

תוכן עניינים

הפרק	שם הפרק	עמוד
2021-1	ביטוחים	1
2021-2	תחזוקת גיבון	37
2021-3	יחידת האכיפה והפיקוח העירוני	109
2021-4	ניהול צי הרכב	227
2021-5	אגרות לימודי חוץ	279
2021-6	תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים	317
2021-7	מקווה גברים	367
	מעקב יישום המלצות דוחות קודמים	393
	עיקרי הוראות החוק	401

ביטוחי העירייה

דוח ביקורת 1-2022

מבקר העירייה

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	3
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	6
ג		פירוט ממצאים	9
	1	נהלי עבודה	9
	2	ממונה על הביטוח	11
	3	ריכוז נתוני הביטוח	12
	4	ועדת נזיקין וביטוח	13
	5	בחירת יועץ ביטוח	16
	6	בחירת מבטח	18
	7	כיסויים ביטוחיים באמצעות חברת הביטוח	22
	8	פוליסות ביטוח באמצעות חברת המשכ"ל	28
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	31

פרק א - כללי

1. מבוא

כללי

לעיריית באר יעקב (**להלן: "העירייה"**) זכויות קנייניות על מקרקעין ועל תשתיות מוניציפליות המצויים בתחום שיפוט. נכסי המקרקעין שיש לעירייה זכויות עליהם מיועדים לאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה. נכסי הרשות המקומית חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון, פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה בא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.

בעת הביקורת העיר באר יעקב מונתה כ-30,000 תושבים. היא הוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1949 ובשנת 2021 הוכרזה כעיר. בעשור האחרון עברה העיר תנופת בנייה, שהביאה לעלייה בהיקף השטחים המבונים (הפרטיים והציבוריים: גנים, בתי ספר, וכד') ועליה במספר התושבים. העיר צפויה להמשיך לגדול בקצב מהיר בשנים הקרובות, משמע, עליה בהיקף האחריות המוטלת על הרשות המקומית לשטחים ולנכסים הציבוריים והפעלתם. המשמעות של הנ"ל, סמכות ואחריות רחבה יותר מהקיימת היום, הדורשת הערכות במישורים רבים, התמודדות עם סקאלות והקיפים רחבים יותר לרבות תחום הביטוח (נשוא דוח ביקורת זה), התמודדות שתדרוש, בין היתר הקצאת משאבי כוח אדם, הסדרת כפיפות ממלאי תפקידים, סקר סיכונים ודרך פעולה להקטנת הסיכונים, ואין מדובר ברשימה סגורה.

ביטוח נכסים מאפשר לרשות המקומית לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שישמש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו (קימום).

רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת היערכות מקצועית, ובכלל זה ביצוע סקר נכסים, ושערוכם על פי ערך הכינון שלהם, ביצוע הערכת סיכונים, בחירת פוליסות הביטוח

המתאימות לכל רשות מקומית ושמירה על עדכניות. ביצועם של כל אלה מחייב ניהול תקין של יחידת הביטוח והכשרת כוח אדם מתאים¹.

היקף הפוליסה נקבע על ידי מפתחות ייחודיים לתחום הביטוח: היקף השטחים מבונים ומספר העובדים בעירייה. נתונים אלה מושפעים בין היתר ממספר התושבים וגודלה של העיר.

עירייה נדרשת לרכוש כיסוי ביטוחי ההולם את החשיפה הכרוכה בפעולתה השוטפת, באופן ישיר ו/או באמצעות קבלנים ומבצעים חיצוניים. חלק מהביטוחים מבוצעים על ידי העירייה למול חברת ביטוח/סוכן ביטוח וחלקן באמצעות המשכ"ל (החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי).

קביעת סוג והיקף הכיסויים כרוך בביצוע עבודה מקדימה, כגון איתור מוקדים פוטנציאליים לאירוע בר פיצוי, אמידת ההסתברות לקרות נזק, ומיפוי פעולות שיש לבצע כדי להקטין את הנזק. מכלול הגורמים בשרשרת הביטוח רחב וחובק יותר מנושא אחד.

נכון לתחילת שנת 2022, רוב הביטוחים של העירייה הן באמצעות חברת הביטוח [REDACTED] במועד המכרז החדש נבדקה בין היתר סוגיית "סוגי הכיסוי הביטוחי". יחד עם זאת, נושא שלא נכלל בביטוח הוא סיכוני סייבר וזאת מפאת הטענה שפרמיית הביטוח גבוהה והיא יכולה להיחסך גם במקרה של תשלום כופר. לעירייה מטריות ביטוח מעבר לביטוח צד ג'; ביטוח תאונות אישיות תלמידים וביטוח, הוצאות משפטיות של נושאי משרה דרך משכ"ל.

העירייה מעסיקה יועץ ביטוח חיצוני (להלן: "יועץ הביטוח") שמספק ייעוץ מקצועי לעירייה בתחום הביטוח, לרבות סיוע להכנת מכרז ביטוח, בדיקת אישורי ביטוח, ייעוץ כללי בנושא הביטוח.

ועדת ביטוח ונזיקין

ועדת ביטוח ונזיקין (להלן: "ועדת הביטוח") היא המסגרת שבאמצעותה מטפלת העירייה בתביעות תושבים/אנשים שמבקרים בעיר בגין נזק שנגרם להם בתחום היישוב. הוועדה פועלת בהרכב של שלושה חברים: היועצת המשפטית (או נציגה), גזברית העירייה (או

1 חלק מהכתוב בפרק זה נלקח מדוח מבקר המדינה 'ביטוח נכסי רשויות מקומיות'.

נציגה) והמנכ"ל (או נציגו). ככלל, הוועדה מתכנסת פעם בשבוע ביום קבוע. הוועדה מסתייעת ביועץ הביטוח בעת הצורך.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות ואופן ניהול הביטוחים בעירייה, תוך מתן דגש על נושא ארגון וניהול ובחינת הכיסויים שנרכשו על ידי העירייה.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בנושאים הבאים:

- א. מערך ארגון וניהול הביטוח, לרבות בעלי תפקידים, נהלי עבודה, מערכות מידע תומכות וועדת הביטוח ונזיקין.
 - ב. התקשרויות עם יועץ הביטוח והמבטחות לרבות ביטוחים באמצעות המשכ"ל.
 - ג. הכיסויים הביטוחיים.
- הביקורת מציגה תמונת מצב הביטוחים נכון לתחילת שנת 2022.
- הביקורת הנוכחית אינה כוללת את הנושאים הבאים: ביטוחי קבלנים ויועצים וביטוחי אירועי העירייה. כמו כן, לא כוללת בדיקה של התביעות עצמן.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם בעלי תפקידים רלוונטיים – חברי ועדת הביטוח והנזיקין (היועמ"שית, ע' המנכ"ל והגזברית), רכזת ההתקשרויות, ממונה הנכסים, יועץ הביטוח ונציגי חברת משכ"ל.
- ב. עיון במסמכים רלוונטיים – פרוטוקולים, פוליסת הביטוח של העירייה לשנים הרלוונטיות וטבלת הכיסויים, טבלאות מעקב ועדת הביטוח ומסמכי המכרז ועוד.
- ג. בדיקת נתונים – בדיקות כיסויים ביטוחיים, היקף הנכסים המבוטחים מול שטחי הרשות הרשומים ובדיקת הפרמטרים הקשורים לביטוח חבות מעבידים מול נתוני שכר העובדים.

טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות וההתייחסות שולבה בדוח.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

העירייה מבטחת באמצעות חברת ביטוח שנבחרת פעם במספר שנים לאחר תהליך תחרותי או באמצעות המשכ"ל. העירייה נעזרת ביועץ ביטוח חיצוני מומחה בתחום הרשויות המקומיות. כמו כן, בעירייה פועלת ועדת ביטוח. הביקורת בחנה את נושא ניהול הביטוחים של העירייה. להלן עיקרי הממצאים:



- א. מערך הארגון והניהול של העירייה אינו מאפשר מתן מענה הולם.
- ב. בעירייה חסרים תהליכי ניהול שוטף בתחום הביטוחים וועדת נזקים.
- ג. אי תיעוד מסודר של העבודה לקראת יציאה למכרז ביטוח.

הרחבת נושא פערים בתחום הארגון וניהול

1. בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול הביטוחים וועדת הביטוח.
2. בעירייה אין ממונה ביטוח שמרכז את נושא הביטוחים, לכן לא קיים אף גורם בעירייה שאצלו מרוכז כל החומר והמסמכים בנושא הביטוחים.
3. בעקבות הביקורת (ב-24.2.2022) הוצא כתב מינוי לחברי ועדת הביטוח, אך כתב המינוי אינו מגדיר את האחריות והסמכויות של הוועדה.

הרחבת נושא העדר תהליכי ניהול שוטף בתחום הביטוחים וועדת נזקים

4. בעירייה לא קיימת טבלה שמרכזת את כלל המידע אודות הביטוחים.
5. בוועדת הביטוח לא מקפידים לנהל את טבלת המעקב אחר הפניות לוועדה באופן שוטף.
6. בוועדת הביטוח אין הקפדה להוציא פרוטוקולים המתעדים את ישיבותיה.

הרחבת נושא אי תיעוד מסודר של העבודה לקראת יציאה למכרז ביטוח

7. הביקורת מעירה כי לא קיים תיעוד המסכם את עבודת המטה לקראת יציאה למכרז ולכן קיים קושי לשחזר את הנתונים.
8. נמצא כי לא מנוהלים ומתועדים באופן שוטף בסיסי נתונים המשמשים בסיס למכרז הביטוח כגון: מצאי, נכסי העירייה ונתוני כוח אדם.

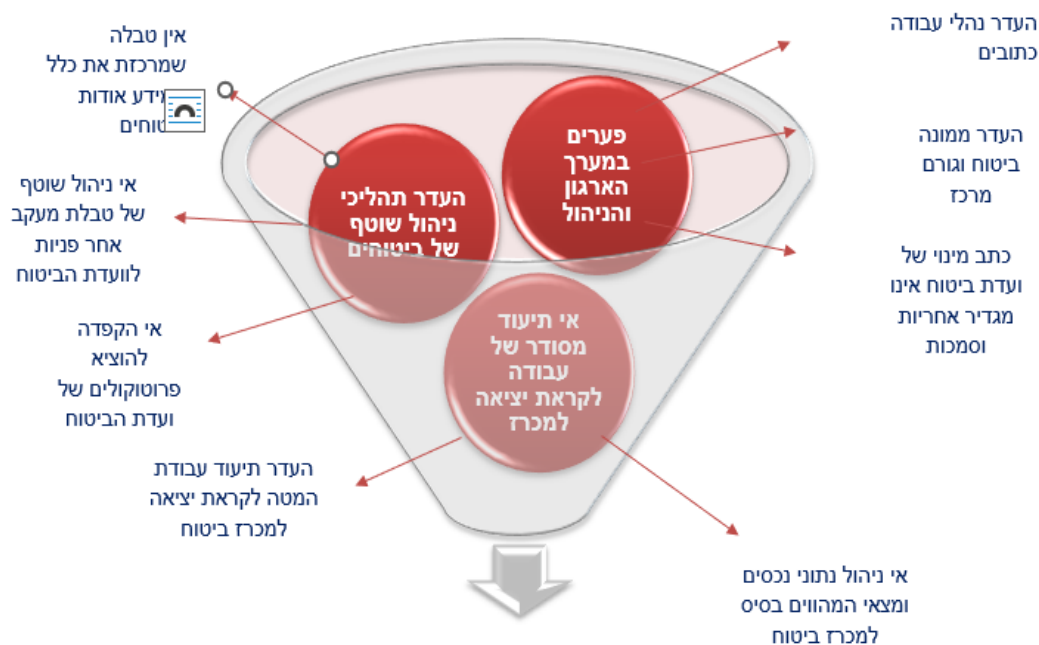
9. בעירייה לא נמצא תיעוד להחלטה שלא לבטח את העירייה בגין סיכוני סייבר.

המלצות עיקריות

1. למנות ממונה ביטוח שאחראי לרכז את עבודת המטה בנושא הביטוח מול אגפי העירייה, ועדת הביטוח ויועץ הביטוח.
2. למסד נהלי עבודה ותהליכי עבודה מסודרים בתחום ניהול הביטוח.
3. לתעד את אופן קביעת הנתונים (נכסים, כוח אדם, מצאי) שמהווים בסיס למכרז הביטוח.
4. לנהל באופן שוטף את בסיסי הנתונים בתחום נכסי העירייה ומצאי.
5. על ועדת הביטוח להוציא פרוטוקולים המסכמים את הפגישות שלה ולבצע מעקב אחר יישום ההחלטות.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



חשיפה כספית אפשרית

פרק ג - פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

מטרת נהלי העבודה היא לתרגם את המדיניות, תורת העבודה והחוקים החלים על הרשות בפעולתה לכדי מערכת של כללים, הנחיות לגבי המותר והאסור ולקבוע את התהליכים שעל פיהם יש לפעול, סמכויות לביצוע ואחריות. הוראות הנוהל וקיום נוהל מאושר מסייעים לאחידות, סדירות, רציפות, המשכיות בשליטה ובבקרה על התהליך.

נוהל בנושא הביטוחים

נמצא כי בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול הביטוחים. עוזר המנכ"ל מסר לביקורת כי הוחל בגיבוש נוהל עבודה כתוב בנושא הביטוח לרבות תרשים זרימה המתאר את תהליך קליטתה של פנייה, טיפול בה ומענה. אך, **במועד עריכת הביקורת לא נמצאו נהלים העוסקים בנושא הביטוח ולא הועבר לעיון הביקורת הנוהל הנ"ל.**



העדר נהלים

יש להדגיש כי אין מדובר בממצא חדש, אלא הממצא חוזר על עצמו החל בשנת 2014. ההמלצה של המבקר משנת 2014 בנושא ניהול טובין - להכין נוהל ביטוח כנדרש מהתוספת הרביעית - לא יושמה במועד עריכת ביקורת המעקב בשנת 2020 וגם לא יושמה נכון למועד כתיבת דוח זה בשנת 2022 (כמעט 8 שנים לאחר הביקורת המקורית).

במסגרת דוח ביקורת המעקב, המבקר חזר על המלצת דוח ביקורת משנת 2014 (אשר אושר על ידי מליאת המועצה), בו נדרש "לקבוע נוהל לטיפול בתביעות מול חברות הביטוח".

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 כתוב: א. סעיף 22 (ה) – "מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם המרכז את הטיפול בנושא הביטוח בעירייה, יוודא שקיים כיסוי ביטוחי מתאים לאובדן, לגניבה ולנזק אחר למלאי ולמצאי במסגרת פוליסת הביטוח של העיריה, זולת אם החליטה מועצת העיריה שלא לבטח טובין אלה".

ב. סעיף 22 (ו) – "מנהל רכש ואספקה יקבע את צורת הדיווח לחברת הביטוח ולגזבר על נזקים שנגרמו למלאי ולמצאי".

נוהל בנושא ועדת הביטוח

נמצא כי גם לא קיים נוהל כתוב בנושא פעילות ועדת הביטוח. לביקורת הועבר דף בשם **"התנהלות ועדת ביטוח – טיוטה" מיום 18.02.2019**. למעשה זוהי טיוטת נוהל, הקובעת, שהגורם האחראי לתפקוד ועדת הביטוח יהיה אחראי הביטוח אשר ימונה ע"י הנהלת המועצה (הנהלת העיר). המסמך מפרט את סדרי עבודת הוועדה ומועדי כינוסה, כמו כן, הנושאים המצויים באחריות מזכירת הוועדה - ניהול קובץ "אקסל" שירכז פניות שטופלו בוועדה, ניהול חומר רלוונטי, הכנת פרוטוקולים קשר עם פונים וכו'.



2. ממונה על הביטוח

יש חשיבות לכך שימונה בעל תפקיד בעירייה שירכז את נושא הביטוח בעירייה - **ממונה ביטוח** – שתפקידו לרכז את נושא הביטוחים בעירייה ולעבוד מול **יועץ הביטוח**. קיומו של יועץ ביטוח אינו שולל את הנחיצות של תפקיד ממונה ביטוח ובקיומה של ועדת הביטוח בעירייה, שמקבלת תביעות מתושבים, דנה בהן ומחליטה אם לתת פיצוי או להעביר לביטוח. מדובר בהפרדת תפקידים וסמכויות שהיא בבחינת הרצוי.

בעבר עוזר ראש העיר ריכז את הנשא הביטוחים של המועצה והתנהל מול היועץ והמבטחת, היעוץ המשפטי ויתר הגורמים. לפני מספר שנים עוזר ראש העיר חדל לטפל בנושא ולא מונה מישהו אחר במקומו.

לאחר שעוזר ראש העיר חדל לטפל בנושא הביטוחים, **בעירייה לא מונה בעל תפקיד שאחראי על נושא הביטוחים - ממונה ביטוח או אחראי ביטוח**. נציין כי ברשויות מקומיות אחרות ממנים גורם עירוני שאחראי לרכז את תחום הביטוח (בד"כ בנוסף על תפקידו של אותו עובד).

בהעדר מינוי המאפשר ריכוז אחריות התפקיד בידי גורם אחד, לא קיים אף גורם בעירייה שאצלו מרוכז כל החומר והמסמכים בנושא הביטוחים ולכן במסגרת הביקורת נוצר קושי באיסוף המידע והמסמכים בעניין הביקורת שהיו מצויים בידי גורמים שונים. הלכה למעשה נאלצה הביקורת לקבל את המידע הדרוש מחמישה גורמים שונים (גזברית, לשכה משפטית, עוזר מנכ"ל, יועץ הביטוח ומשכ"ל). כמו כן, אין מי שמרכז את העבודה האדמיניסטרטיבית של ועדת הביטוח.

יועץ הביטוח מסר לביקורת כי **בניגוד לערים אחרות** בהן הוא משמש כיועץ, אין בבאר יעקב ממונה ביטוח.

3. ריכוז נתוני הביטוח

מאחר ובעירייה קיימים ביטוחים שונים, חלקם באמצעות מכרזי עירייה וחלקם באמצעות המשכ"ל, קיימת חשיבות לכך שתנוהל טבלה המרכזת את כלל הביטוחים של העירייה. הטבלה תכלול את כלל המידע החשוב אודות כל אחד מהביטוחים לרבות, סוג הביטוח, עלות הביטוח, הכיסויים ותוקף הביטוח.

אף גורם בעירייה אינו מנהל טבלה שמרכזת את כלל המידע אודות הביטוחים של העירייה.



4. ועדת נזיקין וביטוח

4.1. כללי

כאמור, ועדת נזיקין וביטוח היא המסגרת שבאמצעותה מטפלת העירייה בתביעות. הוועדה פועלת בהרכב של שלושה חברים: היועצת המשפטית, גזברית ועוזר המנכ"ל; ככלל הוועדה מתכנסת מדי שבוע ביום קבוע.

הוועדה מסתייעת ביועץ ביטוח בעת הצורך.

4.2. כתב מינוי לחברי הוועדה

בעת הביקורת לא היה כתב מינוי לחברי ועדת הביטוח. בעקבות הביקורת הוכן כתב מינוי אשר הופץ בתאריך **24.2.2022** (לאחר תום הביקורת) ובו מינוי של חברי הוועדה:

א. יו"ר – גזברית העירייה או נציגה

ב. חבר ועדה – יועמ"ש או נציגה

ג. חבר ועדה – מנכ"ל או נציגו

הביקורת מעירה כי כתב המינוי של חברי ועדת הנזיקין אשר הוצא ב 24.2.2022 אינו מגדיר את האחריות והסמכויות הוועדה וחבריה.



4.3. מעקב אחר הנושאים שבטיפול הוועדה

מאחר ולוועדה מגיעות פניות רבות בנוגע לנזקים שנגרמו לאנשים/רכושם, קיימת חשיבות לביצוע מעקב מסודר אחר הטיפול בפניות אלה.

בעבר החלה הוועדה לנהל טבלת מעקב אחר הטיפול בפניות. הטבלה כוללת את העמודות הבאות:

א. מספר סידורי

ב. שם התובע

ג. נדון לאחרונה בוועדה מספר

ד. תאריך עדכון אחרון

ה. פרטי התביעה

ו. סטטוס

ז. גורם נוסף

ח. תאריך סגירה

ט. סכום סגירה כולל שכ"ט במידה שיש

בהתאם לטבלת מעקב שהתקבלה מעוזר המנכ"ל (חבר ועדת הביטוח), בין השנים 2019 – 2021 היו 191 פניות. בשנת 2022 נמצא כי אין מעקב אחר הפניות.

נמצא כי אין הקפדה לנהל את כלל נתוני הפניה לוועדת הביטוח בטבלת המעקב של ועדת הביטוח. להלן תמונת המצב בין השנים 2019 לשנת 2022:

מס"ד	שנה	מספר פניות לוועדה	סטטוס טיפול			הערות
			סגור	סטטוס אחר	ללא סטטוס	
1	2019	67	24	9	34	
2	2020	56	20	7	29	
3	2021	68				לא נוהל סטטוס
4	2022					התביעות לא נוהלו בטבלה

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי התביעות המשפטיות, בין שמדובר בתביעה לביהמ"ש ובין שמדובר בפניה של עורך דין; הפניות לפני הגשת תביעה מטופלות ע"י היועצת המשפטית (בעצמה או באמצעות יועץ משפטי חיצוני).

4.4. תיעוד ישיבות ועדת הביטוח

קיימת חשיבות לתעד את הישיבות של ועדת הביטוח על הפניות בפרוטוקול מסודר.

נמצא כי אין הקפדה להוציא פרוטוקולים המתעדים את ישיבות ועדת הביטוח.



4.5. החלטות בנוגע לפשרות בהליכי הביטוח

היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי ועדת הביטוח (היועמ"שית יחד עם הגזברית ועוזר המנכ"ל) מגבשים המלצה בכתב למורשי החתימה לפשרה על יסוד חוות-דעת משפטית/חוות דעת רפואית/המלצת בית-משפט/חוות דעת שמאית/היועצות עם יועץ הביטוח וכו'. מורשי החתימה חותמים על הסדרי הפשרה.

כאמור, התהליך הנ"ל אינו מגובה בנוהל עבודה.

בעירייה מונהג "טופס אישור פשרה – וועדת ביטוח ונזקים". הטופס כולל את הפרטים הבאים (טופס שקשור להסדר פשרה בנושא נזקי גוף, כבישים ומדרכות, נזקי רכוש):

- א. פרטי התובע
- ב. האם יש קריאת מוקד
- ג. היקף כספי של הפשרה
- ד. סעיף תקציבי
- ה. תמצית הפשרה ונימוקיה
- ו. חתימת בעלי תפקידים – ראש הרשות, מנכ"ל, גזברית, מנהל אגף שפ"ע ויועמ"ש

הסדר הפשרה מאושר על ידי מורשי חתימה של העירייה – אין הערות.

5. בחירת יועץ ביטוח

מאחר ואין כדאיות כלכלית להעסיק מומחה ביטוח במשרה מלאה, מרבית הרשויות המקומיות מתקשרות עם יועץ ביטוח חיצוני. היועץ מסייע בגיבוש מכרזים לבחירת מבטחת, בודק שקבלנים/יועצים מגישים אישור ביטוח מתאימים בהתאמה לחוזה התקשרות מול העירייה ובנוסף לאלה נותן ייעוץ שוטף בנושא ביטוחים בעירייה.

במטרה לבחור יועץ ביטוח, **בשנת 2020** המועצה הקימה מאגר יועצים. לאחר בחינת הפניות, נכללו במאגר יועצי ביטוח שישה יועצים (שישה שאושרו מתוך שמונה שהגישו בקשה).

בתאריך **14.2.2021** המועצה העבירה "בקשה לקבלת הצעת מחיר למתן שירותי יועץ ביטוח" לשישה יועצי הביטוח הרשומים במאגר. להלן השירותים הנדרשים בהתאם לפניה:

- א. הכנה וליווי של מכרז ביטוח (פעם ב-3 שנים).
- ב. ייעוץ בניהול סיכונים של המועצה, סוגי הפוליסות שהמועצה רוכשת וכו';
- ג. מתן ייעוץ בניסוח אישורי קיום ביטוחים/הנחיות ביטוח בחוזים ובמכרזי המועצה;
- ד. מתן ייעוץ באופן ניתוב תביעות/דרישות כספיות בתחום הביטוח;
- ה. ייעוץ שוטף בהתנהלות מול המבטח ו/או סוכן ביטוח;
- ו. ייעוץ שוטף בכל עניין ביטוחי הנדרש למועצה.

אמות המידה לבחירת היועץ:

- א. 60% - שיעור הנחה ביחס לריטיינר חודשי – 2,500 ₪ לחודש לפני מע"מ.
- ב. 40% - מדד איכות – 10% - ראיון טלפוני ללקוח (מענה על שאלון) ו-30% - ראיון פרונטלי בפני ועדת יועצים.

רכזת המכרזים מסרה לביקורת כי מתוך שישה היועצים אליהם פנתה הוועדה, שלושה הגישו הצעות בתיבת הדואר הייעודית.

הביקורת מעירה כי לא נמצא פרוטוקול פתיחת הדוא"ל הייעודי.



בתאריך **2.6.2021** נערכו ראיונות ליועצים. (הפרוטוקול מה 6.6.2021). בראיונות השתתפו שלושת המציעים. כמו כן, בראיונות השתתפו מנכ"ל העירייה, הגזברית, מהנדס העיר והיועצת המשפטית.

בסוף הליך בדיקת ההצעות והראיונות נבחר יועץ ביטוח שקיבל את הניקוד הכולל הגבוה ביותר. הוא משמש כיועץ ביטוח בשנים האחרונות (מבדיקה הוא משמש כיועץ ביטוח משנת 2015 בערך ולרשות לא היה יועץ ביטוח לפני זה).

בתאריך **9.8.2021** נחתם הסכם בין המועצה לבין יועץ הביטוח. ההסכם מתבסס על נוסח פנית המועצה לקבל הצעה + הצעת היועץ. תקופת ההסכם ל- 3 שנים. התמורה 1,500 ₪ לחודש בתוספת מע"מ כד"ן.

תשלומים ליועץ

הביקורת בחנה את סכום התשלום החודשי ליועץ הביטוח. נמצא כי מדי חודש היועץ מחייב את הרשות בסך 1,755 ₪ (1,500 ₪ בתוספת מע"מ) כפי שסוכם בהסכם. **אין הערות.**

פעילות יועץ הביטוח

יועץ הביטוח מסר לביקורת שהוא מעורב בצמתים המרכזיים בנושא הביטוח והוא זמין לשאלות ועדת הביטוח בעת ישיבותיה. דבריו מוצאים חיזוק בדברים שמסרו חברי ועדת הביטוח. יועץ הביטוח התייחס בשיחה עמו ליחסי העבודה והממשק וועדה - יועץ ביטוח. לדבריו, יש שיתוף פעולה והפריה הדדית בינו לבין הוועדה.

6. בחירת מבטח

6.1. כללי

כגוף ציבורי מצופה מהעירייה לערוך מכרז לבחירת מבטחת לפחות פעם בחמש שנים. לביקורת נמסר כי בשונה מהשוק הפרטי לא כל המבטחות בשוק מציעות כיסוי ביטוחי לרשויות מקומיות ומספרן של המבטחות הפוטנציאליות מצומצם מאוד. עקב הנסיבות, השוק אינו תחרותי. נמסר לביקורת כי העירייה עורכת מכרז ביטוח מדי שלוש שנים. יחד עם זאת, בשנים האחרונות כל מכרז שפורסם בוטל בהעדר הצעות כשירות ובאישור מועצת הרשות נערך מו"מ עם המציעים והעירייה התקשרה עם המבטחת הנבחרת בפטור ממכרז. זאת עקב כשל שוק הנובע מחוסר במתחרים.

קודם למועד המכרז האחרון אשר נערך בשנת 2021 בוטחה המועצה דרך חברת הביטוח [REDACTED] (2015 – 2018), ולפניה [REDACTED] במכרז האחרון זכתה חברת [REDACTED] (משנת 2018 ואילך).

בחודש מאי 2021 העירייה פרסמה (בכובעה כמועצה) את מכרז 13/21 - מכרז לעריכת ביטוחי המועצה. מפרטי המכרז הוכנו על ידי יועץ הביטוח של העירייה. יועץ הביטוח מסר לביקורת כי הפרמטרים לבחירת חברה המבטחת הם: השתתפויות עצמיות והסתייגויות מהותיות למול מה שכתוב במסמכי המכרז. כמו כן, הוא מסר לביקורת כי הכיסויים הביטוחיים נקבעו על פי המקובל בשוק הביטוחי ברשויות המקומיות בארץ והצרכים הספציפיים של הרשות עצמה.

6.2. מכרז לבחירת מבטח

בתאריך 17.6.2021 נערכה ישיבת ועדת מכרזים מס' 9 (באמצעות "זום"). בישיבה השתתף גם יועץ הביטוח. בישיבה זו נפתחה תיבת המכרזים – נמצאה מעטפת האומדן ושתי מעטפות נוספות כדלקמן:

מס"ד	מספר מעטפה	סכום הצעה (₪)	ערבות בנקאית
1	[REDACTED]	1,164,750	ערבות בנק הפועלים ע"ס 50,000 ₪ לתאריך 9.9.2021.
2	[REDACTED]	716,510	ערבות בנק הבינלאומי ע"ס 50,000 ₪ לתאריך 9.9.2021.
3	מעטפת אמדן	665,250	

התקבלו הצעות משתי חברות ביטוח בלבד: [REDACTED]

א. [] - הצעתה של [] הייתה נמוכה יותר, אך היו בה הסתייגויות ועל פי חו"ד משפטית נמצא כי היא פסולה בהיותה חורגת באופן מהותי מהתנאי שפורטו במכרז ובכך פוגעת בעקרון השוויון. בהצעתה של [] נורטו שינויים והסתייגויות מהותיים ביחס למפרט הביטוחים במכרז ולהשתתפות העצמית. היועמ"שית הפנתה בחוות דעתה לפסיקה לפיה יש בהסתייגויות כדי לפסול את השתתפותה של [] במכרז. (ההצעה עמדה על 716,510 המהווה כ-8% מעל האמדן)

ב. [] הצעתה של חברת הביטוח "אילון" הייתה גבוהה באופן משמעותי (1,164,750 ש"ח כ-75% מעל אומדן המכרז 665,250 ש"ח).

בידי ועדת המכרזים הסמכות להחליט שלא להמליץ על הצעה כספית שאינה סבירה בהתבסס על אומדן המכרז. יוער שהיועצת המשפטית הצביעה על פגמים נוספים בהצעת []. **הלכה למעשה לא היו הצעות כשירות והמכרז בוטל.** נותר משכך, למועצה לשקול בין פרסום מכרז חדש לבין התקשרות בפטור ממכרז (באישור רוב חברי מליאת המועצה, סמכות הנתונה לה מכח התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות).

בתאריך 22.6.2021 יועץ הביטוח העביר לוועדת המכרזים חו"ד למכרז ביטוחים הנ"ל. הוא העלה כי בהצעה של [] ניתנו מספר רב של הסתייגויות ושינויים מהותיים במלל ממפרט הביטוחים במכרז ובהשתתפויות העצמיות והצעת [] גבוהה ביותר מ-25% מהאמדן, דבר אשר על פי הפסיקה מאפשר פסילת ההצעה. בסוף המכתב הוא סיכם כי "לאור כל האמור לעיל, המלצתי לוועדת המכרזים, לפסול ההצעות, לבטל המכרז על פי סע' 22(ח) לצו הנ"ל, לפיו ניתן בהחלטת מועצה לבטל המכרז ולצאת בהתקשרות בחוזה ללא מכרז לאחר שוועדת המכרזים לא ממליצה על הצעה כלשהי הן בשל הסתייגויות והשינויים המפורטים בהצעת [] והן בשל המחיר הגבוה בהצעת אילון".

בתאריך 27.6.2021 היועצת המשפטית פרסמה חוות דעת המנתחת את מסמכי ההצעות (של []). נמצא כי הצעת [] פסולה עקב השינויים והתיקונים שבוצעו על ידה במסמכי המכרז והצעת "אילון" גבוהה בשיעור של כ-75% מהאמדן ולכן המליצה כי "יש לשקול הפעלת הסמכות הנתונה למועצה בתקנה 22(ח) הנ"ל בדבר התקשרות בפטור ממכרז באישור רוב חברי המליאה, זאת לאחר ניהול הליך תחרותי ו/או מו"מ, ככל הנדרש, במטרה לקבל את ההצעה הכספית הכדאית ביותר למועצה, ביחס למפרטי ותנאי הביטוח הנדרשים לצרכיה".

בתאריך 6.7.2021 התקיימה ישיבת ועדת מכרזים מס' 11 שבמסגרתה נדונו ההצעות. במסגרת הישיבה הציג יועץ הביטוח כי "היו שתי הצעות במכרז של שני שחקנים בשוק,

הצעת [] הייתה נקיה אך גבוהה מאוד, לעומת הצעת [] שהייתה נמוכה יותר אך מלאה בהסתייגויות ובשינויים". בהמשך לנ"ל יועץ הביטוח המליץ לפסול את ההצעות ולנהל מו"מ מול החברות.

היועצת המשפטית המליצה כי "הואיל ומכרז חדש לא צפוי להביא לתועלת כי הדרישות יהיו אותן דרישות והמציעות אותן מציעות, ובשל סד הזמנים הדחוק, ההמלצה היא לאשר במליאה התקשרות בפטור ולנהל מו"מ."

בישיבת המועצה מיום 2.8.2021 הוחלט (פה אחד) בהמלצת היועמ"שית ויועץ הביטוח להתקשר בפטור ממכרז, באישור המליאה ולנהל מו"מ עם המציעים. להלן נוסח ההחלטה "אישור המועצה להתקשרות בחוזה ללא מכרז בהתאם לתקנה 22(ח) בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 בגין: מכרז פומבי מס' 13/2021 עריכת ביטוחי המועצה. הצעת החלטה: המועצה תאשר התקשרות לעריכת ביטוחי המועצה בפטור ממכרז, לאחר ניהול מו"מ עם המציעות".

בסופו של יום התקשרה המועצה עם [], בביטוח הכולל ביטוח צד ג', חבות מעבידים, רכוש, כספים. סכום הפרמיה בה הוא 768,961 ₪.

בהמשך לישיבת המועצה, בתאריך **16.8.2021**, יועץ הביטוח הוציא חוו"ד משלימה לעריכת ביטוחי המועצה המקומית באר יעקב במסגרתה ביצע השוואה סופית של תוצאות ניהול המו"מ עם המציעות. הצעת [] שופרה מ 1,164,750 ל 1,002,750 ₪ והצעת "הפניקס" הועלתה מ 716,510 ₪ ל-768,960 ₪. במסגרת המכתב הוא הציג טבלת השוואה של פרמטרים שבהצעה המעודכנת לעומת המכרז. בעקבות ההשוואה הוא סיכם כי "מהמפורט לעיל עולה כי הצעת [] זולה יותר בהפרש של 233,790 ₪ וזאת למרות שההשתתפות העצמית הקריטית בביטוחי רשויות מקומיות – ביטוחי צד ג' זהה בין שתי המציעות (75,000 ₪). לאור כל האמור לעיל, הצעת [] טובה יותר".

לביקורת אין הערות על תהליך המכרזים וההחלטה על הזוכה.

6.3. עבודת מטה לקראת המכרז

קיימת חשיבות לקיום עבודת מטה מסודרת לקראת יציאה למכרז לבחירת מבטח כדי לאתר ולמפות את צרכי הרשות המקומית. הביקורת ביקשה לבחון את התהליך ואת התיעוד לקראת הכנת מסמכי המכרז.

יצוין כי לקראת הכנת מסמכי המכרז התקיימו פגישות והתכתבויות בקשר לפרמטרים המשמשים בסיס למכרז בין יועץ הביטוח לבין היועצת המשפטית, המנכ"ל וגורמים נוספים בעירייה.

יחד עם זאת, נמצא כי לא קיים תיעוד המסכם את עבודת המטה לקראת היציאה למכרז; כתוצאה מכך קיים קושי לשחזר את הנתונים שהיווה בסיס למכרז ולא בטוח שנלקח בחשבון כלל המידע החשוב. בין היתר:

א. נמצא כי לא נערכה הערכת סיכונים טרם פרסום מסמכי המכרז, הכוללת בחינת שטחי המועצה (תכנית, תבליט, בית עלמין, פארקים וכד'), בחינת פעילות הרשות ועוד. עולה כי המדיניות המתווה על ידי יועץ הביטוח היא שאין צורך בסקר סיכונים - עמדתו של היועץ היא שעל יועץ הביטוח לדעת לאיזה סיכונים חשופה הרשות ועל פי קריטריון זה, נבנה המכרז.

ב. נמצא כי לא קיים מסמך המסכם את עבודת המטה לקראת הכנת מסמכי המכרז.

ג. כמו כן, לא נמצא תיעוד לעבודת מטה לאיסוף הצרכים של האגפים השונים ולעריכת סיור בנכסי העירייה השונים (כגון מחסנים, מגרשים ספורט, ואתרים נוספים בהם עלולה להיות רמת סיכון גבוהה יחסית). יועץ הביטוח מסר לביקורת שבמשך השנה מנהלי האגפים פונים בהתייעצויות ועפ"י המידע המועבר הוא משקלל את הנדרש במכרז."

7. כיסויים ביטוחים באמצעות החברה המבטחת

7.1 כללי

לעירייה ביטוח רכוש וחבויות הכולל: אש, אחריות מקצועית, כספים, חבות מעבידים, צד ג', שבר מכני וציוד אלקטרוני. מדובר בסל מוצרים. כאמור, העירייה רכשה כיסוי ביטוח מחברת ה- [] בפני מגוון סוגי תביעות:

(1) תביעות נזקי גוף – מוגשות על ידי צדדי ג', תושבים אך לא בהכרח. תביעות בעילת הרשלנות ובחובה חקוקה. הטענה – הרשות חרגה מסטנדרט סביר והתרשלה בין אם מדובר במתקן משחקים לא בטיחותי או בור בכביש או פגם במדרכה.

(2) תביעות רכוש – סוגי נזק נוספים בהם חבה הרשות הם נזקים פיזיים - נזקי פח ונזקי רכוש. נזקי הצפות בהיותה של הרשות אחראית לתשתיות צמודות "תשתיות החיים", כגון נזקי הצפות וכאמור נזקים הקשורים בתקינות הדרך (לדוגמה: תביעות פח הקשורות בתשתיות כבישים בשיעור גבוה).

(3) תביעות חבות מעסיקים – נזק לעובד במהלך העבודה (לדוגמה: סייעת שהחליקה, עובד שחלון נפל עליו, עובדת שנפגעה שעה שהלכה על מדרכה). שיעור ההשתתפות העצמית ברובד חבות מעבידים נמוך ולכן יטופל בדרך כלל ברמת המבטח.

העירייה נתבעת, אך גם תובעת בכובעה כתובעת; מדובר בתביעות בגין נזק מעובדים/מנהלים, עוברי אורח כגון משאית שהזיקה (נזילת שמן), חבלה והרס רכוש (כגון מעקה); במקרים אלה העירייה צריכה להיפרע מהמזיק.

פוליסת רכוש וחבויות כוללת כיסוי אש, אחריות מקצועית (לא כולל פעילות מהנדס הרשות, ואגף הנדסה – זו נרכשה בפוליסה נפרדת דרך המשכ"ל), כספים, חבות מעבידים, צד ג', שבר מכני וציוד אלקטרוני. כאמור הפרמיה לתשלום 768,961 ₪ (עיקר התשלום בגין נזק אש וצד ג'). כל הכיסויים מוחרגים למגפה לרבות קורונה על כל מוטציה ווריאציה בה.

להלן פירוט הביטוחים בפוליסה על פי מכרז 13/2021:

שם ענף	פוליסת אלמנטרי	תחילת ביטוח	תם ביטוח	סה"כ פרמיה
אש	211152021000204	01/09/2021	31/08/2022	236,500
אחריות מקצועית	211152031000201	01/09/2021	31/08/2022	30,000
כספים	211152061000202	01/09/2021	31/08/2022	1,471
חבות מעבידים	211152321000203	01/09/2021	31/08/2022	38,000
צד ג'	211152331000200	01/09/2021	31/08/2022	450,450
שבר מכני	211152551000200	01/09/2021	31/08/2022	7,500
ציוד אלקטרוני	211152581000201	01/09/2021	31/08/2022	5,040
סה"כ לתשלום:				768,961 ₪

7.2. נאותות הביטוח בהתייחס לנתוני העירייה –

מחברת המכרז עולה כי "פרטי המבוטח יהיו המועצה ו/או חברה כלכלית ו/או כל עמותה בשליטת המועצה (לרבות מוסדות חינוך עירוניים, ספרייה, מתנ"ס, מועצה דתית, בריכת שחייה, מועדוני נוער, בתי קהילה, בית הקשיש, מפעילי חוגים, מעונות יום, משפחתונים) וכן כל גוף משפטי אחר המסונף לרשות ו/או כל אדם הפועל בשמה או שיש לרשות שליטה בו ו/או גוף משפטי או אדם שהרשות משתתפת בשיעור של 25% ומעלה בתקצובו" (סעיף 5 תקציר פרטי הביטוח).

המתנ"ס של באר יעקוב היה מבוטח במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה כשהיה תאגיד עירוני. כיום הוא תאגיד מעין עירוני שקשור לחברה למתנ"סים. למעט הנכסים בו הוא יושב ששייכים לעירייה, יתר הביטוחים (רכוש, צד ג', חבות מעבידים) אמורים להיות דרך החברה למתנ"סים.

בפוליסה אין אזכור מפורש ופירוט של נכסי העירייה, אולם נרשם כי "תנאי הפוליסה כפופים לתנאי ולנוסחי הפוליסות במכרז ביטוח מס' 13/2021 שנערך עבור מועצה מקומית ... שהוגש על ידינו"

מעבר לאמור, יש לוודא כי סטטוס העירייה והגדרתה כעיר דווח למבטחת ועודכן במסמכיה.

7.3. ביטוח מבנים/נכסים ותכולה

הביטוח חל הלכה למעשה על נכסי העירייה ותכולתה, ומכאן עולה צורך ברשימת נכסים מעודכנת ודוח מצאי מעודכן. ממונה הנכסים לשעבר העבירה לביקורת טבלת "אקסל" המפרטת את נכסי העירייה (טבלה דומה התקבלה גם מיועץ הביטוח).

במערכת של "בר טכנולוגיות" רשימת נכסים אשר מתבססת על סקר נכסים שבוצע בעבר, אך הרשימה אינה מעודכנת מאחר ואינה מתעדכנת באופן שוטף, ולא ניתן לדעת האם אומדן הביטוח במרכיב זה מהימן או שמא קיים ביטוח בחסר.

מאחר ובעירייה אין רשימה מעודכנת של המבנים, אין נתונים מעודכנים אודות גודל השטח של המבנים ואין נתונים אודות עלות המבנים; כתוצאה מכך לא ניתן לבדוק האם הכיסוי הביטוחי נותן מענה הולם.

מאחר ואין בסיסי נתונים עליהם ניתן להתבסס, שווי הנכסים והתכולה נקבעו באופן שרירותי.

במסגרת מסמי המכרז (מסמך ד' – מפרט ביטוח) נרשם כי ערך המבנים מכל סוג ותאור לרבות סככות, צריפים, שערים וגדרות של מבנים, מבני ספורט, בריכת שחיה ומוזיאון עומד על 200 מיליון ₪.

בנוסף, נרשם כי התכולה וציוד מכל סוג ותאור בהימצאם במבנים או בסמוך להם עומד על 5 מיליון ₪. (לעומת 16 מיליון ₪ בפוליסה הקודמת). **אין הסבר לירידה המשמעותית של ערך תכולת הציוד בעירייה.**

בנוסף, נרשם כי תשתיות מוניציפאליות לרבות מקלטים, גדרות, שערים ומדרכות, גשרים ומעברים תת קרקעיים ועיליים, כבישים, שבילים, מגרשי משחקים וספורט, מתקני חוץ, עמודי חשמל וטלפון, תמרורים, רמזורים, לוחות פרסום, גינות, גנים, תחנות הסעה, מיכלי איסוף אשפה, מערכות על קרקעיות ותת קרקעיות של מים, מאגרי מים, ביוב, דלק, גז, חשמל ותקשורת, מתקני

תאורה ע"ב נזק ראשון – כ- 10 מיליון ₪. (לעומת 4 מיליון ₪ בפוליסה הקודמת). **קיים לגידול המשמעותי בערך התשתיות בין השנים.**

סקר הנכסים נערך לפני מספר שנים, אך רשימת הנכסים לא עודכנה בהתאמה לשינויים במצבת הנכסים (לדוגמה הקמת בתי ספר וגני ילדים חדשים, העברת יחידות העירייה ממקום למקום וכד') ולכן לא ניתן להתבסס עליה באופן מהימן כדי להעריך את ערך הנכסים.



הביקורת מצינת שהועברה לה טבלת נכסים הכוללת דרך, חניה, גינה ציבוריות מבני חינוך; מועדונית, גני ילדים, תלמוד תורה, בתי ספר, מעון יום, בית כנסת מקווה טהרה, מקלט, אדמת בור, חוות סוסים, מגרש כדורסל, תחנת טרנספורמציה ובית משאבה ועוד. יש להקפיד לעדכן את טבלת הנכסים באופן שוטף על מנת שיהיה בסיס מהימן לביטוחים.

יצוין כי מתוך ההתכתבויות בדוא"ל לקראת מכרז הביטוח נמצא כי על פי סקר נכסים שבוצעה על ידי חברת הביטוח () בשנת 2018, ערך הנכסים עמד על 132 מיליון ₪, כאשר שטח הנכסים עמד על 29,000 מ"ר.

הביקורת מעירה כי ללא רשימת נכסים מסודרת וללא נתוני מצאי מסודרים, לא ניתן לדעת מהו גודל השטח המבונה וערך המצאי של העירייה ולכן לא ניתן לדעת האם הכיסוי הביטוחי נותן מענה הולם.

בנוסף, הביקורת מעירה כי העיר מצויה בצמיחה ולכן נכסי העירייה גדלים באופן שוטף – לא ברור האם הפוליסה מתעדכנת בהתאם.

7.4. ביטוח חבות מעבידים

לצורך כיסוי חבות מעבידים צוין במסמכי המכרז כי עלות השכר היא 47,500,000 (גבולות מרביים לאחריות מבטח לעובד הם - 20,000,000 ₪). נרשם במכרז "שכר עבודה שנתי משוער (אין לעשות התאמות במהלך תקופת המכרז ללא אישור הרשות) לתקופת הביטוח הוא 47,500,000 ₪". בהגדרת העובדים המבוטחים נרשם "כל עובדי המבוטח העוסקים בכל עבודה הקשורה במישרין ו/או בעקיפין בעיסוקו של המבוטח".

כמו כן, יועץ הביטוח מסר לביקורת כי "כעיקרון - כל מקבלי שכר מהעירייה - כלולים בביטוח חבות מעבידים, למעט פנסיונרים. מורים המקבלים שכר ממשרד החינוך ולא מהרשות - אינם כלולים מבחינת נתוני השכר".

הביקורת בחנה את התאמת הכיסוי לנתוני השכר בעירייה:

- א. עלויות השכר בפוליסת הביטוח – 47,500,000 ₪ (כמפורט לעיל).
 - ב. על פי נתוני השכר שהועברו לביקורת ע"י חשבת השכר, שכר עובדי העירייה הינו כדלקמן: עלויות השכר על פי דוח 126 משנת 2021 הוא 59 מיליון ₪ הגבוה בכ- 24% מהסכום שמופיע בפוליסת הביטוח.
 - ג. על פי נתונים שהועברו ליועץ הביטוח מחשבת השכר, עלויות השכר בשנת 2019 (ללא פנסיונרים) עמד על 58,145 אלף ₪.
 - ד. יועץ הביטוח מסר לביקורת כי בשנת 2021, עלויות השכר עמדו על 59 מיליון ₪. על רקע הנתונים הנ"ל לא ברור מדוע הוחלט לרשום במסמכי המכרז רק 47,500,000 ₪.
- הביקורת מעירה כי על בסיס הנתונים שהתקבלו 47.5 מיליון ₪ הינו נמוך בגובה השכר בפוליסה הקודמת (59 מ"ח – הוגדל מ 39 מיליון ₪) למרות שלא היה צמצום במספר העובדים ברשות.
- בהתייחסותה לטיטות הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי הנתונים הועברו ע"י חשבת השכר.
- בהתייחסותו לטיטות הדוח, יועץ הביטוח מסר לביקורת כי "הנתון (טופס 126) שקיבלתי במייל ביום 22/4/21 מ[חשבת השכר] מהעירייה – היה כ 54 מיליון ₪ כולל פנסיונרים. בשיחה טלפונית איתה, היא ציינה שללא פנסיונרים, כ 47.5 מיליון וזה מה שנרשם במכרז. יועץ הביטוח לא מוסר נתונים. הוא מקבל נתונים ואותם הוא רושם במכרז."

הביקורת מעירה כי אין תיעוד לטענה של יועץ הביטוח וחשבת השכר אינה מאשרת את הטענה שלו. נקודה זו ממחישה את החשיבות של תיעוד מסודר.

7.5. ביטוח סייבר

כפי שנכתב מעלה, נרכשו ביטוחים, רכוש וחבויות אך לא נרכש ביטוח סייבר. העדר רכישת ביטוח סייבר נעוצה בפרמיה הגבוהה במרכיב ביטוחי זה. יצוין, שלא הוצגו בפני הביקורת הצעות לרכישת פוליסה ומרכיב זה לא נכלל במכרז. כאמור, נמסר לביקורת שהסיבה שביטוח סייבר לא נכלל היא שאין הרבה חברות שמוכנות לבטח מרכיב זה ועל כן שיעור הפרמיה מאד גבוה, אפילו מופרז (מבין 250 רשויות רק רשות אחת על פי שנמסר, שילמה כופר). בנוסף, חלק מהשפעת הקורונה בפוליסות היא החרגה של קורונה וסייבר מפוליסות.

בעירייה לא נמצא תיעוד להחלטת הרישות שלא לבטח את העירייה בגין סיכוני סייבר.



8. פוליסות ביטוח באמצעות חברת המשכ"ל

8.1. כללי

מעבר לביטוחים באמצעות החברה המבטחת של העירייה, ביטוחים נוספים נרכשים באמצעות המשכ"ל:

מס"ד	הביטוח	חברה מבטחת	הכיסוי	הערות
1	ביטוח אחריות נושאי משרה פוליסה מס' 62600141521 לתקופה 1/7/21-30/6/22 מס' תושבים – 28,500		גבול אחריות למקרה ולתקופה בסך 4 מיליון ₪. פרמית ביטוח 31,177 ₪.	הרחבות: להכללת חברי מועצה, לכיסוי הוצאות משפטיות להגנה על מעמד ותפקיד, לכיסוי הוצאות משפטיות בתביעות הקשורות לאפליה והטרדות מיניות, לזכות המבוטח לבחור בעו"ד לייצוג בהליכים עונשיים, להוצאות משפטיות לייצוג מבוטח בהליכי בג"צ, עתירות מנהלתיות ותגובות לטיוטות דוחות מבקר המדינה, לכיסוי הוצאות משפטיות להפעלת חסינות לפי חוק לתיקון פקודת הנזיקין (מס' 10) התשס"ה 2005.
2	ביטוח הוצאות משפטיות פוליסה מס' 600700002221		פרמית ביטוח 34,625 ₪.	הרשות רכשה כיסוי ל-15 מנהלים.
3	ביטוח תאונות אישיות לתלמידים פוליסה מס' 14303659221		פרמיה: גיל חובה 383,425 ₪. פעוטונים 2,891 ₪. יתרת חוב: 16,859	מספר תלמידים מבוטחים בגיל חובה 7,825 ולמידים ובפעוטונים 59 תלמידים.
4	ביטוח אחריות מקצועית למחלקת מהנדס הרשות פוליסה מס' 600400127521		גבול אחריות ומקרה ותקופה – 2,000,000 ₪. השתתפות עצמית בסך 16,000 ₪. פרמית ביטוח 48,326 ₪.	

יועץ הביטוח מעורב גם בביטוחים באמצעות המשכ"ל. הוא מסר לביקורת כי הגורמים הרלוונטיים ברשות מעבירים לו חומר, מתייעצים איתו והוא מחווה את דעתו.

8.2. ביטוח אחריות נושאי משרה

העירייה רכשה ביטוח אחריות נושאי משרה באמצעות המשכ"ל (חברת הביטוח – [REDACTED]). ראו פרטים על הרחבות בטבלה שלעיל.

יועץ הביטוח מסר לביקורת כי ביטוח של נושאי משרה נקבע במסמך של המשכ"ל ואינו ניתן לשינוי. כמו כן, הוא מסר לביקורת כי עלות הביטוח נגזר ממספר התושבים.

הטבלה שלהלן מציגה את רשימת המבוטחים בעירייה:

מס"ד	רשימת המבוטחים הכללית בפוליסה	הערות
1	ראש הרשות	ראש העיר
2	סגני ראש הרשות בשכר	שני סגני ראש עירייה בשכר
3	גזבר הרשות	גזברית העירייה
4	מנכ"ל הרשות	מנכ"ל העירייה
5	מזכיר הרשות	לא רלוונטי
6	מהנדס הרשות	מהנדס העירייה
7	יועץ משפטי	יועצת משפטית
8	מנהל רכש ואספקה	מנהלת מח' רכש ואספקה
9	מבקר הרשות	מבקר העירייה
10	דובר הרשות	דובר העירייה
11	מנהל בית ספר ששכרו משולם על ידי הרשות המקומית	לא רלוונטי - אין מנהלי בתי ספר שמקבלים שכר מהעירייה.
12	כל נושא משרה אחר ברשות המקומית המועסק על ידי הרשות כעובד בשכר המכהן ונושא תואר של מנהל מחלקה או במשרה בכירה יותר	יצוין כי לאחרונה יש גידול במספר נושאי משרה ממנהל מחלקה ומעלה.
14	נושאי משרה המתמנים על ידי משרד הפנים כגון ראש רשות ממונה, חברי ועדה קרואה, חשב מלווה וכדומה.	לא רלוונטי – בעירייה אין נושאי משרה שמונו על ידי משרד הפנים.

הביקורת מעירה כי הביטוח מתבסס על 28,500 תושבים. נכון להיום ישנם מעל 30,000 תושבים בעיר.

8.3. ביטוח הגנה משפטית

פוליסת ביטוח הגנה משפטית כוללת 10 מוטבי חובה: ראש הרשות, שני סגני ראש רשות, גזבר הרשות, מנכ"ל/מזכיר הרשות, מהנדס הרשות, היעוץ המשפטי לרשות ושלושה ממלאי תפקיד נוספים מדרגת מנהל מחלקה ומעלה, בהתאם לרשימה הנמצאת בתיק

הלקוח. בהתאם למסמכים שהועברו לביקורת, ניתן לבטח עד 10 מבוטחי חובה ללא תוספת עלות.

נמצא כי בתאריך 31.10.2021 גזברית העירייה העבירה רשימה של 8 מוטבי חובה בלבד: ראש הרשות, 2 סגני ראש הרשות, גזבר הרשות, מנכ"ל הרשות, מהנדס הרשות, יועץ משפטי הרשות והתובעת העירונית. דהיינו ניתן לבטח שני מבוטחי חובה נוספים ללא עלות.

8.4. ביטוח תאונות אישיות

סעיף 198ב(ב) לפקודת העיריות קובע כדלקמן: "...עירייה שהיא רשות חינוך מקומית כהגדרתה בחוק לימוד חובה, תתקשר בחוזה ביטוח תאונות אישיות לתלמידים עם מי שזכה במכרז פומבי שתערוך חברה משותפת, לפי הסדר שהתקיימו בו הוראות אלה:

- א. דמי הביטוח במכרז יהיו כפי שקבע שר החינוך...
- ב. שיעור דמי העמילות המרביים שמבטח יהיה רשאי לשלם לסוכני ביטוח יהיה כפי שקבע שר החינוך לפי סעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה;
- ג. תקופת הביטוח לא תעלה על שנה, ועורך המכרז רשאי לחדשה לשתי תקופות נוספות שלא יעלו על שנה כל אחת, בהתאם לתנאי המכרז, כך שתקופת ההתקשרות הכוללת לא תעלה על שלוש שנים;
- ד. החברה המשותפת תפעל באמונה ובשקיפה לטובת המבוטחים בלבד, ותהיה רשאית לקבל מהזוכה במכרז מידע שברשותו הנוגע לתביעות לתגמולי ביטוח שהוגשו לפי חוזה הביטוח, ובלבד שאינו כולל שמות מבוטחים או פרטים אחרים שיש בהם כדי לזהותם;
- ה. החברה המשותפת, או חברה-בת שלה שהיא סוכן ביטוח, לא יישאו באחריות בכל הנוגע לקיום חוזה ביטוח בין עירייה וזוכה במכרז לפי סעיף זה, לגבי התקשרות שהן אינן מנהלות או מרכזות אותה ואינה נובעת מהליך עריכת המכרז עצמו."

מהביקורת עולה כי העירייה רכשה פוליסת ביטוח תאונות אישיות לתלמידים עם הרחבה לתלמידי פעוטונים באמצעות משכ"ל בחברת הביטוח "אילון", העונה על הגדרת "חברה משותפת" – אין הערות.

פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. נהלי עבודה				
1	1	א. בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול הביטוחים. ההמלצה של המבקר משנת 2014 בנושא ניהול טובין - להכין נהל ביטוח כנדרש מהתוספת הרביעית - לא יושמה. ב. כמו כן, לא קיים נהל כתוב בנושא פעילות ועדת הביטוח.	לגבש נהלים בתחום הביטוח וועדת הנזיקין, לרבות: נהל טיפול בתביעות כנדרש; נהל ניהול ביטוחים - המרכז את הנושאים הבאים: מכרז הביטוח, התכנסות ועדת נזיקין וביטוח, טיפול בתביעות, עבודה והתקשרות מול יועץ ביטוח, ביצוע סקר סיכונים, תהליך המעקב אחר שינוי בהיקף הכיסוי והתאמת הכיסויים לסיכונים אליהם חשופה העירייה וכן מעקב ובקרה אחר חידוש הפוליסות, תשלומי פרמיות וכדו'.	
2. ממונה על הביטוח				
2	2	בעירייה לא מונה בעל תפקיד שאחראי על נושא הביטוחים; בהעדר אחראי ביטוח, לא קיים אף גורם בעירייה שאצלו מרוכז כל החומר והמסמכים בנושא הביטוחים. כמו כן, אין מי שמרכז את העבודה האדמיניסטרטיבית של ועדת הביטוח.	למנות ממונה על הביטוח, כמקובל ברשויות מקומיות אחרות, שירכז את כל נושא הביטוח בעיר; במסגרת זו, לבחון מינוי בעל תפקיד בגזברות; בעל תפקיד זה ישמש גם כמזכיר ועדת הביטוח.	<u>תגובת הגזברית</u> ימונה במהלך 2023.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3. ריכוז נתוני הביטוח				
3	3	בעירייה לא מנוהלת טבלה שמרכזת את כלל המידע אודות הביטוחים. אף גורם אינו מנהל טבלה שמרכזת את כלל הביטוחים של העירייה.	וועדת הביטוח בסיוע יועץ הביטוח ינהל טבלה אשר מרכזת את פרטי כל הביטוחים של העירייה לרבות סוג הביטוח, העלויות, הכיסויים ותקופת הביטוח.	
4. ועדת נזיקין וביטוח				
4	4.2	א. בעת הביקורת בשנת 2021, לא היה כתב מינוי לחברי ועדת הביטוח. בעקבות הביקורת הוכן כתב מינוי אשר הופץ בתאריך 24.2.2022. ב. כתב המינוי של חברי ועדת הביטוח שהוצא ב 24.2.2022 אינו מגדיר את האחריות והסמכויות הוועדה וחבריה.	במסגרת כתב המינוי לוועדת הביטוח – להגדיר את תפקידי הוועדה ואת האחריות והסמכות של חבריה.	
5	4.3	לוועדת הביטוח קיימת טבלת מעקב אחר הפניות לוועדה, אך אין הקפדה למלא בה את הנתונים.	(1) לנהל את טבלת המעקב אחר הטיפול פניות לוועדת הביטוח באופן שוטף, לרבות ציון האם פניה פתוחה או סגורה. (2) לבחון שימוש במערכת מידע לניהול נושא הביטוחים.	
6	4.4	אין הקפדה להוציא פרוטוקולים המתעדים את ישיבות ועדת הביטוח.	להקפיד להפיץ פרוטוקולים המתעדים את ישיבות ועדת הביטוח.	

התייחסויות	המלצות	ממצאים	סעיף בדוח	מס"ד
5. בחירת יועץ ביטוח				
<u>תגובת הגזברית</u> זה מה שנעשה בשנה האחרונה.	להקפיד להוציא את כל שלבי בחירת היועצים, לרבות פתיחת תיבת הדוא"ל הייעודי.	הביקורת מעירה כי לא נמצא פרוטוקול פתיחת הדוא"ל הייעודי במסגרתו נפתחו הצעות יועצי הביטוח ממאגר היועצים.	5	7
6. בחירת מבטח				
	מומלץ שבעתיד לקראת הכנת מכרז ביטוח, לבצע עבודת מטה מתועדת הכוללת עריכת סיכונים, סיורים בנכסי העירייה ופגישות עם מנהלים בעירייה.	נמצא כי לא קיים תיעוד המסכם את עבודת המטה לקראת היציאה למכרז מבטח; כתוצאה מכך קיים קושי לשחזר את הנתונים שהיווה בסיס למכרז ולא בטוח שנלקח בחשבון כלל המידע החשוב.	6.3	8
7. כיסויים ביטוחים באמצעות חברת הביטוח				
	לוודא שקיים כיסוי ביטוחי מלא למתנ"ס במסגרת הביטוחים של המתנ"ס.	המתנ"ס הפך מתאגיד עירוני לתאגיד מעין עירוני, לכן למעט המבנים והרכוש שבבעלות העירייה, שמבוטחים באמצעות העירייה, המתנ"ס אמור להיות מבוטח באמצעות החברה למתנ"סים.	7.2	9

התייחסויות	מבקר העירייה	ביטוחי העירייה	מס"ד	סעיף בדוח
	(1) ממונה הנכסים יכין טבלת נכסים עם גודל שטחים מעודכנת. בהתבסס על כך, תעריך העירייה את החשיפה שלה. (2) יש להקפיד לעדכן את קובץ הנכסים/מבנים באופן שוטף וכן לעדכן מעת לעת את ערכי הכינון על מנת לוודא היקף כיסוי נאות. (3) יש להקפיד לנהל באופן שוטף את קובץ המצאי של העירייה.	מאחר ובעירייה אין רשימה מעודכנת של המבנים, אין נתונים מעודכנים אודות גודל השטח של המבנים ואין נתונים אודות עלות המבנים, לא ניתן לבדוק האם הכיסוי הביטוחי נותן מענה הולם. כמו כן, אין נתונים אודות היקף המצאי.	10	7.3
	מדי שנה יש לעדכן את המבטח אודות שטח הנכסים של העירייה.	הביקורת מעירה כי העיר מצויה בצמיחה ולכן נכסי העירייה גדלים באופן שוטף – לא ברור האם הפוליסה מתעדכנת בהתאם.	11	7.3
<u>תגובת הגזברית</u> הנתונים מתקבלים מחשבת השכר. <u>תגובת יועץ הביטוח</u> יועץ הביטוח לא מוסר נתונים. הוא מקבל נתונים ואותם הוא רושם במכרז. הנתון (טופס 126) שקיבלתי במייל ביום 22/4/21 ממטיל עטר מהעירייה – היה כ 54 מיליון ₪ כולל פנסיונרים. בשיחה טלפונית איתה, היא ציינה שללא פנסיונרים, כ 47.5 מיליון ₪ זהה שנרשם במכרז. הביקורת מעירה כי לא נמצא תיעוד לנתון של חשבת השכר. כמו כן, חשבת השכר מסרה לביקורת שלדעתה.	להסתמך על נתוני שכר כתובים שמועברים על ידי חשבת השכר.	על פי נתונים שהועברו ליועץ הביטוח מחשבת השכר, עלויות השכר בשנת 2019 (ללא פנסיונרים) עמד על 58,145 אלף ₪. כמו כן, יועץ הביטוח מסר לביקורת כי בשנת 2021, עלויות השכר עמדו על 59 מיליון ₪. לכן לא ברור מדוע הוחלט לרשום במסמכי המכרז רק 47,500,000 ₪. לא נמצא תיעוד לסכום זה.	12	7.4

ביטוחי העירייה
מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
13	7.5	בעירייה לא נמצא תיעוד להחלטת הרשות שלא לבטח את העירייה בגין סיכוני סייבר.	לבצע בדיקה מעמיקה האם נדרש כיסוי סייבר ולתעד את תוצאות הבדיקה, על רקע מתקפות סייבר על גופים ציבוריים שהפכו לדבר שבשגרה.	
8. פוליסות שנרכשו באמצעות משכ"ל				
14	8.2	הביקורת מעירה כי ביטוח נושאי המשרה מתבסס על 28,500 תושבים. נכון להיום ישנם מעל 30,000 תושבים בעיר.	לוודא שפוליסת הביטוח מותאמת למספר התושבים הגדל בעיר.	<u>תגובת הגזברית</u> יעודכן בחידוש הפוליסה. <u>תגובת יועץ הביטוח</u> ביטוח נושאי משרה מחדש פעם בשנה ואז יש לעדכן במסמכי החידוש את מס' התושבים.
15	8.3	נמצא כי בתאריך 31.10.2021 גזברית העירייה העבירה רשימה של 8 מוטבי חובה בלבד מתוך 10 המכוסים במסגרת ביטוח הגנה משפטית : ראש הרשות, 2 סגני ראש הרשות, גזבר הרשות, מנכ"ל הרשות, מהנדס הרשות, יועץ משפטי הרשות והתובעת העירונית. דהיינו ניתן לבטח שני מבוטחי חובה נוספים ללא עלות.	לבחון הוספת שני מבוטחים נוספים כדי להשלים 10 מבוטחים ללא תוספת עלות, בהתאם לניהול סיכונים, לדוגמה סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש.	<u>תגובת הגזברית</u> יעודכן בחידוש הפוליסה. <u>תגובת יועץ הביטוח</u> לשיקול העיריה.

תחזוקת גיבון

דוח ביקורת 2022-2

מבקר העירייה

תוכן עניינים

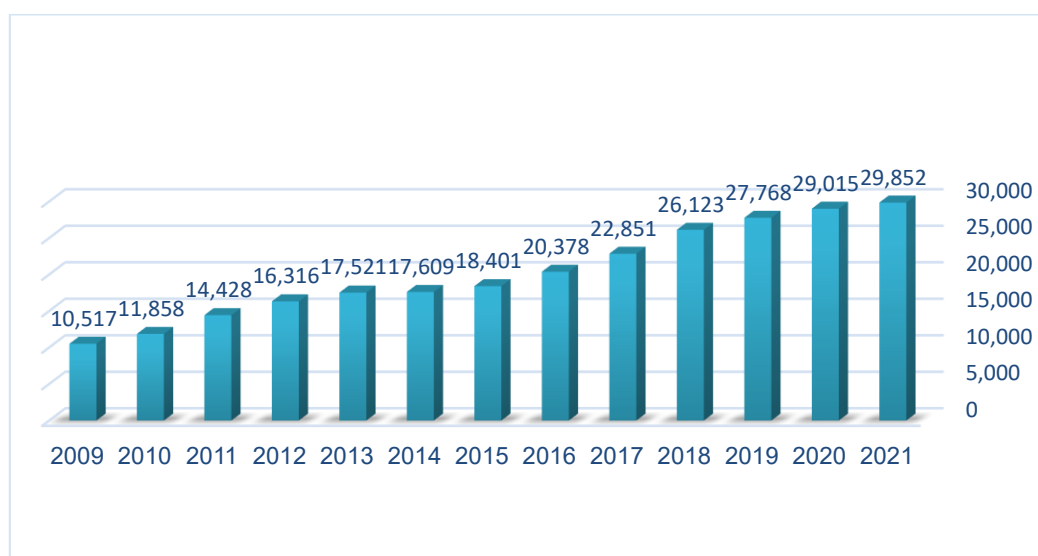
הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה	39
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	42
ג		פירוט ממצאים	46
	1	נהלי עבודה	46
	2	מבנה ארגוני	47
	3	תוכנית עבודה	49
	4	תקציב	51
	5	ניהול משק המים לגינן	59
	6	שטחי גינן	62
	7	אמצעים ובטיחות	65
	8	התקשרות עם קבלן גינן	71
	9	פיקוח ובקרה אחר עבודת הגינן	79
	10	בדיקת חשבוניות	82
	11	שירות לתושבים – טיפול בפניות	87
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	96
נספח		טבלת שטחי גינן כולל עתידי 2022	106

פרק א' – כללי

1. מבוא

עיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") משתרעת על שטח של 9,463 דונם² ומתגוררים בה כ- 30,000 תושבים נכון לשנת 2021. בשנים הראשונות של המאה ה-21 היישוב עבר מהפכה יישובית, חזותית ותחבורתית שהושפעו משינויים משמעותיים בכבישים ראשיים. בנוסף, ביישוב עתודות גדולות של קרקע לבנייה, הדרושות לפתרון מצוקת הדיור במרכז המדינה. בעקבות זאת, החלו להבנות ביישוב מספר פרויקטים גדולים המכילים אלפי יחידות דיור. על פי התוכנית המתאר שאושרה בתחילת 2020, בעתיד צפויות להיבנות עוד כ-27,000 יחידות דיור (מתוכן 12,000 בעשור הקרוב) ושטחי מסחר רבים (מתוכם כ-0.5 מיליון מ"ר בעשור הקרוב). סה"כ שטחי הגיטון הקיימים ברשות נכון ל-2022 הוא כ-315 דונם כולל שטח תכנון עתידי.

התרשים שלהלן מציג את השינויים במספר התושבים ביישוב בין השנים 2009 - 2021:



רשות מקומית צריכה לספק שירותים מוניציפליים מסוגים שונים לתושביה, בהתאם לחובותיה וסמכויותיה שבדין. שירותים אלו כוללים בין היתר תחזוקת גיטון ופארקים. לרמת הגיטון השפעה ישירה על איכות חיהם ורווחתם של תושבי הישוב וזאת במיוחד לאור ההתפתחות המואצת של העיר בשנים האחרונות.

2 בהתאם לתוכנית המתאר.

בעלי תפקידים בתחום הגינון

המטלות בתחום גינון וגיות משחקים מתבצעות ברובן על ידי אגף שפ"ע באמצעות עובדי קבלן הגינון, וצוות עובדים מטעמו העוסקים בתחזוקה שוטפת. הקבלן "א" עבד עם העירייה החל מדצמבר 2018 עד דצמבר 2021³. הקבלן מטפל בכ- 40 גני ילדים ובתחזוקה השוטפת של הגינון בעיר. מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי במכרז החדש, שיישמו מתחיל ב 1 בנובמבר (לאחר עריכת הביקורת), הקבלן יבצע את הגינון בכל גני הילדים.

חברת משכ"ל - החברה המנהלת של מכרז הגינון, אחראית לביצוע פיקוח באמצעות חברה מטעמה (להלן: "חברת הפיקוח"). המפקחים מגיעים לביקורת על הגינון פעמיים בשבוע.

הפניות בנושא תחזוקת גינות מגיעות דרך המוקד העירוני; המוקד מקבל את הפניות בנושאים השונים ומעביר לטיפול היחידה הרלוונטית.

2. מטרות הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק את ניהול נושא הגינון בשטח הציבורי ובגני ילדים ברחבי העיר, על ידי העירייה.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בניהול הגינון בעיקר בשנים 2020-2021. להלן הנושאים המרכזיים שנבדקו במסגרת הביקורת:

- א. נהלים והוראות עבודה בנושא תחזוקת גינון באגף שפ"ע, מחלקת הגינון ובמוקד העירוני.
- ב. מבנה ארגוני בתחום הטיפול בגינון.
- ג. תכנון וניהול תחזוקת גינון – סקר גינון, תוכניות עבודה וכו'.
- ד. ניהול תוכניות עבודה ותקציב.
- ה. התקשרויות עם קבלן גינון.
- ו. בדיקת חשבונות שהוגשו ע"י קבלנים ותשלומים.
- ז. פיקוח על העבודה וניהול יומני עבודה.
- ח. אתר האינטרנט של העירייה.
- ט. טיפול בפניות למוקד העירוני בנושאים שנבדקו – נזילות, גיזום וניקיון גינות.

3 ההתקשרות הייתה דרך המשכ"ל. בתחילת שנת 2022 עברו לקבלן גינון אחר ובנובמבר החלה התקשרות חדשה עם הקבלן של שנת 2021, אך בהתקשרות ישירה.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

א. פגישות ושיחות עם ממלאי תפקידים בעירייה ובכלל זה - מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת הגינן, אחראי גינן (פיקוח על הקבלן), מנהל המוקד העירוני, צוות תחזוקת גינן, עובדי חברת קבלן "א", משכ"ל – מנהלת אזור דרום מכרז גינן ופיתוח נופי, תחום פיתוח תשתית ואחזקה.

ב. סיור שטח - סיור ביישוב לבחינת מצב תחזוקת הגינן ועבודת הקבלן.

ג. ניתוח דוח פניות מוקד בנושא גינן ובדיקת טיפול בפועל בפניות. בדיקה מדגמית של פניות שלא טופלו.

ד. עיון במסמכים רלוונטיים, לרבות:

- 1) חוזה של החברה למשק וכלכלה עם הקבלן המבצע את הגינן בישוב.
 - 2) מסמך סידור עבודה שבועי "צוותים גינן".
 - 3) נתונים על שטחי גינן לאחזקה.
 - 4) נתוני תקציב מול ביצוע וכרטסות הנהלת חשבונות לשנים 2020 - 2021 של הספקים נותני השירותים נשוא הביקורת.
 - 5) מסמכים בנושא תהליך הרכש, כולל הצעות הקבלנים, ערבויות וביטוחים, חוזים ומסמכי הארכת חוזים, הזמנות עבודה, חשבונות, חשבוניות ויומני עבודה.
 - 6) נתוני פניות מוקד ושביעות רצון משירותים המסופקים במכרזים שנבדקו.
- ה. בחינת יישום המלצות מדוחות ביקורת קודמים של מבקר העירייה בנושאים שנבדקו בביקורת הנוכחית.

הביקורת נערכה בחודשים מאי עד אוגוסט 2022.

טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות בעלי התפקידים הרלוונטיים; התקבלו התייחסויות מהגזברית וממנהל אגף שפ"ע ושולבו בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את נושא תחזוקת הגינן בעירייה. להלן עיקרי הממצאים:

- א. מעטפת ארגונית שאינה תומכת בצורה מספקת בתחזוקת הגינן.
- ב. העדר בקרה מספקת על צריכת המים לגינן.
- ג. העדר בקרה מספקת בתחום תחזוקת הגינן.
- ד. אי הקפדה על כללי בטיחות בתחום תחזוקת הגינן.

הרחבת נושא פערים במעטפת הארגונית שאינה תומכת בצורה מספקת בתחזוקת הגינן

1. באגף שפ"ע לא קיימים נהלי עבודה כתובים בתחום ניהול הגינן ולא קיים מסמך הגדרות תפקידים וחלוקת עבודה בתחום תחזוקת הגינן.
2. למחלקת הגינן לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או תוכנית עבודה רב שנתית. כמו כן, לא מתקיים תכנון ארוך טווח בביצוע המשימות בתחום גינן.
3. נמצאו פערים באופן ניהול הפניות במוקד העירוני – העדר סימון פניות חוזרות, אי ניהול סיכונים.
4. בדף המידע של אגף שפ"ע באתר העירייה, חסר מידע לגבי אחריות ספציפית של כל בעל תפקיד באגף ובאיזה תחום עוסק כל אחד; בדף גם לא קיים הסבר על פעילות מחלקת גינן.
5. בדף האינטרנט לא נמצא פרסום או דיווח לתושבים על עבודות גינן המבוצעות באופן תדיר.

הרחבת נושא העדר בקרה מספקת על צריכת המים לגינן

6. למרות הצריכה הגבוהה של המים לגינן ממקורות (184,207 קוב לשנה) ועלויות המים הגבוהות בסך כ- 2.5 מיליון ₪ לשנה, לא בוצעה בחינה של הוצאות המים לגינן.
7. אגף שפ"ע אינו מנהל מעקב סדור אחר חשבונות המים לגינן ואינו עורך השוואה חודשית/דו-חודשית בין חשבונות במים של כל שעון לתקופות קודמות באותו שעון מים.
8. מבוצעות קריאות בהערכה לשעונים רבים מאחר וחלק מהשעונים ישנים וטרם הוחלפו בקר"ם (קריאה מרחוק) וחלק מהשעונים אינם נגישים (נעולים בארונות).
9. אגף שפ"ע ומחלקת הגינן לא מודעים לדוח מדדי הביצוע שמחושב על ידי מבקר מטעם משרד הפנים, ולכן לא בודקים את הסיבה לגידול בעלויות לדונם במשך השנים.

10. בעירייה לא בוצעה סקר/בדיקה של מדי המים לגינון.

הרחבת נושא העדר בקרה מספקת בתחום תחזוקת הגינון

11. המשכ"ל לא ביצע סקר גינון כנדרש בחוזה איתו. בפועל, שטחי הגינון חושבו על בסיס מפות GIS, על ידי אחראי ההשקיה בעירייה.

12. נמצאו ליקויים בניהול הביטוחים והערבויות של הקבלן.

13. בסיוור השטח שביצעה הביקורת נצפה מנהל עבודה אחד בלבד ולא שניים כפי שנדרש בחוזה. מנהל אגף שפ"ע לא ידע להגיד האם הקבלן מעסיק מנהל נוסף; הביקורת לא קיבלה מסמכי הסמכה של מנהל עבודה נוסף.

14. קבלן הגינון לא מילא ולא מסר לעירייה יומני עבודה כנדרש ואינו רושם את מספר העובדים מדי יום.

15. נמצא כי העירייה אינה קונסת את הקבלן בגין הפרות חוזה.

16. לא נמצא תיעוד לבקרה חוזרת לשטחים מגוונים שנמצאו טעוני שיפור בבקורות קודמות.

17. הביקורות של משכ"ל נעשו על מצב הגינון ברחבי העיר ולא נבדק אופן עבודת הקבלן. בין השאר לא נבדקים ולא נרשמים מספר עובדים, נוכחות מנהל עבודה, הסמכות ובעיות בטיחות.

18. נמצא כי תהליך הבקרה על החשבוניות טעון שיפור.

הרחבת נושא אי הקפדה על כללי בטיחות בתחום תחזוקת הגינון

19. מחסן הגינון אינו מתוחזק כנדרש, קיים חוסר סדר ואף קיים מפגע בטיחותי. (ממצא חוזר מביקורת שנערכה בשנת 2021).

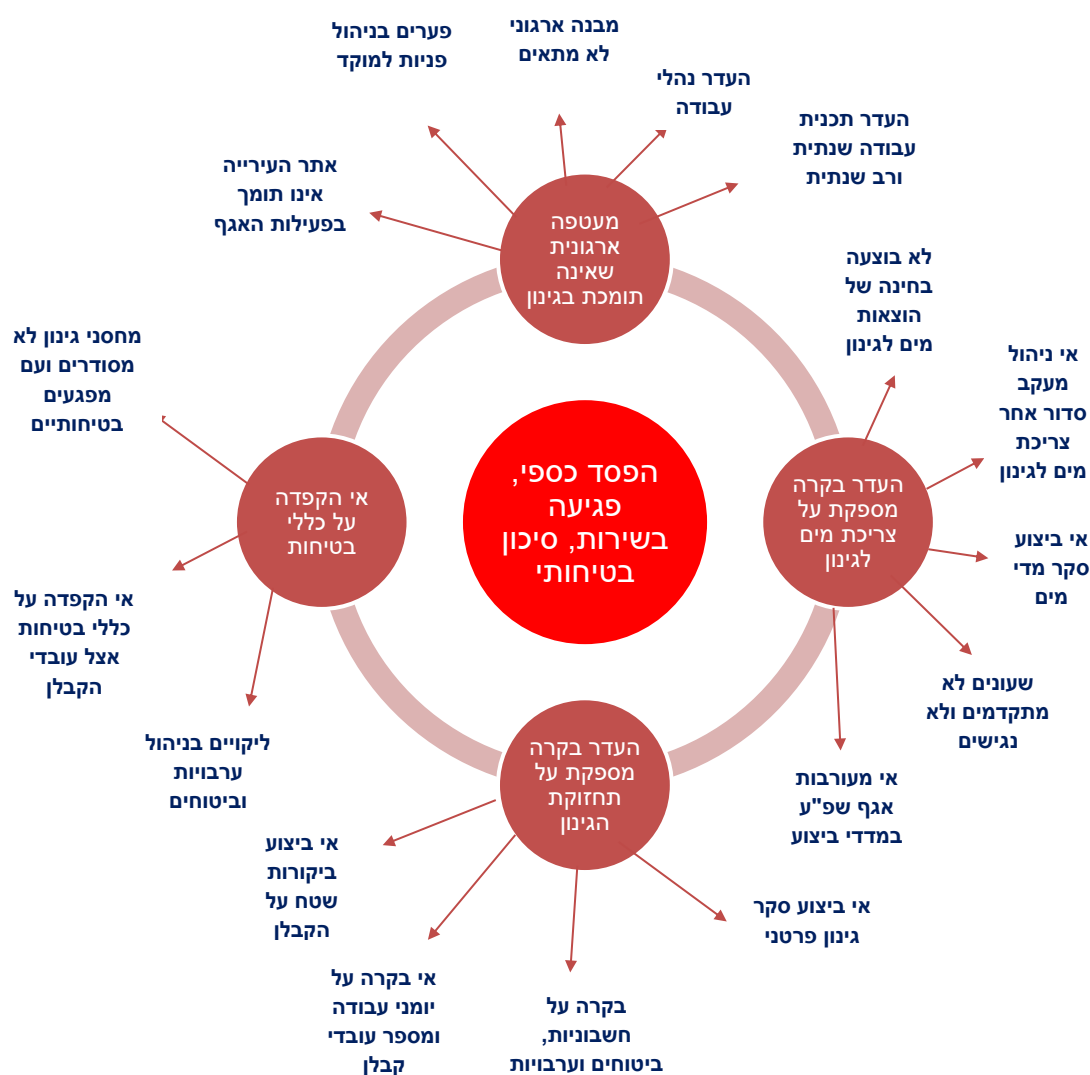
20. אי הקפדה על כללי בטיחות אצל עובדי הקבלן.

המלצות עיקריות

6. לבנות מעטפת ארגונית שתומכת בצורה טובה במערך תחזוקת הגיטון לרבות: נהלי עבודה, מבנה ארגוני מתאים ומאושר, תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות, אתר אינטרנט מתאים.
7. על אגף שפ"ע לחזק את הבקרה אחר צריכת המים לגיטון לרבות, סקר מדי מים לגיטון, מעקב שוטף אחר צריכת המים לגיטון ולקחת חלק פעיל בבדיקת נתונים המדווחים למשרד הפנים בנוגע לעלויות לדונם.
8. להקפיד על קיום כללי בטיחות במחסני העירייה ואצל עובדי הקבלן.
9. לחזק את הפיקוח על קבלן הגיטון, לרבות קיום ביטוחים וערבויות כנדרש בהסכם, העסקת מספר מנהלי עבודה ועובדים כנדרש בהסכם, לקבל ולבדוק את יומן העבודה של הקבלן, לבצע פיקוח שוטף על עבודת הקבלן.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' - פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך אשר מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני, סמכות ואחריות. נהלי עבודה הינם כלי חשוב ומטרתם להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה על ידי הרשות המקומית. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות, על מנת ליצור נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים.

הביקורת בחנה את נהלי העבודה בתחום הגינן. להלן הממצאים:

א. באגף שפ"ע לא קיימים נהלי עבודה כתובים בתחום ניהול הגינן.



העדר נהלים

ב. נמצא כי לא קיים מסמך הגדרות תפקידים וחלוקת עבודה בתחום תחזוקת הגינן. לביקורת הוסבר כי כל אחד יודע את תפקידו; לדעת הביקורת, קיימת חשיבות במסמך רשמי להגדרה וחלוקת תפקידים.

ג. בעירייה קיימת טיוטת אגדן נהלים ממאי 2020 שטרם אושר, אשר כוללת את הבאים:
(1) תפקיד מנהל אגף שפ"ע ובו הסבר על תפקידי מנהל האגף והאגף עצמו. הפרק כולל בתוכו את מטרות האגף ופירוט משימות ותפקידים של האגף. **על פי סעיף 3.5 - מחלקת שפ"ע אחראית גם על "אחזקת הגינן והנוי בשטחים הציבוריים, תוך מתן דגש לפעולות חסכוניות במים".**

(2) נוהל מוקד עירוני אשר מגדיר את תפקידי המוקד, העבודה השוטפת, הגשת דוחות, בקרה ומשוב וניהול צוות המוקדנים.

למחלקת הגינן חסרות הנחיות איך לבצע את המטלות, או מהם הכללים/החוקים לביצוע. כמו כן, חסרה התייחסות לפרמטרים הבאים: חלוקת תפקידים או אחריות לביצוע, הגדרת סנכרון ואופן העבודה בין מחלקות בתוך האגף, הכנת תוכנית עבודה, סקר גינן, נוהל מעקב על קבלן הגינן, אופן הטיפול בפניות למוקד העירוני.

2. מבנה ארגוני

קיימת חשיבות לחלוקת סמכות ואחריות ברורה בין היחידות השונות של הרשות המקומית. ללא חלוקה ברורה יתקשו היחידות לתפקד ביעילות. ללא תיאום וסנכרון ברור בין היחידות, ביצוע המשימות עלול להתעכב משמעותית ולפגוע בבטיחות התושבים ו/או ברמת השירות המוענקת להם.

מבנה הארגוני מגדיר מיהם בעלי התפקידים האחראים על נושא/נושאים מסוימים ואת הקשרים בין בעלי התפקידים השונים.

יצוין כי רוב עבודת הגינות בעיר מבוצעת ע"י קבלן הגינות ולא ע"י עובדי מחלקת הגינות.

בהתאם לתקני העירייה, קיימת מחלקת הגינות הכפופה למנהל אגף שפ"ע בראשות מנהל מחלקה - ובנוסף 5 עובדי גינות: 4 במשרה מלאה ו-1 בחצי משרה.

הביקורת בחנה את המבנה הארגוני בפועל בתחום תחזוקת הגינות לעומת התקנים.

נמצאו פערים משמעותיים בין תקני מחלקת הגינות לבין המצב בפועל. בין היתר נמצאו הפערים הבאים:



(1) **מנהל מחלקת הגינות שמונה לתפקיד אינו מנהל את המחלקה בפועל; כתוצאה מכך מנהל אגף שפ"ע נדרש לנהל את המחלקה בעצמו.** מי שמוגדר כמנהל המחלקה ואף זכה המכרז לניהול המחלקה, כפוף בפועל למהנדס העיר. מדובר בעובד ותיק, בעל ידע הנדסי. בפועל הוא אחראי על שיפוח/הקמת גינות ועל השקיה בלבד.

(2) **אחראי ניקיון מוסדי יישובי שאינו עובד מחלקת הגינות מנהל את תחום הגינות בגני ילדים** – אחראי הניקיון הוא אחראי ניקיון מוסדי ויישובי. מנהלית אחראי הניקיון כלל לא שייך למחלקת הגינות, אלא עובד במחלקת אחזקה וניקיון מוסדות ציבור. בפועל – הוא מנהל את תחום הגינות בגני הילדים.

(3) **מתוך 5 עובדים שנבחרו באופן פורמאלי כעובדי גינות – 4 נמצאים במחלקת הגינות וחמישי משמש בפועל כעובד ניקיון.**

כאמור, מנהל אגף שפ"ע משמש בפועל גם כמנהל מחלקת הגינן. להלן בעלי התפקידים שכפופים למנהל אגף שפ"ע:

- א. אחראי ניקיון – מנהל 2.5 עובדי גינן שעובדים בגני הילדים באופן קבוע (בנוסף לתפקידו כאחראי ניקיון).
- ב. ממונה על הקבלן – אחד מעובדי הגינן אחראי לעבוד מול הקבלן.
- ג. ממונה על הקמת גינות והשקיה – מנהל מחלקת הגינן אשר כפוף בפועל למהנדס העיר.

ניהול המחלקה על ידי מנהל אגף שפ"ע אינו פתרון מיטבי, מכיוון שניהול זה מטיל עליו מטלות נוספות וגורם לעומס. בביקורת נוספת שנערכה על ידי מבקר העירייה נמצא כי בהעדר מנהל מחלקת תחזוקה, מנהל אגף שפ"ע מנהל בפועל את המחלקת התחזוקה. מאחר ומנהל אגף שפ"ע בנוסף על תפקידו כמנהל אגף צריך גם לנהל חלק מהמחלקות שלו, נותר לו פחות זמן שהוא יכול להקדיש לניהול האגף ולקדם נושאים אסטרטגיים.

הטבלה שלהלן משווה בין התקנים לבין המצב בפועל:

מס"ד	התפקיד	תפקיד פורמלי במבנה ארגוני רשמי	מצב בפועל
1	מנהל מחלקת הגינן	מנהל מחלקת גינן	מנהל מחלקת הגינן לא נמצא בפועל במחלקת הגינן ובשנים האחרונות נמצא באגף הנדסה.
2	עובדי גינן	4.5 תקני מחלקת גינן	בפועל רק 3.5 עובדי גינן נמצאים במחלקה. העובד החמישי נמצא במחלקת ניקיון.
3	אחראי ניקיון יישובי	אחראי ניקיון יישובי הכפוף למנהל אגף שפ"ע אחראי על הניקיון	הוא משקיע חלק מזמנו במחלקת הגינן ומנהל את הגינן בגני הילדים.

נכון למועד הביקורת, האחריות על תחזוקת הגינן בגני הילדים מפוצלת בין עובדי קבלן לבין עובדי העירייה. מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי במרכז האחרון בנושא הגינן (לאחר הביקורת) הקבלן החדש יבצע גם את כל אחזקת הגינן בגני הילדים, בנוסף לשאר המטלות שהוא מבצע כיום.

3. תוכנית עבודה

3.1. כללי

בכל גוף המבצע פעילות שוטפת לאורך השנה ואשר רוצה להתפתח ולהתקדם, קיימת חשיבות לקביעת תוכנית עבודה שנתית הכוללת משימות, יעדים ומדדים, ומשימות בחלוקה לחודשי השנה. כמו כן, לגיבוש תוכנית עבודה רב שנתית, יש חשיבות גדולה; תוכנית זו מאפשרת שימוש מיטבי במשאבי הארגון. הביקורת בחנה את תוכנית העבודה של הרשות בתחום הגינן.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי במסגרת ההתקשרות החדשה קיימת תוכנית עבודה יומית/שבועית/שנתית.

3.2. תוכנית שנתית ורב שנתית

בתחום הגינן, חלק מהעבודה הינה עונתית – כך לדוגמה נדרשת הכנה ובדיקה של מערכת השקיה לקראת עונת הקיץ, עבודת ריסוס לפני החורף, שתילת עונתיים לקראת האביב, הערכות וניקיון לפני חגים וכדומה.

בנוסף, יש חשיבות לתכנון ארוך טווח בנושא שדרוג גנים, למשל החלפת/שדרוג מערכות השקיה, החלפת והוספת צמחייה וכו'. מטרת תכנון ארוך טווח הינה לייעל את העבודה השוטפת והפרויקטים המיוחדים כדי לשמור על חזות העיר בצורה נאותה.

נמצא כי למחלקת הגינן לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או תוכנית עבודה רב שנתית. כמו כן, הביקורת מצאה כי לא מתקיים תכנון ארוך טווח בביצוע המשימות בתחום גינן.



3.3. תוכנית שבועית

הביקורת קיבלה מהממונה על קבלן הגינן תוכנית עבודה שבועית בחלוקה לצוותים - צוות א' וצוות ב'. חלוקת העבודה בין הצוותים מוגדרת לרחובות ומקומות שונים. בכל יום מופיעות משימות בתחום הגינן, לדוגמה: איי תנועה, גני ילדים, מדשאות לפי רחובות וכדומה.

הביקורת מעירה כי בתוכנית העבודה השבועית חסר תאריך, כך שלא ניתן לדעת לאיזה תאריך היא מתייחסת; בנוסף, חסר נתונים של כמות העובדים בכל צוות.



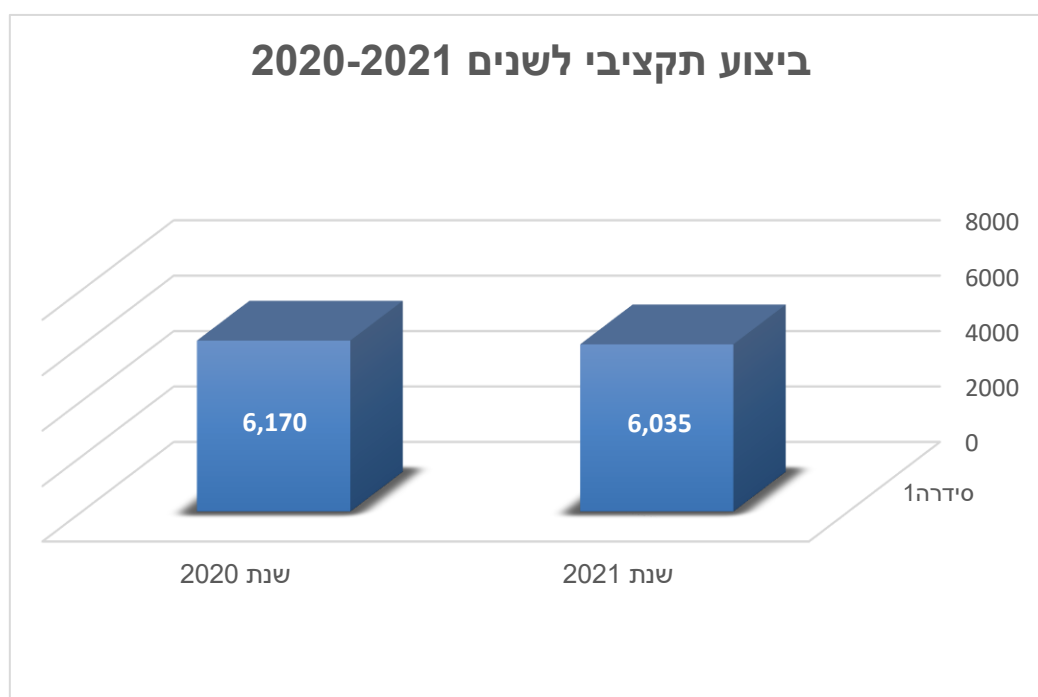
4. תקציב

4.1. כללי

תקציב הוא כלי ניהולי שמטרתו תרגום תכנית העבודה למונחים כספיים ותכנון מראש של הוצאות והכנסות הארגון בחלוקה לנושאים/תחומים. לרוב מתבצע תכנון תקציבי לתקופה של שנה המקבילה לשנת מס (תקציב שנתי), אך לעיתים מתבצע תכנון תקציבי למשך חייו של פרויקט או לתקופה ארוכה או קצרה יותר (תקציב רב שנתי, תקציב רבעוני, תקציב חודשי וכדומה).

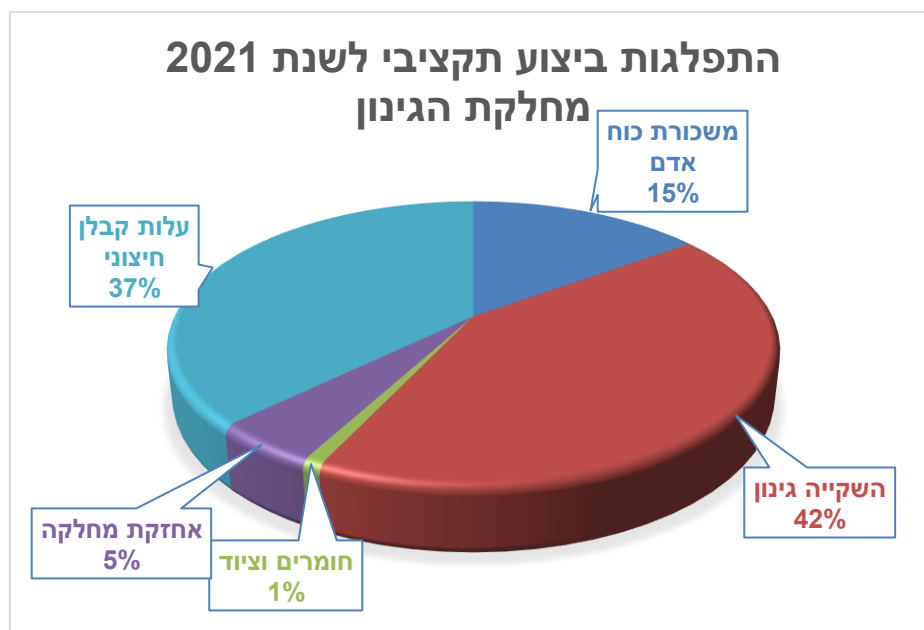
על מנת ללמוד על התקציב ועל ביצועו בשנים האחרונות, קיבלה הביקורת נתונים לגבי תקציב מחלקת גיבון.

התרשים שלהלן מציג את ביצוע תקציב מחלקת הגיבון לשנים 2020 – 2021:



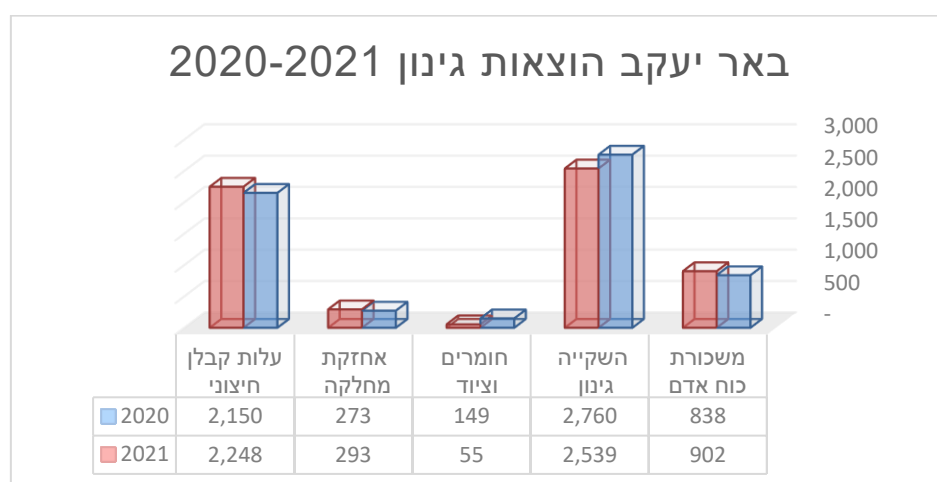
מהתרשים שלעיל ניתן לראות כי הוצאות הביצוע התקציבי היו דומות בין השנים.

התרשים שלהלן מציג את חלוקת "עוגת התקציב" בנושא הגינון לשנת 2021:



בתרשים שלעיל ניתן לראות כי ההוצאות הגדולות ביותר הן על השקיה (מים), תשלום לקבלן ומשכורות של עובדי מחלקת הגינון. לעומתן, ההוצאות הקטנות ביותר הן לרכישת חומרים וציוד ואחזקה.

מהתרשים שלהלן ניתן ללמוד על ההוצאות השונות בתוך התקציב המחלקתי וגודלן היחסי בתוך החלוקה התקציבית, בין השנים 2020 – 2021:



הערות לתרשים:

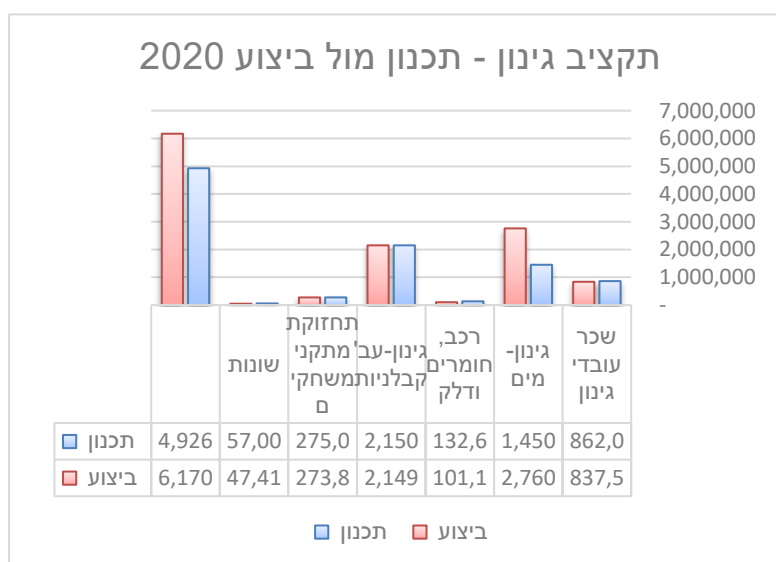
- 1) בכרססת עבודות קבלניות גינן (כרטיס 1746000750) המופיע בגרף כ"עלות קבלן חיצוני" - נרשמו הוצאות ששולמו לקבלנים שונים, כולל הקבלן הראשי. התשלומים לקבלנים נוספים הם בעלויות נמוכות שאינן דורשות מכרז. הקבלן העיקרי הוא "א" שנותן שירות לרשות דרך חברת משכ"ל.
- 2) ההוצאות הרשומות בכרססת הוצאות "מכשירים וציוד" (מופיע בגרף כ"חומרים וציוד"), כוללות עלויות תחזוקה ואחריות של ציוד המחלקה וכן מנוי "פוינטר" ורכישת חלקים לציוד המחלקה. בהוצאות אלו הייתה ירידה משמעותית בשנת 2021, עקב ירידת כלי רכב המחלקה שהיה בליסינג.

ניתן לראות שחלוקת ההוצאות בתוך התקציב לא השתנתה מהותית בין השנים.

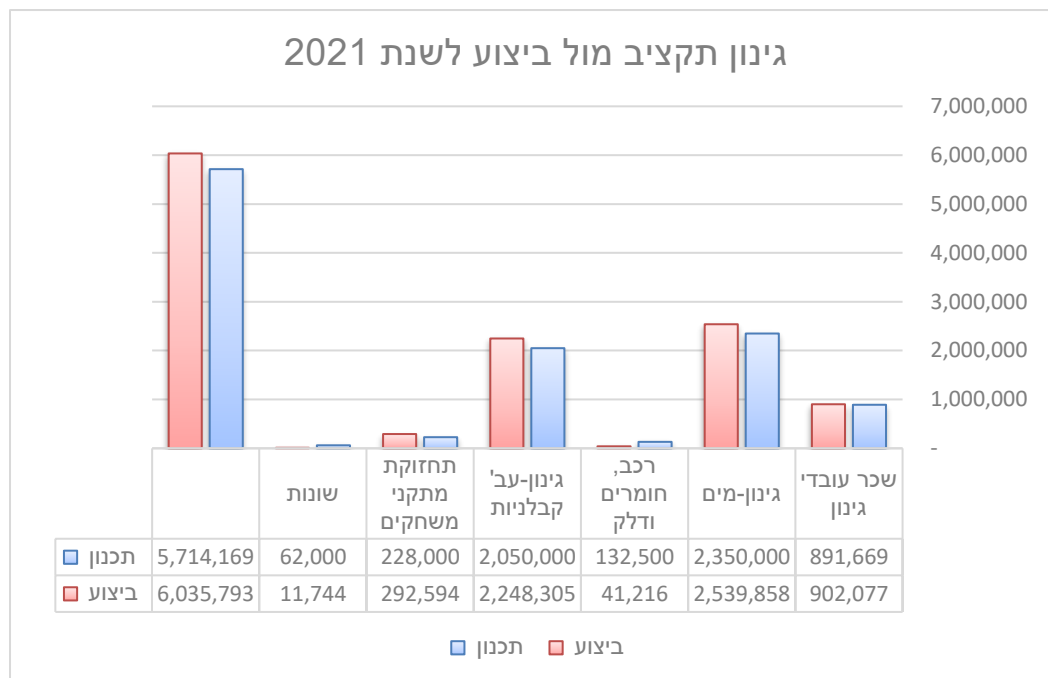
4.2. תקציב מול ביצוע

לביקורת נמסרו מהנהלת החשבונות נתוני תקציב מול ביצוע של הוצאות הגינן לשנים 2020 ו-2021. כפי שנצפה בסעיף הקודם, לא היו פערים משמעותיים בביצוע התקציב בשנים 2020 ו-2021. הביקורת ביקשה לבחון בנוסף, את הביצוע בפועל ולכן השוותה את התכנון לביצוע בשנים 2020 – 2021.

בתרשים המוצג להלן, של תקציב מול ביצוע לשנת 2020, ניתן לראות כי קיים פער תקציבי בסעיף מים לגינן. **תקציב המים לגינן עמד על 1,450 אלפי ₪ בעוד שבפועל הביצוע היה 2,760 אלפי ₪ - חריגה תקציבית של 1,310 אלפי ₪ חריגה של 90%:**



בבדיקת תקציב הגינות אל מול ביצוע בפועל לשנת 2021, התקציב הוגדל ב- 62% ואין סעיפים בהם נמצא פער משמעותי. התרשים שלהלן מציג את התקציב מול הביצוע בשנת 2021:



בהתייחסות לטיטות הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "סעיף לא רלוונטי, לשפ"ע אין מעקב ובקרה אחרי הוצאות מים, וזה לא רק גינות".

הביקורת מעירה כי מאחר ומדובר בעלויות צריכת מים לגינות אשר באחריות אגף שפ"ע, הנושא רלוונטי לאגף שפ"ע.

בהתייחסות לטיטות הדוח, גזברית העירייה מסרה לביקורת כי בשנת 2020 התקציב עודכן ל 2,350 משל"ח.

4.2.1 תקציב גינות - מים

תקציב גינות מים מורכב מתשלומים למקורות והתחשבנות עם האגודות החקלאיות בשכונות "תלמי מנשה" ו"נווה דורון".

כאמור, קיים פער משמעותי בין התקציב לביצוע בשנת 2020 בסעיף "גינות מים". בתקציב, ההוצאה עבור מים להשקיה הוערכה ב 1.45 מיליון ₪ ובפועל ההוצאה הגיעה לסכום של 2.76 מיליון ₪ חריגה של 90%. סה"כ בסעיף המים, הוצאה העירייה 1.3 מיליון ₪ יותר מהמתוכנן.

רוב המים נרכש מחברת מקורות (מעל 98%). בשנת 2021 צריכת המים ממקורות הסתכמה ב 184,207 קוב מים בסך 2,492,230 ₪. הטבלה שלהלן מפרטת את הצריכה וחיוב לפי מהות

שימוש "גינן" לשנת 2021 (כולל תשלומים למימי דרום) כפי שהתקבל ממחלקת הגביה – רכישות ממקורות בלבד:

אזור	מהות שימוש	מספר צרכנים	צריכה פרטית בקו"ב	צריכה משותפת בקו"ב	צריכה כוללת בקו"ב	חיוב מים בש"ח
תקופה 1/2021	35 גינן ציבורי	114	17,534	3,061	20,595	277,108
תקופה 2/2021	35 גינן ציבורי	115	10,218	188	10,407	139,744
תקופה 3/2021	35 גינן ציבורי	117	46,735	163	46,899	631,262
תקופה 4/2021	35 גינן ציבורי	116	46,176	1,421	47,597	640,640
תקופה 5/2021	35 גינן ציבורי	115	6,571	-	6,571	88,292
תקופה 6/2021	35 גינן ציבורי	97	51,907	232	52,138	715,183
סה"כ					184,207	2,492,230

נמצא כי למרות הצריכה הגבוהה של המים לגינן ממקורות (184,207 קוב), ועלויות המים הגבוהות בסך כ- 2.5 מיליון ₪, והחריגה המשמעותית בעלויות המים לגינן בשנת 2020, לא בוצעה בחינה של הוצאות המים בעקבות החריגה המשמעותית בהוצאות המים.

הביקורת מעירה כי לא סביר שפער משמעותי כזה לא נבחן ע"י הרשות. כמו כן, חשוב להבין ממה נוצר הגידול בעלויות - האם מתכנן תקציב לקוי או צריכת מים מופרזת? כך או כך, חשיבות איתור החריגה במועד והדיון בנושא ברורים. לביקורת לא הוגש תיעוד לדיונים או לאישור חריגה זו בתקציב.

כמו כן, נמצא כי אגף שפ"ע אינו מנהל מעקב סדור אחר חשבונות המים בתחום הגינן ואינו עורך השוואה חודשית/דו-חודשית בין חשבונות במים של כל שעון לתקופות קודמות באותו שעון מים. חוסר בבקרה שוטפת על צריכות המים של הגינן מונע גילוי מוקדם של צריכות מים מוגזמות, מסיבות של פיצוצים ונזילות, חיוב בצריכת מים שאינה קשורה לרשות ועוד.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי אגף שפ"ע/מחלקת גינן אינו מבצע בקרה על הוצאות המים ביישוב, שכן לא כל הוצאות המים מול חברת מקורות הינן בשל צרכי גינן, ישנם שימושים נוספים למקורות מים/שעונים, שנתונים בידי מגוון קבלנים העובדים מטעם העירייה (לרוב פרויקטים הנדסיים).

הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לכך שאגף שפ"ע יעשה פיקוח על צריכת המים לגיבון מאחר ותחום זה באחריותה.



משיחה עם מחלקת המים, נמצא כי מבוצעות קריאות בהערכה לשעונים רבים מאחר וחלק מהשעונים ישנים וטרם הוחלפו בשעוני קר"ם (קריאה מרחוק) וחלק מהשעונים אינם נגישים (נעולים בארונות).



בהמשך לחשיבות הדיון, בנושא הפער שהוצג הביקורת, ככל שיימצא כי הסיבה לפער בין התכנון לביצוע, הנו בהשקיה מופרזת, ניתן יהיה לחייב את הקבלן בתשלום הפרש עלות המים וזאת על פי סעיף 2.37 לחוזה על פי מכרז 2017. החוזה קובע כדלקמן: "ההשקיה תעשה בכל האמצעים לתוכנית ההשקיה. השקיה הקבלן כמות מופרזת, יותר מפי 1.5 מהמקובל לאותו אזור ועונה, יהיה הקבלן חייב בתשלום הפרש עלויות המים בגין הכמות שמעל לכמות המקובלת".

4.2.2. תקציב רכב, חומרים ודלק

הביקורת בחנה פער תקציבי נוסף, בתחום "רכב חומרים ודלק". נמצא כי הפער בין התכנון לביצוע בשנת 2020 נובע בעיקר מכך שבשנת 2020 שויכו עלויות ליסינג של טנדר של אגף שפ"ע למחלקת הגיבון ובשנת 2021 נרכש רכב מסוג פולאריס – מאחר והוא נרכש מסעיף אחר, העלויות שלו אינן מועמסות על הסעיף. הטבלה שלהלן מציגה את פירוט הסעיף:

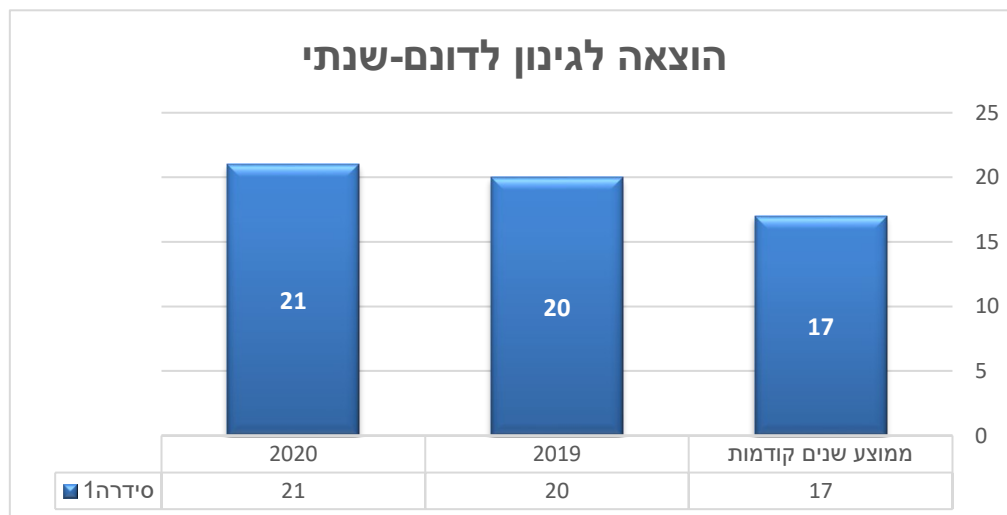
מס"ד	מספר כרטיס	הנושא/שנה	2020	2021
1	1746000530	רכב גיבון-ליסינג	43,568	1,024
2	1746000531	רכב גיבון-דלק	9,977	7,657
3	1746000540	תקשורת	1,259	1,320
4	1746000720	חומרים ודלק	47,602	32,535
5	1746000740	מכשירים וציוד	36,152	10,424
6	סה"כ	סה"כ	<u>138,558</u>	<u>52,960</u>

הביקורת מעירה כי עלות רכב הליסינג בסך 43,568 ₪ (עלות ליסינג בלבד) בשנת 2020 הועמס כולו על עלויות מחלקת הגיבון, למרות שהוא שימש את כל אגף שפ"ע ורק בחלקו הקטן את מחלקת הגיבון.



4.2.3. מדדי ביצוע

כחלק מהדוחות הכספיים השנתיים שלה שנערכים על ידי רו"ח מטעם משרד הפנים, מוצג "דוח מדדי ביצוע". הדוח מציג מדדי ביצוע שונים לשנת הדוח, תוך השוואה לשנים קודמות. הביקורת בחנה את דוח מדדי הביצוע של העירייה לשנת 2020 (נחתם ב 27.2.2022). התרשים שלהלן מציג "הוצאה לגינן לדונם - שנתי", בהשוואה בין השנים:



הביקורת מצאה כי אגף שפ"ע ומחלקת הגינן לא מודעים לדוח מדדי הביצוע ולכן לא בדקו את הסיבה לגידול.

על פי מדדי הביצוע של "הוצאה לגינן לדונם שנתי" ניתן לראות כי הוצאות העירייה לגינן לדונם הולכות וגדלות משנה לשנה למרות שצפוי שתהיה ירידה - בדרך כלל, ובעיקר כאשר יש גידול משמעותי בדונמים המגוננים, קיימת ירידה בעלות לדונם ככל שכמות הדונמים המגוננת גדולה יותר (יתרון לגודל).

עקב הגידול בעלויות גינן לדונם, הביקורת ביקשה לבדוק את אופן חישוב הנתונים. נמסר לביקורת על ידי הגזברות כי מדד עלות לדונם חושב על פי נתונים שמסר מנהל מחלקת הגינן (שיושב באגף הנדסה), ועל פיהם, כמות הדונמים המגוננים בשנת 2020 עמד על 250 דונם. כפי שניתן לראות, בין השנים 2019 - 2021, חל גידול מהותי בתשלום לקבלן. ומספר הדונמים עלה, כך שהגיע ב 2021 ל- 320 דונם (בסוף שנת 2021 בוצע חישוב מפורט של דונמים לצורך מכרז הגינן). יתכן שהגידול בעלויות נבע מכך שבפועל בשנת 2020 גוננו יותר דונמים (בין 250 ל 320 דונם), על אף שלא חויבו באופן רשמי בחשבוניות. ראו יתר פירוט בהמשך הדוח.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי:
"הוסבר כי אנו בין הרשויות שמשלמות נמוך יחסית פר אחזקת דונם אחת, מהסיבה שאנו שמים עובד על כל 20 דונם ולהבדיל מרשויות אשר שמות עובד לכל 10 דונם או 15.
מלבד כך, צריך להבין שלא ניתן להשוות עלויות אחזקה מהסכמים שלפני 3 או 5 שנים ויותר עקב התייקרויות חומרי גלם, כוח עבודה, דלק, ביטוחים וכו".

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, הגזברית מסרה לביקורת כי "מחלקת שפע שולחת הנתונים למבקר משרד הפנים".
הביקורת מעירה שמנהל מחלקת הגיטון (שיושב באגף הנדסה) העביר את הנתונים למשרד הפנים ללא מעורבות מנהל אגף שפ"ע.

5. ניהול משק המים לגיבון

5.1 כללי

ניהול כולל של משק המים של העירייה הוא חלק בלתי נפרד מהטיפול בגיבון. כפי שראינו בסעיף בנושא התקציב, חלק משמעותי מתקציב המחלקה מופנה לטובת השקיה. בניהול משק המים משולבות טכנולוגיות שונות, אשר יכולות לסייע לבקרה, מעקב וחיסכון על צריכות המים להשקיה. בין השאר קיימות - מערכת לזיהוי תקלות ונזילות מים, מערכת למעקב אחר פחת המים, תוכניות למים מושבים וכו'. במקביל להפעלת מערכות טכנולוגיות מתקדמות, יש חשיבות לביצוע בקרה ומעקב על חשבונות המים הנצרכים במוני הגיבון וזאת כדי לזהות במועד צריכות מים חריגות ולטפל מיידית.

5.2 שילוב טכנולוגיות במשק המים להשקיית גיבון

כאמור, ברוב נקודות ההשקיה קיימים מדי מים מתקדמים. יחד עם זאת עדיין קיימות הנקודות שטרם הותקנו בהן מערכות ממוחשבות.

אחראי קבלנים במחלקת הגיבון מסר לביקורת כי בין 90%-95% ממערכות ההשקיה ברשות הנן ממוחשבות. כ-70% מהמערכות בעירייה נשלטות מרחוק. קבלן הגיבון אחראי גם על תחזוקת מערכות ההשקיה ומקבל על כך תשלום על פי כמות מערכות מתוחזקות. המערכות הממוחשבות שולחות התראות מערכת, במקרים של תקלות, ספיקה נמוכה וגבוהה. ההתראה נשלחת לאחראי על מערכות ההשקיה (מנהל מחלקת הגיבון הפורמאלי) ולאיש ההשקיה של הקבלן.

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "מוערך כ-5% לערך מכלל השעונים וגם אותם יחליפו לשעונים חכמים".

כמו כן, בעירייה לא בוצע סקר/בדיקה של מדי המים לגיבון. בהמשך לביקורת, בתאריך 20.10.2021, סגנית מנהלת מחלקת הגבייה העבירה לביקורת דו"ח של 50 מונים שלא הוחלפו/לא ניתן לגשת אליהם והחייב מבוצע בהערכה. הביקורת העבירה את הממצאים לבדיקה מנהל מחלקת הגיבון (הפורמאלי) וזאת לצורך בדיקה בשטח.

ממצאי דו"ח קודם של מבקר העירייה לשנת 2021 בנושא מים וביוב:

תהליך הטמעת מערכת קר"מ בעיר מייעל משמעותית את השירות בביצוע חיובים מדויקים יותר ללא צורך בקריאות ידניות. כמו כן, ניתן להתריע במייד על חשש לפיצוץ מים אצל הצרכן. ביצוע חיובים מדויקים עשוי להוביל לבניית האמון מול ציבור הצרכנים ויגרום לעלית אחוזי הגביה וכן ירידה בכמות הזיכויים לתושבים.

מחלקת המים והביוב החלה בתהליך של החלפת מדי קר"מ; נכון לנובמבר 2021 הותקנו כ- 4,000 מדי קר"מ בעיר מתוך כ- 5,800 מדים המותקנים בעיר. כמו כן, בכל אכלוס חדש בעיר מתבצעת התקנה של מדי קר"מ.

מנהל מחלקת המים והביוב מסר לביקורת כי חברת מדי המים התחייבה להחליף את כלל מדי המים למדי קר"מ עד מרס 2022 לא התקבלה אסמכתא כתובה להתחייבות זו.

נכון למועד הביקורת 8/22 טרם הוחלפו המדים.

5.3. ניהול ובקרה על מדי מים וחשבונות מים

נמצא כי בעירייה לא מתקיים ניהול ובקרה על צריכות המים; אגף שפ"ע ומחלקת הגיבון אינם מבצעים בקרה שוטפת אחר צריכת המים לגיבון. אחראי על הקבלנים במחלקת המים מסר לביקורת כי לא מתבצע כלל מעקב על חשבונות המים השוטפים של צריכת הגיבון. כפי שכבר נרשם בפרק הנהלים, לביקורת לא נמסר נוהל למעקב ובקרה שוטפים על צריכות מים.



העדר פיקוח
ובקרה

ליקוי זה עלה גם בדוחות ביקורת קודמים של מבקר העירייה. להלן הפירוט:



מצא חוזר

בדו"ח מבקר העירייה בנושא מים וביוב לשנת 2021 עסקה הביקורת בנושא זה. הביקורת בחנה את כלל הנכסים הפעילים ואת שיוך הנכסים למדי המים הן בצריכה פרטית והן בצריכה משותפת.

הביקורת בחנה את ניהול המדים התקולים בעירייה נכון לתקופה הנבדקת, הן מבחינת מצב המונה והן מבחינת שיוכו לנכס.

1. נמצא כי בשנת 2020 (6 תקופות חיוב) היו במצטבר סך של 1,915 מדים לא תקינים (320 מדים בממוצע לתקופה). הביקורת סבורה כי הבקרה המתבצעת על המדים התקולים אינה מספקת וזאת בעקבות כמות המדים התקולים הרב שנמצאה.

2. מרבית המקרים, 1,340 מדים במצטבר (223 מדים בממוצע) שהם כ-70% מסך המדים התקולים, לא מופיעה סיבת התקלה (מופיע "ריק"). יש לציין כי 162 מדים במצטבר (27

מדים (בממוצע לתקופה) מתוכם משויכים לעירייה, משמעות הדבר היא שישנה סבירות שהעירייה משלמת ביתר על מדים אלו.

קיים סיכוי סביר שחלק מהגידול בצריכת המים, נוצר עקב תקלות במדידת מדי המים. אף שעברה מעל שנה ממועד הגשת הביקורת בנושא, הנושא טרם טופל.

6. שטחי גינות

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת טבלת אקסל עם נתוני שטחי גינות, שהוכנה על ידי מנהל מחלקת הגינות (שנמצא באגף הנדסה) לקראת מכרז גינות חדש לשנת 2022 על בסיס מפות GIS. בטבלה זו פורטו סך של 315 דונם של שטחי גינות ברחבי הרשות, כולל בתי ספר, מבנה עירייה, גינות ומזרקות. (ראה **נספח א** - טבלה את חלוקת שטחי הגינות ברשות כולל שטח עתידי). הטבלת שלהלן מפרטת את שטחי גינות (מצב קיים – ללא שטחים עתידיים) (סה"כ 273 דונם):

מס"ד	שם האתר	גודל השטח	הערות
1	פארק חוטר	20.5	מול מל"מ
2	שצ"פ ברחוב דרור	6.65	ליד מגרש הכדורעף
3	פארק ברחוב הזמיר	4.5	
4	חוטר - "אחו הפורח"	8.3	
5	ערוגות בחוטר	2	
6	רחוב דיזינגוף	2	שטח צמוד למל"מ
7	גן החרמון	3.8	כולל החרמון פינת הגולן
8	חניה הדריס\מועצה	1	
9	בנין העירייה	1	כולל בחוץ- דגלים
10	גן המייסדים	2	
11	ערוגות שאנס\הדקל	7	רבין\אלונים עד דקל
12	ערוגות שאנס\שפירא	7	אלונים עד דקל
13	פינת שפירא (דשא)	4.5	כולל חלק מערבי עד הרמזור
14	גן "ספיר" שכ' הרצל	8.6	
15	מרכז קליטה + נק' שיטור	2.8	
16	פארק המושבה	17.5	"קולוני"
17	קרן היסוד עד דרך צה"ל	4	ערוגות
18	רחוב התאנה	1.3	
19	רחוב הגפן(מקלט) ופינת הגפן	1.3	קרן היסוד
20	נעמי שמר-אי תנועה	1.7	כולל כיכרות
21	אי תנועה חתני פרס ישראל	4.5	כולל אהוד מנור, לאה גולדברג, קישון
22	פארק חלומות תלמי	12.1	חלק דרומי (ראש 14+19)
23	פארק חלומות תלמי	7.5	כולל מעברים
24	פינת חצב\חתני פרס ישראל	2.7	חלק צפוני (ראש 25)
25	גן ברחוב הירמון	2.7	גני מנחם
26	גן ברחוב החבצלת	3.5	
27	גן ברחוב האיריס	1.8	
28	רחוב השושנים	1.2	שני הצדדים
29	גן החי"ל	8.5	כולל חלק עליון
30	רחוב הכלנית	0.3	

תחזוקת גינות

מבקר העירייה

מס"ד	שם האתר	גודל השטח	הערות
31	דוד הכהן	0.2	
32	גן רוטרי	3.5	
33	מרכז מסחרי - רח' יהודה	1	
34	גן האורן	1.4	
35	פארק ליכטנשטיין	14.6	ראשים 36+37
36	שצ"פ ליכטנשטיין--רבין	3.5	ראש 28
37	הדובדבן - מושב תלמי מנשה	4.6	כל השטחים בבנים ממשיכים
38	גן מול מגרש הכדורסל	1	מושב תלמי מנשה
39	רחוב ז'בוטינסקי	2.5	ציר ראשי כולל כיכרות
40	רחוב האתר	1.9	כל הגינות כלל הגן המרכזי
41	גן ברחוב נחום	2.4	נווה דורון
42	שצ"פ 511	11.4	צמרות
43	שצ"פ 512	5.3	מזרקה-צמרות
44	שצ"פ 514	1.4	רחוב ספיר
45	שצ"פ 516	7.9	רחוב אודם
46	שצ"פ 517	0.5	אודם/ספיר
47	שצ"פ 518	2.1	ספיר/יהלום
48	שצ"פ 520	6.8	שלם כולל דשא ביהלום/ספיר
49	שצ"פ 529	15.5	שלם כולל דשא ביהלום/ספיר
50	שצ"פ 531	3	יהלום/רבין כולל הכיכר
51	ערוגות ברחוב שוהם	1.1	
52	ערוגות ברחוב יהלום	1.2	
53	שצ"פ 534	1.1	רחוב ברקת כולל ערוגות
54	גן ברחוב האלונים 1	2.2	שצ"פ 404
55	גן מול הרכבת	2.8	דרך חיים-מדשאה
56	שמחה הולצברג	2	
57	פינת הולצברג/רבין	1.5	
65	מועדון בדרך צה"ל	1	
66	פטנג' - ליד בריכת שחיה	1.1	
67	שצ"פ בכניסה לנעמי שמר	1.3	מ 4313 - עתידי
68	תוספת שטחי גינות - ברחבי הישוב	15	5%
69	סה"כ שטחים	273.05	

בנוסף, נמסר לביקורת חישוב כמויות עצים לפי גובה עץ, שהוכנה גם היא למכרז 2022. בטבלה זו פורטו סך של 1,200 עצים, מתוכם 431 עצים בגובה 4-11 מטר ועוד 59 אקליפטוסים.

אחראי ההשקיה מסר לביקורת כי אופן חישוב שטחי הגינות בוצע על פי מפות GIS ולא באמצעות סקר מקצועי. מכיוון שהתשלום לקבלן מתבסס על מחיר לדונם גינות, יש חשיבות רבה למדידה מקצועית של שטחי הגינות.

יודגש כי סעיף 2.35 לחוזה משכ"ל קובע כי "החברה המנהלת תכין, תוך 120 יום ממועד חתימת חוזה זה, סקר גן לכל השטחים המוגנים, אשר יהווה את תיק הגן ויכלול פירוט של חוסרים ו/או ליקויים בהתאם לנוסח אשר בנספח ג'. שכן טרחת החברה המנהלת בגין הכנת הסקר יהיה 190 ₪ לכל דונם, יחול וישולם על-ידי הקבלן. אם הקבלן, כהגדרתו בחוזה זה, הינו הקבלן שביצע את העבודות נשוא חוזה זה, גם קודם למועד תחילת ביצוע העבודות על פי החוזה - תהיה הרשות המזמינה רשאית לקבוע כי לא יערך סקר גן לשטחים המוגנים או לכל חלק מהם, אולם מובהר כי גם במקרה כאמור יישא הקבלן בתשלום אשר היה חל אילו בוצע הסקר (בסך של 190 ₪ לכל דונם, כאמור לעיל). מובהר כי השטח שלגביו יחושב התשלום האמור לעיל יהיה לפי השטח הקבוע בכתב הכמויות, נספח ב' לחוזה זה ולא ישתנה מכל סיבה שהיא. התשלום ייפרע על-ידי הקבלן בשישה תשלומים שווים, בדרך של תשלום בד בבד ובמעמד התשלום של ששת התשלומים הראשונים שיגיעו לקבלן ע"ח שכרו או בדרך של קיזוז מאותם תשלומים, לפי בחירת החברה המנהלת ו/או הרשות המזמינה. בכל מקרה, בגין התשלום עבור סקר הגן כאמור לא תוצא לקבלן חשבונית מס) לא ע"י החברה המנהלת ולא ע"י הרשות המזמינה (והקבלן לא יוכל לנכות מע"מ בגין התשלום/הקיזוז כאמור".

כאמור, החוזה קובע מפורשות כי על החברה למשק לערוך סקר שטחי גינות, בסמוך לתחילת העבודות על פי החוזה. **סקר כזה לא בוצע. על פי החוזה עלות הסקר לדונם היא 190 ₪. הביקורת חישבה ומצאה כי העלות הכוללת של סקר הגינות לפי 320 דונם, הוא 68,000 ₪.**

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי בוצע סקר גינות לפני כשלוש שנים ומתעדכן בהתאם לצורך, לרוב גינות קיימות לא משתנות, ואילו החדשות מתווספות לאחר קבלת תוכנית הנדסית של השצ"פ. כמו כן, ישנו סקר לכל העצים והצמחייה ביישוב אצל [מנהל מחלקת הגינות הרשמי]. הביקורת מעירה כי מבדיקה מול מהל מחלקת הגינות (הרשמי) ומול המשכ"ל, לא בוצע סקר גינות מקצועי.

7. אמצעים ובטיחות

7.1 כללי

משרדי מחלקת הגיטון ממקמים במתחם אגף השפ"ע ברחוב הגפן. מדובר במתחם מגודר ובו מספר מבנים המשמשים כמשרדים בעבור המחלקה, מחסני הרשות ומחסן של קבלן הגיטון. במתחם יש מספר מחסנים כולל מכולה לאחסון ציוד וחומרים השייכים לעירייה. כלי העבודה של מחלקת הגיטון מאוחסנים באחד ממחסני המתחם. במחסן נפרד ונעול, נמצאים ציוד וחומרים של קבלן הגיטון.

7.2 מחסנים וניהול מלאי

הוראות בדבר ניהול המחסן, תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 להלן: "תקנות העיריות" מחייבות, בין היתר, רישום הטובין, המלאי והמצאי באופן ממוחשב ומינוי אחראי לנושא וניהול טובין, בצורה המאפשרת את שמירתם והחזקתם המתאימה, היעילה, החסכונית והבטיחותית.

בדו"ח ביקורת בנושא בטיחות בשנת 2021 התייחס המבקר ובדק את המחסן, להלן הערות הדו"ח:

בהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999,

סעיף 8 (סימון ושילוט): "מחזיק במקום עבודה יודא שחומרים, ציוד ותהליכי עבודה מסוכנים במקום העבודה יהיו מסומנים בתוויות או בשלט אזהרה מתאימים ומובנים, וכן יתקין שלטי הדרכה לשימוש בציוד מגן אישי. המחזיק ידאג שתוכן התוויות והשלטים האמורים יוסבר לעובד בשפה המובנת לו, אם אינו שולט בשפה שבה נכתבו".

במועצה קיימים מספר מחסנים בהם מאוחסן ציוד וחומרים שמשמשים את המחלקות השונות. מחסנים אלה מהווים סיכון בטיחותי פוטנציאלי.

נמצא כי ציוד, חומרים דליקים וציוד אחר מאוחסנים במועצה בצורה לא בטיחותית וקיימים סיכונים הרעלה מחומרי הדברה, סיכונים התלקחות וסיכונים פגיעה שאינם מקבלים מענה בטיחותי. כמו, כן במחסנים לא מותקן שילוט אזהרה כנדרש.

להלן פירוט הממצאים:

- א. במחלקת המים והביוב נמצא מחסן לא מסודר – מחסן שאינו מסודר עלול להוות סכנה.
- ב. במחסן תחזוקה נמצא ציוד לא מסודר; כמו כן, המחסן מסוכן – מאחר וקיים בו בור, ללא אמצעי בטיחות כדי שימנע נפילה ופציעה.
- ג. ציוד מאוחסן באחסנת חוץ בצורה לא מאובטחת, כולל סולם פסול – עובד עלול בטעות להשתמש בציוד פסול ולהיפצע.
- ד. לא נמצא כל שילוט בנושא בטיחות ו/או סיכונים במחסנים וגם לא ליד המכונות.
- ה. בניגוד לדרישות החוק, נמצא שבמחסן הגיטון אשר נמצא במכולה, מאוחסנים דלקים, חומרי הדברה, יחד עם כלי העבודה (חלקם חשמליים) וציוד מגן, במכולה שאינה מאווררת ומתפתחות בה טמפרטורות גבוהות מאוד. הנ"ל מהווה סיכון בטיחותי משמעותי להתלקחות – עלולה לפרוץ שם שריפה כתוצאה מגורמים שונים – בין היתר ניצוץ שנוצר כשטורקים את דלת הברזל. כמו כן, העובדים שואפים אדים מהדלק ומחומרי ההדברה. בנוסף, אין אמצעי כיבוי אש בקרבת המחסן.

יצוין כי כבר בוועדות הבטיחות שהתקיימו בשנת 2018 עלה שמערך המחסנים אינו בטיחותי – חומרים מסוכנים לא מופרדים, ציוד מונח בצורה מסוכנת.

להלן תמונת המחסן נכון לדו"ח ביקורת בנושא בטיחות משנת 2021:



הביקורת בחנה את המחסן בנוכחות עובד המחלקה. נמצא כי המחסן אינו מתוחזק כנדרש, קיים חוסר סדר ואף קיים מפגע בטיחותי:

- א. מדובר במחסן מסוג מכולה; במחסן מאוחסנים בעיקר כלי עבודה וחומרים שונים הנדרשים לעבודה. נמצא כי הציוד במחסן מונח ללא סדר או רישום, מונח על הרצפה בצורה מרושלת ואף מסוכנת. לא קיים מידוף מסודר במחסן הכולל פרטי שמות הציוד ותאריכים.



ב. המחסן אינו מאוורר.

ג. הביקורת מצאה כי המרסס לא מאוחסן בצורה מסודרת ונמצא בשטח הפתוח שליד המחסנים השונים.

ד. נמצא כי לא מתנהל רישום מלאי במחסנים - לא ידני ולא ממוחשב. (מתנהל מצאי בלבד).

תמונה מס' 1: מחסן הגיבון מסוג מכולה



תמונה מס' 2: המרסס



כפי שעולה מהתמונות, אף שנושא זה מהווה ליקוי בטיחות משמעותי, ועלה כבר בדוח ביקורת שנערך כשנה לפני הביקורת הנוכחית, הנושא טרם טופל ורוב הליקויים עדיין קיימים.

בהתייחסותו לטיטת דוח הביקורת, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "לאור הסיור שהתקיים נכון להיום (23.11.2022) בכל מחסני האגף תלוי מטף כיבוי אש, עם שילוט תואם. מבדיקה - במחסן גיבון מאוחסנים חומרים הדברה/קוטל עשבים שאינם דליקים (לפי גיליון הבטיחות

שנבדק). מחסן תחזוקה (מסגריה) – הבור גודר ואין סכנת נפילה. ציוד שמאוחסן באחסנת חוץ – בוצע מיפוי וסדר".

7.3. ציוד מגן ובטיחות בעבודת צוותי הקבלן

בתאריך 23.6.2022 ביצעה הביקורת סיור ברחבי היישוב ובחנה את עבודת צוות הקבלן בהיבטים שונים.

לפי סעיף 3.1 לחוזה עם קבלן הגינן חברה "א" - "הקבלן מתחייב להעמיד לרשות עובדיו ציוד מגן אישי, בהתאם להוראות כל דין ובפרט בהתאם לתקנות הבטיחות בעבודה ..."

בדו"ח מבקר העירייה בנושא בטיחות בשנת 2021 עלו ליקויים בנושא ציוד מגן אישי לעובדים, להלן ממצאי הדו"ח:

א. במועצה לא קיים רכש מוסדר של ציוד מגן אישי לעובדים ואין מעקב על כך שלעובדים יש את ציוד המגן הנדרש.

ב. נמצא כי אין לכל עובד אגף שפ"ע סט ציוד מגן אישי משלו כנדרש (למעט איש מיזוג האוויר). במחסן הגינן נמצא ציוד מגן חדש כשהוא עדיין ארוז בניילונים. ציוד המגן הוא חלק מפק"ל העובדים – לא אמור לשבת במחסנים במהלך יום העבודה.

ג. כמו כן, אין בקרה ואכיפה על שימוש בציוד המגן האישי ע"י העובדים. נמצא כי עובדי מחלקת התחזוקה עובדים בשטח ללא ציוד מגן אישי הנדרש בחוק (הם עובדים בנעלי התעמלות, שרוולים קצרים ומכנסיים קצרים). עובדי מחלקת הגינן עובדים ללא שרוולים ארוכים וללא מסכה מתאימה כשמבצעים הדברה.

בגינן צריך: מגן כובע עם מגן פנים, כפפות, אוזניות, נעליים גבוהות. בזמן ריסוס – מסכת פנים תקנית עם פילטר (לא בד), שרוולים ארוכים, מכנסיים ארוכים, הגנה משמש, מים.

ביום 23.5.22 בשעות הצהריים, הביקורת ערכה סיור ברחבי העיר. הסיור היה ביום חמישי – בו על פי התוכנית הצוותים עוסקים בגינן באזור הרחובות נעמי שמר, אפרים קישון ואהוד מנור וכן בפארק טיילת, בביה"ס השכונתי ובמדשאות בריכת השחייה. הביקורת ערכה סיור באזור ואיתרה את עובדי הגינן, הן בטיילת, הן ברחובות והן בפארק.

נמצא כי צוות עובדי הקבלן עובד ללא ציוד מגן המתאים לעבודה בגובה.



אחד מעובדי הקבלן ביצע עבודות גיזום עם מנוף ללא ציוד מגן (רתמות, קסדה וכו') וללא סימון מיוחד לאזהרת העוברים ושבים.

תמונה מס 1: לא בוצעה חסימה של המדרכה ויתכן כי תושבים יצעדו במדרכה ויפגעו מענף נופל:



תמונה מס' 2: רכב הקבלן ללא תמרורי אזהרה על הכביש או על הרכב. (פארק חתני פרס ישראל רח' אפרים קישון):



8. התקשרות עם קבלני גינן

8.1. הליך מכרז

כללי המכרז נועדו לקיום תחרות הוגנת בין ספקים. בנוסף לכך, הם נועדו להבטיח יעילות, איכות עבודה וחסכון כספי לגוף העורך את המכרז. קיימת חשיבות רבה לאופן עריכת המכרז. מפרט טכני ברור, כולל כתב כמויות ודרישות כתובות ברורות מהספק משפרים את איכות העבודה.

ככלל בבואה להתקשר בחוזה לרכישת טובין, שירותים או עבודות, על הרשות מקומית, על פי הדין החל עליה, לפרסם מכרז פומבי לבחירת הגורם עימו תתקשר. סעיף 197 לפקודת העיריות קובעת כי: "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי."

יצא דופן להוראה זו הוא פטור שניתן לחברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן: "משכ"ל"). לחברה הותר לעשות מכרזים בתחומים שונים לכל הרשויות, כך ששימוש במכרז של משכ"ל פוטר את הרשות מעריכת מכרז לעבודה.

הליך ההתקשרות בתחום אחזקת הגינן בוצע באמצעות מכרז של משכ"ל בתחום "אחזקת שטחי גינן" ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017). החוזה קובע כי חברת משכ"ל גם משמשת כמנהלת ומפקחת על קבלן הגינן. לפי סעיף 13.10 "שירותי הניהול יהיו על ידי הרשות המזמינה או על ידי חברה מנהלת, לפי שיקול דעתה הבלעדי. הרשות המזמינה רשאית, בכפוף להוראות כל דין והכללים המחייבים אותה, למנות את החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ כחברה מנהלת לביצוע שירותי הניהול והפיקוח כמפורט בחוזה ההתקשרות הרצ"ב, אשר בגינם תהיה החברה זכאית לתשלום בשיעור של 7% מכל תשלום המגיע לזוכה (לרבות המע"מ)".

בהמשך למכרז זה, נחתם חוזה לשלוש שנים בין חברת "א" ובין העירייה. תוקף החוזה מיום 1.2.2019 ועד 1.2.2022. בחוזה נכללו עבודות אחזקת שטחי גינן ועבודות פיתוח נופי. עלות החוזה הועמדה על סך של 7,640,007 ₪ ל 36 חודשי ההסכם (כולל מע"מ ועמלת משכ"ל בשיעור של 7%).

בתאריך 26.5.20 נשלח מכתב ע"י העירייה למשכ"ל ובו בקשה להגדיל את היקף המכרז בתחום "עבודות גינן נופי" בשיעור של 15%.

בפברואר 2022 נחתם חוזה ניהול חדש עם חברת משכ"ל והעירייה החליטה להתקשר בעבודות גינן עם חברת "ב". מנהל מחלקת שפ"ע מסר לביקורת כי החוזה נכנס לתוקף למספר חודשים

והעירייה יצאה למכרז חדש, על פיו, החל מה- 1 בנובמבר, העירייה התקשרה מחדש עם חברת "א", באופן ישיר ללא החברה למשק וכלכלה.

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי בתחילת חודש נובמבר 2022 תחל עבודה מסודרת עם קבלן שזכה במכרז באופן ישיר ולא דרך משכ"ל. כמו כן, המעקב ובקרה על עבודת הקבלן תבוצע ע"י אגף שפ"ע באמצעות עובדי הגיבון.

8.2. ביטוחים וערבויות

ביטוחים

בהתקשרויות שוטפות, על הקבלן לערוך שלושה סוגים של ביטוחים – ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים. בכל החוזים עליהם חתמו הקבלנים, ישנו סעיף על פיו על הקבלנים לבטח את העבודות. לכל המכרזים שמוציאה הרשות, מצורף נספח ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז. החוזה ונספח הביטוח מפרט את סוגי הביטוחים בהם יבטח הקבלן את עבודתו ברשות.

לביקורת נמסרו לבדיקה מסמכי ביטוח ע"ש חברת "א" עם תוקף ביטוח מתאריך 1.10.2020 ועד 30.9.2023 בפוליסת "ביט", על פי החוזה אחזקת שטחי גיבון ועבודות פיתוח נופי (מכרז מס' 28/2017) סעיף 8.10.5 "ביטוח כלי רכב- הקבלן יערוך או יוודא שנערך, ביטוח כל כלי רכב המשמש במישרין או בעקיפין לביצוע העבודות ו/או מתן השירותים לכל אורך תקופת ההתקשרות מפני כל חבות שחובה לבטחה על פי דין לרבות ביטוח אחריות מפני נזקי גוף בגבולות אחריות בלתי מוגבלים (ביטוח חובה) וכן מפני חבות בגין נזק לרכוש הכולל כיסוי לנזקי גוף אשר אינם מכוסים בביטוח חובה בסכום גבול אחריות שלא יפחת מ- 600,000 ש"ח למען ספק מוסכם כי המונח "כלי רכב" כולל מנופים, מלגזות, טרקטורים, מחפרים, גוררים וכן כלים נעים ממונעים מכל סוג. "כלי רכב" וציוד מכני הנדסי כאמור, אשר אין חובה חוקית לבטחו בביטוח חובה יערך עבורו גם ביטוח אחריות מפני נזקי גוף מיוחד בגבולות אחריות שלא יפחתו מ- 2,000,000 ש"ח למקרה".

בפוליסת ביטוח הקבלן שהוגשה לביקורת, לא נכללו מלגזות.



ערבויות

על מנת להקטין סיכונים (עבודות לא מקצועיות, תביעות של תושבים על נזק כגון עץ שנגזם ונפל על תושב, תביעות עובדי קבלן על נזק וכד') בביצוע העבודות, על הרשות לדאוג לקבלת ערבויות בנקאיות מתאימות מהקבלנים. בהתקשרויות לביצוע עבודות שוטפות בד"כ קיימים שלושה סוגי ערבות על פי השלבים:

- א. ערבות הגשה ניתנת לרשות עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. (במקרה זה, ערבות זו ניתנה לחברה למשק וכלכלה).
- ב. ערבות ביצוע - ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט.
- ג. ערבות בדק - לעיתים ובעיקר בעבודות גדולות, ניתנת ערבות שלישית – ערבות בדק; ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה.

הביקורת בדקה את מסמכי הערבות. להלן הממצאים:

- א. **סכום הערבות של קבלן הגינן לא מתאים לגובה הערבות - הביקורת בחנה את הערבויות שהוגשו במסגרת חוזי העבודה שנחתמו לגינן ומצאה כי לעיתים סכומי הערבות אינם תקינים או אינם בתוקף, בסעיף 10.14 לחוזה "אחזקת שטחי גינן ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017), נקבע "להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, ימציא הקבלן לחברה המנהלת, במעמד חתימת חוזה זה, ערבות בנקאית, אוטונומית, בנוסח נספח ולטובת הרשות המזמינה והחברה המנהלת, בשיעור 5% משווי השנתי המוערך של חוזה זה (כולל המע"מ) (להלן בסעיף זה –"ערבות הביצוע") אשר תהא בתוקף עד לתום תקופת החוזה בתוספת 45 יום".**
- ב. **סכומי ערבות של הקבלן אינם תקינים ואינם לוקחים בחשבון את הגידול המשמעותי בעלויות העבודה - יצוין כי בשנה האחרונה עלות העבודה השנתית גדלה באופן משמעותי; הביקורת ערכה תחשיב עלות שנתית על פי חשבוניות אחרונות. כך שיוצא שערבות בגין אחזקת גינן שוטפת לא מתאימה לנוכח הגידול בעבודות.**
להלן התחשיב:

הערכת עלות שנתית ל-2022 היא 2,556 מיליון ₪ (על פי חודש 11/2021) כך שבפועל סכום הערבות צריך להיות 5% מסך של 127 אלפי ₪ ולא 113 אלפי ₪ כפי שהוגש בפועל.

האחראית מטעם משכ"ל מסרה לביקורת כי קיימת ערבות נוספת על סך 40,000 ₪, אך הביקורת לא קיבלה עותק מערבות זו.

ג. תוקף הערבות אינו תקין - נמצא כי ערבות בנקאית מס' 373997/00008 שהוגשה על סך 10,000 ₪ היא עד לתאריך 1.2.2022 ולא 45 יום לאחר סיום החוזה כפי שנדרש.

8.3. קיום תנאים בחוזה עם הקבלן

8.3.1. העסקת עובדים על ידי הקבלן

על פי סעיף 2.10 לחוזה עם הקבלן, הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע העבודה בשטחים המגוונים, הוא יעסיק צוות של עובדים מיומנים ומקצועיים במספר מספיק לביצוע העבודה על הצד הטוב ביותר. על פי הסעיף להלן על הקבלן להעסיק עובד אחד על כל 20 דונם אלא אם נקבע אחרת בנספח א לחוזה, כלהלן:

מספר דונמים	עד 30	30-50	50-70	מעל 70
מספר עובדים	1	2	3	עובד נוסף לכל 20 דונם

בהמשך לנ"ל, להלן חישוב מספר העובדים אותם הקבלן צריך להעמיד לטובת העירייה:

א. בחוזה הקיים עם חברת "א", הוגדר בתחילה כי יגונו 250 דונם. לפי התקן, עבור 250 דונם הקבלן נדרש להעסיק בין 12 ל- 13 עובדים.

ב. מבדיקת שטחי הגינון שבוצעה בשנת 2022 לטובת המכרז החדש, נרשם כי ישנם 273 דונם מגוון. לפי חישוב זה, ועל פי תקן כוח אדם לדונם, על הקבלן להעסיק כ- 14 עובדים.

ג. על פי בדיקת חשבונות, החל מסוף 2021, העירייה משלמת על 320 דונם, כלומר, על הקבלן להעסיק 16 עובדים.

הטבלה שלהלן המפרטת את מספר העובדים הדרוש לפי החוזה:

מס"ד	הנושא	חוזה מקורי	רשימה למכרז 2022	חיוב דונמים בחשבוניות
1	מספר דונמים	250	273	320
2	מספר עובדים	12	13	16

8.3.2. העסקת מנהל עבודה מטעם הקבלן

כן קובע סעיף 2.10 לחוזה "אחזקת שטחי גינן ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017) כי "לעבודות אחזקת גנים בהיקף של מעל 150 דונם, יעסיק הקבלן מנהל עבודה בהיקף משרה מלא וזאת בנוסף למצבת העובדים האמורים בסעיף 2.10 לעיל. לעבודות אחזקת גנים בהיקף של מעל 150 דונם יעסיק הקבלן מנהל עבודה בהיקף של שליש משרה לכל 50 דונם נוספים".

במהלך תקופת החוזה, כמות הדונמים המגוננים בעירייה גדלה, כך שהיא עומדת על מעל 300 דונם. הווה אומר, על הקבלן להעסיק שני מנהלי עבודה. **בסיוור השטח שביצעה הביקורת נצפה מנהל עבודה אחד בלבד. יצוין כי מנהל אגף שפ"ע לא ידע להגיד האם הקבלן מעסיק מנהל עבודה נוסף.**

כפי שניתן לראות בסעיף הבא, הוגשו מסמכי הסמכה של מנהל עבודה אחד בלבד.

8.3.3. הכשרות והסמכות של עובדי הגינן

לפי סעיף 2.10 לחוזה "אחזקת שטחי גינן ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017), "הקבלן מתחייב כי לצורך ביצוע העבודה בשטחים המגוננים הוא יעסיק צוות של עובדים מיומנים ומקצועיים במספר מספיק לביצוע העבודה על הצד הטוב ביותר ובתחלופה מינימאלית".

לפי סעיף 2.11 לחוזה האמור, "הקבלן יעסיק מנהל עבודה בעל תעודת גן סוג 1 לפחות (סוג 3 ישן) או הנדסאי/טכנאי גן או אגרונום עם ניסיון מוכח של 4 שנים לפחות בעבודות גינן".

לביקורת נמסרו שלוש תעודות הסמכה בתחום הגינן לעובדי הקבלן.

לביקורת לא הוגש תיעוד לאישור של מנהל העבודה על ניסיון של ארבע שנים לפחות בעבודות גינן והשקיה ולא הוגשו לביקורת פרטים או הכשרות של מנהל עבודה נוסף.

8.3.4. ניהול יומני עבודה ע"י הקבלן

ניהול יומנים ורישום העבודות, יאפשר מעקב ובקרה וישפר התחשבות עבור העבודות. כמו כן, ניהול יומן יאפשר לדעת מה בוצע ויסייע הן בפיקוח על הקבלן והן בפניה לקבלן לגבי ליקויים ובעיות טיב.

סעיף 2.41 לחוזה ההתקשרות אחזקת שטחי גינן ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017):
"היומן ייחתם כל שבוע על ידי הקבלן או בא כוחו המוסמך ועל ידי המפקח, והעתק חתום מהרישומים בו ימסר למפקח ו/או לנציג הרשות המזמינה. הקבלן רשאי לרשום ביומן את הערותיו בקשר לביצוע העבודה, אולם רישומים אלה לא יחייבו את הרשות המזמינה, אלא אם כן אישר אותם המפקח בכתב....."

הביקורת מצאה כי הקבלן לא מילא יומני עבודה כנדרש. לביקורת נמסר ע"י אחראי הקבלן במחלקת הגינן כי הקבלן לא מנהל יומן עבודה וממילא אינו רושם את מספר העובדים שעבדו בתחומי העירייה בכל יום.



הקבלן גם לא מעביר לעירייה נתונים אחרים על מספר העובדים המועסקים בגינן כגון רשימת עובדים. לכן הביקורת (וגם המחלקה) לא יכולה לבדוק האם הקבלן מעסיק עובדים בהתאם לחוזה.

האחראית מטעם משכ"ל מסרה לביקורת כי מנוהלים יומני עבודה שנסרקו לעירייה, אך הביקורת לא קיבלה כל תיעוד ליומנים אלו וממילא, כאמור, **גם אם קיימים יומנים, המפקחים מטעם העירייה אינם מודעים לקיומו של היומן, אינם בודקים אותו ואינם מעירים הערותיהם בו.**

8.4 קיום תנאים בחוזה עם משכ"ל

8.4.1. ביצוע סקר גן

כאמור בסעיף 6 בדוח זה, משכ"ל לא ביצע סקר גיבון, אלא רק סקר צמחיה.

8.4.2 ניהול ופיקוח על הקבלן

החוזה קובע כי חברת משכ"ל גם משמשת כמנהלת ומפקחת על קבלן הגיבון. לפי סעיף 13.10 לחוזה אחזקת שטחי גיבון ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017) "שירותי הניהול יהיו על ידי הרשות המזמינה או על ידי חברה מנהלת, לפי שיקול דעתה הבלעדי. הרשות המזמינה רשאית, בכפוף להוראות כל דין והכללים המחייבים אותה, למנות את החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ כחברה מנהלת לביצוע שירותי הניהול והפיקוח כמפורט בחוזה ההתקשרות הרצ"ב, אשר בגינם תהיה החברה זכאית לתשלום בשיעור של 7% מכל תשלום המגיע לזוכה לרבות המע"מ".

בהתאם לסעיף הפיקוח בחוזה סעיף 7.1 "המפקח רשאי לבדוק את העבודה כולה או חלקה ולהשגיח על ביצועה וכן לבדוק את טיב החומרים שמשתמשים בהם, איכות הציוד שמשתמשים בו וטיב המלאכה הנעשית על ידי הקבלן במסגרת ביצוע העבודה. כמו כן רשאי המפקח לבדוק אם הקבלן מבצע כהלכה את החוזה, את הוראות החברה המנהלת ו/או הרשות המזמינה חתימה וחותמת המשתתף ככל שלאחר בדיקת העבודה על ידי המפקח יועבר לקבלן רשימה של הליקויים בביצוע העבודה ו/או הנחיות נוספות לביצוע, מתחייב הקבלן להעביר את הרשימה האמורה למפקח, תוך פרק הזמן שייקבע על ידי המפקח ועל פי שיקול דעתו הבלעדי, תוך פירוט סטטוס ביצוע לגבי כל אחד מהליקויים ו/או ההנחיות שפורטו בדוח"

סעיף 5.12 המתייחס לפיקוח על עובדים: "החברה המנהלת והרשות המזמינה תהיינה רשאיות לדרוש מהקבלן, בכל עת, ולפי שיקול דעתן הבלעדי, להחליף עובד מעובדיו של הקבלן ו/או כי הקבלן יוסיף עובדים לצוות עובדיו. הקבלן מתחייב למלא אחר דרישותיהן של החברה המנהלת ושל הרשות המזמינה ללא עוררין".

8.4.3 הפרות וקנסות בחוזה

בסעיף 11.3 לחוזה "אחזקת שטחי גיבון ועבודות פיתוח נופי" (מכרז מס' 28/2017) מצוינת טבלת קנסות לפעולות השונות שלא יבוצעו ע"י קבלן הגיבון.

להלן טבלת קנסות (חלקי):

גובה הפיצוי	תיאור ההפרה
1,000 ₪ למקרה	כונן הקבלן לא הגיע לטפל בבעיה דחופה תוך שעה מרגע הקריאה
500 ₪ למקרה	אי דיווח על מפגע בגן הדרוש תיקון / טיפול
450 ₪	אי הגשת תוכנית עבודה / יומני עבודה
500 ₪ למקרה	לא בוצע ניקיון יומי בשטח הגן עד השעה 10:00
50 ₪ לאשפתון	אי ביצוע ריקון ו/או החלפת שקיות באשפתון
500 ₪ למקרה	פגיעה בצמחיה עקב טיפול רשלני
500 ₪ למקרה	עשייה בגובה מעל 5 ס"מ
700 ₪ למקרה	שימוש במפוח
500 ₪ למקרה	אי ביצוע גיזום שיחים / עצים ו/או הסדרת תמיכות וקשירה לעצים
350 ₪ למקרה	צמחיה עם סימן יובש הנובע מחוסר השקיה
350 ₪ למקרה	אי פינוי גזם במועד
700 ₪ למקרה	אי ביצוע צביעת ראשי מערכת / ריהוט גן וכי בהתאם למפרט
500 ₪ למקרה	אי ביצוע דישון בהתאם למפרט

נמצא כי העירייה אינה קונסת את הקבלן בגין הפרות חוזה. ראו פירוט שלהלן:



א. לביקורת נמסר ע"י עובד הגינות האחראי על הקבלן כי "לא זכור שהוטלו קנסות לקבלן בשנתיים האחרונות, אך עם זאת מבוצעת בקרה והקבלן תמיד משלים את החוסרים ואף יותר לפי דרישתנו".

ב. בתאריך 25.3.2020 נקנס הקבלן בסכום של 12,000 ₪ לגבי חשבון תשלום 11/19, קנס שניתן עקב חוסר פיקוח וניהול של מנהל עבודה. קנס זה בוטל לאחר מכן. לא נמצאו קנסות נוספים לקבלן.

ג. כפי שנצפה בסיור של הביקורת, ישנן הפרות בנושאי בטיחות. על פי הטבלה "כל עבודה המתבצעת באופן לא בטיחותי המסכנת את עובדי הקבלן ו/או כל אדם אחר" – 500 ₪ למקרה.

ד. הביקורת מצאה כי הקבלן לא נקנס עקב אי מילוי יומני עבודה במהלך עבודתו.

הבהרת הביקורת: הפיקוח על הגינות עבר לאחר סיום הביקורת לידי העירייה ולכן משכ"ל אינה מפקחת יותר על הגינות, אלא עובדי העירייה.

9. פיקוח ובקרה אחר עבודת הגיטון**9.1. כללי**

עבודות הגיטון השוטפות, נשוא הביקורת, מחייבות מעקב, בקרה ופיקוח על העבודה המבוצעת, אם זה במשימות שוטפות ואם בפרויקטים מורכבים יותר.

9.2. מעקב החברה המפקחת

החברה המפקחת מטעם משכ"ל עורכת ביקורות בשטח על עבודת הקבלן. סיכום הביקורת נשלח ישירות בדוא"ל למנהל האגף, לקבלן ולאחראי במשכ"ל על התחום. לביקורת הוגש תיעוד לפיקוח על עבודת הקבלן, באמצעות מערכת ממוחשבת דיגיטלית בשם "פרקטיקל" של המשכ"ל. בכל הודעה כזו, מדווחות בקורות שבוצעו בשטחים המגוונים בעיר, בצירוף תמונות וכן ציונים והערות לעבודת הקבלן.

הביקורת מציינת כי ניהול תהליך הבקרה שהוצג לביקורת הוא מקצועי וממוחשב, אך מעירה כי ככל הנראה לא מבוצעת בקרה חוזרת לשטחים מגוונים שנמצאים טעוני שיפור או לכל הפחות לא הוגש תיעוד לבדיקת הביקורת.

הביקורת עיינה בביקורות שוטפות של משכ"ל ומצאה כי הביקורות נעשות על מצב הגיטון ברחבי העיר, **ולא נבדק אופן עבודת הקבלן**. בין השאר לא נבדקים ולא נרשמים מספר עובדים, נוכחות מנהל עבודה, הסמכות ובעיות בטיחות.

נמצא כי החברה המנהלת ואף גורם אחר מטעם העירייה לא עורכת "סיורים בזמן אמת", בהם נבדקים - מספר עובדי הקבלן בפועל, מספר מנהלי עבודה, מספר רכבים, או עמידה בהוראות הבטיחות.

9.3. סיור שטח

הביקורת קיימה סיור בשטח לבדיקה מדגמית של איכות הטיפול בגיטון השוטף ברשות. הביקורת איתרה, באמצעות בחינת רחובות עם פניות מרובות למוקד, ליקויים שטופלו בחודשים שקדמו לביקורת וסיירה במספר רחובות, כדי ללמוד על מצבם בעת הסיור.

להלן תמונות שצולמו ביוני 2022 במהלך סיור שטח:

תמונות מרחוב שוהם 11: צמחייה לא גזומה, עשבים רבים:



תמונות מרחוב אלונים: חלקים רבים מיובשים עם חול על אי תנועה:



10. בדיקת חשבוניות

10.1. כללי

כחלק מהתנהלותה השוטפת, הרשות מבצעת תשלומים לספקים השונים – נותני שירותים וספקי חומרים וציוד. הנהלת החשבונות של הרשות מטפלת בתשלומים. הביקורת קיבלה את כרסות קבלן הגיבון ובדקה מדגם של 6 חשבוניות - 5 של חיובי גיבון שוטפים ואחת של פיתוח נופי. סה"כ סכום החשבונות שנבדקו, שבהם חויב על אחזקת גיבון שוטפת היו בסך של 853,443 ₪, והחשבונית בה חויב על פיתוח נופי הייתה בסך 72,500 ₪.

להלן טבלת חשבוניות:

סוג עבודה	חודש	חשבון	שטח	סה"כ כולל מע"מ
אחזקה חודשית של חודשי גיבון	נוב-19	10	186	114,819.30
אחזקה חודשית של חודשי גיבון	ינו-21	25	180	120,904.33
אחזקה חודשית של חודשי גיבון	אוג-21	32	320	202,258.94
אחזקה חודשית של חודשי גיבון	אוק-21	34	320	202,178.92
אחזקה חודשית של חודשי גיבון	נוב-21	35	340	213,281.61
פרויקט פיתוח נופי	מרץ-21	1	735	113,433.01

הביקורת בחנה את אופן התשלום לקבלן. מטרת הבדיקה הייתה לוודא את הבאים:

- האם הליך התשלומים מתנהל בצורה סדורה.
- האם החשבונות נחתמות ומאושרות על ידי גורמי האישור המוסמכים לכך.
- האם החשבונות והחיובים נבדקים טרם תשלומם.
- כיצד נבדק כי התמורה משולמת על פי ההסכמים עם הקבלן בהתאם לשירותים שסופקו.

10.2. אישור החשבוניות

הביקורת בחנה האם לחשבוניות ששולמו צורפו המסמכים הנדרשים וקיימות החתימות הנדרשות המאשרות את התשלום. להלן הממצאים:

א. נמצא כי לא כל החשבוניות שנבדקו חתומות עם חותמת נתקבל של מחלקת הגזברות. כך לדוגמה, חשבונית מס' 35 לחשבון חודש 11/2021.



ב. נמצא כי לעיתים בוצעו תיקונים ידניים משמעותיים בסכומי החשבונית, של כמויות וסכומים על גבי החשבונית. כך לדוגמה חשבונית מס' 25 לחשבון לחודש 01/2021. להלן תיעוד מצולם לתיקונים הידניים שבוצעו:

98,929.800	98,929.800				תת פרק 01.4 אחזקת עצי רחוב בגובה עד 4 מ'
					01.4.001 עצים בודדים בגובה עד 4 מ' במדרכות לאורך צירי תנועה: הכל בהתאם להוראות המפרט והרשות המזמינה.
10,090.000	10,000	1,089,000			סה"כ 01.4 אחזקת עצי רחוב בגובה עד 4 מ' הנחה 20% מסך 10,090.000
10,090.000					סה"כ 01.4 (לאחר הנחה)
-2,018.000					סה"כ 01 אחזקת חודשית הנחה 11% מסך 107,001.800
8,072.000					סה"כ 01 (לאחר הנחה)
107,001.800					פרק 02 תוספות לפרק אחזקת חודשית
-11,770.198					
95,231.602					

התייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל האגף שפ"ע מסר לביקורת כי "כמעט ולא קיים תיקונים ידניים בסכומי הח-ח, למעט ח-ח של פיתוחים ופרויקטים שבו הלכה למעשה בשטח, נדרשות תוספות שבאות לידי ביטוי בחשבון".

ג. נמצאו מקרים בהם מנהל האגף ומנהל חברת הפיקוח חתמו על החשבון עם חותמת, אך ללא חתימה. כך לדוגמה, חשבון מס' 34 לחשבון 10/2021.



10.3. מעקב ובקרה על החשבוניות

בקרה ומעקב על החשבונית כוללים בדיקת התאמת השירותים והכמויות שסופקו. בדיקה זו היא הליך לא פשוט, עקב מורכבות הצעות המחיר במכרז. במכרז ניתן מחיר שונה לכל שירות לפי מטר/מספר עצים/מספר מערכות השקיה וכו'. כמו כן, ניתנה הנחה שונה על כל פריט, כך שלאחר חישוב המחיר לאותו שירות, יש גם לחשב את ההנחה.

הביקורת מצאה כי הבקרה היחידה שמתקיימת על החשבונית, היא ידנית. לעיתים גם בקרה ידנית אינה מבוצעת, או אין לה תיעוד, לדוגמה בחשבון מס' 35 לחודש 11/2021.



הביקורת ביצעה בדיקה בגיליון "אקסל" לחישוב החשבונות השוטפים שנדגמו, ומצאה כי החשבונות תקינים.

10.4. גידול בעלויות הגינן בחשבוניות

מבדיקת החשבוניות עולה כי חל גידול משמעותי בכמויות השטחים המגוננים ובהתאם בעלויות הגינן בחשבוניות שנבדקו. להלן טבלת השוואה בין חשבונית שהוגשה לחודש 11/2019 לחשבונית שהוגשה לחודש 11/21 :

מס"ד	חשבונית לחודש	דונמים גינן	בקרת השקיה	אחריות מערכות השקיה	סה"כ חשבונית (שח)
1	11/2019	186	60	186	114,819
2	11/2021	340	70	280	213,282

כאשר על פי החישוב השטחים שבוצע על ידי המחלקה לצורך מכרז בפברואר 2022, שטחי הגינן, כולל שטח עתידי מסתכמים ל 315 דונמים בלבד.

הביקורת מצאה כי כמות הדונמים החריגה שחויבה בחשבונית 11/21 – 340 דונם. כאשר על פי פירוט שטחים שבוצע על ידי המחלקה לצורך מכרז 2/2022, שטחי הגינן מסתכמים ל 315 דונמים בלבד, כולל סכום גינות עתידיות של כ 60 דונם.

במהלך תקופת החוזה עם הקבלן, כמות הדונמים שבהם מטפל קבלן הגינן גדל בכ 83%. כן גדלו כמויות מערכות ההשקיה עליהן אחראי הקבלן.

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "בתחילת ההתקשרות, בדצמ' 2018, המצב הנתון בשטח היה 250 דונם וזאת עפ"י סקר גן שבוצע ע"י משכ"ל ובתקופה זו תאם את החן והחייבים. בשנת 21/20 התקיימו מספר פגישות אצל החשב המלווה ובפגישות אלה אילץ אותנו ואת הקבלן לצמצם בעלויות אחזקת שטחי הגינן וחתך בהוצאות בקרוב לחצי וזאת ניתן לראות בכרטסת שניתנת להוצאה בגזברות".

הביקורת מצאה כי בפועל המשכ"ל לא ביצע סקר שטחי גנים והנתון נמסר על ידי מנהל מחלקת הגיבון הרשמי.

"משמע שטחי הגיבון ביישוב מ 2018 אף פעם לא היו פחות מ 250 דונם, אך לצורך הצמצום בעלויות וע"פ כך שהחשבון מדבר לפי מחיר לדונם וע"מ להתכנס לכך נאלצנו להקטין אחזקה מ 250 ל כ 150 דונם לערך. בשטח לא יכולנו שלא לתחזק את 100 הדונמים שנשארו - מצב שגרם לאחזקה לא מספקת ברמה המקצועית בשטחים המגוננים ביישוב לדוגמא: אם חלק מתוכנית העבודה היה להיכנס לטיפול בגן פעם בשבוע נאלצנו להיכנס פעם בשבועיים שלושה, עקב הקיטון בעובדים (מזכיר 20 דונם = עובד אחד)".

"ביום שהסתיימו שירותי החשב המלווה לעירייה, הוחלט להשיב את המצב לקדמותו. יש לציין כי בשנה וחצי האחרונות היישוב גדל בכ- 80 דונם לערך, על כן נכון להיום אנו נושקים לכ 340 דונם בשטחי הגיבון ביישוב. השינוי מ 315 דונם ל 340 דונם הינו באישור תקציבים לתקופת הקיץ והחגים שבהם עומס העבודה גדול יותר, תדירות הטיפול גבוהה ונדרשים יותר עובדי קבלן".

בשנת 20/21 התקיימו מספר פגישות אצל החשב המלווה ובפגישות אלה אילץ אותנו ואת הקבלן לצמצם בעלויות אחזקת שטחי הגיבון וחתך בהוצאות בקרוב לחצי וזאת ניתן לראות בכרטסת שניתנת להוצאה בגזברות.

משמע שטחי הגיבון ביישוב מ 2018 אף פעם לא היו פחות מ 250 דונם, אך לצורך הצמצום בעלויות וע"פ כך שהחשבון מדבר לפי מחיר לדונם וע"מ להתכנס לכך נאלצנו להקטין אחזקה מ 250 ל כ 150 דונם לערך.

בשטח לא יכולנו שלא לתחזק את 100 הדונמים שנשארו - מצב שגרם לאחזקה לא מספקת ברמה המקצועית בשטחים המגוננים ביישוב לדוגמא: אם חלק מתוכנית העבודה היה להיכנס לטיפול בגן פעם בשבוע נאלצנו להיכנס פעם בשבועיים שלושה, עקב הקיטון בעובדים (מזכיר 20 דונם = עובד אחד).

ביום שהסתיימו שירותי החשב המלווה לעירייה, הוחלט להשיב את המצב לקדמותו יש לציין כי בשנה וחצי האחרונות היישוב גדל בכ- 80 דונם לערך, על כן נכון להיום אנו נושקים לכ 340 דונם בשטחי הגיבון ביישוב.

השינוי מ 315 דונם ל 340 דונם הינו באישור תקציבים לתקופת הקיץ והחגים שבהם עומס העבודה גדול יותר, תדירות הטיפול גבוהה ונדרשים יותר עובדי קבלן.

מזכיר שוב כי הסעיף הראשי בחשבון ובהתקשרות הנוכחית של משכ"ל הינה ברובה נגזרת של תשלום לדונם אחזקה ולכן ע"מ לתגבר בעובדים נדרש להגדיל בשטחי הדונם ע"פ כתב כמויות של נוהל משכ"ל הנכחי.

10.5. חיוב בגין סעיפים שאינם בכתב הכמויות

הביקורת ניתחה גם חשבון פיתוח נופי מס' 1 של עבודות פיתוח נופי שביצע הקבלן מתאריך 1/3/21. **לא נמצאו חריגים.**

10.6. עדכון מק"טים לפריטי רכש

על מנת שלא להזדקק לבדיקה וחישובים ידניים של החשבוניות, כאשר קבלן זוכה בהצעות מחיר עם פריטים, חשוב לעדכן את הפריטים כמק"טים במערכת הרכש, כולל מחיר הפריט. בדרך זו, כאשר קבלן מגיש חשבון, יוזנו למערכת כמות מכל פריט ויבוצע חישוב אוטומטי של החשבון. הדבר גם יקל על בדיקת החשבוניות וגם ימנע טעויות.

במערכת הרכש לא מתבצע עדכון מק"טים לעבודות הגינן.



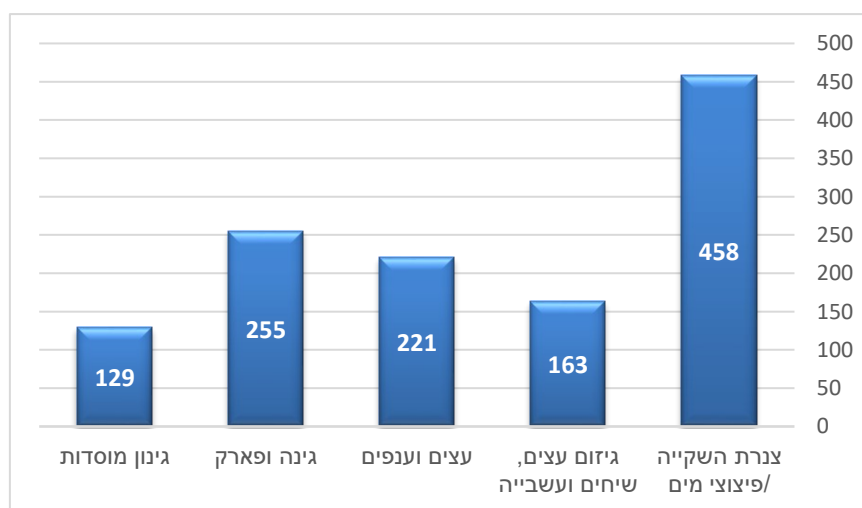
11. שירות לתושבים - טיפול בפניות מוקד ואתר האינטרנט

11.1. כללי

המוקד העירוני מהווה מפגש ישיר וזמין בעבור התושב שצורך את שירותי הרשות בתחומים שונים. המוקד העירוני משמש בנוסף ככלי המסייע למחלקות למפות את צרכי התושבים ולנהל את העבודה טוב יותר. המוקד העירוני הוא כלי עבודה משמעותי, המנתב את הפניות, ומדרג את הדחיפות שלהן. שיתוף פעולה עם המוקד, במענה לפניות באופן מקצועי ומהיר, יכול לסייע לאגף שפ"ע ומחלקת הגינן לטפל טוב יותר בפניות תושבים.

הביקורת בחנה את ניהול הפניות למוקד העירוני והשימוש בהן ככלי מסייע בעבודה השוטפת. הביקורת קיבלה לידיה קבצי "אקסל" המרכזים את פניות התושבים בנושאים שנבחנו בדוח – גינן. הביקורת ערכה בדיקות בחתכים שונים - הן על מנת לנתח נתוני כלליים והן לבדיקת פניות פרטיות.

בשנת 2021 התקבלו במוקד העירוני 1,227 פניות בנושא הגינן. התרשים שלהלן מציג נתונים על פניות למוקד בשנת 2021 בנושא גינן בחלוקה לתתי נושאים:



בתרשים שלעיל ניתן לראות כי הקבוצה הגדולה של הפניות (37%) היא בנושא פיצוצי מים וצנרת השקיה. הכמות הקטנה ביותר של הפניות הן בנושא גינן מוסדות (10.5%).

11.2. ניתוח פניות לפי רחובות

הביקורת ניתחה את הפניות לפי רחוב, וזאת על מנת לאתר רחובות בהם יש כמות פניות גדולה ולבחון את הסיבה לכך. הטבלת שלהלן מציגה את הרחובות בהם ישנן פניות רבות.

מס' סידורי	שם הרחוב	כמות פניות
1	שוהם	98
2	שא נס	78
4	יהלום	61
5	האלונים	60
6	אפרים קישון	47
7	הרב ליכטנשטיין	38
8	הדקל	36
9	חתני ישראל	36
10	טופז	32
11	<u>סה"כ</u>	<u>486</u>

הביקורת חישבה ומצאה כי מספר הפניות בתשעת הרחובות המפורטות בטבלה שלעיל בלבד מהווה 40% מכמות פניות התושבים. כפי שניתן לראות, קיימים רחובות כגון: שוהם ושא נס עם מספר פניות חריג. הביקורת סיירה ברחובות אלו ומצאה כי מדובר ברחובות ארוכים, בהם נמצאים מספר גנים, כולל גני משחקים. בנוסף, בחלק מהרחובות מדובר בשכונות חדשות, בהן חלק מהגנים בהליך הקמה/התבססות צמחייה. כלומר, נראה כי הסיבה לפניות המרובות ברחובות אלו, אינה תחזוקה לקויה, אלא ריבוי שטחי הגיטן וריבוי המשתמשים בתחומם. **אין הערות.**

11.3. אמנת שירות

11.3.1. זמני תקן

הביקורת מציינת לטובה כי בפברואר 2022 הוגדרו זמני תקן לפניות המוקד. זמן תקן הוא זמן הנקבע לטיפול בפנייה מסוג מסוים. כל זמן תקן מותאם לסוג הפנייה דחיפות, מורכבות וכדומה.

לעיתים יש ריכוז פניות רב באותו רחוב/שכונה בנושאים דומים. ריבוי תלונות באותו אזור/רחוב עשוי להעיד על בעיה מערכתית. ככל ובידי הרשות יהיה מידע על כך, היא תוכל להיערך טוב יותר, למשל על ידי תכנון עבודות תחזוקת גיטון יותר נרחבות/תב"רים, תוכנית עבודה טובה יותר לתחזוקה, או על ידי פיקוח טוב יותר על הביצוע.

11.3.2. טיפול בפניות חוזרות

נמצא כי פניות חוזרות אינן מסומנות ככאלה במערכת. להלן דוגמאות:

מספר פניה	תאריך פתיחה	שעת פתיחה	תאריך סגירה	שם סטטוס	רחוב	בית	מחלקה	נושא	תת נושא
2021060277	07/06/2021	10:17:00	07/06/2021 11:13	טופל	אפרים קישון	22	גיטון	עצים	גיטון
2021060168	04/06/2021	11:07:00	07/06/2021 11:14	טופל	אפרים קישון	22	גיטון	עצים	גיטון
2021051360	31/05/2021	11:58:00	07/06/2021 11:14	טופל	אפרים קישון	22	גיטון	עצים	גיטון
2021080073	02/08/2021	12:03:00	03/08/2021 07:30	טופל	אודם	1	גיטון	צנרת השקיה	נזילה
2021060595	14/06/2021	07:51:00	15/06/2021 09:21	טופל	אודם	1	גיטון	צנרת השקיה	נזילה
2021060004	01/06/2021	08:00:00	09/06/2021 10:41	טופל	אודם	1	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021060009	01/06/2021	08:19:00	07/06/2021 09:22	טופל	האלונים	22	גיטון	צנרת השקיה	נזילה
2021050581	13/05/2021	08:21:00	18/05/2021 11:05	טופל	האלונים	22	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021030424	11/03/2021	09:07:00	14/03/2021 13:50	טופל	האלונים	22	גיטון	נזילה/פיוץ בצנרת גיטון	
2021110029	01/11/2021	11:50:00	21/11/2021 18:12		הדובדבן	236	גיטון	עצים	פיוץ עץ/ענף שנפל
2021060193	06/06/2021	08:23:00	06/06/2021 10:11	טופל	הדובדבן	236	גיטון	עצים	פיוץ עץ/ענף שנפל
2021081235	30/08/2021	07:17:00	30/08/2021 11:20		יהלום	1	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021080843	22/08/2021	08:14:00	22/08/2021 09:27	טופל	יהלום	1	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021080834	21/08/2021	05:22:00	22/08/2021 11:25	טופל	יהלום	1	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021080262	06/08/2021	20:20:00	08/08/2021 09:23		יהלום	1	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ
2021101068	21/10/2021	08:42:00	21/10/2021 09:58	טופל	אפרים קישון	22	גיטון	צנרת השקיה	פיוץ

מספר פניה	תאריך פתיחה	שעת פתיחה	תאריך סגירה	שם סטטוס	רחוב	בית	מחלקה	נושא	תת נושא
2021101060	21/10/2021	03:30:00	21/10/2021	טופל	אפרים קישון	22	גיבון	צנרת השקיה	פיצוץ
2021070418	12/07/2021	08:12:00	15/07/2021	טופל	אפרים קישון	22	גיבון	צנרת השקיה	נזילה

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי "מתאריך 1.1.2023 מערכת המוקד מוחלפת במערכת משודרגת יותר- פניות חוזרות וכפולות יזוהו ויאוחדו ע"י המערכת לפי כתובת מדויקת ונושא הפניה."

11.3.3. משך טיפול ארוך בפניות עם פוטנציאל סיכון

נמצא כי חלק מהפניות מטופלות לאחר זמן ארוך במיוחד, אף שלכאורה נראה כי ישנו מצב של סיכון המצריך טיפול מיידי.

כפי שניתן לראות בדוגמאות להלן, קיים הבדל משמעותי גם בדחיפות של פניות אלו וגם במשך הזמן שייקח למחלקה לטפל בתיקון. בעוד הטיפול בענפים ובגזוז עצים או טיפול בפיצוץ צריך להיות דחוף, מכיוון שיש גם פוטנציאל לסכנה, ניקיון גינות וגזוז עשבייה יהיה מסוכן ודחוף פחות.

נמצא כי בתקופה המבוקרת, הפניות לא מנוהלות ברמה של ניהול סיכונים, כגון הגדרות של פניות דחופות או בעלות סיכון לפגיעה פיזית. (בהקשר זה יש לקחת בחשבון גם סיכון לתביעה משפטית). כך לדוגמה:

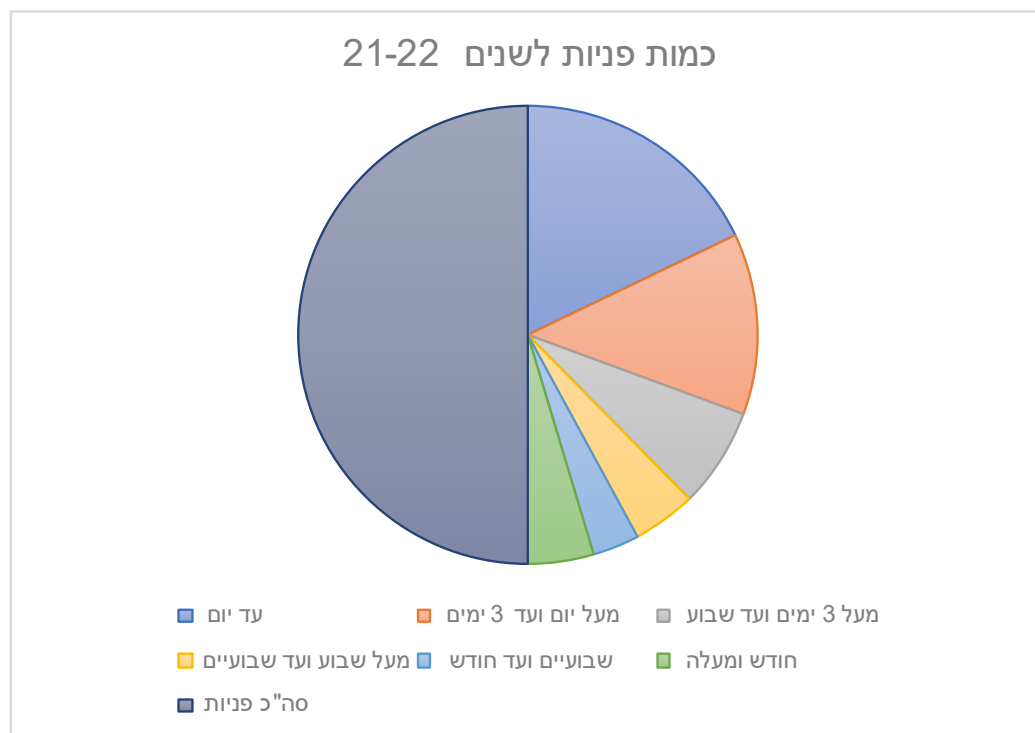
(1) פנייה מס' 2021030736 מתאריך 21.3.2021 מרחוב האורן 3 בנושא גזוז עצים, "ענף מעץ שעומד ליפול" נסגרה בתאריך 1.4.2021. סך של 10 ימי טיפול. **משך זמן טיפול חריג בפנייה.**

(2) פנייה מס' 2021010162 מתאריך 5.1.2021 מרחוב הדר 26 בנושא גזוז עצים, "עץ אזורית לאחר גזוז ענף תלוי באוויר מסוכן" נסגרה בתאריך 15.2.2021. סך של 40 ימי טיפול. **משך זמן טיפול חריג בפנייה.**

הטבלה שלהלן מציגה פילוח פניות לפי זמן טיפול:

זמן טיפול	כמות פניות לשנים 21-22
עד יום	474
מעל יום ועד 3 ימים	340
מעל 3 ימים ועד שבוע	188
מעל שבוע ועד שבועיים	119
שבועיים ועד חודש	85
חודש ומעלה	123
סה"כ פניות	1329

להלן תרשים המציג את הפילוח:



בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "משך זמן הטיפול בפניות בעלות רמת סיכון גבוהה, מטופלות מיידית וזאת לאחר שבשנה האחרונה הוגדר מענה תקן- זמן תגובה. אך הבעייתיות הייתה שהפניה לא נסגרת מיד עם סיום הטיפול בה, נושא זה כיום התחדד אצל אחראי גיטון שדואג לטפל ולסגור פנייה בהקדם.

11.4. פניות בנושא פיצוצים ונדילות

נמצא כי 38% מהפניות - סך של 465 פניות בנושא "נדילה ופיצוצים". ככלל, רצוי כי העירייה תאתר ותטפל בפיצוצים עוד לפני הודעות תושבים, אך ניתן להיעזר בפניות התושבים והודעות המוקד כבקרה מגלה ואף ניתן ללמוד רבות על צרכי השטח מניתוח נתוני פניות המוקד לגבי בנושאים השונים למחלקת הגינות.

בנוסף, ניתן לבצע מעקב ובקרה באמצעות פניות המוקד על עבודת הקבלן.

בהתייחסותו לטיטות הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "פניות בנושא פיצוצים ונדילות: לעיתים נדרש לטיפול ארוך טווח ע"מ להבין את מקור הבעיה והטיפול בשטח של הרחוב כולל התערבות של כלים הנדסיים, גידור הסכנה ועוד".

11.5. פניות שלא דרך המוקד

לעיתים תושבים או בעלי תפקידים שונים פונים בדרכי התקשרות אחרים לגורמים בעירייה בנוגע לגינות. להלן דוגמאות:

א. בתאריך 26.6.2022 פנה רמ"ד הגנה אש תחנה אזורית איילון לגורמים שונים ברשות בנוגע לסכנה אפשרית מעצים שלא מטופלים ולא גזומים בביה"ס בית יעקב ברחוב חזון איש. בתאריך 25.8.2022 הביקורת בדקה מול אחראי הגינות, את סטטוס הטיפול בנושא ונמסר לה כי יצאה הזמנת עבודה וכי העבודה אמורה להתבצע בימים הקרובים. להלן תמונה להמחשת התלונה:



ב. פניית תושב בתאריך 16.7.2022 לממונה על תלונות הציבור בעירייה. "ברחוב לשם מספר פעמים העיריה שותלת עצי נוי. לפי ההתרשמות שלי לא מתבצעת השקיה או שהיא לא תקינה. כתוצאה עצים וצמחיה מתייבשים. מבקש לבדוק את הנושא".

במענה בתאריך 28.7.2022 מסר אחראי הגיבון כי "לגבי רחוב לשם היינו שם אני, אחראי ההשקיה ואיש מים של הקבלן גיבון הבעיה טופלה באופן זמני. יש צורך בפתיחת מדרכה כדי לטפל באופן יסודי אני מאמין שזה יקרה שבוע הבא בע"ה".

הביקורת בדקה בשנית את סטטוס הפנייה עם איש הגיבון ונמסר כי הפנייה טופלה.

ג. ביום 27.6.2021 הוגשה תלונה לממונה על תלונות הציבור בעירייה בנושא "אקליפטוסים שהענפים שלו נופלים על שטח הבית ומהווים סכנה ברחוב הגפן".

לשון התלונה: "ברחוב הגפן יש שם אקליפטוסים שהענפים שלו נופלים. לפני מספר חודשים באו לגזום אך לא מספיק. כבר 10 שנים אני מתעקש. עושים את זה רק בקטנה. כל פעם אומרים שצריך לסגור את הכביש. הייתי כבר מוכן לשלם. יש לי שם שוכרים וזה מסוכן".

התלונה נבדקה ע"י מבקר העירייה ונמצאה מוצדקת, התשובה ניתנה ב 1.8.2021.

הביקורת בדקה בשנית את סטטוס הפנייה עם מנהל מחלקת שפ"ע ונמסר לה כי מדובר בעץ שרובו נמצא בתוך שטח שהתבצעה בו פלישה, כולל בנייה באזור העץ, המונעת הגעה אליו. האפשרות היחידה לגזום את העץ היא לסגור את הכביש הראשי, פרוצדורה לא פשוטה. עם זאת, העירייה כבר ביצעה גיזום כזה בעבר והיא נערכת לבצע זאת שוב.

למרות שעברה מעל שנה מאז בדיקת התלונה – המפגע טרם טופל.

בהתייחסותו לטיטות הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "כפי שהוסבר כבר אז, יש להעביר את הטיפול לוועדה לאכיפה על הבנייה בכדי להסיר את הפלישה שביצעו הדיירים במקום ולאפשר את הדרך הציבורית כדי לטפל בעץ כנדרש!"

11.6. אתר האינטרנט

אתר האינטרנט של העירייה מהווה ערוץ מידע ותקשורת עם התושבים חשוב ואף בסיסי. אתר האינטרנט מהווה כלי חשוב למתן שירות לתושבים. אתר המנוהל היטב מספק מידע והסברים על פעילות הגוף ומאפשר ביצוע פעולות מקוונות, המקלות על התושב ומשפרות את השירות.

הביקורת בחנה את אתר האינטרנט של הרשות, בכל הקשור לתחום גינן. הביקורת בחנה את הנראות של האתר, ואת המידע המועבר.

להלן הממצאים:

א. בדף של אגף שפ"ע באתר נמצא מידע לגבי שעות קבלת קהל, פרטי מנהל האגף ומזכירת האגף ופרטי התקשרות בדוא"ל ובטלפון. **על אף האמור, בדף המידע של אגף שפ"ע באתר העירייה חסר מידע לגבי אחריות ספציפית של כל בעל תפקיד באגף ובאיזה תחום עוסק כל אחד.**

להלן צילום מסך של דף אגף שפ"ע.

דף הבית < אגפים ומחלקות < אגף שפ"ע

אגף שפ"ע

אגף שפ"ע הוא האגף האמון על שיפור פני העיר בהיבטים שונים ובכללותם: איכות הסביבה, תברואה, וטרינריה, חשמל, רישוי עסקים שילוט ופרסום, גנים ונוף, אחזקה כללית ופיקוח עירוני. צוותי האגף מהמחלקות השונות, נכונים בכל עת לתת שירות בכל אחד מהתחומים הנזכרים לעיל, תוך שיתוף פעולה בין המחלקות השונות באגף, ורציפות תפקודית בין מנהל האגף למחלקות השונות. אנו באגף שפ"ע, כעובדי ציבור, שואפים להעניק שירות מיטבי לתושבים.

קבלת קהל:

בימים: א' 08:30-13:00

ג' 08:30-13:00

16:00-18:30

ה' 8:30-13:00

מענה טלפוני: ב' 8:30-13:00

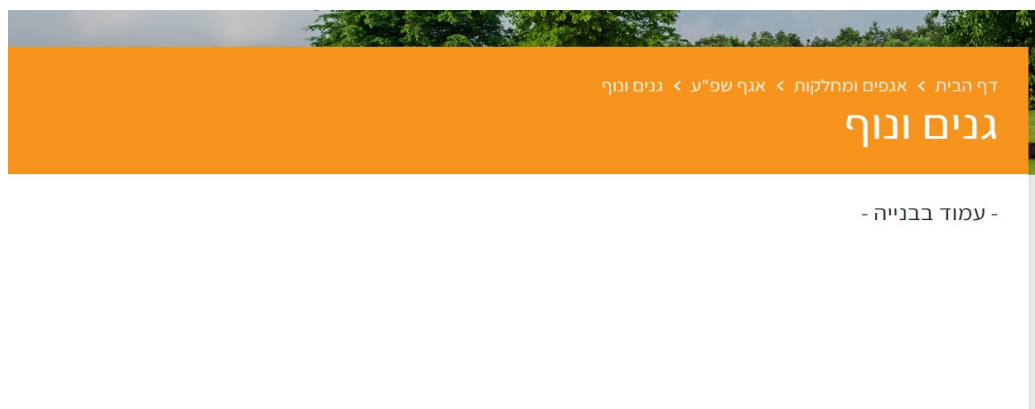
ד' 08:30-13:00 .

בכל עת ניתן לפנות למוקד 106-089281082

אנו עוקבים אחר הפניות ונותנים מענה עפ"י זמני התקן.

תמיד לשירותכם - אגף שפ"ע.

ב. באתר העירייה לא קיים הסבר על פעילות מחלקת גינות (כפי שניתן לראות בתמונה, דף המחלקה ריק מתוכן).



ג. באתר העירייה לא נמצא פרסום או דיווח לתושבים על עבודות גינות המבוצעות באופן תדיר.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נהלי עבודה				
1	1	באגף שפ"ע לא קיימים נהלי עבודה כתובים בתחום ניהול הגיבון.	לכתוב נהלי עבודה מפורטים, המגדירים את נושא הטיפול בגיבון ותחומי האחריות, מבצעי התפקידים, מעקב ובקרה על עבודת הקבלן, לוחות הזמנים ושותפים אפשריים לכל משימה.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> הוטמע בהסכם החדש.
2	1	בעירייה לא קיים מסמך הגדרות תפקידים וחלוקת עבודה בתחום תחזוקת הגיבון.	הביקורת מעירה כי רצוי שיהיה נוהל עבודה פנימי של העירייה מעבר למה שכתוב בהסכם עם הקבלן.	
2. מבנה ארגוני				
3	2	נמצאו פערים משמעותיים בין תקני כוח אדם במחלקת הגיבון לבין המצב בפועל.	(1) להקפיד שבעלי התפקידים הרשמיים יבצעו את תפקידם בפועל בהתאם לתקנים. (2) בעקבות שינויים באופן העבודה עם קבלן הגיבון ובעקבות אי התאמה בין בעלי התפקידים שנבחרו בהליך פורמאלי לבין המצב בפועל – לבצע בחינה מחודשת של המבנה הארגוני בתחום הגיבון.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יש לאשר מבנה ארגוני מתאים.
3. תכניות עבודה				
4	3.2	למחלקת הגיבון לא קיימת תוכנית עבודה שנתית או תוכנית עבודה רב שנתית. כמו כן, לא מתקיים תכנון ארוך טווח בביצוע המשימות בתחום גיבון.	(1) אגף שפ"ע יגבש תכנית עבודה שנתית מפורטת בנושא הגיבון, אשר תכלול את מטלות עבודה השוטפת ופרויקטים מיוחדים. (2) יש להכין תכנון רב שנתי בתחום הגיבון, המורכב מפרויקטים ארוכי טווח הנדרשים בתחום הגיבון וזאת בהתאם לצפי בגידול והתפתחות העיר.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יטופל בימים הקרובים ע"י [אחראי גיבון]. במסגרת ההתקשרות החדשה קיימת תכנית יומית/שבועית/שנתית.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
5	3.3	בתכנית העבודה השבועית חסר תאריך, כך שלא ניתן לדעת לאיזה תאריך הוא מתייחס; בנוסף, חסר נתונים של כמות העובדים בכל צוות.	בתוכנית העבודה השבועית יש להוסיף תאריך ולהגדיר את כמות העובדים בכל צוות.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יטופל.
4. תקציב				
6	4.2.1	למרות הצריכה הגבוהה של המים לגינן ממקורות (184,207 קוב) ועלויות המים הגבוהות בסך כ- 2.5 מיליון ₪, לא בוצעה בחינה של הוצאות המים לגינן.	על אגף שפ"ע לבצע מעקב שוטף אחר צריכות המים לגינן כדי לאתר חריגות ולחסוך בכספי העירייה ולערוך תכנון תקציבי טוב יותר.	<u>הגזברית</u> כאשר נכנסתי לתפקיד לפני כשנה וחצי בדקתי את הנושא מול מחלקת המים והתשובות שקיבלתי הגידול בהוצאות נובע מתוספת שטחי גינן חדשים. הביקורת ממליצה לבצע בדיקה פרטנית.
7	4.2.1	נמצא כי אגף שפ"ע אינו מנהל מעקב סדור אחר חשבונות המים ואינו עורך השוואה חודשית/דו-חודשית בין חשבונות במים של כל שעון לתקופות קודמות באותו שעון מים.		<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יש ביקורות קבועות, והמערכת מתריעה באופן עצמאי ל[אחראי ההשקיה] ולקבלן על כל חריגה, נזילה או תקלה באספקת המים.
8	4.2.1	מבוצעות קריאות בהערכה לשעונים רבים מאחר וחלק מהשעונים ישנים וטרם הוחלפו בקר"ם (קריאה מרחוק) וחלק מהשעונים אינם נגישים (נעולים בארונות).		<u>מנהל אגף שפ"ע</u> שייך למחלקת מים בהנדסה ולא לשפ"ע.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
9	4.2.1	ככל שיימצא כי הסיבה לפער בין התכנון לביצוע, הנו בהשקיה מופרזת, ניתן יהיה לחייב את הקבלן בתשלום הפרש עלות המים וזאת על פי סעיף 2.37 לחוזה על פי מכרז 2017.	במידה וימצא שמערכות ההשקיה לא תוחזקו כראוי על ידי הקבלן, יש להטיל אחריות על הקבלן, על פי החוזה.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> מבוצע בשוטף.
10	4.2.2	עלות רכב הליסינג בסך 43,568 ₪ שהיה בשנת 2020 הועמס כולו על מחלקת הגינון, למרות שהוא שימש את כל אגף שפ"ע ורק בחלקו הקטן את מחלקת הגינון.	יש להקפיד על העמסת עלויות על כרטיסי מחלקת הגינון בצורה נכונה.	<u>גזברית</u> טופל - כל רכב מועמס על המחלקות בהתאם לביצוע.
11	4.2.3	אגף שפ"ע ומחלקת הגינון לא מודעים לדוח מדדי הביצוע שמחושב על ידי מבקר מטעם משרד הפנים, ולכן לא בודקים את הסיבה לגידול בעלויות לדונם במשך השנים.	על מחלקת הגינון לקחת חלק פעיל בבדיקת נתונים המדווחים למשרד הפנים בנוגע לעלות לדונם ולבדוק בין השאר את צריכת המים לדונם ואת כמות הדונמים.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> הוסבר כי אנו בין הרשויות שמשלמות נמוך יחסית פר אחזקת דונם אחת, מהסיבה שאנו שמים עובד על כל 20 דונם ולהבדיל מרשויות אשר שמות עובד לכל 10 דונם או 15. מלבד כך, צריך להבין שלא ניתן להשוות עלויות אחזקה מהסכמים שלפני 3 או 5 שנים ויותר עקב התייקרויות חומרי גלם, כוח עבודה, דלק, ביטוחים וכו'. <u>הגזברית</u> מחלקת שפע שולחת הנתונים למבקר משרד הפנים. הביקורת מעירה מנהל מחלקת הגינון הרשמי העביר את הנתונים למשרד הפנים ללא מעורבות מנהל אגף שפ"ע.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
5. ניהול משק המים לגינון				
12	5.2	ברוב נקודות ההשקיה קיימים מדי מים מתקדמים. יחד עם זאת עדיין קיימות הנקודות שטרם הותקנו בהן מערכות ממוחשבות.	להשלים את החלפת יתר מדי המים למדי מים מתקדמים.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> מוערך כ- 5% לערך מכלל השעונים וגם אותם יחליפו לשעונים חכמים.
13	5.2	בעירייה לא בוצע סקר/בדיקה של מדי המים לגינון.	(1) על אגף שפ"ע לבצע סקר מדי מים ולבצע בקרה שוטפת על צריכות המים לגינון מדי חודשיים.	
14	5.2	(1) קיים סיכוי סביר שחלק מהגידול בצריכת המים נוצר עקב תקלות במדידת מדי המים. (2) אף שעברה מעל שנה ממועד סיום הביקורת של מבקר העירייה בנושא המים והביוב, הנושא טרם טופל.	(2) מומלץ כי על בסיס תוכנית המיפוי המעודכנת, יכין מנהל מחלקת המים והביוב, תוכנית עבודה שתסדיר ותנהל את הטיפול השוטף הנדרש במדי המים, ויערוך תכנון של החלפה עתידית של כל מדי המים במדים ממוחשבים.	
6. שטחי גינון				
15	6 8.4.1	המשכ"ל לא ביצע סקר גינון כנדרש בחוזה איתו. בפועל, שטחי הגינון חושבו על בסיס מפות GIS על ידי אחראי ההשקיה בעירייה.	לבצע מיפוי מקצועי של כמויות שטחי הגינון בנוסף לסקר העצים שבוצע.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> בוצע סקר גינון לפני כשלוש שנים ומתעדכן בהתאם לצורך, לרוב גינות קיימות לא משתנות, ואילו החדשות מתווספות לאחר קבלת תוכנית הנדסית של השצ"פ. הביקורת מעירה כי מבדיקה עם משכ"ל, הם לא ביצעו סקר גינון. כמו כן, ישנו סקר לכל העצים והצמחיה ביישוב אצל [מנהל מחלקת הגינון הרשמי].

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
7. אמצעים ובטיחות				
16	7.2	מחסן הגינן אינו מתוחזק כנדרש, קיים חוסר סדר ואף קיים מפגע בטיחותי. (ממצא חוזר מביקורת שנערכה בשנת 2021).	(1) לתחזק כנדרש את המחסנים של מחלקת גינן. (2) להקפיד לאחסן את הציוד וחומרים בצורה נאותה על פי כללי בטיחות מקובלים. (3) לנהל רישום הטובין על פי הוראות לניהול מלאי כנדרש בפקודת העיריות.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> לאור הסיור שהתקיים נכון להיום בכל מחסני האגף תלוי מטף כיבוי אש, עם שילוט תואם. מחסן תחזוקה (מסגריה) - הבור גודר ואין סכנת נפילה. ציוד שמאוחסן באחסנת חוץ - בוצע מיפוי וסדר.
17	7.3	נמצא כי צוות עובדי הקבלן אינו מקפיד לעבוד עם ציוד מגן המתאים.	יש לבצע מעקב שוטף על קיום הוראות הבטיחות של עובדי הקבלן, כדי לשמור על בטיחותם של עובדי הגינן ועוברי הדרך.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> כחלק מההתקשרות החדשה שהחלה ב 1.11.22, חודד והודגש מול הקבלן ומנהליו, על הצורך להצטייד במיגון אישי לכל העובדים ע"פ אופי עבודתם.
8. התקשרות עם קבלן גינן				
18	8.2	לביקורת לא הוצגו פוליסות ביטוחי רכב וכלים שונים של הקבלן בביטוח אחריות לנזקי גוף כגון: מנופים, מלגזות שלא נכללו כלל בפוליסת הביטוח שהוגשה לביקורת.	יש להקפיד על בדיקת יסודית של פוליסות הביטוח המוגשת ע"י הקבלן ובמיוחד סכומי הפוליסה, כדי לוודא שהרשות לא חשופה לתביעות וסיכונים משפטיים עקב פגיעות ונזקים מכל פעילות או כלי עבודה של החברה נותנת השירות.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יבוצע <u>גזברית</u> תוקן במכרז החדש.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
19	8.2	(1) נמצא כי סכומי ערבות של הקבלן אינם תקינים ואינם לוקחים בחשבון את הגידול המשמעותי בעלויות העבודה. (2) נמצא כי ערבות בנקאית מס' 373997/00008 שהוגשה על סך 10,000 ₪ היא עד לתאריך 1.2.2022 ולא 45 יום לאחר סיום החוזה כפי שנדרש.	יש להקפיד על קבלת מסמכי ערבויות בנקאית בהתאם לסכומים הנדרשים בחוזה, ומתעדכנים מעת לעת על פי עלות העבודות ובהתאם לתוקף הנדרש בחוזה.	<u>גזברית</u> תוקן במכרז החדש.
20	8.3.2	בסיוור השטח שביצעה הביקורת נצפה מנהל עבודה אחד בלבד ולא שניים כפי שנדרש בחוזה. מנהל אגף שפ"ע לא ידע להגיד האם הקבלן מעסיק מנהל נוסף.	יש להקפיד כי יועסק על ידי הקבלן שני מנהלי עבודה ולא רק אחד, שתעודותיו יועברו לעירייה. יש להקפיד על בדיקה שוטפת של נוכחות מנהלי העבודה.	<u>מנהל אגף שפ"ע + גזברית</u> טופל עפ"י תנאי ההסכם החדש.
21	8.3.3	לא הוגש לביקורת תיעוד לאישור של מנהל העבודה על ניסיון של ארבע שנים לפחות בעבודות גינן והשקיה, לא הוגשו לביקורת פרטים או הכשרות של מנהל נוסף.		<u>מנהל אגף שפ"ע</u> קיימים. הביקורת מעירה שלא הוצגו בפניה.
22	8.3.4	קבלן הגינן לא מילא ולא מסר לעירייה יומני עבודה כנדרש ואינו רושם את מספר העובדים מדי יום.	(1) יש להקפיד על כך שהקבלן ימלא יומן עבודה כנדרש ורישום מסודר של מספר העובדים. (2) לערוך מפעם לפעם גם רישום ובדיקה של מספר העובדים של הקבלן בפועל.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> נמצא כבר בטיפול.



תחזוקת גיבון

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
23	8.4.3	נמצא כי העירייה אינה קונסת את הקבלן בגין הפרות חוזה.	יש לבצע פיקוח שוטף אחר קבלן הגיבון על פי תכנית פיקוח שמכסה את כל התחומים ולקנוס אותו בעת הפרת החוזה מצדו.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> בהתאם לשיקול דעת המפקח, אך נושא הקנסות מוחמר בהסכם החדש עפ"י הוראה של מנהל אגף שפ"ע. <u>גזברית</u> כל ומחלקת גיבון מבקשת לקנוס ההוראה מבוצעת.
9. פיקוח ובקרה אחר עבודת הגיבון				
24	9.2	לא נמצא תיעוד לבקרה חוזרת לשטחים מגוונים שנמצאים טעוני שיפור בבקורות קודמות.	יש לבצע בקרה חוזרת כדי לוודא תיקון ליקויים שנמצאו בבקורות קודמות.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> היה דרך משכ"ל, מבוצע בפועל לא דרך מע' ממוחשבת אלא במסגרת סיורי השטח.
25	9.2	(1) הביקורת של משכ"ל נעשו על מצב הגיבון ברחבי העיר ולא נבדק אופן עבודת הקבלן. בין השאר לא נבדקים ולא נרשמים מספר עובדים, נוכחות מנהל עבודה, הסמכות ובעיות בטיחות. (2) נמצא כי החברה המנהלת ואף גורם אחר מטעם העירייה לא עורכת "סיורים בזמן אמת", בהם נבדקים - מספר עובדי הקבלן בפועל, מספר מנהלי עבודה, מספר רכבים, או עמידה בהוראות הבטיחות.	על אגף שפ"ע לבצע פיקוח שוטף על הקבלן; במסגרת הפיקוח יבדקו בין השאר – מספר עובדים בפועל, מספר מנהלי עבודה ועמידתם בתנאי החוזה, עמידה בדרישות הבטיחות, ביצוע המטלות הנדרשות לפי מצב הגינה.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יבוצע.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
26	9.3	בסיום שיעור שיעור הביקורת ביוני 2022, בעקבות פניות מוקד, נמצא כי מצב הגינן בעיר אינה משביעה רצון.	(1) לתעד את העבודות שבוצעו על ידי הקבלנים וזאת באמצעות ניהול יומני עבודה. (2) בתיקון ליקויים העולים מתלונות מוקד, מומלץ לתעד תמונות לפני ואחרי ביצוע עבודה. (3) לבחון הקמת מערך תיעוד ממוחשב, שבמסגרתו צוות הגינן יוכל לתעד עבודות במערכת הממוחשבת. (מומלץ ליישם זאת בעבודות גדולות/מיוחדות כגון החלפת מונים/ שתילה/ החלפת/שדרוג מערכת השקיה וכו'). (4) בטיפול בפניות, מומלץ לתעד לפי רחוב, מספר פניה וכדומה. במקרה הצורך, ניתן יהיה לאתר את פרטי העבודות שבוצעו במענה לתלונות.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> מטופל.
10. בדיקת חשבוניות				
27	10.2	(1) נמצא כי לא כל החשבוניות שנבדקו חתומות עם חותמת נתקבל של מחלקת הגזברות. (2) נמצאו מקרים בהם מנהל האגף ומנהל חברת הפיקוח חתמו על החשבון עם חותמת, אך ללא חתימה.	(1) יש להקפיד ולהחתיים כל חשבון בחותמת נתקבל עם תאריך, חתימה עם שם ותפקיד החותם; רצוי שכל חותם יצרף לחתימתו גם חותמת. (2) חשוב לסמן על החשבונית עצמה כי בוצעה בקרה וכי החשבונית תקינה ומאושרת לתשלום.	<u>גזברית</u> תוקן.
28	10.3	הבקרה היחידה שמתקיימת על החשבונית, היא ידנית. לעיתים גם בקרה ידנית אינה מבוצעת, או אין לה תיעוד.	(3) יש להקפיד שהפריטים שבחשבונית, תואמים את הפריטים שרשומים בכתב הכמויות של החוזה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
29	10.6	במערכת הרכש לא מתבצע עדכון מק"טים לעבודות הגיבון.	לעדכן את הפריטים כמק"טים במערכת הרכש כולל מחיר הפריט; בדרך זו, כאשר קבלן מגיש חשבון, יוזנו למערכת כמות מכל פריט ויבוצע חישוב אוטומטי של החשבון.	
11. שירות לתושבים -טיפול בפניות מוקד ואתר האינטרנט				
30	11.3.2	פניות חוזרות אינן מסומנות ככאלה במערכת.	לסמן פניות חוזרות ככאלה במערכת המוקד.	<u>מנהל המוקד העירוני</u> מתאריך 1.1.2023 מערכת המוקד מוחלפת במערכת משודרגת יותר- פניות חוזרות וכפולות יזוהו ויאוחדו ע"י המערכת לפי כתובת מדויקת ונושא הפניה.
31	11.3.3	בתקופה המבוקרת, הפניות לא מנוהלות ברמה של ניהול סיכונים, כגון הגדרות של פניות דחופות או בעלות סיכון לפגיעה פיזית.	לנהל את הפניות ברמה של ניהול סיכונים – הגדרה של פניות דחופות או בעלות סיכון לפגיעה פיזית.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> משך זמן הטיפול פניות בעלות רמת סיכון גבוהה מטופלות מיידית...אך הבעייתיות הייתה שהפניה לא נסגרת מיד עם סיום הטיפול בה, נושא זה כיום התחדד אצל אחראי גיבון שדואג לטפל ולסגור פניה בהקדם.
32	11.4	38% מהפניות הן בנושא "נזילה ופיצוצים". ככלל, רצוי כי העירייה תאתר ותטפל בפיצוצים עוד לפני הודעות תושבים, אך ניתן להיעזר בפניות התושבים והודעות המוקד כבקרה מגלה ואף ניתן ללמוד רבות על צרכי השטח	(1) לנתח את פילוח הפניות במוקד העירוני ולהכניס את הטיפול בתחומים בהם יש פניות רבות לתכנית העבודה. (2) מומלץ לפקח אחר הקבלן גם באמצעות מעקב על פניות המוקד. לדוגמה: ניתן לבצע השוואה בין יומני העבודה (שיוגשו בהמשך	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יבוצע. לעיתים נדרש לטיפול ארוך טווח ע"מ להבין את מקור הבעיה והטיפול



תחזוקת גינן

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		מניתוח נתוני פניות המוקד לגבי בנושאים השונים למחלקת הגינן. בנוסף, ניתן לבצע מעקב ובקרה באמצעות פניות המוקד על עבודת הקבלן.	להמלצת הביקורת), לבין פניות תושבים בגינות/ברחובות הספציפיים סביב אותו יום/שבוע טיפול.	בשטח של הרוב כולל התערבות של כלים הנדסיים, גידור הסכנה ועוד.
33	11.5	תלונה בנושא עץ אקליפטוס שמהווה מפגע בטיחותי ונמצאה מוצדקת טרם טופלה למרות שעברה יותר משנה (מה-1.8.2021).	יש לטפל בגיזום העץ המסוכן, כפי שעולה מסיכום התלונה.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> כפי שהוסבר כבר אז, יש להעביר את הטיפול לוועדה לאכיפה על הבנייה בכדי להסיר את הפלישה שביצעו הדיירים במקום ולאפשר את הדרך הציבורית כדי לטפל בעץ כנדרש!
34	11.6	1) בדף המידע של אגף שפ"ע באתר העירייה חסר מידע לגבי אחריות ספציפית של כל בעל תפקיד באגף ובאיזה תחום עוסק כל אחד; בדף גם לא קיים הסבר על פעילות מחלקת גינן. 2) בדף לא נמצא פרסום או דיווח לתושבים על עבודות גינן המבוצעות באופן תדיר.	1) לעדכן את דפי המידע של אגף שפ"ע ומחלקת הגינן, באתר העירייה, ולעדכן את האתר באופן שוטף ולפרסם באתר מידע על פעילות מחלקת הגינן. 2) לפרסם באתר הודעות לציבור על עבודות גינן הדורשות התייחסות מיוחדת מבחינת בטיחות וחסימת תנועה של הולכי רגל או רכבים כגון גיזום עצים.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> מסכים כי יש צורך להוסיף ולעדכן את דף הנחיתה והמחלקות של אגף שפ"ע כולל יציקת תכנים לטובת שקיפות מול התושבים, נדרשת פונקציה בעלת ידע ומיומנות לקחת ולקדם פרויקט זה (לטעמי על כלל דפי אתר העירייה).

נספח: טבלת שטחי גינות הכנה למכרז כולל עיתידי 2022

מס' סד'	שם האתר	גודל השטח	הערות
1	פארק חוטר	20.5	מול מל"מ
2	שצ"פ ברחוב דרור	6.65	ליד מגרש הכדורסל
3	פארק ברחוב הזמיר	4.5	
4	חוטר - "אחו הפורח"	8.3	
5	ערוגות בחוטר	2	
6	רחוב דיזינגוף	2	שטח צמוד למל"מ
7	גן החרמון	3.8	כולל החרמון פינת הגולן
8	חניה הדורים \ מועצה	1	
9	בנין העירייה	1	כולל בחוץ - דגלים
10	גן המייסדים	2	
11	ערוגות שאנסלדקל	7	רבין\אלונים עד דקל
12	ערוגות שאנסלשפירא	7	אלונים עד דקל
13	פינת שפירא (דשא)	4.5	כולל חלק מערבי עד הרמזור
14	גן "ספיר" שכל הרצל	8.6	
15	מרכז קליטה + נק' שיטור	2.8	
16	פארק המושבה	17.5	"קולוני"
17	קרן היסוד עד דרך צה"ל	4	ערוגות
18	רחוב התאנה	1.3	
19	רחוב הגפן(מקלט) ופינת הגפן	1.3	קרן היסוד
20	נעמי שמר-אי תנועה	1.7	כולל כיכרות
21	אי תנועה חתני פרס ישראל	4.5	כולל אהוד מנור, לאה גולדברג, קישון
22	פארק חלומות תלמי	12.1	חלק דרומי (ראש 14+19) כולל מעברים
23	פארק חלומות תלמי	7.5	חלק צפוני (ראש 25)
24	פינת חצב\חתני פרס ישראל	2.7	
25	גן ברחוב הירמוך	2.7	גני מנחם
26	גן ברחוב החבצלת	3.5	
27	גן ברחוב האיריס	1.8	
28	רחוב השושנים	1.2	שני הצדדים
29	גן החי"ל	8.5	כולל חלק עליון
30	רחוב הכלנית	0.3	
31	דוד הכהן	0.2	
32	גן רוטרי	3.5	
33	מרכז מסחרי - רח' יהודה	1	
34	גן האורן	1.4	
35	פארק ליכטנשטיין	14.6	ראשים 36+37
37	הדובדבן - מושב תלמי מנשה	4.6	כל השטחים בבנים ממשקים
38	גן מול מגרש הכדורסל	1	מושב תלמי מנשה
39	רחוב ז'בוטינסקי	2.5	ציר ראשי כולל כיכרות
40	רחוב האתר	1.9	כל הגינות כלל הגן המרכזי
41	גן ברחוב נחום	2.4	נווה דורון
42	שצ"פ 511	11.4	צמרות
43	שצ"פ 512	5.3	מזרקה-צמרות
44	שצ"פ 514	1.4	רחוב ספיר
45	שצ"פ 516	7.9	רחוב אודם

מס' סד'	שם האתר	גודל השטח	הערות
46	שצ"פ 517	0.5	אודם/ספיר
47	שצ"פ 518	2.1	ספיר / יהלום
48	שצ"פ 520	6.8	שלם כולל דשא ביהלום/ספיר
49	שצ"פ 529	15.5	שלם כולל דשא ביהלום/ספיר
50	שצ"פ 531	3	יהלום/רבין כולל הכיכר
51	ערוגות ברחוב שוהם	1.1	
52	ערוגות ברחוב יהלום	1.2	
53	שצ"פ 534	1.1	רחב ברקת כולל ערוגות
54	גן ברחוב האלונים 1	2.2	שצ"פ 404
55	גן מול הרכבת	2.8	דרך חיים-מדשאה
56	שמחה הוצברג	2	כולל עתידי
57	פינת הולצברג/רבין	1.5	כולל עתידי
58	שצ"פ 528	29.7	עתידי- יהלום/ברקת
59	שצ"פ 527	5.2	עתידי- יהלום/דרך חיים
60	שצ"פ 519	3.4	עתידי- לשם
61	שצ"פ אלונים/לשם	1.8	עתידי - ג, 804
62	שצ"פ אלונים/לשם	1.9	עתידי - ג-803
63	שצ"פ 501	12.7	מתחם י"ב -- עתידי
64	שצ"פ 504	2	מתחם י"ב -- עתידי
65	מועדון בדרך צה"ל	1	
66	פטנג' - ליד בריכת שחיה	1.1	
67	שצ"פ בכניסה לנעמי שמר	2	מ 4313 - עתידי
	סה"כ שטחים	315.45	

יחידת האכיפה והפיקוח העירוני

דוח ביקורת 3-2022

מבקר העירייה

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	111
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	116
ג		פירוט ממצאים	120
	1	מדיניות, חוקי עזר ונהלים	120
	2	מבנה ארגוני וכח אדם	126
	3	תקציב יחידת האכיפה	140
	4	תקציב קבלת קהל ופרסום מידע	142
	5	הטיפול בפניות באמצעות המוקד העירוני	145
	6	ועדות הרשות	153
	7	שיטת הפעלת יחידת האכיפה והשיטור העירוני	160
	8	פיקוח ואכיפה	169
	9	מערך גביית דוחות חנייה ופיקוח	177
	10	התקשרות ותהליכי עבודה עם מיתר ומתן שירותים	186
	11	פעולות בסמכות התובעת העירונית	192
	12	הטיפול בגרוטאות ורכבים נטושים	200
	13	מעקב יישום המלצות של דוח מבקר העירייה במחלקת הפיקוח העירוני לשנת 5 / 2015	206
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	209

פרק א' – כללי

1. מבוא

בהחלטת ממשלה מס' 1848 מיום 24.6.2010 נקבעה: "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי". בהחלטה נקבע כי הרשות המקומית תקים "מועצה לאכיפה עירונית" ו"ועדת משנה עירונית לאכיפה" לניהול ופיקוח על המערך.

בחודש אוגוסט 2011 נחקק "החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011" (להלן: החוק לייעול אכיפה), אשר מטרתו לייעל את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן וכן לאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, והכל מבלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית. הוראת השעה התארכה מעת לעת על ידי הכנסת.

בתיקון מס' 6 לחוק מיום 28 ביוני 2021 נהפך החוק לקבוע ושונה ל-"חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות - התשפ"א-2021".

תפיסת הפעלה

בשנת 2012 המשרד לביטחון פנים פרסם נוהל: "מערכי האכיפה העירוניים – תפיסת הפעלה" (עודכן בחודש מרס 2014) - מסמך המפרט את המערך הארגוני ומנגנוני הניהול במערכי האכיפה העירוניים.

הצטרפות מועצה מקומית באר יעקב לתכנית מערכי אכיפה עירוניים

בשנת 2016 המשרד לביטחון פנים אישר את הצטרפות מועצה מקומית באר יעקב, שהוגדרה כיחידה מבצעית, בפעימה ו' ביחד עם עוד 12 רשויות מקומיות. מועצת באר יעקב החליטה להצטרף לתוכנית "מערכי אכיפה עירוניים" (שיטור עירוני) ובשנת 2016 החלה את פעילותה המבצעית, בחודש דצמבר 2017, לאחר ביצוע אימון הקמה משותף לשוטרי ופקחי היחידה כנדרש מ"מערכי האכיפה העירוניים-תפיסת הפעלה". מטרת התוכנית היא למנוע ולאכוף עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגויות אנטי-חברתיות, ולהגביר את הביטחון האישי של התושבים. טקס חנוכה רשמי ליחידת השיטור העירוני נערך ביום 27.3.2018.

ההסכם עם המשרד לביטחון פנים

המשרד לביטחון פנים ומועצת באר יעקב דאז חתמו על הסכם המסדיר את שיתוף הפעולה בניהם לקידום מערך האכיפה עירוני בתחום הרשות המקומית ויתר ההתחייבויות ההדדיות

של שני הצדדים. בהסכם נקבע כי מערך האכיפה והשיטור העירוני יהיה מורכב מכוחות משולבים של שוטרים ופקחים מסייעים, ומוקצה לו מספר שווה של תשומות על ידי המשטרה והעירייה. בהתאם לכך, הוקמה "יחידת האכיפה והשיטור העירוני" בבאר יעקב.

תקופת ההסכם - תקופת ההתקשרות לפי ההסכם הייתה מיום 1.1.2021 עד ליום 31.12.2021 (להלן - תקופת הארכה חידוש אוטומטי) - בתום תקופת ההסכם ובכפוף להוראות החוק ולקיומו של תקציב מתאים, תוקפו של ההסכם יתחדש אוטומטית לשנה נוספת בכל פעם, ועד לתקופה כוללת שלא תעלה על שנתיים נוספות (עד ליום 31.12.2023) לכל היותר, אלא אם יודיע אחד הצדדים לשני על אי הארכה.

סעיפים עיקריים בהסכם - התחייבות הרשות לקיים מנגנוני הפעלה, מימוש התוכנית ע"י הקצאת כוח אדם ואמצעים של שני הצדדים, הפרת ההסכם, שינוי או ביטול ההסכם שלא בשל הפרת הסכם.

חתומים על ההסכם - מצד המשרד לביטחון פנים: מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, סגן בכיר במשרד לביטחון פנים; מצד המועצה: ראש המועצה, גזבר וחשב מלווה. ההסכם נחתם ביום 11.1.2021.

התקשרות עם חברת גביה

בחודש אפריל 2020 עיריית באר יעקב התקשרה עם חברת מיתר - שירותים מוניציפליים מתקדמים (להלן: "מיתר") לניהול מערך האכיפה והגבייה. עד אז למועצה הייתה התקשרות עם חברת מלגם בע"מ (להלן: "מלגם").

פעילות מערך האכיפה

הפקחים המסייעים עוסקים ביחד עם השוטרים במניעה ואכיפה של עבירות בתחום איכות החיים, אלימות והתנהגויות אנטי חברתיות.

בנוסף לעבודה עם המשטרה, הפקחים המסייעים עוסקים בשני תחומים, והם: רישום דוחות חניה ודוחות פיקוח עירוני (המכונים איכות הסביבה - פיקוח). כמו כן, הפקחים עוסקים במתן התראות בגין עבודות מנהליות לפני הגשת דוחות פיקוח בגין עבירות על חוקי העזר.

הדוחות נרשמים באמצעות מסופונים ועוברים למערכת של חברת מיתר, כאשר דוחות חניה ודוחות שקשורות לפיקוח העירוני נשמרים בקבצים נפרדים.

המסגרת הנורמטיבית

להלן ריכוז הרגולציה הרלוונטית:

- א. החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות התשפ"א-2021
- ב. נוהל המשרד לביטחון פנים - מערכי האכיפה העירוניים, תפיסת הפעלה, עודכן במרץ 2014
- ג. חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983
- ד. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 ותקנותיו
- ה. חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לעניין פינוי גרוטאות ורכב נטוש
- ו. פקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן: "פקודת התעבורה")
- ז. פקודת מיסים (גבייה)
- ח. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982
- ט. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - ביטול הודעת תשלום קנס-הנחיות לתובעים מספר הנחייה 4.3040, (להלן: "הנחיות היועמ"ש")
- י. חוקי עזר לבאר יעקב – ראו סעיף "חוקי עזר" בדוח.

הסמכת הפקחים

ראש רשות מקומית רשאי להסמיך מקרב עובדי הרשות פקחים עירוניים, שיהיו נתונות להם סמכויות לשם פיקוח על חוקי העזר בתחומה. המפקח העירוני ממונה על איתור העברות, על איסוף הראיות ועל העברתן לתובע העירוני. המפקח גם מוסמך להטיל על מבצע העבירה הודעה לתשלום קנס (להלן – "הודעת קנס" או "דוח פיקוח").

הפיקוח העירוני הקלאסי

לפני הקמת מערך האכיפה העירוני היה בעירייה פיקוח עירוני (קלאסי). על פי דוח מבקר העירייה משנת 2015, הפיקוח העירוני בראשות קב"ט הרשות מנה אז 9 פקחים והצטמצם בסוף 2015 ל-3 פקחים בלבד. במועד הביקורת הנוכחית הפיקוח העירוני (הקלאסי) מונה 2 פקחים בלבד (פקח במשרה מלאה ופקח בחצי משרה – בחצי השני משמש כפקח רישוי עסקים).

התביעה העירונית

מערך התביעה ברשות המקומית (להלן: "התביעה העירונית") הוא חלק מרכזי במערך האכיפה של הרשות. התובעים מטעם הרשויות המקומיות שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פליליים, התובעים העירוניים משמשים נציגי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש לממשלה") ומנהלים את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו, תוך כדי שמירה על עצמאות התביעה. תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים

המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית.

נתונים כלליים

בתקופת הביקורת, מערך האכיפה והשיטור העירוני מנה 8 פקחים מסייעים מוסמכים, ו- 9 שוטרים והפיקוח הקלאסי מנה 2 פקחים (1.5 משרות).

מבקר המועצה ביצע ביקורת בנושא הפיקוח העירוני בשנת 2015.

יצוין כי באר יעקב הפכה ממועצה מקומית לעירייה בחודש אוקטובר 2021.

2. מטרת הביקורת

לבחון את הניהול והתפעול של מערך האכיפה והפיקוח העירוני הקלאסי.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את יחידת האכיפה ואת הפיקוח העירוני הקלאסי נכון לשנת 2022, תוך התמקדות בנתונים בין השנים 2018 – 2022, אלא אם צוין אחרת. הביקורת בחנה בין היתר את הארגון והניהול, מערך הגביה, מערך האכיפה והפיקוח, פיקוח ובקרה על נותני שירותים, טיפול בדיווחים למוקד העירוני ופעולות בסמכות התובעת העירונית.

4. מתודולוגיה-שיטת העבודה

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

- א. ראיונות - הביקורת נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים: קב"ט, מנהל יחידת האכיפה העירונית, מפקד השיטור העירוני וסגנו, מזכירת יחידת האכיפה העירונית, התובעת העירונית, פקחים מסייעים, קב"ט העירייה, מנהלת החשבונות הראשית, ועובדות הנהלת חשבונות ועוזרת הגזברית. כמו כן, הביקורת שוחחה עם נציגי מיתר ומלגם.
- ב. פגישה עם עובדי חברת "מיתר" - הביקורת נפגשה בחברת "מיתר" עם: מנהל תחום חנייה ופיקוח ומנהלת תחום גבייה; הביקורות קיבלה מנציגי חברת מיתר מסמכים וקבצים.

ג. מסמכים - הביקורת קיבלה מבעלי התפקידים השונים מסמכים, דוחות וקבצים, פרוטוקולים, תוכניות עבודה ותקציב.

ד. קבצים - הביקורת קיבלה קבצים ממערכת המוקד העירוני וממערכות הגביה (מיתר ומלגם) וניתחה אותם.

ה. סיורים - הביקורת ביקרה במתחם מערך האכיפה ובדקה את המבנה והציוד של הפקחים והזיזוד של הרכב. כמו כן, הביקורת סיירה ברחבי העיר.

ו. יישום המלצות דוח קודם - הביקורת בדקה את יישום ההמלצות של דוח הביקורת של מבקר המועצה משנת 2015 שנערך ביחידת הפיקוח שהיית במתכונת אחרת.

הביקורת נערכה בחודשים פברואר-אוגוסט 2022 לסירוגין.

טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות בעלי התפקידים השונים בעירייה. התקבלו התייחסויות ממנהל יחידת האכיפה ומהתובעת העירונית ושולבו בדוח.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את נושא יחידת האכיפה והפיקוח העירוני. נמצא כי הקמת מערך האכיפה שיפרה את רמת הביטחון ביישוב. יחד עם זאת, יש צורך לשפר את מערך האכיפה והפיקוח כדי להעלות את האפקטיביות שלו. להלן הממצאים העיקריים:

- א. חסרים מדיניות אכיפה, נהלי עבודה ונדרש לעשות רביזיה של חוקי העזר.
- ב. המבנה הארגוני וכוח האדם אינם נותנים מענה לנדרש.
- ג. ישנם פערים אשר פוגעים בשירות לתושבים.
- ד. נמצאו פערים בפעילות יחידת האכיפה ופיקוח עירוני.
- ה. נמצאו פערים במערך הגבייה והאכיפה ובפיקוח על חברת הגביה.

הרחבת נושא חוסר מדיניות אכיפה, נהלי עבודה ונדרש לעשות רביזיה של חוקי העזר

1. בעירייה לא קיימת מדיניות אכיפה כתובה ומאושרת.
2. בעירייה חסרים נהלי עבודה בתחום יחידת האכיפה והפיקוח או שנהלי העבודה אינם שלמים.
3. יש צורך לבחון את חוקי העזר הקיימים ולבטל חוקי עזר לא רלוונטיים.
4. בבאר יעקב אין חוק עזר תקף בנושא היטלי שמירה.

הרחבת נושא פערים במבנה הארגוני וכוח אדם

5. ישנן אי התאמות רבות במבנה הארגוני של יחידת האכיפה.
6. חסר כוח אדם בתחום הפיקוח העירוני הקלאסי שיתן מענה לצרכי העירייה.
7. קיים פער כוח אדם במערך האכיפה.
8. נמצא כי הפקחים המסייעים אינם מבצעים אימון פעם בחצי שנה כנדרש.
9. בעירייה לא קיימת תכנית הכשרה שנתית לפקחים הקלאסיים.
10. קיימות בעיות אבטחה פיזית, אבטחת מידע ובטיחות במתחם יחידת האכיפה והשיטור העירוני.
11. הרכב הוועדת למיגור אלימות אינה בהתאם לחוק והוועדה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת.

12. בישיבות המועצה לאכיפה עירונית לא משתתפים מנהל מחלקת החינוך, מנהלת מחלקת הרווחה והקב"ט; כמו כן, לא מונו נציגי ציבור. הקב"ט גם אינו משתתף בוועדת המשנה.

הרחבת נושא פערים שפוגעים בשירות לתושבים

13. אין מענה של יחידת האכיפה והפיקוח העירוני 24/7.
14. כשמזכירת יחידת האכיפה איננה, אין מי שנותן מענה לתושבים.
15. המידע באתר העירייה אודות יחידת האכיפה אינו מעודכן.
16. נמצאו פערים בהתנהלות הפקחים מול המוקד העירוני.
17. נמצא כי קיימת ירידה בשביעות רצון התושבים מהשירות בתחום יח' האכיפה והפיקוח העירוני שמקבלים באמצעות המוקד.
18. אמנת השירות אינה מפורסמת במקום בולט באתר העירייה.
19. נמצא כי קיימת אי עמידה באמנת השירות הפנימית בתחום יחידת האכיפה.

הרחבת נושא פערים בפעילות יחידת האכיפה והפיקוח העירוני

20. בעירייה חסרות תכניות עבודה – בנושא מיגור אלימות ובנושא הפיקוח הקלאסי.
21. בשנת 2021 חלה ירידה משמעותית בהגשת דוחות פיקוח.
22. לא בוצעו ניתוחים של רישום דוחות לפי אזורים/רחובות.
23. יש צורך לשפר את תכניות העבודה של יחידת האכיפה ולבצע ניתוח של ביצוע מול תכנון.
24. חסר דוח בקרה בתחום ההתראות.
25. לא בוצעו ניתוחים והערכות של פעילות יחידת האכיפה.
26. במהלך אפריל 2022 הפקחים בטעות רשמו 91 דוחות באמצעות פנקסים של חברת הגביה הקודמת.
27. קיימים פערי ידע אצל הפקחים וכתוצאה מכך נדרש לבטל דוחות פיקוח רבים.
28. נמצא כי הטיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש לוקה בחסר.

הרחבת נושא פערים במערך הגבייה והאכיפה ובפיקוח על חברת הגבייה

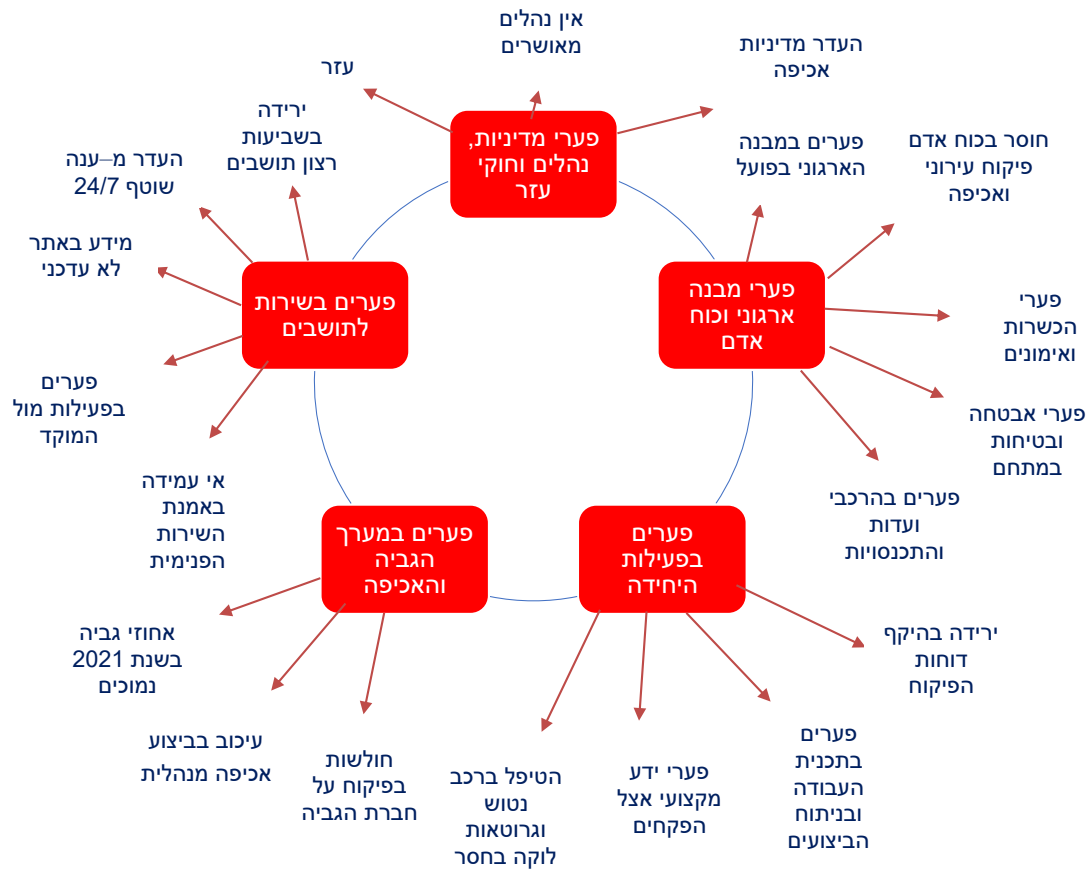
29. נכון למועד הביקורת מיתר טרם החלה לבצע אכיפה מנהלית לגביית חובות חניה ופיקוח.
30. העירייה מינתה גובה מס באיחור.
31. נמצאו 15 דוחות שנפלו בין הכסאות במעבר ממלגם למיתר.
32. הערבות הבנקאית של חברת מיתר בסך 50,000 ₪ פגה תוקף.
33. בעירייה לא מונה עובד-מפקח הכפוף לגזבר ואחראי על הקשר עם חברת הגבייה כנדרש בחוזר מנכ"ל.
34. חסרות חתימות לאישור חשבוניות של מיתר.

המלצות עיקריות

10. לערוך מדיניות אכיפה ונהלי עבודה בתחום יחידת האכיפה והפיקוח העירוני.
11. לבצע ריענון של חוקי העזר ולאשר חוק עזר היטלי ושמירה.
12. לעשות סדר במבנה הארגוני של יחידת האכיפה והפיקוח העירוני.
13. לבנות מערך פיקוח עירוני אשר נותן מענה לצרכי העיר.
14. לבצע הכשרות שוטפות לפקחים כדי לשפר את המקצועיות שלהם.
15. לטפל בפערי האבטחה והבטיחות במתחם יחידת האכיפה והפיקוח העירוני.
16. לשפר את השירות של יחידת האכיפה והפיקוח העירוני על ידי פעולות כגון: עדכון אתר האינטרנט, מתן מענה שוטף לתושבים, פרסום אמנת השירות במקום גלוי, שיפור תהליכי עבודה מול המוקד.
17. לשפר את הפיקוח והבקרה אחר פעילות יחידת האכיפה ופיקוח העירוני.
18. להקפיד שכלל הוועדות יהיו על פי ההרכב שהוגדר בחוק ושיתכנסו בתדירות הנדרשת.
19. לשפר את הפיקוח והבקרה אחר חברת הגבייה.
20. לשפר את הטיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פגיעה באיכות החיים של התושבים

פרק ג' - פירוט הממצאים

1 מדיניות, חוקי עזר ונהלים

1.1 מדיניות אכיפה

מדיניות נועדה ליצור אחידות ושוויוניות באכיפה לכלל התושבים. המדיניות מייצרת וודאות, עוזרת לכלל התושבים לכלכל את מעשיהם, תוך שמירה על החוקים והתקנות, ותורמת לשקיפות, ממנה נהנים העובדים האמונים על האכיפה והתושבים.

הנהלת העירייה אמורה לקבוע את מדיניות האכיפה העירונית, לרבות את סדרי העדיפות באשר לכלל היבטי השמירה על הסדר והניקיון בעיר. (תוכנית העבודה לפעילות מערך האכיפה והפיקוח העירוני אמורה להיגזר ממדיניות זו, ולהוות כלי המאפשר את ניהול תהליכי העבודה באופן יעיל, הצבת יעדים ויכולת הבקרה אחר יעדים אלו).

הביקורת מצאה כי בעירייה לא קיימת מדיניות אכיפה מפורטת כתובה, מוסדרת ומאושרת על ידי הנהלת העירייה. בהעדר מדיניות אכיפה מפורטת, כתובה וברורה מתקבלות תלונות, בקשות לביטול דוח ובקשות להישפט שלא היו מתקבלות אם הייתה מדיניות ברורה.

לדוגמה, בשנת 2021 הוגשו 26 בקשות להישפט בגין עבירות חנייה, מתוכם 18 בקשות בגין עבירות חנייה על מדרכה, שהם כ-70% מכלל עבירות חנייה אחרות, כגון: חנייה המפריעה לדרך (ס' 9 (2)), ס' חניה ליד תמרור (ס' 10 (א) (18)). (ראו סעיף בקשות להישפט בפרק פעולות בסמכות התביעה העירונית).

יצוין כי התובעת העירונית העבירה לביקורת טיוטת מסמך הנוגעת למדיניות העירייה בנושא החנייה: "טיוטת למדיניות אכיפת חנייה ברחבי העיר", המתייחסת לחוק העזר העירוני (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ז-2006. המדיניות מתייחסת לנושאים הבאים: אזורי אכיפה, חנייה על מדרכות ברחובות צרים וחניית נגררים.

נמצא שמדובר בטיטוט מדיניות בלבד, אשר לא עברה את אישור מועצת העיר ולא פורסמה כמדיניות רשמית של העירייה.

המלצת דוח מבקר העירייה משנת 2015: "להגדיר מדיניות כתובה ולערוך נהלים כתובים מפורטים בנושא הפיקוח העירוני" טרם יושם.



1.2 נהלים

הנהלים הם מסמכים שמאשרים על ידי ההנהלה הבכירה בארגון, המגדירים או מתעדים עקרונות, מדיניות, תפקידים, פעילות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה של תהליך עבודה, שיטה וקשרים בין בעלי תפקידים שונים. מטרת הנהלים הינה תיעוד של שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים שגרת עבודה.

מערכת האכיפה

נהלים לתפיסת הפעלה – קיימת בחוברת "מערכי האכיפה העירוניים - תפיסת הפעלה" שפורסמה ע"י המשרד לביטחון פנים ביום 24 פברואר 2012 ועודכנה בחודש מרס 2014. החוברת כוללת 10 נספחים. **נמצא כי יחידת האכיפה והשיטור העירוני מאמצים בפועל את הנהלים בתפיסת הפעלה שפורסמה על ידי המשרד לביטחון פנים.**



הדגשה חיובית

נהלי עבודה של יחידת האכיפה

נהלי עבודה לפקחים – בעירייה לא נמצא נוהל כתוב, רשמי ומאושר של יחידת האכיפה לפקחים המסייעים ולפקחים הקלאסיים בתחום החנייה ובתחום הפיקוח הכללי.



העדר נהלים

ביחידת האכיפה **קיים נוהל אחד בלבד** - "נוהל רכבים נטושים" - נוהל פנימי מעודכן לתאריך 1.8.2020. מטרת הנוהל להסדיר את פעילות יחידת האכיפה והפקחים בטיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש. הנוהל הוכן על ידי יחידת האכיפה העירונית. **נוהל זה מפורט ומקיף את הסעיפים שנדרשים מנוהל:** הגדרות, כללי, מהטיפול בזיהוי רכב נטוש, איתור בעלי הרכב, דוח פיקוח, איתור בעל הרכב ושליחת דואר, גרירה, אחסנה ומכירת רכב. (ראו גם פרק פינוי גרוטאות ורכב נטוש). **יחד עם זאת, לנוהל לא מצורפים הנספחים. כמו כן, גם נוהל זה לא אושר במועצת העיר.**



הדגשה חיובית

בנוסף, לא נמצא נוהל עבודה ביחידת האכיפה המסדיר את תהליך העבודה מול חברת הגרירה והאחסנה ומעקב והבקרה אחרי עבודתה. (ראו גם פרק הטיפול בגרוטאות וברכבים נטושים).

כאמור, בדוח מבקר המועצה משנת 2015 בנושא הפיקוח העירוני, המליץ מבקר העירייה: " לערוך נהלים כתובים מפורטים בנושא הפיקוח העירוני". **המלצת המבקר טרם יושמה. יצוין כי ישנן ערירות בהן קיים ספר נהלים ליחידת האכיפה/הפיקוח העירוני.**



1.3 מערך חוקי עזר עירוניים

1.3.1 כללי

חוקי עזר הם חוקים שמתקינה רשות מקומית, והסמכות להתקנתם נתונה למועצת הרשות. בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשות מקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה ולהסדיר את דרכי הפעילות של מחלקותיה במתן שירותים לתושבים. נוסף על כך, חוקי העזר מאפשרים לרשות מקומית להטיל על בעלי נכסים או המחזיקים בהם את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר עוסקים בנושאים כגון: איכות הסביבה ומניעת מפגעים, הסדרת חניה, תליית מודעות ושלטים, הסדרת השמירה, החזקת מקלטים, פיקוח על עסקים ופתיחתם ופיקוח על בעלי חיים והחזקתם ועוד.

1.3.2 סקירת חוקי עזר בתחום הפיקוח

מעיון באתר משרד הפנים נמצא כי עיריית באר יעקב התקינה חוקי עזר (לפני שהפכה לעיר בחודש אוקטובר 2021) בתחומים שונים; להלן סקירת חוקי עזר הרלוונטיים לנשוא הביקורת:

- א. חוק עזר לבאר יעקב (פינוי אשפה), התש"פ-2020
- ב. חוק עזר לבאר יעקב (שטחים ציבוריים ושטחים פתוחים), התש"ע-2010
- ג. חוק עזר לבאר יעקב (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ו-2006
- ד. חוק עזר לבאר יעקב (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשס"ו-2006
- ה. חוק עזר לבאר יעקב (פיקוח על כלבים), תשי"ד-1954
- ו. הודעה על אימוץ חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות בדבר פיקוח על כלבים וחתולי ע"י המועצה המקומית באר יעקב, התשנ"ו-1996
- ז. אימוץ חוק עזר לדוגמה בדבר החזקת מקלטים על ידי מועצת באר יעקב, התשל"ו-1976.
- ח. חוק עזר לבאר יעקב (שילוט), התשס"ו-2006
- ט. חוק עזר לבאר יעקב (שימור רחובות), התשל"א-1971.
- י. חוק שמירה לבאר יעקב (הסדרת השמירה), תשכ"ג-1962
- יא. חוק עזר לבאר יעקב (רחצה בבריכת שחייה), התשמ"ח-1988
- יב. חוק עזר לבאר יעקב (פינוי חפצים מיושנים), התשמ"ד-1984
- יג. חוק עזר לבאר יעקב (אגרת פינוי אשפה, פסולת וזבל), התשכ"ז-1996

מסקירת חוקי העזר העירוניים בתחום הפיקוח עולים הממצאים הבאים:

א. חוקי העזר הקיימים מבוססים על פקודת המועצות וצו המועצות המקומיות; לאור הפיכתה של באר יעקב לעירייה, קיים צורך לעדכן את כל חוקי העזר העירוניים, ולבססם על פי פקודת העיריות ותקנות העיריות.

ב. מבדיקת חוקי העזר נמצאו כפילויות בחוקי העזר וצורך בשינויים כמפורט להלן:

מס"ד	חוק העזר הקיים	הערות	המלצות
1	חוק עזר לבאר יעקב (פיקוח על כלבים) תשי"ד-1954.	החוק מתייגר, לאור אימוץ חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות בדבר פיקוח כלבים, מאי 1977.	לבטל את החוק
2	חוק עזר לבאר יעקב (שימור רחובות), התשל"א-1971 ע"י המועצה מקומית באר יעקב, תשל"ו-1976.	החוק מתייגר, מופיע בפרק ג', בחוק עזר לבאר יעקב (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשט"ו-2006.	לבטל את החוק
3	חוק עזר לבאר יעקב (פינוי חפצים מיושנים), התשמ"ד-1984.	החוק מתייגר, מופיע בפרק יג', בחוק עזר לבאר יעקב (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשט"ו-2006.	לבטל את החוק
4	חוק שמירה לבאר יעקב (הסדרת השמירה) תשכ"ג-1962.	החוק ישן ולא רלוונטי לאור התקנת תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית) התשע"ב-2011.	לבטל את החוק הקיים; מומלץ לאמץ את חוק העזר לרעננה (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ז-2017 בשינויים המתחייבים, אם יוחלט על יד המועצה על היטל שמירה.

להלן המלצות דוח מבקר העירייה לשנת 2015: "היועצת המשפטית תבחן ותעדכן את חוקי העזר, כולל ביטול חוקי עזר מיותרים, לאור הערות הדוח וסיכומי המנכ"ל בנושא". המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2015 טרם יושמו.

כמו כן, המלצת דוח המבקר משנת 2015 "לפרסם את חוקי העזר באתר האינטרנט של המועצה" לא יושמה.



1.4 היטל שמירה, אבטחה בסדר ציבורי

1.4.1 כללי

בתאריך 23 למרס 2010 התקבל בכנסת חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א, בו נקבע כי רשות מקומית מוסמכת להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה, בנושאים, בסייגים ובתנאים כפי שייקבעו על ידי שר הפנים והשר לביטחון הפנים בהסכמת שר המשפטים.

בתיקון לפקודת העיריות נקבע כי אגרה או היטל שייקבעו בחוק עזר לצורך הסדרת הנושאים האמורים הנוגעים לשמירה, אבטחה וסדר ציבורי, לא יעלו על סכום שיקבע שר הפנים (להלן – "**הסכום המירבי**"). תוקפו של תיקון זה שנחקק כהוראת שעה, שב והוארך עד ליום 31.12.2013.

בתאריך 20.3.2021 ועדת הפנים והוועדה לביטחון פנים אישרו בדיון משותף לקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק לתיקון פקודת העיריות העוסקת בהיטלי שמירה ואבטחה. הוועדה הפכה את הוראת השעה שהסדירה את גביית אגרות השמירה להוראת קבע (ה.ש.).

בהתאם לחוק האמור, הותקנו תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית) התשע"ב-2011, אשר קבעו את רשימת הנושאים בהם רשויות הרשויות המקומיות להסדיר את ענייני השמירה, האבטחה וסדר הציבורי. כמו כן, הותקנו תקנות העיריות (סכום מירבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג – 2013 (להלן – "**תקנות סכום מירבי**") במסגרתן נקבע מהו הסכום המרבי של היטל או אגרה שניתן להטיל בעד שירותי שמירה. הסכום המירבי שנקבע בתקנה הוא 1.92 ₪ לשנה למטר רבוע. כמוכן, הרשות יכולה לגבות על שטח לא בנוי 10% מהסכום המירבי לשטח בנוי.

בעקבות תיקוני החקיקה בנושא ובהמשך לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 7186/06 (מילובסקי ואח' נגד ראש עיריית חולון ואח'), פרסם משרד הפנים נוהל חדש בעניין "חוקי עזר בדבר היטל שמירה, אבטחה וסדר ציבורי" המחליף את הנהלים שפורסמו בחוזרי מנכ"ל 4/2000 ו-4/2000.

- להלן הנושאים שעל פי התקנות רשות מקומית רשאית להסדיר בעניין שמירה:
- א. שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמיתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת.
 - ב. סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניים.
 - ג. מניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית.

יצוין כי בנתונים שהוצגו לדיון בוועדת הפנים והוועדה לביטחון דווח, " 18 רשויות מקומיות מבין 64 שגובות היטל שמירה בדרגה סוציו-אקונומי 5 ומטה (בערך רבע). בלא מעט רשויות בפריפריה כמו נתיבות, עכו, מעלות תרשיחא וקריית גת גובים היטל שמירה". כידוע, העיר באר יעקב מדורגת בדרגה סוציו-אקונומי 7 (יחסית גבוה).

מעיון בחוקי עזר של העירייה, קיים חוק עזר לבאר יעקב (הסדרת שמירה), תשכ"ג-1962 ; החוק הנ"ל ישן ואינו על פי נוהל להתקנת חוק עזר בדבר היטל שמירה, אבטחה וסדר ציבורי.



נמצא כי לאור הקמת יחידת האכיפה והשיטור העירוני, העיר באר יעקב עומדת בשלושת התבחינים שנקבעו בתקנות כדי להכין חוק עזר בדבר היטל שמירה אבטחה וסדר ציבורי, כפי שפורטו לעיל.

יצוין כי הכנת חוק עזר בדבר היטל שמירה, אבטחה וסדר ציבורי שנהוג ברשויות המקומיות אחרות, מהווה מקור הכנסה כספי לא מבוטל למימון מערך האכיפה העירונית.



2.1 כללי

מערך הפיקוח והאכיפה של העירייה אמורה לכלול יחידת אכיפה ופיקוח עירוני.

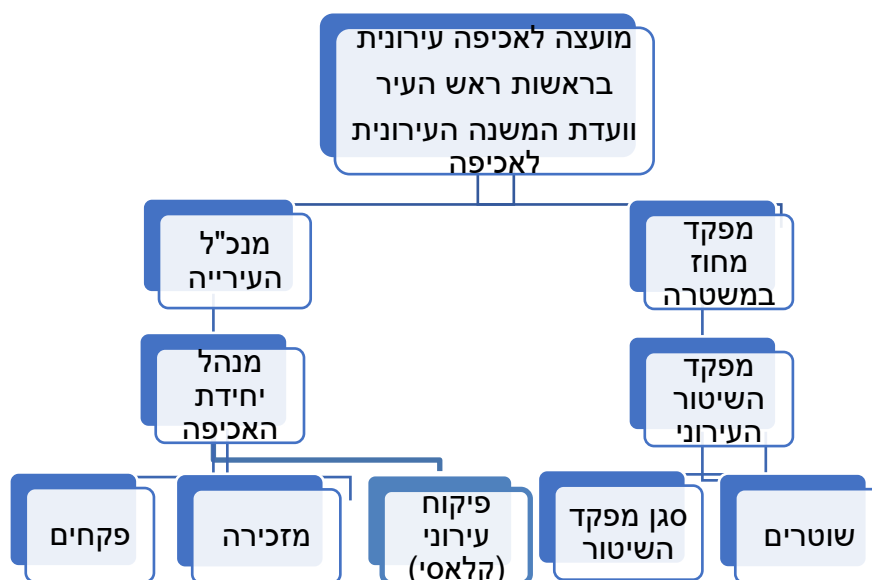
כאמור, בשנת 2016 הוקם מערך האכיפה עירוני בבאר יעקב, המורכב מכוחות משולבים של שוטרים ופקחים מסייעים. נכון לשנת 2022, בנוסף למערך האכיפה בעירייה פועלים גם מספר פקחים קלאסיים.

2.2 מבנה ארגוני

על פי המבנה הארגוני של העירייה, מנהל יחידה האכיפה כפוף ישירות למנכ"ל העירייה.

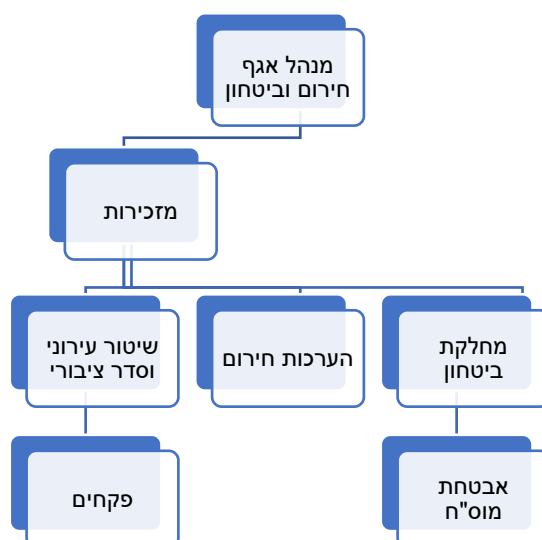
2.2.1 מבנה ארגוני על פי תפיסת ההפעלה

להלן תרשים המבנה הארגוני שנגזר מתפיסת הפעלה והאיוש בפועל במערך האכיפה והשיטור העירוני:



2.2.2 מבנה ארגוני שהוצג למשרד הפנים

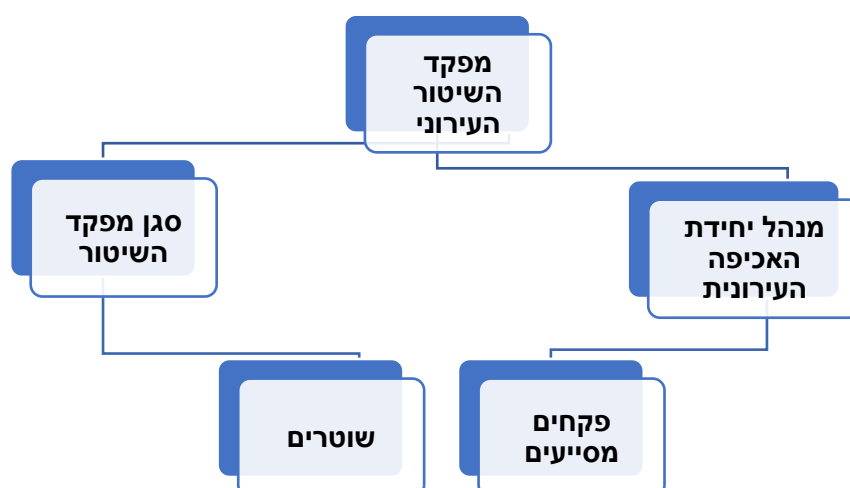
לעירייה קיים מבנה ארגוני עתידי שהומלץ על ידה ובכלל זה מבנה ארגוני של אגף ביטחון, חירום וסדר ציבורי, הכולל שיטור עירוני וסדר ציבורי (הביקורת מעירה שהמונח הנכון יותר הוא "יחידת אכיפה ופיקוח עירוני" ולא שיטור עירוני, אשר כפוף למשטרה). להלן המבנה שהעירייה המליצה עליו למשרד הפנים:



הביקורת מעירה כי המבנה הארגוני שהעירייה הגישה למשרד הפנים אינו כולל את יחידת הפיקוח (הקלאסית) שהפקחים שלה עוסקים בחנייה וחוקי עזר עירוניים כפי שנדרש.

2.2.3 מבנה הארגוני הקיים ביחידת האכיפה והשיטור העירוני

מנהל יחידת האכיפה העירונית הציג לביקורת את המבנה הארגוני הקיים בפועל, כדלקמן:



נמצא כי המבנה הארגוני בפועל אינו עומד בכללים של המבנה הארגוני שהוגדר בתפיסת ההפעלה ומבנה הארגוני שהועבר למשרד הפנים:



נמצא חמור

- א. מהמבנה הארגוני שהוצג לביקורת על ידי מנהל יחידת האכיפה ניתן ללמוד שמנהל יחידת האכיפה העירונית כפוף בפועל למפקד השיטור העירוני, בעוד במבנה הארגוני שהוצג למשרד הפנים ובתיאור תפקידים של מנהל השלטון המקומי קובע שמנהל יחידת האכיפה העירונית כפוף לראש הרשות המקומית או המנכ"ל.
- ב. בנוסף, נמצא שהמבנה הארגוני אינו כולל את הפיקוח העירוני הקלאסי.

2.2.4 ביטול הפיקוח העירוני הקלאסי עם הקמת יחידת האכיפה

יצוין כי להמשך הפעלתו של הפיקוח העירוני הקלאסי קיימת חשיבות רבה; יודגש כי בסעיף 9 בפרק ד' לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות מקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 נקבע במפורש בזו הלשון: "(ב') רשות מקומית לא תפחית את מאמץ הפיקוח העירוני הקיים ברשות שבמסגרתה פועלת יחידת פיקוח עירונית ייעודית, ולא תפחית מהיקף כוחות הפקחים העירוניים ומהיקף הפעילות בשל הקמת מערך אכיפה עירוני ייעודי, אלא באישור שר הפנים".

הביקורת מצאה שהעירייה ביטלה את הפיקוח העירוני הקלאסי עם הקמת מערך האכיפה והשיטור העירוני בניגוד לסעיף 9 בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011.



ממצא חמור

ערב הקמת יחידת האכיפה היו שלושה פקחים עירוניים קלאסיים; עם הקמת יחידת האכיפה בשנת 2018 בוטלו תקני הפקחים הקלאסיים בניגוד להוראות החוק. נכון למועד עריכת הביקורת בתחילת שנת 2022 יש 1.5 תקני פיקוח קלאסי – מחצית מהתקנים שהיו בסוף שנת 2018, למרות הגידול באוכלוסייה ובשטח הבנוי של היישוב.

2.3 כוח אדם

2.3.1 כללי

- בהסכם שנחתם בין העירייה לבין המשרד לביטחון פנים בנושא מערך האכיפה, נקבע כי הצדדים מתחייבים להעמיד לטובת התוכנית את כח האדם כמפורט להלן:
- א. משטרה - 10 שוטרים
- ב. עירייה - 10 מפקחים מסייעים

בנוסף, העירייה צריכה לאייש גם תקני פיקוח עירוני קלאסי.

להלן פירוט כוח האדם הקיים במערך האכיפה והפיקוח העירוני (הקלאסי) נכון לשנת 2022:

- א. השיטור – 9 שוטרים
 - (1) מפקד השיטור העירוני
 - (2) סגן מפקד השיטור העירוני
 - (3) 7 שוטרים
- ב. יחידת האכיפה – 8 פקחים
 - (1) מנהל יחידת האכיפה העירונית
 - (2) 7 פקחים מסייעים
- ג. מזכירת יחידת האכיפה העירונית
- ד. 2 פקחים קלאסיים (1.5 משרות)

2.3.2 מנהל יחידת האכיפה (במסגרת מערך האכיפה)

משרד הפנים - מנהל השלטון המקומי פרסם את תיאור התפקיד של משרת "מנהל יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך אכיפה העירוני (השיטור העירוני)" ביום 6.9.2020. בתיאור התפקיד נקבעו הייעוד, תחומי אחריות והתנאים המקדימים למינוי המנהל.

א. ייעוד מנהל היחידה - ניהול יחידת הפיקוח העירוני במערך האכיפה העירוני, אחריות על ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות בתחום סמכות הרשות המקומית במסגרת פעילות מערך האכיפה העירוני וכן סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, זאת במטרה לשמור על סדר היום הציבורי, תחושת הביטחון האישי ושיפור איכות החיים של תושבי העיר ברשות המקומית.

ב. תפקידים

להלן התפקידים העיקריים של מנהל יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך האכיפה העירוני:

- (1) ניהול יחידת הפיקוח העירוני הייעודית במערך האכיפה העירוני.
 - (2) אחריות על ביצוע פעולות מניעה, פיקוח, אכיפה והרתעה בעבירות על חוקים ותקנות בתחום סמכותה של הרשות המקומית וכמוגדר בסל העבירות לעניין פעילות מערך האכיפה העירוני.
 - (3) ייצוג והנחיות גורמי יחידת הפיקוח ברשות המקומית, בתחומי פיקוח ואכיפה.
- ג. תנאים מקדימים למינוי - כדרישה למינוי: סיים בהצלחה קורס פקחים עירוניים, תוך שנה מיום קבלת התפקיד, סיים קורס פקחים מסייעים בן 5 ימים, תוך שנה מיום קבלת התפקיד.

מנהל יחידת האכיפה הנוכחי מונה לתפקידו ביום 17.10.2021 (כארבעה חודשים לפני תחילת הביקורת). המנהל סיים קורס פקח עירוני עפ"י החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, תשע"א 2011 ביום 8.12.2021. (במסגרת הזמן שהוגדר).

מנהל יחידת האכיפה העירוני מסר לביקורת כי מעל לשנה וחצי לא היה מנהל ליחידת הפיקוח העירונית. לדבריו קיבל תדריך כללי בכניסה לתפקיד ע"י סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש בעירייה ותדריך מפורט יותר ע"י סגן מפקד יחידת השיטור העירוני אשר שימש כממלא מקום מנהל יחידת האכיפה בתקופה בה לא היה מנהל יחידה (כפי שניתן לראות במסמכים השונים).

בהתאם לתנאי התפקיד, מנהל יחידת האכיפה נדרש לסיים קורס פקח מסייע עד אוקטובר 2022 – בפועל סיים במאי 2022.

בתקופה שלא היה מנהל יחידת אכיפה לא מונה ממלא מקום שהוא עובד עירייה. בפועל סגן מנהל השיטור העירוני, שאינו כפוף לעירייה שימש כממלא המקום. לדעת הביקורת, הפעלת יחידת הפיקוח העירונית, תפקיד חשוב ביותר מבחינת שמירה על הסדר בעיר, ללא מנהל יחידת אכיפה מטעם העירייה או ממלא מקום אינו רצוי.

הביקורת מעירה כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2021 כתוב: "במקרים חריגים יכולה הרשות המקומית להעסיק ללא מכרז עובד כממלא מקום של נושא משרה לתקופה של חצי שנה או עד לאישור התפקיד במכרז, לפי המוקדם".

2.3.3 מנהל יחידת פיקוח עירוני

בדוח מבקר המועצה לשנת 2015, הומלץ על ידי הביקורת למנות מנהל לפיקוח העירוני במשרה מלאה. (בעת הביקורת בשנת 2015 הקב"ט שימש בנוסף על תפקידו גם מנהל הפיקוח העירוני וגם כמנהל שירותי החירום).

נמצא כי לא רק שלא מונה מנהל יחידת פיקוח עירוני במשרה מלאה, אלא בעת הקמת מערך האכיפה, מחלקת פיקוח העירוני בוטלה לחלוטין. (לאחרונה נקלטו פקחים עירוניים קלאסיים, אך הם הוכפפו ליחידת האכיפה).

כאמור, יחידת פיקוח עירוני צריכה לפעול במקביל ליחידת האכיפה.

2.3.4 פקחים מסייעים

בתיאורי תפקידים של מנהל השלטון המקומי מיום 23.9.2020, פורסם תפקידו של פקח מסייע במערך הפיקוח העירוני ("שיטור עירוני") ברשות המקומית:

פקח עירוני מסייע - פקח עירוני ביחידת הפיקוח הייעודית שאושר והוסמך כפקח מסייע בהתאם להוראות פרק ד' לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א - האחראי על ביצוע פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות שבתחום סמכות הרשות המקומית, במסגרת פעילות מערך האכיפה העירוני, וכן סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות.

להלן המשימות העיקריות של פקח מסייע במערך הפיקוח העירוני ("שיטור עירוני"):

א. ביצוע פעולות מניעה, פיקוח, אכיפה והרתעה בעבירות על חוקים ותקנות שבתחום סמכותה של הרשות המקומית וכמוגדר ב"סל העבירות" לעניין פעולות מערך האכיפה העירוני.

ב. שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמתקני הרשות.

ג. סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בהתאם לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות.

כאמור, מצבת כח אדם בפועל במועד הביקורת הייתה כדלקמן:

א. משטרה - 9 שוטרים.

ב. עירייה - 8 מפקחים מסייעים.

נמצא כי נכון לתחילת שנת 2022 חסרים לתקן שנקבע בהסכם עם המשרד לביטחון פנים שוטר אחד ושני פקחים מסייעים. הטבלה שלהלן מציגה תקן מול מצבת שוטרים ופקחים מסייעים:

מס"ד	התפקיד	נדרש	בפועל	פער
1	שוטרים	10	9	1
2	פקחים	10	8	2

2.3.5 פיקוח עירוני (קלאסי)

בפרק ג' סעיף 3 (א) לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 נקבע: "ראש רשות מקומית רשאי להסמיק, מבין עובדי הרשות המקומית פקחים עירוניים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן, לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר, ובלבד שלא יוסמך פקח עירוני אלא אם כן התקיימו התנאים המפורטות בחוק".

בסעיף 9 בפרק ד' לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות מקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011 נקבע במפורש בזו הלשון: "ב' רשות מקומית לא תפחית את מאמץ הפיקוח העירוני הקיים ברשות שבמסגרתה פועלת יחידת פיקוח עירונית ייעודית, ולא תפחית מהיקף כוחות הפקחים העירוניים ומהיקף הפעילות בשל הקמת מערך אכיפה עירוני ייעודי, אלא באישור שר הפנים".

בתיאורי תפקידים של מנהל השלטון המקומי מיום 24.5.2021, עודכן תפקידו של פקח חנייה וחוקי עזר ברשות המקומית. להלן המשימות העיקריות של פקח חנייה וחוקי עזר (הפיקוח הקלאסי):

- א. בקרה ואכיפה של חוקי העזר העירוניים.
- ב. בקרה ואכיפה של חוקי עזר חנייה (העמדת רכב וחנייתו).
- ג. שמירה על הסדר הציבורי.

כפיפות: למנהל יחידת הפיקוח או האכיפה.

כאמור, הביקורת מצאה שהעירייה ביטלה את הפיקוח העירוני (הקלאסי) עם הקמת מערך האכיפה והשיטור העירוני בניגוד לסעיף 9 בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011.

בסוף הביקורת היו שתי פקחיות קלאסיות בעירייה:

- א. פקחית חניה ופיקוח קלאסי ורישוי עסקים - פקחית אחת העוסקת בחצי משרה בפיקוח הקלאסי וחצי משרה בתפקיד פקחית רישוי עסקים. היא כפופה למנהל יחידת האכיפה ואמורה להקדיש מחצית מזמנה לטובת מחלקת רישוי עסקים.
- ב. פקחית קלאסית - פקחית שנייה העוסקת בדוחות חנייה ודוחות פיקוח. **בעת הביקורת לא הייתה כפופה ליחידת האכיפה. לאחר תום הביקורת הוכפפה ליחידה.**

נמצא כי שתי הפקחיות מגישות דוחות חנייה ופיקוח בהתאם להגדרת התפקיד.

הביקורת מעירה כי בדוח מבקר העירייה לשנת 2015, הומלץ על ידי הביקורת לבחון מהו מספר הפקחים המיטבי משיקולי עלות-תועלת ולעדכן את התקנים. נמצא שהתקן שנקבע למערך האכיפה הוא 10 מפקחים מסייעים. לעומת זאת לא נקבע תקן פורמאלי לפיקוח העירוני (הקלאסי) שהיום מאויש על ידי שתי פקחיות בלבד.

העירייה לא ישמה את המלצת מבקר המועצה משנת 2015 ולא קבעה מה מספר הפקחים הקלאסיים המיטבי כדי לתת מענה לצרכי העיר. יצוין כי ברשויות מקומיות רבות מחלקים את הפקחים לפי אזורים עם סבב בין האזורים – בבאר יעקב אין מספיק פקחים כדי לחלק את העיר לאזורי פיקוח.



2.3.6 מזכירת יחידת האכיפה

מזכירת יחידת האכיפה נמצאת בתפקידה הנוכחי משנת 2017; **למזכירת יחידת האכיפה אין מסמך המגדיר את תפקידה ותחומי אחריותה**; יחד עם זאת, בתיאורי תפקידים של מנהל שלטון מקומי, מופיע תפקיד "מזכירה במועצה (כללי)" אשר יעודה: סיוע בניהול והפעלה אדמיניסטרטיבית של תחום תוכן המחלקה/אגף/יחידה. (התפקיד אינו מוגדר בחקיקה).

לבקשת הביקורת, המזכירה פירטה את התפקידים בהם עוסקת, כדלקמן: דיווחים תקופתיים למשרד לביטחון פנים, קשר עם ספקים ונותני שירותים, תיאום קורסים השתלמויות והדרכות, ניהול שוטף, מענה טלפוני וקביעת פגישות, הזמנת ציוד, קשר עם המוקד העירוני והתובעת העירונית, הפקת דוחות לפי הצורך מהתוכנה של חברת מיתר, טיפול בדואר נכנס ודואר יוצא, טיפול בבקשת חופשות של הפקחים, קשר מול ספק מכשירי הקשר, דיווחים למשרד הבריאות (בקורונה), סיוע לתושבים בהגשת בקשות במחשב באמצעות מערכת המחשוב של חברת מיתר. קבלת קהל כל השבוע.

כשמזכירת יחידת האכיפה לא נמצאת, אין מי שיטפל בקבלת קהל בנושאים שקשורים ליחידת האכיפה, כגון בקשות לביטול דוחות.

2.3.7 הכשרת והסמכת פקחים מסייעים

סעיף 10 לחוק "ייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות" ו"ומערכי האכיפה העירוניים - תפיסת הפעלה" מפרטים את תנאי הקבלה, שלבי ההסמכה, והסמכות של הפקחים המסייעים.

אימונים ושמירת כשירות מבצעית - בתפיסת ההפעלה נקבע כי הפקחים המסייעים יקיימו אימונים לשמירת כשירות מבצעית כדלהלן:

א. אימון יחידה - אחת לשנה יקוימו אימון חד-יומי משותף, שיכלול נושאים כגון: אימון חד-יומי משותף, אירועים ותגובות במצבים משתנים בתחום האלימות. גיבוי הדדי, היחלצות ממצבי מצוקה, תקשורת בין אישית, עבודת צוות, התמודדות עם סביבה עוינת, שינון נהלים והנחיות.

ב. אימון לפקחים מסייעים - הפקחים המסייעים יקיימו אחת לחצי שנה אימון לשמירת כושר מבצעית באחד מבתי הספר להכשרת פקחים מסייעים וע"פ תוכנית שמירת כשירות שהוגדרה ע"י חטיבת האבטחה במ"י. (נספח 4 לתפיסת ההפעלה – ס' 9 ג. 3).

נמצא כי נערך יום אימון משותף, שוטרים ופקחים מסייעים של יחידת האכיפה והשיטור העירוני ביום 2.8.2021 בנעורים. ביום האימון השתתפו 7 שוטרים ו-6 פקחים מסייעים. יום האימון נערך על פי פקודת אימון משותף שוטרים ופקחים מסייעים של המשרד לביטחון פנים מיום 1 ביולי 2021.

ביחידת האכיפה לא נמצא תיעוד על ביצוע אימון אחת לחצי לשנה לפקחים המסייעים כנדרש.

מנהל יחידת האכיפה לא הכיר את ההנחיה שצריך לבצע אימון פעם לחצי שנה.

2.3.8 הכשרות פקחים קלאסיים

קיימת חשיבות להכשרת כל סוגי הפקחים, לרבות פקחים קלאסיים (למרות שאין חובה לעשות להם רענונים על פי חוק). ההכשרות מביאות לשיפור רמת המקצועיות של הפקחים.

נמצא כי בעירייה אין תכנית הכשרה תקופתית לפקחים קלאסיים, למעט הקורס הבסיסי אותו הם צריכים לעבור.

2.3.9 ביטוח לפקחים מסייעים

סעיף 16 לחוק לייעול, האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות קובע כי לא יוסמך פקח עירוני כפקח מסייע אלא אם כן הרשות המקומית ביטחה אותו לשם הבטחת פיצויו, אם ייפגע בעת מילוי תפקידו. בסעיף 8 להסכם שבין הבט"פ למועצה התחייבה המועצה לבטח את הפקחים המסייעים, בהתאם להוראות החוק".

נמצא כי הרשות ביטחה את הפקחים המסייעים בפוליסת הביטוח כולל: ביטוח צד שלישי, ביטוח אחריות מעבידים, ביטוח אחריות מקצועית בחברת הביטוח של העירייה. תקופת הביטוח מיום 1.9.2021 ועד 31.8.2022. העתק מפוליסת הביטוח נמצא בכל תיק אישי של הפקחים. **לביקורת אין הערות בנושא הביטוח של הפקחים.**

2.4 מבנה המתחם מערך האכיפה והשיטור

בהתאם לסעיף 5 ג. להסכם שבין העירייה למשרד לביטחון פנים, העירייה העמידה מבנה בעבור מערך האכיפה הכולל את המסגרות הבאות: משרד מפקד השיטור, משרד סגן מפקד השיטור, משרד מנהל יחידת האכיפה, מזכירת יחידת האכיפה והשיטור העירוני, אולם תדריכים ועמדת פקחים, חדר עבודה לשוטרים, חדר תקשורת; כמובן המבנה כולל: מטבחון ושירותים (נגיש לנכים).

בסיוור של הביקורת במתחם עלו הנקודות הבאות:

- א. במהלך הביקורת הועלתה דרישה במיוחד על ידי הנשים לתא שירותים נוסף משום שביחידה משרתים כ-20 עובדים (שוטרים ופקחים) מתוכם כ-6 נשים; במבנה קיים תא שירותים אחד המשמש את הגברים והנשים הנמצאים במשך היום ביחידה.
- ב. באולם המשמש חדר תדריכים לשהיית השוטרים והפקחים נמצא שהצבע מתקלף מהקירות וקיימת רטיבות ממי גשם.
- ג. נמסר לביקורת שבזמן הגשם התקרה של המשרדים דולפת על מערכות החשמל והציוד המשרדי. מדובר בסכנה בטיחותית.

לאחר הביקורת, בתאריך 14.12.2022, מפגעי הרטיבות תוקנו ושירותים לנשים נמצא בתהליך תכנון.

2.5 ביטחון

בשער הכניסה לחצר קיים אינטרקום ובו מצלמה המחוברת למשרדי מפקד השיטור ולמנהל יחידת האכיפה. הכניסה לחצר ולמשרדים מתבצעת על ידי כרטיס מגנטי.

נמצאו הפערים הבאים בתחום הביטחון של המתחם:

- א. לא קיימת במבנה היחידה מערכת אזעקה מפני פריצות וחדירות למשרדים.
- ב. תושב המבקש להיכנס לוחץ על האינטרקום ונצפה במסך הנמצא בשני המשרדים - של מפקד השיטור ומנהל יחידת האכיפה. במקרים שהם לא נוכחים במשרדיהם, אין מי שיפתח את שער הכניסה. כמו כן, למזכירה אין חיבור לאינטרקום בשער.

2.6 כלי רכב

2.6.1 כללי

נוהל המשרד לביטחון פנים "מערכי אכיפה עירוניים - תפיסת הפעלה" מפרט ציוד ואמצעים למערך האכיפה והשיטור העירוני. כמו כן, בהסכם שנחתם בין העירייה לבין המשרד לביטחון פנים נקבע כי הצדדים מתחייבים להעמיד לטובת התוכנית את האמצעים הנדרשים.

2.6.2 תקן מול מצבה כלי רכב

מבדיקת הביקורת עולה כי מצבת כלי הרכב הנמצאים בשימוש בפועל היא כדלקמן:

מס"ד	כח אדם ורכב	תקן לכל צד	קיים בפועל עירייה	קיים בפועל משטרה
1	כלי רכב 4 גלגלים	1	2	1
2	כלי רכב דו-גלגלי	1	1	1

נמצא כי מוקצה רכב 4 גלגלי מעל לתקן.

יצוין כי קיים רכב 4 גלגלי נוסף למפקחת של הפיקוח העירוני הקלאסי.

2.6.3 בדיקת זיווד רכב

בנספח 4 לתפיסת הפעלה של המשרד לביטחון פנים והמשטרה - נספח א', נקבעה תכולה של רכבי סיור של יחידת האכיפה והשיטור העירוני. להלן התכולה של רכבי הסיור:

- א. גשר תאורה על גג הרכב - בצבע כתום וכחול
- ב. מהבהב (ציפרור) מגנטי בצבע כחול
- ג. מערכת קשר/מירס וניידת
- ד. מערכת הגברה קבועה ברכב
- ה. מערכת תאורה קבועה וניידת ברכב (זרקור, פנסים ניידים)
- ו. ערכת סימון וסגירת צירים
- ז. מטפים
- ח. ערכת עזרה ראשונה
- ט. כבלים שונים (הנעה, חילוץ, משיכה)
- י. מצלמה דיגיטלית
- יא. ציוד אישי-ווסט, מעילי גשם/רוח

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית בכלי רכב. נמצא כי הזיווד תואם את נספח 4 - תפיסת הפעלה נספח א'. **אין הערות.**

2.7 בטיחות באש

הביקורת בחנה את נושא בטיחות האש במתחם. **נמצא כי קיים חוסר כשירות בתחום כיבוי האש במתחם:**



- א. במשרדי היחידה נמצאו מטפים ללא מדבקות המעידות על בדיקתם אחת לשנה.
- ב. באולם התדריכים לא נמצאו כלל מטפי כיבוי אש.
- ג. נמצאה עמדת כיבוי אש הכוללת שני זרנוקים, שני מזנקים וגלגלון. לא נמצאו מטפים בעמדת כיבוי אש ולא נמצאה מדבקה המעידה על בדיקת ציוד כיבוי אש אחת לשנה.
- ד. בכל המשרדים ואולם הדיונים לא נמצאה תאורת חרום למקרים של הפסקת חשמל.

קצין הביטחון של העירייה, שאחראי על נושא בטיחות האש בעירייה, מסר לביקורת כי באשר לבדיקת המטפים אחת לשנה ומטפים חסרים, היה שיבוש בשנת 2021 בגלל ה"קורונה".

הקב"ט הציג לביקורת תוכנית עבודה לביצוע בדיקה והחלפת מטפים; בשלב זה הבדיקה מתבצעת במוסדות חינוך ואחר כך במוסדות העירייה.

2.8 מערכות ממוחשבות

2.8.1 כללי

המערכת שמשמשת את מערך האכיפה בעירייה היא המערכת של "מיתר". המערכת כוללת את המודולים הבאים:

א. חנייה: "תשלום הודעת תשלום קנס חנייה", תשלום "דוח פיקוח כללי", הצגת פרטי דוח חנייה, ערעור על דוח חנייה וצפייה בסטטוס דוח חנייה.

ב. פיקוח: "תשלום הודעות קנס פיקוח", תשלום "דרישת תשלום פיקוח", הצגת פרטי דוח פיקוח, ערעור על דוח פיקוח וצפייה בסטטוס דוח פיקוח.

התושבים יכולים לעקוב אחר הקנסות שקיבלו באמצעות המערכת לפי חלוקה של דוחות חנייה ודוחות פיקוח, באמצעות המודולים ניתן לשלם דוחות, להגיש ערעורים, לבקש להישפט.

מנהל תחום חנייה ופיקוח בחברת מיתר מסר לביקורת כי לפי הערכתו, החלוקה בפניות לחברה היא 50%-50% בין הפניות בדיגיטלי לפניות אחרות, כגון: פניות בדוא"ל, בפקס, במכתב ובטלפון. מנהלת מחלקת הגבייה בחברת מיתר מסרה לביקורת כי כל הפניות של התושבים נענות ואין זה משנה באיזו דרך הייתה הפנייה.

2.8.2 מסופונים (סמארטפונים)

לפקחים סופקו על ידי חברת מיתר מסופונים ומדפסות ניידות. על גבי המסופונים מותקנת אפליקציית מתן דוחות של חברת "לולה-טק", המאפשרת לרשום דוחות באופן מהיר ויעיל, ולצרף תמונות, קטעי קול וקטעי וידיאו. האפליקציה מאפשרת לפקח לוודא בזמן אמת את תשלום אגרת החניה בגינו סעיף העבירה.

בשיחה עם הפקחים ועם מנהל יחידת האכיפה לא דווח על תקלות בעבודה עם המסופונים.

2.8.3 הרשאות

הגדרת הרשאות במערכות ממוחשבות מאפשרת הרשאות שונות למשתמשים בהתאם לתפקידם בארגון. אחד העקרונות החשובים בבקרה פנימית נאותה נוגע ליישום עיקרון הפרדת תפקידים. ניהול נכון של הרשאות גישה למשתמשים במערכות המידע עומד בבסיס עקרון זה.

לפי בקשת הביקורת, חברת מיתר העבירה לה קובץ הרשאות. מהבדיקה נמצא כי ל-34 עובדים קיימת הרשאה להשתמש במערכת של מיתר **ושאין הקפדה לעדכן הרשאות עם תחלופת בעלי תפקידים**. להלן תמונת מצב המורשים:



א. בעלי תפקידים בעירייה – מנכ"ל, מנהל יחידת האכיפה הקודם, מנהל יחידת האכיפה הנוכחי, מזכירת יחידת האכיפה, גזברית העירייה, יועצת משפטית ותובעת עירונית. נמצא כי שבעה בעלי תפקידים בעירייה מורשים להיכנס למערכת של מיתר, **ביניהם עדיין רשומים מנהל הפיקוח הקודם והגזבר הקודם (מנכ"ל העירייה כיום)**.

ב. עובדי מיתר - יתר 27 בעלי ההרשאה הם של חברת מיתר המורשים להשתמש במערכת לצורך העבודה השוטפת, כולל מנהלת תחום גבייה במיתר **שסיימה את תפקידה בחברה**.

מנהלת תחום גבייה במיתר מסרה לביקורת כי רק התובעת העירונית מוסמכת לבטל דוחות ואף אחד אחר מהמורשים להיכנס למערכת לא יכול לבטל דוחות.

3 תקציב יחידת האכיפה

3.1 כללי

הביקורת קיבלה מהנהלת החשבונות נתונים על התקציב של יחידת האכיפה.

3.2 תקציב מול ביצוע-הכנסות

להלן תקציב הכנסות מדוחות - תקציב מול ביצוע לשנים 2020 - 2021:

מס"ד	שנה	תקציב מתוכנן (₪)	ביצוע (₪)	יתרה (₪)	שיעור העמידה בתקציב	הערות
1	2021	2,500,000	1,903,830	596,169	76%	
2	2020	2,300,000	2,357,954	(57,954)	102%	כולל הכנסות של מלגם ע"ס 153,770 ₪.

נמצא כי בשנת 2021 הייתה ירידה משמעותית בהכנסות ביחס לשנת 2020 בכ-19% ושהביצוע בפועל היה נמוך מהתכנון ב-24%. הנ"ל מצביע על כך שהייתה ירידה בפעילות יחידת האכיפה בשנת 2021 לעומת השנה שקדמה לה.



3.3 השוואת תקציב מתוכנן לשנים 2020-2021

הטבלה שלהלן מציגה תכנון תקציב מול ביצוע של הוצאות יחידת האכיפה לשנים 2021-2020:

מס"ד	הנושא	שנת 2021 ₪	שנת 2020 ₪
1	תקציב	2,386,585	2,275,000
2	ביצוע	2,435,922	2,217,982
3	הפרש	(49,337)	57,018

הפערים בין התכנון והביצוע של התקציב קטנים.

3.4 השוואת הביצוע של הכנסות מול הוצאות לשנים 2021-2020

מאחר ובשנת 2021 ההכנסות בפועל היו נמוכות מהתכנון ב-596,169 ₪ וההוצאות חרגו ב-49,337 ₪ נוצר גרעון תקציבי למול התכנון בסך 645,506 ₪. זאת לעומת עודף בסך 114,972 ₪ בשנת 2020 (עודף הכנסות בסך 57,954 ₪ ויתרה כספית בסך 57,018 ₪).

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, גזברית העירייה מסרה לביקורת כי הקיטון בהכנסות בשנת 2021 נובע מכך שבעקבות הקורונה נתנו פחות דוחות; בשנת 2022 ההכנסות גדלו בחזרה.

4.1 כללי

למערך האכיפה והפיקוח העירוני יש קשר שוטף עם האוכלוסייה (בעיקר המקומית), לכן קיימת חשיבות שרמת השירות המסופקת לה תהיה ברמה הגבוהה ביותר. התקשורת עם יחידת האכיפה והפיקוח העירוני היא בעיקר באמצעות המוקד העירוני, אתר האינטרנט, טלפון וקבלת קהל במשרדי היחידה.

4.2 שיגרת עבודה ביחידת האכיפה והשיטור העירוני

על פי נתוני הלשכה לסטטיסטיקה, 37% מהאוכלוסייה בישראל מעדיפים לנהל תקשורת עם משרדי ממשלה פנים אל פנים ולא באמצעים דיגיטליים.

מנהל יחידת האכיפה מסר לביקורת כי שיגרת העבודה ביחידה היא כדלקמן:

- א. יום חול - משמרת ראשונה - 07:00 – 15:30
- ב. יום חול - משמרת שנייה - 14:00 – 22:30
- ג. יום חול - משמרת שלישית - 18:00 – 04.00
- ד. ימי שישי וערבי חגים משמרת ראשונה - 07:00 – 17:00 , משמרת שנייה 17:00 – 03:00.

- ה. ימי שבת וחגים משמרת ראשונה - 10:00 – 18:00 , משמרת שנייה 18:00 – 03:00.

מפקד השיטור העירוני מסר לביקורת כי בשעות שאין מענה מיחידת האכיפה והשיטור העירוני, התושבים פונים למוקד 100 של המשטרה (המענה הוא מהתחנה ברמלה) ולמוקד העירוני.

הביקורת מעירה כי בדוח מבקר המועצה לשנת 2015, הומלץ להאריך את שעות הפעילות של המפקחים בפיקוח העירוני.

נמצא כי שעות הפעילות של מערך האכיפה והשיטור העירוני הוארכו מאז הביקורת בשנת 2015. יחד עם זאת, נמצא שבמהלך השבוע בין השעות 04:00 לפנות בוקר ועד השעה 07:00 אין מענה לתושבים מיחידת האכיפה והשיטור העירוני. כמוכן, נמצא כי בימי שישי וערבי חג אין מענה בין השעות 03:00 ל 07:00 ובשבת וחגים אין מענה 03:00 – 10:00.

4.3 קבלת קהל

הפעילות במשרדי היחידה הן בשעות 08:00 – 17:00.

לגבי שעות קבלת הקהל, נמצא כי ישנן סתירות בשעות קבלת קהל כפי שמפורסמים במקומות שונים:

- א. באתר האינטרנט של העירייה בדף יחידת הפיקוח העירוני רשום שימי קבלה הם בימי שני וחמישי בין השעות 09:00 – 18:00.
- ב. לעומת זאת, בשילוט שבשער הכניסה ליחידת הפיקוח העירונית רשום יום שני בין השעות 9 - 18 בלבד. נמסר לביקורת שבגלל הקרונה הורידו את ימי חמישי. (יצוין כי לאחר הביקורת השלט הורד מהשער).

בנוסף, נמצא כי כשמזכירת המחלקה אינה נמצאת במשרד, אין מי שנותן מענה לפונים.

4.4 אתר האינטרנט

אתר האינטרנט של העירייה מהווה פלטפורמת תקשורת חשובה ביותר עם התושבים ומרכיב משמעותי במערך השירות שלה. באמצעות אתר האינטרנט מוסרים מידע רלוונטי לתושבים ומאפשרים לתושבים לבצע פעולות שונות.

נמצא שהאתר של העירייה בתחום מערך האכיפה אינו מעודכן:

- א. **נמצא שהאתר של העירייה אינו מעודכן בכל הקשור ליחידת האכיפה והפיקוח העירוני ומתייחס לפיקוח הקלאסי בלבד ולא למערך האכיפה;** לא נמצא מידע על תפקידי יחידת האכיפה והשיטור העירוני.
- ב. **באתר נמצאו טפסים ישנים שקשורים לחניית נכים, נושא שכבר לא בתחום אחריות יחידת האכיפה והשיטור העירוני.** יצוין כי הטפסים הישנים הורדו בעקבות הביקורת.

במסגרת אתר האינטרנט הכללי של העירייה, תחת "אגפים ומחלקות", מופיע דף "פיקוח עירוני". בדף מופיע המידע שלהלן:

"יחידת הפיקוח אמונה על אכיפת חוקים ותקנות שהמדינה הסמיכה אותם לכך, כמו גם אכיפת חוקי העזר העירוניים לצורך שמירת הסדר הציבורי ואיכות החיים".

במסגרת תפקידים נאכפים:

- אכיפת חנייה
- אכיפת פסולת בנייה

- פגיעה ברכוש ציבורי
- סדר וניקיון רחובות (גזם, רכב נטוש)
- מטרדי רעש
- אכיפת כלבים משוטטים וגלילי כלבים

בנוסף, באתר יש את הנתונים והקישורים הבאים:

- א. מופיעים שם "מנהל יחידת האכיפה והשיטור העירוני" ופרטי המזכירה ופרטי הקשר שלה (מספר טלפקס ודוא"ל). **הביקורת מעירה כי ההגדרה של תפקיד של מנהל יחידת האכיפה אינו מדויק – הוא לא מנהל השיטור העירוני.**
 - ב. באתר רשומים ימי קבלת קהל של המחלקה: ב' ה' בין השעות 09.00 - 18.00. **באתר אין שעות קבלה טלפוניות.**
 - ג. כאמור, באתר אין את חוקי העזר העירוניים הרלבנטיים ליחידת האכיפה והשיטור העירוני (למעט חוק עזר לחנייה) - קיים קישור לחוקי עזר באתר משרד הפנים; לדעת הביקורת הפניית התושבים לקישור של משרד הפנים אינה סבירה, שכן לבאר יעקב יש 33 חוקי עזר עירוניים מהם בוטלו כ-8 חוקים. מתוכם, בתחום האכיפה והפיקוח העירוני קיימים 9 חוקי עזר.
 - ד. האתר מפנה את התושבים לאתר של חברת מיתר כדי לקבל שירות בנושא דוחות חנייה ופיקוח (אכיפה סביבתית). כאמור, באתר של מיתר התושבים יכולים לקבל את השירותים הבאים: תשלום דוח, תשלום תיק, פרטי הדוח, הגשת ערעור וצפייה בסטטוס הדוח.
 - ה. מסמכים נוספים שמפורסמים באתר: אכיפת חנייה, חוק עזר העמדת רכב בחנייה, חוק חנייה לנכים, בקשה להקצאת חנייה קבועה, בקשה להקצאת חנייה ליד מקום מגורים, בקשה להצבת תמרור חנייה שמורה לנכה עקב החלפת רכב.
- (1) **מסמך לא מעודכן שמסביר שצריך להגיש בקשות לביטול דוח "מלגם", למרות שכבר שנתיים העירייה עובדת עם "מיתר" בנושא דוחות ולא עם "מלגם". כמו כן, הדף לא עודכן מאז שבאר יעקב הפכה לעיר.**
 - (2) חוק עזר באר יעקב העמדת רכב וחנייתו.
 - (3) **חוק חניית נכים לא מעדכן – משנת 1993 – חוק זה לא הוחלף באתר למרות שמבקר העירייה העיר על כך בעבר.**
 - (4) **טפסים שקשורים לבקשות לחניית נכים נמצאים באתר הפיקוח העירוני, למרות שהפיקוח העירוני אינו אחראי לנושא.**
 - (5) בקשה לקיום מסיבות/יום הולדת בגינות ציבוריות.

5 הטיפול בפניות באמצעות המוקד העירוני

5.1 כללי

המוקד העירוני מהווה את הכתובת המרכזית לפניות התושבים בנושאים שבתחום טיפול של העירייה. המוקד מהווה גורם מקשר ראשוני ומתמשך במידת הצורך, החל מהטיפול הראשוני ועד למתן פתרון הולם בזמן ובאיכות טיפול לשביעות רצון התושבים. הפניות של התושבים למוקד העירוני מאפשרות למערך העירוני לאתר בעיות בשלבי התהוותן הראשוניים, להיערך בהקדם ולהתמודד עם הבעיות לשביעות רצון התושבים. המוקד העירוני מהווה אמצעי תכנון ובקרה להנהלת העיר ביחס לפעילויות המתבצעות על ידי גופי העירייה השונים, ובין היתר יחידת האכיפה והפיקוח העירוני.

5.2 פניות למוקד העירוני

הטבלה שלהלן מציגה את היקף הפניות למוקד העירוני בתחום האכיפה והפיקוח עירוני בשנים 2019 - 2021:

מס"ד	שנה	מספר פניות למוקד
1	2021	4,039
2	2020	4,370
3	2019	3,699

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי הפניות למוקד בתחום יחידת האכיפה והשיטור העירוני עלו בשנים 2020 ו-2021 ביחס לשנת 2019. על פי הדיווח של המוקד העירוני, כל הפניות עד ל-31.12.2021 טופלו ונסגרו.

5.3 נתונים על פי נושאי הפניות

בשנת 2021 היו 4,039 פניות למוקד העירוני בתחום יחידת האכיפה והשיטור העירוני. הטבלה שלהלן מציגה פילוח של הפניות לפי נושאים, מספרם ושיעורם ביחס לסך כל הפניות:

מס"ד	נושא הפנייה	מס' הפניות	שיעור הפניות
1	חנייה אסורה/מפריעה	1,737	43%
2	רעש	646	16%
3	השלכת פסולת/אשפה	242	6%
4	ונדליזם/הפרת סדר	242	6%
5	מטרד ציבורי	162	4%
6	בעלי חיים	121	3%
7	כלבים או בעלי חיים משוטטים	121	3%
8	סכנה במקום ציבורי	121	3%
9	אדם חשוד/מסוכן	121	3%
10	רכבים נטושים	81	2%
11	אדם במצוקה	81	2%
12	נסיעה שלא כחוק	81	2%
13	9 נושאים אחרים	40 כל נושא	1% כל נושא כ-40 פניות: הוצאת גזם שלא בזמן, שריפה, אזהרה עובדת, שטחים פרטיים, בעלי חיים משוטטים, הדלקת אש, עבודות קבלן, חסימת כביש, מכולות.

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי כ-60% מסך כל הפניות למוקד העירוני מתמקדות בשני נושאים מרכזיים – חניה אסורה/מפריעה ורעש.

מעיון בנושא הפניות שהוגדרו על ידי המוקד העירוני קיימת כפילות; כך לדוגמה בנושא פניות בבעלי חיים הנושא מופיע 3 פעמים: "בעלי חיים", "כלבים או בעלי חיים משוטטים", "כלבים ובעלי חיים משוטטים".



5.4 סגירת פניות במוקד העירוני

על פי נתוני המוקד העירוני, כל הפניות למוקד בנושא יחידה האכיפה והפיקוח העירוני מתאריך 1.1.2021 עד 21.2.2022 טופלו והפניות סגורות עד 22.2.2022.

הביקורת ביקשה ממנהל המוקד העירוני למסור לה את הפרטים של הפקחים שסגרו את הפניות, אופן הטיפול, מועד הטיפול ועדכון המלינים על מצב פנייתם.

נמצאו ליקויים באופן סגירת הפניות על ידי הפקחים:



א. נמצא כי הפקחים סוגרים את הפניות כשמגיעים למקום האירוע ולא בתום הטיפול

כנדרש. כך לדוגמה פניות בנושא רכבים נטושים נסגרות מייד עם הגעת הניידת למקום, למרות שהרכב ממשיך להשאר במקום תקופה ארוכה נוספת. (בהתאם לאמנת השירות ליחידת האכיפה יש 30 יום לטפל בפניה, בהתאם לחוק).

ב. בעת סגירת פניה במוקד, יחידת האכיפה אינה מדווחת מיהו הפקח שסגר את הפניה. מאחר והפניה נסגרת מהניידת ולא ממסופון של פקח, אין תיעוד של מי הפקח שסגר את הפניה.

ג. הפקחים אינם מדווחים את אופן הטיפול בפניה – כתוצאה מכך לא ניתן לדעת מה הפעולה שבוצעה על ידי הפקח שבעקבות פעולה זו נסגרה הפניה.

5.5 סקר שביעות רצון ממערך האכיפה והשיטור העירוני

לאחר סגירת פניה מערכת המוקד העירוני, המערכת שולחת לפונה שאלון שביעות רצון. הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות סקר שביעות הרצון מהטיפול בפניות שקשורות ליחידת האכיפה לשנים 2020 – 2022 (עד 24.10.22):

מס"ד	שנה	שאלת הסקר	מספר הנדגמים	לא מרוצה כלל/לא מרוצה	מרוצה חלקית	מרוצה מאוד/מרוצה
1	2020	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך	297	31.65%	2.36%	65.99%
2	עד 2021	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך	294	37.07%	2.04%	60.88%
3	2020	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך	199	31.66%	6.03%	62.32%
4	2021	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך	196	35.2%	7.65%	57.14%
5	2020	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך	200	22.5%	4.5%	73%
6	2020	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך	199	29.65%	2.5%	67.84%

נמצא כי קיימת מגמת ירידה בשביעות הרצון של הפונים למוקדה העירוני מהטיפול של מערך האכיפה בפניות ביחס לשנת 2020. (כפי שבא לידי ביטוי בטבלה שלעיל).

5.6 אמנת שירות

5.6.1 כללי

אמנת השירות מגדירה ומפרטת סוגי שירותים להם מתחייב הארגון כלפי לקוחותיו, ומפרטת את עקרונות השירות בצורת מדדים כמותיים. האמנה מפרטת את מכלול השירותים להם הרשות המקומית מתחייבת, ומציגה סטנדרטים מוגדרים וברורים. באופן זה, היא מסייעת לתושבים להבין מה לצפות מהרשות המקומית. האמנה עצמה לא יוצרת זכויות חוקיות חדשות במקומות שאלה אינן קיימות מלכתחילה, אך היא מאפשרת ללקוחות לדרוש זכויות קיימות ומאפשרת יצירת מחויבות לאיכות, עקביות ואמינות בשירות. בתום תהליך הכתיבה, אמנת השירות מפורסמת לתושבים. יחד עם זאת, תהליך אמנת השירות אינו מסתיים בפרסום; התהליך דורש מעקב מתמשך אחר יישום האמנה, המשך שיפור השירותים והסטנדרטים, ועדכון האמנה בהתאם.

5.6.2 פרסום אמנת שירות לציבור

לעירייה קיימת אמנת שירות חיצונית ופנימית אשר אושרה במועצת העיר בפברואר 2022. אמנת השירות החיצונית מפורסמת לציבור ואמנת השירות הפנימית משמשת את העירייה בלבד. על פי בקשת הביקורת, העביר מנהל המוקד העירוני עותק מאמנת השירות שהוכנה בחודש פברואר 2022. האמנה מפרטת את זמני תקן של מחלקות העירייה לטיפול בפניות התושבי ובכלל זה יחידת האכיפה והשיטור העירוני.

אמנת השירות פורסמה ב- 16.3.2022 באתר העירייה במקום שנקרא "חדשות העיר" בלבד ולא במקום בולט ו/או במסגרת המוקד העירוני כדי שיהיה קל למצוא אותו.

באופן כללי נקבע כי הזמן המקסימלי לטיפול בפניות שבתחום יחידת האכיפה והשיטור העירוני הם כדלקמן:

א. הגעה לקריאות - תוך 20 דקות.

ב. טיפול בגרוטאות/רכבים נטושים - תוך 60 ימים.

נמצא כי באמנת השירות אין הבחנה בין טיפול בגרוטאות לבין טיפול ברכבים נטושים - לשניהם נקבע באמנה - טיפול תוך 60 יום, בעוד על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע הטיפול בגרוטאות 30 ימים והטיפול ברכבים נטושים 60 ימים. יצוין כי על פי עדכון החוק - שניהם עומדים היום על 30 יום.

5.6.3 זמני תקן פנימיים לסוגי פניות

מנהל המוקד העירוני העביר לביקורת טבלת "אקסל" ובה 291 סוגי פניות, מתוכם 41 סוגי פניות בתחום יחידת האכיפה. נמצא כי זמני תקן שנקבעו דומים לרשויות מקומיות אחרות ומבחינים בין פניות שמצריכים טיפול דחוף לבין פניות פחות דחופות. מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי התקנים הוכנו על ידי יחידת האכיפה.

הביקורת מציינת לחיוב את עבודת המטה בנושא אמנת השירות שהוכנה בעירייה.



הדגשה חיובית

יחד עם זאת, ישנם תקנים שאינם ברורים. להלן דוגמאות לתקנים לא ברורים:

מס"ד	נושא	תת נושא	תקן	הערה
1	מכולה	מלאה	3 שעות	לא ברור מדוע פינוי מכולה היא באחריות יחידת האכיפה.
2	רכבים נטושים	גרוטאות	60 יום	אין הפרדה נכונה בין רכבים נטושים לבין גרוטאות – מדובר בשני מפגעים שונים.
3	חתול תקוע/תפוס	רכב	03:00	לא ברור כיצד חתול קשור לרכב.

5.6.4 עמידה בזמני התקן

הביקורת קיבלה נתונים אודות מידת העמידה באמנת השירות הפנימית בין ה- 1.4.22 לבין ה- 30.9.22. הטבלה שלהלן מציגה את התוצאות על פי נושא (לכל נושא מספר תתי נושאים):

מס"ד	הנושא	מספר תתי נושאים	התקן	מספר פניות	שיעור עמידה בתקן
1	מכולות	3	3 שעות	16	68.75%
2	אדם במצוקה	1	שעה	35	62.85%
3	אדם חשוד/מסוכן	1	חצי שעה	149	36.91%
4	אזעקה עובדת גני ילדים	1	3 שעות	18	72.22%
5	צואת כלבים	1	שעה	16	37.5%
6	אלימות	2	20 דקות או שעה – תלוי בנושא.	18	50%
7	בטחון מוסדות חינוך	2	שעה	6	50%
8	דליפת גז	2	שעה	4	100%
9	הדבקת מודעות	1	12 שעות	1	100%
10	הדלקת אש	2	חצי שעה או שעה תלוי בנושא	30	53.33%
11	השלכת פסולת/אשפה	3	3 שעות	218	79.36%
12	ונדליזם/הפרת סדר	2	חצי שעה	139	30.22%
13	חניה אסורה/מפריעה	5	חצי שעה או שעה תלוי בנושא	1,322	58.81%
14	חתול תקוע/תפוס	1	3 שעות	10	70%
15	מקלט פרטי בבניין	1	יום	1	100%
16	נסיעה שלא כחוק	3	שעה	49	42.86%

מס"ד	הנושא	מספר תתי נושאים	התקן	מספר פניות	שיעור עמידה בתקן
17	סכנה במקום ציבורי	3	שעה	59	50.85%
18	עבודות קבלן	1	12 שעות	21	95.24%
19	פריצה	1	שעה	9	44.44%
20	גרוטאות	1	60 יום	132	100%
21	רמזורים לא פעילים	1	3 שעות	4	100%
22	רעש	5	שעה	535	58.5%
23	שטחים פרטיים	3	14 יום	46	97.83%
24	שריפה	2	שעה	23	65.22%
25	סה"כ			2,861	59.35%

להלן הערות הביקורת:

בנושאים רבים שיעור העמידה באמנת השירות נמוך מאוד – בין היתר, ישנם שיעורי

ביצוע נמוכים בנושאים שכיחים, כגון:

- 1) אדם חשוד/מסוכן – 149 פניות, זמן תקן חצי שעה – שיעור עמידה 36.91%.
- 2) השלכת פסולת/אשפה – 218 פניות, זמן תקן 3 שעות – שיעור עמידה 79.36%.
- 3) חניה אסורה/מפריעה -1,322 פניות – זמן תקן – חצי שעה עד שעה – שיעור עמידה – 58.81%.
- 4) רעש – 535 פניות – זמן תקן שעה – שיעור עמידה 58.5%.

גרוטאות – 132 פניות – זמן טיפול 60 יום – שיעור עמידה 100% - **לגבי גרוטאות**

הביקורת מעירה כי אין הפרדה בין גרוטאות לרכב נטוש – כמו כן, הפניה נסגרת מייד

עם הגעה למקום ולא בעת סיום הטיפול.

5.6.5 דיווחי פקחים למוקד העירוני

ברשויות מקומיות רבות דורשים מהפקחים לדווח מפגעים למוקד כמי שמסתובב ביישוב ורואה את המפגעים במהלך הסיורים שלהם. פעילות זו מביאה לשיפור של השירות לתושבים. מנהל יחידת האכיפה מסר לביקורת כי פקחים מדווחים למוקד העירוני.

בבאר יעקב בניגוד לרשויות מקומיות אחרות לא ניתן להפיק דוחות על דיווחי פקחים למוקד העירוני והפקחים אינם נדרשים לדווח על מפגעים למוקד.

6.1 כללי

הביקורת בחנה מספר ועדות שקשורות למערך הפיקוח והאכיפה של העירייה:

- א. ועדה למיגור אלימות וועדה לנגע בסמים
- ב. מועצה לאכיפה עירונית
- ג. ועדת משנה לאכיפה עירונית

6.2 ועדה למיגור אלימות

6.2.1 כללי

סעיף 149 יב (א) לפקודת העיריות קובע כי "המועצה תבחר ועדה שתפקידה לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשיעה בתחום העירייה, לבחון את התוכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תוכניות חדשות; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תוכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התוכניות המאושרות".

הרכב חברי הוועדה: ראש העיר או סגנו שהוא מ"מ קבוע והוא יהיה יו"ר הוועדה, המנכ"ל מנהל אגף החינוך, מנהל אגף הפיקוח, מנהל הביטחון, מנהל אגף הרווחה, היועץ לענייני אזרחים ותיקים, מנהל יישובי למאבק באלימות בסמים או באלכוהול אם מונה, נציג משטרה, שני חברי מועצה לכל היותר וחברים נוספים ובין השאר נציגי ארגונים העוסקים בזכויות נפגעי עבירה.

סעיף 166 (א) לפקודת העיריות קובע כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העיריה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הועדה".

בעירייה מכנסים את הוועדה למיגור אלימות יחד עם הוועדה למלחמה בנגע בסמים למרות ששתי הוועדות בעלות הרכב שונה.

להלן רשימת חברי הוועדה למיגור אלימות וחברי הוועדה למאבק בנגע בסמים כפי שאושרו במועצת העיר:

ועדה למיגור אלימות:

- יו"ר - חברת מועצה
- חברת מועצה
- חברת מועצה
- מנכ"ל
- מנהל חינוך
- מנהל פיקוח
- קב"ט
- מנהלת רווחה
- נציג משטרה

הביקורת בחנה את הרכב הוועדה למיגור אלימות – נמצא כי בהרכב חסרים בעלי תפקידי חובה הבאים: ראש העיר או סגנו, יועץ לענייני אזרחים ותיקים ומנהל יחידת האכיפה.



ועדה למאבק בנגע הסמים:

- יו"ר – חברת מועצה (זהה לוועדה למיגור אלימות)
- אברהם בוסקילה – חבר מועצה
- שלומית שלסקי – חברת מועצה (גם בוועדה למיגור אלימות)
- מנהלת רווחה
- מנהל חינוך
- נציג ציבור – סיעת גל
- נציג ציבור – סיעת יחיד (של טלילה מזרחי)
- מנהל התיכון

6.2.2 בדיקת פרוטוקולים

מבדיקה באתר האינטרנט של העירייה, נמצא פרוטוקול אחד בלבד של הוועדה למיגור אלימות, מיום 4.5.2022, פרוטוקול נוסף מה- 10.1.2022 לא הופיע באתר והועבר לביקורת מאוחר יותר.

הערה: כאמור, התקיימו 2 ישיבות יחד – הוועדה למיגור אלימות והוועדה למאבק בנגע בסמים.

מבדיקת הפרוטוקולים עולים הממצאים הבאים:

א. פרוטוקול מיום 10.1.2021 – לא מופיעים בהרכב ולא נכחו בישיבה: ראש העיר או סגנו, מנכ"ל, מנהל הביטחון (הקב"ט), יועץ לענייני אזרחים ותיקים ומנהל הפיקוח העירוני. (בישיבה השתתפו שלושה חברי מועצה, גזבר המועצה, מנהלת מחלקת



הרווחה, מנהל מחלקת החינוך, מנהל מחלקת נוער וצעירים, סגן מנהל השיטור ומבקר המועצה).

ב. פרוטוקול מיום 4.5.2021 - לא מופיעים בהרכב ולא נכחו בישיבה: ראש העיר או סגנו, מנהל ביטחון, יועץ לענייני אזרחים ותיקים. המנכ"ל, מנהל מחלקת חינוך ומנהלת אגף רווחה מופיעים כמשתתפים ולא בהרכב.

מעיון בפרוטוקולים של הוועדה נמצאו הליקויים הבאים:



א. הוועדה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת:

1) בשנת 2021 הוועדה לא התכנסה בתדירות הנדרשת - לפחות 4 פעמים בשנה

כנדרש מפקודת העיריות. היא התכנסה רק ברבעון הראשון והשני; היא לא

התכנסה ברבעון השלישי והרביעי.

2) בשנת 2022 הוועדה התכנסה פעם ראשונה רק באוקטובר 2022 – היא לא

התכנסה כלל ב-3 הרבעונים הראשונים.

ב. הוועדה לא גיבשה תוכנית ולא הגישה את התוכנית לאישור המועצה וממילא לא

עקבה אחר ביצוע התוכנית המאושרת.

ג. יו"ר הוועדה אינו ראש העיר או סגנו כנדרש מפקודת העיריות.

ד. בפרוטוקול מיום 4.5.2021, המנכ"ל, מנהל מחלקת חינוך, מנהל מחלקת

הרווחה, רשומים כמשתתפים, בעוד הם חלק מהרכב חברי הוועדה.

ה. מנהל הביטחון של העירייה אינו משתתף באופן קבוע בוועדות למרות שהוא נדרש להשתתף.

ו. בוועדת לא משתתפים נציגי ציבור.

6.3 מועצה לאכיפה עירונית

6.3.1 כללי

בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי בכל רשות מקומית (שתשתתף בתוכנית מערכי האכיפה העירוניים) תוקם מועצה לאכיפה עירונית בראשות ראש הרשות. בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים שהפיץ המשרד לביטחון פנים לרשויות המקומיות נקבע כי המועצה לאכיפה עירונית תתכנס פעמיים בשנה באופן קבוע, ומפעם לפעם בהתאם לצורך.

המועצה לאכיפה עירונית היא הפורום המרכזי ברמה המקומית, בראשות ראש הרשות המקומית. המועצה העירונית תגבש את המדיניות הכוללת ברמה המוניציפלית ואת סדר העדיפות ברמה העירונית בתיאום עם משטרת ישראל.

תפקידי המועצה לאכיפה עירונית - תפקידיה של מועצה לאכיפה עירונית על פי החלטת ממשלה מס' 1848, תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים כוללים: התוויית המדיניות במגוון תחומים הנוגעים לטיפול בעברות איכות חיים ובתופעות של אלימות, בריונות, ונדליזם והתנהגות אנטי-חברתית; קביעת קווים מנחים וסדרי עדיפות למערכ האכיפה העירוני במרחב הרשות המקומית; קביעת המטרות והיעדים ברמה העירונית וביצוע מעקב ובקרה על מימושם; הפקת דוחות תכנון מול ביצוע ודיווח למנהלה הארצית שבמשרד לבט"פ.

הרכב חברי המועצה לאכיפה עירונית - ראש העירייה, סגני ראש העירייה, מנכ"ל הרשות המקומית, נציג מנהלת השיטור הארצית, מנהלי מחלקת החינוך, רווחה, ביטחון ברשות המקומית, מנהל מערך הפיקוח העירוני, מפקד השיטור העירוני ושני נציגי ציבור.

6.3.2 בדיקת פרוטוקולים

מבדיקה מדגמית של ארבעת פרוטוקולים (2 משנת 2020, 1 משנת 2021 ו-1 משנת 2022) של המועצה לאכיפה עירונית עולים הממצאים הבאים:

א. נמצא כי המועצה מקיימת ישיבות פעם בחצי שנה ומוציאה פרוטוקולים, כנדרש מהחלטת הממשלה 1848.

ב. מבדיקת הפרוטוקולים שנדגמו נמצאו הפערים הבאים:

1) לא היו נוכחים בישיבות המועצה: מנהל מחלקת החינוך, מנהלת אגף הרווחה ומנהל הביטחון (הקב"ט).

2) לא מונו שני נציגי ציבור ולא היו נוכחים בישיבות, כנדרש מהרכב חברי מועצת האכיפה.

הביקורת מעירה כי לנוכחותם של בעלי התפקידים הנעדרים מבין עובדי מהעירייה מישיבות המועצה יש חשיבות רבה, שכן המשך טיפול בחלק מהנושאים באחריותם. כמו כן, לנוכחותם של נציגי ציבור בישיבות המועצה יש חשיבות, שכן הם מבטאים את רחשי לבם של התושבים בתחומים חשובים להם.

6.4 ועדת המשנה לאכיפה עירונית

6.4.1 כללי

בהחלטת ממשלה 1848 נקבע כי בכל רשות מקומית שתשתתף בתוכנית מערכי האכיפה העירוניים תוקם ועדת משנה לאכיפה עירונית. בהחלטת הממשלה, בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי ועדת המשנה העירונית לאכיפה היא הפורום הפועל ליישום מדיניות האכיפה העירונית, כפי שנקבעה במועצה לאכיפה עירונית, ולתרגומה לתוכנית אופרטיבית. ועדת המשנה לאכיפה עירונית צריכה להתכנס אחת לחודש.

ועדת המשנה לאכיפה עירונית מהווה את הפורום הפועל ליישום מדיניות האכיפה העירונית, כפי שנקבע במנהלת (במועצת) האכיפה העירונית, ומתרגמת אותה לתוכנית אופרטיבית מתואמת. מדיניות האכיפה העירונית מתייחסת לכלל הפעילות של כוח השיטור העירוני הייעודי ושל כוח הפקחים הייעודי.

תפקידי הוועדה -

- א. הגדרת סדרי עדיפות קונקרטיים ומתואמים וגיבוש תכנית עבודה עקרונית של כוחות האכיפה העירוניים;
 - ב. תיאום הפעילות ושיתופי הפעולה בין כוח השיטור העירוני המשטירי ובין יחידת הפיקוח העירוני הייעודית וגורמי האכיפה הרלוונטיים הנוספים, כנגזרת מתוכנית האכיפה הכוללת;
 - ג. זיהוי פערים וקשיים ברמה השוטפת ומיפויים;
 - ד. הפקת דוחות תכנון מול ביצוע ודיווח למועצה העירונית.
- בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבע כי ועדת משנה לאכיפה עירונית היא שתגבש את תוכניות העבודה השנתיות והחודשיות של מערך האכיפה העירוני. עוד נקבע כי הוועדה או מי מטעמה יבצעו בקורות עיתיות במערך האכיפה העירוני וידווחו על כך למשרד לבט"פ ולמשטרה.

הרכב חברי ועדת המשנה לאכיפה עירונית: ועדת המשנה תורכב מראש עיר/מנכ"ל הרשות המקומית, מפקד כוח השיטור העירוני המשטירי, מנהל יחידת הפיקוח הייעודית ברשות המקומית וממונה הביטחון ברשות המקומית.

6.4.2 בדיקת פרוטוקולים

6.4.2.1 בדיקת פרוטוקולים לשנים 2020 - 2021

הביקורת בחנה פרוטוקולים של ועדת המשנה לאכיפה עירונית לשנים 2020 ו-2021.

נמצא כי ועדת המשנה לאכיפה עירונית מקיימת ישיבות אחת לחודש ומוציאה פרוטוקולים כנדרש.

מבדיקת מדגמית של 7 פרוטוקולים (5 משנת 2021 ו-2 משנת 2020) של ועדת המשנה לאכיפה עירונית **עולים הממצאים הבאים:**

א. הממונה על הביטחון העירוני (הקב"ט) לא היה נוכח בכלל הישיבות של ועדת המשנה, מנהל יחידת האכיפה לא נכח בחמש ישיבות ועדת המשנה (התפקיד לא היה מאויש), כנדרש מהמתכונת להפעלת השיטור העירוני.

ב. יישום החלטות הוועדה - מבדיקת פרוטוקולים של שנת 2021, נמצא שלא מתקיים מעקב על ביצוע החלטות הוועדה ועל יישום היעדים שנקבעים בישיבות הוועדה ולהלן דוגמאות:

1) בפרוטוקול מיום 24.3.21 בסעיף "סיכום ויעדים" נקבעו יעדים: הפחתת אירועי רעש ב-5%, הפחתת אירועי תנועה בגזרת היישוב ב-5%, הפחתת אירועי השלכות פסולת וגזם ב-5%. **בבדיקת הפרוטוקולים לא נמצאו דיווחים על ביצוע היעדים שנקבעו.**

2) בפרוטוקול מיום 15.7.21 בסעיף "ההחלטות שהתקבלו בוועדה כולל לוחות זמנים ואחריות לביצוע": פעילות מיקוד כנגד רוכבי כלים חשמליים, לרבות אופניים וטרקטורים, הגברת אכיפה כנגד בע"ח, לרבות צואת כלבים וכלבים משוטטים, הגברת אכיפה כנגד השלכות פסולת. **מבדיקת הפרוטוקולים לא נמצאו התייחסויות ודיווחים על ביצוע ההחלטות.**

6.4.2.2 בדיקת פרוטוקולים לשנת 2022

הביקורת בדקה 4 פרוטוקולים של ועדת משנה לאכיפה עירונית לשנת 2022 ולהלן הממצאים:

א. בארבעת הפרוטוקולים לשנת 2022: 17.4.22, 11.5.22, 21.6.22, 28.2.22 נמצא כי הממונה על הביטחון בעירייה אינו משתתף בישיבת ועדת משנה לאכיפה, כנדרש מהרכב חברי ועדת המשנה לאכיפה עירונית.

ב. מעיון בפרוטוקולים עולה כי חל שיפור ניכר בעריכת הפרוטוקולים ובתוכנם; כך לדוגמה, הוחל בהצגת השוואת נתוני ביצוע אכיפה בתחומים השונים בחודש נוכחי

לחודש מקביל בשנה קודמת. כמוכן, נקבעות פעולות לביצוע בציון האחראי לביצוע ולוח זמנים לביצוע.

א. מבדיקת הנתונים שהוצגו לוועדה על יחידת האכיפה, נמצא שהביצועים בשנת 2022 לעומת שנת 2021 מראים על אחוזים גבוהים.

ב. כך לדוגמה, מבדיקת הפרוטוקול שהוצג לוועדה ביום 17.4.22 נמצא כי הוצגו נתונים על עלייה בפעילות יחידת האכיפה בחודש אפריל 2022 לעומת אפריל 2021 כדלקמן:

א. מטרדי תנועה/חסימת מעברים: אירועים 67%, אכיפה-197%.

ב. שפיכות פסולת: אירועים -15%, אכיפה 171%.

ג. אכיפה בתחום בעלי חיים-250%,

ד. סך אירועי 100 -21%.

ה. סך אירועי 106 -44%.

הביקורת מציינת לחיוב את השיפורים שחלו בעריכת הפרוטוקולים של וועדת משנה לאכיפה עירונית בשנת 2022 בעקבות הערות הביקורת.



הדגשה חיובית

7 שיטת הפעלת יחידת האכיפה והשיטור העירוני ותכניות עבודה

7.1 שיטת הפעלת יחידת האכיפה והשיטור העירוני

הפעלת מערך האכיפה נגזרת מהיעדים שנקבעו על ידי מועצת האכיפה וועדת משנה לאכיפה עירונית. הפעילות מתבצעת על פי תוכנית שבועית אחודה וכוללת:

- א. פעילות יזומה ומתוכננת בהתאם למאפיינים הייחודיים של העירייה לעונות השנה, תוך התמקדות בטיפול בעבריינות בתחום איכות החיים ובהיערכות לאירועים המוניים.
- ב. גמישות תפעולית שמאפשרת תגובה מהירה בהתאם לאירועים המתקבלים מפניות מהמוקד העירוני והמשטרה.

נמצא כי יחידת האכיפה העירונית פועלת בשלושה אופנים שמשלבים ביניהם בהתאם לסל העבירות ולמקומות שנקבעו שקיים חשש שיתבצעו בהם מעשה אלימות (בהתאם למסמך שנחתם ע"י מפקד המחוז, מפקד התחנה במשטרה וראש העיר ביום 29.4.2021) והסמכויות הקבועות לכל אחד מהגורמים במערך האכיפה:

- א. פעילות אכיפה משטרתית - שמתבצעת ע"י שוטרים בלבד, בהתאם לסל העבירות ולסמכויות.
- ב. פעילות אכיפה עירונית - שמתבצעת ע"י הפקחים המסייעים ביחידת האכיפה לפי חוקי עזר עירוניים (חנייה ואיכות הסביבה)
- ג. פעילות משולבת - שמתבצעת ע"י צוותים משולבים של שוטרים ופקחים מסייעים.

מבצעים

בשנת 2021 יחידת האכיפה ביצעה 12 מבצעים ובשנת 2022 ביצעה 5 מבצעים נכון לספטמבר 2022 המבצעים כללו תחומים שונים: שפיכת פסולת, איכות הסביבה, אכיפת קורונה בעסקים, אכיפת גרזנות, רישוי עסקים, מכירת אלכוהול, אתרי בנייה, מכירת גז קצפות ונפצים ועוד. בסיום כל מבצע נערך סיכום הפעילות ובו פורטו התפוקות מהמבצע.

להלן חלק מתוצאות האכיפה המיידית מהמבצעים, כפי שבא לידי ביטוי בפרוטוקולים של ועדת המשנה לאכיפה:

מס"ד	שם המבצע	תאריך המבצע	סיכום פעילות המבצע
1	אכיפת קורונה/עסקים	3.1.21	2 בעלי עסקים זומנו לחקירה נרשמו דוחות בסך 11,500 ש"ח
2	מניפה [REDACTED]	24.1.21	החרמת 4 סוסים בוצעו חקירות כנגד מחזיק המקום
3	שפיכת פסולת	11.3.21	דוח פיקוח בסך 730 ₪ דוח משטרה בסך 750 ₪ ו-8 נקודות בגין רישיון לא בתוקף נתפסה בויבית בדרכה לשפוך פסולת
4	מניפה פדרציה/קניין רוחני	20.5.21	תפיסת בגדים מזויפים בקבוקי מים מזויפים חולט סכום של 1,400 ש"ח
5	איכות הסביבה בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה	25.5.21	נמסרו התראות ונקודות לתיקון להורדת רמת הזיהום למפעל [REDACTED] נקבעו ביקורות נוספות ע"י משרד הבריאות
6	מניפה רישוי עסקים	17.6.21	מטרת הפעילות איתור אלוהול מזויף, בוקרו פיצוציות ומכולות ללא ממצאים חריגים
7	אכיפת תנועה ואיכות הסביבה	14.7.21	28 דוחות משטרה 2 דוחות פיקוח 6 דוחות איכות הסביבה 12 דוחות תיעוד גרואות
8	אכיפת גרואות	12-13.2.22	32 דוחות כנגד בעלי גרואות 26 דוחות חנייה 10 דוחות משטרה 13 דוחות קורונה
9	מבצע מכירת אלוהול שת"פ עם משרד הנוער	3.12.20	16 אירועי משטרה 14 אירועי מוקד עירייה 10 דוחות עירייה 6 דוחות בדוקאים 2 דוחות משטרה
10	מכירת אלוהול בעסקים שת"פ עם משרד הנוער	15.12.20	בוקרו 13 עסקים הוגשו דוחות בסך 10,500 ₪

7.2 קביעת סל עבירות

באתר המשרד לביטחון הפנים שיטור עירוני - מערכי אכיפה עירוניים, נקבע: **יחידת השיטור העירוני פועלת על פי יעדים המוגדרים ע"י ראש הרשות ומפקד תחנת המשטרה אל מול סל עבירות מוגדר הכולל את העבירות המשפיעות על תחושת הביטחון של התושב ומשפיעות על איכות חייו. סל העבירות של השיטור העירוני מתחלק למספר תחומים עיקריים וכולל את העבירות הבאות: סל איכות חיים, סל עבירות רישוי עסקים, סל אלימות, בריונות בתנועה ואבטחת אירועים.**

7.3 מקומות שקיים חשש לביצוע אלימות

7.3.1 כללי

לפי סעיף 15 לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות מקומיות, מפקד מחוז במשטרה יקבע מקומות מסוימים שיש חשש שיתבצע בהם מעשה אלימות ופקח מסייע יהיה רשאי להפעיל בהם את סמכויותיו.

מפקד המחוז במשטרה פרסם מסמך מיום 29.4.2021 ובו קבע מקומות שיש חשש שיתבצע בהם מעשה אלימות בבאר יעקב:

- א. 2 מקומות שמתקיימים בהם אירועים תחת כיפת השמים
- ב. 10 גנים ציבוריים
- ג. 8 אזורי מסחר
- ד. 20 מתקנים ציבוריים

על המסמך חתומים מפקד המחוז, ראש העירייה ומפקד תחנת משטרת רמלה.

7.3.2 ממשקי עבודה עם גורמים עירוניים וחץ עירוניים

מבדיקת המבצעים שנערכו על ידי יחידת האכיפה, נמצא כי היחידה שיתפה פעולה עם גורמים חיצוניים ופנימיים:

- א. גורמים חיצוניים: משרד הנוער ומשרד אבטחה ורישוי תחנתי, משרד הבריאות, בקר אבטחה ורישוי תחנת רמלה, משרד העבודה, הוועדה לתכנון ובנייה, המחלקה הווטרנרית, יחידת הפיצוח, המשרד לאיכות הסביבה, המשטרה הירוקה, הפדרציה לזכויות יוצרים, חברת החשמל, ומשרד החקלאות.

ב. גורמים פנימיים (עירייה): וטרינרית, מחלקת התברואה, מחלקת רישוי עסקים, אגף שפ"ע.

נמצא כי קיימים ממשקי עבודה עם גורמים חיצוניים ופנימיים בעירייה.

7.4 היקף הפשיעה בעיר

7.4.1 כללי

על מנת לעמוד על יעילות הקמתה של מערכת האכיפה בעיר, הביקורת ניתחה את נתוני הפשיעה בעיר לפי הנתונים מאתר האינטרנט של משטרת ישראל. הביקורת ביצעה השוואת נתוני פשיעה בעיר באר יעקב בין שנת 2018 (מועד תחילת פעילותו של מערך האכיפה העירוני) לבין שנת 2021.

7.4.2 השוואת נתוני פשיעה

להלן השוואת נתוני פשיעה בין שנת 2018 לבין שנת 2021:

מס"ד	סוג העבירה	שנת 2021	שנת 2018	שיעור הירידה בשנת 2021 ביחס לשנת 2018
1	גניבה מתוך רכב	38	47	19%
2	גניבת רכב	38	76	50%
3	התפרצות לדירה	6	16	63%
4	התפרצות לבתי עסק	12	28	57%
5	סה"כ תיקי חקירה שנפתחו	94	167	43%

מהבדיקה עולה כי עבירות הפשיעה בשנת 2021 פחתו בכל סוגי העבירות באחוזים ניכרים ופתיחת תיקי חקירות פחתו ב-43% ביחס לשנת 2018.



הדגשה חיובית

7.4.3 אירועי מטרדי רעש וחנייה

הביקורת בדקה אירועים שאינם בגדר פשיעה שהגיעו למוקד 100 של המשטרה, כגון: מטרדי רעש לסוגיו, עבירות חנייה במקום אסור. הביקורת ביצעה השוואה בין שנת 2018 לבין שנת 2021.

להלן השוואת הנתונים בין שנת 2018 לבין שנת 2021:

מס"ד	סוג האירוע	שנת 2021	שנת 2018	השיעור הירידה בשנת 2021 ביחס לשנת 2018
1	מטרדי רעש לסוגיו	1,115	1275	13%
2	הסגת גבול/חנייה במקום אסור/חסימת מעבר	2,141	3,323	36%
3	סה"כ אירועי מוקד 100 שנפתחו	3,256	4,598	29%

מניתוח הנתונים שבטבלה לעיל נמצא כי האירועים שנפתחו במוקד 100 של המשטרה ירדו בשנת 2021 ב-29% ביחס לשנת 2018.

מניתוח הנתונים של האירועים שנפתחו במוקד 100 של המשטרה בגין מטרדי רעש ועבירות חנייה/הסגת גבול, ירדו בשנת 2021 ביחס לשנת 2018 ב-13% ו-36% בהתאמה.

מניתוח הנתונים עולה כי מאז הקמת יחידת האכיפה והשיטור העירוני בבאר יעקב, הפשיעה בעיר ירדה בשיעור נכבד.

7.5 הערכת פעילות היחידה (ניתוח נתונים וסקרים)

7.5.1 כללי

בסעיף 4 בנוהל "שיטור עירוני - מערכי אכיפה עירוניים" של הבט"פ, נקבע כי תפיסת ההערכה של מערכי האכיפה העירוניים, כוללת בתוכה חמישה נדבכים עיקריים; צירוף הנדבכים יחד מאפשר לגבש תמונה מלאה וכוללת של יישום האכיפה ומידת הצלחתה. להלן נדבכי ההערכה של השיטור העירוני:

- א. ניתוח נתוני פעילות המערך אשר נועד למעקב שוטף אחר העשייה של היחידות.
- ב. נתוני פניות האזרחים למוקד 100 המצביעים על שינויים בכמות האירועים המדווחת למוקד המשטרה.
- ג. סקר תושבים בנושא ביטחון אישי ותפיסות התושבים אודות האפקטיביות של המערך ביישוב.
- ד. סקר אקלים ארגוני המביא לידי ביטוי את תחושות הפקחים והשוטרים במערך בנוגע לתרומתם ולעמידתם במשימה.
- ה. סקר אנשי מפתח המעיד על שביעות רצונם של גורמים מובילים ברשות ובמשטרה מפעילות המערך ביישוב.

נמצא כי מנהל יחידת האכיפה וסגן מפקד השיטור העירוני לא היו מודעים לצורך בביצוע נדבכי ההערכה (ניתוחים וסקרים) ולא ביצעו ניתוחים וסקרים. (יחד עם זאת, יצוין כי המוקד העירוני ערך סקר שביעות רצון של תושבים המתייחס למוקד העירוני וליחידת האכיפה. נתוני הסקר מופיעים בסעיף המוקד העירוני בדוח הביקורת הנוכחי).

7.6 תוכניות עבודה

7.6.1 כללי

- בתפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים נקבעו ההנחיות הבאות:
- א. למערך אכיפה עירוני יוכנו שלושה רבדים של תוכניות: שנתית, חודשית ושבועית. עוד נקבע כי התוכנית האחודה לשוטרים ולפקחים תכלול תיאור של המשאבים הדרושים לביצוע פעילות יזומה.
 - ב. תכנון הפעילות והפעלת מערך האכיפה העירוני יתבצעו בהתאם לקביעת היעדים, המשימות וכיווני הפעולה שתתווה המועצה לאכיפה עירונית ובהתאם לסל העבירות

שהגדירו המשטרה והמשרד לבט"פ, מותאם למאפייניה הייחודיים של הרשות המקומית ולחוקי העזר העירוניים.

ג. ועדת המשנה העירונית לאכיפה היא שתגבש את תכנית העבודה השנתית והחודשית, וכי מפקד כוח השיטור העירוני הייעודי ומנהל כוח הפיקוח העירוני הייעודי הם שיגזרו תכנית עבודה שבועית אחודה לשוטרים ולפקחים.

7.6.2 תוכניות עבודה שנתיות

מנהל יחידת האכיפה הגיש לביקורת שתי תוכניות עבודה שנתיות - לשנים 2021 ו-2022.

הביקורת בחנה את תכנית העבודה השנתית. להלן הממצאים:

א. נמצא כי תוכניות העבודה הוכנו על ידי מפקד יחידת השיטור העירוני ונדונה ואושרה במסגרת ועדת המשנה.

ב. תוכנית העבודה לשנת 2021 - תוכנית העבודה הוכנה על ידי מפקד השיטור העירוני. על התוכנית חתום ראש העיר, מת"ח רמלה ומפקד השיטור העירוני (אין תאריך מתי הוכנה התוכנית).

ג. תוכנית עבודה לשנת 2022 - תוכנית העבודה הוכנה על ידי מפקד השיטור העירוני; **התוכנית לא חתומה על ידי אף גורם נוסף כולל מפקד השיטור העירוני שהכין אותה (אין תאריך מתי הוכנה התוכנית ומתי אושרה על ידי ועדת המשנה).**

ד. **נמצא כי בשתי התוכניות השנתיות בטבלת צפי אירועים מתוכננים זהה לשנת 2021 ולשנת 2022.**

ה. **נמצא כי בשתי התוכניות השנתיות בטבלת צפי אירועים לא מופיעות פעילויות חובה כגון ימי ריענון ואימון יחידתי, נושאים שחייבים להיות בכל שנה כדי לשמור על כשירות היחידה.**

7.6.3 תוכנית עבודה חודשית

בתפיסת ההפעלה נקבע כי תכנון והפעלת מערך האכיפה העירוני יתבצעו בהתאמה לקביעת היעדים, המשימות וכיווני פעולה אשר הותוו ע"י מועצת האכיפה העירונית ובהתאם לסל העברות וחוקי העזר העירוניים. הכנת תוכנית עבודה חודשית אחודה לשוטרים ופקחים, תבוצע על ידי ועדת המשנה העירונית.

לביקורת הוצגו מדגמית שלוש תוכניות חודשיות - לחודשים אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר 2021. להלן הממצאים:

- א. נמצא כי התוכניות החודשיות הוכנו על ידי מפקד השיטור העירוני ולא על ידי ועדת המשנה לאכיפה העירונית. מעיון בפרוטוקולים לא נמצא שתכנית העבודה החודשית נדונה בישיבת הוועדה ולא אושרה שם.**
- ב. נמצא כי התוכניות החודשיות של שלושת החודשים זהות הן בסעיף ה"כללי" והן בסעיף "תוכנית עבודה ממוקדת". לדעת הביקורת אמורים להיות שינויים מחודש לחודש בתוכניות העבודה בהתאם ליעדים שקובעת ועדת המשנה לאכיפה העירונית.**

7.6.4 תוכניות עבודה שבועיות

בתפיסת ההפעלה נקבע כי גזירת תוכנית עבודה שבועית אחודה לשוטרים ופקחים והכנת וסידור עבודה יומי יבוצעו על ידי מפקד השיטור העירוני ומנהל יחידת האכיפה העירונית. כמוכן נקבע כי תוכנית העבודה האחודה השבועית תכלול את: פירוט המשימות, דרכי הפעולה להשגתן, ציוותים של כח אדם, אמצעים ולוח זמנים כנגזרת מ"שעון חיים" העירוני בתחום העבירות המשפיעות על איכות החיים ועל תחושת הביטחון של הציבור ברשות.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 10 תוכניות עבודה שבועיות לחודשים ינואר עד מרס 2022. התוכניות נערכו על ידי מנהל יחידת האכיפה ומפקד השיטור העירוני. התוכניות מפרטות כח אדם ולוח זמנים; בד"כ בתוכניות השבועיות משולבים שוטר ופקח בהתאם למשמרות.

נמצא כי מנהל יחידת האכיפה ומנהל השיטור העירוני מכינים תוכניות עבודה שבועיות כנדרש מתפיסת ההפעלה. **לביקורת אין הערות בנושא תוכניות עבודה שבועיות.**

7.6.5 תוכניות עבודה לפיקוח (הקלאסי)

הביקורת מעירה כי בדוח מבקר העירייה לשנת 2015 בנושא הפיקוח העירוני, הומלץ להכין תוכניות עבודה שנתיות, חודשיות ושבועיות לפיקוח העירוני. נמצא כי, כפי שניתן לראות בפרקים הקודמים, במערך האכיפה והשיטור העירוני, הוכנו תוכניות עבודה, **לעומת זאת לפיקוח העירוני (הקלאסי), לא הוכנו תוכניות.**

7.6.6 תיעוד פעילות הפקחים

הביקורת מעירה כי בדוח מבקר המוצעה לשנת 2015, הומלץ לתעד את פעילות הפקחים, כדי לבחון את האפקטיביות שלהם.

נמצא כי קיים מעקב אחר תפוקת יומית שמסוכמת לפעילות חודשית לגבי הפקחים המסייעים. יחד עם זאת, נמצא כי לא מתבצע תיעוד דומה לפעילות היומית של הפקחים הקלאסיים.

מנהל יחידת האכיפה הציג בפני מבקר העירייה שקיים תיעוד בווטסאפ. הביקורת מעירה כי תיעוד בווטסאפ אינו מספיק ושמולץ לנהל תיעוד באמצעות טופס מובנה ולהזין את הנתונים למחשב.

7.6.7 ביצוע מול תכנון תכנית עבודה

הביקורת בדקה ביצוע מול תכנון תוכנית עבודה. לביקורת הוצג סיכום שנת 2021 של יחידת האכיפה.

הסיכום מציג את התקן והמצב של היחידה בשוטרים ורכבים, מאפייני היחידה, מאפייני הגזרה, מפרט את הביצוע של היעדים מול היעדים שנקבעו בתכנון, את המענה שניתן לאירועים בשנת 2021 ביחס לשנת 2020 וכן תפוקות היחידה בדוחות שיטור ובדוחות אכיפה בשנת 2021 ביחס לשנת 2020.

נמצא כי בשנת 2021 ניתנו מענים ל-8,234 לאירועים ובשנת 2020 ניתנו מענים ל-9,306.

נמצא כי הסיכום מתייחס לאירועים שהיחידה טיפלה בהם בשנת 2021 ביחס לשנת 2020, כמוכן תפוקות בדוחות של יחידת האכיפה והשיטור העירוני.

לא נמצא מסמך ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ליחידת האכיפה. יצוין כי קיימים דיווחים עיתיים לראש העיר ולמנכ"ל אודות פעילות יחידת האכיפה

8.1 כללי

הפקחים המסייעים ביחידת האכיפה העירונית מגישים הודעות תשלום קנס והתראות כמפורט להלן:

- א. הודעת תשלום קנס חנייה
- ב. הודעת תשלום קנס פיקוח כללי
- ג. הודעה על הטלת תשלום קנס מנהלי קצוב (עבירות מנהליות)
- ד. דוחות התראה

משנת 2010 עד סוף חודש מרס 2020 חברת "מלגם" עבדה עם העירייה בנושא חנייה ופיקוח. בחודש ספטמבר 2019 מועצת באר יעקב דאז יצאה למכרז פומבי חדש "להפעלת מערך החנייה העירוני, ניהול אכיפת חוקי העזר העירוניים ושירותי גביית קנסות". במכרז זכתה חברת "מיתר" אשר התחילה לעבוד עם העירייה בחודש אפריל 2020. חברת "מלגם" ממשיכה לגבות את ההודעות תשלום קנס שהוגשו בתקופתה עד היום.

כאמור, ההתנהלות במערכת המחשוב של מיתר מתבצעת במודולים נפרדים: הודעות תשלום קנס לחוד והודעות תשלום קנס פיקוח לחוד.

8.2 אכיפת חנייה

8.2.1 כללי

סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה) מסמך את מועצת הרשות המקומית, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק".

תכליתו של חוק העזר לחניה היא לאפשר לרשות המקומית לאכוף בתחומה את חוקי התעבורה בדבר העמדת רכב וחנייתו, בין השאר חניה במקום שהחניה בו אסורה - סימון אדום-לבן, חניה ללא היתר במקום המיועד לחניית נכים, חניה בקרבת מעבר חציה וחניה על המדרכה; חוק העזר חיוני להבטחת הסדר בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ולהבטחת שלומם ובטיחותם של תושביה והבאים בשטחה.

כאמור, עיריית באר יעקב חוקקה חוק עזר לבאר יעקב (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ז-2006, הקובע שורת הסדרים בכל הנוגע להעמדת רכבים וחנייתם.

כלל שמונה הפקחים המסייעים ושני הפקחים הקלאסיים מופקדים על אכיפת עבירות חניה. הפקחים בעירייה הוסמכו להגיש דוחות בגין עבירות בתחום החנייה בגין 7 עבירות עיקריות כמפורט להלן:

מס"ד	סוג העבירה	סעיף העבירה
1	הפרעה לתנועה	5
2	מדרכה	8
3	מעבר חצייה	14
4	תחנת אוטובוס	20
5	תחנת מוניות	22
6	חניית נכה	24
7	חנייה בניגוד לתמרור	29

הערה: על המסופונים של הפקחים מודבקים סוגי העבירה וסעיף העבירה שפורטו לעיל.

8.2.2 נתונים על הודעות תשלום קנס בגין חנייה

הטבלה שלהלן מפרטת נתונים על מספר דוחות שהוגשו והכנסות מדוחות חנייה שנרשמו על יד הפקחים בעירייה לשנים 2017 - 2021:

מס"ד	שנה	מספר דוחות	סכום הקנסות (בש"ח)	הערות
1	2021	2,944	1,362,553	מיתר
2	2020	4,222	1,636,661	מיתר/מלגם, (3 חודשים מתוכם של חברת מלגם)
3	2019	5,109	1,915,500	מלגם
4	2018	6,793	2,218,550	מלגם
5	2017	3,759	1,363,500	מלגם

נמצא כי בשנת 2021 חלה ירידה משמעותית בהגשת הודעות תשלום בתחום החנייה בשיעור של 41% ביחס לשנה הקודמת וירידה בהכנסות העירייה מתשלום קנסות בשיעור של 11% ביחס לשנת 2020.

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי שנת 2018 הייתה שנת שיא בהגשת הודעות תשלום קנס; בשנה זו הפקחים הגישו 6,793 הודעות תשלום קנס והכנסות העירייה מדוחות היו 2,218,550 ₪.

8.2.3 עבודת הפקחים בתחום החנייה

במטרה לבדוק את רמת האחידות ברישום דוחות על ידי הפקחים, הביקורת ערכה השוואה בין כמות הדוחות שהופקו על ידי 4 פקחים שהיו פעילים בשנים 2020 ו-2021.

הטבלה שלהלן מציגה ההשוואה של תפוקות פקחים בהודעות תשלום קנס חנייה לשנים 2020-2021:

מס"ד	שם הפקח	שנת 2021	שיעור הדוחות בשנת 2021	שנת 2020	שיעור הדוחות בשנת 2020
1	ע.ד.	360	20%	310	13%
2	ד.ל.	433	24%	592	25%
3	ק.ב.	550	30%	812	34%
4	א.ל.	465	26%	674	28%
5	סה"כ	1,808		2,388	
6	ממוצע לפקח	452		597	
7	שיעור ממוצע לפקח	25%		25%	

הערה: יתר הפקחים לא היו פעילים בכל התקופות שנבדקו.

מהנתונים ניתן לראות כי בשנת 2021 הייתה ירידה בהיקף האכיפה כמעט אצל כל הפקחים.

8.3 פיקוח "איכות חיים"

8.3.1 כללי

כאמור, העירייה התקינה מספר חוקי עזר שמאפשרות לה לבצע את הפעולות הנדרשות לשמירת הסדר הציבורי והניקיון, למניעת מטרדי רעש ולהסדרת מועדי פתיחתם וסגירתם של עסקים. הפקחים בעירייה הוסמכו להגיש דוחות בגין עבירות בתחום אכיפה סביבתית בגין 10 עבירות עיקריות כמפורט בטבלה שלהלן:

מס"ד	העבירה	סעיף העבירה
1	גרימת מפגע	1
2	הבערת אש	2
3	כלבים	18
4	פסולת	19
5	רכב בגן	33
6	רעש בפארק	37
7	רוכלות	60
8	עישון	107
9.	גרוטאות	113
10	אופניים על מדרכה	156

הערה: על המסופונים של הפקחים מודבקים סוג העבירה וסעיף העבירה.

8.3.2 נתונים על הודעות תשלום קנס בגין פיקוח "איכות חיים"

הטבלה שלהלן מציגה נתונים על הגשת הודעות תשלום קנס בפיקוח "איכות חיים" על ידי הפקחים של העירייה בין השנים 2017 - 2020:

מס"ד	שנה	מספר דוחות	סכום הקנסות (בש"ח)	הערות
1	2021	740	412,438	מיתר
2	2020	1,226	809,465	מיתר/מלגם, (3 חודשים מתוכם של חברת מלגם)
3	2019	1,082	673,620	מלגם
4	2018	754	453,895	מלגם
5	2017	120	77,655	מלגם

נמצא כי בשנת 2021 חלה ירידה משמעותית בהגשת הודעות תשלום קנס פיקוח כללי של 40% ובהכנסות העירייה ירידה של כ- 50% ביחס לשנת 2020 .

8.4 התראות לפני מתן קנס בגין עבירות מנהליות

בביקורת שערך מבקר העירייה בשנת 2015 נמצא כי המועצה לא נהגה לרשום התראות, וגם לא מאמינה בכך. הביקורת המליצה "לנסח דוחות/מכתבי התראה כדי שמחלקת הפיקוח העירוני תוכל לתת התראות לתיקון מפגעים".

נמצא כי ההמלצה יושמה.



הדגשה חיובית

בסעיף 8 (ב 1), תיקון מס' 4 תשס"ג-2002 לחוק העבירות מנהליות המנהליות, תשמ"ו-1985 נקבע: "נקבע לעבירה מנהלית קנס בשל עבירה נמשכת, לא יוטל הקנס בשל העבירה הנמשכת, אלא אם כן צורפה להודעה על הקנס בשל העבירה כאמור בסעיף קטן (ב) התראה שלפיה אם לא תתוקן ההפרה עד המועד שנקבע בה, יוטל על הנקנס קנס בשל עבירה נמשכת, בהתראה יצוין גובה הקנס המנהלי הצפוי בשל העבירה הנמשכת".

הביקורת ביקשה לבדוק אם הפקחים מגישים התראות בגין עבירות מנהליות, מתמשכות לפני הטלת הודעות תשלום קנס. הביקורת ביקשה ממנהל תחום חנייה ופיקוח מחברת

מיתר נתונים על התראות והמעקב האם המפגעים/ההפרות שניתנו הוסרו/תוקנו או לאו והאם הוגשו בגינם הודעות תשלום קנס.

מנהל תחום חנייה ופיקוח מסר לביקורת כי בשנת 2022 מחודש ינואר עד 4 בספטמבר (כ-8 חודשים) הוגשו 340 התראות אשר מהווה גידול משמעותי לעומת שנים קודמות. בשנת 2020 ניתנו 167 התראות בלבד ובשנת 2021 147 התראות בלבד.

לדבריו לא קיים במערכת של חברת מיתר מנגנון המפרט כיצד נסגרו ההתראות (האם נסגרו בזמן והאם נסגרו עם הטלת קנס או הסרת המפגע).



8.5 מיפוי דוחות לפי רחובות/אזורים

הביקורת ניתחה את נתוני הדוחות לפי רחובות החל מחודש ינואר עד חודש יוני 2022. הטבלה שלהלן מציגה את פרטו (80% מהדוחות לפי רחובות):

חנייה

מס"ד	שם הרחוב/האזור	מספר הפניות למוקד	שיעור הפניות
1	בית חולים אסף הרופא	1,479	61.93%
2	מתחם שלמה סיקסט	187	7.83%
3	רח' שא-נס	88	3.69%
4	יהלום	73	3.06%
5	הברוש	64	2.68%
6	שוהם	43	1.80%
7	יתר 60 רחובות	454	19.01%
8	סה"כ	2,388	100.00%

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי כ-80% מהדוחות מתבצעים בשישה אזורים/רחובות, מתוכם 62% מהדוחות באזור בית החולים אסף הרופא ו-8% נוספים במתחם שלמה סיקסט.

פיקוח כללי

מס"ד	שם הרחוב/האזור	מספר הפניות למוקד	שיעור הפניות
1	רח' דיזנגוף	199	30.85%
2	שד' נעמי שמר	50	7.75%
3	רח' חושן	48	7.44%
4	ישיבת באר יעקב	43	6.67%
5	שוהם	29	4.50%
6	שך תלמי מנשה	20	3.10%
7	דרך צה"ל	19	2.95%
8	טופז	18	2.79%
9	לשם	14	2.17%
10	הירקון	13	2.02%
11	ברקת	11	1.71%
12	שא נס	11	1.71%
13	ספיר	10	1.55%
14	הירדן	9	1.40%
15	שד' אלונים	9	1.40%
16	יתר 50 הרחובות/האזורים	355	20.47%
17	<u>סה"כ</u>	<u>645</u>	<u>100.0%</u>

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי כ-80% מהדוחות ניתנים ב- 15 רחובות, מתוכם ברחוב דיזנגוף, 30.9%, בשד' נעמי שמר 7.4%, ברחוב חושן 6.7%.

נמצא כי בעירייה לא בוצע ניתוח של הדוחות לפי אזורים כדי לבחון האם האכיפה היא אחידה בכל היישוב.

8.6 דוחות פיקוח בטיפול מלגם

כאמור, עדיין קיימים דוחות שמטופלים על ידי מלגם 4. הטבלה שלהלן מציגה את תמונת המצב של הדוחות שבטיפול מלגם בין השנים 2017 – 2020 נכון ל-31.8.2022:

דוחות פיקוח 2017 – 2020

ספירה של מס' דוח	תוויות עמודה					סכום כולל
	תוויות שורה	בזיכוי	לא אותר	מבוטל	פעיל חלקי	שולם מלא
2017	1	50	2	23	36	61
2018	5	39	25	141	247	468
2019	1	23	4	51	75	162
2020	7	112	67	291	21	570
סכום כולל	7	112	67	291	21	570

דוחות חניה 2017 – 2020

ספירה של מס' דוח	תוויות עמודה					סכום כולל
	תוויות שורה	בזיכוי	לא אותר	מבוטל	פעיל חלקי	שולם מלא
2017	8	45	33	91	734	919
2018	30	91	49	253	1408	1858
2019	12	216	40	177	992	1460
2020	2	35	7	55	211	314
סכום כולל	52	387	129	576	62	3345

להלן שיעור הדוחות ששולמו עד כה:

א. פיקוח 570 מתוך 1068 – 53%.

ב. חניה 3,345 מתוך 4,551 – 73.5%.

להלן ממצאים:

- נמצא מספר רב של דוחות בסטטוס לא אותר – פיקוח 112 ו-חניה 387.
- יש עדיין מספר רב של דוחות פעילים – פיקוח 291 ו-חניה 129 – דהיינו דוחות שלא שולמו אך עדיין מטופלים על ידי מלגם.
- כמו כן, יש מספר דוחות ששולמו חלקית – פיקוח 21 ו-חניה 62.
- יש מספר דוחות בזיכוי – פיקוח 7 וחניה 52 – מקרים בהם בעל הדוח שילם סכום הגבוה ממה שצריך.
- אין דוחות שבטיפול מלגם שנמצאים בסטטוס "במשפט" או "בערעור".

הערות:

זיכוי = מישור ששילם מעל לסכום שנדרש (לדוגמה 2 ספחים)

לגבי שאר הפעילים/לא אותר שבשלב 1000 הם מטופלים במסגרת תיקים בגביה

לא אותר = פעיל (פעיל שקיבל תשובת דואר שאינה מסירה)

4 דוחות שבסטטוס 1000 בלבד.

9 מערך גביית דוחות חנייה ופיקוח

9.1 כללי

סעיף 2 נספח ד' (2) למפרט הטכני המצורף להסכם שבין העירייה לבין חברת "מיתר" קובע כי לשם אספקת השירותים כדין, מתחייבת החברה לספק לעירייה מערכות גבייה ממוחשבות לניהול חיי הדוח; המערכת תאפשר איתור של חייבים (בעלי רכב ו/או אחרים), באמצעות מערכות שיסופקו ע"י הספק ו/או באמצעות התממשקות למערכות של משרד התחבורה ו/או משרד הפנים. הספק מתחייב לבצע איתור ואימות כתובת מעת לעת, בהתאם להוראות הדין.

כמו כן, כתוב כי כספים בגין קנסות ייגבו במזומן ו/או באמצעות כרטיס אשראי ו/או צ'קים בלבד. כל הכספים אשר יגבו יהיו לפקודת העירייה בלבד, יעודכנו במערכות הספק ויופקדו לחשבון העירייה בלבד.

נמצא כי הכספים שנגבים מופקדים לחשבון העירייה, המערכת מתעדכנת בהתאם, אחת לחודש חברת מיתר מגישה דוח גבייה - התחשבות ובו הפירוט של הגבייה בחלוקה: המחאות, אשראי, שוברי דואר, העברה בנקאית (הדוח מצורף לחשבונית עמלות שמגישה חברת מיתר). **אין הערות.**

9.2 נתוני גבייה ואחוזי גבייה

הטבלה שלהלן מפרטת את נתוני גבייה, אחוזי גבייה ויתרות חוב לשנים 2020-2021 נכון לחודש אפריל 2022:

מסד	תיאור	שנת 2021 חנייה	שנת 2021 פיקוח	שנת 2020 חנייה	שנת 2020 פיקוח
1	דוחות שהוגשו	2,944	740	2,884	889
2	סה"כ הקנסות שהוגשו	1,362,553 ₪	412,438 ₪	1,230,161 ₪	595,743 ₪
3	סה"כ קנסות ששולמו	849,849 ₪	194,658 ₪	1,003,690	289,911 ₪
4	אחוזי גבייה	62%	47%	82%	49%
5	יתרה לתשלום	512,704 ₪	217,780 ₪	226,471 ₪	305,832 ₪

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי אחוזי גבייה נמוכים בשנת 2021 ביחס לשנת 2020 במיוחד בדוחות חנייה (62% לעומת 82%). מהטבלה שלעיל ניתן לראות כי אחוזי הגבייה בתחום הפיקוח העירוני נמוכים בהרבה מאחוזי הגבייה בתחום החנייה.

9.3 יתרות חוב

על פי נתוני שהתקבלו מחברת מיתר, יתרות חוב לתשלום לשנים 2021-2022 כדלקמן:

שנת 2021

דוחות חנייה - 512,704 ₪

דוחות פיקוח - 217,480 ₪

סה"כ יתרת חוב -730,184 ₪

שנת 2020

דוחות חנייה -226,472 ₪

דוחות פיקוח-305,832 ₪

סה"כ יתרת חוב-532,304 ₪

מהנתונים שפורטו לעיל, יתרות החוב שבטיפול מיתר ושלא נגבו נכון לחודש מאי 2022 עומד על 1,262,488 ₪ .

מהבדיקה שנערכה בחברת מיתר נמצא שעד מועד הביקורת החברה לא נקלטה באמצעי אכיפה מנהליים בהתאם לפקודת מיסים גבייה.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח (12/2022), הגזברית מסרה לביקורת כי הבעיה שהייתה לחברת מיתר לנקוט באמצעי אכיפה מנהליים, קרי עיקולי בנקים נפתרה ובחצי שנה האחרונה גם מיתר מפעילה אמצעי אכיפה מנהלים מה ששיפר את אחוזי הגבייה.

9.4 עיקולים

בסעיף 3 למפרט הטכני-ביצוע פעולות הדורשות גבייה, המצורף להסכם שבין העירייה לחברת מיתר נקבע בין היתר:

32 "בהתאם להנחיות המועצה ו/או מי מטעמה, הספק ינקוט בהליכי אכיפה מנהליים לצורך גביית חובות מסרבי תשלום. מובהר כי הליכי אכיפה מנהליים ינקטו בהתאם להוראות הדין, לאחר השלמת כל ההליכים אשר קודמים להפעלת אמצעי הליכה מנהליים".

עוד נקבע במפרט הטכני כי מערכת אכיפת גבייה תכלול את כל תהליך עיקולי רכב, עיקולי בנקים ועיקולי מטלטלן ברישום ובפועל כולל נקיטת תוצאות ברישום ופירוט התוצאות.

הביקורת מצאה כי נכון לחודש אפריל 2022, חברת מיתר טרם החלה לבצע אכיפה מנהלית לגביית חובות חנייה ופיקוח, הכוללים: תהליכי עיקול בנקים, עיקולי רכב, ועיקולי מטלטלן, בהתאם לפקודת מיסים גבייה ותקנותיה. בהמשך לשאלת הביקורת מאפריל 2022, מנהל תחום חנייה ופיקוח של חברת מיתר מסר לביקורת כי החל מחודש מאי 2022 יתחילו בביצוע עיקולים לבעלי חובות שלא שולמו.

הביקורת מעירה כי לפי תכנון לוח גאנט לשנת העבודה 2020 שהכינה חברת מיתר והעבירה לגזברות העירייה, נרשם כי חברת מיתר תבצע עיקולי בנקים ועיקולים בשטח בחודשים נובמבר-דצמבר 2020.

נמצא כי חברת מיתר לא ביצעה עיקולים בשנים 2020 ו-2021 והתחילה לבצע עיקולים רק בשנת 2022.

בבדיקה נוספת של הביקורת ביום 30.5.2022, אכן חברת מיתר החלה לבצע עיקולים לבעלי חוב כמפורט להלן:

- א. דוחות חנייה - 227 תיקים על סך 152,417 ₪
- ב. דוחות פיקוח - 277 תיקים על סך 219,101 ₪
- ג. סה"כ - 504 תיקים על סך 371,518 ₪

בהתייחסותה לטיטוט הדוח (12/2022), הגזברית מסרה לביקורת כי "כנ"ל טופל ובחצי שנה האחרונה מבוצע".

9.5 מינוי גובה מס

9.5.1 כללי

בסעיף 5 לפקודת מיסים גבייה, נקבע: (1) דרש גובה המס מהסרבן לשלם מיד את הסכום הנקוב בכתב ההרשאה, והסרבן לא מילא אחר הדרישה, רשאי גובה המס -

(א) להיכנס לחצירו של הסרבן שבהם נמצאים או עלולים להימצא מיטלטליו ולעקלם;

(ב) להיכנס לחצרים שאינם מוחזקים בידי הסרבן ולעקל מיטלטלי הסרבן, ובלבד שימסור תחילה למחזיק בחצרים הודעה על כתב ההרשאה ועל כוונתו להיכנס אליהם, זולת אם הממונה על הגביה סבור שמתן הודעה מוקדמת עלול לסכל את העיקול והתיר את הכניסה ללא הודעה.

נמצא כי העירייה לא מינתה גובי מס כשחתמה הסכם עם חברת מיתר (חודש אפריל 2020). לבקשת הביקורת הציג מנהל תחום חנייה ופיקוח מינוי של 2 גובה מס שמונו על ידי גזברית העירייה רק ביום 16.1.2022. זאת גם הסיבה שלא בוצעו עיקולים במיטלטליו אם החברה הייתה צריכה לבצע עיקולים.

מנהל תחום חנייה ופיקוח מסר לביקורת כי בחודש מאי 2022 תתחיל החברה לאכוף גביית חובות בדרך של עיקולי מדיה ועיקולי מטלטלים בהתאם לפקודת מיסים גבייה.

הביקורת תמהה מדוע לקח כמעט שנתיים כדי למנות שני עובדי חברת מיתר לגובי מס ועברו כמעט שלושה חודשים וטרם התחילו לפעול לפי הצורך.

9.6 הודעות קנס מוקפאות

הביקורת קיבלה ממיתר דוח של הודעות קנס מוקפאות עם פירוט הסיבות להקפאתן. הטבלה שלהלן מציגה נתונים על הודעות קנס מוקפאות לשליש הראשון של שנת 2022:

מס"ד	חודש/סיבה	קליטת ערעור	בקשה להישפט	בקשה להפחתה	בקשה להסבה	הלבשת פרטים	סה"כ לחודש
1	אפריל 2022	11	1	5	-		17
2	מרץ 2022	5	2	-	-	-	7
3	פברואר 2022	5	2	-	2	3	12
4	ינואר 2022	5	2	-	4	7	18
5	סה"כ	26	7	5	6	10	54

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי הסיבות בהן הוקפאו הודעות הקנס מוצדקות; נמצא כי דוח הודעות הקנס מוקפאות שנמסר לביקורת בחלקו לא נרשמו הפרטים הבאים: מס' ת.ז., שם פרטי ושם משפחה (מתוך 54 הודעות קנס חסרים 24).

9.7 חברת "מלגם"

9.7.1 כללי

כאמור, חברת מלגם הועסקה בעיריית באר יעקב בתחום החנייה והפיקוח החל משנת 2010 עד חודש מרס 2020. כאמור, למרות שחברת מיתר מטפלת בדוחות מאז שנת 2020, חברת מלגם ממשיכה לגבות חובות מחייבים בגין דוחות חנייה ופיקוח מהתקופה שלה ומעבירה אותן לעירייה.

9.7.2 יתרות חוב בטיפול חברת מלגם

על פי נתונים של חברת מלגם נכונים ל-28.8.2022 :

א. סה"כ יתרות חוב לתשלום בגין הודעות תשלום קנס בחנייה עומד על סך 825,110 ₪, בגין 1,299 הודעות תשלום קנס.

ב. סה"כ יתרות חוב לתשלום בגין הודעות תשלום קנס בפיקוח כללי עומד על סך 398,859 ₪, בגין 358 הודעות תשלום קנס.

ג. סה"כ יתרות חוב לתשלום בגין הודעות מחנייה ופיקוח עומד על סך 1,223,969 ₪.

בירור עם הנהלת חשבונות של העירייה העלה כי חברת מילגם ממשיכה לגבות כספים מחייבים, כך לדוגמה, בחודשים מרס-אפריל 2022 החברה גבתה כ-17,755 ₪ בכרטיסי אשראי.

דוח גיול חובות - חניה

על פי דוח גיול חובות שהתקבל מחברת מלגם נכון ל-28.8.2022, גיול החובות שלא שולמו על ידי החייבים בחנייה הם כדלקמן:

מס"ד	שנת החוב	מספר דוחות שלא נגבו	דוחות שנגבו חלקית	יתרת חוב לגבייה (₪)
1	מ-2010 עד 2016	585	70	380,190
2	2017	98	11	59,232
3	2018	298	32	172,578
4	2019	248	32	162,832
5	2020	69	5	50,278
6	סה"כ	<u>1,299</u>	<u>150</u>	<u>825,110</u>

דוח גיול חובות - פיקוח כללי

על פי דוח גיול חובות שהתקבל מחברת מלגם נכון ל- 28.8.2022, גיול החובות שלא שולמו על ידי החייבים בפיקוח הם כדלקמן:

מס"ד	שנת החוב	מספר דוחות שלא נגבו	דוחות שנגבו חלקית	יתרת חוב לגבייה (₪)
1	2016	6	0	6,808
2	2017	24	1	25,206
3	2018	97	4	103,851
4	2019	171	11	191,549
5	2020	60	8	71,445
6	סה"כ	<u>358</u>	<u>17</u>	<u>398,859</u>

מניתוח הנתונים שבטבלאות לעיל, עולה כי על יתרות החוב שבטיפול חברת מלגם מרחפת סכנת התיישנות (חובות מעל לשלוש שנים), אלא אם נקטעה תקופת ההתיישנות על ידי הוצאת פניות מתועדות לחייבים אחת לתקופה.

עוד עולה כי קיימים חובות מעל ל-7 שנים משנת 2010 עד 2015 שהם התיישנו, אלא אם חברת מלגם פעלה לקטוע את תקופת ההתיישנות.

נציגת חברת מלגם מסרה לביקורת כי החברה מוציאה אחת לשנה מכתב תזכורת בדואר רשום לחייבים, ומבצעת פעולות אכיפה כגון: עיקולי בנקים ועיקולי מיטלטלין כדי למנוע התיישנות.

9.7.3 סטטוס טיפול בחייבים בחברת מלגם

הביקורת ביקשה לקבל דוח סטטוס טיפול בדוחות חייבים מחברת מלגם; חברת מלגם העבירה לביקורת דוח נכון ל-30.8.2022. להלן פירוט הטיפול בחייבים:

חנייה

מס"ד	סוג הטיפול	שנת 2022 (עד חודש אוגוסט)	שנת 2021
1	עיקולי בנקים	774	115
2	עיקולי מיטלטלין ברישום		126
3	עיקולי מיטלטלין בפועל		46
4	ערעורים	1	
5	טיפול משפטי (1 לקבלת פס"ד ו-1 להגשת כתב אישום)	2	
6	סה"כ	<u>777</u>	<u>287</u>

נציגת מלגם מסרה לביקורת כי בתחום המשפטי המצב כדלקמן:

א. חייב 1- הגיש ערעור

ב. חייב 1- ממתין לפס"ד

ג. חייב 1- בהגשת כתב אישום

מניתוח הטבלה לעיל, הטיפול האקטיבי של מלגם בשנת 2022 עומד על 777 חייבים מתוך 1,299, שהם 60% מכלל החייבים. ובשנת 2021 עומד על 287 מתוך 1,299 חייבים, שהם 22% מכלל החייבים.

פיקוח

מס"ד	סוג הטיפול	שנת 2022 (עד חודש אוגוסט)	שנת 2021
1	עיקולי בנקים	290	-
2	עיקולי מיטלטלין ברישום		78
3	עיקולי מיטלטלין בפועל		20
4	סה"כ עיקולי	<u>290</u>	<u>98</u>

מניתוח הטבלה לעיל, הטיפול האקטיבי של מלגם בשנת 2022 עומד על 290 חייבים מתוך 358, שהם 81% מכלל החייבים. ובשנת 2021 עומד על 98 מתוך 358 חייבים, שהם 27% מכלל החייבים.

9.7.4 שימוש בפנקסי מלגם ישנים על ידי מפקחים

במהלך אפריל 2022, הפקחים השתמשו בטעות בפנקסי מלגם ישנים להגשת הודעות תשלום קנס, במקום להשתמש בפנקסים של חברת מיתר. מבדיקה עם מנהל תחום חנייה ופיקוח מיתר, נמסר כי לחברת מיתר הוזרמו 91 הודעות תשלום קנס חנייה בחודש אפריל 2022 (מספרי ההודעות הינם מאותה סדרה ומתחילים בספרה 4...). ההודעות נקלטו בחברת מיתר ויטופלו כמקובל כמו בהודעות תשלום קנס של מיתר.

הביקורת תמזה הכיצד אחרי מעל לשנתיים שחברת מלגם הפסיקה לעבוד עם העירייה, נעשה שימוש על ידי שלושה פקחים בפנקסים של חברת מלגם. מן המקרה ניתן ללמוד שאין פיקוח על הפנקסים ושלא מונה אחראי על החלפת פנקסים ישנים והחלפתם בפנקסים חדשים ולא הושמדו הפנקסים הישנים.

כתוצאה מהתקלה, מספר מקבלי דוחות הגישו בקשות לביטול דוחות לחברת מלגם במקום לחברת מיתר, מאחר ועל גבי הדוחות היה רשום שיש להגיש בקשה למלגם, ולכן הבקשות לביטול הדוחות לא טופלו.

9.7.5 דוחות שנפלו בין הכיסאות במעבר ממלגם למיתר

נמצאו 15 דוחות שנפלו בין הכיסאות במעבר ממלגם למיתר (הדוחות הועברו ע"י הביקורת לתובעת העירונית וליחידת האכיפה לבדיקה):

מס"ד	מצב	חניה	פיקח כללי	סה"כ
1	מוקפא	2	3	5
2	פעיל	4	1	5
3	בערעור	1		1
4	במשפט	2	1	3
5	בהסבה	1		1
6	<u>סה"כ</u>	10	5	15

10 התקשרות ותהליכי עבודה עם חברת "מיתר" ומתן שירותים

10.1 כללי

מועצת מקומית באר יעקב פרסמה מכרז מס' 11/19 בחודש ספטמבר 2019 "להפעלת מערך החנייה העירוני, ניהול אכיפת חוקי העזר העירוניים ושירות גביית קנסות". חברת "מיתר" שירותים מוניציפליים מתקדמים זכתה במכרז. בתאריך 1.4.2020 החלה החברה לפעול בבאר יעקב.

תקופת ההתקשרות - על פי ההסכם, תקופת ההתקשרות נקבעה ל-36 חודשים ממועד תקופת ההסכם. עוד נקבע כי המועצה לפי שיקולה הבלעדי רשאית להאריך בשתי תקופות נוספות בנות 12 חודשים, כולם או חלקם ובלבד שהתקופה הכוללת של ההסכם לא תעלה על 5 שנים (60 חודש).

10.2 ביטוח וערבויות

ביטוח

על פי סעיף 9 להסכם בין העירייה לחברת מיתר, התחייב הספק הזוכה להחזיק, בכל תקופת ההתקשרות, בפוליסת ביטוח בת תוקף, בהיקף שלא יהיה מצומצם מהדרישות באישור עריכת הביטוחים כמפורט בנספח ד (2) להסכם.

על פי בקשת הביקורת, מנהלת נכסים והתקשרויות בעירייה העבירה לביקורת הארכה של אישור קיום ביטוחים מתאריך 30.11.21 עד 31.5.23 על גבי הטופס המקורי שהוגש בעת הזכייה למכרז.

ערבות ביצוע

על פי סעיף 8 להסכם בין העירייה לחברת מיתר, התחייב הספק הזוכה להעמיד ערבות אוטונומית להבטחת התחייבותו על סך 50,000 ₪ כמפורט בנספח ד (5) להסכם, בתוקף למשך כל תקופת ההתקשרות.

מנהלת נכסים והתקשרויות העבירה לביקורת ערבות ביצוע על סך 50,000 ₪ של בנק לאומי, בתוקף עד ליום 31.3.2022 ; **נמצא כי הערבות פגה תוקף מעל לחודש וחצי (נכון לחודש מאי 2022).**



10.3 התחייבויות החברה

על פי המפרט הטכני שהיה חלק מההסכם, התחייבה החברה לספק את כל מרכיבי העבודות, השירותים והציוד כמפורט להלן:

- א. ערכת מסופון (סמרטפון, אפליקציה, מדפסת ואביזרי נשיאה)
- ב. תוכנת פקח רב תכליתי עירוני במכשיר המסופון
- ג. תוכנת מנהל פיקוח בסמארטפון
- ד. תוכנה משרדית לניהול הפקחים והמסופונים
- ה. ניהול חיי דוח חנייה וניהול חיי דוח פיקוח עירוני
- ו. מערכת אכיפת הגבייה
- ז. מערכת ערעורים ופניות תושבים באינטרנט

בתאריך 9.5.2022 התקיימה פגישה של הביקורת במשרדי חברת מיתר עם מנהל תחום פיקוח חנייה, איש הקשר עם עיריית באר יעקב ועם מנהלת חטיבת הגבייה במשרדי החברה, אשר מטרתה לבחון את מתן השירותים לעירייה ולקבל דוחות בחתכים שונים.

הביקורת מצאה כי החברה מקיימת קשרי עבודה שוטפים עם בעלי התפקידים בעירייה; מנהל תחום הפיקוח והחנייה ומנהלת חטיבת הגבייה בחברה מיתר מסרו לביקורת שהם בקשר מתמיד עם בעלי התפקידים בעירייה העוסקים בתחום החנייה והפיקוח: יועצת משפטית, תובעת העירונית, גזברית, מנהל מערך האכיפה, מזכירת הפיקוח ולפעמים גם מפקחים.

מנהל יחידת האכיפה, המזכירה של יחידת האכיפה והתובעת העירונית מסרו לביקורת כי מתקיימת עבודה שוטפת עם חברת מיתר; מנהל תחום חנייה ופיקוח ומנהלת תחום גבייה של חברת מיתר עורכים ביקורים בעירייה ביחידת האכיפה לפי הצורך.

נמצא כי חברת מיתר עומדת בהתחייבויותיה ומספקת את כל מרכיבי העבודה, השירותים והציוד כמפורט במפרט הטכני המצורף להסכם בינה לבין העירייה.



הדגשה חיובית

10.4 שליטה, פיקוח ובקרה על חברת "מיתר"

10.4.1 כללי

לנוכח דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2008, "פעולות הגבייה של הרשויות המקומיות באמצעות חברות פרטיות" והעיתירות שהוגשו בעניין זה לבית המשפט העליון, פרסם משרד הפנים במרס 2003 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2003 בנושא "נוהל העסקת חברות גבייה".

בסעיף 3 א - "גבייה שוטפת וגביית חובות פיגורים" נקבע: "החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב שיקבע על ידי גזבר הרשות וייתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שיידרשו לכל פעולה".

בעירייה לא נמצא נוהל מפורט בכתב מטעם הגזברות המתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שיידרשו לכל פעולה, כנדרש מחוזר המנכ"ל.



10.4.2 מינוי מפקח מטעם הרשות

בסעיף 8 א "פיקוח ובקרה" לחוזר המנכ"ל נקבע כי: הרשות המקומית תמנה עובד שיהיה כפוף לגזבר הרשות אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה עליה (להלן: המפקח). למפקח נקבעו בין היתר תפקידי פיקוח ובקרה על חברת הגבייה כמפורט להלן:

- א. לקבל לפחות כל רבעון מחברת הגבייה דין וחשבון מפורט על הפעולות שביצעה עבור הרשות בתקופת הדו"ח, על החיובים שטיפול בהם ועל תוצאות הטיפול. הדין וחשבון יועבר למפקח.
- ב. המפקח יערוך בדיקות מדגמיות של תיקי חייבים אשר טופלו על ידי חברת הגבייה על מנת לוודא שהוראות הדין מתקיימות.
- ג. המפקח יהיה אחראי לבדיקת כל תלונה שתתקבל כנגד החברה, שניתנו על ידי הרשות המקומית בוצעו כנדרש, יברר אותה וימסור את מסקנות בדיקתו לגזבר הרשות.
- ד. אחת לתקופה שתקבע יגיש המפקח דין וחשבון לגזבר הרשות ובו סיכום פעולות הפיקוח והבקרה שביצע, פירוט החריגות שנתקל בהם, אם היו כאלה, מהנחיות וחווות דעתו לגבי מידת עמידתה של החברה בכללים.

נמצא כי העירייה לא פועלת לפי חוזר המנכ"ל ולא מונה עובד-מפקח שיהיה כפוף לגזבר הרשות, אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה. הביקורת מעירה כי אי מינוי מפקח מטעם העירייה ואי ביצוע התפקידים שהוטלו עליו, פוגע בפיקוח ובקרה על חברת מיתר ונוגד את הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

10.4.3 תוכנית עבודה של חברת מיתר

עוזרת הגזבר העבירה לביקורת תוכנית עבודה של חברת מיתר לשנת 2020. התוכנית הוכנה על ידי החברה עם זכייתה במכרז בסוף חודש ינואר 2020. תוכנית העבודה מכילה סקירה של השירותים אשר יוענקו לעיריית באר יעקב בשנת 2020.

תוכנית העבודה כוללת: הסבר ניהול ח"י הדוח, משימות ונהלים, הסבר פעולות אכיפה, משימות ופעולות אכיפה, תרשימים לכל הפעולות. תכנון לוח גאנט לשנת 2020.

בעירייה לא נמצא תכנון לוח גאנט לשנים 2021 ו-2022 בדומה לתכנון לוח גאנט של שנת 2020.

10.5 תשלומים לחברת מיתר

10.5.1 הליך הגשת החשבוניות והתשלום

בסעיף 6 להסכם - התמורה ואופן התשלום נקבע בין היתר:

"6.10 באחריות הספק להגיש חשבון חודשי על סך תמורה שמגיעה לו, למועצה אחת לחודש ולא יאוחר מיום 10 בכל חודש.

6.11 לכל חשבון חודשי יצרף הספק דוח, אשר מכיל את פירוט השירותים שביצע בתקופת החשבון ולרבות רשימת החייבים, הסכום שנגבה בגין כל דוח (יש לבצע חלוקה בין הקרן, הריבית הקנסות וההוצאות).

6.12 החשבון החודשי יבדק על ידי גזבר המועצה, ויאשר או יחזירו לתיקון בתוך 21 ימים".

6.13 התמורה שתאושר תשולם בתוך 45 יום, בכפוף לנמצאת חשבונית כדין".

חברת מיתר מגישה לעירייה חשבוניות משני סוגים:

- א. חשבוניות עבור מספונים ואביזרים אחרים בהתאם להסכם.
- ב. חשבוניות עבור עמלת גבייה בגובה 5% בהתאם להסכם.

הביקורת בדקה את הליך הגשת החשבוניות והתשלום. נמצא כי חברת מיתר מגישה דוחות על ההכנסות מגביית דוחות לאחראית על ההכנסות בהנה"ח ואת החשבוניות מגישה לאחראית על ההוצאות בהנה"ח; אחראית ההוצאות בודקת את החשבוניות מול ההכנסות מגביית הדוחות ומקלידה אותם, לאחר הקלדתם, אחראית על התשלומים מבצעת את התשלום.

נמצא כי קיימת הפרדת בין בעלי התפקידים בעניין תהליך הגשת החשבוניות והתשלום לחברת מיתר.

10.5.2 בדיקה מדגמית של חשבוניות

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית אקראית של חשבוניות כדי לבחון האם תהליך הגשת החשבוניות, המסמכים הנדרשים והתשלום, מתבצע בהתאם להסכם שבין העירייה לחברת מיתר.

הטבלה שלהלן מציגה בדיקת חשבוניות עבור עמלות:

מס"ד	מס' חשבונית	סכום החשבונית (₪)	מהות החשבונית	תאריך הגשה	חשבון לחודש	דוח גבייה- התחשבות	רשימת חייבים	אישור הגזבר
1	930361	3,922	ד. חנייה	31.1.21	1/20	יש	אין	אין
2	930362	925	ד. פיקוח	31.1.21	1/21	יש	אין	אין
3	930458	1,928	ד. פיקוח	31.3.21	3/21	יש	אין	אין
4	930457	3,712	ד. חנייה	31.3.21	3/21	יש	אין	אין
5	930863	1,658	ד. חנייה	30.11.21	11/21	יש	אין	אין
6	930864	1,659	ד. פיקוח	30.11.21	11/21	יש	אין	אין
7	930862	6,121	ד. חנייה	30.11.21	11/21	יש	אין	אין
8	930306	3,580	ד. פיקוח	31.12.20	12/20	יש	אין	אין

מהבדיקה המדגמית של החשבוניות עולה כי העירייה משלמת לחברת מיתר עבור גביית דוחות 5% מסכום הגבייה בתוספת מע"מ **בהתאם להסכם**. הטבלה שלהלן מציגה בדיקת

חשבוניות עבור מסופונים:

מס"ד	מס' חשבונית	סכום החשבונית (₪)	מהות החשבונית	תאריך הגשה	חשבון לחודש	חתימת מ. האכיפה	אישור גזבר
1	930455	17,550	10 מסופונים	31.3.21	3/21	לא היה מנהל חתם במקומו הגזבר	
2	7865	35,100	20 מסופונים	31.5.20	4,5,20	יש	אין
3	930517	17,901	10 מסופונים	30.4.21	4/21	לא היה מנהל חתם במקומו הגזבר	
4	930996	17,901	10 מסופונים 10 מצלמות דש	31.1.22	1/22	יש	אין
5	930517	17,901	10 מסופונים 10 מצלמות דש	30.4.21	4/21	לא היה מנהל חתם במקומו הגזבר	
6	930055	17,500	10 מסופונים	31.7.21	7/20	יש	אין
7	930931	19,071	10 מסופונים 10 מצלמות דש 2 מסופונים לצורך מתן דוחות	31.12.21	12/21	יש	אין
8	9300085	17550	10 מסופונים	31.8.20	8/20	יש	אין

להלן הממצאים:

- מבדיקת החשבוניות לא נמצא אישור בדיקה וחתימה של הגזברית. החשבוניות מופנות על ידי חברת מיתר ישירות למנהלת החשבונות, בניגוד להסכם שבין העירייה לחברת מיתר, הקובע שהגזבר יבדוק ויאשר את החשבוניות.
- עוד נמצא כי חברת מיתר אינה נוהגת לצרף לחשבוניות רשימת החייבים כנדרש מסעיף 6.11 להסכם.

11 פעולות בסמכות התובעת העירונית

11.1 כללי

מערך התביעה ברשות המקומית (להלן: "**התביעה העירונית**") הוא חלק מרכזי במערך האכיפה של הרשות. התובעים מטעם הרשויות המקומיות שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פלייליים, התובעים העירוניים משמשים נציגי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "**היועמ"ש לממשלה**") ומנהלים את ההליכים המשפטיים כפוף להנחיותיו, תוך כדי שמירה על עצמאות התביעה. תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שענינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית.

בלשכה המשפטית ישנן שתי עורכות דין שמוסמכות כתובעות עירוניות – היועצת המשפטית של העירייה והתובעת העירונית.

הסמכת התובעת העירונית

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 מיום 20 ביולי 2003 נקבעו העקרונות הכלליים להסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות תכנון ובנייה. התובעת העירונית הנוכחית החלה לעבוד בעירייה בחודש יוני 2021, הגישה את הבקשה להסמכה ביום 21.6.21, הוסמכה ע"י המחלקה להנחיית תובעים ביום 25.8.2021 עד ליום 31.1.2022 וכן ביום 26.1.2022 קיבלה הסמכה עד 31.1.2023.

11.2 פעילות התובעת העירונית מול יחידת האכיפה

נמצא שקיימת התייעצות שוטפת בין יחידת האכיפה לבין התובעת העירונית, הן בטלפון והן בווטסאפ, אף במהלך רישום דוחות, כאשר הפקחים לא יודעים איזה סעיף לרשום בדוחות. התובעת מסרה לביקורת כי העבירה מצגת בתחום חוקי עזר עירוניים לעיונם של הפקחים.

ממצאי הביקורת מצביעים על הפער בידע שיש לפקחים בחוקי עזר עירוניים; כך לדוגמה, התובעת ביטלה דוחות בהיקף ניכר בשנת 2021 בגין עילה של "לא נתקיים אחד מיסודות העבירה" בחניה - 33 דוחות ובפיקוח-49 דוחות.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי בעבר היו טעויות רבות ברישום דוחות פיקוח על ידי הפקחים המסייעים. הפקחים רשמו סעיפי חוק על הודעות תשלום קנס שלא בסמכותם, אלא בסמכות שוטרים. כתוצאה מכך התובעת נאלצה לבטל את הודעות קנס.

באשר לפעילות התובעת מול יחידת האכיפה בנושא הדרכה פקחים מסייעים, התובעת הציגה לביקורת מיילים למכביר באשר להדרכת פקחים. כמו כן, הציגה לביקורת רשימה של חייבים שביקשו להישפט עקב רישום דוחות בסעיפים לא נכונים על ידי הפקחים.

כאמור, גם ממצאי הביקורת מצביעים על הפער בידע שיש לפקחים בחוקי עזר עירוניים.

בפגישה של הביקורת עם התובעת העירונית ביום 25.5.2022, התובעת מסרה לביקורת כי כאשר היא צריכה לדון בבקשות לביטול דוחות נתקלת במצבים הבאים:

א. הסעיפים שהפקחים רושמים אינם תואמים את העבירות

ב. טעויות ברישום הדוחות

ג. לא נתקיים ייסוד לעבירה

ד. לא נעברה עבירה

ה. נכה 60%/מזם קשה קטוע גפיים תחתונות.

מהסיבות המפורטות לעיל התובעת נאלצת לבטל את הדוחות. באשר לנכים בית המשפט בד"כ מתחשב ומבטל את הדוחות ולכן אין טעם לטרטר את הנכים.

התובעת כאמור מסרה לביקורת כי יש להעביר השתלמויות והדרכות לפקחים בנושאי חוקי עזר לעיתים תכופות במפעם של משרד הפנים.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי נערכה הדרכה על ידה לפקחים בתאריך 21.9.2022. עם המעבר ממועצה לעיר, וששוקדים על מעבר לאכיפה לפי החוקים הארציים ואז הפקחים יידרשו לעבור הכשרה מקצועית של מפע"ם. כמו כן, היא מסרה לביקורת כי יבוצעו הדרכות נוספות לפקחים בשנת 2023.

11.3 דוחות בטיפול התובעת

בפגישה של הביקורת עם התובעת העירונית הוצג לביקורת כי לפי הדוחות של חברת מיתר נמצאות בטיפול באיגוד נכון לחודש מאי 2022 הבקשות הבאות:

- א. 60 בקשות לביטול דוחות שממתינים לראיות/מסמכים/בירורים
- ב. 67 בקשות להישפט שהוגשו עד חודש נובמבר 2021
- ג. 22 כתבי אישום הוגשו
- ד. 45 כתבי אישום בשלבי טיפול

הביקורת מצאה כי מתקיימת עבודה שוטפת של התובעת העירונית מול חברת מיתר, ומתקיים דו שיח הדדי בטיפול בערעורים ובבקשות להישפט הן במיילים והן בשיחות טלפונים.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי: "מאחר והסתיימה ההתקשרות עם חברת מיתר" "מלגם" ניתן מענה לכל הערעורים השוטפים שהיו במערכת עם תחילת עבודתי וכעת מתנהל מעקב שוטף בתיקים (מדובר כבר בתיקים שהגיעו למצב של גבייה בשל חלוקה הזמנים) בהם התובעת העירונית נדרשת לתת מענה הד הוק".

11.4 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

11.4.1 כללי

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040 - ביטול הודעות תשלום קנס - הנחייה לתובעים, מ-4 לדצמבר 2011 הוגדרו ההנחיות לתשלום הקנס וההליכים לביטול תשלום קנס.

ההנחיות מסתמכות על סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 וקובעות כי לתובע עירוני שהוסמך ע"י היועמ"ש לממשלה סמכות לבטל הודעות תשלום קנס בשל עבירה שנמסרה של ברירת משפט, אם נתקיימה אחת העילות הקבועות בחוק ובהתאם לתנאים בו. כמוכן הוסמך התובע לבטל או להפחית את תוספת הפיגור על קנס שלא שולם במועדו בהתאם לעילות הקבועות בחוק, אך התובע אינו מוסמך להפחית את שיעור הקנס עצמו.

להלן העילות לביטול הדעות קנס שנקבעו בהנחיית היועמ"ש לממשלה:

- א. ביטול הודעת תשלום קנס מפני העילה שלא נעברה עבירה.
- ב. ביטול הודעת תשלום קנס מפני העילה שהעבירה נעברה בידי אחר.
- ג. ביטול הודעת קנס מפני עילה של חוסר עניין לציבור בהמשך ההליכים.

ד. ביטול הודעות תשלום קנס מטעמים טכניים.

ה. ביטול או הפחתה של תוספת פיגורים.

11.4.2 בקשות לביטול דוחות חנייה

הטבלה שלהלן מציגה את מספר הדוחות שבוטלו והעילות העיקריות לביטולן בתחום החנייה לשנים 2020 – 2021, נכון לחודש מאיר 2022:

מס"ד	הבקשות/העילות לביטול הדוחות	מספר הבקשות והעילות שהוגשו בשנת 2021	שיעור הבקשות שנדחו/בוטלו בשנת 2021	מספר הבקשות והעילות שהוגשו בשנת 2020	שיעור הבקשות שנדחו/בוטלו בשנת 2020
1	<u>סה"כ הבקשות לביטול דוחות</u>	<u>779</u>	<u>100%</u>	<u>431</u>	<u>100%</u>
2	סה"כ בקשות שנדחו	491	63%	248	57%
3	טעות ברישום הדוח	34	4%	24	6%
4	לא נעברה עבירה/לא קיבל את הדוח	26	3%	4	1%
5	לא נתקיים אחד מיסודות העבירה	33	4%	26	6%
6	נכה 60%/מום קשה ותחתונות	88	11%	12	3%
7	סגירת בקשה לערעור	26	3%	32	7%
8	עובד רשות מקומית	7	1%	1	-
9	תקלה ברכב	7	1%	2	-
10	עילות שונות במספרים מועטים	26	3%	14	3%
11	ללא החלטה	41	5%	68	16%

מהנתונים שבטבלה לעיל ניתן ללמוד שקיימת עלייה בהגשת בקשות לביטול דוחות בשנת 2021 ביחס לשנת 2020 - בשנת 2021 הוגשו 779 בקשות לביטול דוחות, לעומת 431 בשנת 2020, שהם עלייה של 80%.

כמו כן, מהטבלה ניתן ללמוד כי בשנת 2021 אחוז ניכר (11%) מהדוחות בוטלו בשל עילות של חוסר ידע של הפקחים בהגשת דוחות, כגון: טעות ברישום, לא נעברו עבירות ולא נתקיים יסוד העבירה ואלו בשנת 2020 בוטלו (13%) מאותן עילות.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי יש לקחת בחשבון שבשנת 2020 מדובר בשנת "קורונה", שאז נרשמו פחות דוחות בגין עבירות של חניה.

11.4.3 בקשות לביטול דוחות פיקוח כללי

הטבלה שלהלן מציגה את מספר הדוחות שבוטלו והעילות העיקריות לביטולן בתחום הפיקוח לשנים 2020-2021, נכון לחודש מאי 2022:

מס"ד	הבקשות/העילות לביטול הדוחות	מספר הבקשות והעילות שהוגשו בשנת 2021	שיעור בקשות שנדחו/בוטלו בשנת 2021	מספר הבקשות והעילות שהוגשו בשנת 2020	שיעור הבקשות שנדחו/בוטלו בשנת 2020
1	סה"כ הבקשות לביטול דוחות	189	100%	224	100%
2	סה"כ בקשות שנדחו	64	34%	96	51%
3	טעות ברישום הדוח	7	4%	43	19%
4	לא נעברה עבירה/לא קיבל את הדוח	2	1%	5	2%
5	לא נתקיים אחד מיסודות העבירה	49	26%	30	13%
6	נכה 60%/מום קשה וגפיים תחתונות	3	2%	2	1%
7	סגירת בקשה לערעור	1	0.5%	8	3%
8	אינו בר ענישה	3	2%	3	1%
9	מחמת הספק/לפני משורת הדין	4	2%	2	2%
10	עילות שונות במספרים מועטים	4	2%	8	4%
11	ללא החלטה	52	27%	27	12%

מהנתונים שבטבלה לעיל, ניתן ללמוד כי בנושא בקשות לביטול דוחות פיקוח, בשנת 2021 חלה ירידה ביחס לשנת 2020 - בשנת 2021 הוגשו 189 בקשות לביטול דוחות, לעומת 224 בשנת 2020, שהם ירידה של כ-19%. בנוסף, מהטבלה לעיל ניתן ללמוד שאחוז ניכר בשנת 2021 (31%) מהדוחות בוטלו בשל עילות של חוסר ידע של הפקחים בהגשת דוחות, כגון: טעות ברישום, לא נעברו עבירות ולא נתקיים יסוד העבירה.

11.4.4 הסבת דוחות חנייה

הסבת דוח חנייה היא פעולה שמתבצעת כאשר מקבל הדוח טוען כי הוא לא נהג ברכב בעת ביצוע העבירה ומבקש להסב את הודעת תשלום הקנס לאדם אחר. המצב השכיח הינו הסבת הודעת תשלום קנס מחברת השכרה לנהג ששכר את הרכב מחברת ההשכרה. נמצא שבחברת "מיתר" קיים נוהל מסודר על תהליך הטיפול בהסבות בהפרדה לתושב ישראל ותושב חוץ. הטיפול בהסבות מתבצע במערכת "מיתר", כאשר ההחלטות ניתנות ע"י התובעת העירונית.

על פי הנתונים ממערכת מיתר בשנת 2021 בוצעו הסבות כמפורט להלן:

מס"ד	מס' הודעות קנס שהוסבו לחברות	מס' הודעות קנס שהוסבו לפרטי	סה"כ
1	128	176	304

נמצא כי תהליך הטיפול בהסבות מבוצע על ידי התובעת העירונית וחברת מיתר בהתאם לנוהל שהוצג לביקורת על ידי חברת מיתר – **אין הערות**.

11.4.5 בקשות להישפט

סעיף 229 (א) (2) לחוק סדר דין פלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, קובע בסעיף "תשלום הקנס, בין היתר כדלקמן: "מי שנמסרה לו הודעה תשלום קנס, ישלם תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצוין בה, זולת אם פעל באחת מהדרכים הבאות:

(2) הודיע תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה".

הביקורת בדקה את נתוני הבקשות להישפט של מקבלי הודעות הקנס בתחום החנייה לשנת 2021 וסעיפי החנייה בגינם הוגשו הבקשות ולהלן הנתונים:

מס"ד	מספר הבקשות להישפט	עבירת חניה על המדרכה (ס' 10 (3) (א)	עבירת חנייה אחרת	שיעור עבירת חניה על מדרכה מכלל עבירות חנייה בגינם הוגשו בקשות להישפט
1	26	18	8	69%

עולה כי בשנת 2021 הוגשו 26 בקשות להישפט בגין עבירות חנייה; נמצא כי מתוך 26 הבקשות להישפט, 18 בקשות היו בגין חנייה על מדרכה (ס' 10 (3) (א), שהם 69% מכלל הבקשות להישפט. יתר 8 הבקשות להישפט היו בגין חנייה המפריעה לדרך (ס' 2), ס' חנייה ליד תמרור (ס' 10 (א) (18).

לדעת הביקורת העובדה שבשיעור של כמעט 70% מכלל אלה שהגישו בקשות להישפט היו בגין עבירת חנייה על המדרכה, יש בה כדי להעיד על חוסר בהירות ועקביות במדיניות בנושא החנייה.

ראוי לציין כי הבקשות להישפט מצריכות מהתובעת העירונית לאסוף ראיות מוצקות, לקבוע מועד לדיון, להכין כתבי אישום ולהגיע לדיונים בבית המשפט, עבודה מיותרת של התובעת, לו הייתה מדיניות ברורה ועקבית בנושא חנייה על מדרכה.

הביקורת מעירה כי חניה על המדרכה מפריעה להולכי רגל ועלולה לפגוע בנגישות לבעלי מוגבלויות וגורמת לתחושה של חוסר סדר בעיר.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי היא מסכימה ואף הוציאה דוא"ל על כך שאין להתיר חניה על מדרכה ו/או 2 גלגלים על מדרכה ברחובות (כגון: שא נס) מבלי להציב תמרור שמתיר זאת במפורש. בנוסף, יש לגבש מדיניות אכיפה, שוויונית ואחידה לגבי סימון אדום לבן ברחבי כל העיריה. כולל רחוב שא נס. עתה, משהוצב ברחוב שא נס תמרור האוסר עצירה בין שעות מסוימות ביממה, נוצר מצב לא הגיוני שאדם שמחנה בפס לבן נחשף לקבלת דו"ח ואילו פלוני שמחנה באדום לבן לא נחשף לקנס.

11.5 דיווח סטטיסטי שנתי ליועץ המשפטי לממשלה

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אחת לשנה יגיש התובע דיווח סטטיסטי ובו יפרט מספר הבקשות לביטול הודעות תשלום קנס ולביטול תוספות פיגור שהוגשו, מספר הבקשות שנדחו ומספר הדוחות שבוטלו, תוך ציון עילות הביטול כמפורט בהנחיית היועמ"ש. הדיווח יוגש לא יאוחר מיום 31 בינואר של השנה העוקבת.

התובעת העירונית מסרה לביקורת כי מוגש דו"ח כאמור לפרקליטות בכל שנה בחודשים אוקטובר/נובמבר, לפי דרישת הפרקליטות. כמו כן, נערכים ראיונות פרונטליים במשרדי הפרקליטות בת"א מדי שנה. כאמור, התובעת העירונית הנוכחית התחילה לעבוד ברשות בחודש יוני 2021; לפניכן היועצת המשפטית שימשה גם כתובעת עירונית.

הביקורת קיבלה העתקים מדוחות הפעילות שהועברו ליועמ"ש כדלקמן:
א. דוח פעילות לשנת 2020 - הועבר ליועמ"ש ביום 23.6.2021 (חתום על ידי התובעת העירונית הקודמת).

ב. דוח פעילות לשנת 2021 - הועבר ליועמ"ש ביום 20.10.22 (הועבר ע"י התובעת העירונית הנוכחית).

12 הטיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש

12.1 התקשרות עם קבלן הגרירה

12.1.1 כללי

בחודש יולי 2020 עיריית באר יעקב פרסמה מכרז מס' 15/20, ל"מתן שירותי גרירה ואחסנה של גרוטאות וכלי רכב". חברת א.ט. שירותים משפטיים בע"מ (להלן: "**חברת הגרירה**") זכתה במכרז. החברה החילה לעבוד בסוף שנת 2020. מגרש החנייה של חברת הגרירה נמצא ברח' יגיע כפיים 9 בפתח תקווה.

ההתקשרות

בהסכם נקבע שההתקשרות היא לתקופה של 12 חודשים; עוד נקבע בהסכם כי המועצה רשאית להאריך את תקופת ההסכם למשך שלוש תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת כולן או חלקן.

התמורה – בהתאם להסכם עם הגורר, הוא לא זכאי לתשלום כלשהו מהמועצה בקשר עם ביצוע השירות נשוא ההסכם. והתמורה לה זכאי לסכומים שייגבו על ידו ובאחריותו מבעלי הרכב.

עלות גרירה למגרש האחסנה

בהסכם נקבעה עלות גרירת רכב/גרוטה מבאר יעקב למגרש אחסנה אשר ישלם בעל הרכב לחברת הגרירה כדלהלן:

- א. רכב פרטי - עד 450 ₪
- ב. רכב מסחרי - עד 550 ₪
- ג. משאית - עד 1,700 ₪

עלות אחסנת הרכב במגרש האחסנה

בהסכם נקבע כי עלות אחסנת הרכב במגרש האחסנה לכל יום אחסון כדלהלן:

- א. רכב פרטי-5 עד 50 ₪
- ב. רכב מסחרי-עד 50 ₪
- ג. משאית-עד 120 ₪

12.1.2 דיווח לעירייה

בנספח ד' להסכם - "דוח טיפול ברכב שנגרר", שבין העירייה לחברת שירותי גרירה ואחסנה, נקבע כי חברת הגרירה תעביר "דוח טיפול ברכב שנגרר" הכולל בין היתר הפרטים הבאים: פרטים של בעל הרכב, מספר הרכב, תאריך גרירה, תאריך אחסנה, תאריך פינוי ממגרש האחסנה, תאריך פינוי לגריסה ועוד...

ביחידת האכיפה לא נמצאו טפסי "דוח טיפול ברכב שנגרר" שחברת הגרירה אמורה להעביר לה בהתאם למוגדר בנספח ד' להסכם.



12.1.3 ביטוח וערבות בנקאית

ביטוח

על פי סעיף 13 להסכם ונספח דרישות ביטוח ובהתאם לנספח ה' להסכם בין העירייה לחברת הגרירה, התחייבה החברה להחזיק בפוליסת ביטוח בת תוקף להבטחת התחייבותה, בכל תקופת ההתקשרות. הביקורת ביקשה ממנהלת הנכסים והתקשרויות בעירייה להעביר לה אישור קיום ביטוחים בהתאם לדרישות ההסכם.

נמצא כי חברת הגרירה לא העבירה לעירייה אישור קיום ביטוח על פי התוכן הרשום באישור קיום ביטוחים ובהתאם לטופס 13-נספח דרישות ביטוח כמפורט בהסכם בכל תקופת ההתקשרות.



ערבות ביצוע

על פי נספח ו' להסכם שבין העירייה לחברת הגרירה, על החברה להעביר לעירייה ערבות ביצוע על סך 2,500 ₪ להבטחת התחייבותה לעירייה. מנהלת נכסים והתקשרויות העבירה לביקורת ערבות ביצוע על סך 2,500 ₪ של בנק דיסקונט, בתוקף מיום 23.11.21 עד ליום 31.11.2022.

אין הערות.

12.2 טיפול יחידת האכיפה בגרוטאות ורכב נטוש

12.2.1 כללי

על פי חוק עזר לבאר יעקב (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון) התשס"ו-2006 ועל פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, רשאית הרשות המקומית לפנות את גרוטאות ורכבים נטושים כפוף לתנאים הקבועים בחוק.

הביקורת בדקה את הליך הטיפול בגרוטאות ורכבים נטושים החל מקבלת דיווח ועד לפינויו/לגרירתו למגרש אחסנה.

במסגרת סמכויותיה של העירייה על פי חוק, העירייה מתמודדת עם המפגעים והמטרדים הנגרמים של בעלי הגרוטאות והרכבים הנטושים ברחבי העיר. בעלי המפגעים עוברים על חוק העזר העירוני (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשס"ו-2006 ועל החוק לשמירת הניקיון תשמ"ד-1984.

הטיפול בגרוטאות ורכב נטוש מצריך עבודה מורכבת, מעקב ממושך ותיעוד כל שלב ושלב.

12.2.2 העדר נספחים בנוהל

ביחידת האכיפה העירונית הוכן נוהל פנימי "נוהל טיפול בגרוטאות ורכב נטוש" מעודכן ל-1.8.2020; הנוהל מתבסס על חוק העזר העירוני ועל החוק לשמירת הניקיון. הנוהל מפרט את שלבי הטיפול במפגע.

נמצא כי לנוהל "טיפול בגרוטאות ורכב נטוש" לא צורפו נוסחי נספחים לפי שלבי הביקורים של הפקחים בשטח. להלן הנספחים שיש לצרף לנוהל: נספח 1-טופס תיעוד מציאת הרכב הנטוש, נספח 2-דרישה לפינוי גרוטאה/רכב, נספח 3 - מדבקת הודעה ודרישה צהובה ואדומה, נספח 4 - גרירת גרוטאה/רכב נטוש.



12.2.3 נתוני הטיפול בגרוטאות רכב

במחשב של מזכירת יחידת האכיפה מותקנת תוכנה של חברת לולה-טק לתיעוד ומעקב הטיפול בגרוטאות ורכב נטוש שהתקינה חברת מיתר; ביחידה נקבע פקח מוביל המטפל בתחום. נמצא כי קיים מעקב אחר גרוטאות ורכבים נטושים מעת גילויים ועד פינויים החל משנת 2021.

נמצא כי עד למועד הביקורת, העירייה כמעט שלא טיפלה בנושא גרוטאות רכב ורכב נטוש.

בפגישה עם רפרנט לנושא רישום וטיפול בגרוטאות ורכבים נטושים, הוא מסר לביקורת את הנתונים הבאים, נכון לחודש פברואר 2022:

מס"ד	שנה	סה"כ רכבים שאותרו	רכבים שפונד	רכבים שלא פונד	הערות
1	2021	73	50	23	
2	פברואר 2022	27	5	14	8 רכבים אין סטטוס. הטיפול נמשך כי עדיין לא עברו 60 ימים

הטיפול ברכבים נטושים שאותרו בחודשים פברואר 2022 עדיין נמשך שכן לא ניתן לגרור אותם אלא לאחר 60 ימים על פי חוק. (נכון לפברואר 2022).

מעיון בתוכנת המעקב של רכבים נטושים, עולה כי מתקיים מעקב ומתבצע תיעוד לפי 4 שלבים עד לפינוי הרכב על ידי בעליו או גרירת על ידי העירייה.

מבדיקה מדגמית של שני רכבים עולים הממצאים הבאים:

מס' רישוי	סוג הפעולה	תאריך	הערות הפקח
7945259	איתור הרכב	6.7.21	רכב נטוש זמן
	יצירת תזכורת	20.7.21	
	תיעוד נוסף	22.7.21	אין שינוי
	יצירת תזכורת	4.8.21	
	תיעוד נוסף	7.8.21	אין שינוי
	יצירת תזכורת	21.8.21	
	תיעוד נוסף	4.1.22	הודבקו תוויות, ניתן קנס, הרכב נגרר ע"י העירייה

נמצא כי הרכב הנטוש אותר לראשונה ביום 6.7.21 ולאחר ביקורים ותיעודם הרכב נגרר על ידי העירייה ביום 4.1.2022. **הטיפול הסתיים ברכב אחרי כ-5 חודשים במקום 60 ימים על פי חוק.**

מס' רישוי	סוג הפעולה	תאריך	הערות הפקח
9534176	איתור הרכב	2.2.21	
	יצירת תזכורת	15.2.21	
	תיעוד נוסף	21.1.21	
	יצירת תזכורת	7.3.21	
	תיעוד נוסף	13.21	
	יצירת תזכורת	15.3.21	
	תיעוד נוסף	17.3.21	
	יצירת תזכורת	4.4.21	
	תיעוד נוסף	2.7.21	
	יצירת תזכורת	21.7.21	
	תיעוד נוסף	10.1.22	הודבקו תוויות, ניתן קנס, הרכב נגרר ע"י העירייה

נמצא כי הרכב הנטוש אותר לראשונה ביום 2.2.21 ולאחר ביקורים ותיעודים הרכב נגרר על ידי העירייה ביום 10.1.22 . **הטיפול הסתיים ברכב אחרי כ-11 חודשים במקום 60 ימים על פי חוק.**

הביקורת מעירה כי לא ניתן להסתמך על נתוני המוקד העירוני מאחר ודיווחי יחידת האכיפה למוקד העירוני אינו משקף את המצב בפועל.

12.2.4 רכבים שנגררו בשנת 2022

על פי הנתונים שנמסרו על ידי מנהל יחידת האכיפה העירונית בשנת 2022 נכון ל-12.7.2022 נגררו 9 כלי רכב בלבד על ידי חברת הגרירה למגרש החנייה של הקבלן

כמפורט להלן:

- א. רכב פרטי - 6
- ב. קטנוע - 1
- ג. משאית - 1
- ד. אוטובוס - 1

12.2.5 רכבים נטושים בטיפול יחידת האכיפה

נכון ל-12.7.2022 נמצאים 23 רכבים נטושים בטיפול יחידת האכיפה כמפורט להלן:

מס"ד	מספר תיעוד	כמות כלי רכב
1	מספר תיעוד 1	14
2	מספר תיעוד 2	1
3	מספר תיעוד 3	6
4	מספר תיעוד 4	2

הביקורת העלתה כי הטיפול בנושא פינוי גרוטאות ורכבים נטושים ברחבי העיר על ידי יחידת האכיפה העירונית אינו אפקטיבי, כך לדוגמה: בסיוור של הביקורת בעיר ביום 15 ביוני 2022, נמצאו ברחוב הגפן 3 רכבים וברחוב הגולן רכב אחד שלא הופיעו ברשימת הרכבים הנטושים שיחידת האכיפה העירונית העבירה לביקורת.

א. במוקד העירוני נסגרות פניות בנושא גרוטאות ורכבים נטושים, מבלי שהגרוטאות ורכבים נטושים פונו על ידי בעליהן או על ידי חברת הגרירה למגרש החנייה.

ב. נמצא כי תקופה ארוכה הצטברו בעיר גרוטאות ורכבים נטושים, מבלי שיחידת האכיפה העירונית טיפלה בהם ופנתה לחברת הגרירה לגרור אותם למגרש החנייה.

ג. נמצא כי רק מאז שהתחילה הביקורת, התחילה יחידת האכיפה העירונית לטפל בנושא ולהזמין את חברת הגרירה לגרור רכבים למגרש החנייה.

13 מעקב יישום המלצות של דוח מבקר העירייה במחלקת הפיקוח העירוני לשנת 2015

בשנת 2015 מבקר העירייה ערך ביקורת במחלקת הפיקוח העירונית והגיש המלצות. ההמלצות אושרו על ידי מליאת המועצה. העירייה הקימה את יחידת האכיפה והשיטור העירוני אחרי הביקורת, בתחילת שנת 2018. רוב ההמלצות שהמליץ עליהן המבקר בשנת 2015 ישימים גם ליחידת האכיפה והשיטור העירוני. אי לכך הביקורת בדקה את מידת יישום ההמלצות ביחידת האכיפה והשיטור העירוני.

נמצא כי מתוך 24 ההמלצות הרלוונטיות, בוצעו 10 (42%) ובוצעו חלקית 9 (37%); 5 המלצות לא בוצעו כלל (21%).

הטבלה שלהלן מציגה את המלצות הביקורת וסטטוס היישום ביחידת האכיפה והשיטור העירוני:

מס"ד	המלצות הביקורת בדוח משנת 2015/5	סטטוס היישום	הערות
1	היועצת המשפטית תבחן ותעדכן את חוקי העזר, כולל ביטול חוקי עזר מיותרים, לאור הערות הדוח וסיכומי המנכ"ל בנושא.	לא בוצע	חוקי עזר לא עודכנו/בוטלו.
2	לפרסם את החוקי העזר באתר האינטרנט של המועצה	לא בוצע	לא פורסמו חוקי העזר באתר העירייה, אלא יש קישור לאתר של משרד הפנים.
3	להגדיר מדיניות כתובה ולערוך נהלים כתובים מפורטים בנושא הפיקוח העירוני.	בוצע חלקית הגדרת מדיניות-לא בוצע .	לא הוגדרה מדיניות של העירייה בנושא חנייה ופיקוח במסמך רשמי.
		כתיבת נהלי עבודה - בוצע חלקית	הוכנה טיוטת נוהל ליחידת האכיפה מעודכן ל-5.1.20 שעדיין לא אושר.
4	לפרסם את מועדי פינוי הגזם והפסולת באתר האינטרנט של המועצה ולהזין את המועדים לתכנת המוקד העירוני.	בוצע	קיים פרסום באתר שפ"ע.
5	להגדיר ברחבי היישוב אזורים המיועדים לפינוי הגזם ופסולת	לא בוצע	הוחלט לא ליישם את ההמלצה.

מס"ד	המלצות הביקורת בדוח משנת 2015/5	סטטוס היישום	הערות
6	לבחון הטמעת שיטור משולב במועצה .	בוצע	הוקם מערך אכיפה.
7	למנות מנהל במחלקת פיקוח עירוני במשרה מלאה.	בוצע חלקית	בתאריך 17.10.21 נכנס לתפקידו מנהל היחידה הנוכחי. לא מונה מנהל פיקוח.
8	לבחון מהו מספר הפקחים המיטבי משיקולי עלות-תועלת ולעדכן את התקנים בהתאם.	לא בוצע לא נקבע תקן לפיקוח העירוני (הקלאסי)	למערך האכיפה העירוני נקבע תקן של 10 מפקחים מסייעים. לעומת זאת לפיקוח העירוני (הקלאסי) לא נקבע תקן לפקחים, כיום רק 2 פקחיות פועלות בשטח, כאשר אחד מהם בחצי משרה.
9	להאריך את שעות הפעילות של הפיקוח העירוני כך שיינתן מענה בכל שעות היממה ולכל ימות השבוע .	בוצע חלקית	שעות הפעילות של הפקחים הוארכו, למעט מספר שעות לפנות בוקר.
10	להקפיד שכל הפקחים יהיו מוסמכים ושההסמכה תתועד בתיק העובד.	בוצע	
11	לבחון מהם האמצעים הנדרשים כדי לבצע פיקוח עירוני אפקטיבי, בדגש לכלי תחבור, ולהעמיד את האמצעים לרשות הפקחים.	בוצע	הוקצו כל האמצעים.
12	להחליף את המסופונים המיושנים הקיימים בחדשים ואפקטיביים יותר.	בוצע	המסופונים הוחלפו.
13	על המחלקה לדאוג לגישה למערכת הפיקוח העירוני של "מילגם.	בוצע	יש גישה למערכת מיתר
14	לדרוש מהמחלקה להגיש תכנית עבודה שנתית הכוללת יעדים ומדדים, ודוחות ביצוע תקופתיים.	בוצע חלקית	נקבעו תכניות עבודה למערך האכיפה. לא הוכנו תכניות עבודה לפיקוח העירוני.

מס"ד	המלצות הביקורת בדוח משנת 2015/5	סטטוס היישום	הערות
15	מנהל המחלקה יכין תכנית עבודה שבועית כתובה לעובדי המחלקה; רצוי שהמעקב והבקרה ינוהלו באמצעות תכנה מתאימה.	בוצע	קיימת תכנית עבודה שבועית.
16	לנהל תיעוד אודות פעילות הפקחים ברמה יומית, רצוי באמצעות מערכת מידע.	בוצע חלקית	קיים תיעוד לפעילות הפקחים המסייעים בלבד.
17	להגדיר מדדים למדידת התפוקות של העובדים ולבחון את אופן הטיפול בעובדים שאינם מביאים את התפוקות הנדרשות.	לא בוצע	לא הוגדרו מדדים למדידת תפוקות של הפקחים.
18	להקפיד לתעד את כלל הפניות בתכנת המוקד העירוני ולטפל ולסגור פניות במוקד העירוני.	בוצע חלקית	הפניות מתועדות, אך נמצאו ליקויים בתיעוד הטיפול בפניות.
19	ליישם את סיכום המנכ"ל לעבור מדוחות ברירת קנס לדוחות ברירת משפט.	בוצע	לא משתמשים יותר בדוחות ברירת קנס.
20	להתחיל לתת דוחות פיקוח עירוני לעוברים על חוקי העזר, באמצעות דוחות הפיקוח החדשים שהופקו בעקבות הביקורת.	בוצע	
21	לנסח דוחות/מכתבי התראה כדי שמחלקת הפיקוח העירוני תוכל לתת התראות לתיקון נפגעים.	בוצע	הוכנו פנקסי התראות ומשתמשים בהם.
22	לבצע מעקב שוטף אחר התפתחות מספר הדוחות בחלוקה לפקחים ולאזורים.	בוצע חלקית	קיים מעקב על מספר הדוחות לכל פקח ברמה האישית. אין מעקב לפי אזורים כי אין חלוקה לאזורים.
23	להשלים את הטיפול בגביית חובות דוחות חניה.	בוצע חלקית	מבוצע טיפול גביית חובות.
24	על המועצה לפעול כדי ליישם את החוק בנושא גרנטאות רכב ורכבים נטושים, כולל מציאת פתרון לגרירת רכב למגרש מתאים, וקבלת הכנסות בגין כלי רכב אלה.	בוצע חלקית	נחתם הסכם עם חברת גרירה. למרות שההסכם עם חברת הגרירה נחתם בחודש ספטמבר 2020, הגררות בפועל למגרש החנייה רק ברבעון הראשון בשנת 2022.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. מדיניות, חוקי עזר ונהלים				
1	1.1	בעירייה לא קיימת מדיניות אכיפה מפורטת כתובה, מוסדרת ומאושרת על ידי הנהלת העירייה. בהעדר מדיניות אכיפה מפורטת, כתובה וברורה מתקבלות תלונות, בקשות לביטול דוח ובקשות להישפט שלא היו מתקבלות אם הייתה מדיניות ברורה.	לפעול להכנת מדיניות מפורטת כתובה בנושא האכיפה ולאשרה במועצת העיר.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיימת מדיניות שנכתבה על ידי התובעת העירונית ועל דעת ראש העיר וסגנו. הביקורת מעירה כי מדובר בטיטוט מדיניות שלא אושרה על ידי מועצת העיר. <u>התובעת העירונית</u> מדיניות אכיפה שתפורסם תהיה חייבת שתיושם במציאות העובדתית. ואת זה הדרגים של ההנהלה צריכים להבין. אחרת אין טעם לפרסם מדיניות שלא תיושם. זה יהיה פתח לתלונות ו/או תביעות כנגד העירייה.
2	1.2	בעירייה לא נמצא נוהל כתוב, רשמי ומאושר של יחידת האכיפה לפקחים המסייעים ולפקחים הקלאסיים בתחום החנייה ובתחום הפיקוח הכללי.	לפעול להכנה ואישור ספר נהלים כתובים ספציפיים ליחידת האכיפה והפיקוח העירוני לרבות נוהל הפעלת יחידת האכיפה ונוהל עבודה המסדיר את העבודה מול חברת הגרירה והאחסנה בנושא הטיפול בגרוטאות ורכבים נטושים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים נוהל מסודר לגבי חברת הגרירה. הביקורת מעירה שיש צורך בנהלי עבודה מעבר לנוהל גרירת כ"ר. <u>התובעת העירונית</u> לא ידוע לתובעת העירונית מהם נהלי העבודה ברשות האכיפה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
3	1.3	חוק עזר לבאר יעקב (הסדרת שמירה), תשכ"ג-1962 ישן ואינו על פי נוהל להתקנת חוק עזר בדבר היטל שמירה, אבטחה וסדר ציבורי. חוק עזר בדבר היטלי שמירה מהווה מקור הכנסה לא מבוטל למימון מערך האכיפה העירוני.	לבחון הכנת חוק עזר בדבר היטל שמירה, אבטחה וסדר ציבורי לאור הקמת יחידת האכיפה והשיטור העירוני.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> שייך ללשכת ראש העיר וחברי מליאה.
4	1.3	לאור הפיכתה של באר יעקב לעיר, קיים צורך לעדכן את כל חוקי העזר העירוניים, ולבססם על פי פקודת העיריות ותקנות העיריות.	לעדכן את חוקי העזר לפי פקודת ותקנות העיריות, לאור שינוי מעמדה של באר יעקב לעירייה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> באחריות התובעת העירונית. <u>התובעת העירונית</u> אנו נמצאים בשלב בחינת חוקי העזר למול החוקים הארציים שרשות גדולה אמורה להתנהל לפיהם. במאמר מוסגר יצוין שכל עירייה מתנהלת בהתאם לצרכים של אותה רשות.
5	1.3	נמצאו כפילויות בחוקי העזר וצורך בשינויים (ממצא חוזר משנת 2015).	לבחון את חוקי העזר, לעדכן את חוקי העזר הקיימים ולבטל חוקי עזר ישנים ולא רלוונטיים כפי שהומלץ על ידי מבקר המועצה ואושר על ידי מליאת המועצה.	<u>התובעת העירונית</u> כנ"ל.
6	1.3	המלצת דוח המבקר משנת 2015 "לפרסם את חוקי העזר באתר האינטרנט של המועצה" לא יושמה.	לפרסם את חוקי העזר של באר יעקב באתר העירייה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
2. מבנה ארגוני וכח אדם				
7	2.2 2.2.1 2.2.3	נמצאו אי התאמות רבות במבנה הארגוני של יחידת האכיפה – המבנה שהוצג למשרד הפנים אינו כולל את הפיקוח העירוני הקלאסי, המבנה הארגוני בפועל אינו עומד בכללים של המבנה הארגוני שהוגדר בתפיסת ההפעלה ומבנה הארגוני שהועבר למשרד הפנים (לדוגמה בפועל מנהל יחידת האכיפה כפוף לשיטור העירוני ולא למנכ"ל).	להגדיר מבנה ארגוני נכון שנותן מענה לצרכי העירייה ועומד בתפיסת ההפעלה ובהגדרת משרד הפנים ואשר כולל יחידת אכיפה ופיקוח עירוני קלאסי.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> בשלב זה הוחלט להישאר במתכונת קיימת. עם הגידול תהיה חשיבה נוספת. יחידת האכיפה העירונית תכנס תחת אגף החירום והבטחון עם הבחירה הקרובה של מנהל אגף ואיחוד תחומים.
8	2.2.4	עם הקמת מערך האכיפה והשיטור העירוני, העירייה ביטלה את הפיקוח העירוני הקלאסי בניגוד לסעיף 9 בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוני ברשויות המקומיות. נכון למועד הביקורת, בעירייה 1.5 תקני פקחים קלאסיים בלבד לעומת 3 בעת הקמת יחידת האכיפה.	לבצע בחינה של צרכי הפיקוח העירוני הקלאסי בעירייה ולתקן את מספר הפקחים בהתאם. בינתיים, להעמיד את מספר הפקחים הקלאסיים על לפחות 3 משרות כפי שהיה ערב הקמת מערך האכיפה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יצאו מכרזים בנושא. <u>סמנכ"ל למנהל</u> בשנה האחרונה נוספו תקנים לפיקוח עירוני/קלאסי: פקח לצריפין – 1 תקן; פקח עירוני 0.5 תקן.
9	2.3.2	בתקופה שלא היה מנהל יחידת אכיפה לא מונה ממלא מקום שהוא עובד עירייה. בפועל סגן מנהל השיטור העירוני, שאינו כפוף לעירייה שימש כממלא המקום.	בעתיד לשקול לפעול לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולמנות ממלא מקום ליחידה ולא להכפיף את היחידה לשיטור העירוני	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יבוצע. [המזכירה] קיבלה יפוי כוח מהמנכ"ל. הביקורת מעירה כי מזכירת יחידת האכיפה אינה יכולה לשמש בממלאת מקום מנהל יחידת האכיפה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
10	2.3.3	נמצא כי לא רק שלא מונה מנהל יחידת פיקוח עירוני במשרה מלאה, אלא בעת הקמת מערך האכיפה, מחלקת פיקוח העירוני בוטלה לחלוטין.	כדי לתת מענה מיטבי לצרכי הפיקוח העירוני וכדי לעמוד בחוק ובהסכם עם המשרד לביטחון פנים, להגדיר ולמנות מנהל יחידת פיקוח עירוני.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נמצאים בתהליך בניית פיקוח עירוני.
11	2.3.4	נכון לתחילת שנת 2022 חסרים לתקן שנקבע בהסכם עם המשרד לביטחון פנים שוטר ו-2 פקחים מסייעים.	לפעול להשלמת הפערים של שוטר ו-2 פקחים מסייעים, בהתאם לנדרש בהסכם בין העירייה למשרד לביטחון פנים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נכון להיום הפער הוא שוטר אחד ופקח מסייע אחד (12/22). <u>סמנכ"ל למנהל</u> כוח האדם ביחידת האכיפה תואם את תקן המשטרה. הביקורת מפנה להתייחסות מנהל יחידת האכיפה.
12	2.3.5	העירייה לא ישמה את המלצת מבקר המועצה משנת 2015 ולא קבעה מה מספר הפקחים הקלאסיים המיטבי כדי לתת מענה לצרכי העיר. יצוין כי ברשויות מקומיות רבות מחלקים את הפקחים לפי אזורים עם סבב בין האזורים – בבאר יעקב אין מספיק פקחים כדי לחלק את העיר לאזורי פיקוח.	להקים מחדש מחלקת פיקוח עירוני קלאסי ולאיש תקני פיקוח עירוני קלאסי לפחות בכמות שהיה לפני הקמת יחידת האכיפה, כנדרש בהסכם עם המשרד לביטחון פנים (3 פקחים). לבצע בחינה ארגונית של היקף הפקחים הקלאסיים הנדרש כדי לתת מענה לצרכי העירייה. לבחון חלוקת הפיקוח העירוני לפי אזורים כדי לתת מענה טוב ליותר לצרכי הפיקוח בעיר.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> שייך ללשכת ראש העיר. <u>סמנכ"ל למנהל</u> בשלב זה הוחלט להישאר במתכונת קיימת. עם הגידול תהיה חשיבה נוספת. יחידת האכיפה העירונית תכנס תחת אגף החירום והבטחון עם הבחירה הקרובה של מנהל אגף ואיחוד תחומים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
13	2.3.6	למזכירת יחידת האכיפה אין מסמך המגדיר את תפקידה ותחומי אחריותה.	על מחלקת משאבי אנוש להגדיר למזכירה את הגדרת תפקידה ותחומי אחריותה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים מסמך הגדרת תפקיד. הביקורת מעירה כי לא הוצג לה מסמך הגדרת תפקיד.
14	2.3.6	כשמזכירת יח' האכיפה לא נמצאת אין מי שיטפל בקבלת קהל בנושאים שקשורים ליחידת האכיפה, כגון בקשות לביטול דוחות.	למצוא פתרון לקבלת קהל למקרים בהם המזכירה לא נמצאת.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> כיום מקבלת גם התובעת העירונית. <u>התובעת העירונית</u> ממליצה להגדיל את התקנים לקבלת קהל כפי שדורשת ההנהלה. התובעת העירונית לא אמורה לקבל קהל במטרה להסביר לנאשם הפוטנציאלי את מהות הדו"ח ואופן הגשת ערעור. לשם כך יש להגדיל תקנים של מזכירות. <u>סמנכ"ל למנהל</u> אין כרגע מענה למ"מ מזכירה שנעדרת בכל העירייה.
15	2.3.7	לא נמצא תיעוד על ביצוע אימון אחת לחצי לשנה לפקחים המסייעים כנדרש.	על יחידת האכיפה והשיטור העירוני לפעול לקיים את האימון לפקחים בהתאם לתפיסת הפעלה שנקבעה על ידי המשרד לביטחון פנים.	
16	2.3.8	בעירייה אין תכנית להכשרת פקחים קלאסיים.	בתוכנית העבודה השנתית של העירייה לכלול הכשרת פקחים קלאסיים וליישם את התוכנית.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
17	2.4	במהלך הביקורת הועלתה דרישה במיוחד על ידי הנשים לתא שירותים נוסף משום שביחידה משרתים כ-20 עובדים (שוטרים ופקחים) מתוכם כ-6 נשים; במבנה קיים תא שירותים אחד המשמש את הגברים והנשים הנמצאים במשך היום ביחידה.	לאור השהייה הממושכת במקום, הביקורת ממליצה לבחון הוספת תא שירותי נוסף בעבור הנשים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> [מנהל מחלקת מבני ציבור] מהנדסה מטפל.
18	2.4	קיימת בעיית רטיבות במבנה של מערך האכיפה.	לפעול לתיקון מפגעי הרטיבות בקירות האולם ולבצע תיקונים למניעת מי גשם מתקרות המשרדים, שכן מדובר בסיכוני התחשמלות.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> טופל.
19	2.5	קיימות בעיות אבטחה במתחם של יחידת האכיפה: למזכירה אין חיבור לאינטרקום בשער ולאינטרקום.	לטפל בהעדר אזעקה ובמגבלות של האינטרקום.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> הותקן על ידי המשטרה.
20	2.7	נמצא כי קיים חוסר כשירות בתחום כיבוי האש במתחם.	לטפל במפגעי בטיחות אש לרבות מטפים ותאורת חירום.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> באחריות הקב"ט. הערת הביקורת: מבדיקה עם הקב"ט מתוכנן לסוף דצמבר 2022.
21	2.8	אין הקפדה לעדכן הרשאות עם תחלופת בעלי תפקידים ובמיתר ישנם עובדים רבים עם הרשאות למערכת מיתר.	להקפיד על כך שקובץ ההרשאות מתעדכן באופן שוטף בהתאם לעדכון בעלי התפקידים בעירייה. לבחון צמצום רשימת המורשים מקרב עובדי חברת מיתר למינימום האפשרי.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> מטופל על ידי מזכירת יחידת האכיפה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
3. תקציב יחידת האכיפה				
22	3	מאחר שבשנת 2021 ההכנסות בפועל היו נמוכות מהתכנון ב-596,169 ₪ וההוצאות חרגו ב-49,337 ₪, נוצר גרעון תקציבי למול התכנון בסך 645,506 ₪. זאת לעומת עודף בסך 114,972 ₪ בשנת 2020 (עודף הכנסות בסך 57,954 ₪ ויתרה כספית בסך 57,018 ₪)	לבחון את הסיבות לגרעון התקציבי בתחום יחידת האכיפה בשנת 2021.	
4. קבלת קהל ופרסום מידע				
23	4.2	נמצא כי שעות הפעילות של מערך האכיפה והשיטור העירוני הוארכו מאז הביקורת בשנת 2015. יחד עם זאת, נמצא שבמהלך השבוע בין השעות 04.00 לפנות בוקר ועד השעה 07.00 אין מענה לתושבים מיחידת האכיפה והשיטור העירוני. כמוכן, נמצא כי בימי שישי וערבי חג אין מענה בין השעות 03:00 ל 07:00 ובשבת וחגים אין מענה 03:00 – 10:00.	לבחון את הפעלת יחידת האכיפה 24/7 כדי לתת שירות רציף לציבור.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נותנים מענה שוטף בנייד וקבלת קהל 08:00 – 14:00.
24	4.3	לגבי שעות קבלת הקהל, נמצא כי ישנן סתירות בשעות קבלת קהל כפי שמפורסמים במקומות שונים: באתר העירייה ועל גבי שער הכניסה למתחם מערך האכיפה.	לקבל החלטה מהן שעות הקבלה של היחידה ולפרסם את השעות המעודכנות בכל המקומות הרלוונטיים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נותנים מענה שוטף בנייד וקבלת קהל 08:00 – 14:00.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
25	4.4	האתר של העירייה אינו מעודכן בכל הקשור ליחידת האכיפה והפיקוח העירוני ומתייחס לפיקוח הקלאסי בלבד ולא למערך האכיפה; לא נמצא מידע על תפקידי יחידת האכיפה והשיטור העירוני.	לעדכן את אתר האינטרנט של העירייה בנושא פיקוח עירוני ושיטור כדי שיתאים במצב בפועל; במסגרת זו, לכלול מידע על יחידת האכיפה ולפרט את תפקידי מערך האכיפה העירונית בנפרד והפיקוח העירוני.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> לבקש מהדובר לעדכן את אתר העירייה - יח' האכיפה ופיקוח עירוני וקבלת קהל.
5. הטיפול בפניות באמצעות המוקד העירוני				
26	5.3	מעיון בנושא הפניות שהוגדרו על ידי המוקד העירוני קיימות כפילויות.	להגדיר מחדש את נושאי הפניות למוקד, תוך ביטול כפילויות.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> באחריות המוקד העירוני.
27	5.4	נמצא כי הפקחים סוגרים את הפניות כשמגיעים למקום האירוע ולא בתום הטיפול כנדרש (לדוגמה רכב נטוש).	להקפיד על סגירת פניה רק לאחר הטיפול במפגע.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יבוצע הדרכה וריענון לכלל הפקחים.
28	5.4	בעת סגירת פניה במוקד, יחידת האכיפה אינה מדווחת מיהו הפקח שסגר את הפניה. כמו כן, הפקחים אינם מדווחים את אופן הטיפול בפניה.	בעת סגירת פניה, לדווח מי הפקח שסגר את הפניה ואופן הטיפול בפניה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> מבוצע.
29	5.5	קיימת מגמת ירידה בשביעות הרצון של הפונים למוקד העירוני מהטיפול של מערך האכיפה בפניות ביחס לשנת 2020.	לבחון כיצד ניתן לשפר את שביעות רצון הפונים למוקד העירוני בכל הקשור לפניות בתחום מערך האכיפה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> תבוצע פניה למוקד העירוני למתן סקר שביעות רצון הפונים.
30	5.6 5.6.2	אמנת השירות פורסמה באתר העירייה במקום שנקרא "חדשות העיר" ולא במקום בולט ו/או במסגרת המוקד העירוני כדי שיהיה קל למצוא אותו.	לפרסם את אמנת השירות באתר העירייה ו/או במסגרת המוקד העירוני כדי שיהיה נגיש לתושבים.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
31	5.6.4	בנושאים רבים, שיעור העמידה באמנת השירות נמוך מאוד.	לבחון את הסיבות של אי עמידה באמנת השירות בסעיפים ברבים ולהפיק מסקנות	
32	5.6.5	בבאר יעקב בניגוד לרשויות מקומיות אחרות לא ניתן להפיק דוחות על דיווחי פקחים למוקד העירוני והפקחים אינם נדרשים לדווח על מפגעים למוקד.	כחלק משגרת העבודה של הפיקוח העירוני להנחות את הפקחים לדווח על מפגעים למוקד העירוני. לאפשר הפקת דוחות על הפניות של הפקחים למוקד העירוני	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> באחריות המוקד העירוני. הפקחים מדווחים.
6. ועדות המועצה				
33	6.2	בהרכב הוועדה למיגור אלימות חסרים בעלי התפקידים הבאים: ראש העיר או סגנו, יועץ לענייני אזרחים ותיקים ומנהל יחידת האכיפה.	למנות לוועדה למיגור אלימות הרכב וועדה בהתאם לפקודת העיריות.	
34	6.2	הוועדה למיגור אלימות אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת.	לכנס את הוועדה למיגור אלימות לפחות 4 פעמים בשנה כנדרש.	
35	6.2	הוועדה למיגור אלימות לא גיבשה תוכנית עבודה ולא הגישה את התוכנית לאישור המועצה וממילא לא עקבה אחר ביצוע התוכנית המאושרת.	על הוועדה למיגור אלימות לגבש תוכנית עבודה לאשר אותה במועצה ולעקוב אחר ביצועה.	
36	6.2	העירייה לא מינתה יועץ לענייני אזרחים ותיקים בהתאם לסעיף 7 ב' לחוק האזרחים הוותיקים ולצרפו הוותיקים ולצרפו להרכב הוועדה.	למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים בהתאם לסעיף 7 ב' לחוק האזרחים הוותיקים ולצרפו להרכב הוועדה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
37	6.2	רק חלק מהפרוטוקולים של הוועדה למיגור אלימות מפורסמים באתר של העירייה.	מומלץ פרסם את כל הפרוטוקולים של הוועדה למיגור אלימות באתר האינטרנט של העירייה.	
38	6.3	בישיבות מועצה לאכיפה עירונית לא היו נוכחים: מנהל מחלקת חינוך, מנהלת מחלקת רווחה ומנהל הביטחון (הקב"ט). כמו כן, לא מונו שני נציגי ציבור ולא היו נוכחים בישיבות, כנדרש מהרכב חברי מועצת האכיפה.	להקפיד שישתתפו בישיבות המועצה לאכיפה עירונית כל החברים שמופיעים בהרכב מועצת האכיפה. למנות נציגי ציבור ולזמן אותם לישיבות, כנדרש מהרכב שנקבע במתכונת להפעלת שיטור עירוני.	
39	6.4	הקב"ט אינו משתתף באופן קבוע בוועדת המשנה.	לוודא זימון ונוכחות בכל הישיבות של וועדת המשנה של הממונה על הביטחון ברשות כנדרש מהמתכונת להפעלת השיטור העירוני.	
40	6.4	נמצא שלא מתקיים מעקב על ביצוע החלטות ועדת המשנה ועל יישום היעדים שנקבעים בישיבות הוועדה.	לקיים מעקב על ביצוע החלטות ועדת המשנה ולוודא יישום היעדים שנקבעים בישיבות הוועדה ועדת המשנה לאכיפה.	
7. שיטת הפעלת יחידת האכיפה והשיטור העירוני ותוכניות עבודה				
41	7.5	מנהל יחידת האכיפה וסגן מפקד השיטור העירוני לא היו מודעים לצורך בביצוע נדבכי ההערכה (ניתוחים וסקרים) ולא ביצעו ניתוחים וסקרים.	על מנהל השיטור העירוני ומנהל יחידת האכיפה העירונית לבצע ניתוחים וסקרים בהתאם לנוהל השיטור העירוני-מערך אכיפה עירוניים של המשרד לביטחון פנים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נשב על זה עם השיטור העירוני.
42	7.6.2	בתכנית העבודה השנתית של יחידת השיטור של שנת 2021 ושנת 2022 חסר תאריך הכנה ואישור התכנית. לגבי תכנית העבודה	יש לרשום את תאריך הכנת תכנית העבודה ואישורו על ידי ועדת המשנה – על גבי התכנית.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> נבקש ממנהל השיטור לרשום את התאריך.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		של שנת 2022 אף גורם אינו חתום על התכנית.		
43	7.6.2	בשתי התוכניות השנתיות בטבלת צפי אירועים מתוכננים זהה לשנת 2021 ולשנת 2022. כמו כן, בשתי התוכניות השנתיות בטבלת צפי אירועים לא מופיעות פעילויות חובה כגון ימי ריענון ואימון יחידתי, נושאים שחייבים להיות בכל שנה כדי לשמור על כשירות היחידה.	במסגרת תכנית העבודה יש לכלול את כלל הפעילויות המרכזיות של יחידת האכיפה לרבות מועדי קיום ימי ריענון ואימון יחידתי ולהתאים את תכנית העבודה לכל שנה בנפרד (לא להעתיק את התכנית כפי שהיא מהשנה הקודמת).	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יש צורך להכניס בל"ז שנתי – בשיתוף השיטור העירוני.
44	7.6.3	מעיון בפרוטוקולים של ועדת המשנה לא נמצא שתכנית העבודה החודשית נדונה בישיבת הוועדה ולא אושרה שם כנדרש.	על ועדת המשנה לאכיפה העירונית לדון ולאשר את תוכניות עבודה חודשיות למערך האכיפה העירוני כפי שנדרש לפי תפיסת ההפעלה למערכי האכיפה העירוניים ונוהל המשטרה להפעלת יחידות "שיטור עירוני".	
45	7.6.3	התוכניות החודשיות של שלושת החודשים אוגוסט עד אוקטובר 2021 זהות הן בסעיף ה"כללי" והן בסעיף "תוכנית עבודה ממוקדת". לדעת הביקורת אמורים להיות שינויים מחודש לחודש בתוכניות העבודה בהתאם ליעדים שקובעת ועדת המשנה לאכיפה העירונית.	יש להכין את תוכניות העבודה החודשיות בכל חודש לפי היעדים שקובעת ועדת המשנה לאכיפה עירונית לאותו חודש ולבצע את ההתאמות הנדרשות.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> לתקן יחד עם השיטור העירוני.
46	7.6.5	לפיקוח העירוני (הקלאסי) לא הוכנו תוכניות עבודה.	על מנהל יחידת האכיפה להכין תוכניות עבודה גם לפיקוח העירוני קלאסי.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> תוכן תכנית עבודה לפיקוח הקלאסי.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
47	7.6.6	נמצא כי לא מתבצע תיעוד לפעילות היומית של הפקחים הקלאסיים.	בסוף כל משמרת יש לתעד את הפעילות שבוצעה על ידי הפקחים הקלאסיים, ולא רק הפקחים המסייעים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים תיעוד. הביקורת מעירה כי תיעוד בווטסאפ לא מספיק. ההמלצה היא לתעד בדומה למערך האכיפה.
48	7.6.7	לא נמצא מסמך ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ליחידת האכיפה.	להכין דוח ביצוע מול תכנון תכנית עבודה ליחידת האכיפה, לרבות הפיקוח העירוני.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יבוצע.
8. פיקוח ואכיפה				
49	8.3.2	נמצא כי בשנת 2021 חלה ירידה משמעותית בהגשת הודעות תשלום קנס פיקוח כללי של 40% ובהכנסות העירייה ירידה של כ- 50% ביחס לשנת 2020.	לבחון את הסיבות לירידה בהודעות קנס פיקוח בשנת 2021 ביחס לשנת 2020.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> בשנת 2020 יש עלייה ב- 300%.
50	8.4	במערכת של חברת מיתר לא קיים מנגנון המפרט כיצד נסגרו ההתראות (האם נסגרו בזמן והאם נסגרו עם הטלת קנס או הסרת המפגע).	לבנות דוח אשר מנתח את אופן סגירת ההתראות הכולל בין היתר את סיבת הסגירה (הסרת המפגע/רישום דוח) את מועד פתיחת ההתראה, זמן ההתראה ומועד סגירת ההתראה.	
51	8.5	בעירייה לא בוצע ניתוח של הדוחות לפי אזורים/רחובות כדי לבחון האם האכיפה היא אחידה בכל היישוב.	לבחון את נתוני הדוחות לפי רחובות/אזורים ובהתאם למסקנות להכין תכנית עבודה.	<u>התובעת העירונית</u> עניין של מדיניות אכיפה. בסמכות מנהל יח' אכיפה שנותן את ההנחיות לפקחים היכן לבצע אכיפה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
52	8.6	מניתוח דוחות שבטיפול מלגם, ישנם 112 דוחות פיקוח כללי ו-387 דוחות חניה שנמצאים בסטטוס "לא אותר"; יש מספר רב של דוחות פעילים – 291 פיקוחו כללי ו-129 דוחות חניה; ישנם 59 דוחות בסטטוס זיכוי.	לבצע בחינה של הדוחות שבאחריות מלגם שנמצאים בסטטוסים הבאים: לא אותר, פעילים ובזיכוי ובהתאם לממצאים להכין תכנית פעולה.	
9. מערך גביית דוחות חנייה ופיקוח				
53	9.2	עולה כי אחוזי גבייה נמוכים בשנת 2021 ביחס לשנת 2020 במיוחד בדוחות חנייה (62% לעומת 82%).		
54	9.3	יתרות החוב שבטיפול מיתר ושלא נגבו נכון לחודש מאי 2022 עומד על 1,262,488 ₪. נמצא כי נכון למועד הביקורת מיתר לא נקטה באמצעי אכיפה מנהליים התאם לפקודת מיסים וגביה.	על העירייה לבצע בקרה שוטפת אחר פעילות האכיפה של חברת מיתר, לרבות קבלת דוחות שוטפים על ביצוע האכיפה.	<u>גזברית העירייה</u> הבעיה שהייתה לחברת מיתר לנקוט באמצעי אכיפה מנהליים, קרי עיקולי בנקים נפתרה ובחצי שנה האחרונה גם מיתר מפעילה אמצעי אכיפה מנהלים מה ששיפר את אחוזי הגביה.
55	9.4	נכון לחודש אפריל 2022, מיתר טרם החלה לבצע אכיפה מנהלית לגביית חובות חנייה ופיקוח, הכוללים: תהליכי עיקול בנקים, עיקולי רכב, ועיקולי מטלטלן, בהתאם לפקודת מיסים גבייה ותקנותיה.		<u>גזברית העירייה</u> כנ"ל טופל ובחצי שנה האחרונה מבוצע.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
56	9.5	נמצא כי העירייה לא מינתה גובי מס כשחתמה הסכם עם חברת מיתר (אפריל 2020), לבקשת הביקורת הציג מנהל תחום חנייה ופיקוח מינוי של 2 גובה מס שמונו על ידי גזברית העירייה רק ביום 16.1.2022. זאת גם הסיבה שלא בוצעו עיקולים במיטלטלין אם החברה הייתה צריכה לבצע עיקולים.		
57	9.6	נמצא כי דוח הודעות הקנס מוקפאות שנמסר לביקורת בחלקו לא נרשמו הפרטים הבאים: מס' ת.ז, שם פרטי ושם משפחה (מתוך 54 הודעות קנס חסרים 24)	להקפיד על רישום הפרטים בדוח בנוסף למספר הדוח שקיים.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> יבוצע מול מיתר.
58	9.7.2	על יתרות החוב שבטיפול חברת מלגם מרחפת סכנת התיישנות (חובות מעל לשלוש שנים), אלא אם נקטעה תקופת ההתיישנות על ידי הוצאת פניות מתועדות לחייבים אחת לתקופה. עוד עולה כי קיימים חובות מעל ל-7 שנים משנת 2010 עד 2015 שהם התיישנו, אלא אם חברת מלגם פעלה לקטוע את תקופת ההתיישנות.	על העירייה לוודא שחברת מלגם נוקטת בפעולות כדי שהדוחות משנים קודמות אינם מתיישנים. על גזברות העירייה לקיים דיון עם חברת מלגם בנושא החובות מעל לשלוש שנים והחובות מעל ל-7 שנים לפני שיתיישנו ולא ניתן לגבותם.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
59	9.7.3	מניתוח נתוני הטיפול בחייבים, הטיפול האקטיבי של מלגם בשנת 2022 עומד על 290 חייבים מתוך 358, שהם 81% מכלל החייבים. ובשנת 2021 עומד על 98 מתוך 358 חייבים, שהם 27% מכלל החייבים.	על העירייה לדרוש מחברת מלגם לבצע סריקה על רשימת החייבים בתחום החניה ופיקוח כללי ולפעול באמצעים אקטיביים לתשלום החובות.	
60	9.7.4	במהלך אפריל 2022, הפקחים השתמשו בטעות בפנקסי מלגם ישנים להגשת הודעות תשלום קנס, במקום להשתמש בפנקסים של חברת מיתר - <u>91 הודעות תשלום קנס חנייה</u> .	על מנהל יחידת האכיפה לבצע סריקה במשרדי יחידת האכיפה ולבער/לגרוס את כל פנקסי דוחות של מלגם ולערוך פרוטוקול בעירה בשני עותקים, בהתאם לתקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות נוהל המדינה וברשויות המקומיות), התמ"ו-1986.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> בוצע.
61	9.7.5	נמצאו 15 דוחות שנפלו בין הכיסאות במעבר ממלגם למיתר.	לבדוק האם ניתן לטפל בדוחות שלכאורה נפלו בין הכסאות.	
10. התקשרות ותהליכי עבודה עם חברת "מיתר" ומתן שירותים				
62	10.2	נמצא כי ערבות בנקאית של חברת מיתר בסך 50,000 ₪ פגה תוקף מעל חודש וחצי (במאי 2022).	להקפיד שבידי העירייה קיימים ערבויות ביצוע מעודכנות בכל עת.	
63	10.4	העירייה אינה פועלת לפי חוזר המנכ"ל ולא מונה עובד-מפקח שיהיה כפוף לגזבר הרשות, אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה.	הביקורת ממליצה לגזברית העירייה: להכין נוהל מפורט בכתב בהתאם לחוזר מנכ"ל 3/2003 – "נוהל העסקת חברת גבייה" ו/או לשינוי בחקיקה בנושא.	<u>גזברית העירייה</u> נדאג לקבל לוח הגאנט לשנים 2022 ו-2023.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		בעירייה לא נמצא לוח גנט לשנים 2021 ו-2022 בדומה ללוח הגנט של שנת 2020.	למנות לאלתר "מפקח" מטעם הגזברות שיהיה אחראי על הקשר עם חברת מיתר ויבצע את התפקידים שמוטלים עליו בהתאם לנדרש. לדרוש מחברת מיתר תכנית עבודה הכוללת לוח גנט מדי שנה החל משנת 2022 ותאשר אותה.	
64	10.5	מבדיקת החשבוניות של מיתר לא נמצא אישור בדיקה וחתומה של הגזברית. החשבוניות מופנות על ידי חברת מיתר ישירות למנהלת החשבונות, בניגוד להסכם שבין העירייה לחברת מיתר, הקובע שהגזבר יבדוק ויאשר את החשבוניות. עוד נמצא כי חברת מיתר אינה נוהגת לצרף לחשבוניות רשימת החייבים כנדרש מסעיף 6.11 להסכם.	על גזברית העירייה לחתום על החשבוניות לאישורן כפי שנקבע בהסכם. על חברת מיתר לצרף לחשבוניות את רשימת החייבים מהם נגבה החוב, בהתאם לנדרש בהסכם.	
11. פעולות בסמכות התובעת העירונית				
65	11.2	ממצאי הביקורת מצביעים על הפער בידע שיש לפקחים בחוקי עזר עירוניים; כך לדוגמה, התובעת ביטלה דוחות בהיקף ניכר בשנת 2021 בגין עילה של "לא נתקיים אחד מיסודות העבירה" בחניה - 33 דוחות ובפיקוח-49 דוחות.	מנהל יחידת האכיפה יקבע כיעד בתכנית העבודה של שנת 2023 – שיפור רמת המקצועיות של הפקחים.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
66	11.4.5	לדעת הביקורת העובדה שבשיעור של כמעט 70% מכלל אלה שהגישו בקשות להישפט היו בגין עבירת חנייה על המדרכה, יש בה כדי להעיד על חוסר בהירות ועקביות במדיניות בנושא החנייה.	להגדיר מדיניות ברורה ועקבית שאוסרת חניה על מדרכות ולאכוף עבירה זו.	
12. הטיפול בגרוטאות רכב ורכב נטוש				
67	12.1.2	ביחידת האכיפה לא נמצאו טפסי "דוח טיפול ברכב שנגרר" שחברת הגרירה אמורה להעביר לה בהתאם למוגדר בנספח ד' להסכם.	להכין נוהל עבודה כתוב מול חברת הגרירה בנושא פינוי גרוטאות ורכבים נטושים. לדרוש מחברת הגרירה את דוחות "טיפול ברכב שנגרר" על ידה ולתייק אותם ביחידת האכיפה.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים קלאסר מסודר והוצג לביקורת. לביקורת לא הוצג נוהל מול חברת הגרירה.
68	12.1.3	נמצא כי חברת הגרירה לא העבירה לעירייה אישור קיום ביטוח על פי התוכן הרשום באישור קיום ביטוחים ובהתאם לטופס 13-נספח דרישות ביטוח כמפורט בהסכם בכל תקופת ההתקשרות.	לדרוש מחברת שירותי הגרירה פוליסת ביטוח בת תוקף לתקופת ההתקשרות בהתאם להסכם.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים בתיק הגרירה.
69	12.2.2	נמצא כי לנוהל טיפול בגרוטאות ורכב נטוש לא צורפו נוסחי נספחים לפי שלבי הביקורים של הפקחים בשטח. להלן הנספחים שיש לצרף לנוהל: נספח 1-טופס תיעוד מציאת הרכב הנטוש, נספח 2-דרישה לפינוי גרוטאה/רכב, נספח 3 -מדבקת הודעה ודרישה צהובה ואדומה, נספח 4-גרירת גרוטאה/רכב נטוש.	לצרף לנוהל רכבים נטושים וגרוטאות רכב נוסחי נספחים לפי שלבי הביקורים של הפקחים בשטח.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> קיים קלאסר מסודר. הביקורת מעירה שנדרש להוסיף את הנספחים לנוהל העבודה ולפעול בהתאם לטפסים שבנוהל.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
70	12.2	הביקורת העלתה כי הטיפול בנושא פינוי גרוטאות ורכבים נטושים ברחבי העיר על ידי יחידת האכיפה העירונית אינו אפקטיבי – נמצאו כ"ר נטושים בעיר שאינם נמצאים בתהליך טיפול, אין הקפדה לפנות כלי רכב נטושים על פי החוק, פניות במקום נסגרות מבלי שהמפגע טופל ועוד.	על יחידת האכיפה להקפיד לפינוי הרכבים הנטושים למגרש באמצעות קבלן הגרירה, תוך 30 ימים לגבי רכבים נטושים ותוך 30 ימים לגבי גרוטאות בהתאם ולחוק ולנוהל. להקפיד לסגור את הפניות רק לאחר שהמפגע הוסר.	<u>מנהל יחידת האכיפה</u> בוצעו בשנת 2022 כ- 30 גרירות. הביקורת מעירה כי הגרירות בוצעו בעקבות הערת הביקורת.
13. מעקב יישום המלצות של דוח מבקר העירייה במחלקת הפיקוח העירוני משנת 2015				
71	12	נמצא כי מתוך 24 ההמלצות הרלוונטיות מדוח מבקר העירייה משנת 2015, בוצעו 10 (42%) ובוצעו חלקית 9 (37%); 5 המלצות לא בוצעו כלל (21%).		

ניהול צי הרכב

דוח ביקורת 2022-4

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
229	כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה		א
233	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
237	פירוט ממצאים		ג
237	מדיניות ונהלי עבודה	1	
238	בעלי תפקידים בתחום ניהול צי הרכב	2	
243	ניהול מידע	3	
245	תקציב מערך צי הרכב	4	
247	פיקוח אחר כלי הרכב של העירייה	5	
249	הקצאת כ"ר עירוניים	6	
253	ניהול הנהגים	7	
256	פיקוח על הנהגים	8	
259	ניהול דלק של כלי הרכב	9	
264	הוצאות נוספות שקשורות לכלי הרכב	10	
266	הוצאות כ"ר באמצעות קופה קטנה	11	
268	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
278	רשימת כלי רכב	א'	נספח

פרק א - כללי

1. מבוא

כללי

צי הרכב של העירייה צריך להיות תחת בקרה צמודה ומנוהל באחריות וסדר מוקפדים, בעיקר בגלל שמדובר בנושא בטיחותי ובכספי ציבור. כלי הרכב של העירייה הנם רכוש ציבורי וככזה מחויבים ברישום, באחזקה נאותה ובניהול תקין, על פי כללי איפסון ואחזקה מקצועיים. על כל הנוהג בכלי הרכב של העירייה חלים הוראות החוק ונהלי העירייה הנוגעים בדבר.

בעיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") קיימים סוגי כלי רכב שונים כגון: רכבי נוסעים, טנדרים, טרקטורונים, פולריס, נגררים ועוד. בתקופה שקדמה לביקורת, חל גידול במספר כלי הרכב באחריות העירייה. נכון לסוף חציון הראשון של שנת 2022, מספר כלי הרכב בעירייה עמד על 32. הטבלה שלהלן מציגה את כלי הרכב באחריות העירייה לפי קבוצות, נכון לאמצע שנת 2022, בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת:

מס"ד	סוג כלי רכב	מספר כלי רכב	בעלות/ליסינג	הערות
1	רכב נוסעים צמוד	11	ליסינג	נבחרים ועובדי העירייה. כולל רכב פיקוח צמוד לפקחית.
2	רכב פיקוח תפעולי	4	ליסינג	
3	רכב קב"ט	1	ליסינג	
4	רכב איגום מסחרי	5	ליסינג	טנדר איסוזו, סיטראן ברלינגו.
5	רכב איגום נוסעים	3	ליסינג	מחלקת רכש, מחלקת תקשוב, אגף שפ"ע.
6	רכב איגום שטח	4	בבעלות העירייה	רכבי פולריס, טרקטורון
7	חירום - נגררים	4	בבעלות העירייה	
8	סה"כ	32		

לפירוט כלל כלי הרכב ראו נספח.

מרבית כלי הרכב בשימוש העירייה (24) הם רכבי ליסינג, חלקם משמשים גם כרכבים צמודים לעובדים וחלקם כרכבי איגום למחלקות השונות. רכבי איגום שטח (טרקטורון ופולריס) ונגררים נרכשו על ידי העירייה.

בתקופת המבוקרת, ניהול צי הרכב היה באחריות ישירה של מנהל מחלקת הרכש. בסוף הביקורת נבחר יועץ חיצוני שתפקידו לסייע בניהול מערך כלי הרכב ולשמש כקצין בטיחות בתעבורה. הוא התחיל את עבודתו ביולי 2022 והוחלף על ידי מנהל מערך כלי רכב חדש בינואר 2023, (שניהם מאותה חברה).

הבסיס החוקי

- א. תקנות התעבורה, תשכ"א-1961 – חלק י': סדרי בטיחות בהפעלת כלי רכב במפעלים (סעיפים 579 – 587).
- ב. תקנות מס הכנסה (שווי שימוש ברכב), התשמ"ז – 1987.
- ג. מסמך רשות המיסים לפקידי השומה מה 21.10.2014 בנושא מיסוי שווי שימוש ברכב מאגר/איגום.
- ד. אוגדן תנאי שירות, מרכז שלטון מקומי – סעיף 4.4.7.
- ה. הוראות התכ"ם – רכב ממשלתי, מספר הוראה 11.1.4 – אינו מחייב את העירייה, אבל מהווה נורמה שאפשר להתייחס אליה.
- ו. משרד התחבורה – הוראות קבע ונהלים למילוי תפקיד קצין בטיחות בתעבורה.
- ז. מערכת לדווח ומעקב על עבירות תעבורה (נוהל 6).

במסגרת תכנית העבודה לשנת 2022 של מבקר העירייה, נערכה ביקורת בנושא ניהול צי הרכב של העירייה.

למרות שבעת הביקורת, בעירייה פחות מ-40 כלי רכב המחייבות לפעול על פי חלק י' – סדרי בטיחות בהפעלת כלי רכב במפעלים בתקנות התעבורה, חשוב לאמץ הכתוב בתקנות אלה באופן וולונטרי מאחר והעירייה כבר מתקרבת למספר זה של כלי רכב.

אכן, העירייה החליטה להעסיק קצין בטיחות בתעבורה למרות שאינה מחויבת בכך. מדובר ביועץ חיצוני שימש גם כמנהל צי הרכב וגם כקצין בטיחות בתעבורה.

קצין בטיחות בתעבורה

משרד הפנים הגדיר את תפקיד "קצין בטיחות בתעבורה" (שכאמור מהווה תפקיד חובה כשיש לפחות 40 כלי רכב בארגון).

ייעוד

- שמירה על בטיחות, תקינות ותחזוקה של צי כלי הרכב, פיקוח על כשירות הנוהגים והטמעת נושא הבטיחות בנהיגה ברשות המקומית. להלן תחומי האחריות שלו:
- א. פיקוח על בטיחות ותחזוקה של כלי הרכב של הרשות המקומית.
 - ב. פיקוח ובקרה על נהגים, המועסקים על ידי הרשות המקומית או הנוהגים ברכב שלה.
 - ג. טיפול במכשירי טכוגרף של כלי רכב של הרשות, כמתחייב על פי הוראות הדין הקיים והנהלים.
 - ד. פיקוח על מערך ההיסעים המתבצע על ידי קבלני משנה.
 - ה. פיקוח על עמידה בכללי הבטיחות של הנהגים וכלי רכב של הרשות המעבירים חומרים מסוכנים.
 - ו. טיפול בירוקרטי ותחזוקתי בכלי רכב של הרשות המעורבים בתאונות דרכים.
 - ז. ביצוע פעולות לקידום נושא הבטיחות בדרכים ברשות המקומית (אם מונה על ידי ראש הרשות כמנהל מטה הבטיחות).

2. מטרת הביקורת

בדיקת נאותות ניהול צי כלי הרכב של העירייה, כולל שליטה ובקרה ועמידה בהוראות החוק.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את תמונת מצב ניהול צי כלי הרכב של העירייה נכון לחציון הראשון של שנת 2022.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת ביצעה את הפעולות הבאות:

- א. ראיונות עם בעלי התפקידים הבאים:
 - (1) מנהל מחלקת הרכש היוצא - בזמן הביקורת היה אחראי על ניהול צי הרכב.
 - (2) עם אחראי הרכב וקצין בטיחות בתעבורה (נבחר בעת כתיבת הביקורת) החל את תפקידו ביולי 2022 ועם מחליפות שנכס לתפקיד בינואר 2023.
 - (3) מנהלת החשבונות שמטפלת בחשבוניות שקשורות לכלי הרכב.
 - (4) מזכירת הגזברית – מנהלת את כרטיסי התדלוק ואת הקופה הקטנה.

- (5) מנהל אגף שפע – מספר כלי רכב איגום נמצאים באגף שלו.
 - (6) מנהל מערך החירום – אחראי על הנגרים שמשמשים לחירום.
 - (7) מנהל מחלקת המים והביוב – קיים כלי רכב איגום במחלקה שלו.
- ב. סקירת מסמכים: רישיונות כלי הרכב, ביטוחי כלי הרכב, נהלי עבודה, טפסים של הקופה הקטנה, כרטיסות הנהלת חשבונות, טפסים של ניהול כרטיסי תדלוק ועוד.
- ג. ניתוח קבצים:
- (1) קבצים שהופקו ממערכת האיתורן אודות נסיעות כלי רכב.
 - (2) קבצי תקציב רכב מהנהלת חשבונות.
 - (3) קבצי קופה קטנה.
 - (4) קבצים מתוך מערכת ניהול כרטיסי התדלוק.
- טיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים; התקבלה התייחסות ממנהל צי הרכב והיא שולבה בפרק ריכוז הממצאים וההמלצות.
- הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את אופן ניהול צי הרכב של העירייה בשנת 2022. יצוין כי לקראת סוף הביקורת, ביולי 2022 מונה מנהל צי רכב שמשמש גם כקצין בטיחות בתעבורה.

א. העדר תשתית ארגונית לניהול צי הרכב.

ב. העדר פיקוח על כלי הרכב.

ג. העדר פיקוח על הנהגים.

ד. פערים בניהול המשאבים הכספיים.

הרחבת נושא העדר תשתית ארגונית לניהול צי הרכב

1. העדר מדיניות כתובה ונהלי עבודה כתובים בנושא ניהול צי הרכב.
2. בעת הביקורת האחראי על צי הרכב לא ניהל את צי כלי הרכב בשלמותו.
3. אי שימוש במערכת מידע לניהול צי כלי הרכב.
4. אי ניהול תיקים של כלי הרכב ושל הנהגים.

הרחבת נושא העדר פיקוח על כלי הרכב

5. אי ביצוע מעקב אחר הטיפול של כלי הרכב, תוקף רישיון רכב וביטוחים.
6. חלק מכלי רכב האיגום של העירייה אינם מסומנים ככלי רכב של העירייה.
7. אי ביצוע מעקב אחר תאונות בהם מעורבים כלי הרכב של העירייה ולא מבוצע תהליך של הפקת לקחים.

הרחבת נושא העדר פיקוח על הנהגים

8. בעירייה לא מבוצעות הדרכות והשתלמויות לנוהגים בכלי הרכב של העירייה.
9. בעירייה לא דורשים הצהרות בריאות על המצב הבריאותי של הנהגים.
10. למעט נהגים שחותמים על הצהרת חניית לילה, הנהגים אינם נדרשים לחתום על מסמך כלשהו מול העירייה בעת קבלת כלי רכב.
11. בעירייה לא מבצעים בקרה על הנסיעות באמצעות האיתורן.

הרחבת נושא פערים בניהול המשאבים הכספיים

12. נמצאו עובדים שמקבלים גם החזר הוצאות רכב בתפקיד וגם כלי רכב תפעולי.
13. העירייה העמידה לטובת יועץ מטעם חברה חיצונית כלי רכב תפעולי בעוד שחברת האם שלו אמורה להעמיד לרשותו כלי רכב.
14. נמצא כי לא מבוצעת בקרה אחר צריכות דלק חריגות בעירייה.
15. נמצאו חולשות בבקרה אחר כרטיסי תדלוק, קנסות, תלושי שטיפה ונסיעות בכבישי אגרה.

המלצות עיקריות

1. להכין תשתית ארגונית לניהול צי כלי הרכב לרבות ריכוז ניהול צי הרכב אצל גורם אחד, שימוש במערכת מידע וניהול תיקי כלי רכב ונהגים.
2. לבצע פיקוח שוטף אחר כלי הרכב, לרבות תוקף רישיון רכב, ביטוחים וטיפולים ולבצע מעקב אחר תאונות ולתחקר אותן.
3. לבצע פיקוח אחר הנהגים לרבות הדרכות, הצהרות בריאות, מעקב אחר השימוש בכלי רכב איגום (לרבות סימון כלי הרכב),
4. שיפור הניהול הכספי אחר צי הרכב, לרבות הקפדה על אי תשלום כפול בגין נסיעות ושיפור הבקרה אחר הוצאות הדלק, שטיפות, קנסות ונסיעות בכבישי אגרה.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג - פירוט הממצאים

1. מדיניות ונהלי עבודה

מטרת נהלי העבודה לתרגם את המדיניות, תהליכי העבודה והחוקים החלים על הרשות בפעולתה לכדי מערכת של כללים, הנחיות לגבי המותר והאסור ולקבוע את התהליכים שעל פיהם יש לפעול, סמכויות לביצוע ואחריות. הוראות הנוהל וקיום נהל מאושר מסייעים לאחידות, סדירות, רציפות, המשכיות בשליטה ובבקרה על התהליך.

נהלי עבודה אמורים להיגזר מהמדיניות בנושא. חשיבות המדיניות באה לידי ביטוי בכך שהיא תקבע את הכללים לניהול צי הרכב. הנהלים קובעים את תהליכי העבודה ודרכי הפעולה.

בעת הביקורת בעירייה לא נמצאה מדיניות כתובה בנושא ניהול צי הרכב. כמו כן, לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא צי הרכב שמגדירים תהליכי עבודה ואחריות וסמכות של בעלי התפקידים השונים.



יצוין כי קיימת מדיניות לא כתובה - להגדיל את מספר כלי הרכב בעירייה על חשבון אחזקת רכב, אך היא לא כתובה. ב-26 אוקטובר 2022, לאחר הביקורת, קצין הבטיחות בתעבורה שלח מספר טפסים מלווים בהסברים/הנחיות למילוי על ידי הנהגים:

- א. טופס קבלת רכב חברה – אליו נדרש לצרף צילום רישיון נהיגה.
- ב. טופס הסבת דוחות עובד/ת עירייה.
- ג. טופס הצהרת בריאות.
- ד. דוח נסיעות חודשי לרכבים התפעוליים שנדרש למלא לגבי כלי רכב בהם נוהגים שני נהגים ויותר – כולל: פרטי הנהג, תאריך נסיעה, מספר רכב, מחלקה, שעות תחילה וסיום נסיעה וחתימה.

המסמכים הנ"ל נותנים מענה חלקי לצורך בקיום נהלי עבודה ויש לברך על כך שבעירייה מתחילים לטפל בנושא.

2. בעלי תפקידים בתחום ניהול צי הרכב

2.1. כללי

עקב הרגישות של הנושא, קיימת חשיבות לכך שיהיה גורם בעירייה שינהל את צי הרכב ושתהיה לו ראייה כוללת. תפקידו של מנהל צי הרכב הוא ניהול ומעקב של כלל כלי הרכב בעירייה, בין אם הם רכוש של העירייה ובין אם הם שכורים/בחכירה (ליסינג).

מספר כלי הרכב המחייבים מינוי קצין בטיחות בתעבורה על פי המופיע בתקנות התעבורה⁵ הוא – 40 כלי רכב פרטיים או 20 כלי רכב כבדים וגדולים יותר או לחלופין גם כאשר יש רק 20 כלי רכב שחלקם פרטיים וחלקם גדולים. **כאשר צי הרכב קטן ולא מונה קצין רכב יישאו המנכ"ל או הבעלים באחריות לתפעולו וניהולו של צי הרכב.**

עקב מספר כלי הרכב הרב, המתקרב ל-40 המחייב העסקת קצין בטיחות בתעבורה על פי, תקנות תעבורה, רצוי שהעירייה תעסיק קצין בטיחות בתעבורה.

המשמעות של נשיאה באחריות לתפעולו של צי הרכב על פי הגדרות החוק יכולות להעמיד את בעלי הארגון או המנכ"ל שלו במצבים מורכבים ביותר כאשר מתרחשות תקלות או תאונות הקשורות ברכב. גם כאשר המספר נמוך מהמצוין בהגדרות החוק והתקנות הרי שבפועל המציאות תגרום ותכתיב הפניית משאבי ניהול והוצאות להשקעה בפעולתו התקינה של צי הרכב.

חשוב לציין כי במקרים מסוימים, משלא מונה קצין בטיחות בתעבורה, האחריות על צי הרכב יכולה לגרום את בעלי התפקידים הבכירים בארגון הנושאים באחריות אפילו להעמדה לדין בשל ליקויים ברכבי החברה כתוצאה מתחזוקה לקויה או הפעלה לא נכונה של כלי הרכב (כולל נהיגה שאינה עומדת בחוקי התנועה).

5 פקודת התעבורה – סעיף 579 (1).

2.2. מנהל צי הרכב

נמצא כי בעת הביקורת האחראי על צי הרכב לא ניהל את צי הרכב בשלמותו; בפועל ניהול כלי הרכב מבוצר בין מספר בעלי תפקידים בעירייה:



- א. הזמנת כלל כלי הרכב לעירייה – מנהל מחלקת הרכש.
- ב. ניהול שוטף של כלי הרכב (תחזוקה, ביטוחים, רישיון רכב וכד') – התחלק בין מספר בעלי תפקידים:
 - 1) כלי רכב מליסינג – מנהל מחלקת הרכש.
 - 2) כלי רכב חירום/נגררים – אחראי על שירותי החירום.
 - 3) כלי רכב של אגף שפ"ע – מנהל אגף שפ"ע.
 - 4) כלי רכב של מחלקת מים וביוב – מנהל מחלקת מים וביוב.

נמצא כי מנהל מחלקת הרכש, שהוא אחראי על ניהול צי הרכב, אינו עוקב אחר הטיפול השוטף של כלי רכב שלא במסגרת הליסינג ולא הנחה את בעלי התפקידים השונים מה האחריות שלהם. כתוצאה מכך, כפי שניתן לראות בהמשך הדוח, הנושא לא טופל ומספר כלי רכב היו ללא מסמכים בתוקף, דבר שיצר סיכון בטיחותי.

2.3. קצין בטיחות בתעבורה

כאמור, ארגון העונה לקריטריונים אשר מופיעים בחלק י' של תקנות התעבורה (תשמ"א – תקנות 579 - 587 ד') (במקרה של העירייה – 40 כלי רכב) מחויב להעסיק קצין בטיחות בתעבורה אשר בתוקף החוק, התקנות והנהלים מתפקידו לוודא בטיחות מרבית של משק כלי הרכב בארגון. להלן תפקיד קצין הבטיחות כפי שמוגדר בתקנה 585א':

תקנה 585א' תפקידי הקצב"ת :

1. לפקח על נהגי המפעל שימלאו ויפעלו ע"פ הפקודה ותקנות התעבורה.
2. לפקח על הרכבים של המפעל ולוודא תקינות בכל זמן וממלאים אחר הוראות הפקודה ות"ת.
3. לפקח על בטיחותם של עובדי הדרך ותקינות כלי הרכב בתחום המפעל.
4. לפקח על מצב בריאותם של הנהגים ולוודא שהינו תואם את שרישות החוק.
5. להדריך נהגים בענייני נהיגה, טעינה, פריקה ודיני תעבורה.
6. להמליץ לבעל המפעל בכל הנוגע להכשרת ובהשתלמות נהגים וכן להנהגת סדרי בטיחות של נהגים ורכב.
7. להגיש דו"ח לבעל המפעל בקשר לתפקידי הקצב"ת לפי תקנה זו.
8. לנהל כרטסת נהגים ורכבים בהתאם לדרישות הרשות.
9. לוודא תוקף רישיון הנהיגה של הנהג ברכב החברה והתאמתו לרכב שבו הוא נהג.
10. לפקח על כך שרישיון המוביל הינו בהתאם לדרישות ובתוקף.
11. לקיים פגישות אישיות רבעוניות עם נהגים שזה עיסוקם העיקרי במשך שעות העבודה ולתעד בכתב פגישות אלו.
12. לוודא ביצוען של הדרכות מקצועיות ולדווח לרשות על ביצוען.
13. לפקח שרכבים תקולים יתוקנו אך ורק במוסכים מורשים.
14. לוודא ביצוע בדיקת תקינות מערכות אחת לחודש באוטובוס, רכב ציבורי או רכב מסחרי החייב ברישיון מוביל.
15. לוודא ביצוע בדיקות תקינות לרכב שאינו רכב השכרה או החכר **כל שישה חודשים**, רכב השכרה או החכר או כל רכב אחר אשר גילו מעל 3 שנים **כל שלושה חודשים**.
16. לבדוק את דיסקות הטכוגרף (שעות עבודה ומנוחה, מהירות) לתעד ולטפל בחריגות.
17. לערוך ולתעד המלצות שנתנו לבעל המפעל בנושאי בטיחות ולדווח לרשות במקרה של אי ביצוע.
18. לתחקר תאונות נזק בלבד לכלי רכב או אם נגרם גם נזק לאדם מותנה באישור קצין משטרה.
19. להכין נוהל פרטני לפעילות כלי הרכב במפעל.
20. לפעול בהתאם להוראות הרשות ולמלא את תפקידו לפי כל דין.
21. לדווח לבעל המפעל אחת לרבעון על הפעילות והמידע לגבי נהגים וכל רכב במפעל.

לאחר סיום הביקורת, העירייה מינתה קצין בטיחות בתעבורה, ובכך צמצמה את חשיפת ההנהלה הבכירה לסיכונים בטיחותיים. העירייה מינתה מנהל צי רכב חיצוני שמשמש גם קצין בטיחות בתעבורה. **במסגרת תפקידו הוא כפוף למנכ"ל.**



הדגשה חיובית

בחירת קצין בטיחות בתעבורה וקצין רכב

במסגרת הפניה התחרותית בנושא "ליווי עיריית באר יעקב לצורך ניהול צי הרכבים הייעודי", העירייה ביקשה להתקשר עם ספק שיעמיד לשירותה איש מקצוע בעל הכישורים הרלוונטיים כדי לסייע בניהול צי הרכבים העירוני (ס' 1.1 במסמכי הפניה).

להלן השירותים הנדרשים במסגרת הפניה (ס' 4 במסמכי הפניה):

- א. שמירה על בטיחות, תקינות ותחזוקה של צי כלי הרכב, פיקוח על כשירות הנוהגים והטמעת נושא הבטיחות בנהיגה ברשות.
- ב. פיקוח על הבטיחות ותחזוקה של כלי הרכב של עירייה.
- ג. פיקוח ובקרה על נהגים, המועסקים על ידי העירייה או הנוהגים ברכביה.
- ד. פיקוח על מערך ההיסעים המתבצע בידי קבלני המשנה.
- ה. פיקוח על עמידה בכללי הבטיחות של נהגים וכלי רכב המעבירים חומרים מסוכנים.
- ו. טיפול בירוקרטי ותחזוקתי בכלי רכב של העירייה המעורבים בתאונות דרכים.
- ז. כל נושא אחר אשר המעסיק יחליט שהינו בתחום אחריות המשרה.
- ח. הכנת תוכנית עבודה לצורך ניהול צי הרכבים העירוני.
- ט. ניהול תיק רכב לכל רכב של הרשות המקומית, או המופעל על ידה.
- י. הכנת רשימת נהלים אשר תסדיר את הליך השימוש ברכבי הרשות ותטמיע את נושא הנהיגה הבטוחה.

תהליך בחירת מנהל צי רכב חיצוני

במהלך יוני 2022 פנתה העירייה לשישה יועצים מתוך מאגר היועצים של העירייה לליווי העירייה לצורך ניהול צי הרכבים העירוני. התקבלו שתי הצעות מחיר ומי שזכה הוא [REDACTED], כפי שאושר בוועדת רכש מספר 39 ב-19.7.2022. (המציע השני נפסל מאחר וסירב להעביר שמות ואנשי קשר).

היקף ההתקשרות

א. בהתאם לפניה לקבלת הצעות, היקף המשרה של מנהל צי הרכב הוא כ-20 שעות שבועיות.

ב. בהתאם להצעה הזוכה, מחיר השעה עומד על 159 ₪ בתוספת מע"מ.

ההיקף השנתי עומד על 44,647 ₪ (20 שעות לחודש * 12 חודשים * 159 ₪ לשעה * 1.17 (מע"מ)). בהתאם להיקף זה, בשנה הרביעית עוברים את הסכום שמחייב

מכרז פומבי; לכן חייבים, לקראת השנה הרביעית, לצאת להליך תחרותי חדש כדי להבטיח רצף תפקוד של קצין בטיחות (לדעת הביקורת רצוי במכרז פומבי ולא מאגר יועצים).

הביקורת מעירה כי בעקבות הפערים הגדולים הקיימים והצורך ליישר קו, רצוי להשקיע יותר מ-20 שעות לחודש בחודשים הראשונים להתקשרות.

3. ניהול מידע

3.1. ניהול תיקי רכב

ישנה חשיבות רבה לכך שינוהלו תיקי כלי רכב הכוללים את כלל המידע על כלי הרכב של העירייה. לכל כלי רכב אמור להיות מעקב מידע, כגון: מספר רכב, דגם רכב, שנת ייצור, שם נהג, תאריכי קליטה לעירייה, מעקב טיפולים, מעקב טסטים, תוקף רישיון כלי רכב, מעקב ביטוחים. במסגרת זו, יש לנהל גם כלי רכב חליפיים.

נמצא כי בעירייה לא מנוהלים תיקי כלי רכב הכוללים מידע אודות כל אחד מכלי הרכב.



כאמור, קיים ניהול של כלי רכב מליסינג בלבד באמצעות מערכת אינטרנטית של חברת הליסינג. **מעקב זה אינו מספק מאחר ואינו בשליטת העירייה.**

3.2. ניהול תיקי נהגים

קיימת חשיבות לניהול תיק לכל אחד מהנהגים ברכבי העירייה, כולל מידע כגון: רישיון נהיגה בתוקף, חתימה על מסמכים ועוד. תיק הנהג אמור לכלול את כלל האישורים והאסמכתאות הקשורות לנהיגה בכלי רכב.

נמצא כי בעירייה לא מנוהלים תיקים לנהגים שנוסעים על כלי הרכב של העירייה.



נמצא כי חלק מהמידע אודות העובדים, כגון חתימה על חניית סוף יום, נמצא במחלקת משאבי אנוש – בתיקים האישיים של העובדים ולא אצל מנהל צי הרכב.

3.3. מערכות מידע

כדי לנהל את מערך צי הרכב ביעילות ובאפקטיביות, רצוי להיעזר במערכת ממחושבת שמנהלת את כלל הנתונים.

בשוק קיימות מערכות מידע לניהול מאגרי כלי הרכב אשר כוללות, בין היתר, את הפונקציות הבאות:

- מעקב אחר רישיונות כלי רכב והתראה לגבי החידוש.
- מעקב אחר תוקף תעודות ביטוח והתראה לגבי החידוש.

- מעקב אחר תוקף רישיונות נהיגה של קרובי משפחה שנוהגים בכלי רכב + התראה על החידוש.
- התראה לגבי טיפולים בכלי הרכב.
- התראה על ביקורת חצי שנתית של קצין הרכב על כלי הרכב.
- תכלול תיק נהג – צילום של רישיון נהיגה, מבחן מעשי (מבוצע על ידי קצין הרכב), חתימה על הסבת דוחות, חוזה הליסינג, הצהרת בריאות, דיווח על תלונות, מעבר הדרכות בת 3 שעות פעמיים בשנה.
- תיק כלי רכב – העתק רישיון בתוקף, העתק ביטוח בתוקף.
- אפשרות לעבור בקלות בין תיק כלי רכב לבין תיק הנהג בתכנה.
- אפשרות לעשות חיתוכי מצב של כלי הרכב.
- הקמת נהג וכלי רכב בתכנה.
- תיעוד תאונות.

נמצא כי העירייה אינה עושה שימוש במערכת מידע לניהול צי כלי הרכב למעט כלי רכב בליסינג אשר מנוהלים באמצעות מערכת של [REDACTED] – במקרה זה העירייה מסתמכת על מערכת המידע של חברת הליסינג. **הביקורת מעירה שעם החלפת חברת הליסינג העירייה תפסיד את המידע ההיסטורי על כלי הרכב.**

4. תקציב מערך כלי הרכב

הביקורת בחנה את עלויות צי הרכב. הטבלאות שלהלן מציגות את התפתחות תקציב מול ביצוע תקציב הרכב לשנים 2020 – 2022.

הטבלה שלהלן מציגה את התפתחות תקציב מול ביצוע תקציב כלי הרכב לשנים 2020 – 2022 בש"ח:

מס"ד	שנה	תקציב	ביצוע ושריון	אחוז ביצוע
1	2020	1,424,600	895,761	63%
2	2021	1,345,500	1,104,428	82%
3	2022	1,176,700	1,696,432	144%

הטבלה שלהלן מציגה פילוח העלויות בין עלות הרכב (בעיקר ליסינג) לבין עלות התפעול השוטף (בעיקר דלק) לשנים 2020 + 2021:

מס"ד	הנושא	2020	2021	שיעור גידול 2020-2021	2022
1	רכב	669,012	719,251	7.5%	1,279,408
2	דלק ואחר	224,749	385,177	71.4%	417,024
3	סה"כ	<u>895,761</u>	<u>1,104,428</u>	23.3%	<u>1,696,432</u>

מהטבלאות שלעיל ניתן לראות כי:

א. בשנים 2020 ו- 2021 ביצוע תקציב הרכב היה נמוך מהתכנון ב- 63% ו- 82% בהתאמה. בשנת 2022 הייתה חריגה של 44% למול התכנון.

ב. ישנו גידול בעלויות צי הרכב משנת 2020 לשנת 2021 בשיעור של 23% וגידול נוסף בשנת 2022 בשיעור של 54%. סך הגידול בעלויות משנת 2020 לשנת 2022 היה 89%.

ג. הגידול בעלויות הדלק בין השנים 2020 ל- 2021 (71%) גבוה מהגידול בעלויות כלי הרכב (8%), דבר שמצביע על כך שהתווספו כלי רכב שצריכת הדלק גבוהה ביחס לממוצע הקיים. בשנת 2022 היה גידול בעלויות כלי הרכב ב-78% ביחס לשנת 2021 ובעלויות הדלק ב-8%. דהיינו התווספו כלי רכב עם צריכת דלק נמוכה יותר.

כדי לבדוק את עלויות צי הרכב, הביקורת קיבלה ממערכת הנהלת החשבונות את הכרטסות הבאות לשנים 2020 – 2022: מסעיף 730 עד 733 ומסעיף 530 עד 533. במסגרת הבדיקה, הביקורת נדרשה להוריד כרטסת 1911000730 – חשמל, מים ונקיון תחנת השאיבה:

- א. שנת 2020 – תכנון 350,000 ₪; ביצוע 409,715 ₪.
- ב. שנת 2021 – תכנון 350,000 ₪; ביצוע 377,766 ₪.
- ג. שנת 2022 – תכנון 350,000 ₪; ביצוע 450,688 ₪.

מתברר כי ישנה טעות בשיוך הוצאות לכרטסת "תחנת שאיבה" ונרשם בטעות 730 במקום 430.

נמצא כי בהנהלת חשבונות לא מבצעים הפרדה בין הוצאות הדלק לבין סעיפי הוצאות רכב אחרים כגון שטיפת כלי רכב, תיקון תקרים, כבישי אגרה. כתוצאה מכך קיים קושי להפיק נתונים אודות עלויות הדלק.

בנוסף, לעיתים מי שממלא דלק שלא באמצעות דלקן אינו מקפיד לרשום על הקבלה את מספר הרכב כך שלא ניתן לשייך את העלות לכלי רכב ספציפי.

5. פיקוח אחר כלי הרכב של העירייה**5.1. כללי**

קיימת חשיבות לכך שיבוצע פיקוח ובקרה שוטף אחר כלל כלי הרכב של העירייה, לרבות מעקב טיפולים, רישיון רכב, ביטוחים ובדיקות תקופתיות.

5.2. מעקב טיפולים, רישיון רכב וביטוחים

מבחינה ניהול תקין ובטיחות, קיימת חשיבות רבה לכך שיתקיים מעקב אחר ביצוע טיפולים לכלי רכב, חידוש רישיונות רכב, ביטוחים ובדיקות תקופתיות. ללא רישיון רכב בתוקף וללא ביטוח בתוקף חל איסור להעלות את כלי רכב על הכביש.

טיפולים

חשוב לקיים את הטיפולים במועד כדי לשמור על כלי הרכב בכלל ועל בטיחות כלי הרכב בפרט.

מבחן רישוי (טסט) ורישיון רכב

רישיון לרכב מתקבל בעת תשלום האגרה השנתית וביצוע מבחן שנתי לכלי רכב; כלי רכב ללא רישיון רכב בתוקף אינו רשאי לעלות על הכביש ועל כן כל כלי הרכב של העירייה צריכים לעבור אחת לשנה טסט במכון רישוי במסגרת חידוש הרישיון, אחרת יושבתו.

ביטוחים

קיימת חשיבות לכך שלכלי הרכב יהיו ביטוחים בתוקף בכל עת כדי שהרשות המקומית תהיה מכוסה במידה שאירעו תאונות עם כלי הרכב.

בהתאם להגדרות התפקיד של קצין רכב על ידי משרד הפנים, על קצין הרכב לפקח על בטיחות ותחזוקה של כלי הרכב של הרשות המקומית. בין היתר, לנהל טבלת מעקב לתקופות רישיון של כל רכב והביטוח שלו, ולהנחות נהגים והנהלת הרשות לחידוש נדרש בהתאם. כמו כן, עליו לשלוח כלי רכב לטיפולים היזומים.

כאמור, לגבי כלי רכב בליסינג, חברת הליסינג מבצעת את המעקב השוטף ודואגת לבצע טיפולים, טסט, חידוש רישיון הרכב והביטוחים.

להלן הממצאים:

א. נמצא כי בתקופה הנבדקת אף גורם בעירייה לא ביצע מעקב אחר הטיפולים, תוקף רישיונות רכב וביטוחים. הביקורת נאלצה לפנות לכל אחד מבעלי התפקידים בנפרד כדי לקבל את רישיונות הרכב והביטוחים: מנהל מחלקת הרכש, מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת המים והביוב ואחראי החירום.

ב. נמצא כי כלל הנגררים היו ללא רישיון רכב בתוקף וללא ביטוח בתוקף ולכן קצין הבטיחות נאלץ להשבית אותם מייד עם כניסתו לתפקיד. נמסר לביקורת כי היו מקרים בהם נגרר הוצא מהמחסן למרות שהוא ללא מסמכים בתוקף.

6. הקצאת כלי רכב עירוניים

6.1. כללי

כאמור, מערך כלי הרכב של העירייה מורכב מכלי רכב שמשמשים למטרות שונות:

- א. כלי רכב תנאי שירות - ישנם כלי רכב שצמודים לעובדים מסוימים כרכב תנאי שירות צמוד. בעלי התפקידים אליהם הוצמדו כלי הרכב רשאים לבצע איתם נסיעות פרטיות בנוסף לנסיעות בתפקיד. מי שנוסע בכלי רכב זה אינו רשאי לקבל קצובת נסיעה והשתתפות באחזקת רכב. בנוסף, נדרש לחשב לאותם עובדים שווי שימוש ברכב במסגרת חישובי גובה מס ההכנסה שלהם.
- ב. כלי רכב איגום – ישנם כלי רכב שמשמשים את העובדים לביצוע תפקידם בלבד ובסוף היום עליהם להחנות את כלי הרכב במקום מוגדר בתחום העירייה. מי שנוסע ברכב איגום אינו זכאי להשתתפות בתשלומי אחזקת רכב מאחר והוא מבצע את המשימות שלו עם כלי רכב של העירייה. הוא זכאי לקבל קצובת נסיעה מהבית לעבודה ומהעבודה לבית.
- ג. כלי רכב חירום – ישנם כלי רכב שמשמשים רק למצבי חירום – כגון נגרים. כלי רכב אלה מוחזקים במחסני החירום של העירייה ואינם צמודים לעובדים, ומופעלים רק במצבי חירום או במסגרת תרגילים.

6.2. עובדים שקיבלו רכב איגום וגם אחזקת רכב

אוגדן תנאי השירות סעיף 4.4 קובע את הכללים להחזר הוצאות רכב לעובדים שמשמשים בכלי הרכב הפרטי שלהם לצרכי עבודה; ביסוד הנוהל עומד העיקרון שעל המעסיק להחזיר לעובד הוצאות שנגרמו לו תוך ביצוע תפקידים חיוניים, שלצורך ביצועם נקבע לעובדים אלה רמת נידות מסוימת.

על פי סעיף 4.4.6-5 – (ג) - עובד הזכאי להחזר הוצאות רכב לפי הסדר זה לא יכול להשתמש בכלי רכב של הרשות המקומית או בכלי רכב שכור ע"ח הרשות.

הביקורת מצאה שישה עובדים שמקבילים גם החזר הוצאות רכב בתפקיד וגם כלי רכב תפעולי בניגוד לכללים.



6.3. הקצאת כלי רכב ליועץ חיצוני

לעירייה קיימות התקשרויות עם יועצים חיצוניים בתחומים שונים, לרבות תחום תחזוקת מחשבי העירייה. יועץ המחשב מועסק באמצעות מכרז משכ"ל ונבחר בין שלוש הצעות מחיר. להלן ריכוז ההצעות ל-36 חודשים:

מסד	שם הספק	טכנאי משרה מלאה	שינוע במסגרת העבודה למעבר בין אתרי הרשות	סה"כ עלות כולל עמלת משכ"ל (4.5%)
1	מחיר פתיחה	598,609.44	24,208.47	622,817.91
2		523,783.26	2,200.77	525,984.03
3		541,389.42	22,007.70	563,397.12
4		598,609.44	24,208.47	622,817.91

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, התשלום החודשי ליועץ המחשוב כולל את עלויות השינוע בין אתרי העירייה ולכן מתן רכב מהווה תשלום כפול בגין אותו שירות.

בהמשך לנ"ל נחתמו שני הסכמים –

א. בין העירייה לבין משכ"ל – **ללא תאריך.**

ב. בין העירייה לבין הספק – ב- 9.11.2021.

נמצא כי העירייה העמידה לטובת יועץ מטעם חברה חיצונית שמספקת שירותי מחשוב כלי רכב תפעולי, בעוד שחברת האם שלו אמורה להעמיד לרשותו כלי רכב. המשמעות היא שהעירייה נותנת לחברה תמורה הגבוהה ממה שמגיעה לה בעקבות זכייתה בהצעות מחיר/מכרז.



התקשרות עם המשכ"ל

ההסכם עם המשכ"ל כולל בין היתר עריכה והכנת מסמכי חוזה ההתקשרות עם הספק הזוכה, מעקב אחר התקציב מירבי של החוזה לרבות קביעת מחירים לשינויים ותוספות, השתתפות בדיונים הקשורים למתן השירותים, לרבות עם נציגי הרשות המזמינה, בדיקת חשבונות הקבלן ואישורם, מעקב אחר אישורי קיום הביטוחים וערבויות, ייעוץ משפטי לרשות המזמינה.

שכר טרחה – 4.5% מכל תשלום המגיע לקבלן הפרויקט כולל מע"מ.

התקשרות עם הספק

ההתקשרות היא ל- 3 שנים.

השירות – טכנאי משרה מלאה ושינוע במסגרת העבודה למעבר בין אתרי הרשות.

6.4. אי חישוב שווי שימוש ברכב לקב"ט בגין כלי רכב צמוד

תקנות מס הכנסה (שווי שימוש ברכב), התשמ"ז - 1987 מתייחס לשווי שימוש ברכב בשל רכב צמוד לעובד. מיסוי שווי שימוש ברכב מאגר/איגום (סעיף 7.3.6) ומכתב הבהרה של מס הכנסה לפקדי השומה בנושא מיסוי שווי שימוש ברכב מאגר/איגום – מתייחסים לנושא שווי שימוש רכב איגום מה- 21.10.2014.

בהתאם למכתב הבהרה מה 21.10.2014, באופן עקרוני, באותם מקרים בהם יש שימוש פרטי ברכב או פוטנציאל שימוש באמור, יש לזקוף שווי לעובדים, גם אם לא מדובר ברכב צמוד כמשמעות הרגילה של המושג (לדוגמה רכב שנותר בחניית העובד). יחד עם זאת, רשות המיסים אישרה הקלה, לפיה אם הרכב נותר בידי העובד ללילה לצורך חניה בביתו באופן חד פעמי בחודש,

ביום שבו עבד העובד עד שעות הלילה, לא בסופי שבוע (החל מיום ה' בלילה), באופן אקראי ולא שיטתי – אין צורך לזקוף שווי לעובד.

יצוין כי הוראת תכ"מ 11.1.4 בנושא רכב איגום ממשלתי מתייחס לנושא רכב איגום וניתן להיעזר בו גם.

בהתאם לכללים, מי שמקבל כלי רכב ויכול להנות ממנו לנסיעות אישיות או שמחנה ליד הבית צריך לשלם מס הכנסה בגין שווי השימוש ברכב שלו; זה בא לידי ביטוי בכך שמוסיפים לברוטו שלו שווי אשר מחושב לפי 2.48% מעלות כלי הרכב. (ישנו חישוב מיוחד (נמוך יותר) לרכב היברידי ולרכב חשמלי).

הביקורת בדקה האם ישנם עובדים שמקבלים רכב אישי צמוד ואינם מחויבים בגין שווי רכב.

נמצא כי לקב"ט לא חושב שווי שימוש ברכב למרות שהוא נסע ברכב אישי צמוד ולא ברכב שמסומן ומאובזר כרכב ביטחון.



לגבי יתר העובדים, נמצא כי בגין רכב איתו נוסעים הביתה מחשבים שווי שימוש ברכב.

יצוין כי בעקבות הביקורת הרכב של הקב"ט סומן כרכב ביטחון.

6.5. אי סימון כלי רכב איגום של העירייה

קיימת חשיבות לסימון כלי רכב איגום כדי שיהיו מזוהים ככלי רכב של העירייה (כפי שהעירייה דורשת מקבלנים לסמן את כלי הרכב שלהם שמשרתים את העירייה בסימון העירייה). סימון כלי הרכב מהווה חלק מהשירות של העירייה לתושבים. בנוסף, הסימון מהווה אמצעי בקרה שמונע מעובדים לבצע בכלי הרכב נסיעות פרטיות.

נמצא כי חלק מכלי רכב איגום של העירייה אינם מסומנים ככלי רכב של העירייה.



7. ניהול הנהגים

7.1. כללי

כאמור, בתקופה האחרונה קיימת מגמה של גידול במספר הנהגים שנוסעים בכלי רכב של העירייה. מסיבות תפעוליות, חוקיות ובטיחותיות, קיימת חשיבות עליונה לבצע מעקב אחר נהגים אלה. פיקוח זה כולל מבחני נהיגה, הדרכות תקופתיות, הצהרות בריאות, וניהול תיק לכל עובד.

כאמור, לא מנוהלים תיקים לנהגים.

7.2. מבחני נהיגה

פרק ב' (סעיף 2) להוראות קבע ונהלים של קצין בטיחות בתעבורה, משרד התחבורה, אשר מסתמך על תקנות התעבורה (סעיף 25, 585, 587ג'(א)), קובע את חובת קצין בטיחות בתעבורה לקיים בחינה עיונית ומעשית לנהגים בכלי רכב עירוניים. בכלי רכב עירוני ינהג רק אדם שעבר בהצלחה את הבחינות הנ"ל והוא מחזיק ברישיון נהיגה בתוקף. על פי התקנות חל איסור גמור לנהוג בכלי רכב עירוני, לאדם שלא מולאו לגביו התנאים הנ"ל. כמו כן על פי (סעיף 2) להוראות הקבע, חלה החובה על קיום רישום מוסדר של תוצאות מבחנים אלו בתיק הנהג.

בהעדר קצין בטיחות בתעבורה, בעירייה לא נערכים מבחני נהיגה עיוניים ומעשיים כלל לנהגים בכלי הרכב של העירייה.

7.3. הדרכה

נושא ההשתלמויות והדרכות לנהגים צריך להיות מעוגן בתוכניות העבודה השנתית על מנת לעדכן ולרענן את הנהגים בחוקים ונהלים, לרבות היבטים בטיחותיים.

נמצא כי לא מבוצעות הדרכות והשתלמויות לנהגים בכלי הרכב של העירייה.

7.4. הצהרת בריאות

פרק ב' (סעיף 6א) להוראות קבע ונהלים של קצין בטיחות בתעבורה, קובע כי קצין הבטיחות בתעבורה יפקח אחר מצב בריאותו של הנהג על ידי החתמתו על הצהרת בריאות אחת לשנתיים.

נמצא כי בעירייה לא דורשים הצהרות בריאות אשר מאשרות שמצבם הבריאותי של הנהגים תקין.



7.5. קנסות

קיימים מקרים בהם נרשמות קנסות בגין עבירות חניה או תנועה אותם מבצעים עובדי עירייה בעת נהיגה בכלי רכב של העירייה. קנס הוא סכום כסף שנדרש עובר עבירה לשלם כעונש על העבירה על החוק. קנס מושתת על ידי שוטר, פקח או בית משפט, בהתאם לסמכויות שניתנו להם בחוק.

קיימת חשיבות לכך שמחתימים את העובד על כך שבמידה שמגיע קנס לעירייה בגין עבירה שלו, העירייה תחייב אותו על הקנס. כמו כן, חשוב שלגבי כלי רכב בהם נוסעים מספר נהגים ירשמו הנסיעות כדי לדעת למי לשייך את הקנס ולחייב אותו.

הקנס מגיע לעירייה ישירות או דרך חברת הליסינג. **ישנם מקרים בהם לא ניתן לזהות את הנהג שנסע ברכב ולכן לא ניתן להשיט את הקנס על העובד וכתוצאה מכך העירייה נדרשת לספוג את הקנס. מאחר ולא מנהלים יומן נסיעות, במקרים בהם יותר מנהג אחד נוהג ברכב, לא ניתן לדעת מי נסע ברכב בעת קבלת הקנס.**



7.6. החתמת עובדים על מסמך רשמי

עובדי עירייה שמקבלים כלי רכב מהעירייה מקבלים למעשה רשות שימוש ברכוש של העירייה. קיימת חשיבות לכך שאותם עובדים יחתמו על מסמך מחייב מול העירייה.

להלן הממצאים:

- א. בעת קבלת כלי רכב, למעט נהגים שחותמים על הצהרת חניית לילה, הנהגים אינם נדרשים לחתום על מסמך כלשהו מול העירייה. בין היתר, הם אינם חותמים על טופס שהם יודעים שעליהם לשלם את הקנסות.**
- ב. נהגי כלי הרכב הצמודים חותמים על טופס מול חברות הליסינג בלבד.**

8. פיקוח על הנהגים

8.1. כללי

מאחר ולהנהלת העירייה קיימת אחריות על העובדים ואי עמידה בחוקים על ידי עובדים עלול לחשוף גם אותם, על העירייה להפעיל מגוון אמצעים כדי לפקח על הנהגים.

8.2. בקרה אחר הנסיעות של כלי הרכב

בעירייה קיימות חניות מוסדרות לרכב איגום באגף שפ"ע, מחלקת מים, מנהלת הסכם הגג, החניה מול "הדריים", ומתחום יחידת האכיפה.

אחד התנאים לכך שלא מחשבים שווי שימוש ברכב למי שמקצים לו כלי רכב הוא שהנהג מחנה את כלי הרכב במקום המיועד לכך בשטחה של העירייה. עובדים שנוסעים ברכב איגום והמנהלים שלהם הוחתמו על הצהרה כדלקמן: "הנני מאשר כי רכב העבודה לפי הפירוט כדלקמן משמש את (שם הנהג) (תפקיד הנהג), עליו להשאיר בסיום שעות העבודה את הרכב ב[מקום חנית הלילה] (פרטי הרכב)". הטבלה שלהלן מרכזת את החתימות של העובדים על ההצרה:

מס"ד	תאריך החתימה	המנהל	כלי הרכב
1	22.5.2022	מהנדס העיר	איסוזו 2022, 51437002
2	22.5.2022	מהנדס העיר	איסוזו 2021, 47443802
3	22.5.2022	מהנדס העיר	איסוזו 2022, 51436902
4	12.5.2022	מנהל אגף שפ"ע	איסוזו 2022, 51815302
5	12.5.2022	מנהל אגף שפ"ע	יונדאי איוניק 2022 557806602
6	12.5.2022	מנהל אגף שפ"ע	יונדאי איוניק 2022 55781002
7	12.5.2022	מנהל אגף שפ"ע	מאזדה 3 2022 89854202
8	12.5.2022	מנהל אגף שפ"ע	סיטראן ברלינגו 2021 המשמש גם את מחלקת פיקוח ושיטור עירוני, 3 טרקטורוני פולריס
9	125.5.2022	מנהל יחידת האכיפה	קיה פיקטנו, 2 ופן קרוסלאנדר וסיטראן ברלינגו

בכל אחד מכלי הרכב של העירייה מותקן איתורן. הנסיעות של כלי הרכב מתועדות במערכת האיתורן. המערכת מחוברת לאפליקציה וניתנת למעקב דרך הטלפון הנייד או מחשב. כאמצעי בקרה, חשוב שמדי פעם תבוצע בדיקה של נתוני האיתורן. עוזר מנכ"ל העירייה מוגדר כמשתמש במערכת האיתורן.

כמו כן, כתוב: "על רכב זה מותקנת מערכת איתורן לאיתור מיקום הרכב אשר נלקח לביתו של העובד מחוץ לשעות העבודה ינוכו משכרו אחזקת רכב ותשלום הק"מ וייזקפו לחובתו תשלומי זקפת שווי רכב צמוד כמתחייב בחוקם".

מנהל היחידה והעובד שנוסע בכלי הרכב חתמו על ספח בו כתוב "הריני לאשר תוכן המכתב הנ"ל ולפעול על פיו".

נמצא כי בעירייה אף גורם אינו מבצע בקרה על הנסיעות באמצעות מערכת האיתורן.

נמצא כי ככלל משאירים את כלי הרכב בעירייה. נמצא חריג אחד – מנהל מחלקה אשר אינו מחנה את כלי הרכב בעירייה בלילה ובסופי שבוע. לרוב הוא מחנה כלי הרכב שלו ליד הבית.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית על מיקומם של הרכבים התפעולים במהלך סופי השבוע של חודש אוגוסט 2022 ונמצא כי אחד מהמנהלים מחנה את כלי הרכב שלו ליד הבית בניגוד לכללים ולהצהרה עליו חתם. כמו כן, נמצא שבסוף שבוע של ה-11.8 – 12.8, הרכב חנה בפתח-תקווה.

נמצא כי פקחית עירונית אינה מוכנה לחתום על ההצהרה בנוגע לחניית לילה.

8.3. מעקב אחר תאונות

לעיתים קורות תאונות במסגרת הנסיעות בכלי רכב של העירייה. אחד האמצעים להקטנת מספר התאונות הוא תחקור התאונות ותיעוד התחקור והדרכת העובדים בהתאם ובמידה שישנו נהג שמעורב במספר תאונות, לשקול באילו צעדים לנקוט במקרה שלו.

נמצא כי בעירייה לא מבוצע מעקב אחר תאונות בהם מעורבים כלי הרכב של העירייה ולא מבוצע תהליך של הפקת לקחים.



8.4. תלונות על נהגים

סעיף 6 (מערכת לדיוח ומעקב על עבירות תעבורה) הוא סעיף מרכזי בתקנות התעבורה בישראל, שנכנס לתוקפו בחודש ספטמבר 2012. הנוהל מחייב כלי רכב ממשלתיים, כמו גם כלי רכב של חברות להן צי של 40 רכבים ומעלה, לנוע על הכביש כשעל הרכב מדבקה. המדבקות לרכב כוללות מספר טלפון של מוקד, אליו ניתן להתקשר על מנת לדווח על עבירות תנועה שמבצע האדם הנוהג ברכב, כמו גם על כל נושא אחר שקשור לנהיגה שלו. האחראי לתחבורה בחברה האמורה נדרש להעביר את תוכנה של ההודעה לנהג, לבקש את תגובתו (בכתב) ולהעבירה לממונה בחברה לטובת המשכו של הטיפול.

נוהל מס' 6 (א3) של משרד התחבורה הדין בנושא מעקב אחר תלונות המתייחסות לנהיגה ע"י נהגים המועסקים על ידי העירייה או הנוהגים בכלי רכב, קובע את הצורך בהצמדת מדבקה לחלקו האחורי של כלי הרכב במקום הנראה לעין בצירוף טלפון שניתן להתקשר אליו 24 שעות ביממה.

על כל פנים, נתונים סטטיסטיים מצביעים על כך שנוהל זה משפר את הזהירות של נהגי הרכב בעשרות מונים, מה שבא לידי ביטוי בירידה של עשרות אחוזים במעורבות בתאונות דרכים ובדוחות תנועה גם יחד.

נוהל 6 מחייב את הארגונים שהוזכרו מעלה להפעיל מוקד, בו יוכלו אנשים לדווח על צורת הנהיגה. ניהול שירותי הדיווח יכול להיעשות ע"י הארגון עצמו או דרך מוקד חיצוני, כאשר על הארגון לדווח למשרד התחבורה, מדי שנה, על מספר הפניות ומהותן. יש להתייחס לכך שאפשרות הפנייה למוקד חיצוני נחשבת כיום לנפוצה, ולו מכיוון שלחברות ולארגונים רבים בישראל אין בהכרח את הזמן או כוח האדם על מנת להתעסק בכך באופן עצמאי.

קיימת חשיבות לשים את המדבקות כאמצעי להקטין את מספר התאונות ולצמצם עבירות תנועה, למרות שבעת הביקורת בעירייה עדיין אין 40 כלי רכב.

העירייה לא שמה על החלק האחורי של כלי הרכב שלה מדבקה "איך אני נוהג", למרות שזה נחשב לאמצעי אפקטיבי להורדת עבירות תנועה ותאונות.



9. ניהול דלק של כלי הרכב

9.1. כללי

מעבר לעלויות כלי הרכב (רכש/ליסינג), העלות העיקרית של כלי הרכב היא הדלק. לעירייה קיימת התקשרות עם חברת תדלוק באמצעות דלקנים, שזו השיטה המקובלת בעירייה. יחד עם זאת, ישנם מקרים חריגים בהם מתדלקים את כלי הרכב באמצעות כרטיסי תדלוק או באמצעות החזרים מהקופה הקטנה - בדרך כלל מדובר במקרים בהם נוסעים בכלי רכב חלופי.

כאמור, בעקבות הגידול במספר כלי הרכב בעירייה בשנה האחרונה, קיים גם גידול בעלויות הדלק.

הביקורת בדקה את ניהול תקציב הדלק בעירייה.

9.2. דלקנים אוניברסליים

בשוק קיימת מגמה לחבר כלי רכב לדלקנים אוניברסליים – דלקנים שניתן לתדלק באמצעותן בתחנות דלק מחברות דלק שונות ולא מחויבים לתדלק אותם בתחנות השייכות לחברה מסוימת בלבד.

בעת הביקורת הדלקנים המותקנים בכלי הרכב של העירייה אפשרו למלא דלק בתחנות דלק של חברה מסוימת בלבד.

9.3. צריכת דלק חריגה

בעקבות העלויות הגבוהות של רכיב זה (כ- 400 אלף ₪ בשנה), קיימת חשיבות לבצע בקרה שוטפת אחר צריכות הדלק של כלי הרכב השונים של העירייה, כדי לאתר כלי רכב שהצריכה שלהם חריגה. הביקורת בחנה את עלויות הדלק של כלי הרכב של העירייה במהלך החציון הראשון של שנת 2022.

להלן ממצאים:

א. נמצא כי לא מבוצעת בקרה אחר צריכות דלק חריגות בעירייה. מנהל מחלקת הרכש אישר את תשלומי הדלק, אך לא הציף צריכות שהן חריגות.

ב. נמצא כי בין כלי הרכב בעירייה, בתקופה הנבדקת נמצא כלי רכב עם צריכה חריגה באופן משמעותי.

הטבלה שלהלן מציגה את צריכות הדלק הגבוהות של רכבי העירייה במהלך החציון הראשון של שנת 2022:

מס"ד	ינואר	פברואר	מרס	אפריל	מאי	יוני
1	2786	2200	2576	2223	2701	2736
2	2379	2102	3047	2765	2319	2611
3	2142	1975	2505	3408	3168	2205
4	1241	2468	3179	2984	4015	4494
5	-	-	-	-	3103	2420
6	1026	1958	2132	2069	1872	2358

9.4. ניהול כרטיסי התדלוק

כאמור, השיטה העיקרית למילוי דלק בכלי הרכב של העירייה היא באמצעות דלקנים (של חברה ספציפית). יחד עם זאת, קיימים מקרים בהם, מסיבות שונות (כגון תקלה בדלקן, דלקן שטרם הותקן או רכב חלופי) לא ניתן למלא דלק באמצעות הדלקן ולכן ממלאים דלק באמצעות כרטיסי תדלוק או מילוי במזומן מכיסו של העובד וקבלת החזר מהקופה הקטנה.

החלופה לתדלוק במקום דלקן אמור להיות באמצעות כרטיסי תדלוק בלבד ולא אמורים להיות החזרים באמצעות הקופה הקטנה.

הביקורת בחנה את אופן ניהול כרטיסי התדלוק.

נמצאו ליקויים באופן ניהול כרטיסי התדלוק כדלקמן:

- א. ישנם מקרים רבים בהם ממלאים דלק באמצעות כרטיס תדלוק או באמצעות החזרים מהקופה קטנה.
 - ב. למרות השימוש הנרחב בכרטיסי תדלוק בעירייה, לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את השימוש בהם.
 - ג. מזכירת הגזברית מחזיקה כרטיסי תדלוק מתופעלים במגירה שלה – אמצעי אבטחה שאינו מספק מאחר ומדובר ב"שווה כסף מזומן".
 - ד. מניתוח קובץ כרטיסי התדלוק אשר הופק מהמערכת נמצא כי ישנם כרטיסי תדלוק ישנים מופעלים, שחולקו אבל לא נוצלו, כדלקמן:
- | | |
|----|------------------------|
| 1. | 1 מ 10.6.2020 |
| 2. | 3 מ 16.9.2020 |
| 3. | 16 מ 22.4.2021 |
| 4. | 1 מ 5.10.2021 |
| 5. | 4 מ 31.1.2022 |
| 6. | השאר חדשים מ 28.6.2022 |
- ה. נמצאו במקרים בהם מוחזרים כספים לבעלי כלי הרכב באמצעות קופה קטנה במקום השימוש בכרטיסי תדלוק.

9.5. הזמנת כרטיסי תדלוק

בתחילת הביקורת, כרטיסי תדלוק הוזמנו באופן מרוכז על ידי מנהל מחלקת הרכב והועברו למזכירת הגזברית כדי שתפעיל אותם ותחלק אותם לנציגי המחלקות השונות.

להלן צילום דוגמה לטופס הזמנת כרטיסי תדלוק מסוגול:

הזמנת כרטיסי תדלוק

נא להזמין לחברת _____
כרטיסי סוגול בשכר:

ערך נקוב	50 ש"ח	100 ש"ח	150 ש"ח	200 ש"ח	250 ש"ח	500 ש"ח	1000 ש"ח	1500 ש"ח	2000 ש"ח	2500 ש"ח	סה"כ
כמות כרטיסים											11,000
כמות כרטיסים											ש"ח
כמות כרטיסים											ש"ח

אני הח"מ מורשה חתימה בשם החברה (מצ"ב פרוטוקול מורשי חתימה), אחראי לכך שבמקרה של גניבת הכרטיס או אובדנו יחולו כל הוצאות התדלוק בכרטיס עד 24 שעות מרגע מסירת החודעה בכתב לחברת סוגול על בעלי הכרטיס. יש לוודא הגעת הפקס וקבלת אישור.

ייתכן שהכרטיס נא לשלם לכתובת הבאה: (יש לצרף כתובת מדויקת ומס' נייד – מגיע ע"י שליח)

ח.מ/ת: _____
שם מורשה חתימה: _____
חתימת מורשה חתימה: _____

הטבלה שלהן מציגה את היקף כרטיסי התדלוק שהוזמנו מחברת  בין שנת 2018 עד מחצית שנת 2022:

מס"ד	תאריך הזמנה	מספר התוים לפי ערכם			
		50	100	150	200
1	18.3.2022		10	10	5
2	6.6.2020		15	10	10
3	16.9.2020		15	10	10
4	22.4.2021	20	30		20
5	10.5.2021	10	10	10	20
6	31.3.2022		20	30	20
7	28.6.2022		12	20	30
8	סה"כ כמות	30	112	90	115
9	סה"כ ערך בש"ח	1,500	11,200	13,500	23,000
					49,200

נמצא כי בעת הביקורת, עם החלפת מנהל מחלקת הרכש, הזמנת כרטיסי התדלוק הועברה לטיפול של מזכירת הגזברית וכתוצאה מכך קיים ריכוז סמכויות אצל עובדת אחת, במקום הפרדת סמכויות כפי שהיה קודם.



9.6. מעקב ובקרה אחר כרטיסי התדלוק

מאחר וכרטיסי התדלוק הם שווי ערך כסף ומאחר ומדובר במשאב רגיש, קיימת חשיבות לנהל את המעקב אחר השימוש בכרטיסי התדלוק בקפדנות. הביקורת בחנה את תהליכי הבקרה והמעקב אחר כרטיסי התדלוק.

חלוקת כרטיסי תדלוק - הכרטיסים מנוהלים על ידי מזכירת הגזברות ומחולקים על ידי לכלל המחלקות בהם יש כלי רכב.

בהעדר נוהל עבודה כתוב בנושא, להלן תיאור תהליך הטיפול בכרטיסי התדלוק כפי שהוצג לביקורת על ידי מזכירת הגזברית:
א. מנהל יחידה מבקש כרטיסי תדלוק.

- ב. מזכירת הגזברית ממלאת טופס "החתמת עובד על כרטיסי תדלוק" – מס' כרטיס וסכום, ומחתימה את מקבל הכרטיסים.
- ג. מזכירת הגזברית מוסרת את כרטיסי התדלוק לעובד היחידה שביקשה את הכרטיסים על גבי הטופס.

להלן צילום דוגמת החתמת עובד על כרטיס תדלוק:

15/12/22

החתמת עובד על כרטיס תדלוק

חריני לאשר קבלת כרטיסי תדלוק שלהלן ממחלקת גזברות.

מס' כרטיס	סכום
582	200
581	200
583	200
584	200

תאריך: 15/12/22 שם ומשפחה: ניקול חתימה: [חתימה]

בדוגמה שלעיל, הכרטיסים נמסרו לפקח על בסיס אישור טלפוני ממנהל יח' האכיפה.

נמצאו ליקויים באופן ניהול המעקב אחר כרטיסי התדלוק:

- א. נמצא כי בכל מחלקה ישנם מספר עובדים שמושכים מהגזברות כרטיסי תדלוק, ואין עובד אחד קבוע שמקבל אותם.
- ב. לא קיימת טבלת מעקב מסודרת אחר מלאי כרטיסי התדלוק; כלל הניהול מבוצע באופן ידני.
- ג. בגזברות לא בוצעה בקרה אחר הטיפול של המזכירה בכרטיסי התדלוק למרות רגישות הנושא.

10. הוצאות נוספות שקשורות לכלי הרכב**10.1. כללי**

מעבר לעלויות הרכש, ליסינג ודלק, לעירייה קיימות מספר הוצאות נוספות שקשורות לאחזקת כלי רכב: נסיעה בכבישי אגרה, שטיפת כלי רכב ותיקון תקרים.

10.2. כבישי אגרה

כבישי האגרה בישראל, נכון ל-2022, הם כביש 6, כביש 6 צפון, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר.

נמצא כי לא מבוצע מעקב אחר נסיעות בכבישי אגרה.

**10.3. קנסות**

ככלל, צריכים להשיט את הקנסות שמקבלים נהגים על מי שנהג ברכב בעת ביצוע העבירה.

לביקורת נמסר כי מזכירת הגזברית מטפלת בנושא. במקרים בהם מדובר בכלי רכב שצמוד לעובד יחיד מחתימים את העובד והוא מחויב בגין הקנס.

במקרים בהם התקבל בעירייה קנס בגין כלי רכב בהם נוסעים מספר נהגים, לא ניתן לשייך את הקנס לנהג מסוים ולכן העירייה סופגת את עלות הקנס.

**10.4. שטיפת כלי רכב**

נדרשת פיקוח ובקרה אחר השטיפות של כלי הרכב של העירייה על מנת לוודא שהשימוש באמצעי זה הוא תקין ושלא נעשה בו שימוש לשטיפה לכלי רכב פרטיים של עובדי העירייה.

לצורך כך, מנכ"ל העירייה החליט שהוא מנהל את תלושי השטיפה בעצמו. פנקסי השטיפה נמצאים אצל מזכירת המנכ"ל. השימוש בתלושי השטיפה מנוהל באמצעות טבלה אשר כוללת את העמודות הבאות: שם בעל התפקיד, מספר שוברים, תאריך קבלת השוברים. בעת הביקורת היו שני פנקסי שוברי שטיפה.

המנכ"ל מסר לביקורת כי הוא מחלק תלוש שטיפה לכל כלי רכב פעם ברבעון.

נמצא כי אין הקפדה למלא את כל הפרטים של כלי הרכב על גבי ספחי תלושי השטיפה.



11. הוצאות כ"ר באמצעות הקופה הקטנה

הקופה הקטנה משמשת לרכישות מזדמנות בסכומים קטנים; היא אמורה להיות מקור כספי אחרון ולמקרים חריגים בלבד. בעירייה קיים נוהל קופה קטנה ומבוצע מעקב מפורט אחר השימוש בכספי קופה קטנה.

בהתאם לנוהל קופה קטנה של הגזברות:

סעיף 4.4 – הקופה הקטנה מיועדת בעיקר לרכישות קטנות של מוצרים מתכלים.

סעיף 6.7 – גובה הסכום המקסימאלי הבודד לתשלום עבור רכישה לא יעלה על 200 ₪.

הקופה הקטנה משמשת בעיקר לתשלומים הבאים שקשורים לכלי רכב של העירייה: דלק, שטיפת כלי רכב, תיקון תקרים, חניה.

להלן טבלה של מעקב אחר קופה קטנה בשנת 2022, לגבי רכישות שקשורות לתחזוקת כלי הרכב:

מס"ד	תאריך	הנושא	רכב	סכום
1	4.4.22	דלק	יועץ מחשוב	200
2	24.4.22	תיקון תקר	מנהל רכש	50
3	24.4.22	דלק	סגן ראש עיר	200
4	20.4.22	דלק	סגן ראש עיר	200
5	11.4.22	שטיפה	גזברית	75
6	21.3.22	סולר	מנהל מים וביוב	100
7	15.3.22	דלק	פיקוח	50
8	20.3.22	דלק	מנהל מים וביוב	100
9	13.2.22	תיקון תקר	יועץ מחשוב	50
10	12.6.22	דלק רכב חלופי	גזברית	100
11	9.6.22	דלק רכב חלופי	גזברית	100
12	7.6.22	דלק רכב חלופי	גזברית	100
13	29.5.22	תיקון תקר	מנהל מים וביוב	50
14	12.6.22	דלק רכב חלופי	מנהל מים וביוב	100
15	2.7.22	דלק רכב גישור	מנהל אגף שפ"ע	50
16	16.6.22	שטיפת רכב + חניה	סמנכ"ל למנהל	132
17	12.7.22	תיקון פנצ'ר	גזברית	40
18	28.7.22	חניה	גזברית	30
19	28.7.22	חניה ושטיפה	מהנדס	179
20	30.6.22	דלק + תיקון תקר	מנהל יח' אכיפה	234

- נמצאו ליקויים בשימוש בקופה הקטנה לצרכי הוצאות כלי רכב, כדלקמן:**
- א. למרות שלכלי הרכב יש דלקנים ויש פתרון של כרטיסי תדלוק, נמצאו מקרים בהם שולמו הוצאות דלק באמצעות הקופה הקטנה.**
- ב. שולמו כספים באמצעות הקופה הקטנה לשטיפת כלי רכב למרות שבעירייה מנוהלים תלושי שטיפת כלי רכב.**
- ג. ב 30.6.2022 שולם למנהל יח' האכיפה החזר בסך 234 ₪ למרות שהתקרה עומדת על 200 ₪ בהתאם לנוהל העירייה.**

פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. מדיניות ונהלי עבודה				
1	1	בעירייה לא נמצאה מדיניות כתובה בנושא ניהול צי הרכב; כמו כן, לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא, שמגדירים תהליכי עבודה ואחריות וסמכות של בעלי התפקידים השונים.	(1) להגדיר מדיניות כתובה בנושא צי כלי הרכב בעירייה. (2) להכין נהלי עבודה כתובים המפרטים את תהליכי העבודה בתחום ניהול צי הרכב הכולל אחריות וסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים.	
2. בעלי תפקידים בתחום ניהול צי הרכב				
2	2.2	בעת הביקורת האחראי על צי הרכב לא ניהל את הצי בשלמותו; בפועל ניהול כלי הרכב מבוצר בין מספר בעלי תפקידים בעירייה.	על גורם אחד בעירייה לרכז את כלל המעקב ובקרה אחר צי כלי הרכב של העירייה.	
3	2.2	מנהל מחלקת הרכש, שהוא אחראי על ניהול צי הרכב, אינו עוקב אחר הטיפול השוטף של כלי רכב שלא במסגרת הליסינג ולא הנחה את בעלי התפקידים השונים מה האחריות שלהם.		
4	2.3	במסגרת העסקת אחראי צי רכב, בשנה הרביעית עוברים את הסכום שמחייב מכרז פומבי לכן, חייבים, לקראת השנה הרביעית, לצאת להליך תחרותי חדש	במהלך השנה השלישית של ההתקשרות עם מנהל צי הרכב, מומלץ לפרסם מכרז פומבי להעסקת מנהל צי רכב.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
		כדי להבטיח רצף תפקוד של קצין בטיחות בתעבורה (לדעת הביקורת רצוי במרכז פומבי ולא מאגר יועצים).		
5	2.3	הביקורת מעירה כי בעקבות הפערים הגדולים הקיימים והצורך ליישר קו, רצוי להשקיע יותר מ-20 שעות לחודש בחודשים הראשונים.	מומלץ שבחודשים הראשונים של ההתקשרות עם מנהל צי הרכב יושקע יותר מ-20 שעות חודשיות, כדי שיתאפשר לבצע יישור קו.	
3. ניהול מידע				
6	3.1	בעירייה לא מנוהלים תיקי כלי רכב הכוללים מידע אודות כל אחד מכלי הרכב.	לנהל תיק לכל אחד מכלי הרכב של העירייה הכולל את כל המידע הרלוונטי וההיסטורי של אותו כלי רכב.	
7	3.2	בעירייה לא מנוהלים תיקים לנהגים שנוסעים על כלי הרכב של העירייה.	לנהל תיק לכל אחד מהנהגים בכלי הרכב של העירייה, המכיל את כל המידע הרלוונטי לגבי כל אחד מהם.	
8	3.3	העירייה אינה עושה שימוש במערכת מידע לניהול צי כלי הרכב, למעט כלי רכב בליסינג אשר מנוהלים באמצעות מערכת של חברת הליסינג שאינה בשליטת העירייה.	להטמיע ולהפעיל מערכת מידע עירונית לניהול כל צי הרכב של העירייה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
4. תקציב מערך כלי הרכב				
9	4	נמצאה טעות בשיוך ההוצאות לכרטסת עלויות אחזקת תחנת שאיבה ונרשם 730 במקום 430.	לתקן את הכרטסת אליה משויכות עלויות אחזקת תחנת השאיבה כדי שלא ישויכו לעלויות אחזקת רכב.	
10	4	בהנהלת חשבונות לא מבצעים הפרדה בין הוצאות הדלק לבין סעיפי הוצאות רכב אחרים.	לבחון הפרדה בין כרטסת עלויות דלק לבין יתר כרטסות אחזקת הרכב.	
11	4	לעיתים מי שממלא דלק ומבקש החזר, אינו רושם על גבי החשבונית את מספר הרכב, ולכן לא ניתן לשייך את ההוצאה לכלי רכב ספציפי.	להקפיד שמי שרוכש דלק ומקבל החזר ירשום את מספר כלי הרכב על גבי הקבלה.	
5. פיקוח אחר כלי הרכב של העירייה				
12	5.2	בתקופה הנבדקת אף גורם בעירייה לא ביצע מעקב אחר הטיפולים של כלי הרכב, תוקף רישיונות רכב וביטוחים.	(1) על מנהל צי הרכב לבצע מעקב אחר הטיפולים, ביטוחים ותוקף רישיונות של כלל כלי הרכב של העירייה. (2) להקפיד לבצע טיפולים בכלי רכב במועד הנדרש. (3) להקפיד על כך שלכלל כלי הרכב של העירייה יהיו רישיונות רכב וביטוחים בתוקף.	
13	5.2	בעת הביקורת, כלל הנגררים היו ללא רישיון רכב בתוקף וללא ביטוח ולכן קצין הבטיחות נאלץ להשבית אותם מייד עם כניסתו לתפקיד.		

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
			4) יש להשבית במייד כל רכב ללא רישיון רכב ו/או ללא ביטוח בתוקף.	
6. הקצאת כלי רכב עירוניים				
14	6.2	הביקורת מצאה שישה עובדים שמקבלים גם החזר הוצאות רכב בתפקיד וגם כלי רכב תפעולי.	אין לשלם אחזקת רכב למי שנוסע בכלי רכב של העירייה; יש לקבל החלטה האם לבצע החזר הוצאות או לתת לעובד כלי רכב איגום.	
15	6.3	העירייה העמידה לטובת יועץ מחשוב מטעם חברה חיצונית כלי רכב תפעולי, בעוד שחברת האם שלו אמורה להעמיד לרשותו כלי רכב.	להימנע ממתן כלי רכב לשימוש של יועץ חיצוני בניגוד לתנאי המכרז/הצעות מחיר.	
16	6.4	נמצא כי לקב"ט לא חושב שווי שימוש ברכב למרות שהוא נסע ברכב אישי צמוד ולא ברכב שמסומן כרכב ביטחון.	יצוין כי בעקבות הביקורת הרכב של הקב"ט סומן כרכב ביטחון.	
17	6.5	חלק מכלי רכב האיגום של העירייה אינם מסומנים ככלי רכב של העירייה.	לצבוע/סמן את כלל כלי רכב האיגום של העירייה כך שיהיו מזוהים באופן ברור ככלי רכב של העירייה.	
7. ניהול הנהגים				
18	7.2	נמצא כי לא נערכים כלל לנהגי העירייה מבחני נהיגה עיוניים ומעשיים.	להעביר את הנהגים מבחן מעשי ע"י אחראי בטיחות על מנת לראות את יכולות הנהיגה של הנהגים.	<u>אחראי צי הרכב</u> אדאג להעביר הדרכת נהיגה נכונה ובטוחה בחורף ובקיץ (שני מועדים)

ניהול צי הרכב

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
19	7.3	נמצא כי לא מבוצעות הדרכות והשתלמויות לנוהגים בכלי הרכב של העירייה.	לבצע אחת לשנה ריענון נהיגה ומומלץ בנוסף לעשות הדרכות והשתלמויות לנוהגים.	בשנה), ובמידת הצורך יתקיימו גם הדרכות נוספות.
20	7.4	בעירייה לא דורשים הצהרות בריאות אשר מאשרות שמצבם הבריאותי של הנהגים תקין.	נדרש לעדכן בכל שנה את טפסי הצהרות הבריאות של הנהגים על מנת שיהיה מעקב אחר מצב כשירות הנהגים של העירייה.	<u>אחראי צי הרכב</u> אדאג להכין טופס מקוון של הצהרת בריאות והסבת דוחות, אשר יהיה נוהל מחייב לכל העובדים בעירייה שנוהגים ברכבים בבעלות עירייה/רכבים השכורים ע"י העירייה.
21	7.5	ישנם מקרים בהם לא ניתן לזהות מי הנהג שנסע ברכב ולכן לא ניתן להשיט את הקנס על העובד וכתוצאה מכך העירייה נדרשת תספוג את הקנס.	1) להחתים נהגים על מסמך הסבת קנסות שבמסגרתו הוא יחויב בגין קנסות על עבירות שהוא מבצע. 2) לבצע מעקב אחר הנסיעות של הנהגים לגבי כלי רכב בהם נוסעים יותר מנהג אחד כדי לדעת למי לשייך את הקנס.	<u>אחראי צי הרכב</u> אני הגשתי בקשה להצעת מחיר לקוד קודן נהג אישי (צ"פ אישי לרכב) אשר מתחבר למערכת של איתוראן ובכך יהיה אפשרי לדעת מי מהעובדים נהג ברכב התפעולי בכל רגע נתון.
22	7.6	1) למעט נהגים שחותמים על הצהרת חניית לילה, הנהגים אינם נדרשים לחתום על מסמך כלשהו מול העירייה בעת קבלת כלי רכב. 2) נהגי כלי הרכב הצמודים חותמים על טופס מול חברות הליסינג בלבד.	יש להחתים את כל העובדים אשר נוהגים בכלי רכב של העירייה על מסמך שכולל בין היתר, נהיגה בטוחה, הסבת קנסות על שמם ועוד.	<u>אחראי צי הרכב</u> זה יופיע בטופס המקוון שיהיה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
8. פיקוח אחר הנהגים				
23	8.2	בעירייה לא מבצעים בקרה על הנסיעות באמצעות האיתורן.	על אחראי צי הרכב לבצע בקרה על הנסיעות של כלי הרכב באמצעות מערכת האיתורן, כדי לאתר נסיעות חריגות. בהתאם לשגרת בקרה מוסדרת.	
24	8.2	נמצא כי אחד מהמנהלים מחנה את כלי הרכב שלו ליד הבית בניגוד לכללים ולהצהרה. כמו כן, נמצא שבסוף שבוע מסוים, הרכב שלו חנה בפתח-תקווה.	יש לחייב כל מנהל שמחנה את הרכב ליד הבית בגין שווי שימוש ברכב מאחר ואינו משאיר את כלי הרכב בעירייה בסוף יום עבודה כנדרש.	<u>אחראי צי הרכב</u> אדאג לבצע מעקב אחרי הנסיעות של העובדים בהתאם להמלצתך (אחת לחודש), על מנת לזהות מיקומים חריגים של הרכב בלילות ובסופי שבוע (לאחר את מי שמשתמש ברכב לצרכיו הפרטיים בניגוד לנהלים).
25	8.2	פקחית עירונית אינה מוכנה לחתום על ההצהרה בנוגע לחניית לילה.	כל עוד הפקחים העירונית לא מוכנה לחתום על טופס חניית לילה, יש לחשב לה שווי שימוש ברכב.	
26	8.3	בעירייה לא מבוצע מעקב אחר תאונות בהם מעורבים כלי הרכב של העירייה ולא מבוצע תהליך של הפקת לקחים.	לוודא שלאחר כל תאונה בה מעורב כלי רכב של העירייה מבוצע תחקיר מתועד ומפיקים לקחים בעקבות כל תחקיר.	<u>אחראי צי הרכב</u> אדאג למלא דו"ח תחקיר תאונה עם כל הממצאים המתאימים ואעביר את המלצותי לגורמים הממונים בעירייה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
27	8.4	העירייה לא שמה על החלק האחורי של כלי הרכב שלה מדבקה "איך אני נוהג", למרות שזה נחשב לכלי אפקטיבי להורדת עבירות תנועה ותאונות.	להדביק מדבקה על החלק האחורי של כלי הרכב שברשות העירייה עם מספר טלפון שניתן להתקשר אליו 24 שעות ביממה כדי לדווח על הנהיגה החריגה של הנוהג ברכב עירייה.	
9. ניהול דלק של כלי הרכב				
28	9.2	בעת הביקורת הדלקנים המותקנים על כלי הרכב של העירייה אפשרו למלא דלק בתחנות דלק שחברה מסוימת בלבד.	לפעול כדי לאפשר לכלי הרכב של העירייה לתדלק בתחנות דלק של מספר חברות שונות.	<u>אחראי צי הרכב</u> הדלקן הוא כן אוניברסלי, ועל מנת לתדלק בתחנות דלק אחרות אדאג לקבל מסונול טבלת UID עדכנית ונכונה של כל הרכבים של העירייה להם יש התקן דלקן פעיל, ולאחר מכן אפתח את ההרשאה לתדלוק לרכבים בכל תחנות הדלק להם יש הסדר עם העירייה והרשאה לחיוב חשבון.
29	9.3	(1) נמצא כי לא מבוצעת בקרה אחר צריכות דלק חריגות בעירייה. (2) בין כלי הרכב בעירייה, בתקופה הנבדקת נמצא כלי רכב עם צריכה חריגה באופן משמעותי.	(1) לבצע בקרה שוטפת אחר צריכת הדלק של כלי הרכב ולבצע בדיקה מעמיקה של כלי רכב בהם הצריכה חריגה. (2) לבחון פעולות לצמצום עלויות הדלק של העירייה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
30	9.4	(1) למרות השימוש הנרחב בכרטיסי תדלוק בעירייה, לא קיימים נהלי עבודה כתובים המסדירים את השימוש בהם. (2) מזכירת הגזברית מחזיקה כרטיסי תדלוק מתופעלים במגירה – אמצעי אבטחה שאינו מספק מאחר שמדובר ב"שווה כסף מזומן". (3) מניתוח קובץ כרטיסי התדלוק אשר הופק מהמערכת נמצא כי ישנם כרטיסי תדלוק ישנים שמופעלים, חולקו אבל לא נוצלו. (4) נמצאו במקרים בהם מוחזרים כספים לבעלי כלי הרכב באמצעות קופה קטנה במקום השימוש בכרטיסי תדלוק.	(1) לכתוב נהלי עבודה ברורים בנוגע לעבודה עם כרטיסי תדלוק, על מנת לשפר את הבקרה בנושא. (2) להקטין את השימוש כרטיסי התדלוק עקב הקושי במעקב וניהול הכרטיסים. (3) היות וכרטיסי התדלוק שווי ערך לכסף מזומן, יש לשמור אותם בכספת. (4) לבטל כרטיסי תדלוק ישנים שחולקו אבל לא נעשה בהם שימוש.	<u>אחראי צי הרכב</u> אעקוב אחרי החשבונות של הדלק, במידה ואראה פעילות שאינה תקינה בכרטיסי תדלוק אדווח לגורמים הממונים בעירייה.
31	9.5	בעת הביקורת, עם החלפת מנהל מחלקת הרכש, הזמנת כרטיסי התדלוק הועברה לטיפול של מזכירת הגזברית וכתוצאה מכך קיים ריכוז סמכויות אצל עובדת אחת, במקום הפרדת סמכויות כפי שהיה קודם.	להחזיר את תפקיד הזמנת כרטיסי התדלוק למחלקת הרכש, ובכך להקפיד על הפרדת סמכויות תקינה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
32	9.6	(1) נמצא כי בכל מחלקה ישנם מספר עובדים שמושכים מהגזברות כרטיסי תדלוק, ואין עובד אחד קבוע שמקבל אותם. (2) לא מנוהלת טבלת מעקב מסודרת אחר מלאי כרטיסי התדלוק. כלל הניהול מבוצע באופן ידני. (3) בגזברות לא מבוצעת בקרה אחר הטיפול של המזכירה בכרטיסי התדלוק, למרות רגישות הנושא.	(1) להגדיר בעל תפקיד קבוע מכל מחלקה שרק אליו מוסרים את כרטיסי התדלוק. (2) לשפר את אופן ניהול כרטיסי התדלוק, לרבות ניהול באמצעות טבלת אקסל עם כל הפרטים הרלוונטיים (כגון מספר כרטיס, סכום הכרטיס, למי הכרטיס נמסר, תאריך המסירה, תאריך החזרת הכרטיס הריק). (3) בעל תפקיד בגזברות יבצע בקרה עיתית אחר כרטיסי התדלוק.	
10. הוצאות נוספות שקשורות לכלי הרכב				
33	10.2	בעירייה לא מבוצע מעקב אחר נסיעות בכבישי אגרה.	לבצע מעקב אחר נסיעות בכבישי אגרה על מנת לזהות נסיעות חריגות.	<u>אחראי צי הרכב</u> אדאג לעשות מנוי (עפ"י הצורך) לכל הרכבים בכבישי האגרה (כביש 6, מנהרות הכרמל וכביש 6 חוצה צפון), ובכך ימנעו חיובים מיותרים בגין נסיעות בכבישי אגרה, כמו כן אדאג להסיר ממצבת הרכבים במינוי העירייה באתרי כבישי האגרה (הכל נעשה באופן מקוון) את הרכבים אשר העירייה כבר מכרה/החזירה לחברות ההשכרה.
34	10.3	במקרים בהם התקבל בעירייה קנס בגין כלי רכב בהם נוסעים מספר נהגים, לא	להקפיד על ניהול יומן עבודה לנסיעות בכלי רכב של העירייה כדי שאפשר יהיה לחייב את הנהגים שקיבלו את הקנסות.	<u>אחראי צי הרכב</u> בנוסף להמלצתך לניהול יומן אישי, אני מקדם מול איתורן שימוש בקוד קודן

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
		ניתן לשייך את הקנס לנהג מסוים ולכן העירייה סופגת את עלות הקנס.		אישי (צ"פ אישי) לכל נהג, וכך יהיה אפשר לדעת מי מהעובדים נהג ברכב התפעולי בכל רגע נתון.
35	10.4	אין הקפדה למלא את כלל הפרטים של הרכב שלגבי נופק תלוש שטיפה על גבי ספח התשלומים.	להקפיד למלא את כלל הפרטים של הרכב שלגביו נופק תלוש שטיפה על גבי ספח הפנקס.	
11. הוצאות רכב באמצעות הקופה הקטנה				
36	11	(1) למרות שלכלי הרכב יש דלקנים ויש פתרון של כרטיסי תדלוק, נמצאו מקרים בהם שולמו הוצאות דלק באמצעות הקופה הקטנה. (2) שולמו כספים באמצעות הקופה הקטנה לשטיפת כלי רכב למרות שבעירייה מנוהלים תלושי שטיפת כלי רכב. (3) 30.6.2022 שולם למנהל יח' האכיפה החזר בסך 234 ₪ למרות שהתקרה עומדת על 200 ₪ בהתאם לנוהל העירייה.	(1) להגדיר באופן ברור מהן ההוצאות המותרות מהקופה הקטנה לטובת אחזקת כלי רכב. (2) להימנע מתשלום בגין דלק ושטיפת כלי רכב מכספי הקופה הקטנה. (3) להקפיד שההוצאות מהקופה הקטנה יהיו במסגרת הסכום המקסימלי המותר על פי נוהל קופה קטנה.	

נספח – רשימת כלי הרכב בעירייה נכון למחצית שנת 2022

מספר סידורי	מס רישוי	יצרן	דגם	שנת יצור	מחלקה	תפעולי/צמוד
1		פולקסווגן	פאסט	2021	לשכת ראש המועצה	צמוד
2		סקודה	סופרב	2021	לשכת ראש המועצה	צמוד
3		סקודה	סופרב	2021	לשכת ראש המועצה	צמוד
4		יונדאי	טוסון	2022	לשכת מנכ"ל	צמוד
5		מיצובישי	אוטלנדר	2021	גזברות	צמוד
6		קיה	ספורטג	2022	משאבי אנוש	צמוד
7		יונדאי	אקסנט	2021	משאבי אנוש	צמוד
8		סובארו	Xv	2021	מחלקת הנדסה	צמוד
9		קיה	סטוניק	2021	מחלקת הנדסה	צמוד
10		יונדאי	I20	2022	מחלקת חינוך	צמוד
11		מאזדה	2	2022	פיקוח	תפעולי
12		סיטראן	ברלינגו	2021	פיקוח	צמוד
13		קיה	פיקנטו	2021	פיקוח	תפעולי
14		אופל	קרוסלאנד	2019	פיקוח	תפעולי
15		אופל	קרוסלאנד	2019	פיקוח	תפעולי
16		טויוטה	קורולה	2020	ביטחון	תפעולי
17		סיטראן	ברלינגו	2021	מחלקת שפע	תפעולי
18		איסוזו	דימקס	2022	מחלקת שפע	תפעולי
19		מאזדה	3	2022	מחלקת שפע	תפעולי
20		איסוזו	דימקס	2022	מחלקת מים וביוב	תפעולי
21		איסוזו	דימקס	2021	מינהלת	תפעולי
22		איסוזו	דימקס	2022	מינהלת	תפעולי
23		יונדאי	I20	2021	מחלקת תקשוב	תפעולי
24		יונדאי	I20	2021	מחלקת רכש	תפעולי
25		חשמלי	-	-	מחלקת שפע	תפעולי
26		פולריס	-	-	מחלקת שפע	תפעולי
27		פולריס	-	-	מחלקת שפע	תפעולי
28		נגר	גנרטור	-	חירום	תפעולי
29		נגר	גנרטור	-	חירום	תפעולי
30		נגר	-	-	חירום	תפעולי
31		נגר	-	-	חירום	תפעולי
32		טרקטורון	-	-	מחלקת גינון	תפעולי

אגרות תלמידי חוץ ולימודי חוץ

דוח ביקורת 2022-5

מבקר העירייה

תוכן עניינים

הפרק		שם הפרק	עמוד
א		כללי – מבוא, מטרות, מתודולוגיה	281
ב		תמצית מנהלים ומפת דוח	287
ג		פירוט ממצאים	290
	1	מערכות מידע	290
	2	נהלי עבודה	292
	3	הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד ברשויות אחרות	293
	4	הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד בבעלות פרטית	297
	5	הוצאות – תלמידי חוץ חינוך רגיל תושבי העיר	299
	6	הכנסות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד	303
	7	הכנסות – תלמידי חוץ חינוך רגיל	306
ד		ריכוז ממצאים והמלצות	307
נספח א'		אישור הרשות ללימודים מחוץ לעיר	312
נספח ב'		פירוט השוואת תלמידי חוץ חינוך מיוחד – ראשון לציון ונס ציונה	313

פרק א' – כללי

1. מבוא

מדי שנה, הן בחינוך הרגיל והן בחינוך המיוחד, לומדים תלמידים המתגוררים בבאר יעקב במוסדות חינוך מחוץ לעיר (להלן: "לימודי חוץ"), ומנגד, לומדים תלמידים המתגוררים מחוץ לבאר יעקב במוסדות חינוך בבאר יעקב (להלן: "תלמידי חוץ").

התרשים שלהלן מציג תיאור סכמתי של לימודי החוץ ותלמידי החוץ:



רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה (להלן: "רשות קולטת") וכן מוסד לימודי בבעלות פרטית (להלן: "הבעלות הקולטת") הקולט – בין בחינוך הרגיל ובין בחינוך המיוחד – תלמידים מרשות מקומית שולחת (להלן: "רשות שולחת"), זכאים לגבות מהרשות המקומית השולחת תשלום עבור לימודי תלמיד החוץ במוסד חינוך בתחומם (להלן: "תשלומי אגרות תלמידי חוץ").

התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים של המוסד החינוכי, שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך ו/או על ידי משרדי ממשלה אחרים.

רגולציה רלוונטית

להלן חוזרי מנכ"ל משרד החינוך המסדירים את נושא שיבוץ ותשלום אגרות החוץ עבור לימודי חוץ ותלמידי חוץ:

- א. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ג/1 "תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד" (להלן: "**החוזר**") – מפרט, בין היתר, את עקרונות החיוב של התשלום עבור תלמידי חוץ למסגרות החינוך הרגיל והחינוך המיוחד, וכן אופן השיבוץ, אופן התשלום ואמצעי האכיפה העומדים לרשותה של הרשות או הבעלות הקולטת.
- ב. חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8(א) "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד", סעיף 1.2-19 (להלן: "**חוזר השיבוץ**") – הכולל הנחיות לשיבוץ תלמידים במסגרת החינוך המיוחד.
- ג. חוזר מנכ"ל תשפ"ב/3 "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ב" (להלן: "**חוזר תעריפים בחינוך המיוחד**") – מפרט את הסכום שהרשויות השולחות מחויבות לשלם עבור כל תלמיד חוץ בחינוך המיוחד, הנקבע בהתאם לרמת השירותים הניתנים במוסד החינוך המיוחד. בכל שנת לימודים מתפרסם חוזר מנכ"ל אשר מסדיר את תשלומי אגרות החוץ עבור אותה שנת לימודים.

2.2.1 בסעיף 2.2.1 כי: "הרשות המקומית מופקדת על מתן פתרון חינוכי לתושביה על ידי קיום מוסד חינוך העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש כאמור בדיון. ברשות חינוך מקומית שאין בה מוסד חינוך העונה על דרישות החוק, תמצא הרשות המקומית פתרון שיבוץ המתאים לתלמיד במוסד חינוך בתחומה של רשות אחרת, שאיתה הגיעה להסכם כללי בהקשר זה או להסכמה קונקרטית לגבי שיבוצו של תלמיד מסוים. הרשות המקומית השולחת תנפיק עבור התלמיד 'אישור תלמיד חוץ' שבו היא מאשרת את שיבוצו של התלמיד וכן את התחייבותה לשאת בתשלום החוץ כלפי הרשות/הבעלות הקולטת שגלווה לשיבוץ זה".

להלן חוקים רלוונטיים:

א. חוק חינוך חובה - התשלום עבור תלמידי חוץ מחויב מתוקף אחריותן המשפטית של הרשויות המקומיות השולחות על תלמידים הגרים בתחומן, כפי שנקבע על ידי המחוקק בסעיף 7א(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה"): "

"(1) רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור ילד או נער המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חנם (בסעיף זה – הרשות השולחת), השולחת, בהתאם להוראות סעיף זה, את הילד או הנער למוסד חינוך מתאים הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (בסעיף זה – הרשות הקולטת), תשלם את סכום ההשתתפות כאמור בסעיף קטן (ב) (בסעיף זה – סכום ההשתתפות) בשל אותו ילד או נער.

(2) הרשות השולחת תשלם את סכום ההשתתפות, לפי הוראות סעיף זה, לרשות הקולטת או לבעל מוסד החינוך המתאים שאליו נשלח הילד או הנער, לפי קביעת הרשות הקולטת..."

ב. חוק חינוך מיוחד - סעיף 4(ג) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק חינוך מיוחד"), קובע כדלקמן:

"רשות חינוך מקומית ששלחה תלמיד עם צרכים מיוחדים למוסד לחינוך מיוחד הנמצא בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית אחרת (להלן – הרשות השולחת), תשתתף בהוצאות קיום המוסד האמור בגין התלמיד עם הצרכים המיוחדים ששלחה; השר יקבע בצו את שיעור ההשתתפות של הרשות השולחת; לענין זה יראו רשות חינוך מקומית כרשות שולחת גם אם התלמיד עם הצרכים המיוחדים שוהה מחוץ לתחום שיפוטה במעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965 (להלן – חוק הפיקוח)."

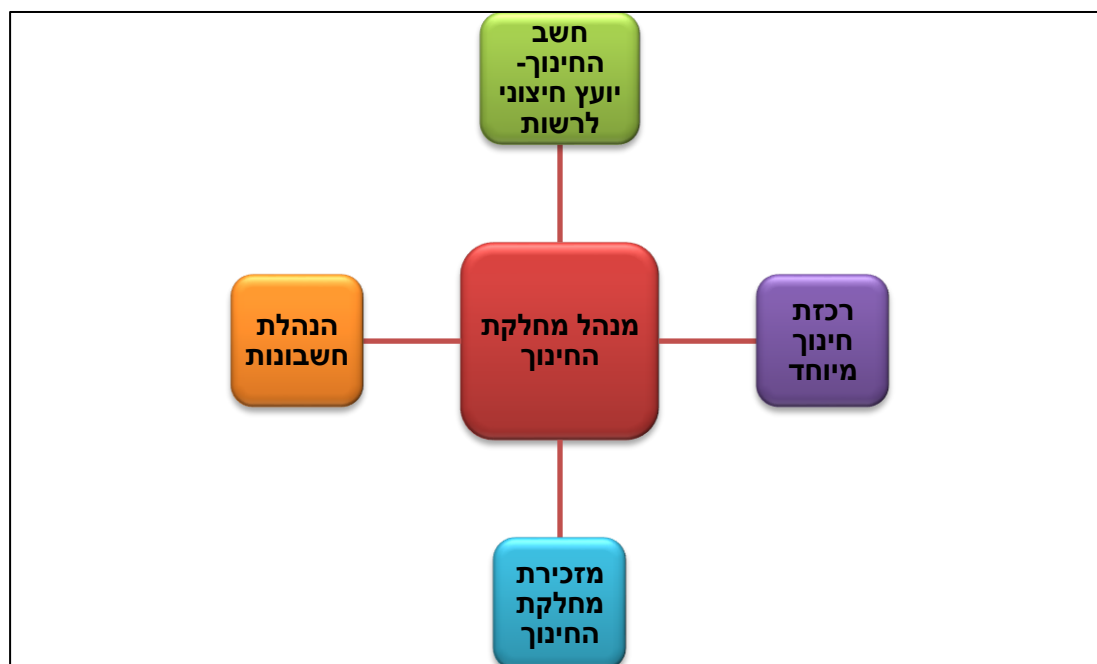
בעיריית באר יעקב (להלן: "העירייה"), מחלקת חינוך (להלן: "המחלקה") אמונה על אישור לימודי חוץ של תלמידים תושבי באר יעקב (להלן: "העיר") במוסדות חינוך מחוץ לעיר, על שיבוצו של תלמיד במסגרת חינוך מחוץ לעיר וכן על שיבוץ של תלמיד מעיר אחרת באחד ממוסדות החינוך בעיר.

הגורמים אשר אמונים בעירייה על גבייה ותשלום אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ הינם מנהל מחלקת חינוך, חשב החינוך המועסק כיועץ חיצוני לרשות במחלקת חינוך, רכזת חינוך מיוחד בנוגע לתלמידי חוץ (נכנסים ויוצאים) הלומדים במסגרת החינוך המיוחד וכן הנהלת החשבונות שבגזברות.

בעלי תפקידים

מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו.

הטיפול בנושא אגרות חוץ מחייב ממשקים בין מספר גורמים בעירייה. להלן תיאור קשרי הגומלין בנושא טיפול ובקרה אחר אגרות החוץ:



להלן פירוט הגורמים בעירייה אשר אמונים על הטיפול בנושא אגרות החוץ:

- א. מנהל מחלקת החינוך – אמן על קבלת החלטות בנוגע לבקשות לאישור לימודי חוץ וכן על קבלת החלטה בדבר מימון העירייה את אגרת לימודי החוץ, בהתאם להנחיות משרד החינוך.
- ב. חשב החינוך (להלן: "**החשב**") – מועסק כיועץ חיצוני לרשות במחלקת חינוך. החשב אמן על בחינת רכיבי התשלום בדרישות התשלום מרשויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ ועל חישוב התשלום, ועל בחינת שלמות ההכנסות מרשויות שולחות בגין אגרות תלמידי חוץ. בנוסף, החשב מבצע בקרה שוטפת אחר פעולת רכזת חינוך מיוחד בנוגע לתלמידי חוץ הלומדים בחינוך המיוחד.
- ג. רכזת חינוך מיוחד – כפופה למנהל מחלקת החינוך ואמונה על שיבוץ של תלמידי חוץ הלומדים במסגרות החינוך המיוחד בעיר, לאחר שהרשות השולחת אישרה את תשלום אגרות תלמידי החוץ לעירייה. בנוסף, רכזת חינוך מיוחד אמונה על הגשת בקשות לרשויות אחרות לשיבוץ תלמידים תושבי העיר שנמצא, לאחר החלטת ועדת זכאות ואפיון בעירייה, כי הם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים וכי לא קיימת מסגרת

חינוכית המתאימה להם בעיר, קבלת דרישות תשלום מרשויות קולטות ובדיקה ראשונית של דרישות התשלום.

ד. הנהלת חשבונות – שבגזברות אמונה על רישומי הכנסות והוצאות אגרות לימודי ותלמידי החוץ בספרי העירייה.

ה. מזכירת מחלקת החינוך – אמונה על קבלת בקשות לאישור לימודי חוץ של תלמידים הלומדים במסגרת החינוך הרגיל ומעוניינים ללמוד במוסדות חינוך מחוץ לעיר או במוסדות חינוך שבבעלות פרטית, החתמת מנהל המחלקה על אישור לימודי חוץ ותיק אישורי הרשות ללימודי חוץ.

נתונים כספיים

מעיון בכרטיס הכנסות מאגרות תלמידי חוץ מספר 1315700760 וכרטיסי ההוצאות בגין חינוך מיוחד וחינוך רגיל מספר 1813300760 ו-1815700760 בהתאמה, עלו הנתונים הבאים באלפי ₪:

מס"ד	מספר כרטיס	תיאור כרטיס	2020	2021	2022
1	1315700760	הכנסות - אגרות תלמידי חוץ	20	114	56
2	1813300760	הוצאות - אגרות תלמידי חוץ חינוך מיוחד	792	1,479	1,196
3	1815700760	הוצאות - אגרות תלמידי חוץ	26	61	23

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות טיפול העירייה בגביית התשלומים מרשויות השולחות את תלמידיהן ללמוד במוסדות חינוך בבעלות העירייה, ונאותות תשלומי העירייה עבור תלמידי חוץ לרשויות הקולטות את תלמידי העיר, הן בחינוך הרגיל והן בחינוך המיוחד.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה את אופן טיפול העירייה באגרות תלמידי חוץ במהלך שנות הלימודים התשפ"א (2020-2021) והתשפ"ב (2021-2022), אלא אם כן צוין אחרת בדוח.

הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

- א. תהליך התשלום לרשויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד;
- ב. תהליך גביית התשלומים מרשויות שולחות בגין אגרות תלמידי חוץ בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד;
- ג. בחינת קיום מדיניות עירונית ותבחינים בנוגע לאישור לימודי חוץ לתלמידי החינוך הרגיל והחינוך המיוחד.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוקטובר-דצמבר 2022.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

לצורך ביצוע הביקורת, צוות הביקורת פעל בין היתר כדלקמן:

- א. פגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים: מנהל מחלקת החינוך, חשב החינוך – יועץ חיצוני לרשות, מנהלת חשבונות בגזברות, רכזת חינוך מיוחד ומזכירת מחלקת החינוך.
- ב. בחינת מסמכים בנושא, לרבות: כרטסות הנהלת חשבונות בגין אגרות תלמידי חוץ ולימודי חוץ ודרישות תשלום של רשויות קולטות.
- ג. ניתוח קבצים ממערכת "מצבת תלמידים" וממערכת "משבצת", וגיליונות אלקטרוניים שמנוהלים על ידי חשב החינוך לבחינת חישוב אגרות תלמידי חוץ.

טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות. מנהל מחלקת החינוך מסר לביקורת כי אין לו הערות מעבר להתייחסויות שכבר שולבו בדוח. גזברית העירייה מסרה לביקורת שאין לה הערות לדוח.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את נאותות טיפול העירייה בנושא אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ. נמצא כי הנושא מנוהל באופן לקוי וכתוצאה מכך לעירייה אין שליטה בנתוני הלומדים וקיים הפסד כספי לעירייה. להלן עיקרי הממצאים:

- א. העדר תשתית ארגונית המאפשרת ניהול נאות של נושא אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ.
- ב. העדר שליטה בנתוני תלמידים שבגינם נדרש לשלם אגרות לימודי חוץ.
- ג. אי ביצוע פעילות לגביית אגרות תלמידי חוץ עבור תלמידי חוץ שלומדים במוסדות בבעלות העירייה.

הרחבה בנושא העדר תשתית ארגונית המאפשרת ניהול נאות של נושא אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ.

10. בעירייה לא קיימות מערכות מידע ייעודיות לניהול נתוני אגרות תלמידי חוץ ולימודי חוץ, בשונה מרשויות מקומיות אחרות.
11. מסמכים שקשורים לניהול נושא אגרות תלמידי חוץ ולימודי חוץ אינם מתועדים במחשב, אלא מנוהלים כמסמכים פיזיים בלבד, דבר שיוצר בעיה בניהול ובקרה של הנושא.
12. בעירייה לא קיימים נהלי עבודה המסדירים את הנושא.
13. בעירייה לא נקבעו תבחינים קבועים לאישור/אי אישור תלמיד ללימודים מחוץ לעיר וכן לאישור/אי אישור תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה, וכן האם יש להעניק שירותי הסעה לתלמיד זה.
14. בניגוד לחינוך המיוחד, לא קיימת ועדה בחינוך הרגיל שאמונה על קבלת החלטה האם לאשר את הבקשות לתשלום אישור לימודי חוץ.
15. העדר הסכם בין העירייה לבין עמותת רמת דוד אשר נמצאת בנכסים של העירייה ותלמידי העיר לומדים בה.

הרחבה בנושא העדר שליטה בנתוני תלמידים שבגינם נדרש לשלם אגרות לימודי חוץ.

16. מחלקת החינוך אינה יודעת להסביר את ההפרשים בין מספר התלמידים שאושר בגינם תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה לבין מספר התלמידים שרשומים במערכת "משבצת".

17. במערכת מטרופולינט אין רישום של תלמידים הלומדים מחוץ לעיר, כך שלא ניתן לבקר את נושא התשלום לרשות הקולטת.

הרחבה בנושא אי ביצוע פעילות לגביית אגרות תלמידי חוץ עבור תלמידי חוץ שלומדים במוסדות שבבעלות העירייה.

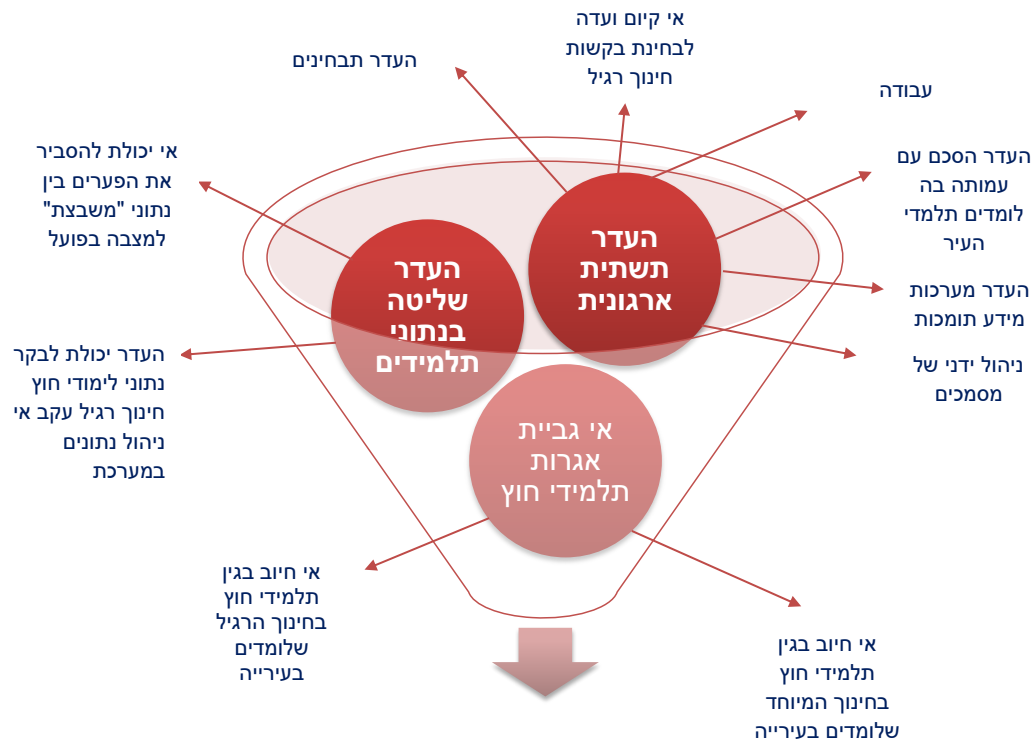
18. העירייה לא הפנתה דרישות תשלום לרשויות שולחות לגבי השנים תשפ"א ותשפ"ב בגין אגרות תלמידי חוץ של תלמידים תושבי אותן רשויות אשר למדו במוסדות חינוך בחינוך המיוחד ובחינוך הרגיל שבבעלות העירייה.

המלצות עיקריות

5. לנהל את כלל המידע אודות לימודי חוץ ותלמידי חוץ במערכות מידע.
6. להסדיר נהלי עבודה מסודרים בנושא אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ.
7. להקפיד על מעקב ושליטה שוטפים אחר נתוני תלמידי חוץ ולימודי חוץ.
8. לקבוע תבחינים קבועים לאישור/אי אישור תלמיד ללימודים מחוץ לעיר ולאישור/אי אישור תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה. עבור תלמידי חינוך רגיל
9. להקים ועדה הממונה על נושא אישור אגרות לימודי חוץ בחינוך הרגיל, בדומה לחינוך המיוחד.
10. להקפיד לגבות כספים מהרשויות השולחות בגין אגרות תלמידי חוץ.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



- העדר שליטה בנתוני תלמידי חוץ ולימודי חוץ.
- הפסד כספי לעירייה.

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מערכות מידע

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. את המידע הרשותי יש לנהל במערכות המידע הממוחשבות השונות הקיימות בעירייה; ניהול זה יאפשר שימוש יעיל וראוי במידע גם על ידי מחלקות אחרות הקשורות לאותו נושא ומעקב ובקרה של הנהלת העירייה.

מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן מתן שירות הולם.

לצורך פעילותה השוטפת וניהול גבייה ותשלום של אגרות תלמידי חוץ ולימודי חוץ, העירייה משתמשת במערכות הממוחשבות הבאות:

א. מערכת "משבצת" (בחינוך המיוחד) - מערכת של משרד החינוך שבה הרשות ומפקחי החינוך המיוחד משבצים את התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ולומדים בכיתות חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או במסגרת חינוך מיוחד או בגן חינוך מיוחד. המערכת כוללת את פרטי התלמידים הגרים ברשות וכן תלמידים הגרים מחוץ לרשות אך לומדים בה, והמסגרת אליה שובצו.

ב. מערכת "מצבת תלמידים" (בחינוך הרגיל) (להלן: "מערכת מצבת") - מערכת המצויה באתר "פורטל מוסדות חינוך" שבה בתי הספר בכל שלבי החינוך מדווחים למשרד החינוך את נתוני מצבות התלמידים הלומדים במוסד. המערכת מאפשרת לרשויות להפיק קבצים המכילים את נתוני מצבת התלמידים שלהן, לאחר הזדהות וקבלת אישור הוועדה להעברת מידע בין גופים.

ג. מערכת "מטרופולינט" (להלן: "מטרופולינט") -

- המודול הפיננסי של מערכת מטרופולינט משמש לניהול הנהלת חשבונות, תקציבים, רכש וטובין, התאמות בנקים וכדומה. המערכת משמשת לרישום חשבונאי של הכנסות בגין אגרות תלמידי חוץ והוצאות בגין אגרות לימודי חוץ.
- המודול התפעולי של מערכת מטרופולינט קובע רישום של כלל התלמידים הלומדים ברחבי העיר, כולל סווג לפי חינוך מיוחד/רגיל.

נמצאו פערים בתחום ניהול המידע, כדלקמן:


א. העדר מערכת מידע - בעירייה לא קיימת מערכת מידע ייעודית לניהול נתוני אגרות תלמידי ולימודי החוץ, המרכזת את כלל הנתונים; כתוצאה מכך כלל המידע מנוהל בגיליונות אלקטרוניים (קבצי "אקסל"). זאת בניגוד לרשויות אחרות, אשר משתמשות במערכות ממוחשבות לניהול תלמידי העיר, הן עבור הצגת כלל התלמידים הלומדים ברחבי העיר, והן עבור הצגת תלמידי באר יעקב הלומדים מחוץ לשטח העיר (לדוגמה מערכת 'סיפרת'), המאפשרת לנהל את המידע בתחום אגרות לימודי החוץ ובכלל זאת, הפקת דוחות בתחום אגרות לימודי החוץ לפי חתכים שונים, קליטת נתוני תלמידים מבתי ספר וקליטת קובץ תלמידים מלא/חוץ ממשרד החינוך.

ניהול המידע בגיליונות אלקטרוניים אלו עלול לגרום לטעויות ומקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר התשלומים.

ב. אי תיעוד מסמכים במחשב - מסמכים רבים אינם מתועדים במערכת ממוחשבת או במחשב, אלא בעותק קשיח בלבד, כגון: טפסי דרישות התשלום של רשויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ עבור כל אחד מהתלמידים בגינו מבוקש תשלום, בקשות לאישור לימודי חוץ של תלמידי חינוך רגיל ואישור לימודי חוץ לתלמידי החינוך הרגיל. המשמעות היא שעלול להיווצר אי סדר, איבוד מידע, זליגת מידע אישי ועוד.

בנוסף, מאחר ובקשות לאישור לימודי חוץ וההחלטות לגביהן אינן מתועדות באופן ממוחשב, עלול להיווצר קושי בבקרה ובמעקב אחר בקשות שאושרו או נדחו מנימוקים שונים, מה שעלול לגרום לבקשות חוזרות מההורים לצירוף מסמכים נדרשים (כגון צילומי ת"ז) וכן לחוסר אחידות בטיפול ובמענה. כך למשל בנוגע לשתי בקשות זהות אשר אחת תאושר והשנייה תידחה.

2. נהלי עבודה

מטרת נהלי העבודה הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת תהליכי עבודה אחידים, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- א. מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנהל. זוהי מטרת קיומו של הנהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- ב. מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- ג. הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנהל.
- ד. שיטה - זהו גוף הנהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- ה. אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנהל.
- ו. נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנהל.

בעירייה לא קיימים נהלים המסדירים את נושא הטיפול בבקשות לאישור לימודי חוץ או קליטת תלמידי חוץ וכן את נושא החיוב והגבייה בגין אגרות לימודי ותלמידי חוץ, על אף מורכבות הליכי התשלום והגבייה בגין אגרות לימודי חוץ ותלמידי חוץ, והיותם תהליכים הכוללים ממשקי עבודה מול גורמים שאינם עירוניים. בכלל זאת, לא קיימים בעירייה נהלי עבודה פנימיים כתובים המסדירים לוחות זמנים, חלוקת אחריות וסמכויות בכל שלב, תהליך העבודה בכל שלב (יצירת חיוב, משלוח דרישת תשלום לרשויות שולחות), פיקוח ובקרה.

בנוסף, לא קיימים נהלים המסדירים את הקריטריונים בגינם יש לאשר עבור תלמידים תושבי באר יעקב בחינוך הרגיל תשלום אגרת חוץ ובאילו מקרים לא ומי הם הגורמים שאמונים על קבלת החלטות בנושא.

יצוין כי מנהל מחלקת חינוך ציין בפני הביקורת במהלך חודש אוקטובר 2022, כי נערכה טיוטת נהל עבודה, אשר לא נכנסה לתוקף, אולם טיוטת הנהל לא הועברה לביקורת.



העדר נהלים

3. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד הלומדים ברשויות מקומיות אחרות

הרשות המקומית נדרשת לספק פתרון חינוכי לכל תושביה, באמצעות מוסד חינוכי העונה על צורכיהם בתחומה של הרשות. אם ביישוב לא קיים מוסד חינוכי העונה על צורכיהם המיוחדים של התלמידים, הרשות נדרשת לשאת בתשלום בגין שיבוץ התלמיד במוסד חינוכי המתאים לו ברשות מקומית אחרת או בבעלות פרטית.

תלמידי באר יעקב בחינוך המיוחד שהמסגרות הקיימות בעיר אינן מותאמות לצורכיהם המיוחדים, מופנים למוסדות חינוך הנמצאים בתחומה של רשות מקומית אחרת. בהתאם לנתוני מערכת "משבצת", בשנת הלימוד תשפ"א שובצו 126 תלמידים תושבי העיר למוסדות חינוך מיוחד מחוץ לעיר, ובשנת הלימודים תשפ"ב שובצו 143 תלמידים תושבי העיר למוסדות חינוך מיוחד מחוץ לעיר.

תעריפי החיוב בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד נקבעים על פי סוג המוסד החינוכי ורמת השירותים הניתנים בו.

תהליך תשלום אגרות החוץ – לימודי חוץ חינוך מיוחד

דרישות התשלום שמגיעות לעירייה עבור תלמידי חינוך מיוחד תושבי העיר הלומדים במסגרות שבאותן רשויות או בעלויות פרטיות קולטות מועברות לרכזת חינוך מיוחד בסוף שנת הלימודים, לרוב בחודש מאי. רכזת חינוך מיוחד בודקת את פרטיהן בגיליון אלקטרוני.

רכזת חינוך מיוחד מעבירה את דרישת התשלום לחשב החינוך אשר מזין את נתוני דרישות התשלום בגיליונות אלקטרוניים אותם הוא מנהל (להלן: "גיליונות חשב החינוך"), הכוללים בין היתר, את הנתונים הבאים: שם התלמיד, שכבה, סוג הלקות, מרכיבי התשלום הנדרשים כגון פסיכולוג, שמירה, שעות סייעת, ציון האם קיים אישור לימודים ועוד. לאחר מכן חשב החינוך בודק במערכת "משבצת" שהתלמיד שבגינו הועברה דרישת התשלום, משובץ במסגרת ובכיתה המפורטים בדרישת התשלום וכי הרכיבים המופיעים בדרישת התשלום אכן מאושרים.

על סמך בדיקת חשב החינוך, מנהל מחלקת החינוך מאשר או דוחה את דרישת התשלום לרשות או הבעלות הקולטת ומנהלת החשבונות מזינה את נתוני ההוצאות בספרי הנהלת החשבונות.

להלן תרשים המציג את שלבי התשלום ובעלויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ בחינוך המיוחד של תלמידים תושבי העיר שלומדים במוסדות חינוך שבתחומי רשות מקומית אחרת:

• בחינה בועדת זכאות ואיפיון בעיריית באר יעקב האם התלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחד והגדרת הלקות.	ועדת זכאות ואיפיון
• לאחר שנמצא כי התלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחד, ועדת השיבוץ משבצת את התלמידים למסגרת חינוך התואמת להגדרת הלקות.	ועדת שיבוץ
• ככל שנמצא כי התלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחד וכלל שלא קיימת בתחומי באר יעקב מסגרת חינוכית המתאימה לצרכיו, רכזת חינוך מיוחד מגישה בקשה ליישובים סמוכים לשיבוץ התלמיד וכן מבקשת את הסכמת ההורים לשיבוץ.	בקשה לשיבוץ לרשויות מקומיות אחרות
• רכזת חינוך מיוחד מקבלת מהרשות הקולטת אישור שיבוץ התלמיד במסגרת החינוך ברשות הקולטת.	קבלת אישור שיבוץ מרשות קולטת
• רשות קולטת שולחת לעירייה דרישה לקבלת התחייבות לתשלום בגין תלמידים תושבי העיר הלומדים במוסדות לימוד ברשויות הקולטות.	רשות קולטת שולחת לעירייה בקשה לקבלת התחייבות של העירייה לתשלום
• רכזת חינוך מיוחד שולחת התחייבות לרשות מקומית קולטת.	העירייה שולחת התחייבות לתשלום עבור תלמידי חוץ לרשות קולטת
• שחרור התלמיד משיוכו לבאר יעקב במערכת משבצת באמצעות רכזת חינוך מיוחד. בקשה מהרשות הקולטת לשייך את התלמיד במערכת משבצת לאותה רשות.	העברת התלמיד במערכת משבצת לרשות הקולטת
• דרישות התשלום שמגיעות לעירייה מועברות לרכזת חינוך מיוחד בסוף שנת הלימודים, לרוב בחודש מאי.	קבלת דרישת תשלום מרשות/ בעלות קולטת
• רכזת חינוך מיוחד בודקת בגיליון אלקטרוני המנוהל על ידה כי התלמיד מופיע ברשימת התלמידים הזכאים לחינוך מיוחד שאושר להם ללמוד במסגרות מחוץ לעיר או בבעלות פרטית וכן בודקת במערכת משבצת כי התלמיד משובץ למוסד חינוך מחוץ לעיר.	בדיקת דרישת תשלום - רכזת חינוך מיוחד
• חשב החינוך מזין את נתוני דרישת התשלום לגיליון אלקטרוני המנוהל על ידו ולאחר מכן בודק במערכת משבצת כי התלמיד תושב באר יעקב וכי קיים אישור לכל הרכיבים. לאחר מכן חשב החינוך מבצע חישוב של סכום התשלום.	בדיקת דרישת תשלום - חשב החינוך
• מתן הרשאת תשלום להנהלת חשבונות לביצוע העברה - חתימת חשב החינוך ומנהל מחלקת חינוך והעברה להנהלת חשבונות.	אישור תשלום
• הזנת נתוני ההוצאה בספרי הנהלת החשבונות.	הנהלת חשבונות
• ביצוע תשלום על ידי משרד החינוך לרשות/בעלות הקולטת בתוספת הצמדה, וקיזוז תשלומים אלו מתשלומים אחרים של משרד החינוך לרשות.	ביצוע תשלום (משרד החינוך)

חשב החינוך מסר לביקורת גיליון אלקטרוני ממערכת "משבצת", הכולל נתונים של תלמידי החינוך המיוחד תושבי העיר שלמדו בשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב במוסדות חינוך מחוץ לעיר (להלן: "**קובץ משבצת**"). קובץ משבצת כולל בין היתר, את הנתונים הבאים בעבור כל אחד מהתלמידים: שם מלא, מספר תעודת זהות, כתובת מגורים, שם ועיר המוסד החינוכי אליו שובץ התלמיד.

יצוין כי התשלום עבור רשויות/בעלויות קולטות מתבצע על ידי משרד החינוך באמצעות קיזוז החוב מחשבונה של עיריית באר יעקב מהכספים שמשרד החינוך מעביר לעיריית

באר יעקב, כאשר הרשות/הבעלות הקולטת מזכות בכספי הקיזוז, וזאת לפי נוהל "קיזוז חוב תשלום עבור תלמיד חוץ במסגרות החינוך המיוחד באמצעות משרד החינוך" בסעיף 4 לחוזר. לביקורת נמסר על ידי חשב החינוך כי אופן תשלום זה הינו בהתאם להחלטה של הגזבר הקודם.

השוואה בין קובצי מצבת למספר התלמידים שאושר בגינם תשלום

הטבלה שלהלן מציגה השוואה בין נתוני מספר תלמידי החינוך המיוחד תושבי העיר ששובצו למוסדות חינוך בבעלות עיריות אחרות או בבעלות גופים פרטיים (בעלויות) בשנה"ל תשפ"א ותשפ"ב בהתאם לקובץ משבצת, לבין מספר התלמידים שהתבקש בגינם תשלום אגרת תלמידי חוץ בדרישות התשלום מרשויות קולטות:

מס'ד	שנה"ל	מס' תלמידים תושבי באר יעקב הלומדים במוסדות חינוך בבעלות עיריות אחרות/ גופים פרטיים- בהתאם לקובץ משבצת	מספר תלמידים שהתבקש בגינם תשלום בדרישות התשלום של רשויות קולטות, התשלום- כעולה מגיליונות חשב החינוך	מס' תלמידים שאושר בגינם תשלום אגרת לימודי חוץ- בהתאם לגיליונות חשב החינוך	הפרש בין מס' תלמידים שאושר להם תשלום אגרה על ידי העירייה למספר תלמידים בקובץ משבצת
1	תשפ"א	126	145	140	14
2	תשפ"ב	143	130	122	-21

לפירוט של מספר התלמידים הלומדים בעיריות נס ציון וראשון לציון ראו נספח ב'.

יצוין כי תעריף בגין חינוך מיוחד מקטגוריה 1 הינו 4,937 ₪ כך שהפרש התלמידים במקרה זה הינו כ- 35 אלפי ₪.

למחלקת החינוך אין הסבר להפרשים שבין מספר התלמידים שאושר בגינם תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה כעולה מקובץ משבצת (14 תלמידים יותר בשנת תשפ"א ו-21 תלמידים פחות בשנת תשפ"ב), לבין מספר התלמידים הלומדים לימודי חוץ (תושבי באר יעקב שלומדים במוסדות חינוך שבבעלות רשויות או גופים פרטיים) כפי שמופיע בקובץ המשבצת – בשנת תשפ"א אושר תשלום אגרות לימודי חוץ עבור יותר תלמידי חוץ (14 תלמידים יותר), ממספר התלמידים הלומדים לימודי חוץ כעולה מקובץ משבצת. בשנת תשפ"ב אושר תשלום אגרות לימודי חוץ עבור פחות תלמידי חוץ (21 תלמידים פחות), ממספר התלמידים הלומדים לימודי חוץ, כעולה מקובץ משבצת.

4. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד הלומדים בבעלויות באר יעקב

תשלומים בגין תלמידים הלומדים במוסדות חינוך של עמותות פרטיות הנמצאים בתחום שיפוט של אותה רשות:

סעיף 4(ב) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 קובע כי קיום מוסדות לחינוך מיוחד לפי חוק זה בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית, יהיה מוטל על המדינה ועל רשות החינוך המקומית במשותף.

בנוסף, סעיף 4(ג) לחוק זה קובע כי: "רשות חינוך מקומית ששלחה תלמיד עם צרכים מיוחדים למוסד לחינוך מיוחד הנמצא בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית אחרת (להלן – הרשות השולחת), תשתתף בהוצאות קיום המוסד האמור בגין התלמיד עם הצרכים המיוחדים ששלחה; השר יקבע בצו את שיעור ההשתתפות של הרשות השולחת; לענין זה יראו רשות חינוך מקומית כרשות שולחת גם אם התלמיד עם הצרכים המיוחדים שוהה מחוץ לתחום שיפוט במעון כמשמעותו בחוק הפיקוח על המעונות..."

הוראות החוק מתייחסות לתשלום אגרות תלמידי חוץ בגין תלמידים שלומדים במוסדות חינוך הנמצאים מחוץ לתחום שיפוט. אין החוק מתייחס לתשלומים אלה בגין תלמידים הלומדים במוסדות חינוך של עמותות פרטיות הנמצאים בתחום שיפוט של אותה רשות.

בית המשפט דן בשאלה האם העירייה מחויבת בתשלום אגרות תלמידי חוץ במקרה כאמור, ובפס"ד ת"א 14023-01-11 מרכז מעיין החינוך התורני בא"י ואח' נ' עיריית ירושלים מיום 27.10.13 נקבע כי הוראות החוק מחייבות תשלום אגרת תלמידי חוץ רק כאשר תלמיד נרשם במסגרת חינוכית בתחומי רשות מקומית אחרת. כלומר, אין חובה של הרשות המקומית לשלם תשלומי אגרות תלמידי חוץ במקרה של עמותות פרטיות הפועלות בשטח הרשות וקולטות תלמידים מן הרשות המקומית.

לעומת זאת בפס"ד מאוחר יותר מיום 10.1.17 קבע בית המשפט לעניינים מנהליים בעת"מ 59492-09-16 כפר לי בע"מ ואח' נ' מועצה מקומית פרדס חנה - כרכור ואח' כי: "על פי כל האמור לעיל, אני מקבל את העתירה ומורה למועצה לקיים את דרישות חוק חינוך מיוחד, בכך שתעביר לעותרות את התשלומים השווים לאגרת תלמידי חוץ עבור תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים בתחומה ומתחנכים במוסדות החינוך המיוחד שבבעלות העותרות."

כלומר, מפסק דין זה עולה כי הרשות מחויבת בתשלום השתתפות בהפעלת מוסדות חינוך מיוחד בתחום שיפוט. בית המשפט קבע כי ההשתתפות תהיה

בשיעור השווה לאגרות תלמידי חוץ בגין שיבוץ תלמידים תושבי העיר הלומדים במוסדות אלה מכוח סעיף 4(ב) לחוק ולא מכוח סעיף 4(ג) לחוק.

בהתאם לנמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת חינוך, עמותת "פרח-לצמח במקום טוב" (להלן: "עמותת פרח") הינה עמותה שפועלת בבאר יעקב ומפעילה גני ילדים של החינוך המיוחד, בעיקר גני תקשורת. העמותה פועלת במספר מבנים בעירייה.

הביקורת השוותה את שמות התלמידים שמופיעים בדרישת התשלום שהעבירה לעירייה עמותת פרח בגין תלמידי חינוך מיוחד בשנת תשפ"ב, לשם בחינת התאמה בין דרישת התשלום לקובץ משרד החינוך.

להלן ממצאי ההשוואה בין קובץ ממערכת משבצת לשנת הלימודים תשפ"ב לדרישת התשלום מעמותת "פרח" (רמת דוד) בגין מספר מוסדות חינוך המופעלים על ידי עמותת פרח:

מס' תלמידים שאושר בגינם תשלום אגרה- לפי קובץ חשב החינוך	מס' תלמידים לפי קובץ משבצת
43	12

המשמעות הכספית הינה תשלום עודף בסך 153 אלפי ₪ לפי תשלום בסך 4,937 ₪ לתלמיד חינוך מיוחד מקטגוריה 1.



נמצא כי במחלקת החינוך אין הסבר לפערים בין הנתונים לפי קובץ משבצת (12) לבין מס' תלמידים שאושר בגינם תשלום (43).

בנוסף, נמצא כי לא קיים הסכם שיתוף פעולה בין עמותת רמת דוד לעירייה. הסכם מסוג זה עשוי היה להוזיל את עלויות המועצה כאשר המועצה פועלת בתחומה.

5. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך רגיל תושבי העיר

5.1. כללי

סעיף 7א' לחוק לימוד חובה קובע כי רשות חינוך מקומית, אשר לא קיים בתחומה מוסד חינוך מתאים בעבור תלמיד המתגורר בתחומה והוא זכאי לחינוך חנם, תשלם לרשות הקולטת את סכום ההשתתפות.

תלמיד בחינוך הרגיל יכול ללמוד בבית ספר מחוץ לעיר שבה הוא מתגורר בשני מקרים:
 א. לרשות המקומית לא קיים מוסד מתאים בתחומה.

ב. לבקשת ההורים של התלמיד, ובלבד שהרשות שבה הוא מתגורר, נתנה אישור לכך.

ככל שהרשות המקומית מוצאת שלא קיים מוסד מתאים לתלמיד בתחומה, היא מחויבת לשלם אגרת תלמיד חוץ בעבורו.

ככל שקיים מוסד מתאים לתלמיד בתחומה, אך היא מוצאת לנכון לאשר להורי התלמיד ללמוד במוסד מחוץ לתחומה, הרשות יכולה להפיק אישור תלמיד חוץ ללא השתתפות באגרת תלמיד חוץ.

תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 קובעות את שיעור ההשתתפות שתשלם הרשות השולחת לרשות הקולטת בשל תלמיד שנשלח אליה, מפאת היעדר מוסד חינוך מתאים ברשות השולחת.

הורים המעוניינים להעביר את ילדם לבית ספר, לרבות מוסד חינוך שאינו רשמי, המצוי ברשות מקומית אחרת מזו שהם מתגוררים בה, תותנה ההעברה בהרשמה לבית ספר ברשות החינוך המקומית שבה מתגורר הילד ובאישור ההעברה לפי תקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959 (להלן: "**תקנות העברה**"), ובכלל זה - באישור הרשות השולחת והקולטת לפי תקנות 2 ו-12ב' לתקנות העברה.

תהליך תשלום אגרות החוץ – לימודי חוץ חינוך רגיל

להלן תרשים המציג את שלבי האישור והתשלום לרשויות ובעלויות קולטות בגין אגרות לימודי חוץ בחינוך הרגיל של תלמידים תושבי העיר שלומדים במוסדות חינוך שבתחומי רשות מקומית אחרת:



חשב החינוך הפיק לביקורת גיליונות אלקטרוניים הכוללים את פרטי התלמידים הלומדים לימודי חוץ בחינוך הרגיל תושבי העיר, בגין שנות הלימודים תשפ"א ותשפ"ב (להלן: "קובץ חשב החינוך").

להלן נתוני מספר תלמידי החינוך הרגיל תושבי העיר שלמדו במוסדות חינוך רגיל ברשויות אחרות וכן ששולמו בגינם אגרות לימודי חוץ בשנה"ל תשפ"א ותשפ"ב:

מס"ד	שנת לימודים	מס' תלמידים מאושר לתשלום על ידי חשב החינוך
1	תשפ"א	58
2	תשפ"ב	17

התבחינים לאישור הבקשות לתשלום אגרות לימודי חוץ

כאמור, בהתאם לסעיף 2.2.1 לחוזר:

"הרשות המקומית מופקדת על מתן פתרון חינוכי לתושביה על ידי קיום מוסד חינוך העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש כאמור בד"ן. ברשות חינוך מקומית שאין בה מוסד חינוך העונה על דרישות החוק, תמצא הרשות המקומית פתרון שיבוצ המתאים לתלמיד במוסד חינוך בתחומה של רשות אחרת, שאיתה הגיעה להסכם כללי בהקשר זה או להסכמה קונקרטית לגבי שיבוצו של תלמיד מסוים. הרשות המקומית השולחת תנפיק עבור התלמיד 'אישור תלמיד חוץ' שבו היא מאשרת את שיבוצו של התלמיד וכן את התחייבותה לשאת בתשלום החוץ כלפי הרשות/הבעלות הקולטת שנלווה לשיבוץ זה" [ההדגשות לא במקור].

מהוראות החוזר עולה כי העירייה חייבת לשלם לרשות הקולטת אגרת לימודי חוץ בגין תלמידים אשר לא נמצא עבורם מוסד חינוכי העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש כאמור בד"ן. כל תשלום אגרות לימודי חוץ שאינו עונה לתבחין זה, הוא תשלום רשות שהעירייה נדרשת לשאת בעצמה.

בעירייה לא נקבעו תבחינים קבועים לאישור/אי אישור לימודים מחוץ לעיר של תלמיד תושב העיר, וכן האם יש להעניק שירותי הסעה לתלמיד זה. בניגוד לחינוך המיוחד, לא קיימת ועדה בחינוך הרגיל שאמונה על קבלת החלטה האם לאשר את הבקשה לתשלום אישור לימודי חוץ והנושא אף אינו מוסדר בנוהל או בקריטריונים מסודרים. במערכת מטרופולינט אין רישום של תלמידים הלומדים מחוץ לעיר, כך שלא ניתן לבקר את נושא התשלום לרשות הקולטת.

מנהל מחלקת החינוך מסר בהתייחסותו כי: "יש להקים ועדה ממונה על נושא אישור אגרות חוץ וניהול התהליך. תפקיד הוועדה בין השאר להבטיח שלא ישולם כסף למי שאינו זכאי".

5.2. חידוש אישור תלמיד חוץ

לפי סעיף 2.2.1 לחוזר, הרשות השולחת תנפיק עבור התלמיד "אישור תלמיד חוץ" שבו היא מאשרת את שיבוצו של התלמיד ואת התחייבותה לתשלום לרשות/לבעלות הקולטת. לפי סעיף 2.2.2 לחוזר, תלמיד שקיבל אישור ללימודי חוץ בשנה מסוימת, כולל תשלום אגרה על ידי הרשות, מקנה לו האישור זכאות להמשך תשלום עד סיום לימודיו באותה מסגרת גיל (יסודי, על יסודי).

בהתאם לטופס "אישור הרשות ללימודים מחוץ לעיר", אישור לימודי החוץ שניתן על ידי העירייה לתלמידים תושבי העיר הלומדים במסגרות החינוך הרגיל במוסדות חינוך שבבעלות רשויות אחרות ניתן לשנת לימודים אחת בלבד (ראה **נספח א'** – אישור הרשות ללימודים מחוץ לעיר).

רשות קולטת המגישה לעירייה דרישת תשלום בגין תלמידים תושבי העיר הלומדים במוסדות חינוך בתחומה של הרשות הקולטת, נדרשת לפי החוזר, להציג לעירייה אישור לימודי חוץ ואישור תשלום אגרת לימודי חוץ לעירייה על מנת שהעירייה תשלם לה.

דבר זה אינו מבוצע הלכה למעשה, והעירייה מבצעת תשלום ללא מסמכים אלו, בניגוד לחוזר.



6. הכנסות - תלמידי חוץ חינוך מיוחד

6.1. כללי

ההתחשבות עבור תלמיד חוץ היא בין הרשות הקולטת לבין הרשות השולחת, ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי או לדרוש מהם תשלום, מלא או חלקי, עבור התעריף הבסיסי או עבור פעילות נוספת, למעט במקרים שבהם ההורים בחרו מיוזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על ידי הרשות המקומית השולחת. רק במקרה זה אפשר לדרוש את התשלום מההורים.

על פי הוראות החוזר, התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים של המוסד החינוכי שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך ו/או על ידי משרדי ממשלה אחרים. גזבר הרשות המקומית/מנהל מחלקת החינוך ברשות הקולטת, יפנה בכתב דרישה לתשלום למנהל מחלקת החינוך של הרשות השולחת. הגזבר/מנהל מחלקת החינוך יציין בדרישת התשלום את שנת הלימודים שבגינה נדרש תשלום, את סכום החיוב, את שמות התלמידים ואת מספרי הזהות שלהם, וכן את פרטי חשבון הבנק של הרשות המקומית/הבעלות הקולטת לצורך העברת הכספים.

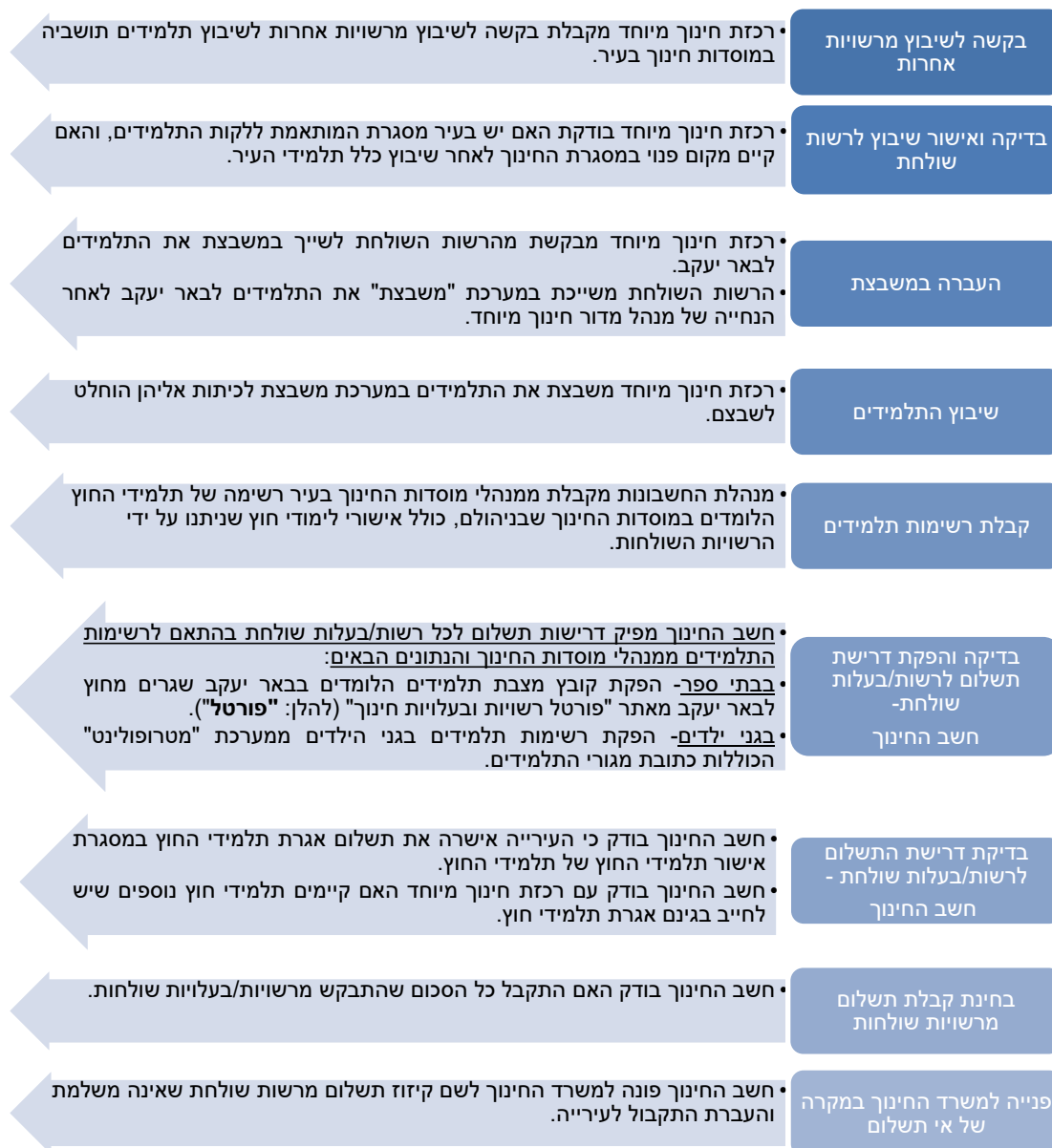
בהתאם לחוזר מנכ"ל "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד – עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשפ"ב" (להלן: "**חוזר תעריפים בחינוך המיוחד**") (סעיף 2) הסכום שהרשויות השולחות מחויבות לשלם עבור כל תלמיד חוץ בחינוך המיוחד, נקבע בהתאם לרמת השירותים הניתנים במוסד החינוך המיוחד. סכומי התשלום הבסיסיים נעים בין 4,937 ₪ ל-9,260 ₪ לתלמיד בשנה, בהתאם לסוג המוסד. לסכום הבסיסי מתווספים תשלומים נוספים בהתאם לשירותים המיוחדים הקיימים במוסד, כגון סיעת תגבור, בריכה טיפולית, פסיכולוג וכדומה.

בהתאם לקובץ משבצת, **בשנת תשפ"א למדו 73 תלמידי חוץ** במוסדות חינוך מיוחד בבעלות העירייה **ובשנת תשפ"ב למדו 71 תלמידי חוץ** במוסדות חינוך מיוחד בבעלות העירייה.

תהליך גביית אגרות תלמידי החוץ

להלן תרשים המציג את שלבי גביית התשלום בגין תלמידי החינוך המיוחד הנכנסים ללמוד

בעיר:



6.2. גביית אגרות חוץ

הטבלה שלהלן המציגה בעבור כל אחת מהרשויות השולחות, את מספר התלמידים אשר תושבין למדו במוסדות חינוך בחינוך המיוחד שבבעלות העירייה בשנת תשפ"א:

מס"ד	רשות שולחת	מספר תלמידים נכנסים (תלמידי חוץ)
1	ראשון לציון	8
2	רמלה	8
3	יבנה	7
4	לוד	6
5	גדרה	4
6	גן יבנה	4
7	חולון	4
8	בת ים	3
9	רחובות	3
10	אשדוד	2

הטבלה שלהלן מציגה בעבור כל אחת מהרשויות השולחות, את מספר התלמידים אשר תושבין למדו במוסדות חינוך בחינוך המיוחד שבבעלות העירייה בשנת תשפ"ב:

מס"ד	רשות שולחת	מספר תלמידים נכנסים
1	ראשון לציון	9
2	רמלה	9
3	לוד	8
4	יבנה	6
5	גדרה	5
6	גן יבנה	4
7	חולון	4
8	רחובות	3
9	אשדוד	2
10	נס ציונה	2

הביקורת מעירה בחומרה, כי נכון לחודש אוקטובר 2022 טרם נשלחו לרשויות שולחות דרישות התשלום בגין אגרות תלמידי חוץ של תלמידי החינוך המיוחד בגין שנות הלימודים תשפ"א ותשפ"ב, וכי ההכנסות שנרשמו בשנים 2020-2022 מקורן בשנים קודמות בלבד.



7. הכנסות - תלמידי חוץ חינוך רגיל

כרטיס הנהלת חשבונות 1315700760 כולל את הכנסות החינוך הרגיל מתלמידים המתגוררים מחוץ לעיר אשר לומדים במוסדות עירוניים ברחבי העיר.

להלן פירוט הכנסות העירייה בשנים 2020 - 2022 מהכנסות בגין אגרות חוץ ב-ש (לפי סעיף הנהלת חשבונות "הכנסות - אגרות תלמידי חוץ"):

מספר כרטיס	תיאור כרטיס	2020	2021	2022
1315700760	הכנסות - אגרות תלמידי חוץ	20	114	56

בהתאם לקובץ ממערכת "מצבת" שהועבר לביקורת עולה כי בשנת תשפ"א למדו במוסדות חינוך הרגיל בעיר 380 תלמידי חוץ שאינם תושבי העיר, ובשנת תשפ"ב למדו במוסדות אלה 348 תלמידי חוץ.

הטבלה שלהלן מציגה את 10 הרשויות אשר תלמידיהן למדו במוסדות חינוך בעיר בשנת תשפ"א:

מס"ד	רשות שולחת	מספר תלמידים נכנסים (תלמידי חוץ)
1	ראשון לציון	89
2	לוד	85
3	רמלה	65
4	נס ציונה	28
5	חולון	22
6	בת ים	16
7	תל אביב-יפו	12
8	חבל מודיעין	7
9	רחובות	7
10	גזר	5

הביקורת מעירה בחומרה כי נכון לחודש אוקטובר 2022 טרם נשלחו דרישות התשלום לרשויות שולחות בגין השנים תשפ"א ותשפ"ב, וכי ההכנסות שנרשמו בשנים 2020-2022 מקורן בשנים קודמות בלבד.



פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות מנהל מחלקת החינוך
1. מערכות מידע				
1	1	בעירייה לא קיימת מערכת מידע ייעודית לניהול נתוני אגרות תלמידי ולימודי החוץ, המרכזת את כלל הנתונים. כל המידע מנוהל בקבצי "אקסל", מה שעלול לגרום לטעויות ומקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר התשלומים.	לבחון הטמעת מערכת ייעודית הן עבור הצגת כלל התלמידים הלומדים ברחבי העיר, והן עבור הצגת תלמידי באר יעקב הלומדים מחוץ לשטח העיר, באופן שלמחלקת החינוך יהיה מידע מעודכן הכולל, בין היתר, פירוט של התלמידים הלומדים ברחבי העיר תוך פירוט האם מדובר בתלמידים תושבי באר יעקב/תלמידי חוץ, וכן באילו מוסדות מחוץ לעיר לומדים חלק מתלמידי באר יעקב.	כלל המסמכים המשמשים לצורך ניהול אגרות לימודי החוץ ואגרות תלמידי החוץ יתועדו במערכת ממוחשבת כפי שמבוצע ברשויות אחרות, על מנת למנוע איבוד מידע, זליגת מידע אישי ולאפשר בקרה ומעקב יעילים אחר בקשות שאושרו או נדחו על מנת למנוע חוסר אחידות בטיפול בבקשות לאישור לימודי חוץ ותשלום אגרות לימודי חוץ.
2	1	מסמכים רבים אינם מתועדים במערכת ממוחשבת או במחשב, אלא בעותק קשיח בלבד. המשמעות היא שעלול להיווצר אי סדר, איבוד מידע, זליגת מידע אישי ועוד. בנוסף מאחר ובקשות לאישור לימודי חוץ וההחלטות לגביהן אינן מתועדות באופן ממוחשב, עלול להיווצר קושי בבקרה ובמעקב אחר בקשות שאושרו.	כלל רישומי התלמידים הנכנסים והיוצאים ירשמו במערכת מטרופולינט כפי שמבוצע ברשויות מקומיות אחרות.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות מנהל מחלקת החינוך
2. נהלי עבודה				
3	2	בעירייה לא קיימים נהלים המסדירים את נושא הטיפול בבקשות לאישור לימודי חוץ או קליטת תלמידי חוץ וכן את נושא החיוב והגבייה בגין אגרות לימודי ותלמידי חוץ, על אף מורכבות הליכי התשלום והגבייה בגין אגרות לימודי ותלמידי חוץ, והיותם תהליכים הכוללים ממשקי עבודה מול גורמים שאינם עירוניים.	(1) מנהל מחלקת חינוך יפעל להכנת נוהל ברמה העירונית המפרט את תהליכי העבודה בקשר לטיפול של אישור לימודי חוץ ושיבוץ תלמידי חוץ. (2) לעגן בנוהל את הקריטריונים לאישור תשלום אגרת לימודי חוץ בחינוך הרגיל וכן בחינוך המיוחד, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל וכן הגורמים האמונים על נושא זה.	יש להסדיר נהלים מוסכמים וכתובים לתהליך כולל לוחות זמנים.
4	2	בעירייה לא קיימים נהלים המסדירים את הקריטריונים בגינם יש לאשר עבור תלמידים תושבי באר יעקב בחינוך הרגיל תשלום אגרת חוץ ובאילו מקרים לא ומי הם הגורמים שאמונים על קבלת החלטות בנושא.		
3. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד תושבי העיר - - רשויות מקומיות אחרות				
5	3	למחלקת החינוך אין הסבר להפרש שבין מספר התלמידים שאושר בגינם תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה כעולה מקובץ משבצת (14 תלמידים יותר בשנת תשפ"א ו-21 תלמידים פחות בשנת תשפ"ב), לבין מספר התלמידים	(1) לבחון את הסיבות להפרש בין מספר התלמידים שאושר בגינם תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה לבין מספר התלמידים הלומדים לימודי חוץ כפי שמופיע בקובץ משבצת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות מנהל מחלקת החינוך
		הלומדים לימודי חוץ (תושבי באר יעקב שלומדים במוסדות חינוך שבבעלות רשויות או גופים פרטיים) כפי שמופיע בקובץ משבצת.	2) חשב החינוך או רכזת חינוך מיוחד יערכו מעקב שלוש פעמים בשנה אחר נתוני תלמידים הלומדים לימודי חוץ, על מנת שיהיה ברשותם מידע עדכני שעלול להשפיע על זכאות התלמידים לתשלום אגרות לימודי חוץ על ידי העירייה.	
4. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד תושבי העיר – בעלויות באר יעקב				
6	4	במחלקת החינוך אין הסבר לפערים בין הנתונים לפי קובץ משבצת (12) לבין מס' תלמידים שאושר בגינם תשלום (43). המשמעות הכספית היא כ-143 אלף ₪.	על מחלקת החינוך להסביר מדוע קיימים פערים בין מספר התלמידים במערכת משבצת לבין מספר התלמידים בגינם משלמים בפועל (בעלויות באר יעקב).	
7	4	נמצא כי לא קיים הסכם שיתוף פעולה בין עמותת רמת דוד לעירייה. הסכם מסוג זה עשוי היה להוזיל את עלויות המועצה כאשר המועצה פועלת בתחומה. (מדובר בנכס של העירייה).	לערוך הסכם שיתוף פעולה בין העירייה לבין עמותת רמת דוד תוך הוזלת עלויות המועצה.	
5. הוצאות – תלמידי חוץ חינוך רגיל תושבי העיר				
8	5.1	בעירייה לא נקבעו תבחינים קבועים לאישור/אי אישור לימודים מחוץ לעיר של תלמיד תושב העיר, וכן האם יש להעניק שירותי הסעה לתלמיד זה.	העירייה תעגן את נושא הזכאות לתלמידים ללימודי חוץ והסעות בתבחינים ברורים אשר על פיהם בלבד יינתנו זכאויות לתלמידים המתאימים.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות מנהל מחלקת החינוך
9	5.1	בניגוד לחינוך המיוחד, לא קיימת ועדה בחינוך הרגיל שאמונה על קבלת החלטה האם לאשר את הבקשה לתשלום אישור לימודי חוץ והנושא אף אינו מוסדר בנוהל או בקריטריונים מסודרים.	העירייה תקים ועדה אשר תבחן פניות של תלמידים ללימודי חוץ בהתאם לתבחינים אשר יאושרו על ידי הנהלת העירייה.	יש להקים ועדה ממונה על נושא אישור אגרות חוץ וניהול התהליך. תפקיד הוועדה בין השאר להבטיח שלא ישולם כסף למי שאינו זכאי.
10	5.1	במערכת מטרופוליט אין רישום של תלמידים הלומדים מחוץ לעיר, כך שלא ניתן לבקר את נושא התשלום לרשות הקולטת.	לנהל את התלמידים שלומדים מחוץ לעיר במערכת מטרופוליט.	
11	5.2	בניגוד לחוזר, העירייה מבצעת תשלום לרשויות הקולטות בלי שמוצג לה אישור לימודי חוץ ואישור תשלום אגרת לימודי חוץ על מנת שתשלום לה.	העירייה תקפיד על מתן אישור תשלום אגרות לימודי חוץ בגין תלמידים תושבי באר יעקב הלומדים במוסדות חינוך מחוץ לתחומה, רק במקרים בהם ניתן בגין התלמיד אישור לימודי חוץ ואישור תשלום אגרת לימודי חוץ על ידי העירייה.	
6. הכנסות – תלמידי חוץ חינוך מיוחד				
12	6.2	הביקורת מעירה בחומרה כי נכון לחודש אוקטובר 2022 טרם נשלחו לרשויות שולחות דרישות התשלום בגין אגרות תלמידי חוץ של תלמידי החינוך במיוחד בגין שנות הלימודים תשפ"א ותשפ"ב, וכי ההכנסות שנרשמו בשנים 2020 – 2022 מקורן בשנים קודמות בלבד.	1) העירייה תעגן את נושא ההכנסות מאגרות חינוך בנוהל עבודה ייעודי אשר יקבע בין היתר לוחות זמנים ומטלות לביצוע על ידי כל אחד מן הגורמים האחראים בתהליך. 2) לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול תשלומי אגרות תלמידי חוץ,	יש להסדיר נהלים מוסכמים וכתובים לתהליך כולל לוחות זמנים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות מנהל מחלקת החינוך
			שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים אחר הליך גביית אגרות תלמידי חוץ, בין היתר באמצעות יצירת התראות שישלחו לחשב החינוך טרם המועד לביצוע משימות, כגון הפקת דרישות תשלום לרשויות שולחות.	
7. הכנסות – תלמידי חוץ חינוך רגיל				
13	7	הביקורת מעירה בחומרה כי נכון לחודש אוקטובר 2022 טרם נשלחו דרישות התשלום לרשויות שולחות בגין השנים תשפ"א ותשפ"ב, וכי ההכנסות שנרשמו בשנים 2020 - 2022 מקורן בשנים קודמות בלבד.	(1) העירייה תעגן את נושא הכנסות מאגרות חינוך בנוהל עבודה ייעודי אשר יקבע בין היתר לוחות זמנים ומטלות לביצוע על ידי כל אחד מן הגורמים האחראים בתהליך. (2) לבחון הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול תשלומי אגרות תלמידי חוץ, שתאפשר פיקוח ובקרה נאותים אחר הליך גביית אגרות תלמידי חוץ, בין היתר באמצעות יצירת התראות שישלחו לחשב החינוך טרם המועד לביצוע משימות, כגון הפקת דרישות תשלום לרשויות שולחות.	

נספח א' – אישור הרשות ללימודים מחוץ לעיר

העתק 1
סמל הרשות 25304

מועצה מקומית באר-יעקב
האגף לחינוך

אישור הרשות ללימודים מחוץ לעיר

אל בית ספר _____

מאת: מועצה מקומית באר-יעקב
הרינו מאשרים לימודי התלמיד/ה _____

שם המשפחה _____ שם הפרטי _____ מספר זהות _____ שם האב _____ כתובת _____

באר-יעקב _____

הנ"ל רשאי(ת) ללמוד בבית הספר שבהנחתך בנתיב הלימוד (לפי הגדרת משרד החינוך והתרבות)

בשנת הלימודים תשע"ז _____ בכיתה _____

שכר לימוד ישולם על-ידי משרד החינוך והתרבות, מאחר שאין בישובינו:

בית-ספר על-יסודי מוכר ☐ בית-ספר על-יסודי מוכר במגמת החינוך המבוקשת ☐

מגמה טכנולוגית מבוקשת ☐ נתיב לימוד מבוקש ☐

מסלול טכנולוגי מבוקש ☐ ישיבה תיכונית מבוקשת ☐

בית-ספר ארצי ☐

מרכז החינוך ☐

אחר ☐

***הערות**

1. האישור ניתן בהתאם להוראות מנכ"ל משרד החינוך, חוזר מיוחד ד' (תש"ס), נספח ה'.

2. אין המועצה מתחייבת, באישור זה, בתשלומים כלשהם, פרט לתשלום עבור לימודי חוץ.

3. אישור זה כוחו יפה לשנת לימודים אחת בלבד כפוף לכל האמור בו.

תאריך _____

באר יעקב ת.ד. מיקוד 7035001 | טל 08-9785412 | פקס 08-9785456

חתימה וחותמת _____

9. פרטוקולי חוץ _____

10. _____

יוצא א' _____

של כני _____

נספח ב'- פירוט השוואת תלמידי חוץ חינוך מיוחד – ראשון לציון ונס ציונה

להלן ממצאי ההשוואה שנת תשפ"א - עיריית ראשון לציון:

מס"ד	מוסד חינוכי	מס' תלמידים, לפי קובץ משבצת	מס' תלמידים, לפי דרישת תשלום עיריית ראשון לציון	מס' תלמידים מאושר לתשלום על ידי חשב החינוך
1	ארזים	8	9	9
2	בלקינד	0	1	1
3	בארי	1	0	0
4	חצב	3	3	3
5	ידלין	3	3	3
6	יסוד המעלה	3	3	3
7	מקיף א' (הגימנסיה הראלית)	1	1	1
8	מקיף ג'	3	3	2
9	מקיף ח'	2	2	2
10	מקיף י' – אבני חושן	0	1	1
11	מקיף יא' - ראשונים	0	2	2
12	נוה דקלים	1	1	1
13	נוה עוז- שקמה- חדש	1	1	1
14	עין הקורא	1	1	1
15	צליל מיתר	7	7	7
16	סה"כ	34	38	37

להלן ממצאי ההשוואה שנת תשפ"א - מעיריית נס ציונה:

מס"ד	מוסד חינוכי	מס' תלמידים לפי קובץ משבצת	מס' תלמידים, לפי דרישת תשלום עיריית נס ציונה	מס' תלמידים מאושר לתשלום – על פי קובץ החשב
1	התומר	10	10	10
2	ביתחומי הדר	6	5	5
3	אליעזר בן יהודה	1	1	1
4	חט"ב גולדה מאיר	1	1	1
5	ראשונים	3	4	4
6	שדות	2	2	2
7	גן אירוס	2	1	1
8	סה"כ	25	24	24

להלן ממצאי ההשוואה תשפ"ב עיריית נס ציונה:

מס"ד	מוסד חינוכי	מס' תלמידים לפי קובץ משבצת	מס' תלמידים, לפי דרישת תשלום עיריית נס ציונה	מס' תלמידים מאושר לתשלום – על פי קובץ החשב
1	התומר	12	12	12
2	בינתחומי הדר	5	5	5
3	אליעזר בן יהודה	1	1	1
4	חט"ב גולדה מאיר	3	3	3
5	ראשונים	3	3	3
6	שדות	1	0	1
7	גן אירוס	1	1	1
8	קריית החינוך השש שנתית בן גוריון	1	1	1
9	קריית החינוך פארק המדע	1	1	1
10	סה"כ	28	27	27

תחזוקת מתקני משחק ומתקני

כושר

דוח ביקורת 2022-6

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
319	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
325	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
329	פירוט ממצאים		ג
329	ארגון וניהול	1	
334	בדיקות תקינות חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות	2	
339	מעקב ופיקוח אחר ביצוע הבדיקות ותיקון ליקויים	3	
343	הטיפול בפניות ותקלות	4	
350	סיור פיזי בשטח	5	
353	בדיקה ואישור חשבוניות לתשלום	6	
355	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
362	דוגמה לפלט בדיקות ממערכת הפרקטיקל	א	נספח
363	פירוט מורחב של ממצאי סיור הביקורת במדגם אתרים	ב	

פרק א' – כללי

1. מבוא

על פי הרישומים באגף שפ"ע, בעת הביקורת, ברחבי העיר מצויים 98 גני ילדים. בנוסף, ברחבי העיר מצויים 63 פארקים וגני משחקים הכוללים מתקני משחק ומתקני כושר.

רגולציה והוראות חוק

להלן סקירה רגולטורית רלוונטית:

א. חוק התקנים, תשי"ג - 1953

מכון התקנים הישראלי (הידוע בראשי התיבות "מת"י") הוא גוף סטטוטורי הפועל על פי הסמכויות שמעניק לו חוק התקנים, התשי"ג-1953[1]: "מטרת המכון היא תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המצרכים, אם בקביעת תקנים ואם בדרך אחרת, ורשאי הוא, בין השאר, לערוך מחקרים, סקרים ובדיקות של חמרים, מוצרים ומיתקנים, לאשר מיפרטים וכללים טכניים ולעודד את השימוש בהם, ולקיים השגחה על ייצור מצרכים בהתאם לכללים שקבע וכן לעסוק באיסוף מידע, מיונו והפצתו".

בהתאם לסעיף 11 בחוק:

11. (א) השר יקבע בצו שפורסם ברשומות, סימנים לאישור התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי; לכל סימן כזה ייקרא "תו תקן".

(ב) כל המייצר מצרך המתאים לדרישות תקן או תקן רשמי, הכל לפי המקרה, רשאי, לפי היתר מאת המכון, לסמן את המצרך בתו תקן; המכון רשאי בכל עת לבטל היתר כזה.

ב. צו התקנים (חובת תו תקן), תשמ"ב-1981 – מתבסס על חוק התקנים, סעיף 9(ב)

– הצו קובע כי תקן 1498 (כמפורט בהמשך) הנו תקן חובה.

ג. תקנים רלוונטיים:

(1) ת"י מספר 1498 (מחודש), שפרסם מכון התקנים הישראלי בשנת 2006 –

תקן זה מפרט דרישות בטיחות למתקנים במגרשי משחקים. התקן כולל מספר חלקים בהם מצוינות בין היתר, דרישות בטיחות כלליות, דרישות בטיחות לסוגי מתקנים שונים, הנחיות לפיקוח ותחזוקת המתקנים ולאתר המשחקים, כדלקמן:

חלק	תיאור
1	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה
2	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות לנדנדות תלויות
3	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות למגלשות
4	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות למסילות גלישה (אומגה)
5	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות לסחרחרות (קרוסלות)
6	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות לנדנדות מאזניים ולמתקני נענוע
7	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: מדריך להתקנה, לבחינה, לתחזוקה ולתפעול
8	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: מגרשי המשחקים [בתוקף מתאריך ספטמבר 2018]
10	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות למתקני משחקים סגורים במלואם
11	מתקנים למגרשי משחקים וחיפוי משטחי המגרשים: דרישות בטיחות נוספות ושיטות בדיקה נוספות למתקני רשת מרחבית

כמו כן, מפרט התקן את הדרישות הנוגעות למתקנים עצמם: מבנה המתקן, החומרים מהם הוא עשוי ובטיחותו הכללית, תחזוקת מתקנים ובדיקתם, סימון המתקנים, מיקומם ומיקום אתר המשחקים.

להלן ציטוט מאתר האינטרנט של מכון התקנים הישראלי: "כדי לשמור על רמת תפקוד ובטיחות נאותה של המתקן לאורך זמן, חייב בעל המתקן להפעיל מערכת תחזוקה מקצועית ומיומנת. לצורך מתן שירות אמין למשתמשי המתקן, מערכת התחזוקה נדרשת להיות מבוקרת ומתועדת היטב... בעלי המתקנים יכולים להקים מערכת תחזוקה עצמית או, לחלופין, להשתמש בגורם חיצוני בעל תו-

תקן תחזוקת מתקני משחק. בכל מקרה, בעל אתר מתקני משחקים אחראי בלעדי לתקינות ובטיחות של המתקנים שברשותו...".

סעיף 2.4 לחלק 7 לתקן קובע כי **"בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את התחזוקה בעצמו ובין אם באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו. נוסף על אחריות הבעלים כאמור, אם תחזוקת המתקן נמסרה למפעיל או למתחזק מטעם הבעלים, יהיו גם המפעיל או המתחזק כאמור אחראים לתקינות המתקנים ולתחזוקתם"**.

(2) ת"י מספר 1497 שפרסם בשנת 2014 מכון התקנים הישראלי - תקן זה מהווה השלמה, תוספת לת"י 1498, ומטרתו מתן מענה בנושא הבטיחות, להתפתחות בתחום מתקני כושר ציבוריים המיועדים להצבה במרחב ציבורי הפתוח ולשימוש ללא השגחה מקצועית. התקן מפרט דרישות בטיחות למתקני הכושר. התקן כולל מספר חלקים בהם מצוינות בין היתר, דרישות בטיחות כלליות, דרישות בטיחות לסוגי מתקנים שונים, הנחיות לפיקוח ותחזוקת המתקנים.

תקן זה הינו תקן השלמה לתקן 1498 והוראותיו נכללות בתקן החובה 1498 שהוא תקן החובה המקיף הכולל אשר לפיו נערכו בדיקותינו במהלך ביקורת זו.

(3) EN 1177 בדיקת הולם תקן חובה - בדיקת תקינות של תשתית משטח הספיגה, "אזור שמשמש יכול להיחבט בו אחרי נפילה".
התקן מתייחס בעיקר לכך שבעת הקמת אתרי משחק וכושר יש להתקין משטחי ספיגה עליהם בהתאם לתקן. הביקורת לא בדקה את נושא ההקמה אולם כן בדקה את נושא התחזוקה והבדיקה של תקינות משטחי הספיגה על ידי קבלן התחזוקה במסגרת האחזקה השוטפת.

(4) ת"י 5093 "דליקות של וילונות לשימוש ציבורי או מוסדי" תקן חובה - התקן מתייחס בין היתר לנושא של בדים ומפרשי הצללה אשר מוצבים בגנים מעל מתקני המשחק ועליהם להיות עמידים לאש.

התקן מתייחס בעיקר לכך שבעת הקמת אתרי משחק וכושר יש להתקין מפרשות הצללות בהתאם לתקן. הביקורת לא בדקה את נושא ההקמה אולם כן בדקה את נושא התחזוקה והבדיקה של תקינות אחזקת מפרשי ההצללה על ידי קבלן התחזוקה במסגרת האחזקה השוטפת.

בעלי תפקידים

הרשות המקומית אחראית לתכנון, להקמה, להפעלה, לתחזוקה ולשמירה על המתקנים המוצבים בגנים (גנים ציבוריים וגני ילדים) שבתחומה. להלן בעלי התפקידים המעורבים בתהליך:

א. אגף שפ"ע - נושא תחזוקת מתקני משחק ומתקני הכושר בעירייה הינו באחריות מנהל אגף שפ"ע, כאשר עובד מחלקת תחזוקה האחראי על שצ"פים, מתקנים והצללות ברחבי העירייה הוא הגורם מטעם אגף שפ"ע שהופקד לטפל בנושא (להלן: "**אחראי מתקנים**").

ב. קבלן תחזוקה - העירייה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן: "**המשכ"ל**") כחברה מנהלת אשר ביצעה מכרז לתחזוקה במסגרתו זכה קבלן חיצוני בשם [REDACTED] (להלן: "**קבלן התחזוקה**"), לצורך ביצוע תחזוקה שוטפת למתקנים.

ג. חברה מפקחת - כמו כן, מינתה משכ"ל חברה חיצונית לפיקוח על עבודתו של א.ד. קבלן התחזוקה [REDACTED] (להלן: "**החברה המפקחת**"), שתפקידה לבדוק שכל פעילויות התחזוקה שבוצעו ע"י [REDACTED], אכן בוצעו. ד. הנהלת חשבונות – בדיקת חשבונות ותשלום לקבלן התחזוקה ולמשכ"ל.

מערכת מידע

לצורך ניהול כל נושא תחזוקת ובטיחות המתקנים עושים שימוש במערכת "פרקטיקל" מבית משכ"ל.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את אופן הפיקוח והבקרה של העירייה על תחזוקת מתקני המשחק בגני הילדים ובשצ"פ ובמתקני הכושר בשצ"פ ובטיחותם, לרבות בהתאם להנחיות תקני מתקני משחקים (ת"י 1498) ומתקני כושר (ת"י 1497).

3. היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נבדקה תמונת המצב תחזוקת המתקנים בהתייחס לשנים 2021 - 2022. בדוח הביקורת ניתנה התייחסות בעיקר לנושאים הבאים: תיקי גנים, קיום בדיקות חודשיות, קיום בדיקה שנתי, קיום בדיקה תלת שנתית, תלונות תושבים, טיפול בתאונות ושילוט בגנים. הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2022.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

א. שיחות וראיונות:

(1) מנהל אגף שפ"ע

(2) אחראי המתקנים

(3) נציג משכ"ל

(4) נציג חברת א.ד מתקני משחק

(5) נציג החברה המפקחת אלטא

(6) נציג מכון התקנים

(7) נציג משרד הכלכלה

ב. עיון בדיווחי בקרה חודשיים, שנתיים ותלת שנתיים ממערכת פרקטיקל.

ג. בחינת פניות תושבים שנקלטו למערכת המוקד העירוני.

ד. בדיקת אופן הטיפול בתיקון מפגעי בטיחות שנתגלו במתקנים.

ה. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.

ו. עיון באתר האינטרנט של העירייה.

ז. ביצוע סיורים במדגם אתרים שכלל עשרה גנים ציבוריים ועשרה גני ילדים ברחבי

העיר. להלן המתקנים שנדגמו במסגרת הביקורת:

(1) מתקני משחק בגני ילדים שנדגמו בשטח

מס"ד	מס' הגן	שם הגן	כתובת הגן
1	2	זמיר סביון	ספיר 2
2	23	נחליאלי	ליכטנשטיין אברהם 7
3	53	אקליפטוס	אהוד מנור 42
4	72	תות	ספיר 10
5	74	ניצן	ספיר 8
6	82	אנפה	אודם 2
7	84	שחף	אודם 2
8	89	ברושים	החבצלת 24
9	96	כרכום	הברוש 13
10	131	מנחם	שוהם 5

2) מתקני משחק וכושר בשצ"פ שנדגמו בשטח

מס"ד	מס' שצ"פ	שם הפארק	כתובת הפארק
1	20	דקל מתחם נינג'ה	דקל 26
2	28	לכטנשטיין דרומי	נחליאלי 2
3	31	עפרוני	העפרוני 111
4	32	חרמון	החרמון 4016
5	33	המייסדים	זבוטינסקי 4
6	40	ספיר	רבי מאיר בעל הנס מול 36
7	79	חתני פרס ישראל	חתני פרס ישראל 2
8	152	מול בי"ס אלונים	יהלום 1
9	155	האודם	טופז 9
10	153	קולוני	הברוש 5

התקבלה התייחסות ממנהל המוקד העירוני ושולבה בדוח הסופי.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

במסגרת ביקורת בנושא תחזוקת מתקני משחקים בגני ילדים ובשצ"פים ומתקני משחקים בשצ"פים נמצא כי העירייה עמדה בדרישות התקן (התחזוקה השוטפת מבוצעת על ידי חברת תחזוקה), בין היתר תיקי המתקנים מנוהלים במערכת המידע, מבוצעות בדיקות חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות כנדרש. יחד עם זאת נמצאו ליקויים בניהול השוטף ובמנגנוני הבקרה והפיקוח של העירייה. להלן עיקרי הממצאים:

- א. נמצאו פערים בתשתית הניהולית.
- ב. נמצאו פערים במנגנוני הפיקוח והבקרה של העירייה.
- ג. נמצאו פערים בשירות.

הרחבת נושא פערים בתשתית הניהולית

1. באגף שפ"ע אין נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה לצורך תחזוקה ובדיקת בטיחות המתקנים.
2. אגף שפ"ע אינו מכין תוכנית עבודה שנתית כתובה לנושא תחזוקת מתקנים.
3. אין תהליך מובנה ומסודר של עדכון כל הגורמים הרלוונטיים בעת הקמת והוספת גנים חדשים.
4. נכון למועד הביקורת, העירייה טרם החלה להיערך לשינוי בתקנים המחייב אותה להוציא היתר על שמה כבעלת האתרים בעירייה על פי תקן 1498 עד ל 1.1.2024.
5. אגף שפ"ע אינו ממלא טופס אודות התאונות כנדרש בתקנים ואינו מתחקר את התאונות.

הרחבת נושא פערים במנגנוני הפיקוח והבקרה של העירייה

6. אין תיעוד מסודר במערכת המידע או בדרך אחרת של הפיקוח והבקרה שמבוצע על החברה המתחזקת.
7. אגף שפ"ע אינו עושה שימוש במערכת הפרקטיקל כדי לפקח על קבלן התחזוקה; העירייה תלויה לחלוטין באנשי קבלן התחזוקה או החברה המפקחת כדי לקבל נתונים.
8. לאגף שפ"ע אין מידע מפורט אודות הטיפול במתקנים בעיר.
9. באגף שפע ובמשכ"ל אין תיעוד להסמכות של בודקי המתקנים.

10. מבדיקת מדגם של 3 חשבוניות נמצא כי במקרה אחד (33%) החשבון אושר למרות שהמפקח לא אישר את העבודה על גבי החשבון וכלל החשבונות משולמים ללא אישור מנהל אגף שפ"ע.

הרחבת פערים בשירות

11. נתוני גני הילדים המפורטים באתר העירייה אינם עדכניים והעמוד באתר המפנה לרשימת פארקים וגינות בעיר אינו מכיל מידע.

12. תקן הטיפול בפניות בנושא המתקנים עומד על יומיים, ללא קשר לרמת הדחיפות.

13. היו פניות למוקד שזמן הטיפול בהן ארוך מאוד – זמן הטיפול של שני שליש מהפניות חרג מהתקן שנקבע, כאשר 37% מהפניות לקחו יותר מחודש. נמצא כי בין הקריאות שזמן הטיפול בהן היה מעל רבעון נכללו גם קריאות דחופות.

14. באגף שפ"ע לא קיים מעקב מפורט ומתועד אחר זמן ביצוע התיקונים במתקני משחק/כושר על מרכיביו.

15. לא מבוצעת בקרה אחר גידור המתקנים התקולים כנדרש בתקן.

16. בסיוור שערכה הביקורת בשטח במדגם של עשרה שצ"פים נמצאו ליקויים בשישה אתרים (60%) כדלקמן: העדר הצללה (1), ליקוי במתקני שתיה (2), חוסר בשילוט (3), ליקויים במתקני משחק (6), ליקוי במשטח הולם (3), ליקוי ריצוף (1).

המלצות עיקריות

1. לכתוב נהלי עבודה שיעגנו את תהליכי העבודה בתחום ניהול בטיחות ותחזוקת מתקני המשחק והכושר.
2. להכין תוכנית עבודה שנתית לתחזוקת ובדיקת מתקני משחק וכושר.
3. להקפיד על פרסום מידע עדכני אודות גני הילדים, מתקני הכושר ומתקני המשחקים באתר העירייה במרשתת.
4. על העירייה להיערך לקבלת תו תקן למתקני משחק על שמה כבעלת האתרים לפני ה 1.1.2024.
5. לשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה אחר תחזוקת מתקני המשחקים והכושר באמצעות מערכות המידע וקבלת דיווחים.
6. למסד תהליך מסודר לקליטת מתקנים חדשים ולהכניס אותם לשגרת תחזוקה על פי התקנים.
7. להגדיר אמות מידה במוקד העירוני בהתאם לרמת הדחיפות.
8. לבצע מעקב אחר זמן טיפול במתקנים ולנתח את זמני הטיפול במטרה לשפר את התהליכים.
9. לבצע בקרה שוטפת אחר גידור המתקנים כנדרש בתקן.
10. על אגף שפע להקפיד להכין טופס דיווח על התאונה הכולל את כל הפרטים, ובפרט הפקת לקחים ויישומם בעקבות התאונה.
11. להקפיד באופן שוטף על תקינות אתרי מתקני המשחקים לרבות שילוט, סימון ותיקון ליקויים.
12. להקפיד שהחשבון של קבלן תחזוקת המתקנים יועבר לתשלום רק לאחר חתימת המפקח ומנהל אגף שפ"ע.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' - פירוט הממצאים

1. ארגון וניהול

1.1. כללי

כדי שהטיפול בתחזוקת מתקני משחקים וכושר ביישוב יהיה אפקטיבי, חשוב שתהיה תשתית מסודרת של נהלי עבודה, תכנית עבודה שנתית ומערכות מידע תומכות. כמו כן, חשוב שהמידע באתר האינטרנט של העירייה יהיה עדכני. הביקורת בחנה את המרכיבים האלה.

1.2. נהלי עבודה

בטיחות המתקנים היא בסדר עדיפות גבוהה ביותר, לכן, קיימת חשיבות רבה לקיומם של נהלי תחזוקה ובטיחות כתובים, הכוללים בקרה ומעקב אחר הטיפול במתקנים. בנוסף, יש צורך בשילוב הוראות החוק בנהלים כך שיבטיחו עמידה בהם. נהלי עבודה עשויים להבטיח: הפחתה של גורמי הסיכון בעבודה, מניעת בזבז מיותר של משאבים, יעול וארגון וכאמור, והיתרון החשוב מכל, הפחתת הסיכונים למפגעים ולתביעות בעקבותיהם.

לפי סעיף 5.2.8 לחלק 7 לתקן 1498, "נהלים כתובים הדנים באמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונות, שרפות וכדומה, יהיו זמינים". בנוסף, סעיף 6.2.8 לחלק 7 מוסיף כי "בלוח הזמנים [לפעולות תחזוקה סדירות] תצוין רשימת הרכיבים שיש לתחזק, ויפורטו נהלי הטיפול בתלונות לקוחות ובמקרי תקלה".

נמצא כי באגף שפ"ע אין נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה לצורך תחזוקה ובדיקת בטיחות המתקנים ואת האמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונה או אירועים בטיחותיים אחרים, אחריות וסמכות בעלי תפקידים וכל נושא הקמת פארקים וגני חדשים וכדומה.

1.3. תכנית עבודה

גיבוש תוכנית עבודה שנתית לתחזוקה הינה חשובה מאוד מאחר והיא נגזרת מאסטרטגיה ויעדים, מתכנון מטלות התחזוקה השוטפות והמורכבות. כמו כן, היא כוללת תכנון מערך התחזוקה על כלל מרכיביו: תכולה, זמן, משאבים ותקציב, ניהול ותאום הביצוע, ותיעוד מעקב אחר ביצוע. התכנית נגזרת ממיפוי המתקנים הקיימים לתחזוקה שוטפת, ותחזית המתקנים שייקלטו, ותכנית תחזוקה של מתקנים לטיפול מורכב בהתאם לביקורי השטח התכופים במהלך השנה ומשנה קודמת – מטלות שטרם בוצעו.

אגף שפ"ע אינו מכין תוכנית עבודה שנתית כתובה לנושא תחזוקת מתקנים. תכנית כזו אמורה להתבסס על מיפוי של כל מתקני המשחק והכושר הקיימים ברחבי היישוב, לרבות המתקנים הצפויים להיקלט בשנת העבודה המתוכננת. תכנית העבודה צריכה לכלול, בין היתר, את תכנון מועדי התחזוקה השוטפת, הקמות של המתקנים החדשים, הפיקוח על תיקונים של ליקויים משנה קודמת וכדומה.

1.4. תיקי גנים

על הרשויות המקומיות בעלות גני המשחקים חלה, על פי תקן 1498, חובת תיעוד של כל הפעולות התחזוקה ואת הוראות התפעול של מתקני המשחקים.

באגף שפ"ע קיים תיעוד ממוחשב במערכת "פרקטיקל" לכל גן ילדים או שצ"פ הנקרא "תיק גן". במערכת מתועדות הנחיות התקנה, דרישות יצרן, לרבות שרטוטים ותרשימים הדרושים לשם תחזוקה ותיקון, כל היסטוריית הטיפולים, הבדיקות התקופתיות, היתרי הפעלה וכדומה.

כאמור, למועד הביקורת, בהתאם לרישומים באגף שפ"ע קיימים 98 גני ילדים ו-63 שצפים (סה"כ 161 אתרים).

כאמור, הביקורת דגמה 10 גני ו-10 תיקים של שצ"פים (ראה רשימה בפרק המבוא לעיל) שבהם בוצעה ביקורת בשטח, ובחנה האם קיים לגביהם תיעוד במערכת פרקטיקל המהווה "תיק גן". נמצא תקין.

בנוסף ביקורת ביקשה לוודא שכל האתרים הרשומים באגף שפ"ע כלולים במערכת פרקטיקל, על מנת לוודא שאין אתר ללא תיעוד במערכת, דהיינו ללא תיק גן. נמצא תקין.

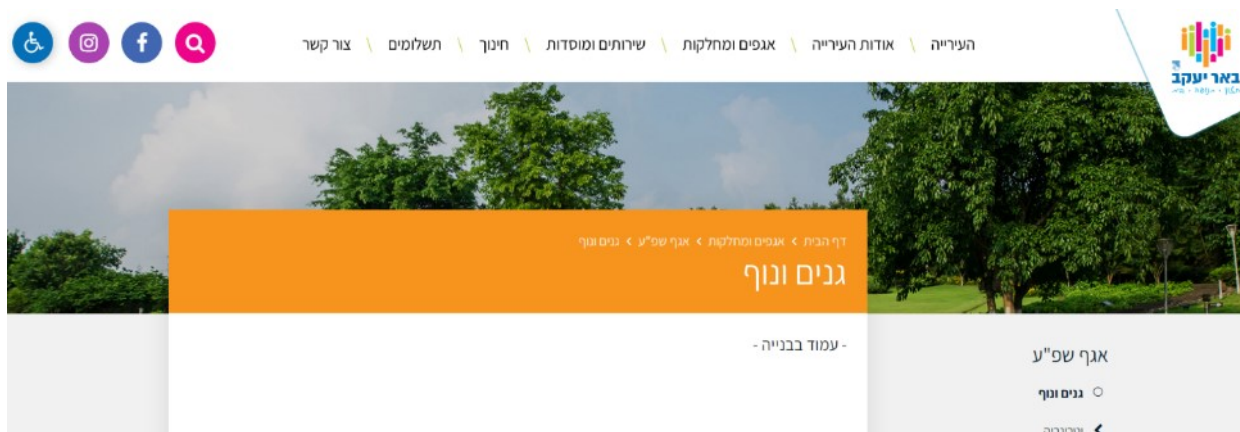
1.5. מידע באתר המרשתת של העירייה

אתר העירייה מהווה מקור מידע חשוב לתושבים ולכן מהווה חלק ממערך השירות שהעירייה מעניקה להם. הביקורת בדקה האם באתר העירייה ישנו פרסום של מתקני הספורט והכושר.

נמצא כי נתוני גני הילדים המפורטים באתר העירייה אינם עדכניים.

מס"ד	הנושא	רישומי אגף שפ"ע	אתר העירייה
1	מספר מתקני משחק בגני ילדים	98	83
2	מספר מתקני משחק בשצ"פ	63	לא מופיע (*) – לינק ריק ללא מידע

בנוסף, העמוד באתר המפנה לרשימת פארקי וגניות בבאר יעקב אינו מכיל מידע כלל. ראה צילום מסך להלן:



1.6. היערכות העירייה לקבלת אחריות על תקן תחזוקת מתקני משחקים

כאמור התקן הרלוונטי למתקני משחק הינו ת"י 1498 שהוא תקן חובה רשמי וחלה חובת תו תקן על תחזוקת המתקן. קרי, חל איסור על הפעלת מתקני משחק ללא תו תקן בתוקף. בהתאם הוראות התקן, חל איסור להפעיל מתקני משחקים לשימוש הציבור ללא מילוי אחר כל התנאים להפעלה בטוחה של המתקנים בהתאם לדרישות התקן הרשמי החל עליהם – ת"י 1498 על כל חלקיו.

חלה חובת סימון בתו תקן של כל אתר משחקים בהתאם להיתר שניתן לכך מאת מכון התקנים, זאת מכוח סעיפים 9(ב) ו-11 לחוק התקנים וכן מכוח צו התקנים (איסור ייצור מוצרים), התשמ"ב – 1981.

נכון למועד הביקורת, עיריית באר יעקב, בדומה לרשויות מקומיות אחרות רבות בהווה ובעבר, מפעילה את מתקני המשחק באמצעות חברת חיצונית שאינה בעל האתר, אשר מתקין את מתקני המשחק ודואג לתחזוקתם השוטפת. בהתאם גם פועל המתחזק להוצאת תו תקן למתקני המשחק על שמו ואמור לתחזק את המתקנים ע"פ דרישות התקן. עד ל-1.1.2020 התקן יכל להינתן הן לבעל האתר – דהיינו הרשות המקומית - והן למתחזק החיצוני - דהיינו קבלן הביצוע המבצע את התחזוקה במתקנים ע"פ תו התקן.

ביום 13.5.2020 מכון התקנים שינה את ההוראות החלות על תו התקן, וקבע כי החל מיום 1.1.2021 רק בעל האתר (הרשות המקומית) יוכל להגיש בקשה לקבלת תו תקן לתחזוקת מתקני משחק. יחד עם זאת, ניתנה הקלה לבעל אתר הנמצא בחוזה עם מתחזק, במסגרתה ניתנה אפשרות למתחזק קיים עם תו תקן להמשיך ולהחזיק בהיתר עד לסיום ההתקשרות או לחלופין עד ליום 1.1.2024, המוקדם מבניהם (להלן: "תקופת המעבר"). בכל מקרה החל מיום 1.1.2024 כל ההיתרים שלא יהיו על שם בעל האתר - יבוטלו לאלתר. מתאריך זה על העירייה (בעל האתר) להיות מוסמכת בעצמה לתו התקן. ההסמכה מחייבת תהליך הערכות. מספר רב של רשויות המקומיות כבר נמצאות בתוך התהליך, חלקן כבר הוסמכו.

נכון למועד הביקורת קבלן התחזוקה מחזיק בתו תקן תחזוקת מתקנים.

נכון לינואר 2023, העירייה טרם החלה להיערך לשינוי בתקנים המחייב אותה להוציא היתר על שמה כבעלת האתרים בעירייה על פי תקן 1498 עד ל 1.1.2024.

פניה של משרד הכלכלה לעירייה

הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "משרד הכלכלה") יוזם ומבצע מדי שנה בדיקות תקינות בגני המשחקים ברשויות המקומיות באמצעות מכון התקנים הישראלי. ברשותו סמכויות אכיפה מינהליות המאפשרות לו לדרוש מרשות מקומית לתקן או לסלק מתקנים בגני משחקים שהליקויים בהם חמורים או קריטיים וכן לסגור אתרי משחק מסוכנים. הפרה של הצו המנהלי עלולה לגרור את הפעלת מסלול הענישה הפלילי, לרבות נגד נושאי משרה שלא קיימו את חובתם.

ביום 4 בפברואר 2020 משרד הכלכלה פנה לעירייה במכתב בנושא "תחזוקת מתקני אתרי משחק לילדים – חובת הרשות המקומית". המכתב מציין את חובת הרשות לפקח ולתחזק את מתקני המשחק בהתאם לתקן ת"י 1498. כמו כן, מבקש לקבל מידע לגבי רשימה עדכנית של כל מתקני המשחק, פרטים לגבי קבלן התחזוקה ועותק של היתר תו

תקן שלו, כמו כן דורש להציג בפניהם שהחלו בהליכי בירור מול מכון התקנים לקבלת היתר תו תקן לרשות המקומית בהתאם לשינוי בחקיקה. להלן חלק מתוך המכתב:



משרד הכלכלה והתעשייה



במסגרת הפיקוח על פי סמכות הממונה כאמור בחוק, אתם נדרשים להעביר למשרדנו את הפרטים הבאים ביחס למתקני משחקים שבשטחי הרשות או המועצה שבאחריותכם:

1. רשימה עדכנית של כל האתרי משחקים שבהם הותקנו מתקני משחקים לפי התקן הרשמי ת"י 1498, לרבות שמות וכתובות;
 2. פרטים של גורם המתחזק את מתקני ואתרי המשחקים ועותק של היתר "תו תקן" לתחזוקתם שניתן על ידי מכון התקנים;
 3. במידה והרשות טרם קבלה היתר "תו תקן", נבקש לקבל אישור כתוב של מכון התקנים הישראלי בנוגע לקיום תהליכי בירורים מוקדמים לקבלת היתר "תו-תקן" לתחזוקת מתקני משחקים בגנים ציבוריים.
 4. פרטי התקשרות עם נציג המועצה שמהווה איש קשר לנושא זה;
 5. שימו לב כי תחזוקה של מתקני משחקים לילדים על ידי גורם שאין בידו היתר תו תקן לתחזוקה ממכון התקנים הישראלי, מנוגדת להוראות החוק כמפורט לעיל.
- כמו כן, תחזוקה שלא על פי דרישות התקן מסכנת את בריאות ובטיחות הציבור ומהווה הפרה של החוק והעלולה להוות עבירה פלילית בהתאם לאמור בסעיף 17א לחוק התקנים.

העירייה השיבה למשרד הכלכלה במכתב מיום 2 ביולי 2020 והעבירה לרשותם את כל המסמכים רלבנטיים שנדרשו. במסגרת התשובה העירייה השיבה שעובד אגף הנדסה, יהיה איש הקשר מטעם העירייה.

נמצא כי לאחר הוצאת מסמך זה, העירייה לא עשתה פעילות כלשהי לצורך היערכות לקבלת הסמכה (מר) פרש לגמלאות חודשיים לאחר שנמסר שמו למשרד הכלכלה ולא מונה איש קשר אחר במקומו.

ביום 18 אוגוסט 2020 משרד הכלכלה פרסם מסמך "שינוי שיטת הפיקוח – תחזוקת מתקני משחקים – גנים ציבוריים וגנים במוסדות חינוך". במסמך כתב "הריני להודיעכם כי בהתאם להחלטת מנהלת תו תקן בישיבה מיום 13.5.2020, ישונה משטר הפיקוח באופן שהיתר תו תקן יינתן אך ורק לבעל האתר". כמו כן, כתוב כי "בעל אתר שאין ברשותו היתר תו תקן, אך נמצא בחוזה התקשרות עם מתחזק שלו יש היתר תו תקן עבור האתר/ים – תינתן אפשרות למתחזק להמשיך להחזיק את ההיתר על שמו ולהיות מפוקח על פי הנת"מ מהדורה מאי 2020. במידה ובעל האתר יהיה מעוניין להוסיף אתרים נוספים לתו התקן, הוא יהיה חייב להגיש בקשה להיתר תו תקן לאתרים אלו על שמו".

2. בדיקות תקינות חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות

2.1. כללי

התקנים קובעים שגרת בדיקות של המתקנים שחובה לבצע אותם. להלן שגרת בדיקות תקופתיות למתקני משחק וכושר: (מתוך הת"י 1498, 1497):

- א. בחינת תפקוד חודשית: בבדיקה זו נבחנים שלימות המתקן, אמצעי החיבור, חלקים נעים ועוד. בדיקה זו תבוצע ע"י מי שהוכשר לכך במכון התקנים הישראלי.
- ב. בחינת תפקוד שנתית: הבדיקה תבוצע כל 12 חודשים, ותבחן את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג האוויר, ריקבון ו/או שיתוך, וכל שינוי ברמת הבטיחות. בדיקה זו תבוצע ע"י מהנדס רשוי ומוסמך דרך מכון התקנים הישראלי.
- ג. בדיקת תפקוד תלת שנתית: בדיקה זו תבוצע כל 3 שנים ע"י מכון התקנים הישראלי.

2.2. בדיקת תקינות חודשית

הנחיות התקן 1498 סעיף 6 לחלק 1 קובעות: "היצרן או הספק יספקו הוראות תחזוקה... שיכללו משפט האומר שתדירות הבחינות תשתנה לפי סוג המתקן או החומרים ולפי גורמים אחרים, כגון שימוש מרובה, רמת ונדליות... גיל המתקן."

סעיף 1.6 לחלק 7 לתקן 1498 קובע: "בחינה ותחזוקה של המתקן ורכיביו יעשו לפי הוראות היצרן בתדירות שאינה פחותה מהתדירות שקבע היצרן."

סעיף 2.6 לחלק 7 לתקן 1498 קובע: "הבחינה החזותית השגרתית מאפשרת זיהוי של גורמי סיכון... שמקורם במעשי השחתה (ונדליזם), תנאי שימוש או תנאי מזג אוויר. גורמי סיכון יכולים להיות למשל חלקים שבורים או שברי בקבוקים. במגרשי משחקים שנעשה בהם שימוש מסיבי או שנעשים בהם מעשי השחתה, אפשר שיהיה צורך בבחינות יום-יומיות".

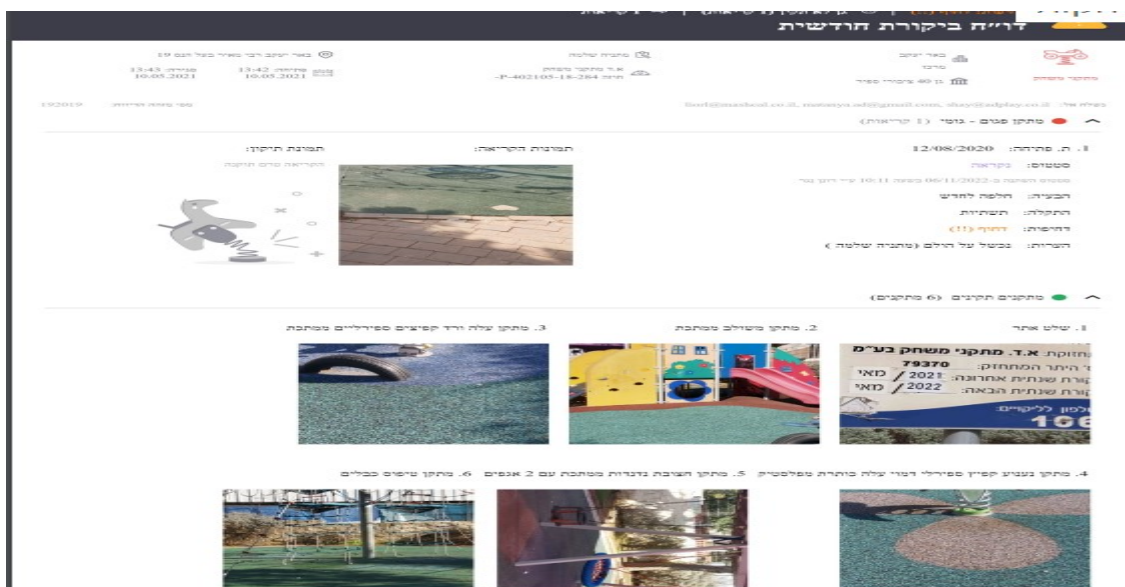
סעיף 2.6' לחלק 7 בתקן 1498 קובע: "בחינת התפקוד היא בחינה מפורטת יותר הבוחנת פעולה ויציבות של המתקן, במיוחד בעקבות בלייה. בחינת תפקוד תיערך כל חודש, או לפי הוראות היצרן."

במערכת פרקטיקל קיים תיעוד של הבדיקות החודשיות המוזן על ידי [REDACTED] בהתאם לרשימת תיוג הכוללת את מהות הבדיקה ובצירוף תמונות מהשטח.

להלן דוגמה לנתוני בדיקה חודשית כפי שמופיעים ברישום שבמערכת הפרקטיקל:
א. פלט של מערכת פרקטיקל של רשימת התיוג החודשית הנבדקת ותוצאותיה (תקין/לא תקין):



ב. צילום מסך של פירוט של הדוח המלא ממערכת פרקטיקל הכולל גם תמונות ממקום הביקור:



הביקורת בדקה האם במערכת קיים תיעוד לעריכת בדיקות השנתיות והחודשיות. לשם כך נדגמו 10 גני ילדים ו-10 שצ"פים. הטבלאות שלהלן מציגות את ממצאי הבדיקה:

א. מתקני משחק בגני ילדים:

מס"ד	מס' הגן	שם הגן	ביקורת חודשית
1	2	זמיר סביון	בוצע
2	23	נחליאלי	בוצע
3	53	אקליפטוס	בוצע
4	72	תות	בוצע
5	74	ניצן	בוצע
6	82	אנפה	בוצע
7	84	שחף	בוצע
8	89	ברושים	בוצע
9	96	כרכום	בוצע
10	131	מנחם	בוצע

ב. מתקני משחק וכושר בשצ"פים

מס"ד	מס' שצ"פ	שם הפארק	ביקורת חודשית
1	20	דקל מתחם נינג'ה	בוצע
2	28	לכטנשטיין דרומי	בוצע
3	31	עפרוני	בוצע
4	32	חרמון	בוצע
5	33	המייסדים	בוצע
6	40	ספיר	בוצע
7	79	חתני פרס ישראל	בוצע
8	152	מול בי"ס אלונים	בוצע
9	155	האודם	בוצע
10	153	קולוני	בוצע

בכל המקרים שנדגמו נמצא תקין.

2.3. ביקורת שנתית ותלת שנתית

סעיף 2.6ג לחלק 7 לתקן 1498 קובע כי כל מתקן משחקים נדרש להיות מבוקר בידי איש מקצוע מדי שנה: "הבחינה השנתית העיקרית נועדה לקבוע, במרווחי זמן של 12 חודשים לכל היותר, את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים".

"בחינה שנתית עיקרית" מוגדרת בתקן כ"בחינה הנערכת לפחות אחת לכל 12 חודש, כדי לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, של יסודותיו ושל משטחיו".

הערה: בדיקות אופייניות הן בדיקות (התווצאים) האפקטים של מזג האוויר, מציאת ראיות לריקבון או ראיות לכל שינוי ברמת הבטיחות של המתקן בשל התיקונים הנעשים, או לשיתוך (קורוזיה) בגלל הוספה או החלפה של חלקים.

סעיף 1.2.8 לחלק 7 לתקן 1498 קובע כי "מפעיל מגרש המשחקים יבצע הערכה תקופתית של האפקטיביות של כל אמצעי הבטיחות המשמשים במגרש המשחקים, ההערכה תבוצע אחת לשנה לפחות ובאופן שיטתי. המפעיל ישנה את אמצעי הבטיחות לפי הצורך, על פי הניסיון או לפי השתנות הנסיבות".

סעיף 2.6ג לחלק 7 לתקן 1498 קובע כי "אחת לשלוש שנים תיערך בדיקת התאמת המתקן לדרישות התקן הרלוונטי על ידי מעבדה מאושרת".

מעבדה מאושרת מוגדרת בתקן כ"מכון התקנים הישראלי או מי שאושר על ידי הממונה על התקינה... לבדוק את התאמת המתקנים לתקן ולתת תעודת בדיקה על כך".

סעיף 2.2.8 לחלק 7 לתקן 1498 קובע כי עובדים המבצעים משימות כחלק מניהול הבטיחות (כגון בחינה, תיקונים ותחזוקה) יהיו בעלי כישורים שישמרו בקפדנות על הוראות היצרן.

הביקורת בדקה תיקי 10 גני ילדים ו-10 שצ"פים וגם ביצעה בדיקה בשטח, ונמצא שמבוצעות הבדיקות השנתיות ותלת שנתיות כנדרש.

הטבלאות שלהלן מפרטות את הממצאים:

א. גני ילדים

מס"ד	מס' הגן	שם הגן	ביקורת שנתית	ביקורת תלת שנתית
1	2	זמיר סביון	בוצע	בוצע
2	23	נחליאלי	בוצע	בוצע
3	53	אקליפטוס	בוצע	בוצע
4	72	תות	בוצע	בוצע
5	74	ניצן	בוצע	בוצע
6	82	אנפה	בוצע	בוצע
7	84	שחף	בוצע	בוצע
8	89	ברושים	בוצע	בוצע
9	96	כרכום	בוצע	בוצע
10	131	מנחם	בוצע	בוצע

ב. מתקני משחק וכושר בשצ"פ שנדגמו בשטח

מס"ד	מס' שצ"פ	שם הפארק	ביקורת שנתית	ביקורת תלת שנתית
1	20	דקל מתחם נינג'ה	בוצע	בוצע
2	28	לכטנשטיין דרומי	בוצע	בוצע
3	31	עפרוני	בוצע	בוצע
4	32	חרמון	בוצע	בוצע
5	33	המייסדים	בוצע	בוצע
6	40	ספיר	בוצע	בוצע
7	79	חתני פרס ישראל	בוצע	בוצע
8	152	מול בי"ס אלונים	בוצע	בוצע
9	155	האודם	בוצע	בוצע
10	153	קולוני	בוצע	בוצע

3. מעקב ופיקוח אחר ביצוע הבדיקות ותיקון ליקויים

3.1. כללי

גם לפני השינוי בתקינה, העירייה אחראית לבצע פיקוח על בנושא תחזוקת ובטיחות מתקני משחקים וכושר.

כאמור, [] היא החברה שאמונה על ביצוע הבדיקות השוטפות ותחזוקת המתקנים והחברה המפקחת מטעם חברת משכ"ל, [] אחראית לוודא האם [] ביצעה את הבדיקות בפועל מתוקף תפקידה כחברה מפקחת. אגף שפ"ע אחראי באופן כולל על קיום הבדיקות.

מקובל שהגורם האחראי ברשות המקומית על הנושא של תחזוקת מתקני המשחק והכושר (במקרה דנן, אגף שפ"ע) הוא זה שמפקח ומנהל מעקב אחר הביצוע של כל אחד מהחברות – המתחזקת והמפקחת.

3.2. שימוש במערכת המידע ככלי פיקוח ובקרה

כלל נתוני הבדיקות החודשיות והשנתיות מוזנים למערכת "פרקטיקל" ע"י [] משום שרק קבלן התחזוקה יכול להזין את נתוני הביצוע למערכת שמבוססת איכון סולארי. (עליו להזין למערכת משטח המתקן פיזית את נתוני הבדיקה כהוכחה לכך שנכח במקום פיזית).

החברה המפקחת הינה גורם בקרה שאמורה ללוות את קבלן התחזוקה בעת ביצוע בדיקותיו בשטח, וגם לבדוק האם ההזנה של הנתונים והבדיקות למערכת פרקטיקל ע"י קבלן התחזוקה תואמת את דוחות הבדיקה של קבלן התחזוקה בשוטף. העירייה סומכת על הפיקוח שלה בעת ביצוע תשלום לקבלן.

נציג החברה המפקחת מסר לביקורת שהם בודקים ומאשרים את הנתונים שמוזנים על ידי החברה המתחזקת. הם מאשרים את הזנת הנתונים על ידי חתימה על חשבון העסקה אליו מצורף פלט הבדיקות ממערכת הפרקטיקל.

הביקורת ביקשה לוודא האם יש שלמות במערכת פרקטיקל - כלומר שכל המתקנים בעיר אכן רשומים במערכת. אי לכך בדקה ומצאה כי כל המתקנים מוזנים למערכת.

הטבלה שלהלן משווה בין מספר המתקנים בפועל לבין מספר המתקנים במערכת הפרקטיקל:

מס"ד	הנושא	רישומי אגף שפ"ע	מערכת פרקטיקל
1	מספר מתקני משחק בגני ילדים	98	98
2	מספר מתקני משחק בשצ"פ	63	63

נמצא כי הנתונים תואמים – אין הערות.

נמצא כי התייעוד של הבדיקה של החברה המפקחת על קבלן התחזוקה אינה מספיק טובה:

- א. הבדיקות של החברה המפקחת לא מתועדות במערכת הפרקטיקל.
- ב. נציג החברה המפקחת חותם על חשבון העסקה בלבד ואינו חותם על פלט הבדיקות שמופק ממערכת הפרקטיקל.

כמו כן, נמצא כי אגף שפ"ע אינו עושה שימוש במערכת הפרקטיקל כדי לפקח על קבלן התחזוקה. האחראי על המתקנים בעירייה, הינו איש טכני ללא כישורים ויכולות בתחום המחשבים ומערכות המידע. הוא אינו מכיר ואינו עובד עם במערכת פרקטיקל ותלוי לחלוטין באנשי קבלן התחזוקה או החברה המפקחת כדי לקבל נתונים ודוחות מהמערכת לצורך קבלת תמונה כוללת של מצב התחזוקה והבטיחות במתקנים. המשמעות בפועל היא שמטעם העירייה עצמה אין כלל גורם בקרה אפקטיבי על הטיפול של החברה המתחזקת והמפקחת על הנושא.

3.3. הדיווחים החודשיים

מידי חודש, במסגרת הגשת חשבון עסקה לתשלום של [REDACTED], מצורף על ידה דוח ריכוז חודשי למשכ"ל לבדיקה. הדוח מוגש גם לאחראי המתקנים בעירייה יחד עם החשבון המאושר לתשלום.

בהסכם עם קבלן התחזוקה, בהתאם למפרט לחוזה תחזוקה מש/2018/19 מטעם משכ"ל שניהלה את ההתקשרות, נרשם לגבי דיווח: "הקבלן ידווח לרשות המזמינה, לחברה המנהלת ולמפקח על כל פעילות התחזוקה השוטפת ע"פ דרישה כאמור באתרי המשחקים, זאת באמצעות דואר אלקטרוני (Email) ו/או פקס ויודא קבלת המידע".

הביקורת עיינה מדגמית בדוח הריכוז החודשי (3.22) שהוגש ע"י קבלת התחזוקה לרשות המקומית. ראה נספח א.

נמצא כי אגף שפ"ע לא דרשה ולא קיבלה דיווח מפורט אודות בדיקות המתקנים, תקלות ותיקונים, אלא הסתפקה בדיווח הבסיסי הלא מפורט שמצורף לחשבונות החודשיים, למרות שהתקן מחייב דיווח מפורט יותר. כתוצאה מכך, לאגף שפ"ע אין מידע מפורט אודות הטיפול במתקני המשחקים. להלן פירוט הממצאים:

א. בהתקשרות עם קבלן התחזוקה לא נקבע פורמט דיווח תקופתי מפורט שעליו להעביר לעירייה מידי חודש או תקופה אחרת שתקבע. זאת למרות שהתקן דורש פירוט של כל פעולות התחזוקה שבוצעו.

ב. יתירה מכך, לפי הניסוח בחוזה הקיים, הדיווח של הקבלן התחזוקה אינו נדרש אוטומטית אלא רק לפי דרישה מצד העירייה או החברה המפקחת. לשאלת הביקורת האם אגף שפ"ע פנה לקבלן התחזוקה בדרישה לפורמט דיווח כלשהו, נמסר שלא ושהוא הסתפק עד היום בדיווח הבסיסי שהגיע יחד עם החשבונית בדיעבד בתום החודש בלבד.

ג. בפועל, כאמור מועבר לעירייה רק הדיווח החודשי הבסיסי הקיים יחד עם החשבון לתשלום. הדיווח מופק מתוך מערכת הפרקטיקל, אולם בדיווח לא מצוינת סיבת אי התקינות של הגן שנמצאה ולא מפורטות הפעולות שנדרש לעשות כדי שהגנים ישובו להיות תקינים והאם פעולות אלו ננקטו בפועל או לא. כך למשל, בדוח לדוגמה מחודש 03/22 נכללו 10 גנים שלגבם נרשם כי נמצאו לא תקינים בבדיקה שנערכה ע"י הקבלן התחזוקה.

ד. לאחראי המתקנים לא היו תשובות מספקות בנוגע לטיפול שבוצע במתקנים שלא נמצאו תקינים ולא היה תיעוד לכך.

3.4. קיום הסמכה לעובדי תחזוקת המתקנים

בהתאם למפרט בחוזה אחזקה מש/2018/19 עם קבלן התחזוקה: "לצורך ביצוע תחזוקה שוטפת יפעיל הקבלן עובד שהוכשר לביצוע כל המשימות הנדרשות באחזקת אתרי המשחקים. מספר העובדים ייקבע בהתאם לכמות אתרי המשחקים. עובד שהוכשר יהיה בעל ניסיון מוכח בעבודה מסוג העבודות הנדרשות במכרז זה ויהיה בוגר קורס "בדיקות חודשיות למתקני משחקים ע"פ ת"י 1498 מטעם מכון התקנים הישראלי".

מרבית הרשויות המקומיות מפעילות את מתקני המשחק באמצעות מתחזק שאינו בעל האתר, אשר מתקין את מתקני המשחק ודואג לתחזוקתם השוטפת ובהתאם גם פועל המתחזק להוצאת תו תקן למתקני המשחק על שמו (בהתאם לתהליך הקיים טרם הדרישה שלבעל האתר צריך להוציא היתר על שמו) ואמור לתחזק את המתקנים ע"פ דרישות התקן.

הביקורת בדקה מול קבלן התחזוקה האם יש לעובדים הסמכה לתו תקן מתקני משחק. נמסר על ידה כי למרבית העובדים שלהם ישנה הסמכה לתו תקן מתקני משחק, ובכל מקרה כל הבוחנים החודשיים (עובדים הנשלחים לבדוק בדיקת תקינות חודשית ושנתית) מחזיקים בהסמכה כאמור, ולכל מנהלי הצוותים של התחזוקה השוטפת ושל השיפוצים יש הסמכה כאמור.

נמצא כי באגף שפע ובמשכ"ל אין תיעוד להסמכות של בודקי המתקנים:

- א. אחראי מתקנים מסר לביקורת כי הם לא בודקים מראש את הכשרת הצוותים ולא עושים בדיקה מדגמית של עובדים ובוחנים - האם יש להם את ההסמכה באמור אלא נשענים על האישור בעל פה של קבלן התחזוקה.**
- ב. גם החברה המפקחת אינה בודקת את הכשרות הצוותים שמבצעים את הבדיקות.**

3.5 מתקנים חדשים שנכנסים לשגרת התחזוקה

הביקורת קיבלה רשימה של גני ילדים חדשים עם מתקני משחק שאחראי המתקנים לא ידע עליהם ושלא תועדו במערכת, ובהם - שביט7, צדק, נוגה, מאדים, נפטון, שביט 1, עדי, שמואל, שלום.

עולה מכך שאין תהליך מובנה ומסודר של עדכון כל הגורמים הרלוונטיים בעת הקמת והוספת גנים חדשים לשם שילוב בתכנית העבודה, רישומם במערכת הפרקטיקל והוספתם להליך התחזוקה השוטף. ראוי לציין כי הסיכון במקרים אלו מוגבל משום, [REDACTED] אמונה גם על התקנת מתקני המשחק החדשים ולכן סביר שהיא מודעת ותעדכן אותם ברישומי הפרקטיקל.

4. הטיפול בפניות ובתקלות

4.1. כללי

מאחר ומדובר בנושא בטיחותי מדרגה ראשונה, קיימת חשיבות לטיפול במפגעים במתקני המשחקים והכושר בהקדם האפשרי.

הביקורת ביקשה לבחון את הטיפול בפניות למוקד ובתקלות שעולות במסגרת הבדיקות השגרתיות ובעקבות מקרים חריגים כגון תאונות.

4.2. הטיפול בפניות למוקד העירוני

המוקד העירוני (106) של באר יעקב מקבל פניות מתושבים בנושאים שונים ומעביר אותם לטיפול היחידות הרלוונטיות בעירייה.

בשנת 2022 היו 130 פניות למוקד העירוני בנושא מתקני משחקים וכושר. מרבית התלונות נגעו לנושא של בטיחות ותחזוקה - כגון מפגעים, פגעי ניקיון, מתקנים שבורים ונושא של הצללה.

במקרים בהם יש פניות דחופות בקשר לתקינות מתקני המשחק, בנוסף לרישום הפנייה במערכת, המוקד גם מעביר הודעת ווטסאפ לאחראי המתקנים לרבות תמונות ככל שישנן, לטיפול מול קבלן התחזוקה בתיקון הליקויים. לאחר הטיפול, אחראי המתקנים מדווח למוקד על סיום הטיפול בליקויים.

הביקורת בחנה את הפניות למוקד בשנת 2022. להלן הממצאים:

א. **תקן הטיפול בפניות בנושא מתקנים עומד על יומיים, ללא קשר לרמת הדחיפות.** ישנן פניות דחופות המהוות סיכון בטיחותי שאינן יכולות לחכות יומיים ומצד שני ישנן פניות שזמן הטיפול האפשרי ארוך יותר.

מנהל המוקד מסר לביקורת כי נדרש לטפל בפניה דחופה תוך 48 שעות; הביקורת מעירה כי זה לא מתיישב עם חוזה קבלן התחזוקה הדורש טיפול תוך 4⁶ שעות בליקוי תחזוקה/בטיחות מהותי בגן.

6 מפרט לחוזה אחזקה משכ"ל/2018/19 עמוד 5 מתוך 16 – פרק "לוחות זמנים לביצוע תיקונים".

ב. נמצא כי היו פניות שזמן הטיפול בהן ארוך מאוד – זמן הטיפול של שני שליש (ב-

66%) מהפניות חרג מהתקן שנקבע, כאשר 37% מהפניות לקחו יותר מחודש!!

להלן פילוח זמן טיפול:

מס"ד	כמות פניות	זמן טיפול	%
1	28	באותו יום	22%
2	15	בתוך יומיים	12%
3	8	עד שבוע	6%
4	30	עד חודש	23%
5	28	עד רבעון	22%
6	14	מעל רבעון	11%
7	7	ללא זמן טיפול	5%
	130	סה"כ	100%

נמצא כי בין הקריאות שזמן הטיפול שלהן היה מעל רבעון היו גם קריאות דחופות.

להלן מספר דוגמאות:

מס"ד	אתר	תאריך סגירה	תאריך פתיחה	מספר פניה	מלל חופשי
1	גן ילדים - גלבוע	26/10/2022 12:35	16/06/2022	2022060887	דחוף לבוא לתקן גן גלבוע מגלשה.
2	לא צוין	26/10/2022 12:35	06/06/2022	2022060214	הילדה שלה נחתך מברגים שבולטים במתקן נינגה.
3	לא צוין	26/10/2022 12:35	31/05/2022	2022051778	בפארק בין טופז לחושן מתקן שבור כמו קרוסלה התושבת טעונת שיש שם פלסטיק שקוף כמו זכוכית ששבור ואפשר להיחתך ממנו קרוסלה יחיד כתומה.
4	גן ילדים - גלבוע	26/10/2022 12:35	26/05/2022	2022051507	אחד המתקנים בגן הילדים שבור. צריך לתקן.
5	גן ילדים סחלב	26/10/2022 12:35	23/05/2022	2022051271	דחוף דחוף לבוא לסדר בגן סחלב.
6	לא צוין	26/10/2022 12:35	11/05/2022	2022050640	ילדים נפגעו מהמוט העליון השחור של המתקן כי בגלל הצבע לא שמו לב וחטפו מכה בראש. מציע שיצבעו את המוט הזה בצבע בולט, למשל צהוב.
7	לא צוין	26/10/2022 12:35	05/05/2022	2022050295	נמצאת בפארק המושבה ליד המתקנים של הנינג'ה ויש כבל

מס"ד	אתר	תאריך סגירה	תאריך פתיחה	מספר פניה	מלל חופשי
					שנמצא שם שמחובר לתאורה והוא קרוע וזה מסוכן וילדים יכולים לשחק עם זה. הכבל תלוי ומגולגל.
8	לא צוין	26/10/2022 12:35	03/04/2022	2022040075	גינת הכלבים ברזלים בולטים ליד העמוד.
9	לא צוין	26/10/2022 12:35	07/03/2022	2022030280	בפארק חתני פרס ישראל (מול הסופר) ההצללה מעל המתקנים (חבלים טיפוס) קרועה.

ג. ב-78 פניות מתוך 130 (60%) לא צוינו בשדה "אתר" במערכת המוקד את שם הגן. אלא רק בתיאור המילולי; הביקורת סבורה כי יש להקפיד על כך.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל המוקד העירוני מסר לביקורת כי "שם האתר- גינות ציבוריות - מיקומם נקבע לפי הכתובת ותיאור התושב, לדוגמה: תושב מתקשר ומודיע על נדנדה שבורה בגינה שברחוב חתני פרס ישראל (יש כמה גינות ברחוב)

המוקדן רושם בכתובת: חתני פרס ישראל ובתיאור נדנדה שבורה. התושב לא יודע את מספר השצ"פ או שם הגינה הוא יודע לתת לנו כתובת ומיקום של המפגע.

גני ילדים – כל גגנת/סייעת מציינת את שם הגן, מערכת המוקד יודעת לפי שם הגן, בית ספר או מוסד ציבורי לתת את הכתובת המתאימה".

ד. 14 פניות הועברו למחלקות אחרות. כלומר מדובר בפניות שלא היו קשורות לנושא מתקנים והועברו לטיפול המחלקה הנכונה.

4.3. מעקב אחר משך הטיפול במתקנים שלא נמצאו תקינים

סעיף 2.7 לתקן 1498 קובע כי "אם מתגלים בבחינות פגמים חמורים העלולים לסכן את הבטיחות, יתוקנו הפגמים בלא דיחוי".

על פי המפרט לחוזה תחזוקה מש/2018/19 "כל התיקונים לרבות תיקונים שוטפים באתר מתקני המשחקים ותיקונים שהצורך בהם יתגלה כתוצאה מקריאת נציג הרשות המזמינה ו/או כתוצאה מבדיקה שגרתית של הקבלן, יבוצעו באחריות הקבלן בתוך 4 שעות לתיקון ליקוי חמור, 48 שעות לתיקון ליקויים שאינם מוגדרים כחמורים מרגע גילוי הפגם ו/או מהרגע שנמסרה לו הודעה על כך / כאשר נמסרה הודעה לקבלן, או מצא הקבלן שמתקן ו/או אתר המשחקים, אינו עומד בדרישות התקן ומסוכן לשימוש, עליו להבטיח שהמתקן או האתר יהיה מחוץ לתחום המשחק לילדים. במקרים בהם ניתן לגדר ו/או לחסום את המתקן ו/או את אתר המשחקים הנ"ל יתבצע תוך 4 שעות מרגע גילוי הפגם. באחריות הקבלן לדווח על ביצוע הגידור ו/או החסימה לנציג הרשות ולמפקח ולצלם את המתקן ו/או האתר. במקרים בהם לא ניתן לגדר ו/או לחסום את המתקן ו/או את אתר המשחק יוצב לידו שומר וזאת תוך עד 4 שעות מרגע גילוי הפגם. באחריות הקבלן לדווח על הצבת השומר לנציג הרשות ולמפקח".

במקרים של ליקויים חמורים, הדבר מהווה סיכון חמור לפגיעה במשתמשי המתקנים ועל כך על קבלן התחזוקה לגדר את המתקן כדי למנוע שימוש בו.

הביקורת מעירה כי מהרגע בו נמצאים הליקויים במתקנים המחייבים טיפול (דחוף או לא דחוף), עלול להיווצר פער ימים ארוך עד למועד הטיפול בהם. להלן הסיבות לכך:

א. קיים פער זמן בין מועד איתור הליקויים בשטח על ידי קבלן התחזוקה ועד המועד בו דיווחה על כך לרשות או למערכת פרקטיקל.

ב. קיים פער זמן מרגע הדיווח על הליקויים ועד אישור ביצוע תיקון הליקויים בפועל. כגון זמן שעובר עד שקבלן התחזוקה מוציא הצעת מחיר לתיקון (כתב כמויות) למשכ"ל, ההצעה עוברת תהליכי אישור באגף שפ"ע ורק לאחר מכן מועבר לקבלן אישור לביצוע.

הביקורת ביקשה לבחון האם באגף שפ"ע קיימים נתונים על פרק הזמן בו קבלן התחזוקה טיפל בליקויים וזאת בהתאם לקבוע בחוזה עימו.

נמצא כי באגף שפ"ע לא קיים מעקב מפורט ומתועד אחר זמן ביצוע התיקונים במתקני משחק/כושר.

כמו כן, לא מבוצעת בקרה אחר גידור המתקן כנדרש בתקן.

נציג החברה המפקחת מסר לביקורת כי הנתונים אודות זמן הטיפול במתקנים קיימים בפרקטיקל, אך לא ניתן להפיק אותם כדוח. במידה שרוצים לבדוק את הנתונים צריך להיכנס למערכת ולעיין בפעילות שבוצע בקשר לכל מתקן ומתקן.

כפי שניתן לראות בפרק בנושא המוקד העירוני, מספר רב של פניות, אף דחופות, נסגרות אחרי זמן רב.

4.4. הטיפול בתאונות

סעיף 8.25 לחלק 7 לתקן 1498 קובע בנוגע לתאונות עם נפגעים: מידע על תאונות, שיובא לידיעתו של המנהל, יירשם בטופס שיקלול פרטים אלה:

- א. תאריך התאונה והשעה
- ב. הגיל והמין של הקורבן בתאונה ותיאור הבגדים, לרבות הנעליים
- ג. המתקן המעורב
- ד. מספר הילדים שנכחו באתר בעת התאונה
- ה. תיאור התאונה
- ו. תיאור הפציעה לרבות חלקי גוף שנפגעו
- ז. הפעולה שננקטה
- ח. הצהרות של עדי ראיה
- ט. כל שינוי שנעשה במתקן בעקבות התאונה
- י. כל מידע שישמש לשיפור הבטיחות על מגרש המשחקים

בהתאם לנתונים שהועברו לביקורת ע"י היועצת המשפטית, בשנים 2009 עד 2022 היו תשעה מקרים של תביעות תושבים בנושא מתקני משחק כדלקמן:

מס"ד	שנה	מספר תביעות
1	2009	1
2	2019	3
3	2020	1
4	2021	2
5	2022	2
6	סה"כ	9

נמצא כי אגף שפ"ע אינו ממלא טופס אודות התאונות כנדרש בתקנים ואינו מתחקר את התאונות ורושם את הלקחים. לאף אחת מתשע התאונות לעיל לא הוצג הטופס ע"י אגף שפ"ע דרישות התקן, ולא נמצא כי בוצע תחקור לתאונות כדי להפיק לקחים. בנוסף לא נמצא תיעוד/רישום לתאונות בהן לא היו תביעות מצד תושבים.

בהתאם לתקן ת"י 1498, סימון האתר יתבצע על גבי שלט שיוצב בכניסה אליו.... "השלט יהיה בגודל 70*80 ס"מ לפחות, גודל כל אות 5 ס"מ לפחות. בשלט יכללו פרטים אלו : שם בעל המתקן, מספר מזהה את אתר המשחקים, שם המתחזק ומספר ההיתר שלו ממכון התקנים, מספר טלפון להודעה על ליקויים. תאריך בדיקה אחרונה ותאריך הבדיקה הבאה".

שילוט השגחת הורים: "במגרש המשחקים יוצב שלט, במקום בולט לעין אחד לפחות, בדבר החובה של השגחת בוגר. גודל השלט יהיה 35 ס"מ X 25 ס"מ לפחות, אם שטחו של מגרש המשחקים גדול מ-300 מ"ר - יוצבו באתר שני שלטים כאלה לפחות".

סימון מתקנים : "כל מתקן יסומן... על גבי שלט שיוצמד למתקן במקום נגיש ובולט לעין... יכלול פרטים אלה :א. שם היצרן ומענו וסימן המסחר הרשום שלו, אם יש ; ב. שנת הייצור ; ג. טווח הגילאים של המשתמשים שהמתקן מיועד להם ; ד. שם היבואן ומענו או שם נציגו הרשמי בישראל ומענו (אם המוצר מיובא)".

בסיור של הביקורת בשטח נמצא כי מתוך מדגם של 10 גנים ב6 אתרים (60%) נמצאו הפערים הבאים: העדר הצללה (1), ליקוי במתקני שתיה (2), חוסר בשילוט (3), ליקויים במתקני משחק (6), משטח הולם (3), ליקוי ריצוף (1).

הטבלה שלהלן מרכזת את הפערים:

מס"ד	מספר מתקן	שם מתקן	אין הצללה	ליקוי מתקן מי שתייה	חוסר שילוט	ליקוי מתקני משחק/כושר	משטח הולם	ליקוי ריצוף
1	28	ליכטנשטיין דרומי	X	X	X	X	X	
2	20	דקל נינג'ה		X		X	X	
3	155	האודם			X	X		X
4	152	יהלום 1			X	X		
5	116-2	הדקל				X		
6	40	ספיר				X	X	
7	96	כרכום						
8	82	אנפה						
9	84	שחף						
10	131	מנחם						
11		סה"כ	1	2	3	6	3	1

לפירוט מורחב ותמונות ראה נספח ב.

לסיכום הממצאים :

- א. הביקורת מצאה בחלק מהגנים היה חסר שילוט באתר או שהשלט לא תקין.
להלן דוגמה ברחוב האורן:



- ב. בחלק מהגנים שילוט האתר לא היה זהה לרישומים אצל אחראי המתקנים.
ג. בהרבה מהגנים חסר שילוט השגחת הורים.
ד. בחלק מהמתקנים לא היה שילוט במתקני הספורט עם פרטי המתקן והשימוש בו.

6. בדיקה ואישור חשבוניות לתשלום

בהתאם להסכם של חברת משכ"ל עם [REDACTED] לתחזוקה שוטפת של מתקני משחקים מיום 20.4.2020 נקבע מחירון כדלקמן:

#	מק"ט	שם פריט	כמות	כמות 2	יח'	מחיר פתיחה (לא כולל מע"מ)	מחיר לאחר הצעה (לא כולל מע"מ)	סכום לשורה בש"ח (לא כולל מע"מ)
1 אחזקה ל-3 שנים								
1.1	107940	אחזקה חודשית של אתר משחקים בשטח ציבורי פתוח (שצ"פ)	75.00	36.00	יח' מס' חודשים	225.00 ₪	177.75 ₪	479,925.00 ₪
1.2	107941	אחזקה חודשית של אתר משחקים בגני/בי"ס	120.00	36.00	יח' מס' חודשים	189.00 ₪	149.31 ₪	645,019.20 ₪

מעבר לכך נתקבלה הנחה של 5% על התעריפים לעיל ותקורה של 7.5% נגזרת למשכ"ל.
תהליך אישור החשבון הינו כדלקמן:
ה. קבלת התחזוקה מגיש את חשבון העסקה לחברה המפקחת אשר בודקת אותו וחותמת עליו כתיעוד לבדיקתה.
ו. לאחר מכן משכ"ל מעבירה את החשבון העסקה לעירייה לתשלום.

ככלל על החשבון נדרשים לחתום קבלת התחזוקה, החברה המפקחת ונציג העירייה.
כמוכן, מקובל שמנהל אגף חותם על חשבונית כאישור תשלום כהוכחה לכך שביצע בקרה.

הביקורת בדקה את החישוב של מדגם של 3 חשבוניות תחזוקה שוטפות אקראיות של [REDACTED] בהתייחס לשנת 2022 ומצאה:

- בחשבון עסקה של [REDACTED] מס 08/011816 מיום 3.2.22 בגין אחזקת 44 מתקנים בשצ"פ נמצא תקין
- בחשבון עסקה של [REDACTED] מס 08/012340 מיום 3.5.22 בגין אחזקת 57 מתקנים בשצ"פ נמצא תקין.
- חשבון עסקה של [REDACTED] מס 08/013275 מיום 6.9.22 בגין אחזקת 82 מתקנים בגני ילדים נמצא תקין.

בסוף כל חודש, המפקח מטעם המשכ"ל נדרש לחתום על חשבונית עסקה, החתימה אמורה להראות שהוא ביצע בקרה על חשבון קבלן התחזוקה ועל מה שהוזן למערכת פרקטיקל.

נמצאו ליקויים באישור החשבוניות כדלקמן:

- א. נמצא במדגם שחשבונית מס 08/013275 הועברה לתשלום ע"י אגף שפ"ע למרות שחסרה חתימה של החברה המפקחת.
- ב. כמו כן נמצא כי בכולם חסרה חתימה של מנהל אגף שפ"ע; רק אחראי המתקנים חתם וזה לא מספיק.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. ארגון וניהול				
1	1.2	באגף שפ"ע אין נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה לצורך תחזוקה ובדיקת בטיחות המתקנים ואת האמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונה או אירועים בטיחותיים אחרים, אחריות וסמכות בעלי תפקידים וכל נושא הקמת פארקים וגני חדשים וכדומה.	לכתוב נהלי עבודה שיעגנו את תהליכי העבודה בתחום ניהול בטיחות ותחזוקת מתקני המשחק והכושר, לרבות תחזוקה, בטיחות והטיפול בתאונות, אשר, בין היתר, יישמו את הוראות התקנים.	
2	1.3	אגף שפ"ע אינו מכין תוכנית עבודה שנתית כתובה לנושא תחזוקת מתקנים המתבססת על מיפוי של כל מתקני המשחק והכושר הקיימים ברחבי היישוב, לרבות המתקנים הצפויים להיקלט בשנת העבודה המתוכננת.	להכין תוכנית עבודה שנתית לתחזוקת ובדיקת מתקני משחקים וכושר ובה יפורטו כל הביקורות החודשיות, שנתיות, תלת שנתיות, בדיקות הולם וכד'.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3	1.5	נתוני גני הילדים המפורטים באתר העירייה אינם עדכניים והעמוד באתר המפנה לרשימת פארקים וגינות בבאר יעקב אינו מכיל מידע כלל.	להקפיד על פרסום מידע עדכני אודות גני הילדים, מתקני הכושר ומתקני המשחקים באתר העירייה במרשתת.	
4	1.6	נכון למועד הביקורת, העירייה טרם החלה להיערך לשינוי בתקנים המחייב אותה להוציא היתר על שמה כבעלת האתרים בעירייה עד ל 1.1.2024. על פי תקן 1498 .	על העירייה להיערך לקבלת תו תקן למתקני משחק על שמה כבעלת האתרים לפני ה 1.1.2024 ממסגרת זו, על העירייה למנות בעל תפקיד בכיר – מנהל מחלקה ומעלה – שיהיה אחראי להוביל את תהליך ההסמכה לתקן תחזוקת מתקני משחקים.	
2. בדיקות תקינות חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות				
5	2	נמצא כי בדיקות התקינות החודשיות, השנתיות והתלת שנתיות מוזנות למערכת המידע כנדרש.	אין המלצות.	
3. מעקב ופיקוח אחר ביצוע הבדיקות ותיקון ליקויים				
6	3.2	הבדיקות של החברה המפקחת לא מתועדות במערכת הפרקטיקל. בנוסף, נציג החברה המפקחת חותם על חשבון העסקה בלבד ואינו חותם על פלט הבדיקות שמופק ממערכת הפרקטיקל.	לדרוש מהחברה המפקחת לתעד את הבדיקות שהיא מבצעת על עבודות החברה המתחזקת, רצוי שבמערכת מידע ממוחשבת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
7	3.2	אגף שפ"ע אינו עושה שימוש במערכת הפרקטיקל כדי לפקח על קבלן התחזוקה. העירייה תלויה לחלוטין באנשי קבלן התחזוקה או החברה המפקחת כדי לקבל נתונים ודוחות מהמערכת לצורך קבלת תמונה כוללת של מצב התחזוקה והבטיחות במתקנים.	על אגף שפ"ע לעשות שימוש במערכת המידע לניהול תחזוקת המתקנים במסגרת הפיקוח השוטף שהוא מבצע בנושא, לרבות הפקת דוחות בקרה.	
8	3.3	לאגף שפ"ע אין מידע מפורט אודות הטיפול במתקנים בעיר. אגף שפ"ע לא דרשה ולא קיבלה דיווח מפורט אודות בדיקות המתקנים, תקלות ותיקונים, אלא הסתפקה בדיווח הבסיסי הלא מפורט שמצורף לחשבונות החודשיים, למרות שהתקן מחייב דיווח מפורט יותר.	על אגף שפ"ע לדרוש לקבל דיווחים מפורטים על הבדיקה וטיפול במתקנים ברחבי העיר ולא להסתמך רק על הדיווח הכללי שמצורף לחשבון החודשי.	
9	3.4	באגף שפע ובמשכ"ל אין תיעוד להסמכות של בודקי המתקנים.	יש לדרוש מהחברה המתחזקת העתקי ההסמכות של בודקי המתקנים.	

מס"ד	סעיף בדוח	מצאים	המלצות	התייחסויות
10	3.5	אין תהליך מובנה ומסודר של עדכון כל הגורמים הרלוונטיים בעת הקמת והוספת גנים חדשים לשם שילוב המתקנים בתכנית התחזוקה השוטפת.	למסד תהליך מסודר לקליטת מתקנים חדשים ולהכניס אותם לשגרת תחזוקה על פי התקנים.	
4. הטיפול בפניות ובתקלות				
11	4.2	תקן הטיפול בפניות בנושא המתקנים עומד על יומיים, ללא קשר לרמת הדחיפות. מנהל המוקד מסר לביקורת כי נדרש לטפל בפניה דחופה תוך 48 שעות; הביקורת מעירה כי זה לא מתיישב עם חוזה קבלן התחזוקה הדורש טיפול תוך 4 שעות בליקוי תחזוקה/בטיחות מהותי בגן.	יש לקבוע אמות מידה למה נחשב כליקוי חמור המדווח למוקד לשם העברתו לקבלן התחזוקה לטיפול מיידי בתוך 4 שעות.	
12	4.2	(1) נמצא כי היו פניות שזמן הטיפול בהן ארוך מאוד – זמן הטיפול של שני שליש (ב-66%) מהפניות חרג מהתקן שנקבע, כאשר 37% מהפניות לקחו יותר מחודש!! (2) נמצא כי בין הקריאות שזמן הטיפול שלהן היה מעל רבעון היו גם קריאות דחופות.	אגף שפ"ע ינתח את המקרים בהם זמן הטיפול בפניות שקשורות למתקנים חרג מהתקן, במטרה להפיק לקחים ולשפר את הטיפול בנושא.	

מס"ד	סעיף בדוח	מצאים	המלצות	התייחסויות
13	4.2	ב-78 פניות מתוך 130 (60%) לא צוינו בשדה "אתר" במערכת המוקד את שם הגן. אלא רק בתיאור המילולי; הביקורת סבורה כי יש להקפיד על כך.	להקפיד על רישום שם האתר בו נמצא המפגע, על מנת להקל על זמן הטיפול וגם כדי שתהיה אפשרות לניתוח נתונים על מפגעים וליקויים לפי אתר.	<u>מנהל המוקד</u> שם האתר- גינות ציבוריות - מיקומם נקבע לפי הכתובת ותיאור התושב, לדוגמה: תושב מתקשר ומודיע על נדנדה שבורה בגינה שברחוב חתני פרס ישראל (יש כמה גינות ברחוב). המוקדן רושם בכתובת : חתני פרס ישראל ובתיאור נדנדה שבורה. התושב לא יודע את מספר השצ"פ או שם הגינה הוא יודע לתת לנו כתובת ומיקום של המפגע. גני ילדים – כל גננת/סייעת מציינת את שם הגן, מערכת המוקד יודעת לפי שם הגן , בית ספר או מוסד ציבורי לתת את הכתובת המתאימה.
14	4.3	באגף שפ"ע לא קיים מעקב מפורט ומתועד אחר זמן ביצוע התיקונים במתקני משחק/כושר.	להגדיר דוח מעקב אחר הטיפול בתקלות במתקנים כדי שניתן יהיה לנתח לוחות זמנים לטיפול במתקנים ולאתר צווארי בקבוק.	
15	4.3	כמו כן, לא מבוצעת בקרה אחר גידור המתקן כנדרש בתקן.	לבצע בקרה שוטפת אחר גידור המתקנים כנדרש בתקן.	
16	4.3	נציג החברה המפקחת מסר לביקורת כי הנתונים אודות זמן הטיפול במתקנים קיימים בפרקטיקל, אך לא ניתן להפיק אותם כדוח.	להגדיר דוח מעקב אחר הטיפול בתקלות במתקנים כדי שניתן יהיה לבחון את התהליך, לאתר צווארי בקבוק וקצר את זמן התקלה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
17	4.4	אגף שפ"ע אינו ממלא טופס אודות התאונות כנדרש בתקנים ואינו מתחקר את התאונות ורושם את הלקחים.	(1) על אגף שפע להקפיד, בהתאם להוראות ת"י 1498, להכין טופס דיווח על התאונה הכולל את כל הפרטים, ובפרט הפקת לקחים ויישומם בעקבות התאונה. (2) על אגף שפ"ע לערוך הפקת לקחים אחר כל אירוע תאונות במטרה לצמצם את הסיכונים.	
5. סיור פיזי בשטח				
18	5	בסיור שערכה הביקורת בשטח במדגם של עשרה השצ"פים מצא כי קיימים ליקויים בשישה אתרים (60%) כדלקמן: העדר הצללה (1), ליקוי במתקני שתיה (2), חוסר בשילוט (3), ליקויים במתקני משחק (6 – כולם), משטח הולם (3), ליקוי ריצוף.	(1) לשפר את הפיקוח והבקרה אחר תקינות האתרים בהם נמצאים מתקנים כדי להבטיח את תקינותם. (2) יש לוודא הצבת שילוט בכל גני המשחקים, כנדרש בתקן 1498. (3) יש לתקן את השילוט בדבר חובת השגחת מבוגר על ילדים עד גיל 6 ולהקפיד על הצבת השלטים בפורמט הנדרש בתקן. (4) יש לסמן את כל המתקנים בגני המשחקים, כנדרש בתקן, 1498 ולוודא שהסימון ייבחן במסגרת הבדיקות החודשיות. (5) יש לתקן את הליקויים שנמצאו בסיור הביקורת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
			6) לבחון הוספת הצללה לגנים עם מתקנים שאין בהם הצללה.	
6. בדיקת ואישור חשבוניות לתשלום				
19	6	מבדיקת מדגם של 3 חשבוניות נמצא כי במקרה אחד (33%) החשבון אושר למרות שהמפקח לא אישר את העבודה על גבי החשבון וכלל החשבוניות משולמים ללא אישור מנהל אגף שפ"ע בחתימתו.	יש להקפיד שחשבון של קבלן תחזוקת המתקנים יועבר לתשלום רק לאחר חתימת המפקח ומנהל אגף שפ"ע.	

[illegible][illegible]

נספח ב: פירוט מורחב של ממצאי סיור הביקורת במדגם אתרים בשטח

מס"ד	מס' ושם השצ"פ	ממצא	תמונות
1	28 ליכטנש טיין דרומי	1. חסר הצללה. 2. חסר שילוט 3. חוסר מתקן מ' שתייה 4. משטח דש פסול (הולם) 5. מתקן גליל ברגים משוחררים רים וצבע דהוי	 

מס"ד	מס' ושם השצ"פ	ממצא	תמונות
2	20-דקל מתחם נינג'ה	1. מתקן מי שתייה מטונף ועם עובש. 2. שרשראות מתקני "גשר בורמזי" מפורקו. 3. מכסה גומי לגלילי "גשר בורמזי" קרועים ופתוחים. 4. בצמוד למתקן המתח משטח הולם קרוע. 5. מתקן אגרוף מקולף	   

מס"ד	מס' ושם השצ"פ	ממצ א	תמונות
3		1. חוסר שילוט 2. ערסל מפורק 3. ריצוף טרסה שבור	 

תמונות	ממצא	מס' ושם השצ"פ	מס"ד
	1. חוסר שילוט 2. מתקן אגרוף קלויף	152- יהלום 1	4
	1. נדנדה מפורקת	116-2 הדקל	5
תמונות	ממצא	מס' ושם השצ"פ	מס"ד
	1. קרעים בחבל נדנדה עגולה 2. משטח חדשא (הולם) אינו תקין	40- ספיר	6

הפעלת מקווה גברים

דוח ביקורת 2022-7

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
369	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
373	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
376	פירוט ממצאים		ג
376	נהלי עבודה	1	
377	רישוי עסקים	2	
380	בדיקת מים ורישום מספר טובלים	3	
381	היתר בניה למקווה	4	
382	גורם המפעיל את מקווה הגברים	5	
383	עלות שיפוץ המקווה	6	
384	התנהלות כספית של המקווה	7	
386	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
390	מסמכי תיק רישוי עסקים		נספח א'
392	הסכם עם מפעיל המקווה		נספח ב'

פרק א' – כללי

1. מבוא

המועצה הדתית באר יעקב (להלן: "המועצה הדתית") היא תאגיד סטטוטורי אשר הוקם על פי חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971 (להלן: "החוק").

המועצה הדתית מעניקה לאזרחים היהודים תושבי העיר באר-יעקב (להלן: "העיר") סל שירותים נרחב, בתחומים הבאים: נישואין, כשרות, מקוואות, עירובין פעילויות תרבות תורניות. עבור שירותי הדת שאותן מספקת המועצה הדתית נגבות אגרות שונות בתעריפים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

אחד משירותי הדת שניתנים לתושבי העיר היא מקווה גברים. ברחוב יהודה 5/עוזיאל 6 קיים מקווה גברים אשר צמוד למקווה הנשים הישן (אשר הושבת והועבר למקווה חדש ב-14.12.2020). מקווה הגברים פועל ביישוב מזה עשרות שנים.

המועצה הדתית מנוהלת מבחינה אדמיניסטרטיבית על ידי יו"ר המועצה הדתית ועל ידי הרב הראשי המקומי מהבחינה ההלכתית.

רגולציה

המועצות הדתיות פועלות על פי נהלי עבודה של המשרד לשירותי דת ובכפוף להוראות ההלכתיות של הרבנות הראשית. להלן עיקרי הוראות החוק שקשורות להפעלת מקווה גברים, שעל פיהן היא פועלת ומכוחן היא שואבת את סמכויותיה, כדלקמן:

- א. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים").
- ב. חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) התשל"א - 1971.
- ג. חוק הרבנות הראשית לישראל התשמ"א - 1980.
- ד. פקודה לבריאות העם, 1940 - סעיף 53 - קובעת שהרשות המקומית היא רשות "סניטרית".
- ה. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן: "צו רישוי עסקים") - מקווה טהרה הוא "עסק טעון רישוי".
- ו. תקנות המועצות הדתיות היהודיות (ניהול) התש"ל - 1970.
- ז. תקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים התשמ"ה - 1985.
- ח. תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל - 1970.
- ט. תקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות), תשמ"ה - 1985.

- י. תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), תשל"ז – 1976 – רלוונטי לאחסנת הנפט להסקה של המקוואות.
- יא. תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999 (להלן: "תקנות תנאי תברואה למקוואות").
- יב. חוזר מנכ"ל משרד הדתות סג/1, פברואר 2003.
- יג. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת עג/2 מה 4.2.2013 – 817 - נוהל ניהול אגרות מקוואות.
- יד. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת פ"ב/1 מה 25.1.2022 – מפרט תעריפי אגרות שימוש במקוואות.
- טו. מכתב המשרד לשירותי דת מה 26.11.2020 בנושא "רישוי עסקים של מקוואות טהרה". (להלן: "מכתב המשרד").
- טז. משרד הבריאות – הנחיות לדיגום מים מיוני 2016 – המסמך כולל הנחיות לדיגום מים מקוואות.
- יז. חוזרי מנכ"ל והנחיות המשרד לשירותי דת נוספים המתפרסמות מעת לעת.
- יח. מסמך "עשרת הדיברות לשמירת איכות המים במקוואות בשגרה ובחירום" מה 14.6.2020.

המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד") מבצע פיקוח אחר המועצה הדתית ואחראי על תפקודן וניהולן השוטף של מחלקות שירותי הדת.

המועצה הדתית נתונה לביקורת מבקר הרשות המקומית עפ"י הוראות סעיף 170 א. (ב) לפקודת העיריות.

חובת רישוי עסקים של מקווה

מקור החובה לרישוי עסק של מקווה טהרה: מקווה טהרה הוא "עסק טעון רישוי" בהתאם לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי התשנ"ה-1995) (להלן - צו רישוי עסקים). מטרת הרישוי של מקווה: הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים בו. מן האמור בחוק רישוי עסקים עולה כי רישיון או היתר זמני למקווה לא יינתן אלא אם כן ניתן אישור שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך (להלן - נותן האישור).

ביקורת קודמות

בשנת 2004 משרד מבקר המדינה פרסם דוח ביקורת בנושא "פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן". בשנת 2017 מבקר העירייה ערך ביקורת במועצה הדתית ובין היתר בדק את ניהול המקוואות.

החלטה בנוגע לשיפוץ מקווה גברים

בישיבת מועצת העיר מס' 39 מה 27.12.2021 הועלה להצבעה אישור תב"ר 1438 לשיפוץ מקווה גברים ע"ח קרן עבודות פיתוח, בסך 750,000 ₪. להלן ההחלטה: "אושר פה אחד, בכפוף להכנת הסכם שימוש והפעלה וכן לבדיקת מבקר העירייה".

השיפוץ כולל הרחבת מקווה הגברים ע"י הוספת השטח של מקווה הנשים הצמוד (עם קיר משותף) שהתפנה – סה"כ השטח לאחר השיפוץ 165 מ"ר. לאחר השיפוץ המקווה גדל כפי שלושה מגודלו המקורי.

כדי להתחיל את הביקורת המתנו למינוי מועצה דתית. עם מינוי המועצה הדתית בינואר 2023 ניתן היה לבצע את הביקורת.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק את התנהלות מקווה הגברים, לרבות אופן הפיקוח של רשויות הרישוי והמועצה הדתית על קיום הוראות חוק רישוי עסקים במקווה.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את התנהלות מקווה הגברים נכון לתחילת שנת 2023, תוך בחינת מסמכים רלוונטיים משנים קודמות. הביקורת נערכה בינואר 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

1. פגישות ושיחות עם ממלאי תפקידים הבאים: יו"ר המועצה הדתית, היועצת המשפטית של העירייה, מהנדס העיר, התובעת העירונית של העירייה, מנהל מחלקת מבני ציבור, מנהל מחלקת רישוי עסקים, ממונה הנכסים, מפעיל מקווה הגברים, מזכירת המועצה הדתית, מהנדסת הוועדה לתכנון ובניה מצפה אפק, מנהלת חשבונות בעירייה.
2. ביקור במקווה גברים.

ח. עיון במסמכים רלוונטיים: תיק רישוי עסקים, הסכם בין המועצה הדתית לבין מפעיל המקווה, כרטסות הנהלת חשבונות, תכניות שיפוץ מקווה הגברים, היתרי הבניה של המקווה.

טיוטת הדוח הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים במועצה הדתית ובעירייה – התקבלה התייחסות מהמועצה הדתית כדלקמן:

שלום וברכה,
פנינו למשרד לשירותי דת
ואנו בתהליכים מתקדמים מולם לסדר את הכל,
הכל יסודר על הצד הטוב ביותר בהקדם האפשרי!!
מקווה הגברים עובר לבעלותינו המלאה ותוך חודש יאושר לנו משרת בלן ואנו נהיה
אחראים כולל הגביה, וכל מה שצריך מבחינה חוקית.

הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת בחנה את ההתנהלות העירייה והמועצה הדתית בנושא הפעלת מקווה הגברים. להלן עיקרי הממצאים :

- א. חסרה תשתית מסודרת של נהלים והסכמים.
- ב. אין הקפדה על הפעלת המקווה על פי כללי רישוי עסקים והנחיות המשרד לשירותי דת.
- ג. נמצאו ליקויים בהתנהלות הכספית של מקווה הגברים.



הרחבה בנושא העדר תשתית מסודרת של נהלים והסכמים

1. במועצה הדתית לא קיימים נהלי עבודה כתובים בנושא הפעלת מקוואות.
2. למרות שהמבנה של מקווה הגברים הוא מבנה השייך לעירייה ונמסר למועצה הדתית לצורך הפעלתו, המועצה הדתית מסרה את המקווה לתפעול של גורם פרטי ללא אישור העירייה.
3. העדר הסכמים – נמצא כי לא קיימים הסכמים משפטיים בין העירייה לבין המועצה הדתית ובין המועצה הדתית לבין מפעיל מקווה הגברים.
4. המועצה הדתית לא ביצעה פיקוח באופן שוטף על הפעלת מקווה הגברים.

הרחבה בנושא אי הקפדה על הפעלת המקווה על פי כללי רישוי עסקים והמשרד לשירותי דת

5. מקווה הגברים פועל ללא רישיון עסק בתוקף מתחילת שנת 2016 בניגוד לחוק; בשנת 2010 ניתן למקווה הגברים רישיון עסק ל-5 שנים למרות שלא התקבלו אישורים מגורמים הרישוי (בינוי, כיבוי אשר ובריאות); בין היתר, רישיון העסק ניתן למרות שלא בוצעה ביקורת חוזרת על ידי משרד הבריאות במקווה למרות הממצאים הגרועים מפברואר 2010.
6. למרות אי עמידה בחוק רישוי עסקים, מחלקת רישוי עסקים ברשות המקומית לא אכפה את החוק והעלימה עין ובכך אפשרה למקווה הגברים להמשיך לפעול תוך סיכון אוכלוסיית הטובלים.
7. העירייה גם לא פעלה מתוקף סמכויותיה כרשות סניטרית כדי לאכוף על מפעילי מקוואות לסלק מפגעים שהתגלו בהם.

8. במקווה גברים לא מתבצע רישום של מועדי הכנסת חומרי חיטוי למי בורות הטבילה, בדיקות כלור, מועדי החלפת מים ומספר הטובלים, כפי שנדרש בתקנות רישוי עסקים ועל פי הנחיות המשרד לשירותי דת.
9. לא נמצא היתר בניה למבנה המקורי; יחד עם זאת, נמצאו שני היתרי בניה להרחבת המבנה המקורי.

הרחבת בנושא ליקויים בהתנהלות הכספית של מקווה גברים

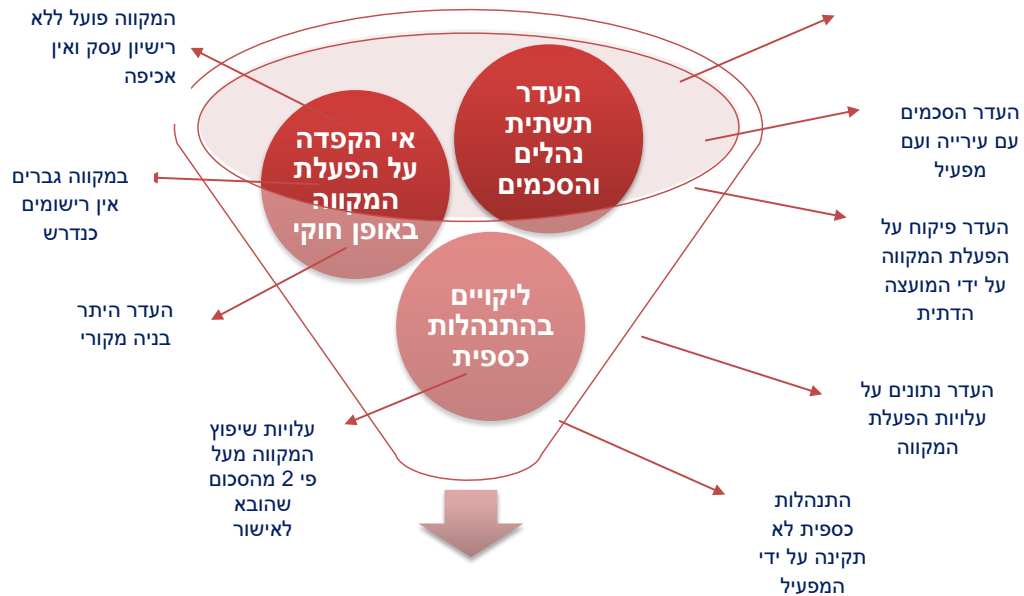
10. עלות שיפוץ המקווה כפי שהועלתה לאישור מועצת העיר עמדה על 750,000 ₪ בעוד עלות השיפוץ בפועל על פי הערכה מעודכנת עומדת על כ-1.7 מיליון ₪.
11. מקווה הגברים מופעל בניגוד להנחיות הכספיות של המשרד לשירותי דת: לא מופקות קבלות בגין הכסף שמתקבל מהטובלים; מפעיל המקווה מכניס את הכסף לכיסו מבלי שיש רישום של הכסף; הכסף שמתקבל אינו רשום בספרי המועצה הדתית.
12. למועצה הדתית אין מידע על העלויות של הפעלת המקווה בשנת 2022 מאחר ומנהלת החשבונות נמצאת בחופשת לידה; הביקורת מעירה כי רוב ההכנסות הולכות למפעיל המקווה ורוב ההוצאות הן על המועצה הדתית.

המלצות עיקריות

1. לערוך נהלי עבודה כתובים בנושא ניהול המקוואות ולערוך הסכמים משפטיים בין העירייה לבין המועצה הדתית ובין המועצה הדתית לבין מפעילים חיצוניים שלה.
2. לסגור את מקווה הגברים עד להוצאת רישיון עסק להפעלתו בהתאם לאישור מכל גורמים הרישוי (הוועדה לתכנון ובניה, משרד הבריאות וכיבוי אש).
3. בעת שיפוץ המקווה, לוודא מראש שנערכים בצורה נכונה כדי לעמוד בכל דרישות חוק רישוי עסקים ותקנותיה.
4. על המועצה הדתית להקפיד לפעול על פי הנחיות המשרד לשירותי דת ולבצע פיקוח שוטף על הפעלת המקווה – פיזי וכספי.

לריכוז המלא של הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



- סיכון בטיחותי ובריאותי
- חשיפה כספית

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך אשר מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני, סמכות ואחריות. נהלי עבודה הינם כלי חשוב ומטרתם להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה על ידי הרשות המקומית. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות, על מנת ליצור נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, איפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים.

הביקורת ביקשה לבחון את נהלי העבודה בתחום מקווה גברים.

נמצא כי במועצה הדתית לא קיימים נהלים בנושא הפעלת מקוואות.



העדר נהלים

2. רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), נקבע כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות רישוי עסקים), רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים. בצו רישוי עסקים נקבע כי מטרת רישוי מקווה היא הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים בו. מן האמור בחוק רישוי עסקים עולה כי רישיון או היתר זמני למקווה לא יינתן אלא אם כן ניתן אישור שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך (להלן - נותן האישור). גם בתקנות רישוי עסקים נקבע כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון לעסק הטעון אישורו של נותן אישור אלא לאחר שזה נתן את אישורו לרישיון ובהתאם לתנאיו. תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות תנאי תברואה למקוואות) פורסמו במאי 1999; תחילת תוקפן חלה שנה לאחר מועד פרסומן, ולפיכך עמדה לרשויות הנוגעות בדבר תקופה של שנה כדי להיערך להפעלת המקוואות בהתאם לתקנות. בתקנות נכללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. עוד נקבע בתקנות כי לא יאושר לאדם רישיון למקווה והוא לא ינהל אותו, אלא אם כן הוא ממלא את הוראות התקנות להנחת דעתו של המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לכך. הפיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו הופקד בידי רשות הרישוי; היא רשאית לבטל רישיון או היתר זמני ביוזמתה או ביוזמת נותן האישור, אם לא קוימה מטרה ממטרות הרישוי. בחוק רישוי עסקים גם ניתנה לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית, כרשות הרישוי, הסמכות לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק אם היה יסוד סביר להניח שהוראות החוק או תנאי הרישיון לא קוימו. רשות הרישוי אמורה לאכוף על מפעילי העסקים טעוני הרישוי את קיום הוראות חוק רישוי עסקים. בסעיף 14 לחוק נקבע כי אדם שעסק ללא רישיון או היתר זמני בעסק טעון רישוי או שלא קיים תנאי מתנאי רישיון או היתר זמני או שלא קיים הוראות תקנות להבטחת תנאי תברואה נאותים - דינו מאסר 18 חודשים.

צו הפסקה מנהלי – במקרה של הפעלת עסק ללא רישוי, או בניגוד לתנאי הרישוי, אזי לראש הרשות המקומית הסמכות לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם

בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין, כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק הנוגד את רישוי העסק [סעיף 20 לחוק רישוי עסקים].

בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים נקבע: "היה... לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן - צו הפסקה מינהלי)".

להלן ציטוט מדוח מבקר המדינה בנושא מקוואות משנת 2004:

"לדעת משרד מבקר המדינה המקוואות אמנם נותנים שירות חיוני לציבור הדתי, אך אם השירות במקווה ניתן בתנאי תברואה או בטיחות העלולים לסכן את מקבלי השירות, חובה על הרשות המקומית להפסיק את פעילותו ולהפנות את הנזקים לשירות למקוואות אחרים".

כדי שרשות רישוי תוכל לממש את הסמכויות שהוקנו לה בחוק רישוי עסקים לאכיפת הוראותיו, עליה לאגור מידע עליהם ולפקח על הפעלתם.

בדוח מבקר העירייה משנת 2017 בנושא המועצה הדתית, המבקר כתב: "ביישוב פועלים כיום המקוואות ללא רישיון עסק תקף כמתחייב מחוק רישוי עסקים. העובדה שלמקוואות אין רישיון עסק עלולה לחשוף את המועצה הדתית לסיכונים של תביעות משפטיות בגין נזקי רכוש וגוף, בקרות נזק". בהמשך לנ"ל הביקורת המליצה: "לפעול להשלמת הליך הרישוי ולוודא קיום רישיון עסק בתוקף למקווה".

בשנת 2020 ההמלצה יושמה למקווה נשים בלבד; היא לא יושמה לגבי מקווה הגברים.



נמצא כי מקווה גברים פועל ללא רישיון עסק בתוקף מתחילת שנת 2016 (במהלך 7 השנים האחרונות), בניגוד לחוק:



- א. רישיון העסק פג תוקף ב- 31.12.2015 ומאז לא חודש עקב העדר אישור הגורמי הרישוי: הוועדה לתכנון ובניה, רשות כיבוי אש ומשרד הבריאות.
- ב. למרות אי עמידה בחוק רישוי עסקים, מחלקת רישוי עסקים ברשות המקומית לא אכפה את החוק והעלימה עין ובכך אפשרה למקווה גברים להמשיך לפעול תוך סיכון אוכלוסיית הטובלים. אף נמצא כי הרשות המקומית לא עמדה על כך

שהמועצה הדתית תחדש את רישיון העסק שלה, כאשר הסיבה, על פי התיעוד בתיק רישוי עסקים, הייתה שתוכנן להקים מקווה גברים חדש במקום הקיים (דבר שלא קרה בפועל).

בנוסף, נמצא כי בשנת 2010 ניתן למקווה הגברים רישיון עסק ל-5 שנים למרות שלא התקבלו אישורים מגורמים הרישוי (תכנון ובניה, כיבוי אש ובריאות), תוך סיכון ציבור המבקרים במקווה. בין היתר, רישיון העסק ניתן למרות ממצאים חמורים של משרד הבריאות: ב- 9.2.2010 – נערכה ביקורת מטעם משרד הבריאות שבמסגרתה נמצא מפגעים תברואתיים חמורים המחייבים תיקון מיידי. להלן התוצאות:



- א. התגלו חיידיקי פסואדומונס האסורים כלל במי המקווה.
- ב. בבדיקה לא היה חומר חיטוי במי המקווה – ע"פי התקנות ריכוז חומר החיטוי הנדרש הוא 1.5-3 מג"ל.
- ג. עכירות המים הייתה גבוהה מהתקן NRU 1.2 בעוד שהרמה המותרת קטנה מיחידה אחת.

לניתוח מסמכי תיק רישוי עסקים ראו נספח א'.

כאמור, למרות תוצאות הבדיקה התברואתיות החמורות במקווה הגברים, מחלקת רישוי עסקים העניקה רישיון עסק למועצה הדתית לצורך הפעלת מקווה הגברים. כמו כן, מאז לא בוצעה בדיקה נוספת לאיכות המים ע"י משרד הבריאות.

כמו כן, אין בכלל תיעוד לביצוע בדיקות מים במקווה גברים בשנת 2022, לא על ידי משרד הבריאות ולא על ידי המועצה הדתית. (היו בדיקות בשנת 2020, 2021 ו- 2023).

נמצא כי עיריית באר יעקב גם לא פעלה בתוקף סמכויותיה כרשות סניטרית כדי לאכוף על מפעילי מקוואות לסלק מפגעים שהתגלו בהם. בפקודת בריאות העם, 1940, נקבע כי מועצת הרשות המקומית היא "הרשות הסניטרית המקומית" בתחומה. בתפקידה זה בסמכותה לדרוש מבעלי מקווה לסלק מפגעים שהתגלו בו, ואם לא סולקו לנקוט נגד הבעלים אמצעים משפטיים.



בנוסף, לא נמצא תיעוד לכך שנבדק האם מיכל הסולר להסקה עומד בתקנות רישוי עסקים אחסנת נפט.



3. בדיקות מים ורישום מספר טובלים

בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הוראות לשמירה על איכות מי "אוצרות המים" ומי "בור הטבילה", העוסקות בתחזוקת הבורות, חיטוי מימיהם, בדיקות תקופתיות של איכות המים ותכיפות החלפתם.

כמו כן, בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבעו הנורמות לאיכות מי בור הטבילה: ערך ההגבה (PH) שלהם, עכירותם ומספר החיידקים המרבי לכל 100 מיליליטר מים. עוד נקבע, שחיטוי מי בור הטבילה ייעשה בכלור, ברום או חומר חיטוי אחר שאישר המנהל. ריכוזי חומר החיטוי המותרים הוגדרו בתקנות. פעם ביום תיבדק איכות מי בור הטבילה וריכוז חומר החיטוי בו ותוצאות הבדיקה יירשמו ביומן. רישום מועדי חיטוי המים ותוצאות הבדיקות הוא כלי עזר חשוב לשמירה על איכות מי המקוואות, ובלעדיו אי אפשר לעמוד על תקינות החיטוי ועל מפגעים שהועלו בבדיקות ולבחון את מידת סילוקם.

נקבע בתקנות תנאי תברואה למקוואות כי "בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן שבו יירשמו מספר הטובלים בו ביום, שעות הכנסת חומר החיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל [מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו; להלן - המנהל]".

נמצא כי במקווה גברים לא מתבצע רישום של מועדי הכנסת חומרי חיטוי למי בורות הטבילה, בדיקות כלור, מועדי החלפת מים ומספר הטובלים, כפי שנדרש בתקנות רישוי עסקים ועל פי הנחיות המשרד לשירותי דת.



4. היתר בניה למקווה

כאמור, אחד מהתנאים לקבלת רישיון עסק הוא אישור הוועדה לתכנון ובניה ולא התקבל אישור כזה. הביקורת ביקשה לקבל את היתר הבניה.

לא נמצא היתר בניה למבנה המקורי. יחד עם זאת, נמצאו שני היתרי בניה להרחבת המבנה:

א. היתר משנת 1970 להרחבת המבנה – תוספת של כ- 31 מ"ר – ההרחבה הזו בוצעה.

ב. היתר מה 13.9.1995 להרחבת המבנה הקיים – ההרחבה לא בוצעה.

5. גורם המפעיל את מקווה הגברים

כאמור, מקווה הגברים מהווה אחד השירותים שהמועצה הדתית מספקת.

למרות שהמבנה של מקווה הגברים הוא מבנה השייך לעירייה ונמסר למועצה הדתית לצורך הפעלתו, המועצה הדתית מסרה את המקווה לתפעול של גורם פרטי ללא אישור העירייה.



הביקורת ביקשה לראות את ההסכם בין המועצה הדתית לבין הגורם הפרטי שמפעיל אותו. **לביקורת נמסר מסמך שנערך ללא מעורבות עורך דין מטעם המועצה הדתית ובו חתום רק צד אחד – המפעיל הפרטי.** להסכם ראו נספח ב'.

ההסכם נחתם ב-27.10.2020 על ידי מפעיל המקווה בלבד. על פי הכתוב, מדובר בסיכום בעל פה מלפני מספר שנים שבשנת 2020 נרשם בכתב.

להלן עיקרי ההסכם:

- א. המפעיל ינהל, יתחזק ויפעיל את מקווה הגברים בצורה מלאה.
- ב. תשלומי חשמל, ארנונה, מים וכולי... יהיו באחריותו בלבד.
- ג. תשלומי מים – המועצה הדתית תמשיך לשלם עד פסח תשפ"ג יד בניסן (5 לאפריל למינינם) – מיד לאחר פסח תקיים ישיבה משותפת כדי לדון בהמשך תשלומי המים. הביקורת מעירה כי בפועל המועצה הדתית המשיכה לשלם את תשלומי המים – לא נמצא סיכום מעודכן בנושא זה.
- ד. המפעיל מתחייב לשמור על היגיינה ורמת נקיות המים הן במקווה הגברים והן במקווה הכלים ע"פ הנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות.

הביקורת מעירה כי לא מדובר במסמך משפטי. כמו כן, הביקורת מעירה כי בהסכם אין התייחסות לנושאים חשובים כגון ביטוח, הטיפול בכספים שנגבים מהטובלים, רישום הטובלים, ועוד.

בנוסף, נמצא כי בין העירייה לבין המועצה הדתית לא נערך הסכם בקשר למקווה הגברים (וגם לא מקווה הנשים).

בנוסף, לא נמצא תיעוד לכך שהמועצה הדתית פיקחה על תפעול המקווה על ידי הגורם הפרטי.

6. עלות שיפוץ המקווה

כאמור, ביום 27.12.2021 הובא לאישור מועצת העיר תב"ר לשיפוץ מקווה גברים.

עלות שיפוץ המקווה בתב"ר 1438 שהועלה לאישור מועצת העיר עמד על 750,000 ₪ בעוד עלות השיפוץ בפועל על פי הערכה מעודכנת עומד על לפחות 1.7 מיליון ₪, תכנון ופיקוח, מיזוג/הסקה ולא כולל פיתוח סביבתי (לפחות פי 2 מהסכום המקורי).

בהתאם לפרוגרמה של מקווה הגברים מתאריך 1.5.2022 אשר הועבר לביקורת מאגף הנדסה:

- א. המקווה המשופץ והמורחב אמור להכיל 50 משתמשים.
- ב. המקווה מחולק בין אגף גדול לאגף קטן.
- ג. גודל המבנה הוא 127 מ"ר נטו ו-165 מ"ר ברוטו.
- ד. המבנה המשופץ כולל:
 - 1) מבואת כניסה – כולל קולר מים, עמדת תשלום, ארון מערכות וקרוסלה.
 - 2) חדר התארגנות עם לוקרים, כיורים, ספסלים, מתלים, מראות וארון שירות.
 - 3) שירותים עם כיורים.
 - 4) שני מתחמים של מקלחות – 10-15 באגף הגדול ו-10 באגף הקטן.
 - 5) 3 מקוואות – 10 מ"ר כל אחד – על בסיס בורות קיימים.
 - 6) מעברים.
 - 7) מחסן.
 - 8) תיקון הטיח מחוץ למבנה.

7. התנהלות כספית של המקווה

חוזר מנכ"ל עג/2 בנושא התנהלות כספית במקוואות מתייחס למקווה נשים, אך אותה התנהלות היא נכונה גם למקווה גברים. להלן הסעיפים הרלוונטיים בחוזר המנכ"ל:

א. נוהל ניהול אגרות מקוואות (817)

1) סעיף 6.1 - כל טבילה במקווה נשים מחויבת בתשלום אגרה, בתעריפים שנקבעו בחוזר מנכ"ל...

2) סעיף 6.2 - כל תשלום אגרה חייב בהנפקת קבלה ומסירתה לטובלת.

3) סעיף 6.4 - מובהר כי אין לבצע כל שימוש שהוא (לרבות רכישת ציוד למקווה) בכספים שנתקבלו מאגרות הטבילה, טרם רישומם בספרי המועצה והפקדתם לחשבון המועצה.

ב. הנחיות לניהול חשבונות במועצות דתיות (820)

1) על פי הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג - 1973, וכן על פי תקנות שירותי הדת היהודים (ניהול מועצות), התש"ל - 1970, תקנות 28-29: "המועצה חייבת לנהל מערכת חשבונות של כל הכספים המתקבלים והמוצאים על ידיה או בשמה".

כל טובל במקווה משלם על השימוש במקווה הגברים על ידי הכנסת מטבע של 10 ₪ (אשר תואם את הסכום שנקבע במסגרת חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת) לתוך קופסה; הכנסת המטבע משחררת את הקרוסלה.

נמצא כי מקווה הגברים מופעל בניגוד להנחיות הכספיות של המשרד לשירותי דת.

א. לא מופקות קבלות בגין הכסף שמתקבל מהטובלים.

ב. מפעיל המקווה מכניס את הכסף לכיסו מבלי שיש רישום של הכסף.

ג. הכסף שמתקבל אינו רשום בספרי המועצה הדתית.



יצוין כי בשנת 2021 התקבלו במועצה הדתית הכנסות בסך 11,250 ₪ בגין הפעלת מקווה הגברים (יוני עד נובמבר - 2,250 ₪ לחודש). **מאז חודש דצמבר 2021 ככל הנראה כבר לא התקבלו הכנסות מהפעלת מקווה הגברים וכל הכסף הלך לכיסו של המפעיל החיצוני.**

הוצאות הפעלת מקווה הגברים

נמצא כי כלל ההכנסות נכנסות לכיסו של מפעיל המקווה ורוב ההוצאות הן על המועצה הדתית.

הביקורת מעירה כי למועצה הדתית אין מידע אודות העלויות של הפעלת מקווה הגברים בשנת 2022 מאחר ומנהלת החשבונות נמצאת בחופשת לידה. להלן העלויות שאספנו עד כה:



- א. אחזקת מקווה גברים – בשנת 2021 עלה 1,755 ₪.
- ב. חשבונות מים – 24,816 ₪ בשנת 2021 ו- 21,733 ₪ בשנת 2022.
- ג. סולר שנת 2021 – 10,750 ₪.

פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נהלי עבודה				
1	1	במועצה הדתית לא קיימים נהלים בנושא הפעלת מקוואות.	לערוך נהלי עבודה בנושא ניהול המקוואות.	
2. רישוי עסקים				
2	2	נמצא כי מקווה הגברים פועל ללא רישיון עסק בתוקף מתחילת שנת 2016 (במהלך 7 השנים האחרונות), בניגוד לחוק.	(1) לסגור את מקווה הגברים עד להוצאת רישיון להפעלתו בהתאם לאישור מכל גורמים הרישוי (הוועדה לתכנון ובניה, משרד הבריאות וכיבוי אש).	<u>יו"ר המועצה הדתית</u> כיוון שעכשיו עומדים לשפץ ולעשות שינויים במקווה גברים. מיד שיסתיים השיפוץ נעשה רישיון עסק.
3	2	למרות אי עמידה בחוק רישוי עסקים, מחלקת רישוי עסקים ברשות המקומית לא אכפה את החוק והעלימה עין ובכך אפשרה למקווה גברים להמשיך לפעול תוך סיכון אוכלוסיית הטובלים.	(2) בעת שיפוץ המקווה, לוודא מראש שנערכים בצורה נכונה כדי לעמוד בכל דרישות חוק רישוי עסקים ותקנותיה.	
4	2	בנוסף, נמצא כי בשנת 2010 ניתן למקווה הגברים רישיון עסק ל-5 שנים למרות שלא התקבלו אישורים מגורמים הרישוי (בינוי, כיבוי אש ובריאות), תוך סיכון ציבור הטובלים במקווה. בין היתר, רישיון העסק ניתן למרות ממצאים חמורים של משרד הבריאות ב-9.2.2010 ולא הייתה ביקורת חוזרת של משרד הבריאות במקווה מאז.		

הפעלת מקווה גברים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
5	2	העירייה גם לא פעלה מתוקף סמכויותיה כרשות סניטרית כדי לאכוף על מפעילי מקוואות לסלק מפגעים שהתגלו בהם.	על העירייה לפעול מתוקף סמכויותיה כרשות סניטרית כדי לאכוף על מפעילי המקוואות לסלק מפגעים שנתגלו בהם.	
6	2	לא נמצא תיעוד לכך שנבדק האם מיכל הסולר להסקה עומד בתקנות רישוי עסקים אחסנת נפט.	יש לוודא שמיכל הסולר להסקה עומד בתקנות רישוי עסקים אחסנת נפט.	
3. בדיקות מים ורישום מספק טובלים				
7	3	בתקופה המבוקרת (2022) במקווה גברים לא התבצע רישום של מועדי הכנסת חומרי חיטוי למי בורות הטבילה, לרבות בדיקות כלור, מועדי החלפת מים ומספר הטובלים, כפי שנדרש בתקנות רישוי עסקים ועל פי הנחיות המשרד לשירותי דת.	יש להקפיד על ביצוע בדיקות מים במקוואות ורישום מספר הטובלים כנדרש בתקנות והנחיות המשרד לשירותי דת.	יו"ר המועצה הדתית כל הזמן אנו מבצעים בדיקות דיגום במקווה גברים (צורפו בדיקות של שנת 2020, 2021, 2023). בשנת 2022 לא הייתי בתפקיד אלא היו יושבי ראש אחרים אז לגבי השנה הזו אינני יודע מה היה.
4. היתר בניה למקווה				
8	4	לא נמצא היתר בניה למבנה המקורי; יחד עם זאת, נמצאו שני היתרי בניה להרחבת המבנה המקורי.	מנהל מחלקת רישוי עסקים יבחן מראש האם אין מניעה לקבל אישור תכנון ובניה למקווה הגברים.	

הפעלת מקווה גברים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
5. גורם המפעיל את מקווה הגברים				
9	5	למרות שהמבנה של מקווה הגברים הוא מבנה השייך לעירייה ונמסר למועצה הדתית לצורך הפעלתו, המועצה הדתית מסרה את המקווה להפעלה של גורם פרטי ללא אישור העירייה.	יש להתנות מסירה של ההפעלה של מקווה הגברים לצד ג' באישור מראש של העירייה.	מקווה גברים עובר לבעלותו המלאה ותוך חודש יאושר לנו משרת בלן ואנו נהיה אחראים כולל הגביה, וכל מה שצריך מבחינה חוקית.
10	5	לביקורת נמסר מסמך שנערך ללא מעורבות עורך דין מטעם המועצה הדתית ובו חתום רק צד אחד – המפעיל הפרטי. בהסכם אין התייחסות לנושאים חשובים כגון ביטוח, הטיפול בכספים שנגבים מהטובלים, רישום הטובלים, ועוד.	להקפיד שההסכם בין המועצה הדתית לבין גורם שיפעיל את המקווה מטעמה (במידה שיופעל על ידי גורם חיצוני) יהיה מסמך משפטי המאושר על ידי יועץ משפטי מטעם המועצה הדתית.	
11	5	בין העירייה לבין המועצה הדתית לא נערך הסכם בקשר למקווה הגברים (וגם לא מקווה הנשים).	על העירייה לחתום על הסכם עם המועצה הדתית בקשר למקווה הגברים, בין היתר להתנות העברת המקווה להפעלה על ידי גורם שלישי באישור מראש על ידי העירייה.	
12	5	לא נמצא תיעוד לכך שהמועצה הדתית פיקחה על תפעול המקווה על ידי הגורם הפרטי.	במידה שבעתיד מקווה הגברים יופעל על ידי גורם חיצוני, על המועצה הדתית לבצע פיקוח שוטף ומתועד אחר הפעלת המקווה על ידי אותו גורם.	

הפעלת מקווה גברים

מבקר העירייה

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
6. עלות שיפוץ המקווה				
13	6	עלות שיפוץ המקווה בתב"ר 1438 שהועלה לאישור מועצת העיר עמד על 750,000 ₪ בעוד עלות השיפוץ בפועל על פי הערכה מעודכנת עומד על לפחות 1.7 מיליון ₪.	על אגף הנדסה לבצע הערכה מעודכנת ומלאה של כלל עלויות שיפוץ.	
7. התנהלות כספית של המקווה				
14	7	מקווה הגברים מופעל בניגוד להנחיות הכספיות של המשרד לשירותי דת: לא מופקות קבלות בגין הכסף שמתקבל מהטובלים; מפעיל המקווה מכניס את הכסף לכיסו מבלי שיש רישום של הכסף; הכסף שמתקבל אינו רשום בספרי המועצה הדתית.	על המועצה הדתית להקפיד על התנהלות כספית תקינה במקווה הגברים.	
15	7	כלל ההכנסות נכנסות לכיסו של מפעיל המקווה ורוב ההוצאות הן על המועצה הדתית.		
16	7	למועצה הדתית אין מידע על העלויות של הפעלת המקווה בשנת 2022 מאחר ומנהלת החשבונות נמצאת בחופשת לידה.	על המועצה הדתית לפעול כדי שיהיו ברשותה הנתונים הכספיים של הפעלת המקווה באופן שוטף.	

נספחים

נספח א' – מסמכי תיק רישוי עסקים (בסדר כרונולוגי הפוך)

נמצא כי למקווה גברים אין רישיון עסק בתוקף מאז שנת 2015, להלן השתלשלות העניינים:

א. במאי 2016 התקבלה החלטה של המועצה לא לעמוד על כך שהמועצה הדתית תוציא רישיון עסק בגין הפעלת מקווה הגברים מאחר והמועצה בהליך בניה של מקווה חדש, מתוך כוונה שיחליף את המקווה הישן.

הביקורת מעירה כי נכון לינואר 2023, כ- 7 שנים לאחר ההחלטה שלא לדרוש רישיון עסק למקווה הגברים מדברים על שיפוץ המקווה ולא על הקמת מקווה חדש. הביקורת מעירה כי לעירייה לא הייתה סמכות לאפשר הפעלת מקווה ללא רישיון עסק.

ב. ב- 15.2.2016 מנהל מחלקת רישוי עסקים פנה למפקחת לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, לוועדה המקומית לתכנון ובניה, ולשירותי כבאות לצורך קבלת אישור.

יצוין שלא התקבלה תשובה משלושת הגורמים הנ"ל ותהליך הרישוי נעצר.

ג. ב- 15.2.2016 – מנהל מחלקת רישוי עסקים הוציא מכתב - "בקשה לחידוש רישיון/היתר זמני לניהול עסק" בו הוא רושם שרישיון העסק פג ב 31.12.2015 ושצריך לגשת למועצה כדי להגיש בקשה ולשלם את אגרת רישיון העסק על סך 323 ₪.

ד. ב- 27.1.2016 – מנהל מחלקת רישוי עסקים פנה במכתב ליו"ר המועצה הדתית – "בקשה לחידוש רישיון עסק". במכתב זה הוא כתב שרישיון העסק הקיים פג בתאריך 31.12.2015 ועליו לגשת תוך 30 ימים למדור רישוי עסקים ברשות המקומית כדי להגיש בקשה לחידוש הרישיון.

ה. ב- 3.1.2016 – מנהל מחלקת רישוי עסקים פנה ליו"ר המועצה הדתית להסדיר את רישיון העסק מאחר והמקווה פעל ללא רישיון עסק.

ו. ב- 9.2.2010 – נערכה ביקורת מטעם משרד הבריאות שבמסגרתה נמצא כי במקווה גברים:

- 1) התגלו חיידיקי פסאדומונס האסורים כלל במי המקווה.
- 2) בבדיקה לא היה חומר חיטוי במי המקווה – ע"פי התקנות ריכוז חומר החיטוי הנדרש הוא 1.5-3 מג"ל.
- 3) עכירות המי הייתה גבוהה מהתקן NRU 1.2 בעוד שהרמה המותרת קטנה מיחידה אחת.

כמו כן נכתב כי "פעילות המקווה בתנאים הנ"ל עלולה לסכן את בריאות המבקרים!..אין להפעיל את בור הטבילה של הגברים עד קבלת תוצאות תקינות ואישורנו".

ז. ב - 2.2.2010 ניתן רישיון עסק שתוקפו על סוף שנת 2015. הביקורת מעירה כי הרישיון ניתן ללא שקיים אישור משרד הבריאות, כיבוי אשר והוועדה לתכנון ובניה.

ח. ב- 30.4.2008 נערכה ביקורת על ידי משרד הבריאות ונמצא כי כל הערות הביקורת הקודמת בוצעו במלואן.

ט. ב 4.2.2008 נערכה ביקורת מקווה גברים בעקבות בקשה לרישיון עסק ונמצאו ליקויים תברואתיים; כמו כן נמצא כי אין ניהול יומן תקין. אין רישום מספר טובלים בכל יום, ריכוז כלור ומועד החלפת מים.

- י. ב-1.1.2008 משרד הבריאות אישר את חידוש רישיון העסק בתנאי שיתקנו את הליקויים.
- יא. ב-13.11.2007 – מנהל מחלקת רישוי עסקים פנה ליו"ר המועצה הדתית כדי שיסדיר את רישיון העסק.
- יב. ב-28.11.2006 נערכה ביקורת של משרד הבריאות – בעת ביקורת שהתקיימה ב-7.11.2006 **מקווה הגברים היה בשיפוץ** ולכן לא ניתן לבצע בו ביקורת.
- יג. ב-12.2.2006 מנהל מחלקת רישוי עסקים כתב ליו"ר המועצה הדתית שמבדיקת משרד הבריאות נמצא כי "בבדיקה נמצאו **מפגעים תברואתיים חמורים המסכנים את שלום הציבור** אי לכך לפי שעה בקשתך לא אושרה. בכדי שנוכל לסיים את עניין הרישוי יש לתקן את כל הליקויים תוך 14 יום מיום קבלת מכתב זה".
- יד. ב-30.1.2006 הייתה ביקורת של משרד הבריאות בה נכתב כי "במצב הקיים לא נוכל לאשר את הבקשה לרישיון עסק".
- טו. ב-23.1.2006 – משרד הבריאות, במסגרת בדיקת המים, מצא ליקויים תברואתיים חמורים – אי המצאות חומרי חיטוי וחידקים העלולים לפגוע בבריאות הציבור. ודרש לתקן את הליקויים.
- טז. ב-16.11.2005 – התקבל מכתב ממשרד הבריאות שחידוש רישיון העסק אינו מאושר.

נספח ב' – הסכם עם מפעיל המקווה

בס"ד 27/10/2020 ב' בחשון תשפ"ג

לכבוד המועצה הדתית באר יעקב,

שלום רב,

הנידון: מקווה גברים באר יעקב

2890973 בהסכם שנסגר איתי לפני מספר שנים

נקבע כי אני אנהל, אתחזק, ואפעיל את מקווה הגברים בצורה מלאה.

בישיבה משותפת עם רב העיר הרב אברהם יעקובזון הי"ו, ומורשה חתימה מר משה פנשקטין בתאריך: 26/10/2022 נקבע כי החל מה-1/11/2022 תשלומי חשמל, ארנונה, מים, וכולי... יהיו באחריותי בלבד

תשלומי מים – המועצה הדתית תמשיך לשלם עד פסח תשפ"ג יד בניסן (5) לאפריל למינינם)

מיד לאחר פסח נקיים ישיבה משותפת ונדון בהמשך תשלומי המים.

בנוסף אני מתחייב לשמור על הייגיינה ורמת נקיות המים הן במקווה הגברים והן במקווה הכלים ע"פ הנדרש בחוזר מנכל משרד הבריאות.

אבקש לציין כי אין ולא תהיה למועצה הדתית כל אחריות בגין כל נזק שנגרם לאדם המשתמש במקווה בכל צורה שהיא. כמו כן אין ולא תהיה אחריות של המועצה הדתית כלפי הראשויות השונות כגון:

משרד הבריאות, משרד הדתות, עיריית באר יעקב וכדומה...

כל האחריות עלי בלבד

מעקב יישום המלצות דוחות מבקר המועצה לשנים 2015 - 2020

מבקר העירייה

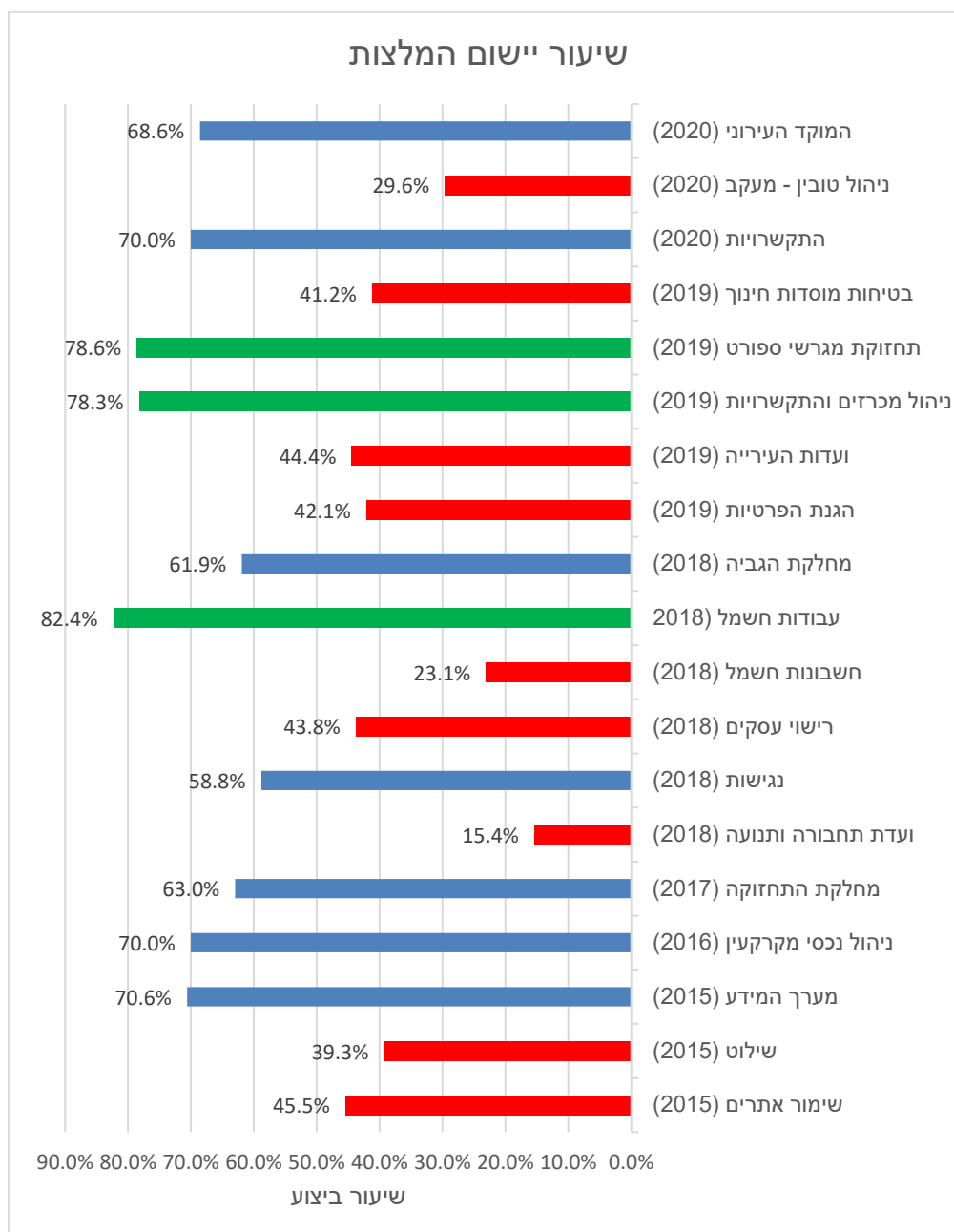
מעקב דוחות מבקר העירייה 2015 - 2020

במסגרת דוח מבקר העירייה לשנת 2022 נערך מעקב אחר יישום המלצות דוחות מבקר העירייה לשנים 2015 עד 2020.

להלן דוחות **שהופסק המעקב** אחר תיקון הליקויים שלהם:

- א. 1-2015 – תמיכות - לא היו תמיכות בשנים האחרונות.
 - ב. 3-2015 – וטרינריה – בעירייה מונתה וטרינרית חדשה ; נערך איתה פגישה במסגרתה הוצגו לה הממצאים העיקריים של דוח הביקורת. תבוצע ביקורת מעקב בעתיד.
 - ג. 5-2015 – פיקוח עירוני –כיום קיימת יחידת אכיפה עירונית. בשנת 2022 נערכה ביקורת מקיפה ביחידת האכיפה והפיקוח.
 - ד. 1-2016 – מערך התשלומים – מבוצעת ביקורת תשלומים חדשה בשנת 2022/2023.
 - ה. 3-2016 – העמותה לפנאי וקהילה –רוב ההמלצות יושמו.
 - ו. 4-2016 – מיצוי תקציב משרד הרווחה –רוב ההמלצות יושמו.
 - ז. 5-2016 – ניהול כוח אדם –רוב ההמלצות יושמו.
 - ח. 6-2016 – תבוצע ביקורת חדשה בשנת 2023.
 - ט. 1-2017 – היערכות לחירום – רוב ההמלצות יושמו.
 - י. 2-2017 – הוועדה החקלאית –החקלאים ביישוב אינם מעוניינים בקיום הוועדה ובלעדיהם אין לה זכות קיום – המועצה פנתה אליהם מספר פעמים והם לא ענו.
 - יא. 3-2017 – המועצה הדתית – במהלך שנת 2020 ושנת 2021 בוצעו ביקורות מעקב בנושא.
 - יב. 5-2017 – ניקיון המרחב הציבורי – מאחר שרוב ההמלצות יושמו.
 - יג. 3-2019 – ניהול תב"רים – רוב ההמלצות יושמו.
 - יד. 4-2020 – פינוי אשפה ופסולת – מבוצעת ביקורת מעקב בשנת 2023
- לגבי דוח ביקורת 5-2020 – המועצה הדתית – כשרות – המעקב יבוצע בשנת 2023.

התרשים שלהלן מציג את שיעור יישום ההמלצות בכל אחת מהביקורות שנערכה על ידי מבקר המועצה בשנים 2015 – 2020, עליהן בוצעה מעקב, נכון ל 1.1.2023 (לא כולל נושא הכשרות שלגביו לא התקבלה כל התייחסות):



הטבלה שלהלן מרכזת את סטטוס יישום ההמלצות:

מס"ד	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות במעקב	מספר המלצות שיושמו	אחוז יישום	אחוז יישום קודמת שנה	הערות
1	שימור אתרים	2015	22	10	45.5%	45.5%	ללא שינוי.
2	שילוט	2015	28	11	39.3%	39.3%	ללא שינוי.
3	מערך המידע	2015	51	36	70.6%	54.7%	התקדמות מסוימת בנושא.
4	ניהול נכסי מקרקעין	2016	20	14	70.0%	65.0%	התקדמות קטנה בנושא.
5	מחלקת התחזוקה	2017	27	17	63.0%	60.0%	התקדמות מזערית בנושא.
6	ועדת תחבורה ותנועה	2018	26	4	15.4%	53.8%	אין התקדמות בנושא.
7	נגישות	2018	17	10	58.8%	41.2%	יש התקדמות בנושא.
8	רישוי עסקים	2018	32	14	43.8%	46.9%	אין התקדמות בתחום.
9	חשבונות חשמל	2018	26	6	23.1%	23.1%	אין התקדמות בנושא.
10	עבודות חשמל	2018	17	14	82.4%	60.0%	יש התקדמות בנושא.
11	מחלקת הגביה	2018	21	13	61.9%	54.5%	הייתה התקדמות מסוימת.
12	הגנת הפרטיות	2019	19	8	42.1%	44.4%	אין התקדמות בנושא.
13	ועדות העירייה	2019	9	4	44.4%	55.6%	אין התקדמות בנושא.
14	ניהול מכרזים והתקשרויות	2019	23	18	78.3%	48.1%	קיימת התקדמות בנושא.
15	תחזוקת מגרשי ספורט	2019	14	12	70.6%	50.0%	קיימת התקדמות בנושא.
16	בטיחות מוס"ח	2019	17	11	64.7%	41.2%	קיימת התקדמות בנושא.
17	התקשרויות באמצעות הצעות מחיר	2020	20	14	70.0%	-	
18	ניהול טובין - ביקורת מעקב	2020	27	8	29.6%	-	

מס"ד	שם הדוח	שנת הדוח	מספר המלצות במעקב	מספר המלצות שיושמו	אחוז יישום	אחוז יישום שנה קודמת	הערות
19	המוקד העירוני	2020	35	24	68.6%	-	
20	המועצה הדתית – מחלקת הכשרות	2020	40				המעקב יבוצע בשנת 2023.

להלן עיקרי הפערים שהטיפול בהם טרם הסתיים:

א. ממצאים חוצי דוחות ביקורת –

1) בעירייה עדיין לא קיימים נהלי עבודה כתובים ברוב התחומים. יצוין כי בשנת 2019 החל תהליך עריכת נהלים בחלק מהתחומים, אך נכון לסוף שנת 2022 התהליך טרם הסתיים.



2) חוקי עזר בתחום איכות הסביבה ובעלי חיים טרם נבחנו/עודכנו.

ב. שימור אתרים (2015) – סטטוס ללא שינוי מול שנת 2021. יחד עם זאת, תקציב שימור אתרים עדיין לא גובש, הנושא עדיין לא משולב בתכנית הלימודים, סטטוס "בית ראשונים" עדיין בבדיקה, עדיין אין טיפול בנושא בטיחות של אתרים לשימור ועדיין אין הסכמים עם גורמים שיושבים במבנים לשימור.

ג. שילוט (2015) בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. ועדת השילוט לא התכנסה, טרם הוגדרו אמות מידה בתחום השילוט, העירייה אינה פועלת על פי חוק עזר שילוט, לא מבוצעת בקרה אחר סקרי השילוט, לא נבחנו תעריפי השילוט ואין טיפול בלוחות פרסום כנדרש בחוק העזר.

ד. מערך המידע (2015) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מסוימת ביישום ההמלצות. עדיין קיימים פערים באבטחת מידע והגנת הפרטיות אשר חושפים את העירייה. ועדת ההיגוי אינה מתכנסת.

ה. ניהול נכסי מקרקעין (2016) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. למרות שמונה ממונה נכסים עדיין קיימים פערים; עדיין ניתן לגורמים להשתמש בנכסי העירייה ללא ועדת הקצאות; (יצוין כי ועדת ההקצאות החלה להתכנס בתדירות מסוימת כדי לקדם את ההקצאות של העירייה).

ו. מחלקת התחזוקה (2017) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מזערית ביישום ההמלצות. בין היתר, המבנה הארגוני של מחלקת התחזוקה אינו מוסדר, אין חשמלאי מוסמך שמפקח על קבלן החשמל, מחלקת תחזוקה טרם הציגה תכנית עבודה וסיכום שנה, מחירי החומרים וציוד טרם הוזנו למערכת, עדיין אין מענה טוב לצרכי תחזוקת גני ילדים, למרות שיש שיפור.

- ז. ועדת תחבורה ותנועה (2018) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות.
ועדת התחבורה אינה מתכנסת, עדיין אין מעקב מסודר ומלא אחר מועדי הגשת הבקשות בנושא חניות נכים אישיים, אישורן וביצוען, ולא תוקנו כלל התמרורים הלא תקינים.
- ח. נגישות לאנשים עם מוגבלויות (2018) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מסוימת בנושא.
יחד עם זאת, עדיין קיימים פערים למול דרישות החוק שטרם נסגרו, עדיין אין תכנית לטיפול בהנגשת מדרכות וירידה לכביש. קיימת תכנית לסגירת פערי נגישות.
- ט. רישוי עסקים (2018) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. לוועדת רישוי עסקים חסר נציג ציבור ולא מתכנסת בתדירות הנדרשת, לא בוטלו רישיונות עסק לרוכלים לא פעילים, אין אכיפה אפקטיבית מול העסקים המפרים את החוק.
- י. בקרה אחר חשבונות חשמל (2018) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. העירייה אינה מבצעת בקרה מספקת אחר חשבונות החשמל של העירייה, טרם מונה ממונה אנרגיה כנדרש בחוק והעירייה לא הכינה תכנית אנרגטית במטרה לחסוך כספים בתחום עלויות חשמל.
- יא. עבודות חשמל (2018) – בשנת 2022 הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. טרם מונה גורם מקצועי מוסמך בנושא החשמל, מנגנוני הבקרה אחר עבודות החשמל עדיין דורשים חיזוק.
- יב. מחלקת הגביה (2018) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מסוימת ביישום ההמלצות. הגזברות אינה מבצעת פיקוח ובקרה על מחלקת הגביה כנדרש, טרם נערך סקר שביעות רצון בנושא מחלקת הגביה.
- יג. הגנת הפרטיות (2019) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. נהלי אבטחת מידע נמצאים בתהליכי אישור, עדיין לא הוכנה תכנית לבקרה שוטפת אחר עמידה בתקנות, עדיין לא עומדים תקנות הגנת הפרטיות.
- יד. ועדות העירייה (2019) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות - אין הקפדה על התכנסות הוועדות, חלק מהוועדות אינן מוודאות מימוש ההחלטות, טרם הוטמעה מערכת/מנגנון לתיעוד ההחלטות ועוד.
- טו. ניהול מכרזים והתקשרויות (2019) – בשנת 2022 הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. עדיין אין שמירה טובה של העתקי ביטוחים וערבויות ועוד.
- טז. תחזוקת מגרשי ספורט (2019) – בשנת 2022 הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. חסר גורם בעירייה שאחראי לבצע בקרה על תחזוקת מגרשי הספורט.
- יז. בטיחות מוסדות חינוך (2019) – בשנת 2022 הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. קב"ט מוס"ח מתוכנן לצאת לקורס קציני בטיחות, אין תיעוד על אופן סגירת פניות במוקד, טרם בוצע סקר שביעות רצון לצוות הגנים, טרם נערך השתלמות לאבות בית בנושא תיקוני בטיחות.

ביקורות במעקב שנכללו לראשונה בדוח השנתי

- יח. התקשרויות באמצעות הצעות מחיר (2020) – טרם הועברה הדרכה בנושא רכש למנהלים, מחלקת הרכש אין ת"ע שנתית ותחזית צריכה שנתית.
- יט. ניהול טובין – ביקורת מעקב (2020) – בין היתר, עדיין אין ניהול טובין שוטף כנדרש בתקנות, טרם נקבע נוהל לטיפול בתביעות מול חברת הביטוח ואין אישור בטיחות מהנדס בטיחות למחסנים.
- כ. המוקד העירוני (2020) – טרם בוצע ניתוח של פניות לקבלת מידע, טרם הוגדר מהי פניה דחופה, אין תיעוד לישיבות בראשות הנהלה על סטטוס פניות פתוחות, אין תיאור פעילות לסגירת הפניות, לא הוגדרה תסריט שיחות בווטסאפ, אין עדיין פניות באמצעות דיגיטליים כגון Facebook וטופס מכוון.
- כא. המועצה הדתית – מחלקת הכשרות (2020) – לא התקבל סטטוס תיקון ליקויים בנושא.

עיקרי הוראות החוק

עיקרי הוראות החוק בנושא הביקורת בעירייה

1. תפקידי המבקר

סעיף 170א בפקודת העיריות מגדיר תפקידי המבקר כדלקמן:

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

2. גופים מבוקרים

סעיף 170 א מגדיר את הגופים המבוקרים כדלקמן:

- (ב) הבקורת 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 לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

3. תוכניות עבודה

סעיף 170א(ג) בפקודת העיריות מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

יקבע המבקר 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 ענין פלוני;
- (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

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

4. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר המועצה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בפקודת המועצות המקומיות:

סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

5. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

המצאת מסמכים ומסירת מידע.

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

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

הוראה זו מחייבת את כל עובדי המועצה ואת כל עובדי הגופים המבוקרים להמציא למבקר המועצה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב לפקודת העיריות נקבע כדלקמן:

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

ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

לפעמים קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר המועצה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הוועדה תיעשה כהלכה ולסייע להתנהלותה של הוועדה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו.

אך לא כך הדבר.

מטרת נוכחותו של מבקר המועצה, או נציגו, בישיבות המועצה או ועדה מועדונית היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות המועצה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאוד מכלל פעולות אלו, כלומר - קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים - מתבצע בישיבת מועצת המועצה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר המועצה משתתף בישיבות אלו כדי להיות מעודכן ולעמוד מקרוב על פעולת המועצה.

6. ועדה לענייני ביקורת

149ג. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העיריה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

7. שמירה על סודיות

חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת. בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים- ונפרט:

1. בסעיף 170ב לפקודת העיריות:

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
(ד) עובדיו של מבקר העירייה שאינם עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

2. סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות קובע:

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

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.

8. דיווח

סעיף 170ג לפקודת העיריות מגדיר את סדרי דיווח של ממצאי ביקורת כלהלן:

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

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגיש הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

העיקרון הנמצא בבסיס הוא עקרון הפומביות כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדו"ח לידיעת הציבור ע"י הנחתו על שולחן מועצת המועצה והדיון הפומבי בו.

עקרון נוסף המבטיח את פומביות הציבור נקבע בתיקון 47 לפיו המבקר חייב להעביר את הדוח למליאת המועצה כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת לא סיימו לדון בדוח במסגרת הזמן שנקבעה [5 חודשים במצטבר]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.