

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק	הפרק
1	הסכמים, ביטוחים וערבוביות	2023-1
39	רווחה – פרט ומשפחה	2023-2
103	הסכם גג	2023-3
137	מחזור	2023-4
185	ביטחון גני ילדים	2023-5
215	הסעות תלמידים	2023-6
287	בחירת עובדים לעירייה	2023-7
333	תשלומים לספקים	2023-8
367	הגנת הפרטיות – ביקורת מעקב	2023-9
405	פינוי פסולת – ביקורת מעקב	2023-10
449	מעקב יישום המלצות דוחות קודמים	
455	עיקרי הוראות החוק	

הסכמים, ביטוחים וערבויות

דוח ביקורת 2023-1

מבקר העירייה

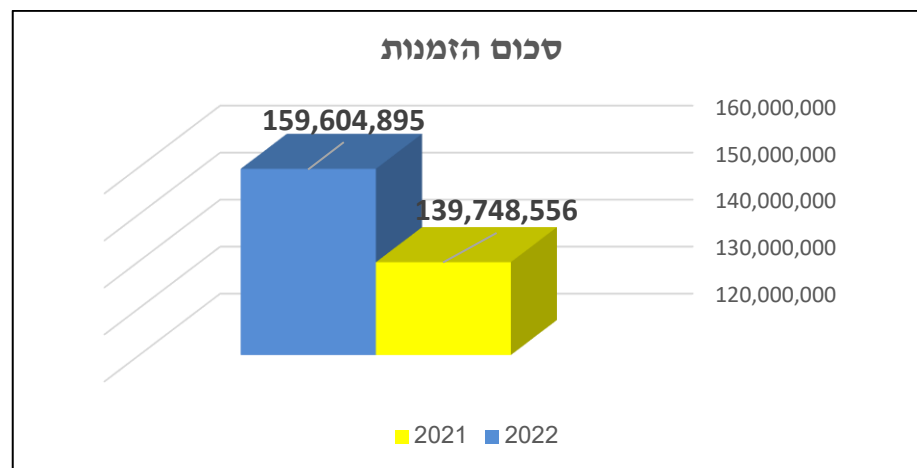
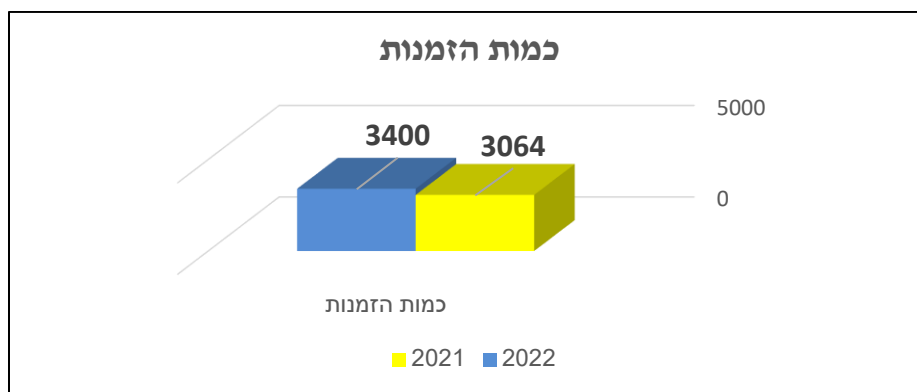
תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
3	כללי – מבוא, מטרות, היקף, מתודולוגיה		א
10	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
13	פירוט ממצאים		ג
13	נהלי עבודה	1	
15	מערך ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות	2	
18	מערך ההסכמים	3	
20	מערך הביטוחים	4	
23	מערך הערבויות	5	
26	התקשרויות מצטברות מתחת לסכום של 5,850 ₪ שלא הועברו לוועדת רכש	6	
27	התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז	7	
28	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
33			נספחים
33	עמדת השלטון המקומי בעניין גובה הערבויות	נספח א'	
34	מדגם ערבויות	נספח ב'	
35	התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז	נספח ג'	
36	הזמנות בסכום שעולה על 5,850 ₪ ולא עלו לוועדה	נספח ד'	
37	הזמנות בסכום שלא עולה על 5,000 ₪ אשר לא הועברו לוועדת רכש	נספח ד'	

1. מבוא

הרשות המקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה, ועל חלוקת משאביה להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית שלהם.

פעילותה השוטפת של עיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") מצריכה רכישת טובין ושירותים בהיקפים משמעותיים, ומידי שנה העירייה מתקשרת עם עשרות קבלנים, ספקים, יועצים ונותני שירותים (להלן: "ספקים") לצורך ביצוע הפעילויות הציבוריות שתחת אחריותה. התרשימים שלהלן מציגים את כמות הזמנות והיקפן הכספי (בש"ח) בשנים 2021 - 2022 :



בעלי תפקידים

בעירייה אמונה הגזברות באמצעות מחלקת חוזים והתקשרויות (להלן: "המחלקה" או "מחלקת התקשרויות") על עריכת ההסכמים, ומעקב אחר תוקף הסכמים, ביטוחים וערבויות וקבלת מסמכים מעודכנים בעת הצורך. למנהלת מחלקת ההתקשרויות מזכירה במשרה חלקית¹ (3 ימים בשבוע).

1 יומיים בשבוע היא נמצאת במחלקת תב"רים. יצוין בהתאם למכרז כוח אדם, היא הוגדרה כמזכירת מחלקת התקשרויות בלבד והחלטה להקצות אותה יומיים בשבוע למחלקת התב"רים היא החלטה פנימית של הגזברית.

התרשים שלהלן מציג את המבנה הארגוני של בעלי התפקידים שמטפלים בנשוא הביקורת הנוכחית:



להלן תיאור תפקיד מנהלת מחלקת התקשרויות כפי שפורסם במסמכי המרכז לבחירת מנהל המחלקה:

תאור התפקיד:

אחראי לטיפול האדמיניסטרטיבי בחוזים/מכרזים והתקשרויות עבור הגורמים הנמצאים בקשר של נתינת שירות/ביצוע עבודה עבור הרשות. ריכוז וטיפול בחידושם. ליווי ניהול הליכי המכרז לרבות היבטים משפטיים, לרבות ניסוח מסמכים, אינטגרציה של מסמכי המכרז וקידום ההליך המכרזי. ליווי, סיוע וניהול הליכי פרסום מכרזים והליכי הצעות מחיר בהתאם לתקנות חובת מכרזים לרבות ניסוח מסמכים וניהול החוזה לאחר חתימתו. השתתפות בוועדות מכרזים והכנת חומרים נדרשים לוועדות המכרזים. ניהול הקשר עם מציעים ומתן מענה לשאלות. כתיבת מסמכים, פרוטוקולים, וסיכומי דיונים. עבודה בממשקים פנים וחוץ אירגוניים. ביצוע מטלות נוספות בהתאם להנחיות הממונה.

מעבר לתפקיד שהוגדרה במסגרת המכרז, מנהלת המחלקה אחראית גם לבצע מעקב אחר תוקף הסכמים, ביטוחים וערבויות.

להלן פירוט כל אחת מהפעילויות בהן מטפלת מנהלת מחלקת התקשרויות:

א. בתחום המכרזים:

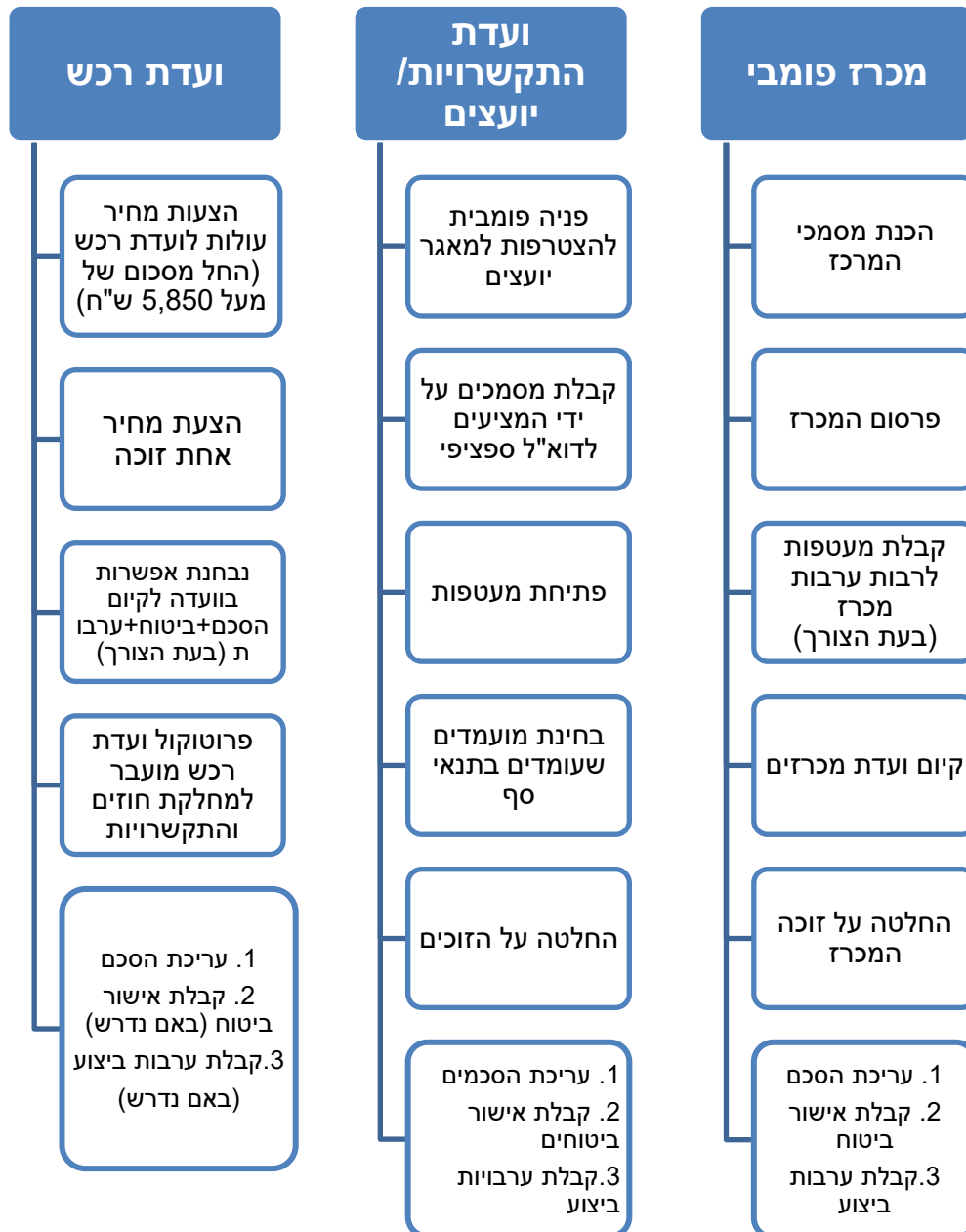
- 1) ליווי ניהול הליכי המכרז ופרסומו בהתאם לתקנות חובת המכרזים, לרבות היבטים משפטיים, ניסוח מסמכים, אינטגרציה של מסמכי מכרז, קידום ההליך המכרזי וניהול ההסכם לאחר חתימתו.
- 2) השתתפות בוועדות מכרזים והכנת חומרים נדרשים לוועדות מכרזים. ניהול הקשר עם מציעים לצורך קבלת השלמות, מתן מענה לשאלות והכנת פרוטוקולים.
- ב. **בתחום ההתקשרויות** - ניהול ועדת התקשרויות, לרבות עריכת פרוטוקול פתיחת מעטפות לצורך ועדת התקשרויות וניהול מסמכי המציעים מול היחידות השונות.
- ג. **ניהול מערך החוזים (הסכמים)** - בעבור הגורמים הנמצאים בקשר של מתן שירות/ביצוע עבודה בעבור העירייה, ריכוז וטיפול בחידושם. יש לציין כי עריכת הסכמים מתבצעת בסיוע של יועצים משפטיים חיצוניים או לחילופין מנהלת מחלקת ההתקשרויות בעצמה.
- ד. **ניהול מערך הערבויות ותוקפם** - לרבות התנהלות מול הקבלנים/ספקים והבנקים והארכתן בעת הצורך.
- ה. **ניהול המערך הביטוחי** של ספקי העירייה, מעקב אחר תוקפם, וחידושם בעת הצורך. במסגרת תפקיד זה, מנהלת המחלקה נמצאת בקשר עם יועץ הביטוח של העירייה.

תהליך ביצוע התקשרויות

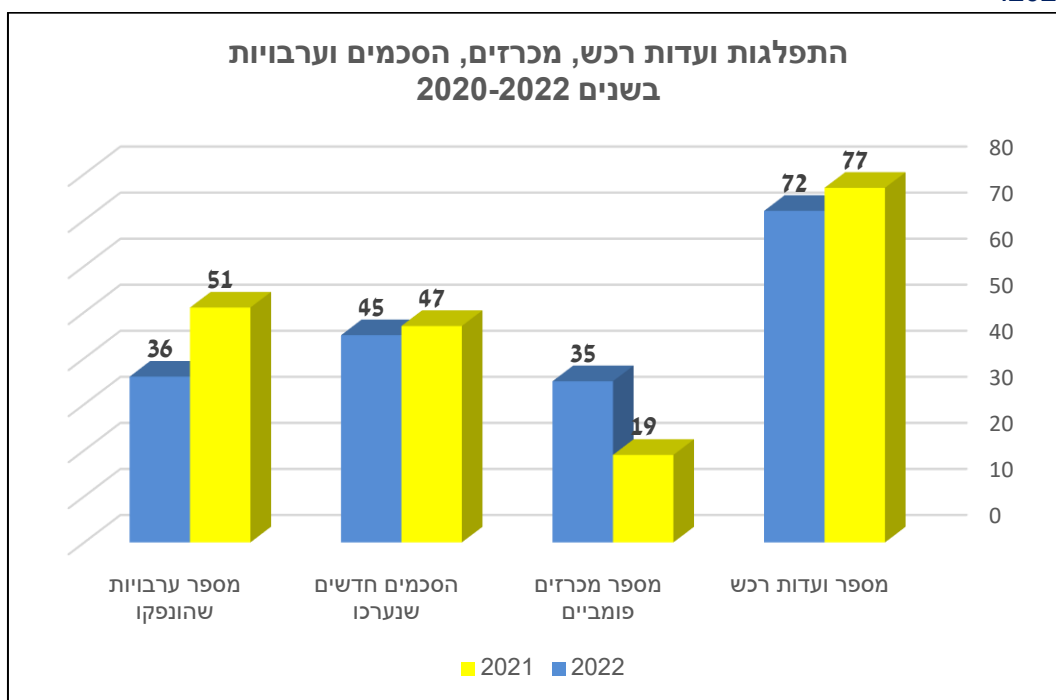
בעירייה ישנם שלושה ערוצים מרכזיים לעריכת התקשרויות:

- א. התקשרות באמצעות מכרז פומבי,
- ב. מאגר יועצים,
- ג. רכישות באמצעות הצעות מחיר (התקשרויות מתחת ל 153,900 ₪ כולל מע"מ). מבין ההתקשרויות מתחת ל 153,900 ₪ כולל מע"מ, התקשרויות מ-5,850 ₪ ומעלה כולל מע"מ מחייבות אישור ועדת רכש.

התרשים שלהלן המתאר את תהליכי ביצוע התקשרויות בעירייה בסכומים של מעל 5,850 ₪:



התרשים שלהן מציג את היקף ההתקשרויות השונות, ההסכמים והערבויות בעירייה בשנים 2021 – 2022:



להלן פירוט של כל אחד מהמסלולים:

א. ועדת מכרזים

בסעיף 197 בפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

מכרז פומבי פונה לציבור בכללותו – ככלל, התקשרות בשווי של 749,600 ₪ ומעלה; עם זאת בשל העובדה כי בעירייה לא מבצעים מכרזי זוטא, מכרזים פומביים מתבצעים כבר בסכום של 153,900 ₪ ומעלה.

מטרתו המרכזית של המכרז הפומבי היא לאפשר לעירייה להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת איכות ומחיר, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול. המחוקק איזן בין חובת המכרז הפומבי - דרך המלך להתקשרותן של הרשויות המקומיות עם ספקים - לבין הצורך להעניק לרשויות המקומיות גמישות תפקודית ותפעולית עת הן מתקשרות עם ספקים. בהתאם לכך נקבעו הסדרים בחקיקה המאפשרים לרשויות המקומיות להתקשר בפטור ממכרז עם ספקים בלי לקיים מכרז פומבי.

ניהול הליך המכרז מרוכז על ידי מחלקת התקשרויות החל מפתיחת הבקשה למכרז ופרסומו וכלה בקבלת החלטה על הזוכה, עריכת הסכם, ביטוח וערבות. ההחלטה על קבלת ערבות הינה של מנהלת מחלקת ההתקשרויות ותלויה בהיקף המכרז.

ועדת המכרזים מורכבת מנבחר ציבור.

ב. ועדת יועצים/התקשרויות

ועדה המורכבת מ: (1) מנכ"ל העירייה או מי מטעמו (2) גזברית העירייה (3) יועמ"ש או מי מטעמה; מנכ"ל העירייה או מי מטעמו יעמוד בראש הוועדה; ועדת ההתקשרויות עוסקת בהתקשרויות בפטור יועצים ומומחים. מדובר בנתיב לקבלת שירותי יועץ.

בדרך כלל מתחיל מפניה פומבית (אתר/עיתון) להצטרפות למאגר יועצים (קול קורא). המציעים שולחים את המסמכים הרלוונטיים לדוא"ל ייעודי. לאחר פתיחת ההצעות שולחים את המסמכים של

המציעים למנהל היחידה הרלוונטית ולמחלקה המשפטית אשר בודקים את ההצעה, כולל עמידתה בתנאי הסף.

מנהלת מחלקת ההתקשרויות מכנסת ועדת יועצים/התקשרויות (בעת הצורך מזמנים את המציעים לראיון פרונטלי). בוועדה מחליטים על זוכים והזוכים מצורפים למאגר יועצים.

בעת הצורך, אותם יועצים שהצטרפו למאגר מקבלים בקשה להגשת הצעות מחיר. ההצעות מועברות למחלקת התקשרויות אשר אחראית על הכנת ההצעות והמסמכים הנלווים לוועדת ההתקשרויות.

היועצת המשפטית עדכנה את הביקורת כי קיימת מגמה להפסיק את השימוש במאגר יועצים, ובהתקשרויות החדשות להעסקת יועצים מתכוונים לבחור אותם באמצעות מכרז פומבי. הביקורת רואה מגמה זו בחיוב.

ג. ועדת רכש (מעל סכום של 5,850 ₪ ועד סכום של 153,900 ₪) -

בעירייה פועלת ועדת רכש ובלאי, העוסקת באישור עסקאות של העירייה עם צדדי ג' בסכומים שאינם טעונים מכרז, בהתאם לסמכות הקבועה בתקנה 3(3) לתקנות העירויות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן - סכומי הפטור). הטבלה שלהלן מפרטת את מספר הצעות המחיר לפי סכומים על פי מסמך הנחיות רכש של הגזברות²:

מס"ד	סכום כולל מע"מ	מספר הצעות	אישור ועדה
1	0-2,000 ₪	1	לא
2	2,001-5,850 ₪	2	לא
3	5,851-10,000 ₪	2	כן
4	10,001-30,000 ₪	3	כן
5	30,001-50,000 ₪	4	כן
6	50,000 - סכום טעון מכרז	5	כן

ועדת רכש מורכבת מ: (1) מנכ"ל העירייה או מי מטעמו (2) מנהלת מנחלקת הרכש (3) גזברית העירייה (4) יועמ"ש או מי מטעמה; מנכ"ל העירייה או מי מטעמו עומד בראש הוועדה; ועדת הרכש עוסקת בהתקשרויות בפטור סכום ממכרז.

לוועדת רכש מועלות רכישות ושירותים. הוועדה מקבלת החלטות ב-100% מקולות חברי הוועדה. הוועדה מקבלת החלטה האם יש צורך בהסכם, כדלקמן:

א. ככלל, התקשרויות לטווח קצר או לחילופין בסכומים קטנים - מופקת הזמנת עבודה בלבד, ללא הסכם.

ב. התקשרויות לטווח ארוך או לחילופין בסכומים גבוהים (תקרה של עד 153,900 במשך 3 שנים) - פרוטוקול הוועדה מועבר למחלקת התקשרויות לצורך הכנת הסכם, ביטוח וערבות בעת הצורך.

במסגרת תהליך הבחירה וההתקשרות עם ספקים, במקרים בהם ועדת הרכש קובעת שנדרש לערוך הסכם, מחלקת התקשרויות נדרשת לוודא כי קיים כיסוי ביטוחי לנותני שירותים שהעירייה מעסיקה. על כן, כל הסכם נשלח ליועץ הביטוח של העירייה לצורך בחינת מהות השירותים, היקפם, והסיכונים הכרוכים בהתקשרות. יש לציין כי לא תמיד יש צורך בהמצאת אישור ביטוח, או בהגדרה דווקנית של דרישות הביטוח מהספק.

2 פורסם על ידי הגזברית בפברואר 2023.
3 במועד פרסום ההנחיה סכום טעון מכרז עומד על 153,900 ₪ (כולל מע"מ).

מערכות מידע

להלן מערכות המידע שמשמשות את מחלקת ההתקשרויות:

- א. מערכת מטרופולינט - (להלן: "מטרו") הינה מערכת פיננסית ולוגיסטית לניהול הנהלת חשבונות, תקציבים ורכש, לרבות ניהול ומעקב אחר ספקים החל מפתיחת כרטיס אב ועד התשלום לספק. כולל ניהול חוזים, הזמנות, ערבויות, ביטוחים, עיקולים, המחאות זכות וכו'.
- ב. תוכנת "אקסל" - התוכנה מטפלת במסדי נתונים (טבלאות) ומאפשרת מגוון של פעולות בסיסיות בטבלאות; בין היתר, מאפשרת מעקב ובקרה אחר מועדים בו נחתמו חוזים, תוקף ביטוחים וערבויות.

רגולציה

להלן רגולציה רלוונטית לביקורת הנוכחית:

- א. בהתאם לסעיפים 197, 198 לפקודת העיריות, על הרשות המקומית לערוך מכרז לצורך התקשרות עם קבלנים ונותני שירותים.
 - (1) סעיף 197: "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".
 - (2) סעיף 198: "השר יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".
- ב. תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 (להלן: "התקנות"), מנחות לגבי אופן ההתקשרות של רשויות מקומיות עם ספקים ונותני שירותים. בין היתר התקנות כוללות סייגים לעריכת מכרז והוראות מיוחדות אחרות. תקנה 3 לתקנות מפרטת את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז. בהתאם לתקנה 3(3) "חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים". נכון למועד הביקורת, סכום החוזים אשר יהיו פטורים ממכרז יהיה עד 153,500 ₪.
- ג. תקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים) "פיצול חוזים", קובעת כי: "עמדה עירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד." הוראה זו נוגעת לצמצום אפשרות העירייה לפצל רכישה/עבודה למספר התקשרויות קטנות העשויות במטרה ליישם את הפטור מוועדת רכש בהתאם לתקנה.
- ד. לפי סעיף 347 לפקודת העיריות: "השר רשאי להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועה של הפקודה" לפי תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח - 1998 - בהתאם לתקנה 8: "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין".
- ה. תקנות העיריות התשמ"ח - 1987, קובעות כי בין מסמכי החובה שעל העירייה לקבל במכרזים הפומביים ובמכרזי זוטא (סעיף 10 - מסמכי מכרז) יש לפרט את נוסח הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות ומשך הערבות.
- ו. חוזר מנכ"ל 8/2016 בענין התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז.
- ז. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות רכש").
- ח. חוזר מנכ"ל 1/2009 בענין הרכב ועדת רכש (להלן: "החוזר").

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את נאותות ניהול מערך ההסכמים עם ספקים, ערבויות וביטוחים של ספקים ועמידה בהוראות תקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים) - בדיקה כי לא מבוצע פיצול בהתקשרויות עם ספקים.

3. היקף הביקורת

הביקורת התבססה על נתונים מהשנים 2021 ו-2022. הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2022 עד מרס 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

להלן הפעולות שננקטו במסגרת הביקורת:

- א. ראיונות עם בעלי תפקידים האחראים המעורבים בתהליכים השונים שקשורים לביקורת: היועצת המשפטית, הגזברית, מנהלת מחלקת ההתקשרויות, אחראי אירועים ומנהל אגף נוער וצעירים.
- ב. בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
- ג. סקירה ועיון במסמכים השונים שהתקבלו.
- ד. בדיקות מדגמיות לצורך בחינת תוקף ההסכמים, הביטוחים, הערבויות וחידושם.

דוח הביקורת הסופי לוקח בחשבון את התייחסות גזברות העירייה לטיטת הדוח.

אנו מודים על שיתוף הפעולה של בעלי התפקידים השונים איתם נפגשה הביקורת בדגש למנהלת מחלקת ההתקשרויות.

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

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

ניהול ההסכמים, הביטוחים והערבויות של הספקים נמצא באחריות גזברית העירייה אשר מממשת את האחריות באמצעות מנהלת מחלקת ההתקשרויות. בשנת 2023 הביקורת בדקה את אופן הניהול של מסמכים אלה. להלן עיקרי הממצאים:

- א. חולשות בתשתית הבקרה בתחום ניהול הסכמים, ערבויות וביטוחים.
- ב. מקרים רבים בהם לא נחתמו הסכמים למרות שנדרש לחתום עליהם והעדר ערבויות וביטוחים של ספקים שבתוקף.
- ג. ליקויים באופן האבטחת ושחרור ערבויות.
- ד. הצטברות של רכישות שלא הגיעו לוועדת הרכש ושעברו את הסכום המחייב מרכז פומבי.

הרחבת נושא חולשות בתשתית הבקרה בתחום ניהול הסכמים, ערבויות וביטוחים

1. העדר נהלי עבודה בנושא ניהול הסכמים, ביטוחי וערבויות של ספקים.
2. בקרה שאינה מספקת אחר תוקף הסכמים, ביטוחים וערבויות.
3. חוסר בכלי בקרה ממוחשבים התומכים בניהול הסכמים עם ספקים וביטוחים וערבויות של ספקים.
4. מחלקת ההתקשרויות אינה מספיקה לטפל בהסכמים, ביטוחים וערבויות של הספקים.

הרחבת נושא מקרים רבים בהם לא נחתמו הסכמים למרות שנדרש לחתום עליהם והעדר ערבויות וביטוחים של ספקים בתוקף

5. קבלת שירותים מספקים ללא חתימה על הסכם למרות שוועדת רכש קבעה שיש לערוך הסכם.
6. אי טיפול בקיום ביטוחים וערבויות של ספקים בתוקף.

הרחבת נושא ליקויים באופן אבטחת ושחרור ערבויות

7. אי אבטחת מסמכי ערבויות כנדרש ממסמכים בעלי ערך.
8. שחרור ערבויות ללא הודעת דורש העבודה שעבודות הספק בוצעו כנדרש.
9. שחרור ערבויות ללא חתימת מורשי חתימה.

הרחבת נושא הצטברות של רכישות שלא הגיעו לוועדת הרכש ושלא נערך בגין מרכז פומבי

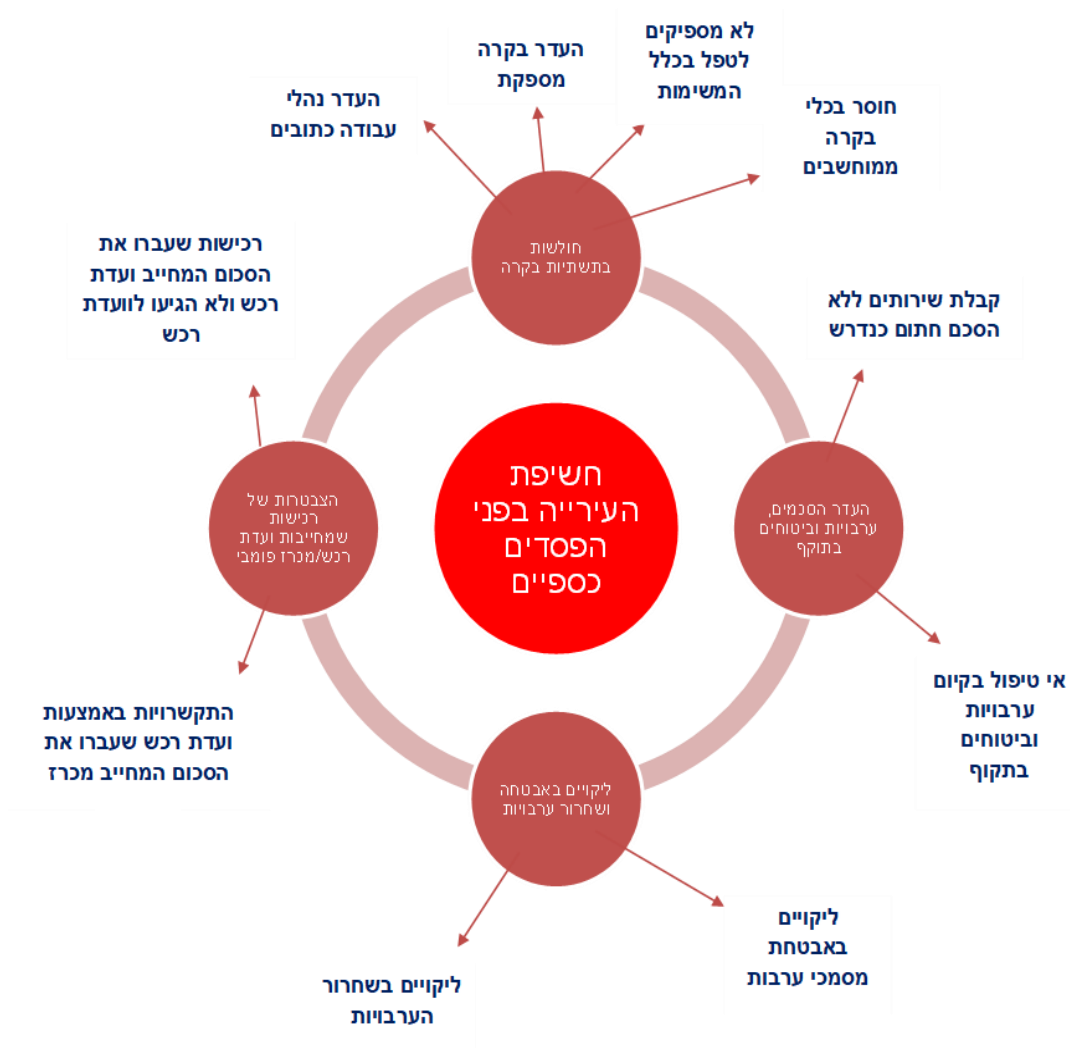
10. נמצאו הזמנות שסכום המצטבר שלהן עלה על 5,850 ₪ כולל מע"מ ושלא הגיעו לוועדת רכש.
11. נמצאו מקרים בהם לא נערך מרכז פומבי למרות שהסכום המצטבר של ההזמנות עבר את הסכום המחייב מרכז פומבי.

המלצות עיקריות (באחריות הגזברית)

1. לשפר את תשתית הבקרה ומנגנוני הבקרה אחר הסכמים, ערבויות וביטוחים לרבות מערכת מחשוב מתאימה, תהליכי בקרה נאותים וכד'.
2. להקפיד שהסכמים, ערבויות וביטוחים של ספקים יהיו בתוקף כל עוד הם נותנים שירותים ולעכב תשלומים במידה שהם לא בתוקף.
3. לשפר את אופן האבטחה שחרור ערבויות בנקאיות של ספקים.
4. להקפיד שרכישות מצטברות שאינן דורשות ועדת רכש מגיעות לוועדת רכש ורכישות מצטברות באמצעות ועדת רכש אינן חורגות מהסכום שמחייב מכרז פומבי.

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

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול שיטה או מבנה ארגוני וכפועל יוצא מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה.

כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות. תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרת חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע.

לנוהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נהלי, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- א. מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנהל.
- ב. מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון: חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
- ג. הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל ופירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנהל.
- ד. שיטה - זהו גוף הנהל, קרי פירוט השיטה או הגדרת התהליך. רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
- ה. נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנהל.

הביקורת בדקה באם קיימים נהלי עבודה המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה בתחומי ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

- א. קיימת טיוטת נהל מכרזים לא מאושרת אשר עוסקת בהסדרת תהליך העבודה המתבצע בעירייה, בכל הנוגע ליצירת התקשרויות הטעונות מכרז פומבי, וזאת החל מהשלב שבו מועלה הצורך ממחלקות בעירייה לעריכת מכרז, ועד לחתימת הסכם עם הזוכה במכרז. הנהל מגדיר את הטיפול בבקשה לביצוע התקשרות הטעונה מכרז עם גורם חיצוני לעירייה, מסדיר את תהליך הכנת מסמכי המכרז ופרסומו, הליך בחינת ההצעות בוועדת המכרזים, וזאת עד לאישור ראש העירייה את המלצת ועדת המכרזים והליך ההתקשרות של העירייה עם הזוכה במכרז. **טיוטת הנהל עודכנה בפעם האחרונה ביום 1 באוגוסט 2019.**
- ב. קיימות הנחיות רכש שפורסמו על ידי גזברית העירייה, מתעדכנות מידי שנה ונותנות מענה להתקשרויות בסכומים שאינם טעונים מכרז.
- ג. קיימת טיוטת נהל התקשרויות מינואר 2020 המסדירה את אופן התנהלות "ועדת ההתקשרויות" בכל הנוגע לתהליך ביצוע התקשרות בסכום הטעון מכרז, בהתאם לחוזר מנכ"ל 8/2016 שעניינו נהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז על תיקונו.



עם זאת, על אף ההתקשרויות הרבות שמתבצעות בעירייה, הכוללות עריכת הסכם, ביטוח וקבלת ערבות, לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה המסדירים את כל נושא הטיפול בחוזים, ביטוחים וערבויות, ומספר התקשרויות בסכומים קטנים עם אותו ספק, ובכלל תהליכי עבודה פנימיים אשר יבטיחו מנגנון נאות לשלמות התהליכים ובכלל זה אופן מעקב ובקרה אחר תוקף ההסכמים, הביטוחים והערבויות של הספקים השונים, כגון:

- א. תהליכי הכנסת הסכמים וחדושם, כולל מעקב אחר תוקף ההסכמים.
- ב. נוהל ערבויות - המגדיר סוג ערבות, סכומי ערבות בהתאם לגובה התקשרויות, שמירת הערבויות ומדרג אישורים פנימי-רשותי בתחום הערבויות.
- ג. נוהל ביטוחים המסדיר את אופן קבלת הביטוח מהספק, באלו מקרים יש להסדיר קבלת נספח ביטוחי, ופירוט בקרות שונות, כגון: בחינה כי דרישת הביטוח בעת ההתקשרות תואמת לנספח הביטוח שהתקבל מהספק.
- ד. הנחיות רכש מורחבות ומפורטות אשר נותנות מענה לסוגיות שונות, כגון: אופן ההתנהלות בעת מספר התקשרויות בסכומים קטנים עם אותו ספק, אופן ניהול ההתקשרות עם ספקים בסכומים נמוכים שאינם דורשים ועדת רכש והתקשרויות בהיבטי הסכם וביטוח.

בפועל, תהליכי העבודה מתבצעים בהתאם להרגלי עבודה וידע מקצועי של עובדות המחלקה. בהיעדר נהלים פורמליים כתובים או לחילופין מעודכנים, ישנה חשיפה, בין היתר, לאי שימור הידע. הביקורת רואה חשיבות רבה לנהלי עבודה פנימיים המאפשרים על ידי הנהלת העירייה אשר ינחו את עובדיה בביצוע תפקידם ויסייעו בהבנת תהליכי העבודה והבקרה ושימור הידע בעירייה.

2. מערך ניהול ההסכמים, הביטוחים והערבויות

2.1. כללי

על רקע מספר הרב של ההסכמים, ביטוחים וערבויות שנדרש לנהל, קיימת חשיבות רבה לקיומם של מנגנונים וכלים אפקטיביים לניהול המידע בנושאים אלה.

2.2. ניהול המערך הארגוני לטיפול בהסכמים הביטוחים והערבויות

כאמור, ההסכמים, הערבויות והביטוחים מנוהלים על ידי מחלקת התקשרויות שבגזברות. בתאריך 14.6.2020, העירייה גייסה אחראית מכרזים, התקשרויות ונכסים אשר איישה את התפקיד בחלקיות משרה, ופעלה ב-2 כובעים, כדלהלן:

א. ממונה על הנכסים – חצי משרה

ב. מנהלת מכרזים והתקשרויות – חצי משרה

(הערה: בפועל היא טיפלה ברוב זמנה בנושא המכרזים והתקשרויות)

בחודש יולי 2022 פורסם מכרז פנימי לתפקיד מנהל מחלקה חוזים והתקשרויות **במשרה מלאה**. התפקיד אויש בתאריך 7.9.2022 על ידי אותה עובדת שכבר איישה את אותו התפקיד (כאחראית) רק בחלקיות משרה.

הביקורת מעירה כי בהתאם לתיאור התפקיד של מנהלת מחלקת ההתקשרויות, תפקידה העיקרי הוא ניהול כל תהליך המכרזים, התקשרויות והכנת הסכמים במסגרת פרסום המכרזים. בנוסף לתפקידים שכלולים בתיאור התפקיד של מנהלת המחלקה, מוטל עליה להכין גם הסכמים להתקשרויות שלא במסגרת מכרזים ולבצע מעקב אחר הסכמים, ביטוחים וערבויות (שקשורים להסכמים). כמו כן, הוחלט להקצות את מזכירת המחלקה פעמיים בשבוע למחלקת התב"רים.

מסקירת תהליך ניהול מערך ההתקשרויות, עולה כי נושא הטיפול בעריכת הסכמים, ביטוחים וערבויות מרוכז בעירייה בידי גורם אחד - מנהלת המחלקה. מצד אחד, קיים יתרון למידע המרוכז במקום אחד (המחלקה) וניהול ההלימה בין תוכן ההסכם לערבות ולביטוח; מצד שני ניהול הסכמים, המכרזים, הביטוחים והערבויות אינו מבוצע מספיק וקיימת תלות בגורם מרכזי אחד. **מעורבותה הבלעדית של מנהלת מחלקת ההתקשרויות בבקרה השוטפת על ההסכמים, הביטוחים והערבויות מהווה חולשה משמעותית בשל הסיבות הבאות:**

א. **הבקרה של גזברית העירייה על נושא ניהול ההסכמים, ערבויות וביטוחים אינה מספיק אפקטיבית.**

הגזברית מסרה לביקורת כי היא מבצעת בקרה על הנושא ואחת לשבועיים מקיימת פ"ע שוטף עם המנכ"ל. **על רקע ממצאי הביקורת הנוכחית, נמצא כי מנגנוני הבקרה הקיימים אינם מספיק אפקטיביים.**

ב. **לא קיים גיבוי בפעילותה השוטפת של מנהלת המחלקה, קרי בעת היעדרותה של המנהלת לא קיים גורם שמבצע את המעקב ובקרה אחר ההסכמים, הערבויות והביטוחים וכתוצאה מכך נפתחים פערים בתחום.**

בהתייחסותה לטיטות הדוח, מנהלת מחלקת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי "במהלך שנת 22 הייתה מזכירה שכללה לתת מענה בהיעדר, המזכירה הנוכחית, אינה מסוגלת לתת את המענה, ועל כן נבחרה מזכירה חדשה, תחל את עבודתה החל מיולי 2023".

בנוסף, מחלקת ההתקשרויות אינה מצליחה לבצע את כלל המשימות המוטלות עליה.

בהתייחסותה לטיטות הדוח, מנהלת מחלקת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי "נובע מעומס עבודה רב המוטל על המחלקה, מפערים שנוצרו בעקבות הסכמים שלא הוכנו על ידי משרד עו"ד [חיצוני יוצא] כניסתו של משרד עו"ד חדש [חיצוני נכנס] והמצאת חוזים גנריים, כמו גם החוסר במזכירה במשך כחמישה חודשים".

המשמעות של חולשות אלה באה לידי ביטוי לאורך כל דוח הביקורת.

כאמור, למנהלת המחלקה מזכירה בחלקיות משרה (3 ימים בשבוע). עם זאת, במסגרת תפקידה אינה אמונה על ביצוע בקרות שוטפות בכל הקשור לתוקף ההסכמים, הביטוחים והערבויות ואינה מגבה את מנהלת המחלקה בעת היעדרותה ברוב המשימות שלה.

יש לציין כי עד לחודש ינואר 2023 עריכת ההסכמים עם הספקים בוצעה על ידי משרד עו"ד חיצוני. החל מחודש פברואר 2023 הכנת ההסכמים מבוצעת ללא סיוע יועץ חיצוני ומבוצעת על ידי מנהלת המחלקה בלבד. היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי הסיוע המשפטי הופסק מאחר שנוצרו הסכמים גנריים בהם מנהלת מחלקת ההתקשרות צריכה להתאים מספר פרטים מועט בלבד.

הטבלה שלהלן מציגה את היקף החוזים שנערכו על ידי משרד עורכי הדין בשנים 2021 - 2022:

מס"ד	שנה	כמות עריכת חוזים
1	2021	119
2	2022	492

2.3. ניהול הנתונים

2.3.1. ניהול הסכמים

בתהליך המרכזי של העירייה, אם הזוכה לא תעביר הסכם חתום, ביטוח וערבות בתוקף, לא מופקת הזמנה והוא אינו יכול להתחיל בעבודתו. **לעומת זאת, בהתקשרויות אחרות (שאינן טעונות מכרז) וכחלק מתהליך העבודה, הזמנת עבודה נפתחת מייד לאחר אישורה בוועדת רכש וכפועל יוצא, עריכת הסכם וחתימתו מול הספק מתבצעת לאחר פתיחת ההזמנה, אם בכלל. מאחר שההסכם נחתם לאחר הפקת הזמנת הרכש אשר משריינת את התקציב, לא ניתן להזין את ההסכם למערכת המידע וכתוצאה מכך לא ניתן לבצע מעקב ממוחשב אחר תוקף ההסכם. משמע, לא ניתן להזין מידע תקציבי בגין סכום ההתקשרות שמופיע בהסכם בשל העובדה כי הסעיף התקציבי כבר הוזן והתקציב שוררין בעת פתיחת הזמנה; כמו כן, בחלק מהמקרים העבודה כבר בוצעה והתשלום כבר הועבר לספק.**

הביקורת מעירה כי לא הופקה התועלה הרצויה ממערכת המידע בשל ספקים שהחלו את עבודתם ללא הסכם, והמועד שהוזן במערכת הינו מועד פתיחת ההזמנה ולא מועד חתימת ההסכם. על כן, מנהלת המחלקה אינה יכולה לבצע בקרה ממוחשבת אחר תוקף ההסכמים.

בפועל, ניהול המידע של כל התקשרות מתבצע באופן ידני באמצעות קובץ אקסל, קרי קיימות מאות רשומות המפרטות את שם ההתקשרות, שם הספק ומועד סיום תוקף ההסכם עמו. משמע, ניהול המידע הינו ידני - יום יומי ולא "קופצות" התראות לעניין תקפות ההסכמים השונים בגין כל התקשרות.

בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזברות מסרה לביקורת כי "החל משנת 2023 התחלנו להקפיד לא לחתום על הזמנות רכש שנקבע לגביהם בוועדת רכש כי יש להכין הסכם, היה וטרם נחתם חוזה על ידי הספק, ההזמנה חוזרת למחלקה".

2.3.2. ביטוחים

מסקירת הביקורת אחר תהליכי ניהול הביטוח של הספקים עולה כי ברוב המקרים מועד החתימה על ההסכם הינו המועד קבלת נספח אישור הביטוח מהספק. על כן, **היעדר מעקב ובקרה ממוחשבים אחר מועד עריכת ההסכמים מובילה בהכרח להיעדר יכולת לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר תוקף הביטוחים של הספק. בפועל, ניהול מערך אישורי הביטוחים של הספקים מתבצע באופן ידני באמצעות קובץ אקסל, קרי קיימות מאות רשומות המפרטות את שם הספק ומועד סיום תוקף הביטוח.**



בהתייחסותה לטיטוט הדוח, גזברות העירייה מסרה לביקורת כי "ישנו קובץ אקסל ממוחשב, המרכז את כל ההסכמים וקובץ אקסל נוסף של ערבויות וביטוחים".

לדעת הביקורת, טבלאות האקסל אינן נותנות מענה מספק לצורך מעקב מדויק אחר תוקף הביטוחים.

2.3.3. ערבויות

מסקירת הביקורת אחר תהליך ניהול נתוני הערבויות בעירייה, עולה כי קיים כשל מערכתי במערכת המידע שאינו מאפשר למנהלת מחלקת התקשרויות לקבל ההתראות בגין ערבויות שנדרש להאריך. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי נעשו מספר פניות לאנשי התמיכה של מערכת המטרו אך הנושא לא טופל. **בעקבות הכשל המערכתי מערך הערבויות מנוהל באופן ידני באמצעות קובץ אקסל.**



בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת מחלקת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי "מטופל על ידי [המערכת], ההתראות קופצות למנהלי המחלקות שאליהם שייכת הערבות במקום אצלי".

יש לציין כי רשומות רלוונטיות מקובץ המעקב מועברות למנהלי היחידות לצורך מעקב ובקרה בנוסף למנהלת מחלקת התקשרויות; עם זאת, בפועל חלק מהמנהלים לא מבצעים מעקב ובקרה בשל "הטלת האחריות" על המנהלת כאחראית בתחום.

2.3.4. סיכום

לדעת הביקורת קיימת בעייתיות בביצוע בקרה ידנית אחר תקפות ההסכמים, הביטוחים והערבויות השונות בשל העובדה כי ניהול מידע ידני מגדיל את הסיכוי לטעויות אנוש וחושף את העירייה לסיכונים שונים, לרבות נזק כספי כבד לקופת העירייה, כגון: ספק שתוקף ביטוחו תם או היעדרה של ערבות בעלת תוקף.

3. מערך ההסכמים

3.1. כללי

כאמור, עריכת הסכמים עם הספקים היא באחריות מנהלת מחלקת ההתקשרויות. עד לאחרונה היא נעזרה במשרדי עו"ד חיצוניים; לאחרונה, עם המעבר להסכמים גנריים, הופסק הסיוע של המשרדים החיצוניים ומנהלת המחלקה נדרשת להכין את ההסכמים בעצמה.

הביקורת בחנה את העריכה, המעקב והבקרה אחר ההסכמים עם ספקים שאושרו במסגרת ועדת הרכש.

3.2. מעקב אחר הסכמים

כאמור, ניהול המידע של כל התקשרות מתבצע באופן ידני באמצעות קובץ אקסל, משמע, ניהול המידע הינו ידני יום יומי, לא "קופצות" התראות לעניין תקפות ההסכמים השונים בגין כל התקשרות.

הביקורת בחנה את קובץ המעקב אחר ההסכמים מפברואר 2023 והעלתה את הממצאים הבאים:

א. קיימים 30 הסכמים ללא הזנה של מועד סיום תוקף.

ב. קיימים 5 הסכמים ללא מועד התחלה וסיום הסכם, להלן פירוט הספקים והשירות:

מס"ד	הספק	שירות
1	א'	טיפול וסילוק פסולת לאתר מורשה.
2	ב'	הפעלת מרכז קהילתי-מתנ"ס
3	ג'	מתן שירותי פיקוח - מטלות הסכם הגג
4	ד'	ניקיון מבנים
5	ה'	הנחיית שיעורי תורה לנשים

הביקורת מעריה כי המעקב ידני אינו מאפשר מעקב נאות אחר תוקף ההסכמים ולא נותן תמונת מצב מדויקת אודות מערך ההסכמים בעירייה.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, גזברות העירייה מסרה לביקורת כי:
 "בישיבה שנערכה ביום 18.6.23, היועמ"ש התייחסה לשני ההסכמים הראשונים, ולסוג ההתקשרות.

לגבי הסכם של [ספק ג'] - נא ראו את סעיף 7 להסכם עם מרס הנדסה.

לגבי [ספק ד'] - בטבלת המעקב צוין עד ליום 1.1.24, וכך גם על גבי ההסכם.

לגבי [ספק ה'] - השירות אושר בוועדת רכש 20 שיעורים בעלות של 7,000 ₪. ההסכם לא הוגבל במועד מסוים אלא עד גמר קבלת השירות, ומשכך, לא הוגדר תוקף".

לדעת הביקורת, גם במקרים אלו יש לציין בקובץ אקסל תאריך תוקף ולרשום בהערות כי מדובר בסוג ההתקשרות שונה שאינה מוגבלת לצורך נתיב בקרה ויכולת לבצע מעקב מדויק יותר. כשמתקרבים למועד התוקף, ניתן לבחון האם יש מקום להגדיר תאריך תוקף חדש.

3.3. קיום הסכמים

הביקורת דגמה 11 התקשרויות (להלן: "מדגם התקשרויות") שאושרו בוועדת רכש וחייבו בביצוע הסכמים על פי החלטת הוועדה, ובדקה באם קיים הסכם חתום על ידי הקבלן/נותן השירות.

נמצא כי ברוב המקרים בהם ועדת הרכש קבעה שנדרש לחתום על הסכם עם הזוכה, לא נחתמו הסכמים, קרי ב-11 המקרים שנדגמו רק בשני מקרים נחתמו הסכמים (כ-20%). עוד עולה כי ברוב המקרים נכתב הסכם ונשלח לספק אך לא נחתם על ידו.



הטבלה שלהלן מציגה פירוט של המקרים שנבדקו על ידי הביקורת:

מס"ד	שנה	מספר הזמנה	ספק	סכום הזמנה	קיים הסכם חתום	הערות
1	2022	169	א	5,000	X	החל מאוגוסט 2022 העירייה הפסיקה את עבודתה עם משרד עו"ד שסייע בעריכת הסכמים
2	2022	1260	ב	11,700	X	לא קיים הסכם
3	2022	495	ג	2,500	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
4	2022	103	ד	28,080	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
5	2022	884	ה	98,280	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
6	2022	1964	ו	23,400	V	
7	2022	1479	ז	46,000	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
8	2022	2322	ח	19,305	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
9	2022	1256	ט	14,040	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
10	2022	1166	י	13,000	X	קיים הסכם שלא נחתם על ידי הספק
11	2022	457	יא	48,000	V	

בהתייחסותה לטיטות הדוח, הגזברות מסרה לביקורת כי "החל משנת 2023, ההחלטה היא שרק מעל K20 (תלוי במהות ההתקשרות), ייחתמו הסכמים. במידה שסכום ההתקשרות מתחת ל-K20, הספק חותם על ניגוד עניינים. החל משנת 2023, הגזברות לא חותמת על הזמנות רכש ללא הסכמים".

לדעת הביקורת מדובר בבזבוז זמן ומשאבים של העירייה אשר יכולים להיחסך בעת שינוי מדיניות העירייה, קרי חתימה על הסכם טרם פתיחת ההזמנה.

4. מערך הביטוחים

4.1 כללי

ככלל על הספק שירותים (קבלן, יועץ וכד') לרכוש סוגים שונים של ביטוחים, כגון: ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג, ביטוח אחריות מקצועית, ביטוח חבות מעבידים ובמקרים ספציפיים ביטוח כלי רכב. לכל המכרזים שמוציאה הרשות, מצורף נספח אישור ביטוח, עליו חותמים הקבלנים בעת הגשת ההצעות למכרז. החוזה ונספח הביטוח מפרטים את סוגי הביטוחים בהם יבטח הספק את עבודתו ברשות.

4.2 ניהול הביטוחים במחלקה

הביקורת בדקה את קובץ מעקב הביטוחים נכון לפברואר 2023. נמצא כי בקובץ מעקב הביטוחים שמנוהל על ידי מחלקת ההתקשרויות מפברואר 2023, קיימים 58 ספקים ללא אישור ביטוח בתוקף. בקובץ אין אינדיקציה האם נדרש להאריך את אישור הביטוח ואין ודאות שכלל אישורי הביטוח הנדרשים כלולים בקובץ.



בהתאם לסקירת מנהלת מחלקת ההתקשרויות בפני הביקורת, לפי שיטת העבודה הקיימת במחלקה, קיימת עדיפות לביצוע בקרה ומעקב אחר עריכת הסכמים, קבלת ערבויות בתוקף ובחינת תקפותם. אי לכך, עדיפות זו אינה מותירה בהכרח זמן רב לביצוע בקרה סדורה אחר בחינת הביטוחים המתבצעים כתוצאה מהתקשרויות שונות, אלא להיפך, קיימים ספקים רבים ללא אישור ביטוח בתוקף. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי תיעדוף העבודה נובע מהשיקולים הבאים:

- א. הספקים השונים נותנים שירות באופן רוחבי לגופים נוספים וסביר להניח שיחדשו את הביטוח ללא קשר לעירייה.
- ב. קיים סעיף בהסכם לפיו חובה על הספק לחדש את הביטוח, קרי קיימת הסתמכות של העירייה על הספק לחידוש פוליסת הביטוח.

הביקורת מעירה כי מדיניות זו לא נתמכה במדיניות עירונית מאושרת.

בשל היעדר בקרה סדורה אחר ביטוחי הספקים, נוצרת אי ודאות לגבי קיומו של כיסוי ביטוחי תקף, וחשש כי פוליסות הביטוח של הספקים אינן מכסות את כל הסיכונים הכרוכים בהתקשרות, דבר אשר מגביר את סיכון החשיפה במקרים של נזקים/תאונות.

יש לציין, במסגרת המסמכים הנלווים להליכי בקשת הצעות המחיר בעירייה בהם הספק נדרש לרכוש ביטוחים, לא נכללות דרישות ביטוח מהספק, משמע הצעת המחיר שהוגשה אינה לוקחת בחשבון את עלויות הביטוח הנדרשות במסגרת ההתקשרות ועלולה להוביל למחלוקות מול הספק הזוכה ועיכובים בהוצאתם לפועל של הפרויקטים.

4.3 הביטוחים שהוגשו לעירייה לעומת חוזי ההתקשרות

בהתאם לנוהגי העבודה בעירייה, בעת ביצוע מרכז, הספק נדרש להעביר נספח אישור ביטוח בתוקף במידה שיזכה במכרז. יועץ הביטוח מאשר את הנספח וכן כל בקשה של אותו ספק לערוך שינויים בנספח זה.

הביקורת בדקה/דגמה 3 מכרזים כדי לבדוק האם נספח הביטוח שהוגש על ידי הספק תואם את נוסח נספח הביטוח שצורף לחוזה בעת פרסום המכרז, באופן שלא יהיה ביטוח חסר אשר יסכן את הרשות.

מתוך 3 המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת, במקרה אחד נספח הביטוח שהוגש על ידי הקבלן לא כלל ביטוח חבות מוצר וביטוח אחריות מקצועית כפי שנדרש במסמכי המכרז ולא נמצאה חוות דעת יועץ הביטוח ואישור העירייה לשינויים בתנאי הביטוח.



מס"ד	מספר מכרז	מהות מכרז	התאמה בין נספח אישור הביטוח שהוגש על ידי הקבלן לנדרש בחוזה	הערות
1	2-22	עבודות גינון	V	
2	12-21	הקמת מרכז ספורט	V	
3	29-21	רובע אקליפטוס- עבודות פיתוח ותשתיות	X	ללא ביטוח חבות מוצר וביטוח אחריות מקצועית

בהתייחסותה לטיטות הדוח, גזברות העירייה מסרה לביקורת כי "כנוהל, כל נספחי הביטוח עוברים לאישור יועץ הביטוח".

הביקורת מעירה כי חשוב לשמור תיעוד של התייחסות יועץ הביטוח לנספחי הביטוח שמוגשים על ידי הספקים.

4.4 ספקים ללא ביטוח

הביקורת בדקה למדגם ההתקשרויות שאושרו במסגרת ועדת הרכש באם קיים אישור ביטוח בתוקף על ידי הקבלן/נותן השירות. מבדיקת הביקורת עולה כי **ברוב ההזמנות בקשר להתקשרויות שאושרו בוועדת רכש בהן לא נערך הסכם אשר נחתם על ידי הקבלן/נותן השירות גם לא קיים נספח אישור ביטוחים בתוקף (כחלק מסעיפי ההסכם)**. הטבלה שלהלן מציגה את הממצאים:

מס"ד	שנה	מספר הזמנה	שם ספק	מהות השירות	סכום הזמנה	קיים ביטוח	הערות
1	2022	169	א	סדנת בישול	5,000	X	
2	2022	1260	ב	פעילות קיץ- קורסים	11,700	X	לא ידוע היכן הפעילות ואם היה צריך ביטוח
3	2022	495	ג	קורס לק ג'ל + ערכת כלים	2,500	X	
4	2022	103	ד	סדנת שוקולד	28,080	X	
5	2022	884	ה	עבור הגברה ותאורה לערב יום העצמאות	98,280	X	
6	2022	1964	ו	אירוע קיץ למשפחות ילדי חינוך מיוחד	23,400	V	
7	2022	1479	ז	חוג לעיצוב שוקולד לנשים	46,000	X	

מס"ד	שנה	מספר הזמנה	שם ספק	מהות השירות	סכום הזמנה	קיים ביטוח	הערות
8	2022	2322	ח	עבור תכנית בטיחות לאירוע הכרזת עיר	19,305	X	
9	2022	1256	ט	פעילות גיבוש והעצמה לנערים ונערות	14,040	X	
10	2022	1166	י	פעילות ל"ג בעומר	13,000	X	
11	2022	457	יא	הכנה לנערות לשירות משמעותי ומטיבי	48,000	X	

בהתייחסותה לטיוטת הדוח, גזברות העירייה מסרה לביקורת כי "החל מיוני 2023, הצעות המחיר מופצות ביחד עם נספח הביטוח הנדרש".

5. מערך הערבויות

5.1. כללי

ערבויות בנקאיות הן אמצעי חשוב כדי להבטיח את קיומן של התחייבויות הספקים, הקבלנים ונותני השירותים אחרים לעירייה. הן נותנות מענה חלקי למקרים שבהם נותני השירותים אינם עומדים בהתחייבויותיהם, בנוסף לאמצעים אחרים העומדים לרשות העירייה במקרים אלו, כגון עיכוב התשלום לספק. הערבויות מהוות גם אמצעי הרתעה למניעת הפרת התחייבויות של הספק לעירייה. העדרה של ערבות בעלת תוקף עלולה לגרום נזק כספי כבד לקופת העירייה, במידה שספקים יפרו את התחייבויותיהם.

להלן סוגי ערבויות שכיחות:

- א. ערבות מכרז (או ערבות הצעה) - ערבות בה מתחייבים המגישים שאם יזכו במכרז ויבקשו לסגת מההצעה שהגישו לאחר זכייתם יפצו את העירייה בסכום מסוים בשל גרימת הנזק שעלול להיווצר לעירייה.
- ב. ערבות ביצוע - ערבויות ביצוע נדרשות להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן או ספק שזכו במכרז ושאינם נחתם הסכם, הן לביצוע עבודות ושירותים הן להספקת טובין. ערבות זאת צריכה להיות בתוקף עד לסילוק החשבון הסופי של הקבלן או הספק.
- ג. ערבות טיב - ערבות המונפקת בעיקרה להבטחת טיב העבודה. תוקפה של הערבות לפי תקופת האחריות שנקבעה בהסכם בין הצדדים. בדרך כלל מחליפה ערבות זאת את ערבות הביצוע.

עולם הערבויות הינו רחב, ומנעד סוגי הערבויות הוא רב ומשתנה מעסקה לעסקה.

ניהול לא נכון של ערבויות, חושף את העירייה לסיכונים שונים, כדלהלן:

- א. סיכון כספי - אי קבלת ערבות, קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבויות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים, עשויים להביא להפסד כספי לעירייה במקרים של אי ביצוע העבודה/מתן שירות כנדרש.
- ב. סיכון תפעולי - אי רישום או רישום חלקי של הערבויות במסגרת הניהול הידני באמצעות קובץ האקסל עלולים לא לאפשר מעקב יעיל אחר תוקפם ושיוכם לחוזים ולהסכמים שבהם נדרשת ערבות.
- ג. סיכון ציוד - אי עמידה בתקנות ובנהלים המחייבים את הגורמים הרלוונטיים בעירייה.

ניהול הערבויות, קרי, קבלתן, הארכתן או שחרורן, נוגע לתנאי החוזים שנחתמו עם הספקים. אי לכך, נגעה הביקורת בנושא ניהולן ושמירתן במחלקת התקשרויות.

כאמור, ניהול מערך הערבויות נעשה על ידי מנהלת המחלקה בלבד אשר אחראית על ביצוע הפעולות הבאות:

- א. ביצוע מעקב יום יומי אחר תוקף הערבויות.
- ב. התראות לספק על ערבות אשר תוקפה עומדת לפוג והצורך בחידושה.
- ג. במקרים רבים מנהלת המחלקה מערבת את דורש העבודה (מנהל האגף/מחלקה הרלוונטי) לצורך הפעלת לחץ על הספק לחידוש הערבות (אשר אינו עובד מולה ולכן "לוקח את הזמן" בחידוש הערבות מול הבנק).

מרכז השלטון המקומי גיבש את עמדתו לגבי גובה הערבויות אותן נכון שרשויות מקומיות ידרשו במסגרת מכרזיהן, כדלהלן (ראה נספח א'):

- א. ערבות הצעה: הרשות המקומית תדרוש ערבות הצעה שלא תעלה על שיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוה יותר.
- ב. ערבות ביצוע: הרשות המקומית תדרוש ערבות ביצוע בטווח שבין 5 – 10 אחוז מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוה יותר.
- ג. ערבות טיב: הרשות המקומית תדרוש ערבות טיב שלא תעלה על 50% מגובה ערבות הביצוע באותה התקשרות.

5.2. ניהול הערבויות

הביקורת דגמה 8 התקשרויות בעקבות זכיה במכרז ובדקה את הבאים:

- א. האם הזוכה המציא ערבות ביצוע חלף ערבות המכרז.
- ב. האם קיימת ערבות בתוקף.
- ג. סבירות סכום הערבות שנדרש במכרז.
- ד. סכום הערבות שהוגשה והאם בהתאם לחוזה ההתקשרות.

מנהלת מחלקת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי דרישת הערבות בעירייה נקבעת בהתאם לסוג העבודה, סכומי ההתקשרות ומידת החשיפה של העירייה, קרי ההחלטה על סכום הערבות נתונה לשיקול דעת העירייה ולכן לא תמיד תואמת לאחוז שנקבע בהתאם לעמדת המרכז לשלטון מקומי.

מבדיקת הביקורת עולים הממצאים הבאים:

- א. **ב-4 מקרים (50%) פגה תוקף הערבות, כדלקמן:**
 - 1) 2 מקרים בהם נשלחה בקשה לבנק לפני סיום תוקף הערבות.
 - 2) מקרה אחד בו נשלחה בקשה לספק לקבלת ערבות, אך לא התקבלה תגובה מצד הספק.
 - 3) במקרה אחד קיים זוכה אשר טרם העביר ערבות ביצוע ובמקביל פג תוקפו של ערבות מכרז.
- ב. כל הערבויות (מכרז וביצוע) שהתקבלו היו בהתאם לסכומים שנרשמו במכרז.
- ג. ברוב המקרים, סכומי הערבויות (מכרז וביצוע) נקבעו בהתאם לעמדת השלטון המקומי. (יצוין כי עמדתו אינה מחייבת).

לפירוט המדגם ראה נספח ב'

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, גזברות העירייה מסרה לביקורת כי "הפניה להארכת ערבות נעשית כחודש לפני תום תוקף הערבות. הבנקים לא מטפלים בהארכה לפני".

בישיבה מיום 18.6.23 בהשתתפות היועמ"ש והגזברית הוחלט כי היה וספק לא יעביר את הערבות לפני תום פקיעת הערבות, התשלום יעוכב, עד לקבלת ערבות המקור.

5.3. אבטחת מסמכים בעלי ערך

ערבות מהווה מסמך בעל ערך כספי. בסעיף 8 בתקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961 נקבע כי: "הטפסים יאוחסנו במקום מיוחד במשרד העירייה, בארון ברזל עם מנעול או בארון שיש בו סידורי בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. המקום בו יאוחסנו הטפסים יהיה נעול בכל עת פרט לשעה שמוציאים טפסים או מכניסים טפסים לאחסון".

נמצא כי הערבויות, אשר מהוות מסמך בעל ערך, אינן מאובטחות כנדרש. מנהלת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי ערבויות מוחזקות בקלסר בתוך ארון נעול בחדרה (מפתחות הארון ברשותה בלבד), קרי לא קיים אחסון נאות אחר הערבויות של הקבלנים.



5.4. שחרור הערבות

מאחר ששחרור הערבות מהווה שחרור של בטוחה של הספק כדי להבטיח שיפצה את העירייה במידה שלא יעמוד בהתחייבויות שלו, קיימת חשיבות לכך שגם השחרור של הערבויות יהיה על פי תהליכים מסודרים וקפדניים.

מבדיקת הביקורת אחר תהליך שחרור הערבות עולה כי השחרור של הערבות אינו מלווה בהצהרה ברורה ובכתב של מנהל המחלקה דורש העבודה, שכל התחייבות הקבלן בוצעו כנדרש. מנהלת מחלקת ההתקשרויות מסרה לביקורת כי הערבות משוחררת עם קבלת אישור טלפוני ממנהל היחידה בה בוצעה העבודה.

כמו כן, היא משוחררת ללא חתימת מורשה חתימה, למרות שמדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית.



שחרור ערבות משמעה כמסירת המחאה כספית לצד שכנגד, לכן הביקורת סבורה שגורם מגזברות העירייה מטעם העירייה צריך לחתום על כתב שחרור כפי שחותמים על המחאה בנקאית.

6. התקשרויות מצטברות מתחת לסכום של 5,850 ₪ שלא הועברו לוועדת רכש

אישור התקשרויות מתחת לסכום של 5,850 ₪ מתבצע על ידי מחלקת רכש, גזברות וראש העירייה ללא צורך באישור ועדת רכש. במקרים אלה לא נדרשת עריכת הסכם וביטוח, משמע ייתכן כי קיימות התקשרויות אשר "נופלות בין הכיסאות" ללא הסכם וביטוח למרות שנדרשים – עלול לחשוף את העירייה לסיכונים רבים, כגון:

- א. סיכון משפטי - תביעות כנגד העירייה בשל מעשה או מחדל אשר גרם לנזק לצד שלישי ו/או נזק שנגרם על ידי צד שלישי ויצר חבות לעירייה, בשל חוסר יכולת להעביר את הנזק לצד השלישי.
- ב. סיכון כספי - נזק לנכסים, תשתיות או למידע בהיקף מהותי. תביעות כנגד העירייה שבהן היא מחויבת לשאת בנזקיו של צד שלישי.
- ג. סיכון מוניטין - פגיעה בשמה של העירייה בשל טיפול לקוי בצדדים שלישיים אשר נגרמו להם נזקים שהעירייה חבה בהם.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימות הזמנות בסכום שלא עולה על 5,850 ₪ (כולל מע"מ) אשר לא מועברות לאישור ועדת רכש לצורך בחינת מהות השירות ועריכת הסכם וקבלת נספח ביטוחי בתוקף, כאשר כל התקשרות בנפרד אינה צריכה להיבחן באמצעות ועדת רכש ואילו סך ההזמנות יחד היו אמורות לעבור בחינה בוועדת רכש.



נמצאו מקרים אשר חלה חובה לבצע ביטוח פן ייגרם נזק למשתתפים שעלול להוביל לתביעות משפטיות והפסדים כספיים לעירייה.

להלן פירוט המקרים שנמצאו:

מס"ד	ספק	שם ספק	תיאור פעילות	כמות הזמנות בשנת 2022	סך ההזמנות (₪)
1	6203699293	א	אירוע חנוכה - הקוקיס של קוקי חוויה מרוקאית	1	2,000
2	6514572098	ב	עמדת צילום טו' באב	2	4,680
3			עמדת שתיה ערב ילדי חינוך מיוחד		
4	6300355690	ג	פעילות קיץ ילדים/נוער	2	2,925
5			פעילות צעירים-שיווין חברתי		
6	6035753045	ד	תיקון דודים - ראה נספח ג'	15	12,340
7	6301023057	ה	פעילות ספורט - ראה נספח ד'	8	15,200
8	6034537282	ו	שירותי הגברה - ראה נספח ה'	24	39,070
9	6014108000	ז	הסעות	5	21,470
10	6003106000	ח	פרסומים	23	25,389
11	6208522136	ט	אביזרים לפעילויות	9	26,182

7. התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז

הביקורת בדקה מספר הזמנות שהופקו בעבור אותו ספק ובחנה את סכומן. הביקורת איתרה התקשרויות שסכומן המצטבר עבר את הסכום המחייב מכרז (153,900 ₪), ובדקה באם מדובר בעסקאות מפוצלות או לחילופין בוצע מכרז או מדובר בהזמנות של ספק ממאגר יועצים.

מבדיקת הביקורת **נמצאו מדגמית מספר (4) מקרים בשנת 2022 שסכומן המצטבר של התקשרויות לשירות מסוג מסוים מאותו ספק חרג מהסכום המחייב מכרז**; בפועל ניתן לראותן כעבודה אחת אשר פוצלה לכמה התקשרויות ולא בוצעה במסגרת מכרז פומבי. הטבלה שלהלן מציגה המקרים שנמצאו בשנת 2022:



מס"ד	מספר ספק	שם ספק	תיאור ספק	עלות כוללת	הערות
1	6206349201	א	אירועים/מופעים	223,236.00	קיים מכרז מ12/22. ההזמנות בוצעו לפני 12/22.
2	6516132479	ב	החלפת חולות	182,871.00	
3	6009035000	ג	אבטחה	172,377.27	שילמו בפועל 154,000
4	6009059000	ד	הסעות	166,351.20	רק עכשיו במכרז

לפירוט ההתקשרויות ראו נספחים ג' - ד'.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות גזברית/מנהלת ההתקשרויות
		1. נהלי עבודה		
1	1	על אף ההתקשרויות הרבות שמתבצעת בעירייה, הכוללות עריכת הסכם, ביטוח וקבלת ערבות, לא נמצאו בעירייה נהלי עבודה המסדירים את כל נושא הטיפול בהסכמים, ביטוחים וערבויות, ומספר התקשרויות בסכומים קטנים עם אותו ספק.	להתוות ולהטמיע נהלי עבודה כתובים ומאושרים על ידי הנהלת העירייה המסדירים את תהליכי העבודה בנושא ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות ומספר התקשרויות עם אותו ספק בסכומים קטנים, בכדי לוודא כי העובדים ובעלי התפקידים הלוקחים חלק בפעילות מכירים את הכללים והנחיות לביצוע.	2. נהלי העירייה באחריות המנכ"ל. הביקורת מעירה שהנהלים הם קודם כל באחריות המנהלים.
3. מערך ניהול הסכמים, ביטוחים וערבויות				
2	2.2	הבקרה של גזברית העירייה על נושא ניהול ההסכמים, ערבויות וביטוחים אינה מספיק אפקטיבית.	לשפר את מנגנוני הבקרה אחר ניהול ההסכמים, הביטוחים והערבויות באמצעות הכנת דיווח חודשי המסכם את הבאים: כל ההסכמים שנערכו, כל ההסכמים שלא נחתמו על ידי ספקים, נספח ביטוחי שלא הוגש על ידי הספק, ביטוחים וערבויות שפג תוקפם בחודש הקרוב וטרם חודשו.	
3	2.2	בעת היעדרותה של מנהלת מחלקת ההתקשרויות לא קיים גורם שמבצע את המעקב ובקרה אחר ההסכמים, ערבויות וביטוחים וכתוצאה מכך נפתחים פערים בתחום.		במהלך שנת 22' הייתה מזכירה שיכלה לתת מענה בהיעדרי, המזכירה הנוכחית, אינה מסוגלת לתת את המענה, ועל כן נבחרה מזכירה חדשה. תחל את עבודתה החל מיולי 2023.
4	2.2	מחלקת ההתקשרויות אינה מצליחה לבצע את כל כלל המשימות המוטלות עליה.		נובע מעומס עבודה רב המוטל על המחלקה, מפערים שנוצרו בעקבות הסכמים שלא הוכנו על ידי משרד עו"ד, כניסתו של משרד עו"ד חדש והמצאת חוזים גנריים, כמו גם החוסר במזכירה במשך כחמישה חודשים.
5	2.3.1	בהתקשרויות שאינן במסגרת מכרז פומבי, ההסכם עם הספק נחתם לאחר הפקת הזמנת הרכש אשר משריינת את התקציב ולכן לא ניתן להזין את ההסכם למערכת המידע וכתוצאה מכך לא ניתן לבצע מעקב ממוחשב אחר תוקף ההסכם; בפועל, ניהול המידע של התקשרויות אלה מתבצע באופן ידני באמצעות קובץ אקסל.	(1) להגדיר שפתיחת הזמנת עבודה תתבצע רק לאחר עריכת הסכם, חתימתו על ידי הספק והעירייה וקבלת אישור ביטוח בתוקף. (2) לבצע את המעקב והבקרה אחר ההסכמים, ביטוחים וערבויות באמצעות	החל משנת 2023 התחלנו להקפיד לא לחתום על הזמנות רכש שנקבע לגביהם בוועדת רכש כי יש להכין הסכם. היה וטרם נחתם חוזה על ידי הספק, ההזמנה חוזרת למחלקה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות גזברית/מנהלת ההתקשרויות
6	2.3.2	היעדר מעקב ובקרה ממוחשבים אחר מועד עריכת ההסכמים מוביל בהכרח להיעדר יכולת לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר תוקף הביטוחים של הספק; כתוצאה מכך המעקב מבוצע באופן ידני באמצעות אקסל.	מערכת ממוחשבת שגם יכולה להוציא התראות.	ישנו קובץ אקסל ממוחשב, המרכז את כל ההסכמים וקובץ אקסל נוסף של ערבויות וביטוחים. לדעת הביקורת, טבלאות האקסל אינן נותנות מענה מספק לצורך מעקב מדויק אחר תוקף הביטוחים.
7	2.3.3	בעקבות כשל מערכתי במערכת המידע שאינו מאפשר למנהלת המחלקת התקשרויות לקבל ההתראות בגין ערבויות שיש להאריך, מערך הערבויות מנוהל באופן ידני באמצעות קובץ אקסל.	לפעול בשנית מול נציגי מערכת המידע לצורך תיקון הכשל המערכתי והאפשרות לבצע מעקב ובקרה ממוחשב (ולא ידניים) אחר תוקף הערבויות.	מטופל על ידי [מערת המידע], ההתראות קופצות למנהלי המחלקות שאליהם שייכת הערבות במקום אצלי.
4. מערך ההסכמים				
8	3.2	מבדיקת קובץ מעקב ההסכמים מפברואר 2023 נמצא כי קיימים 30 הסכמים ללא הזנה של מועד סיום תוקף, קיימים 5 הסכמים ללא מועד התחלה וסיום הסכם.	להקפיד על הזנת מועדי חתימת הסכם ומועד תוקף ההסכם, גם כשלהסכם אין תאריך תפוגה.	בישיבה שנערכה ביום 18.6.23 - היועמ"ש התייחסה להסכמים ולסוג ההתקשרויות. לגבי הסכם של [] - ראו את סעיף 7 להסכם של []. לגבי [] - בטבלת המעקב צוין עד ליום 1.1.24, וכך גם על גבי ההסכם לגבי [] - השירות אושר בוועדת רכש 20 שיעורים בעלות של 7,000 ₪. ההסכם לא הוגבל במועד מסוים אלא עד גמר קבלת השירות, ומשכך, לא הוגדר תוקף. הביקורת מעירה כי לצורכי בקרה קיימת חשיבות לציין מועד פג תוקף הסכם או אינדיקציה שלהסכם אין תוקף.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות גזברית/מנהלת ההתקשרויות
9	3.3	ברוב המקרים בהם ועדת הרכש קבעה שנדרש לחתום על הסכם עם הזוכה, לא נחתמו הסכמים, קרי ב-11 המקרים שנדגמו רק בשני מקרים נחתמו הסכמים (כ-20%). עוד עולה כי ברוב המקרים הוכן הסכם ונשלח לספק אך לא נחתם על ידו.	1) להקפיד על חתימתם של הספקים והעירייה על הסכמים טרם הפקת הזמנה לספקים. 2) במקרים בהם נדרש הסכם, לצרף את נוסח ההסכם לפניה לקבלת הצעות מחיר.	החל משנת 2023, ההחלטה היא שרק מעל 20K (תלוי במהות ההתקשרות), ייחתמו הסכמים. במידה שסכום ההתקשרות מתחת ל-20K, הספק חותם על ניגוד עניינים. החל משנת 2023, הגזברית לא חותמת על הזמנות רכש ללא הסכמים.
5. מערך הביטוחים				
10	4.2	בקובץ מעקב הביטוחים שמנוהל על ידי מחלקת ההתקשרויות מפברואר 2023, קיימים 58 ספקים ללא אישור ביטוח בתוקף. בקובץ אין אינדיקציה האם נדרש להאריך את אישור הביטוח ואין וודאות שכלל אישורי הביטוח הנדרשים כלולים בקובץ.	1) לבצע בקרה שוטפת אחר תוקף הביטוחים ולדרוש מספקים להעביר אישור ביטוח במועד. 2) לקבוע מדיוניות ביטוחים אשר תגדיר, בין היתר, את פעולות העירייה במקרים בהם הספק לא יציג אישור ביטוח תקף, כגון: אי הוצאת הזמנות, עצירת תשלומים המגיעים לספק).	1) נעשה מאמצים לצמצם את הפערים. 2) לגבי סעיף 2 - יטופל במהלך 2023.
11	4.2	במסגרת המסמכים הנלווים להליכי בקשת הצעות המחיר בעירייה בהם הספק נדרש לרכוש ביטוחים, לא נכללות דרישות ביטוח מהספק, משמע הצעת המחיר שמוגשת אינה לוקחת בחשבון את עלויות הביטוח הנדרשות במסגרת ההתקשרות ועלולה להוביל למחלוקות מול הספק ועיכובים בהוצאתם לפועל של הפרויקטים	כל הפניות לקבלת הצעות מחיר רלוונטיות יכללו דרישת ביטוח מהספק לצורך מניעת מחלוקות עם הספקים הנבחרים בגין העלויות הנוספות הנדרשות בעת התקשרות וייעול תהליך העבודה של מנהלת מחלקת חוזים והתקשרויות.	בנהלי הרכש שעודכנו בחודש האחרון (יוני 2023), ההסכם + נספח הביטוח מופצים עם הבקשה להצעת מחיר. הנהלים יישלחו בחודש הקרוב לכל מנהלי המחלקות.
12	4.3	מתוך 3 המכרזים שנבדקו על ידי הביקורת, במקרה אחד נספח הביטוח שהוגש על ידי הקבלן לא כלל ביטוח חבות מוצר וביטוח אחריות מקצועית כפי שנדרש במסמכי המכרז ולא נמצאה חוות דעת יועץ הביטוח ואישור העירייה לשינויים בתנאי הביטוח.	יש להימנע מביצוע התקשרות עם ספק מבלי שאישור הביטוח שלו תואם את מה שנדרש במסמכי המכרז ובמקרים בהם קיים הבדל, לקבל חוות דעת מתועדת מיועץ הביטוח ואישור מתועד של העירייה.	הושלם. כנוהל, כל נספחי הביטוח עוברים לאישור יועץ הביטוח. הביקורת מעירה כי חשוב לשמור תיעוד של התייחסות יועץ הביטוח.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות גזברית/מנהלת ההתקשרויות
13	4.4	ברוב ההזמנות בקשר להתקשרויות שאושרו בוועדת רכש בהן לא נערך הסכם חתום, גם לא קיים נספח אישור ביטוחים בתוקף.	לכלול בפניות לקבלת הצעות מחיר בהם נדרש אישור ביטוח, את תנאי הביטוח שנדרשים מהספק הזוכה בדומה למכרזים.	החל מיוני 2023, הצעות המחיר מופצות ביחד עם נספח הביטוח הנדרש.
6. מערך הערבויות				
14	5.2	מתוך 8 התקשרויות המחייבות ערבויות שנבדקו על ידי הביקורת, ב-4 מהם (50%) פגה תוקף הערבות.	להגדיר בכתב תהליך לטיפול בחידוש ערבויות אשר כולל: פניה לבנק/ספק שלושה חודשים טרם מועד חידוש הערבות; חודש לפני מועד חידוש הערבות, ובהנחה ואין תגובה מהספק, מומלץ לערב את דורש עבודה לצורך זירוז ההליך; להתנות תשלום לספק בערבות בתוקף ובמידה שמתאפשר, להפסיק את העבודה עם הספק במידה שאינו מחדש את הערבות.	הפנייה להארכת ערבות נעשית כחודש לפני תום תוקף הערבות. הבנקים לא מטפלים בהארכה לפני. מהרגע שנשלחה בקשה לבנק לוקח לעיתים פרק זמן של מעל לחודש לקבל את הערבות המקורית בדואר, כי הוא נשלח בדואר סניפים. בינתיים אנחנו מקבלים את הצילום שהערבות הוארכה. בישיבה מיום 18.6.23 בהשתתפות היועמ"ש והגזברית הוחלט כי היה וספק לא יעביר את הערבות לפני תום פקיעת הערבות, התשלום יעוכב, עד לקבלת ערבות המקור.
15	5.3	הערבויות, אשר מהוות מסמך בעל ערך, אינן מאובטחות כנדרש.	יש לשמור את הערבויות בכספת בחדרה של מנהלת מחלקת ההתקשרויות או לחילופין בחדרה של גזברית העירייה.	יטופל בימים הקרובים (בישיבה עם גזברית העירייה והיועמ"ש מיום 18.6.23 נמסר כי נפתחה פנייה במוקד להתקנת כספת).
16	5.4	(1) השחרור של הערבות אינו מלווה בהצהרה ברורה ובכתב של דורש העבודה, שכל התחייבויות הקבלן בוצעו כנדרש. (אלא אישור טלפוני בעל פה בלבד). (2) הערבות משוחררת ללא חתימת מורשה חתימה, למרות שמדובר בהחלטה בעלת משמעות כספית.	(1) להתנות את שחרור הערבות בהצהרה ברורה ובכתב של דורש העבודה, שכל התחייבויות הקבלן בוצעו כנדרש. (2) מורשה החתימה מטעם העירייה (גזברית העירייה) תחתום על כתב שחרור ערבות.	יטופל. בנוהל עבודה חדש. יהיה אישור בכתב+ אישור של הגזברית.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות גזברית/מנהלת ההתקשרויות
7. התקשרויות מצטברות מתחת לסכום של 5,850 ₪ שלא הועברו לוועדת רכש				
17	6	<p>(1) קיימות הזמנות בסכום שלא עולה על 5,850 ₪ (כולל מע"מ) אשר לא מועברות לאישור ועדת רכש לצורך בחינת מהות השירות ועריכת הסכם וקבלת נספח ביטוחי בתוקף, כאשר כל התקשרות בנפרד אינה צריכה להיבחן באמצעות ועדת רכש ואילו סך ההזמנות יחד היו אמורות לעבור בחינה בוועדת רכש.</p> <p>(2) נמצאו מקרים אשר חלה חובה לבצע ביטוח פן ייגרם נזק למשתתפים שעלול להוביל לתביעות משפטיות והפסדים כספיים לעירייה.</p>	<p>(1) יש להגדיר את המקרים בהם, למרות שההתקשרות אינה מגיעה לוועדת הרכש, נדרש הסכם ו/או אישור ביטוח.</p> <p>(2) במסגרת מדיניות עירונית, לקבוע שהצטברות של התקשרויות עם אותו ספק אשר עולות על 5,850 ₪ בשנה נתונה, יובאו לאישור ועדת הרכש, למרות שהסכום של ההתקשרות הבודדת נמוכה מסכום זה.</p>	<p>כאשר ההתקשרות במצטבר עוברת את ה 5 אש"ח [לפני מע"מ], המשך הרכישה מהספק עולה לדיון בוועדת רכש ע"פ נוהל רכש.</p>
7. התקשרויות שסכומן עברו לכדי סכום המחייב מכרז				
18	7	<p>נמצאו מדגמית מספר (4) מקרים בשנת 2022 שסכומן המצטבר של התקשרויות לשירות מסוג מסוים מאותו ספק חרג מהסכום המחייב מכרז</p>	<p>בעת אישור רכישות במסגרת ועדת הרכש ובמקרים בהם לא נדרשת ועדת רכש, במסגרת האישור התקציבי של ההזמנה, לבצע בקרה שוטפת אחר הזמנות מאותו ספק, ולבחון באם סכום ההזמנות עלו לכדי מכרז, קרי 153,900 ₪.</p>	<p>נבדק על ידי הגזברית ובמידה שנעשה, ההזמנה חוזרת למחלקה. החל משנת 2023 הגזברית בודקת אם ההתקשרות המבוקשת עברה את סכומי המכרז; היה וההתקשרות עוברת סכומי מכרז, היא חוזרת למחלקה.</p> <p>בנוסף הוחלט למכרז את מרבית ההתקשרויות.</p>

נספח א: עמדת השלטון המקומי לעניין גובה הערבויות הנדרשות במסגרת התקשרויות של רשויות מקומיות עם ספקים



מנהל כללי


ד' תשרי תשע"ט
13 ספטמבר 2018
סימוכין: 102645

לכבוד
מר רן קיוויטי
מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים
משרד הכלכלה והתעשייה

שלום רב,

הנדון: **עמדת מרכז השלטון המקומי לעניין גובה הערבויות הנדרשות במסגרת התקשרויות של רשויות מקומיות עם ספקים**
סימוכין: מכתבי מיום 2 באוגוסט 2018

1. בהמשך לשיח המתמשך ולהבנות ביננו, מרכז השלטון המקומי גיבש את עמדתו לגבי גובה הערבויות אותם נכון שרשויות מקומיות ידרוש במסגרת מכרזיהן, כדלהלן;
 - א. **ערבות הצעה**: הרשות המקומית תדרוש ערבות הצעה שלא תעלה על שיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוהה יותר
 - ב. **ערבות ביצוע**: הרשות המקומית תדרוש ערבות ביצוע בטווח שבין 5-10% מהיקף ההתקשרות. במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו, תהיה רשאית הרשות המקומית לקבוע שיעור גבוהה יותר.
 - ג. **ערבות טיב**: הרשות המקומית תדרוש ערבות טיב שלא תעלה על 50% מגובה ערבות הביצוע באותה התקשרות.
2. מכתב ובו המלצה ברוח זו יועבר לרשויות המקומיות על ידי החתום מטה.


בברכה,
שלמה דולברג
מנהל כללי

העתק:
מר חיים ביבס - ראש עיריית מודיעין מכבים רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי
מר עופר בן אליעזר - ראש המועצה רמת ישי
מר שי רינסקי - מנכ"ל משרד הכלכלה
מר תומר ביטון - גזבר עיריית באר שבע ויו"ר איגוד הגזברים
מר איתי חוטר - סמנכ"ל כלכלה מרכז השלטון המקומי
מר ציון נקאש - מנהל תחום תשתיות ופיתוח עירוני
עו"ד אלי לוי - סמנכ"ל ייעוץ משפטי, החברה למשק וכלכלה

נספח ב: מדגם ערבויות

מס' מ	מספר מכרז	סכום התקשרות	קיים ערבות מכרז	סכום ערבות מכרז	אחוז מהתקשרות	קיים ערבות ביצוע	סכום ערבות ביצוע	אחוז מהתקשרות	ערבות בתוקף
1	7-22	267,000	√	10,000	4%	√	17,570	7%	√
2	5-22	1,200,000	√	30,000	2.5%	√	5,000	0.41%	√
3	32-21	200,000	√	20,000	10%	√	10,000	5%	X נשלחה בקשה לבנק הערבות צריכה להגיע בדואר
4	12-22	690,000	√	22,000	3.1%	* X	X	X	√
5	31-22	ל"ר	√	100,000	ל"ר	√	100,000	5% **	√
6	24-21	ל"ר	√	15,000	ל"ר	√	35,442	5% **	X – נשלחה בקשה לבנק הערבות צריכה להגיע בדואר
7	30-22	50,000	√	10,000	20%	√	15,000	30%	X- אין ערבות. נשלחה בקשה לספק אך לא הועברה
8	37-22	180,000	√	10,000	5.5%	√	15,000	8.33%	ערבות מכרז לא בתוקף החל מ-25.3.23. אמור להתקבל מהזוכה ערבות ביצוע. בגלל שהמכרז נמשך זמן רב נוצר מצב שאין ערבות בתוקף

** נקבע במכרז כי ערבות ביצוע תהיה בשיעור של 5% מהיקף הביצוע הנקוב בהזמנת העבודה.

נספח ג: התקשרויות עם [1]

מס"ד	מס' הזמנה	תיאור ההזמנה	ספק	עלות כוללת
1	3259	תיקון דוד מים בגן גפן	6035753045	795.6
2	3050	התקנת דוד חשמל לגן צבר	6035753045	1980
3	674	תיקון דודי חשמל בגני הילדים	6035753045	2530
4	570	תיקון דוד חשמל בגן נורית	6035753045	409.5
5	568	תיקון דוד חשמל בגן שקנאי	6035753045	479.7
6	297	תיקון דוד מים , החלפת פלאנג' +טרמוסטט - גן דפנה	6035753045	678.6
7	9	החלפת דוד חשמל עבור גן תמר (תבר 1400)	6035753045	1980
8	296	תיקון דוד מים גן דקל	6035753045	351
9	295	תיקון דוד מין - גן שלדג	6035753045	351
10	186	החלפת מפסק לדוד מים - גן תלתן	6035753045	409.5
11	185	החלפת טרמוסטט לדוד מים - גן תות	6035753045	526.5
12	184	ביקור עבור דוד מים לא תקין - גן נופר	6035753045	351
13	183	תיקון דוד מים גן סייפן	6035753045	351
14	182	דוד מים לא תקין - גן לילך	6035753045	351
15	32	תיקון דוד חשמל עבור גן הדס	6035753045	795.6

נספח ד: התקשרויות עם [2]

מס"ד	מס' הזמנה	תיאור ההזמנה	ספק	עלות כוללת
1	3274	פעילות חוג ספורט עם ציוד עבור מועדונית הרוחה	6301023057	600
2	2700	פעילות ספורט לאזרחים ותיקים עם כלים מוזיקליים	6301023057	900
3	2693	פעילות ספורט לאזרחים ותיקים עם כלים מוזיקליים	6301023057	1650
4	2333	פעילות ספורט לאזרחים ותיקים עם כלים מוזיקליים	6301023057	1650
5	1838	פעילות ספורט לאזרחים ותיקים עם כלים מוזיקליים	6301023057	750
6	1837	פעילות ספורט לאזרחים ותיקים עם כלים מוזיקליים	6301023057	1350
7	1667	חוג ספורט לבית גיל הזהב	6301023057	1950
8	1307	חוג ספורט לבית גיל הזהב	6301023057	900
9	1213	אימוני כושר בפארק לצעירים , בשעות הערב	6301023057	5200
10	1200	עדי גינדי לשבוע הספורט אימון למבוגרים	6301023057	250

נספח ה: הזמנות בסכום שלא עולה על 5,000 ₪ אשר לא הועברו לוועדת רכש עם ספק [3]

מס"ד	מס' הזמנה	תאור ההזמנה	ספק	עלות כוללת
1	2381	שרותי הגברה, מגנטים ללא הגבלה ופירוט בנוסף בהצעת המחיר המצ"ל עבור ערב מתנדבים ליום 18/09 - 220 מוזמנים	6034537282	4,000
2	1698	צלם בלוקים עץ לפינוק עובדי עירייה ב10.7	6034537282	3,000
3	3111	הגברה דיגיי ומגנטים לכדורשת סוף שנה קול קורא	6034537282	3,000
4	3395	הגברה+צילום	6034537282	3,000
5	1867	עבור אירוע לצעירים ועבור אירוע לנוער	6034537282	2,400
6	1392	עבור הגברה לחניכת הטיילת	6034537282	2,000
7	1554	ערב הצדעה לקצינים	6034537282	2,000
8	423	הגברה עבור הנחת אבן פינה ב 3 מקומות שונים	6034537282	1,500
9	563	חוגגים פורים עיריית באר יעקב	6034537282	1,500
10	647	עבור צלם מגנטים לפורים	6034537282	1,500
11	1541	מוסיקת רקע עבור יריד תעסוקה בקניון	6034537282	1,500
12	3185	תוספת לאירוע 5.12 - עקב גידול בכמות אנשים	6034537282	1,500
13	943	צילום מגנטים עבור פעילות ל"ג בעומר - לנוער, מגנטים ללא הגבלה, כ- 60 בני נוער	6034537282	1,400
14	462	עבור הגברה ליריד בקניון + הפעלת ציוד במתנ"ס	6034537282	1,200
15	2058	מגנטים עבור מסיבת סיום קהילתית	6034537282	1,200
16	2615	עבור מגנטים לחניכת היכל כדור סל	6034537282	1,200
17	237	מגנטים - כמות אורחים 150 - הפקת מגנט - שוק פורים	6034537282	1,170
18	1618	עבור הגברה הנחת אבן פינה	6034537282	1,000
19	1733	כנס הנקה לפי הצעת מחיר מיום 3.8.22 עבור 3.8 בקניון לרגל שבוע ההנקה הבינלאומי (עקיבא בסטקר)	6034537282	1,000
20	2347	מוזיקה אירוע עולים לכיתה א	6034537282	1,000
21	2430	שרותי מוסיקה והפקת אירועים	6034537282	1,000
22	2998	עבור הגברה לאבן פינה קאנטרי	6034537282	1,000
23	807	הגברה עבור ביקור שר הרווחה	6034537282	500
24	3142	די גיי לאירוע - יאנה דרום 5.12	6034537282	500

רווחה – פרט ומשפחה

דוח ביקורת 2023-2

מבקר העירייה

תוכן עניינים

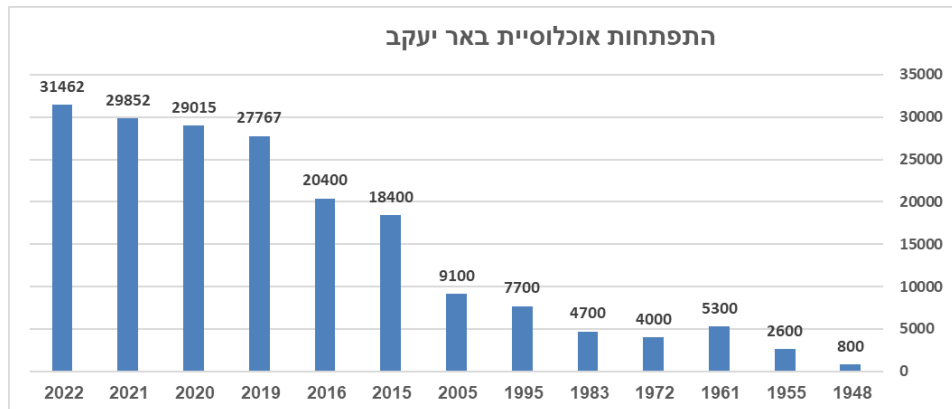
עמוד	שם הפרק		הפרק
41	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
44	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
47	פירוט ממצאים		ג
47	נוהלי עבודה	1	
50	מבנה ארגוני	2	
54	תוכניות עבודה	3	
61	תקציב	4	
64	מחשוב מחלקת הרווחה	5	
66	אתר אינטרנט	6	
70	סביבת העבודה וקבלת קהל	7	
71	מועדונית	8	
79	ועדות בתחום הרווחה	9	
82	פניות למוקד העירוני	10	
84	בקרת מיצוי הכנסות	11	
90	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
97			נספחים
97	מבנה ארגוני עתידי של האגף	נספח א'	
98	בקשה לפילוח פעילות המחלקה לפי סעיפי תע"ס פרק 3	נספח ב'	
99	ממצאים חוזרים משני מבדקים חוזרים	נספח ג'	
101	עיקרי תנאי משרד הרווחה להשתתף בתקציב רשות מקומית	נספח ד'	
102	תכנית עבודה פרט ומשפחה לשנת 2023	נספח ה'	

פרק א' – כללי

1. מבוא

על רשות מקומית לספק לתושביה שירותים מוניציפליים מסוגים שונים בהתאם לחובותיה וסמכויותיה שבדין. בשירותים אלו נכללים גם שירותי רווחה לתושבים "נזקקים". לשירותי רווחה אלו השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של אותם נזקקים והשפעה עקיפה (חיובית) על כלל תושבי העיר.

בשנת 2022 התגוררו בבאר יעקב כ-30,000 תושבים (כ-9,400 משקי בית). התרשים שלהלן מציג את התפתחות גודל האוכלוסייה בעיר בין השנים 1948 ל-2022:



באר יעקב הפכה ממועצה מקומית לעיר בסוף שנת 2021.

באוגוסט 2022, מחלקת הרווחה הפכה לאגף, לכן בחלק המקומות נתייחס ליחידה כאגף רווחה ובחלק אחר כמחלקת רווחה.

בהתאם לחוק שירותי הסעד⁵, התשי"ח-1958, "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות". חוק הסעד מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביה הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות.

רקע רגולטורי

שירותי הסעד מוסדרים באמצעות חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ובאמצעות תקנות כגון:

- א. תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986
- ב. תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק עם מוגבלות שכלית התפתחותית⁶ במעון), התשס"א - 2001
- ג. תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל - 1970
- ד. כמו כן, מוסדר מתן שירותי הרווחה ע"י הרשות המקומית באמצעות תקנון עבודה סוציאלית, להלן: "תע"ס". תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד - 1963, סעיף 4 (א) (1) "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה והביטחון החברתי, וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו 1986.

5 מינוח ישן. היום המינוח הינו שירותי רווחה.

6 מינוח (מכבד) חדש שהחליף את המינוח המקורי "נזקק מפגר" כפי שכתוב בתקנות שירותי הסעד.

הטיפול של מחלקת הרווחה בנושא פרט ומשפחה

מחלקת הרווחה ושירותים חברתיים (להלן: "המחלקה") אחראית בעירייה להענקת שירותי רווחה וחברה לתושבים הנזקקים בעיר באר יעקב (להלן: "העיר").

בעיר מצויים בטיפול המחלקה כ-800 משקי בית (כ- 8.5% מכלל משקי הבית בעיר), מתוכם כ-340 משקי בית המטופלים בתחום פרט ומשפחה.

בתחום פרט ומשפחה מצויים בטיפול המחלקה (כפי שהתקבל מתקציבאית המחלקה) 10 סעיפים כמפורט להלן:

א. נושאים שכלולים במסגרת סעיפי רווחה בתחום פרט ומשפחה:

- 1) מקלטים לנשים מוכות
- 2) משפחות במצוקה בקהילה
- 3) טיפול באובדן ושכול
- 4) ועדת תסקירים
- 5) מרכזי טיפול באלימות (במשפחה)
- 6) תוכנית למניעת אלימות (במשפחה)
- 7) פגיעות מיניות בגירים (במשפחה)
- 8) תוכניות קהילה למשפחות - סעיף שמאחד בתוכו את הסעיפים הבאים:
 - i. יצירת קשר הורים ילדים
 - ii. מרכזי חירום אקסטרני
 - iii. תחנות לטיפול במשפחה

ב. בנוסף מתווספים שני הסעיפים הבאים, שאף שאינם בתע"ס פרק 3, הם בטיפול המחלקה בהקשר לפרט ומשפחה:

- 9) מועדונית טיפולית
- 10) קרן לידידות

בשנת 2016 ערך מבקר העירייה ביקורת בנושא מיצוי תקציב הרווחה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את פעילות מחלקת הרווחה בדגש לתחום הפרט והמשפחה.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בפעילות המחלקה בדגש לתחום הפרט והמשפחה בשנים 2020 – 2022 (לרבות נושאי השירות בתחום פרט ומשפחה, ניהול מועדונית, גביית תשלומים ממקבלי שירות, מרכז לאלימות במשפחה).

במסגרת זו, הביקורת בחנה גם מספר נושאים רחביים של המחלקה:

- א. ארגון וניהול – נהלי עבודה, מבנה ארגוני, תוכניות עבודה שנתיות, תקציב
- ב. מחשוב ואתר אינטרנט כולל תוכנות בשימוש ודוחות עיקריים
- ג. בקרה על מיצוי תקבולים ממשד הרווחה ומקרן הידידות
- ד. התקשרות עם יועץ חיצוני לבקרה תקציבית וכספית
- ה. סביבת עבודה
- ו. עבודה מול המוקד העירוני

הביקורת נערכה בין החודשים ספטמבר 2022 לאפריל 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. פגישות ושיחות עם ממלאי תפקיד במחלקה: מנהלת המחלקה, ראש צוות תחום פרט ומשפחה, תקציבאית המחלקה (מיקור חוץ), ראש צוות המועדונית.
- ב. ביקורים "בשטח": במשרדי המחלקה ובמועדונית.
- ג. עיון וניתוח נתונים ממסמכים ומתיעוד המחלקה, לרבות מסמכים הנוגעים להתקשרויות עם ספק הבקרה התקציבית והכספית.
- ד. ניתוחים כמותיים/סטטיסטיים ("ב"אקסל") של קבצי נתונים לרבות תקציב מול ביצוע, כרטיסי הנה"ח, תקבולים ממשד הרווחה ומקרן הידידות, פניות למוקד העירוני. הפקת ממצאים ומסקנות המבוססים על ניתוחים אלו.

הביקורת מודה לנציגי אגף הרווחה על שיתוף הפעולה.

טיוטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות וההתייחסויות שולבו בדוח הסופי. נתקבלו התייחסויות ממחלקת רווחה, מהתקציבאית במחלקת הרווחה, מאגף משאבי אנוש ומאגף הנדסה.

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 פעילות מחלקת הרווחה בדגש לתחום הפרט והמשפחה. במסגרת הביקורת עלו מספר נושאים המחייבים התייחסות ושהטיפול בהם עשוי לשפר את השירות לתושבים ואת ההתנהלות של העירייה בתחום הכספי וההתקשרויות:

- א. פערים שקשורים לארגון וניהול של הרווחה בעירייה.
- ב. פערים שקשורים להתנהלות כספית ולתוכניות עבודה.
- ג. פערים שקשורים למועדונית הטיפולית.

הרחבת נושא פערים שקשורים לארגון וניהול של הרווחה בעירייה

- 12. חסרים נהלי עבודה שקשורים למחלקת הרווחה ולקשרי הגומלין בינה לבין גורמים נוספים בעירייה.
- 13. תרשים המבנה הארגוני של אגף הרווחה אינו כולל את המועדונית והכפיפויות אינן מוצגות בצורה נכונה.
- 14. דף האינטרנט של מחלקת הרווחה אינו נותן מענה לצרכים ולא בוצעה בדיקת נגישות לאתר.
- 15. משרדי מחלקת הרווחה אינם נותנים מענה לצרכים – צפיפות וחוסר נגישות.
- 16. ועדת הרווחה של העירייה אינה מתכנסת כנדרש.

הרחבת נושא פערים שקשורים להתנהלות כספית ותכניות עבודה

- 17. מחלקת הרווחה לא נדרשה להציג תכנית עבודה שנתית מפורטת ועד לשנת 2022 לא בוצע הליך של ביצוע מול תכנון תכנית עבודה.
- 18. בעירייה לא מבוצע ניתוח של העלויות בין ההוצאות בהן משרד הרווחה משתתפת לבין אלה שהן מתקצבות במלואן על ידי העירייה (כוח אדם, פעילויות).
- 19. העירייה מעסיקה יועץ למיצוי הכנסות ללא הסכם וללא אישור ביטוח בתוקף. כמו כן, לא קיים פרוטוקול המאשר בחירת היועץ.
- 20. תהליכי הגביה במרכז לטיפול באלימות במשפחה אינם תקינים.

הרחבת נושא פערים שקשורים למועדונית הטיפולית

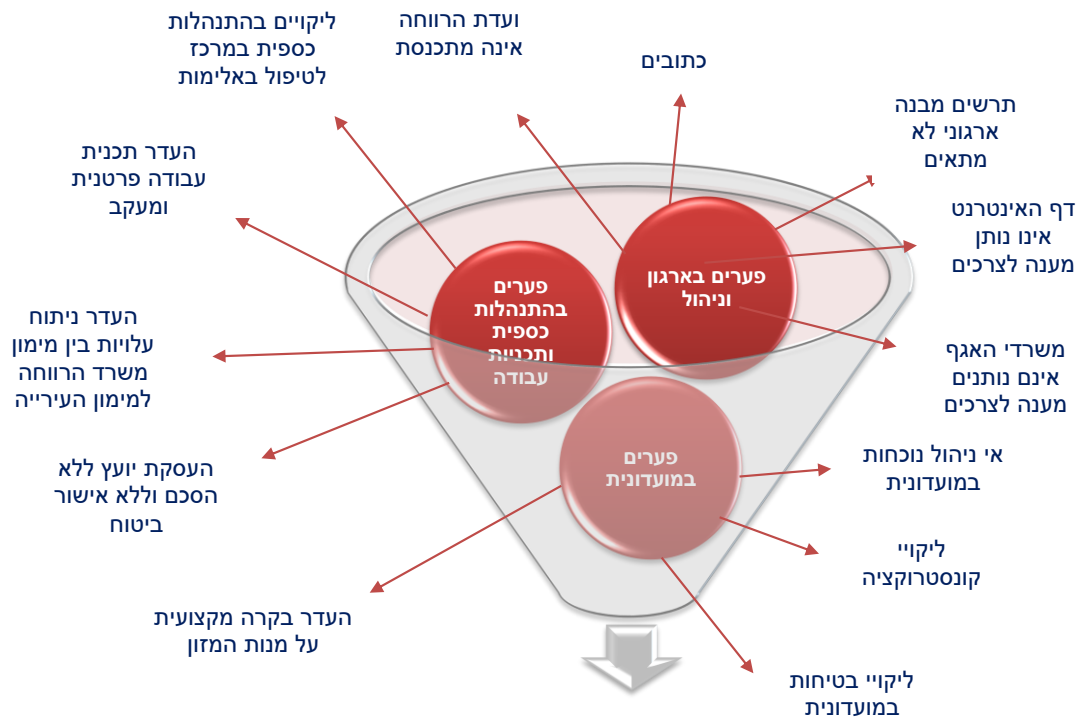
- 21. במועדונית לא התקיים ניהול נוכחות.
- 22. בשנים 2020 – 2022 לא נמצא תיעוד לבקרה מקצועית של מנות המזון.
- 23. במועדונית נמצאו ליקויים בטיחותיים המחייבים טיפול מיידי.

המלצות עיקריות

1. לערוך נהלי עבודה כתובים בתחום הרווחה, בדגש לפעילויות בהן מעורבים מספר יחידות בעירייה.
2. לתקן את תרשים המבנה הארגוני של אגף הרווחה כך שייצג בצורה נכונה את מבנה האגף.
3. לדרוש מאגף הרווחה להכין תכנית עבודה פרטנית ולבצע בקרה אחר ביצועה.
4. להציג את תקציב הרווחה כך שינתן לראות בבירור מהם התקציבים בהם קיימת השתתפות של משרד הרווחה והתקציבים שהינם במימון מלא של העירייה.
5. לשפר את אתר האינטרנט של העירייה כך שיתן שירות נגיש וחיוני לתושבים.
6. לבחון כיצד ניתן לשפר את סביבת העבודה של משרדי מחלקת הרווחה.
7. לטפל בליקויים הבטיחותיים והתפעוליים במועדונית.
8. לכנס את ועדת הרווחה כנדרש כדי שתקדם את נושא הרווחה בעיר.
9. להקפיד שבכל עת קיימת התקשרות ואישור ביטוח בתוקף עם היועץ למיצוי הכנסות.

לריכוז הממצאים והמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מפת דוח



פגיעה בשירות וחשיפה כספית אפשרית

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. נוהלי 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. נוהלי עבודה הינם כלי חשוב ומטרתם להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה על ידי הרשות המקומית. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים.

הוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס)

הנוהל המרכזי שמנחה את מחלקת הרווחה בתחום המבוקר הוא תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) פרק 3 שכולל נהלים ("הוראות" במינוח התקנון) מטעם משרד הרווחה. ההוראות בתקנון מגדירות וקובעות את דרך הניהול המקצועי של ממלאי התפקידים במחלקת הרווחה בדגש מקצועי (עבודה סוציאלית) בכל נושא הכלול בפרק המסוים בתקנון. כך, פרק 3 עוסק ב"פרט ומשפחה"⁷.

נוהל נוסף שמנחה את מחלקת הרווחה בתחום המבוקר הינו הוראה מספר 8.30 "מועדונית טיפולית" בפרק 8 בתע"ס: "מינהל שירותים אישיים וחברתיים (לשעבר ילד ונוער)".⁸

נהלים והנחיות מאת משרד הרווחה שאינם בהוראות התע"ס

בנוסף להוראות התע"ס, משרד הרווחה פרסם נהלים נוספים, כמנחים לעבודת המחלקה:

(1) "נוהל זמני – יציאה לפעילויות חוץ במסגרות לילדים ונוער בקהילה". הנוהל בתוקף מ-1.10.2018.

(2) הנחיות לקראת מיון תיקים 2022 – מסמך מ-3.11.2022.

(3) הבהרות ודגשים להעברת תיק מרשות קודמת (1) לרשות חדשה (2) בעת מעבר דירה – מכתב מ-9.6.2022.

(4) הנחיות להפניית בקשות לסיוע בשכר דירה מעודכן 1.3.2018 – הנחיות בדבר נוהל בקשה לסיוע בשכר דירה עבור צעירה/ה בסיכון.

(5) כללים ואופן הטיפול "בצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי" – תוכנית לסיוע בשכר דירה מעודכן ל-1.3.18 - מסמך מ-21 למרס 2016. (הביקורת מזהה טעות לכאורה בתאריך העדכון של המסמך או תאריך המסמך).

נהלים של משרדי ממשלה אחרים

עוד 2 נהלים של משרדי ממשלה אחרים משמשים להנחיית פעילות המחלקה:

(1) חוזר מנכ"ל משרד החינוך באחריות סגן מנהל המינהל הפדגוגי
עקרונות ונהלים להשמה מיטבית, טיפולית וחינוכית, לילדים ולנוער בסיכון במסגרות חוץ ביתיות, הוראת קבע מספר 0058 – חדש, תוקף הוראה מ-7.12.2015.

(2) רשות האכיפה והגבייה (במשרד המשפטים) – נהלי אגף הבטחון
נוהל ליווי נשים עם היסטוריית אלימות במשפחה – אבטחת נשים בתוך לשכות ההוצאה לפועל המגיעות לקבל שירותי בלשכות.

נהלים פנים מחלקתיים

במחלקת הרווחה יש כיום 6 נהלים פנים מחלקתיים אשר מכסים תהליכים שאינם באים לידי ביטוי בהוראות התע"ס, או בנהלי משרד הרווחה ומשרדי ממשלה נוספים:

7 לפירוט ראו בכתובת האינטרנט:

<https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/molasa-social-regulations-files?skip=0&chapter=3>

8 לפירוט ראו בכתובת האינטרנט:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/molasa-taas8-attachments/he/TaasSocialRegulationsFiles_Taas8_8_30.pdf

- א. טיוטת "נוהל חלוקת סל סיוע בחגים, תרומה ללקוחות רווחה".
- ב. נוהל מעונות יום – ממוקד להרשמה של שנת 2023.
- ג. נוהל ועדות תוכניות טיפול עם הרחבה ופירוט ב תע"ס 8.9 (פרק 8 הוראה 9)
- ד. נוהל השמה חוץ ביתית: באר יעקב. הנוהל איננו נושא תאריך.
- ה. נוהל מתן מענים לפרט ולמשפחה (הוראה 3.16) – בקשות למימון עבור שירות או מוצר, מתאריך 26.12.2018.
- ו. סיכום פגישה: נהלי עבודה רווחה/שפ"ח חירום. מתאריך 10.10.18 בראשות מנהלת המחלקה. הסיכום בעניין נוהל חירום במשפחות מתחת לגיל 18 במקרים של פגיעה, שכול, פגיעה במשפחה.

יחד עם זאת, חלק מהפעילות של המחלקה, בהקשר לנושא פרט ומשפחה, לא מכוסה בהוראות התע"ס, בנוהלי משרדי ממשלה אחרים, או בנהלים פנימיים של המחלקה. לפיכך, ראוי להשלים נהלים פנימיים בתחומי הפעילות שונים כגון:



העדר נהלים

- א. חלוקת סלי סיוע (לא רק בחגים).
- ב. ממשקים עם העירייה לרבות: ארנונה, מים, מחלקת החינוך, מחלקת נוער וצעירים, מחלקת משפטית וכיו"ב.

כמו כן, בנושאים "מכוסים" בהוראות ה- תע"ס עדיין קיימים מקטעים בתהליך ללא נוהל. כך לדוגמה בהוראה 3.8 העוסקת בנשים במקלט לנשים מוכות, נשים מבאר יעקב שוהות במקלטים בערים אחרות. המעבר למקלט והיציאה מביתה כרוך לעיתים בשירותים ובטיפול הכרחי מול העירייה כמו ארנונה, מים וביוב, בתי ספר וגני ילדים, או צרכים מיידיים כמו אופן ההגעה למקלט והחזרה ממנו לביתה, או לדירה אחרת, לאחר שהות במקלט וכו' שהיה ראוי שיקבלו ביטוי בנהלים פנימיים. לכן, מעבר להוראות משרד הרווחה, יש צורך בנהלים עירוניים אשר מסדירים את פעילות הרווחה בתוך העירייה.

במסגרת דוח הביקורת של מבקר המועצה משנת 2016, הומלץ "לגבש נהלי עבודה שיסדירו את שלבי העבודה, מנגנוני הבקרה וחלוקת האחריות בנושא, בין המחלקות השונות במועצה ומול משרד הרווחה".

נמצא כי ההמלצה משנת 2016 לא יושמה.



תמונת הד

ראוי שקביעת הנהלים להשלמה תתבסס על אפיון תהליכי המחלקה, לרבות תהליכים עם ממשק ליחידות אחרות בעירייה ומיפוי הנהלים החסרים.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת כי: "נהלי עבודה - כפי שציינתי מחלקת הרווחה פועלת על פי הנחיות ונהלי משרד הרווחה והם אלו שמנחים אותנו כיצד לפעול ברמה המקצועית כאשר כל הנחיות מתייחסות לכל הפעילות היום יומית השוטפת שלנו. בימים אלו משרד הרווחה עובר שינויים בבניית האתר של הנחיות המשרד ולכן הנהלים וכל הקבצים המפרטים עשייה זו אינם מלאים ומכאן נראה למבקר שאין הנחיות ברורות ושיש צורך בנהלים נוספים.

א. תע"ס מועדונית – מנחה מי אוכלוסיית היעד (גילאים ומאפיינים אישיים של הילד ומשפחתיים) מנחה את כוח האדם המפעיל אותה (אחוזי משרה והגדרת תפקידים במסגרת) משך שעות הפעילות במסגרת, מה הם התכנים ומה הפעילות שצריכה להינתן במשך היום, תוכנית טיפולית לילד ולמשפחה, תעריפי תשלום, הזנה, טופס הפניה למועדונית ועוד (מצ"ב תע"ס מועדונית). אנחנו בנינו טופס הפניה למועדונית לבתי הספר ולעו"ס על מנת שיוכלו להפנות את הילדים לוועדה.

ב. נוהל סלי סיוע לחג קיים אך יש צורך לשנותו כי מותאם - יוכן נוהל חדש ונעביר לעיון הגורמים הרלוונטיים

ג. יישום חוק פעוטות בסיכון- קיים לשון החוק ונהל פנימי במחלקה.

ד. ועדות לתוכניות טיפול- קיים נוהל מפורט.

ה. ממשקי עבודה עם העירייה:

בניה – היה קיים נוהל בעבר שאף הועבר אלייך מהביקורת הקודמת...

עם המעבר למטרופולינט המחובר גם למערכות הרווחה אנו עובדים באותה מערכת ומי שאחראי לגביה הינה מחלקת הגביה (דבר שלא היה בעבר).

חינוך/שפי"ח/נוער וצעירים - מתקיימים פורמים קבועים לאורך השנה וקיימות שגרות עבודה. במקום שבו לא הייתה ברורה האחריות נכתב נוהל(נוהל חירום רווחה שפי"ח) לטעמי לא לכל ממשק צריך נוהל.

1. תע"ס 3.8 נשים במקלט לנשים מוכות - מפורט מאוד(מצ"ב) מגדיר את תפקידי המקלט ואת תפקיד מחלקת הרווחה הנחיות לעו"ס לפעולה ואת הקשר בין המקלט למחלקה. ומסדיר את כל ההתנהלות מול האישה וילדיה בזמן שהותה וביציאתה מהמקלט. אישה היוצאת למקלט חלה חובת חיסיון על יציאתה ומלבד בעלה שאמור לקבל מאיתנו הודעה שאשתו וילדיו נמצאים במסגרת חסויה(כמה שעות לאחר יציאתה) אין אנו מורשים למסור מידע זה לאף אחד מהגורמים ברשות ובכלל. האישה עצמה בהדרכה שלנו מתבקשת לעדכן את בה"ס שהילדים לא יגיעו למסגרות החינוך. לסיכום עבודת מחלקת הרווחה הינה ניגזרת של הנחיות משרד הרווחה המפורטות מאוד ומתוות את העבודה המקצועית הנדרשת ומפוקחות על ידי משרד הרווחה אשר מפקחיו מגיעים לבקרות בכל התחומים במחלקה במוצע אחת לחודשיים ומוציאים דוח בקרה בסיום כל ביקור."

הביקורת עדכנה בדוח הביקורת את הנתונים אל מול ההשלמות ועדכוני מנהלת המחלקה.

עם זאת, הביקורת מעירה שלמרות שקיימות הנחיות של משרד הרווחה ולמרות שהוצגו נהלים פנימיים, עדיין נדרשים להשלים נהלים פנימיים ובמיוחד נהלים הנוגעים לממשקים עם יחידות אחרות בעירייה. כאמור, ראוי שהשלמת הנהלים החסרים תתבסס על אפיון התהליכים ומיפוי הנהלים החסרים.

2. מבנה ארגוני

2.1 כללי

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 ברמת השירות המוענקת לתושבים (לקוחות). מבנה הארגוני מגדיר מיהם בעלי התפקידים האחראים על נושא/נושאים מסויים/מסוימים ואת הקשרים ביניהם.

כאמור, נושא פרט ומשפחה הינו בעל משקל רב בפעילות המחלקה – אשר כפי שכבר צוין, 340 מתוך 800 בתי האב שמתופלים במחלקת הרווחה (43%) הם בתחום פרט ומשפחה.

ממלאי התפקידים במחלקה בתחום פרט ומשפחה

הטבלה שלהן מפרטת את ממלאי התפקידים השונים במחלקה בתחום פרט ומשפחה נכון לתחילת שנת 2023:

מס"ד	תפקיד	קיצור שם	היקף משרה
1	ראש צוות פרט ומשפחה	מ.ב.	0.75
2	רכזת וועדת תוכניות טיפול	ע.א.	0.25
3	עו"ס לטיפול במשפחות	א.ז.	1.00
4		ט.ב.	1.00
5		ס.ש.	0.72
6		מא.ב.ט.	0.30
7		מועדונית רכזת ומדריכה	ר.מ.
8	מועדונית עובדת צוות	ש.מ.	0.78
9	מועדונית עובדת צוות	א.ד.	0.35
10	סה"כ		5.98

בנוסף, במחלקה יש עוד שתי עובדות בתפקיד מחלקתי שנותנות שירות גם לתחום פרט ומשפחה לפי הצורך. להלן פירוט:

מס"ד	תפקיד	קיצור שם	היקף משרה
1	עו"ס לחוק הנוער	ק.י.	1.00
2	עובדת זכאות	ס.ג.	1.00
	סה"כ		2.00

2.2. תרשים המבנה הארגוני

בתחילת הביקורת היה בידי צוות הביקורת מבנה ארגוני שהוצג למשרד הפנים בעבר שאינו נכון ואינו תואם למציאות. בהמשך הוצגו לביקורת שני מבנים ארגוניים עדכניים יותר:

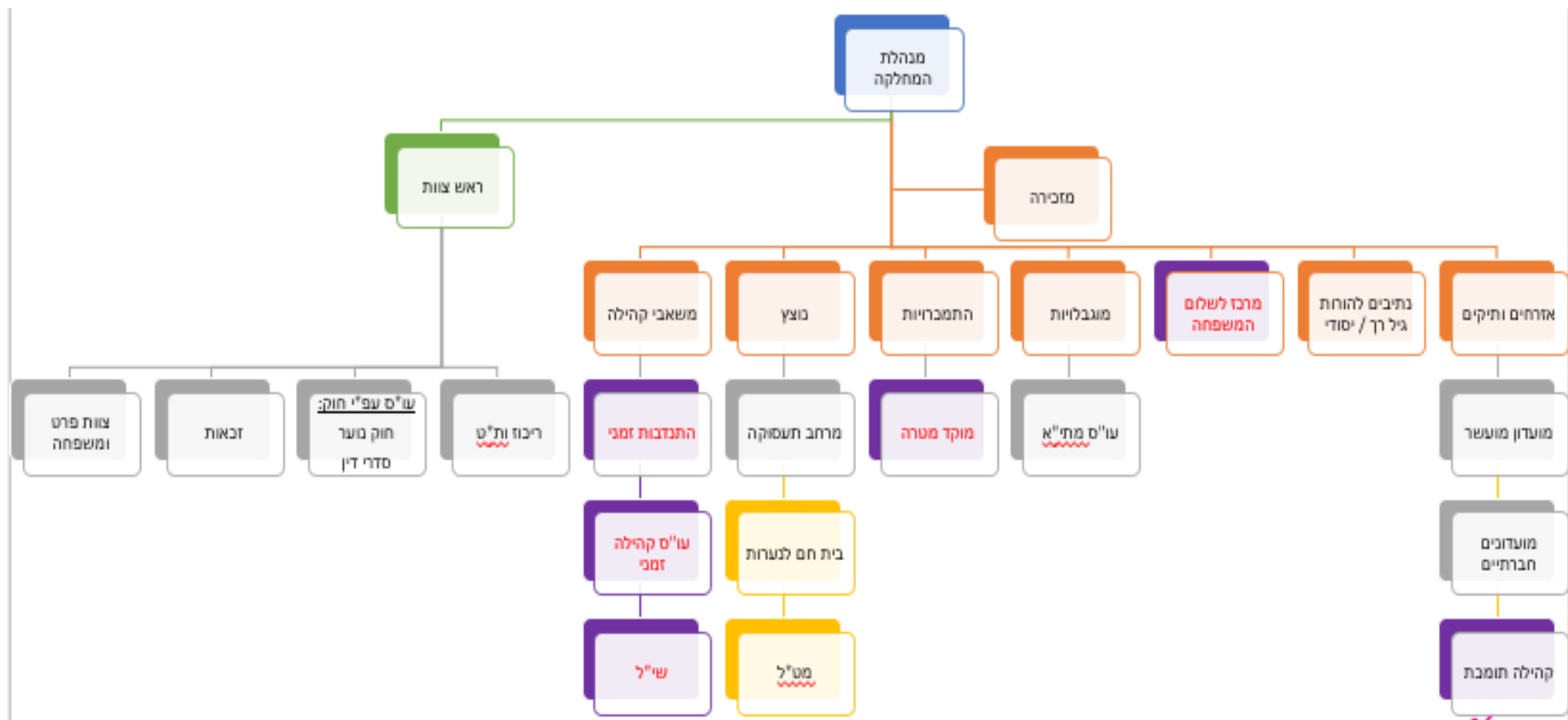
א. מבנה ארגוני של המצב הקיים שהוצג לשר הרווחה – ממרס 2022.

ב. מבנה ארגוני עתידי מעודכן שהוכן על ידי סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש – מתחילת שנת 2023.

בעמוד שלאחר העמוד הבא, תרשים המבנה הארגוני הקיים של המחלקה. יצוין כי הוצג לשר הרווחה בביקורו בעירייה במרס 2022. **בנספח א'** – המבנה הארגוני העתידי של האגף לשירותים חברתיים כחלק מהמבנה הארגוני של העירייה.

להלן הערות הביקורת לתרשימי המבנה הארגוניים:

- א. **נמצא כי בתרשימי הארגוניים, הכפיפויות אינן מוצגות בצורה נכונה - פונקציות המשנה (כגון שי"ל, מט"ל, קהילה תומכת) של התחומים "משאבי קהילה", נוצץ, אזרחים וותיקים, צריכות להיות מוצגות בתרשים בכפיפות ישירה לראש התחום. בתרשים מוצגת כפיפות של פונקציית משנה אחת לשנייה.**
- ב. **במבנה הארגוני הקיים לא מוצגת המועדונית הטיפולית.**
 בהתייחסות לטיטוט הדוח, מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת כי "מועדונית הינה מסגרת טיפולית לילדים ויש באפשרותי לדווח אותה משלושה סעיפים תקציביים. אצלינו היא מדווחת מתקציב עם הפנים לקהילה ומתקציב ילד בקהילה. מהם הסעיפים בהם ניתן לדווח מועדונית הינה החלטת משרד הרווחה".
- הביקורת מעירה כי אין קשר בין הסעיפים התקציביים לבין אופן הצגת המועדונית בתרשים הארגוני ויש להציג את המועדונית בתרשים הארגוני.**
- ג. יצוין כי במבנה הארגוני העתידי, למרות שהפונקציות "נתיבים להורות" ו"מרכז לשלום המשפחה" הם במהות חלק מנושא פרט ומשפחה, הם הוכפפו ישירות למנהלת המחלקה. בהתייחסות לטיטוט הדוח, מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת כי "לעניין נתיבים להורות ומרכז לשלום המשפחה אף שהם בהגדרת משרד הרווחה תחת תחום משפחה יכולה מנהלת המחלקה להחליט מהו המבנה הארגוני הנכון ומתאים לצורכי המחלקה. אם וכאשר נתרחב לראש צוות נוסף תעשה חשיבה מחודשת על המבנה הארגוני. כיום המבנה הארגוני עם הכוח אדם המצוי בו נכון לנו".



2.3. תחומי אחריות ותיאור תפקידים

הגדרה ברורה ומפורטת של תחומי האחריות ותיאור התפקיד לכל ממלא תפקיד במחלקה ובתחום פרט ומשפחה עשויה לסייע באופן משמעותי לתהליכים אפקטיביים ולאיכות השירות.

בתע"ס פרק 2 - "כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים" בהוראה 2.4 (להלן: "ההוראה") מפורטים תיאורי המשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מוניציפליות. בהוראה מוצגת רשימה של 52 משרות ולכל אחת מהן רשומים:

א. תואר המשרה הכולל:

(1) דרוג ודרגה

(2) תאור המשרה

(3) דרישות המשרה (כישורים, השכלה וניסיון)

ב. מסלול קידום

לפירוט ההוראה ראה בכתובת האינטרנט:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/molsa-taas2-attachments/he/TaasSocialRegulationsFiles_Taas2_2_4.pdf

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי נצמדים לתיאורי התפקיד של משרד הרווחה. אין הערות.

3. תוכניות עבודה

3.1 כללי

לכל ארגון המבצע פעילות שוטפת לאורך השנה ואשר רוצה להתפתח ולהתקדם, קיימת חשיבות לקביעת תכנית עבודה שנתית הכוללת מטרות, יעדים ומשימות ומדדים כמותיים. כמו כן, לגיבוש תוכנית עבודה רב שנתית יש חשיבות גדולה; תוכנית זו מאפשרת שימוש מיטבי במשאבי הארגון.

כדי שניתן לקיים בקרה אפקטיבית אחר מימוש תכנית העבודה נדרשים המרכיבים הבאים:

- א. חלוקת התוכנית השנתית לתקופות ביניים (רבעונים ו/או מחצית השנה ולעיתים גם חודשים). חלוקה זו מסייעת בביצוע בקרה ניהולית במהלך שנת התוכנית ולא רק בסופה.
- ב. חשוב שבקרה אחר תכנית העבודה תיעשה בסוף כל תקופת ביניים כאמצעי לזיהוי מוקדם של חסמים וצווארי בקבוק למימוש התכנון, וכבסיס להחלטות לפעילות במטרה לפתור מכשולים אלו.
- ג. כדי לבצע בקרה אפקטיבית ונכונה, נדרשים מדדי בקרה למידת ההתאמה של הביצוע למתוכנן, כלומר לפי מה ניתן למדוד מידת השגת היעד.

יצוין כי בשנת 2016 אגף בכיר לניהול ההון אנושי ברשומ"ק הפיץ חוברת בנושא הכנת תוכניות עבודה ברשויות מקומיות. להלן הקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-05/he/home_main_local-government_municipal-info_5_municipal-information-centre-05-01.pdf

הביקורת בחנה את תכנית העבודה של מחלקת הרווחה.

3.2 תכנית עבודה של מחלקת הרווחה

בביקורת נתקבלו שתי מצגות תוכניות עבודה של העירייה לשנים 2022 ו-2023. תוכניות העבודה של מחלקת הרווחה כלולות כפרק בתוכניות העבודה השנתיות של כלל העירייה. תכנית העבודה מוצגת כמצגת שקפים.

3.2.1. תוכנית עבודה לשנת 2022 במסגרת תכנית העבודה של העירייה
הטבלה שלהלן מרכזת את תכנית העבודה של שנת 2022 של מחלקת הרווחה (שהוסבה על ידי הביקורת משקפים לטבלה):

מטרה ←	1. שיפור שירות ללקוח והנגשת שירותים דיגיטלית		2. הרחבת שירותי רווחה בהתאמה לגידול באוכלוסייה		3. ייעול תהליכי עבודה והגברת תיאום עם אגף החינוך והשירותים בקהילה.	
	משנה מטרת	א.	70% מהטפסים יהיו מקוונים באתר העירייה	גיוס משאבים חדשים למחלקה	יצירת מפגשים רציפים	ב.
	ג.			פתיחת שירותים נוספים בקהילה בכל התחומים	ג.	צמצום תלונות הדדיות
מסאבים נדרשים	א.	ספק תוכנה להנגשת הטפסים באתר.	תקציבים	זמן הרתמות של כל השותפים	א.	שפיור השירות לתושב
	ב.	זמן אחראי מהמחלקה לפרסום ושיווק	איתור קולות קוראים	שקיפות במידע ומשאבים	ב.	הנגשת שירותי העירייה
	ג.		מבנים	רצון לשותפות	ג.	מייעל השירות לתושב וחוסך זמן
תרומה לעיר	א.	שיפור השירות לתושב	פיתוח והנגשת שירותים בעיר	ייעול תהליכי עבודה ואיגום משאבים	א.	אילוצי תקציב
	ב.	הנגשת שירותי העירייה	חסכון בעלויות	תקשורת אפקטיבית במחלקה עם המחלקות השונות	ב.	צורך בגורם אחראי ומנתב במחלקה
	ג.	מייעל השירות לתושב וחוסך זמן	הסעות שירות נגיש ואיכותי לתושבים	ראיה מקרו מרחבית על צרכי היישוב	ג.	אתגרים / סיכונים לתוכנית
			א. אילוצי תקציב למשאב נדרש ב. לא למצוא פניות מתאימות ג. חוסר במקום / מבנה ד. חוסר כ"א	התנגדות/הימנעות (באגף החינוך) אי התאמת השפות השונות בין נותני השירות ציפיות לא מתואמות		

3.2.2. תוכנית עבודה במצגת לשר הרווחה

יצוין כי הביקורת קיבלה מהמחלקה מצגת מ-31 במרס 2022 שהוצגה בביקור של שר הרווחה בעירייה. המצגת כוללת בין היתר **חזון למחלקת הרווחה ו- "תוכניות המחלקה" לשנת 2022.**



חזון

מתן שרות טיפולי, מקצועי, נגיש ורגיש המבוסס על כבוד האדם ועל ערכי מקצוע העבודה הסוציאלית.

הזדמנות לשיפור איכות החיים והעצמת החוסן של הפרט, המשפחה והקהילה.

פיתוח שירותים מותאמים לצרכי האוכלוסייה השונים.

הפעלת חוקי הגנה באמצעות עו"ס לחוקים השונים.

סביבת עבודה המקדמת פיתוח, העשרה והתמקצעות של ההון האנושי בה, לצורך מתן שירות איכותי, מקצועי ועדכני.

באר יעקב עיר העתיד של ישראל

לראיית הביקורת – חזון המחלקה כהקדמה וכרקע לתוכנית העבודה, היא מתכונת נכונה לתוכנית עבודה שנתית.



תוכניות המחלקה לשנת 2022

הרחבת השירותים הקיימים ופיתוח שירותים חדשים בהתאם לצרכי העיר

שיפור השירות לפונים כולל דיגיטציה להנגשת השירותים

חיזוק שיתופי פעולה בין השירותים השונים בעיר

ביסוס משאבי קהילה והגברת החוסן הקהילתי

הרחבת פעילות מעשירה לגיל השלישי

פיתוח צוות מקצועי, לומד ומיומן

באר יעקב עיר העתיד של ישראל

תוכנית העבודה של המחלקה בהשוואה לתוכנית שהוצגה לשר הרווחה

רואים בשקף המצגת לשר הרווחה כי התוכנית כוללת 6 מטרות. זאת לעומת 3 מטרות בלבד הנכללות בתוכנית העבודה של המחלקה במסגרת התוכנית העירונית. 3 מטרות אלו הינן הראשונות במצגת לשר הרווחה:

1. הרחבת השירותים הקיימים ופיתוח שירותים חדשים בהתאם לצרכי העיר
2. שיפור השירות לפונים כולל דיגיטציה להנגשת השירותים
3. חיזוק שיתופי פעולה בין השירותים השונים בעיר

יישוב הפער בין 2 תוכניות העבודה

להלן הסבר של מנהלת מחלקת הרווחה לפער בין שתי התוכניות:
 "אכן יש הבדל בין התוכנית שהוגשה לשר לבין התוכנית שהוצגה מול הרשות וזאת לאור שנדרשנו ברשות להציג שתיים עד שלוש תוכניות (מטרות) שנתיות בלבד ואכן כך עשינו. קיים מתאם מלא בין 3 המטרות שהוצגו לרשות למו"ל המטרות שהוצגו לשר (3 המטרות שהוצגו לרשות מופיעות גם בתוכנית לשר הרווחה)."

3.2.3. תכנית עבודה לשנת 2023

גם כאן נתקבלה בביקורת תוכנית עבודה כמצגת של מספר שקפים. בראשית התוכנית מוצגות הנחיות מאת הנהלת העירייה לכלל יחידות העירייה, ובהן העקרונות לתכנון התוכנית לכל יחידה ולבקרתה:

תוכנית עבודה 2023 - עקרונות

- 📌 תוכניות העבודה מתבססות על מודל חשיבה תוצאתית
- 📌 הבקרה אחר יישום התוכניות תהיה מקוצרת, ותתמקד ביכולת לציין הצלחות ולפתור חסמים.
- 📌 סומכים על המנהלים והעובדים בעירייה שיגדירו את משימותיהם וינהלו אותן.

תוכנית עבודה 2023 - מעקב ובקרה

- 📌 ידרש מכל מובילי תוכניות העבודה עדכון אחת לרבעון על הפעולות וההישגים.
- 📌 המטרה במהלך השנה להבין מוקדם ככל הניתן היכן יש חסמים, ולסייע לפתור אותם במהירות, על מנת להבטיח יישום מלא של התוכניות.

הטבלה שלהלן מציגה את תוכנית העבודה של מחלקת⁹ הרווחה לשנת 2023 (שהוסבה משקפים לטבלה ע"י הביקורת):

מטרה		1. הנגשה דיגיטלית של שירותי האגף	2. פיתוח שירותים חדשים של האגף לטובת התושבים
מטרות משנה / אובייקטים		האתר מציג את כל השירותים במחלקה	לפחות שני שירותים חדשים
		70% מהטפסים מונגשים	
		מתן מענה לחלק מהמשימות באמצעים דיגיטליים	
משאבים נדרשים		תקציב להנגשת האתר והטפסים המקוונים	גיוס תקציבים נוספים
תרומה לעיר		מענה נגיש לתושבים	הנגשה של השירותים לתושבים בתוך העיר
		צמצום המתנות	חסכון כספי בהסעות לרשות
			תושבים שבעי רצון
אתגרים / סיכונים	חוסר בזמן	גיוס כספים ממקורות חיצוניים מגדיל את תקציב הרווחה ובפער מול התקציב שהוגש לרשות – נדרשת גמישות של הרשות	

יצוין לחיוב כי בשנת 2023 יש שיפור בהתייחסות ליעדים כמותיים ובהיקפם לעומת תוכנית העבודה של שנת 2022.

הביקורת בחנה את תוכנית העבודה של שנת 2023 ולהלן הממצאים:

- א. ראוי לציין לחיוב כי תוכנית העבודה של המחלקה כוללת מטרות, מטרות משנה, משאבים נדרשים, תרומה לנזקקים מיישום התוכנית והסיכונים העיקריים למימושה.
- ב. במעבר משנת 2022 לשנת 2023 הצטמצמו מספר המטרות של המחלקה. צמצום מספר המטרות עלול להביא גם לצמצום בהישגים.
- להלן המטרות של שנת 2022:
- 1) שיפור שירות ללקוח והנגשת שירותים דיגיטלית
 - 2) הרחבת שירותי רווחה בהתאמה לגידול באוכלוסייה
 - 3) ייעול תהליכי עבודה והגברת תיאום עם אגף החינוך והשירותים בקהילה.
- בשנת 2023 הוצגו 2 מטרות בלבד:**
- 1) הנגשה דיגיטלית של שירות המחלקה
 - 2) פיתוח שירותים חדשים של המחלקה לטובת תושבים.

9 בתוכנית העבודה היחידה הארגונית "רווחה ושירותים חברתיים" מוצגת כאגף, בניגוד למעמדה הרשמי כמחלקה. היא מופיעה כמחלקה באתר האינטרנט של העירייה וכך גם בפרסום באתר לשנת 2023, מאת ראש העיר על העירייה והישגיה.

- ג. בנוסף לכך שמספר המטרות צומצמו, גם המטרות עצמן צומצמו מרמה של "מטרות על" לרמה של "יעדים" יותר ספציפיים ויותר קצרי טווח.
- ד. למחלקת הרווחה לא קיימת תכנית עבודה מפורטת, אלא משימות מרכזיות בלבד.
- ה. עד למחצית שנת 2023 לא הייתה תכנית עבודה ספציפית לנושא פרט ומשפחה. לאור ממצאי הביקורת הוכנה במחלקה במחצית שנת 2023 תוכנית עבודה מפורטת לנושא פרט ומשפחה, כמוצג בסעיף 3.2.4 להלן.
- ו. נמצא כי במסגרת תכנית העבודה שולבו מעט יעדים כמותיים:
- 1) בשנת 2022 נקבע יעד כמותי אחד בלבד – 70% מהטפסים יהיו מקוונים באתר העירייה.
- 2) בשנת 2023 יש שיפור והוגדרו שלושה יעדים כמותיים: 1) האתר מציג את כל השירותים במחלקה, 2) לפחות שני שירותים חדשים, 3) 70% מהטפסים מונגשים.

3.2.4. תכנית עבודה לנושא פרט ומשפחה

נמצא כי לשנים 2022 ו-2023 לא הוכנה תכנית עבודה ספציפית לפעילות השוטפת בנושא פרט ומשפחה. נוכח ממצא זה, מנהלת המחלקה העבירה לביקורת במחצית שנת 2023 התייחסות שכוללת השלמה של תוכנית עבודה מפורטת לתחום פרט ומשפחה. להלן התייחסות מנהלת המחלקה:

תכנית עבודה לנושא פרט ומשפחה:

תחום פרט ומשפחה כולל בתוכו מספר תחומים ולכל תחום קיים נוהל עבודה מפורט בתע"ס שאנו עובדים על פיו והוא מבוקר על ידי ראש צוות ופיקוח משרד הרווחה.

אנו מקבלים את הערת המבקר ומצרפים בזאת תוכנית עבודה שנתית בתחום פרט ומשפחה. (תכנית עבודה מצורפת כנספח ה').

התוכנית בנויה מ-5 נושאי פעילות ראשיים. כל נושא פעילות מחולק למספר משימות. מתוכן:

- א. ב - 9 משימות (כ- 43%) מוצג מועד להשלמה או תדירות ביצוע.
- ב. ב - 2 משימות (כ- 10%) מוצג יעד כמותי.

הביקורת מציינת לחיוב את השלמת תוכנית העבודה השנתית (ל-2023) לתחום פרט ומשפחה.

לדעת הביקורת חשוב שתכנית העבודה השנתית של המחלקה תיתן ביטוי לכלל פעילויות המחלקה, לרבות תחום פרט ומשפחה. כמו כן, חשוב שבתוכנית יוצגו יעדים כמותיים.

3.3. בקרת ביצוע מול תכנון לתוכנית עבודה 2022

קיימת חשיבות רבה, כאמצעי להשגת המטרות, לבצע הליך של בקרת ביצוע מול תכנון תכנית העבודה במהלך השנה ולאחר סיום השנה. במסגרת תכנית העבודה של שנת 2023, המחלקה הציגה ביצוע מול תכנון תכנית העבודה של שנת 2022 - "שלב מדידה והערכה". במסגרת זו, נבחרו שלושה פרמטרים לבקרה, אשר מסייעים להפקת לקחים ושיפור: (1) שיעור הביצוע, (2) מה נדרש לשפר, (3) מה נדרש לשמר.

הטבלה שלהלן מציגה ביצוע מול תכנון תכנית העבודה של שנת 2022 (שהוסב משקפים לטבלה):

מטרה ←	1. שיפור שירות ללקוח והנגשת שירותים דיגיטלית	2. הרחבת שירותי רווחה בהתאמה לגידול באוכלוסייה	3. יעול תהליכי עבודה והגברת תיאום עם אגף החינוך והשירותים בקהילה.
שיעור ביצוע	0%	51% - 75%	51% - 75%
מה לשפר	לא מתוקצב, חסר כח אדם	גיוס משאבים מגורמים נוספים, מעבר למשרד הרווחה	להמשיך לחזק שיתופים אלו עם כניסתו של מנהל מחלקה החינוך החדש
מה לשמר		המשך גיוס משאבים לפיתוח נוסף של שרותים החסרים ביישוב	את כול שהושג, במיוחד את השיפור המשמעותי בשיתופי הפעולה מול החינוך

לגבי מטרה 1 - "הנגשת שירותים דיגיטלית" - אפס ביצוע.

לגבי מטרות 2 ו-3

2 – "הרחבת שירותי רווחה בהתאמה לגידול באוכלוסייה".

3 – "יעול תהליכי עבודה והגברת תיאום עם אגף החינוך והשירותים בקהילה".

שיעור ביצוע של 51% עד 75% מעיד, בהנחה שהוא נכון ומבוסס, כי נעשתה ע"י המחלקה פעילות למען השגת המטרות האלו אך מימשה רק חצי עד שלושת רבעי ממה שתכננה לבצע.

יחד עם זאת, כאשר בתוכנית העבודה אין כל יעד כמותי (לא בערכים של יחידות ספירה ממש ולא בערכים של ציון או דרוג סולמי וכיו"ב), אין למספר הרשום כשיעור ביצוע כל ביסוס אובייקטיבי. לפיכך, לא ניתן לקבלו אלא בערבות מוגבלת.

מידת הביצוע נבחנת במסמך רק למטרות הראשיות של תוכנית 2022 (3 מטרות) ורק בסוף שנת התוכנית (לסוף רבעון רביעי 2022). יצוין לחיוב כי בשנת 2023 החל תהליך של בקרת ביצוע ברמה הרבעונית ובסוף רבעון ראשון התקיימה ישיבה בנושא ביצוע התוכנית לשנה זו. כמו כן, נערכה בקרת ביצוע למחצית שנת 2023 מול 2 המטרות הראשיות ונמצא כי בשתיהן קיים פיגור משמעותי בעמידה בלו"ז לעומת המתוכנן.

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).

השתתפות משרד הרווחה בתקציב המחלקה

משרד הרווחה מעביר לרשויות המקומיות תקציב (הכנסות) המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, ובלבד שמשרד הרווחה אישרם. בהתאם למדריך שהכין המשרד בנושא "תקצוב בשירותי רווחה", מממן משרד הרווחה 75% מפעולות הרווחה השוטפות (המאושרת על ידה). היתרה ממומנת בדרך כלל מכספי הרשויות המקומיות.

רוב התקציב שמעביר משרד הרווחה לרשות המקומית מיועד לתחומים הבאים:

א. עלויות שכר עובדי הרווחה ברשות המקומית - המשרד אמור להשתתף בשיעור של 75% משכר עובדי הרווחה ברשות המקומית (כולל עובדים מינהלים שהמשרד מאשר) על פי עלויות עובדים שהוגדרו על ידי המשרד.

ב. הוצאות השמת מטופלים במסגרות - השמה הינה החלטה על מסגרת חברתית/טיפולית עבור מטופל (פנימיות; משפחות-אומנה; בתי-אבות; מועדוניות; קייטנות וכד') לפרק זמן מוגדר מראש, בהתאם לצרכי המטופל. המשרד משתתף בעלויות השהייה של המטופלים במסגרות אלה, לרוב בשיעור של 75%.

יצוין כי העירייה רשאית, על פי שיקול דעתה, בהתאם להחלטות שהתקבלו במועצת העיר ועל בסיס המשאבים העומדים לרשותה, להוסיף ממשאביה העצמיים, למימון תחומים מסוימים בהתאם למדיניותה.

על מנת ללמוד על התקציב ועל ביצועו בשנים האחרונות, קיבלה הביקורת מתקציבאית המחלקה נתונים לגבי תקציב מול ביצוע למחלקת הרווחה בחלוקה לתקציב השכר וליתר התקציב.

4.2 ניתוח תקציב השכר

4.2.1 ניתוח תקציב שכר לכל עובדי מחלקת הרווחה

מאחר שבעירייה אין פירוט נפרד לעלויות שכר עובדי פרט ומשפחה לבין יתר עובדי המחלקה (ישנם עובדים שנותנים מענה גם לתחומים אחרים במחלקה), ניתוח נתוני השכר יתבצע ברמת המחלקה כולה. הטבלה שלהן מציגה ביצוע מול תכנון תקציב השכר של המחלקה לשנים 2020 עד 2022, בהתאם לנתונים שהתקבלו מתקציבאית המחלקה:

שנה	תקציב/ביצוע	הכנסה ישירה לשכר המחלקה ממשרד הרווחה	עלות כוללת של העירייה לשכר המחלקה.
2020	תקציב	1,155,000	2,731,000
	ביצוע	1,469,980	2,880,575
	% ביצוע		105%
2021	תקציב	1,450,000	3,010,000
	ביצוע	1,511,341	3,131,854
	% ביצוע		104%
2022	תקציב	1,730,000	3,615,000
	ביצוע	1,964,898	3,500,772
	% ביצוע		97%

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, ביצוע תקציב השכר נמצא בטווח של פלוס מינוס 5% מהתכנון.

כאמור, ככלל משרד הרווחה מממן 75% מעלויות שכר עובדי מחלקת הרווחה שהכיר בהן. שכר עובדי המחלקה כוללים עובדים שהתקנים שלהם מתוקצבים ב-75% על ידי משרד הרווחה ועובדים שמתוקצבים במסגרת תקציב פעולה, גם ב-75%. משרד הרווחה מממן 75% משכר עו"ס כפי שמחושב על ידו ולא לפי העלות בפועל. ככל שהשכר של עובדי מחלקת הרווחה גבוה מהשכר המחושב על ידי משרד הרווחה, החלק היחסי המתוקצב על ידי משרד הרווחה נמוך מ-75% והולך ויורד ככל שהשכר גדל.

מעבר לתקנים שמתוקצבים בשיעור של 75% על ידי משרד הרווחה, ישנם עובדים שלא הוכרו ולא תוקצבו על ידי משרד הרווחה, והעירייה החליטה לממן אותם במלואם.

בעירייה לא מבוצע ניתוח של הפערים בין עלויות השכר בפועל לבין השכר הממומן על ידי משרד הרווחה כדי להשוותו ל-75%.

4.2.2. השתתפות משרד הרווחה בתקציב השכר

בהתאם לנתונים שהתקבלו מהתקציבאית, למול היחס בשיעור של 75%, השתתפות משרד הרווחה עומד בפועל על כ-52%. המשמעות היא תשלום עודף של העירייה בסך כ- 700,000 ₪.

הטבלה שלהלן מציגה את שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה בעלויות:

מס"ד	הנושא	2021	
		תקציב	ביצוע
1	הכנסה ישירה לשכר המחלקה ממשרד הרווחה	1,450,000	1,511,341
2	הערכת השתתפות מקסימלית של 75% המשרד בשכר עובדים שמתוקצבים בתקציב פעולה		130,488 (1)
3	סה"כ הכנסות ממשרד הרווחה		1,641,829
4	עלות כוללת של העירייה לשכר המחלקה.	3,010,000	3,131,854
5	שיעור ההשתתפות "פשוט" מתוך עלות השכר לעירייה:		52.42%
6	עודף עלות השכר של העירייה מול התקן (75%)		707,062 (2)

(1) אופן חישוב השתתפות של משרד בשכר בתקציב הפעולות

- מלוא העלות לעירייה של שכר העובדים שהשתתפות המשרד בשכרם היא דרך **תקציב פעולה או דיווחי ט"ז** – 173,984 ₪ על פי הערכת התקציבאית.

- השתתפות משרד הרווחה בשכר תקציב פעולות – $130,488 = 173,984 * 0.75$

(2) עודף עלות השכר של העירייה למול התקן – $707,062 = 3,131,854 * (0.75 - 0.5242)$

על פי נתונים שהועברו על ידי התקציבאית – עלויות השכר של 7 עובדים שאינם מתוקצבים על ידי משרד הרווחה מסתכמות ל-472,380 ₪. מכאן שהחריגה בעקבות הפרשים בין השכר המוכר על ידי משרד הרווחה לבין השכר בפועל עומד על 234,682 שהם כ-14.3% מההכנסות ממשרד הרווחה בגין השכר.

4.3. ניתוח הכנסות והוצאות בתקציב פעולה לתחום פרט ומשפחה ל- 2020 עד 2022
 בשונה מהשכר, בתחום פרט ומשפחה ניתן לנתח את ההכנסות וההוצאות בתקציב פעולה בנפרד מכלל המחלקה. הטבלה שלהלן מציגה ניתוח תקציב הפעולה וביצועו לתחום פרט ומשפחה, לשנים 2020 עד 2022:

הנושא	2022			2021			2020		
	% ביצוע	ביצוע	תקציב	% ביצוע	ביצוע	תקציב	% ביצוע	ביצוע	תקציב
הכנסה	87%	384,718	443,000	74%	337,859	454,500	112%	540,560	484,500
הוצאה	90%	475,797	530,500	60%	350,566	580,000	112%	726,597	646,500
% הכנסה מהוצאה		81%	84%		96%	78%		74%	75%
הפרש בין הכנסה להוצאה		-91,079	-87,500		-12,707	-125,500		-186,037	-162,000
ההוצאה העודפת של העירייה		-27,870	-45,125		-74,934	-19,500		4,388	375

מהטבלה לעיל רואים כי:

- א. תקציב ההכנסה תוכנן בשנת 2020 בשיעור של 75%, וב- 2021 בשיעור של 78% ובשנת 2022 בשיעור של 84% מתקציב ההוצאה.
- ב. בביצוע, שיעור ההכנסה מההוצאה הינו 74% ב-2020, 96% ב-2021 ו- 84% בשנת 2022 שמשמעותו עמידה בתקן ואף למעלה מכך.

לביקורת אין הערות נוספות.

5. מחשוב מחלקת הרווחה

5.1 כללי

רוב הפעילות של מחלקת הרווחה מבוצעת באמצעות ובתמיכת המערכות הממוחשבות הבאות:

א. רווחה נט (של חברת מטרופולינט):

מערכת תיקי מטופלים ממוחשבת בה מתועדת העבודה הטיפולית על ידי כל העובדות הסוציאליות.

עפ"י אתר האינטרנט של חברת מטרופולינט, למערכת היכולות הבאות:

(1) ניהול תיק לקוח ממוחשב משלב הפניה כולל בניית תוכנית ההתערבות.

(2) ניהול משימות גמיש המותאם לכל עובד עפ"י ההגדרה.

(3) הודעות פנים מערכתיות להעברת מידע מהיר.

(4) מחולל דוחות דינמי המאפשר פילוח לכל נתוני המערכת.

(5) שולחן עבודה בהתאם להכרת תפקיד.

(6) ניהול הרשאות במערכת עד רמת כפתור.

(7) השמות החלטות וצווים משוגרים מול משרד הרווחה.

יצוין כי כל הניהול של תיקי הלקוחות והמסמכים הנוגעים לטיפול בכל ערוצי הטיפול של האגף מבוצע במסגרת מערכת רווחה-נט, כארכיב ממוחשב. המחלקה מחזיקה ושומרת לתקופה הקבועה בחוק את אותם מסמכים אשר אילוצים חוקיים ומשפטיים מחייבים אצירת מסמכי מקור.

ב. מס"ר

מערכת "מסגרות רווחה": המערכת המרכזית של משרד הרווחה המרכזת מידע על מסגרות ועל מטופלים השוהים בהם.

המערכת מאפשרת בקרה ומעקב של היחידות לשירותים חברתיים על נתוני התשלומים ממשרד הרווחה המנוהלים במערכת. היא גם מאפשרת לבדוק שהתשלומים הינם בהתאם לנתונים המדווחים על ידי המחלקה.

כמו כן, ניתן לצפות במערכת בתיק נתוני היסוד של כל שוהה באחת מהמסגרות. עושים גם שימוש במערכת לדיווח למשרד הרווחה של השמות מטופלים למסגרות השונות כגון מעון יום, פנימייה ועוד. המערכת משמשת גם כמערכת בסיס לתשלומים למסגרות (ממשרד הרווחה) וכן לקליטת מידע ותקציב מגורמי חוץ שונים כגון המוסד לביטוח לאומי. המסגרות והמחלקה צופים במידע שבמערכת באמצעות כרטיס חכם.

ג. מערכת הקרן לידידות

מערכת של הקרן לידידות בה מנוהלים המענקים, הסיוע הכספי, הענקת תווי קנייה וכל אמצעי וערוצי הסיוע של הקרן לנזקקי העיר בטיפול המחלקה. למערכת ממשק שבאמצעותו המחלקה יכולה להזין בקשות סיוע ולצפות בנתונים ובמידע.

5.2. התפלגות הפעילות בין הסעיפים השונים בתע"ס פרק 3

הביקורת ביקשה לבדוק את התפלגות הפעילות של המחלקה בין הסעיפים השונים (ההוראות השונות) בתע"ס פרק 3 ("פרט ומשפחה"). לצורך זה נתבקשה המחלקה לספק לה נתונים על מספר תיקים בטיפול המחלקה לפי הסעיפים בכל שנה בשנים 2020 עד 2022.

להלן קטע, כדוגמה, מתוך בקשת הביקורת למחלקה:

מספר הוראה	שם הוראה	מס.תיקים שטופלו בשנה		
		2022	2021	2020
3.4	מתן שירותים באמצעות עובדים סמך מקצועיים המופעלים בתחום המשפחה			
3.8	טיפול בנשים נפגעות אלימות וילדיהן השהים במקלטים			
3.9	תהליכי הסיוע וההתערבות בתחום נפגעי כותת פוגעניות			

פירוט בקשת הביקורת מובא **בנספח ב'**. אל מול הבקשה, המחלקה העבירה לביקורת את מספר המשפחות ומספר הנפשות שכל עובד סוציאלי במחלקה מטפל (בפברואר 2023). כמו כן, את מספר הדיווחים בשנת 2022 של העו"ס לחוק הנוער ואת מספר התסקירים בשנת 2022 של שתי העו"סיות לסדרי דין.

להלן פירוט מענה המחלקה:

- עו"ס המשפחה **א. ז.** מטפלת ב 134 משפחות, סה"כ 341 נפשות
- עו"ס משפחה **ט. ב. א.** מטפלת ב 94 משפחות, סה"כ 228 נפשות
- עו"ס **מ. ב.** מטפל ב 27 משפחות כעו"ס משפחה, סה"כ 81 נפשות וב 219 קשישים, סה"כ 264 נפשות, כולל בני זוג
- עו"ס לחוק הנוער, **ק. י.** קיבלה 124 דיווחים בשנת 2022
- עו"ס לסדרי דין **מ. ב.** כתבה 50 תסקירים בתחומי אישות ואפטרופסות
- עו"ס לסדרי דין **ע. א.** כתבה 2 תסקירים בתחום אפטרופסות

לדברי מנהלת המחלקה, אין אפשרות להפיק את החתכים שהביקורת ביקשה מכיוון שיש מטופלים שלהם יותר מסוג אחד של טיפול, דהיינו יותר מסעיף אחד בהוראות תע"ס 3.

לסיכום, למחלקה אין אפשרות להפיק, באופן ממוחשב, פילוח של הפעילות שלה לפי סעיפי הוראות התע"ס השונים ללא ביצוע עבודה ידנית רבה, למרות שכל הפעילות המקצועית בסעיפים אלה מתנהלת במערכת ממוחשב רווחה-נט של מטרופולינט.

היכולת לקבלת התפלגויות של עומס התיקים לפי סוגים כפי שהביקורת ביקשה, עשוי לשמש כלי ניהול בידי מנהלת המחלקה – על פי הנתונים תוכל לבחון כיצד לחלק את המשאבים בצורה טובה יותר.

6. אתר אינטרנט

6.1 כללי

אתר אינטרנט מהווה ערוץ מידע בסיסי וחשוב של כל ארגון הנותן שירות ובוודאי ארגון ציבורי כמו עירייה שנותן שירות לציבור רחב. זהו כלי מאד חשוב במערך השירותים של העירייה לתושבים אשר מאפשר תקשורת בין העירייה לבין התושבים לרבות העברת מידע וקבלת פניות. אתר הבנוי נכון ומנוהל כהלכה, יספק מידע ונתונים ללקוחות השירות (תושבי העיר) ויאפשר פעולות מקוונות להקלה על התושב ולאפקטיביות ושיפור השירות.

6.2 דף מחלקת הרווחה באתר העירייה

הביקורת בחנה את דף האינטרנט של מחלקת הרווחה באתר האינטרנט העירוני.

נמצא כי דף האינטרנט של מחלקת הרווחה באתר של העירייה אינו נותן מענה לצרכים.



להלן פירוט הממצאים (נכון לפברואר 2023):

- א. שעות קבלה - בדף האינטרנט של מחלקת הרווחה מוצג מידע אודות שעות קבלת קהל. כמו כן, כתוב שניתן לתאם פגישות אחה"צ עפ"י תיאום מראש עם עו"ס המשפחה. **אין הערות.**
- ב. מספרי טלפון להתקשרות - בדף האינטרנט שבאתר העירייה אין מספרי טלפון להתקשרות, לרבות אפשרות להתקשר טלפונית בחלונות זמן מוקצבים. מספרי הטלפון להתקשרות מופיעים בקובץ PDF נפרד באתר.
- ג. רשימת אנשי הקשר עם נגישות בעייתית – **דף אנשי הקשר באתר הוא בקובץ PDF מצורף ולא מידע באתר עצמו.**
- ד. טופס מקוון לפנייה אל מחלקת הרווחה - קיים בדף מחלקת הרווחה באתר קישור לטופס מקוון לפנייה למחלקת הרווחה.
- ה. טופס מקוון לעניין "קורונה" – בדף מחלקת הרווחה ישנו קישור לכאורה לטופס מקוון למקרה חירום "קורונה" לאנשים בבידוד הזקוקים לעזרה מהרווחה. הפעלת הקישור מובילה להודעה שהטופס איננו זמין. זה מראה שהאתר אינו מתעדכן באופן שוטף כנדרש.
- ו. קישורים לגורמי סיוע בעת חירום - חסרים בדף האתר קישורים לארגוני סיוע ו/או טלפוני חירום של ארגוני סיוע לעזרה באירועי אלימות (לסוגיה השונים), מצוקה נפשית ועוד.
- ז. חסר באתר הסבר על שירותי מחלקת הרווחה ועל פעילותה בעירייה.

להלן תמונות להמחשה מאתר האינטרנט של מחלקת הרווחה:

שירותים חברתיים - רווחה

טופס מקוון עבור פנייה למחלקת הרווחה ישירות מגיעים למייל של אורלי גלבע 

טופס מקוון למקרה של חירום קורונה לאנשים שנמצאים בבידוד וצריכים עזרה מהרווחה 

מחלקת רווחה בעלי תפקידים לחץ כאן 

קבלת קהל:

ימים א', בין השעות: 08:30 - 13:00.

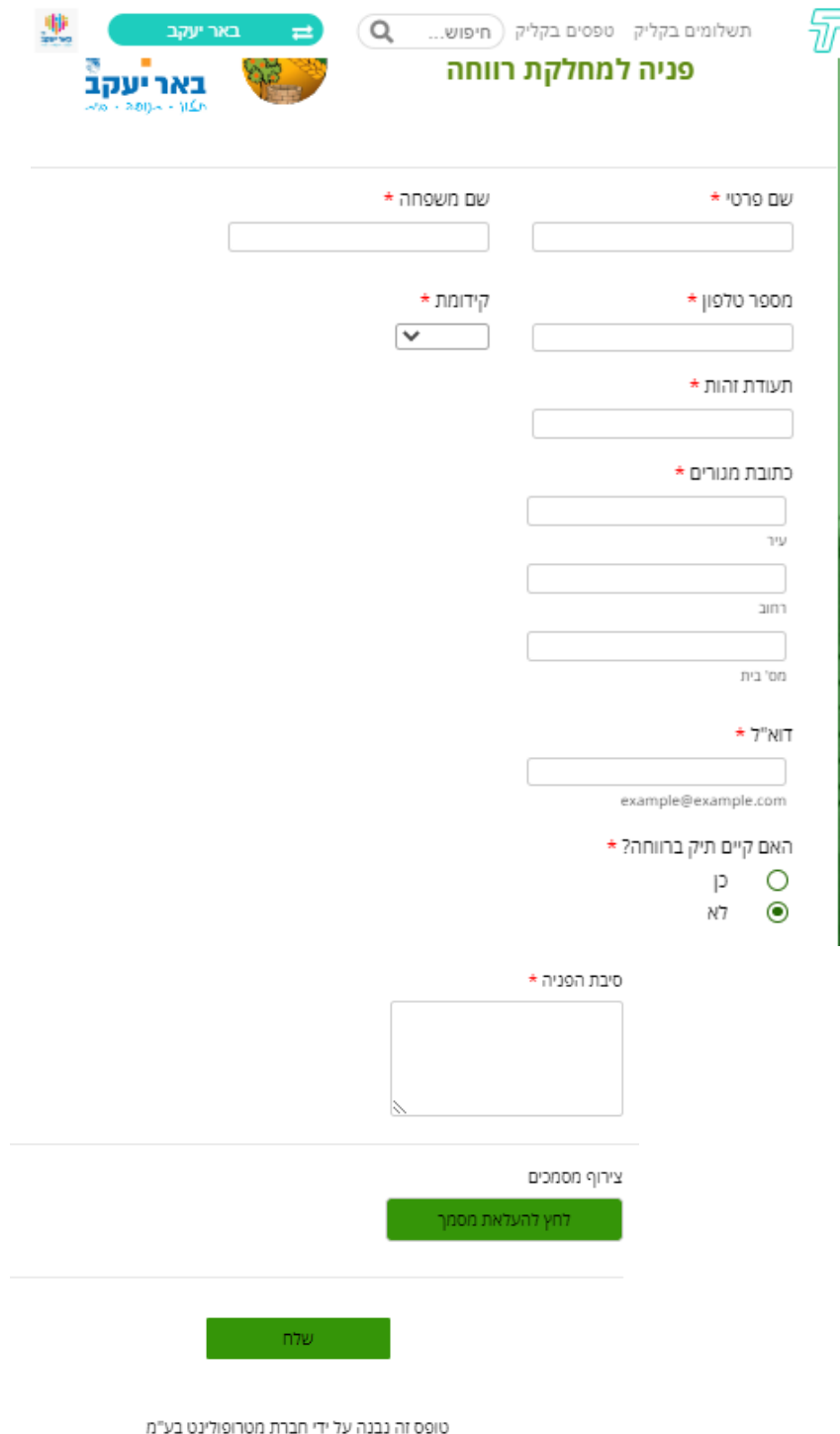
יום ג', בין השעות: 08:30 - 13:00 ואחה"צ בין השעות: 16:00 - 18:30.

יום ה', בין השעות: 08:30 - 13:00

* ניתן לתאם פגישות אחר הצהריים עפ"י תיאום מראש עם עו"ס המשפחה.

כפי שנכתב בסעיף תכנית עבודה (סעיף 3). בנושא תכנית העבודה – בשנים 2022 ו-2023 תוכננה הנגשת שירות דיגיטלי. בשנת 2022 היה אפס ביצוע בנושא הדיגיטציה ולכן תוכנן מחדש בשנת 2023. נכון לסוף אפריל 2023 עדיין לא הוכן מסמך אפיון לדרישות מהאתר. משיחה עם מנהלת מחלקת הרווחה, היא מעוניינת בתכולות הבאות: אפשרות לקבל פניות ולנהל אותן במסגרת האתר וניהול תקשורת עם הלקוחות של המחלקה באמצעות האתר. לדבריה, טופס הפניות הקיים אינו נותן מענה מספק ולכן מיעוט הפניות; היא מצפה שעם הטמעת מערכת פניות מתאימה יותר, יהיו הרבה יותר פניות דרך האתר.

כאמור, בדף האתר, קיים קישור לטופס פניה מקוון למחלקת הרווחה שצילומו מוצג להלן:



The screenshot shows a web form titled "פניה למחלקת רווחה" (Request to Social Services Department). The form includes the following fields and options:

- שם פרטי *** (First Name): Text input field.
- שם משפחה *** (Last Name): Text input field.
- מספר טלפון *** (Phone Number): Text input field.
- קידומת *** (Area Code): Dropdown menu.
- תעודת זהות *** (ID Number): Text input field.
- כתובת מגורים *** (Home Address): Text input field.
- עיר** (City): Text input field.
- רחוב** (Street): Text input field.
- מס' בית** (House Number): Text input field.
- דוא"ר *** (Email): Text input field with the example "example@example.com".
- האם קיים תיק ברווחה? *** (Do you have a file in Social Services?): Radio buttons for "כן" (Yes) and "לא" (No). The "לא" option is selected.
- סיבת הפניה *** (Reason for request): Text area for describing the situation.
- צירוף מסמכים** (Attach documents): A green button labeled "לחץ להעלאת מסמך" (Click to upload document).
- שלח** (Send): A green button at the bottom of the form.

טופס זה נבנה על ידי חברת מטרופולינט בע"מ

- נושא הפניות מהציבור כולל מספר סוגי פניות לרבות:
- פנייה להרשמה כלקוח של המחלקה, על רקע נזקקות לכאורה כזו או אחרת.
 - פניית לקוח שמקבל שירות או טיפול מהמחלקה לצורך כזה או אחר הקשור לשירות ולטיפול.
 - פניות כתלונה, או כדיווח על התרחשות כזו או אחרת, או כהצעה/המלצה, הנוגעת לכאורה למחלקה הרווחה.

לדבריה של מנהלת המחלקה, אין כמעט שימוש בטופס הפנייה באתר. (בכל שנת 2022 היו 6 פניות באמצעות טופס המקוון מתוך מאות פניות בסה"כ).

פרסום צוות מחלקת הרווחה

כאמור, באתר מופיע רשימה של צוות המחלקה כקובץ PDF.

מחלקת רווחה בעלי תפקידים לחץ כאן 

התייחסות הביקורת:

- א. לראיית הביקורת על רשימת בעלי התפקידים להיות בדף אינטרנט רגיל, שאיננו מחייב כניסה נוספת לקובץ PDF.
- ב. כותרות הרשימה בקובץ ה-PDF שכוללת 2 עמודים אינן אחידות בין עמוד 1 לעמוד 2.

צוות מחלקת הרווחה ושיחתיים חברתיים באר יעקב - פקס המחלקה 08-9281753

תפקיד	שם ומשפחה	שלוחה פקס/מייל	מייל
מנהלת המחלקה עו"סית	ריקי בני ישי		rikibi@b-y.org.il
מזכירת המחלקה	אורלי גלבוע	9785406	orly@b-y.org.il

תפקיד	שם ומשפחה	ימי הולדת	שלוחה פקס/מייל	מייל
רכזת תחום ההתנדבות	אדוה קטייב		9785410	advak@b-y.org.il
עו"סית עבודה קהילתית	עדן בוחניק		9785304	edenb@b-y.org.il

- ג. להבנת הביקורת טור ימי הולדת לרשימת ממלאי התפקידים נוספה בטעות והיא מיותרת.
- ד. כותרת הטור "שלוחה פקס/מייל שגויה. אין בטור זה "מייל".

הביקורת לא ערכה בחינה מקצועית שאכן האתר עומד בדרישות נגישות דיגיטלית עפ"י תקנה 35 בתקנות נגישות השירות לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. לדעת הביקורת ראוי לקיים בדיקה כזו.

6.3 אתר אינטראקטיבי ומונגש דיגיטלית

מנהלת המחלקה הציגה צורך באתר אינטראקטיבי ומונגש דיגיטלית. אתר כזה יאפשר את ביצוע רוב הפעילות של המחלקה באופן מקוון.

לדעת הביקורת הוספת אתר כזה אכן יכול לשפר מהותית את שירותי המחלקה לציבור.

בהתייחסותה לטיטות הדוח, מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת כי:

"אתר מחלקת הרווחה - אכן אתר המחלקה אינו מותאם והוא נימצא בעבודה ואכן זוהי אחת מהמטרות שהצבנו לנו לשינוי בשנה זו".

7. סביבת העבודה וקבלת קהל

- סביבת עבודה נאותה מהווה אחד התנאים החשובים למתן רמת שירות גבוהה ללקוחות המחלקה. לתפיסת הביקורת סביבת עבודה נאותה צריכה לכלול, בין היתר:
- מקום מכובד ומכבד – לפגישות עם מטופלים/לקוחות, או עם משפחה/מלווים
 - נגישות לבעלי מוגבלויות
 - שמירה על פרטיות המטופל
 - מערך משרדים פונקציונאלי ונוח לעובדי המחלקה, כולל סידורי רווחת עובדים הולמים (כמו מתקני שתיה, חדרי שרותים וכיו"ב), חדרי ישיבות וכדומה.

נכון למועד הביקורת, המחלקה פועלת בשלושה מבנים (ללא מועדון גיל הזהב):

- מבנה משרדי המחלקה במתחם המרכזי של העירייה (ז'בוטינסקי 1). במבנה זה 8 חדרים, רובם קטנים ובהם יושבים 16 עובדות + 1 עובד, סה"כ 17 איש.
- קרוואן משרדים, סמוך למבנה משרד המחלקה. 4 חדרים קטנים שבהם יושבות 7 עובדות + מספר מתנדבים.
- ברחוב רשב"י – מבנה המשמש למועדונית טיפולית ולתוכנית "נתיבים להורות". **מבנה זה יידון להלן בסעיף 8 - "מועדונית".**

בהסתמך על דברי מנהלת המחלקה בנושא ועל שני ביקורים שהביקורת ערכה במבנים א' ו-ב' לעיל, התשתיות הקיימות של המחלקה אינן נותנות מענה הולם לצרכי השירות שהמחלקה צריכה לתת:

- קיימת צפיפות באכלוס המשרדים אשר פוגעת בסביבת העבודה ובפרטיות הנזקקים, שכיח כי עובדת נאלצת להפסיק עבודתה ולצאת מהמבנה (באין פתרון אחר) כדי לאפשר לחברתה לחדר ישיבה בתנאי פרטיות וסודיות עם נזקק. המבנה אינו נגיש לבעלי מוגבלויות.
- מבנה א' איננו נגיש באופן מובהק (נדרש לטפס אליו ב 10 מדרגות). גם מבנה ב' איננו מאפשר או מקשה מאד על נגישות לבעלי מוגבלות תנועה: גישה קשה למבנה ומסדרון צר בין החדרים.



להלן תמונה של המבנה המרכזי להמחשה:



מבנה המשרד המרכזי שאינו נגיש.

8. מועדונית

8.1 כללי

מועדונית טיפולית לילדים בקהילה הינה מסגרת לשעות אחה"צ בעבור ילדים בקהילה, המספקת אווירה ביתית, טיפול ותמיכה אישית וקבוצתית, על מנת לקדם את מצבם הרגשי, ההתנהגותי, החברתי והחינוכי. כמו כן, שיפור הקשר בין הילד/ה להוריו/ה תוך כדי חיזוק התפקוד ההורי. הילדים במועדוניות מקבלים סיוע בהכנת שיעורי בית, העשרה לימודית-חברתית והזנה.

המחלקה מפעילה ביישוב מועדונית טיפולית לילדים בגילאי גן חובה וכיתות ראשונות של יסודי (עד כיתה ד'). בשנת 2022 השתתפו במועדונית 13 ילדים (בממוצע חודשי עד אוגוסט) וכך גם בשנת 2021. משרד הרווחה מאשר מקסימום 15 ילדים במועדונית.

צוות המועדונית

להלן צוות המועדונית בשנת 2022:

- א. עו"ס (ד.א.) ב-35% משרה – רק עד אוקטובר 2022 (מתחילת השנה). במועד כתיבת דוח הביקורת לא מאויש.
- ב. 2 מדריכות - אחת ב-83% משרה והשנייה ב-66% משרה.

מעל לצוות המועדונית נמצאת ראש הצוות (מ.ב.) שאיננה חלק מצוות המועדונית. תפקיד ראש הצוות הינו לפקח, להדריך וללוות את הצוות.

8.2 ניהול נוכחות ילדים

הביקורת ביקשה לבחון את אופן ניהול הנוכחות של הילדים במועדונית.

לדברי מנהלת המחלקה "הנוכחות טובה". עם זאת, לדבריה, לא מתקיים ניהול נוכחות מתועד של הילדים במועדונית, כך שאין נתונים אודות ההשתתפות של הילדים במועדונית.



לדעת הביקורת חשוב לנהל את נוכחות המשתתפים מהסיבות הבאות:

- א. מנהל תקין
- ב. אחד מהכלים הניהוליים לשליטה ובקרה
- ג. אחד הפרמטרים האובייקטיביים להחלטה על התערבות מקצועית בעניין ילד זה או אחר

בהתייחסותה לטיוט הדוח, מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת כי החל מחודש יוני 2023 מתקיים ניהול נוכחות יום יומי מתועד של הילדים המגיעים למועדונית, בהתאם להערת ביקורת שבוצעה ע"י משרד הרווחה.

8.3 הזנה

8.3.1 כללי

ראש הצוות מסרה לביקורת (במהלך ביקור צוות הביקורת במועדונית) כי הילדים מקבלים במועדונית כל יום ארוחה חמה הכוללת את רכיבי המזון הנדרשים ע"י משרד הרווחה לארוחה זו.

המחלקה רוכשת את המזון מהמתנ"ס העירוני אשר לו יש התקשרות להספקת ארוחות קייטרינג, בעבור הצהרונים בעיר, מקבלן מורשה ובעל רישיון ממשרד הבריאות. יצרן המזון שממנו רוכש המתנ"ס את מנות הקייטרינג הינו חברת קייטרינג מנתיבות (להלן: "חברת הקייטרינג"). הביקורת בדקה באתר משרד הבריאות ומצאה כי ליצרן המזון יש רישיון ממשרד הבריאות לייצור ארוחות מבושלות בשיטת "בשל צנן" או "בשל הקפא".

מדי יום, יצרן המזון מעביר ישירות למועדונית (נקודת קצה) את הארוחות לילדי המועדונית (בשנת 2022 בממוצע כ- 13 ילדים). הובלת המזון ממפעל הייצור (בנתיבות) לצרכן הסופי (המועדונית ויתר הצהרונים בבאר יעקב) מחייבת רישיון עסק שבין הגורמים המאשרים גם משרד הבריאות.

בהסכם כתוב כך:

5.1. הקבלן מתחייב להחזיק לאורך כל תקופת ההתקשרות בכל רישיון ואו היתר טרם ביצוע פעולה כלשהי המחייבת ברישיון או בהיתר.

8.3.2. בקרה אחר איכות מנות המזון

במחלקת הרווחה ובמתנ"ס לא נמצא תיעוד לבקרה מקצועית (מדגמית ותקופתית), לעניין משלוחי מנות מזון למועדונית ולעניין אחסנה במועדונית עד לצריכתו.



מנכ"ל מהמתנ"ס מסר לביקורת כי "חברות הקייטרינג מבצעות בקרת מזון ודגימות מזון בכל יום לפני הוצאת המזון מהמפעל. בנוסף, במידה ומתקבלת תלונה, אנו מבצעים ביקורת דגימת מזון ע"י חברה חיצונית".

במסגרת התייחסות המחלקה לממצאי הביקורת צורף דוח בקרה לנושא ההזנה במועדונית, שנערך ע"י משרד הרווחה ב- 14.5.2023.

הביקורת בחנה את דוח הבקרה. בסיכומו נכתב ש"לא נמצאו ליקויים חמורים או משמעותיים". עם זאת, בדוח הבקרה מצויים מספר סעיפים שנמצאו "לא תקין" כמפורט להלן:

מס"ד	שם הסעיף	פירוט / הערות
1	יום צמחוני אחת לשבוע	אין יום צמחוני (הערת הביקורת)
2	סיכום התצפית ליישום התפריט בפועל	התפריט אינו תלוי בחדר האוכל. ישנם אי התאמות בתפריט, לדוגמה, היום הוגש אורז לבן במקום אורז 50% שכתוב בתפריט. לדברי הצוות ישנן הרבה אי התאמות בתפריט במהלך השבוע.
3	יש קנקן מים על כל שולחן	אין קנקן מים על כל שולחן מפני שלדברי הצוות הקנקנים לרוב נופלים ונשפכים, במקום זאת יש לכל ילד בקבוק מים אישי מלא בתחילת הארוחה.
4	יש אפשרות לקבל תוספת מנה, במידת הצורך	לדברי הצוות לא קרה שילד ביקש לאכול ולא היה, בפועל נשלחת כמות מדויקת עם כמה יחידות ספיר. לדוגמה בארוחה היום המדריכה חילקה חצאי שניצל למי שביקש תוספת.
5	נערך סקר שביעות רצון למקבלי השירות במסגרת, בשנה האחרונה	לא בוצע (הערת הביקורת).

בסיכום דוח הבקרה מוצגות נקודות לשיפור כדלהלן:

- 1) מומלץ להימנע משימוש בכלים חד פעמיים, ישנם כלים העשויים מפלסטיק כגון מלמין, אינם שבירים ומתנקים יחסית בנוח.
- 2) מומלץ לתלות את התפריט באופן גלוי בחדר האוכל.
- 3) הצעה לשיפור - חיבור כל השולחנות יחד על מנת שכל הילדים ישבו יחד סביב שולחן אחד ולא בקבוצות.

8.3.3. התאמת מנת המזון

משיחה עם האחראית על המועדונית עלה כי המנות שהותאמו לילדי הצהרונים מכל הגילאים אינם משביעים את הילדים הגדולים יותר במועדונית (כיתה ד').

בהתייחסותה לטיטות הדוח, מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי מלפני מספר חודשים (לאחר הביקורת) נרכשים כל יום 3 מנות מזון מעל למספר הילדים במועדונית, כפתרון לילדים הגדולים במועדונית.

לראיית הביקורת, ראוי לבחון מדי שנה את מספר הילדים ואת תמהיל גילאי הילדים ולהתאים את מספר מנות המזון בהתאם לתמהיל הילדים במועדונית.

8.4. סביבת הפעילות ובטיחות

המועדונית שוכנת במבנה חד קומתי, מורם עם גישה דרך 7 מדרגות. המועדונית כוללת אולם פעילות – בו מתקיימת ההפעלה וההדרכה לילדים ובו הילדים גם סועדים. בצד האחורי (הצפוני) של האולם קיים מפלס מוגבה (מעין גלריה) אליו עולים ב-6 מדרגות. לצד האולם ומאחוריו יש במועדונית מטבחון, שירותים ומחסן קטן של ציוד.

בתאריך 31.1.2023 צוות הביקורת ערכה ביקור במועדונית. במסגרת הביקור, הביקורת התרשמה מסביבת הפעילות של הילדים וממצב הבטיחות.

להתרשמות הכללית של הביקורת, אולם הפעילות נראה נקי ואסטטי.

למועדונית חצר ובה משטח מרופד עם מתקני משחקים. המשטח מחופה נגד קרינת שמש. כמו כן, גם כאן מפלס מוגבה עם מדרגות ומעקה. גם כאן, באופן כללי, נראה נקי, ואסטטי. **עם זאת, הביקורת זיהתה מפגעים בתחום הבטיחות, התחזוקה והניקיון.** בעקבות הביקור של הביקורת, ממונה הבטיחות של העירייה סקר את מצב הבטיחות של המועדונית.

8.4.1. מבדקי בטיחות

בשני מבדקי בטיחות שנערכו במועדונית (ביוני 2022 ובפברואר 2023) נמצאו מפגעי בטיחות, חלקם בדרגה 0 (סכנת חיים) ו-1 (להסרה מיידית של המפגע).



מנהלת המחלקה מסרה לביקורת, בפגישה מקדמת לביקור צוות הביקורת במועדונית, כי מידי שנה בחופש הגדול (בו אין פעילות במועדונית), נערך מבדק בטיחות על ידי גורם שנשכר על ידי העירייה ועפ"י ממצאיו מבצעים עד לתחילת שנת הפעילות (1 בספטמבר) תיקונים לליקויים ולפערים שזוהו. לדבריה כל הליקויים שנמצאו בדוח המבדק האחרון (מקיץ 2022) תוקנו. לבקשת הביקורת נמסרו לה המסמכים הבאים:

- א. דוח מבדק הבטיחות
- ב. אישור תקינות ציוד כיבוי אש : 2 מטפים מיטלטלים
- ג. דוח ייעוץ הנדסי לבחינת תקינות מבנה המועדוני
- ד. בדיקות בטיחות

8.5.1 המבדק מה 9.6.2022:

- א. תאריך המבדק 9.6.2022.
- ב. שם המבדק: הבטחת תנאים בטיחותיים במוסדות חינוך – דו"ח סיכום מבדק מועדונית באר יעקב.
- ג. עורך המבדק: אינג' א.ד. ת.כ. 27478, בודק מוסדות חינוך: 536.2.11.19.

ד. כתובת המועדונית – כפי שרשום בדוח המבדק: רח' התאנה 3. בדיקת הביקורת (בגוגל מפות) העלתה כי בכתובת זו שוכן גן ילדים פרטי. בכל המסמכים האחרים שנתקבלו בנושא הבטיחות הכתובת הינה "הגפן 10, או הגפן 7".

פערים אלו בכתובת של המועדונית מחייבים בדיקה של אגף ההנדסה.

ממצאי המבדק:

- (1) בדוח המבדק נרשמו 13 ממצאים, מתוכם רשום על אחד מהם (לוח חשמל ללא מכסה) שמהווה סכנת חיים ושנדרש טיפול מיידי ע"י חשמלאי.
- (2) בנוסף נרשם בהערות:
 - במבנה החד קומתי אין גילוי אש ואין ספרינקלרים
 - לא נמצאה במוסד ערכת עזרה ראשונה

לכל ממצא בדוח המבדק רשום מהותו, מה הסיכון (בתיאור) ומה דרישת הפעילות המתקנת. מאחר ולא מדובר במוסד חינוכי, אין לכל ממצא ציון דרוג (עפ"י אגף הבטיחות של משרד החינוך) למידת החומרה ולדחיפות הסיכון: "0" סכנת חיים – סגירת המקום; "1" מפגע שמחייב הסרתו המיידית; "2" ליקוי בטיחות לתיקון בתוכנית עבודה (סדורה).

להלן תיעוד לתיקון הליקויים שעלו במבדק:

- (1) במסמך הדוח שהביקורת קיבלה מסומן בעט "V" – לציין שאכן תוקן - על 4 הממצאים הראשונים (לרבות הממצא שמהווה סכנת חיים). אין סימון כזה על יתר 7 הממצאים שבדוח.

(2) לא נמסר לביקורת שהליקויים במבדק אכן תוקנו.

8.5.2 אישור תקינות ציוד כיבוי אש : 2 מטפים מיטלטלים

הבדיקה נערכה ע"י מבקר מטפים מורשה א.א. מחברת ב.א. בע"מ בתאריך 17.8.2022
2 המטפים במועדונית נמצאו תקינים.

8.5.3 דוח ייעוץ הנדסי לבחינת תקינות מבנה המועדונית

בתאריך 26.10.2022 נערכה בדיקת קונסטרוקציה למבנה המועדונית שכתובתו בדו"ח "הגפן 7".
הבדיקה נערכה ע"י אינג' ח. ג. מ- " המכון לשמאות והנדסה". דוח הבדיקה כולל: (1) ממצאים, (2) צילומים של המבנה מבחוץ ומפנים שנלקחו ביום הביקור, (3) מסקנות, (4) המלצות.

במבדק של מהנדס קונסטרוקציה עלו ליקויים במבנה של המועדונית כתוצאה מהזנחה לאורך זמן, בין היתר: קילופי טיח, מוטות זיון חשופים, סדקים במדרגות, שקיעה בתקרה האקוסטית במבנה, מעקה בכניסה לא תקני ומסוכן. בנוסף עלה כי נדרש לבצע בדיקות נוספות שעדיין לא בוצעו לרבות בדיקת תקרת הבטון; לא התאפשרה עליה לגג ולא התאפשרה כניסה למרתף מאחר שהיה נעול. **לא נמצא כי בוצעה בדיקה משלימה ולא נמצא כי הליקויים טופלו.**



בעת הביקור הובחנו:

- קילופי טיח, ומוטות זיון חשופים בתחתית מדרגות הכניסה וכן סדקים במדרגות.
- הובחנו שקיעות בתקרה האקוסטית במבנה. לא ניתן היה לבחון את מצב תקרת הבטון עקב קיומה של תקרה אקוסטית. יש לפתוח לפחות 8 מקומות בתקרה האקוסטית בכדי לראות מה מצב תקרת הבטון שמעליה.
- המעקה בכניסה אינו תקני. גובה המעקה 80 ס"מ במקום 90 ס"מ הדרוש על פי התקנים. כמו-כן קיימים אלמנטים אופקיים אשר הופכים את המעקה ל"סולם" מסוכן.
- ישנן שתי יציאות ניקוז אשר מהן משפכים מי גשמים בשפיכה חופשית. יציאה אחת בגובה של 1.15 מטר, והשנייה בגובה של 1 מטר.
- לא התאפשרה עלייה לגג, יש להביא סולם גבוה ובטיחותי.
- לא התאפשרה כניסה למרתף מאחר והיה נעול.

(1) להלן תיאור הממצאים בדוח בדיקת מבנה המועדונית:

(2) להלן צילומים בדוח (מבחר מצומצם מתוך דוח הבדיקה):



(3) להלן מסקנות הדוח:

יש צורך לבצע בדיקה חוזרת בכדי לבדוק את מצב הגג ותקרת הבטון מעל התקרה האקוסטית.

כמו-כן יש לבצע בדיקה במרתף.

על פניו נראה שהמבנה ניזוק בשל חוסר תחזוקה לאורך השנים. ללא שיקום המבנה מצבו הקונסטרוקטיבי יחריף. יחד עם זאת לא קיימת סכנה מיידית למבנה.

(4) להלן המלצות הדוח:

המלצות תינתנה לאחר השלמת הבדיקה כפי שפרט לעיל.
 אין בחוות דעתי זו כדי לפטור את בעלי הנכס מאחריות משפטית או נזיקית החלה עליהם, על כל נזק לנפש
 ו/או לרכוש שעלול להיגרם.

בהתייחסותו לטיטות הדוח, אגף הנדסה מסר לביקורת כי "קיימת הזמנת עבודה למהנדס מבנים לבדיקת
 מבנה חוזרת. טרם קיבלתי תאריך לבדיקה ממהנדס."

8.5.4 בטיחות - ביקור הביקורת במועדונית

כאמור, בתאריך 31.1.2023 הביקורת ערכה ביקור במועדונית. במסגרת הביקור, צוות הביקורת זיהתה
 שורה של מפגעי בטיחות, לכאורה – לאימות ע"י בודק בטיחות מקצועי. כמו כן, מצאה מצבורי פסולת
 בסמוך לגדר המועדונית ניקיון.



להלן רשימת מפגעי בטיחות שהביקורת זיהתה בצירוף מדגם צילומים להמחשה:

א. גגון בכניסה למועדונית

בכניסה למועדונית תלוי גגון רחב וגדול הנסמך על הקיר ורתום עם 2 שרשראות דקות. מהווה לכאורה
 סיכון לנפילה ולפגיעה בעובר תחתיו.

אור ל- 7.2.2023 אכן הגגון התמוטט, למרבה המזל בעת שלא עברו תחתיו.

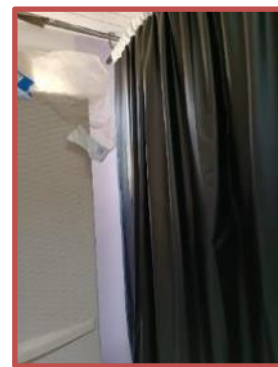
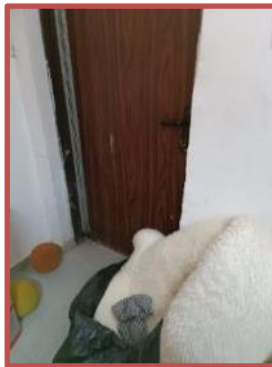


גגון לאחר
החמורווח

מעקה אופקי
בכניסה

גגון נסמך לקיר
ורתום ב-2
שרשראות דקות

יציאה אחורית דרך וילון שמסתיר את העובר. הדלת האחורית המובילה למדרגות עם מעקה מסוכן לא נעולה. לפני הדלת תלוי "מעל הראש" מטפה כיבוי.



הדלת הלא נעולה מהווה לראיית הביקורת מפגע בטיחותי וגם סיכון בטחוני.

חלון מטבח בסגירה מאולתרת בנייר דבק



פסולת בסמוך לגדר המועדונית



בחצר האחורית – מטף כיבוי לא בתוקף

גדר מסוכנת – קצוות חדים ומרווחים לאפשרות הילכדות

8.5.5 מבדק בטיחות על ידי ממונה הבטיחות

לנוכח ממצאי הביקורת במועדונית, הוזמן בדחיפות, ביוזמת מבקר העירייה, מבדק בטיחות נוסף מטעם ממונה הבטיחות. מבדק זה נערך בתאריך 5.2.2023 ע"י ממונה הבטיחות החדש בעירייה מחברת "אניגמה". מהות הבדיקה (כרשום בסיכום המבדק): "בדיקת בטיחות שנתית למבני ציבור ע"פ הנחיות משרד הרווחה". עם זאת, הביקורת מזהה כי מתווה הבדיקה ופורמט הצגת הממצאים הולמים את הדרישות של מבדק בטיחות במוסדות חינוך עפ"י משרד החינוך.



- דוח המבדק כולל 28 מפגעי בטיחות מתוכם:
- א. **3 מפגעים עם דרגת סיכון 0:** מפגע חמור במיוחד (סכנת חיים), המחייב סגירת המקום וטיפול מיידי במפגע. יש לאסור שימוש במקום עד לקבלת אישור מיועץ הבטיחות.
 - ב. **11 מפגעים עם דרגת סיכון 1:** מפגע בטיחות אשר קיומו מחייב הסרתו המיידית.
 - ג. **14 ליקויי בטיחות עם דרגת סיכון 2:** ליקוי בטיחותי המחייב טיפול של הרשות המקומית בתוכנית עבודה סדורה.

לא התקבל בביקורת תיעוד שאכן בוצעה פעילות מתקנת להסרת המפגעים ולטיפול בליקויים כפי שנדרש בדוח המבדק וכן שנתקבל על כך אישור מגורם מקצועי מוסמך.

מדגם מפגעים וצילומים מדוח המבדק: מפגעים בדרגה 0:



נמצאו חומרי ניקוי בהישג יד הילדים בארון המטבח והשירותים.



נראתה נקודת מאור עם פתח דרכה עלולים להכניס אצבעות.



נראו וילונות ומראות שנתלו במבנה בצורה לא בטיחותית כאשר קיימת סכנה לנפילתם.

8.5.6 ממצאים חוזרים

בבדיקת השוואה של דוחות 2 מבדקי הבטיחות האחרונים המוצגים לעיל הביקורת מצאה 7 ממצאים חוזרים מתוכם 2 מפגעים מסכני חיים ממשי ומידי ו-3 מפגעים קריטיים להסרה מיידית. להלן הממצאים:



מס"ד	תיאור המפגע	דרגת סיכון
1.	נמצאו חומרי ניקוי בהישג יד הילדים בארון המטבח והשירותים	0
2.	נראו וילונות ומראות שנתלו במבנה בצורה לא בטיחותית כאשר קיימת סכנה לנפילתם	0
3.	נראו פריטי ריהוט שאינם מקובעים	1
4.	נראתה דלת ללא מגן אצבעות	2
5.	כבלי חשמל ברחבי המבנה נמצאו בהישג ידם של הילדים ולא מוגנים באמצעות תעלות קשיחות	1
6.	בתוך ארון החשמל נצפו חלקי חשמל חשופים	1
7.	נראו מתלי מעילים נמוכים	2

פירוט לטבלה הנ"ל מובא בנספח ג'.

9. ועדות בתחום הרווחה

9.1 כללי

מנהלת מחלקת הרווחה מסרה לביקורת שעל המחלקה לקיים ועדות למספר נושאים ספציפיים. מטרת כל ועדה הינה מתן המלצה לפתרון בעיית הנזקק, או בקשה מנומקת לבית המשפט למתן החלטה או צו ליישום פתרון לנזקק. בהתאם לכך, ועפ"י המידע באתר משרד הרווחה, בתחום פרט ומשפחה מתקיימות 3 ועדות:

- א. ועדת פעוטות בסיכון
פירוט נוסף בכתובת: <https://clickrevaha.molsa.gov.il/product-page/131>
- ב. ועדת תכנית טיפול
פירוט נוסף בכתובת: <https://clickrevaha.molsa.gov.il/product-page/112>
- ג. ועדת תסקיר
פרוט נוסף ב- תע"ס פרק 3, הוראה 3.20 בסעיף 8.12 להוראה (עמוד 14)
https://www.qov.il/BlobFolder/generalpage/molsa-taas3-attachments/he/TaasSocialRegulationsFiles_Taas3_3_20.pdf

בנוסף ל- 3 הוועדות הנ"ל, בעירייה מונתה ועדת רווחה, ועדה המורכבת מנבחרי ציבור.

הביקורת בחנה האם הוועדות התכנסו. יצוין כי לגבי הוועדות בתחום פרט ומשפחה, הביקורת הסתמכה על דברי מנהלת מחלקת הרווחה, מאחר ולא בדקה את הפרוטוקולים עצמם בגלל צנעת הפרט.

כאמור, התכנסות הוועדות בתחום הרווחה אינה כלולה בתכנית העבודה של המחלקה. (למחלקה אין תוכנית עבודה מפורטת).

9.2 ועדת פעוטות בסיכון

א. כללי

הוועדה מתכנסת בהסתמך על חוק "פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום)". האמור מתייחס לסעיפים מוגדרים בחוק ובתקנות כמו תפקוד הורי לקוי או אלים, איחור התפתחותי וכיו"ב. לוועדה נדרש להציג מסמכים כגון אישור רפואי, חוות דעת עו"ס וכו'.

ב. הרכב הוועדה

עפ"י חוק פעוטות בסיכון "הרכבה של ועדת פעוטות בסיכון יהיה כלהלן:"

(1) מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או עובד סוציאלי מהמחלקה שהוא מינה, שאינו העובד הסוציאלי המטפל במשפחה, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) העובד הסוציאלי המטפל במשפחה;

(3) מדריך ראש צוות, אם קיים בעל תפקיד כאמור במחלקה לשירותים חברתיים, הממונה על העובד הסוציאלי המטפל במשפחה; בפסקה זו, "מדריך ראש צוות" – עובד סוציאלי העובד במחלקה לשירותים חברתיים, אשר אחראי על צוות עובדים במחלקה, לפי קביעת מנהל המחלקה;

(4) מומחה מקצועי אחר שקבע יושב ראש הוועדה, אם קבע. בפועל, עפ"י דברי מנהלת המחלקה, הרכב הוועדה תואם את המוגדר עפ"י חוק פעוטות בסיכון,

ג. התכנסות הוועדה

התכנסות הוועדה הינה לפי אירועים בפועל ועפ"י צורך. בשנת 2022 הוועדה התכנסה 12 פעמים. בדרך כלל בכל התכנסות, הוועדה דנה בפעוט אחד, אך לעיתים יותר ועד ל- 3 פעוטות. על בסיס החומר המתועד המוגש לוועדה, מתקבלת החלטה אם להמליץ על השמת הפעוט במעון יום מטעם משרד הרווחה. לכל כינוס ודיון של הוועדה מופק פרוטוקול המתועד במערכת רווחה-נט. את הפרוטוקול מקבלת יו"ר הוועדה, העובדת הסוציאלית של המשפחה בתחום פרט ומשפחה. על הפרוטוקול חותמים גם הורי הפעוט. (הלקוח). על ההליך המתואר מתקיימת גם בקרה של מנהלת המחלקה.

לביקורת אין הערות לעניין זה.

9.3. ועדת תוכניות טיפול

א. כללי

הסתמך על פרסום משרד הרווחה ודברי מנהלת המחלקה: הוועדה עוסקת בתוכניות טיפול לכל ילד מבאר יעקב שעולה לגביו אפשרות הפתרון בפנימייה או שנמצא כבר בפועל באחת מהפנימיות. מספר הילדים מבאר יעקב המירבי בפנימייה יהיה 12 ילדים. כל ילד בפנימייה יידון בוועדה אחת לשנה.

ב. הרכב הוועדה

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי הרכב הוועדה יכול את:

(1) יו"ר הוועדה – העו"סית. מתחום פרט ומשפחה במחלקה;

(2) מנהלת המחלקה או רכזת פרט ומשפחה;

(3) אם הילד בגיל הרך - תוזמן לוועדה נציגת טיפת חלב ונציגת שירות לילד של המשרד והגנת של הילד. אם הילד בגיל בי"ס יסודי - תוזמן לוועדה נציגת מחלקה החינוך בעירייה ומורת ביה"ס של התלמיד ונציג השירות הפסיכולוגי החינוכי;

(4) אפטרופוס לדין (רק סביב סוגיה משפטית) במקרה שבית המשפט מינה אפטרופוס כזה לילד;

(5) ההורים – חייבים להזמין בפעם הראשונה והשנייה לכינוס הוועדה לעניין הילד. אם לא מגיעים בפעמים אלו, לא יתקיים דיון בילד. לא חייבים להזמין לכינוס השלישי והילך והוועדה תדון בילד בלעדיהם;

(6) גם הילד מוזמן לוועדה אם הוא מעל לגיל 9 ובכפוף לתנאים ולמגבלות שהוגדרו ע"י משרד הרווחה.

הביקורת מצאה כי הרכב הוועדה הנ"ל תואם להרכב הוועדה עפ"י דרישות משרד הרווחה.

דוח מקדים לכל ילד מכינים לוועדה דוח מקדים ע"י עו"ס.

תוצר הוועדה: בדרך כלל - המלצה למשפחה. (לא החלטה). לעיתים נדרשת פנייה לבית המשפט בבקשה למתן החלטה/צו לכיוון הטיפול.

ג. התכנסות הוועדה

מספר כינוסי ועדה לכל שנה – בשנים 2020 עד 2022: כ-25 עד כ-30.

סיכום החלטות הוועדה מופק ומתועד במערכת "רווחה נט" כ"סיכום עיקרי הדיון". למשרד הרווחה יש נגישות מלאה לסיכומי הוועדה.

לביקורת אין הערות לעניין זה.

9.4. ועדת תסקיר

א. כללי

בהסתמך על דברי מנהלת המחלקה: הוועדה עוסקת בתחום ספציפי (כזה או אחר) של סדר הדין. דוגמה: זוג הורים בקונפליקט חמור ביניהם ויש ספק היכן יהיו הילדים במהלך המשבר ולאחריו. נדרשת המלצה מקצועית לכך. למקרה כזה תתכנס ועדת תסקיר.

ב. הרכב הוועדה

לדברי מנהלת המחלקה הרכב הוועדה יכול בד"כ את (1) מנהלת המחלקה, (2) העו"ס לסדרי דין, (3) נציג/ת השירות הפסיכולוגי. כמו כן, עפ"י הנחיית משרד הרווחה, יהיו בוועדה גם משתתפים מוזמנים ("בהתאם לכל מקרה") ובהם ההורים¹⁰, עו"ס המשפחה, ילדים ובני משפחה אחרים – עפ"י שיקול דעת של חברי הוועדה הקבועים.

הרכב זה, שפורט ע"י מנהלת המחלקה, תואם את הנחיית משרד הרווחה בהוראה 3.20 "וועדת תסקירים" (בתע"ס פרק 3) עם זאת, תוצר הוועדה הינו בד"כ המלצה לביהמ"ש.

ג. התכנסות הוועדה

בד"כ שכיח 7 עד כ-10 כינוסי ועדה לשנה. מספר כינוסי ועדה לשנה – ב- 2022: 7 כינוסים.

המלצת הוועדה מופקת כסיכום דיון. עותק מהסיכום נמסר להורים. לביהמ"ש מוגשת המלצת הוועדה עם התסקיר המלא והמפורט.

מתוך דברי מנהלת המחלקה ובהיעדר תימוכין וסימוכין מתועדים (מנימוקי סודיות/צנעת הפרט), הביקורת מתרשמת כי פעילות והליכי הוועדות תקינים. **אין לביקורת הערות נוספות לעניין זה.**

9.5. ועדת רווחה של העירייה

בעירייה הוקמה ועדת רווחה המורכבת מנבחרים ציבוריים. יצוין כי הוועדה היא ועדת רשות, אך ברגע שהעירייה החליטה להקים אותה, על הוועדה להתכנס לפחות ארבע פעמים בשנה ולדון בסוגיות רווחה.

בין השנים 2020 – 2023 הוועדה התכנסה רק פעם אחת בלבד – ב-6.8.2020. מאז לא התכנסה שוב.

מטרת הישיבה מתאריך 6.8.2020 הייתה "לייצר תמונת מצב יישובית של בני הנוער והצעירים בסיכון ביישוב ולהעלות זאת בפני המליאה".

א. על פי הנתונים, 15% מבני הנוער בין הגילאים 13 עד 18 - הם או משפחותיהם, מוכרים לרווחה.

ב. על פי הנתונים, 10% מהצעירים בין הגילאים 18 – 26 מוכרים לרווחה.

למעט החלטה להציג את הנתונים למליאת המועצה, בישיבה לא היו החלטות אופרטיביות נוספות ולא התקיימו ישיבות מעקב.

10 "הזמנת המשפחה תיעשה בכתב בצירוף דף מידע על ועדת תסקירים. ההתייעצות והדיון ההמשכי בוועדה יבוצע בנוכחות או ללא נוכחות ההורים בהתאם לשיקול דעת חברי הוועדה".

10. פניות למוקד העירוני

10.1 כללי

המוקד העירוני מהווה ממשק חשוב בין התושבים לבין העירייה שבאמצעותו התושבים יכולים לפנות לעירייה בנושאים שקשורים ליחידות השונות שלה. עם קבלת פניה, המוקד מעביר את הפניה לגורם הרלוונטי בעירייה ובאמצעות מערכת המוקד מבצע מעקב אחר הטיפול בפניה.

הביקורת בחנה את הטיפול בפניות למוקד העירוני בין השנים 2020 ל-2022 בנושאים שקשורים למחלקת הרווחה.

10.2 ניתוח נתונים במוקד העירוני

הטבלה שלהלן מציגה את מספר הפניות למוקד העירוני בתחום הרווחה בשנים 2020 – 2022 (הנתונים הם לכל המחלקה – אין חתך נפרד לפרט ומשפחה):

כמות פניות לפי תת נושא											
שנה	אחר	אלימות במשפחה	זכאות יסע חסר	ניסיון התאבדות	ריק (ריק)	ילד ברחוב	ילד מנוצל לעבודה	דייר רחוב	חסר בית	אי תפקוד הורים	סה"כ
2020					65						65
2021	6	8	23	10	1						48
2022	8	2	8	8	1	3	1	1	1	1	34
סכום כולל	14	10	31	18	66	3	1	1	1	1	147

מהטבלה שלעיל ניתן לראות כי מספר הפניות הכולל נמצא במגמת ירידה משנה לשנה וכי מספר הפניות בשנת 2022 הינו כמחצית ממספרם בשנת 2020.

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, בשנת 2020 לא הייתה חלוקה לנושאים.

בשנת 2021 פרטו הפניות היו בתחום "זכאות", "חסרי ישע" ו"אלימות במשפחה" (85%); בשנת 2022 היו בנושא "זכאות", "חסר ישע", "ילד ברחוב" ו"אחר" (79%).

ממוצע ימים לטיפול

הטבלה שלהלן מציגה את ממוצע ימים לטיפול בפנייה – מפתיחתה ועד לסגירתה:

מס"ד	שנה	ממוצע: ימים מפתחה לסגירה	מקסימום: ימים מפתחה לסגירה	מינימום: ימים מפתחה לסגירה	אחוז מקרים מעל 10 ימי טיפול	אחוז מקרים עד 5 ימי טיפול
1	2020	87	481	0	60%	40%
2	2021	13	81	0	43%	56%
3	2022	5	28	0	35%	65%

מהטבלה שלעיל ניתן לראות שקיים שיפור בזמן הטיפול בפניות בשנת 2021 ובשנת 2022. מתוך הטבלה רואים ירידה חדה במספר הימים שאורך הטיפול בפנייה מפתיחתה ועד לסגירה. גם בממוצע וגם בהתפלגות משך הטיפול.

רואים כי ב- 2020 רק ב- 40% מהפניות הטיפול הסתיים תוך 5 ימים ואילו ב-60% הטיפול ארך יותר מ-10 ימים.

ב-2022 לעומת זאת, ב- 65% מהפניות הטיפול הסתיים תוך 5 ימים ורק ב-35% הטיפול ארך יותר מ-10 ימים.

ראוי לציין שאין פרטים על אופן הטיפול בפניה בעת סגירתה. ועם זאת לראיית הביקורת היה רצוי לבדוק את מהלך הטיפול בפניות בהם מספר ימי הטיפול היה גבוה מ-10 ימי טיפול.

11. בקרת מיצוי הכנסות

11.1. כללי

לצורך מימון פעילותה מקבלת מחלקת הרווחה הכנסות משלושה מקורות חיצוניים:

- א. משרד הרווחה – המקור העיקרי
- ב. הקרן לידידות
- ג. השתתפות מקבלי השירות של המחלקה

ניהול ההכנסות ובקרה על מיצויים מחייבת הכשרה ומיומנות מקצועית גבוהה בתחומי התקציב והכספים. המחלקה מבצעת בקרה זו באמצעות תקציבאית שמועסק באמצעות חברה חיצונית שמתמחה בתחום. (להלן: "חברת התקציבאית")

11.2. התקשרות עם יועץ למתן שירותי בקרה למיצוי הכנסות

11.2.1. כללי

לעירייה היה הסכם התקשרות עם חברת התקציבאית מתאריך 27.11.2019. ההתקשרות הייתה לצורך "קבלת שירותי בדיקת התחשבוניות מול משרד הרווחה (להלן המשרד) ומוסדות הקשורים עמו, וייצוגה (של העירייה) בפני המשרד לצורך טיפול בקבלת כספים שלא הועברו, להגדיל ולהרחיב את השתתפויות משרד הרווחה בתקציבי הרשות".

שירותי הבקרה עפ"י ההסכם האמור ניתנו, החל מנובמבר 2019 ועד לנובמבר 2022, בהיקף של יום בכל שבוע ע"י ר"ח מטעם חברת התקציבאית, בעלת בקיאות בהיבטים הכספיים של פעילות המחלקה (להלן: "התקציבאית").

ההתקשרות נעשתה לאחר תהליך בחירה ע"י ועדת ההתקשרויות של העירייה, עפ"י פנייה להצעות מיועצי מאגר היועצים של העירייה בתאריך 10.1.2019. תקופת ההתקשרות עפ"י ההסכם הייתה לשנה עם אופציית הארכה לעוד 2 תקופות הארכה נוספות של שנה כל אחת. העירייה אכן מימשה את מלוא תקופת ההתקשרות לרבות שתי הארכות, שנסתיימו בתאריך 26.11.2022.

עפ"י ההסכם, על החברה להעמיד לרשות העירייה עובד ליום בשבוע אשר יישב במשרדי העירייה ויבצע את השירותים עפ"י מטרת ההתקשרות כמפורט להלן:

- 4.1. טיפול בכל הקשור לקולות קוראים בנושא הרווחה (עבודה יחד עם יועץ המועצה).
- 4.2. הכנת דוחות חודשיים ורבעוניים על הכנסות והוצאות הרווחה.
- 4.3. ניהול מעקב תקציבי אחר ניצול תקציבי הרווחה.
- 4.4. ניהול מעקב אחר ההעברות הכספיות למועצה ע"י משרד הרווחה, ורישומם בספרי הרשות.
- 4.5. ביקורת על עובדת הזכאות.
- 4.6. בקרה על העובדים המפעילים מסגרות כגון: מט"ל, בית חס, בית גיל הזהב וכו'.
- 4.7. הכנת דוחות ככל שידרשו ע"י נאמן הרווחה, חשב מלווה, גזבר ומנכ"ל.
- 4.8. ישיבה עם הגזבר על ההוצאות אחת לחודש לפחות.

כמו כן, עפ"י ההסכם, תמורת שירותי היועץ, העירייה תשלם לחברה סכום חודשי בסך 4,950 ₪ בתוספת מע"מ למשך כל תקופת ההסכם (על הארכותיו). התשלום איננו צמוד לכל תקופת ההסכם (על הארכותיו).

11.2.2. תהליך לבחירת ספק ולהתקשרות חדשה

הביקורת בדקה את הפעילות שבוצעה לבחירת יועץ ויצירת התקשרות חדשה, בתום ההתקשרות שהייתה בתוקף עד 26.11.2022.

נמצאו הליקויים הבאים:



- א. למרות שתוקפו של ההסכם על הארכותיו פג ב-26.11.2022, רק במחצית נובמבר 2022 התחילו בעירייה בתהליך לבחירת ספק והתקשרות חדשה, שהסתיים תוך כחודש בבחירת אותו ספק (חברת התקציבאית).
- ב. נכון ליוני 2023, טרם פורסם פרוטוקול ועדת ההתקשרויות שקיבלה החלטה להעביר את ההצעה של חברת התקציבאית מה 17.11.2022 לבדיקת הגזברית.
- ג. נמצא כי לא נחתם הסכם בין העירייה לבין חברת התקציבאית, ולכן השירותים ניתנים ללא הסכם חתום.

הטבלה שלהלן מרכזת את הפעילויות שנעשו בנושא, כולל המועדים של כל פעילות:

מס"ד	פעילות	מועד הפעילות	הערות
1.	דוא"ל מהגזברית אל היועמ"שית: "בקשה לשלוח מסמכי המכרז הקודם לבחירת כלכלנית למחלקת רווחה".	6.9.2022	
2.	דוא"ל מהגזברית אל היועמ"שית: "תזכורת ההסכם מסתיים בנובמבר 2022".	11.9.2022	
3.	דוא"ל מהיועמ"שית אל הגזברית ואל אחראית מכרזים בגזברות: "ככל שהמאגר לא רוענן ב- 3 השנים האחרונות יש לפרסם הזמנה להירשם במאגר ולרעננו".	11.9.2022	
4.	הפצה של בקשה לקבלת הצעות מחיר למתן שירותי ייעוץ תקציבי בתחום הרווחה ל- 4 יועצים בתחום הרווחה ממאגר יועצי העירייה.	14.11.2022	תאריך הבל"מ הינו תאריך הדפסת המסמך. ההצעה נדרשת עד 17.11.2022 !!
5.	דוא"ל ממשרד חברת התקציבאית אל מחלקת רכש העירייה (yoatzim) + קבצים מצורפים: " הצעת מחיר למתן שירותי ייעוץ תקציבי ברווחה".	17.11.2022 בשעה 09:16	
6.	דוא"ל ממחלקת הרכש בעירייה אל הגזברית ואל היועמ"שית: "הצעת מחיר למתן שירותי ייעוץ תקציבי ברווחה" "מצ"ב המבוקש".	17.11.2022 בשעה 15:29	העברת הצעת חברת התקציבאית ממחלקת הרכש אל הגזברית והיועמ"שית.

מס"ד	פעילות	מועד הפעילות	הערות
7.	התכנסות ועדת התקשרויות בהשתתפות המנכ"ל, הגזברית והיועמ"ש. עפ"י טיוטת רישומים מהוועדה הוגשה רק הצעה אחת ע"י חברת התקציבאית. החלטת הוועדה: "מועבר לבדיקת ההצעה ע"י הגזברות". עד אמצע יוני 2023 אין תיעוד שאכן ההצעה נבדקה ע"י הגזברות.	17.11.2022	לא פורסם פרוטוקול לישיבת ההתקשרויות. (רק רישומי טיוטה עם מחיקות ותיקונים). לא נחתם הסכם עם היועצת.

הערות הביקורת לתהליך בחירת ספק והתקשרות חדשה

ההתראה בנוגע לסיום החוזה בדיוק חודשיים לפני תום תוקף ההסכם הקיים הינה, לראיית הביקורת, מאוחרת מידי בייחוד כאשר בתוך החודשיים האלו חלו חגי תשרי. הביקורת הייתה מצפה כי מחלקת הרווחה, מקבלת השירות הישירה, תתריע לגזברות במועד סביר על הצורך בתהליך לבחירת יועץ והתקשרות חדשה. באותה מידה, היה נדרש כי גם מנהלת מחלקת התקשרויות בעירייה תתריע במועד סביר על מועד סיום תוקף ההסכם ותחל בפעילות לבחירה ולהתקשרות חדשה להספקת השירות.

הפצת הבקשות להצעות מחיר ב- 14.11.2022 (מועד הדפסת המסמך) הינה מאוחרת מידי ויוצרת סיכון מהותי שבתום מועד ההסכם הקיים (26.11.2022), לא תהייה במחלקה המשכיות של שירותי בקרה תקציבית.

לראיית הביקורת, הדרישה כי ההצעות מהיועצים יוגשו עד 17.11.2022 (כיומיים נטו להכנה ולהגשה) הינה בלתי סבירה במידה קיצונית.

סביר כי לספק הקודם, חברת התקציבאית, קיים יתרון בהתארגנות להצעה זו בפרק זמן כל כך קצר.

11.2.3. ביטוחים

ההסכם הקודם משנת 2019 צורף אישור קיום שני ביטוחים: (1) אחריות מקצועית בתוקף מ- 31.10.2019 עד 31.12.2019 בלבד. (2) חבות מעבידים בתוקף מ-1.1.2019 עד 31/12/2019 בלבד.

יודגש כי בהסכם הקודם, הדרישה לביטוחים הייתה "לביטוחים מקובלים אשר יהיה בהם כיסוי ביטוחי ראוי לעבודת היועץ במועצה ולמחויבויותיו מושא ההסכם".

כאמור, נחתם פעמיים הסכם להארכת החוזה לתקופה נוספת של שנה. ההארכה השנייה הסתיימה ב- 26.11.2022.

נמצא כי למעט התקופה בין נובמבר-דצמבר בשנת 2019 העירייה לא קיבלה אישור קיום ביטוחים מחברת התקציבאית (לתקופה ינואר 2020 לנובמבר 2022).



11.2.4. התשלומים לספק

הביקורת בדקה מדגמית את התשלומים לספק עפ"י כרטסת הנה"ח. בדיקת הביקורת לכרטסת הנה"ח לשנת 2022 העלתה כי **התשלומים לספק הולמים את הסכום בהסכם**, זולת הפרשים מוסברים הנובעים

מהפחתות של הספק בחשבוניות עקב היעדרות התקציבאית, או עקב חודש עם פחות ימי עבודה (חודשי חגים)¹¹.

סה"כ הזיכויים (החשבוניות) של הספק עבור השירותים לחודשים ינואר עד נובמבר: כ- 54,000 ₪ ובממוצע כ- 4,900 ₪ לחודש. סה"כ החיובים (התשלומים לספק) עבור השירותים לחודשים ינואר עד נובמבר: כ- 59,000 ₪ ובממוצע כ- 4,950 ₪ לחודש. (בכרסת קיימת יתרת פתיחה משנת 2021 של 5,789 ₪). חודש עם 4 ימים ומעלה חויב על מלוא הסכום כפי שנכתב בהסכם (4,948 לפני מע"מ). חודש עם פחות ימי עבודה חויב באופן יחסי ל-4 ימי עבודה בחודש. לדוגמה חודש עם 3 ימי עבודה חויב על 3,711 ₪.

הביקורת בדקה מדגם של 3 חשבונות עסקה חודשיות (פברואר, יוני, אוקטובר), על צרופותיהן, שהוגשו ע"י הספק בשנת 2022. בבדיקת הביקורת נמצאו הממצאים הבאים:

א. נמצא כי התשלום התבצע על פי מספר ימי עבודה בפועל באותו חודש ובכל חשבון רשומים תאריכי ימי העבודה שבוצעו במהלך חודש החיוב. אין הערות.

ב. על כל חשבון יש חותמת עם התאריך שנתקבל במחלקה לשירותים חברתיים; על כל חשבון חתומה מנהלת המחלקה לאישורו (חתימה וחותמת). לראיית הביקורת חתימה זו מספקת. לא נרשם תאריך החתימה, אשר לדעת הביקורת ראוי שיתווסף.

ג. כל חשבון "מכוסה" גם בהזמנה חתומה לחודשים פברואר 22 ו-יוני 22. ההזמנות אושרו לפני ביצוע העבודה. לחודש אוקטובר 22 ההזמנה נפתחה ב-9.8.2022 אבל אושרה רק בדיעבד לאחר ביצוע העבודה ב-30.10.2022. אישור בדיעבד איננו תקין.

הטבלה שלהלן מרכזת את נתוני החשבונות במדגם הביקורת:

מס"ד	הנושא	חודש מתן השירות		
		פברואר 2022	יוני 2022	אוקטובר 2022
1	מספר החשבון	5645	5757	5878
2	תאריך החשבון	28.2.2022	30.6.2022	31.10.2022
3	מספר ימי מתן השירות	4 (צוינו תאריכים)	3 (צוינו תאריכים)	3 (צוינו תאריכים)
4	סכום החשבון ללא מע"מ	4,948	3,711	3,711
5	סכום החשבון כולל מע"מ	5,789	4,342	4,342
6	מספר הזמנה	256	982	1988
7	תאריך הזמנת הגזברות	10.2.2022	28.4.2022	30.10.2022
8	הערת הביקורת	אין הערות	אין הערות	הזמנה לאחר מתן השירות.

11 למרות שבהסכם נכתב שהתשלום לספק הינו קבוע לכל חודש, בפועל החיוב והתשלום מבוסס על מספר ימי עבודה בפועל, 4 ימי עבודה לפחות מזכים בתשלום מלא ופחות מ-4 בתשלום מופחת יחסי.

11.3. בקרת התקציבאית

כפי שפורט בפרק התקציב, המשרד מעביר לעירייה תשלומים כהשתתפות בעלויות המחלקה למתן שירותי הרווחה לתושבי העיר הנזקקים. השתתפות המשרד כפופה לכללים ולתנאים רבים שעיקרם רשומים בנספח ד'.

כללים ותנאים רבים אלו יוצרים מורכבות גבוהה בניהול והבקרה של המחלקה אחר השתתפות המשרד בהוצאותיה. לפיכך, חיוני שהבקרה תהיה מקצועית ברמה ההולמת את מורכבות הנושא ואת הידע והבקיאות הנדרשים לביצועה.

בקרת התקציבאית נעשית בממשק שבין המחלקה לבין המשרד, או בין המחלקה לבין הקרן לידידות וזאת ב-2 נושאים עיקריים:

- א. התקציב של המחלקה במשרד הרווחה או בקרן לידידות (כולל תכנון הקצאת התקציב) ומידת הביצוע.
 - ב. הלימות דיווחי המחלקה למשרד הרווחה, או לקרן לידידות למיצוי מירבי של המוקצב לה.
- לצד הבקורות בשני הנושאים האלו, התקציבאית גם בוחנת שאכן הדיווחים של המחלקה למשרד (או לקרן) נקלטו במדויק כפי שדווחו. וכן שהדוחות שהמשרד או הקרן מפיקים למחלקה (שמבוססים על אותם דיווחי המחלקה), אכן תואמים לדיווחים.

בדיקה מדגמית של הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעה בדיקה מדגמית לביקורת של התקציבאית בשנים 2020 עד 2022. לא נמצאו ממצאים חריגים.

11.4. ניהול ובקרת תשלומים ממקבלי שירותים

11.4.1. כללי

בנושא הביקורת (פרט ומשפחה) נדרשת השתתפות בעלויות השירות מאת מקבלי השירות לשני השירותים הבאים:

- א. מועדונית טיפולית
- ב. מרכז לטיפול באלימות במשפחה

הביקורת בחנה את תהליכי החיוב וגבייה של ההשתתפות הכספית בשני הנושאים הנ"ל.

11.4.2. מועדונית טיפולית

נכון לנובמבר 2022, משפחות הילדים המושמים במועדונית הטיפולית חויבו ושילמו כדמי השתתפות סכום שנע בין 129 לבין 447 ₪ לחודש לילד. הסכום נקבע ומוכתב ע"י המשרד בהתאם לקריטריונים מובנים ומחייבים (בעיקר מצב סוציו-אקונומי). כל תשלומי המשפחה מיושמים בהוראת קבע חודשית לזכות העירייה. הליך התשלום מבוקר ע"י התקציבאית בחתך חודשי ומתועד בדוחות גבייה.

בקרת התקציבאית מתמקדת בעיקר בבחינת מספר הילדים בפועל בהשוואה למקסימום המאושר ע"י המשרד (15 ילדים) וכן למידת היישום וההתאמה של התשלומים בפועל מול החיוב (השומה) לכל משפחה.

בדיקת הביקורת

הביקורת בדקה באופן מדגמי את גביית הכספים בדוח חיוב וגבייה שמופק ומבוקר ע"י התקציבאית כל חודש. מדגם הביקורת כלל 3 חודשים רצופים: ספטמבר, אוקטובר ונובמבר 2022.

כל שורה בדוח הינה רשומה לילד רשום במועדונית הכוללת, בין היתר, את תעודת הזהות של המשלם (בד"כ הורה הילד), את סכום החיוב ואת סכום הגבייה לאותו חודש. כמו כן, בגין מה החיוב (מועדונית באר יעקב עם סמל מסגרת 208228) ולאיזה סעיף חשבונאי/תקציבי החיוב מתייחס (1343505420).

הטבלה שלהלן מציגה את מדגם הביקורת - ריכוז דוחות גבייה של השתתפות מקבלי השירות במועדונית:

מס"ד	חודש	מספר מושמים	מספר משלמים	סכום החיוב ₪	סכום הגבייה ₪
1	09/22	11	11	2,752	2,730
2	10/22	11	11	2,752	2,730
3	11/22	14	14	3,582	3,534

בטבלה שלעיל רואים הפרשים קטנים בין סכום החיוב הכולל לבין סכום הגבייה. מקורם בעדכונים של תעריפי החיוב למספר מושמים במהלך חודש הבקרה.

לא נמצאו ממצאים חריגים ואין הערות.

11.4.3. המרכז לטיפול באלימות במשפחה

דרישת ההשתתפות הכספית העצמית במרכז

במרכז לטיפול באלימות במשפחה ניתן שירות הדרכה ע"י אנשי מקצוע כדי לסייע לנפגעות אלימות במשפחה בהתמודדות שלהן. משרד הרווחה אישר למחלקה מספר מירבי של 12 נזקקות בתוכנית זו. עפ"י המשרד, נדרשת השתתפות בעלות ההדרכה בסך של 50 ₪ לחודש מכל משתתפת. (600 ₪ לשנה למשתתפת ומקסימום 7,200 ₪ לכל קבוצת המשתתפות).

גבייה לקויה של סכומי ההשתתפות העצמית

נמצאו ליקויים רבים בגביית כספית מהמשתתפות במרכז לטיפול באלימות במשפחה: אי גביית כל הסכומים בנושא זה, גביית כספים במזומן ללא רישום מסודר, הלנת כסף מזומן במשרדים לאורך זמן וחוסר יכולת להציג תמונת מצב עדכנית ונכונה בנוגע לסכומים שנגבו בפועל.



להלן פירוט הממצאים:

- א. אי גביית כספים מהמשתתפות בתוכנית - חלק מהמשתתפות לא משלמות את דמי ההשתתפות למרות שמדובר בסכום סמלי וזאת, לדברי מנהלת המחלקה, על רקע מצוקה כלכלית ("נשים קשות יום").
- ב. גבייה לא תקינה של הכספים - כאשר כבר מתקיים תשלום, הוא לא משולם בדרך "המקובלת": לרוב במזומן ולעיתים בכרטיס אשראי. התשלום נגבה כל חודש מחדש ולא בהוראת קבע. התשלום מתקבל ע"י עובדת המרכז. לדברי מנהלת המחלקה – העובדת רושמת ומוסרת קבלה ידנית למשלמת.
- ג. הפקדת הכספים המשולמים נעשית רק אחת לרבעון. עד להפקדה אין ניהול של הסכומים הצבורים והמיועדים להפקדה. לא מחזיקים את הכסף בכספת ואף לא במקום מוגדר ונעול וידוע להנהלת המחלקה.
- ד. העדר בקרה ומעקב מסודרים אחר הכספים. אין בקרה מתועדת על כמות הכסף הצבור ועל שיוכו למשלמות, עפ"י חודש התשלום והתקציבאית איננה מנהלת מעקב ובקרה אחר התשלומים וגם לא אחר מספר המשתתפות כל חודש.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נוהלי עבודה				
1	1.	<p>חלק מהפעילות של המחלקה, בהקשר לנושא פרט ומשפחה, לא מכוסה בהוראות התע"ס, בנוהלי משרדי ממשלה אחרים, או בנהלים פנימיים של המחלקה. לפיכך, ראוי להשלים נהלים פנימיים בתחומי הפעילות שונים כגון: חלוקת סלי סיוע (לא רק בחגים) וממשקים עם העירייה לרבות: ארנונה, מים, מחלקת החינוך, מחלקת נוער וצעירים, מחלקה משפטית וכיו"ב.</p>	<p>(1) לערוך ולאשר נוהלי עבודה בתחום פרט ומשפחה שאינם מכוסים בתע"ס 3 ובתע"ס 8 (מועדונית), או בנהלים פנימיים קיימים ולהשלים כתיבת נהלים הנוגעים לממשקים בתהליכי המחלקה עם יחידות נוספות בעירייה.</p> <p>(2) כשלב מקדים להשלמת נהלים, לבצע אפיון של כלל תהליכי תחום פרט ומשפחה - האפיון יכלול מיפוי של נהלים קיימים ושל נהלים חסרים.</p>	<p><u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> מחלקת הרווחה פועלת על פי הנחיות ונהלי משרד הרווחה. ממשקי עבודה עם העירייה: (1) גביה- הגביה עברה ל-"מטרופולינט" (2) חינוך/שפ"ח/נוער וצעירים: מתקיימים פורומים קבועים. "לא לכל ממשק צריך נוהל".</p>
2. מבנה ארגוני				
2	2.3	<p>נמצאו הפערים בתרשימי מבנה הארגוני של המחלקה: הכפיפויות אינן מוצגות בצורה נכונה - בתרשימים מוצגת כפיפות של פונקציית משנה אחת לשנייה; לא מוצגת המועדונית הטיפולית.</p>	<p>לתקן את התרשימים הארגוניים כדי שיציגו את המבנה הארגוני של אגף הרווחה בצורה נכונה.</p>	
3. תוכנית עבודה				
3	3.2.2	<p>תוכנית העבודה לשנת 2022 שהוצגה לשר הרווחה במרס 2022 כוללת כהקדמה לתוכנית חזון של המחלקה. כמו כן התוכנית כוללת 6 מטרות לעומת 3 מטרות בלבד בתוכנית העבודה של המחלקה במסגרת התוכנית העירונית.</p>	<p>מחלקת הרווחה תגיש להנהלת העירייה תוכנית עבודה מפורטת שנותנת ביטוי לכלל פעילות המחלקה (לרבות פרט ומשפחה) אשר כוללת חזון, כלל המטרות והיעדים ומשימות.</p>	<p><u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> אכן יש הבדל בין התוכנית שהוגשה לשר לבין התוכנית שהוצגה מול הרשות וזאת לאור שנדרשנו ברשות להציג שתיים עד שלוש תוכניות שנתיות בלבד.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
4	3.2.3	במעבר משנת 2022 לשנת 2023 הצטמצמו מספר המטרות של האגף. צמצום מספר המטרות עלול להביא גם לצמצום בהישגים. בנוסף, גם המטרות עצמן צומצמו מרמה של "מטרות על" לרמה של יעדים יותר ספציפיים ויותר קצרי טווח.		
5	3.2.3	למחלקת הרווחה לא קיימת תכנית עבודה מפורטת, אלא משימות מרכזיות בלבד.		
6	3.2.4	עד מחצית 2023 למחלקה לא הייתה תכנית עבודה ספציפית לנושא פרט ומשפחה. לאור הערות הביקורת הוכנה במחלקה תוכנית עבודה מפורטת (בעבור המחצית השנייה של 2023) לנושא פרט ומשפחה.		<u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> אנו מקבלים את הערת המבקר ומצרפים בזאת תוכנית עבודה שנתית בתחום פרט ומשפחה.
7	3.2.3	בתוכניות העבודה שולבו מעט יעדים כמותיים: בשנת 2022 נקבע יעד כמותי אחד בלבד, בשנת 2023 יש שיפור והוגדרו שלושה יעדים כמותיים.		
8	3.3	במהלך שנת 2022 לא בוצע מעקב אחר יישום תכנית העבודה, אלא רק לאחר סיום השנה. יצוין כי במהלך שנת 2023 מבוצע הליך רבעוני של ביצוע מול תכנון תכנית עבודה.	לבצע בקרה תקופתית אחר מימוש תכנית העבודה של מחלקת הרווחה.	
4. תקציב				
9	4.2	בעירייה לא מבוצע ניתוח של הפערים בין עלויות השכר בפועל לבין השכר הממומן ע"י משרד הרווחה לרמה של 75%.	לערוך, כל שנה, בחינה מפורטת להוצאות העודפות למול התקן במטרה להוריד את עלויות השכר נטו של מחלקת הרווחה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
10	4.2	למול שיעור השתתפות תקנית בשיעור של 75%, שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה בשכר עובדי המחלקה עומדת על 52% בלבד (פער של 700 אלף ₪). הפער נובע מ: 1) פערי שכר של עובדים ייעודיים המתקצבים על ידי משרד הרווחה – 14% - שהם 230 אלף ₪ ו- 9% - שכר של עובדים מעל התקן שמתקצבים ב-100% על ידי העירייה – 470 אלף ₪.		<u>תקציבאית מחלקת הרווחה</u> ישנם עובדים בסעיף שכר 1841000110 השייכים לתקציבי הפעולה ציינתי זאת בדוח ולכן יש לקזזם. ישנם עובדים בסעיף שכר 1841000110 שהינם עובדי רשות ציינתי זאת בדוח והרשות לא מקבלת כלל החזר בגינם. <u>ולכן</u> לאחר קיזוזים מתקבלת השתתפות ממשרד הרווחה של כ-61%.
5. מחשוב מחלקת הרווחה				
11	5.2	למחלקה אין אפשרות להפיק, באופן ממוחשב, פילוח של הפעילות שלה לפי סעיפי הוראות התע"ס השונים ללא ביצוע עבודה ידנית רבה, למרות שכל הפעילות המקצועית בסעיפים אלה מתנהלת במערכת ממוחשב נט-רווחה של מטרופולינט.	להגדיר אפשרות במערכת המידע להפיק נתוני פעילות בפילוח לסעיפים התע"ס השונים.	
6. אתר אינטרנט				
12	6.2	דף האינטרנט של מחלקת הרווחה באתר העירייה אינו נותן מענה לצרכים. הפערים המרכזיים: האתר אינו מעודכן, המידע אינו מוצג באופן שנוח לקרוא אותו ועוד.	לעדכן את דף האינטרנט של מחלקת הרווחה כדי שיהיה מעודכן, ולהקפיד לשמור על עדכניותו בכל עת. במסגרת העדכון, לקחת בחשבון את הערות הביקורת.	<u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> אכן אתר המחלקה אינו מותאם והוא נמצא בעבודה ואכן זוהי אחת מהמטרות שהצבנו לנו לשינוי בשנה זו.
13	6.2	הביקורת לא ערכה בדיקה מקצועית שאכן דף האינטרנט לרבות קובץ העובדים והטופס המקוון לפניות, ממלאים אחר דרישות נגישות דיגיטלית עפ"י תקנה 35 בתקנות נגישות.	לבצע בחינה מקצועית למידת ההתאמה של האתר לנגישות דיגיטלית. בעקבות הבחינה לבצע פעילות מתקנת בהתאם לממצאי הבחינה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
14	6.2	בתוכנית העבודה לשנים 2022 ו-2023 תוכננה הנגשת שירות דיגיטלי באתר. עד מאי 2023 לא הוכן מסמך אפיון לדרישות מהאתר.	ליישם את מטרת המחלקה בתוכנית העבודה שלה – דיגיטציה של שירותי האגף. ביישום תוכניות העבודה לשנים 2023 ו-2024, ליישם אתר אינטראקטיבי ומונגש דיגיטלי.	
7. סביבת העבודה וקבלת קהל				
15	7	משרדי מחלקת הרווחה אינם נותנים מענה לצרכים – המבנה המרכזי אינו נגיש ובמשרדים קיימת צפיפות אשר פוגעת בפרטיות הלקוחות.	לאתר פתרון הולם למשרדים וסביבת עבודה לקבלת קהל תוך לקיחת בחשבון הצרכים הקיימים והעתידיים של המחלקה, לרבות נושא הנגישות.	
8. מועדונית טיפולית				
16	8.2	במועדונית לא מתקיים ניהול נוכחות מתועד של הילדים, כך שאין נתונים אודות ההשתתפות של הילדים במועדונית.	לנהל נוכחות יומית מתועדת של הילדים במועדונית.	<u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> החל מחודש יוני 2023 מתקיים ניהול נוכחות יום יומי מתועד של הילדים המגיעים למועדונית.
17	8.3	לשנים 2020 עד 2022 לא נמצא תיעוד לבקרה מקצועית בנושא מנות המזון המסופקים למועדונית. במאי 2023 בוצעה בקרה ע"י משרד הרווחה במועדונית בנושא המזון במסגרתו נמצאו מספר ליקויים אם כי לא ליקויים חמורים או משמעותיים. הומלצו ע"י מבצע הבקרה המלצות לשיפור.	(1) לבצע בקרה מקצועית תקופתי בתחום מנות המזון. (2) ליישם את תיקון הליקויים ואת ההמלצות לשיפור בדוח הבקרה של משרד הבריאות.	
18	8.3	משיחה עם האחראית על המועדונית עלה כי המנות שהותאמו לילדי הצהרונים מכל הגילאים אינן משביעות את הילדים הגדולים יותר במועדונית (כיתה ד').	לבחון הגדלת המנות שמגיעות למועדונית בהתאם למספר הילדים בכיתות הגבוהות יותר.	<u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> מלפני מספר חודשים נרכשים כל יום 3 מנות מזון מעל למספר הילדים במועדונית כפתרון לילדים הגדולים במועדונית.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
19	8.5	<p>(1) במועדונית נמצאו ליקויי בטיחות במבנה ובסביבת עבודה שדורשים טיפול מיידי.</p> <p>(2) למרות שלמועדונית מגיעים ילדים מדי יום, מבחינת בטיחות, העירייה אינה מתייחסת אליה כמוסד חינוכי.</p> <p>(3) למרות שבביקורת של קונסטרוקטור נמצא כי יש צורך בבדיקה נוספת שקשורה לבטיחות המבנה, הבדיקה הנוספת לא בוצעה.</p>	<p>(1) במסגרת בדיקות הבטיחות השנתיות: להתייחס למועדונית בדומה למוסד חינוכי.</p> <p>(2) לוודא שמפגעי הבטיחות שמתגלים בסקרים שמבוצעים במועדונית מוסרים בהקדם בדגש למפגעים מסכני חיים.</p> <p>(3) לוודא השלמת בדיקת מבנה המועדונית על ידי מהנדס (קונסטרוקטור) ותיקון הליקויים שנמצאים במבנה.</p>	<p><u>אגף ההנדסה</u> קיימת הזמנת עבודה למהנדס מבנים לבדיקת מבנה חוזרת.</p>
9. ועדות				
20	9.1	<p>התכנסות הוועדות בתחום הרווחה אינה כלולה בתוכנית העבודה של המחלקה.</p>	<p>לכלול את נושא התכנסות הוועדות בתוכנית העבודה של המחלקה.</p>	
21	9.5	<p>ועדת הרווחה של העירייה אינה מתפקדת - היא התכנסה רק פעם אחת בשנים 2020 עד 2023. למעט החלטה להציג למליאת המועצה את נתוני הנוער והצעירים המוכרים לרווחה, לא היו החלטות אופרטיביות ולא התקיימו ישיבות מעקב.</p>	<p>להקפיד לכנס את ועדת הרווחה של העירייה לפחות ארבע פעמים בשנה כנדרש ולקבל החלטות אופרטיביות.</p>	<p><u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> ועדות רווחה של העירייה - המחלקה מקבלת את הביקורת בעניין זה ותשאף לקיים את ועדות הרווחה כנדרש.</p>
10. פניות למוקד העירוני				
22	10.2	<p>קיימת מגמת שיפור משמעותית בטיפול בפניות למוקד העירוני בתחום הרווחה בין השנים 2020 – 2023. יחד עם זאת, בכ-35% בהפניות הטיפול עולה על 10 ימים.</p>	<p>לבצע ניתוח של הפניות שפרק הזמן לטיפול בהן עולה על 10 ימים.</p>	

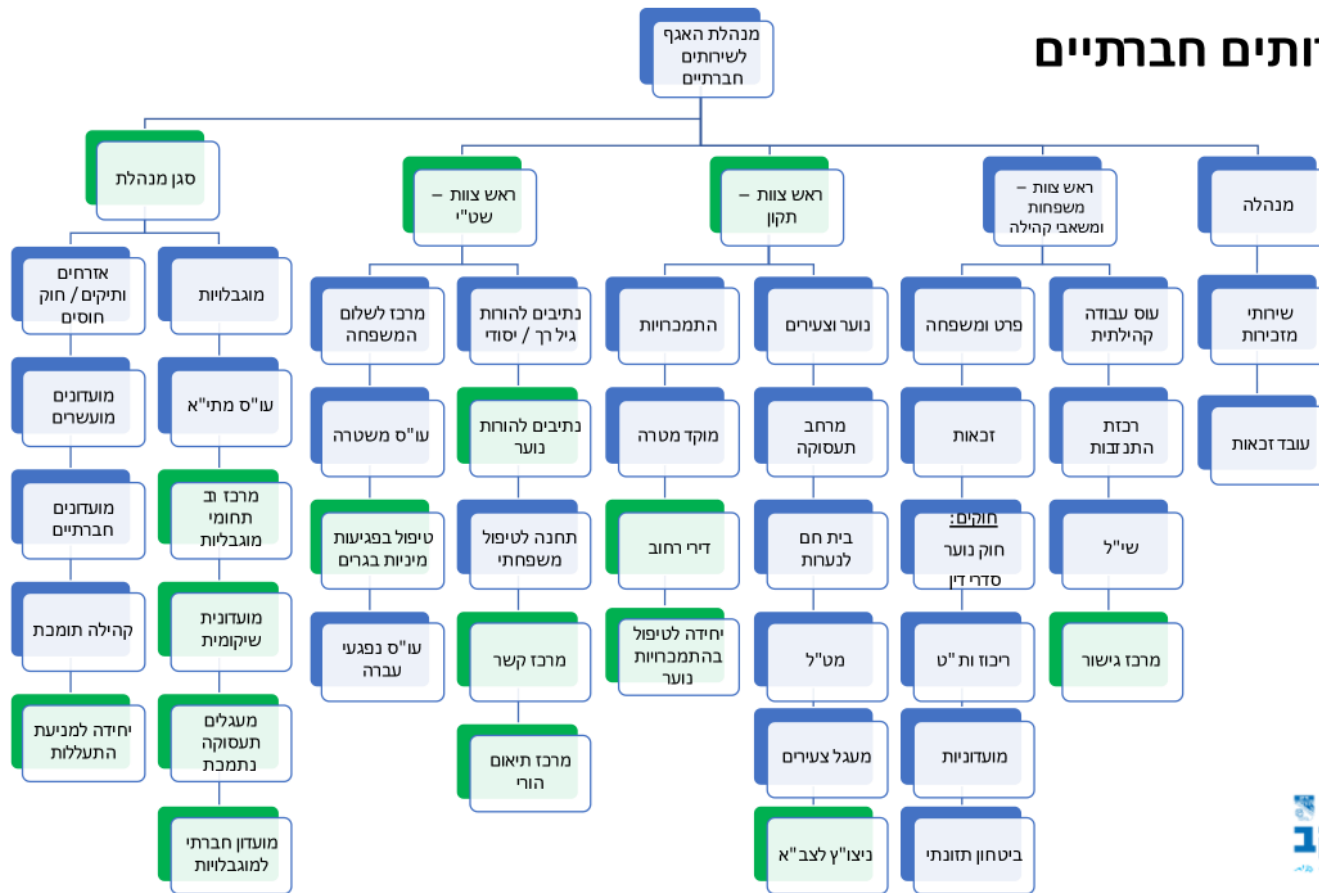
מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
11. בקרת מיצוי הכנסות				
23	11.2.2	למרות שתוקפו של ההסכם עם יועץ מיצוי ההכנסות, על הארכותיו, פג ב-26.11.2022 רק במחצית נובמבר 2022 התחילו בעירייה בתהליך לבחירת ספק.	יש להקפיד להיערך להתקשרות חדשה טרם סיום התקשרות הקודמת מספיק זמן מראש.	
24	11.2.2	נכון למועד הפצת טיוטת הדוח (יוני 2023), טרם פורסם פרוטוקול ועדת ההתקשרויות שקיבלה החלטה להעביר את ההצעה של חברת התקציבאית מה 17.11.2022 לבדיקת הגזברית.	להקפיד להוציא פרוטוקולים של החלטות ועדת ההתקשרויות.	
25	11.2.2	נמצא כי לא נחתם הסכם בין העירייה לבין חברת התקציבאית ולכן השירותים ניתנים ללא הסכם חתום.	להקפיד לחתום על ההסכם עם היועצים שנותנים שירותים לעירייה.	
26	11.2.3	למעט התקופה בין נובמבר-דצמבר בשנת 2019 העירייה לא קיבלה אישור קיום ביטוחים מחברת חברת התקציבאית (לתקופה ינואר 2020 לנובמבר 2022).	על העירייה להקפיד על קיום אישורי ביטוחים בתוקף לאורך כל תקופת ההתקשרות עם הספקים שלה.	
27	11.2.4	על כל חשבון מהיועץ שנבדק חתומה מנהלת מחלקת הרווחה לאישורו, אך לא רשום תאריך חתימתה.	להוסיף לחתימת מנהלת המחלקה לאישור החשבון תאריך חתימתה.	
28	11.2.4	במקרה אחד הזמנת העבודה לספק עבור אוקטובר 22 נפתחה באוגוסט 2022 אולם ההזמנה אושרה, בדיעבד, ב-30.10.2022, רק לאחר ביצוע העבודה. ההזמנה אושרה מבלי שקיים הסכם.	1) להקפיד על הוצאת הזמנת עבודה מראש ולא בדיעבד לאחר ביצוע העבודה. 2) להקפיד על הוצאת הזמנה על בסיס הסכם בתוקף.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
29	11.5	תהליכי הגביה במרכז לטיפול באלימות במשפחה אינם תקינים. כתוצאה מכך העירייה אינה גובה את כל הסכומים בנושא זה (גביית כספים במזומן ללא רישום מסודר והלנת כסף מזומן במשרדים לאורך זמן. המחלקה אינה יכולה להציג תמונת מצב עדכנית ונכונה בנוגע לסכומים שנגבו בפועל).	על הגזברות לקבוע נהלים מסודרים ותקינים לטיפול בגביית כספים במרכז לטיפול באלימות ולבצע בקרות עיתיות בנושא.	<u>מנהלת מחלקת הרווחה</u> בעתיד (הקרוב), החיוב והגבייה של סכומי ההשתתפות העצמית, יהיו ישירים ע"י הגזברות מול המשתתפות בפעילות המרכז. במרכז לא יעסקו יותר בענייני כספים.

נספחים

נספח א' – מבנה ארגוני עתידי של אגף שירותים חברתיים

אגף שירותים חברתיים



קיים
מתוכנן



נספח ב' - בקשה לפילוח פעילות המחלקה לפי סעיפי תע"ס פרק 3

מספר תיקים בטיפול לפי שנים					
תקנון עבודה סוציאלית פרק 3 - פרט ומשפחה					
הערות	מס.תיקים שטופלו בשנה			שם הוראה	מספר הוראה
	2022	2021	2020		
				מתן שירותים באמצעות עובדי סמך מקצועיים המופעלים בתחום המשפחה	3.4
				טיפול בנשים נפגעות אלימות וילדיהן השוהים במקלטים	3.8
				תהליכי הסיוע וההתערבות בתחום נפגעי כותות פוגעניות	3.9
				תשלום עבור ייעוץ וטיפול בחיי משפחה ונישואין	3.1
				סל השירותים והטיפולים למשפחות שחווים אובדן פיתאומי ושכול כתוצאה מתאונת דרכים ועבירות המתה	3.11
				מענים לפרט ולמשפחה בקהילה	3.16
כמויות לפי מספר				תפקידי ודרכי עבודתו של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין	3.2
				טיפול בבני-מוער ובצעירים	3.22
				מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה	3.28
				גמלה לילדים נטושים	3.31
				סדנאות להעשרת חיי המשפחה בתנאי נפש	3.32
				הטיפול בדרי רחוב	3.33
				מרכז קשר הורים - ילדים	3.36
				ועדות מחוזיות לגילוי עריות ואלימות במשפחה לענייני אסירים ומשפחותיהם	3.37
כמויות לפי מספר ההפניות בכל שנה				הנהלים להפניית לקוחות המחלקה לשירותים חברתיים לוועדה המחוזית המשותפת למשרדי הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות בנושא הערכת פוטנציאל המסכנות באלימות במשפחה	3.39
				טיפול ושיקום נשים נפגעות אלימות וילדיהן השוהים בדירת מעבר	3.41

נספח ג'

ממצאים חוזרים בשני מבדקים עוקבים		
מבדק מתאריך 14/02/2023	מבדק מתאריך 9/6/2022	#
<p>נמצאו חומרי ניקוי בהישג יד הילדים בארון המטבח והשירותים.</p> <p>כל חומרי הניקוי והחיסוי יוחזקו בארון נפרד ונעול, רצוי מחוץ למטבח ומעבר להישג ידם של הילדים, ומפתח הארון יימצא בידי אנשי צוות המוסד בלבד.</p> <p>קדימות: 0</p>	<p>בשירותים נמצאו חומרי ניקוי חריפים נגישים לילדים - סיכון הרעלה מתחת לכיור המטבח נמצאו חומרי ניקוי חריפים נגישים לילדים - סיכון הרעלה</p> <p>להעביר החומ"ס למקום בטוח ונעול</p>	1
<p>נראו וילונות ומראות שנתלו במבנה בצורה לא בטיחותית כאשר קיימת סכנה לנפילתם.</p> <p>יש להסיר תליית אלמנטים תיעשה ע"י בעל מקצוע מתאים. אין להשתמש במראות מזכוכית במבנה.</p> <p>קדימות: 0</p>	<p>בקרבה דלת יציאת החירום וילון חלוי באופן מאולתר המוס קשור ע"י חוט ברזל. המוס עומד ליפול בכל רגע - מהווה סיכון פציעה. בנוסף הוילון עצמו מסתיר את שילוט יציאת החירום</p> <p>לספל במפנע - ע"י חיוק המוס והוח השלם או בכל דרך מקובלת אחרת</p>	2
<p>נראו וילונות ומראות שנתלו במבנה בצורה לא בטיחותית כאשר קיימת סכנה לנפילתם.</p> <p>יש להסיר תליית אלמנטים תיעשה ע"י בעל מקצוע מתאים. אין להשתמש במראות מזכוכית במבנה.</p> <p>נראו פרטי ריהוט שאינם מקובעים.</p> <p>ארונות, ספריות וכונניות יהיו מקובעים למניעת התהפכות.</p> <p>קדימות: 1</p>	<p>למחל דחפון - ע"י חיוק לקבע הארונות לקיר המבנה</p> <p>מימין לכניסה ארון גבוה עמוס מלמעלה אינו מקובע לקיר - סיכון נפילה ופציעה</p> <p>גם בגלריה ארון עמוס ספרים ומשחקים אינו מקובע לקיר</p> <p>בשני חדרי "נתיבים להורות" ארונות גבוהים לא מקובעים לקיר</p> <p>במחסן המאולתר במבואה שליד יציאת החירום 6 ארונות עץ ופלסטיק גבוהים לא מקובעים לקיר - סיכון נפילה ופציעה</p> <p>לקבע הארונות לקיר המבנה</p>	3

ממצאים חוזרים בשני מבדקים עוקבים		#
מבדק מתאריך 14/02/2023	מבדק מתאריך 9/6/2022	
<p>נראתה דלת ללא מגן אצבעות. נים. לא</p> <p>יש להתקין מגן אצבעות משני צידי הדלת. נים</p> <p>יש להסיר:</p> <p>תליית אלמנטים תיעשה ע"י בעל מקצוע מתאים. אין להשתמש במראות מזכוכית במבנה.</p> <p>קדימות: 2</p>	<p>בכל דלתות המוסד יותקנו 3 התקני בטיחות: מיגון למניעת נזיזת אצבעות, מאס תנועה ומעצור כנף הדלת</p> <p>בדלתות חסרים התקני הבטיחות המחויבים: בדלת הראשית למבנה חסרים בשתי הכניסות התקני האמה, בדלת למבואת השני והים חסר התקן האמה ומעצור. לדלת המטבח חסר התקן האמה ומעצור. לדלת חדר "נתיבים להורות" חסרים מאס תנועה ומעצור דלת. בדלת שמוזל דלת הכניסה חסרים כל התקני הבטיחות (מיגון אצבעות, מאס ומעצור)</p>	4
<p>כבלי חשמל ברחבי המבנה נמצאו בהישג ידם של הילדים ולא מוגנים באמצעות תעלות קשיחות.</p> <ul style="list-style-type: none"> על כבלי החשמל במוסד להיות מוגנים בתוך תעלות קשיחות המוצמדות לקיר. לא יהיו כבלי חשמל בהישג ידם של הילדים. <p>קדימות: 1</p>	<p>לקבע רב שקע לקיד המבנה ולהעביר הכבלים בתעלות אצבע כמקובל</p> <p>חשמל - בחדר "נתיבים להורות" שימוש בכבלים מאריכים באופן אולטר - סיכון חשמל ונפילה</p>	5
<p>בתוך הארון נצפו חלקי חשמל חשופים.</p> <p>קדימות: 1</p>	<p>מיפול מידי ע"י חשמלאי להשלמת מכסה חסר</p> <p>חשמל - לוח חשמל בארון נעול אבל בתוכו נמצא לוח החשמל ללא מכסה - מהווה סיכון חיים בקדימות עליונה</p>	6
<p>נראו מתלי מעילים נמוכים.</p> <p>מתלי מעילים לא יהיו נמוכים מ- 1.80 מטר. במידה והגובה יפחת מ- 1.80 מטר יש להתקין מגן למניעת פגיעה.</p> <p>קדימות: 2</p>	<p>להנביה כנדרש או להתקין התקן מניעת פגיעה</p> <p>בקרבת המדרגות מתלה תיקים/מעילים בגובה 120 במקום 150 ס"מ - סיכון פגיעה</p>	7

נספח ד' – עיקרי תנאי משרד הרווחה להשתתפות בתקציב רשות מקומית

- א. המשרד ישתתף במקסימום 75% מתוך התקציב השנתי שהמשרד הגדיר למחלקה
- ב. התשלום הינו אל מול הוצאה (או התחייבות) שבוצעה בפועל.
- ג. בחלק מהסעיפים, בעיקר השמות מטופלים במוסדות המשרד, העברת התשלום הינה ישירה מהמשרד למוסד.
- ד. סעיף 3.1 להוראה 1.2 לתע"ס קובע: "השתתפות המשרד היא חודשית ועל כן רק במקרים חריגים יהיה אפשר לאשר השתתפות בתשלומים רטרואקטיביים, אשר לא יעלו על תקופה של 3 חודשים".
- ה. גובה התשלומים עבור השמות ושירותים נוספים כפוף לתעריפים שהמשרד קבע לכל סוגי השמות והשירותים.
- ו. גובה התשלומים עבור שכר עובדי המחלקה כפוף לרמות השכר שהמשרד קובע לפי תפקידים ופרמטרים נוספים הנוגעים להגדרת התפקיד וממלא התפקיד.
- ז. בהשתתפות בעלויות שירותי המחלקה לנזקק, המשרד מקזז או מפחית את השתתפותו כאשר קיימת השתתפות מקבילה של הקרן לידידות.
- ח. המשרד קובע מספר מקסימלי של מקבלי שירות אפשריים במסגרות השונות כמו מקלט לנשים מוכות, ילדים במוסדות טיפול למיניהם, במועדונית וכו'.
- ט. דיווחים למשרד מהמחלקה הנוגעים להחזרים מהמשרד עבור נזקים ומטופלים בנושאים השונים הינם בחתך אישי. הדיווחים כוללים בן היתר את פרטי הנזקק או המטופל.

נספח ה' – תכנית עבודה פרט ומשפחה לשנת 2023

איתור וצמצום והפחתה של חשיפת ילדים למצבי סיכון בבית ובסביבה.

- א. שילוב ילדים בסיכון במסגרות יום בקהילה או מחוצה לה (מעונות יום/מועדונית טיפולית/אומנה ופנימיות) לצמצום מצבי סיכון והזנחה.
- ב. מתן מענה טיפולי ריגשי והדרכת הורים באמצעות נתיבים להורות/ טיפול פרטי לצורך שיקום הקשר הורה ילד ומניעת הוצאה חוץ ביתית.
- ג. אבחונים פסיכודיאגנוסטיים לצורך בניית תוכנית טיפול.
- ד. הבאה ילדים בסיכון לדיון בצוות רב מקצועי(ות"ט) לצורך בניית תוכנית טיפול.
- ה. סגירת תיקים בהם לא הייתה פעילות בתקופת זמן של שנה.
- ו. צמצום כמות הילדים שנבנית עבורם תכנית טיפול מחוץ לקהילה (משפחת אומנה או פנימייה).
- ז. הגדלת כמות הילדים שנבנית עבורם תכנית טיפול בתוך הקהילה.
- ח. איוש כל 15 המקומות במועדונית הטיפולית.
- ט. מתן הדרכה לצוותים החינוכיים על פעילות עו"ס לחוק הנוער ובאיזה מקרים יש לפנות אליה.

שיפור מקצועיות ההון האנושי באמצעות קיום שגרות עבודה:

- א. הדרכה פרטנית פעם בשבועיים.
- ב. ישיבות צוות פרט ומשפחה אחת לשבועיים.
- ג. הגדלת מספר העובדים המשתתפים בכשרות מקצועיות פנים ארגוניות ומחוץ לארגון
- ד. מעקב ובקרה על עבודת הצוות באופן שוטף.

ניצול תקציבי משרד הרווחה וניהול הכנסות הוצאות של מסגרת המועדונית:

- א. ישיבה אחת לשבועיים לאישור בקשות חומריות.
- ב. אחת לחודש מעקב שוטף ניצול התקציב
- ג. מעקב מול עובדת הזכאות

הרחבת שירותים לילדים ומשפחות בסיכון בהתאם לגידול באוכלוסייה

לפחות שירות אחד בשנה

שגרות עבודה לצורך הדרכה ופיקוח:

- א. ישיבות צוות אחת לשבועיים.
- ב. קיום הדרכה לכל עובד בצוות אחת לשבועיים.
- ג. בדיקות אקראיות בתיקי לקוחות ואישור תוכניות טיפול(מתבצע בשגרה בפתיחת תיק לקוח)
- ד. בדיקת מיון תיקי לקוחות בסוף שנה.

הסכם הגג

דוח ביקורת 2023-3

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
105	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
110	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
113	פירוט הממצאים		ג
103	נהלי עבודה	1	
104	תוכנית עבודה	2	
115	מבנים וציוד במנהלת	3	
117	גיוס עובדי המנהלת וחברות מנהלות	4	
119	מערך הבקרה הכספית וניהולית במנהלת	5	
123	חסמי מימוש להסכם גג	6	
127	קשרי קהילה	7	
130	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
134			נספחים
134	לוח זמנים לאורך תקופת האכלוס בשכונת האקליפטוס	נספח א'	
135	שאלון לתושב לדוגמה	נספח ב'	

פרק א' – כללי

1. מבוא

בבאר יעקב (להלן: "העיר") תנופת בנייה הגדולה שמוסבר בעיקר על ידי הסכם הגג (להלן: "ההסכם") שנחתם בשנת 2017 עם רשות מקרקעי ישראל¹² (להלן: "רמ"י") והתווה את מגמות האכלוס וההתפתחות של העיר בעשור הקרוב. ההסכם בין מדינת ישראל לרשויות המקומיות, מאפשר הקמת שכונות חדשות בנות אלפי יחידות דיור. במסגרת הסכם הגג, נבנות בעיר אלפי יחידות דיור בבניה רוויה לצידן מוסדות חינוך, ציבור, ומרכזי מסחר ותעסוקה. שיווק ובניית יחידות הדיור מבוצע בהליך מואץ מצד אחד, כדי לקדם בנייה ושיווק, אך מצד שני בצורה מבוקרת ובתיאום מלא בין העירייה לרמ"י.

התרשים שלהלן מציג את הגידול באוכלוסייה בעיר:



מהתרשים לעיל ניתן לראות כי חלה עליה משמעותית (37.9%) במספר התושבים ביישוב החל משנת החתימה על הסכם הגג (2017) ועד לשנת 2022.

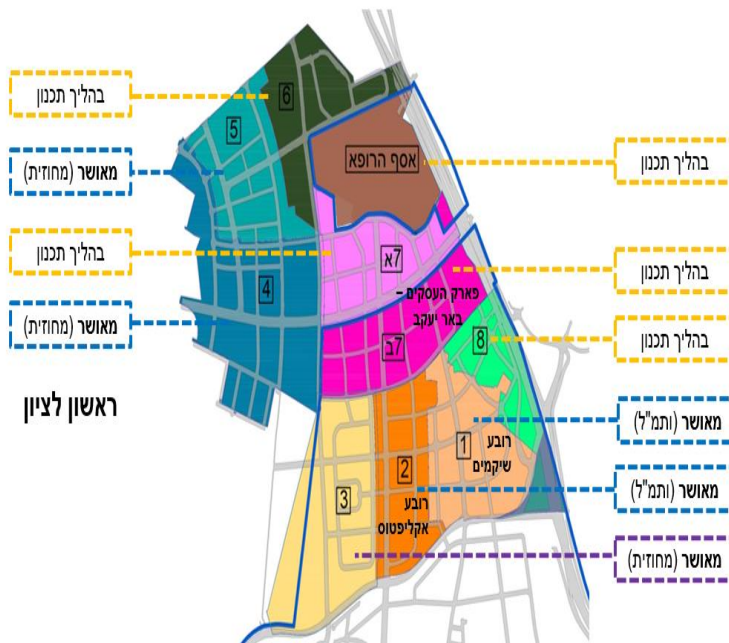
במסגרת הסכם הגג ישווקו ביישוב באר יעקב 14,476 יחידות דיור ו- 1.54 מיליון מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה¹³. הטבלה שלהלן מציגה את הכמות המקורית והמעודכנת בהסכם הגג:

מס"ד	מקור הנתונים	מספר יחידות דיור	שטחי מסחר ותעסוקה	שטח התוכניות (דונם)
1	הסכם מקורי	11,653	1,540,239	2,391.27
2	נתונים מעודכנים שהתקבלו מהמנהלת 14	14,476	1,567,477	2,492.14

12 רמ"י מנהלת כ- 93% מהקרקעות במדינה. לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך, 1960- רמ"י מופקדת על ניהול המקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קיימת לישראל.
 13 ללא מתחמים 5 ו-6 שכרגע אושרו לתוקף בוועדה מחוזית.
 14 נתונים כולל יחידות דיור שנוספו בתוספת להסכם גג.

יחידות במתחם 5 ו-6 לא נכללו בהסכם המקורי. יש לציין כי קיימות תוספות להסכם בנובמבר 2021¹⁵, כדלקמן:

- א. תוספת ראשונה להסכם הגדילה את כמות למטלות והתקציב שמועבר מרמ"י לעירייה.
 - ב. תוספת שנייה להסכם הוסיפה את מתחמים 5, 6 ותקציב נוסף בגינם.
- התרשים שלהלן מציג את מפת מתחמי השכונות בעיר:



הסכם הגג מנוהל באמצעות מינהלת אשר אחראית על ניהול, פיקוח ותיאום בעבור כל פעולות התכנון של ההסכם וביצועו, עד מועד מסירתו בפועל לידי העירייה, לרבות:

- א. ניהול וביצוע ההסכם תוך עמידה בלוחות זמנים, תכולה ותקציבים.
- ב. הקמת מערך ניהולי אשר יאפשר שליטה מרבית לעירייה ומקסימום וודאות בנוגע להתקדמותם של כלל הפרויקטים.

עקרונות הסכם הגג:

דרישות הסכם הגג כוללים מספר עקרונות מהותיים, כדלקמן:

- א. ביצוע עבודות פיתוח
- ב. הקמת מבנים
- ג. מינוי חברה מנהלת

להלן אופן מימוש העקרונות על ידי העירייה:

- א. מנהל המנהלת מסר לביקורת כי עבודות הפיתוח הכוללות את התכנון והביצוע של התשתיות יתבצעו באופן הבא:
 - (1) מטלות - התכנון, הביצוע והניהול באחריות מינהל הנדסה.
 - (2) שכונות – התכנון באחריות מינהל הנדסה ואילו הביצוע והניהול באחריות המנהלת.
- ב. **הקמת מבנים** - נקבע כי השלמת מוסדות החינוך (להלן: "**מוסדות החינוך**" או "**המבנים**") תתבצע בהתאם ללוח הזמנים – אבני דרך לאכלוס המתחמים השונים בכל אחת מהתוכניות.
- ג. **מינוי חברה מנהלת** – לצורך מימוש המטלות שהושגו על העירייה ובכלל זה, תכנון וביצוע עבודות הפיתוח לרבות מבני הציבור, נקבע כי העירייה תתקשר עם חברה מנהלת או מספר חברות מנהלות או תמנה מנהלת פנימית של העירייה.

¹⁵ נספח 1 הינו חלק מההסכם המקורי.

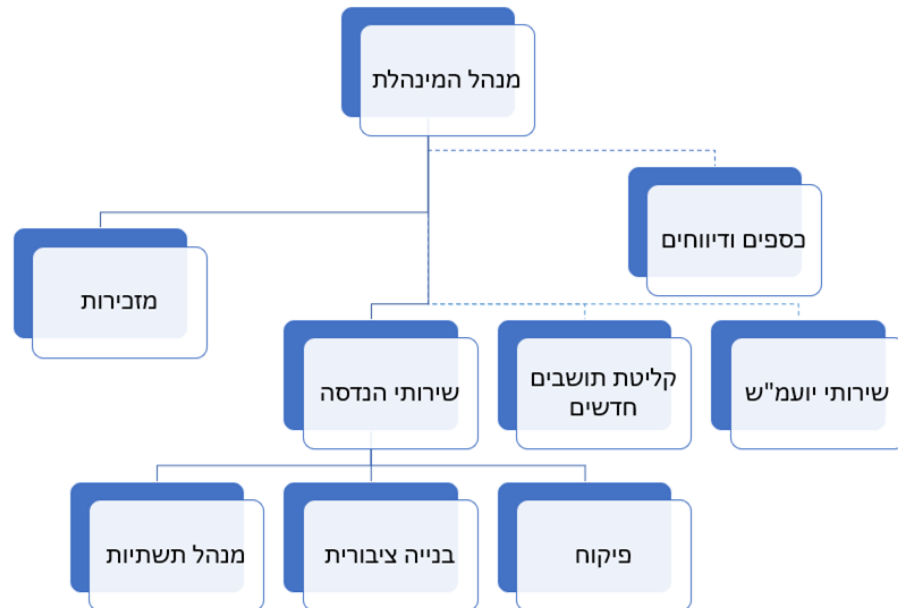
כאמור לעיל, הסכם הגג איפשר הקמת מנהלת לצורך גמישות בביצוע ההסכם וריכוז מאמץ לסיום הפרויקטים במועד, זאת לעומת הפקדת הביצוע על העירייה אשר לבד ממטלות אלה צריכה להתמודד עם שפע מטלות נוספות שיש בהן כדי לסרבל את הליך הביצוע בפרויקטים שבהסכם הגג.

הטבלה שלהלן מציגה את שם התוכניות, סטטוס הנדסי ויחידות דיור בכל תוכנית ותוכנית:

מס"ד	שם התוכנית	שטח התוכנית - דונם	מספר יחידות דיור	שווק	שטחי מסחר ותעסוקה (מ"ר)	סטטוס
1	רובע שקמים - מתחם 1	432.3	4,780	כ-3,000	8,700	בבניה. אכלוס צפוי- פברואר 2025
2	רובע אקליפטוס - מתחם 2	397.9	3,200	1,955	163,000	באכלוס
3	רובע אורנים - מתחם 3	676.9	3,000	-	9,382	מאושר (מחוזית)
4	פארק העסקים - באר יעקב - מתחם 17	447.3	1,266	-	1,000,000	בהליך תכנון
5	מתחם 8	204.9	-	-	380,000	בהליך תכנון
6	מתחם יב	98.5	919	920	1,405	אוכלס ברובו-קיימים 3 בניינים נוספים המהווים 250 יחידות דיור צפי אכלוס באוקטובר 2025
7	תלמים	127.29	792	792	1,500	פרויקט "תכנן ובנה" של היזם ארזי הנגב- צפי אכלוס אוגוסט 2025
8	תלמים מזרח	107.05	519	509	3,490	פרויקט "תכנן ובנה" של היזם שפיר הנדסה - צפי אכלוס אוגוסט 2025
						סה"כ (ללא מתחם 5 ו-6)
		2,492.14	14,476	4,176	1,567,477	
9	מתחם 5	307.038	1,920	-	73,200	אושר לתוקף
10	מתחם 6	249.85	1,470	-	152,027	אושר לתוקף
						סה"כ כולל מתחם 5 ו-6
		3,049.028	17,866	4,176	1,792,704	

בעלי תפקידים במנהלת

המנהלת מונה 7 עובדים, מתוכם 5 חיצוניים ו-2 עובדי עירייה. להלן המבנה הארגוני של המנהלת:



יצוין כי המבנה תואם למצב בפועל למעט תקן המזכירות. לא גויס עובד לתקן המזכירות במנהלת.

מערכות מידע בשימוש המנהלת

להלן מערכות המידע שמשמשות את המנהלת:

- א. מערכת מטרופולינט - (להלן: "מטרו") הינה מערכת פיננסית ולוגיסטית לניהול הנהלת חשבונות, תקציבים ורכש, לרבות ניהול ומעקב אחר ספקים החל מפתיחת כרטיס אב ועד התשלום לספק. היא כוללת ניהול חוזים, הזמנות, ערבויות, ביטוחים, עיקולים, המחאות זכות וכו'.
- ב. מערכת של חברת פאוורלינק תוכנה בע"מ (להלן: "FIREBERRY") הינה מערכת CRM לניהול לקוחות אשר כוללת ניהול לידים וניהול משימות. המערכת מאפשרת לקבל תמונת מצב מלאה, בזמן אמת, על כל ביצועי המנהלת בפן הקהילתי (ראה פרק קשרי קהילה). יש לציין כי הגישה למערכת היא של היועצת בלבד במסגרת המכרז בו זכתה חברת שילובים. מערכת מרכב"ה (חיצונית לעירייה).
- ג. מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. מרכב"ה היא יחידה באגף החשב הכללי במשרד האוצר האחראית על פיתוח, תחזוקה והטמעת מערכות רוחביות ארגוניות בפלטפורמת SAP, לניהול נכסי ומשאבי המדינה, המצויות בשימוש כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך (למעט המגזר הביטחוני). חלק מנושאי מערכת מרכב"ה הנו ניהול תקציב, ניהול פיננסי (חשבונאות, סליקה, גבייה ועוד) וניהול החוב הממשלתי. טרם העברת התשלומים על ידי רמ"י, מתבקשת כלכלנית המנהלת לדווח את החשבונות הרלוונטיים במערכת.

רגולציה רלוונטית

הביקורת התבססה על הוראות החוק והתקנות שלהלן:

- 1) נוהל 31.21 – רשות מקרקעי ישראל בנושא אישור חשבונות קבלנים המופעלים על ידי רשויות מקומיות וחברות מנהלות.
- 2) חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך, 1960.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות פעילות ניהול הסכם הגג בנושאים שונים, לרבות בהיבטים: כספיים, ארגוניים, נהלי עבודה, עמידה ביעדים וממשקי עבודה מול רשות מקרקעי ישראל.

3. היקף הביקורת

הביקורת בחנה את הפעילות בתחום הסכם הגג בשנים 2017 ועד מאי 2023.
הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי עד יולי 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

להלן התהליכים שננקטו במסגרת הביקורת:

- ה. ראיונות עם הגורמים האחראים המעורבים בתהליכים השונים שקשורים לנושא המבוקר: מנהל מנהלת הסכם גג, כלכלנית המנהלת, יועצת קשרי קהילה במנהלת, מהנדס המנהלת, מנהל מינהל הנדסה בעירייה ועובד המנהלת (פקח).
 - ו. בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם.
 - ז. סיור במבנה המנהלת.
 - ח. סקירה ועיון במסמכים השונים, כגון: הסכם הגג, קבצי אקסל למעקב ובקרה אחר קבלת הכספים מרמ"י, פניות שבוצעו על ידי תושבי העיר ליועצת לקשרי קהילה ועוד.
 - ט. בדיקות מדגמיות לצורך בחינת הבקורות המתבצעות בעת דיווחי חשבונות הקבלנים לרמ"י.
- טיוטת דוח הביקורת הופצה להתייחסות המבוקרים; התקבלו התייחסויות ממהנדס העיר, מנהל המוקד העירוני, סמנכ"ל למינהל וממנהל הסכם הגג והן שולבו בדוח.
- הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת ערכה בדיקה ראשונה בנושא הסכם הגג. הביקורת כללה נושאים שבאחריות המנהלת ובאחריות גורמים שונים בעירייה. נמצא כי במנהלת מבוצעת עבודה ענפה וחשובה לקידום הסכם הגג. הביקורת רואה לנכון לציין לחיוב את הפעילות בתחום הניהול הכספי ואת ניהול קשרי הקהילה.

הנושאים שמחייבים טיפול מרכזים לשלושה תחומים מרכזיים:

- ה. פערים בתחום הארגוני.
- ו. פערים בניהול תשתיות ואמצעים.
- ז. הצורך בכלים מובנים לשיפור ניהול הפרויקט.

הרחבת פערים בתחום הארגוני

1. העדר נהלי עבודה/תהליכי עבודה כתובים המתעדים את תהליכי העבודה הייחודיים של המנהלת מול גורמים חיצוניים.
2. העדר תכנית עבודה דו שנתית למנהלת.
3. במחלקת המכרזים וההתקשרויות אין תיעוד להליך גיוס מנהל המנהלת ויועמ"ש המנהלת.
4. אי תיעוד ישיבות בהן משתתפים גורמים רבים מחוץ למנהלת.
5. עלה הצורך להקים יחידת קשרי קהילה בעירייה.
6. למרות שיש שיפור רב, עדיין יש צורך לחזק את התמיכה של יחידות העירייה בפעילות המנהלת.

הרחבת פערים בניהול תשתיות ואמצעים

7. אי ביצוע סקר בטיחות וסקר כיבוי אש במבנה המנהלת.
8. אי התאמות רבות בין המצאי במחשב לבין המצאי במנהלת.
9. מערכת ה CRM אינה שייכת לעירייה.
10. בעיות בממשק הממוחשב בין המוקד העירוני לבין המנהלת.

הרחבת הצורך בכלים מובנים לשיפור ניהול הפרויקט

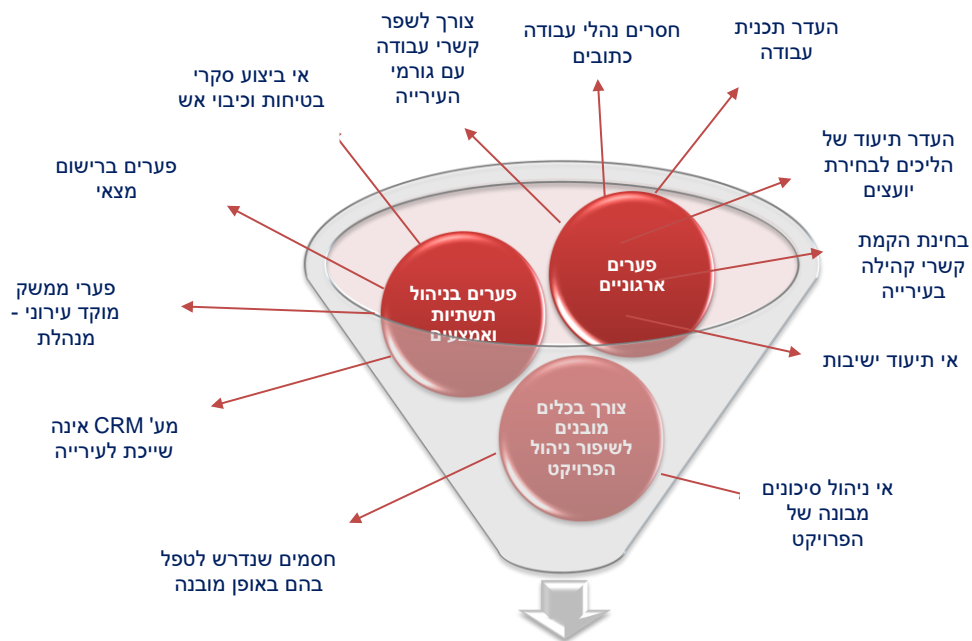
11. נדרש ניהול מובנה של החסמים השונים איתם צריך להתמודד.
12. יש צורך לבצע ניהול סיכונים מובנה כדי לשפר את היכולת של העירייה/מנהלת להתמודד עם אירועים עתידיים.

המלצות עיקריות

1. לערוך נהלי עבודה כתובים בתחומים בהם נדרש לשמר ידע ובהם יש ממשקים עם גורמים מחוץ למנהלת.
2. על המנהלת להכין תכנית עבודה דו שנתיית.
3. לטפל בפערי הבטיחות במבנה המנהלת.
4. לוודא שרישום המצאי במחשב תואם את המצב בפועל.
5. על מחלקת המכרזים וההתקשרויות לפעול כדי שיימצא תיעוד לכלל התקשרויות בעירייה.
6. להקפיד לתעד ישיבות בהן משתתפים גורמים שונים מתוך המנהלת ומחוץ למנהלת.
7. מהנדס העיר ינהל טבלת מעקב אחר החסמים המרכזיים וימשיך לפעול מול רמ"י לטיפול בחסמים.
8. במסגרת ניהול הסכם הגג, לנהל את הסיכונים אשר עלולים לפגוע בהשגת יעדי הפרויקט.
9. לקדם הקמת יחידת קשרי קהילה המתוכננת במבנה הארגוני של העירייה.
10. לקיים פגישות עבודה בין המנהלת לבין יחידות העירייה במטרה לשפר את הממשקים, היכן שיש צורך בכך.

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

מפת דוח



סיכונים בטיחותיים ופערים ביכולת להתמודד עם אירועים עתידיים המשפיעים על הפרויקט

פרק ג' – פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, מתאר ומגדיר מדיניות, תפקידים, פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול, שיטה או מבנה ארגוני וכפועל יוצא מבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה. כתיבת נהלי העבודה תורמת לסדר, לארגון, אחידות ולתיאום בין היחידות השונות; תהליכי עבודה אחידים, תקינים ומבוקרים מאפשרים חלוקת משאבים יעילה ושימור ידע. לנהל עבודה מבנה אחיד הכולל מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים: מטרה, מסמכים ישימים, הגדרות, שיטה ונספחים.

הביקורת בדקה האם קיימים נהלי עבודה המפרטים באופן ברור את תהליכי העבודה במנהלת ומנחים את עובדיה בעת ביצוע עבודתם. הכוונה היא לתהליכים ייחודיים למנהלת ולא לנהלי עבודה עירוניים כגון מכרזים, רכש, ניהול משא"ן שלגביהם צריכים להיות נהלים עירוניים.

תהליך אישור חשבונות מוסדר בנוהל מספר 31.21 של רמ"י אשר מפרט את כל שלבי תהליך אישור חשבונות קבלנים המופעלים על ידי רשויות מקומיות. **עם זאת, לא נמצאו בעירייה או במנהלת נהלי עבודה אשר יבטיחו מנגנון נאות לשלמות התהליכים המסדירים את הנושאים הבאים:**

- א. פעולות דיווח פנימיות חודשיות שמבצעת כלכלנית המנהלת לרמ"י לצורך מתן תשלום לקבלנים.
- ב. פעילות שוטפת של יועצת קשרי קהילה מול תושבי העיר.

בפועל, תהליכי העבודה מתבצעים בהתאם להרגלי עבודה וידע מקצועי של עובדי המנהלת. בהיעדר נהלים פורמליים כתובים ישנה חשיפה, בין היתר, לחוסר אחידות בתהליכי עבודה ואי שימור הידע. יצוין כי מנהל המנהלת העביר לביקורת מצגת בשם "הליך דיווח חשבונות". הביקורת מעירה כי מדובר במצגת קצרה שאינה מחליפה נוהל עבודה מפורט כתוב.



העדר נהלים

2. תוכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מראש את משימותיה ויעדיה של היחידה הארגונית, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה. מטרת תוכנית העבודה היא לספק כלי ניהול לשיקוף העמידה ביעדים ולהציע את הצעדים הנדרשים לגישור על הפערים לטווח ארוך.

הביקורת מודעת לכך שקיים קושי להכין תכנית עבודה רב שנתית עקב אי הוודאות הרבה על רקע השפעות גורמים חיצוניים למנהלת כגון: קצב פינוי בסיסי צה"ל, קצב שיווק קרקעות וכו'. לדעת הביקורת ניתן ואף חשוב להכין תכנית עבודה דו שנתית.

הביקורת ביקשה לקבל תוכנית עבודה דו שנתית ושנתית מאושרת המפרטת את יעדי המנהלת ופעילותה, לרבות התייחסות להיבטים התפעוליים, כספיים והמנהלתיים השוטפים של המחלקה.

למנהלת קיימת מצגת המפרטת את תוכנית העבודה הצפויה בשנת 2023 בתחום מבנה ציבור ופיתוח תשתיות של מתחם 1 (במסגרת תכנית העבודה של העירייה), עם זאת, **לא קיימת תוכנית עבודה דו-שנתית כתובה** (כולל גאנט) ומפורטת המתארת את כלל התהליכים הצפויים, החל ממועד הקמת המתחמים (הביצוע) ועד לאכלוס התושבים, לרבות מועדים בהם צפויים פיתוח תשתיות ובנייה של מוסדות ציבור לצורך מתן מענה מיטבי לצרכי התושבים וצפי לעיכובים שונים, כגון: חיבור למים, חשמל ועוד.

לדעת הביקורת, גיבוש תוכנית עבודה עשויה לשפר את יכולת העירייה לעמוד בפני אתגרי הגידול המואץ, כאשר הרציונל לתוכנית העבודה הינו חיבור היעדים המרכזיים של הסכם הגג (הקמת המתחמים השונים הכוללת הקמת יחידות דיור ושטחי מסחר) למשימות האופרטיביות של העירייה. תוכנית עבודה מוצלחת היא תוכנית שמבוססת על מדדי תוצאה ועל דוחות בקרה, ונמצאת בהלימה גבוהה ליעדים האסטרטגיים של העירייה.

בהיעדר תוכנית עבודה ברורה שמתווה את הדרך ומייצרת מדידה, ייתכן שיעדי העירייה במסגרת הסכם הגג לא יקבלו ביטוי בעבודה השוטפת, היום-יומית של הרשות.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל המנהלת מסר לביקורת כי "תוכנית העבודה של המנהלת נגזרת משיווקי המנהל. נכון להיום מועדי השיווק אינם תואמים את ההסכם. כיום שווקו שני מתחמים 1 ו- 2 קיימים גאנטים ראשוניים לביצוע עבודות הפיתוח במתחמים הנ"ל."

3. מבנים וציוד במנהלת

3.1 כללי

מבנה המנהלת (להלן: "המבנה או המתחם") משמש את עובדי העירייה והיועצים שמועסקים על ידי העירייה. רוב הציוד במבנה שייך לעירייה, משמע המתחם הינו באחריות העירייה, כולל נושא הבטיחות.

3.2 הסדרי בטיחות במתחם

הביקורת ביקשה לבחון האם במתחם המנהלת בוצעו סקרי בטיחות בעבודה ובטיחות אש. מבדיקת הביקורת עולה כי **טרם בוצע במבנה מבדק בטיחות אש ומבדק בטיחות בעבודה (בוצע במתחמים 1 ו-2 בלבד)**. הביקורת התרשמו כי במקום קיימים ליקויי בטיחות שצריך לטפל בהם, בין היתר קיים מטף כיבוי אש אחד על הרצפה לכל המתחם.



יצוין כי בעקבות הערת הביקורת בוצעו סקרי בטיחות וכיבוי אש. קב"ט העירייה מסר לביקורת שהליקויים בעקבות סקר בטיחות האש טופלו.

3.3 מצאי המנהלת

כאמור, במנהלת מנוהל מצאי. הביקורת בדקה את ניהול המצאי במתחם המנהלת. במסגרת זו, הביקורת קיבלה מרשמת המצאי של העירייה, קובץ מצאי של המנהלת שהופק ממערכת המידע של העירייה. יצוין כי בשנה האחרונה במנהלת בוצעה ספירת מצאי אשר הוזנה למערכת המידע.

הטבלה שלהן מציגה את הפריטים שרשומים במערכת:

מס"ד	שם פריט	סוג פריט	מספר טבוע	כמות
1	כסא חדר ישיבות	כמותי	-	18
2	כסא אורח מרופד	כמותי	-	54
3	כסא מנהל	כמותי	-	18
4	שולחן ישיבות	כמותי	-	1
5	שולחן מנהל עם שלוחה	כמותי	-	1
6	שולחן משרדי עם שלוחה	כמותי	-	14
7	שלוחה לשולחן	כמותי	-	1
8	כוורת עץ	כמותי	-	1
9	כוננית עץ 3 תאים 2 דלתות	כמותי	-	8
10	כוננית עץ 5 תאים	כמותי	-	2
11	תנור חימום רדיאטור	כמותי	-	1
12	מקרר משרדי	אינוונטר	4954	1
13	מכונת צילום MINOLTA 367 KONICA	אינוונטר	32956	1
14	מזגן CLASSIC	אינוונטר	4950	12
15	מזגן COOLAIR	אינוונטר	4941	2
16	מזגן ELECTRA	אינוונטר	4948	1
17	מצלמת אינטרנט	כמותי	-	1
18	טלויזיה 55	אינוונטר	4945	3
19	טלויזיה 75	אינוונטר	4949	1
20	מחשב HP	אינוונטר	4939	1
21	מחשב נייד DELL	אינוונטר	4944	1
22	מחשב נייד LENOVO	אינוונטר	4943	1

מס"ד	שם פריט	סוג פריט	מספר טבוע	כמות
23	מחשב תואם	אינוונטר	4938	1
24	מסך מחשב 24	אינוונטר	4942	2
25	מדפסת משולבת HP 1415	אינוונטר	4940	1

בתאריך 20.7.2023 הביקורת ביצעה בדיקת מצאי במנהלת – בין הרישום לבין המצב בפועל.

נמצאו פערים ברישום המצאי במנהלת:

א. אף גורם במנהלת לא נדרש לחתום על רשימת המצאי כדי לאשר שהספירה נכונה ומקובלת עליה. יצוין כי עד ליום 20 ביולי, המנהלת לא התבקשה לחתום על ספירת המצאי. ב-20 יולי הכלכלנית התבקשה לחתום על טופס המצאי, בעקבות שאלת הביקורת.

ב. נמצאו פערים רבים בין המצאי בפועל לבין הרישום במחשב – בין היתר נמצאו פריטים חדשים שלא נרשמו במצאי, נמצאו פריטים שרשומים במצאי למרות שאינם שייכים לעירייה, נמצאו פריטים שעליהם אין מדבקה של המספר טבוע, נמצאו פערים בין מספר הטבוע במחשב לבין מספר הטבוע שעל הפריט.

להלן תוצאות הבדיקה המדגמית של הביקורת:

א. פריטים שאינם רשומים במצאי:

- (1) מתקן תמי 4 שהתקבל לאחרונה אינו רשום במצאי.
- (2) נמצא כי מכונת שטיפה בלחץ שהתקבלה לאחרונה אינה רשומה במצאי.
- (3) באחד המשרדים קיימת מגרסה שאינה רשומה במצאי.
- (4) בחדר של היועמ"ש קיים מסך עם מדבקה שאינו רשום במצאי.

ב. פריטים שאינם שייכים לעירייה אך רשומים במצאי:

- (1) רשום במצאי תנור חימום רדיאטור – מסרו לביקורת כי מדובר בתנור פרטי של עובד.
- (2) רשומים במצאי 2 מזגני coolair – הביקורת ספרה 3 מזגנים. עובדי המנהלת מסרו לביקורת כי המזגנים שייכים לקבלן ולא למנהלת.

ג. אי התאמות ברישום של פריטים:

- (1) מקרר משרדי – נמסר על ידי עובדי המנהלת כי המקרר שייך לקבלן ועובדי המנהלת משתמשים בו. המספר הטבוע על המדבקה – 4957; ואילו המספר במחשב – 4954.
- (2) מחשבים - קיימת התאמה למצאי למעט מחשב תואם (4938) אשר לא נמצא במנהלת בעת הביקורת.

ד. העדר מדבקות מספר טבוע על מזגנים:

- (1) מזגנים classic - קיימים 12 מזגנים כפי שמופיע ברישום. על רובם אין מדבקה של מספר טבוע.
- (2) מצלמת אינטרנט – תואם למצאי אך ללא מספר טבוע.
- (3) מכונת צילום מינולטה – נמצאה מכונה אך ללא מספר טבוע (יכול להיות שהחליפו את המכונה – מדובר במכונה שכורה).

ה. להלן פריטים שנבדקו ונמצאו תואמים:

- (1) מזגן אלקרטה - תואם למצאי.
 - (2) טלוויזיות - קיימת התאמה למצאי.
 - (3) מסך מחשב – קיימת התאמה למצאי.
 - (4) מדפסת משולבת – קיימת התאמה למצאי.
- ו. ריהוט – חלק מהחדרים היו נעולים ולא בוצעה ספירה פרטנית על ידי הביקורת.



4. גיוס עובדי המנהלת וחברות מנהלות

4.1. כללי

כאמור, לנוכח מורכבותם של התהליכים הנדרשים במהלך שנות יישום הסכם הגג, הוקמה מנהלת הסכם גג על מנת לעמוד באתגרי הגידול המואץ ולצורך ליווי וסיוע בתהליך הצמיחה. פעולה זו מיועדת להטמיע מנגנוני ניהול ארוכי טווח לצד הטמעת הסוגיות הרלוונטיות להסכם הגג בשגרת הניהול היום-יומית.

בסעיף 4.1 להסכם הגג נכתב כי "במטרה לעמוד במטלות הכתובות בהסכם, העירייה בתיאום עם רמ"י תוכל להתקשר בהסכם עם חברה מנהלת או מספר חברות מנהלות או למנות מנהלת פנימית של העירייה או לתקשר בהסכם עם מנהל פרויקט".

עוד נקבע בסעיף 12.1 כי "לצורך ביצוע של הסכם זה תקים המועצה, בהתקשרות עם גוף חיצוני למועצה או שתמנה גוף פנימי, מנהלת שמתפקידיה יהיה לנהל את כל התוכניות הכלולות במסגרת הסכם זה, ולסייע למועצה בביצוע מטלותיה על פי הסכם זה. בעלי התפקידים במנהלת יהיו הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לביצוע מטלות המועצה לפי הסכם זה, כאמור, ובכלל זה ביצוע פיקוח על הבניה למגורים, אבטחה ושמירה על האתרים, פיקוח ובקרה על השלכת פסולת בניין במקומות מסודרים, עריכת בקרה שוטפת לבחינת פסולת בניין במקומות מסודרים, עריכת בקרה שוטפת לבחינת אומדן עלויות עבודות הפיתוח מול הביצוע במטרה לוודא שלא צפוי גרעון בתקציב".

מנהלת הסכם הגג היא למעשה הזרוע הביצועית של הרשות ופעילותה ממומנת על ידי רמ"י. תפקידה לבנות תוכנית מתאימה שתוביל למימוש המטרות וקידום ההסכם בצורה המיטבית ביותר, תוך מתן דגש לתושבים במתחמים החדשים שבבנים, ואלה הם אפוא תחומי האחריות המרכזיים שלה:

- א. ניהול ופיקוח של עבודות הפיתוח, לרבות תשתיות-על במתחמים החדשים, וכן ניהול ופיקוח של עבודות הבנייה הציבורית.
- ב. מעקב ובקרה על קיום הוראות הסכם הגג לעניין התחייבויות העירייה וביצוע העבודות הנדרשות, ועמידה בלוחות זמנים.
- ג. ריכוז חשבונות קבלנים ודיווחם לרמ"י.
- ד. בדיקה של תיקי מכרזים עבור יזמי תשתיות ופיתוח ציבור (כבישים, מדרכות וכו') – לרבות עריכת סיורי קבלנים ועוד.
- ה. בניית תוכניות וביצוע הכנות הנדרשות לשלב האכלוס של כל המתחמים הכלולים בהסכם הגג.

בסעיף 12.3 נקבע כי "השתתפות רמ"י בגין מימון המנהלת תהיה בסכום סופי ומוחלט של 30,000,000 ₪ כולל מע"מ, אשר יתחלקו באופן שווה על פני 8 השנים הראשונות ממועד חתימת ההסכם. השתתפות רמ"י תשמש למימון כוח האדם המועסק על ידי המנהלת, הוצאות שכירות של המנהלת, וכל הוצאה אחרת הנדרשת למנהלת לצורך קידום כלל הפעולות שבאחריות העירייה על פי הסכם זה". ממועד החתימה על ההסכם ועד יולי 2023 נוצל תקציב בסכום של 10,866,628 ₪. הטבלה שלהלן מציגה את הניצול התקציב לפי שנים:

מס"ד	שנה	ניצול תקציב
1	2017	25,3377.5
2	2018	606,292.26
3	2019	1,626,858.81
4	2020	1,224,954.94
5	2021	2,071,311.62
6	2022	3,939,115.94
7	2023	1,144,717.49
8	סה"כ	10,866,628.56

4.2. עובדי המנהלת

כאמור, המנהלת מונה 5 עובדים חיצוניים (ללא עובדי עירייה) ומקבלת סיוע משמעותי של 2 עובדי עירייה ממינהל הנדסה ותשתיות. הביקורת דגמה את גיוסם של 4 מתוך 5 עובדי מנהלת, ובדקה כי נבחרו לפי הליך מכרזי כדון, קרי בחינה כי הועברו כל המסמכים מטעם המציע וכי קיים פרוטוקול ועדת מכרזים בה דנו בסוגיות שונות טרם בחירת הזוכה. להלן פירוט העובדים שנדגמו:

מס"ד	התפקיד
1	מנהל המנהלת
2	מהנדס המנהלת
3	יועצת משפטית של המנהלת
4	יועצת לקשרי קהילה

יש לציין כי כלכלנית המנהלת לא נכללה במדגם.

נמצא כי בעירייה לא אותר תיעוד להליך גיוס מנהל המנהלת ויועמ"ש המנהלת.

- מבדיקת הביקורת עולה כי 2 עובדי מנהלת (מהנדס המנהלת ויועצת לקשרי קהילה) נבחרו על פי מכרז כדון, עם זאת לא נמצאו פרטי המכרז של 2 העובדים הנותרים שנדגמו. להלן פירוט המדגם:
- יועצת קשרי קהילה נבחרה במסגרת מכרז 4-22 ומועסקת באמצעות חברת שילובים (במכרז הגישו 2 מציעים. לאחר פסילת מועמד אחד, חברת שילובים נותרה כמציע יחיד). **אין הערות.**
 - מהנדס המנהלת נבחר במסגרת מכרז 3/21. יש לציין כי סוגיית ניגוד העניינים עלתה במסגרת המכרז בשל העסקתו באחת מחברות הניהול שעובדות עם העירייה; עם זאת, הוועדה סבורה כי אין חשש לניגוד עניינים. בנוסף, היועצת המשפטית של העירייה דרשה כי טרם העסקתו, עליו לנתק את קשריו העסקיים עם חברות הניהול. הוועדה קבעה כי טרם העסקתו, עליו לחתום על טופס ניגוד עניינים, אשר בו יובהר כי הוא לא יכול להיות מועסק ו/או לתת שירותים לקבלנים המועסקים בבאר יעקב. לאחר הבהרה וכי ניגוד העניינים מכוסה מבחינה משפטית, כל משתתפי הוועדה בחרו בו.
 - מכרז מנהל למנהלת - לא ניתן היה לאתר את החומרים המבוקשים.
 - מכרז יועמ"ש למנהלת - לא ניתן היה לאתר את החומרים המבוקשים.

4.3. בחירת התקשרות עם חברות ניהול

המינהלת עובדת עם 3 חברות ניהול, כדלקמן:

- פרוסי – אחראית על מתחם 1.
- CPM – אחראית על מתחם 2.
- פורמט הנדסה – אחראית על מתחם תלמים ותלמים מזרח.

חברות הניהול נבחרו במכרז מספר 20-21. הביקורת בדקה כי ההצעות הוגשו במלואם (כל המסמכים מטעם המציעים) וכי קיים פרוטוקול ועדה המפרט את סיבות בחירת הזוכים. יש לציין כי הוגשו 5 הצעות, כאשר אחד מהם לא עמד בתנאי הסף ונבחרו 3 החברות לעיל. **אין הערות.**

5. מערך הבקרה הכספית וניהולית במנהלת

5.1. כללי

מידי חודש מוגשים חשבונות קבלנים בהתאם להתקדמות הפרויקטים השונים בהסכם הגג. התשלומים מועברים לכלכלנית המנהלת ולאחר בדיקה של עובדי המנהלת ובקרי רמ"י הדיווח מועבר לרמ"י לתשלום.

התשלום (בתוספת עמלה) מועבר באמצעות חשבון ייעודי של העירייה, ורק לאחר מכן מועבר לקבלנים בהתאם לחשבון שהוגשו.

כל אלה דורשים מערך בקרה וניהול לצורך בחינת שלמות ונאותות:

- א. החשבונות שהוגשו על ידי הקבלנים
- ב. התשלומים שהועברו מרמ"י
- ג. עמלות שהועברו לעירייה בגין ביצוע הפרויקטים

5.2. דיווחים חודשיים לרמ"י

עבודות קבלנים בפרויקטים השונים מופעלות באמצעות חברות הניהול אשר אחראיות על אותו פרויקט, מתוקף הזמנה חתומה ומאושרת על ידי רמ"י.

חשבונות הקבלן מוגשים על ידי חברות הניהול לכלכלנית המנהלת, נבדקות על ידי ועל ידי גורמים נוספים במנהלת וגורמים חיצוניים - הבקרים של רמ"י. בסופה של שרשרת החתימות מעבירה רמ"י את התשלום למנהלת בתוספת עמלות נלוות (ראה סעיף עמלות) ובניכוי תשלומים לקיזוז עפ"י חוזה (ככל שיש). מתוכו, מעבירה המנהלת את התשלום המיועד לקבלן.

מסקירת הביקורת אחר הליך הדיווח החודשי לרמ"י עולה כי במנהלת מתבצעות מספר בקורות אשר מפחיתות את הסיכון לכשל כספי או תפעולי מול רמ"י כדלהלן:

א. בקרה טכנית

בחינה כי החשבונות מוגשים בצורה תקינה (הוגשו כל הנספחים), כל הגורמים חתמו על החשבון, תקינות הסכם, חריגות בחשבון (חריגות בכמויות). כלכלנית המנהלת מקבלת מחברות הניהול החשבונות כוללים:

- 1) נספח א' – ריכוז תשלומים לקבלן.
- 2) נספח ב' – תיעוד תהליך אישור החשבון.
- 3) נספח ג' – תיק נלווה לאישור חשבונות בעבודות קבלניות אשר מכיל את כל המסמכים המתעדים את חשבון הקבלן, לרבות: דף סיכום עם פרטים עיקריים לגבי פרטי עבודה ועלותה, יומני עבודה, טפסי בדיקות, ניתוחי סעיפים חריגים, דפי אישור כמויות, דוחות פיקוח עליון של מתכננים, פרוטוקולים של סיורי מסירות תשתית, תכתובות רלוונטיות ועוד.
- 4) נספח ד' – חוות דעת בקר הפרויקט.

כלכלנית המנהלת מסרה לביקורת כי לא היו חשבונות שלא אושרו על ידי הבקר של רמ"י או אגף הכספים ברמ"י.

ב. בקרת חתימות

טרם הדיווח לרמ"י כל החשבונות והמסמכים הנלווים נבדקים ונחתמים על ידי הגורמים הבאים:

- 1) מהנדס המנהלת
- 2) מהנדס העיר
- 3) בקרית מטעם רמ"י (אשר מסיירת באתרים ובדקת הלימה בין החשבון לאתר הבניה)
- 4) מנהל המנהלת

מבדיקת הביקורת עולה כי דיווחי יוני 2023 אושרו על ידי כל הגורמים הנ"ל. **אין הערות.**

ג. בקרת סבירות

במסגרת קבלת החשבונות מועבר לכלכלנית המנהלת 2 סוגי חשבונות:

- 1) חשבון "מלוכלך" אשר מוגש על ידי הקבלן.

2) חשבון "נקי" המוגש על ידי מנהל הפרויקטים בהתאם לפיקוח באתר. במסגרת הדיווחים החודשיים, נבדק סכום החשבון הנקי מול סכום החשבון המלוכלך (סכום החשבון הנקי אמור להיות נמוך יותר מהחשבון המלוכלך בשל הבקרה של הפיקוח אחר החשבון המלוכלך והורדת סכומים בהתאם). כלכלנית המנהלת מסרה לביקורת כי במקרה אחד בלבד נמצא כי החשבון הנקי גבוה מהחשבון המלוכלך. המקרה נבדק לעומק ונמצא תקין טרם הדיווח לרמ"י. **אין הערות.**

5.3. התאמות התשלומים המועברים מרמ"י

כאמור, בסופו של תהליך מעבירה רמ"י את התשלום המיועד לקבלן באמצעות המנהלת. מסקירת הביקורת אחר תהליך קבלת הכספים מרמ"י עולה כי כלכלנית המנהלת מבצעת בקרה חודשית ובודקת כי התשלום שהועבר מרמ"י לחשבון תואמים לדיווחים שהועברו (חשבונות הקבלנים לתשלום). **אין הערות.**

5.4. אישור ביצוע תשלום לקבלנים

לאחר קבלת הכספים מרמ"י, כלכלנית המנהלת מזינה פקודות יומן בכרסות הרלוונטיות (הכנסות, הוצאות ביצוע, הוצאות תכנון). כל פקודת תשלום לקבלנים מועברת לגזברית העירייה לצורך אישור. לאחר חתימת הגזברית התשלום מועבר לקבלן.

הביקורת דגמה 5 חשבונות חלקיים שהועברו על ידי רמ"י בחודשים ינואר עד יוני 2023, ובדקה האם פקודות התשלום (בגין מטלות ומתחמים) אושרו על ידי גזברית העירייה טרם העברתם לקבלנים. להלן פירוט המדגם:

מס"ד	מטלה/מתחם	פקודת זיכוי	אושר
1	2.9 ח"ח 5	1702	V
2	3.7 ח"ח ג.א.	1694	V
3	מתחם 1 ח"ח	973	V
4	מתחם 2 ח"ח 5	1548	V
5	מתחם יב' ח"ח 13	1893	V

אין הערות.

5.5. עמלות

בעבור כל מטלה או לחילופין עבודות ביצוע במתחם קיים תקציב תכנון. כל תשלום ראשוני (קדם מימון) שמועבר מרמ"י בגין תכנון מקוזז מהעמלה שהרשות הייתה אמורה לקבל. התקציב שנותר (בקיזוז תקציב תכנון) בגין מטלה שהסתיימה/עבודות ביצוע במתחם הינו העמלה שהרשות הייתה אמורה לקבל. על פי ההסכם, נקבע כי העמלה הגלובלית בגין עבודות ביצוע הפרויקטים תחולק באופן הבא:

א. 14% בגין מטלות.
 ב. 15.8% בגין מתחמים.

מסקירת הביקורת אחר שלמות העמלות שניתנו על ידי רמ"י, עולה כי העירייה משתמשת באופן מיידי בתקציב שנותר, על כן לא ניתן היה לבדוק מהו סכום העמלה שנותרה בגין אותה מטלה. הביקורת מעירה כי למרות שלא קיים נתיב ביקורת לבחינת שלמות העמלות בסוף המטלות/המתחמים, נבדק קבלת סכום העמלות במהלך ביצוע המטלה/המתחם.

הביקורת דגמה 5 מטלות ומתחמים, ובדקה כי במהלך ביצועם, התשלומים שהועברו על ידי רמ"י, לרבות העמלות, התקבלו בהתאם לסכומים שחושבו ודווחו על ידי כלכלנית המנהלת. מבדיקת הביקורת עולה כי

סכום העמלות שחושב ודווח על ידי כלכלנית המנהלת זהה לסכום שהועבר לעירייה על ידי רמ"י. להלן פירוט המדגם:

מס"ד	מטלה/מתחם	הסכום שחושב ודווח על ידי כלכלנית המנהלת	הסכום שהועבר לעירייה
1	מתחם 1 – ח"ח 24	22,164.55 ₪	22,164.55 ₪
2	מתחם 1 – ח"ח 9	51,201 ₪	51,201 ₪
3	מטלה 3.5	62,571 ₪	62,571 ₪
4	מטלה 3.7	215,201 ₪	215,201 ₪
5	מטלה 1.9	127,869.13 ₪	127,869.13 ₪

אין הערות.

5.6. התאמות בנקים

5.6.1. כללי

תהליך של התאמת בנקים מוודא כי הנתונים אשר רשומים על גבי המסמכים החיצוניים אכן תואמים את המסמכים אשר נמצאים ברשותו של הבנק. פעולת ההתאמה נעשית לשם מספר מטרות:

- א. גילוי טעויות בספרי העירייה
- ב. גילוי טעויות בספרי הבנק
- ג. גילוי חוסר או עודף בכספים, בהפקדות או בתשלומים
- ד. הגברת הפיקוח על התהליך
- ה. התרעה על מעשה הונאה

העירייה מנהלת חשבון ייעודי של רמ"י וכרטיס מקביל בהנהלת חשבונות, על כן נדרשת התאמה בין רישום בדפי בנק לבין רישום בהנהלת חשבונות.

5.6.2. ביצוע התאמות בנקים

מבדיקת הביקורת עולה כי מתבצעות התאמות יומיומיות בין החשבון הייעודי של רמ"י לפקודות היומן שנרשמו בספרי העירייה. כמו כן, לא נמצאו תנועות פתוחות, קרי לא קיימים פערים בין חשבון הבנק לספרי העירייה.

אין הערות.

5.7. פורומים ניהוליים

מנהל המנהלת מסר לביקורת כי מתקיימים פורומים שונים לצורך ניהול ההיבטים הארגוניים של הסכם הגג. להלן רשימה (לא סגורה) של ההיבטים הארגוניים עליהם דנים בפורומים אלה:

- א. התאמת תשתיות הארגון לקצב העיור המואץ. תשתיות אלו יבואו לידי ביטוי בגיוס עובדים, פיתוח ידע נדרש ובחינת השירותים לתושבים והתאמתם לשינויים בעיר.
- ב. בקרה שוטפת של תוכניות עבודה ומימוש יעדים של גידול מואץ.
- ג. עדכונים בכל הקשור לחסמים שונים שמונעים הקמת מתחמים (ראו סעיף 6).
- ד. עדכונים שוטפים מול מחלקות העירייה ביחס לסוגיות ארגוניות וניהוליות הקשורות בגידול האוכלוסים בעיר והקצאת משאבים נדרשים כגון: אנשי מקצוע למימוש הסכם הגג.
- ה. ניהול ממשק העבודה מול אנשי הקשר ברמ"י.
- ו. פיתוח מענים בתחום הקהילתי והשירות לתושב.
- ז. הקמת מנגנון לצורך הפקת לקחים ושיפור השירות.
- ח. לרתום את צוות ההנהלה הבכיר בעירייה לתהליכי תכנון ארוכי טווח ולהיערכות לגידול האוכלוסייה.

- מנהל המנהלת מסר לביקורת כי מתקיימים פורומים וישיבות, כדלקמן:
- א. ישיבה שבועית (בכל יום ראשון) בנוכחות ראש העיר, גזברית העירייה, מנכ"ל העירייה, סגן ראש העיר, מהנדס העיר, אדריכל, מנהל המנהלת, מהנדס המנהלת, היועצת המשפטית של המנהלת ויועצת קשרי קהילה לצורך קבלת עדכונים שוטפים ובחינת עמידה בל"ז.
 - ב. ישיבות שבועיות של מנהל המנהלת עם כל אחד מעובדי המנהלת לקבלת סטטוס במתחמים השונים מבחינה תכנונית וחברתית לצורך בחינת חסמים והסרתם.
 - ג. ישיבות שוטפות בסוף כל יום עם הפקח ומהנדס המנהלת לצורך קבלת עדכונים מהאתרים השונים ובחינת בעיות בשטח.
 - ד. ישיבות שבועיות עם מנהלי הפרויקטים (חברות הניהול) לצורך קבלת סטטוס, בדיקת לוחות זמנים לפי הסכם, פיקוח וקבלת הערות ככל שיש. יש לציין כי במתחמים שבשלב אכלוס, הקבלן גם נוכח בישיבות.
 - ה. ישיבות הכנה שבועיות (חברת ניהול, מפקח ומנהלת) לישיבות עם מוסדות חינוך .
 - ו. ישיבות שוטפות עם היועצת המשפטית של המנהלת (נבחרה באמצעות מרכז של עירייה) לצורך קבלת חוות דעת, בנייה של מכרזים, התייעצויות שונות (בחינה של גבולות גזרה מול קבלנים, חברות ניהול), שימועים לקבלנים.

הביקורת מעירה כי לא קיים פרוטוקול לישיבות רבי משתתפים בהם משתתפים נציגי העירייה השונים והמנהלת.

לגבי הישיבות הפנימיות של מנהל המנהלת עם עבדיו, מנהל המנהלת הציג לביקורת קובץ ניהול משימות לצורך מעקב ובקרה ומסר לביקורת:

"טבלת משימות המנוהלת על ידו ואשר מכילה בין היתר :

1. תיאור המשימה
2. עדכונים של המשימה
3. גורם מטפל
4. תאריך בדיקה לביצוע המשימה

בנוסף מנהל המנהלת מקיים פגישות שוטפות עם עובדי המנהלת:

1. קשרי קהילה - קיימים פרוטוקולים
2. מהנדס מנהלת – המשימות עליו הוא אחראי נידונות במסגרת פגישות עם חברות הניהול ו/או קבלני הפיתוח ולכך יש תיעוד מלא
3. כלכלנית – תוצאת הפגישות הינם חתימות על חשבונות ו/או דיווח למנהל.
4. יועמ"ש – מתעד את משימותיו.

6. חסמי מימוש להסכם גג

6.1 כללי

מיפוי החסמים מסייע לפעול לקיצור פרק הזמן שבין אישור התוכניות למימושן ולהסרת החסמים בתחום. קיימים מספר חסמים מרכזיים המעכבים את מימוש ההסכם במתחמים שהתכנון שלהם הסתיים ותוכניתם אושרה ואף בנייתם החלה. חלק גדול מהחסמים נובע מסוגיות הקשורות לפעולות שלא בסמכות העירייה ובאחריותה. הטבלה שלהלן מציגה פירוט עדכני של כל הפרויקטים שבמסגרת הסכם הגג:

מס"ד	שם התוכנית	שטח התוכנית - דונם	מספר יחידות דיור	שווק	היתרי בניה	אחוז היתרי בנייה מכלל יח"ד	שטחי מסחר ותעסוקה (מ"ר)
1	רובע שקמים - מתחם 1	432.3	4,780	כ- 3,000	500	10%	8,700
2	רובע אקליפטוס - מתחם 2	397.9	3,200	1,955	1,700	53%	163,000
3	רובע אורנים - מתחם 3	676.9	3,000	-	-	-	9,382
4	פארק העסקים - באר יעקב - מתחם 7	447.3	1,266	-	-	-	1,000,000
5	מתחם 8	204.9	-	-	-	-	380,000
6	מתחם יב	98.5	919	919	919	100%	1,405
7	תלמים	127.29	792	792	792	100%	1,500
8	תלמים מזרח	107.05	519	519	519	100%	3,490
	סה"כ	2,492.14	14,476	7,185	4,430	-----	1,567,477

6.2 קצב שיווק הקרקעות

שרשרת הייצור של יח"ד נחלקת למספר תהליכים עיקריים:

- א. התכנון הסטטוטורי, ובכלל זה הכנת התוכנית המפורטת על ידי הגוף היוזם את התכנון ואישור תוכנית מפורטת שהיא הבסיס למתן היתרי בנייה;
- ב. לאחר אישור התוכנית המפורטת במוסדות התכנון, ניתן להתחיל בפיתוח הקרקע, לרבות הקמת התשתיות הנדרשות ומבני הציבור, ובשיווק הקרקע.

בסעיף 3.5 להסכם הגג נקבע כי בכוונת רמ"י לשווק החל משנת 2017 את כלל יחידות הדיור המתוכננות בתוכניות המגורים לפי קצב שיווק, שלא יפחת מ-2,000 יחידות דיור בשנה.

לפי החלטת הממשלה על הסכמי הגג, נכון למחצית הראשונה של שנת 2023 היו אמורות להיות משווקות 1612,000 יחידות דיור לו נעשה השיווק בהתאם לקצב שנקבע. עם זאת, נמצא כי בפועל שווקו בהצלחה 7,185 יחידות דיור אשר מהוות כ-60% בלבד (מיחידות הדיור שהיו אמורות להיות משווקות).

מהנדס העיר מסר לביקורת כי ההסכם נסמך על פינוי מחנות הצבא במתחם 1,2,3 ו-7ב'. **בשל אי פינוי המחנות לא ניתן לשווק את הפרויקטים. ראו הרחבה בסעיף 6.6.**

6.3 עיכובים בשלב תכנון הקרקע

בסעיף 3.3 להסכם הגג נקבע כי "הצדדים להסכם יפעלו כמיטב יכולתם על מנת להביא לאישורן של התוכניות שטרם קיבלו אישור עד לתום 18 חודשים ממועד חתימת הסכם זה (להלן: "מועד האישור המיועד"). אישור התוכניות במוסדות התכנון הוא תנאי מקדים להתחלת עבודות הפיתוח והשיווק של הקרקעות".

מהנדס העיר מסר לביקורת כי נכון למועד הביקורת (יולי 2023) כל התוכניות אושרו למעט מתחם 8 שעדיין לא אושר (בהליכי תכנון - ועדה מחוזית). עוד נמסר כי באחריות רמ"י לקדם את התוכנית והרשות מסייעת לו בכל נושא לצורך קידומו.

6.4 היתרי בניה במסגרת ההסכם

בסעיף 11.3 להסכם הגג נקבע כי "הרשות המקומית מתחייבת להוציא היתרי בניה מוקדם ככל הניתן ולא יאוחר מ-90 ימים ממועד הגשת הבקשות להיתרים, לפי העניין, ובלבד שהבקשה להיתר הוגשה נדרש על פי דין וצורפו לה כל המסמכים הנדרשים על פי דין".

הביקורת בדקה את מספר היתרי הבנייה שהונפקו בתוכניות הכלולות בהסכמי הגג. נמצא כי בשנת 2020 שיעור היתרי הבנייה במצטבר מכלל יחידות הכלולות בתוכניות עמד על 7% ואילו בשנת 2023 שיעור היתרי הבניה עלה ל-27% (לעומת 100% על פי התכנון).

מהנדס העיר מסר לביקורת כי קידום היתרי הבניה תלוי מספר פרמטרים, כגון:

- א. שיווק של רמ"י
- ב. קידום של היזמים
- ג. התנהלות הוועדה המרחבית לתכנון ובניה

נכון ליום 12.7.23 התקיימה ישיבה עם מהנדסת הוועדה המקומית והיזמים לצורך קידום התוכניות ועמידה בהסכם הגג.

6.5 תשתיות למתחמים שבהסכם

קיימים קשיי מימוש של תשתיות לשכונות שלא חלק מהסכם הגג אך מתחברות למתחמים שבהסכם, כגון:

(1) חיבור מים קו 36 על ידי חברת מקורות - חיבור למים אמור להתבצע באמצעות צינורות שאמורים להתחבר לשכונה, מהשכונה לרחובות השונים, לכל בניין ולכל צרכן. חברת מקורות צריכה לתגבר את ההזנה הזמנית של קו 12 לקו 36.

- בשלב זה עדין בהליך של קבלת התרים ולא ניתן לקבל לוי"ז ביצוע ממקורות למרות מספר פניות בנושא. הנ"ל צפוי לעכב התרים למתחם 1.
- (2) **חיבור חשמל** – הזנת חשמל העיקרית למתחם 2 ו-1 הינה מכיוון ראשון לציון. ההזנה מגיעה מכיוון מערב. הפתרון הנ"ל חוצה מתחמים בעיר ראשון לציון וכן בבסיס צבאי שעדין לא פונה. **תוואי חשמל למתחם 2 טרם אושר** - הנתונים העדכניים הינם שהתכנון העקרוני מול ראשון לציון והצבא הסתיים וכן ההסכמות החוזיות בין הצבא וחברת חשמל ממתנים לתכנון מפורט של חברת חשמל ויציאה לביצוע.
- מהנדס המנהלת מסר לביקורת כי נראה שחברת החשמל תצליח לבסוף לבצע את הזנות החשמל למתחמים 1 ו-2 אך בעבור האיכלוסים הבאים.
- בשלב זה עובדים על סמך תוכנית זמנית, קרי חברת חשמל נתנה פתרון זמני דרך כביש 44 לאיכלוסים הקרובים של מתחם 2.
- הכנת תוואי חשמל אינו חלק מתפקידה של המנהלת ותפעול הנושא הינו באחריות רמ"י מול חברת חשמל. כמו כן, החיבור לחשמל מתבצע לאחר ביצוע התשתיות מה שהוביל לפתיחת מדרכות, יצירת נזקים ובזבז משאבים כספיים לעירייה לצורך תיקון הנזקים.
- מנהל המנהלת מסר לביקורת כי מתקיימות פגישות קבועות כל שבועיים בהשתתפות מנהל המנהלת, חברת ניהול וחברת חשמל ומקורות.**
- (3) **בעיית ניקוז במתחם 1** - שטחי ניקוז של מתחם 1 נמצאים במתחם 8 ומתחם זה עדין לא אושר תבעי"ת, ולא הועבר השטח לרשות העירייה על מנת שנוכל לקדם את פתרון הניקוז. מהנדס המנהלת מסר לביקורת כי בוצע תאום תכנון מול נת"י על מנת לאפשר את פתרון הניקוז המסתמך על מאגר מקומי במתחם 8, וכן לאפשר לעודפים לעבור מתחת למעביר מים ע"י הגדלת והעמקת מעבירי המים בכביש 44.
- פתרון הניקוז הינו תנאי להוצאת התרי בניה ליזמים.**

6.6 פינוי בסיסים צבאיים

אי פינוי בסיסים צבאיים ודחייה של 4 שנים במימוש הסכם הגג.

מחומרים שהועברו לביקורת, מנהל המנהלת ביצע ניתוח אומדן כספי לנזק הכלכלי של העירייה לצורך שיפוי של העירייה בגין דחיית הפרויקטים. להלן פירוט התחשיב שבוצע:

ארנונה עיסקית שנתית למטר 130 ש"ח		שטח התוכנית - דונם	שם התוכנית
הכנסות צפויות בש"ח	שטחי מסחר ותעסוקה במטרים		
₪ 130,000,000	1,000,000	447.3	פארק העסקים – באר יעקב - מתחם 7ב
₪ 49,400,000	380,000	204.9	מתחם 8
₪ 179,400,000	1,380,000	סה"כ	

מתחמים 7 ב' ו-8 הינם העוגן הכלכלי של כל הסכם הגג בשל העובדה כי מדובר ביצירת פער של מיליון ו-380 אלף מ"ר של שטחי מסחר ותעסוקה ואיבוד כספי משמעותי לעירייה (מדובר בפרויקט שנדחה במשך 4 שנים. 130 שקל למטר בעבור ארנונה יוצר הפסד כספי של כ-179 מיליון ₪ לשנה **ולפסד של כ-717 מיליון ₪ ב-4 שנים**).

יש לציין כי מועד יעד למתן תוקף במתחמים הנ"ל עברו. ולא קיימים מועדי שיווק. מנהל המנהלת מסר לביקורת כי מתקיימות ישיבות שנתיות מול רמ"י לעניין דחיית של הפרויקטים במתחמים 7ב' ו-8. **לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את הפגישות מול רמ"י.**

בנוגע לסעיפים 6.2 עד 6.6, מהנדס העיר מסר לביקורת שהוא פועל מול רמ"י לקידום הנושאים. יחד עם זאת, הוא טען בפני הביקורת שלא קיימת יכולת אפקטיבית להשפיע על פינוי הבסיסים הצבאים אשר נדחה במשך שנים רבות. (נכון למועד הביקורת מתוכנן לשנת 2025).

6.7 ניהול סיכונים

העירייה חשופה לגורמי אי ודאות וסיכונים רבים הקשורים, בין היתר, לסביבה המורכבת בה היא פועלת, מגוון והיקף הפעילות, כמו גם, הרגולציה הרחבה בפעילות הרשות. ניהול סיכונים מהווה כלי ניהולי, המאפשר להנהלת העירייה להקצות את המשאבים של העירייה להשיג את יעדיה לצמצם החשיפות, בהתאם לרמות הסיכון בתהליכים השונים. אחד הכלים החשובים בניהול פרויקטים הוא ניהול סיכונים.

ביצוע ניהול סיכונים במנהלת הסכם גג יאפשר לזהות סיכונים, לדרג אותם ולהחליט על דרכי פעולה ובכך להגדיל את הסיכוי להצלחת הפרויקט ולהציג את התוצאות להנהלת העירייה.

מבדיקת הביקורת עולה כי במנהלת לא נערך ניהול סיכונים לצורך זיהוי ומיפוי אתגרים שעלולים לעכב את הפרויקטים ולצורך מציאת פתרונות לצמצום תוצאות הסיכונים.

מסקירה אחר הביצוע החצי שנתי שהועבר על ידי מנהל המנהלת נמצא כי:

- בתחום מבני ציבור - קיים עיכוב בלוחות זמנים (שיעור הביצוע עומד על 51% - 75%) בשל פערים תקציביים ומורכבות התיאום בין הגורמים השונים בעת הביצוע.
- בתחום התשתיות - קיים עיכוב בלוחות זמנים (שיעור הביצוע עומד על 51% - 75%) בשל התנהלותו של הקבלן, והעובדה כי התווספו עבודות נוספות לצורך ניצול יעיל של התקציב.

לדעת הביקורת, זיהוי אתגרים וסיכונים פרויקטלים מבעוד מועד יכול לצמצם פגיעה בלוחות זמנים, באיכות הפרויקט ובתקציבו ובכך לשפר את הסיכוי להשגת יעדי הפרויקט.

7. קשרי קהילה

7.1 כללי

היעדים בתחום הקהילתי מתמקדים בהתמודדות עם האתגרים של קליטת תושבים חדשים ושילובם בחיי הקהילה הקיימים והמתפתחים בעיר, תוך מתן דגש לאיכות החיים הקהילתיים של התושבים לאור הגידול המואץ בעיר.

כאמור, המנהלת גייסה באמצעות מכרז, יועצת לקשרי קהילה (להלן: "היועצת"). היועצת החלה את עבודתה בחודש נובמבר 2022 ומאיישת את התפקיד ב-60% משרה. היועצת מהווה כתובת לתושבים ומוסרת להם את זכויותיהם וחובותיהם.

נכון לתקופת הביקורת, היועצת אחראית על ביצוע ממשקים עם התושבים בעבור אכלוס מתחם 2 באמצעות מערכת המידע FIREBERRY (ללוח הזמנים בממשק אישי וישיר עם התושב ראה **נספח א'**).

הממשקים עם התושבים מתבצעים באמצעות¹⁷:

- א. קיום פגישות וחשיפת מערך קשרי קהילה לתושבים.
- ב. קיום פגישות עם נציגי ועד הבניין שיתאכלס.
- ג. בניית שאלון קליטה לצורך זיהוי הצרכים במתחם, כגון:
 - 1) מספר ילדים בשכונה, מהם גילאי הילדים על מנת לנתח את כמות מוסדות חינוך (בתי ספר וגנים).
 - 2) בחינת מספר נפשות במשפחה לצורך הערכות לכמות חניות בהתאם למספר כלי הרכב.
 - 3) בדיקת רקע דתי של התושבים על מנת לבחון את הצורך במספר בתי כנסת.
- ד. לפורמט השאלון ראה **נספח ב'**.
- ה. מענה שוטף לפניות ציבור Follow Up.
- ו. הפקת חומרי הסברה.
- ז. אירוע קיץ לתושבי "אקליפטוס".
- ח. מתן יחס אישי לתושבים:
 - 1) **צד אקטיבי** – היועצת יוזמת קשר אישי עם התושב (לפי מועדי אכלוס של כל תושב). לצורך מתן מידע לתושב. כמו כן, היועצת יוצרת קשר עם נציגי הוועד (בבניינים שצפויים להתאכלס), ומתאמת פגישות סטטוס בנוכחות היזם, הוועד, ראש העיר, ומנהל המנהלת לצורך מתן תשובות לתושב ופתירת חסמים שונים כדי ליצור אמון ושקיפות מול הדיירים.
 - 2) **צד פאסיבי** – התושב פונה ליועצת לצורך קבלת מידע ותלונות.
- ח. מיפוי ויצירת קשר עם גורמי מסחר.

7.2 ניהול הפניות במערכת ה CRM

- כאמור, ניהול הפניות מתבצע באמצעות מערכת ה-CRM. הפניות חלוקות ל-2 סוגים, כדלקמן:
- א. מתן מידע לתושב.
 - ב. תלונה על אירוע/מפגע במתחם.

ניהול הפניות במערכת חל מפברואר עד יוני, כאשר בחודשים מאי ויוני התקבלו 2 תלונות בלבד.

מסקירת הביקורת אחר פעילותה של היועצת, עולה כי היועצת מנהלת ממשק עם תושבי מתחם 2 (כ-600 יחידות דיור שאוכלסו). מחודש פברואר ועד יוני התקבלו כ-585 פניות תושבים. מתוכם 10 פניות חוזרות, משמע קיימות פניות מרוב תושבי המתחם. נותרו עוד כ-1,600 יחידות דיור שטרם אוכלסו, קרי פוטנציאל פניות/תלונות התושבים רק יגדל ועלול להיווצר קושי תפעולי בביצוע הפעולות הבאות:

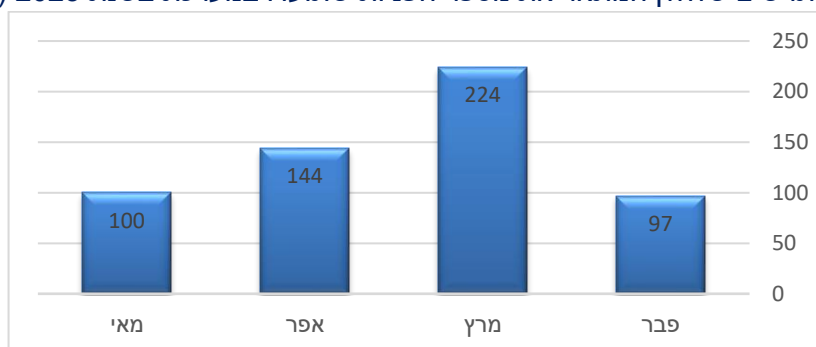
17 התאם למסמכים שהועברו לביקורת על ידי יועצת לקשרי קהילה

- 1) ניהול כל פניות התושבים בשאר המתחמים.
- 2) סיוע לתושבים בהסרת חסמים שונים (בעקבות תלונות שיחולו עם האכלוס).
- 3) ניתוח מידע מהשאלונים שיישלחו לתושבים שמתעדים להתאכלס.

הטבלה שלהלן מציגה את מספר הפניות שתועדו במערכת במהלך שנת 2023 (לפי חודשים):

מס'ד	חודשים	מספר פניות
1	פברואר	97
2	מרס	224
3	אפריל	144
4	מאי	100
סכום כולל		584

התרשים שלהלן המתאר את מספר הפניות שתועדו במערכת בשנת 2023 (לפי חודשים):



פוטנציאל פניות/תלונות התושבים ליחידת קשרי חוץ במנהלת צפוי לגדול ועלול להיווצר קושי תפעולי בטיפול בפניות במשאבים הקיימים.

כאמור, תפקידה של יועצת קשרי הקהילה הינו רוחבי. כל פניה או לחילופין תלונה של תושב שהתאכלס או שמתעתד להתאכלס דורשת ברוב המקרים יצירת ממשקים עם יחידות שונות בעירייה.

בתום קליטת התושב במתחמים השונים, כל פניה או תלונה אמורה לעבור לטיפולו השוטף של המוקד העירוני.

במבנה הארגוני העיתידי של העירייה מתוכננת פונקציית קשרי קהילה. הביקורת מעירה שלא לפי התושבים החדשים שמתרגלים ליחידת קשרי קהילה במנהלת עלולים להרגיש במחסור שלה לאחר שהתאכלסו בעיר והטיפול בהם עובר לעירייה.



7.3 טיפול בפניות דרך המוקד העירוני

בנוסף לפניות שמנהלות על ידי היועצת, ישנן פניות שקשורות לתחום אחריות של המנהלת, אשר מגיעות למוקד העירוני.

נמצא כי לא קיים מיתוג והבנה מספקת של פעילות קשרי קהילה ביחידות השונות בעירייה וכפועל יוצא לא קיימת הירתמות מספקת של היחידות לצורך מתן מענה כעבור התושבים, ובעיות שונות שעולות על ידי התושבים בכל הנוגע לאכלוסם אינן נפתרות, כגון: פתיחת קייטנות לתושבי המתחם וקביעת מספר רחוב לצורך ביטוח. היועצת מסרה לביקורת כי קיים שיפור מתמיד בתחום זה.

כמו כן, נמצא כי תכנת המוקד אינה מותקנת אצל אף גורם במנהלת, ולכן פניות שקשורות למנהלת אינן נרשמות במערכת המוקד העירוני לצורך העברתן לגורם רלוונטי במנהלת, ומנהל המוקד נדרש ליצור קשר ישיר עם עובדי המנהלת במקום שהמנהלת תקבל את הפניות באופן ישיר באמצעות חיבור לתכנת המוקד.



היעדר ממשק למערכת המוקד בעירייה עלול ליצור בעיות בעתיד, קל וחומר כאשר כמות התושבים שיאוכלסו תגדל.

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נהלי עבודה				
1	1	בעירייה או במנהלת לא נמצאו נהלי עבודה אשר יבטיחו מנגנון נאות לשלמות התהליכים המסדירים את הנושאים הבאים: פעולות דיווח פנימיות חודשיות שמבצעת כלכלנית המנהלת לרמ"י לצורך מתן תשלום לקבלנים; ופעילות שוטפת של יועצת קשרי קהילה מול תושבי העיר.	לערוך ולהטמיע נהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה במנהלת כגון פעולות דיווח פנימיות חודשיות שמבצעת כלכלנית המנהלת לרמ"י לצורך מתן תשלום לקבלנים ופעילות שוטפת של יועצת קשרי קהילה מול תושבי העיר.	<u>מנהל המנהלת</u> במנהלת ישנם נהלים לגבי הדיווח. הביקורת מעירה כי הוצג לה מצגת קצרה שאינה מחליפה נוהל כתוב מפורט.
2. תוכנית עבודה				
2	2	למנהלת לא קיימת תוכנית עבודה שנתית ודו-שנתית כתובה ומפורטת המתארת את כלל התהליכים הצפויים החל ממועד הקמת המתחמים (הביצוע) ועד לאכלוס התושבים, לרבות מועדים בהם צפויים פיתוח תשתיות ובנייה של מוסדות ציבור לצורך מתן מענה מיטבי לצרכי התושבים וצפי לעיכובים שונים, כגון: חיבור למים, חשמל ועוד'. (קיימת תכנית עבודה כללית עם מספר נושאים מרכזיים בלבד).	להכין תוכנית עבודה רב שנתית ושנתית מפורטת למנהלת הכוללת לוחות זמנים, תקציבים ויעדים מדידים אשר תאפשר מימוש אופטימלי של פעילות המנהלת וקיום בקרה נאותה ומדידה אחר פעילותה.	<u>מנהל המנהלת</u> יבוצע.
3. מבנים וציוד במנהלת				
3	3.2	נכון למועד הביקורת, טרם בוצע במתחם של המנהלת מבדק בטיחות אש ומבדק בטיחות בעבודה (בוצע במתחמים 1 ו-2 בלבד). הביקורת התרשמה כי במקום קיימים ליקויי בטיחות שצריך לטפל בהם, בין היתר קיים מטף כיבוי אחד על הרצפה לכל המתחם. (יצוין כי בעקבות הערת הביקורת בוצע סקרי בטיחות וכיבוי אש).	לוודא תיקון כלל הליקויים בתחום הבטיחות וכיבוי אש שאותרו במסגרת הסקרים.	

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
4	3.3	אף גורם במנהלת לא נדרש לחתום על רשימת המצאי כדי לאשר שהספירה נכונה ומקובלת עליה.	להקפיד להחתים את מנהלי היחידות השונות של העירייה על תוצאות הספירה של המצאי.	
5	3.3	בספירה מדגמית של הביקורת, נמצאו פערים רבים בין המצאי בפועל במנהלת לבין הרשום במחשב – בין היתר נמצאו פריטים חדשים שלא נרשמו במצאי, נמצאו פריטים שרשומים במצאי למרות שאינם שייכים לעירייה, נמצאו פריטים שעליהם אין מדבקה של המספר הטבוע, נמצאו פערים בין מספר הטבוע במחשב לבין מספר הטבוע שעל הפריט, מחשב תואם שרשום במצאי, אך לא נמצא במנהלת.	<ol style="list-style-type: none"> לבצע בדיקה מחודשת של המצאי במנהלת ולעדכן את הנתונים במערכת בהתאם לממצאים. להקפיד על קליטת פריטים חדשים במצאי מייד עם קבלתם ליחידות העירייה. להקפיד להדביק את המדבקות עם המספרים הטבועים על גבי פריטי המצאי. לברר מה קרה למחשב התואם שלא נמצא בעת הספירה המדגמית של הביקורת. 	
4. גיוס עובדים המנהלת וחברות מנהלת				
6	4.2	בעירייה לא נמצא תיעוד להליך גיוס מנהל המנהלת ויועמ"ש המנהלת.	<ol style="list-style-type: none"> להקפיד על תיעוד ממוחשב של כלל המסמכים שקשורים למכרזי העירייה, לרבות אופן בחירת הספקים הזוכים. לאתר את כל המסמכים (לרבות פרוטוקולים) שקשורים למכרז לבחירת מנהל המנהלת ואת היועמ"ש של המנהלת ולתעד אותם. 	
5. מערך הבקרה הכספית וניהולית במנהלת				
7	5.7	הביקורת מעירה כי לא קיים פרוטוקול לישיבות רבי משתתפים בהם משתתפים נציגי העירייה השונים והמנהלת.	לתעד ישיבות שבועיות עם עובדי המנהלת ונציגי העירייה בהם לצורך בקרה ומעקב ובחינת עמידה ביעדים.	
6. חסמי מימוש הסכם הגג				
8	6.2	נכון למחצית הראשונה של שנת 2023 שווקו בהצלחה 7,185 יחידות דיור אשר מהוות כ- 60% בלבד (מיחידות הדיור שהיו אמורות להיות משווקות - 12,000 יח"ד). בשל אי פינוי המחנות לא ניתן לשווק את הפרויקטים.	מהנדס העיר ינהל טבלת מעקב אחר החסמים המרכזיים (כגון שיווק קרקעות, היתרי בניה, כל התקשור לתשתיות מול הערים השכנות, קידום אזור התעשייה) וימשיך לפעול מול רמ"י לטיפול בחסמים.	

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
9	6.4	שיעור היתרי הבנייה מכלל יחה"ד הכלולות בתוכניות שבהסכמים בשנת 2020 היה 7% ואילו בשנת 2023 שיעור היתרי הבנייה הינו 27% (מצטבר) לעומת 100% על פי התכנון.		
10	6.5	קיימים קשיי מימוש של תשתיות לשכונות (מים, חשמל, ניקוז) שלא חלק מהסכם הגג אך מתחברות למתחמים שבהסכם.		
11	6.6	מתחמים 7 ב' ו-8 הינם העוגן הכלכלי של כל הסכם הגג בשל העובדה כי מדובר ביצירת פער של מיליון ו-380 אלף מ"ר של שטחי מסחר ותעסוקה ואיבוד כספי משמעותי לעירייה. מדובר בפרויקט שנדחה במשך 4 שנים. 130 שקל למטר עבור ארנונה יוצר הפסד כספי של כ-179 מיליון ש"ח לשנה ולהפסד של כ-717 מיליון ש"ח ב-4 שנים.		
12	6.6	בעירייה (במנהלת ובגזברות העירייה) לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים את הפגישות מול רמ"י.	להקפיד לתעד את כל הישיבות שמתקיימות מול רמ"י במנהלת, ובגזברות העירייה.	
13	6.7	במנהלת לא נערך ניהול סיכונים לצורך זיהוי ומיפוי אתגרים שעלולים לעכב את הפרויקטים ולצורך מציאת פתרונות לצמצום תוצאות הסיכונים.	במסגרת ניהול הסכם הגג, לנהל את הסיכונים אשר עלולים לפגוע בהשגת יעד הפרויקט.	<u>מנהל המנהלת</u> יבוצע.
7. קשרי קהילה				
14	7.2	פוטנציאל פניות/תלונות התושבים ליחידת קשרי חוץ במנהלת צפוי לגדול ועלול להיווצר קושי תפעולי בטיפול בפניות במשאבים הקיימים.	לבחון ולהתאים את היקף המשרה של יועצת קשרי קהילה כפונקציה של מספר התושבים שנקלטים במתחמים השונים לאורך זמן.	<u>מנהל המנהלת</u> היקף המשרה מתוכנן לעלות בהתאם להיקפי האכלוס.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
15	7.2	במבנה הארגוני העיתידי של העירייה מתוכננת פונקציית קשרי קהילה. הביקורת מעירה שלא לפי התושבים החדשים שמתרגלים ליחידת קשרי הקהילה במנהלת עלולים להרגיש במחסור שלה לאחר שהתאכלסו בעיר והטיפול בהם עובר לעירייה.	קידום הקמת יחידת קשרי קהילה המתוכננת במבנה הארגוני של העירייה.	<u>סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש</u> עיתוי הקמת היחידה מותנת בתוצאות ההליך האסטרטגי שמתבצע בעירייה.
16	7.3	במסגרת הביקורת עלה כי לא קיימת הבנה מספקת של פעילות קשרי קהילה ביחידות השונות בעירייה וכפועל יוצא לא קיימת הירתמות מספקת של היחידות לצורך מתן מענה לבעיות השונות שעולות על ידי התושבים. יצוין כי קיימת מגמת שיפור.	לקיים פגישות בין מנהל מנהלת והיועצת עם יחידות העירייה השונות איתם יש למנהלת קשרי עבודה שוטפים לצורך טיפול בתושבים. במסגרת ישיבות אלה – לשפר את תהליכי העבודה השוטפים ביניהם לבין המנהלת.	<u>מנהל המנהלת</u> תקיימו ומתקיימים מפגשים עם היחידות השונות בעירייה יחד עם מנכ"ל המנהלת וקשרי קהילה. בתחילה היו קשיי "קליטה". נכון להיום יש שיפור בנושא.
17	7.3	תכנת המוקד בעירייה אינה מותקנת אצל אף גורם במנהלת, ולכן פניות שקשורות למנהלת אינן נרשמות במערכת המוקד העירוני לצורך העברתן לגורם רלוונטי במנהלת, ומנהל המוקד נדרש ליצור קשר ישיר עם עובדי המנהלת במקום שהמנהלת תקבל את הפניות באופן ישיר באמצעות חיבור לתכנת המוקד.	ליצור ממשק ממוחשב בין המוקד העירוני לבין יחידת קשרי קשרי קהילה במנהלת שבאמצעותו המוקד העירוני יכול לשלוח פניות למנהלת ולקבל את המענה חזרה.	<u>מנהל המנהלת</u> הנושא טופל התוכנה הותקנה. <u>המוקד העירוני</u> החל מחודש אוגוסט קריאות מוקד, בנושאים של תשתיות - מדרכות, כבישים, תאורת רחוב, מים, ביוב, תמרורים, בשטח שכונת "אקליפטוס" וכוכב הצפון, מועברות ליועצת קשרי קהילה.

נספחים

נספח א' – לוח זמנים בממשק אישי וישיר עם תושבים לאורך תקופת האכלוס בשכונת האקליפטוס



נספח ב' – שאלון לתושב לדוגמה

באר יעקב
ת.ד. 4244 - יעקב - מ"ד

שאלון קליטת תושבים חדשים באר יעקב

שם פרטי *
שם משפחה *
גיל *
בחר תשובה
דוא"ר *
כתובת דוא"ר חקיה
סלסן *
היום ממנו רכשתי *
בחר תשובה
גודל *
4244
האם רכשתי/מכוננים לטור בנכס או להפכירול *
בחרי את אחת מהאפשרויות

עד כה מילאו
650 תושבים
את השאלון

מחזור

דוח ביקורת 2023-4

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
139	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
142	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
145	פירוט ממצאים		ג
145	נהלי עבודה	1	
146	חוקי עזר	2	
147	מבנה ארגוני	3	
149	תוכנית עבודה	4	
151	מערכת מידע ממוחשבת	5	
152	אי עמידה ביעדי מחזור	6	
157	תקציב	7	
158	הוועדה לאיכות הסביבה	8	
159	מידע לציבור ועמידה בהוראות חוק חופש המידע	9	
167	דיווח למשרד להגנת הסביבה	10	
169	מיצוי הכנסות ממחזור	11	
173	טיפול בפניות למוקד העירוני	12	
176	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
182			נספחים
182	הגדרות תפקיד לפקח סביבתי	א'	
183	תפקיד הוועדה לאיכות הסביבה	ב'	
184	רשימת כלי אצירה	ג'	

פרק א – כללי

1. רקע

בתחומן של הרשויות המקומיות מצטברת פסולת מסוגים שונים - אשפה ביתית, גזם וגרוטאות, פסולת בניין ועוד. פקודת העיריות [נוסח חדש] מגדירה את חובותיה של רשות מקומית לדאוג לתברואה, לפינוי אשפה ולניקוי הרחובות במרחב הציבורי שבתחום שיפוטו.

בישראל קיימת בעיית מאגרי פסולת, שמחמירה עם גידול האוכלוסייה והעליה ברמת החיים. הטמנת פסולת אינה חלופה סביבתית ראויה, ונזקיה רבים: עלויותיה גבוהות, גורמת לזיהום אוויר, מחלות, זיהום קרקע ומי תהום. בעיית מאגרי הפסולת הובילה למדיניות ממלכתית לעידוד צמצום הטמנת הפסולת, ככל הניתן, באמצעות מחזור.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה לשנת 2012 "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור" ציין המבקר כי "המשרד להגנת הסביבה רואה בצמצום כמות הפסולת להטמנה ובמיחזור יעד לאומי ראשון במעלה שיש לפעול נמרצות להשגתו. במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת, המשרד מנחה את הרשויות המקומיות לבצע טיפול מתקדם בפסולת הכולל מערך המשלב פעילות מיון והפרדת פסולת בידי התושבים, ובכלל זה בעלי עסקים, לצורך מיחזור. כמו כן מסייע המשרד לרשויות המקומיות הפועלות לצמצום כמויות הפסולת המועברות להטמנה באמצעות סיוע תקציבי להקמת תשתיות למיחזור ולפעולות הסברה וחינוך בנושא מיחזור".

להלן הרקע הנורמטיבי הרלוונטי לביקורת הנוכחית:

- א. חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשל"ג-1993 (להלן: "חוק המחזור")
- ב. תקנות איסוף ופינוי פסולת למחזור (חובת פינוי פסולת למחזור), תשנ"ח-1998 (להלן: "תקנות המחזור")
- ג. החוק להסדרת הטיפול באריזות התשע"א – 2011
- ד. חוק עזר לבאר יעקב (פינוי פסולת) התש"ף - 2020
- ה. המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, אוקטובר 2018
- ו. דוח ביקורת "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור", מבקר המדינה, 2012

"פסולת למחזור" מוגדרת בחוק המחזור כ"חמרים ומוצרים מכל סוג שהוא הניתנים למחזור, שהושלכו או המיועדים להשלכה, לרבות נייר, קרטון, פלסטיק, זכוכית וטקסטיל".

תקנות המחזור קובעות כי "רשות מקומית תפעל להפחתה הדרגתית של כמות הפסולת שלה לסילוק, על ידי פינוי למחזור של חלק ממנה, באחוזים...".

אחת הדרכים לייעל את מחזור הפסולת היא הפרדתה לזרמים, באמצעות אחת החלופות:

- א. מכלי איסוף (הפרדה במקור) - השלכת הפסולת למכלי איסוף שונים (נייר, עיתון, פלסטיק, זכוכית, ציוד אלקטרוני, קרטון) בידי התושבים, והובלת הפסולת המופרדת למתקני טיפול מתאימים.
- ב. הפרדה בתחנות מעבר - הפרדת פסולת שלא מיונה קודם, באמצעים מכניים ו/או ידניים.

הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע לפסולת האריזות אחד מהסדרי ההפרדה במקור הבאים:

- א. הפרדה במקור לשני זרמים - במסגרת הסדר זה יהיו שני כלי אצירה ייעודיים, אחד בעבור פסולת אריזות מעורבת עם פסולת יבשה אחרת, והשני בעבור פסולת רטובה. תהליך ההפרדה של פסולת האריזות יושלם במקרה זה בתחנת המעבר אליה יגיע הפח ה"יבש".

ב. הפרדה במקור לשלושה זרמים או פסולת אריזות - במסגרת הסדר זה, יוצב כלי אצירה ייעודי בעבור פסולת אריזות (פח כתום), וזאת לצד כלי אצירה ייעודי לפסולת יבשה אחרת וכלי אצירה ייעודי לפסולת רטובה (בהסדר שלושה זרמים), או לצד כלי אצירה ייעודי לפסולת מעורבת (בהסדר פסולת אריזות).

ג. הפרדה במרכזי מיחזור- זרמים ייעודיים - במסגרת הסדר זה יוצבו כלי אצירה ייעודיים לפסולת אריזות של מיכלי זכוכית, קרטון ונייר, פלסטיק ומתכת.

עיריית באר יעקב עושה שימוש בהסדר הפרדה במרכזי מחזור- זרמים ייעודיים.

חוק המחזור, סעיף 2, קובע "רשות מקומית רשאית, ואם הורה השר לפי סעיף 12- חייב, בכפוף להוראות כל דין ובהתאם להוראות תכנית- (1) להקצות בתחומה, מקומות להקמת מרכזי מיחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מיחזור ומכלים ייעודיים; (2) לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ופינוי פסולת למיחזור בתחומה, בין כאמור בפסקה (1) ובין בדרך של הסדר אחר".

בעיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") הטיפול בתחום המחזור נמצא באחריות מחלקת התברואה שבאגף שפ"ע.

לצורך פינוי הפסולת המיועדת למחזור, התקשרה העירייה עם שתי חברות:

א. חברה למחזור נייר וקרטון - המספקת, מתחזקת ומפנה כלי אצירה לפינוי פסולת אריזות קרטון, פסולת נייר ופסולת אריזות פלסטיק.

ב. חברה למחזור פסולת אלקטרונית המספקת, מתחזקת ומפנה כלי אצירה לפסולת אלקטרונית. כמו כן, לעירייה התקשרות עם קבלן פינוי פסולת (ואשפה ביתית).

נתוני מחזור בעיריית באר יעקב

על פי נתוני הלמ"ס לשנים 2020 - 2021¹⁸ בנוגע לפסולת ביתית ומסחרית שנאספה לפי אופן טיפול הרשות המקומית, עמד אחוז מחזור בעיריית באר יעקב על 18% בשנת 2020 ו- 6.4% בשנת 2021. נכון לאוגוסט 2023, בעיריית באר יעקב היו 218 כלי אצירה למחזור לפי הפירוט הבא (בנפסח ג' טבלה מלאה הכוללת גם כלי אצירה לפינוי אשפה רגיל):

מס"ד	סוג	כמות	אופי פריסה
1	מתקני בקבוקי פלסטיק	52	רחובות ראשיים
2	מתקני זכוכית	16	מתחמי מחזור ורחובות ראשיים
3	קרטוניות	15	אכלוס ואזור תעשייה בלבד
4	תפוזיות מיכלים 1500	19	מתחמי מחזור בשכונות
5	נייר 360	58	חדרי מחזור בבניינים
6	נייר 1100	46	חדרי מחזור בבניינים
7	טקסטיל	12	מרכזי מחזור בשכונות
8	<u>סה"כ</u>	<u>218</u>	

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות טיפול העירייה בזרמי המחזור השונים, תשלומים המבוצעים לקבלני המחזור והחזרים המתקבלים מהמשרד להגנת הסביבה.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בטיפול העירייה במחזור בשנים 2021 - 2022.

להלן הנושאים המרכזיים שנבדקו במסגרת הביקורת:

- ז. נהלים והוראות עבודה בנושא מחזור בעירייה.
- ח. תפקידים בתחום המחזור.
- ט. תכנון וניהול תחום המחזור.
- י. ניהול תוכניות עבודה ותקציב.
- יא. התקשרויות עם קבלני מחזור.
- יב. אתר האינטרנט של העירייה.
- יג. טיפול בפניות למוקד העירוני בנושא המחזור.

הביקורת נערכה בחודשים מאי- יולי 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. פגישות וראיונות - פגישות ושיחות עם מנהל אגף שפ"ע ומנהל מחלקת תברואה.
- ב. סיורי שטח - סיורים ביישוב לבחינת מרכזי ומתקני מחזור, תחזוקתם ומיקומם.
- ג. ניתוח דוח פניות מוקד בנושא מחזור ובדיקת טיפול בפועל בפניות.
- ד. עיון במסמכים רלוונטיים, לרבות:
 - 1) חוזי התקשרות של העירייה עם קבלני מחזור.
 - 2) נתוני תקציב מול ביצוע וכרטסות הנהלת חשבונות לשנים 2020 - 2021 של הספקים נותני השירותים נשוא הביקורת.

טיוות דוח הביקורת הופצה להתייחסות; התקבלה התייחסות מהבאים: היועצת המשפטית, סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש, מנהלת אגף החינוך, מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת התברואה, דובר העירייה והיועצת הסביבתית; ההתייחסויות שלהם שולבו 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

מבדיקת הטיפול במחזור בעיריית באר יעקב, נמצא כי העירייה טרם נערכה בצורה אפקטיבית לטיפול במחזור וכתוצאה מכך אינה עומד ביעדי המחזור. להלן עיקרי הממצאים:

- א. העדר טיפול אסטרטגי בנושא מחזור על ידי העירייה.
- ב. העדר ניהול ופיקוח מספק בתחום המחזור.
- ג. פערים בניהול תקציב המחזור.
- ד. אי עמידה ביעדי מחזור הקבועים בהוראות החוק.

הרחבת נושא העדר טיפול אסטרטגי בנושא מחזור על ידי העירייה

1. בעירייה לא קיימים נהלי עבודה כתובים בתחום המחזור.
2. בעירייה לא קיים כוח אדם שיכול לתת מענה לנושא המחזור.
3. בעירייה לא קיימת תוכנית אב לקידום נושא המחזור.
4. למחלקת התברואה לא נקבעו תוכניות עבודה שנתיות בתחום המחזור.
5. הוועדה לאיכות הסביבה לא התכנסה כלל בשנים 2021 – 2023 כנדרש בהוראות החוק.
6. לעירייה אין תוכנית הסברה בנושא איכות הסביבה, אינה מפרסמת מידע בנושא באתר שלה ולא שילבה את נושא המחזור בתוכנית הלימודים שלה.

הרחבת נושא העדר ניהול ופיקוח מספק בתחום המחזור

7. שיטת הבקרה אחר הקבלן לפינוי קרטונים ונייר שונה מהמוגדר בהסכם.
8. לעירייה אין הסכם כתוב עם גוף מחזור הטקסטיל.
9. הביקורת לא קיבלה העתק מהסכם עם תאגיד "תמיר".
10. תקן טיפול בפניות למוקד בתחום המחזור (21 יום) גבוה מדי ואינו נותן מענה לצרכים.

הרחבת נושא פערים במיצועי תקציב המחזור

11. העירייה אינה מקפידה על מיצועי תקציבים מקולות קוראים בתחום המחזור.
12. העירייה אינה מבצעת מעקב ובקרה אחר קבלת תקציבים המגיעים לה בנושא מחזור. (נמצא פער של כ-90 אלף ₪).
13. העירייה לא מנצלת את התקציב שלה שבתחום המחזור.

הרחבת נושא אי עמידה ביעדי המחזור הקבועים בהוראות החוק

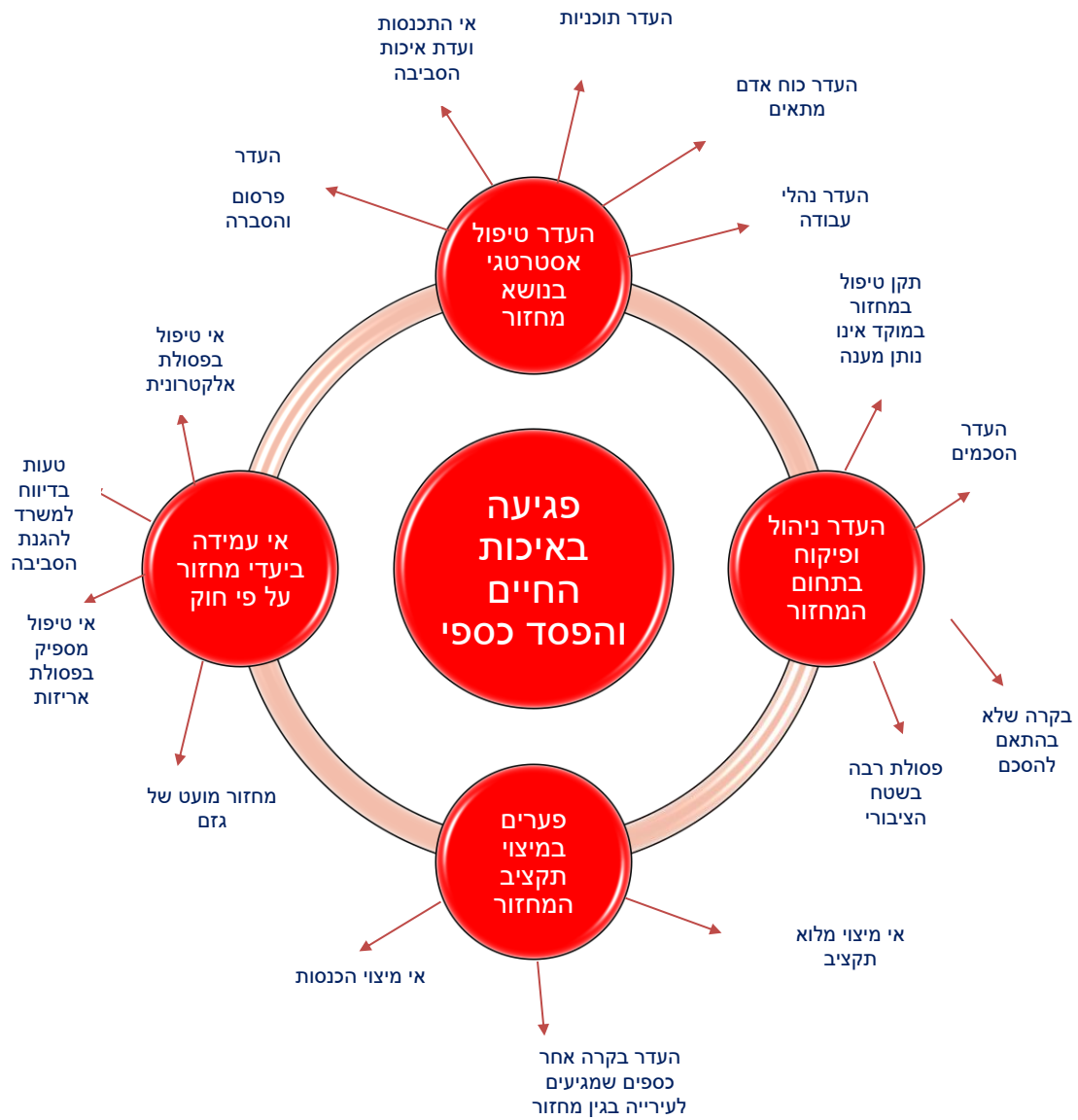
14. העירייה איננה עומדת ביעד של 25% מחזור כפי שנדרש בתקנות המחזור מכמויות הפסולת השנתית.
15. העירייה לא טיפלה בנושא פסולת אלקטרונית.
16. רוב הגזם בעיר אינו ממוחזר.
17. העירייה אינה עומדת ביעדי מחזור פסולת אריזות.
18. נמצאו טעויות בדיווחי העירייה בנושא מחזור למשרד להגנת הסביבה.

המלצות עיקריות

1. על העירייה להכין תוכנית אסטרטגית רב שנתית בתחום המחזור וממנה לגזור תוכניות שנתיות הכוללות: הקמת פונקציה בעירייה שמטפלת במחזור, כתיבת נהלי עבודה בתחום, בחינת חקיקה, שילוב דרישות מחזור במסגרת רישוי עסקים, פרסום מידע באתר העירייה במרשתת ושילוב נושא המחזור בתוכניות הלימודים ובתוכניות ההסברה.
2. על העירייה להדק את הפיקוח שלה על קבלני המחזור.
3. על העירייה לשפר את הטיפול שלה בתקציב בתחום המחזור.
4. על הוועדה לאיכות הסביבה להתכנס כדי לפקח על טיפול העירייה בנושא איכות הסביבה.

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

מפת הדוח



1. נוהלי עבודה

מטרת כתיבת נוהלים הינה לתעד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעולות, על מנת ליצור נורמת עבודה אחידה והגדרת אחריות וסמכות. הנוהלים יוצרים שפה משותפת לכלל בעלי התפקידים ומתארים את שגרת העבודה. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. בעיריית באר יעקב קיים "נוהל הנוהלים" אשר מגדיר את המבנה הנדרש מהנוהלים ואת תהליך אישורם.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לשנת 2022 בנושא פינוי פסולת ברשויות מקומיות והטמנתה, כתב המבקר כי "לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות מנהליות, ובכלל זה נוהלים, מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים במסגרת ההנחיות, ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנוהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון."

בעירייה לא קיימים נוהלי עבודה כתובים המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים וההתנהלות בתחום המחזור, ובכלל זאת, מדיניות המחזור העירונית, תהליכי הצבת מתקנים לאיסוף פסולת מחזור וכדומה.



בהתייחסות לטיטוט הדו"ח, היועצת הסביבתית מסרה לביקורת כי "כתיבת נוהל עירוני בתחום המחזור הוא רצוי מאוד - בהחלט ניתן להגדיר את המדיניות העירונית, תהליך הצבה ופינוי של מתקנים וכיוב'. ניתן אף להציג זאת בוועדה לאיכות הסביבה ובהמשך להנהלה ככל שיש צורך".

הביקורת מדגישה כי בהצעת המחיר אותה הגישה היועצת לעירייה ביולי 2018, נכללו מספר סעיפים, שטרם בוצעו בפועל - ביניהם כתיבת נוהלי עבודה.

2. חוקי עזר

- רשויות מקומיות מסדירות תחומים רבים באמצעות חוקי עזר עירוניים. חוקי העזר מאפשרים לקבוע מדיניות בנושאים השונים ונותנים ביטוי להחלטות הרשות. ישנה חשיבות בחקיקת חוק עזר עירוני בתחום המחזור, אשר מסדיר את טיפול העירייה במחזור ומעורבות התושבים בהפרדת האשפה למחזור, דוגמת:
- א. הגדרת חובת העירייה לספק, להציב ולפנות מתקני מחזור במגורי התושבים ופינות מחזור באזורי מגורים ובאזורי תעשייה במקומות ייעודיים
 - ב. הגדרת זרמי המחזור
 - ג. חובת שימוש במתקני המחזור שהוצבו ברחבי העיר
 - ד. אופן השלכת הפסולת למחזור למתקני המחזור
 - ה. הטלת קנסות על מפרי הוראות החוק

בדוח מבקר המדינה משנת 2011 "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור" נכתב כי "הכללת נושא מיחזור הפסולת בחוק עזר היא בראש ובראשונה הצהרה על מדיניות הרשויות המקומיות בדבר מחויבותן לנושא זה והדבר אף נועד להקנות לרשויות כלים חוקיים לביצוע פעילות למיחזור פסולת. ראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לקביעת הסדרים לאיסוף ולפינוי של פסולת למיחזור ולעגנם בחוקי העזר שלהן."

סעיף 2 לחוק המחזור קובע: "רשות מקומית רשאית, ואם הורה השר לפי סעיף 12 - חייבת, בכפוף להוראות כל דין ובהתאם להוראות תכנית - להקצות בתחומה, מקומות להקמת מרכזי מחזור ולהתקין, בין בעצמה ובין על ידי אחרים, מתקני מחזור ומכלים ייעודיים; לקבוע בחוק עזר הסדרים לאיסוף ופינוי פסולת למחזור בתחומה, בין כאמור בפסקה (1) ובין בדרך של הסדר אחר".

חוק המחזור המגדיר, בין היתר, מהי פסולת גזם ופסולת למחזור.

סעיף 10 לחוק המחזור קובע כי "פינוי פסולת גזם - בעל נכס או המחזיק בו לא יוציא פסולת גזם מחצרו למדרכה או לרחוב אלא בימים, בשעות ובתנאים שהורה המפקח בהודעה בכתב באתר המועצה, בלוחות המודעות בעיר ובמנשר הנשלח מדי שנה לכל תושב".

באתר האינטרנט של העירייה פורסם קובץ "פינוי גזם" מיום 1.1.2023, המפרט את ימי הוצאת גזם לפי שכונות ולפי רחובות.

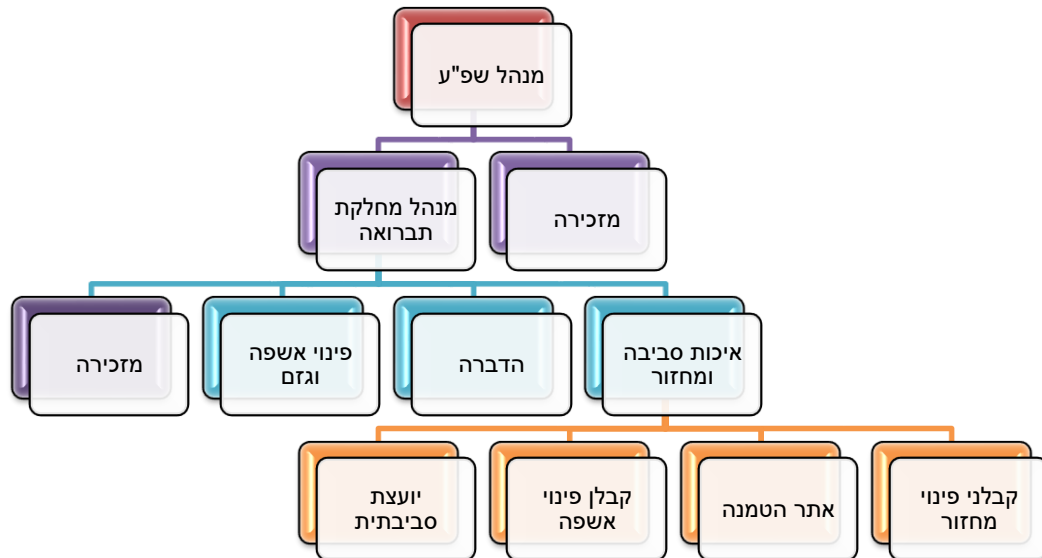
חוק העזר "פינוי אשפה" של באר יעקב אינו מפרט סעיפים נוספים בנוגע למחזור אשפה. כמו כן, בעירייה אין חוק עזר אחר שמתייחס לנושא המחזור, לרבות:

- א. חובת שימוש במכלי מחזור
 - ב. התקנת מרכזי מחזור
 - ג. הקטנת נפח של חומרי אריזה
- בהתייחסותה לטיטות הדות, היועצת הסביבתית מסרה לביקורת: "אני לא ממליצה בשלב זה לחוקק חוק עזר. המשרד להגנת הסביבה נמצא בתהליך גיבוש מדיניות חדשה בנוגע לפסולת למחזור. הם מתחילים עכשיו פיילוט של פחים מתמחזרים (לדוגמה שהפח הכתום יכול את כל מה שיכול להיות מועבר למחזור), הם עדיין נמצאים בתחילת הדרך בעניין.
- בנוסף - אני לא רואה את הרשות בכוח האדם המצומצם שלה מאוד בתחום הפסולת, מצליחה לעקוב אחרי תושב לא ממחזר. זה לא קיים היום ברשויות בארץ.
- מה שכן קיים, הוא הנחיות לעסקים במסגרת רישיון העסק, לגבי זרמים שיש להפריד ולהעביר למחזור ואת זה ניתן ליישם גם בנוהל בשלב ראשון".
- בהתייחסותה לטיטות הדוח, היועצת המשפטית מסרה לביקורת כי "לדעתי ההסדרה בחוק העזר בעייתית גם בהיבט שמשרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה לא ייתנו לרשות לקדם חקיקת משנה שסותרת או גוברת על חקיקה ארצית (נניח אם נבוא ביזומה עם הוראה שונה), ולכן בהיבט הזה אני סבורה שיש להמתין.

הביקורת מקבלת את עמדתן של היועצת המשפטית והיועצת הסביבתית – להמתין עם חוק העזר.

3. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני הינו מערך מוגדר של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה הארגוני מגדיר את אופי הפריסה של הפעילות הארגונית ליחידות, לתפקידים ולתחומי סמכויות. המבנה הארגוני נועד לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון. התרשים הארגוני שלהלן מתאר את הכפופות והנושאים שבאחריות מנהל מחלקת התברואה:



אדום וסגול – בעלי תפקידים
 טורקיז – תחומי אחריות
 כתום – גורמים חיצוניים המופעלים על ידי המחלקה

להלן תיאור התפקידים הרלוונטיים לביקורת:

- א. מנהל אגף שפ"ע - אחריות כוללת על תחום שיפור פני העיר, כולל תחום איכות סביבה. במסגרת זו יש לו גם אחריות לנושא המחזור.
- ב. מנהל מחלקת תברואה – מונה לתפקיד כמנהל מחלקה לאחר מרכז פנימי. המכרז כלל תיאור תפקיד (גיבוש, התוויות וביצוע מדיניות הרשות המקומית בתחום עליו מופקד המנהל) ועיקרי תפקיד (פיקוח ובקרה על עבודת המחלקה, ניהול צוות עובדים ועוד). לפני כן, כיהן העובד מספר שנים כאחראי תברואה, עם תחולת עבודה זהה. חשוב להדגיש שבמסגרת תפקידו כתברואן העירייה הוא גם מוגדר כתברואן של מחלקת רישוי עסקים.
- ג. מזכירת מחלקת תברואה – למחלקה מזכירה שתפקידה לסייע למנהל המחלקה בעבודה האדמיניסטרטיבית – כגון בדיקת חשבוניות, הכנת דיווחים למשרד להגנת הסביבה ועוד.

בנוסף, המחלקה נעזרת בקבלנים/יועצים כדלקמן:

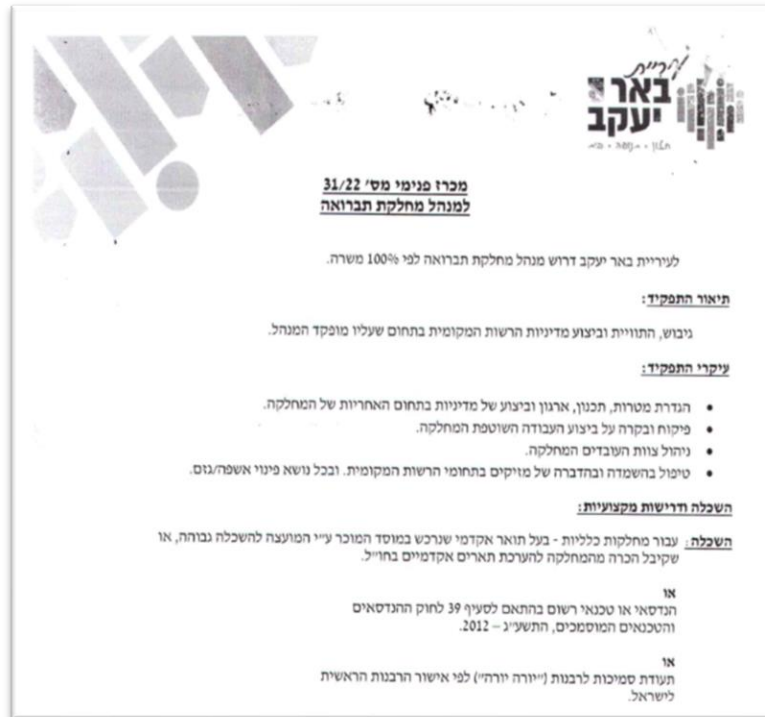
- א. יועצת סביבתית – יועצת חיצונית האחראית, בין היתר, על בדיקת חשבונות קבלן ובחינת יומני עבודה.
- ב. קבלן פינוי פסולת/אשפה – מבצע את פינוי האשפה והפסולת בעירייה.
- ג. אתר הטמנה – פסולת העירייה מפונה באמצעות העירייה לאתר "חירייה". האתר קולט גם פסולת המיועדת למחזור, לרבות גזם.
- ד. קבלני פינוי כלי אצירה לתחום המחזור - העירייה עובדת מול החברות לפינוי קרטון ונייר, פינוי אלקטרוני ופינוי בגדים.

נמצא כי משאבי כוח אדם במחלקת התברואה אינם נותנים מענה לצרכי הנושאים הרבים בהם המחלקה מתעסקת, ביניהם נושא איכות הסביבה והמחזור.

להלן הפירוט:

א. במכרז כוח האדם הפנימי שפורסם על ידי העירייה, במסגרתו נבחר מנהל מחלקת התברואה, לא הייתה התייחסות לתחומי איכות סביבה בכלל ומחזור בפרט, אלא רק לנושא הדברה ופינוי אשפה וגזם.

להלן תמונת מסך של הגדרות התפקיד במכרז שפורסם:



ב. במסגרת ישיבות צוותי תיקון ליקויים בשנת 2023, מנכ"ל העירייה החליט כי העירייה תעסיק תברואן במיקור חוץ כדי לתת מענה לצרכי רישוי עסקים, בשל אי עמידת מנהל התברואה במשימות בתחום, עקב ריבוי המשימות הקשורות לתפקידו. העירייה טרם יישמה החלטה זו.

ג. עוד עולה כי במחלקה לא קיים בעל תפקיד ייעודי לתחום איכות הסביבה, דוגמת פקח סביבתי. הביקורת מעירה כי תפקיד הפקח הסביבתי הינו לפקח ולבצע אכיפה בנושאי איכות הסביבה בעירייה, כולל מחזור, השלכת פסולת, מניעת רעש ועוד. יודגש כי תפקיד זה מאוזכר בחקיקה 'חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים)', תשס"ח-2008. תפקיד זה חשוב בפרט, לנוכח העובדה כי לעירייה יש חוק עזר בנושא. כמו כן, בעירייה לא קיימות פונקציות נוספות בתחום איכות סביבה העוסקות בחינוך לקיימות, בהגשת קולות קוראים וכדומה. משימות השוטפות הנדרשות בתחום.

בהתייחסותו לטיטוט הדו"ח, סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי "הקיץ מונה מנהל מחלקת תברואה וכן מזכירה במשרה מלאה.

הביקורת מדגישה כי מחלקת תברואה נמצאת בתקינה נמוכה גם לאחר המינויים הללו ובשל כך, אין ביכולתה לבצע את כל המשימות הנדרשות בתחום. יצוין כי גם היועצת הסביבתית, בהתייחסותה לדוח, ציינה כי 'אני לא רואה את הרשות בכוח האדם המצומצם שלה מאוד בתחום הפסולת, מצליחה לעקוב אחרי תושב לא ממחזר'.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "נבחר יועץ תברואה אך הוא לא עמד בתנאי הביטוח ולכן הוא לא הועסק. מנהל אגף שפ"ע מנסה ללמוד מה קורה ברשויות מקומיות אחרות". כמו כן, הוא מסר לביקורת כי בשנת 2024 יתווסף מנהל מחלקת מיחזור ומפקח איכות הסביבה".

4. תוכנית עבודה

4.1. כללי

מדיניות ניהול הפסולת בישראל עברה כברת דרך בעשורים האחרונים. תחילתה באישור חוק שמירת הניקיון בשנת 1984, אשר הטיל קנסות על השלכת פסולת וקבע הקמה של אתרי הטמנה מוסדרים, ועד לחקיקת חוקים ותקנות המחייבים את הרשויות למחזר פסולת ובניית תוכניות אסטרטגיות.

המשרד להגנת הסביבה, אשר אמון על יישום המדיניות גם ברשויות המקומיות, קבע באמצעות החקיקה, יעדים ברורים ומפורטים, שיש ליישם באמצעות מדיניות רשותית, תוכנית אב ותוכניות עבודה.

כחלק מיישום מדיניות המשרד להגנת הסביבה, נדרשת הפרדה במקור. בהפרדה במקור נדרשים התושבים להפריד את הפסולת לזרמים ייעודיים, כך שרק אשפה שאינה ניתנת למחזור תיזרק לפח האשפה ומשם תועבר לתחנת המעבר ולמטמנה. הפרדת הפסולת במקור מאפשרת למחזר חומרים שמהם ניתן לייצר חומרי גלם ומוצרים חדשים. כך ניתן להפחית את כמות הפסולת המוטמנת הפוגעת בסביבה וגם לחסוך בייצור של חומרים חדשים.

4.2. תוכנית אב

תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי, הכוללת תוכניות משנה, מגמות פיתוח וחזון. מטרת קביעת תוכנית אב לרשות מקומית הינה גיבוש חשיבה כלל-מערכתית של גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה, לכדי תוכנית פעולה רב שנתית.

במסגרת דוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא "טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מיחזור" כתב מבקר המדינה כי "תוכנית אב מקומית לתחום הפרדת פסולת למיחזור אמורה - כפועל יוצא מתכניות ארציות ומחוזיות - להתוות את המדיניות שנוקטת הרשות המקומית ואת המטרות שראשיה הציבו לעצמם בתחום זה. נוסף על כך עליה להתוות את הדרכים ליישום מדיניות זו ולשמש כלי בסיסי להקמת המערך להפרדת הפסולת שיוצרה בתחום הרשות המקומית. על בסיס זה ניתן להכין תכניות מפורטות להפרדת פסולת מסוגים שונים באזורים השונים של הרשות המקומית. מכאן שתוכנית האב היא אמצעי חיוני ליישום מדיניות מיחזור הפסולת ברשות המקומית."

נמצא כי בעירייה לא קיימת תוכנית אב לתחום איכות הסביבה. המשמעות היא, שכלל הפעולות והמשימות המבוצעות בתחום, הינן מתוך צורך שעולה בשטח וללא תכנון מסודר.

תכנון כולל מאפשר שיפור תשתיות, חיסכון בעלויות ופעולות הדרכה והסברה. תכנון כזה גם מאפשר שיתוף מוסדות החינוך ותכנון רב שנתי, אשר יגדיל את היקפי המחזור בעיר, עד לעמידה ביעדים שהוגדרו בחקיקה ובתקנות.

4.3. תוכנית עבודה שנתית

תוכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים, אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. תוכנית העבודה השנתית קובעת מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

"מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות" שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016 מגדיר תוכנית עבודה אפקטיבית ככלי לניהול, אשר מאפשר יישום החזון של הרשות המקומית באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון, על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

בשנת 2018 פרסם משרד הפנים חוברת 'המדריך לנבחר ברשויות המקומיות' (להלן: "המדריך") ובו הוא מפרט שורה של נושאים אפשריים לפעילויות הוועדה לאיכות הסביבה, ביניהם:

- א. הכנת תוכנית אב לתברואה.
- ב. הערכות להקמת מרכזי מחזור, מתקני מחזור ומיכלים ייעודיים.
- ג. עיון מוקדם בתוכניות עבודה, כולל תקציב.

בראינות שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת התברואה בפברואר 2023 ואח"כ ביולי 2023, נמסר לביקורת כי **למחלקה אין תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, המבוססת על מטרות ויעדים ברי מדידה.**

בהתייחסות לטיטת הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "האגף יערוך תוכנית עבודה שנתית לשנת 2024".

5. מערכת מידע ממוחשבת

מערכת מידע ממוחשבת מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן מתן שירות הולם.

מבקר המדינה, בדוחות הביקורת השלטון המקומי, ביקורת מערכתית - פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה, התשפ"ב-2022 הדגיש כי "שימוש בכלים טכנולוגיים האוספים מידע ומנטרים אותו, מאפשר למקבלי החלטות לקבל תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים בזמן אמת ומסייע לייעל תהליכים בערים." דוח הביקורת מפרט מספר כלים טכנולוגיים, העומדים לרשותן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפינוי פסולת:

- א. מערכת לניהול נתונים ומידע על הפסולת - המאפשרת איסוף וניתוח מידע אודות רכבי פינוי, משקל, מסלול פינוי, עלויות ועוד.
- ב. חיישנים בכלי האצירה - המשדרים מידע בכל הנוגע לכמויות איסוף פסולת, מועדי ריקון כלי אצירה ועוד. מבקר המדינה בדוח הביקורת ציין כי בבדיקה שערכה החברה למשק וכלכלה עלה כי "כל חיישן המותקן באחד הפחים המוטמנים בעיר חוסך כ- 3,000 ש"ח בשנה והתשלום עבור התקנת החיישנים והחלפתם כלול במכרז עם הקבלן".

הביקורת בחנה בחוזה ההתקשרות של העירייה עם החברה לפינוי קרטונים ונייר האם קיימת דרישה לשימוש במערכות טכנולוגיות: בסעיף 4.3 לחוזה ההתקשרות עם החברה לפינוי קרטונים ונייר נקבע כי "קבלן האיסוף יתקין על חשבוננו מערכות איתור בעלות אימות מיקומים רציף הניתנות לצפייה דרך האינטרנט..." וכי "... יתקין הקבלן על כל כלי האצירה הייעודיים ועל משאיות הפינוי של פסולת האריזות, מערכת ניטור ובקרה. עלות רכישת המערכת, לרבות התקנתה, השמשתה ותחזוקתה תבוצע על ידי הרשות המקומית ו/או תמיר ו/או מי מטעמן..."

הבקרה השוטפת אחר כמויות הפינוי מאפשרת לעירייה בדיקת כמויות מחזור, עלויות המשולמות לחברה לפינוי קרטונים ונייר בגין הפינוי וקבלת החזרים על פי כמויות בפועל.

נמצא כי בפועל העירייה לא מבצעים בקרה אחר החברה לפינוי קרטונים ונייר באמצעות מערכת הניטור.

לביקורת נמסר כי מנהל מחלקת התברואה מבצע בקרה על בסיס תוכניות עבודה דו שבועיות שמועברות לו ומשלם לקבלני הפינוי בהתאם לביצועים בפועל. כן נמסר, כי המקום מצולם לפני ואחרי הפינוי. במידה שיש הפרות, הוא קונס את הקבלן. עקב כך, מנהל התברואה אינו רואה מקום לשימוש ב-GPS.

הביקורת מקבלת את עמדת מנהל התברואה כי בהינתן המעקב והמצלמות, אין חובה בהתקנת מערכת GPS. אם זאת, הביקורת מעירה כי חובת ההתקנה הופיע במכרז. עקב כך, ביציאה למכרז חדש, מומלץ לתקן את נוסח הסעיף כדי שיתאים לדרישות בפועל.



6. אי עמידה ביעדי מחזור

6.1. חוק מחזור אריזות

החוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א 2011 בא לקבוע הסדרים "לעניין ייצור אריזות וטיפול בפסולת אריזות, שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית הסביבתית של אריזות ופסולת אריזות...". החוק מגדיר אריזה כ"חפץ וכל חומר שהוא, המשמש או שנועד לשמש עטיפה או כלי קיבול למוצר או המשמש או שנועד לשמש לנשיאת מוצר, להצגתו או להגנה עליו, ושמתקיימים לגביו תנאים אלה:

(1) הוא אינו מהווה חלק בלתי נפרד מהמוצר ואינו חיוני לצורך השימוש במוצר;

(2) הוא אחד מאלה:

(א) אריזת מכירה – אריזה שנועדה לצורכי מכירה למשתמש סופי או לצרכן, בנקודת מכירה;

(ב) אריזה קבוצתית – אריזה שנועדה לרכז בנקודת מכירה כמה מוצרים למכירה, שאפשר להפרידה מהמוצרים בלי להשפיע על תכונותיו של כל מוצר או על אריזת המכירה שלו, בין שהמוצרים נמכרים בנקודת המכירה למשתמש סופי או לצרכן יחד עם האריזה הקבוצתית ובין שהיא משמשת לחידוש מלאי המוצרים בנקודת המכירה;

(ג) אריזת הובלה – אריזה שנועדה לאפשר נשיאה או הובלה של כמה מוצרים למכירה או של אריזות קבוצתיות, כחלופה לטיפול ידני בהם ולשם מניעת גרימת נזק כתוצאה מהובלתם, והכל למעט מכולות המיועדות להובלה ביבשה, באוויר או בים.

'אריזה חד-פעמית' - אריזה שאינה אריזה רב-פעמית;

'אריזה רב-פעמית' - אריזה שנועדה לשימוש חוזר בידי יצרן או יבואן;

'אריזת שירות' - אריזה המיועדת למכירה או לשיווק בישראל, שהשימוש בה לאריזת המוצר מתבצע שלא בעת הייצור;

בשנת 2014 פרסם המשרד להגנת הסביבה סקר הרכב פסולת ארצי (דו"ח מסכם לשנים 2012 - 2013) ובו נכתב כי כ- 20% ממשקל הפסולת הנאספת ברשויות מקומיות הינו פסולת אריזות.

בהתאם, החוק קבע את יעדי המחזור ליצרנים ויבואנים (שהצלחתם נמדדת בעמידת הרשויות בהיקפי המחזור), לפי סוגי חומרים, אשר עולים בהדרגה ומתייציבים עד שנת 2015:

מס"ד	שנה	זכוכית, נייר, קרטון	מתכת	פלסטיק	יעד מחזור אריזות כולל
1	2011	30%	15%	15%	30%
2	2012	40%	30%	22.5%	40%
3	2013	50%	40%	22.5%	50%
4	2014	55%	40%	22.5%	55%
5	2015 ואילך	60%	50%	22.5%	60%

נמצא כי העירייה אינה עומדת ביעדי המחזור של פסולת אריזות ואף נמצאת במגמת ירידה בשיעורי המחזור שלה:

א. העירייה אינה עומדת בשיעורי המחזור של פסולת האריזות, כפי שהוגדרו בחוק האריזות, הן בעבור כל זרם בנפרד והן באחוז המחזור.

הביקורת בדקה את היקפי המחזור של העירייה על פי הדיווחים למשרד ההגנה והסביבה: (בטון):

מס"ד	שנה	סך פסולת שנאספה ברשות בטון	חישוב של 20% על פי הוראות החוק (A)	יעד מחזור 60% מתוך ה-20%	מחזור בפועל*	אחוז מחזור בפועל
1	2021	17,800	3,560	2,136	251.08	11.7
2	2022	18,607	3,721	2,232	238	10.6

* כולל מחזור באתר ההטמנה ומחזור ישיר. לא כולל גזם. (ראו גם פרק 10 - דיווח למשרד להגנת הסביבה).

ב. אחוז המחזור בפועל ירד משנת 2021 לשנת 2022 בכ- 1% בהתייחסותו לטיטות הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "הנושא ייכלל בתוכנית העבודה השנתית לשנת 2024".

6.2. חוק מחזור פסולת אלקטרונית

החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012 נועד "לקבוע הסדרים לעניין טיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות ובמצברים, כדי לעודד שימוש חוזר בצידוד חשמלי ואלקטרוני, לצמצם את כמות הפסולת הנוצרת מצידוד חשמלי ואלקטרוני ומסוללות ומצברים ולמנוע את הטמנתה, ולהקטין את ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות השליליות של צידוד חשמלי ואלקטרוני ושל סוללות ומצברים ושל פסולת צידוד וסוללות, בין השאר, באמצעות כל אלה.

(1) הטלת אחריות מורחבת על יצרנים ויבואנים של צידוד חשמלי ואלקטרוני ושל סוללות ומצברים, לביצוע מיחזור מוכר של פסולת צידוד וסוללות, לרבות קביעת יעדים מחייבים למיחזור כאמור, והסדרת גופי יישום מוכרים שיפעלו בשמם של היצרנים והיבואנים האמורים;

(2) הטלת אחריות על אחראים לפינוי פסולת לבצע הפרדה ואיסוף של פסולת צידוד וסוללות מהמגזר הביתי, וקביעת איסור על השלכה ופינוי של פסולת צידוד וסוללות, שלא בהתאם להסדרים הקבועים בחוק זה;

(3) הטלת אחריות על משווקים של צידוד וסוללות לקבל מקונים פסולת צידוד וסוללות מהמגזר הביתי;

(4) הפעלה של מרכזים לפסולת צידוד וסוללות, ושל מיתקנים לטיפול בפסולת צידוד וסוללות;

(5) קביעת איסור הטמנה של פסולת צידוד וסוללות".

חוק מחזור פסולת אלקטרונית קבע יעדי מחזור, העולים בהדרגה עד להתייצבות בשנת 2021.

הטבלה שלהלן מפרטת את יעדי המחזור הנדרשים לפי שנים:

מס"ד	שנה	יעד מחזור פסולת אלקטרונית	אחוז מיחזור נדרש מכלל הפסולת ברשות
1	2014	15%	0.45%
2	2015	20%	0.60%
3	2016	25%	0.75%
4	2017	30%	0.90%
5	2018	35%	1.05%
6	2019	40%	1.20%
7	2020	45%	1.35%
8	2021	50%	1.5%

מדיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה לשנת 2022, עולה כי העירייה לא דווחה על מחזור פסולת אלקטרונית. מבירור שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת תברואה ביום 07.02.2023, עולה כי העירייה טרם החלה לפרוס מתקני מחזור לפסולת אלקטרונית ולא נקבעה תוכנית עבודה לטיפול בתחום. יודגש כי כאשר לא ננקטות פעולות לעידוד המחזור, ואין בקרבת בתי המגורים מתקני איסוף פסולת אלקטרונית, המשמעות היא שרוב הפסולת האלקטרונית של התושבים מושלכת לרחוב והעירייה נאלצת לפנותה על חשבונה לאתר ההטמנה.

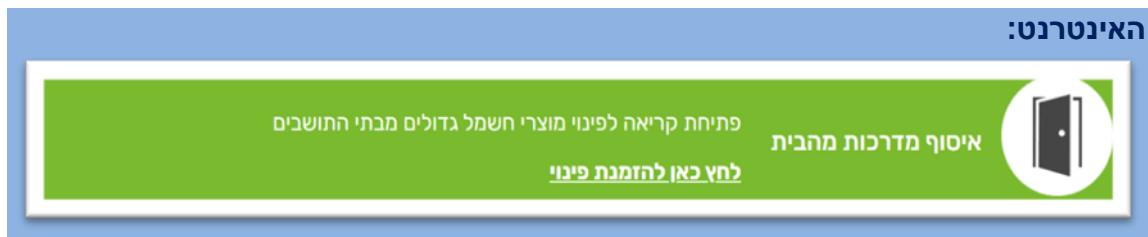
נמצא כי נכון לאמצע שנת 2023, העירייה לא טיפלה בנושא מחזור פסולת אלקטרונית:

א. בשנים 2021 – 2022 העירייה לא נערכה לפינוי פסולת אלקטרונית בעיר ואינה עומדת ביעדי המחזור הקבועים בחוק.

ב. העירייה אינה יוזמת פעולות נוספות לשיפור מחזור הפסולת האלקטרונית, כדוגמת איסוף מוצרי חשמל מהבית.

יצוין כי בחודש ינואר 2023 אושרה התקשרות במכרז שמספרו 13/22 עם חברת לאיסוף וטיפול סביבתי בפסולת אלקטרונית.

תוכנית עידוד מחזור פסולת אלקטרונית מורכבת ממספר מדבכים, ביניהם במדיה – לדוגמה:



בהתייחסותו לטייטת הדו"ח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "הנושא ייכלל בתוכנית העבודה השנתית לשנת 2024".

6.3. פינוי גזם

פסולת הגזם כוללת ענפים, גזעים ועצים מגיזום צמחים, או שאריות של צמחים שיצאו ממעגל הגידול והייצור החקלאי. מקור הגזם הוא בחצרות פרטיות ובגיזום חורשות ועצי רחוב ע"י הרשות המקומית. בישראל חל איסור על הטמנת גזם שאינו גרוס ואסורה השריפה של פסולת גזם. לשם כך, הוקם באתר חירייה מתקן לטיפול ומיון בפסולת גזם. המתקן נותן מענה לרשויות המקומיות שאוספות את פסולת הגזם בקווי איסוף ייעודיים.

השירותים הנכללים בהסכם התקשרות של העירייה עם חברת פינוי הפסולת כוללים איסוף ופינוי גזם באמצעות משאית מנוף.

באתר העירייה מפורסמים ימי פינוי הגזם ובהתאם לכך, התושבים מוציאים את הגזם לנקודות פינוי, לצורך פינויים מסודרים על ידי הקבלן. להלן ימי פינוי גזם כמפורסם באתר העירייה (מעודכן לינואר 2023):

מחלקת תברואה ואיכות הסביבה			
אגף שפע			
מעודכן 1.1.23			
פינוי גזם			
שכונה	רחובות	יום הוצאת הגזם	יום פינוי הגזם
גני מנחם	הירדן, הירקון, הקישון, הירמוק, דן, אביב, אלות, הבשור, הערבה, ערוגות, חרוד, שלמה בן יוסף	א	ב
נווה דורון	ז'בוטינסקי, נחום, אבא הילל סילבר, התפוז, הפרדס, האתרוג, סמינר בנות	א	ב
מושבה ותיקה	חרמון, גולן, תבור	א	ב
בריאות הנפש, יצחק שמיר, משק דרור, דרך צהל	דרך צה"ל	א	א
מושב תלמי מנשה	אליהו, האלה, הזית, הדובדבן, הדר, התמר, רימון, סמטת התפוח	ב	ג
חתני פרס ישראל	אהוד מנור, אפרים קישון, לאה גולדברג, טיילת חתני פרס ישראל, נעמי שמר	ה	ו
גבעת חוטר	הבנים, האנפה, הסנונית, הדרור, הזמיר, העפרוני, סמטת האנקור, דיזנגוף	ג	ד
המושבה החדשה	איילה, שחק, פשוט, דוכיפת, נחליאלי, צוקית, צופית, דרך חיים, שלדג, פלמינגו, יסעור, סלעית, ורדית, שמחה הולצברג, ליכטנשטיין, תחנת רכבת, בית העלמין	ג	ד
פארק המושבה	אלונים, הדקל, שא נס, יצחק רבין, הרב שפירא, סמטת השקד, סמטת צאלון, סמטת השקמה הברוש	ג	ד
וילות	הנקר, צופית, רבין	ג	ד
שכונה ותיקה	נאות גנים, שושנים, חצב, היסמין, כלנית, הרב עוזיאל, הרב קוק, האיריס, הורד, חזון איש, בע"הנס, הגפן, דוד הכהן, התאנה, היוצר, סביון, חבצלת, האורן, נן רוטרי, קרן היסוד, מתחם שפ"ע	ד	ה
כוכב הצפון	שביט שפירא	ד	ה
צמרות	טופן, שוהם, יהלום, לשם, ספיר, אודם, ברקת, חושן, נופך, ישפה, שבו	ב	ג
חל איסור מוחלט להוציא גזם ביום שישי וערבי חג !!!			

6.3.1. כמות מחזור גזם

הביקורת קיבלה לעיונה את דיווחי העירייה למשרד הגנת הסביבה, ובהן, בין היתר, דיווח על כמות גזם שמחזורו בשנים 2021 – 2022.

להלן הממצאים:

- א. **עולה כי רוב הגזם בעירייה אינו ממוחזר (כ-38% בלבד ממוחזר).** הדבר נובע מכך שאין הפרדה במקור בין גזם לפסולת אחרת, דבר שאינו מאפשר מחזור של חלק נכבד מפסולת הגזם. (אמורים למחזר את כל הגזם).
- ב. נמצא כי כמות הגזם שנאספה בשנת 2022 גדלה בכ- 50% מכמות הגזם שנאספה בשנת 2021. יחד עם זאת, אחוז מחזור הגזם גדל ב- 2% בלבד משנת 2021 לשנת 2022. להלן הנתונים, כפי שדווחו למשרד להגנת הסביבה:

מס"ד	שנה	כמות (בטון) שנאספה	כמות (בטון) למחזור	אחוז מחזור מגזם
1	2021	2,295	823	36%
2	2022	4,378	1,662	38%

- ג. בשיחה שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת התברואה, עלה כי הוצאת הגזם ופסולת גושית (גרוטאות, קרטונים גדולים וכו') מתבצעת יום לפני איסופו, בכל שעות היממה, דבר המשאיר פסולת רבה ברחבי העיר למשך יממה שלמה.

המשמעות של עידוד תושבים להפריד גזם במקור, היא שכמות גדולה יותר של גזם תועבר למחזור ולעירייה ייחסכו עלויות הטמנה בסכומים משמעותיים.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, מנהל מחלקת התברואה מסר לביקורת "לא קשור לעירייה, אלא למקום שבו העירייה מטמינה את הפסולת".

הביקורת מעירה כי ככל והעירייה תקפיד על הפרדה במקור בין גזם לפסולת אחרת, אחוז מחזור הגזם יגדל באופן משמעותי. כפי שצוין בדוח, מעבר לעמידה ביעדי מחזור הקבועים בחוק, הדבר יוביל לחיסכון בעלויות ההטמנה של העירייה.

להלן תמונות שצולמו בסיור בשעה 08:36 בבוקר והאיסוף בוצע למחרת (ביום שישי) במהלך היום:

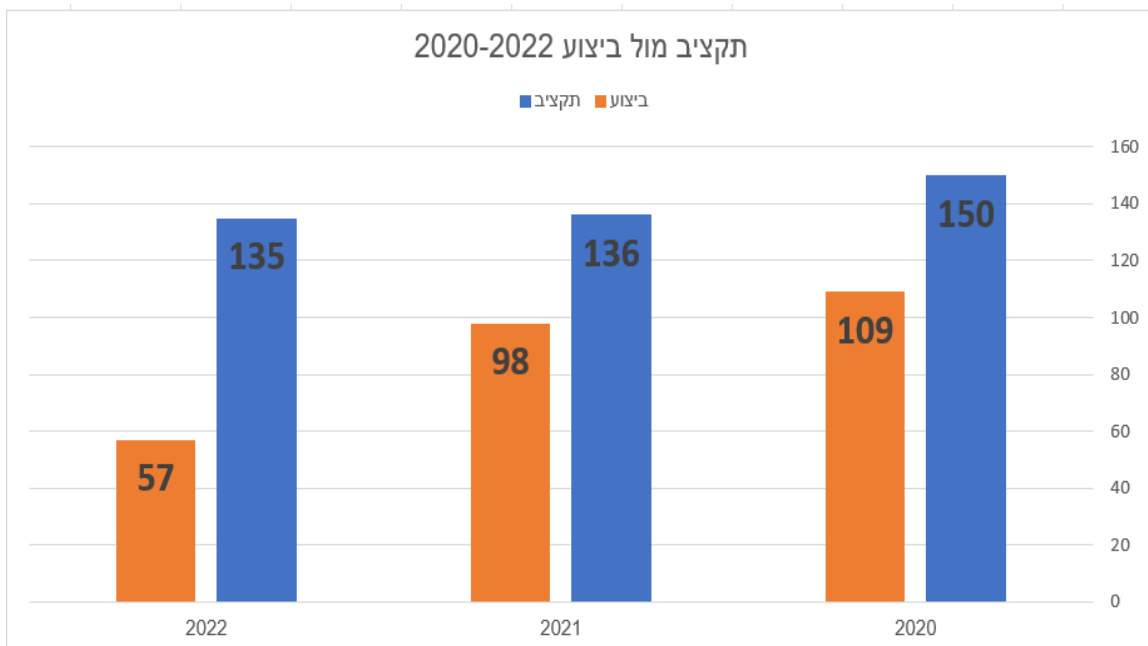


7. תקציב

תקציב הוא כלי ניהולי, שמטרתו תרגום תוכנית 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).

הביקורת קיבלה לעיונה גיליון אלקטרוני (ממערכת הנהלת חשבונות), המפרט עלויות פינוי פסולת והטמנה מינואר 2020 עד פברואר 2023 (ביצוע חלקי ביחס לאישורי חשבונות שבוצעו על ידי העירייה). הקובץ מפרט בין השאר גם נתוני תקציב וביצוע של סעיף פינוי קרטון ונייר לתקופה המבוקרת.

התרשים שלהלן מציג נתונים כספיים של תקציב מול ביצוע, עלות פינוי נייר וקרטון לשנים 2020 - 2022 (הנתונים באלפי שח):



מהנתונים עולה כי בשנים הנבדקות, תקציב המחזור באופן קבוע גבוה מהביצוע הפועל. בשנים 2020 – 2021 הביצוע היווה כ 72%-75% מהתקציב. בשנת 2022, מומש בפועל רק 42% מהתקציב. יש לשים לב כי נתוני התקציב כמעט לא השתנו במשך השנים ויתכן כי התקציב נשאר זהה/דומה כל שנה בשל "העתקה" של התקציב הקודם. עם זאת, יצוין כי כפי שמפורט בדוח, העירייה אינה עומדת ביעדי המחזור וחלק מהתחום אינו מטופל בצורה מיטבית. עקב כך, יתכן ששימוש בתקציב כולו לשיפור נושא המחזור יכול היה להניב שיפור בטיפול באיכות הסביבה והעלאת אחוזי המחזור בעיר.



8. הוועדה לאיכות הסביבה

8.1. כללי

החל משנת 2005, ועדת איכות הסביבה הינה ועדת חובה ברשויות מקומיות ותפקידה להתוות מדיניות בנושאי איכות הסביבה, ליזום ולתכנן פעילויות להבטחת פיתוח ושימוש 'בר-קיימא' של הסביבה.

בחודש אוקטובר 2018 פרסם משרד הפנים חוברת בשם 'המדריך לנבחר ברשויות המקומיות' (להלן: "המדריך") בו הוא מפרט, בין היתר, את יעדיה ותפקידיה של ועדת איכות הסביבה.

על פי המדריך, "החקיקה החדשה מטילה על הוועדה לאיכות הסביבה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה, ... להגיש לאישור המועצה את תוכניתיה ולעקוב אחר ביצוען. לוועדת איכות הסביבה יש תפקיד חשוב במעקב אחר החדרת חוקים ותקנות, בנושאי איכות הסביבה, לעבודת המחלקות השונות ברשות המקומית".

בין תפקידיה העיקריים של הוועדה בתחום איכות הסביבה נמנות הפעולות הבאות: (ליתר פירוט ראה **נספח ב'** - תפקידי הוועדה לאיכות הסביבה):

- א. גיבוש עקרונות וכללים מחייבים לפיתוח בר קיימא ברחבי הרשות המקומית.
- ב. הכנת תוכניות אב לתברואה
- ג. שיתוף ציבור במאבקים סביבתיים
- ד. הערכות להקמת מרכזי מחזור, מתקני מחזור ומיכלים ייעודיים
- ה. הערכות לקראת קבלת חוק עזר המחייב בעל בית, עסק או בעל בית מגורים למיין פסולת למחזור
- ו. שיתוף פעולה עם הוועדה לרישוי עסקים להתניית הרישוי בדרישות לשמירת איכות הסביבה

8.2. הרכב חברי הוועדה

סעיף 149 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) מגדיר, בין היתר, את הרכב הוועדה לאיכות הסביבה. הביקורת קיבלה לעיונה קובץ ועדות מועצה, המעודכן לחודש דצמבר 2020, ובו פירוט של חברי ועדת איכות הסביבה. הטבלה שלהלן המשווה בין הרכב הוועדה על פי הוראות החוק להרכב הוועדה בפועל בעיריית באר יעקב:

מס"ד	תיאור חברי ועדה הקבועים בחוק	הרכב נדרש	מינויים בעירייה
1	חברי מועצה	4	4
2	עובד בכיר שהוא האחראי לתחום איכות הסביבה בעירייה	1	1
3	נציגי ציבור שהם תושבי העיר	2	2 (לא שמית)
4	נציג השר לאיכות הסביבה	1	1
5	נציג ארגון ארצי	1	1

העירייה מינתה נציגים לוועדת איכות הסביבה כקבוע בהוראות החוק. **יחד עם זאת, בעוד שנציגי העירייה (חברי המועצה) נבחרו באופן שמי, הרי שבחירת נציגי הציבור נרשמה ברשימת הוועדות כ'נציג ציבור' ללא שמות ספציפיים כנדרש.**

8.3. התכנסות הוועדה

על פי הוראות החוק, ועדות חובה ברשויות מקומיות אמורות להתכנס לפחות 4 פעמים בשנה. **מבדיקת הביקורת עולה כי ועדת איכות הסביבה לא התכנסה כלל בשנים 2021 - 2023.** במועד עריכת טיוטת הדו"ח, נמסר לביקורת כי נקבע תאריך להתכנסות הוועדה בשנת 2023, אך הוועדה בסופו של דבר לא התכנסה.

9. מידע לציבור ועמידה בהוראות חוק חופש המידע

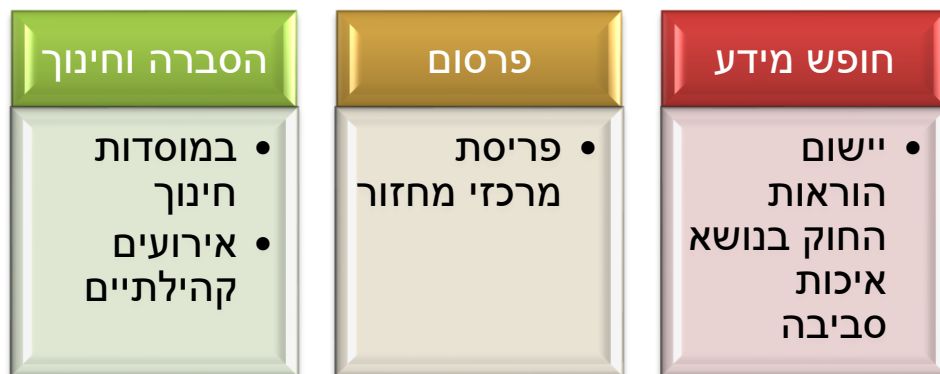
9.1. כללי

סעיף 6 לחוק חופש המידע קובע כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

שמירה על איכות חיי התושבים בעיר וניהול אורח חיים השומר על איכות הסביבה, תוך הגברת המחזור בעיר, מחייב את הרשות ליישם הוראות חוק המחזור ותקנות המחזור באמצעות תושבי העיר. לשם כך, על הרשות להפעיל תוכניות ופעולות שיקדמו מטרותיה אלה.

בדוח ביקורת מבקר המדינה בנושא 'טיפול רשויות מקומיות בפסולת לצורך מחזור' נכתב כי "המשרד להגנת הסביבה רואה בצמצום כמות הפסולת להטמנה ובמיחזור יעד לאומי ראשון במעלה שיש לפעול נמרצות להשגתו. במסגרת מדיניות הטיפול בפסולת, המשרד מנחה את הרשויות המקומיות לבצע טיפול מתקדם בפסולת הכולל מערך המשלב פעילות מיון והפרדת פסולת בידי התושבים, ובכלל זה בעלי עסקים, לצורך מיחזור. כמו כן, מסייע המשרד לרשויות המקומיות הפועלות לצמצום כמויות הפסולת המועברות להטמנה באמצעות סיוע תקציבי להקמת תשתיות למיחזור ולפעולות הסברה וחינוך בנושא מיחזור".

כלומר, על העירייה לקדם את הפעולות שלהלן:



9.2. איכות סביבה - הוראות חוק חופש המידע

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 קובע בסעיף 6א מידע שיש לפרסם בתחום איכות הסביבה: " (א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כאמור, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה; לעניין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד.

(ב) הוראות סעיפים 9 ו-13 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת המידע לעיון הציבור לפי סעיף זה.

(ג) השר לאיכות הסביבה, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר המשפטים ועם השר הנוגע בדבר, ולעניין רשויות מקומיות גם בהסכמת שר הפנים, יקבע את סוגי המידע על איכות הסביבה שיועמד לעיון הציבור, את דרכי העמדתו כאמור ואת המועדים לכך; תקנות כאמור יובאו לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת".

הביקורת בדקה האם קיימים פרסומים באתר העירייה על פי דרישות החוק.

נמצא כי באתר העירייה לא קיימים דיווחים בנוגע לאיכות הסביבה ולא ניתן לקבל מידע בנוגע לחומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או הושלכו, תוצאות מדידת רעש קרינה וכד', בניגוד לקבוע בהוראות החוק.

להלן דוגמה של פרסום ממועצה אזורית משגב:

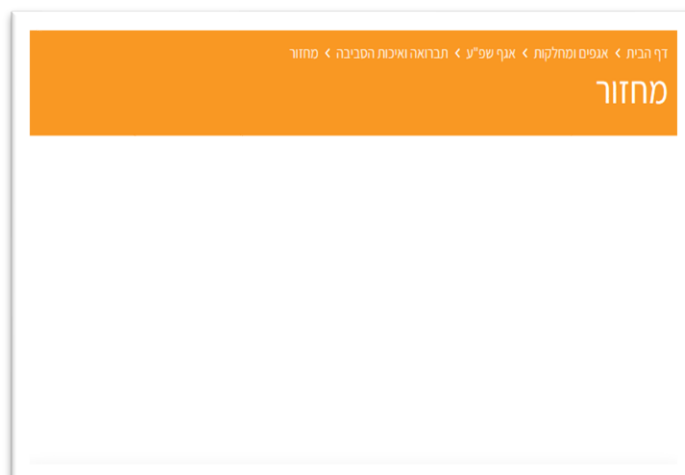


9.3. פריסת פחי מחזור ומרכזי מחזור

לשם מחזור הפסולת הנאספת ברחבי העיר, יש להפריד את הפסולת טרם איסופה. הגורם העיקרי המסייע בהפרדת הפסולת הינו הציבור, המפריד את הפסולת מראש לכלי אצירה ייעודיים. הפסולת הממוחזרת מועברת ישירות למחזור, כך שהעירייה לא נדרשת לעלויות נוספות.

לשם כך, יש לפרסם לציבור את מיקומי מתקני המחזור, לעודד את ההפרדה ואף להשקיע בפעולות הסברה ופעולות חינוכיות.

א. נמצא כי באתר העירייה לא מקפידים לפרסם מידע ברור אודות פריסת כלי אצירה למחזור ומרכזי מחזור הפרוסים בעיר. דף "מחזור" באתר של העירייה ריק. להלן תמונת מסך מאתר האינטרנט של העירייה:



ב. הביקורת בחנה את אתר האינטרנט של העירייה ואמצעי מדיה נוספים (פייסבוק, אינסטגרם) ומצאה כי **העירייה לא מפרסמת מידע בנוגע למחזור ואף אינה מעודדת מחזור במקור על ידי התושבים**. יצוין כי באתר קיימת מפה אינטראקטיבית המפרטת מידע לגבי שירותים מגוונים הניתנים בעיר, דוגמת מתקני שעשועים, גני ילדים ומרכזי מחזור. במפה זו ניתן למצוא 6 מרכזי מחזור הפרוסים בעיר, אולם לא ניתן למצוא את המפה באופן ידידותי למשתמש.

הביקורת בחנה את הפרסום לציבור בעיריות נוספות ומצאה כי בחלק מהן מתבצע פרסום נרחב לציבור. כך לדוגמה עיריית כפר סבא, אשר באתר האינטרנט שלה ניתן למצוא מידע רב בנוגע למרכזי מחזור, הן בגיליון אלקטרוני והן באמצעות מפה מקוונת, כמו גם תמונות של כלי אצירה למחזור, הכוללות הסבר איזו פסולת יש לפנות לכלי האצירה.

להלן תמונות מאתר האינטרנט של עיריית כפר סבא:

מרכזי מחזור בעיר כפר סבא

כל המרכזים המופיעים במפה מטה, מופיעים גם בקובץ האקסל המצורף הניתן להורדה למחשב:

[\[X\] לצפייה ברשימת מרכזי המחזור לחצו כאן \(קובץ אקסל\)](#)

מפת מרכזי מחזור מקוונת:

נוחיותכם, מפת העיר כפר סבא ובה מצוינים מיקומי מרכזי המחזור בעיר. לחצו על המיקום המבוקש בכדי לצפות בפרטים נוספים. אתור מתקני מחזור לפי סוג, אגף לחצו על כפתור זכוכית המגדלת בסרגל העליון צד שמאל.



בהתייחסות לטיטות הדוח, דובר העירייה מסר לביקורת כי "קיימת באתר רשימת מתקני מחזור. כמו בכל נושא המפורסם באתר, כך גם לגבי איכות הסביבה – מי שאחראי על הנושא בעירייה צריך לשלוח אלי את כל החומרים הדרושים לפרסום באתר, כפי שהבאת בדוגמה מהדו"ח. המפה מופיעה בעמוד הבית. יותר מזה אין. צריך שמנהלים יתחילו לשלוח חומרים. אני ביקשתי כמה פעמים ולא קיבלתי".

הביקורת מציינת כי רשימת מתקני המחזור קיימת רק במפה שהוזכרה לעיל, אשר אינה נגישה והביקורת התקשתה למצוא אותה באתר.

בהתייחסות לטיטות הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "מבוצע סקר בנושא פחי מחזור, תוצאות הסקר יוזנו למערכת ה-GIS ולאחר מכן יוצג לציבור".

9.4. הסברה וחינוך

ככדי לרתום את הציבור להפרדת הפסולת, לשם הגדלת כמויות האשפה המועברת למחזור, על הרשות המקומית לקיים פעולות חינוך והסברה לתושבי העיר. הביקורת ביקשה לבחון את הפעולות והפעילויות, שיזמה וערכה העירייה בתחום ההסברה והחינוך לשנים 2021 - 2022.

נמצא כי בעירייה לא מתקיימות פעולות יזומות לחינוך והסברה בתחום המחזור. בראיון שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת תברואה, הסביר המנהל, שהמחלקה אינה עוסקת בהסברה וחינוך בתחום המחזור.

בהתייחסות לטיטות הדוח, מנהלת אגף חינוך מסרה לביקורת כי "כל חומר, מידע ופעילות שמחלקת התברואה תעביר אלי בנושא המחזור, אדאג להעביר לידיעת המנהלים ולרתום אותם להסברה בקרב התלמידים".






לדעת הביקורת, העברת המידע למנהלים ורתימתם להסברה חשובה ביותר. יש לשקול עריכת תוכנית עבודה מסודרת לשנת לימודים, המותאמת למסגרות החינוך לפי גיל, סוג מסגרת חינוכית ועוד. מומלץ שתוכנית העבודה תיבנה בשיתוף פעולה של מנהל מחלקת תברואה, מנהלת אגף חינוך והיועצת הסביבתית.

9.5. מדגם הביקורת

ביום 29.6.2023 ערכה הביקורת סיור ברחבי העיר ובחנה את קיומם של כלי אצירה למחזור ואת רמת הניקיון. לצורך הסיור, הביקורת ניתחה את קובץ קריאות המוקד, איתרה פניות של תושבים בנוגע למפגעים הקשורים לאיכות סביבה וסיירה ברחובות אלה. הביקורת איתרה רחובות בהם נמצאו ליקויים בפינוי הפסולת למחזור ברחבי העיר, כגון: פסולת מחוץ לפחים, ערמות של גזם וקרטונים מפוזרים ברחובות.

נמצא כי קיימים כלי אצירה המיועדים למחזור פסולת מסוימת, דוגמת קרטון או בקבוקים, אליהם מושלכת גם פסולת שלא מיועדת למתקן. כמו כן, נמצאה פסולת קרטונים, המושלכת ברחובות ולא במתקנים המיועדים לכך וחוסמים את המדרכות.

הטבלה שבעמוד הבא מפרטת דוגמאות לחלק מהליקויים שנמצאו ופירוט נוסף לליקויים לפי הרחובות שנדגמו בסיור הביקורת.

תמונה מהסיוור	תיאור מתקני מחזור	מספר מתקני מחזור	כתובת האתר	מס"ד
	קרטונים	1	רבי מאיר בעל הנס (14.3.2023)	1
	בקבוקים+ זכוכית	2	רחוב אפרים קישון (29.6.2023)	2
	-	0	רחוב ז'בוטינסקי- סמוך לעירייה (29.6.2023)	3
	אלקטרוניקה, ביגוד, זכוכית, אריזות	4	בשכונת נווה דורון (29.6.2023)	4
	-	0	רחוב שלמה בן יוסף (29.6.2023)	5

להלן פירוט הממצאים ותמונות נוספות שעלו בסיוור:

א. רחוב רבי מאיר בעל הנס

ברחוב קיים מתקן למחזור קרטונים מלא, קרטונים נשפכים למדרכה וחוסמים אותה.

ב. רחוב אפרים קישון (מס"ד 2)

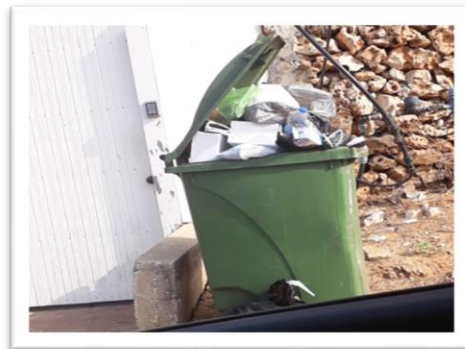
ברחוב קיים מתקן למחזור בקבוקים שנמצא מלא. המתקן מלא גם באשפה שאינה מיועדת למתקן מחזור בקבוקים. בנוסף, בסמוך למתקני המחזור ישנה פסולת קרטונים רבה, שלא נאספה, ומעידה על צורך במתקן מחזור בעבור קרטונים, אשר אינו קיים ברחוב.

להלן תמונה נוספת מהסויר:



ג. רחוב ז'בוטינסקי (מס"ד 3)

נמצא פח ירוק, המיועד לאשפה ביתית, אשר עולה על גדותיו בפסולת למחזור.



ד. שכונת נווה דורון (מס"ד 4)

ברחוב זה קיימים 4 מתקני מחזור לסוגים שונים של פסולת. נמצא כי חלק מהפסולת למחזור נזרקה בסמוך למתקנים, לדוגמה:



עוד נמצא כי בשכונת נווה דורון קיים מתקן ישן שאינו בשימוש ולא פונה מהרחוב על ידי העירייה להלן תמונה של המתקן:



ה. רחוב שלמה בן יוסף (מס"ד 5)

נמצא כי ברחוב זה לא קיימים מתקני מחזור. יש בפניה פח ולידו הושלכה פסולת מחזור רבה. להלן תמונה נוספת מסיור הביקורת.



בתמונה ניתן להבחין אף בשלט המכריז על איסור השלכת פסולת בסמוך לו. השלט מקומט כולו. המתקן צמוד לגדר ביה"ס.

הביקורת מציינת כי מספר פיזור כלי האצירה למחזור קרטון, כפי שהוצג לביקורת, הינו 15 סה"כ (ראה נספח ג'), כאשר הם ממוקמים באכלוס ובאזור התעשייה בלבד, כלומר, לא ניתן למצוא קרטוניות ברחבי העיר.



10. דיווח למשרד להגנת הסביבה

סעיף 6 לתקנות המחזור קובע "ראש הרשות המקומית ידווח לשר, בחודש ינואר של כל שנה או במועד אחר שיקבע השר לאותה רשות מקומית, על כמות הפסולת שלה, לפי טופס 1 שבתוספת".

"כמות הפסולת" מוגדרת בתקנות מחזור "אשפה ופסולת למחזור שרשות מקומית אספה ופינתה במשך שנה מתחומה לאתר לסילוק פסולת למחזור, ושמשקלה נקבע בטונות בכניסה לאתר לסילוק פסולת".

סעיף 3 לתקנות המחזור קובע את אחוז הפסולת שעל כל רשות מקומית לפנות למחזור. החל משנת 2008 יש למחזר לכל הפחות 25% מכמות הפסולת העירונית.

העירייה איננה עומדת ביעד של 25% מחזור, כפי שנדרש בתקנות המחזור, מכמויות הפסולת השנתית. בפועל בשנת 2020 העירייה מחזרה 18% בלבד, בשנת 2021 6.1% בלבד ובשנת 2022 12.8% בלבד.



הביקורת מדגישה כי רוב הפסולת הממוחזרת בתחנת המעבר הינה גזם, שפינויו מבוצע במשאיות ייעודיות לגזם בלבד.

הטבלה שלהלן מפרטת את דיווחי העירייה למשרד להגנת הסביבה בעבור השנים 2021 ו- 2022 (בניטרול הדיווחים המוטעים):

מס"ד	שנה	סך הכל פסולת (טון)	פסולת שהועברה ישירות למחזור (טון)	פסולת שמוחזרה בתחנת מעבר (טון)	סה"כ מחזור (טון)	כמות פסולת להטמנה (טון)	מחזור אחוז	אחוז הטמנה
1	2021	17,583	217.3	863	1,080	16,720	6.1	93.9
2	2022	18,386	221	2,125	2,350	16,261	12.8	88.2

הטבלה שלהלן מפרטת את כמויות הפסולת בטון, שהעבירה העירייה למחזור בשנים 2021-2022, בחלוקה לסוגי הפסולת השונים, לפי הדיווחים של העירייה למשרד להגנת הסביבה:

מס"ד	סוג הפסולת	2021		2022		עלייה/קיטון בכמות מחזור
		העברה ישירה למחזור (כמות בטון)	מחזור מעבר בתחנת מעבר (כמות בטון)	העברה ישירה למחזור (כמות בטון)	מחזור בתחנת מעבר (כמות בטון)	
1	נייר	37	-	49	-	24.5%
2	קרטון	134	-	154	-	13%
3	חומרים פלסטיים	22.5	-	11.08	-	50%-
4	חומרי מתכת	33.7	-	-	-	100%-
5	זכוכית	7.68	-	6.7	-	13%-

עלייה/קיטון בכמות מחזור	2022		2021		סוג הפסולת	מס"ד
	מחזור בתחנת מעבר (כמות בטון)	העברה ישירה למחזור (כמות בטון)	מחזור בתחנת מעבר (כמות בטון)	העברה ישירה למחזור (כמות בטון)		
530%	4,378.6	-	823	-	גזם (מפונה במשאיות ייעודיות לאתר ההטמנה).	6
	13,769.4	-			חומר אורגני רקבובי לקומפוסט	7
8%	-	17.7		16.3	טקסטיל	8

להלן הממצאים מניתוח הנתונים שלעיל:


- א. נמצא כי הדיווח המפורט של העירייה למשרד להגנת הסביבה בשנת 2022 שגוי. מהטבלה עולה כי בדיווח העירייה למשרד להגנת הסביבה שהוצג לעיל עולות 2 טעויות:
- 1) מחזור בתחנת מעבר של חומר אורגני רקבובי לפסולת בסך של כ- 14 טון. המדובר בטעות, כיוון שלעירייה אין הפרדה לחומר רקבובי.
- 2) גזם שמוחזר בתחנת המעבר היה בסך 1,663, ע"פ דיווחי אתר ההטמנה "חיריה", ולא 4,378.6 כפי שדווח למשרד להגנת הסביבה.
- ב. לפי חלוקת סוגי פסולת, בשנים 2021 ו-2022, עולה כי בחלק מהמקרים ישנה עלייה בהיקף המחזור (גזם, טקסטיל, נייר וקרטון) וביתר סוגי הפסולת ישנה ירידה משמעותית באחוזי המחזור (פלסטיק, מתכת, זכוכית).
- ג. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי בעוד שבשנת 2021 העירייה מחזרה חומרי מתכת, בשנת 2022 לא נרשם מחזור לפסולת זו כלל. בנוסף, קיימת עלייה של מעל 500% במחזור הגזם, נתון גבוה באופן משמעותי.

11. מיצוי הכנסות ממחזור

11.1. מיצוי הכנסות המשרד להגנת הסביבה

בשנת 2008 החל המשרד להגנת הסביבה בתוכנית סיוע רחבת היקף לשלטון המקומי באמצעות קולות קוראים. כספי התמיכה נועדו לסייע לרשויות המקומיות במימון הפעולות הבאות:

- טיפול בפסולת והקמת תשתיות מחזור
- רכישת פחים למיון פסולת לזרמים
- רכישת כלי אצירה לאיסוף פסולת מופרדת במקור
- פעילויות מקומיות לפרסום והסברה
- ליווי תפעולי של המעבר להפרדת פסולת במקור

בשנת 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה "קול קורא מס' 6630 לתמיכה ברשויות המקומיות בגין הגדלת כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת לשנים 2016 – 2020". במסגרת זו ביקש המשרד "לתמרץ רשויות מקומיות להגדיל את כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת בשנים 2016 עד 2020. זאת על ידי מתן תמיכה כספית לכל גידול בטון שימוחזר או תבוצע בו השבה...קול קורא זה מבוסס על מודל תמרוץ (חמש-שנתי), שהכין המשרד להגנת הסביבה ומטרתו לתמרץ את העלאת שיעור המיחזור וההשבה...".

היקף תקציב הקול הקורא – עד 380 מלש"ח לחמש השנים הנדונות. מדובר בקול קורא המעניק תשלום בעבור הפרש בכמות הממוחזרת בכל שנה לעומת שנת 2015, בעלות של 316 ש"ח לכל טון מההפרש.

התאריך האחרון להגשת הבקשה לאישור זכאות במסגרת הקול הקורא היה – 30.9.16. לצורך קבלת התמיכה ביחס לשנת 2016 היה צורך להעביר את נתוני 2016 עד לתאריך 30.6.17.

הביקורת בחנה את הקולות הקוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה בשנים 2016 - 2022 ואת הגשת בקשה לתמיכה על ידי העירייה.

להלן הממצאים:

א. מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 6 קולות קוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה, בשנים 2016 - 2022, העירייה הגישה בקשות לתמיכה ב-2 מקרים בלבד. אי הגשת בקשות לקבלת תמיכות במסגרת קולות קוראים, מקטינה את יכולת העירייה להקים ו/או לשדרג מרכזי מיחזור, להשקיע בתוכניות הסברה ולהגדיל את שיעורי המחזור בעיר.



הטבלה שלהלן מציגה קולות קוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה בשנים 2016 - 2022, מספרם, תיאור הקול קורא, האם הוגשה בקשה על ידי העירייה ותקציב שאושר לעירייה (נכון לסוף שנת 2023):

מס"ד	מספר קול קורא	תיאור קול קורא	מועד אחרון להגשת בקשות לתמיכה	הגשת בקשה על ידי העירייה	תקציב שאושר לעירייה
1	10307	פעילויות לקידום חינוך בנושא סביבה במערכת החינוך ובקהילה	-	-	-

מס"ד	מספר קול קורא	תיאור קול קורא	מועד אחרון להגשת בקשות תמיכה	הגשת בקשה על ידי העירייה	תקציב שאושר לעירייה
2	6630	לתמיכה ברשויות מקומיות בגין הגדלת כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת לשנים 2016-2021	עד 30.6. עבור שנה קודמת	+	נמצא בסטטוס 'ממתין לטיפול'
3	13546/21	תמיכה בהקמה, שדרוג והפעלה של מתקני טיפול בחומר אורגני מפסולת עירונית	30.06.2024	-	-
4	13311	הקמה ושדרוג מרכזי מחזור ברשויות המקומיות	30.09.2021	+	נמצא בסטטוס 'ממתין לטיפול'
5	8404	תמיכה ביחידות סביבתיות 2017-2020		-	-
6	12815/2020	תמיכה ביחידות סביבתיות 2021-2023	30.11.2021 - 30.11.2022	-	-

ב. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון לסוף שנת 2023, קולות קוראים אליהם ניגשה העירייה נמצאים בסטטוס 'ממתין לטיפול', כלומר התקציבים טרם התקבלו בעירייה מהמשרד להגנת הסביבה. הביקורת ערכה בדיקה ברשות אחרת שהגישה בקשות לאותם קולות קוראים, על מנת לברר, האם עיכוב התשלומים הוא ארצי. נמצא כי ברשות האחרת כן נתקבלו הכספים.



11.2. התקשרות עם תאגיד תמיר

בחוק האריזות נקבע כי האחריות לפינוי אריזות היא על היצרנים והיבואנים ועליהם להתקשר עם גוף מוכר על ידי המשרד להגנת הסביבה. הגוף המוכר היחיד בארץ לעניין חוק זה הוא ת.מ.י.ר תאגיד מחזור יצרן/יבואן בישראל בע"מ (להלן: "תאגיד תמיר"). על מנת לקיים את חובתו למחזור אריזות, תאגיד תמיר מממן את הצבת הפחים הכתומים ברחבי הארץ, פינויים ומחזור האריזות המושלכות אליהן.

רשות מקומית מוגדרת בחוק האריזות כ"אחראי לפינוי פסולת". על הרשות לקבוע הסדר להפרדה, איסוף ופינוי פסולת אריזות שנוצרה בתחומיה; לבצע הפרדה, איסוף ופינוי בהתאם להסדר, להתקשר עם הגוף המוכר לצורך כך, ולהעביר את פסולת האריזות שנאספה בתחומיה לגוף המוכר עמו התקשרה.

הביקורת מציינת כי עד למועד סיום הביקורת, לא התקבל הסכם התקשרות של העירייה עם תאגיד "תמיר". יודגש כי מהחזרי התאגיד לעירייה, עולה כי קיימת התקשרות.

11.3. מיצוי הכנסות עבור פסולת נייר וקרטון

העירייה פרסמה מכרז פומבי שמספרו 2/19 "מכרז לקבלת שירותים לטיפול בפסולת אריזות קרטון, פסולת נייר ופסולת אריזות פלסטיק". המכרז שפורסם היה גם עבור פינוי פלסטיק, אולם החברה לפינוי קרטונים ונייר לא הגישה הצעה בגין פינוי זה.

בחודש יולי 2019 התקשרה העירייה עם החברה לפינוי קרטונים ונייר לתקופה של 36 חודשים, עם אופציה להארכת ההתקשרות ל-2 תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת. ב-3 ביולי 2022 נחתם הסכם הארכה עם החברה לתקופה של 12 חודשים ועד ליום 02.07.2023.

התמורה לקבלן על ידי העירייה נקבעה בהצעת המחיר כדלקמן:

מס"ד	פירוט העבודה	מספר כלי אצירה ברשות	מחיר מקסימום שנקבע במכרז	המחיר בהצעה הזוכה
1	פינוי תכולת כלי אצירה אחד לפסולת אריזות קרטון כולל שינוע למחזור מוכר.	-	40	44
2	פינוי תכולת כלי אצירה אחד לפסולת אריזות פלסטיק כולל שינוע למחזור מוכר.	-	27	לא ניתנה הצעה
3	פינוי תכולת כלי אצירה בנפח 360 ליטר של נייר כולל שינוע למחזור מוכר.	64	12	11%-
4	פינוי תכולת כלי אצירה בנפח 1100 ליטר של נייר כולל שינוע למחזור מוכר.	45	16	11%-
5	פינוי מיכל עיתון בנפח 1500 ליטר	19	38	11%-

סעיף 11ב' להסכם קובע: "התמורה לא תשונה במשך תקופת ההסכם, לרבות תקופת ההארכה".

הביקורת ביקשה לבדוק את התחשבות העירייה עם תאגיד תמיר, בכל הנוגע לקבלת החוזרים מפינוי פסולת הנייר, קרטון ועיתון בעבור השנים 2020 – 2022.

לשם כך, ערכה הביקורת השוואה בין תשלומי העירייה לחברה לפינוי קרטונים ונייר עבור פינוי הפסולת, לבין הכנסות העירייה מתאגיד תמיר עבור פינויים. ההשוואה נערכה בין כרטיס הנהלת חשבונות של החברה לפינוי קרטונים ונייר שמספרו 1712310750, לבין כרטיס הנהלת חשבונות "ת.מ.י.ר - תאגיד מיחזור" שמספרו 7300005300.

א. נמצא כי הסכם ההתקשרות עם החברה לפינוי קרטונים ונייר אינו בתוקף והסתיים ביום 02.07.2023.

ב. מבדיקת השוואת בין תשלומי העירייה להחברה לפינוי קרטונים ונייר לבין הכנסות העירייה מתאגיד תמיר, עולה כי החזרי העירייה מתאגיד תמיר בגין פינוי נייר וקרטון בשנים 2020 - 2022 היו בשיעור של 70% מהתשלומים אותם שילמה העירייה לחברה לפינוי קרטונים ונייר. לביקורת נמסר מהנהלת חשבונות כי לא מתקיים מעקב שוטף אחר ההחזרים מתאגיד תמיר. הרישום בכרססת מבוצע על פי הפקדות בבנק.



הטבלה שלהלן המציגה את תשלומי העירייה לחברה לפינוי קרטונים ונייר ואת הכנסות מתמיר:

מס"ד	שנה	תשלום העירייה חברת מחזור קרטונים ונייר בש"ח		החזר מתאגיד תמיר בש"ח
		פינוי נייר	פינוי קרטון	
1	2020	34,316	74,028	75,029
2	2021	30,081	64,865	30,962
3	2022	34,117	70,836	110,650
4	סה"כ	98,514	209,729	216,641
5	סה"כ כללי	308,243		216,641
6	פער בש"ח ובאחוזים (הפרש בין תשלום לחברה למחזור קרטונים ונייר והחזר מתמיר)	91,602 70%		

11.4. מיצוי הכנסות טקסטיל

בסקר הפסולת שערך המשרד להגנת הסביבה בשנת 2012 צוין כי אחוז הבגדים הישנים שמושלכים לפסולת עומד על כ- 3% (ההתייחסות בסקר הייתה לעיר קטנה והדוגמה שניתנה בסקר הייתה עיריית חדרה). בתהליך ייצור בגדים נעשה שימוש, בין היתר, בצריכת מים גדולה, כך שמחזור בגדים ידיותי לסביבה, אף יכול להוות גורם לחיסכון במים.

בראיון שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת התברואה, עלה כי בעירייה קיימים מתקני מחזור לביגוד ישן, אשר הוצבו על ידי חברת מחזור טקסטיל ומפונים על ידי החברה. העירייה לא מחויבת בגין השירות ולא מזכה עבור הביגוד.

נמצא כי לעירייה לא קיים הסכם התקשרות עם חברת מחזור הטקסטיל. המשמעות היא, בין היתר, שלא מתקיימים בקרה ומעקב אחר מועדי איסוף, מצב תחזוקת כלי האצירה ותיעוד מדויק של כמויות איסוף, המועברות למשרד הגנת הסביבה בדיווח השנתי.



בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "יצא מכרז".

12. טיפול בפניות למוקד העירוני

12.1. כללי

המוקד העירוני מקבל ומעביר לטיפול פניות בתחומי השירות השונים הניתנים על ידי העירייה ליחידות הרלוונטיות. בעירייה בה מתקבלות פניות רבות של תושבים למוקד, הדבר עשוי להצביע על אמון התושבים בכך שהעירייה תטפל בפניותיהם, ומצד שני עלול להצביע על בעיות בשירות הניתן לתושב בתחום מסוים.

מקובל שהטיפול בפניות התושבים, אשר התקבלו במוקד העירוני, יתבצעו בהתאם ללוחות זמנים, אשר מוגדרים מראש בעבור כל סוג תלונה. כלומר, לפי זמן תקן.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה בנושא "התקשרויות של הרשויות המקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת" משנת 2015 המליץ המבקר "לפעול להסדרת הפעילות של המוקד העירוני ולקביעת נוהל פנימי בנושא ולפרסמו בציבור, נוהל זה יגדיר גם אמות מידה. על העירייה לעמוד באמות המידה...".

הביקורת ביקשה לבחון את סוג הפניות למוקד בנושא מחזור ואת אופן טיפול העירייה בפניות אלו.

הביקורת קיבלה דוח פניות מוקד לתקופה ינואר 2021 - יולי 2023 המפרט, בין היתר, תאריך פניה ושעה, כתובת, שם הפונה, תיאור התלונה וזמן הטיפול. בקבצי הפניות התקבלו סה"כ 267 פניות בנושא איכות הסביבה:

- א. פניות בשנת 2021 – 92
- ב. פניות בשנת 2022 – 104
- ג. פניות ינואר עד יולי 2023 – 71

הקובץ שהתקבל אף כולל עמודת תת נושא, המפרטת את מהות הפנייה למוקד, כמפורט להלן:

מס"ד	מהות הפנייה	מספר פניות בשנת 2021	מספר פניות בשנת 2022	מספר פניות בשנת 2023
1	בקבוקים	33	23	13
2	נייר	37	27	29
3	קרטונים	19	37	27
4	פסולת אלקטרונית	-	-	2
5	אחר/לא סווג	3	17	0
6	סה"כ	92	104	71

12.2. תקני זמן שירות

אמנת השירות פורסמה באתר העירייה ביום 16.3.2022 ובין היתר נקבע בה:

א. האמנה מדגישה את המחויבות לשיפור מתמיד באיכות חיים.

ב. מהווה כלי יעיל למדוד ולכמת את משך הטיפול בפניות.

עמוד 6 באמנת השירות עוסק במחלקת תברואה, מפרט את השירות וקובע את זמן התקן לטיפול בפניות בנושא מחזור, כאשר זמן התקן שנקבע הינו עד 21 ימים. בעמוד הבא תמונת מסך של נושא התברואה באמנת השירות.

תברואה		
מהות הטיפול/ הערות	זמן תקן	נושא/ השירות
באופן שוטף פועלים על פי מועדים קבועים, הטיפול במקרה של אי-איסוף ביום המתוכנן	עד 24 שעות	פינוי אשפה ביתית
	עד 48 שעות	פינוי פחים מוטמנים
	עד 24 שעות	פינוי גזם
	עד 24 שעות	הוספת/החזרת פחי אשפה
	עד 21 יום	פינוי בקבוקים / נייר /קרטונים (מחזור)
	עד 48 שעות	הדברה/ ריסוס

מתוך 175 פניות בשנים 2022 – יולי 2023 עולה כי בתקופה המבוקרת היו רק 3 פניות מוקד שטופלו לאחר זמן התקן שנקבע, כמפורט להלן:

מס"ד	שנה	מספר פנייה	תאריך פתיחת קריאה	תאריך סגירת קריאה	זמן טיפול בימים
1	2022	2022100698	14/10/2022	20/11/2022	37
2		2022061181	21/06/2022	14/07/2022	23
3		2022040237	06/04/2022	02/05/2022	26

לדעת הביקורת, על רקע המפגעים שנמצאו בסיור שלה בשטח, תקן טיפול של 21 יום בפניות בנושא מחזור אינו נותן מענה לצרכים וכתוצאה מכך נפגע השירות לתושבים.



12.3 פניות חוזרות

לעיתים, תושבים פונים לעירייה פנייה חוזרת, לאחר שפנייתם הראשונה לא טופלה. הביקורת ביקשה לבחון, האם קיימות פניות חוזרות של תושבים, האם הבקשה זזה ומה משך הזמן שעבר בין פנייה אחת לשנייה.

מתוך 267 פניות בשנים 2021 - יולי 2023 עולה כי אחוז קטן מפניות התושבים למוקד הינו פניות בנושאים חוזרים, שטופלו על ידי המחלקה והליקוי חזר על עצמו. להלן הפניות שאותרו על ידי הביקורת:

מס"ד	שנה	שם הפונה	מספר פניה *	תיאור הפניה	תאריך פניה 1	תאריך פניה 2	סטטוס טיפול במערכת המוקד
1	2021	מאיר מנחם	2124	מבקש פינו מיכל של עיתונים בחדר אשפה מיכל הכחול	12.3.23		סגור
			3146	לא פעם ראשונה. מבקש לרוקן את מחזורי הנייר		3.4.23	סגור
3	2023	חיים רפאל	1495	לא פעם ראשונה. מבקש לרוקן את מחזורי הנייר בשוהם	3.4.23		סגור
4			4536	פעם שלישית שהוא מתלונן. כל המחזורים מלאים (גם בקבוקים, קרטונים וכו')		1.7.23	סגור

4* ספרות אחרונות

בהתייחסות לטיטת הדוח, מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי הבעיה היא שאנשים סותמים את מתקני העיתונים עם קרטונים והם נסתמים למרות שבנפים הם ריקים.

פרק ד- ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
1. נוהלי עבודה				
1	1	בעירייה לא קיימים נוהלי עבודה כתובים, המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים וההתנהלות בתחום המחזור, ובכלל זאת, מדיניות המחזור העירונית, תהליכי הצבת מתקנים לאיסוף פסולת מחזור וכדומה.	לעגן את תהליכי העבודה בתחום המחזור באמצעות נוהלי עבודה מסודרים וכתובים.	<u>מנהל אגף שפ"ע</u> יש צורך לטפל בנושא ברמת עירייה.
2. חוקי עזר				
2	2	חוק העזר "פינוי אשפה" של באר יעקב אינו מפרט סעיפים נוספים בנוגע למחזור אשפה ובעירייה אין חוק עזר אחר שמתייחס לנושא המחזור.	להנחות את העסקים במסגרת רישיון עסק לגבי זרמים שיש להפריד ולהעביר למחזור.	הביקורת מקבלת את עמדתן של היועצת המשפטית והיועצת הסביבתית – להמתין עם חוק העזר.
3. מבנה ארגוני				
3	3	<ol style="list-style-type: none"> (1) משאבי כוח אדם במחלקה אינם נותנים מענה לצרכים הרבים בהם המחלקה עוסקת - ביניהם נושא איכות הסביבה והמחזור. (2) במרכז כוח אדם במסגרתו נבחר מנהל מחלקת התברואה לא צוין כי המחלקה מטפלת גם בנושא איכות הסביבה ומחזור. (3) החלטת מנכ"ל העירייה להיעזר בתברואן במיקור חוץ כדי לתת מענה לרישוי עסקים טרם יושם. (4) במחלקה לא קיים בעל תפקיד ייעודי לתחום איכות הסביבה, דוגמת פקח סביבתי. 	<p>למפות את כלל צרכי העירייה בתחום איכות הסביבה ולתקן ולאייש את מחלקת התברואה, כך שהעירייה תוכל לבצע את כלל המשימות השוטפות הנדרשות בתחום. במידת הצורך להיעזר במיקור חוץ.</p>	<p><u>מנהל מחלקת התברואה</u> 3. מיושם יש זוכה ומחכים להתחלת עבודה. 4. מנהל המחלקה הוא גם פקח סביבתי. <u>סמנכ"ל למנהל</u> הקיץ מונה מנהל מחלקת תברואה וכן מזכירה במשרה מלאה. הביקורת מדגישה כי מחלקת תברואה נמצאת בתקינה נמוכה גם לאחר המינויים הללו ובשל כך אין ביכולתה לבצע את כל המשימות הנדרשות בתחום. יצוין כי גם היועצת הסביבתית, בהתייחסותה לדוח, ציינה כי 'אני לא רואה את הרשות בכוח האדם המצומצם שלה מאוד בתחום הפסולת, מצליחה לעקוב אחרי תושב לא ממחזור. <u>מנהל אגף שפ"ע</u> בשנת 2024 יתווסף מנהל מחלקת מחזור ומפקח איכות הסביבה. בנוסף, נבחר יועץ תברואה אך הוא לא עמד בתנאי הביטוח ולכן לא הועסק. מתכננים הליך חדש לאחר לימוד הנושא.</p>

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
4. תוכניות עבודה				
4	4.2	בעירייה לא קיימת תוכנית אב לתחום איכות הסביבה; המשמעות היא שכלל הפעולות והמשימות המבוצעות בתחום, הינן מתוך צורך שעולה בשטח וללא תכנון מסודר.	העירייה תערוך תוכנית אב למחזור הכוללת מטרות ויעדים ברי מדידה לקידום שיפור המחזור בעיר וחיסכון בעלויות הפסולת.	
5	4.3	למחלקה אין תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, המבוססת על מטרות ויעדים ברי מדידה.	המחלקה תערוך תוכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב, אשר תמפה את הפעולות הנדרשות ותגדיר את המועדים לביצוען הכוללת יעדים ברי מדידה.	<p><u>מנהל מחלקת התברואה</u> קיים מחזור מקיף לכל הזרמים. הביקורת מדגישה כי קיימת חשיבות לטיפול במחזור על בסיס תוכנית עבודה מסודרת. <u>מנהל אגף שפ"ע</u> נכין תוכנית עבודה לשנת 2024.</p>
5. מחשוב				
6	5	נמצא כי מנהל המחלקה אינו מבצע בקרה על בסיס איתורן כמוגדר בהסכם, במקום זאת הוא מבצע בקרה על בסיס תוכניות עבודה דו שבועיות ומשלם לקבלנים על בסיס ביצועים בפועל – מצלמים את המקום לפני ואחרי הפינוי.	לוודא שההסכם עם הקבלן מותאם לשינוי בשיטת הבקרה.	
6. אי עמידה ביעדי מחזור				
7	6.1	העירייה אינה עומדת ביעדי המחזור של פסולת אריזות ואף נמצאת במגמת ירידה בשיעורי המחזור שלה. למול יעד של 60% שבחוק, העירייה ממחזרת כ-11% בלבד.	על העירייה לבחון את הסיבות לשיעור המחזור הנמוך בעיר ולערוך תוכנית שמטרתה להביא להשגת יעדי המחזור.	<p><u>מנהל מחלקת התברואה</u> הסיבות הן שמשרד להגנת הסביבה לא הכניס את הרשות לסבב הכתומים בשנת 2020 ולא ב-2023. הביקורת מעירה כי חשוב שהעירייה תמשיך לפעול לטובת עמידה ביעדי מחזור בכל האמצעים העומדים לרשותה. <u>מנהל אגף שפ"ע</u> הנושא יכלל בתוכנית עבודה של שנת 2024.</p>
8	6.2	נכון לאמצע שנת 2023, העירייה לא טיפלה בנושא מחזור פסולת אלקטרונית. רק בשנת 2023 העירייה נערכת למחזור פסולת אלקטרונית.	על העירייה לבנות תוכנית שמטרתה לגרום למחזור פסולת אלקטרונית.	<p><u>מנהל אגף שפ"ע</u> הנושא יכלל בתוכנית עבודה של שנת 2024.</p>

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
9	6.3.1	רוב הגזם בעירייה אינו ממוחזר (כ-38% בלבד ממוחזר). הדבר נובע מכך שאין הפרדה במקור בין גזם לפסולת אחרת, דבר שאינו מאפשר מחזור של חלק נכבד מפסולת הגזם.	להנחות את התושבים להפריד גזם במקור, בנפרד מחומרים אחרים למחזור, באמצעות הוראות דוגמת: הוצאות גזם נקי בלבד, ללא פסולת של חומרים אחרים ו/או הנחת הגזם בשקים ייעודיים (ואף לשקול חלוקת שקי גזם ממותגים של העירייה).	<u>מנהל מחלקת התברואה</u> לא קשור לעירייה, אלא למקום שבו העירייה מטמינה את הפסולת. הביקורת מעירה כי ככל והעירייה תקפיד על הפרדה במקור בין גזם לפסולת אחרת, אחוז מחזור הגזם יגדל באופן משמעותי.
7. תקציב				
10	7	בשנים האחרונות באופן קבוע התקציב גבוה מהביצוע בפועל. בשנים 2020 – 2021 הביצוע היווה כ 72%-75% מהתקציב. בשנת 2022, מומש בפועל רק 42% מהתקציב. יש לשים לב כי נתוני התקציב כמעט לא השתנו לאורך השנים.	לבצע בחינה של תקציב המחזור אשר לוקח בחשבון את דרישות החוק ואת יעדי העירייה בתחום לשנים הקרובות.	
8. ועדת איכות הסביבה				
11	8.2	במסגרת הקמת הוועדה לאיכות הסביבה, לא נקבע מיהם נציגי הציבור בוועדה.	במסגרת מינוי חברי הוועדה לאיכות הסביבה יש למנות את נציגי הציבור באופן שמי.	
12	8.3	הוועדה לאיכות הסביבה לא התכנסה כלל בשנים 2021 - 2023.	יש להקפיד על כינוס הוועדה לאיכות הסביבה לפחות 4 פעמים בשנה, בהתאם להוראות החוק.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
9. מידע לציבור ועמידה בחוק חופש המידע				
13	9.2	באתר העירייה לא קיימים דיווחים בנוגע לאיכות הסביבה ולא ניתן לקבל מידע בנוגע לחומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או הושלכו, תוצאות מדידת רעש קרינה וכד', בניגוד לקבוע בהוראות החוק.	על מנהל אגף שפ"ע בשיתוף דובר העירייה, לפרסם תוכנים בנושא איכות סביבה ומחזור, כדי לעמוד בדרישות החוק ולשם העלאת מודעות הציבור לחשיבות הנושא, לרבות מיקום המתקנים, הודעות בנושא איכות הסביבה ועוד.	<u>מנהל מחלקת התברואה</u> קיים באתר רשימת מתקני מחזור. הביקורת מעירה כי המפה אינה נותנת מענה לצרכים, אינה ידידותית למשתמש וקיים קושי לאתר מתקני מחזור על בסיס הטבלה. <u>דובר העירייה</u> כמו בכל נושא המפורסם באתר, כך גם לגבי איכות הסביבה – מי שאחראי על הנושא בעירייה צריך לשלוח אלי את כל החומרים הדרושים לפרסום באתר, כפי שהבאת בדוגמה מהדו"ח. המפה מופיעה בעמוד הבית. יותר מזה אין צריך שמנהלים יתחילו לשלוח חומרים אני ביקשתי כמה פעמים ולא קיבלתי". <u>מנהל אגף שפ"ע</u> מבוצע סקר בנושא פחי מחזור. תוצאות הסקר יוזרמו ל GIS. לאחר מכן יוצג לציבור.
14	9.3	נמצא כי באתר של העירייה לא מקפידים לפרסם מידע אודות פריסת כלי אצירה למחזור ומרכזי מחזור הפרוסים בעיר.		
15		העירייה לא מפרסמת מידע בנוגע למחזור ואף אינה מעודדת מחזור במקור על ידי התושבים, באמצעות אתר האינטרנט או אמצעי מדיה אחרים. דף "מחזור" באתר של העירייה ריק.		
16	9.4	בעירייה לא מתקיימות פעולות יזומות לחינוך והסברה בתחום המחזור.	על העירייה לפעול לעריכת פעולות לחינוך והסברה הנוגעות לכל תחום המחזור, וזאת למען הגברת שיתוף הפעולה של התושבים ושיפור שיעורי ההפרדה במקור.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> כל חומר, מידע ופעילות שמחלקת התברואה תעביר אלי בנושא המחזור, אדאג להעביר לידיעת המנהלים ולרתום אותם להסברה בקרב התלמידים. לדעת הביקורת העברת המידע למנהלים ורתימתם להסברה חשובה לאין ערוך, אולם יש לשקול עריכת תוכנית לימודים מסודרת לשנת לימודים, המותאמת למסגרות החינוך לפי גיל, סוג מסגרת חינוכית ועוד.
17	9.5	(1) בסיוורים מדגמיים שנערכו על ידי הביקורת, נמצא כי קיימים כלי אצירה המיועדים למחזור פסולת מסוימת, דוגמת קרטון או בקבוקים, אליהם מושלכת גם פסולת שלא מיועדת למתקן.	לבצע בחינה מערכתית של מערך המחזור בעירייה, לרבות מספר כלי האצירה למחזור ופיזורם ברחבי העיר, בהתאם לצרכי התושבים ובכך לצמצם את הפסולת הפזורה ברחבי העיר ולהגדיל את המחזור.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
		(2) כמו כן, נמצאה פסולת קרטונים המושלכת ברחובות ולא במתקנים המיועדים לכך ואשר חוסמים את המדרכה.		
10. דיווח למשרד להגנת הסביבה				
18	10	העירייה איננה עומדת ביעד של 25% מחזור, כפי שנדרש בתקנות המחזור, מכמויות הפסולת השנתית. בפועל בשנת 2021 העירייה מחזרה 6.1% בלבד ובשנת 2022 12.8% בלבד.	יש לבחון דרכים להגדלת אחוז המחזור וליישם תוכנית עבודה, עד הגיעה לפחות לאחוז המחזור הנדרש בהוראות תקנות המחזור (25%).	
19		נמצא כי הדיווח המפורט של העירייה למשרד להגנת הסביבה בשנת 2022 היה שגוי.	יש להקפיד על ניהול שוטף של נתוני המחזור במהלך השנה וביצוע בקרה אחר נתונים אלה ולהקפיד על נכונות הנתונים המדווחים למשרד להגנת הסביבה.	
11. מיצוי הכנסות ממחזור				
20	11.1	מתוך 6 קולות קוראים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה, בשנים 2016 - 2022, העירייה הגישה בקשות לתמיכה בשני מקרים בלבד.	על העירייה לפעול ביתר שאת, על מנת למצות תקציבים המגיעים לה מהמשרד להגנת הסביבה, לצורך הגברת היקפי המחזור ברחבי העיר וצמצום עלויות ההטמנה.	
21		קולות קוראים אליהם ניגשה העירייה נמצאים בסטטוס 'ממתין לטיפול', כלומר התקציבים טרם התקבלו בעירייה על ידי המשרד להגנת הסביבה.	1) על העירייה לעקוב אחר הגשת קולות קוראים ועל כך שמבוצע מעקב אחר התקדמות הטיפול בקול קורא וקבלת הכספים בפועל. 2) לבחון מדוע לא התקבלו התחייבויות בגין בקשות תמיכה שכן הוגשו על ידי העירייה.	
22	11.2	עד למועד הגשת הדוח לא התקבל הסכם התקשרות של העירייה עם תאגיד "תמיר".	על מנהלת מחלקת ההתקשרויות לדאוג שימצא אצלה העתק מההסכם עם תאגיד "תמיר" ולהעביר העתק ממנו לביקורת ולמנהל מחלקת התברואה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות
23	11.3	הסכם ההתקשרות עם החברה לפינוי קרטונים ונייר אינו בתוקף (ההסכם הקיים היה בתוקף עד ה-2.7.2023).	יש לפעול להארכת הסכם ההתקשרות עם החברה לפינוי קרטונים ונייר, ככל והעירייה מתכוונת להמשיך בהתקשרות, או לצאת להליך חדש.	<u>מנהל מחלקת התברואה</u> ההסכם בתוקף עד 31.8.2023 הביקורת מעירה כי לא הוצגה לה הסכם עם החברה לפינוי קרטונים ונייר שבתוקף עד ל-31.8.2023.
24		(1) מהשוואה בין תשלום העירייה לחברה לפינוי קרטונים ונייר והחזרים מתאגיד תמיר, עולה כי החזרי העירייה מתאגיד תמיר בגין פינוי נייר וקרטון בשנים 2020 – 2022 היה בשיעור של 70% מהתשלומים אותם שילמה העירייה לחברה לפינוי קרטונים ונייר. (פער של 92 אלף ₪). (2) לביקורת נמסר מהנהלת חשבונות כי לא מתקיים מעקב שוטף אחר החזרים מתאגיד תמיר. הרישום בכרטיס מבוצע על פי הפקדות בבנק ללא בדיקה נוספת.	(1) לערוך בחינה בדבר מיצוי ההכנסות מתאגיד תמיר, בכל הנוגע למחזור פסולת קרטון ונייר, באמצעות עריכת מעקב ובקרה חודשי. (2) לשם כך, מומלץ, לבצע הפרדה בין כרטיס ההכנסות מתאגיד תמיר, על פי זרמי הפינוי השונים שהעירייה מקבלת החזר בגינם, או לכל הפחות שיוך ההכנסות לזרמי הפרדת הפסולת השונים.	
25	11.4	לעירייה לא קיים הסכם התקשרות עם חברת מחזור הטקסטיל. המשמעות היא, בין היתר, שלא מתקיימת בקרה ומעקב אחר מועדי איסוף, מצב תחזוקת כלי האצירה ותיעוד מדויק של כמויות איסוף, המועברות למשרד הגנת הסביבה בדיווח השנתי.	על העירייה להסדיר התקשרות עם חברת מחזור טקסטיל ובו תוודא את מספרי כלי האצירה המפוזרים בעיר, מצבם ותחזוקתם, מועדי פינוי ותיעוד כמויות פינוי. במסגרת זו, יש להסדיר בהתקשרות גם היבטי ביטוח של הקבלן, על מנת לכסות את העירייה במקרי ביטוח.	<u>מנהל מחלקת התברואה</u> אין בעיה עם הפינוי אין תלונות על אי פינוי מתקני איסוף הטקסטיל הוחלפו לחדשים. הביקורת מדגישה את החשיבות של קיום הסכם עם כל מי שנותן שירותי מחזור לעירייה. <u>מנהל אגף שפ"ע</u> יצא מכרז בנושא.
12. טיפול בפניות המוקד העירוני				
26	12.2	לדעת הביקורת, על רקע המפגעים שנמצאו בסיוור שלה בשטח תקן טיפול של 21 יום בפניות בנושא מחזור אינו נותן מענה לצרכים וכתוצאה מכך נפגע השירות לתושבים.	לבחון ולעדכן את תקן הטיפול בפניות למוקד העירוני בנושא המחזור, על רקע המפגעים הרבים שנמצאו בשטח בתחום.	

נספח א' - הגדרות תפקיד לפקח סביבתי

משרד הפנים
 מינהל השלטון המקומי
 אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

פקח סביבתי

נתוני המשרה
סוג תפקיד:
מאוזכר בחקיקה ¹
תאריך עדכון:
18/12/2022
תיאור התפקיד
ייעוד:
פיקוח ואכיפה בנושאי איכות הסביבה בתחום שיפוט הרשות המקומית או של איגוד ערים לאיכות הסביבה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית.
תחומי אחריות:
<ol style="list-style-type: none"> ביצוע מדיניות האכיפה של הרשות המקומית או האיגוד לרבות פיקוח שוטף בשטח וביצוע חקירות. תיאום עבודה עם התביעה העירונית וגורמים נוספים, ומתן עדות בבתי משפט. תיאום עם גופי פיקוח נוספים וביצוע מבצעי אכיפה.
פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, כנגזר מתחומי האחריות:
<ol style="list-style-type: none"> ביצוע מדיניות אכיפה של הרשות המקומית או האיגוד לרבות פיקוח שוטף בשטח וביצוע חקירות. <ol style="list-style-type: none"> פיקוח ואכיפת חוקים ותקנות בנושאי איכות הסביבה בתחומים של: השלכת פסולת לסוגיה, מחזור, מניעת רעש, גניבת חול, כריתת עצים ועוד. ביצוע סיורים במרחב שבאחריות הפקח, לשם איתור מפגעים ומטרדים סביבתיים ואיתור הגורמים הרלוונטיים למפגעים אלה. תיעוד עבירות איכות הסביבה בתחומי הרשות או האיגוד לרבות כתיבת דוחות מפורטים. הזנת נתונים אודות עבירות איכות הסביבה ודוחות למערכת ממוחשבת והגשתם לממונה. מתן מענה לפניית ציבור המתקבלות ברשות או באיגוד בהיבט האכיפה. מתן דו"חות קנס. איתור עבירות בניגוד לחוקי איכות הסביבה, וחקירת כל אדם הקשור לעבירה כאמור, או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה כאמור. איסוף חומר ראיות כדן ובניית תיקי חקירה לצורך הגשת כתבי אישום ובכלל זה: חקירת חשודים ועדים, עיכוב חשודים, חיפוש ותפיסת ראיות וכלים ששימשו לביצוע העבירה, לצורך העברתן לגורמים המוסמכים לשקול הגשת כתבי אישום. שותפות בכוננות עם שאר חברי צוות הפיקוח ברשות או באיגוד. תיאום עבודה עם התביעה העירונית וגורמים נוספים, ומתן עדות בבתי משפט. <ol style="list-style-type: none"> תיאום שוטף והנחיה מאת התביעה העירונית או של האיגוד.

נספח ב'- תפקידי הוועדה לאיכות הסביבה

ה. תחומי פעילות אפשריים של הוועדה

- לוועדה מגוון תחומים רחב לפעילותה, כמנחה, בוחנת ומבקרת. יושב-ראש הוועדה גם ידאג שכל הנושאים יידונו היטב, יוכנו עבורם תוכניות ותקציבים והם יוצאו לפועל בצורה היעילה ביותר. להלן רשימת נושאי פעילות אפשריים:
1. גיבוש עקרונות וכללים מחייבים לפיתוח בר קיימא ברחבי הרשות המקומית.
 2. הכנת תוכנית-אב למים וביוב והערכות לקראת תאגוד מים וביוב במסגרת אזורית או מקומית.
 3. בדיקת תב"ע לאזורי תעשייה, מלאכה ושירותים. בדיקת שינוי תב"ע לאזורי מגורים.
 4. תמיכה והמרצה לתפקוד מערך הפיקוח על שמירת חוקי איכות הסביבה ובכללם על שפכי תעשייה בתחום הרשות המקומית.
 5. הכנת תוכנית-אב לתברואה.
 6. הערכות להקמת מרכזי מחזור, מתקני מחזור ומיכלים ייעודיים.¹¹
 7. הערכות לקראת קבלת חוק עזר המחייב בעל בית, עסק או בעל בית מגורים למיין פסולת למחזור.

¹¹ יש להדגיש שחלק גדול מבעיות הסביבה לא ניתן לפתור ברמה המקומית.
¹² ראה חוק אסוף ופיני פסולת למחזור, התשנ"ג-1993.

חלק ה'	עבודות הוועדה ברשות המקומית	ועדת איכות הסביבה
8.	סילוק מטרדי ריח, זיהום אוויר וקרינה משטח השיפוט של הרשות.	
9.	סקר חומרים מסוכנים במפעלי תעשייה בשטח השיפוט של הרשות ומעקב אחר אכיפת חוקי הרישוי על מפעלים אלו (מינוי איש מקצוע, ניהול 'תיק מפעל' ¹³ וכדומה).	
10.	הכנת תוכנית-אב לטיפול בפסולת בניין ואיתור אתר לשפיכת פסולת בניין בתחומי הרשות. ¹⁴	
11.	מניעת זיהום מ-תהום וטיפול בתקלות.	
12.	הכנת תוכנית-אב לתחבורה העונה על בעיות זיהום אוויר ורעש מתחבורה.	
13.	טיפול אסתטי וחינוכי (גני משחקים וכד') של השטחים הציבוריים והשטחים הפתוחים בשטחי הרשות.	
14.	ארגון פעולת המתנדבים (נאמני הניקיון).	
15.	שיתוף פעולה עם הוועדה לרישוי עסקים להתניית הרישוי בדרישות לשמירת איכות הסביבה.	
16.	שיתוף הציבור במאבקים סביבתיים (כגון: התקנת אנטנות סלולאריות ללא תיאום מראש).	
17.	ארגון פעולות הסברה במסגרת האגודה לתרבות הדיור.	
18.	שימוש בכל הפעילויות לעיל כאבני בניין להכנת תוכנית-אב לפיתוח בר-קיימא.	

נספח ג'- רשימת כלי אצירה

כלי אצירה

סוג	כמות	אופי פריסה	פירוט
1 פח 360	1894	אופי פריסה	פירוט
2 פח 240	61	צמוד לבית	פח לכל בית
3 פח 1100	532	צמוד לבית	פח לכל בית
4 פח 120	1	חדר אשפה	לפי מפתח דיירים
5 פח 770	3	צמוד לבית	פח לכל בית
6 מתקני בקבוקי פלסטיק	52	חדר אשפה	לפי מפתח דיירים
7 מתקני זכוכית	16	רחובות ראשיים	
8 קרטוניות	15	מתחמי מיחזור ורחובות ראשיים	
9 תפוזיות מיכלים 1500	19	איכוס ואת בלבד	
10 נייר 360	58	מתחמי מיחזור בשכונות	
11 נייר 1100	46	חדרי מיחזור בבניינים	
12 טמוני קרקע	50	חדרי מיחזור בבניינים	
13 מיכלים עיליים	31	בשכונות ללא חדרי אשפה+מרכז מסחרי	נפח 5 קו"ב, מרחק הליכה 50 מטר.
14 טקסטייל	12	מוסדות חינוך+מוסדות ציבור	
		מרכזי מיחזור בשכונות	

ביטחון גני ילדים

דוח ביקורת 5-2023

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
187	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
189	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
192	פירוט ממצאים		ג
192	מדיניות העירייה בנושא ביטחון מוס"ח	1	
193	נהלי עבודה, הנחיות והוראות ביטחון, ניהול ושימור ידע	2	
194	דיון בנושא ביטחון גני ילדים במסגרת הוועדות השונות	3	
195	כוח אדם	4	
197	תכנית עבודה	5	
199	תקציב	6	
200	גני ילדים	7	
201	ביקורות ותרגילים	8	
202	המוקד העירוני	9	
203	תיעוד והפקת לקחים	10	
204	תוכנת עזר לקב"ט	11	
206	התקשרות עם חברת השמירה	12	
207	ביקורות שטח	13	
209	ריכוז ממצאים והמלצות		ד

פרק א' – כללי

1. מבוא

נכון לתחילת שנת 2023, בעיר באר יעקב (להלן: "העיר" או "היישוב") כ-32,000 תושבים. ישנם כ-110 גני ילדים הפזורים ברחבי היישוב (כולל "אסיף" (בבית חולים אסף הרופא) ומוכש"ר) המאוכלסים ע"י 2,746 ילדים בני 3-0, 2,736 ילדים בני 6-3, 110 גננות (+כ-30 משלימות) ו-207 סייעות צמודות רפואיות משלימות ומחליפות.

ביטחון מוס"ח (מוסדות חינוך) בעיר הינו מטבעו נושא מהותי וחשוב ביותר, המקיף את כל הפעולות הנדרשות להבטחת שלומם וביטחונם של התלמידים, המורים, עובדי המוסדות השונים וגורמים נוספים להם קיימת נגיעה לעניין.

תחום אבטחת מוס"ח מעוגן ע"י חוקים, חוזרים, הנחיות ונהלים שהוציא משרד החינוך לרשויות המקומיות, כמשרד ממשלתי המונחה ע"י משטרת ישראל. הנחיות אלה כוללות מינוי בעלי תפקיד שונים הנוגעים באחריות על נושא האבטחה בגני ילדים – אנשי ביטחון, גורמי חינוך ועוד.

רשות מקומית בסדר גודל של באר יעקב זקוקה למערך ביטחוני אפקטיבי שייתן מענה מיטבי לנושא ויכול ליישם את הנחיות הרגולציה.

רגולציה רלוונטית

להלן התשתית הנורמטיבית לאורה פועלת העירייה ומבססת את פעילותה בתחום הביטחון בגני הילדים:

- א. הוראת קבע מס' 0014 מנובמבר - 2016 (להלן: **הנחיות משרד החינוך**).
- ב. הנחיות קב"ט מחוז מרכז של משרד החינוך.
- ג. הנחיות משטרת ישראל - הגורם הרגולטורי המנחה את משרד החינוך.

בהתאם לסעיף 1 בהוראת קבע מס' 0014 של משרד החינוך: "פעילותו של גן הילדים מונחית על פי ההנחיות הביטחוניות המוכתבות על ידי גורמי הביטחון השונים (המשטרה, צה"ל והשב"כ) באמצעות האגף הבכיר לביטחון, לשעת חירום ולבטיחות סביבתית במשרד החינוך, מנהלי תחום הביטחון, הבטיחות והחירום המחוזיים וקב"ט מוסדות החינוך ברשויות המקומיות. יש לבצע את ההנחיות כפי שהן מוכתבות במלואן. אין סמכות לשום גורם בגן הילדים או ברשות המקומית לשנותן או להקל בהן ללא אישור בכתב של מנהל תחום ביטחון מוסדות חינוך הארצי במשרד החינוך, באמצעות קב"ט הרשות/קב"ט מוסדות החינוך הרשותי, על דעת מנהל תחום הביטחון, הבטיחות והחירום המחוזי".

כוח אדם שאחראי לביטחון ובטיחות מוס"ח

על הרשות המקומית מוטלת האחריות לביטחון של גני הילדים באמצעות קב"ט מוסדות חינוך והנהלת המוסד החינוכי כמתחייב בחוזר המנכ"ל. חוזר המנכ"ל מרכז את כל ההוראות וההנחיות המחייבות המתייחסות לתכנון, לארגון ולביצוע של הביטחון במערכת החינוך.

להלן כוח האדם שאחראי לביטחון ובטיחות במוס"ח בעיר בעת הביקורת:

- א. מנהל אגף ביטחון וחירום – כפוף לסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש (מאוחר יותר הוכפף ישירות למנכ"ל).
- ב. קב"ט העירייה - מוסמך כקב"ט מוס"ח – כפוף למנהל אגף ביטחון וחירום.
- ג. קב"ט מוס"ח - כפופים לקב"ט העירייה. בעת הביקורת קב"ט מוס"ח יחיד, וקב"ט נוסף נמצא בתהליכי קליטה. קב"ט מוס"ח נותנים מענה לכ-110 גני ילדים, כ-20 בתי ספר ואמורים לתת מענה גם לעוד כ-20 מעונות יום.
- ד. הגננות והסייעות.

בהתאם לחוזר מנכ"ל פרק 2, בעלי התפקידים בגן בתחום הביטחון, מוגדר כי:
 "2.1.1 על מנהלת הגן לבצע את כל הנחיות הביטחון כפי שהן תועברנה לכל גן נושא סמל מוסד של המשרד על ידי קב"ט מוסדות החינוך הרשותי, על פי ההנחיות של משטרת ישראל והגופים המוסמכים מטעם האגף הבכיר לביטחון, לשעת חירום ולבטיחות סביבתית במשרד החינוך, באמצעות מנהל תחום הביטחון, הבטיחות והחירום המחוזי וקב"ט מוסדות החינוך הרשותי.

2.1.2 על מנהלת הגן הקבועה לתדרך את בעלי התפקידים בגן - גננת משלימה, גננת מחליפה, סייעת, סייעת משלימה, סייעת מחליפה וכל איש צוות נוסף שיתווסף לסגל הגן, לרבות מאבטח הגן (אם קיים כזה) - ועליהם להיות בקיאים בכל ההנחיות המפורטות בחוזר וערוכים לפעול ולהפעיל את הילדים בכל אחד מהאירועים המתרחשים בגן בשגרה, באירועי חירום ובמצבי חירום גם בהיעדרות מנהלת הגן הקבועה".

בשנת 2019 מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא בטיחות מוס"ח – הביקורת הקודמת התמקדה בנושא הבטיחות במוס"ח ולא בדקה את נושא הביטחון.

2. מטרת הביקורת

בחינת אפקטיביות מערך ביטחון גני הילדים בעיר ועמידה בדרישות הרגולציה.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה את הטיפול בנושא הביטחון בגני הילדים לשנת 2022 – 2023 – שנת לימודים תשפ"ג. יצוין כי בעת בדיקת השטח בתאריך 29.3.23, פעלו צהרונים בגני הילדים ולכן הגננות לא נוכחו.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת, נקט צוות הביקורת בפעולות הבאות:

- א. סקירת הוראות החוק וההנחיות השונות בנושא ביטחון גני ילדים.
- ב. סקירת תהליכי עבודה קב"ט המוס"ח בנושא ביטחון גני ילדים.
- ג. סקירת תהליכי עבודה ממוחשבים לניהול משימות האבטחה (תוכנת העזר לקב"ט).
- ד. עיון במסמכים שקשורים לנושא ביטחון גני ילדים כגון:
 - 1) תכנית עבודה לקב"ט שנה"ל תשפ"ג 2022 - 2023 עיריית באר יעקב.
 - 2) נוהל העסקת עובדים שאינם עובדי המוסד ועובדי קבלן במוסדות החינוך של אגף החירום והביטחון בעיריית באר יעקב.
 - 3) רשימת פרטי טיפולים של מחלקת ביטחון בנושא "שמירה במוסדות חינוך וציבור"/בסטטוס פתוחות וסגורות ליום ה-19/03/2003.
 - 4) מסמכי התקשרות תוכנת עזר לקב"ט לשנים 2021 – 2023.
 - 5) מסמכי הזמנת מסגרת עבור אבטחה בגני ילדים מחברת השמירה. וחשבוניות חברת השמירה.
- ה. ראינות עם בעלי תפקידים רלוונטיים בעירייה: מנהל אגף הביטחון, קב"ט העירייה וקב"ט מוס"ח הוותיק.
- ו. סיור וסקירה מדגמית בשטח ב-10 מתחמים של גני ילדים, לצורך תיעוד פערי אבטחה ובחינת עמידה בנהלים בכל הקשור לכניסת אי-מורשים לגן, בתאריך 29.3.2023.

הביקורת נעזרה בסטודנט לביקורת שמשמש מנהל הביטחון של חברה ביטחונית.

הביקורת הועברה להתייחסות, שולבו שהתייחסויות שהתקבלו מאגף הביטחון ומהגזברות.

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 אפקטיביות מערך ביטחון גני הילדים בעיר ועמידה בדרישות הרגולציה. נמצא כי קב"טי מוס"ח מטפלים בנושא ביטחון גני ילדים בהתאם לדרישות הרגולציה והמחוז ונעזרים בתכנה שנותנת מענה לצרכים. יחד עם זאת, נמצאו הפערים הבאים:

- א. יש צורך לחזק את המעטפת הניהולית שמטפלת בביטחון גני ילדים.
- ב. חולשות בקרב צוות גני הילדים/צהרונים.
- ג. ליקויים בהתקשרויות עם ספקים - בתחום ביטחון מוס"ח עם ספק התכנה ועם חברות השמירה.

הרחבה בנושא הצורך לחזק את המעטפת הניהולית שמטפלת בביטחון גני ילדים

1. העדר מסמכי מדיניות, תפיסת ביטחון ונהלי עבודה בתחום ביטחון מוסדות חינוך.
2. אי בוצע סקר סיכונים בתחום ביטחון מוס"ח.
3. העדר דיון בנושא ביטחון גני ילדים במסגרת הוועדות השונות של העירייה.
4. העדר תכנית עבודה עם מדדים ויעדים ועם תמונת מצב תקציבית.
5. העדר תיעוד לביקורת ביטחון במוס"ח על ידי המחוז.
6. אי ניהול דיווחי אירועים חריגים.

הרחבה בנושא חולשות בקרב צוותי גני הילדים/צהרונים

7. תיקי הביטחון בגני הילדים עדיין נמצאים בתהליך הקמה.
8. כמחצית מהגננות אינן מקפידות לדווח לקב"ט מוס"ח מדי רבעון כנדרש.
9. נמצא כי הסייעות בגני הילדים ובצהרונים אינן מספיק בקיאות בתחום הביטחון.
10. הגננות אינן מכינות את תוכניות העבודה בתחום ביטחון גני הילדים בעצמן.

הרחבה בנושא ליקויים בהתקשרויות עם ספקים

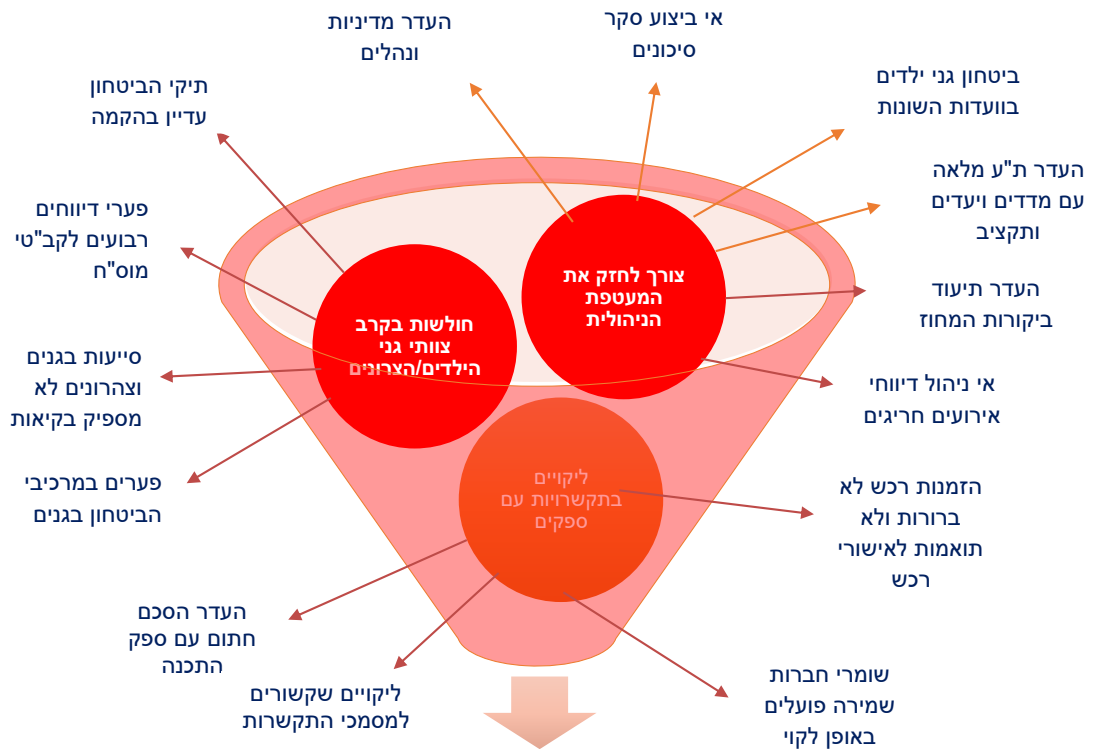
11. בטופס ועדת הרכש חסר נימוק לבחירת הזוכה.
12. העדר הסכם חתום עם ספק התכנת העזר לקב"ט.
13. עקב חוסר בהסברים בהזמנות הרכש, לא ניתן להבין את הקשר בין הזמנות הרכש לבין החלטת ועדת הרכש.
14. למול תשלומים לחברת השמירה בסך כ-170 אלף ש"ח נמצאו אישורי רכש בסך 50 אלף ש"ח בלבד.
15. נמצא כי שומרי חברת השמירה פועלים בצורה לקויה הפוגעת בביטחון גני הילדים.

המלצות עיקריות

1. להכין מסמכי מדיניות, נהלי עבודה, סקר סיכונים ותפיסת ביטחון.
2. לדון בנושא ביטחון מוס"ח במסגרת ועדות העירייה ולנהל מעקב מתועד אחר אירועים חריגים.
3. להכין תכנית עבודה מבוססת תקציב בתחום הביטחון, הכוללת מדדים ויעדים.
4. לדרוש מהגננות להשלים את הכנת תיקי הביטחון, להעביר דיווחים רבעוניים ולהכין תוכניות עבודה בעצמן.
5. לפעול לשיפור הידע של הסייעות בגנים ובצהרונים בתחום הביטחון.
6. לשפר את מרכיבי הביטחון בגני הילדים.
7. להקפיד על תהליכי התקשרות תקינים בתחום ביטחון גני ילדים ועל כך שהזמנות הרכש יתאימו לאישורי הרכש ושניתן להבין בגין מה משלמים.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פערי ביטחון בגני ילדים

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מדיניות העירייה בנושא ביטחון מוס"ח

מן הראוי שמוסדות החינוך והדרגים המקצועיים, יחד עם הקב"ט, יעצבו מדיניות כוללת בתחום הביטחון. בהתאם למסמך מדיניות, יוגדרו תפקידים וסמכויות ויוקצו לצורך כך משאבים כספיים ליישום המדיניות.

לדעת הביקורת, על מנת ליישם את הנחיות ביטחון מוס"ח, נדרש לקיים תהליך מובנה כמקובל בעולם הביטחון:

- א. עריכת מסמך מדיניות הביטחון - לדעת הביקורת, הגדרת וכתובת מדיניות העירייה בנושא ביטחון תסדיר מול כלל גורמי העירייה גם את תחומי האחריות והסמכות בנושא הביטחון. קביעת מדיניות בנושא הביטחון מחזקת את מערך הבקרה והביקורת.
- ב. עריכת מסמך תפיסת הביטחון - מטרת מסמך תפיסת הביטחון הינה גיבוש תפיסת אבטחה ועקרונות עבודה שיהוו בסיס לבניין הכוח והפעלתו בשגרה ובחרום לרבות: שימוש במצלמות, אבטחה (רכבים, שומרים, שמירה בריכוזי גנים), סיורים בגנים, שער חשמלי, כפתור מוקד ועוד.
- ג. עריכת סקר סיכונים - על מנת לכתוב תפיסת ביטחון נדרש לקיים סקר סיכונים בו ינותחו כלל האיומים על מוס"ח וזאת מעבר לאיומים שהוגדרו על ידי הרגולטור (כל רשות/עירייה מאופיינת ברמות איומים משתנות בשל המצאות באזור סיכון, סוגי אוכלוסייה וגורמים משתנים נוספים). רצוי לבצע סקר סיכונים אחת למספר שנים, במטרה לתקף את האיומים ולהגדיר את רמת הסבירות למימושם.

למרות חשיבות הנושא, אצל קב"ט העירייה וקב"ט מוס"ח לא נמצא מסמך מדיניות ו/או תפיסת ביטחון של העירייה בנושא ביטחון בכלל וביטחון מוסדות חינוך בפרט.

נמצא כי בעירייה לא נערך סקר סיכונים בתחום הביטחון כדי לאתר את נקודות התורפה בהן נדרש לטפל.

הביקורת מודעת לכך שמדיניות הביטחון ותפיסת הביטחון נגזרות מהנחיות משרד החינוך וממסמך תכנית עבודה לקב"ט מוס"ח ברשויות מקומיות במחוז מרכז שמתקבלת בעירייה מדי שנה.

להלן עיקרי המדיניות בתחום ביטחון גני ילדים מתוך מסמך משרד החינוך:

- א. ככלל, לא תינתן אבטחה לגנים ו/או אשכולות גנים חדשים.
- ב. הגברת המודעות בנושא הסריקה במוסד ונוהל כניסת מבקרים למוסד ע"י קב"ט המוס"ח ברשות.
- ג. פיקוח ובקרה של קב"ט המוס"ח ברשות על מרכיבי הביטחון במוסדות החינוך והשלמת פערים.
- ד. ביצוע תחקירי קב"ט מוס"ח ברשות לאירועי ביטחון ואבטחה חריגים והפצתם לגורמים רלבנטיים ברשות ובמוסדות החינוך במסגרת הנחלת תרבות התחקיר.
- ה. ביצוע הכשרות לבעלי לקב"ט מוס"ח לצורך העמקת הידע המקצועי.

להלן דוגמאות למדיניות עירונית לא כתובה שנמסרה לביקורת:

- א. בגני ילדים שנמצאים ליד אתרי בניה מציבים שומרים.
- ב. הנחת היסוד היא שיש מצב בטחוני בעייתי במדינה ולכן דלת הגן צריכה להיות נעולה.

2. נהלי עבודה, הנחיות והוראות ביטחון, ניהול ושימור ידע

כאמור, קב"ט מוס"ח פועל בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הנחיות משרד החינוך והנחיות משטרת ישראל, האחראית על פי חוק להנחיות בנושא מוס"ח. בכדי להגיע לתוצאות מיטביות בתחום הביטחון, קיימת חשיבות לקיומם של נהלי עבודה כתובים המותאמים לעירייה, המפרטים את אופן ביצוע תהליכי העבודה, חלוקת האחריות, סמכויות, מנגנוני בקרה וכיו"ב בעירייה.

בעירייה לא נמצאו נהלי עבודה פנימיים בתחום הביטחון, הנגזרים מהנחיות חוזר מנכ"ל וממשקי העבודה המשיקים (יחידת האכיפה, המוקד העירוני, מחלקת החינוך). גם לא נמצא נוהל הפעלת לחצן מצוקה, נוהל קשרי גומלין עם המוקד העירוני, נוהל הפעלת מערכות הביטחון בגנים.



התשתית אליה מתייחס קב"ט מוס"ח בעבודתו, אלו חוזרי מנכ"ל והנחיות קב"ט מחוז מרכז של משרד החינוך. ולמרות שמתייחסים אליהם כאל נהלי עבודה, מדובר על נהלים כלליים אשר לא הותאמו פרטנית לרשות ולכן מבחינת הביקורת אין זה מספיק.

לידי הביקורת הוצג נוהל עבודה/הנחיה פנימי (במעמד טיוטה) יחיד אשר נכתב על ידי קב"ט מוס"ח. מדובר על הנחיות פנימיות אשר טרם הותאמו למבנה הנהלים של העירייה – "נוהל העסקת עובדים שאינם עובדי המוסד ועובדי קבלן במוסדות חינוך". לנוהל אין תאריך ואינו במבנה של נוהל עירייה, אלא כמסמך הנחיה בלבד. הקב"ט מסר לביקורת שהמסמך הופץ למוסדות החינוך.

לדעת הביקורת, הימצאות נהלי עבודה בתחום ביטחון מוס"ח עשוי לשפר את רמת הביטחון של מוס"ח בכלל וגני הילדים בפרט.

3. דיון בנושא ביטחון גני ילדים במסגרת הוועדות השונות

בעירייה מנוהלות מספר ועדות שעוסקות בנושא הביטחון ביישוב, לרבות:

- 2.1.1. ועדה למיגור אלימות
- 2.1.2. מועצה לאכיפה עירונית (במסגרת יח' האכיפה)
- 2.1.3. ועדת משנה לאכיפה עירונית (במסגרת יח' האכיפה)

הביקורת ביקשה לבדוק האם בעירייה התקיימו דיונים בנושא ביטחון גני ילדים באחד הפורומים הקיימים.

נמצא כי במסגרת הוועדות השונות שבעירייה לא התקיימו דיונים בנושא ביטחון גני הילדים, למרות חשיבות ורגישות הנושא.



4. כוח אדם

כאמור, נכון לתחילת שנת 2023, בבאר יעקב כ-32,000 תושבים. האוכלוסייה גדלה בקצב שנתי ממוצע של כ- 5.4%. כנגזרת מהגידול באוכלוסייה ישנו גם גידול במספר מוסדות החינוך בעיר וכאמור, נכון למועד הביקורת בעיר 110 גני ילדים.

קב"ט מוס"ח הוא בעל תפקיד ברשות המקומית האחראי לקיום סדרי הביטחון ובטיחות במוסדות החינוך. להלן הייעוד של קב"ט מוס"ח בהתאם לתיאור התפקיד של משרד הפנים¹⁹: "שמירה על המוכנות הביטחונית ועל הבטיחות במצבי שגרה וחירום של מוסדות החינוך. קיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, היערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות".

להלן תחומי האחריות של קב"ט מוס"ח כפי שמפורט בתיאור התפקיד של משרד הפנים:

- 2.1.1. הכנת תוכניות עבודה שנתיות ותוכניות תקציב הביטחון במוסדות החינוך.
- 2.1.2. לוודא קיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך.
- 2.1.3. תפעול ניידת האבטחה/סיוור והיערכותה לאירועי חירום בשגרה במוסדות החינוך.
- 2.1.4. פיקוח על קבלתם ועבודתם של מאבטחים במוסד החינוכי.
- 2.1.5. ניהול היערכות למצבי חירום במוסדות חינוך פורמאליים ובלתי פורמאליים.
- 2.1.6. קיום ביקורות ביטחון ואבטחה במוסדות החינוך.
- 2.1.7. אבטחת פעילות בלתי שגרתית במוסד החינוכי ומחוצה לו.
- 2.1.8. ניהול וביצוע הכשרות והשתלמויות לבעלי תפקידים בתחום הביטחון, הבטיחות והיערכות לחירום.

בתחילת שנת 2023 הוקם בעירייה אגף ביטחון וחירום ומונה לו מנהל חדש אשר ממונה על קב"ט העירייה. בכפיפות לקב"ט העירייה נמצאים קב"טי המוס"ח.

בעת עריכת הביקורת בחודש אפריל 2023, אויש תקן אחד של קב"ט מוס"ח המטפל בכל מוסדות החינוך בעיר וקב"ט נוסף נמצא בתהליכי קליטה. קב"ט המוס"ח החדש צריך עדיין לעבור הכשרה בתחום. יצוין כי בנוסף, גם קב"ט העירייה מוכשר להיות קב"ט מוס"ח.

קב"ט מוס"ח נדרש לטפל במספר רב של מוסדות חינוך. לאור האמור, סקרה הביקורת את המשאבים העומדים לרשותו.

משרד החינוך אישר לעירייה 3 תקני קב"ט מוס"ח, כאשר 37.5% על חשבון משרד החינוך ו-62.5% על חשבון העירייה. (משרד החינוך מממן 3*0.5 תקנים * 0.75%), כאשר העירייה מממנת 3 * 0.5% ועוד 3 * 0.25%).

תקן קב"ט מוס"ח הנוסף שאושר לאחרונה ונקלט מולו קב"ט מוס"ח, התווסף עקב כך שצריך לתת מענה לכ-20 מעונות יום שלא היו עד כה באחריות העירייה. יצוין כי נמצאים בתהליך היערכות והעירייה עדיין אינה נדרשת לתת מענה לפעוטונים.

למעשה 3 תקני קב"ט מוס"ח נותנים מענה לכלל מוס"ח בעיר ואין חלוקת עבודה לפי סוגים שונים.

עם הגידול ביישוב ובמספר מוסדות החינוך, יש צורך לבחון את מספר קב"טי המוס"ח הנדרשים לשנים הקרובות.



19 התפקיד מוגדר בהחלטת ממשלה מס' 912 מ-25 מרס 1974.

השתלמויות

להלן ההכשרות שעברו כל אחד מקב"ט המוס"ח:

- א. קב"ט העירייה עבר לפני שנים רבות הסמכות בתחום הבטיחות והביטחון.
- ב. קב"ט מוס"ח הוותיק – סיים הכשרה בתחום הביטחון ונמצא בתהליך הכשרה בתחום הבטיחות.
- ג. קב"ט המוס"ח החדש – מבצע השתלמות בנושא הביטחון.

בנוסף, פעמיים בשנה יש יום השתלמות למנהלי הביטחון. קב"ט מוס"ח משתתף השתלמויות אלה.

5. תוכנית עבודה

כמופיע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך פרק 7: "תכנית העבודה השנתית של מנהלת הגן נגזרת מתוך כלל המשימות והתפקידים המוגדרים בחוזר זה בנושאי ביטחון, בטיחות והיערכות לשעת חרום בתוך הגן ובפעילות שמחוץ לגן".

"התוכנית תוכן במהלך ימי היערכות בחודש אוגוסט, לפני פתיחת שנת הלימודים ותועבר לקב"ט מוסדות החינוך הרשות".

"תוכנית העבודה של קב"ט מחוז המרכז של משרד החינוך כוללת את דרישות המינימום המתחייבות ולא ניתן לרדת מהן ללא אישור הרגולציה".

כמו בכל תחום אחר, כדי שהעירייה תשיג את מטרותיה בתחום ביטחון גני הילדים, חשוב שקב"ט העירייה יחד עם קב"ט מוס"ח יכינו תוכניות עבודה שנתיות הכוללות מטרות, יעדים מדידים ומשימות ויבצעו מעקב אחר יישום התוכניות. על תכנית העבודה להיגזר מתפישת הביטחון הרשותית ומסקר סיכוני ביטחון שיערך על ידי הקב"ט, כמו כן, מתוכנית העבודה של המחוז. מתוכנית העבודה השנתית חשוב לגזור תוכניות עבודה תקופתיות – רבעוניות וחודשיות ואף שבועיות.

מדי שנה מנהלת תחום הביטחון, בטיחות ושע"ח במחוז מרכז מפיצה תכנית עבודה שנתית לקב"ט מוס"ח ברשויות המקומיות במחוז מרכז. התוכנית כוללת בין היתר את הנושאים הבאים:20:

- 2.1.1 תכנית עבודה לשנת הלימודים
- 2.1.2 ריכוז משימות ומטלות קב"ט רשות/מוס"ח כהיערכות לפתיחת שנה
- 2.1.3 ריכוז ביקורות ומבדקים לאורך שנת הלימודים
- 2.1.4 משימות לתוכנית העבודה לשנת הלימודים
- 2.1.5 תכנית ביקורים, פ"ע וביקורות מחוזיות
- 2.1.6 כנסי קב"טים מחוז המרכז
- 2.1.7 השתלמויות והכשרות מחוז המרכז
- 2.1.8 פורומים מחוז המרכז
- 2.1.9 תרגילים
- 2.1.10 גאנט אישורי מוכנות (בטיחות) פתיחת שנה
- 2.1.11 גאנט הערכות ושיבוץ מאבטחי מוס"ח פתיחת שנה
- 2.1.12 גאנט הערכות לתרגיל מוס"ח ארצי
- 2.1.13 גרף תכנית עבודה

בהנחיות לתוכנית העבודה שהוא מפיץ, המחוז כותב לרשויות המקומיות כי ניתן להוסיף על התוכנית המוצעת בהתאם ליוזמת כל קב"ט רשות – בתיאום מראש עם מנהלי מוס"ח ברשות ולהפחית משימות ומטלות שאינן נדרשות ברשות ע"פ חוזר מנכ"ל בשל אי התאמה לרשות הספציפית.

כמו כן, במסגרת תכנית עבודה שנתית לשנת הלימודים תשפ"ד - קב"ט הרשות, ניתנו הנחיות כלליות לגרף תכנית העבודה כדלקמן:

1. באחריות ביטחון כל רשות ורשות במחוז להכין תוכניות העבודה השנתיות בנגזרות המפורטות להלן:
 - א. תכנית העבודה המחוזית (טבלת הפלוסים בחוברת תכנית העבודה)
 - ב. תכנית העבודה של הרשות המקומית (משימות מוכתבות רשות)

- ג. קבלת תכנית העבודה של רכז הביטחון הבית ספרי (כלל משימות החובה ע"פ חוזר מנכ"ל כריכוז נושא ביטחון, בטיחות ושע"ח)
- ד. קבלת תכנית העבודה של מנהלת הגן (כלל משימות החובה ע"פ חוזר מנכ"ל ביטחון, בטיחות ושע"ח)
- ה. תכנית הטיוולים השנתית של מוסדות החינוך תוגש לקב"ט הרשות לאחר הגשתה לאישור פדגוגי של מינהל חברה ונוער.
2. עותקי כל התוכניות הן של מוסדות החינוך (בתי ספר וגני הילדים) והן תכנית הבסיס הרשותית - יתויקו במשרד הקב"ט בהישג ידו.
3. באחריות כל קב"ט רשותי ובהתאמה לכל רכז ביטחון בית ספרי/גננת לבצע מעקב אחר ביצוע התוכנית. **יודגש כי תכנית "ביצוע מול תכנון" – מהווה חלק בלתי נפרד מתוכנית העבודה הרשותית.**
4. באחריות כל קב"ט רשותי לרכז דיווחי ביצוע הפעילויות ועותקם יתויק משרדו בהישג ידו.
5. באחריות כל קב"ט רשות לבצע ביקורת קב"ט עצמית פעמיים בשנה בחודשים אוקטובר/אפריל ע"פ הנוהל המחוזי.

בעירייה, תכנית העבודה השנתית בנושא ביטחון מוס"ח מנוהלת באמצעות תכנת "תכנת עזר לקב"ט. בעלי תכנת העזר לקב"ט מזינים למערכת את תכנית העבודה של המחוז. הביקורת קיבלה תכנית עבודה של המחוז לקב"ט שנה"ל תשפ"ג – 2022 – 2023.

נמצא כי תכנית העבודה של העירייה בתחום ביטחון מוס"ח מתבסס על תכנית עבודה של המחוז מבלי שאגף הביטחון מוסיף לתוכנית משימות נוספות. בנוסף, לא נמצא כי בתוכנית העבודה קיימים יעדים ומדדים כמותיים.

לדברי קב"ט מוס"ח, הוא פועל ע"פ תכנית העבודה השנתית המופצת על ידי קב"ט המחוז של משרד החינוך ובהתאם למופיע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. במהלך הביקורת הוצגה תכנית עבודה מפורטת המנוהלת במערכת הממוחשבת (תוכנת העזר לקב"ט). יש באפשרות לקב"ט מוס"ח לבצע שינויים בתוכנית שהוזנה על ידי תוכנת עזר לקב"ט.

המערכת נגישה לקב"ט מוס"ח הן במחשב הנייד והן בטלפון הנייד ומאפשרת לו מעקב שוטף אחר המשימות השונות, הטיפול בהן ובפערים העולים. כמו כן, המערכת נגישה לבעלי תפקידים נוספים בתחום הביטחון ברשות.

6. תקציב

הוצאות ביטחון מוס"ח כוללות עלות קב"ט מוס"ח, שימוש בתכנה לניהול מוס"ח, רכש ותחזוקת מרכיבי ביטחון (לחצני מצוקה, מצלמות, מערכות אינטרקום וכד'), ושכירת חברות שמירה. יצוין כי ההוצאות הן מסעיפים שונים, חלקם מתב"רים.

בעירייה לא קיים ריכוז של כלל עלויות בטיחות וביטחון מוס"ח. כדי לדעת מה העלות הכוללת צריך לבדוק בסעיפים אגף הביטחון ובסעיפים שונים של קב"ט העירייה.

תקציב קב"ט מוס"ח

כאמור, משרתו של קב"ט מוס"ח ממומנת על ידי משרד החינוך בהיקף של 21% 37.5%. הרשות המקומית היא המעסיקה של הקב"ט מוס"ח, כאשר בינו לבין משרד החינוך אין יחסי עובד-מעביד. הוא מונחה מקצועית על ידי קב"ט מחוז מרכז של משרד החינוך.

ההכנסות מתקבלות על פי אישור התקנים המתקבל ממשרד החינוך. עלות הקב"ט נקבעת לפי מתח דרגות, בין 7-10 שנות וותק לבין 11-24 שנות וותק, בתוספת הוצאות סוציאליות ואחזקת רכב בדרגה א' או דרגה ב'. נוסחת החישוב: מספר הקב"טים המאושר כפול עלות משרת קב"ט כפול 75% כפול 50%.

בהתאם להסכם בין העירייה לבין משרד החינוך, 3 התקנים שאושרו לעירייה במחציתם ממומנים על ידי העירייה ב- 100% ומחציתם ממומנים על ידי משרד החינוך ב- 75% אחוז. מכאן, תוך 3 תקני קב"ט מוס"ח מאושרים, משרד החינוך מממנת $(0.75 * 3 * 0.5) = 1.125$ תקנים והיתר על חשבון העירייה.

יצוין כי ב- 25.5.2022, משרד החינוך – מחוז מרכז ביצע ביקורת בנושא ניצול תקציב תקנה 17 לבאר יעקוב לשנת 2021. בסיכום הביקורת צוין לחיוב ניהול ויישום מסודרים פר מוסד חינוכי שבידי הקב"ט.

21 ככלל משרד החינוך מממן 75% מתקני קב"ט מוס"ח. בהתאם להסכם עם העירייה, משרד החינוך מממן 37.5% בלבד (חצי מהסכום).

7. גני הילדים

כאמור, אחד מבעלי התפקידים המרכזיים שאחראים לנושא ביטחון בגני הילדים הוא הגנן/גננת. בין היתר, הגננים אמורים לנהל תיקי גני ילדים ולדווח פעם ברבעון לקב"ט מוס"ח בנוגע לביטחון ובטיחות מוס"ח.

כל תחילת שנה מתקיים כנס גננות במסגרתו מועברות הנחיות בנושא ביטחון ובטיחות מוס"ח. לביקורת הועברה מצגת של כנס גננות וסייעות תשפ"ג שהתקיים בתאריך 29.8.2022. המצגת כוללת את נושאי החירום (ירי טילים, רעידת אדמה, תרגיל מוסדות חינוך ארצי, שריפה, חפץ חשוד), נוהל הדרכת מנהלת גן, נוהל תכנית עבודה שנתית, מבדקי בטיחות, נוהל אירוע חירום/חריג בגן ילדים, נוהל "לחצן מצוקה", נוהל יציאה לטיול/אירוע בגן ילדים, ביקורות ביטחון.

בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל, כל גננת מחויבת בכתיבת תכנית עבודה שנתית. להלן דגשים מרכזיים שניתנו לתוכנית:

- 2.1.1. בדיקת לחצן מצוקה
- 2.1.2. תרגילים לאורך השנה
- 2.1.3. תדריך ילדים לקראת החגים ולפני יציאה לחופשה
- 2.1.4. בדיקת ציוד המקלט, ציוד החירום ומרכיבי הביטחון
- 2.1.5. דוח פעולת תלת חודשית

נמצא כי נושא ניהול תיקים בתחום ביטחון ובטיחות בגני ילדים נמצא עדיין בתהליך הקמה באמצעות תכנת העזר לקב"ט שמותקן אצל הגננות.

בנוסף, נכון למחצית שנת 2023, רק כמחצית מהגננות מקפידות לדווח לקב"ט מוס"ח מדי רבעון כנדרש.

הקב"ט מסר לביקורת שהגננות בקיאות בהנחיות; הבעיה זה עם הסייעות אשר מתחלפות והן פחות בקיאות.

כמו כן, במסגרת הביקורת נמצא שקיימת בעיה עם הצהרונים – עובדות הצהרונים שהן עובדות המתנס"ס פחות בקיאות בהנחיות.

הקב"ט מסר לביקורת שבחצי השנה האחרונה החלו גם לעשות ביקורות על הצהרונים.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, פרק 7 הוגדר כי על הגננת להכין תכנית עבודה – בפועל קב"ט מוס"ח מכין את תכניות העבודה בעבור גננות.

8. ביקורות ותרגילים

ככלי תומך בבקרה על יישום מדיניות הביטחון, חשוב ביותר שאגף הביטחון ישלב בתוכנית העבודה שלו ביקורות ותרגילים אשר בוחנים את מצב ביטחון מוסדות החינוך בעיר, אל מול הרגולציה המחייבת ובהתאמה למאפייני מוסדות החינוך השונים.

אגף הביטחון סקר את נושא התרגילים והביקורות בפני צוות הביקורת:

- א. נושא הביקורות והתרגילים הוצג בהרחבה על ידי קב"ט מוס"ח, כאשר המעקב אחר הביצוע הינו באמצעות המערכת ממוחשבת, המאפשרת לבעלי התפקידים באגף הביטחון להגדיר את המשימות, את הל"ז והיישום.
- ב. תרגילים וביקורות בנושא אבטחת מוס"ח מוגדרים ע"פ הנחיות רגולציה (משטרת ישראל, משרד החינוך) וכן ע"י בעלי התפקידים באגף, בנוסף לנדרש ע"פ גורמי חוץ.
- ג. הקב"ט האחראי על הנושא מבצע באופן שוטף ביקורות ביטחון מול מוסדות החינוך, אם בהפתעה ואם באופן מתוכנן.
- ד. כמו כן, הוא לוקח חלק בתרגילי ביטחון אזוריים המבוצעים ע"י גורמי משרד החינוך.

בהתאם לדיווחים של קב"ט מוס"ח ובהתאם לדיווח לתכנה בכל אחד מגני הילדים מתבצעים הביקורות/סקרים הבאים:

- 2.1.1. ביקורות מתוכננות ומזדמנות – 3 ביקורות בשנה לכל גן.
- 2.1.2. סקר מרכיבי ביטחון – 10 פעמים בשנה.

כמו כן, מבוצעים תרגילים כדלקמן:

- א. ספטמבר (תחילת שנה) – רעידת אדמה וירי טילים – באחריות הגננות – צריכות לסיים עד ה 15.9.
- ב. במרס – תרגיל מוס"ח ארצי.
- ג. לפני תרגיל מוס"ח ארצי תרגיל מקומי.
- ד. תרגילי שריפה – באחריות הגננות.

כאמור, באחריות כל קב"ט רשות לבצע ביקורת קב"ט עצמית פעמיים בשנה בחודשים אוקטובר/אפריל ע"פ הנוהל המחוזי (ראו פרק תכנית עבודה).

בנוסף, הקב"ט מסר לביקורת שהמשטרה עושה ביקורת פעמיים בשבוע בגני הילדים, אך ביקורות אלה אינן מתועדות.

הביקורת לא קיבלה תיעוד של ביקורת ביטחון במוסדות חינוך שנערך על ידי קב"ט המחוז בשנים 2022 ו-2023.

9. המוקד העירוני

1.1. כללי

בבאר יעקב קיים מוקד עירוני אשר משמש כתובת זמינה לכל פניה בנוגע למפגעים ברחבי העיר ולמצוקות התושבים. כל פנייה למוקד מתועדת ומוקלטת במערכות ממוחשבות ומועברת למחלקה הרלוונטית להמשך טיפול.

1.2. קישור לחצני המצוקה למוקד העירוני

לחצני המצוקה הנמצאים בגני הילדים מחוברים למוקד העירוני. שיטת ההפעלה של הלחצן מורכבת מכפתור הפעלה סטטי (מותקן על הקיר) וכן לחצני מצוקה ניידים אותם עובדות עובדות הגן על צווארן כאשר הצוות החינוכי יוצא לחצר. הלחצן הקבוע ממוקם בתוך הגן במרחב בו שוהים בדרך כלל הילדים.

בעבר לחצני המצוקה היו מקושרים לחברת אבטחה קודמת. כיום הם מקושרות לתכנת עזר לקב"ט. אם מישהו לוחץ על לחצן המצוקה, קופצת התראה בתכנת עזר לקב"ט. בנוסף ישנו דיווח למוקד ולקב"ט מוס"ח. בעת הביקורת, האזעקה עדיין אצל חברת אבטחה קודמת.

המטרה היא שיהיה מוקד צופה רואה – ושם כשלוחצים על לחצן מצוקה זה יקפוץ על המסך עם מספר הטלפון של הגן.

הביקורת התרשמה כי קיים שיתוף פעולה בין המוקד העירוני לבין הקב"ט. במהלך ביקורת הופעלו לחצני מצוקה, התקבל מענה מיידית מהמוקד לאחר לחיצה על הכפתור בגנים בהם הדבר נבדק.



הדגשה חיובית

יחד עם זאת, בעת ביקורת השטח נמצא שעובדות הצהרונים לא היו בקיאות בשימוש בלחצן המצוקה.



10. תיעוד והפקת לקחים

קיימת חשיבות עליונה לכך שלאחר קרות אירוע חריג יבוצע תחקיר לצורך הפקת לקחים, אשר תורם לשיפור הביטחון ומונע הישנות מקרים.

משרד החינוך פרסם נוהל לקביעת סדרי התגובה, התחקיר והדיווח אודות אירועים בטיחותיים – זאת כדי להבטיח את מזעור הנזק שנגרם (אם נגרם) ואת מניעתם של אירועים דומים בעתיד (חוזר מנכ"ל 2002, סעיף 25 – 5.1).

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הרשות המקומית תפקח ותקיים ביקורות בטיחות במוסדות החינוך, תתריע אודות קיום מפגעי בטיחות ותתקן את המפגעים שאותרו. כמו כן, תקבע הרשות סדרי עדיפויות לתיקון מפגעי בטיחות וטיפול בהם.

לביקורת לא הוצגו דיווחי אירועים חריגים וסיכומי דיון בנושאי בטיחות או ביטחון בעיריית באר יעקב.



11. תכנה עזר לקב"ט

1.1. כללי

כאמור, קב"ט מוס"ח עושה שימוש בתכנת עזר לקב"ט כדי לנהל את הביטחון ובטיחות במוס"ח. לפי התרשמות הביקורת, תכנת העזר לקב"ט מקלה על עבודתו של הקב"ט ומאפשרת לו גישה ומעקב אחר מסמכי הרשות ומוסדות החינוך, תזמון ומעקב אחר ביקורות, גישה לתכניות עבודה, מעקב אחר מוכנות לפי חוזרי מנכ"ל ואפשרות לקבלת דו"חות מותאמים אישית על פי דרישה.

התקשרות עם ספק תוכנה מחייב תהליך תחרותי לבחירת התכנה המתאימה ביותר וקיום הסכם בתוקף עם הספק הזוכה. הביקורת בחנה את ההתקשרות בין העירייה לבין ספק התכנה.

1.2. בחירת ספק והתקשרות ראשונה

בתאריך 18.3.2021 העירייה פנתה לספקים הפוטנציאליים כדי לקבל הצעת מחיר לתוכנה לניהול מערך האבטחה, הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך וכמו כן אפשרות גמישות והתרחבות לניהול מערך כלל הביטחון ברשות.

בתיאור מהות ההתקשרות נכתב: "תוכנת עזר לקב"ט – ממשק עבודה מול מנהלים, רכזי ביטחון, גננות, ניהול מחסן חירום, מעקב סיירים, מילוי טפסים מקוונים, ממשק מלא מול דרישות הקב"ט מול משרד החינוך". כמו כן, נכתב "מכיוון שאנחנו לקראת סיום שנת הלימודים מבקשים חוזה לשנה וחצי, התקציב הינו מתקנה 04".

נאספו 3 הצעות מחיר להתקשרות של שנה וחצי (מחיר לפני מע"מ):

2.2.1. תוכנת עזר לקב"ט שנרכשה – 30,000 ₪ (20,000 ₪ לשנה) – ללא הגבלת מספר משתמשים

2.2.2. תוכנה מתחרה 1 – 34,200 ₪ (22,800 ₪ לשנה) – ללא הגבלת משתמשים

2.2.3. תכנה מתחרה 2 – 20,190 ₪ (13,460 ₪ לשנה) – ל-16 בתי ספר, 83 גני ילדים ו-3 מפקחים/קב"טים.

בתאריך 27.6.2021 ועדת הרכש אישרה התקשרות עם הספק של תכנת "עזר לקב"ט. סכום ההתקשרות הכוללת עמדה על 30,000 ₪ לפני מע"מ לשנה וחצי.

הביקורת מעירה כי על גבי טפסי הרכש במסגרתם אושרה תכנת העזר לקב"ט כהצעה הזוכה, הוועדה לא פירטה את החלטתה בסעיף 5 לטופס (פירוט החלטת ועדת הרכש).

הסיבה לבחירת תכנת העזר לקב"ט, כפי שנרשם בטופס בקשה לאישור הרכש, היה "חברת הינה היחידה שנותנת מענה מלא". באישור הרכש, היועמ"שית כתבה "להכין חוזה לספק".

1.3. התקשרות ראשונית עם ספק התכנה

כאמור, היועצת המשפטית הנחתה להכין חוזה עם הספק.

בפועל נמצא הסכם לא חתום עם הספק של תכנת העזר לקב"ט. ההסכם היה ל-18 חודשים בסך 30,000 ₪ בתוספת מע"מ – סה"כ 35,100 ₪.



הצעת המחיר שהיוותה בסיס לזכייה כללה:

- א. התקשרות לשנה וחצי.
- ב. כולל עלויות הקמה, הטמעה, אחסון ואירוח, כולל הדרכה, ליווי ותמיכה.
- ג. כל מרכיבי המערכת ללא הגבלת מספר משתמשים, ללא הגבלת מספר מוסדות חינוך לרבות בתי ספר וגני ילדים, ללא הגבלת מספר מקלטים, ציוד חירום ומבני מועצה וללא הגבלת מספר שטחי אחסון/מעקב טיולים/מבדקי בטיחות/טפסים/ברקודים.

למרות שוועדת הרכש אישרה התקשרות בסך 30,000 ₪ לפני מע"מ לתקופה של שנה וחצי, ההזמנה (הזמנה 1575 מה 27.7.2021) הופקה על סך 34,188 ₪ לפני מע"מ (40,000 ₪ כולל מע"מ) – המהווה חריגה של 14% מהאישור. לאף גורם בעירייה אין הסבר לחריגה זו.



נמצא כי בהזמנת הרכש חסר פירוט של תקופת ההתקשרות; כתוצאה מכך לא ניתן לדעת לאיזו תקופה ההתקשרות אושרה.

בפועל שולם לספק 40,000 ₪ כולל מע"מ, לפי ההזמנה סכום הגבוה מהזכייה בהצעות המחיר. (חשבונית מספר 50031). ביום 16.1.2022 בוצע תשלום בסך 40,000 ₪ כולל מע"מ בגין הזמנה 1575.



1.4. הארכת התקשרות עם ספק התכנה

תאריך 30.1.2023, ועדת הרכש אישרה הארכת ההתקשרות עם הספק של תכנת העזר לקב"ט בסך 40,000 ₪ בתוספת מע"מ. בהחלטת ועדת רכש נכתב "לדברי המנהל, מדובר בתוכנה שנותנת מענה כולל למוס"ח. ההזמנה אושרה לשנה, נדרש להיערך לפרסום מכרז".

בתאריך 1.3.2023 הופקה הזמנה מס' 349 בסך 40,000 ₪ בתוספת מע"מ – סה"כ 46,800 ₪. **בהזמנה לא כתוב לאיזו תקופה ההסכם, אלא כתוב שזה בגין יחידה 1. נראה שמדובר ב- 40,000 ₪ לשנה, למרות שהצעת המחיר עמדה על 20,000 ₪ לשנה.**

הצעת המחיר לתקופה הנוספת שוב כללה עלויות הקמה, הטמעה, אחסון ואירוח, הדרכה וליווי, למרות שמדובר בתכנה שכבר קיימת.



גם כאן, בהזמנות הרכש חסר פירוט של תקופת ההתקשרות; כתוצאה מכך לא ניתן לדעת לאיזו תקופה ההתקשרות אושרה.

ביום 19.3.2023 בוצע תשלום בסך 46,800 ₪ בגין הזמנה 346.

גם לתקופה הנוספת לא נחתם הסכם.



12. התקשרות עם חברת השמירה

1.1. כללי

כלל, אין חובה לאבטחה בגני ילדים באמצעות שומרים. יחד עם זאת, קיימת מדיניות של העירייה, בהתאם לבקשת הורים, להציב שומרים בגני ילדים שנמצאים בקרבת אתרי בניה, כדי לספק תחושת ביטחון להורים.

בעת הביקורת הייתה שמירה במספר גני ילדים באמצעות חברת השמירה.

נמצא כי חברת השמירה נבחרה בהליך הצעות מחיר, בה היא הייתה היחידה שהגישה הצעה.

1.2. התקשרות עם חברת השמירה

כאמור, לטובת ביצוע האבטחה, קיימת התקשרות של עיריית באר יעקב עם חברת השמירה. הדבר מבוצע ע"י מוקד וכן לפי תקן של שני סדרני אבטחת גני ילדים בימים א'-ה' בין השעות 7 - 17, ימי שישי בין השעות 7 - 13.

מדובר בסדרנים בקוד לבוש: ביגוד חברת האבטחה ווסט זוהר. הסדרנים אינם חמושים.

למרות ששמירה היא נושא רגיש ובטחוני, לא נערך הסכם בין העירייה לבין חברת השמירה. העירייה לא העבירה הנחיות לחברת השמירה כיצד להתנהל. כפי שנמצא בביקורת שטח, עובדי חברת השמירה התנהלו בצורה בעייתית.



בביקורת שטח נמצא כי אחד השומרים שישב בתוך הרכב לבש טרינינג/פיג'מה ולא היה בקיא בתפקיד שלו. נמצא שהוא החליף את השומר הקבוע שהיה בחופש.

לדעת הביקורת, במצב זה מסוכן יותר להעסיק חברת שמירה מאשר שלא יהיה שומר כלל.

למול תשלומים לחברת השמירה בסך כ-170 אלף ₪ נמצא אישור רכש בסך 50,000 ₪ בלבד. הטבלה שלהלן מציגה את החלטות ועדת רכש, הזמנות וחשבוניות בקשר ל"משמר ביטחון":



חשבונית				הזמנה			ועדת רכש	
סכום חשבונית	תאריך	פקודה	מספר חשבוני	סכום הזמנה	תאריך	מספר הזמנה	סכום ועדת רכש	תאריך ועדת רכש
13,080.0	31.5.22	1425	5724	23,400.0	26.5.22	1308	20,000.0	24.5.22
9,202.1	30.6.22	1745	5831	35,100.0	8.11.22	2916	30,000.0	22.9.22
38,890.9	30.1.22	3640	6453	46,800.0	11.12.22	3226		
50,544.0		4612	6718	33,000.0	5.1.23	505		
49,280.4	30.11.22	4332	6615	30,000.0	28.9.22	2559		
5,896.8	30.9.22	3017	6258	1,684.8	13.9.22	2463		
1,684.8	30.9.22	3018	6244					
168,579.0				169,984.8			50,000.0	

13. ביקורת שטח

ע"מ לבחון את יישום אמצעי הביטחון בגני הילדים, תואמה מראש הגעת צוות הביקורת לכ-10 גנים/מתחמי גנים. (יחד עם זאת, לא תואם מראש באיזה גנים מבקרים). לאחר פתיחת הביקורת במשרדי אגף הביטחון, בו בוצעה סקירת תהליכי העבודה, יצא צוות הביקורת לגנים שנבחרו על ידי הביקורת.

לצוות התלווה קב"ט מוס"ח, ע"מ לוודא נגישות לכל גן אליו ביקש הצוות להגיע. להלן מתכונת הביקורת בגנים:

- א. הגעה לגן הילדים ללא הודעה מראש;
- ב. ניסיון כניסה בהונאה לגן ע"י איש צוות הביקורת – הצגתו כאיש שירות מטעם העירייה;
- ג. לאחר יצירת הקשר מול צוות הגן – הזדהות כצוות הביקורת, בליווי קב"ט מוס"ח;
- ד. כניסה למתחם הגן;
- ה. בחינת אמצעי הביטחון בגן;
- ו. תשאול קצר של צוות הגן בנוגע לנהלי הביטחון;
- ז. מתן משוב קצר בשטח לצוות הגן;

להלן הממצאים העיקריים:

- א. בגנים בהם הוצבו שומרים בכניסה – הביקורת מצאה כי הם אינם מבצעים את תפקידם כנדרש, ואף יותר מכך – מורידים אחריות וערנות מהצוות של הגן;
- ב. מרבית המגנטיים בשערים מותקנים באופן לא תקין – הורדת/פתיחת בורג מבחוץ משחרר את המגנט. יש להתקין את המגנט כך שלא ניתן יהיה לפרקו בקלות מבחוץ;
- ג. אירעו מספר מקרים בהם צוות הביקורת הצליחה להיכנס לגני ילדים באמצעות הונאת הסייעות.
- ד. נמצא כי חלק מהסייעות לא היו בקיאות בשימוש בלחצני המצוקה.

הטבלה שלהלן מרכזת את תוצאות ביקורת השטח:

+ ממצא חיובי - ממצא שלילי

מס'ד	גדר	שער	מגנט	אינטרקום	לחצן מצוקה	פתיחה ללא ממוזה*	הערות
1		+	+	+	+	+	ללא פערים
2		+	+	+	+	+	ללא פערים
3		+	+	+	+	+	ללא פערים
4		+	+	+	-	-	אי היכרות הצוות עם לחצן המצוקה, קיים צורך באינטרקום נפרד לכל גן וגן
5		+	+	+	+	+	שומר שאינו מתפקד
6		+	+	+	+	-	פתיחה ללא מורשה
7		+	+	+	+	-	שומר שאינו מתפקד דלתות הגנים פתוחות
8		+	+	+	-	+	ללא לחצן מצוקה ערנות ומודעות יפה שייך למתנ"ס
9		+	+	+	+	+	לחצן פתיחה נגיש מבחוץ

* בדיקה האם צוות הגן פותח את השער החיצוני לגורם לא ממוזה ולא מתואם

תיעוד מצולם מהביקורת:



פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
1. מדיניות העירייה בנושא ביטחון מו"ח				
1	1	למרות חשיבות הנושא, אצל קב"ט העירייה וקב"ט מוס"ח לא נמצא מסמך מדיניות ו/או תפישת ביטחון של העירייה בנושא ביטחון בכלל וביטחון מוסדות חינוך בפרט.	להכין מסמך מדיניות בנושא ביטחון, בו יוגדרו תחומי האחריות והסמכויות בעלי התפקידים בעירייה ואת תפיסת הביטחון בכלל, מוסדות החינוך וגני הילדים בפרט.	
2	1	בעירייה לא נערך סקר סיכונים בתחום הביטחון כדי לאתר את נקודות התורפה בהן נדרש לטפל.	לערך מדי תקופה סקר סיכונים, בכדי לאתר את נקודות התורפה בהן נדרש לטפל. מומלץ לתקף את הסקר אחת לשנה במסגרת הכנת תכנית העבודה לאותה השנה.	
2. נהלי עבודה, הנחיות והוראות ביטחון, ניהול ושימור ידע				
3	2	בעירייה לא נמצאו נהלי עבודה פנימיים בתחום הביטחון, הנגזרים מהנחיות חוזר מנכ"ל וממשקי העבודה המשיקים (יחידת האכיפה, המוקד העירוני, מחלקת החינוך). גם לא נמצא נהל הפעלת לחצן מצוקה, נהל קשרי גומלין עם המוקד העירוני, נהל הפעלת מערכות הביטחון בגנים.	להכין נהלי עבודה פנימיים בתחום הביטחון המותאמים לעיריית באר יעקב, בין היתר כנגזרת מהנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך והנחיות המחוז. נהל שכזה יכול את כל בעלי התפקידים, תחומי האחריות, מעטפת ביטחונית נדרשת.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
3. דיון בנושא ביטחון גני ילדים במסגרת הוועדות השונות				
4	3	במסגרת הוועדות השונות שבעירייה לא התקיימו דיונים בנושא ביטחון גני הילדים, למרות חשיבות ורגישות הנושא.	לקיים דיונים בנושא ביטחון גני הילדים לפחות באחד מהפורומים שקשורים לביטחון של העיר: ועדה למיגור אלימות, מועצה לאכיפה עירונית או ועדת משנה לאכיפה עירונית.	
4. כוח אדם				
5	4	עם הגידול ביישוב ובמספר מוסדות החינוך, יש צורך לבחון את מספר קב"טי המוס"ח הנדרשים לשנים הקרובות.	לבחון מהו מספר קב"טי מוס"ח הנדרש בשנים הקרובות בהתאם למספר מוסדות החינוך בעירייה.	
5. תכנית עבודה				
6	5	תכנית העבודה של העירייה בתחום ביטחון מוס"ח מתבססת על תכנית עבודה של המחוז מבלי שאגף הביטחון מוסיף לתוכנית משימות נוספות. בנוסף, לא נמצא כי בתוכנית העבודה קיימים יעדים ומדדים כמותיים.	אגף הביטחון יוסיף לתוכנית העבודה הקיימת בתחום קב"ט מוס"ח - מטרות, יעדים ומדדים כמותיים ומשימות פנימיות של העירייה, כגון הכשרות, ביקורות ותרגילים פנימיים וכד'.	
6. תקציב				
7	6	בעירייה לא קיים ריכוז של כלל עלויות בטיחות וביטחון מוס"ח. כדי לדעת מה העלות הכוללת צריך לבדוק בסעיפים אגף הביטחון ובסעיפים שונים של קב"ט העירייה ובתב"רים.	להציג את כלל עלויות ביטחון ובטיחות מוס"ח במסגרת תכנית העבודה של אגף הביטחון.	<p><u>גזברית</u></p> <p>הצגת תקציב מוס"ח כחלק מתקציב החינוך הינו ע"פ הנחיות משרד החינוך ומשקף את ההשקעה של הרשות בחינוך.</p> <p>לדעת הביקורת עדיין חשוב להציג את עלויות הביטחון ובטיחות מוס"ח במסגרת תכנית העבודה של אגף הביטחון.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
7. גני הילדים				
8	7	נושא ניהול תיקים בתחום ביטחון ובטיחות בגני ילדים נמצא עדיין בתהליך הקמה באמצעות תכנת העזר לקב"ט שמותקן אצל הגננות.	להשלים את תיקי הבטיחות והביטחון בגני הילדים.	
9	7	נכון למחצית שנת 2023 רק כמחצית מהגננות מקפידות לדווח לקב"ט מוס"ח מדי רבעון כנדרש.	לוודא שהגננות ידווחו לקב"ט מוס"ח על נושא הבטיחות והביטחון מדי רבעון כנדרש.	
10	7	נקודה חלשה בתחום ביטחון ובטיחות מוס"ח היא הסייעות אשר מתחלפות ולכן הן פחות בקיאות בהנחיות הביטחון.	למצוא פתרון לפערי הידע בתחום הבטיחות והביטחון אצל הסייעות ואצל עובדות הצהרון אשר מועסקות באמצעות המתנ"ס.	
11	7	במסגרת הביקורת הנוכחים נמצא כי קיימת בעיה עם הצהרונים – עובדות הצהרונים שהן עובדות המתנ"ס פחות בקיאות בהנחיות.	לבצע פעילות מול המתנ"ס כדי לשפר את רמת ההבנה בנושא בטיחות וביטחון אצל עובדי הצהרונים.	
12	7	בחוזר מנכ"ל משרד החינוך פרק 7 הוגדר כי על הגננת להכין תכנית עבודה – בפועל קב"ט מוס"ח מכין את תכניות העבודה בעבור הגננות.	יש לדרוש מהגננת להכין תכניות עבודה כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.	
8. ביקורות ותרגילים				
13	8	הביקורת לא קיבלה תיעוד של ביקורת ביטחון במוסדות חינוך שנערך על ידי קב"ט המחוז בשנים 2022 ו-2023.	לקבל העתק משני מסמכי הביקורת האחרונים שבוצעו על ידי מחוז מרכז ולבנות תכנית לטיפול בממצאי הביקורות (במידה שהיו ממצאים).	
9. המוקד העירוני				
14	9.2	בעת ביקורת השטח, נמצא שעובדות הצהרונים לא היו בקיאות בשימוש בלחצן המצוקה.	להקפיד שגם עובדות הצהרונים בקיאות בשימוש בלחצן המצוקה שבגני הילדים.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
10. תיעוד הפקת לקחים				
15	10	לביקורת לא הוצגו דיווחי אירועים חריגים וסיכומי דיון בנושאי בטיחות או ביטחון בעיריית באר יעקב.	להקפיד על דיווחי אירועים חריגים וסיכומי דיון בנושאי בטיחות או ביטחון בעיריית באר יעקב.	
11. התקשרות עם ספק תכנת העזר לקב"ט				
16	11.2	הביקורת מעירה כי על גבי טפסי הרכש במסגרתם אושרה תכנת העזר לקב"ט כהצעה הזוכה, הוועדה לא פירטה את החלטתה בסעיף 5 לטופס (פירוט החלטת ועדת הרכש).	להקפיד לפרט בטפסי ועדת הרכש את החלטת הוועדה (בסעיף 5 שבטופס).	
17	11.2	נמצא הסכם לא חתום עם ספק תכנת העזר לקב"ט. משך ההסכם היה ל-18 חודשים בסך 30,000 ₪ בתוספת מע"מ – סה"כ 35,100 ₪.	להקפיד על חתימת הסכמים עם ספקי תוכנה.	
18	11.3	למרות שוועדת הרכש אישרה התקשרות בסך 30,000 ₪ לפני מע"מ לתקופה של שנה וחצי, ההזמנה (הזמנה 1575 מה 27.7.2021) הופקה על סך 34,188 ₪ לפני מע"מ (40,000 ₪ כולל מע"מ) – המהווה חריגה של 14% מהאישור. לאף גורם בעירייה אין הסבר לחריגה זו. בפועל שולם לספק 40,000 ₪ כולל מע"מ, לפי ההזמנה סכום הגבוה מהזכייה בהצעות המחיר.	לדרוש מהספק להאריך את תקופת ההתקשרות איתו בהתאם לחריגה שבין ההזמנה לבין הצעת המחיר.	
19	11.3 11.4	בהזמנות הרכש חסר פירוט של תקופת ההתקשרות; כתוצאה מכך לא ניתן לדעת לאיזו תקופה ההתקשרות אושרה.	בהזמנות למתן שירות לתקופה מסוימת יש להקפיד לפרט את תקופת ההתקשרות על גבי ההזמנה.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
20	11.4	למרות שבהתאם להצעת המחיר המקורית, עלות התכנה, כולל הקמה, הטמעה, אחסון ואירוח עמד על 20,000 ₪ לשנה, בהארכה אושר סכום כפול לשנה – 40,000 ₪ אשר שוב כלל הקמה, הטמעה, אחסון ואירוח – למרות שהתכנה כבר קיימת.	לדרוש מהספק להאריך את תקופת ההתקשרות איתו בהתאם לחריגה שבין ההזמנה לבין הצעת המחיר המקורית.	
12. התקשרות עם חברת השמירה				
21	12.2	למרות ששמירה היא נושא רגיש ובטחוני לא נערך הסכם בין העירייה לבין חברת השמירה.	להקפיד על עריכת הסכמים עם חברות השמירה. במסגרת ההסכם יש להגדיר את הדרישות המקצועיות מעובדי החברה.	
22	12.2	העירייה לא העבירה הנחיות לחברת השמירה כיצד להתנהל. כפי שנמצא בביקורת שטח, עובדי חברת השמירה התנהלו בצורה בעייתית.	על אגף הביטחון להעביר לחברות השמירה הנחיות ברורות כיצד עליהן להתנהל. על אגף הביטחון לבצע ביקורות שטח כדי לוודא שהם עומדים בדרישות.	
23	12.2	בביקורת שטח נמצא כי אחד השומרים שישב בתוך הרכב לבש טרינינג/פיג'מה ולא היה בקיא בתפקיד שלו. נמצא שהוא החליף את השומר הקבוע שהיה בחופש. לדעת הביקורת, במצב זה מסוכן יותר להעסיק חברת שמירה מאשר שלא יהיה שומר כלל.	בעת העסקת חברות שמירה יש לוודא שהעסקתם אינו מוריד את הערנות הביטחונית מבעלי תפקידים אחרים כגון שומרים בשער, גננות, סייעות וכד'.	
24	12.2	למול תשלומים לחברת השמירה בסך כ-170 אלף ₪ נמצא אישור רכש בסך 50 אלף ₪ בלבד.	להקפיד שההתקשרויות בפועל לא יחרגו מאישורי הרכש.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	הערות
13. ביקורת שטח				
25	13	בגנים בהם הוצבו שומרים בכניסה – הביקורת מצאה כי הם אינם מבצעים את תפקידם כנדרש, ואף יותר מכך – מורידים אחריות וערנות מהצוות של הגן.		
26	13	מרבית המגנטים בשערים מותקנים באופן לא תקין – הורדת פתיחת בורג מבחוץ משחרר את המגנט.	יש להתקין את המגנט כך שלא ניתן יהיה לפרקו בקלות מבחוץ.	
27	13	אירעו מספר מקרים בהם צוות הביקורת הצליחה להיכנס לגני ילדים באמצעות הונאת הסייעות.	בגנים בהם בוצעה פתיחת שער לדלת כניסה ללא אימות זיהוי – יש לחדד את הנושא לצוות הגן ולבצע תרגול חוזר בגנים בהם נמצאו ליקויים. לבחון התקנת מצלמות במרחב הציבורי בגנים, בדגש על הגדרות ההיקפיים והכניסות.	
28	13	נמצא כי חלק מהסייעות לא היו בקיאות בשימוש בלחצני המצוקה.	מיקום ושימוש בלחצן מצוקה נייד – בגנים בהם היה פער בנושא, יש לוודא היכרות ותקינות.	

הסעות תלמידים

דוח ביקורת 6-2023

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק	הפרק
217	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה	א
220	תמצית מנהלים ומפת דוח	ב
223	פירוט ממצאים	ג
223	מבנה ארגוני	1
226	נהלי עבודה ומדיניות	2
227	תקציב	3
229	מערכות מידע	4
233	תכנון מסלולי הסעות	5
238	התקשרות עם חברת ההסעות	6
242	פיקוח ובקרה	7
246	התחשבות עם קבלן ההסעות	8
252	סיורי הביקורת בשטח	9
257	מלווי הסעות	10
262	מעקב תיקון ליקויים דוח מבקר העירייה משנת 2016	11
265	ריכוז ממצאים והמלצות	ד
277		נספחים
277	נספח א' – רשימת כלי רכבי ההסעה ושמות הנהגים	
278	נספח ב' – צילום מסך מאתר העירייה – הגשת תלונה	
280	נספח ג' – דוגמאות לביקורת של משכ"ל	
283	נספח ד' – מוקד פניות עירוני בנושא הסעות המופעל על ידי משכ"ל	
284	נספח ה' – טבלת הפרות ופיצויים בחוזה עם הקבלן	

1. מבוא

חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 (להלן: "חוק לימוד חובה") קובע כי על כל ילד בישראל מגיל גן חובה ועד כיתה י"ב ללמוד במוסד חינוכי מוכר. לצורך יישום החוק, מסייע משרד החינוך באמצעות הרשויות המקומיות בהסעת תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם או לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד.

מערכת ההיסעים נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד ומאפשרת להם ללמוד בבתי ספר העונים על צורכיהם הייחודיים. זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בחוק לימוד חובה, בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק חינוך מיוחד") ובחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הסעה בטיחותית").

בחוקים אלו נקבע כי ילד עם מוגבלות זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו, וכי הרשות המקומית שבתחום שיפטה גר הילד תדאג להסעתו במשך שנת הלימודים בהתאם לשעות הלימודים במוסד החינוך ולמלווים להסעה ככל ונדרש.

משרד החינוך משתתף במימון ההסעות והמלווים ובפיקוח על ביצוען. המשרד קבע כללים והנחיות להסעות תלמידים על ידי הרשויות המקומיות למוסדות החינוך ומהם, אשר אוגדו בחוזר מנכ"ל – "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" 6-3.3, עד/1(ב) ספטמבר 2013 (להלן: "חוזר מנכ"ל הסעות") וחוזר מנכ"ל – "נוהלי ביטחון בבתי הספר - הנחיות ביטחון ובטיחות בהסעות ובמפריצי חנייה" (להלן: "חוזר מנכ"ל הנחיות ביטחון").

מערך ההיסעים בעירייה מספק שירותי הסעה וליווי לכ-1,300 תלמידים הלומדים בכ-100 מוסדות חינוך שונים.

בעלי תפקידים

עיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") באמצעות מנהלת מחלקת היסעים (להלן: "המנהלת" ו/או "מנהלת המחלקה") הכפופה לאגף החינוך בעירייה (להלן: "האגף"), אחראית על שירותי הסעות של תלמידים למוסדות חינוך שנמצאים בתוך העיר וכן למוסדות חינוך בערים הסמוכות לה.

מערכות מידע

מערכות המידע התומכות הקיימות בעירייה הינן: "הסעות נט", "מסלולים", "טרפיקל" ו"פרקטיקל" (ראו הרחבה בפרק 4 לדוח זה).

תקציב

הטבלה שלהלן מציגה את תקציב העירייה לצורך תפעול מערך ההסעות ב-3 השנים האחרונות (ראו הרחבה בפרק 3 לדוח זה):

סה"כ באלפי ₪	שנה	מס"ד
6,370	2021	1
10,612	2022	2
11,311	2023	3

התקשרויות

ביום 30.08.2022 התקשרה העירייה עם חברת ההסעה (להלן: "קבלן ההסעות") בחוזה למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים במסגרת מכרז ה/3/2021 באמצעות מכרזים של החברה למשק וכלכלה (להלן: "החוזה").

יצוין כי בתקופת הביקורת, מאי 2023, פורסם מכרז בנושא ההסעות שכותרתו "מכרז מסגרת פומבי מס' 09/23 לקבלת הצעות לשירותי הסעות מזדמנות והסעות נוספות" (להלן: "המכרז החדש").

לביקורת נמסר כי מדובר על שירות הסעת תלמידי לבי"ס "חנה סנש" שבשכונת ה"אקליפטוס" בלבד לשנת הלימודים תשפ"ד והסיבה ליציאה למכרז היא מכיוון שקבלן ההסעות הקיים לא יכל להתחייב לשעות המוקדמות שנדרשו ומבחינת כמות האוטובוסים.

2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות הסעות תלמידים על ידי העירייה בשנות הלימוד תשפ"ב-תשפ"ג ומעקב אחר יישום המלצות דוח ביקורת של מבקר העירייה בנושא הסעות תלמידים משנת 2016.

3. היקף הביקורת

הביקורת התייחסה לשני היבטים מרכזיים:

א. תפעול – בחינת תהליך ההתקשרות וההתחשבות עם קבלני ההסעות ותהליכי העבודה הקשורים להסעות תלמידים למוסדות החינוך, ובכלל זאת, בחינת עמידה בדרישות החוק ובהוראות חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים וכן, בחינת מנגנוני הפיקוח, הבקרה והדיווח.

ב. לינוי – בחינת נאותות העסקת מלווי הסעות ושיבוצם וכן בחינת נאותות הפיקוח והבקרה אחר עבודתם.

הביקורת בדקה את אופן טיפול העירייה בהסעות במהלך שנות הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022) והתשפ"ג (2022 - 2023), אלא אם כן צוין אחרת בדוח.

הביקורת נערכה במהלך החודשים מרס - יולי 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

לצורך ביצוע הביקורת, צוות הביקורת פעל בין היתר כדלקמן:

א. פגישות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים: מנהלת מחלקת היסעים באגף החינוך, מזכירת מחלקת היסעים וכן שיחה עם מנהל מחלקת החינוך.

ב. בחינת מסמכים בנושא, לרבות: חוזה התקשרות, חשבונות של הקבלן וכדומה.

ג. ניתוח קבצים ממערכת "טרפיקל", מערכת "הסעות נט", וגיליונות אלקטרוניים שמנוהלים על ידי מנהלת מחלקת היסעים.

ד. בקרות שטח שבוצעו במועדים שונים ברחבי באר שבע וכן ברשויות אחרות מהן צריך לאסוף תלמידים בסיום יום הלימודים:

(1) 06.06.2023 – בוקר (4 מוסדות חינוך)

(2) 08.06.2023 – צהריים (מוסד חינוך אחד)

(3) 14.08.2023 – בוקר - 2 מוסדות חינוך מעבר לבדיקתו של המבקר באותו יום.

טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בעירייה, התקבלו התייחסויות מסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש וממנהלת אגף החינוך והן שולבו בדוח.

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

פרק ב' – תמצית מנהלים ומפת דוח

הביקורת ערכה בדיקה של נושא הסעות תלמידים, תוך בדיקת מידת יישום המלצות דוח מבקר העירייה בנושא משנת 2016. נמצא כי 5 המלצות בלבד יושמו (46%), 4 המלצות לא יושמו (36%) ו-2 המלצות נמצאות בתהליך יישום (18%).

להלן הפערים המרכזיים בביקורת הנוכחית:

- א. מעטפת ארגונית שאינה תומכת בצורה מספקת בהסעות תלמידים.
- ב. פערים בתחום הבטיחות שעלולים לסכן את התלמידים.
- ג. פערים בתחום הכספי.
- ד. פערים בתחום הבקרה אחר ההסעות.

הרחבת נושא מעטפת ארגונית שאינה תומכת בצורה מספקת בהסעות תלמידים

1. נמצאו פערי כוח אדם לטיפול בנושא ההסעות, דבר שבא לידי ביטוי לאורך הדוח.
2. העדר מדיניות עירונית ונהלי עבודה מאושרים המכסים את פעילויות מחלקת ההיסעים.
3. פערי הסכמים עם הקבלן ועם משכ"ל.
4. שימוש חלקי ביותר במערכת "טרפיקל".

הרחבת נושא פערים בתחום הבטיחות שעלולים לסכן את התלמידים

5. אי מינוי רכז תחבורה בניגוד לדרישות חוזר מנכ"ל.
6. בביקורת שטח נמצא כי ב 6.6.2023 הסעה לא עצרה במפרץ חניה בבית ספר צאלון, אלא באמצע הכביש על מעבר חציה.
7. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, נמצאו 2 נהגים מתוך 7 שנבדקו שנוהגים בכלי רכב שלא לפי רישיון הנהיגה שלהם (כ-30%).
8. הביקורת לא קיבלה מסמכים המעידים על כשירות המלווים.
9. במחלקת ההיסעים חסר תיעוד לגבי מועדי ההדרכות של המלווים.

הרחבת נושא פערים בתחום הכספי

10. גידול של 40% בעלויות ההסעות משנת 2020 לשנת 2022 מבלי שקיים ניתוח לסיבות הגידול.
11. ישנם 410 תלמידים שמקבלים הסעות למרות שהסעות אלה אינן מוכרות על ידי משרד החינוך.
12. במסגרת מכרז שפורסם על יד משכ"ל ניגש מציע אחד בלבד מתוך 29 חברות אפשריות.
13. נמצא כי בחלק מהמקרים המחיר שהקבלן מחייב גבוה ממה שכתוב בהסכם.

14. אי שימוש במערכת ה"טרפיקל" בנושא החשבונות.
15. טפסי תלונות אינן מועברות באופן קבוע לגזברית לצורך קיזוז הקנסות.
16. מלווי הסעות משובצים בהסעות תלמידים גם בחינוך הרגיל למרות שלא נדרש על פי חוזר מנכ"ל.

הרחבת נושא פערים בתחום הבקרה אחר ההסעות

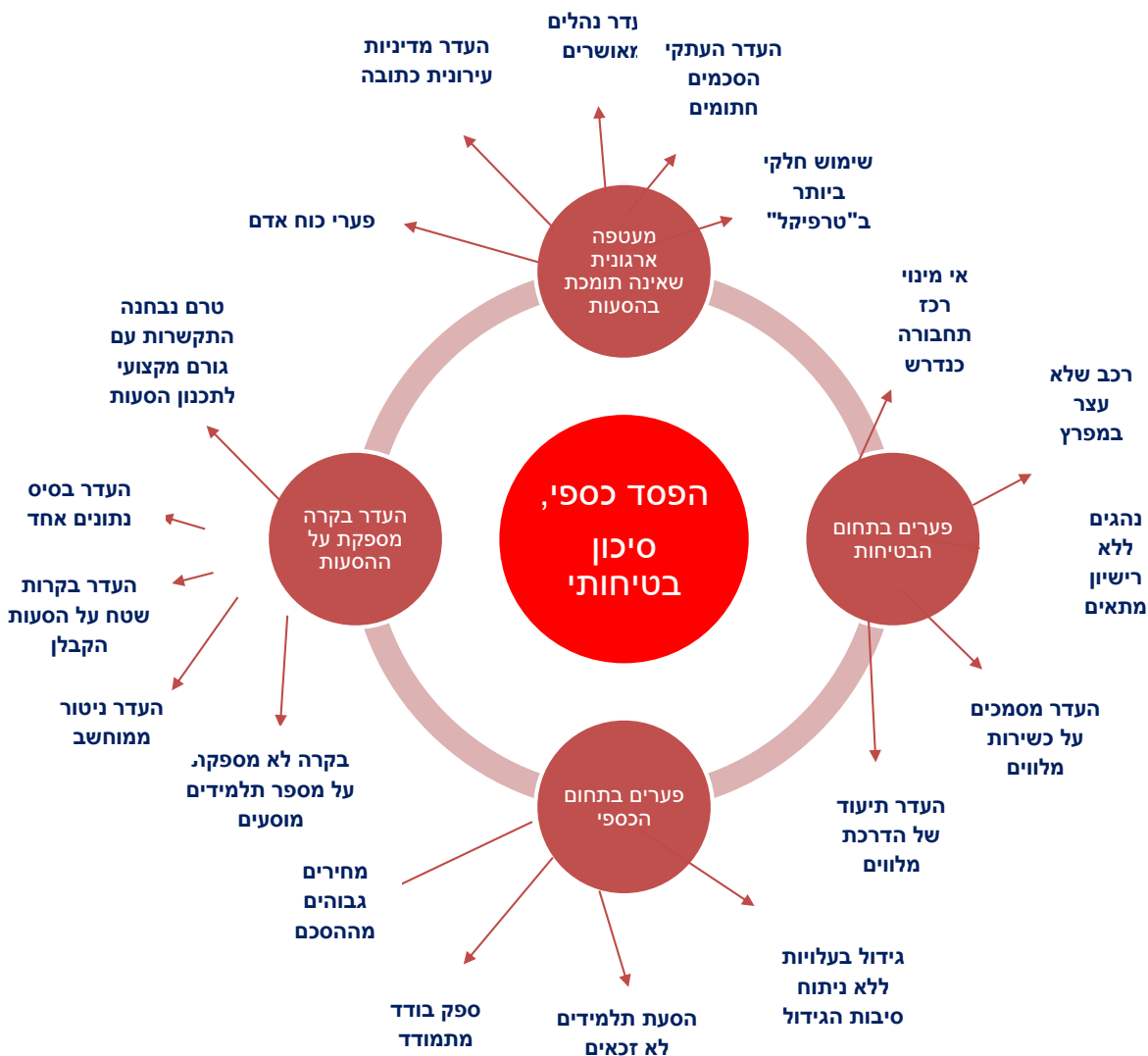
17. טרם נבחנה אפשרות להתקשר עם גורם מקצוע לצורך עריכת מסלולי הסעה.
18. במחלקת ההיסעים אין בסיס נתונים אחד של מסלולי ההסעות.
19. קיימת חולשה בבקרה אחר מספר התלמידים המוסעים בהסעות.
20. מתוך בדיקת 11 רכבי הסעה נמצאו 2 שאינם במצבת הקבלנים (כ-20%).
21. המחלקה אינה מבצעת ביקורות שטח.
22. בניגוד להסכם בין העירייה לבין משכ"ל, לא מבוצע ניטור ממוחשב – לא הוטל קנס על הקבלן עקב אי ניטור מסלולים.
23. טפסי התלונה בנושא הסעות אינם מנוהלים באופן ממוחשב, אלא באמצעות "אקסל".
24. קבלן ההסעות מפעיל קבלני משנה ללא אישור העירייה.
25. אין בידי העירייה כלים לוודא שהמלווים בגינם משלמים אכן עלו על ההסעה.

המלצות עיקריות

1. לבנות מעטפת ארגונית שתומכת בצורה טובה במערך ההסעות לרבות: מדיניות כתובה, נהלי עבודה מאושרים, הסכמים מלאים וחתומים וכוח אדם מספיק ובהתאם לדרישות חוזר מנכ"ל.
2. להקפיד על כללי בטיחות אצל הקבלן ועל כשירות המלוות.
3. לשפר את הבקרה הכספית בנושא ההסעות במטרה ליעל את עלויות ההסעות.
4. לצאת למכרז פומבי אשר יגרום להשתתפות במספר חברות הסעה.
5. לבנות מנגנוני בקרה אפקטיביים על מערך ההסעות אשר כוללים מערכת מידע, ביקורות שטח וניטור הסעות.
6. להקפיד להטיל קנס על הקבלן בגין הפרות.

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

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. מבנה ארגוני

1.1. כללי

מבנה ארגוני הוא שם כולל למערך מורכב ומוגדר היטב של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה הארגוני משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות והוא מנתב ותוחם באופן רשמי ומחייב את התנועה של אנשים וחומרים בארגון. מבנים ארגוניים נועדו לתת מענה לשיקולי יעילות ותכליתיות בארגון.

בטיפול בתחום הסעות תלמידים מעורבים מספר גורמים כמתואר בתרשים שלהלן:



א. מחלקת ההיסעים – כוללת את מנהלת המחלקה ומזכירה. המחלקה אמונה על ניהול מערך הסעות התלמידים העירוני על כל היבטיו התפעוליים והכספיים הן בעבור החינוך הרגיל, החינוך המיוחד והן בעבור מחלקת רווחה (להלן: "המחלקה").

מערך ההסעות מנוהל גם באמצעות שתי קבוצות וואטסאפ המשמשות לתקשורת מהירה בנוגע למסלולים השונים: (1) קבוצה של מנהלת המחלקה ומזכירתה עם כל המלוות, (2) קבוצה של החינוך המיוחד שבה נמצאים גם ראש העירייה, מנהלת מוסד וההורים (יחד עם מנהלת המחלקה ומזכירתה). בנוסף ישנה קבוצת וואטסאפ של כל העיר בה נמצאת גם מנהלת מחלקת היסעים.

מנהלת מחלקת היסעים – עד לפני שנה שימשה מנהלת המחלקה כרכזת היסעים ומיום 01.09.2022 נכנסה לתפקידה כמנהלת מחלקה. מנהלת המחלקה אמונה על ניהול, פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת של עובדי מחלקת היסעים וכן על תכנון, בנייה וביצוע של כל מערך היסעים בחינוך וברווחה ובכלל זאת ניהול מערך המלוות, הדרכתיהם ודיווחי נוכחות וכן חשבונות של קבלן ההסעות.

ב. חברת ההסעות – שירותי ההסעות בעירייה מבוצעות על ידי חברת ההסעה.

ג. החברה למשק וכלכלה (להלן: "משכ"ל") – חברת בת של השלטון המקומי אשר נוסדה במטרה לתכנן ולבצע פעולות כלכליות בעבור הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי. משכ"ל עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: עריכה ופרסום של מכרזי מסגרת לשימוש הרשויות המקומיות ואספקת שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים המבוצעים בעקבות התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות באמצעות המכרזים.

בכל הנוגע למערך ההיסעים, משכ"ל מנהלת את מרכזי קבלני ההסעות, שימוש במערכת חכמה לניהול ההסעות ועורכת ביקורות בשטח על פעילות קבלני ההסעות.

ד. משרד החינוך – העירייה מדווחת למשרד החינוך אודות התלמידים, בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, המקבלים שירותי הסעה לצורך התחשבות בהתאם לקריטריונים קבועים.

1.2. מחלקת היסעים

בדוח מבקר המועצה משנת 2016, בנושא "הסעות תלמידים למוסדות חינוך" ציין המבקר כי "בשנת הלימודים תשע"ז תוכננו 104 מסלולי הסעה"; בשנת הלימודים תשפ"ג (שנת הלימודים הרלוונטית לדו"ח זה) תוכננו 268 מסלולים, **כלומר משנת תשע"ז (2016) עד לשנת תשפ"ג (2022) חל גידול של פי 2.5 במספר המסלולים.**

על פי דוח מבקר העירייה משנת 2016 מבנה המחלקה גם אז כלל שתי עובדות ובנוסף העסיקה יועץ חיצוני אשר "מסייע בנושא חישוב התקציב הנדרש בהתאם למסלולים שנקבעו וכן דיווח עלות ההסעות למשרד החינוך בכדי לקבל החזרי השתתפות".

למרות שהיקף ההסעות משנת 2016 לשנת 2022 גדל פי 2.5, היקף העובדים נשאר זהה ובכך לא ניתן לתת מענה ראוי בכל התחומים הנמצאים באחריות מחלקת היסעים, כפי יפורט בהמשך דוח ביקורת זה.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי "בתכנית כוח אדם לשנת 2024 מתוכנן תקן נוסף למחלקת היסעים. אנו נגדיר אותו כרכז תחבורה."

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "בתקציב 2024 ישנה דרישה לתקן נוסף של מזכירה".

1.3. רכז תחבורה ברשות המקומית

נספח ג' לחוזר מנכ"ל הסעות קובע, בסעיף 3, את הנחיות הבטיחות בהסעות ובסעיף 3.2 מפורטים "בעלי תפקידים המשפיעים על הבטחת הבטיחות בהסעות מאורגנות אל מוסד החינוך וממנו".

סעיף 3.2.4 לנספח ג' קובע כי אחד מבעלי התפקידים האלו הוא "רכז התחבורה ברשות המקומית" ואלו הם תחומי אחריותו:

- א. מיפוי תחנות – אחריות על מיפוי כל תחנות האיסוף וההורדה של הילדים ברשות המקומית.
- ב. בדיקת בטיחות תחנות – עליו לוודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה הזורמת.
- ג. הורדת תלמידים בבטחה – לוודא כי הורדת הילדים תבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך ובצד שבו נמצא ביתו של התלמיד.
- ד. בטיחות בהסעות – תדרוך קבלני ההסעות והנהגים שלהם בנושאים הנוגעים לבטיחות בהסעות.
- ה. תחקיר אירועים חריגים – לתחקר כל אירוע חריג במהלך ההסעות על פי הנחיות הרשות ויהיה בקשר רצוף עם ההנהלות של מוסדות החינוך ועם רכזי ההסעות כדי לעדכן אותם בממצאי בדיקות האירועים החריגים ובטיפול המחייב הנדרש.
- ו. תקינות כלי הרכב – לוודא שכלי הרכב של חברות ההסעה עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות להסעות ילדים.

בפועל חלק מתפקידי רכז התחבורה מבוצעים על ידי מנהלת מחלקת היסעים.

בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל, בעירייה לא מונה רכז תחבורה וכיום מנהלת המחלקה מבצעת חלק מהתפקידים המיועדים לרכז התחבורה, כגון: מיפוי תחנות, תחקיר אירועים חריגים ותקינות כלי הרכב. אולם, אין כתב מינוי למנהלת המחלקה כרכזת תחבורה הפורט את תפקידים אלו.

כמו כן, חלק מהתחומים שאמורים להיות במסגרת תפקידו של הרכז אינם מטופלים על ידי מנהלת המחלקה, כך למשל: בדיקת בטיחות בתחנות, הורדת תלמידים בבטחה ובטיחות בהסעות.



בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת האגף החינוך מסרה לביקורת כי: "אין תקן לרכז תחבורה ברשות".

בהתייחסותו לטיוטת הדוח, סמנכ"ל למנהל מסר לביקורת כי בתכנית כוח אדם לשנת 2024 מתוכנן תקן נוסף למחלקת היסעים. אנו נגדיר אותו כרכז תחבורה."

2. נהלי עבודה ומדיניות

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד 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 את שגרת העבודה במקום.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נהל תקין 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 בנוהל.
- 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.

בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע לנהלים הייתה: "לקבוע נהלי עבודה כתובים שמגדירים את תהליכי העבודה הרלוונטיים הנדרשים להפעלת מערך היסעים לתלמידי היישוב ואת האחריות והסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים המעורבים, הן לגבי החינוך רגיל, הן לגבי החינוך המיוחד והן לגבי המלווים. במסגרת קביעת הנהלים בתחום היסעים, ליצור הפרדת תפקידים בין בעלי התפקידים השונים כדי למנוע ריכוז סמכויות בידי אדם אחד".

סטטוס ביצוע ההמלצה: בתהליך – מנהל מחלקת החינוך הכין נהל, נמצא בתהליכי אישור במועצה.

נמצא כי בעירייה עדיין לא קיימים נהלי עבודה כתובים ומאושרים המסדירים את כל הנושאים הנמצאים באחריות מחלקת היסעים בעירייה, אשר יעגנו את תהליכי העבודה של מערך ההסעות ואשר קובעים, בין היתר, את אופן שיבוץ המלווים להסעות, פיקוח ובקרה אחר קבלן ההסעות וכדומה. עם זאת, נערכה טיוטת נהל שהועברה לאישור מנכ"ל העירייה שכותרתה "נהל הסעות" (להלן: "טיטת נהל הסעות"). מבדיקת הביקורת את טיוטת נהל ההסעות עולה כי היא אינה ערוכה מבחינה צורנית ומהותית כנהל עבודה עירונית, כמפורט:

- א. מבחינה צורנית – הנהל לא כולל את הפרקים הבאים: מטרת הנהל, מסמכים ישימים, הגדרות, אחריות ונספחים.
- ב. מבחינה מהותית – הנהל לא מסדיר את עבודת המחלקה באופן ברור בכל תחום, אלא מפרט בשורה ארוכה של נושאים את כל התחומים שעשויים להיות קשורים למחלקה וללא אבחנה בין תהליך עבודה בפועל לבין מידע כללי. כך למשל בכותרת "הקפדה על התנהגות בהסעות" מצוין כי "על התלמיד להיות יישוב וחגור במהלך כל הנסיעה" – לא ברור מי אחראי לכך שהתלמיד יהיה ישוב וחגור במהלך כל הנסיעה.

לעניין המדיניות – לא נקבעה מדיניות עירונית כתובה בנושא הסעות, לדוגמה מיהם התלמידים שממנים להם הסעות. לדוגמה, נמצא כי קיימת מדיניות בלתי כתובה שהעירייה מממנת הסעות לתלמידים שאינם זכאים להסעות לפי הקריטריונים של המשרד החינוך.

בהתייחסות לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "נהל עבודה הושלם ונימסר למנכ"ל". "אין מימון הסעות להורים, ישנו מערך היסעים על פי בדיקה ושיקול דעת".

הביקורת מעירה כי טיוטת הנהל טרם אושר, אינו בפורמט של נהל ואינו מכסה חלק מהפעילויות החשובות של מחלקת היסעים.



העדר נהלים



ממצא חוזר



העדר נהלים

3. תקציב

3.1. כללי

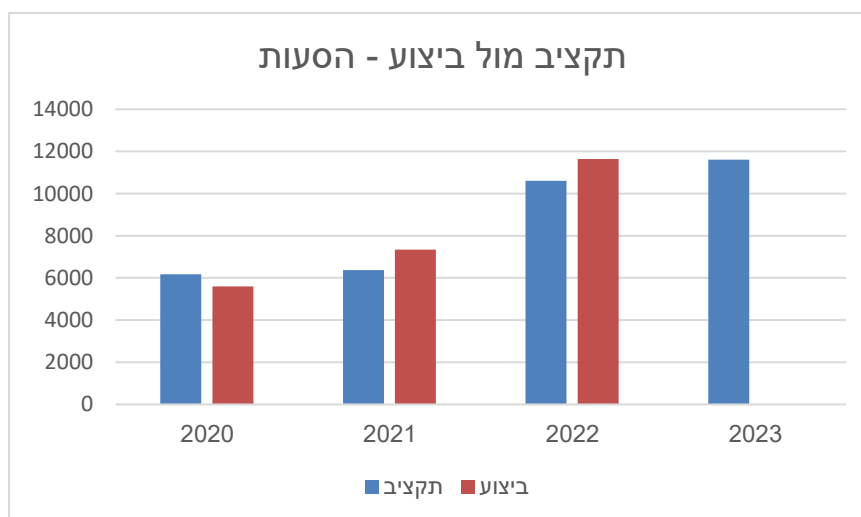
התקציב הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה של הרשות המקומית ומהווה גם כלי לניהולה על פי מטרות ויעדים. בנוסף, התקציב מהווה הצהרת כוונות של הרשות לגבי מסגרת הפעילות הכספית שלה בשנת התקציב, ובעצם מבוסס על חתירה לאיזון, כלומר שסך כל ההוצאות לא יעלה על סך כל ההכנסות.

דיני הרשויות המקומיות קובעים כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי, כאשר שנת הכספים לכל הרשויות המקומיות מתחילה ב-1 לינואר בכל שנה. תקציב שאושר הינו מסמך משפטי המחייב את הרשות המקומית.

3.2. התפתחות תקציב הסעות

הביקורת בחנה את התקציב הסעות של העירייה לשנים 2020 - 2023. הטבלה שלהלן מציגה את תקציב הסעות (באלפי ₪) למול הביצוע בפועל בעבור כל שנה:

התרשים שלהלן המתאר את תכנון התקציב ואת הביצוע בין השנים 2020 - 2023 באלפי ש"ח:



*ביצוע לשנת 2023 נכון למאי 2023

הביקורת קיבלה לידיה כרטסת הנהלת חשבונות בעבור השנים 2021 - 2023 בה מפורטים התשלומים הנדרשים על ידי קבלן הסעות בכל חודש.

משנת 2020 עד לשנת 2022 חל גידול של 40% בתקציב הסעות, כאשר הסיבות האפשריות לגידול בתקציב הינן מציע יחיד, גידול במספר התלמידים, גידול במספר המסלולים, שימוש ברכבים לא מתאימים וכדומה (כפי שיפורט בהמשך הדוח). לא התקבל ניתוח המסביר את הגידול המשמעותי.



בנוסף, כפי שניתן לראות בטבלה ובתרשים שלעיל, ישנם פערים בין התקציב שהוקצה לטובת הסעות למול הביצוע בפועל, כך למשל נקבע בשנת 2021 תקציב להסעות חינוך מיוחד בגובה של כ-5 מיליון ₪ ומתקציב זה נוצלו כ-6 מיליון ₪, כלומר פער של כמיליון ₪.



בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "חל גידול בכמות התלמידים המוסעים".

הביקורת מעירה כי ראוי לבצע ניתוח מעמיק ולא להסתפק בהערכה כללית.

3.3. דיווח למשרד החינוך

אי דיווח על המסלולים למשרד החינוך או דיווח חלקי (למשל: לא על כל התלמידים או הרכבים), עלול להביא לכך, שהמשרד לא יעביר לעירייה את ההחזר המלא המגיע בגינם.

הביקורת בחנה האם כל המוסעים המנוהלים על ידי המחלקה באמצעות גיליונות "אקסל" (להלן: "מספר תלמידים בפועל") מדווחים למשרד החינוך בטופס "ריכוז דיווחים לחתימה-הסעות למוסד לימודים בשנה"ל תשפ"ג" (להלן: "מספר תלמידים פר-קפיטא") ובמערכת מסלולים בהתאמה.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיים פער בין הטבלאות של מנהלת מחלקת ההיסעים לבין הדיווחים למשרד החינוך. המשמעות היא שישנם עשרות תלמידים שאינם מדווחים למשרד החינוך, כלומר – הרשות נושאת במלוא נטל התשלום עבור הסעות אלו, כך שקיים מימון עירוני במאות אלפי ₪ וזאת מבלי שקיימות אסמכתאות למימון עודף. כך למשל חריגה של 410 תלמידים שאינם זכאים להסעה בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך (ראו בטבלה בהמשך), עשוי להגיע לתשלום נוסף של 3,509 ₪ לכיוון ובשנה לכ-1.5 מיליון ₪ (לפי החישוב הבא: אוטובוס של 50 תלמידים, בעלות של 472.93 ₪ כולל מע"מ לכיוון, כפול 2 כיוונים, כפול 214 ימי לימוד בשנה).

הטבלה שלהלן מציגה, באופן מדגמי, את שם המוסד אליו מוסעים תלמידים בהסעות מטעם קבלן ההסעות ואת מספר התלמידים בהסעה כפי שמדווחים למשרד החינוך, בהשוואה למספר התלמידים המצוינים בגיליונות "אקסל" של המחלקה והפער ביניהם:

מס"ד	שם המוסד	יישוב	מס' תלמידים בפועל	מספר תלמידים פר קפיטא	מספר תלמידים במערכת מסלולים	פער
1	בית ספר תלמים	באר יעקב	7	1	6	0
2	חנה סנש		464	54	0	410
3	רמון		10	12	2	4-
4	עתיד		0	3	0	3-
5	צמרות וצאלון		13	2	18	7-
6	ממ"ד חב"ד אוהל יצחק	נס ציונה	36	37	0	1-
7	גמנסיה ריאלית	ראשון לציון	7	9	0	2-

כלומר, מהשוואת הדיווח על ההסעות למשרד החינוך לבין הקובץ המנוהל במחלקה, באופן מדגמי, ניתן לראות כי ישנם 410 תלמידים שמקבלים הסעות למרות שהסעות אלו אינן מוכרות על ידי משרד החינוך. כלומר – הרשות נושאת בנטל התשלום עבור הסעות אלו.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "יש הפרדה בין חינוך מיוחד לרגיל".

הביקורת סבורה כי בנוסף להפרדה בין חינוך מיוחד לרגיל, תהיה הפרדה בין תלמידים זכאים ללא זכאים וזאת בכדי שניתן יהיה לאמוד את מימונה של הרשות בעבור אותם תלמידים.

4. מערכות מידע

4.1. כללי

כדי לבצע את תפקידה באופן מיטבי, נדרשות למחלקת ההיסעים מערכות מידע תומכות ואתר אינטרנט איכותי שמאפשר להעביר מידע עדכני לתושבים ולקבל מהם פניות. הביקורת בחנה את השימוש במערכות מידע ואתר האינטרנט בתחום ההיסעים.

4.2. מערכות מידע

השימוש במערכות מידע הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן מתן שירות הולם.

לטובת ניהול מערך הסעות התלמידים העירוני עומדות לרשות מחלקת היסעים מספר מערכות ממוחשבות:

א. מערכות משרד החינוך

למשרד החינוך קיימות שתי מערכות דיווח ממוחשבות שמטרתן לאפשר לרשויות מקומיות לדווח למשרד החינוך על תלמידים מוסעים, כמפורט להלן:

מערכת הסעות נט – מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות המקומיות על הסעת תלמידים בתעריף פר נסיעה לתלמיד ומדווחות על תלמידי החינוך המיוחד המלווים (להלן: "הסעות נט").

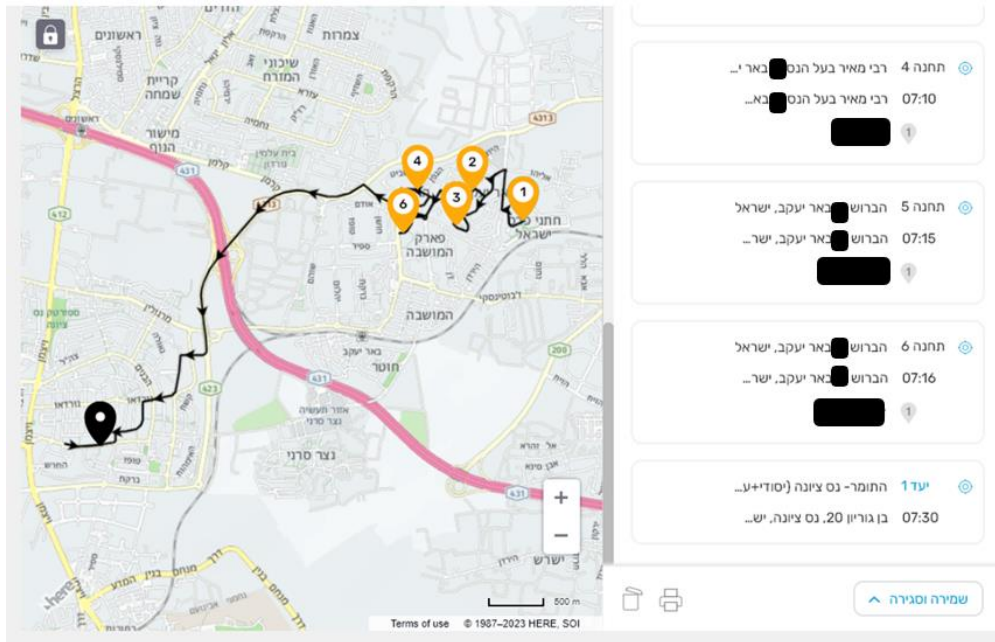
מערכת מסלולים – מערכת אשר באמצעותה מדווחות הרשויות המקומיות על הסעת תלמידים במסלולי נסיעה מאורגנים. במערכת זו ניתן לדווח על כלל תלמידי החינוך המיוחד וכן על תלמידי חינוך רגיל של כ-50 רשויות מקומיות שלא עברו לשיטת תקצוב פר תלמיד.

מטרת הדיווח של הרשויות המקומיות למערכות אלה הינה קבלת השתתפות של המשרד בתקצוב ההסעות.

ב. מערכת פרקטיקל – מערכת מסמכים של משכ"ל – במסגרתה נסרקים מסמכי קבלנים וחוזים, ובה נכללים נתוני הביקורות של משכ"ל. בעירייה לא עושים שימוש במערכת זו, אך מידע אודות ביקורות מתוך המערכת נשלחים למנהלת מחלקת ההיסעים בדוא"ל.

מערכת "טרפיקל" – בנוסף, משכ"ל מעמידה לרשות העירייה במסגרת מרכז ההסעות שלה גם את האפשרות להשתמש במערכת ממוחשבת ייעודית לניהול מערך ההסעות שנקראת "טרפיקל". מערכת זו הינה מערכת דיגיטלית חכמה לניהול ותכנון של מערך ההיסעים ברשויות המקומיות. המערכת כוללת מאגר נתוני התלמידים, ההורים, המלווים והקבלנים ומשמשת ככלי לתכנון ובקרת מסלולים, ומאפשרת גישה נוחה לכלל החוזים החתומים של הרשות. המערכת מאפשרת גם ניהול של ההוצאות בגין ההסעות. המערכת מאפשרת הצגת נתונים על גבי מפה דיגיטלית המאפשרת הצגה אינטראקטיבית של המסלולים וביצוע ניטור באמצעות אחת האפליקציות על ידי המלווה/נהג ו/או ממשק לחברת איתוראן. המערכת כוללת אפליקציה ייעודית להורים המאפשרת לקבל התראה של 10 דקות לפני הגעת ההסעה, לרדת למטה בזמן בלי המתנה מיותרת וכן לראות שהילד הגיע ליעדו.

כך למשל נראה הדיווח על מסלול הסעה במערכת:



בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע למערכות המידע הייתה: "לבחון הסתייעות במערכות ממוחשבות תומכות לניהול ותפעול מערך היסעים במועצה".

סטטוס – המערכת הממוחשבת התומכת, קרי – ה"טרפיקל", הוטמעה, אך ההמלצה בוצעה באופן חלקי. מהמחלקה נמסר כי קיימת בעיה בהפעלה על ידי חברת ההסעות.

נמצא כי מערכת ה"טרפיקל" הוטמעה בעירייה באופן חלקי בלבד. מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד למחלקות דומות ברשויות מקומיות אחרות המחלקה עושה שימוש חלקי בלבד במערכת ה"טרפיקל" והמידע שמוצג בה אינו מדויק ואינו בשימוש.

בפועל המחלקה מנהלת את המסלולים והמוסעים באמצעות גיליונות "אקסל", במקום להשתמש ב"טרפיקל", דבר אשר עלול לגרום לטעויות ומקשה על ביצוע מעקב ובקרה נאותים.

הטבלה שלהלן מציגה את נושאי העבודה האפשריים הקיימים ב"טרפיקל" והאם משתמשים בהם בפועל:

מס"ד	נושא העבודה	האם משתמשים?
1	נתוני תלמידים והורים	✗
2	נתוני מלווים	✗
3	תכנון מסלולים	✗
4	שמירת חוזים ונספחים	✗
5	ניהול הוצאות	✗
6	ניטור ההסעה	✗

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "במערכת נימצאים נתונים של כל התלמידים, מוסדות, מסלולים וגם מחירים".

הביקורת מעירה כי מבדיקת המערכת, הנתונים לא היו מלאים, ככל שהנושא סודר לאחר בדיקת הביקורת, הביקורת מברכת על כך.

4.3. אתר האינטרנט

באתר האינטרנט של העירייה קיים דף בשם "הסעות-מידע ופניות הציבור", אשר נמצא תחת חוצץ "חינוך". בדף זה ניתן להגיש תלונה בנושא הסעות עם לחיצה על קישור המפנה את הפונה לאתר הרלוונטי (ראה הרחבה בנושא התלונות בפרק "טיפול בתלונות").

להלן צילום מסך של דף האינטרנט מיום 25.07.2023:

25.7.2023, 14:46

הסעות - מידע ופניות הציבור

דף הבית > חינוך > הסעות-מידע ופניות הציבור

הסעות- מידע ופניות הציבור

טופס הגשת תלונות בהסעות - [לחצו כאן](#)

מענה לפניות הורים בהסעות

לפניכם כל דרכי הקשר עם מזור הסעות במחלקת החינוך של באר יעקב

טופס הגשת תלונה בהסעות בטופס ניתן להגיש תלונה מפורטת על בעיות בהסעות - להלן הקישור

<https://lp.vp4.me/nt6b>

הקישור להגשת תלונות בהסעות נמצא גם באתר המועצה בכתובת:

<http://www.b-y.org.il/?CategoryID=341>

לפונים יש אפשרות ליצור קשר ולשלוח הודעות ישירות לרכזת הסעות ומזכירת הסעות בדרכים הבאות:
 מענה לטלפון הישיר ניתן במחלקת הסעות בשעות המענה הטלפוני ימים ב' וד' 08:30-13:00:
 מזכירת רכזת הסעות גל קשקש ישיר בשעות מענה טלפוני 08-9785326

להודעות וצאפ בכל זמן 050-2002114

רכזת הסעות קלרה יגל מליק - ישיר בשעות מענה טלפוני 08-9785451

להודעות וצאפ בכל זמן 050-5702250

מייל

קלרה יגל מליק רכזת הסעות מייל klara@b-y.org.il

גל קשקש מייל - gal@b-y.org.il

יש להקפיד להתקשר בשעות המענה הטלפוני, או לשלוח הודעות וצאפ לנייד או במייל או לקישור התלונות.

האם דף זה עזר לך?

לא 😞
 כן 😊

כפי שניתן לראות, לא מפורסם כל מידע אודות מערך ההסעות בעיר.

במהלך ביקור הביקורת במשרדי המחלקה ביום 20.06.2023, בדקה הביקורת את מספרי הטלפון המפורסמים ונמצא כי לא קיים צליל חיוג ובמשרדי המחלקה הטלפון לא מצלצל.

מבדיקה נוספת של הביקורת ביום 06.09.2023 בשעה 13:45 נמצא כי ככל הנראה הנושא טופל ובשני מספרי הטלפון יש צליל חיוג אך לא התקבל מענה.

מבדיקה נוספת שערכה הביקורת נראה כי לאחר ביקור הביקורת במחלקה עודכן עמוד האינטרנט של ההסעות. להלן צילום מסך של דף האינטרנט מיום 16.08.2023:

10:44, 16.8.2023

הסעות- מידע ופניות הציבור

דף הבית > חינוך > הסעות- מידע ופניות הציבור



הסעות- מידע ופניות הציבור

טופס הגשת תלונה בהסעות - [לחצו כאן](#)

מענה לפניות הורים בהסעות

לפניכם כל דרכי הקשר עם מחלקת הסעות באגף החינוך של באר יעקב

טופס הגשת תלונה בהסעות בטופס ניתן להגיש תלונה מפורטת על בעיות בהסעות- להלן הקישור

<https://p.vp4.me/nt6b>

לפניכם יש אפשרות ליצור קשר ולשלוח הודעות ישירות למנהלת מחלקת הסעות ומזכירת הסעות בדרכים הבאות:

מוקד טלפוני להסעות- 073-2417372

להודעות וצאפפ בכל זמן- אסנת אביטובל מזכירת המחלקה - 050-2002114

מנהלת מחלקת הסעות קלרה יגל מליק - ישר בשעות מענה טלפוני 08-9785451

להודעות וצאפפ בכל זמן לקלרה 050-5702250

מייל

קלרה יגל מליק מנהלת מחלקת הסעות מייל klara@b-y.org.il

אסנת אביטובל מזכירת מחלקת הסעות- מייל osnata@b-y.org.il

יש להקפיד להתקשר בשעות המענה הטלפוני, או לשלוח הודעות וצאפפ לנייד או במייל או לקישור התלונות.

חוברת מידע עדכנית בנושא הסעות - 1-8-2023 - [לחצו כאן](#)

האם דף זה עזר לך?

לא ☹️

כן 😊

כפי שניתן לראות עודכנו בעלי התפקידים במחלקה וכן פורסמה חוברת מידע בנוגע להסעות. עם זאת, מבדיקת הביקורת במועד מאוחר יותר עלה כי הטלפון שמספרו 08-978-5451 המפורסם באתר עדיין לא תקין (לא מחייג).

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי "מעודכנים".

5. תכנון מסלולי הסעות

5.1. כללי

תכנון יעיל של מערך הסעות התלמידים העירוני מחייב ראשית מיפוי התלמידים הזכאים להסעות בהתאם להוראות ולנהלי משרד החינוך, ושיבוצם להסעות בהתאם, תוך התחשבות בשורת פרמטרים ובכללם, מרחקים, מספר המלווים, סוג כלי הרכב שישמשו להסעה וכדומה.

בחוזר מנכ"ל הסעות של משרד החינוך נקבע השיבוץ להסעות תלמידים כדלקמן: "הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבת הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. ההסעות מתבצעות על-פי אמות מידה שנקבעו לצורך זה. הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתתת על קביעת מיפוי ואזורי רישום, תוך הקפדה על ויסות נכון של תלמידים בין מוסדות החינוך השונים ושמירה על שילוב חברתי – אינטגרציה".

לפי חוזר המנכ"ל, הקריטריונים לקביעת זכאות תלמידים להסעות הם:

1. גיל:

1.1. הסעות תלמידים בחינוך הרגיל – תלמידי כיתות א' עד י' ובנוסף תלמידי י"א-י"ב ביישובים ללא בתי ספר על יסודיים.

1.2. הסעות תלמידים בחינוך המיוחד – מגיל 3 ועד גיל 21.

2. מרחק:

2.1. המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא כמפורט להלן:

2.1.1. לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' (ועד בכלל): מ-2 ק"מ;

2.1.2. לתלמידים מכיתה ה' ומעלה: מ-3 ק"מ.

2.2. תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, הסובלים מהמוגבלות המפורטות להלן, זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר למרחק:

2.2.1. משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות;

2.2.2. אוטיסטים / P.D.D;

2.2.3. בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש;

2.2.4. תלמידים בעלי פיגור בינוני רב-בעייתי;

2.2.5. תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב;

2.2.6. תלמידים בעלי פיגור קשה/עמוק/סיעודי;

2.2.7. חירשים וכבדי שמיעה;

2.2.8. עיוורים ולקויי ראייה.

תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל.

השתתפות משרד החינוך בהוצאות הסעות תלמידים מבוססת בדרך כלל על שתי שיטות תקצוב:
א. עלות מסלול – הרשות המקומית מקבלת את השתתפות המשרד בעלות המסלול המאושרת.

ב. עלות פר תלמיד – השתתפות המשרד מבוססת על "תעריף לתלמיד ליום הסעה". התעריף אחיד לכלל התלמידים בחינוך הרגיל המוסעים ע"י אותה רשות. ההסעות המתקצבות בשיטה זו הינן מרבית הסעות החינוך הרגיל.

5.2 מספר המסלולים

תכנון המסלולים בעירייה מבוצע על ידי מנהלת מחלקת היסעים. הטבלה שלהלן מציגה נתוני המסלולים לשנים תשפ"ב - תשפ"ג לפי דוחות מערכת מסלולים והסעות שמדווחים למשרד החינוך:

מס"ד	שנה"ל	מס' תלמידים	מס' איסופים	מס' פיזורים	מס' מסלולים
1	תשפ"ב	346	67	149	141
2	תשפ"ג	341	66	156	155

נכון ליום ה-20.06.2023, במערכת ה"טרפיקל", בתשפ"ג מופיעים 268 מסלולים בשונה ממערכת "מסלולים".

בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע לעריכת מסלולי ההסעות הייתה: "לבצע ניתוח כלכלי-תפעולי חוזר בין חלופת הסעות תלמידים לפני תחילת שנת הלימודים תשע"ח, תוך בחינת הנחות היסוד (כגון סכום ההחזר להורים) – בין חלופת הסעות באמצעות קבלן ההסעות לבין חלופה של החזר הוצאות על פי קבוצת תלמידים, על פי מיקום בתי הספר שיכלול, בין היתר, בחינת שילוב בין שתי האופציות, הן הסעות והן החזר הוצאות.

לבחון אפשרות להתקשר עם גורם מקצוע לצורך עריכת מסלולי ההסעות.

מדי שנה, לבחון באופן מלא לגבי כלל הרשויות המקומיות בסביבה, שיתוף פעולה, תוך שילוב הסעות, במטרה לחסוך בעלויות ולתעד את תוצאות הבדיקה".

סטטוס – על פי עדכון ע' הגזבר [הקודם] – המועצה בחנה את החלופות, ומבדיקה שנעשתה מתברר שהתחבורה הציבורית לא מאפשרת הגעה בצורה זמינה ומהירה למוסדות החינוך. בנוסף, נערכה בדיקה עם רשויות מקומיות בסביבה לצורך שיתוף פעולה, אך לא הגיעו להסכמה מאחר והשילוב מאריך את ההסעות.

מנהל מחלקת החינוך מסר לביקורת שמערכת "טרפיקל" נותנת מענה להמלצת הביקורת להסתייע בגורם מקצועי.

מבדיקת הביקורת עולה כי **טרם נבחנה אפשרות להתקשר עם גורם מקצוע לצורך עריכת מסלולי ההסעות**. התייחסותו של מנהל מחלקת החינוך בנוגע לשימוש במערכת "טרפיקל" לא עולה בקנה אחד עם בדיקת הביקורת, שכן מחלקת היסעים לא עושה שימוש במערכת בכדי לתכנן את המסלולים.

מבדיקת הביקורת את נושא המסלולים ולאורך הבדיקות השונות בנושא ההסעות, עולה כי לא קיימת אחידות במידע (בין מערכת "מסלולים", מערכת "טרפיקל" וטבלאות ה"אקסל") וזאת ככל הנראה מכיוון שהנושא מנוהל במספר מערכות שונות, שכן למשרד החינוך מדווחים רק על תלמידים שזכאים להסעות.



כלומר, לא ניתן לדעת בוודאות כמה תלמידים מקבלים שירותי הסעה מהעירייה, כמה מסלולים מופעלים וכמה רכבים נוסעים בכל מסלול.

הטבלה שלהלן מציגה מספרי מסלולים המופיעים ב"טרפיקל" ולא מופיעים בקבצי "אקסל" של המסלולים:

מס"ד	מספר מסלול	שם המסלול	סוג הרכב	סה"כ נוסעים
1	721002	באר יעקב - אור החינוך + אוהל אשר + אור האמת אלעד	טרנזיט 10	5
2	711001	באר יעקב - הרצוג - בית חשמונאי (חט"ב+עליונה)	מונית 4	1
3	62312	באר יעקב - בית ספר שדות איילון	מונית 4	1
4	64490.2	מרכז אלמוג תלמי מנשה < ביה"ס נווה נחום - באר יעקב	אוטובוס 55	53
5	840000	באר יעקב < שחקים - מושב סתריה	מונית 4	1

5.3. תחנות ההסעה

בחוזר מנכ"ל "הנחיות ביטחון של משרד החינוך" נקבעו הוראות המסדירות את הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה. ובכלל זה נקבע כי הרשות המקומית היא האחראית להתקנתן ולתחזוקתן של תחנות ההסעה, שבהן יוכלו התלמידים לחכות בבטחה להסעה.

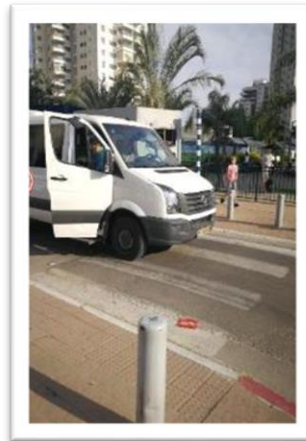
חוזר מנכ"ל "הנחיות בטיחות" מחייב כי:

- א. בסמוך לתחנות ההסעה בקרבת בתי הספר יוצבו שלטים המכוונים את התלמידים המוסעים למקום ההסעה;
 - ב. יוקמו גדרות מגן להפרדת השטח שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה;
 - ג. במידת האפשר מסלול התנועה בתחנה יאפשר לצאת ממנו בלא שימוש בהילוך אחורי.
- בנוסף קובע חוזר מנכ"ל "הנחיות בטיחות" כי רכז התחבורה ברשות המקומית ידאג:
- א. למפות את כל תחנות האיסוף וההורדה של הילדים ברשות המקומית ויודא שתחנות אלו מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה הזורמת;
 - ב. שהורדת הילדים תתבצע בצד שבו נמצא מוסד החינוך ובצד שבו נמצא ביתו של התלמיד.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיים מיפוי של תחנות איסוף והורדה ברחבי באר יעקב אצל מנהלת מחלקת היסעים, כלומר, מנהלת המחלקה מכירה את הכתובות במסלול. **מבדיקת הביקורת את הורדת התלמידים בסמוך למוסד החינוכי ביום 06.06.2023 עולה כי ההסעה של בית הספר צאלון לא עצרה במפרץ החניה, אלא באמצע הכביש, על מעבר החצייה, להלן תמונה:**



בסמוך לגני הפרח ברחוב שוהם 11 ההסעה נכנסת
 חנייה ייעודי להורדת נוסעים (תקין):



מנגד,
 למפרץ

כאמור, לא מונה רכז תחבורה בעירייה, אשר מתפקידו לוודא, לפי חוזר מנכ"ל כי תחנות האיסוף
 וההורדה מאפשרות גישה בטוחה לרכב ההסעה, ללא הפרעה לתנועה הזורמת.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי "בקרים של משכ"ל מבצעים את
 הביקורות והבדיקות בתיאום עם מחלקת היסעים".

הביקורת מעירה כי קיבלה 41 דוגמאות לדוחות בקרה שנערכו על ידי משכ"ל ונמצא שלא קיימת
 התייחסות לתחנות איסוף והורדה אלא לרכב ההסעות, נתוני נהג ומספר המוסעים.

5.4. סוגי כלי רכב

כאשר מתכננים מערך הסעות, אחד הדברים החשובים הוא להשתמש במספר המועט ביותר האפשרי
 של כלי רכב.

מנהלת מחלקת היסעים מסרה לביקורת כי סוגי הרכבים המסיעים את התלמידים והמלווים משתנים
 בהתאם לקריטריונים הבאים:

- א. מונית – 2 ילדים עם מלווה (או 3 ילדים עם מלווה אם אין בעיות המונעות מילד אחד לשבת במושב
 הקידמי);
- ב. טרנזיט (10 עד 16 מקומות) – 3 ילדים ומעלה עם מלווה, זאת מכיוון שאסור שהמלווה תשב קדימה
 והילדים מאחורה.
- ג. אוטובוס – מעל ל-16 מוסעים ועד 55 מוסעים.

הביקורת בדקה 41 דוחות בקרה שנערכו על ידי משכ"ל בשנה"ל תשפ"ג לבחינת מקרים בהם נבדק רכב
 גדול ומספר הנוסעים בו.

מבדיקת הביקורת את דוחות הבקרה של משכ"ל עולה כי במקרים רבים מוסעים תלמידים ברכבים גדולים בתפוסה נמוכה העומדת בממוצע על 31%. הדבר מעיד על תכנון לא יעיל של מסלולי ההסעה. הטבלה שלהלן מציגה את בדיקת הביקורת בעבור 10 דוחות שנערכו מטעם משכ"ל:

מס"ד	שם המוסד	תאריך בקרה	מס' מקומות ברכב	מס' ילדים	מס' מלווים	סה"כ נוסעים	תפוסה אחוז	הערות
1	אסיף	17.04.2023	16	5	1	6	37.5	
2	ארזים	04.07.2022	19	4	1	5	26	
3	נטעים	30.04.2023	8	1	1	2	25	
4	בית אקשטיין	08.05.2023	19	1	1	2	10.5	
5	התומר	21.05.2023	19	8	1	9	47	
6	סיני	31.05.2023	19	7	1	8	42	
7	צליל מיתר	14.03.2023	19	4	1	5	26	
8	עידוד	14.07.2023	19	5	1	6	31.5	
9	רמון	11.06.2023	19	12	1	13	68	צוין כי "לדברי מלווה ילד אחד בהסעה"

בנוסף, עלות של מיניבוס עם 19 מקומות ישיבה עומדת על סך של 218 ₪ לעומת עלות של מונית עם 4 מקומות ישיבה שעומדת על סך של 94 ₪ או של רכב אם 10 מקומות ישיבה שעומדת על סך של 165 ₪. כלומר, משלמים יותר כשאפשר לשלם פחות.

עוד עולה כי לא עושים שימוש במערכת ה"טרפיקל" בכדי לעקוב אחר אחוז התפוסה ברכבי ההסעה, שם ניתן להזין נתונים בזמן אמת ולבחון את התאמת רכב ההסעה לאורך התקופה.

בהתייחסותה לטייטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "אנחנו עורכים בדיקות דרך המלווים וההורים".

הביקורת סבורה כי הסתמכות על המלווים אינה שיטת בקרה מספקת ועל הבקרה להתבצע באמצעות עובדי המחלקה.

6. התקשרות עם חברת הסעות

6.1. כללי

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם ספקים לצורך מתן שירותים לתושבים. דרך המלך בהתקשרויות מעין אלו היא באמצעות מכרז פומבי וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 197 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות") לפיו "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

דרך ההתקשרות נקבעת בהתאם לסכום היקף ההתקשרות הקבוע בתקנות העיריות [מכרזים], התשמ"ח-1987 (להלן: "תקנות העיריות (מכרזים)") וצמוד למדד. תקנות העיריות (מכרזים) מפרטות את דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחיר וכן מפרטות סוגי חוזים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל.

במסגרת פרק זה בחנה הביקורת את הליך ההתקשרות של העירייה עם קבלן הסעות שבוצע דרך משכ"ל.

6.2. הליך מכרזי

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי הנוהל לפרסום מכרז ולחתימת הסכם עם קבלני הסעות הנו כדלקמן: "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות ומופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ".

הביקורת קיבלה מהמחלקה קובץ שכותרתו "השוואת מחירים - נוהל מס' A-408108-22- TS027615 - 23205 היסעים - באריעקב" (להלן: "קובץ השוואת המחירים") המפרט את שמות 29 חברות ההסעה אליהם פנו לקבלת הצעות מחיר. מקובץ השוואת המחירים עולה כי רק חברת ההסעות הנוכחית הגישה הצעת מחיר.

ביום 30.08.2022 התקשרה העירייה עם חברת ההסעה (להלן: "קבלן ההסעות") בחוזה למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים במסגרת מכרז מס' 3/2021/ס באמצעות מכרזים של החברה למשק וכלכלה (להלן: "החוזה"). יצוין כי לא מדובר במסמכי המכרז והחוזה המלאים אלא במסמכים הבאים:

- א. טופס אישור התקשרות;
- ב. עמוד אחד של חוזה (עמוד 56) שכותרתו "חוזה התקשרות למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים במסגרת מכרז מס' 3/2021/ס";
- ג. מכתב של משכ"ל לקבלן ההסעות על החלטת העירייה להזמין ממנו את שירותי ההסעות;
- ד. טבלת מסלולים לתלמידים ומקבלי שירותי רווחה;
- ה. נספחים שונים.

בנוסף, ביום 19.01.2021 נחתם חוזה ניהול בין העירייה למשכ"ל שכותרתו "חוזה ניהול", אשר מסדיר בסעיף 2 את שירותי משכ"ל לעירייה, בין היתר תכנון מפרט המסלולים, בניית תוכנית פיקוח ובקרה שתקבע בתיאום עם הרשות המזמינה, הפעלה של מפקחים בשטח, לרבות בכל נקודות הקצה (יציאה והגעה) ועוד (להלן: "חוזה עם משכ"ל").

מבדיקת הביקורת עולה כי רק מציע אחד הגיש את הצעתו מתוך 29 חברות אפשריות.



לאחר בקשת הביקורת לקבל את המכרז המלא עם קבלן ההסעות (החוזה ונספחים), נמסר ממנהלת מחלקת היסעים וממשכ"ל כי "הרשות לא חתמה פיזית על החוזה המלא".



לאחר בקשות נוספות וביורור שנערך מול משכ"ל קיבלה הביקורת ממשכ"ל מסמך שכותרתו "חוזה התקשרות במסגרת מכרז למתן שירותי היסעים מס' 8/2022/ס" (להלן: "החוזה המלא") שאינו חתום על ידי הצדדים וכן אינו תואם את מספר המכרז המצוין בחוזה החתום. בנוסף, החוזה המלא אינו שמור בעירייה (במשרדי מחלקת היסעים או במחלקת המכרזים והתקשרויות).



6.3. בחינת כשירות הנהגים

בחינת כשירות הנהגים נועדה להבטיח את ביטחון ובטיחות התלמידים ולמנוע מנהגים שאינם כשירים, לרבות עברייני תנועה, אלימות ומין, להסיע תלמידים צעירים.

בדוח מבקר המדינה בנושא "הסעות תלמידים ברשויות המקומיות", משנת 2021 (להלן: "דוח מבקר המדינה") אשר התייחס לעניין נהגי ההסעות, הומלץ כי: "על הרשויות המקומיות להקפיד לקבל לידיהן את רשימות הנהגים המסיעים את הילדים, לרבות אישורי משטרה שלפיהם לא הורשעו בעברות מין ואישורים רפואיים על מצבם הבריאותי, ולצרפן למסמכי חוזה ההסעות. עליהן גם להקפיד לעדכן במועדים שייקבעו מראש את הרשימות והאישורים שברשותן. על הרשויות המקומיות לוודא שנהגים המבצעים הסעות תלמידים עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים".

לשם הבטחת כשירות הנהגים המסיעים תלמידים, נקבע בסעיף 3.3.1 ג' לנספח ג' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3 בנושא הסעות כי "נהג המסיע 9 תלמידים או יותר, בכל גיל, יהיה בעל רישיון להסעת תלמידים".

בחוזה המלא של משכ"ל מפורט כי "הקבלן מתחייב להעסיק לצורך מתן השירותים נהגים, אזרחי ישראל, שאינם עובדי הרשות המזמינה, דוברי השפה העברית, מיומנים וכשרים, העומדים בכל הדרישות הרלוונטיות על פי דין לשירותים נשוא חוזה זה....בעל רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב בו תבוצע ההסעה ולהסעת קבוצות ילדים".

הביקורת קיבלה לידיה רשימה של 48 כלי רכב המשמשים כרכבי הסעות לתלמידי העיר ושמות הנהגים, ראה **בנספח א'**. בנוסף, קיבלה הביקורת רישיונות נהיגה של הנהגים וערכה השוואה בין רישיון הנהיגה לכלי הרכב בו נהג בעל הרישיון בכדי לוודא התאמה. להלן צילום מסך מאתר של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בנוגע לרישיונות ההסעה הרלוונטיים לדוח ביקורת זה:

דרגת רישיון	שם דרגה	הערות	תקנה
D	אוטובוס	רישיון לנהוג באוטובוס וברכב כאמור בתקנות 180 (B) - 184 (D1) וברכב מדברי שמשקלו הכולל המותר עולה על 3,500 ק"ג ובטיולית.	185 לת"ת
D1	מונית	רישיון לנהוג במונית, ברכב סיוור ובאוטובוס זעיר שמספר הנוסעים בו אינו עולה על שישה עשר, מלבד הנהג וברכב כאמור בתקנה 180 (B)	184 לת"ת
D2	אוטובוס זעיר ציבורי	רישיון לנהוג באוטובוס זעיר שמספר הנוסעים בו אינו עולה על שישה עשר, מלבד הנהג, וברכב כאמור בתקנה 180 (B)	183 לת"ת
D3	אוטובוס זעיר פרטי	רישיון לנהוג ברכב כאמור בתקנה 184 (א)1-ו-3), באוטובוס זעיר פרטי שמספר הנוסעים בו אינו עולה על שישה עשר, מלבד הנהג.	183 לת"ת

מבדיקה מדגמית שנערכה על ידי הביקורת נמצאו 2 נהגים שנוהגים ברכבים שלא לפי רישיון הנהיגה שלכם (כ-30% מהמדגם), כלומר – נהגים בניגוד לחוק ונהג אחד שלא ידוע לגביו באיזה רכב נהג.



כלומר – נמצאו 2 נהגים נהגים בניגוד לחוק ונהג אחד שלא ידוע לגביו באיזה רכב נהג [הבדיקה נערכה בעבור 7 נהגים מתוך 48 נהגים (15%)].

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הבדיקה:

מס"ד	רישיון נהיגה	סוג הרכב	התאמה	הערות
1	D	אוטובוס 54	✓	
2	D	22 מקומות	✓	
3	D2	19 מקומות	✗	
4	D2	19 מקומות	✗	
5	D1	לא ידוע		לא מופיע ברשימת הרכבים
6	D1	15 מקומות	✓	
7	D	אוטובוס 54	✓	לא מצוין ברישיונו כי רשאי להסיע קבוצת ילדים

יצוין כי ברישיונות הנהגים מצוין על גבי הרישיון "רשאי להסיע קבוצת ילדים – ת' 84".

מקרא:

✓ - רישיון נהיגה מתאים לסוג הרכב
✗ - רישיון נהיגה לא מתאים לסוג הרכב
D – אוטובוס
D1+2 – מונית/ אוטובוס זעיר ציבורי עד 16 נוסעים
D3 – אוטובוס זעיר פרטי עד 16 נוסעים

העסקת נהגים שנוסעים בניגוד לחוק מהווה סכנה לתלמידים ולסביבה.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "הקבלן הונחה לכך ונוהג כך".

כאמור, הביקורת מצאה מספר מקרים בהם הקבלן לא נהג כך.

6.4. בחינת כשירות רכבי הסעות

לצורך הבטחת שלומם של התלמידים המוסעים בהסעות תלמידים מידי יום נקבעו בחוזר מנכ"ל הסעות הוראות והנחיות רבות, כמפורט להלן:

א. קצין בטיחות בתעבורה – סעיף 3.3.1(ב) לנספח ג' לחוזר מנכ"ל הסעות קובע כי "לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקצין בטיחות במשרד התחבורה". כלומר, הסעיף קובע כי לחברת הסעות חובת מינוי של קצין תחבורה.

- ב. תקינות וגיל רכבי ההסעות – סעיף 3.3.1 לנספח ג' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מציין כי "רכב הסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, ויש לוודא שעבר את כל הבדיקות הנדרשות".
- ג. שילוט – סעיף 3.3.1 (ח) לנספח ג' לחוזר מנכ"ל קובע כי "כלי הרכב המסיעים תלמידים יציגו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה".

כאמור, הביקורת קיבלה לידיה רשימה של כלי הרכב המספקים את שירותי ההסעות בה מפורטת שנת הייצור של הרכב.

הטבלה שלהלן מציגה את פרטיהם של 2 כלי רכב אשר בוצעו עבורם תצפיות המבצעים את הסעות התלמידים (רשימה מלאה ראה **בנספח א'**) ואת הבדיקה שנעשתה לגביהם:

מס"ד	תיאור הקו	סוג הרכב	גיל הרכב	שילוט	הערות
1	באר יעקב - צאלון	טרנזיט	לא הועברו מסמכים לביקורת	x	השומר בכניסה מסר לביקורת שזו ההסעה היחידה שמגיעה לבי"ס צאלון, אך פרטי הרכב לא מופיעים ברשימות שקיבלה הביקורת ממח' היסעים
2	בית ספר אסיף - באר יעקב	טרנזיט	לא הועברו מסמכים לביקורת	✓	פרטי הרכב לא מופיעים ברשימת הרכבים שבמחלקה איסוף תלמידים מבי"ס אסיף בבי"ח שמיר (אסף הרופא)

✓ נבדק ונמצא תקין

מבדיקת הביקורת את רשימת הרכבים שהועברה על ידי המחלקה עולה כי כל רכבי ההסעות הינם בני פחות מ-10 שנים כפי שנדרש לפי נספח ג' לחוזר מנכ"ל הסעות.

עם זאת, מבדיקת השטח המדגמית שערכה הביקורת ב- 11 רכבי הסעה נמצא כי 2 מהרכבים שנבדקו (כמפורט בטבלה לעיל, המהווים כ-20% מהמדגם) אינם מצוינים במצבת הרכבים שהועברה לביקורת.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "בודקים ומעדכנים רוב הזמן את הקבלן ודורשים רכבים בהתאם".

התייחסות הביקורת: ראוי כי הבדיקות, העדכונים והדרישות מהקבלן יתועדו בכתב ויכללו עדכון שוטף של מצבת הרכבים המאושרים.

6.5 מעקב ערבויות וביטוחים

ככלל, ערבויות וביטוחים הם חלק בלתי נפרד מחוזה התקשרות בין המזמין (מפרסם המכרז) לבין קבלן, יזם, חברה, יועץ או כל נותן שירות אחר (להלן: "הספק"), וקיומם הינו תנאי לחתימת החוזה ולביצוע תשלומים לספק. כמו כן, ערבות נדרשת לקיום הצעה שהוגשה למכרז ע"י ספק.

בחוזה המלא של משכ"ל מצוין כי "ככל שההיקף השנתי של חוזה זה הינו מעל 8 מיליון ₪ (כולל מע"מ), ימציא הקבלן, להבטחת מילוי התחייבויותיו על פי חוזה זה, ערבות ביצוע כאמור לעיל על סך של 350,000 ₪".

על פי "טופס אישור התקשרות" עליו חתומה העירייה ההיקף הכספי של שירותי ההסעות על ידי קבלן ההסעות הינו 15,438,775 ₪ כולל מע"מ.

✓ **נבדק ונמצא תקין** הביקורת קיבלה לידיה כתב ערבות מטעם בנק מזרחי טפחות לפיו הם ערבים לסילוק כל סכום עד לסך של 350,000 ₪ וזאת עד לתאריך 31.10.2023.

7. פיקוח ובקרה

7.1. כללי

כפי שעולה מדוח מבקר המדינה בנושא "הסעות תלמידים ברשויות המקומיות", משנת 2021 (להלן: "דוח מבקר המדינה"), על מנת לערוך בקרה יעילה, מומלץ לבצע ביקורות מדגמיות על אופן מתן שירותי קבלן ההסעות, לרבות צילום ממצאי הביקורת. בנוסף, יש לערוך בדיקות מדגמיות בעניין עמידתה של חברת ההסעות בלוחות הזמנים והמועדים הנקובים בהסכם, לרבות בדיקת אישורים על ידי נציג הרשות ובדיקה מדגמית של התאמתם להסכם ההתקשרות.

ישנם שני גורמים האמונים על בקרה אחר ההסעות המבוצעות על ידי קבלן ההסעות:

א. מנהלת המחלקה – נדרשת, בהתאם להגדרת תפקידה בעירייה, לערוך פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת של המסיעים השונים; **לביקורת לא ברור מהיכן נלקחו הגדרות התפקיד**. להלן ההגדרות:



הגדרת תפקיד מנהלת היסעים

1. ניהול, פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת של עובדי מחלקת היסעים כשיגרה ו**ובחירום**
2. **תכנון, בנייה וביצוע** של כלל משרד היסעים בחינוך ובנוחה תוך יסירה על אופטימיזציה של הוויכוח
3. תכנון ובניית נוהל למניעת היסעות כלל שנים, במקביל עבודה יזומה וזמנית סולימסקי
4. גיבוי, התווית וביצוע מדיניות הרשות המקומית בתחום עליו מופקד.
5. הגדרת סטנדרט, תכנון ארצות וביצוע מדיניות הרשות בתחום משרד היסעים בחינוך והיסעות נוספות
6. פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה היזומה של המסיעים השונים.
7. אחראית על מערך הדיווחים כלל משרד החינוך על אישורים וקבלת התקציבים הנדרשים
8. הפעלת משרד הקבלנים של הרשות לביצוע ההסעות האחריות על תשלומים בהתאם לרישיות התשלום ולמול המכרזים והחוזים השונים
9. ניהול ובקרה אחר ביצוע התקציבים השונים.
10. עבודה שוטפת מול משרד החינוך בהתאם סדורות המשרד
11. עבודה שוטפת וטיפול בגניות של משרד החינוך: הורים, מלווים, מוסדות חינוך, מחלקת ביקור סדור ושד.
12. ביצוע כל מטלה נוספת שנידרש עליה הסמכות.
13. הפקת אירועים לטעמים כגון ימי עיון טיולים יום גנף יום גיבוש
14. בוסר חירום מס' 2 במסלול החינוך

ב. משכ"ל – במסגרת החוזה בין העירייה לבין משכ"ל, מחויבת משכ"ל להפעלת בקרה מטעמה אחר חברות ההסעה.

7.2. בקרות על ידי המחלקה

בהתאם להגדרת התפקיד של מנהלת המחלקה, היא אחראית על פיקוח ובקרה על ביצוע העבודה השוטפת במחלקה, שהיא כאמור, בין היתר, טיפול בהסעות התלמידים ממקום מגוריהם למוסד החינוכי בו לומדים.

דוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע לבקרה על המסיע הייתה:

"לבצע ביקורות שטח מטעם המועצה בנוסף לבקורות האחרות הקיימות.

לבחון את המקרים שעלו מתוך ביקורות השטח שנערכו על ידי צוות הביקורת (גודל רכב, שילוט לא תקין, גיל כלי הרכב)".

סטטוס – מנהל מחלקת החינוך עדכן כי המחלקה מבצעת ביקורת בהתאם להמלצת הביקורת. ביקורות אלה יתועדו.

מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל לא נערכות ביקורות שטח מטעם המחלקה.



בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "משכ"ל מבצע ביקורות ע"פ הנחיה שלנו".

לדעת הביקורת, במקביל לביקורות שעורכים מטעם משכ"ל (שנותנים מענה חלקי בלבד), נדרש לבצע ביקורות מטעם עובדי המחלקה בכדי לבחון באופן עצמאי מקרים מסוימים ובכדי לקבל תמונה עדכנית ומיד ראשונה לגבי פעילות הקבלן והמלוות.

7.3. בקורות על ידי משכ"ל

בחוזרה הניהול בין העירייה למשכ"ל סוכם בסעיף 2.1 כי:

- א. תת סעיף ט' – "הפעלה של מפקחים בשטח, לרבות בכל נקודות הקצה (יציאה והגעה)";
- ב. תת סעיף י' – "עריכת ביקורות שוטפות ומקיפות על ביצוע שירותי ההסעה על ידי הקבלן/ים עמם התקשרה הרשות המזמינה...";
- ג. תת סעיף י"א – "עריכת ביקורות פתע יזומות על ביצוע שירותי ההסעה על ידי הקבלן/ים...".

כלומר, החברה המנהלת מטעם משכ"ל עורכת ביקורות בשטח ולאחר מכן ממלאה דוח שכותרתו "שאלון היסעים" אשר מפרט את פרטי הרכב הנבדק והפרמטרים שנבדקו, למשל: רישיון רכב בתוקף, ערכת עזרה ראשונה, פנסי איתות, קיום מזגן ברכב, נוכחות המלווים וכדומה (לדוגמה של ביקורת של משכ"ל ראו **נספח ג'**).

הביקורת הנערכות על ידי משכ"ל מדווחות באפליקציה ייעודית של משכ"ל - מערכת "פרקטיקל" וכוללות תיעוד פרטי חברת ההסעות, הרכב, הנהג והמלווה כולל תמונת לוחית הרישוי וכן בדיקה של מספר פרמטרים שונים (ראה דוגמה לביקרה נוספת ב**נספח ג'**):

מס"ד	פרמטר
1	שעת איסוף/פיזור בפועל
2	מיקום תחילת הנסיעה
3	יעד הנסיעה
4	מס' תלמידים ברכב
5	האם מועסק קבלן משנה
6	האם יש מזגן ברכב
7	האם יש ערכת עזרה ראשונה
8	רישיון נהיגה מתאים ובתוקף
9	רישיון רכב בתוקף
10	האם גיל הרכב מתחת ל 10 שנים
11	האם יש רישיון הפעלה/הסעה לרכב
12	האם יש ביטוח רכב
13	האם יש אישור קצין בטיחות בתעבורה

הביקורת קיבלה לידיה 41 דיווחים של בקורות שנערכו על ידי משכ"ל בשנת תשפ"ג.

מבדיקת הביקורת עולה כי חוזה הניהול נחתם במסגרת מרכז מספר ה/2019/9 ולא במסגרת המרכז הרלוונטי לביקורת שהינו מספר ה/2021/3. כלומר, משכ"ל לכאורה לא מחויבת במסגרת המרכז החדש להעניק לעירייה שירותי ניהול, תיאום ופיקוח.

בהתייחסותה לטיטות הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "משכ"ל מחויבת לשירותי ניהול ופיקוח".

הביקורת מעירה כי חשוב שהמחויבות תוסדר במסמך משפטי חתום.

7.4. ניטור ממוחשב

במרכז המסגרת של משכ"ל ובחוזה שנחתם בין הרשויות המקומיות ובין חברות הסעות נדרשות החברות לבצע את ההסעות באמצעות כלי רכב שבהם, על פי דרישת העירייה, תותקן מערכת לניהול צי רכב אשר תכלול, בין היתר, את הדברים הבאים: "אפשרות לזיהוי הרכב והנהג, זיהוי מיקום הרכב, זיהוי מהירות הרכב, זיהוי כיוון תנועת הרכב, אפשרות להגדרת מסלול נסיעה ולקבלת מידע על חריגות וסטיות מהמסלול ו/או מלוח הזמנים ו/או מידע על עצרות ממושכות, דיווח על הגעה ו/או איחור לנקודות שנקבעו מראש במסלול, אפשרות למתן התראה על נהיגה אגרסיבית ומסוכנת, אפשרות לצפייה במיקום הרכבים על גבי מפה במחשב הרשות, אפשרות להפקת דוחות שונים על פעילות כלי הרכב לרבות שחזור מסלולי נסיעה והתראות על חריגות במסלול וכן אפשרות לקבלת נתונים נוספים שמספקת המערכת ושדרשו על ידי הרשות המזמינה, לרבות סידור עבודה".




ניטור = השגחה ומעקב רצופים או מחזוריים באמצעות מכשירים.

הניטור בתחום ההסעות מתבצע באמצעות מערכת איכון עולמית (Global Positioning System) (להלן: "GPS"), באמצעותה ניתן לקבוע מיקום מדויק של מכשיר לצורכי ניווט.

כאמור, משכ"ל מעמידה לרשות העירייה מערכת תכנון וניטור הסעות ממוחשבת (מערכת "טרפיקל"), הכוללת אפליקציה ייעודית לשימוש מלווי ההסעות. האפליקציה כוללת את כל המידע הנדרש על המסלול והתחנות ואת פרטי כל התלמידים שאמורים לעלות על הרכב – כולל כתובת וטלפון ההורים - והמלווה נדרש לסמן בה שהילד אכן נמצא בו.

הניטור יבוצע על ידי הנהג או המלווה (באמצעות אפליקציה ייעודית של "טרפיקל") או באמצעות הרכב (באמצעות מערכת שתקושר ל"טרפיקל").

הטבלה שלהלן מציגה את הסטטוסים האפשריים באפליקציית הדיווח המקושרת למערכת "טרפיקל":

מס"ד	סטטוס	סימון במערכת
1	התקין ומדווח	 מלווה
2	התקין ולא מדווח	 מלווה
3	לא התקין אפליקציה	 מלווה

הביקורת קיבלה לידיה מסמך שכותרתו "מכתב התראה בעניין עבודה שוטפת מערכת טרפיקל – ניטור רכבים במסגרת מרכז למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות ה/8/2022 עיריית באר יעקב" (להלן: "מכתב התראה").

מכתב ההתראה נשלח על ידי משכ"ל לקבלן ההסעות ביום 18.01.2023 ובו צוין כי:

"בהמשך למכתב שנשלח אליכן ב-26.12.22 בו נדרשתם לנטר 80% מהמסלולים עד ליום 30.1.23 ולאחר פניות חוזרות ונשנות בנושא הנדון, נכון להיום 18.1.23 לא נטר אף קו מהמסלולים שחברתכם מבצעת.

להזכירכם, לפי חוזי ההתקשרות הקנס על אי התחברות למערכות באופן רציף, ואי ביצוע עדכון מסלולים וחוסר שימוש רציף במערכת עומד על 1,000 שקלים ליום.

בעקבות זאת, החל מיום 30.1.23, ככל שלא יבוצע ניטור, יקוזזו 1,000 שקלים ליום (ע"פ סעיף 9.3 לחוזה) מהתשלום שמועבר לחברה".

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת ביום 16.03.2023 כי בניגוד להסכם בין העירייה לקבלן ההסעות, לפיהם יש לבצע ניטור ממוחשב (מבוסס GPS), המלווים ו/או הנהגים לא מזינים נתונים בזמן אמת, כגון תחילת עבודה (עלייה להסעה), נסיעה במסלול ההסעה שנקבע, הגעה למוסד החינוכי/פיזור התלמידים בבתייהם וכדומה, וזאת לאור התנגדות ועד העובדים.



מבדיקת הביקורת עוד עולה כי לא הוטל קנס על קבלן ההסעות בגין אי ניטור מסלולים מטעם משכ"ל כפי שצוין במכתבם לקבלן מיום 18.01.2023.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "המלווים תמיד מדווחים בזמן אמת".

הביקורת מעירה כי ישנה חשיבות לניטור ממוחשב שכן ניתן לעקוב אחר שעת תחילת הנסיעה, המסלול וסיום הנסיעה וכן למניעת טעויות אנוש במקרים שהמלווים שוכחים לדווח בזמן אמת כיוון שעסוקים בקבלת וליווי התלמידים.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה בהתייחסותה כי: הקנס מועבר למנכ"ל ולאחר מכן לגזברות.

התייחסות הביקורת: ההתראה על הטלת קנס בגובה 1,000 ₪ בשל אי ניטור מסלולים על ידי קבלן ההסעות, ניתנה בינואר 2023 ובבדיקת הביקורת ביולי 2023 לא נמצאה בכרטיס הנהלת החשבונות ביטוי לכך. ראוי שהטיפול בקנסות יבוצע בהקדם בכדי שמקרים כאלו לא ימשיכו או יקרו בשנית.

8. התחשבות עם קבלן הסעות

8.1. כללי

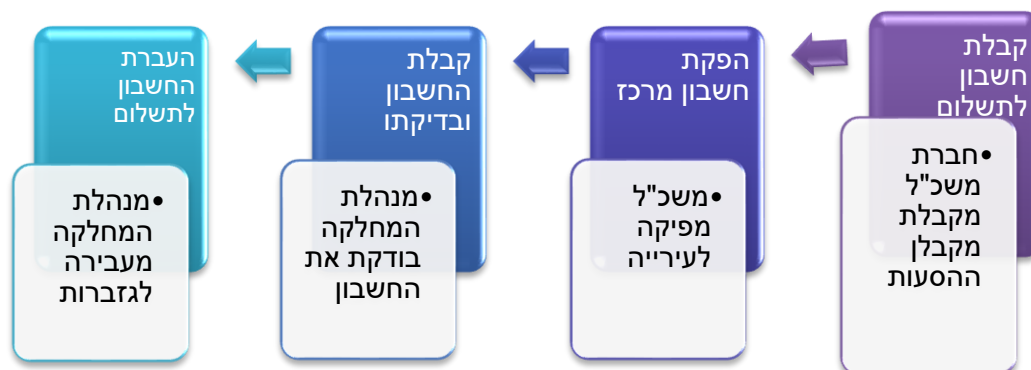
במסגרת החוזה עם קבלן הסעות, נקבע בסעיף 7.1 כי "תמורת קיום כל התחייבויותיו של הקבלן על פי חוזה זה יהא הקבלן זכאי לתמורה...".

תנאי להעברת התשלום הינה העברת דוח ביצוע עבודה חודשי בגין השירותים שניתנו על ידו בחודש החולף.

8.2. בדיקת חשבונות

בקרה על חשבונות של קבלני הסעות מחייבת תיעוד מסודר של ההסעות שבוצעו במהלך כל חודש, שינויים וביטולים ככל שהתרחשו וכן בקרה אם החשבונות כוללים רק את ההסעות והמלווים שבוצעו בפועל.

תהליך בדיקת החשבונות מבוצע על ידי מנהלת המחלקה ומתנהל באופן הבא:



מנהלת מחלקת היסעים בודקת את דוח התשלומים המרוכז למול דיווחי הנוכחות של המלווים וחותרת על דוח התשלומים המרוכז ומציינת "מאשרת מסלולים".

הטבלה שלהלן מפרטת את סך כל התשלומים שהועברו בגין הסעות תלמידים ממאי 2021 עד יוני 2023, בהתאם לכרטסת הנהלת חשבונות:

מס"ד	השנה	שנה	סה"כ שולם ב-ש
1	2021	ממאי 2021	1,579,532
2	2022	כל השנה	9,776,719
3	2023	ינואר עד יוני 2023	9,252,204

הביקורת קיבלה לידיה "דו"ח מרוכז ללקוח משכ"ל – עיריית באר יעקב" לחודשים פברואר ומרס 2023, כאשר בדוח זה מפורטים הנתונים הבאים: מספר קוד, מספר מסלול, סוג הרכב, תיאור (שם המסלול), ימים בחודש, כמות (מס' הימים שסך הכל פעל המסלול), מחיר ליום וסה"כ לתשלום (להלן: "דוח תשלומים מרוכז").

הטבלה שלהלן מציגה את סכום החשבונות לחודשים פברואר מרס 2023:

חודש	רכיב התשלום	סה"כ לתשלום
פברואר	מלווים	135,205
	מסלולים	1,368,511
	סה"כ	1,503,716
מרס	מלווים	108,091
	מסלולים	1,235,697
	סה"כ	1,343,788

צילום המסך שלהלן מציג פירוט ממערכת "טרפיקל" בדבר ההוצאה החודשית של העירייה בגין הסעות (הסכום שהיא נדרשת לשלם לקבלנים) בשנת 2023:



הביקורת קיבלה לידיה גם את תעודות החיוב לחודש מרס 2023 ובחנה האם הפירוט בתעודת חיוב מספר 91305900 תואם את המסלולים שנקבעו עם קבלן ההסעות.

מבדיקה מדגמית של 10 מסלולים מתוך 111 מסלולים (9%) בחודש מרס 2023, כפי שעולה מהטבלה להלן, נמצא כי עלויות המלווים והרכבים אינן תואמות את החוזה בין העירייה לקבלן ההסעות, כך שהמחיר שהקבלן מציין בחשבונית גבוה מהנקבע עימו במסגרת החוזה.



המשמעות היא כי נמצאו מקרים בהם העירייה משלמת מחירים גבוהים מהמחירים שנקבעו בחוזה, כמפורט להלן:

מס"ד	מסלול	סוג הרכב	עלות לפי החשבונית ב-ש"ל (לא כולל מע"מ)	עלות לפי חוזה עם קבלן ההסעות ב-ש"ל (לא כולל מע"מ)	התאמה
1	חוטר-רמון (באר יעקב)	מונית	94	94	✓
2	באר יעקב-אסף הרופא (שמיר)	מעלון	249	207	✗
3	באר יעקב-ראשון לציון - עלות מלווה	-	166	אין	✗
4	באר יעקב-מיתרים חולון	מונית	154	154	✓
5	אורט רחובות-באר יעקב	מונית	140	140	✓
6	מעגלי שמע ת"א-באר יעקב	מונית	208	208	✓
7	הרצפלד חולון-באר יעקב - עלות מלווה	-	196	42	✗
8	יובלים רמלה-באר יעקב - עלות מלווה	-	171	42	✗
9	נטעים+נועם נריה לוד - עלות מלווה	-	207	42	✗
10	יהלום שוהם-באר יעקב	מונית	151.5	151.5	✓

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "חשב החינוך בודק את המחירים של ריכוז ביצוע המסלולים בהתאם למכרז". הביקורת מעירה כי ככל שנקבעו סכומים חדשים עם קבלן ההסעות, יש לצרף זאת לחוזה כנספח חתום.

מבדיקת הביקורת עולה כי גם בנושא החשבונות לא עושים שימוש במערכת ה"טרפיקל", כלומר לא מפיקים ממערכת "טרפיקל" את נתוני ההסעות שבוצעו בפועל בכל חודש אשר מפרטים את סטטוס ההסעה (ביטול ללא תשלום, הסתיים עם ניטור), תאריך, מס' מסלול, שם מסלול, סוג רכב מתוכנן, עלות נסיעה, עלות ליווי, סה"כ עלות, פרטי ביטולים וכדומה.

מכיוון שיש בידי המחלקה רק את דיווחי הנוכחות של המלווים עובדי העירייה, לא ניתן לדעת אם בפועל ההסעה בוצעה, כיוון שאין דיווח מבוסס GPS. לגבי המלווים של קבלן ההסעות, לא ניתן לדעת אם בוצעה הסעה כיוון שלא מדווחים נוכחות במערכת העירונית ולא מבוסס GPS.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי "ברשות קיימת מערכת דיווח של דוח נוכחות לכל העובדים".

הביקורת תעיר כי הדיווחים מבוצעים באופן ידני על ידי המלווים מרחוק, כלומר, כל מלווה יכול להזין מכל מקום ובכל שעה "כניסה" ו"יציאה", חשיבות הניטור הממוחשב היא היכולת לדעת שהמלווה התחיל את עבודתו עם הגעתו לרכב ההסעה או לנקודת האיסוף וסיים עם הגעתו לנקודת הסיום.

8.3. תלונות ופיצויים מוסכמים

בדוח מבקר המדינה בנושא הסעות (משנת 2021) מצוין כי על הרשות המקומית "מוטלת החובה לנהל רישום מלא ומסודר של כל התלונות שהן מקבלות, ומחובתה לטפל בהן באופן המיטבי ותוך מתן מענה למתלוננים ותיעודו".

תלונות בתחום ההיסעים יכולות להיות במספר נושאים, למשל: איחורים בהגעת רכבי ההסעה, התנהגות לא נאותה של נהגי ההסעות, התארכות זמן הנסיעה, העלאת נוסעים לא מורשים וכדומה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי התלונות מתקבלות ב-2 דרכים:

א. טלפונית – יש להורים ולמלוות את מספרי הטלפון הניידים של מנהלת המחלקה ומזכירתה, כך שניתן בכל שעה להתקשר ולהתלונן;

ב. פניה דרך האתר – פונים יכולים להזין תלונה באתר העירייה באמצעות טופס ייעודי (ראה צילום מסך מאתר העירייה **בנספח ב'**) והפניה מגיעה בדוא"ל וב-SMS למנהלת המחלקה, מזכירת המחלקה ומנהל האגף.

מטבע הדברים על המענה להיות מידי. כאמור, לא נקבע נוהל אשר מסדיר את הטיפול בתלונות.

הביקורת קיבלה לידיה 2 קבצי "אקסל" של תלונות שהתקבלו בשנות הלימוד תשפ"ב (שנים 2021 - 2022) ותשפ"ג (שנים 2022 - 2023) המחולקים לגיליונות בהתאם לחודשי הלימוד, באותה שנת לימוד, החל מספטמבר ועד אוגוסט, המפרטים את הנתונים הבאים: רשות, תאריך תקלה, שעה, מס' רכב, יעד הנסיעה, שם חברת ההסעה, סוג תקלה, תאריך פניה ראשונה, מי הפונה?, תגובת הקבלן, עדכון הרשות, בקרה חוזרת, תאריך סגירת תקלה, הערות וגובה הפיצוי המוסכם בש"ח (להלן: "**קבצי התלונות**").

הטבלה שלהלן מציגה את מספר התלונות שתועדו על ידי מחלקת ההיסעים בשנות הלימוד תשפ"ב (ספטמבר 2021 עד אוגוסט 2022) ותשפ"ג (ספטמבר 2022 עד מאי 2023):

סה"כ	מספר תלונות		סוג התלונה	מס"ד
	תשפ"ג	תשפ"ב		
128	65	63	איחור/הקדמה	1
21	11	10	לא היה איסוף	2
5	3	2	שילוב מסלולים	3
2	1	1	של קבלן ההסעות	4
4	2	2	הורדת תלמיד לא בתחנה	5
9	8	1	אחר	6
<u>169</u>	<u>90</u>	<u>79</u>	סה"כ	

הביקורת בחנה בעבור מספר חודשים בשנת הלימודים תשפ"ג האם הקנסות שנרשמו בטבלת המעקב של מנהלת מחלקת ההיסעים אכן קוזזו מהחשבון של הקבלן.

הביקורת קיבלה לידיה טבלת הפרות ופיצויים כפי שסוכם במסגרת החוזה בין העירייה לקבלן (ראו **נספח ה'**) ובחנה מה סוכם בין הצדדים בנושא ההפרות והפיצויים מצד קבלן ההסעות, כלומר, מהם סעיפי ההפרות שנקבעו ומה סכום הפיצוי בצידן.

הטבלה שלהלן מציגה את החודש הנבדק, סה"כ התשלום ששולם לקבלן לפי המצוין בחשבונית ובכרסוט, סה"כ גובה הקנס לאותו חודש והאם מופיע הקיזוז של הקנס:

מס"ד	חודש	סה"כ לפי חשבונית ב-ש	סה"כ לפי כרסוט ב-ש	סה"כ קנס ב-ש	הערות
1	ספטמבר 2022	1,184,910	1,184,910	500	לא קוזז הקנס
2	מרס 2023	1,235,697	1,235,697	1,000	לא קוזז הקנס

בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע לבקרה על המסיע הייתה: "להקפיד על הטלת קנסות על המסיע בעקבות הפרות ההסכם".

מבדיקת הביקורת את קבצי התלונות, עולה כי הקבצים מנוהלים באופן ידני (על גבי גיליון "אקסל") ולא באופן ממוחשב (ע"י מערכת), כלומר, עלולות להיות טעויות אנוש של אי הזנת תלונות ובהתאמה, ופגיעה ביכולת להטיל קנס על קבלן הסעות. בנוסף, מתברר כי הטבלה לא מועברת באופן קבוע לגזברות לצורך קיזוז הקנסות (הקנס היחיד שהוטל על קבלן הסעות היה בינואר 2023 על סך 3,600 ₪).



עוד נמצא כי לא כל הנתונים בקובץ מלאים, כך למשל חסרים נתונים כגון: מספר רכב, תאריך סגירת תקלה, תגובת קבלן, טיפול בתלונה ועוד. כלומר, שיטת מעקב ובקרה ידנית אינה אפקטיבית.

חוסר בנתונים בקובץ עלול לפגוע בבקרה ומעקב נאותים אחר תקלות והפרות מטעם קבלן ההסעות וכן את אופן הטיפול ומשך הטיפול בתלונות.

בהתייחסותה לטייטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "כל טבלה הועברה לגזברות וגם כך נעשה השנה מחדש אוקטובר. חודש ספטמבר הוסכם שלא להוציא קנסות. הקנס יוצמד לחשבוניות של החודש שהקנס שייך".

הביקורת מעירה כי רצוי לוודא עם הגזברות את ביצוע קיזוז הקנס מהתמורה לקבלן ההסעות.

8.4. שימוש בקבלני משנה

בחוזת המלא (שכאמור לא נמצא בעירייה, אלא התקבל ממשכ"ל) מפורט בסעיף 3.3 כי "הקבלן מתחייב שלא להעסיק קבלני משנה לשם ביצוע השירותים במסגרת חוזה זה אלא לאחר קבלת הסכמת הרשות המזמינה בראש ובכתב, על פי הנוסח... מובהר כי לא תאושר לקבלן העסקת קבלני משנה בהיקף של מעל 50% ממספר הרכבים (למעט מוניות) המבצעים את שירותי ההסעה במסגרת חוזה זה".

קבלן המשנה המשימש את קבלן ההסעות שזכה במכרז חייב להיות רשום כדין כמשרד ל"הסעות" ו/או ל"הובלות" כמשמעו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעות סיוור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה – 1985.

הביקורת קיבלה לידיה 48 רישיונות רכב של רכבי ההסעות בהם מופיעים, בין היתר, מספר הרישוי של הרכב ושם החברה שבבעלותה נמצא הרכב.

בבדיקת הביקורת האם מופיעה חברת הסעות שונה מקבלן הסעות ברישיונות הרכב ו/או בפוליסות הביטוח נמצא כי ישנן שתי חברות נוספות המבצעות את עבודת הסעות בעיר – מבחינת נהגים. הטבלה שלהלן מציגה את פרטי הרכב והחברה:

מס"ד	מספר הרכב	סוג הרכב	שם הבעלים ברישיון הרכב	שם הבעלים בפוליסת הביטוח
1	852-09-802	19 מקומות	קבלן הסעות	חברה א'
2	337-43-601	14 מקומות	קבלן הסעות	חברה ב'

מכאן, שהנהגים של כלי הרכב מועסקים דרך קבלן משנה.

בנוסף, נזכיר כי בביקורת שטח ביום 6.6.2023, מסלול מספר 829000 הביקורת מצאה כי על הרכב מצוין שמה של חברת הסעות אחרת "ברכת א. הדרך סיור ותיור בע"מ".

הקנס שנקבע לקבלן הסעות בגין הפעלת הסעה באמצעות קבלן משנה ללא אישור בכתב של העירייה עומד על סך של 5,000 ₪ ליום.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "אנו עובדים מול קבלן אחד והוא זכאי להעסיק קבלני משנה. אין איסור בחוזה לקבלני משנה. אנו מתחשבים מול משכל והקבלן שזכה".

התייחסות הביקורת: כפי שציינה הביקורת לעיל, אכן אין איסור להעסקת קבלני משנה, עם זאת קיימת הגבלה של 50% מרכבי הסעות וכן קבלת אישור בכתב מהרשות.

9. סיורי הביקורת בשטח

9.1. כללי

כאמור, נערכו ביקורת שטח ברחבי באר יעקב וכן ברשויות אחרות מהן צריך לאסוף תלמידים בסיום יום הלימודים במועדים שונים, כדלקמן:

(1) 06.06.2023 – בוקר (4 מוסדות חינוך) – מסלולים 848002, 848000, 829000, 759004.

(2) 08.06.2023 – צוהריים (מוסד חינוך אחד) – מסלול 759006.

(3) 14.08.2023 – בוקר - 2 מוסדות חינוך – מסלולים 844000, 718003.

9.2. מסלול מספר 848000+848002 – יום שלישי, 06.06.2023, בשעה 07:20 – שהם 11 – גני הפרח (פיזור)

האיסוף במסלול זה, על פי הדיווח למשרד החינוך, הינו בשעה 07:15. הביקורת הגיעה לגן בשעה 07:25 אך לא ראתה את ההסעה מגיעה, אלא פגשה את 2 מלוות מחוץ לגן ומברור עליה כי הם הגיעו בשעה 07:20.

ההסעה נכנסת למפרץ חנייה מסודר בסמוך לגן. ראה תמונה להלן:



9.3. מסלול מספר 829000 – יום שלישי, 06.06.2023, בשעה 07:42 – הדקל 3 – בי"ס צאלון (פיזור)

האיסוף במסלול זה, על פי הדיווח למשרד החינוך, הינו בשעה 07:15 ויש לאסוף 18 תלמידים. הביקורת הגיעה לשער בית הספר בשעה 07:40 ובשעה 07:42 הגיעה ההסעה, אך היא הורידה 3 תלמידים בלבד ולא 18 כפי שמדווח למשרד החינוך.

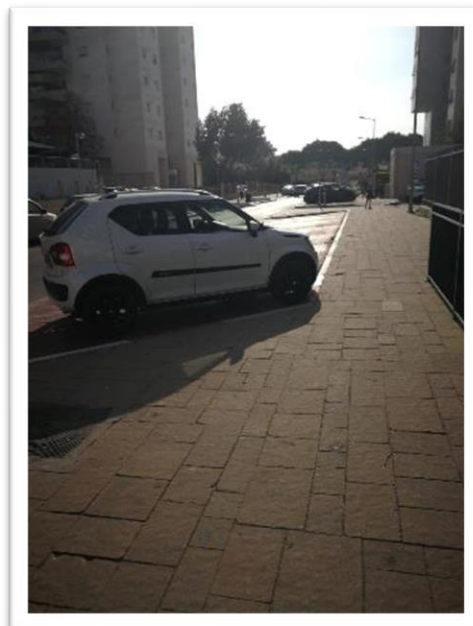
ההסעה עצרה באמצע הכביש על מעבר החצייה ולא במפרץ חנייה הסמוך (כ-3 מטר מהיכן שעצרה). קנס בגין הפרה כזו הינו בסך 1,000 ₪.

בנוסף, על הרכב מצוין שמה של חברת הסעות אחרת.

להלן תמונה של הרכב עוצר לתלמידים באמצע הכביש על מעבר החצייה:



להלן תמונה של מפרץ העצירה הסמוך לבית הספר:



9.4. מסלול מספר 759004 – יום שלישי, 06.06.2023, בשעה 07:50 – שד' האלונים 11 – גן פשוש (פיזור)

האיסוף במסלול זה, על פי הדיווח למשרד החינוך, הינו בשעה 07:15 ויש לאסוף 2 תלמידים.

הביקורת המתינה מחוץ לגן אך לא הצליחה לזהות את ההסעה של הילדים כיוון שהגיעו במונית יחד עם עוד מונית. מבירור שנערך עם אשת צוות במקום, הילדה הגיעה בשעה 08:10.

בטבלת הפרות נקבע כי "איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לנקודת ההתייצבות הראשונה שנקבעה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי" תגרור פיצוי מוסכם בגובה 250 ₪.

נמצא כי ההסעה הגיעה באיחור ניכר, כיוון שאם האיסוף היה מתבצע בשעה 07:15 לכל היותר הייתה צריכה להגיע לגן בשעה 07:40.

בנוסף, מדווח למשרד החינוך כי לגן זה יש 2 תלמידים שנדרשים בהסעה, אך בפועל יש ילדה אחת.

9.5. מסלול מספר 759006 – יום חמישי, 08.06.2023, בשעה 15:00 – בית חולים שמיר (אסף הרופא) (איסוף)

האיסוף במסלול זה, על פי דיווח למשרד החינוך, הינו בימים א' - ה' בשעה 15:20 ויש לאסוף 3 תלמידים.

להלן תמונות שצולמו על ידי הביקורת עם הגעת ההסעה למוסד החינוכי:



✓ **נבדק ונמצא תקין**

רכב ההגעה הגיע בזמן יחד עם מלווה אשר אסף כל ילד לחוד מהמוסד החינוכי, הכניס לרכב ההסעה וסידר אותו בכיסא בטיחות.

9.6. מסלול מספר 844000 – יום שני, 14.08.2023, בשעה 07:25 – בית ספר אמירים – חושן 5 (פיזור)

האיסוף במסלול זה, על פי הדיווח למשרד החינוך, הינו בשעה 07:15 ויש לאסוף 13 תלמידים. הביקורת הגיעה לשער בית הספר בשעה 07:25 אך לא הגיעה הסעה.

מבדיקת הביקורת עם מנהלת המחלקה עולה כי רכב ההסעות היה צריך לאסוף 2 תלמידים בלבד, אך בסופו של דבר ההורים בחרו לקחת את הילדים לבית הספר וההסעה התייתרה. מכיוון שההסעה כבר הוזמנה נדרש יהיה להעביר לקבלן ההסעות תשלום בגינה.

עוד עולה כי המחלקה יודעת על 7 תלמידים שזקוקים להסעה, אך לאורך מספר חודשים אוספים רק 2 - 3 תלמידים והמלווה לא עדכנה בנושא את המחלקה. כלומר, המשיכו לשלם על רכב גדול יותר בעוד שניתן להשתמש ברכב קטן יותר או מונית.

בהתייחסותה לטיטוט הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "בתחילת הקיץ [מנהלת מחלקת ההיסעים] בונה מערך היסעים לחופשת הקיץ ודורשת רכבים בהתאם לכמות המוסעים. לעיתים לקבלן אין רכב נדרש אך הוא מחייב אותי בהתאם לדרישה. אם ביקשתי מונית ושלח טרנזיט הוא מחייב מונית".

9.7. מסלול מספר 718003 – יום שני, 14.08.2023, בשעה 07:10 – בית ספר תלמים – לאה גולדברג 1 (פיזור)

האיסוף במסלול זה, על פי הדיווח למשרד החינוך, הינו בשעה 07:15 ויש לאסוף 7 תלמידים.

הביקורת הגיעה לשער בית הספר בשעה 07:10 ובשעה 07:35 הגיעה ההסעה.

ההסעה עצרה באמצע הכביש ולא בחנייה מסודרת וירדו 3 תלמידים בלבד (ולא 7). יצוין כי בסמוך לבית הספר יש חנייה שצבועה להורדת תלמידים אך חנו שם שני רכבים שלא אפשרו לרכב ההסעות להחנות את רכבו.

להלן תמונות שצולמו על ידי הביקורת במקום:





אפשרות עצירה בסמוך לבית הספר קיימת בחנייה סמוכה:



בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת:

1. "אנו מנחים את הקבלן שינחה את הנהגים;

2. הורים לא תמיד מודיעים כי הילד יעדר למחרת היום. תאריך 14.08 הוא יום לפני תאריך אחרון ללימודים וכנראה הורים לא שלחו".

בעקבות ההתייחסות, הביקורת ממליצה כי בחודשי הקיץ, בהם צפוי להיות שינוי במספר המוסעים, המחלקה, באמצעות המלווים או מי מטעמה, יודאו את מספר התלמידים הצפויים להסעה בכל שבוע.

10. מלווי הסעות

10.1 כללי

זכויותיהם החינוכיות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך מוסדרות בין היתר בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994. חוק זה קובע בין היתר:

"2(א) פעוט עם מוגבלות זכאי להסעה ולליווי בידי אדם מבוגר נוסף על הנהג, ממגוריו או ממקום סמוך לו, למעון יום שיקומי וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג המגבלה שלו.
(ב) השר האחראי יקבע כללים ומבחנים לעניין סעיף זה, לרבות לעניין הסעה של ילדים עם מוגבלות ופעוטות ... שתלווה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג, וכן הוראות ותנאים לביצוע ההסעה והליווי ...".

שר החינוך קבע כללים ומבחנים לעניין זה בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה-1995. לפי התקנות:

"ילד נכה זכאי לליווי אם הוא אחד מאלה:

- (1) ילד חריג כאמור בתקנה 1(א)(1), שאופיין בוועדת ההשמה כחולה נפש, כאוטיסט, כמי שסובל מהפרעות התנהגות קשות, כבעל פיגור עמוק (סיעודי), כבעל פיגור קשה או כבעל פיגור בינוני;
- (2) משותק מוחין או בעל נכות פיזית קשה;
- (3) נמצא זכאי לליווי על ידי ועדת חריגים שמינה לעניין זה שר החינוך, התרבות והספורט".

העסקת מלווי ההסעות היא חלק מתפקידי הרשות המקומית במסגרת הסדרת מערך הסעות התלמידים.

העירייה מעסיקה, נכון לשנת הלימודים תשפ"ג (ספטמבר 2022 עד אוגוסט 2023), 71 מלווים (עובדי עירייה) ומקבלת מקבלן ההסעות שירות של עוד 20 מלווים.

10.2 גיוס מלווים והעסקתם

תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), תש"ם-1979 (להלן: "תקנות מכרזים") קובעות את חובתה של רשות מקומית לפרסם, בתנאים מסוימים, מכרזים פנימיים או חיצוניים לקבלת עובדים. עם זאת, ישנן משרות לגביהן אין חובה לערוך מכרז, אולם במקרים אלה נקבע כי איוש המשרות הפטורות ממכרז פומבי "יעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה".

סעיף 4(ה) בפרק ב' בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, שעניינו "קבלת עובדים לעבודה", קובע **חובת בדיקה רפואית**: "עובד המתקבל למשרה קבועה או זמנית שלא היה לפני כן ברשות המקומית במעמד קבוע או זמני, לא יתקבל לעבודה כקבוע, אלא לאחר שעבר בדיקה רפואית ואושר כמתאים לשירות. 'טופס בדיקה' – טופס הבדיקה הרפואית יצורף לתיקו האישי".

בהתאם לנספח ב' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "נוהל ההשתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות" (להלן: "נספח ב' לחוזר מנכ"ל הסעות") הכישורים הנדרשים למלווים הם:

- א. ידיעת השפה העברית, ובכלל זה קריאה וכתובה, ובהסעות של תלמידים דוברי ערבית – את השפה הערבית;
- ב. בני 18 ומעלה;
- ג. בעלי יחס חם לילדים ויכולת ליצור קשר אתם;

ד. ללא עבר פלילי, ובכלל זה העדר הרשעה בעבירת מין (בהתאם להוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2007 ועל פי התקנות מהתשס"ג-2003) (להלן: "חוק למניעת העסקה של עברייני מין").

הביקורת קיבלה לידיה ממנהלת המחלקה קובץ "אקסל" של נוכחות מלווי הסעות, אשר מעודכן לחודש מרס 2023. הקובץ מפרט את הנתונים הבאים: שם המלווה, ישוב, מסלול, טלפון, מס יציאות, אחוזי משרה קיימים, עבודה בפועל (להלן: "דוח מלווים").

הטבלה שלהלן מציגה פילוח המלווים לפי אחוזי משרתם, על פי דוח המלווים:

מס' מלווים	אחוז משרה	מס' ד
3	70%	1
3	71%	2
2	80%	3
3	85%	4
60	100%	5
71	סה"כ	6

הביקורת ביקשה לקבל את רשימת המלווים, כאשר בעבור כל אחד מהם: טופס בדיקה רפואית, אישור העדר עבירת מין ופירוט לגבי השפות שדובר.

בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע לבקרה על מלווים בהסעות הייתה: "להיערך מראש לקראת תחילת שנת הלימודים לבניית מצבת מלווים מחליפים קבועים ובכמות מספקת שתאפשר מענה הולם למקרים של תקלות בלתי צפויות ולהקפיד לקלוט מלווים להסעות התלמידים, לרבות מלווים מחליפים, על פי נהלי קליטת עובדים עליהם מחויבת המועצה ולאחר שנבדקה עמידתם בקריטריונים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך".

נמצא כי הנתונים הנדרשים אודות המלווים (אישור רפואי, היעדר עבירות מין והשפות המדוברות) אינם מתועדים במחלקת היסעים ו/או באגף החינוך ועל כן הביקורת לא הצליחה לקבלם במשך כחודשיים. המשמעות היא כי לא ניתן לדעת האם המלווה כשיר לתפקידו מבחינה רפואית, האם ניתן בגין מלווה בגיר אישור משטרה על היעדר עבירות מין וכן באלו שפות מדבר אשר עשויות לסייע לטיב עבודתו עם התלמידים. כלומר, אין בידי מנהלת המחלקה את המסמכים המעידים על כשירות המלווים.



בהתייחסותה לטיוטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי: "תיקי המלווים עובדי הרשות נמצאים במשאבי אנוש. גם במחלקת היסעים ישנה תיקיה מסודרת של כל המסמכים של המלווים".

הביקורת מעירה כי לא התקבלו המסמכים המבוקשים.

10.3. תפקידי המלווה והכשרתו

נספח ג' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע את תפקידי המלווה בהסעות תלמידים:

- א. נוכחות – המלווה יהיה נוכח בכל מהלך ההסעה;
- ב. רשימות התלמידים המוסעים – המלווה יחזיק בידיו את רשימת התלמידים מהרשות המקומית המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה. רשימה זו תכלול את שמות הילדים, את כתובתיהם, את מספרי הטלפון של הבית ושל מקום העבודה של ההורים, את שם המוסד החינוכי שהתלמיד לומד בו, את נקודות האיסוף ואת נקודות הפיזור;
- ג. איסוף והורדה – המלווה יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, ויקפיד שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש. המלווה יקפיד שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת, ויוודא שכל התלמידים הממתינים להסעה יעלו על הרכב. המלווה יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן/בית הספר או בנקודת ההורדה שסוכמה מראש;
- ד. מקום ישיבת המלווה – על המלווה לשבת בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב;
- ה. השגחה במהלך הנסיעה – במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים ישבו במקומותיהם, חגורים בחגורות הבטיחות, ולא יוציאו את הראש ואת הידיים מהחלונות;
- ו. סיום ההסעה – בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב. כמו כן, יש לוודא שלא נשאר תלמיד במוסד החינוכי לפני סגירתו;
- ז. דיווח – המלווה ידווח לרשות המקומית על תופעות ועל אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.

על פי חוזר המנכ"ל, על המלווים לעבור הכשרה ייעודית טרם כניסתם לתפקיד. סעיף 3.3.3 בנספח ג' לחוזר המנכ"ל קובע כדלקמן:

"א. רצוי שרכב המסיע ילדים ילווה על ידי אדם מבוגר (הורה, מורה וכדומה), ובמיוחד בהסעות אזוריות שבהן מסלול הנסיעה ארוך.
 ב. ליווי על ידי מבוגר הוא חובה בהסעת תלמידי החינוך המיוחד הזכאים לליווי בהתאם לחוק (ראה בנספח ב לעיל). למען הסר ספק, מודגש כי על המלווה לשבת עם התלמידים המלווים במושב האחורי של הרכב. בשום מקרה לא ישב המלווה במושב שליד הנהג.
 ג. הסעה מאורגנת של תלמידי פנימיות למוסד חינוכי או לבתיהם תלווה על ידי מבוגר או על ידי תלמיד כיתה י"ג שעבר הכשרה מתאימה.
 ד. המלווה יעבור הכשרה ותרגול בבית הספר. המלווה גם יקבל רשימה של מספרי הטלפון של המוסד ושל הורי התלמידים..."

בנוסף, סעיף 3.3.4 ד קובע לעניין הכשרת מלווים לתלמידי החינוך המיוחד כי "בהתאם לתקנות החוק להסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994, הסעות של תלמידים מהחינוך המיוחד תלווינה על ידי מבוגר שיוצב לתפקידו על פי קביעת מנהל המוסד החינוכי או הרשות המקומית או הבעלות של המוסד. המלווה יעבור תהליך הכשרה הכולל הדרכה למצבי חירום, ויכיר את דרכי התקשורת להורי הילדים, למוקד העירוני וכן למשרדו של רכז התחבורה וההסעות של הרשות".

מנהלת מחלקת היסעים מסרה לביקורת כי במהלך שנת הלימודים תשפ"ג התקיימה הדרכה למלוות על ידי בנושא החיאה, המלוות חולקו ל-2 קבוצות.

הביקורת קיבלה לידיה רשימת המלוות שעברו הדרכה במועדים הבאים:

- א. 19.03.2023 – 24 מלוות;
- ב. 20.03.2023 – 23 מלוות;
- ג. 23.03.2023 – 24 מלוות.



מבדיקת הביקורת את שמות המלוות המשתתפות בהדרכת עזרה ראשונה עולה כי רשימת המשתתפות ב-19.03 זהה לרשימה של ה-23.03. בנוסף, ישנם 24 מלווים עובדי עירייה שלא השתתפו בהכשרה ועוד 20 מלווים של קבלן הסעות שלא הועבר לגביהם מידע אם עברו הכשרה כלשהי מטעם קבלן הסעות.

כמו כן, לא קיים תיעוד של סיכום עיקרי ההדרכה, סיכום מפגש, מסמכים תומכים בחולקו (כגון חוברת הנחיות) וכדומה.

בנוסף, לא התקיימו הדרכות אחרות למלווים בנוגע לעבודתם, אחריותם וכדומה.

10.4. שיבוץ מלווים

התלמידים משובצים בהסעות במסלולי הסעה שונים, לאחר שיבוץ תלמידים משובצים מלווים לאותם מסלולים בהם יש צורך בליווי. במהלך השנה ייתכנו שינויים בשיבוץ התלמידים לקווי ההסעה, למשל עקב מעברי דירה או מעברים בין מוסדות, ואז יש צורך בגיוס מלווים חדשים או בשינוי השיבוץ של מלווים קיימים לתלמידים. לעדכון הנתונים אודות אופן שיבוץ התלמידים למלווים חשיבות רבה, מבחינה תפעולית, בטיחותית וכספית.

הביקורת בחנה בקבצי ה"אקסל" המנוהלים במחלקה ואשר מציגים, בין היתר, את פרטי המסלולים השונים, שמות הילדים ושמות מוסדות החינוך, האם משובצים מלווים בהסעות של תלמידים בחינוך הרגיל.

מבדיקת הביקורת עולה כי מלווים משובצים בהסעות תלמידים גם בחינוך הרגיל. המשמעות היא שמועסקים מלווים בשכר בהסעות שאין חובה שיהיו בהם מלווים. הטבלה שלהלן מציגה את המקרים שנמצאו לכך בחינוך הרגיל:

מס"ד	שם המוסד	עיר	מספר ילדים	שם המלווה/ים
1	גני יערה, חרצית ורקפת (ממ"ד)	באר יעקב	9	ע.ש.
2	בי"ס רשב"י – אילנות		80	.ד.ו. .ד.א. .ד.ב.
3	חב"ד בניים	נס ציונה	4	ש.ה.

להלן התייחסות מנהלת מחלקת היסעים, בנוגע לטבלה לעיל, מיום 09.08.2023: "בהסעות גני ילדים מאז ומעולם שיבצנו מלווים. אנו לא מסייעים ילדים בני שלוש וארבע ללא מלווה. כמו כן, מאז ומעולם שיבצנו מלווים בהסעות של אוטובוסים; מדובר בכמות של 40 - 50 ילדים קטנים ולכן לא תצא הסעה ללא מלווה, למען ביטחונם של הילדים בהסעה. בנוסף גם לחב"ד בניים יש מלווה כי אחד הילדים הוא בחינוך המיוחד הזכאי לליווי. כמו כן הם גם ילדים קטנים בכיתה א ולא נסיע ללא ליווי. דרישת הרשות להסיע את התלמידים בביטחון ובבטיחות."

10.5. נוכחות מלווים

דיווחי הנוכחות של מלווי ההסעות מתבצע כדלקמן:

- א. המלוות מדווחות באמצעות אפליקציה ייעודית בבוקר את הסטטוס "יציאה לעבודה" ובסיום היום, בסוף הליווי, "חזרה מעבודה".
- ב. מלווה שרוצה לקחת חופשה מדווחת באפליקציית WhatsApp למזכירה ולמנהלת המחלקה. המזכירה עורכת רישום ביומן ומציינת את ההחלפה למלווה.

ג. בסוף החודש, המזכירה בודקת את דוחות הנוכחות ומשווה לטבלת החיסורים. בדוח מבקר העירייה משנת 2016 ההמלצה בנוגע למלווים בהסעות הייתה: "לבצע בקרה ומעקב בשטח על ביצוע עבודת המלווים על ידי גורם מטעם המועצה, בהתאם לתכנית בקורות מוגדרת מראש שתכלול, בין היתר: בדיקת עמידה בשעות ההגעה, תפקוד המלווה בהסעה, רכב מתאים לכמות וסוג הילדים בהסעה וכדומה".

סטטוס – מנהל מחלקת החינוך עדכן כי המחלקה מבצעת ביקורת בהתאם להמלצת הביקורת. ביקורות אלה יתועדו.

מבדיקת הביקורת עולה כי מכיוון שלא עושים שימוש במערכת ה"טרפיקל" ובניטור ממוחשב, לא ניתן לדעת אם המלווה אכן היה במסלול באותו יום. המשמעות היא כי מלווה יכול לדווח באפליקציה שהוא התחיל את יום עבודתו כשבפועל עדיין לא עלה על ההסעה.

כלומר, אין בידי העירייה הכלים לוודא שהמלווים בגינם משלמים אכן עלו על ההסעה, למעט במקרים הבודדים בהם נערכה ביקורת על ידי משכ"ל במסגרתה נבדק גם האם המלווה ברכב.

בהתייחסותה לטיטת הדוח, מנהלת אגף החינוך מסרה לביקורת כי "המלווים מדווחים בדוח נוכחות. בנוסף הורים מדווחים במידה שמלווה לא היה בהסעה".

התייחסות הביקורת: העירייה לא צריכה להמתין לדיווח של ההורים שמלווה לא נוכח בהסעה, אלא לעקוב באופן עצמאי אחר התייצבות המלווים בהסעות, על כן ניטור ממוחשב חשוב ויסייע למעקב ובקרה בזמן אמת. לעניין דיווחי הנוכחות – הדיווחים מבוצעים באופן ידני על ידי המלווים מרחוק, כלומר, כל מלווה יכול להזין מכל מקום ובכל שעה "כניסה" ו"יציאה", חשיבות הניטור הממוחשב היא היכולת לדעת שהמלווה התחיל את עבודתו עם הגעתו לרכב ההסעה או לנקודת האיסוף וסיים עם הגעתו לנקודת הסיום.

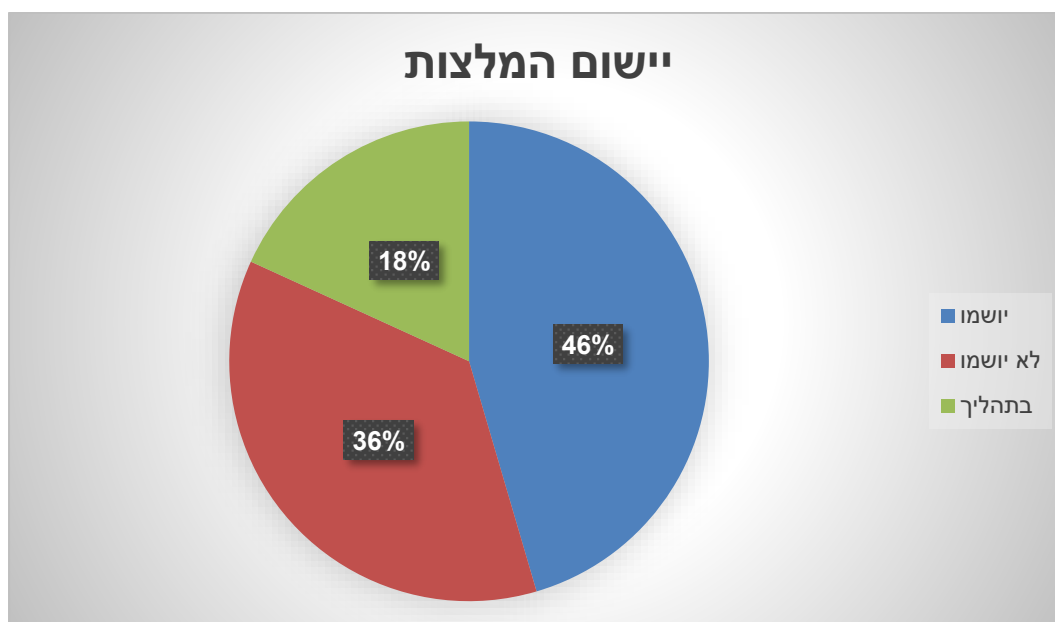
11. מעקב תיקון ליקויים דוח מבקר העירייה משנת 2016

במסגרת הביקורת הנוכחית נבחנה מידת יישום ההמלצות מדוח הביקורת הקודמת בנושא ההסעות משנת 2016.

נמצא כי מתוך 11 המלצות מדוח מבקר העירייה לשנת 2016, 5 המלצות בלבד יושמו (46%), 4 המלצות לא יושמו (36%) ו-2 המלצות נמצאות בתהליך יישום /בוצעו חלקית (18%).



התרשים שלהלן מציג את פילוח שיעור יישום המלצות:



הטבלה שלהלן מפרטת את המלצות המבקר משנת 2016 והסטטוס ופירוט:

מספר סידורי	תחום	המלצות	סטטוס	פירוט סטטוס
1	ארגון וניהול	לקבוע נהלי עבודה שמגדירים את תהליכי העבודה הרלוונטיים הנדרשים להפעלת מערך ההיסעים לתלמידי היישוב ואת האחריות והסמכות של כל אחד מבעלי התפקידים המעורבים, הן לגבי החינוך הרגיל, הן לגבי החינוך המיוחד והן לגבי המלווים.	בתהליך	מנהל מחלקת החינוך הכין נהל. הנהל טרם הוסב למבנה של נהל עבודה וטרם אושר על ידי ההנהלה.
2		במסגרת קביעת הנהלים בתחום ההיסעים, ליצור הפרדת תפקידים בין בעלי התפקידים השונים כדי למנוע ריכוז סמכויות בידי אדם אחד.	בוצע	יש מזכירה. קבעו חלוקת עבודה.
3		לבחון הסתייעות במערכות ממוחשבות תומכות לניהול ולתפעול מערך ההיסעים במועצה.	מבוצע באופן חלקי	התוכנה הותקנה במחשב של מנהלת מחלקת היסעים אך לא עושים בה שימוש.

מספר סידורי	תחום	המלצות	סטטוס	פירוט סטטוס
4	יעילות כלכלית	לבצע ניתוח כלכלי-תפעולי חוזר בין חלופת הסעות תלמידים לפני תחילת שנת הלימודים תשע"ח, תוך בחינת הנחות היסוד (כגון סכום ההחזר להורים) – בין חלופת הסעות באמצעות קבלן הסעות לבין חלופה של החזר הוצאות על פי קבוצות תלמידים, על פי מיקום בתי הספר שיכלול, בין היתר, בחינת שילוב בין שתי האופציות, הן הסעות והן החזר הוצאות.	בוצע	על פי עדכון הגזברות – המועצה בחנה את החלופות, ומבדיקה שנעשתה מתברר שהתחבורה הציבורית לא מאפשרת הגעה בצורה זמינה ומהירה למוסדות החינוך. אך לאור שינויים בתחבורה הציבורית יש לבחון מחדש.
5		לבחון אפשרות להתקשר עם גורם מקצוע לצורך עריכת מסלולי ההסעות.	לא בוצע	על פי מחלקת החינוך – שימוש בתוכנה החדשה יכול לתת מענה לתכנון של המסלולים. מבדיקת הביקורת עולה כי לא עושים במערכת שימוש לצורך תכנון המסלולים.
6		מדי שנה, לבחון באופן מלא לגבי כלל הרשויות המקומיות בסביבה שיתוף פעולה, תוך שילוב הסעות, במטרה לחסוך בעלויות, ולתעד את תוצאות הבדיקה.	בוצע	הנושא בעייתי מאחר שמאריך את ההסעה של התלמידים. רשויות סמוכות אינן מעוניינות.
7		להקפיד על הטלת קנסות על המסיע בעקבות הפרות ההסכם.	לא בוצע	
8	בקרה אחר הסעות	לבצע ביקורות שטח מטעם המועצה בנוסף לביקורות האחרות הקיימות.	לא בוצע	נמסר שבכוח האדם הקיים אין אפשרות לבצע את זה. מסתמכים על ביקורות של המשכ"ל.
9		לבחון את המקרים שעלו מתוך ביקורות השטח שנערכו על ידי הביקורת (גודל רכב, שילוט לא תקין, גיל כלי הרכב).	בוצע	נמסר על ידי מחלקת היסעים שבוצע.

מספר סידורי	תחום	המלצות	סטטוס	פירוט סטטוס
10	מלווי הסעות	להיערך מראש לקראת תחילת שנת הלימודים לבניית מצבת מלווים מחליפים קבועים ובכמות מספקת שתאפשר מענה הולם למקרים של תקלות בלתי צפויות ולהקפיד לקלוט מלווים להסעות התלמידים, לרבות מלווים מחליפים, על פי נהלי קליטת עובדים עליהם מחויבת המועצה ולאחר שנבדקה עמידתם בקריטריונים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.	בוצע	אך קיימת בעיה בנושא
11		לבצע בקרה ומעקב בשטח על ביצוע עבודת המלווים על ידי גורם מטעם המועצה, בהתאם לתוכנית בקרות מוגדרת מראש שתכלול, בין היתר: בדיקת עמידה בשעות ההגעה, תפקוד המלווה בהסעה, רכב מתאים לכמות וסוג הילדים בהסעה וכדומה.	לא בוצע	מנהל מחלקת החינוך עדכן כי המחלקה מבצעת ביקורת בהתאם להמלצת הביקורת. ביקורות אלה יתועדו. בביקורת המעקב נמצא כי לא מבוצע.

פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. מבנה ארגוני				
1	1.2	למרות שהיקף ההסעות משנת 2016 לשנת 2022 גדל פי 2.5, היקף העובדים נשאר זהה ובכך לא ניתן לתת מענה ראוי בכל התחומים הנמצאים באחריות מחלקת היסעים.	להתאים את היקף כוח האדם במחלקת היסעים לצרכים העולים מאחריות המחלקה (לרבות ביצוע ביקורות שטח) ולגידול בהיקף ההסעות.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> בתוכנית כוח אדם לשנת 2024 מתוכנן תקן נוסף למחלקת היסעים. <u>מנהלת אגף החינוך</u> בתקציב 2024 ישנה דרישה לתקן נוסף של מזכירה.
2	1.3	בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל, בעירייה לא מונה רכז תחבורה. אף אחד איננו מבצע את התפקידים של רכז תחבורה שקשורים לבטיחות.	העירייה תפעל למינוי רכז תחבורה ברשות אשר יבצע את התפקידים המפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> אנו נגדיר [את התקן החדש בשנת 2024] כרכז תחבורה. <u>מנהלת אגף החינוך</u> אין תקן לרכז תחבורה ברשות.
2. נהלי עבודה ומדיניות				
3	2	בעירייה עדיין לא קיימים נהלי עבודה כתובים ומאושרים המסדירים את כל הנושאים הנמצאים באחריות מחלקת היסעים; נערכה טיוטת נהל שכותרתה "נהל הסעות שאינה ערוכה כנוהל עבודה עירונית.	להשלים את תהליך הפיכת טיוטת נהל הסעות למסמך שבפורמט נהל מקובל ולהשלים נהלים כדי שיכסו את יתר פעילויות המחלקה.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> נהל עבודה הושלם ונימסר למנכ"ל. הביקורת מעירה כי טיוטת הנהל טרם אושר, אינו בפורמט של נהל ואינו מכסה חלק מהפעילויות החשובות של מחלקת היסעים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
4	2	בעירייה לא נקבעה מדיניות עירונית כתובה לפיה העירייה תממן הסעות לתלמידים שאינם זכאים להסעות לפי הקריטריונים של המשרד החינוך.	<p>(1) העירייה תערוך מסמך מדיניות ברור שמגובה תקציבית להסעת תלמידים אשר לוקח בחשבון את המענה של התחבורה הציבורית (ככל שנובע מהפער בתחבורה ציבורית).</p> <p>(2) מומלץ כי המדיניות בדבר מימון הסעות תלמידים תיבחן מחדש מדי שנה.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> אין מימון הסעות להורים ישנו מערך היסעים על פי בדיקה ושיקול דעת.</p>
3. תקציב				
5	3.2	<p>(1) משנת 2020 עד לשנת 2022 חל גידול של 40% בתקציב ההסעות; לא נתקבל ניתוח שמסביר את הגידול המשמעותי.</p> <p>(2) ישנם פערים בין התקציב שהוקצה לטובת ההסעות למול הביצוע בפועל, כך למשל נקבע בשנת 2021 תקציב להסעות חינוך מיוחד של כ-5 מיליון ₪ ומתקציב זה נוצלו כ-6 מיליון ₪.</p>	<p>הגזברות בשיתוף מחלקת חינוך תערוך בדיקה כספית של ההוצאות בתחום ההסעות בכדי להסביר את הגידול המשמעותי בתקציב ההסעות בשנים האחרונות ואת החריגות למול התכנון ולקבל החלטות אופרטיביות בהתאם לתוצאות הבדיקה ככל שיש מקום להתייעלות כלכלית.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> חל גידול בכמות התלמידים המוסעים. הביקורת מעירה כי ראוי לבצע ניתוח מעמיק ולא להסתפק בהערכה כלליות.</p>
6	3.3	<p>מהשוואת הדיווח על ההסעות למשרד החינוך לבין הקובץ המנוהל במחלקה, באופן מדגמי, ניתן לראות כי ישנם 410 תלמידים שמקבלים הסעות למרות שהסעות אלו אינן מוכרות על ידי משרד החינוך. כלומר – הרשות נושאת במלוא נטל התשלום עבור הסעות אלו.</p>	<p>בהצגה הפנימית של התקציב במסגרת תוכנית העבודה של מחלקת החינוך, להציג את תקציב ההסעות בחלוקה בין ההסעות שמוכרות על ידי משרד החינוך לבין אלו שלא.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> יש הפרדה בין חינוך מיוחד לרגיל. הביקורת סבורה כי בנוסף להפרדה בין חינוך מיוחד לרגיל תהיה הפרדה בין תלמידים זכאים ללא זכאים וזאת בכדי שניתן יהיה לאמוד את מימונה של הרשות בעבור אותם תלמידים.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
4. מערכות מידע				
7	4.2	מערכת ה"טרפיקל" - מבוצע שימוש חלקי במערכת. בפועל המחלקה מנהלת את המסלולים והמוסעים באמצעות גיליונות "אקסל", במקום להשתמש ב"טרפיקל", דבר אשר עלול לגרום לטעויות ומקשה על ביצוע מעקב ובקרה נאותים.	המחלקה תשלים את הטמעת מערכת "טרפיקל" ותנהל את מערך ההסעות באמצעות מערכת זו, אשר מאפשרת מגוון של פעולות לרבות תכנון מסלולים, ביצוע בזמן אמת, ניתוחים כספיים ומעקב מלווים.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> במערכת נמצאים נתונים של כל התלמידים מוסדות מסלולים וגם מחירים. הביקורת מעירה כי מבדיקת המערכת, הנתונים לא היו מלאים, ככל שהנושא סודר לאחר בדיקת הביקורת, הביקורת מברכת על כך.
5. תכנון מסלולי ההסעות				
8	5.2	טרם נבחנה אפשרות להתקשר עם גורם מקצועי לצורך עריכת מסלולי ההסעות. התייחסותו של מנהל מחלקת החינוך בנוגע לשימוש במערכת "טרפיקל" כחלופה להתקשרות עם גורם מקצועי לא עולה בקנה אחד עם בדיקת הביקורת, שכן מחלקת היסעים לא עושה שימוש במערכת בכדי לתכנן את המסלולים.	(1) מחלקת החינוך תבחן אפשרות העסקת גורם מקצועי לעריכת מסלולי ההסעות בהתאם לשיקולים הרלוונטיים, דוגמת מקום מגורים של המלווה, מקום מגורי התלמידים, עלויות הרכבים וכדומה. (2) מחלקת החינוך תעשה שימוש המערכת ה"טרפיקל" לצורך תכנון המסלולים השונים בכדי להביא, בין היתר, להתייעלות כלכלית, למשל: שרכב עם 16 מקומות אכן יסיע במסלולו 16 נוסעים (כולל מלווה) ולא שיהיו 2 רכבים כאלו שייקחו 5 תלמידים.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> (1) מנהלת היסעים הינה גורם מיקצועי לתכנון ההסעות וזאת ע"פ החלטת הרשות. אין בהתייחסות כדי לשנות את עמדת הביקורת. (2) הביקורת נעשות. ביקורת אינה תחליף לתכנון מסלולים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
9	5.2	במחלקת ההיסעים אין בסיס נתונים אחד של מסלולי ההסעות; ב"טרפיקל" קיימים מסלולים מסוימים וב"אקסל" המנוהל במחלקה קיימים מסלולים אחרים ונוספים על מה שנמצא ב"טרפיקל". באופן זה קיים קושי לבצע בקרה ומעקב אחר מספר המסלולים המופעלים ומספר הרכבים בכל מסלול.	מחלקת ההיסעים תתכן ותנהל באופן שוטף ומעודכן בסיס נתונים הכולל את כלל המסלולים ומספר הרכבים במקום אחד, רצוי במערכת ממוחשבת ("טרפיקל"), כך שניתן יהיה לדעת בקלות ובבהירות כמה תלמידים מוסעים, באלו מסלולים ובאלו רכבים.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> אנחנו מעודכנים ע"י ההורים והמלווים. המלווים עושים בדיקות פתע טלפוניות. הביקורת מעירה כי לא מספיק להסתמך על דיווחים של הורים ומלווים ועל מחלקת ההיסעים לבצע מעקב מטעמה.
10	5.3	מבדיקת הביקורת את הורדת התלמידים בסמוך למוסד החינוכי ביום 06.06.2023 עולה כי ההסעה של בית הספר צאלון לא עצרה במפרץ חניה אלא באמצע הכביש, על מעבר החצייה.	יש לבצע בדיקות בתחנות האיסוף וההורדה – האם קיימת גישה בטוחה לרכב ההסעה כך שיוכל להעלות ולהוריד תלמידים בבטחה וללא הפרעה לתנועה.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> בקרים של משכ"ל מבצעים את הביקורות והבדיקות בתיאום עם מחלקת היסעים. מבדיקת 41 דוחות של משכ"ל לא נמצא כי משכ"ל בודק את הנושא.
11	5.4	במקרים רבים מוסעים תלמידים ברכבים גדולים בתפוסה נמוכה העומדת בממוצע על 31%. הדבר מעיד על תכנון לא יעיל של מסלולי ההסעה ועל תשלום גבוה מהנדרש לקבלן ההסעות. כמו כן, לא עושים שימוש במערכת ה"טרפיקל" בכדי לעקוב אחר אחוז התפוסה ברכבי ההסעה.	המחלקה תעקוב, באמצעות מערכת ה"טרפיקל", אחר אחוז התפוסה של התלמידים ברכבים המוקצים ותדרוש התאמת הרכבים בהתאם להיקף התלמידים המוסעים.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> אנחנו עורכים בדיקות דרך המלווים וההורים. הביקורת סבורה כי הסתמכות על המלווים אינה שיטת בקרה נכונה ועל הבקרה להתבצע באמצעות עובדי המחלקה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
6. התקשרות עם חברת הסעות				
12	6.2	במסגרת מכרז שפורסם על ידי משכ"ל, רק קבלן הסעות אחד ניגש מתוך 29 חברות אפשריות.	<p>(1) בהליכי המכרזים הבאים לערוך פנייה יזומה למציעים רבים ככל האפשר כדי להבטיח הגשמת מטרת ההליך המכרזי וקיום תחרות הוגנת.</p> <p>(2) לבחון האפשרות להתקשר עם שני קבלנים במסגרת מכרז משכ"ל לפי חלוקה לאזורים או חלוקה של מסלולי הסעות וזאת בכדי להביא לשיפור השירות שמקבלת העירייה.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> המכרז של חנה סנש יצא באופן עצמאי, אך לא ניגשו קבלנים מעבר לקבלן ההסעות. הביקורת תציין כי העובדה שלמרות שישנם קבלני הסעות רבים הפועלים באיזור רק מציע אחד ניגש למכרזים מעלה תהיות.</p>
13	6.3	מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, נמצאו 2 נהגים מתוך 7 שנבדקו שנוהגים ברכבים שלא לפי רישיון הנהיגה שלכם (כ-30% מהמדגם), כלומר – נוהגים בניגוד לחוק ונהג אחד שלא ידוע לגביו באיזה רכב נוהג.	על מחלקת ההיסעים לעמוד על כך שעל קבלן ההסעות להציב נהגים כשירים בהתאם לחוזה ובהתאם לחוק, כך שהנהגים ינהגו ברכבים המותרים לפי רישיון הנהיגה.	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> הקבלן הונחה לכך ונוהג כך. כאמור, הביקורת מצאה מספר מקרים בהם הקבלן לא נהג כך.</p>
14	6.4	מבדיקת השטח המדגמית שערכה הביקורת ב- 11 רכבי הסעה נמצא כי 2 מהרכבים שנבדקו (המהווים כ-20% מהמדגם) אינם מצוינים במצבת הרכבים שהועברה לביקורת.	<p>(1) יש לוודא כי ככל והקבלן מעמיד באופן קבוע רכב שאינו אחד ממצבת הרכבים שאושרו במסגרת המכרז, מסמכי הרכב יועברו למחלקה לאישור קבוע והכללה במצבת הרכבים המאושרים.</p> <p>(2) בנוגע לשימוש של הקבלן ברכבים חלופיים באופן חד פעמי, מומלץ כי המחלקה תקיים רישום של מספר הפעמים בהם הועמדו רכבים חלופיים על מנת לוודא שאין מדובר בשיטת פעולה קבועה וכי אכן נעשה שימוש ברכבים החלופיים רק במקרים חריגים.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> בודקים ומעדכנים רוב הזמן את הקבלן ודורשים רכבים בהתאם. ראוי כי הבדיקות, העדכונים והדרישות מהקבלן יתועדו בכתב ויכללו עדכון שוטף של מצבת הרכבים המאושרים.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
7. פיקוח ובקרה				
15	7.2	המלצת הביקורת משנת 2016 לבצע ביקורות שטח על ידי מחלקת ההיסעים לא יושמה.	על המחלקה לבצע בקורות שטח בהתאם לתוכנית עבודה שתיקבע על ידה. לחילופין, תתקשר עם חברת פיקוח לצורך בקורות שטח. בקורות השטח יהיו כתובות ומתועדות.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> משכ"ל מבצע ביקורות ע"פ הנחיה שלנו. לדעת הביקורת במקביל לבקורות שעורכים מטעם משכ"ל (שנותנים מענה חלקי בלבד), נדרש לבצע ביקורות מטעם עובדי המחלקה בכדי לבחון באופן עצמאי מקרים מסוימים ובכדי לקבל תמונה עדכנית ומייד ראשונה לגבי פעילות הקבלן והמלוות.
16	7.3	חוזה הניהול נחתם על ידי העירייה ומשכ"ל במסגרת מכרז מספר ה/9/2019 ולא במסגרת המכרז הרלוונטי לביקורת שהינו מספר ה/3/2021. כלומר, לכאורה משכ"ל לא מחויבת במסגרת המכרז החדש להעניק לעירייה שירותי ניהול, תיאום ופיקוח.	העירייה תסדיר את חוזה הניהול עם משכ"ל, בין אם במסגרת נספח לחוזה הקיים ובין אם במסגרת חוזה ניהול חדש, כך שמשפטית יחול גם על המכרז החדש במסגרתו פועלים שירותי ההסעה בעיר, גם אם בפועל שירותים אלו אכן ניתנים היום על ידי משכ"ל.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> משכ"ל מחויבת לשירותי ניהול ופיקוח. הביקורת מעירה כי חשוב שהמחויבות תוסדר במסמך משפטי חתום.
17	7.4	בניגוד להסכם בין העירייה למשכ"ל, לפיהם יש לבצע ניטור ממוחשב (מבוסס GPS), המלווים ו/או הנהגים לא מזינים נתונים בזמן אמת, כגון תחילת עבודה (עלייה להסעה), נסיעה במסלול ההסעה שנקבע, הגעה למוסד החינוכי/פיזור התלמידים בבתיהם וכדומה, וזאת עקב התנגדות וועד העובדים.	העירייה תבחן האפשרות של הזנת נתונים בזמן אמת על ידי המלווים בשנית, כיוון שיש לכך משמעות רבה לצורך בקרה ומעקב אחר עבודת המלווים, בין אם מדובר במלווים עובדי עירייה ובין אם מלווים מטעם הקבלן (כאשר זו חשובה יותר לאור תשלום לקבלן עבור מלווה שמעמיד).	<u>מנהלת אגף החינוך</u> המלווים תמיד מדווחים בזמן אמת. הביקורת מעירה כי ישנה חשיבות לניטור ממוחשב שכן ניתן לעקוב אחר שעת תחילת הנסיעה, המסלול וסיום הנסיעה וכן למניעת טעויות אנוש במקרים שהמלווים שוכחים לדווח בזמן אמת כיוון שעסוקים בקבלת וליווי התלמידים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
18	7.4	למרות מכתב ההתראה של משכ"ל לקבלן, לא הוטל קנס על קבלן ההסעות בעקבות אי ניטור המסלולים.	העירייה תודא כי תוטל הקנס מטעם משכ"ל בגין אי ניטור המסלולים והדבר יבוא לידי ביטוי בכרטיס הנהלת החשבונות בנושא הסעות.	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> (מנהלת מחלקת ההיסעים) מעבירה את הקנס למנכ"ל ואח"כ לגיזברות.</p> <p>הביקורת מעירה כי ההתראה על הטלת קנס בגובה 1,000 ₪ בשל אי ניטור מסלולים על ידי קבלן ההסעות, ניתנה בינואר 2023 ובבדיקת הביקורת ביולי 2023 לא נמצאה בכרטיס הנהלת החשבונות ביטוי לכך. ראוי שהטיפול בקנסות יבוצע בהקדם בכדי שמקרים כאלו לא ימשיכו או לא יקרו בשנית.</p>
8. התחשבות עם קבלן ההסעות				
19	8.2	מבדיקה מדגמית של 10 מסלולים מתוך 111 מסלולים (9%) בחודש מרס 2023, נמצא כי עלויות המלווים והרכבים אינן תואמות את החוזה בין העירייה לקבלן ההסעות, כך שהמחיר שהקבלן מציין בחשבונית גבוה מהנקבע עימו במסגרת החוזה.	המחלקה תבדוק את נושא התעריפים ותבצע התאמה בין הנספחים לחוזה הקיימים אצלה ואשר לפיהם יש לעבוד, לבין דרישות קבלן ההסעות במסגרת החשבון הדרוש לתשלום.	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> חשב החינוך בודק את המחירים של ריכוז ביצוע המסלולים בהתאם למכרז.</p> <p>הביקורת מעירה כי ככל שנקבעו סכומים חדשים עם קבלן ההסעות יש לצרף זאת לחוזה כנספח חתום.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
20	8.2	גם בנושא החשבונות לא עושים שימוש במערכת ה"טרפיקל", כלומר לא מפיקים ממערכת "טרפיקל" את נתוני ההסעות שבוצעו בפועל בכל חודש אשר מפרטים מידע אודות ההסעה.	ככל שהעירייה לא תצליח לפתור את התנגדות ועד העובדים לניטור המסלולים על ידי המלווים עובדי העירייה, תדרוש מחלקת ההיסעים מהקבלן להתקין אמצעי ניטור ברכב (דוגמת איתוראן) אשר יתממשק עם ה"טרפיקל" ו/או להנחות את המלווים מטעמו לדווח באפליקציה המקושרת ל"טרפיקל".	מנהלת אגף החינוך ברשות קיימת מערכת דיווח של דוח נוכחות לכל העובדים. הביקורת מעירה כי הדיווחים מבוצעים באופן ידני על ידי המלווים מרחוק, כלומר, כל מלווה יכול להזין מכל מקום ובכל שעה "כניסה" ו"יציאה", חשיבות הניטור הממוחשב היא היכולת לדעת שהמלווה התחיל את עבודתו עם הגעתו לרכב ההסעה או לנקודת האיסוף וסיים עם הגעתו לנקודת הסיים.
21	8.3	קבצי התלונות בנושא הסעות מנוהלים באופן ידני (על גבי קובץ "אקסל") ולא באופן ממוחשב; לא מתקיימת הקפדה על הזנה ועדכון טבלת הנתונים על ידי מנהלת המחלקה, כלומר לא קיימת תמונה שלמה של כל התלונות המתקבלות בנושא ההסעות.	מחלקת ההיסעים תבחן אפשרות לנהל את נתוני התלונות במערכת ה"טרפיקל", כך שהפניות שמתקבלות טלפונית יוזנו במערכת זו וכן בחינה של הזנת נתונים אוטומטית למערכת מעמוד התלונות המפורסם באתר העירייה. לחילופין, תקיים הקפדה על תיעוד בטבלת "אקסל" המנוהלת היום של כל תלונה ותלונה שמתקבלת.	מנהלת אגף החינוך אנחנו מבצעים טבלת תלונות וקיים מוקד טלפוני לתלונות.
22	8.3	טבלת התלונות והקנסות בצידן, המנוהלת על ידי מנהלת מחלקת היסעים, לא מועברת באופן קבוע לגזברות לצורך קיזוז הקנסות.	מדי חודש, מחלקת ההיסעים תעביר לגזברות העירייה את טבלת התלונות והקנס של אותו חודש אשר נקבע בגין כל הפרה לצורך יידוע הקבלן וקיזוז מהתמורה ותבצע איתה יישור קו בנוגע לסגירת הטיפול הכספי באותה תלונה.	מנהלת אגף החינוך כל טבלה הועברה לגזברות וגם כך נעשה השנה מחדש אוקטובר. חודש ספטמבר הוסכם שלא להוציא קנסות. הקנס יוצמד לחשבונות של החודש שהקנס שייך. הביקורת מעירה כי רצוי לוודא עם הגזברות את ביצוע קיזוז הקנס מהתמורה לקבלן ההסעות.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
23	8.4	קבלן ההסעות מפעיל הסעות באמצעות קבלני משנה נוספים ללא אישור בכתב של העירייה.	<p>המחלקה תערוך בירור אודות הפעלת ההסעות על ידי קבלני משנה וככל שצריך יש להסדיר את הפעלתם על ידי אישור כתוב ולבצע בקרה ומעקב אחר אישורים אלו והיקפם (שכן לא יעלו על 50% מכלל הרכבים המסיעים).</p> <p>ככל שקבלן ההסעות הפעיל קבלן משנה ללא אישור העירייה בכתב יש להטיל עליו קנס בהתאם לטבלת הפרות.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> אנו עובדים מול קבלן אחד והוא זכאי להעסיק קבלני משנה. אין אישור בחוזה לקבלני משנה. אנו מתחשבים מול משכ"ל והקבלן שזכה.</p> <p>אכן אין אישור להעסקת קבלני משנה, עם זאת קיימת הגבלה של 50% מרכבי ההסעות וכן קבלת אישור בכתב מהרשות.</p>
9. סיורי הביקורת בשטח				
24	9.3	<p>במסגרת סיור ביקורת בתאריך 6.6.2023 במסלול מספר 829000 נמצאו מספר ליקויים:</p> <p>א. ההסעה לא הורידה את התלמידים במקום בטוח (קנס בגין הפרה שכזו הינו בסך 1,000 ₪);</p> <p>ב. הרכב שייך לקבלן משנה אשר לא אושר על ידי העירייה;</p> <p>ג. הדיווח למשרד החינוך, לפיו על ההסעה יש 18 תלמידים, לא תואם את מספר התלמידים שהיו בהסעה בפועל (3 תלמידים).</p>	<p>(1) המחלקה תנחה את קבלן ההסעות לרענן את נהלי הבטיחות בנוגע להעלאת והורדת נוסעים במקומות המיועדים לכך.</p> <p>(2) המחלקה תערוך בירור אודות הקבלן משנה שביצע את ההסעה והאם אושר על ידי העירייה. (מסלול מספר 829000 – יום שלישי, 06.06.2023, בשעה 07:42 – הדקל 3 – בי"ס צאלון (פיזור)).</p> <p>(3) בנוסף, יש לעדכן את הדיווחים למשרד החינוך בנוגע למספר התלמידים הזכאים להסעה ולדאוג לרכב הסעה מתאים.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u></p> <p>(1) העירייה אינה אמורה לאשר את קבלני המשנה.</p> <p>(2) במכרז אין אישור לקבלן להעסקת קבלני משנה.</p> <p>הביקורת מעירה כי העירייה אמורה לאשר מראש את קבלני המשנה.</p> <p>(3) הרשות מסיעה תלמידים שגם אינם זכאים על פי משרד החינוך. ולכן הדיווחים אינם תואמים. בייחוד במסלול זה.</p> <p>הביקורת מעירה כי מדובר בדיווח של 18 תלמידים, כלומר צריכים להיות לפחות 18 תלמידים להסעה.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
25	9.8	<p>(1) במסלול מספר 844000, שנבדק ביום שני בשבוע (14.8.2022), רכב ההסעות לא הגיע, זאת מכיוון שההורים החליטו להסיע את הילדים מבלי שעדכנו את המחלקה, כך שההסעה הוזמנה ושולמה.</p> <p>(2) בנוסף, במקום 13 תלמידים שצריך להסיע מסייעים כבר תקופה 2 - 3 ילדים מבלי שהמחלקה מעודכנת בכך, כלומר משלמים על רכב גדול יותר כאשר אפשר להזמין רכב קטן עבור הסעה זאת.</p>	<p>(1) מחלקת ההיסעים תערוך בירור בנוגע למספר התלמידים המוסעים מידי תקופה בכדי לוודא שמציבים רכב מתאים, בפרט בחודשי יולי-אוגוסט ככל שמספר התלמידים פוחת בשל יציאת מערכת החינוך הרגילה לחופשת הקיץ ובמיוחד בימים האחרונים של הלימודים.</p> <p>(2) כמו כן, תנחה את המלווים לעדכן את המחלקה בכל שינוי שקורה במספר התלמידים, תחנות האיסוף וכדומה וזאת בכדי להתאים את רכב ההסעות, לחילופין לשלב תלמידים ברכב הסעות שנוסע באותו מסלול.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> בתחילת הקיץ [מנהלת מחלקת ההיסעים] בונה מערך היסעים לחופשת הקיץ ודורשת רכבים בהתאם לכמות המוסעים. לעיתים לקבלן אין רכב נדרש. אך הוא מחייב אותי בהתאם לדרישה. אם ביקשתי מונית ושלה טרנזיט הוא מחייב מונית.</p>
26	9.9	<p>במסלול 718003, בתאריך 14.8.2023 שנבדק ביום שני בשבוע, רכב ההסעות הגיע בשעה 07:35 ועצר באמצע הכביש (ראה תמונה בגוף הדוח) וממנו ירדו 3 תלמידים ולא 7 כפי שמדווח למשרד החינוך.</p>	<p>(1) מחלקת ההיסעים תדרוש מקבלן ההסעות להבהיר לכל הנהגים כי יש לעצור במקום בטוח להורדת תלמידים (מפרץ חנייה, חניון וכדומה). בנוסף, נדרש לוודא כי לא משאירים רכבים מחנים בחניות ייעודיות להורדת והעלאת תלמידים.</p> <p>(2) בנוסף, ככל שמספר התלמידים קטן תיבחן האפשרות לאחד עם הסעה אחרת שעוברת באותו מסלול (כפי שראתה הביקורת בשטח) או לדרוש שההסעה תהיה ברכב קטן יותר.</p> <p>(3) הביקורת ממליצה כי בחודשי הקיץ, בהם צפוי להיות שינוי במספר המוסעים, המחלקה, באמצעות המלווים או מי מטעמה, יודאו את מספר התלמידים הצפויים להסעה בכל שבוע.</p>	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> אנו מנחים את הקבלן שינחה את הנהגים. הורים לא תמיד מודיעים כי הילד יעדר למחרת היום. תאריך 14.08 הוא יום לפני תאריך אחרון ללימודים וכנראה הורים לא שלחו.</p>

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
10. מלווי הסעות				
27	10.2	הנתונים הנדרשים אודות המלווים אינם מתועדים במחלקת ההיסעים ו/או באגף החינוך ועל כן הביקורת לא הצליחה לקבלם במשך כחודשיים. המשמעות היא כי לא ניתן לדעת האם המלווה כשיר לתפקידו מבחינה רפואית, האם ניתן בגין מלווה בגיר אישור משטרה על היעדר עבירות מין וכן באלו שפות מדבר אשר עשויות לסייע לטיב עבודתו עם התלמידים.	מחלקת ההיסעים תשמור את כל תיקי המלווים שהיא מעסיקה בין אם בעותק פיזי ובין אם בתיקייה ברשת המחשוב של העירייה וזאת בכדי לקיים בקרה ומעקב נאותים אחר העובדים המתקבלים לשורותיהם ומבצעים עבודה רגישה שכזו.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> תיקי המלווים עובדי הרשות נמצאים במשאבי אנוש. גם במחלקת היסעים ישנה תיקיה מסודרת של כל המסמכים של המלווים. הביקורת מעירה כי לא התקבלו המסמכים המבוקשים.
28	10.3	במחלקת ההיסעים חסר תיעוד אודות מועדי ההדרכות שהועברו למלווים במהלך השנים 2020 – 2023 - תיעוד של המלווים שהשתתפו, מסמכים תומכים בנושא כגון חוברת הנחיות, סיכום עיקרי ההדרכה (ככל שחולקו מסמכים כאלו), סיכום מפגש וכדומה.	מחלקת ההיסעים תקפיד על תיעוד ההדרכות המועברות למלווי ההסעות ובכלל זאת רשימת משתתפים, התוכן שהועבר, סיכום וכדומה.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> קיים תיעוד של הדרכת מד"א. בנוסף כל מלווה קיבל תעודת השתתפות ממד"א. הביקורת מעירה כי על אף בקשות הביקורת לקבלת תיעוד של ההדרכה והמשתתפים בה, מסמכים אלו לא נמסרו לה.
29	10.4	מלווים משובצים בהסעות תלמידים גם בחינוך הרגיל למרות שעל פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מלווים ישובצו רק בהסעות של תלמידים בחינוך מיוחד (דוגמאות מפורטות בדו"ח). מנהלת המחלקה ציינה בנוגע לממצא זה כי מדובר בהסעות של ילדים קטנים ו"מאז ומעולם" שיבצו מלווים בהסעות אלו.	מומלץ כי העירייה תסדיר את שיבוץ המלווה בהסעות ילדים עד כיתה ד' במסגרת מסמך מדיניות עירונית.	<u>מנהלת אגף החינוך</u> קיים מלווה בכל הסעה שנדרש מלווה. וגם בהסעות של ילדי גן וכיתות קטנות א-ד משובצים מלווים.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
30	10.5	אין בידי העירייה הכלים לוודא שהמלווים בגינם משלמים אכן עלו על ההסעה וזאת עקב אי שימוש במערכת ה"טרפיקל" ובניטור ממוחשב.	המחלקה תנחה את המלווים לדווח עם תחילת הנסיעה בהסעה לצורך ניטור של המסלול וזמני ההגעה.	<p><u>מנהלת אגף החינוך</u> המלווים מדווחים בדוח נוכחות בנוסף הורים מדווחים במידה ומלווה לא היה בהסעה.</p> <p>העירייה לא צריכה להמתין לדיווח של ההורים שמלווה לא נוכח בהסעה, אלא לעקוב באופן עצמאי אחר התייצבות המלווים בהסעות, על כן ניטור ממוחשב חשוב ויסייע למעקב ובקרה בזמן אמת. לעניין דיווחי הנוכחות – הדיווחים מבוצעים באופן ידני על ידי המלווים מרחוק, כלומר, כל מלווה יכול להזין מכל מקום ובכל שעה "כניסה" ו"יציאה"; חשיבות הניטור הממוחשב היא היכולת לדעת שהמלווה התחיל את עבודתו עם הגעתו לרכב ההסעה או לנקודת האיסוף וסיים עם הגעתו לנקודת הסיום.</p>
11. מעקב תיקון ליקויי דוח מבקר העירייה משנת 2016				
31	11	מתוך 11 המלצות מדוח מבקר העירייה לשנת 2016, 5 המלצות בלבד יושמו (46%), 4 המלצות לא יושמו (36%) ו-2 המלצות נמצאות בתהליך יישום (18%).	מחלקת החינוך תפעל ליישום המלצות המבקר משנת 2016 תוך הצגת לוחות זמנים לסיום הטמעת ההמלצות.	

נספחים

נספח א' – רשימת רכבי הסעה ושמות הנהגים הקיימת במחלקת ההיסעים

רשימת רכבים - תקפים						
ביטוח	רשיון רכב	רשיון הפעלה	שם הנהג	שנת ייצור	סוג הרכב	# מספר הרכב
31/12/2023	23/08/2023	30/11/2024		2022	מעלון	03 1
31/12/2023	21/09/2023	30/11/2024		2022	מעלון	03 2
31/12/2023	29/08/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 3
31/12/2023	19/06/2023	30/11/2024		2022	מקומות 20	02 4
31/12/2023	14/03/2024	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 5
31/12/2023	23/08/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 6
31/12/2023	22/05/2023	30/11/2024		2022	מקומות 20	02 7
31/12/2023	23/08/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 8
31/12/2023	23/08/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 9
31/12/2023	22/05/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 10
31/12/2023	22/05/2023	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 11
31/12/2023	14/03/2024	30/11/2024		2022	מקומות 19	02 12
31/12/2023	17/07/2023	30/11/2024		2022	מעלון	02 13
31/12/2023	17/01/2024	28/11/2024		2022	מקומות 19	02 14
31/12/2023	13/09/2023	30/11/2024		2021	מקומות 19	02 15
31/12/2023	13/09/2023	30/11/2024		2021	מקומות 19	02 16
31/12/2023	30/10/2023	30/11/2024		2021	מקומות 19	01 17
31/12/2023	14/09/2023	30/11/2024		2019	מקומות 19	01 18
31/12/2023	15/09/2023	30/11/2024		2019	מקומות 19	01 19
31/12/2023	14/09/2023	30/11/2024		2019	מקומות 19	01 20
31/12/2023	14/09/2023	30/11/2024		2019	מקומות 19	01 21
31/12/2023	14/09/2023	30/11/2024		2019	מקומות 19	01 22
31/12/2023	06/03/2024	30/11/2024		2018	מעלון	01 23
31/12/2023	18/02/2024	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 24
31/08/2023	21/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 14	01 25
31/12/2023	25/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 14	01 26
31/12/2023	19/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 14	01 27
31/12/2023	24/03/2024	30/11/2024		2018	מעלון	01 28
31/12/2023	29/05/2023	30/11/2024		2018	מעלון	01 29
31/12/2023	18/06/2023	30/11/2024		2018	מעלון	01 30
31/12/2023	09/07/2023	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 31
31/12/2023	04/07/2023	30/11/2024		2018	מעלון	01 32
31/12/2023	12/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 33
31/12/2023	17/07/2023	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 34
31/12/2023	04/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 35
31/12/2023	04/09/2023	30/11/2024		2018	מקומות 15	01 36
31/12/2023	30/10/2023	30/11/2024		2018	מקומות 19	01 37
31/12/2023	26/09/2023	30/11/2024		2018	מעלון	01 38
31/12/2023	27/11/2023	30/11/2024		2018	מעלון	01 39
31/12/2023	12/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 22	01 40
31/12/2023	18/08/2023	30/11/2024		2018	מקומות 22	01 41
31/12/2023	21/01/2024	30/10/2024		2018	אוטובוס 54	01 42
31/12/2023	02/01/2024	30/11/2024		2018	אוטובוס 54	01 43
31/12/2023	18/04/2023	30/11/2024		2017	אוטובוס 54	01 44
31/12/2023	18/04/2023	30/11/2024		2017	אוטובוס 54	01 45
31/12/2023	16/04/2023	30/11/2024		2017	אוטובוס 54	01 46
31/12/2023	18/04/2023	30/11/2024		2017	אוטובוס 54	01 47
31/12/2023	18/04/2023	24/11/2024		2017	אוטובוס 54	01 48

נספח ב' – צילום מסך מאתר העירייה – הגשת תלונה

דף הבית < חינוך < הסעות- מידע ופניות הציבור

הסעות- מידע ופניות הציבור

[לחצו כאן](#) טופס הגשת תלונות בהסעות -**מענה לפניות הורים בהסעות**

לפניכם כל דרכי הקשר עם מדור הסעות במחלקת החינוך של באר יעקב

טופס הגשת תלונה בהסעות בטופס ניתן להגיש תלונה מפורטת על בעיות בהסעות- להלן הקישור

<https://lp.vp4.me/nt6b>

הקישור להגשת תלונות בהסעות נמצא גם באתר המועצה בכתובת:

<http://www.b-y.org.il/?CategoryID=341>

לפונים יש אפשרות ליצור קשר ולשלוח הודעות ישירות לרכזת הסעות ומזכירת הסעות בדרכים הבאות:

מענה לטלפון הישיר ניתן במחלקת הסעות בשעות המענה הטלפוני ימים ב' ו ד' 08:30-13:00:

מזכירת רכזת הסעות גל קשקש ישיר בשעות מענה טלפוני- 08-9785326

להודעות ואצאפ בכל זמן 050-2002114

רכזת הסעות קלרה יגל מליק - ישיר בשעות מענה טלפוני 08-9785451

להודעות וצאפ בכל זמן 050-5702250

מייל

קלרה יגל מליק רכזת הסעות מייל klara@b-y.org.ilגל קשקש מייל - gal@b-y.org.il

יש להקפיד להתקשר בשעות המענה הטלפוני, או לשלוח הודעות וצאפ לנייד או במייל או לקישור התלונות.

באר יעקב - טופס הגשת תלונות בהסעות



באר-יעקב מערכת חינוך בצמיחה

טופס הגשת פניות תושבים למחלקת החינוך בנושא הסעות

עיריית באר יעקב וחברת ראם עושות ככל הניתן לספק שירות הסעות איכותי ואדיב לתלמידי הישוב. עם זאת תקלות קורות ואנו מתנצלים על כך מראש. פניות תושבים בנושא הסעות ניתן להפנות למחלקת החינוך בעזרת הטופס המצורף ולפרט את הפנייה. אנו מתחייבים לתת מענה לכל פונה.

התלונה הנרשמת בטופס זה נשלחת אוטומטית לרכזת הסעות (קלרה ואוסנת) למנכ"ל חברת הסעות "ראם" (אלי), ולחברת משכ"ל. לצורך טיפול מידי בתלונה.

כמו כן בהמשך אנו מצרפים טלפונים ודרכי קשר נוספות במידת הצורך.

עיריית באר יעקב וחברת ראם מאחלת שנת לימודים פורייה, שקטה וללא תקלות.

יש למלא את כל הפרטים בטופס

הנחיות להורים בנושא הסעות מעודכן ליום 24-11-2022

הורים יקרים,

שלום רב,

הנדון: הסעת ילדכם – שנה"ל תשפ"ג

בשעה טובה אנו מתקדמים בלימודים וזוהי הזדמנות טובה לאחל לכם לימודים פוריים, פורייה ומהנה.

לקראת שנת הלימודים החדשה, אנו משקיעים משאבים רבים בהכשרת אנשי צוות שילוו את ילדכם במהלך שנת הלימודים.

אנו רואים בכך, ההורים, שותפים מלאים לקיום הנהלים ומייחסים חשיבות עליונה לסיוע שלכם לילדכם. לכן, להלן כמה דגשים:

- אבקשכם להקפיד לדייק בזמני הנסיעות מאחר וההסעה לא תמתין יותר מ- **2 דקות** לכל ילד, וזאת על מנת למנוע איחור לתלמיד הבא ואו איחור בהגעה לביה"ס/גן.
- בכל בוקר עליכם להמתין **ב- 5-10 דקות** לפני הגעת ההסעה מחוץ לביתכם. במידה ותאחרו את ההסעה, ההגעה לביה"ס/גן תהיה באחריותכם ובאופן עצמאי.

במידה וילדכם לא מגיע מכל סיבה שהיא (מחלה, השגיה) חובה עליכם להודיע למלווה בהסעה וגם להודיע על מועד חזרתו.


נספח ג'1 – דוגמה לביקורת של משכ"ל

שאלון היסעים  ציון: טוב מאד

<p>📍 בת ים אלמליח 4 איריס בת ים</p> <p>📅 סגירה: 16:02 29.03.2023</p> <p>📅 פתיחה: 15:58 29.03.2023</p>	<p>📞 דוד קאשי</p> <p>📧 טיולי אראם בעמ חווה -130693-20-000609-h</p>	<p>📍 באר יעקב</p> <p>🏠 מרכז</p> <p>🕒 חינוך מיוחד</p>
---	--	--

נשלח אל: klara@b-y.org.il, gal@b-y.org.il, osnata@b-y.org.il, sigal@areem.co.il, arianah@mashcal.co.il, yotamm@mashcal.co.il, nadavm@mashcal.co.il, dikiabo@mashcal.co.il, chenc@mashcal.co.il, kashidu5@gmail.com, chenc@mashcal.co.il, naomih@mashcal.co.il, leone@mashcal.co.il
 מס' מזהה הדיווח: 534031

פרמטרים לבדיקה

שאלה	תשובה
1. תמונה	
2. מספר רישוי	7086626
3. סוג הרכב	מונית


נספח ג'2 – דוגמה נוספת לביקורת של משכ"ל

שאלון היסעים  ציון: טוב מאד

<p>📍 דרך ללא שם, באר יעקב, ישראל אסיף</p> <p>📅 סגירה: 15:36 17.04.2023</p> <p>📅 פתיחה: 15:32 17.04.2023</p>	<p>📞 קולין בן הרוש</p> <p>📧 טיולי אראם בעמ חווה -130693-20-000609-h</p>	<p>📍 באר יעקב</p> <p>🏠 מרכז</p> <p>🕒 חינוך מיוחד</p>
---	---	--



נשלח אל: klara@b-y.org.il, gal@b-y.org.il, osnata@b-y.org.il, sigal@areem.co.il, kolimb@mashcal.co.il, dikiabo@mashcal.co.il, chenc@mashcal.co.il, yotamm@mashcal.co.il, nadavm@mashcal.co.il, naomih@mashcal.co.il, leone@mashcal.co.il, arianah@mashcal.co.il, mashcalpractical@gmail.com
 מס' מזהה הדיווח: 540394

פרמטרים לבדיקה

שאלה	תשובה
1. תמונה	
2. מספר רישוי	50204901
3. סוג הרכב	רכב 16 נוסעים

בחירת עובדים לעירייה

מבקר העירייה

15:40	4. שעת איסוף/פיזור בפועל
אסף הרופא	5. מיקום תחילת הנסיעה
באר יעקב	6. יעד הנסיעה
5	7. כמות תלמידים ברכב
תקין •	8. שילוב מסלולים
וסקר סולמונ	9. שם הנהג
כן •	10. האם נמצא מלווה
שרה	11. שם המלווה
לא	12. האם מועסק קבלן משנה
תקין •	13. המצאות שלט הסעת תלמידים על גבי הרכב
תקין •	14. פנסי איתות
כן •	15. האם קיים מזגן ברכב
תקין •	16. ערכת עזרה ראשונה
	17. רישיון נהיגה מתאים ובתוקף
	
	תקין •
	18. אישור להסעת תלמידים ת-84 ברישיון תנהיגה
	19. רישיון רכב בתוקף
	תקין •
	20. אישור הסעת תלמידים ברישיון רכב
	21. גיל רכב מתחת ל-10 שנים
	22. רישיון הפעלה/הסעה לרכב

בחירת עובדים לעירייה

מבקר העירייה

		<p>תקין</p>
		<p>23. ביטוח רכב</p> <p>תקין</p>
		<p>24. אשור קצין בטיחות בתעבורה</p> <p>תקין</p>
		<p>תקין</p>

<p>מיקום הדיווח</p>	<p>סיכום הביקור</p> <p>בביקורת נהג הציג מסמכים כנדרש. ביקורת תקינה</p>
---------------------	--

נספח ד' – מוקד פניות עירוני בנושא הסעות המופעל על ידי משכ"ל

באר-יעקב מערכת חינוך בצמיחה

טופס הגשת פניות תושבים למחלקת החינוך בנושא הסעות



התחדשנו

מוקד פניות עירוני להסעות תלמידים של עיריית באר יעקב

☎ 073-241-7372

<p>שירותי המוקד:</p> <ul style="list-style-type: none"> - פניות הורים - טיפול בתקלות - מידע שימושי - שדרוג חוויית השירות 	<p>שעות פעילות המוקד:</p> <p>במי חול: 06:30-19:00</p> <p>ביום שישי: 06:30-13:30</p>
---	--



CS Scanned with CamScanner

עיריית באר יעקב וחברת ראם עשויות ככל הניתן לספק שירות הסעות איכותי ואדיב לתלמידי הישוב. עם זאת תקלות קורות ואנו מתנצלים על כך מראש. פניות תושבים בנושא הסעות ניתן להפנות למחלקת החינוך בעזרת הטופס המצורף ולפרט את הפנייה. אנו מתחייבים לתת מענה לכל פונה.

התלונה הנרשמת בטופס זה נשלחת אוטומטית לרכזת הסעות (קלרה ואוסנת) למנכ"ל חברת הסעות "ראם" (איל), ולחברת משכ"ל. לצורך טיפול מידי בתלונה.

כמו כן בהמשך אנו מצרפים טלפונים ודרכי קשר נוספות במידת הצורך.

נספח ה' – טבלת הפרות ופיצויים מהחובה בין העירייה לקבלן הסעות

פיצוי מוסכם	נושא ההפרה
250 ש"ח	איחור של מעל 15 דקות ועד 30 דקות בהתייצבות לנקודת ההתייצבות הראשונה שנקבעה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.
500 ש"ח	איחור של מעל 30 דקות ועד 45 דקות בהתייצבות לנקודת ההתייצבות הראשונה שנקבעה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.
1,000 ש"ח	איחור של מעל 45 דקות בהתייצבות לנקודת ההתייצבות הראשונה שנקבעה או לשעת תחילת הלימודים במוסד החינוכי.
250 ש"ח	רכב הסעה מלוכלך / חוסר באשפתונים / אי הימצאות שלטים כנדרש בחוזה
500 ש"ח	מזגן לא תקין / לא עובד מעל 2 יממות
750 ש"ח	מזגן לא תקין/לא עובד מעל 3 יממות
500 ש"ח	התנהגות לא נאותה של הנהג ו/או מי מעובדי הקבלן ו/או מי מטעם הקבלן
500 ₪ ליום למקרה	נהג שאינו עומד בדרישות החוזה ו/או בהוראות צווי שעה ו/או בהנחיות משרד החינוך ו/או משרד הבריאות, לרבות אי עטיית מסכה
1000 ₪ ליום לכל רכב	הסעת תלמידים ברכב שאינו עומד בדרישות חוזה זה, כולן או חלקן
1000 ₪ ליום לכל רכב	הסעת תלמידים ברכב שאינו מורשה על פי דין להסעת תלמידים/ברכב לא תקין
1,000 ש"ח לכל יום עבודה	רכב הסעה בגיל של יותר מ- 10 שנים ללא אישור מראש של הרשות המזמינה
1000 ₪ ליום לכל רכב	רכב הסעה ללא מערכת התרעה טכנולוגית למניעת שיכחת ילדים ברכב ו/או מערכת לניהול צי רכב, לרבות מערכת לא תקינה
300 ש"ח לכל יום עבודה לאחר משלוח התראה בכתב	אי מסירת רשימת רכבים ו/או העתקי רשיונות ו/או פרטי הנהגים ו/או רשימת תלמידים ו/או נתונים/ דוחות מהמערכת לניהול ציי רכב (GPS) ו/או מסמכים אחרים שעל הקבלן חלה החובה להמציאם על פי החוזה לרבות הנספחים המצורפים לחוזה
2,000 ש"ח ליום לכל רכב	שילוב קווים ללא אישור הרשות המזמינה
5,000 ₪ ליום	הפעלת קבלן משנה ללא אישור מראש של הרשות המזמינה
200 ש"ח ליום לכל רכב	הסעה ברכב אוטובוס שלא מותקנות בו מצלמות דרך /אבטחה תקינות ופועלות בזמן הנסיעה
1,000 ש"ח	איסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על ידי הרשות המזמינה
1,500 ש"ח למקרה	סירוב לביצוע ביקורות ברכב ו/או סירוב להצגת מסמכים במסגרת ביקורות על ידי נציג הרשות המזמינה ו/או החברה המנהלת
600 ₪ ליום לכל רכב	סטיה ממסלול הקו כפי שהוגדר במפרט ההסעות לרבות לצורך תדלוק הרכב
600 ₪ ליום לכל רכב	הסעת נוסעים זרים ברכב

נסיעה ללא מלווה בהסעה בה נדרש מלווה	1,500 ₪ ליום לכל רכב
רכב ללא חגורות בטיחות תקינות ו/או מושבי בטיחות ו/או מושבים מגביהים מתאימים ותקינים ו/או אי עיגון לרצפת הרכב כנדרש ו/או הסעת עגלת נכים בכמות גדולה מהמותר ברישיון הרכב	1,000 ₪ ליום לכל רכב
מחסור בציוד בטיחות ברכב ו/או חוסר במערכות בטיחות הנדרשות על פי הוראות משרד התחבורה ו/או חוסר בפנסי איתות ו/או פנסי איתות לא תקינים ו/או העדר רשיונות ו/או רשימת תלמידים ו/או מסמכים אחרים שנדרשים להמצא ברכב	1000 ₪ ליום לכל רכב
אי הפעלת מזגן כשנדרש	500 ₪ ליום לכל רכב
אי דיווח על תקלה / אירוע חריג / תאונת דרכים במהלך הנסיעה או בסמוך לה על ידי הנהג	2,000 ₪ למקרה
אי מינוי נציג לקבלן ו/או אי דיווח על החלפת קצין בטיחות	150 ₪ למקרה
אי ביצוע השתלמות ו/או תדריך לנהגים כמתחייב בחוזה ו/או בחוק	200 ₪ למקרה
איסוף ו/או פיזור מוקדם של ילדים בהסעה, שלא בהתאם לנדרש	250 ₪ למקרה
אי ביצוע נסיעה ו/או ביצוע נסיעה חלקית בלבד	1,000 ₪ לכל נסיעה
העלאה ו/או הורדת ילדים מהדלת האחורית (אוטובוס)	1,500 ₪ למקרה
החלפת נהג במסגרת הסעות בחינוך המיוחד ו/או הרווחה במהלך תוקפו של חוזה זה ללא תאום מראש ובכתב עם נציג הרשות המזמינה והחברה המנהלת העסקת נהג בביצוע הסעות לאחר שהרשות המזמינה דרשה את הפסקת העסקתו של אותו נהג במסגרת החוזה	100 ₪ ליום
אי התייצבות הקבלן לשימוע / בירור עם הרשות המזמינה	1,500 ₪ למקרה
אי ביצוע סריקה ברכב בתום כל נסיעה לוודא ירידת כל הילדים	1,000 ₪ למקרה
ביצוע עבירת תנועה / אירוע חריג במהלך הנסיעה או בסמוך לה על ידי הנהג או המלווה	5,000 ₪ למקרה
העברת ילדים מרכב לרכב ללא אישור מראש של הרשות המזמינה	1,000 ₪ למקרה
אי המצאת אישור של קצין הבטיחות של הקבלן על בדיקת כלי הרכב	1,500 ₪ למקרה
אי המצאת אישור של קצין הבטיחות של הקבלן כנדרש בסעיף 2.3 לחוזה	500 ₪ ליום
העלאה או הורדה של תלמידים במקום בו יהיה עליהם לחצות כביש	1,000 ₪ למקרה
אי מענה לפנייה של הרשות המזמינה או של החברה המנהלת בכתב (לרבות מייל או מסרון) מעל 48 שעות	200 ₪ למקרה
הסעת ילדים בעמידה או כששני ילדים יושבים על מקום ישיבה אחד או מעל המותר לפי רישיון הרכב או ללא חגירת חגורות בטיחות / ללא עיגון רכב מעלון לרצפת הרכב	1,500 ₪ למקרה
אי העמדת רכב חלופי מיידית במקרה של תקלה המונעת ביצוע הסעה	200 ₪ למקרה
אי דיווח במערכת הטכנולוגית בהתאם להוראות החוזה	1,000 ₪ ליום
נהג שלא עומד בדרישות חוזה ההתקשרות	5,000 ₪ למקרה
מלווה שלא עומד בדרישות חוזה ההתקשרות	5,000 ₪ למקרה
אי עמידה של נציג הקבלן בדרישות החוזה	300 ₪ למקרה
דיווח כוזב באשר לביצוע הסעות לרבות דיווח כוזב בדוח הגשת חשבון	1,000 ₪ למקרה
אי הגשת פירוט ביצוע עבודה חודשי ו/או חשבונית במועד הקבוע בחוזה	300 ₪ ליום
עישון ברכב הסעה גם כשהרכב ללא נוסעים	1500 ₪ למקרה

בחירת עובדים לעירייה

דוח ביקורת 7-2023

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
289	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
294	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
297	פירוט ממצאים		ג
297	מדיניות ונהלים	1	
299	מערכות מידע	2	
300	ארגון וכוח אדם	3	
302	פרסום המכרז	4	
304	בדיקת נתוני המועמדים	5	
309	ועדת בחינה לבחירת מועמדים	6	
316	משרות הפטורות ממכרז	7	
319	הסיבות לאי איוש משרות	8	
321	ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות	9	
323	ריכוז ממצאים והמלצות		ד

פרק א' – כללי

1. מבוא

נושא בחירת עובדים לעירייה הינו נושא מהותי. כוח האדם שנקלט משפיע על היכולת של העירייה לממש את תפקידיה ולהשיג את מטרותיה. תהליך בחירת עובדים נדרש להיות שוויוני, שקוף ולעמוד בדרישות הרגולציה. ככלל, עובד אמור להיבחר בהליך מכרזי. חובת המכרז נועדה להבטיח הענקת הזדמנות שווה לכל אדם בעל כישורים המתאימים למשרה המוכרזת בשירות הציבורי להציג את מועמדותו לתפקיד, תוך הקפדה ושמירה על איכותו ומקצועיותו של השירות הציבורי.

המסגרת הנורמטיבית

להלן ריכוז הרגולציה ופסקי דין הרלבנטיים לעבודת הביקורת:

- א. פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 169 ב(א), לעניין מכרזים לעובדים בכירים בעיריות
- ב. חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי, התשנ"א-2011
- ג. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 אוסר על הפליה בין העובדים או בין דורשי עבודה מסיבות שונות (גיל, מין, לאום, מוגבלות וכיוצא בזה)
- ד. חוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות, תשכ"ח-1988; בחודש אוגוסט 2016 נכנס תיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, בעניין העסקתם של עובדים עם מוגבלויות משמעותיות בגופים ציבוריים
- ה. חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, תשע"ט-2019
- ו. חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981
- ז. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ם-1979
- ח. חוברת הנחיות מפורטות לתקנות העיריות, מעודכן ל-1.5.2021
- ט. חוזר מנכ"ל שלטון מקומי מס' 531, ינואר 2015, בעניין הליך בחירה הגון, שוויוני ללא מכרז
- י. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, מחודש מאי 2006, מנחה בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים: ייצוג נשים, ייצוג אוכלוסיות וייצוג אנשים עם מוגבלויות. (ייצוג אוכלוסיות = ההנחיה דנה גם בייצוג אוכלוסייה ערבית (לרבות דרוזית וצ'רקסית)
- יא. בג"צ 3051/03 אילן נ' עיריית תל אביב, לעניין פרוטוקול ועדת בחינה
- יב. בג"ץ 1086/94 אריה צוקר נ' עיריית תל-אביב-יפו ו-10 אחרים, לעניין העסקת עובדים ללא מכרז
- יג. בבג"ץ 703/87, דר קראון (קרן) ואח' נ' נציב שירות המדינה ואח' (14.3.1991) - נקבע: כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של רשות ציבורית
- יד. תיאור תפקידים בתחום הרווחה, 2.2.2017
- טו. אוגדן בעלי תפקידים לעובדי חינוך נוער וקהילה...תשמ"ג-2022
- טז. תיאור תפקידים - משרד הפנים
- יז. נוהל קבלת עובדים, משרד הפנים, מאי 2021 – מטרת הנוהל "להסדיר ולפרט את תהליך הכנתו ופרסומו של מכרז לקבלת עובדים, את תהליך ההכנות לוועדת בחינה, את חלוקת האחריות והסמכות בין הגורמים המעורבים בתהליך, את אופן הניהול של ועדת הבחינה, את דרך קבלת ההחלטות ואת התנהלות הוועדה לאחר בחירת המועמד הראוי לאיוש המשרה".
- יח. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים:
 - 1) חוזר מנכ"ל 2/2011 - נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות
 - 2) חוזר מנכ"ל 2/2012 ייצוג הולם ליוצאי העדה האתיופית
 - 3) חוזר מנכ"ל 3/2011 תקופת הכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי ברשות מקומית
 - 4) חוזר מנכ"ל 3/2011 העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות
 - 5) חוזר מנכ"ל 5/2012 המרת תואר אקדמי בשנות ניסיון ברשויות מקומיות - הוראת שעה
 - 6) חוזר מנכ"ל 1/2014 פרסום חדש קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי
- יט. חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות – פרק ב'
 - 1) סעיף 6.1 (א) מכרז קבלת עובדים לעבודה (בעיריות)

- 2) סעיף 6.1 (ג) מועד כניסה לתפקיד במכרז פנימי
- כ. מסמך משרד הפנים ומפעם – "הקמת יחידת משאבי אנוש ברשויות מקומיות קיום מנחים" מדצמבר 2018
- כא. נהלים של אגף מנהל ומשאבי אנוש
- 1) נוהל קצר "תהליך הכנת מכרזי כח אדם" שהוכן במהלך הביקורת
- 2) "נוהל מכרזים לקליטת עובדים" שהוכן במהלך הביקורת
- 3) סיכום פגישה בנושא ייעול תהליך קליטת עובד חדש במועצה מתאריך 23.10.2023

פקודת העיריות ותקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן: "התקנות"), מחייבות את העירייה לפרסם מכרז לאיוש משרות (פרט למשרות מסוימות הפטורות המפורטות בתקנות).

חוברת הנחיות מפורטות לתקנות העיריות, מעודכן ל-1.5.2021 (להלן: "חוברת הנחיות") מאגדת את כלל התיקונים שעוגנו בהוראות החוק וקובעות הליך סדור ואחיד ומפורט לכלל השלטון המקומי בכל הנוגע לקליטת עובדים, ולסייע בטיוב ההון האנושי.

נוהל קבלת עובדים, משרד הפנים, מאי 2018 (להלן: "הנוהל"), מסדיר ומפרט את תהליך הכנתו ופרסומו של מכרז לקבלת עובדים, את תהליך ההכנות לוועדת בחינה, את חלוקת האחריות והסמכות בין הגורמים המעורבים בתהליך, את אופן הניהול של ועדת הבחינה, את דרך קבלת ההחלטות ואת התנהלות הוועדה לאחר בחירת המועמד הראוי לאיוש המשרה.

בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות מקומיות), תשס"ו-1979, פרק חובה וסייגים למכרז פומבי, סעיף 2 (10) (ד), נקבע: *איוש משרות המנויות בתקנת משנה (ב) (1) ו-(4) עד (12) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה.*

נתוני כוח אדם ומכרזים בעירייה

נכון ליוני 2023 הועסקו בעיריית באר יעקב 525 עובדים המהווים כ-93% מהתקן. טבלה שלהלן מציגה תקן, מצבה ופער של משרות בעירייה נכון לחודש יוני 2023:

מס"ד	סוג תקן	תקן משרות	מצבה/ניצול	פער (חוסרים באיוש משרה)	אחוז איוש	הערות
1	משרות מוניציפליות	93.28	92.38	0.9	99%	
2	משרות ייעודיות	468.98	432.61	36.37	92%	בהיעדר קבלת תקצוב הייעודי לא איושו המשרות
3	סה"כ	562.26	524.99	37.27	93%	

בשנת 2022 פורסמו 64 מכרזים פומביים ו-15 מכרזים פנימיים; כמובן, נקלטו בעירייה 76 עובדים פטורים ממכרז, (סה"כ 155 הליכים).

22 לפי נתוני אגף מנהל ומשאבי אנוש.

אחריות לניהול נושא בחירת וקבלת עובדים

אגף מנהל ומשאבי אנוש בעירייה (להלן: "האגף"), הינו הגוף האחראי בין היתר על נושא הכנת מכרזים לקבלת עובדים. מנהל האגף מרכז את הנושא באגף.

מערכות מידע בתחום מכרזי כוח אדם

האגף עושה שימוש במערכת מיון עובדים (להלן: "מערכת מיון עובדים"), תוכנה התומכת בסינון ומיון עובדים, השייכת לחברת התכנה בתחום ההשמה (להלן: "חברת התכנה"). (לא אותר נספח א' להסכם עם החברה). העירייה משלמת בגין רישיון שימוש בתכנה.

תהליך בחירת עובדים בעירייה

סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש סקר בפני הביקורת את פעילות האגף בתחום גיוס עובדים לעירייה והכנת מכרזי כח אדם. הוא מסר לביקורת כי לפני ארבע וחצי שנים הקים את אגף משאבי אנוש. כמו כן, הוא מסר לביקורת כי במסגרת תפקידו, בין היתר הטמיע את תהליכי ניהול מכרזי כח אדם הקיימים בעירייה. להלן הנקודות שהוא העלה:

- א. הוא ציין שניהול המכרזים בעירייה מתבצע על פי דין ועל פי התקנות, הנהלים והנחיות של משרד הפנים. כל המועמדים במכרזים הפומביים עוברים שאלון ומבחן חיצוני.
- ב. לפני כשנתיים העירייה החלה להשתמש במערכת למיון עובדים לסינון ומיון עובדים. התכנה מבצעת מיון באופן אוטומטי, בהתאם להגדרת תיאור המשרה, תנאי סף ושאלות הסינון למועמדים בהתאם לקביעת העירייה.

כאמור, במהלך הביקורת הסמנכ"ל הכין נוהל בנושא גיוס עובדים. (לביקורת נמסר כי גם לפני כתיבת הנוהל עבדו על פי תקנות המכרזים).

מעיון בנהלים שהוכנו על ידי האגף ומשיחות עם מנהל האגף, להלן תרשים זרימה של תהליך בחירת עובדים במכרז פומבי לעירייה:

החלטה על סוג המכרז פומבי/פנימי - סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש

הכנת המכרז בהתאם לאוגדן תיאור תפקידים משרד הפנים/משרד החינוך

הדפסת המכרז כולל מספר סידורי וקישור

בדיקת הסמנכ"ל וחתימה על נוסח פרסום המכרז

פרסום המכרז בעיתונים, באתר העירייה, בתעסוקה שווה ובתוכנת "נמר" של משרד הפנים

הגשת מועמדות למכרז באמצעות תוכנת מיון עובדים - המועמדים מצרפים קו"ח, תעודות, עונים על שאלון ומבחנים

חברת התכנה מבצעת מיון וסינון באמצעות התוכנה

קביעת זימון לוועדת בחינה, זימון מועמדים שעברו את המבחנים, זימון חברי הרכב הוועדה הרלוונטיים, המבקר ויועמ"שית

קיום ועדת בחינה - נרשם פרוטוקול, מחליטים על המועמד המתאים ביותר, וחותרים על הפרוטוקול

האגף מוציא למועמדים הודעה על זכייה/אי זכייה

קבלת עובדים בשיטת המכרזים נועדה לאפשר בחירת העובדים הכשירים והמתאימים ביותר לעבודה, תוך שמירה על עקרונות ההזדמנות השווה, התחרותיות, השקיפות וההוגנות כלפי המועמדים המתמודדים על משרות פנויות. הליך נאות במכרז מבטיח בחירת מועמדים מתאימים לאיוש המשרות, ובכך מגביר את אימון הציבור ברשות המקומית.

הנחיות בדבר אוגדן תיאורי התפקידים בשלטון המקומי, נכון לתאריך 7.3.2021, בנושא הליך קבלת עובדים, קובע: "הליך מיון, סינון ובחירת המועמד המתאים לתפקיד, צריך להתבצע על בסיס עקרונות המינהל הציבורי התקין, השקיפות, השוויון והתחרותיות, ובכפוף לכל דין ובהתאם לתקציב הרשות". כאמור, פקודת העיריות (פרק תשיעי סימן א') ותקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979, מחייבות את העירייה לפרסם מכרז לאיוש משרותיה (פרט למשרות מסוימות המוגדרות בתקנות). כמו כן, בחודש מאי 2021, פורסמה חוברת הנחיות מפורטת לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות מקומיות), התש"ם-1979, ע"י מנהלת אגף בכיר בקרת הון אנושי במנהל לשלטון מקומי.

החוברת מאגדת את כל התיקונים שעוגנו בהוראות החוק, מטרתה של החוברת לקבוע הליך סדור אחיד ומפורט לכלל השלטון המקומי בכל הנוגע לקליטת עובדים ולסייע לטיוב ההון האנושי.

בחירת עובדים לעירייה אפשרית באמצעות אחת הדרכים הבאות:

- א. באמצעות מכרז פומבי
- ב. באמצעות מכרז פנימי
- ג. באמצעות הליך שוויוני הגון ושקוף למשרות הפטורות ממכרז לפי תקנות העיריות

2. מטרת הביקורת

לבחון את נאותות הליך בחירת עובדים לעירייה, תוך עמידה בחוקים, בתקנות ודרישות רגולטוריות אחרות.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בתהליכי בחירת עובדים שנערכו במהלך שנת 2022.

הביקורת בחנה בין היתר את הליך המכרזים - משלב קביעת סוג מכרז, קביעת תנאי סף, פרסום המכרז, ראינות המועמדים, קבלת החלטות בוועדות בחינה ומסירת ההודעות למועמדים.

הביקורת נערכה בחודשים ינואר-יולי 2023.

4. מתודולוגיה - שיטת העבודה

לצורך ביצוע הבדיקה, צוות הביקורת נקט בפעולות הבאות:

- א. ראיונות - הביקורות נפגשה עם בעלי התפקידים הבאים: סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש ומנהלת כוח אדם.
- ב. מסמכים - הביקורת סקרה מסמכים רלוונטיים, תיקי מכרזים פומביים ופנימיים ומסמכים הקשורים לבחירת עובדים הפטורים ממכרז. כמו כן, הביקורת עיינה בהתקשרויות ובתשלומים.
- ג. בדיקת מדגמית - הביקורת בדקה את הליך איוש המשרות בעירייה במדגמים הבאים:
 - (1) 15 מכרזים פומביים מתוך 64 שפורסמו, שהם 23%
 - (2) 5 מכרזים פנימיים, מתוך 15 שפורסמו, שהם 33%
 - (3) 6 משרות פטורות ממכרז, מתוך 76 משרות שנקלטו, שהם 8%

הטבלה שלהלן מציגה את המדגם:

מס"ד	סוג המכרז / ההליך	מספר המשרות שפורסמו	בדיקה מדגמית	שיעור המכרזים / הליך שיווני שנדגמו מתוך המכרזים שפורסמו
1	מכרז פומבי חיצוני	64	15*	23%
2	מכרז פנימי	15	5	33%
3	הליך בחירה שוויוני	76	6	8%
4	סה"כ	155	26	

*מתוכם 2 מכרזים סטטוטוריים

הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה של אגף מנהל ומשאבי אנוש בשקיפות ובהכנת תיקי מכרזים לביקורת.

התקבלו התייחסויות מאגף מנהל ומשאבי אנוש 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 נאותות הליך בחירת עובדים לעירייה, תוך עמידה בחוקים, בתקנות ודרישות רגולטוריות אחרות. נמצא כי ככלל העירייה עובדת על פי החוקים והתקנות בתחום. יחד עם זאת, נמצאו מספר פערים אשר עשויים לפגוע באפשרות שיבחר המועמד הטוב ביותר. להלן עיקרי הממצאים:

- א. פערים בתחום המנהלי של מכרזי כוח אדם.
- ב. פערים בהליך פרסום מכרזים.
- ג. פערים בהתנהלות ועדות בחינה/מכרזים.

הרחבה בנושא פערים בתחום המנהלי של מכרזי כוח אדם

1. העדר מדיניות והגדרות תפקיד כתובים וקיום נהלים חלקיים שטרם אושרו.
2. ליקויים בהתקשרות לשימוש במערכת מיון עובדים – העדר נספח שירותים וביטוח ואי הקפדה על קיום הסכם בתוקף.
3. אי הקפדה על זימונים בכתב ועל תיעוד הזימונים (תוקן במהלך הביקורת).
4. ליקויים בטופס הודעה לעובד.
5. אי עמידה בתוכנית איוש משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלויות.

הרחבה בנושא פערים בהליך פרסום מכרזים

6. אי שמירת העתקים מפרסום המכרזים באתר העירייה (תוקן במהלך הביקורת).
7. טפסים למילוי על ידי המועמדים לוקים בחסר (תוקן תוך כדי הביקורת).
8. מקרה של יציאה למכרז ללא אישור משרד הפנים ושיעור גבוה של מכרזים מוקפאים.

הרחבה בנושא פערים בהתנהלות ועדות בחינה

9. לעיתים פרק זמן ארוך עד לכינוס ועדת מכרזים/בחינה.
10. העדר ביטוי הולם לנשים בוועדת בחינה.
11. חוסר בנציגי ציבור בוועדות.
12. השתתפות אנשים שאינם נמנים על חברי הוועדה.
13. פערים בהרכב ועדה לבחירת עובדים הפטורים ממכרז ובפרוטוקולים שלה.

המלצות עיקריות

1. להשלים כתיבת מדיניות ונהלי עבודה והגדרות תפקיד בתחום מכרזי כוח אדם.
2. להקפיד על הליכי התקשרות תקינים לשימוש במערכת למיון עובדים.
3. להקפיד על תהליכים מנהליים תקינים בתחום מכרזים לרבות זימונים מתועדים, טופס הודעת לעובד וכד'.
4. לקבוע פעילות לצורך עמידה בתוכנית איוש משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלויות.
5. להפקיד על תקינות הרכב הנציגים בוועדת הבחינה.

יש לציין כי אגף מנהל ומשאבי אנוש החל ליישם חלק מההמלצות תוך כדי הביקורת.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



סיכון שלא יבחרו המועמדים הטובים ביותר למשרות.

פרק ג' - פירוט ממצאים

1. מדיניות נהלים

1.1. כללי

קיימת חשיבות רבה לקיום מדיניות כתובה ונהלי עבודה כתובים בתחום משאבי אנוש, לרבות בתחום בחירת וגיוס עובדים בהיותו תחום רגיש.

בדוח מבקר המועצה משנת 2016 הומלץ "לנסח מסמך מדיניות בתחום משאבי אנוש במועצה, לרבות פירוט המטרות, היעדים ושיטות העבודה של המחלקה, ולערוך מערך נהלים כתובים לכל תהליכי העבודה המהותיים של המחלקה".

המלצת דוח מבקר העירייה משנת 2016 בנושא כתיבת מדיניות לא יושמה. בתחילת הביקורת, באגף מנהל ומשאבי אנוש לא נמצאו נהלי עבודה עירוניים המתייחסים לקבלת עובדים לעירייה. יחד עם זאת, במהלך הביקורת הוכנו מספר נהלים בודדים חלקיים.

1.2. מדיניות

כאמור, קיימת חשיבות רבה לקיומה של מדיניות כתובה בנושא משאבי אנוש בכלל וגיוס עובדים בפרט. מדיניות זו נגזרת מהחוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל ומסמכים רגולטורים נוספים מגורמים ממשלתיים שונים.

באגף לא נמצא מסמך מדיניות עירונית בנושא גיוס עובדים לעירייה, תוך התייחסות לאוכלוסיות מיוחדות - אנשים בעלי מוגבלויות, יוצאי אתיופיה וכד'. המלצת דוח מבקר העירייה משנת 2016 בנושא כתיבת מדיניות בנושא כוח אדם לא יושמה.



יחד עם זאת, סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש העביר לביקורת מסמך שהופנה לעובדים בנובמבר 2022 אשר כותרות "פעולות אגף משאבי אנוש".

להלן ציטוטים עיקריים מהמסמך:

"אגף משאבי אנוש אחראי לטיפול בצרכי משאבי האנושי בארגון בכל שלבי קליטתו ועבודתו ברשות - מיון וגיוס עובדים, ניווד בין תפקידים, קידום מקצועי ואישי עד הפרישה.

מטרותיו המרכזיות של האגף הנו מיצוי מרבי של משאבי האנוש בעירייה לשיפור תפוקות והשגת מטרות העירייה, העלאת תחושת ההשתייכות וההזדהות של העובד עם הארגון.

אגף משאבי אנוש תורם להתאמת המשאב האנושי לצרכי המערכת לטיפול והעצמת העובדים וזאת תוך מתן אפשרות למימוש הפוטנציאל האישי של העובדים ולמימוש זכויותיהם כעובדי הרשות בצורה האופטימלית".

כמו כן, המסמך מפרט: פעולות משאבי אנוש, פעולות צפויות של העירייה במבנה הארגוני החדש.

1.3. נהלי עבודה

מטרת נהלי עבודה הינה הסדרת תהליכים, תרגום מדיניות הארגוני לפעולות מעשיות, ושימור ידע פנים ארגוני בצורה כזאת שתימנע טעויות ותפתח את הארגון. נהלי עבודה משמשים את הנהלת הארגון כדי להעביר מסר ניהולי לבעלי תפקידים בארגון וכן לקבוע לכל בעל תפקיד בארגון מהן סמכויותיו, מהן תחומי אחריותו ומה נדרש ממנו כדי לבצע את תפקידו בצורה הטובה ביותר.

בתיאור תפקיד "מנהל יחידת ניהול ההון האנושי ברשות המקומית" של משרד הפנים (מעודכן ל-30.6.2021) נקבע במסגרת "תחומי אחריות" של מנהל יחידת ההון האנושי, בין היתר: "קביעת נהלי עבודה רשתיים ועדכונם מעת לעת; הסדרת נהלי עבודה בתחום משאבי האנוש, בהתאם לחוקת העבודה ולאוגדן תנאי השירות".

במהלך הביקורת הומלץ לסמנכ"ל להכין נהלים בתחום קליטת עובדים בעירייה. הסמנכ"ל קיבל את המלצת הביקורת והכין מסמך בשם "נוהל מכרזים לקליטת עובדים". מטרת הנוהל כפי שהוגדר הוא "להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין". הנוהל כולל את הפרקים הבאים: מטרת מכרזי כח אדם, הליכים מחייבים, בדיקת מסמכי המועמדים ועמידתם בתנאי הסף, ביצוע מיון מקדים, ועדות בחינה, נציגי משרד הפנים, מי לא יכול להיות חבר ועדה, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התכנסות ועדת בחינה דגשים, החלטות ועדת הבחינה דגשים, סודיות והגבלות נוספות דגשים. (לנוהל אין תאריך).

הביקורת מציינת לחיוב את הכנת הנהלים במהלך הביקורת (נוהל קצר "תהליך הכנת מכרזי כח אדם" שהוכן בתחילת הביקורת, "נוהל מכרזים לקליטת עובדים" שהוכן במהלך הביקורת, "ייעול תהליך קליטת עובד במועצה") יחד עם זאת, ראוי לאשר את הנהלים בהנהלת העירייה ולהתאימם לפורמט המקובל בעירייה, לרבות ציון תאריך הנוהל.

אמנם הנוהל החדש (שהוכן בעקבות הביקורת) עונה על סדר הפעולות הנדרשות בתקנות, אך אין בו התייחסות להתנהלות במכרזים פנימיים, מכרזים לתפקידים סטטוטוריים, תהליך בחירה שקוף ושוויוני והגון למשרות הפטורות ממכרז; אין בנוהל התייחסות לעבודת האגף מול אגף החינוך והשירותים החברתיים, עבודה עם תכנת סינון וגיוס עובדים, יעוד משרות לאוכלוסיות מיוחדות, ייצוג הולם לנשים בוועדות, נהל לוועדת בחינה כולל מצבים של ניגוד עניינים ושמירת סודיות, חלוקת עבודה בתוך האגף, הדרכת עובדים בנושא בטיחות ונוהל לקבלת מרשם פלילי מהמשטרה.



2. מערכת מידע

2.1. כללי

שימוש במערכות לניהול מכרזי כוח אדם עשוי ליעל את תהליכי העבודה, בין היתר ניהול המכרזים והמועמדים.

2.2. מערכת לגיוס ומיון עובדים

לצורך בחירה, גיוס ומיון עובדים, העירייה התקשרה עם חברת התכנה לשימוש בתוכנה לגיוס ומיון עובדים – (להלן: "מערכת למיון עובדים"), התוכנה מאפשרת לבצע באופן אוטומטי, ניתוחי התאמה של מועמדים לכל מגוון התפקידים בארגון בהתאם להגדרת תיאור המשרה, תנאי סף ושאלות הסינון למועמדים בהתאם לקביעת העירייה.

כל מועמד נדרש לענות על שאלות הסינון שהוגדרו בעבור המשרה, ולאחר מכן לבצע מבדק מיון המותאם במיוחד למשרה זו. עם סיום המבדק, האגף מקבל מיידיית דוח התאמה של המועמד וכן מעיין במידע מרוכז ומדורג של המועמדים שביצעו את התהליך.

בתמורה לשימוש בתכנה, העירייה משלמת 16,000 ₪ לשנה בתוספת מע"מ (18,720 ₪ כולל מע"מ). ההתקשרות עם ספק התכנה אושרה במסגרת ועדת התקשרויות.

ביום 3.8.2021 נחתם הסכם עם חברת התכנה לנושא "רכישות מערכת מידע אינטרנטית לגיוס ומיון כוח אדם". ההסכם בתוקף למשך תקופה של 12 חודשים עם אופציה של המועצה להאריך את ההסכם ב-3 תקופות בנות 12 חודשים. להסכם צורף אישור ביטוח עד סוף שנת 2021.

הביקורת בחנה את ההסכם ואישורי הביטוח נכון לסוף ספטמבר 2023.

להלן הממצאים:

- א. בהסכם חסר נספח א' – הצעת הספק, אשר כולל את פירוט השירותים הכלולים בהסכם. **בעירייה לא נמצא העתק של הנספח. לכן, לא ניתן לדעת על איזה שירותים התחייב הספק.**
- ב. נמצא כי לעירייה אין אישור ביטוח בתוקף, מעבר לאישור המקורי עד סוף שנת 2021.
- ג. התקבלה הארכת חוזה מה 10.9.2023. **לא נמצאה הארכת חוזה לתקופה של כשנה בין ה- 1.9.2022 לבין ה- 9.9.2023.**



2.3. ניהול המכרזים

לעירייה כ-150 הליכי גיוס עובדים בשנה. הליכים אלה מנוהלים באמצעות טבלאות "אקסל" ללא סיוע במערכת מידע. לדעת סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש, ניהול ההליכים באמצעות טבלאות "אקסל" נותן מענה לצורך.

3. ארגון וכוח אדם

3.1 תפקידי אגף משאבי אנוש

בתיאור תפקיד של מנהל יחידת ניהול ההון האנושי ברשות מקומית של מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים (מיום 21.6.21) נקבע כדלקמן:

- א. ייעוד - התווית מדיניות ותהליכי העבודה לניהול ההון האנושי ברשות, ניהול ההון האנושי והובלת תהליכים ארגוניים ברשות.
- ב. תחומי אחריות - בנושאים הרלבנטיים לנשוא הביקורת נקבע בין היתר: תכנון אסטרטגי של מערך ההון האנושי ברשות, ניהול תהליכי איתור, מיון וגיוס של עובדים לרשות, ניהול תהליכי קליטת עובדים חדשים ברשות וניהול תקני משאבי האנוש ברשות.
- ג. במסגרת תכנון מערך ההון האנושי - גיבוש תוכנית עבודה להון האנושי ברשות לאור היעדים אסטרטגיים של הרשות, קביעת נהלי עבודה רשתיים ועדכון מעת לעת והסדרת נהלי עבודה בתחום משאבי האנוש, בהתאם לחוקת העבודה ואוגדן תנאי השירות.
- ד. במסגרת ניהול תהליכי איתור, מיון וגיוס של עובדים לרשות כתוב: "איתור וחיזוי הצרכים ואפיון דרישות התפקידים להם נדרשים עובדים בשיתוף עם הממונים על התפקידים ברשות, ביצוע תהליכי מיון למועמדים לעבודה, לרבות הפעלת מכוני מיון במיקור חוץ וראיונות מיון, ניהול ועדות מכרזים לבחירת עובדים למילוי תפקידים ברשות וניהול מאגר מועמדים ממוחשב".

3.2 מבנה ארגוני - קווים מנחים

בדצמבר 2018, משרד הפנים פרסם מסמך בשם "הקמת יחידת משאבי אנוש ברשויות מקומיות קווים מנחים". להלן מטרת המסמך:

"מטרת המסמך היא להציג קווים מנחים להקמת יחידת 'משאבי אנוש' ברשויות מקומיות, כולל המלצות לתהליך ההקמה, מודל הפעלה מקצועי ופירוט תחומי הליבה של יחידת משאבי אנוש ברשות מקומית. המסמך נועד לתמוך בחיזוק תחום משאבי אנוש כפרופסיה וכאוטוריטה מקצועית, ולהוות מסגרת התייחסות ראשונית שתסייע למקבלי ההחלטות לאמוד את המשאבים והתהליכים הנדרשים להקמת יחידת משאבי אנוש ברשות מקומית".

המסמך מתייחס בין היתר לכך שהיחידה מטפלת בגיוס ומיון עובדים. בהתאם למסמך:

"תהליכי המיון ברשויות המקומיות צריכים להתמקצע ולהעניק לרשות המקומית מערכת ממינת מהימנה ומתוקפת המבוססת על הידע והכלים המקצועיים העדכניים ביותר בתחום. לתהליכי המיון יש השלכה עצומה על איכות ההון האנושי הנכנסת לארגון, ובעיקרה נועדה למנוע קליטה של מועמדים לא מתאימים ולהבטיח שאלה שהתקבלו יהיו המתאימים ביותר מבין האפשרויות.

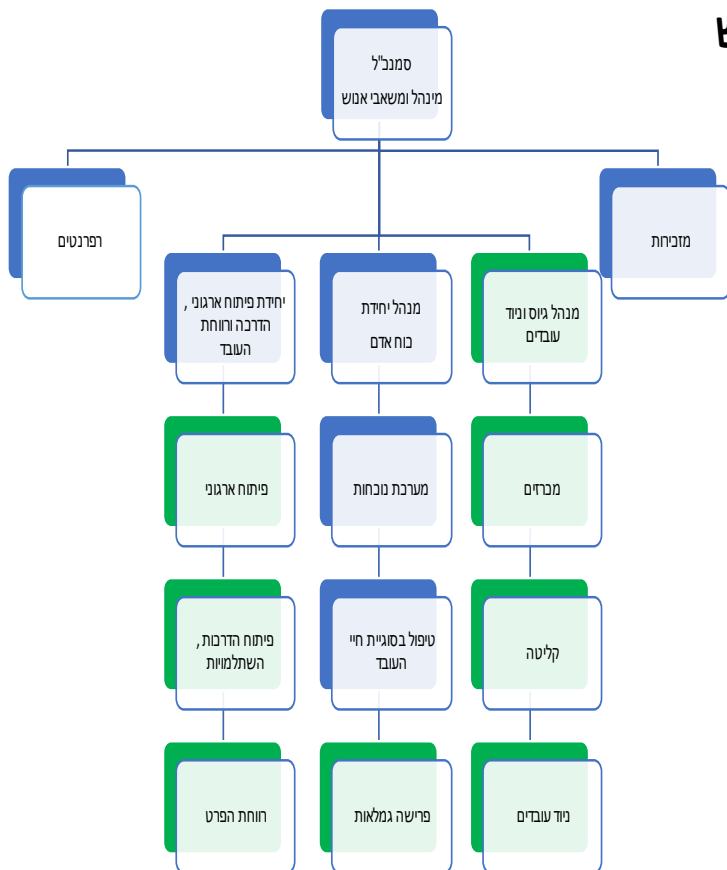
יש להכיר בכך שמיון היא דיסציפלינה מקצועית המעמידה לרשות הארגון "סוללת כלי מיון והערכה" המשפרת משמעותית את איכות תהליכי הגיוס. בכלל זה ובכל מקרה יש להשתמש בתמהיל של כלי מיון והפעלתם בצורה מקצועית, ובהם: מבחני התאמה וידע, מרכזי הערכה, מבחני אישיות, ראיונות אישיים וקבוצתיים, ניתוח המלצות ועיסוקים קודמים, ועוד. בהקשר זה, אין לקיים ברשות תהליכי גיוס המבוססים על כלי ממיין אחד בלבד, למעט מקרים קיצוניים של גיוס מתוך מאגר מצומצם, משרות אמון ותפקידים ייחודיים".

מחלקת משאבי אנוש בעירייה

נכון למועד הביקורת, במחלקת משאבי אנוש של העירייה מועסקים 6 עובדים, מתוכם 3 עוסקים בנושא המכרזים: סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש, מנהלת כוח אדם ומזכירת האגף.

סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש העביר לביקורת עץ מבנה ארגוני המציג את המצב קיים ומתוכנן בעירייה. להלן המבנה הארגוני:

אגף משאבי אנוש



מעיון במבנה הארגוני שלעיל למול המצב הקיים עולה כי עדיין לא מאוישות מסגרות הרלוונטיות לנשוא הביקורת כמפורט להלן: מנהל גיוס וניוד עובדים-1, מכרזים-1, קליטה-1, ניוד עובדים-1.

בעירייה לא נמצאו הגדרת תפקידים ותחומי אחריות של עובדי אגף מנהל ומשאבי אנוש בתחום הטיפול בבחירת עובדים לעירייה.

4. פרסום המכרז

4.1. כללי

לאחר שמחליטים על איוש משרה, העירייה מפרסמת מכרז כדי שמועמדים יוכלו להגיש את מועמדותם באופן שוויוני. פרסום המכרז צריך להתבצע כך שכל המועמדים הפוטנציאליים יוכלו להגיש מועמדות. במסגרת הפרסום, נדרש להציג תיאור תפקיד התואם את תיאור התפקיד שפורסם על ידי משרד הפנים.

4.2. תיאורי תפקיד

ביום 3.2.2014 פרסם משרד הפנים את קובץ ניתוח העיסוקים החדש (להלן "הקובץ" או "קובץ תיאורי התפקידים"), על מנת לענות על צרכי הרשויות בגיוס הון אנושי. מטרת הקובץ היא הגדרת קווים מנחים לניהול וחיזוק ההון האנושי ברשויות המקומיות, באשכולות ובאיגודי ערים, תוך שמירה על שקיפות, שיווין וטוהר המידות. נכון ל-25.3.2023 קובץ ניתוח העיסוקים כולל 191 תיאורי עיסוקים.

בהנחיות, בדבר תיאורי תפקידים בשלטון המקומי נכון ל-7.3.2021 נקבע:

"על הרשות לוודא בטרם פרסום המכרז כי נוסח המכרז תואם את הגדרת התפקיד כפי שהיא מופיעה באתר משרד הפנים במועד הפרסום".

"מכרז שיפורסם בתנאי סף שלא תואמים את קובץ תיאורי התפקידים, מבלי שהתקבל לכך אישור מראש ובכתב ממנהל/ת האגף 'בוטל'".

סעיף 7 לתקנות העיריות קובע - דרישות ההשכלה וניסיון למשרה פנויה: "דרישות ההשכלה והניסיון למועמדים במכרזים פומביים ברשויות יהיו ככל האפשר כדרישות ההשכלה הנהוגות ברשויות מקומיות למשרות דומות כפי שמנחה משרד הפנים באוגדן תיאורי תפקידים למשרות ברשויות המקומיות שמתפרסמים באתר האינטרנט של המשרד ומתעדכן מזמן לזמן".

בנוסף, פורסמו ההנחיות הבאות:

א. אוגדן בעלי תפקידים לעובדי חינוך, נוער וקהילה מנהיגות, התנדבות, קידום נוער ומתנ"סים, ספורט ותרבות ברשויות המקומיות והאזוריות, תשמ"ג - 2022 .

ב. משרד הרווחה והביטחון החברתי, תיאורי תפקידים במחלקות לשירותים חברתיים (ללא תפקידים במחלקות בדירוג עובד סוציאלי), תאריך הוצאה 4.12.2022 .

הביקורת בדקה את תיאורי התפקיד שפרסמה העירייה ומצאה כי המכרזים שנבדקו תואמים את תיאורי התפקיד שנקבעו בקובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים, אוגדן משרד החינוך ואוגדן משרד הרווחה.



4.3 פרסום המכרז

כאמור, קיימת חשיבות רבה לכך שמכרזים יפורסמו באופן שלכל המועמדים הרלוונטיים תהיה אפשרות להגיש מועמדות.

4.3.1 פרסום מכרזים פומביים

להלן כללים שנקבעו בנוגע לפרסום מכרזים פומביים:

- א. בסעיף 6 (א) לתקנות פרסום המכרז נקבע: "המכרז יפורסם (1) בלוח מודעות של הרשות המקומית, (2) בשני עיתונים שאחד מהם לפחות עיתון יומי, (3) באתר האינטרנט של הרשות המקומית".
- ב. בסעיף א 1 לתקנות פרסום מכרז נקבע: "פרסמה הרשות המקומית הודעה כאמור בתקנת משנה (א)(3) תעביר העתק מקוון של ההודעה למשרד הפנים, והמנהל לשלטון מקומי יפרסם את ההודעה גם באתר של המשרד... " - מערכת נמ"ר - ניהול מכרזי רשויות.
- ג. בסעיף 5 (א) לתקנות פרסום המכרז, התקופה להגשת הבקשות: "במכרז פומבי לתקנות נקבע כי פרק זמן להגשת הבקשות להשתתף במכרז לתקופה שלא תהיה קצרה מארבעה עשר ימים ולא תהיה ארוכה מארבעים ושניים יום".
- ד. בסעיף 3.1 לתקנות פרסום מכרז - פרטים אשר יש לכלול בפרסום המכרז הפומבי בחוברת הנחיות של משרד הפנים נקבע: "מכרז פומבי יכלול את הפרטים בנספח א' (טופס א') המצורף לחוברת זו".
- ה. סעיף 3.2 – פרק זמן להגשת מועמדות נקבע: פרק הזמן להגשת מועמדות למשרה המוכרת יהיה לא פחות מארבעה עשר ימים ולא ארוך מארבעים ושניים ימים. על אף האמור, במקרים דחופים רשאי מנכ"ל הרשות להורות בכתב על קיצור תקופת הגשת המועמדות לשבעה ימים, ובלבד שהוראה זו עומדת בתנאים המפורטים בתקנות.
- ו. בפרק 7 נספחים בחוברת הנחיות של משרד הפנים - בסעיף 7.1 נספח א: פרטים אשר נדרש לכלול בעת פרסום המכרז נקבע בין היתר:

- "(א) הודעה בדבר זכותו של מועמד עם מוגבלות לקבל התאמות הנדרשות לו מחמת מוגבלותו בהליכי הקבלה לעבודה.
- (ב) הודעה בדבר עדיפות שתינתן למועמד המשתייך לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם שאינה מיוצגת כנדרש בקרב עובדי הרשות המקומית, אם המועמד הוא בעל כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים.
- (ג) פירוט הליכי המיון למשרה".

מבדיקת 13 מכרזים פומביים, נמצא כי העירייה מפרסמת מכרזים בעיתון יומי "ישראל היום", באתר אולג'ובס (Alljobs) ובאתר האינטרנט של העירייה. כמוכן, העירייה מעבירה למשרד הפנים את העתק הפרסום באתר העירייה המתפרסם במערכת ניהול מכרזי רשויות (נמ"ר), כנדרש מהתקנות.

להלן הממצאים:

א. אי שמירת פרסומי מכרזי כוח אדם באתר העירייה - אגף משאבי אנוש לא שמר העתקים מהפרסום באתר העירייה. סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי התייעוד של פרסום המכרזים באתר העירייה לא נשמר, מכיוון שלאחר סיום המכרז, מוסר הפרסום מהאתר וזאת כדי למנוע בלבול מיותר".

יצוין כי החל מינואר 2023, בעקבות הביקורת, מנוהל ארכיון מכרזים באתר העירייה.

ב. מבדיקת פרסום 15 מכרזים פומביים, נמצא כי טופס הפרסום לוקה בחסר ואינו כולל את כל הנתונים הנדרשים - חסרים בו פרטים בדבר הגשת מועמדות לבעלי מוגבלויות, לאוכלוסיות מיוחדות וכן פירוט הליכי המיון למשרה, כנדרש מהנחיות משרד הפנים.

5. בדיקת נתוני המועמדים

5.1. שאלון אישי/בקשה למשרה פנויה

סעיף 2 (א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 קובע: "לא יפלה מעסיק בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמד האישי, היריון, טיפולי פוריות, טיפול הפריה חוץ גופנית, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצא, מקום מגוריהם, השקפתם, מפלגתם או שירותם במילואים... הצפוי להם, בכל אחד מאלה: קבלה לעבודה, תנאי עבודה, קידומי עבודה והכשרה או השתלמות מקצועית".

תיקון מס' 15, תש"ע 2010, לחוק שוויון ההזדמנויות קובע (ג): "בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), בתובענה של עובד או של דורש עבודה בשל הפרת הוראות סעיף 2, תהא חובת ההוכחה בשל הפרת על הנתבע כי פעל שלא בניגוד להוראות הסעיף האמור. אם הוכח כי דרש, במישרין או בעקיפין, מעובד או מדורש עבודה, מידע בנושא שהפליה בשלו אסורה מחמת הטעמים המפורטים בסעיף 2(א)".

יש בחוק החרגה של מקרים שבהם מותר לבקש מידע על הנושאים בנושא שהפליה בגינו אסורה, כפי שמפורט בסעיף 2 לחוק, כגון: אם המידע הנדרש אכן רלוונטי לאופי התפקיד ומהותו ויש קשר בין היכולת לבצע את התפקיד לבין המידע הנדרש, וכן במקרים חריגים נוספים של ייצוג הולם ושוויון הזדמנויות.

בבג"צ 4517/03 מדינת ישראל נגד תפקיד פלוס בע"מ - הגישה המדינה נגד חברת כח אדם, אשר פרסמה מודעות דרושים לעבודה כפקיד קבלה במוסד רפואי ובחברת תקשורת, אשר כללו תנאים בעייתיים, לפיו נדרש שהמועמד יהיה לאחר שירות צבאי/לאומי, קבע הבג"ץ: "בית הדין קבע כי עצם הצגת הדרישה לשירות צבאי או לאומי אכן מהווה אפליה עקיפה במובן זה שהיא מהווה אפליה מטעמי לאום ודת, מאחר שהכללת הדרישה הינה תנאי שלא ממין העניין. בנוסף, ישום התנאי הוא בעל תוצאה הפוגעת בשוויון שבין יהודים ולערבים ובין יהודים חילוניים ליהודים חרדיים בשוק התעסוקה".

שאלות בדבר שירות צבאי של המועמד הן מסוג השאלות האלה, האסורות לשאלה בראיון עבודה: חל איסור על מעסיק לדרוש או להשתמש בנתונים אישיים-צבאיים (כגון פרופיל צבאי, קב"א, וכדומה). לכן, אין לשאול לגבי נתונים אלה, אף כי לגיטימי לשאול שאלות על ניסיון צבאי אם ניסיון שכזה הינו רלוונטי לביצוע התפקיד.

מבדיקת שאלון אישי/בקשה למשרה פנויה אשר הוצג ע"י משאבי אנוש ונהוג בעירייה (בחלק מהמכרזים), נמצא שחלק מהנתונים אשר המועמדים נדרשים למלא בשאלון אישי/בקשה למשרה פנויה בעת קבלה לעבודה הם בניגוד לסעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, כך לדוגמה: בסעיף 1. פרטים האישיים - תאריך לידה, ארץ לידה, ארץ מוצא. בסעיף 10 שירות בצה"ל – כן/לא, דרגה סופית, הסיבה לאי שירות.



בנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים נקבע טופס "נספח ב' - שאלון אישי: מועמדות למכרז", בשאלון לא מופיעים הפרטים (תאריך לידה, ארץ המוצא ושאלות על שירות צבאי) הנוגדים את סעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה.

5.2. הצהרה בדבר קרובי משפחה

בסעיף 4 (7) לתקנות מכרזי כוח אדם - בקשה להשתתף במכרז נקבע: בבקשה להשתתפות במכרז פומבי למשרה פנויה תכלול את הפרטים הבאים: פירוט קרובי משפחה של המועמד העובדים ברשות המקומית, וכל מידע נוסף הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים".

בסעיף 3.5 ז 1 בחוברת הנחיות - הגשת מועמדות, פירוט בדבר החשש לניגוד עניינים נקבע: "פירוט בדבר קרובי משפחה של המועמד העובדים ברשות המקומית או בתאגיד עירוני של הרשות המקומית".

בנספח בשאלון אישי מועמדות למכרז, לנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים בסעיף 6 מופיעה: "הגדרה של קרובי משפחה שעובדים ברשות וכן נתונים של קרובי משפחה יוחסי קרבה שיש למלא בשאלון בעת הגשת הבקשה להשתתף במכרז".

חוזר מנכ"ל מס' 3/2011 - העסקת קרובי משפחה של משרד הפנים, מבהיר את דרישות החוק: "החוזר נועד לסייע בהבהרות הוראות החוק והגדרה ברורה של המצבים בהתאם לחוק בהם נדרש לקבל אישור וועדת השירות לעיריות למינוי קרוב משפחה לעבודה ברשות המקומית".

בחוזר מנכ"ל מס' 2/2011 נקבע: "בכל מקרה שבו מדובר בהעסקת קרוב משפחה יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית, כי לא מדובר באחד המצבים האמורים בחוזר וניתן להעסיק את העובד ללא אישור ועדת מנהל השירות או וועדת השירות".

סעיף 174 א' לפקודת העיריות קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעירייה.

במסגרת השאלון אותו המועמד נדרש למלא בעת הגשת מועמדות, הוא נדרש לפרט האם יש קרובי משפחה בעירייה ובמידה שיש לרשום את פרטיהם. **אין הערות.**

להלן הממצאים לגבי מכרז פנימי:

נמצא טופס הצהרה בדבר קרובי משפחה לקוי - במכרז 63/62 המועמדת שהתקבלה לעבודה (ב.ר) הגישה טופס הצהרה בדבר קרובי משפחה ובו רשמה את שם קרובת המשפחה, מבלי לרשום את המשרה והיחידה שבה עובדת קרובת משפחתה. כמוכן לא נמצא אישור בכתב של היועץ המשפטי של הרשות כי לא מדובר באחד המצבים שניתן להעסיק את העובדת ללא אישור ועדת השירות.

5.3. אישור העדר רישום פלילי והעדר עבירות מין מהמשטרה

5.3.1. אישורים מהמשטרה

בתיאורי תפקידים של עובדים מסוימים, נדרשים המועמדים שמתקבלים לעבודה להציג אישור על העדר רישום פלילי ו/או העדר עבירות מין מהמשטרה.

בתיאורי תפקידים של מכרזים לתפקידי פיקוח בסעיף תנאי כשירות נוספים, נקבע היעדר רישום פלילי: "בהתאם להוראות החוק נדרש אישור קצין משטרה בכיר, כי אין מניעה להסמיכו כפקח מסייע מטעמים של שלום הציבור או ביטחון הציבור, לרבות עבר פלילי". כמוכן נדרש אישור היועץ המשפטי של הרשות או מי מטעמו כי המועמד עומד בדרישות פרקים ג' ו-ד לחוק לייעול האכיפה והפיקוח..."

בסעיף 13 למסירת מידע מהמרשם הפלילי לגופים ולבעלי תפקידים לחוק המידע ותקנת השבים 2019 נקבע: "המשטרה תמסור מידע מהמרשם הפלילי לגופים ולבעלי התפקידים המנויים בתוספת הראשונה לשם מילוי תפקידם, ואם מנוייה בתוספת המטרה שלשמה ניתן להעביר את המידע - למטרה זו בלבד, לעניין סעיף זה "מידע מהמרשם הפלילי - למעט מידע על הרשעות שנמחקו".

בסעיף 13 למסירת מידע מהמרשם הפלילי לשם כהונה לחוק המידע ותקנת השבים, 2019 נקבע: "נקבעה בחיקוק פסלות לכהונה ציבורית בשל עבר פלילי, תמסור המשטרה מידע מהמרשם הפלילי, למעט מידע על פרטי רישום שהתיישנו או שנמחקו, על מי שממלא או נועד למלא אותה הכהונה הציבורית".

בסעיף 14 למסירת מידע מהמרשם הפלילי לחוק, לשם מכרז נקבע: "המשטרה תמסור לגוף ציבורי מידע על עבירות לפי חיקוקים בתוספת הרביעית, לשם התקשרות בחוזה לביצוע עסקה בטובין בנסגרת מכרז, אם האדם שהמידע עליו נתן את הסכמתו לכך, בסעיף זה - "גוף ציבורי-המדינה, רשות מקומית או גוף המנוי בסעיף 2(א) לחוק חובת המכזים, התשנ"ב-1992, "מידע מהמרשם הפלילי" - למעט מידע על רישום שהתיישנו או שנמחקו".

בסעיף 5 (2) לתוספת הראשונה לחוק, גופים ובעלי תפקידים הרשאים לקבל מידע מהמרשם עד תום תקופת המחיקה, נקבע: "היועץ המשפטי של רשות מקומית שהוא עובד הרשות - לעניין מינוי במכרז למשרות המנויות בסעיף 170 (ב1) (1) לפקודת העיריות, ובעלי תפקידים נוספים שקבע שר הפנים לפי

סעיף 170 (ב) (2) לפקודה האמורה, והיועץ המשפטי של משרד הפנים - לעניין מינוי מכרז למשרת יועץ משפטי של רשות מקומית..."

בסעיף 5 (ג) - מרשם פלילי לחוק המידע הפלילי ותקנות השבים, תשע"ט-2019, פרק א' הגדרות, נקבע: "לא יימסר מידע פלילי לגוף או בעל תפקיד מכוח פרטים...ו-(20) לתוספת הראשונה או מכח סעיף 12 והתוספת השנייה או חיקוק אחר, אלא אם כן נקבעו נהלים פנימיים לעניין שקילת מידע פלילי בקשר למתן זכות או ביטול זכות החלים על אותו גוף או בעל תפקיד, לעניין שמירת המידע ולעניין התחשבות בתיקים תלויים ועומדים בכפוף להוראות סעיף 36 (ד) בלבד".

מבדיקת תיקי המכרזים, נמצאו מועמדים שנבחרו לעבודה המחייבים אישור העדר רישום פלילי מבלי שנמצאו בתיקי המכרזים שלהם אישורי משטרה על העדר רישום פלילי. כמו כן, גם לא ניתן היה לקבל את האישורים מהתיקים האישיים במידה שקיימים מאחר והם נמצאים בסריקה.

הטבלה שלהן מפרטת את המקרים שלעיל:

מס"ד	מס' מכרז	משרה	ממצאים
1	30/22	מנהל יחידת מבני ציבור	א. על פי תיאור התפקיד נדרש אישור העדר רישום פלילי מהמשטרה. ב. בתיק מסמכי המכרז לא נמצא אישור העדר רישום פלילי מהמשטרה. ג. על פי סעיף 5 (2) לתוספת הראשונה לחוק המידע הפלילי, העירייה תבקש מהמשטרה באמצעות היועץ המשפטי של הרשות.
2	55/22	מנהל אגף חירום וביטחון	א. על פי תיאור התפקיד נדרש אישור העדר רישום פלילי מהמשטרה. ב. בתיק מסמכי המכרז לא נמצא אישור העדר רישום פלילי מהמשטרה. ג. על פי סעיף 5 (2) לתוספת הראשונה לחוק המידע הפלילי, העירייה תבקש מהמשטרה באמצעות היועץ המשפטי של הרשות.

מבדיקת תיקי המכרזים, נמצאו מועמדים שנבחרו לעבודה בתחום הפיקוח המחייבים אישור מהמשטרה ואישור קצין משטרה כי אין מניעה להסמיכו מטעמים של שלום הציבור מבלי שנמצא האישור.

הטבלה שלהלן מציגה מקרים שלעיל:

מס"ד	מס' מכרז	משרה	ממצאים
1	78/22	מנהל יח' הפיקוח העירוני	<p>א. בעירייה לא נמצא אישור משטרה ואישור קצין משטרה (אישור קצין משטרה בכיר) כי אין מניעה להסמיכו מטעמים של שלום הציבור, לרבות עברו הפלילי - באישור יחידת ביטחון המידע (יחב"מ), כנדרש מתיאור תפקיד במכרז.</p> <p>ב. לא נמצא אישור ובדיקה של היועץ המשפטי של הרשות ומי מטעמו כי המועמד בדרישות פרקים ג ו-ד לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה). התשע"א-2011, בעל תעודת פקח עירוני....</p>
2	75/22	פקח מסייע לשיטור עירוני	<p>א. בעירייה לא נמצא אישור משטרה ואישור קצין משטרה (אישור קצין משטרה בכיר) כי אין מניעה להסמיכו מטעמים של שלום הציבור, לרבות עברו הפלילי - באישור יחידת ביטחון המידע (יחב"מ), כנדרש מתיאור תפקיד במכרז.</p> <p>ב. לא נמצא אישור ובדיקה של היועץ המשפטי של הרשות ומי מטעמו כי המועמד בדרישות פרקים ג ו-ד לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה). התשע"א-2011, בעל תעודת פקח עירוני....</p>

על פי התוספת הראשונה לחוק, רק היועץ המשפטי של הרשות המקומית, רשאי לדרוש מידע מהמרשם ולא אף גורם אחר בעירייה.

יצוין שלאחרונה הותקנה מערכת "כספת" במשרד היועצת המשפטית אשר מאפשרת לבדוק אם יש רישום פלילי לעובדים שנדרשים לקבלת אישור העדר רישום פלילי מהמשטרה מהסיבה שלוקח זמן לקבל אישורים מהמשטרה.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי " עובד לא מתקבל לעבודה ללא אישור משטרה. האישורים נמצאים בתיקים האישיים אשר נמצאים בסריקה ודבר זה ידוע לביקורת.

הביקורת מקבלת את ההסבר.

5.3.2. החתמת עובדים על טופס בעניין רישום פלילי

הביקורת קיבלה מהאגף טפסים שנדרשים מועמדים להגיש בעת שמבקשים להתקבל לעבודה בעירייה, בין היתר קיים טופס בעניין רישום פלילי: "הסכמה למסירת מידע מהמרשם הפלילי ומידע על תיקים תלויים ועומדים לפי סעיפים 11 או 12 לחוק המידע הפלילי ותקנות השבים, התשע"ט".

נמצא כי האגף מחתים את המועמדים באופן גורף על טופס ההסכמה למסירת מידע מהרשם הפלילי ומידע על תיקים תלויים, בעוד טופס ההסכמה נדרש רק לגבי עובדים שמחויבים להגיש עבורם רישום בהתאם לדרישה בתיאור תפקיד במכרזים שנבדקו, לדוגמה: מנהל יחידת פיקוח, קצין ביטחון ופקח.

מבדיקה עם משרד המשפטים – ממונה על מידע פלילי – היא מסרה לביקורת שצריך לבקש הסכמה רק ממי שמתכוונים לבדוק גביו מידע פלילי ושאינן הצדקה להחתיים עובדים שלא מתכוונים לבקש עליו מידע.

עצם ההחלטה מעבירה מסר שמתכוונים לבצע את הבדיקה. היועצת המשפטית אמורה להעביר למחלקת משאבי אנוש את רשימת המשרות שבגינן מבקשים מידע פלילי.

5.4. מועמדים במכרזים פנימיים

בנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים, בסעיף 4.1 - מכרז פנימי נקבע: המכרז יפורסם על לוחות המודעות של המשרדים ברשות ויישלח למנהלי המחלקות ולכלל העובדים במחלקות. אפשר לפרסם את המכרז גם באתר האינטרנט של הרשות. את המכרז תפרסם היחידה הממונה על משאבי האנוש ברשות. המכרז יובא לידיעת ועד העובדים."

בחוברת הנחיות של משרד הפנים נקבע בסעיף 2.2 מכרז פנימי: "במכרז פנימי רשאי להתמודד רק עובד במשרה קבועה שסיים תקופת הניסיון שלו והתקבל כדין לתפקידו.... למען הסר ספק, כל הכללים החלים על מכרז פומבי, לרבות פרק זמן להגשת בקשות, מבחני מיון וכיו"ב יחולו גם בעת פרסום מכרז פנימי."

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 (5) - תקופת הכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי ברשויות המקומיות קובע: "תקופת ההכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי הינה תקופת הניסיון של העובד בהתאם להסכמי השכר...תקופת ההכשרה לצורך התמודדות במכרז פנימי לעובדים בכירים שאינם סטטוטורים הינה עשרים וארבעה חודשים."

"יובהר כי עובד המועסק במשרה זמנית ועובד המועסק על בסיס שכר שעתי אינם רשאים להתמודד במכרז פנימי."

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 5 מכרזים פנימיים מתוך 15 (33%) מכרזים פנימיים שפורסמו בשנת 2022. הנושאים הבאים שולבו בפרקים הרלוונטיים:

- א. זימון בכתב למועמדים
- ב. פרק הזמן להגשת הבקשות
- ג. בדיקת ניגוד עניינים - הצהרה בדבר קרובי משפחה
- ד. נציגי ציבור בוועדת בחינה

בסעיף הזה מוצגים נושאים שהם ייחודיים למכרז פומבי.

נמצא כי כל המועמדים למכרזים הפנימיים היו רשאים להתמודד למכרזים פנימיים והיו עובדים קבועים בעירייה, עמדו בתקופת הניסיון, בהתאם להנחיות משרד הפנים.



הדגשה חיובית

6. ועדת בחינה לבחירת מועמדים

6.1. כללי

כדי לבחור מועמד זוכה מבין המועמדים, נדרש לכנס ועדת בחינה. הביקורת בחנה את: פרק הזמן עד לכינוס ועדת הבחינה, הרכב ועדת הבחינה, ביטוי הולם לנשים בוועדה, נוכחות בוועדת הבחינה, אופן זימון המועמדים ומועמדים כשירים נוספים.

סעיף 23 לתקנות העיריות מכרזים קובע: "לעניין הרכב ועדת בחינה, לא יהיה זוגי, לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, יושב ראש ועדת הבחינה יהיה נציג העירייה ובין שאר חברי הוועדה יהיה נציג ציבור אחד וכן עובד הרשות המקומית שיהיה הממונה על העובד שימונה למשרה המוכרזת".

"לגבי משרה בדרגה גבוהה, רשאי ראש הרשות המקומית או עובד הרשות המקומית שהוסמך על ידו, בהחלטה בכתב, לקבוע לעניין מכרז מסוים כי ועדת הבחינה תהיה של שבעה חברים.

בהרכב ועדת בחינה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לנשים".

בסעיף 7.4 לנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים נקבע: "מזכיר הוועדה יזמן את המועמדים שעומדים בתנאי סף או את אלה שעמדו במבחני המיון לישיבת הוועדה ... 14 ימים מראש".

6.2. משך הזמן מפרסום המכרז עד להתכנסות ועדת הבחינה

6.2.1. כללי

עיכובים באיוש משרות מקשים על העבודה השוטפת של העירייה ואף עלולים לשבש אותה ולפגוע במתן שירות איכותי לתושבים. ניתן לחלק את פרק הזמן עד לאיוש משרה לשני חלקים:

- בין פרסום המודעה עד לכינוס ועדת המכרזים.
- בין ועדת המכרזים עד לאיוש המשרה.

בנוהל מכרזים לקליטת עובדים שנמסר לביקורת ע"י הסמנכ"ל, אין התייחסות לפרקי הזמן השונים בשלבי המכרז: מתאריך הפרסום עד ההגשה הבקשות, מהגשת הבקשות ועד לזימון המועמדים לראיונות וכינוס הוועדה.

6.2.2. פרק זמן מפרסום המכרז עד לכינוס ועדת הבחינה

בסעיף 5 (א) לתקנות - התקופה להגשת בקשות בתקנות מכרזים נקבע: "במכרז פומבי ייקבע פרק זמן להגשת בקשות להשתתף במכרז לתקופה שלא תהיה קצרה מארבעה עשר ימים ולא תהיה ארוכה מארבעים ושניים יום".

הטבלה שלהלן מציגה מדגם של 15 מכרזים פומביים ממועד הגשה אחרון עד למועד ישיבת ועדת הבחינה:

מס' ד	מס' מכרז	המשרה	מועד הגשה אחרון	מועד ישיבת ועדת בחינה	מספר ימים
1	5/22	רכז מתנדבים	11.2.22	24.2.22	13 ימים
2	12/22	עובד מנהל זכאות	3.4.22	6.4.22	3 ימים
3	16/22	אבי בית בבית ספר	27.5.22	6.6.22	9 ימים

מספר ימים	מועד ישיבת וועדת בחינה	מועד הגשה אחרון	המשרה	מס' מכרז	מס"ד
לא נמצא מועמד מתאים	6.6.22	27.5.22	מנהל מח ילדי ונוער בס'	18/22	4
10 ימים	11.7.22	1.7.22	פעם שנייה		5
לא נמצא מועמד מתאים	6.6.22	27.5.22	אדריכל עיר	19/22	6
3 ימים	3.8.22	29.7.22	פעם שנייה		7
9 ימים	6.6.22	27.5.22	פסיכולוגים חינוכיים	20/22	8
10 ימים	11.7.22	1.7.22	פסיכולוג חינוכי	27/22	9
3 ימים	22.8.22	19.8.22	מנהל מבני ציבור	30/22	10
4 ימים	29.8.22	25.8.22	אב בית בי"ס	43/22	11
21 ימים	22.12.22	1.12.22	מנהל אגף ביטחון	55/22	12
26 ימים	12.1.23	16.12.22	פקח מסייע לשיטור עירוני	75/22	13
38 ימים	24.1.23	16.12.22	קב"ט מוס"ח	76/22	14
12 ימים	5.1.23	23.12.22	מנהל מח' הפיקוח והאכיפה	78/22	15

מתוך 15 מכרזים שנבדקו, נמצאו 3 מקרים (20%) שפרק הזמן בין מועד ההגשה על לכינוס ועדת הבחינה לקח יותר משבועיים: מנהל אגף ביטחון – 21 ימים, פקח מסייע לשיטור עירוני – 26 ימים, קב"ט מוס"ח – 38 ימים.

יצוין כי סמנכ"ל אגף משאבי אנוש היה ער לעיכובים בתהליך איוש משרות בעירייה וביום 23.10.22 קיים פגישה עם עובדות האגף, אשר מטרתה לייעל תהליך קליטת עובד בעירייה והנחה את עובדי האגף לפעול בנושא.

במכרזים פנימיים נמצאו מקרים בהם פרק זמן להגשת הבקשות קצר מהקביעה בתקנות - פרק זמן להגשת בקשות להשתתף במכרז היו קצרות ממה שנקבע בסעיף 5 (א) בתקנות במכרזים מס':

- 1) מכרז 45/22 - מנהל מחלקת צעירים, פרק זמן להגשת בקשות להשתתף במכרז היה 7 ימים, קצר מהתקופה של 14 ימים שנקבעו בתקנות.
- 2) מכרז 3/22 - מזכירת שפ"ע, פרק זמן להגשת בקשות להשתתף במכרז היה 11 ימים קצר מהתקופה של 14 ימים שנקבעו בתקנות.
- 3) מכרז 32/22 - מנהל מח' היסעים, פרק זמן להגשת בקשות להשתתף במכרז היה 10 ימים קצר מהתקופה של 14 ימים שנקבעו בתקנות.

6.3. מספר החברים בוועדת הבחינה

הביקורת בחנה את הרכב ועדת הבחינה במכרזים שבנדקו.

מבדיקת 14 המכרזים שנדגמו נמצא כי מספר חברי ועדת בחינה ב-13 מכרזים היה בלתי זוגי ועומד בתקנות, במכרז אחד מספר החברים היה זוגי. נציגת משרד החינוך שימשה כיועצת חיצונית המותר ע"פ חוק. הטבלה שלהלן מפרטת את מספר החברים בוועדות הבחינה:

מס"ד	מס' מכרז	המשרה	מספר חברי הוועדה	הערות הביקורת
1	16/22	אב בית לבית ספר	3	תקין
2	43/22	אב בית לבית ספר	3	תקין
3	30/22	מנהל יחידת מבני ציבור	3	תקין
4	76/22	קצין ביטחון מוסדות חינוך	4	תקין – נציגת השר
5	27/22	פסיכולוג חינוכי	3	תקין
6	20/22	פסיכולוגיים חינוכיים (4)	3	תקין
7	18/22	מנהל מח' ילדים ונוער בסיכון	3	תקין
8	12/22	עובד מנהל זכאות	3	תקין
9	5/22	רכז מתנדבים	3	תקין
10	78/22	מנהל מח' הפיקוח העירוני והאכיפה	3	תקין
11	75/22	פקח מסייע לשוטר	3	תקין
12	55/22	מנהל אגף ביטחון	3	תקין
13	19/22	אדייכל עיר	3	תקין
14	21/22	מנהל אגף חינוך (סטטורי)	5	תקין
15	79/22	רופא וטרינרי	-	בוטל, לא התכנסה ועדה

6.4. העדר ביטוי הולם לנשים בוועדות בחינה

בסעיף 6 ג (א) ייצוג הולם לחוק שיוויון זכויות האישה, התשי"א-1951 נקבע:

"בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוג נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אשה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המנים הם בעלי כישורים דומים".

בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) בסעיף 23 - הרכב ועדת בחינה נקבע: (י) בהרכב ועדת בחינה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגן של נשים.

מבדיקת נושא ביטוי הולם לנשים בוועדות הבחינה שהתקיימו, נמצא כי ב-7 ישיבות מתוך 14 של ועדות בחינה של מרכזים פומביים שהתקיימו לא היה ביטוי לנשים, כמפורט להלן:

מס"ד	מס' מרכז /משרה	מס' מרכז/משרה	מס' מרכז/משרה	מס' מרכז/משרה
1	19/22 אדריכל עיר	16/22 אב בית לבית ספר	43/22 אב בית לבית ספר	18/22 מנהל מח' ילדים ונוער בסיכון
2	20/22 פסיכולוג חינוכי (3 משרות)	27/22 פסיכולוג חינוכי	30/22 מנהל יחידת מבנה ציבור	

6.5. נוכחות אנשים שאינם נמנים על חברי ועדה

בסעיף 24 (ב) לתקנות - סייגים להשתתפות בהרכב הוועדה נקבע: "בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הוועדה, מזכיר הוועדה, מזכיר הניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לישיבותיה בתור בוחן-יועץ, בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם; על אף האמור, יכול מבקר הרשות המקומית או יועצה המשפטי או מי מטעמם לשבת כמשקיפים בוועדה."

בסעיף 169 ב.א) - ועדת מרכזים לבחירת עובדים בכירים לפקודת העיריות נקבע: "הרכב ועדת הבחינה לעובדים סטטוטוריים בכירים יהיו: ראש העירייה או נציגו מקרב סגניו, אשר ישמש כיו"ר הוועדה. שני חברי מועצה שיבחרו על ידה, לפחות אחד מהם יהיה נציג של סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, מנכ"ל העירייה ונציג שימנה שר הפנים הנושא בתפקיד מקביל ברשות אחרת. החלטתה של הוועדה תובא לאישור המועצה או ראש העירייה לפי העניין."

בסעיף 5.9 - הרכבי ועדות בחינה של עובדים בכירים לחברת הנחיות נקבע: "בטרם כינוס הוועדה, יבחן היועץ המשפטי של הרשות המקומית אם קיימת למועמד הרשעה אשר בשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקיד. חוות דעת תונח בפני הוועדה."

מבדיקת נוכחות אנשים בוועדות של אשר לא נמנים על חברי הוועדה נמצא כי ב-7 ישיבות הוועדה מתוך 14 מרכזים פומביים נכחו אנשים אשר לא נמנו על חברי הוועדה, כמפורט להלן:



מס' מרכז /משרה	מס' מרכז/משרה	מס' מרכז/משרה	מס' מרכז/משרה
18/22 מנהל מח' ילדים ונוער בסיכון	19/22 אדריכל עיר	21/22 מנהל אגף חינוך	55/22 מנהל אגף חירום וביטחון
75/22 פקח מסייע לשיטור עירוני	76/22 קצין ביטחון מוסדות חינוך	78/22 מנהל מח' הפיקוח העירוני והאכיפה	

מכרז 21/22 – מנהל אגף חינוך (תפקיד סטטוטורי) - הרכב ועדת מכרזים תואם את הרכב הוועדה שנקבע בפקודת העיריות; יחד עם זאת, השתתפו (ללא הצבעה) בניגוד לחברים שנקבעו בפקודת העיריות: נציגת ציבור (ח.ה) ומפקחת משרד החינוך. (בסעיף 169 לפקודת העיריות - בחירת משרות במכרזים לעובדים בכירים (סטטוטוריים), בהרכב הוועדה אין נציג ציבור ואין יועץ. נציג שר הפנים הוזמן ונכח בוועדה).

6.6. נציג ציבור בוועדת בחינה

סעיף 22 לתקנות - הנציגים בוועדת בחינה קובע: "ראש הרשות המקומית ימנה את ועדת הבחינה בהתאם להוראות התקנות. ראש הרשות יקבע, לפחות אחת לשנה, רשימה של שמות נציגי הציבור המקומי לשמש נציגים בוועדת בחינה. הרשימה תכלול לפחות 5 נציגי ציבור ותפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית. לא ימנה ראש הרשות המקומית נציג ציבור בוועדת הבחינה אלא מבין הנציגים המנויים ברשימה כפי שפורסמה טרם פרסום המכרז".

סעיף 5.2.3 ל"חברת הנחיות" קובע כי: "על נציגי הציבור למלא את פרטיהם על גבי השאלון הנלווה להנחיות בנספח ב' ולהעבירו לאישור היועץ המשפטי. היועץ המשפטי יודא כי בהתאם לתצהיר המועמד הוא עומד בדרישות שנקבעו בתקנות וכי אין מניעה ממנו הנציג, ויאשר את המינוי בחתימתו".

נמצא כי העירייה אינה עומדת בכללים לגבי מינוי נציגי ציבור:

- א. קיימים 2 נציגי ציבור בלבד במקום 5 הנדרשים. אגף מנהל ומשאבי אנוש הציג לביקורת שאלונים של 2 נציגות ציבור שמונו ואושרו על ידי היועצת המשפטית של העירייה-מינוי (פ.ס) ביום 11.9.22, מינוי (ח.ה) ביום 19.12.22.
- ב. נמצא כי באתר האינטרנט של הרשות קיים פרסום שמות של 2 נציגות ציבור (פ.ס ו-ח.ה). נמצא כי באתר האינטרנט קיים מינוי של נציגת ציבור בשם (פ.ס), בעוד שלנציגת ציבור השנייה בשם (ח.ה) לא מופיע מינוי באתר האינטרנט.
- ג. הביקורת מצאה באתר האינטרנט של הרשות, פרסום כתב מינוי קיים של נציגת ציבור אחת בשם (פ.ס) מיום 12 ספטמבר 2022, במקום חמישה נציגים כנדרש מהתקנות.

להלן פירוט הממצאים:

מס"ד	הנושא	ממצאים
1	נציג ציבור בוועדת בחינה ללא מינוי	נמצא כי נציג ציבור (ש.ב) ללא מנוי הופיע בתשעה מכרזים מס': 19/22 - אדריכל עיר; 16/22 - אב בית לבית ספר; 43/22 - אב בית לבית ספר; 20/22 - מנהל יחידה למבנה ציבור; 27/22 - פסיכולוג חינוכי; 20/22 - פסיכולוגים חינוכי; 18/22 - מנהל מח' ילדים ונוער בסיכון; 12/22 - עובד מנהל זכאות; 5/22 - רכז מתנדבים.
2	העדר זימון נציג ציבור בכתב לוועדה בחינה	לא הוצגו לביקורת זימונים בכתב לנציגי ציבור בוועדות בחינה בעשרה מכרזים מתוך 13 ישיבות של וועדות הבחינה. סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי קיים קושי לגייס בהתנדבות נציגי ציבור שישתתפו בוועדות כוח אדם. להלן מס' המכרזים: 43/22 - אב בית לבית ספר; 30/22 - מנהל יחידת מבנה ציבור; 27/22 - פסיכולוג חינוכי; 20/22 - פסיכולוגים חינוכיים; 18/22 - מנהל יח' ילדים ונוער בסיכון; 12/22 - עבד מנהל זכאות; 5/22 - רכז מתנדבים; 75/22 - פקח מסייע לשיטור עירוני; 55/22 - מנהל אגף חרום וביטחון; 19/22 - אדריכל עיר.

הביקורת מפנה למסמך משרד הפנים - אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות (מיום 17 אוקטובר 2021) ובו מספר הצעות שיש בהם כדי להגדיל את היצע נציגי ציבור, בין היתר נקבע כי מועצת הרשות המקומית רשאית לאמץ את הוראות תקנון כספים ומשק (תכ"מ) המפורסמים ע"י החשב הכללי של משרד האוצר בדבר תשלום לנציגי ציבור בוועדת בוחנים גם על נציגי הציבור ברשות המקומית.

מתוך חמישה מכרזים פנימיים שנדגמו על ידי הביקורת, האגף לא הציג לביקורת זימון בכתב של נציג ציבור בארבע ישיבות של וועדת בחינה במכרזים הבאים:

- א. 63/22-מלווה הסעות
- ב. 32/22-מנהל מחלקת הסיעים
- ג. 15/22-מנהל רכש ואספקה
- ד. 45/22-מנהלת מחלקת צעירים

6.7. העדר זימון בכתב של מועמדים לראיון בפני הוועדה

בסעיף 7.4 לנוהל קבלת עובדים של משרד הפנים נקבע: "מזכיר הוועדה יזמן את המועמדים שעומדים בתנאי סף או את אלה שעמדו במבחני המיון לישיבת הוועדה... בעירייה 14 ימים מראש".

מבדיקת זימון בכתב של מועמדים בפני ועדת הבחינה, לא נמצא תיעוד על זימון המועמדים בכתב לראיון בפני ועדת הבחינה במכרזים הבאים:

- א. במכרז פומבי מס' 30/22 - מנהל יחידת מבני ציבור. סמנכ"ל מנהל משאבי אנוש מסר לביקורת כי המועמדים זומנו טלפונית על ידי המזכירה. (ביתר המכרזים המועמדים זומנו בכתב/בדוא"ל).
- ב. במכרז לתפקיד בכיר (סטטוטורי) 21/22 - למנהל אגף חינוך - לא נשלח זימון בכתב למועמדים. סמנכ"ל למנהל מסר לביקורת כי המועמדים זומנו טלפונית ע"י המזכירה. (לוועדה הגיעו 4 מועמדים אך לא נבחר אף אחד מהם והוחלט לצאת למכרז חדש).
- ג. במכרזים פנימיים - מועמדים לא זומנו בכתב לשתי ישיבות של ועדות בחינה במכרזים מס': 32/22, 15/22; סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש מסר לביקורת כי הזימון בוצע טלפונית ע"י מזכירת האגף.

6.8. ציון מועמדים כשירים נוספים בפרוטוקולים

6.8.1. כללי

סעיף 29 (א') - פרוטוקול ועדת בחינה בתקנות קובע: "יושב ראש וועדת הבחינה יציין בפרוטוקול את שמו של המועמד או שמותיהם של המועמדים הנראים לוועדה ככשירים למשרה המוכרזת לפי סדר עדיפותם, ובלבד שלמשרה אחת מספרם לא יעלה על שלושה.

סעיף 30 - מינוי מועמדים בתקנות קובע:

(א) מצאה וועדת בחינה מועמד כשיר יחיד, יתמנה הוא למשרה הפנויה.

(ב) מצאה וועדת הבחינה כמה מועמדים כשירים יתמנה למשרה המועמד הכשיר הראשון בסדר העדיפות שקבעה הוועדה.

(ג) ויתר המועמד הכשיר הראשון על המשרה או לא נמצא מתאים לה בתקופת הניסיון, רשאי ראש הרשות המקומית למנות למשרה את המועמד הכשיר הבא אחריו לפי סדר העדיפות שקבעה הוועדה וכן הלא, ובלבד שלא עברה שנה מיום החלטת ועדה הבחינה בעניין זה".

בהתאם לתקנות, יו"ר ועדת הבחינה יציין בנוסף למועמד הכשיר הראשון בפרוטוקול, שמות של 2 מועמדים נוספים הנראים לוועדה ככשירים למשרות המוכרזות מועמד שני ומועמד שלישי.

מבדיקת 10 מכרזים שנדגמו שהיה יותר ממועמד אחד, נמצא כי ב-4 מכרזים הוועדה לא ציינה אף מועמד כשיר נוסף, ב-4 מכרזים ציינה מועמד כשיר נוסף אחד וב-2 מכרזים ציינה 2 מועמדים כשירים נוספים. להלן פירוט המכרזים שאפשר היה לציין מועמדים כשירים נוספים:

לא צוינו מועמדים כשירים נוספים	צוין 1 מועמד כשיר נוסף	צוינו 2 מועמדים כשירים נוספים
<p><u>4 מכרזים</u></p> <p>16/22- אב בית לבית ספר</p> <p>78/22- מנהל מח' הפיקוח העירוני</p> <p>75/22- פקח מסייע לשיטור עירוני</p> <p>19/22- אדריכל עיר</p>	<p><u>4 מכרזים</u></p> <p>30/22- מנהל מבני ציבור</p> <p>5/22- רכז מתנדבים</p> <p>55/22- מנהל אגף חרום וביטחון</p> <p>12/22- עובד מנהל זכאות</p>	<p><u>2 מכרזים</u></p> <p>43/22- אב בית לבית ספר</p> <p>18/22- מנהל מח' נוער בסיכון.</p>

6.8.2. איוש משרות על ידי מועמדים כשירים הבאים בתור

בהתאם לתקנות המפורטות לעיל, כאשר יותר המועמד הכשיר הראשון על המשרה או לא נמצא מתאים לה בתקופת הניסיון, רשאי ראש הרשות למנות למשרה את המועמד הכשיר הבא אחריו לפי סדר העדפה שקבעה הוועדה.

מתוך 15 שנבדקו, היו 2 מכרזים בהם הוועדה קבעה בנוסף למועמד הכשיר עוד מועמדים כשירים וציינה בפרוטוקול את מקומם: שני ושלישי. במכרזים אלו המועמדים הראשונים שנבחרו ויתרו על מועמדותם ונוצרה האפשרות לפי התקנה, למנות את הבא בתור ולהימנע מלצאת למכרז חדש כדי לחסוך בהוצאות מיותרות.

נמצא כי במכרז אחד העירייה מינתה את המועמדת הכשירה השנייה ואילו במכרז השני (18/22) לא פעלה למנות את המועמדת הכשירה השנייה או השלישים לפי הסדר שנקבע בפרוטוקול הוועדה ובמקום זה העירייה פרסמה מכרז חדש.

ראו פירוט בטבלה שלהלן:

מס"ד	מס' המכרז	המשרה	החלטת הוועדה	ממצאים
1	5/22	רכז מתנדבים	הוועדה החליטה לבחור כמועמדת ראשונה את (ל.ז) ואת (א.ק) כמועמדת כשירה שנייה.	המועמדת הראשונה ביטלה את מועמדותה ונבחרה במקומה מועמדת שנייה. תקין
2	18/22	מנהל ילדים ונוער בסיכון	ביום 27.5.22, פורסם המכרז, לא נגשו מועמדים. ביום 1.7.22 בוצע פרסום נוסף. ביום 11.7.22 הוועדה החליטה כמועמדת ראשונה את (פ.ע) ואת (כ.א) כמועמדת כשירה שנייה ואת (ק.ג) כמועמדת כשירה שלישית	המועמדת הראשונה ביטלה את מועמדותה. לא נמצאו מסמכים המתעדים את אי בחירת המועמדת השנייה והשלישית. המשרה לא אוישה. לא תקין.

7. משרות הפטורות ממכרז

7.1. כללי

סעיף 2 (ד) לתקנות המכרזים נקבע: "איוש המשרות המנויות בתקנות משנה (ב) (1) ו-(4) עד (12) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה". (מורים, גננות, בוגרי תכנית מיוחדת לקידום ייצוג הולם לאוכלוסיות שונות בשלטון המקומי).

בסעיף 2.5 לחוברת הנחיות פורטו ההנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל השלטון המקומי מס' 531 (ינואר 2015) נקבע בין היתר: על מנת ליצור אחידות בין הרשויות ולמנוע בעיות מוצע ליישם הנחיות כמפורט להלן:

"הרשות המקומית תפרסם, על פי שיקול דעתה את הצורך באיוש משרה פטורה ממכרז באחת או יותר מהדרכים הבאות: באתר הרשות, בלוח המודעות הרשותי ובמקומון או כל מקום שהוא נגיש לציבור. הפרסום יכלול את שם/תואר המשרה, תיאור תמציתי של המשרה, תנאי הסף למשרה (ככל שישנם), מועד תחילת הפרסום ומועד האחרון להגשת מועמדות למשרה (המועד האחרון יהיה לפחות 3 ימים ממועד פרסומו).

הרשות המקומית תקבע צוות של שני עובדים לפחות שיטפל באיוש המשרה הפטורה ממכרז, כאשר אחד מהם יהיה בכל מקרה האדם שאחראי על ניהול משאבי אנוש ברשות המקומית או נציגו (למשל: מנהל משאבי אנוש או מי מטעמו וראש היחידה שאמורה לקלוט את העובד או מי מטעמו).

הצוות יקבע קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדים (למשל השכלה רלוונטית...ניסיון קודם בביצוע התפקיד) וידרג לפיהם את המועמדים.

הצוות יקבע את מספר המועמדים שיוזמנו לראיון אישי ויזמין את המועמדים על פי סדר דירוגם.....

ההזמנה לראיון תשלח לפחות 3 ימים לפני המועד שנקבע לראיון ההועדה על מועד הריאיון....

הצוות יראיין את המועמדים שהופיעו לראיון ויחליט מי מהם הוא המועמד המתאים ביותר לאיוש התפקיד, הצוות יוכל לבחור גם כשיר שני ושלישי.

הצוות ינמק את החלטתו בתמציתיות ונימוקיו יתועדו. כמוכן על הרשות להודיע לאלו שלא נבחרו על כך בהודעה מסודרת..."

בשנת 2022 העירייה קלטה 76 עובדים הפטורים ממכרז בהתאם לסעיף 2 (ב) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) במשרות כמפורט להלן:

- א. סייעות צמודות - 44
- ב. סייעות רפואיות - 16
- ג. סייעות תגבור/כתית - 11
- ד. סייעות לימוד - 3
- ה. סייעות אם + יוח"א - 2

7.2. הליך בחירת עובדים פטורים ממכרז

הביקורת בדקה האם בחירת עובדים פטורים ממכרז מתבצעת לפי הליך שוויוני והגון בהתאם לתקנות.

להלן הממצאים:

- א. הקמת צוות של 2 אנשים - העירייה לא הקימה צוות של שני עובדים לפחות שיטפל באיוש המשרה, כאשר אחד מתוכם מנהל משאבי אנוש או נציגו. הסייעות מתראיינות ומתקבלות לעבודה על ידי מנהלת מחלקת גני הילדים או מנהלת מחלקת חינוך מיוחד בניגוד לקליטה על ידי צוות של 2 אנשים. בעקבות הביקורת נציג משאבי אנוש משתתף בוועדות.
- ב. זימון מועמדים – בוצעו זימונים באמצעות "ווטסאפ"; הזימונים לא תועדו בתיקים.
- ג. קביעת קריטריונים - לא נקבעו קריטריונים בכתב לדירוג המועמדים (השכלה, ניסיון קודם בביצוע התפקיד). יש קריטריונים בקול קורא – הקריטריון היא 12 שנות לימוד. נמסר לביקורת כי המדיניות היא שהקריטריון הוא כפי שקבע משרד הפנים ללא שינוי. **יחד עם זאת, הקריטריונים לא מתועדים במסגרת נוהל עבודה.**

7.3. חוק הודעה לעובד

מבדיקת תיקים של 6 המועמדות (3 סייעות רפואיות ו-3 סייעות צמודות) שנקלטו, נמצאו המסמכים הבאים: טופס פרטי העובד, חוזה מיוחד, כתב מינוי, אישור זכאות לסיוע משרד החינוך או משרד הפנים בהתאם, השתלמות משרד החינוך לסייעות בנושאים רפואיים לסייעות רפואיות, סיכום ראיון עבודה, קורות חיים-תעודות השכלה, טופס הצהרה בדבר קרובי משפחה, אישור גזברית העירייה, הסכמה למסירת מידע מהמרשם הפלילי, שאלון אישי/בקשה למשרה פנויה.

7.3.1. טופס הודעה לעובד

חוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002 קובע כי: המעסיק חייב למסור לעובד, תוך 30 ימים מתחילת העסקתו (אם העובד נער, תוך 7 ימים) הודעה בכתב ובה פירוט על תנאי העבודה העיקריים של העובד וכן הודעה על שינויים בתנאי עבודה.
חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) (עבודה) (תיקון מס' 4), התשע"א - 2011, על פי התיקון לחוק נקבע כי: "עובד שנמסר לו הסכם עבודה בכתב הכולל את כל הפרטים הקבועים בסעיף 2 לחוק ובמועד הקבוע בסעיף 1 לחוק המפורט לעיל, יהיה בכך משום מילוי החובה למסור הודעה לעובד...."
 "פרטי המעביד והעובד, תאריך תחילת העובד, תקופת החוזה מיום עד יום, תפקידו העיקריים של העובד, שם הממונה הישיר של העובד או תואר התפקיד של הממונה, משכורת חודשית/שכר שעה/שכר יום שכר שבוע, פירוט התשלומים שישולמו כשכר עבודה. תשלומים קבועים ותשלומים שאינם קבועים, סוג התשלום ומועד התשלום, אורכו של יום עבודה, אורכו של יום עבודה הרגיל, אורכו של שבוע העבודה הרגיל, יום המנוחה השבועי, תשלומים עבור תנאים סוציאליים, הגוף המקבל ושם התוכנית, אחוז הפרשה של העובד, אחוז הפרשה של המעביד, תאריך תחילת תשלום ושם הארגון של המעביד והעובד חברים בו".

הביקורת קיבלה לידיה בעבור כל מועמדת, חוזה מיוחד וטופס פרטי שכר.

מעיון בשני הטפסים נמצא כי חסרים פרטים הנדרשים בטופס הודעה לעובד, כך לדוגמה לא מופיעים הפרטים הבאים: שם הממונה הישיר של העובד, אורכו של יום עבודה, יום המנוחה השבועי, פירוט הפרשות לפנסיה: אחוז הפרשה של העובד ואחוז הפרשה של המעביד, כנדרש מחוק הודעה לעובד.

7.4. ליקויים במסמכים בתיקי הסייעות

א. סייעות רפואיות

כאמור הביקורת בדקה קליטת 3 סייעות רפואיות ולהלן הממצאים:

- 1) סייעת רפואית (ק.ק.) - בסיכום ראיון של המועמדת שנערך על ידי מנהלת מחלקת גנים בעירייה - **נמצא כי סעיף "החלטה" נשאר ריק**, כאילו שהמנהלת לא קיבלה החלטה כלשהי על התאמת המועמדת לתפקיד. כמוכן לא מולאו הסעיפים הרשומים בטופס הריאיון (כתובת, תאריך לידה, השכלה ומייל). (המנהלת חותמת על הראיון – חתימת המנהלת אינה מספיקה – היא צריכה לרשום מלל).
 - 2) סייעת רפואית (ת.ת.) - בחתימה על חוזה חדש, **לא נמצא מינוי חדש וטופס הצהרה בדבר קרובי משפחה. נמצא אישור על שירות בצה"ל בניגוד לסעיף 2 לחוק שוויון הזדמנות בעבודה.**
 - 3) סייעת רפואית (ש.מ.) - נמצא כי המועמדת הצהירה על קרובי משפחה המועסקים בעירייה; המועמדת הוחתמה על הסדר "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות" כנדרש בהתאם להנחיית היועצת המשפטית ובאישורה.
- ב. סייעות צמודות
- סייעת צמודה (ש.מ.) - בסיכום ראיון של המועמדת שנערך על ידי מנהלת מחלקת גנים בעירייה, **נמצא כי סעיף "החלטה" נשאר ריק**; המנהלת לא קיבלה החלטה כלשהי על התאמת המועמדת לתפקיד .

8. הסיבות לאי איש משרות

הביקורת בדקה רשימת של 79 המכרזים שנמסרה על ידי האגף לביקורת, במטרה לברר מהן הסיבות שלא אוישו משרות בעירייה, לאחר כינוס וועדת בחינה. נמצא שקיימות סיבות שונות לאי איש המשרות (37 מקרים). להלן פירוט הסיבות העיקריות:

מספר המשרות שלא יצאו לפועל	הסיבות	מס"ד
5	המועמדים לא עומדים בתנאי סף, נצא לפרסום נוסף	1
5	לא נמצא מועמד מתאים, נצא לפרסום נוסף	2
6	לא נגשו מועמדים, נצא לפרסום נוסף	3
8	המועד/הנבחר ביטל את מועמדותו	4
10	בשלב זה המכרז הוקפא	5
1	אין אישור משרד הפנים	6
1	בוטלה בחירתו עקב קרבה משפחתי	7
1	לא עבר בדיקות יחידת לביטחון מידע ('יחב"מ)	8
<u>37</u>	<u>סה"כ</u>	9

כמוכן, נמצא כי חלק מהמכרזים, לאחר שלא ניגשו מועמדים ו/או לא נבחרו, האגף יצא לפרסום נוסף כדלקמן:

מס"ד	פרסום המכרז	מספר פעמים שהמכרז פורסם	הערות
1	מכרז שפורסם פעם נוספת	11	בפרסום השני אוישו 10 משרות ולמשרה אחת לא נגשו מועמדים
2	מכרז שפורסם פעמים נוספות	4	בפרסום 1 אוישה המשרה בפרסום 2, לא נבחר מועמד מתאים בפרסום 3, אוישה המשרה בפרסום 4, לא נגשו מועמדים
3	מכרז שפורסם פעמים נוספות	3	בפרסום 3 לא נגשו מועמדים, לא אוישה המשרה
4	מכרז שפורסם פעמים נוספות	4	ב-4 הפרסומים לא נגשו מועמדים ולא אוישה המשרה
5	מכרז שפורסם פעמים נוספות	7	6 פעמים לא נגשו מועמדים, בפעם ה-7 אוישה המשרה

מהנתונים שבטבלה לעיל עולה כי 37 מכרזים מתוך 79 מכרזים לא אוישו משרות בפרסום הראשון, שהם כ-47% מתוך כלל המכרזים.

- א. נמצא כי בחלק מהמכרזים פורסמו פעם נוספת בין 1 – 7 פעמים ובחלקם הגדול לא ניגשו מועמדים.
- ב. 10 משרות הוקפאו על ידי האגף לאחר פרסומם, שהם 27% מתוך המשרות שלא נבחרו. וכ-12.5% מכלל המכרזים. אי פרסום המכרז מראש היה חוסך הוצאה כספית מיותרת לעירייה.
- ג. על פי הנתונים שהועברו לביקורת, לא נרשמו סיבות להקפאת המכרזים וזה עלול להתפרש על ידי המועמדים שהקפאת המכרזים נובעת משיקולים זרים.
- ד. מכרז מסוים בוטל מסיבה "אין אישור משרד הפנים". נשאלת השאלה כיצד יצאו למכרז ללא בדיקת אישור משרד הפנים.
- ה. בשמונה מכרזים המועמדים ביטלו את מועמדותם לאחר שנבחרו, (10% מכלל המכרזים). מאגף משאבי אנוש נמסר לביקורת שהסיבה היא השכר.
- ו. 5-מקרים לא נבחר מועמד מאחר שהמועמדים לא עמדו בתנאי הסף, לכן המכרז לא התקיים.

9. ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלויות

9.1 כללי

העסקת אנשים עם מוגבלות בארגון איננה רק חשובה וכדאית, אלא גם מחויבת על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 האוסר על הפליית אדם עם מוגבלות ומעודד העדפה מתקנת במקרים שבהם עובד עם מוגבלות הוא בעל כישורים דומים לאלה של עובד ללא מוגבלות.

בחודש אוגוסט 2016 נכנס תיקון לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, בעניין העסקתם של עובדים עם מוגבלות משמעותית בגופים ציבוריים.

תיקון 15 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נועד לקדם העסקה של עובדים עם מוגבלות בגופים ציבוריים. צו ההרחבה לתעסוקת אנשים עם מוגבלות (2014) קובע את יעד הייצוג ההולם (5%) וכן את הפעולות הנדרשות להשגת יעד זה.

באמצעות שילוב עובדים עם מוגבלות ניתן להביא לשיפור אמיתי באיכות חייהם של עובדים עם מוגבלות, לתרום לקהילה ולהוביל שינוי חברתי וכלכלי בישראל.

בתוכנית שנתית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלויות של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (פרסום עדכון מיום 27.9.2023) נקבע: "בגוף ציבורי גדול המעסיק מעל 100 עובדים, שלא עמד עמידה מלאה ביעד הייצוג ההולם (5%) בשנה מסוימת יכין תוכנית שנתית שתסייע לו לקידום העמידה ביעד ויפעל ליישומה. התוכנית תאושר על ידי הנהלת הגוף הציבורי ותפורסם באתר האינטרנט שלו עד 31.10 באותה שנה".

בחודש אוגוסט 2023 פרסמו משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ומשרד הכלכלה ותעסוקה, זרוע העבודה, פורמט לתוכנית העסקת אנשים עם מוגבלויות.

סעיף 9 א.א. (א) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1998 קובע: "גוף ציבורי שהוא מעסיק כהגדרתו בסעיף 9(ד) ימנה ממונה תעסוקה לאנשים עם מוגבלות (בפרק זה – ממונה תעסוקה), ויכול שימונה נוסף על תפקידים אחרים שהוא ממלא, בהתחשב במספר המועסקים בגוף הציבורי. (ב) ממונה תעסוקה:

- (1) יקבל פניות של עובדים ושל הגוף הציבורי בנושא ייצוג הולם;
 - (2) ייזום פעולות להגברת המודעות לייצוג הולם והמידע לגביו וליישומו בקרב הממונים והעובדים, בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר;
 - (3) ייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובות הגוף הציבורי לפי פרק זה.
- (ג) ממונה תעסוקה יפעל בהתאם להנחיות מקצועיות שנתן משרד הכלכלה והתעשייה, בהתייעצות עם הנציבות".

9.2 פעילות העירייה בתחום העסקת בעלי מוגבלויות

על פי דף האינטרנט של אגף מינהל ומשאבי אנוש באתר העירייה, העירייה הכינה תוכנית שנתית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלויות בהתאם לפורמט שנקבע על ידי משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ומשרד העבודה.

מעיון באתר העירייה, במסגרת "אגף מנהל ומשאבי אנוש" נמצא כי העירייה קבעה את סמנכ"ל מנהל ומשאבי אנוש כממונה תעסוקת עובדים עם מוגבלויות בעירייה.

בסיכום פעילות לקידום העסקת עובדים עם מוגבלויות לשנת 2022, העירייה דיווחה את הנתונים הבאים:

- א. בסעיף היעד בתוכנית נרשם: יעד המשרות הייעודיות (רק לבעלי מוגבלויות), נקבע 2 משרות.
- ב. בסעיף הביצוע בתוכנית נרשם:

מספר משרות כולל שהארגון פרסם בשנה החולפת 45.

✓ כמה מתוכן משרות ייעודיות רק לאנשים עם מוגבלויות משמעותית? ___

✓ מספר המשרות הייעודיות שאיישו: ---

ג. משרות ייעודיות שתוכננו, פורסמו ולא אוישו 3 והם:

- 1) מדריך מעגל צעירים - בטבלת ריכוז מכרזים, נרשם הוקפא ע"י מנהל המחלקה והסמנכ"ל.
- 2) עו"ס מוגבלויות - בטבלת ריכוז מכרזים, נרשם הוקפא ע"י מנהל המחלקה והסמנכ"ל.
- 3) מדריך מועדוניות טיפולים - בטבלת ריכוז מכרזים, נרשם הוקפא ע"י מנהל המחלקה והסמנכ"ל.
- ד. משרות שאוישו בהעדפה מתקנת - 1 עם מוגבלות ראייה בחינוך מיוחד.
- ה. מספר המשרות (שאינן ייעודיות) שאוישו ובהעדפה מתקנת: "קלטנו 2 עובדים בתאגיד העירוני עם מוגבלות".
- ו. משרות שאינן ייעודיות לבחירת מועמד במכרזים רגילים בהם נשקל מתן העדפה מתקנת - נרשם "לא".

נמצא כי על פי הדיווח של אגף משאבי אנוש, העירייה לא עמדה בתוכנית איוש משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלויות לשנת 2022. יחד עם זאת, העירייה קלטה 3 עובדים במשרות לא ייעודיות: משרה אחת בהעדפה מתקנת בחינוך מיוחד "אסיף" ו-2 משרות בתאגיד העירוני.

בתוכנית שנתית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלויות לשנת 2023, העירייה דיווחה באתר האינטרנט של האגף להלן:

- א. מספר העובדים המועסקים בעירייה 650 עובדים (כולל עובדים זמניים ומשרות חלקיות).
- ב. מספר עובדים עם מוגבלות משמעותית הנדרש לעמידה מלאה ביעד (5% מכלל העובדים), שהם 32 עובדים.
- ג. ממזונה תעסוקת אנשים עם מוגבלויות בארגון: יאיר ושדי, סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש.

מנהלת כוח אדם מסרה לביקורת כי כל נוסחי הפרסום של המכרזים נשלחים ל"תעסוקה שווה", מנהלת תיק עסקים.

פרק ד – ריכוז ממצאים והמלצות

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1. מדיניות ונהלים				
1	1.1	המלצת דוח מבקר העירייה משנת 2016 בנושא כתיבת מדיניות לא יושמה. בתחילת הביקורת, באגף מנהל ומשאבי אנוש לא נמצאו נהלי עבודה עירוניים המתייחסים לקבלת עובדים לעירייה, יחד עם זאת במהלך הביקורת הוכנו נהלים בודדים חלקיים.		<u>סמנכ"ל למנהל</u> עלי להדגיש כי אגף משאבי אנוש פועל ועובד ע"פ תקנות המכרזים של משרד הפנים.
2	1.2	באגף לא נמצא מסמך מדיניות עירונית בנושא גיוס עובדים לעירייה, תוך התייחסות לאוכלוסיות מיוחדות - אנשים בעלי מוגבלויות, יוצאי אתיופיה וכו'.	לקבוע מדיניות כתובה בנושא משאבי אנוש בכלל ובנושא בחירת וגיוס עובדים בפרט, תוך התייחסות לאוכלוסיות מיוחדות - ייצוג הולם לנשים, לאנשים עם מוגבלויות ולאוכלוסיית יוצאי אתיופיה.	

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3	1.3	<p>אמנם הנוהל החדש (שהוכן בעקבות הביקורת) עונה על סדר הפעולות הנדרשות בתקנות, אך אין בו התייחסות להתנהלות במכרזים פנימיים, מכרזים לתפקידים סטטוטוריים, תהליך בחירה שקוף ושיווני והגון למשרות הפטורות ממכרז, אין בנוהל התייחסות לעבודת האגף מול אגף החינוך והשירותים החברתיים, עבודה עם תכנת סינון וגיוס עובדים, יעוד משרות לאוכלוסיות מיוחדות, ייצוג הולם לנשים בוועדות, נוהל לוועדת בחינה כולל מצבים של ניגוד עניינים ושמירת סודיות, חלוקת עבודה בתוך האגף, הדרכת עובדים בנושא בטיחות ונוהל לקבלת מרשם פלילי מהמשטרה.</p>	<p>לעגן את כלל עבודת האגף בתחום גיוס וקבלת עובדים בעירייה בנהלי עבודה כתובים ומפורטים, כנדרש מתיאור תפקיד מנהל יחידת ההון האנושי, אשר יכללו בין היתר: נהלי עבודה לבחירת מכרזים סטטוטוריים, נהל עבודה למכרזים פנימיים, נהלי עבודה לבחירת עובדים פטורים ממכרזים, נהלים לייעוד משרות לאוכלוסיות מיוחדות - ייצוג ליוצאי אתיופיה ואנשים בעלי מוגבלויות, נהלים לקבלת מרשם פלילי מהמשטרה, ולאשרם בהנהלת העירייה.</p>	<p><u>סמנכ"ל למנהל</u> הוכנו נהלים – נוסף פירוט לנהלים שהוכנו.</p>
2. מערכת מידע לבחירת עובדים				
4	2.2	<p>בהסכם לשימוש במערכת למיון עובדים חסר נספח א' – הצעת הספק, אשר כולל את פירוט השירותים הכלולים בהסכם. לכן, לא ניתן לדעת על איזה שירותים התחייב הספק. לעירייה אין אישור ביטוח בתוקף, מעבר לאישור המקורי עד סוף שנת 2021. התקבלה הארכת חוזה מה 10.9.2023. לא נמצאה הארכת חוזה לתקופה של כשנה בין ה- 1.9.2022 לבין ה- 9.9.2023.</p>	<p>להשיג את נספח א' של ההסכם המפרט את השירותים אותם הספק של המערכת למיון עובדים צריך לספק לעירייה בתמורה לתשלום השנתי שהוא מקבל. להקפיד על קיום אישור ביטוח בתוקף של ספק התכנה בכל עת. להקפיד לבצע הארכות ההסכם עם ספק התכנה במועד ולא לפעול ללא הסכם בתוקף.</p>	<p><u>סמנכ"ל למנהל</u> בתחום טיפול של מח' חוזים והתקשרויות.</p> <p>הביקורת מעירה כי היא מסכימה שצריך להתקיים מעקב במחלקת חוזים והתקשרויות, יחד עם זאת מחובתו של כל מנהל להקפיד שהוא עובד רק עם ספקים עם הסכם בתוקף. כמו כן, ללא קיום נספח א' להסכם המפרט את התחייבותו של הספק לעירייה, לא ברור על סמך מה משולמת התמורה.</p>

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
3. ארגון וכוח אדם				
5	3.2	בעירייה לא נמצאו הגדרות תפקיד ותחומי אחריות של עובדי אגף מנהל ומשאבי אנוש בתחום הטיפול בבחירת עובדים לעירייה.	להכין הגדרות תפקידים ותחומי אחריות מפורטים לעובדי מחלקת משאבי אנוש בכלל ובתחום גיוס עובדים בפרט.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> הגדרות תפקידים של עובדים בהתאם לתיאורי התפקיד של מ. הפנים. הביקורת מעירה שלמרות תיאורי תפקיד של משרד הפנים, יש צורך בהגדרת תפקיד על ידי העירייה, שכן בפועל חלוקת התפקידים היא שונה.
4. פרסום המכרז				
6	4.3	אגף משאבי אנוש לא שמר העתקים מהפרסום באתר העירייה, ולכן לא ניתן לבדוק אותם.	יצוין כי החל מינואר 2023 בעקבות הביקורת מנוהל ארכיון מכרזים באתר העירייה.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> טופל – קיים ארכיון מכרזים באתר העירייה
7	4.3	מבדיקת פרסום 15 מכרזים פומביים, נמצא כי טופס הפרסום לוקה בחסר ואינו כולל את כל הנתונים הנדרשים - חסרים בו פרטים בדבר הגשת מועמדות לבעלי מוגבלויות, לאוכלוסיות מיוחדות וכן פירוט הליכי המיון למשרה, כנדרש מהנחיות משרד הפנים.	לעדכן את טופס פרסום המכרז בהתאם "לנספח א - פרטים אשר נדרש לכלול בעת פרסום המכרז", לפי חוברת הנחיות של משרד הפנים. הטופס יכלול פרטים למועמדים בעלי מוגבלויות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ופירוט הליכי המיון למשרה.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> עודכן – נוספו פרטים למועמדים בעלי מוגבלויות וייצוג הולם.

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
5. בדיקת נתוני מועמדים				
8	5.1	מבדיקת שאלון אישי/בקשה למשרה פנויה אשר הוצג ע"י משאבי אנוש ונהוג בעירייה (בחלק מהמכרזים), נמצא שחלק מהנתונים אשר המועמדים נדרשים למלא בשאלון אישי/בקשה למשרה פנויה בעת קבלה לעבודה הם בניגוד לסעיף 2 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה; כך לדוגמה: בסעיף 1. פרטים האישיים - תאריך, לידה, ארץ לידה, ארץ מוצא. בסעיף 10 שירות בצה"ל – כן/לא, דרגה סופית, הסיבה לאי שירות.	אגף מנהל ומשאבי אנוש יכין שאלון מועמד למכרז בהתאם ל-"נספח ב-שאלון אישי: מועמדות למכרז" שקבע משרד הפנים בנוהל קבלת עובדים. במסגרת זו, ניתן לדרוש את הנתונים מהמועמדים, אם המידע הנדרש אכן רלוונטי לאופי התפקיד ומהותו ויש קשר בין היכולת לבצע את התפקיד לבין המידע הנדרש, וכן במקרים חריגים נוספים של ייצוג הולם ושוויון הזדמנויות.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> השאלון אשר נמצא בתוכנת [מערכת למיון עובדים] תקין, שאלון זה יוחל גם על קליטת עובדים הפטורים ממכרז (כגון סייעות).
9	5.2	טופס הצהרה בדבר קרובי משפחה לקוי - במכרז 63/62 (מכרז פנימי) המועמדת שהתקבלה לעבודה (ב.ר) הגישה טופס הצהרה בדבר קרובי משפחה ובו רשמה את שם קרובת המשפחה, מבלי לרשום את המשרה והיחידה שבה עובדת קרובת משפחתה. כמו כן לא נמצא אישור בכתב של היועץ המשפטי של הרשות כי לא מדובר באחד המצבים שניתן להעסיק את העובדת ללא אישור ועדת השירות.	להקפיד על כך שבעת קבלת עובד שיש לו קרוב משפחה בעירייה ירשם על גבי טופס ההצהרה את המשרה והיחידה שבה עובד קרוב המשפחה. כמו כן, להקפיד על המצאות אישור בכתב של היועץ המשפטי של הרשות כי לא מדובר באחד המצבים שניתן להעסיק את העובדת ללא אישור ועדת השירות.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> ככלל, לא מתקבלים לעבודה עובדים אשר יש להם קרובת משפחה. עובדים אשר יש להם קרובה יתקבלו רק עם אישור יועמ"ש. ההתייחסות של הביקורת היא על עובדת ותיקה במערכת שלא מילאה את פרטי המשרה של קרובת המשפחה; יוקפד על מילוי הטופס עם כל הפרטים.

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
10	5.3.2	האגף מחתים את המועמדים באופן גורף על טופס ההסכמה למסירת מידע מהרשם הפלילי ומידע על תיקים תלויים, בעוד טופס ההסכמה נדרש רק לגבי עובדים שמחויבים להגיש עבורם רישום בהתאם לדרישה בתיאור תפקיד במכרזים שנבדקו, לדוגמה: מנהל יחידת פיקוח, קצין ביטחון ופקח.	על אגף מנהל ומשאבי אנוש להחתים את המועמדים על טופס ההסכמה למסירת מידע הפלילי רק על פי רשימת משרות שמועברת על ידי היועצת המשפטית, לרבות כשנדרש על פי דין בתיאור תפקיד במסמכי המכרז.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> העובדים הוחתמו באופן גורף ע"פ חו"ד התובעת העירונית מולי. לאחר הביקורת ובדיקת התובעת מול הגורמים המקצועיים - יוחתמו רק המשרות אשר נדרש מהם מראש לחתום על מסמך זה.
6. ועדת בחינה לבחירת מועמדים				
11	6.2.1	בנוהל מכרזים לקליטת עובדים שנמסר לביקורת ע"י הסמנכ"ל, אין התייחסות לפרקי הזמן השונים בשלבי המכרז.	במסגרת נוהל מכרזים לקליטת עובדים, להתייחס לפרקי הזמן השונים בשלבי המכרז.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> הוכנו נהלים – נוסף פירוט לנהלים שהוכנו.
12	6.2.2	מתוך 15 מכרזים שנבדקו נמצאו 3 מקרים (20%) שפרק הזמן בין מועד ההגשה על לכינוס ועדת הבחינה לקח יותר משבועיים: מנהל אגף ביטחון – 21 ימים, פקח מסייע לשיטור עירוני – 26 ימים, קב"ט מוס"ח – 38 ימים.	לבצע מעקב אחר פרקי זמן מפרסום מכרז עד לאיוש משרה ולרשום אותם בספר המכרזים. להפיק לקחים מהמקרים בהם לקח זמן רב עד שוועדת הבחינה התכנסה כדי לשפר את התהליך.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> זה תלוי בזמינות חברי הוועדה.
13	6.4	מבדיקת נושא ביטוי הולם לנשים בוועדות הבחינה שהתקיימו, נמצא כי ב-7 ישיבות מתוך 14 של ועדות בחינה של מכרזים פומביים שהתקיימו לא היה ביטוי לנשים.	בעת הרכבת ועדת הבחינה, כאשר בקרב עובדי העירייה אין ייצוג לנשים, להזמין אישה מקרב נציגי ציבור כדי שיהיה ביטוי הולם לנשים.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> נציגות הציבור שכרגע יש לנו הן רק נשים. וזאת מספטמבר 22.

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
14	6.5	מבדיקת נוכחות אנשים בוועדות אשר לא נמנים על חברי הוועדה נמצא במסגרת מכרזים פומביים כי ב-7 ישיבות הוועדה מתוך 14 נכחו אנשים אשר לא נמנו על חברי הוועדה, כמו כן, נמצא כי גם במסגרת מכרז לבחירת מנהל אגף חינוך (21/22) השתתפו חברים בניגוד לפקודת העיריות.	יש להקפיד שאנשים שאינם חברי ועדת הבחינה לא יהיו נוכחים בוועדת הבחינה, כנדרש מסעיף 24 לתקנות - סייגים להשתתפות בוועדה וסעיף 169 לפקודת העיריות בנושא בחירת משרות במכרזים לעובדים סטוטוריים.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> לא יזומנו אנשים שאינם נמנים על חברי הוועדה ושאינם אמורים להשתתף בה.
15	6.6	העירייה אינה עומדת בכללים לגבי מינוי נציגי ציבור – קיימים 2 נציגי ציבור בלבד במקום 5 הנדרשים.	על העירייה להקפיד למנות 5 נציגי ציבור כנדרש מהתקנות. לבחון אופן הגדלת מספר נציגי הציבור בוועדות הבחינה, לרבות בחינת אימוץ הוראות תכ"ם בדבר תשלום לנציגי ציבור.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> יש קושי לאתר 5 נציגי ציבור וכרגע יש לנו 2 נציגות ציבור.
16	6.6	מתוך חמישה מכרזים פנימיים שנדגמו על ידי הביקורת, האגף לא הציג לביקורת זימון בכתב של נציג ציבור בארבע ישיבות של ועדת בחינה	להקפיד על זימון בכתב של נציגי ציבור לישיבות של ועדות בחינה ולשמור על תיעוד הזימונים בתיקי המכרזים.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> זומנו טלפונית - יזומנו בכתב.
17	6.7	לא נמצא תיעוד על זימון המועמדים בכתב לראיון בפני ועדת הבחינה במכרז מס' 30/22 - מנהל יחידת מבני ציבור ומכרז לתפקיד בכיר 21/22 – מנהל אגף חינוך ומכרזים פנימיים – 15/22 ו-32/22. סמנכ"ל מנהל משאבי אנוש מסר לביקורת כי המועמדים זומנו טלפונית על ידי המזכירה. (ביתר המכרזים המועמדים זומנו בכתב/בדוא"ל).	לזמן את המועמדים בכתב ותעד את הזימון בתיק המכרז, כדי למנוע טענות מצד המועמדים.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> זומנו טלפונית - יזומנו בכתב.

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
18	6.8.2	במכרז 18/22 (מנהל מחלקת ילדים ונוער בסיכון) העירייה לא פעלה למנות את המועמדת הכשירה השנייה או השלישים לפי הסדר שנקבע בפרוטוקול הוועדה ובמקום זה העירייה פרסמה מכרז חדש. לביקורת לא נמסר תיעוד להחלטה זו.	במקרים בהם ועדת הבחינה קבעה כשירים נוספים וכאשר המועמד הראשון מוותר על מועמדותו, לבחור במקומו הבא אחריו ככשיר לפי סדר העדיפות שקבעה הוועדה. במידה שלא נבחר כשיר שני/שלישי – חשוב לנמק מדוע לא נבחר.	סמנכ"ל למנהל ע"פ תקנות המכרזים אין חובה לבחור את הכשיר השני/שלישי ועל כך קיבלת את תגובתי בתאריך 10.8.2023. הביקורת מעירה כי במקרים בהם נבחרו כשירים נוספים מומלץ לבחור בהם כדי לחסוך בכספי פרסום וזימון לוועדת בחינה. במידה שאין כשירים נוספים, אז מראש לא להגדיר אותם.
7. בחירת משרות הפטורות ממכרז				
19	7.2	מבדיקת הליך בחירת עובדים הפטורים ממכרז נמצאו הממצאים הבאים: העירייה לא הקימה צוות של שני עובדים לפחות שיטפל באיוש המשרה, כאשר אחד מתוכם מנהל משאבי אנוש או נציגו. הזימונים שנשלחו למועמדים באמצעות "ווטסאפ" לא הודפסו ותועדו בתיקים. לא נקבעו קריטריונים כתובים לדירוג המועמדים (השכלה ניסיון קודם בביצוע התפקיד).	בעקבות הביקורת נציג של משאבי אנוש משתתף בוועדה לבחירת עובדים הפטורים ממכרז. בהליך פטור ממכרז, להדפיס ולתעד את זימון המועמדים בתיקים. לקבוע במסגרת נוהל כתוב, את הקריטריונים לדירוג המועמדים הפטורים ממכרז.	סמנכ"ל למנהל טופל. בקליטת סייעות אשר מתבצע בהליך פטור ממכרז הזימונים מתבצעים ע"י החינוך – נבקש מהחינוך להעביר יחד עם כל המסמכים גם את הזימון בכתב. אין צורך בניסיון בקליטה של סייעות רק השכלה של 12 ש"ל, יחד עם זאת כפי שציינתי בסעיף 1.2 הוכן נוהל מכרזים ונוסיף פירוט לנהלים שהוכנו.

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
20	7.3	<p>חסרים פרטים הנדרשים בטופס הודעה לעובד, כך לדוגמה לא מופיעים הפרטים הבאים: שם הממונה הישיר של העובד, אורכו של יום עבודה, יום המנוחה השבועי, פירוט הפרשות לפנסיה: אחוז הפרשה של העובד ואחוז הפרשה של המעביד כנדרש מחוק הודעה לעובד.</p>	<p>לפעול להכנת הסכם עבודה אשר יענה על כל הסעיפים, כנדרש בחוק הודעה לעובד ולאשר את תוכנו על ידי היועצת המשפטית של העירייה. יוער כי בתיקון לחוק העברת נטל הוכחה בהעדר הודעה לעובד עבר למעביד.</p>	<p><u>סמנכ"ל למנהל</u> יטופל.</p>
21	7.4	<p>מבדיקת מדגם הליכי העסקת סייעות נמצאו הממצאים הבאים: <u>סייעת רפואית (ק.ק.)</u> - בסיכום ראיון של המועמדת שנערך על ידי מנהלת מחלקת גנים בעירייה - נמצא כי סעיף "החלטה" נשאר ריק, כמוכן לא מולאו הסעיפים הרשומים בטופס הראיון (כתובת, תאריך לידה, השכלה ומייל). <u>סייעת רפואית (ת.ת.)</u> - בחתימה על חוזה חדש, לא נמצא מינוי חדש וטופס הצהרה בדבר קרובי משפחה. נמצא אישור על שירות בצה"ל בניגוד לסעיף 2 לחוק שוויון הזדמנות בעבודה. <u>סייעת צמודה (ש.מ.)</u> - בסיכום ראיון של המועמדת שנערך על ידי מנהלת מחלקת גנים בעירייה, נמצא כי סעיף "החלטה" נשאר ריק; המנהלת לא קיבלה החלטה על כלשהי על התאמת המועמדת לתפקיד.</p>	<p>להקפיד על מילוי טופס הראיון כראוי ובמיוחד מילוי סעיף "ההחלטה".</p>	<p><u>סמנכ"ל למנהל</u> טופל.</p>

מס'ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
8. ריכוז נתונים והסיבות לאי איוש משרות בעירייה				
22	8	10 משרות הוקפאו על ידי האגף לאחר פרסומם, שהם 27% מתוך המשרות שלא נבחרו. וכ-12.5% מכלל המכרזים. אי פרסום המכרז מראש היה חוסך הוצאה כספית מיותרת לעירייה. על פי הנתונים שהועברו לביקורת, לא נרשמו סיבות להקפאת המכרזים וזה עלול להתפרש על ידי המועמדים שהקפאת המכרזים נובעת משיקולים זרים.	להקפיד על היתכנות המכרז לפני פרסומו ולתעד את הסיבות להקפאת המכרז.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> החלטה על הקפאת מכרז אינה תלויה באגף משאבי אנוש ולא הייתה ידועה במועד הפרסום.
23	8	מכרז מסוים בוטל מסיבה "אין אישור משרד הפנים". נשאלת כיצד יצאו למכרז ללא בדיקת אישור משרד הפנים.	לקבל אישור על מכרזים הטעונים אישור משרד הפנים, לפני פרסומם.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> מקובל.
9. ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלויות				
24	9.2	על פי הדיווח של אגף משאבי אנוש, העירייה לא עמדה בתוכנית איוש משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלויות לשנת 2022, יחד עם זאת העירייה קלטה 3 עובדים במשרות לא ייעודיות: משרה אחת בהעדפה מתקנת בחינוך מיוחד "אסיף" ו-2 משרות בתאגיד העירוני.	להפיק לקחים על אי עמידה ביעד של ייצוג הולם לבעלי מוגבלויות בשנת 2022 כפי שנקבעה בתכנית. להכין תוכנית סדורה לעמידה ביעד קליטת עובדים של 5% שהם 32 עובדים בעלי מוגבלויות מכלל מצבת העובדים בעירייה כפי שנקבע בשנת 2023.	<u>סמנכ"ל למנהל</u> כל שנה יש תוכנית שמפורסמת באתר העירייה לעמידה ביעד קליטת עובדים.

תשלומים לספקים

דוח ביקורת 2023-8

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
335	כללי – מבוא, מטרות, היקף, מתודולוגיה		א
337	תמצית מנהלים ומפת דוח		ב
340	פירוט ממצאים		ג
340	סביבת בקרה ומערכות מידע	1	
342	ניהול ספקים	2	
344	תהליך אישור ספקים	3	
346	ביצוע תשלומים	4	
348	ניהול קופה קטנה	5	
349	חשבונות בנק	6	
351	מעקב אחר יישום המלצות מדוח המבקר משנת 2016	7	
356	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
362			נספחים
362	קופה קטנה	נספח א'	
364	תהליך התשלום	נספח ב'	
365	הוראות רגולציה	נספח ג'	

פרק א' - כללי

1. מבוא

תהליך התשלום הינו התחנה האחרונה בתהליך ההתקשרויות (הכולל התקשרות עבור קבלת טובין); נקודת התשלום היא הנקודה האחרונה בתהליך בה ניתן לקיים בקרות טרם הוצאת הכסף מהעירייה ולמנוע חשיפות, לרבות: טעויות אנוש וביצוע מעילות והונאות בכספי העירייה. לכן חשוב לבצע בקרות מונעות ומגלות טרם ביצוע התשלום. בנוסף לתשלומים לספקים, בעירייה מתבצעים עוד 2 תהליכי תשלום נוספים: תשלומי משכורות ותשלום בגין החזר לתושב (במידה שנדרש להחזיר). הטבלה שלהלן מציגה תוני כמות וסכום התשלומים ששולמו ע"י העירייה בשנים 2021-2022:

מס"ד	הנושא	2021	2022
1	כמות תשלומים	3,635	3,607
2	סכום התשלומים (₪)	196,973,232	308,809,596

רגולציה והוראות חוק

להלן סקירה רגולטורית רלוונטית:

- א. חוק מוסר תשלומים לספקים תשע"ז-2017:
מטרתו של חוק זה להסדיר ביצוע תשלומים לספקים בעד מכירת טובין, מתן שירות או ביצוע עבודה.
- **ראה פירוט בנספח ג'.**
- ב. תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 – ראה פירוט בנספח ג'
- ג. סעיף 203 (א) בפקודת העיריות
חוזקה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר; לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העירייה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והמזכיר, ובאין מזכיר – עובד אחר של העירייה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה.
(א) הגזבר לא יחתום על התחייבות כספית כאמור בסעיף קטן (א), ובכלל זה התחייבות כאמור בשל מינוי אדם לעובד העירייה, אלא אם כן נוכח כי התקיימו כל אלה:
(1) התקיימו ההוראות וההליכים הדרושים לפי כל דין לעניין מתן ההתחייבות;
(2) ההתחייבות מתקצבת בתקציב העירייה לאותה שנת כספים;
(3) אין בהתחייבות כדי להביא ליצירת גירעון שוטף כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העירייה.
(ב) לגבי התחייבות כספית שהיא בתחומי סכום שנקבע בתקנות, רשאי הגזבר להסמיך עובד העירייה הכפוף לו להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף זה; אין בהסמכה כאמור כדי לשחרר את הגזבר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין.

אחריות - הגזברות אחראית לנהל את תהליך התשלומים בעירייה.

אמצעי תשלום - בעירייה נעשה שימוש באמצעי התשלום הבאים: מס"ב, המחאות/שקים והעברות בנקאיות. בנוסף מנוהלות בעירייה שתי קופות קטנות.

מערכות מידע

בתהליך התשלומים נעזרים במערכות המידע הבאות:

- א. מערכת התשלומים.
- ב. מערכת מס"ב לביצוע תשלומים.

בשנת 2016 מבקר העירייה ערך ביקורת מעמיקה בנושא התשלומים.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את אופן הפיקוח והבקרה של העירייה בנושא תשלום לספקים ומידת יישום המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2016.

3. היקף הביקורת

במסגרת הביקורת נבדק תהליך אישור תשלומים לספקים והבקרות הקיימות בתהליך התשלום. יובהר כי קיימות בקורות הנמצאות בתהליכי ההתקשרות ואישור הזמנה. בקורות אלה לא נבדקו במסגרת הביקורת. בדוח הביקורת ניתנה התייחסות בעיקר לנושאים הבאים: נהלים, מדיניות, פתיחת ספק חדש, אישור התשלום, ביצוע התשלום, קופה קטנה והתאמות בנק. כמו כן, בוצע מעקב אחר המלצות מדוח ביקורת תשלומים לספקים משנת 2016.

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר 2022 עד פברואר 2023 בה נבדקה התקופה החל מינואר 2021 ועד אוקטובר 2022.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

הביקורת נקטה בפעולות הבאות:

- א. שיחות וראיונות:
 - 1) גזברית העירייה.
 - 2) מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות.
 - 3) מנהלת חשבונות התאמות בנקים.
 - ב. עיון במדגם חשבוניות ומסמכי אישור לתשלום.
 - ג. צפיה במערכת התשלומים.
 - ד. צפיה בהתאמות בנק פתוחות.
 - ה. ניתוח דוחות תשלום והתקשרויות עם ספקים.
 - ו. בחינת מסמכי פתיחת ספק ובקורות הקיימות בתהליך.
 - ז. עיון בנהלי עבודה.
 - ח. ביצוע בדיקת פתע וספירת קופה קטנה.
 - ט. סקירת הרשאות של פעולות בהנהלת חשבונות במערכת התשלומים.
- ההתייחסות הגזברית לטיטת הדוח נלקחה בחשבון בדוח הסופי.

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

פרק ב' – תמצית מנהלים

הביקורת בדקה את נאותות ניהול התשלומים לספקים תוך בדיקת מידת יישום המלצות מבקר המועצה משנת 2016. נמצא כי 61% מההמלצות משנת 2016 יושמו, כאשר 36% לא יושמו ו-3% יושמו חלקית. המשמעות של אי יישום ההמלצות היא חשיפה של העירייה לסיכונים כספיים (לרבות טעויות, הונאות ומעילות). להלן הפערים:

א. חולשות בסביבת הבקרה.

ב. חולשות בתחום ניהול הספקים.

ג. חולשות בתהליך אישור התשלומים.

ד. חולשות בתהליך ביצוע תשלומים.

ה. ליקויים בניהול הקופות הקטנות.

הרחבה בנושא חולשות בסביבת הבקרה

1. העדר נהלי עבודה בתחום התשלומים והעדר מדיניות תשלומים כתובה.
2. ליקויים בניהול הרשאות בתחום הכספים.
3. העדר בקרה מספקת על התאמות בנקים.

הרחבה בנושא חולשות בתחום ניהול הספקים

4. העדר הקפדה על הזנת פרטים מלאים אודות הספקים במערכת.
5. העדר בקרה מספקת אחר שינוי פרטי ספקים.
6. שימוש בכרטיסיות חשבון "שונים".
7. העדר קריטריונים לשינוי סטטוס ספקים מ"פעיל" ל"לא פעיל"

הרחבה בנושא חולשות בתהליך אישור תשלומים

8. אי בדיקת קיום הסכמים, ערבויות וביטוחים טרם ביצוע התשלום.
9. מקרים בהם אין אישור קבלת שירות/טובין.
10. אי קיום מסמך המגדיר מיהם בעלי התפקידים שצריכים לחתום על חשבוניות.

11. אישור תשלומים באמצעות חתימה ידנית ולא ממוחשבת.

הרחבה בנושא חולשות בתהליך ביצוע התשלומים

12. אי בדיקה שוטפת של רצף שקים.

13. ליקויים בתחום בטיחות השקים.

14. שימוש בהעברות בנק ידניות ולא ממוחשבות.

הרחבה בנושא ליקויים בניהול קופה קטנה

15. מנהלי קופה קטנה לא הוחתמו על נהלי קופה קטנה.

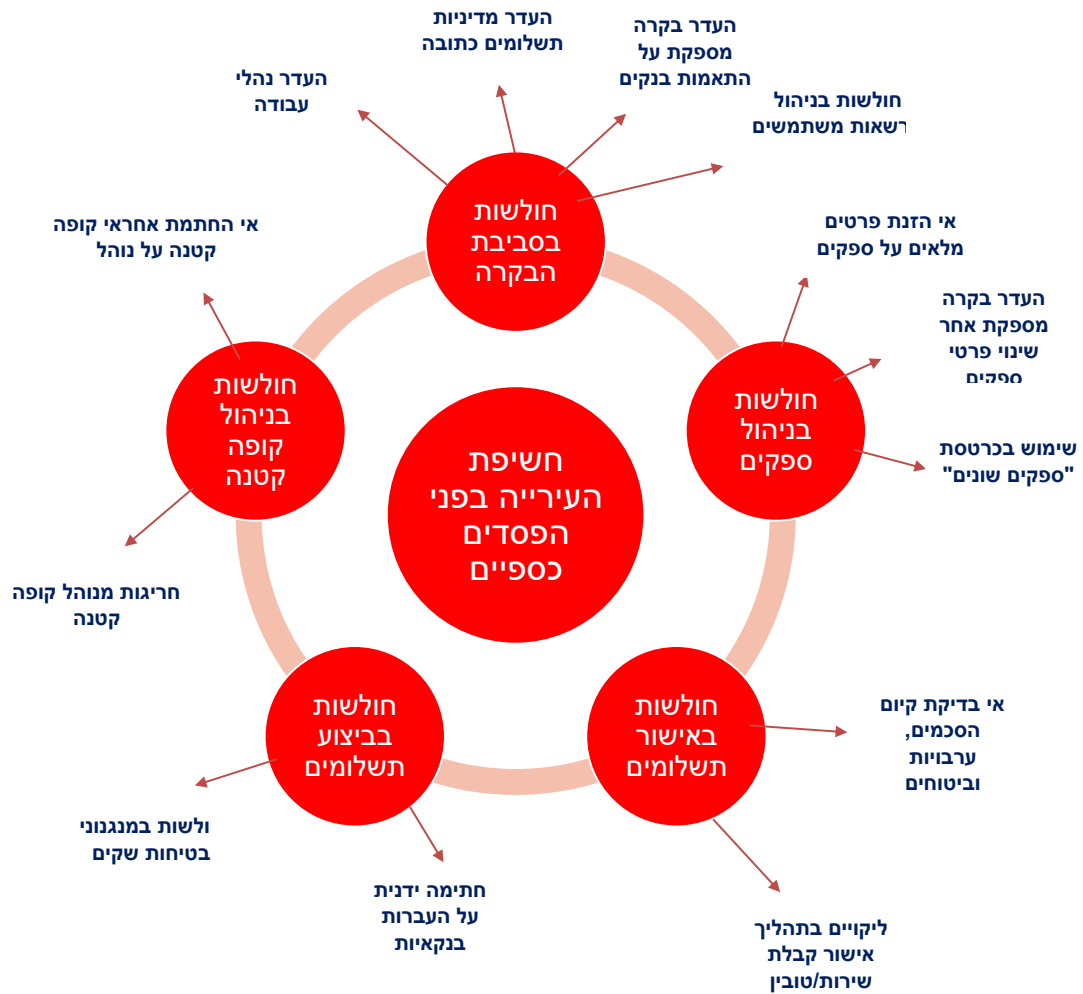
16. חריגות מהסכום המקסימלי המותר בקופה קטנה ללא קבלת אישור גזברית.

המלצות עיקריות

1. להכין נהלים ומדיניות כתובה בתחום התשלומים.
2. לבצע בדיקות תקופתיות של נאותות התאמות הבנקים.
3. לשפר את מנגנוני ההרשאות בשיתוף ממונה אבטחת המידע.
4. לחזק את מנגנוני הבקרה בתהליך אישור תשלומים לספקים.
5. לחזק את הבקרה אחר השימוש בשקים ובהעברות בנקאיות.
6. לחזק את הבקרה בתחום הקופות הקטנות.

לריכוז המלא של הממצאים וההמלצות ראו פרק ד' – תמצית ממצאים והמלצות.

מפת דוח



פרק ג' – פירוט הממצאים

1. סביבת הבקרה ומערכות מידע

1.1. כללי

סביבת הבקרה היא מערך של סטנדרטים ותהליכים המספקים את הבסיס לביצוע בקרה פנימית. קיימת חשיבות רבה לתהליכי בקרה פנימית בכל ארגון, לרבות תקנים להתנהגות עובדים וספקים. סביבת הבקרה כוללת יושרה, ערכים אתיים, נהלים, מבנה ארגוני והקצאת סמכות ואחריות אשר מאפשרים לפקח אחר פעילות הארגון ואופן ביצועיו.

1.2. נהלי עבודה

כאמור, סכום תשלומי העירייה הינו מהותי. וראוי לפיקוח הדוק ומסגרת עבודה סדורה. בהיעדרם, חשופה העירייה לא רק לטעויות בביצוע ואישור התשלום, אלא גם למעילות והונאות בתהליך התשלום. לכן קיים צורך בשילוב הוראות החוק ותהליכי העבודה בנהלים כך שיבטיחו עמידה בהם. נהלי עבודה עשויים להבטיח: הפחתה של גורמי הסיכון בעבודה, מניעת בזבז מיותר של משאבים, יעול וארגון ומניעה או חשיפה של מעילות והונאות.

נמצא כי בגזברות לא קיימים נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה לצורך ביצוע תשלומים לספקים לרבות פתיחת ספק, אישור תשלום, סיום התקשרות ובקורות המופיעות בתהליכים אלה.



ממצא זה עלה גם בדוח ביקורת בנושא תשלומים משנת 2016.

יצוין כי קיים נוהל קופה קטנה שלא עבר תהליך אישור באורגנים הרלוונטיים בעירייה.

1.3. מדיניות תשלום

קיומה של מדיניות תשלום לספקים הינה חשובה על מנת להציג לספקים השונים את תנאי התשלום אותם הם צפויים לקבל בעת התקשרותם, לרבות: כמות ימים עד לביצוע תשלום, ריבית, הצמדה וכדומה. ביצוע מדיניות סדורה מביאה לכך שגובר הביקוש לביצוע התקשרויות עם העירייה וכתוצאה מכך, סכומי ההצעות נמוכים יותר. (ראה סעיף א' בנספח ג' – מדיניות מוסר תשלומים).

כמו כן, מדיניות התשלום המינימלית קבועה בחוק מוסר תשלומים לספקים תשע"ז-2017. כאשר קביעת מדיניות ועמידה בה תוביל לעמידת העירייה בהוראות החוק. בחוק זה הוסדרו תנאי התשלום של גופים ציבוריים, ובכלל זה רשויות מקומיות לספקים בגין אספקת שירותים או טובין. כך לדוגמה, בסעיף 3 לחוק נקבע כי "מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון, ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ-80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון".

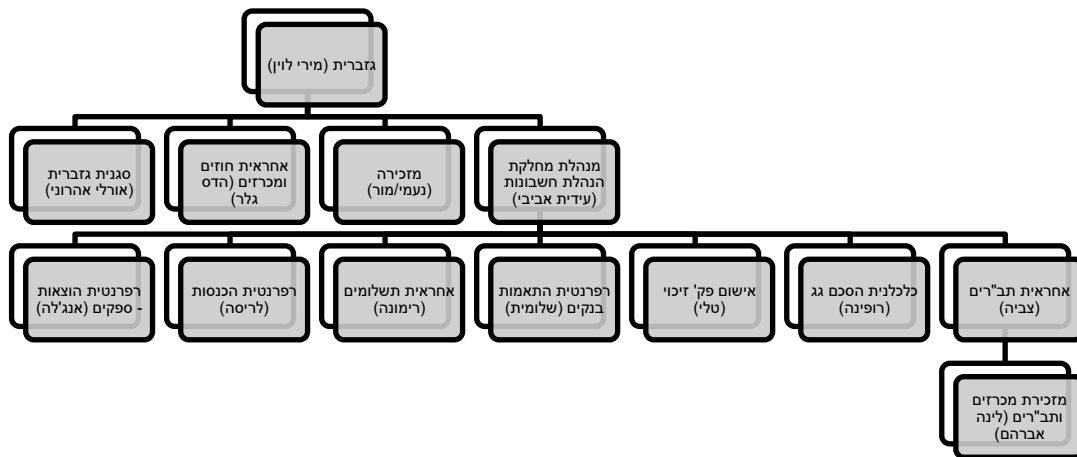
נמצא כי בעירייה לא קיימת מדיניות תשלום לספקים סדורה הכוללת את תנאי התשלום וההתקשרות עם ספקים.



1.4. מבנה ארגוני והפרדת תפקידים

הפרדת תפקידים הינה אחת הבקורות החשובות למניעת טעויות ואיתור מעילות והונאות. הפרדת תפקידים מבוססת על התפיסה לפיה יש להפריד פעולה למספר מטלות, כך שמספר אנשים יבצעו את הפעולה ולא אדם אחד יבצע פעולה אחת שלמה מתחילתה ועד סופה.

כמו כן, בתהליך יישום הרשאות במערכת המידע נדרש לוודא שההרשאות המתוכננות בעבור כל משתמש במערכת לא יכללו מספר הרשאות לביצוע פעולות המהוות יחדיו הפרה של כללי הפרדת תפקידים. מתן הרשאות במערכת צריך לתמוך בהפרדת התפקידים. כלומר, לכל בעל תפקיד יהיו ההרשאות הנחוצות לו לביצוע עבודתו בלבד. להלן המבנה הארגוני בגזברות:



כאמור, בעירייה נעשה שימוש במערכת התשלומים בתהליך אישור והכנת תשלומים לספקים טרם העברה לתשלום באמצעות מערכת מס"ב, שיקים (המחאות) או העברה בנקאית.

קיימת הפרדת תפקידים ארגונית בה כל עובד אחראי על פעולותיו (מנהלות חשבונות אשר מיועדות לביצוע תשלומים מבצעות תשלום בלבד). **יחד עם זאת, נמצא כי במערכת המידע לא קיימת הפרדת תפקידים בהרשאות המשתמשים כאשר כל רפרנט פתוח לביצוע כלל הפעולות לרבות: פתיחת ספק, שינוי פרטי ספק, ביצוע תשלום לספקים ואישורם. הדבר פוגע בעקרון הפרדת תפקידים כאשר יוזם הפעולה יכול להשלים את הפעולה ללא גורם נוסף.**



נמצא כי בעירייה אין הקפדה לבטל הרשאות במערכת התשלומים לעובדים שעוזבים את התפקיד. מבדיקת ההרשאות במערכת בתאריך 28.5.23 בעבור קובץ הרשאות מיום 11.5.23 נמצאו 6 משתמשים שלא נמנו עם מצבת עובדי הגזברות באותה עת. כאשר בעבור מזכירת הגזברית המחליפה, מדובר בעובדת שהחליפה עובדת שיצאה לחופשת לידה).



ממצאים אלה עלו גם בדוח ביקורת בנושא תשלומים משנת 2016.

2. ניהול ספקים

2.1. כללי

- תהליך ניהול ספקים הינו תהליך חשוב בכל ארגון, שימוש נכון בתהליך מביא ל:
- דיוק וחסכון – התהליך ממזער עיכובים וטעויות אנוש, ומבטיח התייעלות מרבית של קשרי ספקים.
 - שיפור איכות הספקים – מאפשר דירוג של ספקים ושיקוף את רמת ביצועיהם.
 - בקרה וניטור חריגים – מאפשר קיומם של כלי בקרה וניטור של תהליכים שונים הכוללים הצגה של מגמות והצפה של חריגים. הכלים תורמים באופן ישיר ומהותי לניהול הספקים וקבלת ההחלטות.
 - שקיפות המידע וזמינותו – התהליך מאפשר ריכוז של המידע במקום אחד ועוקב אחר זמינות המידע ומהימנותו.

2.2. תהליך פתיחת ספק במערכת

להלן תיאור תהליך פתיחת ספק חדש בגזברות, כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות:

- כתנאי לפתיחת ספק מבקשים את המסמכים הבאים:
 - שיק מבוטל או אישור מהבנק - אודות חשבון הבנק
 - אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים
 - כתובת, טלפון ודואר אלקטרוני
- מנהלת חשבונות מזינה את פרטי הספק החדש במערכת המידע – לרבות כתובת, מספר ח.פ./עוסק מורשה, האם פטור ממע"מ, תוקף ניכוי מס במקור. לאחר עדכון ראשוני במערכת, קיים ממשק עדכון של אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים עם מערכת שע"מ.

הביקורת בדקה את תהליך פתיחת ספק במערכת. להלן הממצאים:

- ההמלצות בדוח מבקר המועצה בשנת 2016 לעשות שימוש בטופס ייעודי לפתיחת ספק ולניהול תיק בו מנוהלים כלל הטפסים יושמו. מבדיקת הביקורת נמצא כי הטפסים מתויקים במערכת המידע.
- העדר הפרדת תפקידים במערכת – כאמור, אין הפרדת תפקידים בתהליך פתיחת הספקים במערכת.
- אין הקפדה על הזנת כתובת מלאה לספקים במערכת - נמצא כי קיימים 73 מתוך 661 ספקים פעילים (11%) בהם לא קיימת כתובת ספק; כמו כן, נמצאו 19 ספקים אשר בפרטי ההתקשרות צוין מספר תא דואר ולא כתובת. **זאת לעומת 5% בדוח הקודם. מדובר בממצא חוזר שעלה גם בדוח משנת 2016.**
- נמצא כי לא קיים שימוש בטופס שינוי פרטי ספק, במקרים בהם מעדכנים את פרטי הספקים במערכת. **ממצא זה עלה גם בדוח תשלומים שנת 2016.**
- נמצא כי לא קיימת בקרה ייעודית לחשיפת טעויות לשינוי פרטי ספק לאחר אישורו במערכת. כתוצאה מכך, קיימת אפשרות לביצוע מעילות והונאות תוך הזנת תשלום ואישורו ושינוי פרטי חשבון הבנק של מקבל התשלום.



הדגשה חיובית



ממצא חוזר



ממצא חוזר



ממצא חוזר



העדר פיקוח ובקרה



1. בבדיקת הביקורת נמצאו 2 מקרים של שימוש בכרטיסי חשבון כלליים (כרטיסים 6999999998 ו-6999999999). האחד, כרטיס המרכז את התשלומים לספקים קטנים, אשר במסגרתו שולמו בשנת 2022 - 173,295 ₪, והשני כרטיס המרכז את התשלום בגין תביעות משפטיות במסגרתו שולמו 91,747 ₪. לדעת הביקורת, צריך לפתוח כרטיס נפרד לכל ספק ולא לרכז אותם בכרטיס ספקים כלליים, לגבי התשלום בגין תביעות משפטיות – אין הערות.
2. בבדיקת הביקורת נמצא כי קיים ספק אחד לו קיימים 2 חשבונות: 6013200001 ו-6013200002. לא קיימים ספקים בעלי חשבונות כפולים נוספים. מהגזברות נמסר כי בעבר נדרשו 2 כרטיסים עבור ספק זה, אך במהלך 2023 נסגר אחד מהכרטיסים. אין הערות.

2.3. ניהול סטטוס ספק במערכת

- הביקורת בדקה את ניהול סטטוס הספק במערכת, להלן הממצאים:
- א. נמצא כי לא קיימים קריטריונים לשינוי סטטוס ספק מ"פעיל" ל"לא פעיל" ולהיפך. מבדיקת הביקורת עולה כי עדיין קיימים ספקים ישנים שאינם פעילים זמן רב ועדיין בתוקף במערכות המידע. **ממצא זה עלה גם בדוח ביקורת תשלום לספקים משנת 2016.**
 - ב. בגזברות לא מתעדים את השינויים בחשבונות הבנק של הספקים, ולא מחתימים את הגזברית על השינוי, אלא מנהלת חשבונות מעדכנת את החשבונות בחתימת יחיד. **ממצא זה עלה גם בדוח ביקורת תשלום לספקים משנת 2016.**
 - ג. במועד הביקורת, נמצאו 2 ספקים פעילים ללא אישור ניכוי מס במקור וללא אישור ניהול ספרים. בהתייחסותה לטיטת דוח הביקורת, גזברית העירייה מסרה לביקורת כי כאשר מוזן תשלום לספק ללא אישורי מס קופצת התראה במערכת, והתשלום לא מתבצע. הביקורת העירה כי על מנת לשמור על תהליכים עסקיים נאותים עם ספקים, מומלץ להתריע טרם פגות תוקף של אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור.



3. תהליך אישור תשלומים

3.1. כללי

תהליך אישור תשלום כולל מספר תהליכי בקרה כגון: אישור ביצוע העבודה, אישור תקציבי, בחינה של מועד ביצוע התשלום, בחינה של איכות ביצוע העבודה, אישור קבלה של המוצר ועוד. היעדר אחד מאלה, חושף את הארגון לא רק לטעויות בביצוע תשלומים, אלא גם למעילות ולהונאות. קיימים עקרונות הדרושים לבוא לידי ביטוי בתהליך זה: עקרון הפרדת תפקידים – המכיל עקרון בו יוזם הפעולה אינו הגורם שמאשר אותה, ועקרון הגילוי והבקרה – בתהליך זה אמורים להיות מזוהים חריגים ע"י בקרות השונות המבוצעות בתהליך. תהליכי אישור התשלום וביצוע התשלום מפורטים בנספח ב'.

3.2. אי בדיקת קיום הסכמים, ערבויות וביטוחים בעת אישור תשלום נמצא כי בתהליך אישור תשלומים לא קיימת בדיקה של קיום הסכמים, ערבויות ו/או ביטוחים בתוקף (ככל שנדרש באופן ההתקשרות). כתוצאה מכך, במקרים בהם קיימת התקשרות ממושכת, וטרם הושלמה העבודה או טרם התקבל כלל הטובין, קיימת חשיפה לעירייה.

נמצא כי העירייה מעוניינת לעבור לניהול תהליך אישור ההסכמים באמצעות מודול "חוזים ומכרזים" במערכת התשלומים לצורך ביצוע בדיקה וקיום של תוקף הסכמים מול ספקים. מאחר שההסכמים אינם מנוהלים במערכת, לא ניתן לבדוק את תוקפם של הסכמים שנתיים כגון: פינוי אשפה, גינון וכד' במערכת התשלומים. כתוצאה מכך, נדרשות רפרנטיות תשלום לספקים לפנות למנהלת מחלקת מכרזים והתקשרויות.

3.3. אישור הוצאה

יצוין כי בעת ביצוע הזמנה, נבדק באופן אוטומטי במערכת התשלומים, עמידה בתקציב. במקרים בהם לא קיימת עמידה, לא מופקת הזמנה.

טרם ביצוע התשלום נדרשת המחלקה הרלוונטית לחתום לצורך אישור התשלום כהוכחה לכך שהטובין/שירות התקבלו לשביעות רצונם. החתימה על גבי החשבונית מהווה את אישור קבלת הטובין או השירות ואישור הוצאה.

הביקורת בדקה קיום אישור תשלום על גבי חשבוניות/חשבונות עסקה/העברות בין גופים. להלן הממצאים:
א. בדגימת הביקורת נמצא כי בגין 3 תשלומים מתוך 30 תשלומים שנדגמו (10%), לא נמצאה חשבונית מס, קבלה או חשבון עסקה בגין ביצוע התשלומים. כמפורט בטבלה להלן:

מס"ד	כרטיס ספק	שם ספק	אופן תשלום	ת.תשלום	ת.רישום	מס' פקודה	סכום (₪)
1	6511683252	י.	שיק	16/02/2022	16/02/2022	27980	3,000,000
2	7140007000	מועצה דתית	מסב	11/01/2021	12/01/2021	17290	80,000.00
3	7140007000	מועצה דתית	מסב	15/03/2022	15/03/2022	28213	235,000

בהתייחסותה לטיטת הדוח, גזברית העירייה מסרה לביקורת כי התשלום לי' הינו הלוואה וחשבונית מס יצאה כאשר בוצע התשלום לספק. בנוסף, היא מסרה לביקורת כי 2 תשלומים נוספים הינם תשלום למועצה דתית והינם בהתאם לחוק לא בהתאם לדרישת תשלום. **לגבי התשלומים למועצה הדתית, הביקורת מעירה כי גם בתשלום על פי חוק צריך לקבל אסמכתה בגין התשלום.**

ב. בדגימת הביקורת נמצא כי בגין 2 מתוך 28 תשלומים שנדגמו (7%) לא קיים תיעוד לאישור הטובין או השירות שהתקבל ע"י המחלקה הרלוונטית על החשבונית או הקבלה הרלוונטית.

במסגרת ההתייחסות לטיטת הדוח, גזברית העירייה העבירה לביקורת חשבונית על סך 9,840 ₪ חתומה על ידי מנהל מחלקת החינוך – החתימה ללא תאריך חתימה. לגבי יתר החשבוניות לא נמצא חתימה של מקבל השירות.

ג. בדיקת גורם המאשר תשלום – נמצא כי בעל התפקיד הבכיר בכל יחידה מאשר את התשלום – אין הערות.

ד. בגזברות לא קיים מסמך המגדיר מיהם בעלי התפקידים שצריכים לחתום על חשבוניות, בחלוקה לתחומים.



ה. אישור התשלום עדיין מבוצע באמצעות חתימה ידנית ולא באמצעות מערכת המידע.



4. ביצוע תשלומים

4.1. כללי

לאחר שהתשלומים מאושרים, העירייה מבצעת תשלומים באחת מ-3 אמצעי התשלום העיקריים: מס"ב, המחאות והעברות בנקאיות. להלן פירוט כמות וסכום התשלומים לכל סוג תשלום (בש"ח לשנים 2021 ו-2022):

ס"ד	אמצעי תשלום	2021			2022		
		סכום תשלומים	כמות פעולות	שיעור כמות פעולות	סכום התשלומים	כמות פעולות	שיעור כמות פעולות
1	העברה בנקאית	9,194,630	187	5%	6,532,576	24	1%
2	מס"ב	169,520,799	2,908	80%	283,624,591	2,967	82%
3	המחאות	18,257,803	540	15%	18,652,429	616	17%
4	סה"כ	196,973,232	3,635		308,809,596	3,607	

במקרים בהם מועבר לספק תשלום באמצעות שיק או העברה בנקאית, מודפס במדפסת השיקים, שיק של העירייה או מופק מסמך העברה, ולאחר בדיקת מורשי החתימה (ראש העיר וגזברית העירייה) הם חותמים על השיק או על ההעברה.

הביקורת דגמה 30 בחשבונות ב-20 התקשרויות שונות.

בדגימת הביקורת נמצא כי בגין כל התשלומים שנדגמו, קיים תיעוד לאופן ביצוע התשלום. אין הערות.



4.2. תשלום באמצעות המחאה (שיק)

רפרנטית תשלומים בהנה"ח מקבלת את הוראות התשלום ובהתאם לדרישת הספק ואישור התשלום, מפיקה שיק באמצעות מודול שיקים במערכת התשלומים ומדפסת שיקים ייעודית. לאחר הדפסתו, מחתימים את מורשי החתימה (ראש העירייה והגזברית) על השיק ומעבירים לספק.

4.2.1. בטיחות והגנות שקים

על גבי כל שיק קיימות ההגנות הבאות:

- על השיק מודפס הכיתוב "למוטב בלבד-לא סחיר", על מנת להגביל את סחירות השיק.
- השיק הינו בתוקף ל-60 ימים בלבד.
- על גבי השיק מודפס הכיתוב "בשיק זה אין לבצע שינוי לאחר שנכתב, למעט שינוי תאריך או סכום".

אין הערות.

4.2.2. ביטול שקים

בבדיקת הביקורת וצפיה בשקים שבוטלו, נמצא כי קיים רישום לשיק מבוטל ולא ניתן לעשות שימוש חוזר בשיק. אין הערות.

4.2.3. רצף שקים

מבדיקת רצף שיקים לשנת 2022 נמצא כי לא קיים רצף שיקים בעבור מספרי השיקים הבאים: 5030800-5030789 (12 שיקים), 5030897 ו-5030905. להנהלת חשבונות ולספק מערכת התשלומים אין הסבר לאי רצף זה. היעדר רצף של מספרי השיקים מקשה על ביצוע מעקב אחר תשלום וחושף את העירייה לסיכוני מעילות על ידי הסוואת תשלומים שבוצעו.



4.2.4. אבטחת דפי שיק

נמצאו ליקויים באופן אבטחת השיקים בהנהלת חשבונות:

- א. מבדיקת הביקורת נמצא כי דפי השיק (דפים חלקים בהתאם להוראות בנק ישראל) מאוחסנים דרך קבע במדפסת ובארון המשרד. הדפים אינם מאובטחים. על הדפים המיועדים להדפסת שיקים, להיות נעולים כאשר רק לגורמים המבצעים הדפסת שיקים יהיה ברשותם מפתח.
- ב. בנוסף, לכל עובדי הנהלת החשבונות קיימת אפשרות להדפסת שיקים.

שילוב של שני גורמים אלה, חושף את העירייה למעילות והונאות בהפקת שיקים ורישום תוך יכולת להסוות את המעילה. דבר הפוגע בעקרון הפרדת תפקידים.

- ג. הביקורת מעירה כי קיימים אמצעי הגנה נוספים, הנהוגים בארגונים המדפיסים שיקים באמצעות מדפסת שיקים ייעודית, שמטרתם למנוע זיופם. כגון: כיתוב סימן מים על כל השיק עם שם המוטב, הטבעת רדיד אלומיניום והולוגרמה. העירייה אינה עושה שימוש באמצעים אלו.

4.3. תשלום באמצעות העברה בנקאית

רפרנטית תשלומים מקבלת את הוראות התשלום, מפיקה מסמך העברה בנקאית, מחתימה את מורשי החתימה על המסמך ומעבירה לבנק לביצוע העברה.

העירייה משתמשת בהעברות בנקאיות ידניות. שימוש בשיטת תשלום זו חושף את העירייה למעילות והונאות באמצעות זיוף מסמך העברה ושליחתו לבנק.

במקרים בהם הספק מקבל את התשלום באמצעות שיק או העברה בנקאית, מופק ממדפסת השיקים שיק של העירייה או מופק מסמך העברה, ולאחר בדיקתם, חותמים מורשי החתימה על השיק או ההעברה.

4.4. תשלום באמצעות מס"ב

רפרנטית תשלומים מקבלת את הוראות התשלום, מפיקה ריכוז הוראות תשלום לבדיקתה של הגזברית, ולאחר אישורה מפיקה קובץ מס"ב. הקובץ מועבר לחתימה של מורשי החתימה (ראש העיר והגזברית) ומתבצעת העברה במס"ב.

להלן תהליך ביצוע התשלום במס"ב:

- א. אחראית תשלומים מעבירה ריכוז של התשלומים לגזברית העירייה, אשר בודקת את התשלומים באופן ידני באמצעות מסמך מרכז תשלומים ומבצעת חתימה על גבי המסמך.
- ב. לאחר אישור הגזברית, מכינה אחראית תשלומים קובץ מס"ב לתשלום, המשודר למס"ב ומועבר לתשלום. אישור התשלום מבוצע באמצעות חתימה דיגיטאלית של מורשי החתימה של העירייה (ראש העיר והגזברית).

אין הערות על תהליך התשלום במס"ב.

5. ניהול קופה קטנה

5.1. כללי

שימוש בקופה קטנה נועד לביצוע תשלומים בגין מוצרים ו/או שירותים הנרכשים באופן דחוף ובכמויות קטנות מספקים שאינם ספקים קבועים של העירייה. הקופה הקטנה מתנהלת בשיטה מחזורית, כאשר אוזלים המזומנים בקופה, מכינים דוח עם הוצאות שנוצלו למול המחזור הקודם ומחדשים את דמי המחזור בקופה.

בעירייה קיימות שתי קופות קטנות:

א. קופה קטנה אחת נמצאת אצל מזכירת הגזברית.

ב. קופה קטנה שניה נמצאת באגף שפ"ע.

בעירייה קיים נוהל קופה קטנה מיום 1 בפברואר 2016 אשר הוכן בעקבות הביקורת הקודמת של מבקר העירייה.

להלן הכללים בנוגע לקופות הקטנות בעירייה, כפי שמפורט בנוהל:

א. הקופה הקטנה נועדה לשמש קופת עזר לתשלום הוצאות בסכומים קטנים שאינם סובלים דיחוי: נסיעות מיוחדות, הוצאות דואר, דמי הובלה, קניות בכמויות קטנות/מספקים שאין איתם קשר קבוע.

ב. הקופה מתנהלת לפי שיטת דמי מחזור, אשר משולמים ע"ס אסמכתאות שיצורפו לריכוז התקופתי.

ג. פתיחת קופה קטנה, גובה הסכום, דמי מחזור והאחראי נקבעים ע"י הגזברית.

ד. הסכום המירבי שמותר לשלם באמצעות הקופה הקטנה להוצאה אחת לא יעלה על סך של 200 ₪, למעט באישור חריג של הגזברית.

ה. עם גמר מחזור הקופה, מגיש האחראי לקופה הקטנה דו"ח מפורט על הוצאות ששולמו בטופס "ריכוז הוצאות דמי מחזור" בצירוף אסמכתאות.

כספי הקופה מוחזקות ע"י האחראי בכל עת בקופה המיועדת לכך בתוך כספת.

5.2. בדיקת הקופה הקטנה בגזברות

בבדיקה שנערכה ביום 21 בפברואר 2023 אצל מזכירת הגזברית, דמי המחזור בקופה הקטנה עמדו על סך של 3,400 ₪. נמצא כי קיים עודף לא מהותי של 9 שקלים בין המזומן הקיים והחשבוניות לדמי המחזור. בנוסף, בבדיקה עלה כי לכל התשלומים קיימות חשבוניות או קבלות. כמו כן, בבדיקה נמצא כי לא קיימים תשלומים מעל 200 ₪. ראו נספח א'.

נמצא כי העובדת האחראית על הקופה הקטנה בגזברות (מזכירת הגזברית), אינה חתומה על נהלי קופה קטנה. יובהר כי ותק העובדת במועד הבדיקה הינו חודש ימים והיא החליפה עובדת קבועה שיצאה לחופשת לידה. **ממצא זה עלה גם בדוח ביקורת קודם משנת 2016.**



5.2.1. בדיקת קופה קטנה באגף שפ"ע

בבדיקה שבוצעה ביום 10 ביולי 2023, לתנועות בקופה קטנה לחודשים אפריל - מאי 2023, נמצא כי בוצע שימוש בכספי קופה קטנה בסכום של 300 ₪ עבור איזון גלגלים ו- 311 ₪ עבור רכישת ציוד לצביעה. זאת בניגוד להוראות נוהל קופה קטנה הקובעות של שימוש בתשלום של עד 200 ₪. דמי המחזור בקופה הקטנה עמדו על סך של 1,000 ₪. נמצא כי קיים עודף לא מהותי של 2.5 שקלים בין המזומן הקיים והחשבוניות לדמי המחזור.



6. חשבונות בנק

6.1. כללי

הטבלה שלהלן מפרטת את חשבונות הבנק של העירייה:

מס"ד	מס' כרטיס	בנק	ייעוד החשבון
1	3000011000	פועלים	עיקרי
2	3000016000	פועלים	הכנסות
3	3000019000	פועלים	הכנסות
4	3000019100	פועלים	הכנסות
5	3000019200	פועלים	הכנסות
6	3000019400	פועלים	הכנסות
7	3000019600	פועלים	הכנסות
8	3000019002	פועלים	הכנסות
9	3000001210	פועלים	הכנסות
10	3000001220	פועלים	הכנסות
11	3000001260	פועלים	הכנסות
12	3000001250	פועלים	הכנסות
13	3000099000	מרכנתיל	הכנסות
14	3000099300	מרכנתיל	הכנסות
15	3000099200	מרכנתיל	הכנסות
16	3000099700	מרכנתיל	הכנסות
17	3000099400	מרכנתיל	הכנסות
18	3000018000	הדואר	הכנסות
19	3000018100	הדואר	הכנסות
20	3000018200	הדואר	הכנסות
21	3000015000	לאומי	הכנסות
22	3000015400	לאומי	הכנסות
23	3000014000	הבינלאומי	הכנסות
24	3000017000	הבינלאומי	הכנסות

6.2. התאמות בנקים

התאמת בנקים היא הליך השוואה של תנועות בחשבון הבנק לתנועות במערכת הנהלת החשבונות. הליך זה חשוב על מנת שספרי הנהלת החשבונות ישקפו באופן נאות את המצב הכספי של העירייה. כמו כן, הליך זה מהווה בקרה אחר הוצאות שאינן מורשות וחויבו בבנק.

בעירייה קיימת מנהלת חשבונות האחראית לביצוע התאמות בנק; ההתאמות מבוצעות בתדירות יומית, מרבית החשבונות הינן חשבונות להכנסות, כאשר היתרה עוברת לחשבון העיקרי בבנק הפועלים ועליה מבוצעת התאמת בנק.

בבדיקה שבוצעה בתאריך 21 בפברואר 2023, נמצא כי בחשבון העיקרי בבנק פועלים קיימות יתרות זכות משנים קודמות. קיומן של יתרות זכות לא מותאמות חושף את העיירה לביצוע מעילות והונאות ע"י ביצוע תשלום וסגירת התשלום ע"י אותן יתרות.



להלן מספר דוגמאות:

מס"ד	תנועה	תאריך	סכום
1	56656	07/01/2008	600
2	13191	25/12/2019	1,000
3	16961	14/12/2020	1,003
4	233810	22/02/2021	5,031
5	235695	16/06/2021	1,160
6	236598	17/08/2021	1,000
7	237672	04/11/2021	880

נמצא כי לא קיים גורם מקצועי בלתי תלוי המבצע בקרה אחר התאמות בנק באופן תקופתי. **ממצא זה עלה גם בדוח תשלום לספקים משנת 2016.**



7. מעקב אחר יישום המלצות מדוח המבקר משנת 2016

במסגרת הביקורת הנוכחית, הביקורת ביצעה מעקב אחר ביצוע המלצות מדוח קודם. **נמצא כי מתוך 28 המלצות במעקב, 17 המלצות (61%) בוצעו, 10 המלצות (36%) טרם בוצעו והמלצה 1 (3%) בוצעה חלקית (2 המלצות אינן לביצוע מעקב).** הטבלה שלהלן מפרטת את סטטוס יישום ההמלצות:

מס"ד	פרק בדו"ח	המלצות	בדיקה בדוח ביקורת זה	סטטוס
1	1.2	1. להגדיר מדיניות כתובה בנושאי התשלומים ולהכין נהלי עבודה כתובים בתחום התשלומים. (כגון: פתיחת ספק, אישור תשלומים, שמירה על אמצעי התשלום וכד'). 2. להשלים את כתיבת הנהל בנושא קופה קטנה ולהביא אותו לאישור הגורמים המוסמכים במועצה.	1. עדיין לא קיימים נהלים ומדיניות בנושא תשלומים. נוהל קופה קטנה נכתב אבל טרם אושר באורגנים הרלוונטיים בעירייה. 2. בוצע חלקית	1. לא בוצע 2. בוצע חלקית
2	1.3	להקפיד על הפרדת תפקידים גם במערכת המידע כדי שעובד לא יוכל לבצע פעולות שיוצרות ריכוז סמכויות.	עדיין לא קיימת הפרדת תפקידים במערכת המידע.	לא בוצע
3	1.4	להקפיד על תיוק הפקודות בקלסרים באופן שוטף.	לא קיימות פקודות שלא הוקלדו.	בוצע
4	1.5	ליצור הפרדה פיזית בין הכניסה למשרדי הגזברות לבין אזורי העבודה השונים כדי למזער את הסיכון של חשיפת מסמכים לגורמים בלתי מורשים.	מבנה המשמש את הנהלת החשבונות הינו נפרד.	בוצע
5	2.2	לערוך טופס פתיחת ספק שיציג במרוכז את כלל הפרטים הנדרשים ובהם: שם הספק, מספר עוסק/ח.פ., מספר טלפון, מספר פקס, כתובת דוא"ל, תנאי תשלום.	קיים טופס ייעודי לפתיחת ספק.	בוצע
6	2.2	לתעד את כל מסמכי ההתקשרות עם הספקים בתיק ייעודי.	מסמכים מתויקים במערכת וניתן לאתרם בקלות.	בוצע
7	2.2	על מנת לאפשר אחזור יעיל, יש לבחון תיעוד באמצעות סריקת מסמכי הספקים.	מסמכים מתויקים במערכת וניתן לאתרם בקלות.	בוצע

מס"ד	פרק בדו"ח	המלצות	בדיקה בדוח ביקורת זה	סטטוס
8	2.3	להקפיד על הזנת פרטים מלאים בכרטיס הספק במערכת המידע (כגון: כתובת מלאה כולל מיקוד, מספר טלפון, מספר פקס) וכן את תנאי תשלום שנקבעו. כמו כן, להזין לקובץ אלפון ספקים את פרטי הדואר האלקטרוני של הספקים כדי לאפשר שליחת הודעות באמצעות האינטרנט. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת כי יובהר לעובדי הנהלת החשבונות שיש למלא את כלל הפרטים במערכת; כמו כן, הנתונים החסרים יושלמו תוך כדי העבודה השוטפת.</i>	עדיין 73 מתוך 661 ספקים פעילים בהם לא קיימת כתובת ספק. כמו כן, נמצאו 19 ספקים אשר בפרטי ההתקשרות צוין מספר תא דואר ולא כתובת.	לא בוצע
9	2.4	בעת שינוי חשבון בנק של ספק יש להיעזר בטופס ייעודי ולהחתיים את הגזבר על השינוי; כמו כן, יש לתעד את הטופס בתיק הספק. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת כי שינוי בנתוני חשבון בנק של ספק יתבצע רק באמצעות טופס ייעודי; אין צורך בחתימת הגזבר.</i>	בבדיקת הביקורת נמצא כי קיימת אפשרות למנהלי החשבונות לעדכן את פרטי הבנק העדכניים ללא אישור של הגזברית. נמצא כי לא קיים שימוש בטופס שינוי פרטי ספק, במקרים בהם מעדכנים את פרטי הספקים במערכת.	לא בוצע
10	2.6	לקבוע בנוהל כי במידה שאין פעילות מול ספק במהלך תקופה שתקבע המועצה, ובכל מקרה שלא תעלה על שנתיים, יש להזין "תאריך סיום תוקף לספק" כדי לסגור אותו. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת כי נושא סגירת ספקים שאינם פעילים ייבדק מול [ספק מערכת התשלומים].</i>	מבדיקת הביקורת עולה כי עדיין קיימים ספקים ישנים שאינם פעילים זמן רב ועדיין בתוקף במערכות המידע.	לא בוצע
11	2.7	יש להימנע, ככל שניתן, מפתיחת כרטיסי ספקים כלליים (כגון "ספקים שונים") במערכת המידע ולהקפיד לפתוח כרטיס ספק נפרד לכל אחד מהספקים.	בבדיקת הביקורת עולה כי עדיין קיימים כרטיסי חשבון שונים להוצאות קטנות לספקים.	לא בוצע

מס"ד	פרק בדו"ח	המלצות	בדיקה בדוח ביקורת זה	סטטוס
12	2.8	לבחון את ה"ספקים הכפולים" שהוצגו במסגרת דוח זה ולסגור את הכרטיסים שאינם רלוונטיים. <i>בהתייחסות לטיטות הדוח, הגובר מסר לביקורת כי הנושא ייבדק מול [ספק מערכת התשלומים] ושבבדיקה מדגמית מדובר בספקים ישנים.</i>	נמצא כי ההמלצה יושמה כמפורט בדוח.	בוצע
13	2.9	לוודא שהמועצה אינה מקיימת התקשרויות עם בני זוג של עובדי מועצה, כולל שימוש בטופס "אי ניגוד עניינים".	הבקרה מבוצעת בעת ההתקשרות ואינה רלוונטית לביקורת זו.	לא למעקב
41	3.2	להקפיד על כך שההסכמים עם הספקים יהיו בתוקף.	לא קיימת בקרה אפקטיבית על הסכמים בתוקף. העירייה בשלבי הטמעה של מודול חוזים במערכת התשלומים. בדגימה שבוצעה בדוח ביקורת זה, חסרים מסמכים ולא קיימת הקפדה בתהליך אישור חשבוניות לתשלום.	לא בוצע
15	4.2	לבחון את הצורך בכל חשבונות הבנק הקיימים.	בוצעה בחינה לנחיצותם של חשבונות הבנק, לצורך בקרה, העירייה מבצעת תשלומים רק בחשבון אחד. יתר החשבונות הינן חשבונות של הכנסות בלבד וזאת לצרכי בקרה אחר הכנסות.	בוצע
16	4.3	לאסוף את יתרת העתקי פרוטוקול זכויות החתימה שנמצאים בידי הבנקים ומס"ב.	הופקו העתקי פרוטוקול זכויות חתימה ממערכת המידע.	בוצע
17	4.4	לבחון מעבר לחתימה ממוחשבת והעברה ממוחשבת של קבצי מס"ב. <i>בהתייחסות לטיטות הדוח, הגובר מסר לביקורת כי אישור התשלום מבוצע בצורה ידנית אך קפדנית; רוב החשבוניות נבדקות ידנית ע"י החשב המלווה.</i>	בבדיקת הביקורת נמצא כי המס"ב מבוצע באמצעות קובץ ממוחשב. מנהלת החשבונות מעבירה לבדיקה של הגזברית פירוט של כלל התשלומים בקובץ. הגזברית בודקת ידנית את הקובץ ומאשרת את התשלום כמורשה חתימה ראשון. לאחר אישורה מועבר הקובץ לאישור ראש העירייה.	בוצע

מס"ד	פרק בדו"ח	המלצות	בדיקה בדוח ביקורת זה	סטטוס
18	4.7	להקפיד על סימון שיק מבוטל כך שלא ניתן להשמיש אותו, לדוגמה לכתוב/לחתום על כל שיק המיועד לביטול את המילה "מבוטל" (מומלץ לפגוע בשלמות השיק ולחורר או לקרוע חלק ממנו ולשדך את שני החלקים יחד).	בבדיקת הביקורת וצפיה בשקים שבוטלו, נמצא כי קיים רישום לשיק מבוטל ולא ניתן לעשות שימוש חוזר בשיק.	בוצע
19	4.8	לשפר את מנגנוני הבקרה על שקים ידניים – להימנע משקים ללא קרוס, לשמור את השקים בכספת סגורה שלא במשרדו של הגזבר, הקפדה על רצף שקים, תיעוד נאות של פרטי השיק. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת כי הנושא ייבדק לעומק.</i>	על פי עדכון הגזברות, בעירייה כבר לא נעשה שימוש בשקים ידניים. לא נמצאו שקים ידניים בהנהלת חשבונות.	בוצע
20	4.9	לרכז את כל "הוראות הקבע" בתיק ייעודי. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת שהנושא ייבחן.</i>	הוראות קבע מתויקות בקלסר הנהלת חשבונות כתייעוד לפקודת יומן וקיימות בהעתק במערכת.	בוצע
21	5.2	להחתים את מחזיקי הקופה הקטנה על נוהל קופה קטנה. <i>בהתייחסות לטיטת הדוח, הגזבר מסר לביקורת כי יחתימו את מחזיקי הקופות על הנוהל לאחר אישורו.</i>	בבדיקת הביקורת עולה כי העובדת בגזברות האחראית על הקופה הקטנה לא חתמה על נוהל קופה קטנה.	לא בוצע
22	5.3	יש להימנע משמירת כספי הקופה הקטנה עם הכסף האישי של מחזיק הקופה ולהקפיד לשמור את כספי הקופה הקטנה בכספת.	הכספת מוחזקת אצל מזכירת הגזברית וקיימים 2 מנעולים.	בוצע
23	5.4	להגדיר סדרי תיעוד ודיווח של הקופה הקטנה, כולל פורמט לרישום ההוצאות וניהול תיק קופה קטנה בגזברות.	מבדיקת הביקורת עולה כי קיים תיעוד ופירוט בדוח קופה קטנה.	בוצע
24	5.4	לנהל תיק ייעודי בו כל החומר שקשור לקופות הקטנות.	החומר שקשור לקופה הקטנה מתויק יחד עם הפקודות.	לא למעקב
25	5.5	להימנע ממימון ביניים של הקופה הקטנה על ידי עובדי המועצה.	בביקורת פתע שבוצעה אחר השימוש בקופה הקטנה לא נמצא כי קיים מימון ביניים של הקופה הקטנה על ידי עובדי המועצה.	בוצע

מס"ד	פרק בדו"ח	המלצות	בדיקה בדוח ביקורת זה	סטטוס
26	6.1	להגביר את תדירות התאמות הבנקים לפעם בחודש.	התאמות בנק מבוצעות באופן יומי ושוטף.	בוצע
27	6.1	לבחון העברה אוטומטית של תנועות מיתר חשבונות הבנק של המועצה.	ביתר החשבונות מבוצעת פעילות של הכנסות בלבד ולכן מתבצעת התאמת בנקים רק לחשבון העיקרי.	בוצע
28	6.1	לשקול, כדי להגביר את הבקרה, לקיים בדיקת התאמת בנק על-ידי גורם שאינו מעורב בתהליך. מומלץ כי אחת לתקופה תיבדק נאותות התאמת הבנק על-ידי גורם מקצועי. בהתייחסות לטיוטת הדוח, הגובר מסר לביקורת כי זה בעייתי מבחינת עלות מול תועלת.	מבוצעת בדיקה ובקרה יומית אחר חשבונות הבנק והתאמת בנק. לא מבוצעת בקרה של גורם השונה מאחראית התאמות בנק.	לא בוצע
29	6.1	לבטל את השקים הפתוחים שפגו תוקף.	בבדיקת הביקורת נמצאו 7 שקים שפג תוקפם ולא בוטלו.	לא בוצע

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
1. סביבת הבקרה ומערכות המידע התומכות.				
1	1.2	בגזברות לא קיימים נהלי עבודה המסדירים את תהליכי העבודה לצורך ביצוע תשלום לספקים לרבות פתיחת ספק, אישור תשלום, סיום התקשרות ובקורות המופיעות בתהליכים אלה. יצוין כי קיים נוהל קופה קטנה שלא עבר תהליך אישור באורגנים הרלוונטיים בעירייה.	(1) לכתוב נהלי עבודה שיעגנו את תהליכי העבודה בתחום תשלום לספקים. בין היתר, פתיחת ספק, שינוי פרטי ספק, אופן קבלת חשבוניות תשלום, ואופן אישור התשלום. (2) לאשר את נוהל קופה קטנה בהתאם לנוהל הנהלים.	בטיפול מנכ"ל.
2	1.3	בעירייה לא קיימת מדיניות תשלום לספקים סדורה הכוללת את תנאי התשלום וההתקשרות עם ספקים.	לעגן מדיניות תשלום לספקים התואמת את הוראות חוק מוסר תשלומים.	בהתאם להסכמים מול הספקים. הביקורת מדגישה את החשיבות לעגן את המדיניות בכתב.
3	1.4	במערכת המידע לא קיימת הפרדת תפקידים בהרשאות המשתמשים, כאשר כל רפרנט פתוח לביצוע כלל הפעולות לרבות: פתיחת ספק, שינוי פרטי ספק, ביצוע תשלום לספקים ואישורם. הדבר פוגע בעקרון הפרדת תפקידים כאשר יוזם הפעולה יכול להשלים את הפעולה ללא גורם נוסף.	הגזברית יחד עם ספק מערכת המידע וממונה אבטחת המידע יבחנו את ההרשאות במערכת התשלומים – המודולים הפיננסיים, תוך קיום הפרדת תפקידים נאותה בהתאם עקרון הפרדת תפקידים.	אין אפשרות להפריד את ההרשאות. הביקורת מעירה כי במרבית המערכות ניתן הרשאות שונות למשתמשים שונים. החשיפה הכספית בנושא זה גבוהה.
4	1.4	בעירייה אין הקפדה לבטל הרשאות במערכת התשלומים לעובדים שעוזבים את התפקיד. מבדיקת ההרשאות במערכת בתאריך 28.5.23 בעבור קובץ הרשאות מיום 11.5.23 נמצאו 6 משתמשים שלא נמנו עם מצבת עובדי הגזברות באותה עת.	יש להקיף לחסום משתמשים שאינם נמנים עם מצבת עובדי הגזברות מגישה למערכת הפיננסית.	במבצע בשוטף. הביקורת מברכת על יישום ההמלצה.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
2. ניהול ספקים				
5	2.2	אין הקפדה על הזנת כתובת מלאה לספקים במערכת - קיימים 73 מתוך 661 ספקים פעילים (11%) בהם לא קיימת כתובת ספק; כמו כן, נמצאו 19 ספקים אשר בפרטי ההתקשרות צוין מספר תא דואר ולא כתובת.	יש להקפיד על מילוי כתובת מלאה של כלל הספקים הפעילים במערכת.	
6	2.2	נמצא כי לא קיים שימוש בטופס שינוי פרטי ספק, במקרים בהם מעדכנים את פרטי הספקים במערכת. (ממצא חוזר).	כל שינוי בנתוני חשבון בנק של ספק יתבצע רק באמצעות טופס ייעודי.	השינוי מבוצע רק בכתב תוך שליחת אישור ניהול חשבון בנק או צילום שיק. הביקורת מעירה כי שימוש בטופס ייעודי יצור סדר ומעגן תהליכים סדורים המונעים מעילות והונאות.
7	2.2	נמצא כי לא קיימת בקרה ייעודית לחשיפת טעויות לשינוי פרטי ספק לאחר אישורו במערכת. כתוצאה מכך, קיימת אפשרות לביצוע מעילות והונאות תוך הזנת תשלום ואישורו ושינוי פרטי חשבון הבנק של מקבל התשלום.	לעגן בקרה תקופתית לבחינת לוג שינוי פרטי ספקים.	
8	2.2	בבדיקת הביקורת עולה כי עדיין קיים כרטיס חשבון "שונים" המשמש לספקים קטנים ולא נפתח כרטיס נפרד לכל ספק. (ממצא חוזר).	להימנע משימוש בכרטיס כללי לרישום הוצאות לספקים ולפתוח כרטיס נפרד לכל ספק.	מדובר בעבודה עם ספקים חד פעמים עד לסכום ל 1500 ₪. הביקורת מעירה כי שימוש בכרטיס "שונים" מונע בקרה אפקטיבית אחר ביצוע התשלום וחושף את העיריה למעילות והונאות כמו כן, בכרטיס 69999 קיימים 53 תשלומים מתוך 463 מעל הסכום של 1,500.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
9	2.3	נמצא כי לא קיימת קריטריונים לשינוי סטאטוס ספק מפעיל ללא פעיל ולהיפך. מבדיקת הביקורת עולה כי עדיין קיימים ספקים ישנים שאינם פעילים זמן רב ועדיין "פעילים" במערכות המידע. (ממצא חוזר).	לקבוע קריטריונים לשינוי סטאטוס ספק במערכת מ"פעיל" ל"לא פעיל"; במסגרת זו, לוודא שאין ספקים פעילים במערכת ללא אישור ניכוי מס במקור בתוקף.	למה זה רלוונטי? אם יחזרו לפעול עם הספק? הביקורת מעירה כי שימוש בהגדרה של "פעיל" ו"לא פעיל" מאפשר בקרה אפקטיבית אחר נאותות התשלום. כאשר ניהול מספר רב של ספקים בכמות תקני כוח אדם מצומצמת חושף את העיריה לביצוע תשלום ושיוך הזמנה לספק ישן.
10	2.3	בגזברות לא מתעדים את השינויים בחשבונות הבנק של הספקים, ולא מחתימים את הגזברית על השינוי, אלא מנהלת חשבונות מעדכנת את החשבונות בחתימת יחיד. (ממצא חוזר).	שינוי פרטי חשבון בנק של ספק יבוצע באמצעות טופס ייעודי אשר יחתם ע"י הגזברית או סגנית הגזברית.	לא רלוונטי. השינוי מתבצע בהתאם בקשה בכתב ואישור ניהול חשבון בנק או צילום שיק. הביקורת מעירה כי שימוש בטופס ייעודי, ייצור סדר ומעגן תהליכים סדורים המונעים מעילות והונאות.
3. תהליך אישור תשלומים				
11	3.2	בתהליך אישור תשלומים לא קיימת בדיקה של קיום הסכמים, ערבויות ו/או ביטוחים בתוקף (ככל שנדרש באופן ההתקשרות). כתוצאה מכך, במקרים בהם קיימת התקשרות ממושכת, וטרם הושלמה העבודה או טרם התקבל כלל הטובין, קיימת חשיפה לעירייה.	לעגן בקרה שתבחן קיומם של הסכמים, ערבויות וביטוחים טרם ביצוע התשלום, רצוי בקרה ממוחשבת.	
12	3.3	בגין 2 תשלומים מתוך 30 תשלומים שנדגמו לא נמצא חשבונית מס, קבלה או חשבון עסקה בגין ביצוע התשלומים.	יש להקפיד על ביצוע תשלום בהתאם לקבלה, חשבונית או חשבון עסקה בלבד.	2 תשלומים הינם תשלום למועצה דתית הינה בהתאם לחוק לא בהתאם לדרישת תשלום.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
				לגבי התשלומים למועצה הדתית, הביקורת מעירה כי גם בתשלום על פי חוק צריך לקבל אסמכתה בגין התשלום.
13	3.3	בגין 2 מתוך 28 תשלומים שנדגמו (7%) לא נמצא תיעוד לאישור הטובין או השירות שהתקבל ע"י המחלקה הרלוונטית על החשבונית או הקבלה הרלוונטית.	יש להקפיד על קבלת אישור מנהל היחידה הרלוונטית טרם אישור התשלום.	
14	3.3	בגזברות לא קיים מסמך המגדיר מיהם בעלי התפקידים שצריכים לחתום על חשבוניות, בחלוקה לתחומים.	להגדיר במסמך את הגורמים המוסמכים לחתימה ואישור תשלום בכל מחלקה.	כל מנהל מחלקה חותם על החשבון שלו. יוגדר כחלק מהנהל.
15	3.3	אישור התשלום מבוצע באמצעות חתימה ידנית ולא באמצעות מערכת המידע.	לבחון מחשוב תהליך אישור התשלום ע"י מנהלי היחידות במקום השיטה הידנית הנהוגה היום.	
4. ביצוע תשלומים				
16	4.2.3	מבדיקת רצף שיקים לשנת 2022 נמצא כי לא קיים רצף שיקים בעבור מספרי השיקים הבאים: 5030800-5030789 (13 שיקים), 5030897 ו- 5030905. אין הסבר לאי רצף זה.	יש לבצע בדיקה תקופתית על קיום רצף שיקים ולהקפיד על תיעוד הסיבות לאי רציפות במספרי השיקים.	
17	424.	נמצאו ליקויים באופן אבטחת השיקים בעירייה: דפי השיק החלקים אינם נעולים כנדרש אלא מאוחסנים דרך קבע במדפסת ובארון המשרד; לכל עובדי הנהלת החשבונות קיימת אפשרות להדפסת שיקים.	יש לשמור את הדפים הייעודיים להדפסת שיקים במקום נעול וללא גישה לעובדים שאינם בעלי הרשאה להדפסת שיקים.	הנהלים יחודדו.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
18	2.44.	העירייה אינה עושה שימוש בהגנה נוספת על השקים כגון שימוש בכיתוב סימוני מים על השקים עם שם המוטב, הולוגרמה או הטבעת רדיד אלומיניום.	מומלץ לפעול להוספת הגנה נוספת על זיוף שיקים, כגון: כיתוב של שם המוטב על כל השיק, הטבעת רדיד אלומיניום או הולוגרמה תלת מימד (הטבעה היא למעשה רדיד מתכת שמוסיפה הגנה מפני זיוף השיק).	
19	34.	העירייה מבצעת העברות בנקאיות ידניות - שימוש בשיטת תשלום זו, חושף את העירייה למעילות והונאות באמצעות זיוף מסמך העברה ושליחתו לבנק.	לבחון שימוש בהעברות בנקאיות ממוחשבות דרך אתר הבנק.	העברות שנחתמות ידני עולות לאתר הבנק. הביקורת מעירה כי קיימת חשיפה גבוהה למעילות והונאות בביצוע העברות ידניות.
5. קופה קטנה				
20	5.2	העובדת האחראית על הקופה הקטנה בגזברות (מזכירת הגזברית) אינה חתומה על נהלי קופה קטנה.	יש להקפיד להחתים את כל האחראים על קופה קטנה על נהלי הקופה הקטנה.	
21	5.2	מבדיקת תנועות בקופה קטנה של אגף שפ"ע לחודשים אפריל - מאי 2023, נמצא כי בוצע שימוש בכספי קופה קטנה בסכום של 300 ₪ עבור איזון גלגלים ו- 311 ₪ עבור רכישת ציוד לצביעה. זאת בניגוד להוראות נוהל קופה קטנה הקובעות של שימוש בתשלום של עד 200 ₪.	לרענן את הנחיות נוהל קופה קטנה ולהקפיד לבצע את הרכישות בהתאם לנהלי קופה קטנה.	הנהלים רוענו - יעבדו בהתאם.
6. חשבונות בנק				
22	6.2	בתאריך 21 בפברואר 2023 נמצא כי בחשבון 8545 בבנק פועלים קיימות יתרות זכות משנים קודמות (שנים 2008 – 2021). קיומם של יתרות זכות לא מותאמות חושף את העירייה.	(1) יש לעגן בקרה תקופתית שתבחן ותקוב אחר יתרות זכות פתוחות ישנות בכרטיס הבנק. (2) על גורם בלתי תלוי לעשות בדיקה תקופתית של נאותות התאמות הבנקים.	מבדיקה שנערכה במערכת, שקים אלו לא נפרעו עד סוף 2022, לכן ביטלנו את השקים בפקודה הפוכה. בפועל כספים אלו לא התקבלו בבנק.

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסות הגזברית
				הביקורת מעירה כי ביטול השקים בוצע בעקבות הביקורת. עדיין קיימת חשיפה לביצוע מעילות והונאות ע"י ניצול יתרות הזכות הקיימות.
23	6.2	בגזברות לא קיים גורם מקצועי בלתי תלוי המבצע בקרה אחר התאמות בנק באופן תקופתי. (ממצא חוזר).		מבקר משרד הפנים אחת לחצי שנה בעת עריכת הביקורת על הדוחות עובר גם על התאמות הבנק. הביקורת מעירה כי ביצוע ביקורת דוחות כספיים אינו מחליף בקרה פנימית נאותה.
7. מעקב אחר יישום המלצות מדוח המבקר משנת 2016				
24	7	נמצא כי חלק גדול מהמלצות דוח ביקורת בנושא התשלומים משנת 2016 לא בוצעו - נמצא כי מתוך 28 המלצות במעקב 17 המלצות (61%) בוצעו, 11 המלצות (39%) טרם בוצעו.	ליישם את יתרת ההמלצות מדוח מבקר העירייה משנת 2016.	

נספחים

נספח א' - קופות קטנות

טופס קופה קטנה גזברות:

טופס דיווח קופה קטנה ינואר - 23 ינואר

תאריך	מהות רכישה	סכום	מחלקה	מאשר הרכישה	סעיף תקציבי	הערות
23/01/2023	קיבלתי כסף מעידיית-ה	400.00 ₪				
22/01/2023	קיבלתי ממירי ק קטנה	3,000.00 ₪			1821000470	
13/12/2022	שטיח דשא סינטטי ל	60.00 ₪-	גזברות	מירי לזין		
22/12/2022	כיבוד לועדת בחינה	60.00 ₪-		משאבי אנוש יאיר ושדי		
31/08/2022	שטיפות רכב	140.00 ₪-		משאבי אנוש יאיר ושדי		
06/12/2022	תיקון פנצ'ר רכב מח'	50.00 ₪-	מים	שי מרדכי		
03/01/2023	חניות	90.00 ₪-	הנדסה	ישראל בן ישראל		
09/01/2023	מפתחות	60.00 ₪-	גזברות	מור רחמים		
12/01/2023	ספריי לניקוי מזגנים	130.00 ₪-	רכש	רחמים מלייב		
01/01/2023	בקבוקי מים	48.00 ₪-	רכש	מיטל דגן		
15/12/2022	מתאם למחשב נייד ק	75.00 ₪-	חיטוך	גלעד גולדמן		
25/12/2022	שכפול מפתחות	42.00 ₪-	לשכה	ג'די דיתון		
19/12/2022	דלק	150.00 ₪-	פיקוח	אילנית ברנס		
15/12/2022	דלק	105.00 ₪-	פיקוח	אילנית ברנס		
13/12/2022	חותמת	65.00 ₪-	דוברות	אריה אפשטיין		
18/12/2022	כיבוד סופגניות	154.00 ₪-	לשכה	נטלי מסורי		
16/01/2023	כיבוד ועדת מכרזים	91.00 ₪-	גזברות	הדס גלר		
18/01/2023	תעודת פקח	100.00 ₪-	פיקוח	אילנית ברנס		
16/01/2023	מצרים לפעילות תזכ	160.00 ₪-	שירותים חב	נעמה בלייכר		
31/01/2023	משכך כאבים למחלקה	32.00 ₪-	גזברות	לריסה גורוב		
04/02/2023	המרת קנס משלחת א	110.00 ₪-	ארועים	אורי שמעוני		
01/02/2023	כיבוד לישיבה	92.50 ₪-	מינהלת	רופינה אפשטיין		
08/02/2023	כיבוד לישיבה	33.00 ₪-	גזברות	מור רחמים		
08/02/2023	כיבוד לישיבה	62.70 ₪-	גזברות	מור רחמים		
01/02/2023	כיבוד לשכה	92.68 ₪-	לשכה	נטלי צ'רכי מסורי		
02/02/2023	מברק	40.40 ₪-	לשכה	נטלי צ'רכי מסורי		
01/02/2023	מברק	39.90 ₪-	לשכה	נטלי צ'רכי מסורי		
09/02/2023	שיכפול מפתחות	115.00 ₪-	הנדסה	לנדנברג סיון		
27/12/2022	חנייה	39.00 ₪-	תשתיות	יעקב זפריני		
		1,142.82 ₪				

ק"י 1150

טופס קופה קטנה אגף שפ"ע:

טופס דיווח קופה קטנה

לכבוד
גזברות המועצה
מאת: אילן ארם

תאריך: 8/5/23

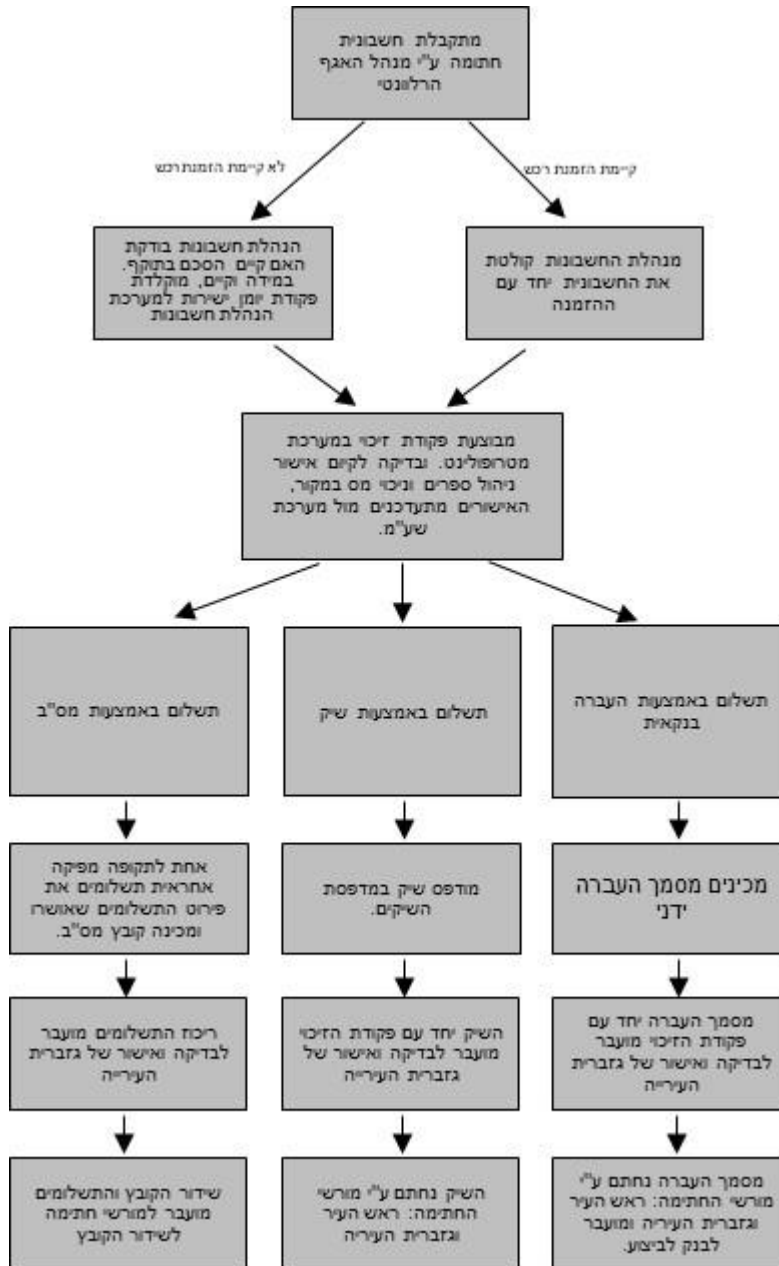
מס'	מהות רכישה	סכום	סעיף תקציבי
1	כיבוד - נסיון סכום	146	
2	- אישון אלג'ים אישון	300	
3	אולמני אישון	99.50	
4	ספרי לב	60	
5	- פנצ'ר	50	
6	סיכור בגז	36	
7	לבס ואזקונים	3/1	
8			
9			
10			

1002.5

[Redacted]

נספח ב' – תהליך התשלום

תהליך אישור התשלום מתבצע כדלקמן:



נספח ג' – הוראות רגולציה

א. חוק מוסר תשלומים לספקים תשע"ז-2017:

- מטרתו של חוק זה להסדיר ביצוע תשלומים לספקים בעד מכירת טובין, מתן שירות או ביצוע עבודה. להלן סעיפים עיקריים מהחוק:
- מזמין שהוא רשות מדינה, משרד ממשלתי, המועצה להסדר ההימורים בספורט או מפעל הפיס, שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה באחד המועדים המפורטים להלן:
- 1) אם התקופה לתשלום לספק נספרת ממועד המצאת החשבון – לא יאוחר מ-45 ימים מהמועד שבו הומצא למזמין החשבון.
 - 2) אם התקופה לתשלום לספק נספרת מתום החודש שבמהלכו הומצא החשבון למזמין – לא יאוחר מ-30 ימים מתום אותו החודש.
 - 3) על אף האמור לעיל, בהתקשרות בעסקה כאמור לביצוע עבודות הנדסה בנאיות, תשולם התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-85 ימים מהמועד שבו הומצא החשבון למזמין כאמור באותו סעיף קטן או מ-70 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון, לפי העניין.
 - 4) מזמין שהוא רשות מקומית שהתקשר עם ספק בחוזה לביצוע עסקה, ישלם לספק את התמורה בעד העסקה לא יאוחר מ-45 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון, ולגבי עסקה לביצוע עבודות הנדסה בנאיות – לא יאוחר מ-80 ימים מתום החודש שבו הומצא לו החשבון;
 - 5) על אף האמור בפסקה (1), הייתה העסקה ממומנת, כולה או חלקה, באמצעות מימון חיצוני, רשאית הרשות המקומית לדחות את מועד תשלום החלק היחסי מהתמורה שממומן באמצעות המימון החיצוני (בפסקה זו – תשלום נדחה), עד תום 10 ימי עסקים מיום קבלת המימון החיצוני.
- הביקורת דגמה 30 תשלומים ובחנה עמידה בהוראות מוסר תשלום. מבדיקת הביקורת נמצא כי בכל התשלומים שנדגמו, העירייה עמדה בהוראות אלה.

ב. תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988

1) ניהול מערכת הנהלת החשבונות

רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות.

2) רישום במערכת הנהלת חשבונות

- א. כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום.
- ב. רואה החשבון לעיריות רשאי לקבוע את נוסח טפסי תיעוד הפנים; נקבע נוסח כאמור – לא תשתמש רשות מקומית אלא באותו נוסח.
- ג. כל תקבול או תשלום יירשם במלואו, ללא קיזוז בין תקבולים ותשלומים.
- ד. כל הוצאה תירשם לחובת חשבון התקציבי המתאים ולזכות חשבון המוטב.
- ה. הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה. ליד כל פעולת רישום יצוין החשבון הנגדי ומספר התיעוד המשמש אסמכתא לרישום.
- ו. העמסת ההוצאות הרשומות בתקציבי העזר לסעיפי התקציב של היחידות ברשות המקומית מקבלות השירותים, תיעשה לפחות אחת לשלושה חדשים, בסוף כל תקופה רבעונית.
- ז. רישום תקבולים ותשלומים של התקציב הבלתי רגיל יעשה באופן נפרד לכל תקציב בלתי רגיל כפי שאושר.
- ח. רשות מקומית הגובה כספים באמצעות בנק בלבד, או המפקידה בבנק את כל תקבוליה ביום קבלתם או למחרתו, אינה חייבת לנהל חשבון קופה, אם נערכת התאמה יומית בין שוברי הקבלות, לרבות ספחים של חשבונות ממוכנים לפי מספר עוקב, לבין מסמכי ההפקדה בבנק.

הגנת הפרטיות - ביקורת מעקב

דוח ביקורת 2023-9

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
369	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
373	תמצית מנהלים		ב
374	פירוט ממצאים		ג
374	מסמך הגדרות מאגר	1	
375	רישום מאגרי מידע	2	
376	מינוי ממונה אבטחת מידע	3	
378	נהלי אבטחת מידע	4	
380	תכנית לבקרה שוטפת	5	
381	מיפוי מערכות המאגר	6	
382	אבטחה פיזית וסביבתית	7	
383	אבטחת מידע בניהול כוח אדם	8	
384	ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות	9	
385	בקרה ותיעוד גישה	10	
386	תיעוד של אירועי אבטחה	11	
387	חיבור התקנים	12	
388	ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר	13	
389	אבטחת תקשורת	14	
390	הסכמים עם גורמים חיצוניים	15	
391	ביקורת תקופתית	16	
392	שמירת נתוני אבטחה	17	
393	גיבוי ושחזור מידע	18	
394	קבלת מידע ומסירת מידע	19	
397	בחינת קיום ממצאים שעלו בפיקוח הרחב	20	
398	סטטוס יישום המלצות מדוח ביקורת משנת 2019	21	
400	ריכוז ממצאים והמלצות		ד
403			נספחים
403	הגדרות	נספח א'	
404	דוח פיקוח רחב ברשויות המקומיות	נספח ב'	

פרק א' – כללי

1. מבוא

במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז – 2017 (להלן: "תקנות 2017"). התקנות הותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק").

- בנוסף לתקנות משנת 2017, ישנן תקנות נוספות כדלקמן:
- א. תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדיון בערעור על סירוב לבקשת עיון), תשמ"א – 1981 (להלן: "תקנות 1981").
 - ב. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו – 1986 (להלן: "תקנות 1986").

בנוסף לתקנות, הרשות להגנת הפרטיות פרסמה סדרת הנחיות מחייבות בנושא הגנת הפרטיות²³. החוק, התקנות וההנחיות של הרשות להגנת הפרטיות (להלן: "הרשות") מחייבות את העירייה כגוף המנהל מידע פרטי.

בסעיף 2 בחוק מפורטים המקרים בהם קיימת פגיעה בפרטיות. להלן המקרים שרלוונטיים לפעילות העירייה:

- (7) הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי עניניו הפרטיים של אדם;
- (8) הפרה של חובת סודיות לגבי עניניו הפרטיים של אדם, שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע;
- (9) שימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה;
- (10) פרסומו או מסירתו של דבר שהושג בדרך פגיעה בפרטיות לפי פסקאות (1) עד (7) או (9);
- (11) פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, לרבות עברו המיני, או למצב בריאותו, או להתנהגותו ברשות היחיד.

פרק ב' בחוק מתייחס ל"הגנת על הפרטיות במאגרי מידע"; במסגרת זו, סעיף 7 בחוק מציג את ההגדרות הרלוונטיות לנושא, כדלקמן:

א. "אבטחת מידע" - הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין;

ב. "מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;

ג. "מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי,

(תיקון מס' 4)
שנ"ו-1996

²³ הנחיות אלה מפורטות באתר האינטרנט של הרשות להגנת הפרטיות.

הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

- ד. "מידע רגיש" –
- (1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו;
 - (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש;
- ה. "מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לענין זה;
- ו. "רשם" - מי שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית משפט השלום, והממשלה מינתה אותו, בהודעה ברשומות, לנהל את פנקס מאגרי מידע (להלן - הפנקס) כאמור בסעיף 12;
- ז. "שלמות מידע" - זהות הנתונים במאגר מידע למקור שממנו נשאבו, בלא ששוננו, נמסרו או הושמדו ללא רשות כדין.

במחלקות העירייה מנהל מידע אישי רגיש, לרבות:

- א. מחלקת הרווחה – נתוני מטופלים
- ב. אגף החינוך – נתוני קטינים
- ג. השירות הפסיכולוגי (שפ"ח) – נתוני קטינים מטופלים
- ד. מחלקת הגביה – נתוני תושבים
- ה. מחלקת משאבי אנוש ומחלקת השכר – פרטים אישיים אודות עובדים לרבות שכר
- ו. המוקד העירוני – פניות תושבים והקלטות של פניות תושבים ובתקופה האחרונה מוטמעים גם צילומים.

ככלל, מאחר שהעירייה היא גוף ציבורי, מדובר במאגרים שחל עליהם רמת אבטחה בינונית לפחות. נבקש להזכיר כי במסגרת דוח מבקר המועצה לשנת 2015 פורסם פרק בנושא "מערך המידע במועצה" אשר כלל התייחסות לאבטחת מידע והגנת הפרטיות; בנוסף, מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא הגנת הפרטיות בשנת 2019.

דוח מבקר המדינה

בחודשים אוקטובר 2016 - ינואר 2017 ערך מבקר המדינה ביקורת בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות ברשויות המקומיות. הביקורת כללה מעקב אחר אופן תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בפעולותיהם של עיריות יהוד-מונוסון ויקנעם עילית, רמו"ט (כיום הרשות להגנת הפרטיות) ומשרד הפנים בנושא האמור. כמו כן, נבדקו פעולותיהן בנושא של חמש רשויות מקומיות נוספות שלא נכללו בביקורת הקודמת - עיריות באר-שבע, כרמיאל ונצרת עילית, המועצה המקומית תל-מונד והמועצה האזורית הגליל התחתון. בדיקות השלמה נעשו ברשות הלאומית להגנת הסייבר ובמשרד ראש הממשלה.

בתקנה מספר 19 (תקנות 2017) כתוב:

חובות בעל מאגר חלות על מנהל מאגר ומחזיק בו ותיעוד ביצוע פעולה

19. (א) החובות החלות בתקנות אלה על בעל מאגר מידע, יחולו גם על מנהל המאגר, ולמעט החובות הקבועות בתקנות 2 ו-15(א) – הן יחולו גם על מחזיק המאגר, בשינויים המחויבים ולפי העניין.

(ב) מי שמוטלת עליו בתקנות אלה חובה או אחריות לביצוע פעולה שאינה יצירת מסמך, נדרש לתעד באופן סביר את אופן ביצוע הפעולה לפי העניין; הרשם רשאי לתת הוראות לעניין אופן תיעוד כאמור.

תוספת ראשונה

(תקנה 1 והתוספת השנייה)

1. מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית –

(1) מאגר מידע שמטרתו העיקרית היא איסוף מידע לצורך מסירתו לאחר כדרך עיסוק, לרבות שירותי דיוור ישיר;

(2) מאגר מידע שבעליו הוא גוף ציבורי כמשמעותו בסעיף 23 לחוק, אף אם לא התקיימו בו הוראות פסקה (1) או (3);

(3) מאגר מידע הכולל מידע שהוא אחד מאלה:

(א) מידע על צנעת חייו האישיים של אדם, לרבות התנהגותו ברשות היחיד;

(ב) מידע רפואי או מידע על מצבו הנפשי של אדם;

(ג) מידע גנטי כהגדרתו בחוק מידע גנטי, התשס"א-2000;

(ד) מידע על אודות דעותיו הפוליטיות או אמונותיו הדתיות של אדם;

(ה) מידע על אודות עברו הפלילי של אדם;

(ו) נתוני תקשורת כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007;

(ז) מידע ביומטרי;

(ח) מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכליות ומידת עמידתו בהם;

(ט) הרגלי צריכה של אדם שיש בהם כדי ללמד על מידע לפי פרטים (א) עד (ז) או על אישיותו של אדם, אמונתו או דעותיו.

2. על אף האמור בפרט 1(3), על מאגר מידע המקיים אחד מאלה, לא חלה רמת האבטחה הבינונית אלא רמת האבטחה הבסיסית:

(1) המאגר כולל מידע מן הסוגים המפורטים בפרט 1(3)(ב), (ה), (ו), (ז) לעניין תמונות פנים בלבד ו-(ח), על אודות המועסקים או הספקים של בעל מאגר המידע, ובלבד שהמידע משמש למטרות ניהול העסק בלבד, ואינו כולל מידע מן הסוגים המפורטים בפרט 1(3)(א), (ג), (ד) ו-(ז) לעניין מידע שאינו תמונות פנים ו-(ט);

(2) מספר בעלי ההרשאה אצל בעל המאגר אינו עולה על עשרה.

בשנת 2021 הרשות להגנת הפרטיות ערכה פיקוח רחב (ביקורת) במגזר הרשויות המקומיות במטרה לאתר הפרות של החוק, לשם הגברת מודעות המשך להוראות החוק, הגברת האכיפה היזומה של הרשות, לאיתור כשלים ענפיים הדורשים התייחסות והבהרות ולקבלת תמונת מצב מגזרית לגבי עמידה בהוראות החוק. ראו תמצית הליקויים **בנספח ב'**.

2. מטרת הביקורת

לבחון עמידת העירייה בחוק ותקנות הגנת הפרטיות ובהנחיות הרלוונטיות של הרשות להגנת הפרטיות ומידת תיקון הליקויים מדוח מבקר העירייה משנת 2019.

3. היקף הביקורת

הביקורת בדקה באופן מדגמי את מידת עמידת העירייה בחוק הגנת הפרטיות, תקנותיה והנחיותיה משנת 2018. במסגרת הביקורת בדקה את מידת תיקון הליקויים מדוח מבקר העירייה משנת 2019.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת ננקטו הפועלות הבאות:

- א. קיום פגישות עם ממונה אבטחת המידע (היוצא) ומנהל מערכות המידע.
- ב. עיון בתיעוד שהועבר על ידי ממונה אבטחת המידע: רישום מאגרים, נהלי עבודה, מצגות וכו'.
- ג. שיחה עם מנכ"ל העירייה אשר אחראי על ממונה אבטחת המידע.

טיוטת הדוח הועברה להתייחסות ממונה אבטחת המידע והמנמ"ר – לא התקבלו התייחסויות.

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

פרק ב' – תמצית מנהלים

בשנת 2019 מבקר העירייה ערך ביקורת בנושא הגנת הפרטיות. כמו כן, בשנת 2021 הרשות להגנת הפרטיות ערכה פיקוח רוחב (ביקורת) בקרב רשויות מקומיות.

הביקורת הנוכחית בחנה את מידת יישום המלצות מדוח מבקר המדינה משנת 2019 ואת הלקחים מדוח פיקוח רוחב של הרשות להגנת הפרטיות משנת 2021.

נמצא כי ככלל העירייה אינה עומדת בתקנות הגנת הפרטיות ולא יישמה את רוב התקנות בנושא.

העירייה מינתה ממונה אבטחת מידע הכפוף למנכ"ל כנדרש, אך ממונה אבטחת המידע מבצע פעילות בנושא אבטחת מידע אשר מעמיד אותו בניגוד עניינים וכתוצאה מכך הוא אינו דואג להטמעת חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות בעירייה.

בביקורת המעקב נמצא כי מתוך 18 המלצות, יושמו 4 בלבד, 8 בתהליך ו-6 טרם יושמו.

כתוצאה מכך העירייה חושפת את עצמה.

יש למנות בהקדם ממונה אבטחת מידע שמשקיע את כל זמנו בתפקיד ממונה אבטחת מידע מבלי להטיל עליו משימות נוספות היוצרים ניגוד עניינים.

על ממונה אבטחת המידע שימונה לבצע את תפקידו ולהטמיע את חוק הגנת הפרטיות ותקנותיה בעירייה.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. מסמך הגדרות מאגר (תקנה 2)

תקנה מספר 2 קובעת כי על בעל מאגר מידע להגדיר את המאגר במסמך הגדרות מאגר. להלן ציטוט מהתקנה:

2. (א) בעל מאגר מידע יגדיר במסמך הגדרות מאגר (להלן – "מסמך הגדרות המאגר"), את כל העניינים האלה לפחות:
- (1) תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע;
 - (2) תיאור מטרות השימוש במידע;
 - (3) סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט 1(3) בתוספת הראשונה;
 - (4) פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזרות הנעבר;
 - (5) פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק;
 - (6) הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם;
 - (7) שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.
- (ב) בעל מאגר מידע יעדכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים בתקנת משנה (א), ויבחן את הצורך בעדכון כאמור, בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, בכל שנה עד 31 בדצמבר.
- (ג) בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שומר במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

להלן הממצא משנת 2019:

במועצה לא קיים מיפוי של מאגרי המידע הרלוונטיים לחוק הגנת הפרטיות ולא הוכנו מסמכי "הגדרת מאגר" כנדרש בתקנות.

נכון למועד הביקורת הנוכחית טרם הושלם המיפוי של מאגרי המידע ולא הוכנו מסמכי הגדרת מאגר כנדרש בתקנה 2.



2. רישום מאגרי מידע

בסעיף 8 (א) בחוק כתוב כי:

- לא ינהל אדם ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא אם כן התקיים אחד מאלה:
- (1) המאגר נרשם בפנקס;
 - (2) הוגשה בקשה לרישום המאגר והתקיימו הוראות סעיף 10(ב);
 - (3) המאגר חייב ברישום לפי סעיף קטן (ה) והוראת הרשם כללה הרשאה לניהול והחזקה של המאגר עד רישומו.
 - (ב) לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר.
 - (ג) בעל מאגר מידע חייב ברישום בפנקס ועל בעל המאגר לרשמו אם נתקיים בו אחד מאלה:
 - (1) מספר האנשים שמידע עליהם נמצא במאגר עולה על 10,000;
 - (2) יש במאגר מידע רגיש;
 - (3) המאגר כולל מידע על אנשים והמידע לא נמסר על ידיהם, מטעמם או בהסכמתם למאגר זה;
 - (4) המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;
 - (5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.

סעיף 9 בחוק מגדיר את אופן הגשת הבקשה לרישום מאגר מידע אצל הרשם.

להלן הממצא משנת 2019:

המועצה טרם רשמה את מאגרי המידע אצל רשם המאגרים כנדרש בסעיף 8 בחוק.

נכון למועד הביקורת עדיין אין תמונת מצב מלאה לגבי מספר המאגרים שנדרש לרשום. עד למועד הביקורת הנוכחית נרשמו 4 מאגרי מידע בלבד. להלן המאגרים שנרשמו:

מס"ד	שם המאגר	מנהל המאגר
1	כוח אדם – משאבי אנוש	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש
2	מוקד 106	מנהל המוקד העירוני
3	גביה אוכלוסין	הגזברית
4	שירותים חברתיים - רווחה	מנהלת מחלקת הרווחה

3. מינוי ממונה אבטחת מידע

על פי לסעיף 17 בחוק, העירייה מחויבת במינוי ממונה על אבטחת מידע:
 17ב. (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע (להלן - הממונה):

- (1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;
 - (2) גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;
 - (3) בנק, חברת ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי.
- (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף 17, הממונה יהיה אחראי לאבטחת המידע במאגרים המוחזקים ברשות הגופים כאמור בסעיף קטן (א).
- (ג) לא ימונה כממונה מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה.

תקנה מספר 3 בתקנות הגנת הפרטיות – אבטחת מידע קובע כי:
 3. חלה חובה למנות ממונה על אבטחת מידע, או מונה ממונה על אבטחת מידע במאגר המידע יחולו הוראות אלה:

- (1) ממונה אבטחה יהיה כפוף ישירות למנהל מאגר המידע או למנהל פעיל של בעל המאגר או המחזיק בו, לפי העניין, או לנושא משרה בכירה אחת הכפוף ישירות למנהל המאגר;
- (2) הממונה על אבטחה יכין נוהל אבטחת מידע ויביאו לאישור בעל המאגר;
- (4) הממונה על אבטחה לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (5) הטיל בעל מאגר המידע על ממונה על אבטחה משימות נוספות על החובות המנויות בפסקאות (2) ו-(3), לשם ביצוע תקנות אלה, יגדירן בצורה ברורה;

מבדיקה עם הרשות להגנת הפרטיות, ניתן למנות ממונה על אבטחת מידע במיקור חוץ, אך עליו לעמוד בדרישות התקנות (כפיפות, אי ניגודי עניינים, יכולת וכו').

להלן ממצא משנת 2019:

במועצה טרם מונה ממונה על אבטחת מידע כנדרש בחוק ובתקנות. יצוין כי בכוננת המועצה למנות את מנהל מערכות מידע כממונה אבטחה מידע, דבר שכרוך בניגוד עניינים מאחר שהממונה על אבטחת מידע נדרש, בין היתר, להנחות ולבקר את מנהל מערכות המידע.

נכון למועד הביקורת הנוכחית מונה ממונה אבטחת מידע אך הוא ממלא תפקיד נוסף בתחום אבטחת המידע אשר יוצר ניגוד עניינים ומונע ממנו לבצע את תפקידו כממונה אבטחת מידע.



בתאריך 1.7.2021 מונה ממונה אבטחת מידע הכפוף למנכ"ל העירייה. להלן נוסח כתב המינוי:
 "בהתאם להוראות סעיף 7 ב' לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א – 1981, הריני למנותך "ממונה אבטחת מידע" במועצה מקומית באר יעקב".

באחריותך לדאוג לאבטחת המידע הנמצא במאגרי המידע של המועצה המקומית באר יעקב ולפעול, בין היתר, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א 1981 ולתקנות"
 * כפיפות למנכ"ל העירייה".

ממונה אבטחת המידע מועסק דרך חברת שירותי אבטחת מידע אשר נבחר בהליך הצעות מחיר מה 7.4.2021 ונחתם איתו הסכם לשנתיים.

נמצא כי, בניגוד לסעיף 3 (4), ממונה אבטחת המידע ממלא תפקיד נוסף שמעמיד אותו בניגוד עניינים – הוא מטפל בפרויקטים של אבטחת מידע בהתאם להנחייתו של המנמ"ר. כתוצאה מכך הוא אינו מבצע את המשימות שלו כממונה אבטחת מידע עקב "מגבלת שעות עבודה חודשיות".

כפי שניתן לראות לאורך הדוח הנוכחי, ממונה אבטחת המידע טרם ביצע את רוב הפעילויות הנדרשות ממנו על פי החוק והתקנות.

בנוסף, הביקורת מעירה כי ההסכם עם ממונה אבטחת המידע פג תוקף ב 30.6.2023 והעירייה טרם יצאה להליך תחרותי לבחור ממונה אבטחת מידע חדש. (נכון למועד הביקורת).



ממצא חמור

4. נהלי אבטחת מידע

על פי תקנה מספר 4, נדרש לקבוע נוהל אבטחה למאגרי המידע. התקנות קובעות את הנושאים שצריכים להיכלל בנוהל אבטחת מאגרי המידע.

הטבלה שלהלן מציגה את הנושאים שצריכים להיכלל בנוהל זה:

מס"ד	התקנה	פירוט הדרישה
כלל המאגרים		
1	4 (ג) (1)	הוראות בעניין אבטחה פיזית וסביבתית של אתרי המאגר בהתאם לתקנה 6 (א) ו-(ב)
2	4 (ג) (2)	הרשאות גישה למאגר ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8
3	4 (ג) (3)	תיאור האמצעים שמטרתם להגן על המאגר ועל מערכות המאגר
4	4 (ג) (4)	הוראות למורשי הגישה למאגר ולמערכות המאגר
5	4 (ג) (5)	הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר
6	4 (ג) (6)	אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע
7	4 (ג) (7)	הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12
13	4 (ה)	בחינת הצורך בעדכון נוהל אבטחת מידע בתדירות של אחת לשנה לפחות
מאגרי מידע בעלי רמת אבטחה בינונית או גבוהה		
8	4 (ד) (1)	אמצעי הזיהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9
9	4 (ד) (2)	פירוט אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע לרבות תיעוד הגישה למערכות המאגר, בהתאם לתקנה 10
10	4 (ד) (3)	הוראות לעניין עריכת ביקורות תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה כאמור בתקנה 16
11	4 (ד) (4)	הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א)(1)
12	4 (ד) (5)	הוראות לאופן ביצוע פעולות פיתוח ותיעודן, לרבות הרשאות גישה לאנשי הפיתוח

להלן הממצא משנת 2019:

במועצה לא קיימים נהלי עבודה בנושא אבטחת מידע כנדרש בתקנות.



להלן הסטטוס נכון לביקורת מעקב:

נכון למועד הביקורת הוכנו טיוטות נוהל שנותרים מענה חלקי בלבד לדרישות התקנות; חלק מהנהלים טרם הועברו להתייחסות היועצת המשפטית והערות היועצת המשפטית לנהלים שהועברו אליה להתייחסות, טרם הוטמעו בטיטות הנוהל. הוכנו טיוטות נהלי עבודה באופן חלקי על ידי יועץ חיצוני שנותן שירות למנמ"ר ולממונה אבטחת המידע. נמסרו הערות על ידי היועצת המשפטית לנהלים החלקיים שהועברו לה. נכון למועד הביקורת – יוני 2023, ממונה אבטחת המידע טרם העביר נהלי עבודה מעודכנים לאישור המנכ"ל. להלן טיוטות הנוהל שהוכנו:

- א. נוהל מספר 1 – נוהל מדיניות אבטחת מידע
- ב. נוהל מספר 2 – נוהל אבטחת מידע מול ספקים חיצוניים
- ג. נוהל מספר 3 – נוהל אבטחת מידע לקליטת עובד חדש, שינוי תפקיד וסיום העסקה
- ד. נוהל מספר 4 – נוהל גיבוי ושחזור מגיבוי
- ה. נוהל מספר 5 – נוהל מאגר מידע
- ו. נוהל מספר 6 – נוהל הכלת אירוע אבטחת מידע
- ז. נוהל מספר 7 – נוהל טיפול באירועי סייבר

נהלים 1,2,3,6 ו-7 הועברו להתייחסות היועצת המשפטית. היועצת המשפטית העבירה את ההערות שלה, אך הנהלים טרם עודכנו.
נהלים 4,5 ו-8 טרם הועברו להתייחסות היועצת המשפטית.

להלן הערות הביקורת לנהלים:

- א. נהלים 6 ו-7 מתייחסים לטיפול באירועי אבטחת מידע – יש מקום לבחון איחודם לנוהל אחד.
- ב. בנהלים לא נמצאה התייחסות לנושאים הבאים שצריך להתייחס אליהם וגם לא הוצג לביקורת היכן באים לידי ביטוי:
 - (1) הוראות בעניין אבטחה פיזית וסביבתית של אתרי המאגר – בהתאם לתקנה 6 (א) ו- (ב)
 - (2) הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת.....לדעת הביקורת יש מענה חלקי בלבד בנהלים. בהתאם לתקנה 4 (ג) (5).
 - (3) הוראות בעניין ניהול התקנים. בהתאם לתקנה 12.
 - (4) בחינת הצורך בעדכון נוהל אבטחת מידע בתדירות של אחת לשנה לפחות.
 - (5) פירוט אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע לרבות תיעוד הגישה למערכות המאגר. בהתאם לתקנה 10.
 - (6) הוראות בעניין עריכת ביקורות תקופתיות בהתאם לתקנה 16.

5. תכנית לבקרה שוטפת

תקנה מספר 3 קובעת בין היתר כי:

(3) הממונה יכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה ויודיע לבעל מאגר המידע ולמנהל המאגר על ממצאיו;

להלן הממצא משנת 2019:

במועצה לא הוכנה תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3) משנת 2017.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן ועדיין לא הוכנה תכנית לבקרה שוטפת.



ממונה אבטחת מידע העביר לביקורת תכנית עבודה רב שנתית להטמעת אבטחת מידע ולא תכנית לבקרה שוטפת כנדרש בתקנה 3.

הביקורת מעירה שללא הכנה ומימוש תכנית בקרה שוטפת אין להנהלה ולממונה אבטחת מידע תמונת מצב מלאה על מצב אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

6. מיפוי מערכות המאגר

תקנה מספר 5 קובעת שיש לבצע מיפוי מערכות המאגר. להלן ציטוט:

5. (א) בעל מאגר מידע יחזיק מסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע וכן רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המאגר, ובכלל זה:

- (1) תשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע;
 - (2) מערכות התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו;
 - (3) תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן;
 - (4) תרשים הרשת שפועל בה המאגר, הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה;
 - (5) תאריך העדכון האחרון של המסמך ושל רשימת המצאי.
- (ב) המסמך המעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת המצאי יישמרו כך שפרטים מהם יימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.
- (ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקבוע את רשימת המצאי כאמור בתקנת משנה (א), במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה....

להלן הממצא משנת 2019:

במועצה לא בוצע מיפוי של מערכות המאגר כנדרש בתקנה 5 משנת 2017.

בביקורת המעקב נמצא כי עדיין אין מיפוי של מערכות המידע כנדרש בתקנה 5.

עד כה מופו 4 מאגרי מידע בלבד:

- א. כוח אדם – משאבי אנוש
- ב. מוקד 106
- ג. גביה אוכלוסין
- ד. שירותים חברתיים - רווחה

אצל ממונה אבטחת המידע לא קיים מיפוי של יתר מערכות המידע של העירייה.



7. אבטחה פיזית וסביבתית

תקנות הגנת הפרטיות שמות דגש גם לאבטחה הפיזית של המאגרים. להלן **תקנה מספר 6:**

6. (א) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

(ב) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן.

יצוין כי מבקר המועצה העלה ליקויים בנושא זה גם בביקורת שלו משנת 2015.

בשנת 2017 הביקורת בחנה את האבטחה הפיזית והסביבתית של המאגרים אשר נשמרים בשטח המועצה (ישנם מאגרים אחרים שנשמרים בענן).

להלן הממצא משנת 2019:

נמצא כי הסביבה הפיזית בה נשמרים ארון התקשורת והשרתים של המועצה אינה הולמת ואינה עומדת בדרישות התקנות.

בביקורת הנוכחית נמצא כי קיים שיפור, אך עדיין החדר בו נמצא השרת אינו מיטבי וקיימת אפשרות לעובדים בלתי מורשים להיכנס למתחם בו נמצא ארון התקשורת.

8. אבטחת מידע בניהול כוח אדם

תקנה 7 קובעת כי:

7. (א) לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה, אלא אם כן נקט אמצעים סבירים, המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוצם, כדי לברר שאין חשש כי בעל הרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר; אמצעים כאמור ינקטו בשים לב לרגישות המידע שבמאגר ולהיקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו הנוגע בדבר, כאמור בתקנה 8.

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

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי ההרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות, ולגבי הסמכה של בעל הרשאה לתפקיד חדש – ממוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.

נושא זה לא נבדק בביקורת הקודמת משנת 2019.

בביקורת הנוכחית נמצא כי התקנה (7) אינה מיושמת בעירייה – הנושא לא נלקח בחשבון במסגרת מיון העובדים ולא מבוצעת הדרכה לעובדים בנושא אבטחת מידע/הגנת הפרטיות עם כניסתם לתפקיד.



9. ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות

תקנות 8 ו-9 משנת 2017 מתייחסות לנושא הרשאות גישה וזיהוי ואימות. להלן ציטוט מהתקנות:
 8. (א) בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד.

(ב) בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי הרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן – רשימת ההרשאות התקפות).

9. (א) בעל מאגר מידע ינקוט אמצעים מקובלים בנסיבות העינין ובהתאם לאופי המאגר וטיבו, כדי לוודא כי הגישה למאגר ולמערכות המאגר נעשית בידי בעל הרשאה המורשה לכך בלבד לפי רשימת ההרשאות התקפות.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה –

(1) אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה;

(2) ייקבעו בנוהל האבטחה גם הוראות לעניין תקנת משנה (א), ובכללן בנושאים אלה:

(א) אופן הזיהוי; היה אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות, יתייחס הנוהל גם לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים;

(ב) ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות;

(ג) אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

(ג) בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות למאגר ולמערכות המאגר, שבעל הרשאה עשוי היה לדעת, מיד עם סיום תפקידו של בעל הרשאה.

יצוין כי מבקר המועצה, בדוח הביקורת משנת 2015, העלה ליקויים בנושא ניהול הרשאות וסיסמאות.

להלן הממצא משנת 2019:

המועצה אינה מקפידה על נהלי הרשאות וזיהוי ואימות כנדרש בתקנות, דבר שעלול לחשוף את מידע רגיש לדליגה.

בביקורת שונות שמבצע מבקר העירייה במהלך שנת 2023 נמצא כי נושא הרשאות עדיין אינו מנוהל בצורה מספיק טובה. לדוגמה, בביקורת שנערכה בתחום הפיקוח העירוני ובתחום התשלומים נמצא כי אין הקפדה על הרשאות שונות לעובדים שונים ואין הקפדה על ביטול הרשאות בעת עזיבת התפקיד.



10. בקרה ותיעוד גישה

תקנה מספר 10 משנת 2017 קובעת כי במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או גבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המידע. להלן ציטוט של תקנה מספר 10:

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

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

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

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

(ה) בעל מאגר מידע יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.

להלן הממצא משנת 2019:

מנהל מערכות המידע מסר לביקורת כי קיים מנגנון תיעוד גישה, אך התיעוד לא נבדק; הביקורת מעירה כי ללא בדיקת התיעוד לא ניתן לדעת האם גורם בלתי מורשה ניגש למאגרים עם מידע רגיש.

בביקורת המעקב נמסר כי התיעוד נבדק באופן שוטף. לביקורת לא הוצג תיעוד לבדיקות אלה.



11. תיעוד של אירועי אבטחה

תקנה מספר 11 קובע שנדרש לדווח על אירועי אבטחה. להלן ציטוט מה תקנה:
 11. (א) בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן – אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי.

(ב) בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שננקטו בעקבותיהם.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יקיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכון של נוהל האבטחה; במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, יערך דיון כאמור אחת לרבעון לפחות.

(ד) אירוע אירוע אבטחה חמור –

(1) יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע;

(2) רשאי הרשם להורות לבעל מאגר המידע, למעט לבעל מאגר מידע מן המנויים בסעיף 13(ה) לחוק, לאחר שנועץ בראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, להודיע על אירוע האבטחה לנושא מידע שעלול להיפגע מן האירוע.

להלן ממצאי הביקורת משנת 2019:

מאחר ובמועצה לא מבוצעת בדיקה מסודרת של אירועי אבטחת מידע, לא ניתן לדעת בוודאות שלא היו אירועים כאלה.

במסגרת ביקורת המעקב, ממונה אבטחת המידע מסר לביקורת כי מאז שהוא תפקיד, לא היו כלל אירועי אבטחת מידע.

12. חיבור התקנים

בהתאם לתקנה 12 משנת 2017:

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

להלן הממצא משנת 2019:

במועצה אין הגבלה בחיבור למערכות שלה באמצעות חיצוניים, דבר שחושף אותה לסיכוני אבטחת מידע, ולא בוצע ניתוח של הנושא כנדרש בתקנה 12 משנת 2017.

בביקורת המעקב נמצא כי נושא הגבלת ההתקנים הניידים למערכות המאגר טרם טופל.



13. ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר

בהתאם לתקנה 13 משנת 2017:

13. (א) בעל מאגר מידע יקפיד על ניהול ותפעול תקין של מערכות המאגר, לפי המקובל בהפעלת מערכות כאלה.
 (ב) בעל מאגר מידע יפריד, בהיקף ובמידה הסבירים האפשריים, בין מערכות המאגר אשר ניתן לגשת מהן למידע, לבין מערכות מחשוב אחרות המשמשות את בעל המאגר.
 (ג) בעל מאגר מידע ידאג לכך שייערכו עדכונים שוטפים של מערכות המאגר, לרבות חומר המחשב הנדרש לפעולתן; לא ייעשה שימוש במערכות שהיצרן לא תומך בהיבטי אבטחה שלהן אלא אם כן ניתן מענה אבטחתי מתאים.

הביקורת ביקשה לדעת האם סעיף 13 מיושם. להלן התייחסות ממונה אבטחת המידע:

להלן המאגרים שנרשמו על ידי העירייה –

1. גבייה
2. רווחה
3. מוקד
4. כח אדם

כלל המערכות הללו נמצאות מחוץ למערכות המידע העירוניות

כמו כן, כלל הספקים הוחתמו בחוזים המכילים:

- שמירת סודיות
- עמידה בתקני אבטחת מידע הגנת הפרטיות
- חידוד נקודות לתקנות הפרטיות
- עמידה בתקן ISO
- ביצוע מבדקי חדירות
- ביצוע סקר סיכונים

לכן כלל המערכות מופרדות ממערכות מידע של העירייה, עדכונים מתבצעים על ידי נותני השירותים.

14. אבטחת תקשורת

בהתאם לתקנה 14 משנת 2017:

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

(ב) העברת מידע ממאגר המידע, ברשת ציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.

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

לביקורת לא נמסר סטטוס יישום תקנה 14 בנושא אבטחת תקשורת.

15. הסכמים עם גורמים חיצוניים

חלק ממאגרי המועצה מוחזקים על ידי גורמים חיצוניים במיקור חוץ.

10.1. בדיקה טרם יציאה למיקור חוץ

בהתאם לתקנות והנחיות הרשות להגנת הפרטיות נדרש לבצע בדיקה טרם הוצאת המאגרים למיקור חוץ:

א. טרם ביצוע התקשרות עם גורם חיצוני, לבחון את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים התקשרות – תקנה 15 (א) (1)

ב. להכין מסמך המפרט מדוע השירות מתבצע במיקור חוץ (הנחיה 2/2011)

נמצא כי בעירייה לא נערכה עבודה מקדימה הקשורה לבחינת ההשלכות של שימוש במיקור חוץ לניהול מאגרים עם מאפיינים של הגנת הפרטיות כנדרש בתקנה 15.

10.2. הסכמים עם מחזיקי מאגרים במיקור חוץ

על פי תקנה 15 נדרש לחתום על הסכם עם מחזיקי מאגרים חיצוניים, ואל ההסכם לכלול את הסעיפים הבאים:

- א. סעיף שמחייב את מחזיק המאגר לעמוד בחוק הגנת הפרטיות והתקנות שלה.
 - ב. תיאור של המידע שמנוהל במערכת.
 - ג. אופן השבת המידע/השמדתו בסוף ההתקשרות (מה עושים עם המידע לאחר תום ההתקשרות).
 - ד. חובתו של הגורם החיצוני להחזיר את בעלי הרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע.
 - ה. חובתו של גורם החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, על אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות.
- כמו כן, על פי הנחיות הרשם 2/2011 נדרש לכלול את הנושאים הבאים בהסכם:
- א. הגדרה ברורה של מטרות שימוש מותרות על ידי הקבלן ומורשי גישה מטעמו.
 - ב. נדרשת התחייבות הקבלן שהוא מינה ממונה אבטחת מידע אצלו.
 - ג. נדרש סעיף שמירה על זכויות המזמין לבצע ביקורת באתר הקבלן ולפקח על פעילות (לרבות ביקורת פתע).
 - ד. נדרש לקבוע פרק הזמן בו נשמר המידע אצל הקבלן ומחיקת מידע בתום ההתקשרות.

להלן הממצא משנת 2019:

נמצא כי המועצה אינה מקפידה על הסכמים עם ספקי שירותי מערכות מידע אשר מחייב אותם לשמור על הגנת הפרטיות.

במסגרת ביקורת המעקב, המנמ"ר מסר לביקורת שכיום קיימים הסכמים עם כלל ספקי התכנה החיצוניים. **בביקורת אחרת שבוצעה על ידי המבקר נמצא כי אין הסכם לשימוש במערכת של קב"ט מוס"ח.**

10.3. צעדים שננקטו כדי לוודא שהספק במיקור חוץ מקפיד על הגנת המידע.

מעבר להכללת התחייבויות הקבלן, על העירייה לבצע פעולות כדי לוודא שהספק עומד בהתחייבויות לאבטח את המידע.

להלן הממצא משנת 2019:

נמצא כי בהסכמים בהם קיימים סעיפים המחייבים את הספקים במיקור חוץ לאבטח את המידע, המועצה לא נקטה בצעדים כדי לאבטח את עמידת הספק בהתחייבות.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן והעירייה אינה נוקטת בצעדים כדי להבטיח את עמידת הספקים בהתחייבויות.



16. ביקורת תקופתית

בהתאם לתקנה 16 משנת 2017:

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

(ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

(ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.

(ד) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת עריכת סקר סיכונים שמתקיים בו האמור בתקנת משנה (ב).

(ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה.

ביקורת מבקר העירייה נערכה בתחילת שנת 2019. מאז עברו 4 שנים. היה צריך לבצע ביקורת אחרי שנתיים - בתחילת שנת 2021 ושוב בתחילת שנת 2023. הביקורת ביקשה לבדוק האם נערכה ביקורת בשנת 2021.

נמצא כי העירייה אינה עומדת בדרישת תקנה 16 ומאז הביקורת של מבקר העירייה בשנת 2019 לא בוצעה ביקורת בנושא כנדרש בתקנה 16.

17. שמירת נתוני אבטחה

בהתאם לתקנה 17 משנת 2017:

שמירת נתוני אבטחה

17. (א) בעל מאגר מידע ישמור את הנתונים הנצברים במסגרת יישום הוראות תקנות 6(ב), 8 עד 11, 14, 15(א) ו-16, ככל שתקנות אלה חלות עליו, באופן מאובטח למשך 24 חודשים.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר יגבה את הנתונים שנשמרו כאמור בתקנת משנה (א), באופן שיבטיח שיהיה ניתן, בכל עת, לשחזר את הנתונים האמורים למצבם המקורי.

לא התקבל סטטוס יישום תקנה זו.



18. גיבוי ושחזור מידע

בהתאם לתקנה 18 משנת 2017:

גיבוי ושחזור של נתוני אבטחה

18. (א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקבע בעל המאגר במסמך –

(1) נהלים לביצוע גיבוי כאמור בתקנה 17(ב), באופן תקופתי שגרתי;

(2) נהלים, להבטחת שחזור הנתונים כאמור בתקנה 17(ב), ובלבד שביצוע השחזור יהיה באישור מנהל המאגר;

(3) כי במסגרת תיעוד אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, יתעדו גם הליכי שחזור המידע, ובכלל זה – זהותו של מי שביצע את הליכי השחזור ופרטי המידע ששוחזר.

(ב) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל מאגר אחראי לכך שיישמר עותק הגיבוי של הנתונים האמורים בתקנה (א)1) ושל הנהלים כאמור בתקנת משנה (א)2), באופן שיבטיח את שלמות המידע ואת אפשרות השחזור של המידע במקרה של אבדן או הרס.

לא התקבל סטטוס יישום תקנה זו.



19. קבלת מידע ומסירת מידע

פרק ד': מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים

הגדרות

23. בפרק זה –

"גוף ציבורי" –

(1) משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין;

(2) גוף ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ובלבד שבצו ייקבעו סוגי המידע והידיעות שהגוף יהיה רשאי למסור ולקבל;

(3) (נמחקה)

"מאגר מידע", "מידע", "הרשם" ו"שימוש" – (נמחקו).

תחולה על ידיעות

23א. הוראות פרק זה יחולו על ידיעות על עניניו הפרטיים של אדם, אף שאינן בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע.

איסור על מסירת מידע

23ב. (א) מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין, או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שהאדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי למנוע מרשות בטחון כמשמעותה בסעיף 19 לקבל או למסור מידע לשם מילוי תפקידה, ובלבד שהמסירה או הקבלה לא נאסרה בחיקוק.

סייג לאיסור

23ג. מסירת המידע מותרת, על אף האמור בסעיף 23ב, אם לא נאסרה בחיקוק או בעקרונות של אתיקה מקצועית –

(1) בין גופים ציבוריים, אם נתקיים אחד מאלה:

(א) מסירת המידע היא במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע והיא דרושה למטרת ביצוע חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

(ב) מסירת המידע היא לגוף ציבורי הרשאי לדרוש אותו מידע על פי דין מכל מקור אחר;

(2) מגוף ציבורי למשרד ממשלתי או למוסד מדינה אחר, או בין משרדים או מוסדות כאמור, אם מסירת המידע דרושה למטרת ביצוע כל חיקוק או למטרה במסגרת הסמכויות או התפקידים של מוסר המידע או מקבלו;

אולם לא יימסר מידע כאמור שניתן בתנאי שלא יימסר לאחר.

חובותיו של גוף ציבורי

23ד. (א) גוף ציבורי המוסר דרך קבע מידע בהתאם לסעיף 23ג יפרט עובדה זו על כל דרישת מידע בהתאם לחוק.

(ב) גוף ציבורי המוסר מידע בהתאם לסעיף 23ג יקיים רישום של המידע שנמסר.

(ג) גוף ציבורי המקבל דרך קבע מידע בהתאם לסעיף 23ג, והמידע נאגר במאגר מידע, יודיע על כך לרשם ועובדה זו תיכלל בפרטי רשימת מאגרי המידע לפי סעיף 12.

(ד) גוף ציבורי שקיבל מידע בהתאם לסעיף 23ג לא יעשה בו שימוש אלא במסגרת הסמכויות או התפקידים שלו.

(ה) לענין חובת השמירה על סודיות לפי כל דין, מידע שנמסר לגוף ציבורי מכוח חוק זה, כמוהו כמידע שאותו גוף השיג מכל מקור אחר, ובנוסף יחולו על הגוף המקבל גם כל ההוראות החלות על הגוף המוסר.

מידע עודף

23ה. (א) מקום שמידע שמותר למסרו לפי סעיפים 23ב או 23ג מצוי על גבי אותו קובץ עם מידע אחר (להלן – מידע עודף), רשאי הגוף המוסר את המידע למסור לגוף המקבל את המידע המבוקש עם המידע העודף.

(ב) מסירת מידע עודף לפי סעיף קטן (א) מותנית בקביעת נוהלים שיבטיחו מניעת שימוש כלשהו במידע עודף שנתקבל; נוהלים כאמור ייקבעו בתקנות וכל עוד לא נקבעו בתקנות, יקבע הגוף המבקש נוהלים כאמור בכתב, וימציא לגוף המוסר עותק מהם, לפי דרישתו.

מסירה מותרת אינה פגיעה בפרטיות

23ו. מסירת מידע המותרת לפי חוק זה לא תהווה פגיעה בפרטיות ולא יחולו עליה הוראות סעיפים 2 ו-8.

תקנות לענין מסירת מידע

23ז. שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי להתקין תקנות בדבר סדרי מסירת מידע מאת גופים ציבוריים.

ותקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע אל מאגרי מידע שמחוץ לגבולות המדינה), תשס"א-2001
תקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע אל מאגרי מידע שמחוץ לגבולות המדינה), תשס"א-2001
בתוקף סמכותי לפי סעיף 36(2) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

הגבלת העברה של מידע לחו"ל

1. לא יעביר אדם מידע ולא יאפשר העברה של מידע ממאגר מידע בישראל אל מחוץ לגבולותיה, אלא אם כן דין המדינה שאליה מועבר המידע, מבטיח רמת הגנה על מידע שאינה פחותה, בשינויים המחויבים, מרמת ההגנה על מידע הקבועה בדין הישראלי, ובכלל זה קובע עקרונות אלה:

(1) מידע ייאסף ויעובד באופן חוקי והוגן;

(2) מידע יוחזק, ישמש ויימסר רק למטרה שלשמה נתקבל;

(3) מידע שנאגר יהיה מדויק ומעודכן;

(4) נתונה זכות עיון ותיקון למי שהמידע עליו;

(5) קיימת חובה לנקוט אמצעי ביטחון נאותים להגנה על מידע במאגרי מידע.

תנאים להעברת מידע לחו"ל

2. על אף האמור בתקנה 1, רשאי בעל מאגר מידע להעביר מידע או לאפשר העברה של מידע ממאגר מידע שלו בישראל אל מחוץ לגבולותיה, אם התקיים אחד מאלה:

(1) האדם שעליו המידע הסכים להעברה;

(2) לא ניתן לקבל את הסכמתו של האדם שעליו המידע וההעברה הכרחית לשם הגנה על בריאותו או שלמות גופו;

(3) המידע מועבר לתאגיד שנתון לשליטתו של בעל מאגר המידע שממנו מועבר המידע, והוא הבטיח את ההגנה על הפרטיות לאחר ההעברה; בפסקה זו, "שליטה" – כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;

(4) המידע מועבר למי שהתחייב בהסכם עם בעל מאגר המידע שממנו מועבר המידע, לקיים את התנאים לאחזקת מידע ולשימוש בו החלים על מאגר מידע בישראל, בשינויים המחויבים;

(5) המידע פורסם לרבים על פי סמכות כדין או שהועמד לעיון הרבים על פי סמכות שבדין;

(6) העברת המידע הכרחית לשם הגנה על שלום הציבור או ביטחונו;

(7) העברת המידע מחויבת לפי הדין בישראל;

(8) המידע מועבר למאגר מידע במדינה –

(1) שהיא צד לאמנה האירופית להגנת הפרט בקשר לעיבוד אוטומטי של מידע רגיש;

(2) המקבלת מידע ממדינות החברות בקהיליה האירופית, לפי אותם תנאי קבלה;

(3) שרשם מאגרי מידע הודיע לגביה, בהודעה שפרסם ברשומות, שקיימת בה רשות שנועדה להגן על הפרטיות, לאחר שהגיע עם אותה רשות להסדר על שיתוף פעולה.

התחייבות להבטחת פרטיות

3. בהעברת מידע לפי תקנה 1 או 2 יבטיח בעל מאגר המידע, בהתחייבות בכתב של מקבל המידע, כי מקבל המידע נוקט אמצעים מספיקים להבטחת פרטיותם של מי שהמידע עליהם, וכי הוא מבטיח שהמידע לא יועבר לכל אדם זולתו, בין באותה מדינה ובין במדינה אחרת.

סייג לתחולה

4. הוראות תקנות אלה לא יחולו על מידע המועבר עקב בקשה לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998.

ממונה אבטחת מידע טרם הציג לביקורת כיצד תקנה זו מיושמת.



20. בחינת קיום הממצאים שעלו בפיקוח הרוחב ברשויות המקומיות בעירייה

כאמור, הרשות להגנת הפרטיות ביצע פיקוח רוחב בקרב רשויות המקומיות שבמסגרתו נמצאו ליקויים רוחביים.

צפוי ממונה אבטחת המידע לקחת את הדוח של הרשות להגנת הפרטיות ועל בסיסו לבדוק את תמונת המצב בעירייה.

נמצא כי ממונה אבטחת המידע לא בחן את תמונת מצב הטמעת כללי הגנת הפרטיות על בסיס דוח פיקוח הרוחב של הרשות להגנת הפרטיות.

21. סטטוס יישום המלצות דוח מבקר המועצה משנת 2019

בסעיף זה מפורט סטטוס יישום המלצות מדוח הביקורת בנושא הגנת הפרטיות משנת 2019. לביקורת היו 18 המלצות, מתוכן יושמו 4 (22.2%), 8 יושמו חלקית או שבתהליך (44.5%) ו-6 טרם יושמו (33.3%). הטבלה שלהן מציג את סטטוס יישום ההמלצות:

מס"ד	המלצות	סטטוס	פירוט סטטוס
1	יש לבצע מיפוי של מאגרי המידע בהם מנוהל מידע אישי ולהכין מסמכי "הגדרת מאגר" כנדרש בתקנות.	לא בוצע	טרם הוכנו מסמכי "הגדרות מאגר".
2	יש לרשום את מאגרי המידע אצל רשם המאגרים כנדרש בחוק.	בוצע חלקית	עד כה נרשמו 4 מאגרים בלבד.
3	על המועצה למנות במידי ממונה אבטחת מידע שאין לו ניגוד עניינים עם תפקידים אחרים במועצה (במסגרת זו רצוי שלא למנות את המנמ"ר כממונה על אבטחת מידע. הערה: יחד עם זאת, עדיף למנות את המנמ"ר מאשר לא למנות אף אחד).	בוצע חלקית	מונה ממונה אבטחת מידע הכפוף למנכ"ל, אך אין לו זמן לבצע את תפקידו.
4	על המועצה לדאוג לכתיבת נהלי אבטחת מידע אשר נותנים מענה לנדרש בתקנות.	בתהליך	נכתבו נהלי עבודה חלקיים אך לא אושרו ולא פורסמו.
5	יש להכין תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3) משנת 2017.	לא בוצע	טרם בוצע.
6	למפות את כלל מאגרי המידע במועצה כנדרש בתקנה מספר 5 משנת 2017.	לא בוצע	
7	לדאוג לאבטחה פיזית נאותה של החדר בו נמצאים ארון התקשורת והשרתים.	בוצע חלקית	יש שיפור ברמת האבטחה אבל לא מספיק.
8	יש להקפיד על נהלי הרשאות וזיהוי ואימות כנדרש בתקנות.	בוצע חלקית	בביקורות אחרות, נמצא כי הנושא אינו מיושם במלואו.
9	לבחון אפשרות לחסום את היכולת לחבר התקנים למערכות המועצה ובמידה שנדרש, לאפשר חיבור התקנים, להקפיד שהמידע מוצפן.	טרם בוצע	
10	יש לבצע בדיקת התיעוד של ניסיונות הגישה למערכות המועצה על ידי גורמים בלתי מורשים.	מבוצע באופן חלקי	לביקורת נמסר כי בוצע, אך לא הוצג תיעוד.
11	לאחר הטמעת תהליך מסודר לאיתור אירועי אבטחת מידע, יש לתעד את כלל אירועי אבטחת המידע במועצה.	לא מבוצע	אין תיעוד של אירועי אבטחת מידע.
12	בעת התקנת מצלמות ביישוב, להקפיד על עמידה בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות.	מבוצע	על פי עדכון המנמ"ר.

פירוט סטטוס	סטטוס	המלצות	מס"ד
	לא בוצע	לגבי כל מאגר עם מאפיינים של הגנת הפרטיות שמנוהל במיקור חוץ, לבצע בחינה של ההשלכות של השימוש במיקור חוץ.	13
בעת הביקורת לא היה הסכם לגבי תכנת "טופ גארד".	בוצע חלקית	להקפיד על קיום הסכמים עם כלל ספקי מערכות מידע במיקור חוץ.	14
לא הוצג תיעוד לביקורת.	טרם בוצע	לנקוט בצעדים כדי להבטיח את עמידת הספקים בהתחייבות מבחינת אבטחת מידע אישי.	15
התוקף עד אוגוסט 2023 - נדרש לצאת למכרז במייד.	בוצע	לחתום על הסכם עם החברה שמספקת את שירותי מערכת הדיווח "רנעד" בהקדם האפשרי	16
	בוצע	להפסיק את השימוש במערכת לצורך דיווח נוכחות ביומטרי, תוך מחיקת כלל הנתונים הביומטרים מהמערכת.	17
כיום הדיווח הוא באמצעות הטלפון.	בוצע	לבצע בחינה של חלופות אחרות למניעת דיווחים כוזבים.	18

פרק ד' – ריכוז ממצאים והמלצות

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
1	1	נכון למועד הביקורת הנוכחית טרם הושלם המיפוי של מאגרי המידע ולא הוכנו מסמכי הגדרת מאגר כנדרש בתקנה 2.	יש להכין מסמכי הגדרת מאגר למאגרים השונים של העירייה בהם יש מידע אישי כנדרש בתקנות.	
2	2	נכון למועד הביקורת עדיין אין תמונת מצב מלאה לגבי מספר המאגרים שנדרש לרשום. עד למועד הביקורת הנוכחית נרשמו 4 מאגרי מידע בלבד.	יש להשלים את המיפוי של מאגרי המידע של העירייה ולרשום את המאגרים הרלוונטיים אצל רשם המאגרים.	
3	3	ממונה אבטחת המידע ממלא תפקיד נוסף שמעמיד אותו בניגוד עניינים – הוא מטפל בפרויקטים של אבטחת מידע בהתאם להנחייתו של המנמ"ר. כתוצאה מכך הוא אינו מגיע למשימות שלו כממונה אבטחת מידע עקב "מגבלת שעות עבודה חודשיות".	לבצע הליך לבחירת ממונה אבטחת מידע חדש שאינו מבצע תפקיד נוסף שיוצר ניגוד עניינים ולוודא שממונה אבטחת המידע שימונה יקדם את המשימות שבאחריותו ביתר שאת.	
4	4	נכון למועד הביקורת הוכנו טיוטות נוהל שנותנים מענה חלקי בלבד לדרישות התקנות, חלק מהנהלים טרם הועברו להתייחסות היועצת המשפטית והערות היועצת המשפטית לנהלים שהועברו אליה טרם הוטמעו בטיטות הנוהל.	יש להשלים את הכנת נוהלי העבודה שנותנים מענה לנדרש בתקנה 4, לאשרם אצל ההנהלה ולהפיצם לכל הגורמים הרלוונטיים בעירייה.	
5	5	ממונה אבטחת המידע טרם הכין תכנית בקרה שוטפת כנדרש בתקנה 3.	על ממונה אבטחת מידע להכין במייד תכנית לבקרה שוטפת, לאשרו אצל המנכ"ל ולהוציא אותו לפועל.	
6	6	עדיין אין מיפוי של מערכות המידע כנדרש בתקנה 5.	יש לבצע מיפוי של מערכות המידע של העירייה במייד התאם לתקנה 5.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
7	7	נמצא כי החדר בו נמצא השרת, קוי התקשורת והנתב אינו מיטבי, וקיימת אפשרות לעובדים בלתי מורשים להיכנס למתחם.	יש להקפיד על בקרת כניסה נאותה לחדר בו נמצאים קווי התקשורת והנתב (ראוטר).	
8	8	תקנה 7 אינה מיושמת בעירייה – הנושא לא נלקח בחשבון במסגרת מיון העובדים ולא מבוצעת הדרכה לעובדים בנושא אבטחת מידע/הגנת הפרטיות עם כניסתם לתפקיד.	1) במסגרת מיון עובדים יש לקחת בחשבון את דרישות תקנה 7. 2) במסגרת כניסת עובד חדש לתפקיד, במידה שהוא נדרש להשתמש במערכות המידע של העירייה, להדריך אותו בנושא דרישות אבטחת מידע המותאם לתפקיד אליו הוא מיועד, כתנאי לקבלת הרשאות.	
9	9	בביקורת שונות שמבצע מבקר העירייה בשנת 2023 נמצא כי נושא ההרשאות עדיין אינו מנוהל בצורה מספיק טובה כנדרש בתקנות 8 ו-9.	על ממונה אבטחת המידע להקפיד על קיום ניהול הרשאות גישה וזיהוי ואימות בכלל מערכות העירייה.	
10	10	לביקורת לא הוצג תיעוד לניהול מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המידע כדרש בתקנה 10.	יש להקפיד על קיום תיעוד לבקרת תיעוד גישה שמבוצעת ברשת המחשב של העירייה.	
11	11	במסגרת ביקורת המעקב, ממונה אבטחת המידע מסר לביקורת כי מאז שהוא בתפקיד, לא היו כלל אירועי אבטחת מידע.	להקפיד על תיעוד כלל אירועי אבטחת המידע, לרבות הקטנים ביותר, כולל הפקת לקחים מהאירועים.	
12	12	בביקורת המעקב נמצא כי נושא הגבלת ההתקנים הניידים למערכות המאגר טרם טופל.	לטפל בנושא הגבלת חיבור התקנים למערכות העירייה.	
13	14	לביקורת לא נמסר סטטוס יישום תקנה 14 בנושא אבטחת תקשורת.	להציג את סטטוס יישום תקנה 14 ובמידה שטרם יושם במלואו, להציג תכנית להשלמת הטיפול בו.	

מס"ד	סעיף בדוח	ממצאים	המלצות	התייחסויות
14	15.1	בעירייה לא נערכה עבודה מקדימה הקשורה לבחינת ההשלכות של שימוש במיקור חוץ לניהול מאגרים עם מאפיינים של הגנת הפרטיות כנדרש בתקנה 15.	לבצע בחינה של ההשלכות של שימוש במיקור חוץ לניהול מאגרים עם מאפיינים של הגנת הפרטיות.	
15	15.2	העירייה עדיין אינה מקפידה על קיום הסכמים עם כלל מחזיקי מאגרים במיקור חוץ כנדרש בתקנה 15.	יש להקפיד על כך שקיים הסכם עם כלל ספקים מערכות המידע לעירייה.	
16	15.3	העירייה אינה נוקטת בצעדים כדי להבטיח את עמידת ספקי מערכות מידע בהתחייבויות.	לבצע בקרה יזומה בנושא אבטחת מידע על ידי ספקי מערכות המידע ולתעד את הבקרה.	
17	16	העירייה אינה עומדת בדרישת תקנה 16 ומאז ביקורת של מבקר העירייה בשנת 2019 לא בוצעה ביקורת בנושא כנדרש בתקנה 16	על העירייה לדאוג שתבוצע ביקורת אבטחת מידע (לחילופין סקר סיכוני אבטחת מידע על ידי גורם בלתי תלוי) פעם ב-24 חודשים כנדרש בתקנה 16.	
18	17	ממונה אבטחת המידע לא מסר לביקורת את סטטוס יישום תקנה 17 בנושא שמירת נתוני אבטחה.	ממונה אבטחת מידע מתבקש להציג סטטוס יישום תקנה 17 בנושא שמירת נתוני אבטחה.	
19	18	ממונה אבטחת המידע לא מסר לביקורת את סטטוס יישום תקנה 18 בנושא גיבוי ושחזור מידע.	ממונה אבטחת מידע מתבקש להציג סטטוס יישום תקנה 18 בנושא גיבוי ושחזור מידע.	
20	19	ממונה אבטחת מידע טרם הציג לביקורת כיצד מישמים את התקנות בנושא קבלת מידע ומסירת מידע.	ממונה אבטחת המידע יציג כיצד התקנה בנושא העברת מידע וקבלת מידע מיושמת בעירייה וכיצד הוא מפקח על ביצועו.	
21	20	ממונה אבטחת המידע לא בחן את תמונת מצב הטמעת כללי הגנת הפרטיות על בסיס דוח פיקוח הרחב של הרשות להגנת הפרטיות.	מומלץ שממונה אבטחת המידע יבצע בדיקה של מצב הגנת הפרטיות בעירייה על בסיס דוח פיקוח הרחב שביצעה הרשות להגנת הפרטיות ברשויות המקומיות.	
22	21	בביקורת המעקב נמצא כי מתוך 18 המלצות, יושמו 4 (22%) 8 (44%) בתהליך ו-6 (34%) טרם יושמו.	להשלים את יישום ההמלצות מדוח מבקר העירייה בנושא הגנת הפרטיות משנת 2019.	

נספח א'- הגדרות

1. הגדרות

בתקנות אלה-

"אירוע אבטחה חמור – כל אחד מאלה:

(1) במאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה – אירוע שנעשה בו שימוש במידע מן המאגר, בלא הרשאה או בחריגה מהרשאה או שנעשתה פגיעה בשלמות המידע;

(2) במאגר מידע שחלה עליו רמת אבטחה בינונית – אירוע שנעשה בו שימוש בחלק מהותי מן המאגר, בלא הרשאה או בחריגה מהרשאה או שנעשתה פגיעה בשלמות המידע לגבי חלק מהותי מן המאגר;

"בעל הרשאה – יחיד אשר יש לו גישה לאחד מאלה על פי הרשאתו של בעל המאגר או המחזיק:

(1) מידע מהמאגר;

(2) מערכות המאגר;

(3) מידע או רכיב הנדרש לצורך הפעלת המאגר או לצורך גישה אליו.

על אף האמור, מחזיק שאינו יחיד או יחיד שקיבל גישה על פי הרשאה של מחזיק, לא ייחשב כבעל הרשאה של בעל המאגר;

"התקן נייד – אחד מאלה:

(1) מחשב המיועד לשימוש נייד לרבות מחשב שהוא ציוד קצה רט"ן כהגדרתו בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972;

(2) מצא אחר המשמש לאחסון חומר מחשב;

"חומר מחשב ו"מחשב – כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995;

"מאגר המנוהל בידי יחיד – מאגר מידע שמנהל יחיד או תאגיד בבעלות יחיד, ואשר רק היחיד ולכל היותר שני בעלי הרשאה נוספים רשאים לעשות בו שימוש ובאפשרותם לעשות בו שימוש, ולמעט מאגרי מידע כמפורט להלן:

(1) מאגר מידע שמטרתו העיקרית היא איסוף מידע לצורך מסירתו לאחר כדרך עיסוק, לרבות שירותי דיוור ישיר;

(2) מאגר מידע שיש בו מידע על אודות 10,000 אנשים ומעלה;

(3) מאגר מידע הכולל מידע שבעל המאגר כפוף בשלו לחובת סודיות מקצועית לפי דין או לפי עקרונות של אתיקה מקצועית;

"מאגרים שחלה עליהם רמת האבטחה הבסיסית – מאגרי מידע שאינם מן הסוגים המפורטים בתוספת הראשונה או השנייה ואינם מאגר המנוהל בידי יחיד;

"מאגרים שחלה עליהם רמת האבטחה הבינונית – מאגרי מידע מן הסוגים המפורטים בתוספת הראשונה ואינם מאגר המנוהל בידי יחיד;

"מאגרים שחלה עליהם רמת האבטחה הגבוהה – מאגרי מידע מן הסוגים המפורטים בתוספת השנייה; "מידע ביומטרי – מידע המשמש לזיהוי אדם, שהוא מאפיין אנושי פיזיולוגי, ייחודי, הניתן למדידה ממחשבת;

"ממונה על אבטחה – כמשמעותו בסעיף 17ב לחוק;

"מערכות המאגר – מערכות המשמשות את המאגר ואשר יש להן חשיבות בהיבטי אבטחת מידע;

"נושא המידע – האדם שעל אודותיו קיים מידע במאגר המידע;

"הרשות הלאומית להגנת הסייבר – הרשות הלאומית להגנת הסייבר שייעודה הגנה על מרחב הסייבר, שהוקמה על פי החלטת הממשלה ופועלת בהתאם להחלטותיה;

"רשת ציבורית – רשת תקשורת המאפשרת שימוש גם על ידי מי שאינו בעל הרשאה.

נספח ב' -**דו"ח פיקוח רוחב – ממצאי הליך פיקוח הרוחב בקרב רשויות מקומיות – תמצית ליקויים, מסקנות והמלצות עיקריות**

בקה ארגונית - נמצאה רמת עמידה בינונית-נמוכה בכל הקשור בבקרה ארגונית, שבאה לידי ביטוי בעיקר באי מינוי ממונה אבטחת מידע או במינוי שאינו עומד בהוראות התקנות בדבר עצמאותו ואי תלותו של ממונה אבטחת המידע. כמו כן, נמצאו נהלי אבטחת מידע שאינם עומדים באופן מלא בדרישות החוק, אי עריכת סקרי סיכונים וביקורות תקופתיות בנושא אבטחת מידע, הליך מיון עובדים שאינו בהתאם לדרישות התקנות והיעדר תכנית עבודה שנתית לבקרה שוטפת בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

העברת מידע בין גופים ציבוריים - נמצאה רמת עמידה בינונית-נמוכה בכל הקשור להעברת מידע בין גופים ציבוריים, החל מהיעדר ועדה לטיפול בהעברת מידע בין גופים ציבוריים וכלה באי רישום או רישום בלתי נאות של מידע שנמסר או מתקבל מגופים ציבוריים אחרים.

ניהול מאגרי מידע - נמצאה רמת עמידה בינונית-נמוכה בכל הקשור בניהול מאגרי מידע, כאשר הכשלים העיקריים נבעו מטיפול בלתי נאות בתהליך איסוף המידע והיעדר אפשרות לתושבי הרשות המקומית לעיין במידע אודותיהם או לתקנו. כמו כן, נמצא כי לא מיושמות בקרות לבדיקת הנאותות בהתקשרות עם גורם חיצוני לשם קבלת שירותי עיבוד המידע. עוד נמצא כי, ברשויות רבות מנהל מאגר המידע שמונה לא מונה על ידי מנהל הארגון ו/או לא נרשם בפנקסי הרשות ו/או כתב המינוי אינו כולל את כלל הפרטים הנדרשים בכתב המינוי.

אבטחת מידע - מפיקוח הרוחב עולה גם כי בנושא אבטחת מידע נמצאה רמת עמידה בינונית-נמוכה ברשויות המקומיות. בין היתר, נמצא כי לא מיושמת באופן מלא מדיניות אשר תואמת את דרישות החוק והתקנות בכל הקשור לנושאי אבטחת מידע. נמצאו מקרים בהם לא בא לידי ביטוי השימוש באמצעי פיזי הנתון לשליטתו של בעל המאגר, אי עמידה במדיניות הסיסמאות ואי ביצוע סקרי סיכונים ומבדקי חדירה בהתאם לדרישת התקנות. נמצאו ליקויים בהיעדר בקרות לזיהוי משתמשים ולניהול הרשאות בהתאם לצורך לדעת, והיעדר תיעוד של אירוע אבטחת מידע. כמו כן, בכל הקשור למאגרי מידע של מצלמות מעקב במרחב הציבורי, נמצא כי רשויות רבות אינן מקפידות על אופן יידוע הציבור בדבר המצלמות, אי קביעת מורשי גישה, קיום נהלים ברורים לשימוש וכיוצא באלה.

מיקור חוץ - בקריטריון זה נמצא כי במרבית הרשויות המקומיות בהן נמצאה רמת עמידה בינונית ונמוכה, לא בוצעו כלל הפעולות הנדרשות בהתאם לתקנה 15 ולהנחיות רשם מאגרי המידע מס' 2/2011 עבור כל גורם חיצוני אשר נותן שירותי עיבוד מידע אישי לרשות המקומית, ולא ננקטו פעולות בכדי לוודא שהגורם החיצוני נוקט באמצעים הנדרשים בכדי להגן על מאגרי המידע כנדרש. בין היתר בליקוי זה לא מולאו הסכמים עם כלל הספקים, או שהסכמים נעדרים סעיפים הנדרשים על פי הסעיף בתקנות.

לאור הממצאים שעלו מהליך פיקוח הרוחב, קיבלו 69 רשויות מתוך 70 הרשויות שנבדקו הנחיות ספציפיות לתיקון הליקויים שנמצאו אצלן. רשות אחת הועברה להמשך טיפול אכיפתי, וב- 24 רשויות מקומיות בוצעו ביקורות מעקב לבדיקת יישום תכנית העבודה ותיקון הליקויים ובחינת העמידה בלוחות הזמנים שנקצבו לכך. על רקע הכשלים שנמצאו, דו"ח זה כולל ריכוז של ההנחיות העיקריות לתיקון הליקויים שנשלחו לרשויות המקומיות.

פינוי פסולת - ביקורת מעקב

דוח ביקורת 2023-10

מבקר העירייה

תוכן עניינים

עמוד	שם הפרק		הפרק
407	כללי – מבוא מטרות, מתודולוגיה		א
409	תמצית מנהלים		ב
411	פירוט הממצאים		ג
411	נהלי עבודה	1	
412	מבנה ארגוני	2	
414	תוכנית עבודה	3	
415	פינוי פסולת מעסקים פרטיים (מפעלים)	4	
417	תקציב פינוי פסולת והיטל הטמנה	5	
419	ניהול כלי אצירה	6	
424	הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן	7	
426	שקילה ראשונה ותעודת שקילה	8	
428	אי ביצוע הוראות תנאי הסכם על ידי הקבלן	9	
435	התחשבנות עם הקבלן	10	
437	טיפול בפניות מוקד	11	
443	טבלת סטטוס יישום המלצות		ד

פרק א' – כללי

1. מבוא

עיריית באר יעקב (להלן: "העירייה") משתרעת על שטח של 9,480 דונם ומתגוררים בה כ- 32,000 תושבים נכון למאי 2023. כחלק מתפקידה של הרשות בהענקת שירותים שוטפים לתושביה, היא מבצעת פינוי אשפה ופסולת (להלן: "פינוי פסולת"). אגף שפ"ע אחראי על ניקיון הרחובות בעיר ועל פינוי הפסולת על כל סוגיה ובכל סוגי כלי האצירה (הצבירה): עגלות, מכולות, דחסנים וכיו"ב.

לטיפול בפסולת חשיבות גדולה, הן בשל ההוצאה הכספית המשמעותית, הן בתחום השירות לתושב ואיכותו והן בתחום המשפטי. לנוכח הסכומים הגדולים שבהם מדובר וחשיבות נושא איכות החיים והסביבה ברשות, **מבקר העירייה ביצע ביקורת לנאותות טיפול העירייה בנושא פינוי פסולת בשנת 2020.**

על פי תחזיות מקובלות בארץ ובעולם, כמות הפסולת הביתית העירונית גדלה בקצב של 5% מידי שנה. מתחזית זו ניתן להסיק כי הבעיות איתן מתמודדת העירייה, בכל הקשור לפינוי הפסולת, רק יחריפו בשנים הבאות, כיוון שכמות הפסולת גדלה במהירות. לכן, ובשל העלויות הגבוהות הכרוכות בהפעלת מערך פינוי הפסולת בעיר, ראוי לבחון מחדש את ההתנהלות העירונית בתחום.

מכיוון שאצירת פסולת ואיסופה הן פעולות המתבצעות בכל העיר ובמשך כל ימות השנה, פינוי פסולת בעיר בגודלה של באר יעקב דורש תכנון ותיאום קפדניים ופיקוח על עבודת הקבלן.

הרקע הנורמטיבי

א. פקודת העיריות - החובה לטפל בתברואת העיר, במסגרת השירותים הניתנים על ידי העירייה לתושביה מעוגנת בסעיף 242 לפקודת העיריות:

"בעניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, תעשה העירייה פעולות אלה....

[2] תורה בדבר פינוי סחי ופסולת מכל בית ותקבע את האגרות בדבר פינוי כאמור....

[4] תתקין ותקיים במצב טוב ומותקן פחי פסולת ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם

פסולת ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות...."

ב. בפקודת בריאות העם, 1940, הוקנו למועצת העירייה סמכויות לסילוק מפגעים, בהם כל סוגי הפסולת, ולמניעת היווצרות מפגעים כתוצאה מצבירת פסולת.

ג. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק שמירת הניקיון"), הוענקו לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפת השמירה על הניקיון בתחומן. מתוקף סמכותן לפי החוק, התקינו רשויות מקומיות חוקי עזר בנושא פינוי פסולת ושמירה על ניקיון המרחב הציבורי שבתחומן.

ד. חוק עזר לבאר יעקב (פינוי פסולת) התש"ף - 2020.

ה. תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג - 1992.

קבלן פינוי פסולת

בשנת 2018 פרסמה העירייה מכרז פומבי שמספרו 15/18 למתן שירותי איסוף, פינוי, הובלה וטיפול בפסולת. במכרז זכה [קבלן פינוי הזוכה]. בסוף שנת 2022, התמזגה החברה עם חברה אחרת [קבלן פינוי נוכחי].

ביום 5.12.2022 קיבלה העירייה חוות דעת של היועצת הסביבתית, אשר ממליצה על ההתקשרות עם חברת פינוי הפסולת הנוכחית, וזאת לאחר בחינת אישורי החברה על ידה ועמידת החברה בתנאי הסף של החוזה המקורי.

ביום 23.01.2023 נחתם 'טופס אישור התקשרות' והמשך מכרז פומבי מספר 15/18 שנושאו: מיזוג בין חברת פינוי הזוכה לחברת פינוי הנוכחית.

על טופס אישור ההתקשרות חתמו מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה והיועצת המשפטית.

בעלי תפקידים ותקציב

נושא פינוי פסולת נמצא באחריות מחלקת התברואה שבאגף שפ"ע.

עלות פינוי הפסולת בעירייה, כולל עלויות הטמנה, בשנים 2021 – 2022 עמדה על סך של כ- 11 מיליוני ש"ח בשנה.

2. מטרת הביקורת

בחינת מידת יישום המלצות דוח ביקורת בנושא פינוי פסולת שנערך על ידי מבקר העירייה בשנת 2020.

3. היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בטיפול בפינוי פסולת בשנים 2021 - 2022. הביקורת התמקדה בהמלצות שקשורות לפינוי פסולת (ואשפה ביתית) בלבד. ההתייחסות להמלצות בנושא איכות הסביבה/מחזור נכללות בדוח ביקורת בנושא מחזור אשר בוצעה במקביל לדוח זה. הביקורת נערכה בין החודשים אפריל- יולי 2023.

4. מתודולוגיה – שיטת הביקורת

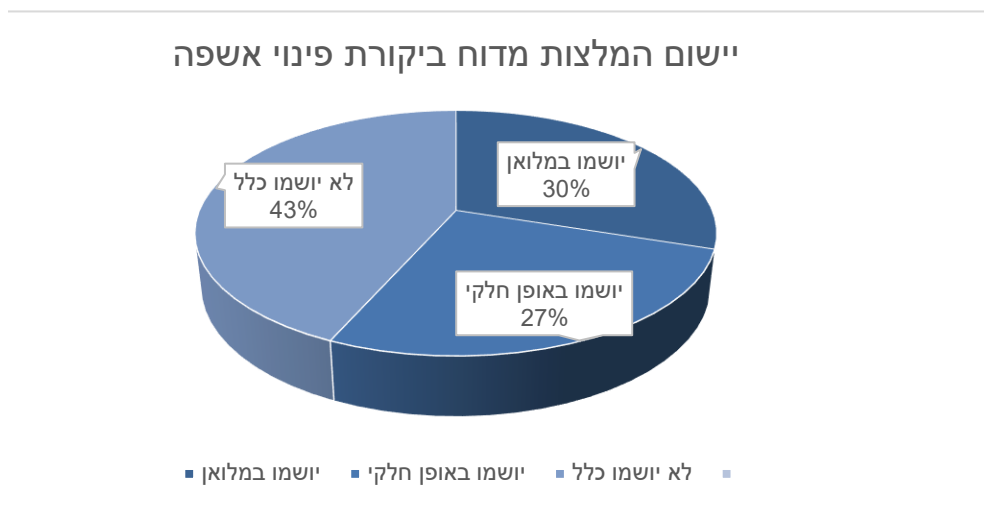
במסגרת הביקורת בוצעו הפעולות הבאות:

- א. פגישות וראיונות - פגישות ושיחות עם מנהל אגף שפ"ע ומנהל מחלקת התברואה.
 - ב. סיור שטח - סיור ביישוב לבחינת מצב פינוי הפסולת ועבודת הקבלן.
 - ג. ניתוח דוח פניות מוקד עירוני בנושא פינוי פסולת ובדיקת טיפול בפועל בפניות.
 - ד. עיון במסמכים רלוונטיים, לרבות:
 - 1) חוזה של העירייה עם הקבלן לפינוי פסולת.
 - 2) נתוני תקציב מול ביצוע וכרטסות הנהלת חשבונות לשנים 2020 - 2021 של הספקים נותני השירותים נושא הביקורת.
 - 3) מסמכים בנושא פינוי פסולת, כולל ערבויות וביטוחים, חוזים ומסמכי הארכת חוזים, חשבונות, חשבונות ויומני עבודה.
- טיטת דוח הביקורת הועברה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים. התקבלו התייחסויות ממנהל מחלקת התברואה וממנהל המוקד העירוני ושולבו בדוח. הביקורת נערכה על פי תקני ביקורת מקובלים ובהתאם לכך ננקטו אותם נהלי ביקורת שנחשבו לדרושים בהתאם לנסיבות.

פרק ב' – תמצית מנהלים

הביקורת בחנה את מידת יישום המלצות דוח מבקר המועצה בנושא פינוי פסולת משנת 2020. **נמצא כי הייתה התקדמות מועטה ביישום ההמלצות בתקופה הזו.** מתוך 30 המלצות שבמעקב, נמצא כי רק 9 יושמו במלואן (30%), 8 המלצות בוצעו באופן חלקי (27%) ו-13 המלצות לא יושמו כלל (43%).

התרשים שלהן מציג את התפלגות מידת יישום ההמלצות:



להלן ההמלצות שלא בוצעו כלל:

1. **לעגן נהלים כתובים** בתחום פינוי אשפה ופסולת הכוללים בין היתר את הנושאים הבאים: תהליכי עבודה לבקרה ולפיקוח בשטח על עבודות קבלן הפסולת, תהליכי עבודה בתחום ההתחשבות עם הקבלן, דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של עבודת הקבלן, עבודת הפיקוח והבקרה של היועץ על עבודת הקבלן ושיגרת עבודה במחלקה בתחומים בהם עוסק.
2. לדרוש ממחלקת התברואה **להציג תכנית עבודה שנתית** מתוקצבת עם מטרות, יעדים, מדדים ומשימות מוגדרות.
3. על אחראי מחלקת התברואה לפעול בהתאם לסעיפי המפרט הטכני - להגיש **תכנית עבודה לשטיפת כלי אצירה** החתומה על ידו ולוודא שהקבלן מבצע שטיפות כלי האצירה בהתאם לתוכנית.
4. על אחראי מחלקת התברואה **לחתום על ביצוע עבודות השטיפה של הקבלן** בגמר ביצוע שטיפות כלי האצירה על פי התוכנית ולשמור את התיעוד בתיק הקבלן שבמחלקה.
5. על המועצה **להקפיד על קיום הסכמים בתוקף** עם היועצים שלה בכל עת.
6. על המועצה **לדרוש מהיועץ למלא את התחייבויותיו** בהתאם להצעה שהגיש למועצה בעת שחתם על ההסכם.
7. על **אגף שפ"ע להכין פורמט של דוח בדיקה** (הכולל תיעוד מלא), אשר יוגש אחת לחודש על ידי היועץ לאחראי המחלקה ויכלול את תיעוד הסעיפים של הפעילות שהיועץ התחייב לבצע בהתאם להצעתו כגון: מעקב סמוי אחר הקבלן עד לאתר ובדיקת הכניסות לתחנת המעבר, פעילות מעקב גלויה, פעילות מעקב סמויה וביקורת פתע.
8. על אגף שפ"ע **להכין תכנית עבודה ליועץ** בציון נושאי הבדיקה, מקומות ומסלולים.

9. יש לפעול לפי סעיפי ההסכם ולמפרט הטכני, אשר מפרט את הסעיפים שיש לרשום ביומן, בין היתר: אזור העבודה של הצוות, שעת יציאה לשקילה, שעת חזרה משקילה, ושעת סיום עבודה, הערות והנחיות מנהל מטעם הרשות לקבלן ודיווח של הקבלן על תקלות בעבודה למנהל מטעם הרשות.
10. על אחראי מחלקת התברואה לדרוש מהקבלן להגיש יומן עבודה חודשי מודפס וחתום על ידי מנהל העבודה בפורמט הנדרש בהסכם.
11. לדרוש מהקבלן שיציג לאחראי התברואה הצהרות בעניין ההדרכות בנושא בטיחות של הנהגים שהקבלן מעסיק במועצה.
12. על המועצה לדרוש מהקבלן להעביר אליה אישור על עמידה בחוקי העבודה לעובדים בפינוי אשפה במועצה חתום על ידי רואה חשבון אחת ל-6 חודשים כנדרש בהסכם.
13. להכין נוהל פורמלי כתוב על תהליך הבדיקה ואישור חשבונות הקבלן.

להלן ההמלצות שבוצעו באופן חלקי:

1. לתקן ולאייש את מחלקת התברואה כך שתוכל לתת את המענה הנדרש למועצה וליישוב ולעמוד במשימות השוטפות, לרבות היכולת לבצע פיקוח על הקבלן. במסגרת זו, להגדיר באופן ברור את התפקידים של כל אחד מהעובדים.
2. להיערך ליישום חוק העזר החדש בנושא פינוי אשפה מבתי עסק וממפעלים.
3. לוודא שהקבלן מחזיק בכמות כלי האצירה הרזרביות בהיקף של 5% מכלי האצירה המפונים, כפי שנקבע בתנאי ההסכם.
4. על אחראי מחלקת התברואה לדרוש מהקבלן שיעביר לו העתקים של הרישיונות החדשים של כל המשאיות ולהקפיד לקבל מסמכים מעודכנים מדי שנה או בעת החלפת משאיות (באישור המועצה).
5. על אחראי מחלקת התברואה לדרוש העתקים של חידוש תעודות ביטוח חובה של כל המשאיות אשר נמצאות בשימוש הקבלן במועצה.
6. לדרוש מהקבלן להציג רישיון מוביל עדכני אשר כולל את כל מספרי כלי הרכב אשר משתמש בהם לפינוי פסולת במועצה.
7. לדרוש מהקבלן להעביר למועצה העתקים של רישיונות הרכב ותעודות ביטוח חובה בתוקף בהתאם לרישיון מוביל.
8. על המועצה לפעול לפי סעיפי ההסכם ולדרוש מהקבלן להגיש לה העתקי רישיונות נהיגה ורישיונות של משאיות לבדיקה לאישור המועצה.
9. לערוך סקר שביעות רצון בנושא הטיפול באיסוף, פינוי פסולת וגזם על מנת לשפר את איכות השירות לתושבים.

הביקורת ממליצה לפעול ביתר שאת לקידום המלצות דוח ביקורת פינוי אשפה ופסולת כדי להביא לשיפור הבקרה, היעילות והבטיחות.

פרק ג' - פירוט הממצאים

1. נהלי עבודה

נהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

מבקר המדינה בדוח ביקורת 'פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה' משנת 2022 על הרשויות המקומיות ציין כי "לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות מינהליות (ובכלל זה נהלים) מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל המקרים הנופלים במסגרת ההנחיות, ולהימנע במקרים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו ואף את מטרת הארגון. מטרת הנהלים בארגון היא בין היתר להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; להגדיר תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על התהליכים ועל הפעולות השונות בארגון."

ממצאים והמלצות דו"ח קודם:

נמצא כי המועצה לא עיגנה נהלי עבודה כתובים בתחום פינוי הפסולת, בין היתר לא נמצאו נהלים בנושאים הבאים:

- 1) תהליכי עבודה לבקרה ולפיקוח בשטח על עבודות קבלן הפסולת.
- 2) תהליכי עבודה בתחום ההתחשבות עם הקבלן.
- 3) דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של עבודת הקבלן (לרוב הטיפול מתבצע בעקבות פניות ותלונות שהתקבלו מהתושבים במוקד המועצתי).
- 4) עבודת הפיקוח והבקרה של היועץ על עבודת הקבלן.
- 5) שיגרת עבודה במחלקה בתחומים בהם היא עוסקת.

הומלץ "לעגן נהלים כתובים בתחום פינוי אשפה ופסולת הכוללים בין היתר את הנושאים הבאים: תהליכי עבודה לבקרה ולפיקוח בשטח על עבודות קבלן הפסולת, תהליכי עבודה בתחום ההתחשבות עם הקבלן, דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של עבודת הקבלן, עבודת הפיקוח והבקרה של היועץ על עבודת הקבלן ושיגרת עבודה במחלקה בתחומים בהם עוסק."

הביקורת הנוכחית

ממצאים

- א. נמצא כי ההמלצה לא יושמה.
 - ב. נמצא כי לעירייה עדיין אין נהלים פנימיים, המסדירים את תחום פינוי הפסולת הביתית בעיר, לרבות ההתנהלות של עובדי העירייה מול קבלני פינוי הפסולת וקביעת מנגנוני בקרה פיזיים וממוחשבים אחר עבודתם.
- הביקורת מדגישה, בהתאם להצעת המחיר שניתנה לעירייה, התחייבה היועצת להכין נהלי עבודה למפקחי העירייה, בהתאם לרוח המכרז.



העדר נהלים



נמצא חוזר

2. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני המתוכנן כיאות, הכרחי ברשות מקומית על מנת לבצע באופן יעיל משימות מורכבות, כך שיתאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות הפיקוח בין הגורמים, תקצוב באופן יעיל את כל הגורמים השונים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הסקת מסקנות וכיוצ"ב.

להלן המבנה הארגוני הרלוונטי בתחום פינוי אשפה כפי שהוצג לביקורת:



להלן תפקידם הרלוונטי לביקורת:

- א. מנהל אגף שפ"ע - אחריות כוללת על תחום שיפור פני העיר, כולל איכות סביבה ופינוי פסולת.
- ב. מנהל מחלקת תברואה - אחראי, בין היתר, באופן ישיר על עמידת הקבלן בתנאי החוזה בכל הנוגע לפינוי פסולתו וגזם.

בנוסף, המחלקה מעסיקה באמצעות מיקור חוץ יועצת חיצונית וקבלנים כמפורט להלן:

- א. יועצת סביבתית – יועצת חיצונית האחראית, בין היתר, על בדיקת חשבונות קבלן ובחינת יומני עבודה.
- ב. קבלן פינוי פסולת – אחראי לביצוע פינוי הפסולת בפועל.

כלל האשפה הנאספת בעיר מפונה לאתר הטמנה באתר הפסולת חירייה.ממצאי הדו"ח הקודם:

נמצא כי על התברואן מוטלים תפקידים רבים, כולל תפקידים מעבר למה שנקבע במכרז לבחירתו. הוא מבצע את התפקידים המוטלים עליו עם כוח אדם דל (בנוסף אליו), חצי משרה של מזכירה ויומיים עבודה בשבוע של יועץ חיצוני ביעוץ ובפיקוח על הקבלן.

נמצא כי הפעילות במשרד מחלקת התברואה אינה סדורה. נמצאו פיגורים בעבודות המשרדיות.

הפיקוח של המחלקה על הקבלן אינו מספיק הדוק וקיים צורך בתוספת של כוח אדם, אשר יעסוק בעיקר בפיקוח הפיזי על הקבלן.

הומלץ לתקן ולאייש את מחלקת התברואה כך שתוכל לתת את המענה הנדרש למועצה וליישוב ולעמוד במשימות השוטפות, לרבות היכולת לבצע פיקוח על הקבלן. במסגרת זו, להגדיר באופן ברור את התפקידים של כל אחד מהעובדים.

הביקורת הנוכחיתממצאים

- א. נמצא כי ההמלצה יושמה באופן חלקי.
- ב. הביקורת מציינת כי העירייה ערכה מכרז מספר 31/22 למנהל מחלקת תברואה ובו תפקידו של התברואן (דאז) הוגדר כמנהל מחלקה.
- ג. כמו כן, כיום (לאחר הביקורת) למחלקת התברואה מזכירה במשרה מלאה.

הביקורת חוזרת על הממצא מדוח הביקורת המקורי ומעירה כי על מנהל התברואה ואיכות הסביבה מוטלים תפקידים רבים, עם כוח אדם דל, דבר המונע ממנו לבצע מטלותיו באופן מיטבי, כולל פיקוח ובקרה שוטפים על פינוי פסולת. בתחילת הביקורת, מנהל התברואה מסר לביקורת כי המזכירה, שהועסקה במחלקה ב- 30% משרה, סיימה את תפקידה ומאז לא נמצאה ממלא/ת מקום לתפקיד זה. במהלך הביקורת התקבלה במחלקה מזכירה במשרה מלאה.

יצוין כי הרשות גדלה בקצב מהיר בשנים האחרונות ולאחרונה אף הפכה לעיר. גידול האוכלוסייה מגדיל עוד יותר את הצורך בכוח אדם מספק למתן השירותים.

בהתייחסותו לטייטת הדוח, סמנכ"ל מנהל מסר לביקורת כי בשנת 2023 מונה מנהל תברואה וכן מונתה מזכירה במשרה מלאה.

הביקורת מעירה שגם לאחר מינויים אלו, עדיין קיים חוסר בעובדים במחלקה, דבר הפוגע בשירותים בתחום.

3. תוכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

"מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות", שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 2016 (להלן: "המודל"), מדגיש כי תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול, אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים.

על פי המודל, תוכניות העבודה השנתיות של הרשות, מהוות כלי עזר בחשיבה אסטרטגית ומשקפות את כלל הפעולות, שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים, למצב עתידי רצוי.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי למחלקה אין תכנית עבודה שנתית מתוקצבת עם מטרות, יעדים, משימות מוגדרות בתחום פינוי הפסולת (וגם לא בתחומים אחרים).

הומלץ לדרוש ממחלקת התברואה להציג תכנית עבודה שנתית מתוקצבת עם מטרות, יעדים, מדדים ומשימות מוגדרות.

הביקורת הנוכחית

ממצאים

- א. נמצא כי ההמלצה לא יושמה.
- ב. מבדיקת הביקורת עולה כי אגף שפ"ע עדיין אינו עורך תוכנית עבודה שנתית בנושא אשפה ופסולת.



4. פינוי פסולת מעסקים פרטיים (מפעלים)

רשויות מקומיות רשאיות לגבות מבעלי עסקים ומפעלים 'אגרת פסולת עודפת' - עבור עלויות הטיפול בפסולת שמייצרים העסקים. בפברואר 2018 פרסם משרד הפנים מתווה לאישור חוקי העזר לפסולת עודפת, אשר כלל נוסחה לחישוב האגרה על פי מספר משתנים. במתווה זה נקבע כי מגבלת הגבייה בחוק העזר תהיה לשלוש שנים בלבד.

משרד הפנים הבהיר כי אמות המידה נועדו לקדם:

- א. חלוקת נטל הפינוי של פסולת בהיקף חריג, המיוצרת על ידי עסקים, כך שזה לא יוטל במלואו על הרשויות המקומיות.
- ב. עידוד מחזור של פסולת הניתנת למחזור, על ידי עסקים, על מנת להקטין את כמות הפסולת הנדרשת לפינוי.
- ג. צמצום של כמות הפסולת, המופקת כחלק מתהליך הייצור, והפנמת עלות פינוי הפסולת הזו על העסקים המייצרים אותה.

דוח מבקר המדינה לשנת 2022 המליץ: "כדי להפחית את העלויות של הרשויות המקומיות, הנובעות מפינוי פסולת של עסקים, מומלץ כי רשויות שאין להן חוק עזר בעניין זה, ישלימו את הליכי חיקוק חוק העזר ויפעלו להחלתו. מומלץ כי משרד הפנים - כרגולטור - יפעל להאיץ את הטיפול בנושא ברשויות המקומיות."

בשנת 2018 הפיצו משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה 'נוהל לעניין אישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת' ובו נכתב "בפסק דין שניתן בעתירה במסגרת בג"ץ 1756511 נקבע כי אין מניעה במישור העקרוני לכך שרשות מקומית תגבה אגרת פינוי פסולת מחוץ לארנונה הכללית, ובלבד שמדובר בפינוי פסולת הקשורה לתהליכי הייצור של המפעל מעבר לרמת בסיס מסוימת שתיקבע. הדבר נובע בין היתר מעקרון של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמחזור של פסולת על יצרניה".

במסמך משלים פרסם משרד הפנים 'אמות מידה לאישור חוקי עזר בעניין אגרת פינוי פסולת עודפת' ובו הפרקטיקה ליישום גבייה בגין פסולת עודפת.

לעירייה חוק עזר לבאר יעקב (פינוי פסולת), התש"ף – 2020 ובו הוגדר מהי פסולת עודפת ומהי אשפת מפעל, כולל התייחסות לכמויות אשפת מפעל בסיסית לחודש ומספר עובדים- תקין.

נמצא - הביקורת רואה בחיוב את הפקת הלקחים של המועצה מפסק הדין וחקיקת חוק עזר לבאר יעקב (פינוי אשפה), התש"ף 2020 המאפשר למועצה לגבות אגרת אשפה מבתי עסק וממפעלים על "אשפה עודפת".

הומלץ – להיערך ליישום חוק העזר החדש בנושא פינוי אשפה מבתי עסק וממפעלים.

הביקורת הנוכחית

ממצאים

- א. נמצא כי העירייה החלה בישום ההמלצה – ונמצאת בהליך אכיפת החוק.
- ב. לביקורת נמסר כי עולה קושי ביישום החוק, בשל התנגדות של בעלי העסקים ובתי החולים:

מנהל אגף שפ"ע מסר לביקורת כי "בוצע תחשיב בהתאם להוראת מנכ"ל לחיוב העסקים החל מה- 1.1.21 רטרואקטיבית. בשלב זה בוצע תחשיב לבתי חולים הגדולים. יצאו מכתבי חיוב בהתאם דרך הגביה, אני מעודכן שיש להם השגות והוציאו מכתבים דרך המחלקות המשפטיות שלהם. לגבי יתר העסקים הקטנים כרגע נעצר, היועץ ממתין לקבלת מידע מהתברואה אצלנו".

בפגישה שערכה הביקורת ביום 29.6.2023 עם מנהל מחלקת תברואה, עלה כי פסולת מעסקים מפונה באופן חלקי ויתר הפסולת של בעלי העסקים מפונה על ידיהם.

הביקורת פנתה בשאלה ליועצת המשפטית לגבי מצב גבייה מעסקים עבור פסולת עודפת ונענתה כי "מול המדינה - משרד הבריאות (בי"ח שמואל הרופא, מרכז לבריאות הנפש ומרכז שמיר) אנו צפויים ללכת לגישור אצל הממונה על המחוז כי יש להם טענות על החיוב. לגבי יתר העסקים החוק מיושם חלקית. אנחנו עשינו הליך להחליף את היועץ המלווה, ממתין לראיונות והחלטה"

5. תקציב פינני פסולת והיטל הטמנה

כאמור, עלויות פינני פסולת והטמנה עומדים בשנים האחרונות על כ- 11 מיליון ₪ לשנה.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא - הפערים בין התכנון לביצוע בתקציב פינני הפסולת הולכים ומצטמצמים לאורך השנים. זוהי מגמה חיובית. יחד עם זאת, קיימים פערים משמעותיים בחלוקת התקציב, בין פינני הפסולת לבין הטמנה.
הומלץ - במסגרת הכנת התקציב לשנת 2021, לבצע בחינה מעמיקה של תקציב ההטמנה ותקציב פינני הפסולת כדי שהחלוקה בין הנושאים יהיה נכון יותר.

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה גיליון אלקטרוני, המפרט את עלויות פינני הפסולת וההטמנה לשנים 2020 – 2023 (ביצוע חלקי ביחס לאישורי חשבונות שבוצעו על ידי העירייה). הביקורת בחנה את הביצוע מול התכנון לשנים 2019 - 2022 הנתונים באלפי ₪. ראו טבלאות שלהלן:

תקציב מול ביצוע לשנת 2019

שנת 2019 - אלפי ש"ח				הנושא	מס"ד
סה"כ	הטמנה פיקוח	הטמנת אשפה	איסוף ופינוי פסולת		
10,330	אין נתונים	4,900	5,430	תקציב	1
10,186	אין נתונים	5,182	5,004	ביצוע	2
144	אין נתונים	282-	426	הפרש (חריגה)	3
98.6%	אין נתונים	106%	92%	שיעור הביצוע	4

תקציב מול ביצוע לשנת 2020

שנת 2020 - אלפי ש"ח				הנושא	מס"ד
סה"כ	הטמנה פיקוח	הטמנת אשפה	איסוף ופינוי פסולת		
10,350	150	5,500	4,700	תקציב	1
11,120	140	6,194	4,786	ביצוע	2
770	-10	694	86	הפרש (חריגה)	3
107%	93%	113%	102%	שיעור הביצוע	4

תקציב מול ביצוע לשנת 2021

שנת 2021 - אלפי ₪				הנושא	מס"ד
סה"כ	הטמנה פיקוח	הטמנת אשפה	איסוף ופינוי פסולת		
10,675	150	5,700	4,825	תקציב	1
10,807	140	5,925	4,742	ביצוע	2
132	-10	225	-83	הפרש	3
102%	93%	104%	98%	שיעור הביצוע	4

תקציב מול ביצוע לשנת 2022

שנת 2022 - אלפי ₪				הנושא	מס"ד
סה"כ	הטמנה פיקוח	הטמנת אשפה	איסוף ופינוי פסולת		
10,715	135	5,630	4,950	תקציב	1
10,985	140	5,698	5,146	ביצוע	2
270	5	68	196	הפרש	3
103%	104%	101%	104%	שיעור הביצוע	4

בנוסף, בחנה הביקורת את עלויות (ביצוע) פינוי הפסולת באלפי ש"ח, לשנים 2020 - 2022, ביחס למספר התושבים בעיר:

פירוט תקציב פינני אשפה ועלות לתושב בשנים 2019 - 2022

*עלות לתושב פר שנה לא כוללת עלויות הטמנה ופיקוח לשנת 2019 שלא נמסרו לביקורת.

2022	2021	2020	2019	מס"ד / נושא	
				שנה	שנה
5,146	4,742	4,786	5,004	1	איסוף ופינוי פסולת
5,698	5,925	6,194	5,182	2	הטמנת אשפה
140	140	140	אין נתונים*	3	הטמנה פיקוח
10,987	10,810	11,122	10,186	3	סה"כ
916	901	927	849	4	עלות פר חודש
29,971	29,852	29,015	27,768	5	מספר תושבים
367	362	383	367	6	עלות לשנה פר תושב*

א. מנתוני הטבלאות לעיל, תקציב מול ביצוע לשנים 2019 - 2022, עולה כי תקציב פינני אשפה כמעט לא השתנה בשנים המבוקרות. ניתן לראות כי בכל שנה, התכנון מעט נמוך מהביצוע בפועל.

ב. מנתוני הטבלה המפרטת פירוט תקציב פינני אשפה ועלות לתושב בשנים 2019 - 2022 עולה כי קיים גידול דמוגרפי של כ- 5% בשנים הנבדקות ועקב כך, חלה ירידה של כ 4% בעלות לתושב. יצוין כי בשנת 2020 עלויות פינני האשפה בכל הארץ היו גבוהות מהרגיל, עקב מגפת הקורונה.

נמצא כי ההמלצה לבחון את עלויות ההטמנה ועלויות הפינוי – יושמה והתקציבים עודכנו בהתאם.



הדגשה חיובית

6. ניהול כלי אצירה

6.1. אי התקנת תגים על כלי האצירה

סעיף 54 לחוזה ההתקשרות עם הקבלן (להלן: "חוזה או החוזה"), קובע כי "הקבלן יתקין ויתחזק, על חשבונו תוך נשיאה בהוצאות, מערכת איתור מסוג איתוראן על כל כלי הרכב שישמשו אותו בביצוע השירותים נשוא ההסכם..." ובסעיף 56 נקבע כי "...דוח המערכת המעיד על מספר הפינויים בפועל יצורף לחשבונית הקבלן. יובהר כי, מערכת הניטור והבקרה (התגים והאמצעים הטכנולוגיים שיוצבו על גבי משאיות הקבלן) הינה בבעלות המועצה..."

הקנס על אי ביצוע הוראות החוזה נקבע בסעיף 101 (24) "אי התקנת מערכת ניטור ובקרה על גבי כלי האצירה והמשאיות" בסך 50,000 ₪, בגין כל חודש בו לא הותקנה המערכת כנדרש.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי הקבלן לא התקין תגי זיהוי בכל כלי האצירה כנדרש במפרט הטכני. כמו כן, לא הופעלה מערכת ניטור ובקרה. לדברי מנהל מחלקת התברואה מערכת הניטור והתקנת תגי זיהוי תתחיל לפעול בחודש דצמבר 2020. ורק לאחר הפעלתה, ההתחשבות עם הקבלן תתבצע לפי הנפות. למרות ההפרה, המועצה לא קנסה את הקבלן.

הביקורת מדגישה שאי התקנת תגי זיהוי על כל כלי האצירה ואי הפעלת מערכת הניטור והבקרה נוגדת את תנאי ההסכם.

הומלץ

- 1) לזמן את הקבלן לבירור בפני מנכ"ל המועצה בשיתוף היועצת המשפטית על אי התקנת מערכת ניטור ובקרה ותגי זיהוי על כל כלי האצירה. (לא למעקב)
- 2) לחייב את הקבלן להתקין לאלתר מערכת ניטור ובקרה עם תגי זיהוי על כל כלי האצירה, כדי שניתן יהיה להתחשבן על פי הנפה כפי שנקבע במרכז ובהסכם ולא בשום שיטת התחשבות אחרת.
- 3) לוודא שמערכת הניטור תהא תקינה ותפיק דוחות לפי תגי זיהוי על כל כלי האצירה והמשאיות, בהתאם למפרט הטכני שקבעה המועצה בהסכם שחתם עליו הקבלן.
- 4) לפעול לפי טבלת קנסות על אי התקנת תגי זיהוי ואי התקנת מערכת ניטור ובקרה. (לא למעקב).

הביקורת הנוכחית

ממצא

נמצא כי ההמלצות למעקב יושמו.

מבדיקת הביקורת עולה כי על גבי כל אחת ממשאיות פינוי הפסולת קיימת מערכת תיעוד, הכוללת מצלמה. כל פח שמונף למשאית נספר על ידי המערכת ופעולת ההנפקה גם מצולמת.

עם זאת, לא הותקנו מערכות ניטור על כלי העצירה עצמם. לא הוצג לביקורת אישור פורמאלי על שינוי בתנאי החוזה, כך שניתן פתרון אחר מזה המצוין בחוזה. הביקורת סבורה כי הפתרון שניתן הוא ראוי. עם זאת, לא הוצג אישור רשמי על שינוי מהקבוע בחוזה – והסרת הדרישה לניטור כלי העצירה עצמם

בביקור שערכה הביקורת במשרד מנהל מחלקת התברואה ביום 29.06.2023, הוצגה המערכת והודגמה ספירת הנפות של משאית פינוי מאותו יום, כולל תמונות של הנפת הפחים ושעת הצילום.

המערכת נמצאת בשימוש אצל מנהל מחלקת תברואה, אשר ביכולתו להפיק דוחות יומיומיים, כולל פירוט של מספר הנפות, יום ושעה וכדומה.

הביקורת מציינת כי לפני הדגמת המערכת, הביקורת ביצעה סיור ובין השאר צילמה משאית אשפה, בעת פינוי פחים. מאוחר יותר, בעת ההדגמה, ביקשה הביקורת לראות את רישום הפחים שהונפו בעת הסיור, אך נמצא שהנפות אלו לא נרשמו ולא תועדו במערכת הממוחשבת. לשאלת הביקורת, נמסר לה כי בזמן הסיור, התקבלה התראה על תקלה בשידור הנפות של משאית שמספרה 30876901, אשר טופלה לאלתר.

6.2. שטיפת כלי אצירה

סעיף 43 לחוזה קובע כי "על הקבלן לשטוף שטיפה חיצונית ופנימית את כל עגלות הפסולת פעמיים בשנה, באמצעות משאית דחס ייעודית (הדגשה לא במקור) לשטיפת כלי אצירה (עד 1,100 ליטר) על פי תוכנית העבודה שיגיש המנהל לקבלן, ויאשרו על ידי המנהל. לשטוף שטיפה חיצונית ופנימית את כל המכולות, טמוני הקרקע ומיכלים מונחי קרקע פעם בשבוע באמצעות אקדח מים בלחץ גבוה וחומרי חיטוי (ההדגשה לא במקור). במסגרת זו אחראי הקבלן להחתיים את המנהל בגמר עבודות השטיפה בדבר ביצוע העבודות לשביעות רצונו".

הקנס על אי ביצוע הוראות החוזה נקבע בסעיף 101 (29 ו-30) "אי שטיפת עגלות פעמיים בשנה על פי המפרט" בסך 100 ₪ לכל שטיפה בודדת לכל עגלה שלא בוצעה ו"אי שטיפת פח טמון ו/או טמון עילי אחת לחודש" בסך 500 ₪ לכל שטיפה בודדת שלא בוצעה.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי מחלקת התברואה אינה מקפידה על יישום תכנית שטיפת כלי אצירה כנדרש בהסכם. המחלקה לא הכינה תכנית עבודה מפורטת לשטיפת כל סוגי כלי האצירה לקבלן וממילא הקבלן לא החתיים את מנהל המחלקה בגמר עבודת השטיפה. כתוצאה מכך לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בתוכנית העבודה בנושא זה.

הומלץ:

- 1) על אחראי מחלקת התברואה לפעול בהתאם לסעיפי המפרט הטכני - להגיש תכנית עבודה לשטיפת כלי אצירה החתומה על ידו ולוודא שהקבלן מבצע שטיפות כלי האצירה בהתאם לתוכנית.
- 2) על אחראי מחלקת התברואה לחתום על ביצוע עבודות השטיפה של הקבלן בגמר ביצוע שטיפות כלי האצירה על פי התוכנית ולשמור את התיעוד בתיק הקבלן שבמחלקה.

הביקורת הנוכחית

ממצאים

נמצא כי ההמלצות לא יושמו.



הביקורת קיבלה לעיונה את חשבונות הקבלן לחודשים 06-08.2022, הכוללים פירוט של עבודות שבוצעו על ידו במהלך החודש. בנוסף, קיבלה הביקורת לעיונה את יומני העבודה של העירייה לחודשים 06-08.2022.

הביקורת לא מצאה במסמכים אלה אסמכתאות לשטיפת כלי אצירה, כנדרש בחוזה.

הביקורת מעירה כי לא התקבלה תוכנית עבודה ולכן לא ניתן לבחון האם ישנם ימים קבועים בחודש עבודה, בהם מתבצעת שטיפת כלי האצירה.



בפגישה עם מנהל מחלקת תברואה, שקיימה הביקורת ביום 29.06.2023, נמסר לביקורת כי הקבלן מבצע שטיפה ידנית של כלל כלי האצירה בעיר (עד 1,100 ליטר, מוטמנים ומונחי קרקע) פעמיים בשנה. השטיפה מתבצעת בעזרת צינור מים ייעודי, באופן ידני על ידי עובדי הקבלן. מנהל התברואה מסר

לביקורת כי בזמן השטיפה הוא מסייר עם הקבלן ונערכת בדיקה שכולל כלי האצירה נשטפים. בנוסף, נמסר לביקורת כי היועצת עוקבת אחר המשאיות ובודקת שאכן כלי האצירה נשטפים. מנהל מחלקת תברואה אינו מחתים את הקבלן בגמר ביצוע עבודות שטיפת כלי האצירה, כנדרש בחוזה ההתקשרות, אולם קיימים ברשותו צילומים מימי השטיפה המרוכזים.

הביקורת מעירה כי על פי סעיף 43 לחוזה יש לשטוף את כלי האצירה (עד 1,100 ליטר) פעמיים בשנה באמצעות משאית דחס ייעודית ואת טמוני הקרקע ומיכלים מונחי קרקע יש לשטוף אחת לשבוע.

6.3. אחזקת כלי אצירה רזרביים

סעיף 60 להסכם 'תחזוקת מכלי האצירה' קובע כי "על הקבלן להחזיק בכל עת בשטח התפעולי שלו, כמות עגלות רזרבית חדשה בכמות מינימלית של 5% מהעגלות המפונות, נשוא מכרז זה".

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי הקבלן אינו מחזיק בכמות עגלות רזרביות כנדרש בהסכם, כאשר הפערים עומדים על 81%. הומלץ לוודא שהקבלן מחזיק בכמות כלי האצירה הרזרביות בהיקף של 5% מכלי האצירה המפונים, כפי שנקבע בתנאי ההסכם.

הביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצה יושמה באופן חלקי.

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ המפרט החלפת כלי אצירה 1,100 ליטר לשנת 2023. הקובץ כולל נתונים על מספר פחים שהוחלפו וכתובת, כמפורט להלן:

מס"ד	כתובת	כמות
1	שאנס 11	1
2	אלונים 9	2
3	אלונים 4	2
4	אלונים 22	1
5	שאנס 1	1
6	מד"א	1
7	בית עלמין	1
8	אלונים 4	2
9	אלונים 24	1
10	שאנס 1	1
11	אלונים 9	2
12	אלונים 10	1
13	אהוד מנור 4	1

*חלק מהכתובות חוזרות ברשימה מספר פעמים. לא מדובר בטעות אלא בהעתקת נתוני הרשימה המקורית (למשל, מס"ד 2 ומס"ד 11).

סה"כ הוחלפו/נוספו 17 כלי אצירה.

מעיון ברשימה זו עולה כי 11 מתוך 17 כלי עצירה שהוחלפו, היו ברחוב אחד – רחוב אלונים. בחלק מהבתים ברחוב הוחלפו מספר פחים. באלונים 9 (מס"ד 2) ובאלונים 4 (מס"ד 3) הוחלפו פעמיים שני פחים ובשאנס 1 (מס"ד 5) הוחלף פעמים פח אחד.

הביקורת מצאה כי במתחם אגף שפ"ע מאוחסנים מספר פחים בגודל 360 - להלן תמונה.



מעבר לכך, אין תיעוד לכך שהקבלן מחזיק פחים ומה הכמות המוחזקת.

מנהל מחלקת תברואה מסר לביקורת כי בכל דרישה של העירייה להחלפת כלי אצירה, הם נענים בחיוב ומתבצעת החלפה.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל מחלקת התברואה מסר לביקורת כי "הקבלן מחזיק בכלי האצירה מחוץ ליישוב, אך הוא לא מבצע מעקב ובקרה בנושא".

הביקורת סבורה כי יש מקום לוודא קיום כלי האצירה.

6.4. תלונות על נזקים וחוסר בכלי אצירה

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא, שסה"כ תלונות על נזקים לפחים/חוסר בפחים עמד בין יולי 2019 למאי 2020 על 104 תלונות, כ- 10 תלונות בחודש בממוצע. יצוין כי ממוצע התלונות בין יולי 2019 – דצמבר 2019 עמד על 12 תלונות בממוצע לחודש ובין ינואר 2020 עד מאי 2020 – 6 תלונות בממוצע, דבר שמצביע על שיפור משמעותי לאורך זמן.

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה את קובץ פניות המוקד בנושא פינוי פסולת לשנת 2022.

הביקורת מציינת לחיוב כי בשנת 2022 היו רק 3 תלונות בסה"כ על פח שבור. להלן טבלה המפרטת את הפניות:



הדגשה חיובית

מס"ד	מספר פניה	תאריך פתיחה	שם סטטוס	סוג סטטוס	תיאור פניה
1	2022101615	30/10/2022	טופל	סגור	מבקשת להחליף את הפח פסולת פח פסולת שבור לטיפולכם
2	2022101418	26/10/2022	טופל	סגור	יש פח פסולת שבור מלא זבל בפינת הגזם שלא פינו אותו מאתמול לטיפולכם
3	2022040789	18/04/2022	הועברה למחלקה אחרת	סגור*	החנייה הגדולה (בחולות) מול רחוב הבנים 40 ממשיכה להיות מרכז פסולת פעיל. מכולת המתכת השבורה עדיין שם ונוספת עוד ועוד פסולת סביבה. זה הפך למקום השלכת פסולת, כי פסולת אוהבת חברה. (נראה כמו גגון של טנדר מלא בזבל)

*הביקורת מציינת כי בעקבות הפנייה החוזרת של התושב/ת, למרות שהפנייה מוגדרת בסטטוס 'סגור', נערך סיור במקום לבחינה של המפגע. יודגש כי לא נמצא כל מפגע והאזור היה נקי מפסולת.

7. הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי

- א. היועץ פועל במועצה ללא הסכם העסקה כדין מיום 1.10.2019.
- ב. היועץ אינו עומד במשימות כפי שהגיש בהצעתו למועצה (בסעיף תכולת העבודה), כמפורט להלן: נכון למועד סיכום הביקורת (10/2020) לא נמצאו במחלקת התברואה נהלי עבודה שאמורים היו להיכתב ע"י היועץ; במהלך כל תקופת ההתקשרות, היועץ לא הפיק דוחות פיקוח ודיווח על התקדמות וטיב העבודה של הקבלן; היועץ לא הגיש דוחות פעמיים בשבוע לבדיקת עבודות הקבלן, למעט מקרה אחד של מעקב אחר משאית הקבלן.
- ג. דיווחי הפעילות החודשיים של היועץ לוקים בחסר: דיווחים כלליים ולא ממוקדים, העדר דיווח על פעילות שטח, פרק זמן לא סביר בו היועץ מלווה את הקבלן בכניסה לעבודה (7 חודשים), אי תיעוד ממצאים בדיווחי היועץ.
- ד. המחלקה לא הכינה תוכנית עבודה מפורטת ליועץ, אשר אמור לפקח על עבודת הקבלן לפי הנושאים שהתחייב לבצע בהצעתו.

הומלץ:

- (1) על המועצה להקפיד על קיום הסכמים בתוקף עם היועצים שלה בכל עת.
- (2) על המועצה לדרוש מהיועץ למלא את התחייבויותיו בהתאם להצעה שהגיש למועצה בעת שחתם על ההסכם.
- (3) על אגף שפ"ע להכין פורמט של דוח בדיקה (הכולל תיעוד מלא), אשר יוגש אחת לחודש על ידי היועץ לאחראי המחלקה ויכלול את תיעוד הסעיפים של הפעילות שהיועץ התחייב לבצע בהתאם להצעתו כגון: מעקב סמוי אחר הקבלן עד לאתר ובדיקת הכניסות לתחנת המעבר, פעילות מעקב גלויה, פעילות מעקב סמויה וביקורות פתע.
- (4) על אגף שפ"ע להכין תוכנית עבודה ליועץ בציון נושאי הבדיקה, מקומות ומסלולים.

הביקורת בנוכחית

ההמלצות לא יושמו.

א. היועצת פועלת בעירייה ללא הסכם העסקה כדין מיום 30.6.2022



מבדיקת הביקורת הנוכחית עולה כי בחודש יולי 2018 נחתם הסכם התקשרות בין העירייה לבין היועצת הסביבתית (להלן: "היועצת"). ההסכם נחתם לשנה, עם אפשרות הארכה לשתי תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת.

כלומר, ההסכם בתוקף למקסימום 3 שנים ולא יאוחר מיום עד ל- 30.06.2022. ביום 11.04.2022 נחתם הסכם הארכה נוסף ובו צוין כי "ובין הצדדים נחתמה הארכת הסכם ראשונה, לתקופה של 12 חודשים, שתחילתה ביום 06.05.2021 וסיומה ביום 06.05.2022". סעיף 2 להסכם הארכה קובע כי "הארכת ההסכם המקורי פעם שנייה ואחרונה". ההסכם נחתם לתקופה שמיום 6.5.2022 ועד ליום 6.5.2023.

הצעת המחיר של היועצת כללה את הסעיפים הבאים:

- 1) כתיבת מכרז פינוי פסולת והכנת כתבי כמויות
- 2) השתתפות בסיורי קבלנים
- 3) כתיבת נהלי עבודה למפקחי העירייה ברוח לשון המכרזים
- 4) ביקורת יזומות - פתע וקבועות, לפחות פעמיים בשבוע, לבדיקת עבודת הקבלן
- 5) הפקת דוחות פיקוח לעירייה ודיווח על התקדמות העבודות וטיב עבודות הקבלן בשטח.

הביקורת קיבלה לעיונה דוחות פעילות של היועצת לשנת 2022. הדוחות כוללים פירוט של עיקרי הפעילויות שבוצעו על ידה דוגמת:

- 1) מעקב אחר פעילות הקבלן, צוין כי נערכת פעילות מעקב גלויה
- 2) פגישות שבועיות עם אחראי התברואה
- 3) מעקב סמוי אחר הקבלן

ב. **היועצת עדיין אינה עומדת במשימות כפי שהגישה בהצעתה לעירייה (בסעיף תכולת העבודה),** כמפורט להלן: נכון למועד סיכום הביקורת (07/2023) לא נמצאו במחלקת התברואה נהלי עבודה שאמורים היו להיכתב ע"י היועצת; במהלך תקופת ההתקשרות, היועצת לא הפיקה דוחות פיקוח ודיווח על התקדמות וטיב העבודה של הקבלן; היועצת לא הגישה דוחות פעמיים בשבוע לבדיקת עבודות הקבלן.

ג. **דיווחי הפעילות החודשיים של היועצת לוקים בחסר:** דיווחים כלליים ולא ממוקדים, העדר דיווח על פעילות שטח.

ד. **המחלקה לא הכינה תוכנית עבודה מפורטת ליועצת,** אשר אמורה לפקח על עבודת הקבלן לפי הנושאים שהתחייבה לבצע בהצעתה.

8. שקילה ראשונה ותעודת שקילה

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא

המועצה בחרה שלא לממש סעיף 12 למפרט הטכני שקובע "שקילת אפס בכך שלא הקימה תחנת שקילה בשטח המועצה. בהעדר תחנת שקילה בשטח המועצה, גם לא ניתן לבצע שקילות למשאיות הקבלן, דבר שיוצר סיכון שמשאיות המתחילות יום עבודה אינן ריקות ומחייבות את המועצה בכניסה לאתר ובהיטל הטמנה.

הקבלן אינו מגיש את דוחות שקילה מידי חודש או בתדירות גבוהה יותר כנדרש בהסכם; כמו כן, המועצה אינה דורשת דוחות שקילה מהקבלן בכל חודש בזמן התחשבות עם הקבלן. (עקב כך שלא הופעלה מערכת הניטור והבקרה על ידי הקבלן, לדוחות השקילה יש משמעות רבה על עבודת הקבלן).

חלק מהמשאיות של הקבלן (2 משאיות) לא רשומות ברישיון מוביל וכנראה אינן בבעלות הקבלן ו/או שמספרי המשאיות לא הוזנו לרישומי אתרי הפינוי. אי הופעתם בנספח רישיון מוביל מעלה חשש שהקבלן שוכר את שירותיו של קבלן משנה מבלי לקבל את אישור המועצה.

הומלץ:

- 1) להקים תחנת שקילה בשטח המועצה ולבצע שקילות ראשונות ושקילות למשאיות שחוזרות לסבבים נוספים. [לא למעקב מאחר שהעירייה החליטה לא לקבל את המלצת הביקורת ולא להקים תחנת שקילה].
- 2) להנחות את הקבלן שלא להעסיק במועצה משאיות שלא בבעלותו ללא אישור בכתב, בהתאם להסכם וכן להזין את מספרי המשאיות לרישומי אתרי הפינוי.
- 3) לבצע בירור יסודי עם הקבלן בדבר אי הופעת הרכבים ברישיון מוביל מעודכן ולברר את החשש בדבר שימוש בקבלן משנה ללא אישור של הנהלת המועצה. [לא למעקב]

הביקורת הנוכחית

ממצאים

נמצא כי העירייה מצאה פתרון לבעיה של מעקב אחר ביצוע הפינוי. הפתרון שונה מהפתרון המקורי של שקילה – אך הוא שקול לו כפתרון לבעיה. כאמור, העירייה החליטה שלא להקים תחנת שקילה בתחומה.

א. מבדיקת הביקורת את חוזה ההתקשרות עם הקבלן עולה כי גם כיום לא נדרשת שקילת אפס ובשטח העירייה לא קיימת תחנת שקילה. הביקורת מעירה כי בשנת 2020 הוחלט בעירייה לא להקים תחנת שקילה.

לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת תברואה כי במשאיות האשפה הקבועות מותקן מכשיר ג'י פי אס, המאפשר מעקב אחר המשאית. ניתן לראות את הדרך שעשתה המשאית בכל יום, כולל עצירות ככל ובוצעו. עקב כך, לדעת מנהל המחלקה, מתייתר הצורך בשקילת אפס.

הביקורת מצאה כאמור כי בעירייה עובדות מפעם לפעם משאיות שאינם בצי הרגיל, במקרים שבהם יש צורך בתגבור משאיות, כאשר יש משאית תקולה ועוד. למשאיות אלו אין מכשיר מעקב ולכן לגביהן קיים סיכון, שמשאיות המתחילות יום עבודה אינן ריקות ויתכן שהן נושאות פסולת שהעמיסו במקומות אחרים.

ב. מבדיקת חשבונות הקבלן לחודשים יוני - אוגוסט 2022 עולה כי הקבלן מצרף לחשבונות את המסמכים הבאים:

- 1) פירוט חשבון - הכולל סוג עבודה שבוצעה, כמות, תדירות שבועית, מחיר וסה"כ
 - 2) יומני עבודה בגין עבודות חריגות שבוצעו ואישור מנהל התברואה
 - 3) פירוט פינוי דחסנים
 - 4) דוח שקילת משאיות (נטו בלבד) מאתר הטמנה
- לביקורת אין הערות.**

9. אי ביצוע הוראות תנאי הסכם על ידי הקבלן

9.1. אי ניהול יומן עבודה כנדרש

סעיף 24 להסכם קובע כי "ינהל יומן עבודה מפורט בהתאם להוראות המנהל או מי מטעמו....".

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא: אופן ניהול יומן העבודה של הקבלן אינו עונה לדרישות ההסכם – אינו על פי הפורמט הנדרש, אינו מכיל הערות מנהל מטעם הרשות ואינו חתום על ידו ואינו מוגש יחד עם החשבון החודשי.

הומלץ:

1) יש לפעול לפי סעיפי ההסכם ולמפרט הטכני, אשר מפרט את הסעיפים שיש לרשום ביומן, בין היתר: אזור העבודה של הצוות, שעת יציאה לשקילה, שעת חזרה משקילה, ושעת סיום עבודה, הערות והנחיות מנהל מטעם הרשות לקבלן ודיווח של הקבלן על תקלות בעבודה למנהל מטעם הרשות.

2) על אחראי מחלקת התברואה לדרוש מהקבלן להגיש יומן עבודה חודשי מודפס וחתום על ידי מנהל העבודה בפורמט הנדרש בהסכם.

הביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצה לא יושמה.

יומן העבודה צורף כנספח ג'- מסמך ז' לחוזה ההתקשרות.

הביקורת מעירה כי יומן העבודה אותו מגיש הקבלן, שונה מיומן העבודה הנדרש בהסכם.

כמו כן, נמצא כי:

א. דפי היומן מוגשים בכתב יד ואינם חתומים על ידי מנהל העבודה של הקבלן, בניגוד לחוזה ההתקשרות.

ב. יומן העבודה שצורף למכרז, בשונה מיומן העבודה שהוצג לביקורת, כולל הוראות נוספות, שאינן מבוצעות בעבודה היומיומית:

1) שעת יציאה לשקילה

2) שעת חזרה משקילה

3) שעת סיום תוכנית עבודה

4) משימות שהועברו לקבלן, כולל שעת פנייה לקבלן ומועד סיום טיפול על ידו

5) דיווחים על תקלות

המשמעות היא שמתבצעת בקרה חלקית אחר עבודת הקבלן ולא בהכרח ניתן לדעת אם תוכנית העבודה מבוצעת במלואה על ידי כל אחד מנהגי המשאיות בעיר.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל מחלקת תברואה מסר לביקורת: "לא מחייב במכרז".

הביקורת מציינת כי סעיף 24 לחוזה קובע "כי ינהל יומן עבודה מפורט..." נספח ג'- מסמך ז' לחוזה הינו דוגמה ליומן עבודה נדרש שיש למלא על ידי הקבלן מדי יום.



9.2 רישיונות למשאיות ותעודות ביטוח חובה

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי הרישיונות וביטוחי חובה של משאיות ייעודיות לפינוי מכולות פג תוקפם והקבלן לא העביר העתקים של רישיונות וביטוחים תקפים.

הקבלן מפעיל משאיות לצורכי פינוי פסולת במועצה מבלי שמופיעות ברשימת כלי הרכב של הקבלן ומבלי שמופיעות בנספח ברישיון מוביל. (עולה חשש שהמשאיות אינן בבעלותו של הקבלן ויתכן והוא מפעיל קבלן משנה שלא באישור המועצה).

הומלץ:

- 1) על אחראי התברואה לדרוש מהקבלן שיעביר לו העתקים של הרישיונות החדשים של כל המשאיות ולהקיף לקבל מסמכים מעודכנים מדי שנה או בעת החלפת משאיות (באישור המועצה).
- 2) על אחראי התברואה לדרוש העתקים של חידוש תעודות ביטוח חובה של כל המשאיות אשר נמצאות בשימוש הקבלן במועצה.
- 3) לדרוש מהקבלן להציג רישיון מוביל עדכני אשר כולל את כל מספרי כלי הרכב אשר משתמש בהם לפינוי פסולת במועצה.
- 4) לדרוש מהקבלן להעביר למועצה העתקים של רישיונות הרכב ותעודות ביטוח חובה בתוקף בהתאם לרישיון מוביל.
- 5) לברר אם הקבלן מפעיל קבלן משנה מבלי לקבל את אישורה של המועצה.

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ, המפרט מספרי רכב מורשים ואת תעודות הביטוח של הרכבים כמפורט להלן:

מס"ד	מספר רכב	תוקף רישיון רכב	סוג רכב	שנת ייצור	תוקף ביטוח
1	15450202	6.3.2024	3-N	2021	30.6.2023
2	23969201	14.5.2023	3-N	2018	30.6.2023
3	24613001	13.8.2024	3-N	2018	30.6.2023
4	30842201	26.6.2023	N-3	2019	30.6.2023
5	30876901	15.3.2024	3-N	2020	30.6.2023
6	66026301	-	-	-	-
7	6962233	3.2.2024	3-N	2016	30.6.2023
8	79099502	16.1.2024	-	-	-
9	517505	-	3-N	2022	30.6.2023

ממצאים

נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.

א. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים שני רכבי פינוי פסולת אשר העירייה לא שמרה תיעוד של ביטוח הרכב שלהם (רכב שמספרו 66026301 ורכב שמספרו 79099502). בנוסף, לא נשמר תיעוד של רישיונות הרכב שמספרם: 517505 ו- 66026301.

ב. עוד עולה כי העתק רישיון הרכב של רכב שמספרו 23969201 אינו בתוקף.

ג. הביקורת מציינת שקיבלה לעיונה העתקים מקבצי הביטוח ורישיון הרכב של הרכבים הנ"ל, אולם לא קיבלה גיליון המרכז את הנתונים וקיים במחשב האגף. כך, שלמעשה, אין ודאות כי קיימת באגף התראה לגבי מועד חידוש רישיונות הרכב ו/או הביטוח.

בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל מחלקת התברואה מסר לביקורת כי העתק מרישיונות הרכב נמצאים ברשות העירייה.

הביקורת מציינת כי קיימים שני רכבי פינוי פסולת, אשר העירייה לא שמרה תיעוד של ביטוח הרכב שלהם (רכב שמספרו 66026301 ורכב שמספרו 79099502). בנוסף, לא נשמר תיעוד של רישיונות הרכב שמספרם: 517505 ו- 66026301.

9.3 עבודות פינוי אשפה לפני השעה 6 בבוקר

הקנס בגין יציאה לפינוי מוקדם נקבע בסעיף 102 (14) "יציאה לפינוי מוקדם ללא אישור מוקדם" בסך 3,000 ₪ עבור כל פינוי.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא - ממצאי בדיקת כניסת המשאיות לאתר הפינוי, מצביעים על כך, שעבודות הפינוי התחילו לפני השעה 06:00 בבוקר, בניגוד לסעיפי ההסכם והתקנות למניעת מפגעים (רעש). המועצה לא קנסה את הקבלן בגין יציאה מוקדמת בניגוד להסכם ובניגוד לחוק. **הומלץ** להורות לקבלן שאין להתחיל את עבודות הפינוי בכל מקום בעיר לרבות בתי חולים לפני השעה 06:00 בבוקר. (לאחר סיום הביקורת הקודמת התקבלה חו"ד היועצת המשפטית שניתן לפנות אשפה ופסולת מבית חולים אסף הרופא לפני השעה 06:00 מאחר ולא מדובר באזור מגורים).

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה את דוחות השקילה מהמטמנה ובחנה את השעות בהן הגיעו המשאיות לפרוק את האשפה.

הטבלה שלהלן מפרטת דוגמאות בהן המשאיות פרקו אשפה ביתית לפני השעה 06:45 בבוקר:

מס"ד	תאריך	שעת פריקת אשפה במטמנה	קבוצה/סוג	מספר רישוי
1	02.06.2022	06:31	אשפה ביתית	308-05-801
2	12.06.2022	06:10	אשפה ביתית	308-05-801
3	14.06.2022	06:08	אשפה ביתית	308-05-801

מספר רישוי	קבוצה/סוג	שעת פריקת אשפה במטמנה	תאריך	מס"ד
308-05-801	אשפה ביתית	05:34	16.06.2022	4
308-05-801	אשפה ביתית	05:45	26.06.2022	5
14-642-58	אשפה ביתית	06:24	24.07.2022	6
14-642-58	אשפה ביתית	06:05	26.07.2022	7
14-642-58	אשפה ביתית	06:27	27.07.2022	8
70-301-33	אשפה ביתית	06:22	16.08.2022	9
308-05-801	אשפה ביתית	05:48	11.08.2022	10

הביקורת מציינת כי המרחק מבאר יעקב לחיריה הוא כ- 16 ק"מ וזמן נסיעה מוערך באפליקציית גוגל מפות הינו כ- 20 דקות.

ממצא

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים מקרים בהם הקבלן הגיע למטמנה לפני השעה 06:30, כלומר שעת הפינוי בעיר החלה לפני השעה 06:00 בבוקר.

הביקורת מעירה כי ממצא זה עלה גם בדוח הביקורת הקודם שנערך בנושא ובתגובה לטיטוט הדוח מסר מנהל מחלקת התברואה: "מדובר בפינוי דחסן בבית החולים אסף הרופא ולא ברחבי הישוב, אחראי המחלקה קיבל אישור לביצוע הפינוי לפני השעה 06:00 ממנהל התפעול של בית החולים וזאת מכיוון שהחל משעה 00:06 ועד סוף היום יש עומסי תנועה בכניסה וביציאה מבית החולים".

הביקורת מקבלת את עמדת מנהל מחלקת התברואה.

9.4 מעקב אחר משאיות הקבלן באמצעות איתורן

סעיף 54 לחוזה ההתקשרות עם הקבלן (להלן: "חוזה" או "החוזה") קובע כי "הקבלן יתקין ויתחזק, על חשבונות תוך נשיאה בהוצאות, מערכת איתור מסוג איתורן על כל כלי הרכב שישמשו אותו בביצוע השירותים נשוא ההסכם..." ובסעיף 57 נקבע "הנתונים במערכת האיתור יישמרו למשך 90 יום לפחות. הקבלן יספק למועצה נקודת הרשאה לצפייה במערכת, ללא תשלום".

הקנס על אי ביצוע הוראות החוזה נקבע בסעיף 101 (24) "אי התקנת מערכת ניטור ובקרה על גבי כלי האצירה והמשאיות" בסך 50,000 ₪, בגין כל חודש בו לא הותקנה המערכת כנדרש.

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי במחלקת התברואה לא מתקיים מעקב שוטף אחר משאיות הקבלן באמצעות מעקב און-ליין, כדי לפקח אחר תנועות המשאיות ויכולה לאתר ליקויים בעבודת הקבלן בזמן אמת בעת התרחשותן, כגון דילוג על פינוי כלי אצירה, סטייה ממסלול הנסיעה לאתר הפינוי ואיסוף פסולת מרשויות מקומיות אחרות או מגופים פרטיים.

הומלץ:

- (1) אחראי המחלקה יגדיר תוכנית עבודה אשר תכלול בדיקה יום יומית של נתוני מערכת האיתורן של משאיות הקבלן ולקבוע את הגורם האחראי על יישום התוכנית.
- (2) לתעד את הדילוגים על איסוף הפסולת מכלי האצירה וסטיות של המשאיות בעת נסיעתם למועצה ומהמועצה לאתר הפינוי במידה שיהיו, והם ישמשו בסיס להטלת קנסות בעת ההתחשבות עם הקבלן.

הביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצות יושמו.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת תברואה עלה כי מערכת של איתורן נמצאת בשימוש יומיומי על ידי מנהל המחלקה והיועצת, תוך בדיקה קבועה של ציר הנסיעה של המשאיות, בדיקת תלונות תושבים על אי פינוי אשפה, השוואת נתונים בין חיובי מטמנה לפינויים על פי המערכת וכדומה.



הדגשה חזיקת

מנהל המחלקה נתן כדוגמה מקרה של נהג משאית אשר פונה מכולה של מקורב לו. המקרה נצפה במערכת, העובד פוטר והקבלן נקנס.

9.5. אי קיום הוראות בטיחות - הדרכת נהגים

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי אין הקפדה על כך שנהגי המשאיות יעברו הדרכה על הרכב בו נוהגים, דבר שמהווה חשיפה מבחינה בטיחותית. מבדיקה מדגמית של יומן עבודה לחודש מרס 2020, נמצא כי הועסקו נהגים במועצה (כולל נהגים של קבלנים אחרים) על ידי הקבלן מבלי שנמצאו העתקים של רישיונות הנהיגה שלהם בידי אחראי מחלקת התברואה.

הומלץ:

- (1) לדרוש מהקבלן שיציג לאחראי התברואה הצהרות בעניין ההדרכות בנושא בטיחות של הנהגים שהקבלן מעסיק במועצה.
- (2) על המועצה לפעול לפי סעיפי ההסכם ולדרוש מהקבלן להגיש לה העתקי רישיונות נהיגה ורישיונות של משאיות לבדיקה לאישור המועצה.

ביקורת נוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה קבצי הוראות בטיחות של חברת פינוי הפסולת הנוכחית, המפרטים בין היתר:

- הוראות בטיחות פינוי פסולת
- הוראות בטיחות לנהגי פינוי פסולת
- הוראות בטיחות כלליות למנהלי עבודה
- הוראות בטיחות לפינוי מכולות
- הוראות בטיחות לפינוי טמוני קרקע
- הוראות בטיחות לפינוי גזם.

בנוסף, קיבלה הביקורת 'טופס רישום הדרכה'.

ממצא

נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.

העירייה לא מחזיקה ברשותה קובץ, המפרט מועדי הדרכת עובדים בתחום פינוי הפסולת, כולל שמות העובדים.



בהתייחסותו לטיטוט הדוח, מנהל מחלקת תברואה מסר לביקורת: "בוצע".

הביקורת חוזרת ומעירה כי במועד הגשת טיוטת דוח הביקורת קיבלה לעיונה דוגמה לטופס לרישום להדרכה, אשר אינו כולל שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה. כאמור, העירייה אינה מקפידה לדרוש טפסי רישום הדרכה מהקבלן.

9.6. אי העסקת צוות עובדים קבוע

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי הועסקו נהגים במועצה על ידי הקבלן, מבלי שנמצאו העתקים של רישיונות הנהיגה שלהם בידי אחראי מחלקת התברואה.

עוד נמצא כי לפי יומן העבודה לתאריך 3.3.2020, הועסקו במועצה נהגים ומשאיות של קבלנים אחרים (ביומן כתוב משאיות של "חן המקום"), מבלי שהועברו העתקים של רישיונות הנהיגה שלהם ורישיונות של המשאיות למנהל המחלקה במועצה.

הומלץ

1) לפעול לפי סעיפי ההסכם ולדרוש מהקבלן להגיש העתקי רישיונות נהיגה ורישיונות של משאיות לבדיקה ואישור העירייה.

2) מומלץ שעל המועצה לחייב את הקבלן להעסיק במועצה צוות עובדים קבוע בהתאם להתחייבותו בהסכם. [לא בוצע מעקב].

הביקורת הנוכחית

ממצאים

הביקורת קיבלה לעיונה רשימת עובדים קבועים המועסקים במשאיות פינוי פסולת בבאר יעקב.

נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי.

א. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת רשימת עובדים קבועים בתחום פינוי הפסולת בעירייה. העירייה השוותה בין רשימת העובדים ליומני העבודה החתומים ונמצאה התאמה- תקין.

ב. עוד עולה כי קיימים 3 עובדים שרישיונותיהם לא הועברו לבדיקת הביקורת.

הטבלה שלהן מציג את הממצאים:

מס"ד	רישיון רכב/מפעיל בתוקף
1	+
2	+
3	-
4	+
5	-
6	+
7	-
8	+

9.7 עמידת הקבלן בחוקי העבודה

סעיף 29 לחוזה ההתקשרות קובע "הקבלן מתחייב להמציא למזמין אחת לחצי שנה, אישור אודות עמידתו בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה והסכם ההתקשרות... חתום בידי מורשה חתימה מטעם הקבלן ומאושר ע"י רו"ח".

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא כי הקבלן לא העביר למועצה אישור אחת לחצי שנה, בדבר עמידתו בכל החובות והתשלומים לעובד, החלים עליו לפי חוקי העבודה והסכם ההתקשרות חתום על ידי רואה חשבון, כנדרש מסעיפי ההסכם.

הומלץ: על המועצה לדרוש מהקבלן להעביר אליה אישור על עמידה בחוקי העבודה לעובדים בפינוי אשפה, חתום על ידי רואה חשבון אחת ל-6 חודשים כנדרש בהסכם

הביקורת הנוכחית

ממצא

נמצא כי ההמלצה לא יושמה.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת תברואה, מסר מנהל המחלקה כי הוא לא דורש מהקבלן אישור חצי שנתי אודות עמידתו בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה, כנדרש בחוזה ההתקשרות.

בהתייחסותו לטיטת הדוח, מנהל מחלקת תברואה מסר לביקורת כי הנושא "לא ישים".

הביקורת חוזרת ומדגישה כי בסעיף 29 לחוזה ההתקשרות נקבע "הקבלן מתחייב להמציא למזמין אחת לחצי שנה, אישור אודות עמידתו בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה והסכם ההתקשרות... חתום בידי מורשה חתימה מטעם הקבלן ומאושר ע"י רו"ח".



10. התחשבות עם הקבלן

10.1. אי הפעלת שיטת תשלום לפי הנפה

ממצאי הדו"ח הקודם

נמצא:

- א. ההתחשבות עם הקבלן לא בוצעה לפי הנפות, בניגוד להסכם, וללא דוחות שקילה חודשיים שעל הקבלן היה לצרף לחשבוניות.
 - ב. התחשבות בפועל מול הקבלן, מתבצעת בהתאם לימי הפינני לפי תוכנית העבודה, הסבבים של המשאיות, דוחות כניסה לאתרי הפינני, בהצלבה מול פירוט החשבון והחשבונית שמגיש הקבלן כל חודש.
- הומלץ:** על המועצה לחייב את הקבלן להתקין את מערכת הניטור והבקרה ולהתחשבן עם הקבלן לפי הנפות כפי שנקבע בהסכם.

הביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצות יושמו:

- א. מבדיקת חשבוניות הקבלן לחודשים יוני - אוגוסט 2022 עולה כי ההתחשבות בגין כלי אצירה בגודל 360 ו-1,100 נעשית לפי הנפות וחשבון הקבלן המוגש לעירייה מפרט כמות הנפות לכל פח ודוחות שקילה חודשיים של המטמנה – תקין.
- ב. בנוסף, פירוט החשבון כולל תשלום בגין פינני מיכלים מוטמנים, מכולה בהיפוך דחס, ודחסן כפול, כאשר החיוב מבוצע בגין כל פינני על פי ההסכם – תקין.



הדגשה חיובית

10.2. תהליך בדיקה ואישור חשבוניות לקבלן

ממצאי דו"ח קודם של מבקר העירייה לשנת 2020 בנושא פינני פסולת

נמצא:

במועצה לא קיים נוהל פורמלי כתוב על תהליך בדיקה ואישור חשבוניות לקבלן פינני הפסולת. לחלק מהחשבוניות שהועברו להנהלת חשבונות לא צורפו כל המסמכים הנדרשים על פי ההסכם כדי לאמת את בדיקת החשבונית, כגון: דוחות כניסה לאתר, דוחות שקילה מהאתר, דוחות איתורן. בחלק מהחשבוניות הייתה חסרה חתימה שלישית של הגורמים המוסמכים לאשר את החשבוניות: בשני מקרים - של היועץ החיצוני ובמקרה אחד - של מנהל אגף שפ"ע, כמפורט בטבלה לעיל, בכל החשבוניות אין חותמת עם פרטי היועץ (יש חתימה בלבד).

מנהלת החשבונות מבצעת את הקיזוז או הקנס בהתאם למכתבי מנהל המחלקה. יחד עם זאת, הביקורת לא מצאה מכתבי קיזוז/קנס שהועברו להנהלת החשבונות בשני מקרים.

הומלץ:

להכין נוהל פורמלי כתוב על תהליך הבדיקה ואישור חשבוניות לקבלן.

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה את הודעת החיוב של אתר ההטמנה לחודשים יוני - אוגוסט 2022, הכוללת את כמות פריקת הפסולת באתר ומפרטת את מספר הרכב וכמות הפסולת שהגיעה לאתר. הביקורת ביקשה

לבחון האם המשאיות המגיעות לאתר ההטמנה מופיעות ברשימת המשאיות שנמסרו לעירייה ומהי כמות הפסולת שנפרקה על ידי המשאיות.

לצורך כך ביקשה הביקורת רישיונות רכב של המשאיות המפנות פסולת בעבור העירייה, במטרה להשוות את נתוני הפינוי באתר ההטמנה ולבחון האם היו חריגות משקל.

ממצאים

נמצא כי ההמלצות יושמו באופן חלקי כמפורט להלן:

א. הביקורת מעירה כי לא קיבלה לעיונה נהלי עבודה כתובים, המפרטים את אופן הבדיקה והאישור של חשבוניות הקבלן. יחד עם זאת, נמצא שהחשבונות נבדקים ונחתמים על ידי מנהל האגף, מנהל התברואה והיועצת הסביבתית.

ב. מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 5 רכבי פינוי פסולת, שנדגמו על ידי הביקורת, נמצא כי 3 לא הופיעו בחיוב אתר ההטמנה לחודשים יוני - אוגוסט 2022.

לביקורת הוסבר כי החל מחודש ינואר התמזג הקבלן הזוכה עם הקבלן הנוכחי וגם הוחלפו חלק מהמשאיות. הביקורת ביקשה לבדוק את חשבונות הקבלן לחודשים ינואר- יוני 2023 אך נמסר כי חשבונות אלה טרם אושרו וקיימת מחלוקת בנוגע לחיובים שהוצאו לעירייה. עקב כך לא ניתן היה לבדוק.

ג. מבדיקת הביקורת את משקל הפסולת של רכבי הפינוי שנרשמו באתר עלה כי לרכב מסוים לא היו חריגות במשקל הפסולת שפרק באתר ההטמנה ורכב שמספרו אחר חרג במשקל המותר לו לנשיאה במספר מקרים בחודשים שנבדקו. להלן טבלה המפרטת מספר דוגמאות: (על פי רישיון הרכב- משקל מקסימלי לנשיאה 11,770 ק"ג):

מס"ד	תאריך	משקל בטון על פי תעודת חיוב	סך חריגה בק"ג
1	01.06.2022	12.14	370
2	06.06.2022	12.6	830
3	06.06.2022	13.12	1350
4	09.06.2022	13.64	1870

ד. הביקורת מציינת כי מבדיקת חיובי אתר ההטמנה עולה כי קיים חיוב בגין פסולת של רכבים שאינם מופיעים ברשימת הרכבים המורשים שהועברו לביקורת על ידי העירייה (המלצה לא יושמה). 23915701

סעיף 102 (9) קובע קנס בגובה של 5,000 ₪ בגין שימוש במשאית, שפעלה שלא במסגרת ההסכם.

לביקורת הוסבר כי מנהל התברואה מאשר כל משאית שנכנסת לאתר חירייה. בידי המנהל מערכת ממוחשבת לאישור המשאיות. המערכת הודגמה לביקורת בעת ביקורה ב 29.6.2023. למשאיות הקבועות יש אישורי כניסה המתחדשים בדרך כלל אחת לחודשיים. בעת הביקורת היו למשאיות אלו אישורי כניסה עד ה 31.7.23. בנוסף, מעת לעת נדרשים אישורי כניסה למשאיות שאינן קבועות, למשל בעת החלפת משאית תקולה, תגבור פינויים וכדומה. במקרים אלו ניתנים אישורים לאותה משאית ליום מסויים או למספר ימים.

11. טיפול בפניות מוקד

11.1. כללי

המוקד העירוני מקבל ומעביר לטיפול, שאלות ופניות בתחומי הטיפול השונים של העירייה.

בעירייה בה מתקבלות פניות רבות של תושבים למוקד, הדבר עשוי להצביע על אמון התושבים בכך שהעירייה תטפל בפניותיהם, ומצד שני הדבר עשוי להצביע על בעיות בשירות הניתן לתושב בתחום מסוים.

מקובל שהטיפול בפניות התושבים, אשר התקבלו במוקד העירוני, יתבצעו בהתאם ללוחות זמנים, אשר מוגדרים מראש בעבור כל סוג תלונה. כלומר, לפי זמן תקן.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה בנושא "התקשרויות של הרשויות המקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת" משנת 2015 המליץ המבקר "לפעול להסדרת הפעילות של המוקד העירוני ולקביעת נוהל פנימי בנושא ולפרסמו בציבור, נוהל זה יגדיר גם אמות מידה. על העירייה לעמוד באמות המידה...".

11.2. אמנת שירות (תקני זמן שירות) בנושא טיפול בפסולת

ממצאי הדו"ח הקודם

במועצה לא קיימת אמנת שירות ולא נקבעו תקני זמן לטיפול בפניות המוקד העירוני. (מנהל המוקד מסר לביקורת כי אמנת שירות מתוכננת ליישום בשנת 2021).

הומלץ:

- 1) בעת יישום אמנת השירות בשנת 2021, להגדיר תקני זמן לטיפול בפניות הציבור, על מנת שהציבור ידע על איכות השירותים להם הוא זכאי.
- 2) בעת חידוש החוזה עם הקבלן, להוסיף נספח להסכם, אשר יפרט את תקני הזמן אשר הקבלן חייב לעמוד בהם, בדומה לתקני זמן שקיימים ברשויות מקומיות אחרות.

ביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצה יושמה.



מבדיקת אתר האינטרנט של העירייה עולה כי אמנת השירות פורסמה ביום 16.3.2022 ובין היתר נקבע בה:

- א. האמנה מדגישה את המחויבות לשיפור מתמיד באיכות חיים
- ב. מהווה כלי יעיל למדוד ולכמת את משך הטיפול בפניות.

עמוד 6 באמנת השירות עוסק במחלקת תברואה, מפרט את השירות וקובע את זמן התקן לטיפול בפנייה.

להלן תמונת מסך של נושא התברואה באמנת השירות:

תברואה		
מהות הטיפול/ הערות	זמן תקן	נושא/ השירות
באופן שוטף פועלים על פי מועדים קבועים, הטיפול במקרה של אי-איסוף ביום המתוכנן	עד 24 שעות	פינוי אשפה ביתית
	עד 48 שעות	פינוי פחים מוטמנים
	עד 24 שעות	פינוי גזם
	עד 24 שעות	הוספת/החזרת פחי אשפה
	עד 21 יום	פינוי בקבוקים / נייר /קרטונים (מחזור)
	עד 48 שעות	הדברה/ ריסוס

הביקורת מעירה כי אמנת השירות של העירייה אינה מופיעה במקום מרכזי ונגיש לתושבים.

11.3 סוגי פניות למוקד העירוני

ממצא הדוח הקודם

נמצא כי כמות הפניות של התושבים פחתה באופן משמעותי בין חודש יולי 2019 (מועד תחילת עבודת הקבלן) לבין חודש פברואר 2020 (44 לעומת 154). הביקורת מברכת על הפחתת מספר הפניות ב-71%.

הביקורת הנוכחית

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ פניות מוקד לשנת 2022, הכולל 817 פניות מוקד בנושא פינוי פסולת וגזם. להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

מספר פניות	חודש	מס"ד
43	ינואר	1
26	פברואר	2
36	מרץ	3
122	אפריל	4
73	מאי	5
80	יוני	6
52	יולי	7
79	אוגוסט	8
94	ספטמבר	9
96	אוקטובר	10

מספר פניות	חודש	מס"ד
74	נובמבר	11
42	דצמבר	12
817	סה"כ	13

הביקורת השווה בין מספר הפניות בחודשים ינואר - פברואר 2022, למספר הפניות בחודשים נובמבר- דצמבר 2022:

- א. ינואר - פברואר 2022 - 69
- ב. נובמבר - דצמבר 2022 - 116

ממצא

נראה כי הירידה הגדולה בכמות הפניות נשמרה בחודשים ינואר - מרס 2022 (43 ו- 26 בהתאמה) ובדצמבר 2022 (42). ביתר חודשי השנה נרשמה עלייה במספר הפניות ובחודש אפריל 2022 ישנה עלייה חריגה (122 פניות). יצוין כי חג הפסח חל בשנה זו ב- 15.4 וסביר כי היה גידול משמעותי בהוצאת הפסולת ובהתאמה מספר הפניות עלה.

הביקורת מברכת על ירידה בכמות הפניות ומעירה כי יש לבחון את האפשרות לחדד את נהלי העבודה בתקופות בהן יש עומס, דוגמת חגי תשרי ופסח.



11.4 משך הטיפול בפניות

ממצאי הדוח הקודם

נמצא כי קיימת מגמת שיפור גם במשך זמן הטיפול:

- א. משך הטיפול עד 6 שעות - שיעור הטיפול ב-2 החודשים בשנת 2020 היה 72 פניות, שהם 41% לעומת 37 פניות, שהם 27% בתקופה מקבילה בשנת 2019, משמע קיצור זמן הטיפול בשנת 2020.
- ב. משך הטיפול עד 48 שעות - שיעור הטיפול ב-2 החודשים בשנת 2020 היה 67 פניות, שהם 85% לעומת 52% בתקופה מקבילה בשנת 2019, משמע קיצור זמן הטיפול בשנת 2020.

הביקורת הנוכחית

מבדיקת הביקורת את קובץ הפניות לשנת 2022, עולה כי כל הפניות טופלו ונסגרו. זמן התקן לטיפול בפניות הוגדר לשעה אחת או שעתיים.

ממצאים

- א. קובץ הפניות אינו כולל ניתוח של זמן מחריגת תקן, כך שלמנהל התברואה ו/או מנהל האגף לא מועברים נתונים, בנוגע לחריגות בטיפול בפניות פינוי פסולת.
- ב. הביקורת בחנה את זמן הטיפול בפניות בקובץ, וסימנה זמני טיפול בפניות תושבים מעל ל- 10 שעות (יודגש כי פניות שהתקבלו לאחר שעות העבודה וטופלו בשעות הבוקר לא נכללו).

נמצאו עשרות מקרים של טיפול לאחר 10 שעות, להלן מספר דוגמאות של המקרים החריגים שאותרו על ידי הביקורת:

מס"ד	מספר פניה	תאריך פתיחה	שעת פתיחה	יום	תאריך סגירה	שעת סגירה	זמן טיפול
1	2022121546	28/12/2022	13:13:00	ד	29/12/2022	12:00	22:47
2	2022120570	11/12/2022	13:50:00	א	12/12/2022	9:04	19:14
3	2022120441	08/12/2022	13:52:00	ה	09/12/2022	14:21	24:29
4	2022111844	30/11/2022	13:08:00	ד	01/12/2022	12:06	22:58
5	2022111833	30/11/2022	10:09:00	ד	01/12/2022	8:37	22:28
6	2022111792	29/11/2022	14:38:00	ג	30/11/2022	9:26	18:48

11.5 סקר שביעות רצון של תושבים

ממצאי דו"ח קודם של מבקר העירייה לשנת 2020 בנושא פינוי פסולת

נמצא כי המועצה לא ביצעה סקר שביעות רצון לצורך בחינת אופן הטיפול בפניות התושבים בנושא הטיפול באיסוף, פינוי פסולת גזם ובאיכות השירות שניתן לתושבים. **הומלץ** לערוך סקר שביעות רצון בנושא הטיפול באיסוף, פינוי פסולת וגזם על מנת לשפר את איכות השירות לתושבים.

הביקורת הנוכחית

נמצא כי ההמלצה יושמה חלקית. בוצע סקר רק בין הפונים למוקד העירוני ולא בין כלל התושבים.

הביקורת קיבלה לעיונה סקר שביעות רצון שערכה העירייה לשנים 2020 – 2022. הסקר כולל 4 שאלות:

- א. מידת שביעות רצון מזמן מענה המוקד
- ב. מידת שביעות רצון מאדיבות מוקדן
- ג. מידת שביעות רצון מזמן טיפול בפנייה
- ד. מידת שביעות רצון מאיכות הטיפול

הטבלה שלהלן מפרטת את הממצאים העיקריים בסקרי שביעות הרצון שנערכו בשנים 2020 - 2022: (הטבלה מפרטת את סך האחוז של דירוג 'מרוצה' ו- 'מרוצה מאוד')

מס"ד	שנה	מספר דגימות	שביעות רצון מזמן מענה במוקד	שביעות רצון מאדיבות מוקדן/ית	שביעות רצון מזמן טיפול בפנייה	שביעות רצון מאיכות הטיפול בפנייה
1	2020	31 (מתוך 297)	93.55	96.78	87.1	80.65
2	2021	41 (מתוך 518)	87.8	93.69	70.74	75.61
3	2022	74 (מתוך 833)	90.66	94.67	83.79	81.08

ממצאים

מנתוני הטבלה לעיל עולים הממצאים הבאים:

- א. מספר התושבים העונים לסקר נמוך, ובשנת 2020 עמד על 10.4%, בשנת 2021 עמד על 7.9% ובשנת 2022 עמד על 8.9%. יצוין כי גם מספר התושבים אליהם מופנה השאלון נמוך מאוד ביחס למספר התושבים בעיר וביחס למספר קריאות מוקד בשנה.
- ב. שביעות רצון התושבים מזמן המענה במוקד גבוהה, אולם שביעות הרצון מאיכות הטיפול נמוכה יחסית ואף יורדת משנת 2020 לשנת 2021.

להלן הסקר המלא:

שנת 2020-

08/02/2023 14:15:27		דוח סיכום סקר					משתמש מפיץ		איתן		
סקר שביעות רצון באר יעקב (נשלחו : 297)											
מועד ביצוע סקר: 01/01/2020 מתאריך: 31/12/2020 עד תאריך											
סד'	שאלות הסקר	סה"כ דגימות	סרגל הערכה								
			לא מרוצה כלל	מרוצה חלקית	מרוצה	מרוצה מאוד					
1	מהי מידת שביעות רצונך מזמן המענה במוקד?	31	1	1	2	27	3.23%	3.23%	6.45%	87.11%	
2	מהי מידת שביעות רצונך מאדיבות המוקד/ית?	31	0	1	1	29	0%	3.23%	3.23%	93.55%	
3	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך?	31	3	1	5	22	9.68%	3.23%	16.13%	70.97%	
4	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך?	31	3	1	5	20	9.68%	3.23%	16.13%	64.52%	

שנת 2021

18/02/2023 14:20:46		דוח סיכום סקר					משתמש מפיץ		איתן		
סקר שביעות רצון באר יעקב (נשלחו : 518)											
מועד ביצוע סקר: 01/01/2021 מתאריך: 31/12/2021 עד תאריך											
סד'	שאלות הסקר	סה"כ דגימות	סרגל הערכה								
			לא מרוצה כלל	מרוצה חלקית	מרוצה	מרוצה מאוד					
1	מהי מידת שביעות רצונך מזמן המענה במוקד?	41	3	2	6	30	7.32%	4.88%	14.63%	73.17%	
2	מהי מידת שביעות רצונך מאדיבות המוקד/ית?	41	1	1	5	33	2.44%	2.44%	12.2%	80.49%	
3	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך?	41	7	2	4	25	17.07%	4.88%	9.76%	60.98%	
4	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך?	41	7	1	2	29	17.07%	2.44%	4.88%	70.73%	

18/02/2023 14:21:57					דוח סיכום סקר		משתמש מפיץ		איתן	
סקר שביעות רצון באר יעקב (נשלחו : 833)										
מועד ביצוע סקר : מתאריך 01/01/2022 עד תאריך 31/12/2022										
סרגל הערכה					סה"כ דגימות	שאלות הסקר		סד'		
מרוצה מאוד	מרוצה	מרוצה חלקית	לא מרוצה	לא מרוצה כלל						
58	10	3	0	4	75	מהי מידת שביעות רצונך מזמן המענה במוקד?				1
77.33%	13.33%	4%	%	5.33%						
63	8	1	1	2	75	מהי מידת שביעות רצונך מאדיבות המוקד/ית?				2
84%	10.67%	1.33%	1.33%	2.67%						
58	4	0	1	11	74	מהי שביעות רצונך מאיכות הטיפול בפנייתך?				3
78.38%	5.41%	%	1.35%	14.86%						
51	9	1	0	13	74	מהי שביעות רצונך מזמן הטיפול בפנייתך?				3
68.92%	12.16%	1.35%	%	17.57%						

פרק ד' – טבלת מעקב אחר יישום המלצות

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
1. נהלי עבודה							
1	1	1.2	לעגן נהלים כתובים בתחום פינוי אשפה ופסולת הכוללים בין היתר את הנושאים הבאים: תהליכי עבודה לבקרה ולפיקוח בשטח על עבודות קבלן הפסולת, תהליכי עבודה בתחום ההתחשבנות עם הקבלן, דרכי הפיקוח על איכות הביצוע של עבודת הקבלן, עבודת הפיקוח והבקרה של היועץ על עבודת הקבלן ושיגרת עבודה במחלקה בתחומים בהם עוסק.	מנהל אגף שפ"ע	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	על פי ההסכם עם היועץ, היועץ היה אמור להכין נהלי עבודה.
2. מבנה ארגוני							
2	2	1.3.2	לתקן ולאייש את מחלקת התברואה כך שתוכל לתת את המענה הנדרש למועצה וליישוב ולעמוד במשימות השוטפות, לרבות היכולת לבצע פיקוח על הקבלן. במסגרת זו, להגדיר באופן ברור את התפקידים של כל אחד מהעובדים.	סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש	בוצע חלקית	סמנכ"ל למנהל בשנת 2023 מונה מנהל תברואה וכן מונתה מזכירה במשרה מלאה.	לדעת הביקורת, גם לאחר מינויים אלו, יש עדיין חוסר בעובדים במחלקה, דבר שפוגע בשירותים בתחום.
3. תכנית עבודה							
3	3	1.4	לדרוש ממחלקת התברואה להציג תכנית עבודה שנתית מתוקצבת עם מטרות, יעדים, מדדים ומשימות מוגדרות.	מנהל אגף שפ"ע	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	למחלקת התברואה אין תכנית עבודה שנתית.
4. פינוי פסולת מעסיקים פרטיים (מפעלים)							
4	4	3	להיערך ליישום חוק העזר החדש בנושא פינוי אשפה מבתי עסק ומפעלים.	מנהל אגף שפ"ע	בוצע חלקית	<u>מנהל מחלקת תברואה</u> החוק לא יושם במלואו עקב התנגדות בעלי העסקים.	מומלץ להמשיך לפעול ליישום חוק העזר.

מס'ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
5. תקציב פינוי פסולת והיטלי הטמנה							
5	5	4	במסגרת הכנת התקציב לשנת 2021, לבצע בחינה מעמיקה של תקציב ההטמנה ותקציב פינוי הפסולת כדי שהחלוקה בין הנושאים יהיה נכון יותר.	גזברית	בוצע		כיום הפערים בין תכנון לביצוע קטנים יותר.
6. ניהול כלי אצירה							
6	6.1	5.2	לחייב את הקבלן להתקין לאלתר מערכת ניטור ובקרה עם תגי זיהוי על כל כלי האצירה, כדי שניתן יהיה להתחשבן על פי הנפה כפי שנקבע במכרז ובהסכם ולא בשום שיטת התחשבות אחרת.	מנהל אגף שפ"ע	בוצע		קיים פתרון של מערכת תיעוד המותקן ע"ג המשאיות.
7	6.1	5.2	ל עודד שמערכת הניטור תהא תקינה ותפיק דוחות לפי תגי זיהוי על כל כלי האצירה והמשאיות, בהתאם למפרט הטכני שקבעה המועצה בהסכם שחתם עליו הקבלן.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע		הוקמה מערכת ניטור כמתואר בדוח.
8	6.2	5.3	על אחראי מחלקת התברואה לפעול בהתאם לסעיפי המפרט הטכני - להגיש תכנית עבודה לשטיפת כלי אצירה החתומה על ידו ול עודד שהקבלן מבצע שטיפות כלי האצירה בהתאם לתוכנית.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	לביקורת לא נמסרה תכנית עבודה לשטיפת כלי אצירה.
9	6.2	5.3	על אחראי מחלקת התברואה לחתום על ביצוע עבודות השטיפה של הקבלן בגמר ביצוע שטיפות כלי האצירה על פי התוכנית ולשמור את התיעוד בתיק הקבלן שבמחלקה.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	לא נמצאו אסמכתאות לשטיפת כלי אצירה כנדרש בחוזה.
10	6.3	5.4	ל עודד שהקבלן מחזיק בכמות כלי האצירה הרזרביות בהיקף של 5% מכלי האצירה המפונים, כפי שנקבע בתנאי ההסכם.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע חלקית	מנהל מחלקת תברואה	הביקורת סבורה כי יש מקום ל עודד קיום כלי אצירה.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
7. הפיקוח והבקרה על עבודת הקבלן							
11	7	6.2.1	על המועצה להקפיד על קיום הסכמים בתוקף עם היועצים שלה בכל עת.	מנהל אגף שפ"ע	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	היועצת פועלת בעירייה ללא הסכם העסקה כדין מיום 1.7.2022.
12	7	6.2.2	על המועצה לדרוש מהיועץ למלא את התחייבויותיו בהתאם להצעה שהגיש למועצה בעת שחתם על ההסכם.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	היועצת עדיין אינה עומדת במשימות שפורטו בהצעת המחיר שלה.
13	7	6.2.3	על אגף שפ"ע להכין פורמט של דוח בדיקה (הכולל תיעוד מלא), אשר יוגש אחת לחודש על ידי היועץ לאחראי המחלקה ויכלול את תיעוד הסעיפים של הפעילות שהיועץ התחייב לבצע בהתאם להצעתו כגון: מעקב סמוי אחר הקבלן עד לאתר ובדיקת הכניסות לתחנת המעבר, פעילות מעקב גלויה, פעילות מעקב סמויה וביקורות פתע.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	הדיווחים החודשיים של היועצת לוקים בחסר.
14	7	6.2.4	על אגף שפ"ע להכין תכנית עבודה ליועץ בציון נושאי הבדיקה, מקומות ומסלולים.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	המחלקה לא הכינה תכנית עבודה ליועצת.
8. שקילה ראשונה ותעודת שקילה							
15	8	7.4	להנחות את הקבלן שלא להעסיק במועצה משאיות שלא בבעלותו ללא אישור בכתב, בהתאם להסכם וכן להזין את מספרי המשאיות לרישומי אתרי הפינוי.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע		
9. אי ביצוע הוראות תנאי הסכם על ידי הקבלן							
16	9.1	8.2	יש לפעול לפי סעיפי ההסכם ולמפרט הטכני, אשר מפרט את הסעיפים שיש לרשום ביומן, בין היתר: אזור העבודה של הצוות, שעת יציאה לשקילה, שעת חזרה משקילה, ושעת סיום עבודה, הערות והנחיות מנהל מטעם הרשות לקבלן ודיווח של הקבלן על תקלות בעבודה למנהל מטעם הרשות.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	יומן העבודה אותו מגיש הקבלן שונה מיומן העבודה שמוגדר בהסכם.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
17	9.1	8.2	על אחראי מחלקת התברואה לדרוש מהקבלן להגיש יומן עבודה חודשי מודפס וחתום על ידי מנהל העבודה בפורמט הנדרש בהסכם.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	מנהל מחלקת התברואה "לא מחייב במרכז".	הביקורת מציינת כי סעיף 24 לחוזה קובע " כי ינהל יומן עבודה מפורט..." נספח ג'- מסמך ז' לחוזה הינו דוגמה ליומן עבודה נדרש שיש למלא על ידי הקבלן מדי יום.
18	9.2	8.4	על אחראי מחלקת התברואה לדרוש מהקבלן שיעביר לו העתקים של הרישיונות החדשים של כל המשאיות ולהקפיד לקבל מסמכים מעודכנים מדי שנה או בעת החלפת משאיות (באישור המועצה).	מנהל מחלקת התברואה	בוצע חלקית	לא התקבלה התייחסות.	נמצאו מקרים בהם אין לעירייה תיעוד של ביטוחי הרכב של הקבלן.
19	9.2	8.4	על אחראי מחלקת התברואה לדרוש העתקים של חידוש תעודות ביטוח חובה של כל המשאיות אשר נמצאות בשימוש הקבלן במועצה.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע חלקית	לא התקבלה התייחסות.	אין הקפדה לקבל העתקי ביטוחי הקבלנים.
20	9.2	8.5	לדרוש מהקבלן להציג רישיון מוביל עדכני אשר כולל את כל מספרי כלי הרכב אשר משתמש בהם לפינוי פסולת במועצה.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע חלקית	לא התקבלה התייחסות.	אין הקפדה לדרוש מהקבלן להציג רישיון מוביל עדכני.
21	9.2	8.5	לדרוש מהקבלן להעביר למועצה העתקים של רישיונות הרכב ותעודות ביטוח חובה בתוקף בהתאם לרישיון מוביל.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע חלקית	מנהל מחלקת תברואה העתק מרישיונות הרכב נמצאים ברשות העירייה.	הביקורת מציינת כי קיימים שני רכבי פינוי פסולת, אשר העירייה לא שמרה תיעוד של ביטוח הרכב שלהם (רכב שמספרו 66026301 ורכב שמספרו 79099502). בנוסף, לא נשמר תיעוד של רישיונות הרכב שמספרם: 517505 ו-66026301.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
22	9.2	8.5	לברר אם הקבלן מפעיל קבלן משנה מבלי לקבל את אישורה של המועצה.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע		על פי עדכון מנהל מחלקת התברואה הקבלן אינו יכול להפעיל קבלן משנה ללא אישורו מראש.
23	9.4	8.6	על אחראי המחלקה להגדיר תוכנית עבודה אשר תכלול בדיקה יום יומית של נתוני מערכת האיתורן של משאיות הקבלן ולקבוע את הגורם האחראי על יישום התוכנית.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע		מנהל מחלקת התברואה הציג לביקורת כי הוא עושה בקרה באמצעות האיתורן מדי יום.
24	9.4	8.6	לתעד את הדילוגים על איסוף הפסולת מכלי האצירה וסטיות של המשאיות בעת נסיעתם למועצה ומהמועצה לאתר הפינוי במידה שיהיו, והם ישמשו בסיס להטלת קנסות בעת ההתחשבות עם הקבלן.	מנהל מחלקת התברואה	בוצע		מנהל מחלקת התברואה הציג לביקורת כי הוא עושה בקרה באמצעות האיתורן מדי יום.
25	9.5	8.7	לדרוש מהקבלן שיציג לאחראי התברואה הצהרות בעניין ההדרכות בנושא בטיחות של הנהגים שהקבלן מעסיק במועצה.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	מנהל התברואה "בוצע".	הביקורת חוזרת ומעירה כי במועד הגשת טיוטת דוח הביקורת קיבלה לעיונה דוגמה לטופס לרישום להדרכה, אשר אינו כולל שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה.

מס"ד	סעיף בדו"ח נוכחי	סעיף בדוח קודם	המלצות דוח קודם	אחראי	סטטוס נוכחי	התייחסויות	הערות
26	9.7	8.9	על המועצה לדרוש מהקבלן להעביר אליה אישור על עמידה בחוקי העבודה לעובדים בפינוי אשפה במועצה חתום על ידי רואה חשבון אחת ל-6 חודשים כנדרש בהסכם.	מנהל מחלקת התברואה	לא בוצע	מנהל התברואה "לא ישים".	הביקורת חוזרת ומדגישה כי בסעיף 29 לחוזה ההתקשרות נקבע "הקבלן מתחייב להמציא למזמין אחת לחצי שנה, אישור אודות עמידתו בכל החובות והתשלומים החלים עליו לפי חוקי העבודה והסכם חוקי העבודה... חתום בידי מורשה חתימה מטעם הקבלן ומאושר ע"י ר"ח".
10. התחשבות עם הקבלן							
27	10.1	9.2	על המועצה לחייב את הקבלן להתקין את מערכת הניטור והבקרה ולהתחשבן עם הקבלן לפי הנפות כפי שנקבע בהסכם.	מנהל אגף שפ"ע	בוצע		כיום קיים פתרון של ניטור ובקרה.
28	10.2	9.3	להכין נוהל פורמלי כתוב על תהליך הבדיקה ואישור חשבוניות הקבלן.	גזברית	לא בוצע	לא התקבלה התייחסות.	לא נמצאו נהלי עבודה כתובים בנושא.
11. טיפול בפניות מוקד							
29	11.2	10.2	בעת יישום אמנת השירות בשנת 2021, להגדיר תקני זמן לטיפול בפניות הציבור, על מנת שהציבור ידע על איכות השירותים להם הוא זכאי.	מנהל המוקד העירוני	בוצע		
30	11.5	10.6	לערוך סקר שביעות רצון בנושא הטיפול באיסוף, פינוי פסולת וגזם על מנת לשפר את איכות השירות לתושבים.	מנהל אגף שפ"ע	בוצע חלקית	לא התקבלה התייחסות.	

מעקב יישום המלצות דוחות מבקר העירייה לשנים קודמות

מבקר העירייה

מעקב דוחות מבקר העירייה 2015 - 2021

במסגרת דוח מבקר העירייה לשנת 2023, נערך מעקב אחר יישום המלצות דוחות מבקר העירייה לשנים 2015 עד 2021.

להלן דוחות שהופסק המעקב אחר תיקון הליקויים שלהם החל משנת 2024:

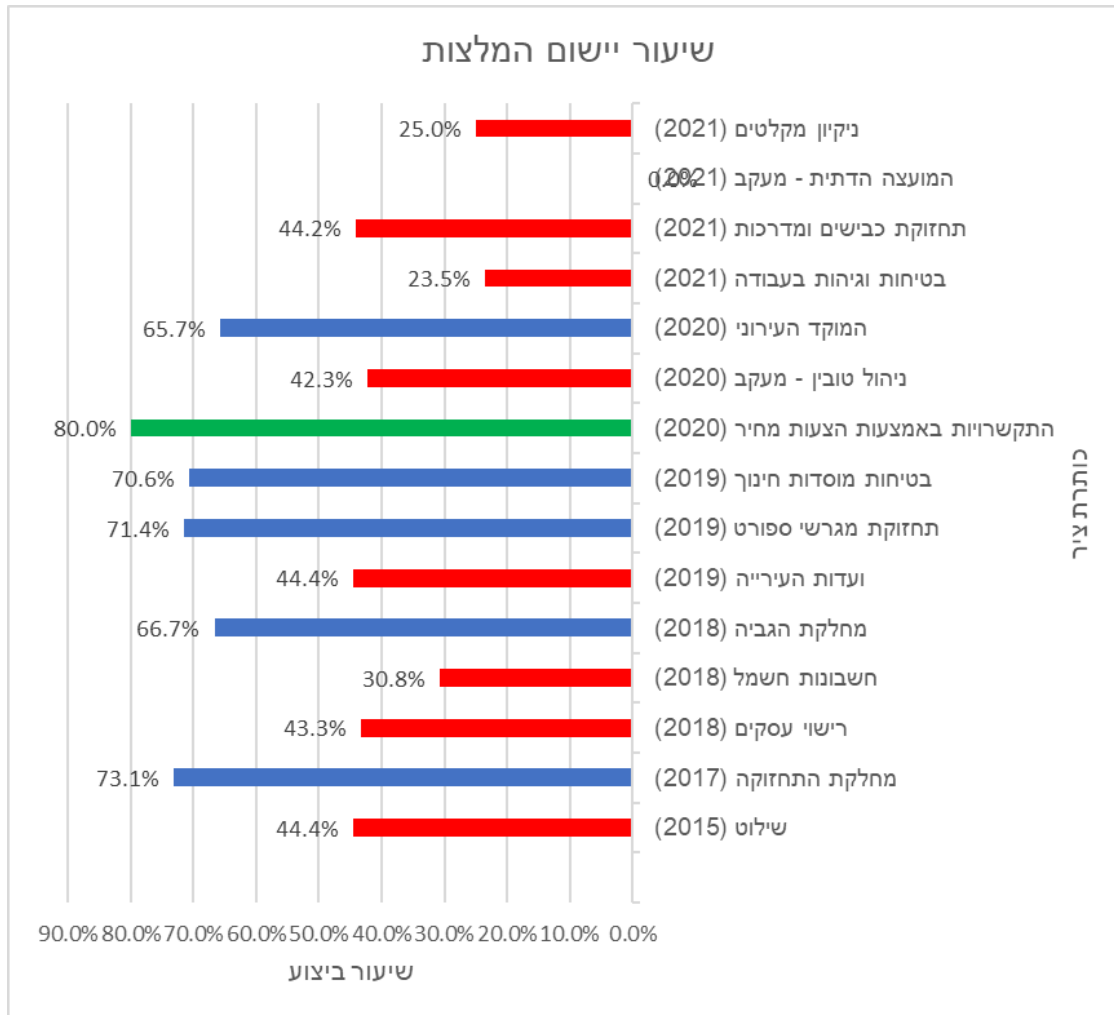
- א. 2015-2 – שימור אתרים – ישנה התקדמות רבה וקיים טיפול שוטף בנושא. הנושא עלה על המסלול בעקבות הביקורת.
- ב. 2015-6 – מערך המידע – חלק מהנושאים נבדקו במסגרת ביקורת הגנת הפרטיות ובשנת 2024 תבוצע ביקורת מעקב בנושא ממשל טכנולוגיות מידע.
- ג. 2016-2 – ניהול נכסי מקרקעין – מונה ממונה נכסים במשרה מלאה, חלק גדול מההמלצות יושמו, בשנת 2023 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא – אבצע מעקב אחר יישום המלצות דוח זה.
- ד. 2018-1 – נגישות – בעקבות הביקורת, הנושא עלה על המסלול, קיימת רכזת נגישות שמרכזת את הנושא, קיימת תכנית רב שנתית לניגשות.
- ה. 2018-2 – ועדת תנועה – רוב המלצות הביקורת יושמו.
- ו. 2018-5 – עבודות חשמל – רוב ההמלצות יושמו, למרות זאת, קיימות בעיות בטיפול בנושא וצריך להיות עם היד על הדופק. חלק מהנושאים נמצאים במעקב במסגרת ביקורת מחלקת תחזוקה וביקורת בנושא חשבונות חשמל.
- ז. 2019-5 – ניהול מכרזים – הנושא נבדק במסגרת ביקורות אחרות ולכן אין צורך לבצע מעקב. יצוין כי יש שיפור בניהול התחום.
- ח. 2020-5 – מועצה דתית – כשרות – בשנת 2024 ישנה ביקורת מעקב בנושא.
- ט. 2021-3 – מים וביוב – מבוצעת ביקורת מעקב במהלך שנת 2024.

במהלך שנת 2024 יבוצע מעקב אחר 15 ביקורות שנערכו בשנים 2015 – 2021. הטבלה שלהלן מציגה את מספר הביקורות במעקב לפי שנים:

מס"ד	השנה	מספר ביקורות	הערות
1	2015	1	שילוט
2	2017	1	מחלקת תחזוקה
3	2018	3	רישוי עסקים, חשבונות חשמל, מחלקת הגביה
4	2019	3	ועדות העירייה, תחזוקת מגרשי ספורט, בטיחות מוס"ח
5	2020	3	רכש באמצעות הצעות מחיר, ניהול טובין, המוקד העירוני
6	2021	4	בטיחות וגהות בעבודה, תחזוקת כבישים ומדרכות, המועצה הדתית-מעקב, ניקיון מקלטים
7	סה"כ	15	

!

התרשים שלהלן מציג את שיעור יישום ההמלצות בכל אחת מהביקורות שנערכה על ידי מבקר המועצה בשנים 2015 – 2021, עליהן ממשיכים במעקב, נכון ל 1.1.2024 (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 שנה קודמת	הערות
1	שילוט	2015	27	12	44.4%	39.3%	כמעט ללא שינוי.
2	מחלקת התחזוקה	2017	26	19	73.1%	63.0%	התקדמות בנושא.
3	רישוי עסקים	2018	30	13	43.3%	43.8%	אין התקדמות בתחום.
4	חשבונות חשמל	2018	26	8	30.8%	23.1%	התקדמות מזערית בנושא.
5	מחלקת הגביה	2018	20	13	67.0%	61.9%	הייתה התקדמות מסוימת.
6	ועדות העירייה	2019	9	4	44.4%	44.4%	אין התקדמות בנושא.
7	תחזוקת מגרשי ספורט	2019	14	10	71.4%	70.6%	אין התקדמות בנושא
8	בטיחות מוס"ח	2019	17	12	70.6%	64.7%	קיימת התקדמות קטנה בנושא.
9	התקשרויות באמצעות הצעות מחיר	2020	20	16	80.0%	70.0%	קיימת התקדמות קטנה בנושא.
10	ניהול טובין - ביקורת מעקב	2020	26	11	42.3%	29.6%	קיימת התקדמות, אך לא מספיק.
11	המוקד העירוני	2020	35	23	65.7%	68.6%	ירידה קלה בשיעור הביצוע.
12	בטיחות וגיהות בעבודה	2021	17	4	23.5%	-	ביצוע נמוך מאוד.
13	תחזוקת כבישים ומדרכות	2021	43	19	44.2%	-	ביצוע נמוך.
14	המועצה הדתית - מעקב	2021	6	0	00.0%	-	ההמלצות לא יושמו כלל.
15	ניקיון מקלטים	2021	4	1	25.0%	-	ביצוע נמוך מאוד.

להלן עיקרי הפערים שהטיפול בהם טרם הסתיים:

- א. ממצאים חוצי דוחות ביקורת –
- 1) נהלי עבודה - בעירייה עדיין לא קיימים נהלי עבודה כתובים ומאושרים. יצוין כי בשנת 2019 החל תהליך עריכת נהלים בחלק מהתחומים, אך נכון לסוף שנת 2023 התהליך טרם הסתיים.
 - 2) חוקי עזר - חוקי עזר בתחום איכות הסביבה ובעלי חיים טרם נבחנו/עודכנו.
 - 3) אתר אינטרנט – אתר האינטרנט של העירייה אינה משמשת את המטרות שלה ואינה מתעדכנת באופן שוטף.
- ב. שילוט (2015) בשנת 2022 כמעט שלא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. ועדת השילוט לא התכנסה, 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. **יצוין כי קיימת עבודת מטה לעדכון חוק העזר.**
- ג. מחלקת התחזוקה (2017) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מועטה ביישום ההמלצות. בין היתר, אין חשמלאי מוסמך שמפקח על קבלן החשמל, מחלקת תחזוקה טרם הציגה תכנית עבודה וסיכום שנה, עדיין אין מענה טוב לצרכי תחזוקת גני ילדים, למרות שיש שיפור. **למרות שבשנת 2023 מונה מנהל מחלקת תחזוקה, הוספת התפקיד טרם בא לידי ביטוי ביישום ההמלצות.**
- ד. רישוי עסקים (2018) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות. לוועדת רישוי עסקים חסר נציג ציבור והוועדה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת, לא בוטלו רישיונות עסק לרוכלים לא פעילים, אין אכיפה אפקטיבית מול העסקים המפרים את החוק. עקב מחסור בכוח אדם בתחום רישוי עסקים, קיים קושי לנהל את התחום. בשנת 2024 לא היה מנהל מחלקת רישוי עסקים ולא היה תברואן זמין.
- ה. בקרה אחר חשבונות חשמל (2018) – בשנת 2022 לא הייתה התקדמות רבה ביישום ההמלצות. העירייה אינה מבצעת בקרה מספקת אחר חשבונות החשמל שלה, טרם מונה ממונה אנרגיה כנדרש בחוק והעירייה לא הכינה תכנית אנרגטית במטרה לחסוך כספים בתחום עלויות חשמל.
- ו. מחלקת הגביה (2018) – בשנת 2022 הייתה התקדמות מזערית ביישום ההמלצות. הגזברות אינה מבצעת פיקוח ובקרה כנדרש על מחלקת הגביה, טרם נערך סקר שביעות רצון בנושא מחלקת הגביה.
- ז. ועדות העירייה (2019) – בשנת 2023 לא הייתה התקדמות ביישום ההמלצות - אין הקפדה על התכנסות הוועדות, חלק מהוועדות אינן מוודאות מימוש ההחלטות, טרם הוטמעה מערכת/מנגנון לתיעוד ההחלטות ועוד.
- ח. תחזוקת מגרשי ספורט (2019) – בשנת 2023 הייתה התקדמות מזערית ביישום ההמלצות. חסר גורם בעירייה שאחראי לבצע בקרה על תחזוקת מגרשי הספורט.
- ט. בטיחות מוסדות חינוך (2019) – בשנת 2023 הייתה התקדמות מסוימת ביישום ההמלצות. אין תיעוד על אופן סגירת פניות במוקד, טרם בוצע סקר שביעות רצון לצוות הגנים. נקלט ממונה בטיחות נוסף ושנמצא בתהליכי הכשרה.
- י. התקשרויות באמצעות הצעות מחיר (2020) – בשנת 2023 הייתה התקדמות בנושא. למחלקת הרכש עדיין אין ת"ע שנתית ותחזית צריכה שנתית.
- יא. ניהול טובין – ביקורת מעקב (2020) – בשנת 2023 קיימת התקדמות בנושא, אך הנושא עדיין לא התייצב. בין היתר, עדיין אין ניהול טובין שוטף כנדרש בתקנות, טרם נקבע נוהל לטיפול בתביעות מול חברת הביטוח ואין אישור בטיחות מהנדס בטיחות למחסנים. יצוין כי בשנת 2023 בוצע יישור קו לרישומי הטובין.
- יב. המוקד העירוני (2020) – בשנת 2023 לא הייתה התקדמות בשיעור יישום המלצות. טרם בוצע ניתוח של פניות לקבלת מידע, טרם הוגדר מהי פניה דחופה, אין תיעוד לשיבות בראשות ההנהלה על סטטוס פניות פתוחות, אין תיאור פעילות לסגירת הפניות. יצוין שמועסק יועץ שעובד על שיפור התהליכים במוקד העירוני.



ביקורות במעקב שנכללו לראשונה בדוח השנתי של שנת 2023

- י.ג. בטיחות וגהות בעבודה (2021) – בשנת 2023 העירייה מינתה ממונה בטיחות בעבודה. בעירייה התחילה פעילות בנושא, אשר עדיין נמצאת בתחילה. יצוין כי מאז 7 אוקטובר אין ממונה בטיחות בפועל כי הממונה מגויס.
- י.ד. תחזוקת כבישים ומדרכות (2021) – עדיין יש פערים גדולים בתחום תחזוקת כבישים ומדרכות.
- טו. מועצה דתית – מעקב (2021) - בשנת 2023 לא הייתה התקדמות בנושא.
- טז. ניקיון מקלטים (2021) - בשנת 2023 הייתה התקדמות קטנה 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 העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכוש 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 העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

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 העיריה 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 העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.

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 יזמן 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 העירייה, 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 בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

(א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

(ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

(ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

(א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;

(ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;

(ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;

(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 שאינו 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 תכנו, 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 לועדה 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 לועדה 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 חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח 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 חדשים מן היום שהגישה 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 בבסיסו 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 במצטרב]. דהיינו פומביות הדוח, אינה תלויה עוד בגורם כל שהוא.