערבויות מכרז, ערבויות ביצוע, ערבויות טיב ונכסים.

## ערבויות מכרז

ערבויות למכרז נדרשות להבטחת עמידתו של המציע בהצעתו, ולחתימתו על החוזה בהתאם לתנאי המכרז. באמצעות ערבות זאת העירייה מבטיחה כי המציע יינזק אם יחזור בו מהצעתו, וכי אם בכל זאת יעשה כן יעמוד לרשותה כלי לכיסוי הנזקים וההפסדים שייגרמו לרשות.

סכום הערבות למכרז נקבע כנגזרת מההיקף התקציבי של העבודות או הרכישות וכן מ"האטרקטיביות" שבהשתתפות במכרז. לעיתים, על מנת לעודד משתתפים מקטינה הרשות את סכום הערבות הנדרש להשתתפות במכרז.

ערבויות מכרז של המציעים שהצעתם לא התקבלה מוחזרת להם, וערבות המכרז של הזוכה נשמרת עד למועד החתימה על החוזה בינו לבין העירייה.



כאמור אין לרשות נוהל כתוב המגדיר את הדרך ואת הגורם המוסמך לקבוע את גובה הערבות מכרז ובנוסף מ"מ הגזבר מאשר כי קיים אלמנט סובייקטיבי והוא איננו ניתן לבחינה.

מהממצאים לעיל עולה כי בפועל אין כללים ברורים לקביעת גובה הערבות במכרזים השונים, יחד עם זאת לא נמצאו מקרים בהם ניתן להצביע כי הערבות מכרזי הינה בסכום חריג כלפי מטה/ מעלה.

### ניהול ערבויות מכרז

ערבויות מכרז שהפקידו המציעים אינן מנוהלות באופן ממוחשב. רכזת מכרזים מתעדת בפרוטוקול את כל הערבויות שהוגשו בעת שנפתח המכרז. הערבויות של הספקים הזוכים מועברים פיזית לגזברות.

לא קיימת בקרה לוודא העברת כל ערבויות הזוכים לאגף הגזברות ורישומן במערכת הממוחשבת. עם זאת, נציין כי במדגם של 10 מכרזים נמצא כי כל ערבויות הזוכים נרשמו כנדרש בקובץ הגזברות.

### ערבויות ביצוע

ערבויות ביצוע נדרשות להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן או ספק שזכו במכרז ושאתם נחתם החוזה, הן לביצוע עבודות ושירותים הן להספקת טובין. ערבות זאת צריכה להיות בתוקף עד לסילוק החשבון הסופי של הקבלן או הספק.

במרבית המכרזים נקבע כי ערבות הביצוע תהיה בתוקף בכל תקופת ההסכם + 30, 90, 120 ימים במטרה לוודא התאמת הביצוע להסכם וגמר חשבון.

בהעדר נוהל כתוב או הנחיה ברורה לא ניתן לבדוק התאמת הימים הנוספים לצרכי הרשות.

יצוין כי לערבות המכרז נוסח שמתאים להשתתפות במכרז ואילו לערבות הביצוע נוסח המבהיר את התחייבויות הזוכה על פי ההסכם שנחתם עימו. כפועל יוצא של ההבדל בנוסחים הללו לא ניתן להסב ערבות מכרז לערבות ביצוע, כלומר, יש להפיק בבנק ערבות חדשה.



הביקורת בדקה 12 ערבויות פיזית ובעיקר מספר פרמטרים בהשוואה לנדרש בחוזה כפי שצורף למסמכי המכרז בדגש על הר"מ:

- ✓ האם הזוכה המציא ערבות ביצוע חלף ערבות המכרז.
- ✓ האם ערבות הביצוע בסכום שנדרשה.
- ✓ האם מבוצעת הצמדה למדדים שנקבעו בחוזה.
- ✓ האם תוקף הערבות זהה לדרישת החוזה.

**1. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 69/2016 - מתקנים פוטו וולטאיים**

- ✓ הזוכה המציא ערבות ביצוע בהתאם לנדרש
- ✓ סכום ערבות הביצוע נמוך ב- 84,240 ₪ מהסכום שנקבע בסעיף 19 לחוזה - ליקוי
- ✓ הערבות מוצמדת לשני חודשי מדד מאוחר מהנדרש - ליקוי
- ✓ תוקף הערבות תקין

**2. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 66/2017 - אספקת דלק, סולר ושמן**

- ✓ הזוכה המציא ערבות ביצוע בהתאם לנדרש
- ✓ סכום ערבות הביצוע תקין ועומד על 50,000 ₪ בהתאם לחוזה
- ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
- ✓ תוקף הערבות תקין

**3. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 63/2016 - אספקת שירותי מחשוב**

- ✓ הזוכה המציא ערבות ביצוע בהתאם לנדרש
- ✓ סכום ערבות הביצוע תקין ועומד על 70,000 ₪ בהתאם לחוזה
- ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
- ✓ תוקף הערבות היה צריך להיות עד 03/2021 בפועל היא מסתיימת שנתיים קודם לכן ב- 03/2019 - ליקוי



- 4. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 51/2016 - אספקת מזגנים**
- ✓ הזוכה לא המציא ערבות ביצוע, האריך ערבות מכרז- ליקוי
  - ✓ סכום הערבות אינו תקין ועומד על 40 אש"ח במקום 50 אש"ח - ליקוי
  - ✓ הצמדת סכום הערבות איננה תקינה - ליקוי
  - ✓ תוקף הערבות איננו תקין - ליקוי
- 5. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 31/2017 - התקנת שלטי פרסום**
- ✓ הזוכה לא המציא ערבות ביצוע, האריך ערבות מכרז- ליקוי
  - ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 20 אש"ח
  - ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
  - ✓ תוקף הערבות איננו תקין, ניתנה לשנה במקום ל-5 שנים - ליקוי
- 6. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 13/2018 - שירותי פעילות חברתית**
- ✓ הזוכה לא המציא ערבות ביצוע, האריך ערבות מכרז- ליקוי
  - ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 15 אש"ח
  - ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
  - ✓ תוקף הערבות קצר במעט מהנדרש בהסכם - ליקוי
- 7. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 08/2018 - אספקת צבעים**
- ✓ הזוכה המציא ערבות ביצוע בהתאם לנדרש
  - ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 15 אש"ח
  - ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
  - ✓ תוקף הערבות אינו תקין והוא כולל את תקופת האופציה שמימושה תלוי בהחלטת הרשות – ליקוי

**8. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 94/2017 - השכרת מבנה מהרשות**

- ✓ הזוכה המציא ערבות ביצוע, נדרש תיקון תיאור המושכר - ליקוי
- ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 100 אש"ח
- ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
- ✓ תוקף הערבות הינו שנה במקום 5 שנים – ליקוי

**9. ערבות ביצוע שניתנה מזוכה במכרז 45/2013 - אספקת מכשירים סלולאריים.**

- ✓ הזוכה האריך ערבות מכרז במקום להמציא ערבות ביצוע - ליקוי
- ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 50 אש"ח
- ✓ הצמדת סכום הערבות תקינה
- ✓ תוקף הערבות תקין

**10. ערבויות ביצוע שניתנו משני זוכים במכרז 10/2018 - טיפול בפסולת**

- ✓ הזוכה האריך ערבות מכרז במקום להמציא ערבות ביצוע - ליקוי
- ✓ סכום הערבות תקין ועומד על 20 אש"ח כל אחת
- ✓ בהיעדר נוסח מנחה כל אחד מהספקים ביצע הצמדה למדד אחר - ליקוי
- ✓ בהיעדר נוסח מנחה כל אחד מהספקים נתן ערבות עם תוקף אחר ובכל מקרה תוקף קצר מהנדרש בחוזה (שנתיים במקום שלוש שנים) - ליקוי

בנוסף יצוין כי,

אחת מערבויות הביצוע הגדולות (בגין התקשרות להתקנת הפנלים הפוטו-וולטאיים) לא הוכנסה לקובץ נוהל הערבויות ועולה חשש כי ללא שאלת הביקורת אחראית הערבויות לא היתה דורשת את הארכתה מהבנק.

לא התבקשה ערבות במכרז של טלפוניה, אינטרנט IP-VPN 03/2018 מדובר בהתקשרות בהיקף גדול של כ- 300,000 ₪ לשנה ובעיקר על שירות מורכב ויומיומי הנדרש לרשות והיעדר ערבות עלול לפגוע ביכולת הרשות לקבל את השירות הראוי.



מכך עולה, כי הנוהל בכל הקשור לערבויות ביצוע אינו תקין. לא קיימים כללים ברורים המכתיבים דרכי פעולה בכל הקשור לדרישת ערבות ביצוע. במצב הנוכחי כל אגף עובד בהתאם לנוהל שסיגל לעצמו. חוזי העירייה אינם אחידים בעניין הכללת סעיף דרישת הערבות בנוסח החוזה. בנהלים אין קריטריונים המגדירים אילו מקרים מחייבים דרישת ערבות במסגרת החוזה. העדר הנחיות ברורות מוביל את האגפים למציאת פתרונות חלופיים, כל אגף לפי ראות עיניו. הדבר יוצר חוסר אחידות בקבלת ההחלטות לגבי הספקים השונים ועלול להביא להעדר הגנות מספקות לעירייה במקרים של אי קיום התחייבויות ספקים. אי הקפדה על לקיחת ערבויות מהספקים גורמת לחשיפת העירייה לסיכון כספי במקרה של הפרת התחייבויות או אי קיומן. אי הקפדה על תוקף הערבות מצריך טיפול תכוף בערבות ומאפשר מקום לשגיאות. יצוין כי בכל הערבויות שנבדקו אופן ההצמדה למדד השגוי היה תמיד לרעתנו והפחית מסכום הערבות.

## המלצות הביקורת

1. לבנות מערך נהלים בכל הנוגע לערבויות מכרז וביצוע. הנהלים יכללו, בין היתר, את הנושאים האלה: סוגי עבודות ושירותים המחייבים דרישת ערבות, הגדרת אופן חישוב גובה הערבות וכו'.
2. לוודא שבכל החוזים המחייבים דרישת ערבות ביצוע, התקבלה הערבות בפועל כמו כן יש להנחות את העובדים האחראים להחליף את ערבות המכרז בערבות ביצוע.
3. לוודא שכלל פרטי הערבות שהתקבלה לרבות תוקפה, תנאי הצמדה וכיוצ"ב הינם בהתאם לחוזה.
4. לבקש, בעת החידוש, את תיקון הערבויות התקפות שנמצא בהן ליקוי.
5. העדר מערכת לניהול חוזים, ובה, בין היתר, ריכוז הטיפול בניהול הערבויות, פוגע ביכולת איתור הערבויות, ובשליטה והבקרה על סכומי הערבויות לעומת



היקף החוזה וכן תוקף הערבות ופקיעתה. מומלץ לעבור לניהול נושא הערבויות והמכרזים במודול שנרכש מאוטומציה במסגרת ההסכם האחרון.

6. מומלץ כי בקשות לשחרור/חילוט של הערבות תוגשנה על ידי האגף לאחראית הערבויות בגזברות על גבי טופס ייעודי, תוך פירוט סיבת השחרור/החילוט וחתמת ראש האגף האחראי.

### תגובות המבוקרים

1. הערת הביקורת מקובלת. גזברית העירייה תקבע את סדר העדיפויות לניסוח נהלים באגף. בעת עדכון הנהלים יילקחו בחשבון הערות הביקורת.

2. האחראית במחלקת הגזברות על קבלת הערבויות, במסגרת ההחתמה על חוזה ההתקשרות, מקבלת את הערות הביקורת ותוודא מכאן ואילך כי הערבויות עומדות בתנאי החוזה.

3. ההמלצה לקיום המערכת המתממשקת תועבר לגזבר החדש עם כניסתו לתפקיד.

## מתקנים פוטו- וולטאים

### הקדמה ,

כחלק מפעולות הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (רשות החשמל) לקידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל הישראלי, מאפשרת רשות החשמל לצרכני החשמל לייצר חשמל לצריכה עצמית באמצעות מתקנים פוטו-וולטאיים (פנלים סולאריים) ולמכור את עודפי הייצור לחברת החשמל לישראל.

כחלק מהמהלך אותו מובילה רשות החשמל ובמטרה למקסם את היתרונות הכלכליים פרסמה הרשות המקומית בחודש ספטמבר 2016 מכרז שמספרו 69/2016 המזמין ספקים לספק, להתקין ולתחזק מתקנים פוטו-וולטאים על גבי גגות נכסי העירייה בדימונה.

ביקורת זו נערכה כתוצאה מתלונה שהוגשה במשרד הח"מ מתוקף תפקידה כממונה על תלונה הציבור ברשות ובהמשך גם למשרד מבקר המדינה.

התלונה התייחסה לבית ספר ספציפי שם לטענת ההורה הותקנו פנלים סולאריים בלא תיאום עם ועד ההורים ולטענתו בלא שבוצעה בדיקת קרינה נדרשת.

בראשית הבדיקה, עלה כי מדובר בהתקנה רחבה של פנלים סולאריים על גגות רבים ברשות ובתהליך מורכב, לפיכך החליטה הח"מ על בדיקה מקיפה של הנושא.

### חקיקה ותקינה

כבכל מכרז המציע ובהמשך הזוכה נדרשו להצהיר עמידתם בכל דרישות החוק כן הובהרה חובתם לקבל את כל הרישיונות וההיתרים.

חקיקה ספציפית אף פורטה בסעיפים שונים בחוברת המכרז ובין היתר בסעיפים 7.2- 7.3 להסכם ובנספח א' פרק ד'.



" הזוכה נדרש לבצע את העבודות והשירותים נשוא המכרז והחווה על פי כל דין, לרבות בהתאם לחוק התכנון והבניה ותקנותיו, כולל תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) התשע"ד 2014 וכן בהתאם להנחיות רשות החשמל, חברת החשמל, העירייה רשות הכבאות או כל רשות אחרת בקשר לעבודות והשירותים נשוא המכרז "

" בכל הקשור להתקנת מתקני ה - Pv, הפעלתם, ואחזקתם מתחייב הקבלן לעמוד בהוראות כל דין ובכלל זה בהנחיות ובדרישות הקבועות ב:

- פקודת הבטיחות בעבודה תש"ל - 1970.
- תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה) תשס"ז - 2007.
- תקנות בבטיחות בעבודה (חשמל) תש"ן - 1990.
- תקנות הקרינה הבלתי מייננת תשס"ט - 2009.
- תקנות החשמל (עבודה במתקן חי או בקרבתו) תשס"ט - 2008.
- תקנות הבטיחות בעבודה (איסור עבודה בחומרים מסרטנים מסוימים) התשמ"ה - 1984.
- תקנות החומרים המסוכנים (יישום פרוטוקול מונטריאול בעניין חומרים הפוגעים בשכבת האוזון) התשס"ד - 2004.
- רשימה מנחה לעריכת מבדק בטיחות להבטחת התנאים הבטיחותיים במערכות סולאריות בתחומי מוסדות החינוך של האגף הבכיר לבטחון בטיחות ושע"ח."

## נהלים

טרם נכתבו נהלי עבודה לתחום פעילות זה.



## מטרת הביקורת

בדיקת ההתקשרות

קבלת ההיתרים ורישיונות הנדרשים להצבת הפנלים בכל גגות העירייה

המצאת ערבויות תקינות

בחינת תשלום לספק

שירות ובדיקות קרינה

בחינת מנגנון ההתחשבנות מול בתי הספר

## ממצאי הביקורת

### קבלת היתרים

לחוברת המכרז צורפה רשימת הגגות, אך בהסכם נקבע כי רשימה זאת, יכולה להשתנות לפי שיקול דעתה הבלעדי של העירייה הן מבחינת מספר הגגות להתקנה והן מבחינת היקף המערכת בכל אחד מהגגות עליהן תבחר להתקין.

כן, צוין ברשימת הגגות לאלו מהמתקנים כבר הוצא היתר נכון ליום פרסום המכרז.

### רשימת גגות נכסי העירייה להצבת הלוחות שצורפה למכרז

מוסד	גודל מערכת למכרז KW	היתר
בי"ס זינמן ואשכולות פיס	250	קיים
בי"ס אפלמן	250	קיים
אולפנא	250	קיים
בי"ס ליהמן	200	קיים
בי"ס דקלים	140	קיים
בית ספר מקור חיים	100	קיים



	55	בי"ס יצחק שדה
	55	בי"ס שילה
	55	בי"ס צבר
	55	בי"ס גבריאל
	55	בי"ס אלפסי
	55	ניצני הנגב
	55	שלהבת
	55	בי"ס עמי אסף

חוזה להתקנת פנלים וקבלת שירות נחתם עם החברה הזוכה בדצמבר 2016.

במועד ההתקשרות, תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) התשע"ד 2014, אפשרו התקנת מערכת לייצור חשמל הממירה ישירות אנרגיה סולרית לאנרגיה חשמלית (מיתקן פוטו-וולטאי) בפטור מהיתר בניה, ובלבד שהספק המיתקן לא יעלה על 50 קילוואט למבנה. לכל מתקן שהספקו עולה על 50 קילוואט נדרש היתר כדין מהרשות המקומית.

ביום 27.03.2018 שונו תקנות התכנון והבניה כך שהוגדלה מגבלת ההספק למתקן פוטו-וולטאי בפטור מהיתר, התיקון הגדיל את הספק המיתקן הדורש היתר מ-700 קילוואט ל-700 קילוואט.



## להלן נוסח הסעיף לאחר התיקון,

24. התקנת מערכת לייצור חשמל הממירה ישירות אנרגיה סולרית לאנרגיה חשמלית (מיתקן פוטו-וולטאי) פטורה מהיתר, ובלבד שיתקיימו תנאים אלה:
- (1) המיתקן יותקן לפי תקן ישראלי ת"י 62548 – דרישות תכן בעבור מערכות פוטו-וולטאיות (PV);
  - (2) הספק המיתקן (זרם ישיר) אינו עולה על 700 קילו וואט למבנה;
  - (3) המיתקן יותקן על גג מבנה שהוקם כדין ולא יבלוט מהיקף הגג; בגג משופע יונח המיתקן בצמוד לגג, ככל האפשר, ובכיוון שיפוע הגג; בגג שטוח לא יבלוט המיתקן ממצקה הגג;
  - (4) על גג המבנה נותר מקום להתקנת כל המיתקנים האחרים הנחוצים על גג המבנה, לרבות מערכת סולרית לאספקת מים חמים ודרכי מוצא כהגדרתן בתקנות התכנון והבנייה;
  - (5) הודעה על ביצוע עבודה לפי תקנה זו, ערוכה לפי הטופס שבתוספת, תימסר לרשות הרישוי בתוך 45 ימים ממועד ביצועה ויצורף לה אישור בכתב של מהנדס חשמל מוסמך בדבר קיום התנאים להתקנת המיתקן הפוטו-וולטאי ואישור מהנדס מבנים כי המבנה יכול לשאת את המיתקן וכי המיתקן יציב וכן כי כשל מבני במיתקן לא יגרום לכשל מבני במבנה או בנקודת העיגון למבנה; הודעה כאמור תימסר גם לרשות הארצית לכבאות. נוסף על הודעה כאמור, הודעה על התקנת מיתקן שהספקו עולה על 50 קילוואט, תימסר לרשות הרישוי 45 ימים לפני ביצוע העבודה.

כפי שעולה מהתקנות (ובדומה לפטורים אחרים מכוח אותן תקנות) גם מקום בו ניתן פטור קיימים תנאים בהם נדרש המתקין לעמוד וכן קיימת חובת דיווח לרשות המקומית.

לדיווח יש לצרף:

- ✓ אישור בכתב של מהנדס חשמל מוסמך בדבר קיום התנאים להתקנת המיתקן הפוטו-וולטאי
- ✓ אישור מהנדס מבנים כי המבנה יכול לשאת את המיתקן וכי המיתקן יציב וכן כי כשל מבני במיתקן לא יגרום לכשל מבני במבנה או בנקודת העיגון למבנה



עוד יצוין באשר למועד הדיווח, התקנות החדשות, ייצרו אבחנה במועד הדיווח למיתקן שהספקו מעל או מתחת ל 50 קילוואט.

מתחת ל- 50 קילוואט :

"הודעה על ביצוע עבודה לפי תקנה זו, ערוכה לפי הטופס שבתוספת, תימסר לרשות הרישוי בתוך 45 ימים ממועד ביצועה".

מעל ל- 50 קילוואט (ועד 700 קילוואט) :

"הודעה על התקנת מיתקן שהספקו עולה על 50 קילוואט, תימסר לרשות הרישוי 45 ימים לפני ביצוע העבודה".

כפי שעולה מהתקנות ומרשימת המתקנים על החברה הזוכה לדווח לרשות 45 ימים מראש ולפני התקנת המתקנים שכן כולם מעל 50 קילוואט.

במהלך הביקורת נמצא כי החברה הזוכה לא דיווחה לרשות על מתקנים שהוצבו על גגות נכסי העירייה.

לאחר שהביקורת קיימה מספר שיחות עם החברה לרבות תכתובת מיילים וגם לאחר התערבותו של מ"מ הגזבר הסכימה החברה כי התקנות קובעות חובת דיווח בכל מקרה של פטור מהיתר ובמקומו.

יובהר כי הדיווח איננו אקט פורמלי בלבד וכי את הדיווח יש ללוות באישורי מהנדס חשמל ומהנדס קונסטרוקציה על בטיחות המתקנים.

כן הועמדה החברה על חובתה לדווח במועד בהתאם לגודל המתקן. וכי טענת החברה כי עומדים לרשותה 45 ימים לאחר התקנת כל מתקן שגויה מיסודה ואיננה מתיישבת עם הוראות החוק.

על אף דרישות הביקורת ביום 30.12.2018 נמצאו חסרים המסמכים הבאים :



ביה"ס אלפסי – חסר אישור מהנדס קונסטרוקטור להנחת המערכת וכן אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

ביה"ס להימן – חסר אישור מהנדס קונסטרוקטור להנחת המערכת וכן אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

אולפנה נריה – חסר אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

ביה"ס גבריאלי – חסר אישור מהנדס קונסטרוקטור להנחת המערכת וכן אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

ביה"ס זינמן – חסר אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

ביה"ס נועם חיים – חסר אישור מהנדס חשמל בנושא העדר סינוור.

במהלך הביקורת נבחנה גם עמידת החברה הזוכה בחוק ובתקנות הקרינה הבלתי מייננת תשס"ט – 2009, הקובעים:

"חוק זה מטרתו להגן על הציבור ועל הסביבה מפני השפעות של חשיפה לקרינה בלתי מייננת, ולהסדיר את העיסוק במקורות קרינה, הקמתם והפעלתם ובמתן שירות למדידת קרינה, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת"

"לא יקים אדם מקור קרינה, לא יפעיל מקור קרינה ולא ייתן שירות למדידת קרינה, אלא אם כן בידו היתר הקמה, היתר הפעלה או היתר למתן שירות, לפי הענין, שנתן לו ממונה לפי הוראות חוק זה, ובהתאם לתנאיו."



החברה התבקשה להמציא לביקורת את ההיתר שנתבקש ונתקבל מהמשרד לאיכות הסביבה הקבוע בחוק שצוטט לעיל.

יצוין כי היתר כאמור ניתן בהתאם ל"נוהל מתן היתר סוג למתקנים פוטו-וולטאיים לייצור חשמל עד ל- 1 מגה וואט" שפרסם המשרד לאיכות הסביבה בתוקף מיום 01.02.2017 הקובע כי :

"לצורך קבלת היתר סוג להקמה ולהפעלה של מתקנים פוטו-וולטאיים לייצור חשמל בהספק מרבי של עד 1 מגה וואט יש להגיש לממונה: 1. תכנית החשמל של המתקן 2. תכנית העמדת הציוד של המתקן, כולל שרטוטים של האזור, מקומות של שהייה קבועה ומרחקים בין הציוד לאזורים מאוכלסים 3. פירוט מרחקים בין הממירים, כבלים במתח חילופי לאזורים מאוכלסים ברציפות 4. טופס בקשה לקבלת היתר סוג 5. פרטי איש קשר שאליו תישלח בקשה לתשלום אגרה."

וכן ,

" היתר יינתן בתנאים המפורטים להלן: 1. מרחקי בטיחות, הממיר יותקן במרחק של לפחות 4 מטרים מאזור שהייה קבוע, כבלי מתח החילופי יותקנו במרחק של לפחות 2 מטרים מאזור שהייה קבוע 2. רמות החשיפה המרביות לא יעברו את המלצת המשרד להגנת הסביבה 3. בעלי היתר יבצע במהלך תקופת ההיתר, באמצעות בעלי היתר תקף למתן שירות למדידות קרינה בלתי מייננת בתחום תדרי רשת החשמל, מדידות של רמות שדה מגנטי וחשמלי בהתאם לדרישות שמפורטות בהיתר. 4. יש לדווח על כל שינוי העלול לגרום לעליה ברמות החשיפה אחרת יבוטל ההיתר. 5. בעל ההיתר ידווח על הפעלתו של המתקן בהתאם לרשום בהיתר"

בשים לב לדרישות המשרד לאיכות הסביבה ולבדיקה שנערכת לצורך מתן ההיתר עולה כי אף היתר זה של המשרד לאיכות הסביבה הינו היתר חיוני מאוד ואינו פורמלי בלבד.

על אף שבמסמכי המכרז וההתקשרות נדרשו פעולות על חוק זה לא הועברה לחברה דרישה להמציא את ההיתר.



יתרה מכך, משפנתה הביקורת לחברה הזוכה עלה כי החברה לא מכירה דרישה זו וממילא לא פועלת מול משרד להגנת הסביבה לקבל היתר כאמור.

בשלב זה המליצה הביקורת לסגן הגזבר לפעול מיידית מול החברה ולקבל את השלמת ההיתרים ואישורי הבטיחות ובאם נדרש להתנות את התשלומים בקבלת הנ"ל.

## ניהול ההתקשרות

הביקורת בדקה האם מונה מטעם העירייה "מנהל פרויקט" בהתאם להגדרתו בחוזה.

נמצא כי בפועל שימש גזבר העירייה היוצא כמנהל פרויקט וכי ממלא מקומו החליפו וזאת לאורך כמעט כל תקופת התקנת הפנלים.

עוד נמצא כי הרשות לא הכינה תמצית התחייבויות הקבלן הכוללת את כל ההתחייבויות ורכיבי השירות להם זכאית העירייה, בעיקר בתקופת השירות.

מדובר בחוזה מורכב ובו פריטי שירות רבים ראה לדוגמא עמ' 59 לחוזה:

" 6 פעמים בשנה יבצע הקבלן ניקוי כללי של המתקנים....

" אחת לארבעה חודשים יבצע הקבלן בדיקה כללית למתקנים הפוטו וולטאים....

" בדיקה שנתית- תערך אחת לשנה ותכלול:....."

" מועדי ביצוע בדיקות קרינה"

וכיוצ"ב

כן לא הוגדרו בעלי תפקידים אחראיים וחלוקת האחריות הן בהנהלת הרשות והן בנכסי העירייה שעל גגם הותקן המתקן (לדוגמה- מנהל בית הספר).

## המצאת ערבויות בנקאיות

ערבות בנקאית להבטחת ביצוע החוזה – ראה ממצאים בדוח ביקורת ערבויות.



## התחשבנות מול בתי הספר

המתקנים הפוטו וולטאיים נועדו כאמור להחליף צריכת חשמל מחברת החשמל ומעבר לייצור עצמי והעברת עודפים לחח"י.

הפרויקט ממומן על ידי הרשות והיא אמורה לקבל תשלום מהמוסדות בהם הותקנו המתקנים הפוטו וולטאיים חלף התשלום העיתי לחברת החשמל שנחסך מהמוסד.

לא מצאתי שיוסד סוכם או הופעל נוהל התחשבנות בין הרשות למוסדות בהם הונחו המתקנים הפוטו- וולטאיים.

## המלצות הביקורת

1. יש לפעול לאלתר להשלמת ההיתרים הדרושים להצבת כלל המתקנים.
2. מומלץ למנות מנהל פרויקט מטעם העירייה שיכין בסיוע המחלקה המשפטית/ הביקורת רשימת פעולות שעל החברה לבצע. וינהל מעקב מתאים על פורמט זה לכלול בין היתר ;  
מעקב אחר התחייבות החברה לתת שירות תקופתיים  
מעקב אחר התחייבות החברה לאספקת מינימום
3. יש להכין פורמט להתחשבנות בין הרשות לבתי הספר וכמובן לפעול פיו

## תגובת המבוקרים

1. המלצות הביקורת ביחס להשלמת היתרי בניה והיתרים מהמשרד לאיכות הסביבה מקובלים. הגזברות פועלת בשיתוף עם הביקורת ועם ועדת התכנון לוודא השלמת כלל ההיתרים הנדרשים על פי חוק.
2. יתר המלצות הביקורת מקובלות גם הן, יש לציין כי מדובר בהתקשרות חדשה ושיישומה נמצא עדיין בתהליך.



# דין וחשבון הממונה על תלונות הציבור שנת 2018

מירב בנאקוט, עו"ד  
מבקרת העירייה והממונה על תלונות הציבור  
מרץ 2019



יום ראשון 31 למרץ 2019  
יום ראשון כ"ד אדר ב תשע"ט

לכבוד  
מר בנימין ביטון- ראש העירייה  
חברי מליאת העירייה

## הנדון: דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2018

הנני מתכבדת להגיש לכם את הדוח השנתי על תלונות הציבור לשנת 2018.

דוח שנתי זה הוכן בהתאם לדרישת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח 2008.

בהתאם להוראות החוק ולהחלטתה של מליאת מועצת העיר למינוי מבקר העירייה גם לממונה על תלונות הציבור, הרי שבשנת הדוח עסקתי גם בתפקיד זה ודוח זה מרכז חלק מתלונות הציבור שהסתיים טיפול בהם בשנת הדו"ח, תיאורן ותוצאות בירורן.

עוד יובהר, כי קיימות תלונות נוספות שטרם הסתיים הטיפול בהן, והם יוצגו בדוח בשנה העוקבת. כן יצוין כי גם בשנה זו הגיעו אליי תלונות נוספות אשר היקף הטיפול בהם והעניין לא מצדיק פירוטן בדוח זה.

אציין כי על פי החוק הנ"ל, מועצת הרשות נדרשת לקיים דיון בעניין דוח זה בתוך חודשיים מיום הגשתו.

בכבוד רב,

מירב בנאקוט, עו"ד  
מבקרת העירייה  
והממונה על תלונות הציבור



## תוכן העניינים

1. הקדמה
2. תיאור תלונות לדוגמא ובירורן
  - 1.1 התנהגות עובד עירייה שאיננה הולמת
  - 1.2 מיקום שעון מים שבשימוש העירייה (להשקיית גינון ציבורי) בצמוד לבית משותף תוך גרימת נזקים לבית המשותף.
  - 1.3 שימוש ב'קאנטרי' דימונה טרם מתן טופס 4
  - 1.4 הצבת פנלים סולאריים על גג ביה"ס תוך סיכון תלמידים.
  - 1.5 שירותים בסיפרייה העירונית
  - 1.6 טיפול מוקד 106 במקימי רעש
  - 1.7 תמרור בשטחי חנייה על ידי שכנים
  - 1.8 אי מתן מלווה צמודה בהסעות לגן חינוך מיוחד
3. נספח א' - חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) תשס"ח-2008



## הקדמה

### החוק

ביולי 2008 נכנס לתוקפו חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח 2008. החוק הסדיר את הטיפול בתלונות הציבור ברשויות המקומיות ונתן סמכויות מתאימות לממונה לצורך ביצוע תפקידו.

החוק קובע ;

הסדרים למינויו ולפעולתו,

דרכי הגשת התלונה,

דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות,

וכן סוגי התלונות שבהם לא יהיה בירור.

יש להבחין בין הממונה על פניות הציבור לבין הממונה על תלונות הציבור.

### הממונה על פניות הציבור

תושב יכול לפנות לרשות בבקשת שירות או מידע, או בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים. תפקידו של הממונה על פניות הציבור לקבל פניות מעין אלה להעבירן לטיפול גורמי הביצוע ברשות ולעקוב אחריהן עד למתן המענה /התיקון הנדרש.

### הממונה על תלונות הציבור

אם הפונה לא נענה או הטיפול בו אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה על תלונות הציבור.

### הגשת תלונה

כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על הרשות המקומית ומוסדותיה, על גוף עירוני, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בהם.



### התנאים לטיפול בתלונה

- א. התלונה צריך שתהיה בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון
- ב. המעשה פוגע במתלונן עצמו או מונע ממנו טובת הנאה
- ג. המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין או שיש בו נוקשות יתרה או אי צדק בולט

### דרכי בירור התלונה

- הממונה רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון.
- הממונה יביא את התלונה לידיעת הנילון. אם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.
- לצורך בירור תלונה רשאי הממונה לדרוש מכל אדם למסור לו בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה לעזור בבירור התלונה.
- הממונה רשאי לשמוע את המתלונן את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- בירור תלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

### תלונות שאין לבררן

- א. בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין, או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו
- ב. תלונה שהממונה סבור שהיא קנטרנית או טורדנית
- ג. תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית
- ד. תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד (ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כללים שנקבעו כדין)
- ה. תלונה בעניין שלגביו הוגשה כבר תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור

### תלונות שיש לבררן רק בנסיבות מיוחדות

- א. תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר או שהיה אפשר להגיש ערר השגה או ערעור.
- ב. תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה, אלא אם כן מצא הממונה שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה.



### הגשת דוח הממונה על תלונות הציבור

לא יאוחר מיום 1 במאי בכל שנה יגיש הממונה על תלונות הציבור את הדוח השנתי לראש הרשות ולמועצת העיר. בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, תקיים המועצה דיון בעניין הדוח.

בשולי הדברים יצוין כי על אף ההבחנה המתוארת בין שני התפקידים האמורים על בירור תלונות הציבור (מנהלת מחלקת פניות הציבור והממונה על תלונות הציבור), קיים שיתוף פעולה פורה וסיוע הדדי בין שתי הפונקציות בין השאר בשל העובדה כי מנהלת מחלקת פניות הציבור משמשת גם כמזכירת לשכת מבקרת העירייה והממונה על פניות הציבור.

עוד יצוין כי לעיתים פניה שמגיעה למשרד פניות ציבור נשמעת במשותף על ידי שתי הפונקציות ובסיומה מוחלט על המשך טיפול של מי מהגורמים. יחד עם זאת במקרה שהתושב הגיש פניה ישירות לממונה על תלונות הציבור היא טופלה על ידי הממונה.

בנוסף יובהר כי הממונה על פניות הציבור יצאה לגמלאות בשנת 2019 ולחופשת פרישה כבר בספטמבר 2018 וממועד זה מטפלת הממונה על תלונות הציבור, מבקרת העירייה, גם בפניות המגיעות למשרד פניות הציבור.



## תיאור תלונות נבחרות

הממונה על תלונות הציבור בחרה לתת פירוט מיוחד למספר תלונות. תלונות אלו נבחרו הן בשל המשאבים הרבים יחסית שהושקעו בבירור התלונה ובהיותן מגוונות לעניין ההצדקה ואי ההצדקה בתלונה.

### להלן סדר התלונות שיפורטו בדוח

- 1.1 התנהגות עובד עירייה שאיננה הולמת התנהגות המצופה מעובד ציבור
- 1.2 מיקום שעון מים שבשימוש העירייה (להשקיית גינות ציבורי) בצמוד לבית משותף תוך גרימת נזקים לבית המשותף.
- 1.3 שימוש ב'קאנטרי' דימונה טרם מתן טופס 4
- 1.4 הצבת פנלים סולאריים על גג ביה"ס תוך סיכון תלמידים.
- 1.5 שירותים בספרייה העירונית
- 1.6 טיפול מוקד 106 במקימי רעש
- 1.7 תמרור בשטחי חנייה על ידי שכנים
- 1.8 אי מתן מלווה צמודה בהסעות לגן חינוך מיוחד



## 2.1 התנהגות עובד עירייה שאיננה הולמת התנהגות המצופה מעובד ציבור

### פירוט התלונה

המתלונן, נבחר ציבור וחבר מועצת העיר, פירט בתלונתו שלושה מקרים בהם לכאורה נהג בצורה בלתי ראויה עובד הרשות.

מקרה א' - תגובות עובד העירייה ותוכנן בדף הפייסבוק של המתלונן, חבר המועצה.

מקרה ב' - העובד לא אישר מודעת פירסום שביקש לפרסם חבר המועצה.

מקרה ג' - העובד פירסם קרדיטים לאירוע שנערך ובמכוון לא הודה לחבר המועצה שהיה ממארגני האירוע.

### בירור התלונה

לצורך בירור התלונות עיינתי בחלופת התכתובות בין העובד ובין חבר המועצה. הן בפייסבוק והן בהודעות sms.

כן ביקשתי תגובות העובד ותגובות עובד נוסף שהיה מעורב במקרה ג' המתואר לעיל.

### תוצאות הבירור

באשר למקרה א' - הממונה מצאה כי יש להבהיר לעובד המדובר כי תגובות בדף הפייסבוק האישי של נבחר ציבור איננו המקום בו יש לבצע יחסי ציבור לרשות. בכל מקרה הדברים נכתבו בצורה ראויה ולבעל הפוסט אפשרות למחוק תגובות שאינן לרוחו.

התלונה נמצאה מוצדקת חלקית.

מקרה ב' - הממונה מצאה כי העובד פעל כראוי וכי נימוקיו לאי מתן הפרסום המבוסס על המסגרת התקציבית, ראויים.

לפיכך נמצא כי התלונה איננה מוצדקת.

מקרה ג' - הממונה מצאה כי עובד אחר העביר את רשימת התודות וכי הוא השמיט את שם חבר המועצה בשגגה.

לפיכך נמצא כי התלונה איננה מוצדקת.



## 2.2 מיקום שעון מים שבשימוש העירייה (להשקיית גינות ציבורי) בצמוד לבית משותף תוך גרימת נזקים לבית המשותף.

### פירוט התלונה

המתלונן, נציג ועד הבניין הלין כי העירייה התקינה את שעון המים בצמוד לקיר הבניין וכתוצאה מכך סובלים דיירי הבניין, לעיתים קרובות, מנזילות מים מהשעון המערערים את יסודות הבניין, מקלפים את הקיר, מייצרים רטיבות בקיר הצמוד ועוד.

המתלונן סבור כי הרשות לא הייתה זכאית מלכתחילה למקם את השעון בשטח פרטי, שטחם של דיירי הבניין והוא מבקש את העתקתו.

### בירור התלונה

הממונה בחנה יחד עם מהנדס העיר והיועמ"ש את מיקום שעון המים ביחס למפות האזור. כן בדקה הממונה את תפקידו של אותו שעון ביחס להשקיית הגינה הציבורית ואספקת המים לבניין עצמו.

בנוסף בחנה הממונה מול תאגיד המים את התלונה בעניין הנזילות הנשנות ואת חובתו של התאגיד במקרה כזה.

### תוצאות הבירור

זיהוי המיקום המדויק של השעון לא התאפשר עקב סמיכותו לגבולות המגרש והיעדר מיפוי מדויק.

בהיעדר אישור כי מדובר בשטחה של הרשות הוחלט בהמלצת הממונה על העתקת השעון. נציג התאגיד, מנהל מחלקת הגינון מהנדס העיר והממונה בחנו יחד בשטח מיקומים חליפיים להצבת שעון המים ופעלו במשותף להעתקתו.

בהתאם לאמור לעיל סווגה התלונה כמוצדקת.

## 2.3 שימוש ב'קאנטרי' דימונה טרם מתן טופס 4

### פירוט התלונה

תושב העיר, התלונן כי קאנטרי דימונה, חדר הכושר וחדרי החוגים נפתחו לשימוש הציבור, שלא כדין, שכן הם פועלים ללא "טופס 4".

### בירור התלונה

התלונה נבדקה מול מחלקת ההנדסה ומול הקרן לפיתוח דימונה. במהלך הבדיקה התבקשו הגורמים הרלוונטיים להמציא למבקרת את סטטוס הטיפול בטופס 4, את רשימת החוסרים בגינם טרם הופק טופס 4. כן נבחנה החקיקה בנושא לרבות בהתייעצות מול היועמ"ש לעירייה.

### תוצאות הבירור

בבירור התלונה עלה, כי הרשות, ראש הועדה המקומית יחד עם מהנדס הועדה, מוסמכת להתיר חיבור חשמל מים וכיוצ"ב " אם שוכנעה כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבניה, למעט פרטים הטעונים השלמה אשר לא הושלמו במועד הגשת הבקשה מטעמים שפורטו על ידי מבקש הבקשה, אך הוא ראוי לשימוש גם לפני השלמתם של אותם פרטים".

בעניינו, שוכנעה הרשות כי המבנה ראוי לשימוש על אף שטרם הושלמו כלל האישורים הנדרשים. יובהר, כי במקרים שכאלה הרשות מנפיקה את טופס 4 כנגד ערבויות מתאימות, במקרה דנן, מאחר והקאנטרי נבנה על ידי הקרן לפיתוח דימונה לא נתבקשה ערבות בנקאית.

כמו כן, במסגרת הבירור העבירו מהנדס הרשות ומנכ"ל הקפ"ד (מהנדס הרשות לשעבר) הודעתם כי אכן כל האישורים החסרים להנפקת טופס 4 הינם אישורים טכניים ופורמליים ושלא כרוך בהם עניין בטיחותי.

בהתאם לאמור נמצא כי התלונה איננה מוצדקת.



## 2.4 הצבת פנלים סולאריים על גג ביה"ס.

### פירוש התלונה

הורה שילדו מתחנך בביה"ס שילה הלין כי לאחרונה הוצב פנל סולארי על גג ביה"ס, ללא תיאום עם ההורים ותוך סיכון בטיחותם כן טען המתלונן כי בקשתו מראש אגף חינוך לבצע בדיקת קרינה, נדחתה.

### בירור התלונה

לצורך בדיקת התלונה ערכה הממונה שיחות עם ראש אגף חינוך, גזבר העירייה, מהנדס העיר ועוד.

### תוצאות הבירור

לאור מורכבות העניין החליטה הממונה המשמשת גם כמבקרת העירייה לבצע בדיקה יסודית בעניין. תוצאות הבדיקה מפורטות בדוח הביקורת של שנת 2018.



## 2.5 שירותים בספרייה העירונית

### פירוט התלונה

תושבת העיר התלונה כי הגיעה במספר הזדמנויות לצרוך שירותים בספרייה העירונית שם נתקלה ברעש רב ובהתנהגות לא מנומסת מצד הספרניות והעובדות במקום (לדוגמא: ביקשו ממנה לפנות את המחשב עבור אחר, לא טיפלו בתלונותיה על רעש, דיברו כלפיה בדרך שאיננה ראויה) בנוסף נטען כי פגעו בפרטיותה כשעובדת הסתכלה באילו אתרים גולשת התושבת.

### בירור התלונה

לצורך בירור התלונה זימנתי את תושבת העיר למשרדי וביקשתי לפרט את תלונתה לרבות בשמות העובדים ככל שיש בידה. בהמשך קיימתי בירור עם המנהלת בספרייה העירונית.

### תוצאות הבירור

בפגישה פורטו בפניי מספר אירועים שהתקיימו עם המתלוננת וכן הוסבר לי מדוע התבקשה לפנות את המחשב



## 2.6 טיפול מוקד 106 במקימי רעש

**פירוט התלונה**

תושבת העיר התלוננה כי שכניה מקימים רעש בלתי סביר בשעות הלילה וכי מוקד 106 לא נותן מענה לתלונותיה בזמן אמת.

**בירור התלונה**

ביקשתי לקבל ממוקד 106 את תיעוד הפניות ואת תיעוד הטיפול בפניות אלו. כן ביקשתי מהתושבת לשמוע הקלטות שהיו לה במכשיר הסלולארי המייצגות את הרעש ממנו היא סובלת.

בנוסף קיימתי שיחות עם עובדים במחלקת הביטחון ברשות האמונה על מוקד 106.

עוד יובהר כי קיימתי מספר שיחות עם התושבת במשרדי ברשות.

**תוצאות הבירור**

מהבירור עולה כי המוקד שלח מספר פעמים פקחים לטיפול בקריאת המתלוננת.

עוד עולה כי הפיקוח לא מצא כי מוקם רעש חריג המצריך את התערבותו.

גם מהאזנה להקלטות הפונה לא נמצאו רעשים חריגים המתאימים לתלונת הפונה.

בהיעדר ממצאים סיווגתי את התלונה כבלתי מוצדקת.



## 2.7 תמרור בשטחי חנייה על ידי שכנים

### פירוט התלונה

המתלונן, שטח בפני הממונה רשימה ארוכה של עבודות "תמרור" אשר בוצעו על ידי השכנים בשטח החניה של ביתו, כנראה במאוגד. כך הלין המתלונן כי השכנים סימנו באזור החניה אזורים באדום לבן, סימנו אזורים בצבעי כחול לבן, הציבו תמרורי אין חניה ואין עצירה על גדר צמחיה במקום, הציבו שלטי חנייה אישיים בחניה המשותפת וכיוצ"ב.

### בירור התלונה

בבדיקת התלונה, עלה כי מדובר בשטח פרטי פתוח (שפ"פ) וכי השכנים אכן התאגדו ופעלו בצוותא לסמן ולתמרר את אזור החניה מתוך רצון להסדיר את החניות בינם לבין עצמם והן כלפי צדדים שלישיים שמפריעים לדיירי האזור. כן נמצא שבנוסף לפעולות עליהם הוגשה תלונה, השכנים ביצעו פעולות נוספות בחניית הרחוב בעצמם כגון סימון חניית נכה ויציקת רמפות מבטון.

בבירור התלונה השתתפו גורמים נוספים בעירייה כגון מהנדס העיר, היועמ"ש, מרכזת ועדת תחבורה ועוד.

### תוצאות הבירור

הביקורת המליצה בפני מהנדס העיר להוציא מכתב לדיירי הבניין המשותף בו הונחו להסיר לאלתר את כל עבודות התמרור שכן הן בסמכותה הבלעדית של הרשות.

כן קיימה הביקורת שיחות עם נציגי ועד הבית בהן הושגה הסכמה על דרך ומועד פירוק הפריטים האמורים.

מרכזת ועדת תחבורה בשיתוף הפיקוח העירוני הונחו לעקוב אחר יישום ביצוע כלל הפעולות הנדרשות.

לנוכח האמור לעיל, סווגה התלונה כמוצדקת.



## 2.8 אי מתן מלווה צמודה בהסעות לגן חינוך מיוחד

**פירוש התלונה**

התלונה הוגשה על ידי אמה של קטינה המוסעת לגן של החינוך המיוחד. עקב צרכים רפואיים מלווה את ההסעה אמה של אחת משלוש הקטינות בהסעה.

האם המתלוננת דרשה להחליף את המלווה הקיימת או לחילופין להוסיף מלווה נוספת אישית וייעודית לכתה מנימוקים שונים בעיקר חשש מאפליה וסיכון רפואי מוגבר שדורש השגחה צמודה.

יובהר כי התלונה הוגשה במקביל לגורמים נוספים ברשות, לאגף החינוך, ראש העיר, היועמ"ש כמו כן הוגשה התלונה למבקר המדינה.

**בירור התלונה**

הממונה בחנה את תלונת האם ביסודיות, ביקשה לקבל מסמכים רפואיים קיימים וחדשים קיימה שיחות עם הגורמים המוסמכים ברשות ובמשרד החינוך. בנוסף בדקה הממונה את הפן התקציבי והשלכות העסקת מלווה נוספת בחצי משרה או משרה מלאה. כן התקיימו שיחות עם ההורים הנוספים שבתם (השלישית) מוסעת אף היא באותו הסעה עם אותה מלווה.

**תוצאות הבירור**

בסיום הבדיקה מצאה הממונה כי הרשות פעלה כראוי. תגובה מפורטת הועברה גם למבקר המדינה.

בהתאם לאמור סווגה התלונה כבלתי מוצדקת.