

מסירת גני ילדים חדשים לעירייה

רקע

סמכויותיה של עירייה לפי סעיף 1(249) לפקודת העיריות [נוסח חדש]: "לבנות ולקיים בנייני ציבור, לעשות עבודות ציבוריות אחרות ולבנות ולקיים חנויות ובתיים";

העירייה מקימה מוסדות ציבור חדשים (כגון: בתי ספר, גני ילדים, מרכזים קהילתיים, מועדוני קשישים ובתי כנסת) ומרחיבה מוסדות קיימים, בהתאם לצרכים של תושבי העיר הנוספים/משתנים עקב בניית שכונות חדשות, בנייה חדשה בשכונות קיימות, לרבות הוספת יחידות דיור במסגרת תמ"א¹, שינויים דמוגרפיים ועוד.

המבנים נבנים בידי קבלנים שמעסיקים אגף בנייה ציבורית במינהל הנדסה בעירייה או החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (להלן - **החברה הכלכלית**)², ונמסרים לעירייה עם סיום בנייתם לצורך אכלוס. זאת, לאחר ביצוע בדיקות ואישור תקינות המבנה על כל מתקניו, בידי גורמים עירוניים מוסמכים, קבלת אישור אכלוס (טופס 4)³ לצורך חיבור לתשתיות (חשמל, מים וטלפון) ותעודת גמר (טופס 5)⁴.

בשנה הראשונה לאחר העברת הנכס מהקבלן לעירייה, האחריות לתיקון ליקויים חלה על הקבלן המבצע (שנת בדק). לאחר שנה - האחריות לאחזקת הנכס ולתיקון ליקויים מוטלת על מינהל שיפור פני העיר (להלן - **שפ"ע**) בעירייה.

אגף נכסים במינהל כספים אחראי על רישום ואכלוס הנכסים המתקבלים בעירייה.

בשנת 2016 נבנו 17 מבנים חדשים למטרות ציבוריות. האגף לבנייה ציבורית במינהל הנדסה היה אחראי על בניית עשרה מהמבנים, והחברה הכלכלית הייתה אחראית על בניית שבעה מבנים, ובכלל זה שלושה מבנים משולבים⁵. העלות הכוללת⁶ של אותם המבנים היא כ-21 מיליון ש"ח ו-30.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 10-3.2 בנושא "הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים חדשים" מפרט את תהליך הגשת הבקשות והטפסים הנלווים שרשויות מקומיות נדרשות למלא ולהעביר למשרד החינוך לצורך קבלת השתתפות המשרד במימון עלויות הבנייה.

¹ תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה.

² החברה הכלכלית אחראית על בניית מבני ציבור בשכונות חדשות או כאשר מדובר בנכסים מורכבים, בעוד שאגף בנייה ציבורית במינהל הנדסה אחראי על בניית והרחבת מבני ציבור בשכונות קיימות.

³ סעיף 5 לתקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), תשמ"א-1981: "אישור להספקת חשמל, מים או חיבור טלפון לבניין יהיה לפי טופס 4 בתוספת."

⁴ תעודה הניתנת לבעל ההיתר המעידה כי העבודה הושלמה בהתאם להיתר, לפי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

⁵ לשימושים שונים.

⁶ תקציב משוריין צפוי לכלל הפרויקטים.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את הליך מסירת גני ילדים חדשים מקבלני בנייה לעירייה, ובכלל זה עמידה בלוח זמנים לאכלוס הגנים.⁷
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - שיחות עם מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל תפעול, מנכ"ל החברה הכלכלית, ראש מינהל שפ"ע, מנהל אגף חשמל, מנהל אגף אחזקת מוסדות ומנהל בטיחות מוסדות חינוך במינהל שפ"ע, מנהלת אגף קדם-יסודי (להלן - **מנהלת האגף**), מנהלת פיתוח ובינוי מוסדות חינוך ומנהלת יחידת תחזוקה והצטיידות בגני ילדים במינהל חינוך, סגנית מנהל אגף בנייה ציבורית ומנהל מחלקה לתיאום פרויקטים באגף בנייה ציבורית, מנהלת חוזים והתקשרויות, ממונה רישום ופיקוח על נכסים ומפקח נכסים מבונים באגף נכסים.
 - השתתפות בסירי טרום מסירת נכסים שנערכו בחודשים אוגוסט-נובמבר 2016.
 - השתתפות בסירי מסירת נכסים חדשים לאגף נכסים.
 - עיון ב-16 סיכומי דיונים בנושא בינוי גני ילדים שנערכו בלשכת מנכ"ל העירייה בתקופה יוני 2014 - פברואר 2016.
 - עיון בפרוטוקולי מסירת נכסים חתומים ומאושרים מהתקופה 2014 ועד ספטמבר 2016.
 - עיון בתיקי נכסים שבנייתם הושלמה נכון לספטמבר 2016.
 - עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים אוגוסט-נובמבר 2016.
4. הביקורת לא כללה בדיקה של העברת סכומי ההשתתפות ממשד החינוך לעירייה.
5. טיוטות דוח הביקורת הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. נוהלי עבודה

- 1.1 לצורך הסדרת הליך מסירה של נכס מהקבלן המבצע לאגף נכסים, יש להגדיר במסגרת נוהל עירוני הליך עבודה אחיד ואת אחריות הגורמים המעורבים בתהליך בדיקת הנכס ואישור תקינותו, לרבות המתקנים שבו (מזגן, טלפוניה, אינטרקום, חשמל, דלתות, ידיות לדלתות, חדרי שירותים, מתקני משחק בחצר, צמחייה ועוד), בהתאם לדרישות העירייה ולהנחיות משרד החינוך.
- 1.2 מדוח ביקורת מספר 33 "דוח הקצאות" (לשנת 2012):
 - ממצא:

"עובדי אגף נכסים העלו בפני הביקורת את הבעייתיות שבמסירת נכסים שהעירייה בנתה לשימוש גורמים עירוניים או לגופים לא עירוניים: חלק מהגורמים הנדרשים

⁷ הדוח אינו מתייחס לשיפוץ נכס קיים והסבתו לשימוש כגן ילדים.

להגיע למעמד המסירה אינם מופיעים, חסרים אישורים הנדרשים לצורך המסירה, מסירת מפתחות לפני מעמד המסירה וכדומה. לידי הביקורת אף הועברה הצעה לנוהל/עדכון נוהל מסירה או קבלת מבנה (כנוהל משלים לנוהל מספר 35.0611⁸). בין היתר, דן הנוהל המוצע בבדיקת המבנה במעמד המסירה, באישורים הנדרשים, בפרוטוקול המסירה וכן בחובות ובמצב המבנה שהשאירה העמותה שהפעילה אותו קודם לכן."

- המלצה:

"הביקורת ממליצה לאשר את הצעת הנוהל העירוני בנושא מסירה או קבלה של מבנה שהכינו עובדי אגף נכסים. בין היתר, דן הנוהל המוצע בבדיקת המבנה במעמד המסירה, באישורים הנדרשים, בפרוטוקול המסירה..."

"פעולות שננקטו:

בישיבה שנערכה ב-10.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה נמסר כי ההמלצה מקובלת."

נמצא כי נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, נוהל "מסירה או קבלת מבנה" טרם אושר.

1.3 מטרת נוהל "קבלת עבודות מחברות מפתחות/קבלנים" (מספר 35-0801) (להלן - **נוהל קבלה**), היא לאתר ליקויים במהלך ביצוע פרויקט, לצמצם פיגורים בלוח זמנים שנקבע להתקדמות הפרויקט ולבצע מעקב אחר שחרור ערבות הקבלן הבונה. נוהל קבלה כולל טפסים שיש למלא בקבלת נכסים חדשים בעירייה ובמסירתם לאחריות ולשימוש גורם עירוני/חיצוני.

א. מעיון בפרוטוקול המצורף כתוספת ב' לנוהל קבלה עולה כי חלק א' לפרוטוקול זה משמש לקבלת עבודה (נכס) במסירה ראשונה⁹ וחלק ב' - לתעודת גמר למסירת עבודה. נמצא כי הפרוטוקול אינו מפרט את הנוכחים במסירה הראשונה, אלא בכל מסירה יש למלא את שמם ותפקידם של הנוכחים. לעומת זאת, חלק ב' לפרוטוקול המשמש לתעודת גמר, כולל רשימה מובנית של גורמים המאשרים כי הקבלן סיים את כל העבודות הנדרשות לשביעות רצונם. נמצא כי לא נעשה שימוש בחלק ב' לפרוטוקול.

מפקח/מנהל פרויקטים מטעם הגורם האחראי על הבנייה (אגף בנייה ציבורית/ החברה הכלכלית) מחתים את הגורמים המשתתפים במסירה הראשונה על "טופס אישור גורמי עירייה - מסירת מבנה", הכולל רשימת 13 גורמים מאשרים. מדובר בטופס שונה מהפרוטוקול המצורף לנוהל קבלה.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"הגורמים שאמורים להיות רשומים בטופס הם: א"ד - מנהל אגף אחזקה. ק' - מהנדס בטיחות. ח' - ממונה נגישות. ב"ת - מנהל אגף חשמל."

⁸ נוהל בנושא "שכירת נכסים לשימוש העירייה".

⁹ לפי נוהל קבלה, במסירה סופית שתיערך לא יאוחר משבועיים ממועד המסירה ראשונה, ייבדק יישום ההמלצות ותיקון הליקויים שהתגלו במעמד המסירה הראשונה. סמנכ"ל תפעול מסר כי הליקויים הנותרים בקבלת מבנה הם כאלו שניתן לתקן בשנת הבדק או עד קבלת תעודת גמר.

ב. סעיף 1ג5) לנוהל קבלה קובע: "המנהל [ראש המינהל/מנהל אגף שבתחום סמכותו מבוצע הפרויקט] ימלא פרוטוקול קבלת עבודה שיאושר בידי הנוכחים במעמד המסירה. בפרוטוקול ירשמו הליקויים ויצוין לו"ז מחייב לקבלן לתקונם. דוגמת הפרוטוקול בתוספת ב' לנוהל."

האחראי על מילוי הפרטים בטופס הוא מפקח/מנהל הפרויקטים מטעם הגורם האחראי על הבנייה, אך כאמור, הוא עושה שימוש בטופס שונה מזה המצורף לנוהל קבלה.

ב"טופס אישור גורמי עירייה - מסירת מבנה" מאשרים גורמי העירייה השונים: "...העברנו לחברה המפתחת/קבלן את הערותינו לשנת הבדק וקבלת תעודת גמר ואין התנגדות לאכלוס."

ג. מפקח באגף נכסים מבונים ממלא "פרוטוקול קבלת נכס" (תוספת ה' לנוהל קבלה) המתייחס למסירה סופית, לאחר יישום המלצות ותיקון ליקויים שלא ניתן לדחות לשנת הבדק.

סעיף 5ב. לנוהל קבלה קובע: "מסירת העבודה תהיה בכפוף לקבלת טופס 4 [אישור אכלוס] ותעודת גמר מאגף רישוי ופיקוח על הבנייה; במעמד המסירה יהיו נוכחים באתר כל בעלי התפקידים האחראיים/מעורבים מתכננים, מפקחים, מנהל הפרויקט, נציגי החברה המפתחת/קבלן, נציגי קבלני משנה, נציגי היזם, נציגי המינהל מזמין העבודה, נציגי אגף נכסים, נציגי מינהל שפ"ע (חשמל, כבישים ומדרכות); ממונה כיבוי אש עירוני, נציגי המרחבים (תברואה וגינון) במינהל איכות הסביבה; נציגי הגורם המשתמש; נציגי מינהל הנדסה (תנועה); נציגי חברת מניב [תאגיד המים העירוני]; בהיעדר אחד מהנציגים - לא תימסר העבודה" [ההדגשה במקור]

נמצא כי במסירת הנכס לעירייה לא נערכת התכנסות במבנה בנוכחות הגורמים המקצועיים, אלא רק במסירה הראשונה.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"אגף נכסים מתייחס להגשת הערות של גורמים מקצועיים בכתב כהתייצבות למסירה."

כמו כן, ממלא מפקח באגף נכסים מבונים "פרוטוקול מסירת נכס" (תוספת ו' לנוהל קבלה) עליו חותם מקבל הנכס לשימוש שוטף. מעיון בקלסר בו מתויקים מסמכי אגף נכסים נמצא כי בשבעה נכסים שנמסרו לעירייה בתקופה ינואר-ספטמבר 2016, לא תויקו "פרוטוקול קבלת נכס" (העברת הנכס מאגף בנייה ציבורית/החברה הכלכלית לאגף נכסים) ו"פרוטוקול מסירת נכס" (העברת הנכס מאגף נכסים למינהל חינוך).

נמצא כי למסמכי מסירת כיתת גן ברחוב סירקין 8 בשנת 2014 תויקו "פרוטוקול קבלת נכס" שנחתם ב-3.9.14, ו"פרוטוקול מסירה ראשונית של נכס לכניסת מערכות עירוניות" שנחתם ב-26.8.14. כלומר, אגף נכסים מסר את הנכס למינהל חינוך לפני שקיבל אותו באופן רשמי.

תגובת מנהל אגף נכסים :

"המפקח מטעם אגף הנכסים מבקש ממפקח על עבודות הבנייה מטעם הגורם הבונה לקבל העתק הערות מגורמים מקצועיים עירוניים חתום תוך ציון העובדה, שאין מניעה לאכלס."

"מפקח מטעם אגף הנכסים לא חותם על טופס קבלת נכס :

- ללא קבלת פרוטוקול המפרט את הליקויים חתום ע"י המפקח מטעם החברה הבונה.
- ללא טופס 4 לאכלוס חתום כדין."

מעיון בשבעת הנכסים כאמור לעיל, אותרו מקרים בהם לא צורף ל"פרוטוקול קבלת נכס" פרוטוקול המפרט את הליקויים חתום בידי מפקח מטעם החברה הבונה.

ד. סעיף 1.2.2(ז) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "בטיחות, ביטחון ושעת חירום"¹⁰ שנכנס לתוקף ב-3.3.14 קובע: "עם תום הבנייה ולפני פתיחתו של מוסד חינוכי חדש או פתיחת חוספת בנייה במוסד קיים לא יאוכלס המבנה ללא אישור מהנדס הרשות/הבעלות."

כל הנכסים נמסרו לעירייה לאחר קבלת טופס 4. יש לציין כי עוד טרם ביצע המסירות בהם נכחו עובדי הביקורת, הוכנס ציוד לכיתות, ובמועדי המסירה נצפו הגננת והסייעות מסדרות את כיתות הגנים לקראת 1.9.16. מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים באגף נכסים מסר כי תעודות גמר מתקבלות מספר חודשים לאחר מסירת הנכסים לעירייה.

תגובת מנהל הפרויקטים של גני הילדים שבאחריות אגף בנייה ציבורית :

"המבנים נמסרים ללא ליקויי בטיחות ועם קבלת טופס 4 לאכלוס. לפני הוצאת תעודת הגמר הקבלן משלים יתרת התיקונים שנרשמו לו בדוחות המסירה.

במהלך שנת הבדק מטפלים בכל פנייה לתיקון."

ה. הביקורת בדקה את אופן יישום הנחיות הנוהל כאמור, במסגרת הליך מסירת שבעה נכסים לעירייה בתקופה ינואר-ספטמבר 2016. מעיון בטפסים באגף נכסים עולה כי בחלק מהמקרים לא תויק "טופס אישור גורמי עירייה - מסירת מבנה" והטפסים שתויקו - לא הוחתמו בידי כל הגורמים המאשרים. להלן הממצאים :

| תיאור הנכס | תאריך פרוטוקול מסירה ראשונה | תאריך חתימה על טופס אישור גורמי עירייה - מסירת מבנה | תאריך טופס אכלוס | הערה |
|------------------------------|-----------------------------|---|------------------|--|
| אודיטוריום - רח' החלמונית 17 | 16.03.16 | טופס לא תויק | 30.12.15 | ב-3.7.16 הופקה תעודת גמר |
| מקווה - רח' החלוצים 45 | 21.08.16 | טופס לא תויק | 13.07.16 | בפרוטוקול נרשם "קיימת תעודת גמר" ב-31.7.16 הופקה תעודת גמר |

¹⁰ חוזר המנכ"ל אמנם חל על בתי ספר, אך קיימת בגוף החוזר התייחסות גם לגני ילדים.

| תיאור הנכס | תאריך פרוטוקול מסירה ראשונה | תאריך חתימה על טופס אישור גורמי עירייה - מסירת מבנה | תאריך טופס אכלוס | הערה |
|--------------------------------------|-----------------------------|--|------------------|--|
| שתי כיתות גן ילדים - רח' פוזננסקי 19 | 31.08.16 | 31.8.16 ללא אישור מנהל מרחב ואגף גינון במינהל איכות הסביבה, ואישור אגף התקשוב | 30.08.16 | אוכלס ב-1.9.16 ב-28.9.16 הופקה תעודת גמר |
| שתי כיתות גן ילדים - רח' התבור 35 | 31.08.16 | 31.8.16 ללא אישור מנהל מרחב ואגף גינון במינהל איכות הסביבה, ואישור אגף התקשוב | 30.08.16 | אוכלס ב-1.9.16 ב-28.9.16 הופקה תעודת גמר |
| כיתת גן ילדים - רח' מאירוביץ 30 | 31.08.16 | 31.8.16 ללא אישור מנהל מרחב ואגף גינון במינהל איכות הסביבה, ואישור אגף התקשוב | 30.08.16 | ב-30.10.16 הופקה תעודת גמר |
| בית כנסת - רח' תורה ועבודה 1 | 04.09.16 | 4.9.16-31.8.16 ללא אישור מנהל מרחב ואגף גינון במינהל איכות הסביבה | 30.08.16 | |
| כיתת גן ילדים - רח' ההתיישבות 90 | 15.09.16 | 7.9.16-22.8.16 ללא אישור מנהל אגף אחזקת מוסדות, אגף בנייה ציבורית ואגף נכסים | 31.08.16 | בפרוטוקול מסירה ראשונית מ-22.8.16 נכתב "חסר טופס 4 לאכלוס, נמסר מפתח לאגף החינוך עבור הכנסת ציוד והפעלה". ב-6.11.16 נערכה ביקורת של יחידת פיקוח על הבנייה לצורך מתן תעודת גמר: "אין הערות". |

כאמור, אף על פי שלא כל הגורמים העירוניים אישרו בחתימתם כי אין ליקויים מונועי אכלוס, נמסרו הנכסים לעירייה ואוכלסו בתחילת שנת הלימודים.

תגובת מנהל הפרויקטים של גני הילדים שבאחריות אגף בנייה ציבורית:
 "כל היועצים של הפרויקטים עורכים בדיקת מסירה ורושמים את הדרישות שלהם להשלמה במידה ויש והן מבוצעות במלואן.
 כל נציגי העירייה הרלוונטיים משתתפים בקבלת המבנה ורושמים הערותיהם והן מבוצעות במלואן.
 אגף גינון עורך מסירה נפרדת לאחר שהקבלן משלים עב' הפיתוח כשבועיים לאחר מסירת המבנה.
 אגף התקשוב קיבל את העבודה בגנים."

1. הנוהל אינו מגדיר את הגורם האחראי לקבלת המפתחות מהקבלן המבצע. מפקח באגף נכסים מבוני מסר כי לעתים, הקבלן המבצע מוסר את מפתחות הנכס ישירות לגורם העירוני המקצועי/לעמותה שקיבלה את הנכס בהקצאה, שיאכלסו את הנכס. זאת, ללא ידיעת ואישור המפקח, האחראי בפועל על מילוי "פרוטוקול קבלת נכס" במועד מסירה סופית, והעברת המפתחות לגורם המקצועי לאחר מילוי "פרוטוקול מסירת נכס". נוסף על כך, אירעו מקרים,

לדבריו, שהקבלן אף לא הותיר צרור מפתחות לגיבוי באגף נכסים. מפקח מאגף נכסים מבונים מסר כי הנכסים בשנת 2016 בהם נמסרו המפתחות ישירות לגורם המאכלס הם: בית כנסת ברחוב תורה ועבודה ואודיטוריום בבית ספר "מקיף ה". כמו כן, באוגוסט 2016, המפתחות בגין גני הילדים החדשים הועברו כבר במסירה ראשונה ישירות למינהל חינוך. זאת, אף שלא הופק טופס 4. מפקח באגף נכסים מבונים השיב לשאלת הביקורת האם קבלן מסר מפתחות ישירות לגורם המאכלס: "לדוגמא בית הכנסת לעדה האתיופית ברחוב תורה ועבודה, המפתחות נמסרו לעמותה לפני המסירה הסופית [הראשונה] וגרוע מכך לפני חתימה סופית על ההסכם עם העמותה (בנייה ציבורית). דוגמא נוספת, במרץ השנה קיבלנו אודיטוריום במקיף ה', המפתחות נמסרו לאב הבית הרבה לפני המסירה הסופית. דוגמאות נוספות, בכל הגנים שקיבלנו השנה מינהל החינוך קיבלו מפתח לגנים לפני המסירה הסופית."

תגובת מנהל אגף נכסים:

"מסירת מפתחות אינה מהווה אישור קבלת הנכס. פרוטוקול קבלת נכס חתום הנו אישור בלעדי לקבלת המבנה". [ההדגשה במקור]

סמנכ"ל תפעול הפנה את הביקורת בתגובתו לטיוטת הממצאים, לטיוטת נוהל עירוני בנושא "תכנון תיאום וקבלת עבודות בנייה, פיתוח, שיפוץ ואחזקה". מטרת טיוטת הנוהל: "א. קביעת תהליכי עבודה; הגדרת צרכים, תכנון, תקצוב, ביצוע ופיקוח עד למסירה של כל עבודות הבנייה, פיתוח ואחזקה שיבטיחו מסירת הפרויקט בלוחות זמנים שהוגדרו מראש. ב. לקבוע את הגורמים המשתתפים והמשפיעים בכל תהליכי העבודה, תוך קביעת סטנדרטים אחידים ומתן מענה לצורכי אחזקה שוטפת." מעיון בטיטוטת הנוהל עולה כי מצורף לו טופס אחד בלבד שיש למלא בקבלת נכס: "פרוטוקול קבלת עבודה/תעודת גמר למסירת עבודה" (תוספת ז').

אף לפי טיוטת הנוהל, במעמד המסירה יהיו נוכחים באתר כל בעלי התפקידים הרלוונטיים (מתכננים, מפקחים, מנהל פרויקט, קבלן, נציג אגף נכסים, נציג מינהל שפ"ע, נציג אגף תברואה ואגף גינון במינהל איכות הסביבה ועוד), "בהיעדר אחד מהנציגים - לא תימסר העבודה" והם יאשרו את הפרוטוקול במעמד המסירה. סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים כי מסירה יכולה להיערך מספר ימים.

לגבי מבני חינוך נכתב בטיטוטת הנוהל: "ככל הניתן מסירת מבני חינוך תיעשה עד 14 יום לפני תחילת שנת הלימודים, מינהל שפ"ע יבצע ביקורת על מנת להעביר הודעה על ליקויים שנמצאו ובשבוע הראשון אחרי פתיחת שנת הלימודים תבוצע ביקורת ראשונה למבנה ועד 45 יום ממועד פתיחת שנת הלימודים תבוצע מסירה סופית."

1.4 במקרים בהם מסבה העירייה מבנים עירוניים קיימים לשימוש מוסדות חינוך, נמסרים הנכסים למינהל חינוך לאחר ביצוע שיפוץ מקיף והתאמתם לצורכי המשתמשים החדשים. נמצא כי במסירת נכסים קיימים שעברו שיפוץ לשימוש גורם עירוני אין ממלאים פרוטוקול מסירת נכס. כלומר, האחריות על המבנה עוברת לגורם העירוני ללא החתמת גורם אחראי על פרוטוקול מסירה.

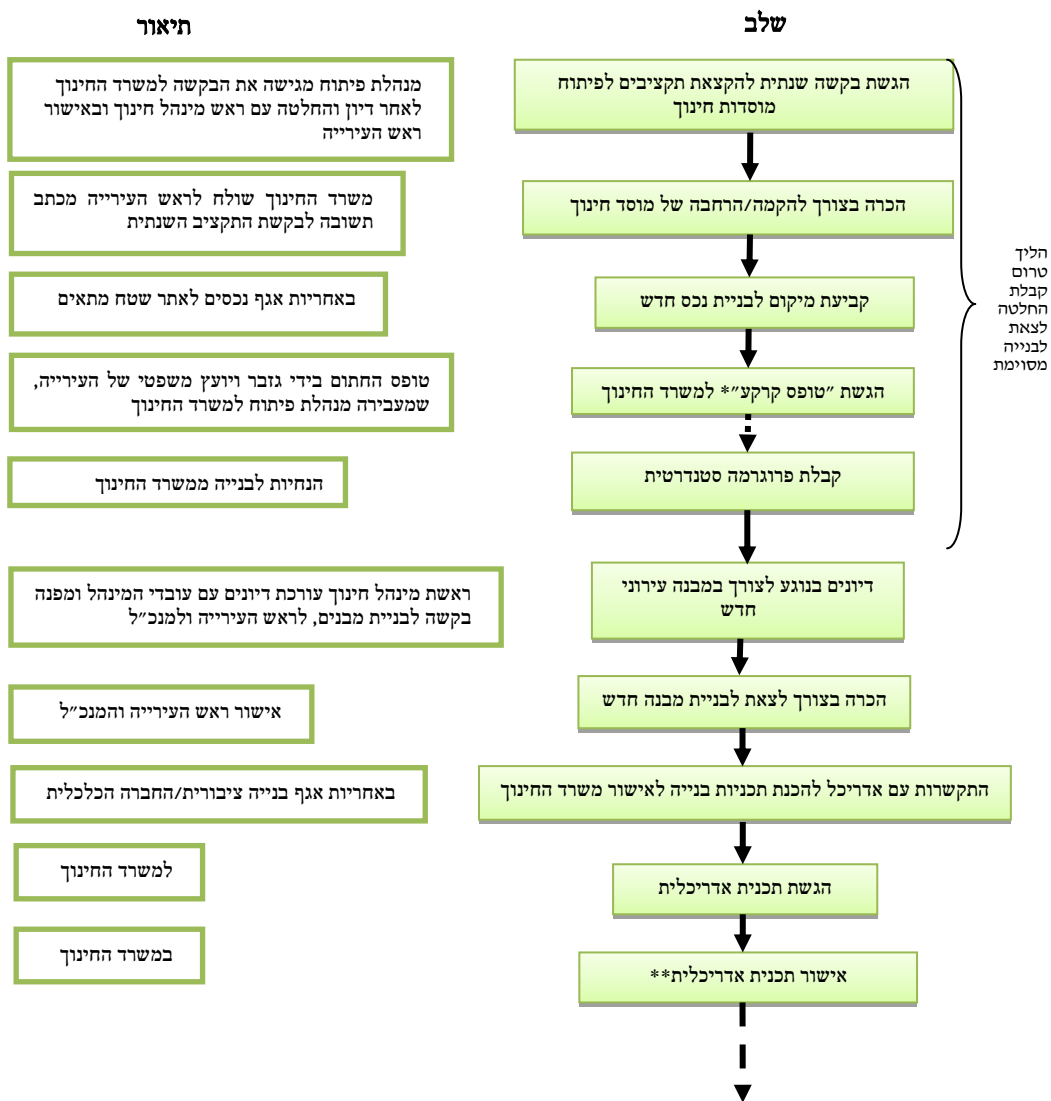
תגובת מנהל אגף נכסים :

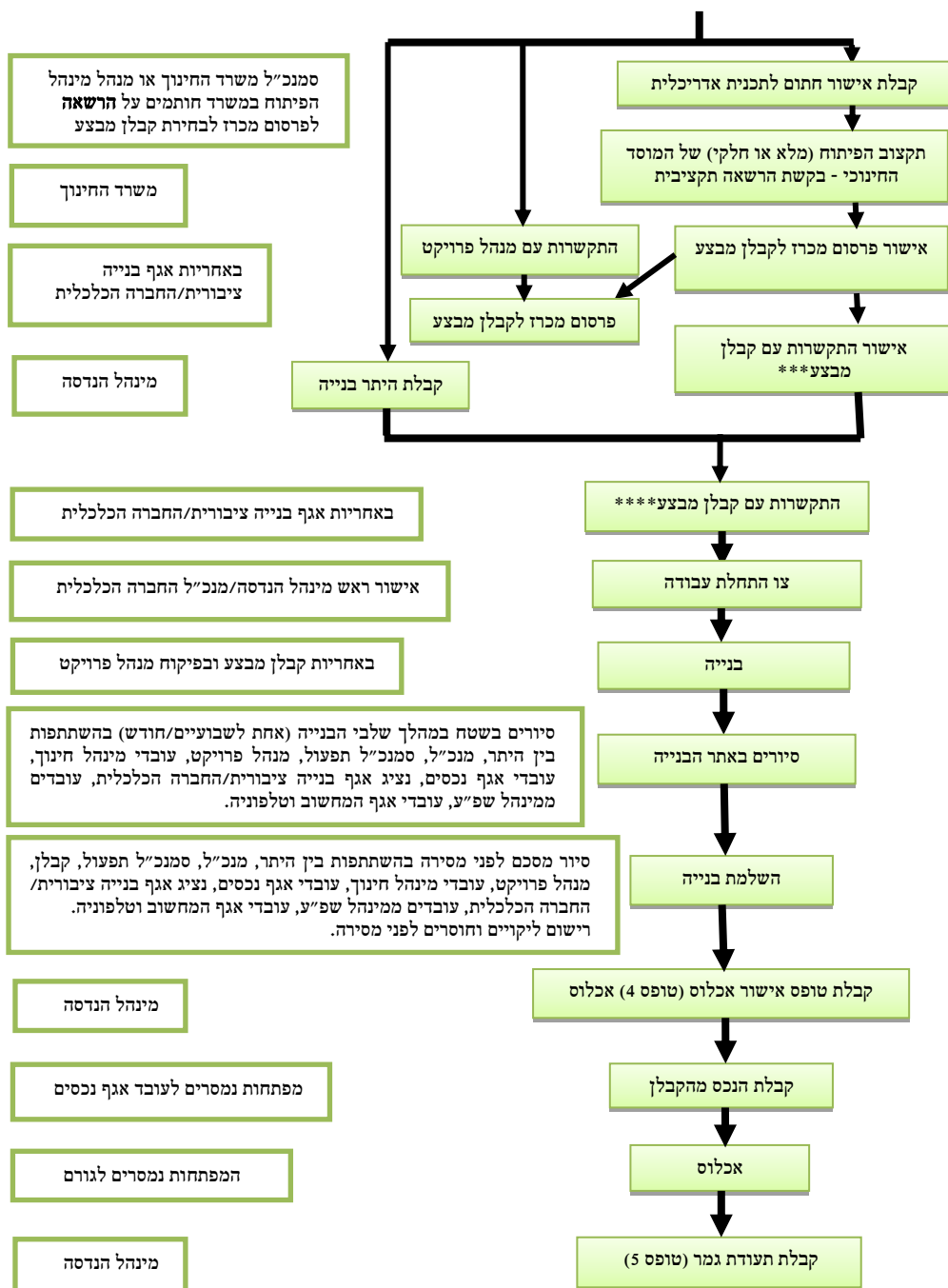
"לא מתבצע הליך מסירה במבנים שמשופצים ע"י מינהל שפ"ע מאחר שהמנהל הנו גם הגורם המתחזק."

יש לציין שאף במקרים בהם נכס שופץ והועבר לשימוש של מינהל אחר, לא בוצע הליך מסירה לגורם שקיבל את הנכס לאחריותו לאחר השיפוץ.

2. תהליך הקמת מבנה חינוך

להלן תהליך בניית מוסדות חינוך שבמימונם משתתף משרד החינוך (גני ילדים ובתי ספר) - בהתאם לתיאור שמסרה מנהלת פיתוח ובינוי מוסדות חינוך במינהל חינוך (להלן - **מנהלת פיתוח**):





* "טופס קרקע" - הצהרה בדבר זכות הקניין והתאמת מגרש לפיתוח בית ספר/גן ילדים.
 ** אישור התכנית האדריכלית במשרד החינוך (לפני מועד החתימה על אישור התכנית האדריכלית).
 *** בחירה בוועדת מכרזים.
 **** חתימה על הסכם.

[תהליך הקמת מבני ציבור, לא כולל מבני חינוך - ראו נספח א']

3. הקמת גני ילדים

3.1 לאור תכנון העירייה לסיים בניית כיתות לגני ילדים עד 1.9.16 מדי שנה, בדקה הביקורת את שלבי הקמת שמונה גני הילדים לאכלוס עד 1.9.16 (להלן - **מדגם**). זאת, תוך שימת דגש לגורמים מעכבים, במידה שקיימים. נמצא כי נכון ל-1.9.16, אוכלסו רק חמישה.

מדוח פרויקטים נכון ל-6.10.16 שנמסר מהחברה הכלכלית עולה כי שניים מהפרויקטים שבנייתם לא הסתיימה לפני 1.9.16 מתוכננים להסתיים בדצמבר 2016 (שכונות כלניות וקריית הלאום). לילדי הגנים אותרו כיתות גן חלופיות עד למסירת הגנים החדשים לעירייה.

יש לציין כי לפי סיכומי דיונים שנערכו בלשכת מנכ"ל העירייה, כבר בנובמבר 2015 הודיע מנכ"ל החברה הכלכלית שבניית גני הילדים בשכונת כלניות לא תסתיים במועד ומינהל חינוך הונחה לאתר מבנה חלופי, ובינואר 2016 הנחה המנכ"ל את מינהל חינוך לאתר מבנים חלופיים לאכלוס ילדי הגנים בשכונת קריית הלאום.

תגובת מנכ"ל העירייה:

"הגן בכלניות מלכתחילה לא נדרש לאכלוס ב-1.9.16. עקב שילוב עם בניית בית כנסת מעל לגן התחלנו בבנייה מוקדמת."

3.2 לוח זמנים

משיחות עם סמנכ"ל תפעול, ראש מינהל שפ"ע, מנכ"ל החברה הכלכלית, סגנית מנהל אגף בנייה ציבורית, מנהל מחלקת תאום פרויקטים באגף בנייה ציבורית, מנהלת פיתוח ומפקח באגף נכסים מבונים, פרק הזמן המוקצב לכל פרויקט¹¹ הוא קצר מדי, וכתוצאה מכך, מופעלים לחצים רבים על מנהל הפרויקט והקבלן המבצע להשלמת הבנייה וקבלת טופס אכלוס לפני פתיחת שנת הלימודים. נוסף על כך, איכות הבנייה מושפעת מלוח הזמנים הצפוף והדבר מתבטא בליקויים המתגלים ב"שנת הבדק" ומיד לאחר מכן, כשהאחריות עוברת למינהל שפ"ע. לדברי הנ"ל, בניית שתי כיתות גן אורכת כשמונה עד עשרה חודשים, ולבניית מבנה משולב (קומפלקס) הכולל מספר כיתות גן וכיתות לשימושים נוספים במספר קומות, דרושה שנה. זאת, לדבריהם, נוסף לתכנון מקדים והפקת היתר בנייה האורכים כשנה נוספת. נמצא כי שניים מצווי התחלת עבודה הופקו בדצמבר 2015 ושישה צווים הופקו בפברואר 2016.

תגובת מנהל הפרויקטים של גני הילדים שבאחריות אגף בנייה ציבורית:

"סיבות אי העמידה בלוחות הזמנים: לוי? צפוף מדי, קבלנים עם יכולת כלכלית מוגבלת, חגים במהלך הביצוע, חופשת הקיץ, חודש רמדאן, מחסור בבעלי מקצוע, סגר על השטחים, המון בדיקות ואישורים ממעבדות חיצוניות וגורמים חיצוניים. במידה והעירייה תרצה לאכלס את הגנים רק לאחר תעודת הגמר יש להאריך את תקופת הביצוע לפרויקט ולצמצם בירוקרטיות מערכתיות מובנות.

¹¹ משלב קבלת ההודעה על ביצוע פרויקט בנייה ועד לקבלת הנכס הבנוי, לרבות שינויים נדרשים במהלך בנייה, קשיים תכנוניים בלתי-צפויים וקבלת אישורים (קק"ל, רשות העתיקות וכדומה).

למרות כל הקשיים הגנים אוכלסו ושנת הלימודים נפתחה תקינה ורמת הביצוע הייתה גבוהה."

סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים כי בניית מבנה משולב מחייבת יציאה למכרז של קבלן בשנה שלפני המסירה, אחרת לא יעמדו בלוחות הזמנים (לספטמבר 2017 יש לקדם את ההליך כבר בינואר 2016). זאת, מאחר שיש צורך בשמונה חודשים עד שנה לבנייה. מכאן, שהגדרת הצורך אמורה להיות כבר בשנת 2015. לדבריו, הוא היה רוצה ששנתיים לפני הביצוע כבר יהיה מוכן תכנון עד היתר בנייה. במידה שבעתיד יהיה עדכון של הצרכים העירוניים ניתן יהיה לשנות את הביצוע. בכל מקרה, את הכסף יש להעמיד כשנתיים לפני המסירה וכך גם אומדן ראשוני של צורך בגן ילדים חדש, ושנה לפני הביצוע - להחליט אם יוצאים לבנייה. כך האומדן יתבסס על נתונים מדויקים יותר לגבי הצרכים האמתיים.

להלן לוחות הזמנים במדגם:

| גורם אחראי | תיאור | רחוב | היתר בנייה | צו התחלת עבודה | הפרש בין חודש צו התחלת עבודה או היתר בנייה (המאוחר מבניהם) ל-9/2016* |
|---------------------------------------|--|----------------------|----------------------|----------------|--|
| בנייה ציבורית | כיתת גן שתי כיתות גן | מאירוביץ 30 | 01.02.16 | 02.02.16 | 7 חודשים |
| | | התבור 35 | 01.02.16 | | |
| | | פוזנסקי 19 | 01.02.16 | | |
| | | רמב"ם 62 | 02.02.16 | | |
| החברה הכלכלית | קומפלקס: שתי כיתות גן*** + שלוש כיתות מעון יום | ההתיישבות 90 | 14.02.16 | 14.02.16 | 6.5 חודשים |
| | | האחד עשר 33 | היתר I **: 23.12.15 | 13.12.15 | 8 חודשים |
| | | | היתר II **: 28.03.16 | | |
| | | בוגלה יונה 17 | היתר I **: 14.02.16 | 14.02.16 | 6.5 חודשים |
| היתר II **: 18.04.16 | | | | | |
| קומפלקס: 2 כיתות גן + שלוש כיתות מעון | האלוף דוד 2 | היתר I **: 23.12.15 | 13.12.15 | 8 חודשים | |
| | | היתר II **: 05.04.16 | | | |

* לפי נוהל קבלה, יש להפחית מפרק הזמן כשבועיים ימים - בין מסירה ראשונה למסירה סופית לאחר תיקון ליקויים.
 ** פיצול היתר בנייה: היתר ראשון - בקשה לגידור, עבודות עפר, ביסוס ורצפת קומת קרקע; היתר שני - בניית המבנה.
 *** ב-5.2.15 נחתם היתר לבניית כיתת גן אחת באותה כתובת. ב-31.8.15 אישר מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה להנפיק טופס 4.

3.3 תהליך הגדרת צרכים לבנייה חדשה

ההחלטה לצאת לבניית גן חדש מתקבלת לאחר בדיקת הנתונים ברישומי משרד הפנים ונתוני בנייה של יחידות דיור חדשות. המידע על אודות מחסור בגני ילדים בשכונות השונות מתקבל ממינהל חינוך.

לדברי מנהלת פיתוח, היא מחשבת את מספר הילדים בכל שכונה על סמך נוסחה של משרד החינוך המבוססת על מספר יחידות דיור לשכונה חדשה. את המידע בדבר מספר הילדים בשכונות ותיקות היא מקבלת מאגף קדם-יסודי (נתונים שהתקבלו ממנהלת מרכז מידע ומחקר בעירייה ועובדו באגף בהתייחס לנתוני שנה קודמת), ואת המידע בדבר מספר יחידות הדיור בשכונות חדשות היא מקבלת מעובדי מינהל הנדסה. המועד המשוער בו יהיה צורך בגן באותה שכונה הוא שנתיים מתאריך הפקת היתר בנייה. מכאן, לדבריה, שיש לקבל החלטה לבניית גן חדש, שנתיים לפי אכלוס השכונה.

לדברי מנהלת האגף, הבסיס לחישוביה הוא מידע המתקבל במועדים שונים:

- בחודש נובמבר מדי שנה מעבירה מנהלת מרכז מידע ומחקר בעירייה נתונים ממרשם התושבים (נתוני משרד הפנים).
מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי מדובר בנתוני שנתון גיל 3, בעוד שנתוני שנתון גילאי 4-5 מבוססים על נתוני שנה קודמת ומרשם התושבים. לדבריה, מאחר שיש להיערך לבנייה שנתיים מראש, יש לקבל נתונים גם לגבי שנתון 2.

- בינואר נפתח רישום רשמי לגני ילדים למשך שלושה שבועות - בתקופה זו הורים רושמים כ-85% מהילדים לשנת הלימודים הבאה.

- עד חודש אפריל נרשמים מעל 90% מהילדים. לאחר שיבוץ הנרשמים בגני הילדים, עד 31.5 כל שנה יש לדווח למשרד החינוך על אודות גני ילדים שיסגרו.

מנכ"ל העירייה מסר שהוא מחליט האם לאשר בניית גנים חדשים על סמך המידע שמציגה מנהלת האגף¹², מאחר שהוא מדויק יותר ומבוסס על רישומי תלמידים בפועל ולא על נוסחה המתבססת על יחידות דיור שאושרו בהיתר בנייה. זאת, מאחר שבמועד הבקשה להיתר עדיין לא קיים מידע בדבר מספר הילדים בגילאי 3-5 האמורים לאכלס את המבנים החדשים. לדברי המנכ"ל וסמנכ"ל תפעול, קיימים הבדלים בין מספר גני הילדים החדשים הנחוצים לפי מנהלת פיתוח לבין מספר הגנים הנחוצים לפי האגף.

מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי מועד האכלוס המתוכנן של גן עשוי להשתנות במידה שקבלן יעכב את מועד מסירת הדירות. עוד הוסיפה, כי אין פילוח עירוני של מספר יחידות דיור בהיתרים לפי שכונות אלא רק לפי רחובות.

תגובת מנהלת פיתוח:

"לא ניתן להחליט בחודש מאי לבנות גנים המיועדים ל-1.9. חייב שנה אחת קודם ולכן חייב להתייחס לנתוני מרשם האוכלוסין + יח"ד בנייה." [ההדגשה במקור]

לדברי סמנכ"ל תפעול, הגדרת הצרכים של מוסדות החינוך החדשים מבוססת על נתונים ואומדנים המשתנים מעת לעת, כך שהחל משלב התכנון המקורי ועד לשלב ההחלטה בפועל מבוצעים שינויים רבים, המעכבים את מועד התחלת הבנייה. לדבריו, המגמה היא לבנות מבנים משולבים למספר שימושים (כגון גנים ומעונות יום), על

¹² מידע רלוונטי לבניית גני ילדים שיהיו מוכנים לספטמבר שנה עוקבת.

מנת להוזיל את עלויות הבנייה ולנצל טוב יותר את השטחים הציבוריים המוגבלים, אך מנגד, הדבר מחייב היערכות תכנונית מורכבת ומשך זמן בנייה ארוך יותר. עוד הוסיף הסמנכ"ל, שיש לקבל ממנהל חינוך את הנתונים בדבר הצרכים הסופיים, ללא שינויים בהמשך, בתחילת שנת תקציב לגבי שנת הלימודים שתחל שנה ותשעה חודשים מאוחר יותר.

מעיון בסיכומי דיונים שנערכו בלשכת מנכ"ל העירייה עולה כי בישיבות מאוחרות לא הופיעה התייחסות לחלק מהגנים שהתבקשו בישיבות קודמות:

- בסיכומי דיונים מ-30.6.14 ומ-16.7.14 הוצג צורך ב-1.5 כיתות גן חדשות בשכונת אברמוביץ. בדיון אף הוצג אישור ראש העירייה לבניית כיתת גן אחת. החל מהדיון הבא שהתקיים ב-25.5.15, לא נרשמה התייחסות לצורך בגן נוסף בשכונה זו. מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי בשכונה נבנה גן חדש ברחוב האורנים.

- בסיכומי דיונים מ-30.6.14 ומ-16.7.14 הוצג צורך בכיתת גן חדשה בשכונת כצלסון. החל מהדיון הבא שהתקיים ב-25.5.15, לא נרשמה התייחסות לצורך בגן נוסף בשכונה זו.

מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי נבנה גן שאוכלס בספטמבר 2015.

- בסיכומי דיונים מ-30.6.14 ומ-16.7.14 הוצג צורך ב-1.5 כיתות גן חדשות בשכונת נווה ים. הנחיית מנכ"ל העירייה הייתה "לאחר שטח לספטמבר 2015". החל מהדיון הבא שהתקיים ב-25.5.15, לא נרשמה התייחסות לצורך בגן נוסף בשכונה זו.

מנהלת פיתוח מסרה כי עדיין קיים צורך בגן נוסף לפי מספר יחידות בבנייה, אך הצורך בבניית גן חדש הוסר לאחר שנמצא גן חלופי (כיום משמש את ילדי החינוך המיוחד).

מנהלת האגף מסרה שבסיום תקופת הרישום התברר שאין צורך בבניית גנים בשכונות אלה.

מנכ"ל העירייה מסר כדוגמה את הצורך שהציגה מנהלת פיתוח לבניית עשר כיתות גן בשכונת האירוס: בסיכום דיון מ-27.1.16 שנערך בלשכת מנכ"ל נכתב כי אושרה בנייה של חמש כיתות גן וכיתת מעון יום. כמו כן, לדברי המנכ"ל, בדיונים שנערכו בשנת 2015 הוצג צורך בחמישה-שישה גנים בשכונת רמב"ם לפי הנוסחה של משרד החינוך, בעוד שביוני 2016 נמסר שיש כוונה לסגור גנים.

מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיטות הממצאים כי לגבי שכונת האירוס, היא ביקשה הכרה בצורך לבניית חמישה גנים עתידיים (שמירת שטחים חומים) נוסף לאלו שאושרו לבנייה, ולגבי שכונת רמב"ם, לדבריה, הצורך בגנים לא היה בקשה שלה, אלא נבע מנתוני מרשם התושבים שהציג האגף.

ביוני 2016 הקימה העירייה את מינהל קהילה שיעסוק בתיאום בין גורמים עירוניים הנוגעים בהיבטים קהילתיים, יוביל את הפן הקהילתי בתכנון פיתוח עתידיות לשכונות חדשות בעיר ויעמיק את הקשר עם גורמי קהילה הפועלים בעיר. מנכ"ל העירייה מסר כי מינהל קהילה יערוך סקרים בנוגע לצורכי האוכלוסייה בעיר, לרבות

של האוכלוסייה המתוכננת לאכלס שכונות חדשות. מהמידע ניתן יהיה לדעת במועד מוקדם יותר ובסבירות גבוהה את הצורך בבניית גני ילדים וכך תהיה הלימה בין הצרכים האמתיים לנוסחה שקבע משרד החינוך.
המנכ"ל מסר כי לא קיים בעירייה אגף לתכנון אסטרטגי. יש להעיר כי יחידה לתכנון אסטרטגי תוכל לתת מענה לבנייה כלל עירונית, לרבות הכנת תכנית מגירה לניצול השטחים החומים¹³ בצורה מיטבית בהתחשב בצרכים של כלל היחידות העירוניות¹⁴.
להלן מספר גני הילדים (כיתות) הנוספים שהתבקשו לעומת אלו שאושרו ונבנו בפועל¹⁵:

| הערות מנהלת פיתוח | ביצוע בפועל | תאריכי סיכום דיון לשכת מנכ"ל העירייה (אכלוס 9/2016) | | | | | שכונה (רחוב) |
|-------------------|--------------------|---|---|-------------|----------|--------------------|---------------------------|
| | | 16.09.15 | 08.06.15 | 26-25.05.15 | 12.04.15 | 16.07.14 | |
| (1) | כיתה אחת | אושרה : כיתה אחת | התבקשו : 2 כיתות | | | | מרומ ראשון (ההתיישבות) |
| | כיתה אחת | | אושרו : כיתה ל-9/2016 וכיתה נוספת ל-9/2017 | | | | גן נחום* (מאירוביץ) |
| (2) | 2 כיתות | | התבקשו : 2 כיתות גן + 2 כיתות חינוך מיוחד | | | התבקשו : 2.5 כיתות | רמב"ם (רמב"ם) |
| | 2 כיתות | | אושרו : 2 כיתות גן | | | אושרה : כיתה אחת | רמז (התבור) |
| | 2 כיתות גן | | התבקשו : 2 כיתות | | | התבקשו : 2 כיתות | קריית האמנים** (האחד עשר) |
| | + כיתת מעון יום*** | | אושרו : 2 כיתות גן + כיתת מעון יום | | | אושרו : 2 כיתות | כלניות (יונה בוגלה) |
| | כיתה אחת | | התבקשה : כיתה אחת | | | התבקשה : כיתה אחת | |
| | + בית כנסת | | אושרו : כיתה אחת + בית כנסת | | | | |

* שכונת ראשונים

** שכונת רביבים

*** היתר הבנייה כולל שלוש כיתות מעון יום.

¹³ שטח המוקצה לבנייה ציבורית.

¹⁴ מסיכומי דיונים בלשכת מנכ"ל העירייה בנוגע לגנים שיאוכלסו עד 1.9.16 עולה התייחסות ראשונה לבנייה משולבת שדווחה ב-12.1.15: "בשל אילוף של קרקע בלתי זמינה, הקונספט שנקבע להקמת המתחמים הנו בנייה ב-2 קומות..." שניים מהאתרים שהוצעו לבנייה משולבת הם קריית האמנים וקריית הלאום.

עוד נכתב בסיכום כי "[סמנכ"ל תפעול] הביע הסתייגותו משיטת בנייה זו מנימוקים שונים ולדעתו החיטכון שיתקבל בהפרש התקציבי אינו משמעותי."

בסיכום ישיבה שנערכה ב-4.2.15 נכתב: "לקראת הדיון הבא, מה"ע [מהנדס העיר] יבחן את צורכי הבנייה הציבורית (מועדוני נוער, מועדוני קשישים וכיו"ב) ביחס לצרכים שגניי בשכונות רביבים, קריית האמנים ונחלת יהודה וביחס לצרכים למעונות יום בשכונת כרמים, ויצביע על השילובים האפשריים בין הצרכים, ליישום המקבצים."

בסיכום ישיבה שנערכה ב-12.4.15 נכתב: [מנהל אגף נכסים] החל בריכוז צרכים עבור הגורמים השונים (נוער, חינוך, רווחה ועוד), אותם ינסו לשבץ בשב"צים..."

¹⁵ נוסף לבקשות לבניית גני ילדים בשכונות ותיקות, אשר נדחו לאחר שאותרו מבנים עירוניים קיימים שניתן להסב לשימוש של גני ילדים.

| הערות מנהלת פיתוח | ביצוע בפועל | תאריכי סיכום דיון לשכת מנכ"ל העירייה (אכלוס 2016/9) | | | | | שכונה (רחוב) |
|-------------------|----------------------------|---|----------|-----------------------------------|----------|--------------------------------|-------------------------|
| | | 16.09.15 | 08.06.15 | 26-25.05.15 | 12.04.15 | 16.07.14 | |
| | 2 כיתות | | | התבקשו: 2 כיתות | | | רמת אליהו (פוזננסקי) |
| | | | | אושרו: 2 כיתות | | | |
| | 2 כיתות גן + כיתת מעון יום | | | אושרו: 2 כיתות גן + כיתת מעון יום | | התבקשו: 2 כיתות אושרו: 2 כיתות | קריית הלאום (האלוף דוד) |

הערות מנהלת פיתוח:

(1) נבנו שתי כיתות.

(2) שתי כיתות חינוך מיוחד בתכנון בשכונת ראשונים הסמוכה לשכונת רמב"ם.

מהלוח עולה כי במרבית המקרים מספר כיתות הגן שנבנו בפועל, תאם את מספר הכיתות שהתבקש כבר בשנת 2014. מעיון בסיכומי הדיונים שנערכו בלשכת מנכ"ל ומהדיווחים שקיבלה הביקורת מאגף בנייה ציבורית ומהחברה הכלכלית עולה כי הליכי התכנון החלו לא לפני יוני 2015 [ראו גם לוחות זמנים לכל גן במדגם - סעיף 3.4].

3.4 היערכות לבנייה

על אגף בנייה ציבורית/החברה הכלכלית להפיק הזמנה להתקשרות עם אדריכל לתכנון והגשת תכנית אדריכלית לאישור משרד החינוך. רק לאחר שהמשרד מאשר באופן עקרוני את התכנית האדריכלית (לפני קבלת האישור החתום) ניתן לפתוח תיק במינהל הנדסה לקבלת היתר בנייה. כמו כן, על אגף בנייה ציבורית/החברה הכלכלית להפיק הזמנה להתקשרות עם מנהל פרויקט, לפרסם מכרז לבחירת קבלן מבצע ולחתום עמו על הסכם.

במקביל לפעולות שמבצעים מינהל הנדסה, אגף בנייה ציבורית והחברה הכלכלית עד לתחילת הבנייה, ובכפוף לקבלת אישור חתום של התכנית האדריכלית, על מנהלת פיתוח לפנות למשרד החינוך לקבלת אישור תקציבי/הרשאה תקציבית לבניית כיתות גן שהמשרד ישתתף בחלק מעלותן¹⁶. ההרשאה התקציבית הנ"ל היא לפרסום מכרז לבחירת קבלן מבצע. נמצא כי בפועל, הליך פרסום מכרז לבחירת קבלן מבצע נערך טרם קבלת ההרשאה מהמשרד.

נוסף על כך, נמצא כי אישור משרד החינוך לאישור פרסום מכרז עם קבלן מבצע הופק בשנת 2016 לאחר תחילת העבודה. קרי, לאחר שנחתם הסכם עם הקבלן. לדוגמה, ב-4.9.16 הופק "אישור לחתימת חוזה לבניית ביי"ס/גני"י" ברחוב רמב"ם. זאת, בעוד שהסכם עם הקבלן המבצע נחתם בפברואר 2016 וצו התחלת עבודה הופק אף הוא באותו חודש. לדברי מנהלת פיתוח, המסמכים נשלחו למשרד החינוך כבר בפברואר 2016, אך עקב מעבר לעבודה מקוונת במשרד החינוך, חל עיכוב בקבלת האישורים.

¹⁶ עלות בניית כיתת גן כ-1,300,000 ש"ח, השתתפות המשרד - כ-800,000 ש"ח עבור בנייה וכ-50,000 ש"ח עבור הצטיידות.

מנהלת פיתוח מסרה בתגובתה לטיוטת הממצאים כי האישור לפרסום מכרז התעבב מאחר שהיא המתינה להפקת היתר בנייה, שבלעדיו לא ניתן לפנות למשרד לקבלת הרשאה.

מנהלת פיתוח מסרה כי בשנת 2017 העירייה תהא רשאית לפנות למשרד החינוך בבקשה לקבל מכתב המאשר מימון ביניים, כך שהבנייה תחל לפני קבלת הרשאה תקציבית.

תגובת מנהלת פיתוח:

"בקבלת מכתב מסמנכ"ל משרד החינוך ומנהל מינהל הפיתוח כי הוא מאשר, אזי ניתן לצאת לבנייה ללא הרשאה תקציבית עד לקבלת ההרשאה."

עוד הוסיפה מנהלת פיתוח, כי מדי שנה בחודש מארס היא שולחת למשרד החינוך תקציב שנתי מבוקש הכולל את כל המבנים המבוקשים לשנה העוקבת. לדוגמה, במארס 2016 נשלח תקציב לשנה המתחילה ב-1.9.17. מעיון בהתייחסות משרד החינוך מ-20.9.15 לבקשת התקציב שהוגשה לאישורו עולה כי הוגשו בקשות אף בגין גני ילדים שלא אושרו לבנייה. מנהלת פיתוח מסרה שהיא כוללת בתקציב המבוקש את כל הגנים שלפי הנוסחה בה היא משתמשת, יש צורך בבנייתם. אישור הכרה בצורך בשלב זה, אינו מחייב את העירייה.

להלן מועדי קבלת פרוגרמות ממשרד החינוך:

| הערה | מספר כיתות גן | תאריך | רחוב (שכונה) |
|---------------|-------------------|----------|-------------------------|
| | 1 | 15.05.12 | מאירוביץ (גן נחום) |
| | 2 | 03.11.15 | רמב"ם (רמב"ם) |
| הגדלת פרוגרמה | 2 (נבנתה כתה אחת) | 23.04.12 | יונה בוגלה (כלניות) |
| | 2 | 05.05.15 | פוזנסקי (רמת אליהו) |
| הגדלת פרוגרמה | 1 | 03.11.15 | ההתיישבות (מרום ראשון) |
| הגדלת פרוגרמה | 2 | 26.02.15 | האחד עשר (קריית האמנים) |
| הגדלת פרוגרמה | 2 | 03.11.15 | התבור (רמז) |
| | 2 | 11.03.12 | האלוף דוד (קריית הלאום) |

תוקפה של פרוגרמה המתקבלת ממשרד החינוך הוא שלוש שנים, כך שניתן לקבלה מהמשרד מבעוד מועד, עוד טרם נתקבלה החלטה לממש את הבנייה בפועל. גם הגשת תכנית אדריכלית ניתן להעביר לאישור המשרד טרם קבלת החלטה בדבר יציאה לבנייה. לפי מנהלת פיתוח, משרד החינוך משתתף ב-5% מעלות התכנון, אף אם העירייה מחליטה בסופו של דבר שלא לבצע את הבנייה.

להלן לוחות הזמנים העיקריים בגני המדגם, ממועד קבלת החלטה לבניית הגנים, לפי סיכומי ישיבות שנערכו בלשכת מנכ"ל ועד תחילת הבנייה:

- הפקת היתר בנייה - ■ קבלת הרשאה תקציבית ממשרד החינוך - ■ חתימה על הסכם עם קבלן מבצע -

• רחוב ההתיישבות - כיתת גן (החברה הכלכלית)

| תאריך תיאור | 7/15 | 9/15 | 10/15 | 11/15 | 12/15 | 2/16 |
|---------------------------------|----------------|---------------------------------------|--|---|---|---------------------------------|
| אישורים ממשרד החינוך | התחלת תכנון | הגדלת פרוגרמה בתכנון אדריכלי | | אישור תכנית אדריכלית (8.11.15) | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | |
| היתר בנייה | | פתיחת תיק (3.9.15) | אישור ועדת רשות רישוי (15.10.15) | | | היתר בנייה חתום (14.2.16) |
| התקשרות עם קבלן מבצע | | | | פרסום מכרז (12.11.15) | בחירת קבלן זוכה (7.12.15) | חתימה על הסכם (15.2.16) |
| תחילת עבודה | | | | | | צו התחלת עבודה (14.2.16) |

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים.
כיתות הגן לא פורסמו לשיבוץ במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015.

רצות רישום ושיבוץ מסרה שהוחלט לשבץ ילדים בכיתת הגן רק במידה שלא יישאר מקום לשיבוץ בשני גנים סמוכים.

- מסירה ראשונה ב-22.8.16.

- טופס אכלוס נחתם ב-31.8.16.

- אכלוס הגן ב-1.9.16.

- נכון ל-14.11.16, טרם הופקה תעודת גמר.

• רחוב מאירוביץ - כיתת גן אחת (אגף בנייה ציבורית)

| תאריך תיאור | 7/15 | 9/15 | 10/15 | 11/15 | 12/15 | 1/16 | 2/16 |
|---------------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------------------|--|--|-----------------------|-----------------------------------|
| אישורים ממשרד החינוך | התחלת תכנון | תכנית אדריכלית בהליכי אישור | | אישור תכנית אדריכלית (30.11.15) | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | | |
| היתר בנייה | | | פתיחת תיק (22.10.15) | אישור ועדת רשות רישוי (22.11.15) | | | היתר בנייה חתום (1.2.16) |
| התקשרות עם קבלן מבצע | | | | פרסום מכרז | | בחירת קבלן זוכה | חתימה על הסכם |
| תחילת עבודה | | | | | | | צו התחלת עבודה (2.2.16) |

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים.

- טופס אכלוס נחתם ב-30.8.16.
- מסירה ראשונה ב-31.8.16.
- אכלוס הגן ב-1.9.16.
- תעודת גמר הופקה ב-30.10.16.

• רחוב רמב"ם - 2 כיתות גן (אגף בנייה ציבורית)

| תאריך תיאור | 6/15 | 9/15 | 10/15 | 11/15 | 12/15 | 1/16 | 2/16 |
|---------------------------------|-----------------|--------------------------------------|-------------------------|--|---|--------------------|-----------------------------------|
| אישורים ממשרד החינוך | התחלת תכנון* | תכנית אדריכלית בהליכי אישור | | אישור תכנית אדריכלית (30.11.15) | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | | |
| היתר בנייה | | | פתיחת תיק (22.10.15) | | אישור ועדת רשות רישוי (3.12.15) | | היתר בנייה חתום (2.2.16) |
| התקשרות עם קבלן מבצע | | | | פרסום מכרז | | בחירת קבלן זוכה | חתימה על הסכם |
| תחילת עבודה | | | | | | | צו התחלת עבודה (2.2.16) |

* בסיכום דיון שנערך בלשכת מנכ"ל ב-8.6.15 נכתב: "יש להתחיל בתכנון".

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כתשעה חודשים.
כיתות הגן פורסמו לשיבוץ "בכפוף לאישור משרד החינוך", במידעון לשנת
הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015

- טופס אכלוס נחתם ב-9.11.16.
- מסירה ראשונה ב-10.11.16.
- אכלוס הגנים ב-11.11.16.
- נכון ל-13.11.16, טרם הופקה תעודת גמר.

• רחוב התבור - 2 כיתות גן (אגף בנייה ציבורית)

| תאריך תיאור | 7/15 | 9/15 | 10/15 | 11/15 | 12/15 | 1/16 | 2/16 |
|---------------------------------|----------------|---------------------------|-------------------------|---|--|-----------------------|-----------------------------------|
| אישורים ממשרד החינוך | התחלת תכנון | בקשה להגדלת פרוגרמה | | אישור תכנית אדריכלית (8.11.15) | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | | |
| היתר בנייה | | | פתיחת תיק (22.10.15) | אישור ועדת רשות רישוי (22.11.15) | | | היתר בנייה חתום (1.2.16) |
| התקשרות עם קבלן מבצע | | | | פרסום מכרז | | בחירת קבלן זוכה | חתימה על הסכם |
| תחילת עבודה | | | | | | | צו התחלת עבודה (2.2.16) |

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים. כיתות הגן לא פורסמו לשיבוץ במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015. רכזת רישום ושיבוץ מסרה שמדובר בכיתת גן לחינוך מיוחד (לא מפורסם) ובגן שהוחלט לשבץ בו ילדים רק במידה שלא יישאר מקום לשיבוץ בשני גנים סמוכים.

- טופס אכלוס נחתם ב-30.8.16.
- מסירה ראשונה ב-30.8.16.
- אכלוס הגן ב-1.9.16.
- תעודת גמר נחתמה ב-5.10.16.

• רחוב האחד עשר - 2 כיתות גן + כיתת מעון יום (החברה הכלכלית)

| תאריך תיאור | 8/15 | 9/15 | 11/15 | 12/15 | 1/16 | 3/16 |
|----------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------|---|-------------------------|---------------------|
| אישורים ממשד החינוך | התחלת תכנון | תכנית אדריכלית בהליכי אישור | | אישור תכנית אדריכלית (28.12.15) | | |
| | | | | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | | |
| היתר בנייה | | פתיחת תיק* (24.9.15) | פתיחת תיק* (17.11.15) | אישור ועדת רשות רישוי (3.12.15)** היתר בנייה חתום (23.12.15) | | היתר חתום (28.3.16) |
| התקשרות עם קבלן מבצע | | | פרסום מכרז (10.11.15) | בחירת קבלן זוכה (7.12.15) | חתימה על הסכם (24.1.16) | |
| תחילת עבודה | | | | צו התחלת עבודה (13.12.15) | | |

* פיצול לשני היתרי בנייה.
** דיון בנוגע לשני היתרי הבנייה.

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים. כיתות הגן פורסמו לשיבוץ "בכפוף לאישור משרד החינוך", במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015.

- טופס אכלוס נחתם ב-31.8.16.
- אכלוס כיתת גן אחת + כיתת מעון יום ב-1.9.16. נכון ל-13.11.16, כיתה נוספת טרם אוכלסה.

- נכון ל-13.11.16 טרם בוצעה מסירה וטרם הופקה תעודת גמר.

• רחוב יונה בוגלה - כיתת גן + בית כנסת (החברה הכלכלית)

| תאריך תיאור | 9/15 | 10/15 | 11/15 | 12/15 | 1/16 | 2/16 | 3/16 | 4/16 |
|---------------------|---|-----------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|------|------|---------------------|
| אישורים ממשד החינוך | תכנית אדריכלית בהליכי אישור התחלת תכנון | | אישור תכנית אדריכלית (17.11.15) | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (29.12.15) | 5.1.16 קבלת אישור תוכנית אדריכלית | | | |
| | | | | אישור ועדת רשות רישוי (18.12.15)** | | | | |
| היתר בנייה | פתיחת תיק* (15.10.15) | פתיחת תיק* (25.11.15) | | | היתר בנייה חתום (14.2.16) | | | היתר חתום (18.4.16) |

מבקרת עיריית ראשון לציון

| 4/16 | 3/16 | 2/16 | 1/16 | 12/15 | 11/15 | 10/15 | 9/15 | תאריך תיאור |
|------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|-------|-------|------|----------------------|
| | חתימה על הסכם (6.3.16) | | בחירת קבלן זוכה (19.1.16) | פרסום מכרז (8.12.15) | | | | התקשרות עם קבלן מבצע |
| | | צו התחלת עבודה (14.2.16) | | | | | | תחילת עבודה |

* פיצול לשני היתרי בנייה.
** דיון בנוגע לשני היתרי הבנייה.

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים. כיתת הגן פורסמה לשיבוץ "בכפוף לאישור משרד החינוך", במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015 נכון ל-13.11.16 טרם נחתם טופס אכלוס, טרם אוכלס הגן וטרם בוצעה מסירה. צפי לאכלוס - דצמבר 2016.

• רחוב פוזננסקי - 2 כיתות גן (אגף בנייה ציבורית)

| 2/16 | 1/16 | 12/15 | 11/15 | 9/15 | 7/15 | תאריך תיאור |
|-------------------------|-----------------|--|---|-----------------------------|-------------|----------------------|
| | | אישור תכנית אדריכלית (28.12.15) הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | | תכנית אדריכלית בהליכי אישור | התחלת תכנון | אישורים ממשרד החינוך |
| היתר בנייה (1.2.16) | | | פתיחת תיק (3.11.15) אישור ועדת רשות רישוי (22.11.15) | | | היתר בנייה |
| חתימה על הסכם | בחירת קבלן זוכה | | פרסום מכרז | | | התקשרות עם קבלן מבצע |
| צו התחלת עבודה (2.2.16) | | | | | | תחילת עבודה |

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כשמונה חודשים. כיתות הגן פורסמו לשיבוץ במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015. בנוגע לכתובת הגן נכתב: "שינוי כתובת הגן בכפוף לאישור משרד החינוך."
- טופס אכלוס נחתם ב-30.8.16.
- מסירה בוצעה ב-31.8.16.
- אכלוס הגן ב-1.9.16.
- תעודת גמר נחתמה ב-6.10.16.

• רחוב האלוף דוד - 2 כיתות גן + כיתת מעון יום (החברה הכלכלית)

| 4/16 | 3/16 | 12/15 | 11/15 | 9/15 | 6/15 | תאריך תיאור |
|--------------------------|------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------|--------------|----------------------|
| | | הרשאה תקציבית לפרסום מכרז לקבלן מבצע (30.12.15) | אישור תכנית אדריכלית (30.11.15) | תכנית אדריכלית בהליכי אישור | התחלת תכנון* | אישורים ממשרד החינוך |
| היתר בנייה חתום (5.4.16) | | אישור ועדת רשות רישוי (3.12.15)*** היתר בנייה חתום (23.12.15) | פתיחת תיק** (17.11.15) | פתיחת תיק** (24.9.15) | | היתר בנייה |
| | חתימה על הסכם (1.3.16) | בחירת קבלן זוכה (7.12.15) | פרסום מכרז (10.11.15) | | | התקשרות עם קבלן מבצע |
| | | צו התחלת עבודה (13.12.15) | | | | תחילת עבודה |

* בסיכום דיון שנערך בלשכת מנכ"ל ב-8.6.15 נכתב: "יש להתחיל תכנון". מנהלת פיתוח והחברה הכלכלית מסרו שהתכנון החל באוגוסט 2015.

** פיצול לשני היתרי בנייה.

*** דיון בנוגע לשני היתרי הבנייה.

פרק הזמן שחלף משלב התחלת תכנון ועד התחלת בנייה - כ-11 חודשים. כיתות הגן פורסמו לשיבוץ "בכפוף לאישור משרד החינוך", במידעון לשנת הלימודים תשע"ז שהוכן בדצמבר 2015

נכון ל-13.11.16 טרם נחתם טופס אכלוס, טרם אוכלס הגן וטרם בוצעה מסירה.

להלן ניתוח פרקי הזמן שנדרשו בתהליך בניית גני הילדים שבאחריות אגף בנייה ציבורית והחברה הכלכלית, המוצגים בלוחות דלעיל:

- הרשאה תקציבית (פרסום מכרז לבחירת קבלן מבצע) ממשרד החינוך:

- התכנון של התכניות האדריכליות החל לא לפני חודש יוני 2015. יש להדגיש כי החלטת מנכ"ל להתחיל בבנייה מבוססת על הרישומים של ילדי הגנים עד 31.5.16. כלומר, לכאורה, הליכי התכנון לקראת הגשת תכנית אדריכלית לאישור המשרד החלו רק לאחר קבלת החלטות המנכ"ל.
- פרק הזמן הממוצע בין תחילת התכנון לאישור תכנית אדריכלית לבניית הגנים:
אגף בנייה ציבורית - כחמישה חודשים וחצי.
החברה הכלכלית - כארבעה חודשים.
- פרק הזמן הממוצע בין תחילת התכנון של התכנית האדריכלית לקבלת הרשאה תקציבית:
אגף בנייה ציבורית - כשישה חודשים.
החברה הכלכלית - כחמישה חודשים.
- פרק הזמן בין קבלת אישור התכנית האדריכלית לקבלת הרשאה במשרד החינוך הוא יומיים עד כחודשיים, לכאורה, ללא קשר למורכבות המבנה המבוקש.

- בכל גני המדגם התקבלה הרשאה תקציבית לפני מועד החתימה על הסכם עם קבלן מבצע, ובשישה מהגנים אף לפני הפקת היתר בנייה.
- היתר בנייה:
 - פרק הזמן הממוצע בין תחילת התכנון לפתיחת תיק להיתר בנייה:
 - אגף בנייה ציבורית - כארבעה חודשים.
 - החברה הכלכלית - כחודשיים.
 - הבקשות הובאו לאישור ועדת רשות רישוי כחודש לאחר פתיחת תיק להיתר בנייה.
 - פרק הזמן הממוצע בין קבלת החלטת ועדת רשות רישוי להשלמת התנאים שנדרשו להפקת היתר בנייה:
 - אגף בנייה ציבורית - כחודשיים וחצי.
 - החברה הכלכלית - כחודשיים בהוצאת היתר אחד/ראשון¹⁷, וכארבעה חודשים בהוצאת היתר שני.
 - בכל המקרים הופק היתר בנייה לפני או בסמוך¹⁸ לחתימה על הסכם עם קבלן מבצע.
- חתימה על הסכם עם קבלן מבצע:
 - בכל גני המדגם פורסם מכרז לבחירת קבלן מבצע בחודש נובמבר, למעט המכרז לבניית גן ברחוב יונה בוגלה שפורסם בתחילת חודש דצמבר (החברה הכלכלית).
 - פרק הזמן הממוצע בין תחילת שלב התכנון לפרסום המכרז לבחירת קבלן מבצע:
 - אגף בנייה ציבורית - כחמישה חודשים.
 - החברה הכלכלית - כשלושה חודשים וחצי.
 - פרק הזמן הממוצע בין מועד פתיחת תיק להיתר בנייה במינהל הנדסה לפרסום המכרז:
 - אגף בנייה ציבורית - כחודש ימים.
 - החברה הכלכלית - כחודשיים.
 - מנכ"ל החברה הכלכלית מסר שניתן לפרסם את המכרז רק לאחר קבלת אישורים בנוגע לרישוי התכנית שהוגשה למינהל הנדסה, עוד טרם הפקת היתר בנייה.
 - סמנכ"ל תפעול מסר שהתכנון בפרק זמן קצר אינו מושלם וכתוצאה מכך, יציאת אגף בנייה ציבורית למכרז ללא תכנון מפורט גרמה לסתירות בין התכנון לדרישות המכרז.

¹⁷ היתר בנייה לגידור, עבודות עפר, ביסוס ורצפת קומת קרקע.

¹⁸ אותו חודש.

- פרק הזמן הממוצע בין מועד פרסום מכרז לבחירת קבלן מבצע לבחירת הקבלן :
אגף בנייה ציבורית - כחודשיים.
החברה הכלכלית - כחודש.
- פרק הזמן הממוצע בין מועד בחירת קבלן מבצע לחתימה על הסכם :
אגף בנייה ציבורית - כחודש.
החברה הכלכלית - כחודשיים.
- פרק הזמן הממוצע בין מועד פרסום מכרז לחתימה על הסכם :
אגף בנייה ציבורית - כארבעה חודשים.
החברה הכלכלית - כשלושה חודשים.
- בשלושה מהגנים שבאחריות החברה הכלכלית הופק צו התחלת עבודה לפחות חודש ימים לפני מועד החתימה על הסכם עם קבלן מבצע.

3.5 סגירת גנים

במקביל לקבלת החלטות על בניית כיתות גן חדשות, נסגרים גני ילדים ברחבי העיר בהתאם לרישום ילדים או מצב הגן (מבנים ישנים). נמצא כי בשנת הלימודים שהחלה ב-1.9.16 לא אוכלסו תשעה גני ילדים. מנהלת האגף מסרה שאף שבארבעה מהמקרים נסגרו גנים בשכונות בהן נבנו בשנת 2016 גנים חדשים, לא ניתן היה לוותר על בניית הגנים החדשים, לאור מצבם הגרוע של הגנים שנסגרו. לדבריה, שלושה מהגנים שנסגרו אוכלסו בגני חינוך מיוחד, שניים מהגנים אוכלסו בילדי גן מרחוב רמב"ם שבנייתו התעכבה עד חודש נובמבר 2016, ולאחר שהתפנו הועברו אליהם תלמידי חינוך מיוחד, גן אחד משמש כמעון יום, גן אחד הועבר לשימוש זרם ממלכתית-דתי חב"ד ושני גנים נותרו ריקים, אחד מהם עקב מצבו הגרוע.

תגובת מנהלת פיתוח :

"לאחר שבדקתי עם אגף קדם יסודי את כל תשעת גני הילדים שכביכול נסגרו נמצא כי הכיתה במרום ראשון כלל לא אוכלסה בגין עיכוב אכלוס יחידות הדיור (השנה הם יאוכלסו), הכיתה בנווה חוף נתנה מענה לממד חב"ד לילדי השכונה, בנוגע לשאר כיתות הגן יש לציין ולהבהיר שבשנה"ל תשע"ו-2015 ותשע"ז-2016 נאלצנו להסב את כיתות הגן ששימשו את החינוך המיוחד ולטובת אכלוס גניי הממלכתיים בשל צורך ומענה בעקבות טרכטנברג עד לבניית גני הילדים החדשים (לדוגמא גניי ב[רחוב] מאירוביץ וב[רחוב] וילנסקי) ולהעביר את כיתות החינוך העברה יזומה זמנית למערב העיר ולתוך בתי ספר להם חט"צ (חטיבה צעירה), מהלך בו הצטרפנו להסיע ילדי חינוך מיוחד ממזרח ומרכז העיר למערב העיר (עלויות גדולות).

כל כיתות הגן אוכלסו בתלמידי החינוך המיוחד שבמזרח ומרכז העיר אילו לא הסבנו כיתות אלו לטובת החינוך המיוחד היינו צריכים לבנות בעבורם כיתות גן חדשות, אציין כי אני מקבלת צורך בבניית גן ממוסד החינוך גם בשל מבנה יביל או קטן שאינו מתאים לאכלוס כיתה רגילה לדוגמא הכיתה ב[רחוב] רמב"ם שנהרסה ונבנו שתי כיתות בשטח."

4. אישורי בטיחות

4.1 סעיף 3ח1.2.1) לחוזר מנכ"ל העוסק ב"הכנתו של המוסד החינוכי לקראת פתיחתה של שנת הלימודים" קובע כי "הרשות המקומית תדווח למחוז של משרד החינוך הרלוונטי על גמר ההכנות ועל קיום אישורי בטיחות למוסדות החינוך שברשותה עד 15 באוגוסט בכל שנה. באחריות הרשות המקומית לדווח למחוז על אישורי הבטיחות של כלל המוסדות שנמצאים ברשותה לקראת פתיחת שנת הלימודים, והמחוז ירכז את כלל אישורי הבטיחות של כל הרשויות המקומיות לקראת פתיחת שנת הלימודים."

4.2 הביקורת בדקה את דיווחיו של ממונה בטיחות מוסדות חינוך ממינהל שפ"ע למשרד החינוך. להלן הממצאים:

- מוסדות חינוך פעילים "שאינם חדשים":
מהמסמכים שהעביר ממונה בטיחות מוסדות החינוך לביקורת עולה כי בגין 63 גנים שנבחרו באופן מדגמי הועברו הדיווחים למשרד החינוך ב-10.8.16.

- מוסדות חינוך חדשים (נפתחו בשנת הלימודים תשע"ז):
בגין שניים מגני הילדים שאוכלסו עד 1.9.16 הוגש דיווח ב-10.8.16, בגין גן ילדים נוסף הוגש אישור בטיחות ב-25.8.16, ובגין ארבעה גנים הוגשו אישורי בטיחות ב-31.8.16.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"אישורי בטיחות מועברים עד ה-15/8. במקרים מסוימים בהם עדיין יש שיפוצים במבנים או שעדיין לא טופלו הליקויים, מועברים האישורים מאוחר יותר אולם לא מאוחר מה-31/8."

5. פרוגרמות ומפרטים

5.1 מינהל שפ"ע אחראי כמפקח-על, על תחומים שונים בשלבי הבנייה (כגון, חשמל ומיזוג) וכן על תחזוקת המבנה לאחר "שנת בדיק". מעורבות המינהל מתחילה כבר בשלב התכנית האדריכלית המובאת לאישורו לפני העברתה למשרד החינוך. סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים כי מינהל שפ"ע מתייחס בשלב התכנון להיבטים של תחזוקה.

עובדי מינהל שפ"ע מוזמנים לסיורים באתרי הבנייה בכל שלבי הבנייה, וכן לסיורי מסירת הנכס. זאת, במטרה לפקח כי הפיתוח הרלוונטי והציוד הנלווה (כגון שקעי חשמל וידיות לדלתות) הותקנו בהתאם למפרטים ולדרישות מקדימות שנמסרו לקבלן. לדברי סמנכ"ל תפעול, אף-על-פי שעל עובדי מינהל שפ"ע ללוות את הבנייה כבר משלב השלד על מנת למנוע כשלים בבנייה, הם מתחילים בפקוח בשלב מאוחר מדי ואף מתריעים על ליקויים בשלב המסירה.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"עובדי המינהל מבצעים סיורים ובדיקות במבנים הנבנים."

בסיורי מסירה ראשונה בהם השתתפו עובדי הביקורת הועלו תלונות ודרישות לביצוע שינויים בהתאם למפרטים. זאת, כאמור, בסמוך למועד אכלוס הגנים. לדברי גורמים

מקצועיים במינהל שפ"ע, שלב הפיתוח מבוצע בסמוך לקבלת המבנה, כך שקיים לדבריהם, קושי לפקח על עבודת הקבלן לפני מועד המסירה.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"צריך לקחת בחשבון שעבודות מסוימות מבוצעות ממש בדקה האחרונה, לפעמים בשעות הלילה וקשה עד בלתי אפשרי לפקח על טיב העבודות. פיתוח חצרות מתבצע בדרך כלל בשיטה זו."

סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיטות הממצאים כי במינהל שפ"ע אין גורם העוסק בתשתיות פיתוח בתוך מתחם הבנייה (בתכנון ובמסירה), כך שאין מי שמרכז את התכנון, הפיקוח, הקבלה והמידע על התשתיות התת-קרקעיות.

5.2 נוהל עירוני בנושא "מימשק הנדסה איכה"ס שפ"ע מניב וח"כ [חברה כלכלית] בביצוע עבודות הנדסה בנאיות" (מספר 35.0802) קובע בנוגע לתכנון הקמת מבנה ציבור בידי החברה הכלכלית בין היתר: "העירייה תמציא לחכ"ד הנחיות כתובות, חתומות ע"י הגורמים המקצועיים בעירייה, אשר תשמשהן פרוגרמה לביצוע התכנון; הפרוגרמה תכלול לוח זמנים לביצוע התכנון."

מנכ"ל החברה הכלכלית מסר כי המפרטים לבניית גני ילדים שקיבלה החברה ממינהל שפ"ע אינם מפורטים דיים. כתוצאה מכך, מבקשים עובדי שפ"ע לבצע שינויים רבים בסמוך או בשלב המסירה הראשונה, המעכבים את מסירת המבנה במסגרת הזמן המתוכננת.

נוסף על כך, מסר מנכ"ל החברה הכלכלית, כי לא נמסרו לו מפרטים מאגף בנייה ציבורית, מאגף התקשוב ומהחברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי בע"מ.

להלן הנושאים שאינם כלולים במפרטים לפי מנכ"ל החברה הכלכלית: "טפסים לחלונות ולדלתות, נקזי דודי מים חמים, פרט ניקוז משטח דשא סינטטי"; "קבועות סניטריות אחידות, פרופילי אלומיניום לחלונות"; "אינטרקומים, מצלמות, לחצני מצוקה ומערכת כריזה."

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"המפרטים הועברו לחכ"ר ולבנייה הציבורית מבעוד מועד. החכ"ר ביקשה להעסיק אדריכל שלהם על מנת שיתרגם את ההנחיות הללו למפרטים אדריכליים. התקיימה פגישה אחת עם אותו אדריכל ומאז כלום. בהנחיות שהועברו לגורמים המבצעים כן הוכנסו פרטי מתח נמוך לדוגמא. (דף הנחיות כאמור לעיל מצורף למייל זה)."

לתגובה צורף "דף הנחיות מעודכן" לדצמבר 2015 ששלח ראש מינהל שפ"ע ב-29.12.15 לגורמים שונים, לרבות מנהל אגף בנייה ציבורית דאז ומהנדס בנייה ציבורית בחברה הכלכלית.

להלן דרישות מינהל שפ"ע בדף ההנחיות:

כללי

- אישור אגף טכני ואגף חשמל בשלב תכנון.
- ביצוע תוכניות בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- אישור מינהל שפ"ע לקבלת שווה ערך בביצוע.

- פיקוח וליווי שוטף לאורך הבנייה בשלבים שהוגדרו בנוהלי העיריה.
- מסירה מסודרת של המבנים למינהל שפ"ע בסיום העבודה.

חשמל

- מערכת אזעקה/מצוקה - תוצרת 'פימה' או ש"ע.
- מערכות גילוי אש - תוצרת 'אוצ'יקי/טלפייר', כפוף לדרישות כיבוי אש.
- טלפון - שני קווי טלפון בכל גן.
- כריזה - תוצרת 'בת קולי' או ש"ע כפוף למפרט אגף החשמל.
- אינטרקום - תוצרת תדאור dc 500 או ש"ע.
- מנעול לשער חיצוני - דגם jis 1902 או ש"ע.
- מצלמות - 'פימה' 329 או ש"ע.
- תאורת פנים - לדיום או T5.

מיזוג

- גן ילדים - שני מזגנים מוסדים 3.5-4 כ"ס בכל גן תוצרת אלקטרה או ש"ע.
- כיתה - מזגן אחד מוסדי 4 כ"ס בכל כיתה תוצרת אלקטרה או ש"ע.
- חישוב ע"י מתנע + השתייה 4 שעות.
- ניקוז מזגנים יחובר לניקוז פנימי.
- מעבים יוצבו על הגג במיקום שיקבע המנהל על גבי שולחן/גשטל וימוגנו על ידי סורג מגלון או שני בריחי נעילה, או במקום שיקבע המנהל.

בינוי

- דלתות - דלת פלדלת או שווה ערך בכניסה לגן.
 - עינית בדלת כניסה לגן ילדים.
 - גלגלת האטה גדולה.
 - מגן אצבעות pvc רגיל/רחב.
 - תפס דלת תחתון.
 - תפס דלת עילי.
 - מחזיר שמן הידראולי.
 - בולם טריקות דלת 'טריק'.
 - בולם טריקת דלת 'משקוף עילי'.
- זיגוג דגם "טריפלס".
- צנרת מים - חלוקה למרכזיות בכל קומה + ברז ניקוז.
 - ברז ראשי בכל שירותים, אסלות תלויות, ניאגרה רגילה (לא סמוי), נקודות ביקורת, לא ברזים אלקטרוניים.
- סורגים - מגולוונים + צביעה על פי בחירת אדר'.
- מראות - לא מזכוכית.
- טרספות יכללו אביזרי מתכת ולא פלסטיק.
- תקרות אקוסטיות - כיתות - מינרליות/מגשים מפח על פי תיאום מראש.
 - פרוזדורים - מגשים מפח.
- נגישות אקוסטית - הכנת כיתה אחת לפחות בבית ספר לנגישות אקוסטית על פי חוזר מנכ"ל חינוך.
- ריצוף פנים - דגם אחיד (לא קרמיקה).
- מדרגות עם פסי החלקה.
- מעקה אחיזה בכל מקום בו קיימות מדרגות.
- ארונות כיבוי אש בגובה מעל 1.5 מ'.

פיתוח

- ברז גינה בחצר כולל צינור גמיש על גלגלת עם אקדח.
- סככות הצללה כולל ספוגים על עמודי הצללה, על פי חוזר מנכ"ל.
- סככה נגד גשם בכניסה לגן ילדים.
- חצר גן - שני שערים ברוחב 1.20 מ' כולל שער יציאת חירום לשטח פתוח עם גישה + כיוון פתיחה כנדרש. צירים מזוגים המאפשרים מרווח בסגירה.
- חצר גן - מרוצפת בריצוף 20X20 + משטחי דשא סינטטי (smart play) מתחת למתקני המשחק. ארגז חול בגודל 4X4 מ' ימצא בתוך ריצוף החצר ולא בסמוך לדשא הסינטטי.
- גדר - גני ילדים - דגם איילון ממוסגר או ש"ע, מגלון גובה שני מטר פנימי לחצר וחיצוני. בתי ספר - גדר סבכה גובה שני מטר מכל כיוון מגלון."

תגובת מנהל התקשוב העירוני :

"מצ"ב מייל מה-12/05/2013 שכולל את דרישות התקשוב לנושא בינוי גני ילדים. בנוסף, הנושא מרוכז גם בהנחיית המנכ"ל מספר 12,306 ו-12,500 במערכת ה-Action Base ובה יש אישור כי דרישות התקשוב יבוצעו כבר בשנת 2013. לידיעה, בנוסף להעברת המפרטים, במידה והתקשוב מעודכן בנוגע לפרויקט חדש, אנו מתאמים פגישות עם כל מתכנן של חכ"ר ובנייה ציבורית טרם ביצוע הפרויקט."

מנהל התקשוב העירוני צירף לתגובתו דואר אלקטרוני ששלחה מנהלת מחלקת חינוך ולוגיסטיקה בתקשוב העירוני ב-12.5.13 בין היתר, למנכ"ל החברה הכלכלית, לו צורף "פרוטוקול תשתיות תקשורת - גני ילדים", הכולל התייחסות לנושאים הבאים: מיקום מחשב, תקשורת טלפוניה בגן בודד, נקודת מחשב בגן בודד, תקשורת מחשבים באשכול גנים, תקשורת טלפוניה באשכול גנים והכנה למקרה.

תגובת לשכת מנכ"ל החברה לביטחון וסדר ציבורי :

"החברה לביטחון מעבירה הנחיות כתובות ואף מובילה דיונים לגבי התכנים שהיא מנחה מוסדות ציבור הנבנים ע"י העירייה באמצעות החכ"ר ואגף בנייה ציבורית במינהל הנדסה.

לגבי גני ילדים ומוסדות חינוך בפרט קיימות הוראות משרד החינוך 'פרוגרמה' המנחות ומתקצבות סעיפי בטחון ובריאות בכל פרויקט גם ללא צורך בהתערבות החברה."

סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים כי חסר מוצר הנקרא סל סטנדרט אחיד בתחום הבנייה, ועל אגף בנייה ציבורית להכין סטנדרטים אחידים עבורו ועבור החברה הכלכלית.

5.3 מינהל חינוך בעירייה אחראי על הטמעת דרישות משרד החינוך בבניית מוסדות חינוך. מפקח באגף נכסים מבונים מסר כי מנהל הפרויקט אחראי לזימון עובדי מינהל חינוך לכל הסיורים הנערכים באתרי הבנייה.

מנהלת האגף מסרה כי לעתים אינה מעורבת בשלבי הכנת התכנית האדריכלית. בכל מקרה, לדבריה, התכנית מאושרת בהתאם לפרוגרמה של המשרד. דוגמה לאי-מעורבותה היא בניית "חדרי גננת" בחלק מהגנים שנבנו בשנת 2016. לדבריה, אף שחדר זה מצוין בפרוגרמה הסטנדרטית המתקבלת ממשרד החינוך, אין צורך בכך

ומדובר בחדר קטן ומיותר. כאמור, המשרד אישר את כל התכנונים האדריכליים, לרבות את אלו שלא כללו "חדר גננת".

6. ליקויים בבנייה

- 6.1 במועד המסירה הראשונה נדרשים בעלי תפקידים עירוניים האחראיים על הבנייה ותקינות הציוד (כגון: חשמל, גינון, מתקני משחק, מערכות בטיחות ותקשוב) לבחון את המבנה במטרה לאתר האם ישנם ליקויים או חוסרים שעל הקבלן לתקן/להשלים.
- 6.2 בסיורי מסירה בהם השתתפו עובדי הביקורת נמצא כי מרבית בעלי התפקידים האמורים מנהלים רישום ומעקב אחר הליקויים בין היתר, באמצעות רישום הערות על טופס המסירה. זאת, נוסף למנהל הפרויקט המרכז את כל הליקויים/חוסרים שהועלו.
- נמצא כי רק ממונה בטיחות במוסדות חינוך מצלם את הליקויים ומצרף את הצילומים לדוח פירוט ליקויים שהוא שולח למנהל הפרויקט. יתר הגורמים מסתפקים, כאמור, ברישום בלבד.
- 6.3 סמנכ"ל תפעול, עובדי מינהל שפ"ע, מנהלת האגף ומנהלת יחידת תחזוקה מוסדות חינוך מסרו כי עקב לחץ הזמן לקבלת גני הילדים ובתי ספר לצורך אכלוס עד 1.9.XX, השלמות ותיקונים מבוצעים רק לאחר פתיחת שנת הלימודים. עובדות מינהל חינוך הוסיפו שחלק מהליקויים אינם מתוקנים ב"שנת הבדק": המבנה מועבר בתום השנה לאחריות מינהל שפ"ע, כפי שהוא, והגנות ממשיות להתלונן על אותם ליקויים.
- סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיטת הממצאים כי אין מניעה לאכלוס רק כשמדובר בליקויים או עבודות משלימות המתגלים ברגע האחרון ושאינם משפיעים על האכלוס.

מנהלת יחידת תחזוקה מוסדות חינוך מסרה שבכיתות גן שנבנו בשנים האחרונות התגלו בעיות רטיבות:

| רחוב (שכונה) | אחראי | תאריך אכלוס (טופס 4) |
|------------------------|---------------|----------------------|
| הפרג (קריית ראשון) | החברה הכלכלית | **05.08.12 |
| אבן תמר (ראשונים) | החברה הכלכלית | **05.08.12 |
| התיישבות (מרום ראשון)* | החברה הכלכלית | ***31.08.14 |

* מאחר שהקבלן המבצע לא תיקן את הליקויים ב"שנת הבדק", הורה מנכ"ל העירייה על תיקונם באמצעות החברה הכלכלית שהייתה אחראית על הפרויקט.

** ב-4.8.13 הופקה תעודת גמר (טופס 5).

*** ב-28.10.14 הופקה תעודת גמר.

מנהל אגף מוסדות במינהל שפ"ע מסר שאיכות הבנייה הנמוכה באה לידי ביטוי בתיקונים שנדרש מינהל שפ"ע לבצע בסמוך לסיום "שנת בדק" וכן במפרטי בנייה חסרים הדורשים השלמות/תיקונים במסגרת שנת הבדק. להלן מקבץ ליקויים שכיחים בגני ילדים:

- התקנת אסלות גבוהות הגורמות לכך שהילדים אינם מגיעים ללחצן הניקוז;

- לא מותקנים ספוגי הגנה על עמודי סככות (בחצר), בניגוד להנחיות;
- לא מותקן בד יוטה לחיפוי הגדרות המקיפות את חצר הגן.

תגובת מנכ"ל העירייה:

"בעיות רטיבות לא נובעות מבנייה בלוי"ז קצר, הן יכולות להופיע גם בבנייה שנמשכת שנה. עוד באותו סעיף, מינהל שפ"ע שותף לכל תכניות הבנייה וכולל לתכנון. הערותיהם נובעות מחוסר היערכות נכונה שלהם."

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"אינני מקבל זאת. הערותינו לא נובעות מחוסר היערכות נכונה שלנו."

ב-20.12.16 כתב ראש מינהל שפ"ע למנכ"ל החברה הכלכלית בנוגע לליקויים במבנה של מקיף י"ב בשכונת נחלת יהודה:

"מטרת הסיור הייתה לבדוק כיצד להתגבר ולפתור את כל בעיות הנזילות והאיטום הקיימות במבנה מאז בנייתו כמו גם בעיות אחרות שנתגלו..."

סוכם על דעת כל הנוכחים כי הבעיות עד היום לא נפתרו ולא טופלו כראוי וכי יש לטפל בכל התקלות הללו בדחיפות.

סוכם כי החכ"ר יכניס את הקבלן המבצע לטיפול יסודי בכל הבעיות הקיימות בחופשת החנוכה הקרובה...

להלן פירוט כללי של הליקויים הקיימים במבנה ובחצר בית הספר:

- נזילות רבות (רשימה קיימת בבית הספר).
- טיפול בקירות לאחר טיפול בנזילות.
- מרצפות בולטות וזזות במסדרונות.
- קולר מים שהוצב בצורה לא טובה בקומה הראשונה.
- חדירת מים מפתחי שחרור אש ועשן (לטענת הפיקוח, הקבלן לא אשם אלא המתכנן. נא לפעול מול המתכנן!!!)
- גדר המקיפה את מגרש הכדורסל, עדיין עמוד אחד לא טופל כפי שביקשנו בעבר.
- גדר היקפית של בית הספר מתנדנדת ולא יציבה. אני מבקש לקבל אישור קונסטרוקטור לאחר ביצוע התיקונים והטיפול בגדר.
- דוח נפרד בנושא הגדר יישלח אליכם מאת מהנדס הבטיחות במינהל שפ"ע.
- טיפול בפנלים ובפינישים של הטריבונוט באודיטוריום.
- מתג חשמל בכל קומה - החכ"ר יקבל תכנית ממהנדסת החשמל של הפרויקט. לאחר מכן יבחן נושא התקצוב לכך. " [ההדגשה אינה במקור]

מנכ"ל החברה הכלכלית מסר שהבנייה החלה לא יאוחר מ-18.3.12 (לפי צו התחלת עבודה) והסתיימה בספטמבר 2013.

6.4 במהלך ביקור שנערך בגני הילדים שברחוב האחד עשר 33 ב-4.12.16, נצפו ליקויים רבים בריצוף האבנים המשתלבות המקיפות את כיתות הגן, שנגרמו עקב גשמים שירדו יומיים קודם לכן. מדובר במפגע בטיחותי כפי שעולה מהדוגמאות שלהלן:



הקבלן, שהחל בתיקון הליקויים מיד עם היוודע לו עליהם, מסר שהוא צפה שתהיינה בעיות בריצוף, מאחר שנדרש לבצע את עבודת הריצוף באבנים משתלבות ביום אחד בלבד, בשל לחצים מהחברה הכלכלית לפתיחת גני הילדים ב-1.9.16. כתוצאה מכך, נאלץ לרצף את המתחם שמסביב לכיתות הגן ללא הידוק המצע עליו הונחו האבנים (בידיעה שיידרש לחזור ולתקן בשנית). זאת ועוד, נצפו נזילות במספר מוקדים, אף זאת עקב הגשמים שירדו כיומיים קודם לכן.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"אכן בימים האחרונים ריצוף החצר שקע בגן הזה כמו בעוד גנים רבים בעיר."

מפקח נכסים מבונים מסר, כי כתוצאה מאותו מזג אוויר סוער, החצרות המקיפים את כיתות הגן שנבנו ברחוב רמב"ם הוצפו במים. זאת ככל הנראה, מכשל במערכות הניקוז שהותקנו במקום.

מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים מסר, כי הקבלן שבנה את המבנה המשולב (קומפלקס) ברחוב האחד עשר הוא דוגמה חיובית לקבלן שנכון לפעול בהקדם לתיקון הליקויים. זאת, לדבריו, בניגוד לקבלן אחר (בשכונת קריית הלאום) המצוי בקשיים כלכליים וככל הנראה, מאחר שאין בכוונתו להמשיך להתקשר עם העירייה בעתיד, הוא אינו ממהר לתקן את הליקויים הקיימים במבנים.

תגובת ראש מינהל שפ"ע:

"מינהל שפ"ע רואה חשיבות רבה בטיפול בנושא הנ"ל.

במרוצת השנים האחרונות ובמיוחד לאור היקף הבנייה בעיר ולוח הזמנים הכמעט בלתי אפשרי לסיום העבודות הללו, נבנים מבנים באיכות לא טובה, נמסרים לתחזוקה מיד עם סיום הבנייה ולאורך זמן אגפי מינהל שפ"ע מתמודדים עם בעיות התחזוקה הללו.

רק בימים האחרונים נערכו בדיקות במספר גני ילדים ובשני בתי ספר שבנתה החכ"ר והתוצאות רעות. ריצוף חצר שוקע, נזילות רבות, אריחי חיפוי שנופלים ועוד ועוד.

תיעוד ההודעות הללו לחכ"ר ולבנייה הציבורית קיים אצלנו. מצורפות שתי דוגמאות לחליפת מיילים בנושא.

בגני ילדים ברחובות התבור, האחד עשר, ההכשרות, יונה בוגלה ועוד נתגלו ליקויים רבים.

בבתי הספר ויתקין, רמז, תמיר ומקיף י"ב עדיין קיימים ליקויים רבים שיהיה מאוד קשה להתמודד איתם בעתיד.

אנחנו מבקשים לחדד את הנהלים וההנחיות הבאות:

תכניות לביצוע מבנה חדש בעיר חייבות לעבור את בדיקתם ואישורם של מנהל אגף החשמל ומהנדס הבטיחות במינהל שפ"ע.

צווי התחלת עבודה, שבהם יפורטו פרטי הקבלן, יועברו לראש מינהל שפ"ע לפני תחילת כל עבודה.

ישיבות מעקב קבועות, שיוזמנו באחריות החכ"ר ו[אגף] הבנייה הציבורית, ייערכו באופן קבוע.

לפני יציאה למכרז לבינוי או פיתוח כלשהוא בעיר יחתום מנהל אגף החשמל ומהנדס הבטיחות בשפ"ע. ללא חתימה של גורמים אלו לא תתאפשר יציאה למכרז כלשהוא.

בקבלת המבנים, ממש לפני תחילת הלימודים (שזהו זמן מאוד לחוץ לכולם ומטבע הדברים נעשות עבודות עד הדקה האחרונה) תועבר רשימת הליקויים על ידי מינהל

שפ"ע באופן הבא:

דרג 1 - טיפול מידי (בטיחותי)

דרג 2 - טיפול בחופשת סוכות

דרג 3 - טיפול בחופשת פסח

דרג 4 - טיפול עד גמר שנת בדק

בצורה הזו תהיה בקרה על ביצוע הליקויים וחוסר 'מריחת' התיקונים לאורך זמן. [ההדגשות במקור]

ראש מינהל שפ"ע צירף לתגובתו דואר אלקטרוני ששלח ב-20.12.16 למנכ"ל החכ"ר בנוגע לליקויים בבית ספר תמיר ובגן ילדים ברחוב ההכשרות 2, לגביו ציין: "ריצוף מסביב לגן שוקע מאוד... אריחי חיפוי של הגן בקיר הפונה לחצר נפלו... איך ייתכן שכבר נופלים אריחים בקיר הזה..."

סמנכ"ל תפעול מסר בתגובתו לטיטת הממצאים כי בבניית גני ילדים יש לוודא שקיימת תכנית ניקוז המתייחסת למתחם הבנייה ומשתלבת במתחם הכולל (כגון בית ספר הנמצא במתחם).

7. ביטוח

7.1 ביטוח ציוד וריהוט

כאמור, חלק מציוד גני הילדים מותקן במבנה בידי הקבלן (מזגנים, מערכת תקשורת, אינטרקום וכדומה) ונמסר לעירייה במועד מסירת הנכס. נמצא כאמור, כי לעתים מוכנס למבנה ריהוט גני ילדים עוד טרם מסירת הנכס לעירייה.

הממונה על הביטוח מסרה כי "ציוד הגן (תכולה), מבוטח בביטוח הרכוש של העירייה 'אש מורחב'. העירייה מבטחת את הרכוש הנ"ל, מרגע מסירת המבנה לעירייה. עד למועד המסירה, הגן מבוטח בביטוח העב' הקבלניות של הקבלן המבצע." עוד הוסיפה הממונה על הביטוח, כי לא ידוע לה על הכנסת ציוד לגני ילדים טרם המסירה לעירייה, ואף גורם לא הודיע לה על כך לצורך עדכון כיסוי ביטוחי.

לאחר פניית הביקורת לממונה על הביטוח בעירייה, שלח מנהל אגף רכש במינהל כוח אדם ואמרכלות למנהל אגף חשמל במינהל שפ"ע ולמנהל אגף אמרכלות במינהל חינוך דואר אלקטרוני, לפיו:

"קליטת ציוד אינוונטרי¹⁹ ממוסדות חינוך לוקה בחסר.

יחידות הקצה אינן מקלידות תעודות מסירה באוטומציה, מה שגורם לאי יצירת תעודות כניסה לעדכון האינוונטר - זאת למרות שזה חלק אינטגרלי מהמסירה.

המשמעות - ציוד בעיקר מזגנים ופריטי ריהוט אינם רשומים ואינם מבוטחים. חשבוניות ותעודות משלוח מגיעות לאסנת באגף הרכש, לעתים בפערים של מס' חודשים, והיא עושה תעודת כניסה במקום הגורם בשטח לצורך 'כיבוי שרפות' וסגירת התהליך.

זה לא מתפקדה, לא היא קלטה את הציוד ולא היא אישרה את תעודות המשלוח, אסנת לא תבצע זאת יותר. אבקשכם להנחות על טיפול מקצועי בציוד אינוונטרי והקלדת תעודות מסירה, בעיקר למיזוג (בי) ולריהוט (מי) באופן מידי עם קבלתו. אנו נחזיר לגורם המזמין, חשבוניות ותעודות משלוח, שתכולתן לא הוקלדה כנדרש." [ההדגשות במקור]

7.2 ביטוח מבנים

בבירור עם הממונה על הביטוח לגבי רישום הנכסים החדשים ברשימת מבנים לצורך כיסוי ביטוחי מסרה הממונה שהיא אינה מכירה את הרשימה. לדבריה, פוליסת הביטוח של העירייה מתעדכנת בחודש ספטמבר לקראת הכנת תקציב שנתי, ואף במהלך שנה מעדכנים את פוליסת הרכוש בעקבות מסירת מבנים לעירייה.

לשאלת הביקורת האם שישה גני ילדים שנמסרו לעירייה ב-31.8.16 כלולים ברשימת מבני העירייה, השיבה הממונה על הביטוח:

"...כמידי שנה נערכת בדיקה, בגין מבנים שנמסרים לעירייה.

לשם השוואה: בשנת 2010-2011 סכום ביטוח המבנים היה כ-890,755,000 ש"ח.

2012-2013 סכום ביטוח המבנים היה כ-1,320,000,000 ש"ח.

הסכום גדל בהתמדה מדי שנה והיום [2.1.17] הוא עומד על כ-1,636,000,000 ש"ח. כך ה-6 גנים, מבוטחים במסגרת ביטוח מבנים."

תגובת הממונה על הביטוח:

"ברצוני לציין ולחדד שבעבר ניתנה הנחייה לאגף נכסים לקבל מידע לגבי מבנים שאמורים להימסר לעירייה. מח' הביטוח אמורה לקבל את המידע, לגבי מסירת נכסים מאגף נכסים.

¹⁹ מצאי.

מבדיקה שערכתי לעומק סבורה שששת הגנים מבוטחים... יש גידול בסכום הפוליסה..."

הממונה על הביטוח צירפה לתגובתה מ-2.1.17 פנייה למנהל אגף נכסים: "אבקש להקפיד שכל מבנה שנמסר לעירייה, אנא, ידעו את מח' הביטוח!!!"
 ב-2.1.17 הנחה מנהל אגף נכסים את מנהלת חוזים והתקשרויות באגף זה: "נא הקפידו שעל טופסי המסירה והקבלה ייכתבו בנוסף לארנונה גם את יחידת הביטוח".
 [ההדגשה במקור]

מעיון ברשימת הפרויקטים המעודכנת ל-22.9.16 ששלח ב-1.11.16 מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים²⁰ לממונה על הביטוח עולה כי היא כללה רק שלושה מהפרויקטים שנמסרו לעירייה בשנת 2016:

| הערה | לוי'ז לסיים, לפי רשימת הפרויקטים | גורם אחראי | רחוב פרויקט (גני ילדים) |
|---------------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------------|
| אוכלס ב-1.9.16 | לא נכלל | החברה הכלכלית | ההתיישבות |
| אוכלס ב-1.9.16 | לא נכלל | אגף בנייה ציבורית | מאירוביץ |
| אוכלס ב-11.11.16 | לא נכלל | אגף בנייה ציבורית | רמב"ם |
| אוכלס ב-1.9.16 | לא נכלל | אגף בנייה ציבורית | התבור |
| נכון ל-13.11.16 טרם אוכלס | אוגוסט 2016 | החברה הכלכלית | האחד עשר |
| נכון ל-13.11.16 טרם אוכלס | דצמבר 2016 | החברה הכלכלית | בוגלה יונה |
| אוכלס ב-1.9.16 | לא נכלל | אגף בנייה ציבורית | פוזננסקי |
| נכון ל-13.11.16 טרם אוכלס | דצמבר 2016 | החברה הכלכלית | האלוף דוד |

ריכוז ממצאים ומסקנות

1. נוהלי עבודה

- 1.1 הליך מסירת נכסים חדשים לעירייה אינו נערך בהתאם לקבוע בנוהל קבלה: מסירת העבודה אינה בכפוף לקבלת תעודת גמר, המסירה הראשונה אינה נערכת כשבועיים לפני מסירת הנכס, במעמד המסירה לא נוכחים באתר כל בעלי התפקידים האחראיים/מעורבים ואף בהיעדרם של חלק מהנציגים נמסרת העבודה. לחלק מהנכסים שנמסרו בשנים האחרונות לא נמצאו פרוטוקולים נדרשים לפי נוהל קבלה: טופס מסירת מבנה, פרוטוקול המפרט את הליקויים חתום בידי מפקח מטעם החברה הבונה וטופס קבלת מבנה.
- 1.2 נוהל קבלה אינו מגדיר את הגורם האחראי לקבלת המפתחות מהקבלן המבצע. בחלק מהמקרים מסר הקבלן את מפתחות הנכס לגורם שקיבל את הנכס לשימוש, ללא ידיעת ואישור אגף נכסים, לעתים, אף מבלי שהותיר צרור מפתחות לגיבוי באגף נכסים ולפני הפקת טופס 4 לאכלוס.
- 1.3 במקרים בהם נכס הוסב, שופץ והועבר לשימוש של מינהל אחר, לא מבוצע הליך מסירה לגורם שקיבל את הנכס לאחריותו לאחר השיפוץ.

²⁰ קיבל את הרשימה ממנהל מחלקה לתיאום פרויקטים באגף בנייה ציבורית.

2. הקמת גני ילדים

- 2.1 בנייתם של חלק מגני הילדים שהיו אמורים להתאכלס עד 1.9.16 לא הסתיימה במועד.
- גורמים עירוניים רבים מסרו שפרק הזמן המוקצב לכל פרויקט²¹ הוא קצר מדי, והלחצים המופעלים על מנהל הפרויקט והקבלן משפיעים על איכות הבנייה, המתבטאת בליקויים המתגלים ב"שנת הבדק" ומיד לאחר מכן, כשהאחריות עוברת למינהל שפ"ע. מאחר שהמגמה היא לבנות מבנים משולבים למספר שימושים (כגון גנים ומעונות יום), יש צורך בהיערכות של כשנתיים: תקופה של שנה שבמהלכה יבוצע תכנון, יפורסם מכרז לבחירת קבלן, ויופק היתר בנייה, ושנה נוספת לבנייה.
- נמצא כי צווי התחלת עבודה של שניים משמונת גני הילדים שנבנו בשנת 2016 הופקו בדצמבר 2015 והיתר הופקו בפברואר 2016, קרי, נותרו רק כשבעה חודשים לבנייה, עד לתחילת שנת הלימודים.
- 2.2 מאחר שאין תכנית רב-שנתית לניצול השטחים החומים, איתור שטחים לבנייה מבוצע בהתאם לצורך נקודתי.
- 2.3 המידע בדבר הצורך בגני ילדים חדשים מתקבל ממנהלת פיתוח, המחשבת את מספר הילדים בכל שכונה על סמך נוסחה של משרד החינוך המבוססת על מספר יחידות דיור לשכונה חדשה, וממנהלת אגף לחינוך קדם-יסודי, המסתמכת על רישומי ילדים לשיבוץ בגנים נכון ל-31.5 כל שנה. המידע שמעבירה מנהלת האגף מדויק יותר ומבוסס כאמור על רישומי תלמידים בפועל, אך הוא מתקבל במועד מאוחר, שאינו מאפשר לכאורה, עמידה בלוח הזמנים הנדרש.
- 2.4 מאחר שרק לאחר שהמשרד מאשר באופן עקרוני את התכנית האדריכלית ניתן לפתוח תיק בקשה לקבלת היתר בנייה, ישנה חשיבות למועד פניית מנהלת פיתוח לאישור התכנית האדריכלית במשרד החינוך, ולאחר מכן, לקבלת אישור תקציבי/הרשאה תקציבית לבניית כיתות גן שהמשרד ישתתף בחלק מעלותן. נמצא כי הפרוגרמות התקבלו ממשרד החינוך מבעוד מועד, עוד טרם נתקבלה החלטה לממש את הבנייה בפועל.
- 2.5 בבחינת תאריכי השלבים השונים בבניית שמונה פרויקטים של גני ילדים שאמורים היו להתאכלס עד 1.9.16, נמצא כי תכנון התכניות האדריכליות החל לא לפני חודש יוני 2015. כלומר, התכנון החל רק כארבעה חודשים לפני המועד הנדרש להתחלת בנייה, וכתוצאה מכך עוכבו יציאה למכרז לבחירת קבלן מבצע, הוצאת היתר בנייה ובנייה בפועל.

3. פרוגרמות ומפרטים

אגף בנייה ציבורית והחברה הכלכלית מנחים את הקבלנים לבנות את גני הילדים בהתאם לפרוגרמות של משרד החינוך, מינהל שפ"ע, אגף בנייה ציבורית, התקשוב העירוני והחברה

²¹ משלב קבלת ההודעה על ביצוע פרויקט בנייה ועד לקבלת הנכס הבנוי, לרבות שינויים נדרשים במהלך בנייה, קשיים תכנוניים בלתי צפויים וקבלת אישורים.

לביטחון וסדר ציבורי. מנכ"ל החברה הכלכלית מסר שהפרוגרמות אינן מלאות והוא מקבל הנחיות לשינויים ערב מסירת הגנים לעירייה. בסיורים אליהם הצטרפה הביקורת נמצא כי סטנדרט הבנייה של הקבלנים בגנים עליהם היה אחראי אגף בנייה ציבורית היה שונה מזה שבגנים שבאחריות החברה הכלכלית.

4. ליקויים בבנייה

4.1 עקב לחץ הזמן לקבלת גני הילדים ובתי ספר לצורך אכלוסם עד תחילת שנת הלימודים, השלמות ותיקונים מבוצעים רק לאחר פתיחת השנה וחלק מהליקויים אף לא תוקנו ב"שנת הבדק".

באחד הגנים נצפו ליקויים רבים בריצוף האבנים המשתלבות המקיפות את כיתות הגן, שנגרמו עקב גשמים שירדו יומיים קודם לכן, והקבלן מסר שהוא צפה שתהינה בעיות בריצוף, מאחר שנדרש לבצע את עבודת הריצוף באבנים משתלבות ביום אחד בלבד, בשל לחצים מהחברה הכלכלית לפתיחת גני הילדים ב-1.9.16. כתוצאה מכך, נאלץ לרצף את המתחם שמסביב לכיתות הגן ללא הידוק המצע עליו הונחו האבנים (בידיעה שיידרש לחזור ולתקן בשנית).

מתגובת ראש מינהל שפ"ע:

"...במרוצת השנים האחרונות ובמיוחד לאור היקף הבנייה בעיר ולוח הזמנים הכמעט בלתי אפשרי לסיום העבודות הללו, נבנים מבנים באיכות לא טובה, נמסרים לתחזוקה מיד עם סיום הבנייה ולאורך זמן אגפי מינהל שפ"ע מתמודדים עם בעיות התחזוקה הללו.

אנחנו מבקשים לחדד את הנהלים וההנחיות הבאות:

תכניות לביצוע מבנה חדש בעיר חייבות לעבור את בדיקתם ואישורם של מנהל אגף החשמל ומהנדס הבטיחות במינהל שפ"ע.

צווי התחלת עבודה, שבהם יפורטו פרטי הקבלן, יועברו לראש מינהל שפ"ע לפני תחילת כל עבודה.

ישיבות מעקב קבועות, שיוזמו באחריות החכ"ר והבנייה הציבורית, ייערכו באופן קבוע.

לפני יציאה למכרז לבינוי או פיתוח כלשהוא בעיר יחתום מנהל אגף החשמל ומהנדס הבטיחות בשפ"ע. ללא חתימה של גורמים אלו לא תתאפשר יציאה למכרז כלשהוא.

בקבלת המבנים... תועבר רשימת הליקויים על ידי מינהל שפ"ע באופן הבא:

דרג 1 - טיפול מידי (בטיחותי)

דרג 2 - טיפול בחופשת סוכות

דרג 3 - טיפול בחופשת פסח

דרג 4 - טיפול עד גמר שנת בדק

בצורה הזו תהיה בקרה על ביצוע הליקויים וחוסר 'מריחת' התיקונים לאורך זמן."

[ההדגשות במקור]

4.2 במינהל שפ"ע אין גורם המרכז את נושא תשתיות הפיתוח בתוך מתחם הבנייה, ובכלל זה תכנון, פיקוח, קבלה ומידע על התשתיות התת-קרקעיות.

5. ביטוח

- 5.1 מידע על הכנסת הריהוט וקבלת מזגנים אינו נמסר לממונה על הביטוח לצורך עדכון כיסוי ביטוחי, ויחידות הקצה אינן מקלידות למערכת האוטומציה במועד תעודות מסירה, כך שהאינוונטר העירוני אינו מעודכן²².
- 5.2 לממונה על הביטוח לא הועבר מידע על מסירת חלק מגני הילדים לעירייה.

המלצות

1. יש לעדכן את רשימת הגורמים המאשרים קבלת נכס בנוהל קבלה ולבצע את הליך המסירה בהתאם לקבוע בנוהל. לחילופין, יש לאשר ולהפיץ את נוהל "תכנון תיאום וקבלת עבודות בנייה, פיתוח, שיפוץ ואחזקה" הנמצא בעבודה, ולפעול בהתאם להנחיותיו.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
2. לדעת הביקורת, יש לעדכן את הנוהל העירוני כי גם במקרים של שיפוץ נכס והעברתו לשימוש גורם עירוני אחר, יש להחתים את הגורם המשתמש על טופס קבלת מבנה לאחריותו.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
3. לדעת הביקורת, על מנת להתחיל בבנייה כשנה לפני מועד האכלוס, יש להקדים את שלב התכנון האדריכלי הראשוני מול משרד החינוך, כך שבמועד קבלת החלטה בדבר יציאה לבנייה יהיו ברשות העירייה אישור משרד החינוך ותידרש השלמה להוצאת היתר בנייה.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
4. על מינהל קהילה לערוך סקרים בנוגע לצורכי האוכלוסייה בעיר, לרבות של האוכלוסייה המתוכננת לאכלס שכונות חדשות, כך שהמידע יסייע לקבלת החלטות בדבר הצורך בגן חדש, במועד מוקדם יותר ובסבירות גבוהה. זאת, נוסף למידע המתקבל ממינהל חינוך.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
5. יש לשקול הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי שתוכל לתת מענה לבנייה כלל עירונית, לרבות הכנת תכנית מגירה רב-שנתית לניצול השטחים החומים בצורה מיטבית בהתחשב בכלל הצרכים העירוניים.

²² ראו המלצה בדוח ביקורת לשנת 2016 בנושא "ניהול האינוונטר העירוני".

תגובת מנהל אגף נכסים :

"מינהל הנדסה בשיתוף עם אגף הנכסים מכינים תב"ע לשטחים חומים."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

6. יש לקבוע פרוגרמה מפורטת ואחידה לכלל גני הילדים, שתכלול את כל ההיבטים הנדרשים לבנייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

7. יש לערב את מינהל שפ"ע ולקבל את אישור הגורמים המקצועיים במינהל, החל משלב התכנון.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת באופן חלקי. המנכ"ל קבע בישיבה זו:

"שלב א - בפרוגרמה המפרטת מה נדרש.

שלב ב - סיום תכנון - אישור שפ"ע (עד כשבוע ימים).

אחרי שבוע גם ללא קבלת אישור ממינהל שפ"ע ההליך יעבור לבנייה ציבורית (לא יתעכב).

שלב ג - [ראש מינהל שפ"ע] יקבע שלוש ביקורות לאורך ביצוע הפרויקט."

8. מומלץ לבחון את הצורך במינוי גורם אחראי ממינהל שפ"ע שירכז את כל המידע בדבר התשתיות במתחמים קיימים בהם נבנים מבני ציבור, החל משלב התכנון והפיתוח.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

9. על אגף נכסים לוודא כי לממונה על הביטוח יועבר מידע מעודכן בדבר כל הנכסים שנמסרו לעירייה.

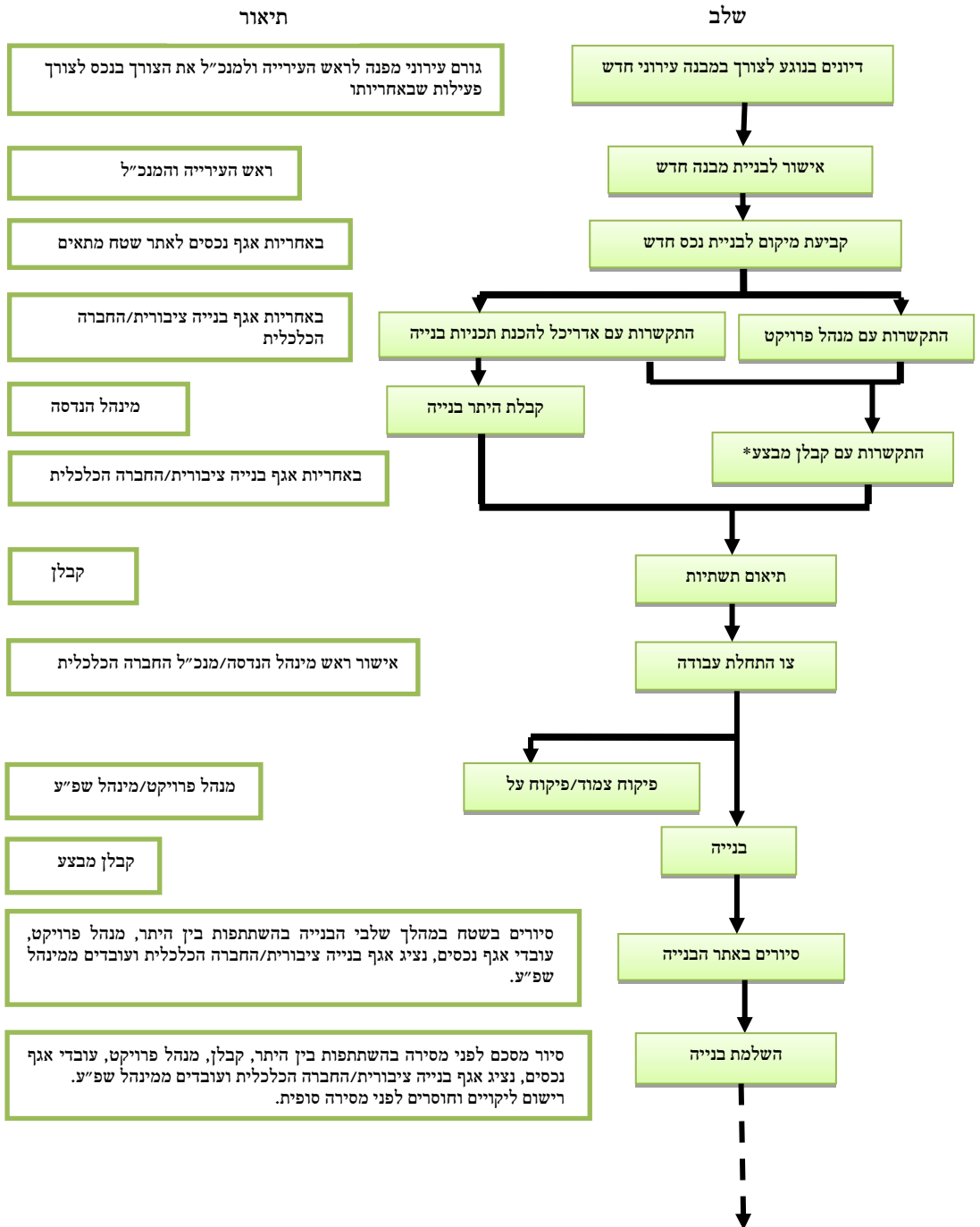
ב-2.1.17 הנחה מנהל אגף נכסים את מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים להעביר העתק מטופסי המסירה והקבלה של הנכסים החדשים, גם לממונה על הביטוח.

תגובת מנהל אגף נכסים :

"בסיום הבנייה וקבלת טופס 4 לאכלוס, ולאחר מסירתו לאגף הנכסים, מועבר פרוטוקול קבלת הנכס ע"י מפקח מטעם אגף הנכסים לכל הגורמים הרלוונטיים לרבות לממונה על הביטוח."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

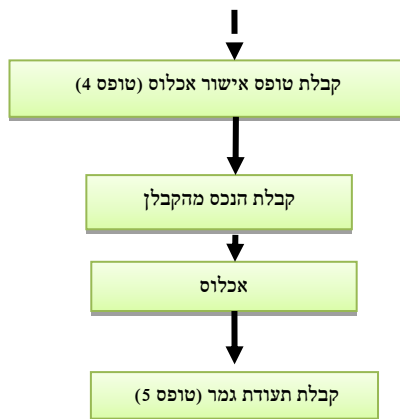
נספח א' תהליך הקמת מבני ציבור, למעט מוסדות חינוך



מינהל הנדסה

מפתחות נמסרים לעובד אגף נכסים, לשפ"ע ולגורם ולמשתמש

מינהל הנדסה



* פרסום מכרז, בחירת זוכה, חתימה על הסכם.

