



דוח מבקרת המועצה

המועצה המקומית
קדימה צורן

2023

דרך לב השרון 1
קדימה צורן
09-7889000

DIKLAN@KADIMA-ZORAN.MUNI.IL



דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

יום רביעי 1 מאי 2024
כ"ג ניסן תשפ"ד

לכבוד
חברי המועצה

א.ג.נ.,

אני מתכבדת להגיש לכם את דוח מבקרת המועצה לשנת 2023, בצירוף הערותיי, כמתחייב על פי חוק. הערותיי לכל אחד מפרקי דוח הביקורת מובאות בסיום כל פרק.

בקדנציה החולפת היינו עדים לאירועים היסטוריים ומטלטלים בתולדות המדינה ובעולם, שהשפיעו על כל אחד ואחת מאיתנו. מלחמת "חרבות ברזל", שבה מצויה מדינת ישראל בעקבות מתקפת הטרור ב-7 באוקטובר 2023, ומגפת הקורונה העולמית שהתפרצה בשנת 2020, מלמדות על המציאות המורכבת שבה אנו חיים, שעלולה להשתנות בן רגע. כרשות מקומית, אנו רואים כחובה להתאים את עצמנו למציאות המשתנה, להתמודד עם אתגריה הרבים והמגוונים, ולהעניק שירות איכותי לתושבים - הן בעתות שגרה והן בעתות חירום.

חלק מהנושאים שנבדקו השנה על ידי מבקרת המועצה, קיבלו משנה חשיבות לאור אתגרי התקופה הנוכחית. כך לדוגמה, נוכח החשש ממתקפות סייבר של ארגוני טרור במהלך המלחמה, דוח הביקורת בנושא תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע מדגיש את הצורך בפעולות היערכות שונות, הן למניעת איומים, והן להתאוששות מהירה בהתממשותם.

הנחיתי את מנכ"ל המועצה, המשמש כיו"ר צוות תיקון ליקויים, לבחון ולהסדיר את הנושאים המפורטים בדוח ולתת עדכונים עיתיים בדבר התקדמות הטיפול ויישום ההמלצות. יש לציין כי ליקויים שונים המועלים בדוח כבר טופלו, חלקם אף במהלך תקופת עריכת הביקורת.

ברצוני להביע את הערכתי למבקרת המועצה, דקלה נדב, על עבודת ביקורת מקצועית ויסודית. תודתי נתונה גם לכל צוות המנהלים והעובדים, הפועלים באופן יום יומי לקידום יעדי המועצה, למען התושבים.

בברכה,



דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

יום חמישי 28 מרץ 2024
י"ח אדר ב תשפ"ד

לכבוד
עו"ד קרן גרין
ראש המועצה המקומית קדימה צורן
כאן

שלום רב,

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

אני מתכבדת להגיש לך את דוח מבקרת המועצה לשנת 2023, זאת בהתאם לסעיף 170 ג' (א) בפקודת העיריות, החל על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13ה' לפקודת המועצות המקומיות. לאחר שימונו יו"ר ועדת ביקורת וחברי ועדת ביקורת (בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו לאחרונה) - יישלח אליהם עותק מהדוח כנדרש בדין.

בשנת 2023 נערכו ביקורות בנושאים הבאים:

- תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע
- הסעות תלמידים בחינוך המיוחד
- היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן
- פינוי גרוטאות רכב – ביקורת מעקב

אני מבקשת להודות לך ולמנכ"ל המועצה, מר עמיקם לוי נגר, על תמיכתכם בפעילות הביקורת. שיתוף הפעולה לו אני זוכה מכלל המבוקרים מעיד על תפיסת ההנהלה והכרתה בחשיבות מוסד הביקורת, ככלי ניהולי לקידום פעולות המועצה ולעמידה ביעדים ובמטרות שנקבעו.

בברכה,



דקלה נדב
מבקרת המועצה
וממונה על תלונות הציבור

תוכן עניינים

4	הבסיס החוקי לעבודת הביקורת.....
8	הסעות תלמידים בחינוך המיוחד.....
50	תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע.....
85	היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן.....
149	פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב.....

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מושתתת על החובה בדין להעסיק בכל אחת מהן מבקר לביצוע עבודת הביקורת. רוב ההוראות החלות על מבקר העירייה והמסדירות את מעמדו ותפקידיו, חלות גם על מבקרי המועצות המקומיות, בשינויים המחויבים, וזאת מכוח פקודת המועצות המקומיות¹. גם בצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, נקבעו דינים המסדירים את מעמדו ותפקידיו של המבקר.

מטרתן של הוראות הדין השונות היא להגביר את יכולתו של המבקר לפעול בעצמאות, תוך כדי אי-תלות וניטרליות.

1. מינוי מבקר

המבקר, כאמור, הוא תפקיד סטטוטורי, שהרשות נדרשת על פי חוק למנותו.

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות קובע כי המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה. ואולם, לפי סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית;

סעיף 167 (ג) לפקודת העיריות קובע כי לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה: הוא יחיד; הוא תושב ישראל; הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון; הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון; הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת; הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

2. תפקידי המבקר

סעיף 170 א בפקודת העיריות מגדיר, בין היתר, את תפקידי המבקר, כדלקמן:

(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 והחיסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
- (3) לבחון אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

¹ בכל מקום בו מוזכר בפרק זה סעיף מפקודת העיריות, משמעות הדבר היא כי הוא הוחל על המועצות המקומיות מכוח פקודת המועצות המקומיות.

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

3. גופים מבוקרים

סעיף 170 ב מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

(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".

על פי הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד משני תנאים:

- (1) המועצה משתתפת בתקציבו בהיקף המהווה עשירית או יותר מתקציבו השנתי.
- (2) המועצה משתתפת במינוי הנהלתו.

4. תוכנית עבודה

סעיף 170 א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר, כדלקמן: המבקר יקבע את תוכנית 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 הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שהנושאים לביקורת לא יעלה על 2 נושאים לשנה..

הוראה זו, הדנה בדרכי תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדוק.

5. דרכי עבודת המבקר

סעיף 170 א(ד) לפקודת העיריות קובע כי המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו. גם הוראה זו מבוססת על עיקרון עצמאות המבקר.

6. המצאת מסמכים ומסירת מידע

בסעיף 170 ב לפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כדלקמן:

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

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

הוראה זו מחייבת את כל עובדי העיריה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים, להמציא למבקר את כל המסמכים והמידע שבידיהם ולאפשר גישה מלאה לחומרים.

7. הזמנת המבקר לוועדות ולישיבות

סעיף 170 ב(ה) לפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כי לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר.

הוראה זו אינה מטילה חובה על המבקר להיות נוכח בישיבות / ועדות אלו, אך היא מטילה חובה על הרשות לזמנו לכל ישיבה / ועדה כאמור.

8. הוועדה לענייני ביקורת

לפי סעיף 149ג(א) לפקודת העיריות, שהוחל על המועצות המקומיות, הוועדה לענייני ביקורת:

- תדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על פעילות הרשות.
- תדון בכל דוח של משרד הפנים על העיריה.
- תדון בכל דוח של מבקר העיריה ותעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- בנוסף, הוועדה רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין.
- הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

9. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי הדיווח של ממצאי הביקורת, בין היתר, כדלקמן:

(א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך, וימציא העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; 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;

(ב) בנוסף, רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שיראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו זאת ממנו.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה 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 העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

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

העיקרון הנמצא בבסיס הוראות אלו, הוא עיקרון הפומביות, כך שבסוף תהליך הדיווח, מובא הדוח לידיעת הציבור על ידי הנחתו על שולחן המועצה והדיון הפומבי בו.

10. איסור פרסום

כאמור, סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע איסור פרסום דוח ביקורת, או חלק ממנו או תכנו, לפני הדיון הפומבי בו.

בסעיף 334א לפקודת העיריות קובע המחוקק סנקציה משמעותית להפרה זו, המעידה על החשיבות שהוא רואה באיסור זה: "המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג' (1) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו-מאסר שנה".

דוח ביקורת בנושא:

הסעות תלמידים

בחינוך המיוחד

תוכן עניינים

שם הפרק	עמוד
תקציר מנהלים	10
פרק 1 - מבוא	14
פרק 2 - נתונים כלליים	16
פרק 3 - נהלים, ישיבות צוות ותוכנית עבודה	19
פרק 4 – השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות	20
פרק 5 - חוזי ההתקשרות וחוזה הניהול	23
פרק 6 - בקרות שטח על ההסעות	29
פרק 7 – קבלני משנה	33
פרק 8 – המלווים בהסעות	34
פרק 9 – בדיקה מדגמית ברכבי ההסעות	37
פרק 10 - מערכות טכנולוגיות	38
פרק 11 - בקרת חשבונות	40
פרק 12 - טיפול בפניות בנושא הסעות	42
פרק 13 - דרישות לפיצויים מוסכמים	44
פרק 14 – תחנות ההסעה	46
פרק 15 – שיתוף מסלולים עם רשויות מקומיות סמוכות	48
הערות ראש המועצה	49

תקציר מנהלים

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

1. אגף החינוך מנהל ישיבות צוות שבועיות בנושא ההסעות, ישנם נוהלי עבודה מפורטים והוכנה תוכנית עבודה. הביקורת רואה ממצאים אלה בחיוב. מוצע לפרסם באתר המועצה את הנוהל הנוגע לפניות בנושא הסעות תלמידים.
2. טיוטת דוח שהגיש רואה חשבון למועצה בנושא תקצוב הסעות התלמידים לא הועברה לאגף החינוך, והטיפול בה נזנח. לשם מיצוי הכנסות המועצה ממשד החינוך, מוצע כי טיוטת הדוח של רואה החשבון תועבר למנהל אגף החינוך, אשר יבחן את ההמלצות בה ואת הדרכים ליישומן.
3. הדיווחים למשרד החינוך לצורך קבלת מימון ההסעות, מוגשים באיחור וגורמים לעיכוב ניכר בקבלתו. עד לתום הביקורת, טרם התקבלו ממשד החינוך הכספים לשנת 2022 (למעלה ממיליון ₪). עיכוב של חודשים רבים בהכנסות להן זכאית המועצה פוגע בתזרים המזומנים שלה. מוצע להטמיע מנגנון מעקב ניהולי אשר יוודא העברת הדיווחים במועד.
4. ההוצאות על הסעות החינוך המיוחד בשנת 2022 היו גבוהות ב-954,267 ₪ ממה שתוכנן. מוצע לבחון את המקור לפער בין תכנון ההוצאות לבין הביצוע בפועל.
5. הדיווחים למשרד החינוך לצורך קבלת המימון, מוזנים למערכת ע"י עובדת ללא הרשאה מתאימה. אין לאפשר ביצוע פעולות במערכת לגורם שאינו בעל הרשאה לכך.
6. חלק מהמסמכים הנדרשים מחברות ההסעה על פי החוזה והמכרז, לא הומצאו למשכ"ל, וחלק מהמסמכים שהומצאו - פג תוקפם. מוצע כי המועצה תקפיד על כך שיהיו בידה את מלוא המסמכים הנדרשים בהתאם לחוזה ולמכרז, באמצעות משכ"ל, ותוודא ביצוע מעקב ובקרה של משכ"ל על עמידת קבלני ההסעות בדרישות החוזה.
7. הקבלנים שנדרשו להגיש ערבות ביצוע, טענו לפער של מיליוני שקלים בין השווי השנתי המוערך של החוזה, שעל פיו מחושבת הערבות, לבין הביצוע של ההסעות בפועל. הפער נבע, בין היתר, מאופן תכנון המסלולים על ידי אגף החינוך, לפני תחילת שנת הלימודים. מוצע כי המועצה תיתן את הדעת לסוגיה זו, באופן שיישמר האיזון בין הצורך בגמישות תפעולית לבין הצורך לשמור על עיקרון היעילות הכלכלית וההוגנות כלפי הקבלנים.
8. אחד מהקבלנים לא הגיש ערבות, ורק בחלוף כ-9 חודשים ממועד תחילת שנת הלימודים התקיים לו שימוע. על המועצה לוודא שהקבלנים מגישים את הערבות במועד, ולפעול למיצוי זכויותיה בהתאם לחוזה. השיהוי בטיפול חושף אותה לסיכון בו לא תוכל לפעול בצורה יעילה כנגד הקבלן, במקרה בו תידרש התרת חוזה.

9. חלק מהשינויים / מחיקות שביצעו הקבלנים על גבי האישור בדבר קיום ביטוחים, ושאושרו על ידי יועץ הביטוח של משכ"ל, אינם עולים בקנה אחד עם דרישות החוזה לעניין הביטוחים. מוצע כי כל שינוי או מחיקה של קבלנים על גבי אישור קיום הביטוחים, יועברו גם לבחינת יועץ הביטוח של המועצה. בשלב זה, מוצע לוודא כי המועצה לא חשופה לסיכון, עקב היעדר ביטוחים מתאימים.
10. ישנם פרמטרים שאינם נבדקים במסגרת הבקורות שעורכת משכ"ל על חברות ההסעה וכמות הבקורות ותדירותן משתנה משנה לשנה. מוצע כי אגף החינוך יהיה שותף לבניית תוכנית הבקורות השנתית של משכ"ל, אשר תקבע את כמות הבקורות, תדירותן וחלוקתן לאורך השנה, ואת הפרמטרים שייבדקו.
11. לא נמצא תיעוד לטיפול בליקויים מהותיים שנמצאו בבקורות משכ"ל. מוצע לעגן בנוהל את אחריות רכז ההסעות לטפל בתיקון הליקויים ולתעד אופן הטיפול בהם.
12. בנוסף לבקורות משכ"ל, מתקיימות בקורות ע"י רכז ההסעות אך אלו, לרוב, אינן מתועדות. מוצע כי רכז ההסעות יקפיד על תיעוד כלל הבקורות המתבצעות על ידו, וכי הבקורות תתבצענה על גבי טופס מובנה (רצוי מקוון). כמו כן, מוצע כי הבקורות של רכז ההסעות תכלולנה גם היבטים שאינם באחריות חברות ההסעה, כגון בדיקת נוכחות של נציג מוסד החינוך שאמור לקבל את התלמידים.
13. משרד החינוך, שאחראי, בין היתר, על ביצוע בקרה ארצית של מערך ההסעות, לא ערך בשנים האחרונות ביקורות מסוג זה ביישוב קדימה צורן. מוצע כי המועצה תפנה למשרד החינוך, בבקשה לבצע בקורות על מערך ההסעות בקדימה צורן. שרות זה יכול לסייע למועצה לשפר את שרותי ההסעה והליווי.
14. חברות הסעה מעסיקות קבלני משנה, ללא אישור הרשות כנדרש בחוזה. על אף שמדובר בהפרה יסודית של החוזה, אין תיעוד לטיפול הרשות בהפרה זו. מוצע כי המועצה תגיב לאירועים אלה בחומרה.
15. למועצה אין מידע לגבי כשירותם של המלווים בהסעות ועמידתם בתנאים שנקבעו בחוזר מנכ"ל של משרד החינוך. בשל חשיבות תפקיד המלווה בשמירה על שלומם ובטיחותם של התלמידים, מוצע כי המועצה תקפיד שהמלווים יעמדו בכל התנאים הנדרשים ותדאג להמצאת המסמכים והאישורים הנדרשים, ובתוכם: רשימת המלווים, אישור משטרה כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין ואישור על השתתפות המלווים בהדרכות.
16. המלווים מועסקים על ידי חברות ההסעה. בדוח מבקר המדינה נכתב כי מלווה שעובד בחברת ההסעות מצוי בניגוד עניינים מובהק בין חובתו לדווח אמת על מהלך הנסיעה ובין נאמנותו לחברת ההסעות המשלמת את שכרו וקובעת אם ימשיך להיות מועסק בה. מוצע כי המועצה תחתור למציאת פתרון שבמסגרתו המלווים לא יימצאו בניגוד עניינים.

17. הוצאות המלווים בכרטסת הנה"ח אינן מוצגות בנפרד, אלא כחלק ממרכיב ההסעות, באופן המקשה על מעקב הוצאות והכנסות של ליווי ההסעות. מוצע להפריד בכרטסת הנה"ח בין הוצאות על מלווים לבין עלות ההסעה עצמה.

18. מערכת ההיסעים ("הטרפיקל") אינה משמשת את אגף החינוך לצורך ניטור רכבים בזמן אמת (שירות הכרוך בתוספת תשלום לפי תנאי המכרז). מוצע לבחון אפשרות לקבלת שרות זה, שעשוי לטייב את הבקורות על ההסעות ולסייע בשמירת בטיחות התלמידים והסביבה.

19. לא קיים ממשק בין מערכת ההיסעים למערכת ניהול צי הרכב של חברות ההסעה והקבלנים אינם מזינים את הנתונים הנדרשים לפי החוזה. מוצע לדאוג לכך שהקבלנים יזינו את הנתונים, אם על גבי מערכת ההיסעים, ואם באמצעות ממשק בין מערכת ההיסעים למערכת ניהול צי הרכב של חברות ההסעה.

20. המועצה שילמה תשלום מלא לקבלנים עבור שירותי הסעה / ליווי שלא בוצעו. טרם אישור התשלום לקבלנים, מוצע להצליב דיווחיהם עם בקורות משכ"ל ופניות בנושא הסעות, מהן עולה כי לא הגיעה הסעה. מוצע לדרוש מהקבלנים זיכוי בגין חיובים על שירותים שלא ניתנו בפועל, ואם התופעה חוזרת ונשנית באופן עקבי, לשקול נקיטת סנקציות כנגד הקבלנים ואף לשקול המשך ההתקשרות עמם.

21. החל מאוקטובר 2022, הפניות בנושא ההסעות מוזנות למערכת ממוחשבת. הביקורת מציינת לחיוב את המעבר מניהול ידני של הפניות למערכת ממוחשבת. כדי למקסם את התועלת הנגזרת ממעבר זה ולהפוך את השימוש בו לכלי יעיל יותר, המאפשר פילוח נתונים וקבלת החלטות מושכלות, מוצע להגדיר קטגוריות נוספות במערכת.

22. נמצאו פניות, בסטטוס "פניה חדשה" / "בטיפול" / "נסגר ללא סיום טיפול", זאת על אף שבפועל, הטיפול בהן הושלם. ברישום של חלק מהפניות חסרים פרטים חיוניים כגון: מי הגורם שפנה, השם של חברת ההסעות ותיאור הטיפול בפניה. מוצע להקפיד על שינוי סטטוס הטיפול בתלונה בהתאם לשלב הטיפול בה. כמו כן, מוצע להקפיד על רישום מלא ומסודר של כל הפניות המתקבלות, לרבות אופן הברור, האמצעים שננקטו למניעת הישנות המקרים והדיווח לפונה.

23. ברוב המקרים שנבדקו, הקנסות שהוטלו על חברות ההסעה היו בגין איחורים, למרות שנמצאו הפרות רבות אחרות, שחלקן הן אף בגדר הפרה יסודית של החוזה. מוצע לחייב קבלנים בגין הפרות נוספות, קל וחומר כאשר מדובר בהפרה יסודית.

24. בחלק מהמקרים שנבדקו, סכום הפיצוי בגינו חויבה חברת ההסעה, היה שונה מסכום הפיצוי שנקוב בחוזה. לעיתים, בגין אותן עילות, נדרשו סכומי פיצוי שונים מחברות הסעה שונות. מוצע כי חיוב הקבלנים יהיה בהתאם לסכום הפיצוי הנקוב בחוזה, ובאופן שוויוני.

25. בתצפיות שערכה הביקורת על תחנות הסעה במוסדות לימוד ביישוב, נמצאו ליקויים. מוצע כי קב"ט מוסדות חינוך ורכז ההסעות יבצעו סיור בכל תחנות ההסעה על מנת לוודא תקינותן ובטיחותן.

26. לא נעשה ניסיון לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות סמוכות לקדימה-צורן, לצורך בחינת איחוד מסלולי הסעות תלמידים למוסדות החינוך. הביקורת ערה לכך שחלק מהיציאות מן היישוב הן מהפקוקות במדינה, וכי שיתוף מסלולים עלול להביא להתארכות בלתי סבירה של משך זמן הנסיעה. עם זאת, בהינתן שהמועצה מוציאה מיליוני שקלים בשנה על הסעות החינוך המיוחד, מוצע כי לכל הפחות תתבצע מעת לעת בדיקת היתכנות לשיתוף מסלולים כאמור, תוך התחשבות, בין היתר, במשך זמן הנסיעה, כיוון הנסיעה, רגישויות תלמידים וכיו"ב.

1. מבוא

1.1 רקע

בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ובחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, הוסדרו, בין היתר, זכויותיהם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לעניין לימודיהם במערכת החינוך. בחוקים אלו נקבע כי ילד עם מוגבלות - מגיל 3 עד 21 - זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא גר תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימוד במוסד החינוך.

תכנון ארגון וביצוע של מערך ההסעות, הוא באחריות הרשות המקומית. משרד החינוך משתתף חלקית במימון ההסעות, ומשמש כגורם מפקח.

ההוצאות על תקציב ההסעות והליווי בחינוך המיוחד בקדימה-צורן, עמדו בשנת 2022 על סך כ-7 מיליון ₪, המהווים כ-80% מכלל ההוצאות על הסעות התלמידים באותה שנה, הן בחינוך הרגיל והן בחינוך המיוחד².

התלמידים מוסעים למוסדות החינוך בתוך היישוב ומחוצה לו, באמצעות ארבע חברות הסעה (להלן גם "קבלנים"), שהמועצה התקשרה עמן באמצעות מכרז מסגרת של החברה למשק וכלכלה (להלן "משכ"ל").

1.2 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון אם מערך ההסעות התלמידים בחינוך המיוחד מתנהל בהתאם להוראות המחייבות, באופן יעיל וחסכוני, ותוך פיקוח ובקרה נאותים של הגורמים האחראים.

1.3 פעולות הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה בין החודשים אפריל-יוני 2023. במסגרת הביקורת:

- התקיימו פגישות / שיחות / התכתבויות עם הגורמים המטפלים בנושא, ובכלל זה עם מנהל אגף חינוך, רכז ההסעות, מנהלנית החינוך, מזכירת מחלקת חינוך מיוחד, קב"ט, עובדי הגזברות, גורמים במשרד החינוך ובמשכ"ל;
- נסקרו מסמכים שונים ובתוכם, חוזים, נהלים, דוחות, התכתבויות פנימיות וכיו"ב;
- נערכו בדיקות פתע ברכבי הסעות (בהשתתפות רכז ההסעות).
- נערכו תצפיות על תחנות הסעה.

² לא כולל הוצאות שכר לעובדים.

הערה חשובה: דוח זה מתמקד בהסעות תלמידי החינוך המיוחד בלבד, והוא אינו עוסק בהסעות החינוך הרגיל או בהסעות המאורגנות במסגרת אגף הרווחה לפעוטות עם מוגבלות בגילאי 0-3 למעונות שיקומיים ולבגירים עם מוגבלות שכלית מגיל 21 ומעלה למסגרות תעסוקה ופנאי.

1.4 הבסיס הנורמטיבי

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988

חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) 1972

חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994

תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995

תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה-1995

תקנות התעבורה, התשכ"א-1961

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים, מיום 22/8/22.

חוזר המנהלת הכללית, משרד החינוך, הוראות קבע - הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים, 2013

דוח מבקר המדינה בנושא הסעות תלמידים ברשויות המקומיות, 2021

דוח מבקר המדינה בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך // 145, 2015

2. נתונים כלליים

2.1 נתוני מפתח



2.2 תקציב הסעות תלמידים

להלן נתוני הוצאות והכנסות בתקציב המועצה בנושא הסעות בחינוך המיוחד ביחס להסעות בחינוך הרגיל – תקציב מול ביצוע – שנים 2019-2022:³

	2022 (*)			2021			2020			2019				
	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב	הפרש	ביצוע	תקציב		
רגיל	72,783	249,783	177,000	(35,360)	144,640	180,000	(21,972)	136,028	158,000	(318,548)	251,452	570,000	הכנסות	
הוצאות	(214,944)	(1,876,944)	(1,662,000)	(54,384)	(1,659,384)	(1,605,000)	(53,914)	(1,203,914)	(1,150,000)	57,037	(1,842,963)	(1,900,000)		
מייוחד	(1,356,096)	1,371,904	2,728,000	210,733	2,476,733	2,266,000	350,594	1,870,594	1,520,000	503,154	2,145,154	1,642,000	הכנסות	
הוצאות	(954,267)	(7,028,267)	(6,074,000)	(858,358)	(6,306,358)	(5,448,000)	(407,280)	(5,512,280)	(5,105,000)	(103,865)	(5,365,865)	(5,262,000)		
רכז הסעות	2,174	(89,826)	(92,000)	(2,564)	(90,564)	(88,000)	(7,574)	(88,574)	(81,000)	1,924	(95,076)	(97,000)	הוצאות	
הכנסות בינוי הוצאות	(2,450,350)	(7,373,350)	(4,923,000)	(739,934)	(5,434,934)	(4,695,000)	(140,147)	(4,798,147)	(4,658,000)	139,701	(4,907,299)	(5,047,000)		

³ נתונים מהגזרות בעיבוד הביקורת. תקציב עבור מלויים נכלל בסעיפי ההכנסות וההוצאות והוא אינו מוצג בנפרד בהנה"ח של המועצה. בעניין זה ראו המלצה בפרק 8.4.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 הסעות תלמידים בחינוך המיוחד



2.3 מסלולי ההסעות וחברות ההסעה

להלן פירוט המסלולים בחינוך המיוחד בשנת תשפ"ג, על פי הנתונים באגף החינוך:

המסלול	רכבים	מוסעים	זכאים למלווה
חברת הסעות א'			
1	מסלול שפיריים, גבעת חיים איחוד, שפיריים א גן יאשיה	7	1
2	מסלול גן שמואל, בית אקשטיין	14	0
3	מסלול פרדס חנה, דרך למרחב, בית אקשטיין דרור	2	1
4	מסלול רעננה, אגם	1	1
5	מסלול רעננה תיכון אביב	1	1
6	מסלול צורים, הוד השרון	1	1
7	מסלול קדימה – קדימה, תיכון עודד, יגאל אלון	5	5
8	מסלול קדימה צורן, עודד, גוונים	13	13
9	מסלול הדר השרון – כפר הס	6	מלווה להסעה, לא לתלמיד
10	מסלול צורן-קדימה, גן גפן	1	1
11	מסלול רופין, קדימה - בית אקשטיין, צורן בית אקשטיין	19	19
12	מסלול כפר מלל	1	0
חברת הסעות ב'			
13	מסלול אבן יהודה, בי"ס בכר, בית אבי, גן תקשורת	3	2
14	מסלול תל מונד, שלנו, רבין	8	0
15	מסלול לב הפרדס, רימון פרדסיה, גן תקשורת דובדבן צור משה, ימי א' העוגן צור משה	7	5
16	מסלול גן שקד, מקדימה לצורן	7	מלווה להסעה, לא לתלמיד
17	מסלול נפלאות, עתיד, כפר יונה	11	0
18	מסלול כפר יונה, בר אילן, הדר רימון	4	1
19	מסלול גן יסמין	1	1
20	מסלול נתניה, יהודה הלוי, אמירים, מורשה, בית אקשטיין, אורגד, עוז והדר, גוונים נתניה, אורט הרמלון, שחפים, מרפאה, מעגלים	17	10
21	מסלול גן נורית, צורן	7	מלווה להסעה, לא לתלמיד
22	מסלול יגאל אלון מצורן לקדימה	2	2
23	מסלול ראש העין, נאות אילנה	1	1
24	מסלול כפר סבא, תורה ומדע	6	0
חברת הסעות ג'			
25	מסלול אליכין, גן תקשורת	1	1
26	מסלול בית ברל	2	2
27	מסלול חדרה, אדנים, נר שמואל	4	2
28	מסלול כפר ויתקין, בי"ס ויתקין	1	1
29	מסלול גן אלון, יובלים	3	3
30	מסלול בני דרור, שירת הלב	4	4
31	מסלול בני ברק, אוהל שרה, שתילים, סמינר וולף	3	2
32	מסלול כפר סבא, הדרים	1	1
33	מסלול כפר סבא, סאלד	1	1
34	מסלול טוקאיר, בחן	2	2
35	מסלול פרדס חנה, תדהר	1	1
36	מסלול נתיב הרצליה	1	1
37	מסלול רעננה, רננים, בילו	3	0
חברת הסעות ד'			
38	מסלול בית ינאי, בית אקשטיין	14	13
39	מסלול משמר השרון, הבית של תמר	21	0
40	מסלול בית יצחק	1	1
סה"כ		208	101+3 מלווים להסעה ולא לתלמיד

2.4 העוסקים במלאכה באגף החינוך

להלן בעלי התפקידים באגף החינוך האמונים על תחום הסעות התלמידים ותחומי אחריותם:

2.4.1 מנהל אגף החינוך

אחריות על מכלול פעילות האגף בתחום הסעות תלמידים, מתן הנחיות לעובדים וביצוע מעקב ובקרה בנושא.

2.4.2 רכז הסעות

בהתאם לנוהל עבודה של אגף החינוך, רכז ההסעות אחראי על התחומים הבאים:

- בנייה וניהול רשימות מסלולים ותלמידים;
- ריכוז עבודת המטה הנדרשת לטובת ניהול מכרזים;
- מעקב אחר תוקף מכרזי ההסעות וחידושם;
- עדכון על אודות שינויים נקודתיים בתוכנית ההסעות;
- בקרה על ביצוע ההסעות;
- בדיקה ואישור דוחות קבלנים;
- אישורים ודיווחים למשרד החינוך;
- קשר עם הנהלות בתי הספר, הורים, קבלנים, מלווים וגורמים נוספים.

2.4.3 מזכירת מחלקת חינוך מיוחד

מתגברת את תחום ההסעות ב-25% מהיקף משרתה. מסייעת לרכז ההסעות במשימותיו, בעיקר בתחום הזנת נתונים למערכת ובפניות הורים למחלקה.

2.4.4 מנהלנית

בתחום אחריותה ביצוע בקרה תקציבית חודשית, תכנון תקציב שנתי, טיפול בהצעות מחיר ובהזמנות מול הקבלנים והגזברות.

3. נהלים, ישיבות צוות ותוכנית עבודה

ישנם שני נהלים מפורטים בנושא הסעות תלמידים: נוהל בנושא "הפעלת מערך ההיסעים בתחום החינוך" ונוהל בנושא "טיפול בפניות הקשורות בהסעות תלמידים".

ישנה תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב לאגף החינוך, הכוללת התייחסות גם לנושא הפעלת מערך ההסעות.

חינוך

עיקרי היעדים לשנת 2023

טיכוח ההון האנושי
הדרכות, הכשרות, השתלמויות יומי גיבוש לכלל בעלי התפקידים בהתאם לתכנית השנתית.

שיפור השירות לתושב
המשך טיכוח הקשר עם הקהילה ומנהיגות ההורית היישובית. הרחבת השימוש בטכסיס דיגיטליים ודיוק המענה לתושב.

תקציב
ליווי מוסדות החינוך במסגרת רפורמת הגפ"ן תוך שמירה על איתנות כלכלית ונמישות ניהולית.

חינוך לגילאי לידה עד 3
מתן מענה לפעוטות מגיל לידה ועד לגיל 3.

בינוי ופיתוח מוסדות חינוך
תכנון, הרחבת והתאמת מבנה מערכת החינוך לתחזית הדמוגרפית של היישוב.

קידום יזמות וחדשנות בחינוך
ייזום תכניות, תהליכים ופרייקטים לקידום יזמות וחדשנות במערכת החינוך היישובית.

מתקיימות ישיבות צוות שבועיות בעניין סוגיות ובעיות שעולות מהתפעול השוטף של ההסעות. הישיבות מתקיימות בנוכחות מנהל אגף החינוך, רכז הסעות, מזכירת מחלקת חינוך מיוחד וגורמים נוספים בהתאם לצורך.

הביקורת מציינת לחיוב קיום ישיבות צוות בתדירות שבועית, קיומם של נהלים מפורטים והכנת תוכנית עבודה.

מוצע לפרסם את הנוהל "טיפול בפניות הקשורות בהסעות תלמידים", שיש לו נגיעה לציבור.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי ההמלצה לפרסום הנוהל תיושם.

4. השתתפות משרד החינוך במימון ההסעות

4.1 שיטת התקצוב והקפאת התעריפים

תלמידים עם לקויות מסוימות, חלקן קשות, המפורטות בחוזרי המנכ"ל, זכאים להסעות למוסד החינוכי שבו הם לומדים, בלא קשר למרחק ממקום מגוריהם למוסד החינוכי.

השתתפות משרד החינוך בעלות ההסעות בחינוך המיוחד, מבוססת על שיטת "פר מסלול" (זאת בשונה מהחינוך הרגיל, שבו שיטת התקצוב היא "פר קפיטה"-לפי תלמיד), כששיעור ההשתתפות בקדימה-צורן הוא 60% מהעלות הכוללת בהסעות מחוץ ליישוב ו-50% בתוך היישוב.

משנת 2012 הקפיא משרד החינוך את תעריפי הבסיס שקבע באותה שנה לחישוב השתתפותו בהסעות תלמידים ברשויות. בשל הקפאת תעריף הבסיס, הוא אינו הולם את העלות בפועל.

4.2 בדיקת תקצוב ההסעות ושלמות הדיווח למשרד החינוך

4.2.1 המועצה מקבלת שירותים מרואה חשבון חיצוני שתפקידו לבדוק באופן שוטף את החזרי משרד החינוך והמשטרה (להלן "רו"ח 1").

4.2.2 בשנת 2021 שכרה המועצה את שירותיו של רואה חשבון אחר (להלן "רו"ח 2"), לצורך הכנת דוח שיבדוק את תקצוב ההסעות התלמידים ואת שלמות הדיווח למשרד החינוך לצורך קבלת מימון ההסעות. ביולי 2022 הגיש רו"ח 2 טיוטת דוח, שכללה ממצאים והמלצות הן לגבי ההסעות החינוך הרגיל והן לגבי ההסעות החינוך המיוחד. בין היתר, ובמסגרת בדיקת המסלולים בחינוך המיוחד, נמצא כי בין השנים תשע"ט-תשפ"א היו 96 מסלולים, אשר ניתן היה לבקש בגינם עדכון תעריף, בהתאם לנורמות שנקבעו על ידי משרד החינוך. בהקשר זה, הומלץ כי יוגש ערעור על מסלולים בהם התעריף לא התעדכן, וכן, כי בעת קבלת התקציב השוטף להסעות, יוגש ערעור על הפרשים שכוללים עדכון תעריף, מספר רכבים, מספר ימים, מספר איסופים, מספר פיזורים וכד'. בנוסף, בהשוואה שנערכה בין דיווח המסלולים למשרד החינוך ובין החשבונות מקבלני ההסעות, נמצאו בחשבונות מסלולים שאין לגביהם דיווח למשרד החינוך, וכן דיווחים למשרד החינוך שאינם מתאימים לחשבונות.

4.2.3 בחלוף כשנה מיום שהוגשה טיוטת הדוח של רו"ח 2, לא גובש דוח סופי, והטיטה אף לא הועברה לידיעה ולהתייחסות של מנהל אגף החינוך ורו"ח 1.

לשם מיצוי הכנסות המועצה ממשרד החינוך, מוצע כי טיוטת הדוח של רו"ח 2 תועבר למנהל אגף החינוך, אשר יבחן את ההמלצות בה ואת הדרכים ליישומן (בסיועו של רו"ח 1).

מאחר שהטיטה, כאמור, לא הועברה למנהל אגף החינוך, הביקורת העבירה לו אותה, ונמסר כי האגף ילמד את האמור בה.

4.3 דיווחים באיחור למשרד החינוך

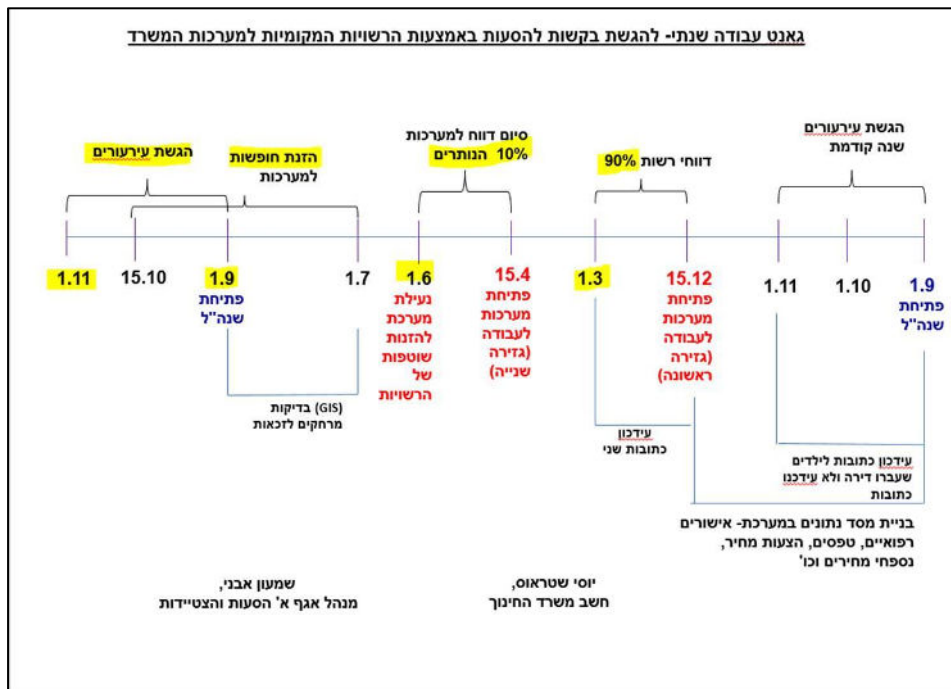
לצורך קבלת מימון ההסעות ממשרד החינוך, אגף החינוך במועצה מדווח למשרד החינוך על הסעות תלמידים במערכות דיווח ייעודיות של משרד החינוך:

מערכת הסעות נט – מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות על הסעת תלמידים בתעריף פר תלמיד (חינוך רגיל).

מערכת מסלולים – מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות על הסעת תלמידים במסלולי נסיעה מאורגנים (ככלל, חינוך מיוחד).

השתתפות משרד החינוך במימון ניתנת לאחר בדיקה ואישור של ועדת ההסעות המחוזית.

להלן גאנט עבודה שנתי להגשת בקשות להסעות:



בשנת תשפ"ב "דיווחי רשות 90%" הוגשו למערכת משרד החינוך רק ביום 2/8/22 - בחלוף כחמישה חודשים מהדד-ליין שנקבע להגשת הבקשות. יצוין כי באותו מועד הוגשו כלל הדיווחים שנדרשו לאותה שנה (ולא הוגשו ערעורים לשנה קודמת).

בשנת תשפ"ג "דיווחי רשות 90%" הוגשו למערכת משרד החינוך רק ביום 28/5/23 - בחלוף כשלושה חודשים מהדד-ליין שנקבע להגשת הבקשות, ועד לתום הביקורת דיווחי 10% נותרים טרם הוגשו.

בבחינת התקציב 'תכנון מול ביצוע' לשנת 2022 עולה כי קיים פער משמעותי בין תכנון ההכנסות הצפויות ממשרד החינוך בגין הסעות חינוך מיוחד, ובין ההכנסות שהתקבלו בפועל, וזאת במקביל לכך שההוצאות בפועל היו גבוהות ב-954,267 ₪ מהתכנון.

להלן נתוני תכנון מול ביצוע:

שנת 2022				
הסעות חינוך מיוחד	הכנסות	תקציב	ביצוע	הפרש
		₪ 2,728,000	₪ 1,371,904	(₪ 1,356,096)
	הוצאות	(₪ 6,074,000)	(₪ 7,028,267)	(₪ 954,267)

לביקורת נמסר כי הפער בין התכנון לביצוע בהכנסות, נובע, בין היתר, מאיחור בדיווחים למשרד החינוך, אשר גורם לעיכוב בתהליך האישור והעברת הסכומים ממשרד החינוך. עד למועד סיום הביקורת, כספי שנת תשפ"ב ותשפ"ג טרם התקבלו ממשרד החינוך.

עיכוב של חודשים רבים בהכנסות להן זכאית המועצה פוגע בתזרים המזומנים שלה. כדי שניתן יהיה לקבל במועד את סכום ההשתתפות ממשרד החינוך, מוצע להטמיע מנגנון מעקב ניהולי אשר יוודא העברת הדיווחים במועד. בנוסף, מוצע לבחון את המקור לפער החריג בין תכנון ההוצאות לבין הביצוע בפועל, בשנת 2022.

ממנהל אגף החינוך נמסר: במהלך שנת הלימודים תשפ"ג בוצע שינוי ארגוני באגף המעביר את הטיפול בדיווחים למשרד החינוך לאחריות רכז ההיסעים בסיוע מזכירת החינוך המיוחד. אנו סבורים כי שינוי זה יוביל לעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו. המקור לפער בין תכנון ההוצאות לבין הביצוע בפועל, עשוי להיות בפער שבין מועד הדיווח למשרד החינוך, לבין השלמת תהליך אישור הדיווח והתקצוב על ידי משרד החינוך והעברתו במערכות הכספיים למועצה. אנו סבורים כי ייעול תהליך הדיווח יוביל לצמצום פער זה בעתיד.

4.4 הרשאות למערכת

לצורך צפיה או עדכון דיווחים במערכת ההסעות והמסלולים של משרד החינוך, נדרש המבקש למלא טופס בקשת הרשאה, במסגרתו הוא נדרש להצהיר על שמירת סודיות. המבקש נדרש להצהיר, בין היתר, כי הוא מתחייב שלא להעביר את ההרשאה שניתנה לו לגורם נוסף. לצורך הזנת הדיווחים, אישר משרד החינוך מתן הרשאת עדכון לרכז ההסעות. לביקורת נמסר כי הרשאת העדכון שניתנה לרכז ההסעות, נמסרה לעובדת אחרת באגף, שאין לה הרשאה, ובפועל, הדיווחים במערכת מוזנים על ידה.

הביקורת מעירה כי אין לאפשר ביצוע פעולות במערכת לגורמים שאינם בעלי הרשאה לכך.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי עד כה לא נאות משרד החינוך לאשר גורם מדווח בנוסף לרכז ההיסעים, וכי במסגרת השינוי במבנה הארגוני באגף וכניסת מזכירות החינוך המיוחד לטיפול בדיווחים, תוגש בקשה למשרד החינוך להרשאה נוספת.

5. חוזי ההתקשרות וחוזה הניהול

5.1 רקע

חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית להתקשר על פי מכרז שפרסם ארגון או מוסד ציבורי, ובלבד ששר הפנים נתן לכך אישור.

משרד הפנים מפרסם מדי שנה אישור לרשויות המקומיות להתקשר עם קבלנים שזכו במכרז משכ"ל (החברה למשק וכלכלה) למתן שירותי הסעות. באישור זה נקבע כי הסכם ההתקשרות יחתם במישרין בין הרשות המקומית ובין הזוכה במכרז.

בחוזר המנהלת הכללית של משרד החינוך משנת 2013 (הוראות קבע בנושא הסעות תלמידים ועובדי הוראה), נקבע כי המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות.

משכ"ל עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות בישראל; מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח לרשויות המקומיות הבוחרות להתקשר עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת.

התקשרות של רשויות מקומיות הנעשית עם משכ"ל כדי לקבל את שירותיה, מחייבת הן את הרשויות המקומיות והן את משכ"ל, ועל פי הדינים החלים על הרשויות המקומיות, התקשרויות כאלה חייבות להיות מעוגנות בחוזה כתוב בין שני הצדדים (בן הרשות המקומית למשכ"ל).

המועצה התקשרה עם מספר חברות הסעה באמצעות מכרז מסגרת 3/2021 שהכינה ופרסמה משכ"ל. במסלולי החינוך המיוחד זכו ארבע חברות הסעה עמן התקשרה המועצה למתן שירותי הסעות וליווי בשנת הלימודים תשפ"ג.

5.2 חתימה על החוזים

החוזים בין המועצה לבין חברות הסעה א' ו-ד' חתומים רק על ידי הקבלנים, ולא על ידי גורמים במועצה, והחוזים שנשלחו לחתימת הקבלנים במייל, כוללים רק את הדף הראשון של החוזה ואת המסלולים. מעיון בחוזה הניהול בין משכ"ל למועצה, עולה כי הוא חתום על ידי גורמי המועצה בלבד, ולא על ידי משכ"ל.

כחלק מסדרי מנהל ציבורי תקין, מוצע להקפיד כי חתימה על החוזים (המלאים) תיעשה על ידי שני הצדדים ובמעמד הצדדים.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת להקפדה על חתימה של שני הצדדים תאומץ ותיושם. בעקבות הביקורת התקיימה פגישה בין אגף החינוך והמנכ"ל, שבה נידונו דרכים להידוק הממשקים בין לשכת מנכ"ל, משכ"ל ואגף החינוך, בכל הנוגע לדגשים בניהול תהליך מכרז ההיסעים, וזאת במטרה לקדם את יישום המלצות הביקורת.

5.3. מסמכים נדרשים בהתאם לחוזה ולמכרז

במכרז ובחוזה ההסעות נדרשות חברות ההסעה להמציא מסמכים שונים, ובתוכם: כתב מינוי של קצין הבטיחות בחברת ההסעות וכתב הסמכה שלו מרשות הרישוי, רישיון הפעלה של משרד הסעות מאת המפקח על התעבורה, אישור בדבר קיום ביטוחים, כתב ערבות, רשימת כלי הרכב שיבצעו את ההסעות, הצהרה חתומה על ידי קצין הבטיחות של החברה כי כלי הרכב האלה כשירים ומותאמים להסעת תלמידים, העתקי רישיונות הפעלה של כלי הרכב, העתקי רישיונות כלי הרכב, רישום ברישיונות רכביהן של "היתר הסעת תלמידים", אסמכתאות המעידות כי ברכב הותקנו כראוי המערכות והמתקנים הנדרשים, רשימת הנהגים מבצעי ההסעות והצהרה חתומה בידי קצין הבטיחות של חברת ההסעה ולפיה הנהגים עומדים בתנאים הנדרשים, אישור מהמשטרה בדבר היעדר עבירות מין של הנהג, העתקי רישיונות הנהיגה של נהגי חברות ההסעות.

הביקורת ביקשה לקבל לידה את המסמכים הנדרשים בהתאם לחוזה ולמכרז, אשר הומצאו למשכ"ל על ידי חברות ההסעה.

5.3.1 רישיונות, אישורים ורשימות רכבים, נהגים ומלווים

להלן מסמכים שלא הומצאו למשכ"ל, או שהיו לא בתוקף במועד הביקורת:

חברת הסעות א'

- לא הומצא נספח ו' 3 לחוזה, הכולל את רשימת הרכבים, לרבות אישור הקבלן וקצין הבטיחות מטעמו כי כל הרכבים המפורטים בנספח הם כשירים לביצוע ההסעות כמתחייב מהוראות תקנות התעבורה;
- לא הומצאו רישיונות נהיגה בתוקף, כנדרש בנספח ו' לחוזה.

חברת הסעות ב'

- לא הומצא נספח ו' 3 לחוזה, הכולל את רשימת הרכבים, לרבות אישור הקבלן וקצין הבטיחות מטעמו כי כל הרכבים המפורטים בנספח הם כשירים לביצוע ההסעות כמתחייב מהוראות תקנות התעבורה;
- כתב ההסמכה שהומצא לביקורת הוא משנת 2020 ואינו תואם לשם של קצין הבטיחות שחתם על נספחי החוזה הנוכחי;
- לא הומצאו רישיונות נהיגה בתוקף;
- לא הומצאו רישיונות רכב, ומרשימת מצבת כלי הרכב שהומצאה, שכללה ציון תוקף רישיון הרכב, עולה כי חלק מהרישיונות - פג תוקפם.

חברת הסעות ג'

- לא הומצאה הצהרה בתוקף של חברת הסעות ג' על ביצוע השתלמות בטיחות לנהגים (כנדרש בנספח ו' 1 לחוזה).
- לא הומצאו רישיונות נהיגה בתוקף;

- חלק מרישיונות הרכב שהומצאו – לא רשום על גביהם: "היתר הסעת תלמידים";
- נספח ו'2 לחוזה אינו כולל את רשימת המלווים.

חברת הסעות ד'

- לא הומצאו רישיונות נהיגה בתוקף;
- חלק מרישיונות הרכב שהומצאו – לא רשום על גביהם: "היתר הסעת תלמידים";
- לא צורפה רשימת מלווים כנדרש בנספח ו'2 לחוזה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא הסעות תלמידים ברשויות המקומיות, הומלץ לרשויות המקומיות שהתקשרו עם משכ"ל, לקבל הרשאה ממשכ"ל לגישה לתיקי קבלני ההסעות המכילים את כלל המסמכים, כחלף לניהול תיק מלא על ידה.

לאגף החינוך אמנם ישנה הרשאה למערכת פרקטיקל של משכ"ל, אך כפי שעלה בבדיקה, חלק מהמסמכים הנדרשים על פי החוזה לא נמצאו בה וחלק מהמסמכים שנמצאו בה, פג תוקפם. כמו כן, חלקם של המסמכים שהומצאו לביקורת ממשכ"ל, נשלפו מתוך מערכת לניהול מסמכים של משכ"ל - שלאגף החינוך אין גישה אליה.

מוצע כי המועצה תקפיד על כך שיהיו בידה את מלוא המסמכים הנדרשים בהתאם לחוזה ולמכרז, באמצעות משכ"ל, ותוודא ביצוע מעקב ובקרה של משכ"ל על עמידת קבלני ההסעות בדרישות החוזה.

ממנהל אגף החינוך נמסר: אגף החינוך מצפה כי משכ"ל תקפיד לדרוש ולאסוף את המסמכים המפורטים בדוח הביקורת ושהמסיע התחייב להגישם במסגרת החוזה. לאור ממצאי הביקורת התקיימה שיחת בירור עם נציגי משכ"ל להבהרת הציפיות. נוהלי העבודה של האגף בתחום ההיסעים רוענו כדי לוודא שכל המסמכים מוגשים במועד ובמלואם בהתאם להמלצת הביקורת.

5.3.2. ערבות ביצוע

בחוזה ההסעות האחיד נקבע כי ככל שההיקף הכספי השנתי של חוזה זה הינו 5 מיליון ₪ ומעלה (לא כולל מע"מ) על הקבלן להמציא בתוך 10 ימים ממועד חתימת החוזה, כתב ערבות בנקאית בסכום השווה ל-5% מסכום ההתקשרות השנתי המוערך (לא כולל מע"מ). הערבות תהיה תקפה עד לתום תקופת החוזה בתוספת 30 יום והקבלן מתחייב להאריך את תוקפה, ככל שיידרש, כך שהערבות תהא בתוקף עד למועד האמור.

על פי ההיקף הכספי השנתי המוערך של החוזה, שני קבלני הסעות נדרשו להגיש ערבות.

הקטנת גובה הערבות

קבלני ההסעות שנדרשו להגיש ערבות, טענו לפער ניכר של מיליוני שקלים, בין השווי השנתי המוערך של החוזה לבין הביצוע של ההסעות בפועל.

בבדיקת תכנון המסלולים בנוהל הצעות מחיר למול המסלולים שהתבקשו בפועל, עלה כי הפער נבע, בין היתר, משתי סיבות עיקריות:

- אגף החינוך ביקש הצעות מחיר ל"תתי מסלולים" בכל מסלול. כך למשל, עבור הסעה קדימה-צורן-מבואות ים-מכמורת, ביקש האגף הצעת מחיר עבור רכב ל-10 נוסעים, הצעת מחיר עבור רכב ל-14 נוסעים, הצעת מחיר עבור רכב ל-16 נוסעים והצעת מחיר עבור רכב ל-4 נוסעים.

בפועל, ההסעה מתבצעת ברכב ל-14 נוסעים ומלווה.

- חלק מהמסלולים עברו מהקבלן הזוכה, לרוב בשל אילוצי הרשות, לקבלנים אחרים.

לדברי מנהל האגף, ריבוי האופציות המבוקשות במסגרת נוהל הצעות המחיר, נועד לאפשר מרחב תמרון בביצוע ההסעות, לעניין סוגי הרכבים, מספר הרכבים ומספר המסלולים שיידרשו בסופו של דבר, לאור שינויים במצבת התלמידים המוסעים במהלך הקיץ ובמהלך שנת הלימודים. השינויים נובעים מסיבות שונות, ובתוכן, מעברי דירה של תלמידים, המתנה להחלטות של ועדת זכאות ובקשות של הורים להחלפת מסגרת חינוכית.

ככל שהיקף השירותים המבוקש במכרז גבוה יותר, הערבות הנדרשת מהמציעים, על פי החוזה, היא גבוהה יותר. לדעת הביקורת, במצב זה, באופן טבעי, הסיכון שהמציעים לוקחים על עצמם הוא גבוה יותר, וסיכון זה, עשוי להיות "מגולגל אל הלקוח" בהצעת המחיר. כשגובה הערבות מוקטן באופן משמעותי לאחר ההתקשרות, לאור פער של מיליוני שקלים בהיקף השירותים המבוקש בפועל, התוצאה עשויה להיות הפסד כספי למועצה, שכן רמת הסיכון שגולמה בהצעות המחיר כבר אינה קיימת עבור המציעים.

בנוסף, הקטנת המסלולים בהיקף של מיליוני שקלים לכל קבלן, לאחר שכבר זכו במכרז, עשויה להעלות טענות מצד הזוכים לחוסר הוגנות, בעילה כי נערכו מראש לביצוע היקף השירותים שזכו בו.

לאור האילוצים הקיימים בתכנון מסלולי ההסעות, ובהינתן שחוזה ההסעות הוא חוזה אחיד שלא ניתן לערוך בו שינויים לעניין אופן חישוב הערבות, מוצע כי המועצה תיתן את הדעת לסוגיה זו, באופן שיישמר האיזון בין הצורך בגמישות תפעולית לבין הצורך לשמור על עיקרון היעילות הכלכלית וההוגנות כלפי הקבלנים.

ממנהל אגף החינוך נמסר: ככתוב בדוח, נדרשת גמישות במסגרת המכרז להתאמה מהירה למספר התלמידים המתעדכן ולצרכים העולים מהשטח. לפי המלצת הביקורת, נבחן את האיזון שבין הצורך בגמישות לבין הצורך לשמור על יעילות כלכלית בעת תכנון ההיסעים לשנה"ל תשפ"ד.

אי המצאת ערבות

בחוזה ההסעות נקבע כי אי-המצאת ערבות במועד כאמור, תיחשב הפרה יסודית של החוזה,

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

המזכה את הרשות המזמינה, בין היתר, בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך של 300 ₪ לכל יום של איחור בהמצאת הערבות.

בתחילת פברואר 2023 אישרה המועצה לשתי החברות להגיש ערבות בהתאם לביצוע בפועל ולא בהתאם לשווי השנתי המוערך בחוזה.

אף לאחר שניתן אישור להקטנת גובה הערבות, חברת הסעות ב' לא הגישה את הערבות. רק ביום 22/5/23, בחלוף 9 חודשים ממועד תחילת שנת הלימודים, התקיים לה שימוע. המועצה לא דרשה פיצויים מוסכמים בגין הפרה זו.

לדעת הביקורת, על המועצה היה לוודא שהקבלנים מגישים את הערבות לפני תחילת ביצוע ההסעות ולפעול למיצוי זכויותיה בהתאם לחוזה. השיהוי בטיפול המועצה חושף אותה לסיכון בו לא תוכל לפעול בצורה יעילה כנגד הקבלן, במקרה בו תידרש התרת חוזה.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת תיושם. במסגרת הפגישה שהתקיימה בין אגף החינוך והמנכ"ל בנוגע לדגשים שיש לחדד בניהול תהליך המכרז ובממשקי העבודה בין היחידות, חודד גם נושא הערבות.

ערבות הביצוע הוגשה לאחר סיום הביקורת, בתאריך 12/7/23.

5.3.3. אישור על קיום ביטוחים

בפרק 4 בחוזה ההסעות נקבע, בין היתר, כי הקבלן ימציא לחברה המנהלת, כתנאי לביצוע ההתקשרות, אישור על קיום ביטוחים בתוקף על פי הנוסח שבמסמכי המכרז, כשהוא חתום על ידי חברת הביטוח ועל ידי קצין הבטיחות מטעמו.

כמו כן, נקבע כי הקבלן מתחייב לעשות על חשבונו את הביטוחים האלה:

- ביטוח אחריות כלפי צד שלישי, על פי כל דין, בקשר ו/או הנובע מביצוע השירותים לרבות כלפי הרשות המזמינה, החברה המנהלת, עובדיה, וכל הבאים מכוחן או מטעמן, בגין נזקים לגוף או לרכוש שיגרמו על ידי מעשה או מחדל כלשהם של הקבלן, עובדיו וכל הפועלים מכוחו או מטעמו, לרבות הרחבה לכיסוי נזקי רכוש הנגרמים על ידי הרכב מעל הסכומים המבוטחים בפוליסת צד ג' של כלי הרכב עד לסך של 600,000 ₪ למקרה ותקופת ביטוח שנתית בגבולות אחריות שלא יפחתו מסך: תובע 1,000,000 ₪; מקרה ותקופה (כל 12 חודשים) - 1,000,000 ₪
- ביטוח חבות מעבידים בגין עובדים, בקבלני משנה ועובדיהם המועסקים על ידו, במישרין או בעקיפין, בביצוע השירותים בפני כל תאונה או נזק שיגרם להם, בגבולות אחריות שלא יפחתו מסך של 6,000,000 ש"ח לתובע ו- 20,000,000 ₪ למקרה ולתקופה (12 חודשים).

6. בקורות שטח על ההסעות

6.1 בקורות משכ"ל

בחזרה הניהול שנחתם בין המועצה לבין משכ"ל, נכתב, בין היתר, כי משכ"ל מתחייבת לבצע: "עריכת ביקורות פתע יזומות על ביצוע שירותי ההסעה על ידי הקבלן/ים עמם התקשרה הרשות המזמינה". עוד נקבע, כי בניית תוכנית פיקוח ובקרה תיקבע בתיאום עם הרשות המזמינה.

להלן מספר הבקורות שביצעה משכ"ל בשנים תשפ"א-תשפ"ג (עד ליום 31/5/23):

תשפ"ג	תשפ"ב	תשפ"א	
טרם ידוע	102	128	סה"כ בקורות לשנת הלימודים
50	84	96	סה"כ בקורות שבוצעו מיום 1/9 עד 31/5

בשנת תשפ"ב פחתה כמות הבקורות ב-20.3% לעומת שנת תשפ"א.

כמות הבקורות שבוצעו בתשפ"ג במהלך תשעה חודשים (עד למועד הבדיקה), נמוכה ב - 40.5% לעומת אותה תקופה בתשפ"ב וב-48% לעומת אותה תקופה בתשפ"א.

להלן מספר הבקורות לפי חברות הסעה, בין 1/9-22-31/5/23:

חברת הסעות	בקורות שבוצעו	מספר מסלולים	מספר מוסעים
חברה א'	18	12	71
חברה ב'	17	12	74
חברה ג'	13	13	27
חברה ד'	2	3	36
סה"כ	50	40	208

בהשוואה בין חברות ההסעה, נראה כי ישנה חלוקה נכונה של בקורות ביחס למספר המסלולים ומספר המוסעים על ידי כל חברה, אם כי בחברת הסעות ד' כמות הבקורות נמוכה מעט ביחס למספר המוסעים על ידה.

הבקורות מדווחות באמצעות טופס מקוון (להלן "הטופס"), ונשלחות בדוא"ל לרכז ההסעות ולגורמים נוספים באגף החינוך. מעיון ברשימת התיוג הנבדקת במסגרת הטופס, עולה כי ישנם פרמטרים שאינם נבדקים כלל, כגון: הימצאות מערכות טכנולוגיות הנדרשות לפי החוזה (למעט

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

מצלמת דרך / אבטחה באוטובוס), הורדת ילדים בצורה בטוחה במקום הייעודי לכך במוסד החינוך, נוכחות של אנשים זרים ברכב, התנהגות הנהג / המלווה, הצלבה בין מספר הרכב לרשימת כלי הרכב שמסר הקבלן, גיל המלווה (לפי חוזר מנכ"ל של משרד החינוך, עליו להיות מעל 18) והצלבה בין שם המלווה ושם הנהג לרשימות המלווים והנהגים שמסר הקבלן.

לעיתים, חלק מהפרמטרים לעיל נבדקים ומצוינים במסגרת הסיכום שכותב עורך הבקרה על גבי הטופס (במלל חופשי).

מאגף החינוך נמסר כי משכ"ל פועלת לפי תכנית העבודה משלה, וככלל, אגף החינוך אינו מתערב בה, אלא כאשר הוא מזהה צורך מסוים (למשל, בעקבות תלונות הורים), ובהתאם לכך, הוא מבקש ממשכ"ל לבצע ביקורת נקודתית.

מוצע כי בהתאם לקבוע בחוזה הניהול, אגף החינוך יהיה שותף לבניית תוכנית הבקורות השנתית של משכ"ל, ושהתוכנית תכלול, בין היתר, את כמות הבקורות הנדרשת, את תדירותן לאורך השנה, את אופן חלוקתן בין הקבלנים (ביחס למספר הנוסעים ולמספר המסלולים), את הפרמטרים שייבדקו בבקורות וכיו"ב. תוכנית זו, אפשר שתהא כפופה לשינויים, בהתאם לצרכים שעולים אד הוק באגף החינוך.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת תאומץ ע"י האגף, ובשיתוף עם משכ"ל, ותוטמע בנוהלי העבודה לשנת הלימודים תשפ"ד.

להלן נתוני הבקורות בהתאם לציון שהתקבל בהן:

ציון	תשפ"א	תשפ"ב	תשפ"ג עד ליום 31/5/23
ציון טוב מאוד	111	100	33
ציון טוב	0	0	1
ציון טעון שיפור	6	1	14
ללא ציון (במקרים בהם עורך הבקרה מטעם משכ"ל הגיע למקום אך ההסעה לא הגיעה מסיבות שונות)	11	1	2

מהנתונים עולה כי אחוז הבקורות שניתן בהן ציון "טעון שיפור" בשנת תשפ"א ותשפ"ב הוא רק 5.4% ו- 1% מתוך כלל הבקורות שבוצעו באותן שנים (בהתאמה), זאת לעומת 28% בתקופה הנבדקת בשנת תשפ"ג.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

מאגף החינוך נמסר כי בעקבות אי שביעות רצונם מאיכות הבקורות שנעשתה בשנים קודמות על ידי חברה חיצונית שהועסקה על ידי משכ"ל, הופסקה העבודה עם החברה, ובשנת תשפ"ג מבוצעות הבקורות על ידי משכ"ל עצמה.

הפערים שהתגלו בין תוצאות הבקורות עשויים בהחלט להעיד על ביצוע בקרה מעמיקה יותר כיום, והביקורת מציינת לחיוב את היוזמה להחלפת הגורם שביצע את הבקורות בעבר. עם זאת, נתון זה מדגיש ביתר שאת את מידת נחיצותן וחשיבותן של הבקורות על חברות ההסעה, כמו גם את האפקטיביות הנמוכה שלהן בשנים קודמות, ואת הצורך, כאמור, בבניית תוכנית עבודה שנתית מפורטת לביצוען.

להלן ליקויים שעלו מבקורות משכ"ל בשנת תשפ"ג עד ליום 31/3/23 ואופן הטיפול בהם:

תאריך הליקוי	מהות הליקוי	הטיפול בליקוי ע"י אגף החינוך
19/12/22	שילוב מסלולים	אין תיעוד לטיפול
8/1/23	שילוב מסלולים	הוזמנה בקרת משכ"ל במסלול הספציפי, לא ניתן קנס.
8/1/23	גיל רכב מעל 10 שנים / הפעלת קבלן משנה ללא אישור הרשות	אין תיעוד לטיפול
10/1/23	איחור של 16 דקות צוין "לבדוק את העניין כי תמיד מאחרים"	ניתן קנס
5/2/23	איתות מקדימה ואחורה לא נדלק, אישור קצין בטיחות לא בתוקף, אין רשימת תלמידים שאמורים לנסוע ברכב	אין תיעוד לטיפול
2/3/23	לא מותקנת מצלמת דרך	אין תיעוד לטיפול
15/3/23	אין רישיונות, ללא שילוט, ללא פנסי אוורור	אין תיעוד לטיפול

מהנתונים עולה כי אין תיעוד לגבי טיפול בליקויים מהותיים שנמצאו בבקורות משכ"ל.

מוצע לעגן בנוהל את אחריות רכז ההסעות לטפל בתיקון הליקויים שעלו בבקורות משכ"ל ולתעד את אופן הטיפול בהם.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת לתיעוד וטיפול ליקויים מהותיים, אף אם טכניים במהותם, שהתגלו מבקורות שמבצעת משכ"ל, תאומץ ותוטמע בנהלים לשנת הלימודים תשפ"ד.

6.2 בקרות של רכז ההסעות

נוהל העבודה בנושא הפעלת מערך הסעות תלמידים, כולל, בין היתר, את אחריות רכז ההסעות לעניין בקרות שטח המבוצעות על ההסעות. להלן מתוך הנוהל:

בקרת שטח
1. באחריות רכז ההיסעים לתכנן ולבצע בקרות שטח לאורך כל שבוע הפעילות. דיווח באמצעות דואר אלקטרוני יישלח בסמוך למועד הבקרה למנהל מחלקת החינוך.
2. באחריות רכז ההיסעים לתכנן ולוודא כי בקרות שטח מטעם משכ"ל מתבצעות וכי דיווחים מתקבלים במחלקת החינוך באמצעות דואר אלקטרוני.
3. תכנון הבקרות ישאף לכסות את כל המסלולים באופן תקופתי וכן לתת מענה לתלונות ודיווחים המגיעים בשוטף למען שיפור השירות וקידום תחושת אמון וביטחון של התלמידים והוריהם. נדרשת התייחסות מיוחדת למסלולים בהם נוסע תלמיד בודד.

לדברי רכז ההסעות, הוא מבצע בקרות באופן תדיר (כמעט מדי יום) בהתאם לנוהל העבודה, אך לרוב, תוצאות הבקרות אינן מתועדות על ידו, אלא אם עולה מהן ליקוי מהותי.

כדי לקבל תמונה מלאה על תפקוד חברות ההסעה, מוצע כי רכז ההסעות יקפיד על תיעוד כלל הבקרות המתבצעות על ידו - הן אלו שנמצאות תקינות והן אלו שמעלות ליקויים. כמו כן, מוצע כי הבקרות תתבצענה על גבי טופס מובנה (רצוי מקוון, בדומה לבקרות משכ"ל) עם רשימת פרמטרים קבועים לבדיקה (רשימת תיוג), ושתכלולנה גם היבטים שאינם באחריות חברות ההסעה, כגון בדיקת נוכחות של נציג מוסד החינוך שאמור לקבל את התלמידים.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי לאור הביקורת, התבצע ריענון נהלים באגף במטרה להביא לתיעוד מלא של ביקורות רכז ההיסעים וכי תאומץ ההמלצה ליצירת טופס מובנה לתיעוד ממצאי בקרת השטח של רכז ההיסעים.

6.3 בקרות של משרד החינוך

משרד החינוך אחראי על ביצוע בקרה ארצית של מערך ההסעות.

מבדיקה שנערכה מול מטה משרד החינוך, נמסר כי "לא נמצא שנערכו בקרות על ידי משרד החינוך בנושא הסעות בתחומי המועצה המקומית קדימה צורן ב-4 שנים האחרונות".

מוצע כי המועצה תפנה למשרד החינוך, בבקשה לבצע בקרות על מערך ההסעות בקדימה צורן. שרות זה יכול לסייע למועצה לשפר את שרותי ההסעה והליווי הניתנים לתלמידים.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת להזמנת ביקורת מטעם משרד החינוך תיושם.

7. קבלני משנה

בהתאם לסעיף 3.3 לחוזה, הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה מראש ובכתב, על פי הנוסח בנספח ו' לחוזה או בנוסח אחר בכתב מהרשות המזמינה. כמו כן, נקבע בחוזה כי אם תאושר ע"י הרשות העסקת קבלן משנה, הקבלן מתחייב להציג לאישור הרשות המזמינה את כל המסמכים והאישורים של קבלן המשנה המפורטים בנספח ו' לחוזה.

על פי סעיף 9.2 לחוזה, העסקת קבלן משנה ללא הסכמת הרשות מראש ובכתב כפי שנכתב בסעיף 3.3 לחוזה, תיחשב הפרה יסודית של ההתקשרות המזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך 50,000 ₪. כמו כן, על פי הטבלה בסעיף 9.3 לחוזה, הפעלת קבלן משנה ללא היתר מקנה לרשות זכות להטיל קנס של 5,000 ₪ ליום, לכל רכב.

נמצא כי בשנת תשפ"ב פעלו קבלני משנה של חברות הסעה, בלי שקיבלו לכך אישור הרשות מראש ובכתב, ובלי שהוצגו המסמכים והאישורים הנדרשים, כפי שנדרש בחוזה.

לביקורת נמסר כי בעקבות תלונות שהתקבלו, ניתנה הוראה מפורשת של מנכ"ל המועצה, לפיה בשנת תשפ"ג חל איסור לאשר קבלני משנה בחינוך המיוחד (למעט אישור לקבלן אחד במסגרת הסעות החינוך הרגיל). למרות זאת, מהבקורות של משכ"ל עולה כי גם בשנת הלימודים תשפ"ג, במועדים 8/1/23, 27/2/23, 15/5/23, 27/6/23, 29/6/23, 6/7/23 הועסקו קבלני משנה ללא אישור הרשות. בחמש מתוך שש הבקורות הללו, הציון שניתן לחברת ההסעה על ידי עורך הבקרה מטעם משכ"ל, הוא "טוב מאוד".

על אף שמדובר בהפרה יסודית של החוזה, המזכה את הרשות בפיצויים מוסכמים וקבועים מראש בסך 50,000 ₪, ולחילופין, 5,000 ₪ ליום, אין תיעוד לטיפול הרשות בהפרה זו.

העסקת קבלני משנה ללא קבלת אישור מראש ובכתב, ובלי שנבחנה עמידתם במלוא דרישות תנאי הסף לפי חוזה ההתקשרות, חושפת את המועצה לסיכונים משפטיים ובטיחותיים משמעותיים.

משמדובר בהפרה יסודית לפי חוזה ההסעות, מוצע כי המועצה תגיב לאירועים אלה בחומרה ותעמוד על זכותה לפיצויים מוסכמים.

מוצע להבהיר לעורכי בקורות השטח, כי במקרה בו נמצא קבלן משנה ללא אישור מראש ובכתב כנדרש בחוזה, הציון הראוי הוא "טעון שיפור" ולא "טוב מאוד".

ממנהל אגף החינוך נמסר כי במסגרת הפגישה שהתקיימה עם המנכ"ל בעקבות הביקורת, לובנה גם סוגיית האישור להפעלת קבלני משנה והבקרה על עבודתם.



8. המלווים בהסעות

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד 1994, נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי גם לליווי בידי אדם מבוגר בעת הנסיעה, בהתחשב בסוג המגבלה שלו.

בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995, נקבע כי האחריות לביצוע הליווי לילד נכה הזכאי לקבלו, חלה על הרשות שבתחום שיפוטה הוא גר, וליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק יהיה על-ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי. ושהליווי יעשה על ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי הרשות המקומית או בידי מתנדב שאושר לכך על ידי ארגון ציבורי.

8.1 השתתפות משרד החינוך בעלות העסקת מלווים

לפי מסמך של משרד החינוך "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות" משנת 2021 (האחרון שפורסם נכון למועד הביקורת): "בהתאם למוסכם עם מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך, משרד החינוך ישתתף ב-75% מעלות העסקת המלווה, שהינה 10,656 ₪ לשנה לילד הזכאי לליווי ומתעדכנת על פי שכר מינימום. השתתפות המשרד תועבר באמצעות מערכת תשלומים מאוחדת, מדי חודש בחודשו בסך של 887.96 ₪ לחודש במחירי ינואר 2021".

כאמור, הכספים לשנת 2022 ולשנת 2023 טרם הועברו ממשרד החינוך, בשל עיכוב בהעברת הדיווחים מצד המועצה (ראו פרק 4.3 לעיל), ועל כן לא ידוע למועצה מהו סכום ההשתתפות של משרד החינוך נכון לשנת 2022 ולשנת 2023.

8.2 כשירות המלווים

חברות ההסעה, עמן התקשרה המועצה, מספקות גם את המלווים להסעת התלמידים הזכאים לליווי. לפי חוזר מנכ"ל, תפקיד המלווים ברכב המשמש להסעות החינוך המיוחד הוא להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של הילדים בעת עלייתם לרכב, בעת נסיעתם בו ובעת ירידתם ממנו. לשם כך על המלווים להיות נוכחים בכל מהלך הנסיעה, להיות קשובים לצרכיהם, לוודא שכל התלמידים נמצאים ונאספים כנדרש, לוודא שיש לתלמיד ציוד רפואי שנחוץ לו, להקפיד שכולם חגורים, להוריד את התלמידים מהרכב ולהעלותם לרכב באופן בטיחותי, לדווח לרשות המקומית על אירועים חריגים שהתרחשו במהלך הנסיעה, ועוד.

לפי סעיף 2.26 לחוזה ההסעות, הקבלן מתחייב שלא להחליף את המלווים שילוו את ההסעות של ילדים ותלמידים במסגרת החינוך המיוחד ו/או הרווחה במהלך תוקפו של חוזה זה אלא בתאום מראש ובכתב עם נציג הרשות המזמינה והחברה המנהלת.

מעיון בתלונות הורים לאגף החינוך, עולה כי מיולי 2022 ועד יולי 2023 התקבלו כ-20 תלונות בנושא מלווים, ובתוכן, על היעדרות מלווה בהסעה / החלפת מלווה ללא הודעה מראש ואיסוף מלווה רק לאחר מספר תחנות ולא בתחנה הראשונה.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי הרשות המקומית תוודא שהתקבל אישור משטרה לגבי המלווה כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

לגבי חברות הסעה ג' ו-ד', לא נמצאו אישורים ממשטרת ישראל ואף לא רשימת המלווים המועסקים ע"י החברות. בעקבות הביקורת התבקשו והומצאו האישורים באמצעות משכ"ל.

לגבי חברה א', לא ניתן להבין מאישור המשטרה, מי מתוך הגורמים המאושרים הוא מלווה ומי הוא נהג, שכן לא צורפה מעבר לכך, רשימה לפי תפקיד, כנדרש בחוזה.

לגבי חברה ב', באישורי המשטרה לא כלולים כל שמות המלווים המצויים ברשימת המלווים שהומצאה על ידי החברה.

בחוזר מנכ"ל נקבע כי לא יהיה אדם מלווה, אלא אם כן הוא בן 18 ומעלה, יודע את השפה העברית או הערבית, או שתיהן, לפי העניין, יודע קרוא וכתוב בשפה הנדרשת, אין לו מגבלה רפואית המונעת ממנו למלא את תפקידו, ויש ברשותו אישור שעבר סמוך לכניסתו לתפקיד, או סמוך לאחר כניסתו לתפקיד, הדרכה בנושא עזרה ראשונה, לרבות בנושא החייאת ילדים.

כמו כן, עליו לעבור ריענון עזרה ראשונה פעם בשנתיים.

נמצא כי למועצה אין מידע לגבי כשירותם של המלווים לתפקיד. כך למשל, לא ידוע לה מה גילם, האם הם יודעים קרוא וכתוב, האם יש להם מגבלה רפואית המונעת מהם למלא את תפקידם, האם יש להם את הכישורים הבינאישיים המתאימים לתפקיד, האם עברו קורס עזרה ראשונה ו/או עברו ריענון עזרה ראשונה פעם בשנתיים.

לגבי חברות הסעה ב', ג', ו-ד', לא הומצאו אישורים על ביצוע קורס עזרה ראשונה למלווים.

מעיון בהצהרה שמסרה חברת הסעות א' עולה כי אין בה מידע לגבי שמות המלווים שעברו את ההכשרה, מועד ההכשרה שהתקיימה ותכניה, ועל כן לא ניתן לעמוד על טיבה.

בשל חשיבות תפקיד המלווה בשמירה על שלומם ובטיחותם של התלמידים, מוצע כי המועצה תקפיד כי המלווים יעמדו בכל התנאים הנדרשים ותדאג להמצאת המסמכים והאישורים הנדרשים, ובתוכם: רשימת המלווים, אישור משטרה כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין, אישור על השתתפות המלווים בהדרכות הנדרשות לפי חוזר מנכ"ל (כולל מועדי ההכשרות, תוכן והמסגרות בהן התקיימו).

מאגף החינוך נמסר כי כאמור התקיימה שיחת בירור עם נציגי משכ"ל להבהרת הציפיות בעניין דרישת האישורים. כמו כן, נוהלי העבודה של האגף בתחום ההיסעים רוענונו כדי לוודא שכל המסמכים מוגשים במועד ובמלואם.

8.3 אופן העסקת המלווים

לפי חוזר מנכ"ל, המלווה ידווח לממונה ברשות המקומית על כל אירוע חריג הקשור לשלומו של ילד עם מוגבלות שהתרחש בהסעה.

כאמור, המועצה התקשרה עם קבלני הסעות בחוזים הכוללים גם העמדת מלווים להסעות.

בדוח מבקר המדינה בנושא הסעות תלמידים למוסדות חינוך משנת 2015, נכתב:

בדיון הוועדה לזכויות הילד של הכנסת³⁰ ב-28.7.14 סיכמה יו"ר הוועדה: "אנחנו דורשים להוציא חוזר נפרד לחינוך המיוחד לעניין התקשרות בין שלטון מקומי למלווים בהיבט של הכשרות הצוותים בנוגע לפגיעות המיניות כאשר אנחנו מבקשים מכם למנוע את התופעה שהמלווים יהיו מועסקים על ידי החברה. יש פה כשל שהוא בסופו של דבר ניגוד עניינים ואנחנו לא יכולים לראות את התמונה המלאה. המלווים צריכים להיות בהתקשרות נפרדת מההתקשרות עם חברת ההסעות".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על תפקידו של המלווה לשמור על ביטחון ובטיחותו של הילד, מטלת עליו החובה לדווח לרשות המקומית או למוסד החינוכי על תופעות ואירועים חריגים המתרחשים בזמן ועל ליקויים בטיחותיים ברכב. מלווה שעובד בחברת ההסעות מצוי בניגוד עניינים מובהק בין חובתו לדווח אמת על מהלך הנסיעה ובין נאמנותו לחברת ההסעות המשלמת את שכרו וקובעת אם ימשיך להיות מועסק בה.

מוצע כי המועצה תחתור למציאת פתרון שבמסגרתו המלווים לא יימצאו בניגוד עניינים. עד למציאת פתרון כאמור, מוצע כי המועצה תגביר את מעורבותה, ותבקש לקבל מידע בדבר אופן קבלתם של המלווים לעבודה, כישוריהם, גילם וכיו"ב.

8.4 רישום הוצאות על מלווים

מכרססת המועצה עולה כי הוצאות המלווים אינן מוצגות בנפרד, אלא כחלק ממרכיב ההסעות, באופן המקשה על מעקב הוצאות והכנסות של ליווי ההסעות. מהגזברות נמסר כי הסיבה לכך היא ששירותי המלווים ניתנים על ידי חברות ההסעה, ולכן החשבוניות לתשלום כוללות את שני המרכיבים יחד.

מוצע כי המועצה תפריד בכרססת הנהלת החשבונות בין הוצאותיה על מלווים לבין עלות ההסעה עצמה. לצורך כך, ניתן לבקש מחברות ההסעה כי יגישו שתי חשבוניות לכל תקופת חיוב – אחת בגין שירותי המלווים ואחת בגין שירותי ההסעות.

מהגזברית וממנהל אגף החינוך נמסר, כי הסוגייה תתברר מול המסיעים ומשכ"ל, שכן, כיום כאמור, החשבוניות המגיעות למועצה ממשכ"ל אינן מפרידות בין הליווי להסעה.

9. בדיקה מדגמית ברכבי ההסעות

ביום 28/6/23 נבדקו על ידי הביקורת (ובנוכחות רכז ההסעות) שתי הסעות שבוצעו ע"י חברת הסעות ב'. ביום 5/7/23 נבדקה הסעה של חברת הסעות א'. להלן הליקויים שנמצאו:

9.1 מסלול קדימה צורן - נתניה (יהודה הלוי), מונית



הסעה על ידי קבלן משנה ללא אישור מראש ובכתב מהרשות, כנדרש בחוזה. למועצה אין מסמכים ואישורים שנדרשים בחוזה, שעשויים להעיד על כשירות הרכב, הנהג והמלווה.

כאמור, העסקת קבלן משנה ללא אישור הרשות מהווה הפרה יסודית של חוזה ההסעות, ומוצע כי המועצה תנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה למיגור תופעה זו.

9.2 מסלול קדימה צורן – נתניה (עוז והדר), אוטובוס זעיר



שם הנהג ושם המלווה אינם מופיעים במסמכים שהועברו מחברת ההסעה, לרבות באישורי המשטרה על היעדר הרשעות בעבירות מין. ממשכ"ל נמסר כי רשימות הנהגים מתקבלות מהקבלן בתחילת השנה, אך ייתכן ובשלב מסוים, הקבלן שינה את מצבת כוח האדם ולא עדכן על כך מראש ובכתב כנדרש בחוזה, והנושא יתברר ויובהר מול הקבלן.

כדי לוודא שמי שנמצא בהסעה אכן מורשה להיות בה, מוצע כי במסגרת בקורות השטח תיערך הצלבה עם רשימות הנהגים, המלווים והרכבים שהועברו מהקבלנים, והאישורים הנדרשים לגביהם.

9.3 מסלול קדימה צורן – רעננה (בי"ס אגם), מעלון אוטובוס זעיר



התלמידה אינה חגורה בחגירה נפרדת מהכיסא, שאמורה להתחבר לשלדת הרכב.

מעבר לאמצעי ריתום של הכיסא לשלדת הרכב, מערכת הגנה תקנית צריכה לכלול גם חגירה נפרדת לנוסע לשלדת הרכב. מוצע לוודא בבקורות השוטפות כי מוסעים בכיסא גלגלים יהיו חגורים כנדרש.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי הם ידרשו מחברת ההיסעים לרענן את תצורת הריתום של כיסא הגלגלים לשלדת הרכב.

10. מערכות טכנולוגיות

במכרז המסגרת של משכ"ל נקבע:

"ידוע לנו כי בגין דרישה של הרשות המזמינה לבצע את הסעות התלמידים באמצעות כלי רכב (למעט מונית), אשר עומד באחת או יותר מהדרישות שלהלן, תתווסף תוספת בשיעור של 10% למחירים המוצעים על ידנו בטבלה שלהלן כאשר התשלום בפועל יהיה בהתאם להצעתנו בנוהל הצעת מחיר ובהתאם להוראות חוזה ההתקשרות:

- בכלי הרכב מותקנת "הקופסה הירוקה" מערכת לניטור התנהגות הנהג בעת הנהיגה.

- בכלי הרכב מותקנות מצלמות אבטחה (למעט ברכב מסוג אוטובוס).

- בכלי הרכב מותקן התקן לספירת נוסעים זיהויים.

- בכלי הרכב מותקנים אמצעים להפחתת זיהום אויר. (כל שהרשות המזמינה תדרוש דרישה זו בלבד, תתווסף תוספת בשיעור של 5% בלבד למחירים המוצעים במכרז).

לפי סעיף 2.43 לחוזה ההסעות, הקבלן מתחייב להתקין, על

חשבון, מערכת לניהול צי רכב שתכלול, בין היתר, אפשרות לזיהוי הרכב והנהג, לזיהוי מיקום הרכב, לזיהוי מהירות הרכב, לזיהוי כיוון תנועת הרכב ואפשרות להגדרת מסלול נסיעה.

לפי סעיף 2.39 לחוזה, הקבלן מתחייב להתקין, על חשבון, בכל כלי רכב באמצעותו יבוצעו הסעות תלמידים (למעט מונית), מערכת טכנולוגית המתריעה על שכחת ילדים.

לפי סעיף 2.40 לחוזה, הקבלן מתחייב, כי ברכב מסוג אוטובוס או אוטובוס זעיר, באמצעותו יבוצעו הסעות תלמידים, יותקנו, על חשבון, מערכת התרעה על סטיית הרכב מנתיב הנסיעה ומערכת התרעה מפני התנגשות מלפנים.

לפי סעיף 2.42 לחוזה, הקבלן מתחייב להתקין, על חשבון, ברכבים מסוג אוטובוס (רכב שיש בו 50 55 מקומות או 60 מקומות) מצלמות דרך/אבטחה.

לפי סעיף 2.44 לחוזה ההסעות, ככל שתופעל על ידי הרשות המזמינה או מי מטעמה, לרבות החברה המנהלת, מערכת לניהול מערך היסעים, מתחייב הקבלן להתחבר למערכת היסעים, תוך 14 יום ממועד חתימת חוזה זה ולפעול בהתאם להוראות הנספח תנאים כללים לשימוש במערכת לניהול מערך ההסעות המצורף לחוזה כנספח ג'. המערכת כאמור, תכלול מרכיב GPS המאפשר לעקוב ולהציג מסלול ומידע מפורט ברמת הנסיעה הבודדת. מרכיב ה-GPS יהיה על פי אחת

מהי הקופסה הירוקה?

מערכת המתמקדת בתיעוד סוגים שונים של אירועי נהיגה שמאפיינים התנהגות נסיעה אגרסיבית, כגון: בלימות פתאומיות, תאוצות חזקות, פניות חדות, החלפת מסלולים פתאומית. כמו כן המערכת, שמנטרת בין היתר את מהירות הנסיעה, מתעדת כאירוע נהיגה גם מהירות מעל סף מוגדר מראש וגם נהיגה במהירות גבוהה מהמהירות המותרת. מחקרים רבים מצביעים על הפוטנציאל שיש לנהיגה עם מערכת הקופסה הירוקה לשיפור הבטיחות. נהיגה עם המערכת מביאה לירידה משמעותית באירועי בטיחות מסוכנים ולכן מקטינה את הסיכוי למעורבות בתאונות.

מתוך אתר הכנסת, מסמך מפברואר 2016.

משלוש אפשרויות (GPS קבוע, GPS נייד, שילוב קבוע נייד). הקבלן מתחייב, בין היתר, לעדכן ולהזין למערכת הנ"ל נתונים לגבי הנסיעות שמתבצעות עבור הרשות המזמינה באופן שוטף כגון: פרטי מסלולים, פרטי נהגים, פרטי רכבים, ביטולים, בקשה להוספת נסיעה וכדומה, והעדכון ו/או הזנת הנתונים כאמור, יבוצע על ידי הקבלן על גבי המערכת הנ"ל או באמצעות ממשק בין המערכת לבין המערכת לניהול צי הרכב כמפורט בסעיף 2.43 לחוזה.

חברות ההסעה הגישו אישור קצין בטיחות, לפיו, בין היתר, מותקנת בכל הרכבים מערכת לניהול צי רכב, מצלמות דרך / אבטחה באוטובוסים וכן כי "בכל הרכבים מותקנים מערכות ו/או מתקנים כנדרש בדין ובחובה".

כאמור, נמצא כי בבקורות משכ"ל לא מתבצעת בדיקה של הימצאות מערכות טכנולוגיות הנדרשות לפי החוזה, למעט בדיקת מצלמת דרך / אבטחה באוטובוסים.

המועצה אינה דורשת מהקבלנים התקנת "הקופסה הירוקה" בנוהל הצעות המחיר. מערכת ההיסעים ("הטרפיקל") משמשת את אגף החינוך בעיקר לצורך רישום נתוני מסלולים והתחשבות עם קבלנים, ולא נעשה בה שימוש לצורך ניטור רכבים בזמן אמת.

לא קיים ממשק בין מערכת ההיסעים למערכת ניהול צי הרכב של חברות ההסעה והקבלנים אינם מזינים את הנתונים הנדרשים לפי החוזה.

מוצע לוודא, במסגרת בקורות השטח, כי בכל הרכבים המסיעים את התלמידים, מותקנות מערכות טכנולוגיות כנדרש בחוזה (לפי סוג הרכב), וכי הן פועלות באופן תקין.

לגבי "הקופסה הירוקה", מוצע לשקול את האפשרות לעשות שימוש במערכת ההיסעים לצורך ניטור רכבים בזמן אמת ועדכון בנתונים שוטפים, בשיקולי עלות אל מול תועלת. ניטור מרחוק בזמן אמת, עשוי לטייב את הבקורות על ההסעות ולסייע בשמירת בטיחות התלמידים והסביבה.

מוצע לדאוג לכך שהקבלנים יזינו את הנתונים המפורטים בחוזה, אם על גבי מערכת ההיסעים, ואם באמצעות ממשק בינה לבין מערכת ניהול צי הרכב של חברות ההסעה.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי ניטור רכבים בזמן אמת נוסה בעבר ונמצא רלוונטי למספר מצומצם מאד של מסלולים בהם התלמידים צעירים מאד או שאינם יכולים לתקשר עצמאית עם הוריהם, וכי השירות ניתן להורים כדי להעריך את זמן ההגעה של התלמידים לביתם. כפי שנכתב בדוח הביקורת, הרחבת הניטור בזמן אמת, שלא מול צורך מובהק, מחייב שיקולי עלות-תועלת שאותם בחנו זה מכבר.

11. בקרת חשבונות

לפי סעיף 7.2 לחוזה ההתקשרות, אם שירותי ההסעות לא ניתנו במלואם או לא בוצעו כנדרש בחוזה, ראשי נציגי הרשות המזמינה ו/או החברה המנהלת להפחית מפירוט העבודה החודשי את הסכומים בגין הסעות תלמידים שלא בוצעו בפועל ו/או בוצעו חלקית ו/או לא בוצעו כנדרש בחוזה זה וזאת, בנוסף לפיצויים המוסכמים בהם יחויב הקבלן על הפרות ותרופות כמפורט בטבלה 9.3 לחוזה.

עוד נקבע באותו סעיף, כי המועצה רשאית לדרוש מחברת ההסעות "פירוט של שרותי ההסעה שבוצעו בפועל בחלוקה לפי מוסדות ומאושר על ידי כל מוסד ממנו או אליו ביצע הקבלן הסעות במסגרת חוזה זה, לרבות נסיעה שבוצעה עבור תלמיד בודד".

בנוהל של אגף החינוך בנושא "הפעלת מערך ההיסעים בתחום החינוך", יש הנחיות לתהליך אישור דוחות הקבלנים, טרם העברתם לתשלום.

הביקורת הצליבה בין בקרות משכ"ל ופניות הורים, מהן עלה כי לא בוצעה הסעה, לבין חשבונות ששולמו על ידי המועצה באותם מועדים.

נמצא כי המועצה שילמה תשלום מלא לקבלנים עבור שירותי הסעה / ליווי שלא בוצעו. להלן פירוט:

חברת הסעות	המסלול	תיאור המקרה	בחשבונית
חברה א'	קדימה-גן גפן	ביום 5/9/22 התקבלה הודעה: "לא אספו את הילדה מכיוון שהמלווה לא התעוררה בבוקר – האמא לקחה אותה עצמאית".	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה א'	קדימה-גן גפן	ביום 20/10/22, התקבלה הודעה: "המלווה חולה וחברת ההסעות כרגיל לא דואגת למחליף".	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה א'	קדימה-גן גפן	ביום 2/11/22 התקבלה הודעה: "המלווה הבריזה לנהג, ההורים נאלצו לקחת את הילד לגן".	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה א'	קדימה-גן גפן	ביום 20/11/22 התקבלה הודעה: "ב 11 הודיעו לאמא כי רכב ההסעות ניתקע ולא יוכל לאסוף את התלמיד". בתיעוד הטיפול צוין כי האם אספה את התלמיד ומדובר בתקלה נקודתית.	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה ג'	מסלול קדימה - בני דרוך, שירת הלב	בבקרת משכ"ל מיום 19/12/22 נמצא כי ההסעה לא הגיעה, וכי שני תלמידים הגיעו עם הוריהם באופן עצמאי.	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה ב' (בשנת תשפ"ג)	מסלול נתניה יהודה הלוי	ביום 30/12/22 - האבא מודיע לרכז ההסעות במסרון "צוהריים טובים גם היום בבוקר לא היה מלווה שזה חמור מאוד. יום ראשון אם אין מלווה שלא יגיעו לקחת"...	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור
חברה א' (בשנת תשפ"ב)	מסלול נתניה יהודה הלוי	ביום 27/07/22 הודיע הורה דרך מסרון על היעדרות של מלווה.	חיוב על מלווה ונהג הלוך חזור

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

בהתאם לסעיף 2.48 לחוזה, במצב בו הסעה בוטלה על ידי הרשות (למעט הסעה מוזמנת), וניתנה על כך הודעה בכתב לקבלן במועד של פחות מ-16 שעות, הקבלן יהיה זכאי לפיצוי של 50% מהסכומים אשר היו מגיעים לו בגין ההסעה אשר בוטלה.

נמסר לביקורת, כי במקרים בהם ניתנת הודעה בכתב לקבלן, במועד של פחות מ-16 שעות, הקבלן מקבל תשלום מלא עבור ההסעה, ולא 50% מהתשלום, כפי שנקבע בחוזה.

מוצע להקפיד כי טרם אישור דיווחי הקבלן לצורך ביצוע התשלום, יוצלב הדיווח עם בקרות משכ"ל ופניות בנושא הסעות, מהן עולה כי לא הגיעה הסעה בשל אילוצי הקבלן, או שהודע לקבלן בכתב כי אין צורך בהסעה. בהקשר זה, מוצע להנחות את הורי התלמידים ליידע את רכז ההסעות על היעדרות צפויה של תלמיד/ה, מוקדם ככל שניתן.

מוצע לדרוש מהקבלנים זיכוי בגין חיובים על שרותי הסעות שלא בוצעו בפועל. במקרה שהתופעה חוזרת ונשנית באופן עקבי, מוצע לשקול נקיטת סנקציות כנגד הקבלנים ואף לשקול המשך ההתקשרות עמם.

לאור הממצאים, ולשם טיוב הבקורות על תשלום החשבונות, מוצע כי אגף החינוך ישקול להשתמש בסעיף 7.2 לחוזה, וידרוש מחברות ההסעות להגיש פירוט לפי מוסדות, המאושר בחתימתם של נציגי המוסדות (ולכל הפחות, במקרים בהם עולה חשש לאמיתות הדיווח).

ממנהל אגף החינוך נמסר: חברות ההיסעים מעבירות פירוט של שירותי ההסעות שבוצעו בפועל ובחלוקה לפי מוסדות ותאריכים כפי שמוגדר בחוזה ההתקשרות. הפירוט נבדק ביחס למידע שבידי רכז ההיסעים בטרם אישור הפירוט לתשלום. במחצית השנייה של שנת הלימודים תשפ"ג שולבה במערך ההיסעים מערכת "טרפיקל" לטובת תיעוד מפורט של ביצוע ההיסעים וביצוע חישוב עלויות לאימות פירוט הנסיעות של חברות ההיסעים. אגף החינוך מבקש מהורי התלמידים ליידע את רכז ההיסעים ביחס לביטול נסיעות ביוזמת המשפחה. יתבצע ריענון של הנוהל לאור המלצת הביקורת. גם בהווה, אגף החינוך משתמש בסעיף 7.2 לחוזה לטובת אימות מסלולים לבדיקה על ידי המוסדות.

12. טיפול בפניות בנושא הסעות

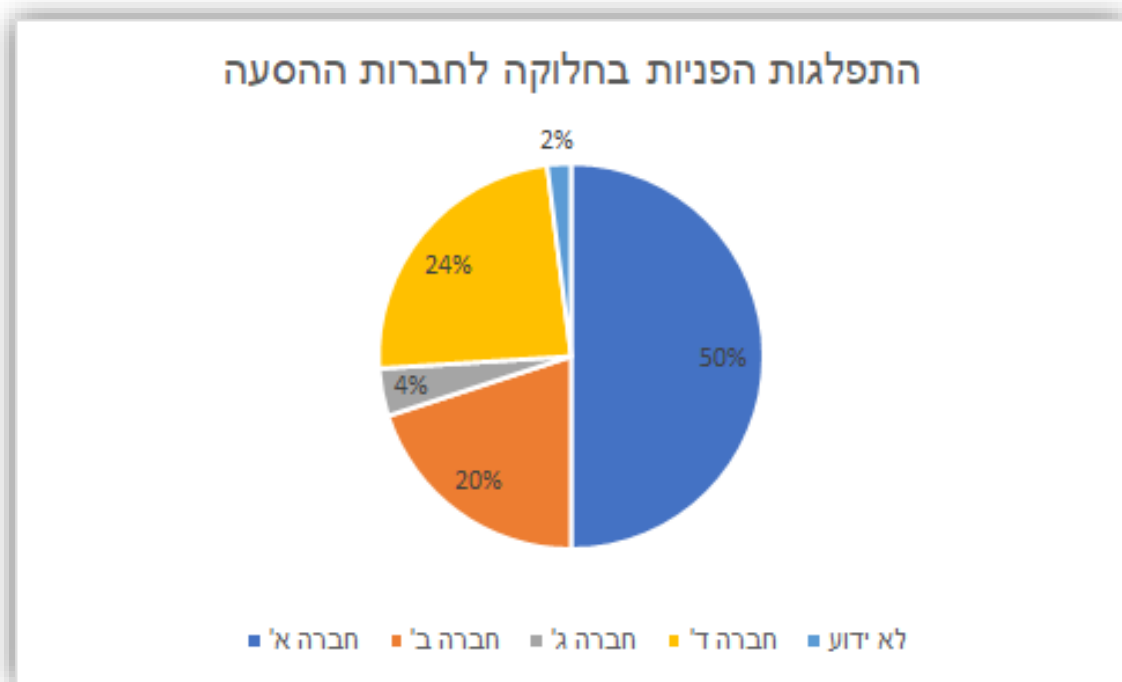
12.1 ניהול הפניות במערכת הממוחשבת 'פוקוס'

באגף החינוך ובמוקד היישובי מתקבלות תלונות ופניות של הורי התלמידים, של המלווים בהסעות ושל גורמים במוסדות החינוך השונים, בנושאים הנוגעים למערך ההסעה כגון: איחור של רכב ההסעה, היעדר מלווה, התנהגות לא נאותה של הנהג או המלווה ואי-תקינות של רכב ההסעה. חלק מהפניות מתקבלות בכתב, מרביתן מתקבלות בטלפון, ומטבע הדברים הן דורשות מתן מענה וטיפול מיידי.

קיים, כאמור, נוהל "טיפול בפניות הקשורות בהסעות תלמידים".

עד לסוף חודש אוקטובר 2022 התלונות שהתקבלו באגף החינוך היו מתויקות ומנהלות באופן ידני. החל מיום 24/10/22 אגף החינוך קיבל הרשאה למערכת "פוקוס" של המוקד היישובי, והפניות, כמו גם אופן הטיפול בהן, מוזנות למערכת זו. בנוסף לפניות של גורמים שונים, אגף החינוך מתעד במערכת (באופן חלקי) ליקויים שעלו בבקורות שוטפות על חברות ההסעה. בתקופה שבין 24/10/22-27/4/23 הוזנו למערכת 84 דיווחים בנוגע לתקלות ובעיות שונות שעלו בהסעות תלמידים.

להלן תרשים התפלגות הפניות בחלוקה של חברות ההסעה:



הביקורת מציינת לחיוב את המעבר מניהול ידני של הפניות למערכת ממוחשבת. כדי למקסם את התועלת הנגזרת ממעבר זה, ולהפוך את השימוש בו לכלי יעיל יותר, המאפשר פילוח נתונים וקבלת החלטות מושכלות, מוצע להגדיר, ככל שניתן, קטגוריות נוספות במערכת, שתאפשרנה הפקת דוחות ייעודיים, כגון: סטטוס הגורם הפונה (הורה/מלווה/מוסד החינוך/בקרת משכ"ל/לרכז הסעות), תוצאת הבדיקה (מוצדקת/מוצדקת חלקית/לא מוצדקת/לא רלוונטי/לא ניתן להכריע), תאריך המקרה (ולא רק תאריך הפניה), הוספת נושאים חסרים בסיווג נושא התלונה (אי ביצוע הסעה/היעדר מלווה/ התנהגות לא נאותה של מלווה). במקביל, מוצע לערוך סקר שביעות רצון בקרב משפחות המסתייעות בשירותי ההסעות לחינוך המיוחד, שינתח את עמדותיהן בנושאים שונים, כגון בטיחות, יחס הנהגים, עבודת המלווים ומענה מאת רכז ההסעות. עריכת סקר עשויה לסייע לאגף החינוך לשפר ולייעל את מערך ההסעות. לעניין כמות הפניות בעניין חברת הסעות א', ראו בהרחבה בפרק 13 – דרישות לפיצויים מוסכמים.

12.2 זמני הטיפול בפניות ופרטים חסרים

מבדיקת זמני הטיפול בפניות, עלה כי 52% מהפניות נמצאות בסטטוס "פניה חדשה"/ "בטיפול" / "נסגר ללא סיום טיפול". מתוך הפניות אלו, נמצאו פניות רבות שבפועל נראה כי כן הושלם הטיפול בהן, אך הסטטוס של התלונה לא שונה בהתאם. ברישום של חלק מהפניות חסרים פרטים חיוניים כגון: מי הגורם שפנה, השם של חברת ההסעות/מסלול, התשובה שניתנה לפונה ותיאור הטיפול בפניה.

מוצע להקפיד על שינוי סטטוס הטיפול בתלונה בהתאם לשלב הטיפול בה. מוצע להקפיד על רישום מלא ומסודר של כל הפניות המתקבלות, לרבות אופן הברור, האמצעים שנקטו למניעת הישנות המקרים והדיווח לפונה על תוצאותיו.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי כפי שכתוב בדוח הביקורת, השימוש במערכת הפוקוס החל במהלך שנת הלימודים החולפת. במסגרת הטמעת המערכת הושם דגש על רישום מלא של פרטי הפניה וכן טיפול וסגירת הפניות בתוך פרק זמן סביר.

13. דרישות לפיצויים מוסכמים

13.1 עילות בגין נדרשו פיצויים מוסכמים

בשנת 2022, מימשה המועצה את זכותה החוזית לפיצויים מוסכמים (להלן גם "קנסות") בשיעור מצטבר של 14,000 ₪, בגין הפרות המבוצעות על ידי חברות ההסעה בחינוך המיוחד. להלן סכומי הקנסות שהוטלו והעילות בגין חויבו הקבלנים בשנת 2022:

עילות	מספר מקרים	סכום הקנס
איחור עד 30 דקות	19	4,750 ₪
איחור מעל 30 דקות ועד 45 דקות	9	3,750 ₪
איחור מעל 45 דקות	5	3,000 ₪
רכב נתקע	1	500 ש"ח
שילוב מסלולים	1	2,000 ₪
סה"כ	34	14,000 ₪

נמצא כי ברוב המקרים הוטל קנס בגין איחורים, למרות שנמצאו הפרות רבות נוספות, שחלקן הן אף בגדר הפרה יסודית של החוזה, ובתוכן: העסקת קבלני משנה ללא אישור (5,000 ₪ או 50,000 ₪ לפי העניין – הפרה יסודית), נסיעה ללא מלווה (1500 ₪), אי המצאת ערבות (300 ₪ לכל יום איחור – הפרה יסודית), מקרה שני של שילוב מסלולים (2,000 ₪), רכב הסעה מעל גיל 10 שנים (1,000 ₪), אי ביצוע הסעה (1,000 ₪).

אחת הדרכים להבטיח כי התלמידים מוסעים בבטחה ותוך שמירה על שגרה קבועה עבורם, היא קיומה של הרתעה, ולשם כך, מוצע לחייב את הקבלנים בגין הפרות המצדיקות זאת, קל וחומר כאשר מדובר בהפרה יסודית של החוזה.

13.2 אי התאמה בין סכום הקנס שהוטל לבין הסכום הקבוע בחוזה

להלן הפערים בין סכומי הקנסות שהוטלו בשנת 2022 לבין הסכומים הקבועים בחוזה:

תאריך הטלת הקנס	חברת הסעות	עילת הפיצוי	סכום הפיצוי שהחברה חויבה בו	סכום הפיצוי לפי החוזה
8/2/22	חברה ד'	רכב נתקע	500 ₪	200 ₪
17/7/22	חברה ג'	איחור מעל 45 דקות	500 ₪	1000 ₪
29/9/22	חברה א'	איחור 40 דקות	250 ₪	500 ₪
9/11/22	חברה א'	איחור מעל 45 דקות	500 ₪	1000 ₪
1/12/22	חברה א'	איחור 40 דקות	250 ₪	500 ₪

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

מהנתונים עולה כי בארבעה מקרים, סכום הפיצוי בגינו חויבה חברת ההסעה, היה נמוך מסכום הפיצוי שנקוב בחוזה.

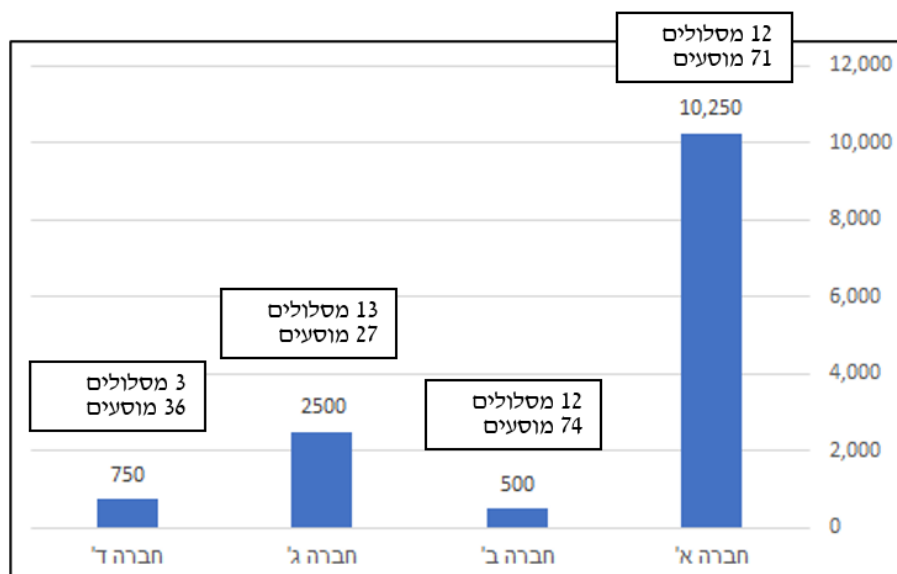
נמצא כי בגין אותן עילות נדרשו סכומי פיצוי שונים מחברות הסעה שונות. כך למשל, חברה ג' חויבה בגין איחור של מעל שעתיים בסכום פיצוי בסך 500 ₪, וחברה א' חויבה בגין איחור של שעה וחצי בסכום פיצוי בסך 1,000 ₪, שהוא הסכום המתאים לפי החוזה.

מוצע כי חיוב הקבלנים יהיה בהתאם לסכום הפיצוי הנקוב בחוזה, ובאופן שוויוני.

ממנהל אגף החינוך נמסר: ההחלטה ביחס לגובה הקנס מתקבלת בדיון באגף החינוך בו מתוחקר האירוע ונלמד על פרטיו. מתוך שיח עם המסיע, התערבות כוח עליון ולאור המאמץ שעשה לתיקון ההפרה, מקובל להפעיל שיקול דעת ביחס לגובה הקנס. לאור המלצת הביקורת להקפיד על סכום הפיצוי בהתאם לנקוב בחוזה, בוצע ריענון של הנוהל.

13.3 התפלגות הקנסות בחלוקה לחברות ההסעה

להלן התפלגות סכומי הקנסות שהוטלו בשנת 2022, בחלוקה לחברות ההסעה (בשקלים):



לשם קבלת החלטות מושכלות בדבר דרכי הפעולה שיש לנקוט בהן מול חברות ההסעה, לרבות בחינת המשך העבודה מולן, מוצע לנתח את נתוני הקנסות באופן תקופתי, תוך התחשבות בהיקפי הפעילות של חברות ההסעה ביישוב, אופי התלונות, מספר התלונות, תלונות חוזרות וכו'. כדי לקבל תמונה שלמה ומהימנה, מוצע לפעול לטיוב מנגנון הטלת הקנסות ולטיוב הבקורות השוטפות, כאמור בהמלצות הקודמות בדוח הביקורת.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי ממצאי הביקורת וחלוקת הקנסות משקפים את מידת שביעות הרצון מהשירות של חברות היסעים, והדבר משתקף גם בסעיף 12.1 העוסק בפניות בנושא היסעים.



14. תחנות ההסעה

בחוזר מנכ"ל נקבע כי הרשות המקומית היא האחראית להתקנת ולתחזוקתן של תחנות ההסעה, ונקבעו הנחיות בטיחות לגבי התקינות הפיזית של תחנות האיסוף וההורדה. בחוזר הומלץ כי התחנות תיקבענה במקומות שבהם הילדים לא יוכרחו לחצות כבישים, וכי יוקמו גדרות מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה.

בפקודת התעבורה נקבעו הנחיות לעניין תחנות אוטובוס.

לפי חוזר מנכ"ל, רכז התחבורה ברשות, אחראי, בין היתר, למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה ולוודא שהן מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה.

החוזר מתייחס גם לאחריות קב"ט מוסדות חינוך לוודא אבטחת מפרצי החניה במוסדות חינוך מסוימים, בין היתר במוסדות שאליהם מגיעים תלמידים בהסעות מאורגנות ממספר יישובים.

ביום 9/7/23 ערכה הביקורת תצפיות בשני בתי ספר ביישוב - תיכון עודד וחטיבת הביניים גוונים - בהם לומדים גם תלמידי החינוך המיוחד.

נמצא כי בשני בתי הספר כי אין גדר-מגן להפרדת התלמידים מאזור התנועה.

בחטיבת הביניים, רכב ההסעה המתין בצד השני של הכביש, ואין תחנות הסעה מוסדרות. להלן תמונה מחטיבת הביניים:



לדברי קב"ט המועצה, לא נעשו פעולות יזומות לבדיקת תקינות תחנות ההסעה ביישוב ובטיחותן, אך לאחרונה מונה קצין בטיחות מוסדות חינוך ביישוב, שצפוי לטפל, בין היתר, גם בנושא זה.

מבירור שערכה הביקורת מול משרד החינוך נמסר, כי מינוי "רכז תחבורה" כהגדרתו בחוזר מנכ"ל, שתפקידו, כאמור, למפות את התחנות ולדאוג לגישה בטוחה, נדרש רק במועצה אזורית, וכי בכוונת משרד החינוך לחדד נושא זה בחוזר מנכ"ל.

מוצע כי קב"ט מוסדות חינוך ורכז ההסעות יבצעו סיור בכל תחנות ההסעה על מנת לוודא תקינותן ובטיחותן, בהתאם להוראות משרד החינוך ולפקודת התעבורה.

מקב"ט מוסדות חינוך נמסר:

- יתואם עם רכז ההסעות של מחלקת החינוך סיור בכל תחנות ההסעה על מנת לוודא תקינותן ובטיחותן, בהתאם להוראות משרד החינוך ולפקודת התעבורה (ובכפוף למגבלות הקיימות בשטח).
- עניין גדרות המגן ייבחן בסיור שטח ובכפוף לאישורים מיועץ בטיחות ומכלל הגורמים הרלוונטיים לנושא.
- לפי נספח א' לחוזר מנכ"ל - הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפרצי חנייה - סעיף 1.4 -האחריות לאבטחת מפרצי החנייה ונקודת ריכוז התלמידים בהסעות היא של משטרת ישראל. עם זאת יבוצעו בנהל סריקות בוקר יסודיות על ידי מאבטחי המוסד החינוכי שבצמוד לבית ספרם יש תחנות הסעה.

15. שיתוף מסלולים עם רשויות מקומיות סמוכות

בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995 נקבע: "רשות מקומית תתקשר, אם הדבר מעשי, עם רשויות מקומיות סמוכות, כדי שההסעה והליווי יהיו חסכוניים, ובלבד שהסעה כאמור לא תגרום להארכתו של משך ההסעה באורח בלתי סביר".

משרד מבקר המדינה, שערך בשנת 2021 ביקורת בנושא הסעות תלמידים ברשויות המקומיות, מצא כי רשויות מקומיות נוהגות לקיים מסלולי הסעה משותפים עם רשויות מקומיות סמוכות. בדוח הביקורת צוין כי יש לראות זאת בחיוב, אם יש במסלולים המשותפים כדי לייעל את מערך ההסעות בלי להאריך את זמן הנסיעה במידה לא סבירה.

מהבדיקה עלה כי לא נעשה ניסיון לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות סמוכות לקדימה-צורן, לצורך בחינת איחוד מסלולי הסעות תלמידים למוסדות החינוך.

הביקורת ערה לכך שחלק מהיציאות מן היישוב הן מהפקוקות במדינה, וכי שיתוף מסלולים עלול להביא להתארכות בלתי סבירה של משך זמן הנסיעה.

עם זאת, בהינתן שהמועצה מוציאה מיליוני שקלים בשנה על הסעות החינוך המיוחד (כאמור, בשנת 2022 כ-7 מיליון שקלים), מוצע כי לכל הפחות, תתבצע מעת לעת בדיקת היתכנות לשיתוף מסלולים עם רשויות מקומיות סמוכות, תוך התחשבות, בין היתר, במשך זמן הנסיעה, כיוון הנסיעה, רגישויות תלמידים וכיו"ב.

ממנהל אגף החינוך נמסר כי המלצת הביקורת להגברת המאמצים לשיתוף פעולה עם רשויות סמוכות תאומץ ע"י האגף ותוטמע בנוהלי העבודה לשנת הלימודים תשפ"ד.

הערות ראש המועצה

בטיחות וביטחון תלמידי היישוב הם בראש סדרי העדיפויות של המועצה.

לאור הממצאים הנוגעים להתנהלות חברות ההסעה ומידת הבקרה והפיקוח עליהן, אגף החינוך פעל כדי לתאם ציפיות מול משכ"ל. במסגרת זו, הוחלט כי תוכנית הבקורות השנתית של משכ"ל תוכן בשיתוף אגף החינוך, הושלמו המסמכים הנדרשים מחברות ההסעות ומהמלווים, ונקבעו אמות מידה ודגשים חשובים, תוך שיפור מנגנון ההרתעה, ובאופן שכל אלה יבטיחו את בטיחות התלמידים ושמירה על שגרת יומם, בדרכם למוסד החינוך ובחזרה ממנו.

בעניין העיכוב בדיווחים למשרד החינוך ונאותות הדיווחים, אגף החינוך יפעל בהקדם כדי להבטיח מיצוי ההכנסות ושמירה על מאזן תקציבי. כך גם בעניין החיובים על הסעות שלא בוצעו.

לגבי ניהול תהליך המכרז, לרבות נושא הערבויות והביטוחים מהקבלנים, כפי שצוין בתגובת אגף החינוך, בעקבות הביקורת התקיימה פגישה בין אגף החינוך והמנכ"ל. במסגרת הפגישה נידונו דרכים להידוק הממשקים ושיתופי הפעולה בין היחידות, שסייעו בטיוב התהליך.

דוח ביקורת בנושא:

תקנות הגנת הפרטיות

ואבטחת מידע

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק
52	תקציר מנהלים
54	פרק 1 - מבוא
56	פרק 2 - מערך המחשוב במועצה
59	פרק 3 - מדיניות ונוהלי עבודה
61	פרק 4 - תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית
62	פרק 5 - ועדת היגוי
63	פרק 6 - הדרכות לעובדים
65	פרק 7 - ביקורות תקופתיות
67	פרק 8 - בקרת הרשאות גישה
68	פרק 9 - רישום מאגרי מידע ומסמך הגדרות מאגר
71	פרק 10 - מיפוי נכסי מידע ורכיבים
72	פרק 11 - ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע
73	פרק 12 - מיקור חוץ
75	פרק 13 - סיסמאות זיהוי ואימות
76	פרק 14 - גיבוי ושחזור נתוני אבטחה
77	פרק 15 - אבטחת התקנים ניידים
78	פרק 16 - מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני
79	פרק 17 - אבטחת גישה מרחוק
80	פרק 18 - בקרה ותיעוד גישה
81	פרק 19 - שימוש במערכות הפעלה מעודכנות
82	פרק 20 - אבטחת סביבת עבודה פיזית
83	פרק 21 - תוכנית להתאוששות מאסון / המשכיות עסקית
84	הערות ראש המועצה

תקציר מנהלים

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

1. לעובד שמונה לתפקיד ממונה אבטחת מידע אין את הניסיון המקצועי הנדרש או את הפנאי לעסוק בתפקיד זה. מוצע למנות בעל תפקיד אחר לתפקיד ממונה אבטחת מידע, שיש לו את ההכשרה המתאימה.
2. המועצה מקבלת שרותי מנמ"ר בהיקף של יום בשבוע מחברה המספקת למועצה שרותי תחזוקה ותמיכה במערכות ליבה. מאחר שמדובר במשרת ליבה חיונית מוצע להגדיל את היקף המשרה ולמנות גורם שאינו מתוך החברה כדי לצמצם חשש לניגוד עניינים.
3. נוהלי העבודה אינם מעודכנים, לא אושרו כנדרש בתקנות ולא הובאו לידיעת עובדי המועצה. סעיפים רבים בנהלים אינם מיושמים ויש כפילויות וסתירות ביניהם. נראה כי חלק מהנהלים הועתקו ממקום אחר ללא ביצוע התאמות לצרכי המועצה ואילווציה. מוצע לפעול לתיקון, אישור ותיקוף הנהלים, ולהביאם לידיעת העובדים.
4. אין תוכנית אסטרטגית רב שנתית. מוצע להכין תוכנית רב-שנתית, כפי שנקבע במתווה משרד הפנים, וממנה לגזור את תוכנית העבודה השנתית לשנים הבאות.
5. הדרכה לעובדים התקיימה לפני למעלה משנה. רשימות העובדים שהשתתפו בהדרכה לא נשמרו ולא התקיימו הדרכות לעובדים שלא השתתפו. מוצע לקיים הדרכה כל שנה כקבוע בנוהל ולשמור את רשימות העובדים שנכחו בה במטרה להבטיח שכלל העובדים יקבלו הדרכה תקופתית כנדרש. כמו כן, מוצע לעשות שימוש בלומדות ממוחשבות.
6. תרגיל פשינג בוצע פעם אחת לפני מועד הביקורת - ורק בקרב חלק מהעובדים. הביקורת ביצעה תרגיל נוסף לכמות נמענים כפולה. מוצע לבצע תרגולים שוטפים, לפחות אחת לרבעון, לכל עובדי המועצה ולהנחות את הנכשלים לגבי "תמרורי אזהרה".
7. טרם עריכת הביקורת בוצעו מבדקים טכנולוגיים והוכנה תוכנית עבודה. ממצאי המבדקים לא נידונו בוועדת היגוי, ופרק הנוגע לפעילות אגף הבטחון לא הועברו לקב"ט המועצה. מוצע להציג הממצאים בפני ועדת היגוי ולהעביר את הפרק הרלוונטי לקב"ט המועצה לצורך למידתו ויישומו.
8. הרשאות עובדים לא הוסרו ממערכות המאגר על אף שאינם מועסקים במועצה. מוצע לקיים תהליך סקירת הרשאות תקופתית של נאותות ההרשאות בכל המאגרים.
9. ישנם מאגרי מידע ישנים שנראה כי אינם רלוונטיים, ומנגד, במאגרים שנרשמו לאחרונה בפנקס לא נכלל מאגר מידע פעיל. מוצע לבחון אחת לשנה, כקבוע בתקנות, אם אין המידע שנשמר במאגר רב מן הנדרש ולבחון את הצורך ברישום מאגר המידע שטרם נרשם

בפנקס. כדי להגביר את יעילות הבקורות על מאגרי המידע, מוצע למנות מספר אחראים למאגרים, ולא מנהל מאגר יחיד כפי שמונה, ורצוי כי הם יהיו בעלי זיקה בין תחום עיסוקם למידע המצוי מאגר.

10. המועצה אינה מנהלת רישום של כלל מערכות החומרה שבחזקתה ותרשים הרשת אינו כולל את כל המידע הנדרש לפי התקנות. מוצע לנהל רישום מעודכן כנדרש.

11. המועצה אינה מתעדת אירועי אבטחה ולא קיים דף דרכי התקשרות של צוות התגובה שיידרש לפעולה בזמן אמת. מוצע לתעד אירועי אבטחה ולהכין דף קשר עם הצוות.

12. חוזה עם ספק חיצוני אינו כולל דרישות ספציפיות בהן הספק צריך לעמוד, ואין מתקבלים מהספקים דיווחים תקופתיים כנדרש בתקנות. מוצע לעגן בחוזים דרישות מפורטות בצירוף נספח מתאים לחתימה ולדרוש מהספקים דיווח שנתי.

13. והוראות הנוהל לגבי נעילת מסך ונעילת משתמש אינן מיושמות בפועל. מוצע [REDACTED] ולפעול ליישום הוראות הנוהל.

14. לא מבוצעים תרגולי שחזור יזומים כקבוע בנוהל. מוצע לבצע ולתעד ביומן שחזורים.

15. בבדיקה מדגמית נמצאו מחשבים [REDACTED] מוצע לבצע [REDACTED].

16. ישנם אתרים שלא נחסמו לגלישה על אף שדורגו ברמת סיכון קריטית במבדקים הטכנולוגיים. מוצע לחסום בהקדם.

17. בניגוד לתקנות, [REDACTED] הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל ההרשאה. מוצע [REDACTED] למערכת.

18. עובדים שיש ברשותם מחשב נייד לא קיבלו הדרכה לגבי הוראות אבטחת מידע החלות עליהם בהקשר זה. מוצע להדריך את העובדים הרלוונטיים ולוודא עדכון שוטף של המחשבים הניידים בחבילות התכנה וחתימות אנטי וירוס העדכניות.

19. קיים מנגנון שיכול לזהות פעולות חריגות של משתמשי הקצה במועצה, אך לא נעשה בו שימוש מלא. עובדת קיומו של מנגנון הגנה אינה אפקטיבית אם הוא אינו מופעל.

20. מוצע להסירן בהקדם [REDACTED] שכן [REDACTED]

21. אין תוכנית להתאוששות מאסון. מוצע להכין תוכנית בהתאם להמלצות מערך הסייבר הלאומי.

1. מבוא

1.1 רקע

במועצה המקומית קדימה-צורן פועלות מערכות מידע ממוחשבות ומנוהלים מספר מאגרי מידע לצורך אספקת שירותים חיוניים ומגוונים לתושבים.

הגברת שימוש במערכות מידע, וכן הגברת השימוש במאגרי מידע תוך הרחבת אספקת שירותים דיגיטליים לתושבים בשנים אחרונות, מגביר את הסיכון לחשיפת מידע אישי ברבים (בזדון או בתום לב), דבר שיכול להביא לפגיעה בפרטיות התושבים ו/או עובדי המועצה.

כמו כן, שימוש זה חושף את המועצה לסיכונים במרחב הסייבר העלולים לפגוע בפעילותה. סיכוני סייבר עלולים להתממש כתוצאה מניצול של חולשות במערכות, תהליכים וגורם אנושי עד כדי שיבוש הפעילות השוטפת, מניעת יכולת המועצה לספק שירותים לתושבים, פגיעה בפרטיות, חשיפת המועצה לתביעות משפטיות וכו'.

בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בהיקף ובעוצמת האיומים בעולם כולו וגם בישראל.

כיום, מרחב הסייבר חושף כל התקן חכם המשתמש ברשת האינטרנט - ובכך מאפשר תקיפה נרחבת, זאת לצד היותו של האינטרנט רשת נטולת גבולות המאפשרת אנונימיות גבוהה לגורמים זדוניים שעברו מפשע פיזי לפשע דיגיטלי, כנ"ל לגורמי טרור שבחלק מהמקרים נתמכים על ידי מדינות.

היקף התקיפות הולך וגדל, באמצעות תוכנות נזקות⁴ (Malware), תוכנות כופרות⁵ (Ransomware) שונות ו/או הפרות חוק ו"פשיעת מידע". תוכנות אלה מתפשטות הן דרך רשת אינטרנט בגלישה או דרך דוא"ל, והן באמצעות חיבור פיזי של התקני זיכרון שונים למחשבים ברשת הארגון.

התקיפות הופכות למתוחכמות יותר ויותר תוך אוטומציה שלהן והפצה המונית ושימוש בטכניקות הנדסה חברתית כדי לפתות משתמשים להפעיל אותן. לכן, תחום הגנת הסייבר ואבטחת המידע נעשה קריטי וחיוני להתמודדות עם איומים אלה.

לשם שמירה על צנעת הפרט ועל הוראות החוק, יש לנקוט אמצעים לאבטחת המידע ומערכי המידע, ולהגן עליהם מפני פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. זאת, באופן שישמרו הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות והשרידות של המידע ומערכות המידע.

1.2 מטרות הביקורת

מטרות הביקורת הן: לבחון את נאותות ניהול אבטחת מידע במועצה, תוך בחינת אופן יישום

⁴ תוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה.

⁵ תוכנה זדונית המופעלת על מחשב במטרה להצפין את תכולת הדיסק ותוכן המחשב. לאחר מכן מקבל המשתמש דרישה לתשלום כופר על מנת לקבל גישה לקבצים.

הוראות הדין הרלוונטיות ונוהלי המועצה; לבחון את אפקטיביות מנגנוני אבטחת מידע הקיימים במועצה כנגד מתקפות סייבר, תוך זיהוי חולשות אבטחה, פגיעות ופערים.

1.3 פעילות הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה בין מרץ עד יולי 2023.

במסגרת הביקורת נבדקו, בין השאר, הנושאים הבאים: הדרכה והגברת מודעות עובדים; ביצוע סקרי אבטחת מידע ומבדקי חדירה; התכנסות ועדת היגוי; פעילות ממונה אבטחת מידע ומינוי; גיבוש וביצוע תכנית עבודה; מדיניות/נהלים ואופן יישומם; פיקוח ובקרה על ספקי מיקור חוץ; הרשאות גישה, רישום מאגרים וסביבת העבודה הפיזית.

הביקורת שוחחה עם עובדי המחשוב והקב"ט, סקרה מסמכים שונים, לרבות דוחות, נהלים, תוכניות עבודה, התכתבויות, רישום מאגרים וכו', וכן בדקה את אופן יישום נוהלי המועצה.

הערות:

- הביקורת בוצעה בשיתוף יועצים חיצוניים בעלי הסמכות בינלאומיות בתחומי אבטחת מידע וביקורת מערכות מידע.

- לקראת פרסום הדוח, ולבקשת הביקורת, הושחרו ע"י ממונה אבטחת מידע פרטים רגישים בדוח.

1.4 הבסיס הנורמטיבי

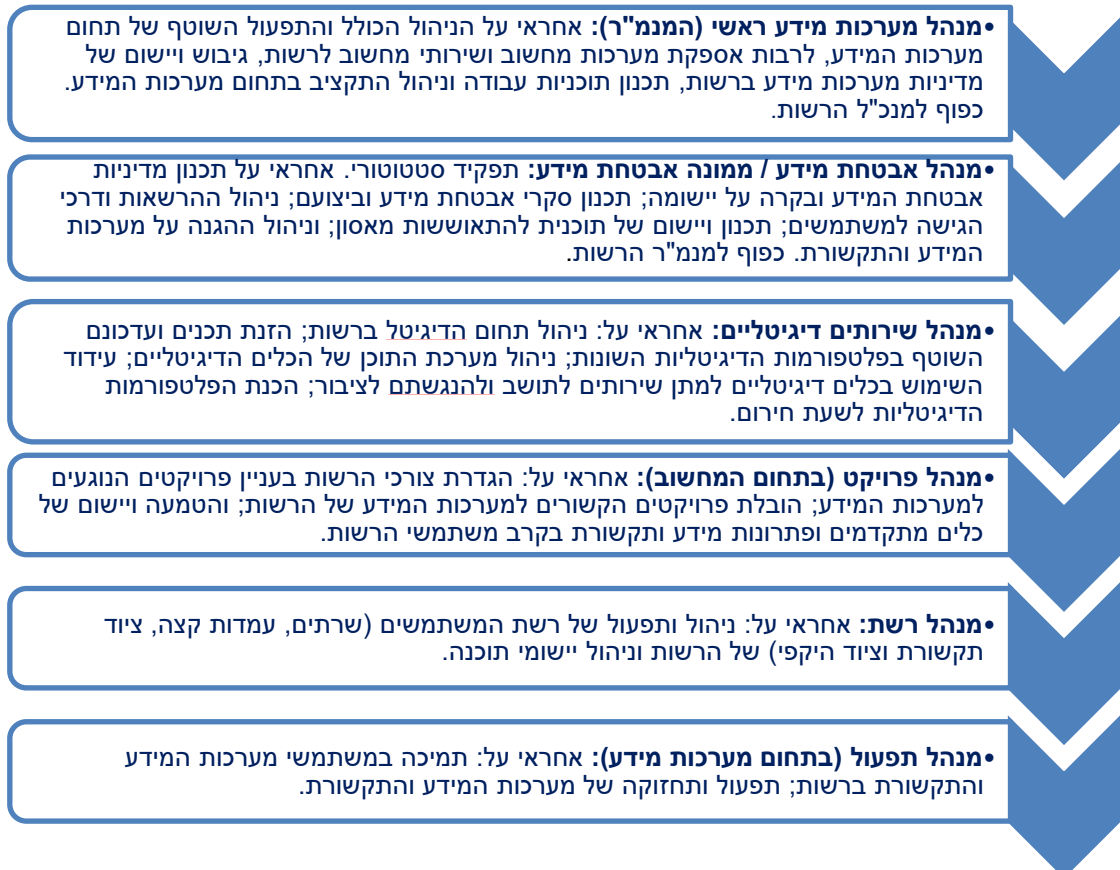
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981
- תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017
- תורת הגנת הסייבר של מערך הסייבר הלאומי, כוללת בקורות מומלצות.
- "המלצות הגנה לארגונים ועסקים לעבודה מהבית בעקבות התפשטות הקורונה" – פרסום של מערך הסייבר הלאומי ממרץ 2020.
- מדיניות ונוהלי הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים.
- דוח מבקר המדינה בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות (מעקב מורחב) // 2017, שנת 2017.
- דוח מבקר המדינה בנושא ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, התשפ"ב-2022.
- אוגדן תיאורי התפקידים שפרסם משרד הפנים.
- יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, מתווה ראשוני להקמה ולהפעלה, ינואר 2019.

2. מערך המחשוב במועצה

2.1 בעלי התפקידים

באוגדן תיאורי תפקידים (להלן גם "אוגדן") שפרסם משרד הפנים, נכללו תיאורי התפקיד של בעלי תפקידים בתחום המחשוב ומערכות המידע.

להלן תיאורי התפקידים באוגדן:



להלן פירוט בעלי התפקידים בתחום זה במועצה:

- מנהל מחלקת תיאום ובקרה
עובד מועצה במשרה מלאה. משמש כגורם מתכלל ומתאם בתחום המחשוב.
- מנמ"ר
נותן שירות בהיקף של יום בשבוע, עובד במיקור חוץ.
- מנהל אבטחת מידע
עובד במיקור חוץ, בהיקף של כ-8 שעות חודשיות בממוצע.
- טכנאי מחשבים
בעל כתב מינוי ממונה אבטחת מידע. עובד במיקור חוץ, במשרה מלאה.

2.2. מינוי ממונה אבטחת מידע

סעיף 17ב. (א) לחוק הגנת הפרטיות, קובע חובת מינוי של אדם בעל הכשרה מתאימה לתפקיד ממונה על אבטחת מידע לגופים מסוימים, ובתוכם לרשות מקומית.

סעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות קובע הוראות שיחולו על ממונה אבטחת מידע:

- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, או לנושא משרה בכירה אחר הכפוף ישירות למנהל המאגר.
- (2) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;
- (3) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (4) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות לשם ביצוע תקנות אלה, יגדין בצורה ברורה;
- (5) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.

באפריל 2023 מונה טכנאי המחשבים כממונה אבטחת מידע במועצה. עובד זה עסוק במהלך רוב שעות היום במתן פתרונות ותמיכה טכנית, והתרשמות הביקורת היא כי אין לו את היכולת להקדיש זמן סביר לניהול ופיקוח על היבטי אבטחת המידע במועצה. לשאלת הביקורת, השיב העובד כי אין לו ניסיון מקצועי מוקדם כנדרש באוגדן, דהיינו כמנהל/סגן מערכות מידע, או כמנהל אבטחת מידע בחברה בעלת 20 עובדים ומעלה. להלן הדרישות באוגדן:

תנאים מקדימים למינוי	
השכלה:	בעל תעודת טכנאי או הנדסאי.
ידע והשכלה:	קורסים והכשרות מקצועיות: שפות:
רישום מקצועי:	לא נדרש. עברית ואנגלית ברמה גבוהה.
ניסיון מקצועי:	<input checked="" type="checkbox"/> ברשות מקומית ברמה א'- ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות כמנהל או כסגן מנהל מערכות מידע, או מנהל אבטחת מידע בחברה בעלת 50 עובדים ומעלה. <input checked="" type="checkbox"/> ברשות מקומית ברמה ב' ו-ג'- ניסיון מקצועי של שנה לפחות כמנהל או כסגן מנהל מערכות מידע, או מנהל אבטחת מידע בחברה בעלת 20 עובדים ומעלה.
ניסיון ניהולי:	לא נדרש.
רישום פלילי:	היעדר הרשעה בעבירה שבנסיבות העניין יש עמה קלון או בעברה מהעבירות המנויות בסעיפים 5 ו-31 לחוק הגנת הפרטיות (סעיף 17ב (ג))

מוצע כי ממונה אבטחת המידע יהיה בעל ניסיון מקצועי מתאים, כנדרש באוגדן ובתקנות, ויעסוק בענייני אבטחת מידע כתפקיד עיקרי.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי בעקבות הביקורת מונה בעל תפקיד אחר, שהינו בעל הכשרה מתאימה.

2.3. מינוי מנמ"ר (מנהל מערכות מידע)

המנמ"ר אחראי על הניהול הכולל והתפעול השוטף של תחום מערכות המידע. תחומי אחריותו לפי אוגדן משרד הפנים הם: אספקת מערכות ושירותי מחשוב לרשות; גיבוש ויישום של מדיניות מערכות מידע ברשות בהלימה לאסטרטגיה ולתהליכי העבודה של הרשות; תכנון תוכניות עבודה וניהול התקציב בתחום מערכות המידע; ניהול עובדי וספקי מערכות המידע; ניהול התקשרויות ורכש בתחום מערכות המידע.

באוגדן נקבע כי המנמ"ר יהיה כפוף למנכ"ל הרשות שבה הוא מועסק. החוק אינו מחייב מינוי בעל תפקיד ייעודי לתפקיד מנמ"ר.

המועצה מקבלת שרותי מנמ"ר מספק חיצוני, שמספק למועצה את שרותי התחזוקה והתמיכה במערכות ליבה (החל מתחילת 2023). שרות זה הוגדר כפיילוט לשנת 2023 במסגרת המכרז. היקף השירותים של המנמ"ר הוא יום בשבוע.

דוח מבקר המדינה בנושא ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, התשפ"ב-2022, סקר את סוגיית מעמדו ותנאי העסקתו של המנמ"ר, והמליץ בעניין זה: "לנוכח הסכנות הגוברות הטמונות בהפעלת מערכות מידע למיניהן ברשויות המקומיות, העלולות לגרום נזקים ניכרים לרשויות ולתושביהן - החל בפגיעה בתשתיות פיזיות, עבור דרך שיבוש באספקת שירותים חיוניים לתושבים וכלה בפגיעה בפרטיותם - יש לשים דגש בסוגיית ההתמודדות עם סכנות אלה באמצעות ניהול מערכות המידע ברשויות המקומיות. כמו כן מתחדד הצורך בהעסקת עובדים מקצועיים ומיומנים ובביסוס מעמדו של המנמ"ר ברשות המקומית - הן מבחינת שכרו והן מבחינת מקומו במדרג הארגוני של הרשות - על מנת שיהיה ניתן לקלוט בשורותיהן של הרשויות המקומיות עובדים בעלי ידע מקצועי ראוי שיאפשרו להן להתמודד עם הקדמה וההתפתחויות הטכנולוגיות ועם האתגרים והאיזמים הכרוכים בהן. מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, ישלימו את הפעולות הנדרשות לקידום מעמדו ושכרו של המנמ"ר ברשות המקומית".

אמנם, לא נקבעה חובה למנות מנמ"ר לרשות מקומית. עם זאת, תחומי האחריות שנקבעו לתפקיד המנמ"ר באוגדן, הגדרת כפיפותו למנכ"ל הרשות המקומית, העובדה כי אף משרד הפנים הגדיר משרה זו כ"משרת ליבה חיונית" והמלצת מבקר המדינה, מלמדים שהמנמ"ר ממלא תפקיד מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בנושא ניהול מערכות המידע. לאור האמור, מוצע כי המועצה תשקול להגדיל את היקף המשרה של המנמ"ר, וככל הניתן, כדי לצמצם חשש לניגוד עניינים, תשקול למנות עובד מן המניין לתפקיד זה (ולחילופין, תשקול למנות מנמ"ר מחברה אחרת).

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי בעקבות הביקורת מונה מנמ"ר מחברה אחרת, שעומד לרשות המועצה לפי הצורך.

3. מדיניות ונוהלי עבודה

סעיף 3 (2) לתקנות קובע כי הממונה על אבטחת מידע יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר; במדריך ליישום תקנות הגנת הפרטיות של הרשות להגנת הפרטיות נכתב כי הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור ההנהלה הבכירה של המועצה.

סעיף 4 (ג) לתקנות קובע כי "נוהל אבטחת מידע" שייקבע בעל מאגר מידע, יכלול, בין היתר: הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר, הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר, תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך, הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר, סיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם;

סעיף 4 (ד) קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יכלול "נוהל אבטחת מידע" התייחסות לנושאים נוספים, ובתוכם, אמצעי הזהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה, הוראות לעניין גיבוי הנתונים, הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן.

בתקנות נקבע כי בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, את הצורך בעדכון הנוהל, וכן יבצע תיקוף בעת שינוי מהותי במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד מידע, או כאשר נודע לו על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר.

להלן הנהלים שנכתבו במועצה בתחום אבטחת מידע (לרבות מסמך מדיניות):

נוהל אבטחת מידע	←
נוהל אירוע אבטחת מידע	←
נוהל אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע	←
מדיניות אבטחת מידע והגנת סייבר	←
נוהל שימוש במצלמות	←
מסמך הוראות הגנת מידע (להלן "נוהל הוראות הגנת המידע")	←
נוהל גישה של נתן שירות חיצוני לרשת	←
נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים	←
נוהל שינויים במערכות המידע והשרתים	←

הנהלים נושאים את התאריך 21/9/21 למעט נוהל "אירוע אבטחת מידע" הנושא את התאריך 1/2/22 (על פי מייל שהועבר לביקורת, נראה כי מדובר בטעות סופר והתאריך הנכון של הנוהל האחרון הוא 1/2/23).

לא התקבל תיעוד לאישור הנהלים על ידי הנהלת המועצה, כנדרש בתקנות, והנהלים לא הועברו לידיעת העובדים.

כפי שיפורט בפרקי דוח הביקורת, סעיפים רבים מתוך הנהלים אינם מיושמים הלכה למעשה, וישנן כפילויות וסתירות בין הנהלים וההנחיות. נראה כי חלק מהנהלים הועתקו ממקום אחר, ללא ביצוע התאמות נדרשות לצרכי המועצה ו/או אילווציה. חלק מהנהלים אף מצוי בשלבי עריכה ב"עקוב אחר שינויים".
להלן דוגמה מאחד הנהלים:

2. החלטה על יישום השינוי תתקבל ותאושר על ידי **מנכ"ר אחראי מחשוב עיריית קדימה-צורן יהוד-מונטפרי-סבא** ו/או מי מטעמו, וזאת לאחר הבנת רמת החומרה של השינוי (מה יקרה אם לא נבצע את השינוי), לאחר ניתוח הסיכונים (מה יקרה אם ישתבשו העניינים), מיפוי מערכות מושפעות (איזו מערכת עלולה להיזק בזמן העבודה על השינוי), הערכת משמעותיות כספיות (רכש, עבודה, השבתת לקוחות, נזק לארגון), ניתוח עלות-תועלת וצידוק כלכלי לשינוי.
3. השינוי יתועד, יתואם עם כל הגורמים ובעלי העניין, ויתוזמן.
4. השינוי יבוצע בצורה אחידה, מבוקרת, שקופה, ביעילות, ובנזק מזערי.
5. לפני ביצוע השינוי באחריות **מנכ"ר אחראי מחשוב עיריית יהוד-מונטפרי-סבא** מוקמת קדימה-צורן-לבדוק שיש בידי **מועצה מקומית קדימה-צורן עיריית יהוד-מונטפרי-סבא** גיבוי מתאים לחזרה לאחור במקרה של כשל בביצוע השינוי.
6. לאחר ביצוע, באחריות **מנכ"ר אחראי מחשוב מועצה מקומית קדימה-צורן עיריית יהוד-מונטפרי-סבא** לוודא שכלל המערכות שהושבתו במסגרת החלטת השינוי עובדות ומתפקדות ולא נגרמה פגיעה בשלמות, זמינות ואמינות המידע.
7. קיימת חובת דיווח ל**מנכ"ר אחראי מחשוב מועצה מקומית קדימה-צורן עיריית יהוד-מונטפרי-סבא** ומנהל אבטחת המידע **במועצה מקומית קדימה-צורן בעיריית יהוד-מונטפרי-סבא** על כל נזק שנגרם כתוצאה מביצוע שינוי \ עדכון \ שדרוג מערכת מידע **מועצה מקומית קדימה-צורן בעיריית יהוד-מונטפרי-סבא**.

נהלים שאינם מאושרים על ידי ההנהלה הבכירה כנדרש בתקנות - אינם בהכרח משקפים את מדיניות המועצה, ולדעת הביקורת, לא ניתן לראות בהם נהלים.
מוצע לתקן את נוהלי אבטחת מידע, לרבות הסתירות והכפילויות ביניהם, תוך ביצוע התאמות נדרשות לצרכי המועצה ולמדיניותה.
מוצע לפעול לאישור הנהלים על ידי הנהלת המועצה, כנדרש בתקנות, ולהביאם בהקדם לידיעת העובדים.
לאור הסיכונים הגבוהים הקיימים בתחום אבטחת מידע וסייבר – מוצע לבחון, אחת לשנה, את הצורך בעדכון הנוהל, כנדרש בתקנות, או אף קודם לכן, במקרה של שינוי מהותי במערכות המידע.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי הנהלים יעודכנו ויועברו לאישור של ועדת היגוי.

4. תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית

מסמך "תורת ההגנה בסייבר" של מערך הסייבר, מגדיר, בין היתר, את אחריות הארגון להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית להתגוננות של הארגון מפני אירועי סייבר.

בחוברת שהוציא משרד הפנים בינואר 2019 בנושא: "יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, מתווה ראשוני להקמה ולהפעלה", נקבע כי על הרשות המקומית להכין תוכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית, ובהתאם לה להכין תוכנית עבודה שנתית.

תוכנית עבודה שנתית כוללת את היעדים שיש להשיג באותה שנה, את המשימות אשר יביאו להשגת יעדים אלה, את הגורמים האחראים לבצע את המשימות, את לוח זמנים לביצוען ואת התקציבים הנדרשים לכך.

מערך המחשוב במועצה הכין תוכנית עבודה לשנת 2023, הכוללת תיעדוף לפי רמת הסיכון, לז"ז לביצוע ואומדן תקציבי. לא קיימת תוכנית אסטרטגית רב-שנתית.

הביקורת מציינת לחיוב בניית תוכנית עבודה שנתית מפורטת.

מוצע להכין תוכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית, כפי שנקבע במתווה של משרד הפנים, וממנה לגזור את תוכנית העבודה השנתית לשנים הבאות.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי תוצג תוכנית עבודה רב שנתית בוועדת ההיגוי במפגש הקרוב.

5. ועדת היגוי

במטרה לקדם את נושא אבטחת המידע הוקמו בארגונים רבים ועדות היגוי לנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

תפקידים מקובלים של ועדת היגוי:

- אישור ועדכון בכל הנוגע למדיניות אבטחת המידע ונהלים;
- סיוע למועצה בכל הקשור לניהול תקין של תחום אבטחת המידע במועצה;
- אישור תכנית העבודה בתחום אבטחת מידע, הקצאת תקציבים ומעקב אחר יישום תכנית העבודה בתחום;
- דיון באירועי אבטחת מידע חריגים;
- הבטחת קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים;
- סיוע להנהלת המועצה בקבלת החלטות בכל הקשור לתחום אבטחת המידע מתוך ראייה אינטגרטיבית של התחום במועצה;
- קבלת דיווחים תקופתיים מממונה אבטחת מידע.

סודרי הוועדה המקובלים: התכנסות בתדירות קבועה ומספקת (אחת לשנה לפחות) ודיווח לראש המועצה והמועצה על פעילותה, מסקנותיה והמלצותיה בנושאים בהם הוסמכה לעסוק; אישור תוכנית העבודה ותקציבים; עריכת פרוטוקולים של ישיבותיה;

הרכב מקובל של חברי הוועדה: עובדים מתחומים מנהליים ולא רק מערכות מידע, לרבות מנכ"ל, יועץ משפטי, קצין הביטחון, מנהל משאבי אנוש, אחראי על תאגידים עירוניים, מנהלי המאגרים שמונו ועוד.

בספטמבר 2022 התכנסה ועדת היגוי.



קיימים כתבי מינוי לחברי הוועדה, הכוללים את הגזברית, היועמ"ש, מנהלת משאבי אנוש, מנהל תיאום ובקרה, ממונה אבטחת מידע ומנמ"ר.

הביקורת מציינת לחיוב התכנסות ועדת היגוי והוצאת כתבי מינוי.

יש לתת את הדעת להרכב הוועדה או לשינוי כתבי המינוי, בשים לב לכך שהמנמ"ר ומנהל אבטחת מידע שינו פוזיציה מאז המינוי.

6. הדרכות לעובדים

6.1 הדרכה במעמד קליטת עובד חדש

בסעיף 7 (ב) לתקנות נקבע כי בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

בעקבות הביקורת נכתב מסמך "הנחיות והצהרה אבטחת מידע לעובד" (להלן גם "המסמך") הכולל הנחיות מפורטות לעניין אבטחת מידע ומחויבות לשמירה על הכללים. על מסמך זה מחויב כל עובד חדש לחתום בעת קליטתו.

מבדיקה שנערכה במחלקת משאבי אנוש, העובדים החדשים אכן חתמו על מסמך זה. עם זאת, נמצא כי אין התאמה בין המסמך עליו חותם עובד חדש לבין נוהל המועצה בנושא "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע". להלן מספר דוגמאות לכך:

מסמך "הנחיות והצהרה – אבטחת מידע לעובד"	נוהל "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע"
בכל אירוע אבטחת מידע יש לדווח על כך למנהל הרשת.	בכל אירוע אבטחת מידע יש לדווח על כך למנהל אבטחת מידע.
כל פגיעה במידע הנובעת מרשלנות העובד עלולה לגרור הפעלת אמצעי משמעת כנגדו.	אין אזכור לסנקציה משמעתית.
כל פגיעה אשר בוצעה ע"י העובד במזיד תגרור הפעלת אמצעי משמעת כנגדו.	אין אזכור לסנקציה משמעתית.
ישנן הנחיות אבטחת מידע בשימוש במחשב נייד: אין להשאיר מחשב נייד ברכב; אין להשאיר מחשב נייד ללא השגחה; לפחות אחת לחודש, יש להתחבר עם המחשב הנייד לרשת המועצה, על מנת לעדכן את המחשב בחבילות התכנה וחתימות אנטי וירוס העדכניות; בעת שימוש במחשב נייד במקומות ציבוריים יש להיזהר במיוחד ולמנוע גישה וחשיפה לא מורשית למידע המאוחסן והמעובד במחשב.	אין אזכור להנחיות אלו.
אין אזכור להנחיה בנושא חובת השתתפות העובד בהדרכות אבטחת מידע ו/או תדירותן.	חובת השתתפות בהדרכה בנושא אבטחת מידע לפחות אחת לשנה.
יש לגרוס כל נייר משרדי שאין בו צורך	אין אזכור להנחיה זו.

לשם שמירה על קוהרנטיות בהנחיית העובדים, מוצע לערוך התאמות בין מסמך הנחיות והצהרה שעליו נדרש העובד לחתום בעת קליטתו, לבין נוהל המועצה בנושא "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע".

6.2 הדרכה תקופתית ותרגול

6.2.1 הדרכה

בתקנה 7(ג) לתקנות נקבע כי בעניינו של מאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בינונית או גבוהה, יש לקיים בקרב בעלי הרשאות לשימוש במאגר פעילות הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות בנושא נוהל אבטחת המידע והוראות החוק והתקנות החלים בנושא.

בנוהל המועצה בנושא "אחריות עובדים על שמירת סודיות ואבטחת מידע" נקבע כי כל עובד יעבור הדרכה בנושא אבטחת מידע, לפחות אחת לשנה.

במרץ 2022 התקיימה לראשונה הדרכה לעובדים, שלאחריה הועברה המצגת לכלל העובדים במועצה. רשימות הנוכחות של העובדים שנכחו בהדרכה לא נשמרו, ועל כן לא ניתן לדעת מי מבין העובדים השתתף בה. מערך המחשוב לא קיים הדרכות נוספות לעובדים שלא השתתפו בהדרכה.

מוצע לקיים הדרכות לפחות אחת לשנה, כקבוע בנוהל, ולרכז את רשימות העובדים שהשתתפו בהדרכות, במטרה להבטיח שכלל העובדים יקבלו הדרכה תקופתית כנדרש.

מוצע לעשות שימוש בכלים דיגיטליים שמאפשרים לבצע הדרכות ממוחשבות ללא צורך בכינוס פיזי של עובדים, באמצעות לומדות ממוחשבות שמאפשרות מעקב ממוכן אחרי ביצוע ההדרכה – מודול הכולל ביצוע מבחן עם שאלות הבנה.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי מתוכננות להתקיים הדרכות לעובדים בנובמבר 2023 וכי מערכת להדרכה ומודעות נכללת במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2024.

6.2.2 תרגול

כיום, רוב המתקפות על ארגונים מתבצעות על ידי ניסיונות פשינג והנדסה חברתית באמצעות האימייל וכך הגורמים הזדוניים מצליחים להחדיר נזקות לתוך הארגון.

בינואר 2023, טרם עריכת הביקורת, בוצע לראשונה קמפיין פשינג במועצה, במסגרתו נשלחו מיילים ל-107 נמענים. במסגרת הביקורת בוצע בחודש יוני 2023 תרגיל נוסף, במסגרתו נשלחו מיילים ל-212 נמענים. מספר הנכשלים בתרגיל השני היה קטן יותר.

מוצע לבצע תרגולים שוטפים, לפחות אחת לרבעון, לכל עובדי המועצה (ולא רק לעובדי ההנהלה) ולהנחות את הנכשלים לגבי "תמרורי אזהרה" לפני לחיצה על לינק חשוד.

מוצע לשקול פניה לאגף הסייבר במשרד הפנים, העורך מעת לעת הדרכות באמצעים מקוונים לעובדי הרשויות המקומיות, ולבקש מהם לקיים הדרכה לעובדי המועצה.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי פעילות אגף סייבר במשרד הפנים מוקפאת בשלב זה.

7. ביקורות תקופתיות

סעיף 16 (א) לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.

למי שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, נקבעה בתקנות חובת עריכת סקר סיכונים וחובת ביצוע מבדקי חדירות למערכות המאגר אחת ל-18 חודשים לפחות. עוד נקבע בתקנות, כי ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקיים את החובות הקבועות לעניין סקר סיכונים או מבדקי חדירות.

בנוהל "הוראות הגנת מידע" נקבע כי מבקר המועצה ילווה את הביקורות התקופתיות ויהיה שותף לכתיבת נוהל ביצוע גיבויים לדוחות הביקורת.

בנוהל "אבטחת מידע" נקבע שהביקורות התקופתיות לא ייערכו על ידי ממונה אבטחת מידע או המנמ"ר, ושהראשון ישמור את דוחות הביקורת באופן מאובטח ומגובה, 24 חודשים לפחות.

טרם תחילת הביקורת, וביוזמת המועצה, בוצעו מבדקים טכנולוגיים ואחרים, במטרה לבחון את יעילות מערך האבטחה של המועצה.

במסגרת זו הוגש למועצה דוח מבדקים טכנולוגיים (להלן גם "דוח טכנולוגי" או "מבדקים") אשר כלל בדיקות שונות, לרבות מבדקי חדירה וסקר פיזי בחדר שרתים של מוקד הביטחון. הליקויים דורגו לפי רמת סיכון וניתנו המלצות להפחתת הסיכונים.

בדיקות שנעשו במסגרת הדוח הטכנולוגי:

שילוב של כלי תוכנה לסריקה מקצועית ובדיקות ידניות שונות; מבדקי חדירה דרך האינטרנט בהתאם לכתובות IP חיצוניות שסופקו לביקורת, ומזוהות עם המועצה ואתר המועצה; ביצוע סריקות לאיתור חשיפות אבטחה בשרתים, בסיסי נתונים, ציוד תקשורת ותחנות קצה באמצעות כלי סריקה מקצועי NNESSUS; ביצוע בדיקות לנאותות הגדרות אבטחה בתחנת קצה מדגמית; בדיקת מחשב נייד ממנו מבוצעת גישה מרחוק; בדיקת הגדרות מדגמית במוצרי אבטחה והגדרות גישה מרחוק; בדיקת הרשאות גישה רגישות, הרשאות חיבור מדיה נתיקה וגלישה באינטרנט.



הדוח הטכנולוגי מכיל ברובו מידע רגיש, ועל כן הוא לא צורף כנספח לדוח הביקורת. לביקורת הוצגה תכנית עבודה לטיפול בסיכונים טכנולוגיים קריטיים וגבוהים שעלו מהמבדקים.

הביקורת מציינת לחיוב יוזמת המועצה לביצוע המבדקים ובניית תוכנית לטיפול בליקויים הטכנולוגיים.

מוצע לכנס את ועדת ההיגוי לשם דיון בתוצאות המבדקים שנערכו.

לשם קבלת החלטות מושכלות, מוצע לכלול בתוכנית העבודה אומדן תקציבי לכל סעיף, לו"ז לביצוע וכן ליקויים נוספים שעלו מהדוח ולא נכללו בתוכנית.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי ממצאי המבדקים שנערכו יוצגו לחברי ועדת היגוי במפגש הקרוב.

ישנה סתירה בין שני הנהלים לעיל - בעוד בנוהל "הוראות הגנת מידע" נקבע כי מבקר המועצה ילווה את הביקורות (גם החיצוניות) ויהיה שותף לכתיבת נוהל ביצוע גיבויים לדוחות הביקורת, בנוהל "אבטחת מידע" נקבעו גורמים אחרים לביצוע המטלות הנדרשות בהתאם לתקנות.

אחד מעקרונות הביקורת, המעוגן גם בחקיקה (סעיף 145 א.ד) לצו המועצות המקומיות), מגביל את מבקר הרשות המקומית לעסוק רק בביקורת ובבירור תלונות.

ההנחיות בנוהל "הוראות הגנת המידע" (כגון אלו הקובעות כי נוהלי הגיבוי ייקבעו ביחד עם מבקר המועצה) אינן עולות בקנה אחד עם עקרונות אלו.

לשם שמירה על עקרונות הביקורת (ייחוד פעולות), מוצע להשמיט מנוהל "הוראות הגנת המידע" את ההתייחסות למטלות השונות ביחס למבקר המועצה ולבחור בנוסח הקיים בנוהל "אבטחת המידע".

8. בקרת הרשאות גישה

לפי סעיף 8 בתקנות, בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד והרשאות הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד. עוד נקבע, כי בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה.

בנוהל המועצה "הוראות הגנת מידע" נקבע כי עובד שסיים את עבודתו, חשבונו ייסגר לצמיתות ע"י אחראי מחשוב בתיאום עם משאבי אנוש, וכי יש לוודא שספקי התוכנה או השירותים הרלוונטיים יסגרו את הרשאות העובד במערכות בהן יש לו חשבון משתמש. כמו כן, בנוהל ישנן הנחיות לבקרה על ניהול הרשאות למחשבי המועצה ואופן ניהולן. בהתאם להנחיות, ניהול ההרשאות יבוצע באמצעות מנגנון ממוכן לניהול הרשאות AD/.

נמסר לביקורת כי ההרשאות לעובדים מנוהלות על ידי ספקי מערכות המידע השונות, ומערך המחשוב אינו מנהל רישום הרשאות בהתאם להגדרות תפקיד.

להלן נתונים חלקיים שהועברו מספקי מערכות המידע, עד לסיום הביקורת:

שם המאגר	כל בעלי ההרשאות הפעילים	בעלי הרשאות שכבר לא מועסקים במועצה	השנה המוקדמת ביותר שבה קיימות הרשאות לבלתי מורשים
1 רווחה ושפ"ח	18	3	שנת 2021
2 אכיפה	16	2	שנת 2019
3 הנה"ח	71	לפחות 15 גורמים שנכנסו לאחרונה בשנת 2012, הרשאות כפולות לאותם גורמים, הרשאה לגורם בשם "שליחת הודעות".	שנת 2016

מהנתונים עולה כי בחלוף מספר שנים ממועד סיום ההעסקה של עובדים, לא הוסרו הרשאותיהם, ולמעשה לא מתבצע תהליך תקופתי של תיקוף נאותות הרשאות הגישה.

מוצע לקיים תהליך סקירת הרשאות תקופתית של נאותות ההרשאות בכל המאגרים, תוך מעורבות כל מנהל מחלקה בנוגע להרשאות הגישה של עובדיו.

לשם שיפור האבטחה הלוגית של מערכות המחשוב, ובהתאם לקבוע בתקנות, מוצע כי מערך המחשוב ינהל בעצמו רישום מרוכז של הרשאות הגישה שיינתנו לכל עובד, בהתאם להגדרות תפקיד, ולא יסתפק ברישום נפרד אצל המחזיק בכל אחד ממאגרי המידע.

מוצע להקפיד כי בעת סיום העסקתו של עובד, או בעת מעבר לתפקיד אחר, יתקיים תהליך סדור לסגירת הרשאותיו במערכות השונות, רצוי באמצעות בניית "טופס טיולים".

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי ההמלצה תיושם במסגרת תוכנית העבודה השנתית של ממונה אבטחת מידע. כמו כן, בעקבות הביקורת נבנה טופס טיולים והוא הועבר לביקורת.

9. רישום מאגרי מידע ומסמך הגדרות מאגר

סעיף 8(א) לחוק הגנת הפרטיות מחייב בעל מאגר מידע העונה על אחד התנאים המנויים בתקנות, לרשום את מאגר המידע שברשותו בטרם הקמתו, אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים (להלן "הפנקס").

בסעיף 2 לתקנות הגנת הפרטיות, נקבע כי על בעל המאגר להכין מסמך הגדרות מאגר, שבו יגדיר את העניינים האלה לפחות:

- את מאגרי המידע שברשותו ופרטים נוספים על המאגר.
- תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע ותיאור מטרות השימוש במידע.
- סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע.
- פרטים על העברת מאגר המידע או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה.
- פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק, הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם.
- שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל ממונה אבטחת המידע.

הכנת המסמך אמורה לסייע למועצה להגדיר מהי רמת האבטחה החלה עליה, כאשר זו תלויה במספר בעלי הרשאה למאגרי המידע במועצה, מספר האנשים עליהם שמור מידע במאגרים ואופי המידע השמור.

עוד נקבע בתקנות, כי בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

בנוהל המועצה בנושא "הוראות הגנת מידע", נקבע כי: טרם הקמת מאגר מידע במועצה, ימלא מנהל המאגר את מסמך הגדרות המאגר ויעבירו לאישור מנהל אבטחת המידע; באחריות מנהל המאגר עדכון ותיקוף מסמך הגדרות המאגר אחת לשנה; באחריות מנהל אבטחת המידע ביצוע בקרה כי עדכון מסמך הגדרות המאגר מתבצע אחת לשנה.

מרישומי מאגרי המידע אשר בבעלות המועצה עולה כי רשומים 12 מאגרי מידע:

מספר מאגר	שם המלא	שם המאגר	ישב	טוס מאגר	תאריך רישום המאגר	סוגי מידע
700070260	500201959	רוחה ושפ-ח	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 2:30PM	פילי; פרטי קשר; קשרים משפחתיים; רפואי
700070267	500201959	איפה	קדימה-צורן	מאושר	Nov 24 2022 9:41AM	זיבות; מידע כלכלי - נכסים; פרטי קשר; רפואי
700070274	500201959	חופש מידע ופנ-צ	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 11:46AM	ירטי קשר; אחר לא רגיש-נתונים סטטיסטיים
700070259	500201959	עובדים- שכר ונוכחות	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 2:17PM	ילי - נכסים; ניסיון מקצועי; פרטי קשר; רפואי
700070275	500201959	הנדסה	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 11:40AM	שר; רפואי; GIS-אחר לא רגיש-נתונים וניה ו
700070258	500201959	מכרזים- התקשרות והנה-ח ספקים	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 2:11PM	ידע כלכלי - נכסים; ניסיון מקצועי; פרטי קשר
700070257	500201959	תושבים ואכיפת גביה/שירות לקוחות	קדימה-צורן	מאושר	Nov 23 2022 2:00PM	נכסים; פרטי קשר; קשרים משפחתיים; רפואי
700070266	500201959	חיסך	קדימה-צורן	מאושר	Nov 24 2022 9:35AM	דתי; פרטי קשר; קשרים משפחתיים; רפואי
736349	500201959	שכר וכו-א	קדימה-צורן	מאושר	Apr 30 2006 12:00AM	אחר רגיש-מצב כלכלי
694214	500201959	חינוך תלמידים	קדימה-צורן	מאושר	Apr 30 2006 12:00AM	
650951	500201959	גביה	קדימה-צורן	מאושר	Apr 30 2006 12:00AM	אחר רגיש-מצב כלכלי
671993	500201959	כספים והגולות חשבונית	קדימה-צורן	מאושר	Apr 30 2006 12:00AM	אחר רגיש-מצב כלכלי

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

הביקורת השוותה בין רישום המאגרים בפנקס מאגרי המידע לבין מסמך הגדרות:

מס'	שם המאגר	מנהל המאגר	מספר המאגר	מסמך הגדרות	פנקס מאגרי המידע	תאריך רישום המאגר
1	רווחה ושפ"ח	מונה מנהל יחיד לכל מאגרי המידע	700070260	√	√	נובמבר 2022
2	אכיפה		700070267	√	√	נובמבר 2022
3	חופש מידע ופניות ציבור		700070274	√	√	נובמבר 2022
4	עובדים – שכר ונוכחות		700070259	√	√	נובמבר 2022
5	הנדסה		700070275	√	√	נובמבר 2022
6	מכרזים – התקשרות והנה"ח ספקים		700070258	√	√	נובמבר 2022
7	תושבים ואכיפת גבייה / שרות לקוחות		700070257	√	√	נובמבר 2022
8	חינוך		700070266	√	√	נובמבר 2022
9	שכר וכ"א	לא ידוע	736349	X	√	אפריל 2006
10	חינוך תלמידים		694214	X	√	אפריל 2006
11	גבייה		650951	X	√	אפריל 2006
12	כספים והנהלת חשבונות		671993	X	√	אפריל 2006
		סה"כ מאגרים רשומים		8	12	

מהנתונים לעיל עולה כי 4 מאגרי מידע שנרשמו בפנקס בשנת 2006 אינם רשומים במסמך ההגדרות. מכאן, מסיקה הביקורת כי המועצה לא בחנה אחת לשנה, כנדרש בתקנות, אם אין המידע שהיא שומרת במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

מערכת ה"טרפיקל", המשמשת לניהול מערך הסעות תלמידים ביישוב, אינה רשומה במסמך ההגדרות ואצל רשם מאגרי המידע ולא נבחן אם יש לרשום אותה בפנקס.

לכל המאגרים שנרשמו בפנקס בנובמבר 2022 מונה מנהל מאגר יחיד.

מוצע לבחון אחת לשנה, כקבוע בתקנות, אם אין המידע שנשמר במאגר רב מן הנדרש. נוכח רישום המאגרים בשנת 2022, מוצע לבחון רלוונטיות המאגרים שנרשמו בשנת 2006, ובמידת הצורך להסירם או לעדכןם.

יש לבחון את הצורך ברישום מערכת הטרפיקל אצל רשם מאגרי המידע, כנדרש בתקנות.

כדי להגביר את יעילות הבקורות על מאגרי המידע, מוצע למנות מספר אחראים למאגרים, רצוי בעלי זיקה בין תחום עיסוקם למידע המצוי מאגר (למשל, נתוני עובדים - תחת פיקוחה של אחראית משאבי אנוש), אשר יקיימו את כל מחויבויותיהם בהתאם לתקנות, כגון ביצוע סקירת הרשאות, בחינת הימצאות מידע רב מן הנדרש וכיו"ב.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי הנושא יטופל על ידי יועץ חיצוני בתחום מאגרי המידע.

10. מיפוי נכסי מידע ורכיבים

סעיף 5 לתקנות הגנת הפרטיות קובע כי בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה: תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע; מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו; תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן; תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה; תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי; עוד נקבע, כי ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי כאמור לעיל במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה.

בצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 קיימת חובת רישום המצאי של הרשות המקומית.

לביקורת הוצג: מיפוי מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע; תרשים רשת הכולל מיפוי של יחידות המועצה וממשק התקשורת ביניהן ופירוט רשימה של השרתים.

בניגוד להוראות הדין, המועצה אינה מנהלת רישום של מערכות החומרה הנמצאות בחזקתה (למעט רישום של מחשבים ניידים).

מוצע לפעול לניהול רישום מערכות החומרה הנמצאות בחזקת המועצה, כנדרש בהוראות הדין, וכן לכלול בתרשים הרשת את כל המידע הנדרש בסעיף 5 לתקנות.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי קיים תיק אתר למועצה הכולל תרשים רשת וכי המחשוב יקפיד לעדכנו לפחות אחת לשנה.

11. ניטור, דיווח ותגובה לאירועי אבטחת מידע

סעיף 11 לתקנות קובע:

- בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה.
 - בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע.
 - במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכון של נוהל האבטחה.
- בנוהל המועצה "אבטחת מידע", נקבע כי המנמ"ר אחראי לתיעוד אירועי אבטחה. הנוהל מפרט את הצעדים שיש לנקוט כתגובה לאירועי אבטחה.
- נמסר לביקורת על מקרה אחד בשנתיים האחרונות, שבו איש טכני חיצוני גרם בשגגה לחשיפת הרשת הארגונית כולה דרך ה-WIFI. לאחר האירוע הייתה התכתבות נקודתית בדוא"ל במטרה לסגור את הפרצה, אך לא קיים הליך תיעוד מסודר כנדרש בתקנות.
- הנוהל אינו מפרט דרכי התקשרות עם צוות התגובה שיידרש לפעולה בעת אירוע אבטחה.

מוצע לתעד אירועי אבטחה, רצוי באמצעות בניית נספח לנוהל, ותוך הגדרת חומרת האירוע לפי גודל הנזק, כפי שנקבע בנוהל.

מוצע לדון בוועדת היגוי באירועים כדוגמת המקרה לעיל, במטרה להפיק לקחים ולהבטיח מניעת הישנות המקרים.

לצורך הגברת המוכנות למתקפת סייבר, מוצע להכין דף דרכי התקשרות עם צוות התגובה, שאמור להידרש לפעולה בזמן אמת (רצוי כנספח לנוהל). מוצע לדאוג שפרטים אלה יהיו נגישים לכל הגורמים שאמורים להיות מיועדים בכך בזמן אמת.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי מעבר לכך שכלל הנהלים כאמור יעודכנו, יוכן דף קשר עם צוות התגובה, ובמקרה של אירוע סייבר תתכנס ועדת היגוי לעדכון בנושא.

12. מיקור חוץ

בסעיף 15 לתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי בעל מאגר המתקשר עם גורם חיצוני לצורך קבלת שירות, הכרוך במתן גישה למאגר המידע, יבחן, לפני ביצוע ההתקשרות, את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרות, ויקבע במפורש בהסכם עם הגורם החיצוני את כל אלה:

- המידע שהגורם החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;
 - מערכות המאגר שהגורם החיצוני רשאי לגשת אליהן;
 - סוג העיבוד או הפעולה שהגורם החיצוני רשאי לעשות;
 - משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הגורם החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;
 - אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי התקנות, וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע;
 - חובתו של הגורם החיצוני להחתיים את בעלי הרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם;
 - חובתו של הגורם החיצוני שנותן את השירות באמצעות גורם נוסף (אם אישר זאת בעל מאגר) לכלול בהסכם עם הגורם הנוסף את כל הנושאים המפורטים בסעיף 15 לתקנות;
 - חובתו של הגורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות וההסכם ולהודיע לבעל המאגר על אירועי אבטחה;
 - הכללת אמצעי בקרה ופיקוח על עמידתו של הגורם החיצוני בהוראות ההסכם ובהוראות סעיף 15 לתקנות, בהיקף הנדרש בשים לב לסיכונים שנבחנו על ידי בעל המאגר.
- בנוהל המועצה "הוראות הגנת המידע" ובנוהל המועצה "אבטחת מידע" נקבעו מספר כללים ברוח התקנות.

לביקורת הוצג חוזה התקשרות עם ספק חיצוני שזכה במכרז למתן רישיונות שימוש, תחזוקה ותמיכה במערכות ליבה עבור המועצה.

בניגוד לקבוע בתקנות, החוזה אינו כולל דרישות ספציפיות ואקטיביות בהן הספק צריך לעמוד, ויש בו התייחסות כללית בלבד לעניין חובתו לאבטחת מידע בהתאם להוראות הדין והנחיות הרגולטור (סעיף 3.יד לחוזה).

הספק אינו חתום על נספח אבטחת מידע אשר מסדיר את חובותיו אל מול המועצה ונוהלי אבטחת המידע שלה. לדוגמה, אין התייחסות לחובת ספק להתקנת תוכנות אבטחה נגד תקיפות זדוניות, או התייחסות למידע שמועבר אל הספק במסגרת ההסכם.

בניגוד לקבוע בתקנות ובנוהל, אין מתקבלים מהספקים דיווחים, אחת לשנה, על אודות אופן ביצוע חובותיהם לפי תקנות.

מוצע כי חוזים עם ספקים חיצוניים, קל וחומר עם ספק הנותן שרותי תחזוקה ותמיכה במערכות הליבה של המועצה, וחשוף לכלל מאגרי המידע של המועצה, יעגנו בתוכם דרישות מפורטות לגבי כלל החובות שעל הספק לעמוד בהן, בצירוף נספח מתאים לחתימת הספק.

מוצע לדרוש מכלל ספקי מיקור חוץ דיווח בכתב על סטטוס עמידה בתקנות הגנת הפרטיות, אחת לשנה, כקבוע בתקנות, וכן לבקש שיעבירו סיכומי דוחות מבדקי חדירה תקופתיים וסקרי אבטחה, ככל שישנם, ולוודא שאין ממצאים קריטיים שלא טופלו.

מוצע להרחיב בנוהל המועצה את נושא בקרת ספקים ושרשרת אספקה, ולכלול בו, בין היתר, את תהליך זיהוי הסיכונים טרם ביצוע ההתקשרות, את הסעיפים שיש לכלול בהסכם התקשרות עם הספק, את חובת הספק להעביר לעובדיו הדרכת אבטחת מידע, את מהות הבקורות שתתבצענה על ידי המועצה כדי לוודא עמידת הספק בדרישות המועצה (לרבות היקפן, תדירותן, והגורם שאחראי לבצען) וכיו"ב.



13. סיסמאות זיהוי ואימות

בסעיף 9 לתקנות הגנת הפרטיות נקבעו הוראות לעניין אופן הזיהוי ואימות זהותם של המורשים למידע במאגר. בין היתר, נקבע כי יש לקבוע בנוהל אבטחה את חוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות, אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

בנוהל המועצה "הוראות הגנת מידע" נקבעה מדיניות סיסמאות, ובין היתר נקבע בנוהל כי תוגדר נעילת משתמש לאחר 10 ניסיונות זיהוי כושלים ושחרור ע"י אחראי מחשוב בלבד.

עוד נקבע בנוהל, כי אחראי מחשוב יודא שתופעל נעילת מסך עם סיסמה לאחר 15 דקות ללא פעילות, בכל תחנות הקצה.

בנוהל המועצה "אבטחת מידע" נקבע כי נעילת חשבון המשתמש – לאחר 3 ניסיונות זיהוי כושלים, השחרור ע"י המנמ"ר בלבד.

[Redacted content]

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי ההמלצה תיושם במסגרת תוכנית העבודה של ממונה אבטחת מידע, ובנוסף ייעשה שימוש בטופס יוב"ל.

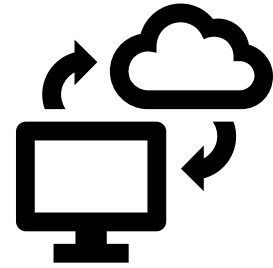
14. גיבוי ושחזור נתוני אבטחה

תקנות הגנת הפרטיות, ובעיקר תקנות 17 ו-18, מכילות מספר הוראות הנוגעות לשמירת נתונים וגיבויים, נושאים שהנם מרכזיים באבטחת מידע.

בנוהל המועצה נכתב, בין היתר, כי אחת לשנה לפחות יבוצע תרגול שחזור מן הגיבויים של כל אחת ממערכות מאגרי המידע וכן של קבצי הרשת.

הגיבויים נמצאים בחווה בצפון, אשר מגובים לאתר DR בראש העין. קיים גיבוי יומי אינקרמנטלי של כלל המידע, כאשר בסוף שבוע מבוצע גיבוי מלא.

לפני כשנה (בחודש יוני 2022) בוצע שחזור מגיבוי, אך זאת עקב תקלה ממושכת (שארכה כשבוע ימים), ולא באופן יזום, כקבוע בנוהל.



מוצע לבצע תרגולי שחזור יזומים, כקבוע בנוהל, ולתעד זאת ביומן שחזורים מסודר.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי תרגולי שחזור יזומים יבוצעו בהתאם להמלצת הביקורת.

15. אבטחת התקנים ניידים

סעיף 12 לתקנות קובע כי "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד".

בנוהל המועצה בנושא "הוראות הגנת המידע" נקבע כי תופעל במועצה מקומית קדימה צורן מדיניות לניהול וחסמת התקני USB בכלל מחשבי מועצה מקומית קדימה צורן. כמו כן, נקבעו בו הוראות, ככל שיאושר ויעשה שימוש בהתקנים ניידים כאמור במחשבי מועצה מקומית קדימה צורן.

[Redacted text block]



[Redacted text block]

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי [Redacted] וכי תתבצע בדיקה נוספת בנושא. כמו כן, הוא ציין כי מערכת הלבנה נכללת במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2024.

16. מדיניות בקרת גלישה באינטרנט ודוא"ל ארגוני

סעיף 14(א) לתקנות קובע: "בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב".

כיום, כאמור, רוב המתקפות על ארגונים מתבצעות על ידי ניסיונות פשינג באמצעות המייל.

מבדיקת הביקורת, הממצאים שעלו בדוח הטכנולוגי לעניין חסימת אתרים מסוימים, טרם יושמו, על אף שדורגו ברמת סיכון קריטית.

הביקורת מעירה כי מדובר בפעולה בסיסית, שאינה דורשת הקצאת משאבים מצד המועצה. מוצע לפעול בהקדם לחסימת האתרים.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי האתרים ייחסמו בהתאם להמלצת הביקורת.

17. אבטחת גישה מרחוק

בסעיף 14(ג) בתקנות נקבע: "במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו(ב) באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של בעל הרשאה".

בנוהל המועצה "אבטחת מידע" נקבעה מדיניות הרשות בכל הנוגע להתחברות מרחוק. בנוהל נקבע כי המנמ"ר יעשה שימוש באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה, וזאת בנוסף לשימוש באמצעי אבטחה לעיל, כי לא יוגדרו חוקים אשר מאפשרים הרשאות גישה גורפות לרשת (חוקי ALL TO ALL) וכי הגישה מרחוק תינתן למספר מצומצם של עובדים, בבקרה אישית ופרטנית ובאישור המנמ"ר. בנוהל "הוראות הגנת המידע" נקבעה מדיניות סיסמאות.

בדוח הטכנולוגי ישנם ממצאים בנושא אבטחת גישה מרחוק וניתנו המלצות בהתאם. הביקורת ביצעה בדיקות נוספות ולהלן תוצאותיהן:

[REDACTED]

העובדים שקיבלו מחשב נייד מהמועצה, לא קיבלו הדרכה לגבי הוראות אבטחת מידע שיש להקפיד עליהם בשימוש המחשב הנייד. למורשי הגישה מטעם הספקים החיצוניים ניתן שם משתמש גנרי.

יש להקפיד על עמידה בדרישות התקנות ולדאוג [REDACTED]

מוצע להדריך את העובדים שברשותם מחשב נייד מהמועצה, בנוגע לחובות החלות עליהם בתחום אבטחת המידע, וכן כי מערך המחשוב יבצע מעקב שוטף, על מנת לוודא עדכוןם של המחשבים הניידים בחבילות התכנה וחתימות אנטי וירוס העדכניות.

מוצע כי לכל אחד ממורשי הגישה אצל הספק יינתן שם משתמש ייחודי ולא שם משתמש גנרי עבור כלל עובדי הספק.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי המחשוב יבדוק [REDACTED]

18. בקרה ותיעוד גישה

בסעיף 10 בתקנות בנושא בקרה ותיעוד גישה נרשם:

(א) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה 10 - מנגנון הבקרה), ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.

(ב) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.

(ג) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

(ד) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.

בנוהל אבטחת מידע יש התייחסות לעניין בקרת לוג וניהול מנגנון אוטומטי להפצת התראות בזיהוי פעילות חריגה.

לדברי ממונה אבטחת מידע, הוא לא מקבל התראות בזיהוי תעבורה חריגה לרשת המועצה או במערכות המועצה. יצוין כי קיים מנגנון הגנה שיכול לזהות פעולות חריגות של משתמשי הקצה במועצה, אך לא נעשה בו שימוש מלא.

הביקורת מעירה כי עובדת קיומו של מנגנון הגנה אינה אפקטיבית אם הוא לא מופעל. מוצע לעשות שימוש במנגנון הקיים במועצה, בכלל תחנות הקצה והשרתים, לאיתור פעולות חריגות כאמור.

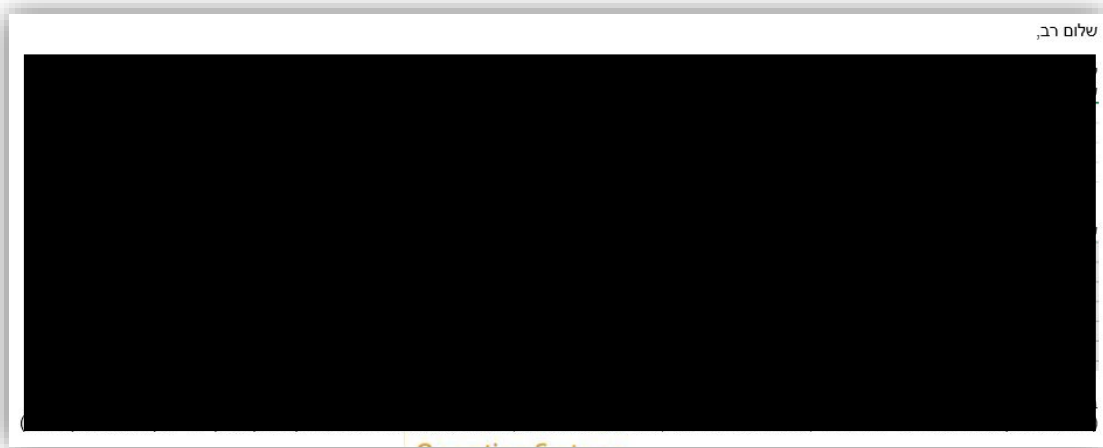
מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי מערכת לניטור ובקרה נכללת במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2024.

19. שימוש במערכות הפעלה מעודכנות

סעיף 13(ג) לתקנות קובע כי "בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים".



להלן תכתובת בנושא:



מוצע לפעול בהקדם

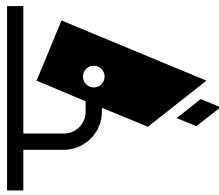
מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי בעקבות הביקורת הנושא טופל

20. אבטחת סביבת עבודה פיזית

20.1 חדר שרתים במבנה מוקד הביטחון ומצלמות אבטחה

ממצאי הסקר הפיזי בחדר שרתים של מוקד הביטחון, שמופיעים בדוח הטכנולוגי, לא הועברו לידיעת הקב"ט ולטיפולו.

מוצע כי הממצאים הנוגעים לחדר השרתים של מוקד הביטחון יועברו בהקדם לטיפול קב"ט המועצה, על מנת שיגבש תוכנית לתיקון הליקויים.



נוהל המועצה בנושא "שימוש במצלמות" אינו מתייחס למצב הקיים והנדרש במועצה. לדוגמה, במקום לקבוע מהו משך הזמן שבו יישמרו ההקלטות בקדימה צורן, צוין בנוהל כי יש לקבוע את משך התקופה של שמירת ההקלטות. דוגמה נוספת - במקום לקבוע את הנהלים להקלטת הצילומים, לעיבודם ולהפצתם ולאבטחת המידע בהם, צוין בנוהל כי יש לקבוע נהלים בנושא זה.

הקב"ט לא היה שותף לכתיבת הנוהל, והנוהל לא הועבר לידיעתו.

מוצע לעדכן, בשיתוף קב"ט המועצה, את הנוהל בנושא שימוש במצלמות, באופן שיותאם ספציפית לצרכי המועצה ולדרישותיה.

כך למשל, מוצע לעגן בנוהל את משך הזמן לשמירת ההקלטות, להוסיף בו שרטוט של מערך המצלמות, לציין מיהם מורשי הגישה וכו'.

20.2 סביבת העבודה של משתמשי הקצה

בנוהל המועצה בנושא "הוראות הגנת מידע", נקבעו הוראות לעניין אבטחת סביבת העבודה והמחשבים ושמירת חומר פיזי.

בין היתר, נקבע בנוהל:

- יבוצע ניתוק אוטומטי לאחר השעה 00:20 ועד השעה 06:00 מלבד עובדי המוקד העירוני 106.
- הקב"ט יוודא אל מול העובדים שמתבצעת גריסת של מסמכים המכילים מידע רגיש בהתנהלות השוטפת.

בניגוד לקבוע בנוהל, לא מבוצע ניתוק אוטומטי בין השעות 06:00-00:20.

בניגוד לקבוע בנוהל, לא מתבצעות בקרות על גריסת מסמכים רגישים.

שוב, הביקורת מעירה על חוסר תאימות בין הנוהל לבין המצב הקיים בפועל במועצה.

21. תוכנית להתאוששות מאסון / המשכיות עסקית

אסון מוגדר כאירוע שגורם לאי תפקוד של חלק במערכות המידע, וגורם נזק לפעילות העסקית של הארגון. מידת החומרה מוערכת על-פי משך הזמן בו המערכת אינה מתפקדת, ובקריטיות המידע שאינו זמין. אסון יכול להיות מצב של קריסת מערכות מידע, תשתיות תקשורת, פגיעת סייבר, ניתוק חשמל, שריפה, מלחמה, רעידת אדמה, מגיפה ועוד, כשבדרך כלל הכוונה היא לאירוע סייבר שמונע מהארגון לתפקד באופן מהותי.

מערך הסייבר הלאומי (תורת ההגנה בסייבר) ממליץ לארגון להכין תוכנית המשכיות עסקית ולוודא שיש לו "יכולת התאוששות במקרים של נפילת אתר, מחיקת מידע או נעילת קבצים".

יצוין כי תוכנית המשכיות עסקית אינה נוגעת בפעולות ההצלה הראשוניות המתבצעות בהתרחש אירוע חירום, אלא בהתכוננות ובהתארגנות להשגת יכולת תפקוד ולהתאוששות מהירה לאחר האירוע.

נמצא כי למועצה אין תוכנית המשכיות עסקית.

בהתאם להמלצות מערך הסייבר הלאומי, מוצע לפעול להכנת תוכנית המשכיות עסקית.

מנהל מחלקת תיאום ובקרה מסר כי מנהל אבטחת מידע יכין תוכנית המשכיות עסקית בהתאם להמלצת הביקורת.

הערות ראש המועצה

האתגרים הקיימים בתחום אבטחת המידע בעידן הנוכחי, מחייבים עבודה מטה מאומצת, הן לצורך מניעת סיכונים, והן, חלילה, למצב שבו נידרש להתמודד עם התממשותם.

כפי שצוין בדוח, המועצה החלה בהיערכות עוד בטרם עריכת הביקורת, בין היתר, על ידי ביצוע סקר סיכונים בראשית שנת 2023.

בוועדת ההיגוי האחרונה הוצגו ממצאי דוח הביקורת וסקר הסיכונים, במטרה לגבש תוכנית עבודה עם תיעודף פעולות לביצוע, בהתאם לדרגת הסיכון הנשקפת מהממצאים (קריטית, בינונית ונמוכה).

יצוין כי חלק מהליקויים כבר תוקנו בעקבות הביקורת. לדוגמה, בוטל המינוי לעובד ששימש כממונה אבטחת מידע ומונה לתפקיד גורם אחר שעומד בדרישות הניסיון המקצועי. כמו כן, שרותי המנמ"ר מתקבלים כיום מחברה אחרת, ולא מהחברה המספקת למועצה שרותי תחזוקה ותמיכה במערכות ליבה.

דוח ביקורת בנושא:

היבטים בניהול

פרויקט פארק הגולן

תוכן עניינים

עמוד	הפרק
87	תקציר מנהלים
93	1. מבוא
95	2. היקף הפרויקטים המנוהלים ע"י אגף הנדסה
96	3. תיאור כללי של פרויקט פארק הגולן
98	4. תקציב הפרויקט
103	5. התקשרות מסגרת לעבודות אחזקה מזדמנות
105	6. שירותי ניהול, תיאום ופיקוח
107	7. הוספת פרויקט לחוזה קיים
111	8. השוואת כתב הכמויות לביצוע בפועל
113	9. הליכי התכנון וניהול שינויים
121	10. ניצול הזדמנויות
123	11. ניהול יומן עבודה
125	12. תכנון לוח זמנים
126	13. התחשבות כספית עם הקבלן
130	14. הליך מסירת הפרויקט
133	15. אחריות לתיקונים לאחר מועד פתיחת הפארק
134	16. משתמשי הפרויקט
136	17. שם הפארק – פארק הגולן או פארק קופלמן?
138	18. תיעוד מסמכים, נוהלי עבודה ומערכת ייעודית
140	19. תהליך הפקת לקחים בסיום פרויקט
141	20. תגובות המבוקרים
143	21. נספחים
148	הערות ראש המועצה

תקציר מנהלים

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

1. אגף הנדסה מנהל בו זמנית, בשלבים שונים של תכנון וביצוע, עשרות פרויקטים בהיקף כספי של מעל מאה מיליון ₪. נמסר לביקורת, כי בשל מחסור בכ"א ותחלופת עובדים, האגף מתקשה בניהול היקף רב כל כך של פרויקטים, והוא מסתייע בשירותיהם של מנהלי פרויקט ומפקחים חיצוניים. חלק מהפרויקטים ההנדסיים מנוהלים על ידי יחידות אחרות במועצה. לאור הליקויים שנמצאו בביקורת, מוצע לבחון פניה למשרד הפנים, לקבלת תקציב להתקשרות עם יועץ ארגוני. יועץ ארגוני יוכל לבחון את הדרכים המומלצות לניהול יעיל ואחראי של כלל הפרויקטים ההנדסיים ביישוב. מוצע כי ככלל, כל הפרויקטים ההנדסיים ינוהלו על ידי אגף הנדסה, ולשם כך, כאמור, יש להקנות לו את הכלים והמשאבים המתאימים להצלחה במשימה זו.
2. בניית פארק הגולן בוצעה במספר שלבים, על פני תקופה בת כשלוש שנים, והעבודות בו בוצעו על ידי מספר קבלנים. לקראת השלב העיקרי בהקמת הפארק, בשנת 2022, המועצה התקשרה עם קבלן באמצעות משכ"ל, במכרז ל"עבודות הקמה, אחזקה ושיקום תשתיות", ובחזרה מסגרת לעבודות אחזקה מזדמנות. התקשרות זו אינה מתאימה לפרויקט פיתוח של הקמת פארק. להתקשרות לא מתאימה עלולות להיות השלכות שונות על הפרויקט, הנובעות, בין היתר, מדרישות סף נמוכות יותר במכרז לעבודות אחזקה מאשר במכרז לעבודות פיתוח, ומהעובדה שבחזרה מסגרת לא ניתן להגדיל את היקף ההתקשרות המקסימלי של החוזה. כמו כן, יציאה לנוהל הצעות מחיר במסגרת מכרז לעבודות אחזקה, יש בה כדי לפגוע במציעים פוטנציאליים, שייתכן שלא הגישו הצעה רק בשל סוג המכרז. ראוי להקפיד על ניהול ההליך במסגרת מכרז המתאים לאופי העבודה הנדרשת.
3. כתב הכמויות שהוכן ע"י אגף הנדסה ונשלח למשכ"ל לפני פרסום נוהל הצעות מחיר, לא נשלח למציעים, וזאת בניגוד להנחיות משרד הפנים. חשיבות שליחת כתב הכמויות לקבלנים, בין השאר, היא לאפשר להם לדעת מראש מהן העבודות אליהן הם מגישים את הצעת המחיר. בעתיד, מוצע לוודא שליחת כתב הכמויות למציעים.
4. בשלבים הראשונים של הקמת הפארק, כל פעם שהמועצה השיגה מימון חלקי לפרויקט, היא הסתייעה בקבלנים שכבר יש עמם חוזה בתוקף לצורך קידום העבודות ולא ניהלה הליך מכרז ייעודי לטובת הפרויקט. הדוח מציג דוגמאות מהפרויקט, המצביעות על החסרונות בשיטת ניהול זו. מוצע כי תכנון פרויקט הנדסי המורכב ממספר שלבים, לאור תקציבים המתקבלים בהדרגה, ייעשה במבט צופה פני עתיד. במסגרת זו, תיבחן האפשרות לערוך את הפרויקט במכרז

אחד על כלל העבודות, כאשר ההתחייבויות החוזיות בין המועצה לקבלן תוגבלנה בכל פעם להיקף המסגרת התקציבית המאושרת.

5. נמצאו מקרים בהם נעשה שימוש בכספי תב"ר למטרות שונות ממטרות התב"ר.

בעקבות הביקורת, פעלה הגזברות לתיקון הרישום בתב"רים.

6. נמצאו חשבונות ששולמו מתב"ר הפרויקט, שנחתמו על ידי יחידה מקצועית אחרת, ללא חתימה של אגף הנדסה.

מוצע כי תשלום חשבון מתב"ר פרויקט שהוא באחריות אגף הנדסה, יאושר בגזברות רק לאחר חתימת אגף הנדסה על גבי החשבון.

7. הפרויקט הוקפא למשך כ-3 שנים, בין 2017-2020. בניגוד להנחיות משרד הפנים, המועצה לא פעלה כדי לסגור את התב"ר, ולחילופין, כדי לאשר במועד את המשכו.

במקרה של הפסקת ביצוע תב"ר לתקופה העולה על 12 חודשים, יש לפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים, הנוגעות לסגירת תב"רים, גריעתם ו/או אישורם.

8. נמצאו ליקויים בשירותי הניהול והפיקוח שסופקו למועצה ע"י החברה המנהלת, שעמה התקשרה משכ"ל. מצופה ממשכ"ל, כמנהלת הפרויקט, לוודא שהמועצה מקבלת מהחברה המנהלת את כל השירותים שהיא אמורה לספק. גם על אגף הנדסה, כמקבל השרות, לבצע בקרה זו, אך מאחר שמשכ"ל אינה נוהגת להעביר לאגף הנדסה את החוזים בינה ובין חברות הניהול והפיקוח, הוא עלול להתקשות במשימה זו.

מוצע כי המועצה תפעל לקבלת החוזים, על מנת שיהיה בידה מידע מפורט בדבר שירותי הניהול והפיקוח שאמורות החברות לספק, ושעבורם משלמת המועצה עמלת ניהול. כמו כן, מוצע לבחון את האפשרות כי גורמים באגף הנדסה יקבלו הרשאת צפייה למערכת ניהול הפרויקט של משכ"ל, שאליה מזינה החברה המנהלת את הדוחות והמסמכים הנדרשים ממנה. אם לא ניתן יהיה לקבל ממשכ"ל את החוזים ו/או לאפשר גישה למערכת ניהול הפרויקט של משכ"ל, מוצע כי המועצה תשקול להתקשר באופן ישיר עם חברת ניהול ופיקוח.

9. נמצאו הבדלים מהותיים בין כתב הכמויות לביצוע בפועל, המצביעים על ליקויים בהיערכות לפרויקט. אף צרכים שהיו ידועים מראש לא עודכנו בכתב הכמויות, דבר שגרר הוצאות כספיות מיותרות ו/או הוצאות שלא נלקחו בחשבון בהיערכות התקציבית של הפרויקט. לגבי חלק מהחריגות ומהשינויים שנעשו, לא נמצא תיעוד לסיבה לכך.

מוצע להשקיע משאבים ראויים בהליכי התכנון, וכן לנמק ולתעד את הסיבה לכל חריגה מהתכנון המקורי, בין היתר, לשם למידה והפקת לקחים לפרויקטים עתידיים.

10. בעת התחלת העבודות, התוכניות וכתב הכמויות לא היו מעודכנים, וכן לא היו מסונכרנים ביניהם. תהליך העדכון נמשך כחודשיים לתוך תקופת העבודות, מה שככל הנראה גם עיכב את הביצוע.

יש לדאוג להכנת תוכניות עבודה וכתבי כמויות מעודכנים ומסונכרים ביניהם, טרם כניסת הקבלן לעבודה בפרויקט.

11. לא הוזמן יועץ קרקע לפני תחילת עבודת הריצוף – זאת בניגוד למקובל במפרט הכללי לעבודות בניה ועל אף התרעת הקבלן לגבי תשתית המצעים הקיימת. על פי חו"ד הנדסית שהתקבלה בביקורת, נמצאו ליקויים שונים בעבודת הריצוף, וחלקם יוצרים מפגע בטיחותי. עוד לפני שנפתח הפארק לשימוש הציבור, בוצעו תיקוני ריצוף בעלות גבוהה, וסביר להניח כי המועצה תיאלץ להוציא כספים נוספים גם אחרי סיום הפרויקט, עקב הצורך להמשיך ולבצע תיקונים מעת לעת או לבצע שינוי נרחב בתשתיות.

בשלב זה, בשים לב למפגע הבטיחותי שנוצר, ולחוות הדעת ההנדסית, מוצע להזמין יועץ קרקע ולפעול על פי הנחיותיו.

בעתיד, מוצע להטמיע מנגנון סדור לניהול שינויים, שבמסגרתו יערכו הסיכונים עקב תוספת מהותית או שינוי מהותי שמתבצעים בפרויקט.

בלי לגרוע מהאמור, בתום העבודות הקבלן נדרש לתקן ליקויים מסוימים בעבודת הריצוף, אך אין תיעוד למעקב המפקח על איכות ביצוע תיקון הליקויים הללו. בנוסף, אין תיעוד לבדיקת סוג המצע שהונח בעת בניית שבילי העפר, ובבדיקה ההנדסית שבוצעה לבקשת הביקורת, עלה חשד כי סוג המצע שהונח אינו מצע סוג א' כפי שנדרש.

מצופה מהמפקח, כחלק מתפקידו, לבצע מעקב על איכות ביצוע העבודות הקבלנית ועל תיקון הליקויים.

12. המועצה זיהתה הזדמנות לעיבוי הנטיעות בפארק ללא עלות, ע"י העתקת עצי זית שנעקרו במסגרת עבודות נתיבי ישראל, והביקורת רואה זאת בחיוב. עם זאת, היעדר פיקוח מקצועי בזמן הנטיעות, וככל הנראה סימון מיקום הנטיעות בצפיפות גבוהה, הביאו לכך שהעבודה, שהייתה אמורה להיות ללא עלות, עלתה למועצה כ-21,000 ₪.

מוצע להדק את הפיקוח על ביצוע העבודות בזמן אמת.

13. אחד הקבלנים ניהל יומן עבודה, אך נמצאו ליקויים באופן מילוי. יומנים של קבלנים אחרים שעבדו בפארק, אינם מצויים בתיק הפרויקט.

מוצע לבצע פיקוח ובקרה על ניהול היומן, שכן מדובר במסמך משפטי מחייב.

14. לא נוהל לוח זמנים מסודר לביצוע העבודות הקבלניות ולניהול הפרויקט.

מוצע להכין לוח לפרויקטים ולעבודות הקבלניות. הכנת לוח"ת תאפשר מעקב אחר התקדמות העבודות ומדידת ביצועים, והיא עשויה להביא לחיסכון בזמן ובכסף.

15. חשבונות הקבלן לא הוגשו מדי חודש, כקבוע בתנאי ההתקשרות. חשבון חלקי ראשון הוגש כאשר מעל 80% מהעבודות כבר בוצעו, ולדעת הביקורת, הדבר הקטין את יכולת הבקרה והשליטה של מנהלי הפרויקט. בשלב זה, "ראיות" לביצוע חלק גדול מהעבודות כבר טמונות בתוך התשתיות ויש קושי לוודא השלמתן כנדרש. כמו כן, בשלב זה לא ניתן להורות על עצירתן של עבודות שהחלו בביצוע, ולא ניתן להתריע על התנהלות לא תקינה (למשל,

ביצוע לא איכותי של העבודות).

מוצע לדרוש הגשת חשבונות בהתאם למועדים הקבועים בתנאי ההתקשרות, כלומר בכל חודש בו בוצעו עבודות.

16. אגף הנדסה לא בדק את החשבון החלקי לאחר בדיקת משכ"ל, אלא החליט באופן שרירותי על סכום עגול שיסולם עד להשלמת התיקונים. חלק מהאסמכתאות הנדרשות לבדיקת החשבון לא הועברו כלל ממשכ"ל לאגף הנדסה.

מוצע להקפיד על בדיקת כל חשבון, ולצורך כך, לוודא כי כל האסמכתאות הנדרשות לבדיקת החשבונות החלקיים, יועברו לאגף הנדסה ממשכ"ל. בנוסף, ככל שמתקבלת החלטה על דחיית חלק מהתשלום, מוצע לתעד בכתב ובאופן מפורט את הנימוקים להחלטה, וכן מה נדרש מהקבלן על מנת שהתשלום יועבר במלואו.

17. לאחר שאגף הנדסה אישר את העברת יתרת התשלום לקבלן (בחשבון החלקי הראשון), הוא לא העביר את החשבון לגזברות לצורך ביצוע התשלום. נכון לסיום הביקורת, בחלוף כחצי שנה מאז, היתרה טרם שולמה לקבלן. העיכוב אינו עולה בקנה אחד עם מוסר תשלומים וחושף את המועצה לסיכון משפטי. מוצע להקפיד על העברת תשלומים במועד.

18. במהלך הביקורת, נשלח ממשכ"ל לאגף הנדסה "חשבון סופי לפני הגדלה", זאת בעקבות חריגה מגובה ההזמנה שאושרה לקבלן. החשבון אושר ע"י משכ"ל, ובין היתר, על סמך חשבון זה, ביקש אגף הנדסה להגדיל את גובה התב"ר.

טרם הועבר החשבון לביצוע תשלום, העירה הביקורת כי הוא אינו כולל את הנחת הקבלן בפרק 51.05 במכרז (בסך 28%) וכן כי אושרו בחשבון עבודות, שעל פי התיעוד הקיים, לא אושרו לביצוע. לאור הערות הביקורת, הועבר החשבון לבדיקה נוספת של משכ"ל.

19. החשבונות הועברו לאגף הנדסה כקובץ pdf ולא כקובץ ממוחשב (קובץ אקסל). בהיעדר קובץ ממוחשב, יש קושי לערוך השוואה בין החשבון שהתקבל לבין כתב הכמויות המקורי, ולזהות חריגות ופערים שונים, כגון חריגה בכמויות ובמחיר, סעיפים שלא בוצעו, סעיפים שבוצעו אך לא תוכננו וכיו"ב.

מוצע כי המועצה תעמוד על זכותה החוזית לקבל את החשבונות בקובץ ממוחשב.

20. על אף שמועד פתיחת הפארק נקבע כמועד המסירה, לא נוהל פרוטוקול מסירה ע"י החברה המנהלת, וכן לא התקבל ממנה דוח מעקב תיקון ליקויים עד למועד המסירה. יש להקפיד על תיעוד כל מסירה בפרוטוקול, לציין בו מה תוקן עד לאותו מועד ומה נותר לתיקון, ולבצע מעקב תיקון ליקויים עד לחתימה על תעודת השלמה. משימות אלה הן באחריות החברה המנהלת מטעם משכ"ל, ועל אגף הנדסה לעמוד על זכותו לקבל שירותים אלה במלואם.

21. הקבלן טען שסיים את הפרויקט, ואילו המועצה טענה כי הפרויקט אינו עומד בסטנדרטים הנדרשים, אך בה בעת קיבלה אותו לידיה ואפשרה לציבור להשתמש בו. מצב זה, יש בו כדי

להחליש את יכולת המועצה לעמוד על זכויותיה מול הקבלן. לדוגמה, המועצה תתקשה, במידת הצורך, להוכיח את אחריות הקבלן לנזק לגוף או לרכוש, או לדרוש ממנו עבודות לתיקון הליקויים בפרויקט.

התרשמות הביקורת היא, כי סד הזמנים הדחוק לאור המועד שנקבע לטקס חנוכת הפארק, תוך כדי הקושי בהתמודדות עם טענות הקבלן לאי אחריותו לליקויים שונים, היווה מנוף לחץ על אגף הנדסה לסיים את הפרויקט ולוותר על דרישותיו לתיקון הליקויים שנתרו. לדעת הביקורת, הקושי בהתמודדות עם טענות הקבלן נבע, בין היתר, מכשלים בתכנון וניהול הפרויקט, המפורטים לאורך הדוח.

יישום המלצות הביקורת בהיבטים אלה, עשוי לסייע לאגף הנדסה להתמודד טוב יותר בעתיד בשלב הליך המסירה, במיוחד במצבי קונפליקט, שבהם נדרש לזהות את מקור הליקויים ואת הגורם האחראי לתיקונם. כמו כן, בעתיד, מוצע שלא לאפשר שימוש בפרויקט לפני וידוא השלמת תיקון כל הליקויים.

22. תקלות שהתגלו בפארק לאחר פתיחתו, וטרם חתימה על תעודת השלמה, טופלו על ידי קבלן הגיבון של המועצה, ולא נעשתה פניה לקבלן המבצע לצורך תיקון הליקוי.

מוצע להסדיר תהליך עבודה בכל הקשור לבדיקת תוקף ותכולת אחריות קבלן על נזק או ליקוי, בטרם הוצאת הזמנת עבודה לתיקון, זאת כדי למנוע הוצאת כספים שלא לצורך. כחלק מהסדרת התהליך, בעת מסירת הפרויקט מאגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע, יש ליידע את האחרון בפרטים על אודות תקופת האחריות ותכולת האחריות של הקבלן לפי החוזה.

23. ככלל, לא נמצא תיעוד לדיונים משותפים של אגף הנדסה עם אגף תפעול ושפ"ע, בשלבי התכנון של הפרויקט, למעט, במידה מסוימת, עם חשמלאי המועצה. כמי שמתחזק את הפארק, לתובנות של אגף שפ"ע יש חשיבות רבה כבר בשלב התכנון, וחלק מהליקויים שהועלו בסיור המסירה יכולים היו להימנע, לו הוא היה מעורב כבר בשלב התוכנית.

מוצע לפעול להידוק ממשקי העבודה בין אגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע בשלבי תכנון הפרויקטים. הדבר עשוי לשפר את התכנון ואת התאמת התשתיות בפרויקטים לצרכי התחזוקה השוטפת, להקטין דרישות לשינויים בשלבי הביצוע ולצמצם עלויות עתידיות על תיקוני תשתית ו/או עלויות תחזוקה גבוהות. כמו כן, מוצע להסדיר בנוהל פנימי, את תהליך המסירה של פרויקטים מאגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע.

24. בשנת 2021 המועצה יזמה מפגש שיתוף הציבור בפרויקט, והביקורת רואה זאת בחיוב. עם זאת, בהיעדר תיעוד למהלך המפגש שהתקיים ולהחלטות שהתקבלו בעקבותיו, לא ניתן לבחון אם הועלו צרכים על ידי התושבים, ואם כן, מהם והאם המועצה התחשבה בצרכים אלה במסגרת תכנון הפארק.

מוצע להוציא דוח מסכם לתהליך שיתוף ציבור ולשמור תיעוד בתיק הפרויקט.

25. נראה כי אופן ההנצחה של משה קופלמן ז"ל, שעל שמו קרוי הפארק, נעשה שלא בהלימה לכללי מפעל הפיס.

מוצע לבחון, בשיתוף יועמ"ש המועצה ובתיאום עם המשפחה, דרכים חלופיות להנצחתו, בכפוף לתנאים שנקבעו על ידי מפעל הפיס. בנוסף, מוצע להכין נוהל פנימי במועצה שיקבע כללים ואמות מידה להנצחה, לרבות שיעור התרומה הנדרשת לשם ההנצחה.

26. בתיק הפרויקט חסרים מסמכים מהותיים הנוגעים לפרויקט, כגון חוברת תנאי ההתקשרות עם הקבלן (חוברת בת כ-70 עמודים), יומני עבודה וחשבונות מפורטים של חלק מהקבלנים, המעידים על העבודות שבוצעו בפארק ואופן ביצוען. היעדרם של מסמכים אלה, מקטין את יכולתו של אגף הנדסה לבצע בקרה ראויה על הגורמים המעורבים בפרויקט, ולהתמודד עם טענות שונות העולות במהלך העבודות ובסיומן. מוצע לערוך רשימת תיוג של כלל המסמכים שאמורים להיכלל בתיק הפרויקט ולוודא הימצאותם בו. מוצע לקבוע בנוהל, אילו מסמכים יצטרכו להימצא בתיק בכל שלב של העבודות, ולהתנות את התשלום בהשלמתם.

27. כתב הכמויות עודכן פעמיים ע"י החברה המנהלת, אך המסמכים המעודכנים נושאים את תאריך כתב הכמויות המקורי שהופק על ידה. מוצע לוודא כי עדכון של כתב הכמויות אינו דורס את הגרסאות הקודמות לו. זאת, כדי שניתן יהיה להתחקות אחר היסטוריית השינויים, לרבות איזה שינויים בוצעו, מי ביצע ואישר אותם, ובאיזה תאריך בוצעו.

28. אין נהלים לניהול הפרויקטים ההנדסיים ביישוב. מוצע לכתוב נוהלי עבודה, שיכללו התייחסות לכלל התהליכים והפעולות הנדרשים במהלך חיי הפרויקט.

29. אגף הנדסה אינו עושה שימוש במערכת לניהול פרויקטים ממוחשבת. מסמכי הפרויקט מנוהלים על ה-Desktop במחשב של אחד העובדים ובקלסר. לצורך ניהול בקרה ופיקוח על הפרויקט לאורך כל שלביו, תוך שיתוף מידע בין כל הגורמים המעורבים, מוצע לבחון את האפשרות להטמעת מערכת ייעודית לניהול פרויקטים הנדסיים. עד ליישום ההמלצה, מוצע כי תיקי הפרויקטים ינוהלו בתיקיה משותפת ברשת המועצה, באופן שיאפשר את נגישותם וזמינותם של המסמכים לכלל עובדי האגף וגיבוי שוטף אוטומטי.

30. לא נערך הליך סדור להפקת לקחים בתום כל פרויקט.

לשם למידה לפרויקטים עתידיים וכאמצעי לשימור הידע שנצבר באגף הנדסה, מוצע לקיים בסיום כל פרויקט הנדסי תהליך הפקת לקחים, במסגרתו יעלו נקודות לשימור ונקודות לשיפור בניהול הפרויקט.

1. מבוא

1.1 רקע

לבקשת ראש המועצה, בשנת 2023 נערכה ביקורת על ניהול פרויקט תכנון והקמת פארק הגולן (הקרוי גם "פארק קופלמן"⁶).

הפרויקט נוהל על ידי אגף הנדסה במועצה, ותהליך תכנונו והקמתו ארך מספר שנים.

עם סיום העבודות הקבלניות, בשנת 2023, התגלעה מחלוקת בין אגף הנדסה לקבלן, בנוגע לליקויים שונים שהתגלו בפרויקט, והתעורר קושי בזיהוי המקור לליקויים והגורם האחראי לתיקונם. לאור זאת, ולשם למידה והפקת לקחים לעתיד, התבקשה הביקורת, כאמור, לערוך ביקורת בנושא.

1.2 מטרת הביקורת

לבחון את תקינות התהליכים ואת נאותות הבקרה והפיקוח בפרויקט, ולאחר חסמים וכלים חסרים בתהליך.

1.3 פעילות הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה בין החודשים יולי-דצמבר 2023.

במסגרת זו, הביקורת שוחחה עם גורמים שונים, ובהם: מהנדס המועצה (הקודם והנוכחי); מנהל מחלקת פרויקטים באגף הנדסה; אדריכלית הפרויקט; רפרנט הפרויקט במשכ"ל; המפקח מטעם משכ"ל; מנהל אגף תפעול ושפ"ע (הקודם והנוכחי) ועובדיו; קבלנים (יצוין, כי לא כל הקבלנים נענו לבקשת הביקורת להסברים).

בנוסף, נסקרו מסמכי הפרויקט, לרבות חוזי ההתקשרות, חשבונות לתשלום, הזמנות עבודה, פרוטוקולים של דיונים ושיחות, תוכניות, כתבי כמויות ואומדנים.

הערות:

- הביקורת החלה בבדיקה לאחר שהסתיימו העבודות הקבלניות בפארק הגולן ובוצעה מסירה בפועל של הפרויקט, אך לפני שהוגשו על ידי הקבלן תוכניות AS-MADE וחשבון סופי. מסמכים אלה הומצאו לביקורת במהלך עריכת הביקורת.
- ככלל, הסכומים המצוינים בדוח כוללים את הנחות הקבלנים במכרז, את המע"מ ואת עמלת משכ"ל (ככל שההתקשרות נעשתה באמצעות משכ"ל), למעט אם צוין אחרת בדוח.
- הביקורת נעזרה במהנדס אזרחי, למתן חוות דעת הנדסית בסוגיה שעלתה מהביקורת. חוות הדעת צורפה לדוח והיא מהווה חלק בלתי נפרד ממנו.

⁶ לעניין סוגיית שם הפארק, ראו בפרק 17.

- בדוח זה תגובות המבוקרים מובאות בסוף הדוח ולא בגוף הדוח (וזאת להבדיל משאר הביקורות בדוח מבקרת המועצה לשנת 2023).

1.4 הבסיס הנורמטיבי

- חוק התקנים, תשי"ג-1953.
- תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013.
- המפרט הכללי לעבודות בניה, שקרוי גם "הספר הכחול".
- מדריך גוף הידע בניהול פרויקטים PMBOK Guide⁷, העמותה לניהול פרויקטים.
- "הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות", משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות, 2017.
- מסמך הנחיות מפורטות למימוש מענקים של מפעל הפיס וכתב התחייבות למתן מענקים של מפעל הפיס.

⁷ PMBO - Project Management Body of Knowledge. המדריך תורגם ע"י העמותה לניהול פרויקטים בישראל והוא כולל תקן מקצועי בניהול פרויקטים. הדוח מתבסס, בין היתר, גם על תקן זה.

2. היקף הפרויקטים המנוהלים ע"י אגף הנדסה

2.1 פארק הגולן הוא אחד מתוך פרויקטים רבים המנוהלים על ידי אגף הנדסה. נמסר לביקורת, כי אגף הנדסה מנהל בו זמנית, בשלבים שונים של תכנון וביצוע, עשרות פרויקטים, בהיקף כספי של מעל מאה מיליון ₪. לדוגמה, נכון למועד הביקורת עומדים על הפרק, בין היתר, הפרויקטים הבאים: הקמת בית ספר יסודי עם אולם ספורט בהיקף כספי בסך כ- 40 מיליון ₪, הקמת בית ספר על יסודי בהיקף כספי בסך כ-90 מיליון ₪ והקמת מעונות יום בהיקף כספי בסך כ-20 מיליון ₪. עם זאת, לא כל הפרויקטים ההנדסיים מנוהלים על ידי אגף הנדסה וישנם פרויקטים המנוהלים ע"י לשכת מנכ"ל וע"י אגף תפעול ושפ"ע.

2.2 נכון למועד הביקורת, באגף הנדסה שלושה עובדים במשרה מלאה העוסקים בניהול פרויקטים. להלן טבלה 1 – פרטי העובדים:

תפקיד	מועד כניסה לתפקיד	הערות
מהנדס המועצה (מנהל האגף)	יולי 2023	לפני כניסתו לתפקיד, שימש כאדריכל המועצה. המהנדס הקודם ניהל את האגף במשך עשרות שנים, לרבות בתקופת הפרויקט.
אדריכל המועצה	ספטמבר 2023	
מנהל מחלקת פרויקטים	אפריל 2022	סיים את תפקידו בנובמבר 2023. לקראת מועד סיום הביקורת הוחלף ע"י עובד חדש.

בנוסף, באגף מועסקות מזכירה (במשרה מלאה) ורכזת ועדת תחבורה, תנועה ותמרוך (במשרה חלקית).

2.3 מהסברים שקיבלה הביקורת עולה, כי לאור מצבת כוח אדם מצומצמת בתחום הפרויקטים ההנדסיים ותחלופת העובדים, אגף הנדסה מתקשה בניהול היקף רב כל כך של פרויקטים, והוא מסתייע בשירותיהם של מנהלי פרויקט ומפקחים חיצוניים.

2.4 במהלך תקופת הביקורת, החל אגף הנדסה בהליך גיוס שני עובדים נוספים בתחום תכנון וביצוע פרויקטים.

משרד הפנים מקצה לרשויות המקומיות, בנסיבות מסוימות, תקציב להתקשרות עם יועץ ארגוני. לאור ליקויים שונים שעלו בביקורת (ומפורטים בהמשך הדוח), מוצע לשקול בדיקת אופציה זו עבור אגף הנדסה. יועץ ארגוני יוכל לבחון את הדרכים המומלצות שיש לאמץ על מנת לסייע לאגף לנהל באופן יעיל ואחראי את הפרויקטים ההנדסיים ביישוב. לדעת הביקורת, יש לשאוף לכך, שככלל, כל הפרויקטים ההנדסיים ביישוב ינוהלו ע"י אגף הנדסה (למעט פרויקטים שלאחת מיחידות המועצה האחרות יש התמחות מיוחדת בהם), וכאמור, להקנות לו את הכלים והמשאבים המתאימים להצלחה במשימה זו.

3. תיאור כללי של פרויקט פארק הגולן

3.1 רקע

הרעיון להקמת הפארק נולד כבר לפני כעשור אך מאז עבר מספר גלגולים. בשנת 2016 תכננה המועצה להקים ברחוב הגולן בקדימה, פארק אקולוגי ע"ש משה קופלמן ז"ל. הפארק תוכנן להשתרע על פני כ-16.5 דונם, ולכלול מבני ציבור להנחלת מורשת ההתיישבות בשרון. בסה"כ היקף תקציב הפרויקט שתוכנן בזמנו בשני שלבים, עמד על כ-12.5 מיליון ₪. התקציב להקמת הפארק תוכנן להתבסס, ברובו, על כספי תרומות. האדריכלית שנבחרה לליווי הפרויקט, הכינה תוכנית אדריכלית ואומדן ראשוני, אך בשנת 2017 הפרויקט הוקפא, מאחר שכספים שאמורים היו להתקבל, לא התקבלו בסופו של דבר. בשנת 2020 הוחלט לקדם מחדש את הפרויקט, אך הפעם במסגרת תקציבית מצומצמת יותר, ולתכנן לביצוע רק חלק מתוך הפרוגרמה המקורית – כ-2.5 דונם בחלק המערבי של רחוב הגולן, הסמוך לגני הילדים - כך שיכלול מתקני משחקים, גינן ונטיעות. התקציב שתוכנן לפרויקט, עמד על סך 2,050,000 ₪, והוא התבסס על מספר מקורות מימון – קרן שצ"פ (שטחים ציבוריים פתוחים), מפעל הפיס ותרומות. הקמת הפארק בוצעה במספר שלבים, בין השנים 2020-2023, על ידי קבלנים שונים, כשהאחרון בהם ביצע את רוב עבודות הפיתוח. הקבלנים יצוינו בדוח הביקורת בהתאם לסדר הכרונולוגי של עבודתם בפארק - קבלן א', קבלן ב', קבלן ג', קבלן ד'. ביוני 2023 נערך טקס חנוכת הפארק, והוא נפתח לשימוש התושבים.



התמונה מאתר ה-Facebook של המועצה

3.2 העבודות שבוצעו בפארק

שטח הפארק מתפרס על פני 2485 מ"ר.

העבודות בפארק בוצעו על ידי מספר גורמים, בזמנים שונים בין שלבי הביצוע.

להלן טבלה 2 - פירוט העבודות שבוצעו:

שנה	מהות העבודות	גורם מבצע	אופן ההתקשרות	גורם מפקח	היקף כספי של העבודות ⁸
2020	נטיעת צאלון רחובות ואדום ⁹	קבלן א'	מכרז משכ"ל 33/18 לפיתוח נופי ואחזקת גנים ביישוב.	משכ"ל	כ-42,000 ₪
2021	מדידה וסימון השטח והכנת רשת גבהים	חברת מדידה	החברה נבחרה ע"י ועדת יועצים	מועצה	כ-9,000 ₪
2021	עבודות עפר כחלק מהכנת השטח	קבלן ב'	מכרז משכ"ל 22/18 - לעבודות שיפוץ ואחזקה שוטפת של כבישים ומערכות תשתית ביישוב	מועצה	כ-4,000 ₪
2021	העתקת עצי זית	נתיבי ישראל	לא רלוונטי	מועצה	תוכנן ללא עלות אך עבודות נלוות עלו כ-21,000 ₪ ¹⁰
2021	בניית עפר ועבודות נוספות	קבלן ג'	מכרז משכ"ל 25/18 לעבודות כבישים, פיתוח ותשתיות ברחבי היישוב.	משכ"ל	כ-283,000 ₪
2022-2023	ביצוע החלק העיקרי בהקמת הפארק	קבלן ד'	מכרז משכ"ל 24/2021 לעבודות הקמה, אחזקה ושיקום	משכ"ל	כ-1,926,000 ₪ - סכום לא סופי ¹¹

נמסר לביקורת, כי הסיבה לכך שהקמת הפארק נמשכה כשלוש שנים, היא קצב קבלת מקורות המימון לפרויקט ואישורם, שאפשר ביצוע חלקי של עבודות בשלבים הראשונים של הפרויקט.

⁸ הסכומים אינם בהכרח תואמים לסכומים ששולמו מהתב"ר. בעניין זה ראו בהרחבה בפרק 4.3.
⁹ העצים ברחוב הגולן ואדום אמנם אינם נכללים בתכנון האדריכלי של הפארק אך הם תורמים להצללה ולנראות שלו ועל כן הביקורת חישבה אותם כחלק מהפארק.
¹⁰ ראו בהרחבה בפרק 10.
¹¹ הסכום הנקוב הוא בהתאם ל"חשבון סופי לפני אישור הגדלה" שהועבר ביום 20/11/23 ממשכ"ל לאגף הנדסה. לאור הערות הביקורת על החשבון, הוא הועבר לבדיקה נוספת של משכ"ל - ראו בהרחבה בפרק 13.

4. תקציב הפרויקט

כלל הוצאות המועצה השוטפות מנוהלות באמצעות תקציב שנתי, המאושר על ידי מליאת הרשות. התקציב לפרויקטים הנדסיים ופרויקטים ארוכי טווח נוספים, מבוצע באמצעות תקציב מיוחד לכל פרויקט – הקרוי תקציב בלתי רגיל (להלן גם "תב"ר"). כל שינוי בתקציב בלתי רגיל, מחייב אישור של מליאת המועצה ומשרד הפנים.

4.1 מקורות המימון והסכומים בתב"ר

לצורך תכנון והקמת הפרויקט נפתח במערכת הפיננסית של המועצה תב"ר 952. להלן טבלה 3 - פירוט מקורות המימון של התב"ר ומועדי אישורם:

מס'	מקור מימון	סכום	סכום מצטבר	אישור מועצה	אישור משרד הפנים
1	קרן שצ"פ	150,000 ₪	150,000 ₪	20/12/16	7/2/17
2	קרן שצ"פ	300,000 ₪	450,000 ₪	15/3/20	28/4/20
3	תרומה ממשפחת קופלמן	100,000 ₪	550,000 ₪	15/3/20	16/6/20
4	קרן שצ"פ	1,500,000 ₪	2,050,000 ₪	9/11/21	28/11/21
5	מפעל הפיס	1,000,000 ₪	2,050,000 ₪ (שינוי מקור מימון – אישור מימון ממפעל הפיס על חשבון קרן שצ"פ)	8/3/22	25/4/22
6	תרומה ממשפחות וינשטיין ולוגסי + קרן שצ"פ	100,000 ₪ + תרומה 250,000 ₪ קרן שצ"פ	2,350,000 ₪	19/12/23	2/1/24

4.1.1 התרומה ממשפחת לוגסי וממשפחת וינשטיין, הועברה לחשבון נאמנות המוחזק על ידי יועמ"ש המועצה, ומשם הועברה לחשבון המועצה בנובמבר 2022. למרות זאת, אישור המליאה לשינוי תקציב התב"ר לגבי התרומה, בוצע מעל לשנה לאחר קבלתה בפועל. יצוין כי במועד קבלת התרומה, ניתן היה לצפות את הצורך בהגדלת תקציב הפרויקט (ראו דוגמאות בפרקים: 4.3, 9.1-9.3, 9.5).

כאשר מתקבלים כספים שלא היו ידועים מראש כחלק ממקור המימון לתב"ר, יש לפעול לעדכון תקציב התב"ר בסמוך למועד קבלתם.

4.1.2 סכום ההגדלה שאושר במליאה ביום 19/12/23 (350,000 ₪), מהווה חריגה של כ-15% מעלות הפרויקט המתוכננת.

לאורך הדוח, הביקורת מתייחסת לנסיבות שהביאו לחריגה התקציבית בפרויקט.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

4.1.3 רישום הוצאות תכנון והקמת התב"ר בוצע בכרטיס הנהלת חשבונות מספר 2009522750.

להלן כרטיס התב"ר נכון ליום 29/6/23:

ת. אירוע	ת. פירעון	ת. קליטה	מספר פקודה	פרטים	תחמי תמחיר	ת. אירוע	ת. פירעון	ת. קליטה	מספר פקודה	פרטים	תחמי תמחיר
2009522750	25/06/17	25/06/17	17060402369	30%	0	2009522750	25/06/17	25/06/17	17060402369	30%	0
	29/07/21	29/07/21	21990040294	של פ"ב	0		29/07/21	29/07/21	21990040294	של פ"ב	0
	31/08/21	31/08/21	21990040294	תובת לשיא פגור פארק קופלטו	0		31/08/21	31/08/21	21990040294	תובת לשיא פגור פארק קופלטו	0
	31/08/21	31/08/21	6054292446	ה"כ	0		31/08/21	31/08/21	6054292446	ה"כ	0
	30/01/22	30/01/22	6058265935	ה"כ	0		30/01/22	30/01/22	6058265935	ה"כ	0
	28/11/21	28/11/21	21990409589	ה"כ 16053 העתקות חש	0		28/11/21	28/11/21	21990409589	ה"כ 16053 העתקות חש	0
	26/05/21	26/05/21	21700402715	הדסה מדידה וסיון	0		26/05/21	26/05/21	21700402715	הדסה מדידה וסיון	0
	14/10/21	14/10/21	21990406502	סיון השטח והבנת רשת בברים	0		14/10/21	14/10/21	21990406502	סיון השטח והבנת רשת בברים	0
	03/08/21	03/08/21	21990409725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0		03/08/21	03/08/21	21990409725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0
	22/02/23	22/02/23	22990408725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0		22/02/23	22/02/23	22990408725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0
	15/10/21	15/10/21	21990405906	תמונת מודפסת מודפסת	0		15/10/21	15/10/21	21990405906	תמונת מודפסת מודפסת	0
	13/09/21	13/09/21	21990405906	תמונת מודפסת מודפסת	0		13/09/21	13/09/21	21990405906	תמונת מודפסת מודפסת	0
	30/10/22	30/10/22	6514217801	ה"כ	0		30/10/22	30/10/22	6514217801	ה"כ	0
	20/09/22	20/09/22	22990405858	פלוטים עובי מערר ע"י מחירון	0		20/09/22	20/09/22	22990405858	פלוטים עובי מערר ע"י מחירון	0
	30/09/22	30/09/22	22990405843	פלוטים עובי מערר ע"י מחירון	0		30/09/22	30/09/22	22990405843	פלוטים עובי מערר ע"י מחירון	0
	22/02/23	22/02/23	22990409725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0		22/02/23	22/02/23	22990409725	פלוטים - ע"י מחירון מוסכם ע"י	0
	15/10/21	15/10/21	21990405368	תמונת מודפסת	0		15/10/21	15/10/21	21990405368	תמונת מודפסת	0
	23/08/21	23/08/21	20700404672	כית שטה, מערכה	1100		23/08/21	23/08/21	20700404672	כית שטה, מערכה	1100
	15/08/20	15/08/20	20700404961	אמפלקה ומטעני	1100		15/08/20	15/08/20	20700404961	אמפלקה ומטעני	1100
	31/08/20	31/08/20	21990405280	ע"י סיכום שבת הדסה עם רא	0		31/08/20	31/08/20	21990405280	ע"י סיכום שבת הדסה עם רא	0
	18/08/21	18/08/21	21990405851	ע"י סיכום שבת הדסה עם רא	1053		18/08/21	18/08/21	21990405851	ע"י סיכום שבת הדסה עם רא	1053
	12/09/21	12/09/21	21990408418	פיתוח השלמת פיתוח	0		12/09/21	12/09/21	21990408418	פיתוח השלמת פיתוח	0
	16/12/21	16/12/21	22990406670	פיתוח פיתוח פאר	0		16/12/21	16/12/21	22990406670	פיתוח פיתוח פאר	0
	28/02/22	28/02/22	22990406670	פיתוח פיתוח פאר	0		28/02/22	28/02/22	22990406670	פיתוח פיתוח פאר	0
	15/03/23	15/03/23	23990409652	רוב הגולן	1100		15/03/23	15/03/23	23990409652	רוב הגולן	1100
	28/06/23	28/06/23	23990402601	השבת חלקי 1 פארק הגולן פיתוח	1123		28/06/23	28/06/23	23990402601	השבת חלקי 1 פארק הגולן פיתוח	1123
	15/06/23	15/06/23	23990402499	חלקי 1 פארק	1123		15/06/23	15/06/23	23990402499	חלקי 1 פארק	1123
	30/05/23	30/05/23	23990402599	ביטול חשבונות מספר 90301322	1123		30/05/23	30/05/23	23990402599	ביטול חשבונות מספר 90301322	1123
	30/05/23	30/05/23	23990403197	לשע"ב תובת	0		30/05/23	30/05/23	23990403197	לשע"ב תובת	0
	18/06/23	18/06/23	6520029844	החברה למעק ולנדלה	0		18/06/23	18/06/23	6520029844	החברה למעק ולנדלה	0
	30/05/23	30/05/23	6520029844	החברה למעק ולנדלה	0		30/05/23	30/05/23	6520029844	החברה למעק ולנדלה	0

שירות ודרשה	סוג המסמך	ספק	שם ספק	מס' מסמך	פרטים	תאריך	כסום
הזמנה	6054292446	החברה למעק ולנדלה	20110202344	תובת לשע"ב תובת פארק קופלטו		03/12/20	4,446.00
ה"כ הזמנה	6520029844	החברה למעק ולנדלה	22110211357	פיתוח פארק הגולן על פי חוזה מש		26/07/22	146,599.59
ה"כ כלי							151,045.59

4.2 פקיעת תוקפו של התב"ר

במסמך "הנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות המקומיות" שפורסם ע"י משרד הפנים בשנת 2017 (להלן "הנחיות משרד הפנים"), נקבעו כללים לפקיעת תוקפו של התב"ר. בין היתר נקבע, כי תב"ר שביצעו הופסק ללא קביעת מועד לחידוש העבודה, או שהעבודה הופסקה לתקופה של מעל 12 חודש, ולא קיים גירעון מימוני בתב"ר - ייסגר ויגרע מספר 2 במערך הנה"ח. כמו כן, נקבעו כללים לסגירת עודפים או גרעונות בתב"ר שביצעו בו הופסק.

עוד נקבע, כי במידה שישנה כוונה ממשית להמשיך הפעילות של התב"ר ויש סיכוי להשגת מקורות מימון להמשך הפרויקט, יש לאשר במועד את המשכו ובכך להימנע מגריעת התב"ר ופתיחת תב"ר חדש להמשכו.

להלן מתוך הנחיות משרד הפנים:

4.6.1.5	פקיעת תוקפו של התב"ר
	להלן הנחיות לגבי תב"ר שביצעו הופסק או לא הושלם:
	א. אושר תב"ר ולא הוצאו בגינו התחייבויות כספיות או לא נתקבל המימון שאושר במשך תקופה של 12 חודש מיום אישורו ע"י משרד הפנים יפוג תוקף האישור ויש לגרוע אותו מספר 2 במערך הנהלת החשבונות.
	ב. התקבל מימון חיצוני לביצוע התב"ר ולא הוחל בביצועו תוך 12 חודש מיום אישור התב"ר ע"י משרד הפנים, יפוג תוקף האישור של התב"ר, יועבר סכום התקבול לקרן לעבודות פיתוח, ויגרע מספר 2 במערך הנהלת החשבונות.
	ג. הופסק ביצוע תב"ר ללא קביעת מועד לחידוש העבודה, או שהעבודה הופסקה לתקופה מעל 12 חודש, ולא קיים גרעון מימוני בתב"ר, יסגר התב"ר ויגרע מספר 2 במערך הנהלת החשבונות.
	ד. במידה וקיים עודף או גרעון סופי בתב"ר שהביצוע בו הופסק, יש לנהוג בהתאם ל"נוהל לסגירת עודפים/גרעונות בתקציב הבלתי רגיל". ראה הנחיות להלן.
	ה. במידה וישנה כוונה ממשית להמשיך הפעילות של התב"ר ויש סיכוי סביר להשגת מקורות מימון להמשך הפרויקט, יש לאשר במועד את המשכו ובכך להימנע מגריעת התב"ר ופתיחת תב"ר חדש להמשכו.

לאחר שאושר התב"ר ע"י משרד הפנים בשנת 2017, והוגשה תוכנית אדריכלית, הופסק ביצוע התב"ר למשך כשלוש שנים, עד שקודם שוב. היתרה שנותרה בתב"ר (לאחר תשלום על תכנון אדריכלי) עמדה על סך כ-119,000 ₪.

בניגוד להנחיות משרד הפנים, המועצה לא פעלה כדי לסגור את התב"ר ולגרוע אותו מספר 2 במערך הנהלת החשבונות, או לחילופין, לאשר במועד את המשכו.

במקרה של הפסקת ביצוע של תב"ר לתקופה העולה על 12 חודשים, יש לפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים, הנוגעות לסגירת תב"רים, גריעתם ו/או אישורם.

4.3 שימוש בכספי התב"ר למטרות שונות ממטרות התב"ר

על פי דיני הרשויות המקומיות, התב"ר נועד למימון פעולה ספציפית ולא ניתן לעשות שימוש בכספי התב"ר לפעולות אחרות.

כאמור, תב"ר הפרויקט תכנון והקמת פארק הגולן, הוא 952.

נמצאו מקרים בהם נעשה שימוש בכספי תב"ר למטרות שונות ממטרות התב"ר.

להלן טבלה 4 - עבודות שקשורות לפרויקט פארק הגולן, אך שולמו ע"ח תב"ר אחר:

מס' מהות העבודות בפארק	מספר ההזמנה	סכום שהיה מקום לשלמו ע"ח תב"ר 952 ושולם ע"ח תב"ר אחר
1 שני שלטים לפארק הגולן	22780211899	13,104 ₪. הסכום שולם ע"ח תב"ר 831 (שצ"פ ברמת אמיר)
2 שילוט נוסף לפארק הגולן	23780201185	6,552 ₪. הסכום שולם ע"ח תב"ר 1066 (שדרות חנקין)
3 חלק מהעבודות שבוצעו ע"י קבלן ג' בפארק הגולן בשנת 2021	21110201852 21110201416 1221110201469	122,264 ₪. הסכום שולם ע"ח תב"ר 1023 (הנגשת מדרכות, שיקום כבישים, חניות ותשתיות)
4 תיקון סימון נגישות בכניסה לפארק ובאזור הברזיה	23780201656	2,426 ₪. הסכום שולם ע"ח תב"ר 1107 (שיקום ושדרוג כבישים ומדרכות)
		סה"כ 144,346

להלן טבלה 5 - עבודות שאינן קשורות לפרויקט פארק הגולן אך שולמו ע"ח תב"ר 952:

מס' מהות העבודות בפרויקטים אחרים	מספר ההזמנה	סכום ששולם ע"ח תב"ר 952 והיה מקום לשלמו מסעיף תקציבי אחר
1 התקנת מע' ההשקיה בחורשת עומרי בקדימה (בין הגולן ורוטשילד)	22400211507	8,339 ₪
2 עבודות שצ"פ בית כנסת בצורן	22400211507	8,193 ₪
3 47 עצים שניטעו ברחובות הדקלים, רוטשילד וחרמון ¹³ בשנת 2020	20110201031	13,294 ₪
4 התקנת מערכות השקיה לנטיעת 47 עצי צאלון, כמפורט בשורה 3 בטבלה זו.	20120200517	21,033 ₪
		סה"כ 50,859 ₪

ראוי להקפיד שלא להשתמש בכספי תב"ר למטרות שונות ממטרות התב"ר.

בעקבות הביקורת, פעלה הגזברות לתיקון הרישום בתב"רים.

¹² לפי היסטוריית הפעולות במערכת הנה"ח, ביום 17/8/21 התבקש אישור ל-150,000 ₪ בתב"ר 952 בגין "תוספת פינוי עפר ופסולת חקלאית שהתגלו במהלך החפירות", אך באותו יום שונה הסעיף התקציבי לתב"ר אחר - 1023. בפועל, ניתן לראות כי בסמוך לכך בוצעה עבודה זו בפארק הגולן (חשבון 17 קבלן ג' -1250 מ"ק).
¹³ 58 עצים נוספים ניטעו ברחובות הגולן ואדום, הנמצאים משני צידי הפארק. העצים אמנם אינם נכללים בתכנון האדריכלי של הפארק, אך הם תורמים להצללה ולנראות שלו, ועל כן הביקורת חישה אותם כחלק מהפארק.

ממצאים נוספים:

הפיקוח על העבודות של קבלן ג' בשנת 2021, בוצע על ידי המועצה ולא על ידי משכ"ל. לפיכך, בגין כל חשבון שהוגש על ידי קבלן ג', משכ"ל זיכתה את המועצה בגין שירותי הפיקוח.

נמצא כי הזיכויים שנקלטו ממשכ"ל בגין הפיקוח על העבודות של קבלן ג' בפארק הגולן - בסך 7,070 ₪ - לא שויכו לתב"ר הפרויקט, אלא לתב"ר 1023 (חשבונות 13,14,17,18).

בעקבות הביקורת, שייכה הגזברות את הזיכויים לתב"ר הפרויקט של פארק הגולן.

עבודות עפר שבוצעו ע"י קבלן ב' בפארק הגולן, שולמו מהתקציב השוטף של אגף תפעול ושפ"ע ולא מתב"ר הפרויקט. מאחר שהחשבונית, בסך 20,180 ₪, הוגשה ללא פירוט, וכללה עבודות במספר רחובות ביישוב, לא ניתן לדעת מה הסכום המדויק ששולם עבור העבודות שבוצעו בפארק הגולן. על סמך הערכה של קבלן ב' ושל מנהל אגף תפעול ושפ"ע הקודם, שעמם שוחחה הביקורת, הסכום המשוער בגין העבודות בפארק הוא כ-4,000 ₪.

מוצע להקפיד על קבלת חשבון מפורט, שממנו ניתן להבין היכן בוצעה כל עבודה ומה הסכום ששולם עבורה, במיוחד כאשר מדובר בהוצאות שאמורות להיות ממוינות לכרטיסי הנה"ח שונים.

לגבי שורות 1-4 בטבלה 5 - על גבי החשבונות ישנה חתימה של אגף תפעול ושפ"ע, ללא חתימה של אגף הנדסה.

מוצע כי תשלום חשבון מתב"ר פרויקט שהוא באחריות אגף הנדסה, יאושר בגזברות רק לאחר חתימת אגף הנדסה על גבי החשבון.

לגבי שורה 2 בטבלה 5 - סכום בסך 8,193 ₪ אושר לתשלום על ידי עובדת גזברות, למרות שההזמנה נוצלה במלואה, ובלא שיסנו תיעוד לאישור התשלום בחריגה.

מוצע לשקול להטמיע במערכת הנה"ח בקרה מונעת, שלא תאפשר לעובד גזברות לבצע תשלום בחריגה, ולהותיר אפשרות זו רק במסך הגזברות ומנהלת החשבונות הראשית. כמו כן, יש להקפיד על תיעוד הסיבה לאישור התשלום בחריגה.

5. התקשרות מסגרת לעבודות אחזקה מזדמנות

קבלן ד' ביצע את רוב עבודות הפיתוח של הפארק. ההתקשרות עמו בוצעה, כאמור, באמצעות משכ"ל, במכרז 24/2021 לעבודות הקמה, אחזקה ושיקום תשתיות (להלן "עבודות אחזקה").

משכ"ל מנהלת מספר סוגי מכרזים לקבלנים. תנאי הסף במכרזים כוללים, בין היתר, את סיווג הקבלן במרשם הקבלנים וניסיון בביצוע פרויקטים בסדרי גודל מסוימים. כך לדוגמה, במכרז משכ"ל 24/2021 לעבודות הקמה, אחזקה ושיקום תשתיות, דרישות אלו מהקבלנים נמוכות יותר ממכרז משכ"ל 25/2018 לעבודות כבישים פיתוח ותשתיות.

במכרז משכ"ל 24/2021 יש אפשרות לביצוע התקשרות בחוזה מסגרת. ככלל, חוזה מסגרת הוא חוזה שנחתם כאשר הכמות ו/או המהות ו/או התזמון של העבודות אינם ידועים מראש. לדוגמה, כאשר מדובר במכרז לעבודות אחזקה המתבצעות בהתאם לצורך, מעת לעת. בהתקשרות מסגרת אין למועצה סמכות להגדיל את היקף ההתקשרות במקרה הצורך.

על אף שההתקשרות עם קבלן ד' נעשתה לצורך פרויקט ייעודי להקמת פארק ולא לעבודות אחזקה מזדמנות, החוזה שנחתם עמו הינו חוזה מסגרת לעבודות אחזקה מזדמנות, ונוהל הצעות המחיר נערך במסגרת מכרז משכ"ל לעבודות אחזקה.

להלן מתוך טופס הבקשה לנוהל הצעות מחיר שהוגש ע"י המועצה למשכ"ל ביום 13/6/22:

1. אנו, מועצה מקומית קדימה צורן מבקשים מכס לפנות, בשמנו ומטעמנו, לזוכים במכרז עבודות הקמה אחזקה ושיקום תשתיות מס' את/24/2021, לקבלת הצעת מחיר בהתאם לתנאי המכרז ולערך ניהול הצעת מחיר לביצוע עבודות מזדמנות (התקשרות מסגרת) עפ"י מחירון המכרז.

הביקורת סבורה כי לצורך הקמת הפארק ראוי היה להתקשר עם קבלן במסגרת מכרז המתאים לאופי הפרויקט (עבודות פיתוח) ולא במכרז לעבודות אחזקה ובחוזה מסגרת לעבודות מזדמנות.

לאופן בו פעלה המועצה עלולות להיות מספר השלכות, וביניהן:

1. תנאי הסף במכרזי משכ"ל לקבלנים נועדו להבטיח את יכולת הקבלן לעמוד בפרויקטים בתחום מסוים ובגודל מסוים. במכרז לעבודות אחזקה דרישות הסיווג והניסיון מהמציעים נמוכות יותר ממכרז לעבודות פיתוח. על כן, ניהול הליך הצעות מחיר במסגרת מכרז לא מתאים עלול להשפיע על איכות ביצוע העבודה של הקבלן הנבחר ועל שביעות הרצון ממנו.

2. בהתקשרות מסגרת לא ניתן להגדיל את היקף ההתקשרות המקסימלי שנקבע בחוזה. המשמעות היא שאילו היה עולה צורך להגדיל את היקף ההתקשרות החוזית בפרויקט (דבר שקורה לעיתים קרובות בפרויקטים), לא ניתן היה לעשות זאת בשל סוג המכרז בו נוהל ההליך.

3. יציאה לנוהל הצעות מחיר במכרז לעבודות אחזקה, יש בה כדי לפגוע במציעים פוטנציאליים, אשר לו היו יודעים כי יש סיכוי שיזכו בפרויקט פיתוח גם במסגרת מכרז לעבודות אחזקה, ייתכן שהיו מגישים הצעה במכרז.

לאור כל האמור, יש להקפיד על ניהול ההליך במסגרת מכרז המתאים לאופי העבודה הנדרשת.

לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972: "רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשרדי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבור".

באישור שנתן משרד הפנים להתקשרות של רשות מקומית עם הקבלן הזוכה במכרז 24/2021, נקבעו כללים שעל הרשות לעמוד בהם - כתנאי לאישור התקשרות זו. בסעיף 3 ו-4 למסמך האישור נקבע כי פניה להצעות מחיר לזוכים במכרז, תכלול מידע על כמות השרות שאותו מבקשת הרשות לרכוש ובכלל זה התכנון לביצוע וכתבי הכמויות.

נמצא כי כתב כמויות הוכן על ידי אגף הנדסה ואף נשלח למשכ"ל טרם פרסום נוהל הצעות מחיר, אך ממשכ"ל נמסר שהוא לא נשלח לקבלנים המציעים.

חשיבות שליחת כתב הכמויות לקבלנים, בין השאר, היא לאפשר להם לדעת מראש מהן העבודות אליהן הם מגישים את הצעת המחיר.

בעתיד, מוצע לוודא, כי כתב הכמויות שנשלח מאגף הנדסה למשכ"ל, נשלח ע"י משכ"ל למציעים, כפי שנדרש בהנחיות משרד הפנים.

6. שירותי ניהול, תיאום ופיקוח

משכ"ל סיפקה למועצה שירותי ניהול ופיקוח על עבודות קבלן ד', באמצעות חברה חיצונית שעמה התקשרה. בגין שירותיה, משכ"ל זכאית לעמלה בסך 7% מכל חשבון שמגיש הקבלן.

בין משכ"ל למועצה נחתם חוזה ניהול ביום 25/7/22 (להלן "חוזה הניהול"). בנוסף, הביקורת קיבלה ממשכ"ל העתק של החוזה בין משכ"ל לחברה החיצונית, שסיפקה את שירותי הניהול והפיקוח (להלן "חברה מנהלת"). עם זאת, ממשכ"ל נמסר כי היא אינה נוהגת להעביר לאגף הנדסה את החוזים בין משכ"ל לחברות המנהלות, והיא מעבירה לו רק את חוזה הניהול בין משכ"ל לבין המועצה.

מעיון בשני החוזים שהועברו לביקורת עולה כי החוזה בין משכ"ל לחברה המנהלת כולל 47 תתי סעיפים וסעיפים בנוגע לשירותים שאותם עליה לספק, הן על ידי המפקח והן על ידי מנהל הפרויקט, זאת לעומת 17 סעיפים בלבד בחוזה הניהול בין המועצה למשכ"ל.

נמצאו ליקויים בשירותים שניתנו למועצה באמצעות משכ"ל.
להלן טבלה 6 – פירוט הליקויים:

סוג השרות לפי החוזים (חוזה הניהול והחוזה בין משכ"ל לחברה המנהלת)		מהות הליקוי
1	בדיקה ואישור של לוחות זמנים המוגשים על ידי הקבלן. סיוע בהכנת לו"ז, עדכונם וקיום מעקב אחריו.	ראו בפרק 12 – לו"ז לא הוכן.
2	ניהול יומן עבודה, פיקוח מקצועי צמוד על העבודות.	ראו בפרק 11 – אין תיעוד ביומן לכלל העבודות הנוספות שאושרו ע"י המפקח. הערות המפקח ביומן הן ללא תאריך, ועל כן לא ניתן לדעת מתי נכתבו ומה הייתה מידת נוכחותו באתר. המפקח לא העיר לקבלן לגבי פרטים חסרים ביומן.
3	ביצוע סיורי מסירה	ראו בפרק 14 – על אף שנמסר ממשכ"ל ומאגף הנדסה, כי מועד חנוכת הפארק נקבע כמועד המסירה הסופית, לא נוהל פרוטוקול מסירה.
4	מעקב שוטף אחר ביקורת הביצוע של תיקון הליקויים ועריכה בכתב של דוחות מפורטים ושוטפים על ביצוע העבודות ודיווח בכתב.	ראו בפרק 9.5 ובפרק 14 - אין תיעוד לבדיקת איכות ביצוע תיקון הליקויים ולסיבה לכך שחלק מהליקויים לא תוקנו. כמו כן, לא התקבל תיעוד לדוחות מפורטים ושוטפים במהלך ביצוע העבודות (נמסרו לביקורת פרוטוקולים של פגישות התנעה)

סוג השרות לפי החוזים (חוזת מהות הליקוי הניהול והחזרה בין משכ"ל לחברה המנהלת)		
	בתחילת העבודות ושל סיורים בתום העבודות, אך לא במהלך העבודות).	
5	בדיקת חשבונות הקבלן.	ראו בפרק 13 – נמצאו טעויות בחשבון שאושר ע"י משכ"ל. לא הועברו ממשכ"ל לאגף הנדסה מסמכים נלווים לחשבון, המאפשרים בדיקתו גם על ידי אגף הנדסה.
6	הסבת כתב כמויות / הכנת כתב כמויות	ראו בפרק 9.3 – עבודות שתוכננו ע"י האדריכלית, ואף בוצעו, לא נכללו בכתב הכמויות הסופי, שהכינה החברה המנהלת. ראו בפרק 18.2 – כל מסמך עדכון לכתב הכמויות, נושא את תאריך כתב הכמויות המקורי, באופן שמעורר קושי להתחקות אחר היסטוריית השינויים בו.
7	עריכת חוזת התקשרות בין המועצה לקבלן.	ראו בפרק 5 – כתב כמויות שהוכן ע"י אגף הנדסה ונשלח למשכ"ל, לא נשלח למציעים במסגרת נוהל הצעות מחיר, וזאת בניגוד להנחיות משרד הפנים לאישור ההתקשרות.

מצופה ממשכ"ל, כמנהלת הפרויקט, לוודא שהמועצה מקבלת מהחברה המנהלת את כל השירותים שהיא אמורה לספק, באופן מלא וכנדרש. גם על אגף הנדסה, כמקבל השרות, לבצע בקרה זו, אך מאחר שמשכ"ל אינה נוהגת להעביר לאגף הנדסה את החוזים בינה ובין חברות הניהול והפיקוח, הוא עלול להתקשות במשימה זו.

לדעת הביקורת, על המועצה לפעול לקבלת החוזים בין משכ"ל לחברות החיצוניות, על מנת שיהיה בידה מידע מפורט בדבר שירותי הניהול והפיקוח שהן אמורות לספק ושעבורם משלמת המועצה עמלת ניהול. בנוסף, מוצע לבחון את האפשרות, כי גורמים באגף הנדסה יקבלו הרשאת צפיה למערכת ניהול הפרויקט של משכ"ל, שאליה מזינה החברה המנהלת את הנתונים, הדוחות והמסמכים הנדרשים ממנה על פי החזת.

אם לא ניתן יהיה לקבל ממשכ"ל את החוזים ו/או לאפשר גישה למערכת ניהול הפרויקט של משכ"ל, מוצע כי בעתיד המועצה תשקול להתקשר ישירות בחוזת עם חברת ניהול ופיקוח.

7. הוספת פרויקט לחוזה קיים

לפני קבלן ד', שביצע את רוב עבודת הפיתוח של הפארק, עבדו שלושה קבלנים נוספים באתר. להבדיל מההתקשרות עם קבלן ד', לצורך העבודות שבוצעו על ידי הקבלנים הקודמים, המועצה עשתה שימוש בחוזים שכבר היו קיימים עמם באותה עת.

בעוד שני הקבלנים הראשונים שעבדו בפארק (קבלן א' וקבלן ב') ביצעו עבודות בפארק בהיקף כספי קטן יחסית, קבלן ג' ביצע עבודות בפארק בהיקף כספי של מאות אלפי שקלים.

לפיכך, הביקורת התמקדה בבדיקת משמעות הוספת פרויקט פארק הגולן לחוזה הקיים עם קבלן ג'. להלן הממצאים:

7.1 המועצה התקשרה עם קבלן ג'¹⁴ באמצעות משכ"ל, במסגרת מכרז 25/2018 - ביצוע

עבודות כבישים, פיתוח ותשתיות. הסכם ההתקשרות נחתם בחודש ינואר 2020 והיקף

ההתקשרות החוזית עמד על סך כ-15 מיליון ₪.

בנספח א' להסכם פורטו הפרויקטים הנכללים במסגרת החוזה:

נספח א' - פירוט עבודות ועלויות		
מס' חוזה: 201841		
שם הרשות המזמינה: מועצה מקומית קדימה צורן		
שם העבודה: קדימה צורן - עב' ברחבי היישוב 2019		
תקופת הביצוע: בהתאם להיקף של הצווי התחלת עבודה שייצאו מעת לעת.		
מספר	תיאור תמציתי של עבודה	מחיר נטו-ללא מע"מ וללא תקורת ניהול ופיקוח
1	אזור תעשייה מערבי, שלב ב'	2,116,512.30
2	הגבהת צומת הפלמ"ח/הרצוג	309,665.13
3	קדימה - רח' רוטשילד מערב	3,625,597.76
4	גן שיקמה *	189,624.00
5	כיכר הורדים והדקלים	60,000.00
6	גינת מיוחדים	203,436.63
7	רח' הגנה - גיטון והשקיה	307,405.09
8	קרצוף וריבוד כבישים	1,989,169.88
9	מתחם 123 רחובות האתר והפרדס	2,926,047.73
10	הגבהת צומת פלמ"ח/רוטשילד	309,665.13
11	סמטת היסמין	252,601.65
12	כיכר שמשן/צחור/הצופית	352,264.55
13	עב' גיטון, שתילה ונטיעת עצים בשצ"פים ברחבי היישוב	823,256.25
14	הקצבים ותשלומים	100,000.00
תאור הנחה		אחוז הנחה
הנחת היקף		4.00
התאמת מחירים למדד		1.22-
הנחה נוספת		9.00
סכום החוזה	11,994,939.30	
17% מע"מ	2,039,139.68	
סה"כ היקף חוזה כולל מע"מ	14,034,078.98	
ניהול ופיקוח	982,385.53	
סה"כ היקף חוזה כולל מע"מ וכולל עמלה	15,016,464.51	

¹⁴ העבודות בוצעו באמצעות קבלן משנה של קבלן ג'. בכל מקום בו מוזכר בדוח הביקורת קבלן ג', הכוונה היא גם לקבלן המבצע בפועל – קבלן המשנה.

7.2 פארק הגולן אינו נמנה על הפרויקטים הנכללים בחוזה עם קבלן ג'. למרות זאת, וללא תיעוד לשינוי שנעשה בחוזה ו/או לאישור ההנהלה להוספת פרויקט פארק הגולן לחוזה, ביצע קבלן ג' בשנת 2021 עבודות בפארק בסך כ-283,000 ₪.

7.3 מאחר שהפיקוח על קבלן ג' נעשה ע"י המועצה, והפיקוח על קבלן ד' נעשה באמצעות משכ"ל, נוצר מצב בו לא היה גורם אחד הנושא באחריות לפיקוח לאורך כל הפרויקט.

7.4 כמפורט בפרק 4.3, הזיכויים שנקלטו ממשכ"ל בגין פיקוח המועצה על עבודות קבלן ג', לא שויכו לתב"ר הפרויקט.

7.5 בתיק הפרויקט לא נמצאים יומני קבלן ג' מהימים בהם בוצעו העבודות בפארק הגולן. הביקורת ביקשה ממשכ"ל לקבלם, אך עד לתום הביקורת היומנים לא התקבלו. בהיעדר תיעוד, הביקורת לא יכלה לבחון אם נוהל יומן על ידי קבלן ג' בנוגע לעבודות שבוצעו בפארק הגולן, ואם כן, האם מולאו בו הפרטים הנדרשים.

7.6 לא נמצא תיעוד בתיק הפרויקט ובמערכת הנה"ח לחשבונות המפרטים את העבודות שבוצעו על ידי קבלן ג' בפארק הגולן, והביקורת קיבלה אותם ממשכ"ל. אגף הנדסה צירף לכל חשבון טבלת עזר כללית בלבד, שמטרתה לסייע לגזברות לשייך את ההוצאה הכוללת של החשבון, לתב"ר המתאים. בדרך זו, לא מתאפשרת בקרה נאותה של הגזברות בתהליך אישור החשבונות.

7.7 סכום אחת מההזמנות (מס' 21110201416) שאושרה לקבלן ג', כמעט זהה לסכום האומדן שצורף אליה (100,053 ₪ לעומת 100,081 ₪) אך כאשר משווים בין הסעיפים באומדן לסעיפים בחשבון, עולים פערים משמעותיים בכמויות ונראה כי האומדן הותאם ע"י אגף הנדסה לגובה ההזמנה, רק כדי שזו תאושר ע"י הגזברות. להלן טבלה 7 – ההבדלים בכמויות:

מהות העבודה	כמות בחשבון	כמות באומדן	פער
חישוף, ניקוי והורדת צמחיה	2700 מ"ר	1400 מ"ר	93%+
חפירה ו/או חציבה	1750 מ"ק	600 מ"ק	191%+
הידוק שטחים	2700 מ"ר	1400 מ"ר	93%+
מצע	850 מ"ק	1350 מ"ק	37%-
אבן גן	450 מ"א	600 מ"א	25%-

7.8 כמפורט בפרק 8.1 – 55% מהסעיפים בחשבון שהגיש קבלן ג' לגבי פארק הגולן, לא מופיעים בכתב הכמויות, ו-36% מהסעיפים בוצעו בכמות גדולה בהרבה ממה שתוכנן (חריגה של עד 325%). עובדה זו מצביעה על היערכות לא מספקת לקראת שלב זה בפרויקט.

7.9 כמפורט בפרק 4.3, חלק ניכר מהסכום ששולם לקבלן ג' בגין העבודות שביצע בפארק הגולן, לא שולם מתב"ר 952, ככל הנראה כדי להימנע מחריגה תקציבית.

7.10 נמצא מסמך הוראה להגדלת היקף החוזה עם קבלן ג' ב-25% ש (כפי שמאפשר סעיף 52.1 לחוזה עמו), המעיד על כך שהייתה כוונה כי קבלן ג' ימשיך את ביצוע העבודות בפארק. בסופו של דבר, המסמך לא נחתם ולא הוגדל היקף החוזה. גם מפרוטוקול הסיור שנערך ביום 27/4/22, שבו השתתפו קבלן המשנה של קבלן ג', נציגי אגף הנדסה והמתכננים, ניתן ללמוד, כי הייתה כוונה שהוא ימשיך בביצוע העבודות בפארק.

לשאלת הביקורת מדוע לא בוצעה ההגדלה כמתוכנן, נמסר ממשכ"ל, כי התקציב בתב"ר הפרויקט בשנת 2021 לא הספיק לשם כך. עם זאת, הביקורת העלתה כי גם לאחר שכבר התקבל ואושר מלוא התקציב בתב"ר, לא בוצעה ההגדלה. תחת זאת, כאמור בפרק 5, המועצה התקשרה עם קבלן ד' בחוזה מסגרת ובמכרז לעבודות אחזקה, שלא התאים לאופי הפרויקט.

7.11 יצוין גם, כי מעיון ביומן העבודה שניהל קבלן ד' עולה, שהקבלן כלל לא ידע, שהעבודה שיידרש לבצע, היא המשך של עבודת קבלן אחר. בעמוד הראשון של היומן, שמולא בספטמבר 2022, כתב קבלן ד': "לא ציינתם בשום שלב שאני נכנס אחרי קבלן אחר! מדוע??? יש לזה השלכות בעתיד".

הממצאים בפרק זה, מצביעים על החסרונות בשיטת ניהול הפרויקט, כאשר כל אימת שהמועצה משיגה מימון חלקי לפרויקט, היא מסתייעת בקבלנים שכבר יש עמם חוזה בתוקף, במקום לפסוע בדרך המלך ולנהל מבעוד מועד מכרז לטובת ביצוע הפרויקט.

להתקשרות עם קבלן אחד לאורך כל הפרויקט יש מספר יתרונות – בין השאר, העובדה כי קבלן זה כבר יודע מה בוצע ומה לא בוצע בפרויקט, מכיר את אופי העבודות שיש לבצע ואת דרישות המועצה והפיקוח. יתרון נוסף הוא העובדה, כי גורם אחד אחראי מול המזמין מ-א' עד ת'. בחלוקת עבודות בין קבלנים, ישנו סיכון אינהרנטי, שכל קבלן יטען לאחריות של הקבלן השני והמועצה תצא נפסדת. ניתן לראות בפרויקט זה, כי הסיכון יצא מן הכוח אל הפועל, שכן קבלן ד' התריע מספר פעמים כי לא יוכל לקחת אחריות על שורת עבודות שבוצעו על ידי קבלן ג'. חסרונות אלה, של החלפה בין קבלנים, הם גם הגורם העיקרי לכך שהחוק מאפשר הגדלת פרויקט, כך שקבלן אחד יוכל לעשות את כל העבודות גם בהגדלה עד 25%, ולעיתים אף מעבר לכך.

בפרויקט הנבדק, למרות שאחד מהקבלנים כבר ביצע חלק ניכר מהעבודות בפארק בשנת 2021, בהיקף של מאות אלפי שקלים, לא הוגדל היקף ההתקשרות עמו לצורך המשך העבודות, ותחת זאת התקשרה עם קבלן נוסף במכרז ובחוזה שלא התאימו לאופי הפרויקט.

מוצע כי תכנון פרויקט הנדסי המורכב ממספר שלבים (לאור תקציבים המתקבלים בהדרגה), ייעשה במבט צופה פני עתיד. במסגרת זו, תיבחן האפשרות לערוך את הפרויקט במכרז אחד

על כלל העבודות, כאשר ההתחייבויות החוזיות בין המועצה לקבלן, תוגבלנה בכל פעם להיקף המסגרת התקציבית המאושרת.

אם בכל זאת ישנם אילוצים בגינם שוקלת המועצה להסב פרויקטים במסגרת הסכם קיים, מוצע, כי טרם קבלת החלטה, יתקיים דיון שבמסגרתו יילקחו בחשבון מספר פרמטרים, ובתוכם: שלב ביצוע הפרויקט והיקף תקציב הפרויקט בכללותו, לרבות בדיקת זמינות הקבלן בשלב הביצוע הבא של הפרויקט והאפשרות להגדיל את היקף ההתקשרות במידת הצורך; אופי הפרויקט בגינו מבוקש לשנות פרויקט, ובכלל זה אם יש דמיון בין מאפייני העבודות בהם זכה הקבלן במכרז לבין מאפייני העבודות של הפרויקט אותו מבקשים לבצע; ההשלכות על תכנון פרויקטים אחרים שתוכננו במסגרת החוזה הקיים;

בנוסף:

1. ככל שמתקבלת החלטה על שינוי בפרויקטים במסגרת חוזה קיים, יש להקפיד כי יהיה תיעוד לכך במסמכי החוזה.
2. ככל שפרויקט מתבצע במספר שלבים, מוצע לשאוף לכך, שימונה גורם מפקח אחד, שיישא באחריות לעבודת הפיקוח לאורך כל שלבי הפרויקט.

8. השוואת כתב הכמויות לביצוע בפועל

כתב כמויות מתאר את החומרים והעבודות הנחוצים לבנייה של הפרויקט, כמותם ומחיריהם. הכנת כתב כמויות היא חלק מהתכנון המפורט של הפרויקט.

מבין הקבלנים שעבדו בפארק הגולן, קבלן ג' וקבלן ד' ביצעו עבודות בהיקף משמעותי, כאשר קבלן ד', כאמור, ביצע את רוב עבודות הפיתוח של הפארק.

הביקורת השוותה בין כתבי הכמויות שהוכנו לפני תחילת עבודת הקבלנים לבין נתוני ביצוע עבודות הקבלנים בפועל.

8.1 קבלן ג'

קבלן ג' החל בביצוע עבודות באתר באמצע שנת 2021. כתב כמויות עודכן לפני תחילת העבודות, במאי 2021, וכלל גם עבודות שתוכננו להתבצע בשלב מאוחר יותר, כאשר יהיה תקציב מתאים בתב"ר.

מאחר שכתב הכמויות כלל גם עבודות שתוכננו להתבצע בשלב מאוחר יותר של הפרויקט, הביקורת השוותה רק בין הסעיפים המופיעים בחשבון קבלן ג' לכתב הכמויות, ולא להיפך¹⁵.

מההשוואה עלו הממצאים הבאים:

א. 55% מהסעיפים בחשבון קבלן ג' הנוגעים לפארק הגולן, אינם מופיעים בכתב הכמויות. להלן פירוט:

- סע' 20.08.01.0095 (צינור פי.וי.סי קשיח).
- סע' 20.41.02.0640 (תוספת מחיר עבור העתקת עצים בוגרים).
- סע' 20.51.01.0575 (חישוף ניקוי פסולת והורדת צמחיה).
- סע' 20.51.01.0645 (סילוק פסולת של אחרים).
- סע' 20.51.01.0650 (סילוק פסולת מעורבת בעפר של אחרים).
- סע' 20.51.02.0090 (יישור של שתית לכבישים).

ב. ב-36% מהסעיפים בחשבון קבלן ג' הנוגעים לפארק הגולן, וכן מופיעים בכתב הכמויות, נמצאו פערים מהותיים בכמויות. להלן פירוט:

- כמות בסע' 20.51.03.0010 (מצע סוג א') גדולה ב-325% מכתב הכמויות.
- כמות בסע' 20.51.02.0010 (חפירה/חציבה) גדולה ב-218% מכתב הכמויות.
- כמות בסע' 20.51.02.0100 (הידוק שטחים) גדולה ב-117% מכתב הכמויות.
- כמות בסע' 20.40.07.0500 (סלעיה) גדולה ב-50% מכתב הכמויות.

¹⁵ חשבון חלקי 18 כולל את כל העבודות שבוצעו על ידי קבלן ג' בפארק הגולן.

8.2 קבלן ד'

ביום 31/8/22, כחודש וחצי לאחר שנחתם חוזה עם קבלן ד', הוכן כתב כמויות סופי על ידי החברה המנהלת, והוא עודכן ביום 11/9/22 כשהוא כולל את כמויות הריצוף.

הביקורת השוותה בין כתב הכמויות המעודכן יותר (מיום 11/9/22), שכולל 54 סעיפים¹⁶, לבין הביצוע בפועל, לפי "חשבון סופי לפני הגדלה" שהועבר לאגף הנדסה ביום 20/11/23.¹⁷ מההשוואה עלו הממצאים הבאים:

- 46% מהסעיפים בחשבון, לא מופיעים בכתב הכמויות. פירוט בנספח א' לדוח.
- 26% מהסעיפים בכתב הכמויות לא בוצעו בפועל. פירוט בנספח ב' לדוח.
- 22% מהסעיפים בכתב הכמויות בוצעו בחריגה מהותית של מעל 30% ממה שתוכנן (יותר או פחות ממה שתוכנן). פירוט בנספח ג' – ד' לדוח.

ההבדלים בין כתב הכמויות לביצוע בפועל, מצביעים על ליקויים בהיערכות לפרויקט. ראו גם ממצאי הביקורת בפרק הבא, העוסק בהליכי התכנון.

לגבי חלק מהחריגות והשינויים שנעשו, לא נמצא תיעוד לסיבה לכך.

מוצע להשקיע משאבים ראויים בהיערכות לפרויקט, וכן לנמק ולתעד את הסיבה לכל חריגה מהתכנון המקורי, בין היתר, לשם למידה והפקת לקחים לפרויקטים עתידיים.

¹⁶ לא כולל סעיף הקצב לבצ"מ (עבודות בלתי צפויות מראש).

¹⁷ לאור הערות הביקורת, החשבון הועבר לבדיקה נוספת של משכ"ל. נכון לסיום הביקורת, טרם התקבל חשבון מתוקן, ועל כן הביקורת התייחסה לחשבון זה כאל מושא ההשוואה.

9. הליכי התכנון וניהול שינויים

הליכי התכנון מהווים מרכיב מהותי, אשר מבטיח את השגת היעדים והמטרות של הפרויקט - ביצוע איכותי, עמידה בתקציב ועוד. הליכי התכנון נמשכים גם עם התקדמות הפרויקט, לאור החלטות ואילוצים שונים שעולים במהלכו.

בפרק זה תובאנה דוגמאות לליקויים שעלו בהליכי התכנון ובאופן ניהול השינויים בחיי הפרויקט. לדוגמה: עבודות שניתן היה לחזות את הצורך בהן מראש, ולמרות זאת לא נלקחו בחשבון בהיערכות התקציבית של הפרויקט, עיכובים שנוצרו בשל אי עדכון תוכניות העבודה מבעוד מועד, היעדר מנגנון סדור להערכת סיכונים חדשים בעקבות שינויים בפרויקט ועוד.

9.1 התקנת מחסום

מכון התקנים פרסם בשנת 2006 תקן ישראלי רשמי ומחייב מספר 1498, אשר תכליתו לדאוג לבטיחות המשתמשים במתקני משחקים בגנים ציבוריים. אחת הדרישות בתקן היא קיומו של מחסום למניעת התפרצות לכביש.

אחד התנאים שהציב מפעל הפיס כתנאי להשתתפותו במימון הפרויקט, הוא אישור יועץ בטיחות.

בדוח שהגישה יועצת הבטיחות למועצה ביום 24/8/22, היא כתבה, בין היתר: "בשל הקרבה של השצ"פ לכביש יש להתקין בכניסות מחסום למניעת התפרצות".

למרות זאת, עבודה זו לא עודכנה בכתב הכמויות ובתוכנית האדריכלית שעודכנו לפני תחילת העבודות של קבלן ד'.

קבלן ד' התריע כבר ביום 12/9/22, כי ידוע לו מניסיונו, שמכון התקנים לא יאשר את הפעלת הפארק ללא מחסום למניעת התפרצות לכביש. רק ביום 19/1/23, כארבעה חודשים לאחר מכן, הוגשה תוכנית פיתוח מעודכנת לביצוע העבודה.

עלות עבודות הגידור בחשבון הסופי הינה כ-73,000 ₪ (לא כולל עלות גידור סביב נדנדה שהתווספה). לאחר הוספת הגידור, התקבל אישור יועצת בטיחות.

למרות שעבודה זו הייתה ידועה מראש, היא לא נכללה בכתב הכמויות הסופי ובתוכנית שעודכנו לפני תחילת העבודות של קבלן ד'. מאחר שכך, העלות הגבוהה של העבודה, לא נלקחה בחשבון בהיערכות התקציבית לפרויקט.

9.2 סימון נגישות לעיוורים באבן פסים

לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), תשע"ד-2013, מורשה לנגישות יאשר את התאמת תכנית הפעולה לביצוע נגישות ויאשר כי הסתיים ביצוע תכנית הפעולה. תנאי זה הוא גם אחד מהתנאים שהציב מפעל הפיס כתנאי להשתתפותו במימון הפרויקט.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023 היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

בדוח שהגישה יועצת הנגישות למועצה ביום 18/8/22, הומלץ, בין היתר, לרצף את הכניסה לפארק ואת האזור המוביל לברזיה, בסימן מאתר - באבן הכוונה פסים (לעיוורים ולכבדי ראייה)¹⁸.

להלן פריט הריצוף לסימון מתוך חוות הדעת של יועצת הנגישות:

נספח תמונות:
פריט ריצוף א' (ריצוף אקרשטיין לסימן מאתר)

אבני סימון והכוונה

שם המוצר	משקל בק"ג/יח'	מס' יח' במ"ר	מק"ט	מחיר ב - ש"ח ליחידה
 אבן הכוונה לעיוורים עובי 6 ס"מ מידות 20X20X6	5.8	25	1698	7.30
			1698	8.00
			1698	10.00
			16985	12.00

למרות שבחוות הדעת נכתב שיש לסמן באבן פסים, בכתב הכמויות נשאר סעיף לא מעודכן לסימון, ובו המספר הקטלוגי של אבן נקודות, ולא של אבן פסים.

ביום 5/6/23, בתום העבודות, העירה יועצת הנגישות כי יש לתקן את הסימון כנדרש, בכניסה לפארק ובאזור הברזיה. עלות התיקון – כ-2400 ₪. התיקון בוצע, אך עד לתום הביקורת טרם התקבל אישור יועצת נגישות.

1. זו דוגמה נוספת לעבודה שהייתה ידועה מראש, ולמרות זאת לא נכללה בכתב הכמויות.
2. מוצע לפעול בהקדם לקבלת אישור יועצת נגישות (בין היתר, לצורך קבלת יתרת המימון ממפעל הפיס).

9.3 עבודות שנכללו בתכנון האדריכלית

נמצא כי ישנן עבודות שבוצעו, שנכללו בכתב הכמויות שעדכנה האדריכלית ביום 26/5/22, וכן בתוכנית שעדכנה ביום 22/6/22, אך לא נכללו בכתב הכמויות הסופי שהכינה החברה המנהלת. כך לדוגמה, הסדרת שיפועי עפר (JCB) ודשא בעלות של כ-23,000.

לא ברור מדוע עבודות שתוכננו על ידי האדריכלית, ובהתאם לכך בוצעו בפועל, לא באו לידי ביטוי בכתב הכמויות הסופי שהכינה החברה המנהלת, דבר שהביא לכך, שעבודות אלו הופיעו בחשבון כעבודות נוספות.

¹⁸ בחוות הדעת הומלץ לסמן את כל הכניסות לפארק, אך יועצת הנגישות מסרה לביקורת, כי לאחר מכן אישרה כי רק אחת הכניסות תסומן.

9.4 מועד התחלת העבודות

- 9.4.1** ביום 18/7/22 נחתם חוזה התקשרות בין המועצה לקבלן ד' וביום 31/7/22 אושרה הזמנת עבודה לקבלן ד' בסך 1,740,000 ש.ח.
- 9.4.2** צו התחלת עבודה לקבלן ד', ניתן ליום 11/8/22.
- 9.4.3** ביום 1/8/22 התקיימה פגישה, בהשתתפות המעורבים בפרויקט, שמטרתה הייתה לקדם את ביצוע העבודות.
- 9.4.4** כתב כמויות הוכן על ידי החברה המנהלת ביום 31/8/22 ועודכן מספר ימים לאחר מכן, ביום 11/9/22.
- 9.4.5** העמוד הראשון ביומן העבודה של קבלן ד', המתחיל ביום 12/9/22, עוסק, רובו ככולו, באי עדכון של התוכניות וכתבי הכמויות ואי ההתאמה ביניהם. בין השאר, ציין כי "הועברו תוכניות לא עדכניות. צוות מדידה לדיוק אומדנים ומדידה קיים בשטח". בהמשך, ביום 23/9/22, הוא מבקש "אינפורמציה שחסרה בתוכניות" ... "אני רואה מצעים בשטח ואין לי מושג גובה שתית ועומק מצעים" ... "יש להוסיף אינפורמציה וכמויות עבור דוח נגישות" ... "מבקש אינפורמציה לחשמל" ... "אין גידור בתוכניות" ... "מבקש גוון וסוג עמודי תאורה וגם להצללה (אין פירוט)" ... "יש להוסיף שוחות חילחול לברזיות ומיקום ברזיות, מופיע בכתב כמויות 3 אבל בפועל רק 1" ... "סטיות בין כתב הכמויות לשטח" ועוד.
- ביום 20/10/22 מבקש הקבלן "תוכניות שתילה מעודכנות", וכן "אינפורמציה לעמודי הצללה". בהמשך, ביום 8/11/22, מבקש "דחוף דגם גוף תאורה".
- 9.4.6** תוכניות הפיתוח עודכנו במהלך התקופה לעיל, וגם לאחר מכן, בימים: 1/9/22, 25/10/22, 6/11/22, 7/11/22, 13/11/22, 20/11/22, 5/12/22. כתב כמויות עודכן, כאמור, ביום 11/9/22 (ולאחר מכן, על פי הנתונים שהועברו לביקורת, רק בפברואר 2023).

בעת התחלת העבודות של קבלן ד', התוכניות וכתב הכמויות לא היו מעודכנים, וכן לא היו מסונכרנים ביניהם. תהליך העדכון נמשך כחודשיים לתוך תקופת העבודות, מה שככל הנראה גם עיכב את הביצוע.

יש לדאוג להכנת תוכניות עבודה וכתבי כמויות מעודכנים ומסונכרים ביניהם, טרם כניסת הקבלן לעבודה בפרויקט.

9.5 ריצוף השבילים

מטבע הדברים, עם התקדמות של כל פרויקט, התנאים והדרישות בו עשויים להשתנות בהתאם לאילוצים והחלטות ושונות, ואלה יכולים ליצור השפעה על עלות הפרויקט, על לוחות הזמנים, על התכולה וכיו"ב.

עבודה חדשה הנעשית על פני עבודה קודמת, ללא חיבור מתאים לתשתית הקיימת, חושפת את הרשות המקומית לסיכונים שונים - בטיחותיים, משפטיים, כספיים ותפעוליים. לפיכך, כל שינוי צריך להיות מלווה בהערכה של סיכונים חדשים שעלולים להיגרם בעקבותיו.

המפרט הכללי לעבודות בנייה, שקרוי גם הספר הכחול (להלן "הספר הכחול"), מצורף כנספח למכרזי הבנייה במגזר הציבורי לביצוע מבנה על ידי קבלן, ובהתאם לכך, הוא מופיע כנספח גם בנוסח מכרז 24/2021 שבו זכה קבלן ד'.

השתלשלות האירועים

9.5.1 התכנון האדריכלי הראשוני בפרויקט כלל בניית פארק עם שבילי עפר טבעיים התחומים באבן גן. בהתאם לכך, עבודה זו בוצעה בשנת 2021 ע"י קבלן ג'. האדריכלית מסרה לביקורת, כי הרציונל שעמד בבסיס תכנון זה, הוא חיבור לערכים סביבתיים ושמירה על הצביון הכפרי ביישוב, תוך חיסכון בעלויות.

9.5.2 בשנת 2022, לאחר שכאמור כבר נבנו שבילי העפר, הוחלט לשנות מהתוכנית המקורית ולרצף את השבילים. טרם קבלת ההחלטה, נערך דיון (פרוטוקול מיום 27/4/22), שבו הועלו חלופות גמר לשבילים: שתי אפשרויות לריצוף השבילים ואפשרות שלישית ל"השאת החלופה הקיימת של שבילי מצעים כולל תיקונים והסדרות השבילים לגמר שביל מצעים באיכות טובה ומאושרת".

9.5.3 לא נמצא תיעוד להסברים ונימוקים בנוגע לחלופה שנבחרה מבין שלוש החלופות (ריצוף השבילים), וכן לגבי הסיבה שבגינה, מלכתחילה, הוחלט לדון בשינוי מהתוכנית המקורית.

לשאלת הביקורת, מדוע הוחלט לשנות מהתוכנית המקורית, האדריכלית השיבה, כי הבנייה של שבילי עפר היא בנייה ייחודית, הדורשת הטמעת שינוי תפיסתי של הציבור, וייתכן כי המועצה חששה מתגובת הציבור, שיפרש זאת כ"פארק של עניים". לדבריה, ההחלטה על השינוי הייתה של המועצה ולא שלה, והיא העדיפה להשאיר את שבילי העפר. מהמהנדס הנכנס נמסר, כי ההחלטה לרצף נבעה מאי שביעות רצון מהתוצאה שהתקבלה, ולאור שיפוע פני הקרקע וזרימת מי גשמים שחרצה חריצים בשבילי העפר.

9.5.4 קבלן ד', שריצף בשנת 2022 את השבילים, התריע טרם התחלת העבודות, כי עובי המצעים לא מתאים לריצופים. ביום 14/10/22 כתב קבלן ד' ביומן העבודה: "הפיקוח לא מאשר להחליף מצעים או לשנות גבהים או לתקן גבהים של אבני גן". ביום

9/11/22 כתב: "גובה המצעים הנותר אינו מאפשר מבנה לריצוף. אין אישור לטפל בגובה תשתית, אני מסיר אחריות משקיעות עתידיות בריצופים".

9.5.5 לשאלת הביקורת, האם הוזמן יועץ קרקע לפני הנחת הריצוף, זאת לאור התרעת הקבלן בנוגע לתשתית המצעים, המפקח השיב בשלילה.

9.5.6 בפרוטוקול דיון מיום 3/11/22, בו נכחו המעורבים בפרויקט, ובתוכם נציגי אגף הנדסה והמפקח, נכתב שאין צורך להחליף את מבנה המצעים, והקבלן הונחה להוסיף חול מיוצב במלט מתחת לריצוף.

הפרוטוקול אינו כולל נימוקים להחלטה שלא להחליף את מבנה המצעים.

9.5.7 לגבי ההחלטה שלא להחליף את אבן הגן – אמנם אין להחלטה זו תיעוד, אך יצוין כי מלכתחילה, לא נכללה דרישה כזו (פירוק והרכבה של אבן גן) בכתב הכמויות.

9.5.8 בהתאם להנחיות שקיבל, קבלן ד' פינה חלק מכמות המצעים (כדי שיוכל להגיע לגובה אבן הגן הקיימת), שם שכבת חול, ועל שכבת החול הניח אבנים משתלבות.

9.5.9 בתום עבודת הריצוף נוצרו באיזורים מסוימים שקיעות בריצופים, הפרשי גובה בין הריצוף לאבני גן, אבני גן שבורות ורווחים גדולים בין המרצפות.

9.5.10 בסיוור מיום 7/5/23 ובסיוור מיום 24/5/23, התבקש הקבלן לתקן את אבני הגן, לתקן ולהדק את השקיעות בריצוף, לעבור על כל הריצוף בצמוד לאבן הגן ולתקן גבהים. אין תיעוד לבדיקת איכות ביצוע התיקונים.

9.5.11 עלות תיקון ריצופים בחשבון - כ-45,000 ₪¹⁹. עלויות נוספות שלא נלקחו בחשבון בכתב הכמויות: פינוי מצעים מעורבבים בחול – כ-26,000 ₪; צמנט מעורב בחול כ-5,000 ₪; פירוק אבן גן והנחתה מחדש כ-7,500 ₪.

9.5.12 להלן תמונה ששלח תושב למוקד היישובי ביום 10/5/23, עם סיום העבודות:



¹⁹ 555 מ"ר מתוך 615 מ"ר ב"חשבון סופי לפני אישור הגדלה". לאור הערות הביקורת על החשבון, בין היתר לעניין תשלום על תיקון הריצוף, הועבר החשבון לבדיקה נוספת של משכ"ל. נכון לסיום הביקורת, לא התקבלה תשובה לעניין תיקון הריצוף. ראו בהרחבה פרק 13.

חוות דעת יועץ הנדסה

מחוות דעת הנדסית שקיבלה הביקורת (ראו נספח 2), שכללה בדיקות מדגמיות בפארק, ביום 27/12/23, עלה, בין היתר:

9.5.13 גובה המצעים בשלוש הנקודות שנדגמו: 16 ס"מ, 21 ס"מ, 29 ס"מ. על פי רוב נדרשות שתי שכבות מהודקות של מצעים, בגובה של 15 ס"מ כל אחת (סה"כ 30 ס"מ) מתחת לריצוף אבן משתלבת, ואולם הדבר הדבר עשוי להשתנות בהתאם לסוג הקרקע המקומית.

היה מקום לקבל חוות דעת מיועץ קרקע טרם התחלת עבודת הריצוף, כמקובל לפי המפרט הכללי לעבודות בניה, ובמיוחד נוכח התרעת הקבלן לגבי תשתית המצעים.

9.5.14 בבדיקה המדגמית של המצע הקיים, נמצאו חמש אבנים גדולות שאינן מתאימות בגודלן להנחת מצעים, דבר המעלה חשד כי בוצע שימוש במצע שאינו סוג א' ואינו מדורג כראוי. מצע מעין זה בד"כ לא ניתן להביא לרמת צפיפות נדרשת בהידוק. להלן דוגמאות:



9.5.15 מכיוון שאין תיעוד מסודר, ניתן להעלות השערה כי לאחר חפירה וסילוק חלק מהמצע, לא בוצע הידוק חוזר של המצע המופר, לפני כיסוי בחול וריצוף במשתלבת.

9.5.16 נצפו הרבה אבני גן שבורות (בחלקן נעשה תיקון נקודתי). אבני הגן נשברו, ככל הנראה, במהלך ביצוע עבודות הריצוף. ככל שהאבן קטנה יותר (בגלל השבירה) היא רגישה יותר לשקיעות.

9.5.17 אבני הגן התוחמות את השביל אמורות לבלוט מעט מעל האבנים המשתלבות כ-2) מ"מ), על מנת שהאבנים המשתלבות לא תתפרקנה. בפועל, ניתן לראות באיזורים רבים בפארק, שהמצב הפוך – האבנים המשתלבות גבוהות מאבני הגן. מעבר לעובדה שבמצב זה, אבן הגן אינה מחזיקה כראוי את האבנים המשתלבות, נוצר מפגע בטיחותי, במיוחד באזור שבין מתקני המשחק (על משטח הגומי) לשביל, בו מתרוצצים ילדים.

להלן דוגמה להפרש גובה של 2 ס"מ בין אזור מתקני המשחק לשביל:



מצב זה ניתן לפתור, באופן זמני, על ידי הורדת גובה משכבת החול שמתחת לריצוף והידוק הריצוף באמצעות מכונת רטט ויברציונית (מכבש או ג'בקה).

9.5.18 קיימות שקיעות ריצוף באזורים מסוימים בפארק. קיים חשש, לאור הממצאים שהוצגו לעיל, לשקיעות נוספות בעתיד, שיידרשו תיקונים נקודתיים מעת לעת, ולחילופין שינוי נרחב בתשתיות, אם בשל חוסר במצעים ואם בשל שימוש במצע שאינו סוג א'.

9.5.19 בחוות הדעת הומלץ להזמין יועץ קרקע ולפעול בהתאם להנחיותיו.

לא הוזמן יועץ קרקע לפני התחלת עבודת הריצוף - זאת בניגוד למקובל במפרט הכללי לעבודות בניה, ועל אף התרעת הקבלן לגבי תשתית המצעים. כפי שעולה מחוות הדעת ההנדסית שהתקבלה בביקורת, נמצאו ליקויים שונים בעבודת הריצוף.

מעבר לפגיעה בנראות הפרויקט, חלק מהליקויים שנמצאו יוצרים מפגע בטיחותי.

עוד לפני שנפתח הפארק לשימוש הציבור, בוצעו תיקוני ריצוף בעלות גבוהה, וסביר להניח כי המועצה תיאלץ להוציא כספים נוספים גם אחרי סיום הפרויקט, עקב הצורך להמשיך ולבצע תיקונים מעת לעת או אף לבצע, בשלב מסוים, שינוי נרחב בתשתיות.

להלן ההמלצות:

1. טרם עבודת ריצוף יש לקבל חוות דעת של יועץ קרקע. בשלב זה, בשים לב למפגע הבטיחותי שנוצר ולחוות הדעת ההנדסית, מוצע להזמין יועץ קרקע ולפעול על פי הנחיותיו.

2. בעתיד, מוצע להטמיע מנגנון סדור לניהול שינויים, שבמסגרתו יוערכו הסיכונים עקב תוספת מהותית או שינוי מהותי שמתבצעים בפרויקט. במסגרת מנגנון זה מוצע להעלות לדיון ולתעד בפרוטוקול, לא רק את החלופות לביצוע השינוי (כפי שנעשה במקרה זה), אלא גם את ההיבטים הבאים: יתרונות וחסרונות של כל אחת מהחלופות; ההתאמות הנדרשות בתשתית הקיימת בנוגע לכל אחת מהחלופות, עלותן והשלכות להיעדרן; הסברים ונימוקים לדרך הפעולה שנבחרה בפרט, ולצורך בביצוע השינוי בכלל; חוות דעת מומחה בתחום; עמדת ההנהלה הבכירה ואישורה להחלטות שהתקבלו.

כאמור, לא נמצא תיעוד לבדיקת איכות ביצוע התיקונים ע"י קבלן ד', לאחר שהוא התבקש בחודש מאי 2023 "לעבור על כל הריצוף בצמוד לאבן גן ולתקן גבהים לפי האבן גן".

כמו כן, לא נמצא תיעוד לבדיקת סוג המצע שהונח על ידי קבלן ג'. כאמור, בבדיקה ההנדסית שבוצעה לבקשת הביקורת, עלה חשד כי סוג המצע שהונח אינו מצע סוג א' כפי שנדרש.

מצופה מהמפקח, כחלק מתפקידו, לבצע מעקב על איכות ביצוע העבודות הקבלנית ועל תיקון הליקויים. יוער כי הפיקוח על עבודות קבלן ד' היה באחריות המפקח מטעם משכ"ל (ראו בעניין זה גם בפרק 14 ובפרק 6) והפיקוח על עבודת קבלן ג' היה באחריות המפקח מטעם המועצה.

9.6 הכנת הקרקע לעבודות הגינון

טרם ביצע עבודות גינון נדרשות עבודות הכנה שונות, כגון חישוב הקרקע, ניקוי פסולת והורדת צמחיה, בדיקת סוג הקרקע וטיבה, עיבוד הקרקע ו/או הבאה ופיזור של אדמת גן, ריסוס והדברת העשביה וכו'. שטח הגינון בפארק הגולן כולל מדשאות - 1235 מ"ר. שטח הגינון ללא מדשאות - 526 מ"ר.

9.6.1 בכתב הכמויות התבקש קבלן ד' לבצע עבודות הכנה שונות (עיבוד הקרקע, ריסוס, זבל אורגני וכיו"ב). כתב הכמויות לא כלל דרישה לאדמת גן.

9.6.2 טרם ביצע עבודות השתילה, התריע קבלן ד', כי האדמה הקיימת באתר, מלאה בפסולת. נראה כי אגף הנדסה היה ער לבעיה זו כבר כשנה וחצי קודם לכן, שכן קבלן ג', שבנה את שבילי העפר בשנת 2021, ביצע גם עבודות פינוי פסולת בשטח הפארק. בפגישה שקיימה הביקורת עם קבלן ג' (קבלן המשנה), הוא סיפר, בין השאר, על הפסולת הרבה שהתגלתה במהלך העבודות.

9.6.3 אגף הנדסה לא אישר לקבלן להחליף אדמה. נמסר לביקורת, כי ההחלטה נבעה ממגבלות תקציב, זאת לאור שינויים שנעשו לאורך הדרך, שהגדילו את עלויות הפרויקט. לא נמצא תיעוד לדיונים שהתקיימו בנושא ו/או לקבלת חוות דעת מומחה טרם התחלת העבודות.

9.6.4 לאור העובדה שהאדמה הייתה מלאה בפסולת, וכדי לשפר את מצב הצמחיה, בוצעו עבודות מעבר למה שתוכנן, בעלות של כ-30,000 ₪: ריסוסים רבים נוספים, שימוש בסוגי דשן, וכן עבודה שבוצעה גם על ידי קבלן ג' כשנה וחצי קודם לכן - של הסרת צמחיה, ניקוי וחישוב.

9.6.5 למרות זאת, חלק מהשתילים לא שרדו / לא התפתחו, ומצב העשביה נותר על כנו גם בתום העבודות. לאור זאת, קבלן הגינון של המועצה הגיש הצעת מחיר לתיקון נקודתי של נזקים שנגרמו. עלות משוערת לשיקום הצמחיה (לפי הצעת המחיר של קבלן הגינון) - כ-19,000 ₪. מאגף שפ"ע ומקבלן הגינון נמסר כי מאז תום העבודות הושקעו תשומות רבות בשיקום הצמחיה, לרבות מחזורי ריסוס נוספים.

הביקורת חוזרת על המלצתה, לקיים מבעוד מועד הליך סדור ומתועד של הערכת סיכונים ובחינת החלופות טרם קבלת החלטות מהותיות, לרבות קבלת חוות דעת של מומחה בתחום.

10. ניצול הזדמנויות

במהלך חיי פרויקט מתעוררות לעיתים הזדמנויות חדשות. הזדמנות היא אירוע או מצב אשר בעת התרחשותו, הינו בעל השפעה חיובית על אחד או יותר מיעדי הפרויקט.

בפרויקט זה המועצה זיהתה הזדמנות להעתיק עצי זית שנעקרו במסגרת עבודות של נתיבי ישראל בכביש 4 (בכניסה לרח' הרצל) לפארק הגולן, ללא עלות. עובדי נתיבי ישראל הם אלה שהעתיקו את העצים ונטעו אותם, הניחו טפטפות וחיברו קווי מים למערכת המים הקיימת.

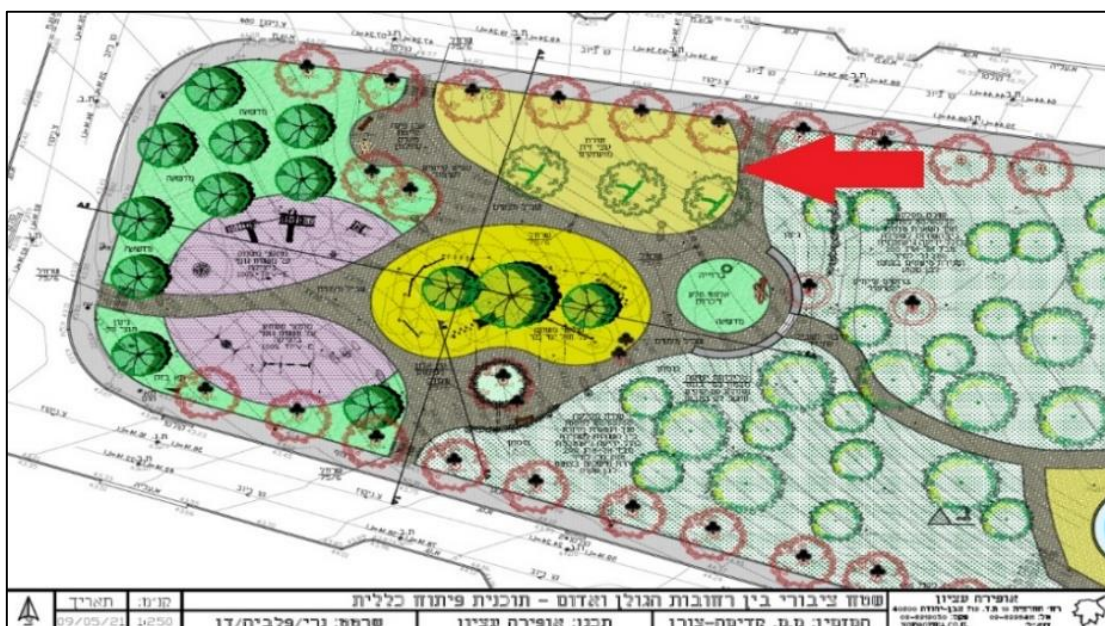
להלן פרטי המקרה:

מתוך כחמישים עצי זית שהועתקו במסגרת העבודות של נתיבי ישראל לתוך היישוב, שלושים ואחת ניטעו בפארק הגולן.

מהתכתבות שהועברה לביקורת עולה, כי טרם העתקת העצים מרחוב הרצל לפארק הגולן, באמצע שנת 2021, הוזמנה חברת מדידה, כדי לסמן את תוואי השטח למצב המתוכנן. בנוסף, תוכנית הנטיעות ורחבת המשחקים הועברה להתרשמותה של אדריכלית נוף, שאינה אדריכלית הפרויקט.

בנוגע למתחם הנטיעות של עצי הזית, העירה אדריכלית הנוף (ביום 29/6/21): "באזור הצפוני עליו נרשם חורשת עצי זית מועתקים מסומנים רק 3 עצים ועוד בשורה ואין כל כך מקום לעוד הרבה עצים פה. אבל אם אכן הכוונה היא לחורשה אז הייתי ממקמת עוד 2-3 עצים ובפיזור קצת יותר אקראי/ חורשתי/בוסתני..."

להלן מתחם העצים בתוכנית מיום 9/5/21 (מסומן בחץ אדום):



ביום 11/7/23, נשלח מייל ממשד האדריכלית של הפרויקט לאגף הנדסה, לפיו המיקום של העצים יבוצע בשטח.

לדברי אדריכלית הפרויקט, ביום הנטיעות, וטרם התחלתן, היא הגיעה לפארק, הנחתה את מי שנכח במקום בנוגע למיקומים בהם יש לנטוע את העצים, ולאחר מכן עזבה את המקום.

אחד מהעובדים באגף תפעול ושפ"ע מסר לביקורת, כי הוא התלווה לאדריכלית באותו בוקר, וסימן בהנחייתה את המיקומים במקלות ובסרטים.

להלן אחת מתמונות שהתקבלו בביקורת מנתיבי ישראל, שבה ניתן לראות חלק מסימון מיקומי הנטיעות:



לדברי אדריכלית הפרויקט, העצים במתחם הצפוני ניטעו בצפיפות גבוהה, באופן שרירותי וללא התחשבות במאפיינים של כל עץ ועץ. בדיעבד, היעדר גורם מפקח במהלך הנטיעות 'תרם' לתוצאה שהתקבלה.

לדבריה, לאור התוצאה, ומאחר שהעצים ניטעו במתחם משופע הגבוה ביחס לשביל, הוחלט לוותר על התכנון המקורי של חורשה ולשים מדשאה כתמיכה לאדמה. עבודה זו בוצעה על ידי קבלן ד' כשנה וחצי לאחר מכן בעלות של כ-8,000 ₪.

בנוסף, מהחשבון ששולם לקבלן ג' עולה, כי 10 עצים הועתקו לאיזור אחר בפארק, בעלות של כ-13,000 ₪. קבלן ג' (קבלן המשנה) מסר לביקורת, כי לבקשת המועצה הועתקו עצי זית מתוך הפארק עצמו. כיום, נטועים בפארק 13 עצי זית בצד הצפוני, 15 בצד המזרחי ו-3 בצד הדרומי.

הביקורת רואה בחיוב את העובדה, שהמועצה זיהתה הזדמנות לעיבוי הנטיעות בפארק וניצלה אותה לטובת הפרויקט.

עם זאת, היעדר פיקוח מקצועי במהלך הנטיעות עצמן, וככל הנראה סימון מיקום הנטיעות בצפיפות גבוהה מדי, הביאו לכך שהעבודה, שהייתה אמורה להיות ללא עלות, עלתה למועצה כ-21,000 ₪.

מוצע להדק את הפיקוח על ביצוע העבודות בזמן אמת.

11. ניהול יומן עבודה

לפי סעיף 11 לתנאי ההתקשרות עם קבלן ד', הקבלן ינהל יומן עבודה וירשום בו פרטים שונים. בין הפרטים שעל הקבלן לרשום ביומן:

- מספרם של העובדים לסוגיהם אותם מעסיק הקבלן לצורך ביצוע העבודות.
- כמויות החומרים המובאים לאתרים בהם מבוצעות העבודות או המוצאים מהם.
- כמויות החומרים שהושקעו על ידי הקבלן בביצוע העבודות.
- הציוד המובא מן האתרים השונים בהם מבוצעות העבודות והמוצא מהם.
- השימוש בציוד מכני במסגרת ביצוע העבודות.
- תנאי מזג האוויר השוררים באתרים השונים בהם מבוצעות העבודות.
- תקלות והפרעות בביצוע העבודות.
- ההתקדמות בביצוע העבודות במשך היום.
- הוראות שניתנו על ידי המפקח.
- הערות המפקח בדבר מהלך ביצוע העבודות.

עוד לפי החוזה: היומן ייחתם בכל שבוע על ידי הקבלן או בא כוחו, על ידי הרשות המזמינה ועל ידי המפקח; העתק חתום יימסר למפקח אחת לשבוע; הקבלן אחראי להחתיים את נציג הרשות המזמינה על יומן העבודה; הקבלן רשאי לרשום ביומן את הערותיו בקשר לביצוע העבודות, אולם רישומים אלה לא יחייבו את הרשות המזמינה אלא אם כן אישרו אותם המפקח ונציג הרשות המזמינה בכתב.

11.1 יומני עבודה של קבלנים קודמים שעבדו בפארק, לפני קבלן ד', אינם נמצאים בתיק הפרויקט, והביקורת לא הצליחה לאתרם.

11.2 לגבי העבודות שביצע קבלן ד' - נוהל יומן עבודה. להלן הממצאים הנוגעים אליו:

11.2.1 הקבלן נוהל בשני עותקים – עותק הקבלן ועותק המפקח.

11.2.2 עותק הקבלן הועבר לאגף הנדסה רק במועד העברת החשבון הסופי והמועצה לא חתמה על יומן העבודה כפי שקבוע בחוזה. עותק המפקח, הכולל את הערותיו, לא הועבר בשום שלב לאגף הנדסה.

11.2.3 בסה"כ נמסרו לביקורת 8 עמודי יומן עוקבים. אך בכל אחד מהם תוארו מספר ימי עבודה, לעיתים למשך חודש עבודה שלם. בין ימי העבודה שתוארו, היו ימים שלא מולאו כלל ולא ברור אם לא עבדו בהם, או עבדו ולא מילאו יומן. כך לדוגמה – בעמוד היומן השני פורטו עבודות בין הימים 13/10-20/10 ובעמוד שאחריו תוארו עבודות בין 7/11-13/11 ללא הסבר על תקופת הביניים. בעמוד השביעי תוארו עבודות בתאריכים 7-8/5 + 17/4 + 9-11/4 + 22/3-3/4.

11.2.4 היומן בנוי כך, שבכל עמוד יש מקום לרישום התאריך, העבודות, העובדים והציוד. מכיוון שכל עמוד ביומן מולא במספר רב של ימי עבודה, היומן מולא שלא בהתאם למבנה לפיו בנוי היומן. בחלק גדול מימי העבודה, הקבלן לא ציין את מספרם של העובדים אותם העסיק לצורך ביצוע העבודות, כמויות החומרים שהגיעו לאתר ויצאו ממנו, כמויות החומרים שהושקעו בביצוע העבודות ומזג האוויר.

11.2.5 חתימת הקבלן מופיעה רק בחלק מדפי היומן.

11.2.6 בעותק היומן שמולא על ידי המפקח לא מצוינים התאריכים בהם נכתבו הערות המפקח ולא מצוין שם המפקח (מוטבעת חותמת החברה המנהלת + חתימה ולא ברור באיזה שלב הוטבעה).

מאחר שאין תאריכים, ומכיוון שכל עמוד ביומן מפרט עבודות שבוצעו לאורך תקופה, לא ניתן לדעת מה מידת הנוכחות של המפקח באתר והאם הפיקוח על העבודות היה צמוד כמחויבותו בחוזה.

11.2.7 יומן העבודה אינו משקף את תכולת כלל העבודות הנוספות שאושרו לתשלום בחשבון הסופי ו/או את אישורי המפקח לחלק מהעבודות שאושרו בחשבון.

11.2.8 המפקח לא העיר לקבלן לגבי הפרטים החסרים ביומן שעל הקבלן להשלים, ואף הפרטים שהוא עצמו מילא, כאמור, לוקים בחסר.

נוהל יומן עבודה הנוגע לעבודות שביצע קבלן ד', אך קיימים ליקויים באופן מילוי וברישום עבודות נוספות שאושרו לתשלום במסגרתו. כאמור, יומנים של קבלנים קודמים שעבדו בפארק, אינם מצויים בתיק הפרויקט, ועל כן לא ניתן לבחון אם מולאו כנדרש.

אי פיקוח נאות על ניהול יומן עבודה חושף את המועצה לסיכון משפטי מול קבלנים ומול המשתמשים, שכן היומן הוא מסמך משפטי מחייב.

מוצע לבצע פיקוח ובקרה על ניהול היומן, ובמסגרת זו לוודא כי:

- יומן העבודה יועבר לחתימת האגף בהתאם לתנאי החוזה ויימצא בתיק הפרויקט.

- היומן ישקף את כל תכולת העבודות הנוספות שאושרו לתשלום.

- במידה ולא מבצעים עבודות על בסיס יום-יומי, כאשר מבצעים רישום, תצוין התקופה בה לא בוצעו עבודות. כך ניתן יהיה לוודא, כי בכל פעם שבוצעו עבודות הדבר נרשם ביומן.

- ימולאו כנדרש כל הפרטים שעל הקבלן למלא ביומן לפי החוזה.

- תאריכים בהם ביקר המפקח באתר יבואו לידי ביטוי ביומן העבודה.

12. תכנון לוח זמנים

תכנון לוח זמנים מפורט הוא קריטי להצלחה של כל פרויקט. תכנון נכון מאפשר להקצות משאבים ביעילות, לעקוב אחר ההתקדמות, למדוד ביצועים ולהבטיח שהפרויקט יושלם בזמן ובמסגרת התקציב.

בחוזה ההתקשרות בין משכ"ל לחברה המנהלת של הפרויקט, נקבע, כי שרותי הניהול כוללים בדיקה ואישור של לוחות הזמנים המוגשים על ידי הקבלן.

בתנאי ההתקשרות עם קבלן ד' קיימת דרישה להציב מבנה באתר ובו, בין היתר, מחשב הכולל "תוכנת לוחות זמנים".

12.1 לביקורת הועבר פרוטוקול סיכום פגישה מיום 1/8/22 בעניין התחלת העבודה על ידי קבלן ד', בו נקבע, בין היתר כי "במהלך שבוע הבא יש לקבל לו"ז לפרויקט".

12.2 נמסר לביקורת כי לא הוצג לוח זמנים כפי שנקבע בפגישה.

12.3 מהתכתבות בין אגף הנדסה לראש המועצה מספטמבר 2022, עולה, כי צפי לסיום העבודות, על פי הערכת אגף הנדסה, היה אמור להיות בדצמבר 2022, אך בפועל, העבודות הסתיימו באפריל – מאי 2023.

אין כל תיעוד לכך שהקבלן היה מודע ללוח הזמנים שתואר לעיל, ולא נמצא תיעוד לכך כי הוא התחייב ללוח זמנים כלשהו.

12.4 כמפורט בפרק 9.4, הקבלן ציין ביומן העבודה מספר פעמים לאורך כחודשיים ממועד תחילת העבודות, שהוא מחכה לתוכניות מעודכנות ולאינפורמציה הנדרשת לביצוע אלמנטים שונים כגון חשמל, תוכנית שתילה ועוד. יש יסוד להניח, כי העדר תוכניות עיכב את ביצוע העבודות.

12.5 הביקורת העלתה, כי גם לעניין תכנון הפרויקט כולו, לא נוהל לוח זמנים מסודר (וככל שנוהל, הוא אינו מצוי בתיק הפרויקט).

מוצע להקפיד על הכנת לוח זמנים לביצוע העבודות הקבלניות בפרט ולניהול הפרויקט בכלל. הכנת לוח זמנים תאפשר מעקב אחר התקדמות ומדידת ביצועים והיא עשויה להביא לחיסכון בזמן ובכסף למועצה.

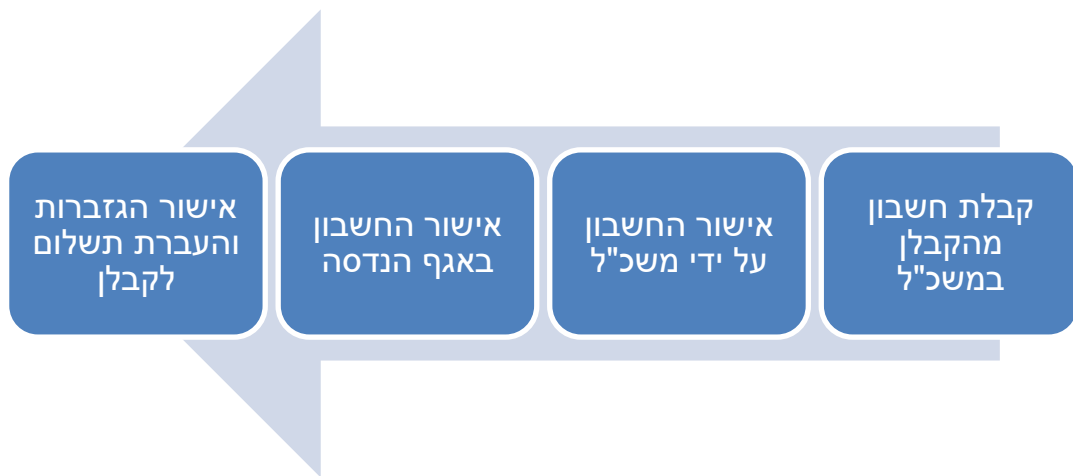
מוצע לבחון את האפשרות להוסיף לחוזה עם הקבלן דרישה מפורשת, לפיה עליו להגיש בתחילת העבודות לוח זמנים מפורט לאישור המפקח.

13. התחשבות כספית עם הקבלן

טרם העברת תשלום לקבלן בגין השרות שהתקבל, נבדק החשבון המוגש מבחינת ביצוע העבודות בפועל, התאמה לכתב הכמויות, איכות ביצוע העבודות, עמידה בלוחות הזמנים ובתנאים נוספים שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

כאשר ההתקשרות עם הקבלן היא באמצעות משכ"ל, החשבון נבדק ראשית על גורמים שונים מטעם משכ"ל – המפקח, מנהל הפרויקט, הנהלת חשבונות ומנהל האזור. לאחר מכן הוא מועבר לבדיקה ולאישור של גורמי המועצה.

להלן תרשים זרימה המתאר את התהליך:



13.1 מועד הגשת חשבון חלקי ראשון

חשבון חלקי, כשמו כן הוא - חשבון שמגיש הקבלן ביחס לעבודה שהוא ביצע לאורך תקופת זמן מוגדרת. לפי סעיף 40.7 לתנאי ההתקשרות עם קבלן ד': "אחת לחודש, בין ה-1 ל-10 בכל חודש, יגיש הקבלן לחברה המנהלת, חשבון מפורט בשלושה עותקים, בגין העבודות שבוצעו על ידו בחודש החולף".

בניגוד לקבוע בתנאי ההתקשרות, הקבלן לא הגיש חשבון מדי חודש בחודשו. רק באפריל 2023, כאשר למעלה מ-80% מהעבודות כבר בוצעו, הוגש החשבון החלקי הראשון. החשבון שלאחריו, שהיה גם החשבון הסופי שהוגש ע"י הקבלן, הוגש ביום 19/9/23.

לדעת הביקורת, חשבון המוגש רק לקראת תום העבודות, מקטין את יכולת הבקרה והשליטה של מנהלי הפרויקט. בשלב זה, "ראיות" לביצוע חלק גדול מהעבודות כבר טמונות בתוך התשתיות ויש קושי לוודא השלמתן כנדרש. כמו כן, בשלב זה לא ניתן להורות על עצירתן של עבודות שהחלו בביצוען, ככל שעולה בכך צורך, ולא ניתן להתריע על התנהלות לא תקינה (למשל, ביצוע לא איכותי של עבודות).

מוצע לדרוש הגשת החשבונות בהתאם למועדים הקבועים בתנאי ההתקשרות, כלומר בכל חודש בו בוצעו עבודות.

13.2 אופן הטיפול בחשבון החלקי

בסעיף 40.9 לתנאי ההתקשרות, נקבע האופן בו יוגש כל חשבון על ידי הקבלן. נקבע כי יצורפו לכל חשבון, בין היתר, המסמכים הבאים:

- דפי כמויות ודפי חישוב כמויות לעבודות.
- אישורי כל הבדיקות שנערכו לכל סוגי העבודות המפורטים במפרטים המיוחדים והכלליים.
- אסמכתאות ו/או חשבוניות בגין אספקה של חומרים לביצוע העבודה.
- אישור מפורט מהאתר אליו פינה הקבלן את הפסולת (בו יפורטו בין היתר, שם אתר הפינוי, מועד הפינוי, שם העבודה, שם אתר המקור של הפסולת, שם הקבלן ומפת מדידה של כמות הפסולת המפונה על ידי מודד מוסמך).
- יומני העבודה וההוראות המיוחדות שניתנו לקבלן במהלך ביצוע העבודה.

החשבון הראשון של הקבלן, בסך כולל של 1,593,400 ₪, הוגש למועצה ביום 23/4/23, כשמצורפת לו טיוטת חשבון, הכוללת תיקונים של המפקח בכתב יד לעבודות ולסכומים.

לא צורפו מסמכים המאפשרים את בדיקת החשבון על ידי אגף הנדסה, ובתוכם יומני הקבלן, אישור מפורט מהאתר אליו פינה הקבלן את הפסולת, דפי חישוב, חשבוניות בגין אספקה של חומרים וכו'.

מתוך סכום החשבון, אישר אגף הנדסה תשלום בסך 1,300,000 ₪. לא צוין על גבי החשבונית מדוע הוחלט שלא לאשר את מלוא התשלום, אך נמסר לביקורת, כי סוכם עם הקבלן שהחשבון יאושר במלואו, רק לאחר שיושלמו על ידו התיקונים הנדרשים.

אגף הנדסה לא בדק את החשבון החלקי לאחר בדיקת משכ"ל, אלא החליט באופן שרירותי על סכום עגול שישולם עד להשלמת התיקונים. חלק מהאסמכתאות הנדרשות לבדיקת החשבון לא הועברו כלל ממשכ"ל לאגף הנדסה.

מוצע להקפיד על בדיקת כל חשבון שמוגש למועצה, ולצורך כך, יש לוודא כי כל האסמכתאות הנדרשות לבדיקת החשבוניות החלקיים יועברו לאגף הנדסה ממשכ"ל.

בנוסף, ככל שמתקבלת החלטה על דחיית חלק מהתשלום, מוצע לתעד בכתב ובאופן מפורט את הנימוקים להחלטה וכן מה נדרש מהקבלן על מנת שהתשלום יועבר במלואו.

לפי חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017: "מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון, ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ-80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון".

אגף הנדסה אישר, בסופו של דבר, את העברת יתרת התשלום בחשבון החלקי הראשון ובקבוצת הווטסאפ נמסר לקבלן ד' שהתשלום אושר במלואו ביום 19/6/23. למרות זאת החשבון לא הועבר לגזברות לצורך ביצוע התשלום, ונכון למועד סיום הביקורת (בחלוף כחצי שנה) היתרה טרם שולמה.

העיכוב שנוצר בהעברת התשלום אינו עולה בקנה אחד עם מוסר תשלומים וחושף את המועצה לסיכון משפטי. מוצע להקפיד על העברת תשלומים במועד.

13.3 טעויות בחשבון

ביום 19/9/23 הגיש הקבלן חשבון סופי, שהסכום בו חרג מגובה ההזמנה שאושרה. לאחר שמשכ"ל בדקה את החשבון, ערכה בו תיקונים ואישרה אותו, היא חילקה אותו לשני חלקים – חשבון חלקי עד לגובה ההזמנה המאושרת, ו"חשבון סופי לפני הגדלה", הכולל את הסכום בגין כל העבודות שבוצעו, לרבות הסכום החורג מעל גובה ההזמנה.

"חשבון סופי לפני הגדלה" הועבר ממשכ"ל לאגף הנדסה ביום 20/11/23 (כאמור, לאחר שאושר ע"י משכ"ל). בין היתר, על סמך חשבון זה, ביקש אגף הנדסה להגדיל את גובה התב"ר (הצעה שנידונה ואושרה במליאה ביום 19/12/23).

לאחר שהחשבון אושר, וטרם העברתו לתשלום בגזברות, ביקשה הביקורת לקבל את החשבון לבדיקה. להלן הערות הביקורת על החשבון:

13.3.1 במסגרת המכרז בו זכה קבלן ד', ניתנה על ידו הנחה בסך 28% לפרק 51.05 במחירון. החשבון שאושר לא כלל הנחה זו.

13.3.2 למרות שהמפקח ציין ביומן העבודה כי אחריות על שקיעות בריצוף היא "על הקבלן בלבד", ולמרות שגם במייל מיום 6/6/23, הבהיר כי לא יאושר תשלום בגין שקיעות ריצופים שבוצעו במסגרת ההכנות למסירה, החשבון שאושר כלל תיקוני שקיעות ריצופים כאמור.

יצוין כי יומן המפקח, בו צוין, כאמור, כי אחריות השקיעות היא על הקבלן, לא הועבר לאגף הנדסה ממשכ"ל, וזוהי דוגמה נוספת לאי יכולתו של אגף הנדסה לבדוק את החשבון כראוי, בהיעדר קבלת המסמכים הרלוונטיים.

לאור הערות הביקורת על החשבון, הוא הועבר לבדיקה חוזרת במשכ"ל. בנוגע להערת הביקורת על אי קבלת הנחת המכרז, נמסר כי אכן מדובר בטעות בחשבון וטעות זו תתוקן. לגבי ההערה השנייה, הנוגעת לתשלום עבודות שלא אושרו מראש, עד למועד סיום הביקורת טרם התקבלה התייחסות.

הממצאים בפרק זה מחזקים את חשיבות הבדיקה של החשבון גם על ידי אגף הנדסה (לאחר אישורו במשכ"ל), ואת חשיבות קבלת מלוא המסמכים הרלוונטיים ממשכ"ל, שיאפשרו בדיקה ראויה של החשבון ע"י האגף.

13.4 אופן עריכת החשבון

בסעיף 40.9 לתנאי ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי לרשות המזמינה שמורה הזכות להורות כי הקבלן יערוך את החשבונות, כולם או חלקם, בדרך ממוחשבת, בנוסף למתכונת המפורטת בחוזה או במקומה. עריכת חשבונות בדרך ממוחשבת מקלה על בדיקת החשבונות.

החשבונות הועברו לאגף הנדסה כקובץ pdf ולא כקובץ ממוחשב (קובץ אקסל).

בהיעדר קובץ ממוחשב, יש קושי לערוך השוואה בין החשבון שהתקבל לבין כתב הכמויות המקורי, ולזהות חריגות ופערים שונים כגון חריגה בכמויות ובמחיר, סעיפים שלא בוצעו, סעיפים שבוצעו אך לא תוכננו וכיו"ב.

מוצע כי המועצה תעמוד על זכותה החוזית לקבל את החשבונות בקובץ ממוחשב.

14. הליך מסירת הפרויקט

ההליך של מסירה וקבלת פרויקטים הנדסיים הוא הליך מורכב וחשוב, בהיותו שלב המעבר מביצוע פרויקט והשלמתו, לשימוש בו ולתחזוקתו. הליך המסירה הוא שלב סיומו הרשמי של ביצוע הפרויקט, המתקיים לאחר שמנהל הפרויקט וידא שהעבודה הושלמה, המפקח הצמוד והמתכננים נתנו אישורם בכתב, במסגרת פיקוח עליון, וכן התקבלו כל האישורים הרלוונטיים.

שירותי הפיקוח, לפי הסכם ההתקשרות בין משכ"ל לחברה המנהלת, כוללים, בין היתר, ביצוע סיורי מסירה עם הרשות המזמינה והקבלן ומעקב אחר ביקורת הביצוע של תיקון הליקויים.

להלן תיאור שלבי המסירה בפרויקט נכון למועד ביצוע הביקורת:

14.1 סיורי טרום מסירה

במאי 2023 התקיימו סיורי מסירה מקדימים למסירת הפרויקט מהקבלן למועצה - ביום 7/5/23 וביום 24/5/23. בעקבות הסיורים נרשמו פרוטוקולים ובהם רשימת ליקויים לתיקון.

לאחר הסיור השני, ביום 29/5/23, כתב קבלן ד' בקבוצת הוואטסאפ: "...מבחינתי הייתה מסירה סופית היום! תאשרו לי שזה נכון. אני כבר לא יכול להמשיך לתקן ליקויים שלא קשורים אלי. כבר עשינו את זה פעמיים בעלויות שישוקפו בחשבון. אם יש תוספות לעבודה... תגישו דרך הפיקוח ואתמחר אותם. תודה".

במייל שנשלח ביום 5/6/23 לקבלן ד', הוא נדרש לתקן ליקויים שטרם תוקנו וכן ליקויים נוספים. ביום 6/6/23 שלח הקבלן הצעת מחיר לתיקונים, שלדבריו לא נגרמו באשמתו, והמפקח אישר את חלקה.

לפי יומן העבודה, מאז ועד למועד טקס חנוכת הפארק ביום 27/6/23, הקבלן ביצע עבודות חשמל ותחזוקת גיבון בימים 20/6/23, 25/6/23 ו-26/6/23.

14.2 מסירת הפרויקט מהקבלן למועצה

ביום 27/6/23 נערך טקס חנוכת הפארק והוא נפתח לשימוש התושבים.

המהנדס הנכנס והאדריכלית ציינו בפני הביקורת, כי הם לא היו שבעי רצון מרמת הביצוע של העבודות על ידי קבלן ד'. עם זאת, לאור הקושי בהתמודדות מול טענות הקבלן ולאור סד הזמנים לקראת הטקס, נקבע מועד הטקס כמועד המסירה של הפרויקט. גם ממשכ"ל נמסר לביקורת, כי מועד זה נקבע כמועד המסירה ע"י אגף הנדסה.

למרות זאת, לא נוהל פרוטוקול מסירה על ידי החברה המנהלת. כמו כן, בסיורים שקיימה הביקורת בפארק באוגוסט 2023, נמצא כי חלק מהליקויים שהועלו לפני פתיחת הפארק לא תוקנו, ולא קיים תיעוד לסיבה לכך.

להלן דוגמאות לליקויים שנראה כי לא תוקנו כנדרש, ואין תיעוד לגבי הסיבה לכך:

שאריות בטון שלא נוקו



עץ זית שהתייבש



בעקבות אי חיבור לטפטפות

חוסרים בשתילים



ראש מערכת – דלתות עקומות
(יש קושי לסגור לאחר פתיחה)



1. כאמור, על אף שמועד פתיחת הפארק נקבע כמועד המסירה, לא נוהל פרוטוקול מסירה ע"י החברה המנהלת, וכן לא התקבל ממנה דוח מעקב תיקון ליקויים עד למועד המסירה.

יש להקפיד על תיעוד כל מסירה בפרוטוקול, לציין בו מה תוקן עד לאותו מועד ומה נותר לתיקון, ולבצע מעקב תיקון ליקויים עד לחתימה על תעודת השלמה. משימות אלה הן באחריות החברה המנהלת מטעם משכ"ל, ועל אגף הנדסה לעמוד על זכותו לקבל שירותים אלה במלואם.

2. הקבלן טען שסיים את הפרויקט, ואילו המועצה טענה כי הפרויקט איננו עומד בסטנדרטים הנדרשים, אך בה בעת קיבלה אותו לידיה ואפשרה לציבור להשתמש בו. מצב זה, יש בו כדי

להחליש את יכולת המועצה לעמוד על זכויותיה מול הקבלן. לדוגמה, המועצה תתקשה, במידת הצורך, להוכיח את אחריות הקבלן לנזק לגוף או לרכוש, או לדרוש ממנו עבודות לתיקון הליקויים בפרויקט.

התרשמות הביקורת היא, כי סד הזמנים הדחוק לאור המועד שנקבע לטקס חנוכת הפארק, תוך כדי הקושי בהתמודדות עם טענות הקבלן לאי אחריותו לליקויים שונים, היווה מנוף לחץ על אגף הנדסה לסיים את הפרויקט ולוותר על דרישותיו לתיקון הליקויים שנתרו. לדעת הביקורת, הקושי בהתמודדות עם טענות הקבלן נבע, בין היתר, מכשלים בתכנון וניהול הפרויקט, המפורטים לאורך דוח הביקורת (לדוגמה, אי הזמנת יועץ קרקע טרם התחלת עבודת הריצוף, פיצול עבודות בין הקבלנים שלא לצורך, עבודות שלא נלקחו בחשבון בכתב הכמויות, היעדר מסמכים חיוניים בתיק הפרויקט, ליקויים בעבודת המפקח וכיו"ב).

מוצע ליישם את ההמלצות הנוגעות להיבטים שונים בתכנון וניהול הפרויקט, כמפורט לאורך כל דוח הביקורת. הדבר עשוי לסייע לאגף הנדסה להתמודד טוב יותר בעתיד בשלב הליך המסירה, במיוחד במצבי קונפליקט, שבהם נדרש לזהות את מקור הליקויים ואת הגורם האחראי לתיקונם.

כמו כן, בעתיד, מוצע שלא לאפשר שימוש בפרויקט לפני וידוא השלמת תיקון כל הליקויים.

15. אחריות לתיקונים לאחר מועד פתיחת הפארק

חלק ממטרת הגדרת תקופת אחריות, היא לוודא, שהקבלן יבצע את תיקון הליקויים שעשויים להתגלות בפרויקט לאחר מסירתו, ככל שתיקונים אלו הם באחריות הקבלן.

לפי פרק 34 לתנאי ההתקשרות עם קבלן ד', תקופת האחריות לעבודות הינה תקופה של 12 חודשים מיום הוצאת תעודת השלמה לכל העבודה, או לגבי כל קטע של העבודה, או מיום ביצוע כל התיקונים שהקבלן נדרש לבצעם, לפי המועד המאוחר יותר.

לפי סעיף 33.4 לתנאי ההתקשרות, המפקח ימסור לקבלן תעודת השלמה לאחר שהוגשו תוכניות as made על ידי הקבלן ולאחר שוודא כי העבודה הושלמה באופן משביע רצון.

חוזה ההתקשרות עם קבלן ד' נחתם ביום 18/7/22 ונקבע בו, כי תוקפו הוא שנה מיום חתימתו. עם זאת, לפי סעיף 42.1 לתנאי ההתקשרות עם קבלן ד', החוזה ימשיך ויחייב את הצדדים עד למילוי כל התחייבויות הקבלן המפורטות בחוזה, גם לאחר שחלפו 12 חודשים.

נכון למועד סיום הביקורת, טרם נחתמה תעודת השלמה וישנה ערבות ביצוע בתוקף (תוקפה הוארך בשנה נוספת). העיכוב בחתימה על תעודת השלמה נבע, בין היתר, בשל עיכוב בהגשת החשבון הסופי ותוכניות as-made.

מבדיקת הפניות למוקד העירוני עלה, כי בסיום העבודות בפארק ולאחר פתיחת הפארק לשימוש התושבים, התקבלו פניות במוקד היישובי בנוגע לתיקונים נדרשים בפארק. כך לדוגמה, ביום 8/7/23 דווח תושב על נזילה ממערכת ההשקיה וביום 12/7/23 דיווח תושב על פיצוץ מים. כמו כן, ביום 24/8/23, באחד מסיורי הביקורת בפארק, התגלו שלושה פיצוצים בו זמנית במערכת ההשקיה, עליהם דיווחה הביקורת לאגף תפעול ושפ"ע.

מאגף תפעול ושפ"ע נמסר לביקורת, כי התקלות טופלו על ידי קבלן הגינון של המועצה וכי לא נעשתה פניה לקבלן ד' לצורך תיקון הליקוי.

כעולה מתנאי ההתקשרות, כל עוד תקופת האחריות טרם נכנסה לתוקפה, וערבות הביצוע עדיין בתוקף, ממילא החוזה מחייב את הקבלן לביצוע תיקונים באתר.

מוצע להסדיר תהליך עבודה, בכל הקשור לבדיקת תוקף ותכולת אחריות קבלן על נזק או ליקוי, בטרם הוצאת הזמנת עבודה לתיקון, כדי למנוע הוצאת כספים שלא לצורך. לדוגמה, אם מתקבלת קריאה לתיקון נזילה ממערכת ההשקיה בפארק הגולן, יש לבדוק טרם הוצאת הזמנה לתיקון, אם חלה אחריות קבלן לעניין זה במועד התקלה.

כחלק מהסדרת התהליך, בעת מסירת הפרויקט מאגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע, יש ליידע את האחרון בפרטים על אודות תקופת האחריות ותכולת האחריות של הקבלן לפי החוזה.

16. משתמשי הפרויקט

תכנון פרויקט התואם לצרכיו של המשתמשים בו, מקטין דרישות לשינויים בשלב הביצוע ומגדיל את שביעות הרצון של המשתמשים. המשתמשים יכולים להיות תושבי המועצה וגם עובדי המועצה המתחזקים את הפארק.

להלן פירוט משתמשי פרויקט פארק הגולן:

16.1 אגף תפעול ושפ"ע

אגף תפעול ושפ"ע הוא אחד ממשתמשי הפרויקט, בהיותו אחראי על תחזוקת הגן לאחר סיומו.

נמצא כי מעורבות אגף תפעול ושפ"ע בפרויקט הייתה בעיקר בשלב נטיעות העצים בשנת 2020 בגבולות הפארק, ובשלב העתקת עצי הזית באמצע שנת 2021 – כאשר בשני המקרים מדובר בעבודות שלא היו חלק מהתוכנית האדריכלית המקורית.

לאחר מכן, בכל הקשור לתכנון עבודות הפיתוח, לא נמצא תיעוד לפגישות / סיורים / דיונים משותפים עם אגף תפעול ושפ"ע, למעט, במידה מסוימת, עם חשמלאי המועצה. יצוין, כי לפי התכתבויות פנימיות שנמסרו לביקורת, נראה כי בתחילת הדרך הייתה כוונה שאגף תפעול ושפ"ע הוא זה שיוביל את ביצוע הקמת הפארק, אך בפועל, ממועד סיום הנטיעות בשנת 2021 לא היה שיתוף פעולה פורה בין האגפים, ונראה כי אגף הנדסה התקדם עם תכנון הפרויקט לבדו.

בסיום העבודות, ביום 15/6/23, נערך סיור מקדים למסירת הפרויקט מאגף הנדסה לאגף שפ"ע. אגף תפעול ושפ"ע טען לליקויים רבים בתחום הגיבון, שיש לתקן לפני שהוא יאות לקבל את הפרויקט מאגף הנדסה, לאחזקתו השוטפת.

בין הליקויים שהעלה:

- אזור מזרחי מוזנח ואין השקיה לעצים;
- עשביית סיידה ויבלית בכל הגן;
- שתילות לא בהתאם לתוכנית;
- ולנטנה ששתולה באזורים לא הגיוניים;
- חשש לסחף בחורף שיהפוך למטרד בגן;
- לא בוצע גיזום לעצים לפני התקנת הציליות;
- אין מערכת בקרה אל חוטית על מע' ההשקיה.

ביום 7/8/23 נשלח מייל ממנהל אגף תפעול ושפ"ע למהנדס ולמנכ"ל המועצה, שבו נכתב: "גן הגולן טרם נמסר לאגף שפ"ע בצורה מסודרת למרות הרשימת ריג'קטים שמסרנו. לאור הנראות של הגן כרגע ובשיחה ביני ובין ----- הוחלט, למרות האמור לעיל, שאגף שפ"ע ייקח לידי את הטיפול בגן וזאת ללא מסירה עקב התנאים שנוצרו..."

כמי שמתחזק את הפארק, לתובנות של אגף תפעול ושפ"ע יש חשיבות רבה כבר בשלב תכנון הפרויקט. חלק מהליקויים שהעלה האגף, יכולים היו להימנע, לו הוא היה מעורב כבר בשלב התוכנית.

מוצע לפעול להידוק ממשקי העבודה בין אגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע בשלבי תכנון הפרויקטים. הדבר עשוי לשפר את התכנון ואת התאמת התשתיות בפרויקטים לצרכי התחזוקה השוטפת, להקטין דרישות לשינויים בשלבי הביצוע ולצמצם עלויות עתידיות על תיקוני תשתית ו/או עלויות תחזוקה גבוהות.

כמו כן, מוצע להסדיר בנוהל פנימי, את תהליך המסירה של פרויקטים מאגף הנדסה לאגף תפעול ושפ"ע.

16.2 הציבור

פארקים ציבוריים מוקמים לשימושם של תושבי היישוב. יש להניח, כי תושבים הגרים באזור הפארק, יהיו מעוניינים בגינה ציבורית יפה ונעימה, אשר מחד מתאימה למשחקים של הילדים, ומאידך אינה מייצרת להם מפגעים כגון מפגעי רעש, לכלוך וכדומה.



ביום 5/8/21 פרסמה המועצה הודעה על מפגש תושבים ושיתוף הציבור בנוגע להקמת הפרויקט וביום 16/8/21 התקיים המפגש. לא נמצא תיעוד מסכם למפגש שהתקיים.

מתלונות תושבים למוקד ולגורמי המועצה בסמוך למועד פתיחת הפארק, עלו, בין היתר, פניות בנושאים הבאים: מחסור בפחים, ברזיה שהותקנה ללא ניקוז וללא בור חלחול, התגודדות בני נוער בשעות הלילה בפארק המרעישים ומפריעים את מנוחת השכנים (בעניין האחרון הותקנה מערכת טיימר לכיבוי התאורה בפארק, ובשילוט צוינו שעות הפעילות המותרות בגן).

הביקורת מציינת לחיוב, את שיתוף הציבור בפרויקט. עם זאת, בהיעדר תיעוד למהלך המפגש ולהחלטות שהתקבלו בעקבותיו, לא ניתן לבחון אם הועלו צרכים על ידי התושבים, ואם כן, מהם והאם המועצה התחשבה בצרכים אלה במסגרת תכנון הפארק. מוצע להוציא דוח מסכם לתהליך שיתוף הציבור, שיתועד בתיק הפרויקט, ויכלול את הפרטים הבאים: תיאור הפרויקט, מטרת מפגש השיתוף (יידוע ועדכון / התייעצות ותיאום ציפיות), בעלי העניין שהשתתפו במפגש, תכנים שנידונו, בקשות שהועלו והחלטות שהתקבלו בעקבות התהליך (כגון החלטה לשנות דגשים מסוימים בתוכנית).

17. שם הפארק - פארק הגולן או פארק קופלמן?

פארק הגולן נקרא גם פארק קופלמן, על שם משה קופלמן ז"ל, אשר משפחתו תרמה בשנת 2020 סכום בסך 100,000 ₪ להנצחתו.

בפארק הוקמה פינת הנצחה - גינת הרעות - ע"ש שם שני הרוכבים שנהרגו בתאונת דרכים קטלנית, יניב לוגסי ז"ל ותומר ויינשטיין ז"ל, שמשפחותיהם תרמו בשנת 2022 סכום כולל של 100,000 ₪ להנצחתם.

העלות שתוכננה לפרויקט עמדה על 2,050,000 ₪. מפעל הפיס אישר השתתפות במימון הפרויקט בעלות של עד מיליון שקלים, בכפוף לעמידתה של המועצה בכללים שנקבעו על ידו, בין היתר, לעניין ההנצחה.

הביקורת בדקה האם ההנצחה נעשתה בהתאם לדרישות מפעל הפיס. להלן פרטי המקרה:

17.1 בשנת 2016 החליטה מליאת המועצה על פתיחת תב"ר לטובת תכנון הקמת פארק ע"ש פארק קופלמן. כאמור, תרומה גדולה שהובטחה בזמנו לא התקבלה, ולכן הפרויקט נעצר, והוא חודש שוב בשנת 2020, כשהוחלט להוציאו אל הפועל במתכונת תקציבית מצומצמת יותר.

17.2 בשנת 2021 המועצה הגישה למפעל הפיס בקשה להשתתפות במימון הקמת הפארק. בבקשה צוין כי הפארק הוא ע"ש קופלמן.

ממפעל הפיס ניתנה תשובה לפיה לא ניתן לקבל תקציב לטובת פארק להנצחה. עיון בכתב ההתחייבות של הרשות למתן המענק של מפעל הפיס, מעלה כי תשובת מפעל הפיס נסמכה, ככל הנראה, על סעיף 8.15 "שילוט וחונכת המיזם":

8.15	בנוסף, ובכפוף לאישור מפעל הפיס בכתב ומראש ובהתאם לשיקול דעתו, ומבלי לפגוע בנכסיות המותג "מפעל הפיס" אזי:
8.15.1	במקרים בהם רשות מקומית תפנה למפעל הפיס בבקשה לקרוא למיזם ע"ש אישיות ממלכתית, יתווסף שם האישיות לשם המיזם.
8.15.2	במקרים בהם רשות מקומית תבקש להנציח אישיות פרטית ו/או קרן פילנתרופית בשל תרומה כספית למיזם הנמוכה מ-30% מהעלויות, תהיה ההנצחה באחד החדרים בתוך המיזם.
8.15.3	במקרים בהם הרשות המקומית תבקש להנציח אישיות פרטית ו/או קרן פילנתרופית בשל תרומה כספית למיזם העולה על 30% מהעלויות, ההנצחה תהיה ע"ג חזית המיזם, ובנוסף לשילוט שיתקין מפעל הפיס בהתאם לכללים שקבע.

כלומר, מאחר שהתרומה שהתקבלה ממשפחת קופלמן עומדת על כ-5% מהעלות שתוכננה לפרויקט, ולפי כללי מפעל הפיס הרף המינימלי להנצחה בחזית המיזם הוא 30%, ההנצחה אינה עומדת בתנאים. לעומת זאת, הקמת פינת הנצחה בתוך הפארק לזכר הרוכבים (שהתקבלה מאוחר יותר), שהתרומה לה מהווה גם היא 5% מהעלות

שתוכננה לפרויקט, ככל הנראה נחשבת כ"הנצחה באחד החדרים בתוך המיזם" ועל כן היא עומדת בתנאים.

17.3 לאור תשובת מפעל הפיס, תיקנה המועצה את בקשת המימון לבקשה, מ"פארק קופלמן" ל"פארק הגולן" והגישה אותה בשנית.

למרות זאת, באחת הכניסות לפארק ישנו שלט הנושא את השם פארק קופלמן ובאתר המועצה מוצג פארק זה כפארק ע"ש משה קופלמן ז"ל. כמו כן, השם 'פארק הגולן' לא מופיע באף שילוט בפארק.

בהקשר זה יצוין, כי בסעיף 15 לכתב ההתחייבות "מקרים שבהם על הרשות המקומית להחזיר את המענק", נקבעו תנאים מסוימים, בהם מפעל הפיס יהיה רשאי לחייב את הרשות המקומית להחזיר למפעל את סכום המענק או אותו חלק ממנו שקיבלה על-חשבון המענק, או להקפיא את המשך שחרור כספי המענקים שאושרו, במקרים בהם הרשות המקומית תפר או לא תקיים התחייבות כלשהי שהתחייבה לגביו.

17.4 מעיון בפרוטוקול ועדת תרומות ומההסכם שנחתם עם משפחתו של משה קופלמן ז"ל, נמצא כי המועצה לא התחייבה לדרך בה יונצח המנוח.

17.5 במועצה קיים נוהל גיוס תרומות, אך אין בו התייחסות לעניין תרומה לשם הנצחה. מעיון בנהלים המפורסמים באתרי רשויות מקומיות אחרות²⁰, עולה כי בהן נקבע כי ככלל, ולמעט חריגים, תנאי להנצחת בן משפחה הוא כי שיעור התרומה לא יפחת מ-50% מסך עלות הנכס או הפרויקט, או מסכום מסוים שקבעה הרשות, לפי הגבוה מביניהם. באחת הרשויות נקבע שיעור תרומה מינימלי של לפחות 30%²¹.

ראו דוגמה מאחת הרשויות:

המעוניין להנציח בן משפחה, כהגדרתו בנוהל זה, יוכל לעשות זאת, באמצעות העמדת תרומה להקמת נכס או לביצוע פרויקט, אשר המועצה תגדיר, על פי צרכי הקהילה. שיעור התרומה לא יפחת מ-50% מסך עלות הנכס או הפרויקט או מ-50,000 ₪ לפי הגבוה מביניהם.

נראה כי אופן ההנצחה של משה קופלמן ז"ל, שעל שמו קרוי הפארק, נעשה שלא בהלימה לכללי מפעל הפיס.

מוצע לבחון, בשיתוף יועמ"ש המועצה ובתיאום עם המשפחה, דרכים חלופיות להנצחתו, בכפוף לתנאים שנקבעו על ידי מפעל הפיס.

בנוסף, מוצע להכין נוהל פנימי במועצה, שיקבע כללים ואמות מידה להנצחה (פרטית או ציבורית), לרבות שיעור התרומה הנדרשת לשם ההנצחה.

²⁰ בקריית אונו, באורנית, בגני תקווה ובשוהם.

²¹ במבשרת ציון.

18. תיעוד מסמכים, נוהלי עבודה ומערכת ייעודית

18.1 תיעוד מסמכים

תיעוד מסמכים מבטיח שהמשאבים של האגף מנוהלים היטב ומשתמשים בהם ביעילות. התיעוד מאפשר לגלות מקורות אפשריים לבעיות שעולות ולנסות לפתור אותן.

בתיק הפרויקט באגף הנדסה חסרים מסמכים מהותיים הנוגעים לפרויקט, כגון חוברת תנאי ההתקשרות עם הקבלן (בת כ- 70 עמודים), יומני עבודה וחשבונות מפורטים של חלק מהקבלנים, המעידים על העבודות שבוצעו בפארק ואופן ביצוען. חלק מהמסמכים החסרים הועברו לביקורת מגורמים אחרים (משכ"ל, גזברות, אדריכלית).

היעדר מסמכים מהותיים בתיק הפרויקט, מקטין את יכולתו של אגף הנדסה לבצע בקרה ראויה ושוטפת על הגורמים המעורבים בפרויקט ולהתמודד עם טענות שונות העולות במהלך העבודות ובסיומן.

מוצע לערוך רשימת תיוג של כלל המסמכים שאמורים להיכלל בתיק הפרויקט ולוודא הימצאותם בו.

מוצע לקבוע בנוהל, אילו מסמכים יצטרכו להימצא בתיק בכל שלב של העבודות, ולהתנות את התשלום בהשלמת כל המסמכים. כך לדוגמה, פתיחת תיק ספק תותנה במסירת כל מסמכי הספק כולל חוזה, ערבויות וביטוחים, אישורי מיסים וכדומה. תשלום ראשון יותנה בקיומם של כל אלו וכן בחשבון מפורט מאושר, לוח זמנים מאושר ויומן עבודה על כל תקופת העבודות עד מועד החיוב.

הביקורת העבירה לאגף הנדסה רשימת תיוג שהוכנה ברשות מקומית אחרת, שעשויה לסייע לו במשימה זו.

18.2 שמירת גרסאות קודמות

לאחר שהופק כתב הכמויות ביום 31/8/22 ע"י החברה המנהלת, עודכנו בו שינויים כמפורט להלן: ביום 11/9/22 עודכנו בו סעיפי הריצוף וביום 16/2/23 עודכן בו סעיף הגידור. למרות זאת, שני כתבי הכמויות שעודכנו, נושאים את התאריך המקורי של כתב הכמויות - 31/8/22.

מוצע לוודא כי עדכון של כתב כמויות, אינו דורס את הגרסאות הקודמות לו. זאת, כדי שניתן יהיה להתחקות אחר היסטוריית השינויים, לרבות איזה שינויים בוצעו, מי ביצע ואישר אותם, ובאיזה תאריך בוצעו.

18.3 נוהלי עבודה

נהלים נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני תוך יצירת טיפול אחיד, שיטתי, שוויוני ושקוף. נהלים מגדירים את המדיניות, את המטרות, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים²².

כדי להתמודד עם מערך פרויקטים הנדסיים ועם קבלתם לשימוש ותחזוקה, נדרשת מתודולוגיה סדורה וישנה חשיבות רבה בכתיבת נוהלי עבודה.

נמצא כי לא קיימים נוהלי עבודה לניהול הפרויקטים הנדסיים ביישוב.

מוצע לכתוב נוהלי עבודה לניהול פרויקטים הנדסיים במועצה, אשר יכללו התייחסות לכלל התהליכים והפעולות הנדרשים במהלך חיי הפרויקט. הביקורת העבירה לאגף הנדסה דוגמאות לנוהלי עבודה הקיימים ברשויות מקומיות ובגופים נוספים. אלה עשויים לסייע לאגף בבניית תיק נהלים.

18.4 מערכת ייעודית לניהול פרויקטים

מערכת ממוחשבת, המשלבת את כלל הפרטים הנכללים בפרויקט וכלל המסמכים המשויכים לכל תחום, מאפשרת ניהול פרויקט בצורה מיטבית על ידי: תיאום בין בעלי התפקידים השונים, איתור חסמים, נקודות תורפה בביצוע הפרויקט, מעקב אחרי לוח הפרויקט, ניהול פעולות נדרשות לכל שלב בתהליך וניהול תזכורות, ניהול ארכיב ממוחשב לצורך שמירת הידע ואחזור מסמכים, איתור השלכות על תחומי הפרויקט השונים ועוד.

נמצא כי אגף הנדסה לא עושה שימוש במערכת ניהול פרויקטים ממוחשבת. מסמכי הפרויקט מנוהלים באגף הנדסה בתיקיה במחשב של מנהל מחלקת פרויקטים, הנמצאת על ה-Desktop, כשחלקם מתויקים גם בקלסר פיזי. מסמכי הפרויקט נהלו באופן דומה גם על ידי קודמו בתפקיד והם לא הועברו לתיקיה משותפת בסיום תפקידו.

לצורך ניהול בקרה ופיקוח על הפרויקט לאורך כל שלביו, תוך שיתוף מידע בין כל הגורמים המעורבים, מוצע לבחון את האפשרות להטמעת מערכת ייעודית לניהול פרויקטים הנדסיים. עד ליישום ההמלצה, מוצע כי תיקי הפרויקטים ינהלו בתיקיה משותפת ברשת המועצה (תיקיית רשת), באופן שיאפשר את נגישותם וזמינותם של המסמכים לכלל עובדי האגף, ויערך לקבצים גיבוי שוטף אוטומטי.

²² מדוחות מבקר המדינה.

19. תהליך הפקת לקחים בסיום פרויקט

בתהליך הפקת לקחים מנתחים אירועים ופעילויות שהתרחשו, את נסיבות התרחשותם והסיבות לתוצאותיהם, ומסיקים מסקנות שניתן ללמוד מהם לעתיד. תהליך הפקת לקחים עשוי לסייע במניעת כשלים ובשחזור הצלחות, והוא מהווה כלי לשיפור ביצועי כל ארגון והעובדים בו.

נמסר לביקורת כי לא נערך הליך סדור להפקת לקחים בתום כל פרויקט.

לשם למידה לפרויקטים עתידיים וכאמצעי לשימור הידע שנצבר באגף הנדסה, מוצע לקיים בסיום כל פרויקט הנדסי תהליך הפקת לקחים, במסגרתו יעלו נקודות לשימור ונקודות לשיפור בניהול הפרויקט.

לדוגמה, ייערך רישום לגבי מידת שביעות הרצון של אגף הנדסה מעבודת הקבלנים. את עבודת הקבלנים ניתן להעריך בהתאם למדדים הבאים: עמידה בלוחות זמנים לביצוע העבודות והתיקונים, ביצוע על פי התוכנית וכתב כמויות, רמת מקצועיות, איוש צוותי עבודה, היענות להנחיות המפקח / המהנדס, עבודה על פי הנחיות הבטיחות, הגשת חשבונות מדי חודש, מילוי יומן עבודה כנדרש, אדיבות כלפי התושבים ושמירה על ניקיון הסביבה.

20. תגובות המבוקרים

תגובת המהנדס הנוכחי:

From: [Redacted]
Sent: Thursday, February 1, 2024 4:11 PM
To: דקלה נדב <diklan@kadima-zoran.muni.il>
Subject: RE: טיוטת דוח ביקורת בנושא - היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

דקלה שלום,
ראשית, ברצוני להודות לך על העבודה המקיפה והיסודית, ואני מברך על כל תהליך של למידה ובקרה. אציין שלא כיהנתי כמהנדס המועצה בתקופת הביצוע של הפרויקט, וכאדריכל המועצה, בירכתי על ההחלטה לבדוק את התהליך, שכן בתקופת הביצוע הייתי ער לקשיים שנוצרו במהלך העבודה. מסקנות הדוח ישמשו מתווה ללמידה לניהול פרויקטים עתידיים. כבר כעת, עוד לפני השלמת הדוח, יצאנו למכרז למפקחים שאיתם אנו מתקשרים באופן ישיר וחווים שיפור בקבלת השרות. במקביל, הנחיתי את מנהל מחלקת הפרויקטים למסד שיטות עבודה ונהלים כתובים, שסייעו לנו לנהל באופן ראוי ויעיל את הפרויקטים, תוך הגברת יכולת הפיקוח והבקרה על הקבלנים. אגף הנדסה סובל ממצוקת כוח אדם ביחס להיקף המשימות. בחצי שנה האחרונה קלטנו אדריכל מועצה ומנהל מחלקת פרויקטים, שפועלים ביסודיות, מחויבות ורצינות, ואני צופה שעם השלמת החוסרים בכוח האדם, נשפר דרמטית את ביצועי האגף.
בברכה

מועצה מקומית קדימה-צורן
מהנדס המועצה

תגובת המהנדס הקודם:

From: [Redacted]
Sent: Thursday, February 8, 2024 10:11 AM
To: דקלה נדב <diklan@kadima-zoran.muni.il>
Subject: RE: טיוטת דוח ביקורת בנושא - היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

דקלה שלום,
ישר כח על העבודה.
אני חושב שכן היה כתב כמויות לקבן אבל לא מפורט מספיק כי האדריכל לא ידע מה הוא רוצה. את צודקת מכוון שהעבודה נמשכה זמן רב היו מעט ליקויים אבל הכל בסוף מסתדר והיום זה עובד בסדר.

תגובת הגזברית:

טיוטת דוח ביקורת בנושא - היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן RE:

אל דקלה נדב

דקלה שלום,
להלן תגובת הגזברית לפרק תקציב הפרויקט בדוח הביקורת נשוא מייל זה

- סעיף 4.1** ההמלצה מקובלת, יש למחוק את המילים " בשנה תקציבית שונה" מאחר ואין רלוונטיות לתבייר המתנהל בתקציב רב שנתי.
כמו כן הגדלת התבייר בשורה 6 בטבלה אושר על ידי משרד הפנים ביום : 2/1/2024
- סעיף 4.2** הממצאים נוגעים לשנת 2017 ועד 2020. כיום בגזברות מבצעים בקרה על אי ביצוע תנועות מעל 12 חודשים וככל שעולה שהפרויקט הסתיים ושולמו כל החשבונות, אנו פועלים לסגירת התבייר
- סעיף 4.3** ההערה מוצדקת ועל היחידות המקצועיות להקפיד לבצע הזמנות עבודה מהתבררים המתאימים שלשם הוקמו. בגזברות נערכת בקרה מזדמנית שיטתית ואף מתוקנים תוך כדי תנועה. נפעל לתיקון הרישום בתבררים.
- סעיף 4.3** ממצאים נוספים זיכויים ממשכיל - יתוקן
לגבי בקרה מונעת אציין כי המערכת מונעת המשך עבודה כאשר הזמנה נוצלה במלואה, אחראית ספקים לא רשאית להמשיך את הפעולה "ללא הזמנה" וחייבת לקבל את אישור מנהלת החשבונות הראשית או הגזברית ולתעד את הסיבה ואישור הגורמים המוסמכים. הוער לעובדת על המקרה הנקודתי.



15/02/2024

לכבוד : מבקרת מועצה קדימה צורן - גבי דקלה נדב

הנדון : תגובה לטייטת דו"ח ביקורת פארק הגולן

דקלה שלום

מצייב התייחסות לגבי דו"ח שנמסר לעיון

סעיף 3 :

במכרו מסגרת א.ת ישנם שני סוגים של נהלים על פי בחירת הרשות :

א. נוהל כתב כמויות – המחייב מסירת כתב כמויות למציעים

ב. נוהל מסגרת - אינו מחייב כתב כמויות אלא שימוש במחירון משכ"ל המקושר למכרו המסגרת

במקרה המדובר המועצה החליטה על התקשרות נוהל מסגרת ולכן לא נמסר למציעים כתב כמויות בעת ההצעה

סעיף 8 : הבהרה כי התייחסותי הינה לעותק חוזה מסגרת עם בין המועצה לבין הקבלן ובין המועצה למשכ"ל

בימים הקרובים משכ"ל משיקה מערכת חדשה " מבט על " שפותחה בעת האחרונה שמאפשרת לרשות לעקוב אחר התנהלות החוזים שמסגרת התקשרות .

סעיף 11 :

כל נושא התכן הינו באחריות המועצה יועצים הם חלק מצוות התכנון של הרשות

סעיף 18 : טיטת חשבון סופי לאחר בדיקת המיכוח נמסרה למהנדס המועצה לעיון והכנת הגדלה להזמנה .

תוספת להזמנה נבעה משינויים בתכנון ואושרו לביצוע על ידי אגף הנדסה וזאת לאור התראות של צוות הניהול והקבלן מטעם משכ"ל .

סעיף 19 :

חשבונות נמסרו להנדסה במורמט PDF אך הוכנו בתוכנת בנארית בקובץ ממוחשב תוכנת XI איננה תוכנה להכנת חשבונות ואיננה חלק ממערכת התחשבות .

סעיף 20 :

מסירת הפארק לרשות המועצה אדריכל המועצה בשיחה עימי הבהיר כי טקס החנוכה של הפארק משמש כמסירה למועצה .

הקבלן תחזק ותיקן על חשבונו את כל הליקויים ואף אחד מקבלני המועצה לא ביצע (לפחות על פי מיטב ידיעתי) תיקון ליקויים .

סעיף 22 :

כל התקלות והליקויים תוקנו על ידי הקבלן מטעם משכ"ל

תקופת אחריות הקבלן הינה שנה מיום מסירת הפרוייקט למועצה בתום שנה זו יתבצע סיור שנת בדיק ובמהלכו אם יתגלו ליקויים הקבלן יחוייב לתקן .

בפרוייקט הנייל הופעלו ופעלו מסי קבלנים ולא בתיאום מלא ובטח ללא תכנון משכ"ל ונציגה עשו ועושים את המיטב לנהל פרוייטים בצורה הטובה ביותר אך אין ביכולתנו לשלוט על תכניות ואו נהלי מועצה לגבי תקשורת ויחסי מחלקות .

נשמח לעבוד בשיתוף פעולה להפקת לקחים להמשך .

21. נספחים

נספח 1א' - סעיפים שבוצעו בפועל ולא הופיעו בכתב הכמויות²³ (טבלה 8):

מס'	סעיף	תיאור כללי	יחידה	כמות	עלות הנחת קבלן (בשקלים)	שיעור קבלן לעלות הנחה	עלות כולל מע"מ ועמלת משכ"ל	סופית
1	02.01.3360	תוספת מחיר לחלקי בטון	מ"ק	98	2,352	0%	8,820	
2	02.01.3770	תוספת למחיר הבטון	מ"ק	98	6,468			
3	07.10.0075	תא בקרה עגול	יח'	1	2,353	0%	2,353	
4	08.01.0335	חפירה ו/או חציבת תעלה	יח'	5	2,230			
5	08.01.0665	מוליך נחושת שזור גלוי להארקה 35 ממ"ר	מ"ר	214	6,848			
6	08.02.2453	התקנה בלבד של גוף תאורה מסוג כלשהו	יח'	255	1,020	22%	23,663.64	
7	08.02.2500	זרוע יחידה באורך 100 ס"מ עשויה מפלדה	יח'	9	3,150			
8	08.02.2762	מגש אביזרי עזר לגוף תאורה בודד בתחתית העמוד	יח'	8	3,328			
9	08.02.2921	תוספת מחיר לעמודי תאורה עבור כיסוי תחתום דקורטיבי	יח'	5	2,205			
10	08.02.5000	שעת רג' של חשמלאי מוסמך	ש"ע	8	800			
11	08.02.5020	שעות עבודה של משאית מנוף לעבודות בלתי צפויות	ש"ע	5	1,215			
12	08.04.0010	חפירה ו/או חציבת תעלות לכבלים	מטר	367	9,542			
13	40.01.0005	פירוק ריצוף מסוג כלשהו והנחתו מחדש	מ"ר	615	52,890			
14	40.01.0012	פירוק אבן שפה / גן קיימת	מטר	149	9,983			
15	40.08.0090	מעקה בטיחות ממתכת	מטר	146.85	80,914			
16	40.08.0980	תוספת למחיר גדרות	מטר	146.85	11,748			
17	41.01.0885	תוספת מחיר לראש מערכת	יח'	1	2,756	25%	162,211.5	
18	41.02.0010	הסרת צמחיה, ניקוי השטח וחישוב	מ"ר	2,867	5,734			
19	41.02.0110	דשן דיזיקטול	ק"ג	100	5,300			
20	41.02.0140	דשן אוסמוקוט אקזקט	ק"ג	100	2,600			
21	41.02.0795	דשא במרבדים מזן סופר אלטורו או דרבן גרס	מ"ר	709	19,143			
22	41.02.1500	סמוכת תמיכה מעץ אקליפטוס	יח'	108	1,512			
23	41.02.1720	צמחיה משתרעת מגידול בעציצונים, 10 צמחים למ"ר	מ"ר	190	14,440			
24	41.03.0020	גיזום ענפים	יח'	18	5,382			
25	41.03.0040	גיזום שורשים כולל פינוי גזם	יח'	9	3,780			
26	41.03.0410	אדמת גן מתוך אתר העבודה	מ"ק	5	100			
27	51.01.0400	התאמת מכסה תא בקרה עגול למפלט ולשיפוע הכביש	יח'	1	635			

²³ לא כולל סעיפים שהביקורת התרשמה כי השתנה בהם רק המפרט – למשל משטח גומי מסוג אחד שהוחלף במשטח גומי מסוג אחר.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

מס'	סעיף	תיאור כללי	יחידה	כמות	עלות הנחת קבלן (בשקלים)	לפני קבלן	שיעור קבלן לעלות הנחה	הנחת ועלות	עלות כולל מע"מ ועמלת משכ"ל	סופית
28	51.02.0210	תיחוח, הרטבה והידוק פני תשתית	מ"ר	654	3,270		28% 11,836.08			
29	51.05.2160	חיבור קו ניקוז בקוטר עד 50 ס"מ לתא בקרה / קליטה קיים	יח'	1	762					
30	51.05.4360	יריעה hdpe (פוליאטילן) לאיטום אופקי ואנכי של שתית חרסיתית וכד'	מ"ר	654	11,772					
31	60.01.0032	צוות לעבודות כלליות	י"ע	4	7,200					
32	60.01.0050	עבודות צוות מדידה	י"ע	1	2,100					
33	60.02.0030	עבודת מחפרון 4 - J.C.B	ש"ע	19	3,876		0% 21,432			
34	60.02.0050	עבודת יעה (שופל)	ש"ע	8	1,856					
35	60.02.0110	עבודת מכבש רוטט ממונע	ש"ע	40	6,400					
36	99.02.0010	תוספת עבור קידוח יהלום בבטון קיים (מחירון דקל)	יח'	15	1,425		0% (דקל) 6,025	(מחירון)		
37	99.02.0020	משאבת מייקו עם קו צנרת (מחירון דקל)	קומפ'	4	4,600					
סה"כ					301,689		236,341		295,875	

נספח 1ב' - סעיפים שהופיעו בכתב הכמויות ולא הופיעו בחשבון (טבלה 9):

מס'	סעיף	תיאור כללי	יחידה	כמות	עלות הנחת קבלן (בשקלים)	לפני קבלן	שיעור קבלן לעלות הנחה	הנחת ועלות	עלות כולל מע"מ ועמלת משכ"ל	סופית
1	08.01.0375	תוספת מחיר לחפירה עבור פתיחת מדרכה / שביל	מטר	3	225		22% 2,858.7			
2	08.01.0705	כבל טרמפולסטי תת קרקעי	מטר	150	2,100					
3	08.01.0980	אלקטרודות הארקה ממוטות פלדה מצופים נחושת	יח'	1	1,340					
4	40.05.0030	ריצוף באבנים משתלבות בצבע לבן	מ"ר	60	7,320					
5	40.05.1055	מדרגות בטון מזוין ב- 30 יצוק באתר	מטר	10	3,390		25% 52,948.5			
6	40.09.1825	מתקן עלה ורד עמידה, דגם GXY934	יח'	1	19,250					
7	41.01.0105	צנרת השקיה תת קרקעית מפוליאטילן קוטר 50 מ"מ דרג 4	מטר	203	4,263					
8	41.02.1360	חול דיונות נקי	מ"ק	205	21,525					
9	41.03.1700	רסק גזם לחיפוי	מ"ק	55	14,850					
10	51.02.0010	חפירה ו/או חציבה	מ"ק	550	13,750					
11	51.02.0020	תוספת מחיר עבור חפירה בשטחי מצעים	מ"ק	200	600		28% 10,332			
12	60.01.0010	עבודת פועל מקצועי	ש"ע	100	9,200					
13	60.01.0020	עבודת פועל בלתי מקצועי	ש"ע	100	8,000		0% 17,200			
14	99.01.0010	טריבונת ישיבה מורכבת מבלוקי בטון	מטר	25	11,000		0% (דקל) 11,000	(מחירון)		
סה"כ					116,813		94,339.2		118,103	

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023



היבטים בניהול פרויקט פארק הגולן

נספח 1ג' - סעיפים בהם הביצוע היה גדול ביותר מ-30% לעומת כתב הכמויות (טבלה 10):

מס'	סעיף	תיאור כללי	יחידה	כתב כמויות		"חשבון סופי לפני הגדלה"		הפער באחוזים בין כתב הכמויות לחשבון הסופי
				כמות	עלות לפני הנחת קבלן (בשקלים)	כמות	עלות לפני הנחת קבלן (בשקלים)	
1	08.01.0035	צינור פלסטי שרשרי	מטר	150	3,750	214	5,350	כ-43%
2	08.03.0090	גוף תאורה	יח'	6	23,016	9	34,524	50%
3	40.05.0140 בכתב הכמויות. שונה מפרט בביצוע ל- 40.05.0630 ו-40.05.1037	ריצוף באבנים משתלבו ת צבעוניות	מ"ר	500	72,500	622	105,740 (100,142+5,598)	כ-46%
4	40.09.1999	משטח גומי	מ"ר	700	231,000	654	310,650	כ-34%
5	41.01.0350 בכתב הכמויות. שונה מפרט בביצוע ל- 41.01.0395	שרוול תת קרקעי	מטר	82	6,068	110	10,450	כ-72%
6	41.02.0030	ריסוס שטחים בחומר הדברה	מ"ר	1,840	1,840	20,071	20,071	כ-990%

נספח 1ד' - סעיפים בהם הביצוע היה קטן ביותר מ-30% לעומת כתב הכמויות (טבלה 11):

מס'	סעיף	תיאור כללי	יחידה	כתב כמויות		"חשבון סופי לפני הגדלה"		הפער באחוזים בין כתב הכמויות לחשבון הסופי
				כמות	עלות לפני הנחת קבלן (בשקלים)	כמות	עלות לפני הנחת קבלן (בשקלים)	
1	08.02.2842	התחברות לעמוד קיים כולל מאמ"ת 20X3 אמפר	יח'	3	1,953	1	651	כ-67%
2	40.05.1151	אבן גן	מטר	560	39,760	57.30	4,068.3	כ-90%
3	40.05.1152	תוספת מחיר לאבן גן	מטר	560	4,480	57.30	458.4	כ-90%
4	40.05.1046	ריצוף באבן סימון לעיוורים	מ"ר	50	9,900	34.16	6,763.68	כ-32%
5	40.09.1318 - 40.09.1357	ברזיה דגם אלמוג + תוספת לברזיות עבור בריכת ניקוז	יח'	3	60,480+1,575	1	20,160	כ-67%
6	41.01.0140	צנרת השקיה תת קרקעית מפוליאתילן קוטר 25 מ"מ דרג 6	מטר	225	2,475	122	1,342	כ-45%

<p style="text-align: center;">ביתן צחי</p> <p>028883445 מ.ע</p> <p style="text-align: center;">ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית</p> <p>קבר תבור ת.ד 354 ספק : 04-6772737 ניד : 054-5424540 דוא"ל : A6772737@gmail.com</p> <p>מהנדס ביצוע בפרויקטים אנרגיה מתחדשת : הקמת תחום תרמו סולארית באתר רומם 1, הקמת שתי חוות טורבינות רוח במעלה סירין ובבלבוע.</p> <p>ניהול אתר מרוקט טורבינות רוח עמק הבכא.</p> <p>בקרת איכות לפרויקטים ביצועים בטונים מיוחדים ובטונים רבי נפח.</p> <p>בקרת התנהלות רשויות בפרויקטים להנדסה אזרחית.</p> <p style="text-align: center;">לצורך מחר חוות הדעת :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ביקרתי במסרק הגולן בתאריך 27/12/23, בנוכחות מבקרת המועצה. 2. עיינתי בחומרים המקצועיים הבאים, תוך הנחה והשוואה אליהם : <ul style="list-style-type: none"> - מפרט כללי לעבודות בניה [נספר החיול] ברוצנת משרד הביטחון, מפיץ ומסדר הבניה והשיכון, פרק 40 סעיף 4 "כיתוח האתר וסילייה". - מידע ומסמכים שמספרו מהביקורת, לרבות תוכנית אדריכלית ותוכנית as-made. 	<p style="text-align: center;">ביתן צחי</p> <p>028883445 מ.ע</p> <p style="text-align: center;">ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית</p> <p>קבר תבור ת.ד 354 ספק : 04-6772737 ניד : 054-5424540 דוא"ל : A6772737@gmail.com</p> <p>יום ראשון 14 ינואר 2024</p> <p>לכבוד גב דקלה נדב מבקרת המועצה המקומית קדימה צורן באמצעות דוא"ל : dk.fan@kadima-zoran.muni.il</p> <p style="text-align: center;">הודיו : חוות דעת יועץ הנדסי – עבודת הריצוף במסרק הגולן ביישוב קדימה צורן</p> <p>אני, החי"ם, התבקשתי על ידי גב דקלה נדב, מבקרת המועצה המקומית קדימה צורן, לתת את חוות דעתי המקצועית, לענין עבודת הריצוף במסרק הגולן, ביישוב קדימה צורן.</p> <p>שם נתון חוות הדעת : צחי ביתן מהנדס ראשי מספר 112012 מנו : B.T. מהנדסים, ביתן נחל כפר תבור ת.ד. 354 מיקוד 15241 ספק : 04-6772737 ניד : 054-5424540 דוא"ל : A6772737@gmail.com ואלה מטרי השכלתי : מהנדס מסמכים B.s.c – בוגר טכניון שרשרת כפולה בתחום ההנדסה האזרחית ליחולל הבניה ותכנון מגיס משנת 2000.</p> <p>מצטיין דיסק פקולטה להנדסה אזרחית.</p> <p>רשום במגסק המהנדסים והאדריכלים במדור ההנדסה אזרחית משנת 2001 בעל משרד לתכנון קונסטרוקציה מרוקטים שונים ברחבי הארץ.</p> <p>מהנדס ביצוע לבניית בני ספר ותמחו פיס דרך הברה קבלת ובינית משיכיל.</p> <p>יועץ למוסדות ציבוריים בתחום הנדסה אזרחית : מגנים , תחוקה שוטפת , איתור ותיוקן הקלות, עבודות תשתיות ומיתוח.</p> <p>ניהול מרוקט חילוי בחברת חשמל מחוז עמר.</p> <p>מפקח בניה במוסדות חוץ לפרויקטים בתחום ההנדסה האזרחית.</p> <p>שרך כחבי כמויות אומדנים ומטחל מכרזים לביצוע המגור הציבורי וברשויות מקומיות בעיקר בסוסדות חוץ.</p>
<p style="text-align: center;">ביתן צחי</p> <p>028883445 מ.ע</p> <p style="text-align: center;">ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית</p> <p>קבר תבור ת.ד 354 ספק : 04-6772737 ניד : 054-5424540 דוא"ל : A6772737@gmail.com</p> <p>איוור א – ליד אבן הנן בכיוון דרום-מערב. סה"כ מהתחתית עד הריצוף 29- ס"מ. נובה מצע 16 ס"מ, נובה שכבת חול 6 ס"מ, נובה אבן משלבת 7 ס"מ. ראו להלן :</p>  <p>איוור ב – באמצע השביל, בצד הצפוני : סה"כ מהתחתית עד הריצוף 42- ס"מ. נובה מצע 29 ס"מ, נובה שכבת חול 6 ס"מ, נובה אבן משלבת 7 ס"מ. ראו להלן :</p> 	<p style="text-align: center;">ביתן צחי</p> <p>028883445 מ.ע</p> <p style="text-align: center;">ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית</p> <p>קבר תבור ת.ד 354 ספק : 04-6772737 ניד : 054-5424540 דוא"ל : A6772737@gmail.com</p> <p>להלן חוות דעתי :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. כאמור, התבקשתי לבדוק את נובה המגנים בשבילים המרוגמים במסרק, ולבחון את עבודת הריצוף. 2. השטח שרוצף - 622 מ"ר (לפי תוכנית as-made). 3. המידע שמסר מהביקורת : <ul style="list-style-type: none"> לאחר שגבו שבילי עפר התחמוסם באבן נן על ידי קבלן ה הוחלט לשנות מהתוכנית המקורית ולרוץ את השבילים, ועבודת הריצוף נעשתה על ידי קבלן די כשנה וחצי לאחר מכן. סרכ החלפת עבודת הריצוף, הוריע קבלן די כי עבד המצע שהונח על ידי קבלן גי אינו מתאים לריצופים, אך למרות זאת, וללא התייעות עם יועץ קרקע, הוא הונחה על ידי המועצה והפיקוח לבצע את עבודת הריצוף ללא החלפת מנגה מצעים תוך הוספת חול מיוצב במטל) וללא החלפת אבן נן. הולך הסתירה העמל מספר ליקויים בעבודת הריצוף, אותם התבקש קבלן די לתקן : שקיעות ריצוף, הפשי נובה בין אבן הנן לאבן השתלבת, אבני נן שבורות. לא קיים תיעוד לבקרה שבוצעה על אופך תיוקן הליקויים 4. ככלל, סדר העבודה הנוון של עבודת ריצוף, נמצב בו כבר קיימים מצעים, טולל מרוק אבן נן, סחרה של המגנים (לשימוש חוזר בסידה וניון להפרדים מהארמה שמחת מהחיל שפעל ובמידה והם מתאימים לשמש כמצע סוג א – יש לקחת מדגם למעבדה), תמיד לעמק נסוף על פי הנחיות יועץ קרקע. החלטת קרקע הכוללת : <ol style="list-style-type: none"> א. חידוק השתיית. ב. תחת מצעים עיפ הנחיות יועץ הקרקע וחידוקם בשבבות. ג. יסוס אבן נן מחדש על בני יסוד כטון רכס. ד. מיוור חול ריצוף באבן משתלבת. 5. בביקור שררכתי במסרק, ביום 27/12/23, דגמתי שלושה איוורים אקראיים לצורך בדיקת נובה המצע הקיים : להלן תוצאת המדידה :

ביתן צחי

028883445 ע.מ

ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית

מסר תבור ת.ד 354 ספק - 04-6772737 נייד - 054-5424540 דוא"ר: A6772737@gmail.com

מטב זה ניתן למטור, באופן זמני בלבד, על ידי חוררת גובה משכבת החול שמתחת לריצוף וחדיק הריצוף באמצעות מוכת רטט וברצינות למכש או נכבת.

7. גמט הרבה אבני גן שבורות בחלקן מעשה תיקון נקודתי. לחלק דוגמא:



8. בבדיקה המדגמית של המצע הקיים, נמצאו חמש אבנים גדולות, שאינן מתאימות בגודלן להנחת מצעים. לחלק דוגמאות:



סיכום ומסקנות:

1. גובה המצעים בשלש הנקודות שנחמרו: 16 ס"מ, 21 ס"מ, 29 ס"מ. על פי רוב נדרשות שתי שכבות מודרות של מצעים, בגובה של 15 ס"מ כל אחת (סה"כ 30 ס"מ), מתחת לריצוף אבן משתלבת, האולם הדבר עשוי להשתנות בהתאם לסוג הקרקע המקומי. היה מקום לקבל חוות דעת מיועץ קרקע טרם התחלת עבודת הריצוף, כמקובל למי מטרת כללי לעבודות בניה, ובמיוחד נוכח התרועע הקבלן לגבי תשתית המצעים.
2. בעת החמירה התלוו אבנים גדולות במצע, דבר המעלה חשד כי בוצע שימוש במצע שאינו סוג א אוניו מדורג כראוי. מצע מעין זה בדי"כ לא ניתן להביא לידי עמידות נדרשת בהידוק.


ביתן צחי

028883445 ע.מ


ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית

מסר תבור ת.ד 354 ספק - 04-6772737 נייד - 054-5424540 דוא"ר: A6772737@gmail.com

איור ג - ליד אבן גן בכיוון צפון-מזרח - סחיכת מוחתחתת עד הריצוף - 35 ס"מ. גובה מצע 21 ס"מ, גובה שכבת חול 7 ס"מ, גובה אבן משתלבת 7 ס"מ. ראו לחלק:



6. אבני גן חתומות את השביל אמורות לכלוס מעט מעל האבנים המשתלבות ב-21 ס"מ, על מנת שהאבנים המשתלבות לא התמרקנו. בפועל, ניתן לראות באיורים רבים במאריך, שהמצב הפוך - האבנים המשתלבות נבזזות מאבני גן. לחלק דוגמא להפריש גובה של 2 ס"מ בין אזור מתקני המשחק לשביל:



ביתן צחי

028883445 ע.מ

ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית

מסר תבור ת.ד 354 ספק - 04-6772737 נייד - 054-5424540 דוא"ר: A6772737@gmail.com

3. מכיוון שאין תיעוד מסודר, ניתן להעלות השערה כי לאחר חמירה וסילוק חלק מהמצע, לא בוצע הידוק חזר של המצע המוסר, לפני כיוסו בחול וריצוף במשתלבת.
4. אבני גן נשברו, ככל הנראה, במהלך ביצוע עבודות הריצוף. ככל שהאבן קטנה יותר (בגלל השבירה) היא רגישה יותר לשיקיות.
5. נמצאו המרשי גובה בין אבן משתלבת לאבן גן. מעבר לעובדה שבמצב זה, אבן גן אינה מחזיקה כראוי את האבנים המשתלבות, נוצר ממצב בטיחותי, במיוחד באזור שבין מתקני המשחק (על משטח הנוטי) לשביל, בו מתרוצצים ילדים.
6. קיימות שיקיות ריבון באזורים מסיסיים במאריך. כיום חשש, לאור המטאורים שהוצגו לעיל, לשיקיות נוספות בעתיד, שיידרשו תיקונים נקודתיים מעת לעת, ולחילופין שינוי נרחב בתשתיות, אם בשל חוסר במצעים ואם בשל שימוש במצע שאינו סוג א'.
7. יצוין כי מודע ביקורי במאריך, הוא בחלוף כחצי שנה מהמועד בו התבקש הקבלן "לעבור על כל הריצוף בגמור לאבן גן ולתקן נבחים לפי האבן גן". בשלב זה, ומאחר שכאמור אין תיעוד לבקרה שנעשתה על אופן תיקון הליקויים, לא ניתן לתעריך האם המרשי הנובה הקיימים (של אבן גן) באזור החיבור בין האבן המשתלבת לאבן גן, הם כתוצאה מהמשך שיקיות (של אבן גן) שנצרו לאורך זמן, לאחר תום העבודות, או כתוצאה מרמת ביצוע לא מספקת של תיקוני הריצוף שבוצעו על ידי הקבלן.
8. המלצות - להזמין יועץ קרקע ולפעול על פי הנחיותיו.

בבירה

איגוד הנדסאים
מ.ר 112012

ביתן צחי

028883445 ע.מ

ניהול תכנון וביצוע עבודות בהנדסה אזרחית

מסר תבור ת.ד 354 ספק - 04-6772737 נייד - 054-5424540 דוא"ר: A6772737@gmail.com

הערות ראש המועצה

לאור קשיים שעלו במהלך מסירת הפרויקט מהקבלן למועצה, הנחתי את המבקרת לערוך ביקורת בנושא. במסגרת עבודת הביקורת אותרו כשלים שהביאו לקשיים אלו, ואני רואה בדוח ככלי ללמידה חשוב, שיאפשר לנו להפיק לקחים לפרויקטים עתידיים.

כאמור, מיניתי את המנכ"ל ליו"ר צוות לתיקון ליקויים והצוות ידון בדרכים ליישום ההמלצות ולתיקון ליקויים שעלו בבדיקה ומניעת הישנותם.

כמו כן, המועצה תבחן את המשאבים הנדרשים כדי לסייע לאגף הנדסה בניהול הפרויקטים, כפוף לאילוצים ולמגבלות התקציב. יודגש כי לאחרונה, וכפי שצוין בדוח, פעלנו כדי לאייש את התקנים באגף הנדסה.

פינוי גרוטאות רכב

ביקורת מעקב

תוכן עניינים

שם הפרק	עמוד
תקציר מנהלים	151
פרק 1 – מבוא	154
פרק 2 – טיפול בתופעה	155
פרק 3 – תוקף חוזה התקשרות	156
פרק 4 – פיקוח ובקרה על פעילות הקבלן	157
פרק 5 – המידע באתר המועצה	166
פרק 6 – הודעה לבעל רכב שנחזה להיות רכב נטוש	168
פרק 7 – מספר ימי אחסנה	169
פרק 8 – נוהל עבודה	170
הערות ראש המועצה	171

תקציר מנהלים

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

1. עד סוף שנת 2021 המועצה טיפלה בתופעת רכבים נטושים וגרוטאות רכב ונוהל מסד נתונים. בשנת 2022 לא פונו גרוטאות רכב ולא נוהל מסד נתונים המאפשר מעקב אחר הטיפול בתופעה. כמו כן, במחלקת הפיקוח היו חילופי תפקידים בשנה וחצי האחרונות, ולמנהל הפיקוח הנכנס אין גישה לחומרים המקצועיים שהיו על המחשב של המנהל הקודם. החל מ-2023, ובעקבות מינוי מנהל פיקוח חדש במועצה, הוקם מסד נתונים מעודכן. עד מרץ טיפלו ב-28 רכבים שנחזו לנטושים, ומתוכם, נשלחו/הודבקו 18 הודעות לבעלי רכבים. מוצע כי תיבדק האפשרות לתת גישה לחומרים מקצועיים שהיו על המחשב, אשר נחוצים לשם המשך עבודה רציפה וסדורה של מחלקת הפיקוח (בכפוף לאישורים הנדרשים).
2. חוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה אינו בתוקף. בעקבות הערת הביקורת, הוארך תוקף החוזה עד למאי 2023 ונמסר כי במקביל יקודם הליך חדש לבחירת קבלן גרירה. מוצע כי במסגרת ההליך החדש תיושמה המלצות הדוח, כפי שיפורט בהמשך. מוצע כי המועצה תפעל מבעוד מועד לאיתור התקשרויות בגין נדרשת הארכה או פתיחה בהליך חדש.
3. המועצה אינה מקבלת דיווח מקבלן הגרירה בגין התמורה שהתקבלה מהמכירה לגריטה, כנדרש על פי החוזה. כתוצאה מכך, המועצה אינה מדווחת לרשות הרישוי על כך שרכבים יצאו מכלל שימוש. בנוסף, מעיון בחוזה, לא ברור אם התמורה ממכירת הרכב אמורה להישאר אצל הקבלן או שיש להעבירה למועצה.
4. מוצע כי המועצה תדרוש מהקבלן דיווח על אודות כל הרכבים שנמכרו לגריטה, והתמורה שהתקבלה עבורם, כנדרש על פי החוזה, ובהתאם לכך, תדווח לרשות הרישוי על רכבים שיצאו מכלל שימוש. מוצע לבחון בהליך הבחירה הקרוב, קבלת הצעת מחיר גם עבור דיווח הקבלן למשרד הרישוי על רכבים שיצאו מכלל שימוש.
5. לפי החוק, התמורה ממכירת גריטת הרכב אמורה לעמוד לרשות בעל הרכב, לאחר ניכוי הוצאות וקנסות. ייתכן כי לרוב, התמורה, לאחר קיזוז הוצאות הרשות, עומדת על אפס. עם זאת, מוצע להסדיר סוגיה זו בהליך לבחירת ספק ובחוזה ההתקשרות עם הספק הזוכה.
6. המועצה אינה מקבלת דיווחים חודשיים מקבלן הגרירה, כנדרש על פי החוזה, ובתוכם דוח מעקב גרוטאות שבו יש לדווח, בין היתר, על רכבים ששוחררו. בהיעדר דיווח חודשי כנדרש בחוזה, פוחתת יכולתה של המועצה לוודא כי היא אינה מחויבת בגין רכבים ששוחררו על ידי בעליהם, ושעבורם קיבל קבלן הגרירה תשלום ישירות מבעלי הרכבים (כפי שמפורט בהמשך). מוצע להגביר את הבקרה על קבלן הגרירה, ובתוך כך, לדרוש ממנו דיווחים חודשיים מלאים כנדרש בחוזה, לרבות דוח מעקב גרוטאות חודשי.

6. בניגוד לקבוע בחוזה, המועצה מחויבת עבור רכבים ששחררו על ידי בעליהם, ושדמי הגרירה והאחסנה שולמו ישירות על ידי בעלי הרכב לקבלן הגרירה. עוד עלה כי דוח שחרור רכבים שהוגש לביקורת על ידי הקבלן אינו שלם, ואינו כולל את כלל הרכבים ששחררו על ידי בעליהם. מוצע כי המועצה תדרוש מקבלן הגרירה דוח שחרור רכבים מתוקן לתקופת ההתקשרות, ותערוך הצלבת הנתונים עם פירוט החשבוניות שהוגשו למועצה ועם בעלי הרכבים. בהתאם לתוצאות הבדיקה שתיערך, מוצע לדרוש מהקבלן החזר כספי עבור כל הרכבים ששחררו על ידי בעליהם, ושהמועצה חויבה בגינם. מוצע כי שחרור הרכב על ידי בעל הרכב יבוצע בתיאום מראש בין נציג המועצה לבין קבלן הגרירה, וכי תנאי לשחרור הרכב, יהא אישור חתום בכתב על ידי נציג המועצה. מוצע לציין בחוזה כי חשבוניות לתשלום המועצה יועברו עם פירוט רכבים, ולגבי כל אחד מהם יצוין סכום דמי גרירה, סכום דמי אחסנה ומועד גרירה.

7. ישנו פער בין התעריף שהמועצה מחויבת בו בהתאם לחוזה, לבין התעריף שהקבלן מצהיר כי הוא גובה מבעלי הרכבים, כשהם משלמים ישירות לקבלן. כמו כן, יש פער בין התעריף שהקבלן מצהיר כי הוא גובה מבעלי רכבים לבין התעריף שנגבה בפועל. בהתאם לחוק שמירת הניקיון, לרשות המקומית ניתנה הסמכות לגבות הוצאות גרירה ואחסנה מבעל הרכב. הקבלן פועל בשם הרשות המקומית ומטעמה בלבד, ועל כן הביקורת סבורה כי הוא אינו רשאי לגבות מבעלי הרכבים תעריפים שונים מהתעריפים שהוא גובה מהרשות.

מוצע כי במסגרת ההליך החדש לבחירת ספק, ובחוזה ההתקשרות שייחתם, יהיה כתוב במפורש כי קבלן הגרירה לא יהיה רשאי לגבות מבעלי הרכב סכומים שונים מהסכומים הנקובים בהצעת המחיר / בחוזה. מוצע לדרוש מהקבלן כי בכל קבלה לבעל רכב יפורטו הסכומים, באופן שיהיה ברור מה הסכום שנגבה עבור מרכיב הגרירה ומה הסכום שנגבה עבור מרכיב האחסנה, לרבות ציון מספר ימי האחסנה. כמו כן, מוצע כי המועצה תבקש מהקבלן להעביר למועצה העתק מהקבלות, ושאלו תישמרנה במחלקת הפיקוח.

מוצע לבחון עם היועץ המשפטי האם ניתן לדרוש מהקבלן להחזיר לבעלי רכבים את הפרשי הסכומים שגבה מהם עד כה ביתר, וכן להחליט אם וכיצד לפעול לגבי סכומים שנגבו בחסר.

8. המידע באתר המועצה בנושא פינוי גרוטאות רכב אינו מאורגן ובחלקו שגוי. עלות גרירה הנקובה באתר המועצה אינה תואמת לתעריפים הנקובים בחוזה. בעקבות הביקורת תוקנו התעריפים לתעריפים הנקובים בחוזה.

מוצע לרכז המידע על פעילות מחלקת הפיקוח במקום אחד באתר המועצה, ולתקן / להסיר את המידע השגוי.

9. מחלקת הפיקוח מדביקה הודעות על הרכב ושולחת בדואר רשום, אך היא אינה שולחת הודעה גם בדרך מקוונת לבעל רכב שניתן לזהותו, כקבוע בחוק. כדי לייעל את התהליך,

ובהתאם לקבוע בחוק, מוצע כי הודעת התראה שנשלחת בדואר רשום ובמקביל מודבקת על הרכב, תשלח גם באופן מקוון לבעלי רכב שניתן לזהותם (ככל שיש בידי המועצה דואר אלקטרוני או מספר טלפון שלהם).

10. נוסח ההודעות שנשלחות לבעלי הרכבים אושר לאחרונה ע"י היועמ"ש. לביקורת אין הערות.

11. ביום 22/6/22 פורסם ברשומות תיקון לחוק שמירת הניקיון, לפיו הוקטן מספר הימים, שלאחריו הרשות רשאית למכור את הרכב, מחודשיים ל-45 יום.

מוצע לבחון, בשיתוף היועמ"ש, צמצום של מספר הימים במסגרתם מתאפשר כיום לשחרר את הרכב מהמגרש, ובכך להפחית את עלות ימי האחסנה למועצה.

12. בביקורת המעקב נמצא כי הנוהל אינו מעודכן בהתאם לשינויי החקיקה בתיקון לחוק שמירת הניקיון. כמו כן, לא צוין בנוהל תאריך פרסום ונפלה טעות במספרי סעיפים המוזכרים בו.

מוצע לעדכן את הנוהל בהתאם לשינויי החקיקה, לציין בנוהל תאריך פרסום ותאריך עדכון ולתקן את הטעות במספרי הסעיפים. מוצע לתקף את הנוהל מעת לעת, אם בעקבות שינויי רגולציה ואם בעקבות שינויים אחרים, כגון שינוי מדיניות המועצה.

1. מבוא

1.1 רקע

על הרשות המקומית חלה החובה לשמירת הניקיון, מניעת מטרדים, מפגעים וסילוקם. במסגרת חובתה זו, היא הוסמכה לסלק גרוטאות רכב שהושלכו ברשות הרבים, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן "חוק שמירת הניקיון").

מלבד היות גרוטאות הרכב מפגע חזותי, הרי הן עלולות להיות מפגע סביבתי (בשל חומרים רעילים שעלולים לדלוף מהן), בטיחותי (למשל אם יתדרדרו) ואף בטחוני (אם ישמשו כמכונת תופת).

כחלק מתוכנית העבודה השנתית לשנת 2023, נערכה ביקורת מעקב בנושא פינוי גרוטאות רכב. ממצאי הביקורת שנערכה בשנת 2017 (להלן גם "הביקורת הקודמת") פורסמו באתר המועצה²⁴.

1.2 פעילות הביקורת והיקפה

ביקורת המעקב נערכה במהלך החודשים ינואר עד אפריל 2023. הביקורת נועדה לבדוק אם תוקנו הליקויים העיקריים שהועלו בביקורת הקודמת, ובאיזו מידה. בנוסף, תוך כדי בדיקה עלו ממצאים חדשים מהותיים, שקיבלו גם הם ביטוי בדוח המעקב.

הביקורת שלחה למנהל היחידה המבוקרת טבלה המרכזת את עיקרי ההמלצות מדוח ביקורת משנת 2017, וביקשה לקבל דיווח לגבי סטטוס יישום ההמלצות, בצירוף אסמכתאות מתאימות. לאחר מכן, נערכו בדיקות משלימות עם גורמים נוספים במועצה ועם קבלן הגרירה.

ביקורת המעקב כללה:

- שיחות / התכתבויות עם מנהל מחלקת הפיקוח והפקחים, עם מנהל אגף שפ"ע הקודם, עובדי הגזברות, נציגי קבלן הגרירה ובעלי רכבים שרכביהם נגררו.
- עיון במסמכים שונים, בין היתר, כמפורט להלן: חוזה התקשרות עם קבלן הגרירה; מסד נתונים גרוטאות רכב משנים 2018-2023 (עד לחודש מרץ 2023); אישורי גרירה; הודעות שהודבקו על רכבים / הודעות שנשלחו בדואר רשום לבעלי רכבים; קבלות שהופקו לבעלי רכבים על ידי קבלן הגרירה; דוח שחרור רכבים; כרטסת המועצה.

1.3 המסגרת הנורמטיבית

חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1884 וחוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022; פקודת התעבורה, תשכ"א-1961; חוק עזר לקדימה-צורן (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013; נוהל טיפול בגרוטאות רכב.

²⁴ דוח מבקר המועצה בנושא: "פינוי גרוטאות רכב", 2017

2. טיפול בתופעה

גרוטאת רכב היא רכב שיצא מכלל שימוש מחמת שהתיישן, שפורק או שנקבע כרכב באובדן גמור, וכן שלד של רכב או חלקים ממנו. רכב שנחזה להיות רכב נטוש הוא רכב שמתקיים בו אחד מאלה: הוא אינו נושא לוחית זיהוי כמחויב לפי פקודת התעבורה; אין לו רישיון רכב תקף שניתן לפי פקודת התעבורה, במשך שלוש ימים לפחות; ניכר כי הוא מושאר במקום אחד או שאינו מוזז ממקומו מרחק של ממש, ובנסיבות העניין סביר להניח כי אינו משמש למטרות נסיעה באופן תדיר.

בביקורת הקודמת עלה כי עד למועד הביקורת, למועצה לא היה מסד נתונים על אודות גרוטאות רכב ורכבים שנחזים להיות רכבים נטושים, ולא היה ממשק בין מחלקת הפיקוח והחניה לבין המוקד העירוני, לצורך בניית מסד נתונים שימשש כבסיס למידע ולטיפול בתופעה. בביקורת המעקב התקבל מסד נתונים של רכבים נטושים וגרוטאות רכב משנת 2018 ואילך.

נמצא כי עד סוף שנת 2021, המועצה טיפלה בתופעת רכבים נטושים וגרוטאות רכב ונוהל מסד נתונים. בשנת 2022 לא פונו גרוטאות רכב ולא נהל מסד נתונים המאפשר מעקב אחר הטיפול בתופעה. כמו כן, במחלקת הפיקוח היו חילופי תפקידים בשנה וחצי האחרונות, ולמנהל הפיקוח הנכנס אין גישה לחומרים מקצועיים שהיו על המחשב של המנהל הקודם. משנת 2023, ובעקבות מינוי מנהל פיקוח חדש במועצה, הוקם מסד נתונים מעודכן. עד מרץ טיפולו ב-28 רכבים שנחזו לנטושים, ומתוכם, נשלחו/הודבקו 18 הודעות התראה לבעלי רכבים.

מוצע כי תיבדק האפשרות לתת גישה לחומרים מקצועיים שהיו על המחשב, אשר נחוצים לשם המשך עבודה רציפה וסדורה של מחלקת הפיקוח (בכפוף לאישורים הנדרשים).

לדברי מנהל מחלקת הפיקוח, בעקבות הביקורת הוא פנה בבקשה למחשוב כדי לקבל גישה לחומרים מקצועיים שהיו על המחשב טרם כניסתו לתפקיד, והנושא נמצא בביור. לדברי מנהל אגף תפעול ושפ"ע הקודם (שסיים תפקידו זה באוגוסט 2022), עד סוף שנת 2021 הנושא נהל על ידי מנהל הפיקוח הקודם, שעבד באופן עצמאי מול המערכת בכל התחומים, כולל פינוי גרוטאות רכב. בסוף שנת 2021 סיים מנהל הפיקוח הקודם את תפקידו ומחלקת הפיקוח נשארה ללא מנהל. במהלך הרבעון השני של שנת 2022 הוא התבקש על ידי המנכ"ל לנהל את מחלקת הפיקוח למספר חודשים, זאת עד להגעת מנהל חדש. לדבריו, גם לו לא הייתה גישה לחומרים שהיו על המחשב, והוא נאלץ תחילה לעשות סדר במערכת ולהקים מחדש את נושא ההזמנות והתקציבים בתחומים השוטפים, מעבר לנושא פינוי גרוטאות רכב (כגון טיפול בחוב של החברה המפעילה את מערך החניה, כולל יישור קו בכל נושא דוחות החנייה וגבייתם, לכידת כלבים, טיפול בהזמנות וסדר בתוכנית העבודה מול הוטרנר והקבלן, טיפול ברישוי עסקים כולל יום עצמאות ופתיחת תיקים חדשים). בנוסף, במהלך תקופה זו (כחמישה חודשים) הוא נאלץ "לכבות שריפות" ולטפל בתשלומים והזמנות של הקבלנים. לדבריו, בשנת 2022 הודבקו מדבקות על רכבים נטושים אך רובם פונו ע"י הבעלים וחלקם שינו מיקום.

3. תוקף חוזה התקשרות

במסגרת הביקורת הקודמת, נבחנו מסמכים הקשורים בהתקשרות המועצה עם קבלן הגרירה המבצע את גרירת גרוטאות הרכב ורכבים אחרים משטחי המועצה. הביקורת התרשמה, כי בוצע הליך ראוי של קבלת הצעות מחיר.

בביקורת המעקב עלה כי חוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה כבר אינו בתוקף.

בעקבות הערת הביקורת, הוארך תוקף החוזה עד לחודש מאי 2023 ונמסר כי במקביל יקודם הליך חדש לבחירת קבלן גרירה.

מוצע כי במסגרת ההליך החדש, תיושמנה המלצות הדוח, כפי שיפורט בהמשך.

ככלל, מוצע כי המועצה תפעל מבעוד מועד לאיתור התקשרויות בגינן נדרשת הארכה או פתיחה בהליך חדש.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי המלצות הביקורת תיושמנה במסגרת חוזה ההתקשרות שייחתם עם הקבלן הזוכה.

4. פיקוח ובקרה על פעילות הקבלן

4.1 דיווחים נדרשים על פי החוזה

4.1.1 דיווח על תמורה שהתקבלה ממכירת הרכב לגריטה

לפי סעיף 8ב. (א) לחוק שמירת הניקיון: "נגרר רכב לפי האמור בסעיף 8א, ובעליו לא בא לקבלו בתוך 45 ימים מהיום שבו נמסרה לו הודעה כאמור בסעיף 8א(ג), תהא הרשות המוסמכת רשאית למכור את הרכב".

לפי סעיף 8ב. (ג) לחוק שמירת הניקיון: "תמורת מכירתו של רכב תעמוד לרשות בעל רכב, בניכוי הוצאות הגרירה והאחסנה, וניכוי כל קנס בגין עבירה הכרוכה בשימוש באותו רכב".

לפי סעיף 8ב. (ד) לחוק שמירת הניקיון: "על הרשות לנהל תיעוד מפורט של ההוצאות, כראיה להוצאותיה".

לפי סעיף 289. (א) לפקודת התעבורה, תשכ"א-1961: "רכב שיצא מכלל שימוש מחמת שהתיישן, שפורק, שנקבע כרכב באבדן גמור או שעומד להישלח לצמיתות אל מחוץ לישראל (להלן בתקנה זו - רכב שיצא מכלל שימוש), חייב בעל הרכב הרשום ברשיון, בעל הרכב לפי כל דין, שמאי הרכב, או מי שהרכב הועבר לו מכוח הסכם מכירה, צו של בית משפט או לפי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, או מכוח פוליסת ביטוח, להודיע על כך לרשות הרישוי בטופס או באמצעים ממוחשבים שהורתה עליהם רשות הרישוי, להחזיר לה את רישיון הרכב ולהסיר מהרכב את לוחיות הזיהוי" (ההדגשה לא במקור).

לפי סעיף 15 לחוזה ההתקשרות: "...לאחר מכירת הרכב לגריטה כאמור, ידווח הספק למועצה בדבר התמורה שהתקבלה ממכירת הרכב לגריטה. עפ"י הערכת שמאי שתשולם ע"י המועצה".

לא נמצא תיעוד במועצה לדיווחי קבלן הגרירה בגין התמורה שהתקבלה מהמכירה לגריטה, כנדרש על פי החוזה. כתוצאה מכך, המועצה אינה מדווחת לרשות הרישוי על כך שרכבים יצאו מכלל שימוש.

מעיון בחוזה, לא ברור אם התמורה ממכירת הרכב אמורה להישאר אצל הקבלן או לעבור למועצה.

מוצע כי המועצה תדרוש מהקבלן דיווח על אודות כל הרכבים שנמכרו לגריטה, והתמורה שהתקבלה עבורם, כנדרש על פי החוזה, ובהתאם לכך, תדווח לרשות הרישוי על רכבים שיצאו מכלל שימוש.

מוצע לבחון בהליך הבחירה הקרוב, קבלת הצעת מחיר גם עבור דיווח הקבלן למשרד הרישוי על רכבים שיצאו מכלל שימוש.

לפי החוק, התמורה ממכירת גריטת הרכב אמורה לעמוד לרשות בעל הרכב, לאחר ניכוי הוצאות וקנסות. ייתכן כי לרוב, התמורה, לאחר קיזוז הוצאות הרשות, עומדת על אפס. עם זאת, מוצע להסדיר סוגיה זו בהליך הקרוב לבחירת ספק ובחווה ההתקשרות עם הספק הזוכה.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי בעקבות הערת הביקורת, הדיווח למשרד הרישוי על רכבים שיצאו משימוש, יתבצע על ידי הקבלן שיזכה בהליך הבחירה.

4.1.2 דיווחים חודשיים

על פי סעיף 6 לחוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה, על קבלן הגרירה להגיש למועצה מדי חודש:

- דוח מעקב גרוטאות (בהתאם לנוסח המצוי בנספח לחוזה) -
- דוח זה אמור לכלול, בין היתר, דיווח בנוגע לכלי רכב אשר שוחררו על ידי בעל הרכב, לרבות הפרטים הבאים: מועד שחרור הרכב, סכום התשלום ששולם על ידי בעל הרכב, מספר ימי אחסון הרכב. כמו כן, יש לצרף אישור על כל הפעולות שנעשו.
- פירוט מסודר של כלי רכב, כולל מספרי רישוי, שנגררו ואוחסנו על ידו בחודש החולף, לרבות תאריכי הגרירה.
- אישורי גרירה כשהם מאושרים על ידי פקח המועצה.

מבדיקה שנערכה במועצה:

- לא אותרו דוחות מעקב גרוטאות;
- לחשבוניות צורף פירוט כלי רכב שנגררו ואוחסנו, ללא תאריכי גרירה;
- אישורי גרירה חתומים נמצאים במחלקת הפיקוח.

בהיעדר דיווח חודשי כנדרש בחוזה, פוחתת יכולתה של המועצה לוודא כי המועצה אינה מחויבת בגין רכבים ששוחררו על ידי בעליהם, ושעבורם קיבל קבלן הגרירה תשלום ישירות מבעלי הרכבים (כפי שיפורט בהמשך).

מוצע להגביר את הבקרה על קבלן הגרירה, ובתוך כך, לדרוש ממנו דיווחים חודשיים מלאים כנדרש בחוזה, לרבות דוח מעקב גרוטאות חודשי.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי הם יקפידו על הדרישה לקבלת דיווחים חודשיים מהקבלן כקבוע בחוזה.

4.2 חיובים כפולים

בהתאם לחוזה ההתקשרות, התעריף לגרירה הוא 292.5 ₪ כולל מע"מ, והתעריף ליום אחסנה הוא 11.7 ₪ כולל מע"מ.

על פי סעיפים 13-14 לחוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה, המועצה תשלם דמי אחסנה בעבור 60 יום (ולא יותר מכך), לרכב שלא ישוחרר על ידי בעליו בתוך תקופה זו.

על פי סעיף 15 לחוזה, אם יבקש הבעלים לשחררו בתקופת 60 הימים, הוא יהיה מחויב לשלם ישירות לקבלן הגרירה את דמי הגרירה והאחסנה שהצטברו בגין הרכב. במקרה כזה, המועצה לא תשלם לספק דמי גרירה ו/או אחסנה כלשהם.

נמצא כי בניגוד לקבוע בחוזה, המועצה מחויבת עבור רכבים ששחררו על ידי בעליהם, ושדמי הגרירה והאחסנה שולמו ישירות על ידי בעלי הרכב לקבלן הגרירה.

להלן פירוט האסמכתאות והעדויות לממצא זה:

4.2.1 בדיקת קבלות שהופקו לבעלי רכבים ע"י קבלן הגרירה

הביקורת קיבלה מקבלן הגרירה דוח שחרור רכבים משנים 2020-2021 (כאמור, בשנת 2022 לא נגרו רכבים).

מהדוח עולה לכאורה כי מתוך 32 הרכבים שנגררו בתקופה זו, רק שלושה רכבים שוחררו על ידי בעליהם. לגבי שני רכבים מתוך השלושה ששחררו על ידי בעליהם, צורפו קבלות שהופקו לבעלי הרכבים.

להלן פירוט לגבי הקבלות שהוגשו לביקורת:

מס' קבלה 1 מתאריך 18/8/20

קבלה בסך 850 ₪ כולל מע"מ, הופקה לבעל רכב מסוג קאיה 4 שנגרר ביום 5/8/20 ושוחרר ביום 18/8/20, דהיינו שוחרר לאחר 13 יום.

בגין אותו רכב חויבה גם המועצה במסגרת חשבונית 01/008669 בדמי גרירה ו-60 ימי אחסנה בסך 850 ₪

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

להלן קבלה מקבלן הגרירה לבעל הרכב:

חשבונית מס קבלה No. 1

לכבוד: [REDACTED]

מ.ד. מוסכים (999) [REDACTED]

אבן יהודה [REDACTED]

טלפון: 050-2171760

חש-ידיני: עמ/ת.ז: _____

איש קשר: _____

תאריך: 18/08/2020 שעה: 14:29

מס.פריט	חלק	שם פריט	כרטי	מקור	כמות	מחיר לצרכן	%הנחה	סכום
		עבור גרירה ואחסנה קאיה 48-293-67			1.0	726.50		726.50

726.50 : סה"כ כללי
123.50 : מע"מ % 17.0

לתשלום ש"ח 850.00

להלן רכב זה בפירוט חשבונית 01/008669:

850.00	250.00		ספארי	4
850.00	250.00		מאזדה לנטיס	15
850.00	250.00		מאזדה לנטיס	6
850.00	250.00		יונדאי אלנטרה	7
850.00	250.00		טיוטה	8
850.00	250.00		סיטרואן ברלינגו	9
850.00	250.00		יונדאי אלנטרה	10
850.00	250.00		פיגו	11
850.00	250.00		קרניבל	12
850.00	250.00		קליאו	13
850.00	250.00		אופל	14
850.00	250.00		מיצבזשי לנסר	15
850.00	250.00		וולוו	16
850.00	250.00		אופטורה	17
850.00	250.00		קאיה	18
15,300.00	4,500.00			
2,601.00	765.00	מע"מ		
17,901.00	5,265.00	הס"כ כולל מע"מ		

להלן אישור הגרירה:

מסמך אישור גרירה

תאריך: 5/8/20

שם הפסקת המסמך: [REDACTED]

שם המגריר: [REDACTED]

מספר רישוי: [REDACTED]

שם הרכב: [REDACTED]

יש מדידת עד למדידת 2014

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

מס' קבלה 381 מתאריך 30/3/20

קבלה בסך 800 ₪ כולל מע"מ הופקה לבעל רכב מסוג מאזדה לאנטיס, ללא לוחית זיהוי, שנגרר ביום 12/2/20 ושוחרר ביום 30/3/20, דהיינו שוחרר לאחר 47 יום.

בגין אותו רכב חויבה גם המועצה במסגרת חשבונית 01/008669 בדמי גרירה ו-60 ימי אחסנה בסך 850 ₪.

להלן קבלה מקבלן הגרירה לבעל הרכב:

חשבונית מס 381
תאריך: 30/03/2020
שער: 1127

מספר	תיאור	כמות	מחיר לפני	מחיר אחרי	מס
	עבוד גרירה ואחסנת מוזה לאנטיס	1.0	683.76	683.76	
	סך כללי		683.76		
	מ"מ 17.0%			116.24	
	לתשלום ש"ח			800.00	

אוסטת קבלה 374
סנה

להלן רכב זה בפירוט חשבונית 01/008669:

מספר	תיאור	כמות	מחיר לפני	מחיר אחרי	מס
4	מסע		250.00	250.00	
5	מאזדה לאנטיס		250.00	250.00	
6	מאזדה לינוס		250.00	250.00	
7	ינדאי אלנטרה		250.00	250.00	
8	טיוטה		250.00	250.00	
9	סיטואן ברלינגו		250.00	250.00	
10	ינדאי אלנטרה		250.00	250.00	
11	פיגו		250.00	250.00	
12	קרניבל		250.00	250.00	
13	קליאו		250.00	250.00	
14	אופל		250.00	250.00	
15	מיצובשי לנסר		250.00	250.00	
16	וולוו		250.00	250.00	
17	אופטרה		250.00	250.00	
18	קאיה		250.00	250.00	
	סך כל		4,500.00	15,300.00	
	מ"מ		785.00	2,601.00	
	הס"כ כולל מע"מ		5,265.00	17,901.00	

להלן אישור הגרירה:

מסמך אישור גרירת
תאריך גרירה: 30/3/20
שם הפקח המפעיל: [Redacted]
מספר גרירת הרכב: [Redacted]
סוג הרכב: [Redacted]
מספר רישוי: [Redacted]
על הרכב מדבקת מס מס' 606
מדינת הגרירה: (נא לכתוב יחד עם מס' תרומוני)

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

4.2.2 בדיקה עם בעלי רכבים

בעקבות מידע שהתקבל בביקורת, ביום 26/3/23 נערכו שיחות טלפונית עם בעלי שני רכבים, שאינם מופיעים ברשימה של הקבלן כרכבים ששוחררו, ובגינם חויבה המועצה בגין דמי גרירה ו-60 ימי אחסנה.

להלן המידע שנמסר מבעלי הרכבים²⁵:

בעל רכב GMS ספארי

לדברי בעל הרכב, בסמוך למועד הגרירה, הוא יצר קשר עם קבלן הגרירה והם הגיעו לסיכום לפיו הרכב יעבור לחזקת הקבלן, אשר יעשה בו כרצונו, ובתמורה, בעל הרכב לא ישלם את הוצאות הגרירה.

בגין רכב חויבה המועצה במסגרת חשבונית 01/008669 בדמי גרירה ו-60 ימי אחסנה בסך 850 ש"ח.

להלן אישור גרירה:

להלן פירוט מהחשבונית 01/008669:

850.00	שח	250.00	4	ספארי
850.00	שח	250.00	15	מאזדה לנטיס
850.00	שח	250.00	6	מאזדה לנטיס
850.00	שח	250.00	7	יונדאי אלנטרה
850.00	שח	250.00	8	טיוטה
850.00	שח	250.00	9	סיטרואן ברלינגו
850.00	שח	250.00	10	יונדאי אלנטרה
850.00	שח	250.00	11	פיגו
850.00	שח	250.00	12	קרייבל
850.00	שח	250.00	13	קליאו
850.00	שח	250.00	14	אופל
850.00	שח	250.00	15	מיצובשי לנסר
850.00	שח	250.00	16	ולוו
850.00	שח	250.00	17	אופטרה
850.00	שח	250.00	18	קאיה
15,300.00	שח	4,500.00		
2,601.00	שח	765.00		מע"מ
17,901.00	שח	5,265.00		הס"כ כולל מע"מ

²⁵ שיחה אחת נערכה בין גורם מועצה ובעל הרכב – כשהמבקרת נכחה ושמעה את השיחה, ושיחה נוספת נערכה בין המבקרת לבעל הרכב.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

בעל הרכב קאיה קרניבל [REDACTED]
 לדברי בעל הרכב, הוא שחרר את הרכב מהמגרש ושילם ישירות לקבלן הגרירה את דמי הגרירה והאחסנה.

בגין רכב זה חויבה המועצה בחשבונית 01/008669 בדמי גרירה ו-60 ימי אחסנה בסך 850 ש"ח.

להלן אישור גרירה:

מסמך אישור גרירה

תאריך גרירה: 27/5/21 שטח הגרירה: 1121 שם חפץ חמוצני

מסמך גרירת הרכב: [REDACTED]

סוג הרכב: קאיה צבע: כחול מספר רישוי: [REDACTED]

על הרכב מדבקת טקסט בזנקה: [REDACTED] יש מדבקה עד לטעיין 3/20

אין מדבקה

להלן פירוט מהחשבונית 01/008669:

850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	ספארי	4
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	מאזדה לנטיס	15
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	מאזדה לנטיס	8
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	יונדאי אלנטרה	7
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	טיוטה	8
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	סיטרואן ברלינגו	9
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	יונדאי אלנטרה	10
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	הונד	11
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	קרניבל	12
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	קליאו	13
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	אופל	14
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	מיצבשי לנסר	15
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	וולוו	16
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	אופטרה	17
850.00	ש"ח	250.00	[REDACTED]	קאיה	18
15,300.00	ש"ח	4,500.00	מע"מ		
2,601.00	ש"ח	765.00	הס"כ כולל מע"מ		
17,901.00	ש"ח	5,265.00			

4.2.3 בדיקת זיכויים בכרסטת המועצה

בכרסטת המועצה נמצאו זיכויים מקבלן הגרירה בסך 2,959 ש"ח לזכות המועצה:

זיכוי בגין חשבונית 01/006020 מיום 31/12/18

על פי המצוין בכתב יד על גבי החשבונית, הסיבה לזיכוי היא מספר רכבים ללא לוחית זיהוי שנמצא כי אין להם תיעוד לצילום גרירה במחלקת הפיקוח (בתקופה זו לא היו ממלאים אישורי גרירה והפקחים היו מצלמים את הגרירה).

זיכוי בגין חשבונית 10177 מיום 8/2/22

לדברי מנהל אגף שפ"ע לשעבר, נודע לו מבעל הרכב, כי הרכב מסוג שברולט קרוז ללא לוחית זיהוי שוחרר מהמגרש אליו נגרר, ועל כן הוא דרש זיכוי מקבלן הגרירה. רכב זה לא צוין ברשימה שהועברה מהקבלן, כרכב ששוחרר, למרות שידוע כי שוחרר והמועצה אף קיבלה מהקבלן זיכוי על כך (חשבונית זיכוי 2287).

לאור הממצאים לעיל, ייתכן כי המועצה חויבה בגין כל רכב שנגרר, בין אם הוא שוחרר על ידי בעליו ושולם על ידו, ובין אם לאו.

דוח שחרור רכבים שהוגש על ידי הקבלן אינו שלם ולא כולל את כלל הרכבים ששוחררו על ידי בעליהם. מוצע כי המועצה תדרוש מקבלן הגרירה דוח שחרור רכבים מתוקן, ותערוך הצלבת הנתונים עם פירוט החשבוניות שהוגשו למועצה ועם בעלי הרכבים.

בהתאם לתוצאות הבדיקה שתיערך, מוצע לדרוש מהקבלן החזר כספי עבור כל הרכבים ששוחררו על ידי בעליהם ושהמועצה חויבה בגינם (לרבות רכבים שלגביהם היה סיכום כזה או אחר בין בעל הרכב לבין הקבלן).

מוצע לשקול כי שחרור הרכב על ידי בעל הרכב יבוצע בתיאום מראש בין נציג המועצה לבין קבלן הגרירה, וכי תנאי לשחרור הרכב, יהא אישור חתום בכתב על ידי נציג המועצה.

מוצע לציין בחוזה כי חשבוניות לתשלום המועצה יועברו עם פירוט רכבים, ולגבי כל אחד מהם יצוין סכום דמי גרירה, סכום דמי אחסנה ומועד גרירה.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי הוא יפעל כדי לקבל דוח מתוקן של שחרור רכבים, וכן כי סכומים שנמצא כי נגבו בכפל, יופחתו מהחשבונית לתשלום עבור הקבלן. עוד מסר, כי ההערה לגבי פירוט הפרטים שיש לכלול בחשבונית לתשלום, תוטמע במסגרת החוזה שייחתם עם הזוכה.

4.3 פער בין תעריף הקבלן למועצה ובין תעריף הקבלן לבעלי הרכבים

בסעיף 15 לחוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה נקבע: "ככל ובתקופת 60 הימים הראשונים יבקש הבעלים של הרכב לשחררו, הרי שלצורך כך הוא יהיה מחויב לשלם ישירות לספק את דמי הגרירה והאחסנה שהצטברו בגין הרכב..."

נמצא כי יש פער בין התעריף שהמועצה מחויבת בו בהתאם לחוזה, לבין התעריף שהקבלן מצהיר כי הוא גובה מבעלי הרכבים.

ראו להלן:

מרכיבי גבייה	המחיר הנקוב בחוזה שעל פיו	המחיר לבעלי הרכבים, על פי הנמסר
	מחויבת המועצה (כולל מע"מ)	מהקבלן (כולל מע"מ)
דמי גרירה	₪ 292.5	₪ 292.5
דמי אחסנה ליום	₪ 11.7	₪ 35.1

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

בקבלות שהתקבלו מהקבלן (קבלה מס' 381 מיום 30/3/20 וקבלה מס' 1 מיום 18/8/20), בגין רכבים ששחררו על ידי בעליהם, אין הבחנה בין רכיב הגרירה לבין רכיב האחסנה. כאשר מורידים מהסכום הכולל בקבלות את דמי הגרירה, בסך 292.5 ₪, מתקבלים תעריפים שונים לדמי האחסנה, כשפעם התעריף גבוה יותר ממה שנמסר על ידי הקבלן (42 ₪) ופעם התעריף נמוך, אף יותר מהנקוב בחוזה (10.7 ₪).

ראו להלן:

מרכיבי גבייה	קבלה מס' 1 לבעל רכב (כולל מע"מ)	קבלה מס' 381 לבעל רכב (כולל מע"מ)
דמי גרירה	292.5 ₪	292.5 ₪
דמי אחסנה ליום	42 ₪	10.7 ₪

בהתאם לסעיף 8ב. (ב) לחוק שמירת הניקיון, לרשות המקומית ניתנה הסמכות לגבות הוצאות גרירה ואחסנה מבעל הרכב. הקבלן פועל בשם הרשות המקומית ומטעמה בלבד, ועל כן הביקורת סבורה כי הוא אינו רשאי לגבות מבעלי הרכבים תעריפים שונים מהתעריפים שהוא גובה מהרשות.

מוצע כי במסגרת ההליך החדש לבחירת ספק, ובחוזה ההתקשרות שייחתם, יהיה כתוב במפורש כי קבלן הגרירה לא יהיה רשאי לגבות מבעלי הרכב סכומים שונים מהסכומים הנקובים בהצעת המחיר / בחוזה.

מוצע לדרוש מהקבלן כי בכל קבלה שתופק לבעל רכב יפורטו הסכומים, באופן שיהיה ברור מה הסכום שנגבה עבור מרכיב הגרירה ומה הסכום שנגבה עבור מרכיב האחסנה, לרבות ציון מספר ימי האחסנה. כמו כן, מוצע כי המועצה תבקש מהקבלן להעביר למועצה העתק מהקבלות, ושאלו תישמרנה במחלקת הפיקוח.

מוצע לבחון עם היועץ המשפטי האם ניתן לדרוש מהקבלן להחזיר לבעלי רכבים את הפרשי הסכומים שגבה מהם עד כה ביתר, וכן להחליט אם וכיצד לפעול לגבי סכומים שנגבו בחסר.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי בעקבות הערת הביקורת, ייכתב בחוזה ההתקשרות שייחתם, כי הקבלן אינו רשאי לגבות תעריפים שונים מבעלי רכב ששחררו את רכבם. עוד מסר, כי סוגיית הפרשי הסכומים שנגבו מבעלי הרכבים ביתר, תיבחן מול היועמ"ש.

דוח מבקרת המועצה לשנת 2023

פינוי גרוטאות רכב - ביקורת מעקב

בהתאם למפורסם באתר המועצה, עלות גרירה המופיעה באתר המועצה 526.5 ₪ כולל מע"מ, כשכיום זה מורכב מדמי גרירה – 420 ₪ + דמי אחסנה ליום - 30 ₪ - בתוספת מע"מ.

בנוסף, מצוין באתר כי עבור כל יום אחסנה ייגבו 30 ₪ (35.1 ₪ כולל מע"מ).
להלן צילום מסך מאתר המועצה:

The screenshot shows a notice from the Municipality of Kadima-Zoran regarding vehicle towing and storage. The text is in Hebrew and includes the following information:

- מועצה המקומית קדימה-צורן** (Municipality of Kadima-Zoran)
- אגף תפעול ושיפוי** (Operations and Maintenance Department)
- נדידת גרוטאות רכב** (Vehicle Scraping)
- מטרה: הגרירה לפינוי כלי רכב מחנייה אסורה בתחום המועצה המקומית קדימה-צורן. מתבסס כיום רק על הנוריים המופיעים על ידי מחלקת הפיקוח.
- רשימת חניוני נדידת** (List of Scraping Lots):
 - חניון נדידה - רחוב שמשון 5 פתח תקווה
 - חניון נדידה - קיבוץ גבעת השלום
- איתור רכב שנגנב** (Stolen Vehicle Search):
 - המועצה נודדת גרוטאות רכב אשר לא נעשה בהן שימוש במשך 60 יום, זאת לאחר הדבקת מודעה המתייגת על הנדידה מראש על שטח הרכב.
 - שימו לב! תבדוק לחיוב נגד רכבכם מנעך דרך אשר כתיב - נרשי בבלמון 050-2107481 בימי אי-חי בין השעות 08:00-16:00 בלבד.
- דמי הגרירה עבור שחרור הרכב היום 526.5 ₪**. שכיום זה מורכב מתשלום לספק עבור הגרירה בסך 420 ₪ אחסון מודר ליום 30 ₪ סה"כ 450 ₪ + מע"מ שהייב 526.5 ₪.
- חשוב לדעת כי לאחר 24 שעות ממעוד הנדידה תחויב בסך 30 ש"ח עבור כל יום שהרכב לא משוחרר (אנא הצטיידו בתעודת זהות ורישיון רכב).
- אם נתקלת ברכב אשר אתם חושדים כי הוא נטוש, תוכלו לדווח עליו למוקד 09-8902999/24/7.
- מחלקת הפיקוח יבדוק את מציאתם, במידה ומדובר בגרוטאות, יגד הרכב הנטוש ע"י גרר מורשה מטעם המועצה.
- בברכה,
אגף תפעול ושיפוי
מחלקת פיקוח

בעקבות הביקורת תוקנו התעריפים באתר - לתעריפים הנקובים בחוזה. מוצע לרכז את המידע על אודות פעילות של מחלקת הפיקוח במקום אחד באתר המועצה, ולתקן / להסיר מידע שגוי.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי בהתאם להמלצת הביקורת, המידע יעודכן באתר המועצה.

6. הודעה לבעל רכב שנחזה להיות רכב נטוש

6.1 אופן מסירת ההודעה

לפי סעיף 8א. (א) (1) לחוק שמירת הניקיון: "הושאר ברשות הרבים רכב שנחזה להיות רכב נטוש, רשאית הרשות המוסמכת להודיע לבעל הרכב כי רכבו נחזה להיות רכב נטוש וכי אם לא יוכיח לה אחרת להנחת דעתה, היא רשאית לפעול בהתאם לסמכויותיה לפי סעיף זה";

לפי סעיף 8א. (א) (2) לחוק שמירת הניקיון: "חלפו שלושים ימים מיום מתן ההודעה לפי פסקה (1) והרכב עדיין נחזה להיות רכב נטוש, ובעל הרכב לא פנה לרשות המוסמכת כאמור באותה פסקה, רשאית הרשות המוסמכת להורות על גרירתו מהמקום".

לפי סעיף 8א. (ב) לחוק שמירת הניקיון: "לא תשתמש הרשות המוסמכת בסמכותה כאמור בסעיף קטן (א)(2), אלא לאחר שדרשה מבעל הרכב לפנותו תוך תקופה שתקבע בדרישה ולא תעלה על 21 ימים, והודיעה לו כי אם לא יעשה כן בכוונתה לגרור את הרכב ולהעמידו במקום שיפורט בהודעה; הודעה לפי סעיף קטן זה תימסר 14 ימים לפחות לפני הגרירה".

לפי סעיף 8א. (ג) לחוק שמירת הניקיון: "הודעות כאמור בסעיף זה יודבקו על הרכב במקום הנראה לעין וישלחו בדואר רשום לבעל הרשום של הרכב, אם ניתן לזהותו; הודעות לבעל רכב כאמור שניתן לזהותו יימסרו ככל הניתן גם בדרך מקוונת, ובלבד שבידי הרשות המוסמכת פרטי בעל הרכב להתקשרות עימו בדרך זו".

לפי סעיף 8א. (ד) לחוק שמירת הניקיון: "דרך מקוונת – דואר אלקטרוני או מסרון הנשלחים לכתובת הדואר האלקטרוני או למספר הטלפון הנייד של בעל הרכב הרשום;

נמצא כי מחלקת הפיקוח מדביקה הודעות על הרכב ושולחת בדואר רשום, אך היא אינה שולחת הודעה גם בדרך מקוונת לבעל רכב שניתן לזהותו, כקבוע בחוק.

כדי לייעל את התהליך, ובהתאם לקבוע בחוק, מוצע כי הודעת התראה תשלח גם באופן מקוון לבעלי רכב שניתן לזהותם (ככל שיש בידי המועצה דוא"ל או מספר טלפון שלהם).

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי הוא יפעל כדי לקבל כתובות מייל / טלפון של תושבים ממחלקת הגביה, וככל שמידע זה מצוי בידי המועצה, ההודעות תישלחנה גם באופן מקוון.

6.2 נוסח ההודעה

בביקורת הקודמת הוער למועצה כי בכל הודעה יש לציין בגוף ההודעה את כל הפרטים הרלוונטיים. הודעה שלא ניתנה כדין – למועצה לא תעמוד הסמכות על פי חוק לסלק את הרכב בתום המועד החוקי.

בביקורת המעקב עלה כי נוסח ההודעות אושר לאחרונה על ידי היועמ"ש. לביקורת אין הערות.

7. מספר ימי אחסנה

על פי סעיפים 13-14 לחוזה ההתקשרות עם קבלן הגרירה, המועצה תשלם דמי אחסנה בעבור 60 יום (ולא יותר מכך), לרכב שלא ישוחרר על ידי בעליו בתוך תקופה זו.

עוד נקבע, כי ככל שרכב יוותר במגרש ולא ישוחרר על ידי בעליו בתוך תקופת 60 הימים הראשונים, יהא רשאי הספק למכור את הרכב לגריטה בשם המועצה.

ביום 22/6/22 פורסם ברשומות תיקון לחוק שמירת הניקיון [חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022]. במסגרת התיקון לחוק, הוקטן מספר הימים, שלאחריו הרשות רשאית למכור את הרכב, מחודשיים ל-45 יום.

לאור התיקון לחוק, ובהינתן שתוקף הארכת החוזה מסתיים בחודש מאי 2023, מוצע לבחון, בשיתוף היועמ"ש, צמצום של מספר הימים במסגרתם מתאפשר כיום לשחרר את הרכב מהמגרש, ובכך להפחית את עלות ימי האחסנה למועצה.

מנהל מחלקת פיקוח מסר כי בעקבות המלצת הביקורת, יצומצמו ימי האחסנה ל-45 יום.

8. נוהל עבודה

בביקורת הקודמת צוין כי נכתב נוהל עבודה מקיף, והוצע כי הנוהל יישא תאריך פרסום / תחולה. בביקורת המעקב עלה כי שינויי החקיקה בתיקון לחוק שמירת הניקיון [חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022] לא באים לידי ביטוי בנוהל. כמו כן, לא צוין בנוהל תאריך פרסום ונפלה טעות במספרי הסעיפים המוזכרים בו.

מוצע לעדכן את הנוהל בהתאם לשינויי החקיקה, לציין בנוהל תאריך פרסום ותאריך עדכון, ולתקן את הטעות במספרי הסעיפים. מוצע לתקף את הנוהל מעת לעת, אם בעקבות שינויי רגולציה ואם בעקבות שינויים אחרים, כגון שינוי מדיניות המועצה.

מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי נוהל המחלקה יעודכן בהתאם לשינויי החקיקה.

הערות ראש המועצה

בסמוך לסיום מועד ביקורת המעקב, המועצה יצאה בהליך חדש לבחירת קבלן שרותי גרירה, שבסימו נבחר זוכה ונחתם עמו חוזה התקשרות.

במסגרת זו, כבר הטמענו חלק ניכר מהמלצות הביקורת, בנוגע לשירותים שלא נדרשו במסגרת ההתקשרות הקודמת ו/או שלא קיבלו בה מספיק ביטוי.

לדוגמה:

- הוסדרה סוגיית התמורה ממכירת גריטת הרכב;
- הקבלן נדרש להשוות בין התעריפים הנגבים מהמועצה לתעריפים הנגבים מבעל הרכב;
- לאור התיקון לחוק שמירת הניקיון במסגרתו הוקטן מספר הימים שלאחריו רשאית הרשות למכור את הרכב, צומצם זמן אחסנת הרכבים המקסימלי מ-60 יום ל-45 יום.
- הוטל על הקבלן לדווח למשרד הרישוי על רכבים שיצאו מכלל שימוש (ולדווח למועצה בהתאם).
- נקבע כי שחרור הרכב ממגרש האחסנה יהיה רק לאחר תיאום עם המועצה.

בנוסף, עודכן המידע באתר המועצה ובנוהל העבודה, והתקבל זיכוי מהקבלן לגבי החיובים השגויים שנמצאו בביקורת.

במובן זה, עיתוי הביקורת היה מוצלח, שכן הוא נתן תמונת מצב עדכנית למנהל הפיקוח הנכנס (שהחל תפקידו בספטמבר 2022) וסייע למועצה בהיערכות לקראת הליך בחירת קבלן גרירה, תוך חידוד דגשים חשובים בהיבטי הפיקוח והבקרה.