

**דו"ח ביקורת**

**מספר 44**

**לשנת 2024**

**רחובות, תמוז, תשפ"ה**

**תוכן עניינים**

<b>1.....</b>	<b>דו"ח ביקורת מספר 44 לשנת 2024.....</b>	
3.....	הנדון: דוח מבקר העירייה מס' 44 לשנת 2024.....	
4.....	תגובת ראש העיר.....	
<b>25.....</b>	<b>היטל שמירה.....</b>	
27.....	מבוא.....	1.
28.....	ממצאים.....	2.
41.....	המלצות.....	3.
43.....	נספחים.....	4.
<b>45.....</b>	<b>ארכיב.....</b>	
47.....	מבוא.....	1.
49.....	ממצאים עיקריים.....	2.
55.....	המלצות.....	3.
<b>57.....</b>	<b>הארכיון ההיסטורי.....</b>	
59.....	מבוא.....	1.
63.....	ממצאים.....	2.
68.....	סיכום והמלצות.....	3.
68.....	בחינת הצורך בארכיון היסטורי.....	3.1.
68.....	הסדרת מעמד הארכיון.....	3.2.
68.....	תקצוב ייעודי הולם.....	3.3.
68.....	איוש תקנים.....	3.4.
68.....	קביעת נהלי עבודה.....	3.5.
68.....	הסדרת חוזים משפטיים.....	3.6.
69.....	אבטחת ביטחון ובטיחות העובדים והחומרים.....	3.7.
69.....	הסדרת התקשרויות הארכיון.....	3.8.
<b>70.....</b>	<b>מצלמות אבטחה.....</b>	
73.....	מבוא.....	1.
75.....	ממצאים.....	2.
117.....	המלצות.....	3.
<b>122.....</b>	<b>ניקיון מוסדות חינוך על ידי חברות קבלן.....</b>	
125.....	מבוא.....	1.
130.....	ממצאים.....	2.
155.....	המלצות.....	3.

**159.....שיפוצי קיץ.....**

161 .....	מבוא .....	.1
163 .....	ממצאים .....	.2
184 .....	סיכום והמלצות .....	.3

**188.....תביעה בוועדה לתכנון ובניה והאכיפה בעבירות באיכות הסביבה.....**

190 .....	מבוא .....	.1
193 .....	ממצאים .....	.2
217 .....	סיכום והמלצות .....	.3

**220.....תסקירים לעניין סדרי דין.....**

222 .....	מבוא .....	.1
227 .....	ממצאים .....	.2
248 .....	המלצות .....	.3

לכבוד  
ראש העירייה  
עו"ד מתן דיל  
נכבדי ראש העיר,

הנדון: דוח מבקר העירייה מס' 44 לשנת 2024

הנני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2024, בהתאם להוראות סעיף 170 ג' (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הדוח כולל ממצאים והמלצות אשר עלו מבדיקות שבוצעו במהלך השנה בתחומים שונים בפעילות העירייה והחברות העירוניות, בהם נושאי ניהול, כספים, רכש, התקשרויות, שירות לתושב ועוד.

הדוח נערך מתוך מטרה לשפר את תפקוד הרשות, להבטיח ניהול תקין, לשמור על עקרונות של יעילות, שקיפות וטוהר מידות – וכל זאת לטובת הציבור ותושבי העיר.

הביקורת נעשתה בליווי גורמי המקצוע הרלוונטיים בעירייה, בשקיפות ובשיתוף פעולה, ואני מודה לכל הגורמים שסייעו בתהליך.

אני סמוך ובטוח כי ממצאי הדוח יסייעו להנהלת העיר בקידום תהליכי תיקון, שיפור והתייעלות.

בהזדמנות זו, אני מודה לעובדי לשכתי על עבודתם המסורה, המקצועית ותרומתם החשובה לעבודת הביקורת.

בהתאם לפקודת העיריות, עותק מדו"ח הביקורת יועבר לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

בברכה,  
נפתלי אקרמן  
מבקר העירייה וממונה תלונות ציבור

העתק:

מר יניב מרקוביץ (עו"ד) – חבר המועצה ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת

מר מ. ארז, מנכ"ל העירייה

חברי הוועדה לענייני ביקורת

# תגובת ראש העיר

לכבוד

חברי מועצת העיר

שלום רב,

### הנדון: דוח ביקורת העירייה לשנת 2023

אני מתכבד להביא בפניכם את דוח הביקורת השנתי לשנת 2024, אשר נערך על-ידי מבקר העירייה, בהתאם להוראות פקודת העיריות.

הדוח עוסק במגוון תחומים הנוגעים לפעילותה של הרשות המקומית, לרבות נושאי מינהל, כספים, רכש, תשתיות, שירותים לתושב, וניהול מערכות מידע. במסגרת הביקורת נבחנו תהליכים, נבדקו תהליכים נהלים וניתנה התייחסות להיבטי יעילות, תקינות, שקיפות ושמירה על טוהר המידות.

כמשרתי ציבור ועובדי ציבור חלות עלינו הנורמות הגבוהות ביותר. אחזור ואציין כי נורמות של מנהל תקין והתנהלות הגונה וישרה הן הבסיס לכל עשייה באשר היא, ובפרט עשייה ציבורית. לתפיסתי, זהו המפתח לאמון הציבור במערכת כולה, ולכן אל לנו להתפשר על כך.

כראש הרשות, אני רואה חשיבות רבה בעבודת הביקורת ככלי לשיפור מתמיד של איכות השירות לתושבים, לחיזוק הבקרה הפנימית ולהבטחת ניהול תקין ואחראי של משאבי הציבור.

הנהלת העירייה תלמד את ממצאי הדוח ותפעל ליישום ההמלצות, תוך שיתוף פעולה מלא עם מבקר העירייה ויחידות הרשות השונות. אני מודה למבקר העירייה ולעובדי לשכתו על עבודתם המקצועית והיסודית.

יישר כוח לכל העוסקים במלאכה.

בכבוד רב,  
עו"ד מתן דיל  
ראש העיר



## טבלת ממצאים והמלצות אגרת שמירה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1	בסיס נתונים	היעדר נתונים בסיסיים הנוגעים למערך השמירה	רה ארגון בכל הנוגע לנתוני מערך השמירה	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא (גזבר ומנהל אגף ביטחון) והן בנהלי עבודה
2	2.2	פיצול מערך השמירה העירוני	1. קיים פיצול האחריות בין שיטור עירוני לאגף ביטחון 2. פיצול באחריות על התקציב	1. מומלץ לבחון את יעילות המודל הן בפן המבצעי והן בפן הכלכלי 2. בקרה תקציבית על אף הפיצול	מנהל אגף ביטחון מונה לתכלל את התקציב מול מ. הפנים
3	2.3.1	גבייה	פסיקה על גבית היטל שמירה שלא כדין	בקרה אפקטיבית לשימוש בתקציב אך ורק לצרכי שמירה	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא (גזבר ומנהל אגף ביטחון) והן בנהלי עבודה
4	2.3.2		הטלת היטל ללא קיום נוהל משרד הפנים להגשת בקשה להמשך גביה	הקפדה על קבלת אישור משרד הפנים להטלת ההיטל	הופקו הלקחים
5	2.4.2	קרן ייעודית	אי ניהול כספי השמירה בקרן ייעודית	הקפדה על ניהול הכספים בקרן ייעודית	הופקו הלקחים. הכספים מנוהלים בקרן ייעודית
6	2.4.3		היעדר נתונים על סך ההכנסות מכספי ההיטל	הקפדה על ניהול הכספים בקרן ייעודית	הכספים מנוהלים בקרן ייעודית
7	2.4.4	דו"חות	אי הגשת דין וחשבון למועצת העיר	הגשת דו"חות כמתחייב	יוגש דו"ח שנתי
8	2.5.1	תחשיב ההיטל	היעדר נתונים ביחס לתחשיב ההיטל שמירה	על התחשיב להיקבע על בסיס תחשיב	ניתנה הנחיה להכנת תכנית שמירה חדשה למרות שקיימת תכנית שמירה תקינה בתוקף
9	2.5.3		חוסר באישור חלקים בתוכנית מתוכנית השמירה	הקפדה על אישור מ. הפנים לכלל תכנית השמירה כמתחייב	קיים אישור מ. הפנים
10	2.6.1		תחשיב עלויות השמירה השנתיות לא כולל גידול שנתי בהוצאות המערך	יש לקבוע תחשיב המבוסס על אומדן עם שינויים אפשריים המתרחשים מעת לעת	התחשיב מבוסס על שיעורי הגביה הצפויים.

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
11	2.6.2	תחשיב ההיטל המשך	בתחשיב השנתי אין אומדן של עלויות שמירה באירועים מיוחדים	על התחשיב לשקף גם הוצאות ביטחון באירועים מיוחדים	ייכלל בתכנית הבאה שתוגש
12	2.6.4		קביעת תחשיב	חוסר עדכון תעריף למרות ירידה בשיעורי הגבייה	ניתנה הנחיה להכנת תכנית שמירה חדשה למרות שקיימת תכנית שמירה תקינה בתוקף
13	2.6.5	ביצוע	חשש לגביית יתר	יש להקפיד על מאזן בין הכנסות להוצאות	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא (גזבר ומנהל אגף ביטחון) והן בנהלי עבודה
14	2.6.7	הוצאות	זקיפת הוצאות שגויה	יש להקפיד על זקיפת הוצאות בהתאם להנחיות מ. הפנים	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא (גזבר ומנהל אגף ביטחון)
15	2.6.8		זקיפת הוצאות רכבים שאינם קשורים לפעילות השמירה	יש להקפיד על זקיפת הוצאות בהתאם להנחיות מ. הפנים	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא
16	2.6.9		תחשיב על בסיס אומדן לרכישת 2 קטנועים בכל שנה	יש לבחון את מהימנות התחשיב ולחילופין את הצורך ברכישות הנ"ל	בוצע ארגון מחדש הן במסגרת חילופי גברא (גזבר ומנהל אגף ביטחון)

## טבלת ממצאים והמלצות ארכיב

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1.1	כוח אדם	אי איוש תקנים	איוש עובד	איוש תפקיד רפרנט עירוני
2	2.1.2		היעדר שירותי יועץ חיצוני	העסקת יועץ או הכשרת עובד פנימי	מקובל
3	2.1.3		היעדר גישה למידע של היועץ (נפטר)	נהלי עבודה המאפשרים גישה למידע של יועץ חיצוני	מקובל. יקבעו נהלי עבודה
4	2.2	התקשרויות	התקשרות עם יועץ ללא הליך מכרזי	הידוק הפיקוח על התקשרויות	מקובל. בימים אלו הגזרות מטמיעה אמצעי בקרה מתאימים.
5	2.3	תקציב	היעדר סעיף תקציבי נפרד לארכיב	תקציב ייעודי לצורך בקרה ומעקב אחר הוצאות ארכיב	תוקן. נקבע סעיף תקציבי ייעודי
6	2.4.1	שירותי גניזה	היעדר בקרה על היקף התשלום לחברה	הידוק הבקרה והפיקוח	מונה רפרנט עירוני / יועץ חיצוני שיהיה אמון על הפיקוח והבקרה על חברת הגניזה
7	2.4.2		קושי בהתנהלות בשל היעדר איש קשר	מינוי ממונה עירוני	מונה רפרנט עירוני
8	2.4.3		אי מינוי מורשי דרישות שליפה	מינוי רכזי ארכיב	מקובל. ימונו רפרנטים אגפיים
9	2.4.4		אי מינוי רפרנטים לארכיב	מינוי רכזי ארכיב	ימונה רפרנט לארכיב
10	2.4.5		אי ביצוע הדרכות לנציגי העירייה	הדרכות לרכזים שימונו	מקובל. יבוצע
11	2.4.6		הפסד כספי בשל אי משלוח חומרים לביעור	בעירת חומרים שכבר אין צורך לשמור	תוקן. הוחל בביצוע ביעור חומרים
12	2.4.7		היעדר קבלת נוהל משלוח חומרים לבעירה	קביעת נוהל עבודה מוסכם	יקבע נוהל עבודה באמצעות יועץ חיצוני
13	2.4.8		אי העברת דו"חות סטטיסטיים	העברת דו"חות בהתאם כפי שנקבע בהסכם	הרפרנט העירוני יקפיד על דרישת דו"חות בהתאם להסכם

תגובת הנהלת העירייה	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
יקבע נוהל עבודה באמצעות יועץ חיצוני	סיום גיבוש נהלי עבודה	נהלים – בהליך תיקון	נהלי עבודה (מול חברת הארכיב)	2.5	14
יקבע נוהל עבודה באמצעות יועץ חיצוני	סיום גיבוש נהלי עבודה	חוסר אחידות בתהליכי עבודה ואחסון לא נאות עלולים להביא לאובדן מסמכים	חשש לאובדן מסמכים	2.6	15

## טבלת ממצאים והמלצות ארכיון היסטורי

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1	כוח אדם	העדר גורם ניהולי בעירייה לארכיון ההיסטורי	מינוי גורם ממונה	מונה ממלא מקום לניהול הארכיון
2	2.2		העדר כוח אדם בארכיון	איוש התקן הקיים	תפעול המקום מתבצע במידה רבה בסיוע מתנדבים
3	2.3		החזקת חומר ללא טיפול	טיפול בחומרים	בשלבי תיקון. מתבצעת עבודה יום-יומית לטיפול בחומרים
4	2.4	מבנה	העדר הנגשה למבנה	הסדרת הנגשה	תוקן. הוצב שילוט בגדר החיצונית
5	2.5		ליקויים בטיחות במבנה	תיקון הליקויים	מקובל. הליקויים יתוקנו.
6	2.6	תקציב	היעדר מקור תקציבי ייעודי לארכיון ההיסטורי	הקצאת סעיף תקציבי ייעודי	תוקן. נקבעו סעיפים תקציביים ייעודיים.
7	2.7	מעמד	העדר מתן ייעוץ משפטי מספק לצורכי הארכיון.	הסדרת המעמד על מנת לאפשר קבלת כלל השירותים הנדרשים דרך הלשכה המשפטית העירונית או לבחון פתרון חלופי לקבלת ייעוץ חיצוני.	המלצת הביקורת מקובלת.
8	2.8		חוסר כפיפות לחוק הארכיונים וארכיון המדינה	יש להבטיח שמירת חומרים בהתאם להנחיות והתקנות המקצועיות	הארכיון פועל בהתאם להנחיות
9	2.9	נהלי עבודה	העדר נהלי עבודה כתובים	קביעת נהלי עבודה, כגון קריטריונים לקליטת חומרים	המלצת הביקורת מקובלת. ייקבעו נהלי עבודה
10	2.10	שירותי חיטוי וסריקה	חוסר בהירות לגבי תקינות וחוקיות רכישת שירות חיטוי	הסדרת הליכי התקשרות	קיים ספק ייחודי שמטפל בחיטוי הנדרש

## טבלת ממצאים והמלצות: התביעה העירונית והפיקוח על הבנייה בוועדה לתכנון ובניה ובאיכה"ס

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1.1	כוח אדם	היעדר בקרה למילוי שאלון ניגוד עניינים	הקפדה על תיוק עותק מעודכן	המלצה מקובלת
2	2.2.1	מערכת מידע	היעדר נגישות של התביעה לתיקי פיקוח	ממשק ישיר ממוכן בין הפיקוח לתביעה	1. עבודת התביעה אינה נפגעת מהיעדר ממשק ישיר לתיקי הפיקוח הממוחשבים. 2. עלול להיות טעם לפגם שתובע ייחשף לחומרי החקירה בטרם הושלמה
3	2.2.2		מערך מידע לא מתאים לניהול מערך הטיפול בקנסות	מדובר במערכת לטיפול בקנסות המאפשרת לפיקוח לצד התביעה, בין היתר, לקבל נתונים ולנהל את הערעורים	1. מערכת עו"דכנית מאפשרת ניהול העררים על הקנסות וניהול תיקי הפיקוח של הוועדה לתכנון ובניה. 2. אין צורך כי התביעה תתממשק לתיקי החקירה במהלך איסוף הראיות ואף יש בכך טעם לפגם
4	2.3.1	הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה	היעדר כוח אדם בפיקוח	השלמת כוח האדם הנדרש	האגף בתהליך גיוס כ"א הדרוש
5	2.3.2		אי מילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים ע"י פקחים	הקפדה על מילוי שאלון תקופתי	הממצאים מתייחסים לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
6	2.3.3		היקף פעילות פיקוח נמוך	הגדלת היקף הפעילות	הממצאים מתייחסים לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
7	2.3.4		הות"ב מקבלת ציון נמוך מהרשות לאכיפה במקרקעין	מומלץ לקבוע יעדים מדידים שיאפשרו התקדמות	הביקורת מקובלת
8	2.3.5		שיהוי וחוסר אפקטיביות בעבודת הפיקוח העירוני	הטמעת אמצעי בקרה המגבירים יעול ואפקטיביות	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
9	2.3.6	הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה המשך	הות"ב לא מבצעת פיקוח יזום	ביצוע פיקוח יזום	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
10	2.3.8		היעדר בקרה לאישור מהנדס המועצה לביצוע פעולות אכיפה	החזרת 'שדה' לחתימת מהנדסת העירייה	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
11	2.3.9		אי ביצוע סקר עבירות בנייה	ביצוע סקר עבירות בניה	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
12	2.3.10		היעדר סמכות להטיל קנסות מנהלים	לפעול לקבלת מעמד 'עצמאית'	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
13	2.3.11		אי דיווח לרשות אכיפה מקרקעין כנדרש בחוק	הקפדה על העברת דיווחים	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
14	2.4.1	ועדה לתכנון ובניה	היקף מצומצם של העברת תיקים לתובעת העירונית	הגברת האכיפה	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
15	2.4.2		היעדר שימוש בצווים מנהליים	הגברת השימוש בצווים מנהליים שהינם אפקטיביים ביותר	הערת הביקורת מקובלת
16	2.4.3		מיעוט שימוש בצווים שיפוטיים	הגברת השימוש בצווים שיפוטיים	1. היקף הטיפול המשפטי נגזר מכמות התיקים המועברים מהפיקוח ובפרט מהות העבירה ושלב בו התיק מועבר. 2. העברת סוג העבירות שנאכפו התאים לאכיפה פלילית, במסגרתה הוצאו צווים שיפוטיים.
17	2.4.4		חוסר בהירות ביחס לסמכות סגירת תיקים	1. קביעת נהלי עבודה 2. ריענון תקופתי לפיקוח מאת התובעת	ייערך נוהל עבודה משותף בין התובעת למנהלת אגף הפיקוח
18	2.5.1	איכות הסביבה	לא נקבעה מדיניות אכיפה בעבירות איכה"ס	קביעת סוגי העבירות שייאכפו ואמצעי האכיפה	האכיפה נעשית באמצעות הטלת קנסות שסכומם קבוע בחקיקה ללא שיקול דעת לתביעה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
19	2.5.3	איכות הסביבה המשך	היעדר שימוש באכיפה מנהלית/פליטת	הגברת השימוש	הממצא מתייחס לתקופת ההנהלה הקודמת. יופקו הלקחים
20	2.5.4		ירידה בהיקף הדוחות	מיקסום אפקטיביות אמצעי האכיפה	לתביעה אין כל מידע על כמות הדו"חות שנרשמים. ישנם תיקים בהם נידונים עשרות דו"חות במסגרת תיק אחד
21	2.6.1	היקף אכיפה משפטית	היעדר נוהל עבודה בתביעה	בצד הנחיות יועמ"ש לממשלה, חשוב שיקבע כאמור נוהל עבודה	מדיניות התביעה מבוססת על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה להנחיית תובעים
22	2.6.2		היעדר מעקב ובקרה מובנים ליישום אכיפת גזרי דין	הידוק המעקב אחר ביצוע פס"ד	האחריות לקיים מעקב אחר ביצוע גזרי דין נתונה לאגף הפיקוח
23	2.7.2	ערעורים	היעדר אמות מידה לביטול קנסות	קביעה ופרסום אמות מידה לביטול קנסות, בהתאם להנחיה של פרקליט המדינה	מנהלת אגף הפיקוח החלה בקביעת אמות מידה
24	2.7.4		העדר יכולת יעילה לאחזור נתונים על טיפול התביעה בקנסות	ניהול תיקים באמצעות מערכת שמאפשרת הפקת דו"ח בקרה	החל משנת 2023 מוזנת למערכת עילת ביטול דו"ח

## טבלת ממצאים והמלצות מצלמות במרחב הציבורי

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.2	נהלי עבודה	היעדר תיעוד להחלטות הנוגעות להצבת מצלמות ע"י וועדת היגוי	נהלי עבודה להסדרת הנושא	הוקמה ועדה ייעודית
2	2.3		נוהל מצלמות שאינו ערוך במתכונת של נהל עירוני רשמי	קביעת נהלים המסדירים את הממשקים בין הגורמים השונים	קיים נוהל
3	2.4		העדר תוכנית עבודה שנתית לתחום המצלמות	קביעת תכנית עבודה מדידות	מאחר ולא היה תקציב ייעודי, תכנית העבודה הייתה חסרה ולא שלמה
4	2.5	אפקטיביות	חוסר אפקטיביות מערך המצלמות או אפקטיביות חלקית בשל העדר מוקד רואה	הקמת מוקד 'רואה'	הוקם מוקד רואה בתוך מוקד 106
5	2.6.1	הצבה והתקנה	היערכות לשימוש באנליטיקה ללא אישור הנהלת העירייה	קביעת מדיניות העירייה טרם תחילת השימוש	טרם נעשה שימוש הנושא ידון בוועדת מצלמות.
6	2.6.2		מיפוי המצלמות אינו כולל את כל הפרטים הרלוונטיים	על המיפוי לכלול את כלל הנתונים הרלוונטיים	קיים מיפוי הכולל את כל הנתונים הנדרשים
7	2.6.3		מצלמות ללא ממשק מקוון	חיבור המצלמות לממשק המאפשר שימוש	בהחלטה של רה"ע ומנכ"ל העירייה, יש להכין תכנית עבודה לחיבור אתרי טמ"ס שאינם מקוונים.
8	2.7.1	יידוע הציבור	פרסום לא עדכני באתר האינטרנט העירוני	1. פרסום רשימה עדכנית 2. הצגת נתונים באמצעות שכתב ב GIS	יועלה לאתר העירוני קובץ מעודכן.
9	2.7.2		שילוט באתרי המצלמות שאינו עומד בהוראות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות	שילוט בהתאם לתקן הנדרש	בתהליך עבודה
10	2.7.3		אי קיום שימוע ציבור	עריכת שימוע בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות	יופקו הליקויים ויבוצע הליך פרסום ברור

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
11	2.8	תקציב	היעדר בקרה לשימוש בתקציב תב"ר למימון פעולות תחזוקה	הידוק הבקרה למניעת שימוש בתב"ר להוצאות שוטפות	נעשה שימוש בתקציב לצורך הקמה ופריסה
12	2.9	תקציב	<ol style="list-style-type: none"> <li>קשה לעקוב אחרי ההוצאה הכוללת עבור אותה מטרה(24 סעיפים)</li> <li>קושי בפיקוח על חריגות תקציב או אי-יעילות כשאינן "תמונה אחת" ברורה</li> <li>יש פתח ל"הסטת תקציב" בין סעיפים – תוך עקיפת אישור מועצה או שינוי ייעוד בפועל.</li> <li>חשש לחפיפות, כפילויות, וחוסר תיאום בין אגפים או מחלקות.</li> <li>קושי בהפקת לקחים והתייעלות</li> <li>תקציב אמור לשקף סדרי עדיפויות ברורים</li> </ol>	ריכוז תשלומי אחזקה בסעיף תקציבי ייעודי מבטיח שקיפות	קיים הליך בקרה ומעקב מטעם אמרכל האגף אשר מבצע בקרה שוטפת על ההוצאה .
13	2.10	התקשרויות	העדר חלוקה שוויונית בהתקשרות עם קבלני מצלמות	חלוקה שוויונית של העבודה בין הזכיינים	אגף חוזים ורכש צפוי לתת מענה לנושא
14	2.11		חוסר התאמה בזהות החברה הזוכה לחברה המקבלת תשלום (מבוצע תשלום לספק בעל שם דומה אך מספר ח.פ שונה)	תשלום לחברה שזכתה במכרז בלבד	יופקו הלקחים
15	2.12		הצעות מחיר לא מפורטות	על הצעת מחיר לכלול את הפרטים הנדרשים	הופקו הלקחים
16	2.13.1	הסכם התקשרות	העדר דרישה מהקבלנים לעריכת תיקי תכנון	הקפדה על קבלת תיק תכנון אתר (CDR) { מיפוי מלא ומדויק של כל רשת המצלמות }	הופקו הלקחים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
17	2.13.2	הסכם התקשרות	תיקי אתרים שאינם עומדים בהוראות ההסכם	הידוק בקרה על קבלת תיק בהתאם להסכם	הופקו הלקחים
18	2.13.3		העדר דרישה לביצוע טיפולי תחזוקה שוטפת בהסכמי ההתקשרות	הכללת טיפולי תחזוקה בהסכמי התקשרות	מדובר בעלות חודשית גבוהה לתחזוקה שוטפת, עד היום בוצע חלקית בשל חוסר בתקציב
19	2.13.4	אכיפת ההסכם	העדר מעקב על זמני תקן לטיפול בתקלות	הידוק המעקב והפיקוח על עמידה בזמני התקן	תבוצע הקפדה ע"פ הנוהל
20	2.13.5		אי סיווג התקלות בהתאם להוראות המרכז וההסכם ותנאיהם	מעקב ובקרה שוטפים אחר עמידת הקבלנים בזמני התקן שהוגדרו בהסכם	תבוצע הקפדה ע"פ הנוהל
21	2.13.6		תיעוד פניות לא מסווגות במערכת ה-CRM של המוקד הטכני	נדרש להוסיף תת סיווג לסיווג הפניות למוקד לצורך פילוח וניהול מיטבי	בוצע
22	2.14	תקנות הפרטיות	אי רישום מאגר מידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי	מאגר המצלמות הוקם והוגדר באופן רשמי ברשות להגנת הפרטיות	תוקן. בוצע רישום
23	2.15		חוסר יכולת לבחון את יעילות השימוש במצלמות (תקנות הפרטיות דורשות דיון תקופתי ביחס לתועלת המצלמות)	1. הקמת מוקד צופה מאויש 2. חיויי במערכת המוקד העירוני אודות אירועים נצפים	הוקם מוקד רואה
24	2.16.1	אבטחת מידע	אי החתמת העובדים על כתבי התחייבות ושמירה על סודיות	החתמת עובדי המוקד העירוני החשופים לצילומי מצלמות האבטחה	תבוצע החתמה של כלל העובדים הנוגעים בדבר
25	2.16.4		העדר אבטחה פיזית מלאה של ארונות התקשורת	1. מיקום ארונות תקשורת במקומות שאינם נגישים. 2. התקנת מנגנון התרעה מפני פתיחה של ארונות התקשורת	ייבדקו עלויות של חיישן פתיחה.
26	2.17		העדר רישום ותיעוד לבקשות לעיון במידע מצולם	1. שימוש בטופס ייעודי להגשת בקשה לשחזור מידע מצולם	מבוצע. יוקפד יותר בנושא בקשות תיעוד של המשטרה.

תגובת הנהלת העירייה	המלצות מבקר העירייה	ממצאים	נושא	סעיף בדו"ח	מספר סידורי
	2. רישום מסודר של הבקשות לשחזור מידע המתקבלות על ידי גורמי חוץ		אבטחת מידע המשך		

## טבלת ממצאים והמלצות תסקירים

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1.1	מערכות מידע	תהליכי עבודה ידניים ללא שימוש במערכת מידע ייעודית	הגברת המיצוי והרחבת השימוש במערכות מידע ממחושבות בתחום סדרי דין	הערת הביקורת ביחס להרחבת השימוש במערכות מידע מקובלת
2	2.1.2		אי סריקת תסקירי אפוטרופסות קשישים למערכת EPR		
3	2.1.3		ניהול מעקב ידני (באמצעות טבלת אקסל)		
4	2.1.4		היעדר אפשרות להפקת נתוני פעילות כלליים בנוגע לתסקירים	ניהול רישום נתונים באופן חד ערכי, אשר יאפשר פילוח של המידע לצורך פיקוח ובקרה	
5	2.1.5		היעדר בקרה אפקטיבית על "רשימת המתנה"		
6	2.1.6		היעדר בקרה ומעקב על סטאטוס בקשות לתסקירים		
7	2.2.1	זמני טיפול	המתנה נוספת של 30 יום מעבר לדיווח שהועבר למשרד הרווחה בנוגע לימי ההמתנה לתסקיר	קיצור זמני טיפול להכנת תסקיר	רשימות המתנה ארוכות בשל ריבוי צווים ביחס לכמות כוח האדם והקושי באיוש תקנים שמתפנים
8	2.2.2		היעדר קריטריונים (בכתב) לסיווג תיק ב"רשימת המתנה"	קביעת קריטריונים בכתב	טופל הקריטריונים הועלו על הכתב
9	2.2.4		נמצאו מקרים של אי עמידה בלוח הזמנים שנקבע על ידי הערכאות השיפוטיות (אישות ואפוטרופסות)	הקפדה על עמידה בלוח"ז	האגף מתייחס למועד שנקבע ע"י בית דין/בית המשפט כמועד מחייב ונדירות הפעמים שבהם אין עמידה במועד שנקבע
10	2.2.5		שליחת תסקירים בפקס ולא דרך מערכת "נט המשפט"	משלוח באמצעות המערכת על מנת לייעל את התהליך	המלצה מקובלת ויישומה מותנה בהנפקת "כרטיס חכם" לכל עו"ס לסדרי דין

## טבלת ממצאים והמלצות שיפוצי קיץ

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1	נוהל	היעדר נוהל עירוני בתחום עבודות שיפוצי קיץ	מומלץ לקבוע נהלי העבודה. מוצע לעשות שימוש במצגת שנערכה בנושא ע"י משרד החינוך)	קיים נוהל עבודה
2	2.2	תכניות עבודה לשיפוץ מוס"ח	היעדר תכנית פעולה רב שנתית	קביעת תכנית רב שנתית	ניתנה הנחייה לעשות שימוש במערכת מידע ממוכנת לניהול העבודות
3	2.3		היענות גבוהה לדרישות מוס"ח	באמצעות תכנית עבודה יש לאזן בין דרישות לצרכים	תכנית העבודה נותנת מענה גם לצרכים באופן מאוזן לדרישות
4	2.4.1	מפקחים	חתימה על הסכמי התקשרות בדיעבד	הקפדה על חתימת הסכמים במועד	השיהוי נבע מפיצול מועד תקופת ההתקשרות בהחלטת ועדת התקשרויות
5	2.4.2		הארכת הסכמי ההתקשרות בדיעבד	הקפדה על הארכת הסכמים לפני תום תוקף ההסכם	צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות
6	2.4.3		המשך התקשרות לאחר סיום תוקף ההסכם	1. יש להטמיע בקרה / ההתראה על סיום תוקף הסכם 2. יש להטמיע בקרה למניעת תשלום ללא הליך מכרזי בתוקף	1. צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות. 2. הלשכה המשפטית שולחת תזכורות לאגפים על סיום תוקף חוזים 3. מכרז חדש צפוי להתפרסם בקרוב
7	2.4.4		1. חלוקה בלתי שוויונית 2. קושי במעקב אחר שוויוניות בחלוקת העבודה	1. הקפדה על חלוקת עבודה שוויונית 2. ככל שרוצים לשמר אפשרות העדפה יש לצור מנגנון במסמכי המכרז שיאפשר זאת.	1. נתנו הנחיות לחלוקת עבודה שוויונית 2. צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
8		מפקחים המשך	קושי במעקב בשל העסקת המפקחים ע"י אגפים נוספים מכוח התקשרויות נוספות	שימוש בתקציב ייעודי ונפרד לכל פרויקט, יאפשר מעקב ובקרה אחר השימוש בתקציב הן למטרה לשמה יועד בלבד והן לחלוקה שוויונית של העבודה	צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות
9	2.4.5	אי ניהול יומני עבודה על עבודות שיפוץ	1. חשש להפרת ההסכם 2. ניהול יומן בכל עבודה	החל משיפוצי הקיץ הקרובים חובת ניהול יומן עבודה בכל עבודה	
10	2.4.6	שירותי פיקוח ללא הליך מכרזי וללא הסכם	הידוק הפיקוח בגזברות	צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות	
11	2.5.1	העסקת יועץ למכרז ללא תיאום הלשכה המשפטית	אין להעסיק יועצים למכרז ללא הליך מכרזי ואישור הלשכה המשפטית	המלצה מקובלת. ניתנו הנחיות בהתאם	
12	2.5.2	אי רישום פרוטוקול על גבי מסמך רשמי של העירייה ו/או ועדת מכרזים	שימוש בנייר לוגו מבטיח רשמיות, שקיפות ותורם למניעת זיופים	ניתנה הנחיה לעשות שימוש בנייר לוגו של העירייה	
13	2.5.3	העדר קביעה ברורה במסמכי המכרז על מספר המציעים שייבחרו	קביעת מספר הזוכים מראש מבטיחה תחרות הוגנת ושוויונית, מונעת מצבים של חוסר בהירות או החלטות שרירותיות ותורמת לחיזוק אמון הציבור ומציעי המכרז בשקיפות התהליך.	בכל מכרז ייקבע מינימום מספר זוכים (לפחות 2)	
14	2.5.4	היעדר משקל לרכיב האיכות בקריטריונים לבחירת הזוכים	מתן משקל לרכיב האיכות עולה כאשר לא קיים הבדל מהותי במחיר	ניתנה הנחיה למכרזים הבאים לתת משקל למרכיב האיכות	
15	2.5.5	העדר שקיפות לעניין בחירת הזוכים במכרז	יש לייחס חשיבות גבוהה להנמקה לצורך הבטחת השקיפות והשוויוניות	במכרז עתידי יירשם בפרוטוקול הסיבות לבחירת כל זכין.	

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
16	2.5.6	חוסר שוויוניות בחלוקת העבודות בין הקבלנים	<p>1. הקפדה על שוויוניות בחלוקת העבודה</p> <p>2. לחילופין יש לקבוע קריטריונים לחלוקת העבודות בין המציעים הזוכים במסגרת מסמכי המכרז</p>	<p>1. נתנו הנחיות לחלוקת עבודה שוויונית</p> <p>2. צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות</p>	
17	2.6.1	תשלומים	חוסר הקפדה על שמירה ותיוק אסמכתאות לבדיקה ואישור חשבונות	<p>1. כל חשבונית חייבת תיעוד לאישור המפקח</p> <p>2. תיקונים והערות המפקח יצורפו לחשבון החדש על מנת לשקף את עבודתו</p>	יש הקפדה על שמירת חשבונות. הופקו הלקחים מהמקרה.
18	2.6.2	אי ביצוע עיכוב דמי עכבון לקבלנים	רצוי לקזז דמי עיכבון	הערת הביקורת מקובלת בעבודות מתמשכות. ברוב המקרים היקף העבודות אינו מצריך עיכוב כספים	
19	2.8	נכסים	היעדר תיק מוסד לכל מבנה חינוך	ניהול נכסים מחייב מעקב שיטתי ומסודר על כלל מבני העירייה באמצעות ניהול תיק. הדבר יאפשר לאתר חריגות וכו'	ניתנה הנחייה לעשות שימוש במערכת מידע ממוכנת לניהול העבודות
20	2.9	היעדר פרוטוקול סיום פרויקט ומסירתו	חיוני ביתר לנהל ולשמור פרוטוקול מסירה.	האגף יקפיד לפעול בהתאם לנוהל מסודר ולנהל פרוטוקול מסירה	
21	2.10	עבודות ע"י אבות בית (צבע)	<p>1. היעדר תיעוד להחלטת המנכ"ל</p> <p>2. היעדר בקרה אפקטיבית על צביעת כיתות</p>	<p>1. הקפדה על תיוק מסמכים</p> <p>2. הידוק הבקרה בסמוך לביצוע העבודה</p>	מדובר בהחלטה של מנכ"ל העירייה

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
22	2.11	טיפול בליקויים	<p>1. תקלות חוזרות בנושא איטום</p> <p>2. ליקויים הנובעים כתוצאה מבניית מערכת הסולארית על גג מבנה מוס"ח</p>	בדיקות הצפה פרואקטיביות (הצפה מכוונת לוודא איטום) טרם קבלת חזקה על המבנה.	בשל מחסור תקציבי נאלצים לבצע תיקון נקודתי ורק כאשר תקלה חוזרת מבצעים תיקון מעמיק.
23	2.12	הנגשת מוסדות החינוך	<p>1. ביצוע עבודות ללא להתייחס להנגשה</p> <p>2. מעקב חלקי אחר מצב הנגישות במוסדות חינוך</p>	<p>1. ניהול מעקב אחר מצב הנגישות בכלל המוס"ח בעיר.</p> <p>2. הטמעת בקרה המבטיחה התייחסות למרכיב הנגישות בכל עבודות שיפוץ באמצעות טופס מובנה המחייב חתימה</p>	<p>1. ניתנה הנחייה לעשות שימוש במערכת מידע ממוכנת לניהול העבודות</p> <p>2. הוחל בסקר נגישות שייתן תמונת מצב פרטנית ורוחבית לגבי מצב הנגשת מוסדות חינוך</p>
24	2.13	רכש והתקשרויות	שימוש בספקים ללא הליך מכרזי וללא הסכם בהיקפים משמעותיים	יש להקפיד על רכש מספקים שנבחרו בהליך מכרזי ועל בסיס הסכם התקשרות. יש להדק את הפיקוח והבקרה מצד הגזברות תשלומים לספקים	צפוי לקבל מענה בתהליכי דיגיטציה בגזברות

## טבלת ממצאים והמלצות ניקיון מוס"ח

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
1	2.1	אכיפת הוראות חוק וחוזרי מנכ"ל	היעדר זמני תקן לטיפול בתקלות הנוגעות לניקיון והיגיינה	הקפדה על הוראות החוק והנהלים בנושא	הופקו הלקחים הנדרשים
2	2.2		היעדר נוהל ניקיון	אימוץ נוהל מחייב	נכתב נוהל חדש והופץ לגורמים הרלוונטיים.
3	2.3	קיום ההסכם	חידוש ההסכם עם הקבלן חרף חוסר שביעות רצון	היערכות לסיום הסכמים מראש	העירייה נערכת למכרז חדש
4	2.4		היעדר פירוט תביעות עובדים	יש להקפיד לקיים את הוראות ההסכם	הופקו לקחים במסגרת המכרז החדש
5	2.5	חידוש מסמכים בעת הארכת ההסכם	היעדר אישורי ביטוח וערבות תקפים	יש להקפיד על חידוש מסמכים בעת הארכת ההסכם	תוקן . קיים
6	2.6		היעדר מעקב אחר תוקף הרישיון של החברה	יש להקפיד על חידוש מסמכים בעת הארכת ההסכם	תוקן. הוצג רישיון בתוקף
7	2.7	הכנת ההסכם	חוסר התאמת היקף השעות בין האומדן לביצוע בפועל	יש לשפר את הליך הכנת המכרז בהיבט המקצועי	בהארכת ההסכם הוחלט על הגדלה משמעותית בהיקף ההתקשרות
8	2.8	תשלום	חשיפה בגין אי יישום מגנון הצמדה של התמורה בהסכם	לבחון משפטית האם קיימת חשיפה לתביעה עתידית	יטופל באגף חוזים
9	2.9		היעדר פיקוח על שעות העבודה המוגשות בחשבון על ידי הספק	הידוק הפיקוח והבקרה	דו"ח הביצוע מאושר ע"י מנהלי התחזוקה המכרז החדש יחייב בהתקנת שעוני נוכחות
10	2.10		היעדר בקרה מספקת על שכר עובדי קבלן	נדרש להעסיק בודקי שכר (אחריות אישית של מנכ"ל העירייה)	המלצות הביקורת יילמדו ויופקו הלקחים הנדרשים
11	2.11		תשלומים בגין עבודות ניקיון שאינם במסגרת חוזה הניקיון	יש להסדיר השירות בהליך מכרזי נפרד	יתוקן במכרז החדש

מספר סידורי	סעיף בדו"ח	נושא	ממצאים	המלצות מבקר העירייה	תגובת הנהלת העירייה
12	2.12	תשלום המשך	אי דיוקים שנמצאו ממדגם תשלומים לחברות הניקיון	המקרים מצביעים על הצורך להעמיק את הבדיקה	הופקו הלקחים. החל מחודש 1.7 נדרשים כל מנהלי התחזוקה לנהל רישום מפורט ביחס להעסקת עובדי כ"א
13	2.13	תפעולי	היעדר בקרה לאירועי שבר ונזק	יש למנות מפקח אפקטיבי (כיום מבוצע ע"י אחראית כ"א המועסקת ע"י העירייה)	יופקו הלקחים הנדרשים
14	2.16	בטיחות	חוסר הקפדה על שימוש בציוד הגנה בעת שימוש בחומרי ניקיון מסוכנים	הידוק הפיקוח והבקרה על היבטים בטיחותיים	מידי שנה מתקיים כנס בטיחות ובמועד הקרוב תוקדש התייחסות לעובדי קבלן.
15	2.17		חוסר הקפדה על אחסון בטיחותי של חומרי ניקיון	נהלי עבודה המבטיחים אחסון נאות	בנוסף נשלח נוהל בטיחות בקליטת עובדים בכוח אדם
16	2.19		חשיפה כתוצאה מהעסקת עובדים שוהים בלתי חוקיים	יש להקפיד על העסקת עובדים כחוק	קיים נוהל. הצוותים הונחו לתשומת לב לנושא
17	2.21	איכות	חוסר מודעות צוות בית הספר למפרט הדרישות בהסכם	נדרש להפיץ את המפרט לכלל מנהלי בתי הספר ואבות הבית	נקבע נוהל המבטיח כי המסמך יופץ לכלל הגורמים הנדרשים
18	2.20.2		היעדר מנגנון לתיעוד תלונות הציבור בנושא ניקיון מוסדות החינוך	הקמת מנגנון לדיווח מפגעי ניקיון וחוסר שביעות רצון	אין צורך בשל היעדר תלונות למוקד בנושא
19	2.20.3		היעדר משוב על איכות הניקיון	הטמעת משוב תלמידים ו/או הורים על איכות הניקיון	הוחלט על קיום סיורים יזומים וקבועים במוס"ח ע"י גורמים שונים שתפקידם לפקח ולאתר חריגות. מנהלי התחזוקה הונחו לפקח ולדווח על חריגים.

**דו"ח ביקורת**

**מספר 1/44**

**היטל שמירה**

**תוכן עניינים**

27	מבוא	1.
27	רקע כללי	1.1
27	המסד הנורמטיבי	1.2
28	מתודולוגיה	1.3
28	ממצאים	2.
28	היעדר נתונים בסיסיים	2.1
29	פיצול מערך השמירה העירוני – (שתי יחידות נפרדות באגפים שונים)	2.2
30	אישור לגביית היטל השמירה	2.3
30	הטלת היטל ללא קיום נוהל משרד הפנים להגשת בקשה להמשך גביה	2.4
31	קרן ייעודית להיטל שמירה	2.5
32	תחשיב היטל שמירה	2.6
35	חישוב העלויות ששימשו בתעריף	2.7
41	המלצות	3.
41	אישור להמשך הטלת היטל	3.1
41	קרן ייעודית להיטל שמירה	3.2
41	ניהול מידע ודיווח למועצת העיר	3.3
41	תחשיב תעריף ההיטל	3.4
43	נספחים	4.

## 1. מבוא

### 1.1. רקע כללי

בכדי לשפר את הביטחון האישי והקהילתי וכן להפחית את רמת האלימות וההתנהגות "האנטי חברתית" במרחב המוניציפלי התקבלה ביוני 2010 החלטת ממשלה 1848 "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי".

החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 חוקק בהתאם להחלטת ממשלה זו אשר במסגרתה הוחלט על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב ברשויות המקומיות. מטרת מערך אכיפה זה להביא להתענה, למניעה ולאכיפה של עבירות בתחום איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי-חברתית.

בחוק הוקנו לפקחי רשויות מקומיות, אשר עומדים בתנאים הקבועים בו ואשר הוסמכו לפי הוראותיו, סמכויות מסוימות לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר. כמו כן, לפקחי רשויות מקומיות אשר הוסמכו כ"פקחים מסייעים", הוקנו סמכויות נוספות שאותן הם רשאים להפעיל לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, בתנאים ובסייגים המפורטים בחוק.

מימון מערך האכיפה מתבצע בשיטת מימון מותאם (מצ"נג) כאשר חלקה של המדינה (באמצעות המשרד לבט"פ) נקבע בהתאם להחלטת ממשלה 4388 שעניינה עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות. קביעת היקף השתתפות המשרד לבט"פ במימון פקחים מסייעים נעשה לפי "מדד משולב" המשקלל את הדירוג החברתי-כלכלי ואת המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית.

במקביל הרשות המקומית מחויבת להעמיד משאבים הנדרשים לתפעול השיטור העירוני (כגון: הקצאת רכבים וניידות, מבנה לתפעול השיטור העירוני וגיוס והכשרה של פקחים מסייעים).

החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011, הסמיך את הרשויות המקומיות לגבות אגרה או היטל שמירה לצורך הסדרת שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומן.

חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשע"ז-2017 החליף חוק קודם בנושא ומשמש כיום כבסיס החוקי לגביית היטל שמירה מתושבי העיר.

### 1.2. המסד הנורמטיבי

הביקורת בוצעה בהתאם למסגרת הנורמטיבית כדלקמן:

#### חוקים

- חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) תשע"א-2011 ;
- חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011 ;
- פקודת העיריות יעוד וניהול של כספי היטל שמירה ואגרת שמירה (תיקון מס' 150) תשפ"ב-2021 ;

#### תקנות

- תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ב-2011 ;
- תקנות העיריות (סכום מירבי של אגרה בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשויות מקומיות), התשע"ג-2013 ;
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 ;

#### חוקי עזר

- חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשע"ז-2017 (להלן: "חוק העזר");

#### חוזרי מנכ"ל משרד הפנים

- חוזר המנהל הכללי 3/2013 י"ח בתמוז התשע"ג.

### 1.3 מתודולוגיה

הביקורת כללה את הפעולות הבאות:

- עריכת פגישות עם:
  - גזבר העירייה
  - מנהל אגף ביטחון
  - מנהל סיירת ביטחון
- עריכת שיחות וביורורים עם:
  - מנהל אגף הגבייה
  - מנהל אגף תנועה, שילוט, פיקוח ושיטור עירוני
- עיון וניתוח מסמכים הרלוונטיים לביקורת.
- אימות הממצאים מול המבוקרים ושילוב התייחסותם לטיוטה.

### 2. ממצאים

#### 2.1 היעדר נתונים בסיסיים

במהלך הביקורת נעשות פניות רבות לגורמים עירוניים שונים בבקשה לקבלת מידע בסיסי הקשור לנושא הביקורת.

חוסר המענה, בעיקר מצד הגזברות, לפניות הביקורת לקבלת מידע ונתונים בסיסיים, אשר בניהול תקין, אמורים להיות מופקים וזמינים בלחיצת כפתור מעלה חשש לכאוס ארגוני בנושא הביקורת-ארגון מידע לקוי במקרה הטוב ולכשלים של ממש ביישום הנחיות מחייבות, במקרה הפחות טוב.

לאחר שרבות מפניותיה לא נענו, הניחה הביקורת כי המידע פשוט לא קיים ואינו מנוהל בעירייה ולכן לא ניתן לקבלו.

הממצאים בדוח זה מתייחסים לפיכך, לחומרים שהתקבלו אך גם לחומרים שלא התקבלו.

**חשוב לציין כי הדו"ח מתייחס לתקופת כהונה של הנהלת העיר הקודמת, כאשר מאז התחלפו ראש העיר, מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ומנהל אגף ביטחון.**

## 2.2. פיצול מערך השמירה העירוני – (שתי יחידות נפרדות באגפים שונים)

היטל השמירה נועד לממן את מערך השמירה העירוני אשר, בשונה מרשויות מקומיות אחרות בארץ, מפוצל בעיריית רחובות בין שני אגפים:

### 2.2.1. "שיטור עירוני" - ב"אגף תנועה, שילוט, פיקוח ושיטור עירוני"

השיטור העירוני הינו יחידת אכיפה הכוללת 16 פקחים רב תכליתיים (עובדי עירייה) ו-16 שוטרים (עובדי המשטרה)

יחידת השיטור העירוני פועלת על פי יעדים המוגדרים על ידי ראש העיר ומפקד תחנת המשטרה אל מול סל עבירות מוגדר הכולל את העבירות המשפיעות על תחושת הביטחון של התושב ומשפיעות על איכות חייו.

### 2.2.2. סיירת הביטחון - ב"אגף ביטחון וחירום"

אגף הביטחון מפעיל את סיירת הביטחון העירונית 24/7, שמטרתה לספק שירותי ביטחון ואבטחה לתושבי העיר ולמבקריה. הסיירת כוללת כ-40 מאבטחים העובדים במשמרות לפי תוכניות עבודה מוגדרות.

מאבטחים אלו אינם עובדי עירייה אלא עובדי קבלן חיצוני אשר מופעל על ידי החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ<sup>1</sup> (חברת בת של משכ"ל<sup>2</sup>).

מערך סיירת הביטחון מחולק לגזרות העיר וכולל ניידות סיור וניידות שטח, אשר מסיירות בגנים ציבוריים, מוקדי בילוי, בשטחים הפתוחים ובשכונות, ונותנות מענה לאירועים ביטחוניים, בעיות רעש, ונדליזם והפרת הסדר הציבורי.

מתקיים תיאום שוטף בין היחידות לעיל במשימות השמירה. כך למשל במהלך חופשת הקיץ מבצעת סיירת הביטחון העירונית בשיתוף פעולה עם יחידת השיטור העירוני סיורים מוגברים במוקדי הבילוי של בני הנוער, בפארקים ציבוריים ובמקומות אחרים בעיר לאבטחת בני הנוער ולמניעת ונדליזם וגילויי אלימות.

<sup>1</sup> חברה העוסקת במתן שירותי כוח אדם זמני לרשויות המקומיות ובפרסום מכרזים הנוגעים למיזמים עתירי כוח אדם ברשויות המקומיות ובניהולם.

<sup>2</sup> החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (ובראשי התיבות משכ"ל) הוקמה על ידי מרכז השלטון המקומי בישראל, למטרת איגוד פעילות כלכלית משותפת של הרשויות המקומיות בישראל והשגת תועלת, היסכון וייעול בפעילות באמצעות ייתרון הגודל וניסיון נצבר.

אגב הביקורת, יוער כי בעוד שקיימים יתרונות ל"קבוע" יחידה לסיור באזור מסוים (ראה בנספח א' את חלוקת העיר לאזורי סיור ניידות ביטחון וניידות שיטור עירוני), קיימים יתרונות גם לביצוע רוטציה בין יחידות הסיור באזורים השונים בעיר.

## 2.3. אישור לגביית היטל השמירה

### 2.3.1. הפסד בתביעה ייצוגית בשל גביית היטל שמירה שלא כדין

פס"ד "כרמי נגד עיריית רחובות" אשר ניתן ביום 20.6.21 דן בתובענה ייצוגית שהוגשה נגד העירייה, בטענה שגבתה היטל שמירה מהתושבים במשך עשרה חודשים במהלך שנת 2016 מבלי ששר הפנים אישר את הליך הגבייה וחידשו בהתאם לבקשת העירייה. להלן ציטוט מהפס"ד:

"לאחר שלא הוכח כי הסכומים שנגבו שימשו אכן למימון השמירה ושלא הוכח כי תיגרם פגיעה כלשהי לנתבעת אם תחוייב בהשבה, לא מצאתי לפטור את הנתבעת מחובת השבה של מלוא הסכום שנגבה שלא כדין. על כן אני מורה על השבת הסכומים ששילמו חברי הקבוצה בגין ההיטל – לידיהם" (כבוד השופטת מיכל נד"ב).

מעבר לסכום ההשבה נקבע שכ"ט לעו"ד 1,266,114 ₪ וגמול לתובעים 266,430 ₪.

הביקורת מעירה, כי עולה מפס"ד, מעבר לליקוי הנקודתי, שהעירייה לא יכלה להוכיח שסכומי ההיטל שנגבו שימשו לשמירה. מצב זה עלול להעיד כי כספי ההיטל לא שימשו לשמירה או על רישומים כספיים לא נאותים אשר לא מאפשרים את זיהוי הוצאות השמירה אשר ההיטל מימן.

## 2.4. הטלת היטל ללא קיום נוהל משרד הפנים להגשת בקשה להמשך גבייה

בהתאם לחוק העזר:

### מגבלת גבייה

6. מיום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017) הטלת היטל לפי חוק עזר זה, טעונה את אישורם של מועצת העירייה ושל שר הפנים, או מי מטעמו.

במענה לבקשת הביקורת לקבלת אישור משרד הפנים להטלת ההיטל, התקבל מסמך החתום על ידי מנהל אגף חירום וביטחון רשויות מקומיות במשרד הפנים, מדצמבר 2021, לפיו ניתן להבין כי תחשיב תוכנית השמירה אושרה (ראה נספח ב).

כמו כן הביקורת ראתה את תצהיר הגזברית משנת 2021 לגבי נכונות נתוני תחשיב תוכנית השמירה והצהרת ראש הרשות.

הביקורת מציינת, עם זאת כי קבלת אישור להמשך הטלת היטל, הוסדרה ב"נוהל להגשת בקשות לאישור המשך גביית היטלים מתוקף חוקי עזר" של משרד הפנים.

נוהל זה מלמד על תנאים למתן אישור ועל מתן תוקף לאישור הטלת ההיטל (ראה נספח ג).

מאחר ולא הוצג בפני הביקורת אישור משרד הפנים להטלת היטל ולפיכך לא ברור מה תוקף האישור הקיים לעירייה.

## 2.5. קרן ייעודית להיטל שמירה

### 2.5.1. חוק העזר כולל התייחסות לקרן ייעודית בהתאם לחוזר מנכ"ל- תקין

בהתאם לסעיף 6 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים חוק העזר צריך לקבוע כי כספי ההיטל יופקדו לקרן ייעודית:

6. ייעוד הכספים:

יש לקבוע סעיף בחוק העזר על פיו כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית נבדלת, שתשמש ותנוהל אך ורק לצרכי מימון שירותי השמירה, על מנת שתתאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל.

בהתאם לסעיף 5 לחוק עזר, כספי היטל השמירה יופקדו בחשבון בנק נפרד (קרן ייעודית) שתשמש ותנוהל אך ורק לצורך מימון שירותי השמירה על מנת שתתאפשר בקרה על שימוש בכספי ההיטל:

חשבון בנק

5. (א) כספי ההיטל יופקדו בחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק לצורכי מימון עלות שירותי השמירה.

(ב) הסכומים שייגבו כהיטל ישמשו אך ורק למימון ענייני שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחום העירייה, בנושאים שנקבעו כאמור בסעיף (33)249 לפקודה.

בפקודת העיריות- יעוד וניהול של כספי היטל שמירה ואגרת שמירה (תיקון מס' 150) תשפ"ב-2021, נקבע בסעיף 251ד. כי:

(א) עירייה תנהל את הכספים שהתקבלו מהיטל או אגרה שנקבעו בחוק עזר כאמור בסעיף (33)249 בחשבון בנק נפרד, המיועד אך ורק למטרה זו.

(ב) העירייה רשאית להשתמש בסכומים שנגבו כהיטל שמירה או כאגרת שמירה אך ורק למימון ענייני שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה, בנושאים שנקבעו כאמור בסעיף (33)249.

### 2.5.2. אי ניהול כספי השמירה בקרן ייעודית- בניגוד לחוזר מנכ"ל ולחוק העזר

לאחר פניות למספר רב של גורמי המקצוע הרלוונטיים בעירייה, (גזברות ואגף ביטחון) בבקשה לקבלת יתרות וסה"כ תנועה בקרן הייעודית לכל אחת מהשנים 2020-2023, נמסר לביקורת ע"י הגזבר (החדש) כי לא קיימת קרן ייעודית להיטל שמירה.

אי ניהול כספי השמירה בקרן ייעודית, אינו תקין ובניגוד לחוזר מנכ"ל וחוק העזר. מצב זה מונע יכולת בקרה ופיקוח על השימוש בכספים ובין היתר אינו מאפשר לוודא:

- הלימה בין הגביה לבין סך ההוצאות
- מעקב אחר שיעור מיצוי התקצוב הייעודי.

- עדכון תקופתי של התעריף
- בקרה למניעת שימוש בכספי הקרן למטרות זרות

#### 2.5.3. חוסר במידע לגבי ההכנסות מכספי ההיטל

הביקורת ביקשה להעריך את תעריף ההיטל באמצעות בחינה אלמנטרית של סך התקבולים מההיטל לעומת ההוצאות בכל שנה ושנה. למרות פניות חוזרות ונשנות, הגזברות לא סיפקה לביקורת נתונים אודות ההכנסות מההיטל השמירה בחתך השנים. הביקורת בדעה לפיה חוסר יכולת לספק מידע אלמנטרי לגבי ההכנסות מכספי ההיטל, מעיד על היעדר בקרה.

#### 2.5.4. אי הגשת דין וחשבון למועצת העיר בהתאם לחוק

בפקודת העיריות- יעוד וניהול של כספי היטל שמירה ואגרת שמירה (תיקון מס' 150) תשפ"ב-2021, נקבע בסעיף 251ד(ג). כי:

"הכספים ... ינוהלו בידי גזבר העירייה באופן שיאפשר מעקב אחר התקבולים מכל מקור וההוצאות שהוצאו למטרות השונות; הגזבר יגיש למועצה, אחת לשנה, דין וחשבון על התקבולים וההוצאות כאמור ועל הנושאים שלמימונם הוצאות".

נמצא כי לא הוגש דוח למועצה, אחת לשנה בהתאם לתיקון 150. למותר לציין כי הדו"ח אותו נדרש להגיש למועצה מכיל את הנתונים שהתבקשו ע"י הביקורת בפניותיה הרבות לגזברות כנזכר בסעיף 2.3.3 לעיל.

### 2.6. **תחשיב היטל שמירה**

בהתאם לסעיף 2.2 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2013, על רשות מקומית המבקשת לקבוע או לעדכן היטל שמירה, להכין תוכנית שמירה ואבטחה אשר תבטיח את מתן השירות לכל התושבים והנכסים.

כמו כן על הרשות להכין תחשיב אשר יכלול פירוט עלויות ופירוט סך כל שטחי הנכסים אשר יחויבו בהיטל.

#### 2.6.1. חוסר במידע לגבי השנים 2022-2023

הנתונים אותם קיבלה הביקורת הנוגעים לתוכנית השמירה ולתחשיב ההיטל, מתייחסים לשנת 2021 (תוכנית השמירה פורסמה בשנת 2022 אך אישוריה הינם משנת 2021).

למרות פניות רבות של הביקורת לא התקבל מידע לגבי עדכון התוכנית או התחשיב (אם בכלל) בשנים 2022-2023.

בהקשר זה יצוין כי על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006, הרשות המקומית מחויבת לבדוק מעת לעת, את התעריפים הקבועים בחוק העזר. חובה זו נזכרת גם ב"נוהל להגשת בקשות לאישור המשך גביית היטלים מתוקף חוקי עזר" של משרד הפנים.

יצוין כי המלצה זו הועלתה ע"י הביקורת בדו"חות קודמים.

#### 2.6.2. קיום תוכנית שמירה - תקין

מבדיקת הביקורת, קיימת תוכנית שמירה לעיר רחובות וקיים גם אישור נכונות נתונים החתום ע"י גזברית העירייה מדצמבר 2021. מתכתובת שהתקבלה ממנהל אגף חירום וביטחון במשרד הפנים, דצמבר 2021, ניתן להבין כי רוב הנקודות בתוכנית השמירה אושרו (נגזר מתוך המסמך):

להלן הנושאים שאושרו:

- א. פקחים מסייעים - 16 פקחים.
- ב. סיירים - 30 סיירים (חברת אבטחה).
- ג. ניידות סיור - 7 ניידות סיור, תמחור בתנאי ליסינג.
- ד. קטנועים - 2 קטנועים.
- ה. מוקד - 2 מוקדנים, עלות משמרת לילה

#### 2.6.3. חוסר באישור חלקים בתוכנית מתוכנית השמירה

בהתאם למסמך שהתקבל בדצמבר 2021 ממנהל אגף חירום וביטחון במשרד הפנים, חלק מתוכנית השמירה הנוגע להוצאות תקורה ופחת, לא אושר והיה צריך להישלח למינהל שלטון מקומי לאישור.

להלן הקטע הרלוונטי מתוך המסמך:

- ו. הוצאות תקורה ופחת - תמחור מפורט יאושר במינהל שלטון מקומי.
4. נדרש לשלוח את חוברת התחשוב שאושרה (דצמבר 2021) עם דף סימולציה למינהל שלטון מקומי.

הביקורת לא ראתה כי התקבל אישור כאמור, או אישור אחר ממשרד הפנים המאשר את תוכנית השמירה בכללותה.

2.6.4. תחשיב ההיטל מתייחס לאומדן עלויות השמירה, שטחים ושיעור גביה-תקין

להלן נוסחת תחשיב תעריף היטל השמירה:

$$\begin{aligned}
 &A - \text{עלות שנתית של מערך שמירה לצורך חיוב בהיטל.} \\
 &B - \text{שטח נכסים.} \\
 &C - \text{שיעור הגבייה הצפוי.} \\
 &\text{תעריף היטל שמירה לנכס למ"ר} = \frac{A}{B} / C
 \end{aligned}$$

אופן חישוב זה מטיל את החיוב ביחס לשטח המוחזק. הכללת שיעור הגבייה הצפוי נועדה להבטיח כי הגביה בפועל תכסה את מלוא העלויות. עם זאת הכללת שיעור הגביה מעמיסה על התושבים המשלמים את "אי התשלום" של התושבים שאינם משלמים או שקבלו הנחות-כלומר שיטה זו גורמת לתושבים המשלמים לממן את ההנחות ואת בעיות הגביה.

להלן תחשיב תעריף ההיטל שחושב:

חישוב תעריף היטל שמירה

₪12,503,756	<b>סה"כ עלויות</b>
₪12,503,756	<b>הערכה של סה"כ הגביה</b>
₪0	<b>עודף (גירעון)</b>
6,771,266	<b>סה"כ מ"ר לחיוב</b>
₪1.847	<b>תחשיב היטל שנתי למ"ר ללא התחשבות בשיעורי גבייה</b>
8.00%	<b>אחוז ההנחות</b>
₪2.20 (90.75%)	<b>תחשיב היטל שנתי למ"ר לאחר התחשבות בשיעורי גבייה והנחות</b>

2.6.5. תעריף היטל השמירה שחושב אינו גבוה מהתעריף המקסימאלי המותר- תקין

תקנות העיריות (סכום מירבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית תשע"ג-2014) קובעות סכום בסיסי של תעריף ההיטל למטר בנוי תוך מתן אפשרות להגדלת התעריף הבסיסי בשיעורים שנקבעו בהתאם לשורת משתנים רלוונטיים הנוגעים למיקומה של הרשות, מצבה במדרג חברתי- כלכלי, אחוז התלמידים, וכד'.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קבע בהתאם את התעריף המקסימלי המותר, ולהלן תחשיבו הרלוונטי לעיריית רחובות:

עיריית רחובות	עלות	חישוב תעריף בתקן
	1.92 ₪	תעריף בסיסי
*לפי נתוני הלמ"ס נכון לסוף 2019 לרחובות דירוג של 7 מתוך 10 במדד חברתי-כלכלי - אשכול לשנת 2017	0.46 ₪	רשות מקומית במעמד חברתי כלכלי 7-10
*אחוז הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי כיתות י"ב בשנת התשע"ט (2018-2019) היה 77%	0.15 ₪	אחוז התלמידים באוכלוסיית העיר גבוה מ 25%
	2.53 ₪	<b>סה"כ תעריף שנתי מקסימום</b>

בהתאם לנתונים לעיל ומכיוון שתעריף ההיטל שחושב לחיוב הינו 2.20 ₪ למ"ר, הרי שאין חריגה מהתעריף המקסימאלי שהעירייה רשאית לחייב.

## 2.7. חישוב העלויות ששימשו בתעריף

להלן עלויות מערך השמירה אשר שימשו בחישוב תעריף היטל השמירה:

פירוט הוצאות כרטיסי שמירה	עלות	יחס *	סה"כ
פקח מסייע	180,348	16	2,88,568
מוקד רואה משמרת לילה	286,972	2	573,945
סיירים	242,784	30	7,283,520
ניידת סיור עירונית	97,200	7	680,400
קטנוע פחת + אחזקה	42,000	2	84,000
תקורה (5%)	595,417	1	595,417
פחת ציוד	2,672,711	0.15	400,907
<b>סה"כ</b>			<b>12,503,756 ₪</b>

\*כמות או יחס המשמש למכפלה (כגון מספר פקחים, סיירים, ניידות וכיו"ב).

### 2.7.1. תחשיב עלויות השמירה השנתיות לא כולל גידול שנתי בהוצאות המערך

תחשיב תעריף היטל שמירה מתבסס בין היתר על אומדנים שונים כגון שיעור ההנחות ושיעור הגביה הצפויים.

עם זאת התחשיב לא לקח בחשבון גידול שנתי בהוצאות המערך העשוי לנבוע מפקטורים שונים. להלן לדוגמה השוואה שנתית של הוצאות תקציב הסיירים המדגימה את הצורך בעדכון:

## סעיף תקציבי סיירת ביטחון 750

2023	2022	2021	
7,246,866.6	6,186,648	6,307,256	סכום
17%	-2%		אחוז שינוי

הביקורת סבורה כי היה צורך לקחת בחשבון את השינויים האפשריים בעלויות השנתיות באמצעות מקדם בתחשיב או באמצעות הקפדה על עדכון התחשיב מידי שנה בהתאם לשינויים התקציביים.

**2.7.2. בתחשיב העלויות השנתי אין אומדן של עלויות שמירה באירועים מיוחדים**

העירייה מאבטחת אירועי חוצות שונים המתקיימים בחסותה ברחבי העיר. בנוסף לאירועים קבועים המתקיימים בעיר בכל שנה (כגון אירועי חגים, יום העצמאות וכיו"ב), מעת לעת מתקיימים אירועים מיוחדים, אשר העירייה נושאת בעלותם ואלו אינם מקבלים ביטוי במסגרת התקציב.

הביקורת בדעה לפיה מסגרת התקציב צריכה לשקף אומדן עלויות אבטחת אירועים מיוחדים והדבר מחזק את הצורך בעדכון/תיקוף תעריף ההיטל מדי שנה.

בתגובת ממנהל אגף ביטחון וחירום, לטיטות הדו"ח צוין כי בפגישה שקיים עם משרד הפנים לאישור תכנית השמירה, נמסר לו שלא ניתן להכניס לתוכנית נושאים אחרים מלבד מה שהוכנס.

יחד עם זאת, בכוותו להכליל זאת בתוכנית הבאה שתוגש בתקווה שאכן תאושר, שכן האגף פועל למקסם את אפשרויות ההחזר מההיטל.

**2.7.3. הכללת הנחות בתחשיב התעריף- תקין**

בהתאם לסעיף 11 לחוזר מנכ"ל הנחות יאושרו רק מטעמים סוציאקונומיים וזאת ככלל, על בסיס המנגנון והמבחנים שנקבעו לעניין מתן הנחות מארנונה. על הרשות גם להצביע על הפסד מהכנסה כתוצאה ממתן הנחות במידה וניתנו כאלה.

בתחשיב ההיטל שיעור ההנחות שנילקח הינו 8% בהתאם לנתונים שהועברו מאגף המיסים.

**2.7.4. חוסר עדכון תעריף למרות ירידה בשיעורי הגבייה**

להלן שיעור הגבייה הממוצע אשר שימש בתוכנית השמירה:

שנה	אחוזי גבייה
2017	91.80%
2018	91%
2019	91%
2020	89%
<b>ממוצע</b>	<b>90.75%</b>

הביקורת בחנה את שיעורי הגביה בשנים 2021-2023, להלן הממצאים:

שנה	אחוז גביה
2021	89.79%
2022	89.76%
2023	89.04%
<b>ממוצע</b>	<b>89.53%</b>

כפי שניתן לראות, קיימת מגמה מתמשכת של ירידה בשיעורי הגביה ובממוצע קיימת ירידה של מעל לאחוז לעומת השיעור הגביה ששימש בתחשיב התעריף. למרות האמור לעיל, נמצא כי לא נערך עדכון לתחשיב התעריף.

#### 2.7.5. חשש לגביית יתר

הביקורת ערכה בדיקה למספר סעיפים ראשיים, כדי לראות עד כמה קיימת התאמה בין התעריף והגבייה לבין ההוצאות בפועל והאם הגבייה מייצרת עודפים או חוסרים משמעותיים שיש לתת עליהם את הדעת.

פירוט הוצאות כרטיסי שמירה	סה"כ	הוצאות ממוצעות בפועל 2021-2023	הפרש ממוצע לשנה	הערות
פקח מסייע	2,885,568	1,493,626	1,391,942	משכורות פקחים שיטור עירוני. סעיף תקציבי- 210.
סיירים	7,283,520	6,375,153	908,367	תשלומים לחברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי בהתאם לסעיף תקציבי- 750

מהנתונים לעיל עולה לכאורה, כי ההוצאות בפועל לשני הסעיפים העיקריים, הנוגעים לשכר פקחים וסיירים, הינן נמוכות משמעותית מחישוב העלויות ששימש לצורך קביעת התעריף - 2.3 מיליון ₪ בגין סעיפים אלו בלבד. הביקורת מציינת, כי מצב זה עלול ליצור גביית יתר מהתושבים במסגרת היטל השמירה בשיעור של כ-18% ואף יותר. הביקורת מעירה, כי בשל אי העברת הנתונים שהתבקשו ע"י הביקורת, הנוגעים לשימוש בכספי ההיטל, נמנעת היכולת לבצע בדיקה מלאה בנושא.

#### 2.7.6. זקיפת עלויות שגויה של שכר מוקדנים במוקד העירוני

בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, כאשר לרשות מקומית הוצאה מעורבת (היינו הוצאות שמשמשות את העירייה, הן לצורך שמירה ואבטחה והן לפעולות אחרות שאינן נכללות בתקנות, כגון המוקד העירוני), ניתן להכיר בחלק היחסי של ההוצאה למטרות שמירה לצורך זקיפת החלק היחסי בהוצאה על חשבון אגרת שמירה. בהתאם לעיל, בחישוב עליות מערך השמירה, בסעיף מוקד משמרת לילה, לקחה העירייה בחשבון שני תקנים, בעלות כוללת של 574 אלף ₪. מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל נעשה שימוש בתקן של מוקדן אחד בלבד, כלומר גביית יתר מהתושבים של כ-287 אלף ₪ בכל שנה וזאת למרות שבפועל מועסקים 2 מוקדנים.

בתגובת ממנהל אגף ביטחון וחירום, לטיטת הדו"ח צוין כי הערת הביקורת מקובלת והנושא יתוקן במסגרת תקציב 2025.

### 2.7.7. עלויות מצלמות בתחשיב התעריף- תקין

בהתאם לסעיף 2.4 לחוזר מנכ"ל, במסגרת פעולות הרשות המקומית לצורך שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בהתאם לקבוע בתקנות, ניתן יהיה לכלול הוצאות שוטפות הנדרשות לצורך השירותים האמורים ולא ניתן יהיה לכלול הוצאות שהינן בגדר פעולות פיתוח בינוי. עם זאת ניתן להכיר בהוצאות בגין החזר הון ככל הנדרש לרכישת ציוד המשמש במישרין לפעולות שמירה, אבטחה וסדר ציבורי - כגון הוצאות עבור רכישת מצלמות. להלן תחשיב העלויות כאמור אשר מפורט בתוכנית השמירה:

פירוט	עלות	פחת שנתי	פחת
מערך מצלמות יישובי	₪ 2,672,711	15%	₪ 400,907

הביקורת מציינת כי שיעור הפחת שנלקח תואם את שיעור הפחת על ציוד אלקטרוני שנקבע על ידי מס הכנסה.

### 2.7.8. העמסת עלויות רכבים אשר אינם קשורים לפעילות השמירה

להלן עלויות הרכב בהתאם לתוכנית השמירה:

פירוט הוצאות כרטיסי שמירה	עלות	יחס	סה"כ
ניידת סיור עירונית	97,200	7	680,400
קטנוע פחת + אחזקה	42,000	2	84,000

להלן תחשיב עלויות רכב אחד בהתאם לתוכנית: עלות שנתית לאחזקת רכב (ליסינג)

עלות השכרת רכב	₪ 54,000
דלק	₪ 43,200
סך הכל	₪ 97,200

הביקורת מעירה כי בהתאם לבדיקה שערך מנהל אגף ביטחון בעירייה, עולה כי בשנת 2023 שויכו לאגף הביטחון (לתקציב הקשור לשמירה) רכבים שאינם קשורים אליו.

בטבלה להלן ניתן לראות רכבים אלו לאחר שבוצע התיקון:

מס' / שם הנהג	מס' רכב	שימוש	תחיל' חוזה	סיום חוזה	ס.ת	מכונית
1 שיטור עירוני	150-07-303	לא	15.1.23	15.1.26	762000/536	טויוטה תאילנד 2020
2 אכיפה עירונית	336-42-803	לא	20.6.23	20.6.26	762000/536	יונדאי טוסון
3 אכיפה עירונית	336-42-903	לא	20.6.23	20.6.26	762000/536	יונדאי טוסון
4 שיטור עירוני	386-99-503	לא	5.6.23	5.6.26	762000/536	טויוטה
5 אכיפה עירונית	388-68-203	לא	5.6.23	5.6.26	762000/536	טויוטה תאילנד
6 שיטור עירוני	389-96-703	לא	5.6.23	5.6.26	762000/536	טויוטה
7 שיטור עירוני	389-96-903	לא	5.6.23	5.6.26	762000/536	טויוטה
8 שיטור עירוני	389-97-403	לא	5.6.23	5.6.26	762000/536	טויוטה
9 אגף הביטחון	438-85-503	לא	3.7.23	3.7.26	721/536	קיה
10 אגף הביטחון	438-90-703	לא	13.9.23	13.9.26	721/536	קיה סלטוס

הביקורת מעירה כי עד לתיקון השיוך, הוצאות בגין רכבים אלו הוצאו כנגד הכנסות מהיטל שמירה וכי יש להחזיר הוצאות אלו לקרן הייעודית להיטל שמירה (שכאמור אינה מנוהלת).

כמו כן יוער כי הרשימה מפרטת 8 ניידות ולא 7 כמפורט בתוכנית השמירה (לא תקין).

בבדיקת הרכבים המצויים ברשות השיטור העירוני עלה כמפורט:

#	רכב	הערות
1	רכב מסוג : טויוטה מספר רכב : 38868203	משויך לתקציב 536 (נכלל בתוכנית שמירה)
2	רכב מסוג : יונדאי מספר רכב : 33642803	משויך לתקציב 536 החליף את קיה 188-07-302 בתאריך 20/6/23
3	רכב מסוג : יונדאי מספר רכב : 33642903	משויך לתקציב 536 החליף את קיה 253-22-902 בתאריך 20/6/23
4	טנדר 225-18-002	<b>אינו משויך לתקציב 536</b> החליף את טנדר 113-60-301 בתאריך 12/10/23

הביקורת מעירה כי בהתאם לעיל טנדר 225-18-002 (אשר נמסר ממנהל אגף תנועה, שילוט פיקוח עירוני ושיטור עירוני, כי הוא משמש את השיטור העירוני) אינו משויך לסעיף תקציבי 536 אשר מרכז את הרכבים הרלוונטיים לתוכנית השמירה (לא תקין).

בתגובת מנהל אגף תנועה, שילוט פיקוח עירוני ושיטור עירוני, לטיטת הדו"ח צוין כי :

לשיטור העירוני יש שלושה כלי רכב, שני יונדאי טוסון וטנדר אחד טויוטה.

יונדאי אחד מספר- 33642803

יונדאי שני מספר- 33642903

טנדר טויוטה מספר – 38868203

אבקש לבצע בדיקה על הרשום בטיטת הדוח מול מנהל אגף הרכב.

לגבי תקציב אגרת שמירה. השיטור העירוני מקבל תקציב שנתי לפעילות השיטור מתקציב אגרת שמירה, אני לא רואה בעיה חוקית או בעיה חשבונאית במתן תקציב נפרד לשיטור העירוני.

חשוב לציין, תקציב נפרד נותן מעקב יעיל יותר על הוצאות פעילות שנתית של השיטור העירוני.

### 2.7.9. חישוב עלויות קטנועים לצורך התעריף כולל רכישת 2 קטנועים בכל שנה

בהתאם לסעיף 2.6 לחוזר מנכ"ל: "במסגרת מרכיבים שיילקחו בחשבון לעניין התחשיב וניתן יהיה לממנם מהיטל השמירה, לא ניתן יהיה לכלול רכישת כלי רכב, הוצאות עבור גדרות, אמצעי זיהוי נייחים ומרכיבי ביטחון הממומנים ע"י גורמים אחרים". הביקורת מעירה כי לא הצליחה לקבל מענה האם שני הקטנועים שבשימוש השיטור העירוני מומנו על ידי הבט"פ ושייכים למשטרה. יצוין כי בהתאם לנוהל הפעלת מערך שיטור עירוני של אגף מבצעים במשטרת ישראל, יוקצו קטנועים לכל יחידת שיטור עירוני בהתאם לתקינה של אג"ת<sup>3</sup>

#### 16. מנהלה

א. לכל יחידת השיטור העירוני יוקצו נידות וקטנועים בהתאם לתקינה שנקבע ע"י אג"ת.

כמו כן מעוין בתחשיב ההיטל המוצג בתוכנית השמירה, עולה כי הוא כולל רכישת 2 קטנועים בכל שנה (לא תקין): **עלות קטנוע שנתית**

עלות רכישה	₪ 25,000
ביטוח	₪ 5,000
דלק (1000 לחודש)	₪ 12,000
סה"כ	₪ 42,000

הביקורת מעירה כי רכישת אופנועים חדשים לא אמורה להידרש בתדירות של אחת לשנה. מבדיקה מול מנהל אגף תנועה, שילוט פיקוח עירוני ושיטור עירוני עולה כי קיימים בשימוש שני קטנועים (בהתאם לתוכנית השמירה- תקין):

- אופנוע מס' 72645002
- אופנוע 58443102

<sup>3</sup> אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל המרכז את עבודת המטה והתכנון של משטרת ישראל, בהיבט אסטרטגי, ארגוני ומשאבי.

### 3. המלצות

אגרת השמירה נועדה לממן את הפעילות העירונית המתקיימת בכדי לשפר את הביטחון האישי והקהילתי בעיר. כמו כן, מימון זה מסייע לקיום הפעולות הנדרשות להורדת רמת האלימות וההתנהגות "האנטי חברתית" במרחב המוניציפלי.

הרגולציה הרגולציה הקשורה לאגרת השמירה מותוות בין היתר בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, חוק העזר בנושא של עיריית רחובות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

הביקורת מצאה ליקויים משמעותיים בניהול וארגון המידע, אשר חלקם מפירים הוראות חוק והנחיות חוזר מנכ"ל.

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו:

#### 3.1. אישור להמשך הטלת היטל

מומלץ לוודא קבלת "אישור להמשך הטלת היטל", בהתאם ל"נוהל להגשת בקשות לאישור המשך גביית היטלים מתוקף חוקי עזר" של משרד הפנים.

#### 3.2. קרן ייעודית להיטל שמירה

3.2.1. בהתאם לחוק העזר ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים, יש לפתוח חשבון בנק נפרד עבור ניהול קרן ייעודית להיטל שמירה, בו יופקדו כל היטלי השמירה אותם משלמים התושבים. המשיכות מקרן זו ישמשו רק סעיפים הרלוונטיים לתוכנית השמירה העירונית.

3.2.2. על הגזברות לחשב את יתרות הקרן העדכניות ולהעריך האם נעשתה גבייה ביתר או בחסר במהלך השנים- על ממצאים אלו לשמש לצורך עדכון תעריף ההיטל.

#### 3.3. ניהול מידע ודיווח למועצת העיר

על הגזברות ליישם את הוראות פקודת העיריות ולנהל את המידע הקשור באגרת השמירה כך שניתן יהיה לספק מידע בדבר ההכנסות מההיטל והוצאות השמירה בכל שנה. כמו כן על הגזברות להגיש למועצה, אחת לשנה, דין וחשבון על התקבולים מההיטל והוצאות השמירה כאמור.

#### 3.4. תחשיב תעריף ההיטל

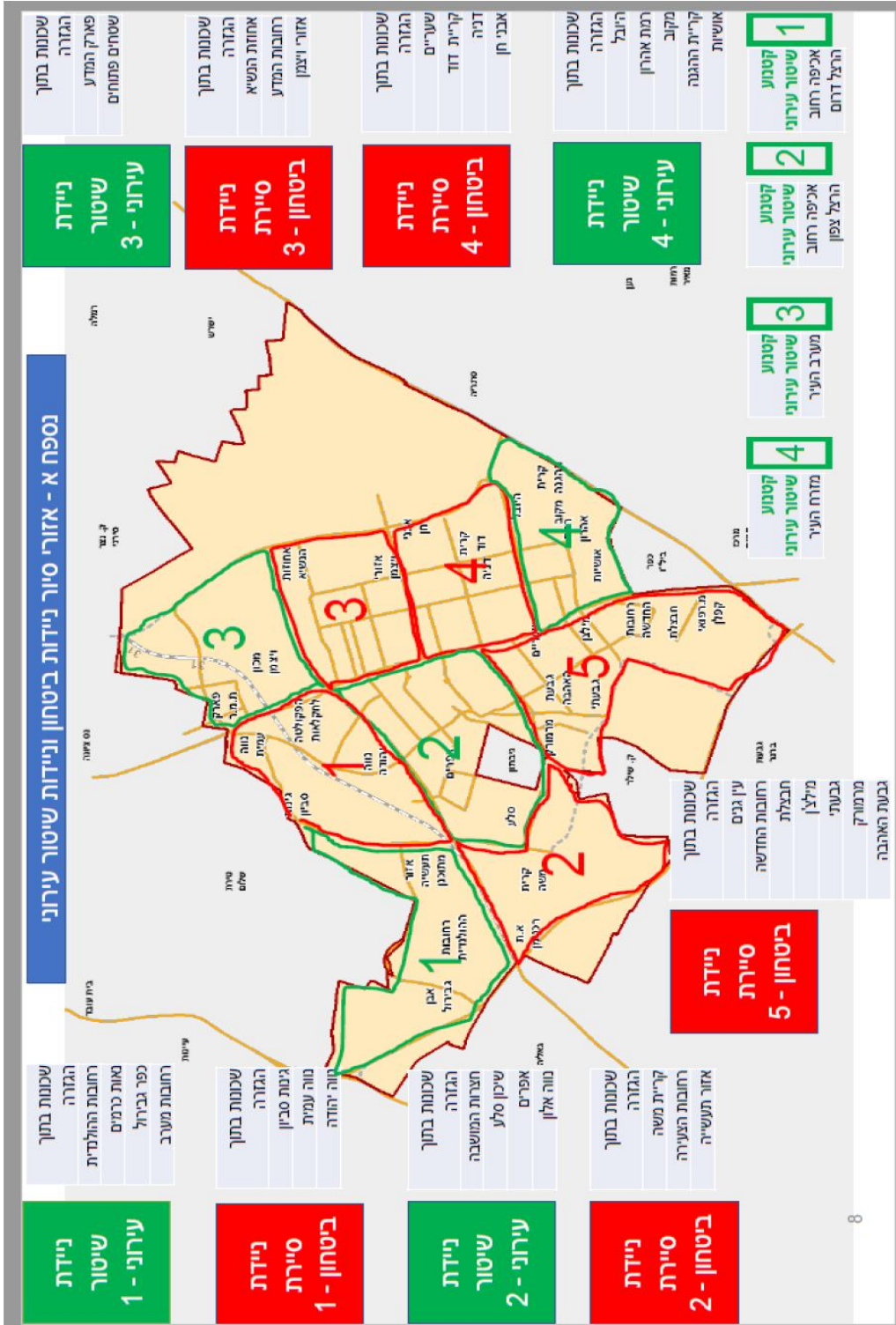
3.4.1. יש לקיים את הוראת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 ולבדוק ולעדכן מעת לעת את התעריפים הקבועים בחוק העזר (חובה זו נזכרת גם ב"נוהל להגשת בקשות לאישור המשך גביית היטלים מתוקף חוקי עזר" של משרד הפנים).

3.4.2. יש להקפיד לקבל אישור ממשרד הפנים לתוכנית השמירה על כל חלקיה.

- 3.4.3 מומלץ כי בעריכת התחשיב יילקחו בחשבון שינויים אפשריים בעלויות השנתיות ולפיכך יעשה שימוש במקדם בתחשיב או שהתחשיב יעודכן מידי שנה בהתאם לשינויים התקציביים.
- 3.4.4 מומלץ לכלול בתחשיב, אירועים מיוחדים בעיר המצריכים פעולות אבטחה של סיירת הביטחון והשיטור העירוני.
- 3.4.5 מומלץ להתאים את התחשיב לעלויות הסיירים והפקחים קרוב ככל הניתן לעלויות בפועל (עלויות כמעט כפולות של פקחים מסייעים בתוכנית השמירה אינן סבירות).
- 3.4.6 מומלץ להתאים את התחשיב לעלויות הסיירים והפקחים קרוב ככל הניתן לעלויות בפועל (עלויות כמעט כפולות של פקחים מסייעים בתוכנית השמירה אינן סבירות).
- 3.4.7 יש לעדכן את תחשיב התעריף כך שיכלול תקן של מוקדן אחד ולא שניים.
- 3.4.8 יש לעדכן את תחשיב התעריף כך שיבטא רכש סביר של קטנועים – כיום בכל שנה רוכשים קטנועים חדשים לפי התחשיב.
- 3.4.9 יש לעדכן את תחשיב התעריף כך שיבטא רכש סביר של קטנועים – כיום בכל שנה רוכשים קטנועים חדשים לפי התחשיב.
- 3.4.10 יש לבחון את נושא מימון עלויות הרכב באמצעות היטלי השמירה ובכלל זה:
- (1) הצורך להחזיר לקרן הייעודית כספים בגין שיוך שגוי של רכבים לאגף הביטחון.
  - (2) לברר מדוע הסעיף התקציבי כולל 8 ניידות ולא 7 כמפורט בתוכנית השמירה.
  - (3) לברר לאיזה סעיף תקציבי משויך טנדר 225-18-002 המשמש את השיטור העירוני.
- 3.4.11 מומלץ לבחון את ההשפעה של הירידה בשיעורי הגביה והצורך לעדכון התחשיב בהתאם.

4. נספחים

נספח א'



### נספח ב'

3. מנהל אגף חירום וביטחון וסגן הגזברית הציגו את תוכנית השמירה של עיריית רחובות והתמחור הכלכלי בהתאמה לחוברת התחשיב דצמבר 2021.

#### 1. להלן הנושאים שאושרו:

- א. פקחים מסייעים - 16 פקחים.
  - ב. סיירים - 30 סיירים (חברת אבטחה).
  - ג. ניידות סיור - 7 ניידות סיור, תמחור בתנאי ליסינג.
  - ד. קטנועים - 2 קטנועים.
  - ה. מוקד - 2 מוקדנים, עלות משמרת לילה
  - ו. הוצאות תקורה ופחת - תמחור מפורט יאושר במינהל שלטון מקומי.
4. נדרש לשלוח את חוברת התחשוב שאושרה (דצמבר 2021) עם דף סימולציה למינהל שלטון מקומי.

בכבוד רב,

חזי רז

מנהל אגף חירום וביטחון

רשויות מקומיות

העתק:

אלי רגב - מנהל המינהל לשירותי חירום, מינהל שירותי חירום  
יוסי בנישתי - מנהל אגף מקרקעין ומיסוי מקומי, מינהל שלטון מקומי  
אורית מלמד - ממונה (מיסוי מוניציפאלי וחוקי עזר), לשכה משפטית

**דו"ח ביקורת**

**מספר 2/44**

**ארכיב**

**תוכן עניינים**

47.....	מבוא .....	1.
48.....	מתודולוגיה .....	.1.1
48.....	המסגרת הנורמטיבית .....	.1.2
48.....	רקע .....	.1.3
49.....	ממצאים עיקריים .....	2.
49.....	העדר פונקציה מקצועית פנימית/חיצונית לטיפול בנושא הארכיב .....	2.1.
50.....	התקשרות עם יועץ ללא הליך מכרזי .....	.2.2
50.....	היעדר סעיף תקציבי נפרד .....	2.3.
50.....	חברת הארכיב .....	2.4.
53.....	נהלים – בהליך תיקון .....	2.5.
54.....	חשש לאובדן מסמכים .....	.2.6
54.....	יחידת סריקה רישוי - ללא ממצא .....	.2.7
54.....	שליחת חומרים לחברת סריקה חיצונית .....	.2.8
55.....	המלצות .....	3.
55.....	בחינת הגורם הניהולי הנושא באחריות .....	.3.1
55.....	איוש תקנים .....	3.2.
55.....	מינוי רפרנטים .....	3.3.
55.....	מינוי מורשי דורשי שליפה .....	3.4.
55.....	ביצוע הדרכות .....	3.5.
55.....	הקפדה על קבלת דו"חות סטטיסטיים .....	3.6.
55.....	נהלים והנחיות .....	3.7.
56.....	מבצע ביעור .....	3.8.
56.....	סעיף תקציבי נפרד .....	3.9.
56.....	הידוק המעקב והבקרה על תשלומים .....	3.10.

## 1. מבוא

החומר הארכיוני של העירייה מהווה "זיכרון ארגוני" המתעד את הפעילות בארגון. חומר זה מצריך ניהול וטיפול מקצועי ומבוקר לשם שמירה על שלמותו, מקוריותו ומהימנותו.

מסמכי העבודה בארגון מהווים את בסיס המידע העיקרי של מוסדות המדינה. אלה הם כלי העבודה העיקריים בניהול המידע, קבלת החלטות ותיעודן. על כן, נדרש ניהול מאורגן ויעיל של רשומות מסמכי המוסד.

בינואר 1955 נחקק בכנסת "חוק הארכיונים", המהווה את המסגרת המשפטית, המנהלית והמקצועית לניהול המערכת הארכיונית במדינת ישראל. החוק מעניק לגנו המדינה, ובאמצעותו, לעובדי ארכיון המדינה, את הסמכות להנחות על סדרי ניהול הארכיונים, הרשומות והמסמכים במוסדות המדינה, ברשויות המקומיות הנמצאים תחת חוק הארכיונים.

על כן, אחראי האגף בהפקת הנחיות ונהלים לתחומים שבאחריותו: ניהול רשומות במערכת לניהול מסמכים או בתיקוני נייר, אחזקת חומר ארכיוני נייר או דיגיטלי לאורך מחזור חייו, הפקדתו בארכיון המדינה, קביעת תקופות שמירה על פי חוק, ביעורו בתום התקופה ועוד.

הביקורת בדקה את תהליכי הטיפול הנעשה בעירייה בחומר הארכיוני המנהלתי – החל ממועד הפקתו, קבלתו, דרך הרישום והתיעוד, התיק, השמירה, האחסון והסילוק (העברה לארכיון או ביעור).

"חומר ארכיוני" הוא:

מכלול התעודות, התצלומים, הקלטות, המפות, המסמכים האלקטרוניים (מידע המאוחסן של מצע מגנטי, לרבות דואר אלקטרוני) – שנוצרו במהלך פעילות מנהלית, משפטית או ארגונית ומשמשים כתייעוד ועדות לפעילות או לאחריות של יוצריו.

נמצא ברשות מוסד ממוסדות המדינה, לרבות רשות מקומית כמו כן חומר ארכיוני יכול להימצא גם ברשות ארגון ציבורי או פרטי, ובידי אנשים פרטיים; וכן קיים ארכיון עם חומר תיעודי שיש בו עניין לחקר העבר, המדינה או החברה.

חומר ארכיוני "פיזי" הוא זה שתוכנו מוטבע על מצע פיזי (נייר, קלטת וכו') שהופך להיות חלק מהרשומה – כשעיון בתוכנו נעשה באמצעות העין האנושית או מכשיר קורא.

חומר ארכיוני "אלקטרוני" הוא אוסף של אותות חשמליים הניתנים לעיון באמצעות אמצעים טכנולוגיים (כגון מערכת מחשבים).

ביעור

במגזרות של מוסדות המדינה והרשויות המקומיות מצטברות מדי שנה כמויות גדולות של חומר ארכיוני. התיעוד המצטבר, אגב התנהלותו השגרתית, הינו מגוון ומכיל: תיקי התכתבות לפי נושאים, סדרות גדולות של תיקי פרט, דו"חות, פרוטוקולים, אסמכתאות כספיות, הזמנות ועוד.



חלק קטן מחומר זה הינו בעל ערך לשמירה לתקופות ארוכות או לצמיתות מבחינה מנהלית, משפטית ומחקרית ועתיד לעבור לארכיון בבוא העת, אבל רובו הגדול של החומר ניתן לביעור בתום תקופה מוגדרת בתקנות הביעור או הנחיות מכוחה.

ביעור חומר חסר ערך, שהשימוש בו פסק, מביא לחסכון במקום אחסון ובמשאבים כספיים, ומאפשר שמירה יעילה ובטוחה של חומר ארכיוני רב, שערכו מצדיק שמירה לתקופות ארוכות או לצמיתות.

מחלקת הביעור בארכיון המדינה, מסייעת למוסדות המדינה להעריך חומר ארכיוני ניירי שאותו ניתן לבער, מייעצת בדבר אחזקת החומר במגזרות פרטיות עד למועד ביעור ומשמשת כרגולטור ומנחה מקצועי המאשר ביעור של חומר ארכיוני שגרתי.

תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), תשמ"ו-1986 מתייחסות בין היתר לתקופות החזקה לחומר ארכיוני - מסמכים ורשומות, המנוהלים ברשויות המקומיות.

באתר ארכיון המדינה מפורסמות תקנות והנחיות המתייחסות לביעור כאמור.

התקנות מגדירות ביחס לכל תחום את משך הזמן הנדרש לשמירת החומרים - מצ"ב נספח א'.

### 1.1 מתודולוגיה

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- שיחות ופגישה עם מנהלת מוסדות העירייה, האחראית מטעם העירייה לריכוז הטיפול בנושא.
- התכתבות עם מנהלת ארכיב הרישוי.
- נערך סיור בא.מ. ארכיב מקצועי באשקלון וכן נערכו סיורים במשרדי האגפים השונים בבניין העירייה.
- בדיקת מסמכים הקשורים לנושא הביקורת.

### 1.2 המסגרת הנורמטיבית

ע"פ חוק הארכיונים התשט"ו – 1955 (להלן – "חוק הארכיונים"), גנזך המדינה הוא הגוף הממשלתי המפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו. חוק מתייחס לחומר ארכיוני המצוי ברשותו של "מוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית."

צו הארכיונים (הכרזה על מוסדות המדינה), התשכ"ו-1966, קובע את רשימת המוסדות המוכרים כמוסדות המדינה לעניין חוק הארכיונים וביניהם בין היתר עיריית רחובות.

### 1.3 רקע

האחריות לניהול התקין של הרשומות בכל ארגון ובכלל זאת ברשויות המקומיות מוטלת על הגורם המנהל, בעל תפקיד שעל הארגון למנות. ההנחיות המקצועיות לפעילותו נקבעות ע"י גנזך המדינה.

האחריות לטיפול בתחום זה בעירייה הוטלה על מנהלת מוסדות העירייה, הגב' לורי נחמיאס, כחלק מכלל עיסוקיה.

בשיחה עם מנהלת מוסדות העירייה, הגב' לורי נחמיאס, מסרה כי את נושא "הארכיב" קיבלה מאת קודמה בעת כניסתה לתפקיד, אך בפועל לא התעסקה בו עד כה בשל אילוצים שונים.

בתגובת מנהלת אגף מוסדות העירייה לטיוטת הדו"ח, צוין כי ביום 27.8.24 התקיימה פגישת עבודה עם מנכ"ל העירייה בנושא, והוחלט כי יש לתאם פגישה דחופה עם יועץ מומחה בכדי להסדיר את כל נושא הארכיב בעירייה.

## 2. ממצאים עיקריים

### 2.1 העדר פונקציה מקצועית פנימית/חיצונית לטיפול בנושא הארכיב

העיסוק בניהול הרשומות ובטיפול בחומר ארכיוני מחייבים ידע ומקצועיות בתחום זה וכן כישורים אישיים מתאימים של העוסקים בכך.

#### 2.1.1 אי איוש תקנים

לרשות עיריית רחובות עומדים שני תקנים בהיקף של משרה מלאה (כל אחד) לטיפול בחומר הארכיוני "אחראי ארכיב" ו"פקיד ארכיב" הביקורת מעלה כי המשרות המיועדות לטיפול בארכיב אינן מאוישות. בשיחה עם מנהלת האגף נמסר כי היא מודעת לתקנים שלא אוישו ובפנייתה למנכ"ל לצורך איוש התקנים וכן לצורך מינוי יועץ חיצוני, נענתה כי אין תקציב לכך. עוד ציינה מנהלת מוסדות העירייה, כי בימים אלו במסגרת ישיבות התקציב השנתיות, מנכ"ל העירייה ביקש לבחון את ההוצאות החודשיות עבור שירותי הארכיב העומדות ע"ס כ- 30,000 ₪ והדרכים לצמצומן.

בתגובת מנהלת אגף מוסדות העירייה לטיוטת הדו"ח, צוין כי בהתאם לבדיקתה, אין ישות בעירייה המתכללת את כל נושא הארכיב והביעור מבחינה מקצועית.

#### 2.1.2 הפסקת עבודת יועץ חיצוני

מאחר ואין בין עובדי העירייה אנשי מקצוע בעלי הכשרה וידע בתחום, מונה בשנת 2004 קבלן יועץ חיצוני אשר בשנותיו הראשונות עבד במסגרת חוזה ולאחר עבר לעבוד במסגרת הזמנות עבודה.

במסגרת השירות שהעניק לעירייה, הוא ייעץ לעירייה ולעובדיה בכל הקשור לניהול רשומות, בדיקת החומר היוצא לארכיב חיצוני, התאמת הרישומים, סידור החומר והקטלוג, הקלדת הרישומים של תכולת התיבות והכנת רשימות לצורך איתור תיקים, ניהול השאלת חומר והחזרתו, ניהול האחסון של החומר ושמירה עליו בהתאם להנחיות המקצועיות.

ממידע שנמסר למשרדי הביקורת, צוין כי גם בחלק מתקופת העסקתו של היועץ החיצוני, פעילותו לא הקיפה את כל יחידות העירייה והוא לא טיפל כלל בחומר הארכיוני של חלק מיחידות העירייה.

עוד נמסר כי עמדת המחשב שממנה עבד בחלק מהשנים הייתה מיושנת מאוד ולא אפשרה ניהול יעיל של החומר הארכיוני עבור העירייה.

**לפני כשנתיים נפטר היועץ החיצוני בפתאומיות ומאז לא מונה יועץ חיצוני.**

### 2.1.3. היעדר גישה למידע

בחיפוש אחר רשומות ממחושבות ו/או נהלים אותם השאיר היועץ באמצעות אגף מערכות מידע, לא נמצאה תיקיית מחשב בשמו, ועלתה השערה כי השתמש במחשב נייד פרטי ו/או באמצעות שם משתמש אחר.

### 2.2. התקשרות עם יועץ ללא הליך מכרזי

הביקורת למדה כי בשנותיו הראשונות עבד היועץ במסגרת חוזה ולאחר מכן עבד במסגרת הזמנות עבודה תחת חברות שהיו בבעלותו בשם " [REDACTED] " ו- " [REDACTED] ".

להלן היקפי תשלומים ששולמו לחברות בין השנים 2005-2022

חברה	2005-2009	2009-2022
[REDACTED]	₪ 437,800	
[REDACTED]		₪ 1,440,000

על אף התקופה הארוכה להעסקת היועץ והיקף התשלומים ששולמו עבור השירות, נמצא כי לא בוצע הליך מכרזי לבחירת הספק ולא נמצא כי נערך הסכם התקשרות.

### 2.3. היעדר סעיף תקציבי נפרד

ההוצאות עבור ניהול חומר ארכיוני נזקפות לחובת תקציב מנהלת מוסדות העירייה. אין סעיף תקציב נפרד לארכיב.

**בהיעדר סעיף תקציבי נפרד, נפגעת יכולת הבקרה והמעקב על היקף התשלומים ששולמו בגין השירות.**

### 2.4. חברת הארכיב

עיריית רחובות, כמו עיריות אחרות, מעבירה חלק מהחומר הארכיוני הפיזי לאחסון ולשמירה בחברת גניזה פרטית.

בשנת 2015 מסגרת הליכי מכרז, נחתם חוזה עם חברת א.מ. ארכיב מקצועי בע"מ אשר הוארך ב- 2 תקופות נוספות ועתיד להסתיים התאריך 21.6.25.

יצוין כי במהלך השנים לא בוצעו שינויים או התאמות בחוזה.

בשנת 2023 הוחלפו בעלי החברה (החתומים על החוזה) והחברה נרכשה כחברת בת ע"י **ארכיב 2,000**

ארכיב	א.מ. מקצועי בע"מ	
2020	222,261 ₪	
2021	212,529 ₪	
2022	175,556 ₪	
2023	316,084 ₪	

חברת הארכיב מאחסנת תיקים של יחידות העיריה ע"פ רשימה סגורה אשר מפורטת בחוזה; החוזה אינו כולל שירות עבור גופי הסמך.

החברה מאחסנת את החומר ארכיוני במגנזה בעלת התנאים האופטימליים לשמירת חומר לפי חוק הארכיונים.

מבנה הארכיב עשוי מבטון ונמצא הרחק ממקורות אש או מחומרים דליקים. וכן, יחידות התיק מאוחסנות בתוך מכלי ארכיב סטנדרטיים אשר מונעים כניסת אבק וגנים על הניירת.

#### 2.4.1. היעדר בקרה על היקף התשלום לחברה

(א) תשלום בהתאם למספר המכלים - עלות אחסון מיכל לשנה - 13 ₪. בשנת 2023 הועברו 2371 מכלים ובשנת 2024 ועד כה הועברו כ- 657 מכלים. נכון להיום החברה מאחסנת כ- 19,672 מכלים השייכים לעירייה. (255,736 ₪) (ב) שליפות

(ג) במסגרת ההסכם, כל שנה החברה מאפשרת 10% שליפות חומר חנם מכמות המכלים בתחילת שנה בכל שנה ולאחר מכן על כל שליפה ישנו חיוב נוסף של 5 ₪ לשליפה.

עלות שליפה נוספת הינה 5 ₪.

להלן היקף השליפות שבוצעו בשנים האחרונות

שנה	מספר שליפות	בתשלום	עלות
2022	2,180	528	2,640 ₪
2023	2,114	309	1,545 ₪

- בשנת 2022 בוצעו 2,180 בקשות שליפה.
- בשנת 2023- בוצעו 2,114 בקשות שליפה ובשנת 2024 ועד כה – 898 בקשות שליפה.

- כלומר, ניתן לראות כי בשנים 2022-2023, בוצעה חריגה מכמות השליפות האפשרית ע"פ ההסכם ללא עלות.

#### 2.4.2. קושי בהתנהלות בשל היעדר איש קשר – גורם מתכלל

בפגישה שערכה הביקורת בחברת הארכיב, נמסר כי קיים קושי לארכיב להתנהל מול העירייה בשל היעדר איש קשר המתכלל את נושא הארכיב בעירייה. הגורם המרכזי המקבל שירות מהארכיב הינו מנהל הנדסה. משיחה עם החברה עולה כי אין בארכיב ההנדסי גורם המצוי באופי עבודת הארכיב, זמני התקן, הזמנות דרך האתר בפרט גורם המצוי במרכיבי העלויות עבור השירות, כגון עלות שליפה ועלות שליחה דחופה וכיוב"ז.

#### 2.4.3. אי מינוי מורשי דרישות שליפה

בסעיף 13 ב' לחוזה נכתב כי על המנהל (נציג העירייה) למסור לחברת הארכיב רשימת מורשי דרישת שליפה והחברה לא תענה לדרישות שליפה מגורמים שאינם מופיעים ברשימה. בפועל, בשיחה עם מנהלת ארכיב רישוי, מסרה כי כל אחת מן העובדות רשאית לבצע הזמנת שליפה מחברת הארכיב ולחתום על ההזמנה. בשיחה עם מנהלת הארכיב ההנדסי, נמסר כי למעשה כי כל אחת מן העובדות רשאית לבצע הזמנת שליפה מחברת הארכיב ולחתום על ההזמנה.

#### 2.4.4. אי מינוי רפרנטים לארכיב

במפרט למתן שירותי ניהול ארכיב אשר צורף כנספח לחוזה, נכתב כי כל יחידה ארגונית בעירייה אמורה הייתה למנות ולהכשיר "רכז ארכיב" שתפקידו לרכז את תהליך הטיפול במסמכי היחידה ולהוות איש קשר בין היחידה לספק.

#### 2.4.5. אי ביצוע הדרכות לנציגי העירייה

במפרט נקבע כי על חברת הארכיב לתת לרכזי הארכיב הדרכה בתחומי תיוק ושימור מסמכים. הואיל וכאמור לעיל, לא מונו ע"י העירייה רכזים, לא בוצעה הדרכה כאמור.

#### 2.4.6. הפסד כספי בשל אי משלוח חומרים לביעור

כפי שהוזכר במבוא, התקנות (להוסיף איזה תקנות) מגדירות ביחס לכל תחום את משך הזמן הנדרש לשמירת החומרים ולמעשה מנחות את המועד שבו אין עוד צורך בשמירה וניתן לשלוח את החומר לביעור – ראה נספח א. עלות ביעור מיכל הינו 3 ₪. כך לדוגמא, אם יבערו מחצית מכמות המכלים נכון להיום, מדובר בהשקעה חד פעמית של כ- 30,000 ₪.



עלות אחסון 30,000 מכלים (13 שנה למיכל)	תשלום עבור ביעור 30,000 מכלים	פער
שנה 390,000	שנה 90,000	300,000

**ביעור החומרים עשוי להביא לחיסכון כספי משמעותי בשל הפסקת תשלום שנתי בגין שמירה.**

בבדיקת הביקורת, עלה כי הפעם האחרונה בה בוצע ביעור בעירייה, הייתה בשנת 2009, במסגרת המעבר של הארכיון העירוני מ" [REDACTED] " לחברת הארכיב הקודמת. במסגרת המעבר בוערו חד פעמית כ- 2000 מכלים. כלומר, בעיריית רחובות לא מבוצע מזה שנים רבות תהליך מסודר של ביעור ולמעלה מ- 14 שנים. בהיעדר איש קשר כאמור, אין גורם שמנחה את החברה לשלוח חומרים אפשריים לביעור. המשמעות היא תשלום עבור חומרים שניתן היה לבער ובכך להביא לחיסכון כספי.

#### 2.4.7. היעדר קבלת נוהל משלוח חומרים לביעור

**בסעיף 14 א'** לחוזה נכתב כי על החברה להכין נוהל ביעור מסמכים התואם את הוראות הדין ולהעבירו לאישור העירייה בתוך 30 יום מחתימת ההסכם. בפועל הביקורת מעלה כי נוהל זה לא הועבר. בשיחה עם חברת הארכיב, נמסר כי אין באפשרותם להוציא נוהל ביעור פנימי שלהם לגורם חיצוני, אך ישלחו הנחיות מתאימות. בהתאם לכך, בימים אלו עובדים בחברת הארכיב על מסמך הנחיות, אשר יועבר לממונה על נושא הביעור, מנהלת מוסדות העירייה הגב' לורי נחמיאס. כמו כן, נמצא נוהל עירוני ישן בנושא אשר עובר ריענון והתאמה.

#### 2.4.8. אי העברת דו"חות סטטיסטיים

**בסעיף 11 א'** נכתב כי על החברה להעביר דוחות סטטיסטיים למנהל או מי מטעו בסיום כל רבעון. בבדיקה עם חברת הארכיב וגם עם אגפי העירייה המשתמשים בשירות, נמסר כי לא מונפקים דוחות אלו. במסגרת הליכי הביקורת, הועבר למשרדנו דו"ח תיקים מעודכן.

### 2.5. **נהלים – בהליך תיקון**

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, חלק מיחידות העירייה (כגון תנועה ושילוט) אינן נוהגות להעביר כלל חומר לחברת הארכיב ומאכסנות את חומריהן ובהתאם לשיקול דעתן של מזכירות היחידה באותו זמן נתון); חלקם מאפסנות את החומרים בארונות בחדרי היחידה ובמסדרונות משרדי העירייה, גם כאשר מדובר בחומר אשר איננו בשימוש יום יומי. התיק כיום מבוסס רבות על זיכרון אישי של בעלי תפקידים ולא על בסיס "זיכרון ארגוני".

האמור לעיל, נובע בין היתר מהטעם של היעדר נהלי עבודה המחייבים אחידות בכל הנוגע לשמירת חומרים במשרדי העירייה.

## 2.6. חשש לאובדן מסמכים

בשל חוסר אחידות והיעדר מידע אודות אופן התיק בחלק מהמחלקות, קיים חשש לאובדן חומרים או לכל הפחות קושי באיתור המסמכים בעת הצורך. כמו כן, בשל אכסון לא נאות עלול להיגרם נזק ו/או פגיעה פיזית לחומרים ואף קיים חשש לזליגת מידע לגורמים שאינם מורשים בשל שמירת חומרים בארונות ומשרדים שאינם נעולים כנדרש באופן שמבטיח גישה מבוקרת ומפוקחת. לביקורת נמסר כי בימים אלו נמצאו נהלים שנקבעו לפני מספר שנים בנושאים הבאים:

- נוהל להפקדת תיקים במגנזת העירייה

- נוהל ביעור חומר ארכיוני

עוד נמסר, כי בכוונת מנהלת מוסדות העירייה לבצע עדכון וריענון על מנת לעשות בהם שימוש.

## 2.7. יחידת סריקה רישוי - ללא ממצא

ביחידת הסריקה מנגישים את החומר המתועד בתיקי הבניין לכל העובדים במנהל ההנדסה וכן לאזרחים, אדריכלים, שמאים וכל מי שנוקק לעיון או צילום מתוך תיקי הבניין. היחידה מאפשרת לאזרחים לצפות בתיקי הבניין הסרוקים וכן לרכוש תמורת תשלום קבצים סרוקים של הבקשות (תוכניות הגשה (גרמושקות), היתרים, טפסי 4 וכדו').

ביחידת הסריקה קיים תקן למנהלת ומדי פעם היא מקבלת עזרה מעובדת או שתיים.

עיקר עבודת היחידה היא להוציא מהתיקים את החומר הנדרש והמאושר ולנפות את החומר שלא קיבל אישור או היתר, תוך כדי תיעוד בטבלאות איזה חומר יצא, מה מספרי התיקים והבקשות ולשלוח את החומר המתאים לסריקה באמצעות חברה חיצונית.

בעבר ובטרם הקמת היחידה, כל התיקי בניין היו תיקים פיזיים שבתוכם היו היתרי בנייה ואישורים הנלווים אליהם כגון תוכניות סניטריות, הג"א, כיבוי אש, תשריט בית משותף, תקנות ותכתובות.

כאשר הגיע תושב/ כאשר הוגשה בקשה היה צורך להעביר את התיק פיזית לבודקת התוכניות שתוכל לתת אינפורמציה לתושב או ליזם המעוניין לבנות.

(הלך זה היה מסורבל ודרש כוח פיזי על מנת לשנע את התיקים ממקום למקום).

## 2.8. שליחת חומרים לחברת סריקה חיצונית

חומרים הדורשים סריקה מקצועית (כגון תוכניות הגשה), נשלחים לחברת הסריקה אי.טי.טי.אי הנותנת שירות ליחידות שונות בעירייה וגם לארכיב ההנדסי במסגרת מכרז חשכ"ל מספר 17-2016 המסדיר רכישה של שירותי סריקה, צילום, דיגיטציה, מפתוח ושירותים נלווים נוספים. תקופת ההתקשרות עם החברה הוארכה עד ליום 31/08/2024.

- 3. המלצות**
- 3.1. בחינת הגורם הניהולי הנושא באחריות**
- מומלץ לבחון בראשית הדברים, האם הטיפול בארכיב אמור להיכלל במסגרת אחריות מנהלת מוסדות העירייה.
- הואיל והשימוש הרחב ביותר בשירותי הארכיב נעשה מטעם מינהל הנדסה, יש לבחון להטיל עליהם את האחריות הכוללת התקשרות.
- 3.2. איוש תקנים**
- הביקורת ממליצה על איוש תקנים ומינוי פונקציה מקצועית פנימית/חיצונית לטיפול מתכלל בנושא הארכיב, אשר יהווה גם איש הקשר המרכזי של העירייה מול חברת הארכיב.
- 3.3. מינוי רפרנטים**
- הביקורת ממליצה על מינוי רפרנטים מכל יחידה ארגונית בעירייה.
- 3.4. מינוי מורשי דורשי שליפה**
- הביקורת ממליצה כי הגורם המתכלל ימנה מורשי דורשי שליפה כנדרש ויקפיד שהם ורק הם יבצעו הזמנות שליפה בפועל.
- 3.5. ביצוע הדרכות**
- הביקורת ממליצה על ביצוע הדרכות ע"י חברת הארכיב לנציגי העירייה. כמו כן, במידת הצורך, הביקורת ממליצה על ביצוע סיור והתלמדות בארכיב עצמו בכדי להבין את אופי העבודה (בדגש לעובדות הארכיב ההנדסי).
- 3.6. הקפדה על קבלת דו"חות סטטיסטיים**
- הביקורת ממליצה כי הגורם המתכלל יקפיד לקבל מחברת הארכיב דוחות סטטיסטיים תקופתיים בסיום כל רבעון.
- 3.7. נהלים והנחיות**
- 3.7.1 הביקורת ממליצה לעקוב אחר קבלת הנחיות כתובות בנושא ביעור מאת חברת הארכיב.
- 3.7.2 הביקורת ממליצה על ביצוע עדכון וריענון בנהלים עירוניים ישנים בנושא הפקדת תיקים במגזנת העירייה וביעור חומר ארכיוני לצורך שימוש בהם.
- 3.7.3 הביקורת ממליצה על יצירת אחידות וקביעת נהלים קבועים לתיוק ושמירת חומרים בצורה נאותה ובטוחה במשרדי העירייה.

3.7.4 על הנהלים להבטיח אחידות בכל הנוגע לשימוש בשירותי הארכיב; יש להנגיש את אופציית השליחה לחברת הארכיב בפני יחידות אשר אינן משתמשות בשירות זה ואוגרות חומרים במשרדים.

### **3.8 מבצע ביעור**

הביקורת ממליצה לבחון ביצוע "מבצע ביעור" ע"פ ההנחיות שיתקבלו לצורך צמצום היקפי האחסון וחסכון כספי.

### **3.9 סעיף תקציבי נפרד**

הביקורת ממליצה לקבוע סעיפי תקציב נפרדים לתחום הארכיב.

### **3.10 הידוק המעקב והבקרה על תשלומים**

הביקורת ממליצה כי הגורם המתכלל יצור מנגנון בקרה על היקפי התשלום לחברת הארכיב.

הביקורת ממליצה למצות את כל הדרישות מחברת הארכיב בטרם יסתיים החוזה בחודש 06/25. ומתוך כך, לשקול את המשך ההתקשרות עימם.

**דו"ח ביקורת**

**מספר 3/44**

**הארכיון ההיסטורי**

59.....	מבוא .....	1.
60.....	המסגרת הנורמטיבית .....	1.1.
60.....	כללי .....	1.2.
63.....	ממצאים .....	2.
63.....	העדר גורם ניהולי בערייה לארכיון ההיסטורי .....	2.1.
63.....	העדר כוח אדם בארכיון .....	2.2.
64.....	החזקת חומר ללא טיפול .....	2.3.
65.....	העדר הנגשה למבנה .....	2.4.
65.....	ליקויים בטיחות במבנה .....	2.5.
65.....	היעדר מקור תקציבי ייעודי לארכיון ההיסטורי .....	2.6.
66.....	העדר מתן ייעוץ משפטי מספק לצורכי הארכיון .....	2.7.
67.....	חוסר כפיפות לחוק הארכיונים וארכיון המדינה .....	2.8.
67.....	העדר נהלי עבודה כתובים .....	2.9.
68.....	חוסר בהירות לגבי השירות הנוגע לחיטוי .....	2.10.
68.....	סיכום והמלצות .....	3.
68.....	בחינת הצורך בארכיון היסטורי .....	3.1.
68.....	הסדרת מעמד הארכיון .....	3.2.
68.....	תקצוב ייעודי הולם .....	3.3.
68.....	איוש תקנים .....	3.4.
68.....	קביעת נהלי עבודה .....	3.5.
68.....	הסדרת חוזים משפטיים .....	3.6.
69.....	אבטחת ביטחון ובטיחות העובדים והחומרים .....	3.7.
69.....	הסדרת התקשרויות הארכיון .....	3.8.

## 1. מבוא

הארכיון לתולדות רחובות הוא הארכיון ההיסטורי הרשמי של עיריית רחובות והוא משמש כמרכז תיעוד ומידע של ההיסטוריה המקומית. הארכיון ההיסטורי שם לעצמו מטרה לתעד באופן המלא והכולל ביותר את ההיסטוריה המקומית – הרשמית והלא רשמית של רחובות.

על ארכיון מוטלת האחריות הכוללת של ניהול תקין ומקצועי של רישום החומרים השונים, שמירתם בתנאים מתאימים והנגשתם לציבור הרחב.

במסגרת ביקור שנערך במקום ע"י הביקורת, מנהלת הארכיון בדימוס הגב' הדס אביבי, ציינה כי הארכיון פועל ע"פ הכללים והסטנדרטים הבינלאומיים לרישום חומרי ארכיון, אך לא עובד מול ארכיון המדינה כלל ולא כפוף אליו.

בנוסף למסמכים ולספרי פרוטוקולים של **הגופים המנהליים** של רחובות – הוועד, 'מנוחה ונחלה', המועצה המקומית והעירייה, נמצאים בארכיון גם **אוספים תיעודיים** מיוחדים - תצלומים, מפות, כרזות וכן חומרים לא ארכיוניים שנשמרים בספרייה (ספרים ומאמרים, תיקי מידע ומשפחות).

בארכיון ישנם גם **אוספים אישיים** - כעשרים ארכיונים אישיים כולל חלק מארכיון אהרון אייזנברג, ארכיון יצחק כ"ץ, יצחק קפרא, אשר פלדמן הצייר, וכן האוסף האישי של אחת הנשים המשפיעות ביותר על שימור ההיסטוריה המקומית ישראלה קומפפסון.

הארכיון משתמש במערכת "אידאה" – מערכת ממחושבת המאפשרת לנהל את הידע הארכיוני בצורה מקצועית: המערכת מרכזת את כל החומרים בבסיס נתונים אחד ומאפשרת שליפת מידע בצורה חכמה.

הארכיון הקים ומנהל גם אתר אינטרנט ובו חומרים היסטוריים שונים על העיר, אוספי תמונות, "מוזיאון וירטואלי" ופרסומים שונים.

[/https://www.rehovotarchive.org.il](https://www.rehovotarchive.org.il)

## 1.1 המסגרת הנורמטיבית

בסעיף 4 (א) לחוק הארכיונים כתוב:

"בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני.....וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית שאינו צריך לשימוש עוד ושלא ניתן לבערו....". באתר האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע (החטיבה לארכיונים ברשויות המקומיות) נכתב: "בכל רשות מקומית וישוב בישראל יקום ויפעל על פי חוק ארכיון אשר ישמור את כלל העדויות לפעילויותיהם הארגוניות והקהילתיות, לתמיכה במנהל תקין, לשמירת המורשת והזיכרון המשותף, ולהנגשת המידע באמינות, שקיפות וללא משוא פנים בהתאם לקבוע בחוק, למען התושבים והציבור הרחב ולמען הדורות הבאים".

על פי חוק, רשות מקומית מחויבת לשמור על החומרים שלה לפי תקופות שמירה המפורסמות בהנחיות ובתקנות של כל נושא המנוהל אצלם.

אמנם אין חובה בחוק המחייבת הקמת ארכיון היסטורי, אולם נראה לביקורת כי שמירת חומרים כמוזכר לעיל, מחייבת הקצאת המשאבים הנדרשים באופן שיאפשר שמירה הולמת כראוי לחומרים בעלי חשיבות היסטורית.

## 1.2 כללי

### 1.2.1 מבנה הארכיון ומיקומו

הארכיון ההיסטורי ממוקם ברחוב יעקב מס' 44 (סמטת חביבי) במחצית המבנה של גן הילדים הראשון ברחובות – "גן חסידה" והכניסה אליו היא מהסמטה הצידיה.

### 1.2.2 אבטחת המבנה

המבנה מוגן בסורגים, דלת הכניסה היא מסוג "פלדלת", המבנה מקושר לצוות 3 ובעל מערכת כיבוי מותאמת: בתוך הארכיון מערכת כיבוי של גז, ובחדר העיון יש מטפים לכיבוי אש וצינור מים חיצוני.

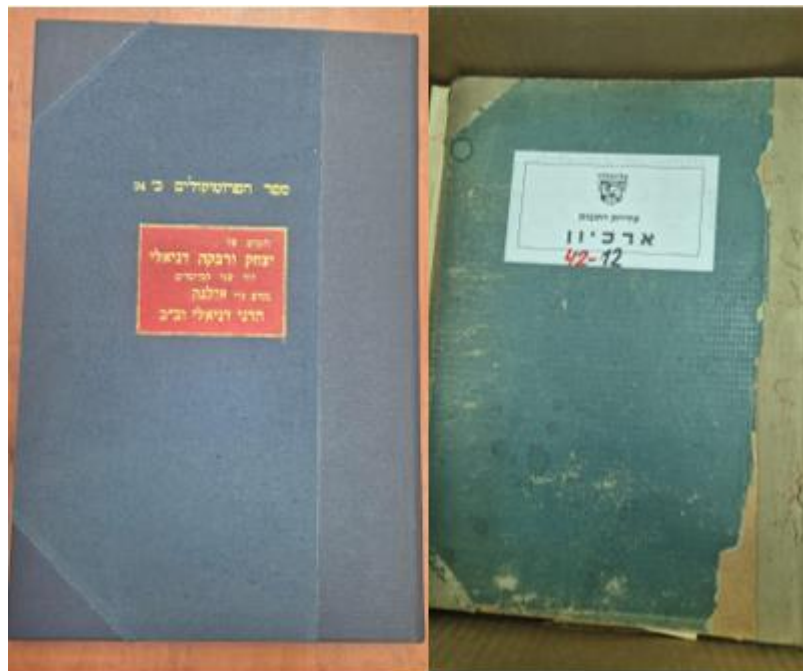




מדובר במבנה אחד המחולק לשניים: בצד אחד יש את חדר העיון הכולל גם עמדות מחשב לעיון ולניהול וכן ספרייה קטנה, מטבחון, שירותים ומבואת כניסה ובצד השני יש את גנך המסמכים וחדרון קטן בו מאוכסנים במגירות תמונות ותשריטים הנדסיים.



בארכיון המסמכים החומר מסודר על מדפי "קומפקטוס" – מערכת אחסון ניידת, במכלים תקניים לארכיון; סה"כ יש כ- 300 מכלים (מכל חצי גובה) מקוטלגים. בתוך כל מיכל מאוכסנים מספר תיקי חומר לא חומציים אשר מתאימים לשמירה לאורך שנים ואינם גורמים נזק לנייר לאורך זמן. וכן, מעטפות לא חומציות המכילות בעיקר תמונות. בארכיון ישנם 2 קומפקטוסים גדולים, בהם נותר עדיין מקום רב לאחסון, כאשר יש לציין כי חומר מהארכיון אינו מיועד לאחסון חיצוני או ביעור.



החומר בארכיון כולל בעיקר מסמכי נייר שונים, שיוצרו ע"י ועד המושבה, המועצה המקומית והעירייה החל משנת 1890 ועד לשנות ה-80. בין היתר המסמכים כוללים:

התכתבויות שוטפות, מכתבים יוצאים ונכנסים, פרוטוקולים, ספרי קופה, ספרי שומה, רישום תושבים, ספרי ניהול מוסדות וכד'.

### 1.2.3. ביקורים בארכיון

הארכיון פתוח לציבור בתיאום מראש. בשירותי הארכיון משתמשים בעיקר סטודנטים, אנשים שמתעדים את העבר, סופרים וכן מתקיימים במקום ביקורי תלמידים. ממוצע הביקורים בארכיון - בין 5 ל- 10 מבקרים בחודש לא כולל קבוצות, וביקורים של תלמידי בתי ספר. כמו כן, מתקבלים כ- 15 פניות בחודש דרך המייל. הארכיון שותף לתוכניות שונות המתקיימות בעיר, ולוקח חלק בעבודה מול כיתות ותלמידים בגילאים שונים. בין היתר הארכיון מארח תלמידים מבתי הספר היסודיים במסגרת התוכנית 'הקשר הרב דורי', מדריך מורים ותלמידים בכיתות ח' בתוכנית 'אמץ אתר', ומלווה תלמידי תיכון בתוכניות בגרות בהיסטוריה. בנוסף פעילים בארכיון תלמידים במסגרת תוכנית 'מעורבות חברתית' של כיתות י' ויא'. חומרי הארכיון אינם יוצאים משעריו כאשר כ- 80% מחומרי הארכיון סרוקים ואפשר לקבל קבצים של מסמכים לפי בקשה.

## 2. **ממצאים**

### 2.1. **העדר גורם ניהולי בעירייה לארכיון ההיסטורי**

לא קיים גורם המרכז ומנהל את כל נושא הארכיון בעירייה. בבדיקת הביקורת עם מנהלת מוסדות העירייה, הגב' לורי נחמיאס, נמסר כי הארכיון נמצא תחת מנהלת מוסדות העירייה מבחינת ניקיון ותחזוקה. בתגובת מנהלת אגף מוסדות העירייה לטיוטת הדו"ח, צוין כי הממשק של הארכיון ההיסטורי אל מול אגף מוסדות העירייה אכן היה בנושא הניקיון בלבד ובחודש יולי 2024 התבקשו ע"י הגב' הדס אביבי, מנהלת הארכיב (לשעבר) להפסיק את שירותי הניקיון היות והארכיון נסגר. בבדיקה עם הגב' אפרת צוקרמן, ראש מנהל אגף חינוך, אשר תקצב את הארכיון עד כה, לא נמצא איש קשר מול הארכיון. בתגובת הגב' אפרת צוקרמן ראש מנהל אגף חינוך לטיוטת הדו"ח, ציינה כי אין לה הערות לדו"ח.

### 2.2. **העדר כוח אדם בארכיון**

לארכיון תקן של עובדת/ת יחיד. התפקיד אויש ע"י עובדת שהועסקה בתפקיד מנהלת הארכיון במשרה מלאה - 42.5 ש"ש – אשר פרשה מתפקידה ביוני 2024 ושכרה שולם מתקציב העירייה באמצעות רשת חוויות.

לדברי העובדת לשעבר, בשל אילוצים טכניים ומשום שאין תקן ל"ארכיבאי" בעירייה, היא הועסקה באמצעות "רשת חוויות", (באמצעות סעיף תקציבי 823781 כ- 200,000 ש"ח בשנה).

בהקשר למצבת העובדים המצומצמת, נמסר כי בשל העובדה שהייתה העובדת היחידה, כל היעדרות מחמת חופש / מחלה וכיוב"ז הביא לסגירת הארכיון. לדבריה, עובד נוסף אף אם בחצי משרה, יכול היה לסייע בקידום פרויקטים נוספים בארכיון.

בשל מצוקת עובדים, הארכיון נשען במידה רבה על עבודה של מתנדבים, בעיקר אזרחים וותיקים, אשר מגיעים מסי פעמים בשבוע בימים קבועים. ההתנדבות כוללת מגוון רחב של תחומים, למשל - סידור וארגון תיקי המשפחה והנושאים, עבודה על מערכת "אידיאה" – מערכת ניהול הידע הארכיונית המקצועית, סריקת תצלומים לשם שימורם לטווח ארוך, טיפול בקטלוג הכרזות, רישום של כל החלטות העירייה לפי הנושאים והתאריכים, טיפול באוספים השונים שנמצאים בארכיון, קטלוג הספרים בספרייה, הכנסת אוספי תצלומים ועוד.

יחד עם זאת, גם בכדי להדריך את העובדים וללוות אותם בעבודתם, יש צורך בכוח אדם מתאים.

כאמור לעיל, ככל שידוע לביקורת, על אף פרישת מנהלת הארכיון ביום 30.6.24, טרם פורסם מכרז בנושא.

באתר העירייה מעודכן כי הארכיון יהיה סגור למבקרים בחודשים יולי – אוגוסט.

הביקורת מצאה כי רוב הרשויות המקומיות הקימו ארכיון היסטורי אשר פתוח באופן שוטף לטובת הציבור. לאור הדברים, הביקורת ממליצה לחדש את פעילות הארכיון בהקדם ולא להשאירו סגור לזמן ממושך.

### 2.3. החזקת חומר ללא טיפול

מנהלת הארכיון ציינה כי לפני מספר שנים, במסגרת שיפוץ וסידור המקום ומתוך רצון לאתר חומרים היסטוריים שאולי אוכסנו במחסני העירייה ונשלחו לחברת הארכיב, הזמינה מחברת א.מ. ארכיב מספר קרטונים "כלליים" אשר הכילו חומרים מאגפים שונים ללא מיון, ככל הנראה, כתוצאה מכך שנשלחו בחופזה לחברת הארכיב יחד עם מאסת החומר בתחילת ההתקשרות מולם.

בפועל, בשל מחסור בכוח אדם, מנהלת הארכיון לא הצליחה למיין את הקרטונים ולאחר חומרים היסטוריים והקרטונים נשארו באחסון הארכיון ולא הוחזרו לחברת הארכיב. בבדיקה מדגמית באחד המכלים נמצאו חומרים של הדוברות, תיק תלונות הציבור של לשכת מ"מ ראש העיר משנת 1996 וכן תיק וועדות בניין ערים/רישוי משנת 1995, חומרים שאין כל ספק שאין מקומם להיות בארכיון ההיסטורי.



#### 2.4. העדר הנגשה למבנה

נמצא כי לא קיים שילוט על גבי הגדר הסובבת את הארכיון ברחוב יעקב עצמו. לדברי מנהלת הארכיון, הצבת שלט כזה אושרה בעבר לצורך הנגשת ופרסום המקום, אך זה לא התבצע בפועל.

#### 2.5. ליקויים בטיחות במבנה

הארכיון ממוקם במבנה ישן מאוד. במבדק בטיחות בעבודה במשרדים מיום 7.9.23 נמצא כי המקום "תקין חלקית" מבחינת רמת סיכון ומפגעים ועלו מספר ליקויים לטיפול כגון: יציבות המבנה, סדקים בקירות, בליטות, שברים, כמו כן, לא הותקן שלט יציאת חירום ע"ג הדלת.

בשנת 2019 עבר המקום "חידוש" והתאמת מבנה הגן לשימוש הארכיון, אך למרות עבודות החידוש והתחזוקה שבוצעו במבנה עדיין לא עומד בסטנדרטים המתאימים.

#### 2.6. היעדר מקור תקציבי ייעודי לארכיון ההיסטורי

פעילות הארכיון ממומנת בלעדית ע"י עיריית רחובות, בכפיפות לאגף החינוך ונמצא תחת מנהלת מוסדות העיריה בנושאי תחזוקה וניקיון.

הביקורת בדעה לפיה יש לבצע שיוך נפרד של הארכיון לתקציב ייעודי אשר ייתן מענה לצרכים.

ראוי לבצע שיוך ארגוני לגורם ניהולי בעל רקע וניסיון כגון החברה העירונית לתרבות ובוודאי לא לנושא של תחזוקה וניקיון.

תקציב הפעילות השוטפת של הארכיון שולם דרך תב"ר כללי או תב"ר מזדמן בחינוך ועמד ע"ס של כ- 100,000 ש"ח בשנה וכולל לדוגמא: דמי מנוי ותפעול למערכת רישום ארכיוני, תשלום עבור דפוס והדפסות מיוחדות, עריכה לשונית, הדברה בגז, סדנאות ופעילויות

למתנדבים, תשלומים עבור סריקה מקצועית, המרת קלטות, זכויות יוצרים, שיקום וכריכה של ספרים ישנים, ציוד משרדי מותאם ועוד.

בפגישה שנערכה עם סג"ע מר זוהר בלום ביום 18.7.24, אשר בקדנציות הקודמות כיהן כמחזיק תיק החינוך והיה אמון על נושא התב"רים בחינוך, נמסר כי הארכיון הוא "הבייבי" שלו שנים רבות (משנות ה-2,000) והוא בין היחידים ברשות אשר מכיר בחשיבות המקום ובקידומו.

עוד מסר מר זוהר בלום, כי גם בקדנציה הנוכחית ימשיך לטפל בארכיון ולהוות איש הקשר עד אשר ימונה מנהל שירות לתושב והארכיון יעבור לטיפולו.

מנהלת הארכיון ציינה כי מעולם לא פנתה לגורמים בעירייה מלבד מר זוהר בלום בענייני דרישות תשלום ותקציב והייתה מעבירה אליו ישירות.

### היעדר תקציב מספק

לדברי מנהלת הארכיון לשעבר, בשל העלות הגבוהה לשיקום ספרים ישנים (כאלפי שקלים לספר), הדבר נעשה במשורה וישנם לא מעט ספרים ישנים שלא עברו שיקום כאמור.



מר זוהר בלום, ציין כי התכנון לתקציב 2025 הוא להקצות תב"ר ייעודי לארכיון וכך ימנע הצורך לחיפוש תקציב מזדמן דרך החינוך כפי שעשו בשנים האחרונות.

## **2.7. העדר מתן ייעוץ משפטי לצורכי הארכיון**

מנהלת הארכיון ציינה, כי במהלך השנים התקשתה לקבל ייעוץ משפטי מספק מהלשכה המשפטית בעירייה לצורכי הארכיון.

בין היתר, נדרש סיוע בגיבוש אישור הסכם הפקדה, כתב התחייבות או מסמכים רשמיים נוספים.

בפגישה שנערכה עם סג"ע מר זוהר בלום, הוא אישר את הדברים על רקע העובדה שהעובדת הועסקה באמצעות רשת חויות ולא ישירות ע"י העירייה.

## 2.8. חוסר כפיפות לחוק הארכיונים וארכיון המדינה

בבירור שקיימה הביקורת אל מול ארכיון המדינה וכן מול איגוד הארכיונים, נמצא כי הגדרת 'מוסד מדינה' בחוק הארכיונים, כוללת גם את הרשויות המקומיות (בכלל) ואת הארכיונים ההיסטוריים שלהם (בפרט). הביקורת מצאה כי רוב הרשויות המקומיות הקימו ארכיון והחומר נשמר בארכיון הרשות, כאשר ארכיון המדינה מפקח על הארכיונים ברשויות. בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת הארכיון לשעבר, היא מסרה כי הארכיון העירוני אינו עובד מול ארכיון המדינה כלל ולא כפוף אליו, על אף שהוא מחויב בכך.

## 2.9. העדר נהלי עבודה כתובים

בשיחה עם העובדת היא אישרה שלא קיימים נהלי עבודה כתובים כגון: נוהל סינון וקבלת חומרים חדשים, נוהל עבודת המתנדבים וכד' וכי בכוונתה לגבש משהו כתוב בשבועות האחרונים לעבודתה לטובת הבאים אחריה.

### היעדר קריטריונים ברורים לקבלת חומרים

העובדת תיארה את הליך הסינון וקבלת חומרים חדשים ("הפקדת חומר") לפיו עבדה עד למועד פרישתה, כאשר הקו המנחה הינו האם מדובר באוסף שמעיד ונוגע באופן ישיר לחיים ברחובות בעבר.

מהדברים עולה כי לא נקבעו קריטריונים בהירים דיים לקבלת חומרים חדשים.

### להלן תיאור הליך טיפול כפי שהוצג בשיחה עמה:

גורם המעוניין להפקיד חומר חדש בארכיון, פונה למנהלת ונקבעת פגישה או שתיים של היכרות הדדית והצגת החומרים להפקדה מחד, ומאידך להצגה של הארכיון בפני הפונה על מנת לתאם ציפיות ביחס לדרכי הטיפול בחומרים.

יש לציין כי קיימים מקרים בהם מנהלת הארכיון היא זו שיוזמת את הפניה, כאשר מובא לידיעתה כי הוא מחזיק בידיו חומר שעשוי להיות רלוונטי לארכיון.

כאשר מגיעים להסכם, הפונה נדרש לחתום על הסכם הפקדה ולאחר מכן באחריות הפונה להעביר את החומרים לארכיון, למעט מקרים חריגים שהם העברת החומרים מתבצעת ע"י עובדי העירייה.

עם קבלת החומרים במבנה הארכיון, הם ממתינים בחלל נפרד מהגנזך, עד להצטברות כמות חומרים "חדשים", המצדיקה משלוח החומרים לחיטוי ראשוני, כדי למנוע פגיעה בחומרים הקיימים. (החיטוי נעשה ע"י חברה חיצונית).

עם חזרת החומרים מהליך החיטוי, החומר מסודר פיזית בתיקי ארכיון לא חומציים/מעטפות לא חומציות, משויך למכל ונרשם במערכת אידאה, (מערכת מידע לרישום ארכיוני - כאשר הרישום נעשה בהנחיית המנהלת ע"י המתנדבים בארכיון).

לבסוף בהתאם ליתרה תקציבית, החומר נשלח לחברת סריקה אי.טי.אי או נסרק עצמאית במקום.

## 2.10. חוסר בהירות לגבי השירות הנוגע לחיטוי

לא הועברו לביקורת נתונים אודות החברה שמבצעת את תהליך החיטוי ולא ברור האם הועסקה באמצעות מכרז, מהו היקף ההתקשרות, התשלומים שבוצעו וכו'.

### שליחת חומרים לחברת סריקה חיצונית

חומרי ארכיון אשר דורשים לדעת מנהלת הארכיון סריקה מקצועית, נשלחים לחברת הסריקה אי.טי.אי הנותנת שירות ליחידות שונות בעירייה במסגרת מכרז משכ"ל מספר 17-2016 המסדיר רכישה של שירותי סריקה, צילום, דיגיטציה, מפתוח ושירותים נלווים נוספים.

תקופת ההתקשרות עם החברה הוארכה עד ליום 31/08/2024.

## 3. סיכום והמלצות

### 3.1. בחינת הצורך בארכיון היסטורי

יש לבחון האם העירייה חייבת ובמידה והיא אינה חייבת האם היא חפצה בקיומו של ארכיון היסטורי ולפעול בהתאם להחלטה זו.

### 3.2. הסדרת מעמד הארכיון

ככל שיוחלט על הצורך בארכיון יש להסדיר את מעמדו מבחינה היררכית, כאשר ראוי ורצוי לשלב את הפעילות במסגרת ארגונית בעלת ידע וניסיון מתאים.

### 3.3. תקצוב ייעודי הולם

ככל שיוחלט על נחיצותו של הארכיון, יש לתקצב את המקום בסעיף תקציבי ייעודי קבוע, אשר יבטיח הקצאת מלוא המשאבים הנדרשים.

### 3.4. איוש תקנים

יש לאייש את תפקיד מנהל הארכיון וכן את התקנים הנדרשים לתפעול המקום באמצעות עובדים מקצועיים, בעלי הסמכה בלימודי ארכיבאות ולחילופין, לשכור שירותי יועץ חיצוני מוסמך. הביקורת ממליצה לבחון מינוי מתכלל אחד הן לארכיב העירייה והן לארכיון ההיסטורי.

### 3.5. קביעת נהלי עבודה

מומלץ לקבוע ולאמץ נוהל עבודה כתוב להסדרת תהליכי העבודה המתבצעים בעבודת הארכיון ההיסטורי ובתוך כך לוודא כי הארכיון פועל ע"פ חוק הארכיונים.

### 3.6. הסדרת חוזים משפטיים

יש לפעול בתיאום בלשכה המשפטית בכל הנוגע לשימוש בהסכמים משפטיים הנערכים במסגרת קבלת חומרים מגורמי חוץ.

### **3.7. אבטחת ביטחון ובטיחות העובדים והחומרים**

יש לפעול לכך לתנאי אחזקה נאותים של מבנה הארכיון, הן לצורך שמירת ביטחונם ובטיחותם של העובדים והן לצורך שמירה קפדנית על החומרים הנשמרים במקום.

### **3.8. הסדרת התקשרויות הארכיון**

יש לפעול להסדרת התקשרויות הארכיון עם ספקים, נותני שירותים וקבלנים בהתאם לדיני המכרזים והנהלים העירוניים.

**דו"ח ביקורת**

**מספר 4/44**

**מצלמות אבטחה**

**תוכן עניינים**

73	מבוא	1.
73	כללי	1.1.
75	מטרת הביקורת	1.2.
75	מתודולוגיה	1.3.
75	הבסיס הנורמטיבי	1.4.
75	ממצאים	2.
75	מבנה ארגוני	2.1.
77	היעדר תיעוד להחלטות הנוגעות להצבת מצלמות ע"י וועדת היגוי שהוסמכה לכך	2.2.
79	נוהל מצלמות שאינו ערוך במתכונת של נוהל עירוני רשמי	2.3.
81	העדר תוכנית עבודה שנתית לתחום המצלמות	2.4.
83	חוסר אפקטיביות או אפקטיביות חלקית בשל העדר מוקד רואה	2.5.
83	הצבה והתקנה	2.6.
88	יידוע הציבור	2.7.
100	שימוש בתקציב תב"ר למימון פעולות תחזוקה שוטפות	2.8.
100	קושי במעקב אחר תשלומים בגין השירות	2.9.
101	העדר חלוקה שוויונית בהתקשרות עם קבלני מצלמות	2.10.
103	חוסר התאמה בזהות החברה הזוכה לחברה המקבלת תשלום	2.11.
104	הצעות מחיר לא מפורטות	2.12.
104	העדר דרישה מהקבלנים לעריכת תיקי תכנון	2.13.
108	אי רישום מאגר מידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי	2.14.
110	חוסר יכולת לבחון את יעילות השימוש במצלמות	2.15.
111	אבטחת מידע	2.16.
116	העדר רישום ותיעוד לבקשות לעיון במידע מצולם	2.17.
117	המלצות	3.
117	קבלת החלטות ע"י ועדת היגוי	3.1.
118	בחינת הצורך במוקד רואה מאויש	3.2.
118	הידוק הפיקוח והבקרה על שימוש בתב"ר לתשלום שוטף	3.3.
118	קביעת נוהל עירוני בפורמט העירייה	3.4.
118	קביעת תכנית עבודה מקושרת תקציב	3.5.
118	הסדרת השימוש באנליטיקה	3.6.
118	רענון ועדכון קובץ המצלמות	3.7.
118	אבחנה בין מצלמות במרחב הציבורי למצלמות במוס"ח	3.8.
119	חיבור מצלמות לצפייה בזמן אמת	3.9.
119	פרסום מיקום המצלמות כנדרש	3.10.

119.....	הצגת מידע על מצלמות במערכת ה-GIS	3.11.
119.....	הצבת שילוט כמתחייב	3.12.
119.....	שיתוף ציבור	3.13.
119.....	הקפדה על הגשת תיקי תכנון	3.14.
120.....	הקפדה על קבלת תיקי AD MADE	3.15.
120.....	הקפדה על מימוש הסכמים לתחזוקה מונעת ותקופת אחריות	3.16.
120.....	בקרה על עמידה בזמני תקן לטיפול בתקלות	3.17.
120.....	סיווג הפניות במערכת ה-CRM	3.18.
120.....	הידוק הבקרה על עמידה בתקנות הגנת הפרטיות	3.19.
120.....	אבטחת מתקנים	3.20.
120.....	בקרה למניעת שימוש לרעה	3.21.

## 1. מבוא

### 1.1 כללי

בשנים האחרונות, השימוש באמצעים טכנולוגיים לפיקוח ומעקב על שטחים ציבוריים ופרטיים הולך וגובר. רשויות מקומיות רבות בוחרות להשתמש במצלמות אבטחה הפזורות ברחבי העיר למגוון של מטרות, ובהן הגנה על רכוש, מניעת עבירות וגילויין, הכוונת תנועה, שמירה על הסדר הציבורי, פיקוח על עובדים וכדומה.

בשנת 2004 החלה לפעול תוכנית "עיר ללא אלימות" במימון המשרד לביטחון הפנים והרשויות המקומיות. מדובר בתוכנית רב-תחומית למאבק באלימות ברשויות המקומיות, אשר נבחרה לשמש תוכנית הדגל של ממשלת ישראל ושל המשרד לביטחון הפנים בהתמודדות עם אלימות, עבריינות ופשעה.

במסגרת התוכנית הוגדרה תורת ההפעלה של המוקד הרואה האמון על צפייה במצלמות ביטחון המוצבות במרחב הציבורי ברשויות מקומיות. עשרות רשויות הצטרפו לתוכנית, ביניהן עיריית רחובות.

הקמת מערך מצלמות עירוני הוא פרויקט מורכב הטומן בחובו הקמת תשתית הנדסית ומיחשובית שבאמצעותה יכולות המצלמות לתקשר עם המוקד ששולט בהן, בחירת מיקומי המצלמות, התקנת המצלמות בשטח, תחזוקה שוטפת, מעקב אחר תקלות ותיקון ועוד. בנוסף, מדובר בפרויקט המחייב מעורבות של שורת גורמים בעירייה ומחוצה לה.

המידע הנאסף באמצעות המצלמות מהווה בהתאם להוראות החוק והתקנות, מאגר מידע המחייב את העירייה ברישום כדין ובעמידה בהוראות ניהול מאגרי מידע מחמירות.

צילום באמצעות מצלמות מעקב במרחב הציבורי יוצר חשש לפגיעה בזכויות אדם בכלל ובזכות לפרטיות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992 בפרט, כפי שעולה ממסמך שכותרתו "מצלמות מעקב – הדין החל ואופן השימוש" של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע אשר שמה הוחלף לרשות להגנת הפרטיות בהחלטת ממשלה 3019 מ-7.9.2017 (להלן: "הרשות להגנת הפרטיות") של משרד המשפטים:

"עצם הידיעה על הימצאותו של אדם במקום נתון ובזמן נתון או עצם חזותו- עשויות לכלול נתונים על צנעת אישותו (כגון עם מי הוא נמצא ובאילו נסיבות), על מצב בריאותו (כגון הימצאות במרפאה), על אמונתו הדתית (הימצאות בבית תפילה של עדה מסוימת או לבוש מסוים של המצולם) וכיוצ"ב נתונים העשויים ללמד את אחד מרכיבי הגדרת המונח "מידע" בסעיף 7 לחוק."

לפיכך, שימוש במערך מצלמות מחייב קביעת קריטריונים ברורים ומחמירים בדבר עצם הצבת המצלמות, מיקומן, המטרות שלשמן יכולים הצילומים לשמש, הגורמים המורשים לעשות שימוש בצילומים, משך שמירת הצילומים, זכות העיון במאגר ועוד.

בחודש יולי 2024 פורסם דוח מבקר המדינה בנושא "הפעלת מצלמות מעקב על ידי רשויות מקומיות במרחב הציבורי" (להלן: "דוח מבקר המדינה 2024"). מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד ספטמבר 2023 היבטים שונים בנוגע להפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי על ידי הרשויות מקומיות, אשר נבחנו על ידי הביקורת בדוח זה.

דוח מבקר המדינה 2024 קבע כי למצלמות המעקב השפעה מהותית על המרחב הציבורי בישראל. השפעתן עשויה להיות חיובית כאשר הן מצמצמות התנהגות עבריינית או בזבזנית המזיקה לחברה כולה, ומנגד עלולה להיות שלילית כאשר נפגעת פרטיותם של התושבים.

ממצאי הדוח מעלים כי הרשויות המקומיות שנבדקו אינן פועלות בכל הכלים העומדים לרשותן להגנה על פרטיות התושבים ולעמידה בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ביחס למצלמות מעקב. אף אחת מהרשויות שנבדקו לא ביצעה שימוע ציבורי קודם הצבת מצלמות המעקב, כדי לשמוע את עמדות הציבור הרלוונטי בעניין.

מבקר המדינה קבע כי על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולשמור על זכות היסוד של התושבים לפרטיות ועל עקרון השקיפות. בנוסף, המליץ כי ישקלו להשתמש בכלים טכנולוגיים שיאפשרו להן לפקח ביתר קלות על הפעולות המתבצעות במערך המצלמות, ויקטינו את החשש לשימוש לרעה בהן.

בעיריית רחובות (להלן: "העירייה") אגף מערכות מידע מפעיל 844 מצלמות המוצבות ב-121 אתרים ברחבי העיר: צמתים וכיכרות, שטחים ציבוריים, מוסדות עירייה ופארקים:



## 844 מצלמות

שטחים  
ציבוריים



מוסדות  
עירייה



פארקים



צמתים  
וכיכרות



## 1.2. מטרת הביקורת

בחינת נאותות טיפול העירייה במערך מצלמות האבטחה העירוני, תוך בחינת שירות היבטים הנוגעים להצבה והתקנה של המצלמות ברחבי העיר תחזוקתן, תפעולן של המצלמות, ניהול מאגר המידע והשימוש בצילומים.

## 1.3. מתודולוגיה

הביקורת ערכה פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנהל אגף מערכות מידע;
  - סגן מנהל אגף מערכות מידע.
- הביקורת קיבלה לידיה מסכמים וקבצים הרלוונטיים לביקורת ובכלל זאת:
- נהלים;
  - מסמכי מכרזים והסכמי התקשרות;
  - דוח ממערכת ה-CRM של המוקד העירוני;
  - פרוטוקולי ישיבות;
  - כרטסות הנהלת חשבונות.

## 1.4. הבסיס הנורמטיבי

- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ו-1992.
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.
- תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
- הנחיות הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים בנוגע לשימוש במצלמות אבטחה.
- "עיר ללא אלימות- אכיפה- תורת הפעלה של המוקד הרואה", המשרד לביטחון פנים.

## 2. ממצאים

### 2.1. מבנה ארגוני

מבנה ארגוני מתוכנן כיאות הכרחי ברשות מקומית כדי שזו תוכל לבצע באופן יעיל משימות מורכבות. המבנה הארגוני צריך לאפשר שיתוף פעולה ותיאום בין כל הגורמים האמונים על ביצוע משימה מסוימת, חלוקת עבודה וסמכויות פיקוח בין הגורמים, תקצוב יעיל של כל הגורמים, תכנון מראש וקבלת החלטות על בסיס תחזיות, הפקת לקחים וכיוצא בזה.

בשנת 2020 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות של משרד המשפטים מסמך שכותרתו "מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה" (להלן: "מדריך הגנת הפרטיות"), אשר מגדיר עקרונות להטמעת טכנולוגיות חדשות בעיר חכמה תוך איזון הפגיעה בזכות לפרטיות תושביה.

המדריך להגנת הפרטיות קובע כי "... יש למנות ברשות המקומית גורם בכיר שיהיה אחראי לקביעת מדיניות כוללת בעניין השימוש במיזמי טכנולוגיות מידע ברשות ויתכלל את הטיפול בהם. בעידן

ניתוחי ביג דאטה וטכנולוגיות בינה מלאכותית, סיכוני הפרטיות נובעים לא רק מהמאפיינים של כל פרויקט טכנולוגי בפני עצמו – אלא גם מהשפעות הגומלין בין הטכנולוגיות השונות המופעלות בעיר ומהצלבת המידע הנאסף תוך כדי הפעלתן במקביל.

לכן, נדרשת יד מכוונת ונקודת מבט מערכתית לשם הערכה מדויקת של הסיכונים לפרטיות והטיפול בהם.

כלומר, על העירייה למנות גורם אחד מתכלל לתחום הטכנולוגיה, הכולל בתוכו את מערך המצלמות, וזאת על מנת לוודא צמצום של סיכוני הפרטיות הנובעים מהתקדמות הטכנולוגיה.

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני בפועל של האגפים בעירייה המעורבים בתפעול מערך המצלמות:



**אגף מערכות מידע** (להלן: "האגף") – עד לפני כ-4 שנים, האגף היה מחלקה בתוך אגף ביטחון, בטיחות, חירום ומוקד עירוני (להלן: "אגף הביטחון"), כאשר מאז הפרדת שני האגפים, מנהל אגף ביטחון נותר כגורם-על האחראי על אגף מערכות מידע גם כן.

כיום אגף מערכות מידע הינו הגורם העירוני המשתכלל את ניהול מערך המצלמות ותפעולו, כאשר סגן מנהל האגף אמון על התחום מזה כ-10 שנים. כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, תחום הטיפול במערך המצלמות יועבר לאגף הביטחון לאחר מינוי מנהל חדש לאגף הביטחון, לאור יציאתו לגמלאות של המנהל הנוכחי. יצוין כי נכון לחודש ינואר 2025 בוצע ארגון מחדש.

**מוקד תקשוב באגף מערכות מידע** – אמון על קבלת פניות ממוסדות חינוך ומתושבים הנוגעות למערכות המידע השונות בעירייה, לרבות מערך המצלמות, ובכלל זאת, דיווח על תקלות, בקשות לעיון במידע מצולם ועוד.

**קבלני המצלמות** - העירייה התקשרה עם חברת " [REDACTED] " וחברת [REDACTED] במסגרת מכרז פומבי 14/2021 "להתקנה, שדרוג, אחזקה ותחזוקה שוטפת של מערכות אבטחה מתח נמוך, כולל מערכות בקרת כניסה, כריזה, טמ"ס ואנליטיקה בעיר רחובות."

## 2.2. היעדר תיעוד להחלטות הנוגעות להצבת מצלמות ע"י וועדת היגוי שהוסמכה לכך

באפריל 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע הנחיה מספר 4/2012 שכותרתה "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן" (להלן: "הנחיית הרשות").

מטרת הנחייה זו היא להבהיר את עמדת רשם מאגרי מידע ביחס לתחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 על שימוש במצלמות במרחב הציבורי.

הנחיית הרשות קובעת כי על רשות מקומית "לקבל את ההחלטה על השימוש במצלמות האבטחה באופן מושכל ומודע, לאחר בחינת הצרכים והחלופות... יש לערוך בדיקה מקיפה של השלכות השימוש במצלמה על זכויות הציבור, ובמיוחד על הזכות לפרטיות".

הנחיית הרשות קובעת שורת נושאים שאליהם יש להתייחס במסגרת קבלת ההחלטה על עצם הצבת המצלמות ובדיקת ההשלכות מכך בנוגע לכל אתר ואתר.

להלן תרשים המציג את הנושאים הללו:



קבלת ההחלטה על הקמת מערך מצלמות ראוי שתקבל על ידי ועדה עירונית ייעודית אשר תכלול הן גורמים מהנהלת העירייה והן גורמים מקצועיים מתחומים שונים הנוגעים לדבר.

בהתאם לכך, מדריך הגנת הפרטיות קובע כי "אם לא מונה ברשות המקומית עובד ייעודי הנושא בתפקיד ממונה הגנת פרטיות, ניתן להטיל את תכלול היבטי הפרטיות הקיימים בפרויקטים של העיר החכמה על ועדת היגוי ייעודית, צוות קבוע של ההנהלה הבכירה, וכדומה."

כלומר, כדי לקבל החלטות בכל הנוגע למערך מצלמות אבטחה עירוני והקמתו, על העירייה להקים ועדה ייעודית (או צוות חברי הנהלה קבוע) שתתכלול ותדון בכל ההחלטות המהותיות שיש לקבל, ובכלל זאת, עצם ההחלטה על הקמת מערך מצלמות, בחירת האתרים שבהם יוקמו מצלמות, קביעת תכונות המצלמות וכדומה.

במסגרת ועדת ההיגוי בנושא המצלמות אמורות להתקבל כל ההחלטות בנוגע למערך המצלמות בהתאם לקבוע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, ובכלל זאת, החלטה על עצם הצבת מצלמות, קביעת האתרים בהם נדרש להציב מצלמות, הגדרת מספר המצלמות, סוגיהן, היכולות האנליטיות שלהן וכדומה.

בדוח מבקר המדינה 2024 עלה הצורך בבחינת השיקולים שהובילו להקמת המצלמות ואת תכלית השימוש בהן, בכל פעם שהרשות מבקשת להקים אתר מצלמות במרחב הציבורי.

מבקר המדינה מצא כי "בעיריית בני ברק, למעט בכמה מקרים שעלו בוועדת ההיגוי, מנהל מערך המצלמות בעירייה הוא שקבע את מיקום הצבת המצלמות, בלי שגורמים בעירייה מלבדו בחנו את הצורך בהצבתן ואת התכלית שמבקשים להשיג, זאת בניגוד להנחיית הרשות להגנת הפרטיות; ....."

על פי הנוהל העירוני שכותרתו "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן", "החלטה להציב מצלמה או מצלמות באתר ציבורי חדש, או באתר שבו מוצבות כבר מצלמה או מצלמות, תתקבל על ידי ועדה אשר ימנה ראש העיר לצורך מטרה זו ואשר תתכנס בהתאם לצורך... מספר חברי הוועדה לא יפחת משלושה, בהם היועץ המשפטי של העירייה והממונה לפי נוהל זה. יו"ר הוועדה יהיה מנכ"ל העירייה."

העירייה מקיימת ועדת היגוי עירונית לתחום המצלמות- "הוועדה להצבת מצלמות".

בישיבת מועצה מן המניין מס' 37 מיום 31.8.2016 אושר מינויים של חברי הוועדה להצבת מצלמות, בהתאם לנוהל העירוני, שחבריה הם מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית, מנהל אגף הביטחון, מנהל אגף מערכות מידע, סגן מנהל אגף מערכות מידע, מנהל המוקד העירוני, נציג חינוך, נציג אגף גנים ונוף ומנהל אגף התנועה.

הביקורת ביקשה לקבל את כל הפרוטוקולים של הוועדה מהשנים 2022-2024, כאשר עבור תקופה זו התקבלו 2 פרוטוקולים של הוועדה:

(1) פרוטוקול לסיכום דיון שנערך ביום 30.1.2022, בו השתתפו הגורמים הבאים: מנכ"ל

העירייה, סגן ראש העיר, מנהל אגף ביטחון, מנהל אגף מערכות מידע, סגן מנהל אגף מערכות מידע ומנהלת המוקד העירוני.

להלן עיקרי הדברים המפורטים בפרוטוקול המתייחסים לתחום המצלמות והמוקד

הרואה:

- "מוקד רואה – יש לבצע סיורים במוקדים רואים ברשויות אחרות, חיפוש יועץ בתחום מוקד רואה והגשת מסקנות למנכ"ל העירייה."
  - "תכנון לפריסת מצלמות בעיר ומיקומים על צרכים בהיבט של הצפות ומקומות מועדים."
  - "תכנון תקציבי לעלויות יש להתבסס במגמה לעבוד עם תקציב שוטף ולא להתבסס על תב"ר שהינו תקציב שיכול להיות לא זמין."
- (2) פרוטוקול לסיכום דיון שנערך ביום 3.8.2023, בו השתתפו הגורמים הבאים: מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית, מנהל אגף ביטחון, מנהל אגף תנועה, מנהל אגף מערכות מידע, סגן מנהל אגף מערכות מידע, מנהלת אגף גנים ונוף, סגן מנהלת אגף גנים ונוף, מנהל אגף החינוך ומנהלת המוקד העירוני.
- להלן עיקרי הדברים המפורטים בפרוטוקול:
- אישור אתרי מצלמות בדיעבד - במסגרת הדיון אושרה בדיעבד הצבת מצלמות העירייה ב- 58 אתרים שונים במוסדות העירייה, מוסדות חינוך, פארקים, גנים ציבוריים וצמתים.
  - הקמת ועדה מצומצמת - מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית, מנהל אגף הביטחון, מנהל אגף מערכות מידע וסגנו יהוו ועדה מצומצמת, כאשר ההתנהלות בנוגע להצבת מצלמות תיערך מול כל אגף בנפרד בתחום שלו. מנהלי האגפים יגישו בקשה/ המלצה לוועדה לגבי הצבת מצלמות אבטחה וכל מקרה ייבדק.
  - הקמת אתרי מצלמות על ידי החברה העירונית - על אגף מערכות מידע לפנות לחברה העירונית לקבלת רשימת אתרי המצלמות שהקימה, וכן, יערוך בדיקה בדבר תקינות האתרים על פי הנוהל העירוני והוראות החוק ויביאם לאישור בפני הוועדה.
  - בקשת הרשאת צפייה על ידי משטרת רחובות - הבקשה נדחתה.
- נמצא כי ועדת ההיגוי העירונית אינה מתכנסת לעיתים תכופות לדיון ואישור הקמת אתרי מצלמות חדשים.
- יצוין כי כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל אגף מערכות מידע וסגנו, בשנים האחרונות הוקמו בעיקר אתרי מצלמות במוסדות חינוך ולא במרחב הציבורי, אולם הביקורת לא קיבלה פרוטוקולים של הוועדה אשר דנו בהקמת אתרים אלו.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח

יש ליישם זאת בנוהל העירייה ובו יוחלט על זמן סביר לכינוס הוועדה.

## **2.3. נוהל מצלמות שאינו ערוך במתכונת של נוהל עירוני רשמי**

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד האחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים, ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה, וכן מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נוהלי עבודה הם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית, ובתוך כך לאפשר להנהלת הרשות המקומית לבצע פיקוח ובקרה על דרכי העבודה.

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 נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:



כחלק מתוכנית "עיר ללא אלימות", פרסם המשרד לביטחון פנים מסמך שכותרתו "עיר ללא אלימות- אכיפה – תורת הפעלה של המוקד הרואה" (להלן: "תורת הפעלה").

סעיף 3א לתורת הפעלה קובע כי "כל מנהל מוקד יכתוב נוהל המתאר את אופן פעילות המוקדנים (זמני הגעה למשמרת, קוד לבוש, איסורים והנחיות מיוחדים)".

בנוסף, קובעת תורת הפעלה כי כל מוקד רואה יכול את הנהלים האלה:

- תיק הפעלת מוקד רואה;
- נוהל שת"פ משטרת ישראל, נוהלי דיווח ועדכון – עבודה משותפת באירועים, מבצעים משותפים וכו';
- נוהל הפעלת סיור משולב/שיטור עירוני;
- נוהל דיווח אירוע מדרג הדיווחים והפעלת הכוחות באירועים;
- נוהל סריקה במצלמות, פירוט המצלמות, שטחים נצפים, משימה של כל מצלמה, הגדרת מצלמות ברזל וכו'.

לאור העובדה כי מערך המצלמות הוא מערך רחב אשר מעורבים בהקמתו והפעלתו גורמים שונים, הן עירוניים והן חיצוניים, ראוי כי ממשקי העבודה בין הגורמים השונים יוסדרו באמצעות נהלים עירוניים פנימיים.

הביקורת קיבלה נוהל עירוני שכותרתו "שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן" (להלן: "נוהל מצלמות").

נוהל המצלמות אושר בישיבת מועצה מן המניין מס' 37 מיום 31.8.2016.

נוהל המצלמות כולל את הפרקים הבאים:

- ✓ קבלת ההחלטה על הצבת מצלמות
- ✓ הפעלת מצלמות ותכונותיהן
- ✓ יידוע הציבור
- ✓ שמירת הצילומים ומחיקתם
- ✓ זכות עיון למצולם
- ✓ הגבלת השימוש בתמונות הנאגרות
- ✓ אבטחת מידע.

על פי מטרתו, ניהול המצלמות נערך בהמשך להנחיית הרשות ומטרתו לקבוע את האופן שבו יש לקבל החלטה על הצבת מצלמות במרחב הציבורי, לרבות סוג הטכנולוגיה בה ייעשה שימוש, את האופן שבו יש להפעיל את המצלמות, כיצד יישמרו הצילומים הנאגרים ולמשך כמה זמן, וכן את אופן מתן זכות העיון במידע הנאגר והשימוש בתמונות הנאגרות.

נוהל המצלמות אינו ערוך במתכונת של נוהל עירוני, כאשר לא מצוין בו מספר נוהל, מועד עריכתו ותחולתו, מספר מהדורה, וכן הגורמים האחראיים על ביצוע הפעולות המפורטות בו.

כך למשל, סעיף 21 מגדיר כי "באתר האינטרנט של העירייה תפורסם הודעה הדבר הצבתן של מצלמות אבטחה ברחבי העיר..."- לא מוגדר מי הגורם האמון על עריכת הרשימה ופרסומה. בנוסף, סעיף 24 מגדיר כי "צילומים שיוקלטו יימחקו אוטומטית ובכל מקרה לא יישמרו לתקופה העולה על 30 יום..."- לא מוגדר מי הגורם האמון על מחיקת הצילומים.

עוד נמצא כי בפעולות עבורן כן מוגדר גורם מבצע, הנוהל מתייחס ל"ממונה"- ראש אגף ביטחון או מי שימונה על ידו במפורש לעניין, וזאת למרות שמעל ל-4 שנים תחום המצלמות אינו תחת אגף ביטחון כלל, אלא באחריות אגף מערכות מידע אשר נפרד ממנו.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח

עד לפרישתו של מנהל אגף בטחון הקודם (א.ז) באוג' 24, אגף מערכות מידע היה תחת ניהולו ותחת אגף הבטחון.

### **2.4. העדר תוכנית עבודה שנתית לתחום המצלמות**

על פי מדריך התכנון לרשויות מקומיות שפרסם משרד הפנים בינואר 2020 (להלן: "המדריך") תוכנית עבודה היא אוסף של משימות- פעולות שהיחידה מתכוונת לבצע כדי להשיג את יעדי האגף והרשות.

מצופה מכל מנהל לתכנן תוכנית עבודה ולהגדיר את המשימות בתוכנית העבודה של יחידתו, כאשר תוכנית העבודה צריכה להיות מפורטת במידה שתאפשר לה להיות כלי ניהולי המשרת את המנהלים ברשות.

פירוט רב מדי יכול לעורר קשיים בהתמצאות בתוכנית העבודה ובמעקב אחר פרטיה, לכן חשוב שהמשימות שיוגדרו בתוכנית העבודה יתייחסו לפרויקטים ותוכניות העולים בקנה אחד עם היעדים האסטרטגיים של הרשות, וכן לפרויקטים מרכזיים וחשובים שהמעקב אחר התקדמותם הכרחי. לכל משימה בתוכנית העבודה יש להגדיר:

- יעד אסטרטגי ויעד אגפי ✓
- לוח זמנים לתחילת ביצוע המשימה וסיומה ✓
- מדד כמותי ויעד כמותי שבאמצעותם אפשר להעריך את מידת התקדמות ביצוע המשימה ✓
- עלות המשימה, סעיף תקציבי והכנסה צפויה ככל שקיימת ✓

תוכניות עבודה שנתיות של מערך מצלמות האבטחה העירוני יכולות לכלול התייחסות לשורה של מטרות עבורן ייקבעו יעדים ישימים הניתנים למדידה, ובכלל זאת, הרחבת פריסת המצלמות, הפחתת שיעור התקלות במצלמות, שיפור תשתיות החשמל והתקשורת, הסדרת חיבורי חשמל זמניים לקבועים, הסדרת ממשקי העבודה בין יחידות שונות בעירייה, עריכת ימי הדרכה וריענון לעובדים העוסקים במערך המצלמות ועוד.

הביקורת ביקשה לקבל את תוכניות העבודה השנתיות של העירייה בתחום המצלמות עבור השנים 2022-2024. כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל המחלקה, בשנים 2022-2023 לא נערכו תוכניות עבודה לתחום המצלמות.

הביקורת קיבלה מצגת שכותרתה "מצלמות אבטחה ותקשורת אלחוטית עירונית" המציגה את תכנית העבודה לשנת 2024 (להלן: "תוכנית העבודה").

תוכנית העבודה מציגה תכנון של פרויקט תקשורת במסגרתו יחוברו אתרי מצלמות למערכת וכן יוקם ציר רשת אלחוטית לתושבים. בנוסף, מפרטת תוכנית העבודה תכנון של הטמעת מערכת שליטה ובקרה במוקד העירוני תוך הקמת מוקד רואה עירוני.

נמצא כי לא נערכות בכל שנה באופן קבוע תוכניות עבודה שנתיות הכוללות מטרות ויעדים ישימים הניתנים למדידה, בכל הנוגע למערך מצלמות האבטחה העירוני. כתוצאה מכך, לא ניתן לבחון את נאותות תהליכי העבודה העירוניים בכל הנוגע למערך המצלמות ופיתוחו.

עוד נמצא כי תוכנית העבודה שקיבלה הביקורת לשנת 2024 אינה ערוכה כתוכנית עבודה עירונית המגדירה יעדים ישימים הניתנים למדידה, לוחות זמנים מפורטים וקישור לתקציב העירייה.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

מאחר ולא היה תקציב ייעודי, תכנית העבודה הייתה חסרה ולא שלמה.

## **2.5. חוסר אפקטיביות או אפקטיביות חלקית בשל העדר מוקד רואה**

צפייה במצלמות האבטחה בזמן אמת ותיעוד האירועים ואופן הטיפול בהם בעלי חשיבות רבה, שכן באמצעות בחינת האירועים שהתרחשו, ניתן לבחון את התועלות מהפעלת המוקד הרואה והאם המטרה שלשמה הוקם מקדשת את האמצעים, כלומר, האם הפגיעה בזכות הפרטיות הייתה מידתית ביחס לתועלת שהביאה בצמצום אירועי האבטחה בעיר.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל האגף וסגנו, העירייה אינה מפעילה מוקד רואה הצופה במצלמות בזמן אמת.

למרות שברחבי העיר הוצבו עשרות מצלמות באתרים רבים, תוך הקצאת משאבים לא מבוטלים, מבדיקת הביקורת עולה כי לא נערכת צפייה יזומה במצלמות בזמן אמת.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

אגף הבטחון והמוקד העירוני, בתהליך הקמת מוקד רואה.

## **2.6. הצבה והתקנה**

### 2.6.1. עריכת פעולות לקראת שימוש באנליטיקה ללא אישור הנהלת העירייה

הנחיית הרשות קובעת כי בתכנון ובשימוש במצלמות, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי, וזאת באמצעות הכרעה בכל אחד מהנושאים הבאים:

### רזולוציית התמונה ואיכותה

יש להתאים את איכות הצילום למטרה המבוקשת ולא להשתמש ביהוי פנים כשאין צורך בכך.

### מיקום התקנת המצלמות וזווית הצילום

יש להציב את המצלמה במקום ובזווית שיכסו במידת האפשר רק את השטחים הרלוונטיים. במקרים בהם לא ניתן לעשות זאת, יש לשקול שימוש בטכניקות הסוואה או ערבול של הצילומים העודפים.



### שימוש בפונקציות מיוחדות

שילוב מערך המצלמות עם מאגרי מידע נוספים. טכנולוגיית זיהוי פנים או צורת הליכה יכולות מעקב דינמיות על בסיס קול, תנועה, לבוש, שפת גוף וכדומה. צילום תרמי או אינפרא-אדום לתנאי ראות קשים. מפתוח ותיוג מתוחכמים המאפשרים עריכת חיפושים אוטומטיים במאגר.

### מספר המצלמות

יש להתקין בכל אתר את מספר המצלמות החיוני להשגת המטרה.

### זמני הצילום

יש לצמצם את פעילות המצלמות רק לזמנים בהם הצילום הוא רלוונטי למטרה המבוקשת.

התפתחותן של טכנולוגיות מעקב מתקדמות, כמו זיהוי פנים וזיהוי לוחיות רישוי, ושיפור יכולת החיפוש בתוך כמויות גדולות של מידע, מגדילים את פוטנציאל השימוש בטכנולוגיה למעקב, למניעה ולטיפול בפשיעה, ומאידך מגדילות את הפוטנציאל לפגיעה בפרטיות.

הפונקציות המיוחדות במצלמות מאפשרות ביצוע ניתוחים ומעקבים שונים בחומר המצולם על ידי המצלמות, באופן אוטומטי וממוחשב על בסיס קול, תנועה, לבוש, שפת גוף וכדומה. יכולות אלו של המצלמות ניתנות לשימוש רק באמצעות מערכות אנליטיקה מיוחדות.

על פי הנחית הרשות, התקנת מצלמות תהיה מידתית רק אם התועלת שתצמח ממנה גוברת על הפגיעה בפרטיות שתיגרם בעטייה. עוד צוין בהנחיה כי בשל טיבן והיקף השפעתן על הציבור, המצלמות יגרמו בדרך כלל לפגיעה משמעותית בפרטיות, ועל כן מה שנותר לבדוק הוא בעיקר את התועלת שתופק מהתקנתן. ככל שהתועלת תהיה פחותה יותר, כך יימצא שהתקנת מצלמות המעקב אינה מידתית.

כפי שעולה מדוח מבקר המדינה 2024, שימוש בפונקציות מיוחדות מחייב תשומת לב מיוחדת ויישום קפדני של מידתיות הפגיעה הקובעת מהשימוש בהן.

בהתאם להוראות הנחית הרשות, ההחלטה על שימוש באנליטיקה צריכה לכלול הגדרה ברורה של אילו מצלמות ספציפיות נדרשות התכונות ומדוע, תוך בחינה של מידת הפגיעה בזכות לפרטיות.

כפי שעולה מתוכנית העבודה, "אגף מערכות מידע הגיש לאחרונה בקשה למענק למערך הדיגיטל הלאומי בנושא "אנליטיקה במצלמות" ונענה בחיוב, לכן הוחלט להטמיע תוכנת שליטה ובקרה הכוללת אנליטיקה.."

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל המחלקה, נושא האנליטיקה טרם עלה לדיון במסגרת ועדת ההיגוי העירונית, אשר עתידה לדון ביכולות אנליטיות מסוימות בלבד המאפשרות על ידי היועצת המשפטית לעירייה (התקהלות וחציית קו שיוגדר מראש).

הביקורת מצאה כי נערכות פעולות לקראת תחילת שימוש באנליטיקה ללא שהדבר הובא לדיון בפני הנהלת העירייה או ועדת ההיגוי ייעודית לתחום המצלמות.

ראוי כי תיקבע מדיניות העירייה בעניין טרם תחילת השימוש באנליטיקה במערך המצלמות.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

עוד לא הוחל שימוש באנליטיקה, יועלה לדיון בוועדת מצלמות הקרובה אשר נקבעה לתאריך 03.04.25.

#### 2.6.2. מיפוי המצלמות אינו כולל את כל הפרטים הרלוונטיים

על מנת לנהל את מאגרי הנתונים והמידע של מערך המצלמות העירוני הכוללים אתרים רבים בהם מותקנות מאות מצלמות, יש לערוך מיפוי לווידוא עדכון הנתונים ותקינותם מול הקיים בשטח.

מיפוי המצלמות העירוניות הפזורות ברחבי העיר נועד לצרכי מעקב ובקרה, וידוא תקינות המצלמות ותחזוקתן השוטפת.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל אגף ביטחון וסגנו, מוצבות ברחבי העיר מצלמות משני סוגים:

- **מצלמות קבועות** - מכוונות לשדה ראייה מסוים וניתן להזיז אותן באופן פיזי בלבד.
- **מצלמות מתנייעות** - בעלות פונקציות המאפשרות טווח ראייה של 360 מעלות והתמקדות בתמונה (זום).

יצוין כי מרבית המצלמות העירוניות הן מצלמות קבועות.

להלן תרשים המציג את סוגי המצלמות בעירייה:



הביקורת קיבלה לידיה קובץ אקסל המפרט את כל האתרים והמצלמות המוצבות בהם ברחבי העיר, נכון לחודש יולי 2024 (להלן: "קובץ מצלמות").

קובץ המצלמות מציג נתונים של אתרים במרחב הציבורי, ובכלל זאת, פארקים וגנים ציבוריים, מוסדות עירייה, בתי ספר, שטחים ציבוריים, צמתים וכיכרות.

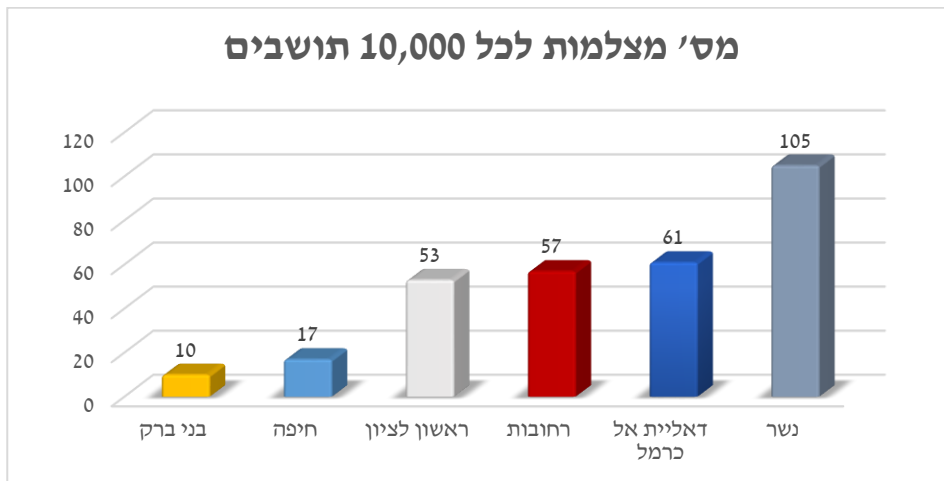
להלן תרשים המציג את סוגי אתרי המצלמות ומספר המצלמות המוצבות בהם (ללא מצלמות בבתי ספר):



הביקורת בדקה את מספר המצלמות לכל תושב בהשוואה לרשויות אחרות על פי הנתונים שפורסמו בדוח מבקר המדינה 2024. להלן טבלה המציגה את הנתונים:

רשות	מס' מצלמות	מס' מצלמות לכל 10,000 תושבים
רחובות	147,878	57
בני ברק	212,395	10
חיפה	282,832	17
נשר	23,760	105
ראשון לציון	257,128	53
דאליית אל כרמל	18,061	61

להלן תרשים המציג את מספר המצלמות לכל 10,000 תושבים:



מנתוני התרשים עולה כי מספר המצלמות ביחס למספר התושבים בעירייה רחובות ממוצע ביחס לרשויות אחרות. - **נמצא תקין**.

מבדיקת הביקורת את קובץ המצלמות עולה כי אינו כולל פרטים מהותיים לתפעול מערך המצלמות, ובכלל זאת, סוגי המצלמות (קבועות או מתנייעות) הקיימות בכל אחד מהאתרים, מועד הצבת המצלמה, הקבלן האמון על התחזוקה, מועד פקיעת תוקף האחריות ועוד.

יצוין כי לאחר בקשת הביקורת, התקבל קובץ מצלמות נוסף הכולל את מספר המצלמות מכל סוג והקבלן המתקין. בקובץ זה קיים חייוי אילו אתרים עדיין במסגרת תקופת האחריות, אולם ללא ציון מועד פקיעתה.

עוד נמצא כי קובץ המצלמות כולל את כלל המצלמות העירוניות, לרבות מצלמות שהוצבו במוסדות חינוך וחלות עליהן הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 0199.

**להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח**

כל אתר שהוקם לאחר המכרז הינו באחריות ל - 3 שנים. מעבר לכך הסתיימה האחריות.

### התייחסות הביקורת

קובץ המצלמות גם אינו כולל ציון של מועד הקמת האתר והצבת המצלמות, כך שלא ניתן לדעת מתי אמורה להסתיים תקופת האחראיות שאורכה 3 שנים.

#### 2.6.3. מצלמות ללא ממשק מקוון

העירייה השקיעה משאבים רבים והתקינה 844 מצלמות ברחבי העיר ב-121 אתרים שונים. נמצא כי ישנם 38 אתרים בהם מוצבות 237 מצלמות אשר אינן מחוברות לתקשורת ואין באפשרות העירייה לצפות בצילומיהן- לא בזמן אמת ולא לאחר מכן. במקרים בהם יש צורך בשחזור מידע מצולם ממצלמות אלו, פותח סגן מנהל האגף פנייה לקבלן הרלוונטי לשחזור המידע ומסירתו לעירייה. יצוין כי שחזור המידע מאתרים אלו נעשה באופן פיזי על ידי גישה לאתר עצמו, הורדת המידע מהחומרה ומסירתו לעירייה על גבי דיסק נייד.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

בהחלטה של רה"ע ומנכ"ל העירייה, יש להכין תכנית עבודה לחיבור אתרי טמ"ס שאינם מקוונים.

#### 2.7. יידוע הציבור

חוק הגנת הפרטיות קובע בסעיף 1 כי אסור לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו. בנוסף, קובע החוק בסעיף 11 חובת שקיפות המחייבת ליידע את הציבור על הצבת מצלמות. ישנן דרכים שונות ליידוע הציבור, ביניהן, הצבת שילוט בסמוך למקום בו המצלמה מותקנת, פרסום המקומות בהם מותקנות המצלמות באתר העירייה וכדומה. ישנם 3 היבטים ליידוע הציבור בכל הנוגע למצלמות אבטחה והצבתן על ידי העירייה:



שימוע ציבורי פומבי

שילוט באתרי המצלמות

פרסום באתר העירייה

#### 2.7.1. פרסום לא עדכני באתר האינטרנט העירוני

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בסעיף 2.11 כדלקמן:

"בשל האיסור בסעיף 1 לחוק לפגוע בפרטיותו של אדם ללא הסכמתו, כאשר מוצבת מצלמת מעקב יש ליידע את הציבור על כך באופן ברור, על מנת לאפשר למעוניין בכך להימנע מהצילום, ובמקביל לייחס לאנשים המצולמים הסכמה מכללא לאיסוף המידע על אודותם ולשימוש בו.

הדרישות באשר למקום פרסום ההודעה לציבור, תוכנה של ההודעה ואופן הפרסום נגזרים מהגדרת המונח "הסכמה" בסעיף 3 לחוק הקובע שההסכמה תהיה מדעת. הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בנספח ב' את הפרטים שיש למסור אודות הפעלת מצלמות מעקב במסגרת קיום חובת השקיפות:

- מיקום המצלמה והשטח המכוסה על ידה ✓
- הארגון האחראי על הצבתה ✓
- תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה ✓
- שעות הפעלת המצלמה, הקלטה ומשך שמירת ההקלטות ✓
- פרטי הגורם האחראי לצפייה ושמירה של המידע ✓
- פרטי מנהל מאגר המידע ✓
- פרטי התקשרות לצורך מימוש זכות העיון בהקלטות ✓
- מטרות הצבת המצלמה ומטרת שמירת ההקלטות ✓

בנוסף לפרסום רשימת מצלמות באתר העירוני, ניתן להוסיף את פריסת המצלמות למערכת ה-GIS העירונית על מנת להקל על זיהוי מיקומן המדויק לכל המבקש.

מערכת GIS היא מערכת מידע גיאוגרפית ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גיאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי, אך גם על מאגרי מידע "טבלאיים" רגילים. מערכות אלו משמשות גורמים רבים, הן מבצעות בצד הקלט: קליטה, ארגון ובקרת איכות, ובצד הפלט: הפקה, מיון, שליפה ופילוח של מידע גיאוגרפי. למערכת GIS יתרון בפישוט והמחשה של תופעות מרחביות והעלאת חלופות יעילה למקבלי החלטות.

באמצעות הקמת שכבה ייעודית במערכת ה-GIS ניתן יהיה לנהל את אתרי המצלמות ולבצע מעקב ובקרה אחר השימוש בהם.

סעיף 21 לנוהל המצלמות העירוני קובע כדלקמן: "באתר האינטרנט של העירייה תפורסם הודעה בדבר הצבתן של מצלמות אבטחה בכל רחבי העיר למטרות ביטחון התושבים, מניעת עבירות ושמירה על הסדר הציבורי. ההודעה תכלול את הפרטים הבאים:

- 21.1 רשימת האתרים שבהם מוצבות מצלמות.
  - 21.2 פרטי החברה שאחראית להצבת המצלמות.
  - 21.3 מידע על המוקד העירוני אשר רואה בצילומים (שו"ב) ועל זהות הממונה.
  - 21.4 פרטי התקשרות לצורך מימוש זכות העיון בהקלטות המצלמות.
- באתר של עיריית רחובות מפורסמת רשימה הכוללת את מיקומי המצלמות לפי קטגוריות: פארקים וגנים ציבוריים, מוסדות עירייה, מוסדות חינוך, צמתים – כיכרות. להלן צילום מסך מאתר העירייה של קטגוריית פארקים וגנים ציבוריים:

שם האתר	
ספורטק עירוני	
גן הפלטיק	
גן הבנים אשיות	
גן הטייס	
פארק אביסרור	
גן אזורים-גבעת האהבה	
גבעת הדקלים	
גן ד-פייה	
גבעת המוריה	
גן המייסדים	
גן כפר גבירול	

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, נכון למועד עריכת הביקורת רשימת המצלמות באתר העירייה אינה עדכנית במלואה, אולם לא חלו שינויים רבים בשנים האחרונות.

מבדיקת הביקורת עולה כי רשימת המצלמות באתר העירייה אינה כוללת את כל הפרטים הנדרשים לפרסום למען יידוע הציבור בדבר המצלמות המוצבות במרחב הציבורי על פי הנחיית הרשות, ובכלל זאת, מספר המצלמות בכל אתר, מיקום המצלמה והשטח המכוסה על ידה. העירייה מפרסמת את המקום בו מוצבות המצלמות ללא כתובת, מספר מצלמות והשטח המצולם, תיאור מאפייני המצלמה ויכולותיה, האם הצילומים מוקלטים, משך שמירת ההקלטות ושעות הפעלת כל מצלמה ומצלמה.

יצוין כי הרשימה באתר העירייה אף אינה כוללת את הנתונים הנדרשים על פי נוהל המצלמות העירוני, ובכלל זאת, פרטי החברה שאחראית להצבת המצלמות ומידע על המוקד העירוני אשר רואה בצילומים.

בנוסף, רשימת המצלמות באתר העירייה אינה מציינת את הסייג אשר סעיף 22 לנוהל המצלמות העירוני מגדיר כי יש לפרסמו: "לא יפורסם מידע על סוגי אתרים או מצלמות שיש מניעה חוקית לעשות כן או שפרסום כאמור יפגע בתכלית הצבת המצלמות. סייג זה יצוין אף הוא בהודעה שתפורסם באתר האינטרנט של העירייה."

עוד נמצא כי במפת ה-GIS העירונית לא קיימת שכבה המציגה את מיקומי המצלמות במרחב הציבורי.

בנוסף, נמצא כי אין הקפדה על עדכון רשימת אתרי המצלמות המפורסמת באתר העירייה.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח

ברוב האתרים ברשויות כגון: ת"א, ר"ג, ב"ש רעננה ראש"צ. כולם מפרסמים באתר העירוני, שם אתר וכתובת.

לגבי שכבה ב-GIS קיימת אך לא מעודכנת (יבוצע חדש בהקדם) והינה פתוחה רק למורשים. לגבי החלטה האם להציג בפני כלל הציבור - יוחלט ע"י ועדה למצלמות.

נעלה לאתר העירוני קובץ חדש.

תבוצע בדיקה של השלטים בכל האתרים והוספה של שלטים על כל עמוד ובו יש מצלמות.

### התייחסות הביקורת

ראוי כי הנחיית הרשות להגנת הפרטיות תיושם, כך שיפורסמו כלל הפרטים הנדרשים ליידוע הציבור אודות המצלמות המותקנות בשטח העיר. היעדר פרסום של כלל הפרטים הנדרשים על ידי רשויות אחרות אינו פוטר את העירייה מהחובה לפרסומם.

### 2.7.2. שילוט באתרי המצלמות שאינו עומד בהוראות הנחיית הרשות להגנת הפרטיות

בכל הנוגע להצבת שילוט, קובעת הנחיית הרשות להגנת הפרטיות כי על שלטי האזהרה להיות ברורים וקריאים, לרבות מבחינת גודלם, וכי רצוי שיכללו את הפרטים האלה:

- ציור של מצלמה או סמל גרפי מקובל;
- שם הארגון האחראי על הצבת המצלמה;
- תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה;
- כתובת אתר האינטרנט, אם קיים, שבו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן.

סעיף 20 לנוהל המצלמות העירוני קובע כי "שלט או שלטים המיידעים את הציבור בדבר התקנתה של מצלמה יוצבו בכניסה לאתר ובסמוך למקום התקנתה במינון סביר אשר ייקבע על ידי הממונה. נוסח השלטים יהיה אחיד לכל האתרים, בכתב קריא וברור ויכלול את הפרטים הבאים:

20.1 ציור של מצלמה שיבחר על ידי הממונה;


20.2 שמו של אגף שירותי ביטחון, חרום, בטיחות, תקשורת, רכש ומוקד עירוני וכן סמל העירייה.



20.3 תיאור תמציתי של מטרת הצבת המצלמה, למשל: "בקרת תחבורה", "מניעת עבירות, אבטחה", "שמירה על הסדר הציבורי" או "מניעת עבירות".

ביום 29.7.2024 ערכה הביקורת סיור ב- 10 אתרים מתוך קובץ המצלמות בהם הותקנו מצלמות אבטחה, כדי לבחון האם העירייה עומדת בתנאים הקבועים בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות ובנוהל המצלמות העירוני בנוגע להצבת השילוט לידוע הציבור.



להלן טבלה המציגה את השילוט ומיקום הצבתו באתרים שבהם סירה הביקורת :

תמונה	מיקום השילוט	שם האתר	מס"ד
	בסמוך למצלמה	גן המייסדים	1
	בסמוך למצלמה	גן דולצ'ין	2

תמונה	מיקום השילוט	שם האתר	מס"ד
	בסמוך למצלמה	הרצל בני משה	3
	לא קיים שילוט	מלון לאונרדו	4

תמונה	מיקום השילוט	שם האתר	מס"ד
	<p>בכניסה לגן ולא בסמוך למצלמות</p>	<p>גן משה מזרחי</p>	<p>5</p>
	<p>שלט דהוי ולא קריא</p>	<p>צומת 26 - טשרניחובסקי לוי אשכול ס.גאון</p>	<p>6</p>

תמונה	מיקום השילוט	שם האתר	מס"ד
	בסמוך למצלמה	ההגנה - סירני - לח"י	7
	בסמוך למצלמה	צומת 12 - הרצל הרשנזון עזרא בטחון	8

תמונה	מיקום השילוט	שם האתר	מס"ד
	בסמוך למצלמה	צומת 6 - הרצל גורדון	9
	בסמוך למצלמה	כיכר טשרניחובסקי - משה מזרחי	10

להלן השלטים המוצבים על ידי העירייה באתרי המצלמות בהם סיירה הביקורת, ובדיקת הביקורת בנוגע לעמידתו בהוראות הנחיית הרשות:

השלט	שילוט ברור וקריא	ציור	אזכור העירייה	מטרת ההצבה	כתובת אתר האינטרנט
	✓	✓	✓	✗	✗
	✓	✓	✓	✓	✗

בניגוד להוראות הנחיית הרשות, נמצא כי נוהל המצלמות העירוני אינו מגדיר את הצורך בציון כתובת אתר האינטרנט שבו מפורסמת רשימת המצלמות ומדיניות השימוש בהן.

בסיוור הביקורת ב-10 אתרי המצלמות עלו הממצאים הבאים:

- העירייה הציבה 2 סוגי שלטים, לא אחידים בגודלם ובתוכנם המוצג לציבור.
- השלטים שמוצבים הינם קטנים מדי וברוב האתרים מאד קשה להבחין בהם.
- השילוט אינו עומד בהנחיית הרשות, כאשר אינו מציין את כתובת אתר האינטרנט העירוני בו מפורסמת רשימת המצלמות העירוניות המוצבות ברחבי העיר. יצוין כי באחד מסוגי השלטים גם לא מצויינת מטרת הצבת המצלמות כנדרש.
- באתר מלון לאונרדו לא הוצב שילוט מטעם העירייה לידוע הציבור.
- באתר גן משה מזרחי מוצב שילוט בכניסה לגן בלבד אשר מרוחק מהמקום שבו מוצבת המצלמה ולא בסמוך למיקומה (המצלמה מימין והשילוט משמאל):



- בצומת 26 רחוב טשרניחובסקי לוי אשכול ס.גאון השלט דהוי לחלוטין :



### 2.7.3. אי קיום שימוע ציבור פומבי

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי "קבלת הכרעה נכונה בדבר התקנת מצלמת מעקב במרחב הציבורי בידי רשות שלטונית מצדיקה בדרך כלל גם קיום שימוע ציבורי פומבי באופן שיאפשר לציבור המושפע מהניטור להביע עמדתו.

אם שימוע מלא איננו אפשרי אזי לכל הפחות יש להיוועץ בשאר הרשויות ובעלי העניין הנוגעים בדבר או העשויים להיות מושפעים מהתקנתן של מצלמות ספציפיות; זאת, אלא אם קיימת מניעה חוקית לעריכת השימוע, או שפרסומו יפגע באופן ממשי בתכלית הצבת המצלמה.

באין מניעה חוקית או פרקטית כמפורט לעיל, ועל מנת לאפשר לציבור להבין את התועלות מול "עלויות הפרטיות", על הרשות להציג לציבור את תוצאות תסקיר ההשפעה על הפרטיות שביצעה, ולכל הפחות את מלוא הפרטים הרלבנטיים לקבלת עמדה עניינית מהציבור..."

להלן דוגמה לשימוע כפי שמציגה ההנחיה:

**נספח א' - דוגמא לשימוע בעניין התקנת מצלמת מעקב במרחב הציבורי**

**חלק א' - פרטים אודות איסוף - מיקום המצלמה**

1. המיקום המבוקש להתקנת המצלמה והשטח המכוסה על ידה. עדיף בסימון על גבי מפה.
2. שמו של הארגון האחראי על הצבת המצלמה.
3. סוג מורשי הגישה למידע.
4. מטרת הצבת המצלמה במיקום זה.
5. אתרים רגישים (כגון מוסדות רפואיים או בתי ספר) הנכללים בשטח המכוסה.
6. החלופות שנבדקו להצבת מצלמה.
7. מאפייני המצלמה - סוג המצלמה, יכולות צילום (רזולוציה), תנאי צילום וכד'.
8. שעות פעילות המצלמה.
9. משך שמירת המידע במאגר.

כפי שעולה מדוח מבקר המדינה 2024, "במסגרת שימוע ציבורי פומבי אמורה הרשות המקומית להציג לציבור נתונים לרבות מטרת הצבת המצלמות; שטח הצילום המכוסה על ידי המצלמות; ויכולותיהן הטכנולוגיות של המצלמות. נתונים אלו אינם מפורסמים לציבור לאחר הקמת אתר המצלמות והצבתן ולכן יש תועלת לעריכת שימוע ציבורי פומבי קודם קביעת עובדות מוגמרות בשטח והטלת הנטל על הציבור להתלונן לאחר המעשה. זאת ועוד, ככל שלציבור יש השגות הנוגעות למצלמות המעקב שכבר הוצבו, הרי שהרשות השקיעה כספי ציבור בהקמת תשתיות להצבתן שניתן היה לחסוך לו היו שוקלים זאת מראש."

סעיף 9 לנוהל המצלמות העירוני קובע כי "טרם קבלת החלטה על הצבת מצלמה, תיוועץ הוועדה ברשויות הרלוונטיות ובבעלי העניין הנוגעים בדבר."

בהמשך, סעיף 10 קובע כי "הוועדה תהא רשאית, בהתאם לשיקול דעתה, להורות על עריכת שימוע ציבורי פומבי שיאפשר לציבור להביע את עמדתו וזאת אלא אם כן קיימת מניעה חוקית לעריכת שימוע כאמור או שפרסומו יפגע בתכלית הצבת המצלמה. מקום בו תחליט הוועדה לערוך שימוע, יוצג לציבור התסקיר שהוכן על ידי הממונה או לכל הפחות מלוא הפרטים הרלוונטיים לקבלת עמדת הציבור טרם עריכת השימוע."

בניגוד להנחיית הרשות ולנוהל המצלמות העירוני, נמצא כי העירייה לא עורכת הליך שימוע ציבורי טרם התקנת מצלמות אבטחה חדשות במרחב הציבורי בעיר, וכן אף לא עורכת התייעצות בבעלי עניין הנוגעים בדבר.

**להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח**

יוחלט ע"י ועדה להצבת מצלמות.

## 2.8. שימוש בתקציב תב"ר למימון פעולות תחזוקה שוטפות

דיני הרשויות המקומיות קובעים כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי, כאשר שנת הכספים לכל הרשויות תתחיל ב-1 לינואר בכל שנה. תקציב שאושר הינו מסמך משפטי המחייב את הרשות המקומית.

התקציב הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה של הרשות ומהווה גם כלי לניהולה על פי מטרות ויעדים. בנוסף, התקציב כולל 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. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר), כולל את הפעולות החד-פעמיות הנוגעות לרכישת נכסים ופיתוח תשתיות המבוצעות על ידי הרשות המקומית.

התקציב הבלתי רגיל משמש ככלי בידי הנהלת העירייה לטובת קידום מטרותיה ומהווה את המערכת הכספית העירונית לביצוע פרויקטים של פיתוח, שאינם מוגבלים לשנה תקציבית אחת.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל האגף וסגנו, תקציב מערך המצלמות בעיקרו מבוסס על תב"רים המשויכים לאגף מערכות מידע. עם זאת, יצוין כי ישנם פרויקטים חדשים של הקמת בתי ספר, מוסדות ציבוריים, כבישים או פארקים אשר במסגרת תקציב הקמתם נכללת פריסת מצלמות. בנוסף ישנם פרויקטים הממומנים על ידי החברה הכלכלית.

להלן טבלה המפרטת את נתוני הביצוע בש"ח של מערך המצלמות לשנים 2022-2023 על פי כרטסות הנהלת חשבונות של העירייה ונתוני אגף מערכות מידע:

מס' תב"ר	תיאור	2022	2023
2344021750	התקנת מצלמות ברחבי העיר	539,522	937,777
2333521930	מצלמות	214,431	919,038
<b>סה"כ</b>		<b>755,975</b>	<b>1,858,838</b>

הביקורת מצאה כי אף שתחזוקת המצלמות ותפעולן הן פעולות שוטפות, העירייה משלמת עבורן מהתקציב הבלתי רגיל המיועד לעבודות פיתוח של העירייה.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח

הנהלת העיר קבעה נהלים ברורים בשימוש בתב"ר ייעודי וכך אנו נוהגים כעת.

## 2.9. קושי במעקב אחר תשלומים בגין השירות

כפי שיוצג בהרחבה בהמשך, הזכיינית העיקרית לאספקת שירות בנושא מצלמות הינה [REDACTED] מספר ספק 6001810003, כאשר המקור התקציבי העיקרי לתשלומים הינו 2 תב"רים ייעודיים:

שם התב"ר	מספר	תקופה	סה"כ תשלומים
מצלמות	2333521930	יוני 20 - יולי 24	ש"ח 1,629,029
התקנת מצלמות ברחבי העיר	2344021750	אוקטובר 21-ינואר 25	ש"ח 1,748,988

למרות תב"רים ייעודים לנושא מצלמות, נמצאו תשלומים בהיקף משמעותי ממקורות תקציביים נוספים, כגון:

תאריך רישום חשבון נגדי	שם חשבון נגדי	תאור פעולה	סכום
30/04/2021	1762000750	שיטור עירוני	ש"ח 146,250
23/11/2021	2330021750	עבודות קבלניות	ש"ח 90,862
31/12/2023	1726000780	פעולות חירום	ש"ח 52,650
31/12/2021	1762000750	שיטור עירוני	ש"ח 52,650
31/12/2022	2349921750	שיפוצים במוסדות חינוך וציבור	ש"ח 45,806
17/11/2020	2327021750	התקנת סיבים אופטיים	ש"ח 33,276
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 20,308
24/06/2024	2351221750	גנים ועיצוב הסביבה	ש"ח 19,860
31/08/2021	1744100750	אחזקת רמזורים	ש"ח 17,891
31/08/2021	1744100750	אחזקת רמזורים	ש"ח 17,891
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 16,923
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 13,695
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 13,695
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 10,823
31/12/2021	2333721750	תשתיות מיחשוב	ש"ח 10,619
26/10/2020	1712300530	אחזקת רכבי עירייה	ש"ח 9,598
01/01/2021	1762000751	שיטור	ש"ח 9,368
31/12/2024	1762000751	שיטור	ש"ח 6,962
31/03/2021	1611300780	שכונות	ש"ח 6,786
31/12/2020	2321921750	כיבי אש	ש"ח 5,967
31/12/2021	2333721750	תשתיות מיחשוב	ש"ח 4,680
31/12/2021	2333721750	תשתיות מיחשוב	ש"ח 4,053
31/12/2020	2321921750	כיבי אש	ש"ח 2,625
31/12/2020	2321921750	כיבי אש	ש"ח 2,625

ריבוי מקורות תקציביים מקשה על המעקב והבקרה אחר הוצאות הפרויקט ובין היתר אף מקשה על יכולת הבקרה אחר חלוקת עבודה שוויונית בין הזכיינים.

## 2.10. העדר חלוקה שוויונית בהתקשרות עם קבלני מצלמות

בראשית שנת 2022, התקשרה העירייה עם הקבלנים " [REDACTED] " במסגרת מכרז פומבי 14/2021 "להתקנה, שדרוג, אחזקה ותחזוקה שוטפת של מערכות אבטחה מתח נמוך, כולל מערכות בקרת כניסה, כריזה, טמ"ס ואנליטיקה בעיר רחובות."

במסגרת המכרז פורסם מחירון מקסימאלי לפי פרקים, והמציעים התבקשו להציע הנחה דיפרנציאלית לכל פרק. הוגשו סך הכל 3 הצעות:

(1) " [REDACTED] "

(2) " [REDACTED] "

(3) " [REDACTED] "

ההצעות נבדקו באגף מערכות מידע ונמצא שכולן עומדות בתנאי הסף, אבל שתיים מההצעות חרגו מהאומדן של האגף בצורה משמעותית בפרקים מסוימים. לאור זאת הוזמנו ולכן בעלי ההצעות האלה הוזמנו לוועדת מכרזים שנערכה ביום 23.1.22 כדי לתת הבהרה בדבר יכולתם לעמוד בדרישות המכרז ולוודא שהן לא הצעות גירעוניות.

סעיף 1' בתנאי המכרז, קובע שהעירייה תהיה רשאית לפצל את העבודות והשירותים בין 2 או יותר זכיינים על פי שיקול דעתה ובמקרה שתחליט העירייה על פיצול כאמור, ייחתם הסכם עם המציעים הזוכים בהתאם לאחוז ההנחה שהוצע לכל קבוצה בהצעת הזוכה הראשון.

לדברי מנהל אגף חירום וביטחון בדיון בנוגע למתכונת חלוקת העבודה בין החברות "לכל פרויקט שאנחנו הולכים אנחנו לוקחים הצעה על אתר. אנחנו בונים מערכת לאתר ומבקשים הצעה על זה. לדוגמא חב' פרוטקט יותר מתמחים ויותר טובים בתחום הכריזה. כל חברה יש לה התמחות בתוך התחום הזה שפרסמנו ובהתאם לזה אנחנו נפעל"

ועדת המכרזים אישרה את הבחירה בשלושת המציעים בכפוף להסכמתם למחיר הזול ביותר וקבעה כי "חלוקת העבודה בין הזכיינים תעשה ע"י מנהל אגף בטחון וחירום באופן שוויוני ככל האפשר"

מהות ההתקשרות, כפי שקבועה בסעיף 4 להסכם, הינה "התקנה, אחזקה ושירות של ציוד כולל התקנה, אחזקה ושירות של מערכת וציוד צפייה, הקלטה וניהול אירועים לרבות הקמה ועיבוי של מערך תקשורת שיהווה פתרון כולל לצרכיה, וכן... תחזוקה שוטפת וטיפול מניעתי לציוד במשך תקופת ההסכם..." בנוסף, "שירות תחזוקה שוטפת למערכות הקיימות כבר בתחום העיר..."

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, העירייה משתמשת בשירותי הקבלן צוות 3 לתחזוקה וטיפול בתקלות של אתרי מצלמות ישנים עבורם פגה תקופת האחריות.

להלן טבלה המציגה את התשלומים ששילמה העירייה לקבלנים בשנים 2021-2024 בסעיפי התבר"ר הייעודיים לנושא מצלמות (הוצגו בסעיף 2.7 לעיל), כאשר הסכום המצטבר ששולם מהתבר"ר הינו 3,331,459 ₪.

ככל שיתווספו עבודות בתחום מצלמות שתוקצבו ממקורות מימון נוספים, (ולא רק מ – 2 התבר"רים שנבדקו), [REDACTED]:

כפי שיוצג בהמשך (סעיף 2.11.4) ייתכן והפער בהיקף ההתקשרות נובע מהעובדה שטיפול בתקלות שוטפות - מחוץ למסגרת האחריות - [REDACTED].

[REDACTED]

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, דיווח התקלות לקבלנים נעשה על ידי מוקד התקשוב באמצעות שליחת מייל לקבלן הרלוונטי האמון על המצלמה התקולה.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

## 2.11. חוסר התאמה בזהות החברה הזוכה לחברה המקבלת תשלום

[REDACTED]

הביקורת למדה כי בהנהלת חשבונות של העירייה רשומות מספר חברות בשם [REDACTED] :

A. [REDACTED] בע"מ

B. [REDACTED] בע"מ

C. [REDACTED] בע"מ

בפועל, נמצא כי כיום רק 2 החברות הראשונות הינם זכייניות של העירייה מכוח המכרזים הבאים :

(1) [REDACTED] בע"מ

א. מכרז 19/2023 לאספקה, התקנה ותחזוקה של מערכות אזעקה, מערכות גילוי עשן ומתן שירות מוקד הודעות אלקטרוני במוסדות ציבור בעיר רחובות

ההסכם נחתם לתקופה של 5 שנים מיום 15.2.2024 ועד ליום 14.2.2029.

ב. הסכם מכוח מכרז 14/2021 להתקנה, שדרוג ותחזוקה שוטפת של מערכות אבטחה מתח נמוך, כולל מערכות בקרת כניסה, כריזה, טמ"ס ואנליטיקה בעיר רחובות.

ההסכם נחתם לתקופה של שנתיים מיום 1.3.2022 ועד ליום 28.2.2024, נחתמה תוספת להסכם לתקופה של שנתיים מיום 1.3.2024 ועד ליום 28.2.2026.

(2) [REDACTED] בע"מ

א. הלי"ב 9/2021 למתן שירותי אבטחה ושמירה (מכרז של משכ"ל ש/4/2020)

נחתם ביום 16.8.2021 לתקופה של 36 חודשים ועד ליום 15.8.2024, ביום 23.5.2024 התקיימה ישיבת ועדת שלושה להארכת תוקף ההתקשרויות בה הוחלט להאריך את תוקף ההסכם עם [REDACTED] לפרק זמן של 6 חודשים ועד ליום 15.2.2025.

ב. הלי"ב 10/2021 לאבטחת מוסדות חינוך מזרח העיר, אבטחת אתרי עירייה ואבטחת אירועים (מכרז של משכ"ל ש/4/2020)

למרות האמור לעיל, נמצאו תשלומים בהיקף משמעותי לחברת [REDACTED] בע"מ

שנה	תשלום
2022	716,706
2023	393,100
2024	255,369
סיכום	1,365,175

## 2.12. הצעות מחיר לא מפורטות

הביקורת קיבלה לידיה את הזמנות העבודה שהופקו [REDACTED], הצעות המחיר שהוגשו על ידו והחשבוניות.

הביקורת בדקה את נאותות הצעות המחיר שצורפו להזמנות ומצאה כי:

בחלק מהמקרים הצעת המחיר של הקבלן כוללנית ואינה מפרטת את הפריטים הנדרשים בתכולת העבודה בהתאם למחירון המכרז וההנחות על פיו. כך למשל בהצעות המחיר:

### הצעת מחיר מספר MGS2400580

שורה	כמות	מחיר יחידה	סה"כ מחיר
1	1.00 יח'	13,500.00 ש"ח	13,500.00

פירוט הצעת מחיר - ציוד

שורה	כמות	מחיר יחידה	סה"כ מחיר
1	1.00 יח'	38,800.00 ש"ח	38,800.00

הצעת מחיר מספר MGS2311530

פירוט הצעת מחיר - ציוד

רחובות  
טלפון: 9392476, פקס: 9392342, ני"ל 9392466  
דואר אלקטרוני: rechovot@matnasim.or

בהצעת מחיר שמספרה **MGS2309957** מיום 14.11.23 נכללות במפרט – 9 מצלמות:

מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה	מחיר יחידה
8,820.00	1,260.00 ש"ח	40.00%	2,457.00 ש"ח	2,100.00 ש"ח	7.00 יח'	מצלמת IP אנליטיקה צינור 4MP עדשה משתנה DS-2CD2646G2-IZS	*12900103*	12900103	4	
2,520.00	1,260.00 ש"ח	40.00%	2,457.00 ש"ח	2,100.00 ש"ח	2.00 יח'	מצלמת רשת אנלי כיפה 2.8 MP4 מגע יבש H.W DS-2CD2143G2-I	*12900207*	12900207	5	

ובמלל בבקשה לאישור ההצעה מצוינות 10 מצלמות:

מצלמות  
4 צינור להיקף  
2 פנימיות  
4 היציגיות לגן משהקים

## 2.13. העדר דרישה מהקבלנים לעריכת תיקי תכנון

מערך מצלמות אבטחה מורכב ממערכת שנדרשת לתפקד ביעילות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. מעצם טבעה, מערכת זו דורשת בקרה מלאה, תחזוקה שוטפת, מעקב אחר אירועים חריגים המשפיעים על התפקוד השוטף כגון בעיות חשמל, תקלות טכניות, גניבות של המצלמות בשטח וכדומה.

כדי לנהל את מערך המצלמות באופן נאות ולקבל החלטות נכונות, נדרש מידע מקיף ורחב ככל הניתן לגבי כל מצלמה ומצלמה המותקנת בשטח. המידע הבסיסי ההכרחי הוא מיפוי מלא ומדויק של כל רשת המצלמות, כאשר בלעדיו לא ניתן לדעת כיצד לטפל באירועים חריגים. כך למשל, ללא מידע מדויק על מיקום מצלמה תקולה, לא ניתן לקבל החלטות לביצוע הפעולות ההכרחיות לתיקונה, קל וחומר כשאין מידע על מיקומם חיבורי החשמל והרשת שלה.

במסגרת תכנון האתר נערך תיק (Critical Design Review) -CDR- תיק תכנון אתר המפרט את שלבי הקמת האתר והתכנון המפורט של התשתיות הנדרשות, תכנון רשת התקשורת וכתב הכמויות לביצוע.

לאחר ביצוע התכנון המפורט ובהתאם לבחינת המצב הקיים בשטח, על הספק לבצע את ההתקנה בהתאם לתוכניות והמפרטים הטכניים המצורפים להסכם ההתקשרות. בסיום כל פרויקט התקנה, על הקבלן להגיש לעירייה מסמכי תיעוד של הביצוע בפועל המרכזים את כל הנתונים והמידע באמצעות "תוכנית עדות" (להלן: "AS MADE").

**Critical Design Review – תיק תכנון אתר המפרט את שלבי הקמתו והתכנון המפורט של התשתיות הנדרשות, תכנון רשת התקשורת וכתב הכמויות לביצוע.**

**תיק אתר – תוכנית לאחר התכנון המפורט ובהתאם למצב הקיים בשטח. בסיום כל פרויקט התקנה, על הקבלן להגיש לעירייה מסמכי תיעוד של הביצוע בפועל- "תיק אתר" או "תוכנית עדות" שבו נעשה ריכוז של כל הנתונים והמידע.**

CDR

AS MADE

### 2.13.1. אי דרישת תיק תכנון אתר בהסכם ההתקשרות

נמצא כי לא קיימת דרישה בהסכם ההתקשרות לקבלת תיק תכנון אתר (CDR) המפרט את שלבי ההקמה והתכנון המפורט טרם הקמת האתר לבחינת העירייה ואישורה.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיוטת הדו"ח

בוצעו ע"י הקבלנים תיקי אתר אך תבוצע בדיקה והקפדה יתרה על תיקי תכנון חדשים.

### 2.13.2. תיקי אתרים שאינם עומדים בהוראות ההסכם

סעיף 17 להסכם ההתקשרות עם הקבלנים קובע כי "בעת מסירת כל מערכת שהתקין הקבלן, הוא יספק לעירייה תיק תיעוד מלא לכל מערכת "as made" על כל חלקיה, שיכלול קובץ /pdf/doc, מיקומי מצלמות, נ"צ, זוויות צילום, חומרה וציוד, סוגים ודגמים. ללא מסירת תיק אתר כמפורט לעיל, לא תושלם מסירה לעירייה ולא יאושר סיום העבודה כאמור."

כלומר, ההסכם עם הקבלנים מחייב הגשת תיקי AS MADE כתנאי לביצוע התשלום.

הביקורת קיבלה תיקי AS MADE לדוגמא שנערכו על ידי שני הקבלנים ובדקה האם כוללים את כל הנדרש על ידי העירייה.

- **אתר פארק רחובות ההולנדית** - התיק כולל תצלום אוויר של הפארק עליו מצוינים מיקומי המצלמות, ארונות התקשורת והסיב האופטי. בנוסף, התיק כולל פירוט של כל החומרה והציוד לרבות סוגים ודגמים. **התיק אינו כולל את זוויות הצילום של המצלמות.**

- **אתר גן הפקאן (פארק נינג'יה)** - התיק כולל תמונות המציגות את הנצפה מכל אחת מ-28 המצלמות באתר, תמונות המציגות את מיקומי התקנת ארונות החשמל, כתובות IP, פירוט של כל החומרה והציוד לרבות סוגים ודגמים. **התיק אינו כולל את מיקומי המצלמות ותצלום אוויר או שרטוט המציג את זוויות הצילום מכל אחת מהן.** בנוסף, לא מצוין על גבי התיק תאריך עריכתו.

נמצא כי תיקי ה- AS MADE שנבדקו אינם עומדים בדרישות הסכם ההתקשרות עימם, כאשר תיק אתר פארק רחובות ההולנדית אינו כולל את זוויות הצילום של המצלמות ותיק אתר גן הפקאן אינו כולל את מיקומי המצלמות ותצלום אוויר או שרטוט המציג את זוויות הצילום מכל אחת מהן.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

בוצעו ע"י הקבלנים תיקי אתר אך תבוצע בדיקה והקפדה יתרה על תיקי תכנון חדשים.

### 2.13.3. העדר דרישה לביצוע טיפולי תחזוקה שוטפת בהסכמי ההתקשרות

הסכם ההתקשרות עם הקבלן אמור להגדיר שורה של פעולות לתחזוקה מונעת לשמירה על המצלמות והארכת משך חייהן, למשל, כיוול הציוד, בדיקות סנכרון, בדיקות מערכת, תאום ממשקים, עדכוני מערכת, ניקיון העדשות ועוד.

נספח 2 להסכם ההתקשרות עם הקבלנים כולל את המפרט הטכני של המכרז (להלן: "המפרט הטכני"). פרק 9 למפרט הטכני קובע כי "הקבלן הזוכה יספק אחריות כוללת לביצוע דרישות המפרט לכל המערכות נשוא ההתקשרות ובתוך כך חלקי חילוף, רכיבים, כיוונים, תיקון תקלות, וכל שיידרש להפעלה מלאה, מושלמת ותקינה של כל המערכות, כולל לתקלות שנגרמו ע"י וונדליזם או כוח עליון, שבגינם יקבל תשלום..."

עוד מגדיר פרק 9 כי הקבלן יספק שירות ניקוי מצלמות על פי דרישת העירייה, בחישוב של יום עבודה עם מנוף במסגרתו ינוקו לפחות 20 אתרים. המחיר המקסימאלי שהוגדר במכרז לשירות זה הינו 2,600 ₪.

בנוסף, על הקבלן לספק לעירייה טכנאי קבוע למשך 8 שעות שבועיות (פעמיים בשבוע למשך 4 שעות), כאשר שירות זה יחויב על פי בסיס שנתי. תפקידי הטכנאי, בין היתר, לספק תמיכה טכנית לכלל המערכות, לרבות טיפול מוני, תיקון ושדרוג. המחיר המקסימאלי שהוגדר במכרז לשירות זה הינו 100,000 ₪ לשנה.

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, העירייה לא עושה שימוש בשירותי הקבלנים לפעולות תחזוקה מונעת הנכללים בהסכם בתוספת תשלום, ובכלל זאת, שירותי ניקיון וטכנאי קבוע לתמיכה טכנית. באופן כללי, כלל פעולות התחזוקה נעשות על ידי העירייה.

נמצא כי הסכם ההתקשרות עם קבלני המצלמות אינו מגדיר פעולות קבועות לתחזוקה מונעת ושוטפת, ובכלל זאת, טיפולים, בדיקות חומרה ותוכנה, בדיקת שמישות וכיול של ציוד הבקרה, הארקות, בדיקת מתח יתר, בדיקת תקינות התקשורת, חידוש ואחזקה שוטפת של הציוד ועוד.

**להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח**

מדובר בעלות חודשית גבוהה לתחזוקה שוטפת, עד היום בוצע חלקית בשל חוסר בתקציב.

**2.13.4. העדר מעקב על זמני תקן לטיפול בתקלות**

המפרט הטכני מגדיר 3 סוגי תקלות כאשר עבור כל אחת מהן נקבעו זמני תקן למתן מענה מהקבלן ותיקון התקלה. להלן תרשים המציג את סוגי התקלות וזמני התקן שהוגדרו להגעת טכנאי לטיפול בהן:

תקלה משביתה	תקלה שאינה משביתה	תקלה קלה	סוג התקלה
משביתה שירות/ מערכת חיונית	אינה משביתה שירות/ מערכת חיונית	באביזר בודד	מהות התקלה
4 שעות	24 שעות	48 שעות	זמן תגובה בשעות העבודה*
8 שעות	24 שעות	72 שעות	זמן תגובה לאחר שעות העבודה

\*זמן הגעה לאתר לטיפול בתקלה במהלך שעות העבודה הרגילות- בימים א'-ה' בין השעות 00:00-17:00.

סעיף 31 בהסכם ההתקשרות קובע פיצויים מוסכמים להפרות הצדדים, ביניהן "אי הגעה בזמן בהתאם ללוח הגעה לעבודות תיקון במערכות" עבורה נקבע פיצוי של 500 ₪ לכל שעת פיגור לכל מערכת.

נכון לחודש נובמבר 2024, ישנם 9 אתרים בלבד (76 מצלמות) מתוך 119 אתרי המצלמות אשר עדיין במסגרת תקופת האחריות. כלומר, מרבית אתרי המצלמות אינם באחריות הקבלן שהקים אותם, ועל כן, על מנת לטפל בתקלות יש צורך לפנות לקבלנים לקבלת הצעות מחיר לתיקון.

**2.13.5. אי סיווג התקלות בהתאם להוראות המכרז וההסכם ותנאיהם**

סיווג התקלה והדיווח לקבלן נעשים בהתייעצות עם סגן מנהל האגף, כאשר הפניות מסווגות כרגילות או דחופות.

מוקד התקשוב בעירייה מתעד כל פנייה במערכת ה-CRM של העירייה, לרבות מועד הפנייה לקבלן, מספר הקריאה שהתקבל מהקבלן ומועד סיום הטיפול בתקלה.

נמצא כי סיווג התקלות המדווחות לקבלנים אינו נעשה בהתאם לסוגי התקלות שהוגדרו בהסכמי ההתקשרות- תקלה קלה, תקלה שאינה משביתה ותקלה משביתה, אשר לכל אחד מהם הוגדר זמן תגובה.

נמצא כי לא נערכים באופן שוטף מעקב ובקרה אחר עמידת הקבלנים בהוראות הסכמי ההתקשרות עימם בכל הנוגע לזמני הטיפול בתקלות, וזאת למרות שהוגדרו פיצויים מוסכמים בהסכם לאי עמידת הקבלנים בזמני התקן.

מומלץ כי העירייה תערוך מעקב ובקרה שוטפים אחר עמידת הקבלנים בזמני התקן שהוגדרו בהסכמי ההתקשרות עימם לטיפול בתקלות.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

תבוצע הקפדה ע"פ הנוהל.

#### 2.13.6. תיעוד פניות לא מסווגות במערכת ה-CRM של המוקד הטכני

הביקורת קיבלה קובץ ממערכת ה-CRM של המוקד הטכני הכולל את כל הפניות למוקד הנוגעות למצלמות האבטחה (להלן: "קובץ הפניות").

הקובץ כולל 561 פניות מהשנים 2022-2024 (עד 27.8) המסווגות תחת אגף חירום וביטחון- מחשוב ותקשורת בנושא "מתח נמוך" ובתת נושא "מצלמות", עבורן מפרט את הנתונים הבאים: מספר פניה, אגף, אגף/מחלקה/גורם מטפל, נושא/מחלקה/אחר, תת נושא, סטטוס פנייה, תיאור הפניה, תאריך פתיחה, שעת פתיחה, תאריך סגירה, פרטי הפונה.

מבדיקת הביקורת עולה כי קובץ הפניות כולל פניות הנוגעות לנושאים שונים, אולם לא קיים תת סיווג המאפשר הבחנה ביניהם: תקלות במצלמות במרחב הציבורי, תקלות במצלמות במוסדות חינוך, בקשות תושבים/ משטרה לקבלת מידע מצולם, בקשות עובדי חינוך לשחזור מידע מצולם מבתי הספר, בקשה להצעת מחיר להוספת מצלמות מהקבלן ועוד.

הביקורת ממליצה כי תיערך בחינה בדבר האפשרות להוסיף סיווג ראשי לנושא המצלמות לפניות במערכת ה-CRM של המוקד הטכני באופן שיאפשר להבחין בין סוגי הפניות השונים, לצרכי מעקב ובקרה נאותים.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

בוצעו סיווגים חדשים ב-CRM לפניות בנושא מצלמות אבטחה.

#### 2.14. אי רישום מאגר מידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי

ברשות מקומית קיימים מאגרי מידע רבים בתחומים שונים כגון: גבייה, שכר, תשלומים לספקים, חינוך, שירות פסיכולוגי, גני ילדים, שירותי רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה ועוד.

המחוקק נתן דעתו להיבטים שונים של אבטחת מידע, והדבר בא לידי ביטוי בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות") ובחוק המחשבים, התשנ"ה-1995.

חוק הגנת הפרטיות קובע את החובה לרישום מאגרי המידע בפנקס מאגרי המידע. על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

חוק הגנת הפרטיות קובע את ההגדרות האלה:

- 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 אפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;"

- מידע – "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;"

סעיף 8(ג) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "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, מטעמים או בהסכמתם למאגר זה;

(4) המאגר הוא של גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23;

(5) המאגר משמש לשירותי דיוור ישיר כאמור בסעיף 17ג.

הגדרתו של "גוף ציבורי" על פי סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות: "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין;"

על הרישום לכלול את זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל, מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע וכן את סוגי המידע שייכללו במאגר.

סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע."

כלומר, החוק מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו.

אבטחת מידע מוגדרת בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות כהגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפתו, העתקתו או שימוש בו שלא כדין.

חלק ניכר מההקלטות ממצלמות המעקב נכנס לגדר "מאגר מידע" המתייחס למידע מזוהה או ניתן לזיהוי אודות אדם כמשמעותו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות מחייב אם כן רישום של מאגר המידע בפנקס המאגרים ובתשלום אגרה בגינו. בנוסף, סעיף 8(ב) לחוק הגנת הפרטיות קובע כי "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר", וכן בסעיף 3.1.1.2.1. להנחית הרשות להגנת הפרטיות צוין כי "מטרת הצבת המצלמות חייבת להיות מוגדרת באופן חד, ספציפי ומפורש ולאחר שנקבעה המטרה אין להשתמש בצילומים למטרות זרות".

נמצא כי העירייה טרם רשמה את המידע המופק ממערך המצלמות כמאגר מידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.

יצוין כי העירייה הגישה בסוף שנת 2021 בקשה לרישום מאגר מידע לרשות להגנת הפרטיות, אולם המאגר טרם נרשם, כאשר לא נערך מעקב על כך מטעם העירייה.

#### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

מאגר המצלמות הוקם והוגדר באופן רשמי ברשות להגנת הפרטיות.

#### התייחסות הביקורת

אכן ביום 26.2.2025 נרשם מאגר מידע לעירייה שמספרו 700073467.

### **2.15. חוסר יכולת לבחון את יעילות השימוש במצלמות**

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כי יש לערוך דיון תקופתי בנוגע להצבת מצלמות האבטחה: "החלטה על הצבת מצלמות צריכה להיות קצובה בזמן, ולהיבחן מחדש בהתאם לנסיבות. לכן מעת לעת על הרשויות לחזור ולבחון האם הנסיבות שהצדיקו את הצבתן של המצלמות מלכתחילה עדיין עומדות בתוקפן, והאם המשך השימוש במצלמות עומד במבחן המידתיות."

על פי תורת ההפעלה, "פעילות המוקד צריכה להיבחן באופן תדיר על מנת לסייע למנהל המוקד, לקב"ט ולמנהל תכנית על"א ברשות לתכנן את הפעלתו ולהתאימה למציאות המשתנה כך שתיגבר יעילותה להשגת המטרות. לצורך כך יש לבצע מעקב סדור אחר התוצרים אותם מפיק המוקד הרואה."

להלן תרשים המציג את המדדים שנקבעו בתורת ההפעלה להערכת האפקטיביות של השימוש במערך המצלמות, כאשר יש להשוות את המדדים ברמה חודשית ושנתית:



לאור העובדה כי בפועל לא קיים מוקד צופה מאויש שתפקידו לצפות במצלמות בזמן אמת ולאתר אירועים המתרחשים בעיר, ולאור העובדה שלא נערך חייווי במערכת המוקד העירוני אודות אירועים נצפים, לא ניתן להעריך את יעילות השימוש במצלמות.

עם זאת ניתן להעריך כי היעילות כיום נמוכה כיוון שרוב המצלמות אינן נצפות, מספר האירועים המזוהים באמצעות המצלמות נמוך וכך גם השימוש שעושים גורמי האכיפה השונים במצלמות בזמן אמת או בדיעבד.

#### **להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח**

אגף הבטחון והמוקד העירוני, בתהליך הקמת מוקד רואה.

#### **2.16. אבטחת מידע**

סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות מטיל אחריות לאבטחת המידע במאגר על בעל מאגר המידע, מנהל מאגר המידע והמחזיק בו.

אבטחת מידע מוגדרת בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות כהגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפתו, העתקתו או שימוש בו שלא כדין. הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת שורת כללים מחייבים להחלת אבטחת מידע נאותה על מערך מצלמות. להלן תרשים המציג תחומים אלו:



**2.16.1. אי החתמת העובדים על כתבי התחייבות ושמירה על סודיות**

ישנם גורמים שונים אשר נחשפים למידע המצולם על ידי מערך מצלמות האבטחה, הן באופן קבוע דוגמת העובדים של מערך המצלמות והן באופן חד פעמי ומזדמן דוגמת טכנאים שונים. מאחר שהעובדים במערך המצלמות נחשפים למידע פרטי המוגדר כ"מידע רגיש" אשר חשיפתו שלא לצורך עלולה ליצור פגיעה בפרטיות של רבים, הם נדרשים להתחייב על שמירת הסודיות על כל היבטיה. לצורך כך יש להחתים כל עובד במוקד הרואה על כתב התחייבות לשמירה על סודיות.

לתורת ההפעלה מצורפת דוגמה לכתב התחייבות לשמירה על סודיות (להלן: **"כתב התחייבות"**). כתב התחייבות קובע את ההתחייבויות האלה:

1. שמירה בסוד של כל מידע שהגיע לידיעת התצפיתן
2. לא להעתיק מידע או מסמכים שהגיעו לידי התצפיתן
3. לא לעשות כל שימוש במידע מלבד הנדרש
4. לא לפרסם את המידע בדרך כלשהי
5. לנקוט בכל אמצעי הזהירות לאבטחת המידע
6. הבטחת הגישה לחדר השרתים למורשים בלבד

נמצא כי עובדי המוקד העירוני החשופים לצילומי מצלמות האבטחה אינם חתומים על כתבי התחייבות לשמירת סודיות.

**להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח**

המוקד העירוני צופה במספר מצלמות מוגבל ואין כרגע מוקד רואה. ללא קשר תבוצע החתמה של כלל העובדים הנוגעים בדבר מול מנהל המאגר, אופיר מזרחי מנהל אגף הביטחון.

2.16.2. משך שמירת הצילומים ומחיקתם- תקין

סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 קובע כי "פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה: ... (9) שימוש בידעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה";

בנוסף, סעיף 8(ב) לחוק קובע כי "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר."

כלומר, חוק הגנת הפרטיות קובע את עיקרון הגבלת המטרה לפיו ניתן להשתמש במידע למטרתו שאליה מיועד בלבד. שמירה של צילומי מצלמות האבטחה שלא לצורך, עלולה לפגוע בעיקרון זה, כפי שנקבע בהנחיית הרשות להגנת הפרטיות, "שמירת הצילומים לאחר שהם אינם נחוצים עוד מהווה הפרה של עיקרון הגבלת המטרה ויוצרת סיכוני אבטחת מידע מיותרים, ומשום כך גם פוגעת בזכות החוקתית לפרטיות במידה העולה על הנדרש."

נוסף על כך, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת שני כללים מנחים שעליהם יש לתת את הדעת בדבר שמירת הצילומים:

- **שמירה מוגבלת בזמן**- יש לקבוע את משך התקופה שבה יישמרו ההקלטות.
- **מחיקה אוטומטית**- מומלץ לתכנן את מערכת ההקלטה למחיקה אוטומטית של הצילומים לאחר התקופה שנקבעה.

בעניין משך שמירת הצילומים, מסמך "מצלמות מעקב- הדין החל ואופן השימוש" של הרשות להגנת הפרטיות קובע כי "משך שמירת ההקלטות תלוי במטרה של התקנת כל מצלמה ומצלמה באופן ספציפי, וברגישות המידע הנקלט בעדשתה, ולכן קשה לקבוע מסמרות בדבר פרק הזמן המדויק שבו מוצדק לשומרו."

משך שמירת הצילומים ייקבע בכל מקרה בנפרד לפי מבחני המידתיות. עם זאת בהכללה ניתן לומר שבמצלמות מעקב המותקנות במרחב הציבורי למטרת מניעת עבריינות, כדוגמת המצלמות המוצבות בערים בארץ במסגרת תוכנית "עיר ללא אלימות", קשה להצדיק שמירת מידע למשך למעלה משבוע ימים;

את תקופת שמירת ההקלטות במצלמות מסוג זה אפשר להאריך אם במהלך אותה תקופה מתקיימת באזור המצולם התרחשות המעלה אפשרות ממשית שיהיה צורך לגיטימי לשימוש בצילומים, או אם נפתחת חקירה רשמית שלצרכיה ההקלטות עשויות להיות רלוונטיות.

מובן כי מיד כשמסתיים הצורך להאריך את תקופת השמירה – יש למחוק את ההקלטות כפי שצריך היה לעשות מלכתחילה."

עם זאת, הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת בסעיף 3.1.5.1. כי "לנוכח אופי המאגר ובשים לב לקשיים הפרקטיים והמשפטיים הכרוכים במימוש זכות עיון באוסף הצילומים, סבור הרשם שבדרך כלל לא יהיה צורך להעניק זכות עיון במאגר הקלטות שבו לא בוצע עיבוד של המידע המאפשר אחזור לפי זהות המצולמים, בתנאי שמשך שמירת הצילומים אינו עולה על 30 ימים."

כלומר, על פי העולה ממסמכי הרשות להגנת הפרטיות השונים, יש לשמור את הצילומים לתקופה של בין שבוע ל-30 ימים.

נוהל המצלמות העירוני קובע בנוגע לשמירת הצילומים ומחיקתם כדלקמן:

23. ברירת המחדל הינה צילום חי- ללא הקלטה. הקלטת צילומים אשר למעשה יוצרת מאגר מידע, תאושר על ידי הוועדה בכפוף למבחני המידתיות...

24. צילומים שיוקלטו ימחקו אוטומטית ובכל מקרה לא יישמרו לתקופה העולה על 30 יום, למעט לצורך מתן זכות עיון כמפורט להלן.

כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, המידע והצילומים במערכת המצלמות נמחקים על פי שיטת "נכנס ראשון יוצא ראשון" (FIFO- FIRST IN FIRST OUT). שיטה זו מתייחסת לצורה שבה פריטי מידע מאוחסנים בבסיס נתונים ולצורת הטיפול בפריטי מידע אלו. פריט מידע אשר נשמר ראשון במאגר הנתונים יהיה הראשון אשר יימחק ממנו.

**משך שמירת המידע המצולם המקסימאלי עומד על 30 יום. - נמצא תקין.**

### 2.16.3. הרשאות- תקין

אחד העקרונות החשובים ביותר בבקרה פנימית נאותה בארגון הוא יישום מערך הרשאות ועיקרון הפרדת התפקידים במערכות המידע.

מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש שיעמוד בעיקרון "הצורך לדעת" (Need to Know) – הגבלת הגישה למידע לבעלי התפקידים הזקוקים לו בלבד. עיקרון הפרדת תפקידים, משמעו, קיום הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות בארגון, כגון הפרדה בין גורם מבצע, מאשר ומבקר.

המטרות העיקריות ביישום מערך הרשאות נאותות ועיקרון הפרדת התפקידים בארגון הן מניעת טעויות ומעשי מרמה, ומנגד, הימנעות מיצירת תלות בפונקציה עיקרית אחת ושליטת גורם יחיד על תהליך שלם.

כחלק מהגדרות האבטחה בהתקנה ראשונית, ממליץ מסמך המלצות מערך הסייבר על "הקצאה וניהול הרשאות צפייה (רמה 1 – הרשאת צפייה בווידאו חי, רמה 2 - הרשאה צפייה בווידאו חי, הקלטות ויכולת שליטה, רמה 3- הרשאת טכנאי)".

הנחיית הרשות להגנת הפרטיות קובעת כדלקמן:

"אבטחת המידע במערכת מצלמות מעקב המופעלת בידי גוף פרטי או ציבורי כאחד, מחייבת... קביעת רשימת מורשי גישה, והטלת מגבלות על גישתם למידע; ... הקפדה בבחירת העובדים שיהיו בעלי גישה למידע, הדרכה נאותה שלהם בדבר נוהלי אבטחת המידע ובדבר חובותיהם לפי הנהלים ולפי החוק, והחתמת העובדים על התחייבות לסודיות וחובתם להימנע ממשירת תוכן הצילומים לגורמים בלתי מוסמכים."

עוד קובעת ההנחיה כדלקמן:

”ההרשאה לצפייה בצילומי המצלמה ולהקלטתם תהיה רק על בסיס צורך לדעת, ורק במידה הנדרשת; רשימת הרשאות הגישה צריכה להיות מפורטת ומדויקת בשים לב לסוגים השונים של הפעולות שניתן לבצע במערכת מצלמות המעקב ובצילומים הנאגרים בה, למשל: רשות לראות את הצילום בזמן אמת; צפייה בצילומים המוקלטים; הרשאה להעתיק את ההקלטות; הרשאה לשליטה במערכות הזום והכוונון של המצלמה; יכולת מחיקה או עריכה של הצילומים.”

כלומר, על פי ההנחיה, על העירייה לקבוע רשימת עובדים מפורטת ומדויקת בעלי הרשאות באופן קפדני, כאשר יתודרכו לשמירה על אבטחת המידע ושמירת סודיות.

**כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, רק לו ולמנהל אגף הביטחון הרשאות למערכת המצלמות הכוללות צפייה ושחזור מידע מצולם. - נמצא תקין.**

#### 2.16.4. העדר אבטחה פיזית מלאה של ארונות התקשורת

מצלמות אבטחה חשופות לאיומי סייבר ואירועי אבטחת מידע לרבות דליפת מידע והפרת פרטיות. הטריגר והאטרקטיביות לתקיפה נובעים בין היתר בשל הרצון של התוקף להגיע למידע רגיש ופגיעה בפרטיות או כחלק מניצול מצלמות אבטחה לצורך איסוף מודיעין לפני מבצע.

באפריל 2018, פרסם מערך הסייבר הלאומי מסמך המלצות שכותרתו ”צמצום סיכוני סייבר ממצלמות אבטחה” (להלן: ”המלצות מערך הסייבר”). מסמך זה מפרט את האיומים הטכנולוגיים שנוצרו בעקבות השימוש במצלמות אבטחה, וכן ממליץ לגבי דרכי התמודדות עימם.

סעיף 6 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע”ז-2017 קובע כי:

”(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.”

בסיור הביקורת באתרי מצלמות שנערך ביום 29.7.2024, אותרו ארונות תקשורת הממוקמים בשתי תצורות שונות: בגובה על גבי עמוד עליו מוצבת המצלמה, וכן, על גבי הקרקע.

להלן דוגמאות ל-2 מיקומי ארונות תקשורת של המצלמות בשטח בגן המייסדים ובגן טשרניחובסקי:



כיכר טשרניחובסקי- משה מזרחי



גן המייסדים

הביקורת מצאה כי ישנם ארונות תקשורת הממוקמים במקומות נגישים על פני הקרקע.

עוד נמצא כי פרט לאתר מצלמות אחד בפארק המייסדים, לא הותקן מנגנון התרעה מפני פתיחה של ארונות התקשורת הממוקמים באתרי המצלמות. כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, עקב העלויות בהתקנת מנגנון פתיחה, הותקן רק באתר אחד בו קיים חשש לוונדליזם.

יוער כי היעדר התרעה וזיהוי פתיחת ארונות התקשורת עלולים לאפשר דלף מידע רגיש מתוך ארונות התקשורת וכן לפגיעה פיזית בציוד הנמצא בהם.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

ייבדקו עלויות של חיישן פתיחה.

## 2.17. העדר רישום ותיעוד לבקשות לעיון במידע מצולם

אופן מתן זכות העיון במידע מוסדר בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו. הנחית הרשות מספר 4/2012 קובעת כי בטרם מתן זכות עיון בצילומים שצולמו במצלמות מעקב, יש לנהוג במשנה זהירות ייחודי.

על פי ההנחיה, אופיו של המידע האגור במאגר מחייב שזיהויו של מבקש העיון בצילומים ייעשה גם על פי תמונה, על הבקשה לעיון להיות קונקרטי וספציפית יותר מהרגיל (ברמת תאריך, שעה והסיבות לבקשת העיון), מתן העיון ראוי כי ייעשה תוך מתן האפשרות לצפייה בהקלטה במתקני מפעיל המצלמה ללא מסירת העתקי הצילומים.

סעיף 33 לנוהל המצלמות העירוני קובע כי "לא יעשה שימוש בצילומים שנאגרו במאגר המידע- בכלל זה העברה, מסירה או גילוי- לגורמים שאינם קשורים לעירייה או למטרה המקורית של השימוש במצלמה בה נקלטו הצילומים, למעט כאשר מסירת צילומים כאמור הינה לגורמים

המפעילים סמכויות חקירה או הרשאים לקבלם לפי הוראות הדין, או כאשר מסירת המידע הינה בהתאם לצו שיפוטי."

כלומר, העירייה אינה מאפשרת מסירת מידע מצולם לגורמים פרטיים, כאשר כפי שנמסר לביקורת על ידי סגן מנהל האגף, במקרים בהם תושב פונה לקבלת מידע הוא מתבקש לפנות לקבלת צו בית משפט או לבקש את המידע באמצעות משטרת ישראל.

פניות תושבים לקבלת מידע מצולם מתקבלות במוקד העירוני של העירייה. המוקד העירוני מפנה את הפניות למוקד התקשוב באגף מערכות מידע. מוקד התקשוב מפנה לסגן מנהל האגף שבודק אם האירוע מצולם ומעדכן את התושב כי עליו להמציא צו בית משפט או בקשה מהמשטרה, כאשר בינתיים מוריד את המידע המצולם הרלוונטי ושומר אותו.

לא ניתן למסור מידע לתושבים ללא צו בימ"ש או משטרה. החומר נמסר רק לאחר בדיקה של הלשכה המשפטית ואישורה.

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה לא עושה שימוש בטופס ייעודי להגשת בקשה לשחזור מידע מצולם הכולל את כל פרטי המידע המבוקש (שם האתר, מיקום המצלמה, תאריך ושעה) וכן את פרטי המבקש.

יצוין כי לנוהל העירוני מצורף טופס להגשת בקשה לעיון מטעם מצולם, אולם לא נעשה בו שימוש, יצוין כי על פי הנמסר לביקורת העירייה אינה מוסרת מידע לגורמים פרטיים.

עוד עולה כי לא נערך רישום מסודר של הבקשות לשחזור מידע המתקבלות על ידי גורמי חוץ, ובכלל זאת, סוג המידע המבוקש, פרטי הפונה ואופן הטיפול בפנייה- האם נמסר המידע והאם לאו.

### להלן התייחסות סגן המנמ"ר כפי שהועברה לטיטת הדו"ח

מבוצע, יוקפד יותר בנושא בקשות תיעוד של המשטרה.

## 3. המלצות

### 3.1 קבלת החלטות ע"י ועדת היגוי

מומלץ כי כל החלטה עתידית שתתקבל בנוגע למערך המצלמות העירונית תעלה לדיון בוועדת ההיגוי העירונית, בין אם בהרכבה המלאה ובין אם בהרכבה המצומצם, בה ייערך פרוטוקול מסודר החתום על ידי מקבלי החלטות ויכלול דיון בכל מצלמה בנפרד בהיבטי הפגיעה בזכות הפרטיות תוך בחינה של ערכי התכלית הראויה והמידתיות, ובכלל זאת:

- מהי המטרה העיקרית בהצבת המצלמה?
- מהי מידת הצורך בהצבת המצלמה במקום הספציפי לו היא מיועדת?
- מהי התועלת שתיווצר בעקבות הצבת המצלמה?
- מהן החלופות האפשריות להצבת המצלמה במקום המיועד?
- מהי מידת הפגיעה בפרטיות בהצבת המצלמה לעומת החלופות האפשריות?
- באילו שעות יש להפעיל את המצלמה על מנת שהתכלית תגבר על הפגיעה בפרטיות?
- בחינת מרחב הצילום והיכולות האנליטיות המינימאליות הנדרשות.

- הגדרת משך זמן שמירת הצילומים הנדרש.

### **3.2. בחינת הצורך במוקד רואה מאויש**

מומלץ כי תיערך בחינה בדבר הצורך בהקמת מוקד רואה מאויש, אף אם באופן חלקי או כחלק מהמוקד העירוני.

### **3.3. הידוק הפיקוח והבקרה על שימוש בתב"ר לתשלום שוטף**

הביקורת ממליצה כי תיערך בחינה בדבר השימוש בתב"ר לתשלום הוצאות העירייה בגין תחזוקת מערך המצלמות באופן שוטף.

### **3.4. קביעת נוהל עירוני בפורמט העירייה**

הביקורת ממליצה כי נוהל המצלמות ייערך במתכונת של נוהל עירוני רשמי אשר יכלול מספר נוהל, תאריך עריכה ועדכון, מספר מהדורה, וכן הגורמים אמונים על ביצוע הפעולות הנדרשות בו. ראוי כי ייקבע מנגנון לעדכון הנוהל בעת הצורך, לכל הפחות בעת החלפת הגורמים העירוניים האמונים על התחום.

### **3.5. קביעת תכנית עבודה מקושרת תקציב**

הביקורת ממליצה כי העירייה תקפיד על עריכת תוכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב שיכללו מטרות ויעדים ברי מדידה בכל הנוגע למערך המצלמות העירוני.

### **3.6. הסדרת השימוש באנליטיקה**

הביקורת ממליצה כי טרם התחלת השימוש באנליטיקה במערך המצלמות העירוני, הנושא יובא בפני הנהלת העירייה או ועדת היגוי ייעודית לצורך אישורו והגבלתו למען צמצום הפגיעה בזכות הפרטיות של התושבים. ראוי כי ייערך נוהל מסודר לשימוש באנליטיקה, לרבות הגדרת הגורמים המורשים לעשות שימוש במערכות, אופן ומהות השימוש המותר וכדומה.

### **3.7. רענון ועדכון קובץ המצלמות**

הביקורת ממליצה כי קובץ המצלמות ייערך מחדש באופן בו יכלול את כלל הנתונים הנדרשים לתפעול מערך של 844 מצלמות המתוחזק על ידי 2 קבלנים שונים וכולל מצלמות שהוקמו לאורך מספר שנים. ראוי כי הקובץ יכלול נתונים כגון סוגי המצלמות (קבועות או מתנייעות) הקיימות בכל אחד מהאתרים, מועד הצבת המצלמה, הקבלן האמון על התחזוקה, מועד פקיעת תוקף האחריות וכדומה.

### **3.8. אבחנה בין מצלמות במרחב הציבורי למצלמות במוס"ח**

עוד מומלץ כי תיערך הפרדה בין המצלמות המוצבות במרחב הציבורי לבין המצלמות המוצבות במוסדות חינוך, לאור העובדה כי חלות עליהן הוראות שונות. יובהר כי המצלמות במוסדות החינוך הן מצלמות במעגל סגור ואינן נצפות על ידי המוקד הרואה.

### 3.9. חיבור מצלמות לצפייה בזמן אמת

מומלץ כי תיערך בחינה בדבר האפשרות לחבר את כלל המצלמות למערכת באופן שיאפשר צפייה בהן בזמן אמת ושחזור מידע מצולם.

### 3.10. פרסום מיקום המצלמות כנדרש

לאור החשיבות ביידוע הציבור בדבר מיקומי המצלמות לאור הפגיעה בזכות הפרטיות, הביקורת ממליצה על פרסום רשימת כלל המצלמות המוצבות ברחבי העיר באופן מלא. ראוי כי רשימה זו תכלול את כל אתרי המצלמות והמידע הנדרש עבור כל אתר, וכן תעודכן מעת לעת עם הוספה/הסרה של מצלמות.

### 3.11. הצגת מידע על מצלמות במערכת ה-GIS

מומלץ על פרסום במערכת ה-GIS העירונית את מיקום המצלמות ונתונין באופן שיאפשר גם לתושבים לראות את פריסת המצלמות על גבי המפה העירונית.

### 3.12. הצבת שילוט כמתחייב

- (1) הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות בכל הנוגע להצבת השלטים ליידוע הציבור בדבר הצבת המצלמות, ובכלל זאת, תציב שילוט ליידוע הציבור בכל אתרי המצלמות בסמוך לכל מצלמה.
- (2) מומלץ כי יוצבו שלטים חדשים ליידוע הציבור, ברורים ובגודל הנראה לעין, כאשר יכללו את כל הנדרש לפי הנחיית הרשות, לרבות מטרת הצבת המצלמות וכתובת אתר האינטרנט העירוני בו מפורסמת רשימת אתרי המצלמות.
- (3) מומלץ כי ככל ובאתרים מסוימים מוצבות מספר מצלמות, ראוי כי בנוסף לשילוט בכניסה לאתרים אלו, יוצב שלט ליידוע הציבור בסמוך לכל אחת מהמצלמות.

### 3.13. שיתוף ציבור

הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך הליך שיתוף ציבור, בהתאם להנחיית הרשות להגנת הפרטיות ולנוהל המצלמות העירוני בעת תכנון הקמת אתרי מצלמות חדשים.

### 3.14. הקפדה על הגשת תיקי תכנון

הביקורת ממליצה כי הסכמי ההתקשרות של העירייה עם קבלנים הנוגעים לביצוע עבודות הדורשות תכנון מפורט, יכללו התחייבות של הקבלנים להגיש תיקי תכנון לאישור העירייה טרם תחילת ביצוע העבודות. תיקי התכנון בעצם מהווים תיאום ציפיות בין העירייה לקבלן לגבי הפרויקט הספציפי אותו עתיד להקים.

### 3.15. הקפדה על קבלת תיקי AD MADE

עוד מומלץ כי העירייה תפעל מול קבלן המצלמות לקבלת תיקי AD MADE העומדים בהוראות המפרט הטכני וכוללים את כל הפרטים הנדרשים.

### 3.16. הקפדה על מימוש הסכמים לתחזוקה מונעת ותקופת אחריות

הביקורת ממליצה כי ככל והעירייה מתקשרת עם קבלנים לאספקת ציוד ומערכות הכוללים תקופת אחריות, ראוי כי יוגדרו פעולות תחזוקה מונעת ושוטפת במסגרתו, לרבות תדירות כל פעולה ואופן הדיווח לעירייה אחר ביצועה. ראוי כי הדבר ייושם בעת עריכת מכרז חדש להתקשרות עם קבלני מצלמות.

### 3.17. בקרה על עמידה בזמני תקן לטיפול בתקלות

מומלץ כי העירייה תערוך מעקב ובקרה שוטפים אחר עמידת הקבלנים בזמני התקן שהוגדרו בהסכמי ההתקשרות עימם לטיפול בתקלות.

### 3.18. סיווג הפניות במערכת ה-CRM

הביקורת ממליצה כי תיערך בחינה בדבר האפשרות להוסיף סיווג ראשי לנושא המצלמות לפניות במערכת ה-CRM של המוקד הטכני באופן שיאפשר להבחין בין סוגי הפניות השונים, לצרכי מעקב ובקרה נאותים.

### 3.19. הידוק הבקרה על עמידה בתקנות הגנת הפרטיות

- (1) הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל מול הרשות להגנת הפרטיות לרישום מאגר המידע בפנקס מאגרי המידע הממשלתי.
- (2) הביקורת ממליצה כי העירייה תערוך כתבי התחייבות ייעודיים לעובדי המוקד העירוני, אשר נחשפים למידע המצולם במצלמות האבטחה של העירייה. ראוי כי כתב התחייבות זה יתייחס לכלל הנושאים הנדרשים, ובכלל זאת, שימוש במידע מעבר לנדרש, נקיטה בכל אמצעי הזהירות וגישה לחדר השרתים למורשים בלבד.

### 3.20. אבטחת מתקנים

- (1) הביקורת ממליצה כי בעת הקמת אתרי מצלמות חדשים, יוגדר כי ארונות התקשורת יותקנו במקומות שאינם נגישים לציבור, כפי שהוצבו ברחוב בן גוריון 81.
- (2) עוד מומלץ כי תיערך בחינה בדבר האפשרות להתקין מנגנון התרעה מפני פתיחה של ארונות התקשורת באתרי המצלמות בהם הארונות ממוקמים במקומות נגישים יותר.

### 3.21. בקרה למניעת שימוש לרעה

- (1) מומלץ כי קבלת בקשות לשחזור מידע מצולם ייערכו על גבי טופס ייעודי הכולל את כל הפרטים הרלוונטיים של המבקש והאירוע הנדרש, לרבות אישור מסירת המידע על ידי סגן מנהל האגף.

ראוי כי במידה ויוחלט לעשות שימוש בבקשות המתקבלות מהמשרה במקום השימוש בטופס ייעודי, הדבר יוגדר בנוהל המצלמות העירוני.

(2) מומלץ כי תנוהל רשימה מסודרת של כל הפניות המגיעות לפתחה של העירייה לשחזור מידע מצולם, בין אם מתקבלות מתושבים ונדחות בשל כך, ובין אם מתקבלות ממשטרת ישראל.

**דו"ח ביקורת**

**מספר 5/44**

**ניקיון מוסדות חינוך**

**תוכן עניינים**

125	מבוא	1.
125	רקע כללי	1.1
128	מתודולוגיה	1.2.
128	תקופת הביקורת	1.3.
128	מסד חוקי	1.4
130	ממצאים	2.
130	היעדר זמני תקן לטיפול בתקלות הנוגעות לניקיון והיגיינה	2.1.
131	היעדר נוהל ניקיון	2.2
131	חידוש ההסכם עם הקבלן חרף חוסר שביעות רצון	2.3
131	היעדר פירוט תביעות עובדים	2.4
131	היעדר אישורי ביטוח וערבות תקפים (תוקן)	2.5.
132	היעדר מעקב אחר תוקף הרישיון של החברה	2.6.
133	חוסר בהירות ביחס לאומדן שעות שנקבע במסמכי המכרז וההסכם	2.7.
134	חשיפה בגין אי יישום מגנון הצמדה של התמורה בהסכם	2.8
135	היעדר פיקוח על שעות העבודה המוגשות בחשבון על ידי הספק	2.9
136	היעדר בקרה מספקת על שכר עובדי קבלן	2.10
137	תשלומים בגין עבודות ניקיון שאינם במסגרת חוזה הניקיון	2.11
137	אי דיוקים שנמצאו ממדגם תשלומים לחברות הניקיון	2.12
137	היעדר מנגנון בדיקה לפיצוי בגין שבר ונזק	2.13
138	הקפדה על רכש חומרי ניקיון מוסמכים - תקין	2.14
139	הקפדה על הדרכת שימוש בחומרי ניקיון מסוכנים - תקין	2.15
139	חוסר הקפדה על שימוש באמצעי הגנה	2.16
140	חוסר הקפדה על אחסון בטיחותי של חומרי ניקיון	2.17
140	בקרה על העסקת עובדים ללא ר.פ (תקין)	2.18.
140	חשיפה כתוצאה מהעסקת עובדים שוהים בלתי חוקיים	2.19.
141	על איכות הניקיון	2.20.
142	חוסר מודעות למפרט הדרישות בהסכם	2.21
144	ממצאי סיורים בקרת איכות שנערכו ע"י הביקורת	2.22
155	המלצות	3.
155	הקפדה על הוראות החוק והנהלים בנושא	3.1.
155	קביעה ואימוץ נוהל ניקיון	3.2
155	היערכות מיידית להליך מכרזי לבחירת ספק חדש	3.3
155	הידוק הפיקוח והבקרה על בטיחות העובדים	3.4
155	הקפדה על חידוש אישורי ביטוח וערבות בעת הארכת הסכם	3.5

155.....	בקרה על חידוש תוקף רישיון ספקים .....	3.6
156.....	בקרה להתאמת אומדן שעות בהסכם לביצוע בפועל .....	3.7
156.....	הקפדה על תשלום לספקים בהתאם להסכם .....	3.8.
156.....	הידוק הפיקוח על שעות עבודה בהתאם לנוכחות .....	3.9
156.....	הקפדה על נהלי רכש .....	3.10.
156.....	הידוק הבקרה והמעקב אחר טיפול באירועי שבר ונזק .....	3.11
156.....	הידוק הפיקוח והבקרה לנקיטת אמצעי בטיחות .....	3.12
157.....	הקפדה על אחסון נאות של חומרי ניקיון .....	3.13
157.....	מנגנון לתיעוד תלונות הציבור .....	3.14
157.....	הטמעת משוב על איכות הניקיון .....	3.15.
157.....	הידוק הפיקוח על שכר עובדי קבלן הניקיון ע"י בוחן שכר מוסמך .....	3.16
157.....	הקפדה על העסקת עובדים כחוק .....	3.17.
158.....	תיקון הליקויים שעלו בסיור הביקורת .....	3.18
158.....	הטמעת בקרות על איכות הניקיון .....	3.19
158.....	הבטחת מודעות צוות בית הספר למפרט הדרישות בהסכם .....	3.20
249.....	מצבת כוח האדם ביחידה לסדרי דין ותפוקות .....	3.4.

## 1. מבוא

### 1.1. רקע כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית, בדקה הביקורת את נושא ההתקשרות עם קבלן הניקיון במוסדות החינוך בעיר, בהתאם לחוזה ההתקשרות עימם לאחר שנבחרו בהליך מכרזי.

עיריית רחובות אחראית על הניקיון ומצבם התחזקותי של כ-52 מוסדות החינוך בתחומה המוניציפלי התחזקותי.

הניקיון במוסדות חינוך הוא בעל חשיבות רבה, והשפעתו נוגעת למגוון היבטים של בריאות, בטיחות ולמידה. הנה כמה סיבות מרכזיות שמדגישות את החשיבות של שמירה על ניקיון במוסדות חינוך:

#### 1.1.1. בריאות התלמידים והצוות:

מניעת מחלות מדבקות: ניקיון ותחזוקה נכונה מפחיתים את הסיכון להתפשטות מחלות זיהומיות כמו שפעת, הצטננות, ובקטריות שונות. ניקוי יסודי של חדרי שירותים, כיתות ומקומות ציבוריים מסייע במניעת התפשטות חיידקים ווירוסים.

אוויר נקי: ניקוי נכון של מערכות אוורור ומסננים מפחית את חשיפת התלמידים לאוויר מזוהם ולטובת בריאות ריאות טובה יותר.

#### 1.1.2. בטיחות:

מניעת תאונות: שמירה על רצפות נקיות ויבשות מפחיתה את הסיכון להחלקות ותאונות אחרות. ניקוי נכון של מסדרונות, מדרגות ושטחים ציבוריים חשוב מאוד לשמירה על בטיחות התלמידים והצוות. תיקון מידי של תקלות כמו נזילות או בעיות אינסטלציה מונע היווצרות מצבים מסוכנים.

#### 1.1.3. סביבה לימודית נעימה:

סביבה נקייה ומסודרת תורמת להרגשה כללית טובה יותר, מה שמסייע לתלמידים להתמקד בלמידה ולהיות פרודוקטיביים יותר. מחקרים מראים שסביבות למידה נקיות ומסודרות משפרות את הריכוז של תלמידים ומפחיתות הסחות דעת.

#### 1.1.4. התנהגות חברתית:

סביבה נקייה תורמת לשיפור הדימוי העצמי של התלמידים ומעוררת תחושת גאווה במוסד החינוכי.

אם כך ניתן לומר כי ניקיון במוסדות חינוך הוא מרכיב מרכזי בשמירה על סביבה בריאה, בטוחה ויעילה ללמידה ולחיים יומיומיים. השקעה בניקיון לא רק שמביאה לתועלת ישירה בתנאים הפיזיים של המוסד אלא גם משפיעה

מחלקת כוח אדם באגף החינוך בעירייה היא האחראית על נושא ניקיון מוסדות החינוך ועל העסקת אחראי הניקיון בבתי הספר העל יסודיים. תחת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א יש אחראית כ"א, שמונתה גם לרכז את נושא הניקיון מטעם העירייה, והיא זו שנמצאת בקשר עם חברת הניקיון ודואגת להצבת עובדות הניקיון לפי הצורך בשטח.

מרבית עבודת הניקיון במוסדות החינוך מבוצעת על ידי עובדי עירייה קבועים. נכון לשנת 2024 ישנם כ-250 עובדי/ות עירייה כאלו בתחום הניקיון במוסדות חינוך.

כחזוק וסיוע והשלמה של מטלות הניקיון העירייה החליטה לפנות למכרז לאתר ספק ניקיון במיקור חוץ. בתום הליך המכרז, בחודש 08/2020 העירייה התקשרה עם הספק הזוכה, חברת הניקיון "רוטנה מידל איסט בע"מ" (להלן: "חברת הניקיון"), בחוזה למשך 36 חודשים, שהסתיים בחודש 08/2023.

במסגרת ההתקשרות נחתם עימם חוזה מקיף המפרט את מכלול השירותים, התנאים ויחסי העבודה. החוזה כולל אופציות להארכת תקופת ההסכם הראשוני בעד שנתיים נוספות בהודעה לקבלן מראש ובהסכמתו.

לאחר תום התקופה הראשונה הוארך החוזה החל ממועד זה באוגוסט 2023 למשך שנה נוספת עד לחודש 08/2024, ולאחר מכן הוארך שוב לשנה נוספת עד 08/25.

להלן בתי הספר בהם פועלות מנקות של חברת הניקיון באופן קבוע:

שם בית ספר	כמות	שם בית ספר	כמות
לוטם	3	רמון	1
השיטה	3	ישיבה לצעירים	1
בית דרור	1	שפרינצק	1
ברנקו וייס	1	גשר	1
גן עולל	1	אשכול גיל	1
חב"ד בנות תיכון	2	אשכול פיס	1
חב"ד בנים	1	בראשית	3
עיר ונוער	1	בן צבי	1
הרצוג	1	פרחי המדע	1
מעלות משולם	1	בארי בשדה בנות	1
		דה שליט	1
		קידום נוער	1
		תחכמוני	1
סה"כ		30	

נכון למועד הביקורת להלן רשימת בתי הספר שבהן פועלת חברת רוטנה ושולחת את המנקות מטעמה כתגבור במיקור חוץ, (עבודה המתבצעת לפי קריאה בהתאם לצורך) כפי שנתקבלה מסגן מנהל מחלקת החינוך בעירייה:

מספר	מחלקה	שכבת גיל	שם מוסד
1	על יסודי	חט"ע	אולפנת צביה
2	על יסודי	חט"ב	אולפנת צביה חט"ב
3	על יסודי	חט"ע	אורט חט"ב
4	על יסודי	חט"ב	אורט חט"ע
5	על יסודי	שש שנתי	אורט קרית חינוך
6	על יסודי	חט"ב	אמי"ת בנות חט"ב
7	על יסודי	תיכון	אמי"ת בנות חט"ע
8	על יסודי	חט"ב + תיכון	אשכול פיס
9	על יסודי	תיכון	ברנקו וויס
10	על יסודי	חטיבה	דה שליט א חט"ב
11	על יסודי	חטיבה	דה שליט ב חט"ב
12	על יסודי	תיכון	דה שליט חט"ע
13	על יסודי	תיכון	דה שליט קרית חינוך
14	על יסודי	חט"ב	המר חט"ב
15	על יסודי	תיכון	המר חט"ע
16	על יסודי	תיכון	המר קרית חינוך
17	על יסודי	תיכון	השיטה
18	על יסודי	תיכון	ויצו טכנולוגי עירוני
19	על יסודי	תיכון	חב"ד בנות-בית חנה
20	על יסודי	תיכון	ישיבת הדרום
21	על יסודי	חט"ב	ישיבת הדרום חט"ב
22	על יסודי	תיכון	ישיבת מצפה יריחו
23	על יסודי	חטיבה	מדעים חט"ב
24	על יסודי	תיכון	מדעים חט"ע
25	על יסודי	תיכון	מדעים קרית חינוך
26	על יסודי	חט"ב	מחוננים
27	על יסודי	חט"ב	עמיחי חט"ב
28	על יסודי	תיכון	עמיחי חט"ע
29	על יסודי	חט"ב	צומחת ערכי דמוקרטיה
30	על יסודי	חטיבה	קציר א חט"ב
31	על יסודי	חטיבה	קציר ב חט"ב
32	על יסודי	תיכון	קציר חט"ע
33	על יסודי	תיכון	קציר קרית חינוך

מספר	מחלקה	שכבת גיל	שם מוסד
34	על יסודי	חטיבה	רון ארד חט"ב
35	על יסודי	תיכון	רון ארד חט"ע
36	על יסודי	תיכון	רון ארד קרית חינוך

במהלך השנים 2023 ועד אפריל 2024 שולמו לחברת הניקיון סך של 3,419,318 ₪.

#### מטרת הביקורת

- בדיקת יישום חוזה שירותי הניקיון בבתי הספר עם חברת רוטנה בהיבטים הבאים:
- תשלום תמורה עבור השירותים כפי שנקבעה בחוזה.
- עמידת קבלן שירותי הניקיון בהוראות חוזה ההתקשרות השונות שנחתם עמו.
- אופן ורמת הפיקוח והבקרה של העירייה אחר עבודת הקבלן ושמירת זכויות עובדי הקבלן.
- סיור פיסי לבחינת המצב הפועל, רמת ואיכות הניקיון בבתי הספר.

### 1.2 מתודולוגיה

פעולות הביקורת:

- פגישות וראיונות עם בעלי תפקידים במחלקת כ"א אגף החינוך, בין היתר:
  - סגן מנהל ראשת מנהל החינוך
  - רכזת כ"א והאחראית על כ"א ובבתי הספר הנוגעים לנושא הניקיון ופיקוח אחר ספק הניקיון.
- ביקור "פתע" פיזי במדגם בתי ספר לבחינת רמת ואיכות הניקיון בפועל. הסיור לווה על ידי נציג הביקורת, מנהל/ת התיכון ואב הבית.
- עיון במסמכים הבאים:
  - מסמכי מכרז הניקיון;
  - כרטסת הנהלת החשבונות של הוצאות הניקיון במוסדות החינוך.
  - מדגם חשבוניות ששלמו לספק הניקיון.

### 1.3 תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים ינואר עד יולי 2024.

### 1.4 מסד חוקי

הניקיון במוסדות חינוך בישראל הוא נושא שחשיבותו רבה, ויש לכך רגולציה במספר חוקים ותקנות. להלן סקירה כללית של ההוראות החוקיות והתקנות בנוגע לניקיון במוסדות חינוך:

- (1) חוק הפיקוח על בתי ספר (תיקון מס' 2) התש"ע-2010: החוק מדבר על תקני ניקיון ושמירה על בריאות התלמידים. ניהול סדיר של ניקיון המוסד הוא חלק מהדרישות לשמירה על בריאות התלמידים והעובדים.
- (2) תקנות הסניטציה (בבתי ספר), התשכ"ח-1968: התקנות עוסקות בהוראות סניטריות במוסדות חינוך, כולל דרישות לניקיון ולתחזוקה של מבנים, תברואה, ניקיון חדרי שירותים, ניקוי ריצופים, טיפול בפסולת ועוד. תקנות אלו מכוונות לשמירה על תנאי תברואה נאותים.

- (3) **מדריך ההנחיות לניקיון בבתי ספר של משרד החינוך**: המדריך מספק הנחיות מפורטות למנהלי בתי ספר ולצוותי הניקיון בנוגע לדרישות הניקיון השונות, כולל זמני ניקיון, חומרי ניקוי מומלצים, ותחזוקה שוטפת של המוסד. מדריך זה משתנה מעת לעת בהתאם לצרכים המשתנים ולתקנים החדשים.
- (4) **תקנות לשירותי בריאות הציבור (מניעת התפשטות מחלות זיהומיות), התשנ"ג-1993**: תקנות אלו כוללות הוראות כלליות בנוגע לניקיון ולתברואה במוסדות ציבוריים, כולל מוסדות חינוך, במטרה למנוע התפשטות מחלות זיהומיות.
- (5) **חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא ניקיון ובטיחות במוסדות חינוך**: החוזר הזה עוסק בדרישות בסיסיות לניקיון המוסדות, כולל הוראות לגבי ניקוי כיתות, חדרי שירותים, שטחים ציבוריים, והוראות ספציפיות בנוגע לשימוש בחומרי ניקוי ובקרה על פעולות הניקיון.
- (6) **חוזר מנכ"ל בנושא התמודדות עם מגפות ומחלות זיהומיות**: בתקופות של התפרצות מחלות זיהומיות, משרד החינוך מפרסם הנחיות מיוחדות בנוגע לניקיון והיגיינה כדי למנוע התפשטות המחלות. הנחיות אלו כוללות פרוטוקולים להגברת הניקיון, אמצעים למניעת התפשטות וזמן ניקוי מוגבר.
- (7) **חוזר מנכ"ל בנושא שיפוט ובקרת איכות של שירותי ניקיון**: חוזרים אלו נוגעים לפיקוח על עבודת צוותי הניקיון, כולל ביצוע ביקורות תקופתיות על איכות העבודה, ניהול מערכות לניהול איכות, וניהול תלונות.
- (8) **חוזר מנכ"ל תשס"ח/2(א) - "שמירה על איכות הסביבה במוסדות החינוך"**: חוזר זה עוסק בשמירה על איכות הסביבה במוסדות החינוך, כולל הנחיות לניקיון ותחזוקה של סביבות הלימוד, שמירה על ניקיון השירותים והקפיטריה, ועוד.
- (9) **חוזר מנכ"ל תשע"ט/6(א) - "שמירה על תברואה וניקיון במוסדות החינוך"**: חוזר זה כולל הנחיות והוראות בנוגע לתחזוקה וניקיון של מוסדות החינוך, וכולל דרישות לסטנדרטים של ניקיון ותברואה, מניעת התפשטות מחלות, ונהלים לביצוע ביקורות.
- (10) **חוזר מנכ"ל תש"ף/8(ב) - "הנחיות בנושא ניקיון ובטיחות במוסדות החינוך"**: חוזר זה מספק הנחיות בנוגע לתחזוקה השוטפת של המוסדות, כוללות הוראות לביצוע ניקוי של שטחים פנימיים וחיצוניים, שימוש בחומרים ניקוי בטוחים, ותיאום בין מנהלי בתי הספר לצוותי הניקיון.
- (11) **חוזר מנכ"ל תשפ"א/1(א) - "הנחיות לביצוע ניקוי ותחזוקה בעידן הקורונה"**: חוזר זה התפרסם לאור המגפה ועוסק בהנחיות מיוחדות לשמירה על ניקיון והיגיינה במוסדות החינוך כדי להקטין את הסיכון להדבקה, כולל תדירות ניקוי, חומרים מומלצים, והנחיות לשימוש נכון בחומרי חיטוי.

**הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**

**הביקורת מודה על שיתוף הפעולה.**

## 2. ממצאים

תמונת מצב הכללית העולה מן הביקורת, כפי שתפורט בדוח הינה שהבקרה הכספית על תשלומים לספק הניקיון רוטנה לוקה בחסר, אין פיקוח על שעות העבודה בפועל של עובדות הניקיון במיקור חוץ, התשלום אליו כולל משמעותית גבוה יותר מאומדן המכרז וגדל משנה לשנה.

איכות הניקיון בבתי הספר בסיסית ואינה מפוקחת. נספח הניקיון בחוזה עם הספק כלל אינו מוכר לבתי הספר והעובדות לא מקיימות אותו בשטח.

הנושא לא מטופל במלוא כובד הראש ועל כל תחומיו כגון אי העסקת בוחן שכר מוסמך וכדומה.

### 2.1 היעדר זמני תקן לטיפול בתקלות הנוגעות לניקיון והיגיינה

להלן סיכום של ההנחיות האופרטיביות העולות מהוראות חוק בנושא ניקיון מוסדות חינוך בישראל כפי שפורטו במבוא לעיל:

ניקיון שוטף - של כיתות לימוד וחללים פנימיים ובכלל זה ניקוי שוטף של כיתות הלימוד, מעבדות, חדרי אוכל ומצעים.

יש להקפיד על ניקוי רצפות, שולחנות, כיסאות וציוד חינוכי. ניקוי יסודי של חדרי השירותים, כולל חיטוי תדיר של כלים סניטריים, שטיפה של רצפות וניקוי מראות. ניקיון שטחים ציבוריים כגון מסדרונות, מדרגות, לובי וחדרי מחסן. יש להבטיח שהשטחים הציבוריים יהיו נקיים ומסודרים.

ניקיון לאחר פעילויות מיוחדות (כגון הופעות, מסיבות וכו'), יש לבצע ניקוי יסודי של האזורים שנעשה בהם שימוש.

#### תדירות הניקוי -

- ניקוי יומי של שטחים רבים במוסד, כולל כיתות לימוד, חדרי שירותים ושאר אזורים רבי תנועה.
- ניקוי שבועי יסודי של אזורים פחות חשופים, כמו חלונות, קירות, תאורת פנים, ומערכות אוורור; תחזוקה ושימור - ביצוע תחזוקה מונעת של מתקנים כמו מערכות סניטציה, אינסטלציה ומערכות ניקוז כדי למנוע בעיות עתידיות.
- טיפול מיידי בתקלות הנובעות מתקלות בתשתיות או מכשירים שמובילים לבעיות ניקיון או היגיינה.

#### היעדר זמני תקן לטיפול בתקלות הנוגעות לניקיון והיגיינה

בפועל, הביקורת מצאה כי לא נקבע בחוזה ובהסכם SLA מוגדר לזמן טיפול בתקלות המביאות לבעיות ניקיון והיגיינה והנושא לא מופיע במסגרת נוהל פנימי בנושא ממשק העבודה מול אבות הבית בכל בית ספר.

אין הקפדה שהניקיון יבוצע בתדירות הנדרשת ולא מבוצעות כל פעולות תחזוקה ושימור. ראה בהרחבה בפרק הביקור הפיסי להלן בפרקים 2.13 עד 2.22 לעיל.

## 2.2 היעדר נוהל ניקיון

נוהל ניקיון מסודר במוסדות חינוך חיוני לשמירה על סביבה בריאה, בטוחה ויעילה ללמידה. הוא תורם לבריאות התלמידים והצוות, מונע תאונות, ומבטיח את התקינות של הציוד והתשתיות. ניהול נכון של ניקיון ותחזוקה משפר את איכות הלמידה ויוצר סביבה חיובית לתלמידים ולצוות.

ממחלקת כ"א, אגף החינוך, נמסר כי אין נוהל ניקיון כתוב.

הביקורת מעירה כי עצם קיומם של חוקים ותקנות בנושא וחוזרי מנכ"ל עם הוראות שונות מצריכות נוהל כתוב ומסודר בנושא שיאגד את כלל ההנחיות בנושא.

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי נכתב נוהל חדש והופץ לגורמים הרלוונטיים.

### הערת הביקורת:

הביקורת קיבלה העתק מהנוהל החדש שנכתב.

הנוהל אינו מכיל מספור או תאריך ולא חתום על ידי גורם מאשר. כמו כן אינו מקיף דיו ואינו עוסק בהנחיות הרבות שקיימות מחוזרי מנכ"ל.

## 2.3 חידוש ההסכם עם הקבלן חרף חוסר שביעות רצון

הביקורת מעלה תהיות בקשר עם החלטה של מחלקת כ"א באגף החינוך לממש את תקופת האופציה חלף היערכות למכרז ניקיון חדש. זאת על אף חוסר שביעות רצון מרמת הניקיון של הספק ואיכות עובדיו.

בתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטיטת הדו"ח צוין כי חודש המכרז עם רוטנה, בעקבות מחסור משמעותי בכוח אדם. במקביל אנו מתכוונים לצאת למכרז מקביל עם משכ"ל.

## 2.4 היעדר פירוט תביעות עובדים

ההסכם עם חברת הניקיון אושר בוועדת המכרזים. ההסכם נחתם למשך 36 חודשים החל מאוגוסט 2020 והוארך למשך 12 חודשים נוספים עד לאוגוסט 2024 ופעם נוספת עד אוגוסט 2025.

להסכם הוצמדו הצרופות הנדרשות כולל אישור קיום ביטוח וערבות ע"ס 50,000 ₪.

נמצא שחברת הניקיון לא העבירה פירוט בדבר תביעות עובדים ככל שהיו, בטרם החידוש כנדרש על פי החוזה.

## 2.5 היעדר אישורי ביטוח וערבות תקפים (תוקן)

חרף פניות חוזרות לקבלת מסמכים, לא התקבלו כל נספחי ביטוח וערבויות עדכניים לאחר מימוש הארכת האופציה של חוזה ההתקשרות עם חברת רוטנה, הן לגבי ההארכה לשנת 2024 והן לגבי הארכה לשנת 2025.

לתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטייטת הדו"ח צורפו אישורי ביטוח וערבות חדשים ותקפים.

## 2.6. היעדר מעקב אחר תוקף הרישיון של החברה

בהתאם לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ובפיקוח של משרד הפנים, קבלן ניקיון חייב להחזיק ברישיון ניקיון ממשרד הפנים.

מדובר ברישיון המסדיר את ההיבטים המשפטיים והטכניים של מתן שירותי ניקיון, כולל הדרישות לשימוש בחומרי ניקוי, הצוותים המקצועיים ותחזוקה שוטפת.

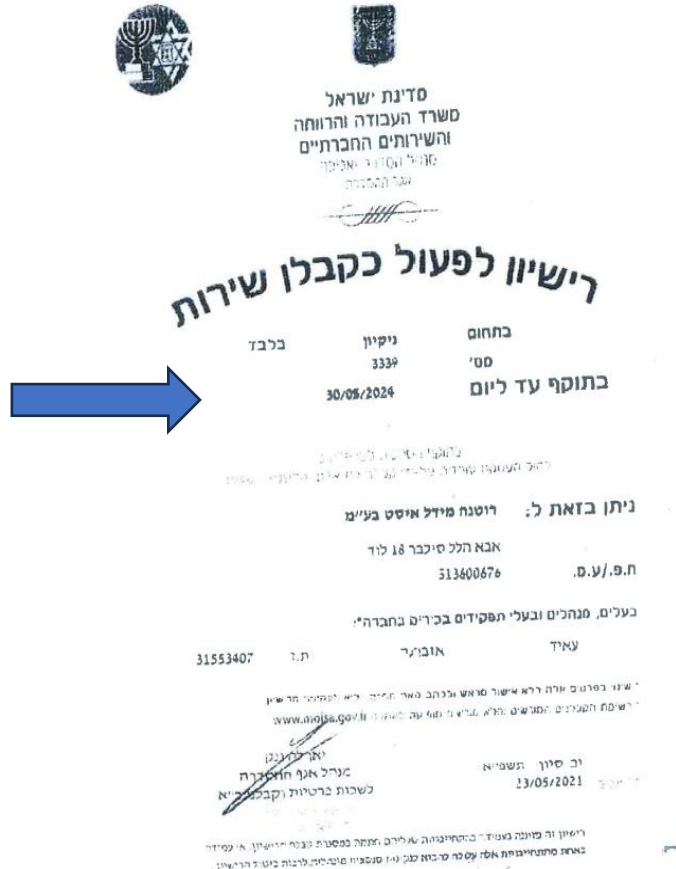
רישיון קבלן ניקיון בישראל נדרש להתחדש מדי שנה. המועדים המדויקים והדרישות להחזרת הרישיון יכולים להשתנות, ולכן חשוב לעקוב אחרי ההנחיות של הרשויות המקומיות ומשרד הפנים.

לחידוש הרישיון חשיבות רבה, מאחר והוא נועד להבטיח שהקבלן פועל במסגרת חוקית ויכול להמשיך לספק שירותי ניקיון בהתאם לחוק, וכן הוא מאפשר לספק להתעדכן בשינויים בדרישות בחוק ובתקנות.

בנוסף, ביקורת חוזרת על תנאי העבודה והציוד מבטיחה שמירה על איכות וניקיון גבוהים.

הביקורת מצאה כי הדרישה להיות בעל רישיון הוגדרה בתנאי הסף במכרז הניקיון שפרסמה העירייה.

נמצא כי בעת חתימת ההסכם לחברת הניקיון היה רישיון בתוקף לפעול כקבלן שירות, אולם הרישיון האחרון שנמסר לביקורת פג תוקפו בחודש 05/2024 בעוד הסכם ההתקשרות הוארך עד לתום 08/2024.



לתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטיטוט הדו"ח צורף רישיון בתוקף.

## 2.7. חוסר בהירות ביחס לאומדן שעות שנקבע במסמכי המכרז וההסכם

בחוזה המקורי עם קבלן הניקיון נקבע אומדן שעות ניקיון דרושות כללי במכרז, כדלקמן:

חודש	כמות שעות
ינואר	3,337
פברואר	1,959
מרץ	1,634
אפריל	1.515
מאי	1,777
יוני	1,832
יולי	1,368
אוגוסט	1.238
ספטמבר	1,260
אוקטובר	2,503
נובמבר	2,832
דצמבר	2,578
סה"כ	23,833
ממוצע לחודש	1.986

לביקורת לא ברור כיצד נקבע אומדן זה, אבל באופן עקרוני האומדן אמור לשקף את מטלות הניקיון שנקבע במפרט בחוזה וזמן תקן לביצועם, על פי ניסיון העירייה ממקורותיה או על בסיס חו"ד יועץ חיצוני.

בפועל, מבירור שנערך עם סגן מנהל ראשת מנהל החינוך, האומדן אינו מדויק ולמעשה לא מהווה שום בסיס להשוואה מול השעות המבוצעות בפועל על ידי קבלן הניקיון. הביקורת בדקה את הביצוע של שעות בפועל ומצאה כדלקמן:

שנה	אומדן שעות שנקבע	שעות שבוצעו בפועל	הפרש שעות	%
2022	23,833			
2023	23,833	45,742	21,909	92%
2024 (ינו-אפריל)	47,944	19,886	11,942	150%

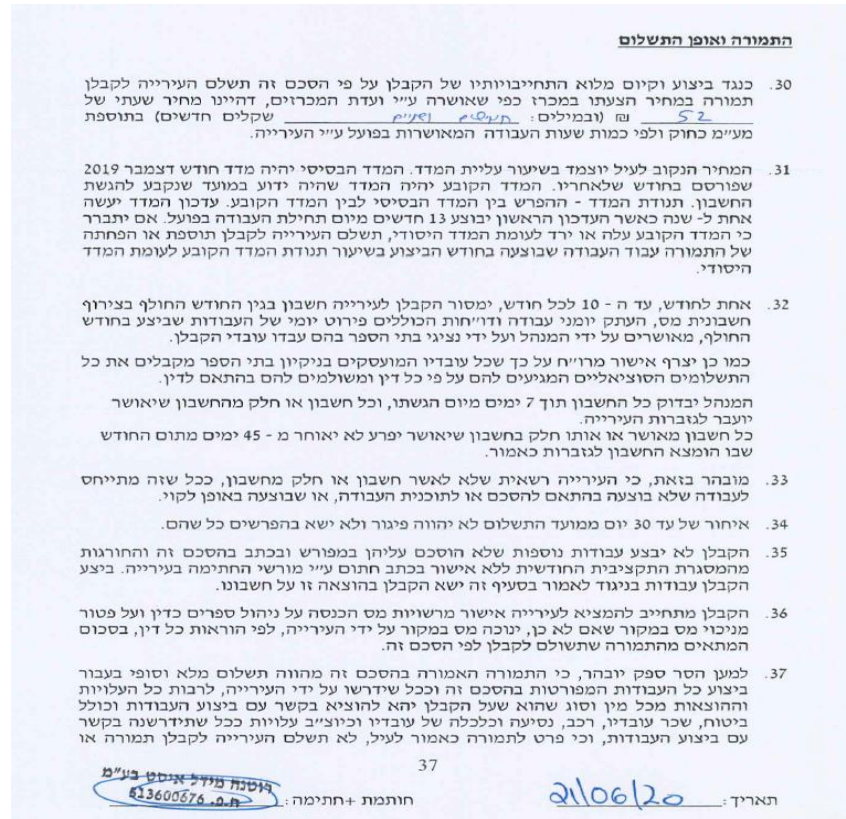
ניתן לראות כי חריגת השעות מעבר לאומדן הלכה וגדלה עם השנים והיא מהותית מאוד. בתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטיטות הדו"ח צוין כי לאור הממצאים הללו, בהארכת ההסכם הוחלט להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן.

## 2.8. חשיפה בגין אי יישום מגנון הצמדה של התמורה בהסכם

בחוזה נקבע מנגנון הצמדה למדד (לפי בסיס 2019) של התמורה המשולמת בגין שעת עבודה כדלקמן:

---

<sup>4</sup> באופן יחסי של 4 חודשים מתוך השנה.



הביקורת מציינת כי בפועל מנגנון הצמדה זה לא יושם מעולם, כפי הנראה בהסכמה שבשתיקה של קבלן הניקיון עצמו, שלא הגיש חשבונות מוצמדים. יש לוודא משפטית האם קיימת פה חשיפה משפטית לתביעה מצד הספק, ובאילו דרכים ניתן לנקוט כדי לצמצם חשיפה זו.

בתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטיטות הדו"ח צוין כי תתבצע פניה למחלקה המשפטית בכדי לבחון כיצד צריך לפעול.

## 2.9. היעדר פיקוח על שעות העבודה המוגשות בחשבון על ידי הספק

הביקורת מצאה כי לא מתקיים כל פיקוח על שעות העבודה של עובדי הניקיון מטעם הספק רוטנה, כפי שהופיעו בדוחות נוכחות של עובדיו בצמוד לחשבוניות שהוא מגיש לתשלום.

שנה	שעות שבוצעו בפועל	אומדן שעות שנקבע	הפרש שעות	%	הפרש כספי
2022		23,833			
2023	45,742	23,833	21,909	92%	1,139,268
1-4.2024	19,886	57,944	11,942	150%	620,984

<sup>5</sup> באופן יחסי של 4 חודשים מתוך השנה.

**החריגה הכספית הינה משמעותית ומדברת על 1.13 מיליון ש"ח בשנת 23 ו-0.6 מיליון שח בתוך ארבעה חודשים בלבד בשנת 2024.**

הביקורת מעירה כי **מדובר בלקונה מהותית** הן ברמת הפיקוח והבקרה והן בשל האפשרות של הספק להשית על העירייה הוצאות מופקעות, מעבר לשעות העבודה שבוצעו בפועל על ידיו. בתגובת סגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א לטיטת הדו"ח צוין כי דו"ח הביצוע מועבר למנהלי התחזוקה, המשמשים כנציגינו בשטח, על מנת לוודא את נוכחות עובדי הניקיון. לאחר אישורם, הדו"ח נחתם סופית על ידי מינהל החינוך.

לבקשת הביקורת לקבלת פירוט יומי של נוכחות עובדות הניקיון מטעם הספק, השיב סגן מנהל ראשת מנהל חינוך כי אין כאלו בנמצא ולא ידוע לו על רשימת נוכחות כאמור. לדבריו האחריות מוטלת על אבות הבית, אשר אמורים להודיע במקרים של אי הגעת עובד ניקיון ליום עבודה למנהל/ת. הביקורת מעירה כי גם אם אבות הבית מודיעים על אי הגעת עובד ניקיון, לא ברור כיצד זה מנוכה מהתשלום לספק, ומי מיודע על כך בסוף החודש בהליך אישור התשלום. מעבר לכך- הפיקוח אמור להיות גם על שעות העבודה כאשר העובד מגיע, משעה עד שעה באופן מדויק, לשם תשלום המבוסס על שעות עבודה. המקובל הוא שעובדי קבלן ידווחו נוכחות באמצעות מנגנון דיווח חד-חד ערכי בדומה לעובד.

## 2.10. היעדר בקרה מספקת על שכר עובדי קבלן

חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירותים (תיקון מס' 4), תשע"ד-2014 קובע את החובות של המעסיק הראשי כלפי העובדים של קבלני שירותים, כולל החובה לוודא שמירה על זכויותיהם. גם משרד העבודה מפרסם הנחיות לגבי האחריות של מזמיני שירותים כלפי עובדי הקבלן. אחריות שילוחית כלפי עובדי קבלן ניקיון מתייחסת לחובה של המעסיק הראשי (לרוב העירייה) להבטיח שמירה על זכויותיהם של עובדי הקבלן, גם אם הם אינם מועסקים ישירות על ידו. אחריות זו נובעת מהחוק הישראלי ומטרתה להבטיח שמירה על תנאי עבודה נאותים והגנה על זכויות העובדים.

על המעסיק הראשי אחראי לוודא כי הקבלן עומד בדרישות החוקיות בנוגע לתנאי העבודה של עובדי הניקיון, כולל תנאי השכר, שעות העבודה, והבטיחות בעבודה. יש לוודא כי הקבלן מבצע את כל הדרישות בתחום הביטוח וביטוחי העבודה של העובדים, כולל ביטוח תאונות עבודה. המעסיק הראשי חייב להבטיח כי הקבלן מקיים את החוקים והתקנות הנוגעים לזכויות עובדים, כגון חוקי העבודה והסכמים קיבוציים.

אי עמידה בדרישות האחריות השילוחית עלולה להוביל להשלכות משפטיות, כולל קנסות ועונשים. המעסיק הראשי עלול להיתבע על ידי העובדים או על ידי רשויות האכיפה אם מתגלה שהקבלן לא עמד בדרישות החוק.

בפרקטיקה כדי לעמוד בהוראות החוק ובנושא הגברת האכיפה בדיני עבודה על העירייה לבצע בדיקות מדגמיות על השכר המשולם לעובדי הקבלן על ידי בוחן שכר מוסמך של משרד העבודה, בהתאם לשיעור מדגמי שנקבעו בחוק להגברת האכיפה בדיני עבודה.

**הוראות החוק קובעות כי האחריות על הנושא מוטלת על מנכ"ל העירייה.**

הביקורת מצאה כי לא מבוצעת בדיקה שכזאת וגם לא נמסרים נתוני שכר מחברת הניקיון החיצונית.

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי הנושא יועבר לאכיפת מחלקת גזברות.

**2.11. תשלומים בגין עבודות ניקיון שאינם במסגרת חוזה הניקיון**

במהלך סריקת הכרטסת של ספק "רוטנה" נמצא כי מעבר לשעות הניקיון השוטפות, הוא קיימים תשלומים בגין עבודות ניקיון מיוחדות. כפי הנראה מדובר בעבודות ניקיון פרטניות כגון ניקוי אולם ספורט או גן לאחר שיפוץ ולכן יש הצעה נפרדת ותמחור בנפרד. נמצא כי השירות הנ"ל אינו נכלל במסגרת ההליך המכרזי וההסכם שנערך עם הקבלן ולכן מדובר ברכישת שירות ללא הליך מכרזי וללא הסכם וממילא לא נקבע תעריף מוסכם לגביו.

**2.12. אי דיוקים שנמצאו ממדגם תשלומים לחברות הניקיון**

נערך מדגם ביקורת של חשבוניות תשלום שהוגשו על ידי הספק למול התשלום בפועל ובהתאם לתמורה שנקבעה בחוזה. יש לציין כי בשל העובדה שלא הוגשו לנו שום דוחות שעות מאושרות, לא בוצעה בדיקת התאמה של השעות בחשבוניות שהוגשו. להלן תוצאות המדגם:

מספר חשבונית	תאריך	שעות העבודה בפועל	תעריף לשעה בחשבונית	תעריף לשעה בחוזה	סכום החשבונית	האם יש הפרש?
012703	30/4/24	2940	54.6	52	160,583	כן
012561	31/3/24	5778	52	52	300,456	לא
012514	27/3/24	5892	52	52	306,384	לא
012431	26/2/24	5256	52	52	273,312	לא
012347	18/1/24	4284	52	52	222,768	לא
012236	11/12/23	2004	52	52	104,208	לא
012067	30/9/23	4272	52	52	222,144	לא

הביקורת ביצעה מדגם תשלום לחברות הניקיון בהתאם להסכם מולם. נמצאה חשבונית לחודש 4.2 עם תעריף גבוה מההסכם 54.62 לשעה. הביקורת מצאה כי כל החשבוניות שנמסרו נמצאו חתומות ומאושרות כנדרש בעירייה.

**2.13. היעדר מנגנון בדיקה לפיצוי בגין שבר ונזק**

בהסכם שנחתם עם ספק הניקיון, עוגן סעיף המפרט פיצוי מוסכם מראש שמגיע לעירייה בגין שבר/ או נזק שנגרם לרכוש בבתי הספר כתוצאה מהזנחת ניקיון או פעולות מזיד שביצעו עובדי הניקיון מטעם הספק. ההסכם מתיר לעירייה זכות קיזוז של נזק כאמור:

40. בנוסף ומבלי לגרוע מהאמור לעיל, תהא העירייה רשאית להפחית ו/או לקזז מהתמורה החודשית בכל מקרה בכל מקרה שהקבלן לא ביצע את התחייבויותיו כנדרש בהסכם זה פיצויים מוסכמים בסכומים כמפורט להלן:

סכום הפיצוי	אי ביצוע ניקיון של
₪50	אסלה שירותים
₪30	כיור
₪80	חרסינה שירותים
₪40	דלת
₪20	שולחן משרד
₪20	כיסא משרדי
₪50	חלון מסילות
₪60	ריצפה
₪100	פנלים
₪80	אבק
₪60	קיר חלקי
₪100	אי ביצוע ניקיון קורי עכביש ואבק
₪100	אי ביצוע ניקיון בגובה
₪100	ניקיון חדר
₪30	פה אשפה
₪100 לכל 50 מטר	שטיח
₪100 מרובע	פרוזדור
₪100 לכל 50 מטר	מדרגות
₪100 מרובע	נירוסטה
₪50 לכל קומה	קרוצף פרוזדור
₪30 לכלי אחד	קרוצף
₪120 לפי 50 מטר	ניקיון חצר
₪100 מרובע	איחור של עובד
₪1,500 ליום	אי הגעת עובד
₪100	אי החלפת עובד במידת היעדרות של עובד אחר
₪500	אי מתן דו"ח שבועי על ביצוע בקורת
₪1,000	תחלופת עובד העולה על פעם בחודש
₪200	אי הגשת חשבון עד לתאריך 15 לחודש
₪500 לכל יום איחור	אי דיווח למנהל על תקלות בביצוע עבודה ליום עבודה אחד
₪200	אי ניקיון בית ספר לכל יום עבודה
₪3,000	אי ניקיון בית ספר לכל יום עבודה
₪3,000	אי ניקיון בית ספר לכל יום עבודה

מצא המנהל או המפקח כי הקבלן הפר את התחייבויותיו באופן המאפשר חיובו בפיצוי מוסכם כמפורט בטבלה, רשאי המנהל או המפקח להחליט על חיוב בפיצוי מוסכם כאמור בטבלה דלעיל. המנהל / המפקח. העירייה תהא רשאית לקזז את סכום הפיצוי שיוטל מכל סכום המגיע ממנה לקבלן. העירייה תהא זכאית לנכות את סכום הפיצויים המוסכמים הנקובים לעיל מכל תשלום שיגיע לקבלן או לנכונתם בכל דרך חוקית אחרת, הכל לפי שיקול דעתה הבלעדי.

רושנת מודל איסט בע"מ  
ח.ג. 513600678

חותמת + חתימה:

תאריך: 20/06/2011

לשאלת הביקורת האם מופעל סעיף זה, השיב סגן מנהל ראשת מנהל חינוך כי מעולם לא פנו לחברת הניקיון בטענה לשבר ו/או נזק, גם אם קרו כאלו. דהיינו הנושא אינו מצוי בפיקוח ומעקב כלל ולא בטוח האם למנהלי בתי הספר יש מודעות לזכאות לפיצוי כאמור במקרים שנקבעו, על מנת להבטיח דיווח למטה. עף אף שבחזרה מוזכר "מפקח", בפועל מדובר באחראית כ"א המועסקת ע"י העירייה, שאינה מבצעת בפועל עבודת פיקוח שוטפת.

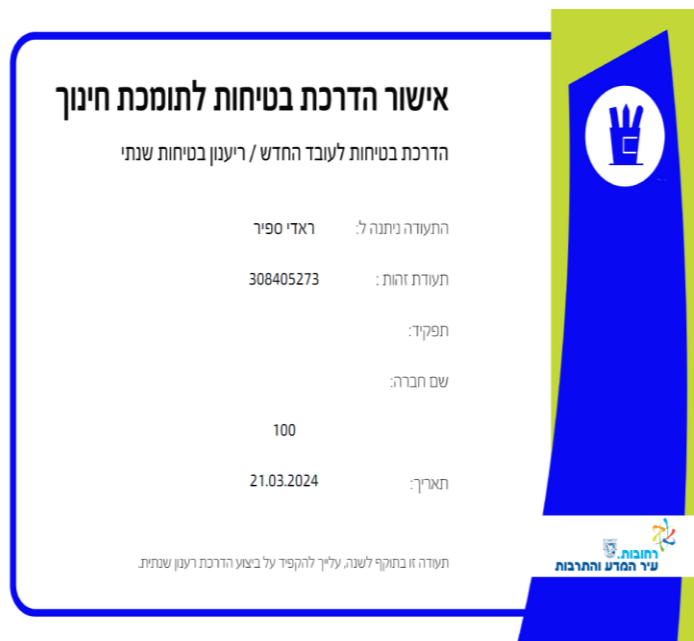
## 2.14. הקפדה על רכש חומרי ניקיון מוסמכים - תקין

על פי הוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך והוראת חוק שונות במוסדות חינוך יש לבצע שימוש בחומרי ניקוי המוסמכים על ידי משרד הבריאות, תוך הקפדה על הוראות השימוש והבטיחות. כמו כן יש להקפיד על אחסון חומרי ניקוי בצורה בטוחה, הרחק מהישג יד של תלמידים, ולוודא שהשימוש בהם נעשה בהתאם להנחיות הבטיחות

חומר ניקיון מוסמך בישראל הוא חומר שעומד בתנאים ובדרישות שנקבעות על ידי רשויות תקינה ורגולציה שונות במדינה. בישראל, קיימת רגולציה וניהול מחמיר של חומרים כימיים, כולל חומרים לניקוי, כדי להבטיח שהם בטוחים לשימוש ויעילים. חומרים לניקוי חייבים לעמוד בתקנים שנקבעים על ידי מכוון התקנים הישראלי או גופים רגולטוריים אחרים. תקנים אלו כוללים את הדרישות לכימיה, בטיחות, והשפעה על הסביבה. חומרים כימיים צריכים להיות רשומים ואישורים ממשרד הבריאות, רשות הסביבה, או רשות האכיפה של תקנות הבטיחות הכימית. כל חומר ניקוי מוסמך חייב להיות מצויד בתוויות ברורות הכוללות מידע על הרכב החומר, הוראות שימוש, אמצעי זהירות, והתוויות סביבתיות ובטיחותיות. לביקורת נמסר ע"י סגן מנהל מחלקת כ"א, כי כל חומרי הניקיון ללא יוצא מן הכלל נרכשים על ידי העירייה ולא על ידי ספק הניקיון, ולכן הפיקוח והודאות שנעשה שימוש בחומרי ניקיון מוסמכים בלבד, הינו בידי העירייה. לדבריו רק חומרים מאושרים נרכשים.

## 2.15. הקפדה על הדרכת שימוש בחומרי ניקיון מסוכנים - תקין

על פי הוראות החוק, יש להשתמש בחומרים בהתאם להוראות היצרן ובנוסף צוותי ניקיון ומי שמטפל בחומרים כימיים צריכים לקבל הכשרה מתאימה על אופן השימוש הנכון והבטוח בחומרים אלו. על הכשרה והדרכה לצוותי הניקיון לעסוק בשיטות עבודה בטוחות ויעילות, שימוש נכון בחומרי ניקוי ותפעול מכונות ניקוי. רכזת כוח האדם מסרה כי יש תקנות בטיחות של העירייה וכל עובדת ניקיון עוברת לומדה שעליה לסיים לפני תחילת עבודתה. בסיום מקבלת תעודה, להלן:



גם עובדי הקבלן נדרשים לעבור הדרכה זו.

## 2.16. חוסר הקפדה על שימוש באמצעי הגנה

מצאנו כי עובדי הניקיון מטעם הקבלן אינם מקפידים על שימוש בכפפות ומסיכות כחומרי הגנה לגוף והעיניים בעת שימוש בחומרי ניקיון מסוכנים.

בבירור שקיימה הביקורת מול רכזת כ"א נמסר כי לא קיימות תביעות בגין החלקות / נפילות / פציעות של עובדי חברת הניקיון.  
מבחינה משפטית, למרות חוזה מול הספק, קיימת חשיפה לתביעות כנגד העירייה.  
בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי מידי שנה מתקיים לעובדי ניקיון בעירייה כנס בטיחות; נקבעה פגישה לקיום כנס בטיחות, על מנת להוסיף בכנס את עובדי הקבלן. התקבל נוהל בטיחות בקליטת עובדים בכוח אדם.

### **2.17. חוסר הקפדה על אחסון בטיחותי של חומרי ניקיון**

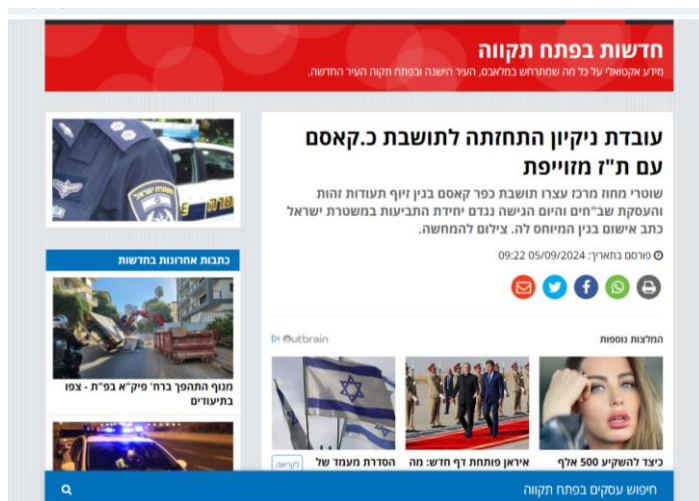
יש לציין כי מהביקור הפיזי שערכנו ב-2 בתי ספר מתוך 5 מצאנו כי חומרי הניקיון לא אוחסנו במקום סגור, או נעול ללא גישה לתלמידים. בחלק מהמקרים ראינו שמשאירים עגלת ניקיון עם חומרי ניקיון מסוכנים ללא השגחה.

### **2.18. בקרה על העסקת עובדים ללא ר.פ (תקין)**

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים התשס"א-2001 אוסר על העסקת עברייני מין במוסדות המכוונים למתן שירות לקטינים ולאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית, או לחסרי ישע.  
האיסור חל גם על המעסיק וגם על העובד ומחייב קבלת אישור ממשטרת ישראל לצורך העסקה במוסדות המנויים בחוק.  
עפ"י החוק, יש לוודא שלכל עובדי הקבלן הזכרים קיים אישור היעדר עבירות מין בתוקף.  
לדברי רכזת כוח האדם חברת הניקיון לא מעסיקים עובדי ניקיון זכרים במוסדות חינוך של העירייה.  
בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי עד היום לא הועסקו עובדי ניקיון גברים בבתי הספר. כחלק מנהלים לא מכניסים גברים למוסדות החינוך ללא אישור היעדר עבירות מין באמצעות אכיפה אגף הביטחון ושומר ביה"ס.  
במקביל חודד לקבלן שאין להעסיק גברים בניקיון במוסדות החינוך.

### **2.19. חשיפה כתוצאה מהעסקת עובדים שוהים בלתי חוקיים**

מראיונות שקיימה הביקורת נמסר כי היה בעבר מקרה של העסקת שוהה בלתי חוקית מהרשות הפלסטינית ללא אישור עבודה כעובדת ניקיון ע"י חברת רוטנה, היות והציגה דרכון ישראלי מזויף. נושא זה בעל חשיבות גדולה ביותר, בפרט בתקופה האחרונה לנוכח המתרחשות הביטחוניות, מה גם שנראה כי קיים גידול בהיקף המקרים.



ככל שידוע לביקורת, חרף חומרת העבירה, לא ננקטו כנגד העובדת ו/או החברה הליכים ולא נמסרה הודעה למשטרה.

יש לציין כי בהיעדר רשימת עובדים קבועה של הספק ותחלופת עובדים גדולה, היכולת לאתר מקרים אלו תלויה בערנות ובדיקת אב הבית.

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי בוצע בירור מול ראש המינהל ואגף הביטחון. (מצ"ב פרוטוקול), ובין היתר, מנהלי התחזוקה בעבר ובעתיד הונחו להיות ערניים לסיטואציה.

## 2.20. על איכות הניקיון

בכדי לוודא כי חברת הניקיון עומדת בתנאי ההסכם בנושא איכות הניקיון יש לבצע פיקוח ובקרה על עבודת הניקיון בבתי הספר השונים. מעקב שוטף שכזה יכול להבטיח איכות ניקיון אחידה ובהתאם למוסכם בהסכם.

בנושא זה אף פורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ח/2(א), שכותרתו היא "פיקוח ובקרת איכות של שירותי ניקיון במוסדות החינוך". חוזר מנכ"ל זה עוסק בניהול ובקרת איכות של שירותי הניקיון במוסדות חינוך, וכולל הוראות להערכת איכות, פיקוח, והדרכה של צוותי הניקיון, על מנת להבטיח שמירה על סטנדרטים גבוהים של ניקיון ותברואה.

להלן טבלה המרכזת את ההנחיות וממצאי הביקורת ביחס לקיום וביצוע ההנחיות:

נושא פיקוח ובקרה	פירוט ההנחיות	בפועל בבתי הספר
קריטריונים להערכת איכות הניקיון	-בדיקה שוטפת של תדירות הניקוי וסטנדרטים איכותיים. -הערכת מצב הניקיון בכל חדרי המוסד (כיתות, מסדרונות, חדרי שירותים, וכו').	<ul style="list-style-type: none"> <li>אין בדיקה שוטפת של גורם חיצוני מאגף החינוך.</li> <li>מתבססים על בדיקת שוטפת של מנהלת בית הספר ואב הבית.</li> </ul>
נהלי פיקוח ובקרה	ביצוע ביקורות שגרתיות על ידי צוותי הניהול של המוסד. -ביצוע בדיקות אקראיות על עבודת הניקיון.	<ul style="list-style-type: none"> <li>לא נקבעו שום נהלים בנושא.</li> <li>רכזת כ"א מבצעת בדיקות אקראיות בתיאום מראש. אין להם תיעוד כתוב.</li> <li>לא מתבצעות ביקורות פתע בבתי ספר.</li> </ul>

נושא פיקוח ובקרה	פירוט ההנחיות	בפועל בבתי הספר
הנחיות למנהלי המוסדות	קביעת נהלים לניהול ולתיאום בין מנהלי המוסד וצוותי הניקיון. -הגדרת דרכים לפתרון בעיות עם ספקי השירותים. -שמירה על תקשורת שוטפת עם צוותי הניקיון.	<ul style="list-style-type: none"> <li>לא נקבעו נהלי תיאום.</li> <li>לא נקבע מנגנון לפתרון בעיות ופיקוח.</li> <li>התקשורת השוטפת בין צוותי קבלן הניקיון היא עם צוות בתי הספר בכל מוסד.</li> </ul>
הדרכה והכשרה	הכשרה שוטפת לצוותי הניקיון בנוגע לטכניקות עבודה, שימוש בחומרים ובציוד נכון. -הקניית ידע על שמירה על בטיחות ובריאות בזמן העבודה.	<ul style="list-style-type: none"> <li>יש הדרכה ראשונית לעובדי ניקיון וקבלת תעודה.</li> <li>בחוזה מוטלת אחריות על הקבלן בנושא הדרכות ובטיחות.</li> </ul>
מנגנוני דיווח ותגובה	-פרוטוקולים לתגובה מהירה ויעילה לבעיות ניקיון ודיווחים. -אמצעים לדיווח מידי על ליקויים ובעיות.	<ul style="list-style-type: none"> <li>לדברי מנהלת המוקד לא מועברות מהציבור תלונות בנוגע לניקיון מוסד חינוכי. תלונות כאמור מתקבלות רק מצוות בית הספר. לא התקבלו נתונים מהמוקד על תלונות של צוותי החינוך בנוגע לחברת רוטנה.</li> </ul>

## 2.21. חוסר מודעות למפרט הדרישות בהסכם

מן הטבלה עולה כי עיקר הביקורת והפיקוח השוטפים על איכות הניקיון של עובדי ספק הניקיון "רוטנה" מצוי באופן טבעי בידיהם של צוות בית הספר- אב הבית ומנהלת המוסד החינוכי. משיחה שקיימה הביקורת עם מדגם אבות הבית ומנהליות במוסדות החינוך (מעלות משולם, בגין, בן צבי, פרחי מדע) נמצא כי הם כלל אינם מודעים ומכירים את מפרט דרישות הניקיון שעוגנו בחוזה ההתקשרות של העירייה עם קבלן הניקיון "רוטנה" שעליו החובה לבצע. התוצאה היא שבכל בית ספר, רמת הדרישות והפיקוח על איכות הניקיון מתבצעים באופן סובייקטיבי בהתאם לשיקול דעת אב הבית ומנהל/ת ולא בסטנדרט אחיד כפי שנקבע בחוזה. מפרט ביצוע פעולות ניקיון על פי החוזה:

2. עבודות הניקיון תבוצענה ב- 4 רמות ביצוע, כמפורט להלן :

**2.1 עבודות ניקיון שוטפות :**

1. טיאות יומיומי של הרצפות והשטיחים בכל שטח בתי הספר לרבות כיתות, משרדים, מסדרונות, חדרי מדרגות, חדרי שירותים ומקלטים.
2. שטיפה 6 פעמים בשבוע של בכל שטח בתי הספר לרבות הכיתות, חדרי/ משרדי מבנה בתי הספר, מסדרונות, פעמיים ניקיון של חדרי השירותים, חדרי המדרגות, מעברים, משרדים, כולל חדר מנהל/ בית הספר ומזכירות, לאחר שעות פעילות בתי הספר.
  - אין להשתמש בזרנוקי כיבוי אש לביצוע השטיפה.
3. ניקוי וחיטוי יסודי של בכל שטח בתי הספר כולל חדרי השירותים יבוצע, מדי יום לאחר גמר כל הפעילויות בבתי הספר. ניקוי זה יכלול טאטוא, ניקוי אסלות, משתנות, כיורים, חרסיות, אביזרי אינסטלציה, מראות, דלתות, תוך שימוש בחומרים מתאימים.
4. לאחר גמר כל הפעילויות בבתי הספר, איסוף אשפה ופסולת מהמשטחים המרוצפים ומהפחים בחצר ופינויים בשקיות ניילון מתאימות וסגורות לתוך מתקן איסוף האשפה. חל איסור מוחלט של הוצאת פסולת בתפוזרות. החלפת שקיות ניילון בכל הפחים במבני בתי הספר.
5. ניקוי רחבות הכניסה ודלתות הכניסה.
6. ניקוי חצר.
7. ריקון וניקוי פחי אשפה (כולל החלפת שקיות).
8. איסוף כוסות וכלי אוכל, ושטיפתם.
9. ניקוי הלוח בכל כיתה.
10. שאיבת אבק משטחים.

**2.2 עבודות ניקיון שבועיות**

11. ניקוי ורחיצה יסודי של אזור מכלי האשפה פעם בשבוע.
12. שטיפת פחי אשפה.
13. ניקוי אבק שבועי בכל בית ספר.
14. ניגוב הריהוט, כולל : ארונות ויטרינות, שולחנות, כסאות, כורסאות וכו'.

**2.3 עבודת ניקיון נוספות**

- ביצוע כל עבודות הניקיון, כמפורט במסמכי המכרז לעיל ובנוסף :
15. ניקוי החלונות (חוץ ופנים), מסגרות החלונות, החריצים והמסילות, התריסים, הדלתות והמשקופים.
  16. ניקוי מתגי החשמל.
  17. ניקוי יסודי של חדרי מדרגות והסרת כתמים.
  18. הסרת אבק כללית כולל שימוש במכונה לניקוי שטחים אשר תכלול: שאיבה, ניקוי, קרצוף השטיחים והסרת כתמים על ידי רחיצה בשמפו.
  19. ניקוי משקופים, דלתות, אדני חלונות וקירות פעם בחודש.

רשות מינדל איסט בע"מ  
ח.פ. 513600676

55

חותמת + חתימה:

אריד: 21/06/20

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי כחלק מהפקת הלקחים מהשנה הקודמת, הוחלט כי מחלקת התפעול והלוגיסטיקה תערוך סיורים יזומים בכל שבוע במוסדות החינוך כדי לקבל פידבקים וריקושטים. בנוסף, הוחלט כי רכזת הניקיון תצא לסיורים יזומים בבתי הספר כדי לאכוף את הניקיון ולחדד את הנהלים. מנהלי התחזוקה יהיו אחראים לפקח על איכות הניקיון ולעדכן במקרה של אי שביעות רצון.

בכל שבוע יתקיים ביקור במספר מוסדות חינוך לצורך ביצוע פעולות אכיפה.

**2.21.1. היעדר מנגנון לתיעוד תלונות הציבור בנושא ניקיון מוסדות החינוך**

לבקשת הביקורת לקבל תלונות שהתקבלו במוקד העיריה ו/או בפניות הציבור בנושאי ניקיון, נמסר על ידי מנהלת המוקד הגב' לירון פלדמן כי "אנו לא מקבלים פניות בנושאי ניקיון ממוסדות החינוך בכלל, זה לא עובר דרכנו. ולא מהציבור בפרט".

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי עד היום לא דווחו תלונות למוקד העירוני בנושא זה.

### 2.21.2. היעדר משוב על איכות הניקיון

לא נערכים משוברים על שביעות רצון מרמת הניקיון על ידי תלמידים או הורים במוסד החינוכי. בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי מנהלי התחזוקה יהיו אחראים לפקח על איכות הניקיון ולעדכן במקרה של אי שביעות רצון.

### 2.22. ממצאי סיורים בקרת איכות שנערכו ע"י הביקורת

הביקורת ביצעה ביקור "פתע" פיזי בשטח, על מנת לקבל תמונת מצב אובייקטיבית ואמינה של רמת הניקיון שמספקת "רוטנה" בפועל בבתי הספר שנדגמו. הביקורים תואמו עם משרד מבקר העירייה ונערכו בליווי אבות הבית. להלן הממצאים כפי שצולמו ותועדו בסיור שנערך עם אבות הבית:

#### א. מוסד חינוכי לוטם

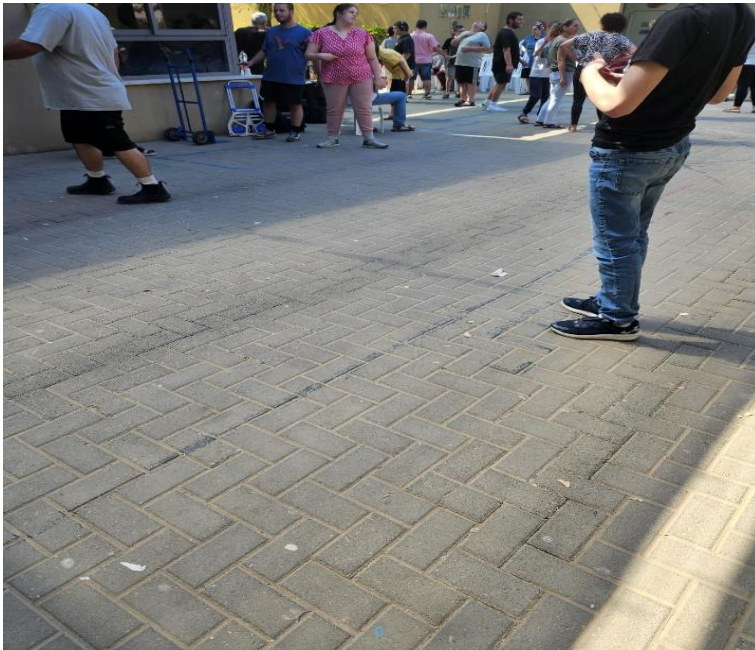
- משרדי אב הבית נראו מסודרים וכללו ארונות נעולים עם חומרי ניקוי.
- נמצאו 2 מנקות מחברת הניקיון ועובדת עירייה.
- השירותים נקיים לאחר ניקיון "טרי", תוך שאב הבית מדגיש כי מקפיד על כך במשך כל היום.
- לשאלת הביקורת האם אב הבית מכיר את רשימת הניקיון כפי שמופיעה בהסכם, אב הבית השיב בשלילה. אך ציין שהוא מחלק מטלות שונות לפי הצורך.
- להלן תמונות מהסיור:



פסולת בשביל המוביל לבית הספר



עגלות סופר המשמשות להובלת פסולת לפח הראשי עומדות בכניסה



חצר בית הספר



חצר נוספת נמצאה מלאה בעלים, ועל כך השיב אב הבית כי אחת לתקופה מוזמן צוות גינון מהעירייה ומנקה את החצרות עם מפוח.  
 כך שלמעשה לא מתבצע ניקוי שוטף וקבוע של החצרות, אלא על בסיס קריאה.

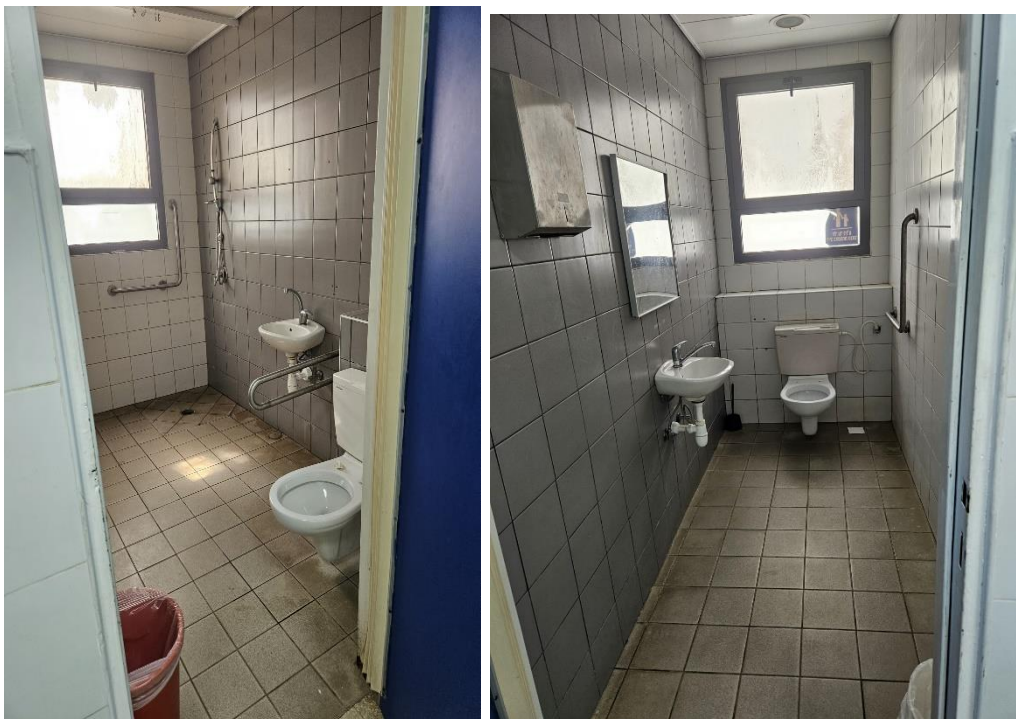


ארון החומרים נמצא לא נעול ולא מסומן.

נמצאה כיתה נקיה ומסודרת לפני שיעור. יוער כי החלונות לא נוקו בכיתה וגם לא ברחבי בית הספר.



בכל כיתה ליד הפח, יש יעה ומטאטא. נאות.



שירותים נמצאו לאחר ניקיון עם ריח אקונומיקה.



בכניסה האחורית, ליד החניון שמוביל לבית הספר ישנה מכולת פסולת גדולה של העיריה.

**ב. מוסד חינוכי אמי"ת מעלות משולם**

- משרד אב הבית קטן ועמוס.
- אב הבית ציין כי המנקות לא מגיעות בזמן, מאחר והעובדות מועסקות במספר מקומות במקביל; כמו כן נטען על ידי אב הבית כי אינו שבע צון מאיכות הניקיון.
- במהלך הסיור נצפתה העובדת מנקה את שירותי הילדים שהיו מלוכלכים משתן עקב תלמיד שהטיל מימיו בפח.
- לא היה שלט בטיחות.
- לשאלת הביקורת האם אב הבית מכיר את רשימת הניקיון כפי שמופיעה בהסכם, אב הבית השיב בשלילה.
- חומרי הניקוי נמצאו כאשר אינם מאובטחים בארון מסודר.
- אזור השלכת הפסולת מסודר ונקי.



שירותים לא נקיים במספר מקומות





עגלת סופר עם חומרי נקיון נטושה במסדרון



לכלוך במסדרון תלמידים

ג. מוסד חינוכי שפרינצק

- אב הבית לא היה בבית הספר והשומר השיג אותו בטלפון.

- לאור תלונות הורים, רק עובדות עירייה מנקות את בנין ביה"ס ואילו עובדת חברת הניקיון נתבקשה לנקות רק את אולם הספורט החל משעה 13:00.
- אב הבית אינו מודע לחובות הניקיון לפי ההסכם.
- להלן תמונות מהסיור:

**שירותי האולם הספורט נמצאו נקיים**

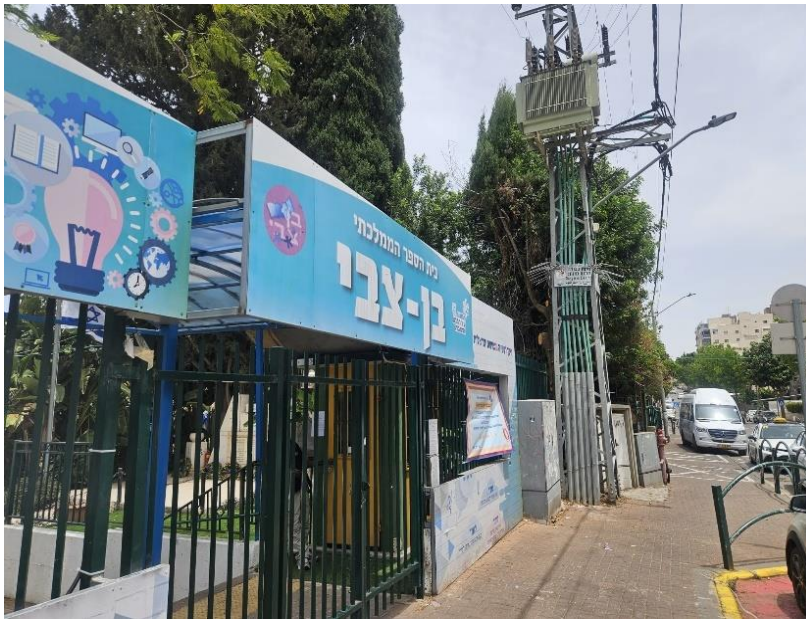


כניסה לבית הספר נקייה

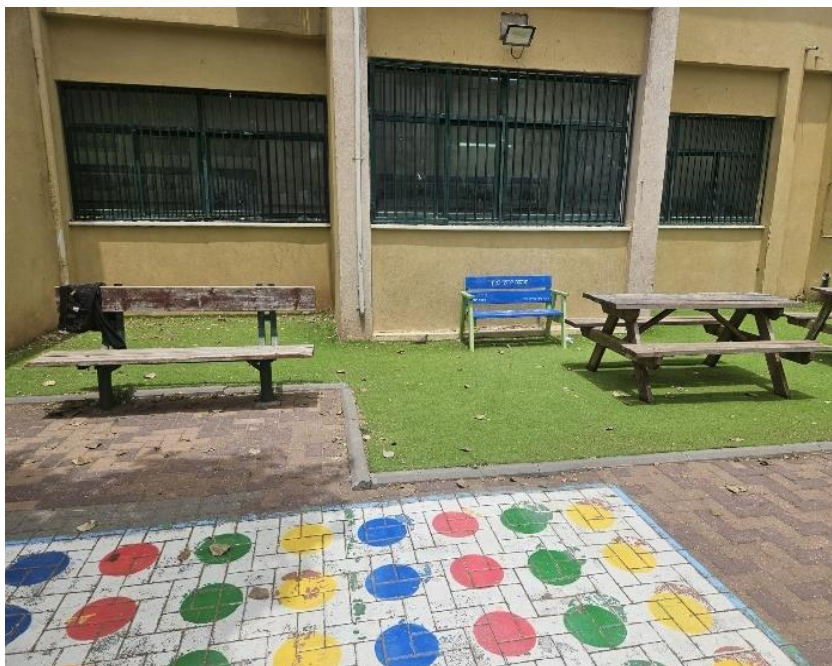
**ד. מוסד חינוכי בן צבי**

- אב הבית נכח בביקור.
- עובדת חברת הניקיון החיצונית מגיעה רק משעה 13:00 לאחר שעות הלימודים ולכן לא נמצאה בעת הסיור וזאת לאור בקשות הורים.
- אב הבית ציין כי אינו מודע להסכם עם חברת הניקיון ומה צריכים לנקות.
- פחי זבל מרוקנים
- חומרי ניקיון נמצאו מאוחסנים בצורה תקינה.

- להלן תמונות מהסיור:



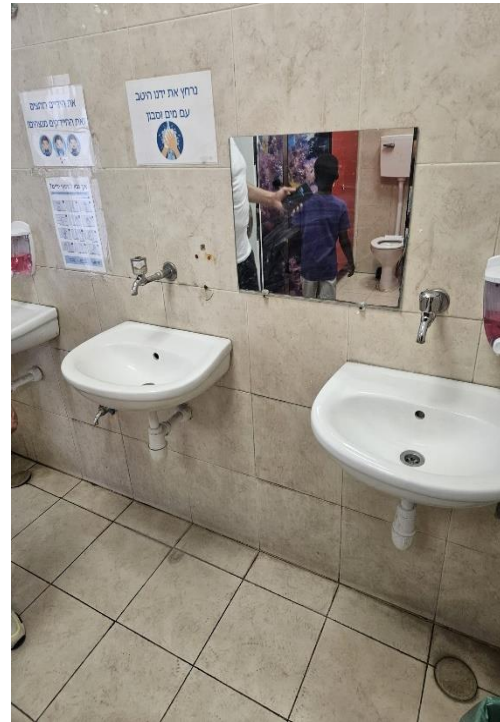
כניסה לבית ספר נקייה



חצר נקייה



רחבת מסדרון מלוכלכת וחלונות מלוכלכים מאוד



שירותים נקיים ועם שילוט

ה. מוסד חינוכי פרחיה מדע

- אב הבית נכח במקום
- עובדת הניקיון לא התלוותה בזמן הסיור למרות שנתבקשה.
- אב הבית אינו מודע לחובות הניקיון המופיעות בהסכם עם חברת הניקיון. וכן מסר כי אינו מרוצה מאיכות הניקיון.

- הביקורת מצאה כי אין פיקוח ואב הבית אף מרוקן את פחי האשפה לבדו.
- חדר מורים היה נקי.
- חומרי ניקוי אוחסנו במקום סגור.
- להלן תמונות מהסיור:

#### חצר בית הספר נקיה



#### השירותים נמצאו נקיים

לסיכום ניתן לומר כי בבתי הספר רמת הניקיון בסיסית. לרוב הדגש הוא על ניקיון השירותים (שהוא אכן החשוב ביותר מבחינה הגיינית), כיתות וחדרי הלימוד, אולם פחות על שטחים ציבוריים, מסדרונות וחצרות.

כמו כן ניכר כי נושא היעדר ה"ניקיון העמוק" שכולל שקעי חשמל, חלונות, מעקות, פתחי אוורור וכיו"ב אינו מבוצע כלל בבתי הספר, מכיוון שלכאורה כוח האדם בקושי מספיק לבצע את הניקיון הבסיסי.

בעקבות הערת הביקורת נמסר מסגן מנהלת אגף החינוך ומנהל מח' כ"א, כי בבתי הספר אשר עברו ביקורת שלילית, נזמן את מנהלי התחזוקה ומנהלי בתי הספר להעביר חידוד נהלים מדויקים, כדי להימנע ממקרים כאלו בעתיד. כחלק מסיירת תפעול שהוקמה בימים האחרונים, תתקיים אכיפה

בכל נושא נראות ניקיון במוסדות החינוך.

### **.3 המלצות**

#### **.3.1 הקפדה על הוראות החוק והנהלים בנושא**

- ✓ יש להבטיח אכיפה מספקת של הוראות חוק וחוזרי מנכ"ל בנושא ניקיון מוסדות חינוך.
  - ✓ יש לקבוע בחוזה ובהסכם SLA מוגדר לזמן טיפול בתקלות המביאות לבעיות ניקיון והיגיינה ולתקף את הנושא במסגרת נוהל פנימי בנושא ממשק העבודה מול אבות הבית בכל בית ספר.
  - ✓ בנוסף יש להקפיד שהניקיון יבוצע בתדירות הנדרשת ולבצע פעולות תחזוקה ושימור תקופתיות.
- תגובת המבוקר: תוכנה – למעקב מידע.

#### **.3.2 קביעה ואימוץ נוהל ניקיון**

- יש לכתוב נוהל מסודר ומפורט שיאגד את כל ההנחיות, בהתאם לחוקים, לתקנות וחוזרי המנכ"ל בנושא.
- תגובת המבוקר: נשלח נוהל עובדי ניקיון + נוהל בטיחות שהועבר לרכזת כוח אדם ולמנהלי תחזוקה.

#### **.3.3 היערכות מיידיית להליך מכרזי לבחירת ספק חדש**

- יש לפעול בהקדם לקיום מכרז חדש שיכלול בתוכו את כל התנאים הדרישות הרלוונטיות.
- תגובת המבוקר: אנחנו על זה, יוצאים למכרז חדש בנושא ניקיון לכלל מוסדות העירייה

#### **.3.4 הידוק הפיקוח והבקרה על בטיחות העובדים**

- יש לפעול לקבלת המידע בנושא תביעות עובדים מחברת הניקיון בהתאם להסכם.
- תגובת המבוקר: לאכיפת מחלקת הגזברות.

#### **.3.5 הקפדה על חידוש אישורי ביטוח וערבות בעת הארכת הסכם**

- יש לדאוג לקבלת כל הצרופות הנדרשות בהתאם להסכם, מיד עם חתימתו.
- תגובת המבוקר: נשלח אישור קיום ביטוחים וערבות בתוקף.

#### **.3.6 בקרה על חידוש תוקף רישיון ספקים**

- יש להקפיד על קבלת רישיון בתוקף מחברת הניקיון לפי ההסכם, וכן לוודא שתוקפו הינו בהתאם לתאריכי ההסכם.
- תגובת המבוקר: נשלח רישיונות חברת רוטנה

### 3.7. בקרה להתאמת אומדן שעות בהסכם לביצוע בפועל

יש להתאים ככל הניתן את אומדן השעות בהסכם לפי הקיים בפועל או בקירוב לכך. כמו כן יש לדאוג לעדכן את אומדן השעות מידי תקופה בהתאם לשינויים. תגובת המבוקר: לאור הממצאים הללו, בהארכת ההסכם הגדלנו את היקף ההתקשרות עם הקבלן.

### 3.8. הקפדה על תשלום לספקים בהתאם להסכם

יש לבחון האם התשלומים לספק נעשים בהתאם למנגנון ההצמדה שנקבע בהסכם, על מנת למנוע חשיפה לתביעה משפטית. תגובת המבוקר: הערה תועבר למחלקה המשפטית על מנת שידריכו אותנו איך לפעול.

### 3.9. הידוק הפיקוח על שעות עבודה בהתאם לנוכחות

יש לפעול להסדרת מנגנון דיווח השעות של עובדי חברת הקבלן בכדי שיוכלו לדווח נוכחות באמצעות מנגנון דיווח חד-חד ערכי בדומה לעובד. תגובת המבוקר: דו"ח הביצוע מועבר למנהלי התחזוקה, המשמשים כנציגינו בשטח, על מנת לוודא את נוכחות עובדי הניקיון. לאחר אישורם, הדו"ח נחתם סופית על ידי מינהל החינוך.

### 3.10. הקפדה על נהלי רכש

✓ יש להימנע מהזמנת עבודה ו/או שירות מזכיון, שאינו נכלל במכרז ובהסכם ההתקשרות שנערך עם זכיון.  
 ✓ יש להכניס להסכם אפשרות לביצוע עבודות פרטניות מיוחדות כגון ניקוי אולם, ניקוי לאחר שיפוץ וכיו"ב, בתעריף מוסכם וקבוע.  
 תגובת המבוקר: במקביל ליועץ המכרז החדש, נוסיף פרט זה.

### 3.11. הידוק הבקרה והמעקב אחר טיפול באירועי שבר ונזק

יש לבצע פיקוח ומעקב אחר נושא פיצוי בגין שבר ו/או נזק ולבצע הדרכה בנושא למנהלי בתי הספר ולאבות הבית בכדי שידעו על הזכאות לפיצוי כאמור במקרים שנקבעו, על מנת להבטיח דיווח למעלה. תגובת המבוקר: הערה תועבר למחלקה המשפטית על מנת שידריכו אותנו איך לפעול.

### 3.12. הידוק הפיקוח והבקרה לנקיטת אמצעי בטיחות

יש להנחות את אבות הבית לפקח באופן צמוד יותר על שימוש נכון בציוד הגנה על ידי עובדי חברת הקבלן, בכדי למנוע חשיפה לנזקים ותביעות.

תגובת המבוקר: מידי שנה מועבר לעובדי ניקיון בעירייה כנס בטיחות, נקבעה פגישה לקיום כנס בטיחות, על מנת להוסיף בכנס את עובדי הקבלן. נשלח נוהל בטיחות בקליטת עובדים בכוח אדם.

### **3.13. הקפדה על אחסון נאות של חומרי ניקיון**

יש להנחות את אבות הבית ועובדי חברת הקבלן על נושא אחסון נכון של חומרי ניקיון ולהקפיד על נעילתם בארון.

תגובת המבוקר: מידי שנה מועבר לעובדי ניקיון בעירייה כנס בטיחות, נקבעה פגישה לקיום כנס בטיחות, על מנת להוסיף בכנס את עובדי הקבלן. נשלח נוהל בטיחות בקליטת עובדים בכוח אדם.

### **3.14. מנגנון לתיעוד תלונות הציבור**

יש לפעול ליצירת מנגנון שיאפשר דיווח מסודר מצד הציבור לגבי נושא הניקיון במוסדות חינוך.

תגובת המבוקר: עד היום לא דווחו תלונות למוקד העירוני בנושא זה.

### **3.15. הטמעת משוב על איכות הניקיון**

יש לקיים משוב מסודר או סקר שביעות רצון שיאפשר להבין את המצב בשטח באופן בלתי אמצעי.

תגובת המבוקר: כחלק מהפקת הלקחים מהשנה הקודמת, הוחלט כי מחלקת התפעול והלוגיסטיקה תערוך סיורים יזומים בכל שבוע במוסדות החינוך כדי לקבל פידבקים וריקושטים.

בנוסף, הוחלט כי רכזת הניקיון תצא לסיורים יזומים בבתי הספר כדי לאכוף את הניקיון ולחדד את הנהלים. מנהלי התחזוקה יהיו אחראים לפקח על איכות הניקיון ולעדכן במקרה של אי שביעות רצון.

### **3.16. הידוק הפיקוח על שכר עובדי קבלן הניקיון ע"י בוחן שכר מוסמך**

יש לפעול לביצוע בדיקות מדגמיות על השכר המשולם לעובדי הקבלן על ידי בוחן שכר מוסמך של משרד העבודה, בהתאם לשיעור מדגמי שנקבע בחוק להגברת האכיפה בדיני עבודה.

תגובת המבוקר: באחריות הגזברות.

### **3.17. הקפדה על העסקת עובדים כחוק**

יש לכתוב נוהל ברור המונע העסקת שוהים בלתי חוקיים, שיכלול גם כיצד מטפלים במקרים אלו מול רשויות האכיפה ומול חברת הקבלן ולעדכן את שומרי הכניסה, אבות הבית ומנהלות בתי הספר.

תגובת המבוקר: קיים נוהל ראש המינהל ואגף, מנהלי התחזוקה בעבר ובעתיד הונחו להיות ערניים לסיטואציה.

### 3.18. תיקון הליקויים שעלו בסיור הביקורת

יש לשים דגש על ניקוי כיתות וחדרי הלימוד, שטחים ציבוריים, מסדרונות וחצרות. כמו כן להטמיע ולעקוב אחר נושא ה"ניקיון העמוק" שכולל שקעי חשמל, חלונות, מעקות, פתחי אוורור וכיו"ב.

תגובת המבוקר: בבתי הספר אשר עברו ביקורת שלילית, נזמן את מנהלי התחזוקה ומנהלי בתי הספר להעביר חידוד נהלים מדויקים, כדי להימנע ממקרים כאלו בעתיד. כחלק מסיירת תפעול שהוקמה בחודשים האחרונים, תתקיים אכיפה בכל נושא נראות ניקיון במוסדות החינוך.

### 3.19. הטמעת בקרות על איכות הניקיון

יש לבצע פיקוח ובקרה על עבודת הניקיון בבתי הספר השונים. כולל מעקב שוטף שיבטיח איכות ניקיון אחידה ובהתאם למוסכם בהסכם ולדרישות המפורטות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ח/ח2(א), שכותרתו היא "פיקוח ובקרת איכות של שירותי ניקיון במוסדות החינוך". תגובת המבוקר: בהוראת סגן ראש מינהל אחת לשבועיים מתבצעת אכיפה של 2 בתי ספר בעיר. בהתאם להנחיית מנכ"ל, אנו נערכים לפרסום מכרז מקיף בנושא ניקיון מוסדות החינוך באופן מידי. במסגרת המכרז, תתווסף דרישה למנגנון פיקוח ובקרה, כך שימונה מפקח מטעמנו שיתמקד בכל היבטי הניקיון.

### 3.20. הבטחת מודעות צוות בית הספר למפרט הדרישות בהסכם

יש לקיים הדרכה מסודרת לאבות הבית ומנהלות בתי הספר בנושא מפרט דרישות הניקיון לפי ההסכם.

תגובת המבוקר: מדי שנה מתקיים כנס למנהלי תחזוקה, ובו מפרטים את הדרישות. השנה נשים על כך דגש מיוחד

**דו"ח ביקורת**

**מספר 6/44**

**שיפוצי קיץ**

**תוכן עניינים**

161.....	מבוא	1.
161.....	כללי	1.1.
161.....	רקע	1.2.
161.....	הנורמה המחייבת בהקשר לביצוע עבודות בנייה בבתי הספר	1.3.
162.....	תרשים הבקרה העירונית על שיפוצי קיץ בראי הביקורת	1.4.
162.....	מטרת הביקורת	1.5.
163.....	מתודולוגיה	1.6.
163.....	ממצאים	2.
163.....	היעדר נוהל עירוני בתחום עבודות שיפוצי קיץ	2.1.
163.....	היעדר תכנית פעולה רב שנתית	2.2.
164.....	היענות גבוהה לבקשות מוסדות החינוך	2.3.
165.....	העסקת מפקחים חיצוניים	2.4.
169.....	העסקת קבלני עבודות בינוי בבתי ספר	2.5.
174.....	בקרה חסרה על התשלומים לקבלנים	2.6.
176.....	בקרה על קבלת התקציב ממשד החינוך - תקין	2.7.
177.....	היעדר תיק מוסד לכל מבנה חינוך	2.8.
177.....	העדר פרוטוקול סיום פרויקט ומסירתו	2.9.
179.....	היעדר בקרה אפקטיבית על צביעת כיתות	2.10.
181.....	תקלות חוזרות	2.11.
182.....	עבודות להנגשת מוסדות החינוך	2.12.
184.....	שימוש בספקים ללא הליך מכרזי וללא הסכם	2.13.
184.....	סיכום והמלצות	3.
184.....	נוהל עבודה ותוכנית עבודה	3.1.
185.....	התקשרות עם מפקחים	3.2.
185.....	תוכנית עבודה רב שנתית	3.3.
186.....	מכרז לבחירת קבלני ביצוע	3.4.
186.....	פרוטוקולים לתיעוד קבלת החלטות	3.5.
186.....	תשלומים לקבלנים	3.6.
186.....	מסירת פרויקט בינוי	3.7.
187.....	צביעת כיתות	3.8.
187.....	תקלות חוזרות	3.9.
187.....	עבודות להנגשת מוסדות החינוך	3.10.

## 1. מבוא

### 1.1. כללי

לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, רשות מקומית היא רשות החינוך המקומית לגבי תחום שיפוטה של אותה הרשות, והיא אחראית לקיומם של בתי ספר בתחומה. בתפקידה זה הרשות אחראית לבצע תחזוקה שוטפת של בתי הספר ולקיום תנאי הבטיחות בהם.

עבודות התחזוקה במוסדות החינוך נחלקות לשני סוגים עיקריים. הסוג האחד נוגע לתחזוקה השוטפת, המתבצעת במהלך שנת הלימודים, ואילו הסוג השני מתייחס לעבודות תחזוקה או לשיפוצים בהיקפים גדולים, המבוצעים במהלך החופש הגדול במסגרת הכנת מוסדות החינוך לפתיחת שנת הלימודים בספטמבר מדי שנה בשנה (להלן "שיפוצי קיץ").

ככלל, בשיפוצי הקיץ מתבצעות עבודות מקיפות הדורשות זמן שלא ניתן לבצע בזמן שמבנה בית הספר מאוכלס, כמו שיפוץ חזיתות של המוסד החינוכי לרבות תיקוני טיח וצבע, החלפת צנרת, שיפוץ שירותים, שיפוץ ספריות, התאמת כיתות בהתאם לצורכי התלמידים, שיפוץ חצרות ומגרשי ספורט, תיקוני ריצוף וצבע והחלפת מזגנים ומקרים (קולרים), ולכן הן מבוצעות בתקופת החופש הגדול.

### 1.2. רקע

חוזר מנכ"ל לבטיחות קובע את אחריותה של הרשות המקומית או הבעלות לתכנן בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה באופן שוטף ולדאוג לביצועם בחופשות ובפגרת הקיץ.

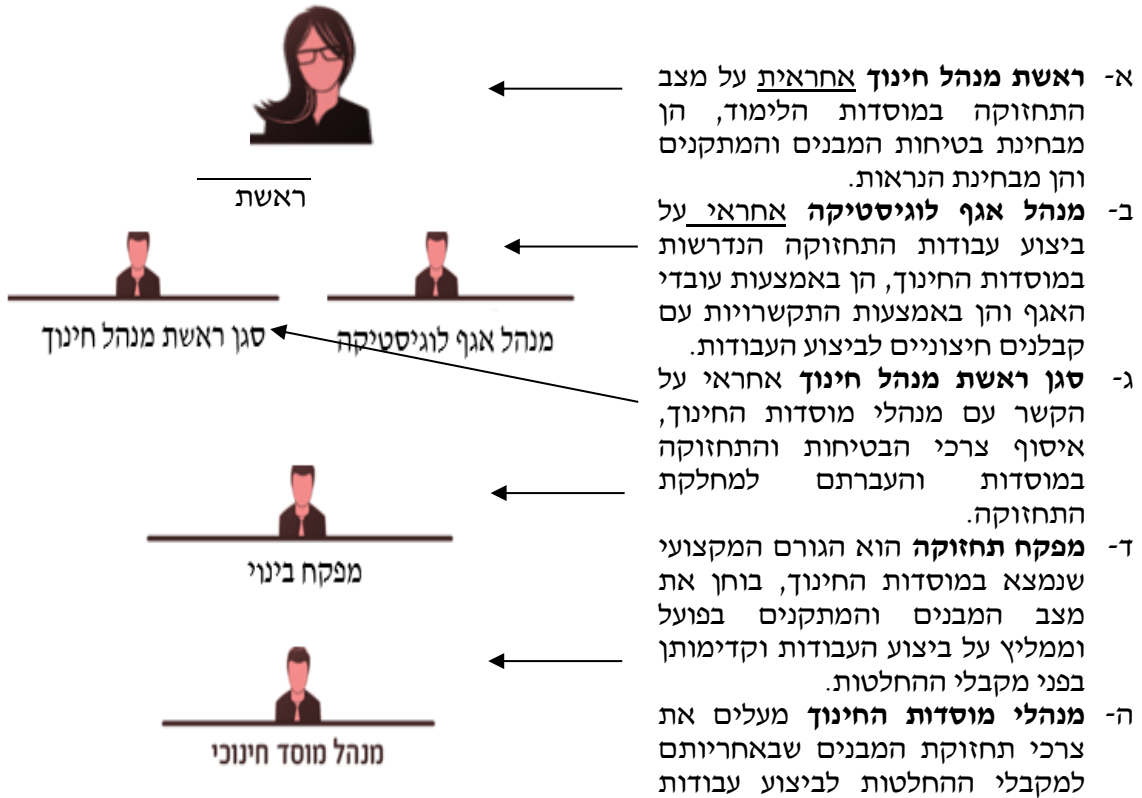
כחלק מהמדיניות של משרד החינוך, הוא נוהג לממן בניית מוסדות חינוך חדשים בהתאם לפרוגרמות תכנוניות שהרשות מגישה לו ולאחר קבלת הרשאה תקציבית מתאימה מהמשרד. מרגע שבניית המוסד החינוכי מסתיימת, מבחינת משרד החינוך האחריות למבנה, לרבות תחזוקתו, עוברת לרשות המקומית. לכן אותם סכומים (שהם סכומים נמוכים) שהמשרד מעביר מדי שנה בשנה עבור שיפוצי הקיץ, מהווים סיוע לרשויות המקומיות.

### 1.3. הנורמה המחייבת בהקשר לביצוע עבודות בנייה בבתי הספר

נוהל עבודות בניה ושיפוצים במהלך לימודים במוסד חינוך – נובמבר 2022 (להלן: "נוהל עבודות שיפוצים במוסדות חינוך")

חוזר מנכ"ל משרד החינוך ניהול שגרת הבטיחות בבתי הספר הוראת קבע מס' 0143 מיום 15.8.2018 (להלן: "הוראה 143").

### 1.4. תרשים הבקרה העירונית על שיפוצי קיץ בראי הביקורת



להלן תיאור סכמתי של תהליך ביצוע שיפוצי קיץ במוסדות חינוך:



### 1.5. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את הנהלים העירוניים הרלוונטיים, ההליך וההתקשרויות בפועל עם גורמי חוץ ומידת התאמתם לכללים המחייבים ברשויות המקומיות, בדבר עבודות בינוי המבוצעות במוסדות החינוך בעיר במסגרת שיפוצי קיץ.

## 1.6 מתודולוגיה

לצורך עריכת הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- קבלת נתונים כספיים בדבר היקף עבודות שיפוצי קיץ בבתי הספר בעיר רחובות בשנים 2022-2024.
- סקירת המכרז והסכמי ההתקשרות עם הקבלנים המבצעים את שיפוצי הקיץ בבתי הספר.
- פגישות עם מנהל אגף לוגיסטיקה וסגן ראשת מינהל החינוך.
- ביצוע סיורי שטח במוסדות החינוך בהם בוצעו שיפוצי קיץ.

הביקורת נערכה החל בחודשים מאי עד נובמבר 2024.

## 2. ממצאים

### 2.1 היעדר נוהל עירוני בתחום עבודות שיפוצי קיץ

נוהל עירוני בתחום ביצוע עבודות שיפוצי קיץ במוסדות חינוך נועד להסדיר את סדר הפעולות הנדרש בכל הקשורות לעבודות בינוי במוסדות החינוך בעיר, החל מהגשת הבקשות על ידי בתי הספר ותיעודן העבודות, קביעת תכנית עבודה לביצוע, המתכללת את כלל העבודות הנדרשות בבתי הספר וביצוע בקרה ומעקב אחר ביצוע העבודות מההיבט התקציבי והביצוע בפועל.

לא נמצא תיעוד לקיומו של נוהל עירוני המסדיר את אופן ההתנהלות של העירייה בכל הקשור לביצוע עבודות בנייה במסגרת שיפוצי קיץ במוסדות החינוך בעיר הכולל, בין היתר, את אופן הגשת הבקשות מבתי הספר, ריכוז הבקשות וקביעת קדימות העבודות, אישור ביצוע העבודות, בדיקת ביצוע העבודות ומעקב אחר הביצוע ביחס לתוכנית שנקבעה.

העובדה שאין נהלים מסודרים בנושא, מהווה פגם ניהולי.

מומלץ לקבוע נהלי העבודה.

מוצע לעשות שימוש במצגת שנערכה בנושא ע"י משרד החינוך – "נוהל עבודות בנייה ושיפוצים במהלך לימודים במוסדות חינוך".

### 2.2 היעדר תכנית פעולה רב שנתית

עבודות התחזוקה בבתי הספר מבוצעות בהתאם לצורך ועל פי תקציב עירוני מוגדר ומאושר. לכן, ישנו צורך לבחון את הצרכים בכלל בתי הספר ולפעול לביצוע העבודות הנדרשות על פי סדרי העדיפויות הנדרשים.

לאור מגבלת התקציב והיקף העבודות, לא ניתן לבצע את כלל העבודות בבתי הספר בשנה אחת והעבודות מתפרסות על פני מספר שנים, כאשר הנושאים הבטיחותיים מקבלים עדיפות ולאחר מכן עבודות בינוי נוספות.

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי במהלך שנת הלימודים מעבירים בתי הספר את ליקויי הבניה בבתי הספר ומגישים בקשות לביצוע התיקונים הנדרשים על פי השקפתם. מפקחי אגף

לוגיסטיקה מסיירים בבתי הספר, בוחנים את הבקשות שהוגשו ואת המצב המבני בכל בתי הספר ומגבשים תכנית עבודה לביצוע עבודות הבינוי.

העירייה לא ערכה תכנית עבודה רב שנתית לביצוע עבודות בינוי ושיפוצים בכלל בתי הספר. תכנית העבודה מתגבשת מידי שנה על פי הצרכים שמעלים בתי הספר ומצב המבנים שמשתקף מהסיורים שעורך המפקח מטעם מחלקת תחזוקה.

בתגובה לטיטוט דו"ח הביקורת מסר מנהל אגף לוגיסטיקה, כי מיותר לערוך תוכנית שיפוצים רב שנתית שכן כפי שהגדיר מנכ"ל העירייה הרי שסדרי העדיפויות נגזרים מליקויי בטיחות ואינסטלציה סניטרית ולא מתוכנית רב שנתית.

לאחר פרסום מכרז מפקחים חדש יבוצע נוהל לעריכת תוכנית רב שנתית לביצוע עבודות שיפוץ במוסדות חינוך.

לדעת הביקורת, ישנה חשיבות לעריכת תוכנית עבודה רב שנתית בהיבט של ניהול ותיעודן העבודות, בכפוף למשימות ביצוע אד-הוק המקבלות תיעודן. עוד יצוין, כי העובדה שמנהל אגף לוגיסטיקה ציין כי ישנה כוונה לעריכת נוהל להכנת תוכנית עבודה רב שנתית מצביעה על חשיבות הנושא ועל הרלוונטיות של עריכת תוכנית רב שנתית כאמור.

### 2.3 היענות גבוהה לבקשות מוסדות החינוך

הביקורת סקרה את הבקשות שהעבירו מוסדות החינוך בעיר למינהל החינוך וערכה השוואה למשימות שאושרו לביצוע. נמצא כי מרבית המשימות שבוצעו אכן הופיעו ברשימת הבקשות שהעבירו במוסדות החינוך, נתון המצביע על כך שמרבית העבודות שמבוצעות במסגרת שיפוצי קיץ מגיעות כדרישות ממוסדות החינוך. להלן דוגמאות:

מוסד	המשימות שהתבקשו	המשימות שאושרו לביצוע
בי"ס סיני	1. שקיעות אבנים משתלבות בחצר - גורם לנפילות תלמידים וצוות	1. טיפול בניקוז מי מזגנים שחודרים לכיתות – נושא 2.
	2. ניקוז מי מזגן בכיתה ה-2 - המים חודרים לקיר של הכיתה שמתחתיה	2. תיקוני איטום בספרייה – נזילות מהתקרה – נושא 3.
	3. בעיית איטום בספרייה -רטיבות בתקרה עקב חדירת מי גשמים	3. החלפת זכוכית סדוקה בפרוזדור – נושא 10.
	4. חומר מבודד בכיתה המחולקת ח.מיוחד	
	5. פינות ישיבה מקורות בחצר	
	6. הגבהת מעקה בקומות 2,3	
	7. החלפת תקרת פנל פח בשירותים קומה 2 בוצע שפוץ בקיץ שעבר	
	8. תקון דלתות	
	9. תקוני חשמל והחלפת תאורה	
	10. החלפת זכוכית סדוקה בפרוזדור	

מוסד	המשימות שהתבקשו	המשימות שאושרו לביצוע
בי"ס ניצני המדע	1. טריבונות במגרש סדוקות ושבורות	1. השלמת שיפולים – נושא 1.
	2. דלתות הכיתות נתקעות ולא נפתחות	2. החלפת מנגנוני דלתות – נושא 2 + נושא 11.
	3. רטיבות במבנה מנהלה- חדר מנהלת, חדר יועצת, חדר מורים	3. איטום מנהלה – נושא 3.
	4. חור בקיר בצינור מזגן בכיתה ב'6	
	5. חסר כפתור למזגן בכיתה ב'6	
	6. פאנלים חסרים ב 4 כיתות	
	7. משקוף לדלת מרוסק בכיתה ב'2	
	8. בניין 2 חדר ספח קטן שקעי תקשורת חשופים	
	9. לבנת ריצוף שבורה בכיתה ג'3	
	10. שרשרת מעצור דלתות כיתות ו3, 41	
	11. דלתות שירותים	

נראה כי בהיעדר תכנית עבודה שנתית רוב שנתית, במסגרת שיפוצי הקיץ ניתן מענה בעיקר לדרישות וצרכים העולים מהשטח .

בתגובת אגף החינוך לטיטוט הדו"ח נמסר כי ההיענות לדרישות המוסדות משקפת את האיזון למתן מענה בין צרכים לבין בקשות.

## 2.4 העסקת מפקחים חיצוניים

התקשרות עם מפקחי בינוי היא חלק חיוני בתהליך ניהול פרויקטים בבנייה, זאת במטרה לבחון את הצורך בביצוע העבודות, לתכנן את הביצוע באופן מיטבי ולהבטיח שהעבודות מתבצעות בהתאם לתכנון, לתקנים ולמפרטים הטכניים.

מפקחי בינוי ממונים על בקרת איכות וביצוע באתרי הבנייה, בין היתר: בקרה על איכות העבודה, מעקב אחר לו"ז ותהליכים, בדיקת התאמה לתוכניות, תיעוד ודיווח, הבטחת עמידה בתקני בטיחות, וכד'.

על פי פרוטוקול ישיבת ועדת התקשרויות מיום 7.1.2021 עולה, כי העירייה פנתה ל- 6 מציעים למתן שירותי פיקוח לביצוע שירותי תיאום, ניהול ופיקוח על פרויקטים בתחום עבודות ושיפוצים במוסדות חינוך וציבור בע"מ.

במענה לפנייה העבירו המציעים את הצעותיהם וועדת התקשרויות החליטה לאשר את כל ההצעות שהתקבלו, לתקופת התקשרות של שנתיים עם אופציה לשנה נוספת.

2.4.1. חתימה על הסכמי התקשרות בדיעבד

בהתאם להחלטה, העירייה חתמה על הסכם התקשרות עם הספקים, כמפורט להלן:

שם המפקח	מועד החתימה	תוקף ההסכם	חתימה הספק	חתימת העירייה	האם תקין
	1.6.2022	עד 1.6.2022 31.5.2024	✓	✓	תקין
	1.6.2022	עד 1.2.2021 31.1.2023	✓	לא הוטבעה חותמת העירייה	נחתם בדיעבד
	1.6.2022	עד 1.2.2021 31.1.2023	✓	✓	נחתם בדיעבד
	1.6.2022	עד 1.2.2021 31.1.2023	✓	✓	נחתם בדיעבד
	1.6.2022	עד 1.6.2022 31.5.2024	✓	✓	תקין
	1.6.2022	עד 1.6.2022 31.5.2024	✓	✓	תקין

בשלושה מקרים העירייה חתמה על הסכמי ההתקשרות בדיעבד, שנה ו-4 חודשים לאחר תחילת ההתקשרות עם המפקחים. כלומר, העירייה התקשרה עם המפקחים ללא הסכם חתום במשך שנה ו-4 חודשים.

**בתגובת היועמ"ש לטיטת דו"ח הביקורת צוין כי ביום 18.5.2022 החליטה ועדת התקשרויות לפצל את מועדי תחילת ההתקשרות עם המפקחים, מאחר שההסכמים טרם נחתמו, ולקבוע כי תחילת ההתקשרות עם המפקחים תחל בחודש פברואר 2022 ואילו ההתקשרות עם המפקחים תחל בחודש יוני 2022.**

אי לכך, חלק מההסכמים נחתמו בדיעבד לאחר שלמעשה תקופת ההתקשרות כבר החלה.

2.4.2. הארכת הסכמי ההתקשרות בדיעבד

במסגרת הסכם ההתקשרות נקבע, כי ניתנת אופציה לעירייה להאריך את תקופת ההתקשרות ב-12 חודשים נוספים.

העירייה החליטה לממש את האופציה והאריכה את ההסכמים עם המפקחים, כמפורט להלן:

שם המפקח	מועד הארכה	תוקף הארכה	הערות	האם תקין
	24.4.2023	עד 1.2.2023 31.1.2024	נחתם בדיעבד	✗

שם המפקח	מועד ההארכה	תוקף ההארכה	הערות	האם תקין
	14.2.2023	עד 1.2.2023 31.1.2024	נחתם בדיעבד	✗
	31.1.2023	עד 1.2.2023 31.1.2024	--	✓
	3.1.2024	עד 1.2.2024 31.5.2024	--	✓
	3.1.2024	עד 1.2.2024 31.5.2024	--	✓
	3.1.2024	עד 1.2.2024 31.5.2024	--	✓
	24.3.2024	עד 1.2.2024 31.5.2024	--	✓
	26.5.2024	עד 1.6.2024 30.7.2024	--	✓
	29.5.2024	עד 1.6.2024 30.7.2024	--	✓
	לא צוין תאריך	עד 1.6.2024 31.5.2025	לא ברור תאריך החתימה	✗
	8.7.2024	עד 1.6.2024 30.7.2024	נחתם בדיעבד	✗
	29.7.2024	עד 1.6.2024 31.5.2025	נחתם בדיעבד	✗
	29.7.2024	עד 1.6.2024 31.5.2025	נחתם בדיעבד	✗

מהנתונים המוצגים הטבלה עולה, כי העירייה אינה מקפידה להאריך את הסכמי ההתקשרות לפני תום תוקף ההסכם, כך שבפועל המפקחים נותנים שירותים לעירייה ללא הסכם בתוקף.

**בתגובת היועמ"ש לטיוט דו"ח הביקורת צוין כי מדובר בפרק זמן קצר של חודש-חודשיים ממועד תחילת תקופת האופציה, שנובע בד"כ, בשל סבב החתימות הנדרש בעירייה וציון תאריך חתימת ההסכם עפ"י התאריך שבו חתם מנכ"ל העירייה.**

**יצוין כי לעיתים, סיום סבב החתימות מתעכב בשל נספחים שלא צורפו כנדרש ע"י הגורם עימו מתקשרת העירייה כגון: אישור קיום ביטוחים בנוסח שאינו תואם את הנוסח שהתבקש ע"י העירייה ואזי מתנהלים דין ודברים בין יועצי הביטוח שמעכבים את חתימת ההסכם / הארכת ההסכם.**

\_\_\_\_\_

2.4.3. המשך התקשרות ללא הסכם בתוקף

תוקף ההסכמים עם המפקחים [REDACTED] הסתיים בתאריך 30.7.2024, זאת בהתאם לתום תוקף הארכות ההסכמים על פי החלטת ועדת שלושה ומסמך הארכת ההסכם שנחתם עם מפקחים אלה.

נמצא כי העירייה ממשיכה להתקשר עם מפקחים אלה ולהזמין מהם שירותי פיקוח על פרויקטים בתחום הבינוי גם לאחר תום תוקף ההסכם.

מעיון בכרטסת הנהלת החשבונות של המפקחים [REDACTED] נמצא, כי הועברו להם תשלומים לאחר תום תוקף ההתקשרות, ואף שניים מהמפקחים, [REDACTED] העבירו חשבוניות נוספות לתשלום לאחר תום תוקף הסכם ההתקשרות.

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי בימים אלה שוקדים עובדי העירייה על עריכת מכרז חדש לבחירת מפקחים אשר עתיד להתפרסם עם סיום עריכתו.

בתגובת מנהל אגף לוגיסטיקה לטיוטת דו"ח הביקורת נמסר, כי בוצעה פניה ליועץ חיצוני לכתיבת מכרז התקשרות עם מפקחים. המכרז הוכן וצפוי להתפרסם בקרוב.

2.4.4. חוסר שוויוניות בחלוקת העבודה בין המפקחים השונים

כאמור, העירייה בחרה 6 מפקחים לפיקוח על עבודות שיפוצי קיץ. להלן פירוט התשלומים למפקחים הזוכים על פי נתוני הנהלת החשבונות לשנים 2021-2024:

שם המפקח	סה"כ תשלומים לתקופה (בש"ח)	אחוז מסך התשלומים למפקחים
[REDACTED]	3,904,510	41%
[REDACTED]	1,815,239	19%
[REDACTED]	1,580,814	16%
[REDACTED]	949,776	10%
[REDACTED]	700,214	7%
[REDACTED]	675,118	7%

הנתונים המוצגים בטבלה מצביעים על חוסר שוויוניות בחלוקת עבודות הפיקוח והעדפה של מפקח אחד על פני האחרים.

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי ניסונו עם המפקחים במשך שנות עבודתם הביא אותנו לכדי מסקנה כי ישנם פערים באיכות עבודת הפיקוח בין המפקחים השונים, ולכן הוא סומך על מפקחים מסוימים יותר מהאחרים ובהתאם הם מקבלים עדיפות על פני האחרים בחלוקת העבודה.

הביקורת מציינת, כי עיקרון השוויון בכספי ציבור הוא חיוני כדי להבטיח חלוקת משאבים הוגנת ושוויונית, למנוע אפליה ושחיתות, לחזק את אמון הציבור, ולשמור על שלטון החוק. ככל שלדעת בעלי התפקידים העדפת מפקחים מסוימים על פני האחרים הינה לטובת

העירייה, יש לקבוע מנגנון מתאים במסכמי המכרז ולפעול על פי קריטריונים אלה בהעדפת המפקחים.

בתגובת מנהל אגף לוגיסטיקה לטיטות דו"ח הביקורת נמסר, כי חלוקת העבודות מבוצעת בהתאם לזמינות המפקחים ולטיב ניהולם מול עבודות הקבלנים, במיוחד בתקופת הקיץ הלחוצה.

הסכומים כפי שמצויינים בדוח אינם מוכרים לאגף לוגיסטיקה. יש לציין כי אגפי עירייה נוספים מפעילים מפקחים על פי שיקול דעתם.

הביקורת בדעה לפיה העסקת המפקחים ע"י אגפים אחרים עשויה להצביע על העסקתם ללא הליך מכרזי וללא הסכם.

## 2.5. העסקת קבלני עבודות בינוי בבתי ספר

העירייה פרסמה מכרז פומבי מס' 4/2020 "לביצוע עבודות שיפוץ ותחזוקת מבני ציבורי – מסגרת שנתית". על פי פרוטוקול מס' 12 משיבת ועדת המכרזים של העירייה מיום 27.2.20 (להלן: "פרוטוקול פתיחת מעטפות"), המכרז פורסם בתאריך 23.1.20 בשני עיתונים ארציים, כלכליסט וגלובס.

בפרוטוקול פתיחת המעטפות צוין כי בתיבת המכרז נמצאו 11 מעטפות שהוגשו על ידי מציעים וכן מעטפת אומדן. עוד צוין כי נעשתה בדיקה ונמצא כי כל המעטפות הוגשו לפני המועד האחרון להגשת הצעות.

במסגרת הישיבה נפתחו המעטפות של כל המציעים וכן מעטפת האומדן ונערכה רשימה של המסמכים שנמצאו בכל מעטפה.

בסיכום פרוטוקול פתיחת המעטפות נקבע כי:

1. הערבויית הבנקאיות שהגישו המציעים יועברו לבדיקה בגזברות.
2. עותק מההצעות יועבר למנהל אגף תחזוקה לבדיקה.
3. לאחר הבדיקה יתקיים דיון בהצעות.

פרוטוקול פתיחת המעטפות אושר בחתימת יו"ר הועדה.

### 2.5.1. חשש לניגוד עניינים עם יועץ המכרז

[REDACTED],  
ובין היתר, הכשירה הצעה של [REDACTED] למרות הגשת הצעה החורגת בפער משמעותי מהאומדן.

למרות האמור לעיל, נמצא כי [REDACTED] נבחרה לספק שירותי פיקוח על קבלני השיפוצים, כאשר בחלק מהפרויקטים החברה מפקחת על עבודות המתבצעות ע"י [REDACTED].

הביקורת בדעה לפיה מצב שבו חברה שמספקת שירותי ייעוץ במכרז לקבלני שיפוצ משמשת במקביל גם כמפקחת על אותה חברה קבלנית יכול להוות ניגוד עניינים וזאת ממספר טעמים:

- חוסר אובייקטיביות בפיקוח – חברה שסייעה לקבלן לזכות במכרז עלולה להיות פחות מחמירה בפיקוח עליו.
- תמריץ כלכלי – ייתכן שלחברה המפקחת יהיה אינטרס לשמור על יחסים טובים עם הקבלן, מה שעלול לפגוע באיכות הפיקוח.

בנוסף לכך, מציאות זו עשויה להוות בסיס לזות שפתיים ופתחון פה אודות היכרות ו/או קירבה בין הגופים ביחס למתן יתרון בלתי הוגן לקבלן והיעדר תחרות הוגנת ופגיעה בשוויוניות שוויוני על חשבון המתמודדים האחרים.

#### 2.5.2. אי רישום פרוטוקול על גבי מסמך רשמי של העירייה ו/או ועדת מכרזים

הביקורת מציינת, כי הפרוטוקול נערך על גבי דף שאינו נושא את לוגו העירייה ו/או לוגו ועדת המכרזים, כפי שמקובל במסמכים רשמיים ברשויות מקומיות.

בתגובת היועמ"ש לטיטת הדו"ח צוין כי אין הכרח ברישום פרוטוקול על גבי נייר נושא לוגו של העירייה ו/או ועדת המכרזים ובלבד שהמסמך נושא את החתימות הנדרשות.

#### 2.5.3. אומדן למכרז – תקין

בסעיף 11 (א) לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח – 1987 נקבע, בין היתר, כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14(א), אומדן. בסעיף 11 (ג) נקבע עוד, כי האומדן יופקד בתיבת המכרזים לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז.

לביקורת הוצג העתק מאומדן המכרז שנקבע על ידי [REDACTED] (להלן: "המפקח"). האומדן הוצא מתיבת המכרזים במעמד ישיבת פתיחת המעטפות ונחתם על ידי יו"ר הועדה. באומדן נקבע, כי מחירים סבירים להצעות המחיר הינן 20% ממחירון "דקל מאגר שיפוצים ותחזוקה" (להלן: "מחירון דקל") כהנחת בסיס. עוד נקבע באומדן ע"י המפקח, כי הפחתה נוספת של 10% למחירי האומדן הינה סבירה.

האומדן נחתם על ידי המפקח מטעם אגף לוגיסטיקה, [REDACTED], בתאריך 26.2.2020, ביום בו תם המועד להגשת ההצעות.

#### 2.5.4. העדר קביעה ברורה במכרז על כמות המציעים שייבחרו

במסמכי המכרז נקבע, בין היתר, כי: "...בכוונת העירייה לבחור במספר הצעות הטובות ביותר (שתיים לפחות) ובעליהן יחשבו לזוכים במכרז...".

בתאריך 23.6.2020, לאחר שהסתיימה בדיקתו של מ"מ מנהל אגף תחזוקה יחד עם המפקח, התקיימה ישיבה של ועדת המכרזים לדיון בהצעות ולהמליץ על הזוכים במכרז.



בבדיקת מנהל אגף לוגיסטיקה והמפקח נמצא כי 3 הצעות שבהן ניתנה הנחה בשיעור של למעלה מ- 40% מהאומדן, קרי הנחה בשיעור של למעלה מ- 14% ממחירון דקל כאשר האומדן מדבר על הנחה בשיעור של 10%.

לישיבת ועדת המכרזים זומנו 3 המציעים הנ"ל וחברי הועדה הפנו לכל אחד מהם 5 שאלות על מנת לברר את אופן התמחור ולוודא כי ההצעות אינן גרעוניות והם יכולים לעמוד במחירים שהציעו.

במסגרת הישיבה בחנו חברי ועדת המכרזים את ההצעות, בררו עם המציעים הזולים כי הם יכולים לעמוד בהצעותיהם והמליצו לבחור ב- 5 מציעים הזולים ביותר.

כמצוין לעיל, במסמכי המכרז לא נקבע מספר ההצעות שייבחרו, בפועל המליצו חברי ועדת המכרזים לבחור ב- 5 מציעים.

פרוטוקול ועדת המכרזים נחתם על ידי יו"ר הועדה.

לאור העובדה שבסופו של דבר נבחרו 5 מציעים - למרות הפערים הקטנים – ולאחר מכן נותנים את העבודה ל- 3 בלבד, לא ברור הטעם לחוסר הבהירות במסמכי המכרז בנוגע למספר המציעים.

#### 2.5.5. העדר שקיפות לעניין בחירת הזוכים במכרז

פירוט הסיבות לבחירת הזוכים בפרוטוקול ועדת מכרזים הוא חיוני להבטחת הליך תקין, שקוף וצודק. פירוט הסיבות מספק מענה ברור לשאלות שעשויות לעלות מצד משתתפי המכרז. כאשר הנימוקים מפורטים ומנומקים היטב, קטן הסיכון לערעורים או תלונות מצד מציעים שלא זכו.

לא נמצא הסבר בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים לסיבה בבחירת מספר הזוכים ולא הובהר מדוע נבחרו 5 מציעים.

במכרז הנ"ל חשיבות תיעוד ופירוט הסיבות לבחירת הזוכים מקבלת משנה תוקף, לאור העובדה שהוגשו הצעות דומות במהותן שחלקן זכו וחלקן לא, בעוד לא נקבע מראש מספר הזוכים במכרז.

**בתגובתה מנהל אגף לוגיסטיקה לטיטת דו"ח הביקורת נמסר, כי במכרז עתידי יירשם בפרוטוקול הסיבות לבחירת כל זכין.**

הביקורת בדעה לפיה קביעת מספר הזוכים מראש במכרז עדיפה ממספר סיבות עיקריות:

- שקיפות והוגנות – כאשר מספר הזוכים ידוע מראש, המשתתפים במכרז מבינים את הכללים בצורה ברורה ויכולים לתכנן את הצעותיהם בהתאם. זה מונע מצב של חוסר ודאות או חשש מהחלטות שרירותיות מצד עורך המכרז.
- מניעת חשש להטיה או פרשנות בדיעבד – אם מספר הזוכים נקבע רק לאחר פתיחת ההצעות, עלול להיווצר חשש כי עורך המכרז משנה את הקריטריונים או את מספר הזוכים בהתאם לתוצאות המכרז ולא לפי צרכים מוגדרים מראש.



- תכנון תקציבי מדויק – קביעת מספר הזוכים מראש מאפשרת למזמין המכרז לנהל טוב יותר את התקציב ולמנוע הוצאות לא מתוכננות.
- יצירת תחרות בריאה – כאשר ידוע מראש שיש מספר מסוים של זוכים, המציעים יכולים להעריך את סיכוייהם בצורה מושכלת יותר, מה שמוביל להצעות איכותיות יותר ולתחרות הוגנת.
- מניעת אי-ודאות משפטית – אם מספר הזוכים נקבע לאחר פתיחת ההצעות, הדבר עלול להוביל לערעורים משפטיים מצד משתתפים שלא זכו בטענה כי הקריטריונים שונו במהלך הדרך.
- התאמה לצורכי הפרויקט – כאשר מראש מוגדר מספר הזוכים בהתאם לצרכי המזמין (למשל, מספר קבלנים שיידרשו לפרויקט תשתיתי גדול), הדבר מאפשר תכנון וביצוע אפקטיביים יותר.

**לסיכום, קביעת מספר הזוכים מראש מחזקת את אמינות המכרז, מפחיתה מחלוקות ומייעלת את ניהול ההתקשרות החוזית עם הזוכים.**

בתגובת היועמ"ש לטיטת הדו"ח צוין כי קביעת מספר הזוכים מראש כובלת את ידי ועדת המכרזים ומונעת מהם מרחב גמישות.

לעיתים יש מצבים שבהם רק לאחר שמתבררת איכות המציעים הזוכים, (כגון: ניסיון קודם של העירייה, המלצות שליליות מרשויות אחרות וכיו"ב) או מבחינת המחיר המוצע בהן, הן לא כדאיות לעירייה, מתקבלת החלטה על מספר הזוכים ולכן חשוב לאפשר לחברי ועדת המכרזים מרחב גמישות.

**2.5.6. חוסר התייחסות לאיכות בקריטריונים לבחירת הזוכים**

במסגרת מסמכי המכרז נקבעו תנאי סף להגשה הצעה והשתתפות בהליך המכרזי הכוללים, בין היתר, היותו של המציע קבלן רשום ביום הגשת ההצעה וכן עליו להיות בעל ניסיון של 3 שנים כקבלן ראשי בביצוע 3 פרויקטים לפחות בתחום הבניה, הדומים באופיים לעבודות נשוא המכרז והיקפם הכספי הוא לפחות 500,000 ₪ לפני מע"מ.

במסגרת בחינת ההצעות לא נקבעו כל תנאים איכותיים נוספים לדירוג ההצעות, כגון: שביעות רצון של לקוחות אחרים של המציע, איכות הצוות המוצע, ניסיון מעבר לקבוע בתנאי הסף, וכד'.

**בפועל, חברי ועדת המכרזים בחרו בזוכים על פי קריטריון אחד בלבד - גובה הצעת המחיר, (ההצעות הזולות ביותר).**

בהינתן שלא נקבעה כמות הזוכים מראש ולחברי ועדת המכרזים ניתן המנדט לקבוע את מספר הזוכים, ככל שמדובר על יותר מזוכה אחד, חברי הוועדה בחרו ב- 5 המציעים הזולים ביותר.

להלן טבלה המפרטת את שיעורי ההנחה שהגישו המציעים:



#	שם הקבלן	אחוז הנחה ממחירי האומדן
1	קבלן א'	16.7%
2	קבלן ב'	15.8%
3	קבלן ג'	14.2%
4	קבלן ד'	13.64%
5	קבלן ה'	12.8%
6	קבלן ו'	12.56%
7	קבלן ז'	12.32%
8	קבלן ח'	12.2%
9	קבלן ט'	10.8%
10	קבלן י'	10.5%
11	קבלן יא'	6.3%

מסקירת ההצעות עולה, כי ההבדלים בין ההצעות 4-8 קטנים מאד, כאשר מבין 5 המציעים הללו הפער בין ההצעה הגבוהה ביותר לנמוכה ביותר עומד על - 1.32% בלבד. הואיל ולא נבחנו קריטריונים נוספים מעבר למחיר וההחלטה על כמות הזוכים נקבעה על ידי חברי ועדת המכרזים, הוחלט על בחירה בהצעות 4 – 5 בלבד. לנוכח ההבדלים המזעריים בין הצעות המחיר, נראה שהיה מקום לתת משקל גם להיבט האיכותי של המציעים השונים.

**בתגובת היועמ"ש לטיטת הדו"ח צוין כי ההחלטה האם לשקלל בציון מרכיב של איכות נתונה בידי הצוות המקצועי ו/או יועץ המכרז (גורם חיצוני) ולא הלשכה המשפטית.**

**כמו כן, בקדנציה הקודמת הנהלת העירייה החזיקה בגישה לפיה יש לדרג את המציעים על בסיס ציון המחיר בלבד, (ללא מרכיב איכות).**

**בתגובת מנהל אגף לוגיסטיקה לטיטת דו"ח הביקורת נמסר, כי במכרז עתידי יירשם במפורש מספר המציעים הזוכים וכן יינתן משקל למרכיב האיכות של המציעים.**

**2.5.7. חוסר שוויוניות בחלוקת העבודות בין הקבלנים**

כאמור, העירייה בחרה 5 מציעים לביצוע עבודות שיפוצי קיץ. להלן פירוט התשלומים לקבלנים הזוכים על פי נתוני הנהלת החשבונות לשנים 2022-2023:

שם הקבלן	2022	% מהעבודות	2023	% מהעבודות
███	11,216,605	53%	14,425,176	44%
███	5,530,389	26%	10,015,883	30%
███	4,222,525	20%	8,542,587	26%
<b>סה"כ</b>	<b>20,971,541</b>		<b>32,985,669</b>	

מהנתונים המוצגים בטבלה עולה, כי העירייה משתמשת בשירותיהם של 3 קבלנים בלבד מבין 5 הקבלנים שנבחרו, כאשר אחד הקבלנים ביצע כמחצית מסך העבודות.

שני הקבלנים האחרים שנבחרו, לא ביצעו עבודות מטעם בעירייה במסגרת שיפוצי קיץ כלל.

הביקורת מציינת, כי עיקרון השוויון בכספי ציבור הוא חיוני כדי להבטיח חלוקת משאבים הוגנת ושוויונית, למנוע אפליה ושחיתות, לחזק את אמון הציבור, ולשמור על שלטון החוק. ככל שנקבע כי כל חמשת הקבלנים זכו מכרז יש לשמור על עיקרון השוויון ככל הניתן ולחלק את העבודות בין הזוכים באופן שאינו מעדיף זוכה אחד על פני משנהו.

**בתגובה לטיטת דו"ח הביקורת מסר מנהל אגף לוגיסטיקה, כי מתוך 5 הקבלנים שנבחרו, קבלן אחד פשט רגל, קבלן אחד ידו סולקה לאור התנהגותו, יתר 3 הקבלנים שנתרו קיבלו עבודות לביצוע בהתאם ליכולתם על מנת לייצר מצב בו העבודות יבוצעו במהירות ובאיכות הנדרשים, כמו כן ניתן להבחין כי מרבית העבודות בוצעו על ידי הקבלן עם אחוז ההנחה הגבוה ביותר – דבר המאפשר חיסכון כספי ביחס לקבלנים אחרים עם אחוזי הנחה נמוכים יותר.**

**בתגובה מנהל אגף לוגיסטיקה לטיטת דו"ח הביקורת נמסר, כי ההחלטות שהתקבלו בפורום שיפוצי קיץ במשרדי מנכ"ל העירייה ועם יתר בעלי התפקידים הבכירים בעירייה, באו לידי ביטוי בטבלאות השליטה המתעדכנות באופן תמידי על ידי המפקח.**

## 2.6. בקרה חסרה על התשלומים לקבלנים

מרבית עבודות הבינוי מבוצעות על פי כתב כמויות מוגדר מראש, כך קורה לרוב בעבודות בינוי במסגרת שיפוצי קיץ. כאשר הקבלן המבצע מגיש חשבונות לתשלום הוא נדרש לצרף את כתב הכמויות ולציין את סעיפי הביצוע בהתאם לסעיפים שאושרו מראש ואת הכמויות בהם הוא השתמש בכל סעיף ובגינם העירייה מחויבת.

בכדי לבדוק את נאותות החיוב נדרש מפקח מטעם העירייה לבדוק את כתב הכמויות ואת החיוב שהוגש לעירייה ולאשר או לתקן את החיוב, על פי בדיקות שהוא ביצע.

לאחר בדיקתו המפקח מאשר את החשבון בחתימתו ומעביר לאישור מנהל אגף לוגיסטיקה.

בחשבונות בגין עבודות בינוי מתמשכות נהוג להפחית מכל חשבון דמי עיכובן כבטוחה לביצוע כלל העבודות. עם סיום העבודות והגשת החשבון הסופי דמי העיכובן ישלמו לקבלן כנגד אישור ביצוע העבודה לשביעות רצון העירייה.

מסקירת מדגם 8 חשבוניות עלו הממצאים הבאים:

מספר חשבון ספק	שם הפרויקט	שם הקבלן	חתימת המפקח	חתימת המנהל	קיום הערות על גבי החשבון	האם היה שינוי מהחשבון
680	מתנ"ס קריית משה	██████████	✓	✓	✓	הפחתת החשבון
628	קומה 5 עירייה	██████████	✓	✗	✓	הפחתת החשבון

מספר חשבון ספק	שם הפרויקט	שם הקבלן	חתימת המפקח	חתימת המנהל	קיום הערות על גבי החשבון	האם היה שינוי מהחשבון
698	תקוותנו שיפוצ כללי	[REDACTED]	✓	✓	✓	אין שינוי
699	מתני"ס קריית משה	[REDACTED]	✓	✓	✓	הפחתת החשבון
1010	שיפוצ כללי ביי"ס גשר	[REDACTED]	✓	✓	✓	אין שינוי
1005	6 כיתות ביי"ס בגין	[REDACTED]	✓	✓	✓	אין שינוי
702	בי"ס שפרינצק	[REDACTED]	✓	✓	✓	אין שינוי
789	עבודות שיפוצ המר בעתיד	[REDACTED]	✓	✓	✓	אין שינוי

נתוני הבדיקה המדגמית מצביעים כי :

#### 2.6.1. חוסר הקפדה על שמירה ותיוק אסמכתאות לבדיקה ואישור חשבונות

- במרבית החשבונות שהוגשו לתשלום (5 חשבונות מתוך 8) המפקח לא ביצע שינוי מהחשבון של הקבלן.
- במקרה אחד לא נמצא אישור מנהל אגף לוגיסטיקה על גבי החשבון שהגיש הקבלן ושולם לו.
- בכל החשבונות נמצא סימן ליד כל סעיף בכתב הכמויות המציין אם המפקח מאשר את ביצוע הסעיף כפי שדווח על ידי הקבלן או לחילופין הסעיף תוקן על ידי המפקח.

#### 2.6.2. אי ביצוע עיכוב דמי עכבון לקבלנים

העירייה משלמת לקבלן את מלוא החשבון המאושר. אין נוהגים לקזז דמי עיכבון לקבלן.

**הביקורת מציינת, כי ב- 4 מקרים המפורטים בטבלה לעיל העירייה ביצעה עבודות בינוי במבנים שאינם מוסדות חינוך מאותו תקציב ששימש לשיפוצי קיץ.**

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי בעבר התב"ר הייעודי לעבודות בינוי במוסדות חינוך שימש לביצוע פרויקטים גם במבנים שאינם מוסדות חינוך. כיום נפתח תב"ר ייעודי למוסדות חינוך ותב"ר נפרד למבנים עירוניים אחרים, וקיימת הפרדה בתקציב.

עוד מסר, כי המרכז הקהילתי "תקוותנו" הפך לבית ספר ומעתה הוא נכלל במסגרת מוסדות חינוך.

בתגובת מנהל אגף לוגיסטיקה לטיטת הדו"ח נמסר, כי המפקח מבצע תיקונים על גבי החשבונות וככל וכמות התיקונים גדולה – דורש המפקח מהקבלן להכין חשבון חדש ומעודכן

הכולל את כל הערותיו של המפקח – ולפיכך החשבון החדש אינו משקף את ההערות ו/או תיקונים שבוצעו ע"י המפקח בחשבונות הקבלן.

הביקורת מציינת, כי ישנה חשיבות לשמור תיעוד להערות המפקח לפני תיקון והגשת חשבון חדש ולפיכך מוצע לקבוע כי במקרים הנ"ל יוצמד החשבון הקודם לחשבון החדש.

עוד ציין מנהל אגף לוגיסטיקה בתגובתו, כי העירייה לא נוהגת לקזז דמי עיכובן היות ומרבית העבודות הינן בהיקף המאפשר השגת חשבון סופי ישירות ללא חשבונות ביניים חלקיים מקדימים – בחשבון סופי נהוג לשחרר את העיכובן ועל כן מיותר מראש לגבות אותו בחשבונות הקבלנים כאמור.

## 2.7. בקרה על קבלת התקציב ממשרד החינוך - תקין

משרד החינוך מסייע לרשויות המקומיות במימון עלויות שיפוצי קיץ במוסדות חינוך, אך הסיוע משתנה בהתאם למספר גורמים. לרוב, משרד החינוך מעניק תמיכה תקציבית לפרויקטים מסוימים הנחשבים להכרחיים לשמירה על בטיחות התלמידים והתאמת המבנים לצורכי ההוראה, כמו שיפוצים בטיחותיים, התקנת מתקנים לנגישות, חידוש תשתיות חיוניות, ומערכות מיזוג אוויר.

מדי שנה, משרד החינוך מפרסם קול קורא לרשויות המקומיות, המפרט את תחומי הסיוע וסדרי העדיפויות שלו למימון השיפוצים. הרשויות נדרשות להגיש בקשות מסודרות הכוללות פירוט של הפרויקטים הנדרשים, עלויותיהם ומועדי הביצוע הצפויים.

העירייה התקשרה עם משרד חינוכי (להלן: "המשרד") המתמחה בניצול הכנסות ממשרד החינוך. במסגרת זו, מחלקת התחזוקה מעדכנת את נציגת המשרד בדבר ההוצאות במסגרת שיפוצי קיץ, וזו מדווחת על ההוצאות למשרד החינוך.

נציגת המשרד מנהלת מעקב אחר קבלת הכספים ממשרד החינוך, מעדכנת את סגן ראשת מנהל החינוך ובהתאם משלימה העירייה את המסמכים החסרים בכדי לוודא קבלת הכספים במלואם.

להלן רשימת הפרויקטים בתחום הבינוי במסגרת שיפוצי קיץ שהסתיימו ונמצאים בשלב האחרון לבדיקה והעברת הכספים ממשרד החינוך לעירייה, על פי דיווח שהועבר לסגן ראשת מינהל חינוך בתאריך 6.11.2024:

פרויקט	התחייבות	סכום מדווח	תאריך סטטוס אחרון	סטטוס
נגישות אקוסטית/חושית	201924336	60,000	13/10/2024	הועברה לחברת הבקרה
עיצוב חזות מוסדות חינוך	201814028	300,000	13/10/2024	הועברה לחברת הבקרה
נגישות - ריהוט מותאם	2024240933	13,812	09/09/2024	הועברה לחברת הבקרה
שיפוץ חדר מורים	2022530024	100,000	09/09/2024	הועברה לחברת הבקרה
נגישות פיזית	2023240181	253,890	09/09/2024	הועברה לחברת הבקרה
נגישות פיזית	201924011	271,000	21/07/2024	הועברה לחברת הבקרה
נגישות פיזית	201924395	190,000	21/07/2024	הועברה לחברת הבקרה

פרויקט	התחייבות	סכום מדווח	תאריך סטטוס אחרון	סטטוס
נגישות אקוסטית/חושית	2022241031	6,131	17/07/2024	הועברה לחברת הבקרה
סל רשות עבור ביצוע קולות קוראים	202008855	82,300	17/07/2024	הועברה לחברת הבקרה
נגישות פיזית	201824668	364,865	17/07/2024	הועברה לחברת הבקרה

הביקורת מציינת, כי העירייה מגישה בקשות למשרד החינוך להשתתפות בהנגשת מבנים ומנוהל מעקב אחר כספי ההקצבות ממשרד החינוך על ידי גורם מקצועי בכדי להבטיח כי הכספים מנוצלים באופן מיטבי, וההוצאות מדווחות למשרד החינוך בשלמות ובהתאם לדרישות המשרד בכדי להבטיח כי הכספים יועברו במלואם לעירייה למימון ההוצאות בפרויקטים אלה.

מבדיקת הביקורת נמצא כי המשרד מנהל קובץ מעקב לגבי כלל הפרויקטים המבוצעים על ידי העירייה, ומבצע מעקב אחר איסוף הנתונים והאישורים הנדרשים לדיווח למשרד החינוך, סטטוס הבקשות וקבלת הכספים.

## 2.8 היעדר תיק מוסד לכל מבנה חינוך

בכדי לנהל מעקב שיטתי ומסודר שישמר ברישומי העירייה לאורך השנים ויציג את מצב המבנים להנהלת העירייה ולמקבלי ההחלטות, נהוג לנהל תיק בניין לכל מבנה עירוני.

בתיק הבניין יירשם מצב המבנה במועד עריכת התיק לראשונה ומנקודת זמן זו ואילך תתועד בתיק המבנה כל פעולה שקשורה בטיפול ותחזוקה של המבנה, הן מבחינת בטיחות המבנה, כולל סקרי הבטיחות ותקלות בטיחות אחרות ככל שיתגלו, והן מבחינת עבודות בינוי ותחזוקה, הן תחזוקה שוטפת והן פעולות בינוי גדולות הכוללות, בין היתר, שיפוצי קיץ שנערכו במבנה.

מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נערך תיק בניין לכל מבנה עירוני.

המידע בדבר מצב המבנה ועבודות הבנייה והשיפוצים שנערכו נמצאים במסמכים שונים שנערכו במסגרת עבודות שבוצעו במבנה לאורך השנים או סקרי בטיחות ככל שבוצעו עבודות או סקרי בטיחות כאמור, או ל חילופין מצויים בזיכרוןם של הגורמים העירוניים שלקחו חלק בביצוע העבודות או סקרי הבטיחות.

ניהול תיק מוסד כאמור יאפשר בנוסף לאתר חריגות הנוגעות לתחזוקה לקויה של המבנה, אירועי ונדליזם וכיוב"ז.

## 2.9 העדר פרוטוקול סיום פרויקט ומסירתו

סיום פרויקט בינוי ומסירתו ללקוח הם שלבים קריטיים בתהליך הבנייה. הסיום נעשה תוך הקפדה על מסירת נכס תקין, בטיחותי, ותואם לדרישות הלקוח, ובאופן שמאפשר ללקוח להשתמש בו באופן מידי.

במסגרת תהליך מסירת הפרויקט יש לוודא, בין היתר, כי:



- השלמת כל העבודות בהתאם לתוכניות, המפרטים והחוזה.
- עריכת בדיקות תקינות ומדידות לבחינת איכות הבנייה והבטחת עמידה בדרישות ובתקנים.
- עריכת רשימה מפורטת של ליקויים ותיקונים שדורשים מענה אשר מועברת לקבלן לביצוע תיקונים לפני המסירה הסופית.
- וידוא תקינות המערכות (חשמל, מים, מיזוג, מערכות בטיחות) .
- מסירת כל האישורים הנדרשים להפעלה.
- מסירת תעודת גמר עבודה המאשרת את השלמת הפרויקט על פי המפרטים והתוכניות.

לאחר השלמת ההליך מתקיימת פגישה רשמית בין נציגי הקבלן, נציגי הלקוח ונציגי הפיקוח שבה עוברים על רשימת הליקויים, מאשרים את סיום התיקונים ומסכמים את מסירת הפרויקט, ולבסוף נהוג לחתום על פרוטוקול מסירה המהווה אישור רשמי של הלקוח לקבלת הפרויקט ומעיד על סיום התהליך.

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי בסיום כל פרויקט בינוי הוא מקיים סיור ראשוני לבדיקת ביצוע העבודות בהשתתפות המפקח מטעם העירייה, הקבלן והמפקח מטעם הקבלן. במסגרת הסיור עוברים על כל העבודות הנדרשות על פי המפרט שנקבע ומראש ומוודאים את ביצוע העבודה כנדרש.

במידה ומתגלים ליקויים מנהל אגף לוגיסטיקה מסר כי הוא מעדכן את הקבלן, אשר רושם את כל הליקויים שנמצאו באמצעות המפקח מטעמו ובהתאם הוא נדרש לבצע את התיקונים.

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר עוד, כי במקביל הוא מציין את הליקויים ברשימה עצמאית משלו בכדי לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים בסיור תיקון הליקויים שיתבצע לאחר עבודות ההשלמה על ידי הקבלן.

במסגרת סיור תיקון הליקויים מנהל אגף לוגיסטיקה מסר כי הוא עובר על הליקויים שנמסרו לקבלן בסיור הראשון ומוודא כי ביצע את כל התיקונים הנדרשים. עוד מסר, כי במידה והתגלו ליקויים נוספים בסיור תיקון הליקויים שלא אושרו בסיבוב הראשון הוא מפנה את תשומת ליבו של הקבלן שוב ודורש תיקון ליקויים נוספים.

**מבדיקת הביקורת עולה, כי לא נערך פרוטוקול מסודר המפרט את הסיורים שנערכים, הליקויים שהתגלו במהלך הסיורים ותיקון הליקויים לשביעות רצון העירייה.**

מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי הוא מבצע מעקב אחר תיקון הליקויים באמצעות רשימות עצמיות שהוא עורך, ורק לאחר השלמת כלל הליקויים לשביעות רצונו הוא מאשר את התשלום האחרון לקבלן.

הביקורת מציינת, כי בהעדר רישום מסודר של ממצאי הסיורים בפרוטוקול רשום וחתום על ידי משתתפי הסיור נחלשת הבקרה על ביצוע הפרויקט, והדבר אף עלול להביא לחוסר הבחנה בפרטים מסוימים ובליקויים במסגרת העבודה וכן לחילוקי דעות עתידיים עם הקבלן.

עוד מציינת הביקורת, כי בהעדר תיעוד לסיורים והבקורות כאמור, לא עלה בידיה לבחון את התהליך בפועל.

**בתגובה לטיטוט דו"ח הביקורת ציין מנהל אגף לוגיסטיקה, כי סיום פרויקט בינוי או שיפוץ באים לידי ביטוי בהגשת ואישור חשבון סופי לקבלן המבצע – אי לכך הנ"ל בעצם מאשר כי כל העבודות בוצעו לשביעות רצון העירייה.**

מכאן ואילך יבוצע נוהל מסירה כתוב שיימסר לזכיין ויצורף לחשבון הסופי.

## 2.10. היעדר בקרה אפקטיבית על צביעת כיתות

סביבת הכיתות במוסדות החינוך, משפרת את סביבת הלימודים, מגבירה את תחושת הסדר והניקיון ומסייעת ליצירת אווירה לימודית תומכת עם תחילת שנת הלימודים.

אמנם צביעת הכיתות הינה עבודת בינוי, אולם מדובר בעבודה שאינה מחייבת מיומנות מקצועית ברמה גבוהה מאד ולכן במקרים מסוימים ניתן להטיל על אב הבית לבצע את העבודה.

כפי שיובהר בהמשך, מתן אפשרות לצביעת הכיתות ע"י אבות הבית הינה בעקבות החלטה של מנכ"ל העירייה במטרה להוזלת עלויות מחד ומתן תגמול לאב הבית.

במינהל החינוך הוחלט, באישור הנהלת העירייה, להטיל את מלאכת צביעת הכיתות על אבות הבית. מנהלת מדור שיבוצים והחלפה במינהל החינוך העבירה הודעה למנהלי מוסדות החינוך על ההחלטה וביקשה מהם להיערך לביצוע עבודות הצביעה ולעדכן אילו אבות בית מעוניינים לבצע את הצביעה. בהתאם להתייחסויות מנהלי בתי הספר נערכה בטבלה לריכוז עבודות הצביעה המתוכננות על ידי אבות הבית.

לביקורת הועברה טבלת ריכוז שנערכה במינהל החינוך, במסגרתה נרשמו מוסדות החינוך בהם יבצעו אבות הבית את מלאכת הצביעה ואת כמות הכיתות שהם נדרשים לצבוע בכל מוסד חינוכי. עוד צוין בטבלת הריכוז כמה כיתות יבצעו אבות הבית במסגרת עבודתם השוטפת ובגין כמה כיתות יקבלו תגמול נוסף.

להלן ריכוז הנתונים שהוצגו לביקורת:

כמות מוסדות החינוך בהם יבצעו כיתות	כמות הכיתות שיבצעו במסגרת העבודה השוטפת של אב הבית	כמות הכיתות שיבצעו כנגד תגמול נוסף לאב הבית	סה"כ כיתות שנדרשים אבות הבית לצבוע	כמות אבות הבית המיועדים לבצע את הצביעה
111	208	646	854	61

בטבלה שהוצגה לביקורת בתאריך 25.9.2024 נמצאו טורים לאישור ביצוע העבודות על ידי אב הבית, מנהלת המוסד החינוכי והמפקח, כפי שמובא להלן:

**צבע בתי ספר תשפ"ה**

מס	שם המוסד	כמות כיתות מומלצות לצבע	תגמול	חובה ע"י אב בית	שם אב בית	מבצע/ לא מבצע	אישור מנהל/ת	אישור מפקח
----	----------	-------------------------	-------	-----------------	-----------	---------------	--------------	------------

מסקירת הטבלה עלה, כי, נכון למועד מסירת הטבלה לביקורת, כחודש לאחר תחילת שנת הלימודים, הנתונים בדבר ביצוע העבודות והאישורים הנדרשים בטבלה לא היו מלאים וטרם נרשם האם הצביעה בוצעה לגבי כל אחד ממוסדות החינוך.

במהלך חודש דצמבר 2024, כ-4 חודשים לאחר פתיחת שנת הלימודים, הועבר לביקורת קובץ מעודכן במסגרתו נמצא אישור המפקח בטור הרלוונטי לצביעת הכיתות במרבית מוסדות החינוך, אך עדיין לא בכל מוסדות החינוך.

סגן ראשת מינהל החינוך מסר, כי צביעת הכיתות התבצעה בחודשים יולי ואוגוסט בפקוח ומעקב של המפקח מטעם העירייה ובהמשך הוא ומנהלי מוסדות החינוך יאשרו את ביצוע עבודות הצביעה, והטופס המלא והמאושר יועבר לאגף משאבי אנוש לביצוע התגמול לאבות הבית.

הביקורת מציינת, כי עבודות צביעה נוטות לדהות ולהתבלות עם הזמן, בעיקר בשל חשיפה לתנאים סביבתיים ומידת השימוש במבנה. הנ"ל מקבל משנה תוקף כאשר מדובר על מוסדות חינוך בהם התלמידים משתמשים במבנה בצורות שונות ויכולים להשפיע על קירות המבנה בתדירות גבוהה.

לכן, בדיקת עבודות צביעת הכיתות לאחר זמן ממושך ולא מיד בסיום העבודות עשויה שלא לשקף את המצב האמיתי של הצביעה למי שמגיע לבחון את איכות העבודה.

עוד יצוין, כי כמות הכיתות המיועדות לצביעה ביחס לכמות אבות הבית המיועדים לבצע את העבודות מצביעה על צביעה של כ-14 כיתות בממוצע לכל אב בית. בהנחה שאבות הבית אינם עובדים מקצועיים בתחום הצביעה ניתן להעריך כי אב הבית יצבע כיתה אחת במשך יום עבודה שלם. לא נמצא תיעוד לכך שהעירייה ביצעה תחשיב כדאיות כלכלית או מבחן "עלות תועלת" לביצוע העבודות על ידי אב הבית או באמצעות בעל מקצוע.

יחד עם זאת, ניכר כי עלות צביעת כיתה על ידי אב בית נמוכה באופן משמעותי מעלות צביעת כיתה על ידי צבעי מקצועי (חיסכון של כ-25% ביחס לצביעה ע"י צבעי מקצועי).

סגן ראשת מינהל החינוך מסר, כי החלטת מנכ"ל העירייה לאפשר לאבות הבית במוסדות החינוך לבצע עבודת צביעת הכיתות הביאה לחסכון משמעותי להוצאות העירייה בשיפוצי הקיץ, היות ועלות ביצוע הצביעה על ידי בעל מקצוע הינו בעלות הגבוהה כ-300% מעלות הביצוע על ידי אב הבית<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> סגן ראשת מנהל החינוך מסר כי צביעת כיתה ע"י עובד קבלן עולה לעירייה 4,000 ₪ בעוד העלות לצביעת הכיתה על ידי אב הבית 1,200 ₪.



מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי אב הבית נדרש לבצע תיקונים לפגיעות וסדקים בקיר ורק לאחר מכן לבצע את הצביעה. המפקח מטעמו בודק את צביעת הכיתות על ידי אבות הבית ורק לאחר אישור המפקח מאושר תשלום לאב הבית.

כך, נשמרת איכות העבודה ברמה סבירה המספיקה לשימוש ראוי ושהייה נעימה בכיתה במהלך שנת הלימודים.

הביקורת בדעה כי במבחן "עלות-תועלת" אכן יש הצדקה לביצוע צביעת הכיתות על ידי אבות הבית ממספר סיבות: הן בשל החיסכון הכספי המשמעותי, הן בהיבט של התמריץ שניתן לאב הבית, הן בשל כך שאיכות העבודה נבחנת ומאושרת על ידי המפקח והן לאור העובדה שמטבע הדברים קירות בכיתות לימוד נוטים לבלאי גבוה בשל השימוש בכיתות על ידי תלמידים במהלך יום הלימודים עמוס.

**בתגובה לטיטות דו"ח הביקורת ציין מנהל אגף לוגיסטיקה כי צביעת הכיתות מבוצעת על ידי אבות הבית בבתי הספר כחלק מהחלטת מנכ"ל העירייה ועל מנת לחסוך בהוצאות העירייה;** בסיום הצביעה מבצע המפקח סיור בבתי הספר ומאשר את ביצוע וטיב העבודות.

יובהר שוב, כי לדעת הביקורת במבחן "עלות-תועלת" אכן יש הצדקה לביצוע צביעת הכיתות על ידי אבות הבית. יחד עם זאת, ראוי ורצוי כי תיעוד הבקרה שמבצע המפקח על עבודת הצביעה יגיע באופן מלא ובסמוך למועד ביצוע העבודה.

#### **היעדר תיעוד להחלטת מנכ"ל בעניין שיפוצי קיץ**

תיעוד החלטות הוא כלי מרכזי בניהול ובקרה בארגונים. תיעוד מסודר מאפשר לעירייה לעקוב אחר יישום ההחלטות בזמן אמת. ניתן לזהות האם ההחלטות יושמו באופן מלא, חלקי או לא יושמו כלל, ולהבין את הגורמים לכך.

תיעוד החלטות מאפשר לגורמי הפיקוח והבקרה לעקוב אחר יישום החלטות ולוודא שהן עומדות בסטנדרטים המקצועיים, וכן מאפשר הבנה כיצד התקבלו ההחלטות ועל ידי מי.

מבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד להחלטה של מנכ"ל העירייה לבצע את צביעת הכיתות על ידי אבות הבית.

**בתגובה לטיטות דו"ח הביקורת ציין סגן ראשת מינהל חינוך, כי צביעת הכיתות בוצעה על ידי אבות הבית בהתאם להחלטת מנכ"ל העירייה.** על אף שלא נמצא תיעוד להחלטה של המנכ"ל, המנכ"ל מכותב לכל המיילים בנושא צביעת הכיתות וההנחיה שניתנה לביצוע על ידי אבות הבית.

### **2.11. תקלות חוזרות**

עבודת בינוי איכותית היא המפתח להבטחת עמידותו, תפקודו ותחזוקתו התקינה של מבנה לאורך זמן. איכות בנייה גבוהה משפיעה ישירות על חוויית המשתמשים במבנה, על עלויות התחזוקה השוטפת, ועל הערך הכלכלי של הנכס.

בנייה איכותית מונעת ליקויים חוזרים, שנגרמים לעיתים קרובות על ידי כשלים בתכנון, שימוש בחומרים שאינם תקינים / איכותיים, או עבודות ביצוע לא מקצועיות.



השקעה בבנייה איכותית מפחיתה את הצורך בתיקונים ותחזוקה מתמשכת, מה שמביא לחיסכון כלכלי בטווח הארוך. ליקויים חוזרים מחייבים תיקונים חוזרים ונשנים, מה שגורם להוצאות נוספות וחוסר שביעות רצון אצל משתמשי המבנה.

מסקירת רשימת הליקויים שהוגשו לביצוע ממנהלי מוסדות החינוך למנהל החינוך נמצאו 5 מוסדות שהצביעו על 6 ליקויים חוזרים.

בדיקת הביקורת העלתה כי ברוב המקרים מדובר על תיקון נקודתי שמבוצע באופן ראשוני בכדי לנסות ולפתור את הליקויים בזמן קצר ותוך עלות מינימלית. במקרים בהם בוצע תיקון נקודתי לאיטום גג לא בוצעה בדיקת איטום מלאה באמצעות הצפה של הגג ובדיקת נזילות.

במידה והליקוי חוזר על עצמו מבצעים טיפול יסודי. לדעת הביקורת, שיטת עבודה זו, על אף שאינה מבטיחה פתרון מלא של כלל הבעיות, הינה סבירה בנסיבות העניין ומקובלת בעבודות תחזוקה מעין אלה, ולכן הביקורת סבורה שיש לפעול כך גם בהמשך.

לנוכח ריבוי תקלות בנושא איטום, יש להדק את הבקרה על ביצוע בדיקות פרואקטיביות, לוודא תקינות האיטום טרם קבלת חזקה על המבנה מחברת הל"ר, בין היתר על מנת לוודא מימוש האחראיות של הקבלן המבצע והימנעות מהטלת מימון הוצאות התיקון על קופת העירייה.

העובדה שנמצאו 6 מקרים כאלה מצביעה על כך שככל הנראה במרבית המקרים הבעיה נפתרה וכמות התלונות החוזרות נמוכה באופן יחסי.

במקרה של בניית מערכת הסולארית על גג מבנה בית הספר מנהל אגף לוגיסטיקה מסר כי כאשר הגיע קבלן מטעם האגף לבצע את התיקון התברר שהעבודה נעשתה תוך תכנון שגוי של הצבת המערכת וכיום קיים קושי אמיתי למצוא פתרון הולם לבעיית הנזילות. מנהל אגף לוגיסטיקה מסר, כי העבודה בוצעה לפני שנים רבות ללא תיאום מולו ולא ניתן כיום לפנות לקבלן לתיקון הליקוי.

**בתגובה לטיטת דו"ח הביקורת ציין מנהל אגף לוגיסטיקה, כי חזרה ותיקון ליקויים לרוב נובע כתוצאה ממחסור תקציבי לבצע את העבודה בצורה מלאה ולכן לפעמים נאלצים להסתפק בתיקונים מקומיים.**

## 2.12. עבודות להנגשת מוסדות החינוך

החוק העיקרי המנחה בנושא נגישות הינו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק הנגישות"). החוק עוסק בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. בסעיף 2 לחוק הנגישות נקבע, בין היתר, כי: "חוק זה מטרתו להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות (דהיינו, לקות קבועה או מגבלה זמנית), ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

חוק הנגישות קובע הוראות בדבר הנגשת מקומות ציבוריים. על פי החוק, אבני הדרך ולוחות הזמנים יקבעו בתקנות, אשר יחתמו על ידי הגורמים הרלוונטיים, הכל כפי שמפורט בחוק.

החוק מטיל חובה ישירה על הרשויות המקומיות להנגשת כל המקומות שבאחריות, בין היתר את מוסדות החינוך.

פירוט הדרישות הטכניות להנגשת מבנים נקבעו בתקן ישראלי לנגישות הסביבה הבנויה 1918.

תקן זה כולל שישה חלקים כאשר מטרתו של כל חלק הינה להגדיר בצורה מפורטת ומדויקת דרישות מינימום לתכנון נגיש שתשרתנה אנשים עם מוגבלות בכל תת תחום שבו עוסק. לדוגמה, כאשר בתקנות מוגדר שנדרש לסמן חניית נכים, להתקין כבש או לבנות שרותי נכים- בתקן הישראלי בחלק הרלוונטי תהיינה ההגדרות המפורטות לרבות מידות ושרטוטים כיצד יש לבצע זאת בפועל.

להלן רשימת ששת החלקים לתקן הישראלי 1918 לנגישות:

- ת"י 1918 חלק 1 - נגישות הסביבה הבנויה - עקרונות ודרישות כלליות.
- ת"י 1918 חלק 2 - נגישות הסביבה הבנויה - הסביבה שמחוץ לבניין.
- ת"י 1918 חלק 3.1 - נגישות הסביבה הבנויה - פנים הבניין - דרישות בסיסיות.
- ת"י 1918 חלק 3.2 - נגישות הסביבה הבנויה - פנים הבניין - דרישות משלימות לשימושים ספציפיים.
- ת"י 1918 חלק 4 - נגישות הסביבה הבנויה - תקשורת.
- ת"י 1918 חלק 5 - נגישות הסביבה הבנויה - יחידות דיור ואכסון.
- ת"י 1918 חלק 6 - נגישות הסביבה הבנויה – אמצעי אזהרה והכוונה לאנשים מוגבלי ראיה.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות קובע מספר אפשרויות לאכיפה כלפי מפר הוראות החוק, וכן קובע עונשים למפר הוראות הנגישות.

**בתגובה לטיטת דו"ח הביקורת ציין מנהל אגף לוגיסטיקה, כי עבודות ההנגשה מבוצעות בהתאם לדוחות יועצי ומורשי הנגישות ולפי הנחיות אחראית הנגישות העירונית.**

#### **מעקב חלקי אחר מצב הנגישות במוסדות חינוך**

העירייה מפעילה 71 בתי ספר ו- 319 גני ילדים בעיר רחובות<sup>7</sup>. מוסדות חינוך אלה הינם מבני ציבור העומדים בקריטריונים של חוק הנגישות ומחייבים הנגשה לבעלי מוגבלויות.

העירייה ערכה סקר נגישות בשנת 2014. במסגרת סקר הנגישות עלו פערים בדבר מצב נגישות מוסדות החינוך בעיר. עד למועד עריכת דוח ביקורת זה (נכון לחודש 8.2024) טרם הושלמו עבודות הנגשת מוסדות החינוך בעיר.

<sup>7</sup> על פי הנתונים המפורסמים באתר העירוני נכון ליום 5.8.24.

נמצא כי במינהל החינוך בעירייה מנוהל קובץ ייעודי למעקב אחר מצב הנגישות במוסדות החינוך בהם לומדים תלמידים בעלי מוגבלויות בלבד; הקובץ מכיל נתונים בנוגע לתלמידים, הנגישות הנדרשת לכל תלמיד, מצב הנגישות במוסד החינוכי וסטאטוס הטיפול.

כפי שניתן לראות, מינהל החינוך אינו מנהל מעקב אחר מצב הנגישות בכלל מוסדות החינוך בעיר.

במוסדות חינוך אלה נערכו סיורים יחד עם יועץ נגישות המלווה את העירייה, בכדי לבחון את מצב הנגישות ואת הצרכים להשלים את תנאי הנגישות הנדרשים בהתאם למוגבלות של התלמידים הלומדים במוסדות אלה.

בסיום הסיור נערך סיכום סיור ונרשמות העבודות הנדרשות לביצוע. מינהל החינוך פועל יחד עם משרד החינוך להשלמת עבודות הנגישות הנדרשות, מגיש בקשה למשרד להשתתפות בעלות העבודות ומנהל מעקב אחר קבלת הכספים וביצוע העבודות עד להשלמת הנגשת המוסד החינוכי.

מינהל החינוך אינו מנהל מעקב ואינו מטפל במצב נגישות יתר מוסדות החינוך בעיר.

סגן ראשת מנהל החינוך מסר, כי ההיקף הכולל של עבודות הנגישות הנדרשות בכלל מוסדות החינוך הנו גדול מאד ואינו בר ביצוע בטווח הזמן הנראה לעין. יחד עם זאת, לאור חשיבות הנושא והחוק הקיים, המינהל עושה מאמצים רבים לקיים את הוראות הנגישות במוסדות החינוך בהם נדרשת נגישות מיידית לתלמידים בעלי מוגבלויות.

לדבריו, כלל עבודות הנגישות הנדרשות בכלל מוסדות החינוך יטופלו בשלבים הבאים לאחר טיפול בנושאים שאינם סובלים דיחוי.

### 2.13. שימוש בספקים ללא הליך מכרזי וללא הסכם

נמצאו תשלומים לחברות ונותני שירותים בהיקפים משמעותיים, על אף שלא בוצע הליך מכרזי ולא נערך הסכם התקשרות.

חלק מהתשלומים בוצעו מסעיפים תקציביים המיועדים לשיפוצי קיץ.

ראה לדוגמא:

שם ספק / נותן שירות	תשלום מצטבר לשנים 2021-2025
██████████	₪ 2,325,067
██████████	₪ 403,805
██████████	₪ 554,436
██████████	₪ 424,740
██████████	₪ 470,355

### 3. סיכום והמלצות

#### 3.1. נוהל עבודה ותוכנית עבודה

3.1.1. מומלץ לערוך נוהל עבודה ייעודי בנושא שיפוצי קיץ, אשר יסדיר את אופן העבודה של כלל מחלקות העירייה בכל הקשור בביצוע שיפוצי קיץ במוסדות החינוך בעיר ויכלול, בין היתר, הנחיות להתנהלות רצויה החל משלב התכנון התקציבי, קבלת הבקשות ממוסדות החינוך, תכנון העבודה, אישור הפרויקטים לביצוע, והמעקב על ביצוע העבודות, תהליך מסירת פרויקטים בסיום העבודות, והמעקב התקציבי.

ראה נוהל חוזר מנכ"ל - משרד החינוך בנושא שיפוצים במוסדות חינוך ובקרבם שהפיץ משרד החינוך בקישור הבא: <https://meyda.education.gov.il/files/Pituach/building/regulation.pdf>

1. ראה טיפ משרד החינוך בנושא שיפוצי קיץ **בנספח א'**.

2. ראה נוהל מעיריית שוהם לדוגמה **בנספח ב'**.

3.1.2. הנוהל יופץ לכלל בעלי התפקידים אשר עוסקים בתחום שיפוצי הקיץ.

3.1.3. מומלץ לקבוע תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע עבודות שיפוצי קיץ תוך ראייה רוחבית על מוסדות החינוך בעיר ושכלול מלוא הנתונים והמאפיינים של מוסדות החינוך, כגון: גיל המבנה, ליקויים קריטיים, ליקויים חוזרים, וכד'.

### 3.2. התקשרות עם מפקחים

3.2.1. יש להקפיד על חתימה על הסכם התקשרות לפי תחילת תוקף ההתקשרות, אך שלא ייווצר מצב שהעירייה מתקשרת עם מפקח לפי שקיים הסכם חתום המסדיר את תנאי ההתקשרות באופן מלא ורשמי.

3.2.2. יש להקפיד על חתימה על תוקף הארכת הסכם לפני תום תוקף ההסכם המקורי.

3.2.3. יש להקפיד על אישור ועדת שלושה טרם הארכת הסכם עם מפקחים.

3.2.4. אין להתקשר עם מפקחים ללא הסכם בתוקף.

3.2.5. יש לפעול בהתאם לעקרון השוויון ולחלק את עבודתם הפיקוח בין המפקחים השונים באופן שוויוני, ככל שניתן.

3.2.6. במידה ועשויה להיות העדפה של מפקחים על פני האחרים משיקולים של טובת העירייה, יש להגדיר מנגנון מתאים במסמכי המכרז, לבחון את איכות העבודה בהתאם לקריטריונים שנקבעו ובהתאם לקבל החלטה מתועדת על העדפת מפקחים אלה על פני האחרים.

### 3.3. תוכנית עבודה רב שנתית

מומלץ להגדיר תוכנית עבודה רב שנתית לביצוע עבודות בנייה ושיפוצים במוסדות חינוך, תוך תכלול כלל הגורמים הרלוונטיים, בניהם: מצבם הפיזי של מוסדות החינוך, היכרות אגף לוגיסטיקה את מוסדות החינוך והבקשות המועברות ממנהלי מוסדות החינוך.

### **3.4 מכרז לבחירת קבלני ביצוע**

3.4.1 יש לרשום את הפרוטוקולים של העירייה, ובכלל זה את פרוטוקול ועדת המכרזים העירונית, על גבי דף לוגו של העירייה.

3.4.2 מומלץ לקבוע מראש את מספר הקבלנים הזוכים במכרז.

3.4.3 ככל שנבחרו מספר זוכים במכרז יש לחלק את העבודות באופן שוויוני, ככל האפשר. לחילופין, יש לקבוע קריטריונים לחלוקת העבודות בין המציעים הזוכים במסגרת מסמכי המכרז ולפעול על פי קריטריונים אלה.

### **3.5 פרוטוקולים לתיעוד קבלת החלטות**

3.5.1 יש לתעד את הדיונים בנושא שיפוצי קיץ וההחלטות על ביצוע העבודות בפרוטוקולים מסודרים שיכללו את מהלך הדיון וההחלטות שהתקבלו.

3.5.2 מומלץ לשמור העתקים של כל הפרוטוקולים מהשיבות בנושא שיפוצי קיץ גם במשרדי מחלקת התחזוקה.

3.5.3 מומלץ לתעד את הדיונים הפנימיים בנושא שיפוצי קיץ במינהל החינוך, כולל פירוט של מהלך הדיון.

### **3.6 תשלומים לקבלנים**

3.6.1 בחשבונות בהם לא נמצאו כלל תיקונים יש לקבוע מנגנון בקרה לקביעה מפורשת כי החשבון נבדק על ידי המפקח ונמצא כי לא נדרשו כלל תיקונים.

3.6.2 על מנת להדק את הפיקוח והבקרה על העסקת ספקים / נותני שירותים על בסיס הליך מכרזי והסכם התקשרות כנדרש, מוצע לבחון אפשרות להטמיע בקרה ממוכנת במסגרתה רק למנהל האגף הרלוונטי יתאפשר לאשר תשלום לספק, כגון, במקרה הנדון: רק למנהל אף לוגיסטיקה יתאפשר לאשר תשלום למפקחים, (אלא אם הספק נבחר בהליך מכרזי למתן שירותים לגורם נוסף).

3.6.3 יש לוודא כי מנהל אגף לוגיסטיקה מאשר את כלל החשבונות טרם העברתם לתשלום. חשבון שאינו מאושר בחתימת מנהל אגף לוגיסטיקה לא ישולם.

3.6.4 מומלץ לייעד תקציב לעבודות בינוי במוסדות חינוך ואף תקציב ייעודי לעבודות שיפוצי קיץ ולהקפיד על שימוש בתקציב זה למטרות לשמן נועד בלבד.

3.6.5 מומלץ לשקול קיזוז דמי עיכובן מכל חשבון חלקי בפרויקטים גדולים בהם מוגשים מספר חשבונות חלקיים עד לחשבון הסופי.

### **3.7 מסירת פרויקט בינוי**

3.7.1. מומלץ לערוך פרוטוקול לכל סיור בגמר פרויקט עם הקבלן ולפרט את ממצאי הסיור במסגרת הפרוטוקול.

3.7.2. הפרוטוקול של הסיור הראשוני ישמש מסמך רשמי לבדיקת תיקון הליקויים במסגרת סיור תיקון הליקויים.

3.7.3. הפרוטוקולים מכל הסיורים ייחתמו על ידי כלל משתתפי הסיורים וישמרו למעקב ובקרה בתיק המוסד.

### **3.8. צביעת כיתות**

3.8.1. מומלץ לתעד החלטות משמעותיות באופן רשמי ולשמור את התיעוד לצורכי בקרה ומעקב, כגון ההחלטה בדבר צביעת הכיתות על ידי אבות הבית.

3.8.2. יש לבדוק את איכות העבודה סמוך ככל האפשר לסיום העבודה ולאשר את עבודה על גבי הטופס הייעודי באופן מידי.

### **3.9. תקלות חוזרות**

3.9.1. נוכח חומרת הליקויים הנוגעים לאיטום ורטיבויות במבנה והעובדה שמדובר לרוב בליקויים חוזרים, נזכיר כי הביקורת המליצה בעבר על עריכת בדיקת הצפה פרואקטיבית בעת מסירת מבנה, על מנת להבטיח את איטום המבנה.

3.9.2. כמו כן, על מנת להבטיח את מימוש תקופת האחריות, הומלץ בעבר ע"י הביקורת לקבוע בתנאי ההסכם כי תוקף האחריות יוארך במידה ויתגלו ליקויים בתקופת הבדק ולהימנעות מהטלת מימון הוצאות התיקון על קופת העירייה.

3.9.3. מומלץ לבצע בדיקת איטום מלאה לכל תיקון איטום בגג מבנה באמצעות הצפת הגג ובדיקת נזילות בכדי לוודא כי הבעיה נפתרה, ולשמור תיעוד לבדיקה ולתוצאותיה.

3.9.4. יש לבחון היטב את כלל ההיבטים לפני התקנת מערכות מורכבות בפרויקטים של בניוי ולהתייעץ עם הגורמים הרלוונטיים במחלקת התחזוקה טרם קבלת החלטות משמעותיות כגון הצבת מערכות סולריות בגגות מבנים עירוניים.

### **3.10. עבודות להנגשת מוסדות החינוך**

3.10.1. יש לבצע סקר נגישות מלא בכלל מוסדות החינוך בעיר ולהכין תוכנית פעולה להנגשת המוסדות, כפי שמתחייב בהנחיות חוק הנגישות.

3.10.2. תוכנית הפעולה תוצג לאישור הנהלת העירייה לאישור וייעוד מקור תקציבי.

**דו"ח ביקורת**

**מספר 7/44**

**תביעה בוועדה לתכנון  
ובניה והאכיפה בעבירות  
באיכות הסביבה**

### תוכן עניינים

190	מבוא	1.
190	כללי	1.1.
190	מתודולוגיה	1.2.
190	רקע	1.3.
191	עבירות קנס – רשויות מקומיות	1.4.
192	הנרמה	1.5.
193	ממצאים	2.
193	כוח אדם	2.1.
197	מערכת מידע	2.2.
199	הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה	2.3.
205	התביעה בוועדה לתכנון ובניה	2.4.
209	התביעה באיכות הסביבה	2.5.
211	היקף האכיפה המשפטית	2.6.
213	טיפול בערעורים	2.7.
215	תיקים שנדונו בבית משפט (תקין)	2.8.
216	מידע ופניות הציבור (תקין)	2.9.
217	סיכום והמלצות	3.
218	הקפדה על תיוק ושמירה של שאלון ניגוד עניינים	3.1.
218	השתלמויות	3.2.
218	הרשאה וגישה למערכת המידע הממוחשבת של הוועדה לתכנון ובניה	3.3.
218	אימוץ מערכת מחשוב לניהול הטיפול בדו"חות	3.4.
218	גיוס כ"א לפיקוח	3.5.
218	ביצוע סקר עבירות בניה	3.6.
218	פיקוח יזום	3.7.
218	הידוק התיאום בין התביעה לפיקוח	3.8.
218	קבלת סמכויות אכיפה מנהלית	3.9.
219	תיקון נוסח הצהרה	3.10.
219	קביעת נוהל טיפול בקנסות	3.11.
219	נוהל סגירת תיקי פיקוח	3.12.
219	דיווח שנתי לרשות אכיפת מקרקעין	3.13.
219	קביעת מדיניות אכיפה בתחום איכות הסביבה	3.14.
219	הידוק המעקב אחר ביצוע פס"ד	3.15.
219	קביעה ופרסום אמות מידה לביטול קנסות	3.16.

## **1. מבוא**

### **1.1. כללי**

בהתאם לתכנית העבודה השנתית, ערך מבקר העירייה במהלך החודשים אפריל-יוני 2024 ביקורת על התביעה בעירייה בוועדה לתכנון ובניה ועל האכיפה בעבירות איכות סביבה.

התובעים מטעם הרשויות המקומיות שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה.

בתפקידם כתובעים פליליים, התובעים העירוניים משמשים נציגים של היועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש לממשלה) ומנהלים את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו, תוך כדי שמירה על עצמאות התביעה. הסמכת התובעים העירוניים והכללים לעבודתם מוסדרים בהנחיות היועמ"ש לממשלה. המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש לממשלה עוסקת בהכשרתם, בהסמכתם ובהנחייתם.

### **1.2. מתודולוגיה**

הביקורת ערכה לצורך עבודת:

- שיחות עם יועמ"ש העירייה, מנהלת מערך התביעה ומשנה ליועמ"ש העירייה (להלן – תובעת עירונית), מ"מ מנהל פיקוח בות"ב, מנהלת מח' פיקוח ומנהל אגף תנועה שילוט פיקוח ושיטור עירוני וסגנו.
- שלחה שאלוני ביקורת.
- עיינה במסמכים, לרבות בדוחות של היחידה ארצית לאכיפה במרשתת.
- ניתחה נתוני תיקי פיקוח וקנסות ממערכות המידע הממוחשב וממערכת עוד"כנית.

### **1.3. רקע**

העירייה מפעילה מערך פיקוח עירוני הכולל הטלת קנסות חניה וקנסות בגין מפגעי תברואה.

קנסות אלה שהנם כלים מן המשפט הפלילי נשענים על סעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן – "חסד"פ"), הקובע כי שר המשפטים (להלן – השר) רשאי לקבוע שעבירה על הוראה פלוגית – שאיננה פשע – היא עבירת קנס, דרך כלל או בתנאים או בסייגים שקבע.

השר קובע גם את שיעור הקנס, ובלבד ששיעורו לא יעלה על השיעור שנקבע לו בחיקוק הקובע את העבירה או על 730 ₪ לפי הסכום הנמוך יותר. על פי הוראת סעיף 221(ד) לחסד"פ, קביעת עבירה כעבירת קנס טעונה אישור ועדת החוקה.

משמעות של קביעת עבירה כ"עבירת קנס", היא כי כאשר יש יסוד להניח כי אדם עבר עבירה, פקח מקומי רשאי למסור לו הזמנה למשפט, ובפני הנאשם עומדת מעתה "ברירת קנס",



דהיינו: הוא מוזמן למשפט על העבירה, אך ניתנת לו האפשרות לשלם קנס ובכך למנוע את המשפט.

במידה והקנס אינו משולם מתקיים נגדו משפט. ישנן עבירות קנס שבהן ברירת המחדל היא הפוכה, דהיינו: ברירת המחדל היא כי הנאשם משלם קנס שהוטל עליו על ידי פקחי הרשות המקומית, אלא אם כן הנאשם מבקש להישפט. עבירות אלה מכונות עבירות "ברירת משפט", ומוסדרות במסגרת סעיף 228 והלאה לחסד"פ.

שר המשפטים מוסמך, באישור ועדת החוקה, לקבוע כי עבירות קנס יהיו עבירות של ברירת משפט (במקום ברירת קנס).

#### 1.4. עבירות קנס – רשויות מקומיות

שר הפנים, מכוח הסמכות שהוענקה לו בסעיף 265(א) לפקודת העיריות מסמיך את השר לקבוע כעבירות קנס עבירות לפי חוקי העזר של העירייה קביעה כאמור דורשת את הסכמתו של שר המשפטים ואת אישור ועדת החוקה. בצווים כלליים שהוציא שר הפנים – צו העיריות (עבירות קנס) התשל"א-1971 פורטו חוקי העזר של הרשויות והסעיפים בהם אשר הינם עבירות קנס. הצווים מפרטים לכל סעיף וסעיף בחוק העזר דרגת קנס. ואלו הן דרגות הקנס, כפי שהן קבועות בסעיף 2(ב) לצווים

#### חלק כ"ו – רחובות

טור ג' - דרגת הקנס	טור ב' - הסעיפים	טור א' חוקי עזר
א'	2(א) למעט – (1) מודעות אבל; (2) מודעות ושלטים המצויים בתוך בית עסק, בחנות, בדוכן וכיוצא באלה, ואינם מופנים אל מחוץ להם; (3) פרסום בדרך של כרוזים המחולקים מיד ליד; (4) מודעות למכירת רכב המצויות בתוך רכב, 6(א), 8(4) עד (6), 11(א), 12, 13, 15(ב), 17 – לעניין מודעות המתפרסמות בשטח הציבורי, למעט מודעות אבל, 18(א)	חוק עזר לרחובות (מודעות ושלטים), התשס"ח-2008
א'	2 עד 3	חוק עזר לרחובות (רוכלים), התשכ"ח-1967
ב'	2(א) – למעט פתיחת בית אוכל או בית עינוג כמפורט בסעיף קטן (ג), 2(ב), 2(ב1). 3(א) – למעט פתיחת מספרה. 3(ב) – למעט משרד, חנות סיטונאית ובית כלבו	חוק עזר לרחובות (פתיחת בתי עסק וסגירתם), התשנ"ו-1995
ב'	2, 8, 11, 13	חוק עזר לרחובות (שווקים), התשכ"ט-1969



טור ג' - דרגת הקנס	טור ב' - הסעיפים	טור א' חוקי עזר
ו	7 (א), (ג), (ד) 9 – למעט הרשאה לאחר	חוק עזר לרחובות (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ח-2008
א	9 (א), (ב), 10 (ד), (ה), 15, 23	חוק עזר לרחובות (שמירת הסדר והנקיון), התשמ"ג-1982
א	2 (א), 7 (א)	חוק עזר לרחובות (פיקוח על כלבים), התשנ"ו-1996
ב	2 (א) – לגבי בעלי חיים	חוק עזר לרחובות (החזקת בעלי חיים), התשנ"ו-1996
א	2, 3	חוק עזר לרחובות (צעצועים מסוכנים), התשכ"ט-1968
א	4 (א), (ג) עד (ט), ו- (יא) –	חוק עזר לרחובות (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשע"ב-2011

הביקורת התמקדה בדוח זה בעבירות בנושא תכנון ובניה ואיכות הסביבה (חוק עזר לרחובות (שמירת הסדר והנקיון), התשמ"ג-1982.  
[יוער רק כי עבירות תכנון ובניה אינן עבירות קנס].

## 1.5 הנורמה

סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 קובע הוראות ביחס לקנסות:

(א) מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצוין בה, זולת אם פעל באחת מדרכים אלה:

(1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול כאמור בסעיף קטן (ג), ולעניין בקשה לביטול כאמור לגבי עבירת תעבורה מהטעם שהעבירה בוצעה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, ובעל הרכב מבקש להוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנהו, בעת ביצוע העבירה, או למי מסר את החזקה ברכב, כאמור בסעיף 27 לפקודת התעבורה – אם הגיש לתובע את הבקשה לביטול בתוך תשעים ימים מיום ההמצאה; החלטת התובע בבקשה לפי פסקה זו סופית, ואולם רשאי הנקנס להודיע על רצונו להישפט;

(2) הודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה.

מי שהגיש בקשה לביטול כאמור בפסקה (1) לא יהיה רשאי להודיע על רצונו להישפט כאמור בפסקה (2), אלא תוך שלושים ימים מיום המצאת ההודעה על החלטת התובע בענין הביטול.

(ב) לא שילם אדם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, תיווסף על הקנס תוספת פיגור בשיעור האמור בסעיף 67 לחוק העונשין, תשל"ז-1977; גביית הקנס תיעשה כאמור בסעיפים 68 ו-70 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, וסעיף 69 לאותו חוק לא יחול.

(ג) תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים; התובע יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו; לענין סעיף קטן זה, "תובע" – כמשמעותו בסעיף 12, אם הוסמך במיוחד לענין זה בידי היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) החליט התובע שלא לבטל את הודעת תשלום הקנס, ימציא למבקש הודעה על כך ואולם הוראות סעיף קטן (ב) יחולו כאילו לא הוגשה הבקשה לביטול לתובע.

(ה) תובע רשאי לדון בבקשה שהוגשה לאחר המועדים האמורים בסעיף קטן (א), אם שוכנע שהבקשה לא הוגשה במועד בשל סיבות שלא היו תלויות במבקש ושנעזו ממנו להגיש במועד והיא הוגשה מיד לאחר שהוסרה המניעה.

(ו) מי שלא הודיע כאמור בסעיף קטן (א) שברצונו להישפט ולא שילם במועד את הקנס, רשאי תובע לפטור אותו, על פי בקשתו, מתשלום תוספת הפיגור כאמור בסעיף קטן (ב), כולה או מקצתה, אם נוכח התובע שהעילה לאי-התשלום במועד היא אחת מאלה:

(2) נבצר מהמבקש לשלם את הקנס במועד בשל סיבה שאינה תלויה בו;

(3) הסיבה לחיוב בתוספת הפיגור יסודה בתקלה של רשויות המדינה.

(ז) בקשה לפי סעיף קטן (ו), תהיה בכתב, ותהיה נתמכת בתצהיר המאמת את העובדות המפורטות בה. התובע רשאי להחליט בבקשה על יסוד התצהיר בלבד או במעמד המבקש בלבד והחלטתו אינה ניתנת לערעור.

(ח) שילם אדם את הקנס וראים אותו כאילו הודה באשמה בפני בית המשפט, הורשע ונשא את עונשו. אולם הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על אדם ששילם את הקנס ותובע ביטל את הודעת תשלום הקנס לפי סעיף קטן (ג) או על אדם שבית המשפט החליט לקיים את משפטו אף על פי שהודיע באיחור על רצונו להישפט כאמור בסעיף 230.

(ח1) בוטלה הודעת תשלום קנס לאחר שהקנס שולם, יוחזר סכום הקנס ששולם.

(ח2) לא שילם אדם את הקנס, חלפו המועדים להגשת בקשה לביטול הודעת תשלום קנס או להודעה על בקשה להישפט לפי סעיף קטן (א), ולא הוגשו בקשות כאמור או הוגשה בזמן בקשה לביטול הודעת תשלום קנס ונדחתה, יראו אותו, בתום המועדים הקבועים בסעיף קטן (א) להגשת בקשות אלה, כאילו הורשע בבית המשפט ונגזר עליו הקנס הנקוב בהודעת תשלום הקנס, ואולם הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על אדם שבקשתו לביטול הודעת תשלום קנס הוגשה שלא במועד אך התובע דן בה מכוח סמכותו לפי סעיף קטן (ה) וביטל את הודעת תשלום הקנס, או על אדם שבית המשפט החליט לקיים את משפטו אף על פי שהודיע באיחור על רצונו להישפט כאמור בסעיף 230.

## 2. ממצאים

### 2.1. כוח אדם

#### 2.1.1. היעדר בקרה למילוי שאלוני ניגוד עניינים ע"י התובעים

הנחיית היועמ"ש לממשלה 52.001 קובעת כי הכללים הבאים יחולו על נציגי היועמ"ש המתמנים כתובעים ברשומ"ק:

תובע עירוני לא יכול להופיע, כל זמן היותו במינוי בתוקף, כדלקמן:



- 1) במשפט נגד אותה רשות מקומית בה הוא משמש כתובע.
- 2) כסניגור בפני בית משפט, לפניו מתבררים המשפטים הפלילים המוגשים בשל העבירות המפורטות בכתב ההסמכה לתובע.
- 3) לא יכול לייצג אדם בפני פקיד או ועדה של הרשות המקומית בה הוא מכהן כתובע.
- 4) תובע לא יופיע כסניגור של עובד הרשות המקומית הנאשם במשפט פלילי, זולת באם המשפט אינו קשור לרשות המקומית ושכר הטרחה משולם ע"י העובד. למעלה מ 4 חודשים לאחר שהביקורת דרשה חזרה ודרשה לקבל את השאלונים, נמסרו לביקורת, רק אחר הגשת הדוח, שני שאלונים, מעיון בהם עולים הממצאים הבאים:

- א. הוגשו 2 שאלוני איתור לניגוד עניינים שעה שיש במחלקה 3 תובעים. בתגובה נמסר כי עמית אדר: מילאה שאלון לצורך קבלת הסמכה מטעם היועמ"ש לממשלה לשמש כתובעת, כאשר אין בעירייה עותק ממסמך זה. דהיינו לא ניתן לבדוק האם עובדת זו שרויה בניגוד עניינים.
- ב. להלן נתונים על קבלת שאלונים:

הערות	מועד מילוי השאלון	תחילת העסקה בעירייה	
לא נתנה הצהרה בדבר נכסים שעלולים להעמיד בניגוד עניינים	02-Sep-21	2020	
נמסר כי שאלון קודם מולא ב 3.1.18	03-Sep-24	2017	

מעיון בשאלונים עולה כי השאלון שהועבר לביקורת מטעם התובעת הראשית, שהחלה לעבוד בעירייה ב - 2009 נערך במהלך תקופת הביקורת, לאור בקשת אגף משאבי אנוש, שכן מעת לעת היא נדרשה לחדש את הצהרתה (האחרון שבהם נערך במהלך תקופת הביקורת וללא כל קשר אליה).

עוד נמסר מהתובעת כי נדרשה למלא שאלון מטעם המחלקה להנחיית תובעים לצורך קבלת הסמכה כתובעת וכן במסגרת מילוי השאלון מצהיר העובד/ התובע כי ככל שיחול שינוי מהאמור בשאלון, עליו להודיע על כך לממונים עליו.

ג. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי " [redacted] מילאה שאלון והצהרה לאיתור ניגוד עניינים בתאריך 3.10.2021 ובתאריך 20.3.24 במסגרת בקשה לקבלה / לחידוש הסמכה מטעם היועמ"ש לממשלה לשמש כתובעת". אין עותק מהשאלון בעירייה.

ד. בתגובה לביקורת נמסר כי [redacted]: מילאה שאלון לצורך קבלת הסמכה מטעם היועמ"ש לממשלה לשמש כתובעת, כאשר אין עותק ממסמך זה בעירייה.

ה. השאלון שמילאה התובעת ב 2021 לא כולל הצהרה בדבר נכסים שעלולים להעמיד את העובדת במצב של ניגוד עניינים (ראה צילום מסמך להלן)

**14. נכסים אחרים שעלולים להעמידך במצב של חשש לניגוד עניינים**

האם ידוע לך על נכסים אחרים, שלא פורטו לעיל, שעשויים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים בתפקיד שאליו אתה מועמד/ת? נא להתייחס לנכסים שלך, של קרוביך, של מקורבך ונבכלל זה חברים קרובים ושותפים עסקיים, של גופים שאתה בעל עניין בהם ושל גופים שקרוביך או מקורבך הם בעלי עניין בהם. נא להתייחס גם לאחים ולבני זוגם ולקרובים שאינם מדריגה ראשונה.

*"בעל עניין" בגוף – לרבות מי שיש לו אחזקות בגוף /או זכויות הצבעה בו, בין במישרין ובין בעקיפין, /או מכתן בזיקטוריון או בגופים מקבילים בו /או עובד בו /או מייצג אותו /או יועץ חיצוני לו.*

כן / לא  
אם כן, פרטי:

---



---



---



---

כיוון שעובדות אלה מכהנות בתפקיד רגיש יש לדעת הביקורת לעגן בנוהל חובת מילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים בתדירות שלא תפחת משנתיים, כאשר שאלונים אלה יתוקו בעירייה. יש לוודא כי כל התובעים מילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים, ושאלון זה נבדק ומתויק בעירייה.

**תגובת התובעת העירונית**

תובע עירוני ממלא שאלון לניגוד עניינים הן לצורך קבלתו לעבודה בעירייה - באחריות אגף משאבי אנוש והן לצורך הסמכתו כתובע עירוני על ידי היועמ"ש לממשלה - באחריות המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה.

כל אחת מהתובעות העירוניות מילאה שאלון לאיתור ניגוד עניינים מספר פעמים, הן כתנאי לצורך ההסמכה מטעם היועמ"ש לממשלה והן על פי דרישת אגף משאבי אנוש בעירייה.

**חידוש ההסמכה מטעם היועמ"ש**

תובע עירוני ממלא שאלון לניגוד עניינים הן לצורך קבלתו לעבודה בעירייה - באחריות אגף משאבי אנוש והן לצורך הסמכתו כתובע עירוני על ידי היועמ"ש לממשלה - באחריות המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה.

כל אחת מהתובעות העירוניות מילאה שאלון לאיתור ניגוד עניינים מספר פעמים, הן כתנאי לצורך ההסמכה מטעם היועמ"ש לממשלה והן על פי דרישת אגף משאבי אנוש בעירייה.

התייחסות הביקורת:

יש לקיים בקרה על תיוק ושמירה נאותים על השאלונים.

**2.1.2. ציון שם התובע בהודעות – תקין**

הנחית היועמ"ש לממשלה מ 7.10.2001 קובעת כי "על התובע להמציא לאזרח הודעה בכתב על קבלת החלטה בענייניו, החתומה על ידו. הודעה יכולה להיחתם על-ידי גורם מנהלי אולם

במקרה כזה התובע נדרש לוודא כי היא משקפת את העובדה שהיא התקבלה על-ידי תובע מוסמך, תוך ציון שמו המלא. מעיון במסמכים עולה כי הנחיה נשמרת. **אין לביקורת הערות.**

2.1.3. המצאת דוח ליועמ"ש הממשלה - תקין

הנחית היועמ"ש לממשלה 52.002 א קובעת כי תובע עירוני ימציא מדי שנה ליועמ"ש לממשלה ולמנהל היחידה לתובעים עירוניים במשרד המשפטים דוח תקופתי שיכלול את הנתונים הבאים:

- (1) מספר כתבי האישום שהוגשו:
- (2) פירוט מלא של מקרים שבהם הוגשו תלונה או חומר לשם פתיחת הליכי תביעה. אך לא ננקטו פעולות והסיבות לכך:
- (3) סוגי העבירות שלגביהן הוגשו כתבי אישום:
- (4) פירוט המקרים שבהם היתה חזרה מאישום, והסיבות לכך;
- (5) מספר פסקי הדין שניתנו וחלוקה לפי ערכאות, סוגים ותוצאות;
- (6) פירוט כללי של העונשים שהוטלו. הן בערכאה ראשונה והן בערעור;
- (7) פירוט כללי של המקרים שבחם לא הורשע הנאשם;
- (8) סוגי העבירות שלגביהן הוגשו עירעורים;
- (9) מספר העירעורים שהוגשו:
- (10) מספר התיקים שטרם נסתיימו: לפי ערכאותיהם;
- (11) מספר תיקים משנים קודמות שנסתיימו לפי ערכאותיהם;
- (12) מספר התיקים משנים קודמות שטרם נסתיימו

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי התובעת העירונית מגישה דוחות כנדרש. **אין לביקורת הערות.**

2.1.4. הדרכה מחייבת לתובעים - תקין

הנחית היועמ"ש לממשלה 8.1100 (א52.001) קובעת כי "במסגרת ההכשרה לתפקיד, התובע ישתתף בהשתלמות לתובעים, שתיערך בהובלת המחלקה.

ההשתלמות בהשתלמות הינה תנאי להארכת תוקף ההסמכה, ובמקרים מסוימים יכול שהשתלמות בהשתלמות כאמור תהווה תנאי מוקדם למתן הסמכה לתובע חדש.

בנוסף, ישתתף התובע בימי עיון והשתלמויות שוטפות שייערכו בהובלת המחלקה, ככל שיתבקש לכך, כחלק משמירת הכשירות המקצועית הנדרשת מתובע".

מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי משנת 2020 לא נערכו הדרכות של משרד המשפטים, אולם עובדים אלה יצאו להדרכות של איגוד היועמ"שים ברשומ"ק.

הביקורת בדעה לפיה יש להבטיח כי התובעים יוצאים באופן שוטף להשתלמויות.

תגובת התובעת העירונית

התובעים העירוניים השתתפו בכל ימי העיון וההשתלמויות שנערכו על ידי המחלקה להנחיית

תובעים במהלך השנים.

בשנים האחרונות לא התקיימה כל השתלמות לתובעים ועל כן הערת הביקורת אינה רלוונטית.

התובעים ישמחו להשתתף בכל השתלמות שתיערך בעתיד.

## 2.2 מערכת מידע

### 2.2.1 העדר נגישות לתיקי פיקוח

מערכת אכיפת החוק ברשות המקומית נשענת על שני גורמים: הפיקוח, שמגבש את התשתית הראייתית, והתביעה, שמגישה על סמך התשתית הראייתית כתבי אישום. חלוקה זו נשענת על העקרון שהתביעה הנה הגורם המקצועי המחליט והמכריע בנושא, הן ביחד לדוחות והן ביחד לערעורים/ ב. להישפט וכיוצ"ב.

אשר על כן, וכיוון שסמכות והידע נמצא בידי התביעה, היא זו שאמורה להנחות את הפיקוח, כיצד לפעול, בין היתר, מבחינה ראייתית מחד והן באשר ליישום החוק (כגון מה מהווה עבירה) מאידך<sup>8</sup>. לאור האמור בחנה הביקורת את הקשר שבין התובעים לפקחים בטיפול בתיקי פיקוח, שהוא מתנהל, כדלקמן:

---

<sup>8</sup> . דוגמא לרשות שעושה כן ראה דוח מבקר המדינה על מערך התביעה ברשויות המקומיות 2011-12 עמ' 140.



כפי שניתן לראות, התביעה נשענת באופן טבעי על הנתונים שמעבירים אליה הפקחים (ראיות), ומכיוון שכך יכולה לקום תועלת באם התביעה תחובר למערכת המידע ממוחשבת, שבו היא תוכל לקבל את תיקי הפיקוח שעליהם נדרש להגיש כתב אישום (תו"ב) או ערעור על קנס (איכה"ס).

#### תגובת התובעת העירונית

התביעה מקבלת את תיקי הפיקוח (תיק חקירה) ומקבלת החלטה בהתאם לראיות בתיק ובמידת הצורך מחזירה את התיק להשלמת חקירה. עבודת התביעה אינה נפגעת מהיעדר ממשק ישיר לתיקי הפיקוח הממוחשבים ואף עלול להיות בכך טעם לפגם שתובע ייחשף לחומרי החקירה בטרם הושלמה.

#### התייחסות הביקורת

היקף הקנסות היום, כאשר גודל יחידת הפקחים (תו"ב) חסר, אינו מבוטל ולכן הוא צפוי לעלות, ומכיוון שכך, כדי להבטיח שניתן יהיה לתת מענה לנושא, ללא הגדלת כ"א, הוא בבחינת יישום המלצת הביקורת. קרי בדרך של העברת התחום לניהול באמצעות מערכת ייעודית ממוחשבת.

#### 2.2.2. מערך מידע לא מתאים לניהול מערך הטיפול בקנסות

על מנת להבטיח את יעילות הטיפול באכיפה המשפטית, ומכיוון שתחום זה מנוהל ע"י יחידות ארגוניות שונות, חשוב שהתשומות ינוהלו במערכת מידע ממוחשבת.

מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי התביעה מנהלת את המעקב שלה בתוכנת עו"דכנית.

הביקורת בדעה לפיה תוכנת עו"דכנית מיועדת לניהול משרד עורכי דין ואינה מתאימה לניהול קנסות, מה גם שהיא אינה מתממשקת עם מערכת המידע הממוחשבת הקיימת בוועדה לתכנון ובניה (קומפלוט) ולא קיים בה ממשק עם הפיקוח.

לאור האמור על העירייה לבחון רכישת מערכת מידע ייעודית לתחום הדוחות פיקוח, שתאפשר ניהול שלם של מערך אכיפת החוק.

התייחסות התובעת העירונית

מערכת עו"דכנית מאפשרת ניהול העררים על הקנסות וניהול תיקי הפיקוח של הוועדה לתכנון ובניה. ניהול הקנסות על היבטיו הכספיים אינו מתנהל בלשכה המשפטית.

כמו כן, אין צורך כי התביעה תתממשק לתיקי החקירה במהלך איסוף הראיות ואף יש בכך טעם לפגם.

התייחסות הביקורת

מדובר במערכת לטיפול בקנסות המאפשרת לפיקוח לצד התביעה, בין היתר, לקבל נתונים ולנהל את הערעורים.

## 2.3 הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה

הבהרה: הממצאים המוצגים בסעיף זה מתייחסים לאגף הפיקוח על הבנייה ולא לתובעת העירונית.

### 2.3.1 היעדר כוח אדם בפיקוח

תקן כוח אדם בפיקוח בוועדה לתכנון ובניה עומד על 18 כאשר בפועל כאמור ישנם בוועדה רק 6 פקחים. דהיינו היקף כ"א בפועל בפיקוח מהווה 1/3 מכוח האדם הנדרש.

יצוין כי אף היחידה הארצית לתכנון ובניה העירה בדוח השנתי ל-2022 כי מצב זה פוגע קשות באכיפת החוק. מהסברים שקיבלנו עולה כי קיים קושי לגייס עובדים בשל תנאי העסקה שניתן לאשר ע"פ הוראות מ. הפנים.

יש לפעול לאלתר לגייס כוח אדם לפיקוח.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין: "בימים אלה אני פועלת בעניין זה מול הגורמים הרלוונטיים ברשות"

### 2.3.2 אי מילוי שאלון לאיתור ניגוד עניינים ע"י פקחים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע כי עובדים "אשר נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו," ימלא העובד שאלון לאיתור ניגוד עניינים.

מבדיקה שערכנו עולה כי המפקחים בוועדה לא מילאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים.

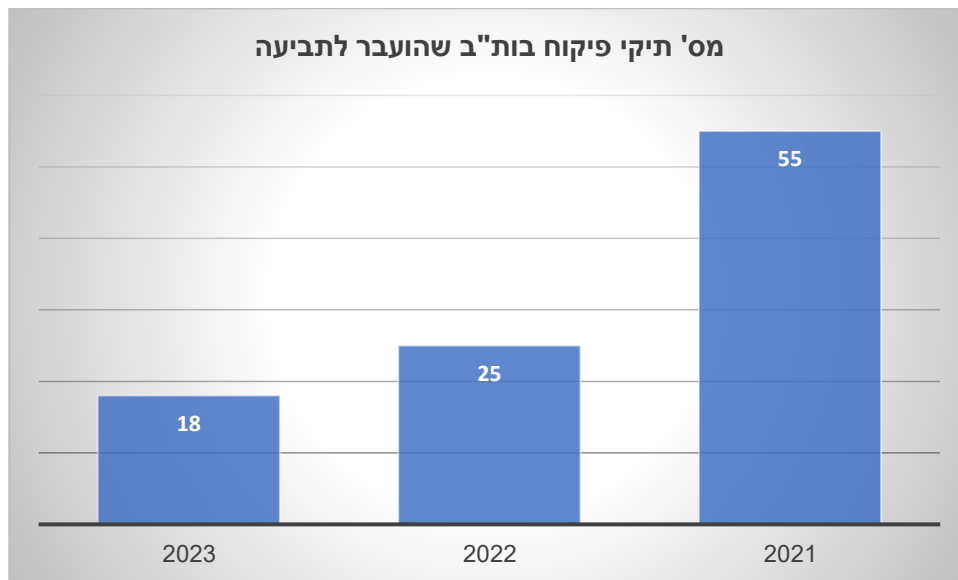
יצוין כי 4 מתוך 6 הפקחים בוועדה הנם תושבי העיר רחובות.

יש להקפיד לדרוש מהפקחים למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין: "לא ידוע הנושא אבדוק מול כ"א ואפעל בהתאם".

### 2.3.3. היקף פעילות פיקוח נמוך

במהלך השנים 2021 ועד ל 2023 נמסרו לתביעה העירונית מהפיקוח 98 תיקים, כדלקמן: 55 תיקים שנת 2021, 25 תיקים ב 2022 ו 18 תיקים ב 2023.



הירידה ב- 2022 לעומת שנה קודמת שהסתכמה ב 54% (30) הוסברה בכך שבשנה זו היו הגבלות קשות על המשק עקב מגפת הקורונה. ואילו הירידה ב 2023 שהסתכמה ב 28% (7) הוסברה על ידי מנהלת אגף הפיקוח על הבניה עקב מלחמת 'חרבות ברזל'.

עוד צוין על ידי מנהלת אגף הפיקוח כי הסיבה היא היקף כ"א המצומצם בוועדה, וכי קיימת העדפה לאכיפה מנהלית.

להלן התייחסות הביקורת:

- א. אומנם בשנת 2022 היו 4 גלי קורונה, אך היקף הירידה בהשוואה לשנה קודמת, שגם היא הייתה שנת קורונה, לא יכולה להסביר את הקיטון.
- ב. 'חרבות ברזל' פרצה באוקטובר 2023, כך שהשפעתה לא יכולה להסביר את הירידה, בטח לא בהשוואה ל 2021, שגם היא הייתה שנת קורונה.
- ג. גם מספר הפקחים, כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן, לא יכולים להסביר את הירידה בהיקף התיקים:

	2021	2022	2023
מס' פקחים	5	6	6

היקף הירידה בשנים הנזכרות הנו חד, שאינו יכול להיות מוסבר בהגבלות עקב אירועים חיצוניים (קורונה/חרבות ברזל), לא מצאנו גם טעם בעילה שינוי בכ"א. ירידה זו מחייבת לדעת הביקורת בבחינת דרך ניהול הפיקוח בוועדה, ולבחון ליישם בקרה יעילה על עבודת הפקחים.

#### 2.3.4. הות"ב מקבלת ציון נמוך מהרשות לאכיפה במקרקעין

(הבהרה: ממצא זה מתייחס לאגף הפיקוח על הבנייה, שכן הוצאת צווים מנהליים הינה באחריות אגף הפיקוח ומהנדסת העיר ולא באחריות התביעה העירונית).

הרשות לאכיפה במקרקעין מפרסמת דוחות שנתיים על מצב האכיפה ברשויות השונות. הדוח האחרון שהרשות פרסמה היה ב 2022, ממנו עולים הבאים:

א. להלן נתוני היקף האכיפה שערכה הות"ב רחובות בשנים 2020-2022 בחלוקה לכלי אכיפה:

שנה	כתבי אישום	גזרי דין	צווי הריסה	צווי הריסה הריסות בפועל - כלל ההליכים	צווים שיפוטיים	הודעות על קנס
2022	20	44	0	0	3	0
2021	40	21	0	20	0	0
2020	לא דווח	לא דווח	0	0	0	0

כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, היקף השימוש בכלים משפטיים לצורך אכיפת החוק בוועדה לתכנון ובניה הנו נמוך.

מניתוח השוואה של נתוני 112 וועדות לתכנון ובניה המפורסמים בדוח של ראשות לאכיפת מקרקעין עולה ביחס לרחובות תמונה מדאיגה, לפיה מתוך 47 וועדות שאינן עומדות בתקן הנדרש. ישנן וועדות עירוניות גדולות, כגון... רחובות, בהן התקן מאויש כדי מחציתו".

ב. הועדה לתכנון ובניה רחובות מופיעה גם ברשימה הוועדות שכלל לא הוציאו צווי הריסה מנהליים בשנת 2022.

ג. עוד עולה מהדוח כי הועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות, נמצאת ברשימה קטנה של 15 וועדות שלא הוציאו ולו צו הריסה מנהלי אחד זו השנה השנייה ברציפות.

נתונים אלה מדברים בעד עצמם, והם עולים בקנה אחד עם הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה. מצב זה, החושף את הוועדה לתכנון ובניה והעירייה לסיכונים, טעון שיפור לאלתר.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין: הביקורת מקובלת. "מאז כניסתי לתפקיד דוגלת בראש ובראשונה לאכיפה מנהלית ואחרי זה לפלילית; נקבעה פגישה עם כל הגורמים ברשות"

#### 2.3.5. שיהוי וחוסר אפקטיביות בעבודת הפיקוח העירוני

נמצא כי בחלק מהמקרים, ככל הנראה בשל מצוקת כוח אדם, קיים שיהוי משמעותי בעבודת הפיקוח הפוגע באפקטיביות עבודת התביעה העירונית, בשל הי העברת חומרי חקירה במועד סביר.

לדוגמא: בית כנסת אשל אברהם בנימין 32 רחובות

ממידע שנמסר ע"י התובעת, מפקח הבניה הכין תיק חקירה בחודש ספטמבר 2022, אולם בפועל התיק הועבר ללשכה המשפטית רק בחודש דצמבר 2024.

בשל השיהוי הנ"ל, הואיל ולא ניתן להגיש כתב אישום על חקירה שהסתיימה לפני שנתיים, הוחזר התיק למפקח, להשלמות חקירה ולצורך גביית גרסה עדכנית מהחשודים הנובעות מהזמן שחלף.

### 2.3.6. הות"ב לא מבצעת פיקוח יזום

על מנת להבטיח אכיפה יעילה, נדרשת הוועדה לקיים בראש ובראשונה פיקוח יזום, זאת בנוסף למתן מענה לפניות תושבים. מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי לאור המחסור בפקחים, בפועל הוועדה לא מקיימת פיקוח יזום, אלא מסתפקת במתן מענה לפניות תושבים.

נתון זה משפיע מטבע הדברים על היקף האכיפה המשפטית, ומצביע על כך שהאמצעים שמפעילה הוועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות אינם מצמצמים את חשיפה לסיכונים. על הוועדה להנחות את הפיקוח לבצע פעילות פיקוח יזומה.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין כי אין כ"א הנדרש לביצוע פיקוח יזום.

התייחסות התובעת העירונית

2.2.1 – 2.2.5 סעיפים אלה מתייחסים לעבודת אגף הפיקוח על הבניה, אין להם כל קשר לתביעה והם אינם באחריותה ו/או בסמכות.

### 2.3.7. תיעוד הערות התובעים לפקחים - תקין

הפיקוח על הבנייה צריך לקיים קשר שוטף עם התובע העירוני, והרי תוצרי עבודת הפיקוח אמורים להסתיים ככלל בהגשת כתב אישום או צו מנהלי. מהסברים שקיבלנו עולים הממצאים הבאים:

- א. הפקחים מקיימים ישיבות עם התובעים על תיקי הפיקוח.
  - ב. למרות שמדובר בישיבות עבודה, בפועל אין להם תיעוד לדיון.
  - ג. בסוף הדיון ממלא התובע בטופס את הערותיו בתיק (ציון השלמות הנדרשות)
  - ד. תהליך זה נעשה באופן ידני, כאשר ההליך לא מתועד במערכת המחשוב.
  - ה. המפקח מחזיר את התיק לתובע עם ההשלמות. יצוין, כך נמסר, כי היקף ההחזרות התיקים לפיקוח אינו גבוה (ב 2022 תיק אחד וב 2023 שני תיקים).
- לדעת הביקורת ההליך שבו התביעה מנחה את הפקחים הנו קריטי להצלחת קיומה של אכיפה. אשר על כן הכרחי להסדיר הליך זה בנוהל, וכן להבטיח אמצעי תיעוד להליך.
- התובעת מסרה כי קיים תיעוד "באמצעות תבנית קבועה של מסמך בו מפרט התובע את השלמות הנדרשות".

2.3.8. היעדר בקרה לאישור מהנדס המועצה לביצוע פעולות אכיפה

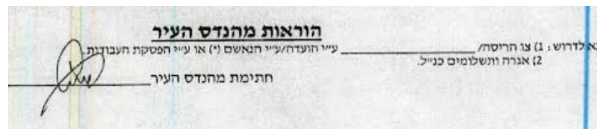
מהנדס הוועדה, הוא הפונקציה המקצועית שצריך לאמת בחתימת ידו, בטופס הודעה להגשת משפט, טופס שבו מודיע המהנדס לתובעת העירונית כי מאמצי הוועדה לא עלו ולכן נדרש להגיש נגד החשודים כתב אישום.

ואכן הסמכות ליתן הוראות על צעדי אכיפה, כגון הוצאת צו הריסה, נתונה ע"פ חוק התכנון והבניה ליו"ר הוועדה לתכנון ובניה או מהנדס הוועדה (ראה בסעיפים: 216, 219, 221 לחוק התכנון והבניה). ברם מבדיקה שערכנו ב 2023 עולה כי הטופס שונה, כך שהושמט ממנו "הוראות מהנדס הוועדה" המורים על צעדי האכיפה הנדרשים (כגון: צו הריסה), כדלקמן:

טופס חדש



טופס ישן



כפי שנתן לראות, בטופס החדש יש את חתימת מפקח הבניה, ולא חתימה של מהנדס העיר. הביקורת פנתה בנושא זה למהנדסת העיר כדי לקבל הסברים, אך הפניות לא נענו.

הביקורת מציינת, כי יש להשיב את הנוסח הקודם ולהקפיד על חתימת המהנדס לצד פירוט ההוראות לביצוע; לחתימת המהנדס/ת חשיבות רבה כחלק ממנגנוני הבקרה על עבודת הפיקוח.

2.3.9. אי ביצוע סקר עבירות בנייה

(הבהרה: ממצא זה מתייחס לאגף הפיקוח על הבנייה)

סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבנייה קובע כי ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים, והאי לישנא:

254 טז. (א) ועדה מקומית ורשות מקומית המוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים; סקר ועדכון סקר שנערכו כאמור יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

(ב) סקר עבירות בנייה ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה באתר האינטרנט של היחידה ויכלול, בין השאר, ריכוז של העבירות המשמעותיות, בתחומי התכנון והבנייה, כפי שהוגדרו באותן הוראות, שבוצעו בתחום כאמור בסעיף קטן (א).



הסקר צריך להיערך לפי הוראות מנהל היחידה הארצית? (נוהל 2.1), לכלול ריכוז של העבירות המשמעותיות במרחב התכנון, לאפיין, לשקף ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה.

מבדיקה שערכנו עלו הממצאים הבאים:

- א. הוועדה לתכנון ובניה ערכה ב 2022 סקר עבירות בניה בעיר.
- ב. הסקר נערך ע"י חברה חיצונית שזכתה במכרז וממצאיו הוכנסו כשכבת מידע ל GIS.
- ג. עד כה, למרות שהושקעו כספים רבים בסקר ולמרות שממצאיו הוכנסו ל GIS, לא נעשה בממצאי הסקר שימוש.

המצב שבו הוועדה לתכנון ובניה משקיעה עשרות אלפי ₪ בעריכת סקר עבירות ואף מעלה את הנתונים כשכבה ל GIS, ובפועל היא לא פועלת לאכוף אותו, מגדיל את חובת הזהירות שלה, מעצים את האחריות שלה וכתוצאה מכך חושף אותה לסיכונים.

במצב זה העירייה אינה יכולה לחסות בצל הטענה של חוסר לקיומם של עבירות בניה, שכן היא זו ערכה סקר ייעודי לצורך כך והמידע על כך מצוי ברשותה.

הביקורת בדעה לפיה משעה שהוועדה לתכנון ובניה ביצעה סקר עבירות בניה גוברת החשיבות ואף החובה המוטלת עליה לעשות שימוש בתוצרים.

יש לציין כי רצוי היה שבטרם ביצוע סקר עבירות בניה, העירייה הייתה פועלת להגדלת היקף כ"א בפיקוח באופן שמאפשר התמודדות מיטבית עם תוצריה.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטייטת הדו"ח צוין כי הנושא ייבדק ובתקופה הקרובה ירענן את הסקר.

### 2.3.10. היעדר סמכות להטיל קנסות מנהלים

הסמכות להטיל קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה נתונה למפקח מיוחד וכן לעובד של וועדה מקומית עצמאית העומד בראש היחידה העוסקת בפיקוח על הבנייה<sup>9</sup> (מנהל מחלקת פיקוח).

סמכות זו מאפשרת להגביר את האכיפה על-ידי הטלת קנס מנהלי במקום הגשת כתב אישום, בכל עבירת עבודה אסורה, שימוש אסור והפרת צו העומדים בתנאים שנקבעו בחוק, בתקנות, ובמדיניות האכיפה של הוועדה המקומית. מבדיקה נמצא כי שהוועדה אינה עצמאית ולכן היא אינה מוסמכת להטיל קנסות.

<sup>9</sup> [https://www.gov.il/he/pages/unit\\_manager\\_instructions](https://www.gov.il/he/pages/unit_manager_instructions).

<sup>10</sup> . ראה סעיף 2.1.7 בהנחיה : הטלת קנסות מנהליים על עבירות תכנון ובניה (הנחיה 4.1), היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון ובניה

התייחסות התובעת העירונית

לא רלוונטי לתביעה.

**2.3.11. אי דיווח לרשות אכיפה מקרקעין כנדרש בחוק**

סעיף 254טו(א)(1) לחוק התכנון והבנייה מחייב את יושבי ראש הוועדות מקומיות לתכנון ובנייה לדווח מידי רבעון אודות פעולות האכיפה שבוצעו במרחב התכנון שבאחריותם (ועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות מחויבות לדווח אחת לשישה חודשים).

הדיווחים נועדו לשקף את תמונת המצב על פעילויות האכיפה שנקטו בוועדות כנגד עבירות בנייה שבוצעו במרחב התכנון המקומי. יצוין כי חובת הדיווח חלה על הוועדה לתכנון ובניה רחובות.

הרשות לאכיפה במקרקעין נעזרת בדיווחים אלה בהנחיה והכוונה מקצועית של יחידות האכיפה בוועדות המקומיות. נמצא כי הוועדה לא העבירה ב 2021 דיווח לרשות לאכיפת מקרקעין.

יש להקפיד על הגשת דיווחים לרשות.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין כי הממצאים מתייחסים לתקופה שקדמה לכניסתה לתפקיד; הנושא יקבל מענה כפי שאנו נדרשים עפ"י הנחיות הרשות לאכיפה דיני מקרקעין

התייחסות התובעת העירונית

הדיווח לרשות לאכיפה במקרקעין נעשה על ידי אגף הפיקוח על הבניה (ואין כל קשר לתביעה. (התביעה מגישה דוחות שנתיים למחלקה להנחיית תובעים, כפי שנבדק בסעיף 2.1.4 לדו"ח זה.

**2.4. התביעה בוועדה לתכנון ובניה**

**2.4.1. היקף מצומצם של העברת תיקי פיקוח לתובעת העירונית**

תוצר עבודתם של המפקחים עוברת לתביעה, כאשר אחד האינדיקטורים לאיכות העבודה היא אחוז התיקים שעוברים בפועל לאכיפה משפטית. מניתוח הנתונים עולה כי ב- 2023 התקבלו החלטות ב 8 תיקים בלבד (42%), כדלקמן:

מספר תיקים שהועברו לתביעה	מספר תיקים שהוחזרו להשלמות	מספר תיקים בהם טרם התקבלה החלטה	מספר תיקים בהם התקבלה החלטה	מספר תיקים שנסגרו	
19	2	9	8	2	20
					23
25	1	7	17	2	20
					22

עוד עולה כי מספר התיקים שנסגרו מבלי שנקטו בהליכים משפטיים מהווה 10% מכלל התיקים שהועברו לתביעה. מן האמור עולה כי בשנים 2022-2023 התביעה דנה והחליטה ב 56% מהתיקים שהועברו מהפיקוח.

לכל הדעות היקף האכיפה בפועל נופל מהנדרש, והראיה שכאמור הוועדה עדין לא החלה לטפל בממצאי סקר עבירות בניה והיא לא מבצעת אכיפה יזומה. מצב זה מחייב בחינה, על מנת להביא לשיפור בהיקף כיסוי הפיקוח על עבירות בניה.

### **הת'חסות התאפצת הצ'רונ'ת**

מספר תיקי הפיקוח המועברים מהפיקוח לתביעה מצומצם ויש מקום להעלותו, אך הדבר אינו בשליטת התביעה. ביחס למספר התיקים שטופלו על ידי התביעה, הנתונים אינם מדויקים מאחר שהם משקפים את החלטת התביעה רק ביחס לתיקים שהוגשו לה באותה שנה ומשכך, כוללים תיקים שהוגשו חודש/חודשיים לפני סיום השנה ולכן לא ניתנה בהם החלטה.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין כי הנושא ייבדק לעומק.

### **2.4.2. היעדר שימוש בצווים מנהליים**

חוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה כלי אכיפה נוסף והוא סמכות הנתונה למהנדס הוועדה להוציא צווים מנהליים. סמכות זו מקיפה את היכולת להוציא צו הפסקת עבודה, צו הריסה, איסור להפעיל ציוד, צו להפסקת שימוש וצו לסגירת מבנה.

למעשה, צו מנהלי הוא האמצעי האפקטיבי ביותר להפסקת עבודה אסורה, אך הוא לכשעצמו איננו ממצה, ככלל, את פעולות האכיפה – אלא הוא אמצעי ביניים בדרך להשלמת טיפול אכיפתי בעבירה או הכשרתה, ככל שהיא בהישג יד.

מבדיקה שערכנו עולה כי כלל לא הוצאו בשנים 2019-2023 צווים מנהליים.

ממצא זה ממחיש את מסקנת הביקורת כי אין בכוחו של מערך האכיפה על תכנון והבניה כדי לצמצם סיכונים.

במהלך הביקורת מסרה התובעת כי הוצאו מספר צווי הפסקה מנהליים שעותק מהם מצוי באגף הפיקוח ואין באפשרותה בעת הזו להמציאם.

בשיחה שקיימה הביקורת עם התובעת העירונית נמסר כי השימוש בהוצאת צווים מנהליים בוועדה אכן אינו ממצה והתובעת העירה על כך פעמים רבות. (הסמכות להוצאת צווים מנהליים אינו באחריות התביעה).

### **2.4.3. מיעוט שימוש בצווים שיפוטיים**

אחד הכלים, נוסף על הצווים המנהליים, העומדים לרשות הוועדה לתכנון ובנייה הוא הוצאת צווים שיפוטיים. צווים אלה, המוצאים מכוח חוק התכנון והבנייה מחייבים בהגשת בקשה לבית המשפט, הכוללת ראיות התומכות בבקשה.

ההבדל המהותי בין כלי זה לצווים מנהליים, הוא שיכולת אכיפת צווים אלה היא מוחלטת.



מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי הוועדה לא עשתה שימוש בכלי זה, כך שלא הוצאו:

- צו שיפוטי למניעת פעולות;
- צו שיפוטי להפסקת שימוש
- צו הריסה בלא הליך פלילי (לפי סעיף 239). כאמור, בשנים האחרונות לא נעשה שימוש בכלי זה, זולת 2021.

גם ממצא זה מצביע על היקף נמוך של האכיפה בוועדה לתכנון ובניה, דבר המחייב בחינה.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיטת הדו"ח צוין כי בתוכנית עבודה ל- 2025 נתחיל לממש צווים שיפוטיים כתוצאה מהגשת כתבי אישום. יש עשרות צווים שלא מומשו עד היום.

לעניין כל שאר הצווים שאוזכרו הטיפול מותנה בגיוס כ"א.

### **תלומת התופעת הצ'ירונ'ית**

ההחלטה אם לנקוט בהליך של הוצאת צו שיפוטי או בהליך פלילי תלויה במהות העבירה ובשלב בו נמסר תיק הפיקוח לתביעה.

בשנים האחרונות, היקף תיקי הפיקוח שהועבר מהפיקוח לתביעה היה מצומצם מסיבות הקשורות בפיקוח ואשר אינן בשליטת התביעה. סוג העבירות שנאכפו התאים לאכיפה פלילית, במסגרתה הוצאו צווים שיפוטיים.

#### **2.4.4. חוסר בהירות ביחס לסמכות סגירת תיקים**

אי מתן הוראות פורמליות לפקחים למרות שמדובר בהליך המעוגן בחוק, ולמרות שמדובר בסמכויות פורמליות של תובע, בפועל ההוראה לפיה אין לפקחים סמכות לסגור תיקים לא עוגנה בכתב, ולמעשה לדברי מ"מ מנהל מחלקת פיקוח, אף אחד מהפקחים לא הכיר הוראה זו.

בתגובה מסרה התובעת כי "ההנחיה לפיה סגירת תיק פיקוח תיעשה על ידי תובע עירוני בלבד הייתה ידועה היטב למנהל אגף הפיקוח הקודם, שכיחן בתפקידו במשך עשרות שנים, עד לחודש אפריל 2024 ואף צוינה בתכתובות שנשלחו". ואכן מעיון בתכתובות ששלחה התובעת עולה כי המצב הנורמטיבי לא ברור.

אשר על כן, וכפי שניתן לראות הן הממצא והן התגובה של התובעת לפיה המנהל הקודם ידע על הנחיה, ממחיש את הצורך באסדרת ההליך בנוהל עבודה ייעודי (נוהל לטיפול בקנסות) וכן לערוך מעת לעת ריענון נהלים לעובדי הפיקוח בות"ב.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיטת הדו"ח צוין כי למיטב ידיעתה, למפקח אין סמכות לסגור תיקים אלא אם זה בהוראות מנהלת הפיקוח או תובע, כל תיק לגופו.

### **תלומת התופעת הצ'ירונ'ית**

התביעה הבהירה למנהל אגף הפיקוח פעמים רבות כי הסמכות לסגור תיקים נתונה בידי התובע בלבד, הדבר היה ידוע היטב, בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים וצוין מפורשות בתכתובות בין הצדדים.

יחד עם זאת, התביעה מסכימה כי יש מקום לגבש נוהל עבודה מסודר בין הפיקוח לתביעה והדבר ייעשה בשיתוף עם מנהלת האגף החדשה.

**סגירת תיקים ללא אישור תובע**  
ע"פ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 והנחית היועמ"ש לממשלה 52.001 הגורם היחיד המוסמך לסגור תיקים הוא התובע העירוני. הדבר נדרש בין היתר הן מטעמי בקרה והן כיוון שהגורם היחיד המוסמך לחזור מאישום הוא התובע העירוני.

סגירת תיק פיקוח הנו הוצאת התיק מהליך של אכיפה משפטית. קרי הפסקת הטיפול בכלים משפטיים. אשר על כן צריך כי יתקיים בהליך זה בקרה ופיקוח מחד, וכי ישמרו בנושא זה הוראות החוק, המקנים את הסמכות הזו לתביעה.

מהסברים שקיבלנו מ"מ מנהל מחלקת פיקוח בוועדה לתכנון ובניה, עולה כי לאחרונה בעקבות תלונה שהתקבלה בנושא, הנחתה התובעת העירונית, כך נמסר, שבכל תיק בו יצא מכתב התראה, יש להעביר את הטיפול בסגירת התיק לתובעת (כגון במקרה שבעל הנכס הסדיר את ההפרה).

דהיינו, בהליך הקיים יוצא כי רק כאשר החלו הליכים משפטיים בתיק, סגירת התיק תעשה בפיקוח התביעה. קרי, כל עוד לא נעשה פניה לתביעה, הפקחים יכולים לקבל כל החלטה בתיק, לרבות סגירת התיק, כל זאת ללא פיקוח של התביעה.

בתגובת מנהלת אגף הפיקוח לטיוטת הדו"ח צוין כי כל מקרה יש לבחון לגופו.

עברה שלא במדיניות אכיפה מנהל הפיקוח רשאי לסגור תיק זה.

#### **התייחסות הביקורת**

ממצאי הביקורת ברורים ומדברים בעד עצמם, והם נשענים על האופן שבו **בפועל** נהגו בפיקוח, והם ממחישים את חשיבות הקשר הכוונה שבין התביעה לפיקוח

לדעת הביקורת הליך הטיפול בסגירת תיקים צריך להקיף את הבאים:

- כלל סגירת תיקים תהיה חייבת בדיווח לתביעה.
  - תיקים שמקורם בתלונה שנמצאה לא מוצדקת (לדוגמא נטען להקמת מבנה, ובפועל אין בשטח מבנה), תיסגר באישור מנהל מחלקת פיקוח, אך תדווח לתביעה.
  - תיקים שלדעת פקח, למרות שנמצאו ראיות, יש לסגור את התיק (כגון: כאשר בעל הנכס מתחייב להסיר את ההפרה), יעברו לתביעה.
  - כל תיק אחר יעבור לתביעה.
- ממצא זה ממחיש את הצורך באסדרת ההליך בנוהל.

#### **תלומת התופעת הצירוף**

התובעת הנחתה פעמים רבות את מנהל אגף הפיקוח היוצא כי סגירת תיק פיקוח נעשית על ידי תובע מוסמך בלבד, למעט בעבירות אשר לגביהן קבעה הוועדה במסגרת מסמך המדיניות כי לא תבוצע אכיפה.

הדבר עולה גם מהודעת הדוא"ל שצוטטה בדו"ח ונכתבה על ידי התובעת העירונית למנהל הפיקוח ולמבקר העירייה. ככל שאגף הפיקוח פעל בניגוד להנחיה זו, הדבר לא נבע מחוסר ידיעה.

מכל מקום, הדבר יצוין במפורש במסגרת נוהל עבודה שיערך בשיתוף עם מנהלת האגף החדשה.

## 2.5. התביעה באיכות הסביבה

### 2.5.1. לא נקבעה מדיניות אכיפה בעבירות איכה"ס

מבקר המדינה קבע<sup>11</sup> כי "בד בבד עם קביעת נוהלי עבודה, יחידות התביעה צריכות לקבוע מדיניות שתכלול קווים מנחים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנוגעת להיבטים מרכזיים של עבודת התובעים כמו חומרת הענישה, התיישנות, פרשנות החוק, שמירת אחידות במקרים דומים וקביעת סדרי עדיפויות (להלן - מדיניות תביעה)".

לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה<sup>12</sup>, יש צורך וטעם מיוחד בקביעת מדיניות מרכזית לחקירה ולתביעה בעניינין של עברות מסוימות, ובהן עברות על חוק התכנון ובניה וחוק רישוי עסקים<sup>13</sup>. בעברות אלו יש מקום נרחב יותר לשיקול של עניין לציבור כגורם להימנעות מחקירה או מתביעה מכיוון שאחד ממאפייני העבירות הוא שעל פי רוב הן מבוצעות בידי אזרחים נורמטיביים.

קיומה של מדיניות תביעה מתבטא, בין היתר, בהגדרת קווים מנחים ואמות מידה לגבי חומרת הענישה הנדרשת מהתביעה העירונית בטיפול בכתבי אישום. הדבר נחוץ, בין היתר, כדי להבטיח כי הסדרי הטיעון אליהם מגיעה התובעת עם הנאשמים יהיו אחידים עקבים וסדורים, ביחוד באשר לחומרת הענישה.

### **התייחסות התופעת הצירוף**

פסקה זו מתאימה לעבירות תכנון ובניה ופחות לעבירות איכות סביבה בהן ניתנים דוחות ואין שיקול דעת בענישה.

### **התייחסות הביקורת**

מדיניות אכיפה כוללת גם קביעה של העבירות שיאכפו וכיצד.

אם כן, מדיניות אכיפה קובעת את אמות המידה, אותם מיישם התובע העירוני בהיותו תובע פלילי, קרי נציג של יועמ"ש הממשלה, ולכך משנה תוקף כיוון שהללו מפורסמים ברבים. ברם, מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי בתחום איכות הסביבה לא נקבעה מדיניות אכיפה. הביקורת ממליצה לבחון קביעת אמות מידה לאכיפת בתחום איכות הסביבה.

### **תופעת התופעת הצירוף**

האכיפה בתחום איכות הסביבה נעשית באמצעות הטלת קנסות שסכומם קבוע בחקיקה ואינו נתון לשיקול דעת התביעה.

<sup>11</sup> דוח מבקר המדינה על התביעה העירונית 2012

<sup>12</sup> הנחיה 4.1002 מ-1.12.85. ההנחיה עודכנה ב-8.9.03.

<sup>13</sup> יצוין כי דוח מבקר המדינה לא מתייחס לעבירות איכה"ס אלא הערה שלו כללית עם שתי דוגמאות בהם ראוי לקבוע מדיניות אכיפה (תו"ב ורשוי עסקים). בתגובה ציינה התובעת כי האמור לא מתייחס לאיכה"ס.

2.5.2. קשר עם הפיקוח- תקין

להבדיל מהעבודה מול הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה, בפועל הקשר שבין התביעה לפיקוח בתחום איכות וסביבה הוא בין התובעת למנהל מחלק פיקוח באגף תנועה וזאת לאור, כך נמסר, מספר הרב של הפקחים (18). כך כאשר נדרשת השלמת חקירה, התובעת פונה למנהל שפונה לפקח, שמעביר לאחר מכן את החומר לתובעת. מתשובה לשאלת הביקורת הן התובעת והן מנהל הפיקוח ציינו כי אין עם הנושא זה בעיות.

2.5.3. היעדר שימוש באכיפה מנהלית/פלילית

מהסברים שקיבלנו עולה כי הפניה לתובעת לצורך הוצאת צווים הנה נדירה. ב 4 שנים האחרונות היה רק מקרה אחד שבו נעשתה פניה לתובעת לצורך הוצאת צו, דבר שבפועל לא התממש (לא הוצא צו).

2.5.4. ירידה בהיקף הדוחות

נתונים שקיבלנו מאגף תנועה שילוט פיקוח ושיטור עירוני מעלים כי בשנים 2021-2023 הוגשו 4,269 דוחות, כדלקמן:

שנה	הקנס שולם	דוחות שעדיין לא שולמו/או לא הוגש בגינן ערר/בקשה להישפט	דוחות שהערעור בהם התקבל	דוחות שהוגשה בגינן בקשה להישפט	דוחות שהוגש בהן ערעור ועדיין לא התקבלה בהם החלטה	סה"כ
2021	752	544	383	396	0	2075
2022	449	348	250	209	0	1256
2023	214	444	115	124	41	938

מעיון בנתונים שבטבלה שלעיל מעלה את הממצאים הבאים:

- א. מספר הדוחות שהתקבלו ב 2023 נופל ב 121% (1,137) לעומת 2021, וב 65% (819) לעומת 2022. מהסברים שקיבלנו מאגף הפיקוח עולה כי הסיבה לירידה המשמעותית בהיקף הקנסות, בשנת 2021 לעומת 2022 היא הקורונה, ולעומת 2023 היא לאור מלחמת חרבות ברזל.
- ב. כ 1/3 במוצע בשנים הנסקרות הדוחות שניתנו שולמו, מבלי שהוגש ערעור או בקשה להישפט.
- ג. ב 17% במוצע מבקשות הערעור על קנס שנתנו בתקופה הנסקרת התקבלו. בראיה תלת שנתית עולה כי מתוך 4,269 קנסות שנתנו, 748 בוטלו ע"י התובעת (17%).
- ד. 17% מהקנסות שנתנו בשנים 2020-2023 הוגש נגדם בקשה להישפט. דהיינו התובעת נדרשה לנהל 729 תיקים בבית משפט בגין קנסות איכס"ה.

תגובת התובעת העירונית

בתגובת התובעת לטיטת הדו"ח צוין כי יש להבהיר שהנתונים נמסרו ע"י הפיקוח.

לתביעה אין כל מידע על כמות הדו"חות שנרשמים. הטיפול עובר לתביעה רק במקרה בו מוגשת בקשה לביטול הודעת תשלום קנס או בקשה להישפט; מספר התיקים בבית משפט אינו נכון. ישנם תיקים בהם נידונים עשרות דו"חות במסגרת תיק אחד.

## 2.6. היקף האכיפה המשפטית

תפקידו של התובע הוא לנהל את ההליך הפלילי ובתוך כך להבטיח את האינטרס הציבורי העומד בבסיס הליך ההעמדה לדין של נאשמים. על התובע לעזור לבית המשפט בבירור האמת, בלי לפגוע בזכויותיהם של הנאשמים ובאינטרסים הציבוריים. אחריות מיוחדת וחובת שמירה על הגינות מוטלות על התובע תמיד, ובייחוד כאשר הנאשם אינו מיוצג.

לפי החסד"פ וההלכה הפסוקה, מופקד בידי התובע שיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי<sup>14</sup>. הדבר מתבטא, בין היתר, בסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום אם לאו, במה להאשים ואילו ראיות יוגשו לבית המשפט; בסמכות להפסיק את הליכי ההעמדה לדין; ובסמכות להחליט בעניין הסדרי טיעון. לתובע יש סמכות לקיים בקרה על החקירה ולהורות במקרה הצורך על ביצוע השלמת חקירה. סמכויותיו ותפקידיו של התובע מחייבים עצמאות בשיקול הדעת בדבר ההעמדה לדין, ועליו להפעיל שיקול דעת זה בסבירות, בתום לב, ללא הפליה וללא שיקולים זרים<sup>15</sup>.

### 2.6.1. היעדר נוהל עבודה בתביעה

נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני.

לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את מדיניות הארגון ומטרתו, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים בארגון. מבקר המדינה ציין כי "על נוהלי עבודה ביחידות התביעה העירוניות להסדיר את פעילותן מול יחידות הפיקוח העירוניות ולקבוע את שיטות העבודה בתוך יחידות התביעה עצמן"<sup>16</sup>.

לא מצאנו כי נקבעו נוהלי עבודה לתביעה העירונית.

הביקורת ממליצה על קביעת נוהלי עבודה לטיפול התובע העירוני בהליכים אלה.

התייחסות התובעת העירונית

מדיניות התביעה מוגדרת ומבוססת על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה להנחיית תובעים, המגדירים בצורה מדויקת שאינה מותרת כמעט מקום לשיקול דעת, הן לוחות זמנים

14. בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 508 (1990).

15. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2001, בפרק על המשרד לביטחון הפנים, עמ' 364.

16. דוח מבקר המדינה על התביעה העירונית 2012.

לטיפול בתיקי חקירה, הן סיווג ההליכים שיינקטו על פי היקף העבירה (כתב אישום או הסדר מותנה) והן מכתבים נוסח מחייב לכתבי אישום, להמרת קנסות באזהרה וכו'.

התייחסות הביקורת

בצד הנחיות יועמ"ש לממשלה, חשוב שיקבע כאמור נוהל עבודה.

## 2.6.2. היעדר מעקב ובקרה מובנים ליישום אכיפת גזרי דין

העירייה, כצד בהליך משפטי, צריכה, במידה והנאשם לא מקיים את החלטה של גורם שיפוטי (כגון: הורס את המבנה שהוקם ללא היתר), לפעול כדי להבטיח שהחלטה נאכפת (לדוגמא: לפנות לערכאות). לאור האמור לעיל, וכיוון שהליך נוגע גם בפיקוח בוועדה, נדרש לקיים מעקב בנושא על מנת שמידת הצורך, תוכל העירייה לפעול בצורה מהירה ויעילה לאכוף את החלטה. מהסברים שקיבלנו עולים הבאים:

- א. כאשר מתקבל גזר דין (כגון ניתן צו הריסה), מעבירה התביעה לפיקוח דיווח על כך.
- ב. לצורך כך ממלאת עובדת במשרד התובעת העירונית טופס דיווח הממלא ידנית.
- ג. הטופס הדיווח שנשלח לפיקוח בוועדה לתכנון ובניה בדואל.
- ד. מזכירת הוועדה מקבלת את הטופס הידני כולל גזר דין סרוק, ומעדכנת את הפרטים במערכת הממוחשבת (קומפלוט).
- ה. אחת לחודש/חודשיים מייצאת המזכירה דוח מהמערכת הממוחשבת דוח עם כל פרטי הצווים שהמועד לביצוע הצו עתיד לפוג, ושולחת את הדוח לפקחים המטפלים בתיקים.
- ו. הפקח אמור לבצע בדיקה בנכס, וככל שהצו לא נאכף, לפנות בנושא לתובעת.

מן האמור עולה כי אין בנושא זה על בקרה. קרי, באם הפקח לא פועל בנושא, אין גורם כלשהו, לא בוועדה ולא בתביעה שיתריע על כך. דהיינו, לא הפיקוח בוועדה ולא התביעה מקיימם בנושא מעקב כדי לוודא שהחלטה אכן נאכפת.

מצב זה חושף את העירייה לסיכונים בכך שהעירייה למעשה מנרמלת את ההפרה, דבר שמעודד הפרות חוק מחד, ופוגע באיכות החיים של השכנים מאידך. הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה ומעירה כי יש להסדיר בנוהל בנושא זה מעקב. חשוב לעגן בצורה פורמלית את אחריות הצדדים (פיקוח/תביעה) בנושא. יש לקבוע בנושא בקרה, דבר יקל לעשות באם תוטמע מערכת ממוחשבת ייעודית לנושא קנסות.

התייחסות התובעת העירונית

האחריות לקיים מעקב אחר ביצוע גזרי דין נתונה לאגף הפיקוח. בקרה על פעולות הפקח צריכה להיעשות על ידי הגורמים הממונים עליו במנהל ההנדסה- מנהל/ת אגף הפיקוח וראש מנהל ההנדסה. התביעה העירונית, אינה מהווה גורם פיקוח ובקרה ואף אסור לה להתערב בשלבי החקירה.

מכל מקום, עם כניסתו לתוקף של גזר דין, שולחת מזכירת הלשכה המשפטית תזכורת למנהל/ת אגף הפיקוח לבדוק האם בוצע גזר הדין ולנקיטה בפעולות אכיפה ככל שיש צורך בכך.

התייחסות הביקורת

חשוב להסדיר את הנושא בנוהל.

## 2.7. טיפול בערעורים

### הנורמה

החוק, בסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982, קובע מהן העילות המוקנות לתובע לביטול קנסות. להלן העילות הראשיות לביטול קנס:

- א. אם התובע נוכח כי לא נעברה עבירה.
- ב. אם התובע נוכח כי העבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה.
- ג. אם סבר התובע שבנסיבות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים.

להלן נוסח סעיף החוק:

(ג) תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה, או אם היה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים; התובע יערוך רישום של הודעת תשלום קנס שביטל וינמק את החלטתו; לענין סעיף קטן זה, "תובע" – כמשמעותו בסעיף 12, אם הוסמך במיוחד לענין זה בידי היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) החליט התובע שלא לבטל את הודעת תשלום הקנס, ימציא למבקש הודעה על כך ואולם הוראות סעיף קטן (ב) יחולו כאילו לא הוגשה הבקשה לביטול לתובע.

היועץ המשפטי לממשלה קבע הנחייה ייעודית לנושא זה בשם "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", לפיה:

- 3א. ביטול הודעת תשלום קנס בעילה שלא נעברה עבירה.
- 3 ב. ביטול הודעת תשלום קנס בעילה שהעבירה נעברה בידי אחר.
- 3 ג. ביטול הודעת תשלום קנס בעילה של חוסר עניין לציבור.

אשר על כן הוראות הדין מגבילים את סמכותו של תובע עירוני לבטל קנסות רק לעילות המנויות כאמור בהנחית היועץ לממשלה הנ"ל.

בצד זה, ב 8.6.2023 הפיץ פרקליט המדינה חוזר הקובע את הכללים להמרת קנס בהתראה.

ע"פ חוזר זה:

"על מנת להבטיח הפעלת הסמכות לצרף התראה להחלטה לביטול הודעת קנס בצורה שוויונית ואחידה על כל גוף תביעה לגבש מדיניות אכיפה פרטנית לעניין זה, אשר נגזרת מאמות המידה הכלליות, המפורטות להלן.



על מדיניות התביעה להתייחס לעבירות הפרטניות לגביהן תופעל סמכות זו, ולקבוע את התבחינים להפעלת הסמכות.

מדיניות זו יש לפרסם לציבור, כמקובל, טרם תחילת השימוש בסמכות האמורה".

#### 2.7.1. הסמכות לבטל קנס - תקין

הסמכות לבטל קנס שהוטל מכוח חוק עזר מצוי אך ורק בידי התובע העירוני, כפי שנקבע בסעיף 229 לחסד"פ וסעיף 1א בהנחית היועמ"ש לממשלה מס' 4.3040 (ביטול הודעות תשלום קנס-הנחיה לתובעים (להלן – הנחיית היועמ"ש)), כדלקמן:

א. סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן 'החוק'), במפורש קובע סמכות לתובע שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה, לבטל הודעת תשלום קנס שנמסרה בשל עבירה של ברירת משפט, אם נתקיימה אחת העילות הקבועות בחוק ובהתאם לתנאים הקבועים בו. כן מוסמך התובע, לבטל או להפחית את תוספת הפיגור על קנס שלא שולם במועדו, בהתאם לעילות הקבועות בחוק, אך התובע אינו מוסמך להפחית את שיעור הקנס עצמו.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי כל הבקשות לביטול קנס התקבלו על-ידי התובעת העירונית. ואכן מבדיקה שערכנו עולה כי אכן הקנסות בוטלו באישור התובעת.

#### 2.7.2. היעדר אמות מידה לביטול קנסות

כאמור בהנחיה של פרקליט המדינה מה 8.6.202 נקבעו הכללים בדבר אמות המידה להמרת קנס בהתראה. ע"פ הוראות האלה:

- א. עבירת קנס ראשונה בתחום בו בוצעה העבירה
- ב. עבירה קלה או עבירה שבוצעה בנסיבות מקלות.
- ג. עבירה שסוגה ונסיבות ביצועה מעלים חשש מובנה להישנות של עבירות דומות או של הסלמה של המעשים,
- ד. קיים חשש כי החשוד אינו מבין שהמעשה שעשה מהווה עבירה
- ה. ביצוע עבירה בתום תקופת הסתגלות שנקבעה לאחר שינוי מדיניות אכיפה

לא מצאנו כי נקבעו אמות מידע מעין אלה.

לדוגמא, לצורך ביטול קנסות בעילה של לפני משורת הדין, נדרש לקבוע אמות מידה המבטיח טיפול אחיד ושוויוני.

אשר על כן אין הבטחה (assurance) כי ביטולי הקנסות נעשה באופן שוויוני.

יש לקבוע אמות מידה לביטול קנסות, בהתאם להנחיה של פרקליט המדינה מה 8.6.202 כנ"ל.



2.7.3. נוסח התראה - תקין

סעיף 14 להנחיה של פרקליט המדינה מה 8.6.2023 קובע כי "מצא תובע שנתקיימו הנסיבות אשר פורטו על ידו במסמך המדיניות, יבטל את הקנס ויצרף לו את נוסח ההתראה, כדלקמן: "הריני להודיעך כי לאחר שדנתי בבקשתך לביטול הודעת הקנס, החלטתי לבטלה מהעילה של נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים. בצד זאת, אני מבקש להבהיר בפניך כי המעשים שיוחסו לך מהווים לדעת התביעה עבירה פלילית. כן אבקש להתרות בפניך כי אם יתקבלו נגדך תלונות נוספות או יעלו חשדות נוספים נגדך בעתיד בקשר למעשים דומים לזה שבגיננו הוטל עליך קנס, עלול הדבר להביא להטלת קנסות בגין אותם חשדות או תלונות." נמסר כי ההוראה מיושמת.

2.7.4. העדר יכולת יעילה לאחזור נתונים על טיפול התביעה בקנסות

הנחית היועמ"ש לממשלה (8.6.2023) מאפשרת לתובע לבטל קנסות בעילות שונות ע"פ אמות מידה הקבועות בהנחיה, כמו כן תובע צריך לפעול בהתאם לחוק (חסד"פ) ולהנחיות הנוספות של פרקליט המדינה בנושא. הביקורת בקשה לבדוק את החלטות בעילות: העדר ראיות, חוסר ראיות, אינטרס הציבור, לפני משורת הדין, ולצורך כך היא בקשה לקבל מהתובעת נתונים. בפועל הביקורת קיבלה נתונים הכוללים רק את תוצאות הערעור, כדלקמן:

מס' תיק	שם התיק	שם הלקוח	זיהוי נוסף	מהות	תא. פתיחה	מטפל	סטטוס
37/92	████████	תביעה - פיקוח איכות הסביבה	████████ ערעור	ערעור	12/01/2021	מלי	ערעור נדחה
37/93	████████	תביעה - פיקוח איכות הסביבה	████████ ערעור	ערעור	12/01/2021	מלי	ערעור התקבל
37/94	████████	תביעה - פיקוח איכות הסביבה	████████ ערעור	ערעור	12/01/2021	מלי	ערעור התקבל

הביקורת מעירה כי התביעה אמורה לקיים תיעוד של החלטתיה, שיאפשר קיומה של בקרה מחד, ומתן אפשרות לערוך בנושא ביקורת מאידך. המצב הקיים בו אין לתביעה מערכת ייעודית לטיפול בקנסות, מקשה על היכולת לנהל תחום זה מחד, ולהבטיח כי ההליכים נאותים מאידך. תגובת התובעת העירונית

"ביחס לבקשות לביטול הודעות תשלום קנס (ערעורי דו"חות) שהוגשו בשנת 2023 ואילך החלה התביעה לציין במערכת הממוחשבת (עו"דכנית) את עילת ביטול הודעת תשלום הקנס. פירוט עילת סגירת התיק לא מופיע בדו"חות ה"סטנדרטיים המופקים מהמערכת" אין מניעה להעביר באמצעות המערכת הקיימת נתונים בקובץ אקסל ולכלול בו את כל הנתונים הרצויים.

2.8. תיקים שנדונו בבית משפט (תקין)

### 2.8.1. סיום תיקים בהסדר טיעון - תקין

הסדר טיעון הינו הסכם בין התביעה לבין נאשם או בא כוחו באשר לסעיפי האישום - או לפרטים בכתב אישום, או בדבר העונש אשר יוטל על הנאשם, או באשר לנושא אחר הקשור בתוצאות המשפט. הסדר הטיעון יערך כאשר הדבר עולה בקנה אחד עם טובת הציבור (ע"פ 4722, 4886, 92/4900 מרקוביץ נ' מדינת ישראל). הנחיות היועמ"ש לממשלה (8.1 עריכת הסדר טיעון) קובעת :

7. "על התביעה לשקול אפוא את מכלול השיקולים המפורטים לעיל טרם קבלת ההחלטה בדבר עריכת הסדר הטיעון ותנאיו.

8. כאמור, בין היתר על התובע לוודא שהסדר הטיעון מביא בחשבון את מידת הנזק - הגופני והנפשי - שנגרם לקורבן העבירה. לצורך כך חובה לברר, ככל שני, תן מה מצבו של קורבן העבירה עובר להליך הפלילי, והאם נזקו הוטב או הוחמר, לפני קבלת ההחלטה על עריכת הסדר טיעון

9. הסדר הטיעון יכול להיעשות בכל שלב משלבי ההליך הפלילי, החל משלב הגשת כתב האישום ועד לשלב גזירת העונש. אם צפויה אפשרות של הצעה להסדר טיעון בבית המשפט, על הפרקליט לקבל מראש אישורו של פרקליט המחוז או מי שהוסמך על ידו."

בתגובה לדוח הביקורת מסרה התובעת העירונית כי " התביעה ערכה הסדרי טיעון בתיקים רבים", והדבר הנו בסמכותה.

### 2.8.2. תיקים שהסתיימו בזיכוי

מעיון בדוחות הפעילות לשנים 2022 ו 2023 עולה כי לא היו תיקים שהסתיימו בזיכוי.

### 2.8.3. ערעורים

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי ב 2022 היה מקרה אחד שבו נאשם ערער למחוזי על החלטת בימ"ש שלום.

## 2.9. מידע ופניות הציבור (תקין)

העירייה צריכה, על-פי חוק חופש המידע, להעמדת מידע בנושא בהם יש נגיעה או חשיבות לציבור, כדלקמן :

6 (א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.

מעיון באתר האינטרנט של העירייה עולה כי יש בו מידע על תשלום קנסות פיקוח (איכוה"ס) ואפשרות ומידע על הגשת ערעורים, כן המערכת מאפשרת להתעדכן בסטאטוס הטיפול בבקשה. אין לביקורת הערות.

### 3. סיכום והמלצות

במהלך החודשים אפריל-יוני 2024 ערך מבקר העירייה ביקורת על התביעה בעירייה בוועדה לתכנון ובניה ועל האכיפה בעבירות איכות סביבה. הביקורת העלתה כי למרות המשאבים שמקצה לכך העירייה, בפועל אופן ניהול האכיפה אינו אופטימי, הפונקציות השונות העוסקות בכך אינם עובדות בשתי"פ מיטבי שיכול לתמוך בתהליכי עבודה אפקטיביים. כך מצאה הביקורת:



המצב הקיים, חושף את העירייה סיכונים, מחייב ברביזיה הן באמצעים ובהכוונה של הפקחים בות"ב והן בקשרי הגומלין שלהם עם התביעה, שהאחרונה צריכה להיות אקטיבית הן בהדרכה ובקשר השוטף (לא יכול להיות שהפקחים לא יודעים שאין בסמכותם לסגור תיקים) והן באכיפה.

הביטוי הבולט לכל אלה הוא לא רק מיקומה הנמוך של העיר רחובות ביחס לרשויות אחרות כעולה מדוח של הרשות לאכיפת מקרקעין, היקף הפיקוח היורד עם השנים, והעובדה שהות"ב ערכה סקר עבירות בניה ובפועל היא לא עושה עם מידע זה דבר, אלה מכך שתחום זה למרות חשיבותו לא מוסדר בנהלים והוא מנוהל במערכת מידע ממוחשבת שנועדה לניהול משרד עורכי דין.

הביקורת מתריעה כי מצב זה חושף את ההועדה לתכנון ובניה והעירייה לסיכונים ולא מאפשר לות"ב למלא את ייעודה - קיום אכיפה אפקטיבית של החוק, למען שלום הציבור ואיכות החיים ברחובות.

להלן ההמלצות:

### 3.1. הקפדה על תיוק ושמירה של שאלון ניגוד עניינים

1. יש לקבוע בנוהל כי אחת לתקופה שלא תפחת משלוש שנים יגישו כל התובעים העירוניים שאלון לאיתור ניגוד עניינים, שייבדק ויתויק בעירייה .
2. על מנהלת אגף הפיקוח לקבוע כנוהל כי כל שנתיים ימלאו הפקחים שאלון לאיתור ניגוד עניינים.
3. יש להבטיח תיוק ושמירה נאותים על השאלונים.

### 3.2. השתלמויות

- יש להבטיח כי התובעים יוצאים באופן שוטף להשתלמויות – נמסר כי הדבר מיושם בפועל .

### 3.3. הרשאה וגישה למערכת המידע הממוחשבת של הועדה לתכנון ובניה

- הביקורת ממליצה לתת לתביעה הרשאה למערכת, שתאפשר גישה לנתונים בזמן אמת על מצב התיקים.
- יובהר כי יש להבחין בין מערכת לניהול קנסות, שבה הן לפיקוח והן לתביעה יש נגיעה (בייחוד בטיפול ברעורים, דבר המהווה חלק גדול מעבודתם) ובין ניהול תיקי משפט.
- התובעת חולקת על המלצת הביקורת. (הרחבה ראה בסעיף 2.2.1)

### 3.4. אימוץ מערכת מחשוב לניהול הטיפול בדו"חות

### 3.5. גיוס כ"א לפיקוח

מומלץ לבחון דרכים לגייס פקחים לוועדה לתכנון ובניה

### 3.6. ביצוע סקר עבירות בניה

על מנהל הנדסה להקצות כ"א לצורך הטמעת סקר עבירות בניה ולקבוע תכנית עבודה לאכיפת העבירות העולות ממנו, בהתאם למדיניות האכיפה של הוועדה

### 3.7. פיקוח יזום

על מנהלת אגף הפיקוח על הבניה, בתיאום ראש מנהל הנדסה לתכנן את עבודת הפיקוח בוועדה לתכנון ובניה כך שיתבצע גם פיקוח יזום.

### 3.8. הידוק התיאום בין התביעה לפיקוח

יש להסדיר בנוהל את קשרי עבודה בין התביעה ליחידות העומדות עמה בקשר וכן לשקול קיום סדנא על מנת לטפח תודעת שירות בין הפונקציות הללו.

### 3.9. קבלת סמכויות אכיפה מנהלית

על מנהל הנדסה לקבוע יעד של הוועדה לתכנון ובניה כדי לעמוד בתנאים המקנים לה סמכות לבצע אכיפה מנהלית

### **3.10. תיקון נוסח הצהרה**

על מנהל הנדסה להשיב את נוסח הצהרה בטופסי צו הריסה, המבטיח בקרה של מהנדסת העירייה על פעולות אכיפה כמתחייב.

### **3.11. קביעת נוהל טיפול בקנסות**

מומלץ לקבוע נוהל עבודה ייעודי (נוהל לטיפול בקנסות) וכן לערוך מעת לעת ריענון נהלים לעובדים.

### **3.12. נוהל סגירת תיקי פיקוח**

מומלץ לקבוע כהוראה בכתב למפקחים שאסור להם לסגור תיקי פיקוח.

### **3.13. דיווח שנתי לרשות אכיפת מקרקעין**

על אגף הפיקוח להקפיד ולדווח אחת לשנה לרשות אכיפת מקרקעין.

### **3.14. קביעת מדיניות אכיפה בתחום איכות הסביבה**

### **3.15. הידוק המעקב אחר ביצוע פס"ד**

יש לקבוע בקרה על אכיפת גזרי דין, דבר שיקל לעשות באם תוטמע מערכת מידע ממוחשבת ייעודית לנושא קנסות.

### **3.16. קביעה ופרסום אמות מידה לביטול קנסות**



**דו"ח ביקורת**

**מספר 8/44**

**תסקירים לעניין**

**סדרי דין**



**תוכן עניינים**

222 .....	מבוא	1.
222 .....	רקע כללי	.1.1
224 .....	מטרת הביקורת	1.2.
224 .....	המסד הנורמטיבי	.1.3
224 .....	מתודולוגיה	.1.4
226 .....	תהליך העבודה בנוגע לעריכת תסקירים	.1.5
227 .....	ממצאים	2.
227 .....	שימוש במערכת מידע	2.1.
231 .....	זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות	2.2.
240 .....	ועדות תסקירים	2.3.
243 .....	מצבת כוח האדם ביחידה לסדרי דין ותפוקות	2.4.
248 .....	המלצות	3.
248 .....	הגברת המיצי מ מערכות המידע	3.1.
249 .....	זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות	3.2.
249 .....	זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות	3.3.
249 .....	מצבת כוח האדם ביחידה לסדרי דין ותפוקות	3.4.



## 1. מבוא

### 1.1. רקע כללי

עיריית רחובות (להלן: "העירייה"), באמצעות המחלקה לטיפול במשפחה, ובה היחידה לסדרי דין, שואפת לחזק את תפקודה העצמאי של האוכלוסייה שבתחום אחריותה על ידי קביעת אסטרטגיה טיפולית ברמת הפרט, המשפחה, הקבוצה והקהילה, תוך שימת דגש על עבודת מניעה וטיפול.

בנסיבות מסוימות, בעת משבר, נדרשת **התערבות** של עו"ס לעניין סדרי דין בתא המשפחתי. עבודת העו"ס מתבצעת תוך שיח מתמשך עם בני המשפחה, כאשר עיקרון העל הוא **טובת הילד או האש"א (האדם שצריך למנות לו אפוטרופוס)**.

ביחידה מועסקים עובדים סוציאליים מוסמכים, המשמשים עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין, אשר עברו הכשרה ספציפית לתפקיד ומונו בכתב מינוי רשמי על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לצורך מילוי תפקידם.

**סמכות העו"ס מעוגנת בחקיקה**. מתכונת עבודתם קבועה בנוסח מעודכן של הוראות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "הוראת תע"ס 3.20"), אשר פורסמה ביום 30.12.2014 והחליפה את ההוראה מיום 4.3.2008.

תחולת הוראת התע"ס המעודכנת היא מיום 1.1.2015, והיא מסדירה את תפקידו ודרכי עבודתו של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין, ובמסגרתה נבנתה **תבנית אחידה** לעריכת תסקיר. סעיפים 1.2 ו-1.3 להוראת התע"ס 3.20 קובעים את המקור החוקי להתערבות של עו"ס לעניין סדרי דין לצורך אבחון ומתן חוות דעת והמלצות לערכאות שיפוטיות כדלקמן:

1.2 עו"ס לעניין סדרי דין מתערב, באופן זמני, במשפחה לצורך אבחון ומתן חוות דעת והמלצות לערכאות משפטיות, בסוגיות הקשורות בטובתם של קטינים במשפחות במשבר גירושין, בדילמות הקשורות בהגנה על קורבנות אלימות במשפחה, ובסוגיית אפוטרופסות לחסויים וקטינים. בנוסף, מתוקף תפקידו, הוא אמון על סוגיות של אבהות, שינוי שם, שינוי דת, היתרי נישואין, חטיפות ילדים בין ההורים והתערבות רפואית בקטינים.

סעיף 1.3 להוראת התע"ס 3.20 קובע כי התערבות של עו"ס לעניין סדרי דין תיעשה, בדרך כלל, מכוח צו של ערכאה שיפוטית או פניה יזומה של ב"כ היועץ המשפטי לממשלה כדלקמן:

1.3 התערבותו של עו"ס לעניין סדרי דין הינה, בדרך כלל, מכוח צו של ערכאה משפטית או פניה יזומה של ב"כ היועץ המשפטי לממשלה.

סעיף 2.7 להוראת התע"ס 3.20 קובע מהו תסקיר:

2.7 תסקיר - תוצאות חקירה פסיכוסוציאלית של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין וחוות דעתו המוגשת לערכאה משפטית, או ליועץ המשפטי.



תפקידו של העובד הסוציאלי לסדרי דין לבצע הערכה מקצועית בכתב (להלן: "תסקיר"), על פי בקשת ערכאה שיפוטית, ובהתאם לאופי הבקשה, לתת המלצות סביב סוגיות שונות הנוגעות לקטינים ולחסרי ישע הנזקקים להגנה.

ההתערבות של עו"ס לעניין סדרי דין בהתנהלות המשפחתית היא לרוב **זמנית**, לצורך אבחון ומתן חוות דעת והמלצות לערכאות משפטיות, בסוגיות הקשורות בטובתם של קטינים במשפחות במשבר גירושין, הגנה על קורבנות אלימות במשפחה, וכן סוגיית אפטרופסות לאשל"א ולקטין.

חשיבותו של התסקיר היא בהיותו אמצעי המסייע לשופט בהכרעתו השיפוטית, וברוב המקרים לא תינתן בהיעדר תסקיר.

יצוין כבר עתה, כי באפטרופסות לקטינים ובגירים, ישנם מקרים בהם הערכאה השיפוטית ממנה אפטרופוס זמני, וישנם מקרים בהם הערכאה השיפוטית דורשת תסקיר באופן מיידי וממתינה לתסקיר לצורך קבלת החלטה בנוגע לאפטרופוס הרצוי.

באפטרופסות לקשישים לעומת זאת, ברוב המקרים הערכאה השיפוטית ממנה אפטרופוס זמני, למשך שנה או שנה וחצי, כך שעד לקבלת התסקיר, הקשיש נמצא בחסות ובטיפול, ועל כן יש יותר זמן להיערך להגשת התסקיר.

**עיקובים ממושכים** בלוחות הזמנים, מלבד העובדה שאינם עומדים בדרישות צווי הערכאה השיפוטית, עלולים **לעכב** את ההכרעה השיפוטית בסכסוך המשפחתי, להעצים את הסכסוך המשפחתי ולהביא לפגיעה ברווחת בני המשפחה נושא התסקירים.

בעיריית רחובות נושא התסקירים מנוהלים ע"י שתי יחידות:

- היחידה המרכזית שבה מתנהלים רוב התסקירים, היא המחלקה לטיפול במשפחה, בה נערכים תסקירים בענייני אישות, אפטרופסות, היתר נישואין, אבהות וכו'.
- מיעוט מהתסקירים, אשר עוסקים באפטרופסות לקשישים, מתנהלים במחלקה לאזרח הוותיק.

בסוף כל שנה, נדרשת היחידות לדווח למשרד הרווחה מידע בנוגע למספר התסקירים שנערכו על ידם במהלך השנה החולפת.

להלן פירוט של המידע שדווח על ידי היחידה בנוגע ל-397 תסקירים שנערכו בשנת 2023, כפי שדווח על ידי המחלקה למשרד הרווחה – כולל חלוקה לנושאים:

מספר תסקירים בשנת 2023	נושא
269	אישות (גירושין)
62	אפטרופסות (קטינים ובגירים)
66	אפטרופסות קשישים
397	סה"כ



מתוך תיקים אלו, הביקורת ביצעה מדגם של 23 תיקים (15 בנושא אישות ואפוטרופסות, מתוכם 3 מהתיקים נדונו גם במסגרת ועדות תסקירים, וכן 5 בנושא אפוטרופסות לקשישים).

## 1.2 מטרת הביקורת

- לבחון את ההתנהלות השוטפת בכל הנוגע לעריכת תסקירים בשנים 2023-2024, תוך בחינת עמידת היחידה לסדרי דין בהוראות החוק ובהוראה המחייבת של תע"ס 3.20 העוסקת בנושא;
- לבחון את אופן ניהול המידע בנוגע לנתוני המשפחות המטופלות במסגרת היחידה לסדרי דין;
- לבחון את נתיבי הבקרה הקיימים לצורך בחינת עמידת היחידה לסדרי דין בהוראות החוק ובהוראת תע"ס 3.20;
- לבחון את עבודת היחידה לסדרי דין מול הערכאות השיפוטיות ומול המשפחות, באמצעות מדגם של תיקים המטופלים ביחידה;
- לבחון את התקן והאיוש ביחידה לסדרי דין.

## 1.3 המסד הנורמטיבי

- דו"ח הביקורת והבדיקות בו נעשו לאור הרקע המשפטי המחייב את הרשות המקומית בנושא:
- פקודת העיריות;
  - חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי-נפש ונעדרים, התשט"ו-1955) (להלן: "חוק הסעד");
  - חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן: "חוק הכשרות המשפטית");
  - חוק גיל הנישואין התש"י-1950;
  - חוק מידע גנטי, התשס"א-2000;
  - חוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991;
  - חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991;
  - חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995.
  - תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס 3.20) אשר פורסם ביום 30.12.2014.
  - תקנות והנחיות נוספות רלוונטיות ככל שישנם.

## 1.4 מתודולוגיה

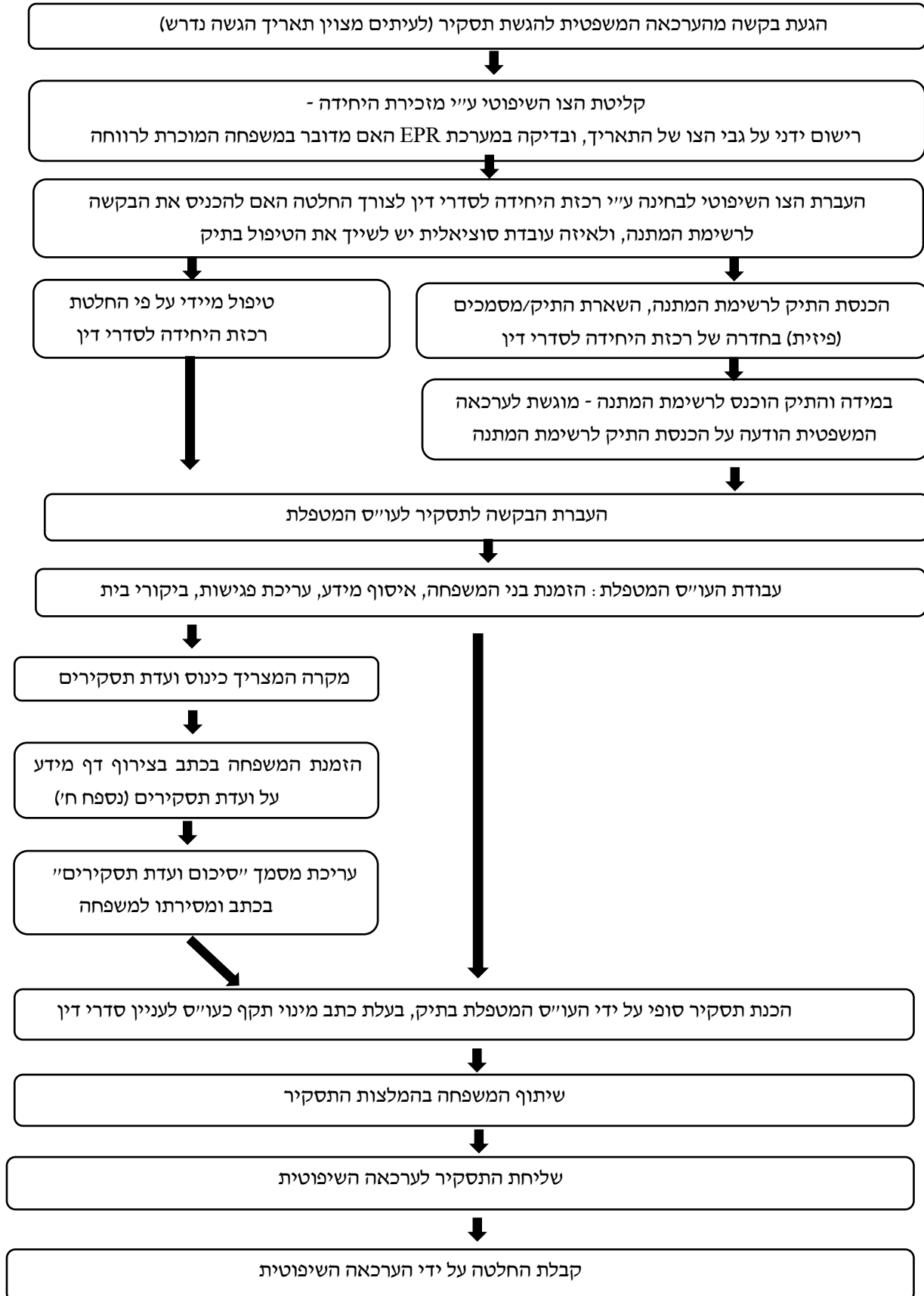
- ✓ הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים:
- מנהלת המחלקה לטיפול במשפחה, אשר ממונה כרכזת היחידה לסדרי דין (להלן: "רכזת סדרי דין");
  - מנהלת היחידה לטיפול בקשישים;



- עובדות סוציאליות לעניין סדרי דין ;
  - מזכירת היחידה לעניין סדרי דין.
  - ✓ הביקורת קיבלה ובחנה נתונים ונושאים נוספים :
  - נערכה בחינה של **מערכות המידע** המשמשות את היחידה לצורך ניהול נתוני המשפחות המטופלות במסגרת היחידה לסדרי דין ;
  - נערכה בחינה של **זמני הטיפול** בתסקירים ;
  - נערכה בחינה של **התנהלות היחידה לסדרי דין מול הערכאות השיפוטיות** ;
  - נערכה בחינה של התנהלות היחידה במקרים שנדרש לקיים בהם **ועדת תסקירים** ;
  - נערכה בחינה של **כוח האדם** ביחידה לסדרי דין, חלקיות המשרות, קיום כתבי מינוי בתוקף ועוד, בהתאם להוראות התע"ס.
- יובהר ויודגש: הדו"ח אינו עוסק בשיקול הדעת המקצועי של העובדות הסוציאליות לעניין סדרי דין, במסגרת המלצות התסקירים, אלא עוסק התנהלות השוטפת של היחידה בכל הנוגע לעריכת תסקירים.**
- הביקורת מבקשת לציין לחיוב את התרשמותה החיובית מהמקצועיות, האכפתיות והמסירות הרבה שהפגינו כל נשות הצוות עימם נפגשה, ובדגש על הרגישות הרבה בה מתייחסות למשפחות בגינן מבוקשים תסקירים מהערכאות השיפוטיות.
- כמו כן, הביקורת מברכת על יישומן המהיר של ההמלצות.

### 1.5 תהליך העבודה בנוגע לעריכת תסקירים

תהליך העבודה ביחידה לסדרי דין מפורט בתרשים להלן:





כפי שעולה מהתרשים, הבקשות מהערכאות השיפוטיות (בתי משפט לענייני משפחה/בית דין רבני/בית דין שרעי) להגשת תסקירים מגיעות למזכירת היחידה לסדרי דין. המזכירה כותבת על גבי הבקשה בכתב יד את תאריך הגעת הבקשה, ובודקת במערכת EPR האם המשפחה מוכרת ברווחה. באופן טבעי, בחלק מהתסקירים מדובר בטיפול מתמשך במשפחות מוכרות ברווחה, ובחלקן במשפחות חדשות שאינן מוכרות.

הבקשה לתסקיר, על נספחיה, מועברת באופן ידני לבחינה של רכזת סדרי דין, ובהתאם לעומס העבודה הקיים- האם להכניס את התיק ל"רשימת המתנה" או לקדמו בתור ולטפל בו באופן מיידי (ולא על בסיס העיקרון של "ראשון נכנס ראשון יוצא"), וכן להחלטה לאיזה עו"ס יש להעביר את הבקשה לתסקיר לטיפול.

לביקורת נמסר כי לאור העומס הרב, רוב הפניות לעריכת תסקירים אינן מועברות ישירות לתחילת טיפול, אלא מועברות ל"רשימת המתנה". במידה ומדובר בתיק שנדרש לטפל בו באופן מיידי, הוא יועבר לטיפול אחת העו"ס לסדרי דין ביחידה.

במידה ומדובר בתיק שעל פי חוות דעתה של רכזת היחידה לסדרי דין ניתן להעבירו ל"רשימת המתנה", נשלחת הודעה לערכאה השיפוטית, ובה מתחייבת היחידה לסדרי דין להגשת התסקיר תוך 7 חודשים (לרוב). אז, הבקשה לתסקיר והמסמכים הנלווים יתויקו בקלסר בחדרה של הרכזת לסדרי דין (קלסר אחד לעניין אישות וקלסר שני לענייני אפטרופסות), עד אשר יטופל, בהתאם לזמנים אליהם התחייבו בפני הערכאה השיפוטית.

## 2. ממצאים

### 2.1 שימוש במערכת מידע

#### 2.1.1 תהליכי עבודה ידניים ללא שימוש במערכת מידע ייעודית

חרף היתרונות הרבים של תוכנה ייעודית לניהול תיקים, אשר נרכשה ע"י העירייה מחברת EPR ומותקנת במחשבי היחידה לסדרי דין, הביקורת מעלה כי נעשה בה שימוש מצומצם ביותר.

על פי אתר האינטרנט של חברת EPR, למערכת EPR קיימות יכולות רבות, ובין היתר:

- מודול טיפול בפניות הכולל ניהול פניות נכנסות למחלקה, מיון ראשוני ושליחה לגורמים הרלוונטיים בתוך המחלקה כולל מעקב אחרי היסטוריית פונים וסטטוס פניה.
- מודול מיון והערכה (אינטייק).
- מודול נתוני יסוד הכולל בדיקות לוגיות שמסייע למניעת שידור שגיאות. התוכנה מקושרת למערכת האוכלוסין ברשות ומושכת נתוני משפחה בלחיצת כפתור כולל ילדים, קיצור תהליך פתיחת התיק, פיצול תיקים, איחוד תיקים, החלפות עו"ס כולל שידור.
- מודול ניהול משימות המחלקה, מעקב אחרי ביצוע, כלי לניהול.
- מודול גיליון טיפול מתקדם.



- מערכת תזכורות אוטומטית לפני סיום צווים/בקשות
- מחולל דוחות דינאמי המאפשר להוציא דו"ח בכל חתך שנדרש, לצורך מעקב ומיון תיקים.
 

כאמור לעיל, על אף היתרונות הרבים הקיימים במערכת, נמצא כי השימוש שנעשה במערכת הינו **מינימלי ביותר**, רק לצורך וידוא כתובת המגורים של המשפחה לצורך קביעת שייכות המשפחה לטיפול על ידי היחידה לסדרי דין בעיריית רחובות (ולא לעירייה אחרת), וכן סריקת התסקיר הסופי בעניין המשפחה.

נמצא, כי כל המידע בנוגע לתיק **וכל שלבי הביניים עד לעריכת התסקיר**, אינם מופיעים **במערכת EPR**, אלא אצל כל עו"ס ע"פ דרך העבודה המקובלת עליה (כתב יד, שמירה בניילונים/קלסרים, סריקה למחשב, שמירה בתיקיות במחשב וכו').

### 2.1.2. תיעוד התסקירים הסופיים שנסקרו למערכת EPR

המערכת בחנה האם התסקירים הסופיים נסקרו למערכת EPR. ממדגם של 23 תיקים (15 בנושא אישות ואפטרופסות, 5 בנושא אפטרופסות לקשישים ו-3 וועדות תסקירים), עלה כי ב-2 תיקים בנושא אפטרופסות לקשישים התסקירים לא נסקרו למערכת. להלן הפירוט:

נושא	מס' תיק שיפוטי	האם התסקיר הסופי נסרק למערכת ERP?	התייחסות הביקורת
1	אישות (גירושין)	כן	תקין
2	אפטרופסות	כן	תקין
3	אפטרופסות	כן	תקין
4	אפטרופסות	כן	תקין
5	אפטרופסות	כן	תקין
6	אישות (גירושין)	כן	תקין
7	אישות (מסגרת חינוכית לילדים)	כן	תקין
8	אפטרופסות	כן	תקין
9	אישות	כן	תקין
10	אישות	כן	תקין
11	אישות	כן	תקין
12	אישות	כן	תקין
13	אישות	כן	תקין
14	אפטרופסות	כן	תקין
15	אישות	כן	תקין
16	אפטרופסות קשישים	כן	תקין
17	אפטרופסות קשישים	כן	תקין
18	אפטרופסות קשישים	לא	לא תקין
19	אפטרופסות קשישים	לא	לא תקין
20	אפטרופסות קשישים	כן	תקין
21	ועדת תסקירים	כן	תקין
22	ועדת תסקירים	כן	תקין
23	ועדת תסקירים	כן	תקין



### 2.1.1. המעקב באמצעות טבלת אקסל

כאמור, היחידה לסדרי דין אינה נעזרת במערכת מידע ממוחשבת ייעודית לצורך ניהול המידע אודות המשפחות שנדרשת בהם עריכת תסקיר סדרי דין, והמעקב אחר התסקירים מתבצע כיום באמצעות טבלת אקסל אשר מנוהלת וחשופה למנהלת היחידה ולמזכירת היחידה.

#### הביקורת ממליצה על מעבר לניהול ממוכן באמצעות מערכת ייעודית.

יחד עם זאת, ככל שיוחלט ו/או קיים אילוץ לעבוד באמצעות קובץ אקסל, הרי שיש לנהל תוך שמירה על מספר כללים בסיסיים:

- **שמירה על מבנה קבוע באמצעות חלוקה לנושאים:** כל עמודה מייצגת נושא/שלב במסגרת הליך הכנת התסקיר.
  - **שימוש באימות נתונים (Data Validation):** יצירת "בנק" של "סט" אפשרויות שהוגדר מראש, מהן ניתן לבחור את הערך הרלוונטי, במקום מלל פתוח. לדוגמא: ניתן לקבוע עמודת "סטטוס" שתכלול רק אפשרויות כמו "הוכנס לרשימת המתנה", "ממתין לטיפול", "הוגש", "התייתר".
  - **הקפדה על רישום תאריכים בפורמט אחיד של יום/חודש/שנה (1.1.2024, 1/1/2024):** תאריך הגעת הבקשה לתסקיר מהערכאה השיפוטית, התאריך בו התבקשה היחידה להגיש את התסקיר, תאריך הגשת בקשה לדחייה ע"י היחידה (באם הוגשה), התאריך החדש אליו התחייבה היחידה, תאריך הגשת התסקיר וכו'.
  - **חלוקה כזו, תאפשר לאתר ב"לחיצת כפתור" את פערי הזמנים בין התאריכים השונים.**
  - **היקף ההיכרות של היחידה עם המשפחה:** האם מדובר במשפחה חדשה או בתסקיר נוסף/תסקיר משלים למשפחה מוכרת.
  - **שליפת נתונים:** טבלה שנבנית לפי כללים אלו תאשר לבצע סינון ומיון, ותקל מאוד על איתור מידע מדויק ומהיר, גם בעת שימוש במאגר נתונים רחב.
- בטבלת האקסל המנוהלת על ידי היחידה, אשר הועברה לביקורת, מצוינים פרטים שונים בנוגע לכל הבקשות לתסקירים שטופלו ומטופלים ע"י היחידה, ובין היתר: מספר תיק, שמות הצדדים, תאריך ההגעה, התאריך המבוקש להגשת התסקיר ע"י הערכאה השיפוטית, ובנוסף עמודת מלל פתוח בה מתוארת השתלשלות העניינים בתיק והערות שונות.

### 2.1.2. היעדר אפשרות להפקת נתוני פעילות כלליים בנוגע לתסקירים

הואיל והמידע מנוהל כאמור באמצעות קובץ אקסל, אין אפשרות להפיק קובץ מלא ועדכני אשר ישקף את כל הפעילות המבוצעת ביחידה בנוגע לכל התסקירים במהירות ("לחיצת כפתור"), ובין היתר: כמה תסקירים נכתבו ביחידה, כמה תסקירים נערכו ע"י כל אחת מהעובדות, זמני המתנה לעריכת תסקיר, מועדי קבלת מידע מגורמים חיצוניים וקיום פגישות, הגשת תסקירים במועדים שהתחייבו מול הערכאות השיפוטיות, ועוד.

כמו כן, אין באפשרות היחידה לאתר ב"לחיצת כפתור" את האינטנסיביות שנדרשה בכל אחד מהתיקים על מנת לאמוד ו/או לכמת את המשאבים והתשומות שהושקעו בכל אחד מהתיקים



לדוגמא: באיזה תיקים נערכו תסקיר אחד, באיזה תיק נערכו מספר תסקירים, באיזה תיק נערך תסקיר ראשוני ולאחר מכן תסקיר משלים, מספר המגעים שהתקיימו בין העו"ס לבין המשפחה, מספר המגעים לעומת מספר התסקירים שנערכו לגבי המשפחה ועוד- וניתן לאתר מידע זה רק באמצעות **בדיקה ידנית** בתיקים.

### 2.1.3. היעדר בקרה אפקטיבית על "רשימת המתנה"

כיום, כל הבקשות לתסקירים והמסמכים הנלווים לצווים השיפוטיים, שהוחלט להכניסם ל"רשימת המתנה" - מתויקים בקלסר בחדרה של הרכזת לסדרי דין (קלסר אחד לעניין אישות וקלסר שני לענייני אפטרופסות), עד אשר יועברו לטיפול אחת מהעו"ס ביחידה.

"רשימת המתנה" המלאה, אשר אמורה להכיל את כל הצווים השיפוטיים לקבלת תסקיר, אינה מנוהלת בקובץ אקסל, אלא **באופן ידני בכתב יד**.

בהינתן אופן ניהול המידע בכתב יד, **אין באפשרות היחידה** לאתר ב"לחיצת כפתור" את כל הבקשות לתסקירים שנכללות ב"רשימת המתנה", את סבירות זמן ההמתנה, וכן את הנסיבות המשפחתיות שהצדיקו את ההכנסה או אי ההכנסה לרשימת המתנה.

### 2.1.4. היעדר בקרה ומעקב בנוגע לסטטוס הבקשות לתסקירים ומשכי הטיפול בהם בשלבים שונים של ההליך

מאחר והמידע מנוהל בכתב יד, אין באפשרות היחידה לאתר ב"לחיצת כפתור", את זמני הטיפול בבקשות לתסקירים, ולכן יש צורך בבדיקה ידנית פרטנית בכל אחד מהתיקים, כגון:

- ☒ משך הזמן שחלף בין מועד הגעת הבקשה ליחידה לסדרי דין, מועד העברת התיק לעו"ס מטפלת ומועד הגשת התסקיר לערכאה השיפוטית.
- ☒ משך הזמן שחלף בין מועד הגעת הבקשה לתסקיר לערכאה השיפוטית ועד למועד קבלת חוות הדעת השונות מהגורמים החיצוניים (על מנת לבחון האם העיכוב בהגשת התסקיר היה בעקבות התנהלות היחידה או בעקבות התמהמהות של גורם חיצוני).
- ☒ משך הזמן שחלף ממועד הגעת הצו לקבלת תסקיר ליחידה, לבין התאריך הנוכחי (על מנת לאתר איזה תיקים ממתנינים יותר זמן להגשת תסקיר).
- ☒ משך הזמן שחלף מהמועד שהתבקש להגשה ע"י הערכאה השיפוטית לעומת המועד בו הוגש התסקיר.
- ☒ משך הזמן שהיחידה התחייבה מול הערכאה השיפוטית להגשת התסקיר לאחר הגשת בקשת הדחייה, לעומת המועד בו הוגש התסקיר, לצורך בדיקה האם היחידה עמדה בהתחייבותה.

בתגובת מנהלת מחלקת טיפול במשפחה לדו"ח נמסר, כי הם מסכימים שיש צורך בהרחבת השימוש במערכות מידע ממוחשבות לניהול תיקים בתחום סדרי דין. עד לאחרונה, ניהול עבודת היחידה נעשה באמצעות תוכנת ה EPR אשר הוכנסה לשימוש לפני כ- 4 שנים והוטמעה בהצלחה בכל האגף.



עם זאת, התוכנה נתנה מענה חלקי מאוד לצרכי המידע הייחודיים של סדרי דין, ולכן בשנה האחרונה נבנה בתוך תוכנת EPR מודול ספציפי לסדרי דין ("מודול חוקים").

החל מחודש נובמבר 2024, בהנחיית משרד הרווחה, כל הצווים מנוהלים דרך המודול החדש כך שבעתיד הלא רחוק כל המידע לגבי עבודת המחלקה (המתנות, סטטוס תיקים וכד') יהיה נגיש.

חשוב לציין שהמודול עדיין בוסרי, חסרים בו אלמנטים רבים, ולא גובשה עדיין במשרד הרווחה סטנדרטיזציה לגבי נושאים מהותיים הקשורים לשימוש בו (למשל האם פניה נפתחת עבור כל משפחה, עבור כל תיק משפטי או עבור כל צו).

כיוון שכך, בתקופת הטמעת המודול, החדש ועד שיושלם הפיתוח, אנו ממשיכים לנהל במקביל גיליון אקסל (שאותו ציינה המבקר), שלמרות שאינו מיטבי, נותן כרגע השלמה חשובה עד להתבססות המודול החדש.

## 2.2. זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות

לפי סעיף 7 לחוזר מנכ"ל 159, שמטרתו העיקרית היא קיצור זמן ההמתנה לתסקירים, זמן המתנה נמדד מיום הוצאת הצו להגשת התסקיר ועד להגשתו לערכאה השיפוטית, בעוד שהמתנה תיחשב חריגה, במידה וזמן ההמתנה עולה על זמן ההמתנה המירבי, כדלקמן:

7. המתנה תחשב כחריגה כאשר זמן ההמתנה בה עולה על זמן ההמתנה המירבי, כדלקמן:
- 7.1. 90 ימים קלנדריים, בשנת 2019.
  - 7.2. 75 ימים קלנדריים, בשנת 2020.
  - 7.3. 60 ימים קלנדריים, בשנת 2021 ואילך.

בסעיף 8 לחוזר מנכ"ל 159 נקבע תנאי, לפיו בגין חריגה בזמני ההמתנה, תבוצע הפחתה של התקנים שהוקצו לרשות, כך שבגין כל המתנה בודדת מעבר לזמן המירבי כאמור בסעיף 7 לעיל, יפחית המשרד מתקני כוח אדם שהוקצו לרשות באופן שווה ערך למשרה שלמה בגין כל 15 המתנות חריגות, וכן חלק משרה יחסי בגין מספר המתנות חריגות הקטן מ-15, כדלקמן:

8. בגין כל המתנה בודדת מעבר לזמן המירבי כאמור בסעיף 7 לעיל יפחית המשרד מתקני כוח אדם שהוקצו לרשות באופן שווה ערך למשרה שלמה בגין כל 15 המתנות חריגות וחלק משרה יחסי בגין מספר המתנות חריגות הקטן מ-15. עובדת סוציאלית ראשית לסדרי דין תנחה מפקחים מחוזיים לסדרי דין לבצע בקרות על המתנות חריגות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל זה. עובדים סוציאליים מחוזיים לסדרי דין יעבירו את ממצאי הבקרה שלהם לממונים המחוזיים על ארגון מינהל ופיתוח ברשויות המקומיות, אשר יבצעו את הפחתות התקנים במקרים הרלוונטיים.

בתאריך 1.7.2019 פורסם מטעם משרד הרווחה חוזר מנכ"ל 159 בנושא "הנחיות מתקנות לתקני עו"סים לסדרי דין שהוקצו לרשויות המקומיות" (להלן: "חוזר מנכ"ל 159"), שמטרתו העיקרית היא קיצור זמן ההמתנה לתסקירים.



על פי סעיף 9 לחוזר המנכ"ל, יש לטפל בהכנת תסקירי סדרי דין על בסיס "ראשון נכנס ראשון יוצא", ללא תלות בסוג הנושא בו דן התסקיר, למעט מקרים חריגים, להלן:

9. הרשויות יטפלו בהכנת תסקירי סדרי דין על בסיס "ראשון נכנס ראשון יוצא" (FIFO) ללא תלות בסוג הנושא בו דן התסקיר. זאת למעט מקרים חריגים בהם בשל נסיבות העניין נדרשת על ידי בית המשפט הגשת תסקיר דחופה שלא לפי התור.

במחלקה לטיפול במשפחה, בה מתנהלים רוב התסקירים, במידה ורכזת היחידה מחליטה כי יש להעביר את התיק לרשימת המתנה, היא שולחת הודעה לערכאה השיפוטית שביקשה את התסקיר, ובה מתחייבת היחידה לסדרי דין להגשת התסקיר תוך 7 חודשים. להלן המכתב:

רחובות עיר המדע והתרבות

אגף לשירותים חברתיים  
מחלקה לטיפול במשפחה

לכב' השופט  
בית משפט לענייני משפחה

כב' השופט

הנדון:

קיבלנו את הצו לעריכת תסקיר מתאריך ה- \_\_\_\_\_ לצערנו, לא נוכל לעמוד בלוח הזמנים שהוקצב לנו. קיים עומס רב של תסקירים הממתנים לטיפול במחלקתנו בנושאים שונים. מצבת כוח אדם במחלקתנו מצומצמת. משפחות רבות ממתנות למעורבותנו מזה מספר חודשים ואנו משתדלים לקבלם "לפי התור" תוך הפעלת שיקול דעת מקצועי בהתחשב לנסיבות העניין. בשלב זה, הצו העניין המשפחה ה"ל נכנס לרשימת המתנה. טווח הזמן הממוצע להיום הינו כ-7 חודשים

ע"פ הדיווח שנמסר למשרד הרווחה בנוגע לשנת 2023 - ריכוז נתונים מחלקתי לשנת 2023:

- 28 המתנה משפחות בתהליכי פרידה וגירושין
- 22 המתנה אפטרופסות
- זמן המתנה לתסקיר לפי ימים מעבר למועד המחייב לפי החוק או הוראת הערכאה השיפוטית- 90 יום, למעט מקרים דחופים.

### 2.2.1. המתנה נוספת של 30 יום מעבר לדיווח שהועבר למשרד הרווחה בנוגע לימי המתנה לתסקיר

על פי הדיווח שהועבר למשרד הרווחה על ידי היחידה, זמן המתנה לתסקיר לפי ימים מעבר למועד המחייב לפי החוק או הוראת בית המשפט – עומד על 90 יום.

נכון לבדיקת הביקורת בתאריך 16.5.2024, זמן המתנה הממוצע לתסקיר (למעט מקרים דחופים), מעבר למועד המחייב לפי החוק או הוראת הערכאה השיפוטית, הוא **7 חודשים**, זמן החורג משמעותית מזמני הטיפול הנדרשים. כלומר, מעבר לדיווח שהועבר למשרד הרווחה, קיימת המתנה **נוספת** של כ-30 יום בממוצע.



יש להדגיש, כי לעיתים היחידה מתבקשת על ידי הערכאה המשפטית להגשת תסקיר באופן דחוף ומיידי ועל כן מנהלת היחידה נאלצת לתת עדיפות לטיפול בתסקירים אלה ולדחות עוד את הטיפול בתסקירים שנמצאים ברשימת ההמתנה בפרק זמן נוסף.

יצוין, כי על אף אי עמידה בזמנים הנדרשים, משרד הרווחה לא ביצע הפחתה של התקנים או השכר בעקבות החריגה בזמנים.

נכון לבדיקת הביקורת בתאריך 16.5.2024, ביחידה ממתנינים 11 תיקים בענייני אישות, אשר הבקשה לתסקיר בהם הגיעה בשנת 2023.

בשנת 2024 ממתנינים 26 תיקים בענייני אישות ו-2 תיקים בענייני אפוטרופסות- אשר הבקשה לתסקיר בהם הגיעה בשנת 2024.

נכון לבדיקת הביקורת בתאריך 4.6.2024, ממתנינים 10 תיקים משנת 2024 לתסקירים בענייני אפוטרופסות לקשישים.

סך הכל, נכון לבדיקת הביקורת בתאריך 16.5.2024, ממתנינים 49 תיקים לעריכת תסקירים.

בתגובת מנהלת מחלקת טיפול במשפחה לדו"ח נמסר, כי לאורך השנים יש רשימות המתנה ארוכות בשל ריבוי צווים ביחס לכמות כוח האדם ובשל הקושי באיזושת תקנים שמתפנים.

יצוין כי במרבית המחלקות בארץ מתקשים לאיזושת תקנים פנויים בתחום סדרי דין ונעשים מאמצים רבים לשמר כל עו"ס המחזיקה במינוי. בשנת 2023 העומס גדל אף יותר עקב היעדרויות חריגות של שני עובדים במשרה מלאה – האחד בשל מילואים ארוכים והשנייה בשל ציאה לחופשת לידה.

יצוין כי בשיתוף מנהלת האגף נעשה ניסיון לגייס עובדות סוציאליות מהאגף לכתובת דוחות סוציאליים כתחליף לתסקירים, זאת בלווי והנחיה של עו"ס לסדרי דין מוסמכת. בפועל, למרות ההתגייסות המבורכת, העו"סיות (שלא הוכשרו בסדרי דין) התקשו לתת מענה מהיר ומקצועי והמהלך לא הניב קיצור משמעותי של רשימת ההמתנה.

כיום זמן ההמתנה לתסקיר שאינו דחוף, עומד על 6 חודשים ובכוח האדם הנוכחי אין צפי לצמצומו.

## 2.2.2. היעדר קריטריונים (בכתב) להכנסת תיקים ל"רשימת המתנה" (תוקן)

עיכוב בהכנת התסקיר עבור המשפחה הינו בעל משמעויות רבות, וביניהן: עיכוב בהליכים המשפטיים, פגיעה בזכויות הילדים, לחץ נפשי על ההורים והילדים עקב חוסר הוודאות, סיכוי להסלמה בסכסוך המשפחתי ועוד, ולכן חשוב לפעול במידת האפשר להשלמת התסקיר בזמן.

ע"פ חוזר המנכ"ל, בהינתן והגשת התסקיר אינה נדרשת באופן דחוף, הכנת התסקירים אמורה להתבצע על פי הכלל של "ראשון נכנס ראשון יוצא".

יחד עם זאת, ביחידה לא נקבעו קריטריונים, באיזה תיקים נדרש לתת קדימות, ומה השיקולים בבסיס ההחלטה לקדם או לעכב תיק, כגון אלימות, נתק בין ילד לאחד מהוריו,



בעיות בריאות דחופות, מקרים פסיכיאטריים, תיקים שהועברו מרשות האחרת לאחר שהמתינו שם, ועוד.

בהיעדר מידע זה, **לא קיים נתיב בקרה** לבחינה כוללת בנוגע להצדקה להכנסת או אי הכנסת הבקשה לרשימת המתנה, ובעקבות כך אי עמידה בלוחות הזמנים להגשת התסקיר לערכאה השיפוטית.

בתגובת מנהלת מחלקת טיפול במשפחה לדו"ח נמסר, כי רשימת המתנה מנוהלת ע"פ קריטריונים ברורים של דחיפות. לאור המלצת המבקרת העלנו על הכתב את רשימת הקריטריונים שלאורם מתקבלת ההחלטה לגבי קדימות של תיקים:

סוג	קריטריונים
תיקים שלא נכנסים להמתנה ומטופלים תוך זמן קצר בהתאם לעומס	<ul style="list-style-type: none"> <li>• צווי הגנה</li> <li>• זמני שהות כאשר מתקיים נתק בין קטין לאחד מהוריו</li> <li>• הבטחת קשר בין הורה לילד ע"פ נוהל הנשיאה</li> <li>• בקשות למפגשים מרכז קשר</li> <li>• בקשה מרשות אחרת לביקור בית</li> <li>• צורך דחוף במינוי אפוטרופוס על רקע בריאותי</li> <li>• טיפול רפואי מציל חיים</li> <li>• יזום הליך לקטין ללא אפוטרופוס</li> <li>• היתר נישואין</li> </ul>
ממתנינים אך מקבלים עדיפות	<ul style="list-style-type: none"> <li>• צו לתסקיר במקרים שמעורב חוק נוער</li> <li>• מעבר מגורים בסמוך לתחילת שנת הלימודים</li> <li>• קביעת מסגרת חינוכית בסמוך לתחילת שנת הלימודים</li> </ul>
תיקים אשר נכנסים לרשימת המתנה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שינוי שם</li> <li>• בדיקת אבהות</li> <li>• זמני שהות בין הורים גרושים כאשר אין נתק.</li> <li>• בקשה לסמכויות בלעדיות בנושאי חינוך ובריאות</li> <li>• אפוטרופסות בגיר כאשר יש בתוקף מינוי זמני</li> </ul>

**2.2.3. יידוע הערכאה השיפוטית בנוגע להכנסת התיק ל"רשימת המתנה" - תקין**

על פי סעיף 8.1 לתע"ס, יש להגיש את התסקיר לערכאה השיפוטית בהתאם למועד שנקבע בצו.

**אי עמידה בזמנים מחייבת פנייה** לערכאה השיפוטית בבקשה להארכת המועד להגשת התסקיר, עדכון במועד הצפוי להגשת תסקיר וקבלת אישור של הערכאה השיפוטית בכתב בנוגע

לדחייה. אם במועד מאוחר יותר חל עיכוב במועד הגשת התסקיר, יש להגיש על כך הודעה מיידית לערכאה השיפוטית.

להלן נוסח ההוראה:

י. על התסקיר להגיע לערכאה המשפטית בהתאם למועד שנקבע בצו. באם, עם קבלת הצו ידוע לעו"ס לסדרי דין כי לא יוכל להגיש את התסקיר במועד שנקבע בו, על העו"ס להודיע לערכאה המשפטית, בהקדם, כי לא יוכל להגיש את התסקיר במועד ואת הסיבות לכך. בהודעתו, יציין העו"ס לעניין סדרי דין את המועד הצפוי להגשת התסקיר. אם, בכל מועד מאוחר יותר, חל עיכוב במועד הגשת התסקיר יש להעביר על כך הודעה מיידית לביהמ"ש.

בנוגע ל-15 התיקים במדגם, בחנה הביקורת האם התיק נכנס לרשימת המתנה והאם נשלחה לערכאה השיפוטית הודעה על הכנסתו לרשימת המתנה, והאם צוין המועד הצפוי להגשת התסקיר, והכל בהתאם לסעיף 8.1' לתע"ס.

1. בנוגע לתיקי אישות ואפטרופסות (שאינה לקשישים):

בצווים שיפוטיים בנוגע להגשת בקשה לתסקיר בתיקי אישות ואפטרופסות, בהם אין מינוי זמני - היחידה נדרשת לערוך תסקיר בזמן שנקבע ע"י הערכאה השיפוטית.

מתוך 15 תיקים, 13 תיקים הוכנסו לרשימת המתנה, ונשלחה הודעה לערכאה השיפוטית בנוגע להכנסת התיק לרשימת המתנה - **תקין**. להלן הפירוט:

נושא	מס' תיק שיפוטי	תאריך הגעת הבקשה לתסקיר	תאריך שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית להגשה	האם התיק נכנס לרשימת המתנה ביחידה לסדרי דין?	האם נשלחה הודעה לערכאה השיפוטית על הכנסת התיק לרשימת המתנה?	הביקורת התייחסות	
אישות (גירושין)		24.3.2022	בהקדם האפשרי	כן	כן	תקין	1
אפטרופסות		31.10.2023	תוך 60 יום	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	2
אפטרופסות		9.1.2023	בהקדם האפשרי	כן	כן	תקין	3
אפטרופסות		15.5.2023	עד 1.8.2023	כן	כן	תקין	4
אפטרופסות		23.10.2023	תוך 60 יום	כן	כן	תקין	5
אישות (גירושין)		19.3.2023	תוך 60 יום	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	6
אישות (מסגרת חינוכית לילדים)		8.11.2023	ללא תאריך	כן	כן	תקין	7
אפטרופסות		2.4.2023	29.5.2023	כן	כן	תקין	8
אישות		29.6.2023	תוך 120 יום (29.10.2023)	כן	כן	תקין	9
אישות		29.5.2023	תוך 60 יום (29.7.2023)	כן	כן	תקין	10
אישות		9.7.2023	תוך 60 יום (9.9.2023)	כן	כן	תקין	11
אישות		20.3.2023	בהקדם האפשרי	כן	כן	תקין	12
אישות		19.1.2022	7.3.2022	כן	כן	תקין	13
אפטרופסות		28.3.2022	תוך 30 יום (28.4.2022)	כן	כן	תקין	14
אישות		7.5.2023	בדחיפות	כן	כן	תקין	15



2. בנוגע לתיקי אפוטרופסות לקשישים:

ב-5 התיקים שנדגמו מונה על ידי הערכאה השיפוטית אפוטרופוס זמני, כמקובל. הביקורת בחנה, במידה והיחידה לא הצליחה לעמוד בלוח הזמנים, האם נשלחה לערכאה השיפוטית, והאם צוין המועד הצפוי להגשת התסקיר, והכל בהתאם לסעיף 8.1 לתע"ס.

התייחסות הביקורת	במידה והיחידה לא עמדה בלוח הזמנים, האם נשלחה הודעה לערכאה השיפוטית על העיכוב?	האם התיק נכנס לרשימת המתנה ביחידה? לסדרי דין?	תאריך שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית להגשה	תאריך הגעת הבקשה לתסקיר	מס' תיק שיפוטי	נושא	
תקין	הוגש בזמן	לא	1.11.2023	9.9.2023	[REDACTED]	אפוטרופסות קשישים	1
לא תקין	לא נשלחה הודעת דחייה והתסקיר הוגש באיחור של כשבועיים וחצי (27.4.2023)	לא	8.4.2023	15.2.2023	[REDACTED]	אפוטרופסות קשישים	2
תקין	נשלחה הודעה	כן	11.2023	9.2023	[REDACTED]	אפוטרופסות קשישים	3
תקין	הוגש בזמן- תקין	לא	23.3.2023	25.1.2023	[REDACTED]	אפוטרופסות קשישים	4
תקין	נשלחה הודעה	כן	29.7.2023	22.5.2023	[REDACTED]	אפוטרופסות קשישים	5

מתוך 5 תיקים:

- ב-2 תיקים התסקיר הוגש בזמן ולכן לא היה צורך בשליחת הודעה לערכאה השיפוטית-תקין.
- ב-2 תיקים נשלחה בקשה לדחייה לערכאה השיפוטית-תקין.
- בתיק אחד, לא נשלחה הודעת דחייה לערכאה השיפוטית, על אף שהתסקיר הוגש באיחור של כשבועיים וחצי.

2.2.4. אי עמידה בלוח הזמנים שנקבע על ידי הערכאות השיפוטיות

1. בנוגע לתיקי אישות ואפוטרופסות (שאינה לקשישים):

בנוגע ל-15 התיקים במדגם, בחנה הביקורת האם זמן המתנה מיום הוצאת הצו להגשת התסקיר ועד להגשתו לערכאה השיפוטית – עלה על 60 יום – זמן המתנה שנקבע על ידי משרד הרווחה.

במידה והתיק נכנס לרשימת המתנה, בחנה הביקורת האם עמדו בתאריך החדש לגביו התחייבו בפני הערכאה השיפוטית.

מתוך 15 תיקים שנבדקו, עלו הממצאים הבאים:

- ב-2 היה מדובר במקרים דחופים אשר לא נכנסו לרשימת המתנה, כאמור. באחד מהם, היחידה עמדה בזמן ההגשה שנדרש ע"י הערכאה השיפוטית, ובתיק השני לא עמדה בזמן שהתבקש (התסקיר הוגש לאחר 3 חודשים אף שהיחידה נדרשה להגשה תוך 60 יום).
- 4 תיקים התייתרו בחלוף הזמן.



- ב-9 התיקים האחרים, היחידה לא עמדה בזמן ההגשה שנדרש על ידי הערכאה השיפוטית, וגם לא עמדה בזמן ההמתנה הנדרש על פי חוזר המנכ"ל (60 יום). בכל 9 תיקים אלו הוגשה על ידי היחידה בקשה לדחיית המועד להגשת תסקיר. מתוך 9 תיקים אלו:
    - בתיק אחד היחידה לא עמדה בזמן ההגשה המקורי שנדרש על ידי הערכאה השיפוטית, אך כן עמדה בתאריך החדש אשר נקבע ע"י הערכאה השיפוטית (כאשר בקשת הדחייה התקבלה בחלקה).
    - ב-2 תיקים היחידה לא עמדה בזמן ההגשה המקורי שנדרש על ידי הערכאה השיפוטית, אך כן עמדה בתאריך החדש שהתחייבה אליו להגשה.
    - בתיק אחד היחידה לא עמדה בזמן ההגשה המקורי שנדרש על ידי הערכאה השיפוטית, וגם לא עמדה בתאריך שהתחייבה אליו לאחר בקשת הדחייה.
    - בתיק אחד היחידה לא עמדה בזמן ההגשה המקורי שנדרש על ידי הערכאה השיפוטית, וגם לא עמדה בתאריך שהתחייבה אליו לאחר בקשת הדחייה, אך זאת בעקבות חוסר שיתוף פעולה מצד האם.
    - ב-4 תיקים, היחידה לא עמדה במועד המקורי שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית, אך הגישה את התסקיר מוקדם מהתאריך שהתחייבה אליו לאחר שהתקבלה בקשת הדחייה.
- להלן פירוט התיקים:

נושא	מס' תיק שיפוטית	תאריך הגעת הבקשה לתסקיר	תאריך שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית להגשה	האם צוין המועד הצפוי להגשת התסקיר?	התאריך הצפוי להגשה	תאריך הגשת התסקיר	משך הזמן שחלף עד להגשת התסקיר	פירוט	התייחסות הביקורת
1	אישות (גירושין)	24.3.2022	בהקדם האפשרי	7 חודשים	24.10.2022	29.9.2022 (ראשוני) 15.12.2022 (משלים)	6 חודשים לתסקיר ראשוני	היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. לאחר הדחייה-מוקדם מהתאריך שהתחייבה	תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)
2	אפורופסות	31.10.2023	תוך 60 יום	לא רלוונטי	לא רלוונטי	27.12.2023	חודשיים לתסקיר דחוף	היחידה עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. לאחר הדחייה-מוקדם מהתאריך שהתחייבה	תקין
3	אפורופסות	9.1.2023	בהקדם האפשרי	7 חודשים	9.8.2023	22.3.2023	חודשיים	היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. לאחר הדחייה-מוקדם מהתאריך שהתחייבה	תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)
4	אפורופסות	15.5.2023	עד 1.8.2023	7 חודשים	1.3.2024	27.12.2023	7.5 חודשים	היחידה לא עמדה במועד הראשוני שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית, אך כן עמדה בתאריך החדש שהתבקש על ידי הערכאה השיפוטית (לאחר אישור חלקי של בקשת הדחייה)	תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)



הביקורת	התייחסות	פירוט	מסך הזמן שחלף עד להגשת התסקיר	תאריך הגשת התסקיר	תאריך הצפוי להגשה	האם צוין המועד הצפוי להגשת התסקיר?	תאריך שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית להגשה	תאריך הגעת הבקשה לתסקיר	מס' תיק שיפוטי	נושא	
התייטר				התיק התייטר - מונה אפורופוס ע"י ביהמ"ש		7 חודשים	תוך 60 יום	23.10.2023		אפורופוסות	5
לא תקין		היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית	3 חודשים	25.6.2023 + עדכונים שוטפים	לא רלוונטי	לא רלוונטי	תוך 60 יום	19.3.2023		אישות (גירושין)	6
לא תקין		היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י ביהמ"ש. היחידה גם לא עמדה בתאריך שהתחייבה אליו לאחר הדחייה	7.5 חודשים	18.6.2023	8.6.2024	30.5.2024	ללא תאריך	8.11.2023		אישות (מסגרת חינוכית לילדים)	7
תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)		היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. לאחר הדחייה - היחידה הגישה מוקדם מהתאריך שהתחייבה	5.5 חודשים	26.9.2023	2.11.2023	7 חודשים	29.5.2023	2.4.2023		אפורופוסות	8
תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)		היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. עמדה בתאריך לאחר הדחייה, והגישה בקשת דחייה נוספת, וכן עמדה בתאריך החדש שהתחייבה אליו	9 חודשים	31.3.2024	29.1.2024 ב- 24.1.2024 הוגשה בקשת דחייה נוספת- עד לתאריך 31.3.2024	7 חודשים	תוך 120 יום (29.10.2023)	29.6.2023		אישות	9
תקין (לאחר הגשת בקשת הדחייה שהתקבלה)		היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית. היחידה עמדה בתאריך לאחר הדחייה	10 חודשים	6.12.2023	29.12.2023	7 חודשים	תוך 60 יום (29.7.2023)	29.5.2023		אישות	10
התייטר				התיק התייטר - בני הזוג חזרו לחיות יחד		7 חודשים	תוך 60 יום (9.9.2023)	9.7.2023		אישות	11
התייטר				התיק התייטר - ב-24.8.2023 קיבלו עדכון מביהמ"ש שבני הזוג הגיעו להסכם		7 חודשים	בהקדם האפשרי	20.3.2023		אישות	12
תקין		היחידה עמדה בהתחייבותיה		הזוג חזר לחיות יחד, היה עיכוב מצד המשפחה, היו תסקירים ראשוניים ומשלימים לאורך השנה		7 חודשים	7.3.2022	19.1.2022		אישות	13
התייטר				התיק התייטר - בני הזוג הגיעו להסכמות		7 חודשים	תוך 30 יום (28.4.2022)	28.3.2022		אפורופוסות	14
תקין		התבקשה הגשת תסקיר בדחיפות. היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית, אך הדבר נבע מאי שיתוף פעולה מצד האם.	8 חודשים	24.1.2024	7.12.2023 ב-4.12.23 הוגש עדכון שתהליך עריכת התסקיר טרם הושלם לאור אי שיתוף פעולה מצד האם.	7 חודשים	בדחיפות	7.5.2023		אישות	15

2. בנוגע לתיקי אפורופוסות לקשישים:

- מתוך 5 תיקים שנבדקו, עלו הממצאים הבאים:
    - ב-2 תיקים היחידה עמדה בלוח הזמנים שהתבקש.
    - ב-3 תיקים היחידה לא עמדה בלוח הזמנים שהתבקש על ידי הערכאה השיפוטית, ושלחה בקשה לדחיית המועד.
- להלן פירוט התיקים:

התייחסות הביקורת	פירוט	משך הזמן שחלף עד להגשת התסקיר	תאריך הגשת התסקיר	האם צוין המועד הצפוי להגשת התסקיר?	תאריך שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית להגשה	תאריך הגעת הבקשה לתסקיר	מס' תיק שיפוטי	נושא	
תקין	היחידה עמדה בלוח הזמנים שהתבקש	חודשיים	9.11.2023	כחודשיים	1.11.2023	9.9.2023	██████████	אפטרופסות קשישים	1
לא תקין	היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית (כשבועיים)	חודשיים	27.4.2023	כחודשיים	8.4.2023	15.2.2023	██████████	אפטרופסות קשישים	2
לא תקין	היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית (כחודש)	3 חודשיים	17.12.2023	כחודשיים	11.2023	9.2023	██████████	אפטרופסות קשישים	3
תקין	היחידה הגישה מוקדם מהתאריך שהתבקש	חודשיים	19.3.2023	כחודשיים	23.3.2023	25.1.2023	██████████	אפטרופסות קשישים	4
לא תקין	היחידה לא עמדה במועד שהתבקש ע"י הערכאה השיפוטית (חודשיים)	חודשיים	21.11.2023	כחודשיים	29.7.2023	22.5.2023	██████████	אפטרופסות קשישים	5

בתגובת מנהלת מחלקת טיפול במשפחה לדו"ח נמסר, כי האגף מתייחס למועד שנקבע ע"י בית דין/בית המשפט כמועד מחייב והעובדים עושים את כל המאמצים לעמוד בו. במידה וע"פ שיקולנו המקצועי אין דחיפות לתסקיר (ראו קריטריונים לכניסה לרשימת המתנה) מוגשת בקשה לדחיית מועד ההגשה עם ההנמקות הרלוונטיות ותוך התייחסות למועד הדיון הקבוע בבית המשפט.

לרוב בקשתנו לדחייה מתקבלת ונדירות הפעמים שבהם אין עמידה במועד החדש שעליו הורה בית המשפט.

2.2.5. שלחת תסקירים בפקס ולא דרך מערכת "נט המשפט"

מערכת "נט המשפט", הינה מערכת מידע של בתי המשפט בישראל, ומנוהל בה ההליך המשפטי לכל אורכו.

היחידה משתמשת במערכת באופן קבוע לצורך מעקב שוטף אחר ניהול בתיק בערכאה השיפוטית, כגון צפייה בהחלטות, צפיות במועדי דיון ועוד.

המערכת מאפשרת גם משלוח וקבלה של דואר אלקטרוני מאובטח כתחליף להעברה פיזית של מסמכי נייר, וכן סריקה והעברת מסמכים לתיק הרלוונטי (העלאת המסמך לתוך התיק ללא צורך בהקלדה ידנית של מספרו, אשר נתונה לטעות אנוש).



לאור המשאבים והמאמצים הרבים אשר מושקעים באופן שוטף ביחידה לסדרי דין לצורך כתיבת התסקירים, וכן שליחת המסמכים, רצוי לוודא, האם המסמכים שנשלחו לערכאה השיפוטית, אכן הגיעו ושויכו לתיק הנכון.

על כן, הביקורת בחנה את אופן העברת ההודעות והתסקירים לערכאות השיפוטיות, וכן את וידוא הגעתם.

נמצא כי היחידה לסדרי דין לא עושה שימוש מלא במערכת שכן התסקירים נשלחים לערכאות השיפוטיות באמצעות FAX TO MAIL, ומתקבל אישור שליחה.

היחידה שולחת את התסקירים החסויים המכילים מידע רגיש לפקס של הערכאות השיפוטיות, ובכך אין וודאות כי התסקיר הגיע ליעדו ושויך לתיק הנכון, וכן תוכן התסקיר עלול להיחשף לגורמים שאינם מורשים. במערכת "נט המשפט" לעומת זאת, המסמכים עולים ומשוויכים אוטומטית מועלים לתיק הספציפי, וניתן לראות זאת באופן ממוחשב באופן מיידי.

בתגובת מנהלת מחלקת טיפול במשפחה לדו"ח נמסר, כי הם מקבלים את המלצת הביקורת

כי רצוי שתסקירים ישלחו ישירות לנט המשפט ולא fax to mail כפי שנעשה היום.

לצורך כך נדרש שהעירייה תנפיק לכל עו"ס לסדרי דין "כרטיס חכם" שמאפשר הגשת מסמכים ישירות לנט המשפט.

### 2.3. ועדות תסקירים

סעיף 8.12 לתע"ס מפרט את האפשרות לקיים "ועדת תסקירים מקומית", המשמשת את עו"ס לעניין סדרי דין לצורך התייעצות וסיוע בגיבוש המלצות ודרכי התערבות במקרים מורכבים. הוועדה פועלת בתוך הרשות המקומית ובראשה עומד ראש המחלקה לשירותים חברתיים או מי מטעמו, וחבריה הם עו"ס סדרי דין האחראית להכנת התסקיר ומדריך ראש צוות; במידת האפשר ניתן לזמן פסיכולוג ילדים או פסיכיאטר.

על פי סעיף 8.12 ב' לתע"ס, להלן המשתתפים בוועדת התסקירים:

#### משתתפים קבועים:

- יו"ר הוועדה- מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או מי מטעמו,
- עו"ס מרכז סדרי דין במחלקה לשירותים חברתיים,
- עו"ס לעניין סדרי דין האחראי על הגשת התסקיר,
- מדריך ראש צוות (של העו"ס לעניין סדרי דין האחראי).
- במידת האפשר, יש לשתף כחבר בוועדה, פסיכולוג ילדים או פסיכיאטר.

#### משתתפים מוזמנים:

- הורים,
- אפוטרופוס לדין במידה וקיים,
- עו"ס מחוזי לעניין סדרי דין (במקרים בהם עולה הצורך),
- עו"ס לחוק הנוער (בהתאם לצורך),
- עו"ס משפחה.

על פי שיקול דעת הוועדה, ניתן להזמין להופעה בפני הוועדה:

- ילדים נשוא התסקיר,
- אנשי חינוך/בריאות/אנשי טיפול נוספים,
- בני משפחה אחרים או מטפלים אישיים.

### 2.3.1. נוכחות משתתפים - תקין

על פי הנתונים שדווחו למשרד הרווחה על ידי היחידה לסדרי דין, בשנת 2023 נערכו 9 ועדות תסקירים. בהיעדר נתונים מרוכזים, בחנה הביקורת את המשתתפים במסגרת 3 ועדות תסקירים שהתקיימו בשנת 2023:

מספר תיק	משתתפים קבועים	משתתפים מוזמנים	נוכחות שני ההורים
1	כנדרש	כנדרש, כולל עו"ס מחוזי ופסיכולוגית התפתחותית	כן
2	כנדרש	כנדרש, כולל פסיכיאטרית ופסיכולוגית (בחוזה מול השפ"ח בעירייה)	כן
3	כנדרש	כנדרש, כולל פסיכיאטרית ופסיכולוגית (בחוזה מול השפ"ח בעירייה)	כן

בכל הועדות נכחו כל המשתתפים הנדרשים, כולל שני ההורים ואנשי מקצוע שהוזמנו.

### 2.3.2. הזמנת המשפחה בצירוף דף מידע על ועדות תסקירים (נספח ח')- תקין

סעיף 8.12ב' לתע"ס קובע כי לכל דיון יוזמנו שני ההורים, כאשר הזמנת המשפחה תיעשה בכתב בצירוף דף מידע על ועדות תסקירים (נספח ח'), כדלקמן:

"לכל דיון בוועדה יוזמנו שני ההורים.  
 בדיונים הנוגעים למינוי אפוסטרופוס יוזמנו המבקשים להתמנות  
 כאפוסטרופוסים וכן יתר בני משפחתו של החסוי מקרבה ראשונה.  
**הזמנת המשפחה תיעשה בכתב בצירוף דף מידע על ועדות תסקירים (נספח ח').**  
 ההורים יוזמנו ביחד- מתוך ראיית הצורך והאפשרות לחיזוק ההורות וקבלת  
 האחריות המשותפת לגידול הילדים... ההתייעצות והדיון ההמשכי בוועדה  
 יבוצע בנוכחות או ללא נוכחות ההורים בהתאם לשיקול דעת חברי הוועדה."

להלן עותק מנספח ח', המסביר את הצורך לדיון בוועדת תסקירים בהשתתפות צוות מקצועי מורחב:



נספח ח' (3.20)

**דף מידע על ועדת תסקירים**

הורים יקרים!

לאחרונה הנכם נמצאים בקשר עימי, מתוקף תפקידי כעובדת סוציאלית לעניין סדרי דין. התרשמתי כי המערכת משפחתית שלכם מורכבת וטעונה המלווה בכאב ובעוצמות רגשיות. לעיתים אנו נתקלים במשפחות שחוות תהליך פירוד ו/או גירושין, כמו שלכם, כשילדיכם מושפעים, וסובלים ממנו ונמצאים בזירת המאבק - ביניכם ההורים. אני מתרשמת שיש צורך להעמיק ולהרחיב את מסגרת ההתייעצות באשר להמלצות המתאימות ביותר לטובת ילדיכם ולכם ההורים. לצורך כך הנכם מוזמנים לדיון ב"ועדת תסקירים" בהשתתפות צוות מקצועי מורחב. הכולל:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

אתם מוזמנים לועדה כהורים ותהיה לכם הזדמנות להביע עמדותיכם, רצונותיכם, התלבטויותיכם דאגותיכם והשגותיכם בפני הצוות המקצועי המורחב.

הועדה תדון במשפחתכם כשטובת ילדיכם עומדת לנגד עינייה. מטרת הועדה להתרשם מהמערך המשפחתי על מנת לגבש המלצות (רצוי שתהייה מוסכמות עליכם) שיועברו לבית המשפט/בית הדין במסגרת התסקיר. כמו כן הועדה תסייע לכם ההורים לחפש דרכים מתאימות לחלוק באחריות ההורית לטובת ילדיכם. לצורך הדיון בועדה תתבקשו לחתום על טופס ויתור סודיות.

(במידת הצורך) תוך ימים ספורים לאחר הדיון יימסר לכם סיכום הדיון וכן ההמלצות שגובשו. משך הדיון בועדה כשלוש שעות. ברצוני לציין כי הועדה איננה הליך משפטי כי אם התערבות מקצועית טיפולית, ואנו מקוים שמפגש זה יתרום להשגת הבנות הוריות ביניכם טובת ילדיכם.

ועדת התסקירים תתקיים בתאריך \_\_\_\_\_ בשעה \_\_\_\_\_

בכתובת \_\_\_\_\_

בברכה \_\_\_\_\_  
(שם הע"ס לעניין סדרי דין)

בהיעדר נתונים מרוכזים, בנוגע ל-3 ועדות תסקירים, בחנה הביקורת האם נמסרה למשפחה הזמנה בכתב לוועדה, וכן האם נמסר למשפחה דף מידע בכתב על הוועדה (נספח ח'):

מספר תיק	האם מולא נספח ט' בו סוכמו תוצאות הדיון וההמלצות?	האם הטופס נמסר לבני המשפחה אשר נכחו בוועדה?
1	כן	כן
2	כן	כן
3	כן	כן

- בכל התיקים שנבדקו- נמסרו למשפחה הזמנה בכתב לוועדה, וכן נמסר למשפחה דף מידע בכתב על הוועדה.

**2.3.3. תיעודי דיוני וועדת התסקירים - תקין**

סעיף 8.12 ג' לתע"ס קובע כדלקמן:



”בתום הדיון בוועדת התסקירים ימולא טופס (נספח ט') אשר בו יסוכמו הדיונים וההמלצות, יצוינו שמות ותפקידי המשתתפים ויופיעו חתימות המשתתפים על המלצות הוועדה. **טופס זה יימסר לבני המשפחה אשר נכחו בוועדה ויתויק בתיק המשפחה ובמידת הצורך גם לבית המשפט/בית הדין.**”

האם מולא נספח ט' בו סוכמו תוצאות הדיון וההמלצות?	האם הטופס נמסר לבני המשפחה אשר נכחו בוועדה?	מספר תיק	
כן	כן		1
כן	כן		2
כן	כן		3

- בכל 3 ועדות התסקירים שנבחנו על ידי הביקורת, נכתב נספח ט' בו סוכמו תוצאות הדיון וההמלצות, ונמסר לבני המשפחה אשר נכחו בוועדה.

## 2.4 מצבת כוח האדם ביחידה לסדרי דין ותפוקות

כאמור, בעיריית רחובות נושא התסקירים מנוהל ע"י שתי יחידות:

- (1) מחלקה לטיפול במשפחה  
בה מתנהלים רוב התסקירים, קיימת **הקצאה ספציפית** ממשרד הרווחה של אחוזי משרה לכל עו"ס - לצורך עיסוק בנושא תסקירים לעניין סדרי דין.
- (2) מחלקה לאזרח הוותיק  
לא קיימת הקצאה ספציפית, ועיסוק זה משולב במסגרת עבודתן השוטפת.

### 2.4.1 היקף משרה התואם את הוראת התע"ס - תקין

סעיף 2 לתע"ס קובע כי היקף המשרה של עובד סוציאלי לעניין סדרי דין לא יפחת מ-25% משרה:

6.2 מנהל המחלקה יתחייב לפנות את העובד הסוציאלי שימונה, לצורך מילוי תפקידו בתחום סדרי דין בהיקף משרה של לא פחות מ-25% משרה.

הביקורת בחנה את היקף המשרה של כל 9 העובדות והעובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין במחלקה לטיפול במשפחה (עליהן חלה הוראת התע"ס) אשר הועסקו במהלך שנת 2023, ומצאה כי כולם הועסקו בהיקף משרה של לא פחות מ-25% משרה- **תקין**. להלן פירוט הבדיקה:



להלן פירוט המידע העו"ס ביחידה לסדרי דין:

הערות	האם בעלת כתב מינוי תקף?	היקף משרה לצורך מילוי תפקידי בתחום סדרי דין	היקף משרה במינהל הרווחה	שם העו"ס	
מנהלת המחלקה תחום סדרי דין, מרכז הקשר, תחנה טיפולית	כן	מנהלת המחלקה	100%	א.א.	1
רכזת יחידה טיפולית "בשביל הקשר", בשנת 2023 הדריכה את [REDACTED]	כן	50%	75%	א.ו.	2
רכזת אינטייק של התחנה הטיפולית, מדריכה עובדים	כן	25%	75%	ד.ח.	3
	כן	25%	75%	ע.ט.	4
הדרכה וליווי של [REDACTED]	כן	75%	75%	ל.ש.	5
הקימה והפעילה קבוצה טיפולית להורים אחרי פרידה	כן	75%	100%	ס.י.	6
יום לימודים שבועי מאושר ע"י העירייה	כן	100%	100%	ר.ק.	7
יצאה לחופשת לידה ב-10/2023, עם תחילת חגי תשרי סיימה את עבודתה אצלנו	כן	75%	75%	א.א. (עזבה)	8
מתמחה-בתהליך הכשרה, ליווי והדרכה ע"י [REDACTED] גויס למילואים ב-7.10.2023 למשך 5 חודשים	לא	100%	100%	ש.ס.	9

כיום קיים תקן פנוי אחד במחלקה, בעקבות עובדת שעזבה.

#### 2.4.2. תוספת תקנים מכוח חוזר מנכ"ל 159 - תקין

בתאריך 1.7.2019 נכנס לתוקף חוזר מנכ"ל 159 בנושא "הנחיות מתקנות לתקני עו"סים לסדרי דין שהוקצו לרשויות המקומיות" (להלן: "חוזר מנכ"ל 159"), שמטרתו העיקרית היא קיצור זמן ההמתנה לתסקירים, כאמור:

<p>010-2019 מספר נוהל: (חוזר מנכ"ל 159)</p> <p>שם הנוהל: הנחיות מתקנות לתקני עו"סים לסדרי דין שהוקצו לרשויות המקומיות</p> <p>גורם אחראי: מינהל איכות פיקוח ובקרה</p> <p>עמוד 1 מותוך 2</p>	<p>משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים</p> <p>חוסן חברתי לישראל</p> 
<p>19.6.2019 תאריך הוצאה ראשוני:</p> <p>1.7.2019 תאריך כניסה לתוקף:</p> <p>19.6.2019 תאריך עדכון אחרון:</p>	<p>סוג הנוהל: חוזר מנכ"ל</p>

**חוזר מנכ"ל - הנחיות מתקנות לתקני עו"סים לסדרי דין שהוקצו לרשויות המקומיות**

- בחודש ינואר הוקצו תקנים חדשים יעודיים לתגבור מצבת עובדים סוציאליים לסדרי דין ברשויות המקומיות. מובהר בזאת כי לא יהיו אלה תקנים זמניים אלא תקנים שתכליתם להיות מאוישים דרך קבע (להלן: "התקנים הייעודיים"). להלן יובאו הנחיות נוספות ביחס לתקנים הייעודיים:
- את התקנים הייעודיים ניתן לאייש על ידי עובד סוציאלי בעל הסמכה כעובד סוציאלי סדרי דין או על ידי עובד סוציאלי שאין לו הסמכה כזו אך הוא מתחייב לצאת לקורס במועד עתידי ידוע (בטווח שאינו עולה על שנתיים מיום הצבת העובד הסוציאלי בתקן הייעודי) (להלן: "עובד סוציאלי מתמחה").
- עובד סוציאלי מתמחה יכין דו"ח כתחליף לתסקיר לצורך הגשתו לבית משפט. הדו"ח יכלול את כלל מרכיבי התסקיר כמפורט בתקנון העובדים הסוציאליים. הכנת הדו"ח תלווה ותאושר על ידי עובד סוציאלי בעל הסמכה לכתובת תסקירי סדרי דין, אשר הוא יפעיל, במקרה הצורך, את סמכויות החקירה שניתנו לו לצורך כך.



חוזר המנכ"ל קובע, בין היתר, הקצאת תקנים חדשים ייעודיים לתגבור מצבת עובדים סוציאליים לסדרי דין ברשויות המקומיות, אותם ניתן לאייש על ידי עובד סוציאלי בעל הסמכה כעובד סוציאלי לסדרי דין, או על ידי עובד סוציאלי שאין לו הסמכה כזו אך הוא מתחייב לצאת לקורס במועד עתידי ידוע (בטווח שאינו עולה על שנתיים מיום הצבת העובד הסוציאלי בתקן הייעודי).

סעיף 4 לחוזר המנכ"ל 159 קובע כי העובד הסוציאלי המוצב בתקן ייעודי יעסוק אך ורק בהכנת תסקירים:

עובד סוציאלי המוצב בתקן ייעודי יעסוק אך ורק בהכנת תסקירים או דו"חות כאמור לעיל, עד להסמכתו כעובד סוציאלי סדרי דין.

הביקורת מצאה כי שתי עובדות נקלטו ביחידה על בסיס חוזר מנכ"ל זה, אחת ללא הסמכה (סיימה הסמכה תוך שנתיים), והשנייה לאחר הסמכה עם כתב מינוי.

#### 2.4.3. הסמכות וכתבי מינוי (תקיין)

סעיף 6.4 לתע"ס קובע מה התנאים להצעה לתפקיד עו"ס לעניין סדרי דין:

6.4 לא יוצע לתפקיד עו"ס לעניין סדרי דין אלא מי שעונה על כל התנאים הבאים:

- א. הוא רשום בפנקס העובדים הסוציאליים;
- ב. הוא מועסק כעובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים;
- ג. הוא בעל נסיון של 3 שנים, לפחות, בעבודה סוציאלית. תוך עדיפות לעבודה בתחום הייעוץ והטיפול במשפחה;
- ד. הוא בעל ותק של שנה, לפחות, בעבודה בתוך המחלקה לשירותים חברתיים בה הוא אמור לבצע את תפקידו.

סעיף 6.5 לתע"ס קובע מי יכול להתמנות לתפקיד עו"ס לעניין סדרי דין:

6.5 מי שסיים בהצלחה את קורס ההכשרה הנ"ל, ימלא שאלון בקשה למינוי עו"ס לעניין סדרי דין (נספח ה'), ויצרף תמונה צבעונית בגודל 2X2.1 לשם הוצאת מינוי. השאלון ישלח לעו"ס המחוזי לעניין סדרי דין לאחר חתימתו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. לאחר חתימת העו"ס המחוזי לעניין סדרי דין יועברו השאלונים לחתימתו ואישורו של העו"ס הראשי לעניין סדרי דין. ולאחר מכן יועברו לשר לצורך המינוי.

סעיף 7 לתע"ס קובע כי כל תסקיר ייכתב ע"י עו"ס לעניין סדרי דין בעל מינוי תקף:

תסקיר לערכאה שיפוטית או ליועץ המשפטי לממשלה ייכתב ע"י עו"ס לעניין סדרי דין בעל מינוי תקף.



הביקורת בחנה ביחידה לסדרי דין את תאריכי קבלת ההסמכה של העו"ס לסדרי דין ביחידה. להלן פירוט המדגם:

שם העו"ס	תאריך קבלת התואר כעו"ס	תאריך העסקה של העו"ס ברווחה ברחובות	תאריך העסקה של העו"ס לעניין סדרי דין ברווחה ברחובות	שנות ותק בעבודה סוציאלית בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין (סעיף 6.4(ג) לתע"ס - נדרש ותק של 3 שנים)	שנות ותק עבודה כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין (סעיף 6.4(ד) לתע"ס) - נדרש ותק של (שנה אחת)
א.א.	1985	1990	1994	9	4
א.ו.	1981	1990	2000	19	10
ד.ח.	1989	1993	1993	4	לא היה ותק כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין
ע.ט.	2000	2000	2012	12	12
ל.ש.	2017	2019	עברה התמחות במחלקה והוסמכה כעו"ס לסדרי דין	עברה התמחות במחלקה והוסמכה כעו"ס לסדרי דין	עברה התמחות במחלקה והוסמכה כעו"ס לסדרי דין
ס.ג.	1995	2020	2020	5	לא היה ותק כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין (עבדה קודם במועצה אזורית גזר)
ר.ק.	2015	2021	2021	6	לא היה ותק כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין (עבדה קודם בבית דגן)
א.א. (עזבה)	2010	2022	2022	12	לא היה ותק כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין (עבדה בירושלים)
ש.ס.	2014	15.5.2023	מתמחה	מתמחה	מתמחה

- לכל העובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין, קיים כתב מינוי בתוקף, כאמור בהוראות התע"ס- תקין.
  - ל-4 מהעובדות הסוציאליות לעניין סדרי דין לא היה ותק כעו"ס בתוך המינהל בטרם מינוי כעו"ס לעניין סדרי דין ( [REDACTED] ).
- עובדת אחת מתוכן הגיעה ליחידה בשנת 1993 (אז יכול וההנחיות היו שונות), 3 עובדות עבדו ביחידות בעיריות אחרות בטרם הגען ליחידה בעיריית רחובות.

#### 2.4.4. מפתח תקינה ותפוקות (תקין)

בתאריך 27.7.2020 נדון נושא התסקירים בוועדה לביקורת המדינה (להלן: "הוועדה לביקורת המדינה"), בנוגע לתפוקות הנדרשות מכל עובדת סוציאלית לעניין סדרי דין, על פי היקף משרתה.



הגב' מרים בן לולו, העובדת הסוציאלית הראשית לסדרי דין במשרד הרווחה, האחראית המקצועית על עבודתם של העובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין ברשויות, הבהירה בפני הוועדה כי לפני מספר שנים נבנה מפתח תקינה לעובדים סוציאליים לעניין סדרי דין, לפיו עובד סוציאלי לסדרי דין במשרה מלאה אמור לכתוב 5 תסקירים בחודש, וסך הכל 55 תסקירים בשנה. להלן ציטוט דבריה:

"... לפני מספר שנים נבנה מפתח תקינה לעובדים סוציאליים. לעניין סדרי דין: דווקא זה אחד התחומים-אני לא יודעת אם היחידים בתחום שלעבודה סוציאלית-שבו אני יכולה לומר: לך שעובדת סוציאלית במשרה מלאה-אמורה- לכתוב חמישה תסקירים בחודש, סך הכול של 55 תסקירים בשנה כשאני אומרת: תסקירים, אני מזכירה שאני לא מתכוונת ל-55, משפחות אלא ל-55 תסקירים וכמו שאמרתי קודם על חלק מהמשפחות: נכתב יותר מתסקיר אחד." (ע' 21: לפרוטוקול)

ציטוט מסיכום הוועדה בנוגע לדבריה, להלן:

הוועדה שמעה את דבריה של גב' מרים ספיר בן לולו עו"ס ארצית לעניין סדרי דין במשרד הרווחה על כך שלעו"סים בסדר דין נקבע מפתח תקינה שעו"ס במשרה מלאה אמור לכתוב 5 תסקירים בחודש המהווים סך של 55 תסקירים בשנה כלומר לא 55 משפחות כי לחלק מהמשפחות נכתב יותר מתסקיר אחד. גב' בן לולו ציינה כי בשנת 2019 נכתבו 15,000 תסקירים על 10,000 משפחות מספר המהווה עלייה וביחס לשנה קודמת שבה נכתבו 14,000 תסקירים. גב' בן לולו הוסיפה כי קיימות 1600 משפחות בהמתנה לתסקיר עו"ס כאשר זמן ההמתנה נע בין 3-4 חודשים עד שנה כאשר שנה זה פרק זמן קיצוני המתייחס בפועל רק למספר משפחות מצומצם. בחישוב גס שבוצע יחד עם מנהלת היחידה לסדרי דין, להלן מספר המשפחות שלגביהם נערכו תסקירים על ידי עו"ס לסדרי דין ביחידה:

נושא	מספר תסקירים בשנת 2023 כפי שדווח למשרד הרווחה (שהם למעשה מספר מגעים)	מספר משפחות לגביהן נערכו תסקירים (להערכת היחידה)
אישות (גירושין)	269	כ-150
אפטרופסות (קטינים ובגירים)	62	כ-55
סה"כ	331	כ-205

הביקורת בחנה את ההתאמה בין מפתח התקינה שנקבע בוועדה לביקורת המדינה (55) **תסקירים** (בשנה), לבין המידע שדווח למשרד הרווחה. להלן פירוט הבדיקה:

התייחסות הביקורת	האם עומד במפתח התקינה שנקבע על ידי משרד הרווחה?	מספר תסקירים שנכתבו ע"י העו"ס במהלך שנת 2023 (ע"פ דיווח מנהלת המחלקה)	סך תסקירים נדרש על פי התקן של העו"ס בפועל (בשנה) - נגזרת של 55 תסקירים בשנה	היקף משרה לצורך מילוי תפקידי בתחום סדרי דין	היקף משרה במינהל הרווחה	שם העו"ס	
תקין	מנהלת המחלקה	9	מנהלת המחלקה	מנהלת המחלקה	100%	א.א.	1
תקין	כן	45	27.5	50%	75%	א.ו.	2
תקין	כן	25	13.75	25%	75%	ד.ח.	3
תקין	כן	28	13.5	25%	75%	ע.ט.	4
תקין	כן	54	41.25	75%	75%	ל.ש.	5
תקין	כן	45	41.25	75%	100%	ס.י.	6
תקין	כן	74	55	100%	100%	ר.ק.	7
תקין	לא- יצאה לחופשת לידה	39	41.25	75%	75%	א.א. (עזבה)	8
תקין	לא (מתמחה) – יצא למילואים	12	55	100%	100%	ש.ס.	9
תקין	כן	331	288.5	525% (5.25 משרות)	775% (7.75 משרות)	סה"כ:	

מההשוואה עלה, כי על פי הדיווח שהועבר למשרד הרווחה- כל העו"ס במחלקה לטיפול במשפחה- **עמדו במפתח התקינה** כפי שנדרש על ידי משרד הרווחה בוועדה לביקורת המדינה- **תקין**.

יובהר שוב, כי מעבר לדיון זה בנושא במסגרת הוועדה לביקורת המדינה, **לא פורסם** חוזר מנכ"ל מחייב מטעם משרד הרווחה בנושא תפוקות.

### 3. המלצות

להלן ההמלצות המוצעות ע"י הביקורת לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח הביקורת:

#### 3.1 הגברת המיצוי ממערכות המידע

(1) יש להטמיע שימוש מקיף, יעיל ונכון במערכת EPR, או לשקול הטמעה של מערכת ניהול ייעודית אחרת אשר תאפשר פיקוח ובקרה על כלל פעילות היחידה לסדרי דין.

(2) עד להטמעה, על היחידה לנהל רישום נתונים באופן חד ערכי, אשר יאפשר פילוח של המידע לצורך פיקוח ובקרה, בשים לב למספר דגשים:

- בכל עמודה בקובץ אקסל יש לציין נתון אחד בלבד. אין לערבב נתונים מספריים עם מלל חופשי.
- קביעת רשומות המאפשרות מלל קבוע ואחיד מתוך "בנק" אפשרויות.



- הקפדה על רישום תאריכים בפורמט אחיד של יום/חודש/שנה.
  - הקפדה על מעקב אחר פרטי מידע נוספים לטובת הגברת הבקרה, כגון:
    - סטטוס התיק (בהמתנה, משובץ לעו"ס, ממתין לתסקיר משלים, הוגש, התייתר וכו');
    - התאריך שהתבקש להגשה על ידי הערכאה השיפוטית להגשת התסקיר;
    - נושא התסקיר והסיטואציה המצדיקים הכנסת התיק ל"רשימת המתנה";
    - מועד שליחת הודעה לערכאה השיפוטית בנוגע להכנסת התיק לרשימת המתנה;
    - התאריך אליו התחייבה היחידה להגשת התסקיר (במידה והוגשה בקשה לדחייה וננקב תאריך אחר);
    - האם מדובר במשפחה חדשה או בתסקיר נוסף/תסקיר משלים;
    - תאריך ההקצאה לעו"ס המטפלת ותאריך התחלת טיפול על ידה;
    - תאריך קבלת חוות דעת מהגורמים השונים (על מנת לבחון האם העיכוב בהגשת התסקיר היה בעקבות התנהלות היחידה או בעקבות התמהמהות של גורם חיצוני);
- וכל מידע רלוונטי נוסף אשר יהיה רלוונטי לעבודת העו"ס לדעת מנהלת המחלקה.

### 3.2. זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות

- (1) על היחידה לעמוד בלוח הזמנים הנדרש על פי הוראות התע"ס.
- (2) על היחידה לתקן את הדיווח שהוגש למשרד הרווחה בנוגע לשנת 2023 ולהקפיד לדווח בשנת 2024 ובשנים שאחריה- דיווח מדויק בנוגע לזמן ההמתנה לעריכת תסקיר- אשר כיום עומד על 30 יום של המתנה נוספת **מעבר** ל-90 יום כפי שדווח.
- (3) על היחידה לנסח קריטריונים כתובים להכנסת תיקים ל"רשימת המתנה", וכן לנהל באופן מרוכז רישום של כל הבקשות לתסקיר שהוכנסו ל"רשימת המתנה", על מנת לאפשר נתיב בקרה בנוגע להצדקה להכנסת או אי הכנסת הבקשה לרשימת המתנה, וכן הקפדה על הנחיית חוזר המנכ"ל בנוגע לכלל על בסיס "ראשון נכנס ראשון יוצא".

### 3.3. זמני המתנה והודעות לערכאות השיפוטיות

- (1) יש להקפיד לשלוח את התסקירים המכילים מידע רגיש באמצעות מערכת "נט המשפט", ולא באמצעות FAX TO MAIL.
- (2) על המחלקה להגיש בקשה להנפיק לכל עו"ס לסדרי דין "כרטיס חכם" שמאפשר הגשת מסמכים ישירות למערכת "נט המשפט", וכן לבחון את האפשרות לרכוש מנוי אחד שישרת את כל עובדי המחלקה.
- (3) במידה והוגשה בקשה לדחיית המועד להגשת תסקיר, והבקשה התקבלה ע"י הערכאה השיפוטית, על היחידה להקפיד להגיש את התסקיר בתאריך שהתחייבה אליו לאחר בקשת הדחייה.

### 3.4. מצבת כוח האדם ביחידה לסדרי דין ותפוקות



(1) לערוך בחינה ארגונית של נאותות היקף המשרות הקיים, בהתאם לתקן שנקבע ע"י משרד הרווחה ולהיקפי העבודה הנדרשים מהיחידה.